

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่อง การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขต  
อำเภอจันทหาร จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัย ได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นพื้นฐาน  
ในการดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย

1. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน
2. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับลักษณะปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการ
5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท
6. อำเภอจันทหาร จังหวัดร้อยเอ็ดพื้นที่ในการวิจัย
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 1. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศไทยได้ยึดหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์  
ทรงเป็นประมุขในระบบรัฐสภาเช่นนี้มานับแต่การอภิวัฒน์เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่  
24 มิถุนายน 2475 โดยระบอบการปกครองนี้ มีส่วนสำคัญที่ทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน  
จำต้องมีคณะบุคคลขึ้นมารับผิดชอบ มีบุคคลหนึ่งทำหน้าที่หัวหน้าคณะผู้บริหาร ที่พร้อมจะถูก  
ควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจทางการบริหารจากรัฐสภา ตามแนวคิดอำนาจ  
อริปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศเป็นของปวงชน ที่แต่ละฝ่ายต่างมี  
ความเป็นอิสระในการใช้อำนาจของตนเอง แต่ยังมีการควบคุมและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน  
(สถาบันพระปกเกล้า. 2551 : 39 )

##### 1.1 ความหมายของการบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การกำหนดนโยบายและทิศทางการที่จะจัด  
การปกครองประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การต่างประเทศ ไปในแนวทางใดและ

ใช้วิธีการใด จึงจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ คุ่มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจการอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยการจัดหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และออกกฎ ระเบียบต่าง ๆ มารองรับ ตลอดจนการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายตามที่อำนาจนิติบัญญัติคือรัฐสภาให้ความเห็นชอบตราขึ้นใช้บังคับ

## 1.2 การบริหารราชการแผ่นดินในอดีตของไทย

ในสมัยกรุงสุโขทัยไม่ปรากฏว่าพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ใดในการบริหารปกครองบ้านเมือง แต่จากหลักฐานที่ปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 1 พบว่า มีการปกครองแบบพ่อปกครองลูก และให้ราษฎรช่วยกัน “ถือบ้านถือเมือง” ครั้นล่วงมาถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้แยกการบริหารออกเป็นฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร มีสมุหนายกเป็นผู้รับผิดชอบด้านพลเรือน บริหารกิจการเกี่ยวกับเวียง วัง คลัง และนา และมีสมุหกลาโหมรับผิดชอบด้านการทหารและการป้องกันประเทศ แต่ภายหลังทั้งสมุหนายกและสมุหกลาโหมต้องรับผิดชอบทั้งด้านการทหารและพลเรือนพร้อมกัน แต่ได้แบ่งพื้นที่ออกเป็นหัวเมืองด้านใต้ให้อยู่ในความรับผิดชอบของสมุหกลาโหม และหัวเมืองด้านเหนือให้อยู่ในความรับผิดชอบของสมุหนายก ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยยกเลิกตำแหน่งสมุหนายก และสมุหกลาโหม รวมทั้งจุดศมภ์ด้วย และได้จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็นกระทรวง ตามแบบอย่างประเทศตะวันตก ให้มีเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบแต่ละกระทรวงทั้ง 12 กระทรวง มีปลัดทูลฉลองเป็นผู้กำนกรองงานและช่วยราชการภายในกระทรวง มีการประชุมคณะเสนาบดีซึ่งพระมหากษัตริย์ประทับเป็นองค์ประธาน หรือให้ที่ประชุมเลือกประธานเป็นครั้งคราว การบริหารราชการแผ่นดินในรูปคณะเสนาบดีได้ดำเนินมาจนถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีการจัดตั้งองคมนตรีสภา ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาในการปกครองและการออกกฎหมายทำนองเดียวกับรัฐสภา และจัดตั้งเสนาบดีสภา เป็นที่ประชุมปรึกษาหารือราชการของเสนาบดีทั้งหลาย การบริหารราชการแผ่นดินก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงเป็นเรื่องของพระมหากษัตริย์โดยตรง การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง การกำหนดนโยบายในการบริหาร การควบคุมการบริหาร ล้วนแต่เป็นเรื่องของพระราชอำนาจตามพระราชอัยยาศัย เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช

2475 กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินเรียกว่า “คณะกรรมการราษฎร” มี “ประธานกรรมการราษฎร” ทำหน้าที่หัวหน้าคณะ ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 แล้ว ตำแหน่งเหล่านี้เปลี่ยนชื่อใหม่ว่า “คณะรัฐมนตรี” รับผิดชอบร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดินมี “รัฐมนตรี” รับผิดชอบบริหารราชการในกระทรวงที่ได้รับมอบหมาย โดยมี “นายกรัฐมนตรี” ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน

### 1.3 ผู้มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในการบริหารราชการแผ่นดินพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากตามการกราบบังคมทูลของประธานสภาผู้แทนราษฎร และทรงแต่งตั้งรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนตามการกราบบังคมทูลของนายกรัฐมนตรี ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน ก่อนเข้ารับหน้าที่รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ว่าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน และต้องรักษาไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญ รวมทั้งต้องไม่กระทำการใด ๆ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพื่อนำแนวนโยบายของพรรคการเมืองที่นำเสนอต่อประชาชนในคราวหาเสียงเลือกตั้ง หรือที่ประกาศเป็นสัญญาประชาคมให้ผู้สมัครของพรรคได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน มาปฏิบัติเป็นนโยบายให้เกิดผลอย่างแท้จริง และชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ และเมื่อเข้ารับหน้าที่แล้วต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการแต่ละปี บรรดารัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารราชการ ในกระทรวงที่ได้รับมอบหมาย แต่งตั้งนั้น ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร ในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี หรือในเมื่อมีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ โดยที่รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ ในการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผ่านการพิจารณาให้

ความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรด้วยเสียงข้างมากนั้น เพื่อให้สถานะของนายกรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับประชาชนผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนของปวงชนชาวไทย และย่อมส่งผลให้การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนี้มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี ในฐานะผู้นำของประเทศ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในระบอบรัฐสภา

#### 1.4 การบริหารราชการแผ่นดินตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 วางแนวทางให้รัฐต้องดำเนินการตามแนว นโยบายด้านบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

1.4.1 การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็น ไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ อย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินงานตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

1.4.2 จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณ เพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

1.4.3 กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น ได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

1.4.4 พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

1.4.5 การจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและ การให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.4.6 ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมาย ที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปตามหลักนิติธรรม

1.4.7 จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนและมาตรฐานดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

1.4.8 ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม

การวางแนวทางดังกล่าวไว้มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลัก การพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และดำเนินถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ โดยที่รัฐต้องกำหนดขอบเขตและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้ชัดเจน สนับสนุนให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาโดยภาคประชาชนมีส่วนร่วม สนับสนุนงบประมาณให้จังหวัด มีศักยภาพในการพัฒนาอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของประชาชน ให้ความสำคัญแก่การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงการพัฒนาทุกด้านตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ไม่จำกัดเฉพาะเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ในด้านบุคลากร ต้องมุ่งเน้นการพัฒนาบุคลากรภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ให้มีความสามารถคู่คุณธรรมและจริยธรรม จัดระบบงานเพื่อบริการสาธารณะให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ พัฒนารูปแบบการบริหาร โดยยึดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม เช่น การรักษาพยาบาล บำเหน็จ บำนาญ เป็นต้น

### 1.5 การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ มีปรากฏให้เห็นทั้งที่แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น เช่น ญี่ปุ่น อังกฤษ และเยอรมนี ส่วนสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็นบริหารส่วนกลาง คือรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น หรือรัฐบาลมลรัฐ สำหรับประเทศที่แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่เด่นชัดมี 2 ประเทศ คือ ไทย และฝรั่งเศส การจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 2 หรือ 3 ส่วนนั้น ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล สภาพของประเทศ ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีและ



วัฒนธรรมด้านการเมืองการปกครองและการบริหารของประเทศนั้น ๆ สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 บัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ บริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยทั้ง 3 ส่วนนี้ ล้วนอยู่ในการควบคุมดูแลของคณะรัฐมนตรี ซึ่งหน้าที่รับผิดชอบบริหารราชการแผ่นดิน อันครอบคลุมไปถึงการกำหนดนโยบายเพื่อให้ข้าราชการนำไปปฏิบัติ การอำนวยความสะดวกและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามกฎหมาย นโยบาย และคำสั่งของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา

1.5.1 การบริหารราชการส่วนกลาง ใช้หลักการรวมอำนาจ โดยให้อำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการสูงสุดอยู่ในส่วนกลาง คือกรุงเทพมหานครอันเป็นเมืองหลวงและศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ แบ่งส่วนราชการออกเป็น (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง สำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการดังกล่าวนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

1.5.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ใช้หลักการแบ่งอำนาจ โดยราชการส่วนกลางเป็นเจ้าของอำนาจ แล้วแบ่งอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ภูมิภาคนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และการปฏิบัติของภูมิภาคนั้นจะต้องให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้จะต้องไม่ขัดต่อนโยบายของส่วนกลางหรือของคณะรัฐมนตรี หรือด้วยทฤษฎีกฎหมายของประเทศ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค มี 2 ระดับ คือจังหวัด และอำเภอ และมีส่วนแยกย่อยลงไปอีก ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 คือ หมู่บ้าน ตำบลและกิ่งอำเภอ

1.5.3 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ใช้หลักการกระจายอำนาจ ที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจระดับหนึ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเองอย่างอิสระ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎหมายของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ปัจจุบันมี 4 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (สถาบันพระปกเกล้า. 2551 : 40-55 )

## 2. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับลักษณะปกครองท้องที่

การจัดการปกครองท้องที่ได้มีการเริ่มต้นมาจากรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งทรงมีพระราชดำริให้มีการฟื้นฟูการปกครองระดับหมู่บ้านที่มาแต่เดิมขึ้นใหม่ เพราะทรงเล็งเห็นว่าการปกครองในระดับนี้จำเป็นและสำคัญยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด โดยได้ทรงให้มีการทดลองจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน ขึ้นที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อ ร.ศ. 111 (พุทธศักราช 2435) โดยให้ราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้านแทนการแต่งตั้งโดยเจ้าเมืองดังแต่ก่อน นับแต่นั้นมาจึงได้มีการจัดระเบียบการปกครองตำบลหมู่บ้านตามหัวเมืองต่าง ๆ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทน และได้มีการใช้สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน การจัดการปกครองท้องที่ตามที่กำหนดไว้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ประกอบไปด้วย (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2552 : 19)

### 2.1 หมู่บ้าน

2.1.1 การตั้งหมู่บ้าน มีการกำหนดไว้ในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ หมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ กับ หมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราว

1) หมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ วิธีการแรกเป็นการจัดตั้งโดยประกาศจังหวัด ภายใต้หลักเกณฑ์ตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่ใช้อยู่ปัจจุบันนี้ ได้วางหลักเกณฑ์การตั้งหมู่บ้านขึ้นไว้กว้าง ๆ คือ ถ้าเป็นที่มีคนอยู่รวมกันมากถึงจำนวนบ้านน้อย ให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญประมาณ ราว 200 คน เป็นหมู่บ้านหนึ่ง และถ้าเป็นที่ผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกันถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้ามีจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้านแล้ว จะจัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งก็ได้ ในการที่จะพิจารณาจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ ก็จำเป็นจะต้องถือหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมาย บัญญัติไว้โดยอนุโลมเช่นเดียวกับการตั้งตำบลซึ่งกล่าวมาแล้ว แต่ทั้งนี้จะต้องพิจารณาถึง ความจำเป็น และความเหมาะสมจริงๆ โดยให้ถือความสะดวกแก่การปกครองเป็นประมาณ และวิธีการที่สองเป็นการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้

วางหลักเกณฑ์การจัดตั้งหมู่บ้านไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2539  
แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

1.1) กรณีเป็นชุมชนหนาแน่น เป็นชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 1,200 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 240 บ้าน เมื่อแยกหมู่บ้านใหม่แล้ว หมู่บ้านใหม่จะต้องมีราษฎรไม่น้อยกว่า 600 คน หรือมี จำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 120 บ้าน ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

1.2) กรณีเป็นชุมชนห่างไกล เป็นชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 600 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 120 บ้าน เมื่อแยกหมู่บ้านใหม่แล้ว หมู่บ้านใหม่จะต้องมีราษฎรไม่น้อยกว่า 200 คน หรือมี จำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 40 บ้าน ชุมชนใหม่ห่างจากชุมชนเดิมไม่น้อยกว่า 6 กิโลเมตร ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล หรือสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

2) หมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราว หมู่บ้านชั่วคราวเป็นหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นในกรณีที่ท้องที่อำเภอใดมีราษฎร ไปตั้งชุมชนทำการหาเลี้ยงชีพแต่ในบางฤดูและจำนวนราษฎรซึ่งไปตั้งทำการอยู่มากพอสมควร จะจัดเป็นหมู่บ้านตามหลักเกณฑ์การตั้งหมู่บ้านปกติได้ เพื่อความสะดวกแก่การปกครอง ให้นายอำเภอประชุมราษฎรในหมู่บ้านนั้น ๆ เลือก ว่าที่ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจและหน้าที่เหมือนผู้ใหญ่บ้านปกติ

2.1) การจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้าน ตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่การบริหารงานของหมู่บ้าน มีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

2.1.1) ผู้ใหญ่บ้าน ในหมู่บ้านหนึ่งมีผู้ใหญ่บ้าน 1 คน ทำหน้าที่ปกครองราษฎรในเขตหมู่บ้าน โดยมีที่มาจากการเลือกของราษฎรในหมู่บ้านนั้น

2.1.2) คุณสมบัติของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

(1) มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์

ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือก

(2) ไม่เป็นภิกษุสามเณร นักพรตหรือนักบวช

(3) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(4) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อใน

ทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก



## 2.1.3) คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ ในวันรับเลือก
- (3) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อใน

ทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 2 ปี จนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน

(4) เป็นผู้เต็มใจในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ

- (5) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (6) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติ

หน้าที่ได้ วิกัลจจริตจิตพื้นเพอื่น ไม่สมประกอบ ดิคาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

(7) ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ

(8) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม

(9) ไม่เป็นผู้เคยถูกปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปีนับแต่วันถูกปลดออก หรือไล่ออก

(10) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปีนับแต่วันพ้นโทษ

(11) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมาย

ว่าด้วยที่ดิน ในฐานะความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก

(12) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ในหมู่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก

(13) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษปลดออก หรือไล่ออก จากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

(14) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาระดับมัธยมศึกษา หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาระดับมัธยมศึกษา เว้นแต่ในท้องที่ใด ไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้

2.1.4) การเลือกผู้ใหญ่บ้าน การเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้นมีสาเหตุที่ตามมา 2 ประการคือ

- (1) มีการจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่
- (2) ผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านว่างลง ซึ่งจะต้องมีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับความทราบการว่าง

2.1.5) วิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอเป็นประธาน พร้อมด้วยกำนันหรือ ผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นอย่างน้อย 1 คน ประชุมราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติที่จะเลือกผู้ใหญ่บ้าน ทำโดยวิธีลับหรือเปิดเผยก็ได้ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พุทธศักราช 2551 เมื่อเลือกผู้ใดแล้วถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปี

2.1.6) การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด ดังต่อไปนี้

- (1) ขาดคุณสมบัติหรือเข้าลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้ใหญ่บ้าน (ยกเว้นการลาบวช โดย ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่เกิน 120 วัน)

- (2) อายุครบหกสิบปี
- (3) ตาย
- (4) ได้รับอนุญาตให้ลาออก
- (5) หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ
- (6) ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองเกิน 3 เดือน
- (7) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นมีจำนวน

ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง

(8) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนเห็นว่า บกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถ ไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

2.1.7) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในหมู่บ้านหนึ่งนอกจากจะมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองหมู่บ้านแล้ว ยังมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

(1) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง มีหมู่บ้านละ 2 คน เว้นแต่หมู่บ้านใดมีความจำเป็นต้องมีมากกว่า 2 คน ต้องขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1.1) ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติกิจการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเท่าที่ได้รับ

(1.2) เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้าน ในกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่

(2) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบหมู่บ้านใดจะมีได้ ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(2.1) ตรวจสอบรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้าน

(2.2) ถ้ารู้เห็นหรือทราบเหตุการณ์เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในหมู่บ้านเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยให้แจ้งต่อผู้ใหญ่บ้าน

(2.3) ถ้ามีคนจรเข้ามาในหมู่บ้านและสงสัยว่ามาโดยไม่สุจริตให้นำตัวส่งผู้ใหญ่บ้าน

(2.4) ระงับเหตุ ปรามปราม ติดตามจับผู้ร้าย

(2.5) ตรวจสอบสิ่งของที่ผิดกฎหมายส่งผู้ใหญ่บ้าน

(2.6) ควบคุมตัวผู้สงสัยว่าได้กระทำความผิดและกำลังจะหลบหนีส่งผู้ใหญ่บ้าน

(2.7) ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ใหญ่บ้านซึ่งสั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย

2.1.8) คุณสมบัติของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านที่มาของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านให้ผู้ใหญ่บ้านและกำนันท้องที่ เป็นผู้ร่วมกันพิจารณาคัดเลือกราชกรที่มีคุณสมบัติ แล้วให้กำนันรายงานไปยังนายอำเภอ เพื่อออกหนังสือสำคัญแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

2.1.9) การพ้นจากตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

- (1) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12
- (2) มีเหตุเช่นเดียวกับที่ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่ง
- (3) เมื่อผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด

ให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยถ้าตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านว่างลง ผู้ที่ได้รับคัดเลือกขึ้นมาแทนจะอยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ที่ตนแทน

2.1.10) คณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วย

- (1) ผู้ใหญ่บ้าน เป็นประธาน
- (2) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง เป็นกรรมการ
- (3) กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งราษฎรเลือกตั้ง

จำนวน 5 - 9 คน เป็นกรรมการ โดย เลือกเป็นรองประธาน 1 คน เลือกเป็นเลขานุการ 1 คน และเลือกเป็นผู้ช่วยเลขานุการ 1 คน อยู่ในตำแหน่ง คราวละ 5 ปี

2.1.11) คุณสมบัติของกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีสัญชาติไทย และมีคุณสมบัติ เช่นเดียวกับผู้ที่มีสิทธิที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ข้อ 2 ถึงข้อ 10 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ คือผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิคือ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน

2.1.12) การเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ วิธีการเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอเป็นประธานพร้อมด้วยกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นอย่างน้อยหนึ่งคน ดำเนินการเลือกตั้ง โดยวิธีลับหรือเปิดเผยก็ได้ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ

2.1.13) การพ้นจากตำแหน่งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี นอกจาก ออกจากตำแหน่งตามวาระแล้ว กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิต้องออกจากตำแหน่ง เพราะขาดคุณสมบัติของการเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา 12 (3) ถึง (13) และเพราะเหตุเดียวกับการออกจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 14 (2) ถึง (7) ด้วย

2.1.14) หน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านฝ่ายต่าง ๆ ในคณะกรรมการหมู่บ้าน กรรมการฝ่ายกิจการต่าง ๆ ให้คณะกรรมการหมู่บ้านตั้งฝ่ายกิจการ ต่างๆ ขึ้นเพื่อช่วยเหลือ ปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการหมู่บ้านในแต่ละสาขางาน ตามที่คณะกรรมการหมู่บ้านพิจารณาเห็น สมควร

2.1.15) การจัดระเบียบหมู่บ้านตามกฎหมายจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง นอกจากการบริหารหมู่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่แล้ว ยังมีการบริหารหมู่บ้านในแบบ หมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (หมู่บ้าน อพป.) ซึ่งเป็นไป ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พุทธศักราช 2522

(1) การกำหนดหมู่บ้าน อพป. การบริหารหมู่บ้าน อพป. ถือเอาหมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่เป็นหลัก การจะกำหนดให้หมู่บ้านใดหมู่บ้านหนึ่งหรือตั้งแต่สองหมู่บ้านขึ้นไปเป็น หมู่บ้าน อพป.กระทรวงมหาดไทยต้องประกาศกำหนดเป็นคราวๆ ไป ตามความเหมาะสมแห่งสภาพท้องที่ แต่จะต้องเป็น หมู่บ้านในท้องที่อำเภอเดียวกัน การรวมหมู่บ้านต่างอำเภอกำหนดให้เป็นหมู่บ้าน อพป.จะกระทำมิได้ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยุบเลิกหมู่บ้าน อพป.กระทำโดย ประกาศกระทรวงมหาดไทย

(2) การจัดระเบียบบริหารหมู่บ้าน อพป. หมู่บ้าน อพป.แต่ละหมู่บ้านมีคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน และคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ เป็นผู้บริหารกิจการของหมู่บ้าน คณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป.แต่ละแห่ง มี คณะกรรมการกลางคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการกลาง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิในหมู่บ้าน เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการกลางผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกตั้งจากรายชื่อในหมู่บ้านนั้นที่มีคุณสมบัติและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดจำนวน 5-7 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้กำหนดตามสภาพเศรษฐกิจ และสังคมของหมู่บ้าน เป็นกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่ง คราวละ 4 ปี



2.1.16) หน้าที่ของคณะกรรมการกลาง

- (1) บริหารหมู่บ้าน หรือดำเนินการตามที่ได้รับอนุมัติ หรือได้รับมอบหมาย จากคณะกรรมการสภาตำบล นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (2) พิจารณาวางนโยบายในการปกครองหมู่บ้าน วางแผน และโครงการพัฒนาหมู่บ้านตาม ความต้องการของราษฎรในหมู่บ้านนั้น
- (3) ปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
- (4) ดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ
- (5) ให้ความร่วมมือและประสานงาน ในแผนการและโครงการพัฒนาตำบลและหมู่บ้าน สนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การอาสาสมัคร หรือ องค์การ สาธารณกุศลตลอดจนแก้ไขปัญหา ข้อขัดข้องและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้าน
- (6) ร่วมมือช่วยเหลือการปฏิบัติงานของกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งทางราชการจัดตั้ง หรือ สนับสนุนและดำเนินงานในเขตหมู่บ้านนั้น
- (7) เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรในหมู่บ้านทราบ
- (8) ประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างราษฎรในหมู่บ้าน เกี่ยวกับความแย้ง เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความยุติธรรม และเมื่อได้ดำเนินการอย่างใดแล้ว ต้องรายงานให้นายอำเภอทราบ
- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

2.1.17) หน้าที่ของคณะกรรมการกลาง คณะกรรมการฝ่าย

ต่างๆ ประจำหมู่บ้านนอกจากคณะกรรมการกลางแล้ว ยังมีคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติการกิจ ของคณะกรรมการกลางในแต่ละสาขาตามที่ได้รับมอบ คณะกรรมการฝ่าย ต่าง ๆ จะมีที่คณะแล้วแต่คณะกรรมการกลางจะพิจารณาเห็นสมควร

## 2.2 ตำบล

ตำบล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่ย่อยรองจากอำเภอหรือกิ่งอำเภอ การจัดการปกครองตำบลเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่ง กำหนดให้ตำบล ประกอบด้วยหลาย ๆ หมู่บ้านรวมกัน

### 2.2.1 หลักเกณฑ์การจัดตั้งตำบล

1) หลักเกณฑ์ตาม พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้วางหลักเกณฑ์การจัดตั้งตำบลไว้กว้างๆ ดังนี้

- 1.1) ตำบลหนึ่งประกอบด้วยหลายหมู่บ้านรวมกันราว 20 หมู่บ้าน
- 1.2) ให้จัดทำเครื่องหมายเขตตำบลไว้ให้ชัดเจน โดยถือตามแนว ลำห้วย ลำคลอง บึง บาง หรือ สิ่งใดเป็นสำคัญ เช่น ภูเขา
- 1.3) ถ้าไม่มีหมายเขต ไม่มีแนวตามข้อ (2) ก็ให้จัดทำหลักปักหมาย เขตไว้ทุกค้ำเป็นสำคัญ

2) หลักเกณฑ์ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด กระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์การจัดตั้งตำบลไว้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2539 ดังนี้

- 2.1) กรณีเป็นชุมชนหนาแน่น
  - 2.1.1) เป็นชุมชนที่มีราษฎร ไม่น้อยกว่า 4,800 คน
  - 2.1.2) มีหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 8 หมู่บ้าน
  - 2.1.3) ได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบล หรือสภา องค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ
- 2.2) กรณีเป็นชุมชนห่างไกล
  - 2.2.1) เป็นชุมชนที่มีราษฎร ไม่น้อยกว่า 3,600 คน
  - 2.2.2) มีหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 6 หมู่บ้าน
  - 2.2.3) ชุมชนใหม่ห่างจากชุมชนเดิมไม่น้อยกว่า 6 กิโลเมตร
  - 2.2.4) ได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบล หรือสภา องค์การบริหารส่วนตำบลและที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอการจัดระเบียบ ปกครองตำบล

2.2.2 การบริหารราชการตำบล มีพนักงานปกครองตำบล ดังนี้

1) กำนัน ในตำบลหนึ่งมีกำนันคนหนึ่งเป็นผู้ปกครองและ  
รับผิดชอบในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนทุกหมู่บ้านทั่วทั้งตำบลนั้น นายอำเภอเป็นประธาน  
ประชุมผู้ใหญ่บ้านในเขตตำบล เพื่อปรึกษาหารือคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในตำบลนั้นขึ้น  
เป็นกำนัน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกกำนัน พุทธศักราช 2551 กำนัน  
ได้รับเงินค่าตอบแทนเป็นรายเดือน กำนันจะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อ

1.1) เมื่อต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

1.2) ลาออก

1.3) ตำบลที่ปกครองถูกยุบ

1.4) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เพราะพิจารณา

เห็นว่า มีความบกพร่อง หรือ ความสามารถไม่เพียงพอกับตำแหน่ง

1.5) ถูกปลดหรือถูกไล่ออก

ทั้งนี้ การออกจากตำแหน่งตาม ข้อ 2. , 3. , 4. ไม่ถือว่าต้องออกจาก ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วย  
ถ้าตำแหน่งกำนันว่างลงต้องมีการคัดเลือกกำนันขึ้นใหม่ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่นายอำเภอ  
ทราบการว่างนั้น

อำนาจและหน้าที่ของกำนัน อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น  
กฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น กำหนดเป็นหลัก ไว้ ได้แก่ การตรวจตรา รักษาความสงบ  
เรียบร้อยในตำบล ให้ราษฎรปฏิบัติตามกฎหมายการป้องกันภัยอันตราย ส่งเสริมความสุขของ  
ราษฎรรับเรื่องความเดือดร้อนของราษฎรแจ้งทางราชการและรับข้อราชการ ประกาศแก่ราษฎร  
หรือที่จะดำเนิน การให้ตามกฎหมาย เช่น การตรวจและเก็บภาษีอากร รวมทั้งการปกครอง  
ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และอำนาจหน้าที่ทุกอย่างเช่นเดียวกับ  
ผู้ใหญ่บ้าน

2) แพทย์ประจำตำบล การดำรงตำแหน่งของแพทย์ประจำตำบล  
ต้องให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านประชุมพร้อมกันเลือก บุคคลผู้มีคุณสมบัติต่อไปนี้ คือ บุคคลผู้มี  
สัญชาติไทย และมีความรู้ใน วิชาแพทย์แผนปัจจุบันหรือแผนโบราณ ตลอดจนเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่  
ในตำบลนั้น เมื่อเลือกผู้มีคุณสมบัติแล้ว จึงเสนอชื่อให้ ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งเป็นแพทย์  
ประจำตำบล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การช่วยเหลือกำนันผู้ใหญ่บ้านคิดอ่าน และจัดการรักษา  
ความสงบเรียบร้อยในตำบล ป้องกันและตรวจตราความเจ็บไข้ได้ป่วยที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรใน  
ตำบลนั้นและตำบลใกล้เคียง ตลอดจนรายงาน โรคระบาดร้ายแรง

3) สารวัตรกำนัน ในตำบลหนึ่ง ๆ ให้มีสารวัตรกำนันจำนวน 2 คน ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยและรับใช้สอยของกำนัน ผู้ที่จะเป็นสารวัตรกำนันนั้นแล้วแต่กำนันจะร้องขอให้เป็น แต่ต้องได้รับความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด และกำนันมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรกำนันได้

### 2.3 อำเภอ

อำเภอเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด ประกอบขึ้นจากท้องที่หลายตำบลรวมกันขึ้นเป็นอำเภอ

2.3.1 การจัดตั้งอำเภอ การจัดตั้งอำเภอจะต้องกระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งนอกจากจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้วยังต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ด้วย

1) หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มีดังนี้

1.1) ให้กำหนดเขตท้องที่อำเภอ มีเครื่องหมายและจดเขตอำเภออื่นทุกด้าน อย่าให้มีที่ว่างเปล่าอยู่นอกเขตอำเภอ

1.2) ให้กำหนดจำนวนตำบลที่รวมเข้าเป็นอำเภอและให้กำหนดเขตตำบลให้ตรงกับเขต อำเภอ ถ้ามีที่ว่างเปล่าเช่นทุ่งหรือป่า เป็นต้น อยู่ใกล้เคียงที่อำเภอใด หรือจะตรวจตราปกครองได้สะดวกจาก อำเภอใด ก็ให้กำหนดที่ว่างนั้นเป็นที่อยู่ในเขตอำเภอนั้น

1.3) ให้กำหนดที่ตั้ง ที่ว่าการอำเภอ ให้อยู่ในที่ซึ่งจะทำการปกครองราษฎรในอำเภอนั้นได้สะดวก

2) กระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พุทธศักราช 2539 ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งอำเภอไว้เป็นแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

2.1) เป็นกิ่งอำเภอมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือ

2.2) เป็นกิ่งอำเภอมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นทางการปกครอง และการบริการประชาชน คือ มีราษฎรตั้งแต่ 30,000 คนขึ้นไป

2.3) ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และสภาจังหวัด

2.3.2 การจัดระเบียบการปกครองอำเภอ ในอำเภอหนึ่งๆ มีเจ้าหน้าที่  
บริหารงานและดำเนินการปกครองดังนี้

1) นายอำเภอ ในอำเภอหนึ่งๆ จะมีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครอง  
บังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และ รับผิดชอบ ในการบริหารราชการของอำเภอ นอกจากนั้น  
ยังมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาและควบคุมการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตท้องที่  
อำเภอของตนอีกด้วย นายอำเภอเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง)  
มีอำนาจและหน้าที่ ของนายอำเภอตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ  
บริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 ดังต่อไปนี้

1.1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทาง  
ราชการ ถ้ากฎหมายใด มิได้ บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใด โดยเฉพาะ  
ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้อง รักษาการให้เป็น ไปตามกฎหมายนั้นด้วย

1.2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม  
มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

1.3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ว่าราชการ  
จังหวัด และผู้มีหน้าที่ตรวจการ อื่นซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และ  
ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัด ต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของ  
กระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการ ของนายกรัฐมนตรี

1.4) ควบคุมดูแลการบริหารราชการท้องถิ่นในอำเภอตาม  
กฎหมาย

นอกจากนี้ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ  
แผ่นดิน พุทธศักราช 2534 ยังกำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับราชการของ  
กรมการอำเภอหรือนายอำเภอตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช  
2457 ดังนี้

- (1) ปกครองท้องที่
- (2) ป้องกันภัยอันตรายของราษฎรและรักษาความสงบในท้องที่
- (3) การเกี่ยวกับคดีแพ่งและคดีอาญา
- (4) บำรุงการทำนา ค้าขาย ป่าไม้ ทางไปมาต่อกัน
- (5) บำรุงการศึกษา
- (6) การเก็บภาษีอากร



2) ปลัดอำเภอ ในอำเภอหนึ่งๆ นอกจากจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอแล้วยังมี ปลัดอำเภอ เป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติราชการของนายอำเภอ ปลัดอำเภอเป็นข้าราชการในสังกัด กรมการปกครอง อำเภอหนึ่ง ๆ จะมีปลัดอำเภอจำนวนมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับปริมาณงาน และความรับผิดชอบ รวมทั้งความสมควรแก่ราชการเป็นสำคัญ นอกจากนี้ปลัดอำเภอยัง รับผิดชอบในการปฏิบัติงานของกรมการปกครองที่ทำการปกครองอำเภอด้วย

3) หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ในแต่ละอำเภอนอกจากจะมี นายอำเภอและปลัดอำเภอแล้ว ยังมีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ส่งไปประจำทำงานในหน้าที่ของตน หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้น ปกติให้ปฏิบัติ หน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจปกครอง บังคับบัญชา บรรดา ข้าราชการส่วน ภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้นในอำเภอนั้นหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอจะมี มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับกฎหมาย และความจำเป็นของงานในอำเภอนั้นเป็นสำคัญ หัวหน้า ส่วนราชการประจำอำเภอที่สำคัญและจำเป็นจะต้องมี เช่น สาธารณสุขอำเภอ พัฒนาการอำเภอ เป็นต้น

2.3.3 การแบ่งส่วนราชการของอำเภอในกฎหมายได้กำหนดการแบ่ง ส่วนราชการ ในการบริหารราชการอำเภอออกเป็น 2 ส่วน

- 1) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้นๆ โดยมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ ในการปฏิบัติราชการ
- 2) ส่วนราชการประจำอำเภอ ส่วนราชการประจำอำเภอ เป็นไปตามที่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ได้จัดตั้งขึ้นในอำเภอนั้นเป็นสำคัญ โดยมีหัวหน้าส่วนราชการ ประจำอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในส่วน ราชการนั้นๆ และมีหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติ ราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ส่วนราชการประจำอำเภอหลักๆ ที่สำคัญและจำเป็น จะต้องมีนอกจาก ที่ทำการปกครองอำเภอแล้ว เช่น สถานีตำรวจภูธรอำเภอ สำนักงานพัฒนา ชุมชนอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ที่ทำการสัสดีอำเภอ เป็นต้น

## 2.4 กิ่งอำเภอ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 ได้ กำหนดการจัดรูปการปกครองในระดับภูมิภาคไว้แก่อำเภอ แต่กิ่งอำเภอเป็นรูปการปกครองที่ ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 “กิ่งอำเภอมีฐานะ

เป็นส่วนราชการที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไปปฏิบัติงานประจำอยู่ เป็นส่วนย่อยของอำเภอ โดยอำเภอ  
หนึ่งๆ อาจแบ่งพื้นที่ออกเป็นกิ่งอำเภอได้ตามความจำเป็นในการปกครองการจัดตั้งกิ่งอำเภอ”

#### 2.4.1 การตั้งกิ่งอำเภอ

1) ทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยมีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง  
ตามที่ กำหนดไว้ในมาตรา 64 ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช  
2457 ดังนี้

1.1) อำเภอใดมีท้องที่กว้างขวางซึ่งจะตรวจตราให้ตลอดท้องที่ได้  
โดยยาก แต่ในท้องที่นั้นมี ราษฎรไม่มากพอที่จะตั้งเป็นอำเภอหนึ่งต่างหาก หรือ

1.2) ท้องที่อำเภอใดมีราษฎรจำนวนมากอยู่ห่างไกลที่ว่า การอำเภอ  
ยากแก่การตรวจตรา แต่ ท้องที่เล็กเกินไปไม่สมควรจะตั้งเป็นอำเภอหนึ่งต่างหาก

2) กระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่  
14 พฤษภาคม 2539 ยัง ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งกิ่งอำเภอไว้เป็นแนวทางปฏิบัติดังนี้

##### 2.1) กรณีเป็นชุมชนหนาแน่น

2.1.1) มีราษฎรไม่น้อยกว่า 30,000 คนขึ้นไป

2.1.2) มีตำบลไม่น้อยกว่า 5 ตำบล

2.1.3) ได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลหรือองค์การบริหาร

ส่วนตำบล หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและสภา  
จังหวัด

##### 2.2) กรณีเป็นชุมชนห่างไกล

2.2.1) มีราษฎรไม่น้อยกว่า 15,000 คนขึ้นไป

2.2.2) มีตำบลไม่น้อยกว่า 4 ตำบล

2.2.3) ที่ว่าการกิ่งอำเภอใหม่ต้องห่างจากที่ว่าการอำเภอเดิม

ไม่น้อยกว่า 25 กิโลเมตร

2.2.4) ได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลหรือองค์การบริหาร

ส่วนตำบล หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและสภา  
จังหวัด

ในการบริหารราชการของกิ่งอำเภอนั้น นอกจากมีนายอำเภอท้องที่เป็น  
ผู้ปกครองบังคับบัญชาแล้ว จะมีปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ รับผิดชอบในการ  
บริหารราชการรองจากนาย อำเภอและมีหน้าที่ปฏิบัติราชการแทนนายอำเภอในเวลาที่

นายอำเภอมีได้มาอยู่ที่กิ่งอำเภอปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นข้าราชการในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และในปีพุทธศักราช 2550 ได้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะกิ่งอำเภอจำนวน 80 แห่งให้เป็นอำเภอ (สถาบันดำรงราชานุภาพ. 2552 : 20-37 )

### 3. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

#### 3.1 ประวัติความเป็นมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ในชนบทของไทยเราแต่เดิมมานั้นมีลักษณะเป็นสังคมที่ประชาชนอาศัยกันเป็นกลุ่มในแต่ละกลุ่มก็มีหัวหน้าทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองคอยดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในกลุ่มอย่างใกล้ชิด ต่อมาเมื่อประชาชนเพิ่มจำนวนขึ้นปัญหาต่าง ๆ ก็มากขึ้นความเป็นอยู่ของประชาชนก็เปลี่ยนแปลงไป ทำให้อยู่ร่วมกันเป็นหลักแหล่งเป็นชุมชนมากขึ้นมีอาณาเขตแน่นอนและมีแบบแผนการจัดการปกครองอย่างเป็นทางการยิ่งขึ้น จากหลักฐานที่มีอยู่พอสันนิษฐานได้ว่าในสมัยสุโขทัยนั้นแบ่งการปกครองออกเป็นมณฑล แต่ละมณฑลมีเมืองในสังกัดซึ่งแยกออกเป็นเมืองเอก โท ศรี และจัตวา โดยแต่ละเมือง มีการปกครอง ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2550 : 43-45)

3.1.1 เจ้าเมือง (มียศต่างกันตามชั้นของเมือง) ปกครองหลายหมื่นหลังคาเรือน และมีปลัดเมืองเป็นผู้ช่วย

3.1.2 นายแขวงหรือเจ้าแขวง ปกครองคนราวหมื่นหลังคาเรือนขึ้นตรงต่อเจ้าเมือง

3.1.3 นายแคว้นหรือกำนันปกครองคนราวพันหลังคาเรือนขึ้นตรงต่อนายแขวง

3.1.4 นายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน ปกครองคนราวร้อยหลังคาเรือนขึ้นตรงต่อนายแคว้น

ต่อมาสมัยกรุงศรีอยุธยาหลักฐานปรากฏแน่ชัดว่าได้มีการจัดระเบียบการปกครองแยกย่อยลงไปอีก กล่าวคือมีการจัดระเบียบการปกครองท้องที่ภายในเมืองหนึ่ง ๆ ทั้งหัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองชั้นใน โดยแบ่งเมืองออกเป็นแขวง แขวงแบ่งออกเป็นตำบล ตำบลแบ่งออกเป็นบ้าน ซึ่งเป็นที่รวมของหลาย ๆ ครัวเรือน แต่มิได้กำหนดจำนวนคนหรือจำนวนบ้านไว้ นอกจากนี้ยังให้มีผู้ปกครอง โดยเฉพาะ ได้แก่ บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งเจ้าเมืองแต่งตั้งเป็นหัวหน้า เมื่อหลายบ้านรวมกันเป็นตำบลก็มีกำนันเป็นหัวหน้าและมักได้รับบรรดาศักดิ์เป็น “พัน” และหลายตำบลรวมกันเป็นแขวงก็จะมีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง หลายแขวงรวมกัน

เป็น “เมือง” มีผู้รั้งหรือพระยามหานครเป็นผู้ปกครอง เมืองนี้มีลักษณะคล้ายจังหวัดในปัจจุบัน ส่วนแขวงเทียบเท่าอำเภอ การปกครองรูปแบบนี้เป็นหลักที่ยึดถือมาจนกระทั่งถึงสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองของราชอาณาจักรไทยครั้งสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลนั้น ได้มีการทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนันขึ้นปกครองหมู่บ้านและตำบลเป็นครั้งแรกที่ อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปีพุทธศักราช 2435 ทั้งนี้ เพื่อศึกษาปัญหาและหาแนวทางปรับปรุงแก้ไข ซึ่งการจัดการปกครองหมู่บ้านและตำบลใหม่นี้มีลักษณะแตกต่างจากเดิมหลายประการ โดยเฉพาะในด้านการจัดตั้งซึ่งปรากฏในเนื้อหาจดหมายของพระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยะศิริ) ครั้งยังเป็นหลวงเทศาภิกราวิจารณ์ ผู้ได้รับมอบหมายให้ทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ความว่า (กรมการปกครอง. 2550 : 47-49)

ในขั้นต้นทำบัญชีสำมะโนครัวบ้านที่จะจัดเป็นหมู่บ้านและตำบลก่อนเสร็จแล้วจึงลงมือจัดการ ตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนันต่อไป คือ ไปจัดรวมครัวที่เป็นเจ้าของบ้านใกล้ชิดติดต่อกัน รวสับเจ้าของเจ้าของหนึ่งจะมีเรือนกี่หลังก็ตามรวมกันเข้าเป็นหมู่บ้าน แล้วเชิญเจ้าของบ้าน มาประชุมกันในวัด พร้อมด้วยราษฎรอื่น ๆ

เมื่อถามทราบว่าใครผู้ใดเป็นเจ้าของบ้านแล้วก็ให้มาร่วมกันขอให้เลือกกันในหมู่ของเขา ที่มาประชุมว่าควรจะให้ใครเป็น “ผู้ใหญ่บ้าน” สังเกตดูเขตรักตรองกันมาก ชุบชิบปรึกษาหารือกัน เห็นจะเป็นด้วยเรื่องเกรงใจกันแต่ในที่สุดก็ได้ความเห็นโดยมากกว่าใคร ในพวกของเขาที่มาประชุม นั้น ควรจะเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้วข้าพระพุทธเจ้าก็เขียนใบตั้งชั่วคราวให้เขาถือไว้จนกว่าจะได้มีการหมายตั้งออกให้ใหม่ตามทางราชการ เมื่อ ได้จัดตั้งผู้ใหญ่บ้านได้พอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นตำบลไว้แล้วข้าพระพุทธเจ้าก็ได้ไปประชุม ที่ศาลาวัดพร้อมด้วยราษฎรในท้องที่นั้นเชิญผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่ข้าพระพุทธเจ้าให้เลือกตั้งไว้แล้วมาประชุม พร้อมกัน แล้วขอให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง ในหมู่ของเขาว่าใคร จะควรได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าว่าการตำบล เมื่อเขาพร้อมกันเห็นควรผู้ใดแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ออกหมายตั้งชั่วคราวให้เขาเป็นกำนัน ตำบลนั้น แล้วข้าพระพุทธเจ้าไปทำอย่างเดียวกันต่อ ๆ ไปทุกตำบล ตำบลใดที่ข้าพระพุทธเจ้า ไปจัดตั้งกำนันในวันแรกในวัดใด ข้าพระพุทธเจ้าอาราธนาพระภิกษุในวัดนั้นมาประชุมอยู่ด้วย พอใคร ได้รับเลือกตั้งแล้ว ก็นิมนต์ให้สวดชยันโตให้พร นอกจากทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว ยังมีการศึกษาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยดูสภาพท้องที่ และความเป็นอยู่

โดยทั่วไปของประชาชนซึ่งสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ องค์ปฐมเสนาบดีของ  
 กระทรวงมหาดไทย ได้เสด็จออกตรวจราชการตามหัวเมืองต่าง ๆ และทรงมอบหมายให้หลวง  
 เทศาจิตรวิจารณ์ เดินทางไปดูงานการปกครองของประเทศพม่าและมลายู หลังจากนั้นพระองค์  
 ทรงเรียกประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลเพื่อปรึกษาคำเห็นและรับฟังข้อเท็จจริงของแต่ละท้องที่  
 เมื่อปรากฏว่าโครงการทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้ประสบผลสำเร็จด้วยดี  
 จึงได้วางรูปแบบ การปกครองระดับหมู่บ้านตำบลเรียกว่า “การปกครองท้องที่” อย่างเป็นทางการ  
 ทางราชการขึ้นเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองประเทศ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้  
 ตราพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ โดยประกาศใช้บังคับเมื่อ  
 วันที่ 22 พฤษภาคม ร.ศ.116 (พุทธศักราช 2440) ข้อความและหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ของ  
 พระราชบัญญัตินี้ ได้ใช้เป็นหลักในการปกครองท้องที่ของประเทศไทยสืบมา นับว่าเป็น  
 กฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดการจัดระเบียบตำบลและหมู่บ้าน รวมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้  
 อย่างละเอียดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแลทุกข์สุขของราษฎรตามท้องที่ต่าง ๆ ต่างพระเนตร  
 พระกรรณ สร้างความเป็นธรรมในการปกครองบ้างเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดเด่นของ  
 กฎหมายฉบับนี้ที่กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ด้วยเป็นเพราะพระราชประสงค์ของ  
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะให้ราษฎรมีโอกาสใช้สิทธิในการปกครองตนเอง  
 หลังจากที่ได้ประกาศพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 มาเป็นเวลานานประมาณ  
 17 ปี ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงประกาศยกเลิก  
 และประกาศใช้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับ  
 แทนและถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองระดับตำบล หมู่บ้านสืบมาจนถึงทุกวันนี้  
 (กรมการปกครอง. 2550 : 50-55)

### 3.2 อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

#### 3.2.1 อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไข  
 เพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พุทธศักราช 2552 ได้กำหนดให้ ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือ  
 นายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่  
 ดังต่อไปนี้ (กรมการปกครอง. 2552 : 50-75)



## 1) ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย

- 1.1) อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน
- 1.2) สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องถิ่น
- 1.3) ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 1.4) รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ
- 1.5) ให้การสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 1.6) ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ
- 1.7) อบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ในกรณีนี้ สามารถเรียกรายกรมาประชุมได้ตามสมควร
- 1.8) แจ้งให้ราษฎรให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณประโยชน์ เพื่อบำบัดภัยอันตรายสาธารณะอันมีมาโดยฉุกเฉิน รวมตลอดทั้งการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย
- 1.9) จัดให้มีการประชุมราษฎรและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง
- 1.10) ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการและรายงานเหตุการณ์ที่ไม่ปกติซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ พร้อมทั้งรายงานต่อนายอำเภอด้วย
- 1.11) ปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมอบหมาย

2) อำนาจเกี่ยวกับความอาญาดังต่อไปนี้ คือ

- 2.1) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมาย เกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลให้ทราบ
- 2.2) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านนั้นให้ทราบ
- 2.3) เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้ที่กระทำผิดกฎหมายมีอยู่ก็ดี หรือสิ่งของที่สงสัยว่าได้มาโดยการกระทำผิดกฎหมาย หรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทำผิดกฎหมาย ก็ดี ให้จับสิ่งของนั้นไว้และรีบนำส่งต่อกำนันนายตำบล
- 2.4) เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับตัวผู้นั้นไว้และรีบนำส่งต่อกำนันนายตำบล
- 2.5) ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการ ให้จับผู้ใดในหมู่บ้านนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะจับผู้นั้น และรีบส่งต่อกำนัน หรือกรมการอำเภอตามสมควร
- 2.6) เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้น หรือให้ยึด ผู้ใหญ่บ้าน ต้องจัดการให้เป็นไปตามหมาย

### 3.2.2 อำนาจหน้าที่ของกำนัน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พุทธศักราช 2552 ได้กำหนดให้ กำนันมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน และกำนันมีอำนาจเป็นการเฉพาะ ดังต่อไปนี้

1) ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย

1.1) บรรดาการที่จะตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล คือ การที่จะว่ากล่าวราษฎรในตำบลนั้น ให้ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายก็ดี หรือการที่จะป้องกันภัยอันตรายและรักษาความสุขสำราญของราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือการที่จะรับกิจสุขทุกข์ของราษฎรในตำบลนั้น ขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการเมือง กรมการอำเภอ และจะรับข้อราชการมาประกาศแก่ราษฎรในตำบลนั้นก็ดีหรือที่จะจัดการตามพระราชกำหนด กฎหมาย เช่น การตรวจและนำเก็บภาษีอากร ในตำบลนั้นก็ดี การตั้งเนื้ออยู่ในหน้าที่ของกำนันผู้เป็นนายตำบล ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้น และแพทย์ประจำตำบลจะต้องช่วยกันเขาเป็นธุระจัดการให้เรียบร้อยได้ตามสมควรแก่หน้าที่ นอกจากอำนาจหน้าที่ที่กล่าวโดยเฉพาะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ให้กำนันมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านด้วย

1.2) ถ้ากำนันรู้เห็นเหตุทุกข์ร้อนของราษฎร หรือการแปลกประหลาดเกิดขึ้นในตำบลต้องรีบรายงานต่อกรมการอำเภอให้ทราบ

1.3) ถ้าเกิดกลางก่อกี้ ฆ่ากันตายก่อกี้ ชิงทรัพย์ก่อกี้ ปล้นทรัพย์ก่อกี้ ไฟไหม้ก่อกี้ หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในตำบลของตน หรือในตำบลที่ใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยเหลือก่อกี้ หรือมีผู้ร้ายแต่ที่อื่นมาฆ่มวสุมในตำบลนั้นก็กี้ หรือมีเหตุควรสงสัยว่าลูกบ้านในตำบลนั้นบางคนจะเกี่ยวข้องเป็นโจรผู้ร้ายก่อกี้ เป็นหน้าที่ของกำนันจะต้องเรียกผู้ใหญ่บ้านและลูกบ้านในตำบลออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้ายหรือติดตามเอาของกลางคืน หรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นตามควรแก่การ โดยเต็มกำลัง

1.4) ให้กำนันดูแลคนเดินทาง ซึ่ง ไม่มีเหตุควรสงสัยว่าจะเป็นผู้ร้ายให้มีที่พักตามควร

1.5) ถ้าผู้เดินทางด้วยราชการจะต้องการคนนำทาง หรือขาดแคลนพาหนะเสบียงอาหารลงในระหว่างทาง และจะร้องขอต่อกำนันให้ช่วยสงเคราะห์ กำนันต้องช่วยจัดหาให้ตามที่ทำได้ ถ้าหากว่าการที่จะช่วยเหลือนั้นจะต้องออกกราดค่าจ้างเพียงใด ให้กำนันเรียกเอาแก่ผู้เดินทางนั้น

1.6) กำนันต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่คินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในตำบลนั้น

1.7) กำนันต้องรักษาบัญชีสำมะโนครัว และทะเบียนบัญชีของรัฐบาลในตำบลนั้นและคอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องกับบัญชีของผู้ใหญ่บ้าน

1.8) กำนันต้องทำบัญชีสิ่งของ ซึ่งต้องภาษีอากรในแขวงนั้นยื่นต่อกรมการอำเภอและนำราษฎร ไปเสียภาษีอากรตามพระราชบัญญัติภาษีอากร

1.9) กำนันกระทำการตามหน้าที่จะเรียกผู้ใดมาหาหรือให้ช่วยก็ได้

1.10) ในตำบลหนึ่ง ให้มีสารวัตรสำหรับเป็นผู้ช่วยและรับใช้สอยของกำนันสองคน ผู้ที่จะเป็นสารวัตรนี้แล้วแต่กำนันจะขอร้องให้ผู้ใดเป็น แต่ต้องได้รับความเห็นชอบของผู้ว่าราชการเมืองด้วยจึงเป็นได้ และกำนันมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรได้

2) อำนาจในการที่เกี่ยวข้องด้วยความอาญาดังต่อไปนี้

2.1) เมื่อทราบข่าวว่ามีกรกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลของตน ต้องแจ้งความต่อกรมการอำเภอให้ทราบ

2.2) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลที่ใกล้เคียงต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลนั้นให้ทราบ

2.3) เมื่อปรากฏว่า ผู้ใดกำลังกระทำผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับผู้นั้นไว้ และรีบนำส่งต่อกรมการอำเภอ

2.4) ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในตำบลนั้น เป็นหน้าที่ของกำนันที่จะจับผู้นั้นแล้วรีบส่งต่อกรมการอำเภอตามสมควร

2.5) เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึด กำนันต้องจัดการให้เป็นไปตามหมาย

2.6) ถ้ามีผู้มาขออาช้ตัวคนหรือสิ่งของก็ดีหรือผู้ต้องโจรกรรม จะทำกฎหมายตราสิบ หรือมีผู้จะขอทำชันสูตรบาดแผลก็ดี ทั้งนี้ให้กำนันสืบสวนพินิจข้อความแล้วรีบนำตัวผู้ขอและผู้ต้องอาช้ และทรัพย์สินของบรรดาที่จะพาไปด้วยนั้น ไปยังกรมการอำเภอ ถ้าสิ่งของอย่างใดจะพาไปไม่ได้ ก็ให้กำนันชันสูตรให้รู้เห็น แล้วนำความไปแจ้งต่อกรมการอำเภอในขณะนั้น

### 3. แนวความคิดของผู้บริหารและผู้รู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

อาชีพกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งที่เก่าแก่มามีมาตั้งแต่เมื่อครั้งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชประสงค์ให้ทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นครั้งแรกที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อปีพุทธศักราช 2435 ล่วงเลยมาถึงปัจจุบัน (พุทธศักราช 2553) เป็นเวลากว่า 118 ปี ด้วยเหตุที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งนักปกครองที่อยู่คู่กับระบบราชการของประเทศไทยมาช้านาน จึงมีการรวบรวมแนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไว้ ดังนี้

3.1 กรมการปกครอง (2550 : 3-5) ระบุว่า สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจากอดีตถึงปัจจุบัน ซึ่งในอดีตลักษณะสังคมชาวบ้านจะอาศัยอยู่กันเป็นกลุ่มก้อน ในแต่ละกลุ่มจะมีหัวหน้าทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองควบคุมดูแลชีวิตความเป็นอยู่และป้องกันโจรผู้ร้ายอ้ายขโมยอยู่อย่างใกล้ชิดในปัจจุบันแม้สภาพสังคมจะเจริญขึ้น ผู้นำที่จะช่วยประสานกับภาครัฐแก้ไขความเดือดร้อน เมื่อเกิดภัยพิบัติจึงยังมีความจำเป็นที่ต้องมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งที่มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ อยู่คู่กับการปกครองของไทย เพียงแต่การเรียกชื่อสถาบันนี้แตกต่างกันคือ นับแต่ยุคสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี กรุงรัตนโกสินทร์หรือกรุงเทพมหานคร

3.1.1 ยุคสุโขทัยเป็นราชธานี การปกครองแบ่งเป็นหัวเมืองชั้นเอก โท ศรี และจัตวา ในแต่ละเมืองจะแบ่งเป็นแขวง โดยมีเจ้าเมืองและนายแขวง ดูแลส่วนในแต่ละแขวงก็จะแบ่งเป็นแคว้น และแต่ละแคว้นแบ่งเป็นบ้าน โดยมีนายแคว้น หรือนายบ้าน เป็นหัวหน้าดูแล

3.1.2 ยุครุ่งศรีอยุธยาเป็นราชธานีจนถึงตอนต้นของกรุงรัตนโกสินทร์ การปกครองสมัยสุโขทัยได้นำมาใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น จนกระทั่งในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถกษัตริย์กรุงศรีอยุธยาได้ปรับปรุงการปกครอง โดยมีการแบ่งเป็นหัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองชั้นใน โดยมีผู้ปกครองที่มีบรรดาศักดิ์เป็นผู้รั้งหรือพระยา เมืองแต่ละเมืองจะแบ่งเป็นแขวง โดยมีหมื่นแขวงปกครอง และในระดับแขวงแบ่งเป็น ตำบล ซึ่งก็คือ แคว้นในสมัยสุโขทัย และในแต่ละตำบล ก็แบ่งเป็นบ้าน ผู้ปกครองก็จะเป็นผู้ใหญ่บ้านดูแลและมีบรรดาศักดิ์ “พัน”

3.1.3 ยุคต้นรัตนโกสินทร์ ตำแหน่งนายบ้านและนายแคว้นที่เรียกว่า “พัน” โดยทั้งนี้ทั้งนายบ้านและนายแคว้น จะมาจากการแต่งตั้งของเจ้าเมืองหรือผู้รั้ง ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครอง โดยมีการตั้งมณฑลเทศาภิบาล จังหวัดและอำเภอมีผู้ปกครองคือ ข้าหลวงเทศาภิบาล ข้าหลวงเมืองและนายอำเภอดูแลตามลำดับ ซึ่งต่อมาได้ยุบการปกครองระดับมณฑล และตำแหน่งข้าหลวง ได้เปลี่ยนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนการปกครองที่ต่ำกว่า อำเภอ ก็จะแบ่งเป็นตำบลและหมู่บ้าน และมีการเปลี่ยนแปลงการสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากการแต่งตั้งโดยข้าหลวงหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการเลือกโดยราษฎรในตำบลหรือหมู่บ้านนั้น

3.2 สถาบันดำรงราชานุภาพ (2552 : 9-15) ระบุว่า ความเป็นอยู่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในสังคมการเมืองยุคใหม่ ซึ่งความเดิมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกำเนิดและพัฒนาการมาจากระบอบราชาธิปไตย โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม ถึงฉบับที่ 12 พุทธศักราช 2552 ซึ่งเวลาล่วงนับ 96 ปีแล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือ กลไกอำนาจรัฐส่วนภูมิภาคหรือระบบเทศาภิบาลเดิมในศตวรรษก่อนเมื่อโลกได้ก้าวหน้าและพัฒนามาเป็นลำดับ กำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งประจำอยู่ในหน่วยเล็กที่สุดของสังคมคือหมู่บ้านและตำบล เริ่มหมดความสำคัญลง ไปทุกที แต่ในเมื่อรัฐไทยยังคงมีตำบล หมู่บ้านอยู่องค์กรและตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงกลายเป็นของหมู่บ้านคูเมือง จนกลายเป็นสถาบันไปแล้ว จึงยากที่ยุบหรือย่อยสลายลงไปได้ง่ายๆ ราชอาณาจักรไทยในวันนี้ ประกอบไปด้วยหมู่บ้านมากถึง 80,000 แห่ง และตำบลอีก 6,745 แห่ง ในกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ



ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง และกรม ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ และราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และรูปแบบพิเศษคือกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เมื่อพิจารณากฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนี้แล้ว จะเห็นว่า ไม่มีที่ที่จะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยืนอยู่ คงมีเพียงกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่เท่านั้น ที่พอจะรองรับสถานภาพทางกฎหมายกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ดำรงอยู่ได้แล้วเรียกว่า “การปกครองท้องที่” โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องทำงานขึ้นตรงต่อ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะตัวแทนราชการส่วนภูมิภาค และอาจถูกถอดถอนได้จากผู้ว่าราชการจังหวัดหากมีความผิดหรือขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในขณะเดียวกันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกฎหมายกำหนดให้มาจากการเลือกของประชาชน และถูกถอดถอนได้โดยประชาชนเช่นกัน ดังนั้น ในแง่นี้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็คือตัวแทนที่จะต้องรับฟังเสียงของประชาชนด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงต้องเล่นทั้งสองบทบาทไปด้วยกันคือ เป็นเสมือนผู้ได้บังคับบัญชาของข้าราชการส่วนภูมิภาค (นายอำเภอกับผู้ว่าราชการจังหวัด) และเป็นตัวแทนของประชาชนจากหมู่บ้านตำบลนั้น ๆ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะลูกน้องข้าราชการส่วนภูมิภาค จึงเป็นเสมือนปลายประสาทอำนาจรัฐที่จะรองรับทุกเรื่องราวในสังคมไทยที่เกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้าน และงานฝาก จากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐต่างๆ ซึ่งมักใช้อำนาจผ่านไปยังตำบล หมู่บ้าน รวมทั้งยังเป็นฐานเสียงอันเข้มแข็งหรือหัวคะแนนให้กับพรรคการเมืองและนักการเมืองทุกระดับ โครงสร้างของประเทศในระบบราชการมีไปถึงชั้นปลัดอำเภอ แต่พอไปถึงระดับตำบล หมู่บ้านกลับไม่มีก็เลย จึงต้องใช้ประชาชนซึ่งเป็นที่รักนับถือของชาวบ้านมา ทำหน้าที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้เครือข่ายระบบประเทศสามารถระดมสรรพกำลังใช้กำลังมวลชนในการแก้ไขปัญหาหลายอย่าง อาทิ เรื่องยาเสพติด เรื่องการปราบปรามผู้มีอิทธิพล เรื่องของอาวุธปืนต่างๆ ที่ผ่านมาก็เห็นชัดว่า เครือข่ายของกระทรวงมหาดไทยลงไปถึงระดับตำบล หมู่บ้าน ได้อย่างรวดเร็ว และกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เหมือนเป็นหูเป็นตา เป็นผู้ที่ดูแลด้านความสงบเรียบร้อยของประชาชน เป็นเครือข่ายที่ครอบคลุมไปจนถึงตำบล หมู่บ้าน ถ้าตัดกำนัน ผู้ใหญ่บ้านออกก็จะไม่ลงไปถึงตำบล หมู่บ้านรัฐบาลจะลงไปไม่ถึงรากหญ้า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเปรียบเสมือนปลายประสาทของรัฐบาล เพราะฉะนั้นปลายประสาทจะต้องส่งสัญญาณกลับมายังศูนย์กลางได้อย่างรวดเร็ว ศูนย์กลางก็สามารถส่งสัญญาณไปยังปลายประสาทได้อย่างรวดเร็วเช่นกัน การเคลื่อนไหวแม้จะรวดเร็ว แต่ถ้าหากคนที่ต้องทำหน้าที่ดังกล่าวมาจากการเลือกตั้งก็น่าจะไม่ค่อยตรงเท่าไร ต้องมีการแยกระบบภายในหมู่บ้านและตำบลออกเป็นสองส่วนคือ ส่วนแรก เป็นสายราชการลงไปถึง

ตำบล และท้ายสุดที่หมู่บ้านให้ทำหน้าที่ดูแลเรื่องกฎหมาย ความมั่นคง ทรัพย์สินของทางราชการดูแลผลประโยชน์ของทางราชการ สายนี้จะเลือกตั้งไม่ได้ควรจะใช้วิธีการสรรหาเพื่อแต่งตั้งตามแนวทางของสถาบันพระปกเกล้า กับอีกสายหนึ่ง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งเพื่อทำงานด้านการพัฒนาและบริการสาธารณะแก่ประชาชน ประเด็นนี้มีว่า ประชาชนไม่ได้สนใจเหมือนสถาบันพระปกเกล้าว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหากจะอยู่ต่อไปจะต้องทำหน้าที่อะไร แต่ประชาชนสนใจเพียงว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น เพราะประชาชนถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้แทนของชาวบ้านในตำบล หมู่บ้าน นั้น ความเป็นจริงในเรื่องนี้แต่ไหนแต่ไรมาทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือสมาชิกกำนันผู้ใหญ่บ้านต่างไม่ได้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องในเรื่องการเลือกตั้งเลย แต่เรื่องที่ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พร้อมใจกันเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง คือ วาระการดำรงตำแหน่งหลังการได้รับการเลือกตั้งจากชาวบ้าน อยากให้อยู่ครบวาระ 60 ปี จึงเกษียณอายุเหมือนข้าราชการ และอยากได้รับค่าตอบแทน (เงินเดือน) เพิ่ม เพราะมีรายจ่ายมากโดยเฉพาะภาษีสังคมในฐานะผู้นำชุมชน ส่วนเรื่องการเพิ่มเงินค่าตอบแทนทางรัฐบาลกำลังพิจารณาด้วยวิธีการปรับลดจำนวน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบลงโดยหันไปใช้วิธีการเลือกตั้ง แต่ได้รับ การคัดค้านทุกหย่อมหญ้า จนต้องยกเลิกเรื่องนี้ไป ทั้งหมดนี้คือ กระบวนการปรับระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้านครั้งใหญ่ในระบบประชาธิปไตย เมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านถูกทอนกำลังจนอาจมองดูว่าไร้ความหมาย แต่เพื่อความปรองดองแห่งชาติ จึงมีบทเฉพาะให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ชุด 4 ปีแรกของประเทศไทย มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่อยู่ด้วย หลังจากนั้นให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน นับแต่นั้นมากำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลเมือง เทศบาลนคร กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ก็ถูกยุบไปตามกฎหมาย และในปีพุทธศักราช 2541 เป็นต้นมาบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงถูกตัดขาดจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3.3 กรมการปกครอง (2552 : 31-35) ระบุถึง การปรับปรุงกฎหมายหลักในการปกครองท้องที่ ซึ่งปัจจุบันการปกครองส่วนภูมิภาคของประเทศรวมไปถึงการปกครองในระดับตำบล หมู่บ้าน ในอดีตมีการปรับปรุงหลายครั้งจนเป็นที่แน่นอนแล้ว รัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ และต่อมาได้ปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 อีกครั้งต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ซึ่งเป็นกฎหมายหลัก

ที่ดูแลโดยกระทรวงมหาดไทยและดูแลการปกครองส่วนภูมิภาคทั้งหมด มีกรมการปกครอง กำกับดูแลการปกครองส่วนภูมิภาคตั้งแต่ระดับอำเภอลงไปอย่างเช่น ในปัจจุบัน ซึ่งการปรับปรุง กฎหมายปกครองท้องที่ แยกเป็นลำดับได้ ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2552 : 36-38)

3.3.1 การเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครั้งแรกราษฎรได้มีการทดลองเลือก ผู้ใหญ่บ้านและกำนันเพื่อแต่งตั้งขึ้นปกครองดูแลหมู่บ้านและตำบลที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปีพุทธศักราช 2435 ทั้งนี้เนื่องมาจากพระราชประสงค์ของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ราษฎรมีโอกาสใช้สิทธิในการปกครองตนเอง ขึ้นตอนและบรรยากาศการเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านที่พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยะศิริ) ครั้งเป็นหลวงเทศาภิบาลวิจารณ์ ที่นำพลสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดี กระทรวงมหาดไทยขณะนั้น ความโดยสรุปว่า “ในขั้นต้นทำบัญชีสำมะโนครัวบ้านที่จัดเป็น หมู่บ้านและตำบลก่อน เเชิญเจ้าบ้านมาประชุมที่วัด เมื่อที่ประชุมพร้อมแล้วก็สอบถามว่า สมควรให้ใครเป็น “ผู้ใหญ่บ้าน” เมื่อได้แล้วก็ออกไปตั้งชั่วคราวให้ ส่วนกำนันก็จะให้ ผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น เป็นผู้เลือกผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่งเป็นกำนัน ดังนั้นกำนัน จะมี สถานภาพเป็นผู้ใหญ่บ้านบ้านใดบ้านหนึ่งด้วย” ทั้งนี้วาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะอยู่ในตำแหน่งได้ถึง 60 ปี จึงเกษียณ ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการปรับปรุงการ บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นที่ไปโดยรวดเร็ว คล่องตัวและมีประสิทธิภาพ แต่การปกครอง ท้องที่ระดับตำบลหมู่บ้าน ยังไม่มีการปรับปรุงให้เหมาะสมทำให้การปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประกอบกับอำนาจหน้าที่ซึ่งมีความซ้ำซ้อนกับภารกิจ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 อีกครั้งเป็นครั้งที่ 12 เพื่อปรับปรุงการเข้าสู่ตำแหน่ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและ ผู้ใหญ่บ้าน และให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นอีกองค์หนึ่งมาช่วยงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน สอดคล้องกับการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

3.3.2 การเข้าสู่ตำแหน่ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งและการพ้นจาก ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้เปลี่ยนแปลงใหม่อีกครั้งหนึ่งโดยผู้ใหญ่บ้านเข้าสู่ตำแหน่งด้วย การเลือกของราษฎรในหมู่บ้านและพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ 60 ปี ส่วนกำนันนายอำเภอจะ เป็นผู้เรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ๆ คัดเลือกผู้ใหญ่บ้าน 1 คนเป็นกำนัน อย่างไรก็ตาม

สำหรับกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งดำรงตำแหน่งก่อนพระราชบัญญัติที่แก้ไขใหม่นี้ก็ให้อยู่ในตำแหน่งต่อไป จนกว่าจะพ้นตำแหน่ง ตามที่พระราชบัญญัติที่ใช้ก่อนนี้

3.3.3 บทบาทหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านชัดเจนยิ่งขึ้น คือ ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน
- 2) สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องถิ่น
- 3) ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้าน ในการติดต่อหรือรับบริการกับภาครัฐ
- 4) รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อภาครัฐ เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ
- 5) ให้การสนับสนุน ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของภาครัฐ
- 6) ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้าน ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยผู้ใหญ่บ้านจะต้องทำเป็นตัวอย่างแก่ราษฎรด้วย
- 7) อบรมและชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ ความเข้าใจในข้อราชการและกฎหมาย ในการนี้สามารถเรียกราษฎรมาประชุมได้ตามสมควร
- 8) แจ้งให้ราษฎรให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณประโยชน์ เพื่อบำบัดป้องกันอันตรายสาธารณะ อันมาโดยฉุกเฉิน รวมทั้งช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัย
- 9) จัดให้มีการประชุมราษฎรและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นประจำ อย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง
- 10) ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการและรายงานเหตุการณ์ที่ไม่ปกติ ซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้าน ให้กำนันและนายอำเภอทราบ
- 11) ปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนภาครัฐที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมอบหมาย

12) การจัดให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ช่วยเหลือ แนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้าน ช่วยในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและบริหารจัดการกิจกรรม ในหมู่บ้าน ร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ทุกภาคส่วน

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสถาบันที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาโดยตลอด โดยเป็นผู้ช่วยเหลือทางราชการ ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุข แก่ประชาชนในตำบลหมู่บ้าน และเป็นผู้แทนประชาชนในตำบลหมู่บ้านใน การติดต่อกับภาคส่วนต่าง ๆ ถึงแม้สภาพสังคมจะเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัยจนปัจจุบันและต่อไปในอนาคต จะทำให้ภารกิจบทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านเพิ่มมากขึ้น กรมการปกครองเป็นกรมกำกับดูแลกำนันผู้ใหญ่บ้าน ก็ได้ช่วยเสริมศักยภาพให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้วยการขยายเวลาการทำงานให้ถึง 60 ปี เพราะประสบการณ์จะช่วยสร้างเสริมความมั่นใจในการทำงาน รวมทั้งปรับปรุงคณะกรรมการหมู่บ้าน ให้เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอและผู้ช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้กำนันผู้ใหญ่บ้านจะเป็นที่ยอมรับหรือได้รับความศรัทธาจากประชาชนมากน้อยเท่าใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับการทำงานที่ทุ่มเทกำลังใจ กำลังกาย ในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (กรมการปกครอง. 2552 : 40-48)

#### 4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการ

นับตั้งแต่มนุษย์ได้มีการรวมตัวกันเป็นสังคมเพื่อร่วมกันทำกิจกรรมหนึ่ง มนุษย์ได้พยายามคิดค้นแนวทางที่จะทำให้กิจกรรมกลุ่มที่ต้องรับผิดชอบนั้น บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์สิ่งทีตนเองต้องการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด การดำเนินกิจกรรมกลุ่ม เป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารจัดการที่จะให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ ได้แก่ คน วัสดุ และเวลาให้น้อยที่สุด การแบ่งงานกันทำตามความถนัดนับว่าเป็นการจัดเริ่มต้นของการบริหารจัดการให้เกิดผลผลิต หรือผลงานสูงสุด โดยใช้คนน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น และมีการใช้วัตถุดิบให้น้อยที่สุด การบริหารจัดการจึงเป็นเทคโนโลยีทางสังคมที่ยิ่งใหญ่ที่สุดที่มนุษย์ได้คิดค้นขึ้นมา ซึ่งผ่านการทดลองและมีวิวัฒนาการอันยาวนาน

สังคมมนุษย์ในปัจจุบันเป็นสังคมที่มีความซับซ้อนกว่าสังคมดั้งเดิม เป็นสังคมที่มนุษย์พึงรู้จักการอยู่ร่วมกันและทำกิจกรรมร่วมกัน การบริหารจัดการในยุคปัจจุบันนี้ จึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่มีลักษณะเป็นสังคมเปิดมากขึ้น



มีการแพร่กระจายและถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารกันได้อย่างรวดเร็ว มีความโปร่งใส พร้อมทั้งจะรับการตรวจสอบ และประเมินถึงความสำเร็จของกิจกรรมหรืองานที่สมาชิกหรือผู้ที่ได้รับการมอบหมายให้ทำมากขึ้น

#### 4.1. ความหมายของการจัดการ

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการจัดการ ดังนี้

ธงชัย ชื่นประสิทธิ์ (2541 : 24) ได้ให้ความหมายของการจัดการว่า การจัดการ หมายถึง ภารกิจของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายคนที่เข้ามาทำหน้าที่ประสานให้การทำงานของบุคคลที่ต่างฝ่ายต่างทำและไม่อาจประสบผลสำเร็จจากการแยกกันทำให้สามารถบรรลุสำเร็จได้ด้วยดี

ถิลา สีนานุเคราะห์ (2530 : 24) ได้ให้ความหมายของการจัดการว่า การจัดการ หมายถึง วิธีขั้นตอนหรือรูปแบบในการปฏิบัติงานของผู้ที่เป็นผู้บังคับบัญชาหรือ ผู้บริหาร ทุกระดับ ทุกสายงานและทุกประเภทกิจกรรมหรือองค์การ ในการจัดหรือบริหารทรัพยากรที่มีอยู่ (Input) ให้มีผลออกมา (Output) มีคุณภาพและคุ้มค่าสูงอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง และประหยัด โดยวิธีการอันเป็นระบบและมีประสิทธิภาพอยู่ในปัจจุบันนี้นั้นประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผน การจัดระบบและรูปองค์การ การจัดกำลังคน การสั่งการและการควบคุม

ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ (2539 : 1) ได้ให้ความหมายของการจัดการว่า การจัดการ หมายถึง กระบวนการออกแบบและรักษาสภาพแวดล้อม ซึ่งบุคคลจะทำงานร่วมกันในกลุ่มเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือหมายถึง กระบวนการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ โดยใช้การวางแผน การจัดระบบและรูปองค์การ การจัดกำลังคน การสั่งหรือดำเนินการ การควบคุมมนุษย์สภาพแวดล้อมทางกายภาพ การเงิน ทรัพยากรข้อมูลขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สรุปได้ว่า การจัดการ หมายถึง การปฏิบัติการของผู้นำเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพรวมถึงการใช้ทรัพยากรการบริหาร คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการ โดยใช้วิธีการต่างๆ คือ การวางแผน การจัดองค์การ รวมถึงการบริหารบุคคล การบริหารด้านเทคโนโลยี และการจัดสรรงบประมาณ

## 4.2 กระบวนการจัดการ

### 4.2.1 กระบวนการจัดการ 5 ประการ

ฮอว์ริ ฟาโยล (Henny Fayol) เป็นคนที่วิเคราะห์ถึงองค์ประกอบมูลฐานของการจัดการ ว่ามี 5 ประการ (POCCC) ปัจจุบันเรียกว่า กระบวนการจัดการ นั่นเอง กระบวนการจัดการของฮอว์ริ ฟาโยล มีดังนี้ (สุรินทร์ ม่วงทอง. 2538 : 10)

4.2.1 การวางแผน คือ การรักษาข้อมูลในปัจจุบันและคาดการณ์ในอนาคต แล้ววางแผนเป้าหมายปฏิบัติไว้

4.2.2 การจัดการหน่วยงาน คือ การจัดโครงสร้างของหน่วยงาน หรือ องค์การออกเป็นหน่วยย่อยๆ การจัดสรรคน เข้าทำงานในตำแหน่งต่างๆ

4.2.3 การสั่งการบังคับบัญชา คือ การสั่งให้คนทำงานตามที่มอบหมาย

4.2.4 การประสานงาน คือ การจัดระเบียบการทำงานไม่ให้ก้าวถ่างกัน ประสานงานกันโดยราบรื่น ไม่ใช่ขัดแย้งกัน

4.2.5 การควบคุม คือ การควบคุมให้พนักงานปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ตามระเบียบหรือข้อบังคับที่วางไว้

### 4.2.2 กระบวนการจัดการ 7 ประการ

ลูเทอร์ และลินคอล์น (Luther and Lendall. 1992 : 41 ; อ้างถึงใน สุรินทร์ ม่วงทอง. 2538 : 11) ได้นำหลักการจัดการของฟาโยลมาปรับปรุงและประยุกต์ใช้กับการบริหารงานราชการ เขาได้เสนอแนะการจัดหน่วยงานทำเนียบแก่ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ในที่สุดได้คำตอบสั้นๆ คือ POSDCoRB ซึ่งหมายถึง กระบวนการบริหาร 7 ประการ ดังนี้

P = Planning หมายถึง การจัดวาง โครงการและแผนปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

O = Organizing หมายถึง การจัดหน่วยงาน กำหนดโครงสร้างของหน่วยงานการแบ่งส่วนงาน

S = Staffing หมายถึง การจัดตัวบุคคล เป็นการบริหารด้านการจัดบุคลากร อัน ได้แก่ การจัดหาอัตรากำลัง การพัฒนาบุคลากร

D = Directing หมายถึง การอำนวยความสะดวก นับแต่การตัดสินใจในการวินิจฉัยสั่งการการควบคุมการปฏิบัติงาน

Co = Coordinating หมายถึง การประสานงาน

R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของ  
หน่วยงาน ได้แก่ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบ

B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ  
บัญชีการใช้จ่ายเงิน และการควบคุมด้านการเงิน

#### 4.3 ลักษณะของการจัดการที่ดี

สมคิด บางโม (2539 : 39) กล่าวว่า ลักษณะการจัดการที่ดีมีลักษณะดังนี้

4.3.1 มีจุดมุ่งหมายในการจัดให้หน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ ได้ดำเนินการ  
ให้เป็นไปตามกระบวนการขององค์กร

4.3.2 อาศัยทรัพยากรบริหาร (คน เงิน วัสดุ และการจัดการ) เข้ามาดำเนินการ

4.3.3 เป็นกิจกรรมอย่างหนึ่ง เช่น มีการวางแผน การจัดองค์กร  
การอำนวยความสะดวก การควบคุม ร่วมมือร่วมใจกัน

4.3.4 มีผู้บริหาร ผู้นำ หรือผู้จัดการที่สามารถใช้หน้าที่ของการบริหารให้เกิด  
ประสิทธิภาพและประสิทธิผล และมีศิลปะ

4.3.5 เป็นแนวทางสำคัญที่มีอิทธิพลต่อชีวิตมนุษย์และสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ  
สามารถเปลี่ยนแปลงสังคม และความเป็นอยู่ของมนุษย์ อันเป็นผลให้องค์กรนั้น ๆ เจริญหรือ  
เสื่อมได้

4.3.6 ผู้นำในปัจจุบันไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของธุรกิจในองค์กรนั้น ๆ

#### 5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องมีผู้กล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท ดังนี้

##### 5.1 ความหมายของบทบาท

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546 : 602) ได้ให้ความหมาย  
ของคำว่า บทบาท หมายถึง การกระทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทพ่อ แม่ ลูก

สมยศ นาวิการ (2520 : 51-55) กล่าวว่า บทบาทมีอยู่ 4 ลักษณะ ได้แก่

5.1.1 บทบาทตามที่กำหนด คือ บทบาทที่สังคมกลุ่มหรือองค์กรกำหนด

5.1.2 บทบาทหน้าที่ที่ผู้อื่นคาดหวัง หมายถึง บทบาทหรือรูปแบบของ

พฤติกรรมที่ผู้เกี่ยวข้องคาดหวังว่าผู้อยู่ในตำแหน่งจะถือปฏิบัติ

5.1.3 บทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง หมายถึง รูปแบบของพฤติกรรม ที่บุคคลผู้อยู่ในตำแหน่ง คิดและเชื่อว่าเป็นบทบาทของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่คือ

5.1.4 บทบาทที่ปฏิบัติจริง หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้อยู่ในตำแหน่งได้ปฏิบัติหรือแสดงออกมาให้เห็น ซึ่งมักเป็นพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่งนั้น

วินิจ เกตุคำ (2522 : 6) กล่าวว่า บทบาท หมายถึง การแสดงออกของบุคคลในตำแหน่งที่เกี่ยวกับคำพูด ลักษณะท่าทาง การตอบสนอง อาการกิริยา เพื่อให้ผู้อื่นทราบว่าตนกำลังทำหน้าที่อะไรอยู่ มีตำแหน่งหรือฐานะทางสังคมอย่างไร

ตุลา มาหาพสุธานนท์ (2524 : 19) กล่าวว่า บทบาท หมายถึง พฤติกรรมของคนที่เกิดขึ้น โดยตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบ โดยตั้งใจหรือถูกบังคับ ซึ่งพฤติกรรมของแต่ละคนจะแสดง ได้หลายอย่าง เพราะคนแต่ละคนอยู่ในสังคมที่แตกต่างกัน หากอยู่ในสังคมเดียวกันก็จะแสดงบทบาทที่สังคมที่ตนอาศัยอยู่ในขณะนั้นคาดหวังยอมรับ

สุชา จันทรเฒ (2524 : 28) กล่าวว่า บทบาท เป็นสิ่งที่บุคคลในสภาพต่าง ๆ พึงกระทำนั้นคือสังคมกำหนดสิทธิและหน้าที่สถานภาพอย่างไรแล้วบุคคลในสภาพนั้นจะต้องประพฤติปฏิบัติตามหน้าที่

อุทัย หิรัญโต (2526 : 30) กล่าวว่า บทบาท คือ การปฏิบัติหน้าที่หรือการแสดงออกของคน ซึ่งคนอื่นคาดคิดหรือมุ่งหวังว่าเขาจะกระทำอยู่ภายใต้สถานการณ์ทางสังคมอย่างหนึ่งการที่คนอื่นคาดหมายหรือหวังให้เขากระทำอย่างนั้น ก็ถือว่าเขาฐานะและหน้าที่ทางสังคมเป็นมูลฐาน

อรุณ รักรธรรม (2532 : 41) กล่าวว่า บทบาท เป็นการปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่ของสถานภาพ ตำแหน่ง เช่น มีตำแหน่งเป็นพ่อ บทบาท คือ ต้องเลี้ยงลูก เป็นครู บทบาท คือ ต้องสั่งสอนนักเรียน นอกจากนี้บทบาทจะช่วยให้บุคคลมีพฤติกรรมที่มีประสิทธิภาพเพราะเมื่อมีหน้าที่ ต้องรับผิดชอบ และปฏิบัติในสิ่งที่สังคมยอมรับ เราก็สามารถแสดงบทบาทได้อย่างสอดคล้องกับสังคมที่เราอยู่ได้

ปราณี จิตวิวัฒนา (2543 : 46-48) กล่าวว่า บทบาท คือ การที่บุคคลปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ ของคนในสถานการณ์ที่ตนมีอยู่บทบาทอาจพิจารณาได้ 2 ความหมาย ดังนี้

1) พิจารณาในเรื่อง โครงสร้างทางสังคม บทบาท หมายถึง ตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ ซึ่งแสดงลักษณะ โดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคล

2) พิจารณาในด้านการปฏิบัติต่อกัน บทบาท หมายถึง การกระทำต่อกัน หรือปฏิสัมพันธ์ทางสังคมซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากการกระทำอย่างมีแบบแผน โดยผ่านการเรียนรู้มาก่อน คือ ความคาดหวังนั่นเอง เช่น บุคคลอื่นคาดไว้ว่าบุคคลใดตำแหน่งหนึ่ง ควรจะกระทำ หรือแสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งออกมา ในสถานการณ์หนึ่ง ๆ

สรุปได้ว่าบทบาท หมายถึง พฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคลซึ่งอยู่ในฐานะ หรือตำแหน่งที่มีสถานภาพอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่สังคมได้กำหนดให้มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ ซึ่งบทบาทและสถานภาพเป็นสิ่งที่ควบคู่กัน สถานภาพจะเป็นตัวกำหนดว่าบุคคลนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไร ส่วนบทบาทจะเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ที่สังคมได้กำหนดไว้

## 5.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

5.2.1 อุตซวธรรม มรรคประเสริฐ (2543 : 16-17) ได้รวบรวมทฤษฎีของนักวิชาการ หลายท่านไว้ ดังนี้

- 1) ทฤษฎี Ralp Linton's Role กล่าวว่า ตำแหน่งหรือสถานภาพเป็นครุต้อง แสดงพฤติกรรมเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ลูกศิษย์
- 2) ทฤษฎี Homann's Role กล่าวว่า บุคคลจะเปลี่ยนแปลง ไปตามตำแหน่ง ของตนอยู่เสมอ
- 3) ทฤษฎี Parson's Role กล่าวว่า ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคมทำให้มนุษย์ต้องเพิ่มบทบาทของตน
- 4) ทฤษฎี Good's Role กล่าวว่า บทบาท คือ แบบแผนของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของแต่ละบุคคล และบทบาทดังกล่าวควรเป็นไปตามข้อตกลงที่มีต่อสังคมนั้น
- 5) ทฤษฎี Guskin's Role กล่าวว่า พฤติกรรมของบุคคลแต่ละคน คือ ผลที่ได้จากตำแหน่งทางสังคมของเขานั่นเอง และทฤษฎีบทบาทจัดเป็นข้อตกลงประการแรกที่สถาบันต่าง ๆ ในสังคมคาดหวังว่าบุคคลที่ได้รับตำแหน่งต่าง ๆ ควรปฏิบัติอย่างไร

5.2.2 สงวนศรี วิรัชชัย (2537 : 25-30) ได้รวบรวมทฤษฎีบทบาทของนักวิชาการหลายท่านแล้วสรุปเป็นแนวทางของตนไว้ว่า การที่จะนำเอาแนวคิดและทฤษฎีบทบาทมาใช้ เพื่อให้เราสามารถทำการวิเคราะห์ถึงพฤติกรรมมนุษย์ สมาชิกในสังคมควรจะเรียนรู้บทบาทของตนและกันว่าจะแสดงบทบาทเมื่อไหร่ อย่างไร ที่ไหนให้เหมาะสมอันเป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่าย ทฤษฎีบทบาทมีการมองอยู่ 2 ลักษณะ คือ



1) แนวโครงสร้างนิยม บทบาทถูกมองเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดกฎเกณฑ์โดยสังคมคาดหวังว่าบุคคลในสถานภาพควรมีบทบาทเข้าไปดำรงตำแหน่งในสถานภาพนั้น ๆ อย่างไร และบุคคลอื่นคาดหวังบทบาทของผู้ที่อยู่ในสถานภาพต่าง ๆ นั้น ตามที่คิดว่าเป็นค่านิยมบรรทัดฐานที่กำหนดให้มีพฤติกรรมนั้น ๆ

2) แนวปฏิสังสรรค์สัญลักษณ์นิยม บทบาทจะให้ความสำคัญกับกระบวนการบุคคลโดยทำความเข้าใจว่าบุคคลอื่นให้ความหมายและคาดหวังกับตนเองอย่างไรในการมีบทบาทในสังคมโดยเกิดจากบุคคลมีการปฏิสังสรรค์ทางสังคมต่อกัน

5.2.3 ฮาร์ตลีและคอเรนเวย์ (1988 : 22-27) กล่าวว่า ทฤษฎีบทบาท จะต้องแบ่งตนเอง (Self) ออกเป็น 2 ส่วน คือ "I" ซึ่งเป็นตัวแสดงถึงสัญชาตญาณธรรมชาติหรือลักษณะเฉพาะ ของบุคคล "I" จะเป็นพัฒนาการแรกของมนุษย์ที่เรียนรู้เป็นสิ่งแรกจากสิ่งที่สังคมคาดหวัง "ME" ซึ่งเป็นสิ่งแสดงถึงตนเองด้านสังคมที่เกิดจากความต้องการของสังคมและความต้องการของบุคคลที่จะได้รับ "ME" จะเป็นพัฒนาการที่มีช่วงเวลายาวนานตลอดชีวิต ฮาร์ตลีและคอเรนเวย์ มองว่า "ME" เป็นสิ่งที่ได้รับจากกระบวนการขัดเกลาทางสังคม 3 ชั้น คือ

1) ขั้นเลียนแบบเริ่มตั้งแต่แรกเกิดถึงอายุ 2 ขวบ (Imitative stage) โดยเด็กจะเลียนแบบหรือแสดงบทบาทที่ได้รับจากบุคคลอื่น ๆ ที่เห็น (Role Taking) โดยเฉพาะบุคคลที่มีความสำคัญต่อเขา (Significant others) อยู่ใกล้ชิดกับเขา โดยเฉพาะพ่อแม่จะเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาขั้นนี้มากที่สุด

2) ขั้นแสดงบทบาท (Play stage) เริ่มที่อายุประมาณ 2 ขวบขึ้นไปถึง 4 ขวบ เป็นขั้นเริ่มพัฒนาการของ "ME" เด็กจะเริ่มมีทัศนคติและการกระทำในสิ่งที่สังคมยอมรับ เด็กจะเริ่มเห็นว่าตนเองนั้นเป็นส่วนหนึ่งของสังคม เด็กจะเรียนรู้ว่าอะไรถูกหรือผิด โดยมีพ่อแม่หรือสังคมเป็นผู้ควบคุมพฤติกรรม

3) ขั้นแสดงการเล่น (Game stage) อายุ 4 ขวบ ขึ้นไป เป็นขั้นที่เด็กเริ่มที่จะได้รับรู้และเห็นบทบาทการกระทำของบุคคลในสังคมนอกบ้านจะเป็นการพัฒนาบทบาทที่สังคมส่วนใหญ่ (Generalized other) ต้องการและคาดหวังเริ่มมีการแสดงบทบาทหลายบทบาท

### 5.3 ประเภทของบทบาท

อุทัยวรรณ มรรคประเสริฐ (2543 : 18) ได้แยกประเภทของบทบาทออกเป็น 2 ประเภท คือ

5.3.1 บทบาทที่ได้มาจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นบทบาทที่ถูกกำหนดควบคู่มา กับตำแหน่งบทบาทตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ จำเป็นต้องกระทำหรืองดเว้นการกระทำ ซึ่งบทบาทนั้นต้องสอดคล้องกับหน้าที่ที่ถูก กำหนดไว้ทางสังคม

5.3.2 บทบาทที่ปฏิบัติจริง ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ที่สังคมมุ่งหวังให้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ควรปฏิบัติและอาจถูกกำหนดจากบุคลิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ได้แก่ เจตคติ การศึกษา อบรม ประสบการณ์ ตลอดจนพื้นฐานทางวัฒนธรรมและประเพณี ที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นยึดถือ

เหลือ เอกตะคุ (2542 : 9) ได้จำแนกบทบาทในสังคมทั่ว ๆ ไป เป็น 5 บทบาท ซึ่งแตกต่างออกไป คือ บทบาทตามเพศ บทบาทตามวัย บทบาททางอาชีพ บทบาทเกียรติยศ บทบาททางครอบครัว และบทบาทในกลุ่มเพื่อน เป็นต้น

#### 5.4 ความขัดแย้งของบทบาท

อุทัยวรรณ มรรคประเสริฐ (2543 : 19) ได้แบ่งความขัดแย้งของบทบาท ออกเป็น 3 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกคนมีบทบาทหลายบทบาท คือ การที่คนมีบทบาทหลาย บทบาทและไม่สามารถปฏิบัติหรือแสดงออก ได้พร้อม ๆ กัน ในเวลาเดียวกัน ต้องเลือกปฏิบัติ เพียงบทบาทเดียวจึงทำให้เกิดความยุ่งยากและก่อให้เกิดปัญหา ลักษณะที่สอง การกีดกันใน บทบาท คือ การขัดกันในบทบาทของตนเอง จากภาวะบทบาทที่ขัดแย้งกันนี้ ทำให้ผู้สวม บทบาทมีความอึดอัดใจเป็นอย่างมาก จึงต้องพยายามหาทางออกทางใดทางหนึ่ง จึง ไม่ ก่อให้เกิดปัญหา

#### 5.5 ความกดดันของบทบาท

ธงชัย สันติวงษ์ (2537 : 92-93) กล่าวว่า บทบาทอาจก่อให้เกิดความพึงพอใจ ความไม่พึงพอใจของบุคคล ความขัดแย้งกันก็จะเกิดความกดดันขึ้นเรียกว่าความกดดันของ บทบาท ซึ่งเกิดจากความไม่ชัดเจนในบทบาท หรือการแสดงออกถึงบทบาทมากเกินไป หรือการแสดงออกของบทบาทน้อยเกินไป ความกดดันของบทบาทกำหนดออกเป็น 4 ระยะ ดังต่อไปนี้

ระยะที่ 1 เป็นระยะของการคาดหมายในบทบาท อาจจะเป็นการให้ข้อมูล ข่าวสารการประชุมนิเทศ การฝึกอบรม เพื่อให้บุคคลนั้น ๆ สามารถคาดหมายถึงบทบาทหน้าที่ ที่เขาต้องแสดงในองค์กร

ระยะที่ 2 ระยะที่เป็นทางการ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ ระเบียบวิธีปฏิบัติงาน ข้อบังคับ ที่บุคคลนั้น ๆ จะต้องแสดงบทบาทที่กำหนดเพื่อแลกเปลี่ยนตอบแทน

ระยะที่ 3 ระยะของการเรียนรู้ในบทบาท คือ การเรียนรู้ในบทบาทของตนเอง การสร้างความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงานทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อปรับปรุงให้สอดคล้องกับความคาดหวังที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการจากผู้ร่วมงาน

ระยะที่ 4 ระยะของการคงอยู่หรือออกไปจากองค์การ คือ ถ้าบทบาทไม่สอดคล้องกับความเป็นไปตามความคาดหวังขององค์การ ก็จะเกิดความไม่ชัดเจนในบทบาทขึ้น หากไม่สามารถแก้ไขได้ก็จะเกิดความเบื่อหน่ายไม่พอใจและลาออกไปในที่สุด

สรุปได้ว่า การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งของบทบาทสามารถทำได้ คือ การกำหนดบทบาทของสถานภาพบุคคลให้ชัดเจน โดยสมาชิกของสังคมผู้แสดงบทบาทจะต้องยอมรับความเป็นจริงและอดทนต่อลักษณะงานในสภาพของตนที่ทำอยู่ การสรรหาบุคคลต้องมีความเหมาะสมกับตำแหน่งของงาน ซึ่งสิ่งนี้จะช่วยขจัดความขัดแย้งของบทบาทลงได้

การศึกษาการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอจันทาร จังหวัดร้อยเอ็ดครั้งนี้ ผู้วิจัย ได้นำบทบาทที่ได้มาโดยตำแหน่ง คือ ผู้ปฏิบัติต้องปฏิบัติตามบทบาทที่กำหนดโดยระเบียบ ข้อบังคับ คือ มาตรา 27-28 และมาตรา 34-43 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับที่ 11 พุทธศักราช 2551 ซึ่งกรมการปกครองได้นำมาเป็นแนวทางของการกำหนดบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้ 3 ด้าน คือ ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับความอาญา และด้านอำนาจหน้าที่อื่น ๆ

## 6. อำเภอจันทาร จังหวัดร้อยเอ็ด พื้นที่ในการวิจัย

### 6.1 ประวัติความเป็นมา

เดิมนั้นอำเภอจันทาร เป็นตำบลในเขตพื้นที่การปกครองของอำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด ห่างจากตัวจังหวัดไปทางทิศเหนือ ตามถนนร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์ ประมาณ 9 กิโลเมตร พุทธศักราช 2532 ท้องที่อำเภอเมืองร้อยเอ็ดมีขนาดใหญ่ครอบคลุมพื้นที่ 17 ตำบล 240 หมู่บ้าน ทำให้การบริการประชาชนไม่ทั่วถึง เพื่อความสะดวกทางการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จึงได้อนุมัติให้จัดตั้งกิ่งอำเภอจันทาร เมื่อวันที่ 1 เมษายน พุทธศักราช 2532 โดยครอบคลุม

พื้นที่ทั้งหมด 5 ตำบล ได้แก่ ตำบลจันทาร ตำบลคงสิงห์ ตำบลม่วงลาด ตำบลคินคำและตำบลป่าฝาค้อมาเดือนกรกฎาคม พุทธศักราช 2532 ได้แยกตำบลขนาดใหญ่ออกจากตำบลป่าฝาค้อมาเดือนกรกฎาคม พุทธศักราช 2533 แยกตำบลฝักแวนจากตำบลม่วงลาด วันที่ 7 กันยายน พุทธศักราช 2538 ได้มีพระราชกฤษฎีกายกระดับจากกิ่งอำเภอให้เป็น “อำเภอ” ปัจจุบันแบ่งการปกครองออกเป็น 8 ตำบล 110 หมู่บ้าน

คำว่า “จันทาร” เป็นภาษาท้องถิ่นมาจากคำว่า “จันทัน” แปลว่า อาหารเช้า ซึ่งมีตำนานเล่าว่าพระยาเชียงเหียนหรือเจ้าเมืองเชียงเหียน (ปัจจุบันอยู่ในจังหวัดมหาสารคาม) จะเดินทางไปช่วยสร้างพระธาตุพนม (ที่จังหวัดนครพนม) เมื่อเดินทางมาถึงบริเวณนี้ได้แวะพักรับประทานอาหารเช้า (จันทัน) ที่บริเวณโรงเรียนจันทารจิตวิริยาประชาสรรค์ในปัจจุบันหมู่บ้านนี้จึงได้ชื่อว่า “จันทัน” ต่อมาได้แผลงกลายเป็น “จันทาร” ในที่สุด นอกจากนี้อำเภอจันทารยังเป็นถิ่นกำเนิดของท่านเจ้าคุณพระวิสุทธิญาณเถร (พระอาจารย์สมชาย จิตวิริโย) วัดเขาสุกิม จังหวัดจันทบุรี ซึ่งเป็นองค์อุปถัมภ์ที่สำคัญและเป็นที่เคารพสักการะของชาวอำเภอจันทาร

## 6.2 อาณาเขต

อำเภอจันทารมีอาณาเขตติดต่อกับเขตการปกครองข้างเคียงซึ่งพื้นที่ ดังนี้

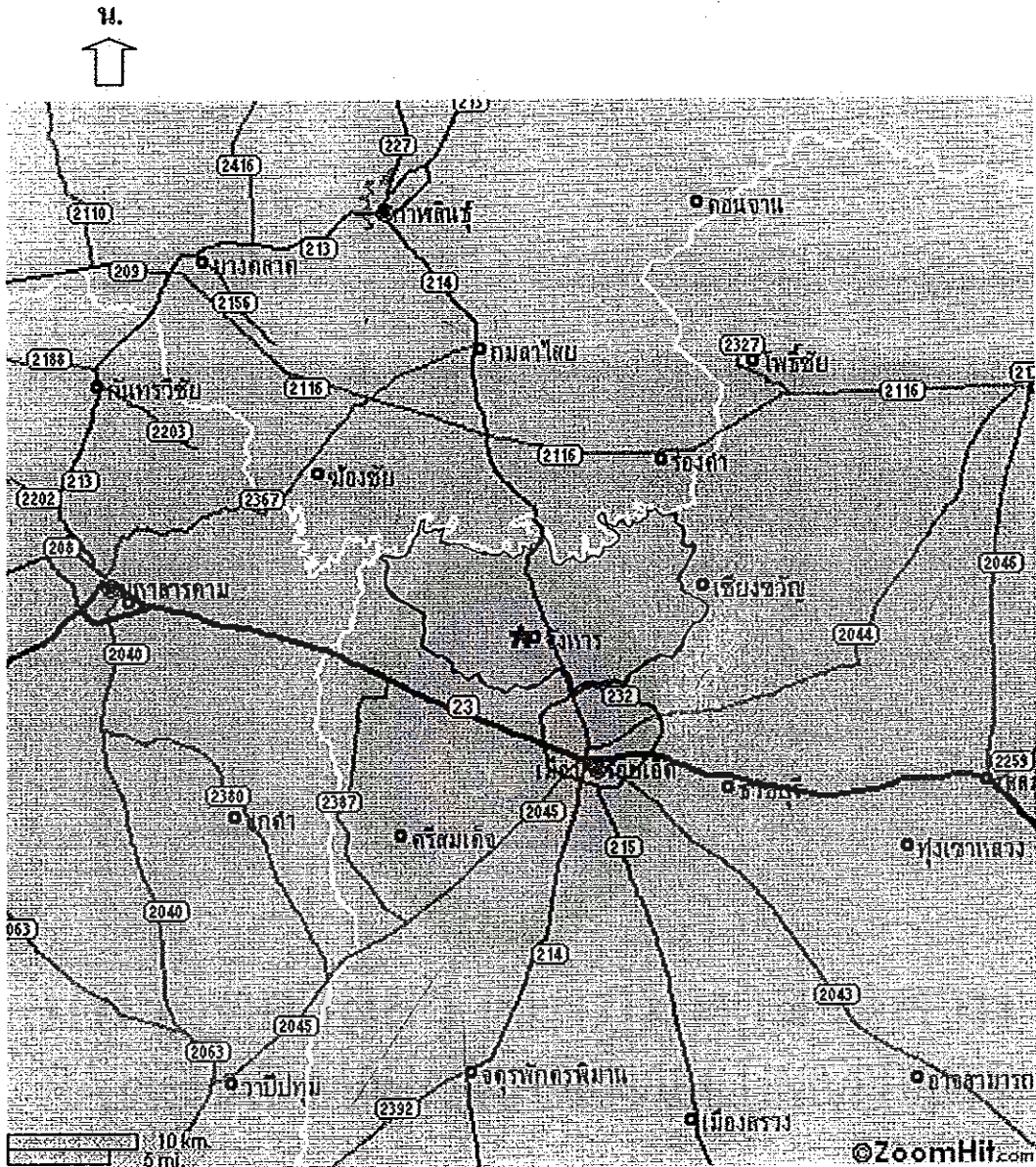
ทิศเหนือ ติดต่อกับ เขตอำเภอน้องชัย เขตอำเภอกมลาไสย และ  
เขตอำเภอร่องคำ จังหวัดกาฬสินธุ์

ทิศใต้ ติดต่อกับ เขตอำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ เขตอำเภอเชียงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม





แผนที่ที่ 1 อาณาเขตของอำเภอจังหวัดอยุธยา

ที่มา : ฐานข้อมูลออนไลน์ (E-commerce) งานบริการข้อมูลแผนที่ กรมแผนที่ทหาร

### 6.3 ลักษณะภูมิประเทศ/ภูมิอากาศ

อำเภออยุธยา มีลักษณะสภาพพื้นที่ทั่วไปเป็นพื้นที่ค่อนข้างราบ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบลุ่มริมแม่น้ำ ลักษณะพื้นดินเป็นดินร่วนปนทราย ไม่มีภูเขา มีแม่น้ำสำคัญไหลผ่าน คือ แม่น้ำชี สภาพภูมิอากาศทั่วไปเป็นแบบมรสุม มี 3 ฤดู คือ ฤดูร้อน ฤดูฝน และฤดูหนาว



## 6.4 เขตการปกครอง

อำเภอจันทราบึงแบ่งเขตการปกครองเป็น 8 ตำบล 110 หมู่บ้าน จำนวนครัวเรือน 11,379 หลังคาเรือน ดังนี้

- 6.4.1 ตำบลคินค้ำ มี 17 หมู่บ้าน
- 6.4.2 ตำบลป่าฝ้า มี 12 หมู่บ้าน
- 6.4.3 ตำบลม่วงลาด มี 12 หมู่บ้าน
- 6.4.4 ตำบลจันทราบึง มี 19 หมู่บ้าน
- 6.4.5 ตำบลคงสิงห์ มี 18 หมู่บ้าน
- 6.4.6 ตำบลยางใหญ่ มี 10 หมู่บ้าน
- 6.4.7 ตำบลห้วยแก้ว มี 13 หมู่บ้าน
- 6.4.8 ตำบลแสนชาติ มี 9 หมู่บ้าน

## 6.5 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

- 6.5.1 เทศบาลตำบล มี 4 แห่ง
- 6.5.2 องค์การบริหารส่วนตำบล มี 4 แห่ง

## 6.6 ประชากร

จำนวนประชากรเมื่อเดือนพฤษภาคม พุทธศักราช 2553 มีจำนวนทั้งสิ้น 47,367 คน ความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ย 286.89 คนต่อตารางกิโลเมตร ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ และอาชีพเสริมที่เป็นรายได้หลัก คือ ปั่นอูฐมอญขาย และรับจ้างในโรงงานเย็บผ้าที่มาตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ของอำเภอ

## 6.7 สภาพปัญหาทั่วไป

ประสบปัญหาพื้นฐานทั่วไปเหมือนพื้นที่อื่น ๆ ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งปัญหาที่ประสบอยู่ทุกปี คือ ปัญหาความแห้งแล้ง ฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล ซึ่งส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของราษฎรเป็นอย่างมากเนื่องจากราษฎรในพื้นที่ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรมเป็นหลัก นอกจากปัญหากล้งที่ประสบอยู่เป็นประจำแล้ว ในช่วงฤดูฝนของทุกปีพื้นที่บางตำบลที่อยู่ติดกับลุ่มแม่น้ำชียังประสบปัญหาอุทกภัย ซึ่งปัญหานี้ถือเป็นปัญหาดำคัญที่ทางจังหวัดร้อยเอ็ดประกาศให้เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินอยู่ทุกปี (ที่ว่าการอำเภอจันทราบึง. 2553 : 5-10)

อำเภอจันทราบึงเป็นอำเภอหนึ่งที่แยกมาจากอำเภอเมืองร้อยเอ็ด เมื่อปี พุทธศักราช 2532 จุดเด่นที่อำเภอจันทราบึงเป็นที่รู้จักของคนทั่วไปคือเป็นแผ่นดินเกิดของพระวิสุทธินุญจนเถระ (หลวงปู่สมชาย จิตวิริโย) พระเถระที่ทรงคุณธรรมและคุณงามความดีของหลวงปู่สมชาย ฐิตวิริโย ทำให้ราษฎรในพื้นที่อำเภอจันทราบึงและพื้นที่ใกล้เคียงมีที่ยึดเหนี่ยวทางจิตใจเป็นอย่างดี และจุดเด่นที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การที่โรงงานเย็บผ้าส่งออกมาตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอ ซึ่งถือเป็นองค์กรเอกชนที่ทำให้ราษฎรในพื้นที่มีงานทำ จากการสำรวจจำนวนผู้ว่างงานของสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ พบว่ามีครัวเรือนที่ประสบปัญหาผู้ว่างงาน ในเขตอำเภอจันทราบึงเพียงร้อยละ 3 เท่านั้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นตัวบ่งชี้ถึงความผาสุกของราษฎรในท้องที่ปกครองในการกินคืออยู่ดี แต่อีกส่วนหนึ่งที่เป็นจุดค้อยของอำเภอจันทราบึงคือเป็นพื้นที่ที่ประสบปัญหาสาธารณสุขทั้งสองฤดูกาล ทั้งฤดูทกภัยและภัยแล้ง ซึ่งภัยพิบัติทั้งสองกรณีก็เป็นอีกหนึ่งบททดสอบการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องเป็นผู้รายงานสถานการณ์ที่เกิดขึ้นให้กับทางราชการทราบและเป็นผู้ประสานงานให้ทางราชการเข้าไปช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ราษฎรที่ประสบปัญหา สาธารณภัยดังกล่าว

## 7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน สามารถเทียบเคียงกับการวิจัย เรื่อง การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอจันทราบึง จังหวัดร้อยเอ็ด ดังนี้

ยุติศักดิ์ เอกอัคร (2523 : บทคัดย่อ) ศึกษาผู้นำทางการเมืองระดับท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภออำนาจเจริญ จังหวัดอุบลราชธานี ในช่วงปี พุทธศักราช 2521-2522 พบว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีการดำรงตำแหน่งต่างกันระหว่างกำนันกับผู้ใหญ่บ้านจะมีบทบาททางการเมืองแตกต่างกัน และฐานะทางเศรษฐกิจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีส่วนช่วยสร้างคะแนน ความนิยม และเพิ่มพูนอำนาจทางการเมือง กล่าวคืออายุมากขึ้นคะแนนนิยมย่อมมากขึ้นตามไปด้วย

พิเชษฐ ลิขิตรังสี (2529 : 71-73) ได้ทำการศึกษาแรงจูงใจในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้นำชุมชนไทยในเขตอำเภอบางแสน จังหวัดนครปฐม สรุปได้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนานาประการ ในการปฏิบัติหน้าที่อำนวยความผาสุกให้แก่ราษฎร และรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็น

ทั้งพ่อบ้านในทางสังคม และเป็นผู้รักษากฎหมายในระดับพื้นฐานมากที่สุด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจ 2 ด้านใหญ่ ๆ คือ

1. อำนาจหน้าที่ที่ทางราชการมอบให้ในการเป็นตัวแทนของทางราชการด้านการปกครอง เป็นหู เป็นตา ในตำบล หมู่บ้าน

2. อำนาจหน้าที่ซึ่งมีผลจากการดำรงตำแหน่งเป็นอำนาจทางอ้อม คือ ราษฎรเกรงขามและบางครั้งทางราชการเกรงใจ เพราะถือได้ว่าเป็นตัวแทนของราษฎรและทางราชการ

ประทีป จงสืบธรรม (2529 : 82-85) ได้ศึกษาผู้นำสตรีในการปกครองระดับท้องถิ่นของไทย : ศึกษาบทบาทความเป็นผู้นำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านสตรีทั่วประเทศ พุทธศักราช 2528 ผลการศึกษาพบว่า ในการเป็นผู้นำทางการบริหารการปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสตรีสามารถแสดงบทบาทได้หลาย ๆ ด้าน ทั้งการพัฒนาชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชน การสร้างเสริมความมั่นคงของชุมชน การป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้าย การดูแลและควบคุมงานสถิติและทะเบียนต่าง ๆ ในหน้าที่การประสานงานและให้ความช่วยเหลือกับทางราชการ การทำให้ชาวบ้านรักสามัคคี และการแสดงบทบาทเป็นตัวแทนราษฎรในการรับรู้ปัญหาและการติดต่อกับงานต่าง ๆ ซึ่งปรากฏว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสตรีต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับบทบาทข้างต้นแตกต่างกันออกไป ความแตกต่างดังกล่าวมีตัวแปรที่มีอิทธิพลอย่างสำคัญ คือ อายุ สถานภาพสมรส การมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายของอดีตผู้นำในท้องถิ่น ประสบการณ์การทำงาน ในชุมชนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านสตรีและลักษณะชุมชนที่ปกครอง ขณะที่ตัวแปรด้านฐานะทางเศรษฐกิจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านสตรี ไม่มีอิทธิพลต่อความแตกต่างในการแสดงบทบาทหน้าที่ด้านงานบริหารงานปกครองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านสตรีเลย

ประการัตน์ เค้าสิม (2531 : 67-69) ได้ศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านกับการพัฒนาท้องถิ่น: ศึกษากรณีบ้านคำเจริญ ตำบลทุ่งใหญ่กับบ้านโนนสมบูรณ์ ตำบลนาชุมแสง กิ่งอำเภอทุ่งฝน จังหวัดอุดรธานี จากการศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ 19 ประการของผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ 4 พุทธศักราช 2510 พบว่า

1. ชาวบ้านทั้งสองหมู่บ้านให้ความเห็นพ้องต้องกันว่าผู้ใหญ่บ้านของคนปฏิบัติหน้าที่ครบถ้วนเหมือนกัน 8 ข้อ

2. เฉพาะชาวบ้าน บ้านคำเจริญ ให้ความเห็นพ้องต้องกันว่าผู้ใหญ่บ้านบ้านคำเจริญปฏิบัติหน้าที่ครบถ้วนอีก 2 ข้อ รวมเป็น 10 ข้อ

3. ชาวบ้าน บ้านคำเจริญให้ความเห็นพ้องต้องกันว่า ผู้ใหญ่บ้านบ้านคำเจริญปฏิบัติหน้าที่ไม่ครบถ้วน 9 ข้อ

4. ชาวบ้าน บ้านโนนสมบูรณ์ให้ความเห็นพ้องต้องกันว่า ผู้ใหญ่บ้านบ้านโนนสมบูรณ์ปฏิบัติหน้าที่ไม่ครบถ้วน จำนวน 11 ข้อ

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านทั้งสองแห่งส่งผลถึงการมีส่วนร่วมต่อโครงการพัฒนาหมู่บ้าน กล่าวคือ บ้านคำเจริญเป็นหมู่บ้านพัฒนาดีเด่นอันดับ 1 ของกิ่งอำเภอทุ่งฝนและอันดับที่ 17 ของจังหวัดอุดรธานี ส่วนหมู่บ้านโนนสมบูรณ์เป็นหมู่บ้านยากจนอันดับต้นๆ ของกิ่งอำเภอทุ่งฝน จังหวัดอุดรธานี

ชูเกียรติ มุทธากาญจน์ (2531 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของผู้นำท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตจังหวัดมุกดาหาร พบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามตำบล หมู่บ้านต่าง ๆ ในตำแหน่งเดียวกัน มีอำนาจหน้าที่เท่ากันแต่มีอำนาจแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปัจจัยภายในที่สำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ บุคลิกภาพที่น่าเชื่อถือเอาจริงเอาจังในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นผู้มีความชำนาญงานมากกว่าผู้อื่น ส่วนปัจจัยภายนอกของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ การมีญาติพี่น้องมาก และบุคลิกภาพของตัวกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเอง ที่กล่าวมานี้ล้วนส่งผลต่อประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านทั้งสิ้น นอกจากนี้คาดว่าจะมีความเป็นอยู่ที่ดีหรือคาดหวังที่จะ ได้รับความนิยชมชอบจากผู้บังคับบัญชา ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดมุกดาหารส่วนใหญ่มีความคาดหวังว่าจะได้รับสิ่งนั้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะ เป็นปัจจัยเกื้อหนุนที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ได้

ประเทือง คลประสิทธิ์ (2534 : 84-87) ได้ศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านบ้านคำน ตำบลเสารงชัย อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ พบว่า

1. ในการปฏิบัติหน้าที่ทางด้านการเมือง การปกครอง กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 93.50 เห็นว่า ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่ในด้านการเมือง การปกครองให้ราษฎรในหมู่บ้านมีความเป็นอยู่สงบเรียบร้อยตามที่ แต่ร้อยละ 6.50 กลับเห็นว่า ผู้ใหญ่บ้านยังปฏิบัติหน้าที่บกพร่องทำให้ราษฎรในหมู่บ้านขาดความมั่นคงปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน

2. การปฏิบัติหน้าที่ทางด้านเศรษฐกิจ กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 89.88 เห็นว่าผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่ดูแลเอาใจใส่สภาพเศรษฐกิจของชุมชนเป็นอย่างดี ทำให้สภาพทางเศรษฐกิจของราษฎรมีความมั่นคง มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่ร้อยละ 10.12 กลับเห็นว่าผู้ใหญ่บ้านผู้ใหญ่บ้านไม่ดูแลเอาใจใส่ทางด้านเศรษฐกิจของชุมชน

3. การปฏิบัติหน้าที่ด้านสังคม กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 88.43 เห็นว่าผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลความเคลื่อนไหวเหตุการณ์ต่าง ๆ และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในหมู่บ้านตลอดจนชี้แนะราษฎรให้รู้จักช่วยเหลือสาธารณะประโยชน์ แต่ร้อยละ 11.57 กลับเห็นว่าผู้ใหญ่บ้านยังปฏิบัติหน้าที่บกพร่องทางด้านสังคม ทำให้ราษฎรในหมู่บ้านได้รับความเดือดร้อน

4. การปฏิบัติหน้าที่ทางด้านวัฒนธรรม กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 83.69 เห็นว่าผู้ใหญ่บ้านได้สนใจและเอาใจใส่ในกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านวัฒนธรรมประเพณี รวมทั้งปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ราษฎร แต่ร้อยละ 16.31 กลับเห็นว่าผู้ใหญ่บ้านยังขาดการเอาใจใส่ในหน้าที่ด้านนี้ทำให้งานต่าง ๆ ไม่บรรลุเป้าหมาย

สาเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านได้รับการยอมรับนับถือจากราษฎร และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้อาวุโส ชีวีคัมภ์ในศีลธรรม ไม่ดื่มสุรา และเล่นการพนัน ประกอบสัมมาชีพ มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ สนใจและเอาใจใส่ต่อราษฎรในท้องที่ปกครองของตน

สมาน รัตนสุทธิ (2535 : 76-79) ได้ศึกษาระดับปัญหาการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน : ศึกษากรณีอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย พบว่า

1. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านประสบปัญหาการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่โดยรวมทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง
2. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านประสบปัญหาการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่แต่ละด้านอยู่ในระดับปานกลาง
3. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีอายุ ประสบการณ์การทำงาน และรายได้แตกต่างกัน ประสบปัญหาการปฏิบัติงานแต่ละด้านในระดับที่ไม่แตกต่างกัน

นภิศรา ทองอุปการ (2539 : 102-105) ได้ศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านในเขตกรุงเทพมหานคร ศึกษาเฉพาะกรณีเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาสรุปได้ว่า

1. ลักษณะของชุมชนทั้ง 3 ชุมชน คือ ชุมชนคั้งเคิม ชุมชนบ้านจัดสรร และชุมชนที่หน่วยงานราชการจัดตั้งขึ้น มีความคิดเห็นต่อการปกครองในรูปแบบผู้ใหญ่บ้าน ทั้งในเรื่องการยอมรับในบทบาทของผู้ใหญ่บ้าน และการรับรู้ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และยอมรับในบทบาท ความรู้ ความสามารถ และการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านมากที่สุด ในขณะที่ชุมชนบ้านจัดสรรมีการรับรู้ในการปกครองรูปแบบ



ผู้ใหญ่วัย และยอมรับในบทบาท ความรู้ ความสามารถ และการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่  
ของผู้ใหญ่วัยน้อยที่สุด

2. ความต้องการการปกครองในรูปแบบผู้ใหญ่วัย ผู้ตอบแบบสอบถาม  
ทั้งสามชุมชน ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การปกครองในรูปแบบผู้ใหญ่วัยไม่เหมาะสมกับสภาพ  
สังคมของกรุงเทพมหานครในยุคปัจจุบัน และมีความเห็นว่าไม่ควรมีการปกครองรูปแบบ  
ผู้ใหญ่วัยในเขตกรุงเทพมหานครแล้ว

สุพจน์ วงศ์วิวัฒน์ (2539 : 87-89) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของกำนันและผู้  
ใหญ่วัยในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า ความ  
เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้บทบาทของกำนัน  
ผู้ใหญ่วัยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก โดยทั่วไปแล้วกำนัน ผู้ใหญ่วัยมีบทบาททางด้าน  
การปกครองน้อยลง และมีบทบาททางด้านการเมืองมากขึ้น นอกจากนี้กำนัน ผู้ใหญ่วัยยังได้  
พยุขฐานะของตนเองด้วยการประกอบธุรกิจบางประการอย่างเป็นกิจจะลักษณะ เช่น การเป็น  
นายหน้าขายที่ดิน หรือการประสานงานทางด้านธุรกิจการลงทุนในท้องที่เป็นต้น เมื่อทำการ  
วิเคราะห์ทางสถิติเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างภูมิหลังกับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่วัย ทั้งใน  
ชุมชนเมืองและในชุมชนชนบทต่างมีบทบาทดังกล่าวข้างต้นในลักษณะเดียวกัน อย่างไรก็ตาม  
ระดับการศึกษาและอาชีพของกำนัน ผู้ใหญ่วัยมีความสัมพันธ์กับทั้งการแสดงบทบาททาง  
การปกครองและบทบาททางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ

พรเพ็ญ กาญจนมณี (2541 : 95-99) ได้ศึกษาบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของกำนัน  
ผู้ใหญ่วัยในจังหวัดสงขลา ผลการศึกษาพบว่า

1. กำนัน ผู้ใหญ่วัยมีบทบาทการพัฒนาท้องถิ่น โดยรวมอยู่ในระดับมาก  
เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า บทบาทการพัฒนาท้องถิ่นการเมืองการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ  
และด้านสังคมและด้านพัฒนาอยู่ในระดับมาก

2. กำนัน ผู้ใหญ่วัยมีอายุต่างกัน มีบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นไม่แตกต่างกัน

3. กำนัน ผู้ใหญ่วัยมีระดับการศึกษาต่างกัน มีบทบาทการพัฒนาท้องถิ่น

ไม่แตกต่างกัน

4. กำนัน ผู้ใหญ่วัยที่มีประสบการณ์ต่างกัน มีบทบาทการพัฒนาท้องถิ่น

ไม่แตกต่างกัน

5. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นคณะกรรมการจัดทำแผนชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ไม่ได้เป็นคณะกรรมการจัดทำแผนชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นไม่แตกต่างกัน

ชุมพล ทองเข้ม (2548 : 94-97) ได้ศึกษาบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ศึกษากรณี อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ พบว่า กำนันผู้ใหญ่บ้าน มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน โดยรวมอยู่ในระดับมาก มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ โดยรวมอยู่ในระดับมาก และกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีวาระการดำรงตำแหน่งและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งต่างกัน มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่โดยรวม ไม่แตกต่างกัน และกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเห็นด้วยกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในขณะที่เดียวกันยังคงต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นาถิน ปทุมชาติพัฒน์ (2548 : 63-65) ได้ศึกษาการดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม พบว่า

1. การดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ทั้ง 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม ด้านการอำนวยความสะดวกยุทธธรรมให้กับประชาชน และด้านการบริการ โดยรวมมีการดำเนินการอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อจำแนกในรายด้านพบว่า ทุกด้านมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการบริการ รองลงมา คือ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม ด้านการปกครอง และการรักษาความสงบเรียบร้อยและด้านการอำนวยความสะดวกยุทธธรรมให้กับประชาชน

2. ผลการเปรียบเทียบการดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคามที่มี เพศ อายุ การศึกษา แตกต่างกัน พบว่า

2.1 คณะกรรมการหมู่บ้านที่มีเพศแตกต่างกันระหว่างเพศชายและเพศหญิง มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวม ไม่แตกต่างกัน

2.2 คณะกรรมการหมู่บ้านที่มีอายุแตกต่างกัน คือ อายุ 20-29 ปี 30-39 ปี 40-49 ปี และ 50 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวม ไม่แตกต่างกัน

2.3 คณะกรรมการหมู่บ้านที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น หรือเทียบเท่า ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า และระดับสูงกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมไม่แตกต่างกัน

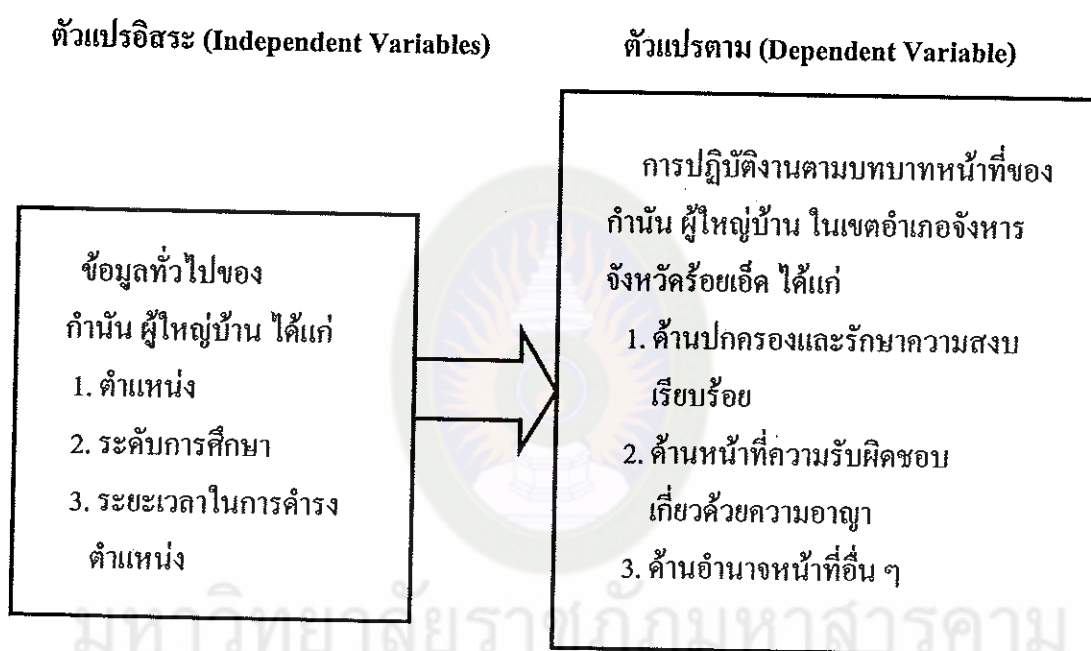
3. ปัญหาและข้อเสนอแนะการดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านเห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงาน คือ ผู้ใหญ่บ้าน ไม่มีงบประมาณมาพัฒนาหมู่บ้านเหมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วางตัวไม่เป็นกลางไม่ค่อยให้ความสำคัญกับบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน และข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน คือ ผู้ใหญ่บ้านควรวางตัวให้เป็นกลาง ควรเสียสละเวลาบริการประชาชนในการช่วยเหลือติดต่อราชการมากขึ้น รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณให้ผู้ใหญ่บ้านมีงบประมาณมาพัฒนาหมู่บ้านมากขึ้น

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2552 : 27-31) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยร่วมกับสำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครองได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง บทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านที่เหมาะสมในอนาคต ได้ชี้ให้เห็นว่าบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พุทธศักราช 2552 และตามกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งพบว่าบทบาทที่เป็นอยู่ตามกฎหมายที่กำหนด ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติจริงหรือสามารถปฏิบัติได้อยู่ในเกณฑ์ปานกลางทุกด้านและได้เสนอบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ควรจะเป็นในอนาคต โดยให้ความสำคัญตามลำดับ คือ

1. บทบาทด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย
2. บทบาทด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
3. บทบาทด้านการทะเบียนต่าง ๆ
4. บทบาทด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (ภัยธรรมชาติและภัยพิบัติ)
5. บทบาทด้านอื่น ๆ

## 8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วข้างต้น สามารถนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย เรื่อง การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอจังหาร จังหวัดร้อยเอ็ด โดยประยุกต์จากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พุทธศักราช 2552 ดังแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย