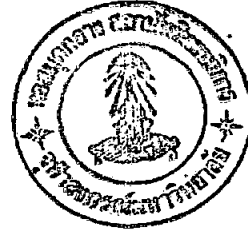


บทที่ 1

บทนำ



### สภาพและความสำคัญของปัญหา

หลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ.2475 โดยใช้หลักการกระจายอำนาจ เป็นหลักการสำคัญในการปกครองประเทศนั้น ได้มีความพยายามในการปรับปรุงรูปแบบการปกครอง ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มาหลายยุคหลายสมัย เพื่อให้การบริหารการพัฒนาประเทศมีความเจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรับปรุงรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและเป็นการสะท้อนหลักการกระจายอำนาจให้เห็นเป็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจน

สภาตำบล เป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีพัฒนาการที่ยาวนานมากกว่า 40 ปี จึงเป็นองค์กรระดับพื้นฐาน ที่มีบทบาทสำคัญและเป็นกลไกที่มีผลต่อความสำเร็จของการพัฒนาการปกครอง ด้วยเหตุผลที่ว่า สภาตำบล เป็นที่รวมของตัวแทนประชาชนในระดับหมู่บ้าน/ตำบล ซึ่งทราบถึงปัญหา ความต้องการของชุมชนและแนวทางแก้ไขที่เป็นไปได้จริงได้เป็นอย่างดี สามารถแก้ไขได้ตรงจุดและทันที่ เพราะลัดขั้นตอนที่จะต้องขอรับบริการบริการจากการปกครองส่วนกลาง นอกจากนี้ ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในตำบล ยังเป็นการฝึกหัดการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับพื้นฐาน ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาปรับเปลี่ยนการปกครองท้องถิ่นโดยการกระจายอำนาจ สามารถกระทำได้อย่างสมบูรณ์

ความสำคัญของสภาตำบลต่อการพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าว เป็นที่ยอมรับของรัฐบาลมาหลายยุคหลายสมัย ตั้งแต่ พ.ศ.2499 ในยุคของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และได้รับการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง จนถึงยุคของนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้ประกาศให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 เป็นผลให้สภาตำบลจำนวน 6,126 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และในวันที่ 30 พฤษภาคม 2538 สภาตำบลที่มีรายได้เฉลี่ยใน 3 ปีที่ผ่านมาไม่น้อยกว่า 150,000 บาท จำนวน 618 แห่ง ยกฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรนิติบุคคล ทำหน้าที่บริหารกิจการของสภาตำบล มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และการบริหารงานที่ชัดเจน โดยกำหนดโครงสร้างสภาตำบลเป็นรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายชื่อในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น หมู่บ้านละ 1 คน ทั้งนี้ให้กำนันเป็นประธานสภาตำบลโดยตำแหน่ง และให้สมาชิกสภาตำบลเลือกสมาชิกด้วยกัน เป็นรองประธานสภาตำบลคนหนึ่ง กับเลือกข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้น หรือบุคคลอื่น เป็นเลขานุการสภาตำบลอีกคนหนึ่ง

โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีสมาชิก 2 ประเภทคือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายชื่อในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นหมู่บ้านละ 2 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเลือกคณะกรรมการขึ้นเป็น คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้ง ไม่เกิน 4 คน นอกจากนี้ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเลือกสมาชิกด้วยกันเป็นประธานสภาคนหนึ่ง รองประธานสภาคนหนึ่ง และเลขานุการสภาคนหนึ่ง ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะต้องไม่เป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยในเวลาเดียวกัน ในทำนองเดียวกัน คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะเลือกคณะกรรมการด้วยกันเป็นประธานคณะกรรมการบริหารคนหนึ่ง และเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหารอีกคนหนึ่ง

สาระสำคัญโดยสรุปของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 คือ การเป็นนิติบุคคลของสภาตำบลและการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะทำให้

1. สามารถมีทรัพย์สินเป็นของตนเองได้
2. สามารถทำนิติกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นได้
3. สามารถฟ้องร้องและถูกฟ้องร้องในศาลได้
4. มีผู้แทนของนิติบุคคลในการดำเนินการแทน

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลแบบเดิมเป็นอย่างมาก ในขณะที่กำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้นำการปกครองท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาตำบล ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ ยังมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีการศึกษาน้อย ไม่สามารถวางแผนการพัฒนาตำบลได้ด้วยตนเอง และยังคงถูกรอบงำโดยข้าราชการประจำอย่างต่อเนื่อง ในทางกลับกัน โครงสร้างสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ ได้เปิดโอกาสให้กลุ่มทางการเมืองระดับท้องถิ่น สามารถเข้าแทรกแซงได้โดยง่าย พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นเพียงการถ่ายโอนอำนาจการครอบงำผู้นำการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น

กรณีการยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคลนี้ เป็นกระแสการเปลี่ยนแปลงที่มีทั้งแรงผลักดันจากนักการเมือง องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการและสภาตำบล ส่วนกลุ่มข้าราชการยังมีความเห็นค้าน เช่น คณะกรรมการปกครองวุฒิสภา ซึ่งศึกษาเรื่องการยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล (เมษายน 2536) ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ จึงเกิดความคิดเห็นที่หลากหลายและน่าสนใจยิ่งต่อแนวทางในการปฏิบัติงานของสภาตำบล โดยแต่ละฝ่ายต่างก็มีเหตุผลในการสนับสนุนหรือโต้แย้ง พ.ร.บ. ในประเด็นที่เป็นการก่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาตำบลเป็นสำคัญ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า แนวทางในการปฏิบัติงานของสภาตำบลที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. นั้น ยังต้องมีการปรับปรุงอีก อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและ

องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เป็นแนวความคิดของกลุ่มผู้บริหารระดับประเทศ เป็นส่วนใหญ่ ถึงแม้จะมีตัวแทนกลุ่มผู้นำท้องถิ่นเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น และชี้แจง ข้อมูลการพิจารณา พ.ร.บ. ต่อกณะกรรมวิธีการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็เป็นส่วนน้อยมาก

การศึกษาในครั้งนี้ จึงให้ความสนใจกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้นำการปกครองท้องถิ่น ที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาตำบลให้เจริญก้าวหน้า และจำเป็นต้องปฏิบัติการพัฒนาตำบลตามแนวทางแห่งพระราชบัญญัตินี้ แต่ไม่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อยกร่างกฎหมาย โดยเลือกศึกษาลักษณะความคิดเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตำบล และหาความสัมพันธ์ของตัวแปรด้านคุณลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ ตำแหน่ง สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ตำแหน่งหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล อายุการดำรงตำแหน่งในสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และอายุการดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน กับระดับความคิดเห็นต่อพระราชบัญญัตินี้ โดยหวังว่า ผลการศึกษาครั้งนี้ จะเป็นผลประโยชน์ในการพิจารณาทบทวนพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม และเป็นแนวทางในการกำหนดกระบวนการการเรียนรู้อของกรรมการสภาตำบล เพื่อให้สามารถใช้อกฎหมาย/กฎระเบียบต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้ตำบลสามารถพึ่งตนเองทางความคิดและมีอิสระในการปฏิบัติงานพัฒนาตำบลมากขึ้น

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาลักษณะความคิดเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีต่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตำบล
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างคุณลักษณะส่วนบุคคลของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตำบลกับความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

### ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยในเชิงปริมาณ โดยสำรวจความคิดเห็นของ  
กำนัน และผู้ใหญ่บ้านที่ปฏิบัติงานในสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่  
จังหวัดระยอง ที่มีต่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.  
2537 เฉพาะที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อการพัฒนาตำบลเท่านั้น

### สมมติฐานในการศึกษา

1. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดระยอง ส่วนใหญ่เห็นว่า พระราชบัญญัติ  
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 จะช่วยส่งเสริมให้การพัฒนาตำบล  
เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ตำบลมีความเจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น

2. คุณลักษณะส่วนบุคคลของกำนันผู้ใหญ่บ้าน มีความสัมพันธ์กับความ  
คิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร  
ส่วนตำบล พ.ศ.2537 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตำบล ซึ่งแยกได้ดังนี้

2.1 เพศ มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อ  
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ในส่วนที่เกี่ยวข้อง  
กับการพัฒนาตำบล

2.2 ตำแหน่ง มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อ  
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ในส่วนที่เกี่ยวข้อง  
กับการพัฒนาตำบล

2.3 สถานภาพสมรส มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของกำนัน และ  
ผู้ใหญ่บ้านต่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ใน  
ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตำบล

2.4 ระดับการศึกษา มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของกำนัน และ  
ผู้ใหญ่บ้านต่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ใน  
ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตำบล



2.5 อาชีพ มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตำบล

2.6 รายได้ มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตำบล

2.7 ตำแหน่งหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ต่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตำบล

2.8 อายุการดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตำบล

2.9 อายุการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตำบล

### นิยามศัพท์เฉพาะ

พ.ร.บ.สภาตำบลฯ หมายถึง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ที่ประกาศใช้เมื่อ 2 ธันวาคม 2537

การพัฒนาตำบล หมายถึง การดำเนินกิจการใด ๆ ภายในตำบล เพื่อให้ประชากร เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม การเมืองการปกครอง ของตำบลนั้นดีขึ้น

ตำบล หมายถึง ตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ตำบลใดมีพื้นที่อยู่ทั้งในและนอกเขตหน่วยการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ให้หมายความถึงเฉพาะพื้นที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

กำนันผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้าน ให้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457

คุณลักษณะส่วนบุคคล หมายถึง ลักษณะเฉพาะตัวของกำนันผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแปรในการศึกษา ได้แก่ เพศ ตำแหน่ง สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ตำแหน่งหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล อายุ การดำรงตำแหน่งในสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และอายุการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบว่า พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 จะมีผลต่อการพัฒนาตำบลอย่างไร ในมุมมองของผู้ปฏิบัติ คือ กำนันผู้ใหญ่บ้าน
2. ผลการศึกษา สามารถสะท้อนให้เห็นถึงความสอดคล้องทางความคิดเห็นของผู้ที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และตัวประชาชนเอง
3. ความคิดเห็นเหล่านี้ สามารถนำไปเป็นข้อมูลพื้นฐานในการพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ให้เหมาะสมในโอกาสต่อไปได้
4. ความสัมพันธ์ระหว่างคุณลักษณะส่วนบุคคลและความคิดเห็น อาจนำไปสู่ข้อเสนอเพื่อกำหนดกระบวนการเรียนรู้และฝึกอบรมกรรมการสภาตำบลให้สามารถพัฒนาอย่างได้ผล

### วิธีการศึกษาวิจัย

#### 1. การเลือกพื้นที่เป้าหมาย

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาความคิดเห็นของบุคคลที่ทำหน้าที่อยู่ในสภาตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากในทุกจังหวัดทั่วประเทศ ดังนั้น พื้นที่ที่ทำการศึกษาก็ต้องสามารถเป็นตัวแทนของจังหวัดต่าง ๆ ได้ กอรปกับผู้วิจัยมีเวลาและงบประมาณจำกัด จึงได้เลือกจังหวัดระยอง เป็นพื้นที่เป้าหมายเพราะเป็นจังหวัดที่ตำบลต่าง ๆ มีความหลากหลายทางสภาพภูมิศาสตร์และเศรษฐกิจค่อนข้างมาก เช่น บางตำบลตั้งอยู่

ในเขตพัฒนาเมือง บางตำบลตั้งอยู่ในเขตพัฒนาอุตสาหกรรม บางตำบลตั้งอยู่ในเขตพาณิชย์กรรม บางตำบลตั้งอยู่ในเขตเกษตรกรรมและการประมง เป็นต้น พื้นที่เหล่านี้มีการพัฒนาที่แตกต่างกัน จึงมีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่งต่อเรื่องที่ทำการศึกษา

## 2. ประชากรเป้าหมายและการเลือกกลุ่มตัวอย่าง

จังหวัดระยอง แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 6 อำเภอกับอีก 1 กิ่งอำเภอ มีตำบลทั้งหมด 54 ตำบล 377 หมู่บ้าน แบ่งเป็นตำบลที่มีรายได้มากกว่า 150,000 บาท จำนวน 24 ตำบล ซึ่งได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เหลืออีก 30 ตำบลที่ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล ตามพ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

ประชากรเป้าหมายในการศึกษารั้งนี้ ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ของทุกอำเภอในจังหวัดระยอง จำนวน 377 คน จาก 377 หมู่บ้าน โดยจำแนกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านของสภาตำบล 152 คน ซึ่งเก็บข้อมูลได้ 140 คน และกำนันและผู้ใหญ่บ้านขององค์การบริหารส่วนตำบล 225 คน ซึ่งเก็บข้อมูลได้ 218 คน

จำนวนและการเลือกกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยได้กำหนดให้ประชากรเป้าหมายร้อยละ 50 เป็นจำนวนตัวอย่างสำหรับทำการศึกษา โดยการสุ่มแบบหลายขั้นตอน

## 3. เครื่องมือและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

หลังจากเลือกกลุ่มตัวอย่างได้แล้ว ผู้วิจัยจะไปติดต่อขออนุญาตกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อเข้าไปเก็บรวบรวมข้อมูลในสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง โดยในขั้นตอนแรก ผู้วิจัยจะทบทวน พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก่กลุ่มตัวอย่าง 1 ครั้ง และสอบถามถึงลักษณะการพัฒนาตำบลที่ผ่านมา เพื่อให้กลุ่มตัวอย่างเกิดความชัดเจนในเนื้อหาของเรื่องที่จะแสดงความคิดเห็นมากยิ่งขึ้น หลังจากนั้น จึงจะให้กลุ่มตัวอย่างตอบ “แบบสอบถามความคิดเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต่อ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และผลต่อการพัฒนาตำบล”

ลักษณะแบบสอบถาม เป็นคำถามชนิดปลายปิดทั้งหมด โดยแบ่งออกเป็น

2 ชุด คือ



ชุดที่ 1 แบบสอบถามความคิดเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต่อ  
พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนา

ชุดที่ 2 แบบสอบถามความคิดเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต่อ  
พระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ. 2537 ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนา

แต่ละชุดคำถาม แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ ตำแหน่ง  
สถานภาพการสมรส การศึกษาชั้นสูงสุด อาชีพ รายได้ต่อปี ตำแหน่งหน้าที่ใน  
สภาตำบล (องค์การบริหารส่วนตำบล) อายุการดำรงตำแหน่งในสภาตำบล (องค์การ  
บริหารส่วนตำบล) และอายุการดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านจนถึงปัจจุบัน

ส่วนที่ 2 ข้อมูลความคิดเห็นต่อพระราชบัญญัติสภาตำบล (องค์การ  
บริหารส่วนตำบล) พ.ศ. 2537 ในเรื่อง สมาชิก คณะกรรมการบริหาร อำนาจหน้าที่  
รายได้และรายจ่ายและการกำกับดูแล จำนวน 30 (26) ข้อ เป็นคำถามเชิงบวก 15 (13)  
ข้อ คำถามในเชิงลบ 15 (13) ข้อ โดยแต่ละข้อกำหนดระดับความคิดเห็นออกเป็น 5  
ระดับ และกำหนดค่าคะแนน ดังนี้

	เชิงบวก	เชิงลบ
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	5	1
เห็นด้วย	4	2
ไม่มีความเห็น	3	3
ไม่เห็นด้วย	2	4
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1	5

อนึ่งการกำหนดเกณฑ์การให้คะแนนปรากฏรายละเอียดตามตาราง

ตารางที่ 3.1 แสดงเกณฑ์ระดับความคิดเห็น

ที่	ประเด็น	ระดับคะแนนมาตรฐาน	
		ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย
1.	องค์การบริหารส่วนตำบล	26-78	79-130
	- สมาชิก	7-21	22-35
	- คณะกรรมการ	4-12	13-20
	- อำนาจหน้าที่	8-24	25-40
	- รายได้และรายจ่าย	7-21	22-35
2.	สภาตำบล	30-90	91-150
	- สมาชิก	10-30	31-50
	- อำนาจหน้าที่	9-27	28-45
	- รายได้และรายจ่าย	8-24	25-40
	- การกำกับดูแล	3-7	8-15

#### 4. สถิติและการวิเคราะห์ข้อมูล

การทดสอบสมมติฐานข้อแรก ใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ โดยกำหนดให้ตัวอย่างที่มีค่าคะแนนรวมมากกว่า 90 คะแนน (จากคะแนนเต็ม 120 คะแนน) เป็นกลุ่มที่เห็นด้วยกับพระราชบัญญัตินี้ และกลุ่มที่เห็นด้วยมีจำนวนมากกว่า ร้อยละ 50 ถือว่าเห็นด้วยเป็นส่วนใหญ่

การทดสอบสมมติฐานข้อที่สอง ใช้สถิติค่าไควสแควร์ จากโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS<sup>++</sup>

#### 5. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

ตัวแปรอิสระ ได้แก่ อายุการดำรงตำแหน่งในสภาตำบล ระดับการศึกษา รายได้

ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับความคิดเห็นต่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

## ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพทั่วไปของจังหวัดระยอง

### 1. ประวัติโดยสังเขป

ระยองเริ่มปรากฏมีชื่อในพงศาวดาร เมื่อปี พ.ศ. 2113 ในรัชสมัยของ สมเด็จพระมหาธรรมราชาแห่งกรุงศรีอยุธยา ส่วนประวัติดั้งเดิมเป็นเพียงการสันนิษฐานว่า ระยองน่าจะเป็นเมืองที่ก่อสร้างขึ้นในสมัยขอม โดยนักโบราณคดีได้สันนิษฐานจากหลักฐานที่ค้นพบ คือ ซากหินสลักรูปต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ที่บ้านคอน บ้านหนองเต่า ตำบลเชิงเนิน อำเภอเมืองระยอง คูค่ายและซากศิลาแลงบ้านหนองยายล้ำ ตำบลบ้านค่าย อำเภอบ้านค่าย ซึ่งเป็นศิลปะการก่อสร้างแบบขอม

2. สภาพทางภูมิศาสตร์ จังหวัดระยอง ตั้งอยู่ภาคตะวันออก บนฝั่งตะวันออกของอ่าวไทย อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 179 กิโลเมตร พื้นที่ประมาณเป็นที่ราบสลับเนินเขาเตี้ย ๆ มีการชะล้างพังทลายของดินพอสมควร มีสถานที่ท่องเที่ยวชายทะเลหลายแห่ง เช่น เกาะแก้วพิศดาร แหลมแม่พิมพ์

3. การปกครอง จังหวัดระยองจัดรูปการปกครองและการบริหารราชการ เป็น 3 รูปแบบ คือ

3.1 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค จัดรูปแบบการปกครองและบริหารราชการออกเป็น 2 ระดับ คือ

3.1.1 ระดับจังหวัด ประกอบด้วยส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน 27 หน่วยงาน โดยสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานกลางในการบริหารราชการและเป็นศูนย์ประสานงานกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน

3.1.2 ระดับอำเภอ จังหวัดระยองมี 6 อำเภอกับอีก 1 กิ่งอำเภอ 54 ตำบล 377 หมู่บ้าน

3.2 การบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วยส่วนราชการสังกัดส่วนกลาง ซึ่งมาจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ของจังหวัดระยอง รวม 50 หน่วยงาน

3.3 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

3.3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

3.3.2 เทศบาล มี 3 แห่ง คือ เทศบาลเมืองระยอง และเทศบาลตำบลทางเกวียน และเทศบาลตำบลมาบตาพุด

3.3.3 สุขาภิบาล มีทั้งสิ้น 12 แห่ง

3.3.4 องค์การบริหารส่วนตำบล มี 30 แห่ง มีรายได้โดยเฉลี่ย 153,000 บาทถึง 522,000 บาท โดยส่วนใหญ่มีรายได้เฉลี่ยอยู่ประมาณ 300,000 บาท ยกเว้นองค์การบริหารส่วนตำบลเชิงเนิน อำเภอเมืองระยอง มีรายได้เฉลี่ย 6,725,000 บาท

3.3.5 สมาคมตำบล ที่ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล มี 24 แห่ง

4. สภาพทางเศรษฐกิจ ในอดีตนั้นเศรษฐกิจของจังหวัดระยองขึ้นอยู่กับภาคเกษตรกรรมมาโดยตลอด อาชีพหลักทำไร่ ทำนา ทำสวนผลไม้ ประมง อุตสาหกรรมการเกษตร และต่อมารัฐบาลได้มีนโยบายที่จะกระจายอุตสาหกรรมออกสู่ชนบท โดยตั้งโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (Eastern Seaboard) ทำให้มีการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ทั้งการลงทุนจากภาครัฐและภาคเอกชน มีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม สร้างงาน ส่งผลให้มีการอพยพของแรงงานในจังหวัดต่าง ๆ เข้าสู่จังหวัดระยอง ตลอดจนแรงงานทางด้านเทคนิคจากต่างประเทศ ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อจังหวัดระยองเป็นอันมาก อาทิเช่น ประชากรมีรายได้ต่อหัวเพิ่มมากขึ้น ที่ดินมีราคาสูงขึ้น มีความจำเป็นต้องจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานให้ทันเพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภค สภาพสังคมเศรษฐกิจเดิมได้เปลี่ยนแปลงไป

5. สภาพทางสังคม ประชาชนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ตามบริเวณชายฝั่งทะเลแม่น้ำ เพราะประกอบอาชีพประมง และที่ราบลุ่ม เพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมทำไร่ ทำนาและทำสวนผลไม้ ชาวระยองประมาณร้อยละ 95 นับถือศาสนาพุทธ รองมานับถือศาสนาอิสลาม และศาสนาคริสต์ ตามลำดับ และปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็นสังคมอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นในหลายพื้นที่

### การนำเสนอ

การศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จังหวัดระยอง ที่มีต่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาตำบล ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการนำเสนอ โดยการนำเสนอเป็นบท ๆ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ จะกล่าวถึง สภาพและความสำคัญของปัญหา ว่าการศึกษาครั้งนี้มีสภาพและความสำคัญของปัญหาอย่างไร วัตถุประสงค์ของการศึกษาเป็นอย่างไร ขอบเขตของการศึกษาซึ่งเป็นการกำหนดขอบเขตของการศึกษาครั้งนี้ สมมติฐานในการศึกษา นิยามศัพท์เฉพาะและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาครั้งนี้ วิธีการศึกษาวิจัย พื้นที่เป้าหมายและประชากรกลุ่มเป้าหมาย ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพทั่วไปของจังหวัดระยอง

บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม กล่าวถึง หลักการและแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น การบริหารการปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาตำบล การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาสภาตำบลในประเทศไทย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 ผลการวิเคราะห์ เป็นการกล่าวถึง ผลการศึกษาครั้งนี้ว่าเป็นอย่างไร โดยการนำเสนอในรูปแบบตาราง ใช้ค่าสถิติร้อยละและค่าไคสแควร์ นอกจากนี้มีการวิเคราะห์ถึงผลการศึกษาที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ว่าเป็นอย่างไร

บทที่ 4 ข้อเสนอแนะ กล่าวถึง ข้อเสนอของการศึกษาครั้งนี้ โดยกล่าวสรุปรวม ตั้งแต่วัตถุประสงค์ของการศึกษาจนถึงผลการศึกษาและวิเคราะห์ ซึ่งในส่วนท้ายจะกล่าวถึงข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย