

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ปกครอง และบริหารการปกครอง “ท้องที่” ซึ่งได้ถือกำเนิดและมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 และตราฉบับปัจจุบันกล่าวได้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันที่มีทั้งบทบาทและอำนาจหน้าที่ในเขตการปกครองที่เรียกว่าตำบลและหมู่บ้าน โดยมีแนวทวิครวบยอดทางกฎหมายและการบริหารราชการเรียกรวมกันว่าเป็น “การปกครองท้องที่” ดังจะเห็นได้ว่าชื่อดังกล่าวเป็นชื่อของการจัดระบบปกครอง และเป็นระบบการบริหารราชการลักษณะหนึ่งของไทย ทั้งนี้ มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 เป็นกฎหมายแม่แบบคือ ได้วางรากฐานไว้ ลักษณะของการปกครองท้องที่ดังกล่าว นับว่าเป็น โครงสร้างสำคัญของการบริหารดินแดนในอดีตนั้น ลักษณะสังคมชาวบ้านจะอยู่กันเป็นกลุ่มเป็นก้อน ในแต่ละกลุ่มจะมีหัวหน้าทำหน้าที่เป็นผู้ปกครอง ควบคุมดูแลชีวิตความเป็นอยู่และป้องกัน โจรผู้ร้ายอยู่อย่างใกล้ชิดในปัจจุบัน แม้สภาพสังคมจะเจริญขึ้น ผู้นำจะช่วยประสานกับภาครัฐแก้ไขความเดือดร้อนเมื่อเกิดภัยพิบัติหรือคนในชุมชนเดือดร้อนส่วนราชการเข้าไปดูแลความเป็นอยู่ไม่ทั่วถึง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นเจ้าหน้าที่หลักระดับตำบล หมู่บ้านในการดูแลทุกข์สุขของพี่น้องประชาชน และตามท้องที่ประชุมเสนาบดีของกระทรวงมหาดไทย สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ให้คำจำกัดความบทบาทภารกิจของกระทรวงมหาดไทยไว้ค่อนข้างจะชัดเจนคือ “การบำบัดทุกข์บำรุงสุข” ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย บุคลากรและเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในระดับล่างสุดคือกำนันผู้ใหญ่บ้าน หน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านง่าย ๆ ก็คือ การบำบัดทุกข์ บำรุงสุข นั่นเอง ทั้งนี้เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านมีความใกล้ชิดกับพี่น้องประชาชนมากที่สุด (สุริยะ วิริยะสวัสดิ์. 2551 : 13-16)

พระราชบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำนันผู้ใหญ่บ้านเปรียบเสมือนเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหากกรณีมีการพบเห็น โจรผู้ร้ายเข้ามาในพื้นที่ก็ให้ผู้ใหญ่บ้านแจ้งกับกำนัน กำนันก็แจ้งไปยังอำเภอหรือกรณีที่เกิดการกระทำผิดซึ่งหน้าเกี่ยวกับการตีชิงวิ่งราวสามารถจับตัวผู้กระทำผิดได้ก็ส่งให้อำเภอ และอำเภอส่งต่อไปให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการในแง่กฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ร.บ. คุ้มครองสัตว์ป่า

กำนันผู้ใหญ่บ้านถือเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของ พ.ร.บ. นั้น ๆ รวมถึงการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย น้ำท่วมน้ำป่า ไหลหลากแผ่นดินไหว โคลนถล่ม กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลให้การช่วยเหลือพี่น้องประชาชนที่ประสบภัยพิบัติทั้งหลาย กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ที่จะร้องขอความร่วมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ เหล่านี้คือบทบาทหลัก ๆ ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ฉะนั้นจึงเน้นเรื่องของการปกครองบังคับบัญชาพี่น้องประชาชนในเขตพื้นที่ที่มีความรับผิดชอบเนื่องจากได้รับเลือกจากพี่น้องประชาชนในพื้นที่ของตนเองและรู้จักคุ้นเคยกับคนในพื้นที่ที่ตนปกครองอยู่เป็นอย่างดี

หลังจากที่มีการกระจายอำนาจส่งเสริมการปกครองตนเองของพี่น้องประชาชนในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับตำบลพัฒนาจากสภาตำบลมาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนในชุมชนที่เจริญแล้วก็ยกฐานะเป็นเทศบาล มีการแบ่งภารกิจระหว่าง กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นการปกครองท้องที่และการรักษาความสงบเรียบร้อยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี พ.ศ. 2551 ในมาตรา 27 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นมาตราหลักให้มีความชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นท้องถิ่นเป็นตัวแทนของรัฐปฏิบัติงานตามกฎหมายและนโยบายของรัฐในระดับหมู่บ้าน ตำบล ทั้งด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง การป้องกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรมป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนฉุกเฉิน อำนาจความเป็นธรรม การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของราษฎรในหมู่บ้าน/ตำบลมีหน้าที่ในการสร้างความสามัคคี ความสามัคคีของคนในหมู่บ้าน ขณะเดียวกันก็อำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่ไปรับบริการติดต่องานราชการในพื้นที่ รวมถึงมีหน้าที่ในการดูแลราษฎร ในหมู่บ้านให้ประพฤติปฏิบัติตนตามกฎหมาย จัดประชุมราษฎรในหมู่บ้านเดือนละ 1 ครั้งรวมทั้งมีหน้าที่ในการอบรมให้ความรู้ที่เป็นประโยชน์แก่พี่น้องประชาชน นอกจากนี้ยังต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับภารกิจจากส่วนราชการต่าง ๆ กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเปรียบเสมือนผู้ที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่ประจำอยู่ในทุกตำบลทุกหมู่บ้าน

กำนันและผู้ใหญ่บ้านจึงมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาและการสร้างความเข้าใจในหมู่บ้าน โดยถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนที่ใกล้ชิดที่สุดเป็นตัวแทนของนายอำเภอในการดูแลประชาชน สถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่คู่กับสังคมไทยมาโดยตลอด โดยเป็นผู้ช่วยเหลือทางราชการ ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชนในตำบลหมู่บ้านและเป็นผู้แทนประชาชนในตำบลหมู่บ้านในการติดต่อกับภาคส่วนต่าง ๆ ถึงแม้สภาพสังคมจะเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัย จนปัจจุบันและต่อไปในอนาคตจะทำให้ภารกิจบทบาท

หน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านเพิ่มมากขึ้น กรมการปกครองเป็นกรมกำกับดูแลกำนันผู้ใหญ่บ้าน ก็ได้ช่วยเสริมศักยภาพให้กำนันผู้ใหญ่บ้านด้วยการขยายเวลาการทำงานให้ถึง 60 ปี เพราะประสบการณ์จะช่วยสร้างเสริมความมั่นใจในการทำงานรวมทั้งปรับปรุงคณะกรรมการหมู่บ้านให้เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอช่วยเหลือภาระงานของที่ทำการปกครองอำเภอหน่วยงานราชการต่าง ๆ ภายในอำเภอ ตลอดจนช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพด้วยการทุ่มเท กำลังใจกำลังกายในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนและภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2551 เมื่อวันที่ 6 เมษายนที่ผ่านมาซึ่งทำให้การพัฒนาสถาบันการปกครองที่เก่าแก่กว่า 116 ปีแห่งนี้มีความชัดเจนขึ้น (กรมการปกครอง, 2551: 39 - 41)

ที่ทำการปกครองอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย เป็นการปกครองส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 อยู่ภายใต้การปกครองของจังหวัดมหาสารคามมีอาณาเขตการปกครองแบ่งออกเป็น 14 ตำบล 227 หมู่บ้าน โดยแบ่งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบแก่ข้าราชการปกครองออกเป็น 4 ฝ่าย ได้แก่ กลุ่มบริหารงานปกครอง ฝ่ายอำนวยความสะดวกเป็นธรรม ฝ่ายทะเบียนและบัตร และฝ่ายความมั่นคง มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าผู้บริหารงานมีหัวหน้าส่วนราชการภายในอำเภอเป็นผู้ช่วยและมีกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้คอยช่วยเหลือดูแลทุกข์สุขของประชาชนระดับตำบล หมู่บ้าน ไม่ให้เดือดร้อนตามอำนาจหน้าที่ (อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย, 2552 : 4)

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงเสมือนเป็นตัวแทนของนายอำเภอหรือตัวแทนส่วนราชการภายในอำเภอที่จะทำหน้าที่ช่วยเหลือและดูแลประชาชน พร้อมประสานการทำงานระหว่างที่ทำการปกครองและส่วนราชการภายในอำเภอกับประชาชนภายในหมู่บ้านของตนเองอยู่ตลอดเวลา แต่ที่ผ่านมาก็ทำการปกครองอำเภอพยัคฆภูมิพิสัยยังไม่เคยมีการศึกษาความคิดเห็นของกำนันผู้ใหญ่บ้านต่อการดำเนินงานของที่ทำการปกครองอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นของกำนันผู้ใหญ่บ้านต่อการดำเนินงานของที่ทำการปกครองอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม เพื่อนำผลของการศึกษาไปเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินงานของที่ทำการปกครองอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคามให้มีประสิทธิภาพต่อไป

## วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต่อการดำเนินงานของที่ทำการปกครองอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อการดำเนินงานของที่ทำการปกครองอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต่อการดำเนินงานของที่ทำการปกครองอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

## สมมติฐานการศึกษา

1. ความคิดเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต่อการดำเนินงานของที่ทำการปกครองอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับปานกลาง

2. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความคิดเห็นต่อระดับการดำเนินงานของที่ทำการปกครองอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกัน

## ขอบเขตการศึกษา

### 1. ด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาความคิดเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต่อการดำเนินงานของที่ทำการปกครองอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคามซึ่งเป็นการดำเนินงานตามคำสั่งอำเภอพยัคฆภูมิพิสัยที่ 1/2553 ลงวันที่ 26 มกราคม 2553 เรื่อง มอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบแก่ข้าราชการปกครองที่แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบออกเป็น 4 ฝ่าย ดังนี้

- 1.1 กลุ่มบริหารงานปกครอง
- 1.2 ฝ่ายอำนวยความสะดวก
- 1.3 ฝ่ายทะเบียนและบัตร
- 1.4 ฝ่ายความมั่นคง

### 2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร คือกำนันจำนวน 14 คนและผู้ใหญ่บ้านจำนวน 213 คน รวม 227 คน จากกำนัน 14 ตำบล และผู้ใหญ่บ้านจำนวน 213 หมู่บ้าน รวม 227 หมู่บ้านในเขตอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม (อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย. 2552 : 5)

2.2 กลุ่มตัวอย่าง คือกำนัน จำนวน 14 คน และผู้ใหญ่บ้านจำนวน 139 คน โดยผู้ใหญ่บ้านใช้สูตรการคำนวณของยามานะ (Taro. 1973 : 727)

### 3. ระยะเวลาในการศึกษา เดือน เมษายน - พฤษภาคม 2553

#### 4. ตัวแปร

##### 4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

###### 4.1.1 กำนัน

###### 4.1.2 ผู้ใหญ่บ้าน

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ความคิดเห็นของกำนันผู้ใหญ่บ้านต่อการดำเนินงานของที่ทำการปกครองอำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 4 ฝ่าย ได้แก่

###### 4.2.1 กลุ่มบริหารงานปกครอง

###### 4.2.2 ฝ่ายอำนวยความสะดวกเป็นธรรม

###### 4.2.3 ฝ่ายทะเบียนและบัตร

###### 4.2.4 ฝ่ายความมั่นคง

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกและแนวคิดต่าง ๆ ของ กำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ที่มีต่อการดำเนินงานของที่ทำการปกครองอำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

ที่ทำการปกครอง หมายถึง ที่ทำการปกครองอำเภอที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง ที่ทำการปกครองอำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง ผู้ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้านที่สำคัญที่สุด ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกโดยวิธีลับของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2551

กำนัน หมายถึง ผู้ปกครองตำบลซึ่งกำนันมาจากการเลือกโดยวิธีลับของผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลเป็นผู้เลือกจากผู้ใหญ่บ้านที่สมัครเป็นกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2551

การดำเนินงานของที่ทำการปกครอง หมายถึง การปฏิบัติงานของที่ทำการปกครองอำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคามตามคำสั่งอำเภอพัคฆภูมิพิสัยที่ 1/2553 ลงวันที่ 26 มกราคม 2553 เรื่อง มอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบแก่ข้าราชการปกครอง จำนวน 4 ฝ่าย ดังนี้

1. **กลุ่มบริหารงานปกครอง** หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหาร การปกครองท้องที่ รวมทั้งส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน งานการคัดเลือก ให้รางวัลแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านผู้มีผลงานดีเด่น งานรัฐพิธีและงานประเพณี งานการสนับสนุน การเลือกตั้งทุกระดับ งานดูแลรักษาที่สาธารณะประโยชน์ งานการปฏิบัติงานร่วมกันหรือ การสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นหรือที่ได้รับมอบหมาย

2. **ฝ่ายอำนวยความสะดวก** หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก ความเป็นธรรม งานวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง งานรับเรื่องราวร้องทุกข์ งานศูนย์ดำรงธรรม งานการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การสืบสวนสอบสวนคดีแพ่ง คดีอาญา งานการแก้ไขปัญหา ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ และปฏิบัติงานร่วมกับหรือการสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น หรือที่ได้รับมอบหมาย

3. **ฝ่ายทะเบียนและบัตร** หมายถึง การปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร งานบัตรประจำตัวประชาชน งานการทะเบียนทั่วไป งานสนับสนุนการเลือกตั้งที่อยู่ใน ความรับผิดชอบของสำนักทะเบียน และงานอื่นหรือที่ได้รับมอบหมาย

4. **ฝ่ายความมั่นคง** หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงภายใน การจัดระเบียบสังคม การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความสงบ เรียบร้อยในพื้นที่ การดำเนินการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด งานด้านการป้องกัน และให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย หรืองานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

## ประโยชน์การศึกษา

ผลที่ได้จากการศึกษาสามารถใช้เป็นข้อสนเทศในการปรับปรุงการดำเนินงาน ของที่ทำการปกครองอำเภอพยุหะคีรี จังหวัดมหาสารคามให้มีประสิทธิภาพต่อไป