บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ทบทวนเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นพื้นฐาน และแนวทางในการวางกรอบแนวคิดและสมมติฐานในการวิจัย โดยจำแนกสาระสำคัญในประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

2.1 แนวคิดทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับสถานภาพและบทบาท

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับความรู้

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง

2.6 พัฒนาการการปกครองของตำบล สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

2.7 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.8 ผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่

แนวคิดในทางสังคมวิทยาตามทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่ (structural-functional theory) ถือว่าสังคมเปรียบเหมือนกับสิ่งมีชีวิตอย่างหนึ่ง โดยมีฐานคติ (assumptions) เกี่ยวกับสังคม ดังนี้

1. สังคมเป็นระบบ ๆ หนึ่ง
2. ระบบนั้นประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ที่สัมพันธ์ซึ่งกันและกัน
3. ระบบมีขอบเขตแน่นอน พร้อมทั้งมีกระบวนการรักษาบูรณาการระบบและอาณาเขตนั้นไว้เสมอ

Parsons (1951 : 5-6) กล่าวว่าระบบสังคมคือ "ระบบที่ประกอบไปด้วยผู้กระทำการหลากหลายที่มีการปฏิสัมพันธ์กันในสภาพแวดล้อมอย่างหนึ่งผู้กระทำการเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะตอบสนองความต้องการของเขาให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และความสัมพันธ์ที่เขามีต่อกันนั้นถูกตีกรอบโดยระบบบรรทัดฐานที่เขามีร่วมกัน หรือที่ถูกกำหนดโดยวัฒนธรรม"

Parsons ได้นำแนวคิด การกระทำทางสังคม (social action) มาวิเคราะห์การกระทำระหว่างกันขององค์ประกอบย่อยของระบบสังคม (Turner, 1982 : 40-43) โดยเริ่มต้นจากมโนทัศน์ "อาสาสมัคร" (voluntarism) ซึ่งหมายถึง กระบวนการตัดสินใจส่วนบุคคลของผู้กระทำระหว่างผู้กระทำ สถานการณ์ จุดมุ่งหมาย วิธีการ และแนวคิดของผู้กระทำ

ผู้กระทำ หมายถึง บุคคลที่มีประสบการณ์และรู้จักควบคุมสถานการณ์มีวิธีการต่าง ๆ เพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ และจะกระทำระหว่างกันภายใต้สถานการณ์ต่าง ๆ

สถานการณ์ หมายถึง เงื่อนไขต่าง ๆ ที่ผู้กระทำรู้จักและมีอิทธิพลต่อการเลือกจุดมุ่งหมายและการดำเนินการต่าง ๆ ไปสู่จุดหมายนั้น ๆ

จุดมุ่งหมาย หมายถึง เป้าหมายที่ผู้กระทำมุ่งประสงค์

วิธีการ หมายถึง วิธีการต่างๆ ที่ผู้กระทำจะเลือกใช้เพื่อบรรลุเป้าหมาย ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากโครงสร้างทางสังคม ซึ่งมีหลาย ๆ แนวทาง

แนวคิดของผู้กระทำ หมายถึง ค่านิยม บรรทัดฐานและความคิดอื่น ๆ ที่ผู้กระทำได้รับอิทธิพล ซึ่งเป็นแนวทางที่ผู้กระทำดำเนินการต่าง ๆ ไปสู่จุดมุ่งหมาย ภายใต้สถานการณ์นั้น ทั้งหมดนี้ Parsons เรียกว่า หน่วยกระทำ (unit act) ซึ่งหน่วยการกระทำหนึ่ง ๆ จะมีผู้กระทำคนหนึ่ง หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งการกระทำทางสังคมครั้งหนึ่ง จะประกอบด้วยหน่วยการกระทำหลายหลายหน่วยแต่ละหน่วยการกระทำอาจมีคนทำหนึ่งคนหรือหลายคนก็ได้

Parsons เชื่อว่า โครงสร้างของระบบสังคม ที่เกิดจากการกระทำระหว่างกันดังกล่าวจะต้องมีหน้าที่จำเป็น (functional prerequisites) ในการขจัดปัญหาต่าง ๆ ของสังคมและหน่วยของสังคม (ภุชงค์ กุลทลบุตร, 2528 : 155-156 อ้างในยุวดี ไวทยะโชติ, 2535 หน้าที่เหล่านี้มี 2 กลุ่ม ที่สำคัญคือ

1. หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมภายในและภายนอก (external and internal)
2. หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายและวิธีการเข้าสู่เป้าหมายที่เรียกว่า instrumental

and consumatory

Parsons ได้จำแนกหน้าที่จำเป็นดังกล่าวออกเป็น 4 ประการ (Turner, 1982 : 50-51) ดังนี้

1. หน้าที่ในการปรับตัว (adaptation) คือ หน้าที่ของโครงสร้างสังคมที่จะตอบสนองความต้องการการอยู่รอดของสมาชิก โครงสร้างหลักที่ทำหน้าที่นี้ คือระบบอินทรีย์ (organismic system)

2. หน้าที่ในการขจัดปัญหาเกี่ยวกับเป้าหมายของสังคม (goal attainment) คือ หน้าที่ในการปฏิบัติการให้บรรลุจุดมุ่งหมายของระบบสังคม ทั้งนี้เพื่อให้สังคมอยู่รอดโครงสร้างที่ทำหน้าที่นี้คือระบบบุคคล

3. หน้าที่เกี่ยวกับการบูรณาการ (integration) เป็นหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการตกลงร่วมกันในการก่อให้เกิดความผสมผสาน กลมเกลียวกันระหว่างส่วนต่าง ๆ ของสังคม หรือที่เรียกว่า บูรณาการของระบบ โครงสร้างที่ทำหน้าที่นี้คือระบบสังคม (social system)

4. หน้าที่เกี่ยวกับการรักษาแบบแผนของสังคมและขจัดความขัดแย้ง (latency) โครงสร้างที่ทำหน้าที่นี้ คือ ระบบ วัฒนธรรม (cultural system)

แต่ละระบบจะมีระบบย่อย ซึ่งจะต้องมีหน้าที่ในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ข้างต้นในขณะเดียวกันแต่ละระบบและระบบย่อยต่างก็มีความสัมพันธ์กัน ดังนั้นในการทำความเข้าใจ หรือศึกษาระบบใด ๆ ก็จำเป็นต้องศึกษาหรือทำความเข้าใจระบบหรือระบบย่อยอื่นประกอบกัน ไปด้วย

Robert k. Merton (Turner, 1982 : 69) ได้กล่าวถึง functional requisites ซึ่งหมายถึงหน้าที่ที่ระบบย่อยแต่ละระบบจะมีหน้าที่พิเศษของตนเอง และมีความจำเป็นต่อการสนองตอบความต้องการอยู่รอดของสังคมและหน้าที่บางอย่างของสถาบัน ถ้ากาลเวลาผ่านไป อาจจะหมดสิ้นลงได้ และหน้าที่ของแต่ละสถาบันสามารถที่จะทดแทนได้ (alternative function) ทั้งนี้ ทิตยา สุวรรณชฎ (2527 : 68-69) ได้แบ่งหน้าที่ตามแนวคิดของ Merton ออกเป็น 4 ประการ ดังนี้

1. หน้าที่ที่มุ่งประสงค์หรือหน้าที่ชัดแจ้ง (manifest function) ซึ่งหมายถึง บรรดาผลต่อเนื่องที่เกิดขึ้นนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงสร้าง

2. หน้าที่ซ่อนเร้น (latent function) หมายถึง ผลต่างที่เกิดขึ้นนอกเหนือจาก

เป้าหมายที่กำหนด

3. หน้าที่ที่ไม่ส่งเสริมบูรณภาพ (dysfunctional) หมายถึงผลสืบเนื่องที่เกิดขึ้นโดยที่ระบบไม่สามารถผสมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. หน้าที่ทดแทน (alternative function) หมายถึงผลสืบเนื่องที่อาจจะนำมาทดแทนหน้าที่ที่เจาะจงหรือประสงค์

ดังนั้นจะเห็นว่าในแนวความคิดของ Parsons มีความคิดพื้นฐานที่เชื่อว่าสังคมเป็นระบบ ๆ หนึ่งมีระบบย่อยเป็นองค์ประกอบของระบบใหญ่และมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยมีการกระทำทางสังคม ที่เรียกว่า unit act เป็นองค์ประกอบของโครงสร้างทางสังคม ในขณะเดียวกันแต่ละระบบสังคมก็จะมีหน้าที่อันจำเป็น ในการขจัดปัญหาต่าง ๆ ของสังคมซึ่งประกอบด้วย การปรับตัว (adaptation) การบรรลุเป้าหมาย (goal attainment) บูรณาการ หรือเสถียรภาพ (Integration) และการรักษาแบบแผนของสังคม (latency) ในขณะที่ Merton จำแนกหน้าที่อันจำเป็นออกเป็น หน้าที่ที่มุ่งประสงค์ หน้าที่ซ่อนเร้น หน้าที่ที่ไม่ส่งเสริมบูรณภาพ และหน้าที่ทดแทน ซึ่งในระบบสังคมหรือระบบย่อยของสังคม เช่น สถาบันการเมือง สถาบันครอบครัว ต่างก็จะมีองค์ประกอบย่อยลงไปอีกและในระบบย่อยลงไปนั้นก็จะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และความสัมพันธ์เช่นว่านั้น จะต้องอยู่ภายใต้คุณสมบัติที่สำคัญ 3 ประการ (วิยุทธ์ จำรัสพันธุ์, 2534 : 4) คือ ต้องเป็นการแบ่งแยกแจกแจงเป็นส่วนย่อยที่แตกต่างกัน (differentiation) การพึ่งพาอาศัยกัน (interdependence) และการคงไว้ซึ่งความสมดุลย์ของระบบ (equilibrium) โดยในแต่ละระบบหรือในแต่ละสถาบัน ที่จัดตั้งขึ้นในสังคมก็จะมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของสถาบันที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้เพราะกลไกเหล่านี้จะต้องทำการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการผันแปรของสภาพแวดล้อมและปัญหาภายในระบบเอง เพื่อให้ระบบหรือสังคมสามารถรักษาความสมดุลย์ และความอยู่รอดของระบบไว้ได้

องค์การบริหารส่วนตำบล ถือได้ว่าเป็นระบบย่อยของระบบการเมืองการปกครองและระบบการเมือง การปกครอง เป็นระบบย่อยของระบบสังคม ฉะนั้นโดยตัวขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นความสัมพันธ์ทั้งภายในองค์กรเอง และเชื่อมโยงกับระบบที่ใหญ่กว่าอย่างเป็นระบบโดยองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องมีโครงสร้างและมีหน้าที่อันจำเป็นในการดูแลรักษาระบบ ซึ่งในโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล จะประกอบไปด้วย อำนาจ หน้าที่

ขององค์กร อันเกิดจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการ เพื่อรักษาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ดำรงอยู่อย่างมีประโยชน์ต่อระบบใหญ่หรืออาจต้องมีการปรับปรุง อำนาจ-หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้เกิดความสมดุลย์กับระบบอื่นๆดังนั้นการศึกษาความรู้ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงต้องอาศัยทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่เป็นกรอบแนวทางในการพิจารณา

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ (authority)

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นระบบย่อยของสังคมที่จะต้องมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่อันจำเป็นในการดูแลรักษาระบบ ซึ่งหน้าที่ดังกล่าว (function) เป็นหน้าที่ที่เกิดขึ้นอย่างชัดแจ้งตามกฎหมาย เป็นสิทธิหรือความชอบธรรมที่จะปฏิบัติหน้าที่นั้นจึงถือเป็นอำนาจหน้าที่ (authority) โดยตรงขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นในการศึกษาความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในครั้งนี้ จึงต้องเข้าใจในแนวคิดที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เป็นพื้นฐาน

ก. ความหมาย

เมื่อกล่าวถึงคำว่าอำนาจ อาจมีศัพท์หลายคำที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในพจนานุกรมทางสังคมศาสตร์ (A DICTIONARY OF THE SOCIAL SCIENCES) ของ Gould และ Kolb (1964:524) ได้จำแนกศัพท์ที่เกี่ยวกับคำว่าอำนาจไว้ดังนี้

Force (พละอำนาจ)หมายถึง การใช้กำลังเพื่อบังคับให้บุคคลอื่นทำตามที่เราต้องการซึ่งอาจใช้วิธีที่รุนแรง

Power (อำนาจ) หมายถึง ความสามารถที่จะก่อให้เกิดผลขึ้นตามที่ต้องการ เป็นความสามารถที่แสดงออกมาก็ได้ หรือเป็นความสามารถที่แฝงอยู่ก็ได้

Authority (อำนาจหน้าที่) หมายถึง อำนาจหน้าที่ ที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้บังคับ แต่มีลักษณะความถูกต้อง หรือได้รับการยอมรับอยู่แล้วไม่ว่าจะโดยเหตุผลใดก็ตาม อำนาจหน้าที่จะมีความสัมพันธ์ใกล้เคียงกับคำว่า ความชอบธรรม (Legitimacy)

Max Weber (1947 : 337) ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ในองค์ประกอบของระบบราชการ (bureaucracy) ว่าเป็นสิ่งที่ควบคู่ไปกับตำแหน่งหน้าที่ที่บุคคลนั้นดำรงอยู่เป็นอำนาจ

ตามกฎหมายเป็นอำนาจที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม เป็นอำนาจอันชอบธรรม (ligitimate) ซึ่งมีผลได้เฉพาะในตำแหน่งหน้าที่ และในขณะปฏิบัติหน้าที่ภายในระบบราชการเท่านั้น ไม่ใช่อำนาจส่วนบุคคลที่ติดตัวบุคคลนั้นตลอดไป

อุทัย หิรัญโต (2526 : 13) ได้ให้ความหมายของอำนาจหน้าที่ว่า หมายถึง สิทธิที่จะสั่งการใด ๆ หรือปฏิบัติการใด ๆ ได้ตามกฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ เป็นอำนาจที่อยู่นอกกายบุคคล ขึ้นอยู่กับตำแหน่งของบุคคลและอำนาจนี้จะหมดสิ้นไปเมื่อบุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่ง ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งแทนก็จะมีอำนาจหน้าที่นั้นทันที อำนาจหน้าที่เป็นอำนาจที่แน่ชัดมีขอบเขตแน่นอน รู้ได้ทันทีว่าใครมีอำนาจมากกว่าใคร ในขณะที่อำนาจ (power) และอิทธิพล (influence) จะไม่รู้ว่าใครมีมากกว่าใคร หรือรู้ได้ยากกว่าใครมีอำนาจมากกว่ากัน ทั้งนี้เพราะอำนาจ เป็นเรื่องที่นอกกฎหมายและเป็นเรื่องส่วนบุคคล ไม่เกี่ยวกับตำแหน่ง

ข. ประเภทของอำนาจหน้าที่

Max Weber (อ้างใน Coser, 1971 : 227) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับอำนาจอันชอบธรรมหรืออำนาจหน้าที่ (authority) ออกเป็น 3 ประเภทคือ

1. อำนาจอันชอบธรรมที่ตั้งบนรากฐานของเหตุผล และกฎข้อบังคับ (rational legal authority)

2. อำนาจอันชอบธรรมที่ตั้งบนรากฐานของขนบธรรมเนียมประเพณี (traditional authority) เป็นอำนาจอันชอบธรรมที่มิได้ถูกตราไว้เป็นกฎ แต่ฝังลึกอยู่ในจิตใจของบุคคลซึ่งได้รับจากการถ่ายทอดกันมา

3. อำนาจอันชอบธรรมที่ตั้งอยู่บนฐานของบุญบารมี (charismatic authority) เป็นอำนาจอันชอบธรรมที่ขึ้นกับลักษณะพิเศษของผู้นำไม่ว่าจะในด้านจริยธรรม ความกล้าหาญ หรือศาสนาก็ตาม

บรรพต วีรสัย (2519 : 274-276) ได้อธิบายแนวคิดของ Max Weber เกี่ยวกับอำนาจอันชอบธรรม หรืออำนาจหน้าที่แต่ละประเภทไว้อย่างน่าสนใจ แต่ในที่นี้ขอนำเสนอเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจอันชอบธรรมที่ตั้งบนรากฐานของเหตุผล และกฎข้อบังคับ ซึ่งเกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ (bureaucracy)

เท่านั้น ซึ่งได้นำเสนอไว้ดังนี้

อำนาจอันชอบธรรมที่ตั้งบนรากฐานของเหตุผลและกฎข้อบังคับมีองค์ประกอบหลักคือ ไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลแต่ขึ้นอยู่กับ

1. หลักเหตุผล หมายถึงสิ่งที่ถูกต้องเป็นเหตุที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการเกิดผล เช่นการข้ามถนนตรงทางม้าลาย ทำให้เกิดความปลอดภัยในการข้ามถนน

2. ข้อบังคับหรือกฎหมาย ซึ่งได้แก่บรรทัดฐานทางกฎหมาย (Legal norms) ซึ่งได้รับการยอมรับว่า จะต้องมีการปฏิบัติตามกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อรองรับการใช้อำนาจนี้ จะต้องเป็นระเบียบปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ และผู้ใช้อำนาจอันชอบธรรมนี้ ใช้ได้ในขอบเขตแห่งระเบียบปฏิบัติและกฎหมายเท่านั้น การปฏิบัติตามหรือการเชื่อฟังจะอยู่ในขอบเขต เฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องโดยตรงอำนาจดังกล่าวจะเป็นอำนาจที่ปรากฏในตำแหน่ง หรือในองค์การที่มีการจัดลำดับการบังคับบัญชา (hierarchy) ลดหลั่นกัน การเข้าสู่ตำแหน่ง (recruitment) เพื่อครองอำนาจดังกล่าวนั้น จะต้องบรรจุบุคคลผู้ที่ได้รับการฝึกฝนเล่าเรียน หรืออบรมโดยเฉพาะ (specialization)

ตำแหน่งตามอำนาจหน้าที่ลักษณะนี้ไม่ถือว่าดำรงตำแหน่งโดยสิทธิตลอดชีพ สามารถเปลี่ยนตัวบุคคลได้ ทั้งนี้การเข้าสู่การดำรงตำแหน่ง และการออกจากตำแหน่ง เป็นเรื่องของระเบียบกฎเกณฑ์และข้อบังคับเป็นสำคัญ

อำนาจอันชอบธรรมหรืออำนาจในลักษณะนี้จะต้องเกิดจากพื้นฐานความรู้ทางเทคนิคเป็นความรู้ที่เกิดขึ้นจากประสบการณ์ กล่าวคือยิ่งทำงานในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งนานเท่าใด ย่อมรู้กลไกและการพลิกแพลง กฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติได้มากขึ้น

จากแนวคิดที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่เป็นอำนาจอันชอบธรรมที่เกิดจาก กฎระเบียบ ขนบธรรมเนียมประเพณี และบุญบารมี ซึ่งในข้อเท็จจริงแล้วสภาวะของผู้นำอันชอบธรรมของทุกสังคม ย่อมจะมีฐานอำนาจทั้งสาม หากแต่ฐานอำนาจดังกล่าวจะสืบเนื่องมาจากฐานใดมากกว่ากันเท่านั้น อย่างไรก็ตามจากแนวคิดในเรื่องอำนาจหน้าที่อำนาจอันชอบธรรมของ Max Weber ข้างต้น จะปรากฏความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่อันชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ ที่ตั้งบนรากฐานของกฎข้อบังคับจะมีความสัมพันธ์กับตำแหน่งที่ครองอยู่อย่างเห็นได้ชัด นอกจากนั้น Max Weberได้อธิบายความสัมพันธ์ในสังคมเกี่ยว

กับเรื่อง ชนชั้น (class) สถานภาพ (status) และอำนาจ (power)ไว้ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์กันอีกด้วย

ดังนั้น เมื่ออำนาจหน้าที่มีความสัมพันธ์กับตำแหน่งหน้าที่ หรือสถานภาพที่บุคคลครองอยู่ การทำความเข้าใจในเรื่องอำนาจหน้าที่อันชอบธรรม จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงแนวคิดในเรื่องสถานภาพอีกด้วย และในขณะเดียวกันเมื่อสถานภาพเป็นที่รวมแห่งสิทธิ และหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น การใช้สิทธิและหน้าที่ให้บังเกิดผลต้องเกิดจากการแสดง "บทบาท" ตามหน้าที่สถานภาพกำหนด บทบาทและสถานภาพจึงเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ออก และเป็นสิ่งที่ต้องทำความเข้าใจควบคู่กัน

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับ สถานภาพและบทบาท (status and role)

สถานภาพ (status)

Young (1959 : 157) อธิบายว่าสถานภาพคือตำแหน่ง (position) ในโครงสร้างทางสังคม

ประสาท หลักศิลา (2514 : 40) อธิบายว่าสถานภาพ คือ ตำแหน่งหน้าที่การงานซึ่งกำหนดขึ้นในระบบสังคมและมีระเบียบ หรือปทัสถานสำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติของตำแหน่งหรือสถานภาพ นั้น ๆ คู่กันไปด้วยเสมอ

ประเสริฐ แย้มกลิ่นฟุ้ง (อ้างใน อานนท์ อาภาภิรม, 2525 : 44) อธิบายว่า สถานภาพ หมายถึง สิทธิและหน้าที่ทั้งหมดที่บุคคลมีอยู่ และเกี่ยวข้องกับผู้อื่นและสังคมโดยรวม โดยสถานภาพจะกำหนดว่าบุคคลนั้นมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติต่อบุคคลอื่นอย่างไร และสถานภาพของแต่ละบุคคลจะขึ้นอยู่กับตำแหน่งต่าง ๆ

ความสำคัญของสถานภาพ

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า สถานภาพ ก็คือตำแหน่งของบุคคลในสังคมหรือกลุ่มคน กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งในแต่ละสังคมหรือกลุ่มคนจะประกอบไปด้วยตำแหน่งต่างๆ มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่มีความซับซ้อน (complex society) จะยิ่งมีตำแหน่งมาก และการปะทะสังสรรค์ทางสังคม (social interactions) ส่วนมากเป็นเรื่องของการปะทะสังสรรค์ทางตำแหน่ง (status interaction) มิใช่เป็นไปในทางส่วนตัว (impesonal

interaction) สิ่งนี่เองที่ทำให้ "สถานภาพ" กลายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในสังคม

บทบาท (role)

Young (1959 : 158) ได้ให้ความหมายว่า บทบาท คือหน้าที่ของฐานะตำแหน่ง เมื่อบุคคลหนึ่งได้ดำรงตำแหน่งใด สิ่งที่ตามติดมากับตำแหน่งนั้นก็คือการที่เขาจะต้องมีการปะทะสังสรรค์ (interaction) กับตำแหน่งอื่นๆ ทั้งที่สูงกว่าและต่ำกว่าภายในกลุ่ม สิ่งที่ตามมากับตำแหน่งอันเป็นเครื่องกำหนดสำหรับการดำรงฐานะตำแหน่งนั้น ๆ เรียกว่าบทบาท

Broom และ Selznick (1963 : 16) อธิบายว่าบทบาทบางครั้งเรียกว่า บทบาททางสังคม เป็นแบบแผนของพฤติกรรมที่เกี่ยวเนื่องกับตำแหน่งเฉพาะทางสังคม เช่น การเป็นพ่อ เป็นครู เป็นต้น ความหมายของบทบาทเป็นการกล่าวถึงสิทธิอำนาจและหน้าที่ที่ขึ้นอยู่กับตำแหน่งทางสังคม ซึ่งบอกให้รู้ว่าแต่ละคนควรจะแสดงบทบาทอะไรบ้างในการเป็นพ่อ หรือเป็นครู และเป็นหน้าที่ของเขาที่ต้องแสดงพฤติกรรมตามบทบาทหน้าที่นั้น ๆ และเขาก็สามารถเรียกร้องหรืออ้างสิทธิอันนี้ได้

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

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบและอื่น ๆ ที่มีลักษณะในทำนองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้บทบาทตามความหมายนี้คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงการบ่งชี้ถึงหน้าที่อันควรกระทำ

2. บทบาท หมายถึง ความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิดและกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น

3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคม หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อตนดำรงตำแหน่งนั้น ๆ นั่นเอง

Gross (1965 : 60) ได้ให้คำนิยามว่า บทบาทของผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งนั้นเป็นเรื่องการคาดหวังที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นปฏิบัติโดยยึดบทบาทเป็นมาตรฐานในการตรวจสอบที่จะให้เห็นว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้น จะปฏิบัติอย่างไรภายในขอบเขตแห่งฐานะของตน

Green (1976 : 45) ได้อธิบายว่าสถานภาพ (status) คือตำแหน่งและบทบาทก็คือคุณลักษณะซึ่งถูกคาดคะเนว่าจะต้องมีอยู่ในตำแหน่งนั้น ๆ กล่าวคือ บทบาทเป็นสิ่งที่กลุ่ม

คาดหวังว่าบุคคลจะต้องกระทำเพื่อดำรงตำแหน่งนั้น

Marvin R. Shaw และ Philip R. Costanzo (1982 : 295) กล่าวถึง บทบาท ไว้ว่า เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ในการปฏิบัติของบุคคล เมื่ออยู่ในลักษณะ หรือสถานภาพเฉพาะในสถานการณ์เฉพาะทางสังคมอย่างหนึ่งอย่างใด

Ralph Linton (อ้างใน สงวน สุทธิเลิศอรุณ และคณะ, 2522 : 48) กล่าวว่า สถานภาพเป็นนามธรรม หมายถึง ฐานะหรือตำแหน่งซึ่งจะเป็นเครื่องกำหนดบทบาทของตำแหน่งว่าตำแหน่งจะมีหน้าที่อย่างไร เมื่อมีตำแหน่งสิ่งที่ควบคู่ตามมาคือบทบาท เพราะทุก ๆ ตำแหน่งจะต้องมีบทบาทกำกับ บทบาทเป็นชุดของความคาดหวังตามกฎเกณฑ์ (normative expectation) ที่เกี่ยวกับสถานภาพทางสังคม ทำให้มองได้ว่าบุคคลในสถานภาพต่าง ๆ ในสังคมจะมีบทบาทเป็นกรอบและมีการคาดหวังในพฤติกรรมของบุคคลนั้น

อมรา พงศาพิชญ์ (2521 : 36) ได้ให้ทัศนะว่าบทบาทคือสิทธิหน้าที่ในการประพฤติที่บุคคลหนึ่งมีต่อบุคคลอื่นในสังคมตามสถานภาพของตน เช่น บทบาทของพ่อ ก็คือทำหน้าที่เลี้ยงดูลูกให้เป็นคนดี และบทบาทของลูกก็คือเคารพเชื่อฟังพ่อแม่และทำตนเป็นคนดี

พัชนี วรกรินี (2522 : 36) ได้เสนอปัจจัยที่จะทำให้การแสดงบทบาทเป็นไปอย่างได้ผลนำไปสู่ความสำเร็จขององค์กร ตนเอง และสังคมตามความต้องการจำเป็นของสังคม ดังนี้

1) ความต้องการ (need) เป็นแรงจูงใจในการทำงาน เพื่อสนองความต้องการของผู้แสดงบทบาทให้เป็นที่ยอมรับต่อองค์การหรือสังคม

2) การสื่อสาร (communication) ได้แก่ การติดต่อ การประสานงานเพื่อให้เกิดความเข้าใจ ในบทบาท ได้ชัดเจน ไม่คลุมเครือ

3) การคล้อยตาม (comformity) เป็นปัจจัยที่ทำให้บทบาทของผู้แสดงไม่เกิดความขัดแย้งในการแสดงออก ซึ่งพฤติกรรมในทางปฏิบัติที่เป็นบทัสถานของกลุ่มหรือสังคม

4) ความสามารถ (ability) เป็นปัจจัยที่ทำให้บทบาทของผู้แสดง แสดงให้เห็นออกมาอย่างชัดแจ้ง (mainfest role) เพื่อความสำเร็จของงาน

สงวน สุทธิเลิศอรุณ และฐิติพงษ์ ธรรมานุสรณ์ (2522 : 34-35) ได้แบ่งการแสดงบทบาทออกเป็น 3 ลักษณะที่สำคัญ คือ

หอสมุดกลาง
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๓ 66936 ส846
วพ
JS

1) บทบาทความคาดหวัง (ideal role) คือ บทบาทที่ต้องแสดงให้เป็นไปตามที่ผู้อื่นคาดหวังไว้

2) บทบาทตามลักษณะการรับรู้ (perceived role) คือบทบาทที่เจ้าของสถานภาพรับรู้เองได้ว่า ตนควรจะมีบทบาทหน้าที่อย่างไรตามกฎหมาย ธรรมเนียม ประเพณี หรือการกล่อมเกลาทางสังคม

3) บทบาทที่เป็นจริง (actual role) คือ บทบาทที่เจ้าของสถานภาพได้แสดงออกมาเอง

สมเดช สิทธิพงศ์พิทยา (2523 : 13) ได้ให้ความหมายของบทบาทไว้ว่า บทบาทหมายถึงแบบแผนของพฤติกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่ และสิทธิซึ่งผูกพันอยู่กับสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งทางสังคม โดยสังคมจะกำหนดหรือคาดหวังบทบาทของบุคคลในแต่ละสถานภาพ หรือฐานะตำแหน่งไว้เพื่อให้ผู้ดำรงอยู่ในสถานภาพหรือตำแหน่งนั้น ๆ ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

อุทัย หิรัญโต (2526 : 197) ได้อธิบายว่าบทบาทหรือหน้าที่หรือพฤติกรรมอันพึงคาดหมายของบุคคลแต่ละคนในกลุ่ม หรือในสังคมหนึ่ง ๆ หน้าที่หรือพฤติกรรมดังกล่าว โดยปกติเป็นสิ่งหรือกลุ่มสังคม หรือวัฒนธรรมของกลุ่มหรือสังคมนั้นกำหนดขึ้น ฉะนั้นบทบาทจึงเป็นแบบแห่งความประพฤติของบุคคลในสถานะหนึ่งที่พึงมีต่อบุคคลอื่นในสถานะอีกอย่างหนึ่งในสังคมเดียวกัน

ชุดา จิตพิทักษ์ (2528 : 62-63) กล่าวถึง การศึกษาบทบาทเพื่อให้เข้าใจถึงความขัดแย้งทางบรรทัดฐานของสังคม และสามารถมองเห็นความสัมพันธ์ทางสังคม โดยได้กำหนดลักษณะของบทบาท 3 ประการคือ

1. ความคาดหมายในบทบาท (role expectation) แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างของความรู้ความเข้าใจ 2 ประการคือ ประการแรก ด้านการเร้าจากการติดต่อเกี่ยวข้องของบุคคลกับพฤติกรรมปกติของบุคคลอื่น ประการที่สองในด้านการตอบสนองจากแนวโน้มของการแสดงออกบุคคลนั้น กับลักษณะของการแสดงออกตามตำแหน่ง เฉพาะในสังคม

2. การรับรู้ในบทบาท (role perception) บทบาทแต่ละบทบาทมีความสัมพันธ์กันในระบบสังคม การกระทำตามบทบาทนั้นอยู่กับความเข้าใจของปัจเจกบุคคล การแปลความหมายรวมทั้งคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคล สิ่งเหล่านี้กำหนดให้บุคคลรับรู้หรือแสดงบทบาทแตกต่างกัน

ออกไปตามลักษณะอุปนิสัย ความคิด ความรู้ ความสามารถ มูลเหตุจูงใจ ประสบการณ์เดิม การอบรมฝึกฝน ความพึงพอใจ ตลอดรวมถึงสภาพทางกายและจิตใจของบุคคลที่ดำเนินบทบาทนั้น

3. การขัดแย้งในบทบาท (role conflict) บุคคลที่มีสถานภาพมากกว่าหนึ่งสถานภาพในสถานการณ์หนึ่ง ๆ บทบาทของเขาที่จะต้องกระทำจึงมีมากกว่าหนึ่งบทบาท ซึ่งอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากสำหรับเขาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทั้งหลายนั้นขัดแย้งกัน บุคคลประสบกับความลำบากใจที่จะต้องเลือกกระทำหรือตัดสินใจแสดงบทบาทใดบทบาทหนึ่งได้อย่างราบรื่นนัก

พัทยา สายหู (2534 : 58-63) ได้อธิบายว่าบทบาทหน้าที่คือสิ่งที่ทำให้เกิดความเป็นบุคคล และเปรียบได้เสมือนบทของตัวละครที่กำหนดให้ผู้แสดงในละครเรื่องนั้น ๆ เป็นตัวอะไร มีบทบาทที่จะต้องแสดงอย่างไร ถ้าแสดงผิดบทหรือไม่สมบทก็อาจถูกเปลี่ยนตัวไม่ให้แสดงไปเลย ในความหมายเช่นนี้ บทบาทก็คือการกระทำต่าง ๆ ที่ "บท" กำหนดไว้ให้ผู้แสดงต้องทำตราบใดที่ยังอยู่ใน "บท" นั้น

เมื่อบุคคลได้แสดงบทบาทตามการรับรู้และความคาดหวังว่า ตนควรมีบทบาทอย่างไร มีการเรียนรู้ว่าบทบาทตนเป็นอย่างไร และควรมีพฤติกรรมอย่างไรแล้วนั้น ตัวกำหนดที่มีความสำคัญตัวหนึ่งที่ทำให้บทบาทของแต่ละบุคคลมีความแตกต่างคือเพศของผู้แสดงบทบาท

ทิตยา สุวรรณชฎ (2527 : 38) เปรียบเทียบ "บทบาท" และ "ตำแหน่ง" เป็นเสมือนหนึ่งเหรียญสลึง กล่าวคือด้านหนึ่งเป็น "ตำแหน่ง" คือเป็นผลรวมของสิทธิหน้าที่แต่อีกด้านหนึ่งเป็น "บทบาท" คือ เป็นการประพฤติปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่นั้น

นอกจากนี้ ทิตยา สุวรรณชฎ (2527 : 38-46) ได้รวบรวมแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทและทัศนะของนักวิชาการหรือนักทฤษฎีในศาสตร์ต่าง ๆ ไว้ดังนี้

1. ทัศนะของนักมานุษยวิทยา หลักใหญ่ของมานุษยวิทยาก็คือ บรรดาพฤติกรรมต่าง ๆ ของคนนั้นถูกกำหนดโดยวัฒนธรรม (manifestation of culture) ซึ่งเป็นเสมือนแกนกลางอันเป็นกำลังหนุนตัวจักรทั้งหลาย นักมานุษยวิทยา ถือว่าวัฒนธรรมเป็นผลเนื่องจากปฏิกิริยาของพฤติกรรมปกปิด (convert behavior) และพฤติกรรมเปิดเผย (overt behavior) ของคนที่มีต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อการอยู่รวมกันของคนในสังคม

Ralph Linton เป็นนักมานุษยวิทยาคนแรกที่ให้แนวคิดในเรื่องฐานะตำแหน่ง (status) และบทบาท (role) ของฐานะตำแหน่งนั้น Linton ถือว่าสังคมตั้งอยู่บนรากฐานของการปฏิบัติตอบโต้ของคนในสังคมนั้น (reciprocal behavior) ถ้าหากคนไม่มีการกระทำตอบโต้แล้ว แนวความคิดในเรื่องฐานะตำแหน่งและบทบาทจะไม่เกิดขึ้น Linton เห็นว่าฐานะตำแหน่งเป็นนามธรรม ซึ่งหมายถึง "ตำแหน่ง" ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง (a particula partern) ซึ่งจะเป็นเครื่องกำหนดบทบาทของตำแหน่งนั้น ๆ ว่าจะมีภารกิจหน้าที่อย่างไร ฉะนั้นตำแหน่งจึงเป็นสิ่งที่คู่กับบทบาท นอกจากนั้น Linton ยังได้จำแนกชนิดของฐานะตำแหน่งออกเป็น 2 ชนิด คือ

1. ฐานะตำแหน่งที่ได้มาโดยกำเนิด (ascribed status)

2. ฐานะตำแหน่งที่ได้มาโดยการกระทำ (achieved status)

Nadel นักมานุษยวิทยาชาวอังกฤษไม่เห็นพ้องกับ Linton ในตอนที่กล่าวถึงบทบาททางสังคม Nadel กล่าวว่าบทบาทที่ Linton เสนอข้างต้นนั้นเป็นเพียงการเสนออย่างกว้าง ๆ ถึงหลักที่เป็นแนวทางของพฤติกรรมของคน (governing factor) Nadel ได้ให้สูตรเกี่ยวกับบทบาทของคนไว้ ดังนี้

P = a, b, c,.....n.

P = บทบาท

a, b, c,.....n. = ส่วนประกอบที่ส่งผล

a = ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาท

b = ส่วนประกอบที่มีผลสำคัญต่อบทบาทและขาดไม่ได้

c = ส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมาย

Nadel ได้แบ่งส่วนประกอบที่ส่งผลของบทบาทออกเป็น 3 ชนิด คือ

1. ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาท (eripheral attributes) ได้แก่ ส่วนประกอบของบทบาทชนิดที่แม้จะขาดหายไปก็ไม่ทำให้บทบาทผิดไป

2. ส่วนประกอบที่มีผลสำคัญต่อบทบาทและจะขาดไม่ได้ (requited attributes) ได้แก่ ส่วนประกอบชนิดที่ถ้าขาดแล้วจะทำให้บทบาทนั้นผิดไปจากบทบาทที่ฐานะตำแหน่งนั้นต้องการ ทั้งยังจะเกิดปฏิกิริยาเรียกร้องส่วนประกอบอันนั้น

3. ส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับที่ปรากฏไว้อย่างชัดแจ้ง (legitimating or pivotal attributes) ถ้าหากบทบาทใดขาดส่วนประกอบข้อนี้ จะทำให้บทบาทซึ่งเกิดจากฐานะตำแหน่งเปลี่ยนรูปเป็นบทบาทในฐานะตำแหน่งอย่างอื่น

กล่าวโดยสรุป นักมานุษยวิทยาถือว่าบทบาทเป็นส่วนที่แยกไม่ออก และผนึกติดอยู่กับฐานะตำแหน่ง ซึ่งถูกกำหนดโดยวัฒนธรรมของแต่ละสังคม และด้วยการอบรมสั่งสอนถ่ายทอดวัฒนธรรมของสังคมมายังคนที่เป็นสมาชิกของสังคม อันเป็นผลให้ทุกคนในสังคมมีรูปเค้าโครงของบทบาท (stereotype of behavior) ของตำแหน่งในแบบทำนองเดียวกันนอกจากนั้นทุกสังคมยังมีเครื่องมือที่จะใช้บังคับสมาชิกทุกคนได้ ทั้งโดยตรงและทางอ้อมให้ประพฤติปฏิบัติต่อกันและได้แสดงบทบาทในธรรมเนียมเดียวกัน

2. ทัศนะของนักสังคมวิทยา Talcott Parsons มีความเห็นคล้ายกับ Linton ว่า ฐานะตำแหน่งและบทบาทของบุคคลเป็นสิ่งที่มีอยู่แล้ว บุคคลผู้อยู่ในฐานะตำแหน่งย่อมจะทำหน้าที่ที่จะให้ฐานะตำแหน่งนั้นมีบทบาทไปตามแบบฉบับ นอกจากนั้น Parsons ยังถือว่าระบบของสังคมก็คือระบบของการปฏิบัติต่อกัน (systematized interactions) Parsons ถือว่าบุคลิกภาพกับผู้มีพฤติกรรม หรือผู้กระทำทางสังคม (social actor) ไม่ใช่สิ่งเดียวกัน เพราะบุคลิกภาพเป็นรูปแบบของพฤติกรรมของคนใดคนหนึ่งที่มีความสอดคล้องอยู่เสมอ (pattern of consistent) ส่วนผู้กระทำทางสังคมมิได้คำนึงถึงกระสวนของพฤติกรรมที่สอดคล้อง เช่นเดียวกับบุคลิกภาพ ผู้เป็นเอตทัคคะในทางพฤติกรรมสัมพันธ์หรือตอบโต้ (Interactionist) ถือว่าบทบาทและฐานะตำแหน่ง นับเป็นเพียงนิติกรรมของพฤติกรรมของคน (de jure) ซึ่งมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมที่แสดงออกจริงของคน

Homans เชื่อว่า ฐานะตำแหน่ง (status) นั้น เป็นสาระของพฤติกรรมสัมพันธ์และคนจะปฏิบัติหรือกระทำการใดก็ต่อเมื่อเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อตน ซึ่ง Homans อธิบายเป็นสูตรไว้ดังนี้

ผลประโยชน์ = ผลได้ - ค่าที่ต้องเสียไป

(Profit) = (Reward) - (Cost)

Homans ถือว่า ฐานะตำแหน่งเป็นเพียงเครื่องกระตุ้น (stimulus) ให้เกิดการกระทำ เช่น การที่คน ๆ หนึ่งมาปรากฏต่อหน้าคนอีกคนหนึ่งนั้น เป็นการเริ่มต้นของการปฏิบัติตอบโต้กัน

เป็นเครื่องกระตุ้นซึ่งกันและกัน ซึ่งเครื่องกระตุ้นนั้นมิใช่ตัวคน หากเป็นตำแหน่งของแต่ละคนที่มีส่วนสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (status relationship) อยู่ในขณะนั้น บทบาทของแต่ละบุคคลจะเปลี่ยนแปลงไปตามฐานะตำแหน่งและการที่จะทราบฐานะตำแหน่งของบุคคลได้แน่นอนถูกต้องแค่ไหนนั้น ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของผู้ดำรงฐานะตำแหน่ง ซึ่งส่วนหนึ่งจะเป็นเรื่องของสังคมกรณ์ (socialization)

Robert k. Merton เป็นผู้เพิ่มแนวความคิดในเรื่องฐานะตำแหน่งและบทบาทโดยได้นำเอาเวลา และสถานที่เป็นตัวแปรเปลี่ยน (variable) เข้ามาใช้ทำให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับชุดของฐานะตำแหน่ง (status-set) และชุดของบทบาท (role-set) กล่าวคือ คน ๆ หนึ่ง จะต้องมีฐานะตำแหน่งที่จะต้องเข้าดำรงเป็นชุด ส่วนจะมีมากน้อยแค่ไหนแล้วแต่คน ๆ นั้นและชนิดของสังคมที่คน ๆ นั้น เป็นสมาชิกอยู่ ถ้าคน ๆ นั้น อยู่ในสังคมธรรมดา เช่น อยู่ในสังคมชนบทฐานะตำแหน่งของคน ๆ นั้นย่อมจะมีจำนวนน้อยกว่าคนที่อยู่ในสังคมเมือง และเมื่อกาลเวลาเปลี่ยนแปลงไปฐานะตำแหน่ง และบทบาทอาจเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย จึงสรุปได้ว่าคนเราตลอดชีวิตจะมีฐานะตำแหน่งและบทบาทแตกต่างกันไป ที่แปรเปลี่ยนไปตามกาลเวลาและสังคมที่คนอยู่นั้น

3. ทัศนะของนักจิตวิทยาสังคม นักจิตวิทยาสังคมยอมรับว่า ฐานะตำแหน่งและบทบาทนั้นเป็นสิ่งที่มีอยู่แล้ว ก่อนที่ตัวคนจะเข้าไปสวมตำแหน่งนั้น แต่จิตวิทยาเป็นการศึกษาถึงปฏิกิริยาซึ่งเป็นผลให้พฤติกรรมที่เกิดขึ้นระหว่าง "ตัว" (self) กับฐานะตำแหน่งและบทบาท นักจิตวิทยาถือว่าตำแหน่ง (position) เป็นแต่เพียงระบบของการคาดหวังบทบาท (system of role expectations) พฤติกรรมของคนจริง ๆ ที่ปรากฏนั้นเป็นผลเนื่องมาจากปฏิกิริยา (product of the interaction)ระหว่าง "ตัว" กับ "บทบาท" ทันทีที่คน ๆ หนึ่งทราบว่าตัวถูกคาดหวังว่าจะทำบทบาทคน ๆ นั้นก็จะเกิดการคาดหวังบทบาทจากผู้ที่จะมีพฤติกรรมต่อซึ่งเรียกว่า การคาดหวังบทบาท ปฏิกิริยา (reciprocal role expectation of self) ดังนั้นพฤติกรรมของคนเราจะเป็นไปได้ถูกต้องหรือไม่ขึ้นอยู่กับสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ความถูกต้องแน่นอนในการคาดหวังบทบาท ซึ่งขึ้นอยู่กับการคาดการณ์ของตำแหน่งของตัวเอง และผู้ที่จะมีปฏิกิริยาต่อ

2. ความสันทัดในการดำเนินบทบาท ซึ่งขึ้นอยู่กับประสบการณ์ที่มีลักษณะคล้ายคลึง

กับเหตุการณ์ในขณะมีปฏิกิริยาเช่นเดียวกับผู้แสดงละครที่เคยแสดงบทบาทใดบทบาทหนึ่ง แล้วย่อมจะสามารถแสดงได้ดีกว่าบทที่ตนไม่เคยแสดง

3. สภาพ "ตัวตน" ของคน ๆ นั้น ซึ่งหมายถึง จิตใจ อารมณ์ในขณะที่มีปฏิกิริยาสัมพันธ์

George Herbert Mead (อ้างใน Turner, 1982 : 312-317) กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสังคมว่าจะต้องมีการกระทำต่อกันและมีความตั้งใจด้วย Self ตามความคิดของ Mead ประกอบด้วย I กับ Me. I เป็นความคิดและความต้องการเฉพาะตัวของบุคคล Me เป็นส่วนที่รับเอาทัศนคติ ค่านิยม กฎระเบียบของสังคม ดังนั้นการที่บุคคลจะตัดสินใจแสดงบทบาท หรือแก้ปัญหาอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับว่า I และ Me ฝ่ายใดจะมากกว่ากัน อาจเรียกได้ว่าเป็นการแสดงออกในด้านบุคลิกภาพโดยจะถูกหล่อหลอมจากกระบวนการเรียนรู้ระเบียบสังคมหรือกระบวนการขัดเกลาแต่ไม่ใช่ทั้งหมด ส่วนที่ตนได้รับการฝึกฝนอบรมสั่งสอนมาแล้ว เรียกว่าเอกลักษณ์ (identity) (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2523 : 77-78) และอีกส่วนหนึ่งของตนได้มาจากการติดต่อสัมพันธ์กับผู้อื่น ผู้อื่นเป็นผู้บอกหรือแสดงว่าบุคคลนั้น ๆ เป็นอย่างไร เอกลักษณ์จะเป็นของจริงของบุคคลที่เป็นเจ้าของ ก็ต่อเมื่อได้รับการยืนยันจากผู้อื่น

จากทัศนคติของนักมานุษยวิทยา นักสังคมวิทยา และนักจิตวิทยาสังคม ดังกล่าวข้างต้น ทิตยา สุวรรณะชฎ (2527 : 43) ได้สรุปฐานะตำแหน่งและบทบาททางสังคมไว้ ดังนี้

1. มีสถานภาพอยู่จริงในทุกสังคมและมีอยู่ก่อนที่ตัวคนจะเข้าไปแสดง

2. มีบทบาทที่ควรจะเป็น (ought-to-role) ประจำอยู่ในแต่ละตำแหน่ง

3. วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณีในสังคมนั้น ๆ เป็นส่วนหนึ่งซึ่งสำคัญในการกำหนดฐานะตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น

4. การที่คนเราจะทราบถึงฐานะตำแหน่ง และบทบาทนั้น ได้มาจากการอบรมขัดเกลา (socialization) ในสังคมนั้น ๆ

5. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอน เสมอว่าจะเหมือนกับพฤติกรรมจริง ๆ ของคนที่ครองฐานะตำแหน่งอื่น ๆ เพราะพฤติกรรมจริง ๆ นั้น เป็นผลของปฏิกิริยาของคนที่ครองตำแหน่งที่มีต่อบทบาท ที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของตนเองและบุคลิกภาพของผู้อื่นที่เข้ามาร่วมในพฤติกรรมและเครื่องกระตุ้นที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดการติดต่อทางสังคม

กล่าวโดยสรุป บทบาทเป็นสิ่งที่มีอยู่ก่อนที่บุคคลจะเข้าไปครอง และแสดงตามบทบาทนั้นไปตาม สิทธิ อำนาจหน้าที่ที่ขึ้นกับตำแหน่งในทางสังคม โดยมีทั้งบทบาทที่ควรจะเป็นและบทบาทที่เป็นจริง บทบาทมีความสัมพันธ์กับตำแหน่งที่ไม่อาจแยกจากกันได้ โดยที่ทั้งบทบาทหรืออำนาจ หน้าที่และตำแหน่งจะต้องอยู่คู่กันดังเหรียญที่มีสองด้าน

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งและจากการเลือกตั้ง โดยทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีบทบาทหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นแนวคิดเกี่ยวกับ สถานภาพและบทบาท จึงเป็นแนวคิดที่สำคัญในการกำหนดกรอบในการศึกษาในครั้งนี้

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับความรู้

2.4.1 ความรู้ (knowledge)

ก. ความหมายของความรู้

พจนานุกรมทางการศึกษา (Dictionary of Education) ของ คาร์เตอร์ วี กูด (Good, 1973 : 325) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความรู้เป็นข้อเท็จจริง ความจริง กฎเกณฑ์และข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ ที่บุคคลเก็บรวบรวมสะสมไว้

พจนานุกรมเวบสเตอร์ (1977 : 531) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความรู้หมายถึง ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริง กฎเกณฑ์และโครงสร้างที่เกิดขึ้นจากการศึกษาหรือค้นคว้า หรือเป็นความรู้ที่เกี่ยวข้องกับสถานที่ สิ่งของหรือบุคคล ซึ่งได้จากการสังเกต ประสบการณ์หรือจากรายงาน การรับรู้ข้อเท็จจริงเหล่านี้ต้องชัดเจน และต้องอาศัยเวลา

เบนจามิน เอส บลูม (Bloom, 1971 : 271) กล่าวว่าความรู้เป็นสิ่งที่เกี่ยวกับการระลึกได้ถึงสิ่งเฉพาะหรือสิ่งทั่วไป ระลึกถึงวิธีการ กระบวนการหรือสถานการณ์ต่าง ๆ โดยเน้นความจำ

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2520 : 10-11) ได้ให้ความหมายว่า ความรู้เป็นพฤติกรรมขั้นต้นซึ่งผู้เรียนเพียงแต่จำแนกได้ อาจโดยการฝึกหรือโดยการมองเห็น ได้ยิน จำได้ ความรู้ขั้นนี้ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับคำจำกัดความ ความหมาย ข้อเท็จจริง ทฤษฎี กฎ โครงสร้าง และวิธีการแก้ปัญหาเหล่านี้ เป็นต้น

อนันต์ ศิริโสภา (2520 : 13-14) ให้ความหมายว่า ความรู้ หมายถึง ความสามารถทางพุทธิปัญญา (cognitive domain) ซึ่งจะประกอบด้วยความสามารถ 6 ขั้นตอน ได้แก่ ความรู้ ความจำ ความเข้าใจ การนำไปใช้ การวิเคราะห์ การสังเคราะห์ และการประเมินผล

โยธิน ศันสนยุทธ และจุมผล พูลภัทรชีวิน (2524 : 2) ได้ให้ความหมายของความรู้ว่าหมายถึง กลุ่มข้อความและข้อความในที่นี้มีความหมายกว้าง ไม่ได้หมายถึงเฉพาะกลุ่มข้อความที่เป็นภาษาพูด ภาษาเขียนหรือภาษาท่าทางที่เราพบเห็นอยู่โดยทั่วไปเท่านั้น แต่หมายรวมถึงกลุ่มข้อความที่เป็นสากลเช่น ภาษาคณิตศาสตร์และภาษาคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

ชวาล แพรัตกุล (2526 : 201) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความรู้ คือ การแสดงออกของสมรรถภาพสมองด้านความจำ โดยใช้วิธีวัดได้เป็นหลัก

ธวัชชัย ชัยจิรฉายากุล (2527 : 23 อ้างใน ธีรพัฒน์ ฤทธิ์ทอง, 2532) ได้กล่าวว่า ความรู้ หมายถึง การเรียนรู้ที่เน้นถึงความจำและการระลึกได้ที่มีต่อความคิด วัตถุ และปรากฏการณ์ต่าง ๆ เป็นความจำที่เริ่มจากสิ่งง่าย ๆ ที่เป็นอิสระแก่กันไปจนถึงความจำในสิ่งที่ยุ่งยากซับซ้อน และมีความสัมพันธ์ต่อกัน

ทิตยา สุวรรณชฎ (2527 : 1) ให้ความหมายความรู้ในความหมายที่กว้างว่า คือ บรรดาข่าวสารต่าง ๆ แนวคิดต่าง ๆ รวมตลอดจนกระทั่งวิธีการต่าง ๆ ในอันที่จะได้มาซึ่งข่าวสารและความคิดนั้น นอกจากนั้นยังหมายความถึง ความคิด ความเชื่อของชาวบ้านอีกด้วย และเสนอว่า ความรู้จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดที่มนุษย์ได้ค้นพบ และสร้างขึ้นมาเป็นเครื่องมือประกอบการดำรงชีพ และกำหนดวิถีชีวิต

ในทางสังคมศาสตร์ สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (2538 : 2-5) ได้อธิบายความหมาย ของความรู้ว่า จากปรากฏการณ์ต่างๆ ที่มนุษย์ต้องประสบทั้งทางธรรมชาติและสังคม มนุษย์จะต้องพึ่งพาสิ่งแวดล้อมทั้งทางธรรมชาติ และสังคมซึ่งจะมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ มนุษย์จึงต้องเข้าใจสิ่งแวดล้อมและสังคม และรู้จักการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งที่มาจากสิ่งแวดล้อมและสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมนุษย์จะต้องหาความรู้ต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจสาเหตุ และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ต่อปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ และสังคม ซึ่งความรู้ของมนุษย์ได้มีการพัฒนามากมายและมีหลายระดับของความรู้ตามความสามารถและพื้นฐาน

ของมนุษย์ กล่าวคือ

1. ความรู้ในทัศนะของบุคคลทั่วไป จะมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามพื้นฐานและความสามารถของแต่ละบุคคล บุคคลทั่วไปในที่นี้ หมายถึง ประชาชนทั่วไปที่ประกอบอาชีพที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน เช่น ชาวนา ชาวไร่ พ่อค้า นักธุรกิจ ชาวบ้านทั่วไป และอื่น ๆ บุคคลทั่วไปเหล่านี้มีทัศนะต่อความหมายของความรู้ที่เกิดจากความรู้ และความเข้าใจ การถ่ายทอดสืบต่อมาจากประเพณี แต่จะไม่รู้ถึงความหมายที่แท้จริง ซึ่งเป็นความรู้เกี่ยวกับประสบการณ์ทางธรรมชาติ และทางสังคมของบุคคล ไม่สามารถที่จะเรียบเรียงเป็นความคิดรวบยอดได้

2. ความรู้ในทัศนะของนักวิชาการ มีลักษณะที่เป็นวิทยาศาสตร์มีเหตุมีผลและความคิดรวบยอด มีลักษณะของนามธรรมเป็นส่วนมาก ความรู้ของนักวิชาการจะต้องเป็นวิทยาศาสตร์ มีเหตุและผลสามารถพิสูจน์ได้ มีความเที่ยงตรงและเชื่อถือได้ นักวิชาการมักมีความสนใจที่จะค้นคว้าหาความรู้ อย่างมีระบบตามแขนงวิชาของตน เพื่อนำความรู้นั้นสร้างขึ้นเป็นหลักทฤษฎีของตนต่อไป

3. ความรู้ในทัศนะของนักปฏิบัติ ความหมายของความรู้ในทัศนะของนักปฏิบัติจะเกี่ยวข้องกับความเข้าใจในเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ต่าง ๆ ทั้งทางธรรมชาติและสังคม ที่อธิบายได้ในลักษณะที่สามารถนำไปใช้ได้ เราอาจจะกล่าวได้ว่านักปฏิบัติเป็นบุคคลที่เชื่อมโยงระหว่างความรู้ของนักวิชาการ และบุคคลทั่วไปเพื่อนำความรู้นั้นไปทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม ระดับความนึกคิดความลึกซึ้ง ของความรู้อาจจะอยู่ระหว่างนามธรรมและรูปธรรมตามความเข้าใจของทัศนะบุคคลทั่วไป

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาถึงความหมายของความรู้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ความรู้หมายถึง การรับรู้เกี่ยวกับข้อเท็จจริง เหตุการณ์ รายละเอียดต่าง ๆ ที่เกิดจาก การสังเกต การศึกษา ประสบการณ์ทั้งในด้านสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและสังคม ความรู้พื้นฐาน หรือภูมิหลังของแต่ละบุคคล ที่บุคคลได้จดจำหรือเก็บรวบรวมไว้และสามารถแสดงออกมาในเชิงพฤติกรรมที่สังเกต หรือวัดได้ โดยสามารถแบ่งระดับของความรู้ได้ 6 ระดับ คือ ความรู้ ความจำความเข้าใจ การนำไปใช้ การวิเคราะห์ การสังเคราะห์ และการประเมินผล

ระดับของความรู้

เบนจามิน เอส บลูม (Bloom : 1971) ได้แบ่งพฤติกรรมด้านความรู้ หรือความสามารถทางด้านสติปัญญาหรือพุทธิปัญญา (cognitive domain)เป็น 6 ระดับ ดังนี้

ก. ความรู้ (knowledge) เป็นการเรียนรู้ที่เน้นถึงความจำในสิ่งที่มีประสบการณ์มาก่อน และการระลึกได้ที่มีต่อความคิด วัตถุและปรากฏการณ์ต่าง ๆ เป็นความจำที่เริ่มจากสิ่งง่าย ๆ ที่เป็นอิสระแก่กันไปจนถึงความจำในสิ่งที่ยุ่งยากซับซ้อน และมีความสัมพันธ์ต่อกัน แบ่งเป็น

1. ความรู้เกี่ยวกับเนื้อหาวิชาโดยเฉพาะ ได้แก่

1.1 ความรู้เกี่ยวกับความหมายของคำต่าง ๆ

1.2 ความรู้เกี่ยวกับความจริงต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ เวลา เหตุการณ์ บุคคล สถานที่ แหล่งกำเนิด ฯลฯ

2. ความรู้เกี่ยวกับวิธีการและการดำเนินงานที่เกี่ยวกับสิ่งหนึ่งสิ่งใดโดยเฉพาะ ได้แก่

2.1 ความรู้เกี่ยวกับลักษณะแบบแผนต่าง ๆ

2.2 ความรู้เกี่ยวกับแนวโน้มและการจัดลำดับ

2.3 ความรู้เกี่ยวกับการจำแนกและแบ่งประเภทของสิ่งของต่าง ๆ

2.4 ความรู้เกี่ยวกับเกณฑ์

2.5 ความรู้เกี่ยวกับระเบียบวิธีการดำเนินงานของสิ่งหนึ่งสิ่งใด

3. ความรู้เกี่ยวกับการรวบรวมแนวคิดและโครงสร้างของสิ่งหนึ่งสิ่งใด ได้แก่

3.1 ความรู้เกี่ยวกับกฎและการใช้กฎในการบรรยายคุณค่าพยากรณ์หรือตีความหมายของสิ่งที่เราสังเกตเห็น

3.2 ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีและโครงสร้าง

ข. ความเข้าใจ (comprehension) เป็นความสามารถทางสติปัญญาที่เกี่ยวกับการสื่อความหมายในลักษณะดังต่อไปนี้

1. การแปลความ (การแปลจากสิ่งหนึ่งไปสู่อีกสิ่งหนึ่งโดยรักษาความหมายไว้อย่างถูกต้อง)

2. การตีความ (การอธิบายหรือเรียบเรียงเนื้อหานั้นเสียใหม่ให้เข้าใจง่าย)

3. การขยายความ (การขยายความข้อมูลที่มีอยู่ให้ชัดเจนกว่าเดิม)

ค. การนำไปใช้ (application) เป็นความสามารถในการนำสาระสำคัญ ๆ ต่าง ๆ ไปประยุกต์ใช้ในสถานการณ์ใหม่ ๆ หรือสถานการณ์จริง

ง. การวิเคราะห์ (analysis) เป็นความสามารถในการพิจารณาแยกแยะวัตถุ หรือเนื้อหาออกเป็นส่วนปลีกย่อยที่มีความสัมพันธ์กัน และการสืบเสาะความสัมพันธ์ของส่วนต่าง ๆ เพื่อดูว่าประกอบเข้าด้วยกันได้อย่างไร ได้แก่

1. การวิเคราะห์ส่วนประกอบต่าง ๆ

2. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบนั้น

3. การวิเคราะห์หลักหรือวิธีการรวบรวมส่วนประกอบต่าง ๆ เหล่านั้น

จ. การสังเคราะห์ (synthesis) เป็นความสามารถในการรวมส่วนประกอบย่อย ๆ หรือส่วนใหญ่ ๆ เข้าด้วยกันให้เป็นเรื่องเดียวกัน เป็นเรื่องของกระบวนการรวมส่วนต่าง ๆ ของเนื้อหาสาระเข้าด้วยกัน เพื่อสร้างรูปแบบหรือโครงสร้างที่ไม่ชัดเจนมาก่อน เป็นกระบวนการที่จะต้องใช้ความคิดสร้างสรรค์ ภายในขอบข่ายของงาน หรือปัญหาที่กำหนดให้ ได้แก่

1. การกระทำที่เป็นสื่อให้ผู้อื่นเข้าใจความหมาย

2. การกระทำที่เกี่ยวกับแผนงานหรือข้อเสนอตามวิธีการต่าง ๆ

3. การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบต่าง ๆ

ฉ. การประเมินค่า (evaluation) เป็นความสามารถในการตัดสินเกี่ยวกับค่านิยม ความคิด ผลงาน คำตอบ วิธีการและเนื้อหาสาระเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่าง โดยมีการกำหนดเกณฑ์เป็นฐานในการพิจารณาตัดสิน

1. การตัดสินใจโดยอาศัยเหตุการณ์ภายในสิ่งนั้นเป็นเกณฑ์

2. การตัดสินใจโดยอาศัยเกณฑ์ภายนอกพิจารณา

การประเมินผลเป็นขั้นพัฒนาการทางความคิดที่สูงสุดและเป็นความสามารถที่ต้องใช้ความรู้ ความเข้าใจ การนำไปใช้ การวิเคราะห์ และการสังเคราะห์เข้ามาร่วมการพิจารณาประเมิน ซึ่งในการประเมินนั้นจะต้องมีอารมณ์ ทัศนะคติ ความรู้สึกเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

2.4.2 องค์ประกอบของความรู้

พิศวง ธรรมพันธา (2523 : 3) ได้กล่าวถึงลักษณะของความรู้ว่า ประกอบด้วย

1. การทดลองได้ (empirical) การทดลองอยู่บนพื้นฐานของการสังเกต การพิสูจน์ ตรวจสอบ และการใช้กระบวนการเหตุผล

2. การตรวจสอบได้ (verifiable evidence) ซึ่งเราสามารถสังเกตได้จากการเห็น การชั่งน้ำหนัก การวัด การนับ และการตรวจสอบ

3. มีความเป็นทฤษฎี (theoretical) สามารถสรุปสิ่งที่สังเกตตามหลักตรรกวิทยามาเป็นทฤษฎีหรือเนื้อหาวิชา

4. มีการผสมผสาน (cumulative) เพราะทฤษฎี หรือความรู้เดิมนั้นเป็นพื้นฐานของการสร้างทฤษฎีใหม่

5. ไม่เป็นจริยศาสตร์ (non-ethical) เนื้อหาสาระจะไม่เพ่งเล็งในด้านดีหรือเลว แต่จะมุ่งทำความเข้าใจและอธิบายสิ่งที่เป็นไป

2.4.3 ประเภทความรู้

Herbert Feigl, 1954 (อ้างใน ไยธิน ศันสนยุทธ และจุมพล พูลภัทรชีวิน, 2524:2) นักปรัชญากลุ่มประจักษ์นิยมเชิงตรรก (logical empiricism หรือ logical positivism) ได้แยกประเภทของความรู้ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ เรียกว่าวิทยาศาสตร์และไม่ใช่วิทยาศาสตร์

อย่างไรก็ตามในทางสังคมศาสตร์ ปฬาณี ฐิติวัฒนา (2523 : 3) ได้จำแนกความรู้ในด้านนี้ ออกเป็น 4 ด้าน คือ

- ทางด้านไสยศาสตร์ ซึ่งมีความลึกลับ ไม่สามารถอธิบายได้แจ้งชัดมนุษย์ใช้เพียงการคาดคะเน หรือเดาสุ่ม ความรู้ประเภทนี้มักเกี่ยวข้องกับการเชื่อโชคลางหรือผีสาง

- ความรู้จากประสบการณ์หรือสามัญสำนึก เป็นความรู้ที่ทุกคนเคยผ่านและรับความรู้สึก ความเข้าใจในความรู้นั้น ความรู้ดังกล่าวนี้บุคคลได้เริ่มมีขึ้นตั้งแต่เกิดจนตาย เช่น ความรู้เกี่ยวกับอาการร้อนหนาว ความกลัว ความเศร้า ความสนุกสนาน เป็นต้น

- ความรู้แบบปรัชญา เป็นความรู้ที่มีความลึกซึ้งและสลับซับซ้อน โดยอาศัยการพินิจพิจารณา หรือใช้ความนึกคิดอย่างมีเหตุผล มีลักษณะเป็นนามธรรม

- ความรู้แบบวิทยาศาสตร์ เป็นความรู้ที่บุคคลได้รับการสั่งสอนและเรียนรู้ทั้งทางด้านเนื้อหา(body of knowledge)และวิธีการ (methods) ในการศึกษา

ลาวัณย์ วิทยาวุฒิกุล (2526 : 7) ได้กล่าวถึงความรู้ทางสังคมศาสตร์ โดยได้แยกประเภทดังนี้ คือ

- ความรู้ที่เป็นข้อเท็จจริง (factual knowledge) หรือข้อเท็จจริง (facts) หมายถึง ความรู้ที่เป็นข้อมูลเฉพาะอย่างเกี่ยวกับเหตุการณ์ สิ่งของ ผู้คน หรือปรากฏการณ์อื่น ที่บุคคลได้พบ ได้เห็น สังเกตพบ หรือได้รับรู้โดยประสาทสัมผัสอย่างใดอย่างหนึ่ง มีลักษณะเป็นข้อมูลเบื้องต้น

- ความรู้ที่เป็นมโนมติ (conceptual knowledge) หรือมโนมติ (concepts) เป็นแนวความคิด ที่สรุปรวบยอดได้จากข้อเท็จจริงที่แสดงถึงความเข้าใจต่อปรากฏการณ์หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เป็นข้อเท็จจริง

- หลักการ (generalization) เป็นแนวคิดสรุป ซึ่งอาจเป็นกฎเกณฑ์ หลักการที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างมโนมติหรือมโนมติตั้งแต่สองอย่างขึ้นไปที่อาจจะมีความสัมพันธ์ในเชิงเป็นเหตุเป็นผลหรือเป็นเงื่อนไขแก่กันทั้งในทางสนับสนุนและปฏิเสธ

- ทฤษฎี (theory) เป็นความรู้ที่ได้สรุปเป็นหลักการ และได้รับการทดสอบแล้ว

2.4.4 หน้าที่หลักของความรู้

สุวรรณ บัวทวน(2528:11)กล่าวถึงจุดประสงค์ของความรู้หรือองค์ความรู้จะทำหน้าที่หลักอยู่ 2 ประการด้วยกันคือ

1. ทำหน้าที่อธิบาย (explaination) ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น
2. ทำหน้าที่คาดการณ์ (prediction) ผลที่จะเกิดตามมา

การอธิบาย เกิดจากความรู้ที่มุ่งอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมหรือปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้น ลักษณะของการอธิบายแยกเป็น 2 ลักษณะ ด้วยกัน คือ

- การอธิบายในลักษณะที่เป็นสากล (universal) เป็นการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในลักษณะทั่วไป โดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใด ๆ เข้ามาควบคุม สามารถอธิบายได้ทุกเวลาและสถานที่

- การอธิบายภายใต้เงื่อนไข (conditioned) เป็นการอธิบายปรากฏการณ์ที่มีข้อจำกัดหรือข้อกำหนดบางประการเข้ามาควบคุมในการอธิบายนั้น เช่น "เขาสอบตกเพราะไม่เอาใจใส่ในการเรียน"

การคาดการณ์ เกิดจากความรู้ที่จะเป็นสิ่งบ่งบอกให้เราทราบว่า ภายหลังจากเกิดปรากฏการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นแล้ว จะมีปรากฏการณ์หรือเหตุการณ์อะไรที่ติดตามมา การคาดการณ์แยกได้เป็น 2 ลักษณะด้วยกันคือ

- การคาดการณ์ในลักษณะที่แน่นอน (certainty) เป็นลักษณะการคาดการณ์ที่จะบอกผลที่จะเกิดตามมาได้อย่างถูกต้อง

- การคาดการณ์ ในลักษณะมีความน่าจะเป็น (probability) เป็นการคาดการณ์จากปรากฏการณ์ที่เกิดแล้วผลที่จะเกิดติดตามมามีทางเป็นไปได้หลายทาง

2.4.5 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความรู้

จิราวรรณ ดีศรี (2523 : 21) ได้กล่าวถึงผลการศึกษาของ Anastasi : 1966 และการศึกษาของ Ashwart : 1963 ตลอดจนผลการศึกษาของ Worthington and Grant : 1971 เกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ในการเรียนหรือระดับการเรียนของนักเรียน ที่มีความสอดคล้องกัน กล่าวคือพบว่ามีความสัมพันธ์กับองค์ประกอบ 2 ประการคือ องค์ประกอบทางด้านสติปัญญาและองค์ประกอบด้านที่ไม่ใช่สติปัญญา องค์ประกอบที่ไม่ใช่สติปัญญา ได้แก่ องค์ประกอบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมครอบครัว และการจูงใจ

2.4.6 การวัดความรู้

UNESCO (1981 : 43-44) กำหนดการวัดความรู้ จะต้องวัดพฤติกรรมในสิ่งต่าง ๆ ดังนี้

1. ความสามารถที่เกี่ยวข้องกับการจำ ซึ่งอาจแสดงออกมาในรูปของการจำได้ การระลึกได้ในส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระ กระบวนการ แนวความคิด และทฤษฎีต่าง ๆ

2. ความสามารถในการตีความและความเข้าใจในเนื้อหาสาระเมื่อปรากฏอยู่ในรูปตาราง แผนภูมิ สัญลักษณ์ หรือรูปแบบอื่น ๆ

3. ความสามารถในการประยุกต์ วิเคราะห์ สรุป และประเมินค่าจากเนื้อหาสาระในสถานการณ์ต่าง ๆ

2.4.7 วิธีวัดความรู้

สมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ (2519 : 124-130 อ้างในยุวดี ไวยะโชติ, 2535) ได้เสนอแนวคิดในด้านวิธีการวัดความรู้ที่เป็นที่นิยมไว้ว่าวิธีการวัดผลความรู้กระทำได้หลายวิธี แต่ที่นิยมปฏิบัติกันโดยทั่วไป คือ การวัดโดยการใช้แบบทดสอบ และเป็นแบบทดสอบชนิดเลือกตอบ (Multiple Choice Tests) เป็นส่วนใหญ่เพราะเป็นแบบทดสอบที่วัดได้รอบด้าน สามารถวัดผลของการเรียนรู้ได้หลายอย่างตั้งแต่กระบวนการทางสติปัญญาขั้นสูง ได้แก่ การวิเคราะห์ การสังเคราะห์และการประเมินค่าตลอดจนถึงการจดจำเบื้องต้น และนอกจากนี้ผู้ตอบยังมีโอกาสเดาถูกได้น้อยอีกด้วย

2.4.8 เครื่องมือที่ใช้การวัดความรู้

เครื่องมือที่จะวัดความรู้ซึ่งเป็นพฤติกรรมจากการเรียนรู้ วิเชียร เกตุสิงห์ (2523 : 16) กล่าวว่าจะต้องอาศัยแบบทดสอบผลสัมฤทธิ์ (acheivement test) ซึ่งจะเป็นการวัดความรู้ ทักษะและสมรรถภาพด้านต่าง ๆ ที่ได้รับจากการเรียนรู้ในอดีต ยกเว้นการวัดทางด้านร่างกาย และข้อสอบที่ใช้วัดโดยทั่วไปจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

- แบบที่ครูสร้างขึ้นเอง (teacher-made test)
- แบบทดสอบมาตรฐาน (standardize test)

ในการสร้างแบบทดสอบประเภทนี้ ที่นิยมกันมากคือ แบบปรนัย ชนิดแบบเลือกตอบ (multiple choice) ผู้ที่ถูกทดสอบจะเลือกตอบคำตอบที่ถูกที่สุดเท่านั้น แบบทดสอบประเภทนี้ประกอบด้วยคำถาม กับตัวเลือก ซึ่งประกอบด้วยตัวเลือกที่เป็นตัวถูก กับตัวเลือกที่เป็นตัวลวง และในข้อหนึ่ง จะพยายามให้มี 4-5 ตัวเลือก

ในทางสังคมศาสตร์ เตือนใจ เกตุษา (2526 :93 อ้างใน ยุวดี ไวทยะโชติ, 2535) ได้กล่าวถึงการวัดผลทางสังคมศาสตร์ว่าควรวัดให้ครบทุกด้านโดยใช้เครื่องมือหลายอย่างประกอบกันและควรใช้วิธีการวัด ทั้งแบบเป็นทางการและแบบไม่เป็นทางการควบคู่กันไป การวัดผลแบบเป็นทางการ ได้แก่การทดสอบ หรือการใช้แบบสอบถาม ส่วนการวัดแบบไม่เป็นทางการนั้นเป็นการสังเกตพฤติกรรมหรือการซักถาม และสำหรับเครื่องมือที่ใช้วัดนั้นแบบที่เป็นประโยชน์โดยตรงและสามารถสร้างขึ้นมาใช้ได้เองแยกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. แบบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้
2. แบบวัดพฤติกรรมทางสังคม

1. แบบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ ที่นิยมใช้กันมากที่สุดได้แก่ แบบทดสอบ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ชนิดคือ แบบทดสอบปรนัย กับแบบทดสอบอัตนัย

แบบทดสอบปรนัย เป็นแบบทดสอบที่ผู้ตอบไม่มีอิสระในการเขียนตอบ เนื่องจากจะถูกกำหนดคำตอบมาให้เลือกและจะกำหนดรูปแบบของคำถามดังนี้

- ให้เลือกตอบทางใดทางหนึ่ง เช่น ถูก-ผิด จริง-ไม่จริง ใช่-ไม่ใช่
- ให้เลือกคำตอบที่ถูกต้องที่สุดมาตอบ
- ให้จับคู่คำตอบกับคำถามที่มีความสัมพันธ์กัน
- ให้เติมคำหรือข้อความลงในช่องว่างให้ได้ความสมบูรณ์

แบบทดสอบอัตนัย เป็นแบบทดสอบที่ผู้ตอบมีอิสระในการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี คำถามอาจมีลักษณะที่เป็นแนวคำถามที่กว้างหรือแคบก็ได้ แบบทดสอบอัตนัยจะใช้วัดความรู้ด้านความเข้าใจ การนำไปใช้ ความคิดสร้างสรรค์หรือค่านิยม

2. แบบวัดพฤติกรรมทางสังคม ที่สำคัญ ๆ ได้แก่ แบบสอบถาม การสังเกต แบบสำรวจรายการ มาตราวัดอันดับคุณภาพ (มาตราส่วนประมาณค่า) ระเบียนสะสม และสังคมมิติ

แบบสอบถาม เป็นเครื่องมือที่ใช้วัดทัศนคติ ความคิดเห็นที่มีต่อเรื่องราว หรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ในทางสังคมศาสตร์ มีลักษณะของคำถาม 3 อย่าง คือ

- แบบจำกัดคำตอบ
- แบบไม่จำกัดคำตอบ
- แบบผสม

การสังเกต เป็นวิธีการเฝ้าติดตามพฤติกรรม ทั้งในด้านความรู้ความจำ ทักษะและทัศนคติ อาจทำได้ 2 รูปแบบคือ

- การสังเกตโดยมีส่วนร่วมในกิจกรรม
- การสังเกตโดยไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรม

แบบสำรวจรายการ (check list) เป็นเครื่องมือที่ใช้ควบคู่ไปกับการสังเกตเพื่อตรวจสอบพฤติกรรมต่าง ๆ ดูว่าพฤติกรรมใดบรรลุถึงจุดประสงค์แล้ว และพฤติกรรมใดยังไม่บรรลุถึงจุดประสงค์

มาตราจัดอันดับคุณภาพ (หรือมาตราส่วนประมาณค่า) เป็นเครื่องมือที่ใช้ตรวจสอบคุณภาพของสิ่งที่ต้องการวัด ที่ไม่อาจให้คะแนนออกมาอย่างชัดเจน เช่น การประเมินพฤติกรรมต่าง ๆ ของบุคคลใด ผู้ประเมินอาจใช้มาตราจัดอันดับคุณภาพควบคู่ไปกับการสังเกตประเมินดูว่าบุคคลนั้นมีพฤติกรรมที่ต้องการจะจัดอยู่ในระดับใด คือ ดีมาก หรือดี หรือพอใช้ หรือยังใช้ไม่ได้ วิธีการประเมินพฤติกรรมของบุคคลในทางสังคมศาสตร์ จะใช้ตัวเลขเป็นเครื่องบอกคุณภาพของสิ่งที่ต้องการประเมิน โดยมีเกณฑ์ไว้ว่า

0 หมายถึง ยังใช้ไม่ได้ หรือน้อย

1 หมายถึง พอใช้ หรือปานกลาง

2 หมายถึง ดี หรือมาก

หรืออาจจะกำหนดคุณภาพของสิ่งที่ต้องการประเมินให้ละเอียดลงไปอีก โดยใช้เลข 1 2 3 4 5 แทนคุณภาพของสิ่งที่ต้องการประเมิน โดยมีเกณฑ์ไว้ว่า

1 หมายถึง ยังใช้ไม่ได้ หรือน้อยมาก

2 หมายถึง พอใช้ หรือน้อย

3 หมายถึง ปานกลาง

4 หมายถึง ดี หรือมาก

5 หมายถึง ดีมาก หรือมากที่สุด

ระเบียนสะสม เป็นเครื่องมือที่สำคัญอีกแบบหนึ่งในการวัดพฤติกรรมทางสังคม เพราะเป็นเครื่องมือสำหรับบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับพัฒนาการ สามารถทำให้ผู้ใช้แปลความหมายของข้อมูลต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องไม่สับสน

สังคมมิติ เป็นเครื่องมือที่ใช้วัดความสัมพันธ์ทางสังคมที่เรียกว่า sociogram มีประโยชน์สำหรับใช้ในการจัดกลุ่มบุคคล

กล่าวโดยสรุป จากแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับความรู้ดังกล่าวข้างต้น ความรู้จึงหมายถึง การรับรู้เกี่ยวกับข้อเท็จจริง กฎเกณฑ์รายละเอียดต่าง ๆ ในปรากฏการณ์ทางธรรมชาติและปรากฏการณ์ทางสังคม อันเกิดจากการสังเกต การศึกษา ประสบการณ์ทั้งในด้านสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ตามพื้นฐาน หรือภูมิหลังของแต่ละบุคคล ที่บุคคลได้จดจำหรือเก็บรวบรวมไว้ และสามารถแสดงออกมาในทางพฤติกรรมและวัดสามารถได้โดยสามารถแบ่งระดับความรู้ได้ 6 ระดับ คือ ความรู้ความจำ ความเข้าใจ การนำไปใช้ การวิเคราะห์ การสังเคราะห์และการประเมินผล ความรู้แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ เรียกว่าวิทยาศาสตร์และไม่ใช่วิทยาศาสตร์ ในขณะเดียวกันความรู้ทำหน้าที่หลักอยู่ 2 ประการคือทำหน้าที่อธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และทำหน้าที่คาดการณ์ผลที่จะเกิดตามมา โดยมีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความรู้ ได้แก่ องค์ประกอบด้านสติปัญญา และองค์ประกอบด้านที่ไม่ใช่สติปัญญา ความรู้ สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ได้ โดยวัดจากความสามารถที่เกี่ยวข้องกับการจำ ความสามารถในการตีความ และความสามารถในการประยุกต์ วิเคราะห์ สรุป และประเมินค่าจากเนื้อหาสาระในปรากฏการณ์ต่าง ๆ การวัดความรู้กระทำได้หลายวิธี ที่นิยมปฏิบัติกันทั่วไป ก็คือ การวัดโดยการใช้แบบทดสอบและเป็นแบบทดสอบชนิดเลือกตอบ แบบทดสอบในการวัดความรู้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือแบบที่ครูสร้างขึ้นเอง และแบบทดสอบมาตรฐาน

ความเข้าใจ เป็นความสามารถทางสติปัญญา ที่เกี่ยวกับการสื่อสารความหมายในลักษณะของการแปลความ การตีความและการขยายความปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การตัดสินใจในการนำความรู้นั้นไปใช้อย่างเหมาะสม ความรู้กับความเข้าใจจึงเป็นสิ่งที่ต่อเนื่องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยความเข้าใจนั้นเป็นอีกระดับหนึ่งของความรู้ และต้องเกิดจากความรู้โดยมีข้อมูลหรือประสบการณ์ที่เพียงพอ ดังนั้นการวัดความรู้จึงสามารถอนุโลมได้ว่าเป็นการวัดความรู้และความเข้าใจไปในคราวเดียวกันด้วย

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจึงมุ่งที่จะศึกษาหาความรู้ที่หมายความรวมถึงความเข้าใจในข้อเท็จจริงตามโครงสร้างกฎเกณฑ์ ลักษณะแบบแผน และระเบียบวิธีดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจ และหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อที่จะทำให้ทราบถึงระดับความรู้ หน้าที่ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือกำหนดให้กระทำหรือไม่ให้กระทำว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมี ความรู้ เกี่ยวกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเพียงใดในเรื่องต่าง ๆ คือ ความรู้ในการปกครองท้องถิ่น ความรู้ โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล และอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้เพื่อนำผลการศึกษาดังกล่าวไปใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ และเพื่อที่จะทำนายปรากฏการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตในส่วนที่เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงขึ้นไป อันจะเป็นผลดีต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม

2.5 แนวคิด เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

การกระจายอำนาจการปกครอง เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นการลดภาระรัฐบาลในการบริหารประเทศ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อเป็นการสนองตอบต่อความต้องการของชุมชน ซึ่งเดิม อำนาจการปกครองทุกอย่างจะรวมอยู่ที่ส่วนกลาง (centralization) การกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) จัดแบ่งออกเป็น 2 กรณีดังนี้ (Brain, 1967 : 22-23)

1. การแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration)

การแบ่งอำนาจทางการปกครองนี้ หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลไปให้ข้าราชการส่วนภูมิภาค ได้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามแต่รัฐบาลจะมอบให้ภายในเขตพื้นที่ที่ได้กำหนดขึ้นโดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจแก้ไขปัญหา ตลอดจนการริเริ่มได้ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐที่ได้วางไว้

วิธีการแบ่งอำนาจทางการปกครองดังกล่าวนี้ จะเห็นได้จากลักษณะการปกครองของไทย คือระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั่นเอง ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าลักษณะของการแบ่งอำนาจการปกครองดังกล่าวนี้ จะมีลักษณะสำคัญ ๆ คือ

1. เป็นการบริหาร โดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลางได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด คลังจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบของการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน

2. เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณ ซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน การตั้งงบประมาณ การริเริ่มวางโครงการต่าง ๆ อาจทำได้โดยเจ้าหน้าที่ประจำในส่วนภูมิภาคนั้นๆ

3. เป็นการบริหารภายใต้นโยบาย และวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ หมายความว่าเป็นการบริหารตามนโยบายหรือคำสั่งของรัฐบาลกลางโดยกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และการริเริ่มในนโยบายบางอย่างที่ไม่ขัดกับนโยบายหลักก็อาจจะทำได้ นับเป็นการได้รับอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ (discretionary power) จากรัฐบาลกลางเท่านั้น

4. เป็นการบริหารโดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลาง ซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางที่จะทำการวินิจฉัยสั่งการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีอยู่ เพื่อให้การปกครองดำเนินไปโดยสะดวกและมีการต่อเนื่องในนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาล

การบริหารงานตามลักษณะการแบ่งอำนาจการปกครอง (deconcentration) ดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นวิธีการบริหาร กล่าวคือ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ (delegation of authority) ของรัฐบาลนั่นเอง (Rienow,1952 :119-120) วิธีการของการแบ่งอำนาจ

ทางการปกครองดังกล่าว เป็นวิธีหนึ่งของการกระจายอำนาจทางการปกครองโดยให้เจ้าหน้าที่ผู้บริหารปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบต่อรัฐบาลกลาง ระบบการปกครองเช่นนี้ เรียกได้ว่า เป็นการปกครองโดยรัฐบาลท้องถิ่น (local state government) (Montague, 1984 : 9) ซึ่งระบบการปกครองลักษณะนี้จะเห็นได้จากระบบการปกครองส่วนภูมิภาคของไทย เช่น การปกครองระดับจังหวัดและอำเภอ เป็นต้น

2. **การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Devolution)**

การกระจายอำนาจทางการปกครองอีกอย่างหนึ่งที่เรียกว่า Devolution นี้ เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นของตนเองได้ (Brain, 1967 : 22-40)

ตามความหมายของการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองนี้ จะมีลักษณะสำคัญที่เรียกได้ว่า เป็นการปกครองตนเอง(local self government)มากที่สุดเพราะท้องถิ่นในบริเวณในพื้นที่ที่กำหนดขึ้นนั้น จะมีอำนาจในการปกครองตนเองตามวิถีทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง (election) การกำหนดนโยบายตามกระบวนการทางการเมือง และในที่สุดประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) ได้เป็นอย่างดี

อนึ่ง การกระจายอำนาจการปกครองนั้น โดยทฤษฎีอาจมีกรรมวิธีในการกระจายอำนาจได้ 2 กรณี คือ

1. การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามเขตพื้นที่ (territory) เช่น การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองทำตามลักษณะเฉพาะกิจกรรม (activity) หรือแต่ละหน้าที่ (function) เช่น การกระจายอำนาจไปให้การประปา การไฟฟ้า การโทรศัพท์ และการเดินรถ

ในส่วนที่เกี่ยวกับจะจัดให้มีการกระจายอำนาจในระบบวิธีใด ก็เป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับกฎหมาย หรือนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ เพราะรัฐบาลย่อมมีอำนาจเหนือการปกครองท้องถิ่นอยู่แล้วนั่นเอง

อย่างไรก็ดี คำว่า Devolution หรือที่มีความหมายว่าการมอบอำนาจ ให้ท้องถิ่นปกครองตนเองนี้ หลักการสำคัญคือ จะต้องเป็นการมอบอำนาจให้ทั้งอำนาจทางการเมือง (political decentralization) และอำนาจในการบริหาร (administrative decentralization) ซึ่งตรงกับสภาพความเป็นจริงของการปกครองตนเองในท้องถิ่นนั้นที่ประชาชน จะได้มีสิทธิในทางการเมืองมีการเลือกตั้ง มีการกำหนดนโยบาย มีการควบคุมทางการเมืองการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อให้การบริหาร และการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นไปตามเจตจำนงหรือความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุด

กล่าวโดยสรุป หลักการสำคัญของมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (devolution) เป็นกรรมวิธีอันหนึ่งของการกระจายอำนาจทางการปกครอง (decentralization) ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญคือ

1. ต้องให้องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจนั้น มีการเลือกตั้ง (election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารของท้องถิ่น

2. ต้องให้มีองค์กรในการบริหารหรือการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้น โดยมีสภาพเป็นนิติบุคคล เพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอิสระ หรือสิทธิในการปกครองตนเอง (autonomy) ได้ เช่น การกำหนดนโยบาย การดำเนินงานต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นและความต้องการของท้องถิ่น โดยไม่ขัดต่อนโยบายของรัฐ

4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรจะต้องมีอำนาจในการดำเนินงานตรงตามที่บัญญัติเพื่อให้การดำเนินงานและการควบคุมให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามข้อบัญญัตินั้น ๆ ได้พอสมควร

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรจะมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปตามการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพื่อจัดและดำเนินการในหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพ

6. ภายในการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องมีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การมีอำนาจในการจัดหาตัวบุคคลเข้ามาดำเนินการในการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

7. องค์กรนั้น ๆ จะต้องมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบภายในอาณาเขต (teritory) ที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลกลาง

จากลักษณะต่างๆ ของการมอบอำนาจให้ท้องถิ่น (devolution) นี้ จะทำให้เกิดสภาพของการปกครองตนเอง (local self government) ซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองที่ประชาชนจะได้มีสิทธิมีเสียง มีส่วนร่วม (participation) ในทางการเมือง การปกครองได้เป็นอย่างดี

2.5.1 จุดแข็งและจุดอ่อนของการกระจายอำนาจปกครอง

ก. จุดแข็งของการกระจายอำนาจการปกครอง

การจัดระเบียบบริหารตามหลักการกระจายอำนาจปกครองย่อมมีจุดแข็งหรือข้อดีมีประโยชน์อยู่ 3 ประการ คือ (ประยูร กาญจนดุล,2523 : 44-45)

1. ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เช่น บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการ ในท้องถิ่นมากขึ้นเพราะรู้ปัญหา และความต้องการของท้องถิ่นของตนเองดี

2. เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งในปัจจุบันนี้ราชการบริหารส่วนกลางมีภารกิจหนักอยู่มาก เกี่ยวกับการจัดทำกิจการอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ดังนั้นการแบ่งเบาภาระเกี่ยวกับกิจการเฉพาะท้องถิ่น ไม่อาจดำเนินการ ได้ทั่วถึงออกไปเสียบ้างก็จะทำให้เกิดผลดีกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้

3. ทำให้ราษฎรมีความสนใจ และมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ทำให้ราษฎรมีส่วนได้เสียในกิจการท้องถิ่นโดยตรง และเกิดความจำเป็นที่ต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงาน ทำให้ราษฎร รู้จักรับผิดชอบคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ทำให้การอำนวยการบริการแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็วเป็นการส่งเสริมและการพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

ข. จุดอ่อนของการกระจายอำนาจปกครอง

ข้อเสียหรือจุดอ่อนของกากระจายอำนาจปกครอง มีอยู่ 4 ประการ ดังนี้ คือ

1. อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการปกครอง และความมั่นคงของประเทศ เพราะหากกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพ ในการปกครอง และความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งต่างมุ่งที่จะรักษาประโยชน์ของตนได้โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดแก่ท้องถิ่นอื่น

2. ทำให้ราษฎรเพ่งเล็งเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นสำคัญกว่าส่วนรวม เมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียวจนกระทั่งลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

3. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่ โดยไม่เหมาะสมด้วยการถือพรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคฝ่ายตรงกันข้ามหรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตน ซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ ย่อมจะทำให้เกิดความเดือดร้อนและความไม่พอใจแก่ราษฎร ยิ่งกว่าถูกปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเสียอีก

4. ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมากกว่าและมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งยังมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเองซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่เกิดประโยชน์ และมีการควบคุมการเงินไม่ดีพอ

2.5.2 ความหมายและคำจำกัดความของการปกครองท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (local self government) มีความหมาย และความสำคัญในทางการปกครองที่ประชาชนจะได้เข้ามีส่วนร่วม (participation) ตามครรลองของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อให้เข้าใจความหมายของการปกครองท้องถิ่นให้ชัดเจนขึ้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอความหมายของการปกครองท้องถิ่นที่มีผู้อธิบายและให้คำจำกัดความและความหมายไว้ดังนี้

Chamber's Encyclopaedia (1967 : 630 อ้างใน อุทัย หิรัญโต, 2523) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า "การปกครองท้องถิ่น" หมายถึง การปกครองตนเองของท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นการบริหารกิจการสาธารณะในแต่ละท้องถิ่น โดยมีองค์กรซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบ และอิสระในการดำเนินงานภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง

John J. Clarke (1957 : 1) ได้ให้ความหมายของคำว่าการปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึงหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้ง และอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

William V. Hlloway (1951 : 398) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึงการปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีองค์การเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงานคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจ และมีสภาของท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญขององค์การนี้

William A. Robson (1953 : 574) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้น และให้มีอำนาจปกครองตนเอง (autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (necessary organization) เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุจุดมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

Daniel Wit (1958 : 1-2) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นผลจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐบาลไปให้กับองค์การหนึ่ง ซึ่งองค์การนั้นต้องไม่เป็นองค์การในสายการบังคับบัญชาของส่วนกลาง และองค์การนั้นต้องมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจและดำเนินการใดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น

Duane Lockard (1972 : 451) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าการปกครองท้องถิ่น คือ องค์กรสาธารณะที่มีอำนาจในการตัดสินใจ และบริหารนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ในขอบเขตจำกัดภายในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองรองมาจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นเป็นรัฐบาลระดับล่างสุดของสถาบันการปกครองมีรัฐบาลแห่งชาติ หรือรัฐบาลกลาง เป็นรัฐบาลสูงสุด และรัฐบาลมลรัฐ ภูมิภาค

หรือจังหวัดเป็นรัฐบาลกลาง

Haris G. Montague (1984 : 1) ให้ความหมายว่า "การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครอง ที่มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีความรับผิดชอบ และมีอำนาจอิสระ โดยสามารถที่จะใช้อำนาจโดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระแต่ประการใด

จากคำจำกัดความของคำว่าการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ จึงพอที่จะสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้ง และถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนได้

อย่างไรก็ดีจากหลักการ ความหมายและคำจำกัดความดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบสำคัญ ๆ ดังนี้คือ

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา (hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (autonomy)

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง (election) โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญเพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (political participation)

4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นมีราย และได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่

ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย หรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐ และประชาชนในส่วนรวม

องค์ประกอบต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ ที่ถือได้ว่าเป็นคุณลักษณะเฉพาะอันสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (local self government)

2.5.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น (Dilys M. Hill อ้างใน ประสิทธิ การกลาง 2525 : 20) สามารถสรุปเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

1. เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือตามหลักการปกครองท้องถิ่นนั้นได้ถือว่า เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง หรือมีส่วนร่วมเข้ามาดำเนินกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างกว้างขวางไม่ว่าจะโดยสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนเลือกตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว มีส่วนทำให้ประชาชนเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองตนเองในท้องถิ่น อันเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป

2. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง ซึ่งถือเป็นหัวใจที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย คือ เป็นการปกครองที่ประชาชนปกครองตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงมีฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ รับผิดชอบบริหารกิจการของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่อย่างอิสระโดยการควบคุมของประชาชน

3. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องที่ย่อมมีความแตกต่าง

กัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลกลางแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริง และล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถสนองความต้องการนั้นได้

4. เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากในปัจจุบันได้มีความก้าวหน้าทางวิทยากรต่าง ๆ และมีความหมายที่จะพัฒนาประเทศให้เจริญขึ้นในทุกวิถีทาง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจโดยจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น สนองความต้องการของประชาชนอันเป็นการแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลาง

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ (อุทัย หิรัญโต, 2523 : 22) คือ

1. สถานะตามกฎหมาย หมายความว่า ถ้าประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น จะมีความเข้มแข็งกว่าการปก-ครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่นปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอนที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามได้มีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การอนามัยโลก (WHO)และสำนักกิจการสังคม ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีเนื้อที่ต่อประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่นประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลกลางเป็นสำคัญ

2.5.4 ความสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น

ลิขิต ธีระเวคิน (2527 : 1) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญทางการเมืองและการบริหารของท้องถิ่นมาก ด้วยเหตุผล ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องบนระดับชาติและโครงสร้างฐานคือ ระดับท้องถิ่น การเน้นการพัฒนาโครงสร้างเบื้องบนระดับชาติ เช่นรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ การเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องล่าง ได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดก็คือ รากแก้ว ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาระบอบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การขาดรากฐานในท้องถิ่น

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น เพราะการพัฒนาท้องถิ่นที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้นจำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมมือร่วมใจกัน ลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเอง ในลักษณะที่มีความเป็นอิสระพอควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการกระจายอำนาจได้อย่างแท้จริงเท่านั้น การกระจายอำนาจไม่เพียงแต่เป็นการปูทางให้พัฒนาระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและทางสังคม ในแง่ของการสร้างรายได้และความเจริญในด้านต่าง ๆ ให้กับท้องถิ่น

2.5.5 ประโยชน์ของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้กับองค์การปกครองท้องถิ่น จะสามารถเอื้อประโยชน์ให้กับท้องถิ่นและประเทศชาติได้ (ชัยยศ ศิริรัตนบวร, 2531 : 24 - 25) ดังนี้

1. เพื่อระบายความคับคั่งของการบริหารสาธารณะต่าง ๆ ที่รวมอยู่หรือเป็นภารกิจของรัฐบาลกลางออกไปให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางหรือระบายความคับคั่งของหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ในส่วนกลางให้ลดน้อยลง ซึ่งหากท้องถิ่นบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพแล้วจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก

2. เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการของรัฐที่ได้ปฏิบัติในท้องถิ่น วัตถุประสงค์ข้อนี้ส่วนใหญ่เนื่องมาจากการที่พิจารณาเห็นว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการและปัญหาของตนดีกว่าส่วนกลาง นอกจากนี้การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานยังอำนวยประโยชน์ในด้านอื่น ๆ อีก เช่น โครงการของรัฐได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีและเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนเกิดความชำนิชำนาญในการปฏิบัติงานของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

3. เพื่อเป็นการกระจายการพัฒนาออกไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะในทางปฏิบัติแม้รัฐบาลกลางจะให้อำนาจท้องถิ่นเก็บภาษีได้เองแล้วก็ยังไม่พอเพียง รัฐบาลจึงต้องจ่ายเงินอุดหนุนเป็นการสมทบ ซึ่งก็เป็นการช่วยร่วมพัฒนาท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2535, 12 - 13) กล่าวถึงประโยชน์ของการจัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางเป็นสิ่งที่มองเห็นได้ชัดว่าการที่รัฐบาลจะบริหารประเทศจำเป็นต้องอาศัยงบประมาณเป็นหลัก และหากงบประมาณจำกัด ภาระกิจที่จะต้องดำเนินการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ และเมื่อเป็นเช่นนี้ หากมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็จะมีรายได้ มีงบประมาณของตน ก็พอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นเรื่องที่เห็นได้ชัดว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาล ภาระในเรื่องนี้ เป็นการแบ่งเบาภาระทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาดำเนินการ

2. เพื่อเป็นการสนองตอบต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น

การปกครองประเทศนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีอาณาเขตกว้างใหญ่ไพศาล เช่น สหรัฐอเมริกา แบ่งเป็นมลรัฐต่าง ๆ การปกครองของสหรัฐจึงได้กระจายอำนาจให้มลรัฐต่าง ๆ ไปเพื่อแต่ละรัฐจะได้จัดการปกครองให้สอดคล้องกับความต้องการของตนและ

ภายในมลรัฐ (state) ดังนั้นหน่วยการปกครองที่จะสนองตอบความต้องการหรือสัมผัสกับประชาชนมากที่สุด ก็คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นภายในมลรัฐนั้นนั่นเอง

การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถสนองตอบ (response) ต่อความต้องการของประชาชนได้ก็เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะมีการเลือกตั้งและโดยวิธีการเลือกตั้ง สภาท้องถิ่นและผู้บริหารก็ย่อมมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นเมื่อความประสงค์ของประชาชนมีอย่างไร เขาก็อาจแสดงความต้องการได้เสมอ การปกครองท้องถิ่น จึงถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่สนองตอบความต้องการ และทำให้ประชาชนได้มีโอกาส มีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง (political participation) ได้

3. เป็นประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น

การปกครองตนเอง (local self government) ของแต่ละชุมชนนั้นเป็นที่ตระหนักว่า แต่ละท้องถิ่นจะได้มีโอกาสในการกำหนดนโยบายและการควบคุมให้เป็นไปตามนโยบาย ที่ท้องถิ่นต้องการและในบรรดานโยบายดังกล่าวนั้น ย่อมเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่น ที่จะให้ได้มาซึ่งความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง ซึ่งทุกคนก็ต้องการให้ท้องถิ่นของตนเจริญ บ้านเมืองมีฐานะดี มีความเป็นอยู่ที่สะดวกสบายและโดยนัยนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ย่อมมีภาระอันสำคัญในการสร้างสรรค์ความเจริญทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งกล่าวโดยตรงแล้ว การปกครองท้องถิ่นย่อมจะเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้

4. เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางการเมือง (political development)

สำหรับประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนา (developing countries) ทั้งหลาย การปกครองท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์อันสำคัญที่จะพัฒนาทางการเมืองได้ การพัฒนาทางการเมืองดังกล่าวนี้หมายถึงการที่ทำให้เกิดการเรียนรู้และมีความเข้าใจในระบบการเมือง รู้ถึงการมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง (participation) ทั้งนี้ก็โดยที่ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมืองระดับท้องถิ่นมีการต่อสู้และการแข่งขันทางการเมือง ตามวิถีทางและตามกติกา (rule of the game) ในที่สุดจะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง เข้าใจถึงหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ เข้าใจถึงหน้าที่ฝ่ายบริหาร เข้าใจถึงคุณค่าของการควบคุมโดยประชาชน (popular control) ในที่

สุดก็จะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้

การที่การปกครองท้องถิ่น ช่วยสร้างเสริมความรู้ ความเข้าใจในทางการเมืองนี้ ถือได้ว่าเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้กับประชาชน (school of democracy) นั่นเอง

2.5.6 ปัญหาหรือข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

เมื่อได้กล่าวถึงประโยชน์หรือผลดี ที่ได้รับจากระบบการปกครองท้องถิ่นแล้ว ปัญหา หรือข้อควรพิจารณา อันเนื่องมาจากระบบการปกครองท้องถิ่น ก็มีเช่นเดียวกัน ซึ่งพอจะพิจารณา ได้ดังนี้

1. ถ้ารัฐบาลกลางไม่กำหนดมาตรฐานของงาน (fixing standard) ให้กับรัฐบาล หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นดีพอแล้ว อาจเกิดปัญหาความเจริญของแต่ละท้องถิ่นไม่ทัดเทียมกันได้ เช่น การกำหนดมาตรฐานของถนน กำหนดมาตรฐานอาคารสิ่งก่อสร้าง มาตรฐานการศึกษา อนามัย ตลอดจนบริการต่าง ๆ และเมื่อเป็นเช่นนี้ ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการให้บริการกับประชาชนในชุมชนต่าง ๆ ที่ต่างมาตรฐานกันได้

2. ถ้ารัฐบาลกลางไม่ควบคุมระบบผังเมือง (city planning) ให้ดีพอ จะทำให้ความเจริญของชุมชนต่าง ๆ ไม่เป็นระเบียบ ขาดลักษณะของความสวยงามของบ้านเมืองอาจจะมีการอนุญาตให้มีการปลูกสร้างอาคารกันตามยถากรรมทำให้เมืองขาดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ขาดพื้นที่สีเขียว (green area)ดังนั้นเพื่อป้องกันการเจริญเติบโตของเมืองในลักษณะของการขาดความเป็นระเบียบและความสวยงาม รัฐบาลกลางจึงจำเป็นต้องควบคุมระบบผังเมืองผังบริเวณหรือผังเฉพาะของแต่ละชุมชนให้ดี

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น ควรพิจารณาถึงสภาพท้องถิ่นที่มีฐานะความพร้อมที่จะเป็นได้ ไม่ควรจัดตั้งขึ้นอย่างพร่ำเพรื่อ จะทำให้เกิดเป็นภาระแก่รัฐบาลในการอุ้มชู และแก้ไขปัญหาให้กับท้องถิ่น แทนที่จะเป็นการลดภาระแก่รัฐบาลและไม่เพียงเท่านั้น ยังอาจจะเกิดปัญหาในการซ้อนและซ้ำของการจัดตั้งหน่วยงานได้

4. ตามรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นระบบการเมือง แต่ในสภาพของการเมือง ถ้าขาดคุณธรรมหรือจริยธรรมทางการเมือง (political ethics) คงเกิด

ปัญหาของการแก่งแย่งแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบระหว่างคนในท้องถิ่นที่เข้าไปมีบทบาททางการเมืองของท้องถิ่นนั้น ๆ อาจเกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง ในรูปแบบของการเมืองและผลประโยชน์ เช่น ความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองของรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง ดังนั้น การแก้ไขปัญหานี้จึงควรกำหนดโครงสร้าง รูปแบบ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง ให้เหมาะสม มิให้เกิดปัญหาขัดแย้งขึ้นได้โดยไม่จำเป็นซึ่งอาจมีผลกระทบถึงความมั่นคงแห่งชาติในส่วนรวมได้

2.5.7 การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยใน "หมวด 9 การปกครองท้องถิ่น" มาตรา 196 - มาตรา 199 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ไว้ ดังนี้

มาตรา 196 ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน และมีอิสระในทางการภาษีอากร และการเงินแห่งท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

มาตรา 197 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง

มาตรา 198 สมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งสมาชิกจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรง และลับ

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นอย่างน้อยต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 111 (1) และ (2) ด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 199 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการจัดระเบียบบริหารราชแผ่นดินตามกฎหมายของประเทศจะพบว่าประเทศไทยมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 ส่วน (มาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534) ดังนี้

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดไว้ดังนี้

มาตรา 69 ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

มาตรา 70 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2) เทศบาล

(3) สุขาภิบาล

(4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

มาตรา 71 การจัดระเบียบการปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยมีรูปแบบการปกครอง และมีการจัดระเบียบการปกครองภายในองค์กรนั้น ๆ ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

2. เทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

3. สุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495

4. ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดแบ่งออกเป็น

1. กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

2. เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

3. องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

2.6 พัฒนาการการปกครองของตำบล สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นการปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุด และเกิดขึ้นหลังสุดในประเทศไทย อย่างไรก็ตามองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีการพัฒนาการมาจากการปกครองส่วนภูมิภาคในรูปของตำบล และสภาตำบล โดยสามารถลำดับพัฒนาการได้ ดังนี้

ตำบล มีพัฒนาการมาจากการปกครองในแบบจตุสดมภ์ ซึ่งในขณะนั้นการปกครองหัวเมืองต่างๆอยู่ในความดูแลของสมุหกลาโหมและสมุหนายกโดยในแต่ละเมืองจะมีเจ้าเมืองปกครองและแบ่งเขตปกครองออกเป็นแขวงเมือง มีนายแขวงเป็นผู้ปกครอง ในแต่ละแขวงแบ่งเขตออกเป็นตำบล หัวหน้าตำบลมีตำแหน่งเป็นพัน ในเขตการปกครองของพันแบ่งย่อยออกเป็นหมู่บ้าน มีนายบ้านปกครองบังคับบัญชา (กระทรวงมหาดไทย 2519 : 3)

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ปรับปรุงการปกครอง (ในปี พ.ศ. 2440) โดยได้กำหนดราชการบริหารออกเป็น 2 ส่วน (ไพบูลย์ ช่างเรียน, 2514 :

73-74) คือ

1. ราชการบริหารส่วนกลาง แบ่งออกเป็น 10 กระทรวง

2. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีการยกเลิกวิธีการปกครองหัวเมืองระบบกินเมือง โดยได้นำการปกครองรูปมณฑล หัวเมือง จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านมาใช้

เป้าหมายสำคัญในการจัดตั้งตำบลในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีปรากฏในหนังสือจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ถึงข้าหลวงเทศาภิบาล (พิศาลสงคราม, ร.ศ. 121 : 98 - 99) บางตอน ดังนี้

"ความมุ่งหมายในการปกครองตำบลนี้ จะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ราษฎรเลือกสรรขึ้นโดยนิยมเป็นธุระปรึกษาหารือ ช่วยกันรักษากิจการในตำบลให้เรียบร้อยตลอดตำบลนั้นและเป็นหูเป็นตาของรัฐที่จะสอดส่องดูแลสุขทุกข์ของไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินให้รู้เห็นได้ทั่ว ตลอดจนช่วยนำเก็บภาษีอากรผลประโยชน์แผ่นดินที่สมควรจะได้จากราษฎรโดยชอบธรรม"

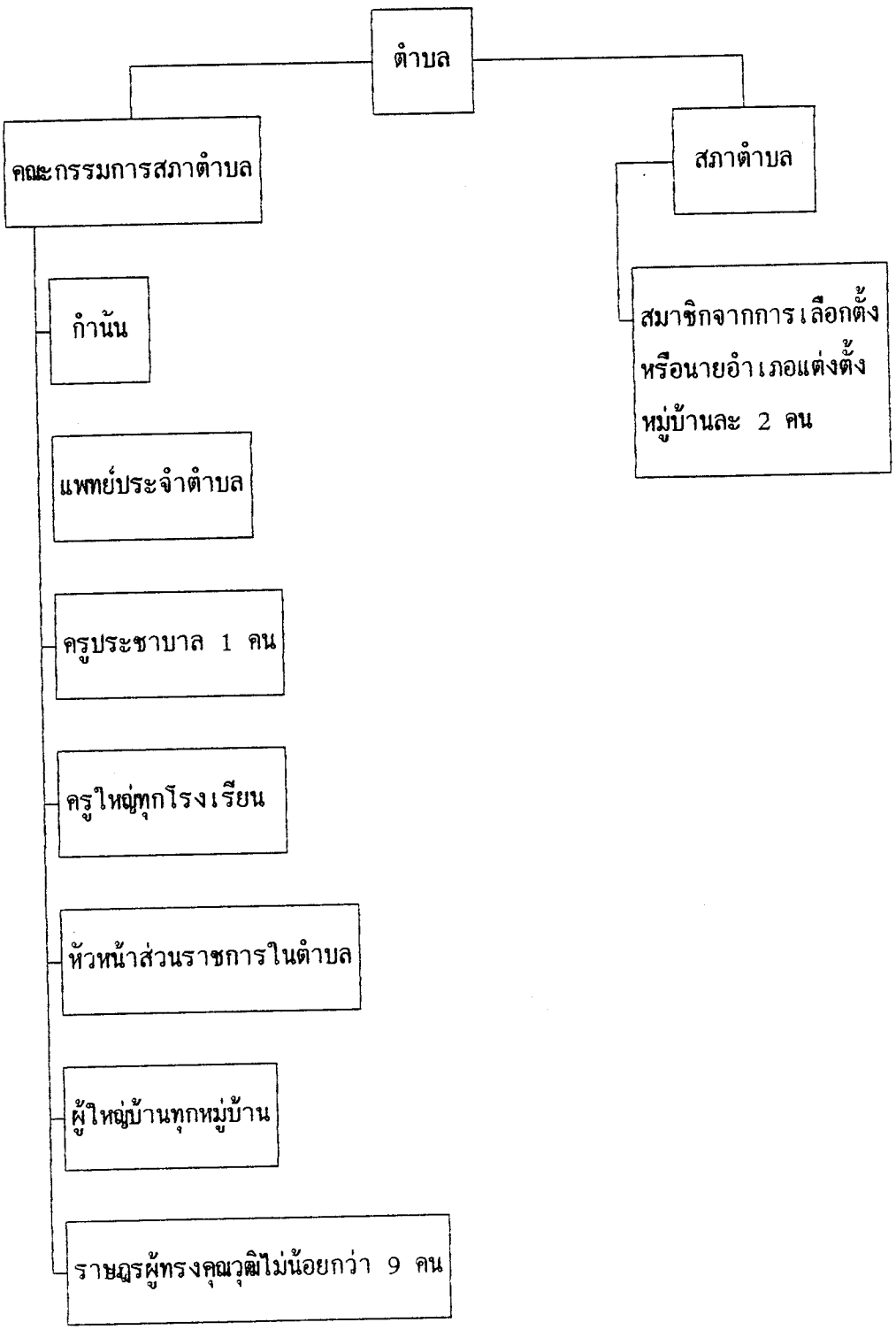
ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดให้แก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่รัตนโกสินทร์ศก 116 มาเป็นพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ซึ่งคงหลักการเดิม แต่ปรับปรุงให้ทันสมัยขึ้นและยังคงเป็นกฎหมายแม่บทในการปกครองท้องที่ที่ใช้มาจนปัจจุบันนี้

สภาตำบลเกิดขึ้นเมื่อปี เมื่อปี 2498 รัฐบาลอันมี ฯพณฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนโนบายให้จัดตั้งสภาตำบลขึ้นเพื่อเป็นสถาบันการปกครองที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง ตามระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สภาตำบลจึงเกิดขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 องค์ประกอบของสภาตำบลดังกล่าวนี้ คือ คณะกรรมการตำบล และสภาตำบล คณะกรรมการตำบลได้แก่ กำนันท้องที่เป็นประธานผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาลในตำบลนั้นคนหนึ่ง และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลไม่น้อยกว่า 2 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง รวมทั้งครูใหญ่ทุกโรงเรียนและหัวหน้าส่วนราชการที่ตั้งที่ทำการอยู่ในตำบลนั้น เป็นคณะกรรมการตำบล ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร

สภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งราษฎรเลือกตั้งทำนองเดียวกับการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน หรือนายอำเภอเป็นผู้เลือก โดยปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการตำบลตาม

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

รูปแบบของสภาตำบลดังกล่าวนี้ เป็นรูปแบบที่มีบทบาทอันสำคัญในการปกครองและเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการตำบลในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อความสงบสุข ความเจริญของชุมชนนั้น ๆ ดังปรากฏตามแผนภูมิแสดงโครงสร้างของสภาตำบล ดังนี้



แผนภูมิที่ 1 แสดงโครงสร้างสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499

ที่มา : คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499

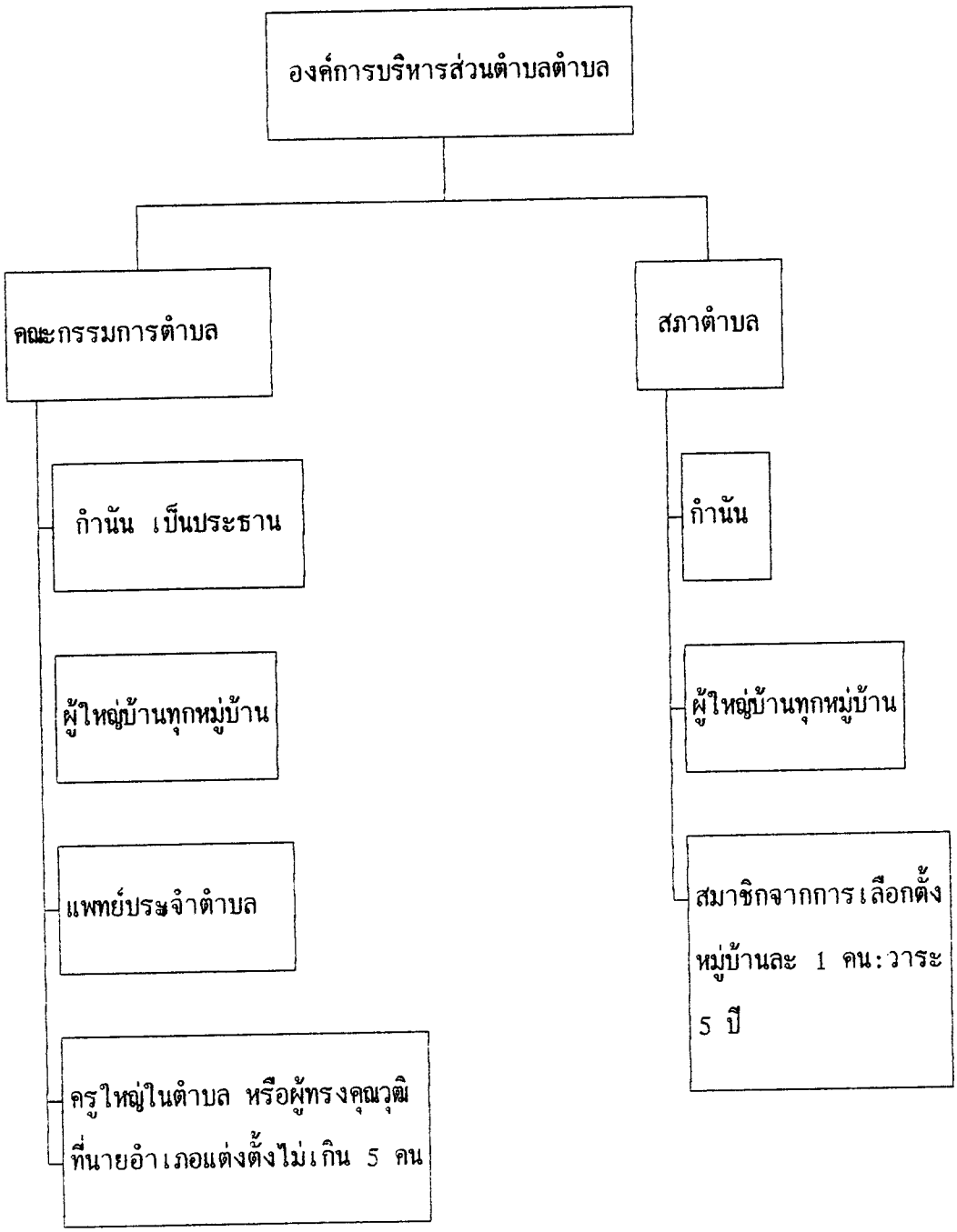
ในปีเดียวกันนั้นเอง รัฐบาลในสมัยนั้นพิจารณาแล้วเห็นว่าสภาตำบลตามรูปแบบข้างต้นยังมีจุดอ่อนที่ราษฎรไม่สามารถปกครองตนเองได้อย่างแท้จริงเพราะยังคงประกอบด้วยผู้ที่มาจากการแต่งตั้งมากกว่าจากการเลือกตั้ง ทำให้ขาดอิสระในการบริหารงานจึงได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล โดยพิจารณาตำบลที่เหมาะสมขึ้นบริหารงานในรูปของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในครั้งนั้นกระทำได้ 2 วิธี คือเมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรจัดตั้งขึ้น หรือราษฎรในท้องถิ่นไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของตำบลร้องขอ โดยความเห็นชอบของสภาจังหวัด โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการพิจารณา ดังนี้

(1) เป็นเนื้อที่ หรือตำบลที่มีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ตั้งแต่ 10,000 บาท ขึ้นไป

(2) มีพื้นที่ตั้งแต่ 50 ตารางกิโลเมตร

(3) เฉลี่ยความหนาแน่นของพลเมืองได้ตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป

โดยในครั้งแรกนี้ ได้มีการพิจารณาจัดตั้งตำบลเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล รวม 59 แห่ง และมีโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในครั้งนั้น ดังนี้



แผนภูมิที่ 2 แสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2499

ที่มา : พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

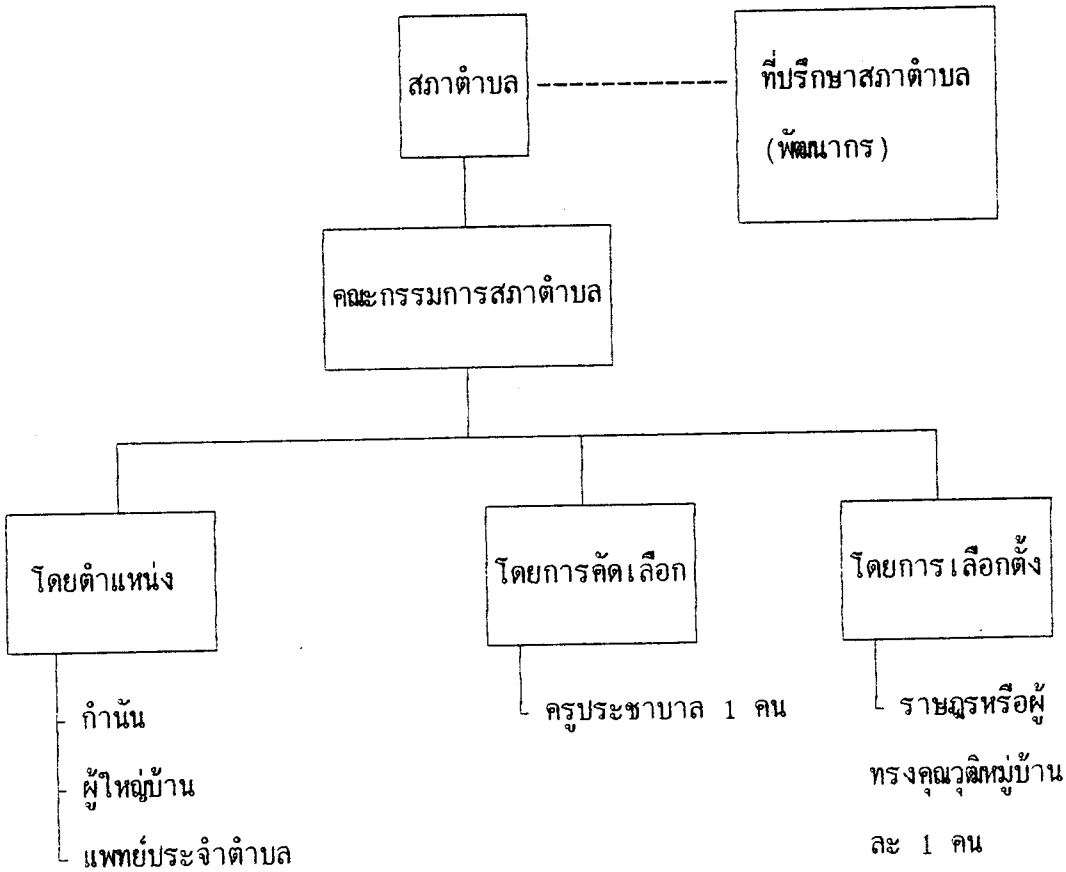
อย่างไรก็ดี ในปี 2509 ได้มีการปรับปรุงรูปแบบสภาตำบลใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยมีนโยบายเฉพาะก็คือการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เป็นไปตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509

สภาตำบลดังกล่าวนี้ ได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญคือ ได้ยุบเลิกคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลโดยรวมเข้าด้วยกันเรียกว่า **คณะกรรมการสภาตำบล** คณะกรรมการประกอบด้วย

1) กรรมการโดยตำแหน่ง คือ กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล

2) กรรมการโดยการคัดเลือก ได้แก่ ครูประชาบาลในตำบลนั้นหนึ่งคน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้พิจารณาคัดเลือก และ

3) กรรมการโดยการเลือกตั้งได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือกตั้ง โดยให้นำเอาวิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านมาใช้โดยอนุโลมปรากฏโครงสร้างสภาตำบลที่ปรับปรุงแล้ว ดังนี้

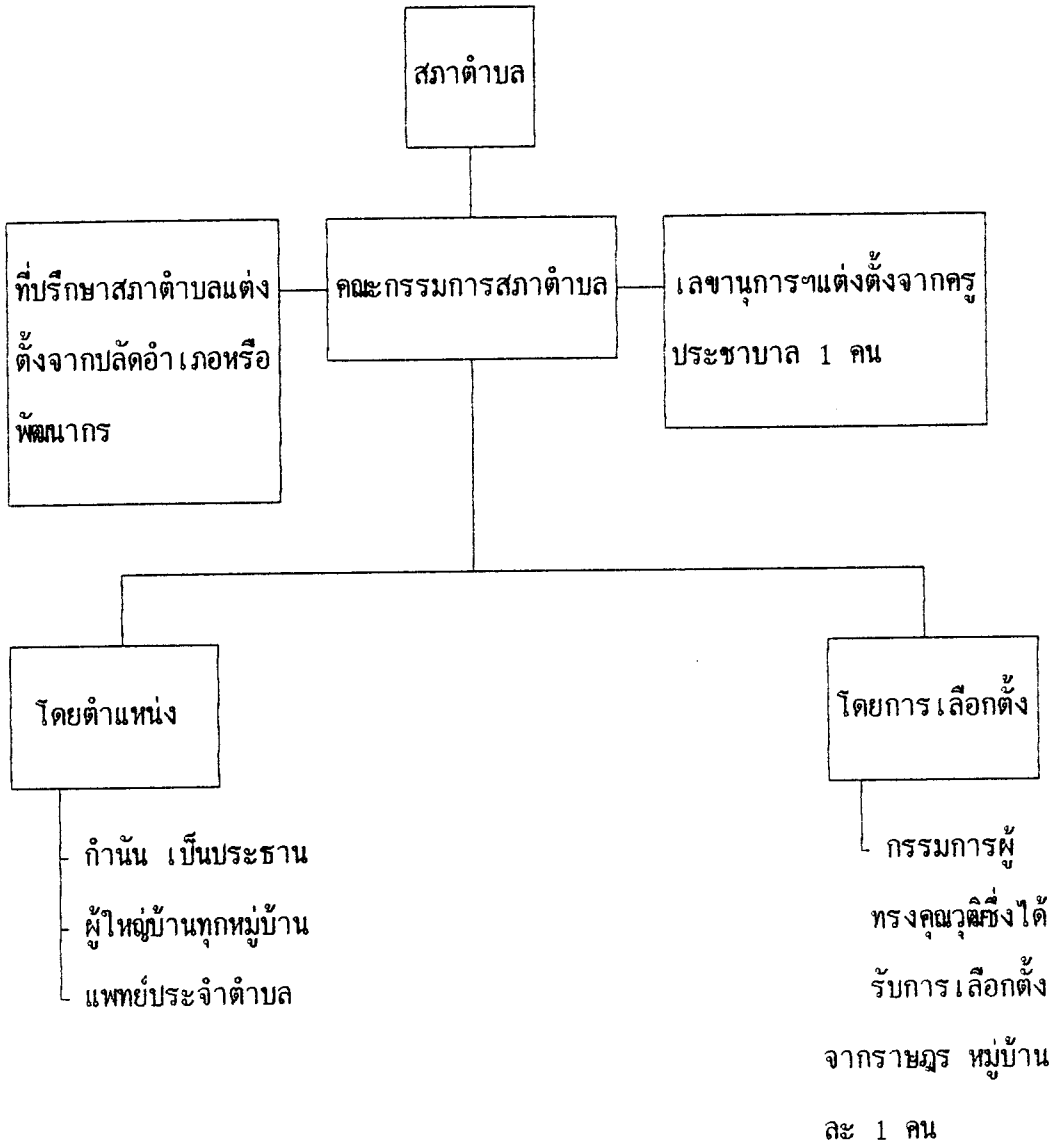


<u>แผนภูมิที่ 3</u> แสดงโครงสร้างสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509

ที่มา : คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน

ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงสภาตำบลอีกครั้งหนึ่งโดยใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 โดยยกเลิกสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่เดิม และจัดตั้งเป็นสภาตำบลรูปแบบใหม่

องค์ประกอบของสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวนี้ มีลักษณะคล้ายคลึงกับสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 โดยกำหนดให้สภาตำบลมีคณะกรรมการสภาตำบล เป็นองค์กรในการบริหารของสภาตำบล ทั้งนี้คณะกรรมการสภาตำบลประกอบด้วย 1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และ 2) กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเป็นผู้เลือกการเลือกตั้งให้นายอำเภอ หรือผู้ที่นายอำเภอมอบหมายเป็นประธานพร้อมด้วยกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นอย่างน้อย 1 คน ประชุมราษฎรผู้มีคุณสมบัติ และไม่อยู่ในลักษณะอันต้องห้ามตามกฎหมาย ทำการเลือกจากผู้สมัครเป็นกรรมการสภาตำบล วิธีเลือกจะกระทำโดยลับหรือเปิดเผยก็ได้ เมื่อราษฎรส่วนมากเลือกผู้ใดก็ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ สามารถแสดงเป็นแผนภูมิโครงสร้างได้ดังนี้



แผนภูมิที่ 4 แสดงโครงสร้างการบริหารสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

ที่มา : ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

กล่าวโดยทั่วไปแล้วสภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. บริหารงานของสภาตำบล หรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด

2. พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการ และงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาตำบล กิจการใดก็ตามที่สภาตำบลเห็นว่าจะสร้างสรรค์ความเจริญแก่ตำบลของตนสภาตำบลมีหน้าที่ริเริ่มแก้ไข

ตัดทอนหรือเปลี่ยนแปลงโดยประชุมปรึกษาหารือกันเป็นมติที่ประชุมของสภาตำบล

3. ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการ สนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การอาสาสมัครหรือองค์การสาธารณะกุศล ตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการพัฒนาตำบล

4. เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรทราบ

5. ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ที่กำหนดสำหรับคณะกรรมการตำบล เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตำบล การส่งเสริมอาชีพราษฎร ปันต้น

6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามแต่จะได้รับมอบหมาย โดยให้ประธานสภาตำบลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินกิจการตามมติของสภาตำบล เว้นแต่สภาตำบลจะมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินกิจการแทนในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลดังกล่าว สภาตำบล ย่อมจักต้องมีรายได้ หรืองบประมาณในการดำเนินการและในการนี้สภาตำบลมีรายได้จาก

1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

2) เงินจากภาษีบำรุงท้องที่

3) ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง

4) อากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และโรงพักสัตว์ และนอกจากนั้นสภาตำบลอาจมีรายได้อื่นตามแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะจัดสรรให้

อย่างไรก็ดีสภาตำบลดังกล่าวนี้กฎหมายมิได้กำหนดให้มีสภาพเป็นนิติบุคคล การดำเนินงานตามรูปแบบองค์การการปกครองตนเอง จึงไม่สมบูรณ์เท่าที่ควรและโดยนัยนี้สภาตำบล จึงไม่มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณของตนเองได้ หากแต่งบประมาณของสภาตำบลเป็นส่วนหนึ่งอยู่ใน งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่แล้ว

ต่อมารัฐบาลในสมัยของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี (2535-2538) ได้ออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้มีการจัดระเบียบการปกครองของตำบลออกเป็น

1. สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 6 แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537)

2. องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

(ตามมาตรา 40 และมาตรา 43 แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537)

องค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ใหม่ที่สุดในประเทศไทย และยังถือได้ว่าเป็นการปกครองในระดับล่างสุดของการปกครองท้องถิ่นของประเทศ อันจะเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตย และการปกครองท้องถิ่นในระดับที่สูงขึ้นมาอีกด้วย

2.7 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

โดยหลักการการกำหนด หรือมอบอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องกำหนดเป็นหน้าที่ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2535 : 68) เพื่อให้ท้องถิ่นมีความรับผิดชอบ ดังนั้น การกำหนดหน้าที่จึงเป็นสิ่งสำคัญซึ่งอาจพิจารณาได้ในบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษถือว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นใดๆ ก็ตาม จะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอย่างไรก็ต้องเป็นไปตามที่ได้รับมอบหมายให้เท่านั้น จะทำหน้าที่อื่นใดที่กฎหมายไม่ได้ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่แล้วถือเป็นการปฏิบัติการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Ultra vires) (Jagkson 1965 : 39-40) เมื่อเป็นดังนี้ การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะทำได้ในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1. บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติอันเป็นการทั่วไป เป็นการบัญญัติไว้ในกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติเป็นการทั่วไป เช่น การบัญญัติหน้าที่ของเทศบาล ในพระราชบัญญัติเทศบาลกล่าวคือกำหนดให้เทศบาลทุกเทศบาลมีหน้าที่ ซึ่งแบ่งออกเป็นหน้าที่บังคับให้กระทำและเลือกหรืออาจกระทำได้ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496)

2. บัญญัติไว้ในกฎหมาย เป็นการเฉพาะเจาะจงแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในกฎหมายตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เป็นการแน่ชัด เช่นการกำหนดหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518

3. การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการเป็นกรณี ๆ เป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งอาจมีคำสั่งให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ เช่น คณะรัฐมนตรีจะสั่งการให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติการ

ใด ๆ นอกเหนือจากหน้าที่ที่กำหนดไว้ได้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518)

องค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายได้กำหนดไว้ทั้งโครงสร้างและหน้าที่โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

2.7.1 **โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล**

องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 44 แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537)

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1. สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบล

2. สมาชิกโดยการเลือกตั้ง จากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น หมู่บ้านละ 2 คน

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การ บริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตาม (1) และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง

คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

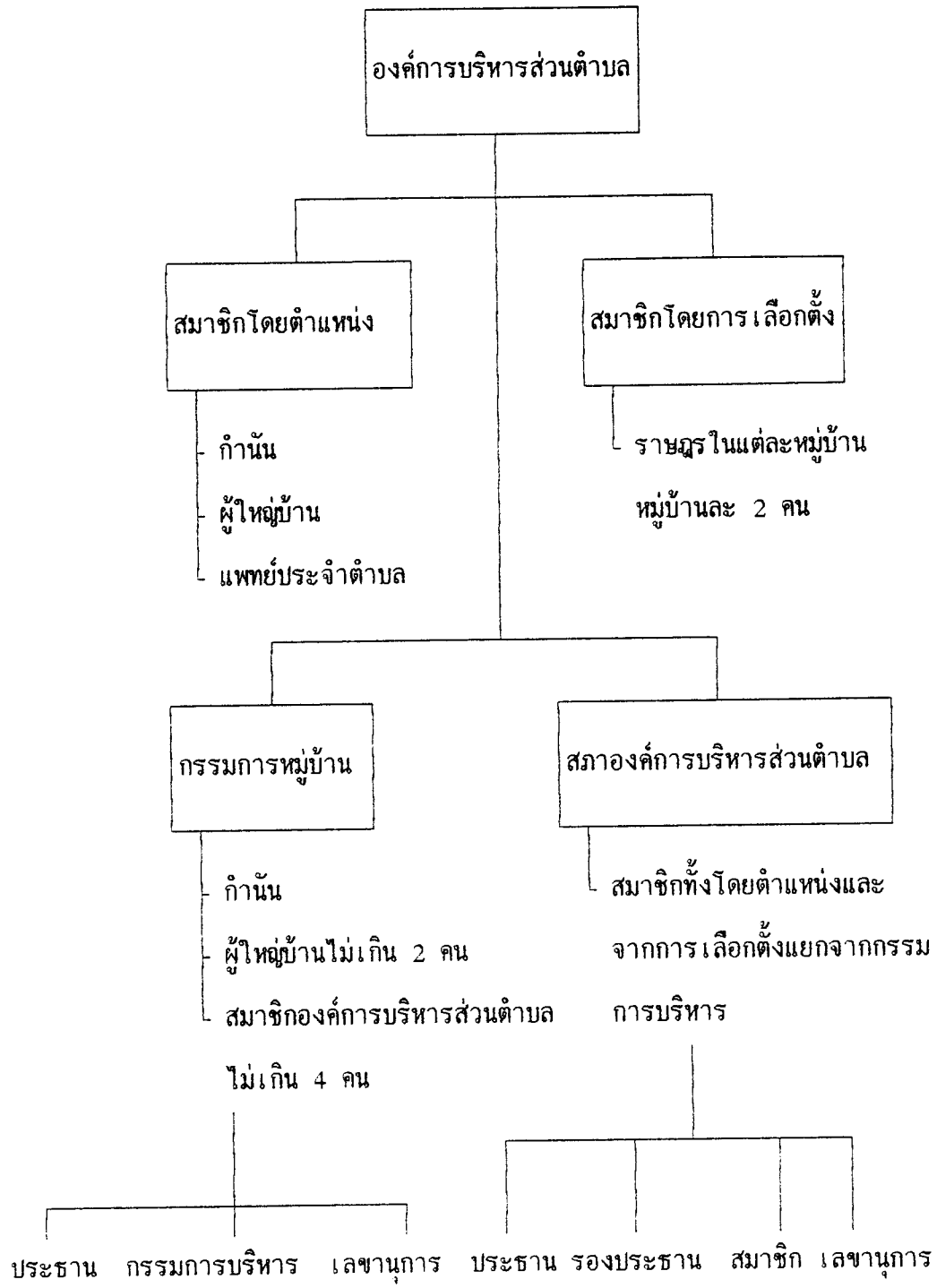
(1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การ

บริหารส่วนตำบล

(2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(3) รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมายให้ประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบลดังปรากฏตามแผนภูมิโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้



แผนภูมิที่ 5 แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ที่มา : พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

2.7.2 **อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล**

1. องค์การบริหารส่วนตำบล **มีอำนาจหน้าที่** ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

2. ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมี**หน้าที่ต้องทำ**ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

(4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

(8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

3. ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล **อาจจัดทำกิจการ**ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

(2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

(5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

(6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

(7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

(8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

(9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

(10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

(11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

4. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตาม ข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 3 นั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควรแต่กรณี หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าวให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

5. เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของทางราชการในตำบล เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสาร ที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ

6. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย หรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินห้าร้อยบาท

ร่างข้อบังคับตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะกรรมการบริหาร หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ตามวรรคหนึ่ง แล้วให้ประธานคณะกรรมการบริหาร ลงชื่อประกาศเป็นข้อบังคับตำบลต่อไป

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับตำบลใด ก็ให้ส่งคืนองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบังคับตำบลดังกล่าว เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตำบลนั้นใหม่ แต่ถ้าเป็นร่างข้อบังคับตำบลที่กำหนดให้มีโทษปรับตามวรรคหนึ่งเมื่อนายอำเภอไม่เห็นชอบด้วย ให้ร่างข้อบังคับนั้นเป็นอันตกไป

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตามวรรคสี่แล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับตำบลเดิมคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับตำบลได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอแต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้องบังคับตำบลจากนายอำเภอ หรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสาม ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบังคับตำบลนั้นเป็นอันตกไป

7. ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีพนักงานส่วนตำบล และอาจจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

(1) สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

ระเบียบพนักงานส่วนตำบลให้ตราขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกา

เพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

8. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อกระทำกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องและกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำ และเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

2.7.3 รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. ได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์

2. ได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัด

3. องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทดังต่อไปนี้

(1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

(3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

การเสียภาษีอากรและค่าธรรมเนียม เศษของหนึ่งบาทให้ปัดทิ้ง

ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมข้างต้นให้ถือเป็นภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

4. รายได้จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

5. ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ทั้งนี้ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใด เมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้วให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

6. เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลใด

ให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

7. องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยกำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ในอัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

(2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บ ตามประมวลรัษฎากร

ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บเพิ่มขึ้นตามมาตรานี้ ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

8. องค์การบริหารส่วนตำบลจะมอบให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม เรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพื่อองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ ในกรณีเช่นนี้เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว ให้กระทรวง ทบวง กรม นั้นส่งมอบให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

9. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

(1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล

(3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

(4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

(5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

(7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล

10. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การกู้เงินตามวรรคหนึ่งเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

11. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ได้รับยกเว้น ไม่ต้องเสียภาษีโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลรัษฎากร

12. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

(1) เงินเดือน

(2) ค่าจ้าง

(3) เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ

(4) ค่าใช้สอย

(5) ค่าวัสดุ

(6) ค่าครุภัณฑ์

(7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ

(8) ค่าสาธารณูปโภค

(9) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น

(10) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

13. เงินค่าตอบแทนประธานกรรมการบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร และเลขานุการคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

14. งบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบลให้จัดทำเป็นข้อบังคับ และจะเสนอได้ก็แต่โดยเฉพาะกรรมการบริหารตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ถ้าในระหว่างปีงบประมาณใด รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้ในงบประมาณไม่พอใช้จ่ายประจำปีนั้นหรือมีความจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณ ให้จัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เห็นชอบด้วย กับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว ให้เสนอนายอำเภอ เพื่อขออนุมัติถ้านายอำเภอไม่อนุมัติ ให้นายอำเภอส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับนั้นใหม่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับดังกล่าว

ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้นายอำเภอส่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนดเวลาสิบห้าวัน นับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งมติยืนยัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไปยังนายอำเภอเพื่อลงชื่ออนุมัติถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับ ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเป็นอันตกไป

ในการพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับนั้น เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ถือว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบตามที่คณะกรรมการบริหารเสนอ และให้ดำเนินการตามวรรคสามต่อไป

ถ้าข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

15. ระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การพัสดุ การจัดการทรัพย์สิน การซื้อการจ้าง ค่าตอบแทน และค่าจ้าง ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทย จะออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

ในการออกระเบียบตามวรรคหนึ่ง และวรรคสอง ให้คำนึงถึงความเป็นอิสระความคล่องตัวความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

2.7.4 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ให้นายอำเภอ มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจง หรือสอบสวนตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

2. หากปรากฏว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ

ในกรณีที่การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งเป็นผลจากการกระทำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล ซึ่งเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง หรือบุคคลดังกล่าวได้ร่วมกระทำการด้วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลแล้วแต่กรณี โดยให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่ง เพราะบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

3. หากปรากฏว่าคณะกรรมการบริหาร กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะ หรือกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ ในกรณีนี้ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นกรรมการบริหารใหม่ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่กรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารต้องพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่งเป็นผลจากการกระทำของกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหารโดยตำแหน่งหรือกรรมการบริหารที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจาก

ตำแหน่งกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน แล้วแต่กรณี โดยให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่ง เพราะบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

2.8 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นระบบบริหารการปกครองในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้จึงมีน้อยมาก ดังนั้นในการทบทวนวรรณกรรมในส่วนที่เกี่ยวกับผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จึงได้ทบทวนโดยเทียบเคียงกับการบริหารงานของสภาตำบลที่ผ่านมาและผลงานวิจัยอื่น ๆ ที่พอจะนำมาอนุโลมเทียบเคียงได้ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ทราบถึงตัวแปรและปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อความรู้เกี่ยวกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

กิตติ ปทุมแก้ว (2512 : 193) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อปี พ.ศ.2499 นั้นสาเหตุหนึ่งเกิดจากคณะบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง ตลอดจนขาดความรู้ต่อการบริหารงานที่ดีพอ เมื่อปราศจากหัวหน้างานฝ่ายอำเภอที่เป็นพี่เลี้ยงแล้วการปฏิบัติงานต่าง ๆ ก็ติดขัดไม่สามารถดำเนินไปด้วยดี

แนวความคิดในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานของสภาตำบล โดยนักวิชาการการปกครองท้องถิ่นคือ ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร (2518 : 9) เห็นว่า รูปแบบของสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 (ปว.326) ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นได้เพราะประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จึงเสนอให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากขึ้น และได้เสนอแนะให้มีการแก้ไขรูปแบบสภาตำบลใหม่เป็นดังนี้ คือ

1. ควรแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน
2. ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารควรมาจากการเลือกตั้ง
3. ให้มีความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในลักษณะของรัฐบาลโดยรัฐสภา (parliamentary system)
4. ให้มีรายได้เป็นของตนเองมากขึ้น

5. ให้มีสภาพเป็นนิติบุคคล

6. ให้มีอิสระในการปรึกษาหารือ การตัดสินใจ ตามสมควร

7. ให้มีการกำหนดหน้าที่สภาตำบลเท่าที่ควรจะเป็นโดยเฉพาะในเรื่องของการพัฒนามากกว่าเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อย

ธงชัย วงษ์เหรียญทอง (2520 : 68-69) ได้ศึกษาสภาตำบลกับการพัฒนาระดับท้องถิ่นของไทยและสรุปปัญหาที่สำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารงานของสภาตำบล และการพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตย ดังนี้

1. ปัญหาด้านขนาดของตำบล ขนาดหรือจำนวนหมู่บ้านแต่ละตำบลย่อมมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการบริหารงานของสภาตำบล ทั้งนี้เพราะจำนวนหมู่บ้านมีมากเกินไป ย่อมไม่สามารถดูแลปกครองหรือพัฒนาได้ทั่วถึงแต่ถ้าน้อยเกินไปก็ขาดกำลังคนในการบริหารงานที่เพียงพอ

2. การเงินของสภาตำบล มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นปัจจัยที่สำคัญสำหรับการบริหารงาน กล่าวคือ ในการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ จำเป็นต้องใช้เงิน ปัญหาของสภาตำบลด้านนี้ คือ ขาดเงินที่จะดำเนินโครงการถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีเงินอุดหนุนมากบ้างน้อยบ้าง แต่ก็จะถูกควบคุมจากส่วนกลางอย่างแน่นหนา

3. ปัญหา และอุปสรรคของสภาตำบลในการที่จะทำหน้าที่เป็นองค์กรพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย คือ ปัญหาด้านโครงสร้างและองค์ประกอบที่ไม่เหมาะสม ขาดแคลนทรัพยากรทางการบริหาร และการขาดอำนาจที่เหมาะสมที่จะปฏิบัติจัดทำภารกิจของตน

เปรื่อง งามจันทร์ และชาตรี ดิเรกศรี (2522 : 11) ได้วิเคราะห์การบริหารและผลงานของสภาตำบลพบว่า สภาตำบลยังมีปัญหามากมายที่ทำให้การบริหารไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัญหาที่สำคัญของสภาตำบล ได้แก่

1. งบประมาณ นับได้ว่าเป็นปัญหาที่เป็นหัวใจของการบริหารรายได้ของสภาตำบลนอกเหนือจากเงินจัดสรรจากรัฐบาลแล้ว บางตำบลไม่มีรายได้เป็นของตนเองเลย ตำบลที่มีรายได้พอเลี้ยงตนเองได้นั้นมีน้อยมาก

2. คน คณะกรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ขาดความรู้เรื่องระเบียบแบบแผนการบริหารและการทำงานนอกจากนี้ในด้านตัวบุคคลจะพบว่ากรรมการสภาตำบลคนหนึ่ง ๆ มักจะมีภาระกิจหลายด้านทั้งยังเป็นกรรมการต่างๆอีกหลายชุด เช่นเป็นกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน และทำหน้าที่เป็น

กำนันผู้ใหญ่บ้าน

3. ความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน ความไม่คล่องตัว หรือความมีอิสระในการบริหารงานนั้นเป็นเพราะกรรมการสภาตำบลยังไม่เป็นนิติบุคคล

4. อำนาจหน้าที่ กรรมการสภาตำบลมีภารกิจมากมาย ทำให้กรรมการสภาตำบลไม่สามารถพิจารณาได้ว่าจะจัดทำอะไรก่อนหลัง หน้าที่บางประการที่กำหนดไว้ก็เป็นเพียงการกำหนดลอย ๆ เท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงถึงว่ากรรมการสภาตำบลจะทำได้หรือไม่ และหน้าที่บางอย่างไม่ชัดเจน ประกอบกับกรรมการสภาตำบลมิได้มีอำนาจเป็นของตนเองอย่างแท้จริง มีแต่หน้าที่จึงทำอะไรไม่ได้

เดชชาติ วงษ์โกมลเชษฐ์ (2523 : 36) ได้กล่าวถึง งบประมาณของสภาตำบลว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนให้สภาตำบลไม่มีหลักเกณฑ์ในลักษณะระบบเดียวกันและไม่ต่อเนื่อง และงบประมาณที่ได้รับตามกฎหมายและจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีน้อยไม่เหมาะสมกับหน้าที่และไม่ได้รับงบประมาณจากหน่วยงานอื่นที่ดำเนินการในท้องถิ่นของสภาตำบล ตลอดทั้งการอนุมัติและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณช้า ทำให้คุณภาพงานของสภาตำบลที่ออกมาจึงไม่ดีเท่าที่ควร

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2524 : 78) ได้ทำการวิจัยระหว่างเดือนกันยายน 2523 ถึงมกราคม 2524 ในท้องที่จังหวัดน่าน พิจิตร นครราชสีมา กาฬสินธุ์ อุบลราชธานี สตูล สงขลา ปัตตานี ยะลา เพื่อต้องการทราบถึงขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภาตำบล พบว่า

1. รูปแบบของสภาตำบลยังกำกวมไม่เป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย กระทรวงมหาดไทยยังตกลงใจไม่ได้ว่ารูปแบบที่สมบูรณ์ควรเป็นอย่างไร

2. กรมการปกครอง ไม่นิยมใช้สภาตำบลรับผิดชอบงานในระดับตำบลแต่เลือกที่จะตั้งองค์กรอื่นขึ้นมาโดยเฉพาะ

3. สภาตำบล ยังตกอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของกรมการปกครอง ซึ่งทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงอยู่โดยไม่ยอมปล่อยให้อิสระ

4. ข้าราชการที่เป็นพี่เลี้ยงให้แก่สภาตำบล ไม่มีความรู้สึกร่วมเป็นร่วมตายกับคนในท้องถิ่นไม่รักษาผลประโยชน์ของสภาตำบลรวมทั้งไม่มีเวลาให้แก่งานของสภาตำบลได้อย่างเต็มที่

5. รายรับของสภาตำบลไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่ที่ควรจะทำ ส่วนแบ่งภาษีบำรุงท้องที่ที่ได้จากรัฐบาลมีปัญหามาก

6. สภาตำบลประกอบด้วยกรรมการที่เกือบทั้งหมดเป็นประชาชน ส่วนข้าราชการเป็นเพียงพี่เลี้ยงหรือผู้คอยช่วยเหลือ ดังนั้น จึงจัดว่ามีอิสระในการปกครองตนเองอยู่บ้าง แต่พื้นที่ตำบลต่างๆ ในประเทศไทยแตกต่างกัน ระดับความสามารถของประชาชนจึงแตกต่างกัน บางแห่งดำเนินการไม่ได้ผลดีเพราะขาดบุคคลที่มีคุณภาพ จึงทำให้สภาตำบลทั้งหมดขาดความเชื่อถือจากหน่วยราชการ ทั้ง ๆ ที่ สภาตำบลส่วนหนึ่งสามารถดำเนินการไปได้ดี

ในประการสุดท้าย จักรกฤษณ์ และคณะ ได้เสนอแนะว่าการที่สภาตำบลไม่มีฝ่ายบริหารนั้น นับว่าเหมาะสมแล้ว เพราะนอกจากจะเป็นการตัดปัญหาในเรื่องเงิน แล้วยังเป็นการตัดปัญหาเรื่องการบริหารงานบุคคล และขจัดอิทธิพลของข้าราชการที่จะมีโอกาสเข้าไปแทรกแซงอิสระภาพขององค์กรประชาชนในระดับพื้นฐานด้วย

พีระศักดิ์ พูนเดช (2535 : 73-75) ได้ทำการวิจัยบทบาทของนายอำเภอในการส่งเสริมภารกิจของสภาตำบลเขตท้องที่อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรีทุกตำบลเมื่อปี พ.ศ. 2523 โดยมีสมมติฐานว่าภารกิจของสภาตำบลจะบรรลุเป้าหมายได้ก็โดยอาศัยนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้นำทางการบริหารในส่วนภูมิภาคมาแต่โบราณตามประเพณีการปกครองของไทย จึงถือได้ว่านายอำเภอย่อมได้รับความเชื่อถือดีกว่าข้าราชการฝ่ายอื่น นอกจากนั้นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอกว้างขวางกว่าข้าราชการฝ่ายอื่น ทำให้สามารถประสานงานทั้งภายในและภายนอกเพื่อประโยชน์ของสภาตำบลได้ดี ผลการวิจัยพบว่า

1. สภาตำบล ยังมีจุดอ่อนอีกมากทั้งในด้านบุคคล งบประมาณและโครงสร้าง ซึ่งนายอำเภอ จะช่วยเหลือแก้ไขข้อบกพร่องได้มาก เพราะกรรมการสภาตำบลให้ความเคารพนับถืออยู่แล้ว

2. จุดอ่อนของสภาตำบล ได้แก่

ก. กรรมการสภาตำบล มีขีดความสามารถต่ำ ขาดความรับผิดชอบไม่รู้ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน

ข. ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ มีขั้นตอนมากโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการเงินและ

การอนุมัติโครงการมีการเปลี่ยนแปลงระเบียบบ่อยๆ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายในระดับรัฐบาล

ค. งบประมาณมีจำนวนจำกัดไม่สามารถจัดทำโครงการต่าง ๆ ตามที่ต้องการได้

ง. ไม่มีขีดความสามารถในการกำหนดโครงการ ขาดความรู้ทางเทคนิค

จ. หน่วยงานอื่นไม่รู้จัก ไม่เห็นความสำคัญของสภาตำบล โดยลงไปปฏิบัติจัดทำภารกิจของตนในพื้นที่ของสภาตำบล ซึ่งสภาตำบลไม่ได้รับรู้

ฉ. ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในภาระหน้าที่ของสภาตำบล

สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย (2525 : 8) ได้พยายามชี้ให้เห็นถึงสภาพและปัญหาของสภาตำบลว่า กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการมีคณะผู้บริหารงานสภาตำบลแยกต่างหากจากกรรมการสภาตำบล กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนดีพอ รู้เพียงผิวเผิน กรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่งมักจะสับสนระหว่างการเป็นกรรมการสภาตำบลกับตำแหน่งของตน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มักสวมบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้ามาในการบริหารงานสภาตำบล กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิมีบทบาทในการเสนอประเด็นน้อยมากเมื่อพิจารณาโครงการ และการบริหารงานสภาตำบล กรรมการสภาตำบลมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการวางแผนพัฒนาตำบลน้อย โครงการที่พัฒนาส่วนใหญ่ไม่ได้เอามาจากแผนพัฒนาตำบล กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีความชำนาญด้านหนังสือ และต้องการฝึกอบรมเน้นหนักในด้านบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล การเขียนโครงการการจัดทำงบประมาณเบื้องต้น การจัดทำบัญชี การพัฒนาอาชีพสภาตำบลยังไม่ได้รวมตัวกันทำงานในลักษณะองค์กรที่เข้มแข็ง การบริหารมักถูกครอบงำโดยผู้นำสภาตำบลโดยเฉพาะกำนันและเลขานุการสภาตำบล กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่เห็นว่าตำแหน่งเลขานุการสภาตำบล ซึ่งเป็นครูมีภารกิจด้านการสอนมากไม่ค่อยมีเวลามาช่วยงานสภาตำบลอย่างเต็มที่ ควรให้พัฒนากรประจำตำบลเป็นแทนเพราะทำงานใกล้ชิดกับกรรมการสภาตำบล และราษฎรอยู่แล้ว รายรับของสภาตำบลที่เป็นรายรับประจำคือ ภาษีบำรุงท้องที่มีจำนวนน้อยไม่เพียงพอ เงินที่เป็นหลักในการพัฒนามักมาจากรัฐบาล เช่น เงินจากโครงการสร้างงานในชนบท (กสช.)

คณะที่ปรึกษาโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการวางแผนพัฒนาตำบล และอำเภอ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (2525 : 11) ได้เสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างและ

บทบาทหน้าที่ของสภาตำบลให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยพิจารณาให้มีการปรับโครงสร้างแบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายสภาตำบล และฝ่ายกรรมการสภาตำบล โดยทางเลือกที่หนึ่ง ให้แยกฝ่ายกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการโดยการเลือกตั้งออกจากกัน ให้กรรมการโดยตำแหน่ง (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล) ทำหน้าที่ทางด้านการบริหาร และกรรมการโดยเลือกตั้ง (กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ) ทำหน้าที่คอยควบคุม หรือติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการที่ฝ่ายบริหารเสนอมาในทางเลือกที่สองให้กรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการโดยการเลือกตั้ง ปฏิบัติร่วมกันในฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาตำบล รูปแบบนี้คณะกรรมการบริหารจะมีจำนวน 10 - 15 คน ขึ้นอยู่กับขนาดของแต่ละตำบล

ประสิทธิ์ การกลาง (2525 : 67) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของสภาตำบลในการดำเนินโครงการสร้างงานในชนบทพบว่า

1) คณะกรรมการสภาตำบล ส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2525 อยู่ในระดับปานกลาง

2) การศึกษาและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสภาตำบล ไม่มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ

ว่าที่ร้อยตรี อำนวย ปรัตถจริยา (2525 : 1)ได้ศึกษาบทบาทและหน้าที่ของสภาตำบลโครงการสร้างงานในชนบท ปี 2523 เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี ตำบลศรีมหาโพธิ์ อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐมซึ่งได้ข้อสรุปผลการศึกษาว่า

1. คณะกรรมการสภาตำบล มีความรู้ในเรื่องระเบียบที่เกี่ยวข้อง และที่จำเป็นต่อภาระหน้าที่ของคณะกรรมการพอสมควร แต่การปฏิบัติงานยังไม่คล่องตัว เนื่องจากคณะกรรมการสภาตำบลมีพื้นฐานการศึกษาต่ำ แต่สิ่งที่คณะกรรมการสภาตำบลปฏิบัติได้ผลดี คือ การกำหนดโครงการต่าง ๆ ตรงกับความต้องการของประชาชนและเหมาะสมกับสภาพปัญหาของท้องถิ่น การจัดทำโครงการหรือการควบคุมการดำเนินงานยังไม่มีประสิทธิภาพมากนักทำให้เกิดความบกพร่องในการดำเนินงาน

2. เกี่ยวกับการบริหารงาน สภาตำบลยังไม่สามารถปฏิบัติงานได้ผลดีนัก โดยเฉพาะด้านการเงินและการอนุมัติโครงการ ยังไม่มีความคล่องตัวและบางครั้งก่อให้เกิด ปัญหา เช่น

อนุมัติโครงการล่าช้า บางโครงการไม่สามารถดำเนินการได้เพราะมีเวลาจำกัด ทั้งนี้เนื่องจากระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินและการอนุมัติโครงการมีขั้นตอนมาก

วิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง (2524 : 42) ได้ทำการวิจัยในปี พ.ศ. 2524 เรื่อง "ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของหมู่บ้าน อพป." พบว่า ความรู้ความเข้าใจในบทบาทภารกิจหน้าที่ของกรรมการหมู่บ้านแต่ละคนนั้น มีผลต่อการดำเนินงานตามเป้าหมายโดยมีผลอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาของหมู่บ้าน กล่าวคือหมู่บ้านใดที่มีกรรมการหมู่บ้านเข้าใจในบทบาทภารกิจหน้าที่ของตนเป็นอย่างดี ก็มีแนวโน้มว่าจะมีศักยภาพในการพัฒนาได้ดีและสูงกว่าหมู่บ้านที่มีกรรมการที่ไม่ค่อยจะเข้าใจในบทบาทของตนเองเท่าไรนัก ผลของการวิจัยนี้น่าจะใช้กับคณะกรรมการสภาตำบลในลักษณะเดียวกันเพราะโดยปกติกรรมการสภาตำบลทุกคนจะเป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่งด้วย

กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน (2526) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาประสิทธิภาพของสภาตำบลในการพัฒนาชนบท โดยศึกษาสภาตำบลทั่วประเทศไทย ภาคละ 3 จังหวัด พบว่า

1. กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนดีพอ และกรรมการสภาตำบลที่มีตำแหน่งเป็นประธาน หรือผู้ใหญ่บ้านมักจะสับสนระหว่างบทบาทหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลกับบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

2. กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่จบ ป.4 ไม่ค่อยมีความชำนาญในด้านหนังสือ

3. สภาตำบลมักถูกครอบงำจากกรรมการบางคน โดยเฉพาะกำนัน และเลขานุการ

4. กรรมการสภาตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิมี บทบาทน้อยมากในการบริหารงานของตำบล

กองวิจัยและประเมินผล ของกรมการพัฒนาชุมชน (2526 : 1-3) ได้สรุปผลการศึกษาของรายได้สภาตำบล พบว่า

1. รายรับประจำของสภาตำบล คือ ภาษีบำรุงท้องที่ แต่ส่วนแบ่งที่สภาตำบลได้รับมีน้อยมากเมื่อจัดแบ่งไปให้แก่หมู่บ้านต่างๆ ก็เป็นลักษณะแบบ "เบี้ยหัวแตก" ทำอะไรไม่ค่อยจะได้ผลประโยชน์แก่ประชาชนมากเท่าไร

2. การดำเนินการแก้ไขปรับปรุงรายได้ของสภาตำบลเป็นไปอย่างล่าช้า เงินที่สภาตำบลได้มาทำโครงการส่วนใหญ่มาจากงบประมาณพัฒนาตำบลเป็นหลัก

3. หน่วยงานส่วนใหญ่ขาดความสนใจที่จะมอบหมายงานให้แก่สภาตำบลที่สภาตำบลจะได้ประโยชน์เป็นรายได้เข้าสภาตำบล

พิทักษ์สิทธิ์ ฉายะภูติ และคณะ (2526) ได้ศึกษาเพื่อประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท (กสช) พ.ศ.2525-2526 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือพบว่าสภาตำบลยังขาดการพิจารณารายละเอียดในเรื่องการกำหนดปัญหา การสำรวจข้อมูลท้องถิ่น การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ซึ่งไม่เป็นไปตามความเดือดร้อนของประชาชน และขาดการให้ความสำคัญต่อการดูแลรักษาสาธารณะสมบัติของโครงการ

วุฒิเลิศ เทวกุล และคณะ (2527) ได้ศึกษาเพื่อประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท (กสช) ปี 2527 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าสภาตำบลได้มีการวางแผนพัฒนาความต้องการของประชาชน มีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบ ค่อนข้างน้อย

ลิขิต ธีรเวคิน (2527 : 60) ได้ศึกษาการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทพบว่า การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทหรือการพัฒนาท้องถิ่นจะต้องทำควบคู่กันไปถ้าขาดส่วนใดส่วนหนึ่งจะทำให้แก่นสารขาดความสมบูรณ์ การพยายามให้มีการปกครองตนเองตามรูปแบบของระบบการเมืองระดับชาติ โดยที่มิได้มุ่งเน้นการพัฒนาจะเท่ากับเป็นการพัฒนาไม่ถึงแก่น ในขณะเดียวกันการที่จะส่งเสริมให้มีการพัฒนาชนบทโดยไม่มีโครงสร้างสถาบันมาเสริมให้การพัฒนามีผลริเริ่มจากท้องถิ่น และให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมก็กลายเป็นระบบการพัฒนาแบบสั่งการ ผลที่เกิดขึ้นย่อมไม่ดีเท่าที่ควร ดังนั้นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงจึงเป็นสิ่งที่ต้องกระทำ สำหรับความสำเร็จในการพัฒนาชนบท และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท จะต้องมีการพัฒนาสภาตำบลให้มีลักษณะสมบูรณ์แบบ มีบุคลากร มีงบประมาณและมีอิสระพอสมควร

วันเพ็ญ สุรฤกษ์ (2528) ได้ศึกษาวิจัยด้านการวิเคราะห์และประเมินผลโครงการ กสช. ปี 2523-2528 ทั่วทุกภาคของประเทศพบว่าการจัดทำโครงการของสภาตำบลยังต้องปฏิบัติตามความคิดเห็น และข้อเสนอของคณะกรรมการในระดับอำเภอ และจังหวัดมากกว่าที่จะยึดหลักความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงการขาดความเข้มแข็งของสภาตำบล

จิตรา พรหมชุติมา (2529) ได้ศึกษาวิจัยบทบาทของสภาตำบลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาชนบท 4 กระทรวงหลักในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่ากรรมการสภา

ตำบลส่วนใหญ่ ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนและสภาตำบล การจัดทำโครง-การต่าง ๆ ยังอยู่ภายใต้อิทธิพลของ กำนัน ปลัดอำเภอ และพัฒนากร

จำลอง โพธิ์สุข (2530) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวข้องกับการแทรกแซงของระบบราชการต่อสภาตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอกับสภาตำบลในท้องถิ่นอำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม กลุ่มประชากรตัวอย่าง 79 คน จาก 3 สภาตำบล ประกอบด้วยข้าราชการที่ปฏิบัติงานในท้องที่ 28 คน กรรมการสภาตำบล3 ตำบล ตำบลละ 15 คน 17 คน และ 19 คน ตามลำดับ ผลการวิจัยพบว่า

1) ระบบราชการ ได้เข้าไปควบคุมดูแลการบริหารงานของสภาตำบลจริงโดยผ่านกลไกเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาคที่สำคัญ ได้แก่นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด การควบคุมดังกล่าวเป็นการควบคุมทั้งในด้านการบริหารงาน ตัวบุคลากร และงบประมาณ

2) ผลการวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติปรากฏว่า ข้าราชการและกรรมการสภาตำบลมีทัศนคติไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ ทั้ง 2 ฝ่าย มิได้มีทัศนคติไปในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยต่อการที่ทางราชการเข้าไปควบคุมดูแลการบริหารงานของสภาตำบล รวมทั้งความจำเป็นบางประการคือสภาตำบลมิได้พัฒนาตนเอง จนถึงขั้นที่จะได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น กรรมการสภาตำบลที่ดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ยังมีสายการบังคับบัญชาขึ้นต่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด และสภาตำบลยังมีรายได้ไม่เพียงพอในการบริหารงานต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาล ในประการสุดท้ายโดยหน้าที่แล้วกรรมการสภาตำบลต้องปฏิบัติงานใกล้ชิดประสานกับข้าราชการในพื้นที่อยู่แล้ว ทัศนคติที่แสดงออกมาจึงเป็นไปในลักษณะดังกล่าว

เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง และวิรัชฎ คงคะจันทร์ (2530 : 154-155) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับองค์ประกอบ ที่มีอิทธิพลต่อขีดความสามารถ ในการบริหารงานของสภาตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า

1. คณะกรรมการสภาตำบล มีความสามารถมากในการบริหารโครงการแต่มีความรู้น้อยในด้านการจัดทำแผน และโครงการ การประเมินผล และการบำรุงรักษาโครงการ

2. รูปแบบตำแหน่ง หน้าที่ ความรู้ความสามารถ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การมีส่วนร่วมในการบริหาร และฐานะของสภาตำบล มีอิทธิพลต่อขีดความสามารถใน

การบริหารงานพัฒนา นอกจากนี้ยังพบว่าด้านงบประมาณที่สภาตำบลได้รับ พบว่า งบประมาณที่สภาตำบลได้รับแต่ละปีมีอิทธิพลน้อยมากต่อขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาของสภาตำบลและผันแปรไปได้เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย

เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง และวิรัช วิรัชวิภาวรรณ (2531 : 50) ได้ศึกษาเรื่องขีดความสามารถของกำนันในการบริหารงานพัฒนาชนบท พบว่าความเป็นอิสระในการดำเนินงานและการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ของสภาตำบลนั้น ทางราชการยังไม่ให้อิสระในการดำเนินงานและการตัดสินใจเท่าที่ควร ยังต้องทำตามคำสั่งของทางราชการเป็นส่วนใหญ่ และจะต้องทำตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ นั่นคือ ทางอำเภอยังไม่ปล่อยให้สภาตำบลเป็นอิสระในการดำเนินงานและการตัดสินใจ อาจจะเกรงไปว่ากรรมการสภาตำบลจะทำเองไม่ได้

ชัยยศ ศิริรัตนบวร (2531 : 13) ได้ศึกษาเรื่อง "ความรู้และความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลศึกษาเฉพาะกรณี กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ จังหวัดอุบลราชธานี กลุ่มประชากรตัวอย่าง 437 คน ผลการวิจัยพบว่า กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีระดับความรู้ และความเข้าใจในบทบาท และหน้าที่ฐานะกรรมการสภาตำบลอยู่ในระดับปานกลาง และในประเด็นที่ตอบผิดและไม่ทราบนั้นเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับ (1) บทบาทหน้าที่และโครงสร้างของสภาตำบล (2) ระเบียบข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสภาตำบล และ (3) ระเบียบงบประมาณและการคลังของสภาตำบล แต่ความรู้ที่กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิต้องการเพิ่มเติมมากที่สุด คือ เกี่ยวกับด้านการวางแผนและการจัดทำโครงการ ซึ่งน่าจะเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลได้มอบให้สภาตำบลเป็นองค์กรหลัก ในการดำเนินงานตามโครงการสร้างงานในชนบทบุคลากร ของสภาตำบล จึงเห็นว่าความรู้ด้านการวางแผนและการจัดทำโครงการมีความจำเป็นมากกว่าด้านอื่น

ศันสนะ ต้นติชาติ (2531) ศึกษาการมีส่วนร่วมของกรรมการสภาตำบลในโครงการพัฒนาแหล่งน้ำจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า กรรมการสภาตำบลโดยการเลือกตั้งมีความรับผิดชอบน้อยและไม่ค่อยมีส่วนร่วมเท่าที่ควร ทั้งนี้มีปัจจัยที่สำคัญคือการได้รับผลประโยชน์จากโครงการ การดำรงตำแหน่งในสภาตำบลและอื่น ๆ การได้รับการอบรมเฉพาะเรื่อง และอาชีพของกรรมการสภาตำบล ล้วนมีผลต่อการมีส่วนร่วมในโครงการ

พูนศักดิ์ วานิชวิเศษกุล (2532) ศึกษาการปกครองท้องถิ่นและพื้นฐานการพัฒนาประชาธิปไตย พบว่าระดับการศึกษามีความสัมพันธ์กับระดับความรู้ความเข้าใจของกรรมการสภาตำบล ส่วนอายุและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งไม่มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจของสภาตำบลแต่อย่างใด กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่คิดว่าปัญหาที่สภาตำบลประสบมากที่สุดคือเรื่องงบประมาณของสภาตำบล

แพทยา แก้วพวง (2533) ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น ได้ผลการศึกษาดังนี้

1. ไม่พบว่ากรรมการหมู่บ้านที่มีอายุมาก จะมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นมากกว่ากรรมการหมู่บ้านที่มีอายุน้อยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

2. กรรมการหมู่บ้านที่มีระดับการศึกษาสูง จะมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นมากกว่ากรรมการหมู่บ้านที่มีระดับการศึกษาต่ำ

3. กรรมการหมู่บ้านโดยการเลือกตั้ง จะมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นมากกว่ากรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง

4. กรรมการหมู่บ้านที่มีการติดต่อกับเจ้าหน้าที่มาก จะมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นมากกว่ากรรมการหมู่บ้านที่มีการติดต่อกับเจ้าหน้าที่น้อย

5. กรรมการหมู่บ้าน ที่มีมาตรฐานการดำรงชีพสูง จะมีส่วนในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นมากกว่ากรรมการหมู่บ้านที่มีมาตรฐานในการดำรงชีพต่ำ

6. กรรมการหมู่บ้าน ที่เป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคมมาก จะมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นมากกว่ากรรมการหมู่บ้านที่เป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคมน้อย

จากการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าวข้างต้น กล่าวโดยสรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นระบบ ๆ หนึ่งของสังคม ที่กำหนดบทบาทหน้าที่ในการตอบสนองความต้องการของระบบสังคมใหญ่ในเรื่องการเมืองการปกครองท้องถิ่นในรูปของกฎหมาย และพบว่ามีตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. ตัวแปรด้านอายุ
2. ตัวแปรด้านระดับการศึกษา
3. ตัวแปรด้านอาชีพ

4. ตัวแปรด้านรายได้
5. ตัวแปรด้านวิธีการเข้าดำรงตำแหน่ง
6. ตัวแปรด้านประเภทของสมาชิก
7. ตัวแปรด้านฐานะตำแหน่ง
8. ตัวแปรด้านประสบการณ์การดำรงตำแหน่ง
9. การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร
10. การได้รับการอบรม
11. ระยะห่างระหว่าง องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น

2.9 กรอบแนวคิดและสมมติฐานการวิจัย

จากตัวแปรต่าง ๆ ข้างต้น ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดสมมติฐานการศึกษาจากตัวแปรที่ได้สรุปจากวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมากำหนดเป็นสมมุติฐานการศึกษาไว้ดังนี้

สมมุติฐานที่ 1 : สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน

กิตติ ปทุมแก้ว (2512 : 193) ให้ความเห็นว่าสาเหตุที่สำคัญ ที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็คือ คณะบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง ตลอดจนขาดความรู้ต่อการบริหารงานที่ดีพอ ในขณะที่ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2524) ศึกษาพบว่า ระดับความสามารถของประชาชนที่เป็นกรรมการสภาตำบลมีความแตกต่างกันเป็นปัจจัยหนึ่งที่บ่งบอกถึงขีดความสามารถในการบริหารสภาตำบล และจากการศึกษาของสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย(2525) พบว่ากรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนดีพอ รู้เพียงผิวเผิน กรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง มักจะสับสนระหว่างการเป็นกรรมการสภาตำบล กับตำแหน่งของตน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มักสวมบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการบริหารงานสภาตำบล โดยที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีบทบาทหน้าที่น้อยมาก ตรงกับการศึกษาของกองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน (2526) ที่ศึกษาพบว่ากรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนดีพอ และมีการสับสน

ระหว่างบทบาทหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลกับบทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ชัยยศ ศิริรัตนบวร (2531) ศึกษาพบว่า กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่สภาตำบลอยู่ในระดับปานกลาง และประเด็นที่ตอบผิดนั้นเป็นส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล ตลอดจนวิธีการงบประมานและการคลังของสภาตำบล เกรียงศักดิ์ เชียวยิ่ง (2530) ศึกษาพบว่า รูปแบบตำแหน่งหน้าที่ในความรู้ความสามารถของสภาตำบล มีอิทธิพลต่อขีดความสามารถในการบริหารพัฒนา

สมมุติฐานที่ 2 : สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีอายุแตกต่างกันจะมีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน

อภิวัฒน์ พลสยาม (2529) ศึกษาพบว่าอายุจะมีความสัมพันธ์กับการสนใจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ของข้าราชการ ปวิณ ชำนิประศาสน์ (2529) ศึกษาพบว่าคนที่มีอายุมากจะมีการรับรู้ และสนับสนุนหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยสูงกว่าคนอายุน้อย วิศิษฐ์ เอี่ยมบริบูรณ์ (2530) ศึกษาพบว่า อายุมีความสัมพันธ์กับความรู้และความเข้าใจในบทบาทตนเองในการเป็นตัวแทนของประชาชนและ แพทยา แก้วพวง (2533) ศึกษาพบว่าอายุเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และการมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่น

สมมุติฐานที่ 3 : สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกันจะมีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน

สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย (2525) ศึกษาพบว่ากรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ มีความรู้น้อย และไม่ค่อยมีความชำนาญด้านหนังสือ ตรงกับการศึกษาของกองวิจัยและประเมินผลกรมการพัฒนาชุมชน (2526) ที่พบว่ากรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่จบ ป.4 และไม่ชำนาญในด้านหนังสือและการที่กรรมการสภาตำบลมีความรู้ต่ำ จะทำให้การบริหารการพัฒนาชนบทของสภาตำบลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ตรงข้ามกับกรรมการสภาตำบลที่มีความรู้สูง และมีประสบการณ์สูงมากจะเป็นปัจจัยที่ทำให้สภาตำบลสามารถดำเนินการบรรลุเป้าหมายได้ดีกว่า พูนศักดิ์ วานิชวิเศษกุล (2532) ศึกษาพบว่าระดับการศึกษามีความสำคัญกับระดับความรู้ความเข้าใจของกรรมการสภาตำบล ในการปกครองท้องถิ่นและพื้นฐานการพัฒนาประชาธิปไตย แพทยา แก้วพวง (2533) ศึกษาพบว่า กรรมการหมู่บ้านที่มีระดับการศึกษาสูง จะมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น มากกว่ากรรมการหมู่บ้านที่มีระดับการศึกษาต่ำ

สมมุติฐานที่ 4 : สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ประกอบอาชีพแตกต่างกัน จะมีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน

อมร ราชณรงค์ (2522) ศึกษาพบว่า อาชีพมีผลต่อความรู้ทางการเมืองของสมาชิกรัฐสภาไทย ไพรัชต์ สุนทรีวงศ์กมล (2323) ศึกษาพบว่า องค์ประกอบด้านอาชีพของสมาชิกสภาจังหวัด มีผลโดยตรงต่อการควบคุมบทบาทของสมาชิกในการที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยอาศัยช่องทางตามอำนาจหน้าที่ ประสาน สิทธิชุม (2529) ศึกษาพบว่า อาชีพมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมทางการเมืองของชาวเขาเผ่าเย้า วิศิษฐ์ เอี่ยมบริบูรณ์ (2530) ศึกษาพบว่าอาชีพมีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจในบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ ศันสนะ ตันติชาติ (2531) ศึกษาพบว่า อาชีพมีผลต่อการมีส่วนร่วมของกรรมการสภาตำบลในการมีส่วนร่วมโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ จรัญ วงศ์สวัสดิ์ (2532) ศึกษาพบว่า อาชีพมีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตสุขาภิบาลต่อองค์กรการเมืองการปกครอง

สมมุติฐานที่ 5 : สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้แตกต่างกัน จะมีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2524) ศึกษาพบว่ากรรมการสภาตำบลไม่สามารถเสียสละในการทำงานตามโครงการได้เต็มที่ เนื่องจากมีภาระในการหาเลี้ยงชีพ จึงทำให้เกิดความล่าช้าและไม่รัดกุม ธีรพล เกษมสุวรรณ (2528) ศึกษาพบว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำจะมีแนวโน้มที่จะรู้สึกโดดเดี่ยวทางการเมือง ใช้อำนาจทางการเมือง และเห็นห่างทางการเมืองสูงกว่าผู้มีรายได้มากกว่าแพทยา แก้วพวง (2533) ศึกษาพบว่ากรรมการหมู่บ้านที่มีมาตรฐานการดำรงชีพสูงจะมีส่วนในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นมากกว่ากรรมการหมู่บ้านที่มีมาตรฐานในการดำรงชีพต่ำ จรัญ วงศ์สวัสดิ์ (2532) ศึกษาพบว่ารายได้เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

สมมุติฐานที่ 6 : สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีการเข้าดำรงตำแหน่งแตกต่างกันจะมีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน

สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย (2525) ศึกษาตรงกับกองวิจัยประเมินผลกรรมการพัฒนาชุมชน (2526)พบว่ากรรมการสภาตำบลที่มีตำแหน่งเป็นประธานหรือผู้ใหญ่บ้าน มักจะสับสนก้นระหว่างบทบาทหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลกับบทบาทหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ศันสนะ

ต้นติชาติ (2531) ศึกษาพบว่า กรรมการสภาตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง มีความรับผิดชอบน้อย และไม่ค่อยมีส่วนร่วมในการพัฒนาแหล่งน้ำเท่าที่ควร การเข้าดำรงตำแหน่งในสภาตำบล จึงมีผลต่อการมีส่วนร่วมในโครงการ แพทยา แก้วพวง (2533) ศึกษาพบว่ากรรมการหมู่บ้านที่มาจากการเลือกตั้งจะมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นมากกว่ากรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การเข้าดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกัน จะมีผลต่อการบริหารงาน และการบริหารงานจะต้องมีพื้นฐานมาจากความรู้ในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับองค์การนั้น ฉะนั้น การเข้าดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกันจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความรู้ในเรื่องโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์การนั้น ๆ

สมมุติฐานที่ 7 : สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีประเภทแตกต่างกัน จะมีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในสองลักษณะคือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล แต่เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์การบริหารท้องถิ่นที่ใหม่ที่สุด การศึกษาในเรื่องนี้จึงมีค่อนข้างน้อย แต่พอจะอนุโลมจากการศึกษาที่ใกล้เคียง กล่าวคือ สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย (2525) ศึกษาพบว่า กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีบทบาทน้อยมากในการเสนอประเด็นปัญหาต่าง ๆ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2524) เสนอแนะไว้ว่าการที่สภาตำบลไม่มีฝ่ายบริหารนั้นนับว่าเหมาะสมแล้ว เพราะนอกจากจะเป็นการตัดปัญหาในเรื่องเงินแล้วยังเป็นการตัดปัญหาในเรื่องการบริหารงานบุคคล และขจัดอิทธิพลของข้าราชการที่จะมีโอกาสเข้าไปแทรกแซงอิสระภาพองค์กรประชาชนในระดับพื้นฐานด้วย ในขณะที่ ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร (2518) เสนอแนะให้มีการแก้ไขรูปแบบสภาตำบลใหม่โดยควรแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารควรมาจากการเลือกตั้ง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ในลักษณะเหมือนรัฐบาลในรูปแบบรัฐสภา และคณะที่ปรึกษาโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการวางแผนพัฒนาตำบลและอำเภอสำนักนายกรัฐมนตรี (2525) ได้เสนอให้มีการปรับโครงสร้างสภาตำบลออกเป็นสองฝ่าย คือฝ่ายสภาตำบล เจ้าหน้าที่บริหาร และฝ่ายกรรมการสภาตำบลทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ดังนั้นประเภทของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นตัวแปรหนึ่งที่ใช้ศึกษาครั้งนี้

สมมุติฐานที่ 8 : สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีฐานะตำแหน่งแตกต่างกัน จะมีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน

สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย(2525) ศึกษาพบว่า กำนันและเลขานุการสภาตำบล มีอิทธิพลในการครอบงำและชี้นำการดำเนินงานของสภาตำบล จิตรา พรหมชุติมา (2529) ศึกษาพบว่า กำนันมีอิทธิพลต่อการจัดทำโครงการต่าง ๆ ในขณะที่กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองและสภาตำบล เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง (2530) ศึกษาพบว่า รูปแบบตำแหน่ง หน้าที่ ความรู้ความสามารถ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การมีส่วนร่วมในการบริหารมีอิทธิพลต่อขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาตำบล

สมมุติฐานที่ 9 : สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งในสภาตำบลแตกต่างกัน จะมีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน

ประสิทธิ์ การกลาง (2525) ศึกษาพบว่าระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสภาตำบลไม่มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง (2530) ศึกษาพบว่า ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง มีอิทธิพลต่อขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาสภาตำบล และพูนศักดิ์ วานิชวิเศษกุล (2532) ศึกษาพบว่าระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ไม่มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจของสภาตำบลเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและพื้นฐานการพัฒนาประชาธิปไตยแต่อย่างใด

สมมุติฐานที่ 10 : สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารแตกต่างกัน จะมีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน

สุชาติ เวโรจน์ (2524) ศึกษาพบว่าการพูดคุยปัญหาทางการเมืองและสังคมบ่อยครั้งมีความสัมพันธ์กับระดับความรู้ในทางการเมือง และการได้รับฟังการอภิปรายปัญหาหรือข้อเสนอเกี่ยวกับปัญหาการเมืองจากที่ต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กับระดับความรู้ในทางการเมือง วรวงศ์ รุ่งรุจิไพศาล (2527) ศึกษาพบว่าประชาชนที่มีระดับการสื่อสารสูง มีแนวโน้มที่จะตื่นตัวทางการเมืองสูงกว่าประชาชนที่มีระดับการสื่อสารต่ำกว่า และ แพทยา แก้วพวง (2533) ศึกษาพบว่ากรรมการหมู่บ้าน ที่มีการติดต่อกับเจ้าหน้าที่มาก จะมีส่วนร่วมในการบริหารพัฒนาท้องถิ่นมากกว่ากรรมการหมู่บ้านที่มีการติดต่อกับเจ้าหน้าที่น้อย

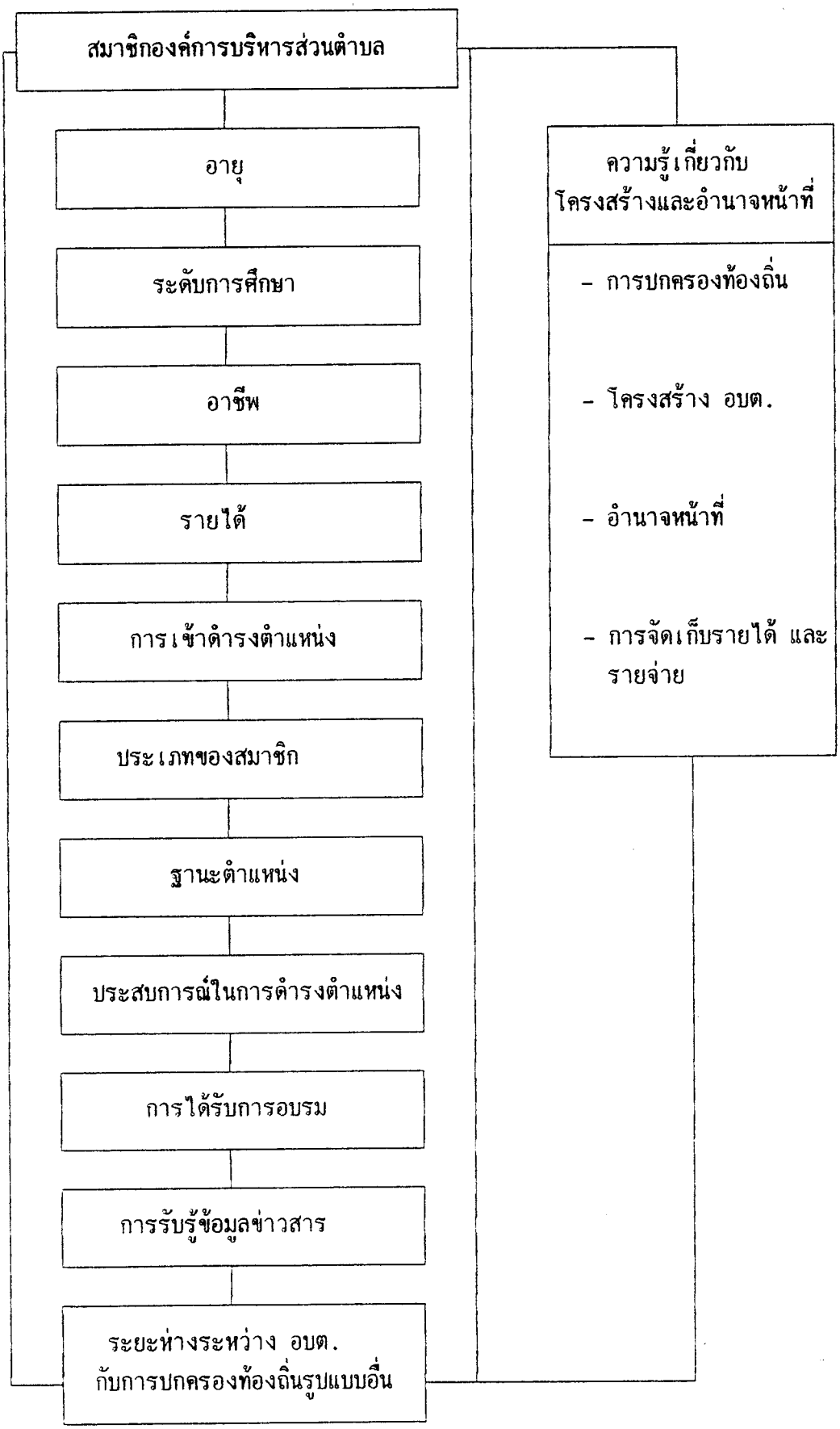
สมมุติฐานที่ 11 : สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการอบรมแตกต่างกัน จะมีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน

ศันสนะ ตันติชาติ (2531) ศึกษาพบว่าการได้รับการอบรมเฉพาะเรื่อง มีผลต่อการมีส่วนร่วมของกรรมการสภาตำบลในโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ ในขณะที่ ยุวดี ไวทยะโชติ (2535) ศึกษาพบว่าการได้รับการอบรมเป็นปัจจัยหนึ่งของความรู้ และความรู้เป็นพื้นฐานต่อการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กร

สมมุติฐานที่ 12 : สมาชิกในองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเขตตั้งอยู่ใกล้เขตองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นแตกต่างกัน จะมีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน

Brain (1967) ได้อธิบายวิธีการกระจายอำนาจว่ามี 2 กรณี กล่าวคือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามเขตพื้นที่ (territory) และการกระจายอำนาจเฉพาะกิจกรรม(actirity) ซึ่งการกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามเขตพื้นที่นั้นจะเห็นได้จาก การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือ สุขาภิบาล แม้กระทั่งองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจตามเขตพื้นที่ดังกล่าว ในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถที่จะยกฐานะตนเองเป็นเทศบาลได้โดยไม่ต้องผ่านการปกครองในท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลมาก่อน และในขณะทำการศึกษาเรื่องนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลบางกุ้ง อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ยกฐานะเป็นเทศบาลบางกุ้งไปเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ประกอบกับการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง ในขณะเดียวกันในบางพื้นที่กำนันซึ่งมีหน้าที่ปกครองดูแลหมู่บ้านต่าง ๆ ในตำบลแต่บางหมู่บ้านอยู่ในเขตสุขาภิบาลทำให้กำนันเป็นกรรมการสุขาภิบาลอีกตำแหน่งหนึ่ง และเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านบางหมู่บ้าน ที่มีอาณาเขตหมู่บ้านบางส่วนอยู่ในเขตสุขาภิบาล ทำให้ผู้ใหญ่บ้านนั้น ๆ มีหน้าที่เป็นกรรมการสุขาภิบาลอีกด้วย การเป็นกรรมการสุขาภิบาลคือการเป็นสมาชิกส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ดังนั้นการที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนอยู่ใกล้ชิดและเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นน่าจะมีความรู้ในเรื่องนี้แตกต่างกัน ในขณะเดียวกันการอยู่ใกล้ชิดการปกครองรูปแบบอื่นทำให้เกิดการเรียนรู้การบริหารงาน และ

ผลของการปฏิบัติงานแตกต่างกัน เช่นการปกครองรูปแบบสุขาภิบาลจะมีการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ การปกครองรูปแบบเทศบาลเป็นการบริหารงานในรูปแบบของสภาการเรียนรู้ ผลการปฏิบัติงาน เช่น การบำรุงถนน การจัดเก็บขยะ การมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานล้วนแตกต่างกัน ฉะนั้นการที่องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งอยู่ใกล้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าเทศบาลหรือสุขาภิบาลก็ตามน่าจะเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โครงสร้างอำนาจหน้าที่และการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น จึงได้กำหนดกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาไว้ดังนี้



แผนภูมิที่ 6 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา (Conceptual Framework)