

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็มา และความสำคัญองเรื่องทีศึกษา

นายอำเภอเป็นตำแหน่งข้าราชการ สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยใน ส่วนภูมิภาค ทพหน้าที่เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบการบริหาร ราชการทั้งหลายทั้งปวงของอำเภอ โดยมีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ซึ่ง กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือปฏิบัติงานตามสำนักงาน หรือแผนกการต่าง ๆ นอกจากนี้ยังรับหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ งานของ สุขาภิบาล ซึ่งจะมีที่สุขาภิบาลก็แล้วแต่ความเจริญของแต่ละอำเภอและงานขององค์การบริหารส่วน จังหวัด การบังคับบัญชาคนก็ดีหรือการบริหารงานทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นก็ดี จึงเป็นสิ่งที่ บุคคลที่เป็นนายอำเภอจะต้องรับผิดชอบ นอกจากนี้ยังมีงานของราชการส่วนกลาง และ/หรือรัฐ- วิชาศึกษาเหตุผลแก้ปัญหาอยู่เนืองๆ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ องคมนตรีและรัฐบุรุษ เมื่อครั้งดำรง ตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ให้โอวาทแก่นักปกครองระดับสูง(นปส.) รุ่นที่ 8 เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2521 ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทยว่า "นายอำเภอคือคนที่สำคัญ ที่สุด ผู้ว่าราชการจังหวัดคนไหนที่สุคนจังหวัด แต่ผมว่าไม่สำคัญเท่านายอำเภอ ผมว่านายอำเภอ คือความหวังของเรา ความหวังของกระทรวงมหาดไทย ความหวังของราษฎรด้วย นายอำเภอนั้น ผมว่าถ้าใครเป็นนายอำเภอที่ดีได้แล้ว ก็เป็นนายกรัฐมนตรีได้เลย ถ้าเป็นนายอำเภอที่ราษฎรรัก แล้ว ผมก็ขอชมเชยว่า ต้องเป็นนายอำเภอที่เก่งมาก " <sup>1</sup>

นายฉลอง กัลยาณมิตร อธิบดีกรมการปกครองได้เขียนถึงนายอำเภอไว้ในคำนำ หนังสืออานาจหน้าที่ของนายอำเภอ ซึ่งจัดพิมพ์โดยกองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครองร่วม

---

<sup>1</sup> พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ " นรบายและแนวทางการปฏิบัติราชการ ", ข่าวสาร โรงเรียนนายอำเภอ (ปีที่ 14 ฉบับที่ 178 ประจำเดือน พฤศจิกายน 2521): หน้า 17

กับมูลนิธิฟรีดริช เอแบร์ท (Friedrich Ebert Stiftung) ว่า นายอาเออ เป็นข้าราชการ สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้มีความรับผิดชอบครอบคลุมงานของทุก กระทรวง ทบวงกรมในส่วนภูมิภาค ลักษณะงานที่นายอาเออปฏิบัติเป็นงานอำนวยการ สั่งการ ควบคุม ตรวจสอบ ประสานงาน เร่งรัด ติดตามผล การบริหารโครงการ การประเมินผล การปฏิบัติงาน การอนุมัติ การอนุญาตต่าง ๆ ตลอดจนการจัดระเบียบงาน การปรับปรุงงาน การแก้ไขข้อผิดพลาดต่าง ๆ ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ระดับอาเออ และหน่วยงานบริหารส่วน ท้องถิ่น งานฝากของกระทรวง ทบวง กรม ที่ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบ รวมตลอดถึงงานตรวจ เยี่ยมเยียนราษฎร ในท้องถิ่นอีกด้วย ภารกิจต่าง ๆ ดังกล่าวจะมีกฎหมายมากมายระบุอำนาจหน้าที่ของนายอาเออไว้ชัดเจน

จากภาระหน้าที่รับผิดชอบของนายอาเออดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่ามียุ่มาหลาย ประการ ซึ่งได้มีการสรุปไว้ว่านายอาเออจะต้องรับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่ดังนี้ ดังที่ปรากฏในกฎหมาย รวมทั้งสิ้นประมาณ 170 ฉบับ ซึ่งจะขอยกตัวอย่างดังนี้คือ

1. พ.ร.บ. ตามช้าง รัตนโกสินทร์ศก 127
2. พ.ร.บ. สําหรับกาจัดฝักตบขวา พ.ศ. 2456 พร้อมประกาศพระบรมราชโองการ
3. พ.ร.บ. ป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแก่การเล่นหรรสพ พ.ศ. 2464
4. พ.ร.บ. ภาพยนตร์ พุทธศักราช 2473
5. พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
6. พ.ร.บ. โรงแรม พ.ศ. 2478
7. พ.ร.บ. การพนัน พ.ศ. 2478
8. พ.ร.บ. การชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 และกฎกระทรวง
9. พ.ร.บ. การสวนครัวและการ เลี้ยงสัตว์เพื่อประโยชน์แห่งครัวเรือน พ.ศ. 2482
10. พ.ร.บ. บารุงพืช พ.ศ. 2483
11. พ.ร.บ. ควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484
12. พ.ร.บ. การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และกฎกระทรวง
13. พ.ร.บ. ควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487 และกฎกระทรวงมหาดไทย
14. พ.ร.บ. การค้าข้าว พ.ศ. 2489

15. พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490
16. พ.ร.บ. การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 และกฎกระทรวง
17. พ.ร.บ. ควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
18. พ.ร.บ. ควบคุมโรคกัณฑ์ พ.ศ. 2495
19. พ.ร.บ. ป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495
20. พ.ร.บ. สุขาภิบาล พ.ศ. 2495
21. พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496
22. พ.ร.บ. รับราชการทหาร พ.ศ. 2497
23. พ.ร.บ. กองอาสารักษาดินแดน พ.ศ. 2497
24. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2497
25. พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499
26. พ.ร.บ. ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499
27. พ.ร.บ. ควบคุมฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502
28. พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
29. พ.ร.บ. จัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503
30. พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
31. พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
32. พ.ร.บ. สถานบริการ พ.ศ. 2509
33. พ.ร.บ. หอการค้า พ.ศ. 2509
34. พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2510
35. พ.ร.บ. วัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510
36. พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512
37. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58
38. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103
39. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

40. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295
41. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326
42. พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
43. พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
44. พ.ร.บ. แร่งงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518
45. พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
46. พ.ร.บ. พันธุ์พืช พ.ศ. 2518
47. พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521
48. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521
49. พ.ร.บ. ป้องกันภัยสายพลเรือน พ.ศ. 2522
50. พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
51. พ.ร.บ. กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522
52. พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522
53. พ.ร.บ. คณะกรรมการประถมศึกษา พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ศ. 2523
54. พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ. 2523
55. พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524
56. พ.ร.บ. บัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526

จากตัวบทกฎหมายที่ปรากฏ จะเห็นว่านายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่มากมาย และ การใช้อำนาจก็จะผูกพันเกี่ยวเนื่องอยู่กับราษฎร บทบาทหรือภาพลักษณ์ของนายอำเภอจึงอยู่ใน ความคาดหวังของราษฎรที่อยากจะได้นายอำเภอที่สุจริตมีจรรยาบรรณดี ไม่เพียงยอมรับหรือยินยอม พร้อมใจแต่เพียงอำนาจในกฎหมายเท่านั้น แต่ความยอมรับหรือพอใจจะอยู่บนพื้นฐานของความ ศรัทธาเชื่อถือ ตั้งแนวทางปฏิบัติราชการที่สมเด็จพะเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงกล่าวไว้ว่าหากว่าแก่ข้าหลวงเทศาภิบาลที่มาทุสลา เพื่อรับราชการในหัวเมือง มีใจความว่า " เจ้าคุณ อำนาจอยู่ที่ราษฎรเชื่อถือ ข้าพอยู่ที่พระแสงราชสัจธา จะไปอยู่ที่ไหนก็ตามถ้าเจ้าคุณ

ทำให้ราษฎรเชื่อถือด้วยความศรัทธาแล้ว ไม่มีใครถอดเจ้าคุณได้ แม้ในหลวง - เพราะท่านก็ทรงปรารถนาให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขเช่นเดียวกัน " 2

จากบทบาทและภาระหน้าที่ของนายอำเภอดังกล่าวจึงทำให้เป็นสิ่งที่น่าศึกษาว่าราษฎรมีความคาดหวังบทบาทของนายอำเภออย่างไร ซึ่งบทบาทและความสำคัญของตำแหน่งนายอำเภอโดยสรุปชี้ให้เห็นว่านายอำเภอ จะต้องมียุทธศาสตร์ในฐานะ ผู้นำในการบริหารราชการของอำเภอ และเป็นที่ยอมรับกันว่าเมื่อก้าวถึงคำว่า "ผู้นำ" ตามความคิดของคนทั่วไปก็มักจะเข้าใจกันว่าการเป็นผู้นำของนายอำเภอได้แก่ การแสดงออกในรูปของการสั่งการหรือความสามารถที่จะบังคับบัญชาให้ผู้อื่นกระทำในสิ่งที่ตนปรารถนา การที่จะบังคับการให้กระทำเกิดขึ้นคือ การใช้อำนาจบังคับ และผู้ใดมีอำนาจผู้นั้นย่อมมีสิทธิกระทำการใด ๆ ได้ ฉะนั้น การเป็นผู้นำของนายอำเภอคือ ผู้ใช้อำนาจในแง่ของความสามารถที่จะเป็นใหญ่เหนือบุคคลอื่น แต่ข้อเท็จจริง ในปัจจุบันความหมายของผู้นำของนายอำเภอได้เปลี่ยนไปว่า ความเป็นผู้นำ คือ กิจกรรมในการสร้างอิทธิพลจูงใจบุคคลอื่นให้ร่วมมือประสานงานกันทำงาน<sup>3</sup>

หากจะมองนายอำเภอในฐานะ "ผู้นำ" การมองหรือศึกษาแบบของผู้นำก็สามารถกระทำได้หลายทางได้แก่

1. ศึกษาการได้มาซึ่งอำนาจของผู้นำ
2. ศึกษาการใช้อำนาจของผู้นำ
3. ศึกษาบทบาทที่ผู้นำแสดงออก<sup>4</sup>

ในประเด็นการได้มาซึ่งอำนาจได้กล่าวถึงไว้แล้ว ซึ่งได้แก่ตัวบทกฎหมายที่รองรับและระบุอำนาจหน้าที่ไว้ เน้นในเชิงนิติศาสตร์ แต่ในที่นี้จะศึกษาหรือพิจารณาจากประเด็นการใช้อำนาจของผู้นำ ถือเป็นการศึกษาในเชิงพฤติกรรม (Behavioral Approach) และในประเด็นการใช้

2 ท่านหญิง พูนพิสมัย ศิสกุล, ชีวิตและงานของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยสัมพันธ์, 2502): หน้า 29 - 30

3 อุทัย หิรัญโต, การบริหารศาสตร์, (กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2531): หน้า 139

4 อุทัย เลาหวิเชียร, ประธาน คงฤทธิศึกษาการ บรรณาธิการ, การบริหารรัฐกิจ (บทความทางวิชาการ), (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์): หน้า 60 - 66

อำนาจสามารถแบ่งผู้นำออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. ผู้นำแบบอัตตาธิปไตย (Autocracy) ผู้นำแบบนี้ จุดเน้นจะอยู่ที่ตัวผู้นำและมีเป้าหมายอยู่ที่ผลผลิต ความคิดริเริ่มจะมาจากผู้นำเป็นส่วนใหญ่ การใช้อำนาจส่วนใหญ่จะเป็นไปตามอำเภอใจของผู้นำ บางทีเราเรียก ผู้นำประเภทนี้ว่าเป็นแบบเผด็จการ

2. ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democracy) ผู้นำแบบนี้มีจุดเน้นอยู่ที่ผู้นำและผู้ร่วมงาน ให้ความสำคัญกับกลุ่ม เน้นความสำคัญของผู้ปฏิบัติงาน เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วม (Participation) ดังนั้น การทำงานจึงไม่เน้นการใช้อำนาจ แต่จะใช้การรณรงค์นำใจให้ร่วมมือผิงกำลังกันทำงาน เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ

3. ผู้นำแบบเสรี (Laissez - Faire or Free - Rein) ผู้นำแบบนี้จุดเน้นไปอยู่ที่ผู้ปฏิบัติงาน ปล่อยให้ผู้ปฏิบัติงาน ปฏิบัติงานไปแบบอิสระเสรีตามอำเภอใจ ผู้นำมีส่วนร่วมในการทำงานน้อยมากหรือบางทีเกือบไม่มีเลยก็ได้ บางทีจึงเรียกผู้นำแบบนี้ว่า "บุรุษไปรษณีย์"<sup>5</sup> แบบของผู้นำทั้ง 3 แบบ นายอำเภอในฐานะผู้นำระดับอำเภอ หากจะมองบทบาทที่แสดงออกและ/หรือกระทำไปตามหน้าที่ความรับผิดชอบ ตามระเบียบกฎหมาย ย่อมสามารถมองได้และแสดงให้เห็นในรูปแบบใดแบบหนึ่งหรือหลายแบบผสมกัน

จากบทบาทของนายอำเภอหรือผู้นำในระดับอำเภอ ดังที่กล่าวแล้วว่าราษฎรมีความคาดหวังอย่างไร ซึ่งหากจะกระชับมุมมองหรือขอบเขตการมองหรือคาดหวังโดยใช้มุมมองหรือทรรศนะของผู้นำท้องถิ่นอันได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเกี่ยวข้องกับผูกพันและใกล้ชิดกับทั้งนายอำเภอและประชาชนในตำบลหมู่บ้านในฐานะตัวแทนของประชาชน ก็จะมีมุมมองบทบาทของนายอำเภอในฐานะผู้นำในระดับอำเภอได้เช่นเดียวกัน นับเป็นแรงจูงใจที่ควรศึกษาว่า ผู้นำท้องถิ่นคาดหวังบทบาทของนายอำเภออย่างไร ในอันที่จะตอบสนองการบริหารงานของตำบลหมู่บ้านให้บังเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งผลไปถึงความอยู่ดีมีสุขของราษฎร ซึ่งผู้นำท้องถิ่นเหล่านั้นเป็นตัวแทนอยู่และยังเป็นการพิสูจน์บทบาทของนายอำเภอตามอุดมการณ์ของกระทรวงมหาดไทยที่ว่า "บำบัดทุกข์ บำรุงสุข"

<sup>5</sup> สร้อยตระกูล (ตีวยานนท์) อรรถนิทานะ, สาธิตการบริหารศาสตร์, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533): หน้า 233

หากจะกลับมามองย้อนที่ตัวนายอำเภอต้องยอมรับกันว่า ข้าราชการสังกัดกรมการปกครองกว่าจะก้าวมาสู่ตำแหน่งนายอำเภอได้ ต้องฝ่าฟันอุปสรรคขวากหนามนานับการและยากเย็นแสนเข็ญ ข้าราชการสังกัดกรมการปกครองมักจะกล่าวกันว่าไม่มีความยากลำบากใดมากเท่าการเข้าโรงเรียนนายอำเภอเพราะการจะเป็นนายอำเภอได้ก็ต้องผ่านการศึกษอบรมจากโรงเรียนนายอำเภอเท่านั้น ซึ่งสามารถเรียบเรียงหลักเกณฑ์วิธีการของการเข้าโรงเรียนนายอำเภอได้ โดยเริ่มแรก การคัดเลือกบุคคลเข้ารับการศึกษาอบรมในโรงเรียนนายอำเภอชั้นเอกในคราวแรก ได้คัดเลือกจากข้าราชการชั้นโท เพื่อจะแต่งตั้งไปเป็นนายอำเภอชั้นเอกในคราวต่อไป จนต่อมาเมื่อจำนวนข้าราชการมากขึ้น การคัดเลือกบุคคลเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนนายอำเภอ จึงคัดจากข้าราชการชั้นเอก จนเมื่อมีการเปลี่ยนมาใช้ระบบงานตำแหน่งที่เรียกกันโดยย่อว่า พี.ซี. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 จึงได้คัดจากบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในระดับ 5 ในขั้นแรก ระดับ 6 และระดับ 7 ต่อมาจนถึงปัจจุบัน

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อทราบถึงบทบาทต่าง ๆ ของนายอำเภอทั้งด้านสังคมและการบริหารว่าทำได้ตามการไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

1.2.2 เพื่อทราบถึงบทบาทต่าง ๆ ของนายอำเภอทั้งด้านสังคมและการบริหารตามที่ผู้ نات้องถิ่นคาดหวัง

1.2.3 เพื่อกระตุ้นเตือนจิตสำนึก ปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการ โดยเฉพาะฝ่ายปกครองเพื่อให้เกิดความรู้สึกและความตั้งใจงานการปฏิบัติหน้าที่การงาน เพื่อให้สอดคล้องและสนองตอบตามความคาดหวังของผู้ نات้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของราษฎร

## 1.3 ข้อสมมติฐานในการวิจัย

จากบทบาทของนายอำเภอ ซึ่งมีอยู่มากมายทั้งที่กำหนดไว้เป็นระเบียบ กฎหมายและปรากฏอยู่โดยขนบธรรมเนียม นี้อมประเพณี ถือได้ว่านายอำเภอ เป็นหลักการบริหารงานในส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ ซึ่งครอบคลุมตำบล หมู่บ้าน บทบาทของนายอำเภอมีส่วนทำให้เกิดสุขหรือทุกข์แก่ราษฎร การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้มองเห็นถึงความสำคัญและความเป็นที่ที่จะก่อให้เกิดการพัฒนา ปรับปรุง การแสดงบทบาทของนายอำเภอเพื่อให้เกิดผลดีแก่ราษฎรโดยในการศึกษาวิจัยได้ตั้งข้อสมมติฐานไว้ว่า " บทบาทของนายอำเภอ คือ การบำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชน "

#### 1.4 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาบทบาทของนายอำเภอในความคาดหวังของผู้ท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะผู้ท้องถิ่นของอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อให้ทราบได้ว่า ผู้ท้องถิ่นคิดหรือคาดหวังในตัวนายอำเภอ ซึ่งถือเป็นผู้นำในการบริหารการพัฒนาของอำเภออย่างไร ซึ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ ตลอดจนภารกิจของนายอำเภอ มีทั้งโดยระเบียบกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นต้น และภาระหน้าที่โดยธรรมเนียมประเพณีซึ่งอาจจะเรียกว่า เป็นกิจกรรมพิเศษนอกเหนืองานปกติในหน้าที่

#### 1.5 คำจำกัดความในการวิจัย

1.5.1 นายอำเภอ หมายถึง ข้าราชการในส่วนภูมิภาค สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอทั้งหมด และเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานตามระเบียบกฎหมาย

1.5.2 ผู้ท้องถิ่น หมายถึง กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในตำบลและหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยผู้ใหญ่บ้านได้รับเลือกจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยตรง แต่กำนันจะได้รับเลือกตั้งจากราชครู ซึ่งมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เป็นหลัก บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยทั่วไปจะมี 2 ลักษณะ คือ ประการแรกเป็นตัวแทนของราชครู อีกประการหนึ่งคือเป็นตัวแทนของทางราชการ

1.5.3 ความคาดหวัง หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดและการคาดการณ์ของบุคคลที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด ซึ่งถ้าได้แล้วก็หมายถึง ความสมปรารถนาและความเชื่อมั่นในผลของงานที่จะบังเกิดขึ้น นอกจากนี้จะบังเกิดความมั่นใจในสิ่งนั้น ๆ ในตนเองเดียวกัน หากไม่เป็นไปตามการคาดหวังย่อมเกิดปฏิกิริยาการต่อต้าน การไม่ร่วมมือ ขาดความมั่นใจ มาตรฐานที่วัดความคาดหวังก็คือมาตรฐานของตัวผู้คาดหวัง ซึ่งจะขึ้นอยู่กับภูมิหลัง ประสบการณ์ ความสนใจ ค่านิยม รวมตลอดถึงอคติที่อาจมี



1.5.4 บทบาท หมายถึง กิจกรรมที่นายอำเภอแสดงออกในฐานะผู้รับผิดชอบงานของอำเภอ หรือเรียกว่า เป็นผู้บริหาร ผู้นำ หรือนักปกครองระดับสูงสุดของอำเภอ ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวจะมีทั้งสิ่งที่มีระเบียบ กฎหมาย นโยบายรองรับ และกำหนดให้ปฏิบัติกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับขนบธรรมเนียมประเพณีหรือความเชื่อถือของราษฎร ตลอดจนการให้คุณค่ากับตำแหน่งนายอำเภอ

#### 1.6 ข้อจำกัดในการวิจัย

การศึกษาวิจัยบทบาทของนายอำเภอกับความคาดหวังของผู้นำท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ นี้มุ่งที่จะกระตุ้นเตือนข้าราชการ โดยเฉพาะพนักงานฝ่ายปกครอง ให้เล็งเห็นถึงภาระหน้าที่รับผิดชอบที่ใหญ่หลวงและมีความสำคัญ เพราะต้องทำงานกับประชาชน ซึ่งอันที่จริงแล้วควรศึกษาความคาดหวังของประชาชนโดยตรง แต่เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องเวลา จึงหันมาศึกษาจากผู้แทนของประชาชน คือ ผู้นำท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และถึงแม้จะศึกษาเพียงกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็มีอุปสรรค และ/หรือข้อจำกัดอยู่มาก โดยเฉพาะระดับการศึกษา ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ต่ำและมีความแตกต่างกันระหว่างหมู่บ้านที่อยู่ใกล้กับไกล การสื่อความหมายต้องทำให้เกิดการเข้าใจที่ง่าย ๆ ไม่อาจใช้คำถามที่สลับซับซ้อนหรือเกินความลึกซึ้งได้

#### 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

- 1.7.1 ทำให้ทราบบทบาทต่าง ๆ ของนายอำเภอที่ได้ดำเนินการไปตามตัวบทกฎหมาย ตลอดจนแบบธรรมเนียม
- 1.7.2 ทำให้ทราบบทบาทของนายอำเภอตามที่ผู้นำท้องถิ่นคาดหวัง
- 1.7.3 ทำให้สามารถใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงและพัฒนาบทบาทของนายอำเภอรวมตลอดจนถึงการแก้ไขปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวย และสนับสนุนการปฏิบัติงานของนายอำเภอ