

**การศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจ
ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่น:
กรณีศึกษา อำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน
อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์¹**

ธีรธรรม เกษเรืองวิชญ์²

วันที่รับบทความ: 3 เมษายน 2569; วันที่แก้ไขล่าสุด: 26 มิถุนายน 2569; วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 29 มิถุนายน 2569

บทคัดย่อ

การปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการบริหารและพัฒนาพื้นที่ระดับฐานรากของไทย ซึ่งในทางปฏิบัติความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะการทำงานร่วมกันภายใต้บทบาทและอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน โดยกำนันและผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทสำคัญในการปกครองและเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชน ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหลักด้านงบประมาณ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และการจัดบริการสาธารณะ การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้ 1) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่น 2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาพื้นที่ อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ และ 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาท้องถิ่นของอำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญในพื้นที่ และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์แบบคู่ขนานและพึ่งพาอาศัยกัน โดยฝ่ายท้องถิ่นมีบทบาทเด่นด้านการปกครอง ความสงบเรียบร้อย การเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชน และการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง ขณะที่ฝ่ายท้องถิ่นมีบทบาทเด่นด้านงบประมาณ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และการจัดบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายมิได้มีเพียงมิติของความร่วมมือและการพึ่งพาอาศัยกันเท่านั้น หากยังปรากฏลักษณะของการตอรองและความขัดแย้งควบคู่กันไปในบางบริบทด้วย อีกทั้งยังพบปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบาทและอำนาจหน้าที่ ความเห็นต่างด้านแนวทางการพัฒนา และการแข่งขันเชิงอำนาจในบางพื้นที่ ดังนั้น งานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นความจำเป็นของการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน การพัฒนากลไกการประสานงานร่วมกัน และการส่งเสริมการ

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการค้นคว้าอิสระเรื่อง การศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่น: กรณีศึกษา อำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์

² คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: blue_trai19@hotmail.com

พัฒนาพื้นที่บนฐานความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในระดับชุมชนอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ, การปกครองท้องถิ่น, การปกครองท้องถิ่น, กำนันและ
ผู้ใหญ่บ้าน

**A Study of Power Relations between
Local Administration and Local Government:
A Case Study of the Roles and Responsibilities
of Subdistrict Headmen and Village Headmen
in Phichai District, Uttaradit Province**

Tirathum Kasemruangvitt³

Received: 3 April 2026; Revised: 26 June 2026; Accepted: 29 June 2026

Abstract

Local Administration and Local Government are key mechanisms for governance and development at the grassroots level in Thailand. In practice, the two systems operate collaboratively under different roles and authorities: subdistrict headmen and village headmen serve as local administrative actors and as links between the state and the people, while local government organizations are responsible for budgeting, development planning, and public service delivery. This study aimed to: 1) examine the power relations between local administration and local government; 2) investigate the relationship between the authority and functions of subdistrict headmen and village headmen and local government organizations in area development in Phichai District, Uttaradit Province; and 3) propose guidelines for improving the roles and authority of subdistrict headmen and village headmen in local development. A qualitative research design was employed, using documentary research and in-depth interviews with key informants, followed by content analysis. The findings show that the relationship between local administration and local government in Phichai District is both parallel and interdependent, while also involving cooperation, negotiation, mutual dependence, and conflict in different contexts. Local administration plays a major role in government, public order, mediation, and state–society linkage, whereas local government plays a leading role in budgeting, development planning, and service provision. The study also found overlapping responsibilities, differing development perspectives, and power competition in some areas. It concludes that clearer role delineation,

³ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: blue_trai19@hotmail.com

stronger coordination mechanisms, and cooperative area-based development are essential for improving local governance and promoting sustainable community benefits.

Keywords Power Relations, Local Administration, Local Government, Subdistrict Headmen and Village Headmen

1. บทนำ

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยในระดับพื้นที่มีลักษณะเฉพาะที่สำคัญ คือ การดำรงอยู่ร่วมกันของ “การปกครองท้องถิ่น” และ “การปกครองท้องถิ่น” ซึ่งแม้จะทำงานอยู่ในพื้นที่เดียวกัน แต่มีฐานะทางกฎหมาย โครงสร้างอำนาจ และภารกิจหน้าที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ การปกครองท้องถิ่นที่เป็นกลไกของรัฐที่ขึ้นกับสายการบังคับบัญชาของราชการส่วนภูมิภาค มีฐานอำนาจจากกฎหมายและโครงสร้างราชการ โดยมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่สำคัญในระดับตำบลและหมู่บ้าน ขณะที่การปกครองท้องถิ่นเป็นผลของการกระจายอำนาจที่มุ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงบประมาณ และการพัฒนาพื้นที่เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในระดับท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ พื้นที่ระดับตำบลและหมู่บ้านของไทยจึงกลายเป็นพื้นที่ที่มีทั้งกลไกของรัฐแบบรวมศูนย์ผ่านฝ่ายปกครองท้องถิ่น และกลไกแบบกระจายอำนาจผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำรงอยู่ร่วมกัน (ไททัศน์ มาลา, 2559; ประสาทพร ชุมทิพย์ และอภิชาติ พานสุวรรณ, 2568)

ภายใต้โครงสร้างดังกล่าว กำนันและผู้ใหญ่บ้านยังคงมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้ประสานงานระหว่างรัฐกับประชาชน ผู้รักษาความสงบเรียบร้อย ผู้ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง และผู้สะท้อนปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนไปยังหน่วยงานของรัฐ ขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมีบทบาทเด่นในด้านการบริหาร การกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณ และการขับเคลื่อนโครงการพัฒนาในเชิงรูปธรรม งานศึกษาหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่า แม้กำนันและผู้ใหญ่บ้านจะยังคงมีความสำคัญในฐานะกลไกของการปกครองท้องถิ่น แต่บริบทของการกระจายอำนาจและการขยายบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำให้บทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต้องปรับตัว และในบางกรณียังนำไปสู่คำถามเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ ตลอดจนความเหมาะสมของความสัมพันธ์ระหว่างสองระบบการปกครองในระดับพื้นที่ (ไททัศน์ มาลา, 2559; จีรพนธ์ รุ่งเรือง และชัยนันท์ ธีรณัฐ ขาวงาม, 2567) นอกจากนี้ ยังมีงานศึกษาที่พบว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านมิได้มีเพียงอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น หากยังมีอำนาจเชิงสังคมจากความใกล้ชิดกับประชาชน การได้รับความไว้วางใจจากชุมชน และการทำหน้าที่เป็นผู้นำที่สามารถเชื่อมโยงผลประโยชน์ของรัฐกับความต้องการของประชาชนได้โดยตรง (นทีมาศ สุขทวี, 2566)

อย่างไรก็ตาม แม้งานวิจัยที่ผ่านมาได้อธิบายบทบาท อำนาจหน้าที่ และการปรับตัวของกำนันและผู้ใหญ่บ้านไว้อย่างหลากหลาย แต่ยังไม่พบการศึกษาในมิติ “ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ” ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นยังมีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะการศึกษาว่าอำนาจของแต่ละฝ่ายดำรงอยู่บนฐานใด มีการประสาน ฟังพา ตอรอง หรือทับซ้อนกันอย่างไรในทางปฏิบัติ และรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่อย่างไร ประเด็นนี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะในทางปฏิบัติ การพัฒนาพื้นที่ที่ได้ขึ้นอยู่กับองค์กรใด องค์กรหนึ่งเพียงลำพัง หากแต่ขึ้นอยู่กับการทำงานร่วมกันของตัวแสดงหลายฝ่ายในพื้นที่ โดยเฉพาะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่างมี

ฐานอำนาจและทรัพยากรคนละแบบ งานของสุนทรชัย ขอบยศ, จตุรงค์ ศรีสุธรรม, และเชิงชาญ จงสมชัย (2567) ชี้ให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นในสังคมไทยมีลักษณะของการครองอำนาจและการต่อรองกันอยู่ตลอดเวลา ขณะที่งานของนทีมาศ สุขทวี (2566) สะท้อนว่า ความสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จริงมีทั้งด้านความร่วมมือและด้านปัญหาเชิงบทบาทหน้าที่ควบคู่กันไป

สำหรับพื้นที่อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ เป็นพื้นที่ที่มีความเหมาะสมต่อการศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีโครงสร้างการปกครองในระดับพื้นที่ค่อนข้างหลากหลายและครอบคลุมหลายบริบทของการพัฒนา ซึ่งตามข้อมูลจากแผนพัฒนาอำเภอพิชัย 5 ปี (พ.ศ. 2566 – 2570) ฉบับทบทวนปี พ.ศ. 2568 (2568) อำเภอพิชัยมีพื้นที่การปกครอง 11 ตำบล 98 หมู่บ้าน และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 13 แห่ง ประกอบด้วยเทศบาลตำบล 2 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 11 แห่ง โดยเทศบาลตำบลในเมืองเป็นพื้นที่แกนกลางของอำเภอ มีลักษณะเป็นสังคมเมืองและเป็นศูนย์กลางกิจกรรมทางเศรษฐกิจและราชการ ขณะที่เทศบาลตำบลท่าสักมีลักษณะเป็นพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ ส่วนใหญ่ครอบคลุมพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทและพื้นที่ชนบทเป็นสำคัญ ความหลากหลายของหน่วยปกครองดังกล่าวทำให้อำเภอพิชัยเป็นพื้นที่ที่สามารถสะท้อนความแตกต่างของรูปแบบการบริหารจัดการ ความต้องการของประชาชน และลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ อำเภอพิชัยยังมีลักษณะภูมิประเทศและเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการศึกษาพลวัตความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระดับพื้นที่ โดยพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม มีแม่น้ำน่านไหลผ่านบางพื้นที่ และบางส่วนของทิศตะวันออกเป็นพื้นที่ราบเชิงเขาและภูเขา ส่งผลให้พื้นที่ประกอบด้วยทั้งเขตเมือง พื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่ชนบทควบคู่กัน ขณะเดียวกันประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม (คณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์, 2568) ทำให้การพัฒนาพื้นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการทรัพยากร การบริการสาธารณะ และการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในหลายมิติ ภายใต้บริบทดังกล่าว การทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงแปรผันไปตามลักษณะชุมชน ฐานเศรษฐกิจ และระดับความเป็นเมืองหรือชนบทของแต่ละพื้นที่ อีกทั้งอำเภอพิชัยยังมีความสำคัญทั้งในมิติทางประวัติศาสตร์และมิติทางการบริหารร่วมสมัย จึงเป็นกรณีศึกษาที่เหมาะสมในการสะท้อนความร่วมมือ การพึ่งพา การต่อรอง และความซับซ้อนเชิงอำนาจระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

(1) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่น

(2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาพื้นที่อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์

(3) เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาท้องถิ่นของอำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์

3. คำถามงานวิจัย

(1) ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะอย่างไร

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาพื้นที่อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ มีลักษณะอย่างไร

(3) การปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาท้องถิ่นของอำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ มีแนวทางอย่างไร

4. ขอบเขตการศึกษาและวิธีวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร การทบทวนและเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารโดยการค้นคว้าจากหนังสือ เอกสารทางวิชาการ และงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการรวบรวมข้อมูลผ่านผู้ให้ข้อมูลหลัก ที่เป็นบุคคลโดยใช้กระบวนการสัมภาษณ์ เน้นการสัมภาษณ์เชิงลึกที่เป็นการสัมภาษณ์อย่างละเอียดกับผู้ให้ข้อมูลโดยใช้คำถามปลายเปิดและใช้การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักแบบเจาะจง โดยกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกจากคุณสมบัติสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) เป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปกครองท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ 2) เป็นผู้ที่มีบทบาท ประสบการณ์หรือส่วนร่วมในการบริหาร การปฏิบัติงาน หรือการพัฒนาพื้นที่ในระดับท้องถิ่น และ 3) เป็นผู้ที่สามารถให้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกัน ปัญหาอุปสรรค ตลอดจนแนวทางการปรับปรุงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน

โดยผู้วิจัยแบ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์ออกเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้ 1) กลุ่มผู้นำท้องถิ่น ได้แก่ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่อำเภอพิชัย 2) กลุ่มผู้นำท้องถิ่น ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่อำเภอพิชัย 3) ข้าราชการพลเรือน (ส่วนภูมิภาค) ได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ และข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ประจำอยู่ที่อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ 4) ประชาชนในพื้นที่ ได้แก่ ประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ และ 5) นักวิชาการ ได้แก่ นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ที่เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน การกระจายอำนาจและการจัดระเบียบการบริหารแผ่นดิน รวมจำนวนทั้งหมด 19 คน เพื่อให้สามารถนำมาวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงตีความเพื่อสร้างข้อสรุปได้ ทั้งนี้ การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลจากหลายกลุ่ม

มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อมูลจากมุมมองที่หลากหลาย และเพื่อใช้ตรวจสอบความสอดคล้องของข้อมูลระหว่างแหล่งข้อมูลต่าง ๆ อันจะช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือของผลการวิจัย

4.1 การวิเคราะห์ข้อมูล

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้แนวทางการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ที่อาศัยกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งผู้วิจัยได้แบ่งกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) ส่วนของการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเอกสาร และงานทางวิชาการ หนังสือ เอกสารทางวิชาการและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเชิงแนวคิด โดยอาศัยวิธีการตีความเนื้อหา ที่มีการจัดแบ่งข้อมูลอย่างเป็นระบบ เพื่อที่จะนำเอาข้อมูลเชิงเอกสารในส่วนแรกไปใช้ประกอบการวิเคราะห์กับข้อมูลภาคสนามในส่วนที่สอง และ 2) การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากผู้ให้ข้อมูลหลักในพื้นที่ ผ่านเครื่องมือการสัมภาษณ์ จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักทั้ง 5 กลุ่ม ที่ผู้วิจัยได้กำหนดไว้ และการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ โดยอาศัยการตีความและพรรณนาเชิงลึกเพื่อที่จะอธิบายถึงการศึกษาคือความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาพื้นที่อำเภอพิชัย จังหวัดอุดรดิตถ์

4.2 ข้อจำกัดของการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดสำคัญ ได้แก่ การเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษาเฉพาะพื้นที่อำเภอพิชัย จังหวัดอุดรดิตถ์ ซึ่งแม้จะทำให้เห็นบริบทเชิงลึกของความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน แต่ไม่อาจอ้างอิงผลไปยังทุกพื้นที่ได้ทั้งหมด นอกจากนี้ ข้อมูลส่วนใหญ่ได้มาจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งขึ้นอยู่กับมุมมองและประสบการณ์ของผู้ให้ข้อมูลแต่ละราย จึงอาจมีข้อจำกัดด้านอคติและการตีความ อีกทั้งความสัมพันธ์เชิงอำนาจในพื้นที่ยังเป็นปรากฏการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ตามบริบทของบุคคล สถานการณ์ และนโยบายในแต่ละช่วงเวลา ทำให้ผลการศึกษาสะท้อนภาพเฉพาะในช่วงเวลาที่ทำการศึกษาคือสำคัญ

5. ทบทวนวรรณกรรม

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาโดยภาพรวมสะท้อนตรงกันว่า กำนันและผู้ใหญ่บ้านยังคงเป็นกลไกสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทย แม้บริบทการกระจายอำนาจและการขยายบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้สถานะและบทบาทของตำแหน่งดังกล่าวถูกตั้งคำถามมากขึ้นก็ตาม โดยงานศึกษาจำนวนหนึ่งชี้ว่าบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านสามารถอธิบายได้ทั้งในมิติของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การเป็นตัวแทนของรัฐ และการเป็นผู้นำชุมชนที่ใกล้ชิดกับประชาชน (รุจิวัฒน์ ลำताल, 2557; พงศ์สวัสดิ์ ราชจันทร์, 2563; นิยม พัฒนศรี และพรเพ็ญ เพชรสุขศิริ, 2564) ขณะเดียวกัน งานบางส่วนเสนอว่าแม้กำนันและผู้ใหญ่บ้านจะยังมีความสำคัญในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวก เป็นธรรม การประสานงานราชการ และการสะท้อนปัญหาของประชาชน แต่การเกิดขึ้นของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะกลไกการพัฒนาพื้นที่และผู้ถือทรัพยากรโดยเฉพาะด้านงบประมาณได้ทำให้เกิดคำถามเรื่องความซ้ำซ้อนของบทบาทและการคงอยู่ของตำแหน่งดังกล่าวในระยะยาว (ไททัศน์ มาลา, 2559; ศรีนัยดิษฐ์ เบญจพงศ์, 2561; สุเชาว์ มีหนองหว้า และจุฑามาส ชมผา, 2562) อย่างไรก็ตาม งานอีกส่วนหนึ่งกลับเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านมิได้ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง หากแต่มีลักษณะเกื้อหนุนกัน กล่าวคือ ฝ่ายท้องถิ่นทำหน้าที่ด้านการปกครอง การประสานงาน และการเชื่อมรัฐกับประชาชน ขณะที่ฝ่ายท้องถิ่นทำหน้าที่ด้านการพัฒนา การบริหารงบประมาณ และการจัดบริการสาธารณะ (สิริกาญจน์ เอี่ยมอาจหาญ, 2564; อมรภัค ทับทิมทวีโชค และเดือนเพ็ญ อีวรรณวิวัฒน์, 2565) นอกจากนี้ กลุ่มงานที่ศึกษาภาวะผู้นำยังชี้ให้เห็นว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านขึ้นอยู่กับศักยภาพส่วนบุคคล ความสามารถในการประสานงาน การตัดสินใจ การสร้างการมีส่วนร่วม และการจัดการความขัดแย้งในพื้นที่ (อานวย ปาอ้าย, 2560; สรายุทธ หอมจันทร์, 2563; ไกรสร ภาคาพรต และอภิชาติ พานสุวรรณ, 2566) ขณะที่งานด้านการเมืองท้องถิ่นชี้ว่า กำนันและผู้ใหญ่บ้านยังมีบทบาทเชิงเครือข่าย อิทธิพล และฐานอำนาจทางการเมืองในระดับพื้นที่ ซึ่งสัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นและการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างกลไกรัฐในพื้นที่ (สุพัตตรา ตันติจริยาพันธ์, 2560; อีรพงศ์ พรหมวิชัย, รตา อนุตตรังกูร, และนันทิยา สัตยวาที, 2564) เมื่อพิจารณาร่วมกับแนวคิดการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นที่กับการปกครองท้องถิ่นดำรงอยู่บนฐานอำนาจที่ต่างกัน กล่าวคือ ฝ่ายท้องถิ่นเป็นผลของหลักการแบ่งอำนาจจากรัฐส่วนกลางลงสู่ส่วนภูมิภาค ส่วนฝ่ายท้องถิ่นเป็นผลของหลักการกระจายอำนาจที่มุ่งให้ท้องถิ่นจัดการกิจการสาธารณะของตนเอง จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายมีลักษณะทั้งการประสาน พึ่งพา ต่อรอง และแข่งขันกันในบางบริบท (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2558)

จากการทบทวนวรรณกรรมสามารถจำแนกงานศึกษาเดิมได้ออย่างน้อย 3 กลุ่มสำคัญ ได้แก่ กลุ่มแรก งานที่สนับสนุนว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านยังคงมีความสำคัญในฐานะกลไกของรัฐและผู้นำชุมชนในระดับพื้นที่ กลุ่มที่สอง งานที่ชี้ให้เห็นปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบาท ความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ และความตึงเครียดระหว่างการปกครองท้องถิ่นที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บริบทการกระจายอำนาจ และกลุ่มที่สาม งานที่เสนอว่าทั้งสองฝ่ายมิได้มีความสัมพันธ์แบบแทนที่กัน หากแต่สามารถเกื้อหนุนกันได้เมื่อมีการกำหนดบทบาทและกลไกการประสานงานที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม แม้งานวิจัยที่ผ่านมาได้อธิบายบทบาท อำนาจหน้าที่ และการปรับตัวของกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้อย่างหลากหลาย แต่ยังมีการศึกษาที่มุ่งวิเคราะห์ “ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ” ระหว่างการปกครองท้องถิ่นที่กับการปกครองท้องถิ่นในระดับพื้นที่จริงอย่างเป็นรูปธรรมค่อนข้างจำกัด โดยเฉพาะในบริบทของอำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งเป็นประเด็นที่การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเพื่อทำความเข้าใจฐานอำนาจ บทบาทหน้าที่ และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาพื้นที่อย่างรอบด้าน

6. แนวคิดทฤษฎี

6.1 แนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจและความสัมพันธ์เชิงอำนาจ

แนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจและความสัมพันธ์เชิงอำนาจ เป็นกรอบสำคัญในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมือง เนื่องจาก “อำนาจ” เป็นองค์ประกอบพื้นฐานของความสัมพันธ์ทางสังคมและเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดว่าใครมีความสามารถในการตัดสินใจ ควบคุมทรัพยากร กำหนดทิศทางการดำเนินงาน หรือทำให้ผู้อื่นยอมรับและปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของตน ในทางรัฐศาสตร์ อำนาจจึงมิได้หมายถึงเพียงการออกคำสั่งหรือการบังคับบัญชาในเชิงรูปธรรมเท่านั้น หากยังครอบคลุมถึงความสามารถในการกำหนดกติกา วางเงื่อนไข จำกัดทางเลือก และสร้างความชอบธรรมให้แก่การใช้อำนาจในรูปแบบต่าง ๆ ด้วย แนวคิดนี้ได้รับการอธิบายอย่างหลากหลายจากนักทฤษฎีสำคัญหลายสำนัก โดยแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) อธิบายว่า อำนาจคือความน่าจะเป็นที่บุคคลหรือกลุ่มจะสามารถทำให้เจตจำนงของตนบรรลุผลได้ แม้จะเผชิญกับการต่อต้านจากผู้อื่นก็ตาม และยังชี้ให้เห็นความสำคัญของ “สิทธิอำนาจ” โดยเฉพาะสิทธิอำนาจตามกฎหมายหรือเหตุผล (Legal-Rational Authority) ซึ่งเป็นฐานของระบบราชการสมัยใหม่ที่ใช้อำนาจผ่านกฎหมาย กฎระเบียบ และโครงสร้างตำแหน่งหน้าที่ (Weber, 1947; Weber, 1978)

ขณะที่โรเบิร์ต ดาห์ล (Robert A. Dahl) มองอำนาจในฐานะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายหนึ่งกับอีกฝ่ายหนึ่ง โดยฝ่ายที่มีอำนาจมากกว่าสามารถทำให้อีกฝ่ายกระทำการที่โดยปกติอาจไม่กระทำ แนวคิดนี้ช่วยให้เห็นอำนาจในมิติของการตัดสินใจและผลลัพธ์เชิงพฤติกรรมอย่างชัดเจน (Dahl, 1957)

ส่วนบาคช์และบาร์ตซ์ (Bachrach & Baratz) ได้ขยายมุมมองดังกล่าวด้วยการเสนอว่า อำนาจมิได้ปรากฏเฉพาะในช่วงเวลาที่มีการตัดสินใจเท่านั้น แต่อาจแสดงออกผ่าน “การไม่ตัดสินใจ” หรือการกำหนดไม่ให้บางประเด็นเข้าสู่กระบวนการพิจารณาได้ด้วย ซึ่งสะท้อนอำนาจในเชิงการควบคุมวาระและการปกป้องผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจผ่านสถาบันหรือกติกาที่ดำรงอยู่ (Bachrach & Baratz, 1962)

ต่อมา สตีเวน ลูคส์ (Steven Lukes) ได้ขยายความเข้าใจเรื่องอำนาจออกไปอีก โดยเสนอว่าอำนาจมิได้ปรากฏเฉพาะในการตัดสินใจที่มองเห็นได้เท่านั้น หากยังทำงานผ่านการควบคุมวาระ การกำหนดกรอบความคิด และการทำให้ผู้คนยอมรับความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันโดยมองว่าเป็นเรื่องปกติหรือชอบธรรม ซึ่งสะท้อนอำนาจในมิติเชิงโครงสร้างและเชิงอุดมการณ์ (Lukes, 2005)

ในอีกด้านหนึ่ง มิเชล ฟูก็อดต์ (Michel Foucault) เสนอว่าอำนาจมิได้กระจุกอยู่ในรัฐหรือผู้ปกครองเพียงฝ่ายเดียว แต่กระจายอยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคม และทำงานผ่านความรู้ วัฒนธรรม สถาบัน และการปฏิบัติในชีวิตประจำวัน อำนาจจึงไม่ใช่เพียงเครื่องมือในการกดขี่ หากยังมีด้านที่เป็นการผลิตสร้าง ทั้งการสร้างความจริง ความรู้ และแบบแผนพฤติกรรมของผู้คนในสังคม (Foucault, 1980)

เมื่อพิจารณาร่วมกัน แนวคิดเหล่านี้ทำให้เห็นว่าอำนาจมีหลายมิติ ทั้งอำนาจเชิงกฎหมาย อำนาจเชิงสถาบัน อำนาจเชิงโครงสร้าง และอำนาจเชิงสังคม ซึ่งสามารถดำรงอยู่พร้อมกันและสัมพันธ์กันในกระบวนการทางการเมืองและการบริหาร สำหรับการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยนำแนวคิดเรื่องอำนาจและความสัมพันธ์เชิงอำนาจมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่น โดยมองว่าอำนาจและผู้นำบ้านเมืองมีอำนาจเชิงกฎหมายและเชิงสถาบันจากฐานะในระบบราชการ ขณะเดียวกันก็มีอำนาจเชิงสังคมจากความสัมพันธ์กับประชาชนและบทบาทในฐานะผู้นำชุมชน ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเชิงบริหาร งบประมาณ และการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นในฐานะกลไกหลักด้านการพัฒนาพื้นที่ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายจึงมิได้เป็นเพียงความสัมพันธ์ตามตัวบทกฎหมาย หากแต่เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีทั้งมิติของความร่วมมือ การพึ่งพา การต่อรอง ความทับซ้อน และการแข่งขันในบางบริบท ซึ่งล้วนส่งผลต่อการกำหนดบทบาท การประสานงาน และการพัฒนาพื้นที่ในระดับท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ

6.2 แนวคิดว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การรวมอำนาจ (Centralization) การแบ่งอำนาจ (Deconcentralization) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยเฉพาะในระดับพื้นที่นั้นประเทศไทยได้วางโครงสร้างการใช้อำนาจไว้ทั้งในรูปของ “การปกครองท้องถิ่น” และ “การปกครองท้องถิ่น” ซึ่งแม้จะดำรงอยู่ในพื้นที่เดียวกัน แต่มีฐานะทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์กับรัฐส่วนกลางแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างสองระบบนี้เป็นประเด็นสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น การบริหารสาธารณะ และประสิทธิภาพของการบริการประชาชนในประเทศไทย

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่น

ในทางหลักการ “การปกครองท้องถิ่น” เป็นกลไกของรัฐที่เชื่อมการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคลงสู่ระดับฐานราก ขณะที่ “การปกครองท้องถิ่น” เป็นผลผลิตของหลักการกระจายอำนาจที่มุ่งให้ประชาชนในพื้นที่มีสิทธิในการจัดการกิจการสาธารณะของตนภายใต้กรอบกฎหมาย ความสัมพันธ์ของทั้งสองจึงมิใช่ความสัมพันธ์แบบแทนที่กัน หากแต่เป็นความสัมพันธ์แบบคู่ขนาน การประสานงาน และในบางกรณีก็มีความซ้อนทับกันทั้งในเชิงอำนาจหน้าที่และเชิงปฏิบัติการ การวิเคราะห์ในส่วนนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ความหมาย ฐานะ บทบาท และความสัมพันธ์ของทั้งสองระบบ รวมถึงปัญหา และแนวทางพัฒนาในบริบทการบริหารราชการไทยร่วมสมัย

การปกครองท้องถิ่น (Local Administration) หมายถึง การจัดระเบียบอำนาจรัฐในระดับพื้นที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถเข้าถึงประชาชนในระดับหมู่บ้านและตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นระบบที่มีรากฐานจากแนวคิดการแบ่งอำนาจทางปกครองจากส่วนกลางสู่เจ้าหน้าที่ของรัฐในภูมิภาคและท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย การบังคับใช้กฎหมาย

การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน และการประสานนโยบายของรัฐไปสู่ประชาชนระดับฐานราก (ปธาน สุวรรณมงคล, 2559) ซึ่งในบริบทของไทย การปกครองท้องถิ่นที่มักเชื่อมโยงกับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกลไกฝ่ายปกครองในระดับอำเภอและตำบล ซึ่งมีสถานะเป็นตัวแทนของรัฐมากกว่าจะเป็นองค์กรปกครองตนเองของประชาชน ดังนั้น แม้การปกครองท้องถิ่นจะอยู่ใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุด แต่โดยธรรมชาติแล้วก็ยังเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการของรัฐ มิใช่โครงสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นโดยตรง

ในทางตรงกันข้ามการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) หมายถึงหน่วยการปกครองที่รัฐจัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการจัดบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รูปแบบสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยสาระสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่การเป็น “นิติบุคคลมหาชน” ที่มีอำนาจและหน้าที่ของตนเอง มีงบประมาณ บุคลากร และกลไกทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เช่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น หลักการดังกล่าวสะท้อนความคิดเรื่องการปกครองตนเองของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งสัมพันธ์โดยตรงกับการพัฒนาประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชน และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (คงฤทธิ แฉ่งแรง, สุเนตร ธนศิลป์พิชิต, และณัฏฐมลกันต์ ไชยวิมลศิริ, 2561; ธัญญพัทธ์ ภูริพิณินันท์, 2565)

แม้การปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นจะดำรงอยู่ในพื้นที่อาณาบริเวณเดียวกัน แต่ทั้งสองมีความแตกต่างกันเชิงโครงสร้างอย่างชัดเจน กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นตั้งอยู่บนฐานของ “อำนาจรัฐ” และหลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ส่วนการปกครองท้องถิ่นตั้งอยู่บนฐานของ “การกระจายอำนาจ” และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนในเชิงหน้าที่ การปกครองท้องถิ่นเน้นภารกิจด้านความสงบเรียบร้อย มิติด้านความมั่นคง การอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมระดับต้น และการเป็นตัวกลางประสานระหว่างประชาชนกับราชการหรือรัฐ ขณะที่การปกครองท้องถิ่นเน้นภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาคุณภาพชีวิต การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมสุขภาพ การศึกษา และการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ดังนั้น หากกล่าวในทางรัฐศาสตร์ การปกครองท้องถิ่นที่เป็นกลไกหรือ “แขนขาของรัฐ” ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “พื้นที่การปกครองตนเองของประชาชนในขอบเขตของรัฐ” (เชิงชาญจงสมชัย, 2558)

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองส่วนท้องถิ่นอาจอธิบายได้ใน 4 มิติสำคัญ ได้แก่ มิติความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง มิติความสัมพันธ์เชิงพื้นที่ มิติความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่ และมิติความสัมพันธ์เชิงกำกับดูแล

ประการแรก มิติความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง การปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นต่างถูกจัดวางอยู่ในความสัมพันธ์กับโครงสร้างรัฐที่แตกต่างกัน โดยการปกครองท้องถิ่นสะท้อนการเป็นกลไกหรือแขนขาของรัฐในพื้นที่ที่เน้นการมุ่งใช้อำนาจรัฐในการปกครองพื้นที่ให้เกิดความสงบสุข ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความมั่นคงของรัฐ ส่วนการปกครอง

ส่วนท้องถิ่นเป็นการสะท้อนการเป็นกลไกของประชาชนในพื้นที่ที่มุ่งให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการปกครองตนเองผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สอง มิติความสัมพันธ์เชิงพื้นที่ ทั้งสองระบบทำงานอยู่ในเขตพื้นที่ชุมชนเดียวกัน จึงจำเป็นต้องติดต่อประสานงานกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ตัวอย่างเช่น การวางแผนและการกำหนดประเด็นการพัฒนาในพื้นที่ การแก้ปัญหาภัยพิบัติ การจัดระเบียบชุมชน การควบคุมโรค การป้องกันยาเสพติด และการดูแลความปลอดภัยของประชาชน ล้วนเป็นประเด็นที่ฝ่ายปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นต่างต้องร่วมมือกันในลักษณะขององค์กรคู่ขนานที่ต้องทำงานร่วมกันเพื่อพัฒนาพื้นที่ชุมชน

ประการที่สาม มิติความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่ ทั้งสองฝ่ายมีภารกิจที่แตกต่างกัน แต่ก็มีจุดเชื่อมต่อกันอยู่เสมอ ฝ่ายปกครองท้องถิ่นอาจมีบทบาทด้านข้อมูล การประสานเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชนหรือชุมชน รวมไปถึงการประสานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่ และการรักษาความสงบเรียบร้อย ขณะที่การปกครองท้องถิ่นมีทรัพยากรด้านงบประมาณ บุคลากร และเครื่องมือในการจัดบริการสาธารณะ เมื่อเกิดปัญหาสาธารณะในพื้นที่ การปฏิบัติงานจึงมักต้องอาศัยการผนวกจุดแข็งของทั้งสองระบบเข้าด้วยกัน เพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะหรือเพื่อพัฒนาพื้นที่

ประการที่สี่ มิติความสัมพันธ์เชิงกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้จะมีอิสระในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเพื่อให้การใช้อำนาจเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ความสัมพันธ์ลักษณะนี้สะท้อนว่าท้องถิ่นไม่ได้เป็นรัฐอิสระแยกขาดจากรัฐส่วนกลาง หากแต่เป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจสาธารณะภายใต้รัฐเดี่ยว โดยมีการตรวจสอบและกำกับตามกรอบกฎหมาย อย่างไรก็ตาม นักวิชาการจำนวนมากชี้ว่า หากการกำกับดูแลมีมากเกินไปจนสมควรอาจทำให้หลักการกระจายอำนาจอ่อนแอลง และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูญเสียความคล่องตัวในการตอบสนองประชาชน (โอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2559)

อย่างไรก็ตาม แม้ในทางหลักการจะสามารถแยกบทบาทของสองระบบออกจากกันได้ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่อยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะในระดับตำบลและหมู่บ้านที่มีทั้งเครือข่ายฝ่ายปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินงานซ้ำซ้อนกัน ปัญหานี้ปรากฏทั้งในเรื่องการสื่อสารกับประชาชน การรับผิดชอบโครงการสาธารณะ และการตีความขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย งานศึกษาร่วมสมัยที่มุ่งเฉพาะประเด็นนี้ชี้ให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นยังมีปัญหาทางกฎหมายและเชิงปฏิบัติการหลายประการ เช่น การแบ่งบทบาทไม่ชัดเจน ความซ้ำซ้อนในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับชุมชน และการขาดกลไกประสานงานในระดับพื้นที่ (บุญชนะ ยี่สารพัฒน์, 2568) ปัญหาดังกล่าวนำไปสู่ความตึงเครียดเชิงสถาบัน กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งมีความชอบธรรมจากสถานะทางราชการ ขณะที่อีกฝ่ายมีความชอบธรรมจากการเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมของประชาชน

อีกทั้งพัฒนาการทางการเมืองไทยยังส่งผลต่อความสัมพันธ์นี้อย่างยิ่ง กล่าวคือ ช่วงเวลาที่รัฐมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจเข้มข้น มักทำให้การกระจายอำนาจอ่อนตัวลงและการปกครองท้องถิ่นถูกควบคุมมากขึ้น ส่วนการปกครองท้องถิ่นที่มักมีบทบาทและอำนาจ

ที่ชัดเจน เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกของรัฐโดยตรง ในทางกลับกัน ช่วงเวลาที่กระแสประชาธิปไตยเข้มแข็ง การปกครองท้องถิ่นมักได้รับพื้นที่และบทบาทเพิ่มขึ้น ส่วนการปกครองท้องถิ่นที่มักมีกระแสหรือถูกตั้งคำถามถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ในสังคมปัจจุบันเช่นเดียวกัน (เชิงชาญ จงสมชัย, 2558; สุนทรชัย ขอบยศ และคณะ, 2567)

แต่กระนั้น แม้จะมีปัญหาเชิงโครงสร้างและเชิงกฎหมาย แต่หากพิจารณาในมิติการพัฒนาพื้นที่ จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นสามารถเกื้อหนุนกันได้อย่างมีนัยสำคัญ ฝ่ายปกครองท้องถิ่นที่มีข้อได้เปรียบด้านเครือข่ายชุมชน การเข้าถึงและความใกล้ชิดประชาชน และความรู้เกี่ยวกับสภาพปัญหาในระดับฐานราก ขณะที่การปกครองท้องถิ่นมีข้อได้เปรียบด้านงบประมาณ การออกข้อบัญญัติ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และการให้บริการสาธารณะ เมื่อทั้งสองฝ่ายทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ การบริหารพื้นที่จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ในด้านสาธารณสุข การจัดการภัยพิบัติ การดูแลกลุ่มเปราะบาง และการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน มีงานศึกษาหลายชิ้นสะท้อนว่า การพัฒนาพื้นที่ให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยกลไกความร่วมมือและการประสานงานที่เหมาะสมระหว่างหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้นำท้องถิ่น มิใช่ปล่อยให้แต่ละระบบทำงานแยกส่วน (โอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2559; ประสาทพร ชุมทิพย์ และอภิชาติ พานสุวรรณ, 2568; รวิกันต์ อำนวย, 2566) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความสัมพันธ์ที่เหมาะสมไม่ใช่การให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งครอบงำหรือเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง แต่เป็นการจัดรูปแบบความสัมพันธ์แบบ “แบบบทบาทชัด ประสานงานจริง ทำงานร่วมกัน และเคารพอำนาจซึ่งกันและกัน” หลักการเช่นนี้จะช่วยให้รัฐสามารถรักษาการปกครองท้องถิ่นและความมั่นคง ขณะเดียวกันประชาชนในท้องถิ่นก็ยังมีส่วนในการกำหนดอนาคตของตนเอง

การปกครองท้องถิ่นและการปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนตรรกะของรัฐ 2 แบบที่อยู่ร่วมกันในระบบเดียวกัน แบบแรกคือ “รัฐแบบรวมศูนย์และควบคุมจากส่วนกลาง” ซึ่งให้ความสำคัญกับเอกภาพ ความมั่นคง และการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนแบบที่สองคือ “รัฐแบบกระจายอำนาจและมีส่วนร่วม” ซึ่งให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนเฉพาะพื้นที่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ และความเป็นประชาธิปไตยในระดับฐานราก ซึ่งปัญหาของประเทศไทยมิได้อยู่ที่การมีสองระบบนี้ควบคู่กัน แต่อยู่ที่การออกแบบความสัมพันธ์ระหว่างสองระบบยังไม่ลงตัวเพียงพอ ในหลายกรณีฝ่ายปกครองท้องถิ่นยังมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานเชิงพื้นที่มากจนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถใช้อำนาจได้เต็มศักยภาพ ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งก็ยังมิชอบจำกัดด้านศักยภาพ บุคลากร และธรรมาภิบาล ทำให้รัฐยังคงเห็นความจำเป็นในการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด

ความท้าทายสำคัญจึงไม่ใช่การเลือกระหว่าง “การปกครองท้องถิ่น” หรือ “การปกครองท้องถิ่น” แต่เป็นการปรับสมดุลระหว่างการกำกับของรัฐกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นให้เหมาะสมกับหลักประชาธิปไตยและประสิทธิภาพการบริหารสาธารณะ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2558) ดังนั้น ความสัมพันธ์ของทั้งสองจึงควรถูกมองในฐานะ “ความร่วมมือเชิงสถาบัน” มากกว่าความขัดแย้งเชิงอำนาจ หากสามารถกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้

ชัดเจน ลดความซ้ำซ้อน และสร้างกลไกประสานงานที่มีประสิทธิภาพได้ ก็จะช่วยทำให้การบริหารราชการในระดับพื้นที่มีทั้งความชอบด้วยกฎหมาย ความใกล้ชิดประชาชน และความสามารถในการตอบสนองต่อปัญหาของท้องถิ่นอย่างแท้จริง อันเป็นเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจในระบอบประชาธิปไตย

อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า การปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญ 2 ประการของการบริหารพื้นที่ในระดับชุมชนในประเทศไทย แม้ทั้งสองรูปแบบการปกครองจะอยู่ในพื้นที่เดียวกัน แต่มีฐานะทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์กับรัฐส่วนกลางแตกต่างกันอย่างชัดเจน การปกครองท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนหรือกลไกของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการประสานงานราชการ ขณะที่การปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกหรือเป็นพื้นที่ของการปกครองตนเองของประชาชนเพื่อจัดบริการสาธารณะและการพัฒนาท้องถิ่น

6.3 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นกรอบสำคัญในการอธิบายฐานะของบุคคลทั้งสองในระบบการปกครองท้องถิ่นของไทย เนื่องจากกำนันและผู้ใหญ่บ้านมิได้เป็นเพียงผู้นำในระดับตำบลและหมู่บ้านเท่านั้น หากยังเป็นกลไกของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบกฎหมายและความคาดหวังของสังคมในเวลาเดียวกัน คำว่า “บทบาท” ในทางรัฐศาสตร์และสังคมวิทยาการเมือง หมายถึง แบบแผนพฤติกรรมหรือหน้าที่ที่สังคมและสถาบันคาดหวังให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งปฏิบัติ ส่วน “อำนาจหน้าที่” หมายถึง ขอบเขตของการใช้อำนาจ ความรับผิดชอบ และภารกิจที่กฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นดำเนินการได้หรือจำต้องดำเนินการ ดังนั้น เมื่อพิจารณาในบริบทของการปกครองท้องถิ่น แนวคิดนี้จึงช่วยอธิบายได้ว่า กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีทั้งบทบาทเชิงสถาบันตามกฎหมาย และบทบาทเชิงสังคมที่เกิดจากความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ (รัฐพล ธีระพันธ์, 2558; ไททัศน์ มาลา, 2559)

ในมิติของอำนาจหน้าที่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นผู้ปฏิบัติราชการฝ่ายปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน โดยมีฐานอำนาจจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกำหนดให้บุคคลทั้งสองมีภารกิจสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อย การดูแลทุกข์สุขของประชาชน การประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ ถ่ายทอดนโยบายจากทางราชการลงสู่พื้นที่ ตลอดจนสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองระดับอำเภอและจังหวัด อำนาจหน้าที่ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีสถานะเป็น “ตัวแทนของรัฐ” ในระดับฐานราก และเป็นกลไกที่ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างใกล้ชิด (จิรพันธ์ รุ่งเรือง และชัยนันทธรณ์ ขาวงาม, 2567; ประสาทพร ชุมทิพย์ และอภิชาติ พานสุวรรณ, 2568)

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในเชิงบทบาททางสังคม จะเห็นได้ว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านมิได้ทำหน้าที่ตามตัวบทกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ยังต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้นำชุมชน ผู้ประสานงาน ผู้ไกล่เกลี่ย และผู้เชื่อมโยงระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนอีกด้วย กล่าวคือ บุคคลทั้งสองมักเป็นผู้รับรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชน

โดยตรง เป็นผู้สะท้อนข้อร้องทุกข์ของชุมชนไปยังภาครัฐ และในหลายกรณียังทำหน้าที่ประสานความร่วมมือระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย บทบาทในลักษณะนี้ทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมี “อำนาจเชิงสังคม” ควบคู่ไปกับอำนาจเชิงกฎหมาย กล่าวคือ ความสำคัญของบุคคลทั้งสองไม่ได้เกิดจากตำแหน่งตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเกิดจากการได้รับความไว้วางใจ การยอมรับ และความชอบธรรมในสายตาของประชาชนในพื้นที่ด้วย (ไอศวรรย์ หนูนิล, 2556; สุธิพงษ์ สวัสดิ์ทา และวิเชียร แสนมี, 2567; นทีมาศ สุขทวี, 2566)

ในบริบทของการกระจายอำนาจและการขยายบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านยังมีความสำคัญ เนื่องจากช่วยอธิบายการปรับเปลี่ยนสถานะของบุคคลทั้งสองจากเดิมที่เคยเป็นกลไกหลักของรัฐในระดับพื้นที่ ไปสู่การเป็นผู้ประสาน ผู้สนับสนุน และผู้เชื่อมการทำงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในชุมชน ดังนั้น การศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านจึงไม่ควรพิจารณาเฉพาะในเชิงกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาร่วมกับบริบททางสังคม การเมือง และการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการปกครองไทยด้วย เพราะสิ่งเหล่านี้ล้วนมีผลต่อการตีความและการปฏิบัติหน้าที่จริงของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ (ไททัศน์ มาลา, 2559; นทีมาศ สุขทวี, 2566; จีรพนธ์ รุ่งเรือง และชัยนันทธรณ์ ขาวงาม, 2567)

กล่าวโดยสรุป แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านช่วยให้เข้าใจว่า บุคคลทั้งสองมีสถานะสองมิติที่ซ้อนทับกันอยู่ คือ มิติแรก เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย และมิติที่สอง เป็นผู้นำชุมชนที่ต้องปฏิสัมพันธ์กับประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ ความซ้อนทับของสองมิตินี้เองทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านยังคงมีความสำคัญในระบบการปกครองท้องถิ่นของไทย และเป็นตัวแสดงหลักที่ควรศึกษาเมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่น

6.4 กรอบแนวคิดการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยกำหนดกรอบแนวคิดบนฐานของ 3 แนวคิดสำคัญ ได้แก่ 1) แนวคิดว่าด้วยอำนาจและความสัมพันธ์เชิงอำนาจ 2) แนวคิดว่าด้วยการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน และ 3) แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน โดยใช้เป็นกรอบในการอธิบายว่า ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นมิได้เป็นเพียงความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างหน่วยงานของรัฐเท่านั้น หากยังเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นภายใต้ฐานะ บทบาท อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรที่แตกต่างกันของแต่ละฝ่าย กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นมีฐานอำนาจจากรัฐและกฎหมายในฐานะกลไกของราชการส่วนภูมิภาค ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานอำนาจจากหลักการกระจายอำนาจ โดยมีอำนาจด้านการบริหาร งบประมาณ และการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น ส่วนกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแสดงสำคัญของฝ่ายท้องถิ่นที่มีทั้งอำนาจเชิงสถาบันและอำนาจเชิงสังคมในการเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชน

การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย การปกครองและการบริหารจัดการพื้นที่ รวมไปถึงการอำนวยความสะดวกและประสานระหว่างภาครัฐกับประชาชน มากไปกว่านั้นยังมีกฎหมายอื่น ๆ อีกกว่า 40 ฉบับ ที่ได้กำหนดให้บทบาทและอำนาจหน้าที่แก่กำนันและผู้ใหญ่บ้านในการปกครองพื้นที่ของตน ซึ่งสามารถสรุปหน้าที่หลักได้ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการดูแลความสงบเรียบร้อยของประชาชนในพื้นที่ เช่น การระงับเหตุทะเลาะวิวาท การรายงานเหตุการณ์สำคัญในหมู่บ้าน การแจ้งข่าวสารเกี่ยวกับภัยธรรมชาติ โรคระบาด หรือภัยคุกคามต่อความมั่นคง รวมถึงการสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตำรวจ ทหาร และหน่วยราชการอื่นในพื้นที่

(2) การเป็นตัวแทนของรัฐในระดับชุมชน กำนันทำหน้าที่เป็นหัวหน้าปกครองตำบล และผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าหมู่บ้าน ทำหน้าที่ประสานนโยบายและการปฏิบัติของรัฐสู่ประชาชน เช่น การรณรงค์ตามนโยบายภาครัฐ การจัดกิจกรรมในวันสำคัญ และการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารจากราชการสู่ประชาชน

(3) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการสร้างความสามัคคีภายในชุมชน กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทสำคัญในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างราษฎรในหมู่บ้าน เพื่อระงับข้อพิพาทและป้องกันการฟ้องร้อง รวมถึงการสร้างความปรองดองในชุมชน เป็นผู้นำพิธีกรรมประเพณี และกิจกรรมที่ส่งเสริมความร่วมมือในชุมชน

(4) การตรวจสอบทะเบียนและข้อมูลประชากร กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ดูแลทะเบียนบ้าน การเกิด การตาย การย้ายเข้า – ย้ายออกของราษฎรในพื้นที่ โดยทำงานร่วมกับสำนักงานทะเบียนอำเภอ รวมถึงการแจ้งความเคลื่อนไหวของประชากรในหมู่บ้านต่อทางราชการ

(5) สนับสนุนงานราชการและกิจกรรมพัฒนา กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นกำลังหลักในการสนับสนุนงานพัฒนาของรัฐ เช่น โครงการพัฒนาหมู่บ้าน การสำรวจข้อมูลครัวเรือน การรับลงทะเบียนคนจน การแจกถุงยังชีพ ฯลฯ และยังมีหน้าที่รายงานสภาพปัญหาในพื้นที่ต่อทางอำเภอ รวมไปถึงการเป็นหน่วยปฏิบัติงานระดับย่อยในพื้นที่หมู่บ้านตำบลที่คอยรับเอานโยบายจาก 20 กระทรวง หน่วยงานส่วนกลางต่าง ๆ และส่วนภูมิภาค รวมไปถึงจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาสู่การปฏิบัติในพื้นที่และประชาชน

(6) หน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย กำนันและผู้ใหญ่บ้านยังมีหน้าที่อื่นตามที่นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย เช่น การตั้งด่านร่วม การเป็นกรรมการระดับตำบลหรือหมู่บ้าน การช่วยเหลือในการเลือกตั้ง งานด้านการข่าว และความมั่นคงในระดับพื้นที่

นอกจากนี้ กำนันและผู้ใหญ่บ้านยังมีอำนาจเชิงสถาบัน และอำนาจเชิงสังคม ในลักษณะของการเป็น “ผู้นำชุมชน นักประสาน นักไกล่เกลี่ย และผู้เชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชน” หมายถึง กำนันและผู้ใหญ่บ้านมิได้มีฐานะเป็นเพียงเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตามโครงสร้างกฎหมายเท่านั้น หากยังดำรงบทบาทเป็นผู้นำที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในระดับชุมชนด้วย ในมิติของอำนาจเชิงสถาบัน กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นกลไกของรัฐ

ในระดับพื้นที่ ทำหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุข ดูแลความสงบเรียบร้อย ถ่ายทอดนโยบายและข้อมูลข่าวสารจากทางราชการลงสู่ประชาชน ตลอดจนประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ขณะเดียวกัน ในมิติของอำนาจเชิงสังคม กำนันและผู้ใหญ่บ้านยัง ผู้นำชุมชนที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน รับรู้ปัญหาและความต้องการของชาวบ้านโดยตรง สามารถระดมคนและทรัพยากรในชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาหรือกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นนักประสานและนักไกล่เกลี่ยในกรณีที่เกิดข้อพิพาทหรือความขัดแย้งภายในหมู่บ้าน ด้วยเหตุนี้ กำนันและผู้ใหญ่บ้านจึงมีลักษณะเป็น “ผู้เชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชน” อย่างสำคัญ กล่าวคือ เป็นทั้งผู้ถ่ายทอดอำนาจและนโยบายของรัฐลงสู่พื้นที่ และเป็นผู้สะท้อนปัญหา ความเดือดร้อน และข้อเรียกร้องของประชาชนกลับเข้าสู่ระบบราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันทำให้บทบาทของบุคคลทั้งสองมีความสำคัญทั้งในเชิงการปกครองและเชิงการพัฒนาพื้นที่

อีกทั้งผลการวิจัยยังพบว่า กำนันและผู้ใหญ่บ้านยังคงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ แม้ว่าบทบาทดังกล่าวจะไม่ได้อยู่ในลักษณะของการถือครองงบประมาณหรือการดำเนินโครงการพัฒนาโดยตรงก็ตาม ซึ่งบทบาทสำคัญของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ การรับรู้ปัญหาของประชาชนในระดับหมู่บ้าน การประสานงานกับหน่วยงานราชการ การระดมความร่วมมือจากประชาชน การสร้างความเข้าใจในชุมชน และการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ ส่วนในมิติของการพัฒนา กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีลักษณะเป็น “ผู้เชื่อมโยง” ระหว่างภาครัฐกับประชาชน หรือแม้กระทั่งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน กล่าวคือ เป็นผู้รวบรวมปัญหาและความต้องการของประชาชน เสนอปัญหาเข้าสู่ระบบราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และช่วยผลักดันให้โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ สามารถดำเนินไปได้ในระดับพื้นที่จริง

กล่าวโดยสรุป แม้กำนันและผู้ใหญ่บ้านจะมีได้ถือครองงบประมาณหรือดำเนินโครงการพัฒนาโดยตรง แต่ยังมีความสำคัญอย่างมากในฐานะผู้เชื่อมโยงปัญหาและความต้องการของประชาชนเข้าสู่กระบวนการพัฒนาในระดับท้องถิ่นและระดับอำเภอ

7.1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฝ่ายปกครองท้องถิ่น)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการตนเอง โดยยึดหลักการกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่หลัก ดังต่อไปนี้

(1) หน้าที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะ องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ถนน สะพาน ระบบไฟฟ้า สาธารณะ และสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อชุมชน

(2) การส่งเสริมคุณภาพชีวิตประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจดำเนินกิจการด้านการศึกษา การสาธารณสุข การป้องกันโรค การส่งเสริมกีฬาและนันทนาการ

การจัดการแหล่งเรียนรู้ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในตำบล

(3) การคุ้มครองและพัฒนาสิ่งแวดล้อม องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รักษาความสะอาด การจัดการขยะมูลฝอย น้ำเสีย การป้องกันมลพิษ และการดูแลสุขภาพอนามัยในพื้นที่ของตน เพื่อสร้างความยั่งยืนให้กับชุมชน

(4) การส่งเสริมเศรษฐกิจท้องถิ่นฐานราก องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถสนับสนุนกิจกรรมด้านอาชีพ ส่งเสริมการผลิตภาคเกษตร วิสาหกิจชุมชน ตลาดท้องถิ่น และการท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดรายได้และการพัฒนาเศรษฐกิจระดับตำบล

(5) หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย แม้้องค์การบริหารส่วนตำบลจะไม่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเทียบเท่าฝ่ายปกครองท้องถิ่น แต่สามารถออกข้อบัญญัติตำบล เพื่อกำหนดกฎระเบียบในพื้นที่ รวมถึงร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในการเฝ้าระวังภัยพิบัติ อัคคีภัย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลสุขภาพชุมชน

(6) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด องค์การบริหารส่วนตำบล อาจมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด โดยเฉพาะในกรณีที่มีการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานของรัฐบาลยังท้องถิ่น

มากไปกว่านั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจเชิงบริหาร งบประมาณ และการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานหลักด้านการจัดบริการสาธารณะและการพัฒนาพื้นที่ กล่าวคือ เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดโครงการ จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และจัดสรรงบประมาณเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในด้านโครงสร้างพื้นฐาน สวัสดิการ และสาธารณูปโภคต่าง ๆ อีกทั้งยังเป็นผู้ถือครองทรัพยากรด้านงบประมาณที่สามารถนำไปใช้ขับเคลื่อนการพัฒนาในเชิงรูปธรรมได้มากกว่าฝ่ายปกครองท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปมีบทบาทในการสะท้อนปัญหาและประสานความต้องการของประชาชนเข้าสู่แผนงานของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม อำนาจดังกล่าวมิได้เป็นอำนาจที่ใช้ได้อย่างอิสระโดยสมบูรณ์ หากแต่ถูกกำกับและจำกัดด้วยกรอบของกฎหมาย ระเบียบราชการ ขั้นตอนงบประมาณ และดุลพินิจเชิงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นในแต่ละแห่ง ซึ่งทำให้ในบางกรณี แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีศักยภาพด้านงบประมาณและกลไกการพัฒนา แต่ก็อาจไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะเมื่อข้อเสนอโครงการนั้นไม่สอดคล้องกับระเบียบที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้รับการจัดลำดับความสำคัญในแผนพัฒนาฯ หรือไม่อยู่ในแนวนโยบายที่ผู้บริหารท้องถิ่นให้ความสำคัญ ด้วยเหตุนี้ อำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรเข้าใจในฐานะ “อำนาจเชิงบริหารภายใต้กรอบการกำกับดูแล” กล่าวคือเป็นอำนาจที่มีศักยภาพสูงในการขับเคลื่อนการพัฒนา แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องดำเนินไปภายใต้เงื่อนไขทางกฎหมาย ระเบียบ และการตัดสินใจเชิงนโยบายภายในองค์กรเอง

7.2 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองท้องถิ่นกับฝ่ายปกครองท้องถิ่นในการพัฒนาพื้นที่ อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์

7.2.1 ลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ

ผลการวิจัยพบว่า ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์แบบ “คู่ขนานและพึ่งพาอาศัยกัน” มากกว่าเป็นความสัมพันธ์แบบใครมีอำนาจมากกว่ากัน หรือเป็นการสั่งการโดยตรงระหว่างหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหน่วยงานหนึ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากทั้งสองฝ่ายมีฐานอำนาจและภารกิจหลักแตกต่างกัน แต่กลับต้องปฏิบัติงานในพื้นที่เดียวกันและตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนกลุ่มเดียวกัน ฝ่ายปกครองท้องถิ่นที่มีฐานอำนาจจากกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น มีสถานะเป็นกลไกของรัฐในระดับพื้นที่ และมีบทบาทสำคัญด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การดูแลทุกข์สุขของประชาชน การประสานงานกับราชการ และการควบคุมดูแลกิจการบางประเภทในระดับหมู่บ้านและตำบล ส่วนฝ่ายปกครองท้องถิ่นมีฐานอำนาจจากหลักการกระจายอำนาจ มีบทบาทสำคัญด้านการบริหารจัดการบริการสาธารณะ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดทำแผนพัฒนาฯ และการใช้งบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่

มากไปกว่านั้น ความสัมพันธ์ระหว่างกันนั้น ผู้ใหญ่บ้าน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาพื้นที่มีลักษณะเป็น “ความสัมพันธ์เชิงเกื้อหนุนกันระหว่างอำนาจเชิงปกครองกับอำนาจเชิงพัฒนา” กล่าวคือ ฝ่ายปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่ในด้านการประสานกับประชาชน การดูแลความสงบเรียบร้อย และการสะท้อนปัญหาของชุมชน ขณะที่ฝ่ายปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่สนับสนุนงบประมาณและขับเคลื่อนโครงการพัฒนา ความร่วมมือดังกล่าวปรากฏชัดในงานที่ต้องอาศัยทั้งความยินยอมของประชาชนและทรัพยากรของรัฐ เช่น งานส่งเสริมเศรษฐกิจฐานรากอย่างงานประเพณีของชุมชน งานส่งเสริมด้านการท่องเที่ยว งานสาธารณะประโยชน์ การแก้ปัญหาภัยแล้ง การปรับปรุงสาธารณูปโภค และการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในหมู่บ้าน

จากข้อค้นพบดังกล่าวจึงอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างทั้งสองฝ่ายมิได้อยู่ในลักษณะของการแทนที่หรือแข่งขันกันทางอำนาจ หากแต่เป็นการดำรงอยู่ร่วมกันของอำนาจคนละประเภทในพื้นที่เดียวกัน กล่าวคือ ฝ่ายปกครองท้องถิ่นมีอำนาจเชิงปกครองและอำนาจเชิงสังคม ขณะที่ฝ่ายท้องถิ่นมีอำนาจเชิงบริหารและอำนาจเชิงงบประมาณ ที่ต้องทำงานร่วมกันในการพัฒนาพื้นที่เดียวกัน

7.2.2 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในมิติของกฎหมายและการปฏิบัติ

จากผลการวิจัยสะท้อนว่า แม้ในทางกฎหมายจะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายไว้แตกต่างกัน แต่ในทางปฏิบัติกลับยังมีภารกิจหลายด้านที่มีลักษณะคลุมเครือ ทับซ้อนหรือจำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการร่วมกัน โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชน การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และการจัดการกิจกรรมสาธารณะในระดับพื้นที่ ซึ่งลักษณะเช่นนี้ทำให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจไม่ได้จำกัดอยู่เพียงอำนาจตาม

บทบัญญัติกฎหมายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงอำนาจจากการยอมรับของประชาชน อิทธิพลของผู้นำในพื้นที่ เครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคม และศักยภาพในการเข้าถึงทรัพยากรของแต่ละฝ่ายด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อำนาจในพื้นที่มิได้เป็นเพียงอำนาจทางนิติศาสตร์เท่านั้น แต่ยังเป็นอำนาจเชิงปฏิบัติการและอำนาจเชิงสังคมควบคู่กันไป

ในมิติการพัฒนาพื้นที่ ข้อค้นพบดังกล่าวสะท้อนว่า แม้กฎหมายจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายไว้แตกต่างกัน แต่เมื่อเข้าสู่การปฏิบัติจริง ภารกิจหลายด้านกลับต้องอาศัยการทำงานร่วมกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะการรับรู้ปัญหาของประชาชน การผลักดันข้อเสนอจากหมู่บ้านเข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่น และการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าในระดับพื้นที่

7.2.3 ความสัมพันธ์เชิงความร่วมมือและความขัดแย้ง

ผลการวิจัยพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นมีได้มีลักษณะคงที่ถาวร หากแต่เป็นความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามบุคคล บริบท และปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ย่อย จากข้อมูลภาคสนามของพื้นที่อำเภอพิชัยพบว่า ในบางพื้นที่ตำบลทั้งสองฝ่ายสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการแบ่งบทบาทกันอย่างเหมาะสมและต่างฝ่ายต่างสนับสนุนกันตามศักยภาพ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของตนเอง อย่างไรก็ตาม ในบางพื้นที่ตำบลบางกรณี ก็พบปัญหาความไม่ชัดเจนของขอบเขตหน้าที่ ความเห็นต่างด้านแนวทางการพัฒนา และความรู้สึกก้าวร้าวกันในเชิงบทบาท ซึ่งอาจนำไปสู่ความตึงเครียดระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับผู้นำท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะเมื่อมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเชิงนโยบาย การใช้งบประมาณ หรือการแข่งขันการสร้างอิทธิพลในพื้นที่ ดังนั้น ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นในระดับพื้นที่อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์จึงอาจสรุปได้ว่า เป็นความสัมพันธ์ที่มีทั้งมิติของความร่วมมือ การต่อรอง การพึ่งพา และความขัดแย้งแฝงอยู่พร้อมกัน

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลภาคสนามในพื้นที่อำเภอพิชัย จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองท้องถิ่นกับฝ่ายปกครองท้องถิ่นในการพัฒนาพื้นที่มิได้ปรากฏเฉพาะในระดับหลักการ หากเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในภารกิจที่ต้องอาศัยทั้งความใกล้ชิดประชาชนและทรัพยากรเชิงบริหารควบคู่กัน เช่น งานส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก งานประเพณีของชุมชน งานสาธารณประโยชน์ การแก้ปัญหาภัยแล้ง การปรับปรุงสาธารณูปโภค และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในหมู่บ้าน กล่าวคือ ฝ่ายปกครองท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการเข้าถึงประชาชน การสร้างความเข้าใจ และการระดมความร่วมมือ ขณะที่ฝ่ายปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่สนับสนุนงบประมาณและขับเคลื่อนโครงการพัฒนาให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างทั้งสองฝ่ายมิได้อยู่ในลักษณะของการแทนที่หรือแข่งขันกันทางอำนาจ หากแต่เป็นการดำรงอยู่ร่วมกันของอำนาจคนละประเภทในพื้นที่เดียวกัน กล่าวคือ ฝ่ายปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจเชิงปกครองและอำนาจเชิงสังคม ขณะที่ฝ่ายท้องถิ่นมีอำนาจเชิงบริหารและอำนาจเชิงงบประมาณ ซึ่งต้องทำงานร่วมกันเพื่อให้การพัฒนาพื้นที่เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ

อาจกล่าวได้ว่า ข้อค้นพบดังกล่าวยืนยันความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายในทางปฏิบัติ จึงขึ้นอยู่กับประสาณจุดแข็งของแต่ละฝ่ายภายใต้บริบทของพื้นที่จริง มากกว่าการใช้อำนาจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงลำพัง

7.2.4 ปัญหาและอุปสรรคในการทำงานร่วมกันของทั้งสองฝ่าย

แม้จะมีการทำงานร่วมกันในหลายด้าน แต่ผลการวิจัยยังพบอุปสรรคสำคัญในการทำงานร่วมกันหลายประการ ได้แก่ ประการแรก ความไม่ชัดเจนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ในบางภารกิจ ซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ประการที่สอง ความแตกต่างในมุมมองเกี่ยวกับลำดับความสำคัญของการพัฒนา โดยฝ่ายหนึ่งอาจให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐาน ขณะที่อีกฝ่ายให้ความสำคัญกับการพัฒนาอาชีพและความเข้มแข็งของชุมชน ประการที่สาม ปัจจัยด้านบุคคล เช่น ลักษณะและทัศนคติของผู้นำ ความสัมพันธ์ส่วนตัว และความเข้าใจในบทบาทของกันและกัน และประการที่สี่ ปัจจัยเชิงการเมืองในพื้นที่ ซึ่งอาจทำให้เกิดการแข่งขันเพื่อสร้างฐานอำนาจหรือการยึดโยงกับกลุ่มผลประโยชน์ในระดับชุมชน จากผลการศึกษาจึงเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาพื้นที่มิได้เป็นเพียงความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของหน่วยงานรัฐเท่านั้น แต่ยังเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เชื่อมโยงกับทุนทางสังคม การเมืองท้องถิ่น และภาวะผู้นำในระดับพื้นที่ด้วย

7.3 ความจำเป็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในบริบทปัจจุบัน

ผลการวิจัยสะท้อนว่า ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ยังเห็นตรงกันว่า กำนันและผู้ใหญ่บ้านยังคงมีความจำเป็นต่อระบบการปกครองในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในบริบทของสังคมชนบทที่ความสัมพันธ์ทางสังคมยังแน่นแฟ้น และประชาชนยังต้องการผู้นำที่เข้าถึงง่าย ใกล้ชิด และสามารถแก้ไขปัญหาเบื้องต้นได้อย่างรวดเร็ว กำนันและผู้ใหญ่บ้านจึงมิได้เป็นเพียงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แต่ยังเป็นผู้นำชุมชนที่มีบทบาทด้านการประสานงาน อำนวยความสะดวก การสร้างความสงบเรียบร้อย และการเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐกับประชาชนอย่างใกล้ชิด

แต่อย่างไรก็ตาม บทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านควรได้รับการปรับให้สอดคล้องกับบริบทการกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยควรมุ่งเน้นบทบาทที่เป็นจุดแข็งของฝ่ายปกครองท้องถิ่น ได้แก่ 1) การเป็นผู้นำเชิงสังคมของชุมชน 2) การเป็นผู้ประสานงานระหว่างประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) การเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งและสร้างความสงบเรียบร้อย และ 4) การเป็นผู้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ในทางกลับกัน บทบาทที่มีลักษณะทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับการกำหนดขอบเขตให้ชัดเจนมากขึ้น เพื่อป้องกันปัญหาความสับสนในทางปฏิบัติและลดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน

7.4 แนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่น และแนวทางเชิงนโยบาย

ผลการวิจัยเสนอว่า การปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นควรดำเนินการอย่างน้อย 3 ด้าน

ด้านแรก ควรมีกลไกการประชุมและการวางแผนร่วมกันในระดับพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายรับรู้ปัญหาเดียวกันและกำหนดเป้าหมายการพัฒนาร่วมกัน

ด้านที่สอง ควรมีการกำหนดแนวทางหรือคู่มือการประสานงานระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกิจที่มีลักษณะเกี่ยวเนื่องกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความชัดเจนมากขึ้น

ด้านที่สาม ควรเสริมสร้างความเข้าใจร่วมกันในเรื่องบทบาท อำนาจหน้าที่ และเป้าหมายของการพัฒนาพื้นที่ เพื่อให้การทำงานร่วมกันอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือมากกว่า การแข่งขันเชิงอำนาจ

ส่วนแนวทางเชิงนโยบาย ผู้วิจัยเห็นว่า การปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กำนันและผู้ใหญ่บ้านควรดำเนินไปในลักษณะของการ “จัดวางบทบาทใหม่” มากกว่า การลดทอนบทบาทโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ควรคงบทบาทด้านการปกครอง การประสานงาน และการดูแลความสงบเรียบร้อยไว้ ขณะเดียวกันควรส่งเสริมให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านทำงาน เชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบมากขึ้น ในระดับนโยบายจึงควรให้ความสำคัญกับการกำหนดบทบาทเชิงบูรณาการระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่น โดยให้ทั้งสองฝ่ายทำงานบนฐานของความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ ความไว้วางใจ ระหว่างกัน และการมุ่งประโยชน์สาธารณะของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ

8. สรุปผลการวิจัย

จากผลการวิจัยสามารถสรุปให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยทั้ง 3 ข้อได้ดังนี้ ประการแรก ส่วนของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่น พบว่า ความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายในพื้นที่อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์ มิได้เป็นความสัมพันธ์แบบที่ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่งอย่างเด็ดขาด หากเป็นความสัมพันธ์แบบคู่ขนานและพึ่งพาอาศัยกัน โดยมีทั้งมิติของความร่วมมือ การต่อรอง การพึ่งพา และความขัดแย้งดำรงอยู่พร้อมกัน ทั้งนี้ เนื่องจากทั้งสองฝ่ายมีฐานอำนาจ อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรแตกต่างกัน แต่ต้องทำงานในพื้นที่เดียวกันและเผชิญกับปัญหาของประชาชนร่วมกัน

ประการที่สอง ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาพื้นที่ พบว่า กำนันและผู้ใหญ่บ้านยังคงมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้นำชุมชน ผู้ประสานงาน ผู้เชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชน และผู้ดูแลความสงบเรียบร้อย ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทเด่นด้านงบประมาณ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะ และการขับเคลื่อนโครงการพัฒนาเชิงรูปธรรม ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายในมิติการพัฒนาพื้นที่จึงเป็นความสัมพันธ์ที่ต่างฝ่ายต่างมีจุดเด่นคนละด้าน และจำเป็นต้องอาศัยกันและกันเพื่อให้การพัฒนาพื้นที่เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม ในส่วนของแนวทางการปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน พบว่า การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครอง

ท้องถิ่นควรมุ่งไปที่การกำหนดขอบเขตบทบาทให้ชัดเจน การพัฒนากลไกประชุมและวางแผนร่วมกันในระดับพื้นที่ การจัดทำแนวทางหรือคู่มือประสานงานร่วมกัน และการเสริมสร้างความเข้าใจร่วมกันในเรื่องอำนาจหน้าที่และเป้าหมายของการพัฒนาพื้นที่ นอกจากนี้ การปรับปรุงบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านควรดำเนินไปในลักษณะของการจัดวางบทบาทใหม่ให้สอดคล้องกับบริบทการกระจายอำนาจ โดยคงบทบาทด้านการปกครอง การประสานงาน และการดูแลความสงบเรียบร้อยไว้ พร้อมทั้งส่งเสริมให้มีการทำงานเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบมากขึ้น เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างยั่งยืน

9. อภิปรายผล

ผลการศึกษาครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอฟิชัย จังหวัดอุดรดิตถ์ มีได้มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์แบบแยกขาดจากกัน หากแต่เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีลักษณะ “คู่ขนานและพึ่งพาอาศัยกัน” ภายใต้อำนาจอำนาจอธิปไตย และทรัพยากรที่แตกต่างกันของแต่ละฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะกำนันและผู้ใหญ่บ้าน มีจุดแข็งด้านอำนาจตามกฎหมายและอำนาจเชิงสังคมจากความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน การรับรู้ปัญหาในพื้นที่ และการทำหน้าที่เป็นผู้ประสานเชื่อมโยง และใกล้เคียงข้อขัดแย้งในระดับชุมชน ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานอำนาจสำคัญด้านการบริหาร การจัดสรรงบประมาณ และการกำหนดแผนการพัฒนาท้องถิ่น ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับงานของไททัศน์ มาลา (2559) ที่ชี้ว่า กำนันและผู้ใหญ่บ้านยังคงดำรงบทบาทสำคัญในฐานะกลไกของฝ่ายปกครอง แม้ในบริบทการกระจายอำนาจจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทด้านการพัฒนาอย่างเด่นชัดมากขึ้นก็ตาม ทั้งยังสอดคล้องกับงานของนิยม พัฒนศรี และพรเพ็ญ เพชรสุขศิริ (2564) และนทีมาศ สุขทวี (2566) ที่พบว่า กำนันและผู้ใหญ่บ้านยังมีความสำคัญในด้านการประสานงาน การจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ และการเชื่อมโยงระหว่างชุมชนกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาในเชิงแนวคิด ผลการศึกษานี้สามารถอธิบายได้ด้วยกรอบแนวคิดด้วยอำนาจและความสัมพันธ์เชิงอำนาจ โดยในมิติของเวเบอร์ กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจเชิงกฎหมายและเชิงสถาบันจากฐานะกลไกของรัฐในระบบราชการส่วนภูมิภาค ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเชิงบริหารตามกฎหมายในฐานะองค์กรที่มีอำนาจจัดบริการสาธารณะและใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายจึงเป็นความสัมพันธ์ของตัวแสดงที่ต่างมี “อำนาจคนละประเภท” และต่างมีขอบเขตการใช้อำนาจในพื้นที่เดียวกัน (Weber, 1947; Weber, 1978) ขณะเดียวกัน หากมองผ่านทัศนะของดาร์ล ความสัมพันธ์ดังกล่าวยังสะท้อนการแข่งขันหรือการต่อรองในการกำหนดทิศทาง การตัดสินใจในบางประเด็น โดยเฉพาะกรณีที่ข้อเสนอของฝ่ายหนึ่งต้องอาศัยการยอมรับหรือการดำเนินการจากอีกฝ่ายหนึ่ง จึงจะสามารถแปลงไปสู่การปฏิบัติได้จริง (Dahl, 1957) นอกจากนี้ ในบางสถานการณ์ยังปรากฏลักษณะของอำนาจเชิงโครงสร้างและอำนาจเชิงสังคม

ตามแนวคิดของลูคส์และฟูโกต์ กล่าวคือ แม้กำนันและผู้ใหญ่บ้านอาจมิได้ถือครองงบประมาณโดยตรง แต่กลับมีทุนทางสังคม ความไว้วางใจ และอิทธิพลเชิงเครือข่ายที่ทำให้สามารถกำหนดวาระ สะท้อนปัญหา หรือสร้างแรงกดดันทางสังคมต่อการพัฒนาพื้นที่ได้ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้จะมีงบประมาณและเครื่องมือเชิงบริหารมากกว่า แต่ก็จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและความชอบธรรมจากผู้นำท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่เช่นกัน (Lukes, 2005; Foucault, 1980)

ผลการศึกษาที่พบว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านยังมีบทบาทสำคัญในฐานะ “ผู้นำชุมชน นักประสาน นักไกล่เกลี่ย และผู้เชื่อมโยงรัฐกับประชาชน” สอดคล้องกับงานของรัฐพล ธุระพันธ์ (2558) และจิรพันธ์ รุ่งเรือง (2567) ที่อธิบายว่าบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านมิได้จำกัดอยู่เพียงการปฏิบัติงานตามตัวบทกฎหมาย แต่ยังขยายไปสู่การรับรู้ความต้องการของประชาชน การสะท้อนปัญหา และการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนด้วย เช่นเดียวกับงานของประสาทร ชุมทิพย์ และอภิชาติ พานสุวรรณ (2568) งานศึกษาบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านในการบริหารความขัดแย้งที่ชี้ว่า ความใกล้ชิดกับพื้นที่และความเชื่อถือจากประชาชนเป็นทุนสำคัญที่ทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านยังคงมีบทบาทโดดเด่นในระดับฐานราก แม้ระบบการบริหารและการพัฒนาจะเปลี่ยนแปลงไปมากแล้วก็ตาม ประเด็นนี้จึงช่วยยืนยันว่า อำนาจของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันมิได้อยู่เพียงที่ “ตำแหน่ง” หากแต่อยู่ที่ “ความสัมพันธ์” และ “การยอมรับ” จากชุมชนด้วย ซึ่งเป็นอำนาจเชิงสังคมที่ยังคงมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนงานพัฒนาในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษายังพบปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบาทและความไม่ชัดเจนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ การประสานข้อเสนองานของประชาชนเข้าสู่แผนพัฒนาฯ และการจัดการปัญหาที่มีผลต่อทั้งมิติการปกครองและการพัฒนา ผลดังกล่าวสอดคล้องกับข้อค้นพบของไททัศน์ มาลา (2559) และสุรัชย์ ขอบยศ และคณะ (2567) ที่เสนอว่า การดำรงอยู่ร่วมกันของกลไกท้องถิ่นและท้องถิ่นภายใต้โครงสร้างรัฐไทยก่อให้เกิดทั้งความร่วมมือและความตึงเครียดในเชิงอำนาจ เนื่องจากทั้งสองฝ่ายต่างมีความชอบธรรมและเป้าหมายในการทำงานในพื้นที่เดียวกัน แต่มีฐานอำนาจและวิธีการดำเนินงานต่างกัน ขณะเดียวกัน ผลการศึกษารังนี้ยังสอดคล้องกับงานของรวิกันต์ อำนวนย (2566) ว่าด้วยการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้นำชุมชนที่ชี้ว่า ความสำเร็จของการพัฒนาพื้นที่ขึ้นอยู่กับกลไกความร่วมมือ การสื่อสาร และความไว้วางใจระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่เป็นสำคัญ หากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลหรือความเห็นต่างทางการเมืองเข้ามาแทรก ก็ย่อมส่งผลให้การประสานงานและการพัฒนาพื้นที่เกิดข้อจำกัดได้

โดยสรุปการอภิปรายผลครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นมิใช่ความสัมพันธ์แบบฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเด็ดขาดเหนืออีกฝ่าย หากเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีทั้งความร่วมมือ การพึ่งพา การต่อรอง และความทับซ้อนดำรงอยู่ร่วมกันในพื้นที่เดียวกัน กำนันและผู้ใหญ่บ้านยังคงมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้เชื่อมโยงรัฐกับประชาชนและผู้ขับเคลื่อนทางสังคมระดับชุมชน ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคง

เป็นกลไกหลักด้านทรัพยากร งบประมาณ และการพัฒนาเชิงรูปธรรม ดังนั้น ข้อค้นพบของการวิจัยครั้งนี้จึงนำไปสู่ข้อเสนอที่สำคัญว่า การพัฒนาพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืนควรตั้งอยู่บนฐานของการกำหนดขอบเขตบทบาทให้ชัดเจน การสร้างกลไกประสานงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ และการยอมรับบทบาทที่แตกต่างแต่เกื้อหนุนกันของทั้งฝ่ายท้องถิ่นและฝ่ายท้องถิ่น มากกว่าการมองความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายในลักษณะของการแข่งขันเพื่อช่วงชิงอำนาจเพียงด้านเดียว

10. ข้อเสนอแนะ

10.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ

จากผลการศึกษาที่พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะทั้งความร่วมมือ การพึ่งพาอาศัยกัน และความทับซ้อนของบทบาทหน้าที่ในบางประเด็น ผู้วิจัยเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดขอบเขตบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกันและกัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ การประสานปัญหาความต้องการของประชาชน และการขับเคลื่อนแผนพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อน ความคลุมเครือในการปฏิบัติงาน และความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากการตีความบทบาทที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ควรพัฒนากลไกการประสานงานร่วมกันในระดับพื้นที่อย่างเป็นระบบ เช่น การประชุมร่วมระหว่างฝ่ายปกครองท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอ การมีคณะทำงานร่วมเพื่อพิจารณาปัญหาและลำดับความสำคัญของการพัฒนา และการเปิดพื้นที่ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น เนื่องจากบุคคลทั้งสองเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับประชาชนและสามารถสะท้อนสภาพปัญหาของพื้นที่ได้โดยตรง ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของงานศึกษาหลายชิ้นที่เห็นตรงกันว่า การพัฒนาพื้นที่จะมีประสิทธิภาพมากขึ้นเมื่อมีกลไกความร่วมมือระหว่างผู้นำท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนอย่างต่อเนื่อง (นิยม พัฒนศรี และพรเพ็ญ เพชรสุขศิริ , 2564; นทีมาศ สุขทวี, 2566; รวิกานต์ อำนวย, 2566)

อีกทั้ง ควรมีการพัฒนาศักยภาพของกำนันและผู้ใหญ่บ้านให้สอดคล้องกับบริบทการบริหารราชการและการพัฒนาท้องถิ่นร่วมสมัย ทั้งในด้านการประสานงาน การจัดการความขัดแย้ง การสื่อสารสาธารณะ และการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชน เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้บริบทที่โครงสร้างอำนาจในระดับพื้นที่มีความซับซ้อนมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐควรให้ความสำคัญกับการส่งเสริมบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในฐานะ “ผู้เชื่อมโยงรัฐกับประชาชน” มากกว่าการมองเพียงในฐานะกลไกฝ่ายปกครองตามกฎหมายเท่านั้น เพราะผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าอำนาจสำคัญของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันมิได้อยู่เพียงที่ตำแหน่ง หากยังอยู่ที่ความไว้วางใจและการยอมรับจากประชาชนในชุมชนด้วย (รัฐพล ธุระพันธ์, 2558)

10.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยครั้งต่อไปควรขยายการศึกษาไปยังพื้นที่อื่นที่มีบริบททางการเมือง การบริหาร และโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นในบริบทที่หลากหลายมากขึ้น นอกจากนี้ ควรมีการศึกษาเชิงเปรียบเทียบบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านระหว่างพื้นที่ชนบทกับพื้นที่กึ่งเมือง หรือเขตเทศบาล เพื่อทำความเข้าใจว่าการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างท้องถิ่นส่งผลต่ออำนาจ บทบาท และสถานะของผู้นำท้องถิ่นอย่างไร อีกทั้ง อาจมีการศึกษาที่มุ่งเน้นมุมมองของประชาชน สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติม เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระดับพื้นที่อย่างรอบด้านมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- ไกรสร ภาคาพรต, และอภิชาติ พานสุวรรณ. (2566). การพัฒนาภาวะผู้นำของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตลิ่งชัน อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. *วารสารการบริหารนิติบุคคลและนวัตกรรมท้องถิ่น*, 9(3), 129-141.
- คงฤทธิ์ แข็งแรง, สุนทร ธนศิลป์พิชิต, และณัฐมุลกานต์ ไชยวิมลศิริ. (2561). ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ. *วารสารชัยภูมิปริทรรศน์*, 1(1), 34-43.
- คณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์. (2568). *แผนพัฒนาอำเภอพิชัย 5 ปี (พ.ศ. 2566-2570) ฉบับทบทวน ปี พ.ศ. 2568*. ม.ป.พ.
- จิรพันธ์ รุ่งเรือง, และชัยนันท์ธรรณ ขาวงาม. (2567). บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง กรณีศึกษา: อำเภอพนสนธิคม จังหวัดชลบุรี. *วารสารวิชาการไทยวิจัยและการจัดการ*, 5(3), 24-41.
- เชิงชาญ จงสมชัย. (2558). ทิศทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น หลังการรัฐประหาร 2557. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 11(1), 29-51.
- ไททัศน์ มาลา. (2559). การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. *วารสารวิจัยและพัฒนา วไลยอลงกรณ์*, 11(1), 305-317.
- ธัญพัทธ์ ภูริพินันท์. (2565). การกระจายอำนาจกับการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. *วารสาร มจร บาลีศึกษายุทธศาสตร์ปริทรรศน์*, 8(1), 87-100.
- ธีรพงศ์ พรหมวิชัย, รดา อนุตตรังกูร, และนันทิยา สัตยวาที. (2564). การสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของกลุ่มการเมือง ในตำบลหนองเต่า อำเภอเก่าเลี้ยว จังหวัดนครสวรรค์. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 12(1), 157-186.
- นทีมาศ สุขทวี. (2566). *การจัดวางบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่สังคมเมือง : กรณีศึกษา ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี (ปริญญาานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต)*, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- นิยม พัฒนศรี, และพรเพ็ญ เพชรสุขศิริ. (2564). บทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในจังหวัดนครปฐม. *วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยเวสเทิร์น มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 7(1), 119-130.
- บุญชนะ ยี่สารพัฒน์. (2568). ปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินงานตามหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารสังคมศาสตร์เพื่อพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม*, 9(3), 449-463.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2559). *การปกครองท้องถิ่นไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต*. โครงการส่งเสริมการแต่งตั้งรา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ประสาทร ชุมทิพย์, และอภิชาติ พานสุวรรณ. (2568). บทบาทของการปกครองท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่อำเภอท่าเรือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. *วารสารสหศาสตร์ การพัฒนาลังคม*, 3(5), 430-444.
- พงศ์สวัสดิ์ ราชจันทร์. (2562). ศักยภาพ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน. *วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น*, 3(1), 45-56.
- วรวิกันต์ อำนวย. (2566). การพัฒนาความร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้นำชุมชนและภาคประชาชน. *วารสารรัชต์ภาคย์*, 17(55), 143-159.
- รัฐพล ชูระพันธ์. (2558). บทบาท อำนาจหน้าที่และสถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในอนาคต เพื่อพัฒนาความเข้มแข็งของหมู่บ้าน รองรับประชาคมอาเซียน. *วารสารสังคม สงเคราะห์ศาสตร์*, 23(2), 106-125.
- รุจิรวรณ ลำตาล. (2557). บทบาททางการปกครองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ภายใต้พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ ธนบุรี*, 3(1), 34-41.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2558). การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหาร ราชการแผ่นดินไทย: การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป. *สถาบันพระปกเกล้า*, 13(1), 98-124.
- ศรัณย์ดิษฐ์ เบญจพงศ์. (2561). การคงอยู่ของตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านกับบทบาทในบริบทของ สังคมอนาคต. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จ เจ้าพระยา*, 12(2), 214-238.
- สรายุทธ์ หอมจันทร์. (2563). ภาวะผู้นำของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ส่งผลต่อการบริหารราชการส่วน ท้องถิ่นในจังหวัดสุพรรณบุรี. *วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*, 7(1), 163-192.
- สิริกาญจน์ เอี่ยมอาจหาญ. (2564). สถานภาพและบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนา ท้องถิ่นร่วมกับเทศบาลตำบล จังหวัดนครนายก. *วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์*, 12(2), 47-64.
- สุเชาว์ มีหนองหว้า, และจุฑามาส ชมผา. (2562). ความเป็นสถาบันและรูปแบบที่เหมาะสม ในการดำรงอยู่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ในทัศนะของบุคลากรสำคัญของเทศบาล

ตำบลในจังหวัดอุบลราชธานี. *วารสารสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม*, 6(1), 441-454.

สุธิพงษ์ สวัสดิ์ทา, และวิเชียร แสนมี. (2567). การมีส่วนร่วมของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย. *วารสารวิชาการสังคมศาสตร์สมัยใหม่*, 1(5), 47-62.

สุนทรชัย ขอบยศ, จตุรงค์ ศรีสุธรรม, และเชิงชาญ จงสมชัย. (2567). การครองอำนาจระหว่างรัฐและท้องถิ่นไทย: บทวิเคราะห์ผ่านมุมมองประชาธิปไตย 2 ระดับ ระหว่าง พ.ศ. 2535-2564. *วารสารพัฒน์น้อมรุ่ง มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์*, 1(2), 25-45.

สุพัทธรา ตันติจริยาพันธ์. (2560). เครือข่ายสนับสนุนทางการเมืองนักการเมืองท้องถิ่นจังหวัดอุดรดิตถ์. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 10(2), 1-16.

อมรภาค ทับทิมทวีโชค, และเดือนเพ็ญ อีวรรณวิวัฒน์. (2565). การเลือกผู้ใหญ่บ้านและความพึงพอใจที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดชัยนาท. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, 20(2), 23-52.

อำนาจ ปาอ้าย. (2560). การพัฒนาภาวะผู้นำของผู้ใหญ่บ้านและกำนันในเขตจังหวัดฉะเชิงเทรา. *วารสารบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี*, 6(12), 1-9.

ไธพาร ถิ่นบางเตียว. (2559). ข้อเสนอแนะด้วยแนวทางการกระจายอำนาจของคณะทำงานด้านการปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่น และข้อควรพิจารณาในการปฏิรูปการกระจายอำนาจแนวเศรษฐศาสตร์การเมืองท้องถิ่น. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา*, 3(2), 105-135.

ไอศวรรย์ หนูนิล. (2556). *การศึกษาเปรียบเทียบบทบาท สถานภาพ และการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านระหว่างการดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปี และการดำรงตำแหน่งครบอายุ 60 ปี (ปริญญานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต)*, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ภาษาอังกฤษ

Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. *American Political Science Review*, 56(4), 947-952.

Dahl, R. (1957). The Concept of Power. *Behavioral Science*, 2(3), 201-215.

Foucault, M. (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings*. Pantheon Books.

Lukes, S. (2005). *Power: A Radical View*. Palgrave Macmillan.

Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. Oxford University Press.

Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. University of California Press.