

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกานันผู้ใหญ๋บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตำบลวงเหนือ อำเภอคอยสะเกิด จังหวัดเชียงใหม่ ในครั้งนี้ จะกล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย โดยผู้วิจัยจะได้นำแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ ไปประยุกต์ใช้ในการศึกษาวิจัย และเพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการประมวลแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ออกเป็น 4 ประเด็น ดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำ

2.5 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานปกครอง ที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจให้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือเพียงแต่บางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และอาณาเขตของคนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษกร (2526) ได้สรุปความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า คือ ระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจของรัฐและมีองค์กรทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรนี้จัดตั้งขึ้นและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติเป็นไปนโยบายของตน

ลิขิต ชีรเวทิน (2539) ให้ความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในแง่เป็นฐานเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นถ้าดำเนินไปได้โดยสมบูรณ์แล้วจะมีช่วยส่งเสริมที่สำคัญ คือ

1. จะช่วยส่งเสริมวัฒนธรรมประชาธิปไตย
2. จะเป็นเวทีในการฝึกฝนกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตย
3. จะเป็นทางเลือกสรรในการสร้างผู้นำทางการเมือง

จากความหมายทั่วไปของการปกครองท้องถิ่นเราสามารถแจกแจงลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่าง ๆ ได้อย่างเป็นอิสระพอสมควร สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเป็นอิสระตามกฎหมาย โดยเป็นนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายแยกออกจากส่วนกลางสามารถกอนิติกรรมตามกฎหมายได้ เช่น การทำสัญญาเป็นหนี้ และนิติรูปแบบอื่น ๆ ตามกฎหมายกำหนด และการเป็นนิติบุคคลนี้ยังหมายถึง องค์การปกครองท้องถิ่นแยกออกจากการบริหารส่วนกลางมีทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีคณะบริหารของตนเอง

2. ประชาชนมีสิทธิมีเสียงในการปกครองตนเอง การดำเนินกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่มีใช้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยสิ้นเชิง แต่เป็นกระบวนการทางการเมืองที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม คือ ประชาชนร่วมเลือกตัวแทนทำหน้าที่บริหารกิจกรรมของท้องถิ่น หรือร่วมกำหนดนโยบาย ควบคุม ตรวจสอบตัวแทนของตน

3. มีอำนาจอิสระบางประการในการบริหารจัดการกิจกรรมภายในและขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบนั้น ๆ การปกครองท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการอย่างเป็นอิสระได้พอสมควร โดยไม่จำเป็นต้องฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลาง เช่น การตัดสินใจในการกำหนดนโยบายในขอบเขตข้อบังคับของกฎหมาย และการบริหารงานบุคคล เป็นต้น

4. อำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายอย่างเป็นอิสระ คือ มีอำนาจในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงาน คือ มีแหล่งรายได้ของตน เช่น การได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้เอง รวมทั้งการหารายได้ประเภทอื่นตามกฎหมายกำหนด

สรุปลักษณะทั้ง 4 ประการเป็นลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะความแตกต่างกันเล็กน้อยในแต่ละระดับสะท้อนถึงการกระจายอำนาจของรัฐ หากมีอิสระมากและยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการของท้องถิ่นมากเท่าใด ก็จะสะท้อนลักษณะประชาธิปไตยมากเท่านั้น

2.1.1 การกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่น

สถาบันพระปกเกล้า (2545: 525) ได้สรุปความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจ คือ วิธีการที่รัฐบาลมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้

ท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะบางอย่างได้โดยมีอิสระตามควร และรัฐบาลโดยราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแล

โดยแนวคิดการปกครองท้องถิ่นซึ่งยึดหลักการกระจายอำนาจนั้นเป็นวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชนและสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยที่เน้นความสำคัญของการมีส่วนร่วม ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่ถือได้ว่าเป็นลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจก็คือ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2550 : 79)

(1) การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองการบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบและวางแผนต่อประโยชน์อันพึงจะมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในที่สุด ประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น

(2) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักปกครองตนเอง คือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองนอกจากจะได้รับการเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบการบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องพึงเสียงประชาชนด้วยวิถีวิธีปฏิบัติต่างๆ เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคและปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตน

(3) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระรัฐบาลกลาง เนื่องจากการกิจของรัฐบาลกลางมีอยู่กว้างขวางนับวันจะขยายเพิ่มขึ้น รัฐบาลกลางมีอาจจะดำเนินการในการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงและกิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นและไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

(4) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างไม่ว่าระหว่างภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการและปัญหาที่แตกต่างกันออกไป

(5) การปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม

ลิจิต ซีรเวทิน (2526: 8) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง มีอำนาจในการบริหารท้องถิ่น มีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และเป็นนิติบุคคล แต่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของรัฐบาลกลางทำให้การกระจายอำนาจเป็นไปได้อย่างไม่สมบูรณ์อันเป็นผลมาจากกระบวนการสร้างชาติในอดีต

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2535: 6) ได้ให้ความหมายแก่ “การกระจายอำนาจ” ว่าหมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น โดยกิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ ที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาด คือ การทหาร และการต่างประเทศ

โดยความเข้าใจพื้นฐานของ “การกระจายอำนาจ” คือ การกระจายอำนาจเป็นรูปแบบของการบริหารประเทศอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของสังคมประชาธิปไตย สำคัญของรูปแบบการบริหารดังกล่าว อยู่ที่การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นใช้อำนาจในการจัดการดูแลท้องถิ่นของตนเอง และคำว่า “การกระจายอำนาจ” มิใช่คำขวัญทางการเมือง

ลิจิต ซีรเวทิน (2539: 267-269) การกระจายอำนาจ คือ การมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่นโดยมีอิสระในการปกครองตนเอง การบริหารท้องถิ่นมีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล

จากคำนิยามข้างต้น จะเห็นว่าการกระจายอำนาจมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization Territoriale¹) รูปแบบหนึ่ง และการกระจายอำนาจตามบริการ (Decentralization Par Service) หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค (Decentralization Technique) อีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งในเอกสารนี้จะมุ่งเน้นอภิปรายเฉพาะการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเท่านั้น

โดยการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เป็นอย่างยิ่ง 2 ประเด็น คือ

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติและ โครงสร้างฐานคือระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สถาบันนิติบัญญัติ การเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องล่าง ซึ่งได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถ และโอกาสในการปกครองตนเอง ก็เท่ากับพยายามพัฒนาในลักษณะหัวโตตัวลีบ

2. การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ และสังคมในแง่การพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทกำลังเป็นนโยบายที่เน้นหนักและมีการรณรงค์กันมาก ความสำคัญประการหนึ่งคือ เรื่องการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทจะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมมีส่วนร่วมแรงกัน และลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจให้เกิดการปกครองตนเองอย่างมีอิสระ การพัฒนาชนบทก็จะเป็นในลักษณะหยิบยื่นยัดใส่ ซึ่งแทนที่จะเป็นผลดีกับท้องถิ่น กลับสร้างความเหลื่อมล้ำ อันมีผลในทางของการพัฒนาประชาธิปไตย

จากที่กล่าวถึงแล้วทั้งหมดเกี่ยวกับ หลักการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจ ลีจิต ชีรเวทิน มีแนวคิดว่า การบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางคือการรวมอำนาจ ส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจ และส่วนท้องถิ่นนั้นตามทฤษฎีคือการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม ปัญหาในเรื่องของการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ ที่เกิดจากการ “หวงอำนาจ” ย่อมมีผลกระทบต่อการกระจายอำนาจ หรือการปกครองท้องถิ่นโดยตรง นอกจากนี้ ลีจิต ชีรเวทิน ได้ให้มุมมองที่สนใจถึงความเป็นมาหรือยุคสมัยแห่งการมีอำนาจปกครองทั้ง 3 แบบว่าและน่าจะส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจบริหารของส่วนท้องถิ่นเอง ดังนี้

“ประเทศไทยนั้นประวัติกระบวนการสร้างชาติ เกิดในลักษณะเป็นการได้ตอบการคุกคาม การล่าอาณานิคม จึงเกิดความจำเป็นและเจตจำนงในการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางเพื่อให้อำนาจรัฐสามารถปกครองหัวเมืองได้ ในช่วงดังกล่าวถือว่าเป็นการเน้นความสำคัญด้านบูรณภาพของดินแดนและความมั่นคงของชาติ ต่อเมื่อเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้ผ่านพ้นไป พัฒนาการของอำนาจก็เข้าสู่กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐบาลกลางและการแผ่ขยายสาขาและแขนงของอำนาจรัฐบาลกลางในลักษณะการแบ่งอำนาจ แต่การแบ่งก็มีได้เป็นการแบ่งอำนาจอย่างจริงจึงรัฐบาลกลางยังคงไว้ซึ่งอำนาจอย่างเต็มที่ในการวางนโยบายใหญ่ ๆ และการตัดสินใจสั่งการ ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากส่วนกลางและมีได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับท้องถิ่น จึงทำทุกอย่างเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของกรุงเทพฯ ปัญหาเรื่องการรวมอำนาจและการแบ่งอำนาจ จึงเป็นปัญหาที่มาจากวิวัฒนาการในประวัติศาสตร์ และผลจากการ “หวง” อำนาจย่อมส่งผลกระทบต่อกระจายอำนาจ หรือการปกครองท้องถิ่น แม้ว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะมีรูปแบบกำหนดไว้ชัดเจนโดยเฉพาะการเป็นนิติบุคคล แต่เนื่องจากการรวมอำนาจอย่างเกินขนาดและการเติบโตของสถาบันการรวมอำนาจซึ่งได้แก่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงอื่น ๆ ทำให้การกระจายอำนาจดำเนินไปได้อย่างไม่สมบูรณ์

ด้วยเหตุผลจากการขัดขวางกันจากรัฐบาลกลาง ในรูปของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และด้วยความไร้สำนึกและความพร้อมเพรียงจากท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากการขาดโอกาสฝึกฝน เรียนรู้การปกครองตนเอง อันเป็นผลจากกระบวนการสร้างชาติตามที่กล่าวมา”

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539: 14-18) มีแนวคิดว่าในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหารกันเองนั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) หลักการกระจายอำนาจการปกครองนี้มีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยมีความเป็นอิสระปลอดจากการชี้นำจากรัฐบาลมีความสามารถที่จะสนองความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ในด้านนโยบายที่สำคัญ ๆ ยังคงต้องยึดตามแนวนโยบายแห่งรัฐอยู่ เช่น นโยบายการเงินการคลัง นโยบายการป้องกันประเทศ เป็นต้น ดังนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งในการที่จะดำเนินกิจกรรมการบริหารของตนเองได้ แต่อีกส่วนหนึ่งนั้นรัฐบาลยังคงต้องคงเอกสิทธิ์ในการควบคุมเอาไว้ ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความมั่นคงของชาติไว้นั่นเอง ดังนั้น แนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมในการบริหาร มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองกันเอง อันเป็นรากฐานและวิถีทางของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้อง มีส่วนได้เสียในการบริหารที่ตนเองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เช่น ไปเลือกตั้ง ไปหาเสียงสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น ทำให้เกิดความรับผิดชอบ เกิดความหวงแหนและปกป้องต่อสิทธิผลประโยชน์ที่พึงได้รับ เป็นเครื่องมือที่ดีในการพัฒนาการเมืองระดับชาติต่อไป แต่ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นที่เห็นอย่างเด่นชัดก็คือเหตุผลที่ว่า ไม่มีผู้ใดจะรู้ถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีที่สุด ซึ่งในการนี้จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเองได้เรียนรู้กระบวนการเมือง การปกครองและการบริหารท้องถิ่น อันจะก่อให้เกิดผู้นำท้องถิ่นที่จะก้าวมาเป็นผู้นำระดับชาติต่อไป และยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของนักรัฐศาสตร์เสรีนิยม ซึ่งสนับสนุนการปกครองของตนเองของท้องถิ่นด้วยทัศนะที่ว่าเป็นการสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมือง มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตนเองอันเป็นรากฐาน และวิถีทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

โดย ชูวงศ์ ฉายะบุตร ได้สรุปถึงข้อเสียของการปกครองแบบรวมอำนาจไว้ 4 ประการ ได้แก่

1. ย่อมไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทุกอย่าง ให้ได้ผลทั่วทุกท้องถิ่นในเวลาเดียวกันได้ เพราะมีพื้นที่กว้างขวาง

2. ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ มีมากมายหลายชั้นตอน เพราะเจ้าหน้าที่ต้องขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา และรายงานขอคำสั่งตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง ย่อมทำให้เสียเวลามาก

3. ไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย

4. ไม่อาจสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

หลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในการบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้นหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่น หรือองค์กรอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

2.1.2 อำนาจอหน้าที่ของเทศบาลตำบล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดให้เทศบาลตำบลมีอำนาจอหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลตามความเหมาะสมและศักยภาพเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชบัญญัติเทศบาลหลายประการ ทั้งนี้ จะกล่าวถึงอำนาจอหน้าที่ ดังนี้

1. เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องทำดังต่อไปนี้

1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

1.2 ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

1.3 รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

1.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

1.5 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

1.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

1.7 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

1.8 บำรุงศิลปจารัตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

1.9 หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

2. เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังนี้

2.1 ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

- 2.2 ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 2.3 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 2.4 ให้มีอุทยานและฌาปนสถาน
- 2.5 บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 2.6 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- 2.7 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 2.8 ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 2.9 เทศพาณิชย์

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2549 : 32)

จากอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล จะเห็นได้ว่าเทศบาลมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อความเจริญก้าวหน้าให้ทั่วถึงท้องถิ่นทุกด้าน สะท้อนการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองพื้นฐานของประเทศโดยแท้จริง ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและท้องถิ่น หลายประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ก่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจในด้านการพัฒนา ส่งเสริมอาชีพ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ประการที่สอง การพัฒนาทางด้านสังคมและวัฒนธรรม

ประการที่สาม การพัฒนาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประการที่สี่ ก่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านการเมือง ในเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ในการพัฒนาการบริหารของประชาชน โดยให้ประชาชนเป็นผู้บริหารให้เกิดความก้าวหน้าของชุมชนตนเอง

2.1.3 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาลตำบล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำให้เขตเทศบาลดังนี้

มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล

ดังต่อไปนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
 3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
 4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
 5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
 6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
 7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
 8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น คือการจัดการปกครองดินแดน หรือพื้นที่ของรัฐ หรือของรัฐบาลกลาง (Territorial Administration by State/Government) ซึ่งมีความสำคัญและมีความจำเป็นต่อการรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อย (Law and Order) ของประเทศหนึ่ง ๆ

การจัดปกครองท้องถิ่นนี้ มีลักษณะต่างกันขึ้นกับรูปลักษณะของรัฐว่าประเทศนั้นเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) หรือ สหพันธรัฐ (Federal State) ประการหนึ่ง

ในอีกประการหนึ่งขึ้นกับระดับของการรวมศูนย์อำนาจ (Degree of Centralization) กล่าวคือ หากประเทศนั้น ๆ มีระดับของการรวมอำนาจอย่างยิ่ง การปกครองดินแดนหรือพื้นที่ของรัฐนั้น ๆ จะดำเนินการ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางทั้งสิ้น หากมีการรวมอำนาจปานกลาง เจ้าหน้าที่นั้น ๆ จะเป็นราชการส่วนภูมิภาค และหากมีระดับของการรวมอำนาจน้อย ก็เป็นคาดคะเนได้ว่า องค์การปกครองในระดับล่างควรที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน

ปรีดี พนมยงค์ (อ้างในนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546: 5) ได้กล่าวถึง “การปกครองท้องถิ่น” ไว้ว่าเป็นการปกครองตามธรรมชาติ และเหมาะสมกับประเทศที่ยังไม่มีความเจริญ เนื่องจากประชาชนยังไม่มีการศึกษา และยังมีการพัฒนาเศรษฐกิจไม่มาก ในประเทศและในสังคมแบบนี้ ประชาชนยังคงมีความพึ่งพิง หรือพึ่งพาอาศัยหัวหน้าเครือญาติ ผู้อาวุโส และผู้มีบารมีในท้องถิ่น

เป็นสำคัญ ซึ่งจะมีความแตกต่างโดยสิ้นเชิงกับ “การปกครองท้องถิ่น” เนื่องด้วยการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของพลเมืองที่มีความรู้ในสิทธิและหน้าที่ของตนเอง

2.2.1 อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย

อำนาจ หน้าที่ตามกฎหมายของกำนันผู้ใหญ่บ้าน นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 แล้ว ก็ยังมีระเบียบกฎหมายอื่น ๆ อีกจำนวนกว่า 60 ฉบับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้เป็นความรับผิดชอบของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวสามารถจำแนกได้ดังนี้

อำนาจหน้าที่ของกำนันตามกฎหมายพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้จำแนกอำนาจหน้าที่ของกำนัน เป็น 7 ประการด้วยกัน คือ

1. อำนาจหน้าที่ในการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งกำนันมีอำนาจในกรณีดังนี้ว่ากล่าวราษฎรในตำบลนั้น ให้ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมาย

- ป้องกันภยันตราย และรักษาความสุจริตของราษฎรในตำบลนั้น
- รับกิจธุระสุขทุกข์ของราษฎรในตำบลนั้นขึ้นร้องเรียนต่อ

ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ

- รับข้อราชการมาประกาศแก่ราษฎร
- ช่วยจัดการตามพระราชกำหนดกฎหมาย เช่น การตรวจและแนะนำ

เก็บภาษีในตำบลนั้น

- ถ้ามีเหตุทุกข์ร้อนของราษฎรหรือการแปลกประหลาดเกิดขึ้น

ในตำบล เมื่อกำนันรู้ต้องรายงานให้นายอำเภอทราบ

- ถ้าเกิดจลาจลก่อกวนกันตาก็ดี ชิงทรัพย์ก็ดี ปล้นทรัพย์ก็ดี ไฟไหม้

ก็ดีหรือเหตุร้ายสำคัญใด ๆ ในตำบลของตน หรือในตำบลใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยได้ก็ดี หรือมีผู้ร้ายจากที่อื่นมาั่วชุมในตำบลในตำบลนั้นก็ดี หรือมีเหตุสงสัยว่าลูกบ้านในตำบล บางคนจะเกี่ยวข้องเป็นโจรผู้ร้ายก็ดี เป็นหน้าที่ของกำนันจะต้องเรียกผู้ใหญ่บ้านและลูกบ้านในตำบลนั้นออกช่วยต่อสู้ติดตามเอาของกลางคืนหรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นตามสมควรแก่การ โดยเต็มกำลัง

2. อำนาจหน้าที่ในการประชุมผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล กำนันมีอำนาจเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล เพื่อปรึกษาหารือการที่จะรักษาหน้าที่ในตำบลนั้นให้เรียบร้อยไม่น้อยกว่า เดือนละหนึ่งครั้ง ในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

- เมื่อเห็นว่ามีการอันใดเนื่องในการ รักษาความปกติเรียบร้อย

ในตำบลอันสมควรจะปรึกษาหารือกันในระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวง และแพทย์ประจำตำบล

- ถ้ามีเหตุสงสัยว่าผู้ใดในตำบลนั้นแสดงความอาฆาตมาดร้ายแก่ผู้อื่น หรือเป็นคนจร ไม่ปรากฏการทำมาหากินเลี้ยงชีพ และไม่สามารถชี้แจงแสดงความสามารถของตนได้ก็ดี ให้กำนันเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านสืบสวน ถ้ามีหลักฐานเชื่อว่าเป็นความจริงก็ให้เอาตัวผู้นั้นส่งนายอำเภอเพื่อดำเนิน การต่อไป

- เมื่อมีผู้ใหญ่บ้านนำคนจรแปลกหน้านอกสามะโนคร้ว (ทะเบียนบ้าน) มาส่งกำนัน ให้กำนันปรึกษาหารือกับผู้ใหญ่บ้าน เมื่อเห็นสมควรจะจับไล่จะขับไล่บุคคลนั้นออกไปเสียจากท้องที่ตำบลนั้นก็ได้

- ถ้าถูกบ้านได้ไปตั้งทับกระท่อม หรือเรือนโรงอยู่ในที่เปลี่ยวในตำบลนั้นซึ่งน่ากลัวว่าจะเป็นอันตรายด้วยโจร ผู้ร้าย หรือสงสัยว่าเป็นสำนักโจรผู้ร้าย การอย่างนี้ให้กำนันกับผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นปรึกษากันดู เมื่อเห็นเป็นการสมควรแล้วจะบังคับให้ลูกบ้านคนนั้นย้ายเข้ามาอยู่เสียใน หมู่บ้านราษฎรก็ได้และให้เพิ่มความเข้มงวดนายอำเภอด้วย

- ถ้าลูกบ้านคนใดทิ้งให้บ้านเรือนชำรุดรุงรัง หรือปล่อยให้โสโครกโสมนอาจจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ผู้อยู่ในท้องที่นั้น หรือผู้ที่อยู่ใกล้เคียงกัน หรือผู้ที่ไปมาหรือให้เกิดอัคคีภัย หรือโรคภัย ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลปรึกษากัน ถ้าเห็นควรจะบังคับให้ผู้ที่อยู่ในที่นั้นแก้ไขเสียให้ดี ก็บังคับได้ ถ้าผู้นั้นไม่ทำตามบังคับ ให้กำนันนำความเข้มงวดนายอำเภอทราบด้วย

- ในเวลาใดจะมีอันตรายแก่การทำมาหากินของลูกบ้านในตำบลนั้น เช่น มีเหตุโรคภัยไข้เจ็บติดต่อก่อเกิดขึ้น หรือน้ำมาก หรือน้อยเกินไป เป็นต้น ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลปรึกษาหารือกันในการที่จะป้องกันแก้ไข เสียหาย ภัยอันตรายด้วยอาการที่แนะนำลูกบ้านให้ทำอย่างใด หรือลงแรงช่วยกัน ได้ประการใด กำนันมีอำนาจที่จะบังคับการนั้นได้ ถ้าเห็นเป็นการเหลือกำลังให้ร้องเรียนต่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดขอคำสั่งรัฐบาลช่วย

- ในการทำสามะโนคร้ว และทะเบียนตามบัญชีต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในราชการ เช่น การสำรวจสามะโนคร้ว (ทะเบียนราษฎร) และทำบัญชีไร่นา และสิ่งของต้องพิกัดภาษีอากรในตำบลนั้น กำนันจะเรียกผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงมาประชุมกันตรวจบัญชีให้ถูกต้อง และลงชื่อพร้อมกันเป็นพยานในบัญชีที่ยื่นต่อเจ้าพนักงาน

- ในการที่จะทำรายงานประจำ หรือรายงานอย่างใด ๆ ยื่นต่อนายอำเภอ กำนันจะเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลพร้อมกัน ตรวจสอบก่อน และจะให้ลงชื่อเป็นพยานในรายงานนั้นก็ได้

- ในเวลาที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมีหมายให้ประกาศ
ข้อราชการอันใดแก่ราษฎร ท่านนั้นจะเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น พร้อมทั้งชี้แจงให้เป็นที่
เข้าใจข้อราชการนั้น แล้วให้รับข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎรอีกชั้นหนึ่งก็ได้

- ในเวลาใดมีงานนักขัตฤกษ์ หรือประชุมเป็นการใหญ่ในตำบลนั้น
ท่านนั้นจะเรียกผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลพร้อมกันมาช่วยพิทักษ์รักษาความสงบเรียบร้อย
ในสถานที่นั้น ถ้าเห็นเป็นการจำเป็นจะขอแรงราษฎรมาช่วยด้วยก็ได้

- เวลาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หรือผู้บังคับบัญชาโดยตรง มาตรวจราชการ
ในที่ซึ่ง ท่านนั้น จะเรียกผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลมาประชุมพร้อมกันเพื่อชี้แจงข้อราชการ
หรือฟังข้อราชการก็ได้

3. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคนเดินทาง ท่านนั้นมีอำนาจในการนี้ คือ

- ดูแลคนเดินทางซึ่งไม่มีเหตุผลสงสัย ว่าจะเป็นผู้ร้ายให้ได้มีที่พัก
ตามสมควรเป็นหน้าที่อันแสดงอัธยาศัยไมตรีระหว่างเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน เมื่อปรากฏว่าผู้เดินทาง
ไม่มีที่พัก ก็ควรจัดการที่พักให้ตามสมควร แต่ถ้าสงสัยว่าคนเดินทางนั้นจะเป็นคนร้ายหลบหนีมา
ก็ควรจะได้ทำการจับกุม และนำตัวส่งอำเภอเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงต่อไป

- ถ้าผู้เดินทางด้วยราชการจะต้องการคนนำทาง หรือขาดแคลน
พาหนะ เสบียงอาหารลงในระหว่างทาง และขอรับรองท่านนั้นให้ช่วยสงเคราะห์ท่านนั้นต้องช่วย
จัดหาให้ตามที่ทำได้ ถ้าการที่จะช่วยเหลือนั้นจะต้องออกราคาค่าจ้างเพียงใด ให้ท่านนั้นเรียกเอาแก่
ผู้เดินทางนั้น

4. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งซึ่งเป็นสาธารณะประโยชน์ ท่านนั้นต้องรักษา
และตรวจดูสิ่งของซึ่งเป็นสาธารณะประโยชน์อันอยู่ในตำบลนั้น เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัย ที่เลี้ยงปศุสัตว์
เป็นต้น สิ่งสาธารณะประโยชน์ซึ่งท่านนั้นจะต้องดูแลนั้น นอกจากที่ระบุไว้ ท่านนั้นจะต้องเอาใจใส่
ระมัดระวังดูแลรักษาให้คงสภาพเดิมป้องกันมิให้ผู้ใดรุกราน ถ้า หรือใช้ประโยชน์แต่ผู้เดียว หากชำรุด
ทรุดโทรมก็ควรขอแรงลูกบ้านช่วยจัดการซ่อมแซมบูรณะให้ใช้ได้

5. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาบัญชีสำมะโนครัวและทะเบียนบัญชี
ของรัฐบาล ท่านนั้นต้องรักษาบัญชีสำมะโนครัว และทะเบียนบัญชีของรัฐบาลในตำบลนั้น และ
คอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตรงกับบัญชีของผู้ใหญ่บ้านด้วย ส่วนทรัพย์สินของรัฐบาลที่มีอยู่ใน
ตำบลนั้น ท่านนั้นจะต้องทำบัญชีขึ้นไว้เป็นหลักฐาน เช่น ที่ดินราชพัสดุ และสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ ที่หวงห้าม
และที่สาธารณะสมบัติแผ่นดิน เป็นต้น

6. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากร กำนันจะต้องทำบัญชีสิ่งของ ซึ่งจะต้องเสียภาษีอากรในตำบลนั้นยื่นต่อนายอำเภอ และนำราษฎรไปเสียภาษีตามกฎหมายเกี่ยวกับ ภาษีอากรด้วย

7. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา กำนันมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความ อาญาดังต่อไปนี้ เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบล ของตน ต้องแจ้งความต่อนายอำเภอให้ทราบ

- เมื่อทราบข่าวว่า มีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้ เกิดขึ้นในตำบลที่ใกล้เคียงต้องแจ้งความต่อกำนัน นายตำบลนั้นให้ทราบ

- เมื่อปรากฏว่า ผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุ สงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับผู้นั้นไว้ แล้วรีบส่งต่อให้นายอำเภอ

- ถ้ามีหมาย หรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในตำบลนั้น เป็นหน้าที่ของกำนันที่จะจับผู้นั้น แล้วรีบส่งต่อนายอำเภอ

- เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้น หรือให้ยึด กำนันต้อง จัดการให้เป็นไปตามกฎหมาย

- ถ้ามีผู้มาขออายัดตัวคนหรือสิ่งของก็ดี หรือผู้ต้องโจรกรรมจะทำ หมายควาสิน หรือมีผู้จะขอทำชันสูตรบาดแผลก็ดี ทั้งนี้ให้กำนันสืบสวนฟังความแล้วรีบนำตัวผู้ขอ และผู้ต้องอายัด และทรัพย์สินสิ่งของบรรดาที่จะพาไปด้วยนั้น ไปยังกรมการอำเภอ ถ้าสิ่งของใดจะ พาไปไม่ได้ ก็ให้กำนันชันสูตรให้รู้เห็น แล้วนำความแจ้งต่อนายอำเภอในขณะนั้น

อำนาจหน้าที่ของกำนัน นอกจากจะมีอยู่ดังกล่าวแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านอีกด้วย ทั้งนี้เป็นผลทำให้กำนันใช้อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน ได้ทั้งตำบล ที่ตนปกครอง โดยเฉพาะแต่ในหมู่บ้านที่ตนเป็นผู้ใหญ่บ้านอยู่ด้วยเท่านั้น เพราะกำนัน เป็นนายตำบล ก็ย่อมมีอำนาจปกครองได้ทั่วทั้งตำบล

2.2.2 อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้บัญญัติไว้ว่า ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร ดังนี้

1. รักษาความสงบและความสุขสำราญ ช่วยป้องกันความทุกข์ภัยของ ลูกบ้านตามสมควร และที่สามารถจะกระทำได้ การที่กล่าวนี้ ถ้าสมควรจะต้องปรึกษาหารือและ ช่วยกันกับเพื่อนผู้ใหญ่บ้านก็ดี กำนันนายตำบลก็ดี ก็เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องปฏิบัติให้

สมควรแก่การที่จะรักษาผล ประโยชน์ และความสุขของลูกบ้านซึ่งได้มอบไว้เป็นธุระในพระราชบัญญัตินี้

2. ถ้าความทุกข์ภัยเกิดแก่ลูกบ้าน ซึ่งจะต้องขอความป้องกันจากรัฐบาล เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะนำความแจ้งต่อพนักงานปกครอง ตั้งแต่กำนัน และนายอำเภอ เป็นต้น ขึ้นไปตามลำดับ

3. ถ้าราชการจะประกาศหรือสั่งราชการใดให้ประชาชนทราบ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะรับข้อความนั้น ไปแจ้งแก่ลูกบ้านของตนให้

4. เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะทำบัญชีสำมะโนครัว (ทะเบียนบ้าน) ในหมู่บ้านของตน และคอยแก้ไขบัญชี (ทะเบียน) นั้นให้ถูกต้องอยู่เสมอ

5. ถ้าผู้ใหญ่บ้านรู้เห็นเหตุการณ์อันแปลกประหลาดอันใดเกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน หรือในลูกบ้านของตน ซึ่งอาจจะเป็นคุณหรือโทษแก่ราชการบ้านเมืองก็ดีแก่ประชาชนในที่นั้นก็ดี ยกตัวอย่างข้างฝ่ายโทษดังรู้เห็นว่า ผู้คนมีทรัพย์สินของแปลกประหลาดอันน่าสงสัยว่าเป็นของที่ได้มาโดยทาง โจรกรรมก็ดี หรือว่าถ้าเห็นผู้คนล้มตายหรือมีบาดแผลคันคาวสงสัยว่าจะมีผู้อื่นกระทำเอา โดยทุจริตหรือไปกระทำทุจริตต่อผู้อื่นแล้วจึงเกิดเหตุขึ้นก็คิดเหล่านี้เป็นต้น ให้รับนำความแจ้งต่อกำนัน นายตำบลของตน

6. ถ้ามีคนจรแปลกหน้านอกสำมะโนครัว (ทะเบียนบ้าน) ในหมู่บ้านนั้น เข้ามาอาศัยเป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจะต้องไต่ถามให้รู้จัก ตัวและเหตุการณ์ที่มาอาศัย ถ้าเห็นว่าไม่ได้มาโดยสุจริต ให้เอาตัวผู้นั้นส่งกำนันนายตำบลของตน

7. ถ้าเกิดเหตุจลาจลก็ดี ฆ่ากันตายก็ดี ปล้นทรัพย์ก็ดี หรือไฟไหม้ก็ดี หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในหมู่บ้านของตน หรือในหมู่บ้านที่ใกล้เคียงอันสมควรจะช่วย ให้เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องเรียกลูกบ้านของตนออกช่วยเหลือต่อสู้ ติดตามจับผู้ร้ายเอาของกลางคืนหรือ ดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นที่สมควรโดยเต็มกำลัง

8. ผู้ใหญ่บ้านเห็นลูกบ้านของตนคนใดแสดงความอาชญาตมร้ายแก่ผู้อื่นก็ดี หรือเป็นคนจร ไม่ปรากฏการทำมาหาเลี้ยงชีพและไม่สามารถชี้แจงแสดงความสามารถของตนได้ก็ดี ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจที่จะเรียกลูกบ้านคนนั้นมาไต่ถามและว่ากล่าวตักเตือน ถ้าไม่ฟังให้เอาตัวส่งกำนันดำเนินการต่อไป

9. ควบคุมดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะต้องกระทำตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ

10. ฝึกหัดอบรมให้คนไทยรู้จักหน้าที่และกระทำการในเวลารบ

11. ทำการอบรมสั่งสอนหรือชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎร ในการนี้ให้เรียกราษฎรมาประชุมได้ตามครั้งคราวที่สมควร
 12. บำรุงและส่งเสริมการอาชีพของราษฎรในทางเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม
 13. ตรวจตราและรักษาผลประโยชน์ในการอาชีพของราษฎร
 14. สั่งให้ราษฎรช่วยเหลือในการสาธารณประโยชน์ เพื่อบำบัดป้องกันภัยอันตรายซึ่งมีมาเป็นสาธารณะโดยฉุกเฉิน และให้ทำการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ราษฎร
 15. จัดการป้องกันโรคติดต่อ หรือโรคระบาดซึ่งเกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในหมู่บ้าน เพื่อมิให้ติดต่อลุกลามต่อไป
 16. จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย และต้องด้วยสุจริตลักษณะ
 17. จัดให้มีการประชุมกรรมการหมู่บ้าน
 18. ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนัน หรือทางราชการ หรือรายงานเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ เพื่อกำหนดรายงานต่อนายอำเภอ
 19. กระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ
- นอกจากนี้ผู้ใหญ่บ้านยังมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับความอาญาดังต่อไปนี้ คือ
- เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลให้ทราบ
 - เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลให้ทราบ
 - เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้กระทำความผิดกฎหมายมีอยู่ก็ดี หรือมีเหตุการณ์สงสัยว่าได้มาโดยการกระทำความผิดกฎหมาย หรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับสิ่งของนั้นไว้ แล้วรีบส่งต่อกำนันนายตำบล
 - เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุการณ์สงสัยว่าเป็นผู้กระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับตัวผู้นั้นไว้ แล้วรีบส่งต่อกำนันนายตำบล
 - ถ้ามีหมายหรือคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในหมู่บ้าน เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะจับกุมผู้นั้นแล้วรีบส่งต่อกำนันหรือนาย อำเภอตามสมควร
 - เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือยึด ผู้ใหญ่บ้านต้องจัดการให้เป็นไปตามกฎหมาย

2.2.3 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ

นอกจากอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 แล้วยังมีกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับที่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเอาไว้ กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ จะเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในท้องที่ตำบล หมู่บ้าน โดยจะระบุอย่างชัดเจนว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน หรือเป็นของทั้งกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของ กำนันผู้ใหญ่บ้านโดยรวม และเฉพาะที่สำคัญ ๆ เท่านั้น คือ

1. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายการทะเบียนต่างๆ ได้แก่ ทะเบียนราษฎร บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนครอบครัว ทะเบียนอาวุธปืน ทะเบียนสัตว์พาหนะ โดยกำนันผู้ใหญ่บ้านจะมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามที่กฎหมายกำหนด
2. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาและบำรุงสิ่งที่เป็นกิจการสาธารณประโยชน์ ได้แก่ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน สุสานและฌาปนสถาน ที่ดินสาธารณประโยชน์ ทางหลวง ที่ราชพัสดุ รวมทั้งการดำเนินการตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การอาสารักษาดินแดน และกิจการอาสาสมัครต่าง ๆ
3. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำรุงส่งเสริมอาชีพของราษฎร และรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน การเช่าที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมผู้ยากจน การปฏิรูปที่ดิน การจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตร การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ การดูแลป่าไม้ ป่าสงวน แห่งชาติ การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า การชลประทานราษฎร ตลอดจนการเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ทั้งภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย และภาษีตามประมวลรัษฎากร
4. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขขั้นมูลฐาน ได้แก่ การจัดการระวัง และป้องกันโรคติดต่อ หรือโรคระบาดทั้งในคนและสัตว์ รวมทั้งการดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐาน การจัดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในหมู่บ้าน ตำบล
5. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา โดยเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การสืบสวน รวมทั้งช่วยเหลือเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติ ตามกฎหมายหรือตามหมายจับ หมายค้นที่ได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติ

2.2.4 อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ไม่ได้กำหนดเป็นกฎหมาย

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านก็ยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่มีได้บัญญัติเป็นกฎหมาย เป็นอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเนื่องกับสถานะความเป็นผู้นำชุมชน ความธรรมชาติ ไม่ใช่หน้าที่ที่มีลักษณะเป็นทางการ แต่เป็นหน้าที่ที่ปฏิบัติด้วยความเลื่อมใสและได้รับการยอมรับโดยทั่วไปจากราษฎร อำนาจหน้าที่เหล่านั้นได้แก่ การชำระคดีความ ในชนบทที่

อยู่ห่างไกลนั้น ผู้นำชุมชน โดยเฉพาะกำนันผู้ใหญ่บ้านมักเป็นที่เคารพเชื่อถือของคนในท้องถิ่น เมื่อมีกรณีพิพาทเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นความแ่งหรือความอาญา หรือไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กหรือเรื่องใหญ่ ในขั้นต้นก็มักจะนำความมาให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านชำระความให้แทบทุกคดีไป การไกล่เกลี่ย ชำระคดีความในลักษณะเช่นนี้ไม่มีกฎหมายรองรับ จึงไม่มีการบังคับว่าคู่กรณีจะต้องปฏิบัติตาม ถ้าเป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่ายก็จะเลิกแล้วกันไป แต่ถ้ายังไม่เป็นที่พอใจก็ดำเนินความต่อไปกันเอง ยังโรงศาล ซึ่งส่วนใหญ่ชาวบ้านก็ไม่นิยมให้เรื่องไปถึงโรงถึงศาล เพราะมีไม่ความสะดวกหลายอย่าง ไม่ว่าจะเป็นเงินทองและเวลาที่ต้องไปให้การที่ศาล ชาวบ้านจึงมักจะประนีประนอมยอมความ ตามการไกล่เกลี่ยและชำระความของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

นอกจากนี้ก็ยังมีย อำนาจที่เกี่ยวข้องกับงานสังคมและพิธีกรรมต่าง ๆ ในชุมชน ดังเช่น การเป็นประธานหรือหัวหน้าในพิธีการ งานประเพณี งานบุญและงานสังคมต่าง ๆ อาจกล่าวได้ว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายอีกมากมาย ซึ่งเกี่ยวกับชีวิตประจำวัน ของประชาชนทุกด้าน ตั้งแต่เกิดจนตาย เช่น งานสังคมสงเคราะห์ แต่งงาน หย่าร้าง งานบวช ฯลฯ ส่วนแต่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้ามาเกี่ยวข้องกับทั้งสิ้น

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

กระหนก วงษ์ตระหง่าน (2534) อธิบายความหมายของบทบาท คือการแสดงพฤติกรรม ของบุคคลตามนิสัยสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบของสถานภาพ (Status) ตามบทบาท (Role) การแสดงบทบาทแบ่งได้ 3 ลักษณะคือ

1. บทบาทตามความคาดหวัง เป็นบทบาทที่ต้องแสดงตามความคาดหวังของผู้อื่น
2. บทบาทตามลักษณะการรับรู้ เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพแสดงจริงรับรู้เอง ว่าตนเองควรมีบทบาทอย่างไร
3. บทบาทที่แสดงจริง เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพแสดงจริงซึ่งอาจเป็นบทบาท ที่สังคมคาดหวัง หรือเป็นบทบาทที่ตนเองคาดหวัง หรืออาจจะไม่เป็นบทบาททั้งตนเองและสังคมคาดหวัง

บทบาทของบุคคลนั้น หากดำเนินการตามแนวทางที่ตอบสนองความต้องการของ บุคคลสอดคล้องกับความมุ่งหวังในบทบาทที่สังคมมุ่งหวัง พฤติกรรมที่ปรากฏออกมาจะเป็น ไปในทางราบรื่น หากเป็นการดำเนินบทบาทในทางตรงข้ามลักษณะไม่สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ หรือความมุ่งหวังของสังคมพฤติกรรมที่ปรากฏออกมาจะเป็นไปในทางลบ

ไวรัช จันทร์เจียม (2523: 109) ได้จำแนกบทบาทในสังคมไว้ 5 บทบาท ดังนี้

1. บทบาทตามเพศ และบทบาทตามวัย (Age-sex Role) บทบาทเหล่านี้มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลทุกขณะตลอดชีวิต เช่น บทบาทของเด็ก ผู้ใหญ่ เป็นต้น
2. บทบาททางอาชีพ (Occupational Role) บทบาทในลักษณะนี้เราสามารถเปลี่ยนแปลงบทบาทได้อย่างอิสระมากกว่าอย่างอื่น เช่น บทบาทแพทย์ บทบาทครู บทบาทพยาบาล เป็นต้น
3. บทบาททางเกียรติยศ (Prestige Role) เช่น บทบาทหัวหน้า บทบาทประธาน บทบาทลูกน้อง บทบาทคนรับใช้ เป็นต้น
4. บทบาททางครอบครัว (Family Role) เช่น บทบาทพ่อบ้าน บทบาทแม่บ้าน บทบาทพี่ เป็นต้น

อุทัย หิรัญโค (2526: 197) ได้กล่าวถึง บทบาทว่าเป็นหน้าที่ (Function) หรือพฤติกรรมอันพึงคาดหมายของบุคคลแต่ละคนในกลุ่มหรือสังคมหนึ่ง ๆ หน้าที่หรือพฤติกรรมดังกล่าวโดยปรกติเป็นสิ่งที่กลุ่มหรือสังคม หรือวัฒนธรรมของกลุ่มหรือสังคมกำหนดขึ้น ดังนั้นบทบาทจึงเป็นแบบแผนพฤติกรรมในสถานภาพหนึ่ง ๆ ที่พึงมีต่อบุคคลอื่น ๆ ในสังคมเดียวกัน

มาตราที่ 27 ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตนและมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (5) ให้การสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปคำว่าบทบาท หมายถึง สถานภาพ หน้าที่ของแต่ละบุคคลที่สังคมคาดหวังไว้ในบุคคลนั้น ๆ รับผิดชอบในตำแหน่งนั้น ๆ ของสังคมรวมถึงการรับรู้ เข้าใจของแต่ละบุคคลว่าควรประพฤติปฏิบัติอย่างไร เมื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ โดยบทบาทที่แสดงอยู่จริงขึ้นอยู่กับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ขณะนั้น แต่ก็มีแนวทางที่เป็นมาตรฐานให้กระทำอยู่ในขอบเขตที่สังคมยอมรับได้

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำ

พงษ์ศักดิ์ อังกสิทธิ์ (2530: 3) กล่าวว่า ผู้นำคือ บุคคลที่มีความสามารถในการบังคับควบคุม สั่งการ พฤติกรรมของผู้อื่นในสังคมหรือชุมชนตลอดจนการตัดสินใจ (Making Decision) ในฐานะตัวแทนของชุมชนหรือกลุ่ม ผู้นำจะเป็นบุคคลผู้ซึ่งสามารถนำบุคคลอื่นเข้าสู่ปฏิริยาใด ๆ ก็ได้โดยที่บุคคลอื่นมีความเต็มใจที่จะกระทำสิ่งนั้น

บุตติกัตติ เอกัศคร (2523: 18-19) ได้รวบรวมคำจำกัดความของผู้นำทางการเมืองไว้ดังนี้

1. ผู้นำทางการเมือง ครอบคลุมถึงผู้กุมอำนาจอันสำคัญ และเป็นหัวใจของแก่นการเมือง (Body of Politics) มีที่มาเป็นพิเศษและได้รับการยอมรับ มีความสามารถในการดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำ หรือถ้าจะกล่าวอย่างสั้น ๆ ผู้นำทางการเมืองก็คือ ผู้มีอำนาจสุดยอด
2. ผู้นำทางการเมืองมักแสดงออก โดยเป็นทุกๆ สิ่งสำหรับทุกๆ คน
3. ผู้นำคือ คนกลุ่มน้อยซึ่งมีสติปัญญาและความมั่งคั่ง เป็นกลุ่มซึ่งประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษเหนือกว่าผู้อื่นในด้านต่าง ๆ
4. ผู้นำเป็นกลุ่มของประชาชน ผู้ซึ่งมีความแตกต่างจากประชาชนอื่น ๆ โดยมีข้อบกพร่องพิเศษในการแสดงออกใด ๆ ในทางการเมือง และเป็นผู้ซึ่งผูกขาดการปกครองเอาไว้ในมืออย่างมีประสิทธิภาพและมีความผูกพันในกลุ่มอยู่สูง
5. ผู้นำ คือผู้ที่มีการแสดงออก การกระทำ และปฏิบัติการงานในทางการเมืองและการปกครองที่ดีที่สุดในชุมชนนั้น ๆ
6. ผู้นำ เป็นบุคคลซึ่งใช้อิทธิพลได้มากในการควบคุม และกระทำการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เป็นผู้ได้รับอำนาจจากความมั่งคั่งสถานภาพทางด้านครอบครัว ชนชั้น วรณะ ระบบ หรือความมีสติปัญญาเฉลียวฉลาด ผู้นำเป็นองค์ประกอบของโครงสร้างอำนาจของท้องถิ่น ชาติและชุมชน
7. ผู้นำซึ่งอยู่ในอำนาจ หรือในตำแหน่งที่ถูกกำหนดให้เป็นผู้นำ เป็นผู้ซึ่งสามารถมีอิทธิพลในการจัดสรรและจัดการต่อสิ่งที่มีคุณค่ามากกว่าคนอื่น ๆ ในชุมชนนั้น เพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามจุดหมายหมายที่ปรารถนา ทั้งต่อตนเองและสมาชิกของชุมชน
8. ผู้นำคือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งสูงสุดอยู่ในสังคมใด ๆ

บวร ประพฤติกติ และคณะ (2520: 221) ได้รวมคุณสมบัติ 4 ประการผู้นำ ซึ่งน่าจะมีต่อความสำเร็จขององค์กรซึ่งได้แก่

1. เขาวนปัญญา (Intelligence) ผลจากการวิจัยพบว่าผู้นำมีเขาวนปัญญาสูงกว่าผู้ตามโดยเฉลี่ย ถึงแม้กระนั้นก็ไม่ได้หมายความว่าผู้นำจะต้องมีเขาวนปัญญาเป็นเลิศกว่าผู้ตามอย่างมาก
2. วุฒิทางสังคมและความกว้างขวาง (Social Maturity and Breadth) ผู้นำที่มีสภาวะอารมณ์ที่เป็นผู้ใหญ่รวมทั้งมีความสนใจและแนวความคิดที่กว้างไกล นอกจากนี้ยังมีความน่าเคารพและมั่นใจในตนเอง
3. มีความงูในใฝ่ฝัน (Achievement Drives) ผู้นำย่อมมีแรงผลักดันจากภายในอย่างแรงกล้าที่จะทำให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลในกิจกรรม

4. ความมีมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) ผู้นำประสบความสำเร็จย่อมตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้ตาม และมีความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น

2.5 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การุณย์ กล้ายคลึง (2550) ได้ทำการศึกษาเรื่องปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษา พบว่า ปัญหาการทับซ้อนเชิงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ระหว่างภูมิภาคกับท้องถิ่น เพราะมีกฎหมายหลายฉบับทับซ้อนในพื้นที่เดียวกัน ส่วนการทับซ้อนทางอำนาจหน้าที่ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง คือ อบจ. อบต. และเทศบาล เพราะอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ มีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันมาก นโยบายการกระจายอำนาจ ส่วนใหญ่ยังไม่มีความเหมาะสม เพราะรัฐบาลกลางยังเข้ามาบีบบังคับท้องถิ่นอีกส่วนกลาง ไม่ได้กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ท้องถิ่นจึงขาดความเป็นอิสระ นอกจากนี้ยังมีปัญหานักการเมืองระดับชาติ (ส.ส.) มักใช้งบประมาณลงในพื้นที่ไม่ตรงกับความต้องการของราษฎรที่แท้จริงงานบางด้าน อบต. สามารถดำเนินการเองได้ แต่ ส.ส. กลับดึงไปทำเสียเอง

โดยการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนเชิงโครงสร้าง สามารถแก้ไขได้โดยออกกฎหมาย แบ่งมอบอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ให้มีความชัดเจนและต้องมีการประสานงานตลอดจนการวางแผนร่วมกันระหว่าง ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

สงคราม กอสุทธิธิกุล (2515) ทำการศึกษาเรื่องของการพัฒนาท้องถิ่นในหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน พบว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวจักรสำคัญของทางราชการในอันที่จะช่วยให้งานของรัฐบาลในส่วนภูมิภาคหรือในชนบทสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีและสำเร็จผลตามจุดหมายที่ได้วางไว้ตลอดจนสามารถบันดาลความสุขและความมั่นคงให้แก่ราษฎรและท้องที่ของตนได้ แต่เนื่องจากกำนันผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่ยังมีการศึกษาหรือความรู้น้อยไปในฐานะหัวหน้าราษฎรปกครองชนบท จึงทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่สามารถพัฒนาท้องถิ่นในหน้าที่ของตนให้บังเกิดผลเท่าที่ควร

ยุติกศักดิ์ เอกอัคร (2540) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องผู้นำการเมืองระดับท้องถิ่นเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจทางการเมืองของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภออานาจเจริญ จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทในการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในการพยายามส่งต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นส่วนล่างสุดของราชการส่วนภูมิภาค ส่งผลเกื้อหนุนต่อการปกครองในระดับท้องถิ่นให้มีเสถียรภาพมั่นคง

ปกรณ สุวิวรรณ (2526) ได้ศึกษาหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในความสัมพันธ์ระหว่างนักรการเมืองระดับชาติและท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่ พบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ในการเชื่อมผลประโยชน์ระหว่างนักรการเมืองระดับชาติ/ท้องถิ่นกับประชาชนโดยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในรูปแบบ “ผู้อุปถัมภ์-ลูกน้อง” โดยนักรการเมืองจะให้ความช่วยเหลือกำนันผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาท้องถิ่น ในขณะที่กำนันผู้ใหญ่บ้านจะตอบแทนด้วยการสร้างความนิยมแก่นักการเมืองในท้องถิ่นตน ซึ่งรูปแบบพฤติกรรมดังกล่าว ทำให้ประชาชนขาดความเข้าใจในบทบาทที่แท้จริงของนักรการเมืองและขาดจิตสำนึกในการลงคะแนนเลือกตั้ง

ทัศนพร ขอดแก้ว (2543) ได้ศึกษาเรื่องบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในธุรกิจรับเหมาก่อสร้างในตำบลหนองควาย อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ โดยศึกษาทัศนคติของกลุ่มประชากรตัวอย่างจำนวน 5 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 2) กลุ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 3) กลุ่มพนักงานส่วนตำบล 4) กลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้าง และ 5) กลุ่มประชาชนทั่วไป พบว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทในธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง ในรูปแบบของการเป็นผู้รับเหมาเอง หรือเป็นนายหน้าเพื่อแสวงหากำไร หรือค่านายหน้าโดยการใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนบนพื้นฐานความสัมพันธ์ตามระบบอุปถัมภ์กับกลุ่มผู้นำท้องถิ่น (นักรการเมืองท้องถิ่น) กลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้าง และกลุ่มข้าราชการ

อภิษฐ์ โพธิ์ศรี (2550) ได้ศึกษาถึงบทบาท และอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เปลี่ยนแปลงไปหลังจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลต่อบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในตำบลบ้านโนน กิ่งอำเภอชำสูง จังหวัดขอนแก่น โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนทั่วไป จำนวน 32 คน พบว่า การเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงระยะเวลา ปี พ.ศ. 2539 – 2543 ไม่ได้กระทบต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั้งในด้านการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด เนื่องจากห้วงเวลาดังกล่าว กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังมีบทบาท และอำนาจหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง แต่ภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในวาระที่สองปลายปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมานั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้เข้ามามีบทบาทในองค์การบริหารส่วนตำบลอีกต่อไป ทำให้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านลดลงไปเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการสิ้นสุดบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่น

การสิ้นสุดบทบาท และอำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ปลายปี 2543 เป็นต้นมาส่งผลให้เกิดผลกระทบด้านลบต่อสังคม ที่แสดงออกมาในรูปของความแตกแยกของราษฎรในพื้นที่ และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับองค์การบริหารส่วนตำบล

รวมทั้งการช่วงชิงการนำในพื้นที่ของทั้งสองฝ่ายทำให้ราษฎรถูกแยกออกเป็นฝักเป็นฝ่าย ตลอดจนเกิดปัญหาการผลัดการระความรับผิดชอบไปให้แก่อันในการแก้ไขปัญหาด้านสาธารณะ ส่งผลให้การบริหารงานในพื้นที่ขาดประสิทธิภาพ

สุภา สกุดเงิน (2545) ได้ศึกษาถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหลังการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร โดยการศึกษาปัจจัยได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในตำแหน่งการเป็นที่รู้จักและความสัมพันธ์ส่วนตัวกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการค้นคว้าจากเอกสาร และการศึกษาเชิงสำรวจ โดยการสุ่มตัวอย่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 244 คน พบว่า

1. ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหลังการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร
2. การศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ระหว่างสภาพภูมิหลังของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ภายหลังการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ได้แก่ การเป็นที่รู้จักและความสัมพันธ์ส่วนตัวกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในตำแหน่ง

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้นสามารถกล่าวได้ว่า กำนันผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นที่เสมอมา แม้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 ฉบับที่ 3 ตลอดจนพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 จะกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนซึ่งส่งผลกระทบต่อบทบาทและหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่กำนันผู้ใหญ่บ้านยังคงมีบทบาท และเป็นตัวจักรสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นในท้องถิ่น ทั้งในด้านการปกครอง และงานด้านการพัฒนา เกื้อหนุนต่อความสำเร็จของการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการส่วนท้องถิ่นบนพื้นฐานความสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ ระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนี้ผู้วิจัยจึงมุ่งสนใจศึกษาถึงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับเทศบาลตำบลลวงเหนือ โดยเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระยะเวลาก่อน – หลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 3) ซึ่งรายละเอียดการศึกษาจะได้กล่าวถึงในบทอื่น ๆ ของงานวิจัยฉบับนี้ต่อไป