

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี

การศึกษาความขัดแย้งระหว่าง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาท หน้าที่ และอื่นๆ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ อธิบายผลการศึกษาวิจัย ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งและการจัดการความขัดแย้ง
- 2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
- 2.3 แนวคิดบทบาท/หน้าที่ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งและการจัดการความขัดแย้ง (อุทัย หิรัญโต, 2523 : 218)

ในการนำเสนอผู้วิจัยจะกล่าวถึงแนวคิดหลักของความขัดแย้ง ธรรมชาติของความขัดแย้ง และวิธีการจัดการความขัดแย้ง

แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งในปัจจุบันมีมุมมองที่แตกต่างไปจากในอดีต ซึ่งมองว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งที่ควรกำจัดทิ้งไป เนื่องจากทำให้องค์กรเกิดความไม่สามัคคี และทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน เนื่องจากความเข้าใจว่าในองค์กรที่มีการบริหารจัดการที่ดีจะต้องไม่มีความขัดแย้งเกิดขึ้น และสามารถหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดความขัดแย้งได้ แต่ในปัจจุบันมองว่า หากมีการบริหารความขัดแย้งที่ดีจะส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติงานที่เกิดผลดี ดังนั้นคุณหรือโทษของความขัดแย้ง จะขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารความขัดแย้ง เนื่องจากความขัดแย้งจะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นตัวกระตุ้นให้คนพยายามแก้ปัญหา ทั้งนี้ ยังเชื่อว่ามีปัจจัยความขัดแย้งที่ยังไม่สามารถควบคุมได้ คือ ปัจจัยความขัดแย้งทางด้านจิตวิทยา

ธรรมชาติของความขัดแย้ง (อุทัย หิรัญโต, 2523 : 218)

จุดกำเนิดที่แท้จริงของความขัดแย้งนั้น เกิดจากความได้ไม่เพียงพอหรือความขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกกำหนดโดยสังคม ความไม่พอใจและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความขาดแคลน สิ่งที่ไม่เป็นไปตามธรรมชาติ เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะนำไปสู่การแข่งขันเพื่อจะให้

ได้มาซึ่งทรัพยากรที่ต้องการในกระบวนการของการแข่งขันนั้น โดยทั่วไปแล้วความขัดแย้งจะเกิดขึ้นจากลักษณะสำคัญ 3 ประการคือ

1. การขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งทรัพยากรในที่นี้ไม่ได้หมายถึงแต่เพียงวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตแต่เพียงอย่างเดียว ยังหมายรวมถึงสิ่งที่สามารถมองเห็นได้ และมองเห็นไม่ได้ เช่น ทรัพยากรบุคคล เงิน วัสดุ ตำแหน่งหน้าที่ เกียรติยศ และสถานภาพที่ดำรงอยู่
2. ความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นเมื่อบุคคลหรือกลุ่มคนแสวงหาทางที่จะควบคุมกิจการงานหรืออำนาจซึ่งเป็นสมบัติของคนอื่นหรือกลุ่มอื่น ความขัดแย้งนี้เป็นผลมาจากการก้าวก่ายในงานหรืออำนาจหน้าที่ของบุคคลอื่น
3. ความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นเมื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลไม่สามารถที่จะตกลงกันได้เกี่ยวกับเป้าหมายหรือวิธีการในการทำงาน ต่างคนต่างก็มีเป้าหมาย วิธีการ และสไตล์ในการทำงานที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งเป้าหมายและวิธีการดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ไปด้วยกันไม่ได้

แนวคิดหลักของความขัดแย้ง (อุทัย หิรัญ โท, 2523 : 218)

1. ความขัดแย้งระหว่างบุคคลหรือกลุ่มในองค์กรเป็นสิ่งที่มิอาจหลีกเลี่ยงได้ ความขัดแย้งมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ขึ้นอยู่กับผลกระทบที่มีต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร
2. ความขัดแย้งที่ส่งเสริมหน้าที่ (Functional conflict) เป็นความขัดแย้งที่ก่อให้เกิดผลทางบวก ให้ประโยชน์และส่งเสริมการทำงานของกลุ่ม
3. ความขัดแย้งที่ขัดขวางการทำงานที่ (Dysfunctional conflict) เป็นความขัดแย้งที่ให้เกิดผลทางลบที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร
4. องค์กรที่มีความขัดแย้งอยู่ในระดับที่พอเหมาะจะเกิดผลดีต่อการดำเนินงานขององค์กร
5. ความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม เกิดจากปัจจัยมูลเหตุหลายประการ เช่น การต้องพึ่งพาต่อกันในการทำงาน การมีเป้าหมายที่ต่างกัน การแตกต่างในด้านการรับรู้ การเพิ่มความชำนาญเฉพาะทางขององค์กรมากขึ้น ความแตกต่างด้านอำนาจ สถานภาพและวัฒนธรรม การยื้อแย่งทรัพยากรที่มีจำกัด เป็นต้น
6. วิธีการที่ใช้บริหารความขัดแย้ง ได้แก่ วิธีการหลีกเลี่ยง (Avoiding) การผ่อนปรน (Accommodating) การแข่งขัน (Competing) การประนีประนอม (Compromise) และการให้ความร่วมมือ (Collaborating)
7. การวินิจฉัยและการแก้ปัญหาความขัดแย้งซึ่งต้องใช้เทคนิคต่างๆ หลายอย่าง เช่น เทคนิคการแก้ปัญหา การกำหนดเป้าหมายพิเศษ (Superordinate goals) ใหม่ ซึ่งไม่อาจสำเร็จได้โดยปราศจากความร่วมมือจากผู้ขัดแย้งทั้งสองฝ่าย เทคนิคการปรับขยายทรัพยากรให้มากขึ้น การใช้เทคนิคหลีกเลี่ยง การสร้างความราบรื่น การประนีประนอม การใช้อำนาจ

การเปลี่ยนคนหรือโครงสร้างองค์กรใหม่ เป็นต้น และที่นิยมมาก ได้แก่ เทคนิคการเจรจาต่อรอง และการทำงานแบบทีม ทั้งนี้ แต่ละเทคนิคย่อมเหมาะสมเฉพาะแต่ละสถานการณ์และภาวะแวดล้อมนั้น

มีนักวิชาการหลายท่าน ได้กล่าวถึงกระบวนการของการเกิดความขัดแย้ง ไว้ดังนี้

Stephen P. Robbins (1983, อ้างในสิทธิพงษ์สิทธิ์ชจร, 2535 : 8) ได้จำแนกแนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งเป็น 3 กลุ่ม ซึ่งแตกต่างกันดังนี้

1. แนวคิดสมัยดั้งเดิม (Traditional view) สันนิษฐานว่า ความขัดแย้งเป็นสิ่งไม่ดีและมีผลกระทบด้านลบต่อองค์กรอยู่เสมอ ดังนั้น หากหลีกเลี่ยงได้ควรหลีกเลี่ยง ผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบที่จะต้องกำจัดความขัดแย้งขององค์กร วิธีแก้ปัญหาคือการออกกฎระเบียบ กระบวนการที่เข้มงวดเพื่อที่จะทำให้ความขัดแย้งหมดไป แต่ตามความเป็นจริงแล้วความขัดแย้งก็ยังคงมีอยู่

2. แนวคิดด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human relations view) ยืนยันว่าความขัดแย้งอาจจะเกิดขึ้นตามธรรมชาติและหลีกเลี่ยงความขัดแย้งได้ มุมมองด้านมนุษยสัมพันธ์ จึงสนับสนุนการยอมรับความขัดแย้งโดยอธิบายไว้ว่า เหตุผลของการมีความขัดแย้งเพราะไม่สามารถถูกกำจัดได้ และความขัดแย้งอาจจะมีประโยชน์ต่อภายในองค์กรได้บ้างในบางเวลามุมมองด้านมนุษยสัมพันธ์ นี้ ได้ครอบงำความคิดของนักวิชาการเกี่ยวกับความขัดแย้งตั้งแต่ปลายปี จนถึงปี 2513

3. แนวคิดสมัยใหม่ (Contemporary view) เมื่อแนวคิดด้านมนุษยสัมพันธ์ยอมรับความขัดแย้ง มุมมองที่เป็นแนวความคิดสมัยใหม่จึงสนับสนุนความขัดแย้งบนรากฐานที่ว่าองค์กรที่มีความสามัคคี ความสงบสุข ความเรียบง่าย และมีความร่วมมือ หากไม่ยอมรับปัญหาที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งการให้ความร่วมมือแก่องค์กรจะกลายเป็นความเฉื่อยชา อยู่เฉยและไม่ตอบสนองต่อความต้องการเพื่อการเปลี่ยนแปลงและการคิดค้นใหม่ๆ ดังนั้นแนวความคิดสมัยใหม่สนับสนุนให้ผู้บริหารรักษาระดับความขัดแย้งภายในองค์กร ให้อยู่ในระดับต่ำสุด เพียงพอที่จะทำให้องค์กรเจริญเติบโตและสร้างสรรค์

Alan Filley (1975, อ้างในเสริมศักดิ์ วิชาสารณณ์, 2540 : 10) กล่าวว่า ความขัดแย้งประกอบด้วย 6 ขั้นตอน คือ

1. สภาพการณ์ก่อนการเกิดความขัดแย้งเป็นสภาพที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งซึ่ง เป็นผลมาจากความสัมพันธ์ทางสังคม เช่น ความคลุมเครือของอำนาจ อุปสรรคในการสื่อความหมาย เป็นต้น
2. ความขัดแย้งที่รับรู้ได้เป็นการรับรู้ของฝ่ายต่างๆ ว่ามีความขัดแย้งเกิดขึ้น
3. ความขัดแย้งที่รู้สึกได้ เป็นความรู้สึกของฝ่ายต่าง ๆ ว่ามีความขัดแย้งเกิดขึ้น

4. พฤติกรรมที่ปรากฏชัด เป็นพฤติกรรมที่บุคคลแสดงออกมาให้เห็นเมื่อรับรู้หรือรู้สึกว่ามี ความขัดแย้งเกิดขึ้น
5. การแก้ปัญหาหรือการระงับปัญหา เป็นการทำให้ความขัดแย้งสิ้นสุดลงหรือลดลง
6. ผลจากการแก้ปัญหา เป็นผลที่เกิดขึ้นตามมาภายหลังจากการแก้ปัญหาความขัดแย้งแล้ว

การจัดการความขัดแย้ง

จินตนา ยูนิพันธ์ (อ้างใน แก้ววิบูลย์ แสงพลสิทธิ์, 2534 : 15) ได้เสนอไว้ว่าเป็นการยากอย่างยิ่งที่จะสามารถหาวิธีการที่ถูกต้องแน่นอนในการใช้ในการแก้ไขความขัดแย้งต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ แต่วิธีหนึ่งที่สามารถเปลี่ยนจากการทำลายที่เกิดจากความขัดแย้ง (Destructive Conflict) ให้กลายเป็นความขัดแย้งที่สร้างสรรค์ (Constructive Conflict) ก็คือ ต้องมองลงไป ที่เนื้อหาของความขัดแย้งแทนที่จะมองที่ตัวบุคคล วิธีการนี้เป็นการมุ่งที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นมากกว่า การตำหนิ (Blaming) คู่กรณีซึ่งไม่สามารถสร้างผลได้อย่างไรเลย แต่กลับเป็นการก่อให้เกิดความขัดแย้งเพิ่มมากขึ้น เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นเราจึงจำเป็นต้องเลือกหาวิธีการต่างๆ มาจัดการกับความขัดแย้งนั้น ๆ ซึ่งจำแนกตามพฤติกรรมที่เป็นหลักสำคัญอันเป็นวิธีการแก้ไขความขัดแย้งพื้นฐาน 5 วิธี ได้แก่

1. การหลีกเลี่ยง (Avoidance)
2. การประนีประนอม (Accommodation)
3. การประนีประนอม (Compromise)
4. การแข่งขัน (Competition)
5. การร่วมมือกัน (Collaboration)

1. การหลีกเลี่ยง (Avoidance) เป็นวิธีการที่ให้ประสิทธิภาพผลน้อยที่สุดใน 5 วิธี ในการบริหารความขัดแย้งทั้งหมด เพราะเนื่องจากการหลีกเลี่ยงมิได้ทำให้ความขัดแย้งนั้นหมดไป แต่เป็นเพียงการหลบเลี่ยงจากปัญหาที่ไม่ได้เกิดการแก้ไขและพร้อมที่จะกลับมาเจอกับปัญหาได้อีกตลอดเวลา รวมทั้งยังอาจเป็นการก่อให้เกิดโทสะได้ เช่น ฝ่ายตรงข้ามอาจจะคิดว่าเราไม่ให้ความสำคัญหรือสนใจเพียงพอในการรับฟัง จึงกลับกลายเป็นการเพิ่มความขัดแย้งมากขึ้นไปอีก ผู้ที่ใช้วิธีการนี้มักจะพยายามให้ตนเองหนีไปจากเหตุการณ์ที่เป็นปัญหาขัดแย้ง โดยไม่ยุ่งเกี่ยวกับฝ่ายตรงข้ามที่จะนำข้อโต้แย้งเข้ามาหาตนหรือ โดยวิธีการเปลี่ยนประเด็นการสนทนา (Changing Issues) ดังนั้น วิธีการหลีกเลี่ยงจึงเป็นการหนีปัญหาผู้ที่ใช้วิธีการหลีกเลี่ยงอาจต้องคอยหวาดระแวงว่าวันใดวันหนึ่งจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงนิยมใช้สำหรับผู้อ่อนแอไม่มีความสามารถ

ในการเผชิญหน้า แต่อาจจะใช้ได้ดีสำหรับประเด็นปัญหาที่ไม่ค่อยจะสำคัญนัก ข้อดี คือ ทำได้ง่าย แต่ข้อเสีย คือ ปัญหายังคงมีอยู่ ต้องหาทดแทน

2. การปรองดอง (Accommodation) เป็นวิธีการแก้ปัญหาด้วยการยอมเสียสละความต้องการของตนเอง เพื่อที่จะให้ฝ่ายตรงข้ามบรรลุความต้องการของตน เป็นการสร้างความพึงพอใจให้แก่อีกฝ่าย เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง แต่วิธีนี้มักจะมาก่อนให้เกิดความพึงพอใจแก่ผู้ยินยอมให้ เพราะตนต้องยอมสละความต้องการและเป้าประสงค์ของตนให้แก่ผู้อื่น จึงเป็นการสร้างความคับแค้นใจที่ติดอยู่ในใจ วิธีการนี้จึงไม่ใช่ทางเลือกที่ดีนักในการแก้ปัญหาความขัดแย้งข้อดี คือ ทำให้บรรเทาความขัดแย้งได้ในเวลาอันรวดเร็วเพราะคู่กรณีได้รับประโยชน์จึงเกิดความพึงพอใจและยุติข้อขัดแย้ง แต่ข้อเสีย คือ ผู้ได้ประโยชน์ยามใจ ผู้เสียประโยชน์รวันแก่แค้น

3. การประนีประนอม (Compromise) เป็นวิธีที่บุคคลทั้งสองฝ่ายที่มีความขัดแย้งสามารถตกลงกันได้โดยวิธีพบกันครึ่งทาง ต่างฝ่ายต่างต้องยอมลดความต้องการของตนบางส่วน ดังนั้น วิธีการนี้จึงเป็นการที่แต่ละฝ่ายต้องเสียสละบางส่วน เพื่อให้ได้ข้อตกลงที่สามารถยุติปัญหาความขัดแย้ง มักจะพบได้ว่าบุคคลทั้งสองฝ่ายจะไม่ค่อยเห็นด้วยอย่างเต็มที่นักในระยะยาว เพราะต่างฝ่ายต่างก็ต้องยอมเสียบางส่วนของตน อาจจะด้วยความไม่เต็มใจ อย่างไรก็ตาม การใช้วิธีประนีประนอมเพื่อลดข้อขัดแย้งอาจจะใช้ได้ผลกับความขัดแย้งในผลประโยชน์อันเกิดจากความจำกัดของทรัพยากร (Scarce Resources) ที่จะมีผลสนองต่อความต้องการของแต่ละฝ่ายได้ ข้อดี คือ ต่างฝ่ายต่างได้เท่าที่ตกลงยอมกัน แต่ข้อเสีย คือ ฝ่ายเสียเปรียบจะยังขุ่นเคืองใจ

4. การแข่งขัน (Competition) เป็นการใช้วิธีเอาแพ้เอาชนะ เพื่อให้ตนเองสามารถบรรลุความต้องการ อาจจะใช้อำนาจหรือการแสดงความก้าวร้าวรุนแรง อันอาจจะเกิดมาจากเมื่อมีอุปสรรคหรือสิ่งขัดขวางมิให้บรรลุเป้าหมาย จึงใช้วิธีการที่อาจจะต้องทำลายอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อให้ได้ในสิ่งที่ตนหวังไว้ผู้ที่อยู่ในลักษณะของการแข่งขันมักจะแสวงหาข้อได้เปรียบอยู่เสมอและจะคำนึงถึงจุดหมายเฉพาะของตนโดยใช้การบีบบังคับให้มีการยอมรับเพื่ออำนาจที่เหนือกว่าและจะรับรู้เฉพาะจุดดีของตนมองหาจุดบกพร่องของฝ่ายตรงข้ามวิธีการนี้เป็นการสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้ที่เป็นฝ่ายชนะแต่ในทางตรงกันข้ามผู้ที่เป็นฝ่ายแพ้อาจจะเกิดความคับแค้นใจไว้ในขณะหนึ่ง เพื่อรอเวลาที่หาทางแก้แค้นในที่สุด วิธีการแข่งขันถือได้ว่าเป็นวิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งวิธีหนึ่งที่ใช้ได้ผลเมื่อทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันเพียงช่วงระยะเวลาอันสั้น และไม่มีความจำเป็นที่จะต้องรักษาสัมพันธภาพในระยะยาว การแข่งขันจึงเป็นวิธีที่รวดเร็วของการแก้ไขข้อขัดแย้งในกรณีนี้

5. การร่วมมือกัน (Collaboration) เป็นการทำความตกลงกันในลักษณะของการบรรลุถึงข้อยุติโดยวิธีการ ซึ่งคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความพึงพอใจและยินยอมพร้อมใจรวมทั้งยอมที่จะปฏิบัติตามผลของข้อยุตินั้น วิธีการนี้จำเป็นจะต้องใช้ระยะเวลามากในการจัดการแก้ไขปัญหา แต่ก็ยังเป็นวิธีที่ดีที่สุดสำหรับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อขัดแย้งทุกฝ่ายที่มีสัมพันธภาพในการทำงานอยู่ร่วมกันในระยะยาว ข้อดี คือ เป็นการยุติข้อขัดแย้งที่บรรลุข้อตกลงด้วยดีมีผลยาวนาน แต่ข้อเสีย คือ เป็นการยากที่จะทำให้ทั้งสองฝ่ายมีความพอใจและพร้อมใจร่วมมือกัน

นอกจากวิธีการแก้ไขความขัดแย้ง 5 วิธี ดังกล่าวมาแล้วยังมีวิธีอื่นๆ อีก ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้กันได้ผลทั้งในระดับประเทศและระดับความขัดแย้งต่างๆ ไป ดังนี้

การนั่งลงเจรจา (Bargain Table) เป็นวิธีหนึ่งในลักษณะของการที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งมีความยินยอม ตกลงที่จะร่วมมือกันแก้ไขปัญหา โดยการที่ทุกฝ่ายต้องมานั่งคุยกัน แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น และหาวิธีการเพื่อให้สามารถส่งเสริมอีกฝ่ายให้บรรลุเป้าประสงค์ในขั้นที่ทั้งสองฝ่ายได้รับความพึงพอใจ

การใช้บุคคลที่สาม (Third Party) มาทำหน้าที่ในการช่วยไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งในลักษณะที่คู่กรณีไม่สามารถจัดการแก้ปัญหาหรือหาข้อยุติจากข้อขัดแย้งได้ บุคคลที่สามอาจจะเป็นเพื่อนหรือบุคคลที่คู่กรณีทุกฝ่ายให้ความเคารพ ไว้เนื้อเชื่อใจ บุคคลที่อยู่ในระดับสูงกว่าในหน่วยงานฝ่ายบุคคล (ที่มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา และยุติข้อโต้แย้งโดยเฉพาะ) และยังสามารถถึงการใช้อनुญาโตตุลาการ (Arbitrator) หรือผู้ประนีประนอมข้อพิพาท (Conciliator) ในการเจรจาทำความตกลง โดยการใช้บุคคลที่สามเข้ามาช่วยไกล่เกลี่ยนั้น จะต้องได้รับการยินยอมพร้อมใจจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายในการที่จะมาช่วยไกล่เกลี่ย บุคคลที่สามจึงจะทำให้เกิดประสิทธิผลในการแก้ไขความขัดแย้ง ในทางตรงกันข้ามบุคคลที่สามจะกลายเป็นส่วนหนึ่งในความขัดแย้งเพิ่มขึ้นมา ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งของคู่กรณีไม่ยอมรับให้มีบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้องกับบุคคลที่สามจำเป็นต้องเลือกจากผู้มีทักษะในการที่จะวินิจฉัยหาสาเหตุที่แท้จริงของความขัดแย้งได้ รวมทั้งต้องสามารถชักนำให้คู่กรณีมาพบปะเจรจากันอย่างเปิดเผยจริงใจเพื่อสื่อสารทำความเข้าใจและตกลงยุติข้อขัดแย้ง

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งและการจัดการความขัดแย้ง มีความเกี่ยวข้องโดยตรงในประเด็นที่ผู้วิจัยต้องการศึกษา เนื่องจากการศึกษาถึงความขัดแย้งและกระบวนการจัดการความขัดแย้งระหว่างกันนั้น ผู้ใหญ่บ้าน กิ่งบองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นด้วยกับมุมมองแนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง ที่ได้มีการนำเสนอไว้ตามทฤษฎีว่าแนวความคิดความขัดแย้งในปัจจุบันมีมุมมองแตกต่างไปจากในอดีต ซึ่งเคยมองว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งที่ควรกำจัดทิ้งไป เพราะทำให้องค์กรเกิดความไม่สามัคคีและไม่มีประสิทธิภาพ โดยเข้าใจว่าองค์กรที่ดีจะต้องไม่มีความขัดแย้ง แต่ในแนวคิดปัจจุบันกลับมองว่า ถึงจะมีความขัดแย้งเกิดขึ้น

แต่หากมีการบริหารความขัดแย้งที่ดีแล้ว จะยิ่งส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติงานที่เกิดผลดี เนื่องจากความขัดแย้งจะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และกระตุ้นให้คนพยายามแก้ปัญหา นอกจากนี้ผู้วิจัยยังเห็นด้วยกับการเสนอถึงธรรมชาติของความขัดแย้งว่าเกิดขึ้นจากลักษณะ 3 ประการ คือ การขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ การแสวงหาทางที่จะควบคุมกิจการงานหรืออำนาจของคนอื่น การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลไม่สามารถที่จะตกลงเป้าหมายหรือวิธีการทำงานร่วมกันได้ รวมทั้งเห็นด้วยกับวิธีแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งซึ่งได้เสนอไว้ทั้ง 5 วิธี คือ วิธีการหลีกเลี่ยง การผ่อนปรน การแข่งขัน การประนีประนอม และการให้ความร่วมมือ ซึ่งมองว่าการวินิจฉัยและการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง ต้องใช้เทคนิคต่าง ๆ หลายอย่าง และแต่ละเทคนิคย่อมเหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์และภาวะแวดล้อม

2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (Local Government Theory)

สาระที่จะกล่าวถึงคงเริ่มจากความหมายของการปกครองท้องถิ่น วัตถุประสงค์ ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมาย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญ คล้ายคลึงกัน และมีต่างกันบ้าง คือ ลำานวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

Daniel Wit (1967, อ้างใน ธนวัฒน์ ยอดใจ, 2544 : 13) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

William A. Robson (1953, อ้างใน ธนวัฒน์ ยอดใจ, 2544 : 13) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมืองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

อุทัย หิรัญโต (2523, อ้างใน ธนวัฒน์ ยอดใจ, 2544 : 13) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและ

ดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตนเองการบริหาร ของท้องถิ่น มีการจัดการเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน โดยมีความอิสระในการบริหารงาน และมีการควบคุมจากรัฐบาลตามความเหมาะสม

จากคำนิยามต่างๆ ข้างต้นสามารถประมวลได้เป็นหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญดังนี้ (ทิสนา แจมมณี, 2550 : 15)

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล
2. มีสภาและผู้บริหารท้องถิ่นระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติ

ไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
5. มีงบประมาณรายได้เป็นตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่เหมาะสมกับการให้บริการ
8. มีอำนาจข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่น ภายใต้ขอบเขตกฎหมายแม่บท
9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

วัตถุประสงค์การปกครองท้องถิ่น (ทิสนา แจมมณี, 2550 : 15)

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลทั้งทางด้านการเงินตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ
2. เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง
3. เพื่อให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น (ทิสนา แจมมณี, 2550 : 16)

1. การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย
2. การปกครองท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาล
3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้อุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตน

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทพึ่งตนเอง

นอกจากนั้น ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่าน ที่ได้นำเสนอประเด็นที่เกี่ยวกับทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

ธนศ เจริญเมือง (ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2540 : 40) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น มีความจำเป็นในระบบประชาธิปไตย เพราะช่วยให้คนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้เสนอปัญหาและหาทางแก้ไข ซึ่งงานเช่นนี้ไม่อาจให้รัฐบาลกลางทำได้ John Stuart Mill ให้ความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการศึกษาทางการเมือง และเป็นแหล่งสร้างความสามัคคีในท้องถิ่นการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยอันดับต้น ๆ ของประชาธิปไตย ในทัศนะของ Panter Brick การปกครองท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตยระดับชาติ (A necessary condition of national democracy) เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ออกความเห็น (Creating a democratic climate of opinion) และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนของเขาเอง

จากการศึกษาของ ฮาร์ดี วิลคอร์ (ชนวัฒน์ ยอดใจ, 2544 : 15) พบว่าในแง่หนึ่งของการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนรัฐชาติด้วยซ้ำ เพราะ “การปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นลูกหลานของชุมชนโบราณและมันสะท้อนประวัติศาสตร์ธรรมชาติของมนุษย์ยิ่งกว่าส่วนใด ๆ ของอารยธรรมสมัยใหม่ ฉะนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่เขตปกครองที่รัฐแบ่งออกเป็น ส่วน ๆ เพียงเพื่อความสะดวกในการบริหารหรือการจัดการด้านการศึกษา แต่มันเป็นส่วนของรัฐชาติของชาติที่ท้องถิ่นไม่เคยยอมยกให้แก่รัฐ แต่ชุมชนซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่นได้รักษาไว้

สาระที่จะกล่าวถึงต่อไปจะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเป้าหมายในการศึกษาครั้งนี้ คือ เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

เทศบาลตำบล

มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ให้ดำเนินการ คือ

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอย/สิ่ง
 ปฏิญญา

4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
 5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
 6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
 7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
 8. บำรุงศิลป ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล
- หน้าที่ตามมาตรา 51 ภายใต้อำนาจบังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจกรรมใด ๆ

ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดไว้แล้วยังมีกฎหมาย
 เฉพาะอื่นๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจ หน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ อีก เช่น

1. พระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตราย อันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พ.ศ.2464
2. พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2534
3. พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535
4. พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย พ.ศ.2490
5. พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณา โดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493
6. พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ.2495
7. พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ.2535
8. พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534
9. พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535

10. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535
11. พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ.2503
12. พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508
13. พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510
14. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518
15. พระราชบัญญัติควบคุมอาหาร พ.ศ.2522
16. พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ.2523
17. พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2523
18. พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526
19. พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.2528
20. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 44 ลงวันที่ 11 มกราคม 2502
21. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 68 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2515 (หมายความว่าด้วยการควบคุมการจอดเรือในแม่น้ำลำคลอง)
22. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2515 (หมายความว่าด้วยทางหลวง)
23. ประมวลกฎหมายที่ดิน (ซึ่งได้รับมอบหมายให้ดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 890/2498

องค์การบริหารส่วนตำบล

มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) ดังนี้

1. พัฒนาดำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66)
2. มีหน้าที่ต้องทำตามมาตรา 67 ดังนี้
 - 2.1 จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
 - 2.2 การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 - 2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
 - 2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - 2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

- 2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและพิการ
- 2.7 คຸ້ມครอง คູແລและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

- 2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย
- 3. มีหน้าที่ที่อาจทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 68 ดังนี้
 - 3.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร
 - 3.2 ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 - 3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
 - 3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

- 3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์
- 3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- 3.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 3.12 การท่องเที่ยว
- 3.13 การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขูปโภค และการก่อสร้างอื่นๆ
5. การสาธารณสุขการ

6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
7. คຸ້ມครอง คຸ້ມแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
11. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
12. การจัดให้มี และบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
13. การส่งเสริมกีฬา
14. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
15. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
16. การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
17. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
18. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
19. การจัดให้มี และควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
20. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
21. การจัดให้มี และควบคุมการฆ่าสัตว์
22. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
23. การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
22. การผังเมือง
23. การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร
24. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
25. การควบคุมอาคาร
26. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
27. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน

28. กิจอื่นใด ที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

การที่ผู้วิจัยได้นำทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น มาใช้ประกอบในการศึกษาวิจัยในเรื่องการจัดการความขัดแย้งระหว่าง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เพื่อต้องการประมวลให้เห็นถึงที่มาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเกิดขึ้นมาได้อย่างไร และการที่รัฐบาลกลางมีแนวคิดที่ก่อเกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา นั้น เพื่อวัตถุประสงค์อะไร และตามหลักการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องมีบทบาทหน้าที่และอำนาจการตัดสินใจอย่างไรบ้าง นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้นำเสนออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเป้าหมายของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ว่าแต่ละองค์กรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างไรบ้าง เพื่อเปรียบเทียบกับผลการศึกษาที่ได้ว่าแท้จริงแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายในการศึกษาครั้งนี้ ได้ดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ของตนเองได้ถูกต้อง เหมาะสมหรือไม่ และผลการปฏิบัติทำให้เกิดผลดี ผลเสียต่อองค์กรหรือต่อชุมชนอย่างไรบ้าง

2.3 แนวคิดบทบาท/หน้าที่ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

สาระที่จะกล่าวถึง คือ อำนาจและหน้าที่ของ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยแยกอธิบายได้ดังนี้

กำนัน

เป็นผู้ปกครองในตำบล และรับผิดชอบในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนทุกหมู่บ้านทั้งตำบล ประชาชนในตำบลเป็นผู้เลือกกำนันจากผู้ที่เป็นผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกกำนัน พ.ศ.2524 โดยกำนันได้รับเงินค่าตอบแทนเป็นรายเดือน และจะต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุ เมื่อต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ลาออก ตำบลที่ปกครองถูกยุบ ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งเพราะพิจารณาเห็นว่ามีความบกพร่อง หรือความสามารถไม่เพียงพอกับตำแหน่ง ถูกปลดหรือไล่ออก

อำนาจและหน้าที่ของกำนัน

1. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องที่ ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่กำหนดเป็นหลักไว้ ได้แก่ การตรวจตรา รักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล ให้ราษฎรปฏิบัติตามกฎหมาย การป้องกันภัยอันตราย ส่งเสริมความสุขของราษฎร รับเรื่องความเดือดร้อนของราษฎรแจ้งทาง

ราชการและรับซื้อราชการประกาศแก่ราษฎรหรือที่จะดำเนินการให้ตามกฎหมาย เช่น การตรวจและเก็บภาษีอากร รวมทั้งการปกครองผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน

2. อำนาจหน้าที่ทุกอย่างเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน

3. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา และรักษาความสงบเรียบร้อย ดังนี้

3.1 มีการกระทำผิดอาญาหรือสงสัยจะเกิด เจ็บนายอำเภอ หรือถ้าเกิดในตำบลข้างเคียงแจ้งกำนันตำบลข้างเคียงนั้นทราบ

3.2 พบคนกำลังกระทำผิดกฎหมาย หรือเหตุควรสงสัย หรือมีหมาย หรือคำสั่งให้จับผู้ใดในตำบลให้จับผู้นั้นส่งอำเภอ

3.3 ค้นหรือยึดตามหมายที่ออกโดยกฎหมาย

3.4 อายัดตัวคนหรือสิ่งของที่ได้อาศัยการกระทำผิดกฎหมายแล้วนำส่งอำเภอ

3.5 เหตุการณ์ร้ายหรือแปลกประหลาด รายงานต่อนายอำเภอ

3.6 เกิดจราจล ปล้นฆ่า ชิงทรัพย์ ไฟไหม้หรือเหตุร้าย ฯลฯ ให้แจ้งเจ้าหน้าที่

3.7 เมื่อทราบว่ามีความผิดร้าย คนจรจัด อาจเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านปรึกษาสืบสวนถ้ามีหลักฐานเอาตัวส่งอำเภอ

3.8 คนจรแปลกหน้านอกทะเบียนราษฎร หากหรือกับผู้ใหญ่บ้าน จับไล่ออกจากท้องที่ตำบลได้

3.9 ผู้ใดตั้งทับ กระท่อม หรือโรงเรือนโคคเดียว อันอาจเป็นอันตรายอาจบังคับให้เข้ามาอยู่เสียในหมู่บ้านได้ และนำความแจ้งนายอำเภอ

3.10 ผู้ใดปล่อยละทิ้งบ้านให้ชำรุดรุงรัง โสโครก อันอาจเกิดอันตรายแก่ผู้อื่นหรืออาจเกิดอัคคีภัย ปรึกษากับผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล บังคับให้ผู้อยู่ในที่นั้นแก้ไขถ้าไม่ปฏิบัติตามนำความร้องเรียนนายอำเภอ

3.11 เวลาเกิดอันตรายแก่การทำมาหากินของราษฎรให้ปรึกษากับผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หาทางป้องกันแก้ไข ถ้าเหลือกำลังแจ้งนายอำเภอ

4. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคนเดินทางมาในตำบล กำนันมีหน้าที่จัดดูแลให้คนเดินทาง ซึ่งไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้ร้าย ให้มีที่พักตามสมควรและถ้าเป็นผู้เดินทางมาในราชการก็ต้องช่วยเหลือหาคนนำทาง หาเสบียงอาหารให้ตามที่ร้องขอ โดยเรียกค่าใช้จ่ายจากผู้นั้น ตามธรรมดาได้

5. อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ กำนันมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ ที่มีไว้ให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัยที่เลี้ยงปศุสัตว์ มิให้ผู้ใด รุกล้ำยึดถือครอบครองผู้เดียว หรือทำให้ทรัพย์สินเสียหาย

6. อำนาจเกี่ยวกับการทะเบียนต่าง ๆ ในตำบล กำนันมีส่วนรับผิดชอบงานทะเบียนราษฎร เกี่ยวกับการแจ้งคน เกิด คนย้าย คนตาย และทะเบียนลูกคอกสัตว์พาหนะ และมีหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนสมรส เพื่อนำส่งนายอำเภอให้จดทะเบียนสมรสให้ โดยคู่สมรสไม่ต้องไปที่ว่าการอำเภอ ในกรณีเป็นท้องที่ตำบลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศไว้ ตลอดจนทำบัญชีทะเบียน สิ่งสาธารณะประโยชน์ที่อยู่ในตำบลนั้น

7. อำนาจหน้าที่เรียกประชุมและให้ช่วยงานตามหน้าที่ที่กำนันมีอำนาจหน้าที่เรียกประชุมประชาชน คณะกรรมการสภา ตำบล และผู้ใหญ่บ้าน เพื่อหารือร่วมกัน และเรียกบุคคลใด มาหารือให้ช่วยเหลืองานตามหน้าที่ได้

8. หน้าที่ทั่ว ๆ ไป ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏในกฎหมายอื่นๆ ที่กระทรวง ทบวง กรมอื่นให้ช่วยเหลือ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่ากระทรวง ทบวง กรมอื่น ส่วนใหญ่มักกำหนดให้กำนัน มีแต่หน้าที่ส่วนอำนาจนั้นมักไม่มอบให้ จึงทำให้การปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ไม่ได้ผลเท่าที่ควร ไม่เหมือนกับการงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

อำนาจหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน ทั้งอำนาจหน้าที่ในทางปกครองและอำนาจหน้าที่ในทางอาญา ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่

1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน

1.2 เมื่อเกิดทุกข์ภัยแก่ลูกบ้าน ให้แจ้งกำนันเพื่อหาทางป้องกัน

1.3 นำประกาศ คำสั่งของรัฐบาลแจ้งลูกบ้าน

1.4 ทำบัญชีทะเบียนราษฎรในหมู่บ้าน

1.5 มีเหตุการณ์ประหลาดให้แจ้งกำนัน

1.6 พบคนแปลกหน้าให้นำตัวส่งกำนัน

1.7 เมื่อมีเหตุร้ายเกิดขึ้น ให้เรียกลูกบ้านช่วยกันป้องกันและระงับได้ และแจ้งกำนันควบคุมลูกบ้านให้ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

1.8 ส่งสอนลูกบ้านมิให้อาฆาตมาร้ายกัน

1.9 ฝึกอบรมลูกบ้านให้รู้จักหน้าที่และการทำการในเวลารบ

1.10 ประชุมลูกบ้านเป็นครั้งคราวเพื่อแจ้งข้อราชการ

1.11 ส่งเสริมอาชีพ

1.12 ป้องกันโรคติดต่อ

- 1.13 ทำตัวเป็นตัวอย่างที่ดี
- 1.14 ตรวจตรารักษาประโยชน์ในการอาชีพราษฎร
- 1.15 จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย
- 1.16 ประชุมกรรมการหมู่บ้าน
- 1.17 ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนัน
- 1.18 ใ้ราษฎรช่วยเหลือสาธารณประโยชน์

2. อำนาจในทางอาญา ได้แก่

- 2.1 เมื่อทราบว่ามีกระทำความผิดกฎหมาย หรือสงสัยเกิดในหมู่บ้านให้แจ้งกำนัน
- 2.2 เมื่อทราบว่ามีกระทำความผิดกฎหมายหรือสงสัยว่าเกิดในหมู่บ้านใกล้เคียงให้แจ้งผู้ใหญ่บ้านนั้นทราบ
- 2.3 พบของกลางทำผิดให้ส่งกำนัน
- 2.4 เมื่อสงสัยผู้ใดว่าทำผิด หรือกำลังทำผิด ให้จับกุมส่งอำเภอหรือกำนัน
- 2.5 เมื่อมีหมายสั่งจับผู้ใดหรือคำสั่งราชการให้จับผู้นั้นส่งกำนัน หรืออำเภอตามสมควร

2.6 เจ้าพนักงานมีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึดผู้ใหญ่บ้าน ต้องจัดการให้เนื่องจากผู้วิจัยได้ศึกษาในเรื่องความขัดแย้งของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้นำเสนอถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลไปแล้วในทฤษฎีที่สอง และยังมีความจำเป็นที่ต้องนำเสนอแนวคิดบทบาท/หน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยละเอียดด้วย เพื่อให้ทราบแนวคิดหลักและบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แล้วนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ได้จากการศึกษา ว่าได้มีการนำไปปฏิบัติจริงตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้หรือไม่ และผลจากการปฏิบัติ ทำให้เกิดผลดี ผลเสีย หรือปัญหา อุปสรรค มากน้อยเพียงใด

หากพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีการกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แล้ว จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน จะมีหน้าที่เช่นเดียวกัน แต่มีพื้นที่ที่รับผิดชอบต่างกันเท่านั้น คือ กำนันรับผิดชอบพื้นที่ทั้งตำบล ส่วนผู้ใหญ่บ้านรับผิดชอบเฉพาะในเขตหมู่บ้านของตนเอง ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า หากจะเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ซึ่งมีการกำหนดไว้ตามกฎหมายกับค่าตอบแทนที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้รับต่อเดือนถือว่าเป็นจำนวนเงินที่น้อยมาก ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ซึ่งมีการกำหนดไว้ตามกฎหมาย บางข้อยังมีลักษณะที่เป็นนามธรรม ยากต่อการตีความสู่การปฏิบัติจริง และการที่ระบุไว้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ทั่วๆ ไป ที่ปรากฏใน

กฎหมายอื่น ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรมอื่นให้ช่วยเหลือ นอกจากการสั่งการจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดโดยตรงแล้ว ก็เป็นการสร้างความยุ่งยากในการปฏิบัติหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นอย่างมาก เนื่องจากส่วนใหญ่มักกำหนดให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีแต่หน้าที่ส่วนอำนาจมักไม่มอบให้ จึงทำให้การปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย ไม่ได้ผลเท่าที่ควร ประกอบกับหน่วยงานเหล่านั้นก็ไม่เคยจัดสรรค่าตอบแทนให้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเลย ทำให้ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน

จากแนวคิดและทฤษฎีทั้งสามที่ได้กล่าวข้างต้น คือ แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งและการจัดการความขัดแย้ง ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และแนวคิดบทบาท/หน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ล้วนแต่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการวิจัยการจัดการความขัดแย้งระหว่าง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ในครั้งนี้เป็นอย่างมาก เนื่องจากผู้วิจัยจะได้นำหลักการของแนวคิดและทฤษฎีทั้งหมดดังกล่าว มาเป็นตัวเปรียบเทียบกับผลการศึกษาที่ได้ ว่ามีความสอดคล้องและแตกต่างกันอย่างไรบ้าง และผลของความแตกต่างหรือสอดคล้อง ทำให้เกิดผลดีหรือผลเสียอย่างไร และมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างไร

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พรเทพ พัฒนานุรักษ์ (2517) ศึกษาวิจัยเรื่องการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพลังจูงใจ เพื่อความสำเร็จกับปัจจัยอื่นบางประการ ในการปฏิบัติงานของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พบว่า ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้นำอย่างเป็นทางการในท้องที่ จะได้รับการยกย่องนับถือจากประชาชน จนคล้ายกับว่าเป็นชนชั้นนักปกครอง และประกอบกับประชาชนมักจะยอมรับสถานะของตนว่าเป็นพวกถูกปกครอง เหตุนี้ความขัดแย้งระหว่างกันจึงไม่ค่อยมี ดังนั้น ในทางปฏิบัติความต้องการของประชาชนมักจะขึ้นอยู่กับการตัดสินใจ หรือหยิบนโยบายของผู้ใหญ่บ้าน

จากงานวิจัยของ พรเทพ พัฒนานุรักษ์ เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตที่การปกครองหมู่บ้าน ตำบล เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ทำให้การทำงานเป็นเอกภาพ และได้รับการยอมรับนับถือจากประชาชนโดยปราศจากความขัดแย้ง แต่สภาพในปัจจุบัน หลังจากที่เมืองปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นมา และเข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาหมู่บ้าน ตำบล โดยใช้เงินงบประมาณเป็นตัวตั้ง ทำให้บทบาทของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถูกบั่นทอนและลดความสำคัญลงไปมาก และประชาชนส่วนใหญ่ก็เลือกที่จะยอมรับการพัฒนาโดยใช้เงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการพัฒนาแบบไร้งบประมาณของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้งบประมาณที่ไม่ลงตัว ยังก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหมู่บ้าน ตำบล ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งส่วนตัวหรือความขัดแย้งในภาพรวมก็ตาม

ปทุมรัตน์ ต่อบงศ์ (2539) ได้ศึกษากระบวนการจัดการกับความขัดแย้งของชุมชนชนบท เชียงใหม่พบว่า ความขัดแย้งที่ปรากฏในชุมชนเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการขัดกัน ในผลประโยชน์เนื่องจากการมีทรัพยากรอยู่อย่างจำกัด สภาพและความรุนแรงของความขัดแย้ง ระหว่างชุมชนกับองค์กรภายนอกนั้น มีความสัมพันธ์โดยตรงกับโครงสร้างทางด้านการ ตั้งบ้านเรือนและลักษณะเครือข่ายทางสังคม ผลกระทบที่เกิดขึ้นใด ๆ ต่อบุคคลในชุมชน ส่งผล กระทบต่อสมาชิกชุมชนอื่น ๆ ด้วย สำหรับกลยุทธ์การจัดการความขัดแย้งของชุมชนนั้น ชาวบ้าน ได้เลือกวิธีการแบบแพ้-ชนะ กระบวนการจัดการความขัดแย้งใช้วิธีกำหนดทางเลือกการวางแผน ปฏิบัติและปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ จนถึงขั้นตอนการประเมินและติดตามผล

จากผลการศึกษาของ ปทุมรัตน์ ต่อบงศ์ ผู้วิจัยเห็นด้วยในประเด็นที่ว่า ความขัดแย้ง ที่ปรากฏในชุมชนเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการขัดกัน ในผลประโยชน์เนื่องจากการมีทรัพยากร อยู่อย่างจำกัด ส่วนกลยุทธ์การจัดการความขัดแย้ง ผู้วิจัยมีความเห็นที่ต่างจากผลการศึกษาของ ปทุมรัตน์ ต่อบงศ์ โดยมองว่า นอกจากวิธีการแบบแพ้-ชนะ แล้ว ยังมีวิธีการจัดการความขัดแย้ง แบบอื่น ๆ อีก ที่ชุมชนนำมาใช้ เช่น การประนีประนอม การหลีกเลี่ยง การใช้บุคคลที่สาม เป็นต้น

สมยศ ศิลปีโยดม (2540) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องผู้นำชุมชนกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ในชุมชน โดยกลุ่มเป้าหมาย คือ ผู้ใหญ่บ้านในภาคอีสานพบว่า สภาพภูมิหลังของผู้นำชุมชน บางประการ เช่น ภูมิลำเนา อายุ อาชีพ และสถานภาพสมรส มีความสัมพันธ์กับความคาดหวังต่อ ผลที่เกิดขึ้นภายหลังเข้าแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในชุมชน และปัจจัยภาวะความเป็นผู้นำของผู้นำ ชุมชนบางประการ ได้แก่ ความเข้าใจปัญหาในชุมชน ลักษณะการได้มาซึ่งตำแหน่ง การเป็นที่พึ่ง และไว้วางใจของประชาชน และความเป็นผู้รู้ทันต่อข่าวสารข้อมูลปัจจุบัน มีความสัมพันธ์กับการ คาดหวังต่อผลที่เกิดขึ้นภายหลังเข้าแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในชุมชน ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่าการ เกิดปัญหาของความขัดแย้งในชุมชน ถือเป็นเรื่องธรรมดาและผู้นำชุมชนส่วนใหญ่จะเลือกใช้ วิธีแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยการเจรจาไกล่เกลี่ยและแจ้งให้คณะกรรมการหมู่บ้าน พิจารณาหรือตั้งตัวแทนเป็นคนกลางไกล่เกลี่ย จะไม่ตัดสินใจเด็ดขาดด้วยตนเอง

ผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องกับผลการศึกษาของ สมยศ ศิลปีโยดม ที่กล่าวว่า สภาพภูมิ หลังของผู้นำชุมชนและภาวะความเป็นผู้นำ มีความสัมพันธ์กับความคาดหวังต่อผลที่เกิดขึ้น ภายหลังเข้าแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในชุมชน และผู้นำชุมชนส่วนใหญ่จะเลือกใช้วิธีการแก้ไข ปัญหาความขัดแย้ง โดยการเจรจาไกล่เกลี่ยผ่านคนกลางหรืออัครตัวแทน และจะหลีกเลี่ยงที่จะ ตัดสินใจด้วยตนเอง

ซูชีพ พงษ์ไชย (2540) ได้ทำการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่ กำนันผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่กับ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลว่ามีลักษณะสนับสนุนหรือขัดแย้งอย่างไร ตลอดจนวิเคราะห์ผลกระทบและความขัดแย้งต่อการบริหารการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งผลการศึกษาวิจัยพบว่า การกำหนดบทบาทหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้เป็นผู้ที่มีบทบาท อยู่ทั้งในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น แม้จะมีความสัมพันธ์และเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาตำบลในภาพรวม แต่เมื่อพิจารณาบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายและลักษณะการแสดงบทบาทหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถตระหนักและแสดงบทบาทตามสถานภาพการเป็นนักปกครองท้องถิ่นที่ได้ชัดเจน แต่มีระดับความเข้าใจรับรู้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารและการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว ยังไม่สามารถแยกแยะและระบุบทบาทหน้าที่ของตนเองได้ เป็นผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มักจะแสดงบทบาทความเป็นผู้นำตามธรรมชาติ ในฐานะการเป็นนักปกครองท้องถิ่นในการบริหารและปฏิบัติงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อในด้านความขัดแย้งกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง

ผลการศึกษาของซูชีพ พงษ์ไชย ถือว่ามีประเด็นความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ผู้วิจัยทำการศึกษาเป็นอย่างมาก เนื่องจากการศึกษาในช่วงที่มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นมาแล้ว ทำให้เกิดการเปรียบเทียบบทบาทการพัฒนาหมู่บ้าน ตำบล ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับตัวแทนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล โดยผลการศึกษาที่พบก็สอดคล้องกับปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของทั้งสองฝ่าย

นอกจากงานวิจัยที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีบทความของนักวิชาการอีกหลายท่าน ที่ได้รับความเห็นไว้น่าสนใจ ดังนี้

สิงห์ คลองหลอด (2543) มองว่า บทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เริ่มเปลี่ยน ไปสืบเนื่องจากการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล เมื่อ พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ในเขตเทศบาลต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งหรือครบวาระ แต่ไม่เกิน 5 ปี และมีให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่นในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในเขตเทศบาล แต่ในข้อเท็จจริงพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 มิได้ยกเลิกตำบล หมู่บ้าน ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ด้วย ดังนั้น ก็ยังถือว่าตำบล

หมู่บ้าน ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาค กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็ยังเป็นผู้ดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบกับเทศบาลตำบลที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาลส่วนใหญ่ยังมีสภาพเป็นชนบท การคมนาคมไม่สะดวก ราษฎรในท้องถิ่นก็ยังคงต้องการให้มีกำนัน ผู้ใหญ่ ในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ซึ่งเป็นภารกิจที่นอกเหนือของเทศบาลอยู่แต่ปัจจุบัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหลายคนก็ผันตัวเองไปลงเลือกตั้งเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยให้เหตุผลว่าสามารถสนองความต้องการและช่วยเหลือประชาชนได้ง่ายกว่า เนื่องจากมีงบประมาณของตนเอง จึงไม่ยอมให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มองแต่งบประมาณว่าจะเป็นสิ่งที่ช่วยเหลือประชาชนได้ เพราะพี่น้องประชาชนในพื้นที่ชนบทต่างจังหวัดนั้น เมื่อมีเรื่องเดือดร้อน คนแรกที่พี่น้องประชาชนนึกถึงคงไม่พังกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในอนาคตข้างหน้า จึงเป็นเรื่องที่จะต้องใช้เวลาในการปรับตัวของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสำคัญ และในอนาคตต่อไปจะยังมี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อยู่หรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเอง ที่จะสร้างความผูกพันและความไว้วางใจแก่พี่น้องประชาชนได้มากแค่ไหน

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2549) ได้วิจารณ์แนวคิดของ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ในการที่จะยืดเวลาการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จากวาระละ 5 ปี เป็น 10 ปี ได้ว่าเป็นวิธีคิดที่ไม่ต่างจากนักการเมือง ซึ่งต้องการหาพรรคพวกเป็นฐานการเมือง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นกลุ่มบุคคลที่เนื้อหอมที่สุด โดยเฉพาะในสังคมชนบท ข้าราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยากได้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นมือเป็นเท้าในการบริหารราชการแผ่นดิน นักการเมืองและพรรคการเมือง ก็ต้องการให้เป็นหัวคะแนน ส่วนชาวบ้านก็ต้องการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนในการติดต่อสัมพันธ์กับทางราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เคยมีบทบาทสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินแต่บทบาทได้ลดลงไปตามลำดับ หลังจากที่ม็อบองค์การบริหาร ส่วนตำบล (อบต.) เกิดขึ้น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่มากกว่า จึงบดบังอำนาจบารมีของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ไปมาก และกลายเป็นอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันอยู่ ซึ่งจากแนวโน้มที่เป็นอยู่ในปัจจุบันบทบาท ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ลดลงตามลำดับ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการปกครองท้องถิ่นเข้มแข็ง เช่น กรุงเทพมหานคร และในเขตเทศบาลของเมืองใหญ่ ๆ แม้แต่กำนันดัง ๆ หลายคน ก็ต้องเปลี่ยนบทบาทใหม่ จากการเป็นกำนัน ไปเป็นนายกเทศมนตรีหรือเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และกำนันผู้ใหญ่บ้านถูกยุบไปในหลายพื้นที่

บทวิจารณ์ของ สิ่ง คลองหลอด และ ธนสวรรค์ เจริญเมือง ได้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นกับ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันได้ค่อนข้างชัดเจน และสอดคล้องกับเรื่องที่ว่าผู้วิจัยทำการศึกษาว่า ประเด็นการถูกลดบทบาทของกำนัน

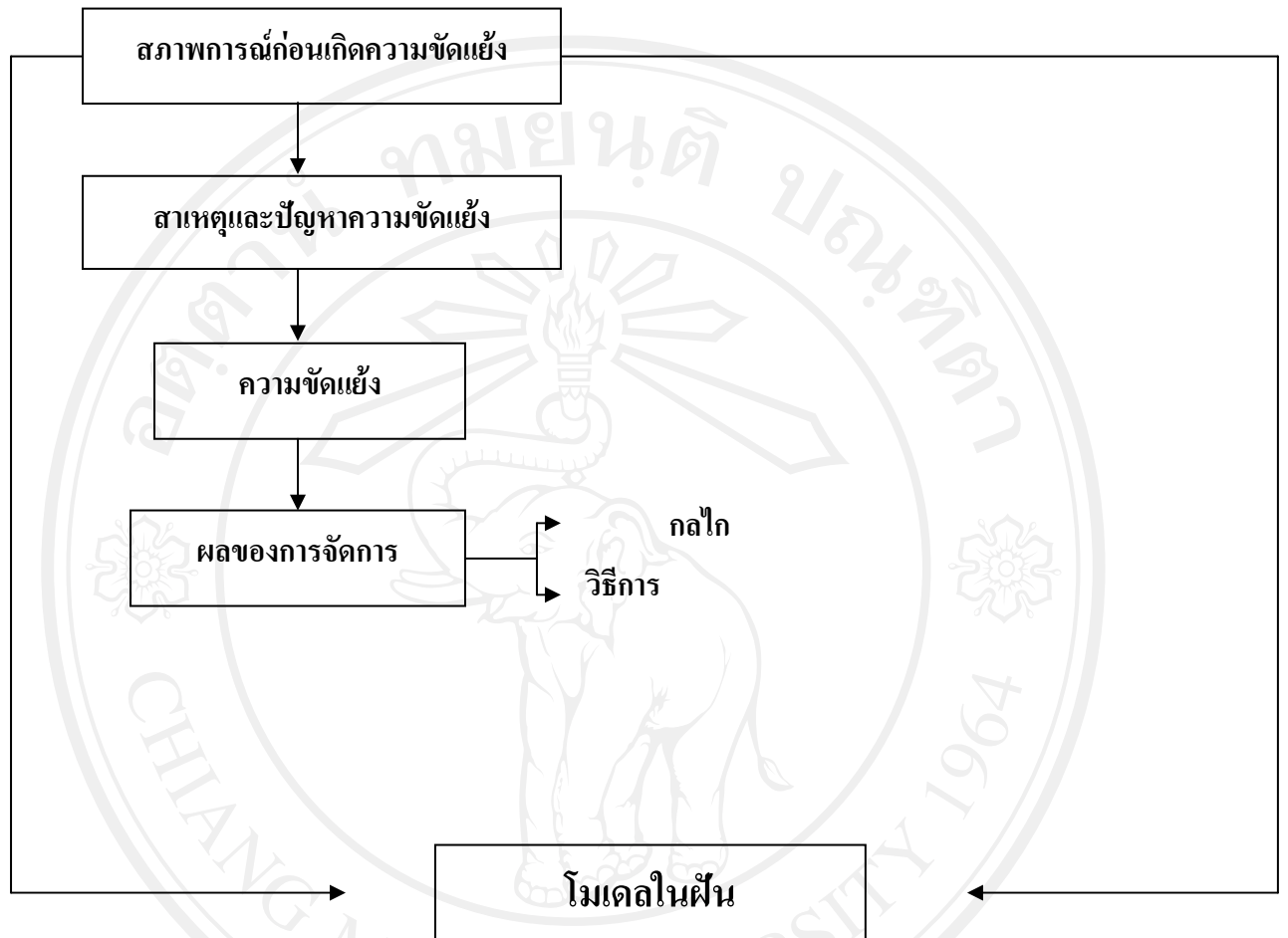
ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังยอมรับไม่ได้กับบทบาทที่เปลี่ยนไป ทำให้เกิดความพยายามที่จะชูบทบาทของตนเองขึ้นมา จนในบางครั้งไปก้าวล่วงงานหรืออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็หลงระเหิงในอำนาจหน้าที่ที่ได้รับจากรัฐบาลกลาง และเห็นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่ได้มีความสำคัญใดในการพัฒนาแล้ว เป็นเหตุให้เกิดการทำงานแบบแย่งชิงผลงานและคอยจับผิดกัน ลืมการให้เกียรติและความนับถือกันแบบพี่น้องที่เคยเป็นมา จนเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกัน

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาและกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายประการ ทั้งปัจจัยด้านระเบียบกฎหมาย หรือด้านแสดงบทบาทหน้าที่ จึงทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาในเรื่องดังกล่าว เพื่อให้ทราบเหตุผลที่แท้จริงที่ส่งผลให้เกิดประเด็นความขัดแย้ง ว่าเป็นไปตามที่หลายท่านได้ศึกษาวิจัยไว้หรือไม่ หรือมีประเด็นซ่อนเร้นอะไรที่มากกว่านั้น และหลังจากเกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นมาแล้ว ทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกระบวนการจัดการกับปัญหาดังกล่าวอย่างไรบ้าง เพื่อให้การประสานงานระหว่างกันดำเนินไปได้ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

2.5 กรอบแนวความคิดในการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเพื่อศึกษากระบวนการจัดการความขัดแย้งระหว่าง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในกรอบแนวความคิดในการวิจัยครั้งนี้มากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยได้แสดงกระบวนการและขั้นตอนในการวิจัยออกมาในรูปแบบแผนภูมิได้ดังนี้

ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



- ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาสภาพการณ์ก่อนเกิดความขัดแย้ง
- ขั้นตอนที่ 2 ศึกษาสาเหตุและปัญหาของความขัดแย้ง
- ขั้นตอนที่ 3 ศึกษาลักษณะของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น
- ขั้นตอนที่ 4 ศึกษาผลของการจัดการความขัดแย้ง ทั้งกลไกและวิธีการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ในการจัดการกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้น
- ขั้นตอนที่ 5 ค้นพบโมเดลในฝัน คือ มุมมองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยากจะเห็นแต่ละฝ่ายมีการปรับตัวอย่างไร ที่จะให้ลดหรือเกิดความขัดแย้งให้น้อยที่สุด และสามารถประสานงานร่วมกันให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนได้มากที่สุด