

ผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำหนดตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่  
พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

นายวิจารณ์ จันทวิจิตร

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2552

**The Effects of the Position Sub-district Headman Selection Act Local  
Government Act 2457 Amendment (No. 11) Act 2551**

**Mr. vijarn juntavijit**

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Political Science in Politics and Government

School of Political Science

Sukhothai Thammathirat Open University

2009

หัวข้อการศึกษาคั่นคว้าอิสระ ผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำหนดตามพระราชบัญญัติลักษณะ  
ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551  
ชื่อและนามสกุล นายวิจารณ์ จันทวิจิตร  
แขนงวิชา การเมืองการปกครอง  
สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ธโรธร คุ้มทองคำ

คณะกรรมการสอบการศึกษาคั่นคว้าอิสระได้ให้ความเห็นชอบการศึกษาคั่นคว้าอิสระ  
ฉบับนี้แล้ว

..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ธโรธร คุ้มทองคำ)

..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ดร. ปธาน สุวรรณมงคล)

คณะกรรมการบัณฑิตศึกษา ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ อนุมัติให้รับการศึกษา  
คั่นคว้าอิสระฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

.....  
(รองศาสตราจารย์ฐปนรรต พรหมอินทร์)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์

วันที่ 19 เดือน สิงหาคม พ.ศ. 2553

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง  
ท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

ผู้วิจัย นายวิจารณ์ จันทวิจิตร ปริญญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ธิโสธร ตู้ทองคำ ปีการศึกษา 2552

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันตาม  
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร และการ  
สัมภาษณ์ประชากรวิจัยแบ่งออกเป็นสามกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มข้าราชการกระทรวงมหาดไทย กลุ่มกำนัน  
และผู้ใหญ่บ้าน และกลุ่มนักวิชาการ กลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย  
จำนวน 7 คน กำนันและผู้ใหญ่บ้านจำนวน 5 คน นักวิชาการจำนวน 3 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยการ  
วิเคราะห์เนื้อหาและการบรรยายเชิงพรรณนา

ผลการวิจัยพบว่าการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.  
2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มีผลต่อ 1) การเมืองท้องถิ่นคือ มีผลกระทบต่อฐาน  
คะแนนเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นเพียงเล็กน้อยเนื่องจากนักการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่มีฐาน  
คะแนนเสียงเป็นของตนเอง 2) การปกครองส่วนภูมิภาคคือ เป็นการเพิ่มอำนาจให้กับอำเภอซึ่งเป็น  
หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการคัดเลือกกำนัน 3) ผู้ดำรงตำแหน่งกำนันคือ กำนันที่มาจากการ  
คัดเลือกมีความภาคภูมิใจในตำแหน่งน้อยกว่าและทำงานยากกว่ากำนันที่มาจากการเลือกตั้งของ  
ประชาชน 4) ประชาชนคือ ขาดความเชื่อมั่นต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันที่มา  
จากการคัดเลือก

คำสำคัญ กำนัน การคัดเลือก พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์ ฐโสร ด้ทองคำ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ และติดตาม การศึกษาค้นคว้าอิสระในครั้งนี้อย่างใกล้ชิดมาโดยตลอด นับตั้งแต่เริ่มต้นการศึกษาจนการศึกษาค้นคว้าอิสระสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณรองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้าราชการกรมการปกครอง คณะกรรมการบริหารสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย และนักวิชาการทุกท่าน ที่ได้มีน้ำใจเสียสละเวลาและให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามโดยการสัมภาษณ์

ขอขอบพระคุณ ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และครอบครัวที่คอยเป็นกำลังใจอย่างดียิ่งในระหว่างเวลาที่ทำการศึกษา

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณาจารย์ประจำสาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เพื่อนนักศึกษา และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ทุกท่าน ที่ได้กรุณาให้การสนับสนุน ช่วยเหลือและเป็นกำลังใจตลอดมา

วิจารณ์ จันทวิจิตร

กุมภาพันธ์ 2553

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์การวิจัย.....	5
กรอบการวิจัย.....	6
ขอบเขตของการศึกษา.....	7
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	9
แนวคิดเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.....	9
แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ.....	17
แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาค.....	23
แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.....	26
แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.....	31
แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง.....	40
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	46
บทที่ 3 ระเบียบวิธีการวิจัย.....	50
วิธีดำเนินการวิจัย .....	50
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	51
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	52
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	53
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	53
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	54
ผลที่เกิดกับการเมืองท้องถิ่น.....	54
ผลที่เกิดกับการปกครองส่วนภูมิภาค.....	67

## สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
ผลที่เกิดกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน .....	74
ผลที่เกิดกับประชาชน.....	80
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	86
สรุปการวิจัย.....	86
อภิปรายผล.....	91
ข้อเสนอแนะ.....	94
บรรณานุกรม.....	96
ภาคผนวก.....	99
ประวัติผู้ศึกษา.....	111

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว การจัดระเบียบการปกครองประเทศหรือการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) สำหรับหลักการรวมอำนาจการปกครองหมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่างๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเอง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ ส่วนหลักการแบ่งอำนาจการปกครองหมายถึง หลักการบริหารราชการที่ส่วนกลางได้จัดแบ่งและมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนไปให้แก่เจ้าหน้าที่ที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางส่งไปเป็นตัวแทนซึ่งได้ออกไปประจำอยู่ในเขตการปกครองส่วนภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ ตัวแทนดังกล่าวสามารถดำเนินการวินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่าง อันมิได้เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนได้เสียส่วนรวม ได้เองตามระเบียบแบบแผนที่ส่วนกลางกำหนด ในส่วนของประเทศไทยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบบแบ่งอำนาจการปกครอง ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ

สำหรับหลักการกระจายอำนาจการปกครอง หมายถึง วิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในการบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น ในส่วนของรูปแบบการปกครองของประเทศไทยตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นต้น (สุวรรณณี อยรั้งสถฤษณ์กุล 2547 : 9)

ประเทศไทยแม้จะแบ่งอำนาจการปกครองออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การปกครองส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ



วินิจฉัยสั่งการเรื่องสำคัญๆ จะอยู่ที่ส่วนกลางแทบทั้งสิ้น โดยอาศัยเหตุผลในเรื่องความมั่นคงและความเป็นเอกภาพของประเทศ โดยการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทน้อยไม่สามารถตัดสินใจดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนในพื้นที่ได้โดยลำพังต้องรายงานไปตามลำดับชั้นและรอการตัดสินใจขั้นสุดท้ายหรือรอการอนุมัติจากส่วนกลางก่อน ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานบางอย่างที่ต้องอาศัยความรวดเร็ว ฉับไว ในการตัดสินใจ เช่น การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่ประสบภัยในพื้นที่ ประกอบกับการที่ส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ รวมทั้งการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มีหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ มีบุคลากรประจำอยู่ในพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน เข้าใจขนบธรรมเนียม ประเพณี ของแต่ละท้องถิ่นเป็นอย่างดี ขอมเข้าใจปัญหาความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่น ได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง

การปกครองส่วนภูมิภาคของประเทศไทย นอกจากจะแบ่งออกเป็นจังหวัด และอำเภอแล้วยังประกอบด้วยหน่วยการปกครองที่ย่อยลงไปจากอำเภอ ได้แก่ ตำบล และหมู่บ้าน หรือเรียกว่าการปกครองท้องที่ โดยการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองท้องที่มีผู้รับผิดชอบทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองในระดับต่างๆ ได้แก่ ระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางทำหน้าที่เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ในระดับจังหวัด ระดับอำเภอมีนายอำเภอเป็นตัวแทนของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางทำหน้าที่เป็นหัวหน้าผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในระดับอำเภอ ในระดับตำบลมีกำนันเป็นผู้ปกครองดูแลความเรียบร้อยในตำบล และในระดับหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองและเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน

สำหรับรูปแบบและวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ปกครอง ในส่วนของการปกครองส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดและอำเภอ แตกต่างจากรูปแบบและวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ปกครองท้องที่ในระดับตำบลและหมู่บ้าน โดยในระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ในระดับอำเภอนายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง เช่นเดียวกับส่วนในระดับตำบลมีกำนันซึ่งไม่ใช่ข้าราชการและการเข้าสู่ตำแหน่งมาจากการคัดเลือกจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ในระดับหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านซึ่งมาจากการเลือกโดยตรงของประชาชนในหมู่บ้าน ซึ่งเดิมวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือก\* โดยตรงจากประชาชนใน

---

\* การเลือกผู้ใหญ่บ้าน จัดการเลือกตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ.2551 โดยกรมการปกครอง

หมู่บ้าน การเข้าสู่ตำแหน่งกำนันก็มาจากการเลือกโดยตรงของประชาชนในตำบลเช่นเดียวกันจนกระทั่งมีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เปลี่ยนวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันจากการเลือกโดยตรงของประชาชนในตำบลมาเป็นการคัดเลือก โดยมีคณะกรรมการคัดเลือกซึ่งมีนายอำเภอท้องที่เป็นประธานรวมทั้งมีชั้นตอนและวิธีการคัดเลือกตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ผลที่เกิดจากการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันมาเป็นการคัดเลือกดังกล่าว ส่งผลต่อการเมืองท้องถิ่นในระดับต่างๆ ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งและมีการแข่งขันกันสูง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล ทั้งการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล โดยนักการเมืองท้องถิ่นที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งต่างๆ ย่อมต้องมีฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้งของตนเองที่หลากหลายทั้งจากกลุ่มเครือข่าย กลุ่มอาชีพ กลุ่มกิจกรรมต่างๆ และฐานคะแนนเสียงที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งคือฐานคะแนนเสียงจากกำนันในพื้นที่ โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับการสนับสนุนจากกำนันจะใช้ฐานคะแนนเสียงของกำนันมาช่วยในการเลือกตั้ง ซึ่งอาจทำให้ผู้สมัครดังกล่าวได้เปรียบผู้สมัครรับเลือกตั้งคนอื่นๆ

การเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันมาเป็นการคัดเลือก อาจส่งผลต่อฐานคะแนนเสียงของกำนัน เนื่องจากเดิมกำนันจะมีฐานคะแนนเสียงอยู่ทั้งตำบลเพราะกำนันมาจากการเลือกของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกทั้งตำบล แต่เมื่อเปลี่ยนวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งเป็นการคัดเลือกฐานคะแนนเสียงของกำนันก็อาจลดลงเพราะกำนัน ไม่ได้มาจากการเลือกของประชาชนแต่มาจากการคัดเลือกและผู้ลงคะแนนให้กำนันก็คือผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีจำนวนน้อย เมื่อกำนันมีฐานคะแนนเสียงลดลงย่อมส่งผลกระทบต่อคะแนนเสียงของนักการเมืองท้องถิ่น ที่ต้องพึ่งฐานคะแนนเสียงจากกำนันหรือกำนันให้การสนับสนุนอยู่ด้วย

การคัดเลือกกำนันนอกจากส่งผลกระทบต่อการเมืองท้องถิ่นดังกล่าวแล้ว การคัดเลือกกำนันอาจส่งผลกระทบต่อการปกครองส่วนภูมิภาค โดยการคัดเลือกกำนันอาจเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับ

---

กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการเลือก ซึ่งต่างจากการเลือกตั้งซึ่งดำเนินการจัดการเลือกตั้งตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของการเลือกตั้งแต่ละประเภท และคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้ง

การปกครองส่วนภูมิภาคในส่วนของอำเภอและจังหวัด เนื่องจากตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการคัดเลือกกำนัน พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการ ดำเนินการคัดเลือกกำนัน โดยคัดเลือกจากผู้มีคุณสมบัติซึ่งได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน ทุกคนในตำบลนั้นๆ โดยให้นายอำเภอท้องถิ่นที่เป็นประธานในการจัดประชุมผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล เพื่อพิจารณา บุคคลที่เหมาะสมที่จะได้รับการคัดเลือกเป็นกำนัน หากมีผู้เหมาะสมที่จะเป็นกำนันหลายคนให้ใช้ วิธีการลงคะแนน โดยผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลเป็นผู้มีสิทธิลงคะแนนผู้ใด ได้รับคะแนนสูงสุดจะ ได้รับการคัดเลือกเป็นกำนัน

วิธีการในการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งกำนันดังกล่าวข้างต้น ทำให้คณะกรรมการ คัดเลือกซึ่งประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ปลัดอำเภอที่ นายอำเภอมอบหมายโดยมีนายอำเภอเป็นประธานกรรมการคัดเลือก ย่อมมีบทบาทสำคัญในการ พิจารณาคัดเลือกที่จะมาดำรงตำแหน่งกำนัน รวมทั้งอาจมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้ใหญ่บ้านใน ตำบลเกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกผู้ดำรงตำแหน่งกำนันในกรณีที่ต้องมีการลงคะแนนด้วย เนื่องจาก นายอำเภอและปลัดอำเภอซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการคัดเลือกกำนัน เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง ของผู้ใหญ่บ้านผู้มีสิทธิเสนอชื่อกำนัน และเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจาก วิธีการเดิมที่บุคคลที่มีส่วนสำคัญที่สุดในการตัดสินใจว่าบุคคลใดจะ ได้ดำรงตำแหน่งกำนันหรือไม่ คือประชาชนในตำบล จากผลของการเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันดังกล่าวอาจเป็น การเพิ่มบทบาทและอำนาจให้กับนายอำเภอ ซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในการจัดการประชุม พิจารณาคัดเลือกกำนันรวมทั้งปลัดอำเภอและข้าราชการ ส่วนภูมิภาคอื่น ซึ่งทำหน้าที่เป็น คณะกรรมการคัด เลือกตามที่นายอำเภอแต่งตั้งด้วย

ในส่วนของผลของการคัดเลือกกำนันที่เกิดกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกำนันอยู่ในขณะที่ กฎหมายมีผลใช้บังคับ และผลที่เกิดกับผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้มีสิทธิได้รับการคัดเลือก เป็นกำนันนั้น การคัดเลือกกำนันส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน เนื่องจากการเข้าสู่ ตำแหน่งกำนันโดยวิธีการคัดเลือกซึ่งให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกกำนันนั้น โอกาสที่ ผู้ใหญ่บ้านแต่ละคนจะได้รับการคัดเลือกเป็นกำนัน ย่อมต่างไปจากการให้ประชาชนลงคะแนน โดย ตรงและเมื่อผู้ใหญ่บ้านได้รับการคัดเลือกให้เป็นกำนันแล้ว ประชาชนอาจจะให้การเชื่อถือและยอมรับกำนันที่มาจาก การคัดเลือกน้อยกว่ากำนันที่มาจาก การเลือกของประชาชน ซึ่งจะส่งผลต่อ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของกำนัน นอกจากนี้กำนันที่มาจาก การเลือกโดยตรงของ ประชาชนจะมีความภาคภูมิใจในตำแหน่งมากกว่ากำนันที่มาจาก การคัดเลือก

สำหรับประชาชนในตำบลการคัดเลือกกำนันซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการในการเข้า สู่ตำแหน่งของกำนันซึ่งเป็นผู้นำของประชาชนในระดับตำบล อาจส่งผลกระทบต่อความรู้สึกของ

ประชาชนในด้านของความเชื่อมั่นต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน เนื่องจากกำนันไม่ได้มาจากการลงคะแนนเลือกโดยตรงจากประชาชน แต่มาจากการคัดเลือกซึ่งอาจไม่มีการลงคะแนนหากที่ประชุมคัดเลือกเห็นว่าไม่มีผู้ที่เหมาะสมเป็นกำนันเพียงคนเดียว หรือหากการคัดเลือกกำนันมีการเสนอชื่อผู้เหมาะสมเป็นกำนันหลายคนและมีการลงคะแนน แต่การลงคะแนนก็เป็นการลงคะแนนของผู้ใหญ่บ้านซึ่งทำหน้าที่แทนประชาชนของแต่ละหมู่บ้าน ประชาชนไม่ได้ลงคะแนนด้วยตนเองซึ่งอาจไม่ตรงกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน โดยประชาชนอาจมีความรู้สึกที่กำนันไม่ได้เป็นตัวแทนหรือเป็นผู้นำของคนทั้งตำบลเหมือนก่อน แต่กำนันเป็นเพียงตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้านที่กำนันดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านอยู่ และเป็นผู้นำของผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่ร่วมกันพิจารณาคัดเลือกกำนันเท่านั้น เมื่อประชาชนมีความรู้สึกที่กำนันไม่ได้เป็นผู้นำของคนทั้งตำบลดังกล่าวทำให้ประชาชนขาดความมั่นใจในการได้รับบริการ ซึ่งเป็นงานในหน้าที่ของกำนัน เช่น การรับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเพื่อนำไปแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบและหาทางช่วยเหลือ การแจ้งข่าวสารของทางราชการให้ประชาชนในตำบลทราบหรือการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล เป็นต้น

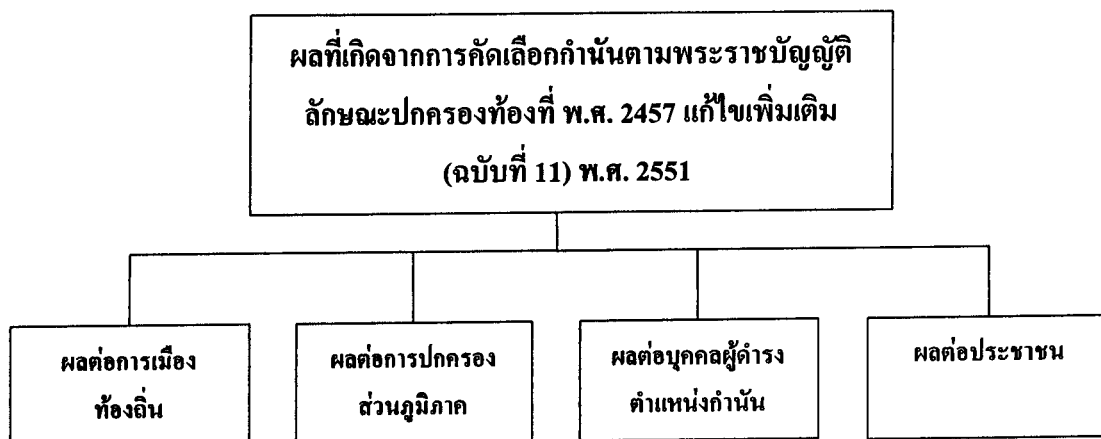
นอกจากนี้การเปลี่ยนวิธีการในการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน จากการเลือกโดยตรงของประชาชนเป็นการคัดเลือก ไม่ได้ช่วยลดปัญหาความขัดแย้งของประชาชนในตำบลอันเกิดจากการเลือกกำนัน โดยปัญหาความขัดแย้งของประชาชนจากการเลือกกำนันดังกล่าวเป็นเหตุผลหนึ่งที่กระทรวงมหาดไทยใช้ในการเสนอเพื่อขอแก้ไข พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน แต่ความขัดแย้งของประชาชนซึ่งมีสาเหตุมาจากการเลือกผู้นำหรือการเลือกตั้งผู้แทนของตนเองเข้าไปทำหน้านั้น ในตำบลย่อมมีการเลือกตั้งหลายประเภท เช่น การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือนายกเทศมนตรี เป็นต้น ดังนั้นแม้ไม่มีการเลือกกำนันประชาชนก็ยังคงมีความขัดแย้งกัน

ดังนั้นการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เปลี่ยนแปลงวิธีการในการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันจากการเลือกโดยตรงของประชาชนเป็นการคัดเลือกจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจในศึกษาว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะมีผลอย่างไรบ้าง ในประเด็นต่างๆ ประกอบด้วย ผลที่เกิดกับการเมืองท้องถิ่น ผลที่เกิดกับการปกครองส่วนภูมิภาค ผลที่เกิดกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน และผลที่เกิดกับประชาชน

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

### 3. กรอบการวิจัย



การวิจัยเรื่องผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ผู้วิจัย ได้แบ่งกรอบการวิจัยออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่

1) ผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันต่อการเมืองท้องถิ่น ประกอบด้วย ผลที่เกิดกับการเมืองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลโดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และแนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งมาประกอบการวิเคราะห์

2) ผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันต่อการปกครองส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย ผลที่เกิดกับอำเภอและผลที่เกิดกับจังหวัด โดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาคและแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องที่มาประกอบการวิเคราะห์

3) ผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันต่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ประกอบด้วย ผลที่เกิดกับโอกาสในการได้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผลที่เกิดกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของกำนัน และผลที่เกิดกับความภาคภูมิใจในตำแหน่งกำนัน โดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับกำนันและผู้ใหญ่บ้านและแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องที่มาประกอบการวิเคราะห์

4) ผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันต่อประชาชนในตำบล ประกอบด้วย ผลที่เกิดกับประชาชนต่อการได้รับบริการจากรัฐ ผลที่เกิดกับความเชื่อมั่นของประชาชนต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน โดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องที่มาประกอบการวิเคราะห์

#### 4. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาเรื่องผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาออกเป็น 4 ด้าน ประกอบด้วย

4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษาครั้งนี้จะศึกษาผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ประกอบด้วย ผลที่เกิดกับการเมืองท้องถิ่น ผลที่เกิดกับการปกครองส่วนภูมิภาค ได้แก่ อำเภอและจังหวัด ผลที่เกิดกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน และผลที่เกิดกับประชาชน

4.2 ขอบเขตด้านเวลา เป็นการศึกษาในช่วง พ.ศ.2551 – พ.ศ.2553

4.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ของประเทศไทย

4.4 ขอบเขตด้านประชากร แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย (1) กลุ่มกำนันและผู้ใหญ่บ้าน (2) กลุ่มข้าราชการกระทรวงมหาดไทย (3) กลุ่มนักวิชาการ

#### 5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 การคัดเลือกกำนัน หมายถึง การคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคัดเลือกกำนัน พ.ศ. 2551

5.2 การปกครองท้องที่ หมายถึง การปกครองในระดับตำบล หมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยย่อยของอำเภอ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

5.3 การเมืองท้องถิ่น หมายถึง การเมืองในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล ซึ่งมีการแข่งขันกันในการสมัครรับเลือกตั้ง เป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

#### 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การทำกรวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะได้ประโยชน์จากการวิจัย คือ

1. ทำให้ทราบผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ทั้งผลที่เกิดกับการเมืองท้องถิ่น ผลที่เกิดกับการ

ปกครองส่วนภูมิภาค ได้แก่ อำเภอและจังหวัด ผลที่เกิดกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน และผลที่เกิดกับประชาชน

2. นำผลงานวิจัยดังกล่าวมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์กับการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันให้เหมาะสมในอนาคต

## บทที่ 2

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง ผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้สนใจศึกษาในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากผู้ศึกษามีหน้าที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติงานร่วมกับกำนันในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง และผู้ศึกษามีโอกาสได้มีส่วนร่วมในกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน ทั้งที่เป็นการเลือกโดยตรงของประชาชนในตำบลในฐานะที่ผู้ศึกษาเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและในการคัดเลือกในฐานะที่ผู้ศึกษาได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการคัดเลือกกำนัน โดยในการศึกษานี้ผู้ศึกษาได้ใช้แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาโดยจะนำเสนอเป็นลำดับ ดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาค
- 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องที่
- 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
- 2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
- 2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้แทนของรัฐที่อาสาและได้รับเลือกจากราษฎรเข้ามาทำหน้าที่ผู้นำการปกครองในระดับตำบล หมู่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายรวมถึงการนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่ประชาชนให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม กำนันและผู้ใหญ่บ้านจึงมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการปกครองท้องที่(คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรมการปกครอง 2550 :1) ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่ชัดเจนจึงได้แบ่งหัวข้อในการอธิบายแนวคิดเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งประกอบด้วย ประวัติความเป็นมาของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน การเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน และอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามลำดับ



### 2.1.1 ประวัติความเป็นมาของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน (คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนันผู้ใหญ่บ้าน กรมการปกครอง 2550 : 39-41)

ในชนบทของไทยเราแต่เดิมมีลักษณะเป็นสังคมที่ประชาชนอาศัยกันเป็นกลุ่ม ในแต่ละกลุ่มมีหัวหน้าทำหน้าที่เป็นผู้ปกครอง คอยดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในกลุ่มอย่างใกล้ชิด ต่อมาเมื่อประชาชนเพิ่มมากขึ้น ปัญหาต่างๆ ก็มากขึ้นความเป็นอยู่ของประชาชนก็เปลี่ยนไป มีการอยู่รวมกันเป็นชุมชนมากขึ้น มีอาณาเขตแน่นอนและมีแบบแผนการจัดการปกครองอย่างเป็นทางการมากขึ้น จากหลักฐานสันนิษฐานได้ว่าในสมัยสุโขทัยประเทศไทยแบ่งการปกครองออกเป็นมณฑลแต่ละมณฑลมีเมืองในสังกัดซึ่งแยกออกเป็นเมืองเอก เมืองโท เมืองตรี และเมืองจัตวา โดยแต่ละเมืองมีการปกครอง ดังนี้

1. เจ้าเมือง (มีตำแหน่งต่างกันตามชั้นของเมือง) ปกครองหลายหมื่นหลังคาเรือนและมีปลัดเมืองเป็นผู้ช่วย
2. นายแขวงหรือนายอำเภอ ปกครองคนราวหมื่นหลังคาเรือนขึ้นตรงต่อเจ้าเมือง
3. นายแคว้นหรือกำนัน ปกครองคนราวพันหลังคาเรือนขึ้นตรงต่อนายแขวง
4. นายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน ปกครองคนราวร้อยหลังคาเรือนขึ้นตรงต่อนายแคว้น

ต่อมาสมัยกรุงศรีอยุธยา มีหลักฐานปรากฏแน่ชัดว่าได้มีการจัดระเบียบการปกครองประเทศแยกย่อยลงไปอีก กล่าวคือมีการจัดระเบียบการปกครองทั้งที่ภายในเมืองหนึ่งๆ ทั้งหัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองชั้นใน โดยแบ่งเมืองออกเป็นแขวง แบ่งแขวงออกเป็นตำบล แบ่งตำบลออกเป็นบ้าน ซึ่งเป็นที่รวมของหลายๆ ครัวเรือนแต่ไม่ได้กำหนดจำนวนคนหรือจำนวนบ้านไว้ นอกจากนี้ยังให้มีผู้ปกครองโดยเฉพาะ ได้แก่ บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งเจ้าเมืองแต่งตั้งเป็นหัวหน้า เมื่อหลายบ้านรวมกันเป็นตำบลก็มีกำนันเป็นหัวหน้าและกำนันมักได้รับบรรดาศักดิ์เป็น “พัน” และหลายตำบลรวมกันเป็นแขวงก็จะมีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง หลายแขวงรวมกันเป็นเมืองมีผู้รั้งหรือพระยามหานครเป็นผู้ปกครอง เมืองมีลักษณะคล้ายจังหวัดในปัจจุบัน ส่วนแขวงเทียบเท่าอำเภอ การปกครองรูปแบบนี้เป็นหลักที่ยึดถือมาจนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองของราชอาณาจักรไทยครั้งสำคัญ โดยเฉพาะการปกครองที่เกี่ยวกับระดับหมู่บ้านและตำบล ได้มีการทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนันขึ้นปกครองหมู่บ้านและตำบลเป็นครั้งแรกที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในพ.ศ. 2435 เพื่อศึกษาปัญหาและหาแนวทางแก้ไข ซึ่งการจัดการปกครองหมู่บ้านและตำบลใหม่นี้มีลักษณะแตกต่างจากเดิมหลายประการ โดยเฉพาะในด้านกระบวนการ ซึ่งปรากฏในเนื้อหาจดหมายของพระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) ครั้งยังเป็นหลวงเทศาภิตรวิจารณ์ผู้ได้รับมอบหมายให้ทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน

ความว่า “ในขั้นต้นทำบัญชีสำมะโนครัวบ้านที่จะจัดเป็นหมู่บ้านและตำบลก่อน เสร็จแล้วจึงลงมือจัดการตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำหนด ทั่วไป คือ ไปจัดรวมครัวที่เป็นเจ้าของบ้านใกล้ชิดติดต่อกันราว 10 เจ้าของ เจ้าของหนึ่งจะมีเรือนที่หลังก็ตามรวมเข้าเป็นหมู่บ้าน แล้วเชิญเจ้าของบ้านมาประชุมกันในวัดพร้อมด้วยราษฎรอื่นๆ เมื่อถามทราบว่าใครผู้ใดเป็นเจ้าของบ้านแล้วก็ให้มาร่วมกันขอให้เลือกกันในหมู่ของเขาที่มาประชุมว่าควรจะให้ใครเป็น “ผู้ใหญ่” สังเกตดูเขตรีกตรองกันมากชุกชิบปรึกษาหารือกันเห็นจะเป็นเรื่องเกรงใจกัน แต่ในที่สุดก็ให้ความเห็นโดยมากกว่าใครในพวกของเขาที่มาประชุมนั้น ควรเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้วข้าพระพุทธเจ้าก็เขียนใบตั้งชั่วคราวให้เขาถือไว้ จนกว่าจะได้มีหมายตั้งออกไปใหม่ตามทางราชการ เมื่อได้จัดตั้งผู้ใหญ่บ้าน ได้พอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นตำบลไว้แล้วข้าพระพุทธเจ้าก็ได้ไปประชุมที่ศาลาวัดพร้อมด้วยราษฎรในท้องที่นั้น เชิญผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่ข้าพระพุทธเจ้าให้เลือกตั้งไว้แล้วมาประชุมพร้อมกัน แล้วขอให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเลือกผู้ใหญ่คนหนึ่ง ในหมู่ของเขาว่าใครควรจะได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าว่าการตำบล เมื่อเขาพร้อมกันเห็นควรผู้ใดแล้วข้าพระพุทธเจ้าก็ออกหมายตั้งชั่วคราวให้เขาเป็นกำนันตำบลนั้นแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าไปทำอย่างเดียวกันไปทุกตำบล ตำบลใดที่ข้าพระพุทธเจ้าไปจัดตั้งกำนันในวันแรกในวัดใดข้าพระพุทธเจ้าอาราธนาพระภิกษุในวัดนั้นมาประชุมอยู่ด้วย พอใครได้รับเลือกตั้งแล้วก็นิมนต์ให้สวดชยันโตให้พร”

นอกจากการทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว ยังมีการศึกษาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยดูสภาพท้องที่และความเป็นอยู่ทั่วไปของประชาชน โดยสมเด็จพระมหาธีรราชเจ้าทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นำแบบจำลองพระยาตำราพระราชานุภาพเสนาบดีคนแรกของกระทรวงมหาดไทยได้เสด็จออกตรวจราชการหัวเมืองต่างๆ และยังทรงมอบหมายให้หลวงเทศาภิบาลเดินทางไปดูงานการปกครองของประเทศพม่าและมลายู หลังจากนั้นได้จัดประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลเพื่อปรึกษาความเห็นและรับฟังข้อเท็จจริงของแต่ละท้องที่ เมื่อปรากฏว่าโครงการทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้ประสบผลสำเร็จด้วยดี จึงได้วางรูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้าน ตำบล เรียกว่า “การปกครองท้องที่” อย่างเป็นทางการขึ้นเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองประเทศ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศโดยประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ข้อความและหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ของพระราชบัญญัตินี้ ได้ใช้เป็นหลักในการปกครองท้องที่ของประเทศไทยสืบมานับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดการจัดระเบียบตำบลและหมู่บ้าน รวมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้อย่างละเอียดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแลทุกข์สุขของราษฎรตามท้องที่ต่างๆ ต่างพระเนตรพระกรรณ สร้างความเป็นธรรมในการปกครองบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้ที่กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นเพราะพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะให้ราษฎรมีโอกาสใช้สิทธิในการปกครองตนเองด้วย

หลังจากที่ได้ประกาศพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 มาเป็นเวลานานประมาณ 17 ปี ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงประกาศยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทนและถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน สืบมาจนทุกวันนี้

### 2.1.2 การเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ในอดีตนับตั้งแต่เมื่อครั้งมีการทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ใน พ.ศ. 2435 การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน จะมาจากการที่ประชาชนในหมู่บ้านเห็นว่าบุคคลในหมู่บ้านคนใดมีความเหมาะสมที่จะเป็นผู้นำของตนเองก็จะเลือกบุคคลนั้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน สำหรับวิธีการในการเลือกนั้นก็ให้พัฒนาตามลำดับ จากอดีตที่ชาวบ้านมาประชุมเลือกกันในศาลาวัดหรือสถานที่อื่นใดในหมู่บ้านซึ่งเป็นที่ที่ประชาชนมารวมตัวกันได้โดยสะดวก แล้วทำการเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยใช้วิธีการเลือกโดยเปิดเผย เช่น การเสนอชื่อผู้สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้วให้ผู้มาประชุมยกมือขึ้นเหนือศีรษะหากเห็นว่าผู้ใดสมควรเป็นผู้ใหญ่บ้าน หรือการแบ่งสถานที่บริเวณที่ประชุมออกเป็นส่วนๆ ให้ผู้ที่สนับสนุนผู้ถูกเสนอชื่อเป็นผู้ใหญ่บ้านของแต่ละคนไปรวมกลุ่มกัน ผู้ถูกเสนอชื่อคนใดได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนในหมู่บ้านที่มาประชุมมากที่สุดก็จะได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน จนต่อ มาการเลือกผู้ใหญ่บ้านได้พัฒนาเป็นการเลือกโดยการลงคะแนนลับ มีระเบียบวิธีการเลือกที่ชัดเจน มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านและผู้มีสิทธิเลือก มีการจัด ทำบัญชีรายชื่อ และข้อปฏิบัติอื่นๆ ที่รัดกุมมากขึ้น โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดระเบียบและการจัดการเลือกมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน

สำหรับวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันนั้น จากเดิมกำนันมาจากการที่ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านลงความเห็นเลือกผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่งเป็นกำนัน ดังปรากฏตามบันทึกของหลวงเทศาภิตรวิจารณ์ที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น แต่ต่อมากการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันได้เปลี่ยนไปเป็นการให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกทั้งตำบล เป็นผู้ลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่งเป็นตำบลนั้นเป็นกำนัน โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดวิธีการเลือกที่ชัดเจนในลักษณะเดียวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยวิธีการเลือกกำนันตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดดังกล่าวมีการแก้ไขปรับปรุงมาเป็นลำดับ แต่ยังคงหลักการที่ให้ประชาชนในตำบลเลือกกำนันโดยตรงมาโดยตลอด

จนกระทั่งมีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ในพ.ศ. 2551 จึงได้เปลี่ยนวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน จากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในตำบลมาเป็นการคัดเลือก โดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดวิธีการคัดเลือกกำนันไว้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคัดเลือกกำนัน พ.ศ. 2551 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2551 เป็น

ต้นมา ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวกำหนดให้นายอำเภอเป็นประธานคณะกรรมการคัดเลือกโดยตำแหน่งและมีปลัดอำเภอที่นายอำเภอมอบหมายเป็นเลขานุการ คณะกรรมการคัดเลือกกำหนดให้นายอำเภอจัดประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลเพื่อคัดเลือกผู้สมควรเป็นกำนัน หากมีผู้สมควรเป็นกำนันหลายคนให้จัดให้มีการลงคะแนนซึ่งเป็นการลงคะแนนลับ ผู้ใดได้รับคะแนนสูงสุดให้นายอำเภอประกาศให้ผู้้นั้นเป็นกำนัน

2.1.3 อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรมการปกครอง 2550 : 45-69)

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา กำนันมีหน้าที่เพียงการควบคุมราคาสินค้าและจัดเก็บภาษีอากรการค้าเท่านั้น ดังปรากฏในกฎหมายลักษณะอาญาหลวงซึ่งประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 1895 บทที่ 36 มีใจความว่า “พระเจ้าอยู่หัวทรงบัญญัติให้ซื้อขายสิ่งของตามถนนตลาด (ราคาตลาด) และผู้ซื้อขายทำเกินพระราชบัญญัติไว้มิได้ ซื้อขายตามถนนตลาดมักซื้อถูกขายแพงนอกพระราชบัญญัติท่านว่าละเมิดพระราชอาญา... ถ้ากำนันตลาดมิได้กำชับว่ากล่าวและให้ถูกตลาดซื้อขายแพงกว่าถนนตลาดอันพระเจ้าอยู่หัวทรงบัญญัติไว้ว่าให้เอากำนันตลาดใส่ขื่อไว้ 3 วัน แล้วทวนด้วยไม้หวาย 25 ที”

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น กำนันก็ยังมีอำนาจหน้าที่เพียงเล็กน้อย คือ

1. รักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่
2. ป้องกันโจรกรรมผู้ร้าย
3. ถ้าเป็นความทะเลาะวิวาทเล็กน้อย กำนันเปรียบเทียบตกลงกันได้เว้นแต่ (1) ไม่ยอมตกลงกัน (2) ถ้าเป็นความฉกรรจ์ เช่น กับการปล้นฆ่ากัน ฟันกัน มีบาดแผลถึงสาหัส กำนันต้องนำมาส่งหลวงพลตระการนายแขวงฯ จะได้ตัดสินว่ากล่าวเปรียบเทียบในส่วนชั้นความไม่ฉกรรจ์ ถ้าไม่ตกลงหรือเป็นความฉกรรจ์หลวงพลตระการจึงบอกส่งกรุงเก่า

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 กำนันมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน คือ มีหน้าที่ดูแลรักษาความปกติสุขและความสงบเรียบร้อยในเขตหมู่บ้านของตน นำประกาศหรือคำสั่งในราชการแจ้งให้ราษฎรลูกบ้านทราบ รับคำร้องทุกข์ของราษฎรและรายงานเหตุการณ์ต่างๆ จับกุมผู้กระทำความผิด

2. มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาผู้ใหญ่บ้านได้ทุกหมู่บ้านในเขตตำบล ทั้งมีหน้าที่ในการสำรวจเก็บภาษีอากรและเสนอเหตุการณ์หรือคนที่ต้องคดีต่ออำเภอ

อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายหลักของการปกครองท้องที่คือพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็น 10 หมวด ดังนี้

1. การใช้อำนาจหน้าที่ปกครองราษฎร ในการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ปกครองดูแลทุกข์สุขของราษฎร ปัดเป่าความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรและพัฒนาความเจริญให้กับท้องถิ่นในฐานะเป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกับราษฎร

2. การรายงานต่อทางราชการ ในการดูแลรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนตลอดจนการป้องกันและระงับเหตุร้าย การรายงานเหตุการณ์ผิดปกติที่เกิดขึ้นในตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งอาจเป็นคุณหรือโทษต่อชุมชนประชาชนหรือต่อประเทศชาติให้ทางราชการทราบ เป็นหน้าที่สำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะผู้ปกครองดูแลรับผิดชอบเขตปกครองนั้นๆ เพื่อจะได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและป้องกันไม่ให้เกิดเหตุลุกลามใหญ่โตขึ้น หรือเป็นการปราบปรามเหตุร้ายนั้น ได้โดยเด็ดขาดรวดเร็ว

3. การนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร เป็นสิ่งสำคัญทางการปกครองเนื่องจากการทำความเข้าใจร่วมกันเป็นพื้นฐานสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการบริหารราชส่วนภูมิภาคถือว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวกลางระหว่างราชการและประชาชนในการที่จะนำข้อมูลข่าวสารทางราชการ ไปแจ้งให้แก่ราษฎรได้ทราบ ขณะเดียวกันก็นำความต้องการของราษฎร ไปแจ้งแก่ทางราชการทราบ

4. การจัดทำทะเบียนในท้องที่ เป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญด้านการปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อให้ได้ทราบเกี่ยวกับรายละเอียดต่างๆ ที่เกิดขึ้น หรือปรากฏภายในเขตปกครองอันเกี่ยวกับจำนวนประชากร จำนวนครอบครัว จำนวนสัตว์พาหนะ และลักษณะพื้นที่ในเขตรับผิดชอบ ข้อมูลรายละเอียดดังกล่าวนอกจากจะเป็นประโยชน์แก่การปกครองและงานในหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้วยังจะประสานงานกับทางราชการเมื่อเกิดเหตุและชี้แนะเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องที่ให้ทางราชการทราบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลในเชิงสถิติเพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนาในด้านต่างๆ ของทางราชการ

5. กิจการสาธารณประโยชน์ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ได้รับการเลือกจากราษฎรในตำบล หมู่บ้าน ย่อมมีความคุ้นเคยกับพื้นที่และสภาพของท้องถิ่นเป็นอย่างดี รู้ความต้องการและปัญหาของท้องถิ่น จึงเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหา ปัดเป่าความเดือดร้อนของราษฎรในกิจการสาธารณประโยชน์ เช่น เรียกลูกบ้านออกช่วยกันจับกุมผู้ร้าย รักษาสิ่งสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในตำบล หมู่บ้าน เช่น ศาลาหมู่บ้าน สระน้ำ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ เป็นต้น

6. การฝึกหัดอบรมให้ราษฎรรู้จักกระทำการในเวลาอบ ซึ่งเป็นหน้าที่ของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

7. การบำรุงและส่งเสริมอาชีพของราษฎร หมายถึง การจัดให้ราษฎรประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งเป็นลำเป็นสัน สามารถเพิ่มพูนรายได้ให้สูงขึ้น ขยายการผลิตให้มากแข่งขันไปโดยมุ่งในทางส่งเสริมอาชีพที่มีอยู่แล้ว

8. การป้องกันโรคติดต่อ การรักษาสุขภาพอนามัยของราษฎรนับเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างหนึ่งของการรักษาความสงบเรียบร้อย เพราะสุขภาพของราษฎรย่อมเป็นรากฐานและบ่อเกิดแห่งความสุขสมบูรณ์ของราษฎรทั้งมวลและเมื่อราษฎรมีสุขภาพพลานามัยที่สมบูรณ์ ก็จะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการผลิตและการสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามทางสังคม

9. การจัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความเป็นระเบียบเรียบร้อยของหมู่บ้าน เช่น จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยถูกต้องลักษณะ

10. การที่เกี่ยวข้องกับความอาญา การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในทางคดีเป็นการปฏิบัติต่อเนื่องเพื่อกระทำผิดทางอาญา อันเป็นผลกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนเพราะถึงแม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติโทษหนักเพียงใด หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีสมรรถภาพดีอย่างไรก็ตามก็ไม่อาจป้องกันการกระทำผิดมิให้เกิดขึ้นได้ทุกกรณี เนื่องจากการกระทำผิดนั้นเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมหรือเป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นจากสังคมอยู่เสมอ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายจึงต้องเป็นผู้มีความรู้ในเรื่องนี้พอเพียง ที่จะสามารถทำหน้าที่ทั้งการป้องกันและปราบปราม

นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แล้ว กำหนด ผู้ใหญ่บ้านยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ที่สำคัญ ได้แก่

1. กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง ซึ่งกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้ง มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับแจ้งการเกิด การตาย การย้ายที่อยู่ และการรับแจ้งเกี่ยวกับบ้าน เช่น การปลูกสร้างบ้านใหม่ การรื้อถอนบ้าน เป็นต้น

2. กฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน ได้แก่ การแจ้งให้ราษฎรผู้มีสัญชาติไทยที่มีอายุครบ 15 ปีบริบูรณ์ ไปยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวประชาชน และช่วยเหลือทางราชการในการตรวจสอบบุคคลเบื้องต้น รวมทั้งการเป็นเจ้าพนักงานตรวจบัตรตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 452/2542 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2542

3. กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว ซึ่งผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในฐานะพยานในกรณีที่มีการขึ้นจดทะเบียนสมรสต่อกำหนด และกำหนดมีหน้าที่รับจดทะเบียนสมรสในท้องที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรประกาศโดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

4. กฎหมายทะเบียนสัตว์พาหนะ ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่สำรวจและจัดทำบัญชีสัตว์ที่ยังไม่ได้จัดทำตัวรูปพรรณ จัดทำบัญชีสัตว์ประจำคอก และเป็นพยานในการจัดทำตัวรูปพรรณ ส่วนกำนันมีหน้าที่รับมอบตัวรูปพรรณกรณีมีตัวรูปพรรณแต่ไม่มีตัวสัตว์ รับแจ้งความหรือรับมอบตัวรูปพรรณสัตว์ที่ตายจากเจ้าของสัตว์ เป็นต้น

5. กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ให้คำรับรองเกี่ยวกับความประพฤติและหลักฐานของผู้ขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืน เพื่อประกอบการพิจารณาของนายทะเบียนในการอนุญาตหรือไม่อนุญาต

6. กฎหมายรับราชการทหาร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่นำประกาศของนายอำเภอแจ้งให้ชายไทยทราบเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 รวมทั้งจับทหารกองเกินที่ไม่มารับหมายเรียกหรือขาดการตรวจเลือกส่งอำเภอ

7. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าพนักงานป้องกันภัยตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522

8. ประมวลกฎหมายอาญา กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายอาญา

9. กฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านที่อยู่ในท้องที่ที่มีการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล(คชก.ตำบล) โดยตำแหน่ง

10. กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ

11. กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ

12. กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดตามกฎหมายภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ

13. กฎหมายว่าด้วยการชลประทานราษฎร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่เกณฑ์แรงงานหรือเครื่องอุปกรณ์การชลประทานส่วนราษฎร เป็นผู้แบ่งและควบคุมงาน เป็นผู้แบ่งปันน้ำในเขตชลประทานส่วนราษฎร ฯลฯ

14. กฎหมายว่าด้วยชลประทานหลวง กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ในท้องที่ที่อยู่ในเขตชลประทานมีหน้าที่ดูแลรักษาคันคลองและทางน้ำชลประทานที่อยู่ในเขตท้องที่

15. กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าพนักงานสำรวจตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

16. กฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน หากพบโรคติดต่อเกิดขึ้น หรือสงสัยว่ามีโรคติดต่อเกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้าน ต้องรีบแจ้งให้ทางราชการทราบ

17. กฎหมายว่าด้วยการกำจัดผักตบชวา กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่เรียกกรมราษฎรช่วยกันกำจัดผักตบชวาในหมู่บ้าน ตำบล ที่มีมากเกินไป

18. ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประณีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ ประณีประนอมข้อพิพาทระหว่างราษฎร ซึ่งอาจมอบหมายให้คณะกรรมการหมู่บ้านช่วยเหลือในการประณีประนอมข้อพิพาท ได้

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

### 2.2.1 การจัดระเบียบการปกครอง

โกวิทช์ พวงงาม (2542 : 10) ได้อธิบายหลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศหรือการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่นิยมใช้อยู่ในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐรวม (union state) มักใช้หลักสำคัญอยู่ 2 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครองและหลักการกระจายอำนาจปกครอง แต่สำหรับประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว (Unitary state) มักนิยมใช้หลัก การจัดระเบียบการปกครองประเทศออกเป็น 3 หลัก คือ 1) หลักการรวมอำนาจ (Centralization) 2) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และ 3) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

2.2.1.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง (โกวิทช์ พวงงาม 2542 : 10) หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่างๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ

ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 6) ได้อธิบายลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครองไว้ดังนี้



1) มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง โดยไม่ยอมปล่อยให้กำลังทหารและตำรวจส่วนหนึ่งส่วนใดเป็นอิสระหรือไม่ขึ้นต่อส่วนกลาง ทั้งนี้ เพื่อรวมกำลังบังคับต่างๆ ให้ขึ้นต่อส่วนกลาง เพื่อที่จะใช้กำลังบังคับใช้ได้โดยเด็ดขาดและทันท่วงทีในกรณีที่ต้องใช้กำลังบังคับ นับเป็นการให้อำนาจอย่างมากแก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางในการดำเนินการปกครองประเทศและยังเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยคำนึงถึงเสถียรภาพของประเทศเป็นสำคัญ

2) มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลาง หรือเป็นการมอบอำนาจสั่งการขั้นสุดท้ายในการอนุมัติ ระวังหรือแก้ไข ใต้ถอนการกระทำต่างๆ ไว้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง เช่น การบริหารการคลัง การป้องกันประเทศ การควบคุมการบริหารเป็นต้น กล่าวคือ ให้เจ้าหน้าที่ชั้นสูงของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นหัวหน้ากระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสูงสุดได้ทั่วประเทศ สำหรับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการนี้ย่อมมีอยู่ทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องฟังคำสั่งจากหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

3) มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป กล่าวคือ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่างๆ มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและขึ้นต่อกันตามลำดับบังคับบัญชา หมายความว่า ระดับชั้นแห่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่างๆ ให้ขึ้นตรงต่อลำดับชั้นสายการบังคับบัญชา กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงต้องมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งรองลงมาตามลำดับ ซึ่งต้องปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงกว่าโดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ และผู้มีอำนาจบังคับบัญชาก็ต้องรับผิดชอบในราชการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ปฏิบัติไปในคำสั่งหน้าที่ของตน

ข้อดีของหลักการรวมอำนาจปกครอง

1) การที่รัฐบาลมีอำนาจแผ่ขยายไปทั่วอาณาเขตทำให้เห็น โยบาย แผนหรือคำสั่งเกิดผลได้ทั่วประเทศอย่างทันที

2) ให้บริการและประโยชน์แก่ประชาชนโดยเสมอหน้าทั่วประเทศ มิได้ทำเพื่อท้องถิ่นใด โดยเฉพาะ

3) ทำให้เกิดการประหยัด เพราะสามารถหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ไปจุดต่างๆ ของประเทศไม่ต้องจัดซื้อจัดหาประจำทุกจุด

4) มีความเป็นเอกภาพในการปกครองและการบริหารงาน การปกครองในท้องที่เป็นไปในทางเดียวกัน

5) มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น ทำให้บริการสาธารณะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอและเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

ข้อเสียของหลักการรวมอำนาจปกครอง

1) ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ผลดีทุกท้องที่ในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่จึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน

2) การปฏิบัติงานมีความล่าช้า เพราะมีแบบแผนและขั้นตอนมากมายตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา

3) ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

4) ไม่อาจตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพราะความหลากหลายของความแตกต่างในแต่ละท้องถิ่น

2.2.1.2 หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (โกวิท พวงงาม 2542 : 11) หมายถึง หลักการที่การบริหารราชการส่วนกลาง ได้แบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคโดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มได้ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้

ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

1) เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลางไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน

2) เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน เพราะต้องผ่านระเบียบแบบแผนถึง 2 ระดับ คือระดับส่วนกลางและระดับส่วนภูมิภาค

3) ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่โตเกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ

4) ทำให้ทรัพยากรที่มีค่าบางอย่างในท้องถิ่นไม่เกิดประโยชน์ เช่น บุคลากร เจ้าหน้าที่ เพราะถูกส่งมาจากที่อื่น

5) บุคลากรเจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งเข้าไปปฏิบัติงานในท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่

2.2.1.3 หลักการกระจายอำนาจปกครอง (เสรี จำมัน 2551 : 18-19)

หลักการกระจายอำนาจการปกครอง เป็นหลักการปกครองอย่างมีเสรีภาพที่ราษฎรจะปกครองตนเองเป็นสาระสำคัญ ปล่อยให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอิสระตามสมควรที่จะดำเนินการปกครอง

ท้องถิ่น มีอำนาจที่จะกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั่นเอง แต่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของส่วนกลาง

ข้อดีของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

1) เป็นการตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่น ได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ได้ดีกว่า

2) เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

3) เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น ตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่น รู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

ข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

1) อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

2) ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชน ที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเอง

3) ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง

### 2.2.2 ความหมายของการกระจายอำนาจ

โดยมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำจำกัดความหรือความหมายของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

โกวิท พวงงาม (2542 : 13) ได้อธิบายว่าการกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ดังนั้นจะเห็นว่าการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

2. การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบาง

หน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุ กระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

ประธาน คณะทฤษฎีศึกษาการ (2525 : 20) สรุปความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้ 2 ความหมาย ดังนี้

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในท้องถิ่น และแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินการอย่างเหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น

ชเนศวร์ เจริญเมือง (2539 : 10) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจกรรมที่ท้องถิ่นต้องมีสิทธิจัดการดูแลมัก ได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษา และศิลปะ วัฒนธรรม การดูแลทรัพย์สินและการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดคือ การทหารและการต่างประเทศ

เซอร์เบิร์ต เอ. ไชมอน (Herbert A. Simon อ้างถึงใน จรัส สุวรรณมาลา 2538 : 34) ให้ความหมายของคำว่ากระจายอำนาจ หมายถึง สภาวะที่หน่วยงานหรือชุมชนระดับล่างสุดมีอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง การกระจายอำนาจเป็นสภาวะที่ตรงกันข้ามกับการรวมอำนาจ ซึ่งเป็นสภาวะที่หน่วยงานระดับบนสุดหรือองค์กรของรัฐบาลระดับสูงสุดเป็นผู้กำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในทุกเรื่อง

### 2.2.3 ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิจิต ซีเรวคิน (2525 : 12) ได้อธิบายหลักการกระจายอำนาจการปกครองว่ามีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. มีองค์กรนิติบุคคลเป็นเอกเทศ คือจะต้องมีองค์กรนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลส่วนกลางเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ซึ่งต้องมีงบประมาณของตนเองมีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง

2. องค์กรนั้นจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (Autonomy) เพราะหากไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลส่วนกลางซึ่งจะไม่ต่างจากราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย และในการแก้ไขปัญหาต่างๆ แต่มิใช่สถาบันที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามที่มิถุหมายกำหนดให้ และมีองค์กรที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของตน

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง ทั้งด้านการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และด้านการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น

การกระจายอำนาจที่สมบูรณ์ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ ดังต่อไปนี้ (วิลาวัณย์ หงส์นคร 2551 : 26-27)

1. สภาพของชุมชนที่เหมาะสม ชุมชนจำเป็นต้องมีความเข้มแข็ง มีความต้องการปกครองตนเอง มีศักยภาพทางการเงินการคลัง มีผู้นำที่เข้มแข็ง มีความสามัคคี มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม และมีวัฒนธรรมประชาธิปไตย

2. สภาพขององค์กรที่เหมาะสม องค์กรต้องมีการปรับตัวให้ทันกับสภาวะแวดล้อมตลอดเวลา ผู้บริหารในองค์กรจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจ (Discretion) หรืออำนาจของตนเองเพื่อประโยชน์ขององค์กร วัฒนธรรมขององค์กรต้องใช้วิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง และมีวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตยรวมทั้งศักยภาพของบุคคลในองค์กร ไม่ว่าจะเป็นความพร้อม ความกระตือรือร้น ความรับผิดชอบและความสามารถในการตัดสินใจ

3. ลักษณะกิจกรรมต้องพิจารณาตามขีดความสามารถขององค์กร

#### 2.2.4 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ธีรเวคิน (2525 : 3) กล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือระดับท้องถิ่น การปกครองตัวเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือรากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจในทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเอง ในลักษณะที่มี

ความอิสระพอสมควรซึ่งจะเกิดขึ้นได้ต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจไม่เพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ยังมีผลต่อการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศอีกด้วย

### 2.2.5 ข้อจำกัดของการกระจายอำนาจ

วิลาวัลย์ หงส์นคร (2551 : 27) อธิบายว่าข้อจำกัดทางสังคมที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่นมี 2 ประการ คือ

1. เมื่อประชาชนทุกคนอยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่น แต่ประชาชนส่วนใหญ่แทบไม่มีบทบาทใดๆ ในหน่วยงานเหล่านี้ หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมามีการครอบงำโดยข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยที่ไปทำงานในส่วนภูมิภาคและนักการเมืองท้องถิ่นไม่กี่คน อีกทั้งหน่วยราชการต่างๆ ไม่ได้รณรงค์ให้ประชาชนมีบทบาททางการเมืองในระดับท้องถิ่นนอกจากการไปลงคะแนน เพราะการส่งเสริมประชาชนให้มีบทบาทนอกเหนือจากการเลือกตั้งจะทำให้ประชาชนสนใจตรวจสอบพฤติกรรมของข้าราชการมากขึ้น เมื่อประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างจริงจัง ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นและระดับชาติจึงขาดความเข้มแข็ง

2. ระบบการบริหารและระบบการศึกษาไม่ฝึกหัดความคิดให้กับประชาชน ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ผลก็คือนักการเมืองจำนวนน้อยและข้าราชการเป็นผู้ผูกขาดการบริหารประเทศและสังคมในระดับต่างๆ การปกครองท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้การครอบงำของข้าราชการหรือนักการเมืองจำนวนน้อย ในหนึ่งศตวรรษที่ผ่านมาสังคมไทยขยายตัวเติบโตมีปัญหาลับซับซ้อนมากมายประชาชนและชุมชนเพิ่มขึ้น แทนที่ประชาชนจะมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมากขึ้นรัฐกลับสร้างหน่วยงานขยายระบบราชการมาโดยตลอด ขณะที่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นมีอัตราการเติบโตที่ช้ามาก ย่อมหมายความว่าโอกาสที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นจะได้ดูแลแก้ไขปัญหาของตนเองก็มีข้อจำกัดอย่างมาก

## 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาค (คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 2552 : 9-12)

### 2.3.1 ความหมายของราชการส่วนภูมิภาค

ราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง ราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการในเขตการปกครองของประเทศเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตการปกครองนั้นๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางซึ่งได้รับการแต่งตั้งออกไปประจำในพื้นที่การปกครองต่างๆ ในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ปฏิบัติราชการ โดยอยู่ใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ที่ได้แบ่งมอบอำนาจให้ไปดำเนินการแทน เนื่องจากราชการส่วนกลางมีงานกว้างขวาง การมี

สำนักงานกลางที่จัดตั้งเป็น กระทรวง ทบวง กรม อำนาจการอยู่ที่เมืองหลวงแห่งเดียวไม่อาจอำนาจประโยชน์ให้ประชาชนได้ทั่วถึง จึงต้องแยกสาขาออกไปปฏิบัติราชการอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ

### 2.3.2 ลักษณะสำคัญของราชการส่วนภูมิภาค

โดยทั่วไปแล้ว ราชการส่วนภูมิภาคมีลักษณะสำคัญที่พอสรุปได้ ดังนี้

1. ราชการส่วนภูมิภาค เป็นการแบ่งอำนาจการปกครองจากส่วนกลางให้แก่ผู้แทนราชการบริหารส่วนกลางซึ่งประจำอยู่ในส่วนในส่วนภูมิภาค โดยมีใช้เป็นการกระจายอำนาจการปกครอง

2. เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง โดยเฉพาะเรื่องการแต่งตั้ง ถอดถอน มีวินัยเป็นเครื่องบังคับ และมีอำนาจบังคับบัญชาที่มีความรับผิดชอบในราชการที่ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติไปตามคำสั่งของตนทุกประการ

3. ราชการส่วนภูมิภาค ได้รับมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเฉพาะบางเรื่อง บางประการเท่านั้น ราชการส่วนกลางมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำวินิจฉัยสั่งการของส่วนภูมิภาคได้ ฉะนั้นผู้มีอำนาจสั่งการขั้นสุดท้ายก็คือราชการส่วนกลาง

### 2.3.3 ราชการส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.

2534

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ โดยไม่ได้รวม กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านไว้ด้วยแต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้การจัดการปกครองของอำเภอ นอกจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แล้ว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457

จังหวัด มาจากการรวมท้องที่หลายๆ อำเภอ ตั้งขึ้นเป็นจังหวัด แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดเป็นการแน่นอนว่าจะต้องมีจำนวนกี่อำเภอ ดังนั้น จังหวัดหนึ่งๆ จะมีจำนวนอำเภอน้อยเท่าใดขึ้นอยู่กับลักษณะภูมิศาสตร์ ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และความจำเป็นทางการปกครอง ในปัจจุบันจังหวัดที่ประกอบขึ้นจากอำเภอจำนวนน้อยที่สุดคือ 3 อำเภอ มีอยู่ 3 จังหวัด ได้แก่ ภูเก็ต สมุทรสงคราม และสมุทรสาคร การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้มีสิทธิ อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบตามกฎหมาย และสามารถทำนิติกรรม หรือดำเนินคดีในศาลได้ในนามของจังหวัด

การจัดระเบียบบริหารของจังหวัด ในจังหวัดหนึ่งๆ จะมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงาน ดังนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด
2. รองผู้ว่าราชการจังหวัด
3. ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด (ยังไม่มีแต่งตั้ง)
4. ปลัดจังหวัด
5. หัวหน้าสำนักงานจังหวัด
6. หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด
7. คณะกรรมการจังหวัด

คณะกรรมการจังหวัด เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินของจังหวัด และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการจังหวัด ประกอบด้วย

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด
2. รองผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย
3. ปลัดจังหวัด
4. อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าทำการอัยการจังหวัด
5. ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด
6. หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวง ทบวงต่างๆ กระทรวงหรือทบวงละ

1 คน ยกเว้นกระทรวงมหาดไทย

7. หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ

กรณีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดตามข้อ 6 ถ้ากระทรวงหรือทบวงมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกรมต่างๆ ในกระทรวงส่งมาประจำอยู่ในจังหวัดมากกว่า 1 คน ให้ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวงกำหนดให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดหนึ่งคน เป็นผู้แทนของ กระทรวง หรือทบวง ในคณะกรรมการจังหวัด

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจะแต่งตั้งให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นกรรมการจังหวัดเพิ่มขึ้นเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งก็ได้

การแบ่งส่วนราชการของจังหวัด แบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ ดังนี้



1. สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัด มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

2. ส่วนราชการประจำจังหวัด คือ ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

อำเภอ เป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด ประกอบขึ้นจากหลายตำบลรวมกันขึ้นเป็นอำเภอและไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การจัดตั้งอำเภอกระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา การจัดตั้งอำเภอนอกจากต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แล้ว ยังต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ด้วย

การจัดระเบียบการปกครองของอำเภอ ในอำเภอหนึ่งๆ มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงาน ดังนี้

1. นายอำเภอ
2. ปลัดอำเภอ
3. หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

การแบ่งส่วนราชการของอำเภอ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้นๆ โดยมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ สำนักงานอำเภอตั้งขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางในการบริหารราชการของอำเภอ ทำนองเดียวกับสำนักงานจังหวัดในระดับจังหวัด

2. ส่วนราชการประจำอำเภอ เป็นไปตามที่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ได้จัดตั้งขึ้นในอำเภอนั้น โดยมีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในส่วนราชการนั้นๆ และมีหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้นๆ ส่วนราชการประจำอำเภอหลักๆ ที่สำคัญ เช่น ที่ทำการปกครองอำเภอ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ เป็นต้น

**2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องที่** (คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 2552 : 30-37)

#### 2.4.1 ความเป็นมาของการปกครองท้องที่

การปกครองท้องที่ เริ่มต้นมาจากรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชการที่ 5 ซึ่งทรงมีพระราชดำริให้มีการฟื้นฟูการปกครองระดับหมู่บ้านขึ้นใหม่เพราะทรงเล็งเห็นว่า การปกครองในระดับนี้จำเป็นและสำคัญยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากเป็นหน่วย การปกครองที่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด โดยได้ทรงให้มีการทดลองจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน ขึ้นที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อ ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) โดยให้ราษฎร เลือกกันเองเป็นผู้ใหญ่บ้านแทนการแต่งตั้งโดยเจ้าเมืองดังแต่ก่อน นับตั้งแต่นั้นมาจึงได้มีการจัด ระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน และหัวเมืองต่างๆ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ ร.ศ. 116 ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ขึ้นใช้บังคับแทนและใช้มาจนปัจจุบัน

#### 2.4.2 การจัดการปกครองท้องที่

การจัดการปกครองท้องที่ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ประกอบด้วย หมู่บ้าน ตำบล กิ่งอำเภอ และอำเภอ

หมู่บ้าน การจัดตั้งหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มี 2 ประเภท คือ

1) หมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ จัดตั้งขึ้นโดยทำเป็นประกาศจังหวัดภายใต้ หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2539 ดังนี้

หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มี 2 ประการ

1. ถ้าเป็นที่คนอยู่รวมกันมากถึงจำนวนบ้านน้อย ให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญ ประมาณราว 200 คน เป็นหมู่บ้านหนึ่ง

2. ถ้าเป็นที่ผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกันถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้ามีจำนวนบ้าน ไม่ต่ำกว่า 5 บ้านแล้ว จะจัดตั้งเป็นหมู่บ้านหนึ่งก็ได้

หลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2539

1. กรณีเป็นชุมชนหนาแน่น

1.1 เป็นชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 1,200 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 240 บ้าน

1.2 เมื่อแยกหมู่บ้านใหม่แล้ว หมู่บ้านใหม่จะต้องมีราษฎรไม่น้อยกว่า 600 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 120 บ้าน

1.3 ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

## 2. กรณีเป็นชุมชนห่างไกล

2.1 เป็นชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 600 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 120 บ้าน

2.2 เมื่อแยกหมู่บ้านใหม่แล้ว หมู่บ้านใหม่จะต้องมีราษฎรไม่น้อยกว่า 200 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 40 บ้าน

2.3 ชุมชนใหม่ต้องห่างจากชุมชนเดิมไม่น้อยกว่า 6 กิโลเมตร

2.4 ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

2) หมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราว เป็นหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นในกรณีที่ท้องที่อำเภอใดมีราษฎรไปชุมนุมกันเพื่อประกอบอาชีพเพียงในบางฤดู และจำนวนราษฎรซึ่งไปรวมตัวกันมีมากพอสมควรจะจัดตั้งเป็นหมู่บ้านตามเกณฑ์การตั้งหมู่บ้านปกติได้ ให้จัดตั้งเป็นหมู่บ้านชั่วคราวได้ เพื่อความสะดวกแก่การปกครอง และให้นายอำเภอประชุมราษฎรในหมู่บ้านนั้นๆ เพื่อเลือก “ว่าที่ผู้ใหญ่บ้าน” และมีอำนาจหน้าที่เหมือนผู้ใหญ่บ้านปกติ

การบริหารงานของหมู่บ้านมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

1. ผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่ปกครองราษฎรในเขตหมู่บ้าน โดยผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกของราษฎรในหมู่บ้าน

2. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

2.1 ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง มีหมู่บ้านละ 2 คน ยกเว้นหมู่บ้านใดมีความจำเป็นต้องมีมากกว่า 2 คนต้องขออนุมัติกระทรวงมหาดไทยเป็นกรณีพิเศษ

2.2 ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ หมู่บ้านใดจะมีต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้าน ส่วนการเข้าสู่อำนาจของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านมาจากผู้ใหญ่บ้านและกำนันท้องที่ร่วมกันพิจารณาคัดเลือก แล้วรายงานไปยังนายอำเภอเพื่อออกหนังสือแต่งตั้ง

## 3. คณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วย

1. ผู้ใหญ่บ้าน เป็นประธานคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง

2. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

3. สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้านเป็น  
กรรมการโดยตำแหน่ง

4. ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

5. กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2-10 คน โดยการเลือกของราษฎรใน  
หมู่บ้าน (วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี)

หน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน

1. ช่วยเหลือแนะนำให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของ  
ผู้ใหญ่บ้านและปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือที่นายอำเภอ  
มอบหมายหรือผู้ใหญ่บ้านร้องขอ

2. เป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการบูรณาการการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และ  
บริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่น

คณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วยคณะทำงานฝ่ายต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ  
กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุม  
ของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 ดังนี้

1. คณะทำงานด้านอำนวยการ

2. คณะทำงานด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย

3. คณะทำงานแผนพัฒนาหมู่บ้าน

4. คณะทำงานด้านส่งเสริมเศรษฐกิจ

5. คณะทำงานด้านสังคมสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข

6. คณะทำงานด้านอื่นๆ ที่คณะกรรมการหมู่บ้านเสนอและนายอำเภอเห็นชอบ

คณะกรรมการหมู่บ้านมีที่ปรึกษา ประกอบด้วย

1. ปลัดอำเภอประจำตำบล

2. กำนัน นายกเทศมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

3. นายอำเภออาจแต่งตั้งข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลหรือหมู่บ้านนั้น หรือบุคคลอื่น

ใดที่คณะกรรมการหมู่บ้านเห็นสมควรเพิ่มเติมได้

ตำบล เป็นหน่วยการปกครองท้องที่รองลงมาจากอำเภอ การจัดการปกครองตำบล  
เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งกำหนดให้ตำบลประกอบด้วย  
หลายๆ หมู่บ้านรวมกัน

หลักเกณฑ์การจัดตั้งตำบล ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

1. ตำบลหนึ่งประกอบด้วยหลายหมู่บ้านรวมกัน ราว 20 หมู่บ้าน

2. ให้ทำเครื่องหมายเขตตำบลไว้ให้ชัดเจนโดยถือตามแนวลำห้วย ลำคลอง บึง บาง หรือสิ่งอื่นใดเป็นสำคัญ เช่น ภูเขา

3. ถ้าไม่มีแนวเขตธรรมชาติตามข้อ 2 ให้จัดทำหลักปักหมุดเขตไว้ทุกด้านเป็นสำคัญ หลักเกณฑ์การจัดตั้งตำบล ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2539

1. กรณีเป็นชุมชนหนาแน่น

1.1 เป็นชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 4,800 คน

1.2 มีหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 8 หมู่บ้าน

1.3 ได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่

ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

2. กรณีเป็นชุมชนห่างไกล

2.1 เป็นชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 3,600 คน

2.2 มีหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 6 หมู่บ้าน

2.3 ชุมชนใหม่ห่างจากชุมชนเดิมไม่น้อยกว่า 6 กิโลเมตร

2.4 ได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ

ที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

การจัดระเบียบปกครองตำบล ในระดับตำบลมีพนักงานปกครองตำบล คือ กำนัน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน

กำนัน เป็นผู้ปกครองและรับผิดชอบในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนทุกหมู่บ้านทั่วทั้งตำบลนั้น โดยให้นายอำเภอเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลเพื่อปรึกษาหารือคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งเป็นกำนัน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคัดเลือกกำนัน พ.ศ. 2551 และกำนันได้รับเงินเดือนเป็นรายเดือนซึ่งไม่ใช่เงินเดือน เพราะกำนันไม่ได้มีฐานะเป็นข้าราชการแต่เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง

แพทย์ประจำตำบล การเข้าสู่ตำแหน่งของแพทย์ประจำตำบล มาจากการที่กำนันและผู้ใหญ่บ้านในตำบลประชุมกันคัดเลือกแล้วเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง โดยผู้มีคุณสมบัติเป็นแพทย์ประจำตำบล คือ เป็นผู้มีสัญชาติไทยและมีความรู้ในวิชาแพทย์แผนปัจจุบัน หรือแผนโบราณ ตลอดจนมีถิ่นที่อยู่ในตำบลนั้น เว้นแต่ผู้ที่เป็นแพทย์ประจำตำบลใกล้เคียงกันจะขอมกระทำการรวมสองตำบลและต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด แพทย์ประจำตำบลมีหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือกำนันและผู้ใหญ่บ้าน คัดอ่านและจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล ป้องกันและตรวจตราความเจ็บไข้ได้ป่วยที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรในตำบลนั้นและตำบลใกล้เคียง ตลอดจน จนรายงานโรคระบาดร้ายแรงแก่กำนันและนายอำเภอท้องที่

สารวัตรกำนัน ในแต่ละตำบลจะมีสารวัตรกำนัน 2 คน ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือกำนัน ผู้ที่จะเป็นสารวัตรกำนันนั้นแล้วแต่กำนันจะร้องขอให้ผู้ใดเป็น แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด และกำนันมีอำนาจเปลี่ยนแปลงสารวัตรกำนันได้

## 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 2552 : 13-24)

### 2.5.1 หลักการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หากประเทศใดมีการปกครองท้องถิ่นอย่างมั่นคงแล้วย่อมจะทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศนั้นมั่นคงด้วย เพราะการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อประโยชน์โดยรวมของท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเปรียบเสมือนสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยในทางปฏิบัติ ให้ประชาชนมีประสบการณ์ความรู้และความเข้าใจกลไกในการบริหารงานของตนเองในระดับพื้นฐาน เพื่อให้พร้อมที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองระดับชาติซึ่งมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากกว่าในโอกาสต่อไป

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล
4. ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด (ปัจจุบันมี 3 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล)

อย่างไรก็ตามนับแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา เนื่องจากได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ซึ่งให้ยกเลิกการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาล และยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลทุกแห่ง ดังนั้นแม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จะกำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นออกเป็น 4 ประเภท แต่ในข้อเท็จจริงการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันจะประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล เท่านั้น

### 2.5.2 เทศบาล

การจัดตั้ง เปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล หรือยุบเลิกเทศบาล ต้องทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาล มีดังนี้

1.เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งไว้ ดังนี้

- 1) มีรายได้จริง ไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่แล้วมาตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป
- 2) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

2.เทศบาลเมือง การจัดตั้งกฎหมายกำหนดไว้ 2 ลักษณะคือ

- 1) ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด
- 2) ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คน ขึ้นไป และมีรายได้พอสมควรที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

3.เทศบาลนคร ได้แก่ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป และมีรายได้พอสมควรที่จะปฏิบัติหน้าที่

เทศบาลมีรูปแบบและการบริหารงาน โดยเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี

สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ได้แก่ เทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 12 คน เทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 18 คน และเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 24 คน สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

นายกเทศมนตรี มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนซึ่งนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งไม่ใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการได้ ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด คือ เทศบาลตำบลมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมืองมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน และ เทศบาลนครมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน โดยนายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

การบริหารงานของเทศบาล มีนายกเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของเทศบาล

การแบ่งส่วนราชการของเทศบาล ประกอบด้วย

1. สำนักปลัด
2. ส่วนราชการอื่นตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของ

กระทรวงมหาดไทย

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักปลัดเทศบาลและส่วนราชการอื่น ให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย โดยให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างของเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาล

หน้าที่ของเทศบาล มี 2 ประเภท คือ หน้าที่ที่ต้องทำ และ หน้าที่ที่อาจจัดทำได้ในเขตเทศบาล ซึ่งหน้าที่ของเทศบาลมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังนี้

เทศบาลตำบล มีหน้าที่ ดังนี้

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการ

กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

เทศบาลเมือง มีหน้าที่ เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลข้อ 1-9 และมีหน้าที่เพิ่มเติม ดังนี้

1. ให้มีน้ำสะอาดหรือน้ำประปา
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
5. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
6. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
7. ให้มีการดำเนินการโรงรับจำนำ หรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น



เทศบาลนคร มีหน้าที่ เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลตามข้อ 1-9 และเทศบาลเมืองตามข้อ 1-7 และให้มีหน้าที่เพิ่มเติม ดังนี้

1. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
2. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
3. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
4. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
5. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
6. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
7. การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

### 2.5.3 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่ เขตจังหวัด รูปแบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย

#### 1. สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ถือเอาเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกินห้าแสนคน ให้มีการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้สี่สิบสี่คน จังหวัดใดมีราษฎรเกินห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้สามสิบคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งล้านคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านห้าแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้สามสิบหกคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งล้านห้าแสนคนแต่ไม่เกินสองล้านคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้สี่สิบสองคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินสองล้านคนขึ้นไป ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้สี่สิบแปดคน

อำเภอหนึ่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้หนึ่งคน และเมื่อรวมจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากแต่ละอำเภอแล้ว จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่ครบตามจำนวนที่กำหนด ให้ดำเนินการเอาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่ครบตามจำนวนที่กำหนด ให้ดำเนินการเอาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่ครบตามจำนวนที่กำหนด ให้ดำเนินการเอาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่ครบตามจำนวนที่กำหนด ให้ดำเนินการเอาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่ครบตามจำนวนที่กำหนด

บริหารส่วนจังหวัดซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะพึงมีได้ หากด้วยจำนวนราษฎรทั้งจังหวัดได้ ผลลัพธ์เท่าใดให้ถือเป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้น โดยอำเภอใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุดให้อำเภอนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน แล้วให้เอาผลลัพธ์ดังกล่าวหักออกจากจำนวนราษฎรของอำเภอนั้น เหลือเท่าใด ให้ถือเป็นจำนวนราษฎรของอำเภอนั้น ในการพิจารณาเพิ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ยังขาดจำนวนอยู่ และให้ทำอย่างนี้ต่อไปจนได้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดครบ จำนวน

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วัน เลือกลง และให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็น ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่ง และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สองคน

## 2. นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด

นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อยู่ใน ตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

## 3. รองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด

รองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ที่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้ง ให้ช่วยเหลือในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีหน้าที่ช่วยเหลือการ บริหารงานตามที่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย การแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดสามารถแต่งตั้งได้ตามเกณฑ์ต่อไปนี้

- 1) ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สี่ สิบแปดคน ให้แต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกินสี่คน
- 2) ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสาม สิบหกคนให้แต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกินสามคน
- 3) ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยี่สิบ สี่คนหรือสามสิบคนให้แต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกินสองคน

นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจแต่งตั้งเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วน จังหวัดและที่ปรึกษานายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน จังหวัดได้ จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างขององค์

การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดรองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย

#### อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

##### 1. การดำเนินการภายในเขตพื้นที่

- 1.1 ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- 1.2 จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- 1.3 สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 1.4 ประสานและให้ความร่วมมือ ในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- 1.5 แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- 1.6 อำนาจหน้าที่ของจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะในเขตสภาพตำบล
- 1.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 1.8 บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 1.9 จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- 1.10 จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

##### 2. การดำเนินกิจการนอกเขตพื้นที่

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

### 3. การดำเนินกิจการแทนราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

อำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการบริหารส่วนกลาง หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

#### 4. การให้บริการแก่หน่วยงานอื่นๆ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยเรียกค่าบริการได้โดยตราเป็นข้อบัญญัติ

#### 5. การให้ส่วนราชการหรือเอกชนกระทำการแทน

5.1 กิจการใดเป็นกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงจัดทำตามอำนาจหน้าที่ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่จัดทำ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้ ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการนั้นได้ โดยให้คิดค่าใช้จ่ายและค่าภาระต่างๆ ตามความเป็นจริงได้ตามอัตราและระยะเวลาที่เหมาะสม

5.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจ หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่ เกี่ยวข้อง แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

### 2.5.4 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งขึ้นจากการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุด หนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา 3 ปีซ้อนหลัง เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้ที่ กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด โดยการจัดตั้งทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และ องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล

#### อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

##### 1. หน้าที่ต้องทำตามกฎหมาย

1.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

1.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง กำจัด

มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

1.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

1.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

1.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

1.7 คู่ມครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

1.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

2. หน้าที่ซึ่งอาจทำได้ตามกฎหมาย

2.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

2.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

2.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

2.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวน

สาธารณะ

2.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

2.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน

2.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

2.8 การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

2.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

2.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

2.12 การท่องเที่ยว

2.13 การผังเมือง

รูปแบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องมีอย่างน้อยที่สุด 6 คน ตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

จำนวนหมู่บ้านในเขต อบต.	จำนวนสมาชิกสภา อบต.
1 หมู่บ้าน	6 คน
2 หมู่บ้าน	หมู่บ้านละ 3 คน
ตั้งแต่ 3 หมู่บ้านขึ้นไป	หมู่บ้านละ 2 คน

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การ

บริหารส่วนตำบล และให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2) นายกององค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นายกององค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบลได้ 1 คน ทั้งนี้ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลจะดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันมิได้

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีโครงสร้างการบริหาร ดังนี้

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้น

นอกจากนี้เพื่อประโยชน์แก่กิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจร้องขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

1. นายอำเภอ มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยนายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

2. หากมีเหตุเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประโยชน์ของประเทศส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้

3. หากนายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ

## 2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

### 2.6.1 ความหมายของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง หมายถึง “รูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้แก่สามัญชนโดยทั่วไปและการมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมต่างๆ ไปในกิจการสาธารณะของการเลือกตั้งครั้งนี้ได้กลายเป็นสัญลักษณ์อย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นพลเมือง” (David Butler et al. 1981 : 216)

การเลือกตั้งในความหมายของกฎหมายมหาชน หมายถึง การที่ชาติซึ่งหมายถึงส่วนรวมของพลเมืองที่มีสิทธิในการเลือกตั้งตามกฎหมาย มอบหมายให้ตัวแทน (ผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง) ไปร่วมกันทำหน้าที่แทนตน โดยการไปพิจารณาออกกฎหมาย และควบคุมดูแลการปกครองบริหารประเทศแทนตน

### 2.6.2 การเลือกตั้งกับการเป็นประชาธิปไตย (อุบล เก่งการกิจ 2547 : 30-31)

มักมีผู้เข้าใจว่าการเลือกตั้งคือเครื่องหมายของประชาธิปไตย สังคมใดไม่มีการเลือกตั้งก็เท่ากับ ไม่มีความเป็นประชาธิปไตย แท้ที่จริงความเป็นประชาธิปไตยของสังคมใดสังคมหนึ่งอาจไม่จำเป็นจะต้องมีการเลือกตั้งก็ได้ การปกครองในสมัยกรีกโบราณ หรือหมู่บ้านเล็กๆ (Canton) บางแห่งของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ปัจจุบันแม้ไม่มีการเลือกตั้ง แต่ก็มีประชาธิปไตยเกิดขึ้น โดยที่เมื่อมีปัญหาใดๆ เกี่ยวกับการปกครองที่จะต้องตัดสินใจพลเมืองก็จะมาประชุมหารือกันและตัดสินใจร่วมกันเป็นกรณีไป ซึ่งเรียกการปกครองแบบนี้ว่าประชาธิปไตยทางตรง

อย่างไรก็ดีเมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้น การใช้ประชาธิปไตยทางตรงย่อมเป็นไปได้ยากหนทางเดียวที่จะทำให้สังคมยังสามารถให้โอกาสแก่สมาชิก ในการมีส่วนร่วมตัดสินใจได้ก็ต้องให้มีตัวแทน นั่นคือจะต้องให้มีการเลือกตั้งเกิดขึ้นหรือที่เรียกว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทน ดังนั้นการเลือกตั้งจึงกลายเป็นสถาบันการเมือง ที่สำคัญประการหนึ่งในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน เช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง หรือ สื่อมวลชน หน้าที่ (Function) ของการเลือกตั้งคือให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้แสดงออกถึงเจตนารมณ์ ที่จะมอบหมายความไว้วางใจให้กับบุคคลอื่นเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ซึ่งเป็นของบุคคลแต่ละคนแทน

ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่า ผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้เป็นตัวแทนใช้อำนาจอธิปไตยนั้น ทำหน้าที่ “เป็นตัวแทน” (Represent) ได้จริงหรือไม่ ถ้าได้เป็น ได้ดีเพียงไร ระยะเวลาที่จะอยู่ในอำนาจควรยาวนานเท่าใด จะมีระบบใดที่จะคัดเลือกให้ได้บุคคลที่สามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนได้ดีที่สุด นอกจากนี้ยังมีคำถามอีกว่า การเป็นตัวแทนนั้นควรจะเป็นระดับใด เป็นตัวแทนของบุคคลแต่ละคนหรือของชุมชน หมู่บ้าน จังหวัด ภาค หรือของประเทศ วิธีการหาคะแนนเสียงของผู้เสนอตัวให้ประชาชนคัดเลือกเป็นตัวแทนควรมีลักษณะอย่างไร ผู้เสนอตัวให้

ประชาชนเลือกหรือผู้ที่มีสิทธิออกเสียงควรมีคุณสมบัติประการใดบ้าง ประเด็นปัญหาเหล่านี้ยังคงเป็นเรื่องที่ยังต้องถกเถียงหาคำตอบต่อไปกันอีกนาน ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยระบบตัวแทนมาช้านานอย่างอังกฤษ และสหรัฐอเมริกาหรือประเทศที่ประชาธิปไตยเกิดใหม่ เช่น ประเทศไทย

### 2.6.3 หลักเกณฑ์การเลือกตั้ง (รุจิภา เอิ้งไพฑูย์ 2543 : 7-11 )

หลักเกณฑ์ขั้นมูลฐานของการเลือกตั้งที่กล่าวไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ข้อ 21 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลของประเทศตน จะเป็นโดยตรงหรือผ่านทางผู้แทนซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยอิสระ
2. ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนโดยเสมอภาค
3. เจตจำนงของประชาชนจะต้องเป็นมูลฐานแห่งอำนาจรัฐบาล เจตจำนงนี้จะต้องแสดง ออกทางการเลือกตั้งตามกำหนดเวลาและอย่างแท้จริง ซึ่งอาศัยการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาค และการลงคะแนนลับหรือวิธีการลงคะแนนโดยอิสระทำนองเดียวกัน

จะเห็นได้ว่าปฏิญญานี้ได้วางหลักประชาธิปไตยโดยตรงหรือผ่านทางผู้แทน ไว้ชัดเจน ในกรณีที่ใช้หลักประชาธิปไตยผ่านทางผู้แทน ก็ได้กำหนดให้การเลือกตั้งต้องประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1. หลักอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Freedom of Election) หมายถึง การให้ความเป็นอิสระต่อการออกเสียงเลือกตั้ง โดยมีให้มีการขู่มขู่บังคับให้การเลือกตั้งถูกบิดเบือนไปจากเจตจำนงอันแท้จริง
2. หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา (Periodic Election) หมายถึง ต้องมีการกำหนดระยะเวลาไว้แน่นอนสำหรับการเลือกตั้งใหม่แต่ละครั้ง เช่น กำหนดให้มีการเลือกตั้งโดยปกติทุก 4 ปี เป็นต้น
3. หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (Genuine Election) หมายถึง รัฐต้องจัดให้มีการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่เป็นการเลือกตั้งที่หลอกลวงประชาชน โดยรัฐต้องควบคุมดูแลให้การเลือกตั้งดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย จัดให้ประชาชนมีการเลือกตั้งด้วยตนเองมากที่สุดและให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมโดยศาลเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีให้
4. หลักการออกเสียงโดยทั่วถึง (Universal Suffrage) หมายความว่า การเลือกตั้งต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงเลือกตั้งโดยทั่วถึงทุกหมู่เหล่า เว้นแต่กรณีมีข้อจำกัดซึ่งเป็นที่รับรองกันทั่วไป เช่น ความสามารถของจิต ผู้ต้องโทษจำคุก และสิทธิของผู้เป็นพลเมือง เป็นต้น



5. หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal Suffrage) หมายความว่าคนหนึ่งมีคะแนนเสียงเพียงเสียงเดียว และคะแนนเสียงทุกเสียงย่อมมีน้ำหนักเท่ากัน (One Man One Vote)

6. หลักการลงคะแนนเสียงลับ (Secret Vote) หมายความว่า การลงคะแนนเสียงนั้น ไม่มีผู้ใดทราบว่าได้มีการลงคะแนนเสียงให้แก่ใครนอกจากตัวผู้ลงคะแนนเอง ทำให้สามารถลงคะแนนเสียงได้โดยไม่ต้องเกรงกลัวต่ออิทธิพลใดๆ ทั้งสิ้น

7. หลักการลงคะแนนเสียงอิสระอย่างอื่น (Free Voting Procedure) หมายความว่าถ้าไม่ลงคะแนนเสียงลับดังกล่าวแล้ว ก็ต้องใช้วิธีการลงคะแนนเสียงอิสระอย่างอื่นๆ นอกจากนั้น จะต้องควบคุมและดูแลไม่ให้มีการใช้อิทธิพลข่มขู่ให้ลงคะแนนให้

หลักเกณฑ์การเลือกตั้งอื่นนอกจากหลักเกณฑ์ขั้นมูลฐานของการเลือกตั้งที่กล่าวไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เช่น

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้ง (Electoral Process)

โดยทั่วไปการดำเนินการเลือกตั้ง ตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นจนถึงขั้นการประกาศรายชื่อผู้ที่จะชนะการเลือกตั้ง มีกระบวนการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งอยู่ 6 ประเด็น ได้แก่ 1) การแบ่งประเภทการเลือกตั้ง 2) วิธีการนับคะแนนเสียง 3) วิธีการกำหนดเขตเลือกตั้ง 4) การบริหารการเลือกตั้ง 5) พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง และ 6) การใช้สิทธิออกเสียงของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงตั้ง

1. ประเภทของการเลือกตั้ง ถ้าในความหมายที่ว่า การเลือกตั้งคือการเลือกตัวแทนคนใดคนหนึ่งเข้าไปทำหน้าที่แทนผู้เลือกตั้งแล้ว การเลือกตั้งสามารถแบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1.1 การเลือกตั้งทางตรง (Direct Election) เป็นการให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนในการเลือกตั้งแทนโดยตรง

1.2 การเลือกตั้งทางอ้อม (Indirect Election) เป็นกรณีที่บุคคลหรือสภามาเป็นกลางระหว่างราษฎรกับผู้แทน โดยราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งบุคคลหรือสภาเสียขั้นหนึ่งก่อน แล้วบุคคลหรือสภาดังกล่าวจึงจะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรแทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง เช่น ระบบคณะผู้เลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา (Electoral College) เป็นต้น หรือกรณีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกของประเทศไทย ใน พ.ศ. 2476 ได้กำหนดให้ประชาชนในแต่ละหมู่บ้านเลือกผู้แทนในตำบลก่อน แล้วผู้แทนตำบลจะเป็นผู้ทำหน้าที่เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ต่อไป

2. วิธีการคิดคะแนนเสียง (Electoral System) การคิดคะแนนเสียงมีความเกี่ยวข้องกับความจริงและความยุติธรรมของการเลือกตั้ง ประเทศต่างๆ จึงพยายามที่จะคิดค้นวิธีการคิดคะแนนเสียงให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคมของประเทศตน การคิดคะแนน

เสียงอาจทำได้ 2 วิธี คือ การคิดคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมากและการคิดคะแนนเสียงแบบสัดส่วน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 กลุ่มที่ยึดหลักการเสียงข้างมาก (Majoritarian) หมายถึง การคิดคะแนนเสียงที่ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดตามจำนวนผู้แทนราษฎรที่พึงมีในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง (First Past the Post) การคิดคะแนนเสียงแบบนี้มีอยู่ 3 วิธีที่สำคัญ คือ

- ระบบเสียงข้างมากรอบเดียว (Simple Majority)
- แบบเสียงข้างมากสองรอบ (Absolute Majority)
- แบบเสียงข้างมากแบบผสม (Alternative or Preferential)

2.2 การคิดคะแนนเสียงแบบสัดส่วน (Proportional Representation) เป็นหลักของการคิดคะแนนเสียงเพื่อให้เกิดความยุติธรรมต่อทุกกลุ่มการเมือง ที่ส่งผู้สมัครเข้าแข่งขัน กล่าวคือคะแนนเสียงที่ทุกพรรคได้รับ จะนำมาคิดรวมแล้วจัดสรรที่นั่งในรัฐสภาให้ตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่พรรคต่างๆ ได้รับ วิธีคิดคะแนนเสียงแบบสัดส่วนนี้แบ่งออกได้เป็น 2 ระบบใหญ่ๆ คือ

- (1) ระบบที่ไม่มีบัญชีรายชื่อพรรค (No Party List)
- (2) ระบบที่มีบัญชีรายชื่อพรรค (Party List)

วัตถุประสงค์ของการคิดคะแนนแบบสัดส่วนก็คือ เพื่อให้เกิดความสมดุลหรือการได้สัดส่วนกันระหว่างคะแนนเสียงที่ได้รับกับจำนวนผู้แทนที่จะพึงมีได้ การคิดคะแนนเสียงแบบนี้เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ระบบบัญชีรายชื่อ” (List System) มีหลักการที่สำคัญคือเขตเลือกตั้งจะต้องใหญ่กว่าเขตเลือกตั้งตามการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก ทั้งนี้เพราะถ้ามีสมาชิกมากเท่าใดก็แสดงสัดส่วนของความคิดเห็น ได้มากเท่านั้น

3. วิธีการกำหนดเขตเลือกตั้ง หลักเกณฑ์ในการกำหนดเขตเลือกตั้ง (Delineation of Constituencies) จะต้องคำนึงถึงเหตุผล 3 ประการ คือ

ประการแรก คำนึงถึงจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยแบ่งให้เท่ากันหรือใกล้เคียงกันมากที่สุดในแต่ละเขตเลือกตั้ง เพื่อที่จะให้ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งแต่ละคนเป็นตัวแทนของประชาชนในจำนวนเท่ากันหรือใกล้เคียงกันมากที่สุด

ประการที่สอง คำนึงถึงเขตพื้นที่ที่กำหนดโดยธรรมชาติหรือเหตุผลในทางภูมิศาสตร์ เขตการปกครอง หรือการแบ่งเขตทางการเมืองในแต่ละประเทศ

ประการที่สาม ควรพิจารณาทบทวนการกำหนดเขตเลือกตั้งอยู่เสมอเพื่อให้สอดคล้องกับการโยกย้ายถิ่นฐานของประชาชน และเพื่อความถูกต้องของจำนวนประชาชนในเวลาที่มีการเลือกตั้ง โดยควรมีการพิจารณากำหนดเขตเลือกตั้งใหม่ทุกครั้ง ที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไป

โดยทั่วไป การกำหนดเขตเลือกตั้งแบ่งออกเป็น 3 แบบ คือ

1. แบบถือตามเขตการปกครองท้องที่หรือเขตการปกครองส่วนภูมิภาค โดยถือหลักความสะดวกและถูกต้องแน่นอนในเรื่องเขตเลือกตั้ง ซึ่งโดยปกติได้มีการแบ่งเขตใหญ่ๆ เป็นมณฑล ภาควิชา จังหวัด หรือเมืองต่างๆ ไว้แล้ว

2. แบบถือตามเขตชุมชน โดยมีหลักการว่าจะกำหนดเขตเลือกตั้งเป็นเขตไม่กว้างใหญ่นัก เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งกับประชาชนได้รู้จักกันให้ประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้ง มีสิทธิเลือกตั้งอย่างเสมอภาคกัน โดยกำหนดเอาเขตชุมชนที่อยู่เป็นเกณฑ์ที่จะมีผู้แทนราษฎรได้หนึ่งคนเป็นหลัก เขตชุมชนอาจจะถือตามเขตการปกครองท้องที่ได้ เช่น เขตอำเภอ เขตแขวง เป็นต้น หรือถือเอาตามเขตการปกครองท้องที่ก็ได้ เช่น เขตเทศบาล เป็นต้น

3. แบบถือตามเกณฑ์จำนวนประชากร การกำหนดเขตเลือกตั้งแบบนี้ถือหลักการกำหนดเกณฑ์จำนวนประชากรตามส่วนที่ได้กำหนดไว้เป็นใหญ่ โดยไม่คำนึงถึงเขตท้องที่หรือเขตชุมชน เขตเลือกตั้งจึงเป็นเขตเฉพาะที่แบ่งขึ้นใหม่ตามที่ต้องการ การกำหนดเขตเลือกตั้งอาจทำได้ 2 วิธี คือ

(1) การกำหนดเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขต (Single – member Constituency)

(2) การกำหนดเขตเลือกตั้งแบบรวมเขต (Multi – member Constituency)

4. การบริหารการเลือกตั้ง โดยทั่วไปแล้วประเทศต่างๆ ที่จัดให้มีการเลือกตั้งตัวแทนจะมีบุคคลกลุ่มหนึ่งทำหน้าที่ดำเนินการบริหารการเลือกตั้ง นับตั้งแต่เริ่มรับสมัครไปจนถึงรวมคะแนนและประกาศผลการเลือกตั้ง โดยคณะบุคคลที่ทำหน้าที่บริหารการเลือกตั้งนั้นสามารถจัดกลุ่มที่แต่ละประเทศดำเนินการอยู่ได้ดังนี้ คือ

4.1 มาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนอาจจะใช้ประชาชนเลือกตั้งโดยตรงหรือให้แต่ละพรรคการเมืองเลือกสมาชิกของตนเข้าไปเป็นคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งร่วมกันก็ได้

4.2 ฝ่ายบริหารแต่งตั้ง

4.3 ให้ฝ่ายตุลาการทำหน้าที่

4.4 ใช้หลายๆ วิธีการ ผสมกัน เช่น มีทั้งการเลือกตั้งและแต่งตั้ง เป็นต้น

5. พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในประเทศประชาธิปไตยจะอนุญาตให้มีพรรคการเมืองหลายพรรคมีผู้สมัครหลายคนในแต่ละเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้โดยออกกฎหมายควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครและพรรคการเมืองต่างๆ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางการเมืองของแต่ละประเทศ รวมทั้งกำหนดขอบเขต (Scope) สิทธิหน้าที่ต่างๆ ของผู้สมัครและพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งไว้ด้วย

6. การใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน โดยทั่วไปกฎหมายเลือกตั้งของแต่ละประเทศในปัจจุบันจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไว้ เพื่อให้การเลือกตั้งบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ ในปัจจุบันการใช้สิทธิเลือกตั้งกับประชาชนจะเน้นการให้สิทธิอย่างทั่วถึง และเสมอภาค กล่าวคือส่วนใหญ่จะกำหนดเพียงเรื่องอายุ สัญชาติ สถานที่เกิด ความสามารถทางด้านสมอง และร่างกายเป็นสำคัญ

#### 2.6.4 ระบบการเลือกตั้ง

อุบล เก่งการกิจ (2547 : 31) ได้แบ่งระบบการเลือกตั้ง ออกเป็น 2 ระบบใหญ่ๆ คือ

1. ระบบคนเดียวเสียงเดียว ในระบบนี้หมายถึงผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถไปเลือกผู้แทนได้เพียงคนเดียว ซึ่งก็สอดคล้องกับหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของบุคคล

2. ระบบคนเดียวหลายเสียง หรือเรียกว่าระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วน (Proportional Representation) ในระบบนี้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอาจเลือกผู้แทนได้คราวละมากกว่าหนึ่งคน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ความเป็นจริงในปัจจุบันบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาและอังกฤษใช้ระบบการเลือกตั้งแบบคนเดียวเสียงเดียว ในขณะที่เบลเยียมและเยอรมันใช้ระบบคนเดียวหลายเสียง ในส่วนของประเทศไทยได้ใช้ระบบการเลือกตั้งมาแล้วทั้งสองแบบ

#### 2.6.5 ความสำคัญของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งที่ใช้อยู่ปัจจุบันนี้ เป็นระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน ได้แก่ การให้สิทธิพลเมืองทุกคนเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่แทนตัวในรัฐสภา และมติหรือการดำเนินการของรัฐสภาถือว่าเป็นความต้องการและสอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชน (สุขุม นवलสกุล 2519 : 8)

ความสำคัญของการเลือกตั้งมีผลในทางการเมือง นับที่สำคัญคือสามารถกำหนดผู้ที่จะเข้าหรือออกจากการดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง

นอกจากนี้การเลือกตั้งยังมีความสำคัญต่อระบบการเมืองดังต่อไปนี้ คือ

1. สร้างความชอบธรรมให้แก่ระบอบการปกครอง

1.1 การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือผู้ปกครองเป็นไปโดยสันติทำให้รัฐบาลนั้นเป็นรัฐบาลในนามประชาชนเพราะได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

1.2 ทำให้ประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองเกิดความผูกพันกับนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล เพราะได้พิจารณาจากนโยบายของพรรคการเมืองที่ตนเลือก

2. เป็นกลไกเชื่อมโยง สะท้อนทัศนคติของสาธารณชนต่อนโยบายของรัฐบาล และกำหนดแนวทางของนโยบายการบริหารออกมา (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว 2523 : 80 )

## 2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ธรรมนูญ จีรกรรมประดับ (2544) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการออกจากตำแหน่ง จากการศึกษาพบว่านับตั้งแต่มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสประชาธิปไตยโดยมีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหลักการเพิ่มเติมเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในตำแหน่ง 5 ปี นับแต่วันที่ราษฎรเลือก จึงนับว่าข้อกำหนดดังกล่าวทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะเป็นนักการเมืองมากขึ้นเพราะจะต้องคำนึงถึงฐานเสียงหรือคะแนนเสียงในการเลือกตั้งของตน เช่นเดียวกันในปัจจุบันพบว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะอยู่ถึง 3 ฐานะด้วยกัน คือ ฐานะในการเป็นตัวแทนของรัฐ ฐานะ ในการเป็นตัวแทนของประชาชน และฐานะกึ่งนักการเมืองหรือผู้แทน

การที่บุคคลคนเดียวกันแต่มีถึง 3 ฐานะ ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เกิดความสับสนเกี่ยวกับฐานะและบทบาทหน้าที่ของตนเอง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารงานตำบล หมู่บ้าน และในด้านความสัมพันธ์ระหว่างฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับการออกจากตำแหน่งนั้น พบว่าฐานะจะเป็นตัวกำหนดวิธีการออกจากตำแหน่ง หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ โดยการดำเนินการทางวินัยเช่นเดียวกับระบบราชการแต่หากมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนหรือกึ่งนักการเมืองหรือผู้แทน วิธีการออกจากตำแหน่งโดยประชาชนเป็นผู้มีสิทธิถอดถอน (Recall) แต่กลับพบฐานะที่แท้จริงของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นั้นถูกรอปรังจากรัฐ ทำให้ปรากฏภาพที่เด่นชัดว่ามีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐที่โดดเด่นมีอิทธิพลเหนือฐานะอื่น ทำให้วิธีการออกจากตำแหน่งตกอยู่ในการควบคุมบังคับที่เข้มงวดและขาดหลักประกันในการบริหารงานบุคคล ซึ่งน่าจะไม่เหมาะสมและถูกต้องกับหลักการ ผู้วิจัยได้เสนอให้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้เหมาะสมกับสภาพการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยในยุคโลกาภิวัตน์ ควรให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีมติของฐานะตัวแทนประชาชนให้เหมาะสมชัดเจนเหนือกว่าฐานะอื่น โดยให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นหลักที่หนึ่ง และฐานะตัวแทนของรัฐเป็นหลักที่สอง โดยให้การออกจากตำแหน่งนั้นสอดคล้องกับฐานะตัวแทนของประชาชน แต่ให้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการออกจากตำแหน่ง โดยให้มีองค์กรอื่นมามีส่วนร่วมเพื่อเป็นหลัก ประกัน ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แล้วให้ประชาชนมีส่วนร่วมการตรวจสอบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มากขึ้น

สันติ สวัสดิพงษ์ (2541) ได้ศึกษาเรื่อง ทศนคติของประชาชนที่มีต่อบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชน : กรณีศึกษาในท้องที่อำเภอหางดง จังหวัด เชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงทศนคติของประชาชนที่มีต่อบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในชุมชน บทบาทความเป็นผู้นำและวิธีการในการชักจูงและสนับสนุนให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในอำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่

ผลการศึกษาพบว่า ประชากรกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชนดังนี้ คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการชักชวนให้ประชาชนไปสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนสังกัด เป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการชี้แนะให้ประชาชนไปลงคะแนนเสียงเลือกบุคคลที่ตนแนะนำให้ และเป็นผู้นำชาวบ้านในการชุมนุมประท้วงหรือนำข้อร้องเรียนไปแจ้งยังส่วนราชการเท่านั้น แต่ในเรื่องของการส่งเสริมให้ชาวบ้านมีความรู้ในเรื่องการปกครองแบบประชาธิปไตย หรือการชักชวนให้ชาวบ้านสนใจข่าวสารของบ้านเมืองนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่มีบทบาทเลย สำหรับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในชุมชนนั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าเงินจากการซื้อเสียงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ชาวบ้านไปใช้สิทธิเลือกตั้งตำแหน่งต่างๆ ทางการเมือง รongลงมาได้แก่ บารมีส่วนตัว และความเกรงใจในตัวกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็เป็นปัจจัยดึงดูดชาวบ้านให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งอีกอย่างหนึ่งด้วย ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างในเรื่องบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในชุมชนโดยทั่วไปนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีส่วนช่วยเหลือและพัฒนาท้องถิ่นน้อยมาก ส่วนใหญ่แล้วประชาชนจะช่วยเหลือปัญหาด้วยตนเองมากกว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะเข้ามา มีบทบาทก็ต่อเมื่อเป็นเรื่องของการรับความช่วยเหลือจากนักการเมือง ซึ่งเป็นผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกันเท่านั้น

พีระศักดิ์ หินเมืองเก่า (2537) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอหางดงน้อย จังหวัดศรีสะเกษ ผลการศึกษาพบว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองหรือไม่ขึ้นอยู่กับสภาวะแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่มีผลกระทบต่อตัวกำนันผู้ใหญ่บ้านเอง หรือต่อชุมชนที่อยู่ในความรับผิดชอบของเขาเหล่านั้น หมายความว่าถ้าสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ไม่มีผลกระทบต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือต่อชุมชนเขาแล้วกำนันผู้ใหญ่บ้านจะไม่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันจากผลการศึกษาพบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงถ้านักการเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่นมีการแข่งขันทางการเมืองสูง

สุภา สกุลเงิน (2545) ได้ศึกษาประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านหลังการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร ผลการศึกษาพบว่า 1) ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน หลังการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร อยู่ในระดับปานกลาง 2) การศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ระหว่างสภาพภูมิหลังของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หลังการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ได้แก่ การเป็นที่รู้จักและความสัมพันธ์ส่วนตัวกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ในตำแหน่ง

อรรวรรณ ม่วงไหม(2540) ได้ศึกษาปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจกับการดำรงตำแหน่งกำนัน : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า มูลเหตุในการเข้ามาเป็นกำนันส่วนหนึ่งคือกำนันสามารถเป็นผู้มีประโยชน์ เป็นกลไก เป็นหัวคะแนนที่สำคัญในการหาเสียงเลือกตั้งให้กับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในระดับต่างๆ โดยกำนันใช้ตำแหน่งที่ทางราชการกำหนดเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงกันทางการเมืองระหว่างผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองระดับสูงกับประชาชนเพื่อหวังพึ่งพาซึ่งกันและกัน ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งกำนันได้รับประโยชน์จากการเป็นหัวคะแนนให้นักการเมืองท้องถิ่นระดับต่างๆ โดยได้รับค่าตอบแทนในรูปแบบผลประโยชน์บางอย่างจากผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเหล่านั้น

สุรเชษฐ์ วงษ์มี (2544) ได้ศึกษาบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจ : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเรื่องบทบาทอำนาจหน้าที่ และเรื่องการกระจายอำนาจ ศึกษาความคิดเห็นที่เกิดขึ้นในเรื่องบริบทของการกระจายอำนาจที่มีผลต่อกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ผลการวิจัยปรากฏว่า

1.บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านมีน้อยลง ในส่วนของการโอนงานที่ทำไปให้การปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบ ในด้านฝ่ายบริหารที่เกี่ยวกับการพัฒนาและโครงการต่างๆ เพื่อสาธารณประโยชน์ของประชาชน ในส่วนของงานฝ่ายปกครองจะต้องเป็นหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในการรับผิดชอบ ควรจะปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการทำงานที่รับผิดชอบให้น้อยลง

2. กำนันและผู้ใหญ่บ้าน มีความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ เป็นอย่างดี

3. กำนันและผู้ใหญ่บ้าน เห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นเรื่องสำคัญ บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต้องเปลี่ยนแปลงไป



### บทที่ 3

## ระเบียบวิธีการวิจัย

การเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันจากการเลือกโดยตรงของประชาชนมาเป็นการคัดเลือก ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน 2551 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคัดเลือกกำนัน พ.ศ. 2551 นั้น ผู้วิจัยจึงได้สนใจศึกษาผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงวิธีการในการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันจากการเลือกโดยตรงของประชาชนมาเป็นการคัดเลือกดังกล่าวว่าจะเกิดผลอย่างไร

#### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เป็นการวิจัยเพื่อต้องการทราบผลที่เกิดขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันจากการเลือกโดยตรงของประชาชนในตำบลมาเป็นการคัดเลือกที่เกิดกับภาคส่วนต่างๆ ประกอบด้วย การเมืองท้องถิ่น การปกครองส่วนภูมิภาค บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน และประชาชน ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิจัยแบบสำรวจ (Survey Research) โดยใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการสำรวจ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้ทั้งคำถามปลายปิดและปลายเปิด เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและทั่วถึง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการวิจัย 2 ประเภท คือ การวิจัยเอกสาร และการวิจัยภาคสนาม (Field research) โดยการสัมภาษณ์ ซึ่งผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ข้าราชการกรมการปกครองและข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย กำนันและผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นคณะกรรมการของสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย และนักวิชาการ เพื่อนำมาสรุปผลการวิจัย

ในบทนี้ผู้วิจัยจะขอเสนอลำดับขั้นตอนของการวิจัย โดยเริ่มจากประชากรในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ตามลำดับ

## ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ต้องการศึกษาผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ดังนั้นประชากรที่ใช้ในการศึกษาจึง ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย และนักวิชาการ ส่วนกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ กลุ่มกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ประกอบด้วยคณะกรรมการของสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย สาเหตุที่เลือกกลุ่มนี้เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการต่อสู้เรียกร้องเพื่อสิทธิของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มข้าราชการกระทรวงมหาดไทย และกลุ่มนักวิชาการ ซึ่งสามารถแยกได้ ดังนี้

ประชากร แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย และนักวิชาการ

กลุ่มตัวอย่าง แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย

กลุ่มที่ 1. กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นคณะกรรมการสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย จำนวน 5 คน ได้แก่

- |                       |  |
|-----------------------|--|
| 1.1 นายคารม บัวชู     | อุปนายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้าน<br>แห่งประเทศไทย        |
| 1.2 นายเสนอ นราพล     | กรรมการบริหารสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน<br>แห่งประเทศไทย |
| 1.3 นายทวี กิ่งคำวงศ์ | กรรมการบริการสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน<br>แห่งประเทศไทย |
| 1.4 นายสถาพร มาทรัพย์ | เลขาธิการสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน<br>แห่งประเทศไทย     |
| 1.5 นายเกษ เชื้อชิด   | ประชาสัมพันธ์สมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน<br>แห่งประเทศไทย |

กลุ่มที่ 2. ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วยข้าราชการกรมการปกครอง และ ข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จำนวน 7 คน ได้แก่

- |                           |  |
|---------------------------|--|
| 2.1 นายจรินทร์ จักกะปาก   | รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น    |
| 2.2 นายวันชัย จันทร์พร    | ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น |
| 2.3 นายบรมเมศร์ ธีระคำศรี | นิติกรกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น       |

- 2.4 นายนาวิน สิ้นธุสะอาด ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง
- 2.5 นายสำราญ ดันเรืองศรี ผู้อำนวยการสำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น
- 2.6 นายนรภัทร ปลอดทอง นายอำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม
- 2.7 นายพรังสรรค์ มงคลประสิทธิ์ หัวหน้ากลุ่มระเบียบการ สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง

### กลุ่มที่ 3. นักวิชาการ จำนวน 3 คน ได้แก่

- 3.1 นายบรรเจิด เจริญเวช ผู้ช่วยอธิการบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
- 3.2 นายอัครเดช ไชยเพิ่ม อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 3.3 นายยุทธพร อิศรัชย์ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

## เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ในส่วนของ การวิจัยภาคสนาม ผู้วิจัยได้ใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยแบ่งเนื้อหาในแบบสัมภาษณ์ออกเป็น 3 ชุด ดังนี้

ชุดที่ 1 เป็นคำถามที่สัมภาษณ์ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไป และข้อมูลอื่นๆ เช่น การมีส่วนร่วมในการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ผลของการคัดเลือกกำนันที่มีต่อฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองท้องถิ่น ผลของการคัด เลือกกำนันที่เกิดกับการปกครองส่วนภูมิภาค ผลของการคัดเลือกกำนันที่มีต่อประชาชน

ชุดที่ 2 เป็นคำถามที่สัมภาษณ์กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไป และข้อมูลอื่นๆ เช่น ผลของการคัดเลือกกำนันที่เกิดกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผลของการคัดเลือกกำนันที่มีต่อฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองท้องถิ่น ผลของการคัดเลือกกำนันที่เกิดกับประชาชน

ชุดที่ 3 เป็นคำถามที่สัมภาษณ์นักวิชาการ ซึ่งเป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไป และคำถามอื่นๆ เช่น ความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ผลของการคัดเลือกกำนันที่เกิดกับการปกครองส่วนภูมิภาค ผลของการคัดเลือกกำนันที่มีต่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผลของการคัดเลือกกำนันที่เกิดกับประชาชน

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สร้างเครื่องมือโดยใช้หลักเกณฑ์ ดังนี้

1. ศึกษาจากทฤษฎี หนังสือ งานวิจัย ตลอดจนวิทยานิพนธ์ และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. ขอบเขตและเนื้อหาของแบบสัมภาษณ์นั้น ศึกษาเฉพาะผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 นับตั้งแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2551 ถึง พ.ศ. 2553

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยจากเอกสารร่วมกับการวิจัยภาคสนาม ซึ่งในส่วนของการวิจัยเอกสารได้ใช้ข้อมูลจากเอกสารคู่มือการปฏิบัติงานกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หอสมุดมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และสำนักหอสมุดกลางมหาวิทยาลัยรามคำแหง ในส่วนการวิจัยภาคสนามใช้การสัมภาษณ์ โดยได้สัมภาษณ์กำนันและผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นคณะกรรมการสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แห่งประเทศไทย ข้าราชการกรมการปกครองและกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และนักวิชาการ

### การวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาเรื่องผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ในครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสารร่วมกับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและนำข้อมูลที่ได้นำมาเสนอในลักษณะของการพรรณนาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ

## บทที่ 4

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาเรื่องผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เป็นการศึกษาเพื่อต้องการทราบถึงผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงวิธีการในการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน จากเดิมซึ่งกำนันมาจากการเลือกโดยตรงของประชาชนในตำบลมาเป็นการคัดเลือกตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ซึ่งต่อมากระทรวงมหาดไทยได้กำหนดวิธีการในการคัดเลือกกำนันไว้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคัดเลือกกำนัน พ.ศ. 2551 ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกำนันซึ่งมีนายอำเภอเป็นประธาน และให้นายอำเภอจัดประชุมผู้ใหญ่บ้านเพื่อพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมเป็นกำนัน หากมีผู้เหมาะสมมากกว่าหนึ่งคนให้จัดให้มีการลงคะแนนโดยผู้ใหญ่บ้านในตำบลทุกคนที่เข้าประชุมเป็นผู้มีสิทธิลงคะแนน โดยประชาชนไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกกำนันโดยตรงเหมือนแต่เดิม จากการเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันดังกล่าวทำให้เกิดผลต่อภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ฉะนั้นในการศึกษานี้ จึงมุ่งศึกษาผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 โดยการศึกษาจากเอกสาร ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ การสัมภาษณ์ โดยนำข้อมูลต่างๆ ที่ได้มาทำการวิเคราะห์ สรุปผลและนำเสนอการวิเคราะห์โดยการพรรณนา และได้แบ่งประเด็นการวิเคราะห์และการนำเสนอเป็นขั้นตอน ดังต่อไปนี้

- 4.1 ผลที่เกิดกับการเมืองท้องถิ่น
- 4.2 ผลที่เกิดกับการปกครองส่วนภูมิภาค
- 4.3 ผลที่เกิดกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน
- 4.4 ผลที่เกิดกับประชาชน

#### 4.1 ผลที่เกิดกับการเมืองท้องถิ่น

การเมืองท้องถิ่นได้แก่ การเมืองในระดับพื้นที่ตั้งแต่ระดับจังหวัดลงมา ที่มีการแข่งขันแย่งชิงกันของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อที่จะได้เข้าสู่ตำแหน่งต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละ

ประเภททั้งในส่วนของการเข้าสู่ตำแหน่งฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น นายก  
องค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น เช่น สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในการศึกษาเรื่อง  
ผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม  
(ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ในครั้งนี้ จะกล่าวถึงเฉพาะผลของการคัดเลือกกำนันที่เกิดกับการเมือง  
ท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เท่านั้น

#### 4.1.1 ผลของการคัดเลือกกำนันที่เกิดกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งมีฐานะ  
เป็นนิติบุคคลมีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัดการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด  
แบ่งออกเป็นฝ่ายบริหารซึ่งประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การ  
บริหารส่วนจังหวัด และฝ่ายสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การคัด  
เลือกกำนันจะส่งผลกระทบต่อการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนต่างๆ ซึ่งสามารถแบ่งออก  
ได้ ดังนี้

##### 4.1.1.1 ผลของการคัดเลือกกำนันต่อฐานะและเสียงของนายกองค์การบริหารส่วน จังหวัด

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นตำแหน่งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และเป็นตำแหน่งอันเป็นที่หมายปองของนักการเมืองท้องถิ่นจำนวนมาก ด้วยเหตุผลที่ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นตำแหน่งซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด มีบุคลากรจำนวนมาก มีงบประมาณในการบริหารงานปีละหลายล้านบาท ดังนั้นนักการเมืองท้องถิ่นจึงต่างพยายามที่จะเข้าสู่ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น เพื่อต้องการเข้าไปบริหารงบประมาณซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ โดยเฉพาะเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเพื่อปูทางไปสู่การเมืองระดับชาติได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น

จากความสำคัญของตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวแล้ว การเข้าสู่ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีการแข่งขันกันสูงแทบทุกจังหวัด ผู้สมัครเข้าชิงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่มีชื่อเสียง เป็นที่รู้จักของคนในจังหวัด ซึ่งอาจจะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเดิมที่ก้าวขึ้นมาสมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือนักธุรกิจในจังหวัดที่ประสบความสำเร็จและหันมาสนใจการเมืองท้องถิ่น

และลงสมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือบุคคลในตระกูลนักการเมืองดั้งเดิมที่มีญาติพี่น้องดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่แล้ว ทั้งการเมืองระดับชาติและการเมืองท้องถิ่น หรือแม้แต่ทางการเมืองระดับชาติบางคนที่ผันตัวเองจากเวทีระดับชาติ มาลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ยังมีให้เห็นในหลายจังหวัด

เมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักของประชาชน ผู้สมัครเหล่านี้ย่อมมีฐานคะแนนเสียงของตนเอง เช่น ผู้สมัครที่มาจากนักธุรกิจก็จะมีฐานคะแนนเสียงจากเครือข่ายการทำธุรกิจของตนเองเป็นหลัก ผู้สมัครที่มาจากตัวแทนกลุ่มองค์กรต่างๆ ก็จะมีฐานคะแนนเสียงคือสมาชิกของกลุ่มหรือองค์กรที่ตนเองสังกัด ในขณะที่ผู้สมัครที่มาจากนักการเมืองท้องถิ่นเดิม ผู้สมัครเหล่านี้ก็จะมีฐานคะแนนเสียงเดิมของตนเองอยู่เช่นกัน หรือผู้สมัครที่มาจากอดีตข้าราชการก็จะมีฐานคะแนนเสียงหลักจากเพื่อนข้าราชการหรืออดีตผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นต้น จะเห็นได้ว่าฐานคะแนนเสียงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากเขตเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งที่กว้างครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด โดยบางจังหวัดมีพื้นที่ในเขตเลือกตั้งเกือบสามสิบอำเภอมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมาก

นอกจากฐานคะแนนเสียงหลักของผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากกลุ่มต่างๆ ดังกล่าวแล้วข้างต้น ฐานคะแนนเสียงจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็เป็นฐานคะแนนเสียงที่มีความสำคัญต่อตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยจะเห็นได้จากผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนใดได้รับการสนับสนุนจากผู้ปกครองท้องที่ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ส่วนใหญ่ของจังหวัด ผู้สมัครคนนั้นมักจะได้รับเลือกเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในทางกลับกันหากผู้สมัครคนใด ไม่มีฐานคะแนนเสียงจากผู้ปกครองท้องที่ผู้สมัครคนนั้นมักไม่ได้รับเลือก ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของเสนอ นราพล (สัมภาษณ์ วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552) ซึ่งเห็นว่า “นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ต้องพึ่งคะแนนจากกำนันผู้ใหญ่บ้านส่วนหนึ่งถึงจะเป็นได้ หากกำนันไม่เอาด้วยผู้สมัครคนนั้นก็ยากที่จะได้รับเลือก สำหรับผมก็เคยช่วยเหลือผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่บ้าง แต่ผมทำเพียงแค่นี้ให้คำแนะนำชาวบ้านว่าใครเป็นคนดี คนที่เราควรที่จะเลือกเป็นผู้นำของเรา ”

การเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน จากการเลือกโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งตำบลมาเป็นการคัดเลือกซ่อมส่งผลกระทบต่อฐานคะแนนเสียงของกำนัน เนื่องจากผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งกำนันในปัจจุบัน อาจไม่ได้เป็นผู้ที่มีฐานคะแนนเสียงจากประชาชนในตำบลมากกว่าผู้ใหญ่บ้านคนอื่นๆ เหมือนการเลือกกำนันในอดีตที่ให้ประชาชนลงคะแนนโดยตรงที่ใคร

ได้คะแนนจากประชาชนมากที่สุดย่อมได้รับเลือกเป็นกำนัน แต่กำนันปัจจุบันอาจมีฐานคะแนนเสียงซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนให้ตนเองเพียงไม่กี่คน ก็ได้รับการคัดเลือกเป็นกำนัน ได้ ดังนั้นเมื่อกำนันให้การสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนใด ผู้สมัครคนดังกล่าวก็อาจได้รับการสนับสนุนจากประชาชนซึ่งมาจากฐานคะแนนเสียงเดิมของกำนันน้อยลงไปด้วยเช่นกัน ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของทวิ กิ่งคำวงศ์ (สัมภาษณ์ วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552) ที่กล่าวว่า “เมื่อก่อนกำนันมาจากการเลือกโดยตรงของประชาชนในตำบลกำนันจึงมีฐานคะแนนเสียงของตนเอง เมื่อมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ดี หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ดีหรือการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นอื่นๆ ผู้สมัครก็จะวิ่งมาหากำนันเพื่อให้อยู่ช่วยเหลือ แต่ต่อไปเมื่อกำนันไม่ได้มาจากการเลือกของประชาชนแล้วก็ยังไม่แน่ใจเหมือนกันว่า ผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมาหากำนันหรือไม่ ผู้สมัครเหล่านั้นอาจจะหาเสียงโดยผ่านหัวคะแนนประเภทอื่น หรืออาจมุ่งใช้เงินซื้อเสียงอย่างเดียวก็ได้”

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันด้วยความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การสื่อสาร และการคมนาคมที่สะดวกรวดเร็วประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ได้มากขึ้นทำให้การรับข้อมูลข่าวสารจากผู้ปกครองท้องถิ่น ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ลดน้อยลง ประชาชนรับทราบข่าวสารทั้งจากภาครัฐและเอกชนผ่านทางเครื่องมือสื่อสารเป็นหลัก เช่น วิทยุ โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต เป็นต้น ในส่วนของการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เช่นเดียวกัน ปัจจุบันผู้สมัครสามารถใช้สื่อต่างๆ เป็นเครื่องมือในการหาเสียงทำให้ประชาชนรู้จักผู้สมัครได้อย่างกว้างขวางมากขึ้นทำให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ปกครองท้องถิ่นที่ไม่สามารถที่จะชี้แนะให้ประชาชนเลือกผู้สมัครคนใดคนหนึ่งตามที่ตนเองต้องการ ได้ง่ายเหมือนในอดีต ประกอบกับในปัจจุบันประชาชนได้รับการศึกษามากขึ้นทำให้มีความคิด การตัดสินใจ ในการเลือกตัวแทนเป็นของตนเอง โดยไม่ได้เลือกตามที่ผู้นำแนะนำให้เลือก

ในส่วนของผู้ที่เห็นว่า การคัดเลือกกำนันไม่ได้ส่งผลกระทบต่อ การเลือกตั้งของท้องถิ่นอย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสมอไปหรืออาจจะมีผลกระทบบ้างแค่บางพื้นที่ซึ่งเป็นส่วนน้อย แต่ส่วนใหญ่แล้วไม่กระทบ เนื่องจากการเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและการเลือกกำนัน มีวัตถุประสงค์ของการเลือกที่ต่างกัน โดยการเลือกกำนันมีวัตถุประสงค์เพื่อเลือกผู้ที่จะมาทำหน้าที่เป็นผู้นำของราษฎรและทำหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล ส่วนการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นตัวแทนประชาชน เข้าไปบริหารและพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า



นอกจากความแตกต่างในเรื่องวัตถุประสงค์ ของการคัดเลือกกำนันกับการเลือกตั้ง นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ในส่วนของผู้ที่เห็นว่าการคัดเลือกกำนันไม่กระทบต่อฐาน คະແນນເສີຍຂອງຜູ້ສັມຄຣນາຍຄຸນຄ່າການບຸກຄົນບຸກຄົນຍັງມອນວ່າການເຂົ້າສູ່ຕຳແໜ່ງຂອງຄຳນັ້ນກັບ ນາຍຄຸນຄ່າການບຸກຄົນບຸກຄົນທີ່ມາຈາກຄຸນຄ່າຄົນລະສ່ວນກັນ ໂດຍການເຂົ້າສູ່ຕຳແໜ່ງຂອງຄຳນັ້ນ ມາຈາກຄຸນຄ່າທີ່ຕ້ອງການແຍກການບຸກຄົນອອກຈາກການເມືອງ ສ່ວນການເຂົ້າສູ່ຕຳແໜ່ງຂອງນາຍຄຸນຄ່າ ການບຸກຄົນບຸກຄົນມາຈາກຄຸນຄ່າຄືເຮັດການກະຈາຍອຳນາຈ ຈຶ່ງສອດຄ່ອງກັບຄວາມເຫັນຂອງອັຄຣເດຊ ໄຊຍເພີມ (ສັມຄຸນຄ່າ ວັນທີ່ 28 ພຸດສັຈິຄາຍນ ພ.ສ. 2552) ທີ່ຄຳວ່າ “ການຕັດເລືອກຄຳນັ້ນຈະກະທຳ ຕໍ່ຖານຄະແນນເສີຍຂອງຜູ້ບຸກຄົນທ້ອງຖິ່ນຫຼືສາມາດສັກສາທ້ອງຖິ່ນຫຼືບໍ່ຂຶ້ນຢູ່ກັບຄຸນຄ່າສອງປະການ ດ້ວຍກັນຄື ຫຼັກໃນເລື່ອງຂອງການແຍກການບຸກຄົນອອກຈາກການເມືອງ (Political Administration Dichotomy) ຈຶ່ງຄຸນຄ່າໃຫ້ປະ ໂຫຍນັຈາກການທີ່ໃຫ້ຂ້າຣາຊາການປະຈຳມີການບຸກຄົນກວມຄຸນຄ່າກະບວນການ HR ດ້ວຍ ໃຫ້ຢູ່ຫ່າງຈາກຂ້າຣາຊາການເມືອງແລະຄວາມເປັນການເມືອງມາກທີ່ສຸດ ຄ້າໃນກະບວນການ ແຕ່ງຕັ້ງຄະແນນການຕັດເລືອກຄຳນັ້ນ ຫຼືໃຫ້ຄະແນນການຕັດເລືອກຄຳນັ້ນທີ່ມີຈຸດຢືນຜົນປະ ໂຫຍນັ ບໍ່ແຕກຕ່າງຈາກທີ່ປະກາດຢູ່ໃນລະດັບທ້ອງຖິ່ນ ແລະ/ຫຼື ຜູ້ມີສ່ວນໄດ້ເສີຍໃນກະບວນການຕັດເລືອກ ບໍ່ມີ ຈຸດຢືນຜົນປະ ໂຫຍນັທີ່ແຕກຕ່າງຈາກທີ່ເປັນຢູ່ໃນທ້ອງຖິ່ນ ການມີຄຳນັ້ນແບບໃໝ່ກໍຈະ ບໍ່ມີຜົນຕໍ່ຖານ ຄະແນນເສີຍຂອງທ້ອງຖິ່ນ ກັບຄຸນຄ່າປະການທີ່ສອງຄືຫຼັກການແບ່ງອຳນາຈແລະກະຈາຍອຳນາຈຊຶ່ງໃຊ້ ໃນການຕັດເລືອກຂອງທ້ອງຖິ່ນ”

ດັ່ງນັ້ນຈະເຫັນໄດ້ວ່າ ການຕັດເລືອກຄຳນັ້ນຈະສ່ຳຜົນຕໍ່ຖານຄະແນນເສີຍຂອງນາຍຄຸນ ຄຸນຄ່າການບຸກຄົນບຸກຄົນບຸກຄົນຫຼືບໍ່ຍອມຂຶ້ນຢູ່ກັບປັງຈັຍຫຼາຍປະການ ຈຶ່ງ ຄວາມສັມພັນສ່ວນດ້ວ ຣະຫວ່າງຜູ້ສັມຄຣນາຍຄຸນຄ່າການບຸກຄົນບຸກຄົນບຸກຄົນກັບຄຳນັ້ນ ວ່າມີຄວາມສັມພັນແບບແນ່ນອນແກ່ໄຫວ ຫາກທັງສອງຝ່າຍມີຄວາມສັມພັນທີ່ດີຕໍ່ກັນແລະເຊຍຊ່ວຍເຫຼືອກັນໃນການຕັດເລືອກ ການຕັດເລືອກຄຳນັ້ນກໍ ອາຈະກະທຳຕໍ່ຖານຄະແນນເສີຍຂອງຜູ້ສັມຄຣນາຍຄຸນຄ່າການບຸກຄົນບຸກຄົນບຸກຄົນ ເນື່ອງຈາກການຕັດ ເລືອກຄຳນັ້ນອາຈະໃຫ້ຖານຄະແນນເສີຍຂອງຄຳນັ້ນລຸດລຽ ຈຶ່ງຈະສ່ຳຜົນຕໍ່ຖານຄຳນັ້ນໃຫ້ການ ສນັບສນຸນຫຼືຊ່ວຍເຫຼືອໄປດ້ວຍ ແຕ່ຄ້າທັງສອງຝ່າຍບໍ່ມີຄວາມສັມພັນທີ່ດີຕໍ່ກັນຫຼືເປັນຄົນລະຂ້າທາງ ການເມືອງ ການຕັດເລືອກຄຳນັ້ນກໍຈະບໍ່ສ່ຳຜົນຕໍ່ຖານຄະແນນເສີຍຂອງຜູ້ສັມຄຣນາຍຄຸນຄ່າ ການບຸກຄົນບຸກຄົນບຸກຄົນ ແລະອາຈະສ່ຳຜົນດ້ວຍເນື່ອງຈາກຄູ່ແຂ່ງຂັນທາງການເມືອງມີຖານຄະແນນເສີຍລຸດລຽ

#### 4.1.1.2 ຜົນຂອງການຕັດເລືອກຄຳນັ້ນຕໍ່ຖານຄະແນນເສີຍຂອງສາມາດສັກສາຄຸນຄ່າການບຸກຄົນ ບຸກຄົນບຸກຄົນ

ສາມາດສັກສາຄຸນຄ່າການບຸກຄົນບຸກຄົນບຸກຄົນເປັນຕົວແທນຂອງປະຊາຊານທີ່ເຂົ້າໄປທຳການທີ່ໃນ ສາມາດສັກສາຄຸນຄ່າການບຸກຄົນບຸກຄົນບຸກຄົນ ໂດຍຈຳນວນສາມາດສັກສາຄຸນຄ່າການບຸກຄົນບຸກຄົນບຸກຄົນຂອງແຕ່ລະອົງ ຄຸນຄ່າການບຸກຄົນບຸກຄົນບຸກຄົນຈະມີຈຳນວນເພີຍເພີຍໄດ້ຂຶ້ນຢູ່ກັບຈຳນວນປະຊາຊານຂອງຈັງຫວັດນັ້ນໆ ສ່ວນການ

เลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะแบ่งออกเป็นเขตเลือกตั้งอาจมีพื้นที่ไม่เท่ากัน แต่อย่างน้อยอำเภอหนึ่งต้องมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนึ่งคน จะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีข้อที่แตกต่างกันที่เห็นได้ชัดเจนประการหนึ่งคือเขตเลือกตั้ง โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตเลือกตั้งที่ใหญ่ที่สุดคือหนึ่งอำเภอหรืออาจจะเล็กกว่านั้น ในขณะที่อำเภอนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มากกว่าหนึ่งคน แต่เขตเลือกตั้งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดไว้แน่นอนคือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง

จากความแตกต่างในเรื่องของเขตเลือกตั้งที่เขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดครอบคลุมพื้นที่น้อยกว่าเขตเลือกตั้งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถที่จะออกพื้นที่ไปพบปะประชาชนในพื้นที่เขตเลือกตั้งของตนเองได้ทั่วถึง มีเวลาทำความรู้จักสร้างความคุ้นเคยกับประชาชนได้มากกว่าผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในช่วงเวลาของการหาเสียงเลือกตั้งผู้สมัครก็สามารถที่จะออกหาเสียงโดยการออกไปพบปะประชาชนถึงบ้าน หรือที่เรียกว่าหาเสียงแบบเคาะประตูบ้านได้ ซึ่งต่างกับผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งไม่สามารถทำได้ เนื่องจากเขตเลือกตั้งที่กว้างเกินไปอาจทำได้เพียงการออกไปแนะนำตัวในที่ชุมชนเป็นครั้งคราว เมื่อเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแคบ ผู้สมัครสามารถออกไปหาเสียงหรือพบปะประชาชนได้ทั่วถึงการพึ่งพาฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้งจากแหล่งอื่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้นำชุมชนในพื้นที่ก็มีน้อยลง

เมื่อพิจารณาในส่วนส่วนตัวบุคคล ผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็มีความแตกต่างจากผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้ที่ลงสมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนหนึ่งเป็นนักการเมืองหน้าใหม่ ซึ่งลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นครั้งแรกหรืออาจจะเคยเป็นนักการเมืองท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กอื่นๆ มาก่อน เช่น เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วหันมาลงสมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อต้องการก้าวหน้าไปสู่ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือนักการเมืองระดับชาติต่อไปในอนาคต นอกจากนี้ผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนไม่น้อยที่ผันตัวเองจากการเป็นผู้ปกครองท้องถิ่นที่ได้แก่ กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากมองว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในอนาคตจะมีบทบาทอำนาจหน้าที่น้อยลงประกอบกับการเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีภาระหน้าที่มากแต่ไม่มีงบประมาณในการดำเนินการ ซึ่งต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณในการดำเนินงานจำนวนมากเป็นของตนเอง

การคัดเลือกกำนันย่อมส่งผลกระทบต่อฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ในส่วนที่กระทบต่อฐานคะแนนเสียงโดยตรงได้แก่ กำนันที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเดิมกำนันสามารถใช้ฐานคะแนนเสียงของตนเองในการเลือกกำนันจากประชาชนในตำบล มาใช้ในการลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ซึ่งฐานคะแนนเสียงดังกล่าวมีจำนวนไม่น้อย เมื่อเปรียบเทียบกับเขตเลือกตั้งและจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งบางแห่งอาจมีเพียงแค่นี้ก็ตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำนันที่มีฐานคะแนนเสียงในตำบลใหญ่ที่มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากก็จะได้เปรียบคู่แข่งเป็นอย่างยิ่ง แต่เมื่อมีการคัดเลือกกำนันความได้เปรียบในเรื่องฐานคะแนนเสียงในตำบลของกำนันดังกล่าวย่อมน้อยลงเนื่องจากประชาชนไม่ได้ลงคะแนนเลือกกำนันอีกต่อไป กำนันมาจากการเสนอชื่อและลงคะแนนเสียงของผู้ใหญ่บ้าน ฐานคะแนนเสียงของกำนันก็จะมีแค่นี้หมู่บ้านที่ตนเองเป็นผู้ใหญ่บ้านอยู่เท่านั้น

ส่วนผลโดยอ้อมนั้น จะเห็นได้ว่าแม้บางครั้งกำนันจะไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยตัวเอง แต่กำนันส่วนใหญ่ก็มักเป็นผู้สนับสนุนหรือเป็นหัวคะแนนให้กับผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อการคัดเลือกกำนันทำให้ฐานคะแนนเสียงของกำนันลดลงย่อมส่งผลกระทบต่อคะแนนเสียงของผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำนันให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลืออยู่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

อย่างไรก็ดีฐานคะแนนเสียงจากกำนัน อาจไม่กระทบต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบางคนที่มีฐานคะแนนเสียงของตนเองชัดเจน และมีจำนวนมากพอที่จะทำให้ตนเองได้รับการเลือกตั้ง โดยผู้สมัครประเภทนี้ได้แก่ ผู้ที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักของคนในเขตเลือกตั้งนั้นหรือเป็นผู้นำกลุ่ม องค์กร ที่ประสบความสำเร็จและประชาชนให้การยอมรับจำนวนมาก หรืออีกกรณีหนึ่งคือผู้สมัครที่มีฐานะทางการเงินและใช้เงินจำนวนมากในการหาเสียงเลือกตั้ง ทั้งวิธีที่ถูกต้องตามกฎหมายและการซื้อเสียงเพื่อให้ได้รับเลือก โดยผู้สมัครประเภทนี้ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาฐานคะแนนเสียงจากผู้ปกครองท้องถิ่น แต่อาจให้ผู้ปกครองท้องถิ่นที่เป็นหัวคะแนนทำหน้าที่ซื้อเสียงจากประชาชนให้ตัวเองได้

ดังนั้น การคัดเลือกกำนันจะส่งผลกระทบต่อฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือไม่นั้นต้องดูว่าบุคคลที่ลงสมัครเป็นใคร มีความเกี่ยวข้องกับกำนันหรือไม่ หากเป็นคนที่มิผลประโยชน์เกี่ยวข้องกัน เคยให้การช่วยเหลือในการเลือกตั้งซึ่งกันและกันต่างคนต่างต้องพึ่งพาฐานคะแนนเสียงของอีกคนหนึ่ง การคัดเลือกกำนันย่อมกระทบต่อฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดค่อนข้างมาก หากผู้สมัครไม่มีความเกี่ยวข้องใดๆ หรือไม่มีความสัมพันธ์กันมาก่อน หรือในทางตรงกันข้ามผู้สมัคร

บางคนอาจมีความขัดแย้งกับกำนันมาก่อน การคัดเลือกกำนันย่อมไม่กระทบต่อฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของบรรเจิด เจริญเวช (สัมภาษณ์ วันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552) ที่เห็นว่า “การคัดเลือกกำนันจะส่งผลกระทบต่อฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเพียงเล็กน้อยเพราะส่วนใหญ่จากที่เห็นในปัจจุบัน กำนันกับผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมักขัดแย้งกันเป็นคณะชั่วคราวการเมือง ดังนั้น ต่างฝ่ายต่างก็มีฐานคะแนนเสียงของตนเองไม่น่าจะการพึ่งพาฐานคะแนนเสียงกันมากนัก และนอกจากไม่พึ่งพากันแล้วบางที่ยังเป็นคู่แข่งกันด้วยซ้ำเนื่องจากกำนันมักส่งหรือสนับสนุนให้ผู้ใกล้ชิดลงสมัครแข่งขันกับนักการเมืองท้องถิ่นอยู่เสมอ”

สำหรับปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับกำนันอันส่งผลให้เป็นคู่แข่งกันทางการเมืองโดยอาจจะลงสมัครแข่งขันกันโดยตรง หรืออาจส่งบุคคลอื่นลงสมัครแข่งขันกันนั้น บางครั้งอาจกลายเป็นปัญหาบานปลายจนนำไปสู่การฟ้องร้องหรือมุ่งเอาชีวิตซึ่งกันและกันได้ซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อฐานคะแนนเสียงของทั้งสองฝ่ายแล้วยังส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยในตำบลด้วย

#### 4.1.2 ผลของการคัดเลือกกำนันที่เกิดกับเทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีพื้นที่รับผิดชอบไม่กว้างขวางมากนักส่วนใหญ่เขตเทศบาลมักตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร การบริหารงานของเทศบาลมีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นซึ่งประกอบด้วยฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี และฝ่ายสภา ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้น ในการวิเคราะห์ผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันที่เกิดกับเทศบาลจึงแบ่งออกได้เป็นผลต่อฐานคะแนนเสียงของนายกเทศมนตรีและผลต่อฐานคะแนนเสียงของสมาชิกสภาเทศบาล

##### 4.1.2.1 ผลของการคัดเลือกกำนันต่อฐานคะแนนเสียงของนายกเทศมนตรี

การบริหารงานของเทศบาลนั้น มีผู้บริหารสูงสุดของเทศบาล ได้แก่ นายกเทศมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งต่างไปจากเดิมที่ให้ผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ลงคะแนนเลือกนายกเทศมนตรี ดังนั้น ฐานคะแนนเสียงจากประชาชนจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้ที่จะเป็นนายกเทศมนตรี ถึงแม้ว่าเทศบาลจะมีพื้นที่รับผิดชอบน้อยกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีสามารถเข้าถึงประชาชนในเขตเทศบาลได้ง่าย และทั่วถึงกว่าผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ตาม แต่การพึ่งพาฐานคะแนนเสียงจากกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลก็ยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะนักการเมืองท้องถิ่นหน้าใหม่ที่ยังไม่มีฐานคะแนนเสียงเดิมของตัวเองหรือมีฐานคะแนนเสียงของตนเองไม่มากนัก ซึ่งการให้การสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็เป็นส่วนสำคัญต่อฐาน

คะแนนเสียงของผู้สมัครนายกเทศมนตรี สอดคล้องกับคำกล่าวของทวิ กิ่งคำวงศ์ (สัมภาษณ์ วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552) ที่กล่าวว่า “หลายครั้งเหมือนกันที่มีผู้สมัครนายกเทศมนตรีมาหาเพื่อขอให้ช่วยเรื่องคะแนนเสียง แม้เราจะอยู่นอกเขตเทศบาลซึ่งเราก็รับปากบ้าง ไม่รับบ้าง บางทีเมื่อรับปากแล้วก็ทำเพียงตอบคำถามชาวบ้าน ที่ถามว่าผู้สมัครคนนั้นเป็นอย่างไรบ้าง เราก็ตอบว่าก็ดี ลองเลือกดูก็ได้ ซึ่งส่วนมากชาวบ้านก็เชื่อ”

เมื่อกล่าวถึงฐานคะแนนเสียงของนายกเทศมนตรีที่เกี่ยวข้องกับกำนันแล้ว จะเห็นได้ว่า ในส่วนของเทศบาลตำบลที่มีอยู่ในปัจจุบัน ส่วนใหญ่เป็นเทศบาลตำบลที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาล เดิมในปี พ.ศ. 2542 ซึ่งในเขตเทศบาลตำบลยังคงมีตำแหน่งกำนันอยู่ ผู้สมัครนายกเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลในช่วงเวลาแรกๆ หลังจากที่มีการยกฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ส่วนหนึ่งเป็นเครือญาติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และอาศัษฐานคะแนนเสียงจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการลงสมัครรับเลือกตั้ง ในระยะต่อมาจึงเกิดนักการเมืองท้องถิ่นหน้าใหม่เข้ามาเป็นผู้สมัครนายกเทศมนตรีมากขึ้นเพื่อแข่งขันกับผู้สมัครที่เป็นเครือญาติของกำนันผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว ทั้งจากที่เห็นว่าการบริหารงานของผู้บริหารหรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล ที่มาจากเครือญาติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เหมาะสม และผู้สมัครที่มุ่งหวังเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในเทศบาล

อย่างไรก็ตามมีผู้ที่เห็นว่าการคัดเลือกกำนันไม่ได้ส่งผลกระทบต่อฐานคะแนนเสียงของนายกเทศมนตรี โดยมองว่านายกเทศมนตรีส่วนใหญ่มีฐานคะแนนเสียงเป็นของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกเทศมนตรีคนเก่าที่ดำรงตำแหน่งติดต่อกันมาหลายสมัย ย่อมสามารถสร้างฐานคะแนนเสียงของตัวเองได้โดยใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณของเทศบาล ซึ่งอาจทำโดยการจัดสรรงบประมาณเป็นพิเศษให้กับชุมชนที่เป็นกลุ่มฐานคะแนนเสียงของตัวเอง หรือการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ เพื่อสร้างฐานคะแนนเสียงใหม่ให้กับตัวเอง รวมทั้งการจัดกิจกรรมศึกษา ดูงาน ทั้งในประเทศและต่างประเทศด้วย ดังนั้นนายกเทศมนตรีจึงไม่จำเป็นต้องพึ่งฐานคะแนนเสียงจากกำนัน เว้นแต่ในบางแห่งซึ่งนายกเทศมนตรีมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับกำนันและให้ความช่วยเหลือกันโดยสมัครใจ การคัดเลือกกำนันจึงจะส่งผลกระทบต่อฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครนายกเทศมนตรีบ้าง ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคารม บัวชู (สัมภาษณ์ วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2552) ที่กล่าวว่า “เดี๋ยวนี้นายกเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลไม่จำเป็นต้องพึ่งคะแนนเสียงจากกำนันผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากเทศบาลมีงบประมาณมากมายที่จะให้นายกเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลใช้หาเสียงได้อย่างสบายและถูกต้องตามกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องขอให้กำนันช่วย ซึ่งต่างจากกำนันที่ไม่มีงบประมาณให้ แม้แต่การแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนให้กับประชาชนในตำบลก็ไม่มีต้องขอทางท้องถิ่นหรือรายงานไปยังอำเภอ จังหวัด อย่างเดียว ถ้าจะช่วยเหลือผู้สมัครนายกเทศมนตรีก็ช่วยเหลือกันในฐานะพรรคพวกไม่ได้ช่วยในฐานะกำนัน”

ดังนั้น โดยภาพรวมแล้วการคัดเลือกกำนันย่อมส่งผลกระทบต่อฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครนายกเทศมนตรีเฉพาะผู้สมัครหน้าใหม่และผู้สมัครที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับกำนัน ที่ต้องพึ่งฐานคะแนนเสียงของกำนันเดิม แต่จะไม่ส่งผลกระทบต่อฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครนายกเทศมนตรีคนเก่าซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่เดิม เนื่องจากผู้สมัครเหล่านี้สามารถใช้ความได้เปรียบจากการบริหารงานในเทศบาลสร้างฐานคะแนนเสียงของตนเองได้

#### 4.1.2.2 ผลของการคัดเลือกกำนันต่อฐานคะแนนเสียงของสมาชิกสภาเทศบาล

สมาชิกสภาเทศบาลเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาล ที่เข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนในสภาเทศบาล การที่ประชาชนในเขตเทศบาลจะพิจารณาเลือกใครเข้าไปทำหน้าที่แทนตนเองนั้น มักจะเลือกจากคนที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน สามารถติดต่อขอความช่วยเหลือได้ง่าย ประกอบกับเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ไม่กว้างขวางมากนัก ประชาชนมักจะรู้จักและคุ้นเคยกับผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลเป็นอย่างดี คะแนนนิยมของผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลจึงมักจะมาจากนิสัย ความประพฤติส่วนตัว ของผู้สมัครที่แสดงให้เห็นว่าเป็นผู้ที่เสียสละทำงานเพื่อประชาชนได้มากน้อยเพียงใดเป็นสำคัญ ส่วนฐานคะแนนเสียงอื่นๆ เช่น ฐานคะแนนเสียงจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือเครือญาติ ย่อมเป็นฐานคะแนนเสียงลำดับรอง เพราะหากประชาชนเห็นว่า ผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลไม่มีคุณสมบัติที่สมควรทำหน้าที่เป็นตัวแทนของพวกเขาประชาชนก็จะไม่เลือก สอดคล้องกับความเห็นของจรินทร์ จักกะพาก (สัมภาษณ์ วันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2552) ที่กล่าวว่า “การคัดเลือกกำนันไม่ส่งผลกระทบต่อฐานเสียงของนักการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะการเมืองท้องถิ่นที่มีพื้นที่ในการแข่งขันแคบๆ อย่างเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลเนื่องจากประชาชนในเขตเลือกตั้งรู้จักคุ้นเคยกับผู้สมัครเป็นอย่างดีย่อมรู้ว่าใครควรเลือกหรือไม่ควรเลือก โดยกำนันไม่ได้มีอิทธิพลต่อการลงคะแนนเสียงของประชาชนมากนัก ต่างจากในอดีต”

เมื่อฐานคะแนนเสียงจากกำนันไม่ได้เป็นส่วนสำคัญของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันมาเป็นการคัดเลือกซึ่งจะทำให้ฐานคะแนนเสียงของกำนันน้อยลง ย่อมไม่ส่งผลกระทบต่อฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลแต่อย่างใด

#### 4.1.3 ผลของการคัดเลือกกำนันที่เกิดกับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุด มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด การแข่งขันทางการเมืองในการเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่จำเป็นที่จะเป็นการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการแข่งขันที่มีพื้นที่จำกัดอยู่ในเขตตำบลนั้นๆ ดังนั้นคะแนนเสียงของผู้สมัครจึงมาจากความศรัทธา

หรือขึ้นชอบในตัวผู้สมัคร โดยตรงมากกว่าคะแนนเสียงที่มาจากห้วคะแนน โดยในการวิเคราะห์ผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันที่มีต่อการเมืองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล สามารถแบ่งออกได้เป็นผลต่อฐานคะแนนเสียงของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และผลต่อฐานคะแนนเสียงของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

#### 4.1.3.1 ผลของการคัดเลือกกำนันต่อฐานคะแนนเสียงของนายกองค์การบริหารส่วน

##### ตำบล

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนหนึ่งคือกำนันที่ผันตัวเองจากผู้ปกครองท้องถิ่นที่มาสู่สนามการเลือกตั้งท้องถิ่นระดับตำบล เนื่องจากมองว่าในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างองค์การบริหารส่วนตำบล มีโอกาสที่จะพัฒนาเติบโตและมีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นตามนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นของรัฐบาล รวมทั้งการมีกฎหมายกำหนดเวลาและขั้นตอนในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ชัดเจน ได้แก่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เมื่อกำนันหันมาสนใจลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ย่อมเป็นคู่แข่งที่สำคัญของผู้สมัครรับเลือกตั้งอื่นๆ เนื่องจากกำนันเป็นบุคคลที่ประชาชนในตำบลรู้จักและคุ้นเคยอยู่ก่อนแล้ว หากกำนันคนใดมีผลงานในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกำนันที่ดีมาก่อนแล้ว ย่อมเป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริมให้ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลง่ายขึ้น

การคัดเลือกกำนันอาจทำให้ฐานคะแนนเสียงของกำนันลดลง จากที่เคยมีฐานคะแนนเสียงจากประชาชนที่เลือกตนเองเข้ามาเป็นกำนันทั้งตำบล คงเหลือเพียงฐานคะแนนเสียงที่สำคัญแค่จากหมู่บ้านที่ตนเองเป็นผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น ส่วนหมู่บ้านอื่นๆ ในตำบลซึ่งประชาชนไม่ได้เลือกกำนันอาจสูญเสียฐานคะแนนเสียงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากขั้นตอนในการคัดเลือกกำนันมีการแข่งขันกันระหว่างผู้ใหญ่บ้านหลายคนในตำบล และต้องมีการลงคะแนนของผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้ได้ผู้ที่มีคะแนนสูงสุดเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้นำของชาวบ้านในหมู่บ้านซึ่งเป็นคู่แข่งกับกำนันมักไม่ให้การสนับสนุนกำนันในการลงสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในภายหลัง ในทางตรงกันข้ามก็จะไปให้การสนับสนุนผู้สมัครอื่นซึ่งเป็นคู่แข่งกับกำนัน หรืออาจลงสมัครเป็นคู่แข่งเสียเอง

จากการที่กำนันเคยมีฐานคะแนนเสียงจากประชาชนทั้งตำบล ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือให้การสนับสนุนบุคคลอื่นในการลงสมัครได้ ต่อมาเมื่อมีการคัดเลือกกำนันซึ่งทำให้ฐานคะแนนเสียงของกำนันในตำบลลดลงนอกจากจะส่งผลกระทบต่อตนเองในการที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครคนอื่นๆ ที่กำนันให้การสนับสนุนด้วย ในทางตรงกันข้ามการคัด

เลือกกำนันยอมส่งผลกระทบในด้านบวกกับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่ได้มีฐานคะแนนเสียงจากกำนัน แต่อาจเป็นคู่แข่งทางการเมืองกับกำนันหรือผู้ที่กำนันให้การสนับสนุน เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ไม่ต้องสูญเสียฐานคะแนนเสียงของกำนันดังกล่าวไป สอดคล้องกับความเห็นของเสนอ นราพล (สัมภาษณ์ วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552) ที่กล่าวว่า “เมื่อกำนันไม่ได้มาจากประชาชนฐานคะแนนเสียงจากประชาชนส่วนหนึ่งก็หายไป ซึ่งเมื่อไม่มีคะแนนเสียงของตัวเองในมือก็ให้การสนับสนุนใครได้ลำบาก”

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งมาได้ระยะหนึ่งประชาชนมีความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้น กำนันในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่นเก่า เมื่อมาลงสมัครแข่งขันในเวทีขององค์การบริหารส่วนตำบลกับบุคคลอื่น ความได้เปรียบในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่นซึ่งมีคนรู้จักจำนวนมากก็ลดลง เนื่องจากประชาชนเริ่มรู้จักตัวองค์กรคือองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้บริหารขององค์กรคือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้น ประกอบกับผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาศัยความได้เปรียบที่ตนเองเป็นผู้บริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในขณะดำรงตำแหน่ง จัดสรรงบประมาณให้กับกลุ่มหรือชุมชนที่เป็นฐานคะแนนเสียงของตัวเอง หรือจัดสรรเพื่อสร้างฐานคะแนนเสียงใหม่ ซึ่งส่งผลให้อัตราผู้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่เสียเปรียบอดีตผู้ปกครองท้องถิ่นที่อย่างอดีตกำนันและยังมีความได้เปรียบด้วยซ้ำไป ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของยุทธพร อิศรชัย (สัมภาษณ์ วันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2552) ที่กล่าวว่า “การคัดเลือกกำนันไม่กระทบต่อฐานคะแนนเสียงของผู้บริหารท้องถิ่นแต่อย่างใด ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นย่อมมีฐานคะแนนเสียงของตนเองไม่จำเป็นต้องพึ่งฐานคะแนนเสียงจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เว้นแต่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันกับสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นก็จะช่วยเหลือกันตามปกติ ดังนั้น ถึงจะเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันเป็นการคัดเลือกหรือไม่ ก็ไม่กระทบกับฐานคะแนนเสียงของท้องถิ่น”

ดังนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นอดีตกำนันซึ่งเป็นที่รู้จักของคนในตำบล เมื่อผันตัวเองมาสู่สนามเลือกตั้งท้องถิ่นในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีความได้เปรียบคู่แข่งเพียงในช่วงแรกๆ ที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนอื่นๆ ส่วนใหญ่เป็นผู้สมัครหน้าใหม่ที่ประชาชนยังไม่รู้จัก แต่เมื่อมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาระยะหนึ่งแล้วความได้เปรียบดังกล่าวก็จะลดลง เนื่องจากผู้ที่เคยเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถสร้างฐานคะแนนเสียงของตนเอง จากการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลได้



#### 4.1.3.2 ผลของการคัดเลือกกำนันต่อฐานคะแนนเสียงของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในตำบล โดยกฎหมายกำหนดให้ในหมู่บ้านหนึ่งมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้สองคน เว้นแต่ตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละสามคน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นตัวแทนของประชาชน เข้าไปทำหน้าที่ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะเห็นได้ว่าในบางหมู่บ้านซึ่งเป็นหมู่บ้านเล็กๆ มีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมู่บ้านไม่ถึงหนึ่งร้อยคน หมู่บ้านนั้นก็สามารรมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้สองคนเช่นเดียวกัน ซึ่งจากข้อเท็จจริงในหมู่บ้านซึ่งมีประชากรจำนวนน้อยดังกล่าวประชาชนในหมู่บ้านย่อมรู้จักมักคุ้นกันแทบทุกครัวเรือน ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแทบจะไม่ต้องแนะนำตัวเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของตนเองว่าเป็นใครมาจากไหน เพราะประชาชนในหมู่บ้านส่วนใหญ่ทราบกันอยู่แล้ว การหาเสียงจึงเน้นการนำเสนอแนวคิดและวิธีการในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับชาวบ้านในหมู่บ้านของตนซึ่งเป็นปัญหาสำคัญๆ ของหมู่บ้านเป็นหลัก

การคัดเลือกกำนัน อาจไม่กระทบต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากในส่วนของผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนที่แตกต่างจากผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกำนันอาจจะลงสมัครแข่งขันเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยตัวเอง แต่ในส่วนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะพบว่ากำนันหรืออดีตกำนันมักไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำนันจะมองว่าการลงสมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเท่ากับลดตำแหน่งของตัวเองลงมา เนื่องจากสมาชิกสภาองค์การเป็นตัวแทนของประชาชนในระดับหมู่บ้านแต่กำนันเป็นผู้นำของคนทั้งตำบล

นอกจากนี้ หากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนใดจำเป็นต้องพึ่งฐานคะแนนเสียงจากกำนันอยู่บ้าง ผู้สมัครดังกล่าวก็ต้องการคะแนนเสียงของประชาชนในหมู่บ้านนั้นเท่านั้น ไม่เกี่ยวข้องกับหมู่บ้านอื่น ดังนั้นการที่กำนันจะให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลือบุคคลหนึ่งบุคคลใดในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ย่อมทำได้โดยใช้ฐานคะแนนเสียงจากประชาชนในหมู่บ้านของตนเองที่เป็นผู้สนับสนุนกำนัน ในฐานะที่กำนันเป็นผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านนั้นและมาจากการเลือกโดยตรงของประชาชน โดยไม่ต้องใช้ฐานคะแนนเสียงของหมู่บ้านอื่นที่กำนันอาจจะมีลดลง เนื่องจากการเปลี่ยนวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน สอดคล้องกับความเห็นของ พรรังสรรค์ มงคลประสิทธิ์ (สัมภาษณ์ วันที่ 20 มกราคม พ.ศ.

2553) ที่กล่าวว่า “ฐานคะแนนเสียงของกำนันกับฐานคะแนนเสียงของการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นฐานเสียงของประชาชนกลุ่มเดียวกัน ดังนั้นการเปลี่ยนวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันอาจกระทบต่อฐานคะแนนเสียงของการเลือกตั้งท้องถิ่น โดยเฉพาะการเลือกตั้งของท้องถิ่นที่มีพื้นที่กว้างอย่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่จะไม่กระทบกับการเลือกตั้งท้องถิ่นที่มีพื้นที่แคบๆ อย่างองค์การบริหารส่วนตำบล

อย่างไรก็ตามการคัดเลือกกำนันอาจส่งผลกระทบต่อฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีที่ผู้สมัครต้องพึ่งฐานคะแนนเสียงจากกำนันและเป็นผู้สมัครของหมู่บ้านอื่นซึ่งไม่ใช่หมู่บ้านที่กำนันดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านอยู่ด้วย การคัดเลือกกำนันย่อมส่งผลกระทบต่อฐานคะแนนเสียงของกำนัน และส่งผลกระทบต่อฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่กำนันให้การสนับสนุนด้วย

#### 4.2 ผลที่เกิดกับการปกครองส่วนภูมิภาค

การปกครองส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ โดยไม่รวมถึงการปกครองในระดับ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งเป็นการปกครองท้องที่ (คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 2552 : 10) สำหรับการคัดเลือกกำนัน ย่อมเกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนภูมิภาคทั้งในระดับอำเภอและจังหวัด โดยอำเภอซึ่งเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบในการจัดการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคัดเลือกกำนัน พ.ศ. 2551 ซึ่งเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมการคัดเลือก โดยอำเภอต้องประกาศให้มีการคัดเลือกกำนัน การแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกกำนัน การจัดประชุมผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล เพื่อพิจารณาคัดเลือกกำนัน การจัดให้มีการลงคะแนนกรณีมีผู้เสนอผู้ที่เหมาะสมจะเป็นกำนันมากกว่าหนึ่งคน การประกาศผลการลงคะแนน เป็นต้น

ในส่วนของจังหวัด นอกจากจะเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติงานทั่วไปของอำเภอให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการและนโยบายของรัฐบาลแล้ว จังหวัดยังมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยในกรณีมีการคัดค้านการคัดเลือกกำนัน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้กำนันพ้นจากตำแหน่งได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันคัดเลือก หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการคัดเลือกกำนันครั้งนั้นเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน จากการเลือกของประชาชนมาเป็นการคัดเลือกจึงส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งสามารถแบ่งอธิบายออกได้เป็น ผลของการคัดเลือกกำนันที่มีต่ออำเภอ และผลของการคัดเลือกกำนันที่มีต่อจังหวัด

#### 4.2.1 ผลของการคัดเลือกกำนันต่ออำเภอ

อำเภอเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด ประกอบขึ้นจากหลายตำบลรวมกันขึ้นเป็นอำเภอและไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การจัดตั้งอำเภอกระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา การจัดตั้งอำเภอนอกจากต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แล้ว ยังต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ด้วย (คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 2552 : 11) ในแต่ละอำเภอมีนายอำเภอเป็นหัวหน้าผู้บังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบในการบริหารงานของอำเภอ

##### 4.2.1.1 ผลของการคัดเลือกกำนันต่ออำเภอในฐานะหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค

การที่กฎหมายกำหนดให้อำเภอซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการคัดเลือกกำนัน เท่ากับเป็นการมอบอำนาจและหน้าที่ให้กับอำเภอไปพร้อมๆ กัน ซึ่งหากมองวัตถุประสงค์ของการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดให้มีการคัดเลือกกำนันแทนการเลือกโดยตรงของประชาชนอย่างเดิมนั้น เพื่อต้องการให้ตำแหน่งกำนันมีฐานะเป็นตัวแทนของภาครัฐในการปฏิบัติงานในพื้นที่ตำบล มากกว่าที่จะให้กำนันเป็นตัวแทนของประชาชนในตำบล ซึ่งต่างกับสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

ในอดีตกำนันที่มาจากการเลือกโดยตรงของประชาชนในตำบล มีฐานะอยู่ถึง 3 ฐานะด้วยกัน คือ ฐานะในการเป็นตัวแทนของรัฐ ฐานะในการเป็นตัวแทนของประชาชน และฐานะถึงนักการเมืองหรือผู้แทน (ธรรมนูญ จีรกรรมระดับ 2544 : 44) แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันจากการเลือกโดยตรงของประชาชนมาเป็นการคัดเลือก ทำให้กำนันมีฐานะการเป็นตัวแทนของรัฐเป็นฐานะที่เด่นชัดที่สุด เนื่องจากกำนันรับค่าตอบแทนรายเดือนจากรัฐและต้องขึ้นการบังคับบัญชากับรัฐผ่านทางอำเภอและจังหวัด ประกอบกับปัจจุบันมีการกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของกำนันทุกๆ 5 ปี โดยให้มีคณะกรรมการประเมินซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอยอมทำให้ฐานะของกำนันในการเป็นตัวแทนของรัฐมากขึ้น การที่ปัจจุบันประชาชนไม่ได้ใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเสียงเลือกกำนัน ทำให้ฐานะความเป็นตัวแทนประชาชนของกำนันค่อยๆ เลือนหายไป ในขณะที่ปัจจุบันกำนันสามารถดำรงตำแหน่งอยู่จนอายุครบ 60 ปี ทำให้กำนันไม่ต้องกังวลกับเรื่องฐานะคะแนนเสียงของประชาชนในตำบลเหมือนในอดีตที่มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ทำให้ฐานะของความเป็นถึงนักการเมืองของกำนันหมดไป ด้วยเช่นกัน

ดังนั้น เมื่อกำนันซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐเด่นชัดที่สุด และมีอยู่ในพื้นที่ทุกตำบล ประกอบกับการที่กำนันมีสายการบังคับบัญชาที่ขึ้นตรงกับอำเภอ ซึ่งเป็นการปกครองส่วนภูมิภาค

ทำให้การปกครองส่วนภูมิภาคระดับอำเภอมีความเข้มแข็งและมีบทบาทอำนาจมากขึ้น เนื่องจากมีกำนันซึ่งเป็นตัวแทนของอำเภอคอยช่วยเหลือและเป็นเครือข่ายระดับตำบล ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของเสนอ นราพล (สัมภาษณ์ วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552) ซึ่งกล่าวว่า “การคัดเลือกกำนันที่ดำเนินการโดยอำเภอเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับอำเภอ เนื่องจากการที่อำเภอเป็นผู้จัดประชุมผู้ใหญ่บ้านและผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือกทั้งหมดทำให้อำเภออาจช่วยเหลือให้ผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่งได้รับการคัดเลือกได้ง่าย และกำนันก็ไม่รู้สึกภาคภูมิใจว่าตนเองได้เป็นตัวแทนของคนทั้งตำบลเหมือนแต่ก่อน” สอดคล้องกับความเห็นของบุทรพร อิศรชัย (สัมภาษณ์ วันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2552) ที่กล่าวว่า “การให้คณะกรรมการระดับอำเภอเป็นผู้คัดเลือกกำนันทำให้การปกครองส่วนภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองการปกครองส่วนภูมิภาคจะต้องค่อยๆ ลดบทบาทลงและเพิ่มอำนาจให้การปกครองส่วนท้องถิ่น”

เมื่ออำเภอซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค มีบทบาทและอำนาจมากขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากมีกำนันที่มาจาก การคัดเลือกซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐที่ชัดเจนกว่าเดิม คอยทำหน้าที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนและช่วยเหลือในระดับพื้นที่ คอยประสานงานระหว่างประชาชนในพื้นที่กับอำเภอ รวมทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ทำให้อำเภอซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคกลับมาเข้มแข็งอีกครั้งหนึ่งซึ่งสวนทางกับหลักการกระจายอำนาจการปกครองที่มุ่งส่งเสริมให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเติบโตและเข้มแข็งขึ้น และต้องพยายามลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของการปกครองส่วนภูมิภาคลงจนในที่สุดคงเหลือเพียงการปกครองส่วนกลางและการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่จำเป็นต้องมีการปกครองส่วนภูมิภาคอีกต่อไป

ในขณะที่เดียวกันก็มีผู้เห็นว่า การคัดเลือกกำนันไม่ได้เป็นการเพิ่มอำนาจ ให้กับการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอแต่อย่างใด โดยเห็นว่าในอดีตกำนันก็มีฐานะเป็นพนักงานของรัฐที่รับค่าตอบแทนรายเดือนจากรัฐอยู่แล้ว แม้กำนันจะมาจาก การเลือกของประชาชนและการให้อำเภอเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการคัดเลือกก็ไม่ทำให้อำเภอมีอำนาจมากขึ้น เนื่องจากสิทธิในการเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมจะมาดำรงตำแหน่งกำนันก็คือผู้ใหญ่บ้าน และผู้มีสิทธิลงคะแนนในการคัดเลือกกำนันก็คือผู้ใหญ่บ้านประกอบกับปัจจุบันผู้ใหญ่บ้านก็เป็นผู้ที่มีวุฒิภาวะ ได้รับการศึกษาดีพอสมควรจึงเป็นการยากที่ทางอำเภอจะขึ้นมาหรือจูงใจ ให้ผู้ใหญ่บ้านลงคะแนนให้บุคคลที่ทางอำเภอต้องการ อำเภอจึงมีหน้าที่เป็นเพียงผู้จัดการให้มีการคัดเลือกเท่านั้นซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของบรมเมศร์ ธีระคำศรี (สัมภาษณ์ วันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2552) ที่กล่าวว่า “การคัดเลือกกำนันไม่ได้เป็นการเพิ่มอำนาจให้กับการปกครองส่วนภูมิภาค ได้แก่ อำเภอหรือจังหวัดแต่อย่างใด อำเภอและจังหวัดเป็นเพียงหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่มิระเบียบ กฎหมายกำหนดไว้ให้ดำเนินการ

การดำเนินการดังกล่าวไม่เกี่ยวกับการเพิ่มหรือลดอำนาจแต่อย่างใด แต่เป็นการที่ส่วนราชการต้องทำตามหน้าที่ซึ่งมีระเบียบ กฎหมาย กำหนดไว้ให้ต้องปฏิบัติ” สอดคล้องกับความเห็นของสำราญตันเรืองศรี (สัมภาษณ์ วันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2553) ที่กล่าวว่า “การคัดเลือกกำนันเป็นขั้นตอนที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้ชัดเจน ให้อำเภอต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย การดำเนินการของคณะกรรมการระดับอำเภอต้องยึดกฎหมายเป็นหลักและมีความเป็นกลาง ดังนั้นการคัดเลือกกำนันจึงไม่เป็นการเพิ่มอำนาจให้กับอำเภอแต่อย่างใด”

นอกจากนี้ยังมีผู้ที่เห็นว่า การคัดเลือกกำนันนอกจากจะไม่ได้เป็นการเพิ่มอำนาจให้อำเภอแล้วการคัดเลือกกำนันยังส่งผลดีต่ออำเภอ เนื่องจากเป็นการลดภาระของอำเภอ ให้น้อยลง เพราะการคัดเลือกกำนัน ไม่ต้องมีการกำหนดหน่วยเลือกกำนัน ไม่ต้องจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกในทุกหน่วยเลือกตั้ง ไม่ต้องใช้เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรจำนวนมากในการทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเลือกในวันเลือกกำนัน เหมือนการเลือกกำนันแบบเดิมที่มาจาก การลงคะแนนโดยตรงของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนาวิน สินธุสะอาด (สัมภาษณ์ วันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2553) ที่กล่าวว่า “การคัดเลือกกำนันเป็นการลดภาระของอำเภอทำให้ขั้นตอนในการดำเนินการของอำเภอยง่ายขึ้น ไม่ต้องกำหนดหน่วยเลือก ไม่ต้องจัดการเลือกซึ่งมีขั้นตอนยุ่งยากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน”

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการคัดเลือกกำนันจะเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับอำเภอ ซึ่งเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับบุคคลซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการคัดเลือกกำนันว่าจะทำหน้าที่เป็นกลางอย่างที่กำหนดไว้ในระเบียบกฎหมายอย่างเคร่งครัดหรือไม่ หากคณะกรรมการที่หน้าที่คัดเลือกกำนัน ทำหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง ไม่เอนเอียงเข้าข้างหนึ่งข้างใดหรือไม่มีการใช้ความรู้สึกส่วนตัวเข้าไปเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่การคัดเลือกกำนันก็ไม่เป็นการเพิ่มอำนาจให้อำเภอแต่อย่างใด แต่หากคณะกรรมการคัดเลือกกำนันทำหน้าที่โดยมีอคติหรือไม่เป็นกลางอย่างแท้จริง การคัดเลือกกำนันก็จะเป็นช่องทางให้มีการชี้นำหรือชักจูงให้ผลการคัดเลือกเป็นไปตามที่คณะกรรมการคัดเลือกกำนันต้องการ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นการคัดเลือกกำนันก็จะเป็นการเพิ่มอำนาจให้อำเภอซึ่งเป็นการปกครองส่วนภูมิภาค

#### 4.2.1.2 ผลของการคัดเลือกกำนันต่อนายอำเภอ

สำหรับการคัดเลือกกำนัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 กำหนดให้นายอำเภอท้องที่เป็นผู้เรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลเพื่อพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมจะเป็นกำนัน โดยให้นายอำเภอเป็นประธานในการจัดประชุม ผู้ใหญ่ บ้านดังกล่าว และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคัดเลือกกำนัน พ.ศ. 2551 กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกกำนัน ซึ่งประกอบด้วยนายอำเภอ

เป็นประธานและผู้ที่นายอำเภอเห็นสมควรเป็นกรรมการ และปลัดอำเภอเป็นกรรมการและเลขานุการทำหน้าที่ช่วย เหลือนายอำเภอ

จากอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอดังกล่าว จะเห็นได้ว่านายอำเภอมิบทบาทสำคัญในการคัดเลือกกำนัน โดยนายอำเภอนอกจากจะดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการคัดเลือกกำนันแล้ว นายอำเภอยังเป็นผู้บังคับบัญชาของหัวหน้าส่วนราชการและข้าราชการในอำเภอรวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล ที่มาร่วมประชุมเพื่อพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมเป็นกำนัน นอกจากนี้คณะกรรมการคัดเลือกกำนันคนอื่นๆ นอกจากนายอำเภอแล้วก็ยังประกอบด้วยผู้ที่นายอำเภอเห็นสมควร รวมทั้งมีปลัดอำเภอซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาที่ใกล้ชิดของนายอำเภอ ทำหน้าที่กรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ ซึ่งหากพิจารณาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือกกำนันแล้วจะเห็นว่า หากผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายอำเภอหรือคณะกรรมการคัดเลือกกำนันไม่มีความเป็นกลางอย่างแท้จริงในการปฏิบัติหน้าที่ โดยอาจจะสนับสนุนหรือมีอคติต่อผู้ใหญ่บ้านคนไหนคนใดที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกเป็นกำนันแล้ว โอกาสที่คณะกรรมการคัดเลือกกำนันซึ่งมีนายอำเภอเป็นประธานจะโน้มน้าวให้ผู้ใหญ่บ้านที่มาร่วมประชุมเสนอชื่อบุคคลตามที่ตนเองต้องการเป็นกำนันก็มีความเป็นไปได้ รวมถึงการที่จะโน้มน้าวให้ผู้ใหญ่บ้านลงคะแนนเลือกผู้ที่ตนเองต้องการให้เป็นกำนัน ในกรณีที่มีผู้เสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมเป็นกำนันมากกว่าหนึ่งคน ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของสภาพร มাত্রพย (สัมภาษณ์ วันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2552) ที่กล่าวว่า “การคัดเลือกกำนันในปัจจุบันซึ่งดำเนินการโดยนายอำเภอจัดประชุมผู้ใหญ่บ้าน และมีคณะกรรมการคัดเลือกกำนันระดับอำเภอนั้น เป็นการเพิ่มอำนาจให้กับนายอำเภอและคณะกรรมการคัดเลือกระดับอำเภอเนื่องจากอาจจะมี การเข้ามาช่วยเหลือกันได้ ในขั้นตอนของการตัดสินใจลงคะแนน ดังนั้นวิธีการที่ให้ประชาชน ได้ลงคะแนนเสียงด้วยตัวเองแบบเดิม จึงน่าจะเป็นวิธีการที่ดีอยู่แล้ว สำหรับในระดับจังหวัดอาจจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องมากนักนอกเสียจากการคัดเลือกกำนันในตำบลที่มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้กว้างขวางจริงๆ ซึ่งอาจมีความสนิทสนมกับระดับจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ก็อาจมีใบสั่งผ่านทางนายอำเภอได้”

ดังนั้น หากพิจารณาในส่วนของผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการคัดเลือกกำนันแล้ว ตำแหน่งที่มีความสำคัญและมีบทบาทต่อการคัดเลือกกำนันอย่างยิ่ง ได้แก่ ตำแหน่งนายอำเภอ แม้ว่าการคัดเลือกกำนันจะทำในรูปของคณะกรรมการ แต่คณะกรรมการส่วนใหญ่ก็เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค ซึ่ง ได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ปลัดอำเภอ เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นบุคคลที่อยู่ในการบังคับบัญชาของนายอำเภอทั้งสิ้น ดังนั้นหากนายอำเภอต้องการให้บุคคลใดได้เป็นกำนันหรือต้องการให้ผลการคัดเลือกกำนันออกมาในรูปแบบใด คณะกรรมการคัดเลือกจึงมักจะเกรงใจ

และปฏิบัติตามที่นายอำเภอต้องการ ทำให้ผลการคัดเลือกไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ใหญ่บ้าน ในตำบลที่จะเลือกผู้นำของตนเองอย่างแท้จริง

ในทางกลับกันแม้จะมีกฎหมาย ระเบียบ และวิธีปฏิบัติกำหนดให้นายอำเภอและคณะกรรมการคัดเลือกกำนันซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ในการจัดการคัดเลือกกำนัน ซึ่งคณะกรรมการอาจจะใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวซึ่งนำไปตามที่ดินเองต้องการดังที่กล่าวแล้ว แต่ถ้านายอำเภอและคณะกรรมการคัดเลือกกำนันในระดับอำเภอมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ไม่เอนเอียงไปสนับสนุนผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่งแล้ว ผลที่จะเกิดกับการปกครองส่วนภูมิภาคอันจะเป็นการเพิ่มอำนาจให้นายอำเภอให้มากขึ้นนั้นก็อาจจะไม่เกิด หรือเกิดน้อยลงซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของบรรเจิด เจริญเวช (สัมภาษณ์ วันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552) ที่กล่าวว่า “หากข้าราชการระดับอำเภอเข้าใจหลักการของการคัดเลือกวางตัวเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่รวมทั้งไม่เห็นแก่ผลประโยชน์ที่มีผู้เสนอให้ปัญหาต่างๆ ก็จะเกิดน้อย แต่หากข้าราชการวางตัวไม่เป็นกลางทางการเมือง เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัวก็จะเกิดปัญหาอย่างแน่นอน”

นอกจากนี้ ในปัจจุบันผู้ปกครองท้องที่ในระดับหมู่บ้านก็พัฒนาไปจากเดิมมาก อันจะเห็นได้จากผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันในระยะหลัง มักจะเป็นคนหนุ่มและได้รับการศึกษาดีพอสมควรแตกต่างจากสมัยก่อนซึ่งมักเป็นผู้สูงวัย ที่ได้รับการเคารพนับถือจากประชาชนในหมู่บ้านและไม่ได้ได้รับการศึกษามากนัก เมื่อผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่มีความรู้ได้รับการศึกษาย่อมทำให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหันมาใส่ใจและแนบตามที่ดินเองต้องการได้ยาก ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของเกชา เชื้อซิด (สัมภาษณ์ วันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552) ซึ่งกล่าวว่า “การคัดเลือกกำนันไม่มีผลทำให้อำเภอมีอำนาจมากขึ้น เนื่องจากปัจจุบันผู้ใหญ่บ้านมีความรู้ความเข้าใจในระบบการคัดเลือกมากขึ้น และรู้ว่าใครควรเลือกใครไม่ควรเลือก ถึงแม้อำเภอจะชักจูงหรือแนะนำอย่างไร ถ้าเขาไม่เอาก็คือไม่เอา และเท่าที่เห็นอำเภอก็ไม่เคยเข้ามายุ่งเกี่ยวในเรื่องนี้”

เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่า การคัดเลือกกำนันจะเป็นการเพิ่มอำนาจให้นายอำเภอในฐานะหน่วยการปกครองในระดับภูมิภาค หรือเป็นการเพิ่มอำนาจให้นายอำเภอในฐานะประธานคณะกรรมการคัดเลือกกำนันหรือไม่นั้น ไม่ได้อยู่ที่กฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดวิธีการในการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน แต่อยู่ที่ตัวบุคคลที่เป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบมากกว่าว่าจะปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือระเบียบมากน้อยเพียงใด หากตัวบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการคัดเลือกกำนันทำหน้าที่อย่างเป็นกลาง แม้กฎหมาย ระเบียบ จะให้อำนาจมากมายขนาดไหนก็ตามก็ไม่ทำให้การคัดเลือกกำนันไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรม แต่อย่างใด

#### 4.2.2 ผลของการคัดเลือกกำนันที่มีต่อจังหวัด

ในส่วนบทบาทของจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือกกำนันนั้น จากการวิเคราะห์พบว่าแม้จังหวัดจะไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการคัดเลือกกำนันอย่างอำเภอ ไม่ได้ใกล้ชิดกับผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้ลงคะแนนเลือกกำนันโดยตรงแต่จังหวัดก็มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยจังหวัดเป็นหน่วยงานที่อยู่ระดับสูงขึ้นไปจากอำเภอ มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของอำเภอให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยอำเภอซึ่งเป็นหน่วยงานระดับรองลงมามีหน้าที่ต้องดำเนินการตามแนวทางที่จังหวัดแนะนำ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของนายอำเภอ นอกจากนี้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคัดเลือกกำนัน พ.ศ. 2551 ยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณากรณีมีการคัดค้านการคัดเลือกกำนัน หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการคัดเลือกกำนันเป็นไปตามคำร้องคัดค้านหรือได้มีการกระทำไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กำนันคนนั้นพ้นจากตำแหน่งได้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับการคัดเลือก

ดังนั้น แม้จังหวัดจะไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงในการที่จะโน้มน้าวให้ผู้ใหญ่บ้านตัดสินใจเลือกใครเป็นกำนัน เนื่องจากจังหวัดไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการจัดการคัดเลือก แต่จังหวัดอาจมีส่วนเกี่ยวข้องโดยผ่านทางอำเภอ ในฐานะที่จังหวัดเป็นหน่วยงานที่คอยควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของนายอำเภอ หากผู้ว่าราชการจังหวัดมีความใกล้ชิดกับผู้ใหญ่บ้านที่มีสิทธิจะได้รับการคัดเลือกเป็นกำนันคนใด และผู้ว่าราชการจังหวัดต้องการที่จะให้ผู้ใหญ่บ้านคนดังกล่าวได้รับการคัดเลือกเป็นกำนันผู้ว่าราชการจังหวัดอาจใช้อำนาจ ในรูปแบบของการมอบนโยบายให้กับผู้ได้บังคับบัญชาได้แก่ นายอำเภอ เพื่อให้ นายอำเภอรับไปดำเนินการด้วยวิธีการใดก็ตามให้เป็นไปตามความต้องการของตนเองได้ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของสถาพร มาทรัพย์ (สัมภาษณ์ วันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2552) ที่กล่าวว่า “ระดับจังหวัดก็อาจมีส่วนต่อการคัดเลือกกำนันหากผู้ใหญ่บ้านที่มีสิทธิได้รับการคัดเลือก มีความใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการส่วนตัว ก็อาจมีการช่วยเหลือกัน ได้ผ่านทางนายอำเภอและกรรมการของอำเภอ”

อย่างไรก็ตามแม้จังหวัดอาจจะมีส่วนเกี่ยวข้องในการคัดเลือกกำนัน โดยการมีส่วนเกี่ยวข้องในการคัดเลือกผ่านทางนายอำเภอหรือคณะกรรมการคัดเลือกดังกล่าวแล้ว แต่บทบาทของจังหวัดในการคัดเลือกกำนัน ในส่วนของการที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงคะแนนเลือกกำนันของผู้ใหญ่บ้านแต่ละคนก็ยังคงน้อยหากเทียบกับระดับอำเภอ เนื่องจากจังหวัดไม่ได้ใกล้ชิดกับผู้ใหญ่บ้านโดยตรงเหมือนอำเภอ และการดำเนินการคัดเลือกกำนันส่วนใหญ่เสร็จสิ้นในระดับอำเภอโดยจังหวัดไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้อง มีเพียงบางกรณีที่มีการคัดค้านการคัดเลือกอันเป็นเหตุให้



ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นผู้วินิจฉัยแต่กรณีดังกล่าวก็ไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยครั้งนัก ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนรภัทร ปลอดภัย (สัมภาษณ์ วันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2553) ที่กล่าวว่า “การคัดเลือกกำนันไม่ได้เป็นการเพิ่มอำนาจให้จังหวัด เพราะจังหวัดมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการวินิจฉัยคำคัดค้านในการเลือกกำนันอยู่แล้วแต่เดิม ไม่ได้เป็นอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มเติมขึ้นมาใหม่แต่อย่างใด”

นอกจากนั้น แม้จังหวัดจะเป็นหน่วยการปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของอำเภอให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยโดยมีอำนาจสั่งการให้อำเภอดำเนินการต่างๆ ได้ แต่หากผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบและมีอำนาจในการสั่งการดังกล่าวโดยตรง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดถือปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย โดยเคร่งครัดรวมทั้งมีคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่การคัดเลือกกำนันก็จะจะเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และการคัดเลือกกำนันก็ไม่เป็นการเพิ่มอำนาจให้จังหวัด

#### 4.3 ผลที่เกิดกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน

กำนันเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญตำแหน่งหนึ่งในการปกครองท้องที่ โดยกำนันมีฐานะเป็นหัวหน้าของผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลและเป็นผู้นำของราษฎรในตำบลนั้นด้วย ดังนั้นกำนันจึงต้องเป็นบุคคลที่ต้องได้รับการยอมรับจากผู้นำของแต่ละหมู่บ้านคือผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะที่กำนันเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ใหญ่บ้าน ในขณะเดียวกันกำนันก็ต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนในตำบลด้วย ในฐานะที่กำนันเป็นหัวหน้าผู้ปกครองราษฎรในตำบล นอกจากนี้กำนันในฐานะผู้ปกครองท้องที่ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ให้กับราษฎรในตำบลยังมีหน้าที่ต้องประสานงานกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการปฏิบัติงานเพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการจากรัฐอย่างทั่วถึงและสะดวกรวดเร็ว

ดังนั้นแม้ตำแหน่งกำนันจะเป็นตำแหน่งทางการปกครองท้องที่หากพิจารณาในแง่ของโครงสร้างการปกครอง แต่กำนันก็สามารถประสานงานและร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ในพื้นที่ตำบลในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนได้ ในทางกลับกันหากกำนันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ในพื้นที่ไม่ประสานความร่วมมือกันในการทำงาน หรือมีความขัดแย้งกันผลเสียก็จะตกอยู่กับประชาชนในตำบล

จากความสำคัญของตำแหน่งกำนันดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในอดีตกำนันจึงเป็นบุคคลที่ประชาชนในตำบลให้ความเคารพนับถือและเชื่อฟังเป็นอย่างยิ่ง โดยเราจะได้ยินคำที่เรียกหรือกล่าวถึงกำนันเสมอว่า “พ่อกำนัน” ซึ่งเป็นคำพูดที่แสดงให้เห็นว่าประชาชนให้ความเคารพนับถือในตำแหน่งกำนัน ซึ่งจากผลของการที่ประชาชนให้ความเคารพนับถือกำนันดังกล่าวทำให้กำนัน

สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่แก้ไขปัญหาค่าความเดือดร้อนของประชาชนได้โดยสะดวก การเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันจากการให้ประชาชนลงคะแนนเลือกกำนันโดยตรงมาเป็นการคัดเลือกข้อมส่งผลต่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกำนันในด้านต่างๆ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ ผลของการคัดเลือกกำนันต่อโอกาสในการได้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผลของการคัดเลือกกำนันต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ของกำนัน และผลของการคัดเลือกกำนันต่อความภาคภูมิใจในตำแหน่งกำนัน

#### 4.3.1 ผลของการคัดเลือกกำนันต่อโอกาสในการได้ดำรงตำแหน่งกำนัน

จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า การเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันแบบเดิมซึ่งมาจากการเลือกโดยตรงของประชาชนนั้น มีปัจจัยหลายอย่างที่จะทำให้ผู้สมัครรับเลือกประสบความสำเร็จได้รับเลือกเป็นกำนัน โดยผู้ใหญ่บ้านของแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นๆ ซึ่งเป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันต้องมีความพร้อมในหลายด้านก่อนที่จะได้รับเลือกเป็นตัวแทนของประชาชนในตำบล และเป็นหัวหน้าของผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านอื่นๆ โดยปัจจัยหรือสิ่งที่จะช่วยทำให้ผู้สมัครรับเลือกเป็นกำนันประสบผลสำเร็จได้ประกอบด้วย

**เครือข่าย** ผู้ใหญ่บ้านของผู้บ้านใดในตำบลนั้นซึ่งมีเครือข่ายวงศ์ตระกูลในตำบลเป็นจำนวนมากย่อมมีความได้เปรียบผู้สมัครคนอื่นซึ่งเป็นคู่แข่ง เนื่องจากในสังคมชนบทโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ห่างไกล ความใกล้ชิดสนิทสนมระหว่างญาติพี่น้องยังคงมีอยู่มาก การช่วยเหลือเกื้อกูลกันมิให้เห็นอย่างสม่าเสมอ ดังนั้นเมื่อมีการลงสมัครรับเลือกเป็นกำนันบุคคลในเครือญาติก็มัก จะช่วยเหลือโดยการลงคะแนนให้รวมทั้งให้การสนับสนุนในด้านต่างๆ แก่ผู้สมัครอย่างเต็มที่ จะเห็นได้จากกำนันในหลายๆ ตำบลที่มาจากบุคคลในตระกูลที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักและมีเครือญาติจำนวนมาก

**ความรู้ความสามารถ** เป็นสิ่งสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่จะทำให้ผู้สมัครรับเลือกเป็นกำนันประสบผลสำเร็จในการเลือก แม้หลายคนอาจจะมองว่าความรู้ความสามารถไม่ใช่เรื่องสำคัญแต่มีองค์ประกอบอื่นที่มีความสำคัญมากกว่าความรู้ความสามารถของผู้สมัคร ซึ่งอาจเป็นความจริงในบางพื้นที่ แต่อย่างน้อยก็มีประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกกำนันกลุ่มหนึ่งที่ยังคงพิจารณาเลือกผู้สมัครกำนันจากความรู้ความสามารถรวมทั้งประสบการณ์การทำงานในอดีตที่ผ่านมา โดยบุคคลกลุ่มนี้มักเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษามีฐานะทางการเงินพอสมควรไม่เดือดร้อน ทำให้บุคคลกลุ่มนี้ถูกชักนำจากหัวหน้าหรือผู้สมัครจะชื่อเสียงได้ยาก จะเห็นได้ว่าในระยะหลังมีกำนันที่อายุยังน้อยคืออยู่ระหว่าง 30 – 45 ปี เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากบุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลที่ได้รับการศึกษามีความรู้ความสามารถแม้อายุยังน้อยก็ได้รับการยอมรับจากประชาชนในตำบล ซึ่งต่างกับกำนันในอดีตที่มักเป็นบุคคลที่อายุมาก เนื่องจากต้องใช้เวลาในการสั่งสมประสบการณ์และบารมีเป็นเวลานานกว่าที่จะทำประชาชนในตำบลจะให้การยอมรับ

เงินทุน การสมัครรับเลือกเป็นกำนันหรือการสมัครรับเลือกตั้งประเภทใดก็ตามเงินทุนนับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้ผู้สมัครรับเลือกหรือรับการเลือกตั้งประสบผลสำเร็จ เนื่องจากการดำเนินการที่เกี่ยวกับการเลือกหรือเลือกตั้งแทบทุกอย่างจำเป็นต้องใช้เงิน การเลือกกำนันก็เช่นเดียวกันจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่าย เพียงแต่จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับแต่ละพื้นที่ว่ามีพื้นที่กว้างขวางขนาดไหน มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกมากน้อยแค่ไหน มีคู่แข่งที่ประเขินแล้วว่ามิฉะนั้นเสี่ยงใกล้เคียงกันหรือไม่และปัจจัยอื่นๆ อีกหลายอย่าง ดังนั้นผู้สมัครที่มีเงินทุนมากกว่าย่อมมีความได้เปรียบผู้สมัครที่มีเงินทุนน้อยทั้งในด้านการใช้จ่ายเพื่อหาเสียงที่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น ค่าโปสเตอร์ แผ่นพับ รถแห่ ค่าน้ำมันรถ ค่าอาหารของผู้ช่วยหาเสียง เป็นต้น และค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ เช่น ค่าใช้จ่ายในการซื้อเสียง จัดเลี้ยง เป็นต้น

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันมาเป็นการคัดเลือก โดยให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกำนันระดับอำเภอซึ่งนายอำเภอแต่งตั้ง และให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลเป็นผู้เสนอชื่อผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นกำนัน หากมีการเสนอชื่อผู้สมควรเป็นกำนันมากกว่าหนึ่งคนให้มีการลงคะแนนโดยผู้มีสิทธิลงคะแนนได้แก่ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลนั้นที่มาประชุม จากวิธีการในการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าว ทำให้ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อโอกาสในการได้ดำรงตำแหน่งกำนันของผู้ใหญ่บ้านแต่ละคนเปลี่ยนไป โดยปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะส่งผลให้ผู้ใหญ่บ้านคนใดได้รับการคัดเลือกเป็นกำนันหรือไม่อยู่ที่ตัวผู้ใหญ่บ้านคนอื่นๆ ในตำบลนั้นเป็นสำคัญว่าจะเสนอชื่อและลงคะแนนให้ผู้ถูกเสนอชื่อคนใด ซึ่งแตกต่างไปจากเดิมที่ผู้ที่มีความสำคัญมากที่สุดในการตัดสินใจว่าใครจะได้เป็นกำนันคือประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนน ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของเสนอ นราพล (สัมภาษณ์ วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552) ที่กล่าวว่า “ตอนนี้ผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญมากกว่าชาวบ้านเพราะผู้ใหญ่บ้านมีสิทธิออกเสียงเลือกกำนันแต่ชาวบ้านไม่มีสิทธิออกเสียงเลือกกำนันดังนั้นกำนันจึงต้องให้ความสำคัญกับผู้ใหญ่บ้านมากกว่าชาวบ้านซึ่งคิดว่าน่าจะไม่ต้องถือนักเพราะโดยหลักการแล้วกำนันต้องให้ความสำคัญกับส่วนรวมและชาวบ้านเป็นลำดับแรก”

ดังนั้นผู้ใหญ่บ้านที่มีเครือข่ายจำนวนมากในตำบลอาจไม่ได้เปรียบผู้ใหญ่บ้านที่มีเครือข่ายน้อยอีกต่อไปเพราะจำนวนประชาชนไม่มีผลต่อการลงคะแนนเลือกกำนัน เว้นแต่ผู้ใหญ่บ้านที่มีญาติเป็นผู้ใหญ่บ้านในหมู่อื่นๆ ของตำบลเดียวกันด้วย ในส่วนปัจจัยเรื่องความรู้ความสามารถก็เช่นเดียวกัน ความรู้ความสามารถก็จะมีผลน้อยลงเนื่องจากผู้ที่ตัดสินใจว่าผู้ใหญ่บ้านคนใดมีความรู้ความสามารถเหมาะที่จะเป็นกำนันหรือไม่คือผู้ใหญ่บ้านหมู่อื่นในตำบล ซึ่งมีเพียงไม่กี่คนต่างจากเดิมที่ประชาชนทั้งตำบลเป็นผู้พิจารณา แต่ปัจจัยในเรื่องเงินทุนอาจมีผลต่อโอกาสในการได้รับการ

คัดเลือกเป็นกำนันมากขึ้น เนื่องจากเดิมหากมีการซื้อเสียงผู้สมัครก็ต้องซื้อเสียงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งตำบลหรืออย่างน้อยก็ซื้อจากประชาชนจำนวนหนึ่งซึ่งมั่นใจได้ว่ามากพอที่จะทำให้ชนะการเลือก แต่เมื่อเปลี่ยนเป็นวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันเป็นการคัดเลือกหากมีการซื้อเสียงก็จะซื้อเพียงผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านอื่นในตำบลที่มีสิทธิลงคะแนนให้ตนเองซึ่งมีไม่กี่คน การซื้อขายเสียงก็จะง่ายขึ้นและอาจทำให้ค่าใช้จ่ายในการซื้อเสียงน้อยลงด้วย

นอกจากนั้นเมื่อเปลี่ยนวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันมาเป็นการคัดเลือก คณะกรรมการคัดเลือกกำนันย่อมมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อโอกาสในการได้ดำรงตำแหน่งกำนัน ของผู้ใหญ่บ้านในแต่ละหมู่บ้าน โดยคณะกรรมการคัดเลือกประกอบด้วยนายอำเภอท้องที่ ปลัดอำเภอ และบุคคลที่นายอำเภอเห็นสมควร ซึ่งคณะกรรมการคัดเลือกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคและส่วนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้นหากคณะกรรมการคัดเลือกวางตัวไม่เป็นกลางอย่างแท้จริงก็อาจมีการชี้นำหรือโน้มน้ำหนัก ให้ผู้ใหญ่บ้านบางคนเสนอชื่อหรือลงคะแนนให้แก่ผู้ใด คณะกรรมการคัดเลือกต้องการให้ดำรงตำแหน่งกำนันได้ ในขณะที่ผู้ที่อาจถูกชี้นำหรือโน้มน้ำหนักเป็นผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาย่อมมีความเกรงใจต่อผู้บังคับบัญชา จึงลงคะแนนตามที่ผู้บังคับบัญชาต้องการ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อโอกาสในการได้ดำรงตำแหน่งกำนันของผู้ใหญ่บ้านคนอื่นในตำบล

การเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันมาเป็นการคัดเลือกจึงส่งผลกระทบต่อโอกาสที่ผู้ใหญ่บ้านแต่ละคนในตำบลจะได้ดำรงตำแหน่งกำนัน โดยผู้ใหญ่บ้านที่มีความพร้อมในหลายๆ ด้านและมีโอกาสที่จะได้เป็นกำนันหากมีการเลือกกำนันแบบเดิม อาจมีโอกาสน้อยลงในการเข้าสู่ตำแหน่งโดยวิธีการคัดเลือก ในทางตรงกันข้ามผู้ใหญ่บ้านที่มีเครือข่ายน้อย ไม่ได้มีผลงานที่ชัดเจนที่ปรากฏต่อประชาชนในตำบลมากนัก แต่อาจมีเงินทุนหรือพรรคพวกที่เป็นผู้ใหญ่บ้านด้วยกันในตำบลอาจมีโอกาสในการดำรงตำแหน่งกำนันมากขึ้น

#### 4.3.2 ผลต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ของกำนัน

กำนันมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายมากมายหลายประการ ทั้งจากกฎหมายหลักของการปกครองท้องที่ ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และกฎหมายอื่นๆ ที่กำหนดให้กำนันเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 หรือที่กฎหมายกำหนดให้กำนันปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่น เช่น การเป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติงานในหน้าที่ของกำนันแทบทุกเรื่องต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนในตำบล ทั้งในฐานะที่กำนันเป็นหัวหน้าผู้ปกครองราษฎรในตำบลและในฐานะที่เป็นผู้ประสานระหว่างประชาชนในพื้นที่กับส่วนราชการในระดับอำเภอ เพื่อนำปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนแจ้งให้ทางอำเภอทราบและนำข่าวสารของทางราชการ

รวมทั้งนโยบายของรัฐ ไปแจ้งแก่ประชาชนทราบ นอกจากนั้นกำนันยังต้องปฏิบัติงานร่วมกับผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบลในฐานะที่กำนันเป็นหัวหน้าของผู้ใหญ่บ้าน

จากเดิมที่กำนันเข้าสู่ตำแหน่ง โดยมาจากการเลือกโดยตรงของประชาชนในตำบล วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันดังกล่าวมีส่วนช่วยในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน เนื่องจากผู้ที่ได้รับเลือกจากประชาชนมีคะแนนเสียงสูงสุดและได้รับการแต่งตั้งเป็นกำนัน แสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ในตำบลให้การยอมรับบุคคลดังกล่าวให้เป็นผู้นำ เมื่อประชาชนให้การยอมรับในตัวกำนันการปฏิบัติงานของกำนันที่ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนก็จะง่ายขึ้น การประสานงานขอความร่วมมือในเรื่องต่างๆ ก็จะเป็นไปด้วยความเรียบร้อย แต่เมื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งมาเป็นการคัดเลือกโดยประชาชนไม่ได้ลงคะแนนเลือกกำนันแต่ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีสิทธิลงคะแนน กำนันอาจไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในตำบลเหมือนกำนันที่มาจากการเลือกของประชาชนซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่บ้านอื่นๆ ที่ไม่ใช่หมู่บ้านที่กำนันดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านอยู่ด้วย ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของกรม บัณฑิต (สัมภาษณ์ วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2552) ที่กล่าวว่า “การที่กำนันไม่ได้มาจากการเลือกของชาวบ้านอาจทำให้กำนันขาดการยอมรับจากชาวบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่บ้านอื่นๆ ที่ไม่ใช่หมู่บ้านของกำนันเมื่อชาวบ้านไม่ยอมรับและเชื่อถือกำนันก็ทำงานลำบากขึ้น เพราะเมื่อกำนันคิดทำอะไรก็จะมีกลุ่มที่ต่อต้านและคอยคัดค้านอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่ากำนันจะทำเรื่องอะไรก็จะค้านไปหมดเนื่อง จากประชาชนไม่ยอมรับในตัวกำนัน”

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการให้การยอมรับ ศรัทธา และเชื่อมั่นของประชาชนต่อตัวกำนันมีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของกำนัน หากการเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันกระทบต่อความเชื่อมั่น ศรัทธา ของประชาชนต่อตัวกำนันแล้วการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวย่อมกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน และทำให้กำนันทำงานยากขึ้นตามไปด้วย

ในขณะเดียวกัน ผู้ที่เห็นว่าการคัดเลือกกำนันไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกำนันเนื่องจากอำนาจหน้าที่ของกำนันที่มีอยู่ตามกฎหมายนั้น ส่วนใหญ่กำนันก็ไม่ได้ดำเนินการอยู่แล้ว และอำนาจหน้าที่ดังกล่าวบางส่วนก็ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยราชการอื่นที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก เช่น อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบลก็มีผู้ที่รับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของพุทธพร อิศรชัย (สัมภาษณ์ วันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2552) ที่กล่าวว่า “กำนันจะมาจาก การคัดเลือกหรือจะมาจาก การเลือกของประชาชนเหมือนเดิมการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันก็คงไม่ต่างกันมากนัก เนื่องจากปัจจุบันกำนันมีหน้าที่ที่แท้จริงๆ อยู่น้อยมากและหน้าที่

ดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นหน้าที่ที่สำคัญและกระทบต่อการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนแต่อย่างใด ต่างจากท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นตามลำดับ”

ดังนั้น การคัดเลือกกำนันจะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันหรือไม่ ย่อมอยู่ที่ตัวกำนันแต่ละคนว่าจะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรือตามที่ทางราชการมอบหมายมากน้อยเพียงใด หากกำนันไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้อยู่แล้วหรือปฏิบัติเพียงบางอย่างการเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งมาเป็นการคัดเลือกก็อาจไม่กระทบต่อการปฏิบัติงานของกำนันมากนัก แต่ถ้ากำนันปฏิบัติหน้าที่อย่างครบถ้วนเต็มกำลังความสามารถตามที่กฎหมายกำหนด การเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันก็อาจกระทบต่อความเชื่อมั่น ศรัทธา ของประชาชน และกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้

#### 4.3.3 ผลต่อความภาคภูมิใจในตำแหน่งกำนัน

การที่กำนันมีวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งแบบเดิมคือมาจากการเลือกโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งตำบล เมื่อกำนันได้รับเลือกจากประชาชนมาแล้วย่อมมีความภาคภูมิใจว่าตนเองเป็นบุคคลที่เป็นตัวแทนและเป็นผู้นำของคนทั้งตำบล และนอกจากความภาคภูมิใจดังกล่าวแล้วบุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งกำนันก็จะมีค่าในความรู้สึกในความรู้สึกของประชาชน ที่มีต่อตำแหน่งหน้าที่กำนันที่ตนดำรงอยู่ว่าเป็นตำแหน่งที่มาจาก การเลือกของประชาชน ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันจึงต้องคำนึงถึงส่วนรวมและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ถ้าหากกำนันไม่มีความรู้สึกที่ตัวเองเป็นตัวแทนของประชาชนในตำบล แต่มีความรู้สึกที่ตัวเองได้รับการคัดเลือกจากผู้ใหญ่บ้านเข้ามา ความรู้สึกผูกพันกับประชาชนก็จะน้อยลง เมื่อมีความผูกพันกับประชาชนน้อยกำนันก็จะคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของสถาพร มาทรัพย์ (สัมภาษณ์ วันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2552) ที่กล่าวว่า “ผมอยากให้กระทรวงมหาดไทยทบทวนวิธีการในการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันและกลับไปใช้วิธีการเลือกกำนันแบบเดิม เพราะคนที่ได้รับเลือกเป็นกำนันจะมีความภาคภูมิใจว่าตนเองเป็นผู้แทนของคนทั้งตำบล โดยเสียงส่วนใหญ่ของคนในตำบลเลือกเราเป็นผู้นำ ต่างจากการคัดเลือกกำนันในปัจจุบันที่กำนันมาจากการลงคะแนนของคนเพียงไม่กี่คน บางตำบลอาจมีแค่ 3 หรือ 4 คนซึ่งเทียบไม่ได้เลยกับคนที่เป็นตัวแทนของคนหลักพันหรืออาจจะหลายพันด้วยซ้ำไปในหลายตำบล” และสอดคล้องกับความเห็นของทวี กิ่งคำวงศ์ (สัมภาษณ์ วันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553) ที่กล่าวว่า “ต่อไปกำนันจะเป็นหัวหน้าของผู้ใหญ่บ้านและเป็นผู้ใหญ่บ้านเพียงอย่างเดียว แต่ไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชนในตำบลอีกต่อไปตัวกำนันเองก็จะไม่ภูมิใจในตำแหน่งกำนัน ประชาชนก็จะขาดความเชื่อถือกำนันเพราะคิดว่าตนเองไม่ได้เลือกเข้ามา เมื่อกำนันไม่คิดถึงประชาชนย่อมทำอะไรเพื่อผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นธรรมดา”

ในส่วนของความภาคภูมิใจในตำแหน่งนั้นไม่เฉพาะแต่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกำนันที่จะมีความภาคภูมิใจในตำแหน่งของตนเอง มีความรู้สึกว่าตำแหน่งของตนเองมีความสำคัญเพราะประชาชนจำนวนมากได้ให้ความไว้วางใจเลือกให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้นำหรือผู้แทน แต่ตำแหน่งอื่นๆ ที่มาจากการเลือกหรือเลือกตั้งของประชาชนผู้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ ก็ย่อมมีความภาคภูมิใจในตำแหน่งของตนด้วยเช่นกัน เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า กำนันที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันทั้งกำนันที่ดำรงตำแหน่งอยู่เดิมซึ่งมาจากการเลือกของประชาชนและกำนันที่มาจากการคัดเลือก เห็นว่าการที่กำนันมาจากการเลือกของประชาชนทั้งตำบล ยังเป็นสิ่งที่น่าภาคภูมิใจมากกว่ากำนันที่เข้าสู่ตำแหน่งโดยการคัดเลือก และส่วนหนึ่งต้องการให้กระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันกลับไปสู่การเลือกโดยตรงของประชาชนอย่างเดิม

#### 4.4 ผลที่เกิดกับประชาชน

ประชาชนเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกำนัน ซึ่งเป็นผู้ปกครองท้องที่ในระดับตำบล ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันมาเป็นการคัดเลือก จึงส่งผลกระทบต่อประชาชนในตำบลในด้านต่างๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการใช้ชีวิตประจำวันที่ประชาชนต้องติดต่อประสานงานกับกำนัน และผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกำนัน รวมทั้งผลกระทบที่เกิดจากการที่ประชาชนไม่มีสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนเลือกกำนัน เพื่อให้เข้าไปเป็นตัวแทนสะท้อนปัญหา ความต้องการของประชาชนให้ภาครัฐทราบเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา และการนำข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งนโยบายของรัฐมาแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย

นอกจากนั้นการเลือกกำนันในอดีตโดยวิธีการลงคะแนนโดยตรงของประชาชน ยังนำมาสู่ปัญหาความขัดแย้งของประชาชนในตำบลที่แบ่งออกเป็นสองฝ่ายหรือมากกว่าตามแต่จำนวนผู้สมัครรับเลือกเป็นกำนันที่ตนให้การสนับสนุน โดยในส่วนของผลการคัดเลือกกำนันต่อประชาชนนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น ผลของการคัดเลือกกำนันต่อการได้รับบริการจากรัฐของประชาชน ผลการคัดเลือกกำนันต่อความเชื่อมั่นของประชาชน ผลการคัดเลือกกำนันต่อปัญหาความขัดแย้งของประชาชนที่เกิดจากการเลือกกำนัน

##### 4.4.1 ผลของการคัดเลือกกำนันต่อการได้รับบริการจากรัฐของประชาชน

หากพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของกำนัน ที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนแล้วพอสรุปได้เป็น 2 ส่วน คือ อำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันอันเนื่องมาจากการให้บริการ

ประชาชนไว้ เช่น กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร กฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว เป็นต้น

จะเห็นได้ว่ากำนันมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชน ในตำบลอย่างหลากหลาย ดังนั้น กำนันจึงเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญซึ่งมีผลต่อคนที่ประชาชนจะได้รับการบริการจากรัฐที่ดีและทั่วถึงหรือไม่ ในอดีตที่กำนันที่มาจาก การเลือกของประชาชนใน ตำบล ประชาชนก็จะมีความรู้สึกว่ากำนันเป็นตัวแทนของคนทั้งตำบล ในขณะที่ตัวกำนันเอง ก็จะมีความรู้สึกถึงการเป็นตัวแทนของคนทั้งตำบลเช่นกัน ดังนั้นการดูแลเอาใจใส่ประชาชนใน ตำบลตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกำนันก็มีความเสมอภาคทั่วถึง การติดต่อประสานงาน ระหว่างกำนันและประชาชนในตำบลก็เป็นไปในลักษณะพึ่งพากัน อย่างน้อยที่สุดกำนันก็ยังต้อง คำนึงถึงฐานะและเสียงจากประชาชนในการเลือกกำนัน หากดูแลเอาใจใส่หรือให้ความสำคัญกับ ประชาชนไม่ทั่วถึงหรือไม่เสมอภาคก็จะเสียคะแนนเสียงในการเลือกกำนัน ครั้งต่อไป

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งให้กำนันมาเป็นการคัดเลือก ผู้ที่มีความ สำคัญเป็นอย่างยิ่งกับผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกเป็นกำนันคือผู้ใหญ่บ้าน ของหมู่บ้านต่างๆ ในตำบล ซึ่งไม่ใช่ประชาชนอีกต่อไป ประชาชนจะมีความรู้สึกที่กำนันไม่ได้เป็นตัวแทนของคนทั้งตำบล เหมือนแต่ก่อน แต่จะมีความรู้สึกที่กำนันเป็นตัวแทนของผู้ใหญ่บ้านในตำบล เมื่อเป็นตัวแทนของ ผู้ใหญ่บ้านกำนันจึงให้ความสำคัญกับผู้ใหญ่บ้าน โดยอาจจะเลยการดูแลความเดือดร้อนและความ ต้องการประชาชน เว้นแต่หมู่บ้านซึ่งกำนันดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านอยู่ด้วย ประชาชนอาจจะได้รับ การเอาใจใส่ดูแลมากกว่าหมู่บ้านอื่น เมื่อเป็นเช่นนั้นประชาชนในหมู่บ้านอื่นๆ ย่อมได้รับ ผลกระทบในการได้รับการบริการต่างๆ จากรัฐ เช่น การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ การให้ การรับรองบุคคล หรือการรับรองสถานะต่างๆ ในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตหรือ ขออนุมัติจากทางราชการ ซึ่งต้องให้ผู้ปกครองท้องถิ่นให้การรับรอง หรือการเข้าร่วมกิจกรรมหรือ การรวมกลุ่มต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของสภาพร มาทรัพย์ (สัมภาษณ์ วันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2552) ที่กล่าวว่า “การคัดเลือกกำนันกระทบต่อการได้รับการ บริการจากรัฐของประชาชน เพราะกำนันที่มาจาก การคัดเลือกจะไม่ให้ความสำคัญกับประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงเสียโอกาสในการได้รับการบริการภาครัฐบางอย่างไป”

อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน รัฐบาลได้ถ่ายโอนภารกิจในการให้บริการประชาชนหลาย อย่างไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชน ได้แก่องค์กร การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วในการรับบริการจากรัฐ ในขณะที่ตัวกำนันประชาชนก็มีทางเลือกในการติดต่อขอรับบริการจากภาครัฐเพิ่มมากขึ้น โดยอาจมี การติดต่อผ่านทางระบบการสื่อสารประเภทต่างๆ เช่น โทรศัพท์ อินเทอร์เน็ต มีเพียงการบริการ



ของภาครัฐบางอย่างที่รัฐยังไม่ได้โอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามนโยบายการกระจายอำนาจ ทำให้ประชาชนยังคงต้องติดต่อผ่านทางผู้ปกครองท้องถิ่นหรือให้ผู้ปกครองท้องถิ่นเป็นผู้รับรอง เช่น งานทะเบียนราษฎรที่อยู่นอกเขตสำนักทะเบียนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งหากมองในภาพรวม จะเห็นว่า การคัดเลือกกำนันไม่กระทบต่อการได้รับบริการจากรัฐของประชาชน หรือได้รับผลกระทบเพียงเล็กน้อย ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของเสนอ นราพล (สัมภาษณ์ วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552) ที่กล่าวว่า “ผลจากการคัดเลือกกำนันทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบในการรับบริการจากภาครัฐบ้างเล็กน้อย เป็นบางเรื่องเนื่องจากงานบางส่วนถูกโอนไปให้องค์กรบริหารส่วนตำบล และเทศบาลทำจึงไม่กระทบต่อการรับบริการของประชาชน” เช่นเดียวกับความเห็นของพรังสรรค์ มงคลประสิทธิ์ (สัมภาษณ์ วันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2553) ที่กล่าวว่า “ปัจจุบันท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการรับบริการ โดยตรงของประชาชน กำนันมีบทบาทในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในภาพรวมมากกว่าการที่เกี่ยวข้องกับการรับบริการของประชาชน”

จากนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งรวมทั้งหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนด้วย ซึ่งเดิมหน้าที่ในการให้บริการประชาชนดังกล่าวเป็นหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นที่ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อท้องถิ่นนำหน้าที่ในการบริการประชาชนของกำนันไปทำก็ย่อมทำให้บทบาทในการให้บริการประชาชนของผู้ปกครองท้องถิ่นลด คงเหลือเพียงบางเรื่องบางอย่าง ดังนั้นการคัดเลือกกำนันซึ่งอาจทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่กำนันไม่ได้เป็นตัวแทนของคนในตำบลเหมือนเดิมก็จะไม่กระทบต่อประชาชนมากนัก ในแง่ของการได้รับบริการจากรัฐ เนื่องจากปัจจุบันประชาชนสามารถรับบริการจากรัฐที่จำเป็นได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้บ้าน หรืออาจติดต่อขอรับบริการผ่านระบบการสื่อสารซึ่งมีความสะดวกรวดเร็วมากกว่า

#### 4.4.2 ผลของการคัดเลือกกำนันต่อความเชื่อมั่นของประชาชน

กำนันเป็นบุคคลที่ประชาชนให้การยอมรับนับถือว่าเป็นผู้นำของราษฎรในตำบล จะเห็นได้ว่าในอดีตกำนันเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง หรือข้อพิพาทของประชาชนในตำบลเนื่องจากประชาชนมีความเชื่อมั่นในตัวกำนันว่าเป็นผู้มีความยุติธรรม เมื่อกำนันว่าอย่างไรราษฎรในตำบลมักจะเชื่อฟังและปฏิบัติตาม และส่วนหนึ่งของความเชื่อมั่นของประชาชนในตำบลดังกล่าว มาจากการที่ประชาชนรู้สึกว่กำนันคือผู้แทนของพวกเขา ที่มาจากการเลือกโดยประชาชนในตำบลด้วยตนเอง เมื่อประชาชนเชื่อมั่นในตัวผู้นำ เห็นว่าการกระทำใดๆ ของผู้นำเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน การดำเนินการต่างๆ ในตำบลก็เป็น ไปด้วยความสะดวก และได้รับความร่วมมือจากประชาชนด้วยดี ซึ่งในทางตรงกันข้ามหากประชาชนไม่มี

ความเชื่อมั่นในตัวผู้นำก็จะเกิดความไม่มั่นใจในการร่วมกิจกรรมกับผู้นำหรือการให้ความร่วมมือในเรื่องใดๆ โดยประชาชนจะหวาดระแวงว่าการดำเนินการของผู้นำไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชนแต่อาจจะดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

ในกรณีของการคัดเลือกกำนัน เมื่อประชาชนไม่ได้เป็นผู้ลงคะแนนเลือกกำนันโดยตรงแต่กำนันมาจากการคัดเลือกโดยผู้ใหญ่บ้าน ในตำบล ประชาชนอาจมีความรู้สึกว่กำนันไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในตัวกำนันและการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ในขณะที่กำนันเองก็ขาดความภาคภูมิใจในการเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งตำบล ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของเสนอ นราพล (สัมภาษณ์ วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552) ที่กล่าวว่า “ผมอยากให้มีการเลือกกำนันเข้ามาโดยประชาชนแบบเดิม เนื่องจากประชาชนจะได้รู้สึกว่กำนันเป็นตัวแทนของเขาและมีความมั่นใจในตัวกำนัน และตัวกำนันเองจะได้มีความรู้สึกภาคภูมิใจว่เราเป็นตัวแทนของคนทั้งตำบล ไม่ใช่เป็นตัวแทนของคนที่เป็นผู้ใหญ่บ้านด้วยกันเพียง 6-7 คน ”

ดังนั้น การสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน ให้ประชาชนเชื่อถือในตัวผู้นำจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะเมื่อประชาชนมีความเชื่อมั่น ศรัทธา ในตัวผู้นำแล้วการทำงานของผู้นำก็จะง่ายขึ้นการต่อต้านคัดค้านก็จะม้น้อยลง ในทางตรงกันข้ามหากประชาชนไม่เชื่อมั่นในตัวผู้นำ ประชาชนก็จะเกิดความหวาดระแวง ไม่มั่นใจในการตัดสินใจของผู้นำ นำมาซึ่งการต่อต้าน คัดค้านการทำงานของผู้นำอยู่เสมอ

#### 4.4.3 ผลของการคัดเลือกกำนันต่อปัญหาความขัดแย้งของประชาชนที่เกิดจากการเลือกกำนัน

ในอดีตที่วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งกำนันมาจากการเลือกโดยตรง ของประชาชนในตำบล ปัญหาหนึ่งที่พบอยู่เสมอทั้งก่อนการเลือกกำนันและภายหลังจากการเลือกกำนัน คือปัญหาความขัดแย้งกันของคนในตำบลอันเนื่องมาจากการสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกเป็นกำนันคนละฝ่าย ซึ่งอาจมีเพียงสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายขึ้นอยู่กับว่ในตำบลนั้นๆ มีผู้สมัครมากน้อยเพียงใดแม้ตามหลักการของการเลือกกำนันหรือการเลือกตั้งทั่วไป ผู้สมัครรับเลือกและผู้สนับสนุนจะต้องยอมรับกติกาในการเลือก ยอมรับผู้ที่ได้คะแนนเสียงข้างมาก และรับฟังความคิดเห็นของเสียงข้างน้อย แต่ในความเป็นจริงของการเลือกกำนันหรือการเลือกตั้งอื่นๆ ในระดับตำบล หมู่บ้าน ผู้สมัครรับเลือกที่ได้คะแนนเสียงข้างน้อยหรือผู้ที่แพ้การเลือกตั้งรวมทั้งผู้ที่ให้การสนับสนุน ซึ่งอาจเป็นกลุ่มผู้ใกล้ชิด กลุ่มหัวคะแนน หรือกลุ่มญาติพี่น้องของผู้สมัคร มักไม่ยอมรับผลการเลือก โดยอาจมีการกล่าวอ้างว่การเลือกไม่ได้ดำเนินการไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม มีการกระทำผิดกฎ กติกา การเลือก มีการใช้อำนาจอิทธิพล การซื้อเสียง หรือการทุจริตการเลือกตั้งในรูปแบบอื่น อันเป็นที่มาของ

การร้องคัดค้านการเลือก และการร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ เพื่อให้เข้ามาดำเนินการตรวจสอบการเลือก

ในขณะที่เดียวกันฝ่ายที่ชนะการเลือกตั้งก็จะปฏิเสธว่าฝ่ายตนไม่ได้ดำเนินการใดๆ ที่ผิดกฎ กติกา การเลือก การที่มีผู้คัดค้านการเลือกก็เนื่องจากฝ่ายที่แพ้การเลือกตั้งไม่ยอมรับกติกา พยายามคัดค้านหรือร้องเรียนเพื่อให้ผลการเลือกเป็นโมฆะเพื่อที่ฝ่ายตนเองจะได้ลงสมัครใหม่ อันเป็นการไม่ยอมรับเสียงข้างมากของประชาชน ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าต่างฝ่ายต่างอ้างเหตุผลความชอบธรรมและไม่มีฝ่ายใดยอมรับ อันนำมาสู่ปัญหาความขัดแย้งของคนในตำบล และเมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งเนื่องจากผลของการเลือกกำนันดังกล่าวแล้ว ย่อมส่งผลไปถึงความสามัคคีของคนในตำบล การเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ เช่น การเข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนาตำบลซึ่งเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ก็จะมีผู้เข้าร่วมกิจกรรมเพียงบางส่วน เนื่องจากกลุ่มที่มีความขัดแย้งกับกำนันมักจะไม่ว่าเข้าร่วมกิจกรรมซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาพรวมของการพัฒนาตำบล

การคัดเลือกกำนันเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยลดปัญหาความขัดแย้ง ของคนในตำบลอันเกิดจากการเลือกกำนันได้ เนื่องจากประชาชนไม่ได้เป็นผู้ลงคะแนนเลือกกำนันเหมือนในอดีต โดยกำนันมาจากการคัดเลือกของผู้ใหญ่บ้านด้วยตนเอง ความรู้สึกของการแพ้หรือชนะจากการเลือกกำนันจึงไม่เกิดขึ้นกับประชาชน แต่จะเกิดขึ้นกับผู้ใหญ่บ้านซึ่งถูกเสนอชื่อเข้ารับการคัดเลือกเพียงไม่กี่คน ดังนั้นปัญหาการแบ่งฝ่ายของประชาชนในตำบลจึงไม่เกิดหรือเกิดขึ้นน้อย อันจะนำมาซึ่งความสามัคคีของคนในตำบลส่งผลดีต่อการพัฒนาตำบลให้เจริญก้าวหน้า ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของวันชัย จันทร์พร (สัมภาษณ์ วันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2552 ) ที่กล่าวว่า “การคัดเลือกกำนันน่าจะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งของประชาชนในตำบล อันเนื่องมาจากการเลือกกำนันได้ ส่วนหนึ่งเนื่องจากไม่ต้องมีการหาเสียงในการเลือกกำนันเหมือนกับการเลือกโดยตรง ช่วยลดความซ้ำซ้อนในการหาเสียงลงได้”

อย่างไรก็ตามการคัดเลือกกำนัน อาจไม่ใช่วิธีการในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของประชาชนในตำบลที่เกิดจากการเลือกกำนันทั้งหมด เพราะแม้จะเปลี่ยนวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันมาเป็นการคัดเลือกแล้ว แต่ปัญหาความขัดแย้งของประชาชนในตำบลอันเนื่องมาจากการสนับสนุนผู้นำของตนเองก็ยังคงมีอยู่ในบางพื้นที่ เพียงแต่เปลี่ยนสาเหตุของความขัดแย้งซึ่งมีที่มาจาก การเลือกกำนันมาเป็นการขัดแย้งระหว่างประชาชน ของหมู่บ้านที่ผู้ใหญ่บ้านได้รับการคัดเลือกเป็นกำนันและประชาชนของหมู่บ้านที่ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้รับการคัดเลือกเป็นกำนัน ส่วนการ แสดงออกถึงลักษณะของความขัดแย้งอาจมีลักษณะเหมือนกัน หรือใกล้เคียงกับความขัดแย้งในกรณีแรกคือ อาจเป็นการต่อต้านกำนันที่มาจากหมู่บ้านอื่น โดยตนเองไม่ได้เป็นผู้เลือก โดยการไม่เข้าร่วมกิจกรรมที่กำนันเป็นผู้นำในการจัดขึ้น หรือไม่ให้ความร่วมมือกับกำนันในการดำเนินการ

ใดๆ ในตำบลเมื่อกำนันร้องขอ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคารม บัวชู (สัมภาษณ์ วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2552 ) ที่กล่าวว่า “การแก้ปัญหาความขัดแย้งของประชาชนโดยการเปลี่ยนวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันโดยไม่ให้ประชาชนเลือกนั้น อาจไม่ช่วยลดความขัดแย้งของประชาชนได้มากนักเนื่องจากความขัดแย้งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมีอยู่หลายปัจจัย และแม้ให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้เลือกกำนันประชาชนก็ขัดแย้งกันได้”

ในขณะที่เดียวกัน หากมองว่าความขัดแย้งของประชาชนในตำบลเกิดจากการสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกเป็นกำนันเมื่อผู้ที่ตนสนับสนุนไม่ได้รับเลือกผู้สนับสนุนก็จะไม่ยอมรับผลการเลือกและแบ่งแยกกับฝ่ายที่ให้การสนับสนุนผู้สมัครกำนันแล้วได้รับเลือก ซึ่งหากมองเช่นนี้และแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง โดยการเปลี่ยนวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งกำนันเป็นการคัดเลือก ย่อมไม่ใช่วิธีการในการแก้ไขปัญหาเนื่องจากในปัจจุบันในรอบปีหนึ่งๆ ประชาชนในตำบลต้องออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งหลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งขององค์การบริหารตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือการเลือกตั้งระดับชาติอย่างการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งการเลือกตั้งดังกล่าวก็ย่อมมีผู้สนับสนุนซึ่งแบ่งออกเป็นหลายกลุ่มเช่นกัน ดังนั้นการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งของประชาชนอันมีสาเหตุเนื่องมาจากการเลือกตั้ง จึงไม่น่าจะใช้วิธีการไม่ให้มีการเลือก แต่ น่าจะทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในหลักการของการเลือกตั้ง การยอมรับเสียงข้างมากและรับฟังความคิดเห็นของเสียงข้างน้อย

## บทที่ 5

### สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่องผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เป็นการศึกษาผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันนับตั้งแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับคือวันที่ 6 เมษายน 2551 จนถึง พ.ศ. 2553 โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อศึกษาผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันที่เกิดกับ การเมืองท้องถิ่น การปกครองส่วนภูมิภาค ผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน และประชาชน ซึ่งการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพและสรุปผลการวิจัยได้ ดังนี้

การปกครองท้องที่ในระดับตำบล หมู่บ้าน ของไทยมีมายาวนานนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 โดยการปกครองท้องที่เป็นส่วนย่อยของการปกครองส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ การปกครองท้องที่ระดับตำบลมีกำนันเป็นผู้ดูแลและเป็นหัวหน้าปกครองราษฎร โดยเดิมกำนันมาจากการเลือกของผู้ใหญ่บ้านในตำบล ต่อมาการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันเปลี่ยนมาเป็นการเลือกโดยตรงของประชาชนในตำบล และเมื่อพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 ใช้บังคับ การเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันก็เปลี่ยนแปลงอีกครั้ง โดยให้กำนันมาจากการคัดเลือก โดยมีคณะกรรมการคัดเลือกซึ่งมีนายอำเภอเป็นประธาน

การเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งกำนันจากการเลือกโดยตรงของประชาชนมาเป็นการคัดเลือกซ่อมส่งผลต่อภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งกำนัน โดยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวซ่อมส่งผลต่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกำนันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ไม่ว่าจะกำนันที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่กฎหมายใช้บังคับและบุคคลผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งกำนันในอนาคต และส่งผลต่อการเมืองท้องถิ่น การปกครองส่วนภูมิภาค และประชาชน โดยอาจสรุปผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ออกได้เป็น 4 ประเด็น ดังนี้

#### 5.1 สรุปผลการวิจัย

##### 5.1.1 ผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันต่อการเมืองท้องถิ่น

ในส่วนของผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันที่มีต่อการเมืองท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ผลของการคัดเลือกกำนันที่มีต่อการเมืองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผลของการ

คัดเลือกกำนันที่มีต่อการเมืองท้องถิ่นของเทศบาล และผลของการคัดเลือกกำนันที่มีต่อการเมืองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล

### ผลของการคัดเลือกกำนันต่อการเมืองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องพึ่งฐานคะแนนเสียงจากหัวคะแนนในพื้นที่ตำบล หมู่บ้านต่างๆ ซึ่งรวมทั้งฐานคะแนนเสียงจากกำนัน สำหรับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการเลือกตั้งที่มีเขตเลือกตั้งกว้างครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงไม่สามารถจะหาเสียงได้ทั่วถึง ผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงต้องพึ่งฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้งจากกำนันซึ่งมีฐานคะแนนเสียงของตัวเอง การคัดเลือกกำนันอาจทำให้ฐานคะแนนเสียงของกำนันลดลงและส่งผลกระทบต่อฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย อย่างไรก็ตามปัจจุบันนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่จะมีฐานคะแนนเสียงของตัวเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเคยดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาก่อน ย่อมสามารถสร้างฐานคะแนนเสียงของตนเองได้จากการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงทำให้ผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่จำเป็นต้องพึ่งฐานคะแนนเสียงจากกำนันมากนัก ดังนั้นการคัดเลือกกำนันจึงส่งผลกระทบต่อฐานคะแนนเสียงของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพียงเล็กน้อย

สำหรับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แม้จะมีเขตเลือกตั้งที่แคบกว่าการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ก็ครอบคลุมพื้นที่หลายตำบลหรืออาจจะทั้งอำเภอ ในบางพื้นที่ ดังนั้นฐานคะแนนเสียงจากผู้ปกครองท้องถิ่นอย่างกำนันที่คอยให้การสนับสนุนผู้สมัครจึงยังคงมีความสำคัญกับผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะผู้สมัครหน้าใหม่ที่ยังไม่เคยลงสมัครรับเลือกตั้งหรือเคยลงสมัครแต่ยังไม่เคยได้รับเลือก

ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้สมัครหน้าเก่าที่เคยเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาแล้วการพึ่งฐานคะแนนเสียงจากกำนันก็จะลดลงเนื่องจากผู้สมัครเหล่านี้มีฐานคะแนนเสียงเป็นของตนเอง การคัดเลือกกำนันจึงอาจส่งผลกระทบต่อฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพียงเล็กน้อยหรืออาจไม่กระทบเลย

### **ผลของการคัดเลือกกำนันต่อการเมืองท้องถิ่นของเทศบาล**

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีพื้นที่รับผิดชอบ ไม่กว้างขวางมากนัก การแข่งขันทางการเมืองของเทศบาล ในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล ส่วนใหญ่ผู้สมัครจะมีฐานะแน่นอนเสียงเป็นของตนเองเนื่องจากผู้สมัครเป็นบุคคลในท้องถิ่นที่เป็นที่รู้จักของคนในชุมชน ยกเว้นเทศบาลที่มีพื้นที่กว้างและมีประชากรจำนวนมากอย่างเทศบาลนคร ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลอาจไม่เป็นที่รู้จักของประชาชน

ดังนั้น การคัดเลือกกำนันจะส่งผลกระทบต่อฐานะแน่นอนเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลก็เฉพาะเทศบาลที่มีพื้นที่และประชากรจำนวนมาก แต่จะไม่กระทบต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล ของเทศบาลขนาดเล็ก เนื่องจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นที่รู้จักของคนในเขตเทศบาล

### **ผลของการคัดเลือกกำนันต่อการเมืองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล**

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มีพื้นที่ไม่กว้างขวางมากนัก ฐานะแน่นอนเสียงของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลก็จำกัดอยู่ในเขตตำบลและหมู่บ้าน การคัดเลือกกำนันจะส่งผลกระทบต่อฐานะแน่นอนเสียงของผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ในช่วงแรกที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้สมัครจึงต้องอาศัยฐานะแน่นอนเสียงจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่เมื่อผ่านมาระยะหนึ่งประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่จำเป็นต้องพึ่งฐานะแน่นอนเสียงจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอีกต่อไป เว้นแต่ในตำบลที่กำนันกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะเป็นขั้วทางการเมืองเดียวกันก็จะช่วยเหลือกัน ในทางกลับกันก็มีจำนวนไม่น้อยที่ผู้นำท้องถิ่นในระดับตำบลคือกำนันกับผู้นำท้องถิ่นคือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความขัดแย้งกัน และเป็นคนละขั้วกันทางการเมือง

#### **5.1.2 ผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันต่อการปกครองส่วนภูมิภาค**

การปกครองส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือกกำนัน ได้แก่ อำเภอ และ จังหวัด ในฐานะที่อำเภอเป็นหน่วยที่รับผิดชอบในการดำเนินการคัดเลือกกำนัน และจังหวัดเป็นหน่วยที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของอำเภอตามสายการบังคับบัญชา รวมทั้งการพิจารณาคำคัดค้านของการคัดเลือกกำนัน

### ผลของการคัดเลือกกำนันต่ออำเภอ

อำเภอเป็นหน่วยการปกครองภูมิภาค ซึ่งรับผิดชอบโดยตรง ในการดำเนินการคัดเลือกกำนันโดยดำเนินการในรูปของคณะกรรมการซึ่งมีนายอำเภอเป็นประธาน และปลัดอำเภอที่นาย อำเภอมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ นอกจากนั้นยังประกอบไปด้วยกรรมการอื่นๆ ที่นายอำเภอเห็นสมควร ซึ่งเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างของคณะกรรมการคัดเลือกจะเห็นได้ว่าข้าราชการส่วนภูมิภาคซึ่งได้แก่ นายอำเภอ และข้าราชการอื่นที่ร่วมเป็นกรรมการ ย่อมเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการคัดเลือกกำนัน ดังนั้นหากนายอำเภอหรือข้าราชการส่วนภูมิภาคไม่เป็นกลางอย่างแท้จริงก็จะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการคัดเลือกได้ และที่สำคัญการที่กำหนดให้อำเภอซึ่งเป็นหน่วยการปกครองในระดับภูมิภาค เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจัดการคัดเลือกกำนันเท่ากับเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ ทั้งในส่วนของตัวข้าราชการส่วนภูมิภาคคือนายอำเภอและข้าราชการระดับอำเภอ

### ผลของการคัดเลือกกำนันที่มีต่อจังหวัด

ผลของการคัดเลือกกำนันที่มีต่อจังหวัด อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนคือผล กระทบต่อหน่วยงานคือจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ประกอบด้วยอำเภอหลายๆ อำเภอ และผลกระทบต่อตัวบุคคลคือผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของจังหวัดและมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการและขั้นตอนของการคัดเลือกกำนัน

ถึงแม้จังหวัดจะไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงในขั้นตอนของการคัดเลือกกำนันตั้งแต่ต้น แต่จังหวัดก็เป็นหน่วยที่มีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของอำเภอ ดังนั้น จังหวัดอาจใช้อำนาจผ่านทางอำเภอในฐานะที่จังหวัดเป็นผู้ควบคุมดูแลอำเภอ ในการแทรกแซงการปฏิบัติงานของคณะกรรมการคัดเลือกกำนันระดับอำเภอได้ ส่วนในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจโดยตรงในการพิจารณาวินิจฉัยคำคัดค้านของการคัดเลือกกำนัน ย่อมมีอำนาจเต็มที่จะพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการคัดเลือกกำนันนอกจากจะเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับอำเภอแล้วยังเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค และผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการส่วนภูมิภาคอีกด้วย

#### 5.1.3 ผลของการคัดเลือกกำนันต่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน

การเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันจากการเลือกโดยตรงของประชาชนมาเป็นการคัดเลือกย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกำนันในประเด็นต่างๆ ดังนี้



### **ผลของการคัดเลือกกำนันต่อโอกาสในการได้ดำรงตำแหน่งกำนัน**

การคัดเลือกกำนันย่อมมีผลกระทบต่อบุคคลที่ดำรงตำแหน่งกำนันอยู่แล้ว ในขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งและส่งผลกระทบต่อผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านอื่นๆ ที่มุ่งหวังจะเป็นกำนันในอนาคต โดยการเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันย่อมกระทบต่อโอกาสในการได้ดำรงตำแหน่งกำนันของผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากปัจจัยที่เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้บุคคลใดได้เป็นกำนันย่อมเปลี่ยนไปจากเดิม โดยปัจจัยด้านเงินทุนจะมีความสำคัญมากขึ้น ส่วนปัจจัยด้านเครือข่ายและความรู้ความสามารถจะลดความสำคัญลง

### **ผลของการคัดเลือกกำนันต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ของกำนัน**

การคัดเลือกกำนัน นอกจากส่งผลกระทบต่อโอกาสในการได้ดำรงตำแหน่งกำนันแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของกำนัน เนื่องจากกำนันที่มาจากการคัดเลือกประชาชนจะให้การยอมรับและศรัทธาน้อยกว่ากำนันที่มาจากการเลือกโดยตรงของประชาชน เมื่อประชาชนไม่เชื่อมั่นศรัทธาในตัวกำนันจึงทำให้กำนันทำงานได้ยาก เพราะขาดความร่วมมือของประชาชนอันจะส่งผลให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของกำนันลดลง

### **ผลของการคัดเลือกกำนันที่มีต่อความภาคภูมิใจในตำแหน่งกำนัน**

ผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันอีกประการหนึ่งคือ การคัดเลือกกำนันทำให้กำนันขาดความภาคภูมิใจในตำแหน่ง โดยกำนันที่มาจากการคัดเลือกเมื่อเทียบกับกำนันที่มาจากการเลือกโดยตรงของประชาชนทั้งตำบลแบบเดิมแล้วจะพบว่ากำนันที่มาจากการเลือกของประชาชน มีความภาคภูมิใจในตำแหน่งมากกว่ากำนันที่มาจากการคัดเลือก

#### **5.1.4 ผลของการคัดเลือกกำนันที่มีต่อประชาชน**

กำนันเป็นตำแหน่งที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน มีหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล บำบัดทุกข์ บำรุงสุข ให้กับประชาชน การเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน จึงส่งผลกระทบต่อประชาชนในตำบล ดังนี้

#### **ผลของการคัดเลือกกำนันต่อการได้รับบริการจากรัฐของประชาชน**

ในอดีตการติดต่อระหว่างประชาชนและภาครัฐเป็นไปด้วยความยากลำบาก กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นตัวกลางที่ดีในการนำบริการจากรัฐไปสู่ประชาชน และนำความเดือดร้อนของประชาชนมาแจ้งให้รัฐทราบ แต่ปัจจุบันการติดต่อสื่อสารได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็วประชาชนสามารถติดต่อสื่อสารกับส่วนราชการภาครัฐได้โดยสะดวก และหลายช่องทางของการสื่อสารทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ลดบทบาทในการทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างภาครัฐกับประชาชนในเรื่องการรับบริการจากรัฐลง ดังนั้น การที่กำนันจะมีวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งโดยการคัดเลือกซึ่งไม่ได้มาจาก

การเลือกของประชาชนก็ไม่ส่งผลกระทบต่อการรับบริการจากภาครัฐของประชาชนมากนัก เนื่องจากปัจจุบันประชาชนและภาครัฐมีวิธีการติดต่อสื่อสารกันที่หลากหลายมากขึ้น

#### ผลของการคัดเลือกกำนันต่อความเชื่อมั่นของประชาชน

การที่ประชาชนในตำบลจะมีความเชื่อมั่นในตัวผู้นำของตนเอง ประชาชนต้องเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการเลือกผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้นำ การคัดเลือกกำนันที่ดำเนินการโดยประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการคัดเลือกย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อตัวผู้นำคือกำนันว่ากำนันจะเป็นผู้นำที่ทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในตำบลอย่างแท้จริง หรือทำงานเพื่อตนเองหรือเพื่อผู้ใหญ่บ้านในตำบลซึ่งเป็นผู้ลงคะแนนเลือกเข้ามาหรืออาจทำเพื่อสนองนโยบายของอำเภอและจังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา รวมทั้งไม่มั่นใจว่ากำนันที่มาจากการคัดเลือกจะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### ผลของการคัดเลือกกำนันต่อปัญหาความขัดแย้งของประชาชน ที่เกิดจากการเลือกกำนัน

เหตุผลประการหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน จากการเลือกโดยตรงของประชาชนมาเป็นการคัดเลือกคือเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งของประชาชนในตำบลอันมีสาเหตุมาจากการเลือกกำนัน แต่ในข้อเท็จจริงความขัดแย้งของประชาชนที่มีสาเหตุมาจากการให้การสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นมีอยู่ทุกระดับ ตั้งแต่การเลือกผู้ใหญ่บ้าน การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น ดังนั้นความขัดแย้งจึงไม่ได้มีเฉพาะการเลือกกำนัน การแก้ปัญหาความขัดแย้งของประชาชน ควรจะทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มากขึ้น ส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักการยอมรับเสียงข้างมากและการรับฟังความคิดเห็นของเสียงข้างน้อย มากกว่าการเปลี่ยนวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งกำนันเพื่อลดความขัดแย้ง

## 5.2 อภิปรายผล

จากที่ได้ทำการวิจัยเรื่อง ผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 จะพบว่าผลของการคัดเลือกกำนันมีหลายประการทั้งผลที่เกิดกับการเมืองท้องถิ่น ผลที่เกิดกับการปกครองส่วนภูมิภาค ผลที่เกิดกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน และผลที่เกิดกับประชาชน โดยผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาอย่างละเอียด โดยการสัมภาษณ์กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารของสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย ข้าราชการกรมการปกครองและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

และนักวิชาการ รวมทั้งศึกษาวิจัยเอกสาร บทความ วิทยานิพนธ์ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับงานวิจัยซึ่งจะพบข้อมูล ดังต่อไปนี้

การคัดเลือกกำนันส่งผลต่อฐานคะแนนเสียงของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยรวมเพียงเล็กน้อย เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมักมีฐานคะแนนเสียง เป็นของตนเอง และส่วนหนึ่งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจะเป็นคนละขั้วทางการเมือง กับกำนัน ในส่วนที่การคัดเลือกกำนันส่งผลต่อฐานคะแนนเสียงของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิก สภาท้องถิ่นนั้น เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นบางคนต้องพึ่งฐานคะแนนในการ เลือกตั้งจากกำนันซึ่งอาจเป็นผู้สมัครหน้าใหม่ที่ประชาชนยังไม่รู้จัก ดังนั้นกำนันจึงเป็นผู้ที่มี บทบาทในการแข่งขันทางการเมืองของการเลือกตั้งท้องถิ่นซึ่งสอดคล้องกับพีระศักดิ์ หินเมืองเก่า (2537 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน : ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดศรีสะเกษ ผลการศึกษาพบว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีส่วนร่วมทางการเมือง สูงถ้านัก การเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีการแข่งขันทางการเมืองสูง

ในส่วนของ การปกครองส่วนภูมิภาคได้แก่ จังหวัดและอำเภอ การคัดเลือกกำนันส่งผล ต่อการปกครองส่วนภูมิภาคในด้านบวกมากกว่าด้านลบ คือเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับการปกครอง ส่วนภูมิภาคทำให้การปกครองส่วนภูมิภาคทั้งอำเภอและจังหวัดมีบทบาทมากขึ้น โดยในขั้นตอน ของการคัดเลือกกำนัน ข้าราชการส่วนภูมิภาคอาจมีการแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการคัด เลือกกำนันในระดับอำเภอ หรืออาจมีการ โน้มน้าวให้ผู้ใหญ่บ้านลงคะแนนให้ผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง คนใดตามความต้องการของข้าราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ใหญ่บ้าน โดยการเพิ่ม อำนาจให้กับการปกครองส่วนภูมิกัดดังกล่าวขัดกับหลักการกระจายอำนาจการปกครองที่ต้องลด อำนาจของการปกครองส่วนภูมิกัดลงและเพิ่มอำนาจให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ที่เป็น กำนันส่วนใหญ่ก็เข้าใจหลักการของการกระจายอำนาจสอดคล้องกับสุรเชษฐ์ วงษ์มี (2544 : บท คัดย่อ) ได้ศึกษาบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจ : ศึกษาเฉพาะ กรณีอำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช ที่พบว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านมีความเข้าใจเรื่องการ ปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเป็นอย่างดีและเห็นว่าราชการกระจายอำนาจเป็นเรื่องสำคัญ

บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ย่อมได้รับผลจากการเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งมา เป็นการคัดเลือก โดยทำให้โอกาสในการได้ดำรงตำแหน่งกำนันเปลี่ยนแปลงไป ปัจจัยเรื่องเงินทุน และพรรคพวกมีความสำคัญมากขึ้น ในขณะที่ปัจจัยด้านความรู้ความสามารถและเครือข่ายมีความ สำคัญลดลง ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของกำนันที่มาจากการคัดเลือกจะลดลงเนื่องจาก ประชาชนไม่เชื่อมั่นในตัวกำนันทำให้กำนันทำงานยากขึ้น ประกอบกับเมื่อมีการจัดตั้งองค์การ บริหารส่วนตำบลขึ้นตามนโยบายกระจายอำนาจทำให้บทบาทหน้าที่ของกำนันในตำบลลดลง การ

ประสานงานกับองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว มากกว่าโดยตำแหน่ง ซึ่งสอดคล้องกับสุภา สกุลเงิน (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหลังการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ผลการศึกษาพบว่าประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ภายหลังจากจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนะของกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ระหว่างสภาพภูมิหลังของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ภายหลังจากจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ในทัศนะของกำนันผู้ใหญ่บ้านปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ได้แก่ การเป็นที่รู้จักและความสัมพันธ์ส่วนตัวกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้การคัดเลือกกำนันยังทำให้กำนันมีความรู้สึกภาคภูมิใจในตำแหน่งน้อยกว่ากำนันที่มาจากการเลือกโดยตรงของประชาชน

สำหรับผลของการคัดเลือกกำนันที่มีต่อประชาชนนั้น เนื่องจากปัจจุบันกำนันได้ลดบทบาท อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนลงมาก ประชาชนจะรับบริการจากรัฐผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับปัจจุบันประชาชนสามารถเข้าถึงบริการภาครัฐได้หลากหลายวิธี ดังนั้น แม้กำนันจะเข้าสู่ตำแหน่งโดยการคัดเลือกซึ่งประชาชนจะไม่ได้มีส่วนร่วมในการคัดเลือกก็ไม่ส่งผลกระทบต่อการได้รับบริการจากรัฐของประชาชน แต่การที่กำนันมีวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งที่ไม่ได้มาจากการเลือกของประชาชน โดยตรง จะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกำนัน เพราะประชาชนจะเกิดความไม่มั่นใจว่ากำนันที่มาจากการคัดเลือกโดยคณะกรรมการของอำเภอ และมีการลงคะแนนเสียงโดยผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้าน ในตำบลจะปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในตำบลหรือปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนองความต้องการของข้าราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา หรือเป็นไปตามความต้องการของผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้ลงคะแนนเสียงให้

จากการศึกษาพบว่ากำนันควรมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในตำบล มากกว่าที่จะมีฐานะเป็นคนของรัฐหรือเครือข่ายของการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับตำบล ซึ่งสอดคล้องกับธรรมภณ จิรธรรมประดับ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการออกจากตำแหน่ง จากการศึกษาพบว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะอยู่ถึง 3 ฐานะด้วยกัน คือ ฐานะในการเป็นตัวแทนของรัฐ ฐานะในการเป็นตัวแทนของประชาชน และฐานะถึงนักการเมือง ซึ่งควรให้กำนันมีมิติของฐานะตัวแทนประชาชนให้เหมาะสมชัดเจนเหนือกว่าฐานะอื่น ส่วนประเด็นความขัดแย้งของประชาชนในตำบลอันเกิดจากการเลือกกำนันนั้นแม้จะเปลี่ยนวิธี การเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันเป็นการคัดเลือก ก็ไม่ได้ทำให้ความขัดแย้งของประชาชนหมดไปเนื่อง จากยังมีการเลือกตั้งอื่นๆ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติอีกเป็นจำนวนมากที่จะทำ ให้ประชาชนขัดแย้งกันได้

ในการวิจัยครั้งนี้พบว่าสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่กล่าวมาแล้วนั้น แสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันจากการเลือกของประชาชนมาเป็นการคัดเลือก ส่งผลต่อการเมืองท้องถิ่นในส่วนของฐานคะแนนเสียงของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และการคัดเลือกกำนันยังเป็นการเพิ่มอำนาจให้การปกครองส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอำเภอซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการคัดเลือกกำนัน และยังกระทบต่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกำนันในส่วนของโอกาสในการได้ดำรงตำแหน่ง ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และความภาคภูมิใจในตำแหน่ง นอกจากนี้การคัดเลือกกำนันยังทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในตัวผู้นำเพราะประชาชนไม่ได้เป็นผู้เลือกผู้นำของตนเอง รวมทั้งไม่สามารถลดปัญหาความขัดแย้งของประชาชนได้ เหตุผลในการเปลี่ยนแปลงการเข้าสู่ตำแหน่งกำนันเพื่อลดความขัดแย้งของประชาชนในตำบล เป็นเพียงวาทะกรรมของผู้ที่ต้องการเพิ่มอำนาจให้กับการปกครองส่วนภูมิภาค เช่นเดียวกับเหตุผลที่ทำให้กำนันมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐที่ปฏิบัติงานในตำบล โดยให้ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ การเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันจึงไม่จำเป็นต้องให้ประชาชนเลือกเพราะไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชน อย่างเช่นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น เป็นเหตุผลเพียงเพื่อต้องการขยายบทบาทอำนาจหน้าที่ของการปกครองส่วนภูมิภาคให้กว้างขวางขึ้น

สรุป จากการศึกษาวิจัยทั้งหมดที่ผ่านมาจะพบว่า การคัดเลือกกำนันส่งผลกระทบต่อการเมืองท้องถิ่นในส่วนของฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นเพียงเล็กน้อย เนื่องจากนักการเมืองท้องถิ่นจะมีฐานคะแนนเสียงของตัวเอง ในส่วนของการปกครองส่วนภูมิภาคการคัดเลือกกำนันเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอและจังหวัด รวมทั้งเป็นการขยายเครือข่ายของการปกครองส่วนภูมิภาคออกไปในระดับตำบล ซึ่งเปรียบเสมือนแขนที่ต่อยาวออกไปจากการปกครองส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ โดยให้กำนันมีฐานะของตัวแทนของรัฐที่เด่นชัดขึ้น การคัดเลือกกำนันยังส่งผลต่อผู้ดำรงตำแหน่งกำนันเกี่ยวกับโอกาสในการได้ดำรงตำแหน่งกำนัน ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในหน้าที่กำนัน และความภาคภูมิใจในตำแหน่งกำนันที่ลดลง นอกจากนี้การคัดเลือกกำนันยังส่งผลต่อประชาชนเกี่ยวกับความเชื่อมั่น โดยประชาชนมีความเชื่อมั่นในตัวกำนันที่มาจากการคัดเลือกน้อยลง

### 5.3 ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์วิจัย เรื่องผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ดังกล่าวผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะบางประการที่ประชาชนทั่วไป และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องควรได้รับทราบ

### 5.3.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

ผลการวิจัยครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันมาเป็นการคัดเลือกเป็นการเพิ่มอำนาจให้การปกครองส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอำเภอซึ่งเป็นผู้จัดการคัดเลือก นอกจากนี้ยังไม่เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกผู้นำ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ ดังนี้

1. รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ควรทบทวนรูปแบบและวิธีการในการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันเสียใหม่ โดยให้ประชาชนชนได้มีส่วนร่วมในการเลือกกำนัน
2. กระทรวงมหาดไทยควรเสนอขอแก้ไขกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันให้ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งตัดอำนาจหน้าที่ที่กำนันไม่ได้ปฏิบัติจริงออกไป
3. ปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการคัดเลือกกำนัน โดยให้ภาคประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการคัดเลือกกำนันมากขึ้น เพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจมากเกินไป

### 5.3.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

จากผลการวิจัยเรื่อง ผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ในครั้งนี้ มีประเด็นที่ควรศึกษาในการวิจัยครั้งต่อไป ดังนี้

1. ผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงวาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน โดยศึกษาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงวาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน โดยให้กำนันมีวาระการดำรงตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปี เปรียบเทียบกับการที่กำนันมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ว่าจะมีผลแตกต่างกันอย่างไร
2. ผลที่เกิดจากการเพิ่มค่าตอบแทนของกำนัน โดยศึกษาเปรียบเทียบว่าก่อนและหลังการเพิ่มค่าตอบแทนให้กับกำนัน มีผลแตกต่างกันอย่างไร

**บรรณานุกรม**

## บรรณานุกรม

### หนังสือภาษาไทย

- การปกครอง,กรม. คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปี 2550. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์  
อาสาศึกษาคินแดน
- การปกครอง,กรม. คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปี 2552. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์  
อาสาศึกษาคินแดน
- โกวิท พวงงาม. (2542). การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมิติในอนาคต. กรุงเทพมหานคร :  
บพิธการพิมพ์.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2538). การปฏิรูประบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น.  
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- ชวงส์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ท้องถิ่นไทย
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2539). 100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540. เชียงใหม่ :  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ธรรมภณ จิรธรรมประดับ. (2544). “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ  
การออกจากตำแหน่ง” วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ประทาน คงฤทธิศึกษาการ. (2525). ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2523). กรอบการมองพฤติกรรม. วารสารสังคมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร.
- พีระศักดิ์ หินเมืองเก่า (2537) “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของกำนันผู้ใหญ่บ้าน : ศึกษาเฉพาะ  
กรณีอำเภอชุมน้อย จังหวัดศรีสะเกษ” วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- รุจิภา เอ็งไพบลูย์. (2543). “ความรู้และความเข้าใจของข้าราชการในอำเภอเมืองเชียงใหม่เกี่ยวกับ  
การเลือกตั้งวุฒิสมาชิก” วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัย เชียงใหม่.
- ลิจิต ธีรเวคิน. (2525). การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท. เอกสารประกอบ  
คำบรรยายวิชา ร.334 และ ร.600 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ลิจิต ธีรเวคิน.(2525). พรรคการเมืองไทยและการพัฒนาพรรคการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร :  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



- วิลาวัณย์ หงส์นคร (2551). “ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ (พ.ศ. 2545-2549)” วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เสรี จำมัน. (2551). “การให้การสนับสนุนนักรการเมืองท้องถิ่นของนักธุรกิจ : ศึกษากรณีเขต อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร” สารานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช
- สันติ สวัสดิพงษ์. (2541). “ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชน : กรณีศึกษาในท้องที่อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่” วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัย เชียงใหม่
- สุชุม นवलสกุล.(2519). **ทฤษฎีการเมืองแห่งนวมัย**. กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุภา สกุลเงิน (2545) “ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านหลังการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนะของกำนันผู้ใหญบ้าน : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร” วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุรเชษฐ์ วงษ์มี. (2544). “บทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจ : ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช” วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัย รามคำแหง
- สุวรรณิ อัยรังสฤษฎ์กุล.(2547). “ทัศนคติของสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด เชียงใหม่ต่อนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองของประเทศไทยในปัจจุบัน”. วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- หยุด แสงอุทัย.(2506). **หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของรัฐธรรมนูญการปกครอง ราช อาณา จักรและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป**. พระนคร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- อรวรรณ ม่วงไหม(2540) “ปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจกับการดำรงตำแหน่งกำนัน : ศึกษา เฉพาะกรณีจังหวัดชลบุรี” วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อุบล เก่งภารกิจ. (2547). “ทัศนคติของสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ต่อนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองของประเทศไทยในปัจจุบัน”. วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

## หนังสือภาษาอังกฤษ

David Butler, et al. , Democracy at the poll : **A comparatives study of competitive National Election**, (Washington D.C. : American Enterprise Institute for Public policy Research, 1981.)

## สัมภาษณ์

นายเกษรา เชื้อซิด (2552, 10 พฤศจิกายน) ประชาสัมพันธ์สมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย สัมภาษณ์โดย วิจารย์ จันทวิจิตร 275 หมู่ 3 ตำบลอ่างทอง อำเภอกะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

นายคารม บัวชู (2552, 10 ธันวาคม) อุปนายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้าน แห่งประเทศไทย สัมภาษณ์โดย วิจารย์ จันทวิจิตร 275 หมู่ 3 ตำบลอ่างทอง อำเภอกะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

นายจรินทร์ จักกะพาก (2552, 8 ธันวาคม) รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สัมภาษณ์โดย วิจารย์ จันทวิจิตร 275 หมู่ 3 ตำบลอ่างทอง อำเภอกะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

นายทวี กิ่งคำวงศ์ (2552, 9 พฤศจิกายน) กรรมการบริการสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย สัมภาษณ์โดย วิจารย์ จันทวิจิตร 275 หมู่ 3 ตำบลอ่างทอง อำเภอกะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

นายนรภัทร ปลอดภัย (2553, 20 มกราคม) นายอำเภอมัทพวา สัมภาษณ์โดย วิจารย์ จันทวิจิตร 275 หมู่ 3 ตำบลอ่างทอง อำเภอกะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

นายนาวิน สินธุสะอาด (2553, 20 มกราคม) ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง สัมภาษณ์โดย วิจารย์ จันทวิจิตร 275 หมู่ 3 ตำบลอ่างทอง อำเภอกะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

นายบรมเมศร์ ชีระคำศรี (2552, 28 ตุลาคม) นิติกร สัมภาษณ์โดย วิจารย์ จันทวิจิตร 275 หมู่ 3 ตำบลอ่างทอง อำเภอกะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

นายบรรเจ็ด เจริญเวช (2552, 2 พฤศจิกายน) ผู้ช่วยอธิการบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี สัมภาษณ์โดย วิจารย์ จันทวิจิตร 275 หมู่ 3 ตำบลอ่างทอง อำเภอกะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

นายพรรังสรรค์ มงคลประสิทธิ์ (2553, 20 มกราคม) หัวหน้ากลุ่มระเบียบการ สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง สัมภาษณ์โดย วิจารย์ จันทวิจิตร 275 หมู่ 3 ตำบลอ่างทอง อำเภอกะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

นายยุทธพร อิศรัมย์ (2552, 28 ธันวาคม) อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย  
 ธรรมมาธิราช สัมภาษณ์โดย วิจารย์ จันทวิจิตร 275 หมู่ 3 ตำบลอ่างทอง อำเภอ  
 สมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

นายวันชัย จันทร์พร (2552, 8 ธันวาคม) ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น สัมภาษณ์  
 โดย วิจารย์ จันทวิจิตร 275 หมู่ 3 ตำบลอ่างทอง อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

นายสถาพร มาทรัพย์ (2552, 28 ตุลาคม) เลขานุการสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แห่งประเทศไทย  
 สัมภาษณ์โดย วิจารย์ จันทวิจิตร 275 หมู่ 3 ตำบลอ่างทอง อำเภอเกาะสมุย จังหวัด  
 สุราษฎร์ธานี

นายสำราญ ดันเรืองศรี (2553, 20 มกราคม) ผู้อำนวยการสำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการ  
 ปกครอง สัมภาษณ์โดย วิจารย์ จันทวิจิตร 275 หมู่ 3 ตำบลอ่างทอง อำเภอเกาะสมุย  
 จังหวัดสุราษฎร์ธานี

นายเสนอ นราพล (2552, 9 พฤศจิกายน) กรรมการบริหารสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แห่งประเทศ  
 ไทย สัมภาษณ์โดย วิจารย์ จันทวิจิตร 275 หมู่ 3 ตำบลอ่างทอง อำเภอเกาะสมุย  
 จังหวัดสุราษฎร์ธานี

นายอัครเดช ไชยเพิ่ม (2552, 28 พฤศจิกายน) อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
 มหาวิทยาลัย สัมภาษณ์โดย วิจารย์ จันทวิจิตร 275 หมู่ 3 ตำบลอ่างทอง อำเภอเกาะ  
 สมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ภาคผนวก

## แบบสัมภาษณ์ ชุดที่ 1

แบบสัมภาษณ์ ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย

เพื่อทำการศึกษาวิจัย เรื่อง ผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง  
ท้องถิ่น พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

วันที่.....เดือน.....พ.ศ. 2552

### ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ชื่อ (นาย,นาง,นางสาว)..... อายุ.....ปี

ตำแหน่ง.....ชื่อหน่วยงาน.....

ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....

การศึกษา.....

รายได้ต่อเดือน  ต่ำกว่า 10,000 บาท  10,000 – 25,000 บาท

25,000 – 50,000 บาท  สูงกว่า 50,000 บาท

### ส่วนที่ 2 ผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนัน

2.1 ท่านมีส่วนร่วมในการเสนอขอแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ.  
2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 หรือไม่ หากมีส่วนร่วม มีส่วนร่วมอย่างไร จงอธิบาย  
.....  
.....

2.2 ท่านคิดว่าการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ.  
2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ส่งผลต่อฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครนายกองค์การ  
บริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือไม่ อย่างไร  
.....  
.....

2.3 ท่านคิดว่าการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ส่งผลต่อฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

2.4 ท่านคิดว่าการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ส่งผลต่อฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

2.5 ท่านคิดว่าการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 255 1 ส่งผลต่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกำนันในประเด็นดังต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร

2.5.1 โอกาสในการได้ดำรงตำแหน่งกำนัน

.....

2.5.2 การปฏิบัติงานในหน้าที่กำนัน

.....

2.5.3 ความภาคภูมิใจในตำแหน่งกำนัน

.....

2.6 ท่านคิดว่าการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 255 1 ส่งผลต่อการปกครองส่วนภูมิภาคต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร

2.6.1 อำเภอ

.....

2.6.2 จังหวัด

.....

2.7 ท่านคิดว่าการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ส่งผลต่อประชาชนในการได้รับบริการจากรัฐหรือไม่ อย่างไร

.....

2.8 ท่านคิดว่าการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกำนันหรือไม่ อย่างไร

.....  
.....

2.9 ท่านคิดว่าการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 สามารถลดปัญหาความขัดแย้งของประชาชนอันเกิดจากการเลือกกำนันได้หรือไม่ อย่างไร

.....  
.....

**ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะ**

.....  
.....

### แบบสัมภาษณ์ ชุดที่ 3

แบบสัมภาษณ์ นักวิชาการ

เพื่อทำการศึกษาวิจัย เรื่อง ผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง  
ท้องถิ่น พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

วันที่.....เดือน.....พ.ศ. 2552

#### ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ชื่อ (นาย,นาง,นางสาว)..... อายุ.....ปี

ตำแหน่ง.....ชื่อหน่วยงาน.....

การศึกษา.....

รายได้ต่อเดือน  ต่ำกว่า 10,000 บาท  10,000 – 25,000 บาท

25,000 – 50,000 บาท  สูงกว่า 50,000 บาท

#### ส่วนที่ 2 ผลที่เกิดจากการคัดเลือกกำนัน

2.1 ท่านมีความเห็นอย่างไร เกี่ยวกับการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง  
ท้องถิ่น พ.ศ. 2457 เปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันจากการเลือกโดยตรงของประชาชน  
มาเป็นการคัดเลือก

.....  
.....

2.2 ท่านคิดว่าการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ.  
2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ส่งผลต่อโอกาสในการเข้าสู่ดำรงตำแหน่งกำนัน  
ของผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ อย่างไร

.....  
.....



2.3 ท่านคิดว่าการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457  
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ส่งผลต่อความภาคภูมิใจในตำแหน่งของกำนันหรือไม่  
อย่างไร

.....  
.....

2.4 ท่านคิดว่าการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457  
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ส่งผลต่อฐานะคะแนนเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นหรือไม่  
อย่างไร

.....  
.....

2.5 ท่านคิดว่าการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.  
2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ส่งผลต่อประชาชนในการได้รับบริการจากรัฐ  
หรือไม่ อย่างไร

.....  
.....

2.6 ท่านคิดว่าการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457  
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกำนัน หรือไม่  
อย่างไร

.....  
.....

2.7 ท่านคิดว่าการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457  
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ช่วยลดปัญหาความขัดแย้งของประชาชนอันเกิดจากการ  
เลือกกำนันได้หรือไม่ อย่างไร

.....  
.....

2.8 ท่านคิดว่าการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457  
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เป็นการเพิ่มอำนาจให้กับอำเภอและจังหวัดหรือไม่ อย่างไร

.....  
.....

**ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะ**

.....

.....



2.3 ท่านคิดว่าการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457  
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของกำนันหรือไม่  
อย่างไร

.....  
.....

2.4 ท่านคิดว่าการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.  
2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ส่งผลต่อความภาคภูมิใจในตำแหน่งของกำนัน  
หรือไม่ อย่างไร

.....  
.....

2.5 ท่านคิดว่าการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.  
2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ส่งผลต่อฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครนายกองค์การ  
บริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือไม่ อย่างไร

.....  
.....

2.6 ท่านคิดว่าการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.  
2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ส่งผลต่อฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครนายกเทศมนตรี  
และสมาชิกสภาเทศบาล หรือไม่ อย่างไร

.....  
.....

2.7 ท่านคิดว่าการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.  
2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ส่งผลต่อฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครนายกองค์การ  
บริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือไม่ อย่างไร

.....  
.....

2.8 ท่านคิดว่าการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457  
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ส่งผลต่อการปกครองส่วนภูมิภาคต่อไปหรือไม่ อย่างไร

2.8.1 อำเภอ

.....

2.8.2 จังหวัด

.....

2.9 ท่านคิดว่าการคัดเลือกกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 255 1 ส่งผลต่อประชาชนหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

**ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะ**

.....

.....

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายวิจารณ์ จันทวิจิตร
วัน เดือน ปี เกิด	31 พฤษภาคม 2516
สถานที่เกิด	อำเภอท่าฉาง จังหวัดสุราษฎร์ธานี
ประวัติการศึกษา	สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2537
สถานที่ทำงาน	ปัจจุบันรับราชการ ตำแหน่งปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ) อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี