

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง พัฒนาการทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - 2553 ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาสร้างกรอบแนวคิดสำหรับการวิจัยดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง
- 2.2 โครงสร้างการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง

ความหมายสถาบันทางการเมือง

คำว่า "สถาบัน" ในทางวิชาการนั้น หมายถึง องค์การที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีองค์ประกอบที่กระทำอย่างมีเหตุผล โดยใช้วิธีการเพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ และสถาบันมีไว้เพื่อเป็นอยู่และสืบทอดอย่างถาวร ไม่ใช่เพื่อกิจการเฉพาะกิจ ส่วนสถาบันทางการเมืองนั้น ก็มีความหมายคล้ายๆกับความหมายข้างต้น แต่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง การเมืองเป็นเรื่องของผลประโยชน์ส่วนรวมของคนทั้งชาติ ไม่ใช่เพื่อคนใดคนหนึ่ง หรือพวกพ้องของใครใดๆทั้งสิ้น และไม่ใช่ได้มาเพื่ออำนาจทางการเมืองอย่างเดียว แต่ต้องมาจากรูมการณ ปรชญา หลักการที่สอดคล้องกับระบอบการปกครองที่สถาบันสังกัดอยู่ โดยความชอบธรรมและตามหลักประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงชื่อว่า เป็นสถาบันทางการเมืองที่สมบูรณ์แบบ ซึ่งความหมายของความเป็นสถาบันทางการเมือง Huntington (1969 อ้างในสิทธิพันธ์ พุทธหุน, 2542) ได้ให้ความหมาย สถาบันทางการเมือง (Political Institution) ไว้ว่า คือ องค์การของชุมชนทางการเมืองที่มีลักษณะเป็นทางการเมืองหรือไม่เป็นทางการเมืองก็ได้ โดยจะทำหน้าที่ในการพิจารณาและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง

Selznich (1982 อ้างในสิทธิพันธ์ พุทธหุน, 2542) สถาบันทางการเมือง หมายถึง แบบแผนที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อดำรงไว้ซึ่งพฤติกรรมทางการเมือง ซึ่งอาจเป็นทางการเมืองหรือไม่เป็นทางการเมืองก็ได้ โดยจะทำหน้าที่สร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความสงบภายในสังคม อีกทั้งยังทำหน้าที่ขุดปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและเป็นหลักประกันของเสถียรภาพของระบบการเมือง ซึ่งจะสามารถดำเนินกิจกรรมและดำรงอยู่ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม

ประจักษ์ พันธุ์ชูเพชร (2543) ได้ให้ความหมายของคำว่า สถาบันทางการเมือง (Political Institution) คือ องค์การของชุมชนทางการเมืองที่มีลักษณะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ โดยจะทำหน้าที่ในการพิจารณาและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2548) ได้ให้ความหมายของคำว่า สถาบันทางการเมือง ไว้ว่า สถาบันทางการเมือง คือ องค์การที่มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามาดำเนินการกิจกรรมทางการเมืองร่วมกันโดยมีระเบียบแบบแผน กฎเกณฑ์ กระบวนการและวิธีการดำเนินงานทั้งในส่วนที่เป็นแบบแผนและในส่วนที่ไม่เป็นแบบแผนให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรนั้นๆ ในทางการเมืองโดยชอบธรรม

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นอาจจะสรุปความหมายของคำว่า สถาบันทางการเมือง หมายถึง องค์การที่มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามาดำเนินการกิจกรรมทางการเมืองร่วมกันโดยมีระเบียบแบบแผน กฎเกณฑ์ กระบวนการและวิธีการดำเนินงานทั้งในส่วนที่เป็นแบบแผนและในส่วนที่ไม่เป็นแบบแผนให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรนั้นๆ ในทางการเมืองโดยชอบธรรม

คุณลักษณะของสถาบันทางการเมือง

การทำให้กฎเกณฑ์และโครงสร้าง ของภาคส่วนใดๆ ของสังคมเป็นสถาบัน หรือทำให้เกิดสภาวะการกลายเป็นสถาบัน (Institutionalization) กลายเป็นตัวชี้วัดใหญ่ของการเข้าใจปรากฏการณ์ต่างๆ ในทางการเมืองของนักรัฐศาสตร์สายสังคมศาสตร์ ในอีกภาษาหนึ่งหากสังคมการเมืองใดยังมีสภาวะความเป็นสถาบันสูงเท่าใดก็เท่ากับว่าระบบการเมืองจะเป็นระเบียบทางการเมือง (Political order) ซึ่งก็คือสังคมการเมืองนั้นมีเสถียรภาพทางการเมือง (Political stability) และความสามารถสูงในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ในสังคม (Kingsbury, 2007 อ้างในพิสิษฐกุล แก้วงาม, 2553)

Huntington (1969 อ้างในพิสิษฐกุล แก้วงาม, 2553) ได้นำเสนอเงื่อนไขของสภาวะความเป็นสถาบันการเมืองว่าจะประกอบไปด้วย

1. ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) ซึ่งดูได้จากความยืดหยุ่นในการทำหน้าที่ของกฎเกณฑ์และโครงสร้างองค์การ นั่นก็คือถึงแม้สภาพแวดล้อมจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา แต่กฎเกณฑ์และองค์การก็ยังคงอยู่ โดยมีการปรับตัวไปตามสภาพแวดล้อม หรือการที่องค์กรใดมีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมได้ดี องค์กรนั้นจะมีระดับความเป็นสถาบันสูง ตรงกันข้าม ถ้าองค์กรใดมีความยืดหยุ่นน้อย องค์กรนั้นจะมีระดับความเป็นสถาบันต่ำ

ในการที่จะรู้ว่าองค์กรใดมีความสามารถในการปรับตัวมากน้อยเพียงใด อาจดูได้จากตัวแปรที่สำคัญ คือ อายุ และในการวัดอายุขององค์กรตลอดจนกระบวนการขององค์กรนั้น อาจทำได้ 3 วิธี คือ

1.1 วัดจากอายุการก่อตั้ง คือ องค์กรใดที่ก่อตั้งมานาน องค์กรนั้นก็จะมีความเป็นสถาบันสูง ซึ่งยาวนานก็จะมีแนวโน้มว่าสามารถอยู่ต่อไปได้ในอนาคต อย่างน้อยก็ช่วงเวลาหนึ่ง

1.2 วัดจากรุ่น คือ ถ้าองค์กรใดมีผู้นำที่เข้าสู่ตำแหน่งโดยสันติวิธีหลายรุ่นกว่าองค์กรนั้นก็ยิ่งมีความสามารถในการปรับตัวมากกว่าองค์กรที่มีผู้นำเพียงรุ่นเดียว แต่ข้อจำกัดก็มี เช่น รัฐบาลหรือการเมืองในบางประเทศอยู่ในอำนาจหรือดำเนินการมาเป็นระยะเวลานาน โดยที่มีผู้นำเพียงคนเดียว เช่น ในจีน นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1927 ที่มีก่อดั้งพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศจีนนั้น จนกระทั่งปี ค.ศ. 1976 ที่ เมา เซตุง ประธานพรรคคนแรกเสียชีวิตไปนับเป็นเวลา 49 ปี แต่ก็กลับมีผู้นำเพียงรุ่นเดียวเท่านั้น ในบางองค์กรก็อาจเป็นแปลงผู้นำใหม่ แต่ก็ยังเป็นคนในรุ่นเดียวกับผู้นำคนแรก ๆ ก็ได้ เช่น การเปลี่ยนผู้นำในรัสเซียจากเลนินเป็นสตาลิน ซึ่งถือว่าคนรุ่นเดียวกัน แต่การเปลี่ยนแปลงผู้นำจากสตาลินเป็นครุสชอฟถือว่าเป็นคนละรุ่น

1.3 วัดจากหน้าที่ขององค์กร โดยปกติแล้ว องค์กรจะถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อนำหน้าที่ใดๆ เมื่อบรรลุเป้าหมายแล้ว องค์กรนั้นก็จะมีหน้าที่ใดต่อไป เพื่อที่องค์กรนั้นจะอยู่รอดและดำเนินการต่อไปได้ องค์กรต้องหาหน้าที่อื่นๆ มากระทำต่อไปอีก ดังนั้นองค์กรใดสามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม โดยมีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่หลักๆ ได้โดยที่ไม่มีการสลายตัว องค์กรนั้นก็จะมีระดับของความเป็นสถาบันสูงด้วย เช่น สมาคมผู้ต่อต้านวันโรค เมื่อดำเนินงานไปปรากฏว่ามีการค้นพบยาป้องกันและมีการให้การรักษาเยียวยาดีจนวันโรคหายไปจากโลก สมาคมก็เปลี่ยนหน้าที่ใหม่มาทำการณรงค์ต่อต้านซิฟิลิส เป็นต้น

2. ความสลับซับซ้อน (Complexity) ซึ่งดูจากความหลากหลายและการทำหน้าที่อย่างประสานงานของกฎเกณฑ์และองค์กร กล่าวคือ องค์กรใดที่มีความซับซ้อนสูง องค์กรนั้นก็จะมีความเป็นสถาบันสูง ความซับซ้อนในที่นี้หมายถึง การที่องค์กรมีหน่วยงานย่อยหรือสาขาแยกออกไปไม่ว่าจะอยู่ในสายงานหรือหน้าที่ และรูปแบบของหน่วยงานนี้มีความแตกต่างกันด้วย องค์กรใดที่ประกอบไปด้วยหน่วยงานที่แตกต่างกันจำนวนมาก ความสามารถขององค์กรในการที่จะคงไว้ซึ่งความจงรักภักดีจากบรรดาสมาชิกก็จะมีมาก เช่น ในกรณีพรรคการเมือง ซึ่งมีความซับซ้อน ความเป็นสถาบันก็ยังมีเพิ่มขึ้น ความซับซ้อนอาจมองได้จากการมีสาขาพรรคมากและกระจายอยู่ทั่วไป มีสายการบังคับบัญชาที่สลับซับซ้อนและเข้มแข็ง และมีหน้าที่หลากหลาย สาขาพรรคก็ยิ่งเพิ่มจำนวนมาก จะทำให้พรรคยังมีความมั่นคงมากขึ้น ซึ่งจะมีผลต่อความจงรักภักดีของสมาชิกพรรค อย่างไรก็ตามการเพิ่มสาขาพรรคต้องคำนึงถึงสายบังคับบัญชาด้วย คือ จะต้องรักษา

ระเบียบแบบแผนและวินัยของพรรคอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะความหลากหลายของสาขาพรรค อาจจะเป็นอย่างหรือไม่เป็นไปตามหน้าที่ทางสายบังคับบัญชา ถ้าความหลากหลายเป็นหน้าที่ในลักษณะเป็นตัวของตัวเอง แล้วสาขาพรรคเหล่านั้นจะมีความเป็นสถาบันน้อยกว่า สาขาพรรคที่เป็นส่วนหนึ่ง หรือปฏิบัติตามระเบียบวินัยของพรรคการเมืองอย่างเคร่งครัดด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่า ความซับซ้อนขององค์กรจะช่วยก่อให้เกิดเสถียรภาพกับองค์กรนั้นได้

3. ความเป็นอิสระ (Autonomous) หมายถึง ความสามารถในการทำหน้าที่โดยไม่ถูกรับรองจากองค์กรอื่น กล่าวคือ องค์กรทางการเมืองใดไม่ขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคม หรือพฤติกรรมของกลุ่มใดๆ องค์กรนั้นจะมีความเป็นสถาบันสูง นั่นคือ ความเป็นอิสระจะสัมพันธ์กับตัวแปร 2 ประการ คือ องค์กรทางการเมืองและกลุ่มทางสังคม ความเป็นสถาบันการเมืองในแง่หนึ่ง หมายถึง การพัฒนาองค์กรทางการเมืองและกระบวนการ ซึ่งไม่เฉพาะเพื่อการแสดงออกถึงผลประโยชน์ของกลุ่มทางสังคมใดๆ ฉะนั้นองค์กรทางการเมืองใดที่เป็นเครื่องมือ หรือรับใช้ผลประโยชน์ให้กับกลุ่มใดๆ เช่น ครอบครัว เครือญาติ เป็นต้น ถือได้ว่า องค์กรนั้น ขาดความเป็นอิสระและความเป็นสถาบัน

4. ความเป็นเอกภาพ (Coherence) ซึ่งพิจารณาได้จากความเห็นพ้องต้องกันในกฎเกณฑ์ ความสำนึกร่วมกลุ่มและการเข้าไปมีส่วนร่วมตามที่กฎเกณฑ์ระบุเอาไว้ กล่าวคือ องค์กรใดที่มีความเป็นปึกแผ่นสูงองค์กรนั้น จะมีความเป็นสถาบันสูงด้วย ความเป็นปึกแผ่นดูได้จากความเห็นพ้องต้องกันในขอบเขตของหน้าที่และกระบวนการต่างๆ ขององค์กรนั้น โดยเฉพาะในบรรดาสมาชิกที่ทำกิจกรรมหรือตื่นตัวอยู่เสมอ ซึ่งในทางทฤษฎีนั้น องค์กรอาจมีความเป็นอิสระโดยปราศจากความเป็นปึกแผ่น และอาจมีความเป็นปึกแผ่นจะดำเนินไปด้วยกัน ความเป็นจริง อิสระจะกลายเป็นสื่อที่นำมาซึ่งความเป็นปึกแผ่น มีศักดิ์ศรีและแนวพฤติกรรมที่เป็นของตัวเอง

ประจักษ์ พันธุ์เพชร (2543) ได้กล่าวว่าถึงพัฒนาทางการเมืองไทยและความเป็นสถาบันทางการเมืองของกลุ่ม องค์กร พรรคการเมือง ฯลฯ ว่า มีคุณลักษณะและองค์ประกอบของสถาบันทางการเมือง 3 ลักษณะ คือ

1. มีแบบแผน โดยมีการจัดตั้งและได้รับการยอมรับในกระบวนการขององค์กร กลุ่มต่างๆ และกิจกรรมทั้งหลายขององค์กร รวมไปถึงการมีกฎระเบียบ บรรทัดฐานต่างๆ รองรับการดำเนินการด้านต่างๆ และที่สำคัญประชาชนทั่วไปหรือสมาชิกของสังคมต้องยอมรับและมีการปฏิบัติตามแบบแผน กฎระเบียบ บรรทัดฐานต่างๆ นั้น

2. มีโครงสร้าง ซึ่งโครงสร้างจะเป็นตัวกำหนดรูปแบบและวิธีการปฏิบัติในการดำเนินการรวมทั้งกิจกรรมต่างๆ ทางการเมือง ดังนั้นโครงสร้างจึงเป็นตัวที่กำหนดแบบทางการเมืองของประเทศนั้นๆ ตามการเมืองของแต่ละประเทศ

3. มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการเมืองการปกครอง เช่น การจัดตั้งพรรคการเมือง การเลือกตั้ง รวมไปถึงการแสดงพลังการเมืองภาคพลเมือง เช่น การชุมนุม การรวมตัวเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ต่างๆ ก็ถือเป็นกิจกรรมทางการเมือง

4. เป็นสถาบันที่มีลักษณะที่แสดงถึงความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างสมาชิกของสังคมมายาวนาน

ประจักษ์ พันธุ์เพชร (2543) ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า การวิเคราะห์ความเป็นสถาบันทางการเมืองของนักรัฐศาสตร์แต่ละสมัยมองการเมืองหรือมีทัศนะต่อกลุ่ม องค์การทางการเมืองในแง่มุมที่แตกต่างกัน เช่นเดียวกันกับความเป็นสถาบันทางการเมืองของแต่ละประเทศย่อมมีความแตกต่างกัน เนื่องจากมีพัฒนาความเป็นมา วัฒนธรรม ประเพณี ความเป็นอยู่ ตลอดจนมีค่านิยม และระบอบการปกครองประเทศที่แตกต่างกัน หากพิจารณาความเป็นสถาบันทางการเมืองของกลุ่ม องค์การ สถาบันต่างๆ ในประเทศไทย ประจักษ์ พันธุ์เพชร ได้เสนอว่า ควรพิจารณาจากลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ เป็นสถาบันที่มีโครงสร้างแน่นอนและสามารถศึกษาได้ มีหน้าที่ในการปฏิบัติกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง เป็นสถาบันที่มีลักษณะที่แสดงถึงความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างสมาชิกของสังคม เป็นต้น

พิสิษฐกุล แก้วงาม (2553) ได้สรุปลักษณะทั่วไปของสถาบันทางการเมือง ออกเป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

1. สถาบันที่มีความเกี่ยวข้องกับส่วนรวม กล่าวคือ สถาบันจะอยู่รอดหรือไม่นั้น สมาชิกในสังคมต้องยอมรับ (Consensus)

2. สถาบันทางการเมืองนั้นต้องมีอำนาจหน้าที่ ที่ชัดเจน ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติภารกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency)

3. การดำรงอยู่ของสถาบันจะก่อให้เกิดความคาดหวังในบทบาท (Role expectation) กล่าวคือ จะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงประโยชน์ของการมีสถาบัน แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการปรับตัวและการตอบสนองปัญหา เช่น สหภาพแรงงานต่างๆ พยายามแสดงบทบาทของตนเองเพื่อให้สมาชิกเห็นถึงประโยชน์ของการมีสหภาพ

4. องค์การที่เข้าข่ายของการเป็นสถาบันนั้น มักจะมีระเบียบพิธีการเป็นของตนเอง (Ceremonial older) เพื่อแสดงถึงวิวัฒนาการหรือเพื่อต้องการแยกสถานภาพของตนเองให้สูงกว่าสถาบันอื่น

นอกจากนี้ พิสิษฐกุล แก้วงาม (2553) ได้กล่าวว่า การศึกษาสถาบันการเมืองเป็นมโนทัศน์ของวิชาการพัฒนาการเมือง ซึ่งต้องศึกษาว่าสังคมการเมืองใดที่จะพัฒนาหรือไม่นั้น ต้องมีการทำความเข้าใจเรื่องกระบวนการสร้างสถาบันการเมือง และรูปแบบต่างๆ ของสถาบันการเมือง กล่าว

อีกภาษาหนึ่งการศึกษาสถาบันการเมืองคือความพยายามของนักพัฒนาการเมืองที่จะแสวงหา รูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดสำหรับการพัฒนาการเมืองของสังคมการเมืองเพื่อให้กลายเป็นสังคม เมืองประชาธิปไตย สถาบันการเมืองในสายตาของนักพัฒนาการเมืองเป็นส่วนสำคัญในการ สร้างสมาชิกในสังคมการเมืองให้มีพฤติกรรมที่เป็นไปในทางที่สังคมการเมืองต้องการ หรือก็คือ สร้างให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองขึ้นมา ในขณะที่เดียวกันสถาบันการเมืองก็ต้องสนองตอบต่อ ความต้องการทางการเมืองการปกครองของสมาชิกในทางการเมืองด้วย กล่าวอีกภาษาหนึ่งสถาบัน การเมืองและสมาชิกทางการเมืองต้องพันผูกซึ่งกันและกัน (Interplay) ต่อกัน ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ย่อมหมายความว่าถ้าสถาบันการเมืองไม่สามารถสนองตอบวัฒนธรรมทางการเมืองของสมาชิกใน สังคมการเมืองได้ สถาบันการเมืองก็ต้องถูกเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นแล้วการทำความเข้าใจกระบวนการ วิชาการพัฒนาการเมืองจึงหลีกเลี่ยงการศึกษาวรรณกรรมการเมืองไปไม่พ้น

จากแนวคิดสถาบันทางการเมือง กล่าวได้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่ ก็เป็นอีกสถาบันทางการเมือง หนึ่ง ที่บทบาทสำคัญในปัจจุบัน และสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นสถาบันหนึ่งที่มีการก่อตั้งมา ยาวนาน โครงสร้างการดำเนินงานที่ชัดเจน และสมาชิกกลุ่มจำนวนมาก ซึ่งในประเทศไทยในทุก หมู่บ้าน และตำบล จะต้องมีการมีกำนัน ผู้ใหญ่ ที่ทำหน้าที่ในการปกครอง ดังนั้นการศึกษาพัฒนาการทาง การเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2553 ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดของ Huntington (1969) มาวิเคราะห์ความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่ง Huntington ได้นำเสนอ เงื่อนไขของสภาวะความเป็นสถาบันการเมืองว่าจะประกอบไปด้วย 4 ปัจจัย ได้แก่ ความเป็นสถาบัน ความซับซ้อน ความเป็นอิสระ และความเป็นปึกแผ่น ตลอดจนวิเคราะห์เชื่อมโยงกับแนวคิดความเป็น สถาบันทางการเมืองของนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ในประเทศไทย ประจักษ์ พันธุ์ชูเพชร (2543) และ พิสิษฐกุล แก้วงาม (2553) ด้วย ซึ่งผู้ศึกษาจะนำเสนอในบทที่ 4 และ บทที่ 5 ต่อไป

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ความหมายของบทบาทและอำนาจหน้าที่

บทบาท (Role) และอำนาจหน้าที่ (Authority/Duty) เป็นเรื่องของ การแสดงออกของบุคคล หรือการแสดงออกขององค์กร เนื่องด้วยบุคคล หรือองค์กรนั้นๆ ได้ถือกำเนิดขึ้น หรือ มีการพัฒนาการ หรือได้รับการสถาปนาขึ้น โดยมีตำแหน่ง (Position/Status) แห่งที่อย่างหนึ่งอย่างใดในโครงสร้างทาง สังคม หรือใน โครงสร้างขององค์กรปกครอง หรือในองค์กรการบริหารประเทศ

เมื่อบุคคล หรือองค์กรได้รับการสถาปนาขึ้นแล้วนั้น เรากล่าวได้ว่า บุคคล หรือองค์กรนั้น มี ตำแหน่ง (Position) และมีสถานภาพ (Status) หนึ่งๆ เกิดขึ้น ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของการแสดงออก คือมี



การกระทำ (Action) ที่มีลักษณะของการแสดงบทบาท (Role) เป็นการทำหน้าที่ (Duty) และเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ (Authority)

การแสดงบทบาท และอำนาจหน้าที่นั้น ในทางหนึ่ง จะเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับตำแหน่งและสถานภาพ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปได้ตามโครงสร้างของสังคมและการเมือง ตัวอย่างเช่น ตำแหน่งพระครู (พราหมณ์) ของสังคมไทยในอดีตกับปัจจุบันนั้นต่างกันมาก แม้ว่าจะมีชื่อเหมือนกันก็ตาม เหตุผลเพราะว่า โครงสร้างของสังคมเปลี่ยนแปลงไป พระครู (พราหมณ์) ในปัจจุบันไม่ได้ครอบครองสถานภาพที่สูงมากเช่นในอดีต ฉะนั้นการแสดงบทบาทและอำนาจหน้าที่จึงลดความสำคัญน้อยลงไปด้วยในเชิงเปรียบเทียบ

ข้อพิจารณาในอีกทางหนึ่ง เกี่ยวข้องกับลักษณะของการแสดงบทบาท และอำนาจหน้าที่ ซึ่งโดยหลักสำคัญ คือการใช้อำนาจอย่างเป็นทางการ (Formal Power) ของบุคคล หรือขององค์กรหนึ่งๆ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของบุคคล หรือขององค์กรหนึ่งๆ นั้น จะมีส่วนของการใช้อำนาจที่ไม่เป็นทางการ (Informal Power) ปรากฏอยู่ด้วยเสมอ เหตุผลเพราะอำนาจนั้นมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ทางสังคม (Social Relations) ซึ่งจะมีความผันแปรไปตามสถานภาพของบุคคลหรือองค์กรที่เข้ามาสัมพันธ์ด้วย ในอีกประการหนึ่ง เกี่ยวข้องกับทรัพยากรของอำนาจ (Power Resources) และวิธีการของการใช้อำนาจ (Means of Power) ซึ่งเปลี่ยนแปลงสภาพไปได้ตามกาลเวลาและตามโครงสร้างของสังคม เช่น ข้อมูลข่าวสาร วิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น ในอดีตไม่ได้เป็นแหล่งที่มาของอำนาจมากนัก แต่ในสมัยปัจจุบันนับว่ามีความสำคัญและช่วยให้บุคคลและองค์กรบางแห่งมีอำนาจที่เพิ่มมากขึ้นด้วย

การศึกษาเรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ จึงต้องพิจารณาในลักษณะที่มีพลวัต (Dynamism) มิใช่ในลักษณะที่หยุดนิ่ง (Static) ตัวอย่างเช่น บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปมาก ส่วนสำคัญประการหนึ่งเกิดมาจากการครองตำแหน่งและสถานภาพของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีการเปลี่ยนแปลงไป ในอีกส่วนหนึ่งเกิดมาจากบุคคลและองค์กรที่เข้ามาสัมพันธ์กับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ก็มีการเปลี่ยนแปลงไปด้วย เช่น ในอดีต บุคคลที่สัมพันธ์กับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ เจ้าหน้าที่จากฝ่ายอำเภอ และลูกบ้าน หรือชาวบ้าน เป็นสำคัญ ในขณะที่ในปัจจุบัน ปรากฏว่า ผู้ที่สัมพันธ์กับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งจากฝ่ายปกครอง และมาจากกระทรวงต่างๆ นอกจากนี้ ได้แก่ นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง รวมทั้งฝ่ายลูกบ้าน หรือชาวบ้าน ซึ่งในปัจจุบันนี้มีสำนึกในความเป็นพลเมือง (Citizenship) มากขึ้นไปตามลำดับ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546)

ความหมายของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

กำนันผู้ใหญ่ คือ หัวหน้าของตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองของรัฐในระดับล่างที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ ทำหน้าที่เป็นกลไกรวมทั้งอาณาบริเวณเขตพื้นที่ของการปฏิบัติงานของทางราชการในระดับล่างสุดของรัฐหรือของประเทศไทย

เมื่อกล่าวว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของตำบลและหมู่บ้านนั้น หมายความว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าที่เป็นทางการ (Formal Leader) ที่ได้รับการแต่งตั้งจากทางอำเภอ ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยปฏิบัติงานของราชการส่วนภูมิภาค แน่นอนว่า ในกระบวนการดังกล่าว ได้มีการเรียกประชุมของชาวบ้าน มีการสอบถามความคิดเห็น และถึงขั้นที่ให้มีการออกเสียงเลือกตั้งของชาวบ้าน กระนั้นก็ตาม อำนาจสูงสุดและขั้นสุดท้าย กล่าวได้ว่าเป็นของราชการส่วนภูมิภาค เนื่องด้วยตำบลและหมู่บ้านนั้น มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองในระดับล่างของราชการส่วนภูมิภาค จึงไม่ได้มีความเป็นอิสระ และไม่ได้เป็นองค์กรปกครองตนเองของประชาชนตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่

อย่างไรก็ตาม ในท้องที่ต่างๆ ทั่วทั้งประเทศไทยนั้น ปรากฏว่ามีบรรดาผู้มีอำนาจของชุมชนอยู่แล้วตามธรรมชาติ บรรดาผู้นำเหล่านี้ เราเรียกว่าผู้นำตามธรรมชาติ หรือผู้นำที่ไม่ได้เป็นทางการ (Informal Leader) อาทิ เช่น ผู้นำของชนเผ่า หัวหน้ากลุ่มเครือญาติ บรรดาผู้อาวุโส ผู้นำทางสังคมหรือนักปราชญ์ชาวบ้าน คหบดีหรือเศรษฐีท้องถิ่น บรรดานักเลงโต รวมทั้งเจ้าพ่อท้องถิ่น เป็นต้น ผู้นำอย่างไม่เป็นทางการเหล่านี้ มีข้อที่น่าสังเกตดังต่อไปนี้

(1) บางส่วนมีลักษณะทับซ้อนกับบรรดากำนันผู้ใหญ่บ้าน กล่าวคือ กำนันผู้ใหญ่บ้านในกลุ่มนี้เป็นผู้นำที่ไม่เป็นทางการอยู่แล้ว และได้รับแต่งตั้งจากทางฝ่ายอำเภอให้ทำหน้าที่เป็นกำนันผู้ใหญ่ด้วยอีกทางหนึ่ง

(2) บางส่วนมีลักษณะที่แยกออกเป็นคนละส่วนกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน กล่าวคือ บรรดาชาวบ้านก็ดี และทางฝ่ายอำเภอก็ดี พิจารณาว่าผู้นำที่ไม่เป็นทางการเหล่านั้น ไม่มีความเหมาะสมที่จะทำงานร่วมกับทางฝ่ายอำเภอ จึงได้แยกผู้นำที่ไม่เป็นทางการเหล่านั้นออกไปทำหน้าที่อื่นๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยตรง

(3) ในขณะที่ผู้นำที่เป็นทางการคือ กำนันผู้ใหญ่บ้านมีพัฒนาการควบคู่ไปกับพัฒนาการของรัฐ ฝ่ายผู้นำที่ไม่เป็นทางการกลับมีพัฒนาการควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม กล่าวคือ การขยายบทบาทของหน่วยงานของรัฐในท้องที่ ส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีการกิจเพิ่มมากขึ้น ตัวอย่างเช่น การขยายหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ ส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับมอบหมายเพิ่มขึ้นให้เป็นเจ้าหน้าที่ในการตรวจตราเครื่องชั่งตวงวัด ฯลฯ ในการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม

ก็มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของผู้นำที่ไม่เป็นทางการ เช่น การขยายตัวของกิจการป้อนน้ำมัน ส่งผลให้ ท้องถิ่น มีกิจการป้อนน้ำมันในท้องถิ่น เป็นต้น

(4) การศึกษาเรื่องผู้นำท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ (Formal Leader) คือกำนันผู้ใหญ่บ้าน จึงควรกระทำด้วยความระมัดระวังต่อการเปลี่ยนแปลงของผู้นำท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ (Informal Leader) ด้วย เนื่องจากทั้งสองกลุ่มคนนับเป็นชนชั้นนำ (Local Elite) ของท้องถิ่นในพื้นที่เดียวกัน และมีความสัมพันธ์ต่อกัน ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของส่วนหนึ่งย่อมมีผลถึงอีกส่วนหนึ่งทั้งในทางบวก และในทางลบด้วย

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในยุคการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ภายหลังปี พ.ศ. 2540 มีการเปลี่ยนไปอย่างมาก เนื่องจากเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ดังนั้นเพื่อให้การอธิบาย บทบาทและหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีความรอบด้านและสะท้อนบทบาทที่แท้จริงของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ได้ตรงกับสภาพความเป็นจริง นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2546: 37-64) ได้แบ่งบทบาทและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ภายหลังปี พ.ศ. 2540 ออกเป็น 3 สถานะ ดังต่อไปนี้

1. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามสถานะทางกฎหมาย
2. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทนของรัฐ
3. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้นำชุมชน

1. บทบาทและหน้าที่ ของกำนัน ผู้ใหญ่ตามสถานะทางกฎหมาย

สืบเนื่องมาจาก ปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเนื้อหาสาระที่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปมาก อันเป็นผลมาจากกระแสของการปฏิรูปการเมือง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้รับผลกระทบจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วยเช่นกัน โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเพียงรัฐธรรมนูญไม่กี่ฉบับของไทยที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด 9 มาตรา 282 – มาตรา 290 จากหมวด 9 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้เอง ที่ส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้นบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ภายหลังรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จึงจำเป็นต้องมีการปรับตัวทั้งจากบทบัญญัติของกฎหมาย และสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีกฎหมาย คำสั่งและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 (มาตรา 282 – 290, 335 (7))
2. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542
3. พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542

4. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542
5. พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2542
6. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0311.2 / ว 1869 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2541

และที่ มท 0311.2 / ว 2145 ลงวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2542

7. คำสั่งกรมการปกครอง ที่ 282 / 2542

(1) **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540**รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ส่งผลกระทบต่อบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยมีอย่างน้อย 2 มาตรา ดังนี้ คือ มาตรา 285 และสอง มาตรา 335 (7) มาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ระบุว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามมาตรา 286 และต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จากบทบัญญัติของมาตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามกลไกของระบอบประชาธิปไตย นั่นหมายความว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านที่เป็นสมาชิกของสภาท้องถิ่น หรือเป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตำแหน่ง ก็จะต้องได้รับผลกระทบไปด้วย เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 45 ที่ได้กำหนดให้ กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง หรือพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 มาตรา 7 ที่ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง

นอกจากนี้แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างแบบคณะกรรมการ ซึ่งก็หมายความว่าถึงสุขาภิบาล จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นแบบแยกฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร

ออกจากกันอีกด้วย เพราะรัฐธรรมนูญไม่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการได้

ในส่วนของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นฝ่ายบริหารของท้องถิ่น ก็ได้รับผลกระทบจากมาตราดังกล่าวนี้ด้วยเช่นกัน เพราะพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 58 ได้กำหนดให้นายอำเภอแต่งตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล และเห็นได้ว่า กำนันผู้ใหญ่บ้าน ต่างได้รับผลกระทบโดยตรงจากมาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญ และส่งผลให้มีการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหากฎหมายของบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายฉบับ

อย่างไรก็ตาม มาตรา 335 (7) ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้ระบุไว้ว่า “มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 285 วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับกับสมาชิกหรือผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นสมาชิกหรือผู้บริหารโดยตำแหน่ง และดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าจะครบวาระของการดำรงตำแหน่งของสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว” นั่นก็หมายความว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านที่เป็นสมาชิกหรือผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้จนกระทั่งครบวาระ แล้วจึงจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านภายหลังจากนี้จะไม่ได้เป็นสมาชิกหรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งอีกต่อไป

(2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 สืบเนื่องมาจาก มาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เสียใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงมีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 นี้ขึ้น โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ก็คือ การกำหนดองค์ประกอบของสภาตำบลใหม่ โดยให้สภาตำบลประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเห็นได้ว่า กำนันและผู้ใหญ่บ้านที่กฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับก่อนได้กำหนดให้กำนัน เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งต้องถูกยกเลิกไป และให้สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งหมดแทน

นอกจากนี้ฝ่ายบริหาร หรือ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ได้รับการแก้ไขในพระราชบัญญัติ นี้ด้วยเช่นกัน กล่าวคือ มีการแก้ไขข้อความมาตรา 58 ของ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ เพื่อกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารให้ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยประธานกรรมการบริหารคนหนึ่งและกรรมการบริหาร

จำนวนสองคน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว เสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง

จากองค์ประกอบใหม่นี้ จึงไม่มีกำนันผู้ใหญ่บ้าน เข้ามาเป็นกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเลย ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับวรรค 3 มาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญ

ในส่วนบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีอยู่ในสภาตำบลก็ยังคงมีอยู่ต่อไป เพราะสภาตำบลไม่ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่ได้รับผลกระทบจากมาตรา 285 รัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันสภาตำบล ก็มีจำนวนลดน้อยลงน้อยมาก (มีเพียง 216 แห่ง) และในอนาคตอันใกล้ สภาตำบลก็จะถูกยกฐานะกลายเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ยังคงเหลืออยู่ในสภาตำบล จึงไม่มีความสำคัญมากนัก

(3) พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัตินี้ ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรูปแบบที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในอดีตโครงสร้างของสุขาภิบาลมีรูปแบบคณะกรรมการที่รวมเอาทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเข้าไว้ด้วยกัน แต่ตามมาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการแบ่งแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกัน นอกจากนี้ สุขาภิบาลยังมีสมาชิกของคณะกรรมการสุขาภิบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งอีกหลายตำแหน่ง ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และกำนัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาล ซึ่งมีโครงสร้างที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้นบทบาทของกำนันในสุขาภิบาลจึงได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะ ไม่สามารถเข้าไปเป็นสมาชิกสภาเทศบาลได้โดยตำแหน่ง นอกจากนี้ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ยังได้กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ยังคงมีอยู่ต่อไปได้สูงสุดไม่เกิน 5 ปี ซึ่งก็หมายความว่าในอนาคตอันใกล้ กำนันและผู้ใหญ่บ้านจะไม่มีบทบาทในพื้นที่เทศบาลที่ได้รับการยกฐานะเลย

(4) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้หลายประการ แต่ประการสำคัญที่ลดบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านก็คือ มาตรา 4 แก้ไขเพิ่มมาตรา 12 (7) แห่งพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่กำหนดว่า ผู้ใหญ่บ้าน จะต้อง “ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ” ซึ่งทำให้บทบาทของกำหนด

ผู้ใหญ่บ้านในองค์กรต่างๆ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่นต้องลดลง จนกระทั่งไม่มีบทบาทอยู่ในองค์กรเหล่านั้นเลย

(5) หนังสือกระทรวงมหาดไทย สืบเนื่องมาจากบรรดากฎหมายต่างๆ ข้างต้น ทำให้บทบาทและฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนแปลงไปทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้นกระทรวงมหาดไทย จึงได้ออกคำสั่งปรับเปลี่ยนบทบาท และหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเสียใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และโดยผลของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวกับบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่สำคัญมี 2 ฉบับคือ

(5.1) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0311.2 / ว 1869 ลงวันที่ 14 ก.ค. 2541 เรื่อง การเร่งรัด ส่งเสริม สนับสนุนการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ลงนามโดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด รวมทั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยมีเนื้อหาสาระที่สำคัญๆ ดังนี้

1. หนังสือฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ให้การปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นไปด้วยความถูกต้อง ชัดเจน มีประสิทธิภาพ ด้วยพระราชรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันมาตรา 335 (7) มีบทบัญญัติที่เป็นผลทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญต้องพ้นจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง ตามวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ ประกอบกับในปัจจุบันสถานการณ์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครองได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมาก ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

2. เน้นบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ต้องปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

2.1 ด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อย เช่น การประชุมชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎร การจัดหมู่บ้าน ตำบล ให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและถูกสุขลักษณะ การดูแลราษฎรให้ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการ การป้องกันและปราบปรามการยาเสพติด อาชญากรรม อาวุธสงคราม บ่อนการพนัน แหล่งอบายมุข การทำลายป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ และการให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัยพิบัติต่างๆ เป็นต้น

2.2 ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม เช่น การส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง (ทฤษฎีใหม่) ตามแนวพระราชดำริ การพัฒนาและการส่งเสริมอาชีพให้กับราษฎรในด้านต่างๆ การเกษตรลักษณะไร่นาสวนผสม การพัฒนากลุ่มอาชีพ การส่งเสริม

การท่องเที่ยว การรวมกลุ่มออมทรัพย์ในรูปแบบต่างๆ การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี สิ่งแวดล้อม และการอบรมสั่งสอนให้ราษฎรเป็นคนดีมีคุณธรรม เป็นต้น

2.3 ด้านการอำนวยความสะดวก เช่น การใกล้ชิดประณีตระนอมข้อพิพาท การระงับข้อพิพาทต่างๆ การสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้าน เป็นต้น

2.4 ด้านการบริการ เช่น การให้บริการด้านงานทะเบียน งานบัตรประจำตัวประชาชนและการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติงานของทุกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

3. กำนันผู้ใหญ่บ้าน ต้องเป็นผู้เชื่อมประสาน นโยบายของรัฐบาลกับความต้องการของราษฎร ส่งเสริมสนับสนุน การปฏิบัติงานของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ นำความเดือดร้อนหรือความทุกข์ของราษฎรประสานขอรับความช่วยเหลือสนับสนุนจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคเอกชน

4. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นหัวหน้าราษฎรในท้องที่ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ประกอบกับ รัฐธรรมนูญ มาตรา 58 และ มาตรา 59 ได้บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลในอันที่จะได้รับทราบข้อมูล ข่าวสาร คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว กำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะหัวหน้าราษฎรในตำบลและหมู่บ้าน จึงมีหน้าที่ในการสอดส่องดูแลและประสานการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและเจตนารมณ์ของราษฎรในท้องที่และท้องถิ่นนั้นๆ

5. บทลงโทษ สำหรับกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ไม่ปฏิบัติตามนโยบายข้างต้น คือ ผู้บังคับบัญชา ซึ่งหมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สามารถพิจารณาดำเนินการลงโทษตามอำนาจหน้าที่โดยเฉียบขาด เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างต่อไป

(5.2) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0311.2 / ว 2145 ลงวันที่ 4 ส.ค. 2542 เรื่อง การปรับบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้าน ให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเมือง การปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป ลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยมีเนื้อหาสาระที่สำคัญๆ ดังนี้

1. หนังสือฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มเติมรายละเอียดของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0311.2 / ว 1869 (หนังสือฉบับข้างต้น) เพื่อให้การปฏิบัติงานของกำนัน

ผู้ใหญ่บ้าน เป็นไปตามนโยบายกระทรวงมหาดไทยด้วยความถูกต้องชัดเจน และสามารถปฏิบัติได้จริง

2. ขยายความการปฏิบัติงานหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่น และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

2.1 ด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง มีอำนาจหน้าที่จับกุม ผู้กระทำความผิดกฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า นอกจากนี้ยังต้องดูแลรักษา สงวนหวงห้าม และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จัดหมู่บ้าน ดำบลให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ประชุมชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎร ดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะต้องกระทำตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ กระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎร

2.2 ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและพัฒนาสังคม ได้แก่ เป็นผู้นำการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพให้แก่ราษฎรในการเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม ตรวจตราและรักษาประโยชน์ในการอาชีพของราษฎร เป็นผู้สนับสนุนให้เกิดร้านค้าชุมชน ลานค้าชุมชน กลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ในรูปแบบต่างๆ เป็นผู้นำในการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และอบรมสั่งสอนให้ราษฎรเป็นคนดี มีคุณธรรม

2.3 ด้านการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ได้แก่ เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ประนีประนอมข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้าน ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ตลอดจนเป็นผู้สร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้าน เป็นต้น

2.4 ด้านการบริการ ได้แก่ เป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งประจำตำบล หมู่บ้าน มีหน้าที่รับแจ้งการเกิด การตาย การย้ายที่อยู่ การสร้างบ้านใหม่ การรื้อบ้าน การกำหนดเลขที่บ้าน เป็นผู้รับรองผู้ขอทำบัตรประจำตัวประชาชน เป็นผู้มอบบัตรประจำตัวประชาชนให้กับราษฎรในตำบล หมู่บ้าน

2.5 กำนัน เป็นผู้รับคำร้องขอจดทะเบียนสมรสของคู่สมรสที่มีถิ่นที่อยู่ในตำบล นั้นซึ่งขอจดทะเบียนสมรสนอกสำนักทะเบียน ในท้องที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด เป็นผู้สำรวจและจัดทำบัญชีสัตว์พาหนะที่ยังไม่ได้ทำตัวรูปพรรณ เป็นเจ้าพนักงานตรวจบัตรประจำตัวประชาชน ตามด้านตรวจต่างๆ เป็นผู้กำกับดูแล ควบคุม ตรวจตรา การมีและใช้อาวุธปืนในตำบล หมู่บ้านให้เป็นไปด้วยความถูกต้องเรียบร้อย

3. ขยายความบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการป้องกันฝ่ายพลเรือน ซึ่งได้แก่

3.1 กำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นหัวหน้าพนักงานป้องกันภัยระดับตำบล หมู่บ้าน โดยในกรณีฉุกเฉินเมื่อสาธารณภัย ภัยทางอากาศ หรือการก่อวินาศกรรมเกิดขึ้น และยังไม่มีการป้องกัน หรือระงับให้ทันทั่วทั้งที่ ให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจเข้าจัดการใดๆ และสั่งให้บุคคลใด เข้าช่วยเหลือ เท่าที่จำเป็น เพื่อขจัดภัยเช่นว่านั้น ไปพลางก่อนได้จนกว่าผู้อำนวยการป้องกันฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่จะมาอำนวยการแทน แต่ไม่ให้ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่และทรัพย์สินของทางราชการ

3.2 กำนันผู้ใหญ่บ้าน ต้องให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติต่างๆ สั่งให้ราษฎรช่วยเหลือในการสาธารณประโยชน์เพื่อบำบัดป้องกันอันตราย ซึ่งมีมาเป็นสาธารณะโดยฉุกเฉิน และให้การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ราษฎรผู้ประสบภัยสาธารณะต่างๆ

4. ขยายความบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจในพื้นที่

4.1 เป็นผู้ส่งเสริม สนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าวในพื้นที่ให้สามารถปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยความร่วมมือของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

4.2 เป็นผู้เชื่อมประสานนโยบายของหน่วยงานดังกล่าวกับความต้องการของราษฎรนำความเดือดร้อน หรือความทุกข์ยากของราษฎรขอรับการสนับสนุน และรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานดังกล่าว

4.3 เป็นผู้ติดตาม สอดส่อง ดูแล และประสานการปฏิบัติงานกับหน่วยงานดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมาย และเจตนารมณ์ของราษฎรในท้องที่และท้องถิ่นนั้นๆ

5. กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดย

5.1 เป็นกลุ่มแกนนำตำบลในการกระตุ้นเร่งเร้าให้เกิดการรวมกลุ่มที่หลากหลาย และขยายเครือข่ายความร่วมมือ ร่วมใจ

5.2 เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงร่วมกำหนดทิศทางของกลุ่มในหมู่บ้าน ชุมชน เพื่อส่งเสริมประชาชนในหมู่บ้าน ชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาหมู่บ้าน ชุมชน

5.3 ส่งเสริมให้เกิดเวทีชาวบ้าน เพื่อให้ประชาชน ผู้นำท้องถิ่น ปราชญ์ชาวบ้าน ได้มีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ความคิดเห็นและแนวทางการแก้ไขปัญหาาร่วมกันและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในตำบล หมู่บ้าน

5.4 เป็นผู้ติดตาม และกระตุ้นให้กลุ่มองค์กรประชาชนที่หลากหลายและเครือข่ายสร้างความเคลื่อนไหวและร่วมมือร่วมใจในการพัฒนาหมู่บ้าน ชุมชนอย่างต่อเนื่อง

5.5 เป็นผู้นำในการระดมทรัพยากรของหมู่บ้าน ชุมชน รวมทั้งประสานแหล่งทรัพยากรจากภายนอกมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อหมู่บ้าน ชุมชน อย่างเต็มที่

6. ขยายความบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในการดำเนินโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเศรษฐกิจแบบพอเพียงเฉลิมพระเกียรติ ซึ่งระบุไว้ให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นหัวหน้าคณะทำงาน รับผิดชอบดำเนินการและประสานในระดับตำบล ตามที่คณะทำงานโครงการฯ ระดับตำบลมอบหมาย โดยรวบรวมแผนงาน โครงการที่บุคคล กลุ่มหรือชุมชน เสนอผ่านความเห็นชอบของประชาคมตำบล หมู่บ้านแล้วเสนอไปยังคณะกรรมการดำเนินงานระดับอำเภอเพื่อปฏิบัติการต่อไป

7. กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยในด้านต่าง ๆ ให้สัมฤทธิ์ผล

8. กำหนดให้ ทุกจังหวัด และกรุงเทพมหานคร ปฏิบัติต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

8.1 กำชับอำเภอ กิ่งอำเภอ สำนักงานเขต ชี้แจง ทำความเข้าใจให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน ศึกษาทำความเข้าใจบทบาทดังกล่าวให้ชัดเจน

8.2 สร้างความเข้าใจกับทุกส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับให้ทราบถึงบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน และให้การส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

8.3 ติดตาม นิเทศการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยสม่ำเสมอ หากกำนันผู้ใหญ่บ้านผู้ใด มีผลการปฏิบัติงานดีเด่นเป็นที่ยอมรับของราษฎรให้จังหวัด/กรุงเทพมหานคร ประกาศชมเชย และประชาสัมพันธ์ผลการปฏิบัติงานดังกล่าว แล้วพิจารณาให้รางวัลกำนันผู้ใหญ่บ้านยอดเยี่ยมประจำปี

8.4 บทลงโทษ สำหรับกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ไม่ปฏิบัติตามนโยบายข้างต้น คือผู้บังคับบัญชา ซึ่งหมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สามารถพิจารณาดำเนินการลงโทษตามอำนาจหน้าที่โดยเลียบขาด เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างต่อไป

(6) คำสั่งกรมการปกครอง กรมการปกครองได้มีคำสั่งแต่งตั้ง คณะทำงานขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดบทบาทที่ควรจะเป็นของกำนันผู้ใหญ่บ้านในยุคปัจจุบัน และวางวิสัยทัศน์ในอนาคต โดยเรียกคณะทำงานชุดดังกล่าวนี้ว่า “คณะกรรมการปรับบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านฯ” คณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้ ถูกแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งกรมการปกครองที่ 282 / 2542 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเมือง การปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป สั่ง ณ วันที่ 12 เมษายน 2542

คำสั่งกรมการปกครองฉบับนี้ให้เหตุผลในการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดดังกล่าวว่า “...เพื่อให้การปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สอดคล้องกับสถานการณ์การเมือง การปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นที่เชื่อถือศรัทธาและเป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริง...”

คณะกรรมการชุดดังกล่าว ประกอบด้วยกรรมการ 24 คน โดยมีตัวแทนทั้งจาก กระทรวงมหาดไทย และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผลจากการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้เอง จึงเป็นผลให้กระทรวงมหาดไทยส่งหนังสือหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0311.2 / ว 2145 ลงวันที่ 4 ส.ค. 2542 ทั่วประเทศรวมทั้งกรุงเทพมหานครด้วย

จากการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายต่างๆ และนโยบายของรัฐบาลที่อธิบายมาข้างต้น ทำให้สามารถสรุปบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามสถานะทางกฎหมาย ภายหลังปี พ.ศ. 2540 ได้ดังนี้

1) บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ถูกลดทอนลงไปจนกระทั่งกล่าวได้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่มีบทบาทในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลย ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสุขาภิบาลที่ถูกเปลี่ยนแปลงฐานะไปหมดแล้ว

2) บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เปลี่ยนแปลงไปจากคำสั่งและนโยบายของราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยมีการเน้นให้กำนันผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

- เป็นผู้เร่งรัดการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ลักษณะการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457

- การป้องกันฝ่ายพลเรือน
- การปฏิบัติร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยราชการอื่นๆ
- การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยกระบวนการประชาคม
- การดำเนิน โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียง
- การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐและกระทรวงมหาดไทย



งานทั้ง 6 ด้านข้างต้นนี้ ในอดีตที่ผ่านมามีบางประการที่กำหนดอยู่ในกฎหมายก่อน พ.ศ. 2540 แล้ว เช่น การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 การป้องกันฝ่ายพลเรือน เป็นต้น แต่หลังจากเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลกลางได้หันมาให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ดังกล่าวของกำนันผู้ใหญ่บ้านอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น นอกเสียจากการบัญญัติไว้เพียงแต่ในกฎหมายเท่านั้น

ในขณะที่ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยกระบวนการประชาคม และการดำเนินโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียง ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่เห็นได้ชัดว่าเป็นผลมาจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ. 2540 ที่ส่งผลกระทบต่อบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยตรง

3) บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เน้นการเป็นผู้เชื่อมประสานมากขึ้น โดยเฉพาะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราษฎร และ ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราษฎร

2. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทนของรัฐ

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จะได้ลดทอนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านไปไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม แต่กำนันผู้ใหญ่บ้านก็ยังจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่มอบหมายภารกิจให้ทั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านทำอีกเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในฐานะตัวแทนของรัฐบาล กำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทที่สำคัญดังนี้

(1) การเป็นตัวแทนของรัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการติดต่อกับทางราชการ ภายหลังปี พ.ศ. 2540 หน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการติดต่อกับทางราชการ ยังคงมีความจำเป็นอยู่โดยเฉพาะในพื้นที่ตำบลห่างไกล หรือ พื้นที่ชนบทต่างๆ เพราะพื้นที่เหล่านี้ความเจริญยังเข้าไปไม่ถึง บางหมู่บ้านยังคงไม่มีไฟฟ้าใช้ บางหมู่บ้านยากต่อการเดินทางเพราะไม่มีถนนที่ดีพอที่เหมาะสมกับการเดินทางด้วยรถยนต์ ดังนั้นพื้นที่เหล่านี้ ยังคงต้องพึ่งพากำนัน และผู้ใหญ่บ้านในการติดต่อกับทางราชการ เนื่องจากกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องเดินทางเข้ามายังที่ว่าการอำเภออยู่เป็นประจำ นอกจากนี้ทางอำเภอยังได้กำหนดให้มีการประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านทุกพื้นที่อยู่ทุกๆ เดือน และจากการเดินทางเข้ามายังอำเภออยู่เสมอๆ นี้เองที่ทำให้บทบาท และหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการติดต่อทางราชการยังคงมีอยู่ต่อไป

สำหรับเรื่องที่กำนันผู้ใหญ่บ้านอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการติดต่อทางราชการมากที่สุด คือ งานเอกสารหลักฐานต่างๆ เช่น การทำบัตรประชาชน การทำบัตรประจำตัวเกษตรกร การทำหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ต่างๆ เป็นต้น รองลงมาได้แก่ การให้คำรับรองแก่ลูกบ้านในการย้ายเข้า ย้ายออก หรือรับรองสถานการณเป็นลูกบ้าน ทั้งนี้เพื่อนำคำรับรองดังกล่าวไปประกอบการดำเนินงานอื่นๆ นอกจากนี้ ผู้ใหญ่บ้านยังมีบทบาทแบบไม่เป็นทางการอีกในการให้ความช่วยเหลือชาวบ้าน เช่น ช่วยเหลือนำลูกบ้านเดินทางเข้าไปในตัวอำเภอโดยให้อาศัยรถยนต์ของตนเข้าไปด้วย การนำลูกบ้านส่งโรงพยาบาลเมื่อลูกบ้านเจ็บไข้ได้ป่วย เป็นต้น ทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่าการต่างๆ เหล่านี้ยังจำเป็นอยู่มากสำหรับพื้นที่ที่ห่างไกลความเจริญและมีสภาพเป็นชนบท ในทำนองกลับกันพื้นที่ที่อยู่ใกล้ความเจริญ หรือ อยู่รอบๆ ตัวเมือง ความเจริญเข้าถึง ไม่ว่าจะเป็น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ถนนและเส้นทางคมนาคม บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ลดน้อยลงไปด้วย เพราะประชาชนสามารถเดินทางไปติดต่อกับทางอำเภอได้เอง ความจำเป็นในการพึ่งพากำนัน และผู้ใหญ่บ้านก็ลดลงด้วย

(2) การเป็นตัวแทนของรัฐ เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐ การทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านตอบสนองนโยบายของรัฐ ถือเป็นเรื่องใหญ่ที่นายอำเภอทุกคนจะต้องกระทำให้ได้ เพราะเมื่อรัฐบาลไม่ว่าจะโดยกระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงอื่นๆ มีนโยบายใดๆ แล้วต้องการให้ประชาชนปฏิบัติตามก็จะอาศัยกลไกที่มีอยู่ นั่นก็คือ กลไกทางการปกครอง และตัวจักรสำคัญที่เป็นฟันเฟืองให้กับ

กลไกนี้ก็คือ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน เพราะในปัจจุบัน กลไกที่เข้าถึงประชาชนได้มากที่สุดและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดก็คือ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน

ในแต่ละเดือน นายอำเภอจะเรียกประชุมกำนัน และผู้ใหญ่บ้านที่หอประชุมอำเภอ กำนัน สารวัตรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ก็มาประชุมอย่างพร้อมเพรียงกัน ซึ่งเมื่อนับรวมจำนวนผู้เข้าประชุมในแต่ละครั้งมีหลายร้อยคน ซึ่งโอกาสนี้เองที่นายอำเภอจะใช้เป็นเวทีสำคัญถ่ายทอดนโยบายที่ได้มาจากรัฐบาลกลางไปยังประชาชน โดยผ่านกำนันผู้ใหญ่บ้าน การประชุมแต่ละครั้งมีระเบียบวาระที่แน่นอน ชัดเจนและค่อนข้างเป็นทางการ

หลังปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีนโยบายจากรัฐบาลกลางลงไปสู่ประชาชนโดยผ่านกำนันผู้ใหญ่บ้านมีอยู่หลายโครงการ เช่น โครงการเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริเมื่อปี พ.ศ. 2541 โครงการประกาศสงครามกับยาเสพติด โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นต้น โครงการต่างๆ เหล่านี้ จะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับการร่วมมือของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นสำคัญ หากขาดกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว รัฐบาลกลางและภูมิภาคก็จะต้องหากกลไกอื่นๆ มาทำหน้าที่ดังกล่าวนี้แทน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ยังไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานใดเข้ามาทำหน้าที่นี้แทนได้เต็มที่นัก เพราะรัฐบาลกลางขาดอำนาจสั่งการ เช่น รัฐบาลกลางไม่มีอำนาจในการสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทำตามซึ่งไม่เหมือนกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้รัฐบาลกลางทำได้เพียงขอความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

(3) การเป็นตัวแทนของรัฐ เพื่อช่วยเหลือพนักงานของรัฐในงานต่างๆ บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการช่วยเหลือพนักงานของรัฐในงานด้านต่างๆ ในยุคปัจจุบันยังคงเห็นได้อยู่ทั่วไปในสังคมไทย เพราะการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่มีเจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและรู้จักประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้นงานต่างๆ ของรัฐบาลที่ต้องอาศัยคนในพื้นที่ จึงจำเป็นต้องอาศัยกำลังของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น การสำรวจจำนวนประชากรของประเทศ การจัดหาสถานที่ในงานสำคัญต่างๆ เช่น การเลือกตั้ง งานพระราชพิธี งานประจำจังหวัด งานเทศกาล ประเพณีประจำปี งานเฉพาะกิจพิเศษ ฯลฯ

(4) การเป็นตัวแทนของรัฐ เพื่อช่วยเหลือราษฎรในยามประสบภัยพิบัติต่างๆ บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในด้านนี้ปรากฏให้เห็นอยู่เป็นประจำเสมอๆ ทุกปี เพราะประเทศไทยมักจะประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติทุกปี โดยเฉพาะอุทกภัย หรือน้ำท่วมและภัยแล้ง อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือแก่ราษฎรผู้ประสบภัยดังกล่าวมีอยู่หลายหน่วยงาน ไม่เฉพาะแต่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ยังรวมไปถึงรัฐบาลกลางอีกด้วย แต่หน่วยงานอื่นๆ ที่ลงไปช่วยเหลือส่วนใหญ่จะต้องอาศัย 2 องค์กรที่จะทำให้เกิดการช่วยเหลือนั้นไปถึงประชาชนผู้ประสบภัย

ซึ่ง 2 องค์การนั้น คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เนื่องจาก 2 องค์การนี้ รู้จักพื้นที่ของตนเป็นอย่างดี

(5) การเป็นตัวแทนของรัฐ เพื่อการประชาสัมพันธ์ การประชาสัมพันธ์ ถือเป็นหน้าที่หลักของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาตั้งแต่สมัยก่อตั้งสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในยุคเริ่มต้นแล้ว หน้าที่ของการเป็นสื่อกลางระหว่างรัฐกับราษฎรในพื้นที่หมู่บ้านเป็นหน้าที่ที่ผู้ใหญ่บ้านจะต้องกระทำโดยตรง ในยุคปัจจุบันมีสื่อหลากหลายประเภทมากขึ้น เช่น วิทยุ หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ โทรทัศน์ หรือแม้แต่ Internet เป็นต้น ทำให้หน้าที่ในการเป็นสื่อกลางการประชาสัมพันธ์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านลดน้อยลงไป อย่างไรก็ตามไม่ใช่ว่าสื่อต่างๆ ที่กล่าวถึงจะลดหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านลงไปในหมดเลยทีเดียว เพราะยังมีข่าวสารบางประเภทที่จำกัดเฉพาะในอำเภอใดอำเภอหนึ่ง ตำบลและหมู่บ้านที่เฉพาะเจาะจง ดังนั้นการใช้สื่อมวลชนที่สามารถกินพื้นที่ได้อย่างกว้างขวางและครอบคลุมจึงไม่จำเป็นต่อการประชาสัมพันธ์ของทางราชการไปยังหมู่บ้านที่เฉพาะเจาะจงเหล่านั้น

(6) การเป็นตัวแทนของรัฐ เพื่อเป็นแหล่งข่าวให้กับทางราชการ การเป็นตัวแทนของรัฐเพื่อเป็นแหล่งข่าวให้กับทางราชการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นนับว่าเป็นการกระทำอยู่ทั่วไปในสังคมชนบทของไทย เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด อีกทั้งยังมีลักษณะของการเป็นผู้นำชุมชนโดยธรรมชาติอีกด้วย เมื่อประชาชนหรือลูกบ้านมีกิจกรรมหรือความเคลื่อนไหวใดๆ ผู้ใหญ่บ้านและกำนันจะเป็นผู้ทราบข่าวสารหรือความเคลื่อนไหวก่อนเสมอ

3. บทบาทและอำนาจหน้าที่ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้นำชุมชน

บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการเป็นผู้นำชุมชน มีลักษณะหลายประการ ดังต่อไปนี้

(1) การเป็นผู้นำชุมชนในฐานะเป็นผู้รวบรวมความเดือดร้อนแล้วนำเสนอต่อทางราชการ การรวบรวมข้อเรียกร้องต่างๆ แล้วผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมในสังคมประชาธิปไตยนั้น มักจะผ่านกลไกที่เราเรียกว่า “พรรคการเมือง” แต่ในสังคมชนบทของประเทศไทยนั้น ควบบทบาทของพรรคการเมืองจะยังคงมีน้อยอยู่ อีกทั้งพรรคการเมืองไทยยังขาดลักษณะของพรรคการเมืองมหาชนอยู่มาก ประกอบกับสถาบันพรรคการเมืองถือได้ว่าเป็นสถาบันใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นในสังคมไทย ดังนั้น พรรคการเมืองไทยจึงไม่สามารถทำหน้าที่เหล่านั้นได้ดีพอ หรือทำได้อย่างมีข้อจำกัด

สถาบันกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันหนึ่งที่เข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าวแทนพรรคการเมือง โดยเฉพาะการรวบรวมข้อเรียกร้องและความเดือดร้อนต่างๆ ของราษฎรลูกบ้านให้เข้ามาเป็นหนึ่งเดียว และจัดการกับข้อเรียกร้องต่างๆ เหล่านั้น แล้วนำเสนอต่อนายอำเภอหรือราชการส่วนภูมิภาคเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

(2) การเป็นผู้นำชุมชนในฐานะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นปัจจุบัน มีกลไกในการแก้ไขความขัดแย้งหลายประการทั้งกลไกแบบ

ทางการ คือ การพึ่งพาเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือการฟ้องร้องต่อศาล เป็นต้น และกลไกที่แก้ไขความขัดแย้งอย่างไม่เป็นทางการ เช่น การให้ผู้ใหญ่ในชุมชนตัดสิน การเจรจาไกล่เกลี่ยกันเอง และการแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง

การแก้ไขความขัดแย้งในท้องถิ่นโดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งแบบกึ่งทางการ กล่าวคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมี 2 สถานะในคนๆ เดียว สถานะหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ อีกสถานะหนึ่งเป็นผู้นำชุมชน ดังนั้นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ไกล่เกลี่ยนั้น จึงเป็นการแสดงบทบาทของทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้นำชุมชนแบบธรรมชาติไปพร้อมๆ

(3) การเป็นผู้นำชุมชนในสถานะที่เป็นผู้นำทางความคิดของประชาชนในหมู่บ้าน

บทบาทในเรื่องนี้ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในยุคปัจจุบัน ก็ยังคงมีอยู่ และไม่ได้จางหายไปแต่อย่างใด เนื่องจากในสังคมชนบทที่ความเป็นเมืองยังเข้าไปไม่ถึง วิถีชีวิตแบบโบราณก็ยังคงมีอยู่ การพึ่งพาอาศัยผู้นำ หรือการทำตามสิ่งที่ผู้นำบอกเป็นกฎเกณฑ์หรือระเบียบของสังคม ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือเป็นผู้นำชุมชนจึงได้รับการยอมรับนับถือจากลูกบ้าน เมื่อลูกบ้านมีปัญหาประการใด มักจะคิดถึงผู้ใหญ่บ้านและกำนันเสมอ

(4) การเป็นผู้นำชุมชนในสถานะที่เป็นผู้นำความเจริญจากภายนอกเข้ามาในหมู่บ้าน การเป็นผู้นำชุมชนในฐานะเป็นผู้นำความเจริญจากภายนอกเข้ามาในหมู่บ้านของผู้ใหญ่บ้านในยุคปัจจุบัน ถือได้ว่ายังคงมีบทบาทอยู่เพียงแต่อาจจะถูกลดทอนลงไปบ้างจากการเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านการบริหารและงานพัฒนาโดยตรง ส่วนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นหน้าที่หลักคืองานปกครอง และงานดูแลทุกข์สุขของประชาชน ในอดีตก่อนที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องรับภาระทั้งการปกครอง และงานพัฒนาไปพร้อม ๆ กัน โดยงานพัฒนาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องกระทำผ่านอำเภอ กล่าวคือ กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่มีงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่ได้โดยตรง ทำได้เพียงแต่การจัดทำแผนพัฒนาตำบล และเสนอขอให้อำเภอจัดสรรงบประมาณลงมาให้ในพื้นที่ผ่านโครงการพัฒนาต่างๆ เช่น โครงการขุดบ่อน้ำประจําหมู่บ้าน โครงการก่อสร้างถนนลาดยางเข้าหมู่บ้าน โครงการพัฒนาระบบชลประทาน ฯลฯ

(5) การเป็นผู้นำชุมชนในสถานะที่เป็นผู้สร้างความสามัคคีในหมู่บ้าน บทบาทที่จำเป็นต้องมีของ “ผู้นำ” ประการหนึ่ง ก็คือ การสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนหรือหมู่ผู้ตาม การเป็นผู้นำของกำนันผู้ใหญ่บ้านในสังคมไทยในอดีตที่ผ่านมาได้กระทำหน้าที่เหล่านี้มาโดยตลอด ที่เป็นรูปธรรมมากที่สุดคือการระบุน้ำที่ของกำนันและ ผู้ใหญ่บ้านในหลายประการ ที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทในการสร้างความสามัคคีในหมู่บ้าน เช่น ถ้าเกิดเหตุจลาจล ฆ่ากันตาย ปล้นทรัพย์ฯ ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเรียกลูกบ้านของตนออกเพื่อป้องกันเหตุการณ์ดังกล่าว การกระทำเพื่อเรียกระดมคนใน

หมู่บ้านเพื่อชวนกันทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ล้วนแต่ทำให้เกิดความสามัคคีขึ้นในหมู่บ้าน ดังนั้นบทบาทที่ติดตัวกำนันผู้ใหญ่บ้านมาตั้งแต่ยุคแรกก็มีหน้าที่ในการสร้างความสามัคคีอยู่ด้วยเพียงแต่ไม่ได้มีการระบุไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนว่า หน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านก็คือ การสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นภายในหมู่บ้านหรือตำบล

จากโครงสร้างของหมู่บ้าน และตำบล บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านข้างต้น ทำให้สถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้าน ไม่ว่าทางราชการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้าน แห่งประเทศไทยสมาคมนักปกครอง เป็นต้น ได้ตระหนักถึงภาระหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่มีอยู่ จึงได้มีการผลักดันให้มีการปรับปรุงบทบาทและพัฒนา อำนาจหน้าที่ ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การปกครอง ตามกระแสยุคโลกาภิวัตน์ ยุคการสื่อสารไร้พรมแดน ซึ่งข่าวสารเข้าถึงประชาชนทุกระดับสาขาอาชีพ และการกระจายอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ ทั้งนี้เพื่อให้สถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้าน คงอยู่ต่อไป จะเห็นได้ว่าการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ตั้งแต่การเข้าสู่ตำแหน่ง โดยผู้ใหญ่บ้านเข้าสู่ตำแหน่งด้วยการให้ราษฎรในหมู่บ้านเป็นผู้เลือกราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดสมควรเข้ารับการเลือกตั้ง สำหรับ ตำแหน่งกำนัน นั้น กฎหมายกำหนดให้มาจากการให้ผู้ใหญ่บ้านคัดเลือกกันเองเป็นกำนัน 1 คน ซึ่งแต่เดิมกำหนดให้ราษฎรในตำบลนั้น ๆ เป็นผู้เลือกผู้ใหญ่บ้านของตำบลนั้น ๆ เป็นกำนัน นอกจากการเข้าสู่อำนาจแล้ว ยังมีการแก้ไขกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน อยู่ถึงอายุ 60 ปีบริบูรณ์ ซึ่งจะต้องอยู่ในตำแหน่งเป็นระยะเวลาเพิ่มขึ้น การเพิ่มค่าตอบแทนให้แก่กำนันผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนั้นยังได้พัฒนาปรับบทบาทอำนาจ ภาระหน้าที่ให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ในยุคแห่งกระแสโลกาภิวัตน์ และสามารถทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 โครงสร้างการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน

ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ปกครองท้องที่ ในปี พ.ศ.2457 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ขึ้นแทน และยังคงใช้เป็นหลักในการปกครองท้องที่ในระดับตำบลและหมู่บ้านมาจนถึงทุกวันนี้ แม้จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาหลายครั้ง ก็เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในรายละเอียดต่างๆ เท่านั้น แต่สาระสำคัญของการปกครองก็ยังมีได้เปลี่ยนแปลงไปมากมายแต่อย่างใด โดยเฉพาะโครงสร้างการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน มีสาระสำคัญที่พอจะสรุปได้ดังนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2551)

โครงสร้างการปกครองในระดับหมู่บ้าน ประกอบด้วย

1. **ผู้ใหญ่บ้าน** เป็นหัวหน้าหมู่บ้าน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎรที่มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน จนถึงวันเลือกตั้ง ส่วนคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้นได้มีการแก้ไขปรับปรุงมาโดยตลอด จนในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2551 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

1. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
2. อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ ในวันรับเลือกตั้ง
3. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี จนถึงวันเลือก และเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน
4. เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
5. ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
6. ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ วิกลจริต จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา
7. ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ
8. ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม
9. ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก
10. ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันพ้นโทษ
11. ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศิลปากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืนหรือวัตถุระเบิดที่นาย

ทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานะความผิดเกี่ยวกับสาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

12. ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันถูกให้ออก

13. ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก จากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

14. มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษายกเว้นหรือผ่อนผันได้

2. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นตำแหน่งที่เริ่มตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2486 โดยในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 ได้กำหนดให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านไม่น้อยกว่า 2 คน ต่อมาในปีพ.ศ. 2510 ได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยการเพิ่มผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ เพื่อช่วยป้องกันภัยจากการคุกคามของคอมมิวนิสต์ และในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง คือ ให้เพิ่มผู้ช่วยฝ่ายปกครองขึ้นอีกตำแหน่งหนึ่ง ตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันจึงประกอบด้วย

- ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง ให้มีหมู่บ้านละ 2 คน ถ้าจำเป็นต้องมีมากกว่า 2 คน ให้ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ผู้ใหญ่บ้านและกำนันท้องที่ร่วมกันพิจารณาคัดเลือกแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง

- ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ จะจัดให้มีได้ในหมู่บ้านใดเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร โดยให้มีได้ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนันท้องที่ร่วมกันพิจารณาคัดเลือก แล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง

3. คณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นคณะกรรมการที่ถือกำเนิดขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 และมีการแก้ไขปรับปรุงอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ.2551 โดยกำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ซึ่งราษฎรเลือกตั้งเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนตามที่นายอำเภอเห็นสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่า 2 คน เป็นกรรมการโดยการเลือกตั้ง มีหน้าที่คำปรึกษาและเสนอข้อแนะนำแก่ผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

โครงสร้างการปกครองในระดับตำบล ประกอบด้วย

1. **กำนัน** เป็นผู้ปกครองตำบล ซึ่งราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกหมู่บ้านในตำบลนั้น เป็นผู้เลือกตั้งจากผู้ใหญ่บ้านที่จะสมัครเป็นกำนัน

2. **สารวัตรกำนัน** เป็นผู้ช่วยและผู้รับใช้สอยของกำนัน ผู้ดำรงตำแหน่งนี้กำนันจะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือก แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด กำนันมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรกำนันได้ สำหรับจำนวนของสารวัตรกำนันกำหนดให้ตำบลหนึ่งมีสารวัตรกำนันได้ 2 คน

3. **แพทย์ประจำตำบล** เป็นตำแหน่งที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ตามกฎหมายกำหนดให้มาจาก กำนันและผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นร่วมกันประชุมพิจารณาเลือกผู้ที่มีความรู้ในวิชาแพทย์เป็นแพทย์ประจำตำบล 1 คน มีหน้าที่จัดการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บของราษฎรในตำบล

4. **คณะกรรมการตำบล** เริ่มจัดตั้งขึ้นพร้อมกับคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยคณะกรรมการตำบลประกอบด้วย กำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และครูประชาบาลในตำบลนั้น 1 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน โดยนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก มีหน้าที่เสนอข้อแนะนำ และให้คำปรึกษาต่อกำนันเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน

สำหรับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้น แต่เดิมตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำนันผู้ใหญ่บ้านสามารถดำรงตำแหน่งได้ตลอดไปไม่จำกัดเวลา ต่อมาในปี พ.ศ. 2486 ได้กำหนดอายุของผู้ใหญ่บ้านไว้ไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ซึ่งเกณฑ์นี้ได้ใช้ต่อมาจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2535 จึงได้มีการแก้ไขให้เป็นการอยู่ในตำแหน่งตามวาระ คือ ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี นับแต่วันที่ราษฎรเลือก และตำแหน่งที่เป็นผลมาจากการพิจารณาคัดเลือกของกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ว่าจะเป็น ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน และแพทย์ประจำตำบล การดำรงตำแหน่งก็เป็นไปตามวาระเช่นเดียวกับกำนันผู้ใหญ่บ้านด้วยเช่นกัน และในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ประเด็นเกี่ยวกับการแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ดำรงตำแหน่งจนครบอายุ 60 ปีบริบูรณ์ และปรับปรุงบทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้มีความชัดเจน มีการตัดอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เอง คงเหลือให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดำรงสถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และการรักษาความมั่นคงภายใน และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือกระทรวง ทบวง กรม ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอมอบหมาย เพื่อเป็นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี

พื้นที่ปฏิบัติงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นพื้นที่เดียวกัน ไม่ซ้ำซ้อนและเกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงานร่วมกัน โดยที่มาของผู้ใหญ่บ้านให้ราษฎรเป็นผู้เลือกเช่นเคย ส่วนกำนันให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลเป็นผู้เลือก และให้มีคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน (หมวดที่ 3 ส่วนที่ 1 ข้อ 17 : ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2551)

ในส่วนของผลประโยชน์ที่กำนันผู้ใหญ่บ้านจะได้รับตอบแทนจากการดำรงตำแหน่งนั้น แต่เดิมจะอยู่ในรูปของตราภูมิและส่วนลดจากภาษีอากรเท่านั้น ไม่ได้รับเงินเดือนเหมือนกับข้าราชการประจำแต่อย่างใด จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2486 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีสถานะเสมือนข้าราชการมากยิ่งขึ้น ด้วยการกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านรวมทั้งเจ้าพนักงานอื่นๆ ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในรูปของค่าตอบแทนประจำ รวมทั้งมีการกำหนดควินัย และโทษทางวินัย เช่นเดียวกับข้าราชการ ซึ่งข้อบัญญัตินี้ยังคงใช้อยู่ตราบจนถึงปัจจุบัน

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กำธร ตั้งสวัสดิ์ (2535) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องทัศนคติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ผลการศึกษาพบว่า พรรคการเมืองต่างๆ จะพยายามเข้ามามีบทบาทต่อการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มากขึ้นจนทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยึดติดกับนโยบายพรรคการเมืองนั้นๆ นอกจากนั้น ผู้วิจัยได้สรุปว่า การปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามระบบเดิมจะสามารถสนับสนุนและช่วยเหลือการปฏิบัติงานของทางราชการได้ดีกว่าและการเลือกจะทำให้ประชาชนแบ่งเป็นกลุ่มเป็นพวกมากขึ้นและประชาชนไม่ค่อยยอมรับและมีข้อโต้แย้งกับกำนันผู้ใหญ่บ้านเพิ่มมากขึ้น

อุกริช พึ่งโสภา (2535) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการกำหนดวาระดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน : จุดเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดิน ผลการศึกษาพบว่า การแก้ไขกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ที่ถือเอากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นพื้นฐานของการปกครองท้องที่ให้มีความผูกพันมีความใกล้ชิดกับประชาชนและเป็นที่พึ่งให้กับประชาชนทั้งหมู่บ้าน โดยประชาชนทั้งหมู่บ้านให้ความเคารพนับถือ ยำเกรงให้ความศรัทธาต่อผู้นำระดับหมู่บ้านตลอดมาการเปลี่ยนแปลงให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งตามวาระ 5 ปี ย่อมทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน เปลี่ยนบทบาทของตัวเองจากผู้ปกครองท้องที่ ที่เป็นทั้ง “ผู้แทนของทางราชการและประชาชน” มาเป็น “ตัวแทนของประชาชน” และย่อมเปลี่ยนความรู้สึกของประชาชนด้วย ยิ่งไปกว่านั้นทำให้มีการเปลี่ยนระบบการบริหารราชการแผ่นดินไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไปสู่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุผลดังกล่าวถึงเวลาที่ทางราชการต้องพิจารณาทบทวนบทบาท และการปรับปรุงระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเรื่องอำนาจหน้าที่องค์กรรองรับและทิศทางที่เปลี่ยนไปในอนาคต

สุรเชษฐ์ วงษ์มี (2544) ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจ : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช ผลการศึกษาพบว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านมีน้อยลง เพราะมีการถ่ายโอนงานที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านรับผิดชอบอยู่ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ ขณะที่งานฝ่ายปกครองกำนันและผู้ใหญ่บ้านยังคงรับผิดชอบอยู่ ทั้งนี้ในบริบทของการกระจายอำนาจกำนันและผู้ใหญ่บ้านควรปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการทำงานที่รับผิดชอบให้ดีขึ้น ทำความเข้าใจเรื่องที่เกิดขึ้นในชุมชน ปัญหา ความต้องการของประชาชน สามารถตอบคำถามที่เกิดขึ้นของการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจได้อย่างละเอียด และกำนันและผู้ใหญ่บ้านเห็นว่าการกระจายอำนาจส่งผลให้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของการทำงานของกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่รับผิดชอบต้องเปลี่ยนแปลงไป และจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น 2457 กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

ประพัฒน์ วงศ์ชมพู (2551) ศึกษาเรื่อง บทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีเฉพาะอำเภอเมืองเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ด้านระเบียบกฎหมายต่างๆ พบว่า ส่วนมากเห็นด้วยกับการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2457 ด้านการเข้าสู่ตำแหน่งหน้าที่พบว่าส่วนมากเห็นด้วยกับการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มาจากการเลือกของราษฎร ด้านวาระการดำรงตำแหน่งพบว่า ส่วนมากเห็นด้วยกับการให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ด้านการปฏิบัติหน้าที่พบว่า ส่วนมากเห็นด้วยกับการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุน ช่วยเหลือการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์พบว่า ส่วนมากเห็นด้วยกับการมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็เพื่อให้ปกครองราษฎรและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในท้องที่ของตน

ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า ส่วนมากเกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของกันและกันอย่างเพียงพอ ส่วนปัญหาอื่นๆ พบว่า กลุ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการที่องค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ ไม่เปิดโอกาสให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น กลุ่มกรรมการหมู่บ้านเห็นว่าปัญหาเกิดจากผลประโยชน์ อาทิงบประมาณในการดำเนินงานโครงการต่างๆ การแบ่งปันผลประโยชน์จากการทำธุรกิจของแต่ละกลุ่ม กลุ่มนายอำเภอ ปลัดอำเภอเห็นว่ามีปัญหาการแย่งงานและแย่งผลงานกัน กลุ่มคณะผู้บริหารและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ทั้งระดับจังหวัดและระดับชาติ ส่งผลให้เกิดการแย่งชิงผลงานซึ่งกันและกัน เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน และการทุจริตคอรัปชั่น การเป็นประเด็น

ทางการเมือง กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเห็นว่าขาดการติดต่อประสานงานที่ดีจึงทำไม่เข้าใจในการดำเนินงานต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

กลุ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ข้อเสนอแนะว่า ควรมีการประสานความร่วมมือในการดำเนินงานร่วมกัน โดยการจัดประชุมเพื่อเสนอแนวทางต่างๆ ในการแก้ไขปัญหของท้องถิ่น กลุ่มกรรมการหมู่บ้านให้ข้อเสนอแนะว่า ควรเพิ่มการประสานความร่วมมือในการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับองค์การบริหารส่วนตำบลให้มากขึ้น กลุ่มนายอำเภอปลัดอำเภอ ให้ข้อเสนอแนะว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์การบริหารส่วนตำบล ควรดำเนินงาน โดยอิสระไม่ถูกการเมืองทั้งในระดับจังหวัด และการเมืองระดับประเทศครอบงำ กลุ่มคณะผู้บริหาร และพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ข้อเสนอแนะว่า ทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับองค์การบริหารส่วนตำบล ควรเพิ่มการประสานความร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเองไม่ควรยึดติดกับอำนาจเก่า กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้ข้อเสนอแนะว่า ควรปฏิบัติงานไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทั้งกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกลุ่มองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ควรนำความขัดแย้งส่วนตัวไปปะปนกับการปฏิบัติงานส่วนรวม

ศรียา วิไลพงศ์ (2551) ศึกษาเรื่อง ความเปลี่ยนแปลงของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551: กรณีศึกษา ในอำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ความเปลี่ยนแปลงในการเข้าสู่ตำแหน่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 พบว่าโครงสร้างการเข้าสู่ตำแหน่งเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ผู้ใหญ่บ้านต้องผ่านการเลือกโดยราษฎรในหมู่บ้าน และตำแหน่งกำนัน ต้องให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลเป็นผู้คัดเลือกโดยให้ดำรงตำแหน่งจนถึงอายุ 60 ปี ทั้งนี้ในความเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ราชการ และราษฎรโดยส่วนใหญ่เห็นว่า การเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน ควรผ่านการเลือกโดยราษฎรในตำบล เช่นเดิม อย่างไรก็ดี ทั้งสี่กลุ่มยังมีความเห็นแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด

ในเรื่องความเหมาะสม ของการดำรงตำแหน่ง ในความเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ราชการ และราษฎร ต่างมีความเห็นร่วมกัน ในประเด็นแรกเรื่องของการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านมีความเหมาะสม ประเด็นที่สอง การเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ระหว่างภูมิภาคกับท้องถิ่นมีความชัดเจน โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้ดำเนินบทบาทของภูมิภาคเท่านั้น ประเด็นที่สาม วาระการดำรงตำแหน่ง มีเฉพาะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น ที่มีความเห็นว่าเหมาะสม สำหรับปัญหาอุปสรรค ทั้งสี่กลุ่มมีข้อกังวลเรื่องของคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ประเด็นที่สองในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่ง ย่อมมีผลต่อการทำงานอาจเกิดความเฉื่อยชาและเป็นการสังคมนิธิพล

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีพัฒนาการทางการเมืองมายาวนาน และจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในแต่ละยุคสมัย ได้ส่งผลต่อ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจากสถานการณ์ดังกล่าว จึงนำมาซึ่งประเด็นที่ผู้ศึกษาสนใจ ที่จะศึกษาถึง พัฒนาการทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2553

2.5 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาถึงพัฒนาการทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2553 ศึกษาความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่อความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยการศึกษาความเป็นสถาบันทางการเมือง ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดของ Huntington (1969) มาวิเคราะห์ความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่ง Huntington ได้นำเสนอเงื่อนไขของสภาวะความเป็นสถาบันการเมืองว่า จะประกอบไปด้วย 4 ปัจจัย ได้แก่ ความเป็นสถาบัน ความซับซ้อน ความเป็นอิสระ และความเป็นปึกแผ่น สามารถกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาดังนี้

