

การศึกษาเปรียบเทียบบทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของ
กำนัน ผู้ใหญ่บ้านระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปี
และการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี

นางไอศวรรย์ หนูนิล

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2556

**A Comparative Study of the Role, Status and Performance of Kumnan and
Village Headmen Serving a Term of Office Limited to 5 Years
or Serving to the Age of 60 Years**

Mrs. Isawan Noonil



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

2013

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	การศึกษาเปรียบเทียบบทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปี และการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี
ชื่อและนามสกุล	นางไอศวรรย์ หนูนิล
วิชาเอก	การเมืองการปกครอง
สาขาวิชา	รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร. ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์

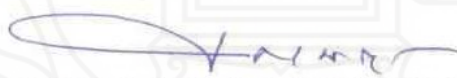
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2556

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล)



(รองศาสตราจารย์อุทพร อิศรชัย)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์

ชื่อการศึกษา คั่นคว้ออิสระ การศึกษาเปรียบเทียบบทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปี และการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี

ผู้ศึกษา นางไอศวรรย์ หนูนิล รหัสนักศึกษ 2548001417

ปริญญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต **อาจารย์ที่ปรึกษา** ศาสตราจารย์ ดร. ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ **ปีการศึกษา** 2556

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (2) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารราชการและลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่ใกล้เคียงและคล้ายคลึงกับประเทศไทย (3) บทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เปรียบเทียบระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปี และการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี (4) แนวโน้มของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ควรเป็นไปในอนาคต โดยการวิเคราะห์จากสภาพความเป็นมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในประเทศไทย

วิธีการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์ โดยมีประชากรวิจัย ได้แก่ ประชาชนใน 23 อำเภอของจังหวัดนครศรีธรรมราชและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัยได้แก่ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มผู้นำชุมชน และกลุ่มภาคประชาชน โดยแบ่งจำนวนผู้รับการสัมภาษณ์แต่ละกลุ่มประมาณกลุ่มละ 20 - 30 คน

ผลการวิจัยพบว่า (1) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีลักษณะของความเป็นผู้นำ ดำรงบทบาทที่สำคัญคือ ผู้ปกครองดูแลลูกบ้านและทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐ ในลักษณะของผู้ประสานงานหรือเป็นตัวเชื่อมตรงกลางระหว่างส่วนราชการกับประชาชนในหมู่บ้าน (2) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์จะมีบทบาทและภารกิจหน้าที่ในหลายประการที่คล้ายคลึงกับกรณีของไทยคือนอกจากจะทำหน้าที่ในฐานะผู้นำของชุมชนท้องถิ่นในการปกครองดูแลชุมชนแล้ว ยังมีสถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วย (3) การดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำหน้าที่และการปฏิบัติงาน ทำให้มีความต่อเนื่อง มีการส่งมอบประสบการณ์อันเป็นผลดีต่อการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหา ซึ่งหากการดำรงตำแหน่งเป็นวาระ 5 ปี ทำให้ต้องรับการสนับสนุนจากการเมืองอาจส่งผลกระทบต่อปฏิบัติงานและไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร (4) อนาคตแนวโน้มบทบาทและการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะตัวแทนของรัฐทำหน้าที่ในการเป็นกลไกการเชื่อมโยงและประสานความร่วมมือระหว่างส่วนราชการกับประชาชนในพื้นที่ยังคงมีความสำคัญอยู่ค่อนข้างมาก ทั้งนี้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องกลับมาให้ความสำคัญต่อบทบาทภารกิจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2457 อันเป็นบทบาทมาแต่เดิมมากขึ้น

คำสำคัญ บทบาท สถานภาพ การทำหน้าที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

Independent Study title: A Comparative Study of the Role, Status and Performance of Kumnan and Village Headmen Serving a Term of Office Limited to 5 Years or Serving to the Age of 60 Years

Author: Mrs. Isawan Noonil; **ID:** 2548001417; **Degree:** Master of Political Science;

Independent Study advisor: Dr. Thirapat Serirangsan, Professor; **Academic year:** 2013

Abstract

This research aimed to examine (1) the roles, powers and responsibilities of kumnan and village headmen in Thailand from the past to the present; (2) the roles, powers and responsibilities of the equivalent local chiefs in Indonesia, Malaysia and the Philippines, countries which have similar political administrative structures to Thailand; (3) the role, status and work performance of kumnan and village headmen who serve a term of office limited to 5 years compared to those who serve up to the age of 60; (4) the future trend of the positions of kumnan and village headman in Thailand in the future based on analysis of the roles of these positions in the past.

This was a qualitative research based on documentary research and interviews with a sample population of citizens living in 23 districts in Nakhon Si Thammarat Province, consisting of 20-30 samples each from 5 groups: bureaucratic officials, kumnans, village headmen, community leaders, and civil society.

The results showed that (1) From the past to the present, kumnan and village headmen acted primarily as leaders. Their major role is to administer and look after the people in their village and to act as agents of the state in the manner of a coordinator or as a liaison between government agencies and citizens in the village. (2) The equivalent local leaders in Indonesia, Malaysia and the Philippines have many similar roles and responsibilities to the kumnan and village headmen of Thailand. In addition to their duties as leaders of the local community in governing and overseeing the community, they also have the status of state officials whose roles and authority are stipulated by law. (3) When kumnan and village headmen are allowed to continue holding the position until they reach the age of 60 years, it can make their work more efficient and more continuous. They can accumulate work experience, which has a positive effect on their decision-making and problem-solving ability. If they serve in office for a term of only 5 years, they require the support of politicians, and that may be detrimental to the effectiveness of their work performance. (4) As for the future trend of the position, as representatives of the state, village headmen will continue to have an important role acting as a mechanism to link and coordinate cooperation between the government and the people in the area. Kumnan and village headmen must go back to place emphasis on their original major roles and duties under the Regional Administration Act, BE 2457.

Keywords: Role, Status, Work performance, Kumnan, Village headman

กิตติกรรมประกาศ

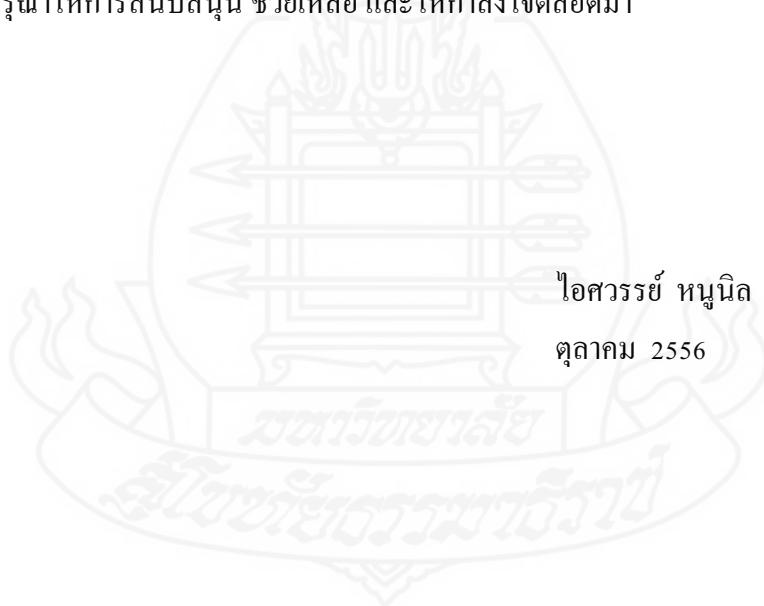
การทำการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก ศาสตราจารย์ ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าอิสระ ที่ได้ให้ความกรุณาให้คำแนะนำและติดตามการทำการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้อย่างใกล้ชิดตลอดมา นับตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณกลุ่มข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชนและภาคประชาชนใน จังหวัดนครศรีธรรมราชทุกท่านที่เสียสละเวลาและให้ความร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ภาคสนาม

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณาจารย์สาขาวิชารัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เพื่อนักศึกษาและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ทุกท่านที่ได้กรุณาให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ และให้กำลังใจตลอดมา

ไอศวรรย์ หนูนิล

ตุลาคม 2556

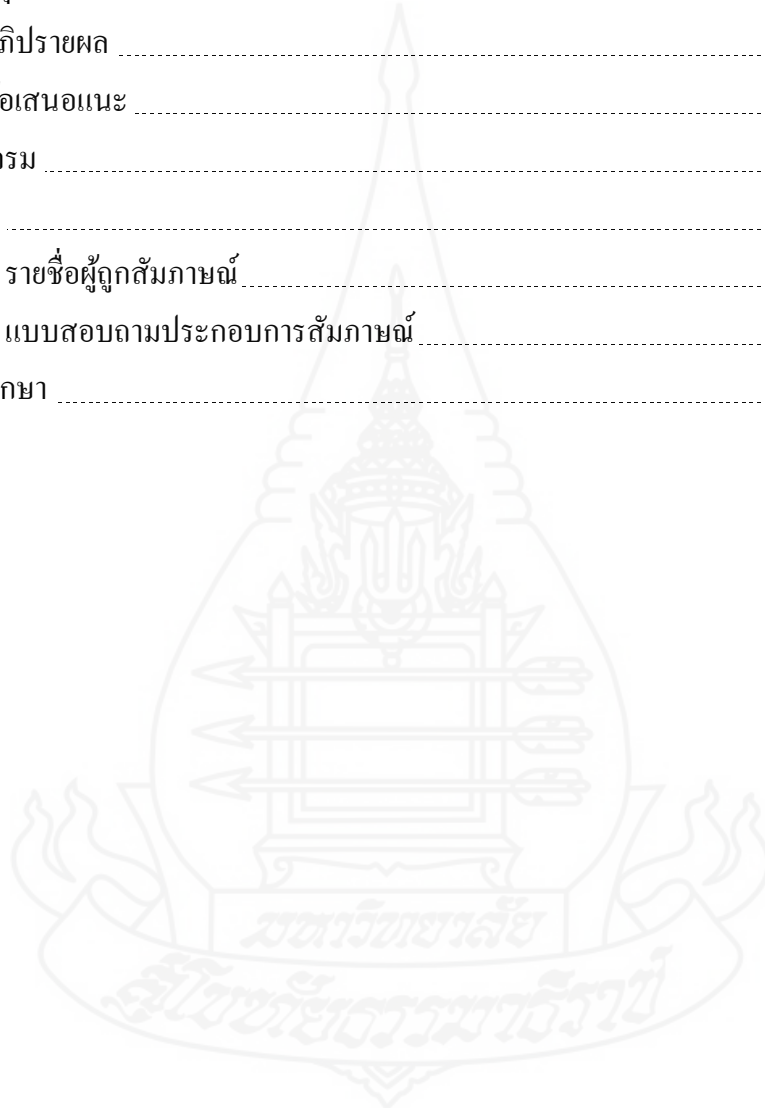


สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา	4
ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	5
คำนิยามศัพท์เฉพาะ	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
พัฒนาการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในประเทศไทย	7
บทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในต่างประเทศ	40
แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	81
แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่	85
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	92
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	101
พื้นที่ศึกษาและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	101
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	105
การเก็บรวบรวมข้อมูล	106
การวิเคราะห์ข้อมูล	107
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	109
ตอนที่ 1 สถานภาพของพื้นที่ศึกษาและข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง	109
ตอนที่ 2 ผลการวิจัย	110

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	128
สรุปการวิจัย	128
อภิปรายผล	135
ข้อเสนอแนะ	140
บรรณานุกรม	145
ภาคผนวก	149
ก รายชื่อผู้ถูกสัมภาษณ์	150
ข แบบสอบถามประกอบการสัมภาษณ์	158
ประวัติผู้ศึกษา	161



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 แสดงจำนวนคนและค่าตอบแทนของกำนัน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน	9
ตารางที่ 2.2 แสดงพัฒนาการของเกณฑ์การจัดตั้งหมู่บ้านและตำบล (ตั้งแต่ ร.ศ. 116 – ปัจจุบัน)	10
ตารางที่ 2.3 สรุปลการเปลี่ยนแปลงบทบาท วิธีการได้มาและวาระการดำรงตำแหน่ง ของกำนัน	37
ตารางที่ 2.4 สรุปลการเปลี่ยนแปลงบทบาท วิธีการได้มาและวาระการดำรงตำแหน่ง ของผู้ใหญ่บ้าน	39
ตารางที่ 2.5 เปรียบเทียบบทบาท สถานภาพและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซียและฟิลิปปินส์	80
ตารางที่ 3.1 แสดงการแบ่งเขตการปกครองจังหวัดนครศรีธรรมราช	104



ญ

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 2.1 โครงสร้างอำนาจหน้าที่และบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 33



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการปฏิรูปการปกครองครั้งสำคัญยิ่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2435 โดยกำหนดหลาย ๆ เจ้าบ้าน ที่อยู่ใกล้ชิดติดกันเป็นกลุ่ม กลุ่มหนึ่งๆ รวมเข้าเป็นหมู่บ้านในกลุ่มนี้เรียกว่า “หมู่บ้าน” แล้วให้มีผู้ใหญ่บ้านปกครองหลาย ๆ หมู่บ้านที่อยู่ใกล้เคียงกันตั้งขึ้นเป็น “ตำบล” ให้มีกำนันเป็นหัวหน้าตำบล ในรัชสมัยนี้ได้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองของราชอาณาจักรไทยครั้งสำคัญโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลนั้น ได้มีการทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนันขึ้นปกครองหมู่บ้านและตำบลเป็นครั้งแรกที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จากการจัดประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลเพื่อปรึกษาความเห็นและรับฟังข้อเท็จจริงของแต่ละท้องที่ ปรากฏว่าโครงการทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านประสบผลสำเร็จด้วยดี จึงได้วางรูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้านตำบลเรียกว่า “การปกครองท้องที่” อย่างเป็นทางการขึ้นเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองประเทศและได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศโดยประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) (สถาบันดำรงราชานุภาพ 2540: 6) ข้อความและหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ของพระราชบัญญัตินี้ได้ใช้เป็นหลักในการปกครองท้องที่ของประเทศไทยสืบมา นับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดการจัดระเบียบตำบลและหมู่บ้าน รวมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้อย่างละเอียด หลังจากที่ได้ประกาศพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 มาเป็นเวลานานประมาณ 17 ปี ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 จึงได้ทรงประกาศยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทนและถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน สืบมาจนทุกวันนี้

การปกครองระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นการปกครองผสมผสานระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองส่วนภูมิภาค กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือก “ผู้นำ” ในท้องถิ่นของตนเองปกครองและบริหารงานในตำบล หมู่บ้านตามหลักการกระจายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตยในการปกครองระดับท้องถิ่นซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์มากมาย โดยรัฐบาลมีเงิน

คำตอบแทนและสวัสดิการต่าง ๆ ตลอดจนการกำหนดระเบียบวินัยให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติ เช่นเดียวกับข้าราชการ รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีบทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่กว้างขวางครอบคลุมวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในตำบล หมู่บ้าน ตั้งแต่เกิดจนตาย (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย 2549: 47)

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นกำลังสำคัญของบ้านเมือง เป็นชาวบ้านที่รัฐต้องการให้เป็นหูเป็นตาแทนเพื่อนำข่าวสารจากส่วนกลางไปกระจายยังชาวบ้านและนำข่าวสารจากชาวบ้านถ่ายทอดไปยังส่วนกลาง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสถานภาพและการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการเพราะทำงานราชการช่วยเหลืองานราชการของแผ่นดินทุกกระทรวง ทบวง กรม แม้ว่าดูเหมือนว่าสังกัดกระทรวงมหาดไทยเพราะทำงานราชการช่วยเหลืองานของข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมืองและนายอำเภอมาตั้งแต่ปี 2435 ซึ่งที่จริงแล้วในอดีตนั้นงานของกระทรวงมหาดไทยครอบคลุมทุกในทุกรัฐบาลที่มุ่ง “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้แก่ราษฎร แม้ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยเองก็ยังคงความสำคัญในภารกิจนี้ ความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน “เชื่อม โยง” ทั้งการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงเป็นกลไกสำคัญของรัฐในขณะนั้น แต่ต่อมาโลกเกิดความเปลี่ยนแปลงการปกครองและการบริหารพัฒนารูปแบบระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีสิทธิมีเสียงเกิดขึ้น การเลือกตั้งกลายเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ประชาชนใช้เลือกผู้นำและการเลือกตั้งหลังจากผู้นำหมดวาระก็เป็นวิธีหนึ่งในการประเมินผู้นำด้วยเช่นกัน

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่ใช่ “ตำแหน่งทางการเมือง” แต่เสมือนเป็น “ข้าราชการ” เป็นข้าราชการโดยจิตสำนึกเป็นข้าราชการโดยจิตใจเป็นข้าราชการโดยหน้าที่และความรับผิดชอบ ไม่มุ่งหวังเรียกร้อยประโยชน์ตอบแทนใด ๆ ไม่เคยเรียกร้องความเป็นข้าราชการตามตัวบทกฎหมาย เพราะหวังว่าสังคมโดยรวมจะเข้าใจเห็นคุณค่าที่แท้จริงในการปฏิบัติงานราชการ โดยที่การเข้าสู่ตำแหน่งหรือการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเริ่มต้นมาจาก “หลักการแต่งตั้ง” ไม่ใช่ “หลักการเลือกตั้ง” เพียงแต่การแต่งตั้งนั้นมีกระบวนการที่สอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้นราชการไม่ได้แต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามอำเภอใจแต่ “แต่งตั้งจากคนที่ราษฎรเลือก” หรืออาจกล่าวได้ว่า “แต่งตั้งจากคนที่ราษฎรศรัทธา” โดยสรุปคือกฎหมายบัญญัติ (1) ให้อำนาจแก่ราษฎรโดยส่วนมาก “เลือก” บุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย (2) ให้นายอำเภอออกคำสั่ง “แต่งตั้ง” และ (3) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด “ออกหนังสือสำคัญการดำรงตำแหน่ง” ให้กับผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะมีความแตกต่างไปจาก “การเลือกตั้ง” ตำแหน่งในทางการเมือง

จึงเห็นความแตกต่างอย่างชัดเจนของการดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านว่าไม่ใช่ตำแหน่งทางการเมืองแต่เป็นตำแหน่งที่เป็นเสมือนข้าราชการและไม่ใช่มาจากการเลือกตั้งแต่มาจากราษฎรโดยส่วนมากเลือกและข้าราชการแต่งตั้งไม่ได้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายทางการเมืองแต่ต้องเป็นกลางทางการเมืองเป็นหัวหน้าราษฎรในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยหลักนิติรัฐ

ปัจจุบันประเทศไทยกำหนดให้ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เคยเป็นตัวแทนชาวบ้านถูกมองว่าเป็นตัวแทนของรัฐที่ประจำอยู่ในหมู่บ้านและตำบลไปโดยปริยาย กระทั่งเกิดแนวความคิดที่กำหนดบทบาทใหม่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้น โดยเห็นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ควรมีวาระในการดำรงตำแหน่งเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสได้เลือก ขณะเดียวกันประชาชนก็มีโอกาสได้ประเมินผล การทำเช่นนี้จะทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านกลับมาเป็นตัวแทนของชาวบ้านไม่เหมือนกับการกำหนดอายุกำนัน ผู้ใหญ่บ้านโดยให้เกษียณตอน 60 ปีซึ่งทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านถูกมองว่าเป็นกลไกของภาครัฐ

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันที่มีอยู่คู่กับสังคมไทยมาช้านาน เป็นผู้ที่มาจากการเลือกของประชาชนโดยตรงและทางราชการรับรองแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนของรัฐที่มีอยู่เต็มทุกพื้นที่ทั่วประเทศ เป็นกลไกที่รัฐบาลสั่งการได้โดยตรง มีการดำรงตำแหน่งนับจากวันเลือกตั้งจนอายุครบ 60 ปี บริบูรณ์ ซึ่งในปัจจุบันมีความพยายามแก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นวาระ 5 ปี โดยให้เหตุผลว่าระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายปัจจุบันมีระยะเวลานานเกินไปอาจทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเกิดความห่างเหินกับประชาชน หรืออาจจะลดต่อการปฏิบัติหน้าที่เพราะไม่ต้องขอคะแนนเสียงจากประชาชนในระยะเวลาที่ยาวนานและทำให้ขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ข้อเสนอแก้ไขกฎหมายกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นความต้องการของฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพราะเชื่อในการเลือกตั้งแต่ทำให้ฝ่ายกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่พอใจ

เมื่อมีความพยายามที่จะแก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นวาระ 5 ปี จึงเท่ากับเป็นการผลักดันให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเปรียบเสมือนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี เมื่อเทียบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นๆ จำเป็นต้องแสวงหาความมั่นคงในตำแหน่งของตนเองเพิ่มขึ้น ซึ่งหากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านคนใดต้องการที่จะดำรงตำแหน่งต่อไปหลังจากครบวาระ 5 ปีแล้วก็ต้องมีฐานคะแนนเสียงหรือความนิยมของราษฎรในเขตพื้นที่เหมือนดังเช่นนักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น สภาการณั เช่นนี้จะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องทำหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและแนวนโยบายของรัฐ โดยจะเลือกปฏิบัติตามความนิยมชมชอบของฐานเสียงมิได้

การวิจัยเรื่องนี้มุ่งที่จะศึกษาเปรียบเทียบบทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของ
 กำนัน ผู้ใหญ่บ้านระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีและการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี โดย
 กำหนดวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) แบบสำรวจเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์
 ข้าราชการกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชนและภาคประชาชนในจังหวัดนครศรีธรรมราชเพื่อให้
 สามารถสรุปผลได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านของไทยตั้งแต่อดีตจนถึง
 ปัจจุบัน

2.2 เพื่อศึกษบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของประเทศอินโดนีเซีย
 มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารราชการและลักษณะการปกครองท้องถิ่น
 ลักษณะที่ใกล้เคียงและคล้ายคลึงกับประเทศไทย

2.3 เพื่อศึกษบทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เปรียบเทียบ
 ระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีและการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี

2.4 เพื่อศึกษาแนวโน้มของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ควรเป็นไปในอนาคต โดยการวิเคราะห์
 จากสภาพความเป็นมาของกำนันผู้ใหญ่บ้านในประเทศไทย

3. กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

ปัจจัยที่ส่งผลต่อบทบาท สถานภาพและการทำ
 หน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านระหว่างการดำรงตำแหน่ง
 ตามวาระ 5 ปีและการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี

- ความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง
- ความรู้ ความเข้าใจ ประสบการณ์
- ความศรัทธา การเคารพนับถืออำนาจ บารมี
- การปฏิบัติตามกฎหมายและการรักษาความ
 สงบเรียบร้อยในพื้นที่หมู่บ้าน ตำบล
- ผลสำเร็จในการปฏิบัติตามแนวนโยบายรัฐ

บทบาท สถานภาพและ
 การทำหน้าที่ของกำนัน
 ผู้ใหญ่บ้านระหว่างการ
 ดำรงตำแหน่งตามวาระ5
 ปีและการดำรงตำแหน่ง
 ครบอายุ 60 ปี

5. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้มีขอบเขตของการศึกษาที่สำคัญใน 2 ลักษณะ

5.1 การศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นต่างประเทศ

การศึกษานี้เป็นการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ ในที่นี้ในเลือกที่จะศึกษาวิจัย การปกครองท้องถิ่นของประเทศเพื่อนบ้านรวม 3 ประเทศ ได้แก่ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซียและประเทศฟิลิปปินส์

เหตุผลสำคัญของการเลือกศึกษากำนันผู้ใหญ่บ้านของประเทศเพื่อนบ้าน แทนที่จะศึกษากำนันผู้ใหญ่บ้านในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน สหรัฐอเมริกาหรือญี่ปุ่นก็จะเป็นเพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านในประเทศที่พัฒนาแล้วในปัจจุบันไม่ได้ดำรงอยู่เสียแล้ว ดังนั้นจึงไม่สามารถที่ค้นคว้าหาข้อมูลและข้อเท็จจริงต่างๆ นำมาประมวลเป็นงานวิจัยได้

5.2 พื้นที่ที่ใช้เป็นตัวอย่างของการศึกษาวิจัยในประเทศไทย

การศึกษานี้ มีอาจใช้ตัวอย่างที่เป็นจริงของกำนันผู้ใหญ่บ้านทั้งประเทศไทยได้ ดังนั้น จึงได้เลือกที่จะศึกษาพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งมีจำนวน 23 อำเภอและเป็นพื้นที่ที่มีความแตกต่างตามสภาพภูมิศาสตร์โดยแบ่งออกเป็นพื้นที่โซนภูเขา พื้นที่โซนที่ราบลุ่มแม่น้ำและพื้นที่โซนริมฝั่งทะเล

6. คำนิยามศัพท์เฉพาะ

6.1 บทบาท (role) เป็นเรื่องของการแสดงออกของบุคคลหรือการแสดงออกขององค์กรเนื่องด้วยบุคคลหรือองค์กรนั้น ๆ ได้ถือกำเนิดขึ้นหรือมีการวิวัฒนาการหรือได้รับการสถาปนาขึ้น โดยมีตำแหน่ง (position/status) แห่งที่อย่างหนึ่งอย่างใดในโครงสร้างทางสังคมหรือในโครงสร้างขององค์กรปกครอง หรือในองค์กรการบริหารประเทศเมื่อบุคคลหรือองค์กรได้มีการสถาปนาขึ้นแล้วนั้น เรากล่าวได้ว่าบุคคลหรือองค์กรนั้นมีตำแหน่ง (position) และมีสถานภาพ (status) หนึ่ง ๆ เกิดขึ้นซึ่งเป็นแหล่งที่มาของการแสดงออกคือมีการกระทำ (action) ที่มีลักษณะของการแสดงบทบาท (role) เป็นการทำหน้าที่ (duty) และเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ (authority)

6.2 สถานภาพ (status) หมายถึง บทบาทที่ปรากฏอยู่ในสังคม ฐานะหรือเกียรติภูมิของบุคคลหรือกลุ่ม เป็นตำแหน่งของบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งที่ได้รับค่านับถือจากสาธารณชน สถานภาพเป็นสิ่งที่สังคมกำหนดขึ้นเป็นสิ่งกำหนดเฉพาะตัวบุคคลที่ทำให้แตกต่างจากผู้อื่น เช่น

เป็นคนไทยเป็นลูกเป็นพ่อเป็นครูเป็นหมอหรืออื่นใดที่สามารถอ้างอิงถึงสิทธิ ภาระหน้าที่หรือ แสดงออกถึงขอบเขตความรับผิดชอบ

6.3 การทำหน้าที่ หมายถึงลักษณะของการกระทำอันเนื่องมาจากสถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ

6.4 กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือ หัวหน้าของตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครอง ของรัฐในระดับล่างที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ ทำหน้าที่เป็นกลไกรวมทั้งอาณาบริเวณ เขตพื้นที่ของการปฏิบัติงานของทางราชการในระดับล่างสุดของรัฐหรือของประเทศไทย

6.5 การปกครองท้องถิ่น คือ การจัดการปกครองดินแดนหรือพื้นที่ของรัฐหรือของ รัฐบาลกลาง (Territorial Administration by State/Government) ซึ่งมีความสำคัญและมีความจำเป็น ต่อการรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อย (law and order) ของประเทศหนึ่ง ๆ

6.6 บทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึงพฤติกรรม ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เกิดขึ้นตามตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบ อันสอดคล้องกับการทำหน้าที่อัน เนื่องมาจากสถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทำให้ทราบถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านของไทยตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบัน

7.2 ทำให้ทราบถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านของประเทศ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารราชการ และลักษณะการปกครอง ท้องถิ่นในลักษณะที่ใกล้เคียงและคล้ายคลึงกับประเทศไทย

7.3 ทำให้ทราบถึงบทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เปรียบเทียบระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีและการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี

7.4 ทำให้ทราบถึงแนวโน้มของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ควรเป็นไปในอนาคตโดยการ วิเคราะห์จากสภาพความเป็นมาของกำนันผู้ใหญ่บ้านในประเทศไทย

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเปรียบเทียบบทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีและการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี ผู้ศึกษาได้ใช้แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับหัวข้อดังต่อไปนี้

1. พัฒนาการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในประเทศไทย
2. บทบาท สถานภาพและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในต่างประเทศ
3. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
4. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. พัฒนาการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในประเทศไทย

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ปกครองและบริหารการปกครอง “ท้องที่” ซึ่งได้ถือกำเนิดและมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 และตราบจนปัจจุบันยังคงกล่าวได้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันที่มีทั้ง บทบาทและอำนาจหน้าที่ในเขตการปกครองที่เรียกว่าตำบลและหมู่บ้าน โดยมีแนวคิดรวบยอดทาง กฎหมายและการบริหารราชการเรียกรวมกันว่าเป็น “การปกครองท้องที่” ดังจะเห็นได้ว่าชื่อ ดังกล่าวเป็นชื่อของการจัดระบบการปกครองและเป็นระบบการบริหารราชการลักษณะหนึ่งของ ไทย ทั้งนี้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นกฎหมายแม่แบบคือได้ วางรากฐานไว้

ลักษณะของการปกครองท้องที่ดังกล่าวนับว่าเป็นโครงสร้างสำคัญของการบริหาร ดินแดนของไทย (Territory Administration) โดยที่ในระยะต่อมาได้มีการสถาปนาโครงสร้างการ บริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้น ที่มีจังหวัดและอำเภอเป็น โครงสร้างส่วนบนอีกชั้นหนึ่ง การที่ การปกครองท้องที่มีลักษณะดังกล่าวส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านของไทยมีพัฒนาการต่อเนื่อง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2546) รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทอำนาจหน้าที่ของ กำนันผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องที่) และที่สำคัญคือการมีสองสถานภาพควบคู่กันไป กล่าวคือ

ในทางหนึ่ง กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นผู้แทนของรัฐ คือ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับล่างสุดของรัฐและอยู่ใกล้ชิดสนิทกับประชาชนในท้องที่ต่างๆ มีหน้าที่สำคัญคือการช่วยเรื่องการประสานงานต่างๆ เช่น การประชุมประชาชนในเขตหมู่บ้านและการแจ้งข่าวสารของทางราชการให้ประชาชนรับทราบ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันกำนันผู้ใหญ่บ้านก็มีสถานะและมีบทบาทเป็นผู้แทนประชาชนเป็นผู้นำของชุมชนเนื่องด้วยไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการของรัฐเต็มตัว อีกทั้งมิได้ทำงานให้แก่ทางราชการเต็มเวลา บทบาทและหน้าที่ดังกล่าวส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องดูแลความสุขทุกข์ของประชาชนที่เรียกกันว่า “ลูกบ้าน” ในด้านต่างๆ เป็นอันมาก ทั้งที่เกี่ยวกับการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ เพื่อให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของตำบลหมู่บ้านกิจกรรมทางด้านวัฒนธรรมและทางด้านจิตใจของลูกบ้าน

การ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้แก่ประชาชนถือเป็นการกิจที่กว้างขวางโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับตำบลหมู่บ้าน มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมาจากการเลือกของประชาชนในพื้นที่ตำบลหมู่บ้านทำหน้าที่ในการนำนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยไปปฏิบัติในพื้นที่ เพื่อความสงบสุขของประชาชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงเปรียบเสมือนตัวเชื่อมระหว่างประชาชนในพื้นที่กับภาคราชการ มีบทบาทหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการปกครองดูแลประชาชนให้อยู่ร่วมกันอย่างเป็นปกติสุข ป้องกันภัยอันตรายจากภายนอกในทุกๆ ด้าน ทั้งโจรผู้ก่อการร้าย ภัยทางธรรมชาติ เป็นต้น ตลอดจนจนถึงการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงมีความผูกพันกับประชาชนในพื้นที่ได้รับความเชื่อถือและเชื่อมั่นโดยตลอดมา

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 นอกจากนี้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เช่น กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายที่ดิน เป็นต้น รวมทั้งยังมีบทบาทในการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงถือว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เชื่อมโยงลงไปถึงในระดับตำบล หมู่บ้าน

1.1 พัฒนาการของหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ก่อนที่เราจะได้ศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น เราจำเป็นต้องทราบข้อมูลจำนวนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงบรรดาผู้ช่วยต่างๆ ซึ่งในปัจจุบัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลในประเทศไทย มีจำนวนดังนี้

ตารางที่ 2.1 แสดงจำนวนคนและค่าตอบแทนของกำนัน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล
ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

ประเภท	จำนวน (คน)	ค่าตอบแทน (บาท/คน/ เดือน)	ค่าตอบแทน รวมทั้งประเทศ (บาท / เดือน)	ค่าตอบแทนหนึ่งปี งบประมาณ รวมทั้งประเทศ (บาท)
กำนัน	7,016	10,000	70,160,000	841,920,000
สารวัตรกำนัน	14,032	5,000	70,160,000	841,920,000
แพทย์ประจำตำบล	7,016	5,000	35,080,000	420,960,000
ผู้ใหญ่บ้าน	65,449	8,000	539,592,000	6,475,104,000
ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน	195,111	5,000	975,555,000	11,706,660,000
รวม	290,624		1,690,547,000	20,286,564,000

ที่มา : กรมการปกครอง ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2555

จากตารางในข้างต้น ทำให้เราเห็นว่าด้วยจำนวนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบลและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่มีมากถึงกว่าสองแสนเก้าหมื่นคนและใช้งบประมาณเพื่อเป็นค่าตอบแทนกว่าสองหมื่นล้านต่อปีย่อมแสดงให้เห็นว่าความจำเป็นในการศึกษาถึงบทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและรวมถึงผู้ช่วยต่างๆ เป็นสิ่งจำเป็นมากขึ้น เพราะบทบาทของบุคคลเหล่านี้มีผลกระทบในวงกว้างต่อสังคมไทย

นอกจากตัวเลขของจำนวนบุคลากรและจำนวนงบประมาณที่ต้องใช้เป็นค่าตอบแทนให้แก่กำนันผู้ใหญ่บ้านแล้วยังมีอีกสิ่งหนึ่งที่เราจำเป็นต้องรู้เพื่อเป็นการปูพื้นฐานความเข้าใจก่อนศึกษาถึงบทบาทและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็คือพัฒนาการของหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งตำบล และหมู่บ้านตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเพราะหลักเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้สามารถสะท้อนให้เห็นถึงนัยสำคัญบางอย่างที่มีผลต่อการเพิ่มจำนวนของตำบลและหมู่บ้านของประเทศไทย

ตารางที่ 2.2 แสดงพัฒนาการของเกณฑ์การจัดตั้งหมู่บ้านและตำบล (ตั้งแต่ ร.ศ. 116 – ปัจจุบัน)

กฎหมายหรือระเบียบ	เกณฑ์ในการจัดตั้งหมู่บ้าน	เกณฑ์ในการจัดตั้งตำบล
ตามพ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116	- เป็นชุมชนที่มีบ้านราว 10 บ้าน หรือราษฎรชายหญิงราว 100 คน	- มีหมู่บ้านรวมกัน 10 หมู่บ้าน
ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457	- เป็นชุมชนที่มีบ้านหลายบ้านอยู่ในท้องที่ ซึ่งควรอยู่ในความปกครองเดียวกัน โดยใน พ.ร.บ.นี้ให้ถือความสะดวกแก่การปกครองประมาณ คือ 1.ถ้าเป็นที่มีคนอยู่ร่วมกันมาก ถึงจำนวนบ้านน้อยให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญประมาณราว 200 คน เป็น 1 หมู่บ้าน 2.ถ้าเป็นที่ผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกันถึงจำนวนคนจะน้อยถ้าแลจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้านแล้วให้จัดเป็น 1 หมู่บ้านได้	- มีหมู่บ้านรวมกัน 20 หมู่บ้าน
หนังสือ มท.ที่ 270/2495 ลงวันที่ 18 มิ.ย. 2495**	เป็นชุมชนที่มีพลเมืองตั้งแต่ 600 คนขึ้นไปหรือมีจำนวนบ้านตั้งแต่ 60 บ้านขึ้นไป	- มีจำนวนพลเมืองตั้งแต่ 4,800 คนขึ้นไป
หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0409/ว 1305 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2526*	- เป็นชุมชนที่มีพลเมืองตั้งแต่ 400 คนขึ้นไปหรือมีจำนวนบ้านตั้งแต่ 40 บ้านขึ้นไป - เป็นชุมชน ห่างจากชุมชนเดิม ประมาณ 6 กิโลเมตร - ต้องได้รับความเห็นชอบจากราชากรประจำอำเภอที่จะจัดตั้งเป็นประชาชนในหมู่บ้านเดิม สภาตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ	- มีจำนวนพลเมืองตั้งแต่ 3,200 คนขึ้นไป - มีหมู่บ้านตั้งแต่ 8 หมู่บ้านขึ้นไป - ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลเดิมและที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอที่จะจัดตั้งเป็นตำบลขึ้นใหม่

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

กฎหมายหรือระเบียบ	เกณฑ์ในการจัดตั้งหมู่บ้าน	เกณฑ์ในการจัดตั้งตำบล
หนังสือ กระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0311/ว 1627 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2539	<p>กรณีเป็นชุมชนหนาแน่น</p> <ul style="list-style-type: none"> - เป็นชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 1,200 คนหรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 240 บ้าน - เมื่อแยกหมู่บ้านใหม่แล้ว หมู่บ้านใหม่ต้องมีราษฎรไม่น้อยกว่า 600 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 120 บ้าน - ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ <p>กรณีเป็นชุมชนห่างไกล</p> <ul style="list-style-type: none"> - เป็นชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 600 คนหรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 120 บ้าน - เมื่อแยกหมู่บ้านใหม่แล้ว หมู่บ้านใหม่ต้องมีราษฎรไม่น้อยกว่า 200 คนหรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 40 บ้าน - ชุมชนใหม่ห่างจากชุมชนเดิมไม่น้อยกว่า 6 กิโลเมตร - ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ 	<p>กรณีเป็นชุมชนหนาแน่น</p> <ul style="list-style-type: none"> - มีราษฎรไม่น้อยกว่า 4,800 คน หรือ - มีหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 8 หมู่บ้าน - ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ <p>กรณีเป็นชุมชนห่างไกล</p> <ul style="list-style-type: none"> - มีราษฎรไม่น้อยกว่า 3,600 คน หรือ - มีหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 6 หมู่บ้าน - ชุมชนใหม่ห่างจากชุมชนเดิมไม่น้อยกว่า 6 กิโลเมตร - ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

หมายเหตุ: *ข้อยกเว้นสำหรับการพิจารณาจัดตั้งหมู่บ้านและตำบลตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ได้กำหนดให้การจัดตั้งหมู่บ้านและตำบลนั้น คณะกรรมการอาจพิจารณาให้จัดตั้งขึ้นได้เป็นกรณีพิเศษนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

- มีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ
- เป็นสภาพท้องที่ชายแดนที่มีหรืออาจจะมีปัญหาทางการเมือง
- เป็นสภาพท้องที่ป่าเขาหรือทิวทัศน์

**เป็นเกณฑ์ที่อ้างถึงใน หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0409/ว 1304 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2526

จากตารางหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งหมู่บ้านและตำบลข้างต้น เห็นได้ว่ามีพัฒนาการของหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านอยู่ 5 ยุคด้วยกัน ได้แก่

ยุคที่ 1 (ตั้งแต่ ร.ศ. 116 จนถึง ปี พ.ศ. 2457)

ยุคนี้เป็นยุคที่หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านยังไม่ชัดเจนนักกล่าวคือมีเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เพียงคร่าวๆ เท่านั้นคือการจัดตั้งหมู่บ้านสามารถกระทำได้หากชุมชนนั้นเป็นชุมชนที่มีเจ้าบ้านราว 10 บ้านหรือราษฎรชายหญิงประมาณ 100 คน ในขณะที่การจัดตั้งตำบลมีเพียงหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพียงว่ามีหมู่บ้านรวมกัน 10 หมู่บ้าน

ยุคที่ 2 (ตั้งแต่ พ.ศ. 2457 จนถึง 2495)

ยุคนี้เป็ยุคที่มีการกำหนดรายละเอียดในการจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านมากขึ้น กล่าวคือการจัดตั้งหมู่บ้าน ต้องเป็นชุมชนที่มีบ้านหลายบ้านอยู่ในท้องที่ ซึ่งควรอยู่ในความปกครองเดียวกันโดยในพระราชบัญญัตินี้ให้ถือความสะดวกแก่การปกครองประมาณ คือ

1. ถ้าเป็นที่มีคนอยู่ร่วมกันมาก ถึงจำนวนบ้านน้อยให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญประมาณราว 200 คน เป็น 1 หมู่บ้าน
2. ถ้าเป็นที่ผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกันถึงจำนวนคนจะน้อยถ้าแลจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้านแล้ว ให้จัดเป็น 1 หมู่บ้านได้ และมีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งตำบล คือ มีหมู่บ้านรวมกัน 20 หมู่บ้าน

ยุคที่ 3 (ตั้งแต่ พ.ศ. 2495 – พ.ศ. 2526)

ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านอีกครั้งซึ่งหลักเกณฑ์การจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านในครั้งนี มีเพียงการกำหนดไว้อย่างสั้นๆ ว่าการจัดตั้งหมู่บ้านสามารถกระทำได้หากชุมชนนั้นเป็นชุมชนที่มีพลเมืองตั้งแต่ 600 คนขึ้นไปหรือมีจำนวนบ้านตั้งแต่ 60 บ้านขึ้นไป และการจัดตั้งตำบล สามารถกระทำได้หากพื้นที่หรือชุมชนนั้นเป็นชุมชนที่มีจำนวนพลเมืองตั้งแต่ 4,800 คนขึ้นไป

ยุคที่ 4 (ตั้งแต่ พ.ศ. 2526 – พ.ศ. 2539)

ยุคนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านให้มีการจัดตั้งได้ง่ายขึ้นกว่าหลักเกณฑ์เดิมเมื่อปี พ.ศ. 2495 กล่าวคือการจัดตั้งหมู่บ้านสามารถทำได้ถ้าชุมชนนั้นเป็น

ชุมชนที่มีพลเมืองตั้งแต่ 400 คนขึ้นไป (ในขณะที่หลักเกณฑ์เดิม ต้องมีพลเมืองถึง 600 คน) หรือมีจำนวนบ้านตั้งแต่ 40 บ้านขึ้นไป (ในขณะที่หลักเกณฑ์เดิมต้องมีบ้านตั้งแต่ 60 บ้านขึ้นไป) และต้องเป็นชุมชนที่ห่างจากชุมชนเดิมประมาณ 6 กิโลเมตร ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในหมู่บ้านเดิม สภาตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

สำหรับการจัดตั้งตำบลนั้น ก็มีการกำหนดให้มีการจัดตั้งตำบลได้ง่ายขึ้นเช่นกันคือมีจำนวนพลเมืองตั้งแต่ 3,200 คนขึ้นไปมีหมู่บ้านตั้งแต่ 8 หมู่บ้านขึ้นไปและต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลเดิมและที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอที่จะจัดตั้งเป็นตำบลขึ้นใหม่

ข้อสังเกตถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านในยุคนี้ก็คือ การจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในหมู่บ้านเดิม สภาตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ นอกจากนี้ยังมีเรื่องของระยะทางของชุมชนเดิมกับชุมชนใหม่ ที่จะต้องห่างกัน 6 กิโลเมตรเข้ามาเกี่ยวข้องอีกด้วย

ยุคที่ 5 ยุคปัจจุบัน (ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 – ปัจจุบัน)

ยุคนี้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยได้แก้ไขหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านใหม่โดยได้กำหนดให้การจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านสามารถกระทำได้ 2 กรณีคือ 1. กรณีเป็นชุมชนหนาแน่นและ 2. กรณีเป็นชุมชนห่างไกล ซึ่งรายละเอียดในการจัดตั้งมีดังนี้

การจัดตั้งหมู่บ้าน กรณีชุมชนหนาแน่น

มีหลักเกณฑ์ดังนี้

- เป็นชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 1,200 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 240 บ้าน
- เมื่อแยกหมู่บ้านใหม่แล้ว หมู่บ้านใหม่ต้องมีราษฎรไม่น้อยกว่า 600 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 120 บ้าน
- ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

การจัดตั้งหมู่บ้านในกรณีห่างไกล

มีหลักเกณฑ์ดังนี้

- เป็นชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 600 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 120 บ้าน
- เมื่อแยกหมู่บ้านใหม่แล้ว หมู่บ้านใหม่ต้องมีราษฎรไม่น้อยกว่า 200 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 40 บ้าน
- ชุมชนใหม่ห่างจากชุมชนเดิมไม่น้อยกว่า 6 กิโลเมตร
- ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

การจัดตั้งตำบลในกรณีชุมชนหนาแน่น

- มีราษฎรไม่น้อยกว่า 4,800 คน หรือ
- มีหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 8 หมู่บ้าน
- ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่

ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

การจัดตั้งตำบลในกรณีห่างไกล

- มีราษฎรไม่น้อยกว่า 3,600 คน หรือ
- มีหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 6 หมู่บ้าน
- ชุมชนใหม่ห่างจากชุมชนเดิมไม่น้อยกว่า 6 กิโลเมตร
- ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่

ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

จากที่อธิบายมาทั้งหมดเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านในประเทศไทย มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงแก้ไขมาเป็นระยะๆ และในการแก้ไขแต่ละครั้ง บางครั้งก็ทำให้การจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านทำได้ยากขึ้น ในบางครั้งก็ทำให้การจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านทำได้ง่ายขึ้น ซึ่งความยากง่ายในการจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านนั้น เห็นว่าจะมีนัยสำคัญหรือผลต่อพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

1.2 กำนันและผู้ใหญ่บ้านในสมัยก่อนสมัยรัตนโกสินทร์¹

การปกครองหัวเมืองต่างๆ ของไทยในสมัยก่อนสมัยรัตนโกสินทร์ นั้น การปกครองภายในของแต่ละเมืองมี เจ้าเมือง ผู้รั้งเมือง หรือที่เรียกในสมัยหลังว่า ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้มีอำนาจปกครองสูงสุด และมีกรมการเมือง อันประกอบไปด้วย ปลัดเมือง ยกกระบัตร จำเมือง รองจำเมือง แพ่ง รองแพ่ง สุภมาตรา รองสุภมาตรา สัสดีทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเจ้าเมืองในการบริหารราชการต่างๆ ภายในเมือง

ในส่วนของการปกครองในระดับที่เล็กกว่าเมืองนั้น ได้มีการจัดการปกครองในรูปแบบของแขวง หัวเมือง โดยที่แต่ละเมืองจะมีจำนวนแขวงมากน้อยไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของเมืองนั้นๆ และแขวงแต่ละแขวงปรากฏว่ามีหมื่นแขวงเป็นหัวหน้า มีอำนาจบังคับบัญชาปกครองพื้นที่ตำบลที่ขึ้นอยู่กับแขวงของตน ในแต่ละตำบลจะมีกำนันเป็นผู้ปกครอง กำนันจะรับผิดชอบใน

¹ในสมัยรัตนโกสินทร์ ตำแหน่งกำนันคงมีอำนาจเกี่ยวข้องกับทางเศรษฐกิจมากกว่าการดูแลลูกบ้านและการรักษาความสงบเรียบร้อย แต่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน พบว่ามีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปกครองลูกบ้านและการรักษาความสงบเรียบร้อยมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาแล้ว

การดูแลหมู่บ้านจำนวนหนึ่ง ซึ่งแต่ละหมู่บ้านจะมีนายบ้าน หรือผู้ใหญ่บ้านปกครองดูแลลูกบ้านในเขตหมู่บ้านของตน

การตั้งตำแหน่ง “กำนัน” ในฐานะที่เป็นผู้ปกครองในระดับตำบลนี้ ชัย เรื่องศิลป์ ได้สันนิษฐานว่าคงเริ่มต้นขึ้นในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น แต่ก็ไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่ามีขึ้นในช่วง รัชสมัยใด (ชัย เรื่องศิลป์ 2523 : 161 – 162) ทั้งนี้เพราะในสมัยอยุธยาไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีกำนันทำหน้าที่ปกครองตำบล พบแต่ตำแหน่ง “กำนันนา” ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการเก็บค่านา คือ จะทำหน้าที่ช่วยเหลือข้าหลวงเสนาในการรังวัดและประเมินค่านาของราษฎรเมื่อถึงคราวชำระค่านาก็ดีหรือเมื่อจะมีการสำรวจไร่นาครั้งใหม่ก็ดี กำนันนาจะเป็นผู้ไปประกาศให้ชาวบ้านรู้กันล่วงหน้าและเป็นผู้นำเจ้าหน้าที่สำรวจไปชี้เขตที่นาของราษฎรแต่ละคน นอกจากนี้ยังมีหลักฐานกล่าวถึงตำแหน่ง “กำนันตลาด” อีกตำแหน่งหนึ่งด้วย ตำแหน่งกำนันตลาดนี้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมราคาสินค้าควบคุมการซื้อขายสิ่งของต้องห้ามในตลาด เก็บภาษีอากรการค้า ตรวจสอบดวงตราที่ใช้ในราชการและแจ้งประกาศต่างๆ ของทางราชการให้ราษฎรทราบ (คมเนตร ญาณ โสภณ 2534 : 49) จะเห็นได้ว่า ตำแหน่ง “กำนัน” ในสมัยก่อนคงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในทางเศรษฐกิจและการเก็บผลประโยชน์แผ่นดินมากกว่าจะเป็นเจ้าพนักงานปกครองดูแลลูกบ้านหรือสืบจับติดตามผู้ร้าย

1.2.1 กำนันผู้ใหญ่บ้านสมัยสุโขทัยเป็นราชธานี

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตำแหน่งที่ปรากฏให้เห็นเป็นครั้งแรก ในสมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานีครอบคลุมเป็นหลักสำคัญในการปกครอง โดยมีการปกครองแบบพ่อปกครองลูกซึ่งแต่ละเมืองมีการปกครองดังนี้ (วิระวัฒน์ ชื่นวาริน 2549 : 1)

- ก. เจ้าเมือง ปกครองหลายหมื่นหลังคาเรือน โดยมีปลัดเมืองเป็นผู้ช่วย
- ข. นายแขวงหรือนายอำเภอ ปกครองราวหมื่นหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อเจ้าเมือง
- ค. นายแคว้นหรือกำนัน ปกครองราวพันหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแขวง
- ง. นายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน ปกครองหลายร้อยหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแคว้น

1.2.2 กำนันและผู้ใหญ่บ้านสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ได้มีการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็นแขวง ตำบล โดยมีกำนันเป็นหัวหน้า มักได้รับบรรดาศักดิ์เป็น พัน และบ้าน โดยมีผู้ใหญ่บ้านหรือนายบ้านเป็นหัวหน้า โดยผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย

ปกครองดูแลหมู่บ้านและได้รับการแต่งตั้ง² โดยตรงจากองค์พระมหากษัตริย์ แต่ในยุคต่อมาได้มีการมอบอำนาจการแต่งตั้งให้แก่ผู้รักษาเมือง ผู้รั้งเมืองมีอำนาจแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านโดยดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต ส่วนกำนันได้รับการแต่งตั้งและมีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต ตำแหน่งกำนันตลาดมีหน้าที่ควบคุมราคาสินค้า³ โดยมีบทบาทในการควบคุมตลาดการค้าให้ดำเนินไปในราคาปกติ นอกจากนี้ยังมีกำนันนาที่มีอำนาจเกี่ยวกับเรื่องนาโดยเฉพาะ นอกจากนี้กำนันยังมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรการค้า⁴ เก็บค่านา (เทียบได้กับภาษีบำรุงท้องที่ในปัจจุบัน) โดยไม่ปรากฏหน้าที่อื่นๆ และไม่ปรากฏว่ามีจำนวนตำบลมากนักน้อยเพียงใด ดังนั้นน่าจะถือได้ว่ากำนันตามกฎหมายลักษณะอาญาหลวงมิใช่กำนันซึ่งปกครองตำบลดังเช่นในปัจจุบันซึ่งมีหน้าที่ในการปกครองตำบลในการดูแลความสงบเรียบร้อยและดูแลราษฎรให้มีความสุข

1.3 กำนันและผู้ใหญ่บ้านในสมัยรัตนโกสินทร์

1.3.1 กำนันและผู้ใหญ่บ้านในสมัยก่อนการปฏิรูปการปกครองในสมัยราชการที่ 5

ในสมัยรัชกาลที่ 3 ได้ปรากฏหลักฐานเกี่ยวกับการทำหน้าที่ติดตามจับกระบือและผู้ร้ายของกำนันขึ้นแล้ว ซึ่ง “กำนัน” ที่ทำหน้าที่จับผู้ร้ายนี้ยังคงเป็นคนเดียวกับ “กำนันนา” ที่เดินนำข้าหลวงประเมินค่านา (คมนนตรี ญาณ โสภณ 2534 : 49) เพียงแต่คำเรียกในระยะหลังถูกทอนให้สั้นลง แม้หลักฐานที่พบในสมัยรัชกาลที่ 3 นี้ จะไม่ได้ระบุไว้ว่ากำนันมีอำนาจหน้าที่ในการเก็บค่านาจากราษฎร ติดตามจับกุมผู้ร้ายและในฐานะผู้ปกครองตำบล ได้รับการแต่งตั้งและ

²กฎหมายพระอัยการอาญาหลวง บัญญัติเพิ่มเติมเมื่อ พ.ศ. 1976 ในรัชสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2

³กฎหมายลักษณะอาญาหลวง ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 1895 บทที่ 36 มีใจความว่า “พระเจ้าอยู่หัวทรงบัญญัติให้ซื้อขายสิ่งของตามถนนตลาด (ราคาตลาด) และผู้ซื้อขายทำกินพระราชบัญญัติไว้มิได้ ซื้อขายตามถนนตลาด มักซื้อขายแพงนอกพระราชบัญญัติ ท่านว่าละเมิดพระราชอาญา...ถ้ากำนันตลาดมิได้กำชับว่ากล่าวและให้ลูกตลาดซื้อขายแพงกว่าถนนตลาดอันพระเจ้าอยู่หัวทรงบัญญัติไว้ว่า ให้เอากำนันตลาดใส่ชื่อไว้ 3 วัน แล้วทวนด้วยไม้หวาย 25 ที”

⁴หน้าที่ของกำนันเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากร กฎหมายลักษณะอาญาหลวง กำหนดไว้ว่าแต่ก่อนถึงกำหนดข้าหลวงเสนาออกเดินประเมิน เชิญตราออกมาวางต่อรักษาเมืองกรมการ ให้ผู้รักษาเมืองกรมการกำนันออกเดินประเมินนา ผู้รักษาเมืองบังคับบัญชาตรวจตราการกำนันให้แข็งแรง..ประการหนึ่ง ข้าหลวงเสนากำนันเก็บเงินค่านาแก่ราษฎรแล้ว สิ้นลงเป็นของกรมการกำนันขึ้นหนึ่งแล้ว เป็นสองชั้นแล้วหักค่าขนเข้ากับข้าหลวงเสนาขึ้นละ 15 บาท กำนันต้องเสียค่าตำบลให้ข้าหลวงเสนา ต้องเสียค่าหนึ่งค่าเข้าค่าหางว่าวให้แก่เจ้าพนักงานกรมนาจึงโปรดเกล้าให้ตั้งกรมนาจึงเสนาผู้เดียว ไปพร้อมด้วยกรมการกำนันออกไปเดินประเมินนาให้เห็นพร้อมขอมกันทั้งสามคนจึงเป็นอันใช้ได้....

ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต ส่วนผู้ใหญ่บ้านได้รับการแต่งตั้งโดยเจ้าเมืองและดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต โดยมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปกครองลูกบ้านและการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ ป้องกันการโจรกรรม นอกจากนี้เมื่อเกิดการทะเลาะวิวาทกันเล็กน้อย กำนันมีอำนาจเปรียบเทียบตกลงกันได้ ยกเว้น กรณีที่ไม่ยอมตกลงกันเป็นความฉกรรจ์ เช่น การปล้นฆ่า การพินกัน โดยมีผลถึงสาหัส กำนันต้องนำมาส่งหลวงพลตระลาการนายแขวงฯ เพื่อให้ตัดสินว่ากล่าวเปรียบเทียบ ในส่วนชั้นความ ไม่ฉกรรจ์ ถ้าไม่ตกลงหรือเป็นความฉกรรจ์ หลวงพลตระการจึงบอกส่งกรุงเก่า (สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย 2540 : 21) แต่อย่างไรก็ตามแม้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นตำแหน่ง ที่ถือได้ว่าเป็นผู้นำท้องถิ่นแบบทางการที่อำนาจรัฐส่วนกลางให้การรับรอง แต่อำนาจรัฐส่วนกลางในสมัยนั้นก็มีอย่างจำกัด คือ ไม่สามารถที่จะควบคุมผู้นำท้องถิ่นให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับระบบราชการได้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงไม่ได้มีฐานะเป็นตัวแทนหรือข้าราชการของรัฐอย่างเต็มตัว ที่คอยรับเงินเดือนตอบแทนจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านอิงอยู่กับระบบอุปถัมภ์ (หรือมูลนายในระบบไพร่) ภายในท้องถิ่นมากกว่าอำนาจรัฐจากส่วนกลาง ซึ่งลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอิสระในการเลี้ยงชีพของตนเอง ทั้งในด้านการกิจการส่วนตัวและการสามารถใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองได้โดยง่าย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ 2546 : 11-12)

แม้จะยังไม่ปรากฏอย่างชัดเจนว่าตำแหน่ง “กำนัน” ที่มีฐานะเป็นพนักงานปกครองตำบลเริ่มมีขึ้นเมื่อใด แต่ก็ยังเป็นหลักฐานที่ทำให้สันนิษฐานได้ว่า “กำนัน” ในสมัยนี้ได้มีอำนาจหน้าที่สองลักษณะด้วยกันกล่าวคืออำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเก็บค่านาราชสุทธและอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้ปกครองตำบล ในส่วนของตำแหน่งผู้ปกครองหมู่บ้าน คือ นายบ้าน หรือผู้ใหญ่บ้านพบว่ามีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปกครองดูแลลูกบ้าน และการรักษาความสงบเรียบร้อยมาตั้งแต่สมัยอยุธยาแล้ว

สำหรับการแต่งตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น เจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการเมืองดังที่เรียกกันในปัจจุบันเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งและจากสภาพการปกครองหัวเมืองแบบ “กินเมือง” ในสมัยก่อนการปฏิรูปการปกครองนั้นถือหลักว่าหัวเมืองแต่ละแห่งต้องรับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่นของตนเอง ฉะนั้นการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงมักแต่งตั้งเอาจากผู้ที่ราชสุทธให้ความเคารพนับถือหรือมีอิทธิพล มีพรรคพวกมากในหมู่บ้านเป็นลักษณะ เรื่องเช่นนี้ส่งผลให้ผู้นำตามธรรมชาติในชุมชนหมู่บ้านบางกลุ่มกลายมาเป็นผู้นำท้องถิ่นหมู่บ้านแบบทางการ ที่มีอำนาจหน้าที่ สถานะและมีบทบาทเป็นผู้นำท้องถิ่นในระดับสูง ในขณะที่ผู้นำท้องถิ่นอื่นๆ เช่น พระสงฆ์ ผู้นำชาวบ้านอื่นๆ มีสถานะบทบาทหน้าที่ในลำดับรองลงไป (คมเนตร ญาณโสภณ 2534 : 51-52)

1.3.2 กำนันและผู้ใหญ่บ้านในสมัยการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขระบบบริหารราชการแผ่นดินให้เหมาะแก่กาลสมัยจึงได้ทรงให้มีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองการปกครองจากระบบการปกครองแบบ “กินเมือง” แต่เดิมมาสู่ระบบการปกครองแบบใหม่ที่เรียกว่า “เทศาภิบาล” การปกครองแบบเทศาภิบาลนี้เป็นการปกครองที่ดึงเอาอำนาจการปกครองท้องถิ่นเข้ามาไว้ในส่วนกลางอย่างเป็นระเบียบ โดยมีมณฑลเทศาภิบาลเป็นเขตการปกครองที่ใหญ่ที่สุดรองลงไปให้แก่จังหวัดต่างๆ และภายในแต่ละจังหวัดได้มีการแบ่งเขตออกเป็นอำเภอ ตำบลและหมู่บ้านตามลำดับ สำหรับการดำเนินการในระยะแรกสมเด็จพระดำรงราชานุภาพได้ทรงจัดการปกครองในพื้นที่ระดับมณฑลและจังหวัดก่อนด้วยการส่งข้าหลวงออกไปประจำตามมณฑลและจังหวัดต่างๆ เพื่อดำเนินการปรับปรุงระเบียบในการบริหารราชการให้เป็นแบบแผนเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

สำหรับในระยะต่อมาสมเด็จพระดำรงราชานุภาพได้ทรงเริ่มดำเนินการจัดการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านโดยทรงวางแผนงานไว้ดังนี้

“...ฉันรู้สึกว่าจะขึ้นไปที่จะดำเนินการนั้นมีความสำคัญมากกว่าเรื่องอื่นๆ การปกครองอำเภอ ตำบลและหมู่บ้านและการควบคุมดูแลราษฎรแต่ก่อนของเรานั้นส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับ การแบ่งราษฎรออกเป็น ส่วนๆ อีกนัยหนึ่งรัฐบาลใช้การเกณฑ์คนในแหล่งไหนก็ตามที่เขาอยู่โดยผ่านทางหัวหน้าตำบลและหมู่บ้าน ด้วยวิธีนั้นคนเหล่านี้สามารถที่จะออกคำสั่งโดยไม่คำนึงเขตแบ่งอำเภอผลก็คือมีการขัดกันเรื่องเขตเรื่องแรงงานไพร่และเรื่องเงินค่า “ราชการ” ฉันวางแผนที่จะจัดระเบียบการปกครองในเรื่องนี้เสียใหม่ โดยกลับสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้เสีย ฉันต้องการให้ราษฎรอยู่ภายใต้ผู้ใหญ่บ้านในเขตที่ตนอยู่และผู้ใหญ่บ้านหลายๆ คนก็ไปขึ้นกับกำนันคนหนึ่ง ฉันไม่ต้องการให้ราษฎรเป็นทาสของขุนนางคนหนึ่งคนใดหรือเป็นคนรับใช้ของเจ้านายคนใดหรือใช้แรงงานหรือเงินค่าราชการแก่ส่วนหนึ่งส่วนใด ฉันต้องการให้ราษฎรเป็นพลเมืองที่เท่าเทียมกัน ถ้าเราสามารถมีรากฐานการปกครองเช่นนี้ได้ เราก็จะสามารถระดมราษฎรได้สามารถสอบสวน การทำความผิดและกล่าวโดยทั่วไปจะสามารถปกครองราษฎรได้ง่ายกว่าแต่ก่อน...”

จากแนวทางในการปรับปรุงการปกครองของสมเด็จพระดำรงราชานุภาพได้ทำให้ตำบลและหมู่บ้านกลายเป็นหน่วยการปกครองที่มีพื้นที่และขอบเขตที่ชัดเจนซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญอันหนึ่งที่สมเด็จพระดำรงราชานุภาพทรงใช้ในการดึงคนในระบบไพร่ที่สังกัดมูลนายต่างๆ ให้เข้ามาเป็นพลเมืองที่เท่าเทียมกันของรัฐสมัยใหม่ โดยสังกัดอยู่ในเขตการปกครองที่มีพื้นที่ชัดเจนภายใต้การปกครองของผู้ใหญ่บ้านและกำนันตามลำดับ ซึ่งตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนันที่ทรงจัดขึ้นใหม่นั้นไม่ได้ทรงส่งข้าหลวงจากส่วนกลางไปทำการปกครอง

อย่างเช่นที่กระทำในระดับมณฑล จังหวัดและอำเภอ แต่พระองค์ได้ทรงตั้งเอาคนในท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองรูปแบบใหม่นี้ด้วยการให้ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งกันขึ้นเอง

สำหรับการส่งเสริมแผนการปฏิรูปการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพนั้น ในปี พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมอบหมายให้หลวงเทศาภิตรวิจารณ์ (เส็ง วิริยศิริ) ไปทดลองจัดระเบียบการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนันในอำเภอบางปะอิน จังหวัดอยุธยา โดยในครั้งนั้นหลวงเทศาภิตรวิจารณ์ได้จัดรวมครอบครัวที่มีบ้านเรือนตั้งอยู่ใกล้ๆ กันราว 10 ครัวเรือน เข้าเป็นหมู่บ้าน แล้วให้หัวหน้าครัวเรือนทั้งหมดเลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นมาหนึ่งคน จากนั้นก็ให้ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกเข้ามาจากหมู่บ้านต่างๆ เลือกบุคคลหนึ่งในหมู่ของพวกตนขึ้นมาเป็นกำนัน ซึ่งการจัดระเบียบการเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามวิธีการนี้ ส่งผลให้อำเภอบางปะอินจัดแบ่งเขตการปกครองอำเภอนั้นออกเป็น 32 ตำบล

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น หลวงเทศาภิตรวิจารณ์ได้กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่รับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น การป้องกันอาชญากรรม และระงับข้อพิพาททางแพ่งเล็กๆ น้อยๆ ยกเว้นคดีอาญาที่ต้องโอนให้กับเจ้าหน้าที่ในระดับอำเภอ

สำหรับผลประโยชน์ตอบแทน กำนันจะได้รับคงอยู่ในรูปของสิบลดของเงินค่านา (คือเงินหลวงที่เก็บค่านาได้เท่าใดในแขวงนี้แล้วสิบลดชักหนึ่ง) ส่วนนี้นำมาแบ่งเป็นส่วนเล็กอีกสิบลดส่วนให้ กำนัน 3 ส่วน นายแขวง 2 ส่วน เจ้าเมือง 1 ส่วน และข้าหลวงเสนาอีก 4 ส่วน) พบว่าสิบลดค่านาส่วนที่เป็นของกำนันมีอัตราสูงสุดเพียง 100 บาทต่อปี สำหรับผลประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ กำนันจะได้รับค่ากฎหมายตราสิบ ค่าอายุค ค่าเหยียบย่ำ ประเภทละ 1 บาท 32 อัฐ (คมนนตร ญาณ โสภณ 2534 : 148)

การทดลองจัดระเบียบการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านในอำเภอบางปะอินนี้ถือได้ว่าประสบผลสำเร็จเป็นส่วนใหญ่และเป็นวางรากฐานของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่แบบใหม่ ต่อมาจึงได้มีการจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านตามหัวเมืองใกล้ๆ ที่มีการคมนาคมไปมาสะดวกเพิ่มขึ้นอีกด้วย นอกจากนี้ยังได้มีการตรวจสอบคุณภาพท้องถิ่นและความเป็นอยู่ของราษฎร นำไปสู่การวางรูปแบบการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้านซึ่งเรียกว่า การปกครองท้องถิ่น⁵ โดยมี

⁵ การจัดการปกครองตำบลหมู่บ้านใหม่ มีความแตกต่างจากเดิมตรงที่ให้ราษฎรเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านโดยตรงต่างจากแต่ก่อนที่ผู้ใหญ่บ้านมาจากการแต่งตั้งโดยผู้รั้งเมืองและผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่และมีผลประโยชน์ตอบแทนจากการในหน้าที่ เช่น สิบลดค่านา ค่าเหยียบย่ำที่ราษฎร

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ประกาศบังคับเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ร.ศ.116 (พ.ศ. 2440) ซึ่งนับได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยที่ได้จัดรูปการปกครองท้องที่ในระดับหมู่บ้านและตำบลไว้อย่างชัดเจน โดยมีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรมีสิทธิในการปกครองตนเองเพื่อส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยอีกด้วย แม้ในระยะเวลาต่อมาพระราชบัญญัติฉบับนี้จะได้ถูกยกเลิกและได้มีการประกาศพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ขึ้นแทนแต่สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ยังใช้เป็นหลักในการปกครองท้องที่ตราพบเท่าทุกวันนี้

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ได้จัดรูปแบบการปกครองในระดับหมู่บ้านและตำบล ดังนี้

1) การจัดหน่วยการปกครองชั้นหมู่บ้าน

หมู่บ้านถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดของมณฑล สำหรับหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งหมู่บ้านตามแบบแผนที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายแต่แรกกำหนดว่าครัวเรือนประมาณ 10 ครัวเรือนหรือมีราษฎรชายหญิงประมาณ 100 คน ให้จัดขึ้นเป็นหนึ่งหมู่บ้าน แต่ต่อมาเมื่อราษฎรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นจึงได้ขยายเขตหมู่บ้านโดยถือเอาจำนวนประชากรประมาณ 200 คน เป็นเกณฑ์ แต่ถ้าหากว่าเป็นท้องที่ที่มีบ้านเรือนตั้งห่างกันอันยากแก่การปกครอง ถ้าจัดมารวมกันก็ได้จัดเป็นหมู่บ้านต่างหาก แต่ต้องไม่ต่ำกว่า 5 บ้านในหมู่บ้านหนึ่งให้มีผู้ใหญ่บ้านหนึ่งคนมาจากการเลือกตั้งของราษฎร โดยวิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านนั้น ก็ให้ราษฎรชายหญิง ซึ่งตั้งบ้านเรือนหรือจอดเรือแพประจำอยู่ในหมู่บ้านนั้นประชุมกันเลือกเจ้าบ้านที่ตนนับถือให้เป็นผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง โดยการเลือกนี้จะทำการโดยเปิดเผยหรือออกเสียงเป็นการลับก็ได้ตามความเห็นของราษฎรส่วนใหญ่ ในการนี้ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้าน ไว้ดังนี้ คือ

- (1) ผู้ที่จะถูกเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้นจะต้องเป็นชายที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปี
- (2) เป็นคนในบังคับของประเทศสยามตามพระราชกำหนดกฎหมาย
- (3) ไม่เป็นทหารประจำการ

สำหรับวาระการสิ้นสุดในดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านพระราชบัญญัติได้กำหนดไว้ดังนี้ คือ

ก. ไปอยู่เสียพื้นที่หมู่บ้านที่ได้ว่ากล่าว โดยไม่มีกำหนดกลับหรือกำหนดเกินกว่า เดือนขึ้นไป

ข. ต้องราชทัณฑ์อย่างหนึ่งอย่างใด นับแต่ต้องถูกจำคุกขึ้นไป

ค. ไปมียศและตำแหน่งราชการอย่างอื่น ซึ่งจะทำให้การในหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้

ง. มาตรการทุจริตในหน้าที่

จ. ลูกบ้านในหมู่บ้านนั้น โดยมากด้วยกันร้องขอให้เปลี่ยน

ฉ. ลูกบ้านอพยพไปอยู่ที่อื่นเสียจนเป็นหมู่บ้านไม่ได้ และผู้ว่าราชการเมืองมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นออกเสียจากตำแหน่ง

จากข้อบัญญัติในดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการที่รัฐกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและวาระในการสิ้นสุดตำแหน่งไว้นั้น น่าจะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของอำนาจรัฐส่วนกลางในการเข้าควบคุมท้องถิ่นในระดับล่างสุด ด้วยการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้นำท้องถิ่นที่รัฐเห็นสมควรดึงให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองรูปแบบใหม่ และกีดกันไม่ให้ผู้มีอำนาจท้องถิ่นซึ่งอยู่นอกระบบราชการ เช่น นักเลงโต หรือผู้มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองแบบใหม่

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พระราชบัญญัติได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน ช่วยป้องกันความทุกข์และภัยอันจะมีมาถึงลูกบ้าน โดยเต็มกำลังความสามารถ และต้องหมั่นปรึกษาหารือกับกำนันและผู้ใหญ่บ้านคนอื่นๆ ภายในตำบลเพื่อช่วยกันจัดการธุระและการทำงานต่างๆ ที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน ถ้าลูกบ้านคนใดประพฤติชั่วร้ายผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องเรียกตัวมาอบรมสั่งสอน ถ้าไม่ฟังให้จับตัวส่งกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นธุระในการตรวจตราคนจร เหตุร้ายที่สงสัยว่าจะเป็นการผิดกฎหมายและเหตุการณ์แปลกประหลาดที่เกิดขึ้น จะต้องรีบแจ้งต่อกำนันให้ทราบโดยเร็ว ในกรณีที่มีโจรผู้ร้ายหรือเกิดไฟไหม้ในหมู่บ้านที่ตนปกครองหรือหมู่บ้านใกล้เคียงต้องเรียกลูกบ้านช่วยกันต่อสู้จับโจรผู้ร้ายและช่วยดับไฟ ในหมู่บ้านหนึ่งนั้น ผู้ใหญ่บ้านต้องจัดหาเครื่องสัญญาณตีเรียกลูกบ้านไว้ให้พร้อม เช่น ฆ้อง กลอง เกราะ เป็นต้น เพื่อเวลาเกิดเหตุขึ้น ลูกบ้านจะได้มาช่วยโดยพร้อมกัน นอกจากนี้ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นนายทะเบียนสำมะโนครัวประจำหมู่บ้าน โดยต้องคอยจัดทำให้ถูกต้องเสมอ

นอกจากนี้ผู้ใหญ่บ้านยังมีอำนาจในการลงโทษลูกบ้าน ในกรณีที่ลูกบ้านจัดขึ้นไม่มาช่วยตามสัญญาณเรียก ลูกบ้านจะมีความผิดและถูกลงโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 160 บาท หรือทั้งจำและปรับ โดยผู้ใหญ่บ้านจะเอาตัวลูกบ้านส่งกำนัน เพื่อนำส่งต่อนายอำเภอจะได้ไต่สวน หาหลักฐานและลงโทษผู้ทำผิดตามโทษานุโทษต่อไปหรือในกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านบังคับบัญชาตามหน้าที่ราชการและลูกบ้านคนใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหรือล่อลวงอำพรางผู้ใหญ่บ้านด้วยประการใดๆ ลูกบ้านคนนั้นมีโทษถึงจำคุก อย่างไรก็ตามหากผู้ใหญ่บ้านละเมิดหน้าที่ก็ต้องได้รับโทษเหมือนกัน

2) การจัดหน่วยการปกครองชั้นตำบล

ตามพระราชบัญญัติกำหนดให้รวมหมู่บ้านท้องถิ่นหนึ่งๆ ประมาณ 10 หมู่บ้าน จัดตั้งขึ้นเป็นหนึ่งตำบล โดยการกำหนดเขตตำบลนี้ให้ถือเอาอาณาเขตตามธรรมชาติ เช่น ลำห้วย หนอง คลอง บึง หรือสิ่งธรรมชาติที่จะให้เห็นเป็นสำคัญได้ หากไม่มีเขตธรรมชาติดังกล่าว ก็ให้ผู้ว่าราชการเมืองปักหมวยเขตกำหนดตำบลนั้นให้ทราบชัดเจนและถาวรไว้

ในตำบลหนึ่งๆ จะประกอบด้วย “กำนัน” เป็นหัวหน้าปกครองตำบล และมีสารวัตรกำนันเป็นผู้ช่วยจำนวน 2 คน ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยกำนันในงานด้านต่างๆ ซึ่งตำแหน่งสารวัตรกำนันนี้มาจากการแต่งตั้งของกำนัน ภายใต้อำนาจเห็นชอบของผู้ว่าราชการเมือง ส่วนแพทย์ประจำตำบลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่ได้กำหนดไว้

ในส่วนของกำนัน ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลเป็นผู้คัดเลือกกันขึ้นมาเองภายใน โดยมีนายอำเภอผู้ปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นประธานในการเลือก และผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้แต่งตั้ง ส่วนเหตุอันจะทำให้กำนันออกจากตำแหน่งมีอยู่ 3 ประการคือ

- (1) เมื่อกำนันต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วยเหตุใดๆ
- (2) เมื่อผู้ใหญ่บ้านส่วนมากในตำบลนั้นขอให้เปลี่ยนกำนัน
- (3) เมื่อกำนันมีความผิดหรือไม่สามารถ ผู้ว่าราชการเมืองจะให้เลือกตั้ง

ใหม่ก็ได้

ส่วนอำนาจหน้าที่ของกำนันตามพระราชบัญญัติ ได้แก่ หน้าที่ดูแลรักษาความปกติสุขและความสงบเรียบร้อยในเขตตำบลของตน นำประกาศหรือคำสั่งในราชการแจ้งให้ราษฎรลูกบ้านทราบ รับคำร้องทุกข์ของราษฎรและรายงานเหตุการณ์ต่างๆ เสนอต่ออำเภอ มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย สงเคราะห์คนเดินทาง สอดส่องคนเดินทางเข้ามาในตำบล รวมทั้งสงเคราะห์คนเดินทางด้วยราชการ ตำรวจและเก็บรักษาบัญชียอดสำมะโนครัว และสำรวจเก็บภาษีอากร นอกจากนี้กำนันยังมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาผู้ใหญ่บ้านได้ทุกหมู่บ้านในเขตตำบล ทั้งมีอำนาจในการเปรียบเทียบความแพ่ง ที่มีเบี้ยปรับหรือทุนทรัพย์ไม่เกิน 100 บาท และในสมัยดังกล่าวนี้กำนันต้องื่อน้ำพิพัฒน์สัตยาในพิธีประจำปีด้วย

สำหรับการควบคุมและบทลงโทษกำนันนั้น พระราชบัญญัติก็ได้กำหนดไว้เช่นกัน คือถ้ากำนันละเมิดหน้าที่ที่กล่าวหาต้องโทษปรับใหม่เป็นเงินไม่เกิน 45 บาท แต่ถ้าความผิดต้องโทษตามกฎหมายต้องรับโทษหนักขึ้นกว่าที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตามนอกจากการปฏิรูปการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดถึงการจัดรูปการปกครองระดับแขวงหรืออำเภอด้วย ซึ่งการจัดรูปการปกครองดังกล่าวได้ส่งผลให้ “นายอำเภอ” ควบคุมกำนันผู้ใหญ่บ้านอีกทอดหนึ่ง

จะเห็นได้ว่าการออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองและการบริหารราชการในท้องถิ่นขึ้นใหม่ ส่งผลให้มีแบบแผนความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามสายบังคับบัญชาการ ขณะเดียวกันก็กำหนดขอบข่ายและอาณาเขตของส่วนราชการลดหลั่นกันตามลำดับด้วย กล่าวคือมีการรวมครัวเรือนหลายครัวเรือนที่ตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกันจัดเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดเรียกว่า “หมู่บ้าน” มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองคนหนึ่ง รวมหมู่บ้านหลายๆ หมู่บ้านในละแวกเดียวกันตั้งขึ้นเป็น “ตำบล” หนึ่ง มีกำนันเป็นผู้ปกครอง รวมหลายๆ ตำบลขึ้นเป็นเขตปกครองที่เรียกว่า “อำเภอ” อยู่ในความควบคุมดูแลของนายอำเภอ รวมหลายๆ อำเภอเป็นหนึ่ง “เมือง” มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ปกครอง และสุดท้ายรวมเมืองตั้งแต่สองเมืองขึ้นไปเป็น “มณฑล” โดยมีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งลักษณะโครงสร้างการปกครองทั้งหมดนี้ ทำให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ผลก็คือรัฐส่วนกลางที่กรุงเทพฯ มีเอกภาพในการบริหารงานและควบคุมบังคับบัญชาหัวเมืองไปทั่วตลอดจนถึงระดับหมู่บ้าน

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ส่งผลให้ผู้นำแบบทางการในระบบกินเมืองแต่เดิม ไม่ว่าจะป็นเจ้าเมือง กรมการเมือง ลงมาถึงกรมการเมืองอำเภอทั้งหลายกลายเป็นข้าราชการในระบบใหม่ที่ได้รับพระราชทานเงินเดือนประจำ รวมทั้งยศตำแหน่งตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ราชการต่างๆ ส่วนกำนันผู้ใหญ่บ้านแม้จะเป็นผู้นำท้องถิ่นที่ถูกดึงเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองในระบบใหม่ แต่ก็มีสถานะที่แตกต่างจากผู้นำในระดับที่สูงกว่า คือมีสถานะ “กึ่งข้าราชการ” ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้ข้อบังคับในเรื่องของการรับเงินเดือนและวินัยต่างๆ ของทางราชการแต่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมและการผูกมัดโดยระเบียบและสายการบังคับบัญชาที่กฎหมายกำหนดซึ่งสถานะกึ่งข้าราชการของกำนันผู้ใหญ่บ้านนี้ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะที่เป็นทั้งตัวแทนของราษฎรอันมาจากการเลือกตั้งและตัวแทนของรัฐในการประสานงานและช่วยเหลือให้การบริหารราชการของหน่วยการปกครองในระดับอำเภอและจังหวัดประสบความสำเร็จ

จากการพิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่คอยตรวจตราทุกข์สุขของราษฎรตามพื้นที่ต่างๆ ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการปกครองบ้านเมืองและเพื่อรักษาพระราชอำนาจตามกำหนดกฎหมายให้ประชาชนพึงปฏิบัติตามด้วยความเรียบร้อย (อาษา เมฆสวรรค์ 2520 : 11-12)

1.3.3 กำนันและผู้ใหญ่บ้านในสมัยหลังการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงก่อนปัจจุบัน

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ได้ทรงประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 และประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ใช้บังคับแทน โดยใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง ก็เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในรายละเอียดต่างๆ เท่านั้น โดยไม่ได้แก้ไขในสาระสำคัญ ซึ่งในสถานการณ์เปลี่ยนแปลงแก้ไขในประเด็นที่มา บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แบ่งได้ดังนี้

1) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

ที่มาของกำนันให้ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้น เลือกกันเป็นกำนันนายตำบลคนหนึ่งและการเลือกกำนันนี้ นายอำเภอซึ่งได้ว่ากล่าวท้องที่ต่อนั้นเป็นประธาน เมื่อผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเห็นพร้อมกันหรือโดยมากด้วยกันว่าผู้ใหญ่บ้านคนใดสมควรจะเป็นกำนัน

ที่มาของผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้าน 1 หมู่บ้าน ให้ราษฎรชายหญิงซึ่งตั้งบ้านเรือนหรือจอเรือแพประจำอยู่ในหมู่บ้านนั้น ประชุมกันเลือกเจ้าบ้านผู้เป็นที่นับถือของตนเป็นผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งและการเลือกผู้ใหญ่บ้าน การเลือกนี้เจ้าพนักงานซึ่งได้รับอำนาจอำนวยการจะได้ถามความเห็นราษฎรให้พร้อมกันเลือกโดยเปิดเผยหรือลับก็ได้ ถ้าราษฎรที่สมควรเป็นผู้เลือกได้นั้นโดยมากด้วยกันได้เลือกผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้าน ให้ถือว่าราษฎรได้เลือกผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยชอบด้วยกฎหมาย

วาระการดำรงตำแหน่งของกำนันมีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต และวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน บรรดาการที่จะตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล คือ การที่จะว่ากล่าวราษฎรในตำบลนั้น ให้ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายก็ดี หรือการที่จะป้องกันภัยอันตรายและรักษาความสุขสำราญของราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือการที่จะรับกิจสุขทุกข์ของราษฎรในตำบลนั้นขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการเมือง กรมการอำเภอ และจะรับข้อราชการมาประกาศแก่ราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือที่จะจัดการตามพระราชกำหนด กฎหมาย เช่น การตรวจตราและนำเก็บภาษีอากรในตำบลนั้นก็ดี การทั้งนี้อยู่ในหน้าที่ของกำนันผู้เป็นนายตำบลผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้น และแพทย์ประจำตำบลจะต้องช่วยกันเอาเป็นธุระจัดการให้เรียบร้อยได้ตามสมควรแก่หน้าที่

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน เป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ มีหน้าที่และอำนาจในทางปกครองแลรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

ข้อ 1 ที่จะรักษาความสงบแลสุขสำราญ ช่วยป้องกันความทุกข์ภัยของลูกบ้านตามสมควร และที่สามารถจะทำได้ การที่กล่าวนี้ ถ้าสมควรจะต้องปรึกษาหารือและช่วยกันกับเพื่อนผู้ใหญ่บ้านที่ดี กับกำนันนายตำบลที่ดี ก็เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องปฏิบัติให้สมควรแก่การที่จะรักษาประโยชน์และความสุขของลูกบ้านซึ่งได้มอบไว้ให้เป็นธุระในพระราชบัญญัตินี้

ข้อ 2 ถ้าความทุกข์ภัยเกิดแก่ลูกบ้าน ซึ่งจะต้องขอความป้องกันจากรัฐบาลเป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะนำความแจ้งต่อพนักงานปกครองตั้งแต่กำนัน นายอำเภอเป็นต้นขึ้นไปโดยลำดับ

ข้อ 3 ถ้ารัฐบาลจะประกาศ หรือจะสั่งราชการอันใดให้ราษฎรทราบ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะรับข้อความอันนั้น ไปแจ้งแก่ลูกบ้านของตนให้ทราบ

ข้อ 4 เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะทำบัญชีสำมะโนครัวในหมู่บ้านของตนและคอยแก้ไขบัญชีนั้นให้ถูกต้องเสมอ

ข้อ 5 ถ้าผู้ใหญ่บ้านรู้เห็นเหตุการณ์แปลกประหลาดอันใดที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตนหรือในลูกบ้านของตนซึ่งอาจจะเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ราชการบ้านเมืองก็ดี แก่ประชาชนในที่นั้นก็ดี ยกตัวอย่างข้างฝ่ายโทษ ดังรู้เห็นผู้คนมีทรัพย์สินของแปลกประหลาดอันน่าสงสัยว่าเป็นของที่ได้มาทางโจรกรรมก็ดี หรือว่าถ้าเห็นผู้คนล้มตาย หรือมีบาดแผลอันควรสงสัยว่าจะมีผู้อื่นกระทำเอาโดยทุจริต หรือไปกระทำทุจริตต่อผู้อื่นแล้ว จึงเกิดเหตุขึ้นก็ดีเหล่านี้เป็นต้น ให้รับนำความแจ้งต่อกำนันนายตำบลของตน

ข้อ 6 ถ้ามีคนจรแปลกหน้านอกสำมะโนครัวหมู่บ้านนั้นเข้ามาอาศัย เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจะต้องไต่ถามให้รู้จักตัวและรู้เหตุการณ์ที่มาอาศัย ถ้าเห็นว่าไม่ได้มาโดยสุจริตให้เอาตัวผู้นั้นส่งกำนันนายตำบลของตน

ข้อ 7 ถ้าเกิดเหตุจลาจลก็ดี ฆ่ากันตายก็ดี ตีชิงก็ดี ปล้นทรัพย์ก็ดี หรือไฟไหม้ก็ดี หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใดๆ ในหมู่บ้านของตน หรือในหมู่บ้านที่ใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยให้เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจะต้องเรียกลูกบ้านของตนออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้ายเอาของกลางคืนหรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นที่สมควรโดยเต็มกำลัง

ข้อ 8 ผู้ใหญ่บ้านเห็นลูกบ้านของตนคนใดแสดงความอาฆาตมาดร้ายแก่ผู้อื่นก็ดี หรือเป็นคนจรจัดไม่ปรากฏการทำมาหาเลี้ยงชีพและไม่สามารถจะชี้แจงให้เห็นความบริสุทธิ์ของตนได้ก็ดี ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจที่จะเรียกลูกบ้านคนนั้นมาไต่ถามและว่ากล่าวสั่งสอนถ้าไม่ฟังให้เอาตัวส่งกำนันจัดการตามความในกฎหมาย

2) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีอายุไม่เกินหกสิบปีซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันใช้พระราชบัญญัตินี้ให้คงอยู่ในตำแหน่งต่อไป แต่ถ้าข้าหลวงประจำจังหวัดเห็นว่าผู้ใดไม่สามารถที่จะบริหารราชการได้ ตามอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัตินี้ก็ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง

3) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันใช้พระราชบัญญัตินี้ให้คงอยู่ในตำแหน่งต่อไป

4) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510

ได้มีการเพิ่มตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านยังมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติในด้านอื่นๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่มีตามกฎหมายอย่างกว้างขวาง และผู้ใหญ่บ้านก็มีแต่เพียงผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเท่านั้นที่มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้านในกิจการต่างๆ ตามที่ผู้ใหญ่บ้านจะมอบหมายให้ ผู้ใหญ่บ้านยังไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือในด้านรักษาความสงบเรียบร้อยและปราบปรามโจรผู้ร้ายโดยตรง จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในด้านรักษาความสงบเรียบร้อยและปราบปรามโจรผู้ร้ายยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร จึงเห็นสมควรกำหนดให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบขึ้นเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและปราบปรามโจรผู้ร้ายและเพื่อให้เห็นความแตกต่างกับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านปัจจุบัน จึงได้เปลี่ยนชื่อผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันให้เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง โดยให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านร่วมกันพิจารณาคัดเลือกได้ไม่เกิน 5 คน นอกจากนี้ กรรมการหมู่บ้านและกรรมการตำบลตามกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ยังไม่เป็นการเหมาะสมและไม่สามารถที่จะปฏิบัติงาน ซึ่งเพิ่มเติมขึ้นอย่างรวดเร็วของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มา วาระการดำรงตำแหน่ง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแต่อย่างใด

5) พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2516

ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มา โดยกำหนดคุณสมบัติผู้ใหญ่บ้านให้มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าประถมศึกษาตอนต้น หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้น เพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ปรากฏว่าบางหมู่บ้านซึ่งเป็นท้องที่กั้นดารชายแดน หรือเป็นท้องถื่นที่มีชาวเขาอยู่อาศัย ราษฎรยังไม่อาจเลือกผู้ใหญ่บ้านที่มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ เป็นอุปสรรคแก่การเร่งรัดพัฒนา สมควรแก้ไขเพิ่มเติมให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา เว้นหรือลดหย่อนพื้นความรู้ของผู้ใหญ่บ้านในบางท้องที่ได้

6) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2525

ได้เปลี่ยนแปลงที่มาของผู้ใหญ่บ้านในส่วนคุณสมบัติเพื่อเปิดโอกาสให้สตรีเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ เนื่องจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันไม่ต้องรับผิดชอบด้านการปราบปรามอาชญากรรม ทั้งอาจจะแต่งตั้งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่เป็นผู้ชายได้อยู่แล้วเพื่อให้ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านได้เพื่อกำหนดมิให้ข้าราชการการเมืองเป็นผู้ใหญ่บ้านให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ

7) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535

ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาในส่วนคุณสมบัติและวาระการดำรงตำแหน่งเนื่องจากเดิม กำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับอายุของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้ว่า ต้องมีอายุตั้งแต่ยี่สิบห้าปีบริบูรณ์แต่ไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ ซึ่งมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนานที่สุดถึงสามสิบห้าปี ประกอบกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามยังไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน สมควรกำหนดระยะเวลาการอยู่ในตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านเป็น วาระคราวละห้าปีและกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพิ่มขึ้นอีก

8) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542

ได้มีการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิลงสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากการใช้สิทธิเลือกตั้งบุคคลให้ทำหน้าที่แทนราษฎรควรมีหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกัน ทั้งนี้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 105 บัญญัติให้ผู้มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขสิทธิการเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ให้เป็นไปตามเกณฑ์ดังกล่าวแล้วสมควรแก้ไขอายุของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญด้วย และโดยที่การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้มีสิทธิจะได้รับคัดเลือกเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ว่าที่ผู้ใหญ่บ้านและกรรมการหมู่บ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนการออกจากตำแหน่งของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ และกรรมการหมู่บ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิยังบัญญัติไว้ไม่สอดคล้องกัน รวมทั้งยังไม่มียกเว้นให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบต้องออกจากตำแหน่งเมื่อผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งไว้ด้วย เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านที่เข้ารับตำแหน่งใหม่สามารถคัดเลือกตัวบุคคลมาร่วมปฏิบัติงานในท้องที่ในฐานะผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านได้ตามความต้องการแก่การบริหารและการปกครองท้องที่

9) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มา วาระการดำรงตำแหน่ง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องด้วยปัจจุบันได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้

เป็นไปโดยรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ แต่โดยที่กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งและบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ยังมีได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมทำให้การปฏิบัติงานของกำนันและผู้ใหญ่บ้านไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประกอบกับอำนาจหน้าที่ยังมีความซ้ำซ้อนกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมควรที่จะได้มีการปรับปรุงกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และบทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านให้สอดคล้องกับการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในสมัยปัจจุบัน

โดยพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งสิ้น 14 ครั้ง คือ

1. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2457
2. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486
3. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489
4. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510
5. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 112 ลงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2515
6. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 365 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515
7. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2516
8. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2525
9. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2527
10. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2532
11. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535
12. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542
13. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551
14. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2552

1.4.1 ที่มาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน

กำนันมีที่มาในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 จากการที่ให้นายอำเภอเป็นประธานประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลคัดเลือกผู้ใหญ่บ้าน 1 คน ขึ้นเป็นกำนัน

หากมีผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นกำนันมากกว่า 1 คนให้นายอำเภอจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนน เมื่อผู้ใหญ่บ้านคนใดได้รับคะแนนสูงสุดให้นายอำเภอคัดเลือก ผู้นั้นเป็นกำนันในกรณีที่ได้รับคะแนนเท่ากัน ให้ใช้วิธีจับสลาก

ผู้ใหญ่บ้านที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรตามที่กฎหมายกำหนดในหมู่บ้านนั้นๆ

1.4.2 วาระของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน

กำนันมีวาระการดำรงตำแหน่งในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 คือ มีวาระการดำรงตำแหน่งจนกว่าจะมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์

วาระของผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันมีวาระการดำรงตำแหน่งโดยมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีในวันรับเลือกจนกว่าจะมีอายุครบ 60 ปี

1.4.3 อำนาจหน้าที่และบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน

1) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันในปัจจุบัน

กำนันมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ที่สำคัญดังต่อไปนี้

(1) บรรดาการที่จะตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล คือ การที่จะว่ากล่าวราษฎรในตำบลนั้นให้ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายก็ดี หรือการที่จะรับกิจสุขทุกข์ของราษฎรในตำบลนั้นขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการเมือง กรมการอำเภอ และจะรับข้อราชการมาประกาศแก่ราษฎรในตำบลนั้นก็ดีหรือที่จะจัดการตามพระราชกำหนด กฎหมาย เช่น การตรวจและนำเก็บภาษีอากรในตำบลนั้นก็ดี การทั้งนี้อยู่ในหน้าที่ของกำนันผู้เป็นนายตำบล ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้น และแพทย์ประจำตำบลจะต้องช่วยกันเอาเป็นธุระจัดการให้เรียบร้อยได้ตามสมควรแก่หน้าที่

(2) นอกจากอำนาจหน้าที่ที่กล่าวโดยเฉพาะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนันให้กำนันมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านด้วย

(3) กำนันมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวข้องด้วยความอาญาดังต่อไปนี้

ก. เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลของตน ต้องแจ้งความต่อกรมการอำเภอให้ทราบ

ข. เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลที่ใกล้เคียงต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลนั้นให้ทราบ

ค. เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับผู้ผู้นั้นไว้และรีบนำส่งต่อกรมการอำเภอ

ง. ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในตำบลนั้น เป็นหน้าที่ของกำนันที่จะจับผู้ผู้นั้นแล้วรีบนำส่งต่อกรมการอำเภอตามสมควร

จ. เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึด กำนัน ต้องจัดการให้เป็นไปตามหมาย

ฉ. ถ้ามีผู้มาขออายัดตัวคนหรือสิ่งของก็ดี ผู้ต้องโจรกรรมจะทำกฎหมายตราสิบ หรือมีผู้จะขอทำชั้นสูตราบดแผลก็ดี ทั้งนี้ให้กำนันสืบสวนฟังข้อความแล้วรีบนำตัวผู้ขอและผู้ต้องอายัด และทรัพย์สินของบรรดาที่จะพาไปด้วยนั้น ไปยังกรมการอำเภอ ถ้าสิ่งของอย่างใดจะพาไปไม่ได้ก็ให้กำนันชั้นสูตราให้รู้เห็นแล้วนำความไปแจ้งต่อกรมการอำเภอในขณะนั้น

(4) ถ้ากำนันรู้เห็นเหตุทุกข์ร้อนของราษฎร หรือการแปลกประหลาดเกิดขึ้นในตำบลต้องรีบรายงานต่อกรมการอำเภอให้ทราบ

(5) ถ้าเกิดจลาจลก็ดี ฆ่ากันตายก็ดี ชิงทรัพย์ก็ดี ปล้นทรัพย์ก็ดี ไฟไหม้ก็ดี หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใดๆ ในตำบลของตน หรือในตำบลที่ใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยได้ก็ดี หรือมีผู้ร้ายแต่ที่อื่นมาฆ่าตัวในตำบลนั้นก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าลูกบ้านในตำบลนั้น บางคนจะเกี่ยวข้องเป็นโจรผู้ร้ายก็ดี เป็นหน้าที่ของกำนันจะต้องเรียกผู้ใหญ่บ้านและลูกบ้านในตำบลออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้ายหรือติดตามเอาของกลางคืน หรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นตามควรแก่การโดยเต็มกำลัง

(6) ให้กำนันดูแลคนเดินทาง ซึ่งไม่มีเหตุควรสงสัยว่าจะเป็นผู้ร้ายให้ได้ มีที่พักตามควร

(7) ถ้าผู้เดินทางด้วยราชการจะต้องการคนนำทาง หรือขาดแคลนพาหนะเสบียงอาหารลงในระหว่างทาง และจะร้องขอต่อกำนันให้ช่วยสงเคราะห์ กำนันต้องช่วยจัดหาให้ตามที่ทำได้ ถ้าหากว่าการที่จะช่วยเหลือนั้นจะต้องออกราคาค่าจ้างเพียงใด ให้กำนันเรียกเอาแก่ผู้เดินทางนั้น

(8) กำนันต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในตำบลนั้น

(9) กำนันต้องรักษาบัญชีสำมะโนครัวและทะเบียนบัญชีของรับบาลในตำบลนั้นและคอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องกับบัญชีของผู้ใหญ่บ้าน

(10) กำหนดต้องทำบัญชีสิ่งของ ซึ่งต้องภาษีอากรในแขวงนั้นยื่นต่อกรมการอำเภอและนำราษฎรไปเสียภาษีอากรตามพระราชบัญญัติภาษีอากร

(11) กำหนดกระทำการตามหน้าที่จะเรียกผู้ใดมาหาหรือให้ช่วยก็ได้

2) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน

ผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ดังต่อไปนี้

ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน

(2) สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องที่

(3) ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้านแจ้งต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ

(5) ให้การสนับสนุนส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ

(7) อบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ กฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ในการนี้สามารถเรียกรายกรมาประชุมได้ตามสมควร

(8) แจ้งให้ราษฎรให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณประโยชน์เพื่อบำบัดปัดป้องภัยอันตรายสาธารณะอันมีมาโดยฉุกเฉิน รวมตลอดทั้งการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย

(9) จัดให้มีประชุมราษฎรและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

(10) ปฏิบัติตามคำสั่งกำนันหรือทางราชการและรายงานเหตุการณ์ที่ไม่ปกติซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ พร้อมทั้งรายงานต่อนายอำเภอด้วย

(11) ปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมอบหมาย

นอกจากนี้ ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวข้องกับความอาญา ดังต่อไปนี้ คือ

ก. เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมาย เกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลให้ทราบ

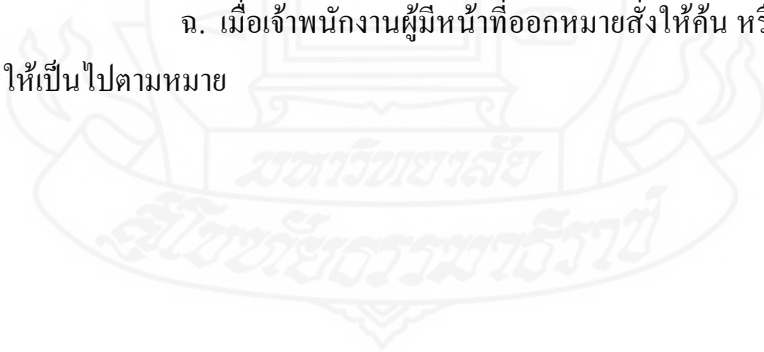
ข. เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมาย เกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านนั้นให้ทราบ

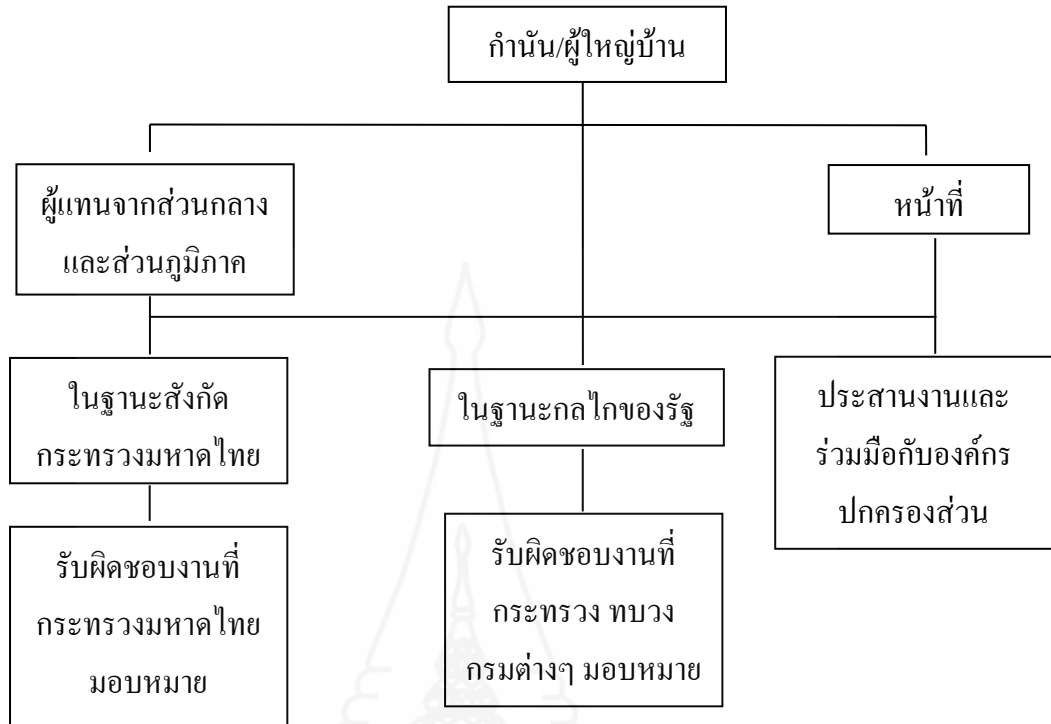
ค. เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้กระทำความผิดกฎหมายมีอยู่ก็ดี หรือสิ่งของที่สงสัยว่าได้มาโดยการกระทำความผิดกฎหมาย หรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับสิ่งของนั้นไว้และรีบนำส่งต่อกำนันนายตำบล

ง. เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับตัวผู้นั้นไว้และรีบนำส่งต่อกำนันนายตำบล

จ. ถ้ามีหมายหรือคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในหมู่บ้านนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะจับผู้นั้น และรีบส่งต่อกำนัน หรือกรรมการอำเภอตามสมควร

ฉ. เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้น หรือให้ยึด ผู้ใหญ่บ้านต้องจัดการให้เป็นไปตามหมาย





ภาพที่ 2.1 โครงสร้างอำนาจหน้าที่และบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

จากการพิจารณาอำนาจหน้าที่หลักของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่นๆ ที่สำคัญพอสรุปอำนาจบทบาทหน้าที่ที่สำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในภาพรวมได้ดังนี้⁶

1. ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457
 - 1) อำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย
 - 2) หน้าที่ต้องรายงานต่อทางราชการ เช่น รายงานความเดือดร้อนของราษฎรให้ทางราชการทราบเพื่อขอความช่วยเหลือ ปฏิบัติตามคำสั่งของทางราชการ
 - 3) การจัดทำทะเบียน เช่น การปรับปรุงทะเบียนท้องที่ ข้อมูลจำนวนราษฎร
 - 4) การนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร

⁶ภารกิจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถพิจารณาออกเป็น 3 ภารกิจหลัก คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยการสนับสนุนและน่านโยบายของรัฐบาลกลางผ่านทางการมอบหมายจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มาปฏิบัติในพื้นที่และการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- 5) จัดทำกิจการ
- 6) การฝึกอบรมราษฎรให้รู้จักกระทำการในยามรบ
- 7) การบำรุงและส่งเสริมอาชีพราษฎร
- 8) การจัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย
- 9) การอันเกี่ยวกับความอาญา เช่น อำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิด

กฎหมายส่งพนักงานเจ้าหน้าที่

2. ตามกฎหมายและระเบียบอื่นๆ

- 1) ตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎร เช่น ผู้ใหญ่บ้านเป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งเกิด แจ้งตาย แจ้งย้ายที่อยู่ และส่งต่อนายทะเบียน
- 2) ตามกฎหมายว่าด้วยบัตรประชาชน เช่น เป็นเจ้าพนักงานในการตรวจบัตร
- 3) ตามกฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว เช่น ผู้ใหญ่อาจต้องไปเป็นพยานบุคคลรับรองบุคคลที่ประสงค์จะจดทะเบียนสมรส ทะเบียนรับบุตรบุญธรรม
- 4) ตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ เช่น ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ไปกับเจ้าของหรือตัวแทน นำสัตว์ที่ต้องจดทะเบียนรูปพรรณไปจดทะเบียนรูปพรรณ
- 5) ตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เช่น ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ให้คำรับรองเกี่ยวกับความประพฤติและหลักฐานของผู้ขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืน
- 6) ตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 เช่น ต้องนำราษฎรไปแสดงตนเพื่อคัดเลือกทหาร
- 7) ตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิด หรือจัดการให้เป็นไปตามหมายจับหรือหมายค้น ผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง เมื่อกระทำการตามอำนาจหน้าที่ ผู้ใดดูหมิ่นหรือขัดขวางย่อมมีความผิดต่อเจ้าพนักงานจะได้รับโทษหนักขึ้นกว่าความผิดต่อบุคคลธรรมดา

1.5 การเปลี่ยนแปลงที่มา อำนาจหน้าที่และบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายปัจจุบัน

จากการที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขมาหลายครั้ง รายงานวิจัยฉบับนี้จะทำการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงข้อกฎหมายเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในประเด็นที่มา วาระการดำรงตำแหน่ง และบทบาทและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1.5.1 การเปลี่ยนแปลงที่มาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

1) การเปลี่ยนแปลงที่มาของกำนัน

ตำแหน่งกำนันมีการเปลี่ยนแปลงดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้กำนันได้รับการคัดเลือกโดยให้ผู้ใหญ่บ้านทั้งหมดในตำบลนั้นเลือกกันเอง โดยเสียงข้างมาก

(2) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 ให้คณะกรรมการอำเภอตั้งคณะกรรมการโดยนายอำเภอเป็นประธานมีหน้าที่สอบสวนคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านในตำบลเพื่อเป็นตำบล

(3) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489 ให้กรรมการอำเภอเป็นประธาน ประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งเป็นกำนัน

(4) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 กำหนดให้นายอำเภอจัดให้มีการเลือกกำนัน โดยรับสมัครจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น โดยคะแนนเสียงส่วนมากของราษฎร หากมีคะแนนเสียงเท่ากันให้จับฉลาก

(5) สมัยที่มีการแก้ไขกฎหมายตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 เลือกตั้งโดยคะแนนเสียงส่วนมากของราษฎร

(6) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 กำหนดการเลือกกำนัน โดยให้นายอำเภอเป็นประธานประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น เพื่อปรึกษาหารือคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งเป็นกำนัน เมื่อผู้ใหญ่บ้านที่มาประชุมเห็นชอบคัดเลือกผู้ใดแล้วให้นายอำเภอคัดเลือกผู้นั้นเป็นกำนัน ในกรณีที่ผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นกำนันมากกว่าหนึ่งคนให้นายอำเภอจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนน เมื่อผู้ใหญ่บ้านคนใดได้รับคะแนนสูงสุดให้นายอำเภอคัดเลือกผู้นั้นเป็นกำนัน ในกรณีที่ได้รับคะแนนเท่ากันให้ใช้วิธีจับสลาก การลงคะแนนต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและให้กระทำโดยวิธีลับ

2) การเปลี่ยนแปลงที่มาของผู้ใหญ่บ้าน

ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมีการเปลี่ยนแปลงที่มาดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้ราษฎรชายหญิงซึ่งตั้งบ้านเรือน หรือจอดเรือแพประจำอยู่ในหมู่บ้านนั้นประชุมกันเลือกเจ้าบ้านผู้เป็นที่นับถือของตนเป็นผู้ใหญ่บ้านจำนวน 1 คน โดยใช้เสียงข้างมาก โดยวิธีเปิดเผยหรือลับ

(2) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 กำหนดการเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยราษฎรที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด โดยวิธีลับ

1.5.2 การเปลี่ยนแปลงวาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

1) การเปลี่ยนแปลงวาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน

วาระการดำรงตำแหน่งของกำนันมีการเปลี่ยนแปลงดังนี้

(1) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้กำนันมีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต

(2) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะ และมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ ดังนั้น เมื่อกฎหมายกำหนดให้กำนันต้องดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านด้วย ส่งผลให้กำนันต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะ และมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์

(3) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ ดังนั้น เมื่อกฎหมายกำหนดให้กำนันต้องดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านด้วย ส่งผลให้กำนันต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์แต่ไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์

(4) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี นับแต่วันที่ราษฎรเลือก ดังนั้น เมื่อกฎหมายกำหนดให้กำนันต้องดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านด้วย ส่งผลให้กำนันมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี

(5) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งจนกว่าจะมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ดังนั้น เมื่อกฎหมายกำหนดให้กำนันต้องดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านด้วย ส่งผลให้กำนันมีวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงอายุครบหกสิบปี

2) การเปลี่ยนแปลงวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน

วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านมีการเปลี่ยนแปลงดังนี้

(1) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต

(2) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะ และมีอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์

(3) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์

(4) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2534 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี นับแต่วันที่ราษฎรเลือก

(5) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบหกสิบปี

1.5.3 การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่และบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ไปตามยุคสมัยมาจนถึงปัจจุบัน โดยจากการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงบทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 จะเห็นได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดินในแต่ละยุคสมัย โดยในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลง แก้ไขเพิ่มเติมบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 2.3 สรุปการเปลี่ยนแปลงบทบาท วิธีการได้มาและวาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน

ยุคสมัย	ชื่อตำแหน่ง	วิธีการได้มา	วาระดำรงตำแหน่ง
1. สมัยกรุงสุโขทัย	นายแคว้นหรือกำนัน	แต่งตั้งโดยเจ้าเมือง	ตลอดชีวิต
2. สมัยกรุงศรีอยุธยา	กำนันตลาด กำนันนา (บรรดาศักดิ์เป็นพัน)	แต่งตั้ง	ดำรงตำแหน่ง ตลอดชีวิต
3. สมัยก่อนปฏิรูปการปกครอง	กำนัน	แต่งตั้ง	ดำรงตำแหน่ง ตลอดชีวิต
4. สมัยการปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116)	กำนัน	- เลือกตั้งโดยผู้ใหญ่บ้าน ในตำบลโดยมีนายอำเภอ เป็นประธานในการเลือก และผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้แต่งตั้ง	ดำรงตำแหน่ง ตลอดชีวิต

ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

ยุค	ชื่อตำแหน่ง	วิธีการได้มา	วาระดำรงตำแหน่ง
5.สมัยการตราพ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 จนถึงประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364	กำนัน	-พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ผู้ใหญ่บ้านทั้งหมดในตำบลนั้นเลือกกันเองโดยเสียงข้างมาก -พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 คณะกรรมการโดยนายอำเภอเป็นประธานสอบสวนคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านในตำบลเพื่อเป็นกำนัน - พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489 ให้กรรมการอำเภอเป็นประธานประชุมผู้เลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง ในตำบลขึ้นเป็นกำนัน - ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 เลือกตั้งโดยคะแนนเสียงส่วนมากของราษฎร	- กำหนดให้กำนันมีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต - พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 ต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะและมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ - ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 กำหนดให้ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์
6.สมัยที่มีการแก้ไขกฎหมายตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉ.9) พ.ศ. 2535	กำนัน	-เลือกตั้งโดยคะแนนเสียงส่วนมากของราษฎร	ดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11)
7. ยุคปัจจุบันซึ่งเกิดผลกระทบจากรัฐธรรมนูญ 2540 มีการตรากฎหมายแก้ไขในปี พ.ศ. 2551 และพ.ศ. 2552	กำนัน	เลือกตั้งโดยผู้ใหญ่บ้านในตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นประธานในการเลือก	พ.ศ. 2551 ไม่เกิน 60 ปี บริบูรณ์

ตารางที่ 2.4 สรุปการเปลี่ยนแปลงบทบาท วิธีการได้มาและวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน

ยุค	ชื่อตำแหน่ง	วิธีการได้มา	วาระดำรงตำแหน่ง
1. สมัยกรุงสุโขทัย	นายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน	แต่งตั้งโดยเจ้าเมือง	ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต
2. สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น	ผู้ใหญ่บ้านหรือนายบ้าน	- แต่งตั้งโดยตรงจากองค์พระมหากษัตริย์ - แต่งตั้งโดยผู้รักษาเมืองหรือผู้รั้งเมือง	ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต
3. สมัยก่อนปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2435)	ผู้ใหญ่บ้าน	แต่งตั้งโดยเจ้าเมือง	ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต
4. สมัยการปฏิรูปบริหารราชการแผ่นดิน สมัยรัชกาลที่ 5 โดยการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440)	ผู้ใหญ่บ้าน	เลือกตั้งโดยราษฎร ชายหญิง ซึ่งตั้งบ้านเรือนหรือจอดเรือแพประจำในหมู่บ้าน ประชุมเพื่อคัดเลือก เจ้าบ้านที่ตนนับถือเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยเสียงข้างมาก โดยวิธีเปิดเผยหรือโดยลับ	ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต
5. สมัยการตราพ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 จนถึงก่อนรัฐธรรมนูญ 2540	ผู้ใหญ่บ้าน	เลือกตั้งโดยราษฎร ชายหญิง ซึ่งตั้งบ้านเรือนหรือจอดเรือแพประจำในหมู่บ้าน ประชุมเพื่อคัดเลือก เจ้าบ้านที่ตนนับถือเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยเสียงข้างมาก โดยวิธีเปิดเผยหรือโดยลับ	- พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต - พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะและมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์

ตารางที่ 2.4 (ต่อ)

ยุค	ชื่อตำแหน่ง	วิธีการได้มา	วาระดำรงตำแหน่ง
6. ยุคปัจจุบันซึ่งเกิดผลกระทบจากรัฐธรรมนูญ 2540 มีการตรากฎหมายแก้ไขในปี พ.ศ. 2542, พ.ศ. 2551 และ พ.ศ. 2552	ผู้ใหญ่บ้าน	เลือกตั้งโดยตรงและโดยลับ โดยราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด	- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ - พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 คราวละ 5 ปี ไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์

2. บทบาท สถานภาพ และอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในต่างประเทศ

2.1 บทบาท สถานภาพและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในประเทศอินโดนีเซีย

“สาธารณรัฐอินโดนีเซีย” (the Republic of Indonesia) เป็นประเทศหนึ่งที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีเมืองหลวง คือ กรุงจาการ์ต้า ซึ่งเป็นเมืองที่มีประชากรมากที่สุดของประเทศ ลักษณะเฉพาะที่สำคัญของประเทศอินโดนีเซียคือ เป็นประเทศที่ประกอบด้วยหมู่เกาะมากกว่า 17,000 เกาะ และมีประชากรจำนวนมากเป็นอันดับ 5 ของโลก ทั้งนี้มีการคาดการณ์กันว่าในปี ค.ศ. 2018 ซึ่งเป็นปีที่สิ้นสุดแผนพัฒนาระยะยาวฉบับที่ 2 ของประเทศ (1993-2018) จะมีประชากรมากถึง 258 ล้านคน นอกเหนือจากนั้นในกลุ่มของประชากรยังมีความแตกต่างหลากหลายทางด้านศาสนา กลุ่มชาติพันธุ์ และภาษาที่ใช้อีกด้วย

ในทางสังคมและการเมืองการปกครอง ประเทศอินโดนีเซียมีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของประเทศที่สืบเนื่องต่อกันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานนับตั้งแต่สมัยโบราณล่วงมาถึงยุคแห่งการล่าอาณานิคมของประเทศยุโรป ซึ่งอินโดนีเซียก็คล้ายคลึงกับหลายประเทศในภูมิภาคนี้ที่ได้ตกอยู่ภายใต้การเป็นประเทศอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตก จวบกระทั่งล่วงมาถึงสมัยแห่งการเป็นรัฐชาติอย่างแท้จริงภายหลังการประกาศเอกราชในปี ค.ศ. 1945

ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะประเด็นเรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองการปกครองหนึ่งของอินโดนีเซียนั้นคือ สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้เพราะในปัจจุบันสังคมไทยกำลังให้ความสนใจกับประเด็นข้อถกเถียงโต้แย้งเกี่ยวกับสถานะ บทบาท และอำนาจหน้าที่ รวมถึงการดำรงอยู่ของสถาบันดังกล่าว ดังนั้น การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านของอินโดนีเซียนี้ จึงอาจนำไปใช้ประโยชน์ในการหาข้อสรุปที่เหมาะสมสำหรับสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านในประเทศไทยต่อไปได้

การอธิบายเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในอินโดนีเซียนั้น เพื่อให้เข้าใจได้ง่ายยิ่งขึ้น จะขอแยกเป็นประเด็นแต่ละส่วนไปโดยเริ่มจาก ในส่วนแรกจะเป็นการอธิบายโครงสร้างการเมืองการปกครองในภาพรวมของประเทศอินโดนีเซีย เพื่อเป็นการทำความเข้าใจระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบ โดยจะเน้นที่โครงสร้างระดับชาติหรือรัฐบาลกลาง ในส่วนที่สอง จะเป็นการอธิบายโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะ และในที่สุดท้ายจะเป็นการอธิบายและสรุปในประเด็นเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ดังจะได้กล่าวถึงเป็นลำดับไป

2.1.1 โครงสร้างการเมืองการปกครอง

ประเทศอินโดนีเซียนั้นแม้จะมีลักษณะที่เป็นประเทศหมู่เกาะแต่ก็มีการปกครองแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) อันมีหลักการที่ว่า “เป็นหนึ่งเดียวในความหลากหลาย” (unity is diversity) (วิทยา สุจริตธนารักษ์ 2541 : 5) ซึ่งใช้เป็นเครื่องผูกพันคนอินโดนีเซียเข้าไว้ด้วยกัน

ในความเข้าใจประการหนึ่งของคนทั่วไปคือ ระบบราชการ (ทหารและพลเรือน) ของอินโดนีเซียนั้นมีฐานการสนับสนุนที่กว้างขวางตั้งแต่ระดับชาติและลึกลงถึงระดับตำบลซึ่งเป็นฐานอำนาจทางการเมืองอย่างคึกคัก ดังนั้นการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในอินโดนีเซีย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างโดยรวมของการบริหารราชการแผ่นดินเสียก่อน นอกเหนือจากนั้นยังต้องเข้าใจในระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารปกครองในระดับท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งจะได้กล่าวถึงเป็นลำดับ

สำหรับ โครงสร้างการบริหารระบบบริหารราชการแผ่นดินของอินโดนีเซีย ประกอบด้วยสถาบันทางการเมืองที่สำคัญดังนี้

1) *สภาที่ปรึกษาประชาชน* (Majelis Permusjawaratan Rakyat) เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจสูงสุดของรัฐ มีประธานสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภาที่ปรึกษาประชาชนควบคู่กันไป ภารกิจหน้าที่ที่สำคัญของสภานี้มีอยู่สองสามประการด้วยกัน คือ อำนาจหน้าที่ในการยกร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ในการประกาศแนวนโยบายในการบริหารประเทศ และอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี

สมาชิกของสภาที่ปรึกษาประชาชนนี้มีจำนวน 1,000 คน โดยมีแหล่งที่มาอยู่ 2 ประเภท คือ *ประเภทแรก* เป็นสมาชิกที่มาจากสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนซึ่งมีจำนวน 500 คน เป็นสมาชิกของสภาที่ปรึกษาประชาชน และ *ประเภทหลัง* เป็นสมาชิกที่มาจากกรรมการแต่งตั้งของรัฐบาลจำนวน 500 คน ประกอบด้วยบุคคลที่มาจากองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ อาทิ ผู้แทนจากกองทัพ นักวิชาการ และผู้แทนจากส่วนภูมิภาค (จังหวัด) ที่มาจากการเลือกตั้งของสภาจังหวัด เป็นต้น

2) *ประธานาธิบดี* ระบบการเมืองการบริหารของอินโดนีเซีย มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารพร้อมกันไปด้วย ทั้งนี้ประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และมีสิทธิ์ในการลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งต่อไปได้โดยไม่กำหนด ในแง่นี้เองที่ส่งผลให้อดีตประธานาธิบดีซูฮาร์โตครองตำแหน่งเป็นระยะเวลายาวนานถึง 32 ปี ทั้งนี้ประธานาธิบดีของอินโดนีเซียจะไม่สังกัดพรรคการเมืองแต่อย่างใด และมาจากการเลือกตั้งโดยสภาที่ปรึกษาประชาชน ซึ่งรวมทั้งรองประธานาธิบดีอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย

3) *สภาผู้แทนราษฎร* สภาผู้แทนราษฎรของอินโดนีเซียมีสมาชิกรวมทั้งหมด 500 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ซึ่งมีที่มาจาก

(1) การเลือกตั้งทั่วไป ในระบบบัญชีรายชื่อพรรค (Party List) โดยมีที่มาจากพรรคการเมืองต่างๆ เช่น พรรคร่วมพัฒนา (United Development Party), กลุ่มกอดคาร์ (Functional Party) และจากพรรคประชาธิปไตยอินโดนีเซีย (Indonesian Democracy Party) เป็นต้น ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 425 คน

(2) มาจากการแต่งตั้งของกองทัพ โดยได้รับความเห็นชอบจากผู้บัญชาการทหารสูงสุด จำนวน 75 คน (ในอดีตมีจำนวนถึง 100 คน) ทั้งนี้เหตุผลที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากสายทหารสืบเนื่องมาจากการที่ทหารในอินโดนีเซียไม่มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งจึงต้องมีการสำรองที่นั่งในสภาไว้สำหรับเป็นตัวแทนของทหารนั่นเอง

2.1.2 โครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในอินโดนีเซียนั้น ไม่อาจละเลยในการทำความเข้าใจรูปแบบการปกครองอื่นๆที่อยู่ในระดับของการปกครองส่วนภูมิภาคได้ ทั้งนี้เพราะในระบบการปกครองของอินโดนีเซียในปัจจุบัน ตำบลนับเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาค โดยสมบูรณ์(วิทยา สุจริตชนารักษ์ 2541: 6)

สำหรับโครงสร้างการปกครองในระดับภูมิภาคตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้นประกอบด้วย

1) การบริหารราชการระดับจังหวัด

“จังหวัด” (*Propinsi – Daerah Otonom Tingkat* : 32 แห่ง) เป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในระดับรองถัดลงมาจากรัฐบาลกลาง และถือเป็นหน่วยการปกครองระดับแรกของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจต่างๆครอบคลุมภายในพื้นที่ของจังหวัด ยกเว้นภารกิจในระดับมหภาค อาทิ การจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาประเทศ การวางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินการ

โครงสร้างการบริหารราชการระดับจังหวัดนั้น มีอยู่สองส่วนได้แก่ ส่วนแรก เป็นฝ่ายบริหารซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด (Gubernur – Governor) ที่ได้รับ “แบ่งอำนาจ” (Deconcentration) ให้มาจัดทำภารกิจในระดับภูมิภาคเป็นผู้ควบคุมดูแลในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลาง ทำงานร่วมกับข้าราชการประจำจังหวัด ทั้งนี้ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลางนี้เอง ที่ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของประธานาธิบดีโดยผ่านทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Minister of Home Affairs) และส่วนที่สองเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาจังหวัด⁷ (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I) ประกอบด้วยประธานสภา รองประธานสภาและสมาชิกที่จัดแบ่งเป็นคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ มีสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อำนาจหน้าที่หลักๆของสภานี้ มีดังต่อไปนี้

- เลือกตั้งและถอดถอนผู้ว่าราชการจังหวัด

⁷การบริหารราชการในระดับภูมิภาคของอินโดนีเซียนั้น จะมีการเลือกตั้งทั่วไปที่มีความคล้ายคลึงกับการเลือกตั้งระดับชาติ (สภาผู้แทนราษฎร) อีก 2 ระดับคือ ระดับแรกเป็นการเลือกตั้งระดับจังหวัด คือ การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรระดับ 1 (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I) และระดับที่สองเป็นการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรระดับ 2 (DPRD II) ซึ่งเป็นการเลือกตั้งระดับอำเภอกับเทศบาล

ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่หลักของสภาทั้งสองระดับดังกล่าวคือ การทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีอำนาจในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอกับนายกเทศมนตรีขึ้นมาเป็นฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองในระดับนั้นๆ นั่นเอง

- คัดเลือกตัวแทนของสมาชิกสภาเพื่อเป็นตัวแทนของจังหวัดเข้าร่วมกิจกรรมในระดับชาติ

- เสนอแต่งตั้งและถอดถอนผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

- ร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดในการออกกฎหมายและระเบียบของจังหวัด

- ร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดทำงบประมาณของจังหวัด

- ให้คำแนะนำและเสนอข้อคิดเห็นต่อการดำเนินกิจการต่างๆ ในจังหวัด

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในการปกครองระดับจังหวัดนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หากแต่มาจากการเลือกตั้งของสภาจังหวัด ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับประธานาธิบดี ที่มาจากการเลือกตั้งของสภาที่ปรึกษาประชาชนนั่นเอง และเมื่อพิจารณาในแง่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารในฐานะตัวแทนของรัฐบาลและได้รับการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) มานั้น จะเห็นว่าการบริหารราชการระดับจังหวัดนั้นการตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้น จะกระทำโดยหน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ลงไปทำงานในจังหวัดอันมีความคล้ายคลึงกับการบริหารราชการระดับจังหวัดของประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง หากแต่แตกต่างกันตรงที่ผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศไทย โคนั้นสืบมาจากการเลือกตั้งของสภาจังหวัด ในขณะที่ของไทยผู้ว่าราชการจังหวัดจะมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลกลาง

2) การบริหารราชการระดับอำเภอและเทศบาล

“อำเภอ” (Kabupaten– Regency: 268 แห่ง) เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่อยู่รองลงมาจากจังหวัด มีหัวหน้าฝ่ายบริหารคือ นายอำเภอ (Regent-Bupati) ทำงานร่วมกับข้าราชการประจำและมีสภาอำเภอ (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II) เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครอง โดยที่สภาดังกล่าวจะมีหน้าที่ในการออกกฎหมายและการจัดทำแผนงบประมาณ ทั้งนี้ในระดับอำเภอจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบ พื้นที่ของอำเภอนั้นจะครอบคลุมทั่วทั้งจังหวัดไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ ที่เป็นเมืองหลวงของจังหวัดและพื้นที่ที่อยู่รอบนอก

การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายอำเภอมีกระบวนการที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ในระดับจังหวัด สภาจังหวัดจะเลือก 2-3 คนในจำนวนผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ยื่นเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และหนึ่งในจำนวนนั้นจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีให้ดำรงตำแหน่งภายใต้การแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และในกรณีของอำเภอ สภาอำเภอจะเลือก 2 - 3 คนในจำนวนผู้สมัครรับเลือกเป็นนายอำเภอ ยื่นเสนอ

ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และหนึ่งในจำนวนนั้นจะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ดำรงตำแหน่งภายใต้การแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัด

นอกเหนือจากความเหมือนที่มี “ความเป็นราชการส่วนภูมิภาคโดยสมบูรณ์” ของการปกครองทั้งสองระดับแล้ว ยังมีความเหมือนที่คล้ายคลึงกันอีกคือ รัฐบาลกลางอันหมายถึงกระทรวง ทบวง กรมต่างๆจะมีสำนักงานสาขาไปตั้งอยู่ในพื้นที่ของจังหวัดและอำเภอ โดยทำงานประสานกับจังหวัดและอำเภอ อาทิเช่น สำนักงานวางแผนและพัฒนาส่วนภูมิภาค คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในระดับภูมิภาค ธนาคารเพื่อการพัฒนาภูมิภาค เป็นต้น

“เทศบาล” (Kota/Kotamadya – Municipality : 97 แห่ง) เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่อยู่รองลงมาจากจังหวัดเช่นเดียวกับอำเภอ หากแต่พื้นที่ของเทศบาลนั้นซ้อนทับอยู่ในพื้นที่ของอำเภอและ/หรือเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะของความเป็นเมือง เทศบาลมีหัวหน้าฝ่ายบริหารคือ นายกเทศมนตรี (Mayor-Walikota) ทำงานร่วมกับพนักงานเทศบาล และมีสภาเทศบาล (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II) ซึ่งมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับสมาชิกสภาอำเภอทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้สภาดังกล่าวจะมีหน้าที่ในการออกกฎหมายและการจัดทำแผนงบประมาณ สภาเทศบาลอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดียวกับสภาอำเภอ เทศบาลสามารถแบ่งย่อยออกได้เป็นอีก 2 ระดับคือ เทศบาลเมือง (Kota) กับ เทศบาลนคร (Kotamadya)

แม้ว่าจะมีสถานะตามกฎหมายเป็นองค์กรปกครองที่อยู่รองลงมาจากจังหวัดเหมือนกัน แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้ว พื้นที่ของเทศบาลกลับซ้อนอยู่ในเขตของอำเภอที่มีความเป็นเมือง (หากอำเภอใดอยู่ในเขตชนบทที่ห่างไกลก็จะไม่มีเทศบาล) ฉะนั้นการบริหารจัดการหรืออำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของเทศบาลจึงมีมากกว่าอำเภอ อาทิเช่น การป้องกันอัคคีภัย การอนามัย สวนสาธารณะ เป็นต้น

3) การบริหารราชการระดับตำบล

“ตำบล” หรือ “เกอจามัตตัน” (Kecamatan : 3,592) เป็นหน่วยการปกครองที่อยู่รองลงมาจากอำเภอหรือเทศบาล กล่าวคืออยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและควบคุมตรวจสอบของนายอำเภอ จึงไม่มีสถานะที่เป็นหน่วยการปกครองที่เป็นอิสระ การจัดตั้งตำบลจะต้องประกาศในกฎหมายของจังหวัด

ตำบล มี “กำนัน” หรือ “จามัด” (Camat) ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดย นายอำเภอเป็นผู้ดูแลและทำงานร่วมกับข้าราชการประจำ โดยได้รับการมอบอำนาจ⁸ (Delegate) ในการบริหารบางส่วนมาจากนายอำเภอ ทั้งนี้ภารกิจหน้าที่ของเคอจามัดตัน คือ การบริหารราชการทั่วไปในฐานะที่เป็นส่วนราชการระดับรองจากอำเภอหรือเทศบาล การสวัสดิการสังคมและการเศรษฐกิจ เป็นต้น

ในพื้นที่ของตำบลนั้นก็คล้ายคลึงกับจังหวัดและอำเภอคือ มีหน่วยงานสาขาของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เข้ามາตั้งอยู่ อาทิเช่น กระทรวงการข่าว กระทรวงการศึกษา และวัฒนธรรม กระทรวงการศาสนา กระทรวงการสังคม เป็นต้น นอกเหนือจากนั้นยังมีหน่วยงานของตำรวจ และกองทัพเข้ามາตั้งอยู่ในพื้นที่ด้วยเช่นกัน

พิจารณาแล้วจะพบว่า การปกครองระดับตำบลในประเทศอินโดนีเซียนั้น เป็นการปกครองส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง เพราะผู้บริหารมาจากการแต่งตั้งจึงมีสถานะเป็น “ข้าราชการของรัฐในพื้นที่โดยสมบูรณ์” นอกเหนือจากนั้นภายในพื้นที่ของตำบลยังมีส่วนราชการต่างๆ เข้ามາตั้งอยู่เป็นจำนวนมากอีกด้วย

4) เขต

“เขต” (Kelurahan) เป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในพื้นที่ของเทศบาล กล่าวคือ เป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในพื้นที่ที่เป็นเมือง เขตในอินโดนีเซียจึงหมายถึง หมู่บ้านหรือชุมชนที่อยู่ในเขตเมืองนั่นเอง การจัดตั้งเขตต้องเป็นไปตามกฎหมายจังหวัด ระบบการบริหารภายในเขต ประกอบด้วย “หัวหน้าเขต” หรือ Lurah มาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรีหรือนายอำเภอเป็นผู้ปกครองดูแลในพื้นที่และมีผู้ช่วยคือเลขานุการและหัวหน้าฝ่ายงานต่างๆ

ในพื้นที่ของเขตนั้นแตกต่างจากพื้นที่ของตำบลตรงที่ไม่มีหน่วยงานของราชการส่วนกลางเข้ามາตั้งสาขาในพื้นที่ หากแต่ถ้าก็มีลักษณะที่เหมือนกันคือ ทั้งหัวหน้าเขตและกำนันมีสถานะเป็นข้าราชการซึ่งมาจากการแต่งตั้งของนายอำเภอหรือนายกเทศมนตรีเช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับ โครงสร้างของเขตในที่นี้ เขตนับรวมเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาคโดยสมบูรณ์เพราะ “หัวหน้าเขต” มีสถานะเป็น “ข้าราชการของรัฐในระดับท้องถิ่น” ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยนายอำเภอหรือนายกเทศมนตรี

⁸ การมอบอำนาจ (Delegation) เป็นการกระจายอำนาจในระดับที่ราชการส่วนกลาง อาจมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือองค์กรกึ่งอิสระ องค์กรมหาชนต่างๆ ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น โดยให้องค์กรเหล่านั้นมีความสามารถตัดสินใจได้ในบางเรื่อง บางระดับ โดยที่ราชการส่วนกลางยังคงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ โดยในกรณีนี้จามัดจะได้รับการมอบอำนาจบางส่วนจากนายอำเภอหรือนายกเทศมนตรีให้ตัดสินใจได้ในบางเรื่องบางระดับหากอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากนายอำเภอหรือนายกเทศมนตรี

5) หมู่บ้าน

“หมู่บ้าน” (*Desa – Village*) หรือในบางพื้นที่อาจเรียกชื่อเป็นอย่างอื่น เป็นหน่วยการปกครองในพื้นที่ที่เป็นชนบท (Rural Government) รองลงมาจากการปกครองระดับอำเภอและตำบลตามลำดับแตกต่างจากเขตที่อยู่ในพื้นที่ที่เป็นเมืองซึ่งเป็นพื้นที่ของเทศบาล การจัดตั้ง การยุบ และการรวมหมู่บ้านสามารถริเริ่มกระทำโดยประชาชนตามการอนุญาตของอำเภอ และสภาอำเภอซึ่งจะต้องเป็นไปตามกรอบกฎหมายจังหวัด

ตำบลและหมู่บ้านในอินโดนีเซียนั้นมีสถานะภาพที่แตกต่างกันเป็นอย่างมาก เนื่องจาก “ตำบล” อาจจะนับได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาคโดยสมบูรณ์ เพราะ “กำนันมีสถานะเป็นข้าราชการเต็มตัว” เพราะได้รับการแต่งตั้งโดยนายอำเภอหรือนายกเทศมนตรี ในขณะที่ “หมู่บ้าน” แม้ว่าจะนับรวมว่าเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาค แต่ก็อาจถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองในระดับในระดับรากหญ้าที่มีลักษณะเป็น “กิ่งตัวแทนของรัฐและกิ่งตัวแทนประชาชน” เพราะผู้ใหญ่บ้านแม้จะได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอ (ในฐานะตัวแทนของผู้ว่าราชการจังหวัด) หากแต่ที่มาอย่างแท้จริงก็คือ มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในหมู่บ้านนั่นเอง

ตามระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (The Republic of Indonesia Law number 22 year 1999 regarding Regional Government) สถานะและบทบาทของกำนันไม่ได้รับการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนนัก อันแตกต่างจากการปกครองระดับหมู่บ้านที่มีหมวด (Chapter) ที่กล่าวถึงโดยเฉพาะ สิ่งนี้อาจแสดงให้เห็นได้อย่างหนึ่งว่าโครงสร้างของตำบลอาจไม่มีอะไรที่ซับซ้อนนักเพราะมีลักษณะที่เป็นเหมือนหน่วยราชการส่วนภูมิภาคอื่นๆเช่นเดียวกับอำเภอ แตกต่างจากโครงสร้างของหมู่บ้านที่เป็นหน่วยการปกครองกิ่งทางการ กล่าวคือ ผู้ใหญ่บ้านมีสถานะเป็นทั้งข้าราชการเพราะได้รับการแต่งตั้งโดยนายอำเภอ หากแต่ก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในหมู่บ้าน ซึ่งในแง่ของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านนั้น

กล่าวเฉพาะ โครงสร้างภายในหมู่บ้าน ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน (*Kepala Desa*) เป็นผู้นำในหมู่บ้าน ทำงานร่วมกับ คณะกรรมการหมู่บ้าน (the Rural Representative Board) ซึ่งเป็นหน่วยหรือองค์กรที่ทำงานร่วมกันกับผู้ใหญ่บ้านภายในหมู่บ้าน โดยหน้าที่รับผิดชอบหลักๆของคณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วย หน้าที่ในการปกป้องรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีของหมู่บ้าน หน้าที่ในการออกกฎระเบียบของหมู่บ้าน รวมทั้งหน้าที่ในการให้ข้อคิดเห็นและเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารปกครองภายในหมู่บ้าน

2.1.3 สถานะ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า “ตำบล” และ “หมู่บ้าน” ในประเทศอินโดนีเซียนั้นมีสถานะที่แตกต่างกันเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของพื้นที่และที่มาของผู้บริหารหรือผู้นำของหน่วยการปกครอง ดังนี้

1) ตำบลและกำนัน (Kecamatan / Camat)

“ตำบล” ในประเทศอินโดนีเซียนั้นเป็นหน่วยการปกครองที่มีพื้นที่ค่อนข้างใหญ่มาก เพราะมีหน่วยงานของราชการส่วนกลางเข้ามาตั้งอยู่อย่างมากมาย ด้วยเหตุนี้จึงเป็นฐานอำนาจทางการเมืองการปกครองให้กับรัฐบาลกลางเป็นอย่างดี เพราะส่วนกลางได้เข้ามาปฏิบัติภารกิจต่างๆภายในพื้นที่ของตำบล ในอำเภอหนึ่งๆ จะมีตำบลไม่ต่ำกว่า 15 แห่ง อาทิเช่น อำเภอ Kendal จะมีเทศบาลอำเภอ 1 แห่ง (แบ่งเป็นเขต 20 เขต) และมีตำบลอีก 18 แห่ง โดยที่ในแต่ละตำบลจะประกอบด้วยหมู่บ้านต่างๆไม่ต่ำกว่า 10 หมู่บ้าน

ในส่วนของ “กำนัน” ซึ่งเป็นผู้ปกครองระดับตำบลนั้น มีสถานะเป็น “ข้าราชการส่วนภูมิภาคเต็มตัว” เพราะมาจากการแต่งตั้งของนายอำเภอ รวมทั้งได้รับมอบอำนาจการบริหาร การตัดสินใจในบางเรื่องบางระดับ บางส่วนมาจากนายอำเภอและอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของนายอำเภอ ในแง่นี้อำนาจหน้าที่ของกำนันจึงมีอยู่ค่อนข้างจำกัด

เป็นที่น่าสังเกตว่า ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองระดับตำบลน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับ การปกครองระดับหมู่บ้าน

2) หมู่บ้านและผู้ใหญ่บ้าน (Desa / Kepala Desa)

“หมู่บ้าน” (Desa) ในอินโดนีเซียเป็นระดับของการปกครองในเขตพื้นที่เป็นชนบท (Rural Government) ด้วยเหตุที่หมู่บ้านมีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่สืบเนื่องต่อกันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน การปกครองระดับนี้จึงส่งอิทธิพลต่อโครงสร้างการปกครองในเขตชนบทและประชาชนในชนบทซึ่งเป็นคนหมู่มากในประเทศอินโดนีเซียเป็นอย่างยิ่ง นัยยะและความสำคัญของหมู่บ้านนั้นเห็นจากการที่กฎหมายระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหมู่บ้านและผู้บริหารหมู่บ้าน รวมถึงการงบประมาณต่างๆ ไว้อย่างเป็นหมวดหมู่และชัดเจน จึงนับว่ามีการให้ความสำคัญกับการปกครองระดับนี้อย่างยิ่ง และเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าโครงสร้างภายในของหมู่บ้านแตกต่างจากโครงสร้างภายในของตำบลอยู่มาก ทั้งนี้โครงสร้างของหมู่บ้าน ประกอบด้วย

(1) ผู้ใหญ่บ้าน (Head of Village/Kepala Desa) หรืออาจเรียกชื่อเป็นอย่างอื่นเป็นผู้ปกครองสูงสุด ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในหมู่บ้าน โดยเสียงข้างมากและแต่งตั้งโดยนายอำเภอ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปีและอยู่ได้ไม่เกิน 2 วาระ

บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้านจะต้องเป็นพลเมืองของอินโดนีเซียและอาศัยอยู่ในหมู่บ้านนั้นๆ รวมทั้งจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

1. นับถือศาสนาที่มีพระเจ้าองค์เดียว
2. จงรักภักดีต่อหลัก Pancasila⁹ และรัฐธรรมนูญ
3. ไม่กระทำการทั้งทางตรงและทางอ้อมในการกบฏต่อหลัก Pancasila และรัฐธรรมนูญ
4. วุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และ/หรือมีความรู้ที่เพียงพอ
5. อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี
6. มีสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่สมบูรณ์
7. ไม่มีความบกพร่องทางจิตใจ
8. มีความประพฤติที่เหมาะสม ซื่อสัตย์สุจริต และมีความยุติธรรม
9. ไม่เคยต้องโทษคุมขังคดีเกี่ยวกับอาชญากรรม
10. ไม่เป็นผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาตัดสินของศาล
11. มีความรอบรู้เกี่ยวกับพื้นที่ของตนและเป็นที่รู้จักของคนในหมู่บ้าน
12. มีความปรารถนาที่จะอุทิศตัวในการเป็นผู้นำหมู่บ้าน
13. คุณสมบัติอื่นตามกรอบของธรรมเนียมปฏิบัติในหมู่บ้านที่

นอกเหนือจากกฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ก่อนการเข้ารับตำแหน่งอย่างเป็นทางการ ผู้ใหญ่บ้านจะต้องกล่าวคำปฏิญาณตนดังต่อไปนี้

“ในนามของพระอัลเลาะห์ ข้าพเจ้าขอสาบานว่า ข้าพเจ้าจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้นำหมู่บ้านอย่างดี ซื่อสัตย์สุจริต และยุติธรรม เท่าที่จะเป็นไปได้ รวมทั้งจะจงรักภักดีและปกป้องหลักการ Pancasila ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานแห่งรัฐ และข้าพเจ้าจะปกป้องหลักประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับการปกป้องกฎหมายและระเบียบของหมู่บ้าน ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย”

การดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจะสิ้นสุดเมื่อ

1. ตาย

⁹เป็นหลักการพื้นฐานในการปกครองแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

2. ลาออกจากตำแหน่ง
3. ขาดการประชุมเป็นระยะเวลานาน และ/หรือ กระทำผิดต่อคำ
4. สิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่ง และผู้นำคนใหม่ได้รับการแต่งตั้ง
5. กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อข้อกำหนดของหมู่บ้านและแบบ

ปฏิญญาตน

แผนธรรมเนียมปฏิบัติภายในชุมชน

ทั้งนี้ การถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งกระทำโดย นายอำเภอ ภายใต้ความเห็นชอบของสภาอำเภอ

(2) คณะกรรมการหมู่บ้าน (Rural Representative Board)

เป็นองค์กรซึ่งอยู่ภายในหมู่บ้าน ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการ เลือกตั้งของประชาชนในหมู่บ้าน มีประธานคณะกรรมการซึ่งเลือกตั้งในสมาชิกด้วยกัน คณะกรรมการหมู่บ้านจะทำงานร่วมกับผู้ใหญ่บ้านในการออกกฎระเบียบของหมู่บ้านและทำหน้าที่ ในการดูแลรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีต่างๆ ในหมู่บ้าน

การปกครองระดับ “หมู่บ้าน” นั้นมีขอบข่ายของอำนาจที่รับผิดชอบ อันได้แก่

- อำนาจซึ่งเป็นสิทธิของหมู่บ้านมาแต่ดั้งเดิม
- อำนาจซึ่งไม่ขัดต่อการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

และ

- อำนาจหน้าที่ซึ่งรัฐบาลกลาง จังหวัด และ/หรืออำเภอ มอบหมาย

ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ที่หมู่บ้านได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง จังหวัด และ/หรืออำเภอจะให้พร้อมๆ กับการสนับสนุนงบประมาณ สิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐานจนกระทั่งถึงการ สนับสนุนทางด้านบุคลากร

ภารกิจหน้าที่ที่อยู่ภายใต้ขอบข่ายความรับผิดชอบของผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่

1. หน้าที่ในการเป็นหัวหน้าหน่วยการปกครองในชนบท
2. หน้าที่ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในหมู่บ้าน
3. หน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจภายในหมู่บ้าน
4. หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน
5. หน้าที่ในการแก้ไขและไกล่เกลี่ยปัญหาความขัดแย้งระหว่าง

ประชาชนในหมู่บ้าน

6. หน้าที่ในการเป็นตัวแทนของหมู่บ้านทั้งในหมู่บ้านและภายนอกหมู่บ้าน โดยอยู่ภายใต้กฎหมาย ทั้งนี้สามารถแต่งตั้งตัวแทนของตนได้

ทั้งนี้การจัดทำภารกิจต่างๆของผู้ใหญ่บ้านจะต้องรายงานต่อประชาชน โดยผ่านคณะกรรมการหมู่บ้าน นอกเหนือจากนั้นยังต้องรายงานผลการปฏิบัติต่อนายอำเภอด้วยในอีกทางหนึ่ง

2.1.4 สรุปบทบาท สถานภาพและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในประเทศ

อินโดนีเซีย

ในการบริหารปกครองระดับตำบลและหมู่บ้านของอินโดนีเซียนั้น ในแง่ของบทบาท สถานภาพและอำนาจหน้าที่ที่มีมิติที่ค่อนข้างแตกต่างกัน กล่าวคือ ในส่วนของตำบลนั้นเป็นที่เข้าใจได้โดยง่ายว่าเป็นหน่วยการปกครองที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยสมบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็นทั้งในแง่ของพื้นที่และที่มาของผู้บริหารคือกำนันซึ่งมาจากการแต่งตั้งของนายอำเภอดังนั้น อำนาจหน้าที่ของกำนันจึงเป็นหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ จังหวัด หรือราชการส่วนกลางตามลำดับ ในทางกลับกันบทบาทของกำนันในฐานะตัวแทนของประชาชนในพื้นที่จึงแทบจะไม่มีปรากฏ

หากแต่สำหรับหมู่บ้านนั้น ด้วยเหตุที่เป็นหน่วยการปกครองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน อีกทั้งยังมีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน โดยตรง ผู้ใหญ่บ้านบ้านจึงมีสถานะเป็น “ผู้แทนกึ่งทางการกึ่งตัวแทนประชาชน” กล่าวคือ ผู้ใหญ่บ้านมีทั้งอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง จังหวัด และอำเภอ และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของนายอำเภอ ขณะเดียวกันผู้ใหญ่บ้านก็ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ด้วย ซึ่งอำนาจหน้าที่นั้นได้แก่

1. หน้าที่ในการเป็นหัวหน้าหน่วยการปกครองในชนบท
2. หน้าที่ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในหมู่บ้าน
3. หน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจภายในหมู่บ้าน
4. หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน
5. หน้าที่ในการแก้ไขและไกล่เกลี่ยปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชน

ในหมู่บ้าน

6. หน้าที่ในการเป็นตัวแทนของหมู่บ้านทั้งในหมู่บ้านและภายนอกหมู่บ้าน โดยอยู่ภายใต้กฎหมาย ทั้งนี้สามารถแต่งตั้งตัวแทนของตนได้

เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมจะพบว่า การปกครองระดับชั้นที่อยู่รองลงมาจากรัฐบาลกลาง หรืออาจจะเรียกว่าการปกครองส่วนภูมิภาคในรูปแบบต่างๆของอินโดนีเซียนั้นมีความ

คล้ายคลึงกับหน่วยการปกครองของไทยเป็นอย่างมาก โดยที่ระดับของการกระจายอำนาจทางด้านการกิจหน้าที่และทางด้านการคลังของไทยค่อนข้างที่จะมีการกระจายอำนาจมากกว่า ยกเว้นการกระจายอำนาจทางด้านบุคคล ซึ่งอิน โดนีเซียได้พัฒนาก้าวหน้าไปกว่าของประเทศไทย ทั้งในประเด็นของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด การให้บุคลากรเป็นของจังหวัด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อาจจะสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจของอิน โดนีเซียมีลักษณะซับซ้อน เนื่องจากสาเหตุสำคัญที่ราชการส่วนกลางของอิน โดนีเซียได้หยั่งรากลึกกลงไปในพื้นที่ของหน่วยการปกครองระดับต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น จังหวัด อำเภอ เทศบาล รวมไปถึงการปกครองระดับตำบล นอกเหนือจากนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของอิน โดนีเซียยังมีเพียงรูปแบบเดียวคือ เทศบาล (ไม่นับรวมเขต) ซึ่งจะมีอยู่เฉพาะในพื้นที่ที่เป็นเมืองเท่านั้น

2.2 บทบาท สถานภาพและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซีย เป็นประเทศที่ใช้รูปแบบสหพันธรัฐ ปัจจุบันมาเลเซียประกอบไปด้วย 13 รัฐ ได้แก่ กลันตัน ปะหัง เคาดาห์ ปีนัง เปรัก ตรังกานู ซะลังงอร์ ยะโฮร์ เนกรีซัมบิลัน มะละกา ปะลิส ซาบาห์ และซาราวัก (อรอนงค์ เปรมรสกุล 2527 : 37)

ประมุขของสหพันธรัฐมาเลเซีย คือ ราชาธิบดีหรือกษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ โดยที่กษัตริย์แห่งมาเลเซีย มาจากการแต่งตั้งของสภาประมุขของผู้ปกครองรัฐ (The Conference of Rulers) ซึ่งเป็นสภาที่ประมุขของรัฐทั้ง 13 รัฐในมาเลเซีย โดยที่มีเพียงประมุขจาก 9 รัฐเท่านั้นที่มีสิทธิได้รับแต่งตั้งเป็นกษัตริย์แห่งสหพันธรัฐ ส่วนประมุขอีก 4 รัฐ ซึ่งได้แก่ ปีนัง มะละกา ซาราวัก และซาบาห์ มีเพียงสิทธิเพียงเข้าร่วมประชุมและลงมติในการคัดเลือกกษัตริย์เท่านั้น ที่เป็นเช่นนี้ เพราะประมุขของ 4 รัฐดังกล่าวเป็นเพียงข้าหลวง มิใช่สุลต่านอย่าง 9 รัฐที่เหลือ

เนื่องจากมาเลเซีย เป็นประเทศสหพันธรัฐ ดังนั้นโครงสร้างการปกครองภายในของแต่ละรัฐจึงแตกต่างกัน เพราะแต่ละรัฐต่างมีอิสระในการปกครองภายในของตนเองอยู่ในระดับหนึ่ง ซึ่งก็รวมถึงการปกครองส่วนภูมิภาค (จังหวัด¹⁰ อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน) และการปกครองท้องถิ่น (Town Borad, Town Council, Municipal Council, City Council, District Council, Rural Council, Local Council)(บงกช พันธุมโสภณ 2505: 145)

เพื่อให้การอธิบายบทบาทและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในมาเลเซียกระจ่างชัดมากขึ้น จะขออธิบายระบบการบริหารราชการของประเทศมาเลเซีย ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน ที่สำคัญๆ ดังนี้ คือ

¹⁰จังหวัด เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งมีอยู่ในบางรัฐเท่านั้น ตัวอย่าง เช่น ในรัฐปีนัง ไม่มีหน่วยการปกครองในระดับจังหวัด แต่เป็นการปกครองในระดับอำเภอแทนที่รองลงมาจกมลรัฐ

2.2.1 โครงสร้างการปกครองของมาเลเซีย

1) ระดับสหพันธรัฐ

การปกครองในระดับสหพันธรัฐเป็นระดับการปกครองที่สูงที่สุดของมาเลเซีย และรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจกับสหพันธรัฐไว้ค่อนข้างมาก จนอาจกล่าวได้ว่า มาเลเซียเป็นรัฐแบบ สหพันธรัฐเข้มแข็ง (Strong Federation) ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้โดยให้อำนาจแก่รัฐบาลสหพันธ์ว่าหากกฎหมายของรัฐใดขัดกับกฎหมายของสหพันธ์ กฎหมายของสหพันธ์ย่อมมีผลบังคับสูงกว่า และกฎหมายในระดับมลรัฐก็จะมีผลเป็นอันบังคับใช้ไม่ได้ไป สหพันธรัฐมาเลเซีย ใช้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยมีพระราชาธิบดีเป็นประมุข ซึ่งทรงอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยใช้ระบบรัฐสภา กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือก นายกรัฐมนตรี อันเป็นลักษณะเช่นเดียวกับประเทศไทย

ความรับผิดชอบของรัฐบาลสหพันธ์ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องสำคัญๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงและการต่างประเทศ นอกเหนือจากนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐบาลมลรัฐที่จะต้องรับผิดชอบ อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลสหพันธ์และรัฐบาลมลรัฐ จึงมีการกำหนดบทบาทและหน้าที่สำคัญๆ ให้เป็นเรื่องที่รัฐบาลสหพันธ์จะต้องดูแล ซึ่งมีดังนี้

(1) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การทำสนธิสัญญา การดำเนินการความสัมพันธ์กับอารยประเทศ การกำหนดนโยบายต่างประเทศ การเป็นตัวแทนในองค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น

(2) การป้องกันประเทศ และการรักษาความมั่นคงภายใน

(3) การกำหนดกฎหมายแพ่งและอาญา

(4) การศาล

(5) การแปลงสัญชาติ

(6) การคลัง

(7) การค้าพาณิชย์และการอุตสาหกรรม

(8) การสร้างสาธารณูปโภค

(9) การสำรวจสำมะโนประชากร

(10) วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(11) การศึกษา

(12) แรงงาน

(13) การสาธารณสุข

(14) สื่อสารมวลชนด้านต่างๆ

อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าหน้าที่เหล่านี้รัฐบาลระดับสหพันธรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว งานบางด้าน รัฐบาลมลรัฐอาจจะต้องร่วมรับผิดชอบด้วย เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การสร้างสาธารณูปโภค การค้าพาณิชย์และอุตสาหกรรม เป็นต้น

สำหรับงานที่รัฐบาลมลรัฐจะต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวโดยที่รัฐบาลสหพันธรัฐจะไม่เข้าไปดูแลโดยปล่อยให้เป็นอิสระของรัฐบาลระดับรัฐจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป

โครงสร้างในระดับสหพันธรัฐของมาเลเซีย มีสถาบันทางการเมืองที่สำคัญๆ อยู่ 4 สถาบันดังนี้

(1) สภาประมุขของผู้ปกครองรัฐ (The Conference of Ruler) และ พระราชาธิบดี (ชัยโชค จุลศิริวงศ์ 2542 : 171)

เป็นสภาที่ประมุขสูงสุดของบรรดาประมุขของรัฐต่างๆ ทั้ง 13 รัฐ ซึ่งประมุข 9 รัฐ ใน 13 รัฐ เป็นสุลต่านและอีก 4 รัฐ เป็นข้าหลวงผู้ปกครองรัฐ ความสำคัญของสภาประมุขผู้ปกครอง รัฐ คือเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการเลือก พระราชาธิบดีแห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย ซึ่งจะต้องดำเนินการปกครองตามคำแนะนำของรัฐสภาและรัฐบาล

พระราชาธิบดีของสหพันธรัฐมาเลเซียมีวาระคราวละ 5 ปี โดยเมื่อครบ 5 ปี จะมีการเลือกพระราชาธิบดีพระองค์ใหม่ เป็นธรรมเนียมปฏิบัติกันว่าสุลต่านของรัฐใดมีอาวุโสมากที่สุด สุลต่านพระองค์นั้นมักจะได้รับเลือกให้เป็นพระราชาธิบดี

พระราชอำนาจของพระราชาธิบดีของมาเลเซีย ส่วนใหญ่เป็นอำนาจในเชิงนามธรรม กล่าวคือ มีอำนาจเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นอำนาจในด้านพิธีการต่างๆ อำนาจในการรับรองกฎหมาย อำนาจในการเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา อำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งประธานศาลและผู้พิพากษาระดับสหพันธรัฐ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี

นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการยับยั้งกฎหมาย อำนาจในการอภัยโทษ หรือแม้แต่การประกาศสภาวะฉุกเฉิน

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1983 บทบาทความเป็นผู้นำของสถาบันพระราชาธิบดิน้อยลงไปมาก เพราะด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ หนึ่ง มีการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อลดทอนอำนาจของพระราชาธิบดีลง และต้องการให้พระราชาธิบดีเข้ามาเกี่ยวข้องกับทางการเมืองและการบริหารบ้านเมืองให้น้อยที่สุด เช่น การแก้ไขกฎหมายเพื่อลดระยะเวลาที่ให้ พระราชาธิบดีพิจารณากฎหมายลงจาก 60 วัน เป็น 30 วัน เป็นต้น สอง คือ บทบาทความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีขึ้นมาแทนที่ โดยเฉพาะนับตั้งแต่นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน ดร.มาหิธีร์ มูฮะมัด ได้

แสดงความเป็นผู้นำประเทศแบบเด็ดขาดและมีวิสัยทัศน์ จึงทำให้ประชาชนชื่นชอบและให้ความศรัทธา จนกระทั่งบทบาทของพระราชาธิบดีถูกบั่นทอนลง

(2) *นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี* (ชัยโชค จุลศิริวงศ์ 2542 : 175)

นายกรัฐมนตรีของมาเลเซียมาจากการเลือกตั้งของสภาผู้แทนราษฎร และมักจะเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากที่สุดในสภาผู้แทนราษฎร พระราชาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางและรับผิดชอบการบริหารประเทศในทุกเรื่องและมีสถานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีเท่ากับอายุของสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

คณะรัฐมนตรี ถือเป็นคณะผู้บริหารประเทศ มาจากการเลือกของนายกรัฐมนตรี ปัจจุบันมาเลเซียมีรัฐมนตรีทั้ง 26 คน จาก 24 กระทรวง (ไม่รวมรองรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วยฯ) คณะรัฐมนตรีต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อรัฐสภาเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่ง แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เคยมีการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลเพราะพรรคอัมโน (UMNO) และพรรคพันธมิตรสามารถครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้เสมอมา

กระทรวงต่างๆ ทั้ง 24 กระทรวงในระดับสหพันธรัฐจะส่งตัวแทนของตนเข้าไปอยู่ประจำรัฐต่างๆ เพราะ โครงสร้างการบริหารงานในแต่ละรัฐจะมีกระทรวงที่รองรับโครงสร้างกันมาจากการปกครองระดับชาติ ทั้งนี้เพื่อให้ตัวแทนจากสหพันธ์คอยให้คำปรึกษา แนะนำ เป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลแห่งสหพันธ์ การมีโครงสร้างในการแบ่งกระทรวงที่ถอดแบบมาจากส่วนกลางนี้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลแห่งสหพันธ์ทางหนึ่ง

(3) *สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา* (ชัยโชค จุลศิริวงศ์ 2542 : 177)

ฝ่ายนิติบัญญัติของมาเลเซียประกอบด้วย 2 สภาคือหนึ่งสภาผู้แทนราษฎรและสองวุฒิสภา โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง มีวาระคราวละ 5 ปี ปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรของมาเลเซียมีสมาชิกทั้งหมด 194 คน โดยมาจากเขตเลือกตั้งละ 1 คนทั่วประเทศ ประชาชนหนึ่งคนมีสิทธิออกเสียงเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพียง 1 เสียงเท่านั้น ในแต่ละรัฐจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เท่ากัน โดยจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในแต่ละรัฐ

อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรของมาเลเซียก็มีลักษณะคล้ายๆ กับอำนาจทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ ออกกฎหมาย พิจารณากฎหมาย ถัดกรองกฎหมาย และ

ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้โดยผ่านการทำงานของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

สำหรับวุฒิสภาของมาเลเซีย เป็นสถาบันที่ตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย อาจจะมีริเริ่มกฎหมายได้บ้างแต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภาของมาเลเซียมีทั้งหมด 68 คน โดยที่ 26 คนมาจากการเลือกตั้งโดยสภานิติบัญญัติในแต่ละรัฐ รัฐละ 2 คน และอีก 42 คนมาจากการเสนอชื่อของนายกรัฐมนตรี จากบุคคลในวงการต่างๆ เช่น ผู้เชี่ยวชาญทางด้านการค้าการลงทุน การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การเกษตร กิจกรรมทางสังคม และรวมไปถึงชนกลุ่มน้อยจากเชื้อชาติต่างๆ อีกด้วย

วุฒิสภามีวาระคราวละ 6 ปี และสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ถึงแม้จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม

บทบาทของวุฒิสภาในปัจจุบันมีค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่จะคอยให้ความเห็นชอบการทำงานของรัฐบาลเพราะ สมาชิกส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี จึงทำให้การทำงานของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างราบรื่น

2) ระดับมลรัฐ

ปัจจุบันมาเลเซียมีรัฐทั้งหมด 13 รัฐ การปกครองภายในแต่ละรัฐจะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน จะมีแตกต่างกันอยู่บ้างก็เพียงแต่ในรายละเอียด โครงสร้างการบริหารงานของแต่ละรัฐ จะได้รับอิทธิพลมาจากโครงสร้างทางการเมืองระดับชาติ กล่าวคือ ต่างก็ใช้ระบบรัฐสภาเหมือนกัน และมีประมุขประจำรัฐเหมือนกัน เพียงแต่เรียกชื่อต่างกัน เช่น บางรัฐเรียกสุลต่าน บางรัฐเรียกราชา บางรัฐเรียกข้าหลวง เป็นต้น

งานและความรับผิดชอบที่รัฐบาลมลรัฐต้องดูแล โดยที่รัฐบาลสหพันธ์จะไม่เข้ามาข้องเกี่ยวกับด้านต่างๆ ดังนี้

- (1) งานที่เกี่ยวกับศาสนาและประเพณี
- (2) งานที่เกี่ยวกับที่ดินและการจัดสรรที่ดิน
- (3) การเกษตรกรรมและการป่าไม้
- (4) การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในแต่ละรัฐ
- (5) การดับเพลิงและการสุสาน
- (6) การสร้างถนน สะพาน และท่าเรือ
- (7) การกำหนดวันหยุดราชการประจำรัฐ
- (8) งานอื่นๆ ที่รัฐบาลสหพันธ์มิได้ดำเนินการ

การบริหารงานภายในของแต่ละรัฐจะมีสถาบันทางการเมืองที่สำคัญๆ

อยู่ดังนี้

(1) *ประมุขแห่งรัฐ*

ประมุขแห่งรัฐมาจากการแต่งตั้งของพระราชาธิบดีแห่งสหพันธ์ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติและสภาบริหารแห่งรัฐนั้นๆ พระราชาธิบดีจึงจะสามารถแต่งตั้งประมุขแห่งรัฐนั้นๆ ได้ ประมุขแห่งรัฐไม่มีอำนาจในการบริหาร เช่นเดียวกับพระราชาธิบดี ซึ่งอำนาจส่วนใหญ่จะเป็นอำนาจในเชิงนามธรรม เช่น การลงนามในกฎหมายเพื่อประกาศใช้ การแต่งตั้งตำแหน่งสำคัญๆ ในรัฐ แต่เป็นการแต่งตั้งอย่างมีเงื่อนไข เป็นต้น

(2) *สภาการบริหารและมุขมนตรี (Executive Council and Chief Ministers)*

สภาบริหาร คือ คณะบุคคลที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานของมลรัฐ เปรียบเสมือนคณะรัฐมนตรี (หนังสือบางเล่มเรียกสภาบริหารนี้ว่า “คณะมนตรี”) หัวหน้าสภาบริหารมาจากการเลือกตั้งของสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ และต้องได้รับการแต่งตั้งจากประมุขแห่งรัฐนั้นๆ ด้วย หัวหน้าสภาบริหาร มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า “มุขมนตรี” (อุทัย หิรัญโต 2515 : 21)

ส่วนใหญ่มุขมนตรี จะเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ มุขมนตรีมีอำนาจในการยุบสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ ในขณะที่เดียวกันสภานิติบัญญัติแห่งรัฐก็มีอำนาจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจมุขมนตรี และให้มุขมนตรีออกจากตำแหน่งได้เช่นเดียวกัน

สมาชิกสภาการบริหารในแต่ละรัฐของมาเลเซียไม่เท่ากัน แต่จะเป็นจำนวนที่ใกล้เคียงกัน เนื่องจากกระทรวงของแต่ละรัฐถอดแบบมาจากกระทรวงในระดับชาติ ข้าราชการประจำกระทรวงแห่งรัฐจะต้องทำงานภายใต้ นโยบายของรัฐบาลระดับชาติไปพร้อมๆ กับนโยบายของสภาการบริหาร แต่ส่วนใหญ่แล้ว สภาการบริหารกับรัฐบาลแห่งสหพันธ์จะมีนโยบายที่สอดคล้องกันอยู่แล้ว เพราะมักจะมาจากพรรคการเมืองเดียวกัน

(3) *สภานิติบัญญัติแห่งรัฐ (State Legislative Assembly)*

ฝ่ายนิติบัญญัติในระดับมลรัฐของมาเลเซีย นั้น ใช้ระบบสภาเดี่ยว คือ มีเพียงสภานิติบัญญัติแห่งรัฐเท่านั้น ที่ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายและตรวจสอบการทำงานของสภาการบริหาร สมาชิกสภานิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในรัฐนั้นๆ โดยมีวาระคราวละ 5 ปี และจะมีการประชุมกัน 4 ครั้งใน 1 ปี

อำนาจของสภานิติบัญญัติมีค่อนข้างจำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับสภาผู้แทนราษฎรในระดับชาติ เพราะกฎหมายต่างๆ ของรัฐจะสามารถบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายของสหพันธ์ สภานิติบัญญัติแห่งรัฐ มีอำนาจในการถอดถอนมุขมนตรี และเมื่อมุขมนตรีต้องออกจากตำแหน่งบรรดาสมาชิกสภาการบริหารก็ต้องออกจากตำแหน่งด้วยเช่นกัน

(4) *เลขาธิการประจำรัฐ (State Secretary)*

เลขาธิการประจำรัฐ เป็นข้าราชการประจำในระดับสูงสุดของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบการบริหารงานประจำทั้งปวง ตอบสนองนโยบายของทั้งสภากาการบริหารและสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งระหว่างรัฐต่อรัฐและระหว่างรัฐกับรัฐบาลสหพันธ์ เลขาธิการประจำรัฐ อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงมหาดไทย และสามารถถูกโยกย้ายได้โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ไปเป็นเลขาธิการประจำรัฐอื่น หรือเข้าสู่ส่วนกลางก็ได้

3) *การปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่น*

การปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่นภายในแต่ละรัฐนั้น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลมลรัฐอย่างเต็มที่

ถึงแม้ว่าการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นเรื่องภายในของแต่ละรัฐที่จะสามารถบริหารจัดการ และออกแบบโครงสร้างได้เอง แต่โดยส่วนใหญ่รูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในแต่ละรัฐก็จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันในภาพรวม ซึ่งจะมีรายละเอียดดังที่จะได้อธิบายต่อไป

เพื่อให้การอธิบายการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองท้องถิ่นของมาเลเซียเป็นไปอย่างรอบด้าน จึงขอแบ่งการอธิบายออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

(1) *การปกครองส่วนภูมิภาค*

อำเภอ (District) (อุทัย หิรัญโต 2515 : 22)

อำเภอถือเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดของมาเลเซีย อำเภอประกอบด้วยตำบลหลายๆ ตำบลมารวมกันจึงเกิดขึ้นเป็นอำเภอ หัวหน้าของการปกครองระดับอำเภอ เรียกว่า นายอำเภอ นายอำเภอเป็นข้าราชการประจำ มาจากการแต่งตั้งของกระทรวงการเคหะและการปกครองส่วนท้องถิ่น (ชัย โชค จุลศิริวงศ์ 2542 : 185) นายอำเภอจะถูกโยกย้าย สับเปลี่ยนได้ตลอดเวลาเพราะเป็นสิทธิขาดของรัฐบาลมลรัฐในการเปลี่ยนตัวนายอำเภอเขตต่างๆ

สถานะของนายอำเภอเปรียบเสมือนเลขาธิการประจำรัฐในระดับอำเภอ กล่าวคือ รับผิดชอบงานบริหารทุกเรื่องในระดับอำเภอ เป็นหัวหน้าส่วนราชการทั้งหมดภายในอำเภอ และทำหน้าที่คอยเชื่อมโยงประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานที่อยู่ต่ำกว่าระดับอำเภอ

หน้าที่ของนายอำเภอมีอยู่อย่างกว้างขวาง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

- มีอำนาจในการพิจารณาคดีอาญาแผ่นดิน ในระดับอำเภอหรือต่ำกว่า ในบางรัฐนายอำเภอมีสถานะเป็นอัยการอีกด้วย (ชัยโชค จุลศิริวงศ์ 2542 : 185 ; อุทัย หิรัญโต 2515 : 22)

- ปกครองและดูแลเกี่ยวกับทรัพย์สินและกรรมสิทธิ์ที่ดิน
- ทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีต่างๆ เช่น ภาษีที่ดิน
- ทำหน้าที่ในการเป็นผู้นำชุมชนขนาดใหญ่ระดับอำเภอ เพื่อการสาธารณะประโยชน์ เช่น เรียกเงินเพื่อบำรุงการศึกษา เป็นต้น
- เป็นประธานคัดเลือกผู้นำท้องถิ่นเพื่อทำกิจกรรมต่างๆ
- เป็นประธานกรรมการพัฒนาชนบทในระดับอำเภอ

องค์ประกอบของอำเภอที่สำคัญอีกประการ ก็คือ สภาอำเภอ สภาอำเภอมารวมจากคัดเลือกผู้นำจากตำบลต่างๆ มาเป็นสมาชิก หน้าที่ของสภาอำเภอ คือ การให้คำแนะนำแก่นายอำเภอในการบริหารกิจการต่างๆ แต่ไม่มีอำนาจในการบริหารงานร่วมกับนายอำเภอ นายอำเภอเป็นผู้ใช้อำนาจการบริหารแต่เพียงผู้เดียว การบริหารงานระดับอำเภอ มีที่ว่าการอำเภออย่างเป็นทางการและเป็นหลักแหล่งชัดเจน

สิ่งที่น่าสนใจในการปกครองระดับอำเภอของมาเลเซียเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยมี ดังนี้

- อำเภอของมาเลเซียเป็นราชการส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดในขณะที่ของไทยราชการส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดคือ จังหวัด
- นายอำเภอของมาเลเซียมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้พิพากษาและอัยการระดับอำเภอ ซึ่งของไทยไม่มี
- อำเภอในมาเลเซีย มีสภาอำเภอคอยให้คำแนะนำและปรึกษาแก่นายอำเภอในการบริหารงาน แต่ของไทยไม่มีสภาอำเภอ จะมีก็แต่การเรียกประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อรับฟังความคิดเห็นเท่านั้น
- บทบาทของนายอำเภอส่วนใหญ่จะเป็นทั้งงานปกครองและงานพัฒนาท้องถิ่นควบคู่กันไป ในขณะที่บทบาทของนายอำเภอในประเทศไทย เน้นงานพัฒนาเป็นหลัก การดูแลทุกข์สุขและงานปกครองส่วนใหญ่จะมอบหมายให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

จะเห็นได้ว่าการปกครองในระดับอำเภอ นับเป็นกลไกหลักของรัฐบาลในการบริหารงานในระดับพื้นที่ให้ได้ผลและเป็นการสื่อสารที่ดีระหว่างรัฐบาลกับองค์กรต่างๆ ในระดับที่ต่ำกว่า

อย่างไรก็ตาม การมีเพียงอำเภออย่างเดียวเวลานั้น ยังไม่เพียงพอ เพราะอำเภอหนึ่งมีพื้นที่ในการดูแลกว้างขวางมาก มาเลเซียจึงมีกลไกในลำดับรองลงไปอีก ซึ่งก็คือ การบริหารงานในระดับตำบล

ตำบล (Mukim) เป็นการปกครองส่วนภูมิภาคในลำดับที่รองจากอำเภอ ตำบลประกอบขึ้นจากหมู่บ้านหลายๆ หมู่บ้านมารวมกัน หัวหน้าตำบล เรียกว่า กำนัน (Head of Mukim หรือ Penhulu) กำนัน ในมาเลเซียเป็นข้าราชการเต็มตัว มาจากการแต่งตั้งของส่วนกลางและทำงานอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของนายอำเภอ นายอำเภอมีสิทธิที่จะโยกย้ายกำนันไปยังตำบลใดก็ได้ภายในเขตอำเภอ กำนัน เป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงการเคหะและการปกครองส่วนท้องถิ่น

ตำบลมีที่ว่าการประจำตำบลอย่างเป็นทางการและเป็นกิจจะลักษณะ มีเจ้าหน้าที่ในสังกัดตำบลคอยช่วยเหลือกำนันในการปฏิบัติงาน

วิธีการในการคัดเลือกกำนันประจำตำบล คือ มีการประกาศสมัครสอบแข่งขันกันเป็นการทั่วไปและกำนันประจำตำบล ไม่จำเป็นต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในตำบลนั้นก็ได้ เพราะถือว่ากำนันเป็นข้าราชการ กำนัน ได้รับเงินเดือนและเงินบำเหน็จบำนาญ เหมือนข้าราชการทั่วไป และเงินเดือนของกำนันในมาเลเซียถือว่าค่อนข้างสูง นอกจากนี้กำนันยังมีรายได้จากทางอื่นๆ อีกเช่น เบี้ยประชุม เป็นต้น

ประเทศมาเลเซียมีการตรวจสอบการทำงานและความรู้ของกำนันอยู่เสมอ เช่น การจัดทดสอบความรู้หลังจากที่ได้เป็นกำนัน ไปแล้ว 3 ปี หากสอบวัดความรู้ไม่ผ่าน ก็จะถูกลบออกจากกำนัน

กำนัน ไม่มีอำนาจโดยตรงในการจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย มีเพียงหน้าที่ในการ “จัดเวรยามจากราษฎรเพื่อทำหน้าที่รักษาหมู่บ้านและทุกๆ วัน กำนันต้องไปรายงานข้อราชการต่อนายอำเภอ และร่วมประชุมในฐานะเป็นกรรมการพัฒนาชนบทระดับตำบล” และรวมถึงไม่มีอำนาจในการพิจารณาคดีและไม่ทำหน้าที่เป็นอัยการซึ่งผิดจากนายอำเภอ กำนัน มีหน้าที่คอยช่วยเหลืองานของนายอำเภอในด้านต่างๆ เช่น การออกใบอนุญาตฆ่าสัตว์ การเก็บภาษีที่ดิน การจัดทำทะเบียนราษฎร เป็นต้น

องค์ประกอบที่สำคัญของตำบลอีกประการ ก็คือ คณะกรรมการประจำตำบล ที่เรียกว่า Village Committee ทำหน้าที่ในการช่วยเหลือการบริหารงานของกำนัน แต่ในบางตำบลอาจจะไม่มีคณะกรรมการประจำตำบลก็ได้ จะมีเพียงกำนัน เท่านั้นที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานระดับตำบล ซึ่งตำบลที่ไม่มีคณะกรรมการประจำตำบลนี้ เราเรียกว่า Unorganized area (พื้นที่ที่ยังไม่ได้รับการจัดสรร)

เมื่อเปรียบเทียบการปกครองระดับตำบลระหว่างไทยกับมาเลเซีย เราจะพบข้อแตกต่างกัน ดังนี้

- การปกครองระดับตำบลของไทยเป็นการปกครองส่วนภูมิภาค ตามลักษณะการปกครองท้องถิ่น เพราะ กำหนดประจำตำบลมาจากการเลือกตั้งของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกของประชาชนในหมู่บ้าน ในขณะที่ ตำบลของมาเลเซีย เป็นการปกครองส่วนภูมิภาคอย่างเต็มตัว ซึ่งกำหนด เป็นข้าราชการพลเรือนที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล

- ตำบลในมาเลเซียมีสำนักงานอย่างเป็นทางการ จะมีก็เพียงแต่ที่ทำการตำบลหรือที่ทำการของผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นบ้านส่วนตัวของกำนันเอง

- ตำบลในมาเลเซีย มีเจ้าหน้าที่ ผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาของกำนัน และได้รับการว่าจ้างอย่างเป็นระบบ ซึ่งรับเงินเดือนเป็นประจำทุกเดือน ในขณะที่ตำแหน่งสารวัตรกำนัน หรือ แพทย์ประจำตำบลของไทย ไม่ได้รับเงินเดือนประจำ จะได้ก็แต่ค่าตอบแทนเล็กน้อยๆ จากรัฐเท่านั้นซึ่งไม่ใช่ระบบว่าจ้าง

- อำนาจหน้าที่ของกำนัน ในประเทศไทยมีค่อนข้างกว้างขวางกว่า อำนาจหน้าที่ของกำนันในมาเลเซีย เพราะ กฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่น ได้ให้อำนาจไว้กับกำนันค่อนข้างมาก ซึ่งรวมไปถึงอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายอาญาด้วย ในขณะที่กำนันในมาเลเซีย ไม่มีอำนาจในการจับกุม แต่เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในระดับพื้นที่เสียมากกว่า

หมู่บ้าน (Kampongs) เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุดของมาเลเซียและเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดอีกด้วย หัวหน้าหมู่บ้าน เรียกว่า ผู้ใหญ่บ้าน (Head of Kampongs) เดิมในช่วงปี ค.ศ. 1960 จนถึง ปี ค.ศ. 1976 ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐ แต่พอหลังจากปี ค.ศ. 1976 เป็นต้นมา รัฐสภามาเลเซียได้ผ่านกฎหมายว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับใหม่ ซึ่งมีผลทำให้เกิดการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศมาเลเซียอย่างจริงจัง และตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านก็ได้รับอำนาจจากกฎหมายฉบับนี้ด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ผลของกฎหมายฉบับดังกล่าวทำให้ ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตหมู่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้าน มีสถานะเป็นกึ่งข้าราชการ กล่าวคือ ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวแทนของชาวบ้าน ในขณะที่เดียวกันรัฐก็สามารถสั่งการผู้ใหญ่บ้านได้โดยผ่านกำนัน และนายอำเภอ วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านคือ 5 ปี สำหรับผลตอบแทนที่ผู้ใหญ่บ้านได้รับจากราชการก็คือ เงินประจำเดือนและสิทธิพิเศษต่างๆ ในฐานะเป็นผู้ช่วยเหลือกิจการของรัฐ เช่น ได้รับสิทธิในการลดหย่อนค่าเช่าที่นา เป็นต้น

สำหรับอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่ในมาเลเซีย ก็มีอยู่ค่อนข้างกว้างขวาง เช่นเดียวกับนายอำเภอและกำนัน กล่าวคือ มีหน้าที่ในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ราษฎร ทำหน้าที่ในงานปกครองและงานทะเบียน หน้าที่ในการวางแผนพัฒนาหมู่บ้านตามโครงการพัฒนาชนบททุกๆ 5 ปี หน้าที่ในการเป็นผู้ช่วยกำนันและให้คำแนะนำปรึกษาแก่กำนันเกี่ยวกับเรื่องราวในพื้นที่หมู่บ้านของตน เป็นต้น แต่ไม่มีหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย

องค์กรประกอบที่สำคัญของหมู่บ้าน อีกประการก็คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งมีไม่น้อยกว่า 10 คน เดิมมาจากการเลือกของนายอำเภอ แต่ในปัจจุบันมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในหมู่บ้าน คณะกรรมการประจำหมู่บ้านมีหน้าที่ร่วมกับผู้ใหญ่บ้าน บริหารกิจการในหมู่บ้าน

กล่าวโดยสรุป สถานะของหมู่บ้านและผู้ใหญ่บ้านในประเทศไทย และมาเลเซียมีลักษณะที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ผู้ใหญ่บ้านต่างมีสถานะเป็นกิ่งข้าราชการเหมือนกัน มีคณะกรรมการหมู่บ้านซึ่งทำหน้าที่คล้ายๆ กัน มีวาระการดำรงตำแหน่งเท่าๆ กัน เป็นต้น

(2) การปกครองส่วนท้องถิ่น

หากจะกล่าวกันไปแล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงจะมีการปฏิรูปกันอย่างจริงจัง เมื่อ ปี ค.ศ. 1976 นี้เอง เนื่องจากในปีดังกล่าวได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นฉบับใหม่ อันมีชื่อว่า “Local Government Act 124 in 1976” กฎหมายฉบับนี้นับว่ามีความสำคัญต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นของมาเลเซียเป็นอย่างมาก เพราะเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของมาเลเซียอย่างจริงจังและมีความพยายามทำให้การปกครองท้องถิ่นเป็นของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด โดยการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบของมาเลเซียมีตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด¹¹

นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญทางการปกครองท้องถิ่นของมาเลเซียอย่างน้อย 2 ท่าน ได้อธิบายถึงสถานภาพของการปกครองท้องถิ่นของมาเลเซียก่อนการปฏิรูปในปี ค.ศ. 1976 ไว้ว่า

“การเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของมาเลเซีย ไม่มีให้เห็นอย่างแพร่หลายในระบบการเมืองมาเลเซียเลย” (Tennant, P., 1973 : 365) และ “สภาพแวดล้อม

¹¹ ก่อนการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาเลเซีย มีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ กล่าวคือ รัฐสามารถเข้าไปเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยตำแหน่ง เช่น นายอำเภอเป็นประธานบริหารของ Town Council เป็นต้น

ทางการเมืองของมาเลเซียยังไม่มีสภาพที่เอื้ออำนวยต่อการกระจายอำนาจอย่างขนาดใหญ่ในมาเลเซียเลย” (Norris, M. W., 1980 : 8)

การพิจารณาถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นของมาเลเซียจำเป็นต้องศึกษาถึงการปกครองส่วนภูมิภาคควบคู่กันไปด้วย เพราะมาเลเซียมีลักษณะการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางและสร้างองค์กรของรัฐให้เข้มแข็ง ซึ่งเป็นปรากฏการณ์เดียวกันกับที่เกิดขึ้นในประเทศไทย แต่ที่มาเลเซียต้องทำให้รัฐมีความเข้มแข็งมากกว่าการทำให้ท้องถิ่นเข้มแข็งเป็นเพราะมาเลเซียประกอบไปด้วยคนหลายเชื้อชาติและมีความขัดแย้งทางเชื้อชาติสูง จึงทำให้รัฐต้องเข้ามาเป็นผู้ยุติความขัดแย้งระหว่างเชื้อชาติดังกล่าว การทำรัฐให้เข้มแข็งจึงเป็นทางออกทางหนึ่งที่สำคัญสำหรับการแก้ไขปัญหา ความอ่อนแอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาเลเซียจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

2.2.2 สถานะ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในมาเลเซีย

จากที่อธิบายมาแล้วทั้งหมด เราพบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในมาเลเซียมีสถานะ ทั้ง 7 ประการดังนี้

- (1) สถานะของกำนัน เป็นข้าราชการ ในขณะที่สถานะของผู้ใหญ่บ้านมีลักษณะกึ่งราชการ
- (2) กำนันมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลมลายู ผ่านกระทรวงการเคหะและการปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้งของประชาชน
- (3) สืบเนื่องมาจากข้อ 2) ทำให้สถานะของตำบลเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคที่แท้จริง ในขณะที่หมู่บ้านเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคในลักษณะการปกครองท้องถิ่น (เมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย)
- (4) ในอดีต นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเคยมีบทบาทในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นสมาชิกและเป็นผู้บริหารโดยตำแหน่ง แต่ปัจจุบัน ทั้งนายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้านถูกลดบทบาททางด้านนี้ลง ตามการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในมาเลเซียเมื่อปี ค.ศ. 1976
- (5) ตำบล มีสำนักงานอย่างเป็นทางการเป็นกิจจะลักษณะ ในขณะที่หมู่บ้านไม่มี
- (6) กำนัน ทำงาน ควบคู่ไปกับสภาตำบลซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำและให้คำปรึกษา ในขณะที่เดียวกันก็รับคำสั่งโดยตรงจากนายอำเภอ ส่วนผู้ใหญ่บ้านทำงานร่วมกับคณะกรรมการหมู่บ้านที่มาจากการเลือกตั้งโดยมีลักษณะการทำงานร่วมกันเป็นทีม
- (7) การปกครองระดับตำบลและหมู่บ้านสามารถเปลี่ยนรูปแบบการปกครองไปเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นได้

นอกจากนี้เรายังสามารถอธิบายถึงบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั้งที่ตามกฎหมายกำหนดและตามสภาพความเป็นจริงได้ดังนี้

- (1) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ด้านงานทะเบียน โดยเฉพาะงานสำมะโนครัว
- (2) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีที่ดิน
- (3) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ทำทะเบียนสัตว์พาหนะ
- (4) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ในการส่งเสริมการเกษตรให้แก่ลูกบ้านและราษฎรในตำบล
- (5) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ในการส่งเสริมการศึกษาชั้นประถมศึกษาให้เพียงพอแก่ความต้องการของคนในหมู่บ้านและในตำบล
- (7) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องจัดให้มีร้านสหกรณ์ระดับตำบล โดยเฉพาะที่สหกรณ์รับซื้อและจำหน่ายข้าวเปลือก
- (8) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน โครงการพัฒนาหมู่บ้านและตำบลโดยตำแหน่ง
- (9) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องส่งเสริมอุตสาหกรรมในครัวเรือนแก่ลูกบ้าน
- (10) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องส่งเสริมเคหะศาสตร์
- (11) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องทำการจัดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจแก่ลูกบ้าน
- (12) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องทำหน้าที่เรียกรายเงินจากลูกบ้านไว้สำหรับช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย และช่วยเหลือนักเรียนยากจนในหมู่บ้าน
- (13) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องส่งเสริมการชลประทานให้เพียงพอแก่ความต้องการของลูกบ้าน
- (14) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นผู้จัดการเลือกตั้งในพื้นที่
- (15) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องทำรายงานประจำงวดต่างๆ เพื่อรายงานให้นายอำเภอทราบ เป็นระยะๆ
- (16) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน โดยร่วมมือกับตำรวจ
- (17) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องส่งเสริมให้ลูกบ้านทำนา 5 ครั้งใน 2 ปี

2.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นประเทศหนึ่งที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่ประกอบไปด้วยหมู่เกาะน้อยใหญ่เป็นจำนวนมาก ตั้งอยู่ทางตะวันออกของแหลมอินโดจีนและเรียงรายตามแนวเหนือจรดใต้ยาวประมาณ 1,200 ไมล์ ที่ตั้งของฟิลิปปินส์ใน

ปัจจุบันนั้นอยู่ทางตอนใต้ของเกาะฟอร์โมซาร์ และทางตอนเหนือของเกาะบอร์เนียว ถูกเชื่อมโยงทางตะวันออกโดยมหาสมุทรแปซิฟิกและทางตะวันตกโดยทะเลจีน ประกอบไปด้วยหมู่เกาะต่างๆ ประมาณ 7,100 เกาะ ซึ่งเป็นเกาะที่มีการตั้งชื่อแล้วประมาณ 2,773 เกาะ (F.Zaidae 1970 : 1-2)

พื้นที่ทั้งหมดของฟิลิปปินส์มีประมาณ 115,707 ตารางไมล์ โดยเกาะที่มีเนื้อที่มากกว่า 1,000 ตารางไมล์และมีประชาชนอาศัยอยู่มากมีอยู่ด้วยกันทั้งหมด 11 เกาะ ได้แก่ ลูซอน (Luzon) มินดาเนา (Mindanao) มินโดโร (Mindoro) ซาร์มา (Zamar) ปาร์ไน (Panai) เนกรอส (Negross) เซบู (Zebu) ปาลาวัน (Palawan) โบโฮล (Bohol) มาสบาเต (Masbate) และเลเต (Leyte) (ตีพร ชิวประสิทธิ์กุล 2531 : 70) เกาะที่ใหญ่ที่สุด คือ เกาะลูซอน ซึ่งเป็นที่ตั้งของเมืองหลวง คือ กรุงมะนิลา มีเนื้อที่ประมาณ 40,814 ตารางไมล์ เกาะใหญ่ที่สองรองลงมาได้แก่ เกาะมินดาเนาทางตอนใต้ของประเทศ มีเนื้อที่ประมาณ 36,906 ตารางไมล์ เป็นเกาะที่มีทรัพยากรธรรมชาติอยู่เป็นจำนวนมากและส่งผลและทำประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้แก่ฟิลิปปินส์เป็นอย่างมาก

ในการศึกษาวิจัยเฉพาะในส่วนของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในประเทศฟิลิปปินส์ นี้จากการศึกษาข้อมูลต่างๆ ผู้วิจัยพบว่าแนวคิดเรื่องกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้นำในระดับชุมชนดังกล่าว ในส่วนของประเทศฟิลิปปินส์ ถือเป็นแนวคิดที่มีความเก่าแก่และมีพัฒนาการความสืบเนื่องมาอย่างช้านาน พร้อมๆ กับพัฒนาการในเรื่องการปกครองท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์ด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวคิดในเรื่องของหน่วยการปกครองตนเองระดับชุมชนที่มีผู้นำชุมชนซึ่งมีลักษณะหรือรูปแบบที่อาจจะเรียกหรือเทียบเคียงได้กับรูปแบบของ กำนันผู้ใหญ่บ้าน ในประเทศไทยนั้นเป็นรากฐานที่สำคัญในการปกครองท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์

ทั้งนี้ในการศึกษาเรื่องบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในประเทศฟิลิปปินส์ พบว่าการปกครองตนเองระดับชุมชนหรือหมู่บ้าน ที่เรียกว่า Barangay นั้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับรากหญ้าซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างสูงต่อ พัฒนาการในการปกครองท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์และเป็นรูปแบบสำคัญที่สามารถจะเทียบเคียงได้กับรูปแบบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในประเทศไทย ดังนั้นเพื่อความเข้าใจในรายละเอียดดังกล่าว จึงทำให้ผู้วิจัยมีอาจที่จะละเอียดไม่กล่าวถึงความสำคัญในเรื่องของการปกครองท้องถิ่นฟิลิปปินส์ไปได้ เพราะแนวคิดเรื่องกำนันผู้ใหญ่บ้าน และ “Barangay” ในฟิลิปปินส์มีประวัติความเป็นมาที่มีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น ทั้งในส่วนที่เป็นพัฒนาการและผลที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติในที่สืบเนื่องมาจนกระทั่งปัจจุบัน ในเบื้องต้นนี้ผู้วิจัยจึงขอแบ่งประเด็นในการศึกษาเป็นประเด็นย่อยๆ ในลักษณะของการอธิบายความจากภาพรวมของแนวคิด เรื่อง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ออกเป็นดังนี้คือ

1. โครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศฟิลิปปินส์
2. พัฒนาการในแนวความคิดเรื่อง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในประเทศฟิลิปปินส์

3. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในประเทศฟิลิปปินส์ในปัจจุบัน

2.3.1. โครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศฟิลิปปินส์

1) ลักษณะโดยทั่วไปและภาพรวมทางการเมืองการปกครองของประเทศฟิลิปปินส์

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่น่าสนใจ ผลสืบเนื่องจากการที่ประเทศฟิลิปปินส์เคยตกเป็นอาณานิคมของประเทศสเปนและประเทศสหรัฐอเมริกาทำให้ ประเทศฟิลิปปินส์ได้รับเอาอิทธิพลทางความคิด สังคม และวัฒนธรรมจากทั้งสองประเทศมาผสมผสาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางการเมืองการปกครองนั้นอาจจะกล่าวได้ว่า สหรัฐอเมริกาเป็นเสมือนกับผู้อุปถัมภ์และแม่แบบทางด้านการเมืองการปกครองให้แก่ประเทศฟิลิปปินส์ในสมัยปัจจุบัน ดังนั้นเพื่อให้เห็นถึงภาพรวมในด้านการเมืองการปกครองของฟิลิปปินส์ จึงขออธิบายและแสดงช่วงเวลาของพัฒนาการในการเปลี่ยนในทางการเมืองการปกครองที่เกิดขึ้นของประเทศฟิลิปปินส์ดังนี้

- ปี ค.ศ. 1564 – 1899 ฟิลิปปินส์ตกอยู่ภายใต้การปกครองของสเปน การปกครองของสเปนไม่เปิดโอกาสให้ชาวฟิลิปปินส์ได้มีส่วนร่วมในการปกครองเลยมีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางทั้งหมด (Centralization of Power) โดยจัดให้มีรูปแบบการปกครองให้มีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยไม่เปิดโอกาสให้ชาวพื้นเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองเจ้าหน้าที่ที่มาปกครองก็ล้วนแล้วแต่ถูกแต่งตั้งโดยสเปน และเป็นชาวสเปน นอกจากนี้ข้าราชการชั้นผู้น้อยเท่านั้นจึงเปิดโอกาสให้แก่ชาวฟิลิปปินส์ ทำให้เกิดการต่อต้านจากชาว ฟิลิปปินส์ หลายครั้งด้วยกันแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ รวมระยะเวลาที่ฟิลิปปินส์ตกเป็นอาณานิคมของสเปนทั้งสิ้น 335 ปี

- ปี ค.ศ. 1899 – 1946 ต่อมาสเปนได้ทำสงครามกับสหรัฐอเมริกาและสเปนได้พ่ายแพ้สงครามให้แก่สหรัฐอเมริกา ทำให้สเปนต้องมอบดินแดนฟิลิปปินส์ให้แก่สหรัฐอเมริกาไป ในช่วงระยะเวลา 47 ปีที่อยู่ภายใต้การปกครองของสหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์ได้รับการพัฒนาทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองเป็นอย่างมากซึ่งแตกต่างจากสมัยที่อยู่ภายใต้การปกครองของสเปน นโยบายการปกครองฟิลิปปินส์ที่สหรัฐ ได้วางไว้คือ จะไม่แสวงหาผลประโยชน์จากฟิลิปปินส์ และจะไม่ยึดเป็นอาณานิคมตลอดกาล แต่จะปกครองฟิลิปปินส์ในด้านอำนวยความสะดวกและสวัสดิการแก่ประชาชน และจะมอบอำนาจให้ปกครองตนเองทีละน้อยเท่าที่ฟิลิปปินส์จะรับได้ โดยได้มีการฝึกอบรมให้ประชาชนได้รู้จักที่จะปกครองตนเอง คือสอนให้ประชาชนเรียนรู้ในการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนจัดให้มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น เพื่อเป็น

การปลูกฝังแนวคิดและคุณค่าในเรื่องของ เสรีภาพ และประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในประเทศฟิลิปปินส์ นอกจากนี้ยังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับสมบูรณ์ขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี ค.ศ.1935 ซึ่งได้กำหนดรูปแบบในการบริหารประเทศเป็นระบบสาธารณรัฐ แบ่งอำนาจออกเป็น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และตุลาการ หัวหน้าของฝ่ายบริหารคือประธานาธิบดี ซึ่งประธานาธิบดีของฟิลิปปินส์จะมีอำนาจมากกว่าสหรัฐอเมริกา ทั้งอำนาจในการบริหารของรัฐบาลกลางก็มีลักษณะการรวมอำนาจที่มากกว่าของสหรัฐอเมริกา อำนาจของรัฐบาลท้องถิ่นขึ้นอยู่กับเจตนาของรัฐบาลแห่งชาติ ต่อมาได้กลายเป็นรัฐธรรมนูญแม่แบบในการปกครองประเทศฟิลิปปินส์ในปัจจุบัน

- ปี ค.ศ.1941 – 1944 ฟิลิปปินส์ตกอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและฟิลิปปินส์ต้องหยุดชะงักไปช่วงเวลาหนึ่ง

- ปี ค.ศ. 1946 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้วฟิลิปปินส์จึงได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์ในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1946 โดยสรุปแล้วตลอดช่วงระยะเวลาที่ฟิลิปปินส์ตกอยู่ภายใต้การปกครองของสหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์ได้รับการถ่ายทอดความรู้ทั้งในเรื่องของการปกครองแบบประชาธิปไตย การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการปกครองแบบ กระจายอำนาจ (Decentralization) ตลอดจนการปกครองในส่วนกลางที่มีการจัดตั้งรัฐธรรมนูญ และระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐขึ้นมา ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นรากฐานในการปกครองของประเทศฟิลิปปินส์มาจนกระทั่งปัจจุบัน

- ปี ค.ศ.1972 การปกครองที่ดำเนินตามแบบอย่างทีสหรัฐอเมริกาได้วางพื้นฐานไว้ให้ ดำเนินมาจนถึงกระทั่งสมัยของประธานาธิบดี มาร์กอส ในช่วงเกือบที่จะสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในวาระที่ 2 มาร์กอสได้ประกาศกฤษฎีกาศึก ด้วยการอ้างสถานะความเสื่อมโทรมของสภาพเศรษฐกิจ สังคมภายในประเทศ ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวการบริหารประเทศเป็นการบริหารภายใต้พรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว คือพรรคขบวนการสังคมใหม่ (New Society Movement หรือ Kilusang Bagong Lipunan - KBL) นอกจากนี้มาร์กอสยังได้แก้ไขรัฐธรรมนูญบางมาตรา และออกกฎหมายต่างๆ โดยไม่ได้ผ่านขั้นตอนการตรวจสอบเป็นลักษณะของเผด็จการ โดยการใช้อำนาจเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจ

- ปี ค.ศ.1986 ถือเป็นจุดสิ้นสุดอำนาจเผด็จการของประธานาธิบดี มาร์กอส ภายหลังจากการถูกพลั้งประชาชนในการ โค่นล้มเนื่องจาก สาเหตุการฆาตกรรมผู้นำฝ่ายค้านคือ นายเบนนิ โน อาคีโน และปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานของประธานาธิบดี มาร์กอส เองเป็นสำคัญ (เสิดา สอนศรี 2544 : 106-107) จากนั้นได้มีการรื้อฟื้นระบบ

การปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้อีกครั้งโดยการนำเอารัฐธรรมนูญ ฉบับปี 1935 มาบังคับใช้อีกครั้ง ซึ่งต่อมาได้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา คือ รัฐธรรมนูญ ปี 1986 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นโดยเป็นการแก้ไขในสาระสำคัญ และอุดช่องว่างที่เกิดขึ้นสำหรับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 1935 และบังคับใช้มาจนกระทั่งปัจจุบัน

จากภาพรวมของสภาพการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองที่เกิดขึ้นนับแต่อดีตมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันคงพอทำให้เราสามารถเข้าใจและมองเห็นถึงความเป็นมาทางการเมืองปกครองภายใต้รูปแบบประธานาธิบดีของฟิลิปปินส์ได้บ้างพอสมควร

ประเทศฟิลิปปินส์ในปัจจุบันปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) ภายใต้รูปแบบประธานาธิบดี โดยมีการปกครองในลักษณะของการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง โดยมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น อำนาจการบริหารแบ่งออกเป็น 3 ฝ่ายด้วยกันคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

ทั้งนี้ในการบริหารงานและปกครองประเทศจะอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งชาวฟิลิปปินส์ยอมรับและยึดถือในรัฐธรรมนูญว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ นับแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบันฟิลิปปินส์มีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 7 ฉบับ คือ (สีดา สอนศรี 2544 : 166-168)

(1) รัฐธรรมนูญมาโลโลส ปี 1899 (*Malolos Constitution*)

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของชาวพื้นเมืองฟิลิปปินส์ โดยร่างขึ้นในช่วงเวลาที่สเปนทำสงครามกับสหรัฐอเมริกา

(2) รัฐธรรมนูญฉบับสมบูรณ์ ปี 1935

เป็นรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมระหว่างสหรัฐอเมริกาและฟิลิปปินส์ร่วมกันร่างขึ้นมาโดยอาศัยรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเป็นแม่แบบในการร่าง เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา และได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญแม่แบบในการปกครองของฟิลิปปินส์ภายใต้ระบบประธานาธิบดีต่อมา

(3) รัฐธรรมนูญ ปี 1943

เป็นรัฐธรรมนูญภายใต้การปกครองของญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งในเวลาต่อมารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไป ภายหลังจากที่ญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงคราม และฟิลิปปินส์ได้กลับไปใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 1935 จนกระทั่งปี 1972

(4) รัฐธรรมนูญ ปี 1973

เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นในสมัยประธานาธิบดี มาร์กอส ภายหลังจากการที่ประกาศกฎอัยการศึกในเดือนกันยายน ปี 1972 แล้วมาร์กอส ก็ได้แก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี 1935 โดยการเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดี) อย่างเบ็ดเสร็จ และมีการรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ตัวเองเป็นนายกรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา มีอำนาจในการบริหารแต่เพียงผู้เดียวในประเทศ ซึ่งมีลักษณะเผด็จการ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือเพื่อรองรับอำนาจดังกล่าว ซึ่งใช้มาจนถึงปี 1986 เป็นระยะเวลา 13 ปี

(5) รัฐธรรมนูญ ปี 1976

เป็นรัฐธรรมนูญที่ต่อเนื่องมาจากฉบับที่ มาร์กอส ได้แก้ไขจากฉบับปี 1973 โดยสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ ได้มีการแก้ไขโครงสร้างของการปกครองใหม่ โดยให้อำนาจในการบริหารสูงสุดแก่ประธานาธิบดี ตามรัฐธรรมนูญปี 1935 และในขณะเดียวกันก็ให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในฐานะของเป็นนายกรัฐมนตรีตามระบบรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญปี 1973 อีกด้วย

(6) รัฐธรรมนูญ ปี 1981

มีการแก้ไขและจัดโครงสร้างของรัฐบาลใหม่ โดยจัดการปกครองประเทศเป็นระบบกึ่งประธานาธิบดี โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลในสภาแห่งชาติ รับผิดชอบร่วมกับคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายแห่งชาติตามความเห็นชอบของประธานาธิบดี

(7) รัฐธรรมนูญ ปี 1986

เป็นผลจากการโค่นล้มอำนาจเผด็จการของมาร์กอสโดยพลังประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นมาโดยใช้รัฐธรรมนูญ ปี 1935 เป็นแม่แบบ โดยการอุดช่องว่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปี 1973 ที่มีลักษณะของการเป็นเผด็จการทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญปี 1986 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมากมีการรับฟังเสียงประชามติจากประชาชนทั่วประเทศ และมีการหยั่งเสียงลงประชามติ ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งว่าจะยอมรับหรือไม่ยอมรับ ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน

2) โครงสร้างและสถาบันทางการเมืองที่สำคัญของประเทศฟิลิปปินส์

โครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศฟิลิปปินส์ในปัจจุบัน นับได้ว่ามีรากฐานที่สำคัญมาจากรัฐธรรมนูญ ปี 1935 และรัฐธรรมนูญ ปี 1986 ทั้งนี้โครงสร้างการเมืองการปกครองในปัจจุบันของฟิลิปปินส์เป็นระบบประธานาธิบดี ที่มีการเลือกตั้งในระดับตั้งแต่ประธานาธิบดี จนถึงผู้นำท้องถิ่นระดับเล็ก (Barangay) เพราะฉะนั้นชาวฟิลิปปินส์จึงให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก โครงสร้างการบริหารงานของรัฐบาลนั้น แบ่งการ

ปกครองออกเป็น 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และตุลาการ มีลักษณะแยกอำนาจออกจากกัน

- ฝ่ายบริหาร (*The Executive*) ประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญ ปี 1986 ได้กำหนดให้ ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดของฝ่ายบริหาร โดยมีสถานะเป็นทั้งประมุขของรัฐ และเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มีอำนาจในการบริหารในขณะเดียวกัน ทั้งนี้ตำแหน่งประธานาธิบดีจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และสามารถเป็นได้เพียงวาระเดียว ประธานาธิบดีมีบทบาทในการกำหนดนโยบายของชาติ นอกจากนี้ยังเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและจะเป็นผู้ที่แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ซึ่งอำนาจของประธานาธิบดีสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) อำนาจในการบริหาร (*Executive Power*)

(2) อำนาจในทางนิติบัญญัติ (*Legislative Power*) ประธานาธิบดี แม้ว่าจะไม่ได้เป็นสมาชิก รัฐสภา แต่ก็มีอำนาจนิติบัญญัติเช่นเดียวกันคือ มีอำนาจในการยับยั้งกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาแล้วได้ นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการประกาศออกกฎ ออกคำสั่ง และข้อบังคับต่างๆ ได้ โดยให้ถือ คำสั่ง กฎฎีกา และประกาศต่างๆ นั้นเป็นกฎหมายของรัฐ

(3) อำนาจในทางปกครอง (*Administrative Power*) กล่าวคือมีอำนาจในการควบคุมกระทรวงทบวงกรม และหน่วยงานของฝ่ายบริหาร

(4) อำนาจเกี่ยวกับงบประมาณ (*Budgetary Power*) ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่ผู้เดียวในการเตรียมงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลประจำปี โดยจะต้องเสนอต่อรัฐสภาภายใน 15 วันนับแต่วันที่รัฐสภาเปิดประชุมสมัยสามัญแล้ว

(5) อำนาจในการแต่งตั้งถอดถอน (*Power of Appointment and Removal*)

นอกจากนี้ในระดับของโครงสร้างของการบริหารงานระดับที่ต่ำลงมา คือการบริหารในระดับการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ การบริหารงานระดับจังหวัด ระดับเทศบาล และระดับหมู่บ้าน (*Barangay*) ซึ่งในแต่ละระดับของ โครงสร้างการบริหารจะมีลักษณะเดียวกับ โครงสร้างระดับชาติ กล่าวคือสมาชิกหรือผู้บริหารจะต้องมาจากการเลือกตั้ง เช่นระดับของจังหวัด ก็จะมีผู้ว่าราชการจังหวัด (*Governor*) เป็นผู้บริหาร ผู้บริหารเมือง และเทศบาล คือ นายกเทศมนตรี (*Mayor*) ส่วนผู้บริหารหมู่บ้านนั้นเรียกว่าหัวหน้าหมู่บ้าน (*Chairman or Captain*) หรือเรียกอีกอย่างว่า *Ponong Barangay* ทั้งนี้ประธานาธิบดีจะเป็นผู้ดูแลให้การปฏิบัติงานในการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายและมีอำนาจในการสั่งสอบสวนข้าราชการทุกระดับถ้ามีความ

- ฝ่ายนิติบัญญัติ (The Legislature) อำนาจนิติบัญญัติอยู่ที่ สภาแห่งชาติ (Batasang Pambansa) เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะเป็นสภาคู่ ประกอบไปด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาทั้งสองมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง

ในส่วนของวุฒิสภาประกอบไปด้วยสมาชิกทั้งสิ้น 24 คน ซึ่งมาจาก 12 ภูมิภาค โดยมีการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และสามารถที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งได้ไม่เกิน 2 วาระ แต่ทั้งนี้ได้มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมว่า ผู้ที่ได้คะแนนเสียงจากการเลือกตั้งในลำดับที่ 1-12 จะสามารถอยู่ในวาระได้ 6 ปี ในลำดับที่เหลือถัดมา คือสมาชิกที่ได้คะแนนเป็นลำดับที่ 13-24 นั้นให้ดำรงวาระ 3 ปี

ในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีได้ไม่เกิน 25 คน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี และสามารถที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 วาระในปัจจุบัน มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 214 คน

ทั้งนี้ร่างกฎหมายต่างๆ จะต้องถูกพิจารณาโดยผ่านความเห็นชอบจากสภา อำนาจนิติบัญญัติและบริหารแยกออกจากกัน ทั้งนี้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี 1986 ได้กำหนดว่า ผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาจะเป็นรัฐมนตรีไม่ได้ ยกเว้นเสียแต่จะต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกดังกล่าวเสียก่อน นอกจากนี้ประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจในการที่จะสั่งยุบสภาได้ และไม่สามารถที่จะออกกฎหมายต่างๆ ได้ตามอำเภอใจ ซึ่งหลักการสำคัญข้อนี้เกิดขึ้นจากการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี 1986 ที่มีการจัดแบ่งโครงสร้างอำนาจในการบริหารใหม่ไม่ให้ประธานาธิบดีมีอำนาจมากเกินไป ดังที่เกิดขึ้นในสมัยประธานาธิบดีมาร์กอส ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถที่จะมีอำนาจในการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างเข้มข้นขึ้น ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของการเมืองการปกครองของฟิลิปปินส์ที่มีลักษณะเรียกว่าระบบ *ริ่งและถ่วงดุลอำนาจ* (ลีดา สอนศรี 2544 : 114-115) ระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ

นอกเหนือจากในโครงสร้างของการเมืองระดับชาติแล้ว โครงสร้างของอำนาจนิติบัญญัติในระดับต่ำลงมา ซึ่งหมายถึงการปกครองท้องถิ่นก็จะมีลักษณะที่ล้อตามโครงสร้างระดับชาติด้วย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติในโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์ก็จะมีหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร และทำหน้าที่ในการออก กฎ ระเบียบ ตลอดจนข้อบัญญัติต่างๆ ของท้องถิ่นซึ่งอำนาจก็จะแยกขาดจากฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับโครงสร้างของการเมืองระดับชาติ ในลักษณะของระบบ *ริ่งและถ่วงดุลอำนาจ* เช่นกัน โดยสมาชิคนิติบัญญัติทั้งในโครงสร้างระดับชาติและระดับท้องถิ่นต่างก็ต้องมาจากการเลือกตั้ง

- ฝ่ายตุลาการ (The Judiciary) อำนาจในการทางตุลาการเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมซึ่งโครงสร้างของศาลยุติธรรมประกอบไปด้วย (ลีดา สอนศรี 2544 : 117-119)

(1) ศาลฎีกา (*The Supreme Court*)

(2) ศาลอุทธรณ์ (*The Court of Appeal*)

(3) ศาลภาค (*The Regional Trial Court*) จะพิจารณาคดีอาญา คดีแพ่งที่ส่งมาจากศาลใน ระดับจังหวัด รวมทั้งการออกหมายเรียกตัว

(4) ศาลเมืองหลวง ศาลเทศบาล ศาลเคลื่อนที่ (*The Metropolitan Trial Court, Municipal Trial Court, and Municipal Circuit Trial Court*) เป็นศาลชั้นต้นที่พิจารณาคดีในเขตเมืองหลวง เขตเทศบาล

(5) คณะกรรมการเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัย (*Lupong Tagapayapa*) คณะกรรมการนี้อยู่ในบารังไกหรือหมู่บ้าน คอยพิจารณาคดีของลูกบ้านในแต่ละเขต

(6) *Sadiganbayan* เป็นศาลที่พิจารณาคดีระหว่างข้าราชการของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ข้าราชการของรัฐ รัฐวิสาหกิจกับประชาชน

(7) *Shari's Court* เป็นศาลพิเศษที่พิจารณาทุกคดีที่เกี่ยวกับพวกชนชาวมุสลิม

โดยอำนาจของฝ่ายตุลาการจะเป็นอิสระจากทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีระบบรัฐและถ่วงดุลเช่นเดียวกับอำนาจฝ่ายบริหาร และนิติบัญญัติ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ออกกฎหมาย ฝ่ายบริหารเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายและฝ่ายตุลาการเป็นผู้ตีความและใช้กฎหมายกับคดีต่างๆ

2.3.2 พัฒนาการในแนวความคิดเรื่อง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในประเทศฟิลิปปินส์

แนวความคิดในเรื่องของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในประเทศฟิลิปปินส์นั้น เมื่อเทียบเคียงกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในประเทศไทยแล้วจะพบว่าทั้งในส่วนของประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทยนั้น แนวคิดในเรื่องของผู้นำชุมชน หรือตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ล้วนแต่มีประวัติศาสตร์และพัฒนาการที่น่าสนใจ ซึ่งที่มาของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั้งในส่วนของประเทศไทยและฟิลิปปินส์ อาจจะกล่าวได้ว่าเกิดขึ้น จากความจำเป็นพื้นฐานทางการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของไต้หวันมีพัฒนาการมาตั้งแต่ในสมัยโบราณ ซึ่งเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการเกิดขึ้นของชุมชนและหมู่บ้าน โดยอาจกล่าวได้ว่าปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งที่หล่อหลอมให้สังคมโบราณมีสภาพของการเป็นสังคมหมู่บ้านนั้น คือ ปัจจัยในทางภูมิศาสตร์ ดินฟ้าอากาศ ที่เหมาะสมกับสภาพของพืชพันธุ์เมืองร้อนที่ใช้เพาะปลูกเพื่อการยังชีพ โดยสังคมหมู่บ้านในอดีตจึงมีพื้นที่และวิถีชีวิตที่ติดและเกี่ยวข้องกับธรรมชาติ และมักที่จะตั้งอยู่โดดเดี่ยว ถ้าจะมีการสังสรรค์ก็จะคบค้าสมาคมกับคนในหมู่บ้านเดียวกัน คนในหมู่บ้านเดียวกันก็นับเป็นพวกเดียวกัน (ชัย เรืองศิลป์ 2533 : 22)

ทั้งนี้สังคมหมู่บ้าน ก็คือ บ้านเรือน และครอบครัว บ้านเรือนหลังหนึ่งๆ จะประกอบไปด้วยสมาชิกประมาณ 5-6 คน โดยมากสมาชิกเหล่านี้จะมีความเกี่ยวพันเป็นญาติกัน ในครอบครัวอาจจะประกอบไป พ่อ แม่ ลูก ลูกเขย ลูกสะใภ้ รวมอยู่ด้วยกันในครอบครัวมีลักษณะความสัมพันธ์เป็นครอบครัวผสม (Complex family) คือการถือว่าเป็นญาติ จะมาอยู่รวมกันเป็นหลายครอบครัวก็ได้ ในขณะที่เดียวกันก็มีลักษณะของการเป็นครอบครัวขยาย (Extended family) ด้วย กล่าวคือ จะถือว่าคนในสกุลเดียวกันเป็นญาติกันทุกคน และต่างมีหน้าที่ที่จะต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกันเมื่อถึงคราวที่เกิดความจำเป็นขึ้น โดยการขยายตัวของสังคมหมู่บ้านเกิดขึ้นเมื่อครัวเรือนที่มาอยู่รวมกันเหล่านี้ขยายออกไปตามจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้น จนในที่สุดก็เกิดเป็นชุมชนหมู่บ้านขึ้น ดังนั้นด้วยเหตุนี้เองจึงมักปรากฏเสมอว่าในหมู่บ้านหนึ่งๆ นั้นเมื่อสืบร่องรอยหาความสัมพันธ์ไล่เรียงกันลงไปถึงบรรพบุรุษแล้ว จะพบว่าล้วนแล้วแต่เป็นพี่น้องกันทั้งสิ้น

นอกจากนี้ร่องรอยความสำคัญของสังคมสายโลหิตยังปรากฏในการใช้ความเป็นญาติสมมติ คือ ชาวบ้านมักนิยมใช้ศัพท์แสดงความเป็นญาติสมมติในการเรียกขาน จุดมุ่งหมายก็คือการรวมหมู่บ้านหรือชุมชนให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในรูปความเกี่ยวข้องเป็นญาติ ซึ่งพบจะว่าศัพท์ที่ใช้เรียกหัวหน้าหมู่บ้าน เป็นคำศัพท์ที่แสดงถึงความสัมพันธ์ในระดับเครือญาติ เช่น “พ่อบ้าน” ซึ่งยังคงแสดงให้เห็นร่องรอยเช่นกันว่าหมู่บ้านนั้นมีวิวัฒนาการมาจากครอบครัว (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา 2533 : 22)

เมื่อคนหมู่มากมาอยู่รวมกันจำเป็นที่จะต้องมีการระเบียบเพื่อการอยู่ร่วมกัน ผู้นำของชุมชนหมู่บ้านก็เกิดขึ้น ก็เนื่องจากความจำเป็นในเรื่องของการที่จะต้องมีการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชุมชน มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลชุมชนและลูกบ้านของตนให้อยู่ในระเบียบข้อตกลงของชุมชนที่อยู่ร่วมกัน ตลอดจนทำหน้าที่เป็นตัวแทนและผู้นำของชุมชนในการติดต่อกับชุมชนอื่นและรัฐ โดยผู้ที่จะมาทำหน้าที่หรือหัวหน้าหมู่บ้านโดยมากจะต้องเป็นผู้ที่มีอายุสูงและมีหลักมีฐานะและเป็นที่ยอมรับนับถือของสมาชิกภายในหมู่บ้าน

ในส่วนของฟิลิปปินส์นั้นแนวคิดในเรื่องของผู้ในระดับชุมชนของหน่วยปกครองท้องถิ่นระดับย่อยที่เล็กที่สุด หรือที่เรียกว่า บารังไก (Barangay) อาจถือได้ว่าเป็นต้นแบบของรูปแบบการปกครองตนเองในระดับหมู่บ้านหรือชุมชนที่อาจจะเปรียบเทียบกับแนวคิดในเรื่องของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของไทยได้ ซึ่งพัฒนาการในเรื่องของผู้นำชุมชนในหน่วยการปกครองที่เรียกว่า บารังไก (Barangay) ของฟิลิปปินส์นั้นมีความเป็นมาที่น่าสนใจและแตกต่างจาก รูปแบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชนของไทย จึงอาจสรุปให้เห็นถึงภาพรวมของพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ คือ

1) ยุคก่อนเป็นอาณานิคมของสเปน

เนื่องจากประเทศฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่ประกอบไปด้วยหมู่เกาะจำนวนมาก ประชาชนที่อาศัยอยู่ตามเกาะต่างๆ จึงประกอบไปด้วยชนหลายชาติพันธุ์ และแต่ละพื้นที่ก็จะมีลักษณะของภาษาและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันออกไปบ้าง ทั้งนี้สภาพสังคมของฟิลิปปินส์ก่อนหน้าที่สเปนจะเข้ามาครอบครองนั้น อิทธิพลของจีน อินเดีย แทบจะมาถึงแถบฟิลิปปินส์เลย ซึ่งผิดกับชาวเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อื่นๆ ที่ได้ซึมซับและรับเอาวัฒนธรรมของจีนและอินเดีย บางส่วนไว้ไม่ว่าจะในรูปแบบของประเพณี พิธีกรรม ศาสนา หรือหลักการปกครอง ทั้งนี้พ่อค้าจีน อินเดีย และอาหรับเพิ่งจะเข้ามาค้าขายในระยะศตวรรษที่ 14 อย่างไรก็ตาม ชนเผ่าดั้งเดิมที่อพยพมาอยู่ตามหมู่เกาะต่างๆ ได้แก่ ชาวเผ่านิกริโต (Nigritos) และต่อมาได้แก่เผ่าอินโดนีเซียน (Indonesian) ต่อมาได้มีชาวมลายู (Malays) อพยพเข้ามา และอพยพติดต่อกันเรื่อยมาจนถึง ค.ศ.1311 ทำให้พลเมืองส่วนใหญ่มีเชื้อสายมลายู

ซึ่งชาวมลายูเหล่านี้ได้นำเอาวัฒนธรรมประเพณีของตนเข้ามาใช้ โดยในการปกครองได้จัดหน่วยทางสังคม ในระดับชุมชนหมู่บ้าน ซึ่งเรียกว่า บารังไก (Barangay)¹² โดยตั้งชื่อตามลักษณะของการตั้งถิ่นฐาน เป็นลักษณะการปกครองของแต่ละท้องถิ่น โดยที่ บารังไกหนึ่งๆ จะประกอบไปด้วยชนเผ่าเดียวกันประมาณ 30 – 100 ครัวเรือน ขึ้นอยู่กับขนาดเล็กใหญ่ของบารังไก แต่ละแห่งโดยชาวเกาะเหล่านั้นจะตั้งบ้านเรือนอยู่เป็นกลุ่มก้อนในบริเวณเดียวกัน และมีหัวหน้าเผ่าหรือ คาคู เป็นผู้ปกครองซึ่ง คาคู จะมีอำนาจสูงสุดในการปกครองและการบริหารบารังไกทั้งหมด ตำแหน่ง คาคูนั้นอาจได้รับการเลือกตั้งจาก นครบของเผ่าหรือผู้ที่มีอาวุโสและเป็นที่ยอมรับนับถือในกลุ่ม หรืออาจจะเป็นโดยการสืบตระกูลก็ได้แล้วแต่การกำหนดกฎเกณฑ์ของแต่ละบารังไก ทั้งนี้การเลือกผู้นำหรือ คาคู ส่วนมากจะยึดหลักในเรื่องของควมมีอาวุโสในกลุ่ม หรือความสามารถและสามารถเป็นผู้นำของคนในบารังไกได้ ซึ่งบารังไก แต่ละบารังไก ก็จะเป็นอิสระไม่ขึ้นแก่กัน หน้าที่ที่สำคัญของ คาคู หรือผู้นำในระดับบารังไก ก็คือ การให้ความคุ้มครองดูแลลูกบ้าน รักษาความสงบยุติธรรมตลอดจนการส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ลูกบ้านและการเป็นคนกลางในการทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นภายในบารังไกระหว่างลูกบ้าน ซึ่งภารกิจหน้าที่ดังกล่าว เมื่อพิจารณาแล้วทำให้เราสามารถที่จะเทียบเคียงได้กับตำแหน่งของ กำนัน และผู้ใหญ่บ้านของไทยในอดีต ก็มีภารกิจหน้าที่ที่ไม่แตกต่างไปจาก คาคู สักเท่าไร

¹²บารังไก (Barangay) เป็นภาษาพื้นเมืองของฟิลิปปินส์ ซึ่งมาจากรากศัพท์ภาษามลายู คำว่า “Barangay” หมายถึง เรือ ทั้งนี้หมายถึงพวกที่อพยพมาจากบอร์เนียวโดยเดินทางมาในเรือลำเดียวกัน แล้วมาขึ้นบกที่ฟิลิปปินส์

อาจกล่าวได้ว่า การปกครองในรูปแบบบารังโกของฟิลิปปินส์ นั้นเป็นการปกครองในลักษณะของการปกครองตนเองโดยอิสระ (Autonomy) แต่ละบารังโกอาจจะมีการปกครองแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับจารีตประเพณีของแต่ละเผ่า ทั้งนี้บารังโกแต่ละแห่งเป็นหน่วยทางสังคม และการเมือง ที่ขึ้นอยู่กับระบบเครือญาติ เช่นเดียวกับลักษณะของหมู่บ้านไทยในอดีต ไม่มีความผูกพันทางการเมืองระหว่างกัน โครงสร้างเป็นไปอย่างง่าย ๆ ไม่ซับซ้อน ความสัมพันธ์ระหว่างคาตูล และลูกบ้านก็เป็นไปแบบส่วนตัวแทบทั้งสิ้น ดังเช่นลักษณะของพ่อปกครองลูก แต่ข้อบกพร่องของรูปแบบในการปกครองกันในลักษณะของบารังโก ก็คือ ไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างบารังโก ด้วยกันเพราะต่างก็เป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน ซึ่งจุดบกพร่องดังกล่าวเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้สเปนสามารถที่จะเข้ามา ยึดครอง ฟิลิปปินส์ ได้ในที่สุด แต่ทั้งนี้ลักษณะที่เด่นอีกประการการเมืองการปกครองในระดับบารังโกก็คือ ฐานะของสตรีในบารังโก ได้รับการยกย่องในสังคมค่อนข้างสูงกว่า ประเทศรอบข้างโดยมีการส่งเสริมให้มีความเท่าเทียมกันกับเพศชาย ไม่มีการจำกัดสิทธิสตรีแต่อย่างใด

2) ช่วงที่อยู่ภายใต้การปกครองของสเปน

เมื่อสเปนเข้ามาปกครอง ก็ได้นำเอาระบบการปกครองแบบศักดินาสวามิภักดิ์มาใช้ในฟิลิปปินส์ คือ ระบบเอ็นคอมเียนดา (Encomienda) โดยทำการแบ่งที่ดินออกเป็นเขตๆ มีหัวหน้าเขตรับผิดชอบคือ Encomiendador ซึ่งทำหน้าที่ในการเรียกเก็บภาษีจากรัณาต่อมาสเปนได้พยายามทำให้ชาวพื้นเมืองฟิลิปปินส์ มีความรู้สึกว่าเป็นชาวฟิลิปปินส์ร่วมกัน โดยการเปลี่ยนสภาพของบารังโกอันเป็นสถาบันการปกครองดั้งเดิมรวมกันเข้าเป็นอำเภอที่เรียกว่า พูโบล (Pueblo) มีนายอำเภอ (Gerbona der Cillo) เป็นหัวหน้าปกครองและบังคับบัญชา และทำการรวมอำเภอต่างๆ เข้าไว้เป็นจังหวัด (Alcaldia) มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองใช้อำนาจบริหารและตุลาการขึ้นอยู่กับข้าหลวงใหญ่ (Government General) ซึ่งเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดและเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์สเปน

ฟิลิปปินส์ภายใต้การปกครองของสเปนนั้น บารังโกอันเป็นสถาบันการปกครองพื้นฐานระดับเล็กที่สุดในสังคมยังไม่ได้ถูกทำลายลงเสียทีเดียว แต่สเปนได้ทำการปฏิรูปเสียใหม่ โดยให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local self-government unit) ซึ่งถือเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดขององค์กรทางการเมือง ซึ่งในแต่ละบารังโก จะกำหนดให้มีครัวเรือนในการปกครองไม่เกิน 50 ครอบครัวนั้น ตำแหน่งคาตูล ผู้ปกครองบารังโกยังคงมีอยู่เหมือนเดิม เปลี่ยนเป็น คาเบซา (Cabaza) ซึ่งอาจจะเทียบเคียงได้เท่ากับตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านในประเทศไทย ตำแหน่งคาเบซา (Cabaza) จะเลือกจากราษฎรในแต่ละบารังโก อยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี (เดิมเป็นตำแหน่งที่สืบสายโลหิต) ซึ่งมีหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของรัฐบาลสเปน มีหน้าที่ในการจัดเก็บ

ภาษีอากรให้แก่สเปน แต่ไม่ได้รับเงินเดือน อย่างไรก็ตาม สเปน ได้ให้สิทธิแก่ คาเบซา ที่จะสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้แต่เพียงผู้เดียวโดยที่ชาวพื้นเมืองไม่มีสิทธิดังกล่าวและให้โอกาสในการศึกษาเล่าเรียน มีสิทธิในการเข้ารับราชการได้ ซึ่งจากนโยบายดังกล่าวนี้เองที่เป็นต้นกำเนิดชนชั้นราชาที่ดิน ที่ผูกขาดอำนาจในที่ดินของฟิลิปปินส์มาจนกระทั่งปัจจุบัน นอกจากนี้ในทางการปกครอง ชาวพื้นเมืองไม่มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองแต่อย่างใด ข้าราชการตำแหน่งสำคัญๆ ก็ส่งวนไว้ให้แก่ชาวสเปนและเมื่อเกิดคคีความขึ้นระหว่างชาวสเปนและคนพื้นเมืองเมื่อมีการฟ้องร้องกันเกิดขึ้นชาวสเปนมักที่จะชนะคดีเสมอ

2.3.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในประเทศฟิลิปปินส์ในปัจจุบัน

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบบารังไกในปัจจุบัน ภายหลังจากการที่ฟิลิปปินส์ได้รับเอกราชแล้วนั้น พบว่าหลังจากที่สเปนหมดอำนาจจากฟิลิปปินส์ไปและสหรัฐอเมริกาได้เข้ามาปกครองฟิลิปปินส์ในช่วงระยะเวลาหนึ่งนั้น สหรัฐอเมริกาได้ทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและปฏิรูปการปกครองของฟิลิปปินส์เสียใหม่ โดยเน้นปลูกฝังคุณค่าในเรื่องของการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จัดให้มีการเลือกตั้งในทุกระดับทั้งในการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น ในขณะเดียวกันก็ได้มีการปฏิรูปโครงสร้างการเมืองการปกครองของฟิลิปปินส์ใหม่ ตั้งได้อธิบายไว้แล้วในช่วงต้น ทั้งนี้รูปแบบการปกครองในลักษณะหน่วยการปกครองพื้นฐานที่เล็กที่สุด ในระดับของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งก็คือบารังไก ได้รับการนำกลับมาใช้ใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ ที่เปลี่ยนแปลงไปและยังคงดำรงอยู่ในปัจจุบัน ตามประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ปี 1991 ได้กำหนดให้ บารังไก เป็นหน่วยการปกครองในระดับที่เล็กที่สุดในการปกครองท้องถิ่นของฟิลิปปินส์ ซึ่งปัจจุบันประเทศฟิลิปปินส์ มีหน่วยการปกครองระดับนี้อยู่ทั้งสิ้น 41,943 หน่วย ทั่วประเทศ ทั้งนี้ ประธานาธิบดีแมกไซไซ เคยกล่าวไว้ว่า

“บารังไก เปรียบเสมือนรากหญ้าของการปกครองระบอบประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์ เพราะเป็นหน่วยการปกครองระดับย่อยที่มีความผูกพันและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด” เสวต โกมลฤติ (2530) เอกสารประกอบคำบรรยายวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

บารังไก (Barangay) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเช่นเดียวกับ จังหวัด เมือง และเทศบาล ซึ่งมีอำนาจปกครองตนเองตามกฎหมายมีสิทธิครอบครองทรัพย์สิน ทำสัญญาเกี่ยวกับการก่อสร้างภายในบารังไก และบริหารงานตามที่กฎหมายกำหนด ผู้นำในระดับบารังไก เรียกว่า บุนัง (Punong) ส่วนรูปแบบการบริหารงานของบารังไกนั้นประกอบไปด้วย ฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งก็มาจากการเลือกตั้งเช่นกัน

บารังไก (Barangay) เกิดขึ้นโดยรัฐสภาออกเป็นกฎหมายในการจัดตั้ง หรือโดยพระราชบัญญัติออกโดยคณะกรรมการสภาจังหวัด (Sangguniang Panlalawigan) และด้วยความเห็นชอบจากสภาเทศบาล (Sangguniang Bayan) โดยบารังไกจะต้องอยู่ในเขตของ เมือง (Cities) หรือ เทศบาล (Municipal) และต้องมีประชากรตั้งแต่ 500 คนขึ้นไปแต่ไม่เกิน 1,000 คนจึงจะจัดตั้งขึ้นเป็นบารังไกได้

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของบารังไกนั้น ส่วนใหญ่จะถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้บริหารบารังไก หรือ บูนัง (Punong) ซึ่งตามประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ปี 1991 ได้กำหนดให้ บารังไกมีหน้าที่ในการให้บริการด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. การให้บริการด้านอนามัยและสุขภาพ
2. การให้บริการด้านการจัดเก็บขยะมูลฝอย
3. การให้บริการด้านการจัดบริการสวัสดิการสังคม
4. การให้บริการด้านการบำรุงรักษาถนน สะพาน และระบบระบายน้ำ
5. การให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ศาลาเอนกประสงค์ ศูนย์กีฬา ฯลฯ
6. การให้บริการด้านศูนย์ข้อมูลข่าวสารและห้องสมุด
7. การให้บริการด้านตลาด

จะเห็นได้ว่าบทบาทและสถานะของผู้นำชุมชนของฟิลิปปินส์ในปัจจุบัน จากในอดีตจนกระทั่งปัจจุบันนี้มีพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่มีสถานะเป็นเพียงผู้นำในชุมชนระดับหมู่บ้าน อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบก็เฉพาะในเขตบารังไกของตนเท่านั้น และครัวเรือนในความคิดแล้วก็มีไม่มากนัก แต่ในปัจจุบันสถานะที่เพิ่มขึ้นทั้งในส่วนของขนาดพื้นที่ ในความรับผิดชอบ จำนวนครัวเรือนที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้น และอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ เมือง และเทศบาล นอกจากนี้ยังสามารถที่จะจัดหารายได้สำหรับ บารังไกของตนได้อีกด้วย

ในส่วนของการจัดเก็บรายได้ของบารังไกนั้น แหล่งที่มาของรายได้ที่สำคัญ ได้แก่ภาษีค่าธรรมเนียมและค่าปรับเกี่ยวกับร้านค้ารายย่อย ค่าธรรมเนียมแผ่นป้าย และค่าโฆษณาบริเวณนอกตัวอาคาร แต่ภาษีที่เรียกเก็บจะต้องไม่เกินร้อยละ 50 ของภาษีชนิดเดียวกันที่เรียกเก็บโดยเทศบาล นอกจากภาษีอากรแล้วบารังไกยังมีรายได้จากเงินและวัสดุบริจาคโดยเจ้าของที่ดินและลูกบ้าน และเทศบาลจะแบ่งรายได้จากการภาษีโรงเรือนที่เรียกเก็บจากบารังไกนั้นอีกร้อยละ 10

บูนัง (Punong) หรือผู้นำในระดับบารังไกยังมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ กล่าวโดยสรุปคือ

1. ทำหน้าที่ในการดูแลลูกบ้านให้ลูกบ้านปฏิบัติตามกฎหมาย

2. เป็นประธานในที่ประชุมสภาหมู่บ้าน (Sangguniang Barangay)
3. เจรจาและลงนามในสัญญาในนามของบารังไก โดยความเห็นชอบของสมาชิกสภาหมู่บ้าน
4. หน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้าน
5. หน้าที่ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คลังตำบลซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของบารังไก และอยู่ในตำแหน่งตามวาระของ บูนัง (Punong) ตลอดจนเจ้าหน้าที่อื่นๆ ในบารังไก โดยความเห็นชอบของสมาชิกสภาหมู่บ้าน (Sangguniang Barangay)
6. เป็นผู้อนุมัติใบสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายของบารังไก
7. เป็นตัวแทนเข้าร่วมประชุมกับสภาเทศบาล (Sangguniang Bayan) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการของบารังไก

ดังนั้นกล่าวโดยสรุปในบทบาทสถานะและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของฟิลิปปินส์ในปัจจุบันได้ดังนี้คือ

- กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฟิลิปปินส์ หรือที่รู้จักกันในนาม บูนัง (Punong) อยู่ใน 3 ฐานะด้วยกันคือ

1. ฐานะในการเป็นตัวแทนของรัฐ กล่าวคือ ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของฟิลิปปินส์ในปัจจุบัน คือทำหน้าที่ในการเชื่อมโยงและประสานงานระหว่างหมู่บ้านกับรัฐบาล ซึ่งในที่นี้เนื่องจากฟิลิปปินส์ไม่มีหน่วยงานในระดับภูมิภาค เช่น อำเภออย่างประเทศไทย ดังนั้นการเชื่อมประสานที่เกิดขึ้นจึงเป็นไปในลักษณะของหน่วยงานระดับท้องถิ่นด้วยกัน คือ หมู่บ้าน กับเทศบาล และเป็นผู้ผลักดันกิจกรรมหรือโครงการของรัฐในระดับชุมชน

2. ฐานะในการเป็นตัวแทนของประชาชนหรือผู้นำชุมชน ซึ่งยังคงเป็นฐานะที่สืบเนื่องมาแต่อดีต ซึ่งยังมีความสำคัญในการเป็นที่ปรึกษาของลูกบ้าน และหน้าที่บางอย่างก็ยังคงมีความสำคัญ อาทิ หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน และเป็นกลไกประสานแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างลูกบ้าน

3. ฐานะของการเป็นนักการเมือง โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของฟิลิปปินส์กำหนดให้ผู้บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติบารังไกต้องมาจากการเลือกตั้ง ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฟิลิปปินส์ซึ่งนอกเหนือจากการมีฐานะเป็นผู้นำชุมชนแล้วอาจกล่าวได้ว่ายังมีฐานะในการเป็นนักการเมืองท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งข้อดีก็คือเนื่องจากจะต้องอาศัยฐานเสียงจากมวลชน

ดังนั้นการทำงานจึงต้องมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม มีการนำเสนอโครงการ หรือนโยบายใหม่ๆ เพื่อตอบสนองประชาชน ซึ่งการแข่งขันกันในเรื่องนโยบาย และการทำงาน ส่วนหนึ่งเป็นผลดีทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นที่มีคุณภาพในอนาคต อีกด้านคือ

ประโยชน์ในการมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานนั้น ผลงานที่เกิดขึ้นก็จะตกอยู่กับชุมชนและชาวบ้าน ตลอดจนเป็นการส่งเสริมระบอบการปกครองประชาธิปไตย

- เมื่อเปรียบเทียบรูปแบบทั้งในส่วนของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรูปแบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฟิลิปปินส์ กับรูปแบบ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในประเทศไทยจะพบข้อแตกต่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ

1. เนื่องจากฟิลิปปินส์มีโครงสร้างการปกครองเพียง 2 ระดับคือ การเมืองระดับชาติ และการปกครองท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฟิลิปปินส์ถือเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากของไทย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งทำงานภายใต้กำกับดูแลจากส่วนภูมิภาคคืออำเภอ ซึ่งฟิลิปปินส์ไม่มี ภูมิภาค การกำกับดูแลที่เกิดขึ้นจึงเป็นไปในลักษณะของท้องถิ่นต่อท้องถิ่น บารังไกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ เมือง (Cities) และเทศบาล (Municipal)

2. เมื่อมองจากโครงสร้างการปกครองในระดับบารังไก เมื่อนำมาทำการเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว บารังไกในความหมายของฟิลิปปินส์ที่หมายถึง หมู่บ้านนั้น เมื่อมองในลักษณะโครงสร้างที่อาจเทียบเคียงได้ของไทย น่าจะคล้ายคลึงกับ องค์การบริหารส่วนตำบล เพราะทั้งฝ่ายบริหารและสภามาจากการเลือกตั้งเหมือนกัน ผิดกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของไทยที่แม้จะมาจากการเลือกตั้ง แต่ก็ไม่ได้มีอำนาจในการบริหารภายในพื้นที่เหมือนกับ รูปแบบของฟิลิปปินส์ และบุนัง (Punong) หรือผู้นำในระดับหมู่บ้านของฟิลิปปินส์นั้น ก็อาจเทียบเคียงได้กับตำแหน่งประธานองค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่า ในขณะที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของไทยนั้น บทบาทและสถานะที่เด่นชัดคือ เป็นผู้นำในระดับชุมชนหรือหมู่บ้านเท่านั้นมิได้มีอำนาจในการบริหารในระดับกว้างเทียบเท่ากับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของฟิลิปปินส์

3. ในขณะที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของฟิลิปปินส์มีฐานะเป็นเหมือนนักการเมืองท้องถิ่น แต่ก็ยังคงมีฐานะของผู้นำในชุมชนหรือหมู่บ้านอยู่และยังถือเป็นกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนและผลักดันนโยบาย และกิจกรรมระดับชาติให้เกิดขึ้นภายในชุมชน ซึ่งคล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในประเทศไทย

จึงอาจกล่าวได้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือ บุนัง (Punong) ของฟิลิปปินส์นั้น สวมบทบาททั้งในส่วนของการเป็นผู้นำท้องถิ่น ซึ่งมีรากเหง้ามาจากวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ความเป็นมาตั้งแต่อดีต ในขณะที่เดียวกันก็ดำรงสถานะของนักการเมืองท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งเมื่อสะท้อนถึง รูปแบบของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของไทยแล้วที่ในปัจจุบันสถานะและบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านค่อยๆ ลดลงพร้อมกับการเกิดขึ้นของชุมชนเมือง ตลอดจนการยกฐานะของหน่วยการปกครองในรูปแบบ เทศบาล ซึ่งต่อไปในอนาคตจะยิ่งทำให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านลดความสำคัญลง

ดังนั้นวิธีการทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผสมกลมกลืนกลายเป็นส่วนหนึ่งของ รูปแบบในการปกครอง ส่วนท้องถิ่นไป ดังรูปแบบที่เกิดในฟิลิปปินส์ จึงเป็นแนวคิดที่น่านำมาพิจารณาและอาจจะมี ประโยชน์กับประเทศไทยได้

2.4 เปรียบเทียบบทบาท สถานภาพและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในประเทศ อินโดนีเซีย มาเลเซียและฟิลิปปินส์

ตารางที่ 2.5 เปรียบเทียบบทบาท สถานภาพและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในประเทศ อินโดนีเซีย มาเลเซียและฟิลิปปินส์

ประเทศ	บทบาท สถานภาพและอำนาจหน้าที่
อินโดนีเซีย	<p>กำนัน มาจากการแต่งตั้งของนายอำเภอ อำนาจหน้าที่ของกำนันจึงเป็นหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ จังหวัด หรือราชการส่วนกลาง ตามลำดับ บทบาทของกำนันในฐานะตัวแทนของประชาชนในพื้นที่จึงแทบจะไม่มีปรากฏ</p> <p>ผู้ใหญ่บ้าน มีที่มาจากคัดเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง มีสถานะเป็น “ผู้แทนกึ่งทางการกึ่งตัวแทนประชาชน” มีทั้งอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง จังหวัด และอำเภอ และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของนายอำเภอ ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ด้วย</p>
มาเลเซีย	<p>กำนัน เป็นข้าราชการมาจากการแต่งตั้ง โดยรัฐบาลมลรัฐ เป็นการปกครองส่วนภูมิภาคที่แท้จริง กำนัน ทำงาน ควบคู่ไปกับสภาตำบลซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำและให้คำปรึกษาในขณะเดียวกันก็รับคำสั่งโดยตรงจากนายอำเภอ</p> <p>ผู้ใหญ่บ้าน มีลักษณะกึ่งราชการ มาจากการคัดเลือกตั้งของประชาชน ทำให้สถานะของหมู่บ้านเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคในลักษณะการปกครองท้องถิ่น ทำงานร่วมกับคณะกรรมการหมู่บ้านที่มาจากคัดเลือกตั้งโดยมีลักษณะการทำงานร่วมกันเป็นทีม</p>
ฟิลิปปินส์	<p>กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฟิลิปปินส์ อยู่ใน 3 สถานะด้วยกันคือ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. สถานะในการเป็นตัวแทนของรัฐ คือทำหน้าที่ในการเชื่อมโยงและประสานงานระหว่างหมู่บ้านกับรัฐบาล 2. สถานะในการเป็นตัวแทนของประชาชนหรือผู้นำชุมชน มีความสำคัญในการเป็นที่ปรึกษาของลูกบ้าน มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน และเป็นกลไกประสานแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างลูกบ้าน 3. สถานะของการเป็นนักการเมือง ซึ่งนอกเหนือจากการมีฐานะเป็นผู้นำชุมชนแล้วกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฟิลิปปินส์ยังมีฐานะในการเป็นนักการเมืองท้องถิ่นอีกด้วย

3. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

3.1 ความหมายของผู้ใหญ่บ้าน

กรมการปกครอง (2555 : 32) ให้ความหมายของคำว่า ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึงบุคคลที่ได้รับตำแหน่งจากการเลือกของราษฎรในหมู่บ้านที่ตนปกครองให้ความเคารพ เชื่อถือศรัทธาในฐานะผู้นำชุมชน

3.2 ความหมายของกำนัน

กรมการปกครอง (2555 : 36) ให้ความหมายของคำว่า กำนัน หมายถึง บุคคลที่ในตำบลหนึ่งมีกำนันคนหนึ่งเป็นผู้ปกครองและรับผิดชอบในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนทุกหมู่บ้านทั่วทั้งตำบลนั้น

ให้นายอำเภอเรียกประชุมหมู่บ้านใหญ่บ้านในตำบล เพื่อปรึกษาหารือคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในตำบลขึ้นเป็นกำนัน

3.3 ลักษณะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ลักษณะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ดีต้องสามารถขับเคลื่อนให้หมู่บ้าน ตำบล ไปสู่ความเป็นอยู่ที่มีคุณภาพ สร้างความเป็นปึกแผ่นของกลุ่มอย่างเหนียวแน่น มีความรู้ดี มีความเชื่อมั่นศรัทธาในฐานะผู้นำชุมชน ต้องการความสำเร็จ มีความรับผิดชอบสูง มีไหวพริบ มั่นแค้นหาความรู้อยู่เสมอ ปรารถนาให้ชุมชนมีความก้าวหน้า มั่นคงและเท่าทันความเจริญก้าวหน้าในสังคมอื่นๆซึ่งมีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับลักษณะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้หลายท่าน ดังนี้

อานันท์ ปันยารชุน (2547 : 12) กล่าวว่า ผู้นำที่เป็นผู้ใหญ่บ้านจะต้องมีลักษณะที่ทำให้คนอื่นคล้อยตามด้วยความศรัทธา ต้องมีบารมี ต้องยึดมั่นในหลักการเรื่องคุณธรรม จริยธรรม การปกครองระบอบประชาธิปไตย มีวิสัยทัศน์ มีระบบและมีขบวนการทางความคิด

ติน ประจัญฤทธิ์ (2542 : 333) กล่าวว่าลักษณะผู้นำชุมชนหรือผู้ใหญ่บ้านต้องมีความกล้าหาญ มีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ มีความยืดหยุ่นทางด้านความคิด ความรู้และความซื่อสัตย์สุจริต

3.4 บทบาทและภารกิจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

หากประเมินถึงภารกิจทั้งที่กำหนดไว้ในตัวบทกฎหมายและโดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านรับผิดชอบจัดทำอยู่จริงๆ ในปัจจุบัน จะพบว่าลักษณะของภารกิจโดยส่วนใหญ่จะมีลักษณะเด่นอยู่ด้วยกัน 2 ด้าน กล่าวคือ

(1) ภารกิจในด้านผู้ปกครองดูแลลูกบ้าน ในการดูแลทุกข์สุขของลูกบ้าน เป็นภารกิจที่เกิดจากการที่ลูกบ้านมาขอความช่วยเหลือ ได้แก่ การทำหน้าที่เป็นผู้ดูแล รักษาความสงบ

เรียบง่าย และช่วยเหลือลูกบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการช่วยเหลือในด้านการให้คำปรึกษาและการติดต่อกับหน่วยงานราชการ ตลอดจนการให้ข้อมูลที่จำเป็นจากทางราชการแก่ลูกบ้าน ซึ่งบางเรื่องก็สามารถจัดการให้จบลงที่กำนันผู้ใหญ่บ้านได้เลย แต่ถ้าเรื่องใดเกินกว่าความสามารถและอำนาจหน้าที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็จะเป็นตัวกลางในการนำความเดือดร้อนหรือปัญหาของลูกบ้านแจ้งต่อหน่วยงานราชการต่อไป

(2) ภารกิจในด้านสนับสนุนหน่วยงานของรัฐ ในการนำนโยบาย ข่าวสาร คำสั่ง ไปบอกกล่าวลูกบ้าน รวมถึง การให้ความช่วยเหลือส่วนราชการต่างๆ ที่ต้องการข้อมูลหรือความร่วมมือในการจะติดต่อกับลูกบ้าน ภารกิจในด้านนี้ถือได้ว่าเป็นลักษณะเด่นและเป็นเหตุผลความจำเป็นต่อการก่อกำเนิดของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นั่นคือ การทำหน้าที่ช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของทางราชการในการเข้าไปปฏิบัติงานภายในชุมชนท้องถิ่นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น การเรียกประชุม การระดมความร่วมมือ การประชาสัมพันธ์ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานของทางราชการสามารถเข้าไปทำงานในพื้นที่ได้สะดวกขึ้น

3.6 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

1. การใช้อำนาจหน้าที่ปกครองราษฎร

ในการปกครองระดับตำบล หมู่บ้านนั้นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากราษฎรให้ทำหน้าที่ปกครองดูแลทุกข์สุขราษฎร นอกจากนั้นในฐานะที่กำนันก็ดี ผู้ใหญ่บ้านก็ดี เป็นบุคคลที่อยู่ในท้องที่รู้จักคุ้นเคยกับสภาพท้องที่ รู้ความต้องการ รู้ปัญหาของท้องถิ่นเป็นอย่างดี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาระหว่างรัฐบาลกับราษฎร

2. การรายงานต่อทางราชการ

ในการดูแลรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน ตลอดจนการป้องกันและระงับเหตุร้ายการรายงานเหตุการณ์ผิดปกติที่เกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้าน ซึ่งอาจเป็นคุณหรือโทษแก่ชุมชนประชาชนหรือต่อประเทศชาติให้ทางราชการทราบ เพื่อจะได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและป้องกันมิให้เกิดเหตุลุกลามใหญ่โตขึ้น

3. การนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร

การนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎรเป็นสิ่งสำคัญทางการปกครอง เนื่องจากการทำความเข้าใจร่วมกันเป็นพื้นฐานสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคถือว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวกลางระหว่างราชการและประชาชน ในการที่จะนำข่าวสารข้อมูลทางราชการ ไปแจ้งให้แก่ราษฎรได้ทราบ

การจัดทำทะเบียนในท้องที่ เป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญด้านการปกครองที่จะต้องทำเพื่อให้ได้ทราบเกี่ยวกับรายละเอียดต่างๆ ที่เกิดขึ้น ภายในเขตปกครองอันเกี่ยวกับจำนวน

ประชากร จำนวนครอบครัว จำนวนสัตว์พาหนะ และลักษณะพื้นที่ในเขตรับผิดชอบ ข้อมูลดังกล่าว มีความสำคัญในเชิงสถิติข้อมูล เพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนาในด้านต่างๆ ของทางราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงาน ทะเบียน

4. กิจการสาธารณประโยชน์

ในการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้ได้รับเลือกจากราษฎรในตำบล หมู่บ้านนั้นมีอำนาจปกครองดูแลทุกข์สุขของราษฎร เป็นหน้าที่โดยตรงของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ต้องดูแลเอาใจใส่เรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นผู้คุ้นเคยกับสภาพท้องที่ที่ต้องรู้ความต้องการและปัญหาของท้องถิ่น ได้เป็นอย่างดี ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการสาธารณประโยชน์

5. การฝึกหัดอบรมให้ราษฎรรู้จักกระทำการในเวลารบ

ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ฝึกอบรมให้คนไทยรู้จักหน้าที่และกระทำการในเวลารบ

6. การบำรุงและส่งเสริมอาชีพของราษฎร

การส่งเสริมอาชีพถือว่าเป็นงานที่สำคัญและเป็นงานที่ยากลำบาก เพราะการกระทำนั้นจะส่งผลไปถึงคนจำนวนมากด้วยกัน โดยปกติราษฎรทุกครัวเรือนต่างก็มีอาชีพอย่างหนึ่งอยู่แล้ว การที่จะส่งเสริมให้ทำมากขึ้นหรือให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนั้นมิใช่ของง่าย เนื่องจากทุนในการประกอบอาชีพแรงงาน รวมทั้งการตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสืบทอดการประกอบอาชีพกันมาแต่โบราณ ดังนั้น การส่งเสริมอาชีพ จึงหมายถึงการจัดให้ราษฎรประกอบอาชีพเป็นหลักเป็นแหล่งเป็นลำเป็นสัน สามารถเพิ่มพูนรายได้ให้สูงขึ้น

7. การป้องกันโรคติดต่อ

การรักษาสุขภาพอนามัยของราษฎรนับเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างหนึ่งของการรักษาความสงบเรียบร้อยเพราะสุขภาพราษฎรย่อมเป็นรากฐานและบ่อเกิดแห่งความสุขสมบูรณ์ของราษฎร ทั้งมวลเมื่อราษฎรมีสุขภาพพลานามัยสมบูรณ์ ก็จะเป็นกำลังในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล มีหน้าที่ในการป้องกันโรค

8. การจัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความเป็นระเบียบเรียบร้อยของหมู่บ้าน ดังนี้

- จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและต้องด้วยสุขลักษณะ (มาตรา 27 ข้อ

- ถ้าราษฎรคนใดทิ้งให้บ้านเรือนชำรุดรุงรัง หรือปล่อยให้โสโครกโสภณ อาจจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ผู้อยู่ในท้องถิ่นนั้น หรือผู้ที่อยู่ใกล้เคียงหรือให้เกิดอัคคีภัยให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลปรึกษากัน ถ้าเห็นควรจะบังคับให้ผู้อยู่ที่นั่นแก้ไขเสียให้ดีขึ้น บังคับได้ ถ้าผู้นั้นไม่ทำตามบังคับ ก็ให้กำนันนำความร้องเรียนต่อกรมการอำเภอ

3.7 ตามกฎหมายและระเบียบอื่นๆ

1. ตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎร เช่น ผู้ใหญ่บ้านเป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งเกิด แจ้งตาย แจ้งย้ายที่อยู่ และส่งต่อนายทะเบียน

2. ตามกฎหมายว่าด้วยบัตรประชาชน เช่น เป็นเจ้าพนักงานในการตรวจบัตร

3. ตามกฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว เช่น ผู้ใหญ่อาจต้องไปเป็นพยานบุคคลรับรองบุคคลที่ประสงค์จะจดทะเบียนสมรส ทะเบียนรับบุตรบุญธรรม

4. ตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ เช่น ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ไปกับเจ้าของหรือตัวแทน นำสัตว์ที่ต้องจดทะเบียนรูปพรรณไปจดทะเบียนรูปพรรณ

5. ตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เช่น ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ให้คำรับรองเกี่ยวกับความประพฤติและหลักฐานของผู้ขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืน

6. ตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 เช่น คือนำราษฎรไปแสดงตนเพื่อคัดเลือกรับทหาร

7. ตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิด หรือจัดการให้เป็นไปตามหมายจับหรือหมายค้น ผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง เมื่อกระทำการตามอำนาจหน้าที่ ผู้ใดดูหมิ่นหรือขัดขวางย่อมมีความผิดต่อเจ้าพนักงานจะได้รับโทษหนักขึ้นกว่าความผิดต่อบุคคลธรรมดา

จากแนวคิดดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดมากมาย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะทำหน้าที่ดังกล่าวได้สำเร็จ จะต้องอาศัยความเป็นผู้นำในการประสานงานที่ดี รู้กฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง มีประสบการณ์ ความศรัทธา อำนาจบารมี จึงจะปกครองลูกบ้านและบริหารราชการบ้านเมืองได้เป็นอย่างดี อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นอำนาจหน้าที่ทั้งในฐานะผู้นำชุมชนที่กฎหมายมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ดูแลชุมชนที่ตนปกครองให้มีความสงบสุขเรียบร้อย หากมีความไม่เข้าใจกันหรือทะเลาะกันระหว่างราษฎรในหมู่บ้านที่ตนปกครอง ราษฎรก็จะแจ้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้เข้าไปทำหน้าที่ในการประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างราษฎรนั้น ทั้งยังเป็นตัวแทนของทางราชการในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข่าวสารระหว่างราชการกับประชาชนให้รับรู้ความเคลื่อนไหวของบ้านเมืองและ

สังคมอื่นๆ การเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการทางสังคมการเมืองและชุมชน เพื่อให้คนในชุมชนได้รับการพัฒนาที่ดีขึ้น

4. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท สถานภาพ และการทำหน้าที่

โคเฮน (Cohen, 1979 : 35-36) ได้ให้ความหมายของคำว่า "บทบาท" ไว้ว่า หมายถึง พฤติกรรมที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่น สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องปฏิบัติและยังให้คำอธิบายเรื่อง ความหมายซึ่งสรุปได้ว่า เป็นบทบาทที่ถูกกำหนด (prescribed role) ถึงแม้ว่าบุคคลบางบุคคลจะไม่ได้ประพฤติปฏิบัติตามบทบาทที่คาดหวังโดยผู้อื่น แต่เรายังคงยอมรับว่าบุคคลจะต้องปฏิบัติตามบทบาทที่สังคมกำหนดให้ และสวนบทบาท ที่ปฏิบัติจริง (enacted role) เป็นวิธีการที่บุคคลได้ แสดงหรือปฏิบัติออกมาจริงตาม ตำแหน่งของเขา สวนความไม่ตรงกันของบทบาทที่ถูกกำหนดกับ บทบาทที่ปฏิบัติจริง นั้นอาจมีสาเหตุมาจาก

1. บุคคลขาดความเข้าใจในสวนรวมของบทบาทที่ต้องการ
2. บุคคลไม่เห็นด้วย หรือไม่ลงรอยกับบทบาทที่ถูกกำหนด
3. บุคคลไม่มีความสามารถที่จะแสดงบทบาทนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บรูม และเซลนิก (Broom & Selnick, 1977 : 34-35) ได้อธิบายถึงคำว่า "บทบาท" ไว้ ดังนี้

1. บทบาทที่กำหนดไว้หรือบทบาทในอุดมคติ (socially prescribed or ideal role) เป็นบทบาทตามอุดมคติที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่ง
2. บทบาทที่ควรกระทำ (perceived role) เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลเชื่อว่า ควรจะกระทำหน้าที่ของตำแหน่งโดยอาจจะไม่ตรงกับบทบาทในอุดมคติทุกประการ และอาจแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล
3. บทบาทที่กระทำจริง (performed role) เป็นบทบาทที่บุคคลได้กระทำไปจริง ตามความเชื่อความคาดหวังตลอดจนความกดดัน และโอกาสที่จะกระทำในแต่ละสังคม ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

ลินตัน (Linton อ้างถึงใน สุภา สกุณเงิน, 2545: 10) เป็นนักมานุษยวิทยาคนแรกที่ใช้แนวคิดในเรื่องฐานะตำแหน่ง (status) และบทบาท (role) ของฐานะตำแหน่ง นั้น Linton กล่าวไว้ว่าสังคมตั้งอยู่บนรากฐานของการปฏิบัติตอบโต้ของคนในสังคมนั้น (reciprocal behavior) ถ้าหากคนไม่มีการกระทำตอบโต้ แนวคิดในเรื่องฐานะตำแหน่งและบทบาทจะไม่เกิดขึ้น Linton เห็นว่าฐานะตำแหน่งเป็นนามธรรม หมายถึง ตำแหน่งต่างๆ ที่มีอยู่ในรูปแบบหนึ่ง (aparticular pattern)

ซึ่งจะเป็นเครื่องที่กำหนดบทบาทของ ตำแหน่งนั้นๆ ไควาจะมีภารกิจหน้าที่อย่างไร เพราะฉะนั้น ตำแหน่งจึงเป็นสิ่งที่คู่กับ บทบาท นอกจากนั้น Linton ยังได้จำแนกชนิดของฐานะ ตำแหน่ง ออกเป็น 2 ชนิด

1. ฐานะตำแหน่งที่ได้มาโดยกำเนิด (ascribed status)
2. ฐานะตำแหน่งที่ได้มาโดยการกระทำ (achieved status)

ลินตัน (Linton อ้างถึงใน สุภา สกุลเงิน, 2545: 14-15) ได้ให้แนวคิดทฤษฎี บทบาทไว้ว่าการที่บุคคลจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทที่ถูกกำหนดไว้ได้ดีหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบดังต่อไปนี้คือ

1. ลักษณะเฉพาะของสังคมหรือชุมชน
2. วัฒนธรรม ประเพณีและความปรารถนาของสังคมที่เกี่ยวข้อง
3. บุคลิกภาพและความจำเป็นของบทบาท

องค์ประกอบที่กล่าวมานี้จะทำให้บุคคลแสดงถึงบทบาทตามนัยสิทธิหน้าที่และ ตามสถานภาพของตน

อัลพอร์ท (Allport, 1973 : 181-184) ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการแสดง บทบาทของบุคคลว่าขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. บทบาทที่สังคมคาดหวัง (role expectation) คือ บทบาทที่สังคมคาดหวังให้ บุคคลปฏิบัติตามความคาดหวังที่กำหนด โดยกลุ่มสังคมและโดยสถานภาพที่บุคคลนั้นๆ ครอบงำ

2. การรับรู้บทบาท (role conception) คือ การที่บุคคลรับรู้ในบทบาทของตนเอง ว่าควรจะมีบทบาทอย่างไรและสามารถจะมองเห็นบทบาทของตนเองได้ ตามการรับรู้ นั้น ซึ่งเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความ ต้องการของบุคคลนั่นเอง โดยการรับรู้ในบทบาทและ ความต้องการของบุคคลย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะพื้นฐาน สวนบุคคล ตลอดจนเป้าหมายใน ชีวิตและค่านิยมของบุคคลที่สวมบทบาทนั้น

3. การยอมรับบทบาทของบุคคล (role acceptance) จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีความสอดคล้องของบทบาทตามความคาดหวังของสังคม และบทบาทที่ตนรับอยู่ การยอมรับ บทบาท เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเข้าใจในบทบาท และการสื่อสารระหว่างสังคมและ บุคคลนั้น ทั้งนี้ก็เพราะว่าบุคคลอาจไม่ได้ยินดียอมรับบทบาทเสมอไป แมว่าจะได้รับ การคัดเลือกจากสังคมให้รับ ตำแหน่ง และมีบทบาทหน้าที่ที่ปฏิบัติตาม เพราะถ้ามหาบทบาทที่ได้รับนั้นทำให้ได้รับผลเสียหายหรือเสียประโยชน์โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าขัดแย้ง กับความต้องการ (role conflict) หรือค่านิยมของบุคคลนั้น ผู้ครองตำแหน่งอยู่ที่พยายาม หลีกเลี่ยงบทบาทนั้น ไม่ยอมรับบทบาทนั้นๆ

4. การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของบุคคล (role performance) เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพแสดงจริง (actual role) ซึ่งอาจจะเป็นการแสดงบทบาทตามที่สังคม คาดหวัง หรือเป็นการแสดงบทบาทตามการรับรู้ และตามความคาดหวังของตนเอง การที่บุคคลใดจะปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ใดสิทธิเพียงใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับระดับการยอมรับ บทบาทนั้นๆ ของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้นอยู่ เนื่องจากความสอดคล้องกับบทบาท ตามความคาดหวังของสังคม และการรับรู้บทบาทของตนเอง

ไพบูลย์ ขางเรียน (2516 : 29-30) ได้อธิบายถึงคำว่า "บทบาท", 'ตามความคิด ทางสังคมว่า "บทบาท" โดยทั่วไปอาจพิจารณาความหมายได้ 2 นัยคือนัยแรกพิจารณา ในด้านโครงสร้างสังคม (social structure) "บทบาท" หมายถึงตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อ เรียกต่างๆ ซึ่งจะแสดงลักษณะโดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่ง นั้น อีกนัยหนึ่งพิจารณาในด้านการแสดงบทบาท หรือการปะทะสังสรรค์ของสังคม (social interaction) "บทบาท" หมายถึงผลต่อเนื่องที่มีแบบแผนการกระทำที่เกิดจากการ เรียนของบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์แห่งการปะทะสังสรรค์ ตามนัยแรกของตน ซึ่งบทบาทจะเป็นการจำแนกชนิดของบุคคลในสังคม โดยจะถูกกำหนดให้แตกต่างกันซึ่งคุณสมบัติและพฤติกรรมของเขามีปทัสถาน บทบาทแสดง ให้สังคมเห็นถึงการจำแนกกิจกรรมต่างๆ และลักษณะซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในสังคมของ สมาชิกสังคม ตามนัยหลังบทบาทเป็นวิธีแสดงพฤติกรรมของบุคคลที่สังสรรค์กันนั้นว่า จะปฏิบัติต่อกันอย่างไร หรือคาดหวังผู้อื่นจะปฏิบัติต่อตนเองอย่างไร ซึ่งพิจารณาพร้อมกัน ทั้งสองนัย บทบาทจึงเป็นตัวกลางระหว่างสังคม กับบุคคลแต่ละคนที่อยู่ในสถานการณ์ ซึ่งพฤติกรรมของเขากลายเป็นแนวทางปฏิบัติของสังคม ดังนั้นทำให้สังคมจึงต้องมีกรวางแบบของบทบาทที่ควรจะเป็น (ought-to-role) เอาไว้เมื่อสถานภาพ (status) เป็นที่รวมแห่งสิทธิและหน้าที่แล้วบทบาทก็เป็นลักษณะที่เคลื่อนไหวของสถานภาพ หมายถึง การใช้สิทธิและหน้าที่ให้บังเกิดผลนั้น คือ สถานภาพแสดงให้ทราบวาบุคคลนั้นเป็นใคร

ชิตยา สุวรรณะชญ (2530 : 4) บทบาท หมายถึง ลักษณะของพฤติกรรมที่ถก กำหนดโดยฐานะตำแหน่งและเปรียบเทียบ "บทบาท" และ "ตำแหน่ง" เป็นเสมือนหนึ่ง เหยี่ยวคู่สิ่ง กล่าวคือ ด้านหนึ่งเป็น "ตำแหน่ง, คือ เป็นผลรวมของสิทธิหน้าที่ แต่อีกด้าน หนึ่งเป็น "บทบาท" คือ เป็นการประพฤติตามสิทธิและหน้าที่นั้น และยังคงแบ่งบทบาท ออกเป็น

1. บทบาทตามอุดมคติ (ideal role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมควร
2. บทบาทที่ปฏิบัติจริง (actual role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคม จะคงปฏิบัติจริง และยังได้กล่าวไว้ว่า "บทบาทที่ปฏิบัติจริง" นี้เป็นผลรวมของ

- บทบาทตามอุดมคติ

- บุคลิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่ง
- อารมณ์ขณะแสดงบทบาทและอุปกรณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอยู่
- ปฏิกริยาของผู้ที่เกี่ยวข้อง

แต่อย่างไรก็ตาม (ทิตยา สุวรรณะชญ, 2527 : 45) ได้กล่าวสรุปฐานะ ตำแหน่งและบทบาททางสังคมไว้ดังนี้

1. มีสถานภาพ (status) อยู่จริงในสังคม และมีอยู่ก่อนที่ตัวคนจะเข้าไปแสดง หรือครองสถานภาพนั้น
2. มีบทบาทที่ควรเป็น (ought-to-role) ประจำตำแหน่ง
3. วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีในสังคมนั้นๆ เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการกำหนดฐานะตำแหน่ง และบทบาทที่ควรจะเป็น
4. การที่คนเราจะทราบถึงฐานะตำแหน่ง และบทบาทหน้าที่ได้มาจากการปะทะสังสรรค์ทางสังคม (socialization) ในสังคมนั้นๆ
5. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้น จะไม่แน่นอนเสมอว่าจะเหมือนกับพฤติกรรมจริง ของคนที่ครองฐานะตำแหน่งอื่นๆ เพราะพฤติกรรมจริงๆ นั้นเป็นผลของการปฏิกริยา ของคนที่ครองตำแหน่งที่มีต่อบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของตนเองและบุคลิกภาพ ของผู้อื่นที่เขาารวมในพฤติกรรมและครองกระตุ้น (stimulus) ที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ ที่เกิดการติดต่อทางสังคม

ซุคา จิตพิทักษ์ (2525 : 76-77)กล่าวคือการศึกษาบทบาทเพื่อให้ความเข้าใจถึงความขัดแย้งทางบรรทัดฐานของสังคม และสามารถมองเห็นความสัมพันธ์ทางสังคมจึงควรทำความเข้าใจบทบาท 3 ประการ คือ

1. ความคาดหวังในบทบาท (role expectation) แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างของ ความรู้ความเข้าใจ 2 ประการ

1.1 ด้านการเราจากการติดต่อที่เกี่ยวข้องของบุคคล กับพฤติกรรมที่ปกติของบุคคลอื่น

1.2 ด้านการตอบสนองจากแนวโน้มของการแสดงออก

2. การรับรู้ในบทบาท (role perception) บทบาทแต่ละบทมีความสัมพันธ์กันในระบบสังคมการกระทำตามบทบาทนั้นขึ้นอยู่กับความเข้าใจของปัจเจกบุคคล การแปล ความหมายรวมทั้งคุณสมบัติที่เป็นส่วนบุคคล สิ่งเหล่านี้กำหนดใ้บุคคลรับหรือแสดง บทบาทแตกต่างกันออกไปตามลักษณะอุปนิสัย ความคิด ความรู้ มูลเหตุจูงใจ ประสบการณ์เดิม การอบรมฝึกฝน ความพึงพอใจ ตลอดจนรวมถึงสภาพทางกายและจิตใจของ บุคคลที่ดำเนินบทบาทนั้น

3. การขัดแย้งในบทบาท (role conflict) การที่บุคคลสถานภาพมากกว่าหนึ่ง สถานภาพ ในสถานการณ์หนึ่งๆ บทบาทของเขาที่จะต้องกระทำลงไป จึงมีมากกว่าหนึ่ง บทบาทซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความยุ่งยากสำหรับเขาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาททั้งหลายนั้นขัดแย้งกัน บุคคลก็ยอมประสพกับความลำบากใจที่จะต้องกระทำหรือตัดสินใจแสดง บทบาทใดบทบาทหนึ่งได้อย่างราบรื่นนัก

ธงชัย สันติวงษ์ และชัยยศ สันติวงษ์ (2542 : 92-93) ได้ไห้แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการการแสดงบทบาทของบรรดาสมาชิกภายในองคการ ยอมสามารถกำหนดมาได้เป็น 4 ระยะ

ระยะที่ 1 เป็นระยะของการคาดหมายในบทบาท เมื่อคนเราเริ่มเข้ามาในองคการ ก็จะมีการได้ขอมูลและข่าวสารจากองคการ อาจโดยการปฐมนิเทศ การแอกอบรม เพื่อให้ คนๆ นั้นสามารถคาดหมายถึงบทบาทที่เขาต้องแสดงออกในองคการ

ระยะที่ 2 เป็นระยะที่เป็นทางการ คนที่เขาถูกกำหนดบทบาทที่จะต้องแสดง โดยอาจกำหนดออกมาเป็นวัตถุประสงค์ระเบียบวิธีปฏิบัติงาน กฎ ขอบบังคับ และเขาจะต้องแสดงบทบาทไปตามที่กำหนดเพื่อแลกกับผลตอบแทนซึ่งอาจจะประสงค์ระเบียบวิธีปฏิบัติงาน กฎ ขอบบังคับและเขาจะต้องแสดงบทบาท ไปตามที่กำหนดเพื่อแลกกับผลตอบแทนซึ่งอาจจะเป็นผลตอบแทน ทางदानตัวเงิน หรือทางदानการได้รับการส่งเสริมเลื่อนตำแหน่งหรือผลตอบแทน อื่นๆ

ระยะที่ 3 เป็นระยะของการเรียนในบทบาท เมื่อคนที่เขามาเริ่มปฏิบัติงาน เขาก็ จะเริ่มมีการเรียนรู้ในบทบาทที่เขาได้แสดงออกมาอย่างเป็นทางการและในขณะเดียวกัน เนื่องจากการทำงาน ต้องมีความสัมพันธ์กับสุวรรณงาน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ ความคาดหมายของสุวรรณงานที่ไม่เป็นทางการที่มีต่อบทบาทของเขาก็มีส่วนสำคัญ เขาต้องพยายามที่จะปรับบทบาทของเขา ให้สอดคล้องกับความคาดหมายที่เป็นทางการ จากองคการและความคาดหมายที่ไม่เป็นทางการ จากสุวรรณงาน

ระยะที่ 4 ระยะของการคงอยู่หรือออกไปจากองคการ เมื่อคนเขาในองคการได้ปฏิบัติงานมาจนถึงระยะนี้ เขาก็ทราบว่าเขาควรจะอยู่ หรือลาออกไปจากองคการ โดยอาศัยการเรียนรู้ จากบทบาทที่ผ่านมาในระยะที่ 3 เขาจะคงอยู่ต่อเมื่อบทบาทที่เขาแสดง อยู่สอดคล้อง หรือเป็นไปตามความคาดหมายขององคการและตามความคาดหมายที่ไม่ เป็นทางการของสุวรรณงาน ถ้าหากบทบาทที่เขาแสดงอยู่ไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตาม ความคาดหมายขององคการ หรือตามความคาดหมายที่ไม่เป็นทางการของสุวรรณงานอันใดอันหนึ่งแล้ว ก็จะรู้สึกเกิดความขัดแย้งในบทบาท หรือความไม่ชัดเจนในบทบาทขึ้น หากไม่สามารถแก้ไข ก็จะเกิดความเบื่อหน่าย ความไม่พึงพอใจ และลาออกไปในที่สุด

จะเห็นได้ว่าเรื่องราวของบทบาทมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของคนในองค์กรคน ใน องค์กรจะแสดงพฤติกรรมตามที่ใดกำหนดไว้ในบทบาทที่เป็นที่คาดหวังจากผู้อื่น และองค์กร

ทัสนา บุญทอง (อ้างอิงใน บุญสม พิมพ์พหนู, 2540 : 26) ได้ให้แนวความคิดในเรื่อง มโนทัศน์ของทฤษฎีบทบาททบาทหน้าที่ตามตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในใดถูกคาดหวังจาก สังคมรอบด้าน เช่น จากผู้อยู่ในตำแหน่งอื่นๆ รอบตัว (ผู้ร่วมงาน) รวมทั้งตัวเราเองด้วยซึ่งสิ่งเหล่านี้ เกิดจากกระบวนการซึ่งเรียกว่า "กระบวนการทาง สังคม (socialization) ถ้าความคาดหวังจาก ทุกฝ่ายไม่ตรงกันและผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ใน บทบาท ไม่สามารถปรับให้มีความพอดีจะเกิดปัญหา ต่อต้านขัดแย้งในบทบาทหรือความ ลมเหลวในบทบาทใด และผลที่ตามมาคือความล้มเหลวของ งาน ดังนั้น การแสดง บทบาทของบุคคลตามตำแหน่งหน้าที่จะเป็น ไปได้อย่างถูกต้องเหมาะสม เพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างและที่สำคัญ ได้แก่

1. ความเข้าใจในบทบาทที่ตนต้องแสดงหรือปฏิบัติ
2. ประสบการณ์ของผู้ที่แสดงบทบาท
3. บุคลิกภาพของผู้ที่แสดงบทบาทนั้น

ตามคำจำกัดความของ "บทบาท, ดังที่กล่าวมาทั้งหมดพอสรุปได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้ "บทบาท" หมายถึง

1. กลุ่มของพฤติกรรมที่บุคคลที่ใดแสดงออกเมื่อดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง เป็น บทบาทที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งบุคคลจะต้องแสดงบทบาทตามภาระ หน้าที่ ขอบเขตความรับผิดชอบและสิทธิที่กำหนดไว้

2. พฤติกรรมที่บุคคลใดแสดงออกตามความคาดหวังของสังคม เมื่อดำรงอยู่ใน ตำแหน่ง ใดตำแหน่งหนึ่งว่า เขาควรมีบทบาทอย่างไร ซึ่งอาจตรงกับแบบแผนที่กำหนด ไว้หรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการรับรู้ความเข้าใจ รวมทั้งคุณค่าและทัศนคติของบุคคล บทบาทที่ถูกกำหนดโดย ตำแหน่งนั้นๆ ทุกๆ บทบาทมีส่วนสัมพันธ์กับบทบาท อื่นๆ ในสถานการณ์หนึ่งๆ และบทบาทหนึ่ง บทบาทใด จะไม่สามารถดำรงอยู่ได้โดย ปกติ จากความสัมพันธ์กับบทบาทอื่นๆ ซึ่งเรื่องของความ สัมพันธ์ระหว่างบทบาทของ ตำแหน่งนี้ในระบบสังคมที่สลับซับซ้อนและมีความสัมพันธ์ระหว่าง ตำแหน่งหลายๆ ตำแหน่งที่แตกต่างกัน กับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ บางอย่างก็สัมพันธ์กันด้วยดี แต่มีบางอย่างก็ไม่สัมพันธ์กันและนั่นก็คือ สิ่งที่แสดงถึงความสัมพันธ์และขัดแย้งกัน

ในส่วนที่เกี่ยวกับบุคลิกภาพอาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งในบทบาทใดเนื่องจาก คุณลักษณะหรือพฤติกรรมประจำตัวของแต่ละบุคคลอาจไม่เป็นไปตามที่ตนเอง หรือที่ ผู้อื่น คาดหวังต้องการ หรือไม่เหมาะสมกับตำแหน่งบทบาทใดๆ ที่กำหนดไว้

สุพัตรา สุภาพ (2540 : 30) ได้ให้ความหมายของคำว่า บทบาท (role) คือการ ปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพ (ตำแหน่ง) เช่น มีตำแหน่งเป็นพ่อ บทบาท คือ ต้องเลี้ยงดูลูกเป็นครู บทบาท คือ สั่งสอน อบรมนักเรียนให้ดีเป็นคนไปบทบาท คือ ปฏิบัติตามหมอสั่ง

พัทธา สายหู (อ้างถึงใน รัชญา อาจหาญ, 2540 : 11) ได้ให้ความหมายของ บทบาทหน้าที่ คือ สิ่งที่ทำให้เกิดความเป็น "บุคคล" และเปรียบให้เสมือน "บท" ของตัวละครที่กำหนดใหญ่แสดงละครเรื่องนั้นๆ เป็นตัว (ละคร) อะไร มีบทบาทหน้าที่ที่จะต้อง แสดงอย่างไร ถ้าแสดงผิดบทหรือไม่สมบท ก็อาจถูกเปลี่ยนตัวไม่ให้แสดงไปเลย ใน ความหมายเช่นนี้ "บทบาท" ก็คือการกระทำต่างๆ ที่ "บท" กำหนดใหญ่แสดงต้องทำ トラบใดที่ยังอยู่ใน "บท" นั้น

สุชา จันทรธรม และสุรางค์ จันทรธรม (2520 : 46) ได้อธิบายถึงความหมาย ของ บทบาทไว้ว่า บทบาทนั้นมีความหมายที่ใกล้เคียงกับสถานภาพมาก บทบาทเป็นสิ่งที่บุคคลสถานภาพต่างๆ พึงกระทำ นั่นคือ เมื่อสังคมกำหนดสิทธิและหน้าที่ในสถานภาพ ใด อยางใดแล้ว บุคคลในสถานภาพรวมนั้นๆ จะต้องประพฤติหรือปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้

สุรพล พุฒคำ (2522 : 19) กล่าวว่า บทบาทหน้าที่เป็นของคู่กัน ซึ่งกำหนด ควบคู่กับตำแหน่งที่บุคคลนั้นๆ ก็จะได้รับบทบาทเป็นเงื่อนไขที่บุคคลดำรงตำแหน่งนั้น จะต้องทำรวมทั้งสิทธิต่างๆ ที่จะได้รับมาพร้อมกับตำแหน่ง ซึ่งเป็นสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องไปเกี่ยวข้องกับผู้อื่น

จ่านง อติวัฒน์สิทธิ์ (2532 : 45) กล่าวว่า บทบาท เป็นสิ่งที่คู่กับสถานภาพ สถานภาพเป็นโครงสร้างของสังคมเป็นนามธรรมที่อยู่ในความคิดความเข้าใจรวมกัน ของสังคม ส่วนบทบาทเป็นพฤติกรรมที่เห็นได้นั้น เป็นการกระทำของบุคคลตาม สถานภาพที่ตนดำรงอยู่

โสภณ ชูพิกุลชัย (2522 : 45) ได้ให้ความหมายของบทบาทไว้ว่า บทบาท หมายถึง การแสดงออกหรือการทำหน้าที่ของบุคคล ซึ่งสมาชิกคนอื่นของสังคมมุ่งหวัง ให้เขากระทำภายใต้สถานการณ์ทางสังคมอย่างหนึ่ง คือ โดยถือเอาฐานะและหน้าที่ทาง สังคมของบุคคลนั้นเป็นมูลฐานเป็นต้นว่า บทบาทของพ่อแม่ ของลูก สามี หรือภรรยา บทบาทนี้ทำให้คนในสังคม สามารถที่จะคาดคะเนพฤติกรรมของบุคคลอื่นรู้ว่าบุคคลอื่น คงการอะไรจากตน ซึ่งทำให้เกิดประโยชน์ในการที่จะทำงานรวมกันเป็นทีม บุคคลที่ ละเมิดบทบาทของตนในสังคม ถือเป็นการละเมิดกฎของสังคม ผลคือ ก่อให้เกิดปัญหา สังคมหรือบุคคลนั้นไม่อาจอยู่ในสังคมนั้นๆ ได้

จากความหมายและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทดังกล่าวข้างต้นนั้นจะเห็นได้ ว่า บทบาทที่กำหนดไว้เป็นบทบาทที่ว่างไว้อย่างชัดเจนว่า บุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้นๆ จะต้องมีสิทธิและหน้าที่กระทำอะไรบางอย่างในองค์การต่างๆ หรือหน่วยงานต่างๆ มีการ กำหนดบทบาทหน้าที่ว่าจะต้องทำอะไรบ้าง และได้วางระเบียบไว้อย่างชัดเจนว่า บุคคล ที่ปฏิบัติ งานในองค์การนั้น จำเป็นต้องเข้าใจอย่างชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทที่กำหนดไว้ ขององค์การนั้นๆ ทั้งนี้เพื่อให้มีมาตรฐาน

ในการปฏิบัติงานที่ถูกต้องและเป็นสิ่งจำเป็น อย่างยิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องทราบถึงบทบาทของตนเองว่ามีขอบเขตการปฏิบัติงานมาก น้อยเพียงไร เพื่อที่จะได้แสดงบทบาทตามมาตรฐานการปฏิบัติที่ดีเป็นไปด้วยความ ถูกต้องและให้มีประสิทธิภาพ

ฉะนั้น การที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทและความรับผิดชอบของตนในฐานะที่อยู่ในตำแหน่งนั้นๆ ย่อมจะเป็นผลที่ดีอย่างยิ่ง เพราะการที่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนเองนั้นจะเป็นทางช่วยให้บุคคลนั้นปฏิบัติหน้าที่ได้ อย่างเหมาะสมตามที่ตนเอง และผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานนั้นคาดหวังไว้ ซึ่งจะเป็ผลให้เกิด ความเจริญก้าวหน้าในงานในหน้าที่ของตนและสังคมต่อไปอีกด้วย

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เสรี ทวีพันธุ์ (2538) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ผลกระทบของการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านต่อการบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งการวิจัยเรื่องนี้ มุ่งที่จะศึกษาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต่อบทบาทผู้นำท้องถิ่น การนำนโยบายไปปฏิบัติ และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดวิธีการวิจัยแบบสำรวจ เก็บข้อมูลจากการสอบถามกำนันผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดเชียงใหม่ นครราชสีมา ปทุมธานี และจังหวัดสงขลา รวมถึงการสัมภาษณ์ข้าราชการฝ่ายปกครอง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดและนายอำเภอ เพื่อให้สามารถสรุปชัดเจนยิ่งขึ้น ผลการวิจัยพบว่าการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านมีผลกระทบทั้งในทางลบและทางบวกต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนปัจจัยอื่นๆ มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญบางประเด็นกล่าวคือ ภูมิหลังด้านรายได้และอาชีพมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านมีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และบทบาทผู้นำท้องถิ่นและการดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานบริหารราชการแผ่นดินและบทบาทผู้นำท้องถิ่น นอกจากนี้ยังพบว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านที่สามารถปฏิบัติหน้าที่งานบริหารราชการแผ่นดินได้ดีจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทผู้นำท้องถิ่น การนำนโยบายไปปฏิบัติ ประสิทธิภาพและความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ ในขณะที่กำนันผู้ใหญ่บ้านสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทผู้นำท้องถิ่นได้ดีย่อมสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดี มีประสิทธิภาพ และตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ได้ดีเช่นเดียวกัน

สุพจน์ วงศ์วิวัฒน์ (2539) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “บทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร” ซึ่งการวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาให้

ทราบถึงความเป็ นมา บทบาททางการปกครอง และบทบาททางการเมืองของกำนันผู้ใหญ่บ้านใน กรุงเทพมหานคร โดยมีสมมติฐานว่าบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือมีบทบาททางการปกครองน้อยลงแต่มีบทบาททางการเมืองมากขึ้น การวิจัยใน ครั้งนี้ ได้ใช้วิธีการวิจัยแบบสำรวจ เก็บข้อมูลจากกลุ่มประชากรคือกำนันผู้ใหญ่บ้านของ กรุงเทพมหานคร จำนวน 727 คน สุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง จำนวน 350 คน เมื่อเดือนสิงหาคม 2539 ปรากฏว่าได้รับแบบสอบถามกลับคืนมาจำนวน 260 ชุด จากผลการวิจัยพบว่า ความเปลี่ยนแปลง ทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก โดยทั่วไปแล้วกำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาททางการ ปกครองน้อยลงและมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น นอกจากนี้กำนันผู้ใหญ่บ้านยังได้พัฒนาฐานะ ของตนเองด้วยการประกอบการทางธุรกิจบางประการอย่างเป็นกิจจะลักษณะ เช่น การเป็นนายหน้า ขายที่ดินหรือการประสานงานทางด้านธุรกิจการลงทุนในท้องถิ่น เป็นต้น เมื่อทำการวิเคราะห์ทาง สถิติเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างภูมิหลังกับบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านปรากฏผลว่า โดยทั่วไป แล้วบทบาททางการปกครองและการเมืองของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ทั้งในชุมชนเมืองและชุมชน ชนบท ต่างมีบทบาทดังกล่าวข้างต้น ในลักษณะเดียวกัน อย่างไรก็ตามระดับการศึกษาและอาชีพ ของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีความสัมพันธ์กับทั้งการแสดงบทบาททางการปกครองและบทบาททางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ

ไพศาล สีนาคล้วน (2540) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “บทบาทของกำนัน : ศึกษา เปรียบเทียบในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่” โดยการศึกษาวิจัยเรื่องนี้มี วัตถุประสงค์เพื่อต้องการทราบถึงการจัดการปกครองในเขตพื้นที่ตำบล ความสัมพันธ์ของหน่วย การปกครองในเขตพื้นที่ตำบล และการแสดงบทบาทของกำนันในการปกครองท้องที่และการ ปกครองท้องถิ่น ว่ามีการแสดงบทบาทอย่างไร มีความขัดแย้งกันหรือไม่ ระหว่างบทบาทที่สวมอยู่ ในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ในเขตพื้นที่ตำบลหนึ่งๆ จะ มีการจัดการปกครอง 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่เป็นการปกครองท้องถิ่นและรูปแบบที่เป็นการ ปกครองท้องที่ ทับซ้อนกันอยู่ในเขตพื้นที่เดียวกัน ซึ่งทับซ้อนกันทั้งในด้านพื้นที่ภารกิจ และ บุคลากรผู้ดำเนินการ โดยมีกำนันเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในตำบล เนื่องจากเป็นผู้ที่สวมบทบาทอยู่ทั้ง ในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ แม้ว่าลักษณะของการปกครองท้องถิ่นและการ ปกครองท้องที่ มีความแตกต่างกันในเรื่องของหลักการจัดการปกครอง แต่เนื่องจากอำนาจหน้าที่ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหมือนกับอำนาจหน้าที่ของกำนันหลายประการ และกำนันไม่ สามารถแยกบทบาทที่ตนเองแสดงได้ว่าเป็นการแสดงบทบาทในฐานะใด บทบาทที่กำนันแสดงจึง

ไม่มีความขัดแย้งกัน แต่ในอนาคตอาจเกิดความขัดแย้งระหว่างการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นที่ขึ้นได้ เมื่อแต่ละหน่วยการปกครองมีผู้บริหารแยกต่างหากจากกัน

สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย (2540) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “บทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เหมาะสมในอนาคต” เพื่อศึกษาบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติมรวมทั้งตามกฎหมายอื่นๆ ศึกษาปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน และศึกษาบทบาทที่ควรเป็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในอนาคต ผลการศึกษาวิจัยพบว่าการศึกษารoles กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ปฏิบัติงานได้จริงในปัจจุบันตามกฎหมายและที่ควรจะเป็นไปในอนาคตครั้งนี้ ทำให้ได้ข้อเท็จจริงว่าอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บางอย่างเปลี่ยนแปลงไป มีภารกิจตามกฎหมายหลายประการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มิได้ปฏิบัติอันเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น ไม่ทราบว่ามีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ อยู่ หรือเกินกว่ากำลังความสามารถที่จะปฏิบัติได้ หรือมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว เป็นต้น นอกจากนี้บทบาทหน้าที่บางประการจำเป็นจะต้องเน้นหนักให้มากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งจากผลการวิจัยสรุปได้ ดังนี้คือ

1. บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 และตามกฎหมายอื่นๆ เช่น พ.ร.บ. การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ,พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และ พ.ร.บ. ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 เป็นต้น ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 6 บทบาท คือ (1) ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย (2) ด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ (3) ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (4) ด้านการทะเบียนต่างๆ (5) ด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและ (6) ด้านอื่นๆ ผลการศึกษาพบว่าบทบาทที่เป็นอยู่ตามกฎหมายที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติจริงหรือสามารถปฏิบัติได้ อยู่ในเกณฑ์ปานกลางในทุกด้าน

2. บทบาทที่ควรเป็นไปในอนาคต

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้พบว่าบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามลำดับความสำคัญ ดังนี้ ลำดับแรกคือ บทบาทด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย รองลงมาได้แก่ บทบาทด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการทะเบียนต่างๆ ด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และบทบาทด้านอื่นๆ โดยจากการพิจารณาบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแนวโน้มทิศทางและสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่มากระทบสถานภาพและบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประกอบความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะ ดังนี้คือ จากผลของกฎหมายที่ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องพ้นจากตำแหน่ง

ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตำแหน่ง อาจส่งผลให้ประสิทธิภาพในการพัฒนาตำบลของ
 กำนัน ผู้ใหญ่บ้านขาดพลังลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
 ในขณะที่ภารกิจในตำบลในแง่การปกครองท้องถิ่นที่มีปรากฏตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น
 และตามกฎหมายปกครองอื่นๆ ต้องการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความเข้มแข็ง ให้เป็นสถาบันที่
 สามารถรองรับภารกิจส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ที่จะต้องมอบและกระจายลงสู่พื้นที่ระดับตำบล
 หมู่บ้านในอนาคตตามสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปให้ได้เหมาะสม ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้อง
 กลับมาให้ความสำคัญต่อบทบาทภารกิจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช
 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อันเป็นบทบาทมาแต่เดิมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการปกครอง
 และรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบลและหมู่บ้าน เพราะทางราชการจำเป็นต้องอาศัยกำนัน
 ผู้ใหญ่บ้านช่วยเป็นหู เป็นตา ให้แก่เจ้าหน้าที่ของบ้านเมืองอยู่เช่นเดิม เช่น การป้องกันและ
 ปราบปรามอาชญากรรมในพื้นที่ การป้องกันและปราบปรามยาบ้าและยาเสพติดต่างๆ ที่แพร่
 ระบาดลงสู่ตำบล หมู่บ้านในปัจจุบัน เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่
 และใกล้ชิดกับราษฎรมากกว่าราชการ พร้อมกันนั้นจะต้องให้ความสำคัญในด้านการพัฒนาควบคู่
 ไปด้วย โดยบทบาทในส่วนนี้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องทำหน้าที่ใน
 ฐานะผู้ประสานการพัฒนาท้องถิ่นกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้งองค์การบริหารส่วน
 จังหวัด (อบจ.) ด้วยเพื่อสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ตำบล หมู่บ้านต่อไป

อีกทั้ง จะต้องมีการกำหนดขอบเขตหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายลักษณะ
 ปกครองท้องถิ่นและรวมทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่จะต้องดำเนินการตามภารกิจของกระทรวงทบวง กรม
 ในพื้นที่ รวมทั้งกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้ชัดเจน ทั้งนี้โดยคำนึงถึง
 ข้อเท็จจริงว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังคงมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นตัวเชื่อมประสาน (Contract
 Point) ระหว่างนโยบายของรัฐกับความต้องการของประชาชนโดยไม่แยกพื้นที่บริการ นอกจากนี้
 เพื่อเสริมบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้ตามที่กฎหมายหรือระเบียบ
 ข้อบังคับ กำหนดไว้ รัฐจะต้องหาทางสนับสนุนในด้านค่าตอบแทนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้
 เหมาะสม ต่อการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งต้องหาทางส่งเสริม
 ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้รับการศึกษาอบรมในวิทยาการสาขาต่างๆ มากขึ้นด้วย

ชูชีพ พงษ์ไชย (2541) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตาม พ.ร.บ.
 ลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 กับตาม พ.ร.บ.สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.
 2537” ซึ่งการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างบทบาท
 หน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามลักษณะการปกครองท้องถิ่น กับการปกครองท้องถิ่น รูปแบบ
 องค์การบริหารส่วนตำบล ว่ามีลักษณะสนับสนุนหรือขัดแย้งอย่างไรตลอดจนวิเคราะห์ผลกระทบ

และความขัดแย้งต่อการบริหาร การปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง ผลการศึกษาวิจัยพบว่า การกำหนดบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้เป็นผู้ที่มีบทบาทอยู่ทั้งในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ แม้จะมีความสัมพันธ์และเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาตำบลในภาพรวม แต่เมื่อพิจารณาบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายและลักษณะการแสดงบทบาทหน้าที่ที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถตระหนักและแสดงบทบาทตามสภาพการเป็นนักปกครองท้องที่ได้ชัดเจน แต่มีระดับความเข้าใจรับรู้น้อยในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารและการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว ความไม่สามารถในการแยกแยะและระบุบทบาทหน้าที่ของตนเองได้เป็นผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มักจะแสดงบทบาทความเป็นผู้นำตามธรรมชาติ ในฐานะการเป็นนักปกครองท้องที่ในการบริหารและปฏิบัติงานซึ่งส่งผลกระทบในด้านความขัดแย้งกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง

พงศ์ศักดิ์ สุภาพร (2543) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการป้องกันอาชญากรรม : ศึกษาเฉพาะกรณีในกรุงเทพมหานคร” การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม ในการป้องกันอาชญากรรมของกำนันผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ได้แก่ กำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 370 คน สุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิและการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ คือ ค่าร้อยละ ค่ามัธยฐานเลขคณิต การวิเคราะห์ความแปรปรวนและการ วิเคราะห์จำแนกหมู่ ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้ 1. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีอายุอยู่ในช่วง 41-50 ปี สมรสแล้ว การศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษา ถึงอนุปริญญา ปฏิบัติงานไม่เกิน 5 ปี ประกอบอาชีพอื่นคือ อาชีพค้าขาย รายได้มากกว่า 8,000 บาท ไม่เคยตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม มีความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นอย่างดี และมีความสนใจ ต่อปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในชุมชนเป็นอย่างดี 2. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมเป็นอย่างดี โดยร่วมกับ เจ้าหน้าที่ตำรวจออกตรวจท้องที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน จัดกิจกรรมหรือ โครงการในการป้องกันอาชญากรรม ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อรวมวางแผนและเสนอ แนวทางในการป้องกันอาชญากรรมในชุมชน ให้ความรู้หรือคำแนะนำที่เกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรมกับประชาชนในชุมชน และติดตาม สอดส่องดูแลพฤติกรรมของประชาชนที่อาศัย ในชุมชน 3. การพิสูจน์สมมติฐาน พบว่า อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการปฏิบัติงาน รายได้ การตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม ความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ความสนใจและการรับรู้ต่อปัญหา

อาชญากรรมในชุมชน มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมกับการป้องกันอาชญากรรม ในการวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาถึงบทบาท และการมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม ของผู้นำชุมชนกลุ่มอื่น เช่น ครูอาจารย์ เป็นต้น และทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน และควรมีการศึกษาถึงบทบาทการมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยการศึกษาทุกภาคของประเทศ

ทรงเกียรติ เสียงเจริญ (2543) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในยุคปัจจุบัน : ศึกษาเฉพาะกรณี กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในอำเภออินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี จากกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและประชาชน จำนวน 114 คน พบว่า บทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่ปฏิบัติได้จริง อยู่ในระดับปานกลาง บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ประชาชนคาดหวัง ก็อยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน สำหรับบทบาทที่สอดคล้องหรือขัดแย้งระหว่างบทบาทในอุดมคติ บทบาทที่ปฏิบัติได้จริงและบทบาทที่คาดหวังของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านพบว่า บทบาทที่ลูกคาดหวังสอดคล้องกับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในอุดมคติ บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในอุดมคติสอดคล้องกับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ปฏิบัติได้จริง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ(2546) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “บทบาท อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องที่” เพื่อศึกษาว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านของไทยในปัจจุบันนี้ มีบทบาทอำนาจหน้าที่ทั้งในทางกฎหมาย และในทางปฏิบัติที่เป็นจริงอย่างไรบ้าง บทบาทอำนาจหน้าที่เหล่านั้นมีทิศทางและแนวโน้มความเป็นไปในลักษณะใด กำนันผู้ใหญ่บ้านของไทยควรมีการปรับตัวเช่นไร ลักษณะใด ในท่ามกลางการปรับเปลี่ยนและการปฏิรูปทางการเมืองการบริหาร และสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในห้วงสมัยปัจจุบันนี้

ซึ่งได้สรุปผลการศึกษาว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้รับการพิจารณาจากเกือบทุกฝ่ายว่ามีบทบาทและหน้าที่ในเชิงขยายตามสภาวะการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ได้มีส่วนช่วยเหลือภารกิจหน้าที่การงาน ของหน่วยราชการต่างๆ นอกเหนือจากหน้าที่ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยในแบบเดิมๆ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นผู้แทนชุมชน เป็นผู้แทนขององค์กรภาครัฐ รวมทั้งเป็นผู้แทนของนักการเมืองไปด้วยในเวลาเดียวกัน ฉะนั้น ความพร้อมในทางเศรษฐกิจสังคม และการเสียดสละของปัจเจกชนแต่ละบุคคล กล่าวได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เนื่องมาจากสถานะ “กึ่งข้าราชการ” ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านดังที่เป็นมาในอดีตนั้น กล่าวได้ว่า มิได้มีความเหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง และไม่เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ที่ขยายออกไป รวมทั้งไม่สอดคล้องกับความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่ในปัจจุบันนี้มากนัก

โดยได้เสนอให้มีการพิจารณาบทบาทของภารกิจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านเสียใหม่ แบ่งออกเป็นในระยะสั้น กับในระยะยาว ข้อพิจารณาในระยะสั้นเกี่ยวข้องกับการลดจำนวนผู้ช่วย

ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน และแพทย์ประจำตำบลประการหนึ่ง การพิจารณาเกณฑ์การจัดตั้งตำบล และหมู่บ้านให้มีลักษณะที่ซับซ้อนมากขึ้น โดยมีเงื่อนไขที่ต้องได้รับความเห็นพ้องจากประชาชน และจากหน่วยการปกครองอื่นๆ ในพื้นที่อีกประการหนึ่ง และการเกื้อหนุนภารกิจหน้าที่ให้มีความชัดเจน มิใช่ให้กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่กว้างขวางและซ้อนทับกับหน่วยปฏิบัติงานอื่นๆ ในท้องที่ ในอีกประการหนึ่ง

ข้อเสนอในระยะยาว ภายหลังจากที่ดำเนินการในระยะสั้นเสร็จสิ้นแล้ว ผู้วิจัยขอเสนอ เป็น 2 ทาง ซึ่งมีความแตกต่างกันเป็นตรงข้าม และมีความจำเป็นต้องมีการตัดสินใจทางการเมืองและการบริหาร โดยองค์กรปกครองในระดับชาติ ได้แก่ ทางเลือกที่หนึ่ง คือการบูรณาการให้กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน เปลี่ยนสถานะเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคเต็มตัว โดยมีภารกิจหน้าที่เป็นข้าราชการระดับล่าง และปฏิบัติงานทั่วไปให้กับหน่วยงานของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของทุกกระทรวงและให้แก่ทุกกรม ระบบนี้จะทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีภารกิจที่ชัดเจน มีเกียรติศักดิ์ศรี และมีหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งจำเป็นต้องมีการประเมินผลตามระบบการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่

อีกทางหนึ่ง ได้แก่ การบูรณาการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนสถานะเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งในทางปฏิบัติอาจเลือกได้ใน 2 วิธีการ กล่าวคือ ทางหนึ่ง คือการเปลี่ยนสถานะให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็น “สมาชิกสภาสูง” ขององค์กรปกครองท้องถิ่น คล้ายๆ กับที่รัฐสภาในระดับชาติ แบ่งออกเป็นสภาสูงกับสภาล่าง กับ ในอีกทางเลือกหนึ่ง คือการเปลี่ยนสถานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง (Elected Officials) ซึ่งเป็นวิธีการที่ช่วยขยายจำนวนเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นออกไปได้อีกเป็นอันมาก และเป็นวิธีการที่เป็นประชาธิปไตยอย่างยิ่ง เนื่องด้วยระบบพนักงาน หรือผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นสามารถมีที่มาได้หลายวิธีการ เช่น การบรรจุ แต่งตั้ง การยืมตัวจากราชการส่วนกลาง การจ้างงานชั่วคราว และโดยการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นต้น

วิรัตน์ ไชยสิทธิ์ (2547) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และกฎหมายอื่นที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน : ศึกษากรณีกำนันและผู้ใหญ่บ้าน จังหวัดนครนายก” โดยการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีความมุ่งหมายเพื่อต้องการศึกษาผลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน การศึกษาโดยวิธีการวิจัยสำรวจจากแบบสอบถามของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของจังหวัดนครนายกที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 387 ชุด และดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยคอมพิวเตอร์ โดยใช้ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าความเบี่ยงเบน

มาตรฐาน ค่า Chi-square และค่า Cramer's V จากการศึกษาพบว่า ผลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่มีผลการปฏิบัติงานมากที่สุดเรียงตามลำดับลงมาได้ ดังนี้ (1) ด้านการพัฒนาอาชีพและสังคม (2) ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (3) ด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อย (4) ด้านอื่นๆ เกี่ยวกับการปกครองในตำบลหมู่บ้าน (5) ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ (6) ด้านการทะเบียน สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานที่ได้กำหนดไว้ จำนวน 8 ประการ ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การควบคุมกำกับดูแลของอำเภอ การสนับสนุนด้านงบประมาณค่าใช้จ่าย การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ที่ การได้รับการยอมรับและการยกย่องจากรายการในหมู่บ้านตำบล ความพึงพอใจในอัตราค่าตอบแทน สิทธิสวัสดิการที่รัฐกำหนด การได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองระดับท้องถิ่น และความสามารถในการเจรจาต่อรองในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านตำบล ผลการศึกษาพบว่าทุกปัจจัยมีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามที่ตั้งสมมติฐานการวิจัยไว้และทุกปัจจัยมีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงานในระดับน้อย

ศักดิ์ชาย บุญ โนนแต่ (2555) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การประสานงานเพื่อการพัฒนา ระหว่างผู้นำท้องที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:กรณีศึกษาอำเภอคอนสวรรค์ จังหวัดชัยภูมิ” โดยการศึกษาอิสระครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอคอนสวรรค์ จังหวัดชัยภูมิ โดยศึกษาและวิเคราะห์จากปัญหาและอุปสรรคในการประสานงาน การทำงานร่วมกัน รวมทั้งเสริมสร้างแนวคิด กระบวนการทำงาน บูรณาการร่วมกันระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปรับทัศนคติในการทำงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ผลการศึกษาพบว่า 1) ความสัมพันธ์ ในการประสานงานร่วมกันระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำท้องที่ (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีค่อนข้างน้อย ทำให้เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวกในท้องที่และท้องที่ และการติดต่อสื่อสารขาดประสิทธิภาพ ขาดผู้ประสานงาน ขาดข้อมูลที่จำเป็นต้องรับรู้ร่วมกัน ทำให้เกิดความรู้สึกนึกคิดที่แตกต่างกัน 2) ผลกระทบจากการทำงานร่วมกัน การประสานงานกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับ ผู้นำท้องที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังขาดความสามัคคี ขาดการประสานงานกัน และให้ความร่วมมือต่อกันน้อยมาก ทำให้เกิดปัญหาการพัฒนา การแก้ไขปัญหา

การศึกษาในครั้งนี้มีแนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะ ควรมีการเสริมสร้างแนวคิด กระบวนการทำงาน บูรณาการร่วมกันระหว่างกันนั้น ผู้ใหญ่บ้าน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปรับทัศนคติในการทำงานให้เข้าไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ควรใช้หลักในการบริหารงานให้เข้าไปตามระบอบประชาธิปไตย และใช้วิธีการบริหารงานแบบบูรณาการ ควรนำหลักการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล (Good governance) มาใช้ในการปฏิบัติงาน

จากการศึกษาแนวคิดและงานวิจัยพบว่าจากความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับบทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า บุคคลที่อยู่ในบทบาท สถานภาพนั้นๆ จะต้องมีส่วนและหน้าที่ทำอะไรบ้างในองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ บุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กรหรือหน่วยงานนั้น จำเป็นต้องเข้าใจอย่างชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทและสถานภาพที่กำหนดไว้ ซึ่งการทำหน้าที่ของบุคคลที่สมาชิกคนอื่นของสังคมมุ่งหวังให้เขากระทำภายใต้ สถานการณ์ทางสังคมอย่างหนึ่ง โดยถือเอาฐานะและหน้าที่ทางสังคมนั้นเป็นมูลฐาน

พฤติกรรมที่บุคคลได้แสดงออกเมื่อดำรงตำแหน่งใด ตำแหน่งหนึ่ง เป็นบทบาทที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับสถานภาพและการทำหน้าที่ ซึ่งบุคคลจะต้องแสดงตามบทบาท ตามภาระหน้าที่ ขอบเขตความรับผิดชอบ ตามสถานภาพที่กำหนดไว้ แต่หากว่าพฤติกรรมที่บุคคลได้แสดงออกตามความคาดหวังของสังคมนั้น เมื่อมีการดำรงตำแหน่งในระยะเวลาที่แตกต่างกัน บุคคลนั้นควรจะมีบทบาท สถานภาพหรือจะทำหน้าที่อย่างไร จึงจะทำให้การใช้บทบาท การทำหน้าที่ ในสถานภาพของการดำรงตำแหน่งนั้นๆ ได้มีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้เกิดความเชื่อมั่น ศรัทธา ได้รับการเคารพนับถือ จากผู้ที่มีความควบคุมหรือปกครองดูแลอย่างเต็มใจและสามารถทำให้สังคม ชุมชน อยู่ได้ด้วยความสามานสามัคคี เกิดความสงบเรียบร้อย และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอย่างแท้จริง

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยจะใช้ระเบียบวิธีวิจัย 2 วิธีการ ผสมผสาน เกื้อกูล และสนับสนุนกัน ได้แก่

ก. วิธีการวิจัยเอกสาร (document research)

วิธีการวิจัยเอกสารนี้ เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาและวิเคราะห์ เอกสารงานเขียนต่างๆ ทั้งที่เป็นตัวบทกฎหมาย งานวิจัย หนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความ วารสาร สิ่งพิมพ์ รวมทั้งสิ่งพิมพ์ อิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นข้อมูลที่มาจากเว็บไซต์ต่างๆ ทั้งของประเทศไทย และของต่างประเทศ

ข. วิธีการสัมภาษณ์ (interview)

วิธีการวิจัยในส่วนนี้ใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก(In – Depth Interview) และวิธีการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างและโดยการสังเกตการณ์ของผู้ศึกษา

โดยขอแนะนำในหัวข้อดังนี้ คือ พื้นที่ศึกษาและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละหัวข้อตามลำดับดังนี้

1. พื้นที่ศึกษาและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

1.1 พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา

เป็นการศึกษาในภาคสนามเพื่อเก็บข้อมูลจากพื้นที่ เพื่อใช้เป็นข้อมูลปฐมภูมิในการกำหนดกรอบการศึกษาและประเมินถึงแนวโน้มต่างๆ ที่เป็นไปได้เกี่ยวกับบทบาท สถานภาพ และการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเปรียบเทียบระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปี และการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี และข้อคิดเห็นต่างๆ ทั้งนี้ การศึกษาวิจัยนี้ มีอาจใช้ตัวอย่างที่เป็นจริงของกำนันผู้ใหญ่บ้านทั้งประเทศไทยได้ ดังนั้น จึงได้เลือกที่จะศึกษาพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งมีจำนวน 23 อำเภอและเป็นพื้นที่ที่มีความแตกต่างตามสภาพภูมิศาสตร์โดยแบ่งออกเป็นพื้นที่โซนภูเขา พื้นที่โซนที่ราบลุ่มแม่น้ำและพื้นที่โซนริมฝั่งทะเล

1.1.1 สภาพทั่วไปของจังหวัดนครศรีธรรมราช

นครศรีธรรมราช เป็นเมืองโบราณที่มีความสำคัญทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และศาสนามากที่สุดเมืองหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นครศรีธรรมราชมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวาง มาไม่น้อยกว่า 1,800 ปีมาแล้ว หลักฐานทางโบราณคดีและหลักฐานทางเอกสารที่ปรากฏในขณะนี้ยืนยันได้ว่านครศรีธรรมราช มีกำเนิดมาแล้วตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 7 เป็นอย่างน้อย

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหาร ราชการแผ่นดินด้านการปกครองหัวเมืองอีกครั้งหนึ่งในรัชกาลนี้ โปรดฯให้มีการแต่งตั้งตำแหน่งอุปราชปักษ์ใต้ขึ้นเพื่อปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้ทั้งหมด ในกรณีนี้ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมเด็จพระเจ้าฟ้ายุคลทิฆัมพร กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ ดำรงตำแหน่งอุปราชปักษ์ใต้ จนกระทั่งได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จึงได้ยุบมณฑล นครศรีธรรมราชลงเป็นจังหวัดหนึ่งของราชอาณาจักรไทยและดำรงฐานะดังกล่าวเรื่อยมาจนปัจจุบัน

1.1.2 ขนาด และที่ตั้ง

จังหวัดนครศรีธรรมราช ตั้งอยู่ทางตอนกลางของภาคใต้ ห่างจากกรุงเทพมหานคร 780 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 9,854,798 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ 6,214,064 ไร่ มีพื้นที่มากเป็นอันดับ 2 ของภาคใต้ และเป็นอันดับที่ 16 ของประเทศ หรือประมาณร้อยละ 1.98 ของพื้นที่ทั้งประเทศ ที่ตั้งของตัวจังหวัด ตั้งอยู่ประมาณละติจูด 9 องศาเหนือและลองจิจูด 100 องศาตะวันออก มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดต่างๆ ดังต่อไปนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับจังหวัดสุราษฎร์ธานีและอำเภอบ้านดอน
ทิศใต้	ติดต่อกับอำเภอระโนด จังหวัดสงขลา อำเภอกวนขนุน จังหวัดพัทลุง อำเภอห้วยยอด จังหวัดตรัง
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับอำเภอไทยเป็นชายฝั่งทะเลมีความยาวตั้งแต่ตอนเหนือของอำเภอ ขนอมลงไปทางใต้ของอำเภอหัวไทร ประมาณ 225 กิโลเมตร
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับจังหวัดสุราษฎร์ธานีและจังหวัดกระบี่

1.1.3 ภูมิประเทศ

ลักษณะภูมิประเทศของจังหวัดนครศรีธรรมราช แตกต่างไปตามลักษณะของ เทือกเขานครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นเทือกเขาที่มีความยาวตามแนวยาวของคาบสมุทร เป็นผลให้ลักษณะภูมิประเทศของจังหวัดนครศรีธรรมราช แบ่งได้เป็น 3 ส่วน คือ

1) บริเวณเทือกเขาตอนกลาง

ได้แก่บริเวณเทือกเขานครศรีธรรมราช มีอาณาเขตตั้งแต่ตอนเหนือของจังหวัดลงไปถึงตอนใต้สุด บริเวณพื้นที่ของอำเภอที่อยู่ในเขตเทือกเขาดอนกลาง ได้แก่ อำเภอสิชล อำเภอขนอม อำเภอท่าศาลา อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช อำเภอลานสกา อำเภอพรหมคีรี อำเภออ่อนพิบูลย์ อำเภอชะอวด อำเภอจุฬาภรณ์และอำเภอพระพรหม ในเขตเทือกเขานี้มีภูเขาสูงสุดในจังหวัด คือเขาหลวง ซึ่งสูงประมาณ 1,835 เมตร เหนือระดับน้ำทะเล

นอกจากนี้เทือกเขาดังกล่าวยังเป็นเส้นแบ่งเขตอำเภอระหว่างอำเภอทุ่งสง อำเภอลำปางกับอำเภอชะอวด อำเภออ่อนพิบูลย์ อำเภอลานสกา อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช อำเภอพรหมคีรี อำเภอท่าศาลา และเป็นเส้นแบ่งเขตจังหวัดนครศรีธรรมราช กับอำเภอบ้านนาสาร อำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี อีกด้วย

บริเวณเทือกเขาดอนกลาง มีเส้นทางคมนาคมผ่านจากบริเวณที่ราบชายฝั่งตะวันออก ไปยังบริเวณ ที่ราบด้านตะวันตกได้ คือทางหลวงหมายเลข 40 ซึ่งข้ามจากอำเภอสิชล อำเภอขนอมสู่เขตอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี และทางหลวง หมายเลข 405 จาก อำเภอลานสกา ไปสู่อำเภอลำปาง ในเขตจังหวัดนครศรีธรรมราช และทางหลวงหมายเลข 4 จากอำเภออ่อนพิบูลย์ ไปสู่อำเภอทุ่งสง

2) บริเวณที่ราบชายฝั่งด้านตะวันออก

ได้แก่บริเวณตั้งแต่เทือกเขาดอนกลางไปทางตะวันออกถึงฝั่งทะเลอ่าวไทย จำแนกได้ เป็น 2 ตอน คือ ตั้งแต่อำเภอเมืองนครศรีธรรมราชลงไปทางใต้ เป็นที่ราบ ที่มีความกว้างจากบริเวณเทือกเขาดอนกลางไปถึงชายฝั่งทะเลระยะทางประมาณ 95 กิโลเมตร มีแม่น้ำลำคลอง ที่มีต้นน้ำเกิดจากบริเวณเทือกเขาดอนกลาง ไหลลงสู่อ่าวไทยหลายสาย นับเป็นที่ราบ ซึ่งมีค่าทางเศรษฐกิจของจังหวัด ลำน้ำสำคัญได้แก่ แม่น้ำปากพนัง และมีคลองสายเล็ก ในเขตอำเภอเมืองนครศรีธรรมราชอีกหลายสาย เช่น คลองปากพญา และคลองท้ายวังเป็นต้น อีกบริเวณหนึ่ง คือ ตั้งแต่อำเภอท่าศาลาขึ้นไปทางทิศเหนือ เป็นบริเวณฝั่งแคบๆ ไม่เกิน 15 กิโลเมตร อำเภอที่อยู่ในเขตที่ราบด้านนี้คือ อำเภอขนอม อำเภอสิชล อำเภอท่าศาลา อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช อำเภอปากพนัง อำเภอเชียรใหญ่ อำเภอหัวไทรและอำเภอชะอวด

3) บริเวณที่ราบด้านตะวันตก

ได้แก่ บริเวณที่ราบระหว่างเทือกเขานครศรีธรรมราช และเทือกเขาบรรทัด จึงมี ลักษณะเป็นเนินเขาอยู่เป็นแห่งๆ อำเภอที่อยู่บริเวณที่ราบด้านนี้ คือ อำเภอพิปูน อำเภอทุ่งใหญ่ อำเภอฉวาง อำเภอนาบอน อำเภอบางขัน อำเภอดำพระพรหม และอำเภอทุ่งสง ลำน้ำสำคัญได้แก่ ต้นน้ำของแม่น้ำตาปีไหลผ่าน อำเภอพิปูน อำเภอฉวาง และอำเภอทุ่งใหญ่ นอกจากนี้ ยังมีลำ

น้ำที่เป็นต้นน้ำของแม่น้ำตรงอีกด้วย คือน้ำตกโขงและคลองวังหีบ ซึ่งไหลผ่านอำเภอทุ่งสงไปยังอำเภอห้วยยอด จังหวัดตรัง และออกทะเลอันดามัน ที่อำเภอกันตัง

2.1.4 การปกครอง

จังหวัดนครศรีธรรมราช แบ่งเขตการปกครองตามลักษณะพื้นที่ออกเป็น 23 อำเภอ 165 ตำบล 1,551 หมู่บ้าน แยกได้ดังนี้

ตารางที่ 3.1 แสดงการแบ่งเขตการปกครองจังหวัดนครศรีธรรมราช

อำเภอ	เขตการปกครอง				พื้นที่ (ตร.กม.)
	ตำบล	หมู่บ้าน	เทศบาล	อบต.	
เมืองนครศรีธรรมราช	13	115	4	13	580.249
เชียรใหญ่	10	97	1	9	227.116
ปากพนัง	17	142	1	16	459.910
ชะอวด	11	87	1	11	833.002
ทุ่งสง	12	124	2	11	802.977
ท่าศาลา	10	109	1	10	363.891
ร่อนพิบูลย์	6	57	3	5	341.226
สิชล	9	110	1	9	703.105
ลานสกา	5	44	1	5	342.900
พิปูน	5	42	2	4	363.000
หัวไทร	11	99	2	10	470.690
ทุ่งใหญ่	7	63	1	7	603.287
ฉวาง	10	86	3	9	568.000
ขนอม	3	34	2	2	433.926
นาบอน	3	34	1	3	192.899
พรหมคีรี	5	39	2	5	321.499
บางขัน	4	60	-	4	575.000
จุฬาภรณ์	6	29	-	5	226.800
ถ้าพรอนรา	3	29	-	3	180.000

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

อำเภอ	เขตการปกครอง				พื้นที่ (ตร.กม.)
	ตำบล	หมู่บ้าน	เทศบาล	อบต.	
พระพรหม	4	40	-	4	187.020
เฉลิมพระเกียรติ	4	37	1	3	122.145
นบพิตำ	4	38	-	4	720.156
ช้างกลาง	3	36	-	3	236.000
23	165	1,551	29	155	9,854,798

ที่มา : ที่ทำการปกครองจังหวัดนครศรีธรรมราช ณ 12 มกราคม 2554

1.2 ประชากรที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยมีกลุ่มประชากรที่เป็นเป้าหมายใช้ในการศึกษาภายในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช จำนวน 23 อำเภอ ซึ่งแบ่งพื้นที่ตามสภาพภูมิศาสตร์โดยแบ่งออกเป็นพื้นที่โซนภูเขา พื้นที่โซนที่ราบลุ่มแม่น้ำและพื้นที่โซนริมฝั่งทะเล

1.2.1 ข้าราชการผู้มีหน้าที่ในการกำกับ ดูแลการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ เจ้าพนักงานปกครอง ปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ปกครอง

1.2.2 ผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

1.2.3 ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน

1.2.4 ภาคประชาชน ในฐานะลูกบ้านของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

1.3 กลุ่มตัวอย่าง

ได้แก่ เจ้าพนักงานปกครอง ปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน และประชาชนทั่วไป โดยผู้วิจัยทำการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive) จำนวน 116 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ศึกษาจะเป็นผู้สัมภาษณ์เองเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ละเอียดตรงกับจุดประสงค์ที่สุด โดยกำหนดผู้ถูกสัมภาษณ์หรือผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นการเฉพาะเจาะจง เพื่อความเหมาะสมในการศึกษาครั้งนี้ โดยเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์

1. ผู้ทำการวิจัยเตรียมการในด้านความรู้เกี่ยวกับพัฒนาการ แนวคิด บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

2. ผู้ทำการวิจัยเตรียมความรู้ในเรื่องระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพจรรยาบรรณของนักวิจัย วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลจากตำรา และการขอคำปรึกษาจากอาจารย์ที่ปรึกษาด้านการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อให้เข้าใจในระเบียบวิธีการวิจัย อันจะนำไปสู่การศึกษาที่ถูกต้อง และครอบคลุมประเด็นที่ต้องการจะศึกษาให้มากที่สุด

3. แนวคำถามในการสัมภาษณ์ เป็นเครื่องมือที่ผู้ทำการวิจัยสร้างขึ้นเองโดยการศึกษาประเด็นคำถาม จากการทบทวนวรรณกรรมและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง โดยสร้างเป็นคำถามให้ครอบคลุมตามขอบเขตของการวิจัยอันเป็นสิ่งที่ต้องการศึกษาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้ มีการเรียงลำดับคำถาม เนื้อหาของคำถามเป็นลักษณะของคำถามปลายเปิด

โครงสร้างคำถามในการสัมภาษณ์ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 แนวคำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล ประกอบด้วย อายุ เพศ ตำแหน่งงาน ระดับการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน

ส่วนที่ 2 เป็นแนวคำถามเกี่ยวกับบทบาท สถานภาพ ในการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีและการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี ที่มีผลต่อการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ส่วนที่ 3 เป็นแนวคำถามเกี่ยวกับแนวโน้มของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ควรเป็นไปในอนาคต

4. อุปกรณ์ที่ใช้ในการสัมภาษณ์ คือ เครื่องบันทึกเสียงขนาดเล็ก แบตเตอรี่ สมุดบันทึกปากกา กล้องถ่ายภาพ

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้ทำการวิจัยได้แบ่งวิธีการเข้าถึงข้อมูลและการเก็บรวบรวมข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลด้านเอกสาร (Review Data)

ผู้วิจัยได้ศึกษาและเก็บรวบรวม โดยการศึกษาและวิเคราะห์เอกสารงานเขียนต่างๆ ทั้งที่เป็นตัวบทกฎหมาย งานวิจัย หนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความ วารสาร สิ่งพิมพ์รวมทั้งสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นข้อมูลที่มาจากเวปไซต์ต่างๆทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากพื้นที่ในการศึกษาหรือสนาม (Field Data)

2.1 ผู้ทำการวิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) แบบตัวต่อตัวเพื่อเปิดเผยสิ่งจูงใจ ความเชื่อ ทักษะคติของผู้ตอบ โดยเตรียมคำถามทิ้ง

โครงสร้าง (Semi-structured Interview) ลักษณะการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ โดยการกำหนดคำถามออกเป็นประเด็นให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับเรื่องที่ทำวิจัย ก่อนเริ่มการทำการสัมภาษณ์ ผู้ทำการวิจัยได้แสดงถึงวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ โดยขออนุญาตในการจดบันทึกและบันทึกเสียง ระหว่างการสัมภาษณ์ ผู้ทำการวิจัยได้มีปฏิสัมพันธ์แบบต่อหน้ากับผู้ให้สัมภาษณ์เพื่อเกิดการแลกเปลี่ยน แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ และมีการทดสอบคำถามและคำตอบเพื่อเป็นแนวทางในการถามคำถามต่อไป โดยจะใช้เวลาในการสัมภาษณ์ประมาณ 30-60 นาที ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้ให้สัมภาษณ์ การสัมภาษณ์แต่ละรายจะทำการสัมภาษณ์จนกว่าจะไม่พบข้อสงสัยหรือไม่มีข้อมูลใหม่เกิดขึ้น ที่เรียกว่า ข้อมูลอิ่มตัว (Data Saturation) จึงหยุดการสัมภาษณ์ซึ่งองอาจ นัยวัฒน์ (2548 : 233) อธิบายว่า การอิ่มตัวของข้อมูล อาจเกิดจากข้อมูลที่รวบรวมมาได้มีลักษณะแบบแผนเป็นอย่างเดียวกัน (Emergence of Regularities) หรืออีกนัยหนึ่งคือข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาได้ส่วนใหญ่มีลักษณะทับซ้อนสาระในประเด็นเดียวกัน

2.2 ในขณะที่สัมภาษณ์ผู้ทำการวิจัยจะใช้การจดบันทึกสรุปสั้นๆ เฉพาะประเด็นที่สำคัญ และเมื่อจบการสัมภาษณ์ จะทำการบันทึกข้อมูลอื่นๆ ทันทที เช่น ลักษณะท่าทาง ลักษณะน้ำเสียง ตามความเป็นจริงโดยไม่มีการตีความ นอกจากนี้ยังได้บันทึกเกี่ยวกับความคิด ความรู้สึก หรือปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ทำการวิจัยขณะที่รวบรวมข้อมูล ซึ่งการเขียนบันทึกสรุปสั้นๆ ดังกล่าวมีประโยชน์สำหรับผู้วิจัยในการมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มหัวข้อสรุป (องอาจ นัยวัฒน์, 2548 : 232; อรุณี อ่อนสวัสดิ์, 2551 : 282)

2.3 ข้อมูลจะถูกนำมาทำการบันทึกและถอดเทปรายวัน เพื่อทำการตรวจสอบข้อมูลที่ไม่ชัดเจนหรือไม่ครบถ้วน เพื่อนำไปศึกษาเพิ่มเติมในการสัมภาษณ์ครั้งต่อไป และข้อมูลที่ได้นำมาผู้ทำการวิจัยจะนำมาถอดเทปคำต่อคำ ประโยคต่อประโยค แล้วตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลอีกครั้งด้วยการ ฟังเทปบันทึกเสียงซ้ำ

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนาอธิบาย พรรณนาความจากเอกสารและข้อมูลจากการวิจัยภาคสนาม การรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล ตีความข้อมูล ซึ่งหลังจากผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลแล้ว จะทำการตรวจสอบข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้วิธีการ 2 วิธี คือ

1. เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการตีความ (Interpretation) ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์ที่ได้จดบันทึกไว้และทำการตรวจสอบข้อมูล หลังจากนั้นทำการสร้างข้อสรุปแบบอุปมัย (inductive) โดยการเขียนเป็นประโยคหรือข้อความตามกรอบแนวคิดหรือตอบปัญหาของการวิจัย

2. เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ซึ่งได้จากการศึกษาเอกสาร (Document Research)

ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลจากการรวบรวมข้อมูล มีลำดับดังนี้

1. นำข้อมูลที่ได้จากการถอดเทปและการบันทึกภาคสนามมาฟังและอ่านหลายๆ ครั้ง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในภาพรวมของข้อมูลที่ได้ และพิจารณาประเด็นที่สำคัญ

2. นำข้อมูลกลับมาอ่านอีกครั้งโดยละเอียดทุกบรรทัดและจึงตีความ พร้อมทำการดึงข้อความหรือประโยคที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับบทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

3. นำข้อความหรือประโยคที่มีความหมายเหมือนกันหรือใกล้เคียงกันมาไว้กลุ่มเดียวกันโดยมีรหัสข้อมูลกำกับทุกข้อความหรือทุกประโยค แล้วจึงตั้งชื่อคำสำคัญ ซึ่งจะจัดเป็นทั้งกลุ่มใหญ่ (Themes) และ กลุ่มย่อย (Sub-theme) ที่อยู่ภายใต้ความหมายของกลุ่มใหญ่ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวคือการสร้างหัวข้อสรุป และกลุ่มหัวข้อสรุปแนวคิดในตัวข้อมูล ดังที่องอาจ นัยพัฒน์ (2548 : 236) อธิบายว่ากระทำโดยอ่านทบทวนข้อมูลปฐมภูมิที่อยู่ในรูปข้อความทางภาษา (Textual Primary Data) ซึ่งเก็บรวบรวมได้จากแหล่งต่างๆ ในภาคสนาม เสร็จแล้วจึงแบ่งแยกข้อมูลดังกล่าวออกเป็นส่วนย่อย (Breaking Down) ตามหน่วยความหมาย (Meaning Unit) หรือหน่วยวิเคราะห์ (Analysis Unit) ในระดับเบื้องต้น จากนั้นทำการกำหนดข้อความสั้นๆ เพื่อใช้เป็นมโนทัศน์หรือหัวข้อสรุปแนวคิดที่สะท้อนความหมายสำคัญทั้งที่ปรากฏชัดแจ้งและแฝงอยู่ในข้อมูลส่วนย่อยนั้นแล้วจึงนำหัวข้อสรุปแนวคิดที่มีความหมายคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันมาจัดเป็นกลุ่มหัวข้อสรุปแนวคิด (Conceptual Categories) ต่างๆ กลายเป็นหน่วยความหมายของข้อมูลที่มีขนาดใหญ่และมีระดับความเป็นนามธรรมมากขึ้น

4. ใช้การเขียนบรรยาย (descriptive) ตามประเด็นหรือปัญหาที่จะวิเคราะห์อย่างละเอียดและชัดเจน ตามกรอบแนวคิดหรือตอบปัญหาของการวิจัยพร้อมทั้งยกตัวอย่างประกอบคำหลักสำคัญที่ได้ เพื่อแสดงความชัดเจนของเปรียบเทียบ บทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีและการดำรงตำแหน่งครบ 60 ปี

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาเรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบบทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีและการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี” ผู้ศึกษา ได้ทำการศึกษาและเก็บข้อมูลโดยการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์ข้าราชการผู้มีหน้าที่ในการกำกับ ดูแลการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ เจ้าพนักงานปกครอง ปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ ปกครอง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านและภาคประชาชน ในฐานะลูกบ้านของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช จำนวน 23 อำเภอ ซึ่งแบ่งพื้นที่ตามสภาพภูมิศาสตร์โดยแบ่งออกเป็นพื้นที่โซนภูเขา พื้นที่โซนที่ราบลุ่มแม่น้ำและพื้นที่โซนริมฝั่งทะเล จำนวน 116 คน เพื่อใช้เป็นข้อมูลปฐมภูมิในการกำหนดกรอบการศึกษาและประเมินถึงแนวโน้มต่างๆ ที่เป็นไปได้เกี่ยวกับบทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เปรียบเทียบระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีและการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี และข้อคิดเห็นต่างๆ

โดยผู้ศึกษาจะนำเสนอผลการศึกษาเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ตอนที่ 1 สถานภาพของพื้นที่ศึกษาและข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

ตอนที่ 2 ผลการศึกษา ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์เจ้าพนักงานปกครอง ปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านและภาคประชาชน

ตอนที่ 1 สถานภาพของพื้นที่ศึกษาและข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

1.1 สถานภาพของพื้นที่ศึกษา

การศึกษานี้ มีอาจใช้ตัวอย่างที่เป็นจริงของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั้งประเทศไทยได้ จึงได้เลือกที่จะศึกษาในพื้นที่ของจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งมีจำนวน 23 อำเภอและเป็นพื้นที่ที่มีความแตกต่างตามสภาพภูมิศาสตร์โดยแบ่งออกเป็นพื้นที่โซนภูเขา พื้นที่โซนที่ราบลุ่มแม่น้ำและพื้นที่โซนริมฝั่งทะเล

จังหวัดนครศรีธรรมราช ตั้งอยู่ทางตอนกลางของภาคใต้ ห่างจากกรุงเทพมหานคร 780 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 9,854,798 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ 6,214,064 ไร่ มีพื้นที่มากเป็นอันดับ 2 ของภาคใต้และเป็นอันดับที่ 16 ของประเทศหรือประมาณ ร้อยละ 1.98 ของพื้นที่ทั้งประเทศ ที่ตั้งของตัวจังหวัด ตั้งอยู่ประมาณละติจูด 9 องศาเหนือและลองติจูด 100 องศาตะวันออก

1.2 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

- 1) ข้าราชการผู้มีหน้าที่ในการกำกับ ดูแลการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ เจ้าพนักงานปกครอง ปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ปกครอง จำนวน 14 คน
 - 2) ผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 34 คน
 - 3) ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน จำนวน 34 คน
 - 4) ภาคประชาชน ในฐานะลูกบ้านของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 34 คน
- รวมทั้งสิ้น 116 คน

ตอนที่ 2 ผลการศึกษา

2.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ เป็นการเก็บข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกตามประเด็นต่างๆ ที่ผู้ศึกษาสนใจ การเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ของการวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ลงพื้นที่ในจังหวัดนครศรีธรรมราชตามกลุ่มเป้าหมายที่ตั้งไว้ในแต่ละกลุ่มคือ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มผู้นำชุมชนและกลุ่มภาคประชาชนในจังหวัดนครศรีธรรมราช ใน 23 อำเภอของจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งแบ่งพื้นที่ตามสภาพภูมิศาสตร์โดยแบ่งออกเป็นพื้นที่โซนภูเขา พื้นที่โซนที่ราบลุ่มแม่น้ำและพื้นที่โซนริมฝั่งทะเล ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้เลือกลงพื้นที่ในการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายที่เข้ารับการอบรมตามโครงการพัฒนาศักยภาพคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ในโรงเรียนนักปกครองท้องที่ประจำจังหวัดนครศรีธรรมราช (ร.ร.นปท.จว.นศ.) ประจำปี 2556 รวมจำนวน 4 รุ่น ที่มาจาก 23 อำเภอ 80 หมู่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านและภาคประชาชน รวม 400 คน ในห้วงเดือน พฤษภาคม - มิถุนายน 2556 คือ รุ่นที่ 1 วันที่ 15-16 พฤษภาคม 2556 รุ่นที่ 2 วันที่ 17-18 พฤษภาคม 2556 รุ่นที่ 3 วันที่ 5 - 6 มิถุนายน 2556 รุ่นที่ 4 วันที่ 7-8 มิถุนายน 2556 โดยการสัมภาษณ์ข้าราชการผู้มีหน้าที่ในการกำกับ ดูแลการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ เจ้าพนักงานปกครอง ปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ปกครอง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำนัน

ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านและภาคประชาชน ในฐานะลูกบ้านของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ในการเก็บข้อมูลโดยการลงไปสัมภาษณ์ในพื้นที่ดังกล่าว ผู้ศึกษาใช้แบบสอบถามประกอบการสัมภาษณ์ในแบบเดียวกัน ซึ่ง โครงสร้างคำถามในการสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 แนวคำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล ประกอบด้วย อายุ เพศ อาชีพ ตำแหน่งงาน ระดับการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน ประกอบด้วยคำถามจำนวน 6 ข้อ ดังนี้

- 1) ชื่อ – นามสกุล อายุ
- 2) อาชีพ ตำแหน่ง
- 3) ที่อยู่ปัจจุบัน
- 4) จบการศึกษาชั้นสูงสุด
- 5) สถานภาพการสมรส
- 6) ประกอบอาชีพนี้มาแล้วกี่ปี/กี่เดือน/ดำรงตำแหน่งนี้มาแล้วกี่ปี/กี่เดือน

ส่วนที่ 2 เป็นแนวคำถามเกี่ยวกับบทบาท สถานภาพ ในการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปี และการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี ที่มีผลต่อการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประกอบด้วยคำถามจำนวน 7 ข้อ ดังนี้

1) ท่านคิดว่าบทบาทและภารกิจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ต้องรับผิดชอบมีอะไรบ้าง

2) ท่านคิดว่าสถานภาพและการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันเปรียบเสมือนตัวแทนของทางราชการที่ประจำอยู่ในหมู่บ้านและตำบลหรือเป็นตัวแทนของชาวบ้านซึ่งไม่ใช่ตัวแทนของรัฐ

3) ท่านคิดว่าระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความสำคัญในการนำนโยบายจากทางราชการไปปฏิบัติหรือไม่

4) ท่านคิดว่าระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีและการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี มีผลต่อความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานและประสิทธิภาพในการนำนโยบายจากทางราชการไปปฏิบัติหรือไม่

5) ท่านคิดว่าในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพตามกฎหมายอย่างเฉียบขาดตรงไปตรงมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีและการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี ต้องคำนึงถึงผลดี ผลเสียต่อฐานคะแนนเสียงที่จะได้รับในการเลือกตั้งต่อไปหรือไม่

6) ท่านคิดว่านโยบายสำคัญของรัฐบาลในการป้องกันหรือปราบปรามการกระทำ ความผิดที่มีอัตราโทษสูง เช่น การปฏิบัติตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล การปราบปรามยาเสพติด การปราบปรามผู้กระทำความผิดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีและการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี แบบใดจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ากัน

7) ท่านคิดว่าสถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีหรือการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี แบบใดจะเหมาะสมตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นมา

ส่วนที่ 3 เป็นแนวคำถามเกี่ยวกับแนวโน้มของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ควรเป็นไปในอนาคตประกอบด้วยคำถามจำนวน 1 ข้อ ดังนี้

1) ท่านคิดว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของประเทศไทยในอนาคตควรจะเป็นไปในทิศทางใด

2.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการสัมภาษณ์ข้าราชการผู้มีหน้าที่ในการกำกับ ดูแลการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ เจ้าพนักงานปกครอง ปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ปกครอง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ ผู้ช่วย ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านและภาคประชาชน ในฐานะลูกบ้านของ สามารถประมวล คำตอบและความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมายในแต่ละกลุ่มที่ตอบคำถามในแต่ละข้อได้ดังนี้

2.2.1 บทบาทและภารกิจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ต้องรับผิดชอบ

จากการสัมภาษณ์โดยการใช้แบบสอบถามเกี่ยวกับบทบาทและภารกิจของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ต้องรับผิดชอบว่ามีอะไรบ้าง สามารถประมวลคำตอบสรุปได้ว่าบทบาทหน้าที่ และภารกิจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีมากมายและหลากหลาย ได้แก่

- การดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่
- การไกล่เกลี่ยความขัดแย้งหรือทะเลาะวิวาท
- การดูแลช่วยเหลือหากเกิดน้ำท่วมหรือไฟไหม้
- การดูแลเรื่องทะเบียนราษฎร แจ้งเกิด แจ้งตาย ย้ายเข้า ย้ายออก
- การส่งเสริมอาชีพของราษฎรในหมู่บ้าน ตำบล
- การดูแลป่าไม้ทรัพยากรธรรมชาติ การดูแลที่ดินสาธารณะ
- การประชาสัมพันธ์สัมพันธ์ข่าวสารทางราชการ
- การแก้ไขปัญหา ยาเสพติด

- การรับรองลูกบ้าน
- การเป็นกรรมการต่างๆ ในชุมชน
- การสำรวจข้อมูลต่างๆที่ทางราชการขอให้ทำ
- การประสานงานกับหน่วยงานราชการต่างๆเพื่อขอความช่วยเหลือให้

ชุมชนหรือลูกบ้าน

จะเห็นได้ว่าบทบาทและภารกิจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะมีลักษณะค่อนข้างกว้างขวาง ครอบคลุมหลายมิติหรือเกี่ยวข้องกับลูกบ้านในหลายมิติ เป็นภารกิจหน้าที่ที่ไม่มีเวลาจำกัด ลูกบ้านเจ็บป่วยหรือเกิดปัญหาในเวลากลางค้ำกลางคืนและมาขอความช่วยเหลือจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ไม่อาจปฏิเสธได้ ดังนั้น เมื่อถามถึงบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านว่ามีลักษณะอย่างไร คำตอบที่ได้ในทุกพื้นที่ที่ลงไปเก็บข้อมูลก็คือ หน้าที่ในการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” กล่าวคือเมื่อลูกบ้านเกิดปัญหาขึ้นไม่ว่าปัญหานั้นเล็กหรือใหญ่ ผู้ที่ชาวบ้านจะเข้าไปขอความช่วยเหลือเป็นคนแรกๆ ก็คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ทั้งนี้หากปัญหาใดกำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถจัดการเองได้ เรื่องก็จะจบที่ตรงนั้น เช่น การทะเลาะชกต่อยกันระหว่างลูกบ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็สามารถไกล่เกลี่ยให้จบเรื่องจบราวไม่ให้ถือสาเอาความกัน แต่ถ้าเรื่องใดเกินกำลังหรืออำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็เป็นหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอีกเช่นเดียวกันที่จะต้องนำเรื่องราวทุกข์ร้อนของลูกบ้านไปขอความช่วยเหลือจากทางอำเภอหรือหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับความทุกข์ร้อนของลูกบ้านนั้น เช่น ปัญหาภัยแล้ง ก็ต้องขอให้ทางอำเภอเอารถน้ำมาแจก ปัญหาถนนหนทางไม่ดีก็ไปขอให้ทางองค์การบริหารส่วนตำบลมาปรับปรุง เป็นต้น

จากคำตอบของการสัมภาษณ์โดยการใช้แบบสอบถามเกี่ยวกับภารกิจหน้าที่ที่มากมายและหลากหลายของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวข้างต้น สามารถที่จะจัดกลุ่มภารกิจหน้าที่ได้ 2 ด้านหลักๆ คือ

1) ภารกิจหน้าที่ในด้านการดูแลทุกข์สุขของลูกบ้าน

เป็นภารกิจที่เกิดจากการที่ลูกบ้านมาขอความช่วยเหลือ บางเรื่องก็สามารถจัดการให้จบลงที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้เลย แต่ถ้าเรื่องใดเกินกว่าความสามารถและอำนาจหน้าที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็จะเป็นตัวกลางในการนำความเดือดร้อนหรือปัญหาของลูกบ้านแจ้งต่อหน่วยงานราชการต่อไป

2) ภารกิจหน้าที่ในด้านการประสานกับทางราชการ

เป็นการนำนโยบาย ข่าวสาร คำสั่ง ไปบอกกล่าวลูกบ้าน รวมถึง การให้ความช่วยเหลือส่วนราชการต่างๆ ที่ต้องการข้อมูลหรือความร่วมมือในการจะติดต่อลูกบ้าน เช่น

การสำรวจสำมะโนครัว, การสำรวจความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.), การเก็บภาษี, การแจ้งข่าวสารทางราชการ, การคัดเลือกทหาร เป็นต้น

จึงเห็นว่าลักษณะงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น มีลักษณะคล้ายเป็นผู้ประสานงานหรือเป็นตัวเชื่อมตรงกลางระหว่างส่วนราชการ กับประชาชนในหมู่บ้าน ซึ่งลักษณะเช่นนี้เป็นงานที่ต้องการคนที่มีบุคลิกที่มีความเป็นผู้นำ มีฐานะและบทบาทอำนาจหน้าที่ดีกว่าคนอื่น โดยส่วนใหญ่ในหมู่บ้านและต้องรู้จักการประสานงานกับหน่วยงานราชการพอสมควร กล่าวอีกนัยหนึ่งคือต้องเป็นผู้ที่กว้างขวางพอสมควร

“ถ้าพูดถึงบทบาทภารกิจตามกฎหมายหมายแล้ว พวกเรากำนัน ผู้ใหญ่บ้านค่อนข้างจะที่จะ มีภารกิจมาก โดยเฉพาะภารกิจที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกำนัน บำรุงสุขของลูกบ้าน รวมถึงการดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ ดูแลในเรื่องของทะเบียนราษฎร ในเรื่องของการแจ้งเกิด แจ้งตาย ย้ายเข้า ย้ายออก ในส่วนของงานบำบัดทุกข์ บำรุงสุขอาจรวมถึงในงานของการแก้ปัญหาความยากจนให้แก่ลูกบ้าน เช่น มีการส่งเสริมอาชีพให้แก่ลูกบ้าน ซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายกลุ่ม เช่น กลุ่มปักผ้าสตรี ปลูกผัก กลุ่มผ้าบาติก กลุ่มที่จัดทำปุ๋ยอินทรีย์อัดเม็ด โดยวิธีในการส่งเสริมอาชีพให้กับกลุ่มลูกบ้าน ก็คือ การกระตุ้นให้เกิดการรวมกลุ่มกันเพราะเมื่อก่อนจากที่ต่างคนต่างทำ กระจัดกระจายไม่มีการรวมกลุ่มกันช่วยเหลือกัน ก็ช่วยประชาสัมพันธ์และช่วยให้รวมกลุ่มกัน รวมถึงเป็นที่เล็งในการสนับสนุนงานของกลุ่มเพื่อขอสนับสนุนงบประมาณ รวมถึงคอยประสานงานในเรื่องของวิชาการกับหน่วยงานราชการและการจัดหาตลาด พุดง่าย ๆ คือเรามีหน้าที่ประสานงานในการรวมกลุ่มในทุกเรื่อง รวมถึงงานที่สนับสนุนนโยบายของรัฐบาลตามที่ได้รับมอบหมายมา” (นายโชค วารินาค สัมภาษณ์ วันที่ 15 พฤษภาคม 2556)

“ภารกิจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นมีอยู่มากมาย ทำทุกอย่างตั้งแต่เกิดจนตาย แม้ว่าจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นมาแล้ว หากแต่ในสภาพตามความเป็นจริงชาวบ้านในชนบทยังคงพึ่งพากำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นการรับเรื่องราวร้องทุกข์ การรายงานข่าวสารเกี่ยวกับหมู่บ้านให้ทางอำเภอหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับทราบ เช่น การรายงานด่วนเกี่ยวกับการเกิดวาทภัย อุทกภัย เป็นต้น และรายงานประจำเดือน ซึ่งอาจจะเป็นการรายงานด้วยรูปถ่าย เอกสาร หนังสือ หรือกระทั่งรายงานด้วยวาจา ยิ่งในปัจจุบันภัยตามธรรมชาติที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทั้งนี้หน่วยงานต่างๆ ที่จะต้องรายงาน เช่น กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน ตำรวจ สาธารณสุข นอกเหนือจากนั้นก็จะเป็นเรื่องการระงับข้อวิวาทระหว่างชาวบ้าน และเรื่องของการป้องปราม คือ การว่ากล่าวตักเตือน การนำไปบำบัด หรือขึ้นบัญชีดำไว้ว่ากระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เป็นต้น” (นายโชคจิรัส หนูนิล สัมภาษณ์ วันที่ 17 พฤษภาคม 2556)

“อาจจะกล่าวได้ว่าลักษณะงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่บนฐานของการเป็นผู้ให้กับชาวบ้านตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ไม่เว้นกระทั่งการเงินและยื่นอยู่บนจุดที่ว่าครึ่งหนึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน คือ นำความทุกข์ร้อนของประชาชนไปบอกหรือแจ้งต่อทางราชการ ส่วนอีกครึ่งหนึ่งก็เป็นตัวแทนของราชการ คือ เป็นผู้นำข่าวสารข้อมูลจากทางราชการมาแจ้งให้ประชาชนรับทราบ และสิ่งใดที่ชาวบ้านไม่ได้รับความเป็นธรรมก็จะนำความทุกข์ร้อนนั้นไปแจ้งต่อราชการ เป็นต้น มีข้อสังเกตอย่างหนึ่งคือ คนที่จะเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ (โดยเฉพาะกำนัน) และเป็นที่ยอมรับนับถือจากประชาชนแล้ว นอกจากการเป็นผู้ที่พร้อมที่จะทำงานแล้ว ยังจะต้องมีฐานะดีอีกด้วย” (นายปัญญา กิจเกตุ สัมภาษณ์ วันที่ 5 มิถุนายน 2556)

“งานที่เป็นหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็มีงานหลักๆ คือ การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและการดูแลป่าไม้ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดินสาธารณะ อันนี้ที่กฎหมายเค้าระบุไว้เป็นข้อๆ และถ้าจะดูถึงบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายจริงๆ ก็ต้องไปพลิกตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ดูเอา นอกจากนี้ในส่วนของภารกิจอื่นๆ ทั้งงานฝากหรือในส่วนอื่นๆ ก็ถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งถ้าจะให้พูดจริงๆ คือ การที่มาทำงานอยู่ในจุดนี้นั้น ก็ไม่ได้มานั่งพลิกกฎหมายดูหรอก บอกตรงๆ และคิดว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านเกือบทุกคนเวลาทำงานก็ไม่ได้มานั่งเปิดกฎหมายดูอยู่ เพียงแต่เรามีจิตสำนึกอยู่ว่าอันไหนที่ราษฎรเป็นทุกข์เราก็ต้องช่วยและแก้ไขแก่นั่นเอง ทุกเรื่อง ทุกอย่าง ตั้งแต่เรื่องเล็กไปจนเรื่องใหญ่ นอกจากนี้ควรที่จะมาทำความเข้าใจในบทบาทในของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก่อน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็คือ ผู้นำของชาวบ้าน หรือเป็นหัวหน้าของหมู่บ้านตรงนี้กฎหมายเค้าระบุชัดเจน และงานของกระทรวงมหาดไทยที่ลงมาในพื้นที่ต่างๆ ก็ได้แก่

- กระทรวงมหาดไทย ถือเป็นงานหลักที่ได้รับมอบหมายและมีมากที่สุด
- กระทรวงสาธารณสุข โดยมากจะเป็นในเรื่องของการประชาสัมพันธ์ในเรื่องของการแพร่ของโรคระบาด จัดหาข้อมูลต่างๆ
- กระทรวงเกษตร จะเป็นในเรื่องของการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการกับเกษตรกรในพื้นที่ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรทั้งหมด รวมถึงปศุสัตว์ ประมง

- งานที่เกี่ยวกับสวัสดิ คือให้คอยสอดส่องดูแลผู้ที่ต้องเกณฑ์ทหาร ให้ไปเกณฑ์หรือให้ไปรับหมายเรียก

- ประถมศึกษา ในเรื่องของการติดตามของเด็กที่เกณฑ์แล้วไม่เรียนให้ได้เรียน ตลอดจนอำนวยความสะดวกให้ครู คือ เมื่อมีปัญหาอะไรพวกครูก็จะต้องมาหากำนัน ผู้ใหญ่บ้านก่อนคนแรก” (นายสมปราชญ์ พรหมฤทธิ์ สัมภาษณ์ วันที่ 7 มิถุนายน 2556)

2.2.2 สถานภาพและการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน เปรียบเสมือนตัวแทนของทางราชการที่ประจำอยู่ในหมู่บ้านและตำบลหรือเป็นตัวแทนของ ชาวบ้านซึ่งไม่ใช่ตัวแทนของรัฐ

จากการสัมภาษณ์โดยการใช้แบบสอบถามเกี่ยวกับสถานภาพและการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันว่าเปรียบเสมือนตัวแทนของทางราชการที่ประจำอยู่ในหมู่บ้านและตำบลหรือเป็นตัวแทนของชาวบ้านที่ไม่ใช่ตัวแทนของรัฐ สามารถประมวลคำตอบของกลุ่มเป้าหมายที่ตอบคำถามได้ดังนี้คือ

1. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นเสมือนตัวแทนของทางราชการ ในการตรวจตราดูแลทุกข์สุขของราษฎร ถือเป็นกรวางรากฐานที่มั่นคงของทางราชการในการปกครองที่ผสมผสานระหว่างความเป็นราษฎรและความเป็นราชการ ไว้อย่างมีเอกภาพในตัวบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำให้ได้บุคคลที่สามารถทำหน้าที่ได้หลากหลายบทบาทในตัวบุคคลเพียงคนเดียว

2. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีที่มาจากการเลือกของราษฎร โดยตรงเป็นผู้ปกครองท้องที่เป็นหัวหน้าของราษฎร โดยได้รับการรับรองแต่งตั้งจากทางราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐที่ทำหน้าที่อยู่ในหมู่บ้าน ตำบล

3. การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อยู่ภายใต้การบังคับบัญชากำกับดูแลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งก็เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการภูมิภาค เป็นเครื่องมือที่ทางราชการสามารถสั่งการได้โดยตรงมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยกำหนดให้เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ รวมทั้งยังได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ อีกหลายฉบับ

4. งานส่วนใหญ่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะเกี่ยวกับการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้กับราษฎร โดยเฉพาะงานด้านการเสริมสร้างความมั่นคง การรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกเป็นธรรม ในสังคมระดับฐานรากและรับมอบหมายงานตามนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ในฐานะราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งเป็นต้นสังกัดของราชการบริหารส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้และต้องทำทุกอย่างถึงแม้ในบางครั้งไม่อยากจะทำก็ต้องทำ เช่น งานที่มีการได้เสียประโยชน์ อย่างการชี้แนวเขตที่ดิน อาจทำให้คนที่เสียประโยชน์ไม่พอใจ, งานฝักจากส่วนราชการอื่นๆ ที่ใช้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอย่าง "เกินเลย" ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไปตามกรอบของตัวบทกฎหมายแนวนโยบายของรัฐและมีระเบียบวินัยกำกับเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีโช้่นักการเมืองระดับท้องถื่นที่ต้องมาจากการเลือกตั้งเพื่อเป็นผู้แทนของประชาชนโดยตรงและต้องทำตามฐานคะแนนเสียงของบุคคลที่เลือกตนเองเข้ามาและอาจจะกล่าวได้ว่าลักษณะงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่บนฐานของการเป็นผู้ให้กับ

ชาวบ้านตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตายและยื่นอุทธรณ์ที่ว่า 50 เปอร์เซ็นต์เป็นตัวแทนของประชาชน คือนำความทุกข์ร้อนของประชาชนไปบอกหรือแจ้งต่อทางราชการ

5. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของราชการ คือ เป็นผู้นำข่าวสารข้อมูลจากทางราชการมาแจ้งให้ประชาชนรับทราบและสิ่งใดที่ชาวบ้านไม่ได้รับความเป็นธรรมก็จะนำความทุกข์ร้อนนั้นไปแจ้งต่อราชการ เป็นต้น

“นายอำเภอ จะเป็นศูนย์กลางในการรายงาน แม้งานหลายๆประเภทโดยเฉพาะงานฝักจากส่วนราชการอื่นๆ จะมีได้ผ่านการพิจารณาจากนายอำเภอโดยตรง แต่ก็ต้องจัดทำเป็นหนังสือที่ผ่านการรับรองโดยนายอำเภอ ส่วนราชการอื่นรวมถึงรัฐวิสาหกิจบางแห่งจะมองว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถ "ใช้ได้" และ "ใช้ง่าย" เช่น แม้แต่การประกาศส่วนภูมิภาคยังคงเคยเสนอให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เก็บค่าน้ำแทนเจ้าหน้าที่ของตน งานทุกอย่างที่ "ราชการสั่งมา" ต้องทำทุกอย่าง แม้จะไม่อยากทำก็ต้องทำเพราะ หนึ่ง ไม่มีใครทำ, สอง ถือว่าไม่ปฏิบัติตามหน้าที่, และสาม เป็นการไม่ให้ความร่วมมือกับส่วนราชการ สรุปว่าทำทุกอย่างจนเป็นความเคยชินว่าเป็นหน้าที่ของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน ต้องทำทุกอย่างแม้งานประเภทจะไม่อยากทำ เช่น งานที่มีการได้เสียประโยชน์ อย่างการชี้แนวเขตที่ดิน อาจทำให้คนที่เสียประโยชน์ไม่พอใจ, งานฝักจากส่วนราชการอื่นๆ ที่ใช้กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านอย่างเกินเลย” (นายจตุพร คงเพชร สัมภาษณ์ วันที่ 7 มิถุนายน 2556)

2.2.3 ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความสำคัญในการนำนโยบายจากทางราชการไปปฏิบัติหรือไม่

จากการสัมภาษณ์โดยการใช่แบบสอบถามเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านว่ามีความสำคัญในการนำนโยบายจากทางราชการไปปฏิบัติหรือไม่ สามารถประมวลคำตอบของกลุ่มเป้าหมายที่ตอบคำถามได้ดังนี้คือ

1. ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังคงมีความสำคัญในการที่จะนำนโยบายที่ได้รับแจ้งมาจากทางราชการเพื่อไปปฏิบัติ โดยเหตุผลที่ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของทางราชการที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบหมู่บ้านในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

2. การที่กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งเป็นเวลานาน ให้เหมือนกับข้าราชการประจำก็เพราะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของทางราชการเป็นสำคัญและทำหน้าที่ตามกฎหมายในฐานะคล้ายกับข้าราชการพลเรือนที่รับผิดชอบช่วยเหลืองานของทุกกระทรวงและนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะในเรื่องการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย

3. ภาระหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นที่สำคัญที่สุดก็คือเรื่องเกี่ยวกับ “การดูแลทุกข์สุขของชาวบ้าน” ไม่ว่าจะเป็น การจับกุมผู้ร้าย ที่ไม่รุนแรงมากนัก หรือ การแจ้ง

เบาะแสให้กับตำรวจ การใกล้ชิดประนีประนอมกรณีพิพาทต่างๆ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน การทะเลาะเบาะแว้ง เป็นต้น ในช่วงหลังๆ งานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้น นั่นคืองานที่เกี่ยวกับความเป็นอยู่ของชาวบ้าน อาทิ การจัดการรวมกลุ่มต่างๆ (สมาคมแม่บ้าน/กลุ่มเยาวชน) กล่าวโดยสรุปคือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะทำหน้าที่ตามกฎหมายการป้องกันความสงบในพื้นที่ และคุณภาพรวมของความเป็นอยู่ของประชาชน

4. หากมีการแก้กฎหมายกำหนดให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทุกๆ 5 ปี แทนการดำรงตำแหน่งจนครบอายุ 60 ปี นั้น เห็นว่าเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

5. ตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านควรที่จะมีบทบาทเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ควรเป็นนักการเมืองที่หวังคะแนนเสียงเพียงอย่างเดียว ทำให้การเมืองเข้ามาแทรกแซงอำนาจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำให้ต้องกลายเป็นนักเลือกตั้งที่ต้องคอยกังวลกับฐานคะแนนเสียง ซึ่งจะทำให้การที่จะปฏิบัติหน้าที่หรือการนำนโยบายของทางราชการไปปฏิบัติให้เกิดผลแก่ชาวบ้านนั้นจะไม่บรรลุผลเพราะว่าหากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องหาคะแนนเสียงเพื่อมาสนับสนุนตนเองก็จะต้องพึ่งพากับนายทุนหรือการเมือง ก็จะทำให้เกิดบุญคุณที่จะต้องคอยทดแทนมากกว่าที่จะต้องมาปฏิบัติตามคำสั่งของทางราชการ

“หากจะเฝ้ามองในเรื่องของระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผมมีความเห็นว่าระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน ยังคงมีความสำคัญในการที่จะนำนโยบายที่ได้รับแจ้งมาจากทางราชการเพื่อไปปฏิบัติ โดยเหตุผลที่ว่าบรรดากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของทางราชการที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบหมู่บ้านในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค การที่กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งเป็นเวลานาน ให้เหมือนกับข้าราชการประจำก็เพราะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของทางราชการเป็นสำคัญและต้องทำหน้าที่ตามกฎหมายในฐานะคล้ายกับข้าราชการพลเรือนที่รับผิดชอบช่วยเหลืองานของทุกกระทรวงและนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะในเรื่องการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย” (นายอภิวัชร มีทุม สัมภาษณ์ วันที่ 16 พฤษภาคม 2556)

“ภาระหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นที่สำคัญที่สุดก็คือเรื่องเกี่ยวกับ “การดูแลทุกข์สุขของชาวบ้าน” ไม่ว่าจะเป็น การจับกุมผู้ร้าย ที่ไม่รุนแรงมากนัก หรือ การเป็นเบาะแสให้กับตำรวจ การใกล้ชิดประนีประนอมกรณีพิพาทต่างๆ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน การทะเลาะเบาะแว้ง เป็นต้น ในช่วงหลังๆ งานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้น นั่นคืองานที่เกี่ยวกับความเป็นอยู่ของชาวบ้าน อาทิ การจัดการรวมกลุ่มต่างๆ เช่น สมาคมแม่บ้าน/กลุ่มเยาวชน กล่าว

โดยสรุปคือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะทำหน้าที่ตามกฎหมายการป้องกันความสงบในพื้นที่และคุณภาพรวมของความเป็นอยู่ของประชาชน” (นายมานพ มหารัตน์ สัมภาษณ์ วันที่ 8 มิถุนายน 2556)

“หากมีการแก้กฎหมายกำหนดให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทุกๆ 5 ปี จริงแทนการดำรงตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปี นั้น ก็มองว่าจะเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อีกทั้งตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ควรที่จะมีบทบาทเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรเป็นนักการเมืองที่ห่วงคะแนนเสียงเพียงอย่างเดียวเหมือนการเลือก อบต. ทำให้การเมืองเข้ามาแทรกแซงอำนาจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำให้ต้องกลายเป็นนักเลือกตั้งที่ต้องคอยกังวลกับฐานคะแนนเสียง ซึ่งจะทำให้การที่จะปฏิบัติหน้าที่หรือการนำนโยบายของทางราชการไปปฏิบัติให้เกิดผลแก่ชาวบ้านนั้นจะไม่บรรลุผลเพราะหากว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านต้องหาเสียงเพื่อมาสนับสนุนตนเองก็จะต้องพึ่งพากับนายทุนหรือการเมือง ก็จะทำให้เกิดบุญคุณที่จะต้องคอยทดแทนมากกว่าที่จะต้องมาปฏิบัติตามคำสั่งของทางราชการ” (นายประยูร จันทรมณี สัมภาษณ์ วันที่ 6 มิถุนายน 2556)

2.2.4 ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีและการดำรงตำแหน่งครบ 60 ปี มีผลต่อความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานและประสิทธิภาพในการนำนโยบายจากทางราชการไปปฏิบัติหรือไม่

จากการสัมภาษณ์โดยการใช้แบบสอบถามเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีและการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี มีผลต่อความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานและประสิทธิภาพในการนำนโยบายจากทางราชการไปปฏิบัติหรือไม่ สามารถประมวลคำตอบของกลุ่มเป้าหมายที่ตอบคำถามได้ดังนี้คือ

1. ภาระหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นที่สำคัญที่สุดก็คือ เรื่องเกี่ยวกับ “การดูแลทุกข์สุขของชาวบ้าน” การดำรงตำแหน่งจนครบอายุ 60 ปี จะทำให้การปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความต่อเนื่อง สามารถดูแลทุกข์สุขของชาวบ้านได้เป็นอย่างดี และสามารถแก้ปัญหาในการที่จะถูกมองว่าเป็นนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือทางราชการ

2. หากว่ามีการแก้กฎหมายของการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นวาระ 5 ปี จริงๆ ก็อาจทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งหาช่องทางอาศัยอำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวมโดยมิชอบในช่วงก่อนครบระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งนั้นๆ ได้

3. การกำหนดให้การดำรงวาระของกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้ถึงอายุ 60 ปี แบบข้าราชการ ถ้าได้คนดีทำงานมีประสิทธิภาพก็ไม่มีปัญหา แต่หากตรงกันข้ามเป็นคนไม่ดี ไม่มีประสิทธิภาพ ชาวบ้านก็ต้องเป็นทุกข์ต่อไปจนทนไม่ไหว ต้องรวมตัวกันขับไล่หรือร้องเรียนต่อ

ผู้ว่าราชการจังหวัดให้สอบสวนวินัยและปลดออก ความขัดแย้งแตกแยกก็ยังคงเกิดขึ้น อยู่ดี ดังนั้น การกำหนดวาระไว้ตามเดิม นอกจากปิดโอกาสราษฎรในการเลือกคนใหม่แล้ว ยังปิดโอกาสคนดี มี ประสิทธิภาพสูงกว่า ที่ต้องการเสียสละเข้ามาทำหน้าที่เพื่อส่วนรวมอีกด้วย หากมีการเปลี่ยนแปลง ให้เลือกทุก 5 ปี ผู้ใหญ่บ้านที่ดีและมีผลงานเข้าตาราษฎร ยังคงมีสิทธิที่จะเสนอตัวให้ชาวบ้านเลือก เข้ามาใหม่ เช่นเดียวกับคนอื่นที่อาสาเข้ามาแข่งขัน แทนที่จะเลือกครั้งเดียวอยู่ยาวและเอาออกยาก

“ถ้าเกรงว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเมื่อได้รับเลือกมาแล้วจะไม่ทำงาน ทุกๆ 5 ปี ก็ มีการประเมินกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่แล้ว ถ้าไม่ผ่านการประเมินก็ต้องออกจากตำแหน่ง ถ้าเกรงว่าจะ ช่วยเหลือกัน ก็เพิ่มความเข้มข้นในการประเมิน เช่น เพิ่มหน่วยงานอื่นหรือบุคคลอื่นเข้ามาร่วมก็ได้ ถ้าผ่านเกณฑ์ที่กำหนดก็ถือว่าผ่านการประเมิน ก็จะทำให้การปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านมี ความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานและประสิทธิภาพในการนำนโยบายจากทางราชการไปปฏิบัติ” (นายจำเริญเกียรติ ขาวขำ สัมภาษณ์ วันที่ 6 มิถุนายน 2556)

“การกำหนดให้การดำรงวาระของผู้ใหญ่บ้าน ไว้ถึงอายุ 60 ปี แบบ ข้าราชการ ถ้าได้คนดีทำงานมีประสิทธิภาพก็ไม่มีปัญหา แต่หากตรงกันข้ามเป็นคนไม่ดี ไม่มี ประสิทธิภาพ ชาวบ้านก็ต้องเป็นทุกข์ต่อไปจนทนไม่ไหว ต้องรวมตัวกันขับไล่หรือร้องเรียนต่อ ผู้ว่าราชการจังหวัดให้สอบสวนวินัยและปลดออก ความขัดแย้งแตกแยกก็ยังคงเกิดขึ้น อยู่ดี ดังนั้น การกำหนดวาระไว้ตามเดิม นอกจากปิดโอกาสราษฎรในการเลือกคนใหม่แล้ว ยังปิดโอกาสคนดี มี ประสิทธิภาพสูงกว่า ที่ต้องการเสียสละเข้ามาทำหน้าที่เพื่อส่วนรวมอีกด้วย หากมีการเปลี่ยนแปลง ให้เลือกทุก 5 ปี ผู้ใหญ่บ้านที่ดีและมีผลงานเข้าตาราษฎร ยังคงมีสิทธิที่จะเสนอตัวให้ชาวบ้านเลือก เข้ามาใหม่ เช่นเดียวกับคนอื่นที่อาสาเข้ามาแข่งขัน แทนที่จะเลือกครั้งเดียวอยู่ยาวและเอาออกยาก” (นายขงยุทธ แซ่บั้ง สัมภาษณ์ วันที่ 16 พฤษภาคม 2556)

2.2.5 การปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพตามกฎหมายของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีและการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี ต้องคำนึงถึงผลดี ผลเสียต่อฐานคะแนนเสียงหรือไม่

จากการสัมภาษณ์โดยการใช้แบบสอบถามเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ให้มี ประสิทธิภาพตามกฎหมายของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีและการ ดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี ต้องคำนึงถึงผลดี ผลเสียต่อฐานคะแนนเสียงหรือไม่ สามารถประมวล คำตอบของกลุ่มเป้าหมายที่ตอบคำถามได้ดังนี้คือ

1. การดำรงตำแหน่งจนอายุครบอายุ 60 ปี นั้น ทำให้มีการสั่งสม ประสบการณ์ความรู้ในหน้าที่และทำให้การตัดสินใจแก้ไขปัญหาในสถานการณ์เร่งด่วนฉุกเฉิน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีขวัญกำลังใจในการทำงานกล้าปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่าง

เขียนขาดตรงไปตรงมา ไม่มีความกังวลเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพลในพื้นที่หรือฐานคะแนนเสียงที่จะได้รับในการเลือกครั้งต่อไป

2. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง มีหน้าที่ตามกรอบของตัวบทกฎหมาย มิใช่พนักงานการเมืองท้องถิ่น มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันกับพนักงานการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ สิ่งเดียวที่ทำให้มองว่าเหมือนกัน คือ การมีที่มาจาก การเลือกของประชาชนโดยตรง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีระเบียบวินัยกำกับ ผู้ประพฤติผิดวินัยย่อมได้รับโทษ เช่นเดียวกับข้าราชการ พนักงานของรัฐ การทำงานต้องเป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของราชการ จะเลือกปฏิบัติตามความนิยมของฐานเสียงไม่ได้ เพราะมิใช่วิสัยของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3. หากว่าการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีการแก้ไขเป็นวาระ 5 ปี ก็ถือว่าเป็นการลดอำนาจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเองก็ไม่กล้าที่จะไปใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ กล่าวคือถ้าใช้ไปแล้วพอถึงสมัยหน้าชาวบ้านไม่เลือกอีกแน่ จึงทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องเข้าไปสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับพนักงานการเมือง ที่มีหวัหะแนนอยู่ในพื้นที่ เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนและผ่านการเลือกเข้ามาทำหน้าที่อีกครั้งหนึ่ง จึงเท่ากับเป็นการผลักดันให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เข้าไปเป็นคนในสังกัดของพนักงานการเมืองโดยปริยาย ทำให้การเมืองเข้ามาแทรกแซงอำนาจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยอาจจะมีการซื้อตัวกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้เป็นหวัหะแนนของตนเองได้ง่ายขึ้น

4. การทำงานในพื้นที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ได้รับการสนับสนุนจากพนักงานการเมือง ก็จะทำให้ความสำคัญต่อพนักงานการเมืองมากกว่าการทำหน้าที่ ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล ที่มีการสั่งการจากการบริหารราชการส่วนกลาง ผ่านการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเพื่อไปปฏิบัติให้เกิดผลในตำบล หมู่บ้าน ไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร 5. การที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนานกว่าและได้รับค่าตอบแทนเพิ่มมากขึ้น ทำให้การแข่งขันเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งข้างต้น มีการแข่งขันรุนแรงและมีการซื้อเสียงมาก รวมถึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญของการกระจายอำนาจ ซึ่งการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งจนเกษียณอายุ 60 ปี นั้น อาจทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเกิดความห่างเหินกับประชาชนหรืออาจจะเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่พึงกระทำเพราะไม่ต้องขอคะแนนเสียงจากประชาชนในระยะเวลาที่ยาวนาน

“ความเป็นจริงการดำรงตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปี นั้น ทำให้มีการสั่งสมประสบการณ์ความรู้ในหน้าที่และทำให้การตัดสินใจแก้ไขปัญหามาในสถานการณ์เร่งด่วนฉุกเฉิน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีขวัญกำลังใจในการทำงานกล้าปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่าง

เขียนขาดตรงไปตรงมา ไม่มีความกังวลเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพลในพื้นที่หรือฐานคะแนนเสียงที่จะได้รับการเลือก ครั้งต่อไป” (นายวินัย สมทรัพย์ สัมภาษณ์ วันที่ 7 มิถุนายน 2556)

“พวกเราเองก็รู้อยู่แล้วว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นพนักงานฝ่ายปกครองมีหน้าที่ตามกรอบของตัวบทกฎหมาย มิเช่นักการเมืองท้องถิ่น มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันกับนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ สิ่งเดียวที่ทำให้มองว่าเหมือนกัน คือ การมีที่มาจากการเลือกของประชาชนโดยตรง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีระเบียบวินัยกำกับ ผู้ประพฤติผิดวินัยย่อมได้รับโทษเช่นเดียวกับข้าราชการ พนักงานของรัฐ การทำงานต้องเป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของราชการ จะเลือกปฏิบัติตามความนิยมของฐานเสียงไม่ได้ เพราะมิใช่วิสัยของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ” (นายณัฐกฤต หวังพัฒน์ สัมภาษณ์วันที่ 17 พฤษภาคม 2556)

“หากว่าการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีการแก้ไขเป็นวาระ 5 ปี ก็ถือว่าเป็นการลดอำนาจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเองก็ไม่กล้าที่จะไปใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ กล่าวคือถ้าใช้ไปแล้วพอถึงสมัยหน้าชาวบ้านไม่เลือกอีกแน่ จึงทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องเข้าไปสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับนักการเมือง ที่มีหัวคะแนนอยู่ในพื้นที่ เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนและผ่านการเลือกเข้ามาทำหน้าที่อีกครั้งหนึ่ง” (นายสมโชค เสนา สัมภาษณ์ วันที่ 15 พฤษภาคม 2556)

“การที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนานกว่าและได้รับค่าตอบแทนเพิ่มมากขึ้น ทำให้การแข่งขันเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งข้างต้น มีการแข่งขันรุนแรงและมีการซื้อเสียงมาก ซึ่งการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งจนเกษียณอายุ 60 ปี นั้น อาจทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเกิดความห่างเหินกับประชาชนหรืออาจจะเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่พึงกระทำเพราะไม่ต้องขอคะแนนเสียงจากประชาชนในระยะเวลาที่ยาวนาน” (นายประภาส อิทฤทธิ์ สัมภาษณ์ วันที่ 5 มิถุนายน 2556)

2.2.6 นโยบายสำคัญของรัฐบาลในการป้องกันหรือปราบปรามการกระทำความผิดที่มีอัตรา โทษสูง เช่น การปฏิบัติตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล การปราบปรามยาเสพติด การปราบปรามผู้กระทำความผิดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีและการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี แบบใดจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ากัน

จากการสัมภาษณ์โดยการใช้แบบสอบถามเกี่ยวกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปี และการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี แบบใดจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ากัน ในเรื่องนโยบายสำคัญของรัฐบาลในการป้องกันหรือปราบปรามการกระทำความผิดที่มีอัตราโทษสูง เช่น การปฏิบัติตาม

นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล การปราบปรามยาเสพติด การปราบปรามผู้กระทำผิดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถประมวลคำตอบของกลุ่มเป้าหมายที่ตอบคำถามได้ดังนี้คือ

1. การดำรงตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปี จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของหมู่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้น ในอีกฐานะหนึ่งมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจ แต่จำกัดเฉพาะในเขตพื้นที่ของตน ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความกล้าที่จะปฏิบัติตามกฎหมายเพราะความรู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของพื้นที่ของรัฐ เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐประเภทอื่นที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกัน โดยเจ้าหน้าที่เหล่านั้นมีระยะเวลาในการทำงานจนถึงอายุ 60 ปี เช่น เจ้าพนักงานตำรวจ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ เป็นต้น ดังจะเห็นชัดเจนในเรื่องการปฏิบัติตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลเรื่องการปราบปรามยาเสพติดในปัจจุบัน

2. หากการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นวาระ 5 ปี การควบคุมดูแลให้ราษฎรในเขตปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายและการรักษาความสงบในพื้นที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่และตรงไปตรงมาเพราะถ้ามีการดำเนินการอย่างจริงจัง ย่อมสร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้ที่ฝืนรวมทั้งเครือข่าย ซึ่งลักษณะสังคมชนบทของไทยส่วนใหญ่แล้ว จะมีความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติ หรือมีความสนิทสนมกันมาก เท่ากับเป็นการทำลายฐานคะแนนเสียงของตนเอง ดังนั้น หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คนใดที่มีเป้าหมายจะดำรงตำแหน่งต่อไป หลังจากหมดวาระลง ก็จะให้ความสำคัญในเรื่องนี้ โดยใช้วิธีอะลุ่มอล่วยกัน หรือยิ่งไปกว่านั้น อาจถึงขั้นปล่อยปละละเลยก็เป็นได้

“ภาระหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นที่สำคัญที่สุดก็คือเรื่องเกี่ยวกับ “การดูแลทุกข์สุขของชาวบ้าน” ไม่ว่าจะเป็น การจับกุมผู้ร้าย ที่ไม่รุนแรงมากนัก หรือ การเป็นเบาะแสให้กับตำรวจ การไกล่เกลี่ยประนีประนอมกรณีพิพาทต่างๆ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน การทะเลาะเบาะแว้ง เป็นต้น ในช่วงหลังๆ งานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้น นั่นคืองานที่เกี่ยวกับความเป็นอยู่ของชาวบ้าน อาทิ การจัดการรวมกลุ่มต่างๆ เช่น สมาคมแม่บ้าน/กลุ่มเยาวชน กล่าวโดยสรุปคือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะทำหน้าที่ตามกฎหมายการป้องกันความสงบในพื้นที่และดูภาพรวมของความเป็นอยู่ของประชาชน” (นายมานพ มหารัตน์ สัมภาษณ์ วันที่ 8 มิถุนายน 2556)

“การดำรงตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปีก็จะเป็นการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของหมู่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้น ในอีกฐานะหนึ่งมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับตำรวจ แต่จำกัดเฉพาะในเขตพื้นที่ของตน ทำให้กำนัน

ผู้ใหญ่บ้านมีความกล้าที่จะปฏิบัติตามกฎหมายเพราะความรู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของรัฐ เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐประเภทอื่นที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกัน โดยเจ้าหน้าที่เหล่านั้นมีระยะเวลาในการทำงานจนถึงอายุ 60 ปี เช่น เจ้าพนักงานตำรวจ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ เป็นต้น ดังจะเห็นชัดเจนในเรื่องการปฏิบัติตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลเรื่องการปราบปรามยาเสพติดในปัจจุบัน” (นายธีรพงษ์ ช่วยชู สัมภาษณ์ วันที่ 16 พฤษภาคม 2556)

“หากว่าการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีการแก้ไขเป็นดำรงตำแหน่งวาระ 5 ปี การควบคุมดูแลให้ราษฎรในเขตปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายและการรักษาความสงบในพื้นที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่และตรงไปตรงมา เพราะถ้ามีการดำเนินการอย่างจริงจังก็ย่อมที่จะสร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้ที่ฝ่าฝืนรวมทั้งเครือข่ายซึ่งลักษณะสังคมชนบทของไทยส่วนใหญ่แล้ว จะมีความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติ หรือมีความสนิทสนมกันมาก เท่ากับเป็นการทำลายฐานคะแนนเสียงของตนเอง ดังนั้น หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คนใดที่มีเป้าหมายจะดำรงตำแหน่งต่อไป หลังจากหมดวาระลง ก็จะทำให้ความสำคัญในเรื่องนี้ โดยใช้วิธีอะลุ่มอล่วยกันหรือยิ่งไปกว่านั้น อาจถึงขั้นปล่อยปละละเลยก็เป็นได้” (นางจงดี ศรีประสม สัมภาษณ์ วันที่ 8 มิถุนายน 2556)

2.2.7 สถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปี หรือการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี แบบใดจะเหมาะสมตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นมา

จากการสัมภาษณ์โดยการใช้แบบสอบถามเกี่ยวกับสถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีหรือการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี แบบใดจะเหมาะสมตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นมา สามารถประมวลคำตอบของกลุ่มเป้าหมายที่ตอบคำถามได้ดังนี้คือ

1. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารราชการแผ่นดินของไทยมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงปัจจุบันและมีความจำเป็นต่อการปกครองของสังคมไทยต่อไปในอนาคต ซึ่งสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นพระราชกุศโลบายที่แยบคายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชการที่ 5 ในการจัดการปกครองประเทศ โดยพระองค์ทรงเห็นว่าการให้ราษฎรเลือกผู้นำกันเองในท้องที่และแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะทำให้เกิดการยอมรับในตัวบุคคลที่ราษฎรเลือกกันเองและได้บุคคลที่สามารถทำหน้าที่หลายบทบาทในตัวคนเดียว ปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ตลอด 24 ชั่วโมง ทุกวันไม่มีวันหยุด เป็นผู้ช่วยเหลือราชการของทุกกระทรวง ทบวง กรม ไม่ว่าหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดจะเข้าไปดำเนินการใน

หมู่บ้าน ตำบล จะต้องประสานขอความร่วมมือจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะเจ้าของพื้นที่ที่รู้สภาพข้อเท็จจริงและปัญหาในพื้นที่เป็นอย่างดีทั้งสิ้น

2. การที่จะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องมีวาระการดำรงตำแหน่งวาระ 5 ปี มีความแตกต่างเป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นๆ ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เกิดความรู้สึกไม่มีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง เมื่อเป็นดังนี้ จึงเท่ากับเป็นการผลักดันให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องแสวงหาความมั่นคงในตำแหน่งให้ตนเองเพิ่มมากขึ้น หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านคนใดต้องการที่จะดำรงตำแหน่งต่อไปหลังจากครบวาระ 5 ปีแล้ว ก็จะต้องมีฐานะ ฐานะเสี่ยงหรือความนิยมของราษฎรในเขตพื้นที่เหมือนดังเช่นนักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในตำแหน่งนับจากวันเลือกจนอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ก็เพื่อให้สอดคล้องกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ

3. ปัจจุบันการเมืองเริ่มเข้ามายุ่งเกี่ยว จนทำให้องค์กรกำนันผู้ใหญ่บ้านเข้าไปเกี่ยวข้องกับนักการเมือง กำนันผู้ใหญ่บ้านบางคนเป็นหัวหน้าหรือฐานเสียงให้กับนักการเมือง ทั้งที่ภาพลักษณ์ของกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นกลางทางการเมืองเข้าหากับทุกพรรคการเมืองได้ ซึ่งหากมีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านทุกๆ 5 ปี เป็นโอกาสที่ดีของชาวบ้านที่จะเลือกคนดีมีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงาน เปรียบกับการประเมินผลการทำงาน หากทำงานไม่ดีชาวบ้านก็ไม่เลือกเข้ามา แต่หากกำนันผู้ใหญ่บ้านคนนั้นทำงานดีมีความสามารถ เป็นกลางทางการเมือง ไม่เป็นลูกน้องนักการเมือง ชาวบ้านก็จะเชื่อถือและเลือกเข้ามาทำงานอีกครั้งได้

“การเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาจากความศรัทธาและการไว้เนื้อเชื่อใจ ดังนั้นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงสร้างความอบอุ่นให้กับลูกบ้าน ทั้งนี้จะเห็นได้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารราชการแผ่นดินของไทยมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงปัจจุบันและมีความจำเป็นต่อการปกครองของสังคมไทยต่อไปในอนาคต ซึ่งสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นพระราชกุศโลบายที่แยบคายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชการที่ 5 ในการจัดการปกครองประเทศ โดยพระองค์ทรงเห็นว่าการให้ราษฎรเลือกผู้นำกันเองในท้องที่และแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะทำให้เกิดการยอมรับในตัวบุคคลที่ราษฎรเลือกกันเองและได้บุคคลที่สามารถทำหน้าที่หลายบทบาทในตัวคนเดียว ปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ตลอด 24 ชั่วโมงทุกวันไม่มีวันหยุด เป็นผู้ช่วยเหลือราชการของทุกกระทรวง ทบวง กรม ไม่ว่าหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดจะเข้าไปดำเนินการในหมู่บ้าน ตำบล จะต้องประสานขอความร่วมมือจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และทำทุกอย่างที่ราชการสั่งมา (สั่งการผ่านนายอำเภอ) แม้งานบางประเภทจะมีลักษณะเป็น "งานฝาก" ซึ่งปัจจุบันมีปริมาณมาก ก็ต้องทำทั้งหมดกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมักจะถูกมองว่า "รู้ทั้งหมด" เกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่นของตน ดังนั้น จึงเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญของ

ทางราชการในฐานะเจ้าของพื้นที่ที่รัฐสภาพซื้อเท็จจริงและปัญหาในพื้นที่เป็นอย่างดีทั้งสิ้น” (นายจรรุมัย นพรัตน์ สัมภาษณ์ วันที่ 5 มิถุนายน 2556)

“การที่จะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องมีวาระการดำรงตำแหน่งวาระ 5 ปี ทำให้เห็นว่ามีความแตกต่างกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเภทอื่นๆ ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เกิดความรู้สึกว่าไม่มีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องแสวงหาความมั่นคงในตำแหน่งให้ตนเองเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ หากว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านคนใดต้องการที่จะกลับมาดำรงตำแหน่งต่อไปหลังจากครบวาระ 5 ปีแล้ว ก็จะต้องมีฐานคะแนนเสียงหรือความนิยมของราษฎรในเขตพื้นที่เหมือนดังเช่นนักการเมือง” (นายธรรมรักษ์ มุขโรจน์ สัมภาษณ์ วันที่ 7 มิถุนายน 2556)

“ต้องยอมรับว่าปัจจุบันการเมืองเริ่มเข้ามายุ่งเกี่ยว จนทำให้องค์กรกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้าไปเกี่ยวข้องกับนักการเมือง กำนันผู้ใหญ่บ้านบางคนเป็นหัวคะแนนหรือฐานเสียงให้กับนักการเมือง ทั้งที่ภาพลักษณ์ของกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นกลางทางเมืองเข้าหากับทุกพรรคการเมืองได้ ซึ่งหากมีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านทุกๆ 5 ปี เป็นโอกาสที่ดีของชาวบ้านที่จะเลือกคนดีมีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงาน เปรียบกับการประเมินผลการทำงาน หากทำงานไม่ดีชาวบ้านก็ไม่เลือกเข้ามา แต่หากกำนันผู้ใหญ่บ้านคนนั้นทำงานดีมีความสามารถ เป็นกลางทางการเมือง ไม่เป็นลูกน้องนักการเมือง ชาวบ้านก็จะเชื่อถือและเลือกเข้ามาทำงานอีกครั้งได้” (นางฉวี วิบูลย์ศิลป์ สัมภาษณ์ วันที่ 18 พฤษภาคม 2556)

2.2.8 ท่านคิดว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของประเทศไทยในอนาคตควรจะเป็นไปในทิศทางใด

จากการสัมภาษณ์โดยการใช่แบบสอบถามเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของประเทศไทยในอนาคตควรจะเป็นไปในทิศทางใด สามารถประมวลคำตอบของกลุ่มเป้าหมายที่ตอบคำถามได้ดังนี้คือ

1. ตราบไคที่ประเทศไทยยังกำหนดแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน ดังเช่นปัจจุบัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ย่อมมีความจำเป็นต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวแทนของรัฐบาล จังหวัดและอำเภอ ที่จะนำนโยบายของรัฐบาล ไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จในหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด คือ ตำบล หมู่บ้าน โดยเฉพาะภารกิจในการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยหรือการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนจากการดำเนินงานที่ผ่านมา คือ เรื่องการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอย่างจริงจังที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวจักรสำคัญที่นำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติในพื้นที่จนบังเกิดผลสำเร็จอย่างน่าชื่นชม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นบุคลากรที่ยังมีความจำเป็นในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

2. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องกลับมาให้ความสำคัญต่อบทบาทภารกิจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 อันเป็นบทบาทมาแต่เดิมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบลหมู่บ้านเพราะทางราชการจำเป็นต้องอาศัยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านช่วยเป็นหูเป็นตาให้แก่เจ้าหน้าที่ของบ้านเมืองอยู่เช่นเดิม เช่น การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในพื้นที่ การป้องกันและปราบปรามยาบ้า และยาเสพติดต่างๆ ที่แพร่ระบาดลงสู่ตำบล หมู่บ้านในปัจจุบัน เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดกับราษฎรมากกว่าราชการ พร้อมกันนั้นจะต้องให้ความสำคัญในด้านการพัฒนาท้องที่ควบคู่ไปกับการพัฒนาท้องถิ่นด้วย โดยบทบาทในส่วนนี้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องทำหน้าที่ในฐานะผู้ประสานการพัฒนาท้องที่กับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ด้วยเพื่อสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ตำบล หมู่บ้านต่อไป

3. เพื่อเป็นการเสริมบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้ตามที่กฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับ ที่กำหนดไว้ราชการจะต้องหาทางสนับสนุนในด้านค่าตอบแทนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกทั้งต้องหาทางส่งเสริมให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้รับการศึกษาอบรมในวิทยาการสาขาต่างๆ มากขึ้นด้วย

“หากว่าในอนาคตประเทศไทยยังกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินเหมือนปัจจุบันอยู่ ผมคิดว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังมีความจำเป็นต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวแทนของรัฐบาล จังหวัดและอำเภอ ที่จะนำนโยบายของรัฐบาล ไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จใน ตำบล หมู่บ้าน โดยเฉพาะในงานการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยหรือการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนจากการทำงานที่ผ่านมา คือ เรื่องการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอย่างจริงจังที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวจักรสำคัญที่นำนโยบายของรัฐบาล ไปปฏิบัติในพื้นที่จนบังเกิดผลสำเร็จอย่างน่าชื่นชม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นบุคคลที่ยังมีความจำเป็นในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค” (นายสมคิด บัวจันทร์ สัมภาษณ์ วันที่ 17 พฤษภาคม 2556)

“กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องกลับมาให้ดูหน้าที่หรืองานในหน้าที่ของตนเองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อันเป็นงานของตัวเองมาแต่เดิมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบลหมู่บ้านเพราะทางราชการจำเป็นต้องอาศัยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านช่วยเป็นหูเป็นตาให้แก่เจ้าหน้าที่ของบ้านเมืองอยู่เช่นเดิม เช่น การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในพื้นที่ การป้องกันและปราบปรามยาบ้า และยาเสพติดต่างๆ ที่แพร่ระบาดลงสู่ตำบล หมู่บ้านในปัจจุบัน เป็นต้น” (นายภักดี เขาไข่แก้ว สัมภาษณ์ วันที่ 18 พฤษภาคม 2556)

บทที่ 5

สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบบทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีและการดำรงตำแหน่งครบ 60 ปี” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้นำเสนอสรุปผลการวิจัยที่สำคัญเป็น 3 ข้อ ได้แก่ สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

1. สรุปการวิจัย

1.1 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญๆ ใน 4 ประการดังต่อไปนี้

1.1.1 เพื่อศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

1.1.2 เพื่อศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านของประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารราชการและลักษณะการปกครองท้องถิ่นในลักษณะที่ใกล้เคียงและคล้ายคลึงกับประเทศไทย

1.1.3 เพื่อศึกษาบทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านเปรียบเทียบระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีและการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี

1.1.4 เพื่อศึกษาแนวโน้มของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ควรเป็นไปในอนาคต โดยการวิเคราะห์จากสภาพความเป็นมาของกำนันผู้ใหญ่บ้านในประเทศไทย

1.2 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ กลุ่มประชากรที่เป็นเป้าหมายในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งมี 23 อำเภอ คือ อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช อำเภอเชียรใหญ่ อำเภอปากพนัง อำเภอชะอวด อำเภอทุ่งสง อำเภอท่าศาลา อำเภอร่อนพิบูลย์ อำเภอลิขิต อำเภอลานสกา อำเภอพิปูน อำเภอหัวไทร อำเภอทุ่งใหญ่ อำเภอนางรอง อำเภอขนอม อำเภอนาบอน อำเภอพรหมคีรี อำเภอบางขัน อำเภอบางขัน อำเภอจุฬาภรณ์ อำเภอฉะพรวน อำเภอพระพรหม อำเภอนบพิตำและอำเภอช้างกลาง ผู้ศึกษาเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง ได้แก่ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ข้าราชการผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ เจ้าพนักงาน

ปกครอง ปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ปกครองผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ที่มีบทบาทในการทำงานร่วมกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน และประชาชนในฐานะลูกบ้านของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยกระจายครอบคลุมทั้ง 23 อำเภอ ผู้ศึกษาใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างมีแนวการสัมภาษณ์สอบถามมีแนวคำถามเกี่ยวกับบทบาท สถานภาพ ในการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปี และการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี ที่มีผลต่อการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแนวคำถามเกี่ยวกับแนวโน้มของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ควรเป็นไปในอนาคต วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยใช้การสังเกตการณ์ (Observation) โดยเชื่อมโยงให้เห็นความสัมพันธ์ต่างๆ ตามข้อเท็จจริงและนำเอาทฤษฎีมาเป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ข้อมูล

1.3 ผลการวิจัย

1.3.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ในชนบทของไทยแต่เดิมนั้น มีลักษณะเป็นสังคมที่ประชาชนอาศัยกันเป็นกลุ่ม ในแต่ละกลุ่มก็มีหัวหน้าทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในกลุ่มอย่างใกล้ชิด ต่อมาเมื่อประชาชนเพิ่มจำนวนขึ้น ปัญหาต่างๆ ก็มากขึ้น ความเป็นอยู่ของประชาชนก็เปลี่ยนไป ทำให้อยู่ร่วมกันเป็นหลักแหล่ง เป็นชุมชนมากขึ้น มีอาณาเขตแน่นอนและมีแบบแผนการจัดการปกครองอย่างเป็นทางการยิ่งขึ้น

จากหลักฐานที่มีการค้นคว้า พอสันนิษฐานได้ว่า ในสมัยสุโขทัยนั้น การปกครองออกเป็นมณฑล แต่ละมณฑลมีเมืองในสังกัด ซึ่งแยกออกเป็นเมือง เอก โท ตรี และจัตวา โดยแต่ละเมืองมีการปกครอง ดังนี้

- เจ้าเมือง (ตำแหน่งต่างกันตามชั้นของเมือง) ปกครองหลายหมื่นหลังคาเรือน โดยมีปลัดเมืองเป็นผู้ช่วย

- นายแขวงหรือนายอำเภอ ปกครองคนราวหมื่นหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อเจ้าเมือง

- นายแคว้นหรือกำนัน ปกครองคนราวพันหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแขวง

- นายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน ปกครองราวร้อยหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนาย

แคว้น

ต่อมาสมัยกรุงศรีอยุธยา มีหลักฐานปรากฏว่า ได้มีการจัดระเบียบการปกครองประเทศแยกย่อยลงไปอีก กล่าวคือ มีการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นภายในเมืองหนึ่งๆ ทั้งหัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองชั้นใน โดยแบ่งเมืองออกเป็นแขวง แขวงแบ่งออกเป็นตำบล ตำบลแบ่งออกเป็นบ้าน ซึ่งเป็นที่รวมของหลายๆ ครัวเรือน แต่ไม่ได้กำหนดจำนวนคนหรือจำนวนบ้านไว้

นอกจากนี้ยังให้มีผู้ปกครองโดยเฉพาะ ได้แก่ บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งเจ้าเมืองแต่งตั้งเป็นหัวหน้า เมื่อหลายบ้านรวมกันเป็นตำบล มีกำนันเป็นหัวหน้าและมักได้รับบรรดาศักดิ์เป็น “พัน”

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจุลจอมเกล้า รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองของราชอาณาจักรไทยครั้งสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลนั้น ได้มีการทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนันขึ้นปกครองหมู่บ้านและตำบลเป็นครั้งแรก ที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อปี พ.ศ. 2435 ซึ่งการจัดการปกครองหมู่บ้านและตำบลใหม่นี้ มีลักษณะแตกต่างจากเดิมหลายประการ คือ ให้นำราษฎรพิจารณาเลือกผู้ใหญ่บ้านกันเอง แทนการแต่งตั้งโดยผู้รั้งเมืองดังแต่ก่อน สำหรับการบังคับบัญชาชั้น ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ การป้องกันโจรกรรมและผู้ร้าย และกำหนดให้มีผลประโยชน์ตอบแทนบ้างกับงานในหน้าที่ ได้แก่ สิ้นลดค่านา ภาษีไม่ไผ่ ค่าเหยียบย่ำที่นารายกร ซึ่งความมุ่งหมายในการจัดการปกครองระดับหมู่บ้าน ก็เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านช่วยกันเป็นหูเป็นตาแก่ทางราชการ สอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎรทั่วไป ตลอดจนช่วยเก็บภาษีอากรผลประโยชน์ของแผ่นดิน เพื่อใช้ในกิจการบริหารงานของแผ่นดิน

เมื่อปรากฏว่าโครงการทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประสบผลสำเร็จด้วยดี จึงได้วางรูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้านตำบล เรียกว่า “การปกครองท้องที่” อย่างเป็นทางการขึ้นเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองประเทศ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) พระราชบัญญัตินี้ได้ใช้เป็นหลักในการปกครองท้องที่ของประเทศไทยสืบมาหลังจากนั้นมาเป็นเวลาประมาณ 17 ปี ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ได้ทรงประกาศยกเลิก และประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทน และถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบลหมู่บ้าน สืบมาจนทุกวันนี้

1.3.2 บทบาท สถานภาพ และอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในต่างประเทศ

1) บทบาท สถานภาพและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในประเทศ

อินโดนีเซีย

กำนันมาจากการแต่งตั้งของนายอำเภอ อำนาจหน้าที่ของกำนันจึงเป็นหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ จังหวัด หรือราชการส่วนกลางตามลำดับ บทบาทของกำนันในฐานะตัวแทนของประชาชนในพื้นที่จึงแทบจะไม่มีปรากฏ

ผู้ใหญ่บ้าน มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน โดยตรง จึงมีสถานะเป็น “ผู้แทนกึ่งทางการกึ่งตัวแทนประชาชน” มีทั้งอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง

จังหวัด และอำเภอ และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของนายอำเภอ ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ด้วย

2) บทบาท สถานภาพและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในประเทศมาเลเซีย

สถานะของกำนันเป็นข้าราชการมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลมลรัฐ สถานะของตำบลเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคที่แท้จริง กำนัน ทำงาน ควบคู่ไปกับสภาตำบลซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำและให้คำปรึกษาในขณะเดียวกันก็รับคำสั่งโดยตรงจากนายอำเภอ

สถานะของผู้ใหญ่บ้านมีลักษณะกึ่งราชการ มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำให้สถานะของหมู่บ้านเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคในลักษณะการปกครองท้องถิ่น ทำงานร่วมกับคณะกรรมการหมู่บ้านที่มาจากการเลือกตั้งโดยมีลักษณะการทำงานร่วมกันเป็นทีม

3) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฟิลิปปินส์ อยู่ใน 3 สถานะด้วยกันคือ

1. สถานะในการเป็นตัวแทนของรัฐ คือทำหน้าที่ในการเชื่อมโยงและประสานงานระหว่างหมู่บ้านกับรัฐบาล

2. สถานะในการเป็นตัวแทนของประชาชนหรือผู้นำชุมชน มีความสำคัญในการเป็นที่ปรึกษาของลูกบ้าน มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน และเป็นกลไกประสานแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างลูกบ้าน

3. สถานะของการเป็นนักการเมือง ซึ่งนอกเหนือจากการมีฐานะเป็นผู้นำชุมชนแล้วกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฟิลิปปินส์ยังมีฐานะในการเป็นนักการเมืองท้องถิ่นอีกด้วย

1.3.3 บทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเปรียบเทียบระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีและการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี

การที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นเสมือนตัวแทนของทางราชการ ในการตรวจตราดูแลทุกข์สุขของราษฎร ถือเป็นการวางรากฐานที่มั่นคงในการปกครองที่ผสมผสานระหว่างความเป็นราษฎรและความเป็นราชการไว้อย่างมีเอกภาพในตัวบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำให้ได้ตัวบุคคลที่สามารถทำหน้าที่หลากหลายบทบาทในตัวบุคคลเพียงคนเดียว มีที่มาจาก การเลือกของราษฎร โดยตรงเป็นผู้ปกครองท้องถิ่น เป็นหัวหน้าของราษฎร โดยจะต้องได้รับการรับรองแต่งตั้งจากทางราชการให้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐที่ทำหน้าที่อยู่ในหมู่บ้าน ตำบล การปฏิบัติหน้าที่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชากำกับดูแลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการภูมิภาค เป็นกลไก

ที่รัฐบาลสามารถสั่งการได้โดยตรง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 โดยกำหนดให้เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ รวมทั้งยังได้รับการแต่งตั้งให้เป็น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ อีกหลายฉบับ ซึ่งงานส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้กับราษฎร โดยเฉพาะงานด้านการเสริมสร้างความมั่นคง การรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมในสังคมระดับฐานรากและรับมอบหมายงานตามนโยบายของรัฐบาล และกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ในฐานะราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งเป็นต้นสังกัดของราชการ บริหารส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้อง เป็นไปตามกรอบของตัวบทกฎหมายแนวนโยบายของรัฐและมีระเบียบวินัยกำกับเช่นเดียวกับ ข้าราชการพลเรือน มิใช่พนักงานเมืองระดับท้องถิ่นที่ต้องมาจากการเลือกตั้งเพื่อเป็นผู้แทนของ ประชาชนโดยตรงและต้องทำตามฐานคะแนนเสียงของบุคคลที่เลือกตนเองเข้ามา

เมื่อพิจารณาถึงบทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เปรียบเทียบระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีและการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี สามารถ สรุปได้ดังนี้คือ

1. การดำรงตำแหน่งจนอายุครบอายุ 60 ปี

การดำรงตำแหน่งจนอายุครบอายุ 60 ปีจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการ ปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของหมู่บ้าน โดยเฉพาะ อย่างยิ่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้น ในอีกฐานะหนึ่งมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ มี อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจ แต่จำกัดเฉพาะในเขตพื้นที่ของตน ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความกล้าที่จะปฏิบัติตามกฎหมายเพราะความรู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของพื้นที่ของรัฐ เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐประเภทอื่นที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกัน โดยเจ้าหน้าที่เหล่านั้นมี ระยะเวลาในการทำงานจนถึงอายุ 60 ปี เช่น เจ้าพนักงานตำรวจ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ เป็นต้น ดังจะเห็นชัดเจนในเรื่องการปฏิบัติตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลเรื่องการปราบปรามยาเสพติดในปัจจุบัน ทำให้การปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความต่อเนื่องและ แก้ปัญหาในการที่จะถูกมองว่าเป็นนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือทาง ราชการ ทำให้มีการสั่งสมประสบการณ์ความรู้ในหน้าที่และทำให้การตัดสินใจแก้ไขปัญหาใน สถานการณ์เร่งด่วนฉุกเฉินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีขวัญกำลังใจในการทำงานกล้าปฏิบัติ หน้าที่ตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดตรงไปตรงมา ไม่มีความกังวลเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพลในพื้นที่หรือ ฐานคะแนนเสียงที่จะได้รับในการเลือกตั้งต่อไป ซึ่งประสบปัญหาชัดเจนในพื้นที่จังหวัดชายแดน ภาคใต้และในพื้นที่ความมั่นคง

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นพนักงานฝ่ายปกครองปฏิบัติ หน้าที่ตามกรอบของตัวบทกฎหมาย มิใช่พนักงานเมืองท้องถิ่น มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันกับ

นักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ สิ่งเดียวที่ทำให้มองว่าเหมือนกัน คือ การมีที่มาจากการเลือกของประชาชนโดยตรง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีระเบียบวินัยกำกับ ผู้ประพฤติผิดวินัยย่อมได้รับโทษ เช่นเดียวกับข้าราชการ พนักงานของรัฐ การทำงานต้องเป็นไปตามกฎหมายและแนวนโยบายของรัฐ จะเลือกปฏิบัติตามความนิยมชมชอบของฐานเสียงมิได้ เพราะมิใช่วิสัยของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2. การดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปี

หากการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นวาระ 5 ปี เป็นการลดอำนาจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะไม่กล้าใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ กลัวว่าถ้าใช้ไปสมัยหน้าชาวบ้านไม่เลือกอีกแน่ การควบคุมดูแลให้ราษฎรในเขตปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายและการรักษาความสงบในพื้นที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่และตรงไปตรงมาเพราะถ้ามีการดำเนินการอย่างจริงจังย่อมสร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้ที่ฝักใฝ่รวมทั้งเครือข่าย ซึ่งลักษณะสังคมชนบทของไทยส่วนใหญ่แล้ว จะมีความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติ หรือมีความสนิทสนมกันมาก เท่ากับเป็นการทำลายฐานคะแนนเสียงของตนเอง หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คนใดที่มีเป้าหมายจะดำรงตำแหน่งต่อไป หลังจากหมดวาระลง ก็จะให้ความสำคัญในเรื่องนี้ โดยใช้วิธีอะลุ่มอล่วยกันหรือยิ่งไปกว่านั้น อาจถึงขั้นปล่อยปละละเลยก็ได้ หรืออาจเข้าไปสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับนักการเมือง ที่มีการจัดตั้งตัวแทนอยู่ในพื้นที่ เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนและผ่านการเลือกเข้ามาทำหน้าที่อีกครั้งหนึ่ง เท่ากับผลักดันให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เข้าไปเป็นคนในสังกัดของนักการเมืองโดยปริยาย ทำให้นักการเมืองเข้ามาแทรกแซงอำนาจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยซื้อตัวผู้ใหญ่บ้านให้เป็นหัวคะแนนของตนเองได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้การทำงานในพื้นที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ได้รับการสนับสนุนจากนักการเมือง ก็จะให้ความสำคัญต่อนักการเมืองมากกว่าการปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ประจำอยู่ในตำบล หมู่บ้าน ซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล ที่มีการสั่งการจากการบริหารราชการส่วนกลาง ผ่านการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเพื่อไปปฏิบัติให้เกิดผลในตำบล หมู่บ้าน ไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร

ดังนั้น การที่จะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องมีวาระการดำรงตำแหน่งวาระ 5 ปี จึงมีความแตกต่างเป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นๆ ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เกิดความรู้สึกไม่มีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งเมื่อเป็นดังนี้ จึงเท่ากับเป็นการผลักดันให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องแสวงหาความมั่นคงในตำแหน่งให้ตนเองเพิ่มมากขึ้น หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านคนใดต้องการที่จะดำรงตำแหน่งต่อไปหลังจากครบวาระ 5 ปีแล้ว ก็จะต้องมีฐานคะแนนเสียงหรือความนิยมของราษฎรในเขตพื้นที่เหมือนดังเช่นนักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในตำแหน่งนับจากวันเลือกจนอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ก็เพื่อให้สอดคล้องกับข้าราชการหรือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอีก ด้วย

1.3.4 บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของประเทศไทยในอนาคตควรจะเป็นไปในทิศทางใดนั้น

ผลการวิจัยพบว่าตราบไคที่ประเทศไทยยังกำหนดแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินดังเช่นปัจจุบัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ย่อมมีความจำเป็นต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวแทนของรัฐบาล จังหวัดและอำเภอ ที่จะนำนโยบายของรัฐบาล ไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จในหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด คือ ตำบล หมู่บ้าน โดยเฉพาะภารกิจในการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยหรือการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนจากการดำเนินงานที่ผ่านมา คือ เรื่องการทำสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอย่างจริงจังที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวจักรสำคัญที่นำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติในพื้นที่จนบังเกิดผลสำเร็จอย่างน่าชื่นชม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นบุคลากรที่ยังมีความจำเป็นในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ในส่วนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เองก็มองและยอมรับบทบาท สถานะของตน ในลักษณะของการผูกติดกับภารกิจของรัฐเป็นสำคัญ จนมีลักษณะคล้ายคลึงกับข้าราชการ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะทำหน้าที่ในส่วนของการเป็นกลไก ในการเชื่อมโยงและประสานความร่วมมือระหว่างส่วนราชการกับประชาชนในพื้นที่เสียมากกว่า แม้ว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะเกี่ยวข้องกัยงานในหลายๆ ด้านตลอดจนมีกฎหมายรองรับไว้ อย่างชัดเจน มีกฎหมายที่บัญญัติไว้เกี่ยวกับอำนาจและภารกิจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นมีมากถึง 60 กว่าฉบับ ซึ่งอาจจะเกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั้ง โดยตรงและ โดยอ้อม แต่ทั้งนี้จากการกำหนดภารกิจให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอย่างมากมายเช่นนี้ ในทางปฏิบัติจริงพบว่าภารกิจส่วนใหญ่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นลักษณะของ ภารกิจ ที่หน่วยราชการอื่นๆ ฝากให้ทำเสียมากกว่า และลักษณะของงานที่ทำส่วนมากจะเป็นในลักษณะของผู้ประสานและเป็นกลไกในการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยราชการกับประชาชนในพื้นที่มากกว่า จะเป็นผู้ปฏิบัติเองโดยตรง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาแนวโน้มบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทนของรัฐแล้วยังคงมีความสำคัญอยู่ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในการเชื่อมโยงและประสานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แม้ในปัจจุบันสภาพสังคมตลอดจนผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายอาจทำให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันก็ตามที แต่การดำรงอยู่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทนของรัฐยังคงต้องดำรงอยู่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่ยังห่างไกลความเจริญหรือมีความเป็นชนบทสูง ซึ่งหน่วยราชการส่วนกลางและภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นยังไม่สามารถเข้าถึงได้ ซึ่งอาจเกิดจากสภาพปัญหาของพื้นที่ และวัฒนธรรม ที่มีความแตกต่างกัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังคงเป็นกลไกที่สำคัญในการสนับสนุนการทำงานของรัฐบาลที่สำคัญ แต่ในอนาคตเมื่อพื้นที่ที่มีความเจริญและมีความเป็นเมืองมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเข้มแข็งและสามารถสนองตอบความต้องการแก่ประชาชนในพื้นที่มากขึ้น บทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในสถานะตัวแทนของรัฐก็จะลดความสำคัญ

ทั้งนี้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องกลับมาให้ความสำคัญต่อบทบาทภารกิจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 อันเป็นบทบาทมาแต่เดิมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบลหมู่บ้านเพราะทางราชการจำเป็นต้องอาศัยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านช่วยเป็นหูเป็นตาให้แก่เจ้าหน้าที่ของบ้านเมืองอยู่เช่นเดิม เช่น การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในพื้นที่ การป้องกันและปราบปรามยาบ้า และยาเสพติดต่างๆ ที่แพร่ระบาดลงสู่ตำบล หมู่บ้านในปัจจุบัน เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดกับราษฎรมากกว่าราชการ พร้อมกันนั้นจะต้องให้ความสำคัญในด้านการพัฒนาท้องถิ่นควบคู่ไปกับการพัฒนาท้องถิ่นด้วย โดยบทบาทในส่วนนี้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องทำหน้าที่ในฐานะผู้ประสานการพัฒนาท้องถิ่นกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ด้วยเพื่อสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ตำบล หมู่บ้านต่อไป

2. อภิปรายผล

การวิจัยเรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบบทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปี และการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี” ผู้ศึกษาได้นำผลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ เจ้าพนักงานปกครอง ปลัดอำเภอ คณะกรรมการหมู่บ้าน ผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนในฐานะลูกบ้านของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

2.1 บทบาทและภารกิจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

หากประเมินถึงภารกิจทั้งที่กำหนดไว้ในตัวบทกฎหมายและโดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านรับผิดชอบจัดทำอยู่จริงๆ ในปัจจุบัน จะพบว่าลักษณะของภารกิจโดยส่วนใหญ่จะมีลักษณะเด่นอยู่ด้วยกัน 2 ด้าน กล่าวคือ

2.2.1 ภารกิจในด้านผู้ปกครองดูแลลูกบ้าน ในการดูแลทุกข์สุขของลูกบ้าน เป็นภารกิจที่เกิดจากการที่ลูกบ้านมาขอความช่วยเหลือ ได้แก่ การทำหน้าที่เป็นผู้ดูแล รักษาความสงบเรียบร้อย และช่วยเหลือลูกบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการช่วยเหลือในด้านการให้คำปรึกษาและการ

ติดต่อกับหน่วยงานราชการ ตลอดจนการให้ข้อมูลที่จำเป็นจากทางราชการแก่ลูกบ้าน ซึ่งบางเรื่องก็สามารถจัดการให้จบลงที่กำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้เลย แต่ถ้าเรื่องใดเกินกว่าความสามารถและอำนาจหน้าที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็จะเป็นตัวกลางในการนำความเดือดร้อนหรือปัญหาของลูกบ้านแจ้งต่อหน่วยงานราชการต่อไป

2.2.2 ภารกิจในด้านสนับสนุนหน่วยงานของรัฐ ในการนำนโยบาย ข่าวสาร คำสั่ง ไปบอกกล่าวลูกบ้าน รวมถึง การให้ความช่วยเหลือส่วนราชการต่างๆ ที่ต้องการข้อมูลหรือความร่วมมือในการจะติดต่อลูกบ้าน ภารกิจในด้านนี้ถือได้ว่าเป็นลักษณะเด่นและเป็นเหตุผลความจำเป็นต่อการก่อกำเนิดของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นั่นคือ การทำหน้าที่ช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของทางราชการในการเข้าไปปฏิบัติงานภายในชุมชนท้องถิ่นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น การเรียกประชุม การระดมความร่วมมือ การประชาสัมพันธ์ เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้หน่วยงานของทางราชการสามารถเข้าไปทำงานในพื้นที่ได้สะดวกขึ้น

ทั้งนี้สอดคล้องกับการศึกษาเรื่อง “บทบาท อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องถิ่น” ของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2546) ซึ่งได้สรุปผลการศึกษาว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้รับการพิจารณาจากเกือบทุกฝ่ายว่ามีบทบาทและหน้าที่ในเชิงขยายตามสถานะการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ได้มีส่วนช่วยเหลือภารกิจหน้าที่การงานของหน่วยราชการต่างๆ นอกเหนือจากหน้าที่ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยในแบบเดิมๆ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นผู้แทนชุมชน เป็นผู้แทนขององค์กรภาครัฐ รวมทั้งเป็นผู้แทนของนักการเมือง ไปด้วยในเวลาเดียวกัน และการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และกฎหมายอื่นที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน : ศึกษากรณีกำนันและผู้ใหญ่บ้าน จังหวัดนครนายก” ของ วิรัตน์ ไชยสิทธิ์ (2547) ซึ่งการศึกษาพบว่าผลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่นและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่มีผลการปฏิบัติงานมากที่สุดเรียงตามลำดับลงมาได้ ดังนี้ (1) ด้านการพัฒนาอาชีพและสังคม (2) ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (3) ด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อย (4) ด้านอื่นๆ เกี่ยวกับการปกครองในตำบลหมู่บ้าน (5) ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ (6) ด้านการทะเบียน

2.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในต่างประเทศ

จากการศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในต่างประเทศ กล่าวคือ ในประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซียและฟิลิปปินส์ พบว่าในกลุ่มประเทศเหล่านี้ สถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีบทบาทและภารกิจหน้าที่ในหลายประการที่คล้ายคลึงกับกรณีของไทย กล่าวคือ นอกจากจะทำหน้าที่ในฐานะผู้นำของชุมชนท้องถิ่นในการปกครองดูแลชุมชนแล้ว ยังมีสถานภาพเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วย แต่ที่

น่าสนใจคือ ในกลุ่มประเทศเหล่านี้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย นั่นย่อมหมายความว่า ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแม้จะยังคงไว้ซึ่งอำนาจหน้าที่บางประการที่เคยดำเนินมานับแต่อดีต แต่มันก็ได้ปรับตัวเข้ากับระบบการปกครองท้องถิ่น โดยเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับหมู่บ้านหรือชุมชนขนาดเล็ก

พิจารณาในแง่นี้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงไม่ต่างอะไรกับผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งและเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรเพื่อบริหารปกครองชุมชนของตนเอง หากแต่เพียงมีอำนาจหน้าที่บางประการที่เป็นมรดกทางประวัติศาสตร์ผูกติดเข้าไว้กับบทบาทหนึ่ง โดยยังมีสถานภาพของความเป็นเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งต้องจัดทำภารกิจบางประการตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การเกณฑ์ทหาร, งานสำมะโนประชากรและงานทะเบียน เป็นต้น

2.3 การดำรงตำแหน่งกับบทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

จากผลการศึกษาพบว่าระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังคงมีความสำคัญในการที่จะนำนโยบายที่ได้รับแจ้งมาจากทางราชการเพื่อ ไปปฏิบัติให้บังเกิดผล โดยเหตุผลที่ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของทางราชการที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบหมู่บ้านในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค การที่กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งเป็นเวลานาน ให้เหมือนกับข้าราชการประจำก็เพราะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของทางราชการเป็นสำคัญและทำหน้าที่ตามกฎหมายในฐานะคล้ายกับข้าราชการพลเรือนที่รับผิดชอบช่วยเหลืองานของทุกกระทรวงและนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะในเรื่องการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย

ภาระหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นที่สำคัญที่สุดก็คือเรื่องเกี่ยวกับ “การดูแลทุกข์สุขของชาวบ้าน” ไม่ว่าจะเป็น การจับกุมผู้ร้าย ที่ไม่รุนแรงมากนัก หรือ การแจ้งเบาะแสให้กับตำรวจ การไกล่เกลี่ยประนีประนอมกรณีพิพาทต่างๆ การดำรงตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปี จะทำให้การปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความต่อเนื่อง สามารถดูแลทุกข์สุขของชาวบ้านได้เป็นอย่างดี และสามารถแก้ปัญหาในการที่จะถูกมองว่าเป็นนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือทางราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นพนักงานฝ่ายปกครองมีหน้าที่ตามกรอบของตัวบทกฎหมาย มิใช่ นักการเมืองท้องถิ่น มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันกับนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ การทำงานต้องเป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของราชการ จะเลือกปฏิบัติตามความนิยมของฐานเสียงไม่ได้ เพราะมิใช่วิถีของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กล่าวโดยสรุปคือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะทำหน้าที่ตามกฎหมายการป้องกันความสงบในพื้นที่และคุณภาพรวมของความเป็นอยู่ของประชาชน การดำรงตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปี จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของหมู่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้น ในอีกฐานะหนึ่งมีฐานะเป็นพนักงานฝ่าย

ปกครองหรือตำรวจ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจ แต่จำกัดเฉพาะในเขตพื้นที่ของตน ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความกล้าที่จะปฏิบัติตามกฎหมายเพราะความรู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐประเภทอื่นที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกัน โดยเจ้าหน้าที่เหล่านั้นมีระยะเวลาในการทำงานจนถึงอายุ 60 ปี

ดังนั้น หากมีการปรับปรุงกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ในส่วนของที่มาและวาระการดำรงตำแหน่งของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังที่เคยปรากฏมาแล้ว คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องมาจากการเลือกของประชาชนและมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี แทนการดำรงตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปี นั้น เห็นว่าเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อเปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นๆ ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน เกิดความรู้สึกไม่มีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง อีกทั้งตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ควรที่จะมีบทบาทเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรเป็นนักการเมืองที่หวั่นจะแนบเสียดังแต่เพียงอย่างเดียว ทำให้การเมืองเข้ามาแทรกแซงอำนาจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำให้ต้องกลายเป็นนักเลือกตั้งที่ต้องคอยกังวลกับฐานคะแนนเสียง ซึ่งจะทำให้การที่จะปฏิบัติหน้าที่หรือการนำนโยบายของทางราชการไปปฏิบัติให้เกิดผลแก่ชาวบ้านนั้นจะไม่บรรลุผล เพราะหากกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องหาคะแนนเสียงเพื่อมาสนับสนุนตนเองก็จะต้องพึ่งพากับนายทุนหรือการเมือง ก็จะทำให้เกิดบุญคุณที่จะต้องคอยทดแทนมากกว่าที่จะต้องมาปฏิบัติตามคำสั่งของทางราชการ

ซึ่งหากการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นวาระ 5 ปี การควบคุมดูแลให้ราษฎรในเขตปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายและการรักษาความสงบในพื้นที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่และตรงไปตรงมาเพราะถ้ามีการดำเนินการอย่างจริงจัง ย่อมสร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้ที่ฝักใฝ่รวมทั้งเครือข่าย ซึ่งลักษณะสังคมชนบทของไทยส่วนใหญ่แล้ว จะมีความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติ หรือมีความสนิทสนมกันมาก เท่ากับเป็นการทำลายฐานคะแนนเสียงของตนเอง ดังนั้น หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คนใดที่มีเป้าหมายจะดำรงตำแหน่งต่อไป หลังจากหมดวาระลง ก็จะให้ความสำคัญในเรื่องนี้ โดยใช้วิธีอะลุ่มอล่วยกันหรือยิ่งไปกว่านั้น อาจถึงขั้นปล่อยปละละเลยก็เป็นได้

ทั้งนี้สอดคล้องกับการศึกษาวิจัยเรื่อง “ผลกระทบของการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านต่อการบริหารราชการแผ่นดิน” ของเสรี ทวีพันธุ์ (2538) โดยผลการวิจัยพบว่า การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านมีผลกระทบทั้งในทางลบและทางบวกต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนปัจจัยอื่นๆ มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญบางประเด็น กล่าวคือภูมิหลังด้านรายได้และอาชีพมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านมีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ

บทบาทผู้นำท้องถิ่นและการดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานบริหารราชการแผ่นดินและบทบาทผู้นำท้องถิ่น

2.4 แนวโน้มของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ควรเป็นไปในอนาคต

จากการศึกษาพบว่าตราบไคที่ประเทศไทยยังกำหนดแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินดังเช่นปัจจุบัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ย่อมมีความจำเป็นต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวแทนของรัฐบาล จังหวัดและอำเภอ ที่จะนำนโยบายของรัฐบาล ไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จในหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด คือ ตำบล หมู่บ้าน โดยเฉพาะภารกิจในการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยหรือการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

เมื่อพิจารณาถึงงานที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รับผิดชอบส่วนใหญ่ นอกเหนือจากงานปกครองภายในพื้นที่แล้ว จะเป็นภารกิจที่ได้รับมอบหรือเป็นลักษณะของงานฝากที่ส่วนราชการต่างๆ มอบให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปฏิบัติ ซึ่งจากผลการศึกษาเองก็ชี้ชัดว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มองและยอมรับบทบาทและสถานะของตนในลักษณะของการผูกติดกับภารกิจของรัฐเป็นสำคัญ จนมีลักษณะคล้ายคลึงกับข้าราชการ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะทำหน้าที่ในส่วนของการเป็นกลไก ในการเชื่อมโยงและประสานความร่วมมือระหว่างส่วนราชการกับประชาชนในพื้นที่เสียมากกว่า แม้ว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะเกี่ยวข้องกับงานในหลายๆ ด้านตลอดจนมีกฎหมายรองรับไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า มีกฎหมายที่บัญญัติไว้เกี่ยวกับอำนาจและภารกิจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นมีมากถึง 60 กว่าฉบับ ซึ่งอาจจะเกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั้งโดยตรงและโดยอ้อม แต่ทั้งนี้จากการกำหนดภารกิจให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอย่างมากมายเช่นนี้ ในทางปฏิบัติจริงพบว่าภารกิจส่วนใหญ่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นลักษณะของภารกิจ ที่หน่วยราชการอื่นๆ ฝากให้ทำเสียมากกว่า และลักษณะของงานที่ทำส่วนมากจะเป็นในลักษณะของผู้ประสานและเป็นกลไกในการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยราชการกับประชาชนในพื้นที่มากกว่า

ดังนั้น ในการพิจารณาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แล้วจึงอาจสรุปได้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องกลับมาให้ความสำคัญต่อบทบาทภารกิจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 อันเป็นบทบาทมาแต่เดิมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบลหมู่บ้านเพราะทางราชการจำเป็นต้องอาศัยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านช่วยเป็นหูเป็นตาให้แก่เจ้าหน้าที่ของบ้านเมืองอยู่เช่นเดิม เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดกับราษฎรมากกว่าราชการ พร้อมกันนั้น จะต้องให้ความสำคัญในด้านการพัฒนาท้องที่ควบคู่ไปกับการพัฒนาท้องถิ่นด้วย

ทั้งนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย (2540) เรื่อง “บทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เหมาะสมในอนาคต” ซึ่งจากผลการวิจัยสรุปได้ ดังนี้คือ

1. บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 และตามกฎหมายอื่นๆ เช่น พ.ร.บ. การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 , พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และ พ.ร.บ. ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 เป็นต้น ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 6 บทบาท คือ (1) ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย (2) ด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ (3) ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (4) ด้านการทะเบียนต่างๆ (5) ด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและ (6) ด้านอื่นๆ ผลการศึกษาพบว่าบทบาทที่เป็นอยู่ตามกฎหมายที่กำหนด ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติจริงหรือสามารถปฏิบัติได้ อยู่ในเกณฑ์ปานกลางในทุกด้าน

2. บทบาทที่ควรเป็นไปในอนาคตจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้พบว่าบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามลำดับความสำคัญ ดังนี้ ลำดับแรกคือ บทบาทด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย รองลงมาได้แก่ บทบาทด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการทะเบียนต่างๆ ด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และบทบาทด้านอื่นๆ

3. ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบบทบาท สถานภาพ และการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีและการดำรงตำแหน่งครบ 60 ปี ข้างต้นผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

3.1.1 บทบาท สถานภาพกับการดำรงตำแหน่งและความต้องการของประชาชน

ภายหลังการมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล ดูเหมือนว่าบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านถูกลดลงไปไม่น้อย กล่าวคือ รัฐบาลหรือฝ่ายราชการไม่เคยสำรวจความคิดเห็นหรือความต้องการของประชาชนในเรื่อง บทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ว่าควรจะมีการดำรงตำแหน่งเป็นวาระเหมือนข้าราชการการเมืองหรือควรจะมีการเกษียณอายุ 60 ปี เหมือนข้าราชการประจำ ทั้งนี้ เห็นว่าที่มาและวาระการดำรงตำแหน่งของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หากมาจากการเลือกของประชาชนเพียงอย่างเดียวและมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี นับจากวันได้รับเลือก อาจทำให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคงในการดำรงตำแหน่งซึ่งมีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานและหากปล่อยให้

เช่นนี้ต่อไป อาจมีผลต่อการวางตัวของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่จะแสดงบทบาทในฐานะนักการเมือง แทนที่จะเป็นตัวแทนของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อแก้ปัญหาความไม่มั่นคงในการดำรงตำแหน่งของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ศึกษามีความเห็นเห็นว่าเมื่อสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องพ้นจากสมาชิกของสภาท้องถิ่นโดยตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 อันจะทำให้ประสิทธิภาพในการพัฒนาตำบลของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขาดพลังลงไป รัฐบาลหรือฝ่ายราชการจะต้องมีการกำหนดขอบเขตหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่และรวมทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่จะต้องดำเนินการตามภารกิจของกระทรวง ทบวง กรมในพื้นที่ รวมทั้งกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้ชัดเจน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังคงมีบทบาท สำคัญ ในฐานะเป็นตัวเชื่อมประสาน (Contract Point) ระหว่างนโยบายของรัฐกับความต้องการของประชาชนโดยไม่แยกพื้นที่บริการ เพื่อให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความเข้มแข็งและเกิดความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งซึ่งมีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน การวางตัวและการที่จะแสดงบทบาทในฐานะที่จะเป็นตัวแทนของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อแก้ปัญหาความไม่มั่นคงในการดำรงตำแหน่งของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อันจะทำให้เป็นสถาบันที่สามารถรองรับภารกิจส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ที่จะต้องมอบและกระจายลงสู่พื้นที่ระดับตำบล หมู่บ้าน ในอนาคตตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปให้ได้และเหมาะสมต่อไป

3.1.2 การปรับปรุงบทบาทและภารกิจหน้าที่

สถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงบทบาทและภารกิจหน้าที่เสียใหม่ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของท้องที่และท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไปปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเป็นเพราะผู้ตรากฎหมายและรัฐบาลไม่มีการพิจารณาแบบองค์รวม กล่าวคือ ในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา สังคมไทยมุ่งพิจารณาไปแต่การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ได้พิจารณาถึงสถาบันที่อยู่คู่กับท้องถิ่นหรือระดับพื้นที่ของประเทศไทยมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงทำให้กลายมาเป็นประเด็นปัญหาที่อาจพิจารณาได้ว่าเป็นส่วนเกินของกระบวนการกระจายอำนาจของประเทศไทย ซึ่งในเหตุการณ์แบบดังกล่าวนี้ไม่ควรเกิดขึ้น เพราะหากพิจารณาให้รอบด้านแล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้าน ก็มีที่มาจาก การเลือกตั้งเช่นเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องกลับมาให้ความสำคัญต่อบทบาทภารกิจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 อันเป็นบทบาทมาแต่เดิมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบลหมู่บ้านเพราะทางราชการจำเป็นต้องอาศัยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านช่วยเป็นหูเป็นตาให้แก่เจ้าหน้าที่ของบ้านเมืองอยู่เช่นเดิม

เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดกับราษฎรมากกว่าราชการ พร้อมกันนั้น จะต้องให้ความสำคัญในด้านการพัฒนาท้องถิ่นที่ควบคู่ไปกับการพัฒนาท้องถิ่นด้วย

3.1.3 การส่งเสริมบทบาทและสนับสนุนค่าตอบแทน

นอกจากนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้สามารถ ปฏิบัติภารกิจได้ตามที่กฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับ ที่กำหนดไว้ราชการจะต้องหาทางสนับสนุน ในด้านค่าตอบแทนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้ อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งต้องหาทางส่งเสริมให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้รับการศึกษาอบรมใน วิทยาการสาขาต่างๆ มากขึ้นด้วยเพื่อให้ทันต่อสภาวการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

3.2.1 การทบทวนบทบาทเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติภารกิจ

จะต้องมีการทบทวนบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีอยู่ตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 รวมทั้งระเบียบและ ข้อบังคับต่างๆ ที่ไม่สอดคล้องกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน หรือมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้แต่ใน ความเป็นจริงมิได้ยึดถือปฏิบัติแต่อย่างใด เนื่องจากเกินขีดความสามารถที่จะดำเนินการได้หรือมี หน่วยงานเข้ามารับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ให้ชัดเจนเพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่าง มีประสิทธิภาพ

3.2.2 การปฏิบัติหน้าที่กับความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง

การที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องมีวาระการดำรง ตำแหน่ง 5 ปี นั้น จะมีความแตกต่างเป็นอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นๆ ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เกิดความรู้สึกว่าไม่มีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง เมื่อเป็นดังนี้ จึง เท่ากับเป็นการผลักดันให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องแสวงหาความมั่นคงในตำแหน่งให้ตนเองเพิ่มขึ้น หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คนใดต้องการที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป หลังจากครบวาระ 5 ปีแล้ว ก็จะต้องมี ฐานคะแนนเสียงหรือความนิยมของราษฎรในเขตพื้นที่ เหมือนดังเช่นนักการเมือง ทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น สภาวการณ์เช่นนี้ จะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กล่าวคือ

ประการแรก กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะเข้าไปสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับ นักการเมือง ที่มีการจัดตั้งตัวแทน (หัวคะแนน) อยู่ในพื้นที่ เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนและผ่านการ เลือกลงมาทำหน้าที่อีกครั้งหนึ่ง เท่ากับผลักดันให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เข้าไปเป็นคนในสังกัดของ นักการเมืองโดยปริยาย ดังนั้น การทำงานในพื้นที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ได้รับการสนับสนุนจาก นักการเมือง ก็จะให้ความสำคัญต่อนักการเมืองมากกว่าการปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่

ของรัฐ ที่ประจำอยู่ในตำบล หมู่บ้าน ซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล ที่มีการสั่งการจากการบริหารราชการส่วนกลาง ผ่านการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเพื่อไปปฏิบัติให้เกิดผลในตำบล หมู่บ้าน ไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร

ประการที่สอง การควบคุมดูแลให้ราษฎรในเขตปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และการรักษาความสงบในพื้นที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่และตรงไปตรงมา เพราะถ้ามีการดำเนินการอย่างจริงจัง ย่อมสร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้ที่ฝ่าฝืน รวมทั้งเครือข่าย ซึ่งลักษณะสังคมชนบทของไทยส่วนใหญ่แล้ว จะมีความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติ หรือมีความสนิทสนมกันมาก เท่ากับเป็นการทำลายฐานคะแนนเสียงของตนเอง ดังนั้น ถ้ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คนใดที่มีเป้าหมายจะดำรงตำแหน่งต่อไป หลังจากหมดวาระลง ก็จะทำให้ความสำคัญในเรื่องนี้ โดยใช้วิธีอะลุ่มอล่วยกัน หรือยิ่งไปกว่านั้น อาจถึงขั้นปล่อยปละละเลยก็เป็นได้

จะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ได้กล่าวไว้มีกฎหมายหลายฉบับ ที่ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงาน ที่ต้องควบคุมดูแลให้ราษฎรปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นกลไกส่วนหนึ่งของการนำนโยบาย จากรัฐบาลในส่วนกลาง ไปปฏิบัติให้บังเกิดผลในระดับพื้นที่ ลักษณะความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงมีความแตกต่างจากนักการเมือง ที่มีบทบาทในการพัฒนาความเจริญไปสู่ท้องถิ่นเป็นหลัก ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงควรมีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแปลงนโยบายรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในตำบล หมู่บ้าน

3.3.3 การปรับเปลี่ยนวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีการปรับเปลี่ยนวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเสียใหม่ จากเดิมที่ใช้กระบวนการเลือกจากประชาชนเพียงอย่างเดียว เป็นการใช้กระบวนการคัดกรองและกระบวนการเลือกจากประชาชนควบคู่กัน กล่าวคือ เมื่อมีผู้แสดงตนสมัครรับเลือกเป็น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้มีคณะกรรมการระดับอำเภอ ซึ่งอาจใช้คณะกรรมการบริหารอำเภอ หรือคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ ที่มีอยู่แล้ว เป็นผู้คัดกรองเบื้องต้น เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีความพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งเป็นการป้องกันผู้มีอิทธิพล หรือผู้มีความประพฤติไม่เหมาะสม ไม่ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หลังจากผ่านกระบวนการคัดกรองแล้ว จึงประกาศรายชื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจลงคะแนนเลือกเป็นขั้นตอนต่อไป และเมื่อผ่านการเลือกของประชาชนแล้ว ก็ให้อยู่ในตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ เช่นเดียวกับข้าราชการที่สังกัดการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

3.3 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

ควรมีการศึกษาวิจัยในเรื่องต่อไปนี

3.3.1 การศึกษาความจำเป็นระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับผู้นำท้องถิ่น

จากผลการศึกษาเรื่องบทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พบว่าหากมีการปรับปรุงกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น ในส่วนของที่มาและวาระการดำรงตำแหน่งของ กำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องมาจากการเลือกของประชาชนและมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี นั้น ยิ่งทำให้ผู้คนบางส่วนแยกไม่ออกระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับ นายก อบต. และสมาชิกสภา จึงควรมีการศึกษาว่ามีความจำเป็นแค่ไหนที่ต้องมีตัวแทนของประชาชนทั้ง 2 แบบ มาดูแลในพื้นที่เดียวกัน

3.3.2 การศึกษาแนวทางในการปรับปรุงความชัดเจนของสถานภาพของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

จากการศึกษาเรื่องบทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ตราบไคที่ประเทศไทยยังกำหนดแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินเช่นปัจจุบันดังที่กล่าวมา กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ย่อมมีความจำเป็นต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวแทนของรัฐบาล จังหวัด และอำเภอ ที่จะนำนโยบายของรัฐบาล ไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จในหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด คือ ตำบลหมู่บ้าน โดยเฉพาะภารกิจในการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย หรือการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นบุคลากรที่ยังมีความจำเป็นในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และเพื่อแก้ไขปัญหาคำถามที่สับสนถึงสถานภาพ ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังคงมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นตัวเชื่อมประสาน (Contract Point) ระหว่างนโยบายของรัฐกับความต้องการของประชาชน นอกจากนี้เพื่อเสริมบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้ตามที่กฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดไว้ รัฐจะต้องหาทางสนับสนุนในด้านค่าตอบแทนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้เหมาะสม ต่อการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งต้องหาทางส่งเสริมให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้รับการศึกษาอบรมในวิทยาการสาขาต่างๆ มากขึ้นด้วย จึงควรมีการศึกษาแนวทางในการปรับปรุงสถานภาพและค่าตอบแทนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง (2549) *คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน* กรุงเทพมหานคร
โรงพิมพ์อาสาศึกษาดินแดน
- _____. (2555) *คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน* กรุงเทพมหานคร
โรงพิมพ์อาสาศึกษาดินแดน
- คมเนตร ญาณโสภณ (2534) *อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในยุคเทศบาล* กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ควอริช เวลล์ (2527) *การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ* แปลโดย กาญจนี ละอองศรี และยุพา ชุมจันทร์ กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช
- จ่านง อติวัฒน์สิทธิ์ (2532) *สังคมวิทยา* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2533) *เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต พิมพ์ครั้งที่ 3* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์สร้างสรรค์
- ชุกดา จิตพิทักษ์ (2525) *พฤติกรรมบุคคลในองค์กรเบื้องต้น พิมพ์ครั้งที่ 2* กรุงเทพมหานคร สารมณฑลชน
- ชัย เรืองศิลป์ (2533) *ประวัติศาสตร์ไทยด้านเศรษฐกิจแต่โบราณ – พ.ศ.2399* กรุงเทพมหานคร ดันอ้อ
- ชัยโชค จุลศิริวงศ์ (2542) *การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองมาเลเซีย* กรุงเทพมหานคร สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาและคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คบไฟ
- ชิตยา สุวรรณะชญ (2527) *สังคมวิทยา* กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช
- ดิน ปรัชญพฤทธิ (2542) *การบริหารจัดการ* กรุงเทพมหานคร ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ธงชัย สันติวงษ์ และชัยยศ สันติวงษ์ (2542) *การบริหารงานบุคคล* กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช
- นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546) *รายงานการศึกษาวิจัย “บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน และการปกครองท้องถิ่น”* เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- บงกช พันธุ์โสภณ (2505) *การปกครองของประเทศใกล้เคียงไทย* กรุงเทพมหานคร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- บุญสม พิมพ์หนู (2540) “*บทบาทหน้าที่และความพึงพอใจของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในคณะทำงาน สนับสนุนการปฏิบัติงานการพัฒนาชนบทระดับตำบล*” กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง

- ไพบูลย์ ช่างเรียน (2516) *สารานุกรมศัพท์ทางสังคมวิทยา* กรุงเทพมหานคร แพร่พิทยา
- รัฐยา อัจหาญ (2540) “ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาและ
คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมือง
สมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ” วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- วิทยา สุจริตชนารักษ์ (2541) *การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองอินโดนีเซีย* กรุงเทพมหานคร
สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- วีระวัฒน์ ชื่นวาริน (2549) *กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน* กรุงเทพมหานคร กรมการปกครอง
กระทรวงมหาดไทย
- ศิวพร ชิวประสิทธิ์กุล (2531) *ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยสังเขป* กรุงเทพมหานคร
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- เสวต โกมลภุติ (2530) *สาธารณรัฐฟิลิปปินส์* เอกสารประกอบคำบรรยายวิทยาลัยป้องกัน
ราชอาณาจักร
- สถาบันดำรงราชานุภาพ (2540) *รายงานการวิจัยบทบาท กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เหมาะสมในอนาคต*
กรุงเทพมหานคร
- สุชา จันท์เอม และสุรางค์ จันท์เอม (2520) *จิตวิทยาสังคม* กรุงเทพมหานคร แพร่พิทยา
- สุพัตรา สุภาพ (2540) *สังคมวิทยา* พิมพ์ครั้งที่ 19 กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช
- สุภา สกุดเงิน (2545) “ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหลังการจัดตั้ง
องค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอ
กระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร” วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
(รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- สุรพล พุดคำ (2522) “บทบาทของสภาฝึกหัดครู” วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ลีดา สอนศรี (2541) *การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองฟิลิปปินส์* กรุงเทพมหานคร สถาบันเอเชีย
ตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- _____. (2544) *การเมืองการปกครองของฟิลิปปินส์ ใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การเมือง
การปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น* กรุงเทพมหานคร คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- โสภา ชูพิศุลชัย (2522) *จิตวิทยาสังคมประยุกต์* กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช

- อรอนงค์ เปรมะสกุล ดนัย ทองใหญ่ และวุฒิสักดิ์ ลากเจริญทรัพย์ (2527) *การเมืองเอเชีย 2 (เอเชียอาคเนย์) เรื่อง ฟิลิปปินส์ พม่า มาเลเซียและอินโดนีเซีย* กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- อานันท์ ปันยารชุน (2547) “ผู้นำคือผู้ที่คนอื่นอยากเดินตาม” ในประยงค์ คงเมือง (บรรณาธิการ) ผู้นำ (พิมพ์ครั้งที่ 7) 25-30 กรุงเทพมหานคร มติชน
- อาษา เมฆสวรรค์ (2520) *การปกครองระดับตำบล หมู่บ้านกับความมั่นคง* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น
- อุทัย หิรัญโต (2515) *สหพันธรัฐมาเลเซีย หนังสือชุดประเทศไทย เล่มที่ 1* กองวิชาการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
- Allport, Gordon. (1973). *Personality : A psychological interpretation*. New York : Holt, p.181-184.
- Broom, Leonard, & Selnick, Phillip. (1977). *Sociology*. New York : Harper & Row p. 34-35.
- Cohen, Bruce J. (1979). *Introduction to sociology*. New York : McGraw – Hill, p.35-36.
- Norris, M. W. (1980). *Local Government in Peninsular Malaysia*. David Green Printing, Kettering, Northants, p.8.
- Tennant, P. (1973). *The Decline of Elective Local Government in West Malaysia, “Asian Survey.”* p. 365.
- Zaidae, Gregorio F. (1970). *The Republic of the Philippines*. Manila : RexBookStore.



ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สืบช่วยธรรมมาภิบาล



ภาคผนวก ก
รายชื่อผู้ถูกสัมภาษณ์

ภาคผนวก ก รายชื่อผู้ถูกสัมภาษณ์

สัมภาษณ์ข้าราชการผู้มีหน้าที่ในการกำกับ ดูแลการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ เจ้าพนักงานปกครอง ปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ปกครอง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านและภาคประชาชน ในฐานะลูกบ้านของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่จังหวัด นครศรีธรรมราช จำนวน 23 อำเภอ ซึ่งแบ่งพื้นที่ตามสภาพภูมิศาสตร์โดยแบ่งออกเป็นพื้นที่โซนภูเขา พื้นที่โซนที่ราบลุ่มแม่น้ำและพื้นที่โซนริมฝั่งทะเล ดังนี้

1. กลุ่มข้าราชการ

1. นายจรรย์ นพรัตน์	เจ้าพนักงานปกครอง ชำนาญการพิเศษ
2. นางปราณี ขาวปากกรอ	เสมียนตราจังหวัดนครศรีธรรมราช
3. นายธีรพงษ์ ช่วยชู	ป้องกันจังหวัดนครศรีธรรมราช
4. นายณัฐกฤต หวังพัฒน์	ปลัดอำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัด นครศรีธรรมราช
5. นายอภิวัชร มีหุ่ม	เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ ที่ทำการปกครองจังหวัดนครศรีธรรมราช
6. นายสมโชค เสนา	เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ ที่ทำการปกครองจังหวัดนครศรีธรรมราช
7. นายภักดี เขาใจแก้ว	ปลัดอำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช
8. นายศุภโชค พรหมพูน	ผู้ช่วยป้องกันจังหวัดนครศรีธรรมราช
9. นายจำเริญเกียรติ ขาวจำ	นิติกรที่ทำการปกครองจังหวัดนครศรีธรรมราช
10. นางวาสนา ด้วงอุย	เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ ที่ทำการปกครองจังหวัดนครศรีธรรมราช
11. นางกิตติมา ปานสังข์	เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ ที่ทำการปกครองจังหวัดนครศรีธรรมราช
12. นางจงดี ศรีประสม	เจ้าหน้าที่ปกครองปฏิบัติการ
13. นางมณฑนา บัวบาน	เจ้าหน้าที่ปกครองปฏิบัติการ
14. น.ส.นาตยา ดาราสุรย์	เจ้าหน้าที่ปกครองปฏิบัติการ ที่ทำการปกครองจังหวัดนครศรีธรรมราช

2. กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน และประชาชน

สัมภาษณ์ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน และประชาชน ผู้เข้าฝึกอบรมเรื่อง คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ซึ่งคัดเลือกมาจากหมู่บ้านใน 23 อำเภอของจังหวัดนครศรีธรรมราช ณ โรงเรียนนักปกครองท้องที่ประจำจังหวัดนครศรีธรรมราช สาขาย่อยอำเภอลานสกา ณ เขาหลวง รีสอร์ท หมู่ที่ 4 บ้านร้อน ตำบลเขาแก้ว อำเภอลานสกา จังหวัดนครศรีธรรมราช ตามวันของการเข้าอบรมในแต่ละรุ่นดังนี้

รุ่นที่ 1 วันที่ 15 – 16 พฤษภาคม 2556

อ.เมืองนครศรีธรรมราช

บ้านสามคอน หมู่ที่ 5 ต.มะม่วงสองต้น

- | | |
|-----------------------|-----------------|
| 1.นางวารภรณ์ เพชรกิจ | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นายสิทธิญาณ อรุณแสง | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.ร.ต.ถวิล อักษรรัตน์ | ภาคประชาชน |

บ้านพังสิงห์ หมู่ที่ 2 ต.ท่าเรือ

- | | |
|--------------------|-----------------|
| 1.นายโชค วารีนาค | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นายอะหมาด กาสีกา | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นายอุบล สุขสำราญ | ภาคประชาชน |

อ.ลานสกา

บ้านร้อน หมู่ที่ 4 ต.เขาแก้ว

- | | |
|------------------------|-----------------|
| 1.นายสุพัฒน์ นครพัฒน์ | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นางอารอบ ทิพย์สวรรค์ | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นางคมสัน ศรีถัณฑ์ | ภาคประชาชน |

บ้านอ่าวอ้ายไทร หมู่ที่ 6 ต.เขาแก้ว

- | | |
|------------------------|-----------------|
| 1.นายศักดิ์ศรี แซ่บ้าง | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นายขงยุทธ แซ่บ้าง | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.น.ส.ปรานม ผลนุกูล | ภาคประชาชน |

อ.ทุ่งสง

บ้านศรีสุนทร หมู่ที่ 11 ต.กะปาง

- | | |
|---------------------|-----------------|
| 1.นางสุคน สามหมอ | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นางกัลยา ยิ้มสง่า | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นางกัลยา แสงพลาย | ภาคประชาชน |

บ้านลำหัด หมู่ที่ 4 ต.นาหลวงเสน

- | | |
|------------------------|-----------------|
| 1.นายประสิทธิ์ ตรีเพชร | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นางจิรพร ดิทองอ่อน | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นายนุกูล มากคงแก้ว | ภาคประชาชน |

อ.ปากพนัง

บ้านบางยัง หมู่ที่ 8 ต.บางศาลา

- | | |
|----------------------|-----------------|
| 1.นายสมถวิล พุมเพรา | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นายบำรุง ทิพย์แก้ว | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นายประพาส ตาแก้ว | ภาคประชาชน |

บ้านบางมะขาม หมู่ที่ 9 ต.คลองน้อย

- | | |
|---------------------|-----------------|
| 1.นายบุญร่าน ส่งแสง | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นายทยากร ขนานชี | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นายทวี ผลเจริญ | ภาคประชาชน |

อ.เชียรใหญ่

บ้านท่าวา หมู่ที่ 3 ต.การะเกด

- | | |
|-----------------------|-----------------|
| 1.นายอรุณ ชูเทพ | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นายพิสิทธิ์ พุ่มมณี | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นางกิมดิน สงคำ | ภาคประชาชน |

บ้านแม่เจ้าอยู่หัว หมู่ที่ 10 ต.แม่เจ้าอยู่หัว

- | | |
|-----------------------|-----------------|
| 1.นายสำรวล เมืองจีน | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นายโอฬาร ส่งบุญแก้ว | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นางอริสา มณีจันทร์ | ภาคประชาชน |

รุ่นที่ 2 วันที่ 17 – 18 พฤษภาคม 2556

อ.หัวไทร

บ้านบ่อเต็ย หมู่ที่ 5 ต.บ้านราม

- | | |
|----------------------|-----------------|
| 1.นายเชวง สงหนู | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นายสมคิด บัวจันทร์ | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นายสาคร ยิ้มเจ็ย | ภาคประชาชน |

บ้านคอนแลง หมู่ที่ 2 ต.ทรายขาว

- | | |
|----------------------|-------------|
| 1.นายวัชรพงศ์ คงแก้ว | ผู้ใหญ่บ้าน |
|----------------------|-------------|

- | | |
|------------------------------|-----------------|
| 2.นางจามจุรีย์ ทองจันทร์แก้ว | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นางนฤมล จงไกรจักร | ภาคประชาชน |

อ.ฉวาง

บ้านตลาดฉวาง หมู่ที่ 2 ต.ฉวาง

- | | |
|------------------------|-----------------|
| 1.นายกัมปนาท รักษาแก้ว | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.น.ส.ภักดิ์สร คงสกุล | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นางอมร ชุ่นกี | ภาคประชาชน |

บ้านปลายเขา หมู่ที่ 1 ต.นาเขลียง

- | | |
|----------------------|-----------------|
| 1.นายโชติจรัส หนูนิล | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นายประสาร รักษายศ | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นางลัดดาวรรณ คำทอง | ภาคประชาชน |

อ.สีชล

บ้านห้วยซำ หมู่ที่ 8 ต.ฉลอง

- | | |
|----------------------|-----------------|
| 1.นายอมฤต จิตเขม้น | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นายวิรัตน์ ใจห้าว | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นางวิไลวรรณ อาจหาญ | ภาคประชาชน |

บ้านทุ่งคา หมู่ที่ 5 ต.ทุ่งปรัง

- | | |
|-----------------------|-----------------|
| 1.นายสมพงษ์ แซ่อ่า | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นายสรศักดิ์ ศรีทอง | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นางจวี วิบูลย์ศิลป์ | ภาคประชาชน |

อ.ท่าศาลา

บ้านชะอม หมู่ที่ 1 ต.ดลิ่งชัน

- | | |
|------------------------|-----------------|
| 1.นายมนอสิงห์ จุลวัจน์ | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นางวิภาพร พิมเสน | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นายไกรสร จินดานิล | ภาคประชาชน |

บ้านตะเคียนดำ หมู่ที่ 2 ต.ท่าจีน

- | | |
|-----------------------|-----------------|
| 1.นายประการ นุกูล | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นางสาววิยะดา บัณฑิต | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.น.ส.ปวีณา ปริงทอง | ภาคประชาชน |

รุ่นที่ 3 วันที่ 5 – 6 มิถุนายน 2556

อ.พรหมคีรี

บ้านกล้วย หมู่ที่ 2 ต.อินคีรี

- | | |
|------------------------|-----------------|
| 1.นายพรชัย กลิ่นทิพย์ | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นายบวรเดช เพ็ชรเสน | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นายสุธรรม เสนาปรีกษ์ | ภาคประชาชน |

บ้านหลวงครุ หมู่ที่ 7 ต.นาเรียง

- | | |
|----------------------|-----------------|
| 1.นายปัญญา กิจเกตุ | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นายสนั่น ดวงประทุม | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นายประภาส อิทฤทธิ | ภาคประชาชน |

อ.ทุ่งใหญ่

บ้านควนลำภู หมู่ที่ 7 ต.ปริง

- | | |
|-------------------------|-----------------|
| 1.นายสำราญ เดชะราช | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นายสมชาย สืบ | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นางจิรนนท์ พรหมชัยศรี | ภาคประชาชน |

บ้านทุ่งนาเมืองชัย หมู่ที่ 9 ต.ท่ายาง

- | | |
|---------------------|-----------------|
| 1.นายชัยรัตน์ อินขอ | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นางสวรรส จันรักษา | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นางพัชรา ส่งทวน | ภาคประชาชน |

อ.ร่อนพิบูลย์

บ้านคลองทอง หมู่ที่ 1 ต.หินตก

- | | |
|-------------------------|-----------------|
| 1.นายสง่า ศรีจรุง | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นายทนงศักดิ์ กันหวงค์ | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นายวิชาญ ขวหมดจค | ภาคประชาชน |

บ้านขุนพัง หมู่ที่ 8 ต.หินตก

- | | |
|------------------------|-----------------|
| 1.นายจักรกริช บัวคง | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นางสายพิณ เทพทอง | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นายไกรสร สุวรรณพันธ์ | ภาคประชาชน |

อ.ชะอวด

บ้านห้วยแหง หมู่ที่ 4 ต.ท่าประจะ

- | | |
|----------------------|-----------------|
| 1.นายสุทัศน์ ปานจีน | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นายฉลอง เนียมสงค์ | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นายประยูร จันทรมณี | ภาคประชาชน |

บ้านห้วยทิง หมู่ที่ 7 ต.เกาะจันทร์

- | | |
|------------------------|-----------------|
| 1.น.ส.ชัชชฎา พันธุ์คง | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.น.ส.ศิริวรรณ ศรีสมัย | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นางเจนจิรา อินทร์นาค | ภาคประชาชน |

รุ่นที่ 4 วันที่ 7 – 8 มิถุนายน 2556

อ.พิปูน

บ้านเหนือคลองระเนะ หมู่ที่ 6 ต.พิปูน

- | | |
|---------------------------|-----------------|
| 1.นายสมปราชญ์ พรหมฤทธิ | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นายอนุ คล้ายโสภา | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นายทิพวารี เพชรประพันธ์ | ภาคประชาชน |

บ้านห้วยใหม่ หมู่ที่ 9 ต.งเขาพระ

- | | |
|------------------------|-----------------|
| 1.นายวินัย สมทรัพย์ | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นางจันทร์รุณีย์ วงษา | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นายสินชัย องอาจ | ภาคประชาชน |

อ.ขนอม

บ้านเขาดิน หมู่ที่ 13 ต.ขนอม

- | | |
|----------------------------|-----------------|
| 1.นางวันดี ขนอม | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นายอภิชาติ ใจสบาย | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.น.ส.กรรณิการ์ กาญจนรัตน์ | ภาคประชาชน |

บ้านท่า หมู่ที่ 7 ต.ท้องเนียน

- | | |
|--------------------------|-----------------|
| 1.นายจตุพล คงเพชร | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นายสนธยา คงเพชร | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นายทริรยุทธ อินทสุวรรณ | ภาคประชาชน |

อ.บางขัน

บ้านเกาะปล้าว หมู่ที่ 12 ต.ลำนาว

- | | |
|----------------------|-----------------|
| 1.นายจรัล ชายชาติ | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นายสมปอง แสงจันทร์ | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นายปาน เกิดแก้ว | ภาคประชาชน |

บ้านน้ำร้อน หมู่ที่ 13 ต.วังหิน

- | | |
|------------------------|-----------------|
| 1.นายมานพ มหารัตน์ | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นายสมจิต สังข์โชติ | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นายสุวิทย์ ธานีรัตน์ | ภาคประชาชน |

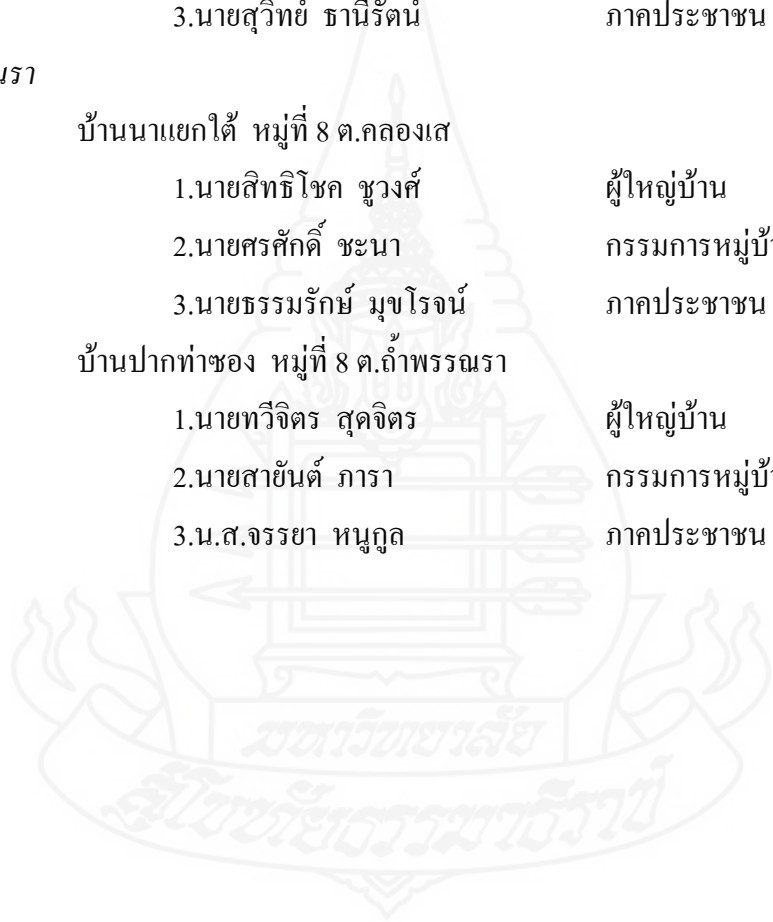
อ.ถ้าพรรณรา

บ้านนาแยกใต้ หมู่ที่ 8 ต.คลองเส

- | | |
|-------------------------|-----------------|
| 1.นายสิทธิโชค ชวงค์ | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นายศรศักดิ์ ชะนา | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.นายธรรมรักษ์ มุขโรจน์ | ภาคประชาชน |

บ้านปากท่าซอ หมู่ที่ 8 ต.ถ้าพรรณรา

- | | |
|----------------------|-----------------|
| 1.นายทวีจิตร สุดจิตร | ผู้ใหญ่บ้าน |
| 2.นายสายันต์ ภารา | กรรมการหมู่บ้าน |
| 3.น.ส.จรรยา หนูกุล | ภาคประชาชน |





ภาคผนวก ข

แบบสอบถามประกอบการสัมภาษณ์

ภาคผนวก ข แบบสอบถามประกอบการสัมภาษณ์

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบบทบาท สถานภาพและการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปีและการดำรงตำแหน่งครบ 60 ปี”

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ผู้สัมภาษณ์

ชื่อ.....นามสกุล.....

วันที่เก็บข้อมูล วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....เวลา.....น. ถึง.....น.

ผู้ให้สัมภาษณ์

1.ชื่อ.....นามสกุล.....อายุ.....ปี

2.ตำแหน่ง.....

3.ที่อยู่ปัจจุบัน เลขที่.....ถนน.....หมู่ที่.....

ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....

4.จบการศึกษาชั้นสูงสุด

() ประถมศึกษาตอนต้น

() ประถมศึกษาตอนปลาย

() มัธยมศึกษาตอนต้น

() มัธยมศึกษาตอนปลาย

() ปวช./ปวส./ปวท.

() ปริญญาตรี

() สูงกว่าปริญญาตรี

() อื่นๆ(ระบุ).....

5.สถานภาพการสมรส

() โสด

() สมรสแล้ว

() หย่าร้าง

() ม่าย (สามี/ภรรยาถึงแก่กรรม)

() แยกกันอยู่

() อื่นๆ (ระบุ).....

6.ดำรงตำแหน่งนี้มาแล้ว.....ปี.....เดือน

ตอนที่ 2 บทบาท สถานภาพ ในการดำรงตำแหน่ง ที่มีผลต่อการทำหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

1.ท่านคิดว่าบทบาทและภารกิจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ต้องรับผิดชอบมีอะไรบ้าง

.....

2.ท่านคิดว่าสถานภาพและการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันเปรียบเสมือนตัวแทนของทางราชการที่ประจำอยู่ในหมู่บ้านและตำบล หรือเป็นตัวแทนของชาวบ้านไม่ใช่ตัวแทนของรัฐ

.....

.....

3. ท่านคิดว่าระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

.....
.....

4. ท่านคิดว่าระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีผลต่อความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานและประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

.....
.....

5. ท่านคิดว่าในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพตามกฎหมายอย่างเฉียบขาดตรงไปตรงมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องคำนึงถึงผลดีผลเสียต่อฐานคะแนนเสียงที่จะได้รับในการเลือกตั้งต่อไปหรือไม่

.....
.....

6. ท่านคิดว่านโยบายสำคัญของรัฐบาลในการป้องกันหรือปราบปรามการกระทำความผิดที่มีอัตราโทษสูง เช่น การปฏิบัติตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลเรื่องการปราบปรามยาเสพติด ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แบบใดจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ากัน

.....
.....

7. ระยะเวลาที่เหลือในการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีผลต่อการยอมรับและการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่

.....
.....

ส่วนที่ 3 แนวโน้มของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ควรเป็นไปในอนาคต

8. ท่านคิดว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของประเทศไทยในอนาคตควรจะเป็นไปในทิศทางใด

.....
.....

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ นางไอศวรรย์ หนูนิล
วัน เดือน ปีเกิด 23 กันยายน 2515
สถานที่เกิด อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร
ประวัติการศึกษา ศิลปศาสตบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช 2552
สถานที่ทำงาน 13/2 ซอยแม่อ่างทอง 3 ถนนพัฒนาการคูขวาง ตำบลในเมือง
อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช
ตำแหน่ง -

