

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การจัดการปกครองท้องถิ่นได้เริ่มต้นมาจากรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งทรงมีพระราชดำริให้มีการฟื้นฟูการปกครองระดับหมู่บ้านที่มีมาแต่เดิมขึ้นใหม่ เพราะทรงเล็งเห็นว่า การปกครองในระดับนี้จำเป็นและสำคัญยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด โดยได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการทดลองจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้านขึ้นที่อำเภอ บางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อ ร.ศ. 111 (พุทธศักราช 2435) โดยให้ราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้าน แทนการแต่งตั้งจากเจ้าเมืองดังแต่ก่อน นับแต่นั้นมาจึงได้มีการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้านขึ้น ตามหัวเมืองต่าง ๆ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116 ต่อมาในรัชสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทน และได้มีการใช้สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน (สถาบันดำรงราชานุภาพ. 2552 : 22-23)

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พุทธศักราช 2552 ได้จัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ประกอบไปด้วย หมู่บ้าน ตำบล กิ่งอำเภอและอำเภอ ในส่วนของตำบลให้ผู้ปกครองมาจากการคัดเลือก เรียกว่า “กำนัน” เดิมชาวบ้านเรียกว่า “ตาแสง” มีหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อย พัฒนาตำบลทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ส่วนการปกครองระดับหมู่บ้านให้มีผู้ปกครองหมู่บ้านมาจากการเลือกของราษฎรภายในหมู่บ้าน เรียกว่า “ผู้ใหญ่บ้าน” เดิมชาวบ้าน เรียกว่า “นายบ้านหรือกวนบ้าน” มีหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อย พัฒนาหมู่บ้าน ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเช่นเดียวกับกำนัน ซึ่งการปกครองรูปแบบนี้ก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าส่วนอื่น ๆ หากราษฎรในหมู่บ้านมีความกินดี อยู่ดี มีความคิดสร้างสรรค์แล้ว สิ่งนี้ก็หมายความว่าไปถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคมประเทศชาติโดยรวม ถึงแม้หมู่บ้านจะเป็นหน่วยของการปกครองที่เล็กที่สุดแต่ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านในแต่ละหมู่บ้านนั้นก็ถือเป็นหน่วยงานทางการปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนอีกหน่วยงานหนึ่งและเป็นพื้นฐานสำคัญในการปกครองประเทศ ซึ่งประเทศ

จะเจริญรุ่งเรือง ก้าวหน้าและมีความมั่นคงทั้งในด้านการเมือง การศึกษา เศรษฐกิจและสังคม มากน้อยเพียงใด นั้น อาจกล่าวได้ว่าขึ้นอยู่กับ การปกครองในระดับหมู่บ้าน ถ้าหากราษฎร ในหมู่บ้านทุกคนมีความกินคืออยู่ดี มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ปฏิบัติตนตามระเบียบวินัยและ กฎเกณฑ์ของสังคม มีการประสานความร่วมมือร่วมใจกัน ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของ หมู่บ้านสภาพสังคมโดยรวมก็จะได้รับการพัฒนาควบคู่กันไป เพราะหมู่บ้านถือเป็นจุดเริ่มต้น ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งการที่จะพัฒนาการปกครองประเทศให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ใน ปัจจุบันจึงต้องเริ่มต้นการพัฒนาที่ตำบลและหมู่บ้านก่อน (กรมการปกครอง. 2552 : 12-16)

การปกครองหมู่บ้านให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องอาศัย ปัจจัยที่สำคัญหลายประการ ประการแรก คือ ผู้นำ เพราะหากหมู่บ้านมีผู้นำที่ดี มีความสามารถ ย่อมจะนำสังคมหรือชุมชนในหมู่บ้านพัฒนาไปในทิศทางที่ดีและมีความเหมาะสม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตำแหน่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตำแหน่งหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการบริหาร ราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เพราะเป็นหน่วยราชการสุดท้ายที่จะนำนโยบายและแผนงานของ แต่ละกระทรวง ทบวง กรม ไปสู่ราษฎรในท้องที่ปกครอง และเป็นหน่วยงานแรกที่จะนำ ความต้องการและสภาพปัญหาข้อเท็จจริงของราษฎรมาสู่งานระบบราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่เช่นเดียวกับนักปกครองอื่น ๆ ในจิตวิญญาณอันเป็นหัวใจของกรมมหาดไทยที่จะ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้กับราษฎร นอกจากนี้ทางราชการยังได้ให้อำนาจในการทำงาน หลายประการ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามความรับผิดชอบที่มีอยู่ ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่า ภารกิจความรับผิดชอบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เน้นหนักในการปฏิบัติงานด้านความมั่นคงการรักษา ความสงบเรียบร้อย การปกครองตำบลและหมู่บ้าน การพัฒนาและดูแลรักษาสาธารณูปโภค การประสานงานและขอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับความเดือดร้อน ความต้องการที่เกิดขึ้นกับราษฎรในท้องที่ปกครองของตน (ปรีญา นาคฉัตรีย์. 2552 : 15-20)

อย่างไรก็ตามในสภาวะทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ชีวิตของคนในระดับตำบล หมู่บ้านก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านการเพิ่มจำนวนประชากรของไทย และค่านิยมวัฒนธรรมตะวันตก ถือเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินชีวิตของผู้คนเป็น จำนวนมาก ทำให้มีการแก่งแย่งแข่งขันกันก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาน้ำเพื่อการเกษตร ปัญหาการแบ่งพรรคแบ่งพวกและการทะเลาะเบาะแว้ง เป็นต้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางสังคมดังกล่าวเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาการปกครองในระดับตำบล หมู่บ้านมิใช่น้อย ซึ่งผู้ที่จะมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาในตำบลและหมู่บ้านได้ดีที่สุด คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเพราะการบริหารงานในระดับนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

โดยตรง ถ้าหากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความสามารถหรือมีศักยภาพสูงแล้วก็จะทำให้ นโยบายของรัฐบาลสามารถตอบสนองความต้องการอันแท้จริงของราษฎรได้ แต่ในทางกลับกันถ้าหากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีศักยภาพไม่เพียงพอจะมีผลทำให้ นโยบายของรัฐบาลไม่สามารถตอบสนองความต้องการอันแท้จริงของราษฎรในระดับตำบลและหมู่บ้านได้ อันจะส่งผลกระทบต่อความเจริญของประเทศทุกด้านทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

อำเภอจังหาร จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นอีกหนึ่งอำเภอที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พระพุทธศักราช 2552 จำนวนทั้งหมด 8 ตำบล 110 หมู่บ้าน ซึ่งการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร กล่าวคือมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อันมิชอบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านผ่านศูนย์ดำรงธรรมอำเภออยู่บ่อยครั้ง (ที่ว่าการอำเภอจังหาร. 2553 : 25) และอำนาจหน้าที่บางประการของกำนันและผู้ใหญ่บ้านยังมีความซ้ำซ้อนกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นผู้วิจัยในฐานะประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตอำเภอจังหาร จังหวัดร้อยเอ็ด จึงเห็นความสำคัญที่จะศึกษาวิจัยการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอจังหาร จังหวัดร้อยเอ็ดว่าปัจจุบันได้ปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ที่มีอยู่มากน้อยเพียงใด โดยมีความคาดหวังว่าข้อเสนอเทศที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนและการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในอนาคตให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอจังหาร จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอจังหาร จังหวัดร้อยเอ็ด ที่มีตำแหน่ง ระดับการศึกษาและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอจังหาร จังหวัดร้อยเอ็ด

สมมติฐานการวิจัย

1. การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอจังหวัดจันทบุรี โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

2. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอจังหวัดจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี ที่มีตำแหน่ง ระดับการศึกษา และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง แตกต่างกัน มีการปฏิบัติงานแตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอจังหวัดจันทบุรี ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตในการวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอจังหวัดจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี โดยศึกษาแนวคิดจากการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พุทธศักราช 2552 แบ่งเป็น 3 ด้าน คือ

1.1 ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย

1.2 ด้านหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับความอาญา

1.3 ด้านอำนาจหน้าที่อื่น ๆ

2. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย คือ พื้นที่ของอำเภอจังหวัดจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี จำนวน 8 ตำบล 110 หมู่บ้าน

3. ประชากร

3.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอจังหวัดจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี จำนวน 110 คน (ที่ว่าการอำเภอจังหวัดจันทบุรี, 2553 : 15)

3.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอจังหวัดจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี จำนวน 87 คน ได้จากการใช้สูตรการคำนวณของยามานะ (Yamane, 1973 : 727)

แต่ในการเก็บข้อมูลผู้วิจัยให้หัวหน้าครัวเรือนหมู่บ้านละ 5 คน เป็นผู้ตอบแบบสอบถามแทน
กลุ่มตัวอย่างรวมเป็น 435 คน

4. ระยะเวลาที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้เก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างวันที่ 6-29 ตุลาคม พุทธศักราช 2553

ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

1. ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประกอบด้วย ตำแหน่ง ระดับการศึกษา และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง
2. ตัวแปรตาม ได้แก่ การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอจันทาร จังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบด้วย
 - 2.1 ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย
 - 2.2 ด้านหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับความอาญา
 - 2.3 ด้านอำนาจหน้าที่อื่น ๆ

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขต
อำเภอจันทาร จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยได้กำหนดคำศัพท์เฉพาะไว้ ดังนี้

การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ หมายถึง การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่
ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช
2457 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พุทธศักราช 2552 แบ่งเป็น 3 ด้าน คือ

1. ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย หมายถึง มีการประสาน
ความร่วมมือกับราษฎรในท้องที่ปกครองทำประชาคมเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน
มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้ราษฎรในท้องที่ปกครองทราบ ส่งเสริม
ให้เกิดเวทีชาวบ้านเพื่อให้ผู้นำชุมชน ประชาชนชาวบ้านและราษฎรในท้องที่ปกครองได้มีโอกาส
พบปะแลกเปลี่ยนประสบการณ์และหาแนวทางการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน
ร่วมกัน จัดกิจกรรมเพื่อสร้างเสริมความสามัคคีภายในหมู่บ้าน จัดเวรยามเพื่อดูแลรักษา
ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรในท้องที่ปกครอง รายงานเหตุการณ์

ที่อาจเป็นภัยต่อราษฎร เช่น การหลอกลวงคัมภีร์ลักษณะต่าง ๆ ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบ
 ปราบปรามจับกุมผู้ทำลายทรัพย์สินของราษฎร เช่น การบุกรุกป่าและลักลอบล่าสัตว์ป่า รายงาน
 เรื่องทุกข์ร้อน ของราษฎรให้ทางราชการทราบ มีการประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงาน
 อื่น ๆ มีการขอรับความช่วยเหลือจากองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ และมีการติดตาม
 ประเมินผลการดำเนินงานในท้องที่ปกครองของตนอย่างต่อเนื่องเป็นประจำ

2. ด้านหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับความอาญา หมายถึง มีการชี้แจงข้อ
 ปฏิบัติ ระเบียบแบบแผนของทางราชการให้ราษฎรในท้องที่ปกครองทราบ มีการกำกับ ดูแล
 ราษฎรในท้องที่ปกครองให้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ มีการ
 ป้องกันและแก้ไขพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของราษฎรในท้องที่ปกครอง มีการสอดส่องและ
 เผื่อระวังไม่ให้มีเหตุร้ายแรงเกิดขึ้นภายในท้องที่ปกครอง มีการกำกับ ดูแลให้ท้องที่ปกครอง
 ของตนปราศจากแหล่งการพนันและแหล่งอบายมุข กรณีเกิดเหตุร้ายเป็นผู้ช่วยเหลือทางราชการ
 ในการจับกุมคนร้ายที่กระทำความผิดพร้อมทั้งติดตามเอาของกลางที่ใช้ในการกระทำความผิด
 มาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม มีการติดตามสอดส่องพฤติกรรมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด
 มีการประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีอาญา และมีการประណอมข้อพิพาท
 ของราษฎรที่เกิดขึ้นในท้องที่ปกครอง

3. ด้านอำนาจหน้าที่อื่น ๆ หมายถึง มีการสำรวจปัญหาความต้องการในการ
 ประกอบอาชีพของราษฎร เป็นผู้สนับสนุนและประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการ
 ดำเนินการฝึกอบรมการประกอบอาชีพเสริมให้กับราษฎร ส่งเสริมให้เกิดร้านค้าชุมชนเพื่อ
 สร้างรายได้ให้กับชุมชน มีการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่น ส่งเสริมให้เกิด
 การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนความต้องการของชุมชนเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น
 ทำหน้าที่ดูแลรักษาสิ่งที่เป็นสาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ เช่น ศาลาหมู่บ้าน ร้านค้าชุมชน
 ป่าไม้ชุมชน เป็นต้น มีการรับรองสถานภาพของบุคคลภายในหมู่บ้าน มีการแนะนำและส่งเสริม
 ให้ราษฎรเสียภาษีอากรให้แก่รัฐ ให้ความช่วยเหลือแก่ราษฎรเมื่อเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ จัดให้มี
 ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน มีการดูแลรักษาความสะอาดและกำจัดขยะมูลฝอยภายในหมู่บ้าน
 มีการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและระงับโรคติดต่อหรือโรคระบาดที่เกิดขึ้น
 ในท้องที่ปกครอง

กำนัน หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งกำนันประจำตำบลในเขตอำเภอจังหาร
 จังหวัดร้อยเอ็ด

ผู้ใหญ่อำเภอ หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านประจำหมู่บ้านในเขตอำเภอจังหวัด
จังหวัดร้อยเอ็ด

ตำบลและหมู่บ้าน หมายถึง ตำบลและหมู่บ้านในเขตอำเภอจังหวัดร้อยเอ็ด
ระดับการศึกษา หมายถึง วุฒิต่างการศึกษาที่ได้รับการศึกษาแล้วเรียนตามหลักสูตร
ที่เรียนจบมาสูงสุดของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอจังหวัดร้อยเอ็ด

ตำแหน่ง หมายถึง ตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่ในเขตอำเภอจังหวัดร้อยเอ็ด
ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง หมายถึง ระยะเวลานับตั้งแต่เริ่มปฏิบัติงาน
ตามบทบาทหน้าที่จนถึงปัจจุบันของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอจังหวัดร้อยเอ็ด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อสนเทศที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ สามารถใช้เป็นข้อมูลเพื่อเป็นแนวทางให้กับ
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปรับปรุงการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY