



248682

พัฒนาการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะสถาบันทางการเมือง
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - 2553

สุรียา สุภาเดช

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
มีนาคม 2555



248682

พัฒนาการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะสถาบันทางการเมือง
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - 2553



สุริยา สุภาเดช

การค้นคว้าแบบอิสระนี้เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัยเพื่อเป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
มีนาคม 2555

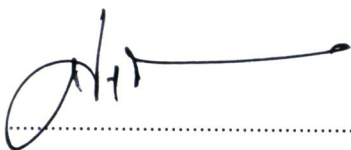
พัฒนาการของก้านัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะสถาบันทางการเมือง
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - 2553

สุริยา สุภาเดช

การค้นคว้าแบบอิสระนี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง

คณะกรรมการสอบการค้นคว้าแบบอิสระ

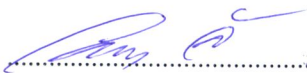
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าแบบอิสระ



..... ประธานกรรมการ
นายประดิษฐ์ ทาชมหา



.....
อาจารย์ ดร.วรรณภา สิริระศิริ



..... กรรมการ
อาจารย์ ดร.วรรณภา สิริระศิริ



..... กรรมการ
อาจารย์ ดร.ไพลิน ภูจินาพันธุ์

14 มีนาคม 2555

© ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าแบบอิสระเล่มนี้สำเร็จลงได้ด้วยความรู้ความกรุณาจาก อาจารย์ ดร.วรรณภา ถิระศิริ อาจารย์ที่ปรึกษาหลักการค้นคว้าแบบอิสระ ซึ่งกรุณาให้ความรู้ คำแนะนำ และให้คำปรึกษา ชี้แนะแนวทาง ตลอดจนตรวจแก้ไข จนการค้นคว้าแบบอิสระเสร็จสมบูรณ์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ นายประดิษฐ์ ทายะมหา ท้องถิ่นจังหวัดลำพูน ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าแบบอิสระ ที่ให้คำแนะนำ แก้ไข การค้นคว้าแบบอิสระจนเสร็จสมบูรณ์

ขอขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.ไพธิน ภูจินาพันธุ์ คณะกรรมการสอบการค้นคว้าแบบอิสระที่ได้ชี้แนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไข โครงร่างการค้นคว้าแบบอิสระจนเสร็จสมบูรณ์

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ทุกท่าน ที่ได้ประสิทธิประสาทวิชาความรู้และให้ความกรุณาเสมอมา และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ประจำภาควิชาการเมืองและการปกครองทุกท่าน ที่ได้ช่วยเหลือ อำนวยความสะดวก และประสานงานต่าง ๆ

ขอขอบคุณนายอำเภอแม่ริม ปลัดอำเภอแม่ริม ปลัดจังหวัด นายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดเชียงใหม่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในอำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ และประชาชนในพื้นที่อำเภอแม่ริม ที่ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยครั้งนี้

สุดท้ายนี้ หากมีสิ่งผิดพลาด ขาดตกบกพร่องประการใด ผู้เขียนขออภัยเป็นอย่างสูงซึ่งผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การค้นคว้าแบบอิสระฉบับนี้ คงมีประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้สนใจศึกษาในเรื่องนี้ต่อไป

สุรียา สุภาเดช

ชื่อเรื่องการค้นคว้าแบบอิสระ

พัฒนาการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะสถาบัน
ทางการเมือง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - 2553

ผู้เขียน

นายสุริยา สุภาเดช

ปริญญา

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองและการปกครอง)

อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าแบบอิสระ

อาจารย์ ดร. วรรณภา ธีระศิริ

บทคัดย่อ

248682

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - 2553 ศึกษาความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่อความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกแบบมีโครงสร้าง ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

พัฒนาการทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในปี พ.ศ. 2535 ถือเป็นปีแรกที่ได้มีการเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยประชาชนและอยู่ในตำแหน่งได้จนเกษียณอายุ 60 ปี ต่อมา มีการปรับปรุงกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่อีกครั้ง โดยให้กำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี

นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นส่งผลให้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านซ้ำซ้อนกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 อีกครั้งในปี พ.ศ. 2551 เพื่อปรับปรุงการเข้าสู่ตำแหน่งระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นอีกองค์หนึ่งมาช่วยงานกำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้สอดคล้องกับการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามแนวคิดของ Huntington (1969) ด้านความสามารถในการปรับตัว พบว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้เป็นอย่างดี เห็นได้จากการพัฒนาขีดความสามารถของผู้เข้าสู่ตำแหน่งที่ส่วนใหญ่มีการศึกษาที่สูงขึ้น ได้รับการฝึกอบรมให้ความรู้ด้านต่างๆ เพิ่มมากขึ้น ด้านความสลับซับซ้อน พบว่า โครงสร้างของระบบการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน มีโครงสร้างที่ไม่ซับซ้อน และง่ายต่อการบริหารจัดการดูแล ด้านความเป็นอิสระ พบว่าการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันยังขาดความอิสระในการทำงาน เนื่องจากรัฐบาลพยายามที่จะทำให้สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความยึดโยง คอยฟังพา และขอความ

ช่วยเหลืออยู่กับรัฐตลอด อีกทั้งถูกควบคุม และแทรกแซงจากนักการเมืองได้ง่าย ด้านความเป็นเอกภาพ พบว่า การรวมตัวกันของสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในระดับตำบลและอำเภอค่อนข้างมีความเป็นเอกภาพ สามารถทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี ขณะที่การรวมกลุ่มในระดับจังหวัด และประเทศยังไม่ทั่วถึง ยังไม่สามารถทำงานเชิงบูรณาการได้ ขาดระบบการประสานงานที่ดี และขาดเวทีการประชุมสัมมนาในระดับประเทศเป็นต้น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดของ Huntington

ปัญหาและอุปสรรคต่อความเป็นสถาบันทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านพบว่า ผลจากแนวคิดการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้บทบาทและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านลดลง การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในหลาย ๆ มาตราที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ได้มีส่วนร่วมในคิด ตัดสินใจ และความต้องการอย่างเป็นรูปธรรม และขาดความอิสระในการทำงาน เป็นต้น

Independent Study Title Development of Kamnan and Puyaiban a Political Institution
Since B.E. 2535 - 2553

Author Mr. Suriya Supadet

Degree Master of Arts (Political Science)

Independent Study Advisor Lecturer Dr. Wannapa Leerasiri

248682

ABSTRACT

This research study aims to study the development of Kamnan and Puyaiban since B.E. 2535-2553, to study an institutionalization of Kamnan and Puyaibaninstitute, and to discover problems and obstacles confronting an institutionalization of Kamnan and Puyaibaninstitute. This study is a qualitative study. Structural in-depth interview method was employed.

Concerning development of Kamnan and Puyaiban, the year B.E. 2535 was the first time that Kamnan and Puyaiban were elected by the people. After elected, they will be in that position until retirement (60 years of age). Later, a law concerning provincial government was amended. This time, Kamnan and Puyaiban can stay in their positions for only 5 years term.

Government policy on decentralization makes roles and duties of Kamnan and Puyaiban intersect with local administrators. As a result, a law was amended once again in B.E. 2551 in order to change how Kamnan and Puyaiban get into their positions, duration of their terms, amend their roles and duties. Furthermore, the amended law also appointed a new village committee in order to assist Kamnan and Puyaiban in their administrative work and cooperate them with local administrators.

According to Huntington (1969), the institutionalization of Kamnan and Puyaibanin the terms of adjustment, this study finds that they have been well adjusted as we can see from their personal enhancement such as higher education level, trainings, and continually participate in capacity building. On the complexity side, it finds that structure of sub-district government is not complex and quite easy to manage. In terms of autonomous, the study finds that Kamnan and Puyaiban still lack authority because the governments still keep their sub-district authority very close to them by giving those aids in many forms. Furthermore, Kamnan and Puyaiban are vulnerable to interfere by politicians.

Considering unity, the study shows that Kamans and Puyaibans are very close, both at sub-district and district level. They can work well together. However, their relationship at a country level is still quite loose, comparatively. At a national level, Kamnan and Puyaiban lack integration and not well-connected. Moreover, they do not have national forum where they can join and work together. In conclusion, this study, based on Huntington (1969), finds that Kamnan and Puyaiban are not quite institutionalized.

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ค
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
สารบัญตาราง	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	6
1.5 นิยามศัพท์	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	8
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง	8
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	13
2.3 โครงสร้างการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน	30
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	34
2.5 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา	37
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	38
3.1 รูปแบบการวิจัย	38
3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	39
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	40
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล และการนำเสนอข้อมูล	40
บทที่ 4 ผลการศึกษา	42
4.1 ผลการสัมภาษณ์นายอำเภอแม่ริม ปลัดอำเภอแม่ริม ปลัดจังหวัดเชียงใหม่ และนายกสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จังหวัดเชียงใหม่	42
4.2 ผลการสัมภาษณ์กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในอำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่	52
4.3 ผลการสัมภาษณ์ประชาชนในพื้นที่อำเภอแม่ริม	64

	หน้า
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	72
5.1 สรุปผลการศึกษา	72
5.2 อภิปรายผล	79
5.3 ข้อเสนอแนะ	88
บรรณานุกรม	90
ภาคผนวก	92
ภาคผนวก ก แบบสัมภาษณ์สำหรับนายอำเภอแม่ริม ปลัดอำเภอแม่ริม ปลัดจังหวัด และนายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัด เชียงใหม่	93
ภาคผนวก ข แบบสัมภาษณ์สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	96
ภาคผนวก ค แบบสัมภาษณ์สำหรับประชาชนในพื้นที่อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่	99
ประวัติผู้เขียน	102

สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
1.1	สรุปการเปลี่ยนแปลงการเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติ ลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 (ฉบับที่ 1 - 11)	4
1.2	พื้นที่การปกครองระดับหมู่บ้านและตำบล อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่	6