

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยสมรรถนะในการปฏิบัติงาน ตามบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขต  
อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากแนวคิด ระเบียบ ทฤษฎี เอกสารและ  
งานวิจัย ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะ
2. บริบทเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน
3. บริบทเกี่ยวกับคณะกรรมการหมู่บ้าน
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท
5. บริบททั่วไปของอำเภอวาปีปทุม
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดการวิจัย

#### แนวความคิดเกี่ยวกับสมรรถนะ

##### 1. ความหมายของสมรรถนะ

จากการศึกษาความหมายของสมรรถนะ (Competency) พบว่า มีผู้ให้ความหมายของ  
สมรรถนะ ดังนี้

เดชา เดชะวัฒน์ ไพศาล (2543 : 11-12) กล่าวว่า หมายถึง ทักษะ ความรู้และ  
ความสามารถหรือพฤติกรรมของบุคคลที่จำเป็นในการปฏิบัติงานใดงานหนึ่ง หรืออาจกล่าวได้ว่า  
สมรรถนะ หมายถึง ความสามารถหลักของบุคคลในการปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จอย่างมี  
ประสิทธิภาพ โดยมีองค์ประกอบสนับสนุน คือ ทักษะ ความรู้ ความสามารถหรือพฤติกรรม  
สนับสนุนเพิ่มเติมจากความสามารถหลัก

อุกฤษณ์ กาญจนเกตุ (2543 : 20) กล่าวว่า สมรรถนะ หมายถึง ความสามารถ ทักษะ  
ความชำนาญในด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่ทำให้บุคคลสามารถกระทำการหรือคว  
การกระทำการในกิจการใด ๆ ให้ประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว ซึ่งความสามารถเหล่านี้ได้มาจาก  
การเรียนรู้ประสบการณ์ การฝึกฝนและการปฏิบัติเป็นนิสัย

อภีร์กฤษ์ วรรณสาธพ (2545 : 19) นิยามว่า สมรรถนะ หมายถึง ทักษะ ความรู้ไปจนถึง บทบาทในสังคม บุคลิกภาพและส่วนที่ลึกลงไปจนยากที่จะวัดได้ เช่น เจตคติ ค่านิยม อุปนิสัยและ แรงบันดาลใจ ส่วนสมรรถนะหลัก หมายถึง สมรรถนะ ที่เป็นแก่นหรือแกนหลักขององค์กรนั้น ๆ ซึ่งทุกคนในองค์กรต้องมีสมบัติที่เหมือนกัน

ฮอนบี และทอมมัส (Hornby and Thomas. 1989 : 123) กล่าวถึง สมรรถนะ หมายถึงความรู้ ความสามารถ ทักษะและคุณสมบัติของบุคคลในการบริหารจัดการและการเป็น ผู้นำที่มีประสิทธิภาพ

โบยาทซ์ซิส (Boyatzis. 1982) ได้กล่าวถึงสมรรถนะว่าเป็นลักษณะของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับแรงจูงใจ คุณลักษณะ ทักษะและการยอมรับในตนเอง บทบาทในสังคมและความรู้ของบุคคลซึ่งต้องใช้ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่

วูดรูฟ (Woodruffe. 1992 : 17) ให้นิยามว่า สมรรถนะ หมายถึง กลุ่มของ พฤติกรรมตามความต้องการของตำแหน่งงานที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในงานและหน้าที่ ซึ่งประกอบด้วย ความรู้ทักษะและแรงจูงใจหรือคุณลักษณะของบุคคลนั้น

ลูเซีย และเรฟซิงเกอร์ (Lucia and Lepsinger. 1999 : 51) ได้กล่าวไว้ว่า สมรรถนะ หมายถึงทักษะ ความรู้และคุณลักษณะที่อยู่ในตัวบุคคล ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของบุคคลโดย สมรรถนะจะช่วยส่งเสริมให้การปฏิบัติของบุคคลประสบผลสำเร็จ

สรุป สมรรถนะ หมายถึง ความสามารถของบุคคลในการปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นคุณลักษณะที่ซ่อนอยู่ในบุคคลนั้น ๆ ซึ่งประกอบด้วย ความรู้ ทักษะและเจตคติ โดยความรู้ หมายถึง สิ่งที่บุคคลได้เรียนรู้มา ข้อมูลข่าวสาร ความเข้าใจของ บุคคลที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ ทักษะ

## 2. องค์ประกอบของสมรรถนะ

เดวิด ซี แมคเคลแลนด์ (David C. McClelland. 1978 : 79) อธิบายว่า สมรรถนะ ประกอบด้วย

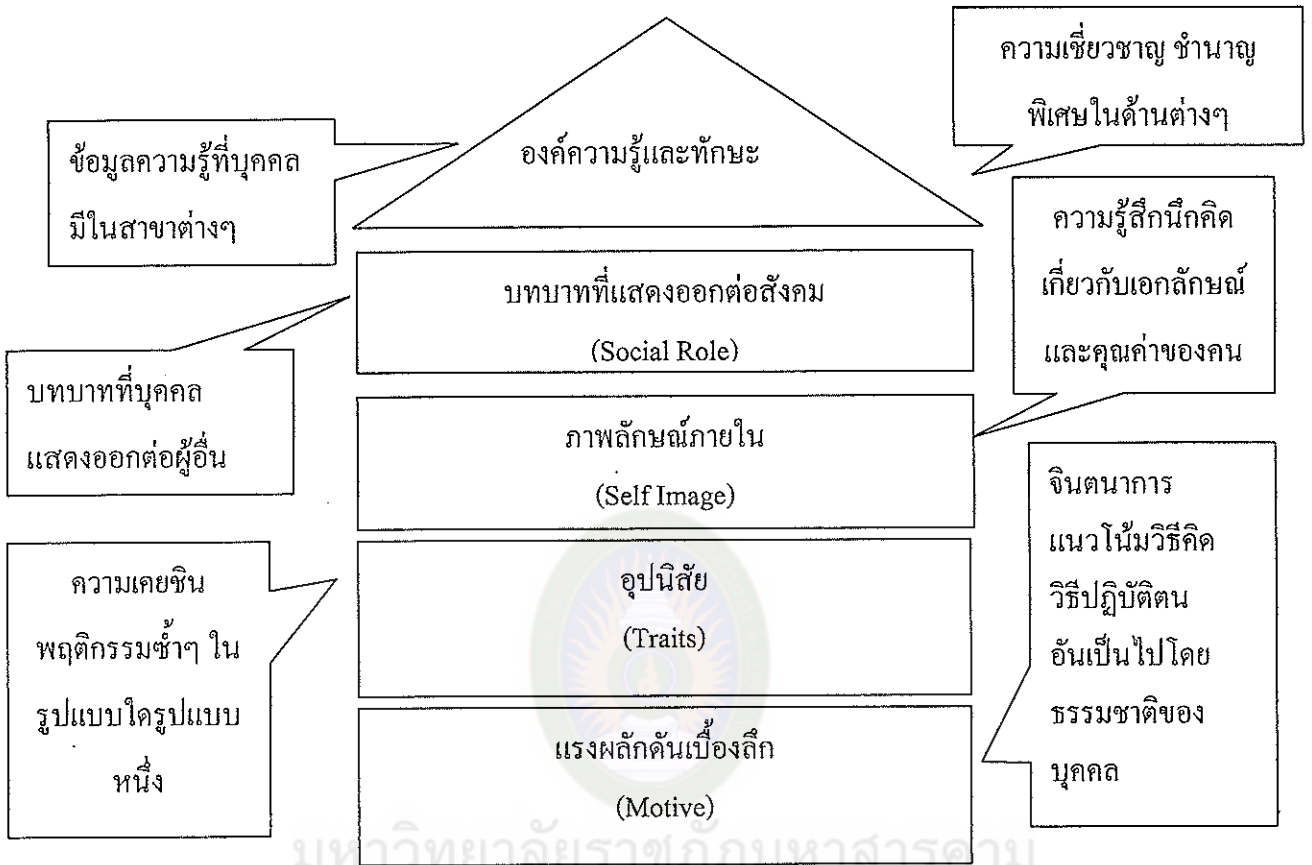
2.1 องค์ความรู้ (Body of Knowledge) เป็นข้อมูลความรู้ที่บุคคลมีในสาขาต่าง ๆ และ ทักษะต่างๆ (Skill) เป็นความเชี่ยวชาญชำนาญพิเศษในด้านต่าง ๆ

2.2 บทบาทของสังคม (Social Role) เป็นบทบาทที่บุคคลแสดงออกต่อผู้อื่น

2.3 ภาพลักษณ์ภายใน (Self Image) เป็นความรู้สึกรู้สึกนึกคิดเกี่ยวกับเอกลักษณ์และคุณค่า ของคน

2.4 อุปนิสัย (Traits) เป็นความเคยชิน พฤติกรรมซ้ำๆ ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง

2.5 แรงผลักดันเบื้องลึก (Motive) เป็นจินตนาการ แนวโน้ม วิธีคิด วิธีปฏิบัติ อันเป็นไปโดยธรรมชาติของบุคคล

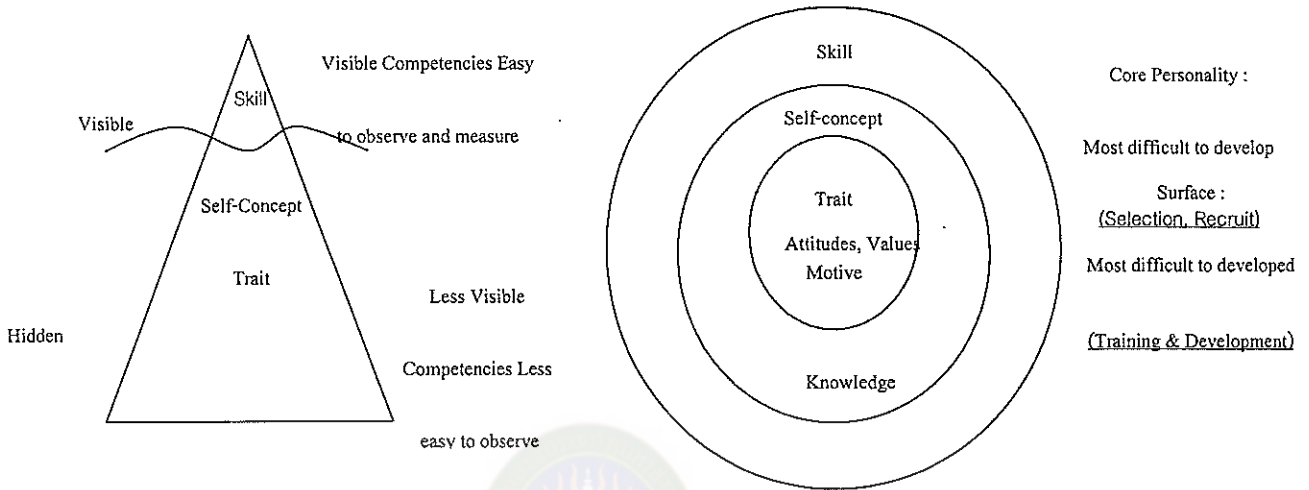


แผนภาพที่ 1 องค์ประกอบของสมรรถนะ

ที่มา : เดวิด ซี แมคเคลิแลน (David C. McClelland, 1978 : 52)

จาก 5 องค์ประกอบของสมรรถนะนี้ เดวิด ซี แมคเคลิแลน David C. McClelland, 1978 : 79) ได้อธิบายโดยแยกสมรรถนะออกเป็นสองส่วน โดยมีนัยสำคัญ คือเป็นในลักษณะ ICEBURG Model หรือภูเขาน้ำแข็งที่แสดงสมรรถนะของคนแต่ละคนว่า ส่วนน้อยยูนิดที่โผล่พ้นน้ำออกมาและสามารถประเมินง่าย ชัดเจนต่อการสังเกต การพัฒนาและการประเมิน มีความเกี่ยวข้องกับงานและบุคคล คือ ความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skills) และความสามารถ (Ability) แต่ส่วนที่จมอยู่ใต้น้ำซึ่งเป็นส่วนใหญ่ที่มองไม่เห็นซึ่งประเมินยากต้องใช้ วิธีการและเครื่องมือพิเศษในการประเมินจึงจะสามารถวัดและประเมินได้ เป็นสมรรถนะที่แปรผัน ยกแก่การฝึกนั้น

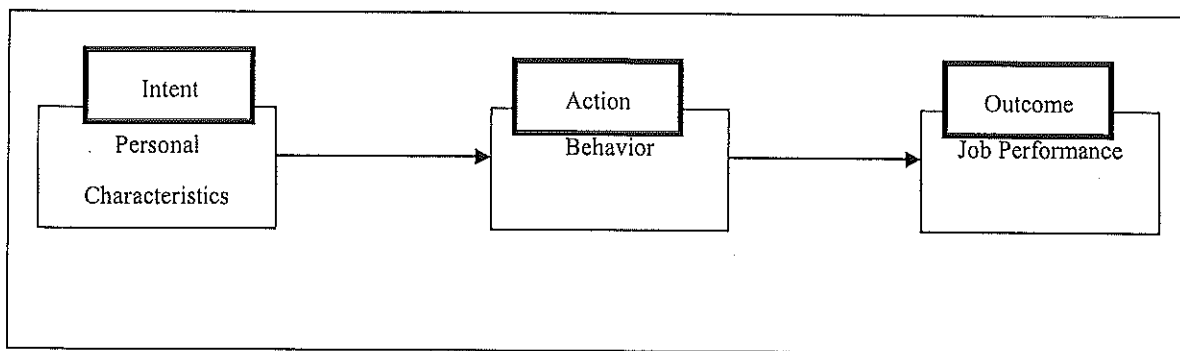
ซึ่งเรียกว่า ด้านคุณลักษณะอื่น ๆ ที่ประกอบด้วย บทบาทที่แสดงในสังคม (Social Role) ภาพลักษณ์ภายใน (Self-image) อุปนิสัย (Traits) และแรงผลักดันเบื้องต้น (Motives) โดยหากหน่วยงานใดให้ความสำคัญกับความเป็นคนดี คนเหมาะสม มากกว่าคนเก่ง นั้นหมายความว่า การวิเคราะห์รายการสมรรถนะจะต้องเน้นส่วนที่จมใต้น้ำมากกว่า ดังแผนภาพ



แผนภาพที่ 2 องค์กรประกอบสมรรถนะ กับ ICEBURG Model

ที่มา : เดวิด ซี แมคเคลแลน (David C. McClelland, 1978 : 80)

จากองค์ประกอบสมรรถนะกับ ICEBURG Model ภูเขาน้ำแข็ง แสดงให้เห็นว่า องค์ประกอบที่ผลักดันให้คนแสดงพฤติกรรมนั้นจะอยู่ลึกเข้ามาภายในและไม่สามารถมองเห็นได้ ซึ่งองค์ประกอบเหล่านั้นคือ การรับรู้ตนเอง คุณลักษณะ และแรงขับ และถือว่าเป็นบุคลิกภาพที่ค่อนข้างถาวรของแต่ละคนที่เปลี่ยนแปลงยาก ส่วนวงกลมตรงกลางเป็นการรับรู้ตนเอง ที่สนคติ ค่านิยม องค์ประกอบเหล่านี้ อาจเปลี่ยนแปลงได้โดยการพัฒนา การอบรม การกล่อมเกลา และการปรับเปลี่ยนประสบการณ์ องค์การส่วนใหญ่จะพิจารณาคัดเลือกคนโดยดูเฉพาะจากความรู้และทักษะ แต่ในความเป็นจริง องค์การจะต้องพิจารณาจากคุณลักษณะภายในอีกด้วย ซึ่งการรับรู้ตนเอง คุณลักษณะ และแรงขับ จะเป็นตัวทำให้เกิดพฤติกรรม ซึ่งตัวพฤติกรรมจะเป็นตัวสะท้อนผลลัพธ์ของงานและความสำเร็จในอนาคต ดังแผนภาพที่ ดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 3 ความสัมพันธ์ของลักษณะของคนต่อผลการปฏิบัติงาน

ประเภท หรือ 3 ระดับ คือ

3.1 สมรรถนะหลัก (Core Competency) หมายถึง สมรรถนะกลางที่ใช้ร่วมกันหลายตำแหน่ง เช่น การทำงานเป็นทีม การมีจิตสำนึกการให้บริการ เป็นบุคลิกลักษณะของคนที่สะท้อนให้เห็นถึง ความรู้ ทักษะ ทักษะ ทักษะ ความเชื่อ และอุปนิสัยของคนในองค์กรโดยรวมที่จะช่วยสนับสนุนให้องค์การบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ได้

3.2 สมรรถนะประจำสายงาน (Job Competency หรือ Functional Competency) หมายถึง สมรรถนะเฉพาะทาง/เฉพาะกลุ่ม เป็นสมรรถนะเฉพาะของแต่ละกลุ่มงาน เช่น กลุ่มบริหาร กลุ่มวิชาการ เป็นบุคลิกลักษณะของคนที่สะท้อนให้เห็นถึงความรู้ ทักษะ ทักษะ ความเชื่อ และอุปนิสัย ที่จะช่วยส่งเสริมให้คน ๆ นั้นสามารถสร้างผลงานในการปฏิบัติงานตำแหน่งนั้น ๆ ได้สูงกว่ามาตรฐาน

3.3 สมรรถนะส่วนบุคคล (Personal Competency หรือ Job-Specific Competency) หมายถึง สมรรถนะเฉพาะตำแหน่งนั้นๆ โดยเน้นถึงตัวบุคคลว่าตำแหน่งนั้น ๆ ต้องปฏิบัติตัวอย่างไร เช่น นักบัญชีต้องมีความละเอียด เป็นบุคลิกลักษณะของคนที่สะท้อนให้เห็นถึงความรู้ ทักษะ ทักษะ ความเชื่อ และอุปนิสัย ที่ทำให้บุคคลคนนั้นมีความสามารถในการทำอะไรได้โดดเด่นกว่าคนทั่วไป หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นความสามารถพิเศษส่วนบุคคล

เดวิด ซี แมคเคลิแลน ((David C. McClelland, 1978 : 85) ได้แบ่งสมรรถนะออกเป็น 2 ระดับ คือ ลักษณะพิเศษขององค์กร (Organizational Characteristic) เกิดจากการรวมกันของสมรรถนะหลักและศักยภาพขององค์กร และความเชื่อ ค่านิยมหลักขององค์กร ซึ่งทั้งสองประการจะสะท้อนถึงเอกลักษณ์ ของตัวองค์กร เป็นสมรรถนะในระดับองค์กร โดยแสดงออกมาเป็นวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายหลักขององค์กร และลักษณะพิเศษของบุคคล (Individual Characteristics) เกิดจากการรวมกันของความรู้และทักษะในงานและทักษะและความสามารถใน

การแสดงออก ซึ่งแสดงออกมาในการทำงานที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละคน โดยจะสะท้อนถึง เนื้อหางาน ลักษณะของตัวงาน และคุณลักษณะของบุคคลที่ปฏิบัติงานนั้น จัดเป็นสมรรถนะในระดับบุคคล ซึ่งแต่ละคนที่ทำงานอยู่ในองค์กรมีความแตกต่างกันไป แต่ต้องเป็นสมรรถนะที่สนับสนุนให้เกิดผลงานที่บรรลุเป้าหมายหลักขององค์กรด้วย

ไลล์ เอ็ม สเปนเซอร์ เจอร์. และ ซิกส์ เอ็ม สเปนเซอร์ (Lyle M. Spencer Jr. และ Signe M. Spence. 1979 : 124 ; อ้างถึงใน เดชา เดชะวัฒน์ไพศาล. 2543 : 124) ได้แบ่งประเภทของ Competency ออกเป็น 2 ประเภท คือ Threshold Competencies คือ ขีดความสามารถที่จำเป็นที่คนต้องมีเพื่อเอามาใช้ในการทำงาน แต่ไม่ใช่คุณลักษณะที่สามารถแยกแยะระหว่างคนเก่งออกจากคนไม่เก่ง และ Differentiating Competencies คือขีดความสามารถที่ใช้แยกคนเก่งออกจากคนที่มีผลงานธรรมดา สมรรถนะอาจมีการแบ่งประเภทตามหลักเกณฑ์และมุมมองที่แตกต่างกันอีกเป็นจำนวนมาก การแบ่งประเภททำให้การทำความเข้าใจสมรรถนะได้มากขึ้น แต่ในการใช้งานสมรรถนะแล้ว ไม่ว่าจะแบ่งสมรรถนะออกเป็นกี่ประเภท การกำหนดตัวแบบสมรรถนะ ควรเริ่มการพัฒนา Core Competency เป็นอันดับแรก เพราะสามารถนำไปใช้ร่วมกันกับหลายตำแหน่งจากนั้นค่อย ๆ พัฒนาไปยัง Competency ระดับอื่นๆ

#### 4. การพัฒนาสมรรถนะของคน เพื่อเพิ่มสมรรถนะขององค์กร

สมรรถนะส่วนบุคคลจะเป็นจุดเริ่มต้นของสมรรถนะขององค์กร เนื่องจากสมรรถนะขององค์กรจะเกิดขึ้นได้ จำเป็นต้องเกิดจากการที่คนในองค์กรเป็นคนที่มีความรู้เพียงพอที่จะสามารถขับเคลื่อนองค์กรให้มีสมรรถนะขึ้นได้

แกรี่ ฮาเมล และซี. เค.พราฮาลาด (Gary Hamel และ C.K.Prahalad. 1987 ; อ้างถึงใน เดชา เดชะวัฒน์ไพศาล. 2543 : 126) ได้ชี้ให้เห็นว่า การที่องค์กรจะมีความได้เปรียบในการแข่งขัน จำเป็นต้องเกิดจากความสามารถที่องค์กรเก็บสะสมเอาไว้ เปรียบได้กับรากของต้นไม้ ที่เมื่อมีความรู้ มีรากที่เข้มแข็ง ก็จะส่งผลให้ลำต้นมีความมั่นคง เปรียบเสมือนตัว Core product ซึ่งลำต้นก็จะทำให้องค์กรสามารถเจริญเติบโต แผ่กิ่งก้าน และในที่สุดก็ออกดอกผล ก่อให้เกิดรายได้และผลกำไรตามมา สมรรถนะส่วนบุคคลมักจะเริ่มต้นจากการที่องค์กรแสวงหาแนวทางเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่องค์กรคาดหวังไว้ โดยมุ่งสนใจไปที่ประสิทธิภาพในการทำงานของคนในองค์กร องค์กรจะต้องมีคุณลักษณะแบบใด หรือมีขีดความสามารถด้านใด จึงจะทำให้ผลผลิตขององค์กรเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ กล่าวใน หลักการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์ (The Principles of Scientific Management) โดยมุ่งไปที่ประสิทธิภาพสูงสุด คือ คนงานจะต้องมอบความสามารถในการคิดริเริ่มเพื่อแลกเปลี่ยนกับค่าตอบแทนที่นายจ้างมอบให้ และคนงานที่มีความสามารถสูงจะต้องได้ค่าตอบแทนมากกว่าคนงานที่มีความสามารถหรือผลิตผลงานต่ำ ซึ่งความคิดริเริ่มนี้คือ



การขยันตั้งใจทำงานและความเฉลียวฉลาดในการทำงาน โดยผู้บริหารเองต้องมีความรู้ และนำความรู้มาทำเป็นเกณฑ์ วิธีการ ที่จะช่วยให้คนงานสามารถทำงานได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และ นายจ้างต้องคัดเลือกพนักงานที่มีความเหมาะสมกับงานและร่วมกับคนงานให้ทำงานได้บรรลุ เป้าหมาย มีการวางแผนงาน แบ่งงาน มีการกำหนดงานในแต่ละส่วน มีเกณฑ์ชัดเจน ซึ่งจะเห็นได้ว่า แนวคิดของเทลเลอร์ (Taylor. 1920) นั้น หน้าที่ของฝ่ายบริหารก็เช่นเดียวกับนักวิทยาศาสตร์ ที่จะต้องนำเอาส่วนต่าง ๆ ที่แยกกันอยู่เอามารวมกันเป็นเนื้อเดียวกันและทำให้เกิดประสิทธิภาพ สูงสุด คำว่าขีดความสามารถของพนักงาน เขาสนใจความแตกต่างระหว่างคนงานที่มีความสามารถ มากและคนงานที่มีความสามารถน้อย ว่าทำอะไรจึงจะสามารถจำแนกคนงานที่เก่งออกจาก คนงานอื่นๆ และกระบวนการทำงานที่ทำให้เกิดผลงานสูง โดยสามารถนำมาใช้ในการฝึกอบรม และพัฒนาพนักงานในระบบได้

สมรรถนะหรือขีดความสามารถของบุคคลมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของงานมากกว่า ความถนัดทางวิชาการ เดวิด ซี. แมคเคลลีแลน (David C. McClelland. 1978) บทความของเขา “Testing for Competence Rather than for Intelligence” ที่ตีพิมพ์ในวารสาร American Psychologist เมื่อปี ค.ศ.1973 ซึ่งแนวคิดของเขาเชื่อว่า การทดสอบทางด้านสติปัญญาควรถูกแทนที่ด้วยการ ทดสอบขีดความสามารถ การวัดความถนัดทางวิชาการมีความสัมพันธ์กับผลการเรียน แต่ไม่มีความสัมพันธ์กับผลสำเร็จชีวิต โดยเขาศึกษาจากนักศึกษาที่เขาเคยสอนมา นักศึกษาที่ได้คะแนน A และ C ทำดีที่สุด สามารถเป็นหมอ เป็นนักวิทยาศาสตร์ เป็นอาจารย์ ได้เหมือนกันทั้งสองกลุ่ม โดย แมคเคลลีแลน (McClelland. 1978) เสนอแนวคิดการทดสอบเพื่อแทนที่การทดสอบเชาวน์ปัญญา แบบเก่า โดยการทดสอบที่ดีที่สุดควรเป็นการทดสอบที่ตรงตามเกณฑ์ตัวอย่าง เช่น การเอาตัวอย่าง งานมาใช้และให้เขาทำทดลองทำดู จะทำให้ทราบความสามารถของเขาว่าทำงานได้หรือไม่ แบบทดสอบใหม่ต้องสะท้อนความเปลี่ยนแปลงที่บุคคลผู้นั้นได้เรียนรู้ และมีการเปลี่ยนแปลง พฤติกรรม แบบทดสอบต้องเปิดเผย มีคำถาม คำตอบที่เปิดเผย เพื่อให้คนได้เกิดการเรียนรู้และ ปรับปรุงตัวในการทดสอบครั้งต่อไป มีการประเมินความสามารถหลายๆ อย่างที่มีความสัมพันธ์ กับผลสำเร็จในชีวิต สมรรถนะมีความหมายโดยเป็นความเชื่อมโยงระหว่างคุณลักษณะภายใน ของแต่ละบุคคลกับผลงานที่มีประสิทธิภาพสูง รวมถึง บุคลิกก่อนข้างถาวร (Trait) ทักษะ (Skill) บทบาททางสังคมหรือการรับรู้เกี่ยวกับตนเอง หรือองค์ความรู้ที่คนต่าง ๆ ต้องนำมาใช้ ที่มี ความสัมพันธ์กันอย่างมีเหตุผล และทำให้เกิดผลงานที่มีประสิทธิภาพสูง”

อีกประการหนึ่ง “คุณลักษณะที่อยู่ภายในของบุคคลที่มีความสัมพันธ์อย่างมีเหตุมีผล กับเกณฑ์ที่อ้างอิงได้ และทำให้บุคคลผู้นั้นมีผลการปฏิบัติงานสูง” คุณลักษณะที่อยู่ภายในบุคคล นั้น เป็นคุณลักษณะที่คาดคะเนได้ถึงพฤติกรรม ในแต่ละสถานการณ์ ความสามารถของแต่ละ

บุคคลเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการสร้างสมรรถนะขององค์กร เมื่อแต่ละบุคคลมีความสามารถ ส่วนตัวที่หลากหลายและแตกต่างกัน มาอยู่ร่วมกัน มีการแลกเปลี่ยนและแบ่งปันความรู้ ซึ่งก็จะ กลายเป็นความรู้ใหม่ที่เป็นความรู้ขององค์กร และกลายเป็นสมรรถนะขององค์กร

สรุป สมรรถนะ คือ คุณสมบัติสำคัญที่ทำให้บุคลากรในแต่ละตำแหน่งงาน สามารถ ทำงานให้บรรลุผลลัพธ์ที่องค์กรกำหนด เป็นแนวทางการ คัดเลือก พัฒนา โยกย้ายบุคลากร เป็น แนวทางการสร้างวัฒนธรรมการทำงาน สามารถใช้ประเมินผลงานของคนอย่างเป็นธรรม ป้องกัน ความสูญเสียที่จะเกิดจากการทำงาน สร้างขวัญ กำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน การกำหนดสมรรถนะจะ ทำให้องค์กรรู้ว่าต้องการคนแบบใดเข้ามาทำงานร่วมกับองค์กร เพื่อคัดเลือกคนที่เหมาะสมกับ องค์กรและสามารถผลักดันให้องค์กรบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ องค์กรต่าง ๆ จึงมักใช้สมรรถนะ เพื่อการบริหาร เพื่อระบุลักษณะของพนักงานที่พึงประสงค์ โยงพฤติกรรมกรรมมีส่วนร่วมของ พนักงานที่ช่วยสร้างความสำเร็จขององค์กร ส่งเสริมการสื่อสารสร้างความเข้าใจเชิงยุทธศาสตร์ ปลูกฝังค่านิยมขององค์กร ส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ของการบริหารงานบุคคล สามารถเชื่อมโยง วิสัยทัศน์ พันธกิจ ที่กำหนดไว้ได้

#### 5. การกำหนดกรอบสมรรถนะ

กรอบสมรรถนะ (Competency Model) หรือตัวแบบสมรรถนะ (Competency Framework) เป็นการรวบรวมคุณลักษณะทางความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะที่จำเป็นต่อการทำงาน ในบทบาทใดบทบาทหนึ่งอย่างมีประสิทธิภาพ กรอบสมรรถนะเป็นการกำหนดสมรรถนะที่จะ ส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กร อันเป็นผลผลิตมาจากการสังเคราะห์ วิเคราะห์ ปัจจัยองค์ประกอบต่าง ๆ ที่จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ ออกมาเป็นพฤติกรรมที่องค์กรปรารถนา เพื่อเป็นแนวทางให้ คนในองค์กร ได้มีวิถีพฤติกรรมที่ไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายสูงสุดขององค์กร การกำหนดสมรรถนะจะทำให้ทุกฝ่ายมีความเข้าใจตรงกันว่า พฤติกรรมที่องค์กรต้องการมี ลักษณะอย่างไร และควรต้องปฏิบัติตัวอย่างไร

การกำหนดกรอบสมรรถนะจะทำให้คนในองค์กรมีความเข้าใจตรงกัน ซึ่งความ เข้าใจตรงกันนี้จะทำให้องค์กรสามารถหลีกเลี่ยงความสับสนในความหมายได้ สามารถสร้างหรือ กำหนดขอบข่าย (Framework) ของสมรรถนะได้ตรงและเกี่ยวข้องกับงานในองค์กร และทำให้ กรอบสมรรถนะนั้นง่ายต่อการนำไปใช้ ช่วยทำให้บุคลากรเข้าใจบทบาทของตนเอง และสามารถ ประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับงานของตนเองได้ ทำให้คนในองค์กร สามารถปรับตัวให้เข้าสู่คุณภาพ และมาตรฐานที่เหมาะสม ซึ่งการปรับตัวดังกล่าวได้รวมถึงการปรับค่านิยมของตนเองให้สอดคล้องกับ ค่านิยมขององค์กร ซึ่งการกำหนดกรอบสมรรถนะของแต่ละงาน เป็นกระบวนการระบุหน้าที่ ความรับผิดชอบสำคัญของงานในตำแหน่ง เป้าหมายเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ พฤติกรรมที่สังเกตได้



พฤติกรรมเหล่านี้ส่งผลต่อการเรียนรู้และการปฏิบัติหน้าที่ให้ ได้เต็มที่และให้ดียิ่งขึ้น การกำหนดกรอบสมรรถนะช่วยให้ผู้รับบริการ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ได้ข้อสรุปร่วมกันถึงทักษะ ความรู้ ความสามารถและคุณลักษณะอื่นๆ ที่ช่วยในการจำแนกพฤติกรรมการทำงานที่ดีกว่าออกจากพฤติกรรมปกติ

### 5.1 ขั้นตอนในการออกแบบกรอบสมรรถนะ

อาานนท์ สักดีวันวิษญ์ (2547 : 61-63) ได้อธิบายวิธีการออกแบบขีดความสามารถ (Designing Competency Studies) ไว้ 3 วิธี ซึ่งสามารถออกแบบได้ทั้งสมรรถนะองค์การและสมรรถนะส่วนบุคคล คือ

วิธีที่ 1 วิธีดั้งเดิม ที่ใช้เกณฑ์ตัวอย่าง (Criterion Samples) มี 6 ขั้นตอน คือ

1. การระบุถึงเกณฑ์ผลงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเกณฑ์นั้น สามารถทำได้โดยให้หัวหน้างาน เพื่อนร่วมงาน ผู้ได้บังคับบัญชา ช่วยกันหาข้อมูล และอาจกำหนดขึ้นมาเอง
2. การระบุเกณฑ์ตัวอย่าง คือการมองหาตัวอย่างของคนทำงานที่มีผลงานสูงและนำมาเปรียบเทียบกับคนที่มีผลงานทั่วไป และกลุ่มที่มีผลงานต่ำ
3. การเก็บข้อมูล ไม่ว่าจะเป็น การสัมภาษณ์พฤติกรรมเชิงลึก (Behavioral Event Interviews) การใช้คณะกรรมการที่เชี่ยวชาญ การสำรวจ การใช้ฐานข้อมูลสำเร็จรูปที่ผู้เชี่ยวชาญได้ทำไว้ การวิเคราะห์งาน การสังเกต โดยตรง
4. การวิเคราะห์ข้อมูลและการพัฒนา โมเดล คือการรวบรวมข้อมูลทั้งหมดจากทุกแหล่ง นำมาวิเคราะห์และระบุถึงคุณลักษณะและทักษะ ขีดความสามารถที่แตกต่างและแยกระหว่างคนที่ผลงานสูงออกจากคนที่มีผลงานธรรมดา โดยกระบวนการนี้เรียกว่าการสร้างสมมติฐาน โดยนำข้อมูล 2 กลุ่ม มาเปรียบเทียบกับกัน และพยายามที่จะหาความแตกต่างทางแรงขับทักษะ คุณลักษณะ ที่กลุ่มคนที่มีผลงานสูงมี และอีกกลุ่มไม่มี โดย
  - 4.1 พิจารณาว่าแรงขับอะไร ความคิดอะไร พฤติกรรมอะไรที่สอดคล้องกับคำจำกัดความที่ได้ระบุไว้ใน Competency Dictionary ก็ให้ลงรหัสเอาไว้ และ
  - 4.2 ขีดความสามารถอะไรที่ไม่ได้ปรากฏในพจนานุกรมนั้นให้บันทึกเพิ่มเติม และ
  - 4.3 การจัดทำพจนานุกรมของขีดความสามารถ ซึ่งจะระบุถึงขีดความสามารถของแต่ละตัว เกณฑ์ในการให้คะแนน และตัวอย่างพฤติกรรม
  - 4.4 การตรวจสอบความถูกต้องของโมเดล โดยอาจนำไปใช้ทดสอบโดยการใช้แบบให้คะแนน โดยผู้มีผลงานดีเยี่ยมจะได้คะแนนสูงกว่าผู้มีผลงานปานกลาง หรือ การคัดเลือกคน โดยใช้กรอบขีดความสามารถโดยดูว่าคนที่เลือกมานั้น มีผลการปฏิบัติงานดีกว่าหรือไม่

4.5 การประยุกต์ใช้โมเดลขีดความสามารถ โดยนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์ การประเมินศักยภาพ การทำเส้นทางความก้าวหน้า เป็นต้น

วิธีที่ 2 วิธีแบบสั้น โดยใช้คณะผู้เชี่ยวชาญ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน

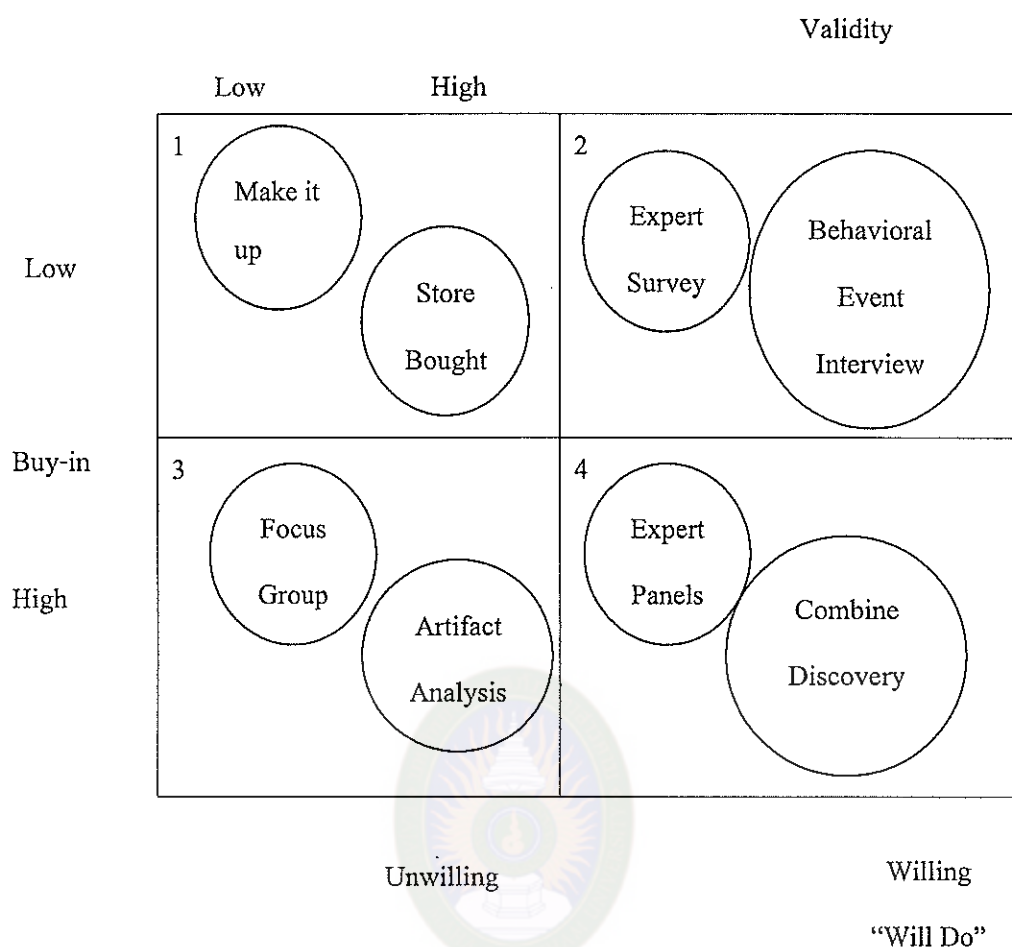
1. การประชุมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ วิเคราะห์โดยผู้เชี่ยวชาญด้านทรัพยากรมนุษย์ หัวหน้างาน และผู้มีผลงานสูง เพื่อร่วมกันระบุ
2. ความรับผิดชอบสำคัญของงาน คืออะไร อะไรคือผลลัพธ์
3. การวัดผลลัพธ์ ใช้อะไรเป็นเกณฑ์ ควรหาเกณฑ์ที่มีความแกร่ง
4. การกำหนดเส้นทางสายอาชีพ
5. การกำหนดขีดความสามารถ วางเป็นระดับพื้นฐาน และระดับสูง
6. ทำการสัมภาษณ์พฤติกรรมเชิงลึก
7. การวิเคราะห์ข้อมูลและการพัฒนา โมเดล
8. การทดสอบความถูกต้องของโมเดล

วิธีที่ 3 วิธีการศึกษาแบบเฉพาะราย ซึ่งเป็นการศึกษางานในอนาคตจากผู้ที่ครองตำแหน่งงานนั้นอยู่ โดยสามารถทำได้ 3 วิธี คือ โดยคณะผู้เชี่ยวชาญ โดยการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวงานและขีดความสามารถ และ โดยการวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับงานในปัจจุบัน โดยให้คนที่เกี่ยวข้องกับงานนั้น ได้ระบุถึงเหตุการณ์สำคัญๆ ซึ่งจะทำได้จำนวนขีดความสามารถออกมา

นอกจากวิธีดังกล่าวแล้ว วิ ผู้บริหารที่สามารถ ควรมีคุณลักษณะหรือมีขีดความสามารถอย่างไร โดยเขาใช้วิธีที่เรียกว่า “The Job Competence Assessment Method” กระบวนการนี้แบ่งเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

- ขั้นตอนที่ 1 การระบุเกณฑ์ที่ใช้ โดยวิธีการหาข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการวัดผลงาน
- ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์งาน จะช่วยให้เข้าใจลักษณะงาน ทราบถึงความสำคัญ และคุณลักษณะรวมทั้งองค์ประกอบที่ช่วยให้ทำงานได้ผลงานสูง
- ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์เชิงลึกโดยการสัมภาษณ์ ทำให้ได้รายละเอียด วิธีการคิด การมองปัญหา และการแสดงออกของผู้ปฏิบัติ ผู้สัมภาษณ์จะพยายามค้นหาขีดความสามารถที่ใช้ในการทำงานที่ได้ผลงานที่สูง
- ขั้นตอนที่ 4 คือการทดสอบและวัดผล โดยการประเมินและให้คะแนนขีดความสามารถ

ตอนที่ 5 การพัฒนารอบความสามารถขึ้นมา (Competency Model)



แผนภาพที่ 4 แนวทางการกำหนดกรอบสมรรถนะ  
 ที่มา : อานนท์ สักดิ์วันวิชญ์ (2547 : 61)

แนวทางการกำหนดกรอบสมรรถนะ อาจพิจารณาจากวิธีการกำหนดกรอบกับความเที่ยงตรงของข้อมูลที่จะได้ ดังแผนภาพที่ 4 จะเห็นได้ว่า สามารถแบ่งแนวทางการกำหนดกรอบสมรรถนะออกเป็น 4 แนวทาง ดังนี้

ช่องที่ 1 ช่องนี้เป็นช่องที่ใช้ไม่ได้ เนื่องจากข้อมูลมาจากการนั่งเทียน การจินตนาการเอง ดังนั้นความเหมาะสมเที่ยงตรงจะต่ำ และโอกาสที่ผู้บริหารจะนำเอาความคิดมาใช้จะน้อย

ช่องที่ 2 เป็นการหาข้อมูลโดยการอาศัยวิจัย หรือการใช้ความเชี่ยวชาญเก็บข้อมูล ดังนั้นข้อมูลที่ได้จะมีความเที่ยงตรง เชื่อถือได้

ช่องที่ 3 ใช้การระดมความเห็น ประชุมกลุ่ม ผลลัพธ์ที่ได้ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของสมาชิกที่มาร่วม ผลที่ได้จะกว้าง แม้จะได้ผลลัพธ์ที่มีโอกาสที่ผู้บริหารจะนำไปใช้ แต่ความเชื่อถือ

ไปยังตำแหน่งที่ 4 ใช้ผลจากการสำรวจของผู้เชี่ยวชาญที่มีการทำเอาไว้แล้ว หรืออาจใช้หลาย ๆ วิธีมารวมกัน (Best Practice)

ณรงค์วิทย์ แสนทอง (2547 : 29) ได้อธิบายขั้นตอนการวิเคราะห์ Job Compete

1. การกำหนดแนวทางในการเก็บข้อมูล โดยสามารถเก็บข้อมูลได้จากการสัมภาษณ์ หรือการทำ Focus Group
2. ดำเนินการเก็บข้อมูล เป็นการจดบันทึก การบันทึกเทป การสังเกตการณ์ทำ
3. การวิเคราะห์สมรรถนะเบื้องต้น เป็นการกำหนดกรอบสมรรถนะจากข้อมูลที่ได้
4. การตรวจสอบความถูกต้อง เป็นการตรวจสอบคนที่มีความรู้ดี ตรวจสอบกับคนที่เกี่ยวข้องกับงานในตำแหน่งนี้

สรุปสมรรถนะขั้นสุดท้าย เป็นการตัดสมรรถนะ บางตัวที่มีข้อมูลสนับสนุนน้อยออก และปรับเพิ่มสมรรถนะบางตัว และทำการสรุปร่วมกัน

จากการศึกษาแนวทางการพัฒนาสมรรถนะ จะพบว่า มีแนวทางที่หลากหลาย แล้วแต่ว่าผู้ศึกษา หรือองค์กรที่ต้องการนำสมรรถนะมาใช้งาน มีความเข้าใจประกอบกับมีบริบทที่เหมาะสมกับวิธีการใด ซึ่งแต่ละวิธีจะมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันออกไป แต่โดยท้ายที่สุดแล้ว สิ่งที่ได้มาก็คือกรอบสมรรถนะที่องค์กรจะได้รับ เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาศักยภาพองค์กรต่อไป

## 5.2 องค์ประกอบของกรอบสมรรถนะ

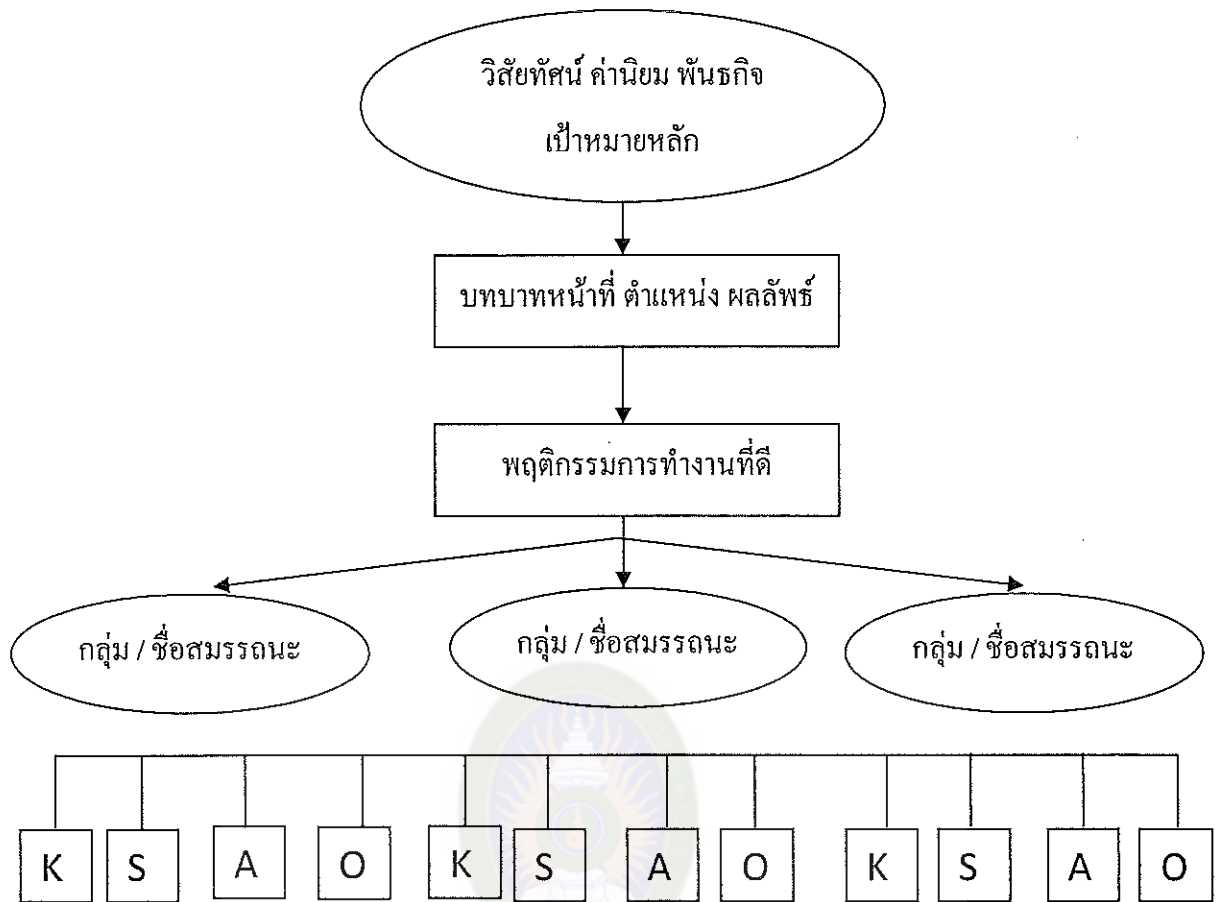
กรอบสมรรถนะมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ (รวีวรรณ เผ่ากัณหา. 2548 : 10)

1. หมวดยุทธศาสตร์ จะบ่งชี้ถึงประเภทของสมรรถนะหลัก – รอง – เฉพาะตำแหน่ง
2. ชื่อสมรรถนะ มีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ มีคำและความอันเป็นที่ยอมรับ
3. นิยาม-คำจำกัดความ ถือเป็นข้อตกลงร่วมกันในหมู่ผู้ประเมิน
4. พฤติกรรมชี้วัด (Key Behavioral Indicator : KBIs) หมายถึง พฤติกรรมที่ได้รับการคาดหวัง สะท้อนถึงพฤติกรรมที่ดี ปานกลาง และพฤติกรรมที่บกพร่อง บ่งชี้ระดับความชำนาญ ซึ่งมีหลักของการหาพฤติกรรมบ่งชี้ จำนวน 2 แนวทาง ดังนี้

4.1 ลักษณะเด่น เป็นการสอบถามจากพนักงานดาวเด่น (Star employee) ซึ่งต้องมีการเห็นพ้องร่วมกันว่า พฤติกรรมใดควรอยู่ในระดับใด

4.2 หลักสถิติ เป็นการหาส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) ในการคัดเลือก KBI ไปสู่ระดับของสมรรถนะ

4.3 ระดับสมรรถนะ หมายถึง ขีดของ KSAOs ที่บุคคลมีในรูปของ KBI จะมีลักษณะคล้ายขั้นบันได โดยแต่ละระดับควรมี 3 – 5 KBIs สะท้อนถึงพฤติกรรมการทำงานที่ผ่านการคัดสรร



แผนภาพที่ 5 ภาพแสดง กรอบแนวคิดในองค์รวมเพื่อการสร้างกรอบสมรรถนะ

ที่มา : รวิวรรณ เผ่ากัณหา, 2548 : 12

สมรรถนะจะเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ เช่น หน่วยงานเน้นงานด้านการให้บริการ ดังนั้น จะต้องการคนที่มีจิตใจให้บริการ และมีความสามารถในการสื่อสาร กรอบสมรรถนะจะเชื่อมโยงกับเนื้องาน ค่านิยม พันธกิจ สมรรถนะจึงเป็นที่นิยมใช้งานในองค์การเกือบทุกองค์กร แต่จะไม่มีสูตรตายตัวว่า กรอบสมรรถนะจะเป็นอย่างไร

โดยปกติการเขียนรายงานสมรรถนะสามารถเขียนได้ 2 รูปแบบ คือ

1. แบบไม่มีตัวเลขบ่งระดับสมรรถนะ (Unscaled) โดยระบุพฤติกรรมบ่งชี้จำนวน 5 – 8 รายการ เรียงลำดับตามความสำคัญ นิยมใช้กับรายการสมรรถนะที่เกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม ค่านิยม ที่มีลักษณะเป็นนามธรรมสูง จำแนกเป็นค่าตัวเลขได้ยาก

2. แบบมีตัวเลขบ่งระดับสมรรถนะ (Scaled) นิยมใช้กับรายการที่เป็นพฤติกรรม ระบุเห็นชัดเจน โดยปกติจะนิยมแบ่งระดับความชำนาญการออกเป็น 3 – 7 ระดับ แต่ละระดับจะมี KBIs

(Key Behavioral Indicator) กำกับระดับละ 3 – 5 KBI's ในทางปฏิบัตินิยมให้ความหมายเฉพาะระดับต้น กลาง สูง

## บริบทเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน

### 1. ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ในชนบทของไทยเราแต่เดิมนั้น มีลักษณะเป็นสังคมที่ประชาชนอาศัยกันเป็นกลุ่ม ในแต่ละกลุ่มก็มีหัวหน้าทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองคอยดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในกลุ่มอย่างใกล้ชิด ต่อมาเมื่อประชาชนเพิ่มจำนวนขึ้นปัญหาต่างๆ ก็มากขึ้น ความเป็นอยู่ของประชาชนก็เปลี่ยนไปทำให้อยู่รวมกันเป็นหลักแหล่งเป็นชุมชนมากขึ้น มีอาณาเขตแน่นอนและมีแบบแผนการจัดการปกครองอย่างเป็นทางการยิ่งขึ้น ซึ่งจากหลักฐานที่มีอยู่พอสันนิษฐานได้ว่า ในสมัยสุโขทัยนั้นแบ่งการปกครองออกเป็นมณฑลแต่ละมณฑลมีเมืองในสังกัดซึ่งแยกออกเป็นเมืองเอก โท ศรี และจัตวาโดยแต่ละเมืองมีการปกครอง ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2544 : 43-45)

1. เจ้าเมือง (มีตำแหน่งต่างกันตามชั้นของเมือง) ปกครองหลายหมื่นหลังคาเรือน และมีปลัดเมืองเป็นผู้ช่วย
2. นายแขวงหรือนายอำเภอ ปกครองคนราวหมื่นหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อเจ้าเมือง
3. นายแคว้นหรือกำนัน ปกครองคนราวพันหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแขวง
4. นายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน ปกครองคนราวร้อยหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแคว้น

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นเมืองหลวงของไทยมีหลักฐานปรากฏแน่ชัดว่า ได้มีการจัดระเบียบ การปกครองประเทศแยกย่อยออกไปอีก กล่าวคือมีการจัดระเบียบการปกครองท้องที่ภายในเมืองหนึ่งๆ ทั้งหัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองชั้นใน โดยแบ่งเมืองออกเป็นแขวง แบ่งออกเป็นตำบล ตำบลแบ่งออกเป็นบ้าน ซึ่งเป็นที่รวมของหลายๆ ครัวเรือน แต่มิได้กำหนดจำนวนคนหรือจำนวนบ้านไว้ นอกจากนี้ยังให้มีการปกครอง โดยเฉพาะ ได้แก่บ้านมีกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเจ้าเมืองแต่งตั้งเป็นหัวหน้า เมื่อหลายบ้านรวมกันเป็นตำบลก็มีกำนัน เป็นหัวหน้าและมักได้รับบรรดาศักดิ์เป็น “พัน” และหลายตำบลรวมกันเป็นแขวงก็จะมีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง หลายแขวงรวมกันเป็น “เมือง” มีผู้รั้งหรือพระยามหานครเป็นผู้ปกครองเมืองนี้มีลักษณะคล้ายจังหวัดในปัจจุบัน ส่วนแขวงเทียบเท่าอำเภอ การปกครองรูปแบบนี้เป็นหลักที่ยึดถือมาจนถึงกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตน โกสินทร์ตอนต้น



ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชการที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดการระเบียบการปกครองของราชอาณาจักรไทยครั้งสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลนั้น ได้มีการทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนันขึ้นปกครองหมู่บ้านและตำบลเป็นครั้งแรกที่ อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทั้งนี้ เพื่อศึกษาปัญหาและหาแนวทางปรับปรุงแก้ไข ซึ่งการจัดการปกครองหมู่บ้านและตำบลใหม่นี้มีลักษณะแตกต่างจากเดิมหลายประการ โดยเฉพาะในด้านกระบวนการซึ่งปรากฏในเนื้อหา จดหมายของพระยามหาอำมาตยบดี (เส็ง วิริยะศิริ) ครั้งยังเป็นหลวงเทศจิตราวิจารณ์ ผู้ได้รับมอบหมายให้ทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ความว่า “ในขั้นต้นทำบัญชีสำมะโนครัวบ้านและตำบลก่อนเสร็จแล้ว จึงลงมือจัดการตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนันต่อไป คือ ไปจัดรวมครัวที่เป็นหมู่บ้านใกล้เคียง ติดต่อกันราว 10 ครัว เจ้าของเจ้าของหนึ่งจะมีเรือนก็หลังก็ตามรวมเข้าเป็นหมู่บ้านแล้วเชิญเจ้าของบ้านมาประชุมกันที่วัด พร้อมด้วยราษฎรอื่นๆ”

เมื่อถามทราบว่าใครผู้ใดเป็นเจ้าของบ้านแล้วก็ให้มาร่วมกันขอให้เลือกกันในกลุ่มของเขาที่มาประชุมว่าควรจะให้ใครเป็น “ผู้ใหญ่บ้าน” สังเกตดูเขาตรึงตรองกันมาก ชูบชูบปรึกษากัน เห็นจะเป็นด้วยเรื่องเกรงใจกัน แต่ในที่สุดก็ได้ความเห็น โดยมากกว่าใครในพวกของเขาที่มาประชุมนั้นควรจะเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน แล้วข้าพระพุทธเจ้าก็เขียนใบตั้งชั่วคราวให้เขาถือไว้จนกว่าจะได้มีการหมายตั้งออกให้ใหม่ตามทางราชการ เมื่อได้จัดตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้พอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นตำบลไว้แล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ได้ไปประชุมที่ศาลาวัดพร้อมด้วยราษฎรในท้องถิ่นนั้นเชิญผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่ข้าพระพุทธเจ้าให้เลือกตั้งไว้แล้ว มาประชุมพร้อมกัน แล้วขอให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง ในหมู่ของเขาว่าใคร จะควรได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าว่าการตำบล เมื่อเขาพร้อมกันเห็นควรผู้ใดแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ออกหมายตั้งชั่วคราวให้เขาเป็นกำนันตำบลนั้น แล้วข้าพระพุทธเจ้าไปทำอย่างเดียวกันต่อไป ทุกตำบล ตำบลใดที่ข้าพเจ้าไปจัดตั้งกำนันในวันแรกในวัดใด ข้าพระพุทธเจ้าอาราธนาพระภิกษุในวัดนั้นมาประชุมอยู่ด้วย พอใครได้รับเลือกตั้งแล้ว ยังมีการศึกษาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยดูสภาพท้องที่ และความเป็นอยู่ทั่วไปของประชาชน โดยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเสนาบดีคนแรกของกระทรวงมหาดไทย ได้เสด็จออกตรวจราชการตามหัวเมืองต่างๆ และยังทรงมอบหมายให้หลวงเทศจิตราวิจารณ์เดินทางไปดูงานการปกครองของประเทศพม่าและมลายู หลังจากนั้นได้จัดประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลเพื่อปรึกษาความเห็นและรับฟังข้อเท็จจริงของแต่ละพื้นที่

เมื่อปรากฏว่าโครงการทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้ประสบผลสำเร็จได้ด้วยดีจึงได้วางรูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้านตำบลเรียกว่า “การปกครองท้องที่” อย่างเป็นทางการขึ้นเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองประเทศ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติปกครอง

ท้องที่ ร.ศ. 116 ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ โดยประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ร.ศ. 116 (พ.ศ.2440) ข้อความและหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ของพระราชบัญญัตินี้ได้ใช้เป็นหลักในการปกครองท้องที่ของประเทศไทยสืบมา นับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดการจัดระเบียบตำบลและหมู่บ้าน รวมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้อย่างละเอียดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแลทุกข์สุขของราษฎรตามท้องที่ต่างๆ ต่างพระเนตรพระกรรณ สร้างความเป็นธรรมในการปกครองบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้ที่กำหนดให้มีการเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นเพราะพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะให้ราษฎรมีโอกาสใช้สิทธิในการปกครองตนเองด้วย หลังจากที่ได้ประกาศพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 มาเป็นเวลานานประมาณ 17 ปี ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงประกาศยกเลิกและประกาศใช้ พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทนและถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน สืบมาจนทุกวันนี้ (กรมการปกครอง. 2544 : 48)

## 2. การแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้บัญญัติให้มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านไว้เพียงกว้าง ๆ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้วางระเบียบปฏิบัติในเรื่องนี้ไว้อีกชั้นหนึ่งเพื่อให้การเลือกตั้งรัดกุมยิ่งขึ้น จึงได้มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติไว้ คือ ให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอชื่อที่เห็นสมควรเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยมีผู้รับรองอย่างน้อย 3 คน จึงจะรับชื่อนั้นเข้าบัญชีคัดเลือก ชื่อที่เสนอนั้นจะเสนอกี่ชื่อก็ได้ตามแต่ราษฎรผู้เลือกนั้นเห็นสมควร เมื่อนายอำเภอหรือผู้รักษาราชการแทนตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ หากเห็นว่าผู้ใดไม่มีคุณสมบัติถูกต้อง ก็แจ้งให้ที่ประชุมทราบและให้ทำการเลือกตั้งแต่เฉพาะผู้ที่มีคุณสมบัติถูกต้องเท่านั้น ส่วนวิธีออกเสียงลงคะแนนนั้น จะใช้วิธีลับหรือเปิดเผยก็ได้ ทั้งนี้ไม่นับรวมทั้งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นซึ่งกฎหมายบังคับให้มีอย่างน้อยหนึ่งคนด้วย และวิธีการลงคะแนนนั้นให้ราษฎรนั้นลงคะแนนลับ หรือเขียนชื่อในบัตรก็ได้ เมื่อเลือกตั้งเสร็จแล้วให้เก็บหลักฐานไว้ที่อำเภอและรายงานเป็นหนังสือสำคัญเพื่อขอแต่งตั้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด และถ้าผู้รับเลือกตั้งมีคะแนนเท่ากันให้ใช้วิธีจับฉลาก ผลของการนับคะแนนเสียงข้างมากรับได้เป็นผู้ใหญ่บ้านทันทีที่ราษฎรได้เลือกตั้ง การออกหนังสือสำคัญหรือหมายตั้งของข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นเพียงการรับรองหลักฐานเท่านั้น

## 3. คุณสมบัติของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้าน

3.1 มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง

- 3.2 ไม่เป็นภิกษุสามเณร นักพรตหรือนักบวช
- 3.3 ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ
- 3.4 มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้ว ไม่น้อยกว่า สามเดือน จนถึงวันเลือก

#### 4. คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน

- 4.1 มีสัญชาติไทย โดยการเกิด
- 4.2 อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ ในวันรับเลือก
- 4.3 มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 2 ปี จนถึงวันเลือกและเป็นผู้ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน
- 4.4 เป็นผู้เต็มใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใน
- 4.5 ไม่เป็นภิกษุสามเณร นักพรตหรือนักบวช
- 4.6 ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้วิกลจริตจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ คิดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็น โรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศกำหนดไว้ในราชกิจจานุเบกษา
- 4.7 ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือของ รัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการหรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ
- 4.8 ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม
- 4.9 ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะทุจริตต่อหน้าที่และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก
- 4.10 ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดเว้นแต่เป็น โทษสำหรับ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วัน พ้นโทษ
- 4.11 ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่า ไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วย อุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด

ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานะความคิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุน กระสุนระเบิด หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดินในฐานะความคิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความคิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก

4.12 ไม่เคยเป็นผู้ถูกให้ออกจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านราษฎร เนื่องจากผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่งหรือผู้ว่าราชการจังหวัดให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนเห็นว่าได้บกพร่องทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และยังไม่พ้นเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก

4.13 ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก จากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

4.14 มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอนุมัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้

## 5. การเลือกกำนันผู้ใหญ่ มีสาเหตุที่มา 2 ประการ คือ

### 5.1 มีการจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่

5.2 กำนันผู้ใหญ่บ้านว่างลง ซึ่งจะต้องเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านใหม่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ได้รับทราบการว่างกฎหมายกำหนดให้นายอำเภอเป็นประธาน พร้อมด้วยกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นอย่างน้อย 1 คน ประชุมราษฎรหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติที่จะเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยวิธีลับหรือเปิดเผยก็ได้ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2523 เมื่อเลือกผู้ใดแล้วถือว่าผู้นั้นเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

6. การพ้นจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน (มาตรา 14) กำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องออกจากตำแหน่งดังเหตุหนึ่งเหตุใด ดังต่อไปนี้

6.1 ขาดคุณสมบัติหรือ เข้าลักษณะต้องห้ามของการเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน (ยกเว้นการลาบวช โดยได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่เกิน 120 วัน)

6.2 มีอายุ 60 ปี

6.3 ตาย

6.4 ได้รับอนุญาตจากนายอำเภอให้ลาออก

6.5 หมู่บ้านที่ปกครองดู

6.6 เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ในหมู่บ้านนั้น จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ทั้งหมดเข้าชื่อกันออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

6.7 ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนของ นายอำเภอว่าบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤตินั้นไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

6.8 ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองติดต่อกันเกิน 3 เดือน เว้นแต่เมื่อมีเหตุอันสมควร และได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ

6.9 ขาดการประชุมประจำเดือนของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่อำเภอเรียกประชุม 3 ครั้ง ติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันควร

6.10 ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

6.11 ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่หน้าที่ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุกห้าปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีที่กำนันผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตาม (8) ให้นายอำเภอรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบโดยเร็วด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตาม (11) ต้องกำหนดให้ราษฎรในหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

## 7. ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ไพบูลย์ ช่างเรียน (2550 : 152-153) ได้จำแนกฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นฐานะ ดังนี้

7.1 ฐานะตามกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 นั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับค่าตอบแทนซึ่งไม่ใช่จากงบประมาณเงินเดือน เมื่อเป็นเช่นนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงไม่เป็นข้าราชการพลเรือน และลักษณะอำนาจหน้าที่ที่กำนันผู้ใหญ่บ้านที่บัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ในอันที่จะรักษาความสงบเรียบร้อย กล่าวว่ามีอำนาจจับกุม ผู้กระทำความผิดอำนาจในการค้นยึดสิ่งของตามกฎหมายของศาล หรือของเจ้าพนักงานบำรุงส่งเสริม การทำมาหากินของราษฎร และการทะนุบำรุงให้ท้องถิ่นเจริญก้าวหน้า ด้วยเหตุนี้กำนันผู้ใหญ่บ้าน จึงมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานปกครองด้วยแม้ว่า พระราชบัญญัติปกครองท้องที่จะมิได้ระบุไว้ชัดเจน ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองก็ตาม

7.2 ฐานะในทางการปกครอง กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานในส่วนภูมิภาค เพราะเป็นหน่วยราชการสุดท้ายนำนโยบายและงานของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ไปสู่ประชาชน และเป็นหน่วยงานแรกที่มีความต้องการของประชาชนมา



ผู้ราชการจึงฐานะเป็นผู้ประสานงานระหว่างราชการกับประชาชน เป็นผู้คอยดูแลความทุกข์สุขของราษฎร กล่าวคือ

7.3 ฐานะที่เป็นในตัวแทนของราษฎรกำนัน ผู้ใหญ่บ้านบุคคลที่ราษฎรเลือกตั้งโดยตรงหรือทางอ้อม เมื่อเป็นเช่นนี้ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่เป็นตัวแทนของราษฎรก็ย่อมติดตามขึ้นมาทันทีที่เป็นเสมือนเงาตามตัว กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของราษฎรเมื่อราษฎรมีเรื่องเดือดร้อนก็ต้องถือเป็นที่ระแทนได้ ในขณะเดียวกันเมื่อราษฎรประสงค์สิ่งใดจากทางราชการ เช่น ต้องการทางคมนาคม การชลประทาน การช่วยเหลือในการทำนา กำนันผู้ใหญ่บ้านย่อมถือเป็นที่ที่ได้นำความประสงค์ของราษฎรมารายงานให้ทางราชการทราบ

7.4 ฐานะที่เป็นตัวแทนของทางราชการ จากข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการติดต่อเพื่อหาทางช่วยเหลือ เป็นต้นระหว่างหน่วยงานราชการต่าง ๆ กับราษฎรในชนบทไม่ว่าเป็นเรื่องอื่นใด ๆ ก็ตาม กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสื่อกลางประสานงานดังกล่าวมาแล้ว

7.5 ฐานะทางสังคม กำนันผู้ใหญ่บ้านเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง มีอำนาจหน้าที่ปกครองดูแลราษฎรในท้องที่ของตนให้อยู่เย็นเป็นสุข กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นผู้นำเป็นทางการ (Legal Leader) แต่ถ้าหากพิจารณาถึงข้อเท็จจริงและปรากฏการณ์ในทางสังคมแล้วพบว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำตามธรรมชาติ (Natural) มีฐานะในทางสังคมชนบทเด่นกว่าคนอื่น ๆ หลายกรณีด้วยกัน และกำนันผู้ใหญ่บ้านย่อมเป็นบุคคลที่ประพฤติกฎต้องตามธรรมเนียมคลองธรรม เป็นที่เคารพนับถือของลูกบ้านจึงได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนของเขา นอกจากนี้กำนันผู้ใหญ่บ้านก็เป็นผู้มีอาชีพเป็นหลักฐานและมีฐานะค่อนข้างดีกว่าลูกบ้านคนอื่น ๆ กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นที่พึ่งและให้การสงเคราะห์ แก่ลูกบ้านของตนได้ ตลอดจนเป็นผู้นำในทางสังคมของหมู่บ้าน (Social Leader)

## 8. อำนาจหน้าที่และบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร และการรักษาความมั่นคงภายในให้แก่ราษฎรภายในหมู่บ้าน โดยยังคงให้มีสถานภาพเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510 กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2551 : 96 - 105)

มาตราที่ 27 ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ มีหน้าที่และอำนาจในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรดังกล่าวต่อไปนี้ คือ



ข้อ 1 ที่จะรักษาความสงบและความสุขสำราญ ช่วยป้องกันความทุกข์ภัยของลูกบ้านตามสมควร และที่สามารถจะทำได้ การนี้ถ้าสมควรจะปรึกษาหารือและช่วยเหลือกันกับเพื่อนกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ดี กับกำนันนายตำบลก็ได้ ก็เป็นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องปฏิบัติให้สมควรแก่การที่จะรักษาประโยชน์และความสุขของลูกบ้าน ซึ่งได้มอบไว้เป็นธุระในพระราชบัญญัตินี้

ข้อ 2 ถ้าความทุกข์ภัยเกิดแก่ลูกบ้านซึ่งจะต้องขอความป้องกันจากรัฐบาลเป็นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะนำความเข้มแข็งต่อเจ้าพนักงานปกครองตั้งแต่กำนัน นายอำเภอ เป็นต้นขึ้นไปโดยลำดับ

ข้อ 3 รัฐบาลจะประกาศหรือจะสั่งราชการใดให้ราษฎรทราบ เป็นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะรับข้อความอันนั้น ไปแจ้งแก่ลูกบ้านของตนให้ทราบ

ข้อ 4 เป็นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะทำบัญชีสำมะโนครัวในหมู่บ้านของตน และคอยแก้ไขบัญชีนั้นให้ถูกต้องเสมอ

ข้อ 5 ถ้ากำนันผู้ใหญ่บ้านรู้เห็นเหตุการณ์แปลกประหลาดอันใดที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตนหรือในลูกบ้านของตน ซึ่งอาจจะเป็นคุณหรือโทษแก่ราชการบ้านเมืองก็ดีแก่ประชาชนในที่นั้นก็ยกตัวอย่างข้างฝ่ายโทษ ดังรู้เห็นว่าผู้คนมีทรัพย์สินของแปลกประหลาดอันน่าสงสัยว่าเป็นของที่ได้มาโดยทางโจรกรรมก็ดี หรือว่าถ้าเห็นผู้คนล้มตายหรือบาดเจ็บอันควรสงสัยว่าจะมีผู้อื่นกระทำเอาโดยทุจริต หรือไปกระทำต่อผู้อื่นแล้วจึงเกิดเหตุขึ้นก็ดีเหล่านี้เป็นต้น ให้รับนำความแจ้งต่อกำนันตำบลของตน

ข้อ 6 ถ้าคนจรแปลกหน้านอกสำมะโนครัวหมู่บ้านนั้นเข้ามาอาศัยเป็นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องไต่ถามให้รู้จักตัวและรู้เหตุการณ์ที่มาอาศัย ถ้าเห็นว่าไม่ได้มาโดยสุจริต ให้เอาตัวผู้นั้นส่งกำนันนายตำบลของตน

ข้อ 7 ถ้าเกิดเหตุจลาจลก็ดี ฆ่ากันตายก็ดี ตีชังก็ดี ปล้นทรัพย์ก็ดี หรือ ไฟไหม้ก็ดี หรือ เหตุร้ายสำคัญอย่างใดๆ ในหมู่บ้านของตน หรือในหมู่บ้านที่ใกล้เคียงกัน สมควรจะช่วยได้ เป็นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องเรียกลูกบ้านของตนช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้ายเอาของกลางคืนหรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นที่สมควร โดยเต็มกำลัง

ข้อ 8 กำนันผู้ใหญ่บ้านเห็นลูกบ้านของตนคนใดแสดงความอาฆาตมาดร้ายแก่ผู้อื่นก็ดีหรือเป็นคนจรจัดไม่ปรากฏการทำมาหาเลี้ยงชีพ และไม่สามารถจะชี้แจงให้เห็นความบริสุทธิ์ของตนได้ก็ดี กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่จะเรียกคนนั้นมาไต่ถามและว่ากล่าวสั่งสอน ถ้าไม่ฟังให้เอาตัวส่งกำนันจัดตามความในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัตินี้

ข้อ 9 ควบคุมดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะต้องพึงกระทำตามกฎหมายหรือระบบแบบแผนของทางราชการ

ข้อ 10 ฝึกหัดอบรมให้คนไทยรู้จักหน้าที่และกระทำการในเวลา

ข้อ 11 ทำการอบรมสั่งสอนหรือชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎร ในการนี้ให้เรียกราษฎรมาประชุมได้ตามครั้งคราวที่สมควร

ข้อ 12 บำรุงและส่งเสริมการอาชีพของราษฎรในทางเกษตรกรรมพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม

ข้อ 13 ตรวจตราและรักษาประโยชน์ในการอาชีพของราษฎร

ข้อ 14 สั่งให้ราษฎรช่วยเหลือในการสาธารณประโยชน์เพื่อบำบัดป้องกันภัยอันตรายซึ่งมาเป็นสาธารณะ โดยฉุกเฉิน และให้ทำการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ราษฎรผู้ประสบสาธารณภัย

ข้อ 15 จัดการป้องกันโรคติดต่อหรือ โรคระบาดซึ่งเกิดขึ้น หรือจะเกิดขึ้นในหมู่บ้านเพื่อมิให้ติดต่อลุกลามต่อไป

ข้อ 16 จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและตั้งด้วยสุจริต

ข้อ 17 จัดให้มีการประชุมกรรมการหมู่บ้าน

ข้อ 18 ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการและรายงานเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ เพื่อให้กำนันรายงานต่อคณะกรรมการอำเภอ

ข้อ 19 กระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ

## 9. บทบาทหน้าที่

กรมการปกครอง (2542: 310 - 314) ตามหนังสือด่วนที่สุดที่ ที่ มท 0311.2/2145 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2542 เรื่องการปรับบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้าน ให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเมืองการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป กระทรวงมหาดไทยได้สอบถามความคิดเห็นจากกระทรวง ทบวงกรม และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และได้ปรับบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเมือง การปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

### 9.1 ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย

เป็นพนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2475 มาตรา 27,28 ,35 และ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (10),(16) และมาตรา 78 โดยเฉพาะในส่วนที่สำคัญ ได้แก่

9.1.1 เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง มีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายอาญา

9.1.2 เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ เช่น

9.1.3 จับกุม ปรายปราม ผู้บุกรุกครอบครองป่า หรือผู้มีไม้หวงห้ามอันไม้ได้แปรรูป หรือมีไม้แปรรูปเกิน 0.02 ลบ.ม. โดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 11-13, 25 ทวิ ,35,36,39 ตรี 40,41,43,44,48,51-54,57,58,69-73 ทวิ

9.1.4 จับกุม ป้องกัน ปรายปรามผู้บุกรุกทำลายป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14,18,31-34,

9.1.5 จับกุมป้องกัน ปรายปราม มิให้ผู้ใดยึดถือครอบครองที่ดินหรือกระทำอันตรายแก่ไม้ สัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 16,17,23,25,28,29,36,41,42,47,48,49,50,52,53,54,55,56 และ 59

9.1.6 ดูแลรักษา สงวนหวงห้าม และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 40

9.1.7 จัดหมู่บ้าน ตำบล ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) ) พ.ศ. 2551 ข้อ 16

9.1.8 ประชุมชี้แจงข้าราชการแก่ราษฎร ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 27 ข้อ 3 และข้อ 11

9.1.9 ดูแลลูกบ้าน ให้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะต้องกระทำตามกฎหมายกระทำตามกฎหมายหรือระเบียบแผนของทางราชการ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 27 ข้อ 9

9.1.10 กระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎร ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 27 ข้อ 19

## 9.2 ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม

โดยเฉพาะในส่วนที่สำคัญ ได้แก่ พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม ตรวจตราและรักษาประโยชน์ในการอาชีพของราษฎร ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่(ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 27 ข้อ 12 และข้อ 13

9.2.1 เป็นผู้สนับสนุนให้เกิดร้านค้าชุมชน ลานค้าชุมชน กลุ่มอาชีพกลุ่มออมทรัพย์ในรูปแบบต่าง ๆ

9.2.2 เป็นผู้ดำเนินการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และอบรมสั่งสอนให้ราษฎรเป็นคนดี มีคุณธรรม ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่(ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 27 ข้อ 18 และข้อ 11

### 9.3 ด้านการอำนวยความสะดวกธรรมชาติให้กับประชาชน

ได้แก่ เป็นผู้ไถ่เกลียดประณีประนอมข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้าน ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประณีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการ หมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ตลอดจนเป็นผู้สร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้าน เป็นต้น

### 9.4 ด้านการบริการ โดยเฉพาะในส่วนที่สำคัญได้แก่

9.4.1 เป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งประจำตำบล หมู่บ้าน มีหน้าที่รับแจ้ง เกิดการตาย การย้ายที่อยู่ การสร้างบ้านใหม่ การรื้อบ้าน และการกำหนดเลขบ้าน ตามพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 และประกาศสำนักทะเบียนกลางเรื่อง การแต่งตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้ง ลงวันที่ 23 มีนาคม 2535

9.4.2 เป็นผู้รับรองผู้มีบัตรประจำตัวประชาชน ตามระเบียบกรมการปกครองว่าด้วยการจัดทำบัตรประชาชน พ.ศ. 2538

9.4.3 เป็นผู้มอบบัตรประจำตัวประชาชนให้แก่ราษฎรในตำบลหมู่บ้าน

9.4.4 กำนันเป็นผู้รับคำร้องขอจดทะเบียนสมรสของคู่สมรสที่มีถิ่นที่อยู่ในตำบล นั้นซึ่งขอจดทะเบียนสมรสนอกสำนักทะเบียน ในท้องถิ่นที่ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอนุมัติของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด แล้วจัดส่งต่อนายทะเบียนท้องที่เพื่อดำเนินการต่อไป ตามพระราชบัญญัติทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2551 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2541

9.4.5 เป็นผู้สำรวจและจัดทำบัญชีสัตว์พาหนะที่ยังไม่ได้ทำตัวรูปพรรณ (บัญชีประจำออก) ตามพระราชบัญญัติพาหนะ พ.ศ. 2482

9.4.6 เป็นเจ้าพนักงานตรวจบัตรประจำตัวประชาชนตามด่านตรวจต่างๆ ที่ตั้งขึ้น โดยขอด้วยกฎหมาย ทั้งนี้จะต้องมีคำสั่งให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติหน้าที่แล้สด้านตรวจนั้นๆ ตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 674/2540 เรื่องแต่งตั้งเจ้าพนักงานตรวจบัตรและพนักงานเจ้าหน้าที่

9.4.7 เป็นผู้กำกับควบคุม ดูแล ควบคุม ตรวจตราการมีและใช้อาวุธปืนภายใน ตำบล หมู่บ้าน ให้เป็นไปตามความถูกต้องเรียบร้อย ตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 674/2490 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2490

### 9.5 วินัยและการดำเนินการทางวินัย

กรมการปกครอง (2544 : 108 - 111) ได้กล่าวถึงวินัยและการดำเนินการทางวินัย ไว้ว่า วินัย หมายถึง การอยู่ในระเบียบแบบแผนและข้อบังคับหรือข้อปฏิบัติ ซึ่งข้อบังคับหรือข้อ

ปฏิบัติในแต่ละวงการอาจแตกต่างกัน การที่จะพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการผิดวินัยหรือไม่ต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่ผิดข้อปฏิบัติหรือผิดแบบแผนในวงกรนั้นหรือไม่และการกำหนดระดับโทษต้องพิจารณาแบบแผนของแต่ละวงการ วินัยและโทษทางวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และผู้ช่วยกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นไปตามมาตรา 61 ทวิ และมาตรา 61 ตรี แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2485 ซึ่งบัญญัติให้ต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดต้องได้รับโทษ โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับ โดยอนุโลมลักษณะความผิดทางวินัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ได้บัญญัติข้อกำหนดไว้ตั้งแต่มาตรา 81 ถึงมาตรา 9 แบ่งเป็นลักษณะความผิดทางวินัยไว้ 3 ประเภท คือ ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และความผิดเล็กน้อย

#### 9.6 ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

9.6.1 ทูจริตต่อหน้าที่ราชการ(มาตรา 81 วรรคสาม)

9.6.2 ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ (มาตรา 81 วรรคสอง)

9.6.3 จงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการมติ

คณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของทางราชการ(มาตรา 85 วรรคสอง)

9.6.4 เปิดเผยความลับของทางราชการ(มาตรา 87วรรคสอง)

9.6.5 ขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่

9.6.6 ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ

9.6.7 รายงานเท็จต่อหน้าที่ผู้บังคับบัญชา (มาตรา 90 วรรคสอง)

9.6.8 ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือละทิ้งหน้าที่

ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน หรือมีพฤติกรรมจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ(มาตรา 92 วรรคสอง)

#### คณะกรรมการหมู่บ้าน

##### 1. ประวัติความเป็นมา

สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (2551 : 8) ได้กล่าวถึงประวัติความเป็นมาของคณะกรรมการหมู่บ้านไว้ และเพื่อให้เกิดความเข้าใจโดยง่าย ผู้วิจัยได้แบ่งยุคของคณะกรรมการหมู่บ้าน ออกเป็น 3 ช่วงเวลา ดังต่อไปนี้

ช่วงที่ 1 พ.ศ.2457 – พ.ศ.2523 (ระยะเวลา 67 ปี)

คณะกรรมการหมู่บ้านได้กำเนิดขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 28 ตรึ โดยกำหนดให้หมู่บ้านหนึ่งมีคณะกรรมการหมู่บ้านคณะหนึ่ง มีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับภารกิจที่จะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งในช่วงแรกนี้ การดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน ยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ ไม่สามารถบริหารงานตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เท่าที่ควรเนื่องจาก

1. การดำเนินงานของหมู่บ้านอยู่ในดุลยพินิจของผู้ใหญ่บ้านเพียงคนเดียว
2. กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ จัดตั้งคณะกรรมการระดับหมู่บ้านขึ้นซ้ำซ้อนกัน

หลายรูปแบบ

3. รัฐบาลขาดนโยบายที่แน่นอนและต่อเนื่องในการสนับสนุนหมู่บ้าน

ช่วงที่ 2 พ.ศ. 2524 – 2550 (ระยะเวลา 27 ปี)

ในปี พ.ศ. 2524 คณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ได้พิจารณาเห็นถึงสภาพปัญหาการทำงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการปฏิรูปฯ จึงได้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี และได้รับการลงมติเห็นชอบ และเกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองรับผิดชอบแก้ไขปรับปรุง จนทำให้เกิดการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานของหมู่บ้านในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. มีการส่งเสริมให้การดำเนินงานของหมู่บ้านอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบในรูปคณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อให้การวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ เป็นไปอย่างรอบคอบรัดกุม
2. มีการปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการหมู่บ้าน ให้เป็นคณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพ คือ

2.1 ยึดรูปแบบคณะกรรมการหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

2.2 ปรับปรุงโครงสร้างให้สอดคล้องกับรูปแบบหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองหรือ อพป.

2.3 ยกเลิกคณะกรรมการระดับหมู่บ้านรูปแบบอื่น ๆ (ยกเว้นคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป.) ให้ใช้คณะกรรมการหมู่บ้านเพียงคณะเดียว

หลังจากนั้นกระทรวงมหาดไทยได้ร่วมกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องวางแนวทางการดำเนินงานซึ่งได้ตราข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526 ขึ้น และให้นายอำเภอมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการและบุคคลอื่นใดทุกสังกัดให้เป็นที่



ปรึกษาของคณะกรรมการหมู่บ้านและที่ปรึกษาของฝ่ายกิจการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยฯ และได้ให้ทุกจังหวัด/อำเภอ ปรับปรุงคณะกรรมการหมู่บ้านในปี 2526 ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) พ.ศ. 2526 โดยได้มีการเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ พร้อมทั้งแต่งตั้งฝ่ายกิจการต่าง ๆ ของคณะกรรมการหมู่บ้าน และที่ปรึกษาของคณะกรรมการหมู่บ้านพร้อมกันทั่วประเทศ หลังจากนั้น กระทรวงมหาดไทย ได้ออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นนอกจากผู้ใหญ่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสตรีสามารถเป็นประธานฝ่ายกิจการอื่นได้ และจังหวัด/อำเภอ จัดตั้งฝ่ายกิจการสตรี เพิ่มขึ้นในคณะกรรมการหมู่บ้านอีก 1 ฝ่าย เพื่อเป็นการส่งเสริมบทบาทของสตรีในการมีส่วนร่วมบริหารและพัฒนาหมู่บ้าน

### ช่วงที่ 3 พ.ศ. 2551 - ปัจจุบัน

พ.ศ. 2551 รัฐบาลได้แก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 เนื่องด้วยมีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปโดยรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ โดยปรับปรุงโครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามมาตรา 28 สตรี แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่(ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 จึงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 27 ก เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2551 กระทรวงมหาดไทยได้ยกเลิกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526 ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ. 2533 โดยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2551 เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างบทบาท อำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551

### 2. ที่มาของคณะกรรมการหมู่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขปรับปรุง (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 มาตรา 28 สตรี ได้กำหนดให้หมู่บ้านหนึ่งให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วย



### แผนภาพที่ 6 ที่มาของคณะกรรมการหมู่บ้าน

ที่มา : ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2551

โดยการเป็นกรรมการหมู่บ้านของผู้นำกลุ่มในหมู่บ้าน ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2551 หมวด 1 การเป็นกรรมการหมู่บ้านของผู้นำกลุ่มในหมู่บ้าน ข้อ 6 กล่าวไว้ว่า

ผู้นำกลุ่มต่อไปนี้ เป็นกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง

1. กลุ่มบ้าน ตามประกาศของนายอำเภอ  
2. กลุ่มหรือกลุ่มกิจกรรมที่มาจากการรวมตัวกันของสมาชิกซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของทางราชการ ตามที่กระทรวงมหาดไทยประกาศ

3. กลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มกิจกรรมที่มาจากการรวมตัวกันของสมาชิก หรือตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกันระหว่างสมาชิกภายในกลุ่ม และต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

- 3.1 เป็นกลุ่มที่มีสมาชิกไม่น้อยกว่ายี่สิบคน
- 3.2 สมาชิกของกลุ่มไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน

3.3 เป็นกลุ่มที่มีการดำเนินกิจกรรมในหมู่บ้าน อย่างต่อเนื่องมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน

3.4 เป็นกลุ่มที่มีกฎระเบียบที่กำหนดไว้ชัดเจน และต้องเกิดจากสมาชิกร่วมกันกำหนด

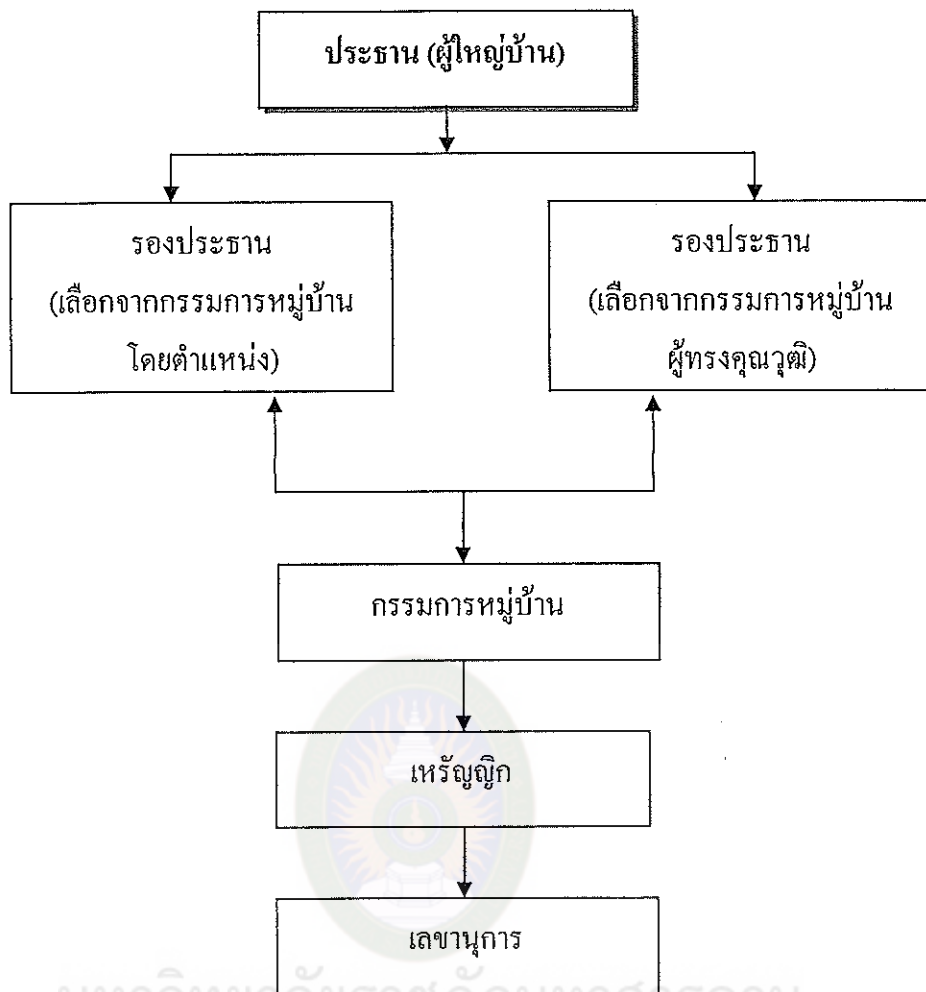
ทั้งนี้ นายอำเภออาจพิจารณาวันลักษณะตาม ก. ได้ในกรณีเห็นสมควร สำหรับคุณสมบัติของคณะกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2551 ข้อ 16 ได้กำหนดให้ผู้ที่ประชุมเลือกคณะกรรมการหมู่บ้าน ต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน คือต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

1. มีสัญชาติไทยและมีอายุ ไม่นต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือก
2. ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
3. ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
4. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก

#### โครงสร้างของคณะกรรมการหมู่บ้าน

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2551 หมวดที่ 3 การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน ได้จัดโครงสร้างการทำงานของคณะกรรมการหมู่บ้านดังนี้

RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภาพที่ 7 โครงสร้างคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.)

ที่มา : พรเพ็ญ กาญจนมณี. 2541 : 48

คณะกรรมการหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน มีรองประธาน 2 คน เลือกมาจากกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง และเลือกจากกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีเลขานุการ มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ การจัดการเกี่ยวกับการประชุมและงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านมอบหมาย และหัวหน้าหมู่บ้าน มีหน้าที่รับผิดชอบงานช่วยเหลือคณะกรรมการในการรับจ่ายและเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของหมู่บ้าน และงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านมอบหมาย สำหรับการแต่งตั้งที่ปรึกษา ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 ข้อ 30 ได้กำหนดให้ปลัดอำเภอประจำตำบล กำนัน นายกเทศมนตรีตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการในตำบล มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการหมู่บ้านในตำบลนั้น นอกจากนั้น นายอำเภออาจแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานของ รัฐ และบุคคลอื่นใดที่คณะกรรมการเห็นสมควรเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการเพิ่มเติมก็ได้

#### 4. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน

บทบาทหน้าที่ของกรรมการหมู่บ้าน มีบทบาทหน้าที่หลักเกี่ยวข้องกับกฎหมาย 3 ฉบับ ดังนี้

4.1 พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 28 ตี วรยศสอง

4.2 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2551

4.3 ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประณีประนอมของ คณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530

#### บทบาทหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551

โดยบทบาทหน้าที่หลักของคณะกรรมการหมู่บ้าน ครอบคลุมงานตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 28 ตี วรยศสอง ซึ่งระบุว่า “คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของ ทางราชการหรือที่นายอำเภอมอบหมาย หรือที่ผู้ใหญ่บ้านร้องขอ”

#### หน้าที่และอำนาจของผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ พระพุทธศักราช 2457 (แก้ไขเพิ่มเติม ถึงปัจจุบัน) ตอนที่ 4 หน้าที่และอำนาจของผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านมาตรา 27 ได้ระบุไว้ว่า

ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎร ในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

1. อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย ให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน
2. สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริม วัฒนธรรมและประเพณีในท้องถิ่น
3. ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับ บริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ

5. ให้การสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้าน ให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ

7. อบรมและชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ กฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ในการนี้สามารถเรียกประชุมได้ตามสมควร

8. แจ้งให้ราษฎรให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณประโยชน์เพื่อบำบัด ป้องกันภัยอันตรายอันมีมาโดยฉุกเฉิน รวมตลอดทั้งการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย

9. จัดให้มีการประชุมราษฎรและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นประจำอย่างหนึ่งเดือน หนึ่งครั้ง

10. ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการและรายงานเหตุการณ์ที่ไม่ปกติซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้าน ให้กำนันทราบ พร้อมทั้งรายงานต่อนายอำเภอด้วย

11. ปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการ หรือนายอำเภอมอบหมาย

มาตรา 28 ได้กำหนดว่า ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวข้องกับความอาญา ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลให้ทราบ

ข้อ 2 เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านนั้นทราบ

ข้อ 3 เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้ทำผิดกฎหมายมีอยู่ก็ดี หรือสิ่งของที่สงสัยว่าได้มาโดยการกระทำผิดกฎหมาย หรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับสิ่งของนั้นไว้และรีบนำส่งกำนันนายตำบล

ข้อ 4 เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่า เป็นผู้ที่ได้กระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับตัวผู้นั้นไว้และรีบนำส่งต่อกำนันนายตำบล



ข้อ 5 ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการ ให้จับผู้ใดในหมู่บ้านนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะจับกุมผู้นั้นและรับนำส่งต่อกำนัน หรือกรรมการอำเภอตามสมควร

ข้อ 6 เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึด ผู้ใหญ่บ้านต้องจัดการให้ขึ้นไปตามหมาย

มาตรา 28 ตี วรรคสอง ได้กำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ช่วยเหลือแนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน และปฏิบัติตามกฎหมายอื่นตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือที่นายอำเภอมอบหมาย หรือผู้ใหญ่บ้านร้องขอ

มาตรา 28 ตี วรรคสาม ให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงาน ในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน

ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประณีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530

ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประณีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ข้อ 4 ให้คณะกรรมการหมู่บ้านทำการประณีประนอมข้อพิพาทได้เมื่อ

1. เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับความแฟ้งหรือความอาญาที่เป็นความคิดอันยอมความได้
2. คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงให้คณะกรรมการหมู่บ้านประณีประนอมข้อพิพาท และ
3. ข้อพิพาทดังกล่าวเกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้านจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยแบ่งตามภารกิจของคณะกรรมการหมู่บ้าน ได้ดังต่อไปนี้

1. ภารกิจงานตามนโยบายของรัฐ คณะกรรมการหมู่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือแนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านในการดำเนินงาน ตามนโยบายของรัฐบาลที่ดำเนินงานในหมู่บ้าน เช่น โครงการพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมือง (SML = Small = หมู่บ้านขนาดเล็ก Medium = หมู่บ้านขนาดกลาง และ L = Large หมู่บ้านขนาดใหญ่) กองทุนหมู่บ้าน การแก้ไขปัญหายาเสพติด ฯลฯ ซึ่งผู้ใหญ่บ้านอาจมอบหมายคณะทำงานในแต่ละด้าน เพื่อเป็นการกระจายอำนาจในการทำงานเพื่ออำนวยความสะดวกและสนองความต้องการของประชาชน

2. ภารกิจงานประจำกระทรวง ทบวง กรม คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ในการปฏิบัติงานของทุกกระทรวง ทบวง กรม โดยสั่งการผ่านจังหวัด และอำเภอ

3. ภารกิจเฉพาะตามลักษณะพื้นที่ คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรหรือผู้แทนของประชาชนในการสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชน ซึ่งมีความแตกต่างตามลักษณะโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ประเพณี และสภาพปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนตามภูมิประเทศ และสังคม เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ

สรุป คณะกรรมการหมู่บ้าน เกิดจากการการมุ่งหวังให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนของภาครัฐ โดยเกิดจากการตรากฎหมายขึ้นมาโดยมีเจตนาให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานภายในหมู่บ้าน เพื่อให้เกิดการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม ดังนั้น คณะกรรมการหมู่บ้านจึงเป็นกลุ่มผู้บริหารหมู่บ้าน เทียบได้กับคณะรัฐมนตรีของประเทศที่เป็นทั้งตัวแทนภาครัฐและตัวแทนภาคประชาชน การปกครองมักจะเป็นการปกครองในลักษณะเพื่อผู้นำ ประชาชนมักให้ความไว้วางใจผู้นำ คือผู้ใหญ่บ้าน ในการคิดและตัดสินใจ คณะกรรมการหมู่บ้านจึงเป็นเพียงคณะกรรมการที่มีอยู่แค่เพียงในหน้ากระดาษ อย่างไรก็ตาม เมื่อสภาพแวดล้อมทางสังคมเริ่มเปลี่ยนแปลง ประชาชนเริ่มมีความรู้ และกล้าแสดงออกทางความคิดเห็น การมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐกับประชาชนจึงมีมากขึ้น การดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการจึงได้รับการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น ภาครัฐมีการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน และสนับสนุนให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรหลักในหมู่บ้าน ในการประสานงาน ภารกิจต่างๆ หมู่บ้านใดที่มีคณะกรรมการหมู่บ้านปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเข้มแข็ง สร้างบทบาทของตนเองเพิ่มเติมจากภารกิจที่ตัวเองมีอยู่ เกิดนวัตกรรมในการทำงาน นโยบาย การออกกฎหมาย และผลการดำเนินงานต่าง ๆ ของภาครัฐ แสดงออกอย่างชัดเจนว่า ภาครัฐได้ให้การสนับสนุนให้แก่คณะกรรมการหมู่บ้านอย่างเต็มที่ ให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นรากฐานแห่งการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

### 1. ความหมายของบทบาท

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

วินิจ เกตุขำ และคณะ (2552 : 6) ให้ความหมายว่า บทบาท หมายถึง การแสดงออกของบุคคลในด้านที่เกี่ยวกับคำพูด ลักษณะท่าทางการตอบสนอง อากาภิรยา เพื่อให้ผู้อื่นทราบว่าตนกำลังทำหน้าที่อะไรอยู่ มีตำแหน่งหรือฐานะทางสังคมอย่างไร

สุชา จันทร์เอม (2524 : 28) ได้ให้ความหมายของบทบาท ไว้ว่า บทบาทเป็นสิ่งที่บุคคลในสภาพต่างๆ พึงกระทำนั้นคือ สังคมกำหนดสิทธิและหน้าที่สถานภาพอย่างไรแล้วบุคคลในสภาพนั้น จะต้องประพฤติปฏิบัติตามหน้าที่

สรุป บทบาท หมายถึง การกระทำหรือการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบและการปฏิบัติตามตำแหน่ง ตามสถานภาพของแต่ละบุคคลที่เป็นอยู่ ถ้าตำแหน่งหรือสถานภาพเปลี่ยนไป บทบาทที่มีอยู่ก็เปลี่ยนแปลงไปตามไปด้วย ดังนั้น ตำแหน่งและสถานภาพกับการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบตามตำแหน่งและสถานภาพก็ควบคู่กันไป

## 2. ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

อุทัยวรรณ มรรคประเสริฐ (2543 : 16 - 17) ได้รวบรวมทฤษฎีบทบาทของนักวิชาการหลายท่านไว้ ดังนี้

2.1 กฎ ราฟ ลินตอน (Ralp Linton'Role. 1920) กล่าวว่า ตำแหน่ง หรือสถานภาพเป็นครุต้องแสดงพฤติกรรมเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ลูกศิษย์

2.2 กฎ ฮิวแมน (Homann's Role. 1921) กล่าวว่า บุคคลจะเปลี่ยนไปตามตำแหน่งเสมอ

2.3 กฎ พาร์สัน (Parson's Role. 1979) กล่าวว่า ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคมทำให้มนุษย์ต้องเพิ่มบทบาทของตนเอง

2.4 กฎ เมอตอน (Merton's Role. 1902 - 1979) กล่าวว่า บุคคลแต่ละคนจะต้องมีตำแหน่งจะมีบทบาทกันไปซึ่งไม่เหมือน บทบาทจะมีมาน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับทักษะของสังคมที่เข้าสังกัดอยู่ตลอดเวลานลักษณะของบุคคลในสังคมนั้น

2.5 กฎ กูดส์ (Goood's. 2921) กล่าวว่า บทบาท คือ แบบแผนของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของแต่ละบุคคล และบทบาทดังกล่าวควรเป็นไปตามข้อตกลงที่มีต่อสังคมนั้น

2.6 กฎ กัสซิด (Guskin's Role. 2921) กล่าวว่า พฤติกรรมของคนแต่ละบุคคล คือผลที่ได้จากทางตำแหน่งทางสังคมของเขานั้นเอง และทฤษฎี บทบาทจัดเป็นข้อตกลงประการแรกที่สถาบันต่างๆ ในสังคมคาดหวังว่าบุคคลที่ได้รับตำแหน่งต่างๆ ควรปฏิบัติอย่างไร

## 3. ประเภทของบทบาท

อุทัยวรรณ มรรคประเสริฐ (2543 : 18) ได้แบ่งบทบาทออกเป็น 2 ประเภทคือ

3.1 บทบาทที่ได้มาจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นบทบาทที่ถูกกำหนดควบคุมกำกับตำแหน่งทางกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่างๆ ที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ จำเป็นต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำ ซึ่งบทบาทนั้นต้องสอดคล้องกับหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้

3.2 บทบาทที่ปฏิบัติจริง ซึ่งเป็นบทบาทที่สังคมมุ่งหวัง ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นควรปฏิบัติและอาจถูกกำหนดบุคลิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ได้แก่ เจตคติ การศึกษา อบรมประสบการณ์ ตลอดจนพื้นฐานทางวัฒนธรรมและประเพณีผู้ดำรงตำแหน่งนั้นยึดถือ

#### 4. ความขัดแย้งของบทบาท

อุทัยวรรณ มรรคประเสริฐ (2543 : 18) ได้แบ่งความขัดแย้งของบทบาทออกเป็น 3 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก คือ คนมีลักษณะหลายบทบาท คือ การที่คนมีบทบาทหลายบทบาท และไม่สามารถปฏิบัติหรือแสดงออกได้พร้อมๆ กัน ในเวลาเดียวกัน ต้องเลือกปฏิบัติเพียงบทบาทเดียว จึงทำให้เกิดความยุ่งยากและก่อให้เกิดปัญหา ลักษณะที่สอง การกีดกันในบทบาท คือ การขัดกัน ในบทบาทของตนเอง จากภาวะบทบาทที่ขัดแย้งกันนี้ ทำให้ผู้สวมบทบาทมีความอึดอัดใจเป็นอย่างมาก จึงต้องพยายามหาทางออกทางใดทางหนึ่ง จึงจะไม่ก่อให้เกิดปัญหา

ปัญหาของบทบาทที่ควรคำนึงถึงมี 3 ประการ สรุปได้ดังนี้

4.1 เกิดจากตัวผู้สวมบทบาท คือ ผู้สวมบทบาทได้ไม่ดีทั้ง ๆ ที่มี การกำหนดบทบาทไว้อย่างแน่นอนแล้ว เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงมีผลกระทบไปยังบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง

4.2 เกิดจากความสับสนของบทบาท คือ ผู้สวมบทบาทพร้อมที่จะแสดงบทบาทของตนอย่างดี แต่เนื่องจากสังคมกำหนดบทบาทดังกล่าวไว้ไม่ดีพอทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับบทบาทไปยังผู้เกี่ยวข้อง

4.3 เกิดจากการที่ผู้สวมบทบาทไม่ปฏิบัติตามบทบาทซึ่งตนเองต้องปฏิบัติในการแก้ปัญหาการขัดแย้งของบทบาทนั้น สรุปได้ 3 วิธี คือ

4.3.1 โดยระบบของสังคม คือ การกำหนดบทบาทของสมาชิกในสังคมให้ชัดเจนไปว่าผู้ใดผู้ใดควรจะปฏิบัติหน้าที่ใดในสถานศึกษา

4.3.2 โดยส่วนบุคคล คือ ศึกษาบทบาทที่ตนได้รับให้แน่นอนและถูกต้องและปฏิบัติตามหน้าที่นั้นๆ โดยไม่ยุ่งเกี่ยวหรือทำงานนอกเหนือไปจากบทบาทนั้น ๆ คือ ไม่ก้าวก่ายหน้าที่การงานของผู้ใด

4.3.3 โดยความช่วยเหลือของสมาชิก คือ สมาชิกในสังคมย่อมมีส่วนช่วยเหลือบุคคลที่เกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ โดยการว่ากล่าวตักเตือนให้กำลังใจและให้ความเข้าใจที่ถูกต้องในบทบาทที่สังคมคาดหวัง เช่นครูใหม่จะไม่มี ความมั่นใจในการสอนครูเก่าควรแนะนำเทคนิคสร้างความมั่นใจ ในการสอนให้

#### 5. ความกดดันของบทบาท

ธงชัย สันติวงษ์ และชัยยศ สันติวงษ์ (2547 : 92-93) กล่าวว่าบทบาทอาจก่อให้เกิด ฝืนใจ พอใจ ความไม่พึงพอใจของบุคคล ความขัดแย้งกันก็จะเกิดความกดดันขึ้นเรียกว่าความกดดันของบทบาท ซึ่งเกิดจากความไม่ชัดเจนในบทบาท หรือการแสดงออกถึงบทบาทมากเกินไป หรือการแสดงออกของบทบาทน้อยเกินไป ความกดดันของบทบาท กำหนดออกเป็น 4 ระยะ ดังต่อไปนี้

ระยะที่ 1 เป็นระยะของการคาดหมายในบทบาท อาจจะเป็นการให้ข้อมูลข่าวสาร และปฐมนิเทศ การฝึกอบรม เพื่อให้บุคคลนั้นๆ สามารถคาดหมายถึงบทบาทหน้าที่เขาต้องแสดง ในองค์กร

ระยะที่ 2 ระยะที่เป็นทางการ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ ระเบียบวิธีปฏิบัติงาน ข้อบังคับ ที่บุคคลนั้นๆจะต้องแสดงบทบาทที่กำหนดเพื่อแลกผลตอบแทน

ระยะที่ 3 ระยะของการเรียนรู้ในบทบาท คือการเรียนรู้ในบทบาทของตนการสัมพันธ์ กับผู้ร่วมงานทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อปรับปรุงให้สอดคล้องกับความคาดหมายที่เป็น ทางการและไม่เป็นทางการจากผู้ร่วมงาน

ระยะที่ 4 ระยะของการคงอยู่หรือออกไปจากองค์กร คือ ถ้าบทบาทไม่สอดคล้องกับ ความเป็นไปตามความคาดหมายขององค์กร ก็จะเกิดความไม่ชัดเจน ในบทบาทขึ้นหากไม่สามารถ แก้ไข ได้ก็เกิดความเบื่อหน่าย ไม่พอใจและลาออกไปในที่สุด

สรุปว่า การแก้ไขปัญหาคัดแย้งของบทบาทสามารถจะทำได้ คือ การกำหนด บทบาทของสภาพให้ชัดเจน โดยสมาชิกของสังคมผู้แสดงบทบาทจะต้องยอมรับความเป็นจริงและ อดทนต่อลักษณะงานในสภาพของตนที่ทำอยู่ การสรรหาบุคคลต้องมีความเหมาะสมกับตำแหน่ง ของงานหรือสภาพที่จะได้รับจะช่วยเหลือขจัดความขัดแย้งของบทบาทของตนเสมอ เพื่อเป็นการเตือน ความทรงจำและให้รู้จักบทบาทที่เหมาะสมของตำแหน่งที่ดำรงอยู่

ในการศึกษาการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้วิจัยได้นำ บทบาทที่ได้มาโดยตำแหน่ง คือ ผู้ปฏิบัติต้องปฏิบัติตามบทบาทที่กำหนดโดยระเบียบ ข้อบังคับ คือ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2510 โดยกรมการปกครองได้ นำมาเป็นแนวทางกำหนดบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ตามของกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้ 4 ด้าน คือ ด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการ พัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม ด้านอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน และด้านบริการ

## บริบททั่วไปของอำเภอวาปีปทุม

บริบทของอำเภอวาปีปทุมที่สำคัญมีดังนี้ (อำเภอวาปีปทุม. 2555 : 2-12)

### 1. ประวัติความเป็นมาของอำเภอวาปีปทุม

บริเวณบ้านหนองแสง (เขตเทศบาลตำบลหนองแสงปัจจุบัน) เชื่อกันว่ามีการตั้งถิ่นฐานของผู้คนมาตั้งแต่สมัยของเรื่องอำนาจในภาพกว้าง ๆ ได้ปรากฏโบราณสถาน ปรากฏ กระจายอยู่ในบริเวณรอบ ๆ เช่น กู่บ้านแดง กู่บ้านสนาม เป็นต้น ในพื้นที่บริเวณหนองแสงเอง ก็มีการสำรวจพบเศษกระเบื้อง เครื่องปั้นดินเผาอยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังพบคัตคูดินรอบ



หนองแสงอันเป็นสระหรือสระพัง ซึ่งการตั้งเมืองในสมัยโบราณมักมีหนองน้ำอยู่ใกล้เพื่อใช้ในฤดูแล้ง เมืองวาปีปทุม ตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 กล่าวกันว่า เมืองมหาสารคามมีอาณาเขตติดต่อกับเมืองร้อยเอ็ด และเมืองสุวรรณภูมิ โดยถือเอาลำห้วยจอกขวางเป็นเขตแดน เมื่อปี พ.ศ. 2421 พระเจริญราชเดช (กวด) เจ้าเมืองมหาสารคามได้ถึงแก่นิจกรม พระเจ้ากรุงสยาม จึงทรงพระราชทานตั้งให้ท้าวไชยะวงษา (ฮึง) อุปราชเมืองมหาสารคามเป็นพระเจริญราชเดช ขึ้นเป็นเจ้าเมืองมหาสารคามแทนในปี พ.ศ. 2422 พระเจริญราชเดช (ฮึง) จึงเห็นว่าอาณาเขตเมืองมหาสารคามทางทิศใต้ห่างไกลจากตัวเมือง 1,000 กว่าเส้น ควรเลือกขัณฑ์มิพจะตั้งบ้านใดบ้านหนึ่งให้เป็นเมืองเพื่อสะดวกแก่การปกครอง พร้อมกับคัดเลือกหาตัวแทนบุคคลเป็นเจ้าเมืองเพื่อครองเมืองต่อไป จึงเห็นว่า “บ้านนาเลา หรือหนองนาเลา” เป็นบ้านใหญ่มีหลังคาเรือนร่วม 300 หลัง มีนายหมวดนายกองรักษาเขตแขวงพจะตั้งเป็นเมืองได้ พระเจริญราชเดช (ฮึง) จึงนำไปบอกทูลเกล้าฯ ขอตั้งบ้านนาเลาเป็นเมือง แล้วจึงเลือกหาตัวแทนบุคคลผู้มีความรู้ มีความสามารถ พจะจะเป็นเจ้าเมืองได้ ทั้งมีความประพฤติอยู่ในศีลธรรมอันดี มีความซื่อสัตย์เที่ยงธรรม เห็นสมควรให้ ท้าวสุริยวงศ์ (บุญมี) เป็นเจ้าเมือง ท้าวมหาพรม (ย่าง) เป็นอุปราช เพี้ยละคร (เกตุ) บุตรเพี้ยราชโยธาเมืองร้อยเอ็ด เป็นราชวงศ์

เมื่อพระเจริญราชเดช (ฮึง) เจ้าเมืองมหาสารคาม เห็นชอบ จึงสั่งให้ท้าวสุริยวงศ์ (บุญมี) นำใบบอกขอตั้งเมืองไปยังกรุงเทพมหานคร และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระเจ้ากรุงสยาม รัชกาลที่ 5 จึงทรงกรุณาโปรดเกล้าฯ ตามใบบอกขอตั้งบ้านนาเลาให้เป็นเมือง ทรงพระราชทานให้ยกบ้านหนองนาเลาขึ้นเป็นเมือง ให้ชื่อว่า “เมืองวาปีปทุม” เมื่อวันอาทิตย์ขึ้น 6 ค่ำ เดือนเก้า ปี พ.ศ. 2422 และให้ท้าวสุริยวงศ์ (บุญมี) มีบรรดาศักดิ์เป็นพระพิทักษ์นรากร เป็นเจ้าเมืองท้าวมหาพรม (ย่าง) เป็นอุปฮาด เพี้ยละคร (เกตุ) เป็นราชวงศ์

## 2. สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานระดับอำเภอ

### คำขวัญอำเภอวาปีปทุม

“เมืองนักปราชญ์ ชาตินักสู้ ผ้าไหมเลิศหรู  
เฟื่องฟูกลองยาว แหล่งอู่อ่าวจ้อใหญ่ ถิ่นไทยบัวงาม”

## 3. ด้านกายภาพ

### 3.1 ที่ตั้งและขนาด

อำเภอวาปีปทุมเป็นอำเภอหนึ่งใน 13 อำเภอ ของจังหวัดมหาสารคาม ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของจังหวัดมหาสารคาม ห่างจากตัวจังหวัดระยะทาง 40 กิโลเมตร มีพื้นที่ 605.77 ตารางกิโลเมตร หรือ 378,606.25 ไร่ มีอาณาเขตติดต่อกับอำเภอใกล้เคียง ดังนี้



- 3.1.1 ทิศเหนือ ติดต่อกับ อำเภอเมือง อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม  
อำเภอศรีสมเด็จ จังหวัดร้อยเอ็ด
- 3.1.2 ทิศใต้ ติดต่อกับ อำเภอนาคู อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม
- 3.1.3 ทิศตะวันออก ติดต่อกับ อำเภองตุรพัตร์พิมาน อำเภอปทุมรัตต์ จังหวัด  
ร้อยเอ็ด
- 3.1.4 ทิศตะวันตก ติดต่อกับ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

### 3.2 ลักษณะภูมิประเทศ

สภาพพื้นที่ ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสูง ไม่มีภูเขาและแม่น้ำ หน้าดินเป็นทรายที่มีความอุดมสมบูรณ์ค่อนข้างต่ำถึงต่ำมาก มีความสามารถในการอุ้มน้ำน้อย มีลำห้วยที่สำคัญ คือ ลำห้วยเสียว ไหลผ่านพื้นที่อำเภอเป็นระยะทาง 43 กิโลเมตร ซึ่งมีปัญหาในเรื่องความเค็ม เนื่องจากมีแหล่งเกลือใต้ดินบริเวณต้นลำน้ำ ส่วนลำห้วยที่มีอยู่และมีน้ำขังตลอดปี ได้แก่ ลำห้วยใหญ่ ลำห้วยโคกสูง ลำห้วยจอกขวาง และอ่างเก็บน้ำจอกขวาง

### 3.3 เขตการปกครอง

อำเภอวาปีปทุม มีพื้นที่ประมาณ 605.77 ตารางกิโลเมตร แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 15 ตำบล ดังนี้

### 3.4 ด้านการเมืองการปกครอง

3.5 ประชากร ประชากรของอำเภอวาปีปทุม ณ เดือน มีนาคม 2555 รวมทั้งสิ้น

114,176 คน

3.6 ด้านการปกครอง แบ่งเป็น 15 ตำบล 240 หมู่บ้าน โดยมีคณะกรรมการหมู่บ้าน

(กม.) ซึ่งมีผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานมีหน้าที่บูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน

### 3.7 ด้านเศรษฐกิจ

การเกษตรกรรม อำเภอวาปีปทุมมีพื้นที่ทำการเกษตรเท่ากับ 304,327 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 87.60 ของพื้นที่อำเภอทั้งหมด ที่นามีพื้นที่มากที่สุดเท่ากับ 291,302 ไร่ รองลงมาคือพื้นที่พืชไร่และพื้นที่พืชสวนตามลำดับ

3.7.1 ข้าว 291,302 ไร่

3.7.2 พืชไร่ รวมหม่อน - ไหม 6,547 ไร่

3.7.3 ไม้ผล ไม้ยืนต้น ไม้ดอก ไม้ประดับ 6,548 ไร่

### 3.8 ด้านสังคมและการศึกษา

มีจำนวนสถานศึกษา 82 แห่ง แบ่งเป็น อาชีวศึกษา 1 แห่ง ระดับมัธยมศึกษา 23 แห่ง ระดับประถมศึกษา 58 แห่ง

### 3.9 ด้านสาธารณสุข

สถานบริการสาธารณสุข ประกอบด้วย โรงพยาบาลรัฐขนาด 60 เตียง 1 แห่ง สถานีอนามัย 22 แห่ง และคลินิก 11 แห่ง

### 3.10 ด้านการศาสนา

ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ประมาณร้อยละ 99.40 ศาสนาอื่น ๆ ร้อยละ 0.60 มีจำนวนวัดในพระพุทธศาสนา ดังนี้

3.10.1 วัดราษฎร์ 140 วัด (วัดมหานิกาย 135 วัดธรรมยุติ 5 วัด)

3.10.2 สำนักสงฆ์ 16 แห่ง

### 3.11 ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

มีสถานีตำรวจภูธร 2 แห่ง คือ

3.11.1 สถานีตำรวจภูธรวชิรบุรี

3.11.2 สถานีตำรวจภูธรนาข่า

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชูเกียรติ มุททากาญจน์ (2541 : 96) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของผู้นำท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี ผู้ใหญ่บ้าน จังหวัดมุกดาหาร พบว่า ผู้ใหญ่บ้านต่าง ๆ ในตำแหน่งเดียวกันมีอำนาจหน้าที่เท่ากัน แต่มีอำนาจต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกของผู้ใหญ่บ้าน ปัจจัยภายในที่สำคัญของผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ บุคลิกภาพที่นำเสนอความจริงใจในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นผู้มีความชำนาญมากกว่าผู้อื่น ส่วนปัจจัยภายนอก ได้แก่ การมีญาติพี่น้องมาก นโยบายหรือคำสั่งของหน่วยเหนือที่แน่ชัด และบุคลิกภาพของผู้สั่งการ ซึ่งที่กล่าวมานี้ล้วนแต่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านทั้งสิ้น นอกจากนี้คาดว่าจะมีความเป็นอยู่ที่ดีหรือคาดหวังจะได้รับความเคารพนับถือได้รับความนิยมนั้นชอบ ซึ่งผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดมุกดาหารส่วนใหญ่มีความคาดหวังว่าจะได้รับต่อการปฏิบัติหน้าที่ ก็เป็นปัจจัยเกื้อหนุนจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ได้

ประทีป จงสืบธรรม (2542 : 82) ได้ศึกษาผู้นำสตรีในการปกครองระดับท้องถิ่นของไทย : ศึกษาบทบาทความเป็นผู้นำของผู้ใหญ่บ้านสตรีทั่วประเทศ พ.ศ. 2528 พบว่า ในการเป็นผู้นำทางการบริหาร การปกครองผู้ใหญ่บ้านสตรีสามารถแสดงบทบาทได้ในหลาย ๆ ด้าน ทั้งการพัฒนา

ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน การสร้างเสริม ความมั่นคงของชุมชน การป้องกันและปราบปราม โจรผู้ร้าย การดูแลและควบคุมงานสถิติและทะเบียนต่าง ๆ ในหน้าที่ การประสานงานและให้ความช่วยเหลือกับทางราชการ การทำให้ชาวบ้านรักและสามัคคี และการแสดงบทบาทเป็นตัวแทนราษฎร ในการรับรู้ปัญหาและ การติดต่อกันต่าง ๆ ซึ่งปรากฏว่าผู้ใหญ่บ้านสตรีต่างให้ความสำคัญกับบทบาทข้างต้นแตกต่างกันออกไปความแตกต่างดังกล่าวมีตัวแปรที่มีอิทธิพลอย่างสำคัญ คือ อายุ สถานภาพสมรส การมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายอดีตผู้นำในท้องถิ่น ประสบการณ์การทำงาน ในชุมชนของผู้ใหญ่บ้านสตรี และลักษณะชุมชนที่ปกครองขณะที่ตัวแปรด้านเศรษฐกิจของผู้ใหญ่บ้านสตรีไม่มีอิทธิพลต่อความแตกต่างในการแสดงบทบาทหน้าที่ด้านงานบริหารปกครองของผู้ใหญ่บ้านสตรี และลักษณะชุมชนที่ปกครองขณะที่ตัวแปรด้านเศรษฐกิจของผู้ใหญ่บ้านสตรีไม่มีอิทธิพลต่อความแตกต่างในการแสดงบทบาทหน้าที่ด้านการบริหารปกครองของผู้ใหญ่บ้านสตรีเลย

ประภารัตน์ คำสิม (2551 : 41) ได้ศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านกับการพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษากรณีบ้านคำเจริญ ตำบลทุ่งใหญ่ ตำบลบ้านโนนสมบูรณ์ ตำบลนาชุมแสง กิ่งอำเภอทุ่งฝน จังหวัดอุดรธานี จากการศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ 19 ประการ ของผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510 พบว่า

1. ชาวบ้านทั้งสองหมู่บ้านให้ความเห็นพ้องกันว่าผู้ใหญ่บ้านของตนปฏิบัติหน้าที่ครบถ้วนเหมือนกัน 8 ข้อ
2. เฉพาะชาวบ้านคำเจริญให้ความเห็นพ้องต้องกันว่า ผู้ใหญ่บ้านคำเจริญปฏิบัติหน้าที่ครบถ้วนอีก 2 ข้อ รวมเป็น 10 ข้อ
3. ชาวบ้านคำเจริญให้ความเห็นพ้องกันว่า ผู้ใหญ่บ้านคำเจริญปฏิบัติหน้าที่ไม่ครบถ้วน จำนวน 9 ข้อ
4. ชาวบ้านโนนสมบูรณ์ให้ความเห็นพ้องต้องกันว่า ผู้ใหญ่บ้านโนนสมบูรณ์ปฏิบัติหน้าที่ไม่ครบถ้วน จำนวน 11 ข้อ

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านทั้งสองแห่งส่งผลถึงการมีส่วนร่วมต่อโครงการพัฒนาหมู่บ้าน กล่าวคือ บ้านคำเจริญเป็นหมู่บ้านพัฒนาดีเด่นอันดับ 1 ของกิ่งอำเภอทุ่งฝนและอันดับที่ 17 ของจังหวัดอุดรธานี ส่วนหมู่บ้านโนนสมบูรณ์เป็นหมู่บ้านยากจนอันดับของกิ่งอำเภอทุ่งฝน จังหวัดอุดรธานี

ประเทือง คลประสิทธิ์ (2545 : 82) ได้ศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตำบลตำบลเสาชงชัย อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ พบว่า

1. ในการปฏิบัติหน้าที่ทางด้านการเมือง การปกครอง กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 93.50 เห็นว่า ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่ในด้านการเมือง การปกครองให้ราษฎรในหมู่บ้านมีความเป็นอยู่สงบเรียบร้อยตามที่ แต่ร้อยละ 6.50 กลับเห็นว่า ผู้ใหญ่บ้านยังปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ทำให้ราษฎรในหมู่บ้านขาดความมั่นคงปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน
2. การปฏิบัติหน้าที่ทางด้านเศรษฐกิจ กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 89.88 เห็นว่าผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่ดูแลเอาใจใส่สภาพเศรษฐกิจของชุมชนเป็นอย่างดี ทำให้สภาพทางเศรษฐกิจของราษฎรมีความมั่นคง มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่ร้อยละ 10.12 กลับเห็นว่าผู้ใหญ่บ้านไม่ดูแลเอาใจใส่ทางด้านเศรษฐกิจของชุมชน
3. การปฏิบัติหน้าที่ด้านสังคม กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 88.43 เห็นว่าผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลความเคลื่อนไหวเหตุการณ์ต่าง ๆ และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในหมู่บ้าน ตลอดจนชี้แนะราษฎรให้รู้จักช่วยเหลือสาธารณะประโยชน์ แต่ร้อยละ 11.57 กลับเห็นว่าผู้ใหญ่บ้านยังปฏิบัติหน้าที่บกพร่องทางด้านสังคม ทำให้ราษฎรในหมู่บ้านได้รับความเดือดร้อน
4. การปฏิบัติหน้าที่ทางด้านวัฒนธรรม กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 83.69 เห็นว่าผู้ใหญ่บ้านได้สนใจและเอาใจใส่ในกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านวัฒนธรรมประเพณี รวมทั้งปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ราษฎร แต่ร้อยละ 16.31 กลับเห็นว่าผู้ใหญ่บ้านยังขาดการเอาใจใส่ในหน้าที่ด้านนี้ทำให้งานต่าง ๆ ไม่บรรลุเป้าหมาย

สาเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านได้รับการยอมรับนับถือจากราษฎร และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้อาวุโส ยึดมั่นในศีลธรรม ไม่ดื่มสุรา และ เล่นการพนัน ประกอบสัมมาชีพ มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ สนใจและเอาใจใส่ต่อเพื่อนบ้าน และมีตระกูลใหญ่

สมาน รัตนสุทธิ (2543 : 92) ได้ศึกษาระดับปัญหาการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน : ศึกษากรณีอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย พบว่า

ผู้ใหญ่บ้านประสบปัญหาการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่โดยรวม และรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง และผู้ใหญ่บ้านที่มีอายุ ประสบการณ์ทำงาน และรายได้แตกต่างกัน ประสบปัญหาการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน

ถริวัฒน์ ธนานันต์ (2544 : 38) ได้ศึกษาการใช้บริการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาลบ้านนิเวศน์กับสุขาภิบาลธงธานี อำเภอธวัชบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า

1. การปฏิบัติหน้าที่ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยที่ประชาชนในทั้งสองเขตสุขาภิบาล ได้ใช้การบริการมีดังนี้ การปฏิบัติหน้าที่เมื่อพบเห็นบุคคลทะเลาะวิวาทกันและการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของทางราชการ โดยให้ความรู้เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายต่าง ๆ และโดยการนำพาให้ดำเนินการตามกฎหมาย สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านใน การสอดส่องดูแล

การเข้ามาอยู่อาศัยของบุคคลแปลกหน้า ประชาชนในเขตสุขภาพตำบลบ้านนิเวศน์ได้ใช้บริการของผู้ใหญ่บ้าน แต่ประชาชนในเขตสุขภาพตำบลธงธานีไม่ได้ใช้บริการของผู้ใหญ่บ้าน

การปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านในการรักษาความสงบสุขสำราญโดยการจัดตั้งเวรยาม และช่วยเหลือความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น ในครอบครัวประชาชนทั้งสองเขตสุขภาพตำบลไม่ได้ใช้บริการของผู้ใหญ่บ้าน แต่ได้ใช้บริการของหน่วยงานอื่น และสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านที่ประชาชนในทั้งสองเขตสุขภาพตำบลไม่ได้ใช้บริการเพราะไม่เคยมีการเกิดเหตุการณ์ที่ทำให้ต้องปฏิบัติหน้าที่มีดังนี้ การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับเหตุการณ์แปลกประหลาดที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน โดยการชี้แจง และโดยการติดต่อประสานงานกับบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การปฏิบัติหน้าที่กรณีเกิดการจลาจล ฆ่ากันตาย ปล้นทรัพย์ ไฟไหม้ โดยระดมกำลังเข้าป้องกันเหตุที่เกิดขึ้น และโดยการรายงานขอความช่วยเหลือจากหน่วยเหนือ และการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันประเทศ

2. การปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านด้านการพัฒนาที่ประชาชนในทั้งสองเขตสุขภาพตำบลได้ใช้บริการ มีดังนี้ การป้องกันโรคติดต่อหรือโรคระบาด โดยการแจ้งข่าวสารและ โดยการขอความช่วยเหลือจากหน่วยเหนือ การจัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยโดยระดมกำลังในการพัฒนาหมู่บ้าน การบริหารงานหมู่บ้านโดยจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการหมู่บ้าน และโดยจัดให้มีการประชุมชาวบ้าน และการเป็นแบบอย่างแก่ประชาชน โดยการให้คำแนะนำในการประพฤติปฏิบัติและโดยแสดงกิริยาท่าทางที่สามารถเป็นแบบอย่างของความเป็นผู้นำ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงส่งเสริมอาชีพของราษฎร โดยตั้งกลุ่มส่งเสริมอาชีพการรักษาสวนประ โยชน์เกี่ยวกับอาชีพของราษฎร โดยการเน้นการแจ้งข้อมูลข่าวสาร และการจัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยโดยการจัดหาอุปกรณ์ ประชาชนในเขตสุขภาพตำบลธงธานีได้ใช้บริการของผู้ใหญ่บ้าน แต่ประชาชนในเขตสุขภาพตำบลบ้านนิเวศน์ไม่ได้ใช้บริการของผู้ใหญ่บ้าน

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่ประชาชนในท้องที่สุขภาพตำบลไม่ได้ใช้บริการ ดังนี้ การบำรุงส่งเสริมอาชีพราษฎร โดยจัดหาแหล่งเงินทุน การรักษาสวนประ โยชน์เกี่ยวกับอาชีพของราษฎร โดยการจัดตั้งกลุ่มเพื่อการต่อรองหรือใช้ทรัพยากรร่วมกัน และการบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ประสบสาธารณภัยโดยระดมกำลังป้องกันและระงับภัย และโดยฟื้นฟูบรรเทาสิ่งเสียหาย

3. การปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านด้านการให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกที่ประชาชนในทั้งสองเขตสุขภาพตำบลได้ใช้บริการ มีดังนี้ การชี้แจงให้ประชาชนทราบประกาศหรือคำสั่งของทางราชการ การสำมะโนครัว โดยทะเบียนราษฎร โดยการทำบัตรประจำตัวประชาชนและโดยการรับรองตัวบุคคล การควบคุมดูแลให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายโดยให้คำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ และโดยนำพาให้ไปดำเนินการตามกฎหมาย และการอบรมสั่งสอน

โดยการรายงานเพื่อขอความช่วยเหลือจากทางราชการประชาชนในเขตสุขาภิบาลบ้านนิเวศน์ได้ใช้บริการของผู้ใหญ่บ้านแต่ประชาชนในเขตสุขาภิบาลธงธานีไม่ได้ใช้บริการของผู้ใหญ่บ้าน

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่ประชาชนในทั้งสองเขตสุขาภิบาลไม่ได้ใช้บริการมีเพียงประการเดียว คือ การระดมคนในหมู่บ้านเข้าช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติต่อลูกบ้าน

พรเพ็ญ กาญจนมณี (2541 : 79) ได้ศึกษาบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดสงขลา พบว่า

ผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทการพัฒนาท้องถิ่น โดยรวมอยู่ในระดับมาก ผลการเปรียบเทียบพบว่า ผู้ใหญ่บ้านที่มีอายุ การศึกษา และประสบการณ์ต่างกัน มีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นไม่แตกต่างกัน และผู้ใหญ่บ้านที่เป็นกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ใหญ่บ้านที่ไม่เป็นกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นไม่แตกต่างกัน

นาकिन ปทุมชาติพัฒน์ (2548 : 80) ได้วิจัยการดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ผลจากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับมาก ผลการเปรียบเทียบการดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ที่มี เพศ อายุ การศึกษาแตกต่างกัน พบว่า แตกต่างกัน

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้บทบาทที่ได้ใช้บทบาทที่ได้มาจากตำแหน่งในประเภทที่ 1 ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเป็นกรอบคิดในการศึกษา ตามหนังสือค่วนที่สุด ที่ มท 0311.2/ว 2145 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2542 เรื่อง การปรับบทบาทผู้ใหญ่บ้านให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเมืองการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป เป็น 4 ด้าน คือ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาสังคม ด้านการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน และด้านการบริการแผนภาพที่ 8



## ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

ข้อมูลทั่วไปของเลขานุการ  
คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ในเขต  
อำเภอวาปีปทุม จังหวัด  
มหาสารคาม จำแนกเป็น

1. เพศ
2. อายุ
3. ระดับการศึกษา
4. รายได้



## ตัวแปรตาม (Dependent Variables)

ความคิดเห็นของเลขานุการ  
คณะกรรมการหมู่บ้านต่อสมรรถนะใน  
การปฏิบัติงานตามบทบาทของกำนัน  
ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอวาปีปทุม  
จังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วย

1. ด้านการปกครองและการรักษา  
ความสงบเรียบร้อย
2. ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและ  
การพัฒนาสังคม
3. ด้านการอำนวยความสะดวกให้กับ  
ประชาชน
4. ด้านการบริการ

แผนภาพที่ 8 กรอบแนวคิดการวิจัย