

บทที่ 1

บทนำ



1. ความสำคัญของปัญหา

สังคมชนบทไทย ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 จนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ราษฎร มีความเป็นอยู่ค่อนข้างสงบสุขในหมู่บ้านของตนที่กระจุกกระจายเป็นหย่อม ๆ หมู่บ้านโดยทั่วไป มักมีขนาดเล็ก ประมาณห้าสิบถึงหนึ่งร้อยครอบครัวหมู่บ้านขนาดใหญ่อาจมีราษฎรอยู่รวมกันถึง สองร้อยครอบครัว แต่มีจำนวนน้อยหมู่บ้าน แต่ละแห่งมักอยู่ห่างไกลกัน การคมนาคมไม่สะดวก ถนนหนทางไม่ค่อยมี หรือมีก็อยู่ในสภาพไม่ดี การติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกันและกันค่อนข้าง ลำบาก ในสมัยก่อนพาหนะหายาก ต้องใช้เกวียนหรือการเดินเท้าเป็นหลักด้วยเหตุนี้ หากไม่มีความจำเป็นจริง ๆ ชาวบ้านก็จะไม่ไปติดต่อหมู่บ้านอื่น ยิ่งกว่านั้นหมู่บ้านจำนวนมากอยู่ห่างไกล จากตัวเมืองอันเป็นที่ตั้งของอำเภอและจังหวัดเป็นอันมาก การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของทาง ราชการจึงมีน้อย หรือไม่มีเลย เมื่อมีความจำเป็นจึงต้องติดต่อกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านของตนเท่านั้น

สภาพทางเศรษฐกิจของสังคม ในระดับตำบลของไทยในสมัยก่อนไม่มีปัญหาเรื่องที่ทำกิน เพราะประชากรมีน้อย สามารถบุกเบิกถากถางป่าขยายออกเป็นพื้นที่เพาะปลูกได้เรื่อย ๆ ทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ทั้งป่าไม้ของป่า สัตว์ป่า และแร่ธาตุต่าง ๆ เรียกว่า "ในน้ำ มีปลา ในนามีข้าว" คนชนบทมีความพอใจในสภาพของตน มีความต้องการน้อย มีความต้องการปัจจัย 4 เป็นพื้นฐานการแข่งขันหรือแก่งแย่งในเรื่องอาชีพมีน้อย เพราะแต่ละครอบครัว ทำมาหากินได้สะดวก มีการแลกเปลี่ยนสินค้าในหมู่บ้านในวงจำกัด ไม่มีการผลิตเพื่อขายมากนัก

ไพฑูรย์ เครือแก้ว, ลักษณะสังคมไทย (พระนคร: โรงพิมพ์เสียงเชียงจอง,

สภาพสังคมในชนบท มีการรวมกันอย่างเป็นกลุ่มเป็นก้อน มีความสามัคคีกลมเกลียวกันสูง เช่น การช่วยกันลงแขกเกี่ยวข้าว หนวดข้าว ตำข้าว หรือจัดงานศพ งานบวช งานแต่งงาน ฯลฯ มีการควบคุมทางสังคมแบบเป็นกันเอง โดยมีครอบครัวเป็นต้นสถาบันหลักที่สำคัญ มีการระมัดระวังไม่ค่อยประพฤติฝ่าฝืนขนบธรรมเนียมประเพณี มีการเคารพเชื่อฟังกันตามลำดับนับตั้งแต่ผู้ใหญ่ถึงผู้น้อยในครอบครัว การเคารพนับถือผู้ใหญ่อาวุโส เป็นลักษณะที่ปรากฏทั่วไปในชนบทของไทย ซึ่งเป็นคุณธรรมและวัฒนธรรมของการดำเนินชีวิตที่สำคัญยิ่ง การแสดงออกของความรู้สึกอ่อนน้อม มีการระเวต่อกัน มีการเรียกผู้ใหญ่ที่มีอายุมากกว่า ปู่ ย่า ตา ยาย ลุง ป้า น้า อา หรือพี่ตามความเหมาะสม ส่วนผู้ที่เป็นเด็กก็อาจถูกเรียกว่า อ้ายน้อง อ้ายหนู อีหนู เป็นต้น ความรู้สึกเคารพนับถือดังกล่าวมีอยู่ทั่วไปในสังคม รวมตลอดถึง กำนัน ซึ่งเป็นหัวหน้าปกครองหมู่บ้าน ก็อาจถูกเรียกว่าลุงกำนัน อาหรือพี่กำนัน ซึ่งแสดงความรู้สึกที่เป็นกันเองเสมือนญาติต่อผู้ปกครองตำบลหมู่บ้านนั่นเอง สภาพที่ชุมชนยังไม่เจริญ ถนนหนทางและการคมนาคมไม่สะดวกแต่ราษฎรก็มีชีวิตความเป็นอยู่ดีพอควรแก่อัตภาพ ไม่มีความอดอยากยากแค้นจนถึงกับเดือดร้อนมาก ทำให้สังคมดังกล่าวสามารถทำให้ปกครองได้ง่ายไม่มีปัญหายุ่งยาก แต่การปกครองแบบนี้มีข้อสังเกตว่า ในสมัยก่อนคนมีความเชื่อฟังและเกรงกลัวข้าราชการและเคารพนับถือผู้ใหญ่ผู้ปกครอง ซึ่งรวมทั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ทำให้สามารถปกครองได้สะดวกราษฎรไม่เข้าใจและไม่สนใจเรื่องการบ้านการเมืองแต่อย่างใด จึงสุดแต่กำนันและผู้ใหญ่จะดำเนินการที่เห็นสมควรสิ่งเหล่านี้อาจมีผลต่อความร่วมมือของประชาชน ทำให้งานบรรลุผลและเป้าหมายได้โดยไว แต่ก็มีปัญหาว่าก่อให้เกิดลักษณะไม่ส่งเสริมประชาธิปไตยขึ้น

ปัจจุบัน สภาพสังคมในชนบทของไทยได้เปลี่ยนไปอย่างมากมาย เมื่อมี พ.ศ.2475 ประเทศไทยมีพลเมืองแค่เพียง 13 ล้านคน แต่ปัจจุบัน พ.ศ.2535 มีประชากรถึงประมาณ 62 ล้านคน ประชาชนในชนบทหนาแน่นขึ้นจนถึงระดับที่เกิดปัญหาที่มิพื่อทำกินความอุดมสมบูรณ์

²อุทิศ นาคสวัสดิ์, "เศรษฐกิจของชีวิตหมู่บ้าน" เศรษฐศาสตร์สาร 1

(มกราคม - เมษายน 2512), หน้า 120-38.

ของดินลดลง ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย และใช้สอยไปเกือบหมดสิ้นสัตว์ป่าต่างๆ ถูกกล่าวมาเป็นอาหารจนเกือบหมดมีปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ การบุกป่าเข้าไปทำมาหากิน มีการตัดไม้ทำลายป่าอย่างกว้างขวาง มีผลต่อต้นน้ำลำธาร อากาศแปรปรวนและก่อปัญหาอื่น ๆ ตามมามีการแย่งที่ทำการแย่งน้ำเพื่อการเกษตร การพัฒนาถนนหนทาง ทำให้การคมนาคมสะดวกมีพ่อค้าเข้าไปติดต่อซื้อขายกับชาวบ้านถึงชนบททำให้เกิดพ่อค้าคนกลางขึ้นและมีปัญหาการว่างงานในชนบทอีก ปัญหาโจรผู้ร้ายและอาชญากรรมเพิ่มมากขึ้นในชนบท เนื่องจากปัญหาความรัดตัวทางเศรษฐกิจการครองชีพ และการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมไทย ราษฎรในชนบทเริ่มมีความสนใจในการเมือง เปรียบคองมากขึ้นมีความสนใจนโยบายของทางราชการและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มากขึ้นกว่าเดิม จะสังเกตได้จากมีการร้องเรียนเกี่ยวกับความประพฤติของข้าราชการ รวมตลอดถึงกำนันผู้ใหญ่บ้าน อย่างกว้างขวาง ทั้งในรูปบัตรสนเท่ห์ และหนังสือร้องเรียนที่ไม่ลงชื่อจริง หรือลงชื่อจริง ส่งไปยังผู้บังคับบัญชาของข้าราชการนั้น ๆ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามรวมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.)⁴

ปัญหานั้นเกิดจากความเปลี่ยนแปลงของสังคมในชนบท มีผลกระทบต่อการปกครองในระดับตำบลมีไร่น้อย โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารและการพัฒนา แม้ว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 จะมีได้กำหนดให้การปกครองตำบลหมู่บ้านเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยกำหนดไว้ว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาคประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอเท่านั้นก็ตาม แต่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ พ.ศ. 2457 ก็ได้บัญญัติให้อำเภอหนึ่งประกอบด้วยหลายหมู่บ้าน และตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่า

³สุภา พรหมคุณ, "กลุ่มชาวนาเพื่อการพัฒนา" วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับพิเศษ (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2510), หน้า 46.

⁴อาษา เมฆสวรรค์, การปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน กับความมั่นคงแห่งชาติ (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2521), หน้า 46.

"การจัดการปกครองอำเภอ" นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ ดังนั้นจึงถือได้ว่าตำบลหมู่บ้านเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค กำนันซึ่งเป็นหัวหน้าปกครองดูแลตำบล ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากอำเภอ ซึ่งเปรียบเสมือน "มือ-ไม้" หรือ "แขน-ขา" ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคหากทางราชการมีนโยบายหรือมีโครงการจะทำอะไรก็มอบหมายกันเป็นทอด ๆ จนในที่สุดก็เป็นหน้าที่ของกำนัน ที่จะต้องปฏิบัติจัดทำ ฉะนั้นกำนัน จึงเป็นจุดรวมที่ความต้องการของราษฎรในตำบล พบกับความต้องการของทางราชการหรือการบริหารส่วนภูมิภาค หรืออาจกล่าวได้ว่ากำนันเป็นตัวจักรสำคัญ ในอันที่จะรักษาดุลยภาพระหว่างความต้องการที่เพิ่มขึ้นของราษฎร กับความประสงค์ของทางราชการกรณีนี้ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานของกำนัน มีผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ของราษฎรและของราชการอย่างยิ่ง

สิ่งที่น่าพิจารณาอีกประการหนึ่ง ความสงบเรียบร้อยภายในตำบล ซึ่งเป็นหน้าที่ของกำนัน เพราะกำนันจะมีหน้าที่ตำรวจในระดับหมู่บ้านยังไม่มีหรือมีน้อย แม้ว่ากำนันจะมีหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้แก่ประชาชน แต่ก็มีอำนาจอย่างจำกัดตามกฎหมายปกครองท้องที่ กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจเรียกประชาชนให้ ช่วยเหลือติดตามโจรผู้ร้ายได้ในเมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้นซึ่งเป็นวิธีปราบปราม เมื่อมีเหตุร้ายเกิดขึ้นแล้ว แต่ถ้ากำนันมีความประสงค์จะหาวิธีการป้องกันโจรผู้ร้าย โดยจัดให้ชาวบ้านมาอยู่เวรยามผลัดเปลี่ยนกัน ระมัดระวังเหตุการณ์ก็ไม่มียอำนาจที่จะกะเกณฑ์ลูกบ้านมาได้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ ฉะนั้น การปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกันเหตุร้ายจึงกระทำได้ยากเพราะต้องขึ้นกับความสมัครใจและความเสียสละของประชาชนเป็นสำคัญ หมายความว่าจากการมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว นั้น บางครั้งยังไม่พอกำนันยังต้องมีอำนาจบารมีหรืออาจเรียกว่าอิทธิพลจึงจะสามารถผลักดันให้งานต่าง ๆ บรรลุจุดมุ่งหมายไปได้

หนึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า กำนันมีบทบาทอันกว้างขวางเกี่ยวข้องกับหน่วยงานทุกกระทรวงทบวงกรม มีหน้าที่มากมายหลายประการ แต่ผลการปฏิบัติงานของกำนันแต่ละคนหาเหมือนกันไม่ ยังมีกำนันอีกมากมายที่ขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน กำนันบางคนได้สร้างความเบื่อหน่ายให้บังเกิดขึ้นแก่ประชาชนเมื่อเป็นดังนี้ แนวการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จึง

ต้องเข้าศึกษาเนื้อแท้ถึงสภาพความจริงของตัวกำนัน ความเข้มแข็งในการ ทำงานมีเพียงใด โดยเฉพาะความรู้สึกของกำนันที่มีต่อหน้าที่และสังคม ก็เป็นส่วนหนึ่งที่เกิดประสิทธิภาพหรือความ ไร้ผลในการบริหารงาน และเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยให้กำนันเคารพกฎหมาย และระเบียบวินัย มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้สภาพแวดล้อม (enviroment) ก็เป็นอีกประการหนึ่งที่จะต้องควร ศึกษาว่ามีอิทธิพลพอจะหันเหแนวความคิด หรือการบริหารงานของกำนันให้ขาดประสิทธิภาพ ได้เพียงใดหรือไม่เพราะข้อเท็จจริงปรากฏอยู่ว่ามีกำนันไม่น้อยที่ถูกอิทธิพลของสิ่งแวดล้อม ชักพาให้เข้าไปในทางเสื่อมเสียและไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามบทกฎหมายฐานะความเป็นอยู่ของตัว กำนันเองก็ดี ของราษฎรก็ดี ก็เป็นสิ่งแวดล้อมประการหนึ่งที่ช่วยส่งเสริมหรือเหนี่ยวรั้งในการ บริหารงานของกำนันได้โดยนัยข้อเท็จจริงแล้ว ประชาชนในชนบทส่วนมากมีฐานะความเป็นอยู่ อย่างแร้นแค้นไม่มีเวลาที่จะสนใจต่อเรื่องราชการ และความเย็นไปของบ้านเมือง ทำให้กำนัน ขาดความร่วมมือด้วยดีจากราษฎรไปมาก

การศึกษาก็เป็นสิ่งที่น่าพิจารณา เพราะปรากฏว่า กำนันส่วนมากมีมูลฐานการศึกษาที่ ต่ำทั้งขาดการฝึกฝนตนเองให้มีความรู้กว้างขวางยิ่งขึ้นเท่าที่ควรและทางราชการเองก็หาโอกาส จะให้การศึกษาอบรมแก่กำนันได้ยากนัก เท่าที่พึงกระทำได้ก็เพียงนาน ๆ ถึงจะมีการอบรม สักครั้งหนึ่ง

นอกจากนี้ปรากฏว่ามีกำนันจำนวนไม่น้อยที่เรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนเช่นเงิน ประจำตำแหน่งรายได้และสิทธิพิเศษ ซึ่งควรจะพิจารณาว่าการนี้จะเป็นผลทำให้ศักดิ์ศรีของ กำนันลดลงและทำให้ราษฎรมองไปในแง่ว่า กำนันเสมือนเป็นลูกจ้างของรัฐ เช่น ข้าราชการ หรือไม่ ซึ่งอาจจะเกิดมีความรู้สึกที่แยกความสัมพันธ์ไปเสียจากราษฎรอันเป็นการผิดเจตนาารมณ์ ของผู้ร่างกฎหมาย ทั้งนี้ย่อมจะเป็นผลเสียต่อการปกครองเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น ควรพิจารณา ว่าควรจะพิจารณามาปรับปรุงประการใด

ในเรื่องสุดท้าย จะได้กล่าวถึงการจัดการบริหารตำบลว่ามีความโน้มเอียงในทาง ใดเหมาะสมหรือไม่เพียงใด พร้อมทั้งศึกษาถึงอุปสรรคในเรื่องนี้ด้วย



ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจ

ในความสัมพันธ์ของมนุษย์ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลอาจมีอิทธิพลต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นให้กระทำตามที่ตนปรารถนาอิทธิพลดังกล่าวแตกต่างกันในด้านนิสัย ทรัพยากร ความสามารถในการใช้ และการจัดสรรอำนาจ กล่าวได้ว่าอำนาจคือ อิทธิพลที่ทำให้เกิดพฤติกรรม แต่อำนาจไม่ใช่ตัวพฤติกรรม อำนาจมีความสำคัญในการสร้างระเบียบทางการเมือง

เนื่องจากแนวความคิดที่ว่า ไม่มีระบบสังคมใดที่จะทำความพอใจให้แก่ประชาชนทุกคนได้อย่างสมบูรณ์ และไม่มีระบบสังคมใดที่จะปราศจากซึ่งความขัดแย้งระหว่างบุคคลและโดยเฉพาะระหว่างกลุ่มที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน ซึ่งมีความจำเป็นในอันที่จะใช้อำนาจในการต่อรอง ชักชวน ประนีประนอม เพื่อประโยชน์ของสังคมนั้น ความสำคัญและอิทธิพลอันกว้างขวางของอำนาจทำให้เกิดศัพท์ในความหมายใกล้เคียงกันเป็นจำนวนมาก เช่น คำว่า อิทธิพล อำนาจหน้าที่ การควบคุม การชักจูง ผละ พลัง เดช แรงผลักดัน การบังคับ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม โรเบิร์ต ดาห์ล นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันชี้แนะว่า สิ่งที่เหมาะสมกันก็คือ บุคคลต่าง ๆ ใช้คำว่าอำนาจในลักษณะของ "อิทธิพล" เขากล่าวว่า ความหมายในลักษณะของอิทธิพลเป็นความหมายที่ชัดเจนของคำว่าอำนาจ ดาห์ลกล่าวว่าทั้งอาริสโตเติล บิดาของนักรัฐศาสตร์ หรือ แมคคิอาเวลลี ผู้ที่ให้ความสนใจบทบาทของอำนาจในการบรรยายและอธิบายชีวิตทางการเมือง ต่างก็ได้เน้นอำนาจในแง่ของการเป็น "อิทธิพล" หรือเป็นสมรรถภาพที่ทำให้เกิดพฤติกรรม

หากพิจารณาอำนาจว่าคล้ายกับโรคภัยไข้เจ็บ การใช้อำนาจก็จะได้แก่การให้รางวัลและการลงโทษ ที่ผู้มีอำนาจใช้เพื่อให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม และหากไม่มีใครปฏิบัติตามใครแล้วก็ปราศจากเสียซึ่งผู้นำและผู้ตาม ฉะนั้นแนวคิดเรื่องผู้นำ-ผู้ตาม (Leader-Follower) ซึ่งอิงอยู่กับแนวความคิดเรื่องอำนาจด้วยเช่นกัน ดาร์ลไฟรคริช นักรัฐศาสตร์ผู้หนึ่งกล่าวว่า "อำนาจ...คือความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลซึ่งแสดงพฤติกรรมการทำตามให้เห็นได้อย่างชัดเจน "แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจถือว่าการกระทำการของผู้ตาม ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ครองอำนาจถือว่า

การกระทำไม่ใช่ความปรารถนาของตนเองในเบื้องต้นแต่มาเห็นชอบที่จะกระทำตามในภายหลัง

การใช้อำนาจบังคับในรูปของการใช้กำลัง เป็นเครื่องชี้ถึงสภาพที่ประชาชนในระบบการเมือง ไม่มีความสอดคล้องต่อกันในเป้าหมาย (หรือแนวทาง) ที่เป็นพื้นฐาน (basic consensus) นักการเมืองที่ใช้กำลังบังคับเพื่อให้ประชากรปฏิบัติตามนั้นเป็นการใช้อำนาจอย่างเต็มกำลังที่ตนมีอยู่ ซึ่งอาจจะเกิดผลได้ทั้งทางที่เขาปรารถนา หรือในทางตรงกันข้ามก็ได้ ในท้ายที่สุดแล้วอำนาจก็จะอยู่ที่การที่ผู้ตามกระทำต่อผู้นำ

อย่างไรก็ตามนอกจากจะมองในรูปแบบเชิงบวก คือ การปฏิบัติแล้วการไม่ปฏิบัติตามของผู้ตามหรือมวลชนก็อาจเป็นอำนาจได้เช่นเดียวกัน อำนาจดังกล่าวเรียกกันว่า "อำนาจของเสียงข้างมากที่เงียบงัน" (silent majority) การใช้กำลังบังคับนั้น นอกจากจะแสดงถึงการใช้อำนาจอย่างเต็มกำลังของผู้ครองอำนาจแล้วยังแสดงถึงการที่ผู้ตามไม่ปรารถนาที่จะปฏิบัติตามความปรารถนาของผู้นำที่ครองอำนาจในตำแหน่ง ดังนั้นการวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจในการศึกษารัฐศาสตร์ส่วนหนึ่งจึงมุ่งไปที่ "อิทธิพล" (influence) การชักจูง (persuasion) และแนวคิดอื่นที่ใกล้เคียงกัน เช่น ลักษณะพิเศษเฉพาะตัวของผู้นำ (charisma) และสามารถในภาวะผู้นำ (leadership ability) เป็นต้น ซึ่งแท้ที่ไม่ใช้อำนาจโดยตรงหากเป็นวิธีการของการใช้อำนาจ

ในการใช้อำนาจนั้น ผู้ใช้อำนาจจะมุ่งถึงประสิทธิผลสูงสุดของการปฏิบัติตามกล่าวคือเป็นการทำให้เกิดอิทธิพลโดยใช้ "ไสหุ้ย" น้อยที่สุด อำนาจที่มีความชอบธรรม (legitimacy) สูง จะเป็นอำนาจที่ใช้ไสหุ้ยน้อยที่สุด เราเรียกอำนาจดังกล่าวนี้ว่า "อำนาจหน้าที่" (authority) ซึ่งตรงข้ามกับ "การบังคับ" (coercion) ซึ่งเป็นอำนาจที่ใช้ไสหุ้ยมากที่สุด ดังนั้นในการใช้อำนาจทางการเมือง จึงมุ่งที่จะสร้างความชอบธรรมให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การพยายามทำให้อำนาจ (power) เป็นอำนาจหน้าที่ (authority) ให้มากที่สุด

อำนาจหน้าที่ (authority)

อำนาจหน้าที่ หมายถึง สิทธิสิ่งการใด ๆ ได้ตามกฎหมายข้อบังคับหรือระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ ตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การจะได้รับมอบอำนาจหน้าที่ ลักษณะที่สำคัญของอำนาจหน้าที่ คือเป็นอำนาจอย่างหนึ่งอยู่นอกกายมนุษย์ เป็นอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ข้อบังคับขององค์การ

อำนาจหน้าที่ของบุคคลจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความสูงต่ำของตำแหน่งหรือขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบ ซึ่งมีหลักว่า ถ้าอำนาจหน้าที่มาก ความรับผิดชอบก็ต้องมากด้วย ถ้าอำนาจหน้าที่น้อย ความรับผิดชอบก็น้อยตามด้วย อำนาจหน้าที่มีขอบเขตที่แน่นอน รู้ได้ทันทีว่าใครมีอำนาจมากกว่ากัน ในขณะที่อำนาจไม่รู้ว่าใครมีอำนาจมากกว่าใครหรือรู้ได้ยากกว่า เพราะอำนาจเป็นเรื่องนอกเหนือกฎหมาย เป็นเรื่องส่วนบุคคล ไม่เกี่ยวกับตำแหน่งแต่อาจเป็นเครื่องเกื้อหนุนอยู่เบื้องหลังของอำนาจหน้าที่ของเขามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และทำนองเดียวกันอำนาจหน้าที่ก็เป็นเครื่องช่วยให้มีอำนาจมากขึ้นได้

อำนาจหน้าที่เกิดขึ้นจากเหตุผลโดยกฎหมายในอันที่จะต้องปฏิบัติตามและเป็นสิ่งที่ชอบธรรม ซึ่งผู้มีหน้าที่ปฏิบัติ ตามอำนาจหน้าที่ของคนอื่นจะ ไม่รู้สึกแค้นเคืองหรืออดสูหรือเสียศักดิ์ศรี

การพยายามทำให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจให้มากที่สุดหรือพยายามให้อำนาจ (power) เป็นอำนาจหน้าที่ (authority) มากที่สุดกระทำได้หลายทางคือ

1. ทำให้เป็นขนบประเพณี (tradition) ให้มีการปฏิบัติตามจนเคยชิน เช่น อำนาจของพระสงฆ์ อำนาจของผู้สูงอายุ เป็นต้น
2. ทำให้เป็นกฎหมาย
3. ทำให้มีเหตุผล เช่น เหตุผลตามหลักวิชาอื่น ทำให้คนยอมรับตามหลักวิชาอื่น
4. การโน้มน้าว โดยใช้บุคลิกลักษณะพิเศษของบุคคลเช่น บุคลิกภาพพิเศษของฮิตเลอร์ เหม่าเจอตุง มหาตมะคานธี เป็นต้น

องค์ประกอบสำคัญของอำนาจหน้าที่ที่นำพิจารณา มีอยู่ 2 ประการ คือตำแหน่ง (position) และบทบาท (role) ของบุคคลผู้ใช้อำนาจหน้าที่นั้น คำว่า "บทบาท" หมายถึง แบบแผนของความคิดความคาดหวังเกี่ยวกับพฤติกรรมซึ่งสมาชิกในสังคมมีอยู่ในตำแหน่งในสถาบันหนึ่ง ในทางกลับกัน สถาบัน คือบทบาทต่อกันและกันที่กำหนดขึ้นเพื่อจัดระเบียบและประสานพฤติกรรมของบุคคล เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย หรือปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ได้และในสถาบันนี้เองที่มีตำแหน่งต่าง ๆ สังกัดอยู่ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากอำนาจที่กำหนดไว้ในตำแหน่งเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้แล้ว บุคคลอาจมีอำนาจขึ้นได้ด้วยตนเองจากลักษณะพิเศษ และความสามารถในภาวะของผู้นำบุคคลเองก็ได้

แนวความคิดเกี่ยวกับผู้นำ

นักวิชาการตะวันตกจำนวนมากให้คำจำกัดความของคำว่าความเป็นผู้นำไว้ดังนี้

Ralph M. Stogdill ให้ความหมายว่า เป็นกิจกรรมของการที่จะสร้างอิทธิพลต่อผู้ใต้บัญชาหรือกลุ่ม เพื่อก่อให้เกิดความพยายามในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

Max D. Richard and Paul S. Greenlow ให้ความหมายว่า เป็นความพยายามของบุคคลที่ชักจูงและกำหนดพฤติกรรม ทัศนคติ ความเชื่อ หรือค่านิยมของบุคคลอื่น เพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง

John Hemphill ให้ความหมายว่า พฤติกรรมของบุคคลขณะที่เขาแนะนำสั่งการ หรือเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของกลุ่ม

Ordway Tead ให้ความหมายว่า กิจกรรมในการใช้อิทธิพลจูงใจประชาชนให้
ร่วมมือปฏิบัติงานเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งคนเหล่านี้เองเห็นว่าเป็นสิ่งอันพึง
ปรารถนา (leadership is the activity of influencing people to
cooperate toward some goal which they come to find desirable)

จากความหมายที่กล่าวมา พอสรุปได้ว่า การเป็นผู้นำก็คือกิจกรรมในการสร้าง
อิทธิพลจูงใจกลุ่ม เพื่อก่อให้เกิดความพยายามร่วมกันในการทำงาน โดยให้บรรลุเป้าหมายที่
กำหนดไว้ในสถานการณ์ในสถานการณ์หนึ่ง

ดังนั้นการเป็นผู้นำท้องถิ่นก็คือ กิจกรรมในการสร้างอิทธิพลจูงใจกลุ่มเพื่อก่อให้เกิด
ความพยายามร่วมกันในการทำงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในสถานการณ์หนึ่งของ
ท้องถิ่นนั่นเอง

ในการจัดประเภทของผู้นำ มีการแบ่งผู้นำออกเป็นหลายประเภท โดยวิธีการแบ่งที่
แตกต่างกัน บ้างก็แบ่งจากสถานภาพ บ้างก็ดูที่วิธีการทำงาน บ้างก็พิจารณาจากประสิทธิภาพ
ของการทำงาน

การแบ่งประเภทตามสถานภาพ แบ่งผู้นำออกเป็น 3 แบบคือ

1. ผู้นำตามกฎหมาย (legal leaders) ซึ่งหมายถึงผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้นำ
หรือหัวหน้าคนโดยกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนขององค์การเช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี
ผู้อำนวยการกอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบตามที่
กำหนดกำหนดไว้

2. ผู้นำที่เกิดจากความสามารถพิเศษ (charismatic leaders) ผู้นำประเภทนี้
มีคุณสมบัติที่จะเกิดมาเป็นผู้นำ เนื่องจากมีบุคลิกภาพดี มีความสามารถในการพูดมีความ
เฉลียวฉลาด มีคุณธรรม เป็นต้น แต่คุณสมบัติเหล่านี้จะต้องดีเด่นเหนือบุคคลอื่นโดยทั่วไป และ
ผู้นำประเภทนี้ไม่จำเป็นต้องมีตำแหน่งในตัว

3. ผู้นำที่เป็นสัญลักษณ์ (symbolic leaders) ผู้นำประเภทนี้โดยตำแหน่งที่ ความรับผิดชอบหรือคุณสมบัติส่วนตัว เป็นเพียงสัญลักษณ์ของกลุ่มหรือเป็นสัญลักษณ์ของคนทั้ง หลาย ซึ่งคนทั่วไปต้องเคารพนับถือ เช่นองค์พระมหากษัตริย์ สมเด็จพระสังฆราชประธานสภา ผู้แทนราษฎร เป็นต้น

ผู้นำใช้อิทธิพลจูงใจบุคคลอื่นได้อย่างไร

ดังที่ทราบแล้วว่า การเป็นผู้นำนั้น เกิดจากการใช้อิทธิพลจูงใจผู้ปฏิบัติให้ปฏิบัติตาม เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ผู้นำตามกฎหมายแต่ละคนแม้ว่าจะมีอำนาจหน้าที่เหมือนกัน แต่ความสามารถในการนำพาเท่าเทียมกันไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ทุกคนมี right to command เท่ากัน แต่มี capacity to command ไม่เท่ากันฉะนั้น การใช้อิทธิพลจูงใจคน จึงเป็นลักษณะ ที่แสดงถึงคุณลักษณะของผู้นำอย่างแท้จริง^๕

Max Weber นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน กล่าวว่า การที่คนจะยอมรับนับถือความเป็นผู้นำของคน ๆ หนึ่ง หรือยอมรับว่าคน ๆ หนึ่ง มีความชอบธรรม (legitimacy) ที่จะสั่งการใด ๆ และคน ๆ นั้น ทำตามที่ตนเองสั่ง เกิดขึ้น 3 กรณี คือ^๖

1. ยอมรับด้วยเหตุผล (rational grounds) หมายถึง ตามลักษณะในทางกฎหมายแล้ว เขาย่อมมีสิทธิ ที่จะออกคำสั่งให้ผู้อื่นปฏิบัติตามได้อำนาจสั่งการนี้เกิดจากตำแหน่งของคน มิได้เกิดจากตัวคน ถ้าคน ๆ นั้นพ้นตำแหน่งอำนาจสั่งการก็สิ้นสุดด้วย และใครก็ตามที่มาดำรงตำแหน่งแทนก็จะมีอำนาจสั่งการได้ทุกคน

^๕อุทัย นีรัญโท, ประมุขศิลป์ ศิลปะของการเป็นผู้นำ (พระนคร: สำนักพิมพ์ โอเดียนสโตร์, 2524), หน้า 25.

^๖Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization (New York: The Free Press, 1964), Chapter 3.

2. การยอมรับด้วยประเพณี (tradition grounds) ประเพณีเป็นแบบแผนของความประพฤติ และการกระทำที่บุคคลในกลุ่มเดียวกันยึดถือปฏิบัติในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ประเพณีเป็นสิ่งที่สังคมถือว่าเป็นเรื่องของส่วนรวมที่บุคคลหลายคนทำด้วยกัน มิได้เป็นเรื่องส่วนตัว ฉะนั้นประเพณีจะเป็นแนวทางซึ่งนำการปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งมีสภาพที่บังคับให้ทุกคนปฏิบัติตาม ผู้นำที่ได้รับอำนาจตามประเพณีจะมีอำนาจสั่งการได้เช่นเดียวกับที่ได้รับอำนาจตามกฎหมาย

3. ยอมรับด้วยบุญญาธิการ (charismatic grounds) ผู้นำบางคนมีคุณลักษณะพิเศษ ซึ่ง แมกซ์ เวเบอร์ เรียกว่า Charisma ทำให้เขาแตกต่างจากคนธรรมดาดูเหมือนกับว่าบุคคลนี้มีความสามารถเหนือมนุษย์ มีอำนาจพิเศษในตัวที่สามารถดึงดูดใจคนตามที่เขาปรารถนา

ผู้นำทำให้ศักยภาพของกลุ่มคนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดพลังอย่างใหญ่หลวงต่อประสิทธิภาพของงานหรือต่อความสำเร็จของงานแต่ความสามารถในการนำแต่ละคนก็ไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้อาจขึ้นอยู่กับเงื่อนไขภายในตนเองซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวหรืออาจเกิดขึ้นจากผลกระทบจากภายนอกก็ได้

ดังนั้น กำนัน ซึ่งเป็นผู้นำท้องถิ่นระดับตำบล ก็อยู่ในกฎเกณฑ์เดียวกันนี้ดังจะกล่าวถึงในบทต่อไป โดยจะพิจารณาอำนาจหน้าที่ของกำนันบ้านว่ามีมากมายแต่การมีอำนาจหน้าที่แต่เพียงอย่างเดียว ยังไม่สามารถนำชุมชนให้บรรลุเป้าประสงค์ของงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่น่าพอใจ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาถึงการใช้อำนาจ (power) และอิทธิพล (influence) ของกำนัน เพื่อให้ผลงานบรรลุด้วย

ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ

ความหมายของประสิทธิภาพ มีคำสองคำที่มีความหมายใกล้เคียงกันหรือใช้ด้วยกันคือ คำว่าประสิทธิภาพขององค์การและประสิทธิภาพขององค์การ

ประสิทธิภาพขององค์การ หรือ organization effectiveness หมายถึงขนาดและขนาดความสามารถในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

ส่วนคำว่า ประสิทธิภาพขององค์การ หรือ organizational efficiency คือ การมีสมรรถภาพในองค์การ เพื่อก่อให้เกิดความประหยัดในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่คือสามารถปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติให้เกิดความประหยัดมากขึ้น หรือสามารถปฏิบัติงานให้ได้บรรลุเป้าหมายเท่าเดิม แต่ใช้ทรัพยากรในการปฏิบัติน้อยกว่าเดิม

ดังนั้น คำสองคำนี้จึงมีส่วนสัมพันธ์กันอยู่บ้าง กล่าวคือ ในการปฏิบัติงานใด ๆ ก็ตาม ผู้ปฏิบัติงานควรที่จะรับผิดชอบ ทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายปลายทางคือ ให้เกิดประสิทธิผลในการปฏิบัติงานออกมาให้ได้ แต่ในการปฏิบัติที่ดี ผู้ปฏิบัติต้องทำให้องค์การบรรลุถึงเป้าหมายหรือบรรลุประสิทธิผล ด้วยความประหยัด และการบรรลุเป้าหมายโดยประหยัดนั้น คือ การบรรลุเป้าหมายด้วยความมีประสิทธิภาพนั่นเอง แต่มีข้อแม้บางประการดังต่อไปนี้คือ

ประสิทธิภาพขององค์การ เกิดจากความสามารถในการประหยัดทรัพยากรการปฏิบัติ กล่าวคือ สามารถปรับปรุงการผลิตให้ประหยัดมากกว่าเดิมแต่ได้ผลงานดีเท่าเดิมทำให้มีกำลังทรัพยากรเหลือไปใช้สร้างความเข้มแข็ง ให้องค์การได้ก็จริง แต่การปฏิบัติงานโดยคำนึงแต่ความประหยัดในการใช้ทรัพยากรเหลือไปใช้สร้างความเข้มแข็งให้องค์การได้ก็จริง แต่การปฏิบัติงานโดยคำนึงแต่ความประหยัดในการใช้ทรัพยากรการปฏิบัติเพียงประการเดียวไม่ได้ต้องคำนึงถึงส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกันด้วย การประหยัดอาจทำให้งานไม่บรรลุเป้าหมายก็ได้ดังคำที่กล่าวกันจนกลายเป็นภาษิต คือเสียน้อยเสียยาก เสียมากเสียง่ายความประหยัดในทางการปฏิบัติงานนั้นหมายถึงความประหยัด ที่มีความชอบธรรมถูกต้อง และสามารถรักษาคัดค้านของผู้บริหารงานไว้ได้ด้วย กล่าวคือความมีประสิทธิภาพควรพิจารณาจากผลได้ทางใจ หรือที่มีใช้ เป็นเงินประกอบด้วย

ความมีประสิทธิภาพขององค์การ และการปฏิบัติงานจะเป็นเช่นใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับเหตุผลหลาย ๆ ประการเช่น

1. เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ ว่ายาก ง่าย เหมาะสมดีเพียงไรบ้าง กล่าวคือ ถ้าเป้าหมายที่สามารถจะบรรลุได้โดยง่าย ๆ ก็จะเป็นการง่ายแก่การปฏิบัติงานด้วย
2. ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายนั้น ๆ มีมากน้อย

หรือยากง่ายเพียงไร ถ้าเกี่ยวข้องกับปัจจัยมากมายหลายชนิด และแต่ละปัจจัยยังมีความซับซ้อนมากด้วยแล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้โดยความประหยัด

3. ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานว่าจะมีส่วนช่วยให้การปฏิบัติดำเนินไปด้วยความยากง่ายเพียงไร เช่นการบริหารราชการแผ่นดินที่มีสภาพแวดล้อมซ้ำซากมากแฉง เศรษฐกิจตกต่ำอย่างมาก ย่อมจะทำให้บรรลุเป้าหมายลำบาก หรือมีข้อจำกัดการบริหารราชการแผ่นดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ เศรษฐกิจเฟื่องฟูดี เป็นต้น

นอกจากเหตุผลที่ยกมาอ้างแล้ว การปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความประหยัด มีประสิทธิภาพดี ยังเกี่ยวโยงไปถึงปัจจัยด้วยอื่น ๆ อีก เช่นการวางแผนที่ถูกต้องเหมาะสม การควบคุมงานที่ดี ภาวะผู้นำที่ดี ฯลฯ ประกอบอีกด้วย

วัตถุประสงค์การศึกษา

จากที่กล่าวข้างต้น ทั้งสภาพเศรษฐกิจ สังคม ที่เปลี่ยนแปลงไป บวกกับการกิจหน้าที่ของกำนัน ที่มีมากขึ้นรวมทั้งค่าตอบแทนทำนั้น ได้รับเพียงเล็กน้อยจะมีผลกระทบและมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันแค่ไหนเพียงไร เพื่อให้ทราบรายละเอียดในเรื่องนี้จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษาดังกล่าวต่อไปนี้

1. เพื่อให้รู้ถึงพื้นฐานของอำนาจของกำนัน
2. เพื่อสามารถระบุได้ว่า มีปัจจัยอะไรบ้างที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน
3. บทบาทหรือการพัฒนาท้องที่ในหน้าที่ของกำนัน ตามตัวบทกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่มีอยู่นั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านมีความรู้ความเข้าใจหรือไม่
4. การที่กำนันไม่สามารถดำเนินการพัฒนาท้องที่ในหน้าที่ของตนให้ได้ผลเท่าที่ควรนั้น เนื่องจากขาดการบำรุงขวัญ และข้อจำกัดต่าง ๆ ของการปกครองในปัจจุบันใช่หรือไม่

สมมติฐาน

การที่กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่สามารถดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นในหน้าที่ของตนให้ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากขาดการบำรุงขวัญ และข้อจำกัดต่าง ๆ ของการปกครองในปัจจุบัน

ขอบเขตของการศึกษา

เนื่องจากการศึกษาวิจัยในเรื่องกำนันมีจำนวนมากจึงจะไม่สะดวกต่อการศึกษา ดังนั้นผู้เขียนจึงจำกัดขอบเขตของการศึกษาไว้เฉพาะกำนัน ในเขตจังหวัด นครปฐมและขอนแก่นประเด็นสำคัญของการศึกษามุ่งเฉพาะส่วนที่เป็นกำนันเป็นตัวแทนของรัฐบาลรับนโยบายหรือคำสั่งไปปฏิบัติให้บังเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลไม่ได้มุ่งสู่จุดที่กำนัน เป็นตัวแทนของประชาชนในตำบลกำนัน มีบทบาท หรืออำนาจหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นบทบาทให้เจริญก้าวหน้าและมีความมั่นคงได้ อย่างไรก็ตามมีปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องอย่างไร ที่สมควรจะดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องสมบูรณ์ต่อไปอย่างไร ในแง่นี้แง่เดียวของกรมการปกครองเท่านั้น

วิธีการศึกษา

เพื่อให้การศึกษาเรื่องนี้ได้ผลอย่างสมบูรณ์ที่สุด สามารถศึกษาและวิเคราะห์ข้อเท็จจริงถึงบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาท้องถิ่นได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ ผู้เขียนจึงได้ศึกษาจากการค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ (documentary ressearch) และพยายามวิเคราะห์เนื้อเรื่องทุกขั้นตอนที่เห็นว่าจะทำวิทยานิพนธ์นี้มีคุณค่าและเป็นที่น่าสนใจโดยทั่วไป ตลอดจนทำการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องอยู่กับราชการบริหารในส่วนภูมิภาค แล้วนำข้อมูลหรือแนวความคิดเห็นนั้น ๆ มาประมวลวิเคราะห์อีกครั้งหนึ่ง สรุปแล้ววิธีการศึกษานี้ก็คือวิธีพรรณนาและวิเคราะห์ควบคู่กันไป (descriptive and analytical) โดยตลอด และใช้วิธีวิจัย (research) ในสนามรวมทั้งการสัมภาษณ์ประกอบด้วย

อย่างไรก็ดี ในด้านเอกสารอ้างอิงนั้นส่วนใหญ่ผู้เขียนได้ศึกษาและค้นคว้าจากเอกสาร และบทความทางวิชาการของแผนกและกองต่าง ๆ ในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยห้องสมุดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุด กรมการนิเทศาชุมชน กระทรวงมหาดไทย หอสมุดแห่งชาติ หอสมุดดำรงราชานุภาพ และ หอสมุดมหาวิทยาลัย โดยได้นำเอาหลักฐานและความเห็นต่าง ๆ ที่ได้จากเอกสาร เหล่านี้มาประกอบการพิจารณา

วิธีการเสนอเรื่อง

เพื่อให้วิทยานิพนธ์ เรื่องนี้ดำเนินไปอย่างมีระเบียบตามลำดับความสำคัญของ เรื่อง ผู้เขียนจึงได้แบ่งวิทยานิพนธ์ออกเป็น

บทที่ 1 เป็นบทนำบทนี้จะกล่าวถึงข้อความทั่วไป ความสำคัญของเรื่องวัตถุประสงค์ของการศึกษาค้นคว้า สมมุติฐาน ขอบเขตและข้อจำกัดทางการศึกษา วิธีการศึกษาแนว การเสนอเรื่องตลอดจน ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับ วิทยานิพนธ์เรื่องนี้

บทที่ 2 บทนี้จะกล่าวถึงพื้นฐานอำนาจของกำนันอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ใน การพัฒนาท้องที่การรับนโยบายจากกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ และความเข้าใจในตัวบท กฎหมายของกำนัน

บทที่ 3 เป็นบทที่กล่าวถึง ปัญหาและปัจจัยอะไรบ้างที่มีผลกระทบต่อปฏิบัติ ตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ประวัติความเป็นมาของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ประวัติเริ่มจัดการ ปกครองท้องถิ่นครั้งแรก ตลอดจนความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นไทย และที่มาของ พระราชดำริการปกครองท้องถิ่น

บทที่ 4 ปัญหาในการบำรุงขวัญของกำนันในฐานะผู้นำพัฒนาท้องที่

บทที่ 5 ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

เนื่องจากรัฐบาลมีโครงการใหม่ ๆ ในการพัฒนาชนบทอย่างกว้างขวางและเป็นความสำคัญของชนบท โดยเฉพาะตำบล หมู่บ้าน เป็นอย่างมาก เพราะฉะนั้น ผู้นำหมู่บ้านจึงมีความสำคัญมากเช่นกัน การที่จะให้การทำงานได้ผลดีสมดังเจตนารมณ์ของรัฐบาลจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ แต่จะได้บุคลากรที่มีประสิทธิภาพเหล่านั้นมาได้อย่างไร ก็คงต้องศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลเอื้อต่อการได้บุคคลที่มีประสิทธิภาพ คงต้องทำความเข้าใจกับปรัชญาดั้งเดิมของการมีกำนัน ซึ่งมิใช่ได้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลเท่านั้น เขายังมีหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนด้วย การมุ่งพัฒนาในแนวใหม่สมควรที่จะทำลายปรัชญาดั้งเดิมอันนี้หรือไม่ ดังนั้นผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษานี้ก็คือ

1. ทำให้ทราบว่าปัจจัยที่แท้จริงในการทำให้กำนัน มีประสิทธิภาพนั้นมีอะไรบ้าง และอะไรสำคัญ
2. ทำให้ทราบปัญหาของกำนัน ในปัจจุบันมีอะไรสามารถปรับให้รับกับการพัฒนาชนบทแนวใหม่ได้หรือไม่