

## บทที่ 2

### แนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวความคิดเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจ

Jean Jacques Rousseau (1963 : 42) ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับความรู้ในความเรียง ว่าด้วยเศรษฐกิจการเมืองของเขาว่า "ความรู้เป็นสิ่งจำเป็นต่อชีวิตที่ดี หากจะต้องเป็นความรู้ชนิดที่ถูกต้องและที่หมายรวมถึงการอบรมปลูกฝังความเป็นราษฎร ความเป็นราษฎรที่ดีต้องการให้บุคคลมอบเจตน์จํานงของตนเองให้อยู่ภายใต้เจตน์จํานงของประชาคมในบั้นปลาย การกระทำเช่นนี้จะให้ประโยชน์แก่เขา แต่สติปัญญาและการศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้เข้าใจในข้อนี้ได้ โครงการศึกษาที่ถูกต้องจะสอนให้รักประเทศชาติ แต่ประชาชนไม่อาจรักประเทศชาติของตนได้ เว้นแต่ว่าจะมีความมั่นคงสำหรับคนทั้งหมด จะต้องมีส่วนซึ่งทำให้บังเกิดผลดีและรัฐจะต้องรับผิดชอบในการศึกษาของประชาชน เพราะไม่มีอะไรอาจทำได้ถ้าหากขาดองค์ประกอบของราษฎรที่รับผิดชอบและรู้ดีรู้ชั่ว"

ในการศึกษา แนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ ได้มีผู้สนใจและทำการศึกษาไว้มากในที่นี้จะรวบรวมความหมายและสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องมาอธิบายโดยสังเขป ดังนี้

Benjamin S. Bloom (1956 : 89-96) ได้อธิบายความหมายของความรู้ความเข้าใจไว้ว่า "ความรู้" หมายถึงพฤติกรรมและสถานการณ์ต่าง ๆ ซึ่งเน้นการจำ ไม่ว่าจะเป็นการระลึกถึงหรือระลึกได้ก็ตาม เป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอันสืบเนื่องมาจากการเรียนรู้โดยเริ่มต้นจากการรวบรวมสาระต่าง ๆ เหล่านั้น จนกระทั่งพัฒนาไปสู่ขั้นที่มีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นต่อไป โดยความรู้นี้อาจ

แยกออกเป็นความรู้เฉพาะสิ่ง ความรู้ในเรื่องระเบียบการและความรู้เรื่องสากล เป็นต้น ส่วนความเข้าใจนั้น หมายถึงความสามารถทางปัญญาและทักษะอันได้แก่

1. ความสามารถที่จะให้ความหมายของคำ (การแปล)
2. ความสามารถในการเข้าใจความหมายของการคิด (การตีความ)
3. ความสามารถในการคาดคะเนถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นได้จากการกระทำ (การประเมินค่า) ดังนั้น บุคคลจะมีความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องมีองค์ประกอบทั้ง 3 นี้

Rosenberg & Hovland (1960 : 1) อธิบายว่า ความเข้าใจได้แก่ ความเชื่อ หรือความนึกคิด (concept) หรือการสำเนียง (conception) ต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งเป็นไปได้ทั้งทางดีและทางไม่ดี ความรู้ความเข้าใจนี้เป็นสิ่งที่ถ่ายทอดจากกลุ่มสังคมมาสู่ตัวบุคคล เช่น ถ้ามีผู้แทนให้บุคคลเข้าใจและรู้ว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยคืออะไร ผู้นั้นก็อาจเกิดทัศนคติที่ดีต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยได้

#### แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาท (role theory)

การพิจารณาถึงเรื่องบทบาทของกรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำเป็นต้องทราบถึงความเป็นมาทางด้านบทบาท บทบาทตามความคิดของ Ralph Linton ให้แนวคิดในเรื่องสถานภาพหรือฐานะ (status) และบทบาท (role) โดยมีความเห็นว่าสถานภาพเป็นนามธรรม ซึ่งหมายถึง ฐานะหรือตำแหน่ง ฐานะหรือตำแหน่งจะเป็นเครื่องกำหนดบทบาทของตำแหน่งนั้น ๆ ว่าตำแหน่งนั้นจะมีภารกิจและหน้าที่อย่างไรบ้าง ตำแหน่งเป็นผลรวมของสิทธิและหน้าที่ และตำแหน่งก่อให้เกิดบทบาท บุคคลจะแสดงบทบาทได้ดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบดังต่อไปนี้ (สงวน สุทธิเลิศอรุณ, 2522 : 34-35)

1. วัฒนธรรมประเพณีและความปรารถนาของสังคมที่เกี่ยวข้อง
2. ลักษณะเฉพาะของสังคม
3. บุคลิกภาพและความจำเป็นของผู้แสดง

Nadel นักมนุษยวิทยาได้สร้างทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทดังนี้

$p = a, b, c, \dots, n$

$p$  คือ บทบาท

$a, b, c, \dots, n =$  ส่วนประกอบที่ส่งผลต่อพฤติกรรม

ฉะนั้น บทบาทก็คือส่วนประกอบที่ส่งผลต่อพฤติกรรมซึ่งมีอยู่ 3 ลักษณะ

1. ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาท คือ บทบาทที่แม้ขาดหายไป ก็ไม่ทำให้บทบาทที่ต้องการผิดไป
2. ส่วนประกอบที่มีผลสำคัญต่อบทบาทและจะขาดมิได้
3. ส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมาย และข้อบังคับที่ปรากฏอย่างชัดเจนให้กระทำหรือปฏิบัติ

Homans กล่าวว่า ตำแหน่งเป็นสาระของพฤติกรรมสัมพันธ์ บุคคลจะปฏิบัติหรือกระทำก็ได้ก็ต่อเมื่อเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อตนเอง และคำนึงอยู่เสมอว่า ตำแหน่งเป็นเพียงเครื่องกระตุ้นให้เกิดการกระทำ ฉะนั้น บุคคลย่อมจะเปลี่ยนบทบาทไปตามตำแหน่งที่ครองอยู่เสมอ (สงวน สุทธิเลิศอรุณ, 2522 : 36)

Parsons กล่าวว่า ความสัมพันธ์ต่อมนุษย์ในสังคม ทำให้มนุษย์ต้องเพิ่มบทบาทพิเศษแก่แต่ละบุคคล ทำให้บุคคลในสังคมมีความจำเป็นต้องติดต่อกัน บุคคลเหล่านั้นจะต้องมีความสนใจพิเศษต่อกัน (สงวน สุทธิเลิศอรุณ, 2522 : 37)

Kimball Young and Raymond W. Mack (1959 : 158) ให้ความหมายคำว่า "บทบาท" ว่า "บทบาทคือหน้าที่ของฐานะตำแหน่ง เมื่อบุคคลหนึ่งได้ดำรงตำแหน่งใด สิ่งก็ตามติดมากับตำแหน่งนั้นก็คือ การที่เขาจะต้องมีปะทะสังสรรค์ (interaction) กับตำแหน่งอื่น ๆ ทั้งที่สูงกว่าและต่ำกว่า

ภายในกลุ่ม สิ่งที่ดีติดตามมากับตำแหน่งอันเป็นเครื่องกำหนดสำหรับการดำรงฐานะ  
ตำแหน่งนั้น เรียกว่า บทบาท"

Kingley David (1948 and 1949 : 90) ซึ่งเป็นนักสังคมวิทยา  
ที่รู้จักกันอย่างกว้างขวาง มีความเห็นเกี่ยวกับ "บทบาท โดยเพิ่ม "หน้าที่"  
(office) ให้กับบทบาท เขาเห็นว่า บทบาทเป็นพฤติกรรม ซึ่งได้กระทำจริง ๆ  
และเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ ส่วนสถานภาพเป็นการกำหนดพฤติกรรมของเจ้าของ  
ตำแหน่ง อีกนัยหนึ่งเขาเห็นว่า "บทบาทเป็นการปฏิบัติตามความต้องการจริง ๆ  
ตามตำแหน่งของเขา"

Francis E. Merrill (1957 : 183-184) อธิบายว่า บทบาท  
คือ "แบบแผนของพฤติกรรมที่คาดหวังซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่ง ในสังคม"

จากความเห็นในเรื่องบทบาททางการเมืองของ Chescheir (1979 :  
90) ได้ชี้ให้เห็นว่า "เมื่อบุคคลได้เข้าสู่ฐานะของผู้นำทางการเมือง หรือผู้นำ  
ท้องถิ่นแล้ว จะทำให้เขาเข้าสู่บทบาทพิเศษนี้เองที่เป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างบุคคลกับ  
สถาบันนั้นเอง นอกจากนี้บทบาทนี้จะเกี่ยวพันกับบทบาทอื่น ๆ ในขณะเดียวกันด้วย

Gross (1965 : 60) ให้ความหมายว่า บทบาทของผู้ดำรงตำแหน่งใด  
ตำแหน่งหนึ่งนั้น เป็นเรื่องการคาดหวังที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นปฏิบัติโดยยึดบทบาท  
เป็นมาตรฐาน ในการตรวจสอบที่จะให้เห็นว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้น จะปฏิบัติ  
อย่างไรภายในขอบเขตแห่งฐานะของตน

Levinson (1964 : 284-285) ได้สรุปความหมายของบทบาทไว้  
3 ประการ คือ

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบ  
และอื่น ๆ ที่มีลักษณะในทำนองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้

บทบาทตามความหมายนั้น คำนี้ถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งชี้ไปถึงหน้าที่อันควรกระทำ

2. บทบาท หมายถึง ความคิดเห็นของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิดและกระทำ เมื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างของสังคม หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อคนดำรงตำแหน่งนั้น ๆ นั้นเอง

นอกจากนี้ Wrightman และ Deaux (1981 : 14) ให้ความหมายของคำว่า "บทบาท" หมายถึง กลุ่มของพฤติกรรมหรือกิจกรรมที่เป็นไปตามคุณลักษณะของแต่ละตำแหน่ง ในบริบทของสังคมหนึ่ง ๆ ซึ่งจากการให้ความหมายดังกล่าว นอกเหนือจากการมองในแง่ของบทบาทที่คาดหวังตามตำแหน่งแล้ว ยังมองว่าเป็นเงื่อนไขเฉพาะในแต่ละสังคมด้วย

Jonathan H. Turner (1982 : 349-351) ได้อธิบายถึงบทบาทในเชิงปฏิสัมพันธ์แบบสัญลักษณ์ (symbolic interactionism) ว่าเหมือนกับการเล่นละครบนเวที ซึ่งจะประกอบไปด้วยลักษณะการคาดหวังทั่ว ๆ ไปใน 3 ลักษณะด้วยกัน คือ

1. ความคาดหวังจาก "บท" (expectation from the "script") หมายถึง ภาวะความเป็นจริงต่าง ๆ ของสังคม สามารถเปรียบได้กับบทละคร ซึ่งประกอบด้วยตำแหน่งต่าง ๆ ของสังคมมากมาย โดยมีบรรทัดฐาน (norms) เป็นตัวกำหนดว่าบุคคลควรจะมีพฤติกรรมเช่นใดในสังคม กิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ ทางสังคมจะถูกจัดระบบและควบคุมโดยบรรทัดฐานที่แตกต่างกันไปตามสถานการณ์และเงื่อนไขทางสังคมที่แตกต่างกัน

2. ความคาดหวังจากผู้ร่วมแสดงคนอื่น ๆ (expectations from other "players") หมายถึง การที่สังคมมีบรรทัดฐานซึ่งเปรียบเสมือน Script ที่จะกำหนดบทบาทของบุคคลความสัมพันธ์กันทางสังคมดังกล่าวแล้ว บุคคลในสังคมจึงต้องมีการสวมบทบาท (role taking) ซึ่งกันและกัน เพื่อให้บุคคลจะได้คาดหวังพฤติกรรมของบุคคลอื่นในสังคมที่แสดงออก และสามารถที่ปฏิสัมพันธ์ (interaction) ที่ถูกต้องได้ตามคาดหวังของสังคมและบุคคลอื่น ๆ

3. ความคาดหวังจาก "ผู้ชม" (expectations from the "audience") หมายถึง เป็นความคาดหวังของบุคคลในสังคมที่อยู่ในสถานภาพต่าง ๆ กัน ซึ่งจะต้องคาดหวังและสวมบทบาทของบุคคลอื่นเพื่อเป็นเครื่องนำทางไปสู่การปฏิสัมพันธ์ทางสังคมอย่างถูกต้อง และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นความคาดหวังร่วมกัน

สำหรับ Turner ซึ่งเห็นว่าสังคมโลกถูกสมมติขึ้น โดยทฤษฎีบทบาท ซึ่งจัดระบบโครงสร้างในลักษณะของความคาดหวังจากสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการคาดหวังจากบท (script) ความคาดหวังจากผู้ร่วมแสดงคนอื่น (other players) หรือความคาดหวังจากผู้ชม (audience) ก็ตาม ซึ่งรูปแบบของความคาดหวังดังกล่าวเหล่านั้นจะขึ้นอยู่กับสถานภาพที่บุคคลเหล่านั้นครอบครองอยู่นั่นเอง

พัทยา สายหู (2516 : 68) ได้อธิบายว่า "บทบาทคือขอบเขตอำนาจหน้าที่และสิทธิในการกระทำของแต่ละงานที่เรามีต่อผู้อื่น"

อานนท์ อาภาภิรมย์ (2516 : 74) ได้อธิบายเกี่ยวกับบทบาทว่า "บทบาทหรือการปฏิบัติหน้าที่ย่อมขึ้นอยู่กับบุคคลที่เข้าดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เพราะฉะนั้น บทบาทจึงเป็นรูปการ (aspect) ที่เคลื่อนไหว หรือรูปการทางพฤติกรรมของตำแหน่ง"

ไทปูลย์ ช่างเรียน (2516 : 31) ได้สรุปลักษณะสำคัญของบทบาท  
ดังนี้

1. บทบาท มีประจำอยู่ในทุกสถานภาพของสังคม
2. วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีในสังคมเป็นสิ่งสำคัญอย่าง  
หนึ่งในการกำหนดบทบาท
3. การที่บุคคลจะทราบบทบาทได้ต้องมีการอบรมกล่อมเกลาทางสังคม  
(socialization)
4. บทบาทจริงที่บุคคลแสดงนั้นอาจจะไม่ตรงกับบทบาทที่ควรจะเป็นไป  
ตามปทัสถานของสังคม เพราะบทบาทที่บุคคลแสดงจริง ๆ นั้นเป็นผลของปฏิกิริยา  
แห่งบุคลิกภาพของบุคคลที่อยู่ในสถานภาพนั้น รวมกับบุคลิกภาพของบุคคลอื่นที่มา  
ร่วมในพฤติกรรม และเครื่องกระตุ้นต่าง ๆ ที่มีอยู่ในเวลา และสถานที่ที่เกิดการ  
แสดงบทบาทขึ้น

จิตยา สุวรรณชฎ (2510 : 4) ได้อธิบายว่าบทบาทเป็นลักษณะของ  
พฤติกรรมที่ถูกกำหนดโดยฐานะตำแหน่งและแบ่งบทบาทออกเป็น "บทบาทตาม  
อุดมคติ" (ideal role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมควรปฏิบัติ และ  
"บทบาทที่ปฏิบัติจริง" (actual role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคม  
จะต้องปฏิบัติจริงโดยจิตยาอธิบายว่า "บทบาทที่ปฏิบัติจริง" นี้เป็นผลรวมของ  
บทบาทตามอุดมคติ บุคลิกภาพของผู้ดำรงฐานะตำแหน่ง อารมณ์แสดงบทบาทและ  
อุปกรณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอยู่ และปฏิกิริยาของผู้ที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของ  
บทบาททางสังคมนั้น จิตยา สุวรรณชฎ (2527 : 43) เห็นว่า บทบาท  
ทางสังคมมีลักษณะดังนี้ คือ

1. มีสถานภาพ (status) อยู่จริง ในทุกสังคมและมีอยู่ก่อนที่ตัวคน  
จะเข้าไปครอง
2. มีบทบาทที่ควรจะเป็น (ought to-role) ประจำอยู่ในแต่ละ  
ตำแหน่ง

3. วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีในสังคมนั้น ๆ เป็นส่วนหนึ่ง  
ซึ่งสำคัญในการกำหนดฐานะตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น

4. การที่คนเราจะทราบถึงฐานะตำแหน่งและบทบาทนั้นได้มาจาก  
สังคมกรรม (socialization) ในสังคมนั้น ๆ

5. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอว่าจะเหมือนกับพฤติกรรมจริง ๆ  
ของคนที่ครองฐานะตำแหน่งอื่น ๆ เพราะพฤติกรรมจริง ๆ นั้น เป็นผลของปฏิกิริยา  
ของคนที่ครองฐานะตำแหน่งที่มีต่อบทบาท ที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของตนเอง และ  
บุคลิกภาพของผู้อื่นที่เข้ามาร่วมในพฤติกรรม และเครื่องกระตุ้น (stimulus)  
ที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดการติดต่อทางสังคม ซึ่งจากแนวคิดของ จิตวิทยา  
สุวรรณชฎ ดังกล่าวจะเป็นการมองในแง่ของบทบาทคาดหวังและบทบาทที่ปฏิบัติจริง

รพี สุวรรณชฎ (2521 : 35-38) ได้กล่าวถึงบทบาทว่าสามารถ  
พิจารณาได้ 4 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ

1. บทบาทที่เป็นจริง (role performance) คือ บทบาทที่แสดงใน  
ขณะนั้น ๆ ปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทนั้น ๆ

2. บทบาทคาดหวัง (role expectations) คือ บทบาทที่ตนเอง  
คาดหวังจะแสดง หรือถูกคาดหวังจากผู้เกี่ยวข้องว่าควรจะแสดง

3. การคาดหวังบทบาทสอดคล้อง และการคาดหวังบทบาทขัดแย้ง  
(role consensus, role conflict) คือ การคาดหวังบทบาทสอดคล้อง  
และการคาดหวังบทบาทตนเองและการถูกคาดหวังจากผู้อื่น

4. ความเครียดในบทบาท (role strain) คือ สาเหตุของความ  
เครียดและความรู้สึกเครียดในบทบาทของตนเอง

David K. Berlo (1966 : 153) ได้อธิบายถึงผลของการ  
ศึกษาบทบาทในทางพฤติกรรมโดยจำแนกบทบาทออก ดังนี้



1. บทบาทที่กำหนดไว้ (role prescriptions) ได้แก่ บทบาทที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับว่า บุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้นมีหน้าที่จะต้องการทำอะไรบ้าง
2. บทบาทที่กระทำจริง (role descriptions) ได้แก่ บทบาทที่บุคคลได้กระทำอยู่จริง เมื่ออยู่ในบทบาทนั้น ๆ
3. บทบาทที่ถูกคาดหวัง (role expectations) ได้แก่ บทบาทที่ถูกคาดหวัง โดยผู้อื่นว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้น ๆ ควรจะกระทำอะไร

ดังนั้น บทบาทคือการแสดงพฤติกรรมของบุคคลตามนิสัยถาวรและหน้าที่ความรับผิดชอบของสถานภาพ ดังนั้นถ้าเป็นเราต้องเข้าใจถึงเรื่อง

1. สถานภาพ (status) ซึ่งบุคคลย่อมได้สถานภาพมา 3 ทาง คือ สถานภาพโดยกำเนิด สถานภาพที่ได้สร้างภายหลัง สถานภาพที่ได้มาโดยควบคู่กัน
2. บทบาท (role) การแสดงบทบาทแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ
  - 2.1 บทบาทตามคาดหวัง บทบาทที่ต้องแสดงตามความคาดหวังของผู้อื่น
  - 2.2 บทบาทตามลักษณะการรับรู้ เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพรับรู้เองว่าตนเองควรมีบทบาทอย่างไร
  - 2.3 บทบาทที่แสดงจริง เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพแสดงจริง ซึ่งอาจเป็นบทบาทตามที่สังคมหวัง หรือเป็นบทบาทที่ตนเองคาดหวัง หรืออาจจะไม่เป็นบทบาทตามที่สังคมคาดหวังและตนเองคาดหวัง

บทบาทของบุคคลนั้น หากดำเนินการตามแนวทางที่ตอบสนองความต้องการของบุคคลต้องกับความมุ่งหวัง ในบทบาทที่สถาบันที่สังคมมุ่งหวัง พฤติกรรมที่ปรากฏก็จะเป็นไปในทางที่ราบรื่น แต่หากเป็นการดำเนินการบทบาทในทางตรงกันข้ามลักษณะไม่สอดคล้องกับบทบาทและหน้าที่หรือหน่วยงานตลอดจนความมุ่งหวังของสังคม พฤติกรรมที่ปรากฏก็เป็นไปในทางลบ

Argyris กล่าวว่า ถ้าบุคคลสามารถปรับตัวเข้ากับสังคมได้ก็จะเกิดผลดีกับสังคม โดยที่บุคคลจะใช้คุณสมบัติส่วนตัวและความประพฤติส่วนตัวปรับเข้ากับตำแหน่ง และหน้าที่ของตำแหน่งในสังคมนั้น ( อ้างจาก สงวน สุทธิเลิศอรุณ , 2522 : 41 )

บุคคลในสังคมทุกคนย่อมมีสถานภาพ หรือตำแหน่งทางสังคมแตกต่างกัน ออกไปตามตำแหน่งบทบาทนั้น ๆ การที่บุคคลในสังคมจะ ได้รับจัดชั้นในสังคมใด ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบดังนี้

1. สมาชิกของเครือข่าย เช่น การเกิดมาในตระกูลสูงย่อมได้รับการยกฐานะ ในสังคมให้สูงขึ้น
2. คุณสมบัติส่วนตัว เช่น ความฉลาด ความสวยงาม บุคลิกภาพ หากคุณสมบัติเหล่านี้อยู่ในที่ดีก็จะ เป็นผลให้บุคคลมีสถานภาพที่สูงขึ้น
3. ความสำเร็จ การที่บุคคลได้รับความสำเร็จทางด้านต่าง ๆ ย่อมได้รับการยกย่องฐานะหรือสถานภาพในสังคมที่สูงขึ้น
4. การเป็นเจ้าของ การเป็นบุคคลที่มีทรัพย์สิน หรือร่ำรวยทรัพย์สินมาก หรือมีกำลังมากย่อมได้รับการยกย่องฐานะ
5. อำนาจ บุคคลมีอำนาจตามกฎหมาย หรืออำนาจตามขนบธรรมเนียม ประเพณี ย่อมได้รับการยกย่อง ให้มีฐานะ ในสังคมสูง
6. บารมี คือบุคคลที่สวมบทบาทตำแหน่งที่สามารถเอื้อประโยชน์แก่ผู้อื่นได้

จากองค์ประกอบดังกล่าวทำให้บุคคลมีบทบาทของแต่ละบุคคลมีบทบาทแตกต่างกันไปในสังคม ดังนั้น จึงทำให้เกิดลักษณะกลุ่มในสังคมซึ่ง เราแบ่งได้คือ ผู้นำและผู้ตามหรือ เป็นลักษณะผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์

ทฤษฎีบทบาทที่สำคัญอีกทฤษฎีหนึ่ง ก็คือ ทฤษฎีที่เสนอโดยนาเดอ (Nadel) ที่เห็นว่า บทบาทก็คือส่วนประกอบที่ส่งผลต่อพฤติกรรม 3 ลักษณะ คือ

ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาท เช่น ผู้เป็นครูต้องพูดเก่งหรือมีอารมณ์ขัน ส่วนประกอบที่มีผลสำคัญต่อบทบาทและขาดมิได้ เช่น เป็นครูต้องสอนหนังสือ และส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมาย เช่น ครูต้องเป็นสมาชิกคุรุสภา (สงวน สุทธิเลิศอรุณ, 2529 : 56)

นอกเหนือไปจากการมองในแง่ของบทบาทที่คาดหวังและบทบาทที่ปฏิบัติจริงตามตำแหน่ง และเมื่อเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ๆ ในสังคมแล้ว Ivanceivch Szilagy และ Wallace (1977 : 214) ยังได้ชี้ให้เห็นว่า ถ้าพิจารณาถึงบทบาทเฉพาะ ในลักษณะที่ไม่มีภาระปะทะสังสรรค์แล้ว แต่ละคนจะมีการรับรู้บทบาทของตนเองด้วย

บทบาทสามารถจำแนกออกได้เป็นหลายประเภท ในแง่ทั่ว ๆ ไป คอชท์ และ เคส (Deuthsch and Krauss) ก็ได้จำแนกบทบาทออกเป็น 4 ประเภท คือ บทบาททางเพศ บทบาทการเกี่ยวพันทางเครือญาติ บทบาททางสังคม และบทบาททางอาชีพ (Von Haller Gilmer, 1970 : 405) โดยในส่วนของบทบาททางอาชีพ (occupational roles) นั้น ผู้แสดงบทบาทจะต้องคำนึงถึงขอบเขตและหลักการสำคัญของอาชีพนั้นว่ากำหนดให้แสดงบทบาทไว้อย่างไร

อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งในบทบาทอาจเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ เนื่องจากบุคคลมักไม่ได้แสดงบทบาทใดบทบาทหนึ่งเพียงอย่างเดียว อาจกล่าวได้ว่ายิ่งสังคมมีความสลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นเพียงใด บทบาทของบุคคลก็ยิ่งเพิ่มขึ้นและในเวลาเดียวกันแต่ละบุคคลอาจต้องแสดงในหลายบทบาทพร้อม ๆ กัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในบทบาทเกิดขึ้นได้ ซึ่งลักษณะของความขัดแย้งในบทบาทอาจเป็นได้ใน 2 ลักษณะ เมื่อพิจารณาตามแหล่งที่เกิด คือ (Wrightman และ Deaux, 1981 : 14) การขัดแย้งของบทบาทที่เกิดขึ้นภายในคนเดียว (intrarole conflict) หมายถึง ความขัดแย้งที่เกิดกับบุคคลที่มีตำแหน่งในขณะเดียวกัน

และการขัดแย้งของบทบาทที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคล (inter-rol conflict) หมายถึง การที่ความคาดหวังของบทบาทในบุคคลหนึ่ง ไปขัดแย้งกับความคาดหวังของบทบาทในคนอื่น ๆ นอกเหนือจากการมองความขัดแย้งในบทบาทที่เกิดขึ้นภายในคนเดิมนั้นก็ได้ถูกนำไปขยายความต่อ โดย ไอแวนเซวิช อิลลาจิ และ วอลเลซ ที่เห็นว่าแต่ละคนก็อาจมีความขัดแย้งเกิดขึ้นภายในตัวเองได้อยู่แล้ว แม้ว่าไม่มีปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่นก็ตาม โดยอาจเกิดความขัดแย้งได้ใน 2 ลักษณะ คือ ความกำกวมในบทบาท (role ambiguity) ที่เกิดจากความไม่สอดคล้องระหว่างบทบาทที่เขาถูกคาดหวังกับบทบาทที่เขารับรู้เอง ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ที่แสดงบทบาทอาจรับรู้ผิดพลาดไปจากการคาดหวังของคนอื่น และความขัดแย้งในบทบาทระหว่างบทบาทที่เขารับรู้กับบทบาทที่เขาปฏิบัติ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งในบทบาทก็คือ ทำให้ผู้แสดงบทบาทเกิดความสับสนในบทบาทที่ถูกต้องว่าจะต้องเป็นอย่างไร และ ในท้ายสุดก็ทำให้บทบาทที่ปฏิบัติตรง เกิดความผิดพลาดตามไปด้วย ซึ่งสามารถสรุปสาเหตุการขัดแย้งของบทบาทได้ดังนี้

1. เกิดจากบุคคลที่สวมบทบาท อาจจะไม่มีความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจ ซึ่งอาจจะเป็นผู้ประสงค์ต่อการแสดงบทบาท
2. ความสับสนของบทบาท เกิดจากบทบาทที่กำหนดให้ไม่ชัดเจนพอ ทำให้ผู้สวมบทบาทหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องเองเกิดความสับสน ซึ่งจำแนกพฤติกรรมได้ดังนี้
  - 2.1 การกำหนดบทบาทไม่ชัดเจน
  - 2.2 เกิดจากความไม่ถูกต้องของบทบาท
  - 2.3 การขาดการกำหนดบทบาท คือ มิได้กำหนดบทบาทให้แก่ผู้แสดงบทบาท
3. เกิดจากการละเมิดบทบาทหรือบทบาทวิปริต คือการได้รับมอบหมายบทบาทแต่ไม่แสดงบทบาทที่ได้รับมอบหมายหรือแสดงบทบาทมาก หรือน้อยกว่าบทบาทที่ได้รับ

ซึ่งบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการศึกษาคั้งนี้ เป็นบทบาทในการ เป็นผู้นำ และการแสดงบทบาทเป็นตัวแทนประชาชนตามที่ได้รับ มอบหมายมาจากประชาชน ดังนั้นเขาจะดำเนินบทบาทนั้นลักษณะใด การดำเนิน บทบาทดังกล่าวสนองตอบถึงการแก้ไขปัญหาหรือสนองตอบความต้องการประชาชน เพียงใด ทั้งนี้บทบาทดังกล่าวนี้จะดำเนินบทบาทตามตำแหน่งซึ่ง เขาคำรงอยู่ขณะนั้น

### แนวความคิดเกี่ยวกับผู้นำ

จากการศึกษาพบว่า มีผู้ได้อธิบายไว้มากมาย ดังนี้

โสภา ชูพิฤกษ์ (2522 : 78) ได้อธิบายถึงคุณลักษณะพิเศษที่ผู้นำ ควรจะมีในตนเอง ประกอบด้วย การมีความคล่องแคล่วว่องไว มีความกระตือรือร้น มีสุขภาพจิตดีมีความอดทน จะทำอะไรต้องมีความสามารถูงใจผู้อื่นได้ด้วย รวมทั้ง เป็นผู้มีความรับผิดชอบ มีความฉลาด ไหวพริบ และเป็นคนทันสมัย

อาภรณ์ จันทร์สว่าง (2525 : 105-106) ได้กล่าวถึงหน้าที่ต่าง ๆ ของผู้นำดังนี้ ผู้นำนั้นจะเป็นทั้งผู้ตอบแทนและผู้ทดแทนของสมาชิกในกลุ่ม เป็นผู้ ประสานงานหรือสร้างความปรองดอง เป็นผู้วางแผน เป็นผู้บริหาร และเป็นผู้ ให้การศึกษา รวมทั้งเป็นสัญลักษณ์ของความมุ่งหมายและอุดมคติของกลุ่มด้วย

คณะนักวิชาการปกครอง (2526 : 329-330) อธิบายถึงหน้าที่ของ ผู้นำว่า ผู้นำจะเป็นผู้รับผิดชอบงานในหน้าที่ของตนเอง เสริมสร้างปริมาณและ คุณภาพงานให้ได้ผลสูงสุด เป็นผู้ชอบแนะนำการทำงานให้ผู้อื่นได้บังคับบัญชา คอย ติดต่อประสานงานและเป็นผู้สั่งงาน คอยควบคุมงาน รวมถึงจะต้องเป็นนักวางแผนและอำนวยการด้วย

ปหาณี ฐิติวัฒนา (2531:2) ได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไว้ว่า จะต้องประกอบด้วยผู้นำการเปลี่ยนแปลงและผู้รับการเปลี่ยนแปลง โดยที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงมักมาจากคนนอก ระบบที่จะรับการเปลี่ยนแปลงนั้น เช่น หมู่บ้านเป็นผู้รับการเปลี่ยนแปลง ผู้นำการเปลี่ยนแปลงก็คือ พัฒนาการหรือปลัดอำเภอ หรือการเปลี่ยนแปลงการดำเนินชีวิตประจำวันของระบบ ครอบครัว ผู้นำการเปลี่ยนแปลงมักจะเป็นคนนอกครอบครัว เช่น ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น

จรรยา สุวรรณศักดิ์ (2521:26) มีความเห็นว่า ภาวะความเป็นผู้นำ เป็นความสัมพันธ์ที่ดีกับบุคคลอื่น โดยมีความคิดริเริ่ม มีความเป็นตัวของตัวเอง มีความสามารถในการจูงใจให้ผู้อื่นกระทำตาม เป็นองค์ประกอบสำคัญ และยังคงกล่าวเน้นถึงภาวะความเป็นผู้นำนี้ว่าเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอีกด้วย

จิรพรรณ กาญจนะจิตร (2522:47) ได้อธิบายภาวะความเป็นผู้นำไว้ว่าเป็นกระบวนการที่มีอิทธิพลต่อกิจกรรมของกลุ่มที่รวมตัวกันขึ้น เพื่อนำกลุ่มไปสู่วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ โดยสามารถจูงใจสมาชิกในกลุ่มให้มีความเห็นด้วยและลงมือทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งจนนำกลุ่มไปสู่จุดหมายปลายทางได้เป็นผลสำเร็จในที่สุด ทั้งนี้โดยอาศัยบุคลิกภาพที่เด่นมีความรู้ความสามารถพิเศษในกลุ่ม

จุบ กาญจนประกร (2526:290) ได้อธิบายถึงความหมายและความสำคัญของภาวะผู้นำว่า เป็นกระบวนการที่ผู้เป็นหัวหน้าใช้ เพื่อให้มีอิทธิพลอยู่เหนือจิตใจลูกน้อง หรือเป็นกระบวนการที่ผู้เป็นหัวหน้าใช้ เพื่อเปลี่ยนแปลงทัศนคติของลูกน้อง ซึ่งทั้ง 2 ประการนี้ก็เพื่อให้บรรดาลูกน้องทั้งหลายปฏิบัติตามภารกิจตามที่ผู้เป็นหัวหน้าพึงประสงค์จะเห็นว่าความหมายคำว่าภาวะความเป็นผู้นำมีสาระสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

1. ความสามารถของหัวหน้าที่จะเป็นผู้อำนวยความสะดวก ในกิจกรรมต่าง ๆ
2. ความสามารถของหัวหน้าที่จะต้องบากบั่นฝ่าฟันอุปสรรคในการนำสู่เป้าหมาย ซึ่งย่อมต้องขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของหัวหน้าเป็นสำคัญ

Hampill (อ้างจาก โสภา วุฒิฤตชัย, 2517:230-231) ได้อธิบายถึงภาวะความเป็นผู้นำไว้ว่า เป็นการแสดงออกถึงการกระทำของบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับ การกระทำของมวลชน โดยสามารถทำให้งานของมวลชนสำเร็จดู่งไปด้วยดี มีประสิทธิภาพ และภาวะความเป็นผู้นำนี้เกิดขึ้นได้ 3 ลักษณะ คือ

1. เกิดจากอำนาจตามตัวบทกฎหมายหรือโดยขนบธรรมเนียมประเพณีในสังคม
2. เกิดจากการใช้อำนาจบารมีของผู้นำเอง ซึ่งเป็นลักษณะของผู้นำอภิสิทธิ์
3. เกิดจากการใช้เทคนิคในการแสดงบทบาท เช่น ภาวะความเป็นผู้นำแบบพ่อปกครองลูก ภาวะความเป็นผู้นำแบบผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้นำมาตุการ เป็นต้น

Esman และ Uphoff (1984:247) ได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ 3 ประการ สำหรับการมีภาวะความเป็นผู้นำเพื่อการพัฒนา ดังนี้

1. เป็นผู้มีความสามารถที่จะระดมทรัพยากรท้องถิ่น เช่น แรงงาน เงิน หรือวัสดุอุปกรณ์ เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนา
2. เป็นผู้มีความสามารถในการได้มาซึ่งทรัพยากรจากภายนอกเพื่อนำมาเสริมสร้างทรัพยากรภายในท้องถิ่น
3. มีความตั้งใจที่จะใช้ทรัพยากรเหล่านั้นเพื่อประโยชน์อย่างกว้างขวางของคนในชุมชน

นอกจากความสามารถทั้ง 3 ประการนี้แล้ว ผู้นำท้องถิ่นที่จะทำให้เกิดการพัฒนาขึ้นได้จะต้องเป็นผู้มีความรับผิดชอบและสนองตอบความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ด้วย ซึ่งการสนองตอบความต้องการนั้น ผู้นำจะทำได้ในระดับใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไข คือ

1. การมีส่วนร่วมหรือผลประโยชน์ของผู้นำรวมอยู่ด้วย
2. มีการแข่งขันเพื่อเข้ารับตำแหน่งผู้นำนั้น
3. ประชาชนมีองค์การที่เข้มแข็งและสามารถต่อรองกับผู้นำได้

ความสำคัญของภาวะความเป็นผู้นำนั้นนอกจากจะมีอยู่ในตัวของมันเองแล้ว ยังมีความสำคัญต่อความสำเร็จของการทำงานอีกด้วย โดยสามารถนำเอาภาวะความเป็นผู้นำมาเป็นบรรทัดชี้นำไปสู่ความสำเร็จได้

จากแนวความคิดดังกล่าวพอที่จะสรุปได้ว่า ภาวะความเป็นผู้นำนั้นเป็นกระบวนการที่บุคคลหรือผู้นำทำให้บุคคลอื่นปฏิบัติตามแนวความคิด หรือการตัดสินใจของตนเอง โดยความยินยอมพร้อมใจ ทั้งนี้โดยอาศัยคุณลักษณะ หน้าที่และประเภทแห่งการ เป็นผู้นำประกอบกันเป็นรูปแบบแห่งภาวะความเป็นผู้นำอันส่งผลหรือบัง เกิดอิทธิพลทำให้เกิดกระบวนการปฏิบัติตามนั่นเอง

### หลักการและแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น

#### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

นิยามของ การปกครองท้องถิ่น ที่ได้รับการกล่าวอ้างอย่างกว้างขวาง คือ นิยามของท่านศาสตราจารย์ William A. Robson (1954:574) ประธานสมาคมการปกครองท้องถิ่นนานาชาติ ซึ่งยอมรับกันทั่วไปว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการปกครองท้องถิ่นมากที่สุดหนึ่งได้ให้คำนิยามไว้ซึ่งสรุปความได้ว่า "การปกครองท้องถิ่น" คือ องค์การซึ่งมีสิทธิตามกฎหมาย (legal right) ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของคนในเขตชุมชนหนึ่งซึ่งไม่เป็นอธิปไตย (territorial, non-sovereign community)

Chambers's Encyclopaedia (1967:630) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า "การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของท้องถิ่น (local self-government) กล่าวคือ เป็นการบริหารกิจการสาธารณะในแต่ละท้องถิ่น โดยมีองค์กรซึ่งประกอบด้วยบุคคลของราษฎร ในท้องถิ่นนั้น เป็นผู้รับผิดชอบอย่างมีอิสระภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง



John J. Clarke (1957:1) ได้ให้ความหมายคำว่า การปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง "หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบ เกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง โดยเฉพาะ และ หน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง"

Daniel Wit ได้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงแต่บางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นคือมืองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจ และบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน (ประหัต หงษ์ทองคำ, 2526:10)

William V. Holloway (1951:398) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองของชุมชนแห่งใดแห่งหนึ่งที่มืองค์กรเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดมีอำนาจในการบริหารงานคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจ และมีสภาของท้องถิ่นเป็นองค์การสำคัญ

Haris G Montagu (1984:1) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งคนสามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง หรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

Emile J. Sady ได้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงหน่วย การปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำจากรัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมาย และมี อำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจการ ในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บ ภาษีเข้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว อาจได้รับการเลือกตั้งหรือ แต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้ (อ้างจาก อุทัย หิรัญโต, 2523:4)

อุทัย หิรัญโต (2523:2) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือการ ปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของคน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือก ตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาล ต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของ รัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบ การปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น องค์การ นี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุม ให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง (อ้างจาก ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539:12)

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้นสามารถสรุปสาระสำคัญของหลักการ ปกครองท้องถิ่นได้ ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้น อาจมีความ แตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วย การปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล

องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียดต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐ อำนาจของท้องถิ่นมีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญ และความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน

เพื่อให้สมเจตนาารมณ์และความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

## 2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น สามารถจำแนกได้ดังนี้

2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาเป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ทรัพยากร ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2.2 เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวน่าจะไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้น ๆ ได้

2.3 เพื่อความประหยัดโดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นต้องให้อำนาจหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศ

2.4 เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริม การเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี

### 3. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคง และความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย ที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น จึงสามารถสรุปได้ดังนี้

3.1 การปกครองท้องถิ่น คือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (basic democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้ดีกว่าคนมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธา เต็มใจในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2518 :6-7) โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

3.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (self government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเอง คือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องพึงเสียงประชาชนด้วย

วิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวในความสำคัญของคนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน ( อ้างจาก ชูวงศ์ ฉายะบุตร , 2539:14)

นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดคือ รากหญ้า (grass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งอันหนึ่งก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น

3.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้

- 1) ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น
- 2) รัฐบาลมีอำนาจดำเนินการ ในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการโครงการ ในท้องถิ่นนั้นประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด
- 3) กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น

หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็ผ่อนคลายไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องสำคัญหรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความกดดันในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

3.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพเนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาข้อแตกต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องอนุมัติไปยังหน่วยเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

3.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของคน และยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

3.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนิน

งานพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยเหลือตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ "หยิบยื่นยัดใส่ หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่" เกิดความคาดหวังว่าทุกปีจะมี "ลาภลอย" แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยเหลือตนเอง อันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาชนบทอย่างยิ่ง

#### 4. องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ (อ้างจาก อุทัย หิรัญโค, 2523:22)

4.1 สถานะตามกฎหมาย (legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่กระจายอำนาจอย่างแท้จริง

4.2 พื้นที่และระดับ (area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงมีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of



Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองที่สามารถให้บริการ และบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

4.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมี อำนาจหน้าที่มากนักน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของ รัฐบาลเป็นสำคัญ

4.4 องค์กกรมนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาล กลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการ กำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

4.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับ เลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้า มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของ ตนเอง

4.6 อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเอง ในการปฏิบัติกิจกรรมภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาล กลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

4.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การ จัดเก็บภาษีสมาคมขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้ เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

4.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ใน การกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดย ส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ มิได้หมายความว่ามิอิสระเต็มที่ที่เคียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนิน การเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องสงวน อำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจ และอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะ เห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการ ปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครอง ตนเองและที่สำคัญก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง อย่างกว้างขวาง

#### ๕. หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

เมื่อรัฐบาลได้กระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะมีหน้าที่รับผิดชอบในการ ให้บริการแก่ประชาชนและ ท้องถิ่น ทั้งนี้ หลักการที่จะกำหนดว่าหน้าที่ใดควรให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น รับผิดชอบดำเนินการ ควรคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้ (อ้างจาก ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539:18)

5.1 การพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ เพราะในท้องถิ่น หลายแห่งยังประสบกับปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ ไม่สามารถดำเนินงานตาม หน้าที่รับผิดชอบที่กว้างขวางเกินกำลังของคนได้

5.2 การพิจารณาถึงกำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ เพราะกำลังคนและเครื่องมือใช้เป็นปัจจัยที่สำคัญในการ ดำเนินการบริหารท้องถิ่นให้ได้ทั่วถึง

5.3 หน้าที่รับผิดชอบของท้องถิ่นควร เป็นเรื่องที่จะ เป็นประโยชน์ ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากกิจการนั้นเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาล ต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น การศึกษาในระดับอุดมศึกษาหรืองานทะเบียนที่ดิน ที่สาธารณะ เป็นต้น

การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ ที่เป็นอยู่ในบางประเทศ มีข้อพิจารณาดังนี้

1) เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน (environmental service and convenience or communicational service) เช่น พิพิธภัณฑ์ ท้องถิ่น โบราณสถานของท้องถิ่น ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรอื่น ๆ นอกจากนั้น ในด้านการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น หน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สะพานคนเดินข้าม สวนสาธารณะ สวนหย่อม การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น งานเหล่านี้เป็นงานที่ เกี่ยวพันกับการดำเนินชีวิตประจำวันของคนท้องถิ่นที่จะมารับบริการ จึงควรที่จะ เป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ

2) งานที่เกี่ยวกับการป้องกันรักษาความปลอดภัย (protective service) ได้แก่ งานตำรวจ งานดับเพลิง เป็นต้น

3) งานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม (social welfare service) งานด้านนี้เป็นงานที่มีความสำคัญสำหรับคนในท้องถิ่นเป็นอันมาก ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ ขององค์การปกครองท้องถิ่นต้องจัดให้มีขึ้น หรือต้องรับผิดชอบร่วมมือกับรัฐบาล เพื่อแก้ปัญหา เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุขในท้องถิ่นเพื่อการบริการ ประชาชน การจัดให้มีศูนย์เยาวชน การจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา คนพิการ รวมทั้งงานที่ให้ความบันเทิงกับประชาชนในชุมชน เช่น การจัดสวน สาธารณะ สำหรับประชาชนหรือการจัดห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

4) งานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น (the trading or commercial service) งานประเภทนี้ถือเป็นกิจการที่บริการประชาชน ซึ่งหาก ปลดปล่อยให้เอกชนเข้าดำเนินการอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร หน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงต้องรับมาดำเนินการเอง กิจการเหล่านี้ ได้แก่ การจัดตั้งสถานธนาภูบาล หรือโรงรับจำนำ การจัดตลาด การบริการเดินรถ เป็นต้น และงานต่าง ๆ นี้ เป็นงานที่มีรายได้ โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชนได้

ลักษณะการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับไปดำเนินการนั้น กระทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ

1) บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติอันเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือความคล้ายคลึงกัน เช่น การบัญญัติหน้าที่ของเทศบาลในพระราชบัญญัติเทศบาลที่กำหนดให้เทศบาลทุกเทศบาลมีหน้าที่ซึ่งแบ่งออกเป็นหน้าที่บังคับให้กระทำและหน้าที่ให้เลือกกระทำได้

2) บัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นในลักษณะนี้รัฐบาลจะตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่รับผิดชอบขึ้นมาพร้อม ๆ กับกฎหมายนั้น เช่น การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก็ได้กำหนดหน้าที่รับผิดชอบไว้ชัดเจน

#### แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

##### 1. การกระจายอำนาจกับการบริหารการปกครองท้องถิ่น

การบริหารงานของรัฐโดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลมักจะรวมอำนาจไว้ที่เมืองหลวง หรือ ณ ที่ตั้งของสภานิติบัญญัติหรือศูนย์บัญชาการของประมุขฝ่ายบริหาร ลักษณะเช่นนี้เรียกว่าเป็นการรวมอำนาจ (centralization) ซึ่งเป็นระบบที่กำหนดระเบียบราชการบริหารไว้ที่ราชการส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ของรัฐ การรวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางนั้นมีผลดีในแง่ที่ว่าทำให้อำนาจของรัฐมั่นคงครอบคลุมไปทั่วประเทศและทำให้สามารถรักษาเอกภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการปกครองไว้ได้ แต่ก็จะมีปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ กล่าวคือ ไม่อาจทำได้รวดเร็วและทั่วถึงหรือไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ เพราะแต่ละท้องถิ่นมีความต้องการไม่เหมือนกัน และมีปัญหาแตกต่างกัน .

การแก้ไขปัญหาลาดั้งเดิม รัฐบาลจึงนำวิธีการกระจายอำนาจ (decentralization) มาใช้ เพราะเชื่อกันว่าจะทำให้การบริหารงานมีความรวดเร็ว และส่งเสริมความคิดริเริ่มของประชาชน เพราะเหตุนี้ไม่ว่าการปกครองของประเทศจะเป็นรูปแบบใด มักจะมีการใช้หลักการกระจายอำนาจมาใช้ในการบริหารการปกครองอยู่เสมอ โดยรัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองระดับย่อยลงไปดำเนินการบางอย่างแทน

## 2. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมืองและการบริหารของท้องถิ่นมากด้วยเหตุผล คือ (ถิจิต วีรเวทิน, 2527:5)

2.1 การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ การเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องต้นต่าง ได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเองที่เท่ากับพยายามพัฒนาในลักษณะหัวโตตัวถีบ กล่าวคือ การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดก็คือ รากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การขาดรากฐานในท้องถิ่น

2.2 การกระจายอำนาจมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น เพราะการพัฒนาท้องถิ่นที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่นและต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมมีร่วมใจกัน ลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความเป็นอิสระพอควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น การกระจายอำนาจไม่เพียงแต่เป็นการปูทางให้พัฒนาระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและทางสังคมในแง่การสร้างรายได้ และความเจริญในด้านต่าง ๆ ให้กับท้องถิ่น

### 8. ประโยชน์ของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจให้กับองค์การปกครองท้องถิ่น จะสามารถเอื้อประโยชน์ให้กับท้องถิ่นและประเทศชาติได้ดังนี้ คือ

3.1 เพื่อระบายความคับคั่งของบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่รวมอยู่หรือเป็นภารกิจของรัฐบาลกลางออกไปให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ ทั้งนี้ เพื่อที่จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง หรือระบายความคับคั่งของหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ในส่วนกลางให้ลดน้อยลง ซึ่งหากท้องถิ่นบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐได้เป็นอันมาก

3.2 เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการของรัฐที่ได้ปฏิบัติในท้องถิ่น วัตถุประสงค์ข้อนี้ส่วนใหญ่เนื่องมาจากการที่พิจารณาเห็นว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการและปัญหาของคนดีกว่าส่วนกลาง นอกจากนี้การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานยังอำนวยความสะดวกด้านอื่น ๆ อีก เช่น โครงการของรัฐได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดี และเป็นการศึกษาให้ประชาชนเกิดความชำนาญในการปฏิบัติงานของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เป็นต้น

3.3 เพื่อเป็นการกระจายการพัฒนาออกไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพราะในทางปฏิบัติแม้รัฐบาลกลางจะให้อำนาจท้องถิ่นเก็บภาษีได้เองแล้ว แต่ก็ยังไม่พอเพียง รัฐบาลจึงต้องจ่ายเงินอุดหนุนเป็นการสมทบ ซึ่งก็เป็นการช่วยร่วมพัฒนาท้องถิ่นให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

### 4. ขอบเขตของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งที่ขาดมิได้ สำหรับประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะการปกครองท้องถิ่นแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาล ในการอำนาจให้ประชาชนได้เข้าร่วมในการปกครองตนเอง แต่อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมีข้อที่ควรพิจารณาอยู่ 3 ประการ คือ

4.1 การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไม่ควรให้ท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบมาก เพราะอาจเกินกำลังรายได้ของตนเอง และอาจทำให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพารัฐบาลกลางอยู่ตลอดเวลา

4.2 หากรัฐบาลกำหนดหน้าที่ใดให้ท้องถิ่นก็ควรมอบอำนาจให้ด้วย เพราะหน้าที่ที่จะบังเกิดผลได้ก็จะต้องประกอบไปด้วยอำนาจที่พอเพียง

4.3 การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นควรกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทีละเล็กละน้อย เหมาะสมกับความสามารถในการปกครองตนเอง ต่อเมื่อท้องถิ่นมีความสามารถเพียงพอแล้วจึงกระจายอำนาจให้เด็ดขาด เพื่อท้องถิ่นจะกำหนดนโยบายของตนเองได้และมีอำนาจการบริหารอย่างอิสระ หรืออยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลเท่าที่จำเป็น

ปัญหาสำคัญในการกระจายอำนาจก็คือ ความเหมาะสมของการกระจายอำนาจว่า ควรจะกระจายให้ในระดับใดจึงจะพอเพียงในการบริหารและปกครองตนเองได้โดยอิสระ อำนาจประโยชน์ให้กับท้องถิ่นได้เต็มที่ พร้อมกับยังคงเอกภาพของรัฐบาลกลางในเรื่องนี้ก็มีหลักการกว้าง ๆ ว่า กิจการที่สมควรเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นก็คือกิจการที่ให้ประโยชน์แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง (purely local interest) เช่น การผังเมือง การรักษาความสะอาด การก่อสร้างอาคารบ้านเรือน และถนนหนทาง เป็นต้น กิจการดังกล่าวนี้ ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะดำเนินการได้โดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลกลาง ส่วนกิจการอื่นที่ไม่ถือว่าเป็นผลประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง รัฐบาลกลางจะเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบร่วมกับท้องถิ่นโดยการวางระเบียบข้อบังคับให้ท้องถิ่นปฏิบัติตาม รวมทั้งการตรวจสอบการดำเนินงาน การอนุมัติ และเพิกถอนกิจการดังกล่าว เช่น การสาธารณสุข ปลอดภัย สาธารณูปการ เป็นต้น

## 5. ปัญหาของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมักประสบปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาอุปสรรคต่อหลักการและวัตถุประสงค์แห่งการกระจายอำนาจ ซึ่งปัญหาสำคัญของการกระจายอำนาจมีดังนี้

### 5.1 ปัญหาการคลัง

เป็นที่ยอมรับกันว่า การที่องค์การปกครองท้องถิ่นจะบริหารงานไปได้ด้วยดีขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน และปัจจัยที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งคือ รายได้ ความต้องการขององค์การปกครองท้องถิ่นที่ต้องการมีรายได้มากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้ เพราะโดยหลักการแล้วองค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ จะพยายามเพิ่มหน้าที่ หรือ ขยายภารกิจออกไปอย่างไม่หยุดยั้ง ซึ่งจะต้องใช้เงินเพิ่มขึ้น หรือต้องเพิ่มค่าใช้จ่าย และที่ประสบกับปัญหารายได้จำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคลังขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น มีลักษณะโดยทั่วไปคล้ายคลึงกับการคลังของรัฐบาล กล่าวคือ จะต้องทำ เป็นงบประมาณประกอบด้วย รายได้ รายจ่าย ตลอดจนการดำเนินการต่าง ๆ เหมือนกับระบบการคลังของรัฐบาล ด้วยลักษณะดังกล่าวนี้เอง การคลังขององค์การปกครองท้องถิ่น จึงมีความผูกพันกับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างใกล้ชิดอย่าง แยกกันไม่ออก

ในฐานะที่องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล จึงจำเป็นต้อง มีการคลัง และทรัพย์สินของตนเอง กล่าวคือจะต้องมีวิธีการงบประมาณ มีรายได้ รายจ่าย ของตนเอง แต่โดยที่องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์การที่รัฐจัดตั้งขึ้น และมีอำนาจหน้าที่เท่าที่รัฐจะมอบให้ ระบบการคลังอันเป็นส่วนที่เกี่ยวกับรายได้จึง เป็นไปตามระเบียบของรัฐบาล ซึ่งมีหลักการอยู่ว่าถ้าระเบียบราชการบริหารของ ประเทศเป็นไปในทางรวมอำนาจเข้าไว้ในส่วนกลางมาก การเฉลี่ยรายได้หรือแบ่ง รายได้ให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีจำนวนน้อย และเมื่อองค์การปกครองท้องถิ่น มีรายได้น้อย องค์การปกครองท้องถิ่นก็จำเป็นต้องพึ่งความช่วยเหลือจากส่วนกลาง มาก ทำให้ความเป็นอิสระในการบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นมีน้อยลง ในทาง ตรงกันข้าม ถ้ารัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจอย่างกว้างขวางการเฉลี่ยและแบ่ง รายได้ให้แก่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะมีมากตามไปด้วย



ปัญหาการคลังขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น คือปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรายได้ อันมีจำกัด หรือไม่เพียงพอแก่การที่ปฏิบัติหน้าที่ให้เจริญก้าวหน้าได้ ซึ่งเป็นปัญหาที่องค์การปกครองท้องถิ่นต้องเผชิญหน้า และองค์การปกครองท้องถิ่นเองก็แก้ปัญหานี้ด้วยตนเองมิได้ ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลเป็นผู้กำหนดรายได้ขององค์การปกครองท้องถิ่น หากรัฐบาลไม่อนุญาตให้มีรายได้เพิ่มขึ้นจะโดยทางใดก็ตาม องค์การปกครองท้องถิ่นก็ไม่อาจทำได้ อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปแล้วรัฐบาลก็พยายามให้ความช่วยเหลือทางการเงิน แก่องค์การปกครองท้องถิ่นทุกวิธีทาง เพียงแต่จะทำให้สมปรารถนาขององค์การปกครองท้องถิ่นทุกประการนั้นไม่อาจทำได้ ทั้งนี้ เพราะการคลังของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย

การคลังขององค์การปกครองท้องถิ่น รายได้ที่สำคัญที่สุด คือ ภาษีอากร แต่โดยที่ภาษีอากรเป็นรายได้ที่สำคัญทั้งของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งต่างฝ่ายก็ปรารถนาจะให้รับมาก ๆ และโดยทั่วไปแล้วรัฐบาลกระทำได้ แต่รัฐบาลท้องถิ่นหาทำได้ตามลำพังไม่ เพราะไม่มีอำนาจโดยตรง ท้องถิ่นเพียงแต่เรียกร้องให้รัฐบาลยินยอมให้ตนมีอำนาจเก็บภาษีเพิ่มขึ้น แต่การที่รัฐกำหนดแนวปฏิบัติว่าภาษีประเภทใดควรจะให้ท้องถิ่นเก็บได้แค่ไหนจึงจะไม่กระทบกระเทือนต่อรายได้ของรัฐบาลนั้นเป็นการยากมาก

ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอยู่ที่ท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอ ต้องพึ่งพาอาศัยเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นเหตุให้ท้องถิ่นต้องถูกควบคุมจากรัฐบาล แต่ท้องถิ่นก็ไม่อาจปฏิเสธได้ เพราะต้องการความช่วยเหลือจากรัฐเพื่อความอยู่รอดของท้องถิ่นเอง การรับเงินอุดหนุนจากส่วนกลางจึงทำให้ความสามารถทางการคลังของท้องถิ่นลดน้อยลง

## 5.2 ปัญหาขาดประสิทธิภาพของการบริหาร

ขอบเขตแห่งความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปแม้จะมีอยู่ไม่กว้างขวางนัก แต่การบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นต้องรับภาระแก้ปัญหาใหญ่ ๆ และใหม่ ๆ อยู่เสมอและก็มีปรากฏว่าไม่สามารถจัดสรรองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นเองก็ประสบปัญหาด้านการคลัง คือจัดหารายได้ไม่เพียงพอที่จะนำมาดำเนินการที่องค์การปกครองท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การใช้จ่าย องค์การปกครองท้องถิ่นก็ไม่สามารถสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นได้ เมื่อสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นไม่ได้ประชาชนก็มองไม่เห็นความสำคัญ ถ้าประชาชนมองไม่เห็นความสำคัญขององค์การปกครองท้องถิ่น ก็ย่อมไม่มีผู้ใดสมัครทำงานกับองค์การปกครองท้องถิ่น เมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นสรรหาคคนดีมาทำงานไม่ได้ แม้้องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีรูปการบริการที่มีกลไกการบริหารเหมาะสม ก็ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพได้ เมื่อบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพก็ไม่อาจสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นได้ในที่สุด

จากการศึกษาเรื่องระบบการบริหารงานบุคคลของสหประชาชาติได้ชี้ให้เห็นว่า องค์การปกครองท้องถิ่นที่จะสามารถมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศได้ จะต้องมึระบบการบริหารงานบุคคลที่สามารถดึงดูด และสะกดกันมิให้นักบริหาร และนักวิชาการอาชีพ ซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสมกับงานคงอยู่รับใช้ท้องถิ่นตลอดไป แต่องค์การปกครองท้องถิ่นก็ไม่สามารถทำได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา ทั้งนี้เพราะความไม่สามารถของท้องถิ่นที่จะจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างให้เท่าเทียมรัฐบาลกลางหรือธุรกิจเอกชน ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่ร้ายแรงที่สุด และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นต้องด้อยประสิทธิภาพกว่าองค์การของรัฐ

ปัญหาที่องค์การปกครองท้องถิ่น ต้องประสบและแก้ไขไม่ตก คือ องค์การปกครองท้องถิ่นเกือบทุกรูปแบบไม่สามารถดึงดูดคนดีมีความสามารถเข้าทำงานได้เท่าที่ควรจะเป็น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่สามารถจะแข่งขันดึงดูดคนไปทำงานได้พอทัดเทียมกับระบบข้าราชการพลเรือนแห่งรัฐ

### 5.3 ปัญหาการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน

เป็นที่ยอมรับกันว่าการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่น จะมีประสิทธิภาพและยังผลสำเร็จได้อย่างแท้จริงนั้น จะต้องประกอบไปด้วยปัจจัยอย่างน้อย 3 ประการ คือ

5.3.1 มีรูปการปกครองที่ดี และจัดองค์การที่เหมาะสม

5.3.2 ต้องมีบุคคลที่มีความสามารถ และเสียสละ

5.3.3 อำนาจสูงสุดอยู่ที่ราษฎร หรือการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม

การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นการปกครองที่รัฐมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นรับผิดชอบ หรือจัดการบริหารงานโดยตนเอง เพื่อความเจริญรุ่งเรืองและความผาสุกของตนเอง สิ่งที่จะช่วยให้บรรลุจุดหมายดังกล่าวได้ อยู่ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าไปมีบทบาท ไม่ว่าจะเป็นไปในรูปของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (voting) การสมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจนการเป็นหูเป็นตาเอาใจใส่ต่อการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี มีข้อที่น่าสังเกตและถือว่าเป็นปัญหาประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น คือประชาชนส่วนใหญ่มักจะสนใจหรือให้ความสนใจเฉพาะกิจกรรมทางการเมือง ในระดับชาติและขาดความสนใจในการเมืองระดับท้องถิ่น ซึ่งความจริงแล้วการเมืองระดับท้องถิ่นจะเป็นพื้นฐานรองรับการเมืองระดับอื่น ๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเมืองระดับชาติ

การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น จะ  
อำนวยความสะดวกต่อการปกครองท้องถิ่น และพัฒนาการทางการเมืองหลายประการ  
ซึ่งพอจะชี้ให้เห็นได้ดังนี้ คือ

- ทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นสามารถสนองตอบความ  
ต้องการของประชาชนได้ถูกต้อง ทั้งนี้เพราะประชาชนในท้องถิ่น ย่อมรู้ถึงความ  
ต้องการและปัญหาของตนเองได้ดีกว่าคนอื่น การสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาก็ย่อมจะสมประสงค์ของประชาชนและถูกต้องได้ดีกว่าคนอื่นด้วย

- การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้ผู้บริหารงานท้องถิ่น  
ระมัดระวังและรักษาผลประโยชน์ของประชาชน เพราะตัวแทนประชาชนคอยควบคุม  
รวมทั้งกำหนดนโยบายในหน้าที่ของสภาท้องถิ่น แต่สภาท้องถิ่นจะปฏิบัติหน้าที่ได้เข้ม  
แข็งแค่ไหน ขึ้นอยู่กับคุณภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ขึ้นอยู่กับ  
ความสนใจของประชาชนในท้องถิ่น

- ท้องถิ่นที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง จะช่วยแบ่ง  
เบาภาระของรัฐบาลได้มาก ทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินงานในด้านอื่นได้อย่าง  
เต็มที่ ทั้งนี้ เพราะงานบางประการรัฐบาลจะมอบให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง  
ด้วยความมั่นใจว่าจะไม่เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติ

การปกครองท้องถิ่นในประเทศที่พัฒนาแล้วจะไม่มีปัญหาการเข้า  
มีส่วนร่วมของประชาชน เพราะประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองระดับสูง แต่ใน  
ประเทศที่กำลังพัฒนามักจะประสบปัญหาดังกล่าวมาก เนื่องจากประชาชนขาดความ  
สนใจทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือท้องถิ่น และประชาชนขาดความสำนึก  
ในการปกครองตนเอง

โดยสรุปการปกครองท้องถิ่นนั้นจะมีขึ้นได้ก็โดยการที่รัฐยินยอมให้จัดตั้งขึ้น  
เมื่อจัดตั้งขึ้นแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นจะถูกควบคุมโดยรัฐ ด้วยวิธีการต่าง ๆ  
ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นจึงมีลักษณะที่องค์การปกครองท้องถิ่น

ถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลาง ในการควบคุมก็มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ  
แต่วัตถุประสงค์มีคล้ายกัน คือ

1. เพื่อป้องกันมิให้ท้องถิ่นบริหารงานผิดพลาด
2. เพื่อดูว่าท้องถิ่นบริหารงานได้รับผลตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่
3. เพื่อเป็นการเร่งรัดส่งเสริมให้การบริหารงานของท้องถิ่นมี

มาตรฐานสูงขึ้นและสอดคล้องกับนโยบายของประเทศโดยส่วนรวม

### ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.  
2537 เพิ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ 2 มีนาคม 2538 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้  
โดยตรงจึงมีน้อย ผู้วิจัยจึงได้ทบทวนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาตำบล แต่การ  
ปกครองท้องถิ่นเพื่อใช้ทำความเข้าใจในการศึกษาความรู้ความเข้าใจในบทบาท  
อำนาจ และหน้าที่ของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ชัยยศ ศิริรัตน์วร (2531:1) ได้ศึกษาเรื่อง "ความรู้ความเข้าใจ  
ในบทบาทและหน้าที่ของกรรมการสภาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีกรรมการสภา  
ตำบลผู้ทรงคุณวุฒิจังหวัดอุบลราชธานี" ของชัยยศ ศิริรัตน์วร มีผลการศึกษาว่า  
กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีระดับความรู้ความเข้าใจในบทบาทและ  
หน้าที่ในฐานะกรรมการสภาตำบลอยู่ในระดับปานกลาง และประเด็นที่ตอบผิด  
และไม่ทราบมากนั้นเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับ 1. บทบาท และหน้าที่ และโครงสร้าง  
สร้างของสภาตำบล 2. ระเบียบข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสภาตำบล  
3. ระเบียบงบประมาณและการคลังของสภาตำบล แต่ความรู้ที่กรรมการสภาตำบล  
ผู้ทรงคุณวุฒิต้องการเพิ่มเติมมากที่สุด กลับเกี่ยวข้องกับด้านการวางแผน และจัดทำ  
โครงการ ซึ่งน่าจะเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลได้ให้สภาตำบลเป็นองค์กรหลัก ใน  
การดำเนินงานตามโครงการสร้างงานในชนบท บุคลากรของสภาตำบลจึงเห็น  
ว่าความรู้ด้านการวางแผนและการจัดทำโครงการมีความจำเป็นมากกว่าด้านอื่น

นอกจากนี้ยังพบว่า กรรมการสภาตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิ มีบทบาทที่สำคัญ และจำเป็นในสภาตำบล ในฐานะที่เป็นผู้ตรวจสอบดูแลผลประโยชน์ และเข้าร่วมในกิจกรรมของสภาตำบล แคว้นแห่งประธานสภาตำบล เลขานุการสภาตำบล และข้าราชการที่ปฏิบัติงานในเขตตำบลนั้น ยังมีบทบาทสูงกว่ากรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้เนื่องมาจากสถานภาพในสังคม การอยู่ในตำแหน่งสำคัญ และโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารมากกว่า นอกจากนี้ยังพบว่า การที่กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ เข้าร่วมเป็นกรรมการสภาตำบลนั้นด้วยความตั้งใจที่จะทำงานเพื่อส่วนรวม มากกว่าแรงจูงใจจากค่าตอบแทน

ธงชัย วงศ์เหริยอุทอง (2520:136) ศึกษาเรื่อง "สภาตำบลกับการพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่นไทย" มีผลการศึกษาว่า ประชาชนมีความสนใจต่อสภาตำบลพอสมควร กล่าวคือประมาณครึ่งหนึ่งรู้จักสภาตำบล แต่ในจำนวนผู้ที่รู้จักสภาตำบลนี้ไม่ทราบถึงองค์ประกอบที่ถูกต้องถึงร้อยละ 58.75 แสดงให้เห็นว่าประชาชนไม่สนใจสภาตำบลอย่างจริงจัง ในขณะที่ประชาชนร้อยละ 22 เห็นว่าสภาตำบลทำให้เกิดการ เรียนรู้การปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น นอกจากนี้ยังพบว่าสภาตำบลยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะได้เป็นองค์กรพัฒนาการเมือง ในระดับท้องถิ่น

พีระศักดิ์ พูนเดช (2523:112-128) เรื่อง "บทบาทของนายอำเภอในการส่งเสริมภารกิจของสภาตำบล พบว่า คณะกรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการสภาตำบล และคณะกรรมการสภาตำบล ขอมรับว่านายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายมากกว่าข้าราชการท้องถิ่น และขอมรับว่านายอำเภอมีบทบาทเป็นอย่างมากในการสนับสนุนการดำเนินงานของสภาตำบล

สุชาติ ประสิทธิรัฐสินธุ์ (2533:105) เรื่อง "บทบาทของกำนันในการพัฒนาองค์กรท้องถิ่น" ของสุชาติ ประสิทธิรัฐสินธุ์ ได้สอบถามแนวความคิดของกำนันและบุคคลที่ทำงานใกล้ชิดกับกำนัน คือนายอำเภอ โดยสอบถามว่า "ท่านคิดว่าสภาพตำบลควรมีบทบาทอย่างไรต่อการปกครองท้องถิ่น" ซึ่งนายอำเภอส่วนใหญ่ (ร้อยละ 83) เห็นว่าสภาพตำบลควรเป็นศูนย์กลางการบริหารและการพัฒนา เป็นองค์กรท้องถิ่นที่เป็นศูนย์กลางของการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐและเป็นองค์กรที่เป็นศูนย์ที่ประชาชนจะได้เรียนรู้ และฝึกฝนการปกครองระบอบประชาธิปไตย" สำหรับคำถาม "ท่านเห็นด้วยหรือไม่ ต่อการที่จะให้สภาพตำบลเป็นนิติบุคคล" ปรากฏว่ามีเห็นด้วย 2 ใน 5 ที่ไม่เห็นด้วยนั้น เหตุผลส่วนใหญ่อ้างว่าสืบเนื่องจากความไม่พร้อมในด้านต่าง ๆ ของบุคลากรในคณะกรรมการสภาพตำบล รวมทั้งรายได้และความร่วมมือของประชาชน อีกทั้งยังมีความห่วงใยในเรื่องการแสวงหาผลประโยชน์โดยกลุ่มที่ไม่พึงปรารถนาที่สำคัญคือ ยังมีความคิดเห็นว่าการเป็นนิติบุคคลของสภาพตำบลไม่ได้เพิ่มขีดความสามารถในการบริหารการพัฒนาแต่อย่างใด

วรเกียรติ สมสร้อย (2523:1) เรื่อง "ปัญหาและทางเลือกในการปรับปรุงสภาพตำบล : รูปแบบการปกครองภูมิภาคท้องถิ่น" วรเกียรติ สมสร้อย มีผลการศึกษาว่า สภาพตำบลยังไม่พัฒนาตามที่หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องคาดหวัง เนื่องจากมีปัญหาสำคัญ 2 ด้าน คือ

1. ด้านโครงสร้าง มีปัญหาเรื่องความมีอิสระในการปกครองตนเอง มักถูกควบคุมจากเจ้าหน้าที่ของการปกครองภูมิภาค มีรายได้ไม่เพียงพอ การยอมรับความเป็นสถาบันของประชาชน และที่มาของกรรมการโดยตำแหน่งทำให้มองว่าอยู่ในลักษณะผูกขาดการบริหาร

2. ด้านพฤติกรรมของคณะกรรมการ คณะกรรมการฯ ส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความตั้งใจบริหารงาน ขาดความรับผิดชอบ และความกระตือรือร้นและไม่คำนึงถึงเหตุผลมากนัก ถูกชักจูงได้ง่ายและบางแห่งประธานมักใช้อำนาจในการตัดสินใจ

ศานิตย์ นาคสุขศรี (2535:1) ศึกษาถึงความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการสุขภาพ ในสุขภาพของจังหวัด นนทบุรีพบว่า อายุ ระดับการศึกษา รายได้และอาชีพไม่มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจในบทบาท อำนาจหน้าที่ การจัดทำแผนดำเนินงาน และการควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการสุขภาพ ในส่วนเทศ และสถานภาพสมรส ไม่มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ และการจัดทำแผนดำเนินงานของคณะกรรมการสุขภาพ แต่มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจในการควบคุม การบริหารงานของคณะกรรมการสุขภาพ

ร.ค.กิตติ ประทุมแก้ว (2529:157) ศึกษาเรื่องความสำนึกทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น พบว่า ประชาชนยังมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ รวมทั้งสภาพการณ์ทางการเมืองต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลค่อนข้างต่ำ และการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปในลักษณะของผู้สังเกตการณ์วงนอก

พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวัสดิ์ (2534:1) ได้ทำการศึกษา "ทัศนคติของสมาชิกสภาจังหวัดต่อบทบาทของข้าราชการในการควบคุม และแทรกแซงการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด" พบว่า สมาชิกสภาจังหวัดค่อนข้างไม่เห็นด้วยต่อบทบาทของข้าราชการในการควบคุมและแทรกแซงการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาจังหวัดที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกัน ส่วนมากไม่ทำให้มีทัศนคติต่อบทบาทของข้าราชการในการควบคุมและแทรกแซงการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแตกต่างกัน

ร.ค.อ.สมชาย บำรุงชัย (2534:1-2) ได้ทำการศึกษาทัศนคติทางการเมืองและความคาดหวังเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาเฉพาะกรณีนายตำรวจนักเรียนหลักสูตรผู้กำกับการ รุ่นที่ 13 และหลักสูตรสารวัตรจราจร รุ่นที่ 2 ปี พ.ศ.2531 ผลการศึกษาพบว่า ภูมิหลังทางสังคมของนายตำรวจมีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองแบบ



ประชาธิปไตยของนายตำรวจและมีความสัมพันธ์กับความคาดหวัง ในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ทัศนคติทางการเมืองมีความสัมพันธ์กับความคาดหวัง ในการปฏิบัติงานของนายตำรวจ

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า ผลงานวิจัยดังกล่าวข้างต้น จะเป็นการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและสภาตำบล แต่การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่มีผู้ศึกษาไว้ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 จึงยังไม่มีผู้ศึกษาไว้มากนัก ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงให้ความสนใจที่จะศึกษาถึงความเข้าใจในบทบาทของกรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะเสนอผลการศึกษาต่อไป



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย