

บทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร

นายสุพจน์ วงศ์วิวัฒน์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2539

ISBN 974-634-848-5

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I 17042392

ROLES OF SUB-DISTRICT HEADMEN AND VILLAGE HEADMEN IN BANGKOK
METROPOLITAN ADMINISTRATION

Mr. Supote Wongwiwat

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts
Department of Government
Graduate School
Chulalongkorn University
Academic Year 1996
ISBN 974-634-848-5

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

สุพจน์ วงศ์วิวัฒน์ : บทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ
กรุงเทพมหานคร (ROLES OF SUB-DISTRICT HEADMEN AND VILLAGE
HEADMEN IN BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION)

อ. ที่ปรึกษา : รศ.ดร. พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว,
150 หน้า. ISBN 974 - 634 - 848 - 5

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาให้ทราบถึงความเป็นมา บทบาททางการปกครอง และ
บทบาททางการเมืองของกำนันผู้ใหญ่บ้านในกรุงเทพมหานคร โดยมีสมมติฐานว่า บทบาทของกำนัน
ผู้ใหญ่บ้านได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือมีบทบาททางด้านการปกครองน้อยลง แต่มีบทบาททางด้าน
การเมืองมากขึ้น

การวิจัยในครั้งนี้ได้ใช้วิธีการวิจัยแบบสำรวจ เก็บข้อมูลจากกลุ่มประชากรคือกำนันผู้ใหญ่บ้าน
ของกรุงเทพมหานคร จำนวน 727 คน สุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง จำนวน 350 คน เมื่อเดือนสิงหาคม 2539
ปรากฏว่าได้รับแบบสอบถามกลับคืนมาจำนวน 260 ชุด

จากผลการวิจัยพบว่า ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว
ทำให้บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก โดยทั่วไปแล้วกำนันผู้ใหญ่บ้านมี
บทบาททางด้านการปกครองน้อยลงและมีบทบาททางด้านการเมืองมากขึ้น นอกจากนี้ กำนันผู้ใหญ่บ้าน
ยังได้ผดุงฐานะของตนเองด้วยการประกอบกิจการทางธุรกิจบางประการอย่างเป็นกิจจะลักษณะ เช่น การเป็น
นายหน้าขายที่ดินหรือการประสานงานทางด้านธุรกิจการลงทุนในท้องถิ่น เป็นต้น

เมื่อทำการวิเคราะห์ทางสถิติเพื่อหาความสัมพันธ์ ระหว่างภูมิหลังกับบทบาทของกำนันผู้ใหญ่
บ้านปรากฏผลว่า โดยทั่วไปแล้วบทบาททางด้านการปกครองและการเมืองของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ทั้งในชุมชน
ชนเมืองและชุมชนชนบท ต่างมีบทบาทดังกล่าวข้างต้นในลักษณะเดียวกัน อย่างไรก็ตามระดับการศึกษา
และอาชีพของกำนันผู้ใหญ่บ้าน มีความสัมพันธ์กับทั้งการแสดงบทบาททางการปกครองและบทบาททาง
การเมืองอย่างมีนัยสำคัญ

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2539

ลายมือชื่อนิติต S. S.
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ผศ.ดร.พรศักดิ์
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

#C431720 : MAJOR GOVERNMENT
KEY WORD:

SUB-DISTRICT HEADMEN / VILLAGE HEADMEN / BANGKOK METROPOLITAN
SUPOTE WONGWIWAT : ROLES OF SUB-DISTRICT HEADMEN AND VILLAGE
HEADMEN IN BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION :
THESIS ADVISOR : ASSO. PROF. PORNSAK PHONGPHAEW, Ph.D.
150 pp. ISBN 974 - 634 - 848 - 5

The aim of this research is to study the development of administration and the political roles of sub-district headmen and village headmen in Bangkok, based on the hypothesis that the roles of sub-district and village headmen have tremendously changed. Their role in administration has become less prominent while their political role has become more forceful.

The studying method employed is survey research. Data was collected from the survey population, 727 sub-district and village headmen in Bangkok. Specific sampling was done on 350 headmen in August, 1996 from whom 260 questionnaires were returned.

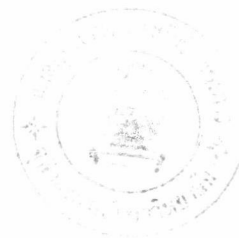
The findings are that economic and political changes have resulted in the changing of the roles of these headmen. On the whole, sub-district and village headmen have shown less forceful role in administration but vice versa in politics. Besides, it is also found that sub-district and village headmen have kept up their status by pursuing some substantial businesses such as being land brokers or co-ordinators in local business investments.

Based on analysis of the statistics to establish the relationship between the background and the roles of these sub-district and village, headmen in the city are no different from those of the headmen in the rural areas. However, the level of education and careers of sub-district and village headmen are seen as significantly related to their administrative and political roles.

ภาควิชา..... GOVERNMENT
สาขาวิชา..... GOVERNMENT
ปีการศึกษา..... 1996

ลายมือชื่อนิติ..... *S. ee*
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... *W. C. Coolus*
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ



วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลงด้วยดี ด้วยแรงบันดาลใจที่มีต่อบิดามารดา ที่ปรารถนา จะเห็นความสำเร็จของบุตร และกำลังใจจากน้อง ๆ ตลอดระยะเวลาที่ได้เข้ารับการศึกษ และดำเนินการจัดทำวิทยานิพนธ์ ความสำเร็จที่เกิดขึ้นทั้งหมด ย่อมมีอาจที่จะละเลยไม่กล่าว เสียได้ก็คือ เจ้าหน้าที่ของภาควิชาการปกครอง และเจ้าหน้าที่ของห้องสมุด คณะรัฐศาสตร์ ทุกท่านที่ได้มีโอกาสได้ช่วยเหลือแนะนำและอำนวยความสะดวก ตลอดระยะเวลาที่ทุ่มเทให้ กับงานวิทยานิพนธ์เล่มนี้ รวมทั้งความเมตตาและเป็นห่วงเป็นใยของผู้จัดพิมพ์ จนบรรลุ ผลสำเร็จ

ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงสำหรับท่านอาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ในความกรุณามาตั้งแต่เริ่มต้นการศึกษา และให้คำแนะนำช่วยเหลือในการจัดทำ วิทยานิพนธ์ และขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ และ รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตธนารักษ์ ที่ได้กรุณาได้รับเป็นประธาน และกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์นี้ และให้คำแนะนำแก้ไข ปรับปรุง ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณสำหรับเพื่อนร่วมรุ่นทุกคนที่ได้ให้ประสบการณ์ ความรู้ คำชี้แนะทั้งในเรื่อง การศึกษาและเรื่องการทำงาน และขอขอบคุณสำหรับเพื่อนที่มีได้เอ่ยนาม ซึ่งมีส่วนทำให้ วิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงไป

ประโยชน์และคุณค่าในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอมอบให้แก่ บิดามารดา และผู้มี พระคุณทั้งหลายที่ได้กล่าวมา ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นคงจะมีอยู่บ้าง ผู้เขียนขออ้อมรับไว้แต่เพียง ผู้เดียว

สุพจน์ วงศ์วิวัฒน์

C 532075

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญแผนภูมิ.....	ค
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษารวิจัย.....	2
แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	3
ขอบเขตของการวิจัย.....	4
สมมติฐานในการวิจัย.....	5
วิธีการศึกษา.....	5
คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย.....	6
การนำเสนอ.....	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2 แนวความคิดทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย.....	9
แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาท.....	9
แนวความคิดเกี่ยวกับผู้นำ.....	15
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	24
3 การปกครองระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านของกรุงเทพมหานคร.....	29
วิวัฒนาการทางการปกครองของกรุงเทพมหานคร.....	29
การก่อกำเนิดระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านในไทย.....	30
ระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116.....	40

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

หน้า

ระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457.....	41
ระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 24 และ 25..	42
ระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335.....	44
ระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518.....	45
ระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.....	47
บทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน.....	48
ระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน.....	57
เงินค่าตอบแทนของกำนันผู้ใหญ่บ้าน.....	75
4 ระเบียบวิธีการศึกษา.....	81
วิธีการศึกษา.....	81
ประชากร.....	81
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	82
การทดสอบแบบสอบถาม.....	83
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	84
ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา.....	84
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	86
5 การศึกษาวิเคราะห์.....	88
ข้อมูลจากการศึกษาภาคสนาม.....	89
การพิสูจน์ความสัมพันธ์ของตัวแปร เพื่อพิสูจน์สมมติฐาน.....	117
สรุปผลการสัมภาษณ์.....	125

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
6 สรุปและข้อเสนอแนะ	127
รายการอ้างอิง	135
ภาคผนวก	139
ประวัติผู้เขียน	150

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1 จำนวนเขต แขวง พื้นที่ ราษฎร และบ้านของกรุงเทพมหานคร.....	59
2 จำนวนแขวงและหมู่บ้านที่มีกำนันผู้ใหญ่บ้าน.....	71
3 เงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ปี 2537.....	76
4 เงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ปี 2538.....	77
5 เงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ปี 2539.....	78
6 เงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้านประจำเดือนสิงหาคม 2539.....	79
7 แสดงภูมิหลังของกำนันผู้ใหญ่บ้านผู้ตอบแบบสอบถาม.....	90
8 แสดงบทบาททางด้านการปกครองของกำนันผู้ใหญ่บ้าน.....	100
9 แสดงบทบาททางด้านการเมืองของกำนันผู้ใหญ่บ้าน.....	108
10 แสดงความเห็นของกำนันผู้ใหญ่บ้านว่าควรมีการเปลี่ยนแปลงบทบาท หน้าที่หรือไม่.....	114
11 แสดงความเห็นของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ต่อความขัดแย้งกับทาง สำนักงานเขต.....	115
12 แสดงความเห็นของกำนันผู้ใหญ่บ้านต่อการยกเลิกตำแหน่งกำนัน- ผู้ใหญ่บ้านในกรุงเทพมหานคร.....	116
13 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง พื้นที่ปกครอง ที่เป็นชุมชนเมืองและชนบท ระดับการศึกษา กับบทบาททางด้าน การปกครอง.....	119
14 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง พื้นที่ปกครอง ที่เป็นชุมชนเมืองและชนบท ระดับการศึกษา กับบทบาททางด้าน การเมือง.....	121
15 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการประกอบอาชีพ กับบทบาททางด้าน การปกครอง.....	123
16 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการประกอบอาชีพกับบทบาททางด้าน การเมือง.....	124

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่

หน้า

1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา	85
---	----