

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี

ในการศึกษาเรื่อง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หลังการรัฐประหาร ปี พ.ศ.2549 - 2553 ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ อธิบายผลการศึกษาวิจัย ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน
- 2.2 บทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย
- 2.3 แนวคิดการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)
- 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาค
- 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน

กำนันผู้ใหญ่บ้านในยุคอดีต

ในชนบทของไทยเราแต่เดิมนั้นมีลักษณะเป็นสังคมที่ประชาชนอาศัยกันเป็นกลุ่มในแต่ละกลุ่มก็มีหัวหน้าทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองคอยดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในกลุ่มอย่างใกล้ชิด ต่อมาเมื่อประชาชนเพิ่มจำนวนมากขึ้นปัญหาต่างๆ ก็มีมากตามมา ความเป็นอยู่ของประชาชนก็เปลี่ยนไปทำให้อยู่ร่วมกันเป็นหลักแหล่งเป็นชุมชนมากขึ้น มีอาณาเขตแน่นอนและมีแบบแผนการจัดการปกครองอย่างเป็นทางการยิ่งขึ้น

จากหลักฐานที่มีอยู่พอสันนิษฐานได้ว่าในสมัยสุโขทัยนั้นแบ่งการปกครองออกเป็นมณฑล แต่ละมณฑลมีเมืองในสังกัดซึ่งแยกออกเป็นเมืองเอก เมืองโท ศรี และจัตวา โดยแต่ละเมืองมีการปกครอง ดังนี้

- เจ้าเมือง (มีตำแหน่งต่างกันตามชั้นของเมือง) ปกครองหลายหมื่นหลังคาเรือนและมีปลัดเมืองเป็นผู้ช่วย
- นายแขวงหรือนายอำเภอ ปกครองคนราวหมื่นหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อเจ้าเมือง
- นายแคว้นหรือกำนัน ปกครองคนราวพันหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแขวง
- นายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน ปกครองราวร้อยหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแคว้น

ต่อมา สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นเมืองหลวงของไทยมีหลักฐานปรากฏแน่ชัดว่า ได้มีการจัดระเบียบการปกครองประเทศแยกย่อยลงไปอีก กล่าวคือมีการจัดระเบียบการปกครองท้องที่ภายในเมืองหนึ่งๆ ทั้งหัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองชั้นใน โดยแบ่งเมืองออกเป็นแขวงและแขวงแบ่งออกเป็นตำบล ตำบลแบ่งออกเป็นบ้าน ซึ่งเป็นที่รวมของหลายๆครัวเรือนแต่มิได้กำหนดจำนวนคนหรือจำนวนบ้านไว้ นอกจากนี้ยังให้มีผู้ปกครองโดยเฉพาะ ได้แก่ บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งเจ้าเมืองแต่งตั้งเป็นหัวหน้า เมื่อหลายบ้านรวมกันเป็นตำบลก็มีกำนันเป็นหัวหน้าและมักจะได้รับการบรรดาศักดิ์เป็น “พัน” และหลายตำบลรวมกันเป็นแขวง ก็จะมีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง หลายแขวงรวมกันเป็น “เมือง” มีผู้รั้งหรือพระยามหานครเป็นผู้ปกครองเมืองนี้มีลักษณะคล้ายกับจังหวัดในปัจจุบัน ส่วนแขวงเทียบเท่าอำเภอ การปกครองรูปแบบนี้เป็นหลักที่ยึดถือมาจนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

กำนันผู้ใหญ่บ้านยุคปฏิรูปการปกครอง

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองของราชอาณาจักรไทยครั้งสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลนั้น ได้มีการทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนันขึ้นปกครองหมู่บ้านและตำบลครั้งแรกที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปี พ.ศ. 2435 ทั้งนี้เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางปรับปรุงแก้ไข ซึ่งการจัดการปกครองหมู่บ้านและตำบลใหม่นี้มีลักษณะแตกต่างจากเดิมหลายประการ โดยเฉพาะในด้านกระบวนการซึ่งปรากฏในเนื้อหาจดหมายของพระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) ครั้งยังเป็นหลวงเทศาภิตรวิจารณ์ผู้ได้รับมอบหมายให้ทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้านกำนัน ความว่า

“ในขั้นต้นทำบัญชีสำมะโนครัวบ้านที่จะจัดเป็นหมู่บ้านและตำบลก่อนเสร็จแล้วจึงลงมือจัดการตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ต่อไป คือ จัดรวบรวมครอบครัวที่เป็นเจ้าของบ้านใกล้ชิดติดต่อกันราว 10 เจ้าของ เจ้าของหนึ่งจะมีเรือนก็หลังก็ตามรวมเข้าเป็นหมู่บ้าน แล้วเชิญเจ้าของบ้านมาประชุมกันในวัด พร้อมด้วยราษฎรอื่นๆ เมื่อถามทราบว่ามีใครผู้ใดเป็นเจ้าบ้านแล้วก็ให้มาร่วมกันขอให้เลือกกันในหมู่ของเขาที่มาประชุมว่าควรจะให้ใครเป็น “ผู้ใหญ่” สังเกตดูเขตรีกตรองกันมาก ชุบชิบปรึกษาหารือกันเห็นจะเป็นด้วยเรื่องเกรงใจกันแต่ในที่สุดก็ได้ความเห็นโดยมากกว่าใครในพวกของเขาที่มาประชุมนั้นควรจะเป็นผู้ใหญ่บ้าน แล้วข้าพระพุทธเจ้าก็เขียนใบตั้งชั่วคราวให้เขาถือไว้จนกว่าจะได้มีหมายตั้งออกให้ใหม่ตามทางราชการ

เมื่อได้จัดตั้งผู้ใหญ่บ้านได้พอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นตำบลไว้แล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ได้ไปประชุมที่ศาลาวัดพร้อมด้วยราษฎรในท้องที่นั้น เชิญผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่ข้าพระพุทธเจ้าให้เลือกตั้งไว้แล้วมาประชุมพร้อมกันแล้วขอให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเลือกผู้ใหญ่คนหนึ่งในหมู่ของเขา

ว่าใครจะควรได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าว่าการตำบล เมื่อเขาพร้อมกันเห็นควรผู้ใดแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ออกหมายตั้งชั่วคราวให้เขาเป็นกำนันตำบลนั้น แล้วข้าพระพุทธเจ้าไปทำอย่างเดียวกันไปทุกตำบล

ตำบลใดที่ข้าพระพุทธเจ้าไปจัดตั้งกำนันในวันแรกในวัดใด ข้าพระพุทธเจ้าอาราธนาพระภิกษุในวัดนั้นมาประชุมอยู่ด้วย พอใครได้รับเลือกตั้งแล้ว ก็นิมนต์ให้สวดชยันโตให้พร”

นอกจากทดลองตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้ว ยังมีการศึกษาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยคุณภาพท้องถิ่นและความเป็นอยู่ทั่วไปของประชาชนโดยสมเด็จพระมหาพรยาจารย์ราชานุภาพเสนาบดีคนแรกของกระทรวงมหาดไทยได้เสด็จออกตรวจราชการหัวเมืองต่างๆ และยังทรงมอบหมายให้หลวงเทศาภิบาลเดินทางไปดูงานการปกครองของประเทศพม่าและมลายู หลังจากนั้นได้จัดประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลเพื่อปรึกษาความเห็นและรับฟังข้อเท็จจริงของแต่ละท้องถิ่น เมื่อปรากฏว่าโครงการทดลองตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านนี้ประสบผลสำเร็จด้วยดี จึงได้วางรูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้าน ตำบล เรียกว่า “การปกครองท้องถิ่น” อย่างเป็นทางการขึ้นเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองประเทศ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ.116 ขึ้นบังคับใช้ทั่วประเทศโดยประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ร.ศ.116 (พ.ศ. 2440) ข้อความและหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ของพระราชบัญญัตินี้ได้ใช้เป็นหลักในการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยสืบมา นับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดการจัดระเบียบตำบลและหมู่บ้าน รวมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้อย่างละเอียดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแลทุกข์สุขของราษฎรตามท้องถิ่นต่างๆ ต่างพระเนตรพระกรรณสร้างความเป็นธรรมในการปกครองบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้ที่กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นเพราะพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะให้ราษฎรมีโอกาสใช้สิทธิในการปกครองตนเองด้วย

หลังจากที่ได้ประกาศพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ.116 มาเป็นเวลานานประมาณ 17 ปี ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 จึงได้ทรงประกาศยกเลิก และประกาศให้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทนและถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้านสืบมาจนถึงปัจจุบัน

ในระยะแรกของการฟื้นฟูได้ประสบกับปัญหาต่างๆ มากมายหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคุณสมบัติและความประพฤติกองกำนันผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงระบบเทศบาลที่ไม่สอดคล้องกันอย่างสมบูรณ์ในการบริหารการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหามากมายในการปกครองในปีพ.ศ.2442 - 2458 กระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้ตระหนักถึงปัญหานี้ จึงพยายามปรับปรุงคุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้าน การให้การศึกษาคัดเลือกจนปรับปรุงขวัญกำลังใจ และให้รางวัลเพิ่มขึ้นเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่

กำนันผู้ใหญ่บ้านช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครอง (ปี พ.ศ.2493 – 2500)

ในช่วงปี พ.ศ.2493 - 2500 ได้มีการยกระดับให้ความสำคัญสำหรับบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านมากขึ้น โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ตราพระราชบัญญัติต่างๆมากมายที่เกี่ยวข้องกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะต้องเป็นผู้รักษากฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ทำให้อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ครอบคลุมวิถีชีวิตประชาชนในตำบล หมู่บ้านเกือบทุกเรื่อง ตั้งแต่เกิดจนตาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องน้ำท่วม ฝนตก ฝนแล้ง เกิดศัตรูพืช โจรขโมย ฯลฯ ล้วนเป็นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จะต้องคอยช่วยเหลือดูแลทั้งสิ้น

กำนันผู้ใหญ่บ้านเริ่มเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับงานการพัฒนามากขึ้น เมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกในปีพ.ศ.2504 ประกอบกับได้มีการโอนอำนาจการสอบสวนของกระทรวงมหาดไทยไปให้ตำรวจดำเนินการแต่ฝ่ายเดียว กระทรวงมหาดไทยจึงหันมามุ่งเน้นงานพัฒนาและส่งเสริมอาชีพให้ราษฎร กำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองในตำบล หมู่บ้าน จึงต้องสนองนโยบายของกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้น โครงการสำคัญของรัฐบาลสามารถสำเร็จได้ด้วยความร่วมมือของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ไม่ว่าจะเป็นโครงการเลี้ยงสัตว์ ปลูกพืช โครงการทำนาปีละ 2 ครั้ง หรือโครงการสร้างงานในชนบท (กสข.) เป็นต้น

เนื่องจากการปกครองตำบล หมู่บ้าน เป็นการปกครองท้องที่ชนบทที่ยังไม่มีลักษณะเป็นชุมชนพอที่จะยกระดับให้เป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใดรูปหนึ่งได้ แต่เพื่อเป็นการเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและการบริหารท้องถิ่นของตนมากขึ้น และเป็นการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในชนบท รัฐบาลจึงได้ตั้งสภาตำบลขึ้นทั่วประเทศ โดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปีพ.ศ.2499 และแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลายครั้งจนถึงรูปแบบสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าวก็คือคณะกรรมการสภาตำบล” ซึ่งกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการสภาตำบล โดยตำแหน่ง ปฏิบัติงานร่วมกับกรรมการสภาตำบลโดยเลือกตั้ง ซึ่งได้แก่ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 1 คน มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานและพัฒนาตำบล โดยมีงบประมาณเพื่อดำเนินการเป็นของตนเองส่วนหนึ่ง และมีอิสระในการดำเนินกิจการพอสมควรถึงแม้ว่าจะไม่ได้เป็นนิติบุคคลก็ตาม

กำนันผู้ใหญ่บ้านในยุคปัจจุบัน (ปี พ.ศ.2540 - 2553)

ความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อมีกระแสโลกาภิวัตน์เกิดขึ้นในสังคมโลก กระแสการเรียกร้องให้กระจายอำนาจการปกครองเริ่มดั่งขึ้น และในที่สุดก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2540 การออกกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากขึ้น และยังมีผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เช่นเดียวกัน (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2553 : 39 - 41)

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้ามาบทบาทมากขึ้นในตำบล หมู่บ้านก็มีได้หมายความว่าบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านจะลดน้อยถอยลง จากการศึกษาของ กระทรวงมหาดไทยพบว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านยังมีบทบาทภารกิจอีกมากมายทั้งตามกฎหมายลักษณะ ปกครองท้องที่พ.ศ.2457 และกฎหมายอื่นๆรวมถึงงานตามนโยบายของรัฐบาลและ กระทรวงมหาดไทย ยังมีงานภูมิภาคอีกมากที่จะต้องอาศัยกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นงานด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวก การป้องกันภัย ฝายพลเรือน การส่งเสริมการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆของรัฐในพื้นที่ งานเสริมสร้างความ เข้มแข็งให้กับชุมชน งาน โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเศรษฐกิจแบบพอเพียงเฉลิมพระ เกียรติ เป็นต้น

กำนันผู้ใหญ่บ้าน คือ หัวหน้าของตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองของรัฐใน ระดับล่างที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ ทำหน้าที่เป็นกลไกรวมทั้งอาณาบริเวณเขตพื้นที่ ของการปฏิบัติงานของทางราชการในระดับล่างสุดของรัฐหรือของประเทศไทย เมื่อเรากล่าวว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของตำบลและหมู่บ้านนั้น เราหมายความว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นหัว หน้าที่เป็นทางการ (Formal Leader) ที่ได้รับการแต่งตั้งจากทางอำเภอ ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วย ปฏิบัติงานของราชการส่วนภูมิภาค แน่นนอนว่าในกระบวนการดังกล่าว ได้มีการเรียกประชุมของ ชาวบ้าน มีการสอบถามความคิดเห็น และถึงขั้นที่ให้มีการออกเสียงเลือกตั้งของชาวบ้าน กระนั้นก็ ตาม อำนาจสูงสุดและขั้นสุดท้าย กล่าวได้ว่าเป็นของราชการส่วนภูมิภาค เนื่องด้วยตำบลและ หมู่บ้านนั้น มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองในระดับล่างของราชการส่วนภูมิภาค จึงไม่ได้มีความ เป็นอิสระและไม่ได้เป็นองค์กรปกครองตนเองของประชาชนตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย สมัยใหม่

อย่างไรก็ตาม ในท้องที่ต่างๆทั่วทั้งประเทศไทยนั้น ปรากฏว่ามีบรรดาผู้มีอำนาจของชุมชน อยู่แล้วตามธรรมชาติ บรรดาผู้นำเหล่านี้ เราเรียกว่าผู้นำตามธรรมชาติ หรือผู้นำที่ไม่ได้เป็นทางการ (Informal Leader) อาทิ เช่น ผู้นำของชนเผ่า หัวหน้ากลุ่มเครือญาติ บรรดาผู้อาวุโส ผู้นำทางสังคม หรือนักปราชญ์ชาวบ้าน คหบดีหรือเศรษฐีท้องถิ่น บรรดานักเลงโต รวมทั้งเจ้าพ่อท้องถิ่น เป็นต้น ผู้นำอย่างไม่เป็นทางการเหล่านี้ มีข้อที่น่าสังเกตดังต่อไปนี้

1) บางส่วนมีลักษณะทับซ้อนกับบรรดากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กล่าวคือ กำนันผู้ใหญ่บ้านในกลุ่มนี้เป็นผู้นำที่ไม่เป็นทางการอยู่แล้ว และได้รับแต่งตั้งจากทางฝ่ายอำเภอให้ทำหน้าที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่ด้วยอีกทางหนึ่ง

2) บางส่วนมีลักษณะที่แยกออกเป็นคนละส่วนกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กล่าวคือ บรรดาชาวบ้านก็ดี และทางฝ่ายอำเภอก็ดี พิจารณาว่าผู้นำที่ไม่เป็นทางการเหล่านั้น ไม่มีความเหมาะสมที่จะทำงานร่วมกับทางฝ่ายอำเภอ จึงได้แยกผู้นำที่ไม่เป็นทางการเหล่านั้นออกไปทำหน้าที่อื่นๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยตรง

3) ในขณะที่ผู้นำที่เป็นทางการคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีพัฒนาการควบคู่ไปกับพัฒนาการของรัฐฝ่ายผู้นำที่ไม่เป็นทางการกลับมีพัฒนาการควบคู่ไปการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม กล่าวคือ การขยายบทบาทของหน่วยงานของรัฐในท้องที่ ส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีภารกิจเพิ่มมากขึ้น ตัวอย่างเช่น การขยายหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ ส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับมอบหมายเพิ่มขึ้นให้เป็นเจ้าหน้าที่ในการตรวจตราเครื่องชั่งตวงวัด ฯลฯ ในการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม ก็มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของผู้นำที่ไม่เป็นทางการ เช่น การขยายตัวของการน้ำมัน ส่งผลให้คหบดีท้องถิ่น มีกิจการปั้มน้ำมันในท้องถิ่น เป็นต้น

4) การศึกษาเรื่องผู้นำท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ(Formal Leader) คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงควรกระทำด้วยความระมัดระวังต่อการเปลี่ยนแปลงของผู้นำท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ (Informal Leader) เนื่องจากทั้งสองกลุ่มคนนับเป็นชนชั้นนำ (Local Elite) ของท้องถิ่นในพื้นที่เดียวกันและมีความสัมพันธ์ต่อกัน ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของส่วนหนึ่งย่อมมีผลถึงอีกส่วนหนึ่งทั้งในทางบวกและในทางลบด้วย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 254 6 : 3)

2.2 บทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แล้ว ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้จนอาจกล่าวได้ว่าตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางครอบคลุมวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ในตำบล หมู่บ้าน ตั้งแต่เกิดจนตาย

อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาเป็นลำดับนั้น สามารถจำแนกออกมาได้เป็น 12 หมวด กล่าวคือ



1. การใช้อำนาจหน้าที่ปกครองราษฎร

ในการปกครองระดับตำบล หมู่บ้านนั้น กำหนดผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ได้รับเลือกจากราษฎรให้ทำหน้าที่ปกครองดูแลทุกข์สุขราษฎร นอกจากนั้นในฐานะที่กำนันก็ดี ผู้ใหญ่บ้านก็ดี เป็นบุคคลที่อยู่ในท้องที่รู้จักคุ้นเคยกับสภาพท้องที่ และรู้ความต้องการ รู้ปัญหาของท้องถิ่นเป็นอย่างดี กำหนดผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหา บัดเป่าความเดือดร้อนแก่ราษฎรและพัฒนาความเจริญให้กับท้องถิ่นในฐานะเป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกับราษฎร

2. รายงานต่อทางราชการ

ในการดูแลรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน ตลอดจนการป้องกันและระงับเหตุร้าย การรายงานเหตุการณ์ผิดปกติที่เกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้าน ซึ่งอาจเป็นคุณหรือโทษแก่ชุมชนประชาชนหรือต่อประเทศชาติให้ทางราชการทราบ เป็นหน้าที่สำคัญของกำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะเป็นผู้ปกครองดูแลรับผิดชอบเขตปกครองนั้นๆ เพื่อจะได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและป้องกันมิให้เกิดเหตุลุกลามใหญ่โตขึ้น หรือเป็นการปราบปรามเหตุร้ายนั้นได้โดยเด็ดขาดรวดเร็ว

3. การนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร

การนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร หรือการประชุมอบรมชี้แจงข่าวสารแก่ราษฎรเป็นสิ่งสำคัญทางการปกครอง เนื่องจากการทำความเข้าใจร่วมกันเป็นพื้นฐานสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคถือว่า กำหนดผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวกลางระหว่างราชการและประชาชนในการที่จะนำข่าวสารข้อมูลทางราชการไปแจ้งให้แก่ราษฎรได้ทราบ และขณะเดียวกันก็นำความต้องการของราษฎรไปแจ้งแก่ทางราชการทราบ

4. การจัดทำทะเบียน

การจัดทำทะเบียนในท้องที่ เป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญด้านการปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อให้ได้ทราบเกี่ยวกับรายละเอียดต่างๆที่เกิดขึ้น หรือปรากฏการณ์ต่างๆ ภายในเขตปกครองอันเกี่ยวกับจำนวนประชากร จำนวนครอบครัว จำนวนสัตว์พาหนะและลักษณะพื้นที่ในเขตรับผิดชอบข้อมูลรายละเอียดดังกล่าว นอกจากจะเป็นประโยชน์แก่การปกครองและงานในหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้ว ยังจะสามารถประสานงานกับทางราชการเมื่อเกิดเหตุและชี้แนะเหตุการณ์ต่างๆของทางราชการ

5. กิจการสาธารณประโยชน์

ในการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน กำหนดผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้ได้รับเลือกจากราษฎรในตำบลหมู่บ้านนั้นมียอำนาจปกครองดูแลทุกข์สุขของราษฎรเป็นหน้าที่โดยตรงของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องดูแลเอาใจใส่ในเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นผู้คุ้นเคยกับสภาพท้องที่ที่จะต้องรู้ความ

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
ทบวงพลังงานปรมาณูแห่งชาติ
วันที่.....2...0...S.ศ. 2554.....
เลขทะเบียน.....242889.....

ต้องการและปัญหาของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหา ปัดเป่าความเดือดร้อนแก่ราษฎรและปฏิบัติการตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้โดยเคร่งครัด

6. การฝึกหัดอบรมให้ราษฎรรู้จักกระทำการในเวลารบ

กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้ว่า จะต้องฝึกหัดอบรมให้คนไทยรู้จักหน้าที่และการกระทำในเวลารบ

7. การบำรุงและส่งเสริมอาชีพของราษฎร

การส่งเสริมอาชีพถือว่าเป็นงานที่สำคัญและเป็นงานที่ยากลำบาก เพราะการกระทำนั้นจะส่งผลไปถึงคนจำนวนมากด้วยกัน โดยปกติราษฎรทุกครัวเรือนต่างก็มีอาชีพอย่างหนึ่งอย่างใดอยู่แล้ว การที่จะส่งเสริมให้ทำมากขึ้นหรือให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนั้นมีค่าใช้จ่าย เนื่องจากทุนในการประกอบอาชีพและแรงงานรวมทั้งการตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสืบทอดการประกอบอาชีพกันมาแต่โบราณ ดังนั้นการส่งเสริมอาชีพจึงหมายถึงการจัดให้ราษฎรประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งเป็นลำเป็นสัน สามารถเพิ่มพูนรายได้ให้สูงขึ้น ขยายการผลิตให้มากแขนงขึ้นไปโดยมุ่งในทางส่งเสริมอาชีพที่มีอยู่แล้วเป็นสำคัญ

8. การป้องกันโรคติดต่อ

การรักษาสุขภาพอนามัยของราษฎรนับเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างหนึ่งของการรักษาความสงบเรียบร้อยเพราะสุขภาพของราษฎรย่อมเป็นรากฐานและบ่อเกิดแห่งความสุขสมบูรณ์ของราษฎรทั้งมวล และเมื่อราษฎรมีสุขภาพพลานามัยสมบูรณ์ ก็จะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆไม่ว่าจะทางด้านผลิตและการสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามทางสังคม

9. การจัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย

การดูแลหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและต้องด้วยสุขลักษณะเป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องดูแลราษฎร หากราษฎรคนใดทิ้งให้บ้านเรือนชำรุดรุงรัง หรือปล่อยให้โสโครก โสภณ อาจจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ผู้อยู่ในท้องที่นั้น หรือผู้ที่อยู่ใกล้เคียง หรือผู้ที่ไปมาหรือให้เกิดอัคคีภัย หรือโรคภัย ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลปรึกษากัน ถ้าเห็นควรจะบังคับให้ผู้อยู่ที่นั่นแก้ไขเสียให้ดีก็บังคับได้ ถ้าผู้นั้นไม่ทำตามบังคับก็ให้กำนันนำความร้องเรียนต่อกรมการอำเภอ

10. การที่เกี่ยวข้องด้วยความอาญา

การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในทางคดี เป็นการปฏิบัติการต่อเนื่องเพื่อการปราบปรามผู้กระทำความผิดทางอาญา อันเป็นผลกระทบทกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพราะถึงแม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติโทษหนักเพียงใด หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีสมรรถภาพดีอย่างไรก็

ตาม ก็ไม่อาจป้องกันการกระทำผิดมิให้เกิดขึ้นได้ทุกกรณีเนื่องจากการกระทำผิดนั้นเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมหรือเป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นจากสังคมอยู่เสมอ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายจึงต้องเป็นผู้มีความรู้ในเรื่องนี้พอเพียงที่จะสามารถทำหน้าที่ทั้งป้องกันและปราบปรามการกระทำผิด

11. คณะกรรมการหมู่บ้าน

คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรประชาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ให้มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือ และช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักเหตุผลที่ว่าการพัฒนาหมู่บ้านเป็นการพัฒนาที่ต้องช่วยเหลือร่วมมือกันและแบ่งหน้าที่รับผิดชอบกันไปทำงาน เป็นการบริหารงานของราษฎรในหมู่บ้านกันเอง อันเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยให้ราษฎรในหมู่บ้านได้ลงมือปฏิบัติจริง

12. คณะกรรมการตำบล

คณะกรรมการตำบลประกอบด้วยกำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการตำบลโดยตำแหน่ง และครูประชาบาลในตำบลคนหนึ่ง กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละหนึ่งคน เป็นกรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ โดยนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือกแล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน และให้ถือว่าผู้นั้นเป็นกรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิตั้งแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกหนังสือสำคัญ กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี

บทบาทตามกฎหมายสำคัญอื่นๆ

นอกจากนี้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นๆ อีกหลายฉบับได้แก่

1. ทะเบียนราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรและระเบียบสำนักงานกลางทะเบียนราษฎรกรรมการปกครองผู้ใหญ่บ้านเป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้ง กรณีมีคนเกิด คนตาย ย้ายที่อยู่หรือปลูกสร้างบ้าน เมื่อรับเรื่องจากราษฎรแล้วต้องส่งต่อปลัดอำเภอผู้เป็นนายทะเบียนตำบล ณ สำนักงานทะเบียนอำเภอ

2. บัตรประจำตัวประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน โดยแจ้งให้ราษฎรผู้มีสัญชาติไทยที่มีอายุครบ 15 ปีบริบูรณ์ ไปยื่นคำร้องขอมีบัตรประจำตัวประชาชน(บ.ป.1) ณ ที่ว่าการอำเภอภายใน 90 วัน นับตั้งแต่วันที่ที่มีอายุครบ 15 ปีบริบูรณ์ โดยให้ผู้นั้นคำขอทำบัตรนำหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) ฉบับเจ้าบ้านไปด้วย

3. ทะเบียนครอบครัว ตามกฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัวซึ่งมี 7 ประเภท คือ 1) ทะเบียนสมรส 2) ทะเบียนหย่า 3) ทะเบียนรับรองบุตร 4) ทะเบียนรับบุตรบุญธรรม 5) ทะเบียนเลิกรับบุตรบุญธรรม 6) ทะเบียนบันทึกฐานะภรรยา 7) ทะเบียนบันทึกฐานะแห่งครอบครัวผู้ใหญ่บ้าน อาจจะต้องเป็นพยานบุคคลรับรองบุคคลที่ประสงค์จะขอจดทะเบียนเหล่านี้โดยแนะนำให้ไปติดต่อยังอำเภอ

4. ทะเบียนอาวุธปืน ตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 การทำ ซื่อ มี ใช้ ส่ง หรือนำเข้าซึ่งอาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืนต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนอาวุธปืนท้องที่และผู้ใหญ่บ้านอาจเป็นผู้ให้คำรับรองเกี่ยวกับความประพฤติและหลักฐานของผู้ขออนุญาตมิและใช้อาวุธปืนประกอบการพิจารณาของนายทะเบียนว่ามีคุณสมบัติและความจำเป็นตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ เช่น ไม่เป็นบุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายว่าด้วยอาวุธ ฯลฯ ในฐานะความคิดที่ระบุไว้ไม่เป็นบุคคลซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ ไม่เป็นผู้ซึ่งไม่มีอาชีพและรายได้ ไม่เป็นผู้ที่ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งและเป็นผู้มีภูมิฐานะและมีชื่อในทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในท้องที่ที่ขออนุญาตไม่น้อยกว่า 6 เดือน เป็นต้น

5. ทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ มัสยิดอิสลาม โบสถ์คริสต์ และศาลเจ้า

6. การรับราชการทหารดำเนินการตามพระราชบัญญัติรับราชการทหารพ.ศ.2497 โดยกำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องนำประกาศของนายอำเภอแจ้งให้ชายสัญชาติไทยที่มีอายุย่างเข้าปีที่ 18 ไปลงบัญชีทหารกองเกิน ณ ที่ว่าการอำเภอท้องที่และต้องนำประกาศของนายอำเภอไปแจ้งให้ทหารกองเกินที่มีอายุย่างเข้าปีที่ 21 ในพุทธศักราชนั้น ไปแสดงตนเพื่อรับหมายเรียก ณ ที่ว่าการอำเภอท้องที่(แผนกสัสดีอำเภอ)ตลอดทั้งนำราษฎร ไปแสดงตนเพื่อคัดเลือกทหาร ณ ที่ว่าการอำเภอหรือสถานที่ที่ทางราชการกำหนด เป็นต้น อนึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเกณฑ์ช่วยราชการทหารทั้งในเวลาปกติ(เฉพาะการเกณฑ์เพื่อการฝึกราชการสนามที่จำต้องมีพลเรือนเข้าร่วมและการเกณฑ์ในเวลาไม่ปกติกล่าวคือประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงครามหรือที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก

7. การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 โดยทำหน้าที่การเตือนภัย จัดสถานที่หลบภัย อพยพประชากรออกจากที่อันตรายให้ ความรู้แก่ประชาชน ป้องกันอัคคีภัย การติดต่อสื่อสาร การช่วยเหลือผู้ประสบภัย เจ้าหน้าที่ระวางภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย การอนามัย และการรักษาพยาบาล การสวัสดิการยามฉุกเฉิน การวิศวกรรมการขนส่ง การพรางและควบคุมแสงไฟ การจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในระดับอำเภอ กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องร่วมกับทางอำเภอรวบรวมกลุ่มประชาชนอาสาสมัคร

ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจัดตั้งและฝึกอบรมเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติของทางราชการ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2531 เป็นต้น

8. ตามประมวลกฎหมายอาญา ผู้ใหญ่บ้านเมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตนต้องแจ้งความต่อกำนันให้ทราบ หรือถ้าเกิดขึ้นในหมู่บ้านใกล้เคียงต้องแจ้งความต่อผู้ใหญ่บ้านนั้นให้ทราบหรือเมื่อตรวจพบของกลางเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายให้นำส่งกำนัน นอกจากนี้ผู้ใหญ่บ้านยังมีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิด หรือจัดการให้เป็นไปตามหมายจับหรือหมายค้น (ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา) ผู้ใหญ่บ้านกำนันเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง เมื่อกระทำการตามอำนาจหน้าที่ที่ผู้ใดคุมหมิ่นหรือต่อสู้อันตรายย่อมมีความผิดต่อเจ้าพนักงาน ทำให้ได้รับโทษหนักขึ้นกว่าความผิดต่อบุคคลธรรมดาขณะเดียวกันผู้ใหญ่บ้านกำนันซึ่งเป็นเจ้าพนักงานอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำความผิด ย่อมมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการทำให้ได้รับโทษหนักขึ้น อันได้แก่ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามกฎหมายอาญา เป็นต้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในเขตตำบลหรือหมู่บ้านที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 จึงเป็น “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

9. ประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ใหญ่บ้านอาจได้รับมอบหมายให้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานที่ดินในการรังวัดที่ดินออกหนังสือสำคัญ (นส.) หรือโฉนด หรือการแบ่งออก โอน หรือขายที่ดินซึ่งในการนี้อาจได้รับค่าป่วยการจากทางราชการ(กฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่32 พ.ศ.2522) ออกตามความให้ใช้พระราชบัญญัติกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ด้วย

10. กฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านที่อยู่ในที่ที่มีการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เป็นคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล (คชก. ตำบล) โดยตำแหน่ง

11. กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน ผู้ใหญ่บ้านกำนันอาจได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ (ซึ่งเป็นอนุกรรมการปฏิรูปที่ดินระดับจังหวัด) ในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน

12. กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรนายอำเภอและปลัดอำเภอยุติเป็นผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ อำเภอท้องที่ที่มีการจัดรูปที่ดินเป็นคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดอาจมอบหมายให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเหลือในการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดินได้

13. กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ตำบล หมู่บ้านใดซึ่งอยู่ในเขตนิคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้มีส่วนช่วยเหลือคณะกรรมการนิคมดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการ จัดตั้งนิคม และยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามพ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 และ กฎหมายอื่นๆที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้ทุกประการ

14. กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ เนื่องจากที่ราชพัสดุเป็นที่ดินที่สงวนไว้เพื่อใช้ในราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงต้องมีส่วนช่วยเหลือทางราชการดูแลบำรุงรักษาที่ราชพัสดุดังกล่าว เพราะใน อนาคตทางราชการมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ต่างๆเช่น การสร้างโรงเรียน ศูนย์ ราชการประจำตำบล สถานีอนามัยตำบล เป็นต้น

15. กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 5 พฤษภาคม 2526 มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและ ปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำ ความผิดแก้ไข รั้นถอนสิ่งที่เป็นอันตรายต่อป่าหรือทำให้ป่าเสื่อมสภาพหากไม่ปฏิบัติตามก็ริ้อ ทำลายแก้ไขได้ ทั้งนี้ได้มีอำนาจและหน้าที่ได้ภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ

16. กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ลงวันที่ 5 กันยายน 2525 มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน และปราบปรามการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ รวมทั้งตรวจสอบการอนุญาตต่างๆภายในเขต ท้องที่ที่รับผิดชอบ

17. กฎหมายว่าด้วยชลประทานราษฎร โดยนายอำเภอมีอำนาจตั้งบุคคลที่สมควรตามความ เห็นชอบของราษฎรส่วนมากที่ได้รับประโยชน์ในเขตการชลประทานเป็นหัวหน้าการชลประทาน หรือเป็นผู้ช่วยตามจำนวนที่เห็นสมควรและให้มีอำนาจถอดถอนบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อ ราษฎรส่วนมากเห็นสมควร

18. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการใช้น้ำและการบำรุงรักษาแหล่งน้ำ ขนาดเล็ก พ.ศ. 2525

19. กฎหมายว่าด้วยการค้าข้าว กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอาจได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ช่วยเหลือ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง พาณิชย

20. กฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด กำนันผู้ใหญ่บ้านอาจ ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติให้เป็นไปตามประกาศหรือคำสั่งของ คณะกรรมการส่วนจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน



21. กฎหมายว่าด้วยมาตราซัง ตวง วัด กำหนดผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ใกล้ชิดประชาชนและเกษตรกร จึงควรสอดส่องดูแลเมื่อพบว่าผู้ใดกระทำผิดหรือมีเหตุควรสงสัยว่า ผู้ใดกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับมาตราซัง ตวง วัด ควรแจ้งอำเภอทราบเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย

22. กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กำหนดผู้ใหญ่บ้านอาจได้รับมอบหมายจากนายอำเภอให้ช่วยสอดส่องดูแลโรงงาน อาคารสถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่สองแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป โดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม เนื่องจากการตั้งโรงงาน การประกอบกิจการโรงงาน การขยายโรงงานต้องได้รับใบอนุญาต และผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานมีหน้าที่รักษาโรงงานและเครื่องจักรให้มั่นคงแข็งแรงและมีสภาพปลอดภัยอยู่เสมอมีเครื่องดับเพลิงทางออกฉุกเฉิน จัดโรงงานให้ถูกต้องตามสุขลักษณะอนามัย มีการกำจัดสิ่งปฏิกูลการระบายน้ำทิ้ง มีแสงสว่างเพียงพอแก่การทำงาน มีเครื่องมือในการปฐมพยาบาล มีส่วนและที่ปัสสาวะ มีน้ำสะอาดสำหรับดื่มและประกอบกิจการโรงงานมิให้เกิดเหตุรำคาญ เป็นต้น

23. กฎหมายว่าด้วยน้ำมันเชื้อเพลิงและกฎหมายว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงกำหนดผู้ใหญ่บ้าน อาจได้รับมอบหมายจากนายอำเภอให้ช่วยดูแลเกี่ยวกับการค้า น้ำมันเชื้อเพลิงและการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งผู้ค้าน้ำมันโดยจัดตั้งเป็นสถานีบริการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรวมทั้งบรรดาสถานที่ที่รับอนุญาตให้เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงต้องมีป้ายตามชนิดและขนาดซึ่งเจ้าพนักงานได้กำหนดให้แสดงไว้ ณ ที่ที่เห็นได้ง่าย ป้ายนั้นให้มีคำว่า “สถานที่รับอนุญาตเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงใบอนุญาตเลขที่....” ใบอนุญาตมีกำหนด 1 ปี หหมดอายุวันที่ 31 เดือนธันวาคม ของทุกปี

24. กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดผู้ใหญ่บ้านจึงควรตระหนักถึงความสำคัญของสภาพแวดล้อม หากพบการกระทำอันใดจะทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมมีผลเสียหาย ควรรายงานให้อำเภอ หรือสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาหาทางแก้ไข

25. บทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

26. กฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ กำหนดผู้ใหญ่บ้านหากพบโรคติดต่อเกิดขึ้นหรือสงสัยว่า ได้มีโรคติดต่อเกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้านต้องรีบแจ้งให้ทางราชการทราบเพื่อดำเนินการป้องกันมิให้โรคระบาดดังกล่าวลุกลามต่อไป

27. ตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ ถ้าสัตว์อันได้แก่ ช้าง ม้า โค กระบือ ลา ล่อ แพะ แกะ สุนัข แมว กระต่าย ลิง ชะนี และสัตว์ปีกจำพวก นก ไก่ เป็ด ห่าน ป่วยหรือตาย โดยรู้หรือสงสัยว่าเป็นโรคระบาดให้ผู้ใหญ่บ้าน แนะนำเจ้าของสัตว์แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่อันได้แก่ ปศุสัตว์ สารวัตรของกรมปศุสัตว์ สัตว์แพทย์ท้องที่ ภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่เวลาสัตว์ป่วยหรือตาย และให้เจ้าของสัตว์ควบคุมสัตว์ป่วยทั้งหมดไว้ภายในบริเวณที่สัตว์นั้นอยู่ ถ้าสัตว์ตายห้ามมิให้

เคลื่อนย้ายชำแหละ ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่อาจตรวจสอบสัตว์นั้นภายใน 48 ชั่วโมงนับแต่เวลาสัตว์ตายให้เจ้าของสัตว์ ผังซากสัตว์นั้นได้ระดับผิวดินไม่น้อยกว่า 50 เซนติเมตร ให้พุนดินกลบหลุมเหนือระดับผิวดินไม่น้อยกว่า 50 เซนติเมตร อีกด้วย

28. ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ กำหนดผู้ใหญ่บ้านจึงมีหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการสอดส่องดูแลและแนะนำราษฎรผู้ที่จะประกอบการเกี่ยวกับสัตว์ข้างต้นให้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

29. กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองให้อำนาจนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งกำหนดผู้ใหญ่บ้านอาจได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวด้วย

30. กฎหมายว่าด้วยสาธารณสุขได้บัญญัติให้นายอำเภอปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าของท้องที่ซึ่งต้องแจ้งราษฎรดำเนินการตามกฎหมาย

31. ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง การก่อสร้างทางและปรับปรุงรักษาทางที่ได้ก่อสร้างไปแล้วนอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล เพื่อเชื่อมต่อระหว่างตำบล หมู่บ้าน มีหน่วยงานรับผิดชอบ 3 หน่วยงานได้แก่ กรมการปกครองรับผิดชอบงานธุรการและการจัดสรรงบประมาณ กรมโยธาธิการรับผิดชอบงานวิชาการ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบการดำเนินการก่อสร้างทางปรับปรุงบำรุงรักษาทางกำหนด ผู้ใหญ่บ้านในฐานะเจ้าพนักงานท้องที่ จะต้องดูแลประสานและรับผิดชอบ

32. ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 เมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างราษฎรตำบล หมู่บ้าน กำหนดผู้ใหญ่บ้านควรหาทางระงับข้อพิพาทให้ยุติลงโดยเร็ว เพื่อขจัดปัญหาความขัดแย้ง และก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในตำบลหมู่บ้าน อันจะเอื้ออำนวยต่อการปกครองและพัฒนาตำบล หมู่บ้าน ถึงแม้ว่าตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่จะมิได้กำหนดให้กำหนดผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ในการประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างราษฎร แต่เนื่องจากกำหนด ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำในตำบล หมู่บ้านได้รับความเคารพเชื่อถือไว้วางใจจากราษฎรให้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทในตำบลหมู่บ้านมาโดยตลอด การประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างราษฎรจึงเป็นบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน (กรมการปกครอง, 2553 : 46 - 66)

จากการนำแนวคิดดังกล่าว มาใช้ในงานศึกษานี้ จะเห็นได้ว่ากำหนดผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดมากมาย กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน จะทำหน้าที่ดังกล่าวได้สำเร็จ จะต้องอาศัยความเป็นผู้นำการประสานงานที่ดีรู้กฎหมายและแนวปฏิบัติที่ถูกต้องจึงจะปกครองลูกบ้าน และบริหารราชการบ้านเมืองได้เป็นอย่างดี

2.3 แนวคิดการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)

แนวคิดการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) หมายถึง หลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ ตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนจรรยาบรรณได้ ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้

ลักษณะสำคัญของแนวคิดการแบ่งอำนาจปกครอง

1. เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลางไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน
2. เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน
3. เป็นการบริหารภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

จุดแข็งของแนวคิดการแบ่งอำนาจ

1. แนวคิดนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจการปกครอง
2. ประชาชนได้รับความสะดวกเร็วขึ้นในการมาติดต่อในเรื่องที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ เพราะไม่ต้องรอให้ส่วนกลางมาวินิจฉัยสั่งการ
3. เป็นจุดเชื่อมระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้การติดต่อประสานงานระหว่างทั้ง 2 ส่วนดีขึ้น
4. มีประโยชน์ต่อประเทศที่ประชาชนยังไม่รู้จักการปกครองตนเอง

จุดอ่อนของแนวคิดการแบ่งอำนาจปกครอง

1. เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะการที่ส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไปบริหารงานในท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่น
2. เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน เพราะต้องผ่านระเบียบแบบแผนถึง 2 ระดับ คือ ระดับส่วนกลาง ระดับส่วนภูมิภาค
3. ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่โต เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ
4. บุคลากร เจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งเข้าไปปฏิบัติในท้องถิ่น ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ อาจจะเนื่องจากไม่ใช่คนในพื้นที่จึงไม่เข้าใจพื้นที่ และอาจเกิดความขัดแย้งกับคนในพื้นที่ (โกวิทย์ พวงงาม, 2548 : 35)

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Provincial Administration)

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคหมายถึง หน่วยราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการจัดทำตามเขตการปกครอง โดยมีเจ้าหน้าที่ของทางราชการส่วนกลางซึ่งได้รับแต่งตั้งออกไปประจำตามเขตการปกครองต่างๆ ในส่วนภูมิภาคเพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางโดยมีการติดต่อกันอย่างใกล้ชิดเพราะถือเป็นเพียงการแบ่งอำนาจการปกครองออกมาจากการบริหารส่วนกลาง

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการบริหารราชการตามหลักการแบ่งอำนาจโดยส่วนกลางแบ่งอำนาจในการบริหารราชการให้แก่ภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านมีอำนาจในการดำเนินการในท้องที่แทนการบริหารราชการส่วนกลาง

ลักษณะการแบ่งอำนาจให้แก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง การมอบอำนาจในการตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ไปประจำปฏิบัติงานในภูมิภาค เจ้าหน้าที่ปฏิบัติอยู่ในภูมิภาคให้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งถอดถอนและงบประมาณ ซึ่งเป็นผลให้ส่วนภูมิภาคอยู่ในการควบคุมตรวจสอบจากส่วนกลางและส่วนกลางอาจเรียกอำนาจกลับคืนเมื่อใดก็ได้

ดังนั้นในทางวิชาการเห็นว่า การปกครองราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจึงเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจปกครอง

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค จัดแบ่งออกได้ดังนี้

จังหวัด เป็นหน่วยราชการที่ปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบขึ้นด้วยอำเภอหลายอำเภอ การตั้ง ยุบและเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

ในจังหวัดหนึ่งๆมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง และกรม มาปฏิบัติกรให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชนและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในบรรดาข้าราชการผ่านบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบ อาจจะมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ผู้ว่าราชการจังหวัด มีคณะปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้นเรียกว่า คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำกรอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัดหรือผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด แล้วแต่

กรณีและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวงและทบวงต่างๆ เว้นแต่ กระทรวงมหาดไทยซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด กระทรวง และทบวงละหนึ่งคนเป็นกรรมการจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ

ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัด ดังนี้

(1) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดของ จังหวัดนั้นมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติ ราชการของสำนักงานจังหวัด

(2) ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้นๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นๆเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

อำเภอ เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เหมือนจังหวัด การจัดตั้ง ยุบเลิกและเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอ กระทำได้โดยตราเป็น พระราช กฤษฎีกา มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบการ บริหารราชการของอำเภอ นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย และให้มีปลัดอำเภอและหัวหน้า ส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวงต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือ การแบ่ง ส่วนราชการของอำเภอ มีดังนี้

(1) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้นๆ มีนายอำเภอเป็น ผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

(2) ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของ กระทรวง ทบวงกรมนั้นๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา รับผิดชอบ

ตำบล หน่วยงานบริหารราชการในส่วนภูมิภาคที่รองลงมาจากอำเภอ ก็คือ ตำบล ซึ่งจะ ประกอบด้วยหมู่บ้านรวมกันตั้งแต่ 5 หมู่บ้านขึ้นไป จัดตั้งขึ้นไปโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย

ตำบล มีกำนัน เป็นหัวหน้า ได้รับค่าตอบแทนเป็นรายเดือน ซึ่งมีใช้เงินงบประมาณ ประเภทเงินเดือนตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

กำนัน เป็นผู้ได้รับเลือก จากผู้ใหญ่บ้าน โดยนายอำเภอเป็นผู้จัดให้มีการเลือก กำนันรับ สมัครจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น โดยที่กำนันที่ได้รับเลือกตั้ง ตั้งแต่วันที่ 7 เมษายน 2551 มีวาระ การดำรงตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปี ส่วนผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่แล้วหรือเป็นผู้ใหญ่บ้านที่ดำรง ตำแหน่งก่อน 7 เมษายน 2551 ให้ดำรงตำแหน่งวาระ 5 ปี ยังมีสาเหตุที่กำนันจะต้องออกจาก ตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

หมู่บ้าน หน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุด คือ หมู่บ้าน ซึ่งจะประกอบด้วยบ้านหลายบ้านในท้องที่เดียวกัน โดยยึดหลักเกณฑ์เพื่อความสะดวกในการให้บริการประชาชน ดังนี้

1. ถ้าเป็นที่ที่มีคนอยู่รวมกันมาก แม้จำนวนน้อย ให้ถือจำนวนคนเป็นสำคัญ คือ ประมาณ 200 คน เป็น 1 หมู่บ้าน
2. ถ้าเป็นที่ที่มีผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกล ถึงแม้จะมีจำนวนน้อย ให้ถือ จำนวนบ้านคือ ประมาณ 5 บ้าน ก็จัดเป็นหมู่บ้านได้

ในหมู่บ้านมี ผู้ใหญ่บ้าน คนหนึ่งเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ และมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง หมู่บ้านละ 2 คน เว้นแต่หมู่บ้านใดมีความจำเป็นต้องมีมากกว่า 2 คน ต้องขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะพิจารณาเห็นสมควรให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบได้ด้วย

ผู้ใหญ่บ้านได้รับค่าตอบแทนเป็นรายเดือน แต่มิใช่เงินงบประมาณประเภทเงินเดือนตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (สมาน รังสิโยภุชณ์, 2546 : 39)

ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ได้รับเลือกจากประชาชนในหมู่บ้าน โดยนายอำเภอเป็นผู้ประชุมประชาชนที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมาย และมีวาระการดำรงตำแหน่ง ตั้งแต่วันที่ 7 เมษายน 2551 มีวาระการดำรงตำแหน่ง จนอายุครบ 60 ปี ส่วนผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่แล้วหรือเป็นผู้ใหญ่บ้านที่ดำรงตำแหน่งก่อน 7 เมษายน 2551 ให้ดำรงตำแหน่งในวาระ 5 ปี ยังมีสาเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านจะต้องออกจากตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

จากการนำแนวคิดดังกล่าว มาใช้ในงานศึกษานี้ เนื่องจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งแม้มิได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางโดยตรง มาจากการเลือกของราษฎรในท้องที่ แต่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด มีความเกี่ยวข้องกับราชการส่วนภูมิภาคโดยตรง หากแต่การกำหนดบทบาทหน้าที่ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น ต้องใช้กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่อีกระดับหนึ่งจึงทำให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นกลไกของรัฐในระดับที่ย่อยที่สุดของการบริหารงานในส่วนภูมิภาค

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สงคราม กอสุทธิธีระกุล (2514) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาท้องที่ในหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ชี้ให้เห็นว่าระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นของคู่บ้านคู่เมืองมาแต่โบราณกาล มีเค้ามาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย การจัดตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้อาศัยเค้าเดิมดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการจัดตั้ง ซึ่งทำให้ราษฎรได้เข้าใจและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการบริหารอันเป็นความประสงค์ที่แท้จริงของทางราชการในการจัดหาผู้ปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลที่มีฝีมือดีใน

หมู่บ้าน ขึ้นมาทำการปกครองดูแลชาวบ้านให้ได้รับความสุขสบายมากที่สุด กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็น ตัวจักรสำคัญของทางราชการ เนื่องจากเป็นผู้นำในการพัฒนาชนบทอย่างแท้จริง แต่รัฐบาลจำเป็น จะต้องยกระดับความรู้ความสามารถของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้สูงขึ้นเพื่อให้ปฏิบัติการกิจ ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ ตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

อาษา เมฆสวรรค์ (2521) ได้ศึกษาเรื่อง การปกครองระดับตำบล หมู่บ้านกับความมั่นคง ของชาติ ได้ชี้ให้เห็นว่าการจัดการปกครองตำบล หมู่บ้านที่กำหนดให้ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ปกครองตำบล หมู่บ้านของตนขึ้นเอง มีความเหมาะสมกับสภาพของ ท้องที่และสภาพการณ์ของสังคมชนบท ซึ่งราษฎรมีความเชื่อมั่นในความเคารพนับถือผู้ใหญ่หรือ ผู้ปกครองตามอาวุโสอยู่แล้วเป็นอย่างดี และการจัดระบบปกครองดังกล่าวก็นับว่าได้ช่วยให้บังเกิด ความมั่นคงให้แก่ประเทศชาติได้มาก เพราะในขณะที่ทางราชการไม่อาจจัดเจ้าหน้าที่เข้าไป ทำการปกครองได้ทั่วถึง ก็ได้กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าพนักงานทำหน้าที่เป็นตัวแทนและ เป็นหูเป็นตาของทางราชการ และเป็นผู้นำนโยบายไปแจ้งให้ประชาชนทราบและช่วยอำนวยความสะดวกของรัฐให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านของตน ในขณะเดียวกัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็เป็นตัวแทน ของประชาชนในการติดต่อกับทางราชการด้วย การควบคุมดูแลความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ตามท้องที่ต่างๆ ก็กระทำผ่านทางกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสำคัญ

วุฒิพงษ์ จัตุรัตน์ (2538) ศึกษาทัศนคติของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน อำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัด เชียงใหม่ ต่อวาระในตำแหน่ง 5 ปี จากการศึกษาได้พบว่า ประชาชนให้ความร่วมมือในการ ดำเนินงานสาธารณะน้อยลง เมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมี แนวโน้มที่จะดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มตน และ กลุ่มผู้สนับสนุนมากกว่าที่จะดูแลผลประโยชน์ ของสาธารณะ และหากมีการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านบ่อยครั้งเท่าใดก็จะทำให้ความแตกแยกเกิดขึ้น อย่างเด่นชัด

จากการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ นอกจากนี้ทางราชการยังได้ตราพระราชบัญญัติต่างๆมากมายที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะต้องเป็นผู้รักษากฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ทำให้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านครอบคลุมวิถีชีวิตของประชาชนในตำบล หมู่บ้าน เกือบทุกเรื่อง ตั้งแต่เกิดจนตาย ไม่ว่าจะ เป็นเรื่อง น้ำท่วม ฝนตก ฝนแล้ง เกิดศัตรูพืช โจรขโมย ฯลฯ ล้วนเป็นหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองแห่งท้องที่ตามกฎหมาย จำเป็นอย่างยิ่งที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องศึกษาทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและสามารถนำมาปฏิบัติได้ จริง มีความรู้ความสามารถในงานที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่เห็นแก่อามิสสินจ้าง มุ่งให้ความสำคัญ

กับราษฎรในหมู่บ้านเป็นที่ตั้งและเท่าเทียมกัน มีความตั้งใจในการจะพัฒนาหมู่บ้านให้เจริญทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม มีความเป็นกลางทางการเมือง ต้องไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของนักการเมือง แต่ต้องเป็นผู้ประสานงานที่ดีกับนักการเมือง ต้องมีวิธีการทำงานแบบบูรณาการ ระดมความร่วมมือจากทุกฝ่ายเพื่อผลประโยชน์ของราษฎรและเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ เนื่องจากเป็นบุคคลสาธารณะ เมื่อเกิดเหตุการณ์ทั้งดีและร้ายในหมู่บ้านของตน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านคือบุคคลแรกที่ราษฎรในหมู่บ้านต้องเรียกหาเสมอ ต้องอุทิศตนเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับคนในตำบลและหมู่บ้าน