

การเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองที่มีผลกระทบต่อบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ

Effects of Urbanization Changing on Roles of Subdistrict Headman and
Village Headman in Phra Pradaeng District, Samutprakan Province

อาทิตย์ สุโขทัย*

Artid Sukhothai*

ธนกศักดิ์ สายจำปา**

Thanasak Saijampa**

วรวัลย์ ไรจนพล***

Wornwaluncha Rojanapol***

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองในอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ (2) ศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองที่มีต่อบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ (3) เสนอแนะแนวทางการปรับเปลี่ยนบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมือง โดยการวิจัยนี้เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วย นายอำเภอพระประแดง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อดีตกำนัน อดีตผู้ใหญ่บ้านและประชาชน รวม 21 คน จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา

ผลการวิจัยพบว่า (1) การเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองในอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ เป็นผลมาจากความเป็นเมืองของกรุงเทพมหานครที่มีการขยายตัวสู่พื้นที่ปริมณฑล ส่งผลให้ชุมชนดั้งเดิมเริ่มเปลี่ยนเป็นชุมชนหมู่บ้านจัดสรรและตึกสูง พื้นที่เกษตรกรรมเปลี่ยนเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม และมีการย้ายถิ่นฐานของประชาชนต่างถิ่นเข้ามาเป็นผู้อยู่อาศัยกลุ่มใหม่ในอำเภอพระประแดงอย่างต่อเนื่อง (2) การเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองในอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ส่งผลให้เกิดการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการดูแลพื้นที่ ทั้งการทับซ้อนและระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยตนเอง และการทับซ้อนระหว่างสิทธิส่วนบุคคลกับหน่วยงานรัฐ ส่งผลให้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ถูกลดทอนลง เช่น อำนาจเกี่ยวกับการทะเบียนต่าง ๆ งานทะเบียนราษฎรเกี่ยวกับการแจ้งคนเกิด คนย้าย คนตาย อำนาจการจัดเก็บภาษีอากร เป็นต้น ให้องค์การบริหารส่วนราชการในพื้นที่ อำเภอ ทำหน้าที่แทน

* ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

* Degree of Master of Political Science in Politics and Government School of Political Science Sukhothai Thammathirat Open University

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

** Thesis advisors, Asst. Prof. Dr. School of Political Sciences, Sukhothai Thammathirat Open University

*** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

*** Thesis advisors, Asst. Prof. Dr. School of Political Sciences, Sukhothai Thammathirat Open University

ในราวปี พ.ศ. 2542 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านลดทอนลง (3) กำนันผู้ใหญ่บ้านควรปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เช่น การนำเทคโนโลยีและสื่อสังคมออนไลน์มาใช้เป็นช่องทางในการติดต่อสื่อสารหรือประสานงานกับประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น

คำสำคัญ : การเปลี่ยนแปลง ความเป็นเมือง บทบาท กำนันผู้ใหญ่บ้าน อำเภอลำลูกเกด

Abstract

The objectives of this research are (1) to study factors influencing on urbanization changing in Phra Pradaeng District, Samutprakan Province, (2) to investigate effects of urbanization changing on roles of sub-district headman and village headman in Phra Pradaeng District, Samutprakan Province and (3) to propose a guideline to change roles of subdistrict headman and village headman in urban areas.

This research collected data from literature review and interviews of important persons including Phra Pradaeng Chief District Officer, Chief Administrator of the Subdistrict Administrative Organization (SAO), Chief Executive of the SAO, subdistrict headman, village headman, former subdistrict headman, former village headman and people (total 21 interviewers). Then, the data were analyzed using a content analysis method and a descriptive analysis method.

This research found that (1) the urbanization in Phra Pradaeng District, Samutprakan Province was caused by urbanization of Bangkok that has expanded into the metropolitan area. The original community changed into a community of house estate and tall building as well as agricultural areas turned into industrial areas. The immigrants moved to be a new group of residents in Phra Pradaeng District. (2) The urbanization in Phra Pradaeng District, Samutprakan Province caused overlapping of authority on responsibility area and government organization. Moreover, there was overlapping of individual rights and government organization resulting in reduction of role and authority of subdistrict headman and village headman as Local Administration Act. For example, the SAO established in B.E. 2542 to do some part of subdistrict headman and village headman's works including various registration (Birth Certificate, residence certificate and death certificate) and tax collection. (3) Subdistrict headmen and village headmen should improve working style depend on the local areas such as applying technology and social media to communicate or coordinate with people in the area.

Keyword : Changing, Urbanization, Roles, Subdistrict Headman, Village Headman and Phra Pradaeng District

บทนำ

ชุมชนชนบทถือว่าเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีต้นทุนทางสังคม มีอัตลักษณ์และความซับซ้อนของสังคม วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี ความเชื่อ และวิถีชีวิต เนื่องด้วยการก่อเกิดชุมชนมักเริ่มจากคนกลุ่มเล็กๆ ที่อาศัยอยู่อย่างกระจัดกระจายในแต่ละพื้นที่ จากนั้นจึงเริ่มขยายตัวกลายเป็นครอบครัวใหญ่ และพัฒนาสู่ความเป็นชุมชน โดยชุมชนดั้งเดิมส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือมีลักษณะของสังคมเกษตรกรรม ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาสู่สังคมอุตสาหกรรมหรือความเป็นเมือง จึงส่งผลให้ชุมชนจำนวนมากเกิดความเปลี่ยนแปลงในหลายด้าน ทั้งในด้านการเปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม การก่อเกิดพื้นที่เชิงพาณิชย์กรรม การโยกย้ายถิ่นฐานประชาชนเข้ามาในพื้นที่ทั้งเพื่อการอยู่อาศัยและการเข้ามาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดประชากรแฝง การขยายตัวของชุมชน และประชากรหนาแน่น ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับการขยายตัวของชุมชนในอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเป็นเขตปริมณฑลติดต่อกับกรุงเทพมหานคร

เนื่องจากจังหวัดสมุทรปราการตั้งอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา โดยอยู่ตอนปลายสุดของแม่น้ำเจ้าพระยาและเหนืออ่าวไทย มีเนื้อที่ประมาณ 1,004.092 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 627,557.50 ไร่ อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้เป็นระยะทางประมาณ 30 กิโลเมตร โดยมีการแบ่งเขตการปกครองภายในจังหวัดออกเป็น 6 อำเภอ 50 ตำบล 399 หมู่บ้าน โดยมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 49 แห่ง ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 แห่ง เทศบาล จำนวน 18 แห่ง (เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 4 แห่ง และเทศบาลตำบล 13 แห่ง) และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 30 แห่ง (สำนักงานจังหวัดสมุทรปราการ, 2559, น.7)

สมุทรปราการจึงเป็นจังหวัดที่รัฐให้ความสำคัญและส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวของเมือง หลวงออกไปยังพื้นที่ดังกล่าว ส่งผลให้เกิดการจัดสร้างสาธารณูปโภค สิ่งอำนวยความสะดวก และการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชากรในรูปของโครงการต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการอยู่อาศัยของประชาชนกลุ่มใหม่ที่เริ่มมีการย้ายถิ่นฐานเข้าไปอยู่อาศัยและเข้าไปทำงานในพื้นที่ ทั้งในรูปแบบโครงการหมู่บ้านจัดสรรขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก คอนโดมีเนียม ทาวน์โฮม และบ้านเอื้ออาทร ทำให้มีประชาชนมาอาศัยอยู่ในจังหวัดหนาแน่นเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีโครงการเอื้ออาทรทั้ง 17 โครงการ มีที่อยู่อาศัย 30,557 แห่งรวมทั้งเป็นแหล่งสะสมเปรียบเทียบการเก็บพื้นที่จำนวนมากราวกับเป็นธนาคารที่ดิน (Land Bank) ของบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และกลุ่มประชาชนที่มีรายได้หรือเงินออมสูง (สำนักงานจังหวัดสมุทรปราการ, 2559, น.7) จนกระทั่งในช่วง พ.ศ.2550 นักลงทุนเล็งเห็นว่าสมุทรปราการเป็นแหล่งเศรษฐกิจและฐานการผลิตภาคอุตสาหกรรมจึงนำมาสู่การก่อสร้างห้างสรรพสินค้าเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้จังหวัดสมุทรปราการมีฐานเศรษฐกิจส่วนใหญ่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมการผลิตยานยนต์ ชิ้นส่วนรถยนต์ อุปกรณ์เครื่องจักร ผลิตภัณฑ์โลหะ เคมีภัณฑ์ พลาสติก เครื่องใช้ไฟฟ้า/อิเล็กทรอนิกส์ อาหารแปรรูป การขนส่งและบริการ (Logistics) และธุรกิจค้าขายของภาคเอกชน ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP: Gross Provincial Product) พบว่าใน พ.ศ. 2557 จังหวัดสมุทรปราการมีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดจากกิจกรรมการผลิตสินค้าและบริการทุกชนิดในพื้นที่เป็นมูลค่า 655,304 ล้านบาท สูงเป็นอันดับ 4 ของประเทศรองจากกรุงเทพมหานคร ระยอง และชลบุรี และมีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเฉลี่ยต่อคน (GPP per Capita) อยู่ที่ 331,142 บาท ซึ่งมีมูลค่าสูงเป็นอันดับ 8 ของประเทศ รองจากรยอง กรุงเทพมหานคร ชลบุรี ฉะเชิงเทรา พระนครศรีอยุธยา ปราจีนบุรี และสมุทรสาคร (สำนักงานจังหวัดสมุทรปราการ, 2559, น.10)

หากพิจารณาในด้านการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในจังหวัดสมุทรปราการแล้วนั้น พบว่าจังหวัดสมุทรปราการมีประชากรตามทะเบียนราษฎรมากเป็นอันดับ 14 ของประเทศ และเป็นอันดับ 2 ของภาคกลาง รองจากกรุงเทพมหานคร เนื่องจากจังหวัดสมุทรปราการรองรับการขยายตัวของกรุงเทพมหานครและสนามบินสุวรรณภูมิ ทั้งในด้านการผลิตภาคอุตสาหกรรม การค้า การบริการและการกระจายตัวของประชากร จึงทำให้จังหวัดสมุทรปราการมีประชากรย้ายถิ่นฐานจากที่อื่นมาอาศัยอยู่ในพื้นที่เป็นจำนวนมาก ซึ่งมีทั้งประชากรที่เคลื่อนย้ายเข้ามาโดยเจ้าย้ายที่อยู่อย่างถูกต้องและไม่เจ้าย้ายที่อยู่เข้ามาอาศัย จึงทำให้จำนวนประชากรที่มีอยู่จริงสูงกว่าจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎรเกือบเท่าตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่ในวัยทำงานจะมีรายชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรต่ำกว่ากลุ่มอื่น โดยข้อมูล ณ เดือนสิงหาคม 2559 จังหวัดสมุทรปราการมีประชากรทั้งชายและหญิงตามทะเบียนราษฎรทั้งสิ้น 1,288,158 คน แยกเป็นชาย 617,406 คน หญิง 670,752 คน มีประชากรแฝงอีกส่วนหนึ่งด้วย รวบรวมประมาณ 120,000 คน ซึ่งเดินทางไปกลับจังหวัดสมุทรปราการ ประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในพื้นที่อำเภอเมืองสมุทรปราการมากที่สุด รองมาคือ อำเภอบางพลี และอำเภอพระประแดง ตามลำดับ (สำนักงานจังหวัดสมุทรปราการ, 2559, น.8)

การเติบโตทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวจึงส่งผลให้จังหวัดสมุทรปราการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว หากแต่เมื่อพิจารณาในด้านโครงสร้างการปกครองของจังหวัดสมุทรปราการกลับมิได้มีรูปแบบการปกครองเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับการบริหารจัดการมหานครหรือนครหลวงเป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้จังหวัดสมุทรปราการยังคงมีฐานะเป็นจังหวัดตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วยอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และมีรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบทั่วไปซึ่งประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองกลับทำให้กลไกหรืออำนาจหน้าที่บางด้านของรัฐไม่สามารถดำเนินการหรือไม่มีความจำเป็นเช่นในชุมชนดั้งเดิมหรือชุมชนชนบท เช่น การแบ่งส่วนราชการเป็นตำบลและหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ด้วยมุ่งหวังให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้นำของตำบลและหมู่บ้านซึ่งเป็นตัวกลางในการเชื่อมประสานระหว่างประชาชนกับรัฐ หากแต่ในปัจจุบัน ด้วยสภาพของความเป็นเมืองจึงทำให้บทบาทตามอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านเริ่มถูกลดทอนลงไป กล่าวคือกำนันผู้ใหญ่บ้านยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจเช่นเดิม แต่ไม่สามารถแสดงบทบาทหรือไม่มีพื้นที่ให้แสดงบทบาทเหมือนในอดีตที่ผ่านมา เนื่องด้วยหมู่บ้านในพื้นที่ของจังหวัดสมุทรปราการหลายที่มีได้มีลักษณะเป็นหมู่บ้านแบบชนบทอีกต่อไป หากแต่มีการเปลี่ยนไปเป็นหมู่บ้านจัดสรรซึ่งมีนิติบุคคลเป็นคนดูแลและบริหารจัดการในพื้นที่เป็นการเฉพาะ นอกจากนั้นการมีการศึกษา การคมนาคมที่ดี และการมีเทคโนโลยีสมัยใหม่ยังทำให้ประชาชนไม่จำเป็นต้องใช้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นมีช่องทางในการติดต่อประสานเหมือนก่อน สภาพการณ์ดังกล่าวจึงทำให้บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในหลายพื้นที่เริ่มเปลี่ยนไป ด้วยเหตุดังกล่าวงานวิจัยนี้จึงต้องการศึกษาการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองที่มีผลกระทบต่อบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองในอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ
2. เพื่อศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองที่มีต่อบทบาท ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในอำเภอพระประแดงจังหวัดสมุทรปราการ

3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับเปลี่ยนบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมือง

ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีการเก็บข้อมูล

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้วยแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ซึ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วยนายอำเภอพระประแดง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อดีตกำนัน อดีตผู้ใหญ่บ้าน และประชาชน รวมจำนวน 21 คน จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา

พื้นที่การศึกษา

การศึกษาพื้นที่อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ได้ทำการศึกษา ในลักษณะตำบลจำนวน 6 ตำบลประกอบด้วย ตำบลบางยอ ตำบลบางกระเจ้า ตำบลบางน้ำผึ้ง ตำบลบางกระสอบ ตำบลบางกอบัว ตำบลทรงคนอง เป็นพื้นที่ที่ติดกับกรุงเทพฯ และการทำหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองท้องที่ อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ

ผลการวิจัย

จากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองที่มีผลต่อบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ พบว่า

1. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในอำเภอพระประแดงเคยเป็นชุมชนที่มีลักษณะเป็นชุมชนดั้งเดิมหรือชุมชนชนบท ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ประกอบด้วยอาชีพเกษตรกรรม กลายเป็นสังคมเมืองนั้นประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ ทั้งในด้านปัจจัยทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ใกล้กับกรุงเทพมหานครและการคมนาคมขนส่งมีความสะดวกมากขึ้น พื้นที่ดังกล่าวจึงถูกพัฒนาขึ้นเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมและกลายเป็นเขตเศรษฐกิจ ส่งผลให้ความเจริญกระจายตัวเข้ามาสู่พื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านการคมนาคมและระบบสาธารณูปโภคต่างๆ และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในชุมชนของอำเภอพระประแดง เหตุเพราะเกิดการขยายตัวของชุมชนในพื้นที่อำเภอพระประแดง มีการย้ายถิ่นฐานของประชาชนเข้ามาทำงานและตั้งถิ่นฐานอย่างถาวร พื้นที่อำเภอพระประแดงมีความหนาแน่นของประชากร และมีลักษณะของความเป็นชุมชนเมืองในปัจจุบัน ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้พื้นที่อำเภอพระประแดงกลายเป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญอีกพื้นที่หนึ่งในจังหวัดสมุทรปราการ และกลายเป็นปัจจัยเร่งให้อำเภอพระประแดงมีการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว

ผลจากการได้รับอิทธิพลของกระจายตัวจากกรุงเทพมหานครสู่พื้นที่อำเภอพระประแดง จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีประชาชนนอกพื้นที่เข้ามาอยู่อาศัยและประกอบอาชีพจำนวนมาก ส่งผลให้ในปัจจุบันพื้นที่ของชุมชนชนบทอำเภอเป็นพื้นที่เมืองหรือกึ่งเมืองกึ่งชนบทที่สามารถเดินทางไป-กลับจากกรุงเทพมหานครได้หลายทิศทาง และด้วยความโดดเด่นทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ใกล้กับกรุงเทพมหานคร หากแต่ยังมีพื้นที่ธรรมชาติอยู่จำนวนหนึ่ง จึงถูกกำหนดให้กลายเป็นพื้นที่สีเขียวหรือ “ปอดของคนกรุงเทพ” ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตอยู่ในพื้นที่ สู่การเปลี่ยนแปลงตามกระแสของวัฒนธรรมสังคมเมืองสู่สังคมชนบทให้กลายเป็นสังคมเมืองสู่การเปลี่ยนแปลง การขยายตัวเมืองหลวงที่กระจายตัวสังคมชนบทเข้ามาอย่างต่อเนื่อง

ในส่วนของปัจจัยทางสังคมที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองในพื้นที่อำเภอพระประแดงนั้น ผลการศึกษาพบว่า แม้ประชาชนส่วนใหญ่ในอำเภอพระประแดงจะพยายามดำรงวิถีชีวิตในลักษณะของชุมชน

ท้องถิ่นดั้งเดิมหรือชุมชนชนบท หากแต่ก็ไม่สามารถด้านทานกระแสการพัฒนาและเทคโนโลยีสมัยใหม่ได้ ส่งผลให้อัตลักษณ์ดั้งเดิมของชุมชนมีการแปรเปลี่ยนไปตามกระแสการพัฒนาและเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง ทำให้ความสัมพันธ์ของคนในชุมชนที่เคยมีวิถีชีวิตแบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน มีความเป็นเครือญาติ มีสายสัมพันธ์ที่สนิทสนมแน่นแฟ้น และมีการเคารพผู้ใหญ่ในชุมชน เปลี่ยนแปลงไปสู่วิถีชีวิตแบบชุมชนเมือง กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เชิงนิเวศ เป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจในพื้นที่เป็นรูปธรรม คือเขตเศรษฐกิจทางด้านอุตสาหกรรมหรือเมืองอุตสาหกรรม และด้านการท่องเที่ยวประกอบด้วย ตลาดน้ำบางน้ำผึ้ง ทำให้เห็นว่าคนในชุมชนมีความเป็นอยู่แบบปัจเจกบุคคลมากขึ้น มีความสัมพันธ์รูปแบบกระบวนการวิถีชีวิตชนบทเป็นแบบแผนซึ่งมีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นทางการ และให้ความเคารพหรือความสำคัญต่อผู้นำชุมชนทั้งในระดับตำบลและหมู่บ้านลดลงอย่างมาก

2. การเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองได้ส่งผลต่อบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ เนื่องด้วยกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ในท้องที่กำนันและผู้ใหญ่บ้านรับผิดชอบยังมีหน่วยงานราชการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ ที่กำนันและผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ทำให้เกิดความทับซ้อนต่อการปฏิบัติหน้าที่กำนันและผู้ใหญ่บ้านทำให้ความสัมพันธ์กับชุมชนลดน้อยลงจนถึงปัจจุบัน

ผลการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองได้ส่งผลต่อบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่อำเภอพระประแดง ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ประเด็นแรก เกิดความทับซ้อนภายหลังการเกิดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้อำนาจหน้าที่ถูกถ่ายโอนอำนาจมาสู่องค์การบริหารส่วนตำบล และอำเภอเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนกำนันและผู้ใหญ่บ้านและแต่ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ทำให้เห็นว่า กรมการปกครองการแบ่งอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านยังทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล และอำเภอ ประเด็นที่สอง กำนันผู้ใหญ่บ้านอำนาจหน้าที่ลดลง เหลือเพียงการตรวจตรา รักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล ให้ราษฎรปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันภัยอันตราย ส่งเสริมความสุขของราษฎร รับเรื่องเดือดร้อนของราษฎร แจ้งทางราชการและรับข้อราชการ ประกาศให้ราษฎรได้ทราบและดำเนินการ ประเด็นที่สาม การแบ่งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ กำนันและผู้ใหญ่บ้านยังไม่ชัดเจนเนื่องจาก ในการกำหนดพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ในมาตรายังมีแต่ไม่สามารถทำหน้าที่ได้ เช่น 1. อำนาจเกี่ยวกับการทะเบียนต่าง ๆ ในตำบล เช่น งานทะเบียนราษฎรเกี่ยวกับการแจ้งคนเกิด คนย้าย คนตาย งานทะเบียนสัตว์พาหนะ และมีหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนสมรส เพื่อนำส่งนายอำเภอให้จดทะเบียนสมรสให้โดยคู่สมรสไม่ต้องไปที่ว่าการอำเภอ ในท้องที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ออกประกาศไว้ ตลอดจนทำบัญชี ทะเบียนสิ่งสาธารณะประโยชน์ที่อยู่ในตำบลนั้น 2. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากร ในการช่วยเหลือการจัดเก็บภาษีอากร การสำรวจและประเมินราคาเพื่อเสียภาษีอากร โดยจัดทำบัญชีสิ่งของที่ต้องเสียภาษีอากรยื่นต่อนายอำเภอ เพื่อนำไปเสียภาษี ตามกฎหมายภาษีอากร 2 มาตราที่มีอยู่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แต่กลับให้องค์การบริหารส่วนตำบลและอำเภอปฏิบัติหน้าที่แทนอยู่ในปัจจุบัน ประเด็นที่สี่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านกับคนรุ่นใหม่ คนรุ่นใหม่เป็นบุคคลที่มีทั้งความรู้ความสามารถและนำเทคโนโลยีที่ทันสมัย สามารถนำแนวทางของคนรุ่นใหม่ผสมผสานความรู้ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านด้านการปกครองสู่แนวร่วมต่อการพัฒนาท้องที่ คนรุ่นใหม่สามารถเป็นผู้ประสานงานและสนับสนุนการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน การร่วมกันคิดรวมกันทำระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านรวมกับคนรุ่นใหม่เพื่อความเจริญก้าวหน้าสู่ความเป็นสังคมเมือง

3. ภายใต้สภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองจึงควรมีการปรับเปลี่ยนบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้มีลักษณะสอดคล้องกับความเป็นเมืองมากขึ้น เนื่องด้วยพื้นที่ ๆ ความเป็นเมืองจะมีลักษณะ

ของพื้นที่และวิถีชีวิตของประชาชนที่แตกต่างจากพื้นที่ในชนบท ทั้งในด้านการโอกาสทางการศึกษา การเข้าถึงเทคโนโลยี การคมนาคมที่สะดวกรวดเร็ว การติดต่อสื่อสารที่ทันสมัย และการใช้ชีวิตในพื้นที่แค่เพียงอยู่อาศัย หลังเลิกงานหรือวันหยุด ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ประชาชนในพื้นที่เมืองไม่สามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่ทางอำเภอหรือตำบลนัดหมายในวันธรรมดาได้ เช่น ประชาชนในพื้นที่อำเภอพระประแดงไม่ค่อยมาเข้าร่วมการประชุมของหมู่บ้านตามที่ผู้ใหญ่บ้านนัดหมาย เนื่องด้วยในวันธรรมดาประชาชนส่วนใหญ่ไปทำงานนอกพื้นที่ โดยเฉพาะประชาชนที่เป็นคนรุ่นใหม่เกือบจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประชุมของหมู่บ้าน เป็นต้น

หากแต่ภายใต้ข้อจำกัดที่กีดกันผู้ใหญ่บ้านยังคงต้องมียุทธศาสตร์ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นจึงทำให้ยังต้องคงบทบาทหลายด้านต่อไป แต่กระนั้นการปรับเปลี่ยนรูปแบบหรือวิธีการทำงานตามบทบาทให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของการเป็นเมืองจะสามารถทำให้กีดกันผู้ใหญ่บ้านทำงานได้สอดคล้องกับบริบทมากขึ้น ด้วยเหตุดังกล่าวกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดควรมีการจัดทำหลักสูตรอบรมให้กับกีดกันผู้ใหญ่บ้านที่ต้องดูแลพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองให้ทราบถึงความซับซ้อนทั้งในด้านพื้นที่รับผิดชอบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้กีดกันผู้ใหญ่บ้านมีแนวทางในการแสดงบทบาทตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย นอกจากนี้จึงควรเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับกีดกันผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้สามารถดำเนินการหรือร่วมมือกับภาคเอกชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติภารกิจร่วมกันในด้านต่างๆ

การอภิปรายผล

การเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองในพื้นที่อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการสอดคล้องกับแนวคิดการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงจากการเป็นสังคมชนบทกลายเป็นสังคมเมือง และพื้นที่อุตสาหกรรม ซึ่งสอดคล้อง กับงานของ พัทรินทร์ สิริสุนทร (2556, น.251) ที่กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงของสังคมเป็นผลมาจากเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ในหลายปัจจัย ดังจะเห็นได้ว่าอำเภอพระประแดงในอดีตเคยเป็นเป็นชุมชนชนบทที่ประชาชนในพื้นที่มีสายสัมพันธ์ที่สนิทสนมกัน หากแต่เมื่อมีความเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองจะส่งผลให้สังคมมีลักษณะเป็นสังคมต่างคนต่างอยู่ เกิดความเหลื่อมล้ำของคนที่อาศัยภายในชุมชน และมีการเคารพผู้ใหญ่ในชุมชนก็ลด ซึ่งหากพิจารณาในด้านเศรษฐกิจก็จะพบว่าอำเภอพระประแดงเป็นพื้นที่ที่ติดกับกรุงเทพมหานคร ทำให้ภาครัฐและภาคเอกชนมีการลงทุนก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆกับพื้นที่อำเภอพระประแดง จนกระทั่งกลายเป็นเขตเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังสอดคล้องแนวคิดของ Henry Pratt Fairchild (อ้างถึงในดำรงศักดิ์ แก้วเพ็ง 2556, น. 209 - 210) ได้กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงทางสังคมมีลักษณะของการเป็นกระบวนการหรือแบบแผน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอาจจะนำไปสู่ความก้าวหน้าหรือถดถอย หรืออาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างถาวรหรือชั่วคราว และอาจจะเกิดจากการวางแผนหรือไม่มีการวางแผน ซึ่งจากข้อค้นพบของงานวิจัยชิ้นนี้พบว่า การเปลี่ยนแปลงด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในพื้นที่อำเภอพระประแดงส่งผลต่อการดำเนินชีวิตคนในพื้นที่และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตคนในพื้นที่เหมือนให้วิถีของคนเมืองกำหนดเงื่อนไขของเวลาในการประกอบอาชีพและการดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสืบเนื่องต่อมาถึงทุกวันนี้

ในด้านการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองที่มีผลกระทบต่อบทบาทของกีดกันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ พบว่ากีดกันผู้ใหญ่บ้านบางท่านได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่และตอบสนองนโยบายจากรัฐบาลหรือคำสั่งการต่างๆ ของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคได้มากขึ้น ซึ่งสอดคล้อง แนวความคิดโคเฮน (Cohen 1979 อ้างถึงใน ทรนง รongคำ ,2552 น.18) ที่กล่าวว่า บทบาทคือ พฤติกรรมที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่น เนื่องด้วยได้มีการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ไว้กับตำแหน่งแบบเฉพาะเจาะจง ดังนั้นผู้ที่ดำรงตำแหน่งใด

จึงต้องแสดงบทบาทตามอำนาจหน้าที่นั้นๆ ดังนั้นบทบาทจึงเป็นบทบาทที่ถูกกำหนด (Prescribed Role) ถึงแม้ว่าบุคคลบางคนจะไม่ได้ประพฤติปฏิบัติตามบทบาท ที่คาดหวังโดยผู้อื่น เรายังคงยอมรับว่า บุคคลจะต้องปฏิบัติไปตามบทบาทที่สังคมกำหนดให้ ส่วนบทบาทที่กำหนดจริง (Enacted Role) เป็นวิธีการที่บุคคลได้แสดงหรือปฏิบัติออกมาจริงตามตำแหน่งของเขา ความไม่ต้องการของบทบาทที่ถูกกำหนดกับบทบาทที่ปฏิบัติจริงนั้น บทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นบทบาทที่ทางรัฐมอบหมายให้บุคคลทำหน้าที่ตัวกลางระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชน กำนันผู้ใหญ่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่จะต้องมีอำนาจที่สามารถที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานตามเขตการปกครอง

จากศึกษาวิจัยพบดังกล่าวว่า บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ถูกลดทอนหรือถ่ายโอนไปให้กับหน่วยราชการอื่นทำหน้าที่แทนกำนันผู้ใหญ่บ้าน หากแต่ยังกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 หลังจาการเริ่มมีองค์การบริหารส่วนตำบล และอำเภอได้รับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่กำนันมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน และมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมเกี่ยวกับการปกครองท้องที่ ได้แก่ การตรวจตรา รักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล ให้ราษฎรปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันภัยอันตราย ส่งเสริมความสุขของราษฎร รับเรื่องเดือดร้อนของราษฎร แจ้งทางราชการและรับข้อราชการ ประกาศให้ราษฎรได้ทราบและดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญาและรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้นในการปฏิบัติหน้าที่กำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องประสานกับองค์การบริหารส่วนตำบลและรับนโยบายจากกรมการปกครองมาเพื่อพัฒนาพื้นที่ ให้ประโยชน์กับประชาชนในพื้นที่รวมถึงชีวิตความเป็นได้ดีขึ้นต่อไป

ข้อเสนอแนะการวิจัย

การเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองที่มีผลกระทบต่อบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ

1. กำนันผู้ใหญ่บ้านควรนำความได้เปรียบในการพัฒนาในพื้นที่มาพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ด้านการท่องเที่ยว และสินค้าภายในท้องถิ่น สู่ตลาดในสถานะพื้นที่ เป็นพื้นที่ใกล้กรุงเทพฯ
2. ควรนำเทคโนโลยีมาเพื่อการพัฒนาและมาปรับใช้ในการปฏิบัติหน้าที่กำนันและผู้ใหญ่บ้าน
3. จากการที่มีหน่วยราชการและเอกชนมาให้ความรู้ด้านต่างๆ กำนันและผู้ใหญ่บ้านนำมาปรับใช้ให้เข้าสู่ภาวะแวดล้อมพื้นที่
4. กรมการปกครองเป็นส่วนราชการที่กำกับดูแลกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีแนวทางในการพัฒนาศักยภาพกำนันผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติหน้าที่ส่วนภูมิภาคที่มีเนื้อที่ติดกับกรุงเทพฯ สู่การการปรับตัวให้สอดคล้องและสอดคล้องกับการพัฒนาและกระจายตัวของเมืองหลวงขยายเข้าสู่พื้นที่เป็นชนบทที่ติดกับกรุงเทพฯด้านการเสริมสร้างรายได้ ด้านสนับสนุนการท่องเที่ยวของพื้นที่ ด้านการให้ความรู้กับประชาชนการทำอาชีพ ในพื้นที่กำนันผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่ รวมถึง กำหนดบทบาทหน้าที่และอำนาจกำนันและผู้ใหญ่บ้านไว้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ให้ชัดเจนไม่ทับซ้อนหน่วยงานราชการหรือกำหนดจะต้องประสานกับหน่วยราชการให้ชัดเจน

บรรณานุกรม

- ดำรงศักดิ์ แก้วเพ็ง. (2556). ชุมชน. สงขลา: นำศิลป์โฆษณา.
- ทรนง รongคำ. (2552). บทบาททางการเมืองของการเมืองภาคพลเมืองในท้องถิ่น :กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสมบูรณ์ อำเภอบ้านแฮด จังหวัดขอนแก่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พัชรินทร์ สิริสุนทร. (2556). แนวคิด ทฤษฎี เทคนิคและการประยุกต์เพื่อการพัฒนาสังคม. กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานจังหวัดสมุทรปราการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์. (2559). แผนพัฒนาจังหวัดสมุทรปราการ 4ปี (พ.ศ. 2561-2564). สมุทรปราการ: สำนักงานสมุทรปราการ.