

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

สถาบันทางการปกครองที่มีประวัติความเป็นมายาวนาน และผูกพันกับวิถีชีวิตคนไทยมาโดยตลอด โดยเฉพาะผู้ที่เติบโตขึ้นมาในชนบทไทยทุกคนคงรู้จักมักคุ้นกับกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นอย่างดี กล่าวว่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ที่คอยดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและปกครองลูกบ้านตำบล หมู่บ้านให้ได้รับความผาสุก ในสมัยก่อนมีชื่อเรียกอย่างอื่นมากมาย เช่น ในสมัยสุโขทัยเรียกนายบ้าน(ผู้ใหญ่บ้าน)ปกครองราวร้อยหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแคว้น(กำนัน) หรือในสมัยเก่าสมัยกรุงศรีอยุธยาบัญญัติไว้ว่า ให้ผู้มีทุกข์ภัยจากโจรผู้ร้ายนำความร้องต่อแขวงกำนัน พันท้ายบ้านเป็นต้น (สุวรรณ วงศ์บัวแก้ว. 2550 : 1)

อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (กรมการปกครอง. 2555 : 46-47)กำนันในสมัยก่อน (สมัยกรุงศรีอยุธยา) มีหน้าที่เพียงควบคุมราคาสินค้าและจัดเก็บภาษีอากรการค้าเท่านั้น ดังปรากฏในกฎหมายลักษณะอาญาหลวงซึ่งประกาศใช้เมื่อ พ.ศ.1895 บทที่ 36 มีใจความว่า “พระเจ้าอยู่หัวทรงบัญญัติให้ซื้อขายสิ่งของตามถนนตลาด (ราคาตลาด) และผู้ซื้อขายทำเกินพระราชบัญญัติไว้มิได้ ซื้อขายตามถนนตลาด มักซื้อถูกขายแพงนอกพระราชบัญญัติ ท่านว่าละเมิดพระราชอาญา... ถ้ากำนันตลาดมิได้กำชับว่ากล่าวและให้ลูกตลาดซื้อขายแพงกว่าถนนตลาดอันพระเจ้าอยู่หัวทรงบัญญัติไว้ว่า ให้เอากำนันตลาดใส่ชื่อไว้ 3 วัน แล้วทวนด้วยไม้ทวน 25 ที”

ส่วนเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากรนั้น กฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้ว่า “...แต่ก่อนถึงกำหนดข้าหลวงเสนาออกเดินประเมิน เชิญตราออกมาวางต่อผู้รักษาเมืองกรมการ ให้ผู้รักษาเมืองกรมการกำนันออกเดินประเมินนา ผู้รักษาเมืองบังคับบัญชาตรวจตรากรมการกำนันให้แข็งแรง... ประการหนึ่งข้าหลวงเสนากำนันเก็บเงินค่านาแก่ราษฎรแล้ว สิ้นลดเป็นของกรมการกำนันชั้นหนึ่งแล้วจึงหักสิ้นลดส่วนอีกชั้นหนึ่งแล้ว เป็นสองชั้นแล้วหักค่าขนเข้ากับข้าหลวงเสนาเจ้าพนักงานกรมนา.. จึงโปรดเกล้าให้ตั้งกรมนาตั้งแต่เสนาผู้เดียว ไปพร้อมด้วยกรมการกำนันออกไปเดินประเมินนาให้เห็นพร้อมยอมกันทั้งสามคนจึงจะเป็นอันใช้ได้”

จากปรากฏความข้างต้นที่กล่าวนี้พอทราบได้ว่ากำนันในสมัยกรุงศรีอยุธยามีหน้าที่เพียงการควบคุมตลาดให้การค้าขายได้ดำเนินไปในราคาปกติ ไม่แพงเกินไป นอกเหนือที่ได้มีพระราชบัญญัติกำหนดไว้จนเป็นที่เดือดร้อนแก่ประชาชน และมีหน้าที่ในการเรียกเก็บภาษี

ค่านา (เทียบได้กับภาษีบำรุงท้องที่ในปัจจุบัน) ซึ่งมีเพียง 2 ประการเท่านั้น ส่วนหน้าที่อื่น ๆ ไม่ปรากฏทั้งอาณาเขตการปกครองก็มิได้ระบุไว้ว่ามีมากน้อยเพียงใดและแบ่งแยกกันอย่างไร และมีค่านามากน้อยเพียงใด และน่าจะเชื่อได้ว่ากำนันตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะอาญาหลวง ดังกล่าวมิใช่กำนันซึ่งปกครองตำบลเช่นในปัจจุบันซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองในอันที่จะดูแลให้ราษฎรได้รับความสุขแต่รูปการปกครองตำบลในสมัยนั้น มิใช่รูปแบบการปกครองตำบลเช่นปัจจุบัน ต่อมาถึงในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น กำนันก็ยังมีอำนาจหน้าที่เพียงเล็กน้อย คือ 1. รักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ 2. ป้องกันการโจรกรรมผู้ร้าย 3. ถ้าเป็นความทะเลาะวิวาทเล็กน้อย กำนันเปรียบเทียบตกลงกันได้ไว้แต่ (1) ไม่ยอมตกลงกัน (2) ถ้าเป็นความฉกรรจ์ เช่นกับความปล้นฆ่ากัน ฟันกัน มีบาดแผลถึงสาหัส กำนัน (ถึงจะอยู่ใกล้ใกล้ก็ตาม) ต้องนำมาส่งหลวงพลตระการนายแขวงฯ จะได้ตัดสินว่ากล่าวเปรียบเทียบในส่วนชั้นความไม่ฉกรรจ์ ถ้าไม่ตกลงหรือเป็นความฉกรรจ์ หลวงพลตระการจึงบอกส่งกรุงเก่า

ปัจจุบันนอกจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แล้ว ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้จนอาจกล่าวได้ว่าตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทภารกิจ อำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางครอบคลุมวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ในตำบล หมู่บ้าน เป็นตัวแทนของราษฎรในพื้นที่ ที่ต้องรับฟังปัญหาในท้องที่ และนำความต้องการของเหล่าราษฎรไปแจ้งประสานกับหน่วยงานราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภารกิจหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ ในการรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวก ความเป็นธรรม บทบาทในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมโดยบูรณาการการทำงานร่วมกันทุกฝ่าย (กรมการปกครอง, 2555 : 46-47)

ในพื้นที่อำเภอนาเชือก ประกอบด้วย 10 ตำบล 145 มีประชากรรวมประมาณ 61,377 คน แยกเป็นชาย 30,588 คน เป็นหญิง 30,786 คน (ฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร สำนักทะเบียนอำเภอนาเชือก ข้อมูล ณ 30 เมษายน 2556) และมีจำนวน กำนัน 10 ผู้ใหญ่บ้าน 135 ราย ในการปฏิบัติหน้าที่ปัจจุบัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีสถานะ การปฏิบัติงานอยู่ 3 สถานะ คือ 1) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในสถานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ 2) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในสถานะตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้าน 3) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในสถานะผู้นำของชุมชน (Leadership) ซึ่งสถาบัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันหลักที่มีมาควบคู่กับสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมในชนบทของประเทศไทยในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิด ความเป็นอยู่ และการตัดสินใจของประชาชนในหมู่บ้าน แต่ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นที่

สำคัญ คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่อำเภอนาเชือก ยังขาดความรู้ความเข้าใจ ทั้งใน เรื่องของ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ แม้กระทั่งความรู้ทางด้านการ เรียนหนังสือ ซึ่งส่วนใหญ่มีความรู้ระดับการศึกษาภาคบังคับ จึงเป็นเหตุผลทำให้การทำงาน ด้านการเอกสารบางเรื่องบางอย่างค่อนข้างจะล่าช้า ไม่มีความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ เท่าที่ควร มีความไม่สมดุลระหว่างภารกิจที่ได้รับมอบหมายกับค่าตอบแทนที่ทางราชการการ จ่ายให้ ไม่ได้รับการสนับสนุนด้านค่าใช้จ่าย วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องใช้ ที่จำเป็นในการปฏิบัติ หน้าที่ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ไม่สามารถป้องกันการแพร่ระบาดของปัญหาสังคม เช่นปัญหายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม อื่นๆได้ นอกจากนี้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังมีความสับสนในบทบาท อำนาจหน้าที่ของตนเอง เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ และเป็นตัวแทนของราษฎรด้วยเห็น ได้จากการร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (ฐานข้อมูลฝ่ายอำนวยการความเป็น ธรรมอำเภอนาเชือก. 2556)

ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นในสถานะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้อง ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และ กฎหมายไปปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของทางราชการ หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขาดประสิทธิภาพในการปกครองท้องที่การให้บริการต่อประชาชนย่อมไม่มี คุณภาพตามไปด้วย ผู้วิจัยในฐานะปลัดอำเภอนาเชือกซึ่งรับผิดชอบการควบคุมดูแลการ บริหารจัดการกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงมีความต้องการที่จะศึกษาเพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อการ ปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน และ ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอนาเชือก เพื่อจะได้ทราบระดับการใน การปฏิบัติหน้าที่ และได้ข้อเสนอแนะในการพัฒนา เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ของกำนันและ ผู้ใหญ่บ้านต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขต อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อศึกษาระดับของปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานอำนาจหน้าที่ของกำนันและ ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกำนันและ ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม

4. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ของ  
กำนัน และผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม

### สมมติฐานการวิจัย

ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ด้านการควบคุม กำกับดูแลของอำเภอ  
ด้านงบประมาณที่รัฐให้การสนับสนุน ด้านวัสดุ อุปกรณ์ ที่รัฐให้การสนับสนุน ด้านการได้รับ  
การยอมรับนับถือ ด้านความพึงพอใจในค่าตอบแทน ด้านความสามารถในการเจรจาต่อรอง  
มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันและ ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม

### ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาในเขตพื้นที่อำเภอเชือก  
จังหวัดมหาสารคาม

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของ  
กำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ และกฎหมายอื่นที่กำหนดให้  
อำนาจหน้าที่ของกำนัน (กรมการปกครอง. 2555 : 46-47) ได้แก่

2.1 การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

2.2 การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน

### ผู้ใหญ่บ้าน

3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอ  
เชือก จังหวัดมหาสารคาม โดยมีกำนัน จำนวน 10 คน ผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 135 คน รวมทั้งสิ้น  
145 คน (ฐานข้อมูลงานกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ๔๗๙ อำเภอนาเชือกข้อมูล ณ วันที่ 30 เมษายน 2556)

3.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน จำนวนทั้งสิ้น 107 คนกำหนดโดย  
วิธีสุ่มตัวอย่างตามแบบของ Yamane. (1973 : 727 ; อ้างถึงใน รังสรรค์ สิงห์เลิศ. 2551 : 70 )  
และวิธีสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling)

4. ขอบเขตด้านเวลากำหนดระยะเวลาในการจัดเก็บข้อมูลในระหว่างวันที่  
กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2557

5. ขอบเขตด้านตัวแปร การวิจัยครั้งนี้มีตัวแปรที่เกี่ยวข้องคือ

5.1 ตัวแปรอิสระ(Independent Variables) ได้แก่ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านกำนัน ประกอบด้วยปัจจัยทั้งหมด 7 ปัจจัย ประกอบด้วย (วรรณ จันทรร. 2545 : 48-50 ; วิรัตน์ ไชยสิทธิ์. 2547 : บทคัดย่อ ; มาสโลว์ Maslow. (2009 : 66-68 ; อ้างถึงใน อนิขวัง แก้วจางค์. 2552 : 66-68 ; Cooper. (1958 ; อ้างถึงใน สิรินาตย์ กฤษณาธาร. 2552 : 31-33) ; Alderfer. (1972 ; อ้างถึงใน นริสสา รุจินานนท์. 2557 : 327 และกรมการปกครอง 2555 : 46-47)

5.1.1 ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่

5.1.2 การควบคุม กำกับดูแลของอำเภอ

5.1.3 การบริหารงบประมาณที่รัฐให้การสนับสนุน

5.1.4 การบริหารวัสดุ อุปกรณ์ที่รัฐให้ การสนับสนุน

5.1.5 การได้รับการยอมรับนับถือ

5.1.6 ความพึงพอใจในค่าตอบแทน

5.1.7 ความสามารถในการเจรจาต่อรอง

5.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ การปฏิบัติหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ และกฎหมายอื่นที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของกำนัน (กรมการปกครอง. 2555 : 46-47) ได้แก่

5.2.1 การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

5.2.2 การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

## นิยามศัพท์เฉพาะ

กำนัน หมายถึง ผู้ปกครองท้องที่ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปกครองท้องที่ในเขตตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ และอยู่ระหว่างการดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน

ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง ผู้ปกครองท้องที่ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปกครองท้องที่ในเขตหมู่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ และอยู่ระหว่างการดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน

ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ หมายถึง ปัจจัยสาเหตุที่มีผลต่อการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดไว้ 7 ปัจจัย ได้แก่

1. ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ หมายถึง ความรู้ ความเข้าใจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่กำหนด และกฎหมายอื่นที่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
  2. การควบคุม กำกับดูแลของอำเภอ หมายถึง การควบคุม กำกับดูแลของ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ เพื่อให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ
  3. การบริหารงบประมาณที่รัฐให้การสนับสนุน หมายถึง งบประมาณหรือ ค่าใช้จ่ายที่ทางรัฐ หรือราชการ ได้ให้การสนับสนุนในการปฏิบัติงานของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน
  4. การบริหารวัสดุอุปกรณ์ที่รัฐให้การสนับสนุน หมายถึง วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ที่ทางรัฐ ได้ให้การสนับสนุนในการปฏิบัติงานของกำนัน และ ผู้ใหญ่บ้าน
  5. การได้รับการยอมรับนับถือ หมายถึง ความรู้สึกของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต่อการ ที่ประชาชน และองค์กรอื่น ๆ ให้ความยกย่องชมเชยแสดงความยินดี
  6. ความพึงพอใจในคำตอบแทน หมายถึง ความรู้สึกที่ดีโดยรวมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีต่อคำตอบแทน ที่ทางรัฐให้การสนับสนุน
  7. ความสามารถในการเจรจาต่อรอง หมายถึง แนวทางการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่ได้เกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้าน โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังกล่าวจนประสบความสำเร็จ
- การปฏิบัติหน้าที่ หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่า ด้วยลักษณะปกครองท้องที่และกฎหมายอื่นที่กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แบ่งเป็น 2 ด้าน ได้แก่
1. การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หมายถึง การดำเนินการ ไปตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน
  2. การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่เป็นอำนาจหน้าที่ หมายถึง การ ดำเนินการ ไปตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ กำนัน และ ผู้ใหญ่บ้าน นอกเหนือจาก กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ได้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน ระดับการปฏิบัติงาน และข้อเสนอแนะในการพัฒนาการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม เพื่อนำไปเป็นข้อมูลต่าง ๆ ได้ใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย กำหนดแนวทางการส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY