

บทที่ ๒

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องบทบาทด้านการปกครองของผู้ใหญ่บ้าน ตำบลบ้านระกา อำเภอบางบัว จังหวัดสมุทรปราการ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทด้านการปกครองของผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้าน ภายในตำบลบ้านระกาว่า ผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทอย่างไรบ้างในการปกครองหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้านที่ตนมีหน้าที่รับผิดชอบ โดยยึดหลัก POCCC เป็นตัวชี้วัด จึงจะทำให้มองเห็นบทบาทด้านการปกครองของผู้ใหญ่บ้านในตำบลบ้านระกาได้ชัดมากยิ่งขึ้น โดยจะนำเสนอเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับ ดังนี้

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

๒.๒ ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ใหญ่

๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

๒.๕ แนวคิดเกี่ยวกับ POCCC

๒.๖ แนวคิดเกี่ยวกับทักษะการบริหารจัดการ

๒.๗ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

๒.๘ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๙ กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

๒.๑. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

๒.๑.๑ ความหมายของบทบาท

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมาย บทบาทไว้ว่า การทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทของพ่อแม่ บทบาทของครู หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการแสดงพฤติกรรมตามบทบาทหรือตำแหน่งหน้าที่^๑ บทบาทจึงถือเป็นเรื่องจำเป็นและสำคัญสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานต่างๆ มีนักวิชาการได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับ บทบาทในแง่มุมต่างๆ ดังนี้

กมลรัตน์ หล้าสงฆ์ ได้กล่าวถึงความหมายของบทบาทสรุปได้ว่า “บทบาทหมายถึง การประพฤติปฏิบัติของบุคคลตามตำแหน่งและสถานภาพในสังคมนั้นๆ ถ้าตำแหน่งหรือสถานภาพ

^๑ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์ จำกัด, ๒๕๔๖), หน้า ๖๐๒.

เปลี่ยนไปบทบาทก็จะเปลี่ยนตามไปด้วยและถ้าบุคคลใดในสังคมมีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคมมากขึ้นเท่าใด บทบาทก็จะเพิ่มขึ้นมากเท่านั้น”^๒

งามพิศ สัตย์สงวน ให้ความหมายของบทบาทไว้ว่า บทบาทคือพฤติกรรมที่คาดหวังสำหรับผู้ที่อยู่ในสถานภาพต่างๆ ว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร”

ประกอบ มีโคตรกอง ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทว่า “บทบาทหน้าที่ตามตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งนั้น จะถูกคาดหวังจากสังคมรอบด้าน ซึ่งเป็นกระบวนการขัดเกลาทางสังคม (Socialization) และการแสดงบทบาทของบุคคลตามตำแหน่งหน้าที่ที่จะมีความถูกต้องเหมาะสมเพียงใดขึ้นกับปัจจัย ๓ ประการ ดังนี้”

๑.ความเข้าใจในบทบาทที่ตนเองแสดงหรือปฏิบัติ

๒.ประสบการณ์ของผู้ที่ต้องแสดงบทบาท

๓.บุคลิกภาพของผู้แสดงบทบาท^๓

ปราชญา กล้าผจญ ได้ให้ความหมายบทบาทไว้ว่า บทบาท หมายถึง สิ่งที่บุคคลจะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับตำแหน่งหรือหน้าที่การงานที่ได้รับมอบหมาย เป็นการแสดงพฤติกรรมตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความคาดหวังของผู้ที่มอบหมายอำนาจนั้น^๔

พูนทรัพย์ สิทธิพรหม ได้ให้ความหมายของบทบาทว่า “เป็นความคาดหวังของการกระทำว่า ในสถานภาพหนึ่งๆ บุคคลควรจะมีบทบาทอย่างไร โดยจะมีการเรียนรู้เป็นกระบวนการสำคัญเพื่อให้ทราบว่าแต่ละบุคคลจะต้องแสดงบทบาท (Role playing) และสวมบทบาท (Role taking) อย่างไร ซึ่งการเรียนรู้บทบาทนี้จะเกิดจากการเลียนแบบและการสังเกต(Role model) จากบุคคลที่เรายึดถือ (Significant others) เพื่อจะนำมาเป็นแบบอย่างของบทบาทแห่งตนที่จะแสดงต่อผู้อื่นในสถานการณ์ต่างๆ ในสังคมต่างๆ ที่ตนเองต้องการ”^๕

^๒ กมลรัตน์ หล้าสูงษ์, **จิตวิทยาสังคม**, (กรุงเทพมหานคร : คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, ๒๕๒๗), หน้า ๕๐.

^๓ งามพิศ สัตย์สงวน, **สังคมและวัฒนธรรมไทย**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘), หน้า ๗๓.

^๔ ประกอบมี โคตรกอง, “บทบาทของพระสงฆ์ที่เกี่ยวกับเยาวชนในเขตเทศบาลนครขอนแก่น”, **วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาไทยคดีศึกษา**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ๒๕๔๑), หน้า ๑.

^๕ ปราชญา กล้าผจญ, **พฤติกรรมผู้นำทางการศึกษา**, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๐) .

^๖ พูนทรัพย์ สิทธิพรหม, “บทบาทของพระสงฆ์ในการพัฒนากับการเข้าร่วมโครงการแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองของชาวบ้านห้วยยาง”, **วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๖).

พินิจ เพ็ชรดารา กล่าวสรุปว่า บทบาท หมายถึง พฤติกรรมการแสดงออกตามสถานภาพของแต่ละบุคคลในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ^๗

ยนต์ ชุ่มจิต ได้ให้ความเห็นว่า บทบาท หมายถึง ภาระที่ต้องรับผิดชอบตามสถานภาพของแต่ละบุคคล เช่น เป็นพ่อแม่ นอกจากจะเลี้ยงดูให้ลูกเติบโตแล้ว จะต้องมียุทธศาสตร์ในการอบรมสั่งสอนให้ความรู้ ป้องกันมิให้ลูกทำความชั่วหรือดูแลทุกข์สุขอื่นๆ ส่วนครูจะต้องมีบทบาทอื่นๆ นอกเหนือจากการอบรมสั่งสอนวิชาความรู้ เช่น ช่วยเหลือนักเรียนที่ขาดแคลนเสื้อผ้า อาหาร ส่งเสริมและพัฒนาจริยธรรมของนักเรียนและดูแลรักษาสุขภาพอนามัยของเด็กๆ^๘

วรรณณี ภาณุวัฒน์สุข ได้สรุปว่า บทบาท คือการกระทำตามหน้าที่ ที่กำหนดของบุคคลหรือพฤติกรรมที่คาดหวังและเห็นได้ ซึ่งเป็นการกระทำของบุคคล^๙

สงวน สุทธิเลิศอรุณ กล่าวว่า บทบาท คือ การประกอบพฤติกรรมตามตำแหน่งหน้าที่ซึ่งเป็นไปตามความคาดหวังของสังคม ตามลักษณะการรับรู้และตามที่แสดงจริง บทบาทเป็นผลรวมของสิทธิ์และหน้าที่ เช่น บุคคลที่เป็นครู ก็ต้องประกอบพฤติกรรมในการสอนและอบรม เมื่อแสดงพฤติกรรมดังกล่าวแล้วจะเป็นไปตามที่สังคมคาดหวังหรือไม่ก็ตาม^{๑๐}

สุนทร ภูษธร กล่าวว่า บทบาท หมายถึง แนวทางของการแสดงออกหรือปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในตำแหน่งทางสังคม ทางหน้าที่การงาน ตามสภาพแวดล้อมของแต่ละบุคคลที่เป็นอยู่ เช่น ครูมีบทบาทหน้าที่ในการสอนให้ความรู้แก่ผู้เรียน ตำรวจมีบทบาทหน้าที่ในการรักษาความสงบภายในประเทศ เป็นต้น^{๑๑}

^๗ พินิจ เพ็ชรดารา, “บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามการรับรู้ของ ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา กรุงเทพมหานคร”, *วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๕).

^๘ ยนต์ ชุ่มจิต, *ความเป็นครู*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไอดีเอสโตร, ๒๕๔๐), หน้า ๓๓

^๙ วรรณณี ภาณุวัฒน์สุข, “บทบาทของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาตามการรับรู้ของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตกรุงเทพมหานคร”, *วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๓).

^{๑๐} สงวน สุทธิเลิศอรุณ, *ทฤษฎีและปฏิบัติการทางจิตวิทยาสังคม*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อักษรพัฒนาพานิชย์, ๒๕๔๗).

^{๑๑} สุนทร ภูษธร, “บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดชัยภูมิ”, *วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๕).

ขนิษฐา วิเศษสาร และมุกดา ศรียงค์ กล่าวว่า บทบาท หมายถึง การประกอบพฤติกรรมตามตำแหน่ง ความคาดหวัง หรือตามหน้าที่แสดงจริง^{๑๒}

ประภาพิศ สัญชาติเจตน์ กล่าวว่า บทบาท หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่หรือการแสดงออกของคน ซึ่งคนอื่นคาดคิดหรือคาดหวังว่าเขาจะทำเมื่ออยู่ภายใต้สถานการณ์ทางสังคมอย่างหนึ่ง^{๑๓}

ประเสริฐ แยมกลิ่นฟุ้ง พิจารณารอบบาทนั้นมี ๒ นัย คือ ทางด้านโครงสร้างบทบาทเป็นตำแหน่งทางสังคม ที่มีชื่อเรียกต่างๆ กันแสดงบทบาทโดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้นๆ ส่วนทางด้านการแสดงบทบาท หรือการมีปฏิสัมพันธ์ (Social Structure) บทบาทเป็นผลต่อเนื่องที่เกิดจากแบบแผนการกระทำของบุคคลที่ได้เรียนรู้จากสถานการณ์ในสังคม^{๑๔}

ปราชญา กล้าผจญ ได้ให้ความหมายบทบาทไว้ว่า สิ่งที่บุคคลจะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับตำแหน่งหรือหน้าที่การงานที่ได้รับมอบหมาย เป็นการแสดงพฤติกรรมตามอำนาจหน้าที่การงานที่ได้รับมอบหมาย เป็นการแสดงพฤติกรรมตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้เหมาะสมสอดคล้องกับความคาดหวังของผู้ที่มอบหมายอำนาจนั้น^{๑๕}

พระมหาสุภา อุทโท ให้ความหมายไว้ว่า บทบาท คือ พฤติกรรมที่บุคคลแสดงออกหรือลงมือปฏิบัติตามคาดหวังของผู้อื่น ตามสถานภาพ และตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ในขณะนั้นๆ^{๑๖}

พชณี วรกวิน ได้กล่าวว่า บทบาท ก็คือ แบบแผนของพฤติกรรมซึ่งเป็นไปตามตำแหน่ง หรือสถานภาพของบุคคล อันเกิดจากความคาดหวังของบุคคลในสังคมนั้นๆ และบทบาทอาจเปลี่ยนไปได้ตามตำแหน่งที่เปลี่ยนไป^{๑๗}

พัทยา สายหู ให้ความหมายของบทบาทไว้ว่า บทบาท คือ การกระทำต่างๆ ตาม “บท” ที่กำหนดไว้ให้ผู้แสดงต้องทำ トラบดที่ยังอยู่ใน “บท” นั้น เปรียบได้เหมือน “บท” ของตัวละครที่กำหนดให้ผู้แสดงในละครเรื่องนั้นๆ เป็นตัวอะไร มีบทบาทที่จะต้องแสดงอย่างไร^{๑๘}

^{๑๒} ขนิษฐา วิเศษสาร และมุกดา ศรียงค์, **จิตวิทยาสังคมและมนุษย์สัมพันธ์**, (กรุงเทพมหานคร : คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรมและวิทยาศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง, ๒๕๖๖), หน้า ๙.

^{๑๓} ประภาพิศ สัญชาติเจตน์, **จิตวิทยาสังคม**, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ๒๕๖๔).

^{๑๔} ประเสริฐ แยมกลิ่นฟุ้ง, **สถานภาพและบทบาท**, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๖).

^{๑๕} ปราชญา กล้าผจญ, **พฤติกรรมผู้นำทางการศึกษา**, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๐), หน้า ๓๔.

^{๑๖} พระมหาสุภา อุทโท, “บทบาทพระสงฆ์ในทศวรรษหน้า (๒๕๔๑ - ๒๕๖๐)”, **วิทยานิพนธ์พัฒนาชุมชนมหาบัณฑิต**, (คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑), หน้า ๙.

^{๑๗} พชณี วรกวิน, **จิตวิทยาสังคม**, (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิชย์, ๒๕๖๖), หน้า ๕๒.

ไพบุลย์ ช่างเรียน ได้อธิบายว่า บทบาทของคนในสังคมย่อมขึ้นกับสถานภาพที่ตนครองอยู่ และคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคล บทบาทของบุคคลจึงแตกต่างกันไปตามลักษณะของสถานภาพ อุปนิสัย ความคิด ความรู้ ความสามารถ มูลเหตุ จูงใจ การอบรมขัดเกลาความพอใจ^{๑๘}

วราคม ทีสุภะ กล่าวว่า บทบาท คือสิ่งที่เราทำ หรือหน้าที่ที่เราต้องทำ เมื่อเราเป็นอะไรสักอย่างหนึ่ง สิ่งที่เราทำต้องมาคู่กับสิ่งที่เราเป็นสถานภาพ^{๒๐}

สงวน สิทธิเลิศอรุณ กล่าวว่า บทบาท หมายถึง การประกอบพฤติกรรมตามตำแหน่ง ซึ่งเป็นไปตามความคาดหวังของสังคมหรือตามลักษณะการรับรู้ หรือตามที่แสดงจริง^{๒๑}

สงวนศรี วิรัชชัย ได้แบ่งลักษณะบทบาทออกเป็น ๕ ประเภท คือ

๑. บทบาทที่กำหนด หมายถึง บทบาทที่สังคม กลุ่ม หรือองค์กรกำหนดไว้ว่าเป็นรูปแบบของพฤติกรรมประจำตำแหน่งต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคม กลุ่ม หรือองค์กรนั้นๆ

๒. บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง หมายถึง บทบาท หรือรูปแบบของพฤติกรรมที่คนอื่น (ผู้เกี่ยวข้อง) คาดหวังว่าผู้อยู่ในตำแหน่งจะถือปฏิบัติ เช่น นักเรียนคาดหวังว่าครูจะช่วยอธิบายปัญหาข้อข้องใจเกี่ยวกับบทเรียนให้กับตน เป็นต้น บทบาทนี้มักจะสอดคล้องกับบทบาทที่กำหนด

๓. บทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง หมายถึง รูปแบบของพฤติกรรมที่บุคคลผู้อยู่ในตำแหน่งคิด และเชื่อว่าเป็นบทบาทของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่

๔. บทบาทที่ปฏิบัติจริง หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้อยู่ในตำแหน่งได้ปฏิบัติ หรือแสดงออกมาให้เห็น ซึ่งมักเป็นพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบทบาทตามความคิดของเจ้าตัวผู้อยู่ในตำแหน่ง

๕. บทบาทที่ผู้อื่นรับรู้ หมายถึง รูปแบบพฤติกรรมที่ผู้อื่นได้รับทราบเกี่ยวกับการปฏิบัติ บทบาทของผู้อื่นในตำแหน่ง^{๒๒}

สัมพันธุ์ เตชะอธิก และคณะ ได้กล่าวถึงบทบาทและพฤติกรรมมนุษย์ไว้ ๓ ประการ คือ

๑. บทบาทที่ถูกกำหนดขึ้น เป็นบทบาทตำแหน่งหน้าที่สิทธิทางสังคม

^{๑๘} พัทยา สายหู, **กลไกของสังคม**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๙), หน้า ๔๗.

^{๑๙} ไพบุลย์ ช่างเรียน, **สารานุกรมศัพท์ทางสังคม**, (กรุงเทพมหานคร : แพรววิทยา, ๒๕๑๖), หน้า ๒๙-๓๐.

^{๒๐} วราคม ทีสุภะ, **สังคมวิทยาสำหรับผู้เริ่มเรียน**, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิชย์, ๒๕๓๔), หน้า ๒๙.

^{๒๑} สงวนศรี สิทธิเลิศอรุณ, **จิตวิทยาสังคมเพื่อการศึกษา**, (กรุงเทพมหานคร : เกรียงศักดิ์การพิมพ์, ๒๕๒๕), หน้า ๕๘.

^{๒๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓-๒๔.

๒. บทบาทที่คาดหวังเป็นบทบาทที่อยู่ในระดับความคิดส่วนบุคคลหรือความคาดหวังของสังคมที่ต้องให้บุคคลแสดงบทบาทตามตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งความคาดหวังของตนเองแสดงพฤติกรรมตามความคาดหวัง

๓. บทบาทที่เป็นจริงเป็นบทบาทที่เจ้าของตำแหน่งหน้าที่ตามสภาพแสดงจริงอาจเป็นบทบาทที่สังคมคาดหวังหรือเป็นบทบาทที่ตนเองคาดหวังหรือเป็นบทบาทที่ถูกกำหนด หรืออาจไม่เป็นไปตามทั้งบทบาทที่ถูกกำหนด และบทบาทที่ถูกคาดหวังก็ได้

สุชา จันทรเฒ และคณะกล่าวว่า “บทบาทมีความหมายใกล้เคียงกับสถานภาพ

มากบทบาทเป็นสิ่งที่บุคคลในสถานภาพต่างๆ พึงกระทำนั้น คือเมื่อสังคมกำหนดสิทธิ และหน้าที่ให้สถานภาพใด อย่างไร แล้วบุคคลในสถานภาพนั้นๆ จะต้องประพฤติหรือปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้”^{๒๓}

แสวง รัตนมงคลมาศ ได้จำแนกลักษณะบทบาทไว้ ๕ ประการ ดังนี้

๑. บทบาทในอุดมคติ (Ideal roles) หมายถึง บทบาทที่ควรจะเป็นไปตาม อุดมคติอุดมการณ์หรือหลักการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

๒. บทบาทที่เป็นจริง (Actual roles) หมายถึง ข้อเท็จจริงในด้านกิจกรรมหรือผลงานที่ได้ปฏิบัติจริง

๓. บทบาทที่รับรู้ (Perceived role) หมายถึง ความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ความรับผิดชอบหรือภาระกิจของตนว่าควรเป็นอย่างไร

๔. บทบาทที่คาดหวัง (expecting role) หมายถึง ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมุ่งหวังต้องการให้อีกฝ่ายหนึ่งประพฤติปฏิบัติอย่างไร

๕. บทบาทที่ถูกคาดหวัง (Expected role) หมายถึง การที่ฝ่ายหนึ่งถูกคาดหวังจากอีกฝ่ายหนึ่งว่า ต้องประพฤติปฏิบัติอย่างไรจึงจะเป็นไปตามคาดหวังของอีกฝ่ายในการศึกษาเรื่องบทบาทในแต่ละคู่ นั้น มีหลักการวิเคราะห์ว่าบทบาทในแต่ละคู่ควรที่จะสอดคล้อง (Role must be Commensurate) จึงจะมีความสำเร็จสูง หากมีความขัดแย้งในบทบาท (Role Conflict) มากเท่าไรความล้มเหลวจะเกิดขึ้น

โสภา ชูพิกุลชัย ได้ให้ความหมายของบทบาทว่า หมายถึง การแสดงออกหรือการทำหน้าที่ของบุคคลซึ่งสมาชิกคนอื่นของสังคมมุ่งหวังให้เขาทำ ภายใต้สถานการณ์ทางสังคมอย่างหนึ่งโดยถือเอาฐานะและหน้าที่ทางสังคมของบุคคลนั้นเป็นมูลฐาน บทบาทที่ทำให้คนในสังคมสามารถ

^{๒๓} สุชา จันทรเฒ, **จิตวิทยาสังคม**, (กรุงเทพมหานคร : แพร่วิทยา, ๒๕๒๐), หน้า ๔๖.

คาดคะเนพฤติกรรมของบุคคลอื่น รู้ว่าบุคคลอื่นต้องการอะไรจากตน ทำให้เกิดประโยชน์ในการทำงานร่วมกันเป็นทีม^{๒๔}

ลินตัน (Linton) ให้ความหมายว่า “บทบาทเป็นจุดของความคาดหวังตามกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพสังคมดังนั้น บุคคลต่างๆ ในสังคมจะมีบทบาทเป็นกรอบและถูกคาดหวังว่าควรมีพฤติกรรมอย่างไร”^{๒๕}

สรุปได้ว่า บทบาทก็คือ พฤติกรรมที่แสดงออกตามสถานของบุคคลในสังคมบทบาท เป็นแบบแผน ความต้องการ เป้าประสงค์ ความเชื่อ ทศนคติ ค่านิยมและการกระทำของสมาชิกที่ชุมชนคาดหวังว่าจะต้องเป็นตามลักษณะของตำแหน่งนั้นๆ หรืออาจกล่าวสั้นๆ ว่า บทบาทคือสิทธิหน้าที่ในการกระทำของบุคคลหนึ่งที่มีต่อบุคคลอื่นในสังคมตามสถานภาพของตนเอง

๒.๒ ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

บุคคลจะแสดงบทบาทหน้าที่ของตนเองได้ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพบทบาทที่ได้รับมาตามข้อตกลงของสังคม ได้มีนักทฤษฎีกล่าวถึงทฤษฎีบทบาท ดังนี้

จ้านง์ อติวัฒน์สิทธิ์ ได้กล่าวถึงบทบาทว่า ประกอบด้วยลักษณะต่างๆ ๒ ประการ คือ^{๒๖}

๑.บทบาทในอุดมคติ (Ideal role) ได้แก่ บทบาทที่กำหนดไว้เป็นกฎหมาย หรือตาม

ความคาดหวังของบุคคลทั่วไปในสังคม เป็นแบบฉบับที่สมบูรณ์ซึ่งผู้ที่มีสถานภาพหนึ่งๆ ควรกระทำแต่อาจไม่มีใครทำตามนั้น

๒.บทบาทตามที่ถูกเข้าใจหรือรับรู้ (Perceived role) เป็นบทบาทที่ขึ้นอยู่กับบุคคลนั้นๆ จะคาดคิดด้วยตัวเองว่าควรเป็นอย่างไร ทั้งนี้ย่อมเกี่ยวข้องกับทศนคติ ค่านิยมหรือบุคลิกภาพและประสบการณ์ของบุคคลแต่ละคน

เดโซ สนวนานท์ ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทซึ่งมีสาระสำคัญว่าบทบาทจะต้องประกอบด้วยลักษณะ ๓ ประการ ดังต่อไปนี้

๑.รู้สถานภาพของตนในสังคม

๒.คำนึงถึงพฤติกรรมที่ควรแสดงออกในสถานการณ์นั้นๆ ที่เหมาะสมกับสถานภาพของตน

๓.คำนึงถึงพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับผู้อื่น

^{๒๔} โสภ ฐพิกุลชัย, จิตวิทยาสังคมประยุกต์, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๒), หน้า ๔๕.

^{๒๕} ลินตัน (Linton) อ้างใน ทิตยา สุวรรณชฎ, พัฒนาการ : ความคาดหวังบทบาทของพัฒนาการคณะกรรมการหมู่บ้านและเจ้าหน้าที่ระดับตำบล : ส่วนท้องถิ่น สังคมวิทยา, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๗).

^{๒๖} จ้านง์ อติวัฒน์สิทธิ์, สังคมวิทยาตามแนวพุทธศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๓).

๔.ประเมินผลการแสดงบทบาทของตนเอง^{๒๗}

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ^{๒๘} ได้ทำการศึกษาเรื่อง บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องถิ่น ในด้านการประสานงาน ผลการวิจัยพบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องประสานงานกับหน่วยราชการเพื่อให้งานที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นซึ่งต้องผ่านการพิจารณาหลายขั้นตอน ไม่ให้ล่าช้าและเสียหายได้เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การรับใช้และให้บริการช่วยเหลือแก่ลูกบ้าน และในบางครั้ง อาจจะต้องมีการหาหลักฐานเพิ่มเติมหรือให้คำชี้แจงแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้วย

นงเยาว์ ปิฎกฤษต์ ได้กล่าวถึงทฤษฎีบทบาท โดยสรุปความมาจากแนวคิดของCohen ว่า การที่สังคมกำหนดเฉพาะเจาะจงให้บุคคลปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทใดบทบาทหนึ่งนั้น เรียกว่า เป็นบทบาทที่ถูกกำหนด ถึงแม้ว่าบุคคลบางคนมิได้ประพฤติปฏิบัติตามบทบาทที่สังคมกำหนดให้ ส่วนบทบาทที่ปฏิบัติจริง หมายถึง การที่บุคคลได้แสดงหรือปฏิบัติออกมาจริงตามตำแหน่งของเขา ความไม่ตรงกันของบทบาทที่ปฏิบัติจริงนั้นอาจมีสาเหตุมาจากสิ่งต่างๆ ต่อไปนี้

๑.บุคคลขาดความเข้าใจในบทบาทที่สั่งต้องการ

๒.ความไม่เห็นด้วยหรือไม่ลงรอยกับบทบาทที่ถูกกำหนด

๓.บุคคลไม่มีความสามารถที่จะแสดงบทบาทนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ^{๒๙}

ไพบุลย์ ช่างเรียน ให้แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทว่า “บทบาทของบุคคลในสังคมย่อมขึ้นอยู่กับสภาพที่ตนครองอยู่และคุณสมบัติของบุคคล ดังนั้นบทบาทของบุคคลจึงแตกต่างออกไปตามลักษณะสภาพ อุปนิสัย ความคิด ความรู้ ความสามารถ มูลเหตุจูงใจ การอบรมเลี้ยงดูและความพอใจ”^{๓๐}

กรณีการ ขวัญอารีย์ ได้แบ่งลักษณะบทบาทของคนในสังคมไว้ดังนี้ คือ

๑. บทบาทที่กำหนดไว้ หรือบทบาทตามอุดมคติ (The Socially prescribed or ideal Role) เป็นบทบาทตามอุดมคติที่กำหนดสิทธิ และหน้าที่ของตำแหน่งไว้

๒. บทบาทที่ควรกระทำ (Perceived Role) เป็นบทบาทแต่ละบุคคลเชื่อว่าควรกระทำในหน้าที่ของตำแหน่งนั้นๆ ซึ่งอาจไม่ตรง ตามบทบาทอุดมคติทุกประการ และอาจแตกต่างกันไปแต่ละบุคคลก็ได้

^{๒๗} เดโช สนวนนท์, อ่างในสุพร จุลทอง, “บทบาทในการพัฒนาสังคมของพระสงฆ์ในจังหวัดนครศรีธรรมราช”, **ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยทักษิณ, ๒๕๔๐).

^{๒๘} รองศาสตราจารย์ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, “บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องถิ่น”, (เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๔๖).

^{๒๙} นงเยาว์ ปิฎกฤษต์, อ่างในสุพร จุลทอง, “บทบาทในการพัฒนาสังคมของพระสงฆ์ในจังหวัดนครศรีธรรมราช”, **วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย :มหาวิทยาลัยทักษิณ, ๒๕๔๐).

^{๓๐} ไพบุลย์ ช่างเรียน, **สารานุกรมศัพท์ทางสังคมวิทยา**, (กรุงเทพมหานคร : แพร่พิทยาการพิมพ์, ๒๕๑๖).

๓. บทบาทที่กระทำจริง (The performed Role) เป็นบทบาทที่บุคคลได้กระทำจริงตามความเชื่อ ความคาดหวัง ตลอดจนความกดดันและโอกาสที่กระทำในแต่ละสังคมในช่วงเวลาหนึ่งๆ^{๓๑}

งามตา สุขประเสริฐ ได้กล่าวว่า การสร้างผู้นำจะช่วยจูงใจให้ประชาชนทำงานด้วยความเต็มใจ เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกันทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญของการรวมกลุ่มคน จูงใจคนไปยังจุดประสงค์ โดยทั่วไปแล้ว ผู้นำอาจจะมีทั้งผู้นำที่ดี เรียกว่า ผู้นำปฏิฐาน (Positive Leader) ผู้นำพลวัตร คือ เคลื่อนไหวการทำงานอยู่เสมอ (Dynamic Leader) และผู้นำในทางที่ไม่ดี คือ ไม่มีผลงานที่สร้างสรรค์ ที่เรียกว่า ผู้นำนินเส (Negative Leader)^{๓๒}

จิตยา สุวรรณขุ ได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้ไว้ว่า บทบาทเป็นลักษณะพฤติกรรมที่กำหนด และยังแบ่งหน้าที่ออกเป็น “บทบาทตามอุดมคติ” (Ideal Role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งของสังคมควรปฏิบัติ และเป็นผลรวมของบทบาทตามอุดมคติ บุคลิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่ง อารมณ์ขณะแสดงบทบาทและอุปกรณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอยู่ ปฏิกริยาของผู้เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม จิตยา สุวรรณขุ ได้กล่าวสรุปฐานะตำแหน่ง และบทบาททางสังคมไว้ดังนี้ คือ

๑. มีสถานภาพ (Status) อยู่จริงในสังคม และมีอยู่ก่อนตัวคนจะเข้าไปครอง
๒. มีบทบาทที่ควรจะเป็นประจำอยู่ในแต่ละตำแหน่ง
๓. วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี ในสังคมนั้นๆ เป็นส่วนหนึ่งซึ่งสำคัญในการกำหนดฐานะ ตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น
๔. ฐานะตำแหน่งและบทบาทนั้นได้มาจากการขัดเกลาทางสังคม (Socialization) ในสังคมนั้น
๕. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอไปว่าจะเหมือนกัน พฤติกรรมที่เป็นจริงของคนที่ครองฐานตำแหน่ง เพราะพฤติกรรมจริงเป็นผลของปฏิกริยาของคนที่มีบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของตนเอง และของคนอื่นที่เข้าร่วมพฤติกรรม และเครื่องกระตุ้น (Stimulus) ที่มีอยู่ในเวลา และสถานที่ที่เกิดการติดต่อทางสังคม^{๓๓}

^{๓๑} กรรณิกา ขวัญอารีย์, “บทบาทผู้นำท้องถิ่นต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในชุมชนที่มีระดับการพัฒนาต่างกัน : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดสุรินทร์”, วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๕).

^{๓๒} งามตา สุขประเสริฐ, “การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลเสม็ด อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี”, รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๔๒).

^{๓๓} จิตยา สุวรรณขุ, พัฒนาการ : ความคาดหวังบทบาทของพัฒนากร คณะกรรมการหมู่บ้านและเจ้าหน้าที่ระดับตำบล : ส่วนท้องถิ่น สังคมวิทยา, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๗), หน้า ๔๓.

ทฤษฎีบทบาทของ พาร์สันส์ (Parsons's Role Theory) พาร์สันส์ เป็นนักสังคมวิทยา กล่าวว่า ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคมทำให้มนุษย์ต้องเพิ่มบทบาทของตน เช่น บุคคลที่มีเพื่อนมากก็ต้องแสดงบทบาทมากขึ้นเป็นเงาตามตัว^{๓๔}

มินต์ซเบิร์ก (Mintzberg) กล่าวว่า ผู้บริหารจะต้องปฏิบัติงานในบทบาท ๑๐ บทบาทด้วยกัน ซึ่งสามารถจัดแบ่งออกได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่มบทบาทด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และกลุ่มบทบาทการตัดสินใจ

๑. บทบาทความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal roles) ได้แก่ บทบาทของความเป็นหัวหน้าในเชิงสัญลักษณ์ (Figurehead role) เช่น ประธานในงานพิธีการต่างๆ บทบาทการแสดงออกในฐานะผู้นำ (Leader) ได้แก่ การจูงใจ การอบรม การกระตุ้นจิตใจ และการรักษาระเบียบวินัยของผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนบทบาทสุดท้าย คือ บทบาทการประสานงานในกลุ่ม (Liaison role) ได้แก่ การกระทำกิจกรรมซึ่งต้องสัมพันธ์กับบุคคลหรือกลุ่มที่อยู่ภายใน และภายนอกองค์กร เช่น ผู้จัดการฝ่ายการตลาดขอข้อมูลด้านกำลังคนจากผู้จัดการฝ่ายบริหารทรัพยากรบุคคล ถือเป็นการติดต่อประสานงานกันภายในองค์กรแต่หากผู้จัดการฝ่ายการตลาดติดต่อสื่อสารกับพนักงานของบริษัทอื่นก็ถือเป็นการประสานงานกันนอกองค์กร เป็นต้น

๒. บทบาทด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (Information Roles) ผู้บริหารมีหน้าที่หรือบทบาทในการรับและเก็บรวบรวมข่าวสารจากใน และนอกองค์กรของตน กระทำได้โดยการอ่านวารสาร นิตยสาร หนังสือพิมพ์ แล้วนำมาพูดคุยกับผู้บริหารคนอื่นๆ เช่น องค์กรคู่แข่งชั้นมีการวางแผนอะไรในช่วงนี้ รัฐออกกฎหมายใหม่มีผลกระทบต่อบริษัทหรือไม่ เป็นต้น

มินต์ซเบิร์ก (Mintzberg) เรียกบทบาทนี้ว่า บทบาทการตรวจสอบ (Monitor Role) ส่วนบทบาทแพร่กระจายข่าวสาร (disseminator role) ก็เป็นอีกบทบาทหนึ่งของผู้บริหารในการดำรงตนเปรียบเสมือนช่องทางที่ส่งต่อข่าวสารต่างๆ ไปยังสมาชิกในองค์กร และเมื่อถูกเชิญไปเป็นตัวแทนขององค์กรหรือสถาบันอื่นๆ ผู้บริหารจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนในฐานะบทบาทโฆษก (Spoken Role) ขององค์กรด้วย

๓. บทบาทการตัดสินใจ (Decisional Roles) มินต์ซเบิร์ก (Mintzberg) ได้กำหนดบทบาทของผู้บริหารในด้านนี้ไว้ ๔ ประการ คือ บทบาทในฐานะผู้ประกอบการ (entrepreneurs) คือ ผู้ดูแลโครงการใหม่ๆ ที่จะปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์กรให้ดีขึ้น

บทบาทของผู้จัดการความวุ่นวายหรือปัญหาต่างๆ (Disturbance Handles) ที่เกิดเป็นปัญหาเกิดขึ้นอยู่นอกเหนือความคาดหมาย (Unforeseen Problems) บทบาทของผู้จัดสรรทรัพยากร (Resource Allocators) ในการรับผิดชอบกระจายทรัพยากร คน สิ่งของ และเงินไปตามส่วนต่างๆ

^{๓๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐.

ขององค์การและสุดท้าย คือบทบาทของผู้เจรจาต่อรอง (Negotiators) เพื่อทำหน้าที่ถกเถียงและเจรจาต่อรองกับกลุ่มอื่นๆ ซึ่งอาจจะเป็นสหภาพแรงงาน ผู้ถือหุ้น ฯลฯ ในการเพิ่มผลประโยชน์ให้กับองค์การที่ตนเองทำงานอยู่^{๓๕}

ทฤษฎีบทบาทของ ราล์ฟ ลินตัน (Ralph Linton's Role Theory) ราล์ฟ ลินตัน เป็นนักมานุษยวิทยาที่มีชื่อเสียง เขากล่าวว่า “ตำแหน่ง สถานภาพ เป็นผู้กำหนดบทบาท ผู้ที่มีตำแหน่งจะปฏิบัติหน้าที่ได้สมบทบาทหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายๆ อย่าง เช่น บุคลิกภาพของผู้สวมบทบาท ลักษณะของสังคม ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมของสังคมนั้นด้วย”^{๓๖}

จากความหมายของบทบาท แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท จึงสรุปได้ว่าบทบาทหมายถึง พฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคล ซึ่งอยู่ในฐานะหรือตำแหน่งหรือมีสถานภาพอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งสังคมได้กำหนดให้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ บทบาท และสถานภาพเป็นสิ่งที่ควบคู่กัน นั่นคือสถานภาพจะกำหนดว่าบุคคลนั้นๆ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไรส่วนบทบาทเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ที่สังคมได้กำหนดไว้ ในแต่ละสถานภาพ การแสดงบทบาทจะสอดคล้องกับบรรทัดฐานของสังคมในสถานภาพหนึ่งๆ บุคคลอาจจะต้องแสดงบทบาทมากมายเมื่อบุคคลดำรงอยู่ในบทบาทใดบทบาทหนึ่งแล้ว จะต้องกระทำตามบทบาทของตนให้ดีที่สุด เพื่อสร้างคุณค่าให้แก่ตัวเอง และสร้างประโยชน์ให้แก่ครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศตลอดถึงมวลมนุษยชาติให้มากที่สุด โดยที่ไม่ทำให้ตนเองและผู้ที่อยู่รอบข้างเดือดร้อนจากการ

๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ใหญ่

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ (แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน) ได้แก่

มาตรา ๒๗ ผู้ใหญ่บ้าน เป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ จะมีหน้าที่และอำนาจในทางปกครอง และรักษาความสงบเรียบร้อย ของราษฎร ดังจะกล่าวต่อไปนี้คือ

ข้อ ๑ ที่จะรักษาความสงบ และความสุจริตสำราญ ช่วยป้องกันความทุกข์ภัย ของลูกบ้านตามสมควรและสามารถจะทำได้ การที่กล่าวนี้ถ้าสมควรจะปรึกษาหารือและช่วยกันกับเพื่อนผู้ใหญ่บ้านก็

^{๓๕} ตฤา มหาพสุตานนท์, หลักการจัดการ หลักการ, ทำเรือแหลมฉบัง LAEM CHABANGPORT, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ตำรวจ, ๒๕๔๖).

^{๓๖} นุจรี เกตุปราษฎ์, "บทบาทของประธานคณะกรรมการพัฒนาสตรีจังหวัดทั่วประเทศ ในการพัฒนาสตรีระดับจังหวัด", รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๔๔).

ดีกับกำนันนายตำบลก็ดีให้เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องปฏิบัติให้สมควรแก่การที่จะรักษาประโยชน์ และความสุขของลูกบ้านซึ่งได้มอบไว้เป็นธุระในพระราชบัญญัตินี้

ข้อ ๒ ถ้าความทุกข์ภัยเกิดแก่ลูกบ้านซึ่งจะต้องขอความป้องกันจากรัฐบาล ก็เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะนำความแจ้งต่อเจ้าพนักงานปกครองตั้งแต่กำนัน นายอำเภอ เป็นต้นขึ้นไปโดยลำดับ

ข้อ ๓ ถ้ารัฐบาลจะประกาศหรือจะสั่งราชการใดให้ราษฎรทราบเป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะรับข้อความอันนั้นไปแจ้งต่อลูกบ้านของตนให้ทราบ

ข้อ ๔ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะทำบัญชีสำมะโนครัวในหมู่บ้านของตนและคอยแก้ไขบัญชีนั้นให้ถูกต้องเสมอ

ข้อ ๕ ถ้าผู้ใหญ่บ้านรู้เห็นเหตุการณ์แปลกประหลาดอันใดที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตนหรือในลูกบ้านของตนซึ่งอาจจะเป็นคุณหรือให้โทษแก่ราชการบ้านเมืองก็ดี แก่ประชาชนในที่นั้นก็ดี ยกตัวอย่างข้างฝ่ายโทษ ดังรู้เห็นว่าผู้คนที่มิมีทรัพย์สินของแปลกประหลาดอันน่าสงสัยว่าเป็นของที่ได้มาทางโจรกรรมก็ดี หรือว่าถ้าเห็นผู้คนล้มตายหรือมีบาดแผลอันควรสงสัยว่าจะมีผู้อื่นกระทำเอาโดยทุจริตหรือไปกระทำทุจริตต่อผู้อื่นแล้ว จึงเกิดเหตุขึ้นก็ดี เหล่านี้เป็นต้น ให้นำความแจ้งต่อกำนันและนายตำบลของตน

ข้อ ๖ ถ้ามีคนจรแปลกหน้านอกสำมะโนครัวหมู่บ้านนั้นเข้ามาอาศัยเป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจะต้องไต่ถามให้จับตัว และเหตุการณ์ที่มาอาศัย ถ้าเห็นว่าไม่ได้มาโดยสุจริตให้เอาตัวผู้นั้นส่งกำนัน หรือนายตำบลของตน

ข้อ ๗ ถ้าเกิดเหตุจลาจลก็ดี ฆ่ากันตายก็ดี ตีชิงก็ดี ปล้นทรัพย์ก็ดี หรือไฟไหม้ก็ดี หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในหมู่บ้านของตน หรือหมู่บ้านที่ใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยเหลือ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจะต้องเรียกลูกบ้านของตนออกช่วยต่อสู้ติดตาม จับผู้ร้ายเอาของกลางคืน หรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นที่สมควรโดยเต็มกำลัง

ข้อ ๘ ผู้ใหญ่บ้านที่เห็นลูกบ้านของตนคนใดแสดงความอาฆาตมาดร้ายแก่ผู้อื่นก็ดี หรือเป็นคนจรจัดไม่ปรากฏการทำมาหาเลี้ยงชีพ และไม่สามารถจะชี้แจงให้เห็นความบริสุทธิ์ของตนได้ก็ดี ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ที่จะเรียกลูกบ้านคนนั้นมาไต่ถาม และว่ากล่าวสั่งสอน ถ้าไม่ฟังจึงให้นำเอาตัวส่งกำนันจัดการตามความในมาตรา ๕๒ แห่ง พระราชบัญญัตินี้

ข้อ ๙ ควบคุมและดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องพึงกระทำตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ

ข้อ ๑๐ ผูกหัตถ์อบรมให้คนไทยเจ้าหน้าที่และกระทำการในเวลารบ

ข้อ ๑๑ ทำการอบรมสั่งสอน หรือชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎร ในการนี้ก็ให้ เรียกราษฎรมาประชุมได้ตามครั้งคราวที่สมควร

ข้อ ๑๒ ให้บำรุง ส่งเสริมการอาชีพของราษฎรในทางเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม

ข้อ ๑๓ ตรวจตราและรักษาประโยชน์ในการอาชีพของราษฎร

ข้อ ๑๔ สั่งให้ราษฎรช่วยเหลือในการสาธารณประโยชน์เพื่อบำบัดปกป้องภัยอันตรายซึ่งมีมาเป็นสาธารณะโดยฉุกเฉิน และให้ทำการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ราษฎรผู้ประสบสาธารณภัย

ข้อ ๑๕ จัดการป้องกันโรคติดต่อ หรือโรคระบาดซึ่งเกิดขึ้น หรือจะเกิดขึ้น ในหมู่บ้าน เพื่อมิให้ติดต่อลุกลามต่อไป

ข้อ ๑๖ จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและต้องด้วยสุลักษณะ

ข้อ ๑๗ จัดให้มีการประชุมกรรมการหมู่บ้าน

ข้อ ๑๘ ปฏิบัติการตามคำสั่งของกำนัน หรือทางราชการ และรายงานเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบเพื่อให้กำนันรายงานต่อคณะกรรมการอำเภอ

ข้อ ๑๙ กระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ (ความในมาตรา ๒๗ ข้อ ๙ ถึงข้อ ๑๙ บัญญัติเพิ่มโดยมาตรา ๖ แห่ง พ.ร.บ.ลักษณะ ปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๖)

มาตรา ๒๘ ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวข้องด้วยความอาญา ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ เมื่อทราบข่าวว่าได้มีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้ เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตนต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลให้ทราบ

ข้อ ๒ เมื่อทราบข่าวว่าได้มีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้ เกิดขึ้นในหมู่บ้านใกล้เคียงต้องแจ้งความต่อผู้ใหญ่บ้านนั้นให้ทราบ

ข้อ ๓ เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้กระทำความผิดกฎหมายมีอยู่ก็ดี หรือสิ่งของที่ สงสัยว่าได้มาโดยการกระทำความผิดกฎหมาย หรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับสิ่งของนั้นไว้และรับนำส่งต่อกำนันนายตำบล

ข้อ ๔ เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมายก็ดีหรือมีเหตุควรสงสัยว่า เป็นผู้ที่ได้กระทำความผิด

ข้อ ๕ ถ้ามีหมายหรือคำสั่งตามหน้าที่ทางราชการให้จับผู้ใดในหมู่บ้านนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะจับผู้นั้นและรับนำส่งต่อยังกำนัน หรือกรรมการอำเภอ ตามสมควร

ข้อ ๖ เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้คนหรือให้ยึด ผู้ใหญ่บ้าน ต้องจัดการให้เป็นไปตามกฎหมาย^{๓๗}

^{๓๗} พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๔๗ (แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน),

(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อสาธิตราชบัณฑิต, ๒๕๔๗).

แนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในสถานการณ์ พ.ศ. ๒๕๕๗

โกคิน พลกุล^{๓๔} กล่าวว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังเป็นกลไกสำคัญของรัฐในส่วนภูมิภาค ระดับตำบล หมู่บ้าน หากการปกครองตำบล หมู่บ้านแข็งแกร่ง ประเทศย่อมมั่นคง การกิจบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในสถานการณ์ พ.ศ. ๒๕๕๗ ต้องใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

๑. ด้านการบริการประชาชน ให้เอาใจใส่ดำเนินการช่วยเหลือและดูแลประชาชน อย่างเต็มกำลังความสามารถเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วในการติดต่อราชการ การให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการปฏิบัติงานของทุกกระทรวง กรม และ หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพราะการบริการประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญอย่างยิ่ง

๒. ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย ให้ดำเนินการแนะนำ ตักเตือน และดูแลราษฎร มิให้กระทำการผิดกฎหมายรวมถึงชี้แจงข้อราชการต่าง ๆ ที่ประชาชนพึงรู้ ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นหัวหน้าชุดรักษาความสงบเรียบร้อยประจำหมู่บ้าน (ชรบ.) อำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน

๓. ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ ดำเนินการดูแลรักษา อนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ในตำบล หมู่บ้านให้อยู่ในสภาพที่มีความอุดมสมบูรณ์และเมื่อพบว่าป่าไม้ในเขตท้องที่ถูกบุกรุกทำลายให้รายงานอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจทราบ โดยเร็ว และการให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าไม้

๔. ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ให้ดำเนินการร่วมมือกับทางจังหวัด อำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ โดยเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่ประชาชนในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ตลอดจนข้อมูลปัญหาความต้องการ (Demand Side) ทรัพยากรในการ ให้ความช่วยเหลือ (Supply Side) เพื่อนำไปร่วมกันวิเคราะห์ปัญหาถึงระดับฐานรากและแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนต่อไป

๕. ด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ดำเนินการกระตุ้นปลุกจิตสำนึกให้ชุมชนตื่นตัวให้เกิดมีกระแสสังคมต่อต้านยาเสพติด การสร้างความร่วมมือกับประชาคมหมู่บ้านและตำบล โดยเน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ครอบครัว โรงเรียน ชุมชน ในการรวมพลังต่อต้านยาเสพติดทุกรูปแบบและเฝ้าระวังการแพร่ระบาดด้วย

๖. ด้านการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ดำเนินการร่วมมือกับทางราชการ มีการปราบปรามผู้มีอิทธิพลด้วยการสอดส่องดูแลความประพฤติของลูกบ้าน มิให้ประพฤติตนเป็นผู้ มีอิทธิพลหรือมีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพล และดูแลสถานประกอบการต่าง ๆ ใน พื้นที่และให้ความร่วมมือใน

^{๓๔} โกคิน พลกุล, วันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประจำปี ๒๕๕๗. มติชนสุดสัปดาห์, [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๓.

การแจ้งเบาะแส ข้อมูล ข่าวสาร ปัญหาความเดือดร้อนที่เกิด จากกลุ่มผู้มีอิทธิพลรวมถึงการใช้
มาตรการทางสังคมต่อกลุ่มผู้มีอิทธิพล^{๓๙}

จากการศึกษาแนวความคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ ซึ่งได้มี
นักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศได้ให้ความหมายของคำว่าบทบาทในลักษณะใกล้เคียงกัน ดังนี้

โคเฮน ได้ให้ความหมายของคำว่า "บทบาท" ไว้ว่า หมายถึง พฤติกรรมที่ถูกคาดหวังโดย
ผู้อื่น สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องปฏิบัติและยังให้คำอธิบายเรื่องความหมายซึ่งสรุปได้ว่า เป็น
บทบาทที่ถูกกำหนด (Prescribed Role) ถึงแม้ว่าบุคคลบางบุคคลจะไม่ได้ประพฤติปฏิบัติตาม
บทบาทที่คาดหวังโดยผู้อื่น แต่เรายังคงยอมรับว่าบุคคลจะต้องปฏิบัติตามบทบาทที่สังคม
กำหนดให้ และส่วนบทบาทที่ปฏิบัติจริง (Enacted Role) เป็นวิธีการที่บุคคลได้แสดงหรือปฏิบัติ
ออกมาจริงตาม ตำแหน่งของเขา ส่วนความไม่ตรงกันของบทบาทที่ถูกกำหนดกับบทบาทที่ปฏิบัติจริง
นี้อาจมีสาเหตุมาจาก

๑. บุคคลขาดความเข้าใจในส่วนร่วมของบทบาทที่ต้องการ
๒. บุคคลไม่เห็นด้วย หรือไม่ลงรอยกับบทบาทที่ถูกกำหนด
๓. บุคคลไม่มีความสามารถที่จะแสดงบทบาทนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บลูม และเซลนิค^{๔๐} ได้อธิบายถึงคำว่า "บทบาท" ไว้ดังนี้

๑. บทบาทที่กำหนดไว้หรือบทบาทในอุดมคติ (Socially Prescribed or Ideal Role) เป็น
บทบาทตามอุดมคติที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่ง

๒. บทบาทที่ควรกระทำ (Perceived Role) เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลเชื่อว่า ควรจะกระทำ
หน้าที่ของตำแหน่ง โดยอาจจะไม่ตรงกับบทบาทในอุดมคติทุกประการ และอาจแตกต่างกันไปในแต่ละ
บุคคล

๓. บทบาทที่กระทำจริง (Performed Role) เป็นบทบาทที่บุคคลได้กระทำไปจริง ตามความ
เชื่อความคาดหวัง ตลอดจนความกดดัน และโอกาสที่จะกระทำในแต่ละสังคม ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

ลินตัน^{๔๑} เป็นนักมานุษยวิทยาคนแรกๆ ที่ให้แนวคิดในเรื่องฐานะตำแหน่ง (Status) และ
บทบาท (Role) ของฐานะตำแหน่ง นั้น Linton กล่าวว่าสังคมตั้งอยู่บนรากฐานของการปฏิบัติตอบ

^{๓๙} โภคิน พลกล, วันกานัน ผู้ใหญ่บ้าน ประจำปี ๒๕๕๗. มติชนสุดสัปดาห์, [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อวันที่
๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๓, (www.matichon.com/)

^{๔๐} Bloom, Leonard, & Selnick, Philip, (1977), **Sociology**, New York: Harper & Row,
pp.34-35.

^{๔๑} สุภา สุกุลเงิน. “ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านหลังการจัดตั้งองค์การบริหาร
ส่วนตำบล ในทัศนะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร”. **วิทยานิพนธ์
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต** , บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.๒๕๔๔) , หน้า ๑๔-๑๕.

โต้ของคนในสังคมนั้น (Reciprocal Behavior) ถ้าหากคนไม่มีการกระทำตอบโต้ แนวคิดในเรื่องฐานะตำแหน่ง และบทบาทจะไม่เกิดขึ้น Linton เห็นว่าฐานะตำแหน่งเป็นนามธรรม หมายถึงตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในรูปแบบหนึ่ง (a Particular Pattern) ซึ่งจะเป็นเครื่องที่กำหนดบทบาทของตำแหน่งนั้น ๆ ได้ว่าจะมีการทำหน้าที่อย่างไร เพราะฉะนั้น ตำแหน่งจึงเป็นสิ่งที่คู่กับบทบาท นอกจากนั้น Linton ยังได้จำแนกชนิดของฐานะตำแหน่งออกเป็น ๒ ชนิด

๑. ฐานะตำแหน่งที่ได้มาโดยกำเนิด (Rscribed Status)

๒. ฐานะตำแหน่งที่ได้มาโดยการกระทำ (Achieved Status)

ลินตัน ได้ให้แนวคิดทฤษฎี บทบาทไว้ว่าการที่บุคคลจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทที่ลูกกำหนดไว้ได้ดีหรือไม่ นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบดังต่อไปนี้คือ

๑. ลักษณะเฉพาะของสังคมหรือชุมชน

๒. วัฒนธรรม ประเพณีและความปรารถนาของสังคมที่เกี่ยวข้อง

๓. บุคลิกภาพและความจำเป็นของบทบาท

องค์ประกอบที่กล่าวมานี้จะทำให้บุคคลแสดงถึงบทบาทตามนัยสิทธิหน้าที่และ ตามสถานภาพของตน

อัลพอร์ท ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการแสดง บทบาทของบุคคลว่าขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เกี่ยวข้องของ ดังต่อไปนี้

๑. บทบาทที่สังคมคาดหวัง (Role Expectation) คือ บทบาทที่สังคมคาดหวังให้ บุคคลปฏิบัติตามความคาดหวังที่กำหนดโดยกลุ่มสังคมและโดยสถานภาพที่บุคคลนั้น ๆ ครองอยู่

๒. การรับรู้บทบาท (Role Conception) คือ การที่บุคคลรับรู้ในบทบาทของตนเอง ว่าควรจะมีบทบาทอย่างไร และสามารถจะมองเห็นบทบาทของตนเองได้ ตามการรับรู้ที่ ซึ่งเกี่ยวข้องของสัมพันธ์กับความต้องการของบุคคลนั่นเอง โดยการรับรู้ในบทบาทและความต้องการของบุคคล ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะพื้นฐานส่วนบุคคล ตลอดจนเป้าหมายใน ชีวิตและค่านิยมของบุคคลที่สวมบทบาทนั้น

๓. การยอมรับบทบาทของบุคคล (Role Acceptation) จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีความสอดคล้องของบทบาทตามความคาดหวังของสังคม และบทบาทที่ตนรับอยู่ การยอมรับบทบาทเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเข้าใจในบทบาท และการสื่อสารระหว่างสังคมและ บุคคลนั้น ทั้งนี้ก็เพราะว่าบุคคลอาจไม่ได้ยินดียอมรับบทบาทเสมอไป แม้ว่าจะได้รับการคัดเลือกจากสังคมให้รับตำแหน่งและมีบทบาทหน้าที่ปฏิบัติตาม เพราะถ้าหากบทบาทที่ได้รับนั้นทำให้ได้รับผลเสียหายหรือเสียประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าขัดแย้ง กับความต้องการ (Role Conflict) หรือค่านิยมของบุคคลนั้น ผู้ครองตำแหน่งอยู่ก็พยายามหลีกเลี่ยงบทบาทนั้นไม่ยอมรับบทบาทนั้นๆ

๕. การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของบุคคล (Role Performance) เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพแสดงจริง (Actual Role) ซึ่งอาจจะเป็นการแสดงบทบาทตามที่สังคม คาดหวัง หรือเป็นการแสดงบทบาทตามการรับรู้ และตามความคาดหวังของตนเอง การที่บุคคลใดจะปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ได้ดีเพียงใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับระดับการยอมรับบทบาทนั้น ๆ ของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้นอยู่ เนื่องจากความสอดคล้องกับบทบาท ตามความคาดหวังของสังคม และการรับรู้บทบาทของตนเอง

ไพบูลย์ ข่างเรียน ได้อธิบายถึงคำว่า “บทบาท” ตามความคิด ทางสังคมว่า “บทบาท” โดยทั่วไปอาจพิจารณาความหมายได้ ๒ นัยคือนัยแรกพิจารณา ในด้านโครงสร้างสังคม (Social Structure) “บทบาท” หมายถึง ตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อ เรียกต่าง ๆ ซึ่งจะแสดงลักษณะโดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่ง นั้น อีกนัยหนึ่งพิจารณาในด้านการแสดงบทบาท หรือการปะทะสังสรรค์ของสังคม (Social Interaction) “บทบาท” หมายถึง ผลต่อเนื้อเรื่องที่แบบแผนการกระทำที่เกิดจากการเรียนของบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์แห่งการปะทะสังสรรค์

ตามนัยแรกข้างต้น ซึ่งบทบาทจะเป็นการจำแนกชนิดของบุคคลในสังคม โดยจะถูกกำหนดให้แตกต่างกันซึ่งคุณสมบัติและพฤติกรรมของเขามีปทัสถาน บทบาทแสดง ให้สังคมเห็นถึงการจำแนกกิจกรรมต่าง ๆ และลักษณะซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในสังคมของ สมาชิกสังคม ตามนัยหลังบทบาทเป็นวิธีแสดงพฤติกรรมของบุคคลที่สังสรรค์กันนั้นว่า จะปฏิบัติต่อกันอย่างไร หรือคาดว่าผู้อื่นจะปฏิบัติต่อตนเองอย่างไร ซึ่งพิจารณารวมกัน ทั้งสองนัย บทบาทจึงเป็นตัวกลางระหว่างสังคม กับบุคคลแต่ละคนที่อยู่ในสถานการณ์ ซึ่งพฤติกรรมของเขากลายเป็นแนวทางปฏิบัติของสังคม ดังนั้นทำให้สังคมจึงต้องมีการวางเป็นแบบของบทบาทที่ควรจะเป็น (Ought-to-Role) เอาไว้เมื่อสถานภาพ (Status) เป็นที่รวมแห่งสิทธิและหน้าที่แล้วบทบาทก็เป็นลักษณะที่เคลื่อนไหวของสถานภาพ หมายถึง การใช้สิทธิและหน้าที่ให้บังเกิดผลนั้น คือ สถานภาพแสดงให้ทราบว่าบุคคลนั้นเป็นใคร

จิตยา สุวรรณะขุ^{๔๒} กล่าวว่า บทบาท หมายถึง ลักษณะของพฤติกรรมที่ถูก กำหนดโดยฐานะตำแหน่งและเปรียบเทียบกับ “บทบาท” และ “ตำแหน่ง” เป็นเสมือนหนึ่ง เหรียญสองด้าน กล่าวคือ ด้านหนึ่งเป็น “ตำแหน่ง” คือ เป็นผลรวมของสิทธิหน้าที่ แต่อีกด้าน หนึ่งเป็น “บทบาท” คือ เป็นการประพฤติตามสิทธิและหน้าที่นั้น และยังได้แบ่งบทบาท ออกเป็น

๑. บทบาทตามอุดมคติ (Ideal Role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมควร

๒. บทบาทที่ปฏิบัติจริง (Actual Role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคม จะต้องปฏิบัติจริง และยังได้กล่าวไว้ว่า “บทบาทที่ปฏิบัติจริง” นี้เป็นผลรวมของบทบาทตามอุดมคติ บุคลิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่ง อารมณ์ขณะแสดงบทบาทและอุปกรณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอยู่

^{๔๒} จิตยา สุวรรณะขุ, สังคมวิทยา, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๗), หน้า ๓๔-๓๕.

ปฏิกิริยาของผู้ที่เกี่ยวข้อง แต่อย่างไรก็ตาม **จิตยา สุวรรณะขม**, ได้กล่าวสรุปฐานะ ตำแหน่งและ บทบาททางสังคมไว้ ดังนี้

๑. มีสถานภาพ (Status) อยู่จริงในสังคม และมีอยู่ก่อนที่ตัวคนจะเข้าไปแสดง หรือครอง สถานภาพนั้น

๒. มีบทบาทที่ควรเป็น (Ought to role) ประจำตำแหน่ง

๓. วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีในสังคมนั้น ๆ เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญใน การกำหนด ฐานะตำแหน่ง และบทบาทที่ควรจะเป็น

๔. การที่คนเราจะทราบถึงฐานะตำแหน่ง และบทบาทหน้าที่ใดมาจากการปะทะ สังสรรค์ ทางสังคม (socialization) ในสังคมนั้น ๆ

๕. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้น จะไม่แน่นอนเสมอว่าจะเหมือนกับพฤติกรรมจริง ของคนที่ครอง ฐานะตำแหน่งอื่น ๆ เพราะพฤติกรรมจริง ๆ นั้นเป็นผลของการปฏิกิริยา ของคนที่ครองตำแหน่งที่มี ต่อบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของตนเอง และบุคลิกภาพ ของผู้อื่นที่เข้าร่วมในพฤติกรรมและ ครอบกระตุ้น (Stimulus) ที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ ที่เกิดการติดต่อทางสังคม

ชุดา จิตพิทักษ์^{๔๓} กล่าวถึงการศึกษาบทบาทเพื่อให้เข้าใจถึง ความขัดแย้งทางบรรทัดฐาน ของสังคม และสามารถมองเห็นความสัมพันธ์ทางสังคม จึง ควรทำความเข้าใจบทบาท ๓ ประการ คือ

๑. ความคาดหวังในบทบาท (Role Expectation) แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างของ ความรู้ ความเข้าใจ ๒ ประการ

๑. ๑ ด้านการเร้าจากการติดต่อที่เกี่ยวข้องของบุคคล กับพฤติกรรมที่ปกติของ บุคคลอื่น

๑.๒ ด้านการตอบสนองจากแนวโน้มของการแสดงออก

๒. การรับรู้ในบทบาท (Role Perception) บทบาทแต่ละบทมีความสัมพันธ์กันใน ระบบ สังคมการกระทำตามบทบาทนั้นขึ้นอยู่กับความเข้าใจของปัจเจกบุคคล การแปลความหมาย รวมทั้ง คุณสมบัติที่เป็นส่วนบุคคล สิ่งเหล่านี้กำหนดให้บุคคลรับเหอแสดงบทบาทแตกต่างกันออกไปตาม ลักษณะอุปนิสัยความคิด ความรู้ มูลเหตุจูงใจ ประสบการณ์เดิม การอบรมฝึกฝน ความพึงพอใจ ตลอดจนจนรวมถึงสภาพทางกายและจิตใจของ บุคคลที่ดำเนินบทบาทนั้น

๓. การขัดแย้งในบทบาท (Role Conflict) การที่บุคคลรสถานภาพมากกว่าหนึ่ง สถานภาพ ในสถานการณ์หนึ่ง ๆ บทบาทของเขาที่จะต้องกระทำลงไป จึงมมากกว่าหนึ่ง บทบาทซึ่งอาจจะ

^{๔๓} ชุดา จิตพิทักษ์, **พฤติกรรมบุคคลในองค์กรเบื้องต้น**, พิมพ์ครั้งที่ ๒. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สาร มวลชน, ๒๕๒๒), หน้า ๔๗-๔๘.

ก่อให้เกิดความยุ่งยากสำหรับเขาได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาททั้งหลายนั้นขัดแย้งกัน บุคคลก็ย่อมประสบกับความลำบากใจที่จะต้องกระทำหรือตัดสินใจแสดง บทบาทใดบทบาทหนึ่งได้อย่างราบรื่นนัก

ธงชัยสันติวงศ์ และชัยยศ สันติวงศ์^{๔๔} ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับ กระบวนการการแสดงบทบาทของบรรดาสมาชิกภายในองค์กร ย่อมสามารถกำหนดมา ได้เป็น ๔ ระยะ คือ

ระยะที่ ๑ เป็นระยะของการคาดหมายในบทบาท เมื่อคนเราเริ่มเข้ามาในองค์กร ก็จะมีการได้ข้อมูลและข่าวสารจากองค์กร อาจโดยการปฐมนิเทศ การแก้อบรม เพื่อให้ คน ๆ นั้นสามารถคาดหมายถึงบทบาทที่เขาต้องแสดงออกในองค์กร

ระยะที่ ๒ เป็นระยะที่เป็นทางการ คนที่เข้ามาถูกกำหนดบทบาทที่จะต้องแสดง โดยอาจกำหนดออกมาเป็นวัตถุประสงค์ระเบียบวิธีปฏิบัติงาน กฎ ข้อบังคับ และเขา จะต้องแสดงบทบาทไปตามที่กำหนดเพื่อแลกกับผลตอบแทนซึ่งอาจจะเป็นผลตอบแทนทางด้านตัวเงิน หรือทางด้านการได้รับการส่งเสริมเลื่อนตำแหน่งหรือผลตอบแทนอื่น ๆ

ระยะที่ ๓ เป็นระยะของการเรียนในบทบาท เมื่อคนที่เข้ามาเริ่มปฏิบัติงาน เขาก็จะเริ่มมีการเรียนรู้ในบทบาทที่เขาได้แสดงออกมาอย่างเป็นทางการและในขณะเดียวกัน เนื่องจากการทำงานต้องมีความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ ความคาดหมายของผู้ร่วมงานที่ไม่เป็นทางการที่มีต่อบทบาทของเขาก็มีส่วนสำคัญ เขาต้องพยายามที่จะปรับบทบาทของเขาให้สอดคล้องกับความคาดหมายที่เป็นทางการ จากองค์กรและความคาดหมายที่ไม่เป็นทางการจากผู้ร่วมงาน

ระยะที่ ๔ ระยะของการคงอยู่หรือออกไปจากองค์กร เมื่อคนเข้าในองค์กรได้ปฏิบัติงานมาจนถึงระยะนี้ เขาก็ทราบว่าเขาควรจะอยู่หรือลาออกไปจากองค์กร โดยอาศัยการเรียนรู้ จากบทบาทที่ผ่านมาในระยะที่ ๓ เขาจะคงอยู่ต่อเมื่อบทบาทที่เขาแสดงอยู่สอดคล้องหรือเป็นไปตามความคาดหมายขององค์กร และตามความคาดหมายที่ไม่เป็นทางการของผู้ร่วมงาน ถ้าหากบทบาทที่เขาแสดงอยู่ไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตามความคาดหมายขององค์กร หรือตามความคาดหมายที่ไม่เป็นทางการของผู้ร่วมงานอันใดอันหนึ่งแล้ว ก็จะมีรู้สึกเกิดความขัดแย้งในบทบาท หรือความไม่ชัดเจนในบทบาทขึ้น หากไม่สามารถแก้ไข ก็จะเกิดความเบื่อหน่าย ความไม่พึงพอใจ และลาออกไปในที่สุด

จะเห็นได้ว่าเรื่องราวของบทบาทมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของคนในองค์กรคนในองค์กรจะแสดงพฤติกรรมตามที่ได้กำหนดไว้ในบทบาทที่เป็นที่คาดหวังจากผู้อื่น และองค์กร

ทัศนา บุญ ได้ให้แนวความคิดในเรื่องมโนทัศน์ของทฤษฎีบทบาทว่าบทบาทหน้าที่ตามตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งใน ได้ถูกคาดหวังจากสังคมรอบด้าน เช่น จากผู้อยู่ในตำแหน่งอื่น ๆ รอบตัว (ผู้ร่วมงาน) รวมทั้งตัวเราเองด้วย ซึ่งสิ่งเหล่านี้ เกิดจากกระบวนการซึ่งเรียกว่า "กระบวนการทางสังคม (Socialization) ถ้าความคาดหวังจากทุกฝ่ายไม่ตรงกันและผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ในบทบาทไม่

^{๔๔} ธงชัย สันติวงศ์, *การบริหารงานบุคคล*, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๖), หน้า ๗๘-๗๙.

สามารถปรับให้มีความพอดีจะเกิดปัญหาต่อต้านขัดแย้งในบทบาทหรือความล้มเหลวในบทบาทได้ และผลที่ตามมาคือความล้มเหลวของงาน ดังนั้น การแสดง บทบาทของบุคคลตามตำแหน่งหน้าที่จะเป็นไปได้อย่างถูกต้องเหมาะสมเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างและที่สำคัญ ได้แก่

๑. ความเข้าใจในบทบาทที่ตนต้องแสดง หรือปฏิบัติ

๒. ประสบการณ์ของผู้ที่แสดงบทบาท

๓. บุคลิกภาพของผู้ที่แสดงบทบาทนั้น

ตามการจัดความของ “บทบาท” ดังที่กล่าวมาทั้งหมดพอสรุปได้เป็น ๒ ส่วน ดังนี้ “บทบาท” หมายถึง

๑. กลุ่มของพฤติกรรมที่บุคคลที่ได้แสดงออกเมื่อดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง เป็นบทบาทที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งบุคคลจะต้องแสดงบทบาทตามภาระ หน้าที่ขอบเขตความรับผิดชอบและสิทธิที่กำหนดไว้

๒. พฤติกรรมที่บุคคลได้แสดงออกตามความคาดหวังของสังคม เมื่อดำรงอยู่ใน ตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งว่า เขาควรมีบทบาทอย่างไร ซึ่งอาจตรงกับแบบแผนที่กำหนด ไว้หรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การรับรู้ความเข้าใจรวมทั้งคุณค่าและทัศนคติของบุคคล

บทบาทที่ถูกกำหนดโดยตำแหน่งนั้นๆ ทุกๆ บทบาทมีส่วนสัมพันธ์กับบทบาท อื่น ๆ ในสถานการณ์หนึ่ง ๆ และบทบาทหนึ่งบทบาทใด จะไม่สามารถดำรงอยู่ได้โดยปกติ จากความสัมพันธ์กับบทบาทอื่น ๆ ซึ่งเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของตำแหน่งนี้ในระบบสังคมที่สลับซับซ้อน และมีความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งหลาย ๆ ตำแหน่งที่แตกต่างกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ บางอย่างก็สัมพันธ์กันด้วยดี แต่มีบางอย่างก็ไม่สัมพันธ์กันและนั่นก็คือสิ่งที่แสดงถึงความสัมพันธ์และขัดแย้งกัน

ในส่วนที่เกี่ยวกับบุคลิกภาพอาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งในบทบาทได้เนื่องจากคุณลักษณะ หรือพฤติกรรมประจำตัวของแต่ละบุคคลอาจไม่เป็นไปตามที่ตนเองหรือที่ผู้อื่นคาดหวังต้องการหรือไม่เหมาะสมกับตำแหน่งบทบาทใด ๆ ที่กำหนดไว้

สุพัตรา สุภาพ ^{๔๕}ได้ให้ความหมายของคำว่า บทบาท (role) คือการ ปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพ (ตำแหน่ง) เช่น มีตำแหน่งเป็นพ่อ บทบาท คือ ต้องเลี้ยงดูลูก เป็นครู บทบาท คือ สั่งสอน อบรมนักเรียนให้ดี เป็นคนใช้บทบาท คือ ปฏิบัติตามหมอสั่ง

พัทยา สายหู ได้ให้ความหมายของ บทบาทหน้าที่ คือ สิ่งที่ทำให้เกิดความเป็น “บุคคล” และเปรียบให้เสมือน “บท” ของตัว ละครที่กำหนดให้ผู้แสดงละครเรื่องนั้น ๆ เป็นตัว (ละคร) อะไร มีบทบาทหน้าที่จะต้องแสดงอย่างไร ถ้าแสดงผิดบท หรือไม่สมบท ก็อาจถูกเปลี่ยนตัวไม่ให้แสดงไป

^{๔๕} สุพัตรา สุภาพ, สังคมวิทยา , พิมพ์ครั้งที่ ๑๙, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๐).

เลย ใน ความหมายเช่นนี้ “บทบาท” ก็คือการกระทำต่าง ๆ ที่ “บท” กำหนดให้ผู้แสดงต้องทำ トラบไตที่ยังอยู่ใน “บท” นั้น

สุชา จันทรธัม และสุรางค์ จันทรธัม ได้อธิบายถึงความหมาย ของบทบาทไว้ว่า บทบาทนั้นมีความหมายที่ใกล้เคียงกับสถานภาพมาก บทบาทเป็นสิ่งที่ บุคคลสถานภาพต่าง ๆ พึงกระทำ นั่นคือ เมื่อสังคมกำหนดสิทธิและหน้าที่ในสถานภาพ ใด อย่างใดแล้ว บุคคลในสถานภาพร่วมนั้น ๆ จะต้องประพฤติหรือปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้

สุพล พุฒคำ^{๔๖} กล่าวว่า บทบาทหน้าที่เป็นของคู่กัน ซึ่งกำหนด ควบคู่กับตำแหน่งที่บุคคลนั้น ๆ ก็จะได้รับบทบาทเป็นเงื่อนไขที่บุคคลดำรงตำแหน่งนั้น จะต้องทำรวมทั้งสิทธิต่าง ๆ ที่จะได้รับมาพร้อมกับตำแหน่ง ซึ่งเป็นสิทธิและหน้าที่ที่จะ ต้องไปเกี่ยวข้องกับผู้อื่น

จำนง อติวัฒน์สิทธิ^{๔๗} กล่าวว่า บทบาท เป็นสิ่งที่คู่กับสถานภาพ สถานภาพเป็นโครงสร้างของสังคมเป็นนามธรรมที่อยู่ในความคิดความเข้าใจร่วมกัน ของสังคม ส่วนบทบาทเป็นพฤติกรรมที่เห็นได้นั้น เป็นการกระทำของบุคคลตาม สถานภาพที่ตนดำรงอยู่

โสภา ชูพิกุลชัย^{๔๘} ได้ให้ความหมายของบทบาทไว้ว่า บทบาท หมายถึง การแสดงออกหรือการทำหน้าที่ของบุคคล ซึ่งสมาชิกคนอื่นของสังคมมุ่งหวัง ให้เขากระทำภายใต้สถานการณ์ทางสังคมอย่างหนึ่ง คือ โดยถือเอาฐานะและหน้าที่ทางสังคมของบุคคลนั้นเป็นมูลฐาน เป็นต้นว่า บทบาทของพ่อแม่ ของลูก สามี หรือภรรยา บทบาทนี้ทำให้คนในสังคม สามารถที่จะคาดคะเนพฤติกรรมของบุคคลอื่นรู้ว่าบุคคลอื่น ต้องการอะไรจากตน ซึ่งทำให้เกิดประโยชน์ในการที่จะทำงานร่วมกันเป็นทีม บุคคลที่ละเมิดบทบาทของตนในสังคมถือเป็นการละเมิดกฎของสังคมผลคือก่อให้เกิดปัญหาสังคมหรือบุคคลนั้นไม่อาจอยู่ในสังคมนั้น ๆ ได้

จากความหมายและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาสดังกล่าวข้างต้นนั้นจะเห็นได้ ว่าบทบาทที่กำหนดไว้เป็นบทบาทที่วางไว้อย่างชัดเจนว่า บุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้น ๆ จะต้องมีสิทธิและหน้าที่กระทำอะไรบางอย่างในองค์การต่างๆหรือหน่วยงานต่าง ๆ มีการ กำหนดบทบาทหน้าที่ว่าจะต้องทำอะไรบ้าง และได้วางระเบียบไว้อย่างชัดเจนว่า บุคคล ที่ปฏิบัติ งานในองค์การนั้น จำเป็นต้องเข้าใจอย่างชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทที่กำหนดไว้ ขององค์การนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อให้มีมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง และเป็นสิ่งจำเป็น อย่างยิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องทราบถึงบทบาทของตนเองว่ามีขอบเขตการปฏิบัติงานมาก น้อยเพียงไรเพื่อที่จะได้แสดงบทบาทตามมาตรฐานการปฏิบัติที่ดีเป็นไปด้วยความ ถูกต้องและให้มีประสิทธิภาพ

^{๔๖} สุพล พุฒคำ, “บทบาทของสภาการฝึกหัดครู”, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

^{๔๗} จำนง อติวัฒน์สิทธิ, สังคมวิทยา, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๒).

^{๔๘} โสภา ชูพิกุลชัย, จิตวิทยาสังคมประยุกต์, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๒).

ฉะนั้น การที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทและความรับผิดชอบของตนในฐานะที่อยู่ในตำแหน่งนั้น ๆ ย่อมจะเป็นผลที่ดีอย่างยิ่งเพราะการที่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนเองนั้นจะเป็นทางช่วยให้บุคคลนั้นปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมตามที่ตนเองและผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานนั้นคาดหวังไว้ ซึ่งจะเป็นผลให้เกิด ความเจริญก้าวหน้าแก่งานในหน้าที่ของตนและสังคมต่อไปอีกด้วย

๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

๒.๓.๑ ความหมายของการบริหาร

ได้มีนักวิชาการให้ความหมายของการบริหารไว้แตกต่างกันตามทัศนะของแต่ละคน ซึ่งผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างดังนี้

เฮอร์เบิร์ต เอ ไชมอน (Herbert A. Simon) ได้กล่าวถึงการบริหารว่า หมายถึง กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ร่วมกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์^{๔๙}

ฮัทชินสัน (Hutchinson) ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง ศิลปะหรือความสามารถในการรวมวัตถุและกำลังคนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด^{๕๐}

คุนทซ์ และดอนเนลล์ (Koontz and Donnell) ได้กล่าวว่าการบริหาร หมายถึง การทำงาน ให้สำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น^{๕๑}

เอร์เนสต์ เดล (Ernest Dale) ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการจัดองค์การและการใช้ทรัพยากรต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า^{๕๒}

ปีเตอร์ เอฟ ดรักเกอร์ (Peter F. Drucker) ได้กล่าวว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น ภายในสภาพองค์กรนั้นๆ ทรัพยากรด้านบุคคลจะเป็นทรัพยากรหลักขององค์การที่เข้ามาร่วมกันทำงานในองค์การ ซึ่งคนเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้าน

^{๔๙} Herbert A. Simon, **Administrative Behavior**, (New york: Macmillian, 1947), p.3.

^{๕๐} Hutchinson, Jonh G., **Organization : Theory and Classical Concepts**, (New York : McGraw-Hill, 1967), p.12.

^{๕๑} Koontz,Harold &Cyril O’ Donnell, **Principle Of Management : An Analysis of Managerial Fucntions**, (New York : McGraw-Hill, 1972), p. 43.

^{๕๒} Ernest Dale, **Management : Theory and Practice**, (New York : McGraw-Hill,1973), p. 4.

วัตถุดิบอื่น ๆ เครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบ เงินทุน รวมทั้งข้อมูลสนเทศต่างๆ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการ ออกจำหน่ายและตอบสนองความพอใจให้กับสังคม^{๕๓}

สมพงษ์ เกษมสิน ได้กล่าวไว้ว่า คำว่า การบริหารนิยมใช้กับการบริหารราชการหรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งมีศัพท์บัญญัติ ว่า รัฐประศาสนศาสตร์(Public Administration) และคำว่า การจัดการ (Management) นิยมใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชน หรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ และยังให้ความหมายการบริหารไว้ว่า การบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ ดังนี้^{๕๔}

๑. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
๒. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบ
๓. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
๔. การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
๕. การบริหารเป็นการดำเนินการร่วมกันของกลุ่มบุคคล
๖. การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล กล่าวคือ ความร่วมมือ (Collective Mind) จะก่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม (Group cooperation) อันจะนำไปสู่พลังของกลุ่ม(Group Effort) ที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์
๗. การบริหารมีลักษณะการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล
๘. การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์
๙. การบริหารไม่มีตัวตน (Intangible) แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์

อนันต์ เกตุวงศ์ ให้ความหมายการบริหาร ว่า เป็นการประสานความพยายามของมนุษย์ (อย่างน้อย ๒ คน) และทรัพยากรต่างๆ เพื่อทำให้เกิดผลตามต้องการ^{๕๕}

ไพบูลย์ ช่างเรียน ให้ความหมายการบริหารว่า หมายถึง ระบบที่ประกอบไปด้วย กระบวนการในการนำทรัพยากรทางการบริหารทั้งทางวัตถุและคนมาดำเนินการเพื่อบรรลุ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล^{๕๖}

^{๕๓} Peter F. Drucker อ้างใน สมพงษ์ เกษมสิน, **การบริหาร**, พิมพ์ครั้งที่ ๗, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๓), หน้า ๖.

^{๕๔} สมพงษ์ เกษมสิน, **การบริหาร**, พิมพ์ครั้งที่ ๗, หน้า ๕ - ๖.

^{๕๕} อนันต์ เกตุวงศ์, **การบริหารการพัฒนา**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๒๗.

^{๕๖} ไพบูลย์ ช่างเรียน, **วัฒนธรรมการบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๓๒), หน้า ๑๗.

ติน ปรัชญพฤทธิ มองการบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการ โดยหมายถึง กระบวนการนำเอาการตัดสินใจและนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจหมายถึงเกี่ยวข้องกับการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ^{๕๗}

บุญทัน ดอกไธสง ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้มี ประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล องค์กรหรือประเทศ หรือการจัดการ เพื่อผลกำไรของทุกคนในองค์กร^{๕๘}

ประยุทธ์ เจริญสวัสดิ์ ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึงภาระหน้าที่ของบุคคลใดๆที่ปฏิบัติตน เป็นผู้บริหารที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่จัดระเบียบและดำรงไว้ซึ่งสภาพภายใน (ทั้งที่เป็นคน วัสดุ เงินทุน ฯลฯ) ของกลุ่มหรือหน่วยงานเพื่อให้กลุ่มดังกล่าวสามารถทำงานจนบรรลุวัตถุประสงค์ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ^{๕๙}

นพรัตน์ พรหมนารท^{๖๐} ได้กล่าวไว้เกี่ยวกับการบริหารงาน ด้านการควบคุมประเมินผล ไว้ว่า การควบคุมประเมินผลคือลักษณะของความร่วมมือกันระหว่างผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติงานที่มีส่วน เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติงานตามระบบการควบคุมภายในที่วางไว้

สมพิศ สุขแสน^{๖๑} ที่กล่าวไว้ เกี่ยวกับด้านการบริหาร ในด้านการวางแผน ว่า การวางแผน คำภาษาอังกฤษใช้ Planning ซึ่งหมายถึงกระบวนการวิเคราะห์และการตัดสินใจ ของผู้บริหารที่จะ กำหนดวิธีการไว้ล่วงหน้าอย่างเป็นระบบเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติให้บรรลุผลตามเป้าหมายและ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยนำเอาข้อมูลข่าวสารในอดีตมากำหนดหรือพยากรณ์

^{๕๗}ติน ปรัชญพฤทธิ, **ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕), หน้า ๘.

^{๕๘}บุญทัน ดอกไธสง, **การจัดองค์การ**, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราช วิทยาลัย, ๒๕๓๗), หน้า ๑.

^{๕๙}ประยุทธ์ เจริญสวัสดิ์, **การบริหารงานบุคคล**, (กรุงเทพมหานคร : กรมพลศึกษา กระทรวง-ศึกษาธิการ , ๒๕๔๐), หน้า ๓.

^{๖๐}นพรัตน์ พรหมนารท, “การควบคุมภายใน และการประเมินผลการควบคุมภายใน”, **งานวิจัย กรมบัญชีกลาง** : (สำนักกำกับและพัฒนากการตรวจสอบภาครัฐ : กรมบัญชีกลาง, ๒๕๕๓).

^{๖๑}สมพิศ สุขแสน, **เอกสารประกอบการบรรยายการฝึกอบรมอาสาสมัครคุมประพฤติ จังหวัดอุดรธานี**, หลักสูตร อาสาสมัครคุมประพฤติกับการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ,ระหว่างวันที่ ๓๐-๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ ณ ห้องประชุมราชพฤกษ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี.

อนาคต ดังนั้นแนวคิดของการวางแผนจึงมีลักษณะเป็น ศาสตร์ ที่ต้องใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ ที่มีความแม่นยำ และเชื่อถือได้ และจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบที่ชัดเจน และมีความต่อเนื่องตามลำดับ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ใช้แผน มีความรู้และความเข้าใจที่จะสามารถนำไปปฏิบัติ ให้บรรลุผลสำเร็จได้

สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ.^{๖๒} ได้กล่าวไว้เกี่ยวกับการบริหารด้านการวางแผนกำลังคน ไว้ว่า การวางแผนกำลังคน หมายถึง การดำเนินการอย่างเป็นระบบในการวิเคราะห์และพยากรณ์เกี่ยวกับอุปสงค์และอุปทานด้านกำลังคน เพื่อนำไปสู่การกำหนดกลวิธีที่จะให้ได้กำลังคนในจำนวนและสรรณณะที่เหมาะสมมาปฏิบัติงานในเวลาต้องการ โดยมีแผนการใช้และพัฒนากำลังคนเหล่านั้นอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อธำรงรักษากำลังคนที่เหมาะสมไว้กับองค์กรอย่างต่อเนื่อง

ภาวิดา ธาราศรีสุทธิและวิบูลย์ ไทวณะบุตร ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การจัดการหรือการควบคุมกิจการต่างๆ ของรัฐ เช่น การบริหารการเงินของมูลนิธิ การบริหารกิจการภาษี การบริหารกิจการแพทย์ การบริหารที่ดินรกร้างว่างเปล่า การบริหารการก่อสร้างการบริหารกิจการอุตสาหกรรมและอื่นๆที่เป็นงานที่เรียกกันว่า รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration)^{๖๓}

ธงชัย สันติวงษ์ กล่าวถึงลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ ๓ ด้านคือ^{๖๔}

๑. ในด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการ หมายถึงภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำภายในองค์กร
๒. ในด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำงานบริหารจัดการ หมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากรต่างๆ ในองค์กรและการประสานกิจกรรมต่างๆ เข้าด้วยกัน
๓. ในด้านของความรับผิดชอบงานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งานต่างๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่างๆ เข้าด้วยกัน

วัชร บวรณสิงห์ ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการทางสังคม ซึ่งพิจารณาได้เป็น ๓ ทาง คือ^{๖๕}

^{๖๒} สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ., แนวทางการวางแผนกำลังคนเชิงกลยุทธ์ใน ส่วนราชการ, ๒๕๕๑.

^{๖๓} ภาวิดา ธาราศรีสุทธิและวิบูลย์ ไทวณะบุตร,หลักและทฤษฎีการบริหารการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒).

^{๖๔} ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๓), หน้า ๒๑-๒๒.

^{๖๕} วัชร บวรณสิงห์, การบริหารหลักสูตร, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๓), หน้า ๙.

๑. ทางโครงสร้าง เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาตามลำดับขั้นตอนของสายการบังคับบัญชา

๒. ทางหน้าที่ เป็นขั้นตอนของหน่วยงานที่ระบุหน้าที่ บทบาท ความรับผิดชอบและเครื่อง อำนาจความสะดวกต่างๆเพื่อให้สำเร็จตามเป้าหมาย

๓. ทางปฏิบัติการ เป็นกระบวนการบริหารดำเนินการในสถานการณ์ที่บุคคลต่อบุคคลกำลังมีปฏิสัมพันธ์กันหรือร่วมทำปฏิกิริยาเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน

สรุปได้ดังนี้ การบริหาร หมายถึง กระบวนการทางสังคมของบุคคลตั้งแต่ ๒ ขึ้นไปร่วมกันทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดโดยอาศัยกระบวนการและทรัพยากรที่มีอยู่ คือ เงิน วัสดุ อุปกรณ์ อย่างเหมาะสม ดังนั้น การบริหารจึงเป็นกระบวนการที่ผู้บริหารต้องใช้ “ศาสตร์” และ “ศิลป์” ในการชักจูงให้คนหันมาช่วยเหลืองานขององค์การเพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันในการทำงานให้ได้รับผลสำเร็จตามจุดหมายที่วางไว้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ โดยที่ผู้บริหารต้องเป็นทั้งหัวหน้า ผู้นำและผู้ประสานงานที่มีประสิทธิภาพ

๒.๕ ทฤษฎีกระบวนการบริหารตามหลัก (POCCC)

อองรี ฟาโยล์ (Henri, Fayol) เป็นบุคคลแรกที่วิเคราะห์ถึงองค์ประกอบมูลฐานของการจัดการปัจจุบันเรียกว่ากระบวนการบริหารจัดการ มี ๕ ประการ (POCCC) ดังนี้^{๖๖}

๑. การวางแผน (Planning) คือ การศึกษาข้อมูลในปัจจุบันและคาดการณ์ในอนาคต แล้ววางเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติไว้

๒. การจัดองค์การ (Organizing) คือ การจัดโครงสร้างของหน่วยงานหรือองค์การออกเป็นหน่วยงานย่อยๆ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน การจัดสรรคนเข้าทำงานในตำแหน่งงานต่างๆ

๓. การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) คือ การสั่งให้คนทำงานตามที่มอบหมายงานให้ทำ บังคับบัญชาให้พนักงานทำงานตามภารกิจของหน่วยงาน

๔. การประสานงาน (Coordination) คือ การดูแลควบคุมและอำนวยความสะดวกให้ผู้ทำงานสามารถได้โดยสะดวกเต็มความสามารถ

^{๖๖} Fayol, Henri, **General and industrial management**, (London : Pittman & Sons, 1964), p.39.

๕. การควบคุม (Controlling) คือ การควบคุมให้งานดำเนินไปตามแผนที่วางเอาไว้ ตรวจสอบให้ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ฟาโยล มีความคิดเห็นว่า หลักการในการบริหารหรือการจัดการนั้น ควรมีความยืดหยุ่นและสามารถประยุกต์ใช้ได้กับนักบริหารทุกระดับในองค์กร เรียกว่า หลักการจัดการสากล ๑๔ ข้อ (Fayol 's 14 principle of management) ดังนี้^{๖๗}

๑. หลักการแบ่งงานกันทำ (Division of Work) โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialization) ของแต่ละคน

๒. หลักอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) โดยให้สอดคล้องกับระดับความรับผิดชอบตามตำแหน่งงานนั้นๆ

๓. หลักระเบียบวินัย (Discipline) พนักงานทุกคนต้องยอมรับและเชื่อฟังในกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับที่องค์กรกำหนดขึ้น

๔. หลักเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ในการทำงานผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนจะต้องรับฟังคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเท่านั้น

๕. หลักทิศทางการทำงานอย่างเดียวกัน (Unity of Direction) ในการทำงานทุกกลุ่มหรือทุกหน่วยงานในองค์กรควรดำเนินการภายใต้แผนงานและทิศทางการทำงานที่ชัดเจนอย่างเดียวกัน

๖. หลักผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นรองผลประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of Individual Interests the General Interest) ในการทำงานผลประโยชน์ขององค์กรต้องมาก่อนผลประโยชน์ส่วนตัวโดยคำนึงถึงความสำเร็จขององค์กรเป็นสำคัญ

๗. หลักการจ่ายค่าตอบแทนการทำงานที่เป็นธรรม (Remuneration) พนักงานต้องได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรมเหมาะสมกับสภาพค่าครองชีพและความพอใจสูงสุดของทั้งฝ่ายคนงานและฝ่ายนายจ้าง

๘. หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หมายถึง การให้มีศูนย์รวมการตัดสินใจและการควบคุมอยู่ที่ส่วนกลาง และให้มีการกระจายอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมสอดคล้องและพอเหมาะกับองค์กรนั้น ๆ

๙. หลักสายการบังคับบัญชา (Scalar Chain) ควรกำหนดลำดับสายของการบังคับบัญชาแต่ละหน่วยงานในองค์กรให้ชัดเจน ลดหลั่นกันไปตามลำดับ จากระดับสูงสุดลงมาถึงระดับต่ำสุดขององค์กร ไม่คลุมเครือหรือก้ำก๋ายกัน

๑๐. หลักของควมมีระเบียบ (Order) ทุกสิ่งทุกอย่างควรมีระเบียบแบบแผนการกำหนดตำแหน่งหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาจากคุณสมบัติที่เหมาะสม

^{๖๗} Ibid, p. 40.

๑๑. หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ผู้บริหารควรยึดหลักการจัดการบนพื้นฐานของความยุติธรรม ความมีเมตตากรุณาต่อผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยทั่วถึงทั้งองค์การปราศจากการลำเอียง

๑๒. หลักความมั่นคง (Stability of Tenure of Personnel) ฝ่ายบริหารควรสร้างความรู้สึกในเรื่องความมั่นคงในหน้าที่การงานและรักษาพนักงานที่มีคุณภาพไว้กับองค์การ เพื่อลดอัตราการออกจากงานให้น้อยลง

๑๓. หลักความคิดริเริ่ม (Initiative) เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาขององค์การ

๑๔. หลักความสามัคคี (Esprit Ee Corps) ส่งเสริมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพนักงานด้วยการทำงานเป็นทีมและมีการติดต่อสื่อสารระหว่างกันเพื่อให้เกิดเอกภาพทั้งองค์การ

ลูเธอร์ กุลลิค และลินดัล เออร์วิก (Luther Gulick and Lyndall Urwick.) ได้นำหลักการบริหารจัดการของ ฟาโยลมาปรับปรุงประยุกต์กับการบริหารราชการ ในที่สุดได้คำตอบสั้นๆ คือ POSDCORB ซึ่งหมายถึงกระบวนการบริหาร ๗ ประการ คือ^{๖๘}

๑. P = Planning หมายถึง การวางแผนเป็นการกำหนดโครงการอย่างกว้างๆ ว่าจะทำอะไรบ้าง เพื่ออะไร มีแนวทางปฏิบัติอย่างไร การวางแผนจะต้องทำก่อนการลงมือปฏิบัติ

๒. O = Organizing หมายถึง การจัดการองค์กร กล่าวคือ เป็นการจัดสายงานแบ่งแยกอำนาจการบริหารให้ผู้ปฏิบัติงานทราบบทบาทหน้าที่ของแต่ละคน เพื่อจะได้ทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์

๓. S = Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคล เป็นการบริหารงานทางด้านบุคคล อันได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การพัฒนาบุคลากร การสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดีการประเมินผลการทำงาน และการให้พ้นจากงาน

๔. D = Directing หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการบอกทิศทางการทำงานเสนอแนะวิธีการทำงานหลังจากที่ได้วิเคราะห์อย่างรอบคอบแล้วว่า ควรทำอะไรบ้าง อย่างไร ไปในทิศทางใด

๕. Co = Coordinating หมายถึง การประสานงาน อันได้แก่ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานย่อยและบุคคลในตำแหน่งต่างๆ ให้สามารถทำงานร่วมกันได้ซึ่งอาจจะต้องใช้เทคนิคต่างๆ เช่น การสื่อสารการกำหนดระเบียบแผนในการทำงาน เป็นต้น

๖. R = Reporting หมายถึง การรายงาน การทำงานทุกอย่างจะมีการรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปว่าตนเองได้ทำอะไรบ้าง อย่างไร ได้ผลประการใด

^{๖๘} Gulick L. and Urwick J., **Papers on the Science of Administration**, (New York : Institute of Public Administration, 1973), pp.18-19.

๗. B = Budgeting หมายถึง การจัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายให้ถูกต้องเหมาะสมกับกิจกรรมจะเห็นได้ว่า POSDCORB ของกูลิคีนีมีลักษณะซ้ำซ้อนกับ POCCEC ของฟาโยลแต่จัดขั้นตอนไว้ละเอียดกว่าจึงได้มีผู้นิยมนำมาใช้และเผยแพร่ในเวลาต่อมาการบริหารเป็นการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีขั้นตอนและเหมาะสมกับหน่วยงานหรือองค์กร ซึ่งกระบวนการบริหารบางตำราเรียกว่า หน้าที่ของการจัดการ ซึ่งมีหลายหน้าที่แตกต่างกันไปตามแนวคิดของนักวิชาการแต่ละคน แต่จะมีหลักการใหญ่ๆ คล้ายคลึงกัน

สรุป กระบวนการบริหาร เป็นกระบวนการดำเนินการบริหารจัดการเป็นขั้นเป็นตอน เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นระบบระเบียบ ทำให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๖ แนวคิดเกี่ยวกับทักษะการบริหารจัดการ

การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การโดยอาศัยหน้าที่ทางการบริหารที่สำคัญ คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) ซึ่งในการบริหารสิ่งใดก็ตามจำเป็นต้องมีความรู้ ความเข้าใจในสิ่งนั้น และพัฒนาสมรรถภาพและทักษะการบริหารสิ่งนั้นๆ ด้วยปัญหาประกอบกับความชำนาญหรือความเชี่ยวชาญในการทำงาน ดังนั้น ทักษะการบริหารจึงเป็นความชำนาญหรือความเชี่ยวชาญในการบริหารให้มีประสิทธิภาพนั้นผู้บริหารจำเป็นต้องมีทักษะการบริหารงานเพราะทักษะเป็นความสามารถที่จะเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจ ออกมาในรูปของการกระทำ การที่ผู้บริหารหรือเจ้าอาวาสจะบริหารงานให้ประสบความสำเร็จได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถหรือทักษะในการบริหารงานนั้นด้วย อีกทั้งทักษะยังเป็นความสามารถของบุคคลที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งได้นำเอาความรู้ ความเข้าใจและประสบการณ์มาปฏิบัติต่อการดำเนินงานในองค์กรได้อย่างชำนาญและมีประสิทธิภาพผู้บริหารเป็นผู้นำแต่ผู้นำบางคนอาจจะไม่ได้เป็นผู้บริหาร สำหรับผู้นำที่เป็นผู้บริหารหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร ได้แก่ การวางแผน การจัดสายงาน การจัดพนักงาน การสั่งการและการควบคุม นอกจากนี้ผู้นำยังต้องทำหน้าที่ประสานงาน จูงใจ และหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อให้งานภายใต้การบริหารของตนดำเนินไปสู่จุดหมายปลายทางได้อย่างคล่องแคล่ว สะดวกและราบรื่นที่สุด ซึ่งการที่จะประสบความสำเร็จดังกล่าวได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับผู้บริหารทุกระดับว่ามีสำนึกและทักษะพื้นฐานของการบริหารเพียงใด โดยทั่วไปแล้วนักบริหารจะต้องมีความสามารถหรือทักษะด้านการตัดสินใจและการติดต่อสื่อสาร^{๒๙}

^{๒๙} พิชัย ผกาทอง, พระสงฆ์กับภาวะผู้นำ, (กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, มปป.), หน้า ๕.

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า ทักษะเป็นความสามารถเฉพาะ ความชำนาญเชี่ยวชาญของบุคคลที่มีต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานในองค์การเกิดประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จ

๒.๓.๔ หลักเกณฑ์และวิธีการการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบสังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติ ฝ่ายข้าราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีความรักสามัคคีและร่วมเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ โดยระเบียบดังกล่าวมานี้ ความมุ่งหมายที่จะสร้างระบบการบริหารที่ดีในทุกภาคส่วนของสังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนโดยเน้นเฉพาะภาครัฐ ซึ่งหมายถึงราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นรวมถึงองค์กรอิสระของรับจำเป็นจะต้องปรับกลไกและระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ประชาชนมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน

กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่าไว้ว่า การส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในระบบการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการเริ่มปรับปรุงระบบและวิธีการทำงานให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดีนั้นอาจจะต้องใช้ระยะเวลา และอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย ซึ่งการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีในองค์การบริหารส่วนตำบล ควรยึดหลักการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ซึ่งได้กำหนดหลักพื้นฐานไว้ ๖ ประการ ซึ่งสามารถนำมาปรับประยุกต์ให้สอดคล้องกับการบริหารส่วนตำบล ได้ดังนี้^{๗๐}

๑. หลักนิติธรรม เป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของชุมชนและชุมชนยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งการปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล สามารถดำเนินการให้สอดคล้อง โดย

๑) การออกข้อบังคับตำบลของ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องมุ่งให้เกิดความเป็นธรรมและเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก และเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของชุมชนควรเปิดเวทีให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง

๒) องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ ข้อบังคับตำบล และที่เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึงด้วย

^{๗๐} กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๔๕) .

การประกาศที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล หรือที่ชุมชนทุกหมู่บ้านหรือการประชา สัมพันธ์ ด้วยรูปแบบอื่นๆเช่น ทำเป็นเอกสารแจกจ่ายการประชุมหรือเสียงตามสาย เป็นต้น

๓) องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้ข้อบังคับตำบล รวมทั้งข้อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้และต้องใช้อย่างสม่ำเสมอภาคไม่มีการเลือกปฏิบัติกับบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นกรณีพิเศษเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาค ได้แก่ การจัดเก็บภาษีในอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจะต้องจัดเก็บอย่างทั่วถึงเท่าเทียมและถูกต้องโดยไม่กั้นแก่งหรือลดหย่อนแก่ผู้ใดเป็นการเฉพาะ เป็นต้น

๔) องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีหน้าที่ในการพัฒนาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งในฝ่ายพนักงานและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

๒. หลักคุณธรรมปฏิบัติงานที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามเป็นตัวอย่างแก่ประชาชนเพื่อเสริมความซื่อสัตย์สุจริต จริ่งใจ มีระเบียบวินัย

๑) บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งฝ่ายพนักงานประจำต้องยึดหลักหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเอง โดยพนักงานส่วนตำบลจะต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตมาทำงานตรงต่อเวลาให้บริการประชาชน ด้วยความเสมอภาค

๒) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องตระหนักในหน้าที่ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน ต้องมุ่งเน้นรักษาผลประโยชน์แก่ส่วนแก่ส่วนรวมไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตรงประชุมอย่างสม่ำเสมอ พิจารณาเรื่องต่าง ในสภาอย่างมีเหตุผลตรงไปตรงมา ยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวมและถูกต้องตาม

๓) ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องมีคุณธรรมสูงขึ้นเนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานในขณะเดียวกันเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติในการเบิกจ่ายงบประมาณต่างๆจะต้องยึดหลักความถูกต้อง ตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ มีการจัดสรรงบประมาณให้เกิดความเป็นธรรมแก่ชุมชน

๔) องค์การบริหารส่วนตำบลควรเริ่มจัดทำมาตรฐานจริยธรรม หรือกรอบกติกาการปฏิบัติงานของสมาชิกชุมชนทุกคน โดยทำเป็นมติของสภาเพื่อควบคุมกันเอง มีบทลงโทษเท่าที่ทำได้ เช่น ใครละเมิดกฎก็ให้สภาพิจารณามพฤติกรรมและประกาศให้ประชาชนทราบหรือถ้าละเมิดกฎอยู่ต่อเนื่องก็ให้สภาพิจารณาให้พ้นจากสมาชิกภาพตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตี (๘) เป็นต้น

๓. หลักความโปร่งใส โดยเน้นการปรับกลไกและวิธีการทำงานให้มีความโปร่งใสให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวกมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบได้โดย

๑) องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนตาม พ.ร.บ ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยเอกสารที่จะต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบได้แก่

ก) ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

ข) มติการประชุมของคณะผู้บริหารที่มีผลกระทบต่อประชาชน

ค) มติของสภาที่ผ่านการรองรับแล้ว โดยเฉพาะมติที่กระทบสิทธิหน้าที่รวมทั้งผลได้ผลเสียแก่ประชาชนรวมทั้งมติอื่นๆที่ประชาชนควรทราบ

ง) วาระการประชุมของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจ เข้าร่วมสังเกตการณ์ประชุมสภา ซึ่งสภาต้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

จ) ข้อบังคับตำบล กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง องค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งข่าวสารราชการที่ประชาชนควรรู้และประชาชนต้องปฏิบัติ

ฉ) ขั้นตอนการปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งเงื่อนไขการติดต่อกับกับองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่การชำระภาษีต่างๆ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นต้น ให้ประชาชนรู้ว่าขั้นตอนปฏิบัติอย่างไร ต้องใช้หลักพื้นฐาน เอกสาร ประกอบอะไร ต้องใช้เวลาาน เท่าใด

ช) ผลการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรที่จะได้สรุปเสนอให้ประชาชนได้รับทราบว่าทำอะไรเมื่อไหร่เพื่อให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าเพื่อจะได้ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานได้

ซ) เอกสารการจัดซื้อ-จัดจ้าง โดยเฉพาะผลการสอบราคาหรือประกวดราคาควรเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ จะทำให้ประชาชนได้ตรวจสอบและเกิดความมั่นใจ

ฌ) ข้อมูลด้านการเงิน-การคลัง ซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นตัวชี้ถึงความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรที่จะได้เปิดเผยเป็นระยะว่ามีรายรับเท่าใด มีรายจ่าย อะไรเท่าใด

ญ) ข้อมูลอื่นๆที่องค์การบริหารส่วนตำบล เห็นว่าควรเปิดเผยและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

๒) สำหรับวิธีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ ๓.๑ องค์การบริหารส่วนตำบล ควรคำนึงความเหมาะสมที่สามารถทำให้ประชาชนได้รับรู้อย่างกว้างขวางที่สุดได้แก่

ก) การเปิดเผยการที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลหรือตามแหล่งชุมชนอาจจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารประจำหมู่บ้าน

ข) การประชุมชนซึ่งแจ้งเป็นครั้งคราว หรือประชุมสัญจรไปตามหมู่บ้าน ชุมชนต่างๆ

ค) ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ช่วยประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในแต่ละหมู่บ้าน

ง) การใช้ระบบหอกระจายข่าว หรือเสียงตามสายรวมทั้งการใช้สื่อท้องถิ่นอาจเป็นหนังสือพิมพ์ วิทยุและโทรทัศน์ เป็นต้น

จ) การจัดทำเป็นวารสาร หรือเอกสารแจกจ่ายแก่ประชาชนตามระยะที่สมควรอาจเป็นปีละ ๒-๓ ครั้ง หรือทุกเดือนก็ได้

ซึ่งการเลือกใช้วิธีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในแต่ละท้องถิ่นอาจใช้วิธีต่าง ๆ กันแต่ควรทำพร้อมๆ กันไปหลายวิธีเพื่อให้ ประชาชนทุกกลุ่มได้รับข้อมูลข่าวสารทั่วถึง

๔. หลักการมีส่วนร่วม ถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้บริหาร และมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ตั้งแต่การรับรู้ข่าวสารแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจทำอะไร อย่างเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการตรวจสอบและการประเมินผลงานขององค์การบริหารส่วนตำบล สุดท้ายประชาชนย่อมมีสิทธิเหนือองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประชาชนเห็นว่าปฏิบัติงานเสียหายล้มเหลวหรือพฤติกรรมเสี่ยง

นอกจากนั้นกฎหมายได้กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องส่งเสริมให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่

๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมส่วนท้องถิ่น

๒) พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในมาตรา ๑๖ (๑๖) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสรุปองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างน้อยได้แก่

๑) จัดทำแผนพัฒนา ทั้งแผนพัฒนา ๕ ปีและแผนพัฒนาประจำปี เนื่องจากแผนพัฒนาเป็นเครื่องชี้นำทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น และกำหนดแนวทางการจัดสรรทรัพยากรรวมทั้งงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยให้ประชาชน

(๑) มีส่วนร่วมในการคิดและกำหนดจัดทำแผนพัฒนาโดยการร่วมเสนอปัญหาความต้องการและร่วมเสนอโครงการ/กิจการเพื่อการพัฒนาในรูปแบบกระบวนการประชาคม

(๒) มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาในภาพรวมว่าทิศทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเดินไปทางใด ควรทำอะไรก่อน อะไรหลัง เป็นต้น

(๓) ร่วมดำเนินการ การทำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติสามารถดำเนินการได้หลายวิธีตั้งแต่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเอง องค์การบริหารส่วนตำบลอุดหนุนงบประมาณให้หน่วยงานอื่นๆ เป็นผู้ดำเนินการ รวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถอุดหนุนงบประมาณให้ประชาชน (กลุ่ม) เป็นผู้ดำเนินการได้

(๔) ร่วมประเมินผล เมื่อดำเนินโครงการแล้ว ผู้ที่จะประเมินผลได้ดีที่สุดคือประชาชนเพราะประชาชนสามารถบอกได้ชัดเจนว่าโครงการนั้นๆ มีผลประโยชน์มากน้อยเพียงใด

๒) ให้มีส่วนร่วมในการจัดซื้อ-จัดจ้างของ องค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งผู้แทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อ-จัดจ้างให้เกิดความถูกต้องโปร่งใสและเป็นธรรม

๓) ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภา องค์การบริหารส่วนตำบลโดย องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องแจ้งว่าวาระการประชุมให้ประชาชนทราบทุกครั้งและอำนวยความสะดวกในการให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์ประชุมสภา

๔) ประชาชนมีสิทธิในการเสนอข้อบังคับตำบลเพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาออกข้อบังคับตำบลตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมทั้งกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนดข้อบังคับตำบลควรที่จะได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาเพื่อให้ข้อบังคับได้รับการยอมรับจากประชาชน

๕) ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความประพฤติเสื่อมเสียได้ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

โดยสรุป องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องสร้างระบบ กลไกที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในทุกขั้นตอนเพื่อให้การดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

๕. หลักความรับผิดชอบ หลักข้อนี้มุ่งเน้นให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตระหนักในอำนาจหน้าที่ของที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชนมีความใส่ใจต่อปัญหาของชุมชน และมีความ

กระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้บรรลุผลโดยไม่เลือกปฏิบัติและมีความกล้าหาญที่จะยอมรับผลการกระทำ โดย

๑) การจัดบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ เป็นธรรม และทั่วถึงทั้งในและนอกสถานที่ให้ประชาชนเป็นที่พึ่งได้เมื่อเกิดความเดือดร้อน

๒) เอาใจใส่ต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร้องทุกข์และแจ้งความเดือดร้อนได้สะดวก รวมทั้งควรมีผู้รับเรื่องราวร้องทุกข์ประจำหมู่บ้าน

๓) มีความจริงใจในการนำโครงการ/กิจกรรมที่เสนอโดยประชาชน/ประชาคมนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมโดยคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วน

๔) นำเอาโครงการ/กิจกรรม ที่บรรลุไว้ในแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบังคับงบประมาณเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามที่สัญญาไว้กับประชาชน หากทำไม่ได้ก็ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบ

๖. หลักความคุ้มค่า เป็นการเน้นประสิทธิภาพในการบริหารงานโดยใช้ทรัพยากรงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นให้สมบูรณ์และยั่งยืนโดยควรดำเนินการ

๑) การดำเนินแผนงาน/โครงการ จะต้องมีการจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วนว่าควรจะทำโครงการ อะไร ก่อน-หลัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

๒) ในการจัดซื้อ-จัดจ้าง ต้องมุ่งให้เกิดการประหยัด หากไม่สามารถต่อรองราคากับผู้รับจ้างให้ได้ราคาที่ต่ำกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ก็จะทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบล งบประมาณเหลือไปดำเนินการในโครงการอื่นเพิ่มขึ้นและทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากขึ้น

๓) ให้ทุกฝ่ายรวมทั้งประชาชนในพื้นที่ให้มีความประหยัดทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งควรมีกิจกรรมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้นาน

๔) องค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่ให้รั่วไหลสูญเปล่าโดยสภาตำบลสามารถมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการอาศัยอำนาจตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๘๙ และ ๙๐ เพื่อทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร

๕) การบริหารจัดการครุภัณฑ์ต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัดทำทะเบียนคุมให้ชัดเจนและเป็นปัจจุบันและควบคุมการใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และประโยชน์ต่อส่วนรวม

สรุปองค์การบริหารส่วนตำบลควรดำเนินการบริหารโดยใช้หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล โดยองค์การบริหารส่วนตำบล ควรตระหนักและมองเห็นความสำคัญและประโยชน์ที่ได้รับ โดยเฉพาะประเด็นความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชนและการยึดหลักกฎหมายในการปฏิบัติงานซึ่งเป็นหัวใจของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้มีอำนาจใน

การบริหารงานมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นย่อมคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นหลัก ในขณะที่เดียวกันจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องบทบาทและหน้าที่ด้วยเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างราบรื่นสามารถรวมพลังในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ ในการพัฒนาท้องถิ่นและแก้ปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม และเพื่อให้การปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๒.๓.๕ หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๐ ตอน ๑๐๐ ก วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ โดยเน้นให้มีการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายและการใช้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ แม้ว่าพระราชกฤษฎีกานี้จะกำหนดส่วนราชการ หมายความว่า ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามในหมวด ๙ บท เบ็ดเตล็ด มาตรา ๕๒ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางพระราชกฤษฎีกานี้และให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดูแลและให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำหลักเกณฑ์ และสืบเนื่องจากที่มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้การปฏิบัติของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ และให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเนื่องจากมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติให้การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นไปเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังนี้

๑. ประโยชน์สุขของประชาชน
๒. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
๓. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
๔. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกิดความจำเป็น
๕. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์
๖. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
๗. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

๒.๓.๖ เป้าหมายของการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี ในองค์การบริหารส่วนตำบล

๑. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน โดยที่การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความความสงบและความปลอดภัยของสังคมส่วนรวม และจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการ

๒. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้าโดยให้มีรายละเอียดของขั้นตอน ระยะเวลา และงบประมาณ ที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน เป้าหมายของภารกิจผลสัมฤทธิ์และตัวชี้วัด รวมทั้งมีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติและหากมีผลกระทบต่อประชาชนต้องดำเนินการแก้ไขและบรรเทาผลกระทบนั้น

๓. การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน หรือโครงการและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการแต่ละงานหรือโครงการและต้องเผยแพร่ให้พนักงานส่วนตำบลและประชาชนทราบทั่วกัน เช่นการจัดซื้อหรือจัดจ้าง องค์การบริหารส่วนตำบลควรดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรมโดยพิจารณาถึงประโยชน์และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ ราคาและประโยชน์ระยะยาวของ องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะได้รับประกอบกัน ซึ่งต้องคำนึงถึงคุณภาพและการดูแลรักษาเป็นสำคัญโดยไม่ต้องถือราคาต่ำสุดในการซื้อหรือจ้างเสมอไป

๔. การบริหารราชการที่ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัดให้มีการกระจายอำนาจ การตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติการปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดของผู้ดำรงตำแหน่งใดให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ โดยเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่สร้างขั้นตอนหรือการกลั่นกรองงานที่ไม่จำเป็นในการปฏิบัติงานสำหรับการควบคุม ติดตาม และกำกับดูแลการใช้อำนาจและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจ เช่นการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการอื่นๆ องค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการ รวมทั้งรายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบได้

๕. การบริหารราชการที่มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการทบทวนภารกิจของตนว่าภารกิจใดมีความจำเป็นหรือสมควรที่จะได้ดำเนินการ โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของรัฐบาล งบประมาณของ

องค์การบริหารส่วนตำบล ให้เกิดความคุ้มค่าของภารกิจและสถานการณ์อื่นประกอบกัน เช่นการวางแผนอัตรากำลังให้มีส่วนราชการ พนักงานส่วนตำบลให้เหมาะสมสอดคล้อง เป็นต้น

๖. การบริหารราชการให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ องค์การบริหารส่วนตำบล ควรบริการประชาชนโดยกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จแต่ละงานและประกาศให้ประชาชนและพนักงานส่วนตำบลให้ทราบ หรือนำระบบสารสนเทศและการสื่อสารให้มีระบบหรือมีศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (one stop service) และการปฏิบัติราชการในเรื่องใด ๆ โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผย เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล จึงกำหนดเป็นความลับได้เท่าที่จำเป็น เช่น การเปิดเผยเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดซื้อจัดจ้างที่จะดำเนินการในปีงบประมาณและสัญญาใดๆ ที่ได้มีการอนุมัติให้จัดซื้อหรือจัดจ้างแล้วให้ประชาชนสามารถขอดูหรือตรวจสอบได้ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

๗. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ควรมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ และเป็นไปตามเป้าหมาย รวมทั้งเป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชนผู้รับบริการ และความคุ้มค่าในภารกิจนั้นสามารถเพิ่มผลงานและผลสัมฤทธิ์โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่าย เป็นต้น

สรุป ได้ว่าจากที่กล่าวมาทั้งแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดีและการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีตามหลักที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้น จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใดองค์การบริหารส่วนตำบลควรจะมีการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ เพื่อจะได้สอดคล้องและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด

๒.๗ แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

๒.๓.๑ ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

วิท (Wit) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลาง ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชน ในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการ

ปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่น ก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน^{๗๑}

มอนตากู (Montagu) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหาร มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบที่ตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของการบริหารราชการส่วนกลาง หรือภูมิภาค แต่ยังคงอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ^{๗๒}

อุทัย หิรัญโต นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชน ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุม ของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น^{๗๓}

ชูวงศ์ ฉายะบุตร สรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้ การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหาร ส่วนตำบล และเมืองพัทยา^{๗๔}

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้นสามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้

๑.การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหาร ส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

๒.หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่าง แท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายสภาพเป็น รัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความ

^{๗๑} Daniel Wit, *A comparative Survey of Local Govt. and Administration* (Bangkok : Kurusapha Press, 1967), หน้า 2.

^{๗๒} Harris G. Mongtagu, *Comparative Local Government*, (Great Britain : William Brendon and Son Ltd., 1984), หน้า 574.

^{๗๓} อุทัย หิรัญโต, *การปกครองท้องถิ่น*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๒.

^{๗๔} ชูวงศ์ ฉายะบุตร, *(๖๔ ปี กรมการปกครองกับการพัฒนาประชาธิปไตย* (กรุงเทพมหานคร :โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๓๙) .

มั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขต ที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นระดับใด จึงจะเหมาะสม

๓. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๓.๑ หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และ เพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

๓.๒ สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นนั้น ๆ

๔. เมืองครที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์ครที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครอง ท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือกรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

๒.๓.๒ หลักการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ^{๗๕}

แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปหลักการปกครองประเทศนิยมแบ่งเป็น ๓ หลัก คือ หลักการรวมอำนาจ ปกครอง (Centralization), หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

๑. หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่ การบริหารราชการส่วนกลางอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ

๑.๑ ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

๑. มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง เพื่อให้การบังคับบัญชาเป็นไปอย่างเด็ดขาด และทันทั่วทั้ง

๒. มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลาง

^{๗๕} อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๘-๑๐.

๓. มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป (Hierarchy)

๑.๒ จุดแข็งของหลักการรวมอำนาจปกครอง

๑. การที่รัฐบาลมีอำนาจแผ่ขยายไปทั่วราชอาณาจักร ทำให้นโยบาย แผน หรือคำสั่ง เกิดผลได้ทั่วประเทศอย่างทันที

๒. ให้บริการและประโยชน์แก่ประชาชนโดยเสมอหน้าทั่วประเทศมิได้ทำเพื่อท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ

๓. ทำให้เกิดการประหยัดเพราะสามารถหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ ไปยังจุดต่าง ๆ ของประเทศ ได้โดยไม่ต้องจัดซื้อจัดหาประจำทุกจุด

๔. มีความเป็นเอกภาพในการปกครองและบริหารงาน การปกครองในท้องถิ่นที่เป็นไปในแนวเดียวกัน

๕. มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นทำให้บริการ สาธารณะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอ และเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

๑.๓ จุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครอง

๑. ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ผลดีทั่วทุกท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน เพราะมี พื้นที่กว้างใหญ่ จึงไม่อาจสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง

๒. การปฏิบัติงานมีความล่าช้า เพราะมีแบบแผนและขั้นตอนมากมายตามลำดับชั้น การบังคับบัญชา

๓. ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

๔. ไม่อาจตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงเพราะความ หลากหลายของความแตกต่างในแต่ละท้องถิ่น

๒ หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) หมายถึง หลักการที่การบริหาร ราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้ มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนเริ่มได้ในการบ่งชี้แนวนโยบายของรัฐบาลที่ได้ วางไว้

๒.๑ ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

๑. เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลางไปประจำตาม เขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และ หมู่บ้าน เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน

๒. เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไป ตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน

๓. เป็นการบริหารภายใต้แนวนโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

๒.๒ จุดแข็งของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

๑. หลักการนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจการปกครอง
๒. ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วขึ้นในการมาติดต่อในเรื่องที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ เพราะไม่ต้องรอให้ส่วนกลางมาวินิจฉัยสั่งการ
๓. เป็นจุดเชื่อมระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้การติดต่อประสานงานระหว่างทั้ง ๒ ส่วนดีขึ้น
๔. มีประโยชน์ต่อประเทศที่ประชาชนยังไม่รู้จักการปกครองตนเอง

๒.๓ จุดอ่อนของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

๑. เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะการที่ส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไปบริหารงานในท้องถิ่นสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่น
 ๒. เกิดความล่าช้าในการบริหารงานเพราะต้องผ่านระเบียบแบบแผนถึง ๒ ระดับ คือ ระดับส่วนกลาง และระดับส่วนภูมิภาค
 ๓. ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่โตเกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ
 ๔. ทำให้ทรัพยากรที่มีค่าบางอย่างในท้องถิ่นไม่เกิดประโยชน์ เช่น บุคลากรเจ้าหน้าที่ เพราะถูกส่งมาจากที่อื่น
 ๕. บุคลากร เจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งเข้าไปปฏิบัติในท้องถิ่น ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ อาจจะเนื่องมาจากไม่ใช่คนในพื้นที่จึงไม่เข้าใจพื้นที่ และอาจเกิดความขัดแย้งกับคนในพื้นที่
๓. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

๓.๑ ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

๑. ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย ให้มีส่วนเป็นนิติบุคคลหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น
๒. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
๓. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการได้เองพอสมควร ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

๔. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่รัฐอนุญาต เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่าง ๆ

๓.๒ จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

๑. ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้นเพราะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า

๒. เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

๓. เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

๓.๓ จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

๑. อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่นซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนร่วม

๒. ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเอง

๓. ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง

๒.๘ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุรเชษฐ์ วงษ์มี^{๗๖} ศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บริบทของการกระจายอำนาจศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช มีผลการศึกษา วิจัยดังนี้

๑ . บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีน้อยลง ในส่วนของการโอบน้อมที่นำไปให้การปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในด้านฝ่ายบริหารที่ ๓ เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและโครงการต่างๆ เพื่อสาธารณประโยชน์ของประชาชนและส่วนของงานฝ่ายปกครองต้องเป็นหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการรับผิดชอบ ควรปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการทำงานที่รับผิดชอบให้น้อยลง

๒. กำนันผู้ใหญ่บ้าน เห็นว่าการปรับปรุงเป็นเรื่องที่ยิ่งใหญ่มาก เพราะต้องมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในส่วนท้องถิ่นและการกระจายเสียง

๓ . กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เห็นว่าการปรับปรุงเป็นเรื่องที่ยิ่งใหญ่มาก เพราะต้องมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อมีการกระจายอำนาจ บทบาทและอำนาจหน้าที่การทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่รับผิดชอบต้องเปลี่ยนแปลงไปในส่วนที่กำนันและผู้ใหญ่บ้านจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๗

วิลาวรรณ พิพัฒน์ชัยกร^{๗๗} ศึกษาเรื่อง การศึกษาการปฏิบัติงานของผู้ใหญ่บ้าน อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม โดยรวม อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ทุกด้านอยู่ในระดับมาก ผลการวิจัยพบว่า ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะเป็นนักปกครอง ที่มีหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุขต่อประชาชน และในฐานะนักพัฒนาเพื่อสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ชุมชนและท้องถิ่น หน้าที่ดังกล่าวจะเห็นได้จากภารกิจในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และสร้างความปลอดภัยให้แก่ประชาชนในพื้นที่ในยามเกิดวิกฤตการณ์ต่างๆอันเป็นหน้าที่ของการเป็นผู้นำในชุมชนที่ปกครองดูแลและความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้น

คณศร เกษอินทร์^{๗๘} ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้านการ รักษาความสงบเรียบร้อย กรณีศึกษาอำเภอกาบเชิงจังหวัดสุรินทร์ ผลของการศึกษาวิจัยปรากฏดังนี้

^{๗๖} สุรเชษฐ์ วงษ์มี, “บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บริบทของการกระจายอำนาจศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช”,วิทยานิพนธ์ ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต,(บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ๒๕๔๔).

^{๗๗} วิลาวรรณ พิพัฒน์ชัยกร, “การศึกษาการปฏิบัติงานของผู้ใหญ่บ้าน อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม”, รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ๒๕๔๗) .0

^{๗๘} คณศร เกษอินทร์, “บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ด้านการรักษาความสงบ เรียบร้อย : กรณีศึกษาอำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์” , วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔.)

๑. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในอำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์ มีความคิดเห็นต่อบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยรวมเห็นด้วยในระดับมาก มี เพียงเรื่องราวการทำลายป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ เห็นด้วยในระดับปานกลาง

๒. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในอำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์ ที่ระดับการศึกษาแตกต่างกัน จะมีความคิดเห็นต่อบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยรวมไม่แตกต่าง ส่วนรายชื่อเรื่องบ่อนการพนัน/แหล่งอบายมุข มีความเห็นต่างกัน

๓. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในอำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์ ที่มีอายุแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยรวมไม่แตกต่างกัน

๔. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในอำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์ ที่มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งแตกต่างกันจะมีความคิดเห็นต่อบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยรวมไม่แตกต่างกัน

กังวาลย์ บัวจิบ^{๗๙} ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

๑ ประชาชนส่วนใหญ่ สถานภาพส่วนตัวเกี่ยวกับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่ บ้านขณะดำรงตำแหน่ง และได้ดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสถานภาพส่วนตัวในเรื่อง เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ และความสัมพันธ์กับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขณะดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล และได้ดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล

๒. ประชาชนส่วนใหญ่นี้ สถานภาพส่วนตัวมีความต้องการกับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเห็นว่า บทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญและมีลักษณะการทำงานที่ชัดเจนกว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับค่อนข้างสูง

สุธีร์ บริรักษ์^{๘๐} ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ภายหลังการที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช ๒๕๓๗ ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ ผลการศึกษาพบว่า

๑ . บทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในอำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์มีระดับปานกลาง

^{๗๙} กังวาลย์ บัวจิบ, “ บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลลำโพ อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี , วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง , ๒๕๕๔.)

^{๘๐} สุธีร์ บริรักษ์ , “บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช ๒๕๓๗ : กรณีศึกษา เฉพาะกรณีอำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรปราการ”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง ๒๕๕๔).

๒. สถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในด้านการศึกษา มีความสัมพันธ์กับบทบาท ในการปกครองท้องที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

๓. ภาวะความเป็นผู้นำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีความสัมพันธ์กับบทบาทในการปกครอง ท้องที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

๔. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเกี่ยวกับหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือ ความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการปกครองและรักษาความสงบเสงี่ยมเรียบร้อย และความรู้ความเข้าใจอันเกี่ยวกับ การป้องกันภัยพลเรือน จะมีความสัมพันธ์ เกี่ยวกับบทบาทการปกครองท้องที่ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

๕. ปัจจัยอื่นๆได้แก่ อายุ ระยะเวลา ในการดำรงตำแหน่ง รายได้ความรู้ ความเข้าใจกับการ ปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเสริมสร้างความเข้มแข็ง ให้กับชุมชน การดำเนิน โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ หรือเศรษฐกิจแบบพอเพียง เถลิงพระเกียรติ และการปฏิบัติ ตามนโยบายของรัฐและของกระทรวงมหาดไทย ไม่ได้มี ความสัมพันธ์กับบทบาทในการปกครอง ท้องที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง กำนันผู้ใหญ่บ้านกับอำนาจทางการเมือง ตั้งแต่ อดีตจนถึงปัจจุบัน ผลการวิจัยพบว่า ประเด็นปัญหาของบทบาท อำนาจและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งซ้ำซ้อนกันในบุคคลคนเดียวกัน เนื่องจากช่องว่างทางกฎหมายที่เปิดช่องทางให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ว่าที่ร้อยตรีวิชา ขวัญอุ่น ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทผู้ใหญ่บ้านต่อการพัฒนาชุมชน กรณีสึกษาบ้านเข็กน้อย ตำบลเข็กน้อย อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดเพชรบูรณ์ ผลการวิจัยพบว่าประเด็น ปัญหาเรื่องรายได้ของผู้ใหญ่บ้าน และปัญหาทางอำนาจหน้าที่ กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ผู้ใหญ่บ้านไว้มากมายและกว้างขวางเพื่อให้ปฏิบัติงาน แต่ไม่มีบทกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนที่ไม่ปฏิบัติ ตามคำสั่งของผู้ใหญ่บ้าน จึงน่าจะทบทวนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านในด้านนี้ให้มากขึ้น

รองศาสตราจารย์ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการ การกฤษฎีกา) ว่า ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องที่ ผลการวิจัยพบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้รับพิจารณาจากเกือบทุกฝ่ายว่ามีบทบาทและหน้าที่ในเชิง ขยายตามสภาวะการของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยในแบบเดิมๆ รวมทั้งทำหน้าที่เป็น ผู้แทนชุมชน เป็นผู้แทนขององค์กรภาครัฐ

ชูชีพ พงษ์ไชย^{๔๑} ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๕๗ กับตาม พ.ร.บ.สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ผลการศึกษวิจัยพบว่า การกำหนดบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้เป็นผู้ที่มีบทบาทอยู่ทั้งในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ แม้จะมีความสัมพันธ์และเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาตำบลในภาพรวม แต่เมื่อพิจารณาบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายและลักษณะการแสดงบทบาทหน้าที่ที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถตระหนักและแสดงบทบาทตามสถานภาพการเป็นนักปกครองท้องที่ได้ชัดเจน แต่มีระดับความเข้าใจรับรู้ในส่วนของหน้าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารและการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้ว ความไม่สามารถในการแยกแยะและระบุบทบาทหน้าที่ของตนเองได้เป็นผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มักจะแสดงบทบาทความเป็นผู้นำตามธรรมชาติ ในฐานะการเป็นนักปกครองท้องที่ในการบริหารและปฏิบัติงานซึ่งส่งผลกระทบในด้านความขัดแย้งกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลที่มาจาก การเลือกตั้ง

๒.๙ กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

สำหรับการทำวิจัยเรื่อง“บทบาทผู้ใหญ่บ้านในการปกครองหมู่บ้าน ตำบลบ้านระกาศ อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ” นี้ มีการกำหนดกรอบแนวคิดสำหรับการวิจัยดังต่อไปนี้ ประกอบด้วยตัวแปรต้นและตัวแปรตาม ดังนี้

ตัวแปรต้น (Independent Variables) คือ ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ บทบาทผู้ใหญ่บ้านในการปกครองหมู่บ้านตำบลบ้านระกาศ อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ เป็นดังนี้

ตัวแปรต้น (Independent Variables)

ข้อมูลประชากร
๑. เพศ
๒. อายุ
๓. ระดับการศึกษา
๔. อาชีพ
๕. ตำแหน่ง
๖. รายได้ต่อเดือน

ตาม พ.ร.บ.สภาตำบล และองค์การบริหารส่วน
มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๗).

ตัวแปรตาม (Dependent Variables)

ความคิดเห็นของประชาชนต่อบทบาทด้านการปกครอง ของผู้ใหญ่บ้าน ตำบลบางระกาศ อำเภอบางบ่อ จังหวัด สมุทรปราการ ตาม POCCC MODEL
P = Planning บทบาทด้านการวางแผน
O = Organizing บทบาทด้านการจัดการองค์กร
C = Command บทบาทด้านการวางแผนกำลังคน
C = Co-ordinate บทบาทด้านการประสานงาน
C = Controlling บทบาทด้านการควบคุมประเมินผล

แผนภาพที่ ๒.๑ แสดงกรอบแนวความคิดในการวิจัย