

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นเพื่อจะศึกษาความคิดเห็นของประชาชนในเขตพื้นที่อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร ต่อบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ปฏิบัติจริงกับบทบาทที่ควรจะเป็น จำแนกตาม เพศ การศึกษา และอาชีพ โดยผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเอกสาร แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่อบทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ควรจะเป็น ผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นนำเสนอกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท
 - 1.1 ความหมายของคำว่า “บทบาท”
 - 1.2 ลักษณะบทบาท
 - 1.3 ปัจจัยกำหนดบทบาท
2. ความเป็นมา บทบาท และ อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน
 - 2.1 ประวัติความเป็นมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
 - 2.2 หลักเกณฑ์การจัดตั้ง หมู่บ้าน และ ตำบล
 - 2.3 เปรียบเทียบวิธีการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและวิธีการสรรหา
3. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็นและความสำคัญของความคิดเห็น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
5. แนวคิดของผู้บริหารและผู้รู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน
6. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท เป็นแนวคิดทางสังคมวิทยาและจิตวิทยาสังคมที่มองตัวบุคคลในฐานะเป็นสมาชิกของสังคม การปฏิสัมพันธ์ หรือการเกี่ยวข้องกับกันในสังคมเป็นลักษณะสำคัญของบทบาทที่บุคคลแสดงอยู่ แนวความคิดเป็นการศึกษาพฤติกรรมของสมาชิกแต่ละคนในสังคม ทุกคนจะประสบผลสำเร็จในการทำงานหรือกิจกรรมใดๆ นอกเหนือไปจากการใช้ความรู้ความสามารถเกี่ยวกับงานนั้นๆแล้วยังขึ้นอยู่กับความสามารถในการแสดงบทบาทอีกด้วย ทั้งนี้ได้ มีผู้ให้ความหมายบทบาทไว้ดังนี้

1. ความหมายของคำว่า บทบาท

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2525 : 459) ได้ให้ความหมายว่าบทบาท หมายถึง การกระทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทของพ่อแม่ บทบาทของครู

จิตยา สุวรรณชญ (2510 : 4) ได้อธิบายว่า “บทบาท” หมายถึงลักษณะของพฤติกรรมที่ถูกกำหนดโดยฐานตำแหน่งและแบ่งบทบาทออกเป็น “บทบาทตามอุดมคติ” (Ideal Role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมควรปฏิบัติ และ “บทบาทที่ปฏิบัติจริง” (Actual Role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมจะต้องปฏิบัติจริงโดยอธิบายว่า “บทบาทที่ปฏิบัติจริง” นี้เป็นผลรวมของบทบาทตามอุดมคติ บุคลิกภาพของผู้ดำรงฐานตำแหน่ง อารมณ์ขณะแสดงบทบาทและอุปกรณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอยู่และปฏิกริยาของผู้ที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม จิตยา สุวรรณชญ (2527 : 43) ได้กล่าวสรุปฐานะตำแหน่งและบทบาททางสังคมไว้ดังนี้คือ

1. มีสถานภาพ (Status) อยู่จริงในทุกสังคมและมีอยู่ก่อนที่ตัวคนจะเข้าไปครอง
2. มีบทบาทที่ควรจะเป็น (Ought - to - Role) ประจำอยู่ในแต่ละตำแหน่ง
3. วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณีในสังคมนั้นๆ เป็นส่วนหนึ่งซึ่งสำคัญในการกำหนดฐานะ ตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น
4. การที่คนเราจะทราบถึงฐานตำแหน่ง และบทบาทนั้น ได้มาจากสังคมกรรม (Socialization) ในสังคมนั้นๆ
5. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้น ไม่แน่นอนเสมอว่าจะเหมือนกับพฤติกรรมจริงๆ ของคนที่ครองฐานะตำแหน่งอื่นๆ เพราะพฤติกรรมจริงๆ นั้นเป็นผลของปฏิกริยาของคนที่ครองฐานะตำแหน่งที่มีต่อบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของตนเองและบุคลิกภาพ

ของผู้อื่นที่เข้าร่วมในพฤติกรรมและเครื่องกระตุ้น (Stimulus) ที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดการติดต่อทางสังคม

ไพบูลย์ ช่างเรียน (2536 : 29 - 30) ได้สำรวจถึงแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทและพบว่าอาจพิจารณาถึงความหมายได้ใน 2 นัย คือ นัยแรกเป็นการพัฒนาในด้านโครงสร้างสังคม (Social Structure) ดังนั้น บทบาท หมายถึง ตำแหน่งทางสังคมซึ่งแสดงลักษณะโดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น ความหมายอีกนัยหนึ่งเป็นการพิจารณาในด้านการแสดงบทบาทหรือการปะทะสังสรรค์นั้น (Socially interacted) ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการมองบทบาทที่สัมพันธ์กับตำแหน่งรวมถึงบทบาทเมื่อเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่นๆในสังคม

สมเดช สิทธิพงศ์พิทยา (อ้างใน ชงยุทธ จำปามูล. 2539 : 9) ได้สรุปว่า บทบาทนั้นสามารถถูกกำหนดโดยตำแหน่งและโดยบุคลิกภาพของบุคคล คือ

1. บทบาทที่ถูกกำหนดโดยตำแหน่ง ได้แก่ฐานะของตำแหน่ง กวาระเบียบหน้าที่ความรับผิดชอบ สิทธิและข้อผูกพัน ซึ่งกำหนดไว้เป็นปทัสถานสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

2. บทบาทที่ถูกกำหนด โดยบุคลิกภาพของบุคคล ได้แก่ ทัศนคติ ประสพการณ์การศึกษา การยอมรับ ตลอดจนวัฒนธรรมประเพณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ

สุธน อ่อนชู (2522 : 7) ได้ให้ความหมายของบทบาทว่า บทบาทเป็นแบบแผนพฤติกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบและการปฏิบัติงานของผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวัง

พรพิทยา แก้วสามสี (2529 : 7) ได้ให้ความหมายของบทบาทว่าเป็นการกระทำหรือแสดงออกของผู้บริหาร ที่ปฏิบัติตามตำแหน่งหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งวัดและประเมินได้จากทักษะของกลุ่มประชากรที่จะทำการศึกษา บทบาทแบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน ได้แก่ บทบาทที่เป็นจริงกับบทบาทที่คาดหวัง

สมาน จันทะดี (2529 : 5) ได้ให้ความหมายของบทบาทว่าเป็นเรื่องของผู้ดำรงตำแหน่งตามเงื่อนไขและอำนาจที่ได้แสดงพฤติกรรมตามความเชื่อ ความรู้สึก ทัศนคติ ค่านิยม ตามที่ตนเองได้ปฏิบัติและพฤติกรรมดังกล่าวนั้นย่อมมีส่วนผูกพันกับความคิดเห็นของ

ผู้ดำรงตำแหน่ง และความคาดหวังของสังคมระดับหนึ่งให้เห็นบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นควร
จะกระทำ

เลวินสัน (Levinson. 1964 : 114 ; อ้างถึงใน วินัย สมะอุณ. 2530 : 59)

อธิบายความหมายของบทบาทตามที่ได้รับอิทธิพลไว้ 3 ความหมาย คือ

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบ
และอื่นๆที่มีลักษณะในทำนองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดไว้
บทบาทตามความหมายนี้ คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงการซึ่งบ่งถึงหน้าที่อัน
ควรกระทำ

2. บทบาท หมายถึง ความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิดและ
กระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้นๆ

3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้
ความสัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคม หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ แนวทางอันบุคคลพึง
กระทำ เมื่อตนดำรงตำแหน่งนั้นๆ

ยังก์ (Young. 1955 : 125 ; อ้างถึงในภิญโญ สาร. 2523 : 259) ได้ให้
ความหมายของบทบาทว่าบทบาท หมายถึง พฤติกรรมที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่น สำหรับผู้ที่
ดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องปฏิบัติภารกิจที่สังคมได้กำหนดเฉพาะเจาะจงให้เราปฏิบัติหน้าที่ตาม
บทบาทใดบทบาทหนึ่งนั้น เรียกว่าเป็นบทบาทที่ถูกกำหนดถึงแม้ว่าบุคคลบางคนจะไม่ได้
ประพฤติตามบทบาทที่คาดหวังโดยผู้อื่น เราก็ยังคงยอมรับว่าบุคคลจะต้องปฏิบัติตาม
บทบาทสังคมกำหนดให้ส่วนบทบาทที่ปฏิบัติจริงเป็นวิธีการที่บุคคลได้แสดงหรือปฏิบัติจริง
นั้น อาจมีสาเหตุมาจาก

1. บุคคลขาดความเข้าใจในส่วนของบทบาทที่ต้องการ
2. ความไม่เห็นด้วยหรือไม่ลงรอยกับบทบาทที่ถูกกำหนด
3. บุคคลไม่มีความสามารถ ที่จะแสดงบทบาทนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ยังยุทธ จำปากุล (2539 : 8) ยังได้กล่าวถึงบทบาทว่าเป็นลักษณะของพฤติกรรมที่
ถูกกำหนดโดยฐานะ ตำแหน่ง และได้แบ่งบทบาทออกเป็น บทบาทตามอุดมคติ หรือ บทบาทที่
ดำรงตำแหน่งจะต้องปฏิบัติจริง โดยอธิบายว่า “บทบาทที่ปฏิบัติจริง” เป็นผลรวมของสิ่งต่างๆ ดังนี้

1. บทบาทตามอุดมคติ
2. บุคลิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่ง
3. อารมณ์ขณะแสดงบทบาทและอุปกรณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอยู่
4. ปฏิกริยาของผู้ที่เกี่ยวข้อง

สุชา จันทรเอม และ สุรางค์ จันทรเอม (2520 : 46) ให้ความหมายของบทบาทว่า บทบาทมีความหมายใกล้เคียงกับสถานภาพมาก บทบาทเป็นสิ่งที่บุคคลในสถานภาพต่างๆ พึงกระทำนั้น คือ เมื่อสังคมกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้สถานภาพใดอย่างไรแล้ว บุคคลในสถานภาพนั้นๆ จะต้องประพฤติหรือปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนด

สุรพล พุฒคำ (2522 : 19) ให้ความหมายของบทบาทว่า บทบาทและหน้าที่ เป็นของคู่กันซึ่งกำหนดควบคู่กับตำแหน่งที่บุคคลนั้นๆ จะได้รับบทบาทเป็นเงื่อนไขที่บุคคลดำรงตำแหน่งนั้นๆ จะต้องทำรวมทั้งสิทธิต่างๆ ที่ได้รับมอบพร้อมกับตำแหน่งซึ่งเป็นสิทธิและหน้าที่ซึ่งจะต้องไปเกี่ยวข้องกับผู้อื่น

จากแนวคิดเกี่ยวกับบทบาท ผู้วิจัยได้ข้อสรุปแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ บทบาทเป็นลักษณะพฤติกรรมการแสดงออกในการปฏิบัติตามหน้าที่ของบุคคลแต่ละคนย่อมแสดงออกเพื่อให้ผู้อื่นรู้และเข้าใจในการกระทำหรือปฏิบัติให้เป็นที่รู้จักในบทบาทที่ตนที่กระทำอยู่ บทบาทจึงเป็นสิ่งที่บุคคลในสถานภาพต่างๆ พึงกระทำ นั่นคือ เมื่อสังคมกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้สถานภาพจะต้องประพฤติหรือปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนด

2. ลักษณะบทบาท

เบอร์โล (Berlo. 1966 : 272 ; อ้างถึงในสถาบันภาษาศาสตร์. 2523 : 534 ;) ให้แนวคิดเกี่ยวกับลักษณะของบทบาท ดังนี้

1. บทบาทที่กำหนดไว้ (Role Prescriptions) คือ บทบาทที่กำหนดไว้เป็นระเบียบอย่างชัดเจนว่า บุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้นจะต้องทำอะไรบ้าง
2. บทบาทที่กระทำจริง (Role Descriptions) บทบาทที่บุคคลได้กระทำจริงเมื่ออยู่ในบทบาทนั้นๆ
3. บทบาทที่ถูคาดหวัง (Role Expectations) คือ บทบาทที่ถูคาดหวังโดยผู้อื่นว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้นๆ ควรทำอะไร ในการกำหนดฐานะตำแหน่ง และ บทบาทที่ควรจะเป็น
4. การที่คนเราจะทราบถึงฐานะ ตำแหน่ง และบทบาทนั้น ได้มาจากสังคม (Socialization) ในสังคมนั้นๆ
5. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอว่า จะเหมือนกับพฤติกรรมจริงๆ ของคนที่ครองฐานะตำแหน่งนั้น เพราะพฤติกรรมจริงนั้นเป็นผลของปฏิกิริยาของคนที่ครองฐานะตำแหน่ง ที่มีต่อบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของผู้อื่นที่เขามาร่วมในพฤติกรรมและเครื่องกระตุ้นที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดการติดต่อทางสังคม

เดรสเลอร์ และ วิลลี (Dressler and Willis. 1976 : 302 ; อ้างถึงใน อาทร เพชรรัตน์ 2530 : 58-59) กล่าวถึง ลักษณะบทบาทไว้ว่า การที่บุคคลถูกคาดหวังให้ แสดงพฤติกรรมตามบทบาทนั้น เรียกว่า บทบาทที่คาดหวัง และการแสดงออกทางพฤติกรรม หรือการตอบสนองต่อบทบาทที่คาดหวัง เรียกว่า บทบาทที่ปฏิบัติจริง บทบาทที่ปฏิบัติจริง อาจทำได้ครบถ้วน หรือไม่ครบบทบาทที่ ถูกคาดหวังก็เป็นไปได้

พัทธา สายชู (2516 : 68) อธิบายว่า บทบาทหน้าที่ คือ สิ่งที่ทำให้เกิดเป็น "บุคคล" และเปรียบได้เสมือน "บท" ตัวละครที่กำหนดให้ผู้แสดงนั้นๆ เป็นละครอะไร มีบทบาทที่จะต้องแสดงละครอย่างไร ถ้าแสดงผิดบทหรือ ไม่สมบทบาท ก็อาจถูก เปลี่ยนตัว ไม่ให้แสดงไปเลยในความหมายเช่นนี้ "บทบาท" คือ การกระทำต่างๆที่ "บท" กำหนดไว้ให้ผู้แสดงต้องทำตามตราบไคที่ยังอยู่ในบทบาทนั้น

จากแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะของบทบาท ผู้วิจัยได้ข้อสรุปแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ ลักษณะของบทบาทเป็นการแสดงออกตามการกระทำพฤติกรรมที่สนองต่อบทบาทและหน้าที่ เป็นพฤติกรรมที่ปฏิบัติจริงของบุคคลในชีวิตตามบทบาทหน้าที่ของผู้ที่อยู่ในบทบาทนั้น บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอว่า จะเหมือนกับพฤติกรรมจริงๆ ของคนที่ครองฐานะตำแหน่งนั้น เพราะพฤติกรรมจริงๆ นั้นเป็นผลของปฏิกิริยาของคน ที่ครองฐานะตำแหน่งที่มีต่อบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของผู้อื่นที่เข้ามาร่วมในพฤติกรรม และเครื่องกระตุ้นที่มีอยู่ในเวลา และสถานที่ที่เกิดการติดต่อทางสังคม

3. ปัจจัยกำหนดบทบาท

นักวิชาการแต่ละท่าน ได้มีความคิดเห็นต่อปัจจัยที่กำหนดบทบาทสรุปได้ดังนี้ สุพัตรา สุภาพ (2522 : 52) ได้กล่าวถึง สถานภาพและบทบาท ว่าการที่เรา กำหนดเรียกบุคคลหนึ่งว่าเป็นข้าราชการหรือตำแหน่งใดๆนั้น เป็นการเรียกตามสถานภาพของผู้นั้น สถานภาพจะเป็นตำแหน่งที่ได้จากการเป็นสมาชิกกลุ่มเป็นสิทธิและเป็นหน้าที่ทั้งหมดที่ บุคคลมีอยู่เกี่ยวข้องกับผู้อื่นและสังคมส่วนรวม สถานภาพจะกำหนด ว่าบุคคลนั้นมีหน้าที่ ต้องปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไร มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างไรในสังคมสถานภาพเป็นสิ่งเฉพาะบุคคล ทำให้บุคคลนั้นแตกต่างจากผู้อื่น และมีอะไรเป็นเครื่องหมายของตน

สุปรานี ภูสุวรรณ (2538 : 17-18) ได้สรุป ลักษณะของบทบาท ได้ดังนี้

1. บทบาทที่ถูกกำหนดเป็นบทบาทที่มีการกำหนดสิทธิและตำแหน่งหน้าที่ทางสังคมไว้

2. บทบาทที่เป็นจริง เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพแสดงจริง ซึ่งอาจเป็นบทบาทที่สังคมคาดหวังหรือเป็นบทบาทที่ตนเองคาดหวัง หรือเป็นบทบาทที่กำหนดหรืออาจจะเป็นไปตามทั้งบทบาทที่ถูกกำหนด หรือบทบาทที่ถูกคาดหวังก็ได้

3. บทบาทที่ถูกคาดหวัง เป็นบทบาทที่อยู่ในระดับของความคิดส่วนบุคคล หรือเป็นความคาดหวังของสังคมที่ต้องให้บุคคลแสดงบทบาทนั้น รวมทั้งความคาดหวังของตนเองว่าจะแสดงพฤติกรรมอย่างไร

ดังได้กล่าวมาแล้ว บทบาทและสถานภาพนั้นเป็นของคู่กัน แต่ไม่เสมอไปเพราะในบางครั้งสถานภาพก็อาจเกิดขึ้นได้โดยไม่มีสถานภาพ เกิดจากการที่บุคคลแสดงบทบาทในสถานภาพนอกเหนือจากที่ตนมีอยู่ หรือนอกเหนือจากบทบาทหน้าที่โดยตรง

ดังนั้น จึงสามารถสรุปแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทได้ว่า บทบาทจะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญต่อไปนี้

1. บทบาทมีประจำทุกสถานภาพของสังคม
2. วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดบทบาท
3. บุคคลที่จะทราบบทบาทของตน ได้ต้องมีสังคม
4. บทบาทที่เป็นจริงที่บุคคลแสดงนั้น ไม่แน่นอนเสมอไปว่าเหมือนกับบทบาทที่ควรจะเป็นไปตามที่สถานของสังคมเสมอไป เพราะบทบาทที่บุคคลแสดงจริงนั้น เป็นผลของปฏิกริยาแห่งบุคลิกภาพของบุคคลที่ทรงสภาพร่วมกับบุคลิกภาพของบุคคลอื่น ที่มาร่วมในพฤติกรรม และเครื่องกระตุ้นต่างๆ ที่มีอยู่ในเวลา และสถานที่ที่ก่อให้เกิดการแสดงบทบาทนั้นๆ

จากแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่กำหนดบทบาท ผู้วิจัยได้ข้อสรุปแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ ลักษณะบทบาทและปัจจัยที่กำหนดบทบาทจึงพบว่า บทบาทนั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือ การแสดงออกตามความคิดหรือ ความคาดหวังเมื่ออยู่ภายใต้สถานการณ์สังคมอย่างหนึ่ง โดยถือฐานะหรือหน้าที่ทางสังคมเป็นมูลฐานในการแสดงบทบาทนั้นๆ ซึ่งบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านกับการพัฒนาหมู่บ้านและตำบล เป็นสิ่งกำหนดหน้าที่ มีการทำงานและการจัดการเพื่อทำให้หมู่บ้านและตำบลนั้น ได้รับการพัฒนาที่แสดงออก อาจมี 3 ลักษณะบทบาท คือ บทบาทที่ตัวบุคคลเข้าใจบทบาทที่ปฏิบัติจริงและบทบาทที่ควรจะเป็นด้วยบุคคลและตนเอง ทั้งนี้การแสดง บทบาทอาจสอดคล้องกับบทบาทที่ปฏิบัติจริง บทบาทที่ตัวบุคคลเข้าใจหรือบทบาทที่ควรจะเป็นก็ตาม ย่อมขึ้นอยู่กับสังคมเป็นผู้กำหนด

สถานการณ์และสิ่งแวดล้อม ดังนั้นบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่แสดงออก อาจมีทั้ง บทบาทที่ตัวบุคคลเข้าใจบทบาทที่ปฏิบัติจริง และบทบาทที่ควรจะเป็น

บทบาทถูกกำหนดขึ้นมาควบคู่กับสถานภาพ ซึ่งอาจเป็นสถานภาพที่ดำรงอยู่ แล้วในสังคมหรือสถานภาพที่ถูกกำหนด ขึ้นมาโดยระเบียบและกฎเกณฑ์ว่าบุคคลที่อยู่ใน บทบาทนั้นมีสิทธิและหน้าที่อะไรบ้าง ผู้ที่อยู่ในบทบาทนั้นจะต้องมีความรู้และความเข้าใจ ในบทบาทของตนเองเพื่อที่จะ ได้มีมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพและ ผู้ที่อยู่ในคณะทำงานเดียวกันย่อมมีความคาดหวังพฤติกรรมหรือบทบาทของบุคคลว่าควร จะแสดงบทบาทหรือมีพฤติกรรมอย่างไรออกมาซึ่งความคาดหวังของบุคคลในคณะทำงาน เดียวกัน ที่มีต่อบทบาทของบุคคลนั้นก็ไม่สามารถกำหนดได้แน่นอนเสมอไปว่าจะตรงกับ บทบาทที่ได้แสดงออกหรือปฏิบัติจริงหรือไม่

ความเป็นมา บทบาทและอำนาจหน้าที่กำนันผู้ใหญ่บ้าน

กรมการปกครอง (2544 : 43 - 45) สรุปความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยสรุปดังนี้

1. ประวัติความเป็นมาของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ในชนบทของไทยแต่เดิมนั้น มีลักษณะเป็นสังคมที่ประชาชนอาศัยกันเป็น กลุ่มในแต่ละกลุ่มก็มีหัวหน้าทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองคอยดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ในกลุ่มอย่างใกล้ชิดต่อมาเมื่อประชาชนเพิ่มจำนวนขึ้นปัญหาต่างๆ ก็มากขึ้นความเป็นอยู่ ของประชาชนก็เปลี่ยนไปทำให้อยู่ร่วมกันเป็นหลักแหล่งเป็นชุมชนมากขึ้น มีอาณาเขต แน่นนอนและมีแบบแผนการจัดการปกครองอย่างเป็นทางการยิ่งขึ้นจากหลักฐานที่มีอยู่พอ สันนิษฐานได้ว่าในสมัยสุโขทัยนั้นแบ่งการปกครองออกเป็นมณฑลแต่ละมณฑลมีเมืองใน สังกัดซึ่งแยกออกเป็นเมืองเอก เมืองโท ศรี และจัตวา โดยแต่ละเมืองมีการปกครอง ดังนี้

1. เจ้าเมือง (มีตำแหน่งต่างกันตามชั้นของเมือง) ปกครองหลายหมื่น หลังคาเรือนและมีปลัดเมืองเป็นผู้ช่วย

2. นายแขวงหรือนายอำเภอปกครองคนราวหมื่นหลังคาเรือนขึ้นตรง ต่อเจ้าเมือง

3. นายแคว้นหรือกำนัน ปกครองคนราวพันหลังคาเรือนขึ้นตรง ต่อนายแขวง

4. นายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้านปกครองราวร้อยหลังคาเรือนขึ้นตรง ต่อนายแคว้น

ต่อมาสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นเมืองหลวงของไทยมีหลักฐานปรากฏแน่ชัดว่าได้มีการจัดระเบียบการปกครองประเทศแยกย่อยลงไปอีก กล่าวคือมีการจัดระเบียบการปกครองท้องที่ภายใน เมืองหนึ่ง ทั้งหัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองชั้นใน โดยแบ่งเมืองออกเป็นแขวง แขวงแบ่งออกเป็นตำบล ตำบลแบ่งออกเป็นบ้าน ซึ่งเป็นที่รวมของหลายๆ ครีวเรือน แต่ไม่ได้กำหนดจำนวนคนหรือจำนวนบ้านไว้ นอกจากนี้ยังให้มีผู้ปกครองโดยเฉพาะ ได้แก่ บ้านมีผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเจ้าเมืองแต่งตั้งเป็นหัวหน้า เมื่อหลายบ้านรวมกันเป็นตำบลก็มีกำนันเป็นหัวหน้าและมักได้รับบรรดาศักดิ์เป็น “พัน” และหลายตำบลรวมกัน เป็นแขวงก็จะมีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง หลายแขวงรวมกันเป็น “เมือง” มีผู้รั้งหรือพระยามหานครเป็นผู้ปกครอง เมืองนี้มีลักษณะคล้ายจังหวัดในปัจจุบัน ส่วนแขวงเทียบเท่าอำเภอ การปกครองรูปแบบนี้เป็นหลักที่ยึดถือมาจนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ได้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองของราชอาณาจักรไทย ครั้งสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลนั้น ได้มีการทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนันขึ้นปกครองหมู่บ้านและตำบลเป็นครั้งแรกที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยาในปี พ.ศ. 2435 ทั้งนี้ เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางปรับปรุงแก้ไข ซึ่งการจัดการปกครองหมู่บ้านและตำบลใหม่มีลักษณะแตกต่างจากเดิมหลายประการ โดยเฉพาะในด้านกระบวนการซึ่งปรากฏในเนื้อหาจดหมายของพระยามหาอำมาตย์ธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) ครั้งยังเป็นหลวงเทศาภิตรวิจารย์ผู้ได้รับมอบหมายให้ทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ความว่า “ในขั้นต้นทำบัญชีสำมะโนครัวบ้านที่จะจัดเป็นหมู่บ้านและตำบลก่อน เสร็จแล้วจึงลงมือจัดการตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ต่อไป คือไปจัดรวมครัวบ้านที่เป็นเจ้าของบ้านใกล้ชิดติดต่อกันราว 10 เจ้าของ เจ้าของหนึ่งจะมีเรือนก็หลังก็ตามรวมเข้าเป็นหมู่บ้าน แล้วเชิญเจ้าของบ้านมาประชุมเลือกกันในหมู่บ้านของเขาที่มาประชุมว่าควรจะให้ใครเป็น “ผู้ใหญ่บ้าน” สังเกตดูเขาตรึกตรองกันมาก ชุบชิบปรึกษาหารือกันเห็นจะเป็นด้วยเรื่องเกรงใจกัน แต่ในที่สุดก็ได้ความเห็นโดยมากกว่าใครในพวกของเขาที่มาประชุมนั้น ควรจะเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็เขียนใบตั้งชั่วคราวให้เขาถือไว้ จนกว่าจะได้มีหมายตั้งออกให้ใหม่ตามทางราชการเมื่อได้จัดตั้งผู้ใหญ่บ้านได้พอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นตำบลไว้แล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ได้ไปประชุมที่ศาลาวัดพร้อมด้วยราษฎรในท้องที่นั้น เชิญผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่ข้าพระพุทธเจ้าให้เลือกตั้งไว้แล้วมาประชุมพร้อมกัน แล้วขอให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในกลุ่มของเขาว่าใครจะควร ได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าว่าการตำบล เมื่อเขาพร้อมกันเห็นควรผู้ใดแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ออกหมายตั้งชั่วคราวให้เขาเป็นกำนันตำบลนั้น

แล้วข้าพระพุทธเจ้าไปทำอย่างเดียวกันต่อๆ ไปทุกตำบลตำบลใดที่ข้าพระพุทธเจ้าไปจัดตั้ง
 กำนันในวันแรกในวัดใด ข้าพระพุทธเจ้าอาราธนาพระภิกษุในวัดนั้นมาประชุมอยู่ด้วย
 พอใครได้รับเลือกตั้งแล้วก็นิมนต์ให้สวดไชยันโตให้พร”

นอกจากทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว ยังมีการศึกษาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม
 โดยดูสภาพท้องที่และความเป็นอยู่ทั่วไปของประชาชนโดยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ
 เสนาบดีคนแรกของกระทรวงมหาดไทย ได้เสด็จออกตรวจราชการตามหัวเมืองต่างๆ และ
 ยังทรงมอบหมายให้หลวงเทศาภิตรวิจารณ์ เดินทางไปดูงานการปกครองของประเทศพม่าและ
 มลายู หลังจากนั้นได้จัดประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลเพื่อปรึกษาความเห็นและรับฟังข้อเท็จจริง
 ของแต่ละท้องที่ เมื่อปรากฏว่าโครงการทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้ประสบผลสำเร็จด้วยดี
 จึงได้วางรูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้านตำบลเรียกว่าการปกครองท้องที่อย่างเป็นทางการ
 ขึ้นเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองประเทศ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรา
 พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 166 ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ โดยประกาศใช้บังคับเมื่อ
 วันที่ 22 พฤษภาคม ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ข้อความและหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ของ
 พระราชบัญญัตินี้ ได้ใช้เป็นหลักการปกครองท้องที่ของประเทศไทยสืบมา นับว่าเป็น
 กฎหมายฉบับแรก ที่ได้กำหนดการจัดระเบียบตำบลและหมู่บ้าน รวมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้
 อย่างละเอียดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแลทุกข์สุขของราษฎรตามท้องที่ต่างๆ ต่างพระเนตร
 พระกรรณ สร้างความเป็นธรรมในการปกครองบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดเด่นของ
 กฎหมายฉบับนี้ที่กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นเพราะพระราชประสงค์ของ
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะให้ราษฎรมีโอกาสใช้สิทธิใน
 การปกครองตนเองด้วยหลังจากที่ได้ประกาศพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116
 มาเป็นเวลานานประมาณ 17 ปี ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
 รัชกาลที่ 6 จึงได้ทรงประกาศยกเลิก และประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่
 พุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทนและถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบล
 หมู่บ้านสืบมาจนทุกวันนี้

2. หลักเกณฑ์การจัดตั้ง หมู่บ้านและตำบล

กรมการปกครอง (2544 : 50 - 79) สรุปไว้ว่า หลักเกณฑ์การจัดตั้งหมู่บ้านและ
 ตำบล ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 การแต่งตั้งและพ้น
 จากตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตร
 กำนันไว้ ดังนี้

2.1 การจัดตั้งหมู่บ้าน

หมู่บ้านตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ มี 2 ประเภท คือ หมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการกับหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราว

ประเภทที่หนึ่ง หมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ การจัดตั้งทำโดยประกาศจังหวัด ภายใต้หลักเกณฑ์ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่ใช้อยู่ปัจจุบันนี้ ได้วางหลักเกณฑ์การตั้งหมู่บ้านขึ้นไว้กว้างๆ

2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ถ้าเป็นที่มีคนอยู่รวมกันมากถึงจำนวนบ้านน้อย ให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญประมาณราว 200 คนเป็นหมู่บ้านหนึ่ง

ประการที่สอง ถ้าเป็นที่ผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกัน ถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้ามีจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้านแล้วจะจัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งก็ได้

ในการที่จะพิจารณาจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่จำเป็นต้องถือหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยอนุโลมเช่นเดียวกับการตั้งตำบลดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ทั้งนี้จะต้องพิจารณาถึงความจำเป็น และความเหมาะสมจริงๆ โดยให้ถือความสะดวกแก่การปกครองเป็นประมาณหลักเกณฑ์ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด กระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์การจัดตั้งหมู่บ้านไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2539 ดังนี้

1. กรณีเป็นชุมชนหนาแน่น

1.1 เป็นชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 1,200 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 240 บ้าน

1.2 เมื่อแยกหมู่บ้านใหม่แล้ว หมู่บ้านใหม่จะต้องมีราษฎรไม่น้อยกว่า 600 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 120 บ้าน

1.3 ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

2. กรณีเป็นชุมชนห่างไกล

2.1 เป็นชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 600 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 120 บ้าน

2.2 เมื่อแยกหมู่บ้านใหม่แล้ว หมู่บ้านใหม่จะต้องมีราษฎรไม่น้อยกว่า 200 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 40 บ้าน

2.3 ชุมชนใหม่ห่างจากชุมชนเดิมไม่น้อยกว่า 6 กิโลเมตร

2.4 ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

ประเภทที่สอง หมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราว เป็นหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นในกรณีที่ท้องที่อำเภอใดมีราษฎรไปตั้งชุมนุมทำการหาเลี้ยงชีพแต่ในบางฤดู และจำนวนราษฎรซึ่งไปตั้งทำการอยู่มากพอสมควรจะจัดเป็นหมู่บ้านตามหลักเกณฑ์การตั้งหมู่บ้านปกติได้ เพื่อความสะดวกแก่การปกครอง ให้นายอำเภอประชุมราษฎรในหมู่บ้านนั้นๆ เลือกว่าที่ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจและหน้าที่เหมือนผู้ใหญ่บ้านปกติการจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้าน ลักษณะการปกครองท้องที่การบริหารงานของหมู่บ้าน มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้าน ในหมู่บ้านหนึ่งมีผู้ใหญ่บ้าน 1 คน ทำหน้าที่ปกครองราษฎรในเขตหมู่บ้าน โดยมีที่มาจากการเลือกของราษฎรในหมู่บ้านนั้นคุณสมบัติของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

1. มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือก
2. ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
3. ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
4. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือน จนถึงวันเลือก

คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

1. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
2. อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ ในวันรับเลือก
3. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 2 ปี จนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน
4. เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
5. ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
6. ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ วิกลจริตจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ตึดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

7. ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ
หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการหรือ
ลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ
8. ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสีย
ในทางศีลธรรม
9. ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือ ไล่ออกจากราชการ หน่วยงาน
ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้น
กำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันถูกให้ออกปลดออกหรือไล่ออก
10. ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษ
สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษและยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10
ปี นับแต่วันพ้นโทษ
11. ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วย
ป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า
กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่อง
กระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานะความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน
เครื่องกระสุนปืนหรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วย
ที่ดิน ในฐานะความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่า
ด้วยการเลือกตั้งและกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก
12. ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากผู้มีสิทธิ
เลือกผู้ใหญ่บ้าน ในหมู่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง
หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความ
ประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งและยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วัน
ถูกให้ออก
13. ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออกหรือไล่ออกจากตำแหน่งกำนัน
ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ
ข้าราชการพลเรือนและยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันถูกให้ออก ปลดออกหรือไล่ออก
14. มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับหรือที่กระทรวงศึกษาธิการ
เทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้ที่มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้
ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศใน

ราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้

การเลือกผู้ใหญ่บ้าน การเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้นมีสาเหตุที่มา 2 ประการ คือ
ประการที่หนึ่ง มีการจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่

ประการที่สอง ผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านว่างลง ซึ่งจะต้องมีการเลือก
ผู้ใหญ่บ้านใหม่ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบการว่างวิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน
กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอเป็นประธาน พร้อมด้วยกำนันหรือ ผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น
อย่างน้อย 1 คน ประชุมราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติที่จะเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยวิธีลับ
หรือเปิดเผยก็ได้ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2535
เมื่อเลือกผู้ใดแล้วถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุ
หนึ่งเหตุใด ดังต่อไปนี้

1. ขาดคุณสมบัติหรือเข้าลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้ใหญ่บ้าน (ยกเว้น
การลาบวชโดยได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่เกิน 120 วัน)
2. ออกตามวาระ (5 ปี)
3. ตาย
4. ได้รับอนุญาตให้ลาออก
5. หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ
6. ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองเกิน 3 เดือน
7. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง
ร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง
8. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนเห็นว่า
บกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

อำนาจหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขต
หมู่บ้านและมีหน้าที่ 2 ประการ คือ

1. อำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย สรุปได้ดังนี้ คือ
 - รักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน
 - เมื่อเกิดทุกข์ภัยแก่ลูกบ้าน ให้แจ้งกำนันเพื่อหาทางป้องกัน
 - นำประกาศ คำสั่งของรัฐบาลแจ้งลูกบ้าน
 - ทำบัญชีทะเบียนราษฎรในหมู่บ้าน
 - มีเหตุการณ์ประหลาดให้แจ้งกำนัน

- พบคนแปลกหน้าให้นำตัวส่งกำนัน
- เมื่อมีเหตุร้ายเกิดขึ้น ให้เรียกลูกบ้านช่วยกันป้องกันและระงับได้ และแจ้ง

กำนัน

- ควบคุมลูกบ้านให้ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- ส่งสอนลูกบ้านมิให้อาฆาตมาคร่ำร้ายกัน
- ฝึกอบรมลูกบ้านให้รู้จักหน้าที่และการทำการในเวลารบ
- ประชุมลูกบ้านเป็นครั้งคราวเพื่อแจ้งข้อราชการ
- ส่งเสริมอาชีพ
- ป้องกันโรคติดต่อ
- ทำตัวเป็นตัวอย่างที่ดี
- ตรวจตรารักษาประโยชน์ในการอาชีพราษฎร
- จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย
- ประชุมกรรมการหมู่บ้าน
- ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนัน
- ให้ราษฎรช่วยเหลือสาธารณประโยชน์

2. อำนาจในทางอาญา สรุปได้ดังนี้

- เมื่อทราบว่ามีกรกระทำผิดกฎหมาย หรือสงสัยเกิดในหมู่บ้านให้แจ้งกำนัน
- เมื่อทราบว่ามีกรกระทำผิดกฎหมายหรือสงสัยว่าเกิดในหมู่บ้านใกล้เคียง ให้แจ้งผู้ใหญ่บ้านนั้นทราบ
- พบของกลางทำผิดให้ส่งกำนัน
- เมื่อสงสัยผู้ใดว่าทำผิด หรือกำลังทำผิด ให้จับกุมส่งอำเภอหรือกำนัน
- เมื่อมีหมายสั่งจับผู้ใดหรือคำสั่งราชการให้จับผู้นั้นส่งกำนัน หรืออำเภอตาม

สมควร

- เจ้าพนักงานมีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึดผู้ใหญ่บ้าน ต้องจัดการให้การรักษาการแทนผู้ใหญ่บ้านถ้าผู้ใหญ่บ้านจะทำการในหน้าที่ไม่ได้ในครั้งหนึ่งคราวหนึ่ง ให้มอบหน้าที่ให้แก่ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทน จนกว่าจะทำการในหน้าที่ได้และต้องรายงานให้กำนันทราบ และถ้าเกิน 15 วัน ก็ให้รายงานนายอำเภอทราบด้วย

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในหมู่บ้านหนึ่งนอกจากจะมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองหมู่บ้านแล้ว ยังมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน มี 2 ประเภท คือ

1. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง มีหมู่บ้านละ 2 คน เว้นแต่หมู่บ้านใดมีความจำเป็นต้องมีมากกว่า 2 คน ต้องขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง มีอำนาจหน้าที่ ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติกิจการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเท่าที่ได้รับเสนอขอแนะนำ และให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้าน ในกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่

2. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ หมู่บ้านใดจะมีได้ต้องให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- ตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้าน
- ถ้ารู้เห็นหรือทราบเหตุการณ์เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในหมู่บ้าน

เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ให้แจ้งต่อผู้ใหญ่บ้าน

- ถ้ามีคนจรเข้ามาในหมู่บ้านและสงสัยว่ามาโดยไม่สุจริตให้นำตัวส่ง

ผู้ใหญ่บ้าน

- ระวังเหตุ ปรามปราม ติดตามจับผู้ร้าย
- ตรวจจับสิ่งของที่ผิดกฎหมายส่งผู้ใหญ่บ้าน
- ควบคุมตัวผู้สงสัยว่าได้กระทำความผิดและกำลังจะหลบหนีส่งผู้ใหญ่บ้าน
- ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ใหญ่บ้านซึ่งสั่งการ โดยชอบด้วยกฎหมาย

คุณสมบัติของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน ที่มาของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านและกำนันท้องที่เป็นผู้ร่วมกันพิจารณาคัดเลือก ราษฎรที่มีคุณสมบัติ แล้วให้กำนันรายงานไปยังนายอำเภอเพื่อออกหนังสือสำคัญแต่งตั้งวาระการดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่ง คราวละ 5 ปี

3. การพ้นจากตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

3.1 ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12

3.2 มีเหตุเช่นเดียวกับที่ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งตาม

มาตรา 14 (2) ถึง (7)

3.3 เมื่อผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใดให้ผู้ช่วย

ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยถ้าตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านว่างลง ผู้ที่ได้รับคัดเลือกขึ้นมาแทนจะ อยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ที่ตนแทน

คณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วย

1. ผู้ใหญ่บ้าน เป็นประธาน
2. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง เป็นกรรมการ

3. กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งราษฎรเลือกตั้ง จำนวน 5 - 9 คน เป็นกรรมการโดย เลือกเป็นรองประธาน 1 คน เลือกเป็นเลขานุการ 1 คน และเลือกเป็นผู้ช่วยเลขานุการ 1 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

คุณสมบัติของกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีสัญชาติไทย และมีคุณสมบัติ เช่นเดียวกับผู้ที่มีสิทธิที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ข้อ 2 ถึง ข้อ 10

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิคือ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน วิธีการเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ กฎหมายกำหนดให้ นายอำเภอเป็นประธาน พร้อมด้วยกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นอย่างน้อยหนึ่งคน ดำเนินการเลือกตั้งโดยวิธีลับหรือเปิดเผยก็ได้ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ. 2533

การพ้นจากตำแหน่งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี นอกจากออกจากตำแหน่งตามวาระแล้ว กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิต้องออกจากตำแหน่ง เพราะขาดคุณสมบัติของการเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา 12 (3) ถึง (13) และเพราะเหตุเดียวกับการออกจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา 14 (2) ถึง (7)

หน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านฝ่ายต่างๆ ในคณะกรรมการหมู่บ้านกรรมการฝ่ายกิจการต่างๆ ให้คณะกรรมการหมู่บ้านตั้งฝ่ายกิจการต่างๆ ขึ้นเพื่อช่วยเหลือปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการหมู่บ้านในแต่ละสาขางาน ตามที่คณะกรรมการหมู่บ้านพิจารณาเห็นสมควร

2.2 หลักเกณฑ์การตั้งตำบล

ตำบล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่ย่อยรองจากอำเภอหรือกิ่งอำเภอ การจัดการปกครองตำบลเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่ง กำหนดให้ตำบล ประกอบด้วยหลายๆ หมู่บ้านรวมกัน หลักเกณฑ์ตาม พ.ร.บ. ลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้วางหลักเกณฑ์การจัดตั้งตำบลไว้กว้างๆ ดังนี้

1. ตำบลหนึ่งประกอบด้วยหลายหมู่บ้านรวมกันราว 20 หมู่บ้าน
2. ให้จัดทำเครื่องหมายเขตตำบลไว้ให้ชัดเจน โดยถือตามแนวลำห้วย

ถ้าคลอง บึง บาง หรือ สิ่งใดเป็นสำคัญ เช่น ภูเขา

3. ถ้าไม่มีหมายเลข ไม่มีแนวตามข้อ (2) ก็ให้จัดทำหลักปักหมยเขตไว้
ทุกด้านเป็นสำคัญ

กระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์การจัดตั้งตำบลไว้ ตามมติคณะรัฐมนตรี
เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2539 ดังนี้

กรณีเป็นชุมชนหนาแน่น

- เป็นชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 4,800 คน
- มีหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 8 หมู่บ้าน
- ได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบล หรือสภามอบการปกครองส่วนตำบลและที่

ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

กรณีเป็นชุมชนห่างไกล

- เป็นชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 3,600 คน
- มีหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 6 หมู่บ้าน
- ชุมชนใหม่ห่างจากชุมชนเดิมไม่น้อยกว่า 6 กิโลเมตร
- ได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบล หรือสภามอบการปกครองส่วนตำบล และ

ที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

การจัดระเบียบปกครองตำบล การบริหารราชการตำบล มีพนักงานปกครอง
ตำบล ดังนี้คือ กำนัน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน

กำนัน ในตำบลหนึ่ง มีกำนันคนหนึ่งเป็นผู้ปกครองและรับผิดชอบในการดูแล
ทุกข์สุขของประชาชนทุกหมู่บ้านทั่วทั้งตำบลนั้น ประชาชนในตำบลเป็นผู้เลือกกำนันจากผู้ที่
เป็นผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกกำนัน

พ.ศ. 2524 กำนันได้รับเงินค่าตอบแทนเป็นรายเดือน

การพ้นจากตำแหน่ง กำนันจะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อ

1. เมื่อต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน
2. ลาออก
3. ตำบลที่ปกครองถูกยุบ
4. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เพราะพิจารณาเห็นว่า มีความ

บกพร่อง หรือ ความสามารถไม่เพียงพอกับตำแหน่ง

5. ถูกปลดหรือถูกไล่ออก

ทั้งนี้ การออกจากตำแหน่งตาม ข้อ 2., 3., 4. ไม่ถือว่าต้องออกจากตำแหน่ง

ผู้ใหญ่บ้านด้วย ถ้าตำแหน่งกำนันว่างลงต้องมีการเลือกกำนันขึ้นใหม่ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่นายอำเภอทราบการว่าง

อำนาจและหน้าที่ของกำนัน กำนันมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องที่ กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดเป็นหลักไว้ ได้แก่ การตรวจตรา รักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล ให้ราษฎรปฏิบัติตามกฎหมายการป้องกันภัยอันตราย ส่งเสริมความสุขของราษฎรรับเรื่องราวความเดือดร้อนของราษฎรแจ้งทางราชการและรับข้อราชการ ประกาศแก่ราษฎร หรือที่จะดำเนินการ
 2. อำนาจหน้าที่ทุกอย่างเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน
 3. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา และรักษาความสงบเรียบร้อย
 - 3.1 มีการกระทำผิดอาญาหรือสงสัยจะเกิด แจ้งนายอำเภอ หรือถ้าเกิดในตำบลข้างเคียงแจ้งกำนันตำบลข้างเคียงนั้นทราบ
 - 3.2 พบคนกำลังกระทำผิดกฎหมาย หรือเหตุควรสงสัย หรือมีหมายหรือคำสั่งให้จับผู้ใดในตำบลให้จับผู้นั้นส่งอำเภอ
 - 3.3 ค้นหรือยึดตามหมายที่ออกโดยกฎหมาย
 - 3.4 อายัดตัวคนหรือสิ่งของที่ได้มาด้วยการกระทำผิดกฎหมายแล้วนำส่งอำเภอ
 - 3.5 เหตุการณ์ร้ายหรือแปลกประหลาด รายงานต่อนายอำเภอ
 - 3.6 เกิดจราจล ปล้นฆ่า ชิงทรัพย์ ไฟไหม้หรือเหตุร้าย ฯลฯ ให้แจ้งเจ้าหน้าที่
 - 3.7 เมื่อทราบว่ามีคนอาฆาตมาดร้าย คนจรจัด อาจเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านปรึกษาสืบสวนถ้ามีหลักฐานเอาตัวส่งอำเภอ
 - 3.8 คนจรแปลกหน้านอกทะเบียนราษฎรหารหรือกับผู้ใหญ่บ้านจับได้ ออกจากท้องที่ตำบลได้
 - 3.9 ผู้ใดตั้งทับ กระทั่ง หรือโรงเรือน โคนเดี่ยว อันอาจเป็นอันตราย อาจบังคับให้เข้ามาอยู่เสียในหมู่บ้านได้ และนำความแจ้งนายอำเภอ
 - 3.10 ผู้ใดปล่อยละทิ้งบ้านให้ชำรุดรุงรัง โสโครก อันอาจเกิดอันตรายแก่ผู้อื่น หรืออาจเกิดอัคคีภัย ปรึกษากับผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล บังคับให้ผู้อยู่ในที่นั้นแก้ไข ถ้าไม่ปฏิบัติตามนำความร้องเรียนนายอำเภอ
 - 3.11 เวลาเกิดอันตรายแก่การทำมาหากินของราษฎร ให้ปรึกษากับ

ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หาทางป้องกันแก้ไข ถ้าเหลือกำลังแจ้งนายอำเภอ

4. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคนเดินทางมาในตำบล กำนันมีหน้าที่จัดดูแลให้คนเดินทาง ซึ่งไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้ร้าย ให้มีที่พักตามสมควรและถ้าเป็นผู้เดินทางมาในราชการก็ต้องช่วยเหลือหาคนนำทาง หาเสบียงอาหารให้ ตามที่ร้องขอโดยเรียกค่าใช้จ่ายจากผู้นั้นตามธรรมดาได้

5. อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาสัตว์ซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ กำนันมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาสัตว์ที่เป็นสาธารณประโยชน์ ที่มีไว้ให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ธารน้ำ ศาลาอาศัย ที่เลี้ยงปลุกสัตว์ มิให้ผู้ใด รุกล้ำยึดถือครอบครองผู้เดียว หรือทำให้ทรัพย์สินเสียหาย

6. อำนาจเกี่ยวกับการทะเบียนต่างๆ ในตำบล กำนันมีส่วนรับผิดชอบงานทะเบียนราษฎรเกี่ยวกับการแจ้งคน เกิด คนย้าย คนตาย และทะเบียนลูกคอกสัตว์พาหนะ และมีหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนสมรส เพื่อนำส่งนายอำเภอให้จดทะเบียนสมรสให้ โดยคู่สมรสไม่ต้องไปที่ว่าการอำเภอ ในกรณีเป็นท้องที่ตำบลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศไว้ ตลอดจนทำบัญชีทะเบียนสิ่งสาธารณะประโยชน์ที่อยู่ใน ตำบลนั้น

7. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากร กำนันมีหน้าที่ช่วยเหลือในการจัดเก็บภาษีอากร ในการสำรวจและประเมินราคาเพื่อเสียภาษีอากร โดยทำบัญชีสิ่งของที่ต้องเสียภาษีอากรยื่นต่อนายอำเภอ เพื่อนำไปเสียภาษี ตามกฎหมายภาษีอากร

8. อำนาจหน้าที่เรียกประชุมและให้ช่วยงานตามหน้าที่ กำนันมีอำนาจหน้าที่เรียกประชุมประชาชน คณะกรรมการสภาตำบลและผู้ใหญ่บ้าน เพื่อหารือร่วมกัน และเรียกบุคคลใดมาหารือให้ช่วยเหลืองานตามหน้าที่ได้

9. หน้าที่ทั่วๆ ไปเป็นอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏในกฎหมายอื่นๆ ที่กระทรวงทบวงกรมอื่นให้ช่วยเหลือและเป็นที่น่าสังเกตว่า กระทรวงทบวงกรมอื่นส่วนใหญ่มัก กำหนดให้กำนันมีแต่หน้าที่ ส่วนอำนาจนั้นมักไม่มอบให้ จึงทำให้การปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายไม่ได้ผลเท่าที่ควร ไม่เหมือนกับการงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

แพทย์ประจำตำบล การดำรงตำแหน่งของแพทย์ประจำตำบล ต้องให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านประชุมพร้อมกันเลือก บุคคลผู้มีคุณสมบัติต่อไปนี้ คือ บุคคลผู้มีสัญชาติไทย และมีความรู้ใน วิชาแพทย์แผนปัจจุบันหรือแผนโบราณ ตลอดจนเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในตำบลนั้น (เว้นแต่ผู้ที่ เป็น แพทย์ประจำตำบลใกล้เคียงกันกระทำกรรวมเป็นสองตำบล) เมื่อเลือกผู้มีคุณสมบัติแล้วจึงเสนอชื่อให้ ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งเป็นแพทย์ประจำตำบล

แพทย์ประจำตำบลมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การช่วยเหลือกำนันผู้ใหญ่บ้านคิดอ่าน และจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล ป้องกันและตรวจตราความเจ็บไข้ได้ป่วยที่ เกิดขึ้นแก่ราษฎรในตำบลนั้นและตำบลใกล้เคียง ตลอดจนรายงานโรคระบาดร้ายแรงแก่ กำนันและนายอำเภอท้องที่

สารวัตรกำนัน ในตำบลหนึ่ง ๆ ให้มีสารวัตรกำนันจำนวน 2 คน ทำหน้าที่ เป็นผู้ช่วยและรับใช้สอยของกำนัน ผู้ที่จะเป็นสารวัตรกำนันนั้นแล้วแต่กำนันจะร้องขอให้ เป็น แต่ต้อง ได้รับความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด และกำนันมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรกำนันได้

2.3 สิทธิของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

กำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้รับสิทธิและสวัสดิการค่าตอบแทนดังนี้ (กรมการปกครอง. 2544 : 10-16)

1. เงินตอบแทนตำแหน่ง กำนันผู้ใหญ่บ้านแพทย์ประจำตำบล สารวัตร กำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ จะได้รับเงิน ตอบแทนตำแหน่งตามอัตราที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ดังนี้ กำนัน 5,000 บาท ผู้ใหญ่บ้าน 4,000 บาท (เริ่มใช้ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2548)
2. เงินตอบแทนกรณีเสียชีวิต กรณีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ เสียชีวิตไม่ว่า จากกรณีใดๆ จะได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งสำหรับเดือนที่ตายตลอดทั้งเดือนและกับอีก จำนวนสามเท่าของเงินตอบแทนตำแหน่งเดือนสุดท้ายเป็นค่าช่วยเหลือในการทำศพตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่ง และเงินอื่นๆ ให้แก่ กำนันผู้ใหญ่บ้าน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2538
3. เงินช่วยเหลือการศึกษาของบุตร กำนันผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ จะได้รับเงิน ช่วยเหลือการศึกษาของบุตร สำหรับบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายคนที่ 1 ถึงคนที่ 3 นับเรียง ตามลำดับการเกิดก่อนหลังที่ศึกษาอยู่ไม่เกินชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญและสายอาชีพ ทั้งสถาบันการศึกษาของรัฐบาลและเอกชนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิก จ่ายเงินตอบแทนตำแหน่งและเงินอื่นๆ ให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ พ.ศ. 2529
4. ค่ารักษาพยาบาล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ และบุคคลในครอบครัว ได้แก่ บุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ คู่สมรส บิดาหรือมารดา ได้รับ สิทธิในการรักษาพยาบาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายในสถานพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุข โดยมีสิทธิได้รับบัตรประกันสุขภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ส่วนสิทธิในการใช้บริการห้องพิเศษ และอาหารพิเศษต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง ทั้งนี้ ผู้อำนวยการหรือหัวหน้าสถานพยาบาลมี

อำนาจใช้ดุลยพินิจให้สิทธิลดหย่อนหรือยกเว้นค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ได้ ตามระเบียบกระทรวง
สาธารณสุข ว่าด้วยบัตรประกันสุขภาพ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543

5. เงินเพิ่มพิเศษค่าภายใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
ฯลฯ ในเขตจังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส และสตูล ที่สามารถพูดและใช้ภาษาไทยและ
ภาษายาวีได้ดีทั้งสองภาษาจะได้รับเงินเพิ่มพิเศษคนละ 50 บาท ต่อเดือนตามนโยบายความ
มั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามมติ ครม. 4 พฤศจิกายน 2523

6. ส่วนลดค่าโดยสารรถไฟ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และ
สารวัตรกำนันจะได้รับส่วนลดค่าโดยสารรถไฟครึ่งราคาทุกชั้น ตามหนังสือการรถไฟที่
พ.5/คส.1/11 ล.ว. 22 มีนาคม 2516 โดยขอใบรับรองจากอำเภอว่าเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
ฯลฯ (ใบรับรองดังกล่าวมีอายุ 6 เดือน) และนำไปรับรองดังกล่าวพร้อมแสดงบัตร
ประจำตัวเวลาซื้อตั๋ว สำหรับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านยังไม่ได้รับสิทธิลดค่าโดยสารรถไฟ

7. การฉาปนกิจสงเคราะห์ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือ
สารวัตรกำนัน สามารถสมัครเป็นสมาชิก ฉ.ก.น ได้ โดยชำระค่าสมัคร 10 บาท และชำระ
เงินสงเคราะห์เมื่อสมาชิกคนอื่นเสียชีวิต ศพละ 50 สตางค์ ตามระเบียบกรมการปกครอง ว่า
ด้วยฉาปนกิจสงเคราะห์กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนัน พ.ศ. 2530

8. การช่วยเหลือเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือราชการ กำนัน
ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ เมื่อประสบภัยขณะปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือราชการ จะได้รับการช่วยเหลือ
ตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ
หรือการ ปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543 โดยให้ผู้ประสบภัยหรือทายาทอื่นยื่น
แบบคำขอรับเงินสงเคราะห์ ผู้ประสบภัยพร้อมหลักฐานที่เกี่ยวข้องถึงนายอำเภอซึ่งเป็น
ท้องที่เกิดเหตุดังนี้

8.1 กรณีสูญเสียชีวิตหรือสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะส่วน
ใดส่วนหนึ่ง หรือทุพพลภาพหรือป่วยเจ็บจนไม่สามารถใช้กำลังกายหรือความคิดประกอบ
อาชีพได้ตามปกติหรือพิการทุพพลภาพขนาดหนักให้ยื่นแบบคำขอรับพร้อมหลักฐานที่
เกี่ยวข้อง ดังนี้

8.1.1 หลักฐานหรือคำสั่งในการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงาน
ของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม

8.1.2 รายงานการสอบสวนข้อเท็จจริง

8.1.3 รายงานการสอบสวนของพนักงานสอบสวน หรือคำพิพากษา

ของศาล (ถ้ามี)

8.1.4 หลักฐานการสอบสวนพยานผู้รู้เห็นเหตุการณ์และหลักฐาน ที่เกี่ยวข้องอื่น (ถ้ามี)

8.1.5 ใบรับรองแพทย์ที่ทางราชการรับรองซึ่งตรวจและให้ความเห็นว่า ผู้นั้นสูญเสียอวัยวะ หรือสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือทุพพลภาพหรือป่วยเจ็บจนไม่สามารถใช้กำลังกายหรือความคิดประกอบอาชีพได้ตามปกติหรือพิการทุพพลภาพขนาดหนัก

8.2 กรณีผู้ประสบภัยถึงแก่ความตาย ให้ทายาทผู้ประสบภัยยื่นแบบคำขอรับพร้อมหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ตามข้อ 8.1 ก-ง พร้อมทั้งแนบหลักฐานเพิ่มเติม คือ หลักฐานเกี่ยวกับการตาย หลักฐานเกี่ยวกับทายาท หลักฐานเกี่ยวกับคู่สมรส หลักฐานเกี่ยวกับบุตร หลักฐานแสดงการเป็นผู้ปกครอง โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้พิทักษ์แล้วแต่กรณีและมีขั้นตอนปฏิบัติในการสอบสวนข้อเท็จจริง

8.2.1. เมื่อนายอำเภอได้รับคำขอรับเงินสงเคราะห์แล้วให้สอบสวนข้อเท็จจริง และช่วยเหลือในการให้ได้มาซึ่งหลักฐานประกอบคำขอรับ แล้วให้เสนอคำขอรับพร้อมหลักฐานไปยัง ผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอรับ ถ้ามีความจำเป็นก็ขอให้ขยายเวลาต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หากเห็นสมควรก็ให้ส่งขยายได้ไม่เกิน 15 วัน ในกรณีที่นายอำเภอขอให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสอบสวนข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา ให้ส่วนราชการนั้นถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้โดยเร็ว

8.2.2 เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาคำขอรับเงินสงเคราะห์ และหลักฐานต่างๆ เห็นว่าถูกต้องแล้วให้ส่งคำขอรับพร้อมหลักฐานไปยังเลขาธิการคณะกรรมการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย

ทั้งนี้ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าสมควรสอบสวนข้อเท็จจริง หรือ เห็นควรขอหลักฐานเพิ่มเติม ก็ให้ดำเนินการได้แต่ต้องส่งคำขอรับพร้อมหลักฐานไปยังเลขาธิการฯ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการขอรับเงินการพิจารณา และการขยายระยะเวลาในการขอรับเงินสงเคราะห์เนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติหรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543

9. รางวัลตอบแทนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ที่มีผลงานดีเด่นประจำปี จะได้รับรางวัลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การแบ่งชั้นเงินรางวัลของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2538

10. เครื่องราชอิสริยาภรณ์ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ที่ได้ดำรงตำแหน่งหนึ่งหรือหลายตำแหน่ง รวมกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปีบริบูรณ์ หรือได้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งหรือหลายตำแหน่งต่อเนื่องกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปีบริบูรณ์ นับแต่วันที่ได้ดำรงตำแหน่งจนถึงวันก่อนวันพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา (5 ธันวาคม) ของปีที่ขอพระราชทานไม่น้อยกว่า 60 วัน (นับถึงวันที่ 6 ตุลาคม ของปีที่จะขอพระราชทาน) มีสิทธิขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ตามลำดับชั้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ฯ พ.ศ. 2536 ดังนี้

กำนัน	ชั้นเครื่องราชที่ขอได้	ร.ท.ม. - ร.ท.ช. - บ.ม. - บ.ช. - จ.ม. - จ.ช.
ผู้ใหญ่บ้าน	ชั้นเครื่องราชที่ขอได้	ร.จ.ม. - ร.จ.ช. - ร.ท.ม. - ร.ท.ช. - บ.ม. - บ.ช.
แพทย์ประจำตำบล	เครื่องราชที่ขอได้	ร.จ.ม. - ร.จ.ช. - ร.ท.ม. - ร.ท.ช.
สารวัตรกำนัน	เครื่องราชที่ขอได้	ร.จ.ม. - ร.จ.ช. - ร.ท.ม. - ร.ท.ช.
ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน	เครื่องราชที่ขอได้	ร.จ.ม. - ร.จ.ช. - ร.ท.ม. - ร.ท.ช.

11. การเทียบตำแหน่ง กรมการปกครองได้มีหนังสือถึงกรมบัญชีกลาง เรื่องการเทียบตำแหน่ง โดยขอให้กรมบัญชีกลางพิจารณาปรับหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่ข้าราชการที่มาช่วยปฏิบัติงานเท่ากับตำแหน่งข้าราชการพลเรือน เพื่อประโยชน์ในการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการในกรณี กรมการปกครองได้รับแจ้งจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เห็นชอบให้ใช้หลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่ข้าราชการที่มาช่วยปฏิบัติงาน เท่ากับตำแหน่งข้าราชการพลเรือน เพื่อประโยชน์ในการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการตามนัยพระราชกฤษฎีกากำหนดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2526 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเกี่ยวข้องกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบและกรรมการหมู่บ้านที่มีชื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบล ดังนี้

- กำนัน เทียบเท่าตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ระดับ 8
- ผู้ใหญ่บ้าน เทียบเท่าตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ระดับ 7
- แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ และกรรมการหมู่บ้าน ที่มีชื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบล เทียบเท่าตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ระดับ 6

3. เปรียบเทียบวิธีการเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านและวิธีการสรรหา

ผลการเปรียบเทียบข้อดีข้อเสีย โดยการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ควรใช้วิธีการ “เลือก” ดังเช่นที่ใช้ในปัจจุบัน หรือใช้การ “สรรหา” ซึ่งเป็นข้อเสนอใหม่ของกระทรวงมหาดไทย โดยแต่ละวิธีมีข้อดี ข้อเสีย ดังนี้ (กระทรวงมหาดไทย. 2547)

3.1 วิธีการ “เลือก” กำนันผู้ใหญ่บ้าน

ข้อดี

1. ให้โอกาสประชาชนเลือกคนที่ตัวเองไว้วางใจมากที่สุด
2. ทำให้เกิดการแข่งขันทำความดี เพื่อได้รับเลือกใหม่อีก
3. กระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัวและมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง

ข้อเสีย

1. กำนันผู้ใหญ่บ้าน ต้องหวงใยฐานะคะแนนเสียง ต้องคอยเอาใจราษฎรมากกว่า
2. การขจัดทุกข์ของราษฎรอันเกิดจากผู้มีอิทธิพลทำได้ ยากขึ้น
3. ต้องคอยหาเสียงสนับสนุน บางครั้งเป็นไปในทางที่ผิด
4. ผิดหลักการที่ว่าตัวแทนภาครัฐควรมาจากการแต่งตั้ง ไม่ใช่มาจากการ

เลือกตั้ง

3.2 วิธีการ “สรรหา” กำนันผู้ใหญ่บ้าน

ข้อดี

1. ราษฎรจะได้รับประโยชน์สูงสุดจากการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน อย่างเต็มที่ไม่ต้องคำนึงถึงคะแนนเสียง
2. ได้คนดี มีความรู้ ความสามารถมาเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน
3. ราษฎรในหมู่บ้านไม่แตกแยกเป็นกลุ่มย่อย ๆ
4. แยกงานปกครองท้องถิ่น และปกครองท้องถิ่นที่ออกจากกัน โดยชัดเจน

ข้อเสีย

1. ประชาชนไม่มีโอกาสเลือกผู้นำโดยตรง
2. อาจเกิดการเดินพรกเล่นพวก
3. ประชาชนไม่ยอมรับ เพราะไม่มีส่วนร่วมในการสรรหาและขาดความใกล้ชิดกับประชาชน

การที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ แสดงความคิดเห็นของหลายฝ่ายอย่างกว้างขวาง

กระทรวงมหาดไทย จึงได้ขอถอนเรื่องดังกล่าวที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อมารับฟังความคิดเห็นจากพี่น้องประชาชนและผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ แล้วประมวลความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

จากการสำรวจของมหาวิทยาลัยวิธีการที่ดีในการสรรหา เพื่อแต่งตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านแทนการเลือกตั้งนั้น “สวนดุสิตโพล” มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศ ถึงวิธีการสรรหากำนัน/ผู้ใหญ่บ้านว่าควรจะทำวิธีไหนดีว่ากัน จำนวนทั้งสิ้น 1,209 คน (นครกรุงเทพฯ 588 คน 48.64% คน ต่างจังหวัด 621 คน 51.36%) โดยสำรวจระหว่างวันที่ 28-29 มกราคม 2547 สรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

1. ประชาชน คิดว่าการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ณ วันนี้ด้วยวิธีการเลือกตั้งมี “จุดเด่น” “จุดด้อย” อย่างไร? ผลการสำรวจพบว่า

จุดเด่น

ในภาพรวมอันดับที่ 1 ประชาชนได้ออกเสียงและคัดเลือกผู้นำด้วยตนเองและได้ผู้ที่ต้องการจริงๆ ร้อยละ 49.27 ในภาพรวมอันดับที่ 2 มีความยุติธรรมโปร่งใสเพราะมาจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน ร้อยละ 41.05 ในภาพรวมลำดับที่ 3 มีความยุติธรรมโปร่งใสเพราะมาจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนร้อยละ 9.68

จุดด้อย

1. ในภาพรวมอันดับที่ 1 อาจมีการทุจริตในการเลือกตั้งได้ คิดเป็นร้อยละ 50.91 ในภาพรวมอันดับที่ 2 มีการนำพวกพ้องตนเองเข้ามาทำงานเพื่อหวังผลประโยชน์ คิดเป็นร้อยละ 41.21 ในภาพรวมอันดับที่ 3 อาจไม่ได้คนที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง คิดเป็นร้อยละ 7.9

2. ประชาชนคิดว่าสภาพปัจจุบันระหว่าง การเลือกตั้งและการสรรหาเพื่อการแต่งตั้ง อะไรดีกว่ากัน ในภาพรวม อันดับที่ 1 เลือกตั้งดีกว่าเพราะ จะได้ผู้ที่มีประสิทธิภาพในการทำงานและเป็นเสียงส่วนใหญ่,ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการใช้สิทธิใช้เสียงของตน ฯลฯ คิดเป็นร้อยละ 67.72 อันดับที่ 2 ไม่แน่ใจ คิดเป็นร้อยละ 12.44 อันดับ ที่ 3 เพราะ ขึ้นอยู่กับความโปร่งใสและความยุติธรรม,ต้องดูหลักเกณฑ์ทั้ง 2 อย่างให้ดีกว่าก่อน ฯลฯ ร้อยละ 10.06 อันดับที่ 3 สรรหาเพื่อแต่งตั้งดีกว่า ร้อยละ 10.06

3. ประชาชน เห็นด้วยหรือไม่ กับกระแสข่าวที่จะให้มีการสรรหาเพื่อแต่งตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในภาพรวม อันดับ 1 ไม่เห็นด้วยเพราะเป็นการขัดกับระบอบประชาธิปไตย อาจเกิดความไม่โปร่งใสในการสรรหาแต่งตั้งอาจมีการนำพรรคพวกของตัวเองเข้ามาปฏิบัติงาน ฯลฯ ร้อยละ 27.95 อันดับ 2 เห็นด้วย เพราะ จะได้เข้ามาทำหน้าที่ด้วยความ

บุคลิกธรรมโดยไม่เกรงกลัวต่ออิทธิพลใดๆ,จะได้ผู้ที่มีความสามารถเข้ามาทำงาน ฯลฯ ร้อยละ 27.95
อันดับ 3 ไม่แน่ใจเพราะ ต้องรอดูกฎเกณฑ์ในการสรรหาเสียก่อน, ยังไม่มีข้อมูลที่แน่นอน
ไม่รู้ถึงศักยภาพของการสรรหาว่ามีประสิทธิภาพมากหรือน้อย ฯลฯ ร้อยละ 22.89

4. กำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ของประชาชนที่ต้องการ ในภาพรวม อันดับ 1 มีความบุคลิกธรรมมีคุณธรรมไม่เห็นแก่ตัว ร้อยละ 27.83 อันดับที่ 2 เอาใจใส่ลูกบ้าน/ดูแลและรับฟังความคิดเห็นของลูกบ้าน 24.80 อันดับที่ 3 มีความรู้ความสามารถ/ตั้งใจทำงานมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ 19.81

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็นและความสำคัญของความคิดเห็น

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2542 : 231) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ ความรู้สึกประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์หรือซึ่งนำหนักกว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่

สงวน สุทธิเลิศอรุณและคนอื่นๆ (2522 : 99) ให้ความหมายไว้ว่า คือการแสดงออกซึ่งวิจรรณญาณที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะความคิดเห็นมีความหมายแคบกว่าเจตคติ

พงษ์ไพฑูย์ ศิลานนท์ (2528 : 39) ให้ความหมายไว้ว่าความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยการพูดหรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ประสบการณ์และสภาพแวดล้อม ซึ่งการแสดงความคิดเห็นนี้อาจได้รับหรือปฏิเสธจากบุคคลอื่นๆ ก็ได้

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2529 : 80 - 81) กล่าวว่าความคิดเห็นของคนมีหลายระดับคือผิวเผิน อย่างลึกซึ้ง สำหรับความคิดเห็นที่เป็นทัศนคติเป็นความคิดเห็นอย่างลึกซึ้งและติดตัวไปเป็นเวลานาน เป็นความคิดเห็นทั่วๆ ไป ไม่เฉพาะอย่างมีลักษณะประจำตัวของบุคคลทุกคน ความคิดเห็นที่ไม่ลึกซึ้งและเป็นความคิดเห็นเฉพาะอย่างและอยู่เป็นเวลาดสั้น ๆ เรียกว่า (Opinion) เป็นความคิดเห็นประเภทหนึ่งที่ไม่ตั้งอยู่บนรากฐานของพยานหลักฐานที่เพียงพอแก่การพิสูจน์ มีความรู้แห่งอารมณ์น้อยและเกิดขึ้นได้ง่ายแต่ก็สลายตัวเร็ว

สุชา จันท์ธอมและสุรางค์ จันท์ธอม (2530 : 104) ให้ความเห็นว่าเราไม่สามารถแยกทัศนคติและความคิดเห็นออกจากกันได้ เพราะทัศนคติและความคิดเห็นมีลักษณะคล้ายๆ กัน แต่ลักษณะความคิดเห็นจะไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ

เรื่องเวทย์ แสงรัตนา (2534 : 14) กล่าวว่าความคิดเห็นเป็นส่วนหนึ่งของทัศนคติ (Attitude) เราสามารถแยกความคิดเห็นและทัศนคติออกจากกันได้เพราะความคิดเห็นและทัศนคติดีลักษณะคล้ายกันแต่ลักษณะความคิดเห็นไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ (Attitude) เพราะความคิดเห็นของบุคคลเปลี่ยนแปลงไปตามข้อเท็จจริง (Fact) และเจตคติของบุคคล ความคิดเห็นเป็นการอธิบายเหตุผลที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด โดยเฉพาะ

นิตา สุวรรณประเทศ (อ้างใน ศรีสมบูรณ์ แย้มกมล. 2538 : 47) สรุปความคิดเห็นว่า หมายถึง การแสดงออกด้านความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ด้วยการพูด การเขียน โดยมีพื้นฐานความรู้เดิม ประสบการณ์ที่บุคคลได้รับตลอดจนสภาพแวดล้อมของบุคคลนั้น ได้รับเป็นหลักในการแสดงความคิดเห็น

หลวงวิเชียร แพทยาคม (อ้างใน โกศัย วงศ์อนันต์นนท์. 2539 : 13) กล่าวว่าความคิดเห็น (Opinion) กับทัศนคติ (Attitude) มักจะถูกใช้สลับกันได้เสมอทัศนคติมักจะหมายถึงความพยายามที่จะทำซึ่งจะเกี่ยวข้องกับอย่างมากกับอุปนิสัย และพฤติกรรม ส่วนความคิดเห็นเป็นเพียงคำพูดและเครื่องหมาย แต่ทุกคราวที่พูดถึงการทดสอบทัศนคติมักจะเผยถึงความเห็นด้วย

โกศัย วงศ์อนันต์นนท์ (2539 : 4) สรุปความคิดเห็นว่า ความคิดเห็นคือการแสดงออกทางด้านความรู้สึกหรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง ซึ่งอาจเกิดจากการประเมินผลสิ่งนั้นหรือเหตุการณ์นั้น โดยมีอารมณ์ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมในขณะนั้นเป็นพื้นฐานการแสดงออก ซึ่งอาจจะถูกต้องหรือไม่ก็ตาม อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้ ความคิดเห็นนี้อาจจะเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา การแสดงความคิดเห็นอาจทำได้ด้วยคำพูดหรือการเขียนก็ได้

อุทัย หิรัญโต (2540 : 43) สรุปว่ามิตติหรือความคิดเห็นต่างๆ ของคนเรานั้นเกิดได้จากการพบปะสังสรรค์ประจำวัน แต่คนเราก็มีภูมิหลังทางสังคมจำกัดอยู่ภูมิหลังทางสังคมของแต่ละคนย่อมเป็นผลถึงการที่คนเรากระทำตอบสนองต่อเหตุการณ์และเกิดความคิดเห็นเกี่ยวกับเหตุการณ์นั้น

ธีรศักดิ์ บันทูปา (2541 : 55) ได้กล่าวไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกนึกคิด การตัดสินใจและความเชื่อต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง ด้วยการพูด การเขียน โดยมีอารมณ์ ประสบการณ์และสภาพแวดล้อมในขณะนั้นเป็นพื้นฐานในการแสดงออก ซึ่งอาจถูกต้องหรือไม่ก็ได้ อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้ ความคิดเห็นอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา

สวนา พรพัฒน์กุล (2542 : 10-11) กล่าวว่าความคิดเห็น เป็นการแสดงออก ทางด้านความรู้สึกที่เกิดกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เป็นความรู้สึกที่ขึ้นอยู่กับจิตใจของเฉพาะบุคคลซึ่ง อาจเป็นไปในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ ปัจจัยที่ทำให้บุคคลมีความคิดเห็นแตกต่างกันขึ้นอยู่กับ พื้นความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน สภาพแวดล้อม ฯลฯ และการมี อารมณ์เป็นส่วนประกอบ ซึ่งการแสดงออกเช่นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธก็ได้

ดันแกน (Dunaan. 1981 : 135) ให้ความหมายว่าความคิดเห็นเป็นความเชื่อ หรือการพิจารณาตัดสิน (Judgment) โดยบุคคลซึ่งอาจไม่เป็นที่ยอมรับในแต่ละช่วงเวลา ความคิดเห็นนี้ไม่สามารถทดสอบความรู้ความจริงของความเชื่อมั่นของบุคคลได้และต้อง ยอมรับว่าประชาชนทั่วไปนั้นอาจมีความคิดเห็นแตกต่างกัน

ฮิลการ์ด (Hillgard. 1982 : 626) กล่าวว่าความคิดเห็นคือ การพิจารณาตัดสิน (judgment) หรือความเชื่อที่นำไปสู่การคาดคะเนหรือแปรผลในพฤติกรรมหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

โคลาสา (Kolasa. 1989 : 386) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นเป็นการ แสดงออกของบุคคลในการวิจารณ์ข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นการประเมินผล (Evaluation) เกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากเหตุการณ์แวดล้อม

จากความหมายของความคิดเห็น ผู้วิจัยได้ข้อสรุปแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ ความคิดเห็นและทัศนคติหรือเจตคตินั้นเป็นกระบวนการตัดสินใจมีลักษณะคล้ายกันมากมี ลักษณะไม่คงที่อาจมีความคิดเห็นแตกต่างกันหรือสอดคล้องกันมีการเปลี่ยนแปลงได้ ตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับอารมณ์ ประสบการณ์ สภาพแวดล้อม ไม่สามารถวัดเป็นความรู้ หรือความจริงได้และอาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้โดยทัศนคติและความ คิดเห็นมีลักษณะคล้าย ๆ กัน แต่ลักษณะความคิดเห็นจะไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ

2. ความสำคัญของความคิดเห็น

ในการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการปรับปรุงวิธีการสรรหา กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร ผู้วิจัยขอเสนอความสำคัญของความ คิดเห็น ดังนี้

เบส (Best. 1987 : 53) กล่าวว่า การสำรวจความคิดเห็น ของบุคคลที่มีต่อ สิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งแต่ละคนจะแสดงความเชื่อและความรู้สึกใด ๆ ออกมาโดยคำพูด การเขียน การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่างๆ เพราะจะทำให้สำเร็จ บรรลุตามเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้ว ควรได้รับความร่วมมือจากประชาชนการเผยแพร่ โครงการและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการจะเกิดผลดีคือ จะช่วยให้

โครงการนั้นสอดคล้องเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริงอันเป็นสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่ใช้ประเมินค่าโครงการและทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในการเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้ไม่เกิดการต่อต้านเนื่องจากสาธารณชนเกิดสำนึกในการเป็นเจ้าของและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความคิดเห็นของบุคคลสามารถวัดได้หลายวิธี วิธีที่ใช้กันทั่วไปคือ การใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ เบล (Best) ได้เสนอแนะว่าวิธีที่ง่ายที่สุดในการที่จะอธิบายความคิดเห็นก็คือ การแสดงให้เห็นถึงร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อความความคิดเห็นจะออกมาในลักษณะเช่นไรและจะได้ทำตามความคิดเห็นนั้นได้

สุโท เจริญสุข (2520 : 58 – 59) กล่าวว่า มาตรการทัศนคติมีอยู่ด้วยกันหลายแบบ แต่ที่นิยมกันอย่างแพร่หลายได้แก่มาตรวัดแบบลิเคิร์ต (Likert Scales) มาตรวัดแบบเทอร์สโตน (Thurston Scales) แบบกัทสแมน (Guttman Scales) การใช้มาตรวัดของลิเคอร์ สามารถใช้จำนวนข้อได้มากกว่าทำให้ครอบคลุมทุกประเด็นเนื้อหาที่น่าสนใจได้อย่างกว้างขวางทั้งเชิงลบและเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบกับการวัดแบบอื่น

วิเชียร เกตุสิงห์ (2541 : 94 – 97) กล่าวว่า การใช้แบบสอบถามวัดความคิดเห็น จะต้องระบุให้ผู้ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย กับข้อความที่กำหนดให้ แบบสอบถามประเภทนี้นิยมสร้างตามแนวคิดของลิเคิร์ต (Likert) ซึ่งแบ่งน้ำหนักของความคิดเห็นออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนนั้นขึ้นอยู่กับใจความว่าจะเป็นทางบวก (Positive) หรือทางลบ (Negative)

จากความสำคัญของการวัดความคิดเห็น ผู้วิจัยได้ข้อสรุปแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้คือ ความคิดเห็นมีความสำคัญต่อการวางแผนนโยบายต่างๆ เพราะจะทำให้สำเร็จบรรลุตามเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้ว ควรได้รับความร่วมมือจากประชาชนการเผยแพร่โครงการและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการจะเกิดผลดีคือ จะช่วยให้โครงการนั้นสอดคล้องเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริงและการวัดความคิดเห็นและทัศนคติมีลักษณะความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน การวัดความคิดเห็นหรือทัศนคติจึงควรใช้แบบเดียวกัน

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ความหมายและหลักการของระบอบประชาธิปไตย (กรมการปกครอง. 2537 : 13-14) ได้ให้ความหมายและหลักการไว้ดังนี้

1. ประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ตลอดจนเป็นวิถีชีวิตของคนในการอยู่ร่วมกันโดยสันติ ภายใต้ความเชื่อที่ว่า คนเราเกิดมาเท่าเทียมกัน มีสิทธิเสรีภาพในการดำเนินชีวิตภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

2. หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่ยึดมั่นหลักการขั้นพื้นฐานดังนี้

2.1 การยอมรับว่ามนุษย์เป็นผู้มีสติปัญญา มีเหตุผล

2.2 ความเชื่อถือในความเป็นอิสระและเสรีภาพของมนุษย์ทุกคนการยอมรับ

2.3 ความเท่าเทียมกันของมนุษย์โดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ ฐานะ ศิ่ว เพศ

อำนาจสูงสุดในการปกครองอยู่ที่ปวงชนหรืออภินัยหนึ่งอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอำนาจการปกครองของรัฐบาล เกิดขึ้นจากการยินยอมของประชาชน ผู้ถูกปกครอง โดยวิธีการแสดงความยินยอมต่างๆ ที่สำคัญ คือ การใช้สิทธิเลือกตั้งประชาชนมีสิทธิในการคัดค้านหรือเปลี่ยนแปลงรัฐบาลตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด หากว่ารัฐบาลไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ เช่น การเปลี่ยนแปลงไปลงคะแนนเสียงให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านเมื่อมีการเลือกตั้ง

3. กติกาประชาธิปไตย เพื่อให้บรรลุหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย จึงมีการกำหนดกติกาประชาธิปไตย ซึ่งใช้ได้ทุกระดับ ไม่ว่าจะระดับชาติ ระดับชุมชนหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งกติกาดังกล่าวมีดังนี้

การเลือกตั้งโดยเสรีเพื่อกำหนดบุคคลที่จะรับมอบอำนาจในการปกครองการบริหารการให้สิทธิคัดค้าน อย่างมีเหตุผลและมีความบริสุทธิ์ใจการให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นการมีวินัยและเคารพกฎหมายการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากและยอมรับในความสำคัญของเสียงข้างน้อยการมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครอง เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

4. การเมืองการปกครอง กรมการปกครองได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

4.1 การเมือง เป็นกิจกรรมเกี่ยวกับการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อใช้อำนาจนั้นในการแบ่งปันประโยชน์ให้แก่ประชาชนในรัฐซึ่งกระทำโดยฝ่ายเมืองหรือเรียกว่านักการเมือง

4.2 การปกครอง เป็นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ข้าราชการ พนักงานท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจทั้งหลาย ในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือรักษากฎหมายของบ้านเมือง

5. รูปแบบการปกครอง อาจสรุปได้ว่ามีอยู่ 3 รูปแบบสำคัญ คือ

5.1 แบบการปกครองโดยคนๆ เดียว คือ ในประเทศจะมีบุคคลหนึ่งคน อำนาจอธิปไตยทั้งหมด

5.2 แบบการปกครองโดยคณะบุคคล คือ ในประเทศจะมีคณะบุคคลคณะหนึ่งที่ควบคุมอำนาจอธิปไตย

5.3 แบบการปกครองโดยเสียงส่วนใหญ่ เป็นรูปแบบการปกครองซึ่งเป็นที่นิยมในปัจจุบัน โดยถือว่าประชาชนทุกคนในประเทศมีสิทธิในการปกครองประเทศ เพราะทุกคนย่อมได้รับผลกระทบจากการปกครอง ดังนั้นการปกครองจึงต้องเป็นไปโดยได้รับการยอมรับจากคนส่วนใหญ่ซึ่งถูกปกครองและเรียกรูปแบบการปกครองนี้ว่า “ประชาธิปไตย”

จากแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย ผู้วิจัยได้ข้อสรุปแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ การปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็นการกำหนดรูปแบบการปกครองให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง บุคคลแสดงออกทางการเมืองด้วยกติกาสังคมหรือ “รัฐธรรมนูญ” การใช้สิทธิต่างๆ ตามหลักเสรีภาพและไม่ขัดต่อกฎหมาย อำนาจสูงสุดในการปกครองอยู่ที่ปวงชนหรืออีกนัยหนึ่งอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน อำนาจการปกครองของรัฐบาล เกิดขึ้นจากการยินยอมของประชาชน ผู้ถูกปกครอง โดยวิธีการแสดงความยินยอมต่างๆ ที่สำคัญ คือ การใช้สิทธิเลือกตั้งประชาชนมีสิทธิในการคัดค้านหรือเปลี่ยนแปลงรัฐบาลตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด หากว่ารัฐบาลไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

แนวคิดของผู้บริหารและผู้รู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ปริญญา นาคฉัตรีย์ (2543 : 1) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน สรุปได้ว่า

กำนันผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นผู้ปฏิบัติงานใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดมีบทบาทและหน้าที่อย่างกว้างขวางในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎรในท้องที่ตำบลหมู่บ้าน จนเป็นที่ยอมรับของพี่น้องประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง

ในปัจจุบันสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของโลกและของประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทุกด้านตามกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้ปัญหาและ

ความต้องการของประชาชนมีมากขึ้นและทวีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะที่เป็นหัวหน้าและเป็นตัวแทนของราษฎร จะต้องปรับแนวความคิดและบทบาทให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพการณ์ที่เป็นอยู่จริงของระบบเศรษฐกิจสังคมไทยในปัจจุบัน ซึ่งแม้ว่าภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจได้ผ่อนคลายไปบ้างแล้ว แต่ภาวะวิกฤตทางสังคมและสิ่งแวดล้อมยังคงดำรงอยู่

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงต้องปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รวมทั้งการปฏิบัติตามกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภารกิจหลักที่สำคัญ ดังนี้

ด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อย เช่น การประชุมชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎร การจัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและถูกสุขลักษณะ การดูแลราษฎรให้ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการ การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอาชญากรรม อาวุธสงคราม แหล่งอบายมุข การทำลายป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัยพิบัติต่างๆ

ด้านการส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการดูแลและเชิญชวนราษฎรให้รักธรรมชาติ รักป่าไม้ รักสิ่งแวดล้อมร่วมมือกับราษฎรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปลูกต้นไม้ในป่าริมถนนทุกสายและสถานที่สำคัญๆ ช่วยกันกำจัดขยะมูลฝอยป้องกันไม่ให้น้ำในแม่น้ำ ลำคลอง ทะเล เน่าเสีย

ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม เช่น การส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง การพัฒนาและการส่งเสริมอาชีพให้กับราษฎรในด้าน การเกษตรลักษณะไร่นาสวนผสม การรวมกลุ่มออมทรัพย์ การจัดร้านค้าหรือลานค้าชุมชน การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การอนุรักษ์วัฒนธรรม ประเพณีและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยใช้กระบวนการประชาคมหมู่บ้าน

ด้านการอำนวยความสะดวกธรรมชาติ เช่น การไกล่เกลี่ยประนีประนอม การระงับข้อพิพาทต่างๆ และการสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้าน

ด้านการบริการ เช่น การให้บริการด้านงานทะเบียน งานบัตรประจำตัวประชาชนและการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยราชการทุกกระทรวง ทบวงกรม และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ประมวล รุจนเสรี (2543 : 5) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่มีผลต่อบทบาท อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในอีกช่วงหนึ่งคือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นอีกหลายฉบับที่ทำให้บทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องเปลี่ยนแปลงไปอีกครั้ง กฎหมายดังกล่าวมีดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้มากเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการปกครองตนเองของประชาชน รัฐจะต้องจัดให้มีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นซึ่งปัจจุบันรัฐบาลได้จัดให้มีท้องถิ่นในรูปแบบ เช่น อบต. อบจ. เทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

2. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 พ.ศ. 2542 ผลจากกฎหมายฉบับนี้ทำให้มีองค์การบริหารส่วนตำบลหรือ อบต. ขึ้นทั่วประเทศโดย อบต. พื้นที่เหล่านี้ก็คือพื้นที่หมู่บ้านตำบลตามระบบการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง ยิ่งไปกว่านั้นหน้าที่หลักของ อบต. ก็คือ การพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในตำบลซึ่งเป็นภารกิจหนึ่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีมาแต่เดิม ผลกระทบต่อการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จึงค่อนข้างชัดเจน

3. พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ทำให้สุขาภิบาลทั่วประเทศ 980 แห่ง มีฐานะเป็นเทศบาล ตามกฎหมายเทศบาลตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องยุบไปด้วยภายใน 5 ปี นั้นหมายความว่า จะไม่มีกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีจำนวน 16,772 ตำแหน่ง จะถูกยกเลิกในเวลาไม่เกิน 5 ปี ยังคงปฏิบัติหน้าที่ในเขตเทศบาลใหม่นี้ต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งหรือครบวาระ แต่ทั้งนี้ไม่เกิน 5 ปี

ผลจากกฎหมายสำคัญทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว ทำให้บทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีแต่เดิมในท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไปและได้สร้างความสับสนให้แก่ประชาชนในพื้นที่ว่า บทบาทของสมาชิกสภาท้องถิ่นมีความครอบคลุมแค่ไหนอย่างไร และที่สำคัญจะเข้ามาแทนที่บทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ความจริงแล้วอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายต่างๆ ไม่ได้ถูกยกเลิกแต่อย่างใด เพียงแต่มีองค์กรท้องถิ่นมาแบ่งเบาภาระในด้านการพัฒนาออกไปส่วนหนึ่งเท่านั้น

เมื่อเหตุการณ์บ้านเมืองเปลี่ยนไปกฎกติกาของบ้านเมืองใหม่ กำนันผู้ใหญ่บ้านก็ต้องเรียนรู้และยอมรับกติกาอันด้วยในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคม กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่สามารถสวมหมวก 2 ใบได้เท่านั้น ในส่วนบทบาท อำนาจ หน้าที่ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2457 นั้น ยังคงมีอยู่เหมือนเดิม กำนันผู้ใหญ่บ้านก็ยังทำหน้าที่เป็นรากฟอยของแผ่นดินอยู่ต่อไป

สิ่งที่ต้องปรับให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง คือ บทบาทในด้าน

การปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในพื้นที่ ทั้งในด้านการส่งเสริม สนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานท้องถิ่นกับความต้องการของราษฎร การติดตาม สอดส่อง ดูแล และประสานการปฏิบัติงานหน่วยงานท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายและ เจตนารมณ์ของราษฎรในท้องที่และท้องถิ่นนั้นๆ

โครงสร้างทางการปกครองที่มีองค์กรปกครองท้องถิ่นกระจายอยู่ทุกพื้นที่ใน ประเทศไทยขณะนี้ทำให้เกิดข้อสงสัยว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ซึ่งเป็นผู้ปกครองดูแล ท้องที่มาแต่เดิมนั้นหมดความจำเป็นแล้วหรืออย่างไร

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ รัชกาลที่ 5 ได้ทรงก่อตั้งสถาบัน กำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดูแลประชาชนในพื้นที่ต่างพระเนตรพระกรรณ ยึดโยง ใจคนไทยทั่วแผ่นดินให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดเอกภาพบนแผ่นดินไทย

สถานการณ์ปัจจุบันไทยไม่ได้ถูกล้อมกรอบด้วยกองทัพของมหาอำนาจ แต่ถูกล้อมกรอบด้วยสถานการณ์การแข่งขันทางเศรษฐกิจและกระแสโลกาภิวัตน์ มีความเลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของประชาชนในเขตเมืองและชนบท การที่จะนำพาประเทศชาติให้อยู่ รอดได้อย่างมีศักดิ์ศรีคงความเป็นชาติและมีความมั่นคงตลอดไปนั้น ก็จะต้องขจัดความ แตกต่างดังกล่าวรวมทั้งรักษาเอกภาพของชาติไว้ให้ได้

สถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศมีความเหมาะสมทุกประการที่ จะแบกรับภารกิจเหล่านี้ได้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องคงอยู่ทำหน้าที่ปกครองท้องที่ประสาน กับท้องถิ่นต่อไป เป็นเสาหลักที่ค้ำจุนประเทศให้เกิดความมั่นคงกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็น “ผู้ศรัทธากำลังของแผ่นดินในการทำให้ตำบลหมู่บ้านและประชาชนมีความมั่นคงมีความสงบ สันติสุขมีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกล”

เพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันกรมการ ปกครองได้เสนอปรับปรุงบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นมาใหม่ ดังนี้

1. เป็นผู้เร่งรัดการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 และกฎหมายอื่นที่ เกี่ยวข้องในด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและ การพัฒนาสังคมด้านการอำนวยความสะดวกและด้านการบริการประชาชน

2. ในกรณีฉุกเฉินเมื่อมีสาธารณภัย ภัยทางอากาศหรือการก่อวินาศกรรม เกิดขึ้นและยังไม่มีกำนันหรือระงับได้ทันทั่วทั้งที่ กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจเข้าจัดการ ใดๆ และสั่งให้บุคคลใดเข้าช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นเพื่อขจัดภัยเช่นว่านั้น ไปพลางก่อนจนกว่า

ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่จะมาอำนวยความสะดวกไม่ให้เกิดการกีดกันเจ้าหน้าที่และทรัพย์สินของทางราชการทหาร

3. ปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ โดยการส่งเสริมสนับสนุนและประสานให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถปฏิบัติงานได้ตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับราษฎรอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนติดตามสอดคล้องดูแลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายและเจตนารมณ์ของราษฎรในท้องที่และท้องถิ่นนั้นๆ

4. เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน โดยกระบวนการประชาคมด้วยการส่งเสริมสนับสนุนกระตุ้นแรงเร้าให้เกิดการรวมกลุ่มเครือข่ายให้ชุมชนมีความเข้มแข็งร่วมคิดร่วมทำร่วมรับผิดชอบ ฟังพาดตนเองได้

5. เป็นผู้ดำเนินโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ “เศรษฐกิจแบบพอเพียงเฉลิมพระเกียรติ” รับผิดชอบดำเนินการและประสานงาน รวบรวมแผนงาน / โครงการ สนับสนุนบุคคลและองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ในการดำเนินงานตามโครงการฯ รวมถึงการปฏิบัติตามมติคณะกรรมการดำเนินงานตามโครงการฯ ระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ

6. ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ และของกระทรวงมหาดไทยให้สัมฤทธิ์ผลภารกิจโดยสรุปของกำนันผู้ใหญ่บ้าน นับตั้งแต่อดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบันจะยังอยู่ใน 4 เรื่องใหญ่ๆ คือการสร้าง ความมั่นคง ความสงบ ความสันติสุขและการพัฒนา โดยเฉพาะที่เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนไม่สร้างปัญหาผลกระทบอื่นๆ ต่อชุมชน ภารกิจของกำนันผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวเป็นเสมือนสิ่งที่คอยยึดโยงคนไทยทั่วราชอาณาจักร ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันพร้อมที่จะฝ่าฟันอุปสรรคของชาติร่วมกันมาจนตราบทุกวันนี้

ชุดจิต นิमितกุล (2543 : 40) ได้เสนอแนวทางการ แก้ไขปัญหา การปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน ด้วยการปรับบทบาทให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเมือง การปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับบทบาทด้านการพัฒนา ดังนี้

1. เป็นผู้เร่งรัดการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องโดยที่สำคัญ ได้แก่

1.1 การเป็นผู้นำการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพให้แก่ราษฎร ในด้าน การเกษตรกรรม พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม รวมทั้งการตรวจตราและรักษาประโยชน์ ในการประกอบอาชีพของราษฎร

1.2 เป็นผู้สนับสนุนให้เกิดร้านค้าชุมชน ลานค้าชุมชน กลุ่มอาชีพและกลุ่มออมทรัพย์ในรูปแบบต่างๆ

1.3 เป็นผู้นำในการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมประเพณีและอบรมสั่งสอนให้ราษฎรเป็นคนดีและมีคุณธรรม

2. การปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ในพื้นที่ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายต่างๆ กำหนดไว้ โดยสรุปคือ

2.1 เป็นผู้ส่งเสริม สนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าวในพื้นที่ ให้สามารถปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 เป็นผู้เชื่อมประสานนโยบายของหน่วยงานดังกล่าวกับความต้องการของราษฎร โดยนำปัญหาความเดือดร้อนหรือความทุกข์ยากของราษฎรขอรับการสนับสนุน และรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานดังกล่าว

2.3 เป็นผู้ติดตาม สอดส่อง ดูแลและประสานการปฏิบัติงานเกี่ยวกับหน่วยงานดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายและเจตนารมณ์ของราษฎร

นอกจากนี้ ยังสามารถใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 58, 59 ที่กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิในการขอรับทราบข้อมูลหรือคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (การประชาพิจารณ์)

3. การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยกระบวนการประชาคม โดยเป็นผู้นำในการส่งเสริมสนับสนุน กระตุ้นเร่งเร้าให้เกิดการรวมกลุ่มเครือข่ายให้ชุมชนมีความเข้มแข็งร่วมคิด ร่วมทำร่วมรับผิดชอบพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

3.1 เป็นกลุ่มแกนนำตำบลในการกระตุ้นเร่งเร้าให้เกิดการรวมกลุ่มที่หลากหลาย และขยายเครือข่ายความร่วมมือร่วมใจ

3.2 เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงและร่วมกำหนดทิศทางของกลุ่มในหมู่บ้าน ชุมชน เพื่อส่งเสริมประชาชนในหมู่บ้าน ชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาหมู่บ้านและชุมชน

3.3 ส่งเสริมให้เกิดเวทีชาวบ้านเพื่อให้ประชาชน ผู้นำท้องถิ่นปราชญ์ชาวบ้าน ได้มีโอกาสพบประแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ความคิดเห็นและแนวทางการแก้ไขปัญหา ร่วมกันและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในตำบล หมู่บ้าน

3.4 เป็นผู้ติดตาม และกระตุ้นให้กลุ่มองค์กรประชาชนที่หลากหลายและเครือข่ายสร้างความเคลื่อนไหวและร่วมมือร่วมใจในการพัฒนาหมู่บ้านชุมชนอย่างต่อเนื่อง

3.5 เป็นผู้นำในการระดมทรัพยากรของหมู่บ้านชุมชนรวมทั้งประสานแหล่งทรัพยากรจากภายนอกมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อหมู่บ้านชุมชนอย่างเต็มที่

3.6 การดำเนินโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ “เศรษฐกิจแบบพอเพียงเฉลิมพระเกียรติ” โดยกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าคณะทำงานรับผิดชอบดำเนินการและประสานงานในระดับตำบลตามที่คณะทำงานโครงการฯ ระดับตำบลมอบหมาย โดยรวบรวมแผนงานโครงการที่บุคคล กลุ่มหรือชุมชน เสนอผ่านความเห็นชอบของประชาคมตำบลหมู่บ้านแล้วเสนอไปยังคณะกรรมการดำเนินงานโครงการฯ ระดับอำเภอ กิ่งอำเภอรวมทั้งการสนับสนุนบุคคลและองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ในการดำเนินงานโครงการฯ และการปฏิบัติตามมติคณะกรรมการดำเนินงานโครงการฯ ระดับอำเภอ กิ่งอำเภอ พร้อมทั้งรายงานผลการดำเนินงานด้วย

จากแนวคิดของผู้บริหารและผู้รู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้วิจัยได้ข้อสรุปแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ ในสภาพการณ์ที่เป็นอยู่จริงในปัจจุบันของสังคมไทย ซึ่งได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลง ไปจากเดิมเป็นอย่างมากตามกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้ปัญหาและความต้องการของประชาชนมีมากขึ้น กำนันผู้ใหญ่บ้าน จะต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดและบทบาทให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป นอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 แล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านควรให้ความสำคัญกับบทบาทในด้านการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านการส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานท้องถิ่นและการประสานนโยบายต่างๆ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน โดยเป็นผู้ให้การส่งเสริม สนับสนุนประชาชนให้เกิดการรวมกลุ่มร่วมคิดร่วมทำ พึ่งพาตนเองได้ ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาในปัจจุบัน

ผู้วิจัยสรุปทฤษฎีที่เกี่ยวข้องได้ว่า ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ชี้ให้เห็นถึงความซับซ้อนของปัญหาในการพัฒนาชุมชนหรือสังคม ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาพร้อมกันไปทุกด้าน มิใช่จำกัดอยู่แต่เฉพาะการพัฒนาทางวัตถุเท่านั้นเพราะการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เมื่อเกิดขึ้นในส่วนใดส่วนหนึ่งแล้วย่อมจะส่งผลกระทบต่อไปยังส่วนอื่นๆ ด้วยทฤษฎีนี้ได้เน้นความสำคัญของเสถียรภาพหรือความมั่นคงของสังคม จึงสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้หน่วยย่อยต่างๆ สามารถปรับตัวเข้าสู่ความสมดุลได้ ดังนั้น ในการพัฒนาชุมชนแม้มุ่งปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและการเพิ่มรายได้ แต่ก็ควรจะเร่งดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตไปพร้อมกัน

2. ทฤษฎีสถิตภาพการพัฒนาและการแพร่กระจาย (Development Potential Diffusion Theory)

ธนพรรณ ธานี (2541:26) กล่าวว่า ทฤษฎีสถิตภาพการพัฒนาและการแพร่กระจาย ได้ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยที่มีแนวโน้มว่าชุมชนใดจะเป็นชุมชนที่มีความเจริญจะต้องมีปัจจัยที่ก่อให้เกิดศักยภาพ 6 ประการ ดังนี้

- 2.1 ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resource) มีทรัพยากรธรรมชาติมากมายและต้องมีความรู้ในการจัดการ ดังนั้นตัวแปรร่วมการอบรมจึงเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย
- 2.2 ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) ประชาชนของชุมชนต้องมีความรู้ มีทักษะและเทคโนโลยี ย่อมทำให้ชุมชนเจริญขึ้น
- 2.3 องค์กรทางสังคม (Social Organization) ชุมชนใดมีองค์กรทางสังคมมากและมีความเข้มแข็งทางโครงสร้างและการจัดการย่อมมีศักยภาพในการพัฒนาสูงกว่า
- 2.4 ภาวะผู้นำ (Social Leadership) ชุมชนใดมีผู้นำย่อมมีศักยภาพสูงกว่า แต่ก็ขึ้นอยู่กับสภาพการปฏิบัติงานของผู้นำว่ามีคุณภาพเพียงใด ในการสร้างกระบวนการจัดระเบียบสภาพภายในองค์กรของตนเองให้มีแผนการปฏิบัติให้เป็นไปด้วยกัน การฝึกอบรมจึงเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย
- 2.5 เครือข่ายของนวัตกรรม (Network and Innovation) ชุมชนในที่มีชาวบ้าน ติดต่อกับข้าราชการ และภายนอกมากย่อมมีศักยภาพในการจัดการมากกว่า
- 2.6 การฝึกอบรม (Training) ชุมชนใดมีประชากรมารับการอบรมสูงมากเท่าใดก็ยิ่งทำให้ชุมชนนั้น มีการพัฒนาสูงกว่าเพราะรู้จักเอาประโยชน์ รู้จักการจัดการมากกว่า

ผู้วิจัยสรุปทฤษฎีที่เกี่ยวข้องได้ว่า ทฤษฎีนี้ ยังได้แนวคิดมาจากทฤษฎีหน้าที่นิยมที่มองสังคมเป็นระบบ และมีส่วนประกอบต่างๆ ซึ่งทำหน้าที่เพื่อความอยู่รอดของส่วนรวม การเปลี่ยนแปลงของสังคมจะเกิดขึ้นเมื่อมีการรับเอานวัตกรรมจากสังคมอื่นใช้ประโยชน์ของทฤษฎีการแพร่กระจายก็คือ การชี้ให้เห็นความสำคัญของ สื่อมวลชนในการพัฒนาชุมชนหรือสังคมและเสนอแนะให้มีการสร้างหรือเพิ่มประสิทธิภาพของสื่อมวลชนให้มากที่สุด เช่น การผลิต และการเผยแพร่ข่าวสารที่มีคุณค่า การเพิ่มอัตราการรู้หนังสือเพื่อการยอมรับนวัตกรรมโดยอาศัยกระบวนการในการให้การศึกษอบรม นอกจากนี้ทฤษฎีการแพร่กระจายยังช่วยนำว่าพัฒนาหรือการนำสิ่งใหม่ๆ มาสู่ชุมชนนั้น ควรผ่านทางกลุ่มผู้นำชุมชนหรือบุคคลที่ชุมชนนั้นให้ความยกย่องเนื่องจากบุคคลเหล่านี้ยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้เร็วกว่าและสามารถชักจูงให้คนอื่น ๆ ปฏิบัติได้อีกด้วย

3. ทฤษฎีการกระทำทางสังคม (Social Action Theory) มีนักสังคมวิทยาด้านมนุษยวิทยา ได้อธิบายความหมายไว้ดังนี้การกระทำทางสังคม หมายถึง การกระทำของบุคคลที่มีผลอย่างไร อย่างหนึ่งต่อความคิดหรือการกระทำของบุคคลระหว่างบุคคลด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการกระทำนั้น จะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน หรือสื่อสารภาษาให้ความหมายต่อกันได้ในสังคม โดยอาศัยพฤติกรรมที่แสดงออกเป็นสื่อในการรู้ความหมายของการกระทำ ทฤษฎีการกระทำทางสังคมนี้ถือว่ามนุษย์เป็นสมาชิกของสังคมมีความสามารถในการสร้างสรรค์ขึ้นอย่างไร ไม่ว่าจะเป็นด้านวัตถุ ด้านสิ่งประดิษฐ์ หรือไม่ใช่วัตถุ อาจเป็นแนวคิดจึงเพิ่มความเป็นไปได้ในการกระทำระหว่างกันที่ประสานร่วมมือกัน โดยสรุปหลักของทฤษฎีการกระทำทางสังคมนี้มี 3 ประการ ได้แก่

3.1 บุคคลมีความสามารถเข้าใจพฤติกรรมของสังคม ระเบียบ กฎหมาย จารีตประเพณีวัฒนธรรม

3.2 บุคคลสามารถใช้ความสามารถในการสื่อความหมายของพฤติกรรมตรงกัน ทำให้เข้าใจบทบาทของบุคคลอื่น

3.3 บุคคลสามารถเลือกใช้แนวทางในการอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นและประสานความช่วยเหลือให้กับคนอื่นได้

จากกระบวนการความสามารถของบุคคล 3 ประการนี้ บุคคลที่อยู่ในสังคมสามารถสวมบทบาทพร้อมทำกิจกรรมกับผู้อื่นได้ การนำทฤษฎีการกระทำทางสังคมมาใช้เต็มที่

จิรพรรณ กณจนะจิตรา (2523 : 29-30) กล่าวไว้ว่า ทฤษฎีการกระทำทางสังคมเชื่อว่าการพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการพัฒนา ซึ่งประกอบด้วยวิธีการ 3 ขั้นตอน

คือ ความคิดริเริ่ม การดำเนินการถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและการบริหาร โดยชุมชน
จะต้องมี ความคิดริเริ่มขึ้นมาเองเพื่อช่วยและพัฒนาตนเอง

ผู้วิจัยสรุปทฤษฎีที่เกี่ยวข้องได้ว่า ทฤษฎีการกระทำทางสังคมนี้ถือว่ามนุษย์
เป็นสมาชิกของสังคมมีความสามารถในการสร้างสรรค์ ไม่ว่าจะในด้านวัตถุ
ด้านสิ่งประดิษฐ์หรือไม่ใช้วัตถุ อาจเป็นแนวคิดจึงเพิ่มความเป็นไปได้ในการกระทำระหว่าง
กันที่ประสานร่วมมือกันและการพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการพัฒนา ซึ่งประกอบด้วยวิธีการ
3 ขั้นตอน คือ ความคิดริเริ่ม การดำเนินการถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและการบริหาร
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้กำหนดขอบเขตในการศึกษาในระดับอำเภอ จึงได้
ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาท อำนาจหน้าที่ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเพื่อนำมา
ประกอบ ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

อาษา เมฆสวรรค์ (2521 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการปกครองระดับตำบล
หมู่บ้าน กับความมั่นคงแห่งชาติ ผลการศึกษาพบว่า ราษฎรมีความตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหา
ของตนมากขึ้น เช่น มีความต้องการจะได้รับการและความช่วยเหลือจากทางราชการมากขึ้น
มีการใช้สิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่ นอกจากนั้นสภาวะทางการเมืองและสังคมได้เปลี่ยนแปลง
ไปจากเดิมปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นอย่างมากมาย ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขรูปแบบ
การปกครองให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

กมล ประเสริฐกุล (2527 : 100 - 101) ได้วิจัยเรื่องโครงสร้างอำนาจและ
ความรู้สึกทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นในตำบลหนึ่งของอำเภอกันตัง จังหวัดตรัง
ผลการวิจัยพบว่าผู้นำในแต่ละหมู่บ้านที่ได้รับการยอมรับหรือได้รับความไว้วางใจต่อประเด็น
สำคัญ ได้แก่ ผู้มีลักษณะเด่น 2 ประการ คือ เป็นบุคคลที่ให้ความสนใจและทุ่มเท
การทำงานเพื่อส่วนรวมอย่างแท้จริงและเป็นบุคคลที่มีตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญในหมู่บ้าน
และบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจมากที่สุด ได้แก่ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่มีคุณสมบัติ
เหมือนผู้ใหญ่บ้าน

ชูเกียรติ มุทธากาญจน์ (2530 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อ
ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จังหวัดมุกดาหาร จากการศึกษา
พบว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านต่างๆ ในตำแหน่งเดียวกันมีอำนาจหน้าที่เท่ากัน แต่มีอำนาจต่างกัน
ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปัจจัยภายในที่สำคัญ
ได้แก่บุคลิกภาพ ที่น่าเชื่อถือเอาจริงเอจังในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นผู้มีความชำนาญ

มากกว่าผู้อื่น ส่วนปัจจัยภายนอกได้แก่การมีญาติที่น้องมาก นโยบายหรือคำสั่งจากหน่วยเหนือที่แน่ชัด และบุคลิกภาพของผู้สั่งการ

ประธีป จงสืบธรรม (2530 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาผู้นำสตรีในการปกครองระดับท้องถิ่น : ศึกษาบทบาทความเป็นผู้นำของกำนันผู้ใหญ่บ้าน พบว่าสตรีสามารถแสดงบทบาทได้ในหลายๆ ด้าน ทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน การสร้างเสริมความมั่นคงของชุมชน การป้องกันปราบปรามโจรผู้ร้าย การดูแลงานสถิติและงานทะเบียนต่างๆ ในหน้าที่การประสานงานและการให้ความช่วยเหลือกับทางราชการ การทำให้ชาวบ้านรักและสามัคคี และการแสดงบทบาทการเป็นตัวแทนราษฎร ในการรับรู้ปัญหาและการติดต่องานต่างๆ ซึ่งปรากฏว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านสตรีต่างให้ความสำคัญกับบทบาทข้างต้นแตกต่างกันออกไป ความแตกต่างมีตัวแปรที่มีอิทธิพลอย่างสำคัญคือ อายุ สถานภาพสมรส การมีความสัมพันธ์กับเครือญาติกับอดีตผู้นำในท้องถิ่น ประสพการณ์การทำงานในชุมชนของกำนันผู้ใหญ่บ้านและลักษณะชุมชนที่ปกครอง ในขณะที่ตัวแปรด้านเศรษฐกิจไม่มีอิทธิพลต่อความแตกต่างในการแสดงบทบาทหน้าที่ด้านงานบริหารปกครองของกำนันผู้ใหญ่บ้านสตรีเลย

ประเทือง คลประสิทธิ์ (2535 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาหน้าที่ของ ผู้ใหญ่บ้านบ้านด่าน ตำบลเสาชงชัย อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างหัวหน้าครัวเรือน พบว่าสาเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านได้รับการยอมรับนับถือจากราษฎร และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้อาวุโส ยึดมั่นในศีลธรรม ไม่ดื่มสุรา ไม่เล่นการพนัน ประกอบสัมมาอาชีพ มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ สนใจและเอาใจใส่เพื่อนบ้านและมีตระกูลใหญ่

สมาน รัตนสุทธิ (2535 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน : ศึกษากรณีอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย พบว่า ผู้ใหญ่บ้านประสบปัญหาการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่โดยรวมทุกด้านในระดับปานกลาง

สมบัติ เสารแก้ว (2536 : 79) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้านในการบริหารและจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็ก ผลการวิจัยพบว่า มีข้อเสนอแนะให้รัฐสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการหมู่บ้านอย่างจริงจัง เพื่อให้คณะกรรมการหมู่บ้านมีความเชื่อมั่นและตระหนักในบทบาทหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะความรู้ความเข้าใจอย่างถูกต้องต่อนโยบายของทางราชการ

ธวัชชัย รักขนาม (2538 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาสถานภาพและภาวะผู้นำของกำนันผู้ใหญ่บ้านกับบทบาทการปกครองท้องที่ ซึ่งเป็นการศึกษากรณีอำเภอจอมบึง

จังหวัดราชบุรี จากผลของการศึกษา พบว่าสถานภาพของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งประกอบด้วยเพศ อายุและการศึกษามีความสัมพันธ์ต่อการปกครองท้องที่ คือ ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นชายมีบทบาทการเป็นผู้ใหญ่บ้านสูงกว่าผู้ใหญ่ที่เป็นผู้หญิง สำหรับการศึกษของผู้ใหญ่บ้านที่มีการศึกษาสูงจะมีบทบาทการเป็นผู้ใหญ่บ้านสูงด้วย ในด้านภาวะผู้นำของผู้ใหญ่บ้านพบว่ามีความสัมพันธ์โดยตรงกับบทบาทการเป็นผู้ใหญ่บ้านกล่าวคือ ผู้ใหญ่บ้านที่มีภาวะผู้นำสูงจะมีบทบาทการเป็นผู้ใหญ่บ้านสูง ส่วนผู้ใหญ่บ้านที่มีภาวะผู้นำต่ำจะมีบทบาทต่ำไปด้วย

นิจ ไพรสนธ์ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการเพิ่มสมรรถนะในการปฏิบัติ ตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่อำเภอสามชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยใช้กิจกรรมแทรกแซงประกอบด้วย การฝึกอบรม สัมมนา การศึกษาดูงาน การมอบภารกิจ การนิเทศติดตามงานและการจัดลำดับกำนันผู้ใหญ่บ้านดีเด่น ผลการศึกษาพบว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีความรู้ ความเข้าใจและสมรรถนะในการปฏิบัติงานไม่ดีขึ้นภายหลังกิจกรรมแทรกแซง ตลอดทั้งความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ไม่ดีขึ้น แต่กลับมีแนวโน้มลดลง ซึ่งสรุปได้ว่าวิธีการจัดกิจกรรมแทรกแซงในการวิจัยไม่สามารถเพิ่มสมรรถนะ ในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านได้

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2540 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เหมาะสมในอนาคต จากการศึกษาพบว่าในอนาคตบทบาทด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยจะมีความสำคัญที่สุดในบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งได้มีข้อเสนอในเชิงปฏิบัติว่าจะต้องมีการทบทวนบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในส่วนที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในอนาคตต้องเน้นในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคมควบคู่ไปกับการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย

เพชร ชัยสร (2531 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาผู้ใหญ่บ้านกับบทบาทผู้นำชุมชน พบว่าผู้นำการเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาหมู่บ้านคือผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทด้านต่างๆ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การดูแลทุกข์สุขของประชาชน การส่งเสริมและการพัฒนาอาชีพ การบริหารด้านทะเบียนและบัตร การระวางและการป้องกันโรคต่างๆ การพัฒนาชุมชน การส่งเสริมด้านการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ ชักนำโครงการต่างๆ มาสู่หมู่บ้าน ซึ่งเป็นโครงการที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของราษฎรในหมู่บ้านและสามารถชักนำชาวบ้านเข้าร่วมโครงการอย่างได้ผล การที่หมู่บ้านได้รับการพัฒนาเพราะผู้ใหญ่บ้านมีคุณสมบัติความเป็นผู้นำที่ดี คือมีจิตใจมุ่งมั่นพัฒนา มีความซื่อตรง

ต่อหน้าที่มีจิตใจเป็นกุศล ยอมรับวิทยาการใหม่ๆ มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีทัศนคติแบบประชาธิปไตย


กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องใน การศึกษาบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ปฏิบัติจริงกับบทบาทที่ควรจะเป็น ในเขตพื้นที่อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร ผู้วิจัยได้นำแนวคิดของปริญญา นาคัตร์ยี่ (2543 : 1) มาสร้างเป็นกรอบแนวคิดและสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังนี้

1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในเขตพื้นที่อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร

2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) คือ ความคิดเห็นต่อบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านของประชาชน ในเขตพื้นที่อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร

จากการศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยนำมาสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ ดังแสดงในแผนภูมิที่ 1

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)		ตัวแปรตาม (Dependent Variable)
บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน		ความคิดเห็นต่อบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านของประชาชน อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร แบ่งเป็น 5 ด้าน <ol style="list-style-type: none"> 1. ด้านการปกครอง 2. ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ 3. ด้านเศรษฐกิจและสังคม 4. ด้านอำนวยความสะดวก 5. ด้านการบริการ

แผนภูมิที่ 1 การศึกษาบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ปฏิบัติจริงกับบทบาทที่ควรจะเป็น กรณีศึกษาในเขตพื้นที่อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร