

บทที่ 1

บทนำ



สภาพปัญหา และความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 สมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดการกระจายอำนาจ (decentralization) ที่จะส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากว่าการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหาร ทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยมีอิสระปลอดจากการชี้นำจากรัฐบาลกลางที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ (centralization) ย่อมมีความสามารถที่จะสนองความต้องการของประชาชน กระบวนการปกครองท้องถิ่นมีความใกล้ชิดและเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนโดยตรงทำให้ประชาชน มีความรู้สึกที่ตนมีความเกี่ยวพันมีส่วนได้เสียในการบริหารที่ตนเองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง อาทิเช่น ไปเลือกตั้ง ไปหาเสียงสนับสนุน ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น ทำให้เกิดความรับผิดชอบ ห่วงแหนและปกป้องต่อสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับ เป็นประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นที่เห็นได้อย่างรูปธรรม ด้วยเหตุผลที่ว่าไม่มีใครจะรู้ถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีที่สุด เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง ได้เรียนรู้กระบวนการทางการเมือง การปกครอง และการบริหารท้องถิ่น อันจะก่อให้เกิดผู้นำท้องถิ่นที่จะก้าวมาเป็นผู้ในระดับชาติต่อไป และยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของนักรัฐศาสตร์เสรีนิยมซึ่งสนับสนุนการปกครองตนเองของท้องถิ่น ในทัศนะที่ว่าเป็นการสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมือง มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตนเองอันเป็นรากฐาน และวิถีทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย¹

ด้วยหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยดังกล่าว ทำให้รัฐบาลไทยในแต่ละยุคแต่ละสมัยมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในส่วนของท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลา เพื่อเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาทาง

¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ และ อนันต์ เกตุวงศ์. รายงานการวิจัย เรื่อง "สมรรถนะขององค์การปกครองท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น": บทบาทของเทศบาลและสุขาภิบาล, 2524, หน้า 14, อ้างถึงใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พิมพ์เนศ พรินท์ติ้งเซนเตอร์ จำกัด, 2539). หน้า 15-16

การเมือง ฝึกฝนให้ประชาชน ได้เรียนรู้ เข้าใจถึงกลไกการเมือง การปกครอง ระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จนในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยมีรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล , องค์การบริหารส่วนจังหวัด , องค์การบริหารส่วนตำบล , กรุงเทพมหานคร , เมืองพัทยา โดยที่นโยบายด้านสำคัญ ๆ ยังคงต้องยึดตามแนวนโยบายแห่งรัฐอยู่ เช่น นโยบายการเงินการคลัง นโยบายการป้องกันประเทศ เป็นต้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระอยู่ในระดับหนึ่งต่อการดำเนินกิจกรรมการบริหารงานของตนเองได้ แต่อีกส่วนหนึ่ง รัฐบาลกลางยังต้องคงเอกสิทธิ์ในการควบคุมดูแลไว้ เพื่อรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และความมั่นคงของชาติเป็นสำคัญ

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ก็เป็นไปตามองค์ประกอบและคำนิยามการปกครองท้องถิ่นของ วิลเลียม เอ โรบสัน (William A. Robson) คือ มีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร เป็นองค์การที่มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมาย²

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อำนาจหน้าที่เหล่านั้น ได้แก่ การดูแลถนนหนทาง ขยะมูลฝอย โรคติดต่อ บรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา พัฒนาคุณภาพประชากร รวมทั้งอำนาจหน้าที่ที่อาจจะจัดทำหรือไม่ก็ได้ เช่น จัดให้มีไฟฟ้า น้ำประปา ทางระบายน้ำ สถานที่ประชุม การกีฬา สวนสาธารณะ กลุ่มเกษตรกร อุตสาหกรรมในครอบครัว ส่งเสริมการประกอบอาชีพ รักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีตลาดและการพาณิชย์ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามที่ทางราชการมอบหมาย

องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โครงสร้างองค์การประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ คณะกรรมการบริหารส่วนตำบล ในส่วนของโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการเป็นตัวแทนบริหารของท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มี 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในตำบล และ แพทย์ประจำตำบล และ สมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้าน ในตำบลนั้นหมู่บ้านละ 2 คน โดยที่สมาชิกสภาองค์การ

² William , A. Robson , 'Local Government' Encyclopedia of Social Science , Vol.

รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้าน ในตำบลนั้นหมู่บ้านละ 2 คน โดยที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะเลือก คณะบุคคล ขึ้นเป็นคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน และ กฎหมายกำหนดไว้ว่า ภายใน 4 ปีแรก (พ.ศ. 2538-2542) มีบทเฉพาะกาลให้กำนัน เป็นประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง และเป็นตัวแทนผู้มีอำนาจแทนองค์การบริหารส่วนตำบล

ประเด็นการให้กำนัน เป็นตัวแทนบริหารงานตามโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งนั้นซ้ำซ้อน และสร้างความสับสน ต่อความเข้าใจตลอดจนการพัฒนาการเรียนรู้ของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อปกครองตนเอง ตามหลักการแนวความคิดการกระจายอำนาจ เพราะนโยบายของรัฐบาลในประเด็นนี้ โดยพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. 2535-2537) ที่มุ่งเน้นเรื่องการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างระบียบบริหารราชการ ส่วนภูมิภาค กับท้องถิ่น จนปรากฏผลงานที่เป็นรูปธรรม คือ การยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล รวมถึงการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล โดยการผลักดันให้มีการออกพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นการออกกฎหมายโดยเหตุผลทางการเมืองโดยไม่คำนึงถึงเหตุผลทางการปกครองท้องถิ่นในสภาพความเป็นจริงที่องค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องเผชิญปัญหาการพัฒนาองค์การของตนจากนโยบายนั้น

เมื่อพิจารณาจากวิวัฒนาการการปกครองชุมชนระดับพื้นฐานของประชาชน คือ หมู่บ้าน ตำบล ในสภาพความเป็นจริง ทำให้มองเห็นภาพได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบการปกครองที่จะทำให้เกิดความสับสน ระหว่าง การปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องที่ เนื่องจากว่ามีบุคคลที่เป็นนักปกครองท้องที่ตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มารวมอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง แม้ว่าการเป็นนักปกครองท้องที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนก็ตาม แต่โดยรูปแบบของการปกครอง และหน้าที่ความรับผิดชอบ ก็มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ ทำให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น รูปแบบ องค์การบริหารส่วนตำบล มีลักษณะที่สับสนกัน ระหว่างแนวความคิดการกระจายอำนาจปกครองที่มีหลักการว่า ผู้บริหารซึ่งเป็นตัวแทนการบริหารงานของท้องถิ่น ควรมาจากการเลือกตั้งกับการเป็นนักปกครองท้องที่ หรือการเป็นตัวแทนของรัฐในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สภาพการณ์ในปัจจุบัน กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน จึงมีลักษณะใน 2 บทบาท คือ

บทบาทในสถานะแรก กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งมีหน้าที่หลัก คือ การถือปฏิบัติตามกฎหมายปกครองท้องที่ บทบาทที่เด่นชัด ได้แก่

- ในฐานะนายตำบล หรือผู้ปกครองหมู่บ้าน มีหน้าที่ในการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล ซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ของสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล และมีกิจกรรมหลายอย่างที่สอดคล้องกัน

- ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของทางราชการในเขตพื้นที่ของตำบล ให้สอดคล้องกับแผนงานโครงการของสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในตำบล

- ในฐานะผู้ประสานงานระหว่างรัฐกับประชาชนในการประสานกิจกรรมด้านการพัฒนาของรัฐให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน สอดคล้องกับแผนพัฒนาตำบล การแจ้งข่าวสารของทางราชการให้ลูกบ้านทราบ การเสนอข้อมูล ความต้องการหรือปัญหาให้กับทางราชการหรือสภาตำบล เพื่อขอรับความช่วยเหลือจากทางราชการ หรือการจัดทำแผนพัฒนาตำบล

บทบาทในสถานะที่สอง กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะที่เป็นประธานสภาตำบล สมาชิกสภาตำบล ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกรอบที่กฎหมายสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ที่อยู่ในสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอิสระในการบริหารงานอย่างเต็มที่ในขอบเขตของตนเอง โดยเฉพาะการบริหารงบประมาณให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่น อย่างเต็มที่เพื่อส่วนรวม โดยไม่เห็นกับประโยชน์ส่วนตัว เป็นการตอบสนองนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นของรัฐบาล

ปัญหาที่เกิดจากความซ้ำซ้อนในบทบาทของกำหนด ผู้ใหญ่บ้านต่อการปกครองท้องถิ่น รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ก็คือ การที่ไม่สามารถบริหารท้องถิ่นได้อย่างอิสระ เพราะต้องมีสถานะและบทบาทในการทำหน้าที่ ที่เรียกว่า สวมหมวกสองใบ พร้อมกัน เกิดความสับสนไม่เข้าใจการปฏิบัติในบทบาทของตนเอง ที่เป็นทั้งเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองท้องที่ โดยฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่โดยการยึดถือกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน นโยบายของรัฐบาล เป็นหลักรายงานการปฏิบัติงานตามคำสั่งการบังคับบัญชาของนายอำเภอ ซึ่งจะเกิดความขัดแย้งกับบทบาทการเป็นตัวแทนการบริหารงานของท้องถิ่น ที่เป็นประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีอิสระในการบริหารงานของท้องถิ่นอย่างเต็มที่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

ทำให้สูญเสียความเป็นอิสระในการบริหารงานเมื่อเข้าไปอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นหน่วยการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น (local-self government)

ดังนั้นการศึกษาวิจัย เพื่อวิเคราะห์ห้บทบาทของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในความสัมพันธ์เปรียบเทียบระหว่าง การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล กับ ลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่ในสภาพความเป็นจริง เพื่อสร้างความเข้าใจต่อบทบาทดังกล่าว ซึ่งเป็นส่วนสำคัญต่อแนวทางที่ถูกต้อง ในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีประสิทธิภาพ และเป็นพื้นฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติต่อไป ตามความมุ่งหวังในนโยบายการกระจายอำนาจปกครองของรัฐบาล การศึกษาวิจัยจากสภาพการณ์ที่เป็นไปในปัจจุบันหลังจากที่มีการยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2,760 แห่ง ในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2540 จะทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำรงสถานะ 2 บทบาท อันเป็นการสวมหมวกสองใบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แล้วนำมาหาแนวทาง ปรับปรุง แก้ไข ให้เหมาะสมต่อโครงสร้างรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะที่ผ่านมาในอดีตพบว่าความล้มเหลวขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เคยจัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2499 ก่อนถูกยกเลิกในปี พ.ศ. 2515 จากสาเหตุของความไม่พร้อมของบุคลากรที่มาบริหารงาน และการขาดรายได้หลัก ในปัจจุบันมีการแก้ไขปัญหาในด้านการเงินกำหนดไว้ในตัวบทกฎหมาย สิ่งที่ต้องคำนึงถึง คือ ด้านบุคลากร ที่เป็นผู้นำชุมชน ในโครงสร้างการบริหารงานของท้องถิ่นรูปแบบนี้ให้สามารถบริหารงาน บรรลุเป้าหมายของการเป็นหน่วยปกครองตนเองของท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้อย่างเด่นชัด เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นการปกครองท้องถิ่นระดับพื้นฐาน อันถือเป็นโครงสร้างทางการเมืองการปกครองระดับล่างของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาโครงสร้างการเมืองการปกครองส่วนบน ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง รัฐสภา และ รัฐบาล ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล กับ ลักษณะการปกครองท้องถิ่น ที่มีลักษณะสนับสนุน หรือ ขัดแย้ง ต่อกัน อย่างไร
2. เพื่อศึกษาบทบาท กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่คงสถานะ 2 บทบาท ระหว่างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล กับ ลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ทำให้เกิดปัญหาต่อการปกครองทั้ง 2 รูปแบบ หรือไม่ อย่างไร
3. เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหา ตลอดจนข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อให้โครงสร้าง การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีประสิทธิภาพมากขึ้น

สมมติฐานการศึกษาวิจัย

การศึกษาเรื่องนี้ได้ตั้งสมมติฐานว่า "การกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะนักปกครองท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2457 มีบทบาทในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหาร และประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง ก่อให้เกิดผลกระทบและความขัดแย้งต่อการบริหาร การปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 "

กรอบแนวความคิดในการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ จะพิจารณาแนวคิดการปกครองท้องถิ่นเป็นหลัก โดยศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตามหลักการแนวความคิดรวมอำนาจในการปกครอง (centralization) การแบ่งอำนาจในการปกครอง (decentralization) การกระจายอำนาจในการปกครอง (decentralization) ประกอบการพิจารณาบทบาท กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามลักษณะการปกครองท้องถิ่น

นอกจากนั้น จะอาศัยทฤษฎีทั้งสาม เพื่อพิจารณาการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะที่เป็นองค์การหนึ่งที่ตั้งตั้งขึ้น มีผลกระทบอย่างไร ต่อ บทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะที่เป็นผู้นำและสมาชิกขององค์การ พร้อมทั้งนำไปพิจารณาหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วย

และจะเสริมด้วยการอาศัยทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท เพื่อพิจารณาบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการมีลักษณะ 2 บทบาท ดังกล่าว เกิดผลดีผลเสียอย่างไรต่อการพัฒนาองค์การ

ขอบเขตการศึกษา

เนื่องจากจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศไทยในปี พ.ศ.2540 มีทั้งสิ้น 2,760 แห่ง ซึ่งผู้วิจัยไม่สามารถศึกษาได้ทั้งหมด จึงจำกัดขอบเขตไว้เฉพาะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอสันทราย และอำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 แห่ง และ 4 แห่ง ตามลำดับ ดังนั้นจะเก็บข้อมูลจากกำนัน จำนวนประมาณ 10 คน ผู้ใหญ่บ้าน

จำนวนประมาณ 20 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 100-120 คน คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง จำนวนประมาณ 30-40 คน

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่องนี้มุ่งที่จะอธิบายบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการคงสถานะ 2 บทบาทในขณะเดียวกันว่า มีความสัมพันธ์ และมีผลอย่างไรต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล กับ ลักษณะการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้นการศึกษาจึงเลือกใช้วิธีการเก็บข้อมูลตามแนวทาง (approach) ที่เป็นกรอบในการวิจัยแบบพรรณนา (descriptive research) ด้วยวิธีดังนี้

1. การศึกษาทางด้านการวิจัยเอกสาร (documentary research) จากข้อมูลทั้ง 2 ประเภท คือ ข้อมูลแรก (primary source) ได้แก่ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ราชกิจจานุเบกษา ระเบียบกระทรวงมหาดไทย หนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ประกาศคณะปฏิวัติ ตลอดจนหนังสือพิมพ์ หรือเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการบริหารงานทั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองท้องถิ่น

ข้อมูลขั้นที่สอง (secondary source) ได้แก่ งานวิจัย ตำรา สิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่เคยมี ผู้ศึกษาวิจัยหลังจากเก็บรวบรวมข้อมูลแล้ว นำมาวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) โดยการหาคำอธิบายและเหตุผลให้ความหมายแก่สิ่งที่เกิดขึ้น โดยดำเนินการตามกรอบแนวความคิดและสมมติฐานเพื่อพิสูจน์สมมติฐานที่ตั้งไว้

2. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (depth interview) ต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านโดยตรง ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้วิจัย ชักถามและตั้งคำถาม ที่เจาะประเด็นตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา เพื่อนำมาพิสูจน์สมมติฐาน

3. การออกแบบสอบถาม เพื่อศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง หลังจากที่เก็บรวบรวมข้อมูลจากหลายแง่มุม แล้วจึงนำมาประมวลผล และทำการวิเคราะห์เพื่อสรุปผลการศึกษาต่อไป

ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. เป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาในเรื่องความสัมพันธ์ของบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล กับ การปกครองท้องถิ่น

2. เป็นประโยชน์สำหรับการบริหารการดำเนินงานของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล กับ การปกครองท้องถิ่น ที่เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้อง
3. เป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาการปกครองตนเองของท้องถิ่น

การนำเสนอวิทยานิพนธ์

บทที่ 1 บทนำประกอบด้วย สภาพปัญหา ความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมติฐานของการศึกษา กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย ขอบข่ายและขอบเขตของการศึกษา และผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

บทที่ 2 เสนอทฤษฎีแนวความคิดความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 และ ตาม พ.ร.บ.สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

บทที่ 4 บทวิเคราะห์บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน :ผลกระทบและความขัดแย้ง ระหว่างการปกครองท้องถิ่น รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล กับ การปกครองท้องถิ่น

บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา และ ข้อเสนอแนะ