

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง ทักษะคิดของประชาชนต่อการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาตำบลทุ่งสมอ อำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ นักวิจัยได้ทำการศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถดำเนินงานวิจัยได้อย่างถูกต้องได้ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

- 2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับทัศนคติ
- 2.2 การปกครองท้องถิ่น
- 2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล
- 2.4 หลักการพื้นฐานการศึกษาชุมชน
- 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.6 กรอบแนวความคิด

#### 2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับทัศนคติ

ทัศนคติ (attitudes) เป็นความรู้สึกลักษณะหนึ่งหลาย ๆ อย่างของมนุษย์เช่นเดียวกับความวิตกกังวล ความเกรงใจ หรือ ความรัก เราสามารถสังเกตและวัดทัศนคติได้เช่นเดียวกับการวัดอุณหภูมิ หรือการที่บุคคลที่สนองตอบหรือแสดงออกต่อสิ่งเร้า โดยนัยนี้ เมื่อเราสังเกตทัศนคติโดยตรงไม่ได้อาจใช้วิธีทางอ้อม โดยการสังเกตพฤติกรรมภายนอกบางอย่างของบุคคลที่แสดงออก เช่นพฤติกรรมการตัดสินใจเลือกสิ่งใดสิ่งหนึ่งของมนุษย์จากพฤติกรรมภายนอกที่สังเกตได้เราใช้วิธีการอนุมาน (infer) ว่าบุคคลนั้นมีทัศนคติอย่างไรต่อสิ่งนั้นในที่นี้ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติด้านลักษณะที่สำคัญและองค์ประกอบของทัศนคติที่ได้มีผู้รู้ได้ให้นิยามความหมายไว้ดังนี้

##### 2.1.1 คำนิยามของทัศนคติ

สำหรับทัศนคตินักวิชาการได้นิยามความหมายเพื่อให้เข้าใจในประเด็นของคำว่าทัศนคติไว้ดังนี้

สุวัชรีย์ เดชาธรรม (2544 : 13-18) ทัศนคติหรือเจตคติคือความเชื่อที่คงทนที่มนุษย์เรียนรู้มาเกี่ยวกับบางสิ่งบางอย่างมันเป็นการรวมตัวของความเชื่อที่ตั้งเป็นระบบคงทนซึ่งก่อให้เกิดเห็นว่าทัศนคตินั้นเป็นสิ่งที่รวมตัวกันจากความเชื่อเป็นกลุ่มจนกระทั่งมีความมั่นคงและเป็นระบบในขณะที่

Allport อ้างใน อภิไท สอนทอง 2559 นักจิตวิทยาได้ให้ความหมายของทัศนคติว่าเป็นสภาวะความพร้อมของจิตใจซึ่งเกิดจากประสบการณ์สภาวะความพร้อมนี้เป็นแรงที่กำหนดทิศทางของปฏิกิริยาของบุคคลที่มีต่อบุคคลสิ่งของและสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องทัศนคติจึงก่อรูปได้ดังนี้

1. เกิดจากการเรียนรู้วัฒนธรรมขนบธรรมเนียมในสังคม
2. การสร้างความรู้สึกจากประสบการณ์ของตนเอง
3. ประสบการณ์ที่ได้รับจากเดิมมีทั้งบวกและลบจะส่งผลถึงทัศนคติต่อสิ่งใหม่

ที่คล้ายคลึงกัน

4. การเลียนแบบบุคคลที่ตนเองให้ความสำคัญและรับเอาทัศนคตินั้นมาเป็นของตนเอง

### 2.1.2 ลักษณะที่สำคัญของทัศนคติ

Johns (1996 : 131) ทัศนคติเป็นลักษณะอารมณ์ที่ค่อนข้างคงที่และมีความคงเส้นคงวาหรือค่อนข้างคงที่ (Relatively stable) ซึ่งบุคคลหนึ่งมีแนวโน้มต่อสิ่งเร้าเช่นวัตถุสิ่งของสถานการณ์หรือบุคคลอื่นจากความหมายนี้จะเห็นว่าทัศนคติเป็นเรื่องเกี่ยวกับอารมณ์ที่มุ่งตรงสู่เป้าหมายที่แน่นอน เช่นถ้าเราถูกถามถึงทัศนคติที่มีต่อหัวหน้าเราอาจจะพูดถึงอะไรบางอย่างที่แสดงให้รู้ว่าเราชอบหัวหน้าแค่ไหนดังนั้นสิ่งที่เราพูดออกมาก็คือทัศนคติที่เป็นด้านอารมณ์นั่นเองโดยทัศนคติจะเป็นการแสดงออกของพฤติกรรมของมนุษย์ที่มีต่อสิ่งเร้า (Stimuli) เช่นวัตถุสิ่งของสถานการณ์หรือบุคคลอื่นโดยทัศนคติมีองค์ประกอบดังนี้

### 2.1.3 องค์ประกอบของทัศนคติ (Components of attitudes)

การแบ่งองค์ประกอบของทัศนคติตามการแบ่งทัศนคติของนพมาศซี ราวคิน(อ้างถึงในสุวัชรีย์ เดชาธรรม 2544 : 13-18) แบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ

1. ส่วนความเชื่อและความคิด (Cognitive component) ซึ่งส่วนใหญ่แล้วหมายถึงความเชื่อหรือความไม่เชื่อความคิดความรู้
2. ส่วนที่เกี่ยวกับความชอบ (Affective component) ส่วนนี้เกี่ยวกับส่วนที่เป็นอารมณ์เช่น ความชอบความรักหรือความไม่ชอบและความเกลียดชัง
3. ส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำ (Action component) ส่วนนี้เกี่ยวกับความพร้อมที่จะแสดงพฤติกรรม

ทัศนคติมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 3 ประการของ (Johns1996 : 131-133) ได้แก่

1. องค์ประกอบด้านที่เกี่ยวกับอารมณ์และความรู้สึก (Affect) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของทัศนคติที่เชื่อว่าเป็นผลของการเรียนรู้ที่ได้จากพ่อแม่ครูอาจารย์และเพื่อนวัยเดียวกันเป็นเจตคติที่เกี่ยวกับความรู้สึกที่มีต่อสิ่งต่างๆการชอบหรือไม่ชอบต่อบุคคลสิ่งของหรือเหตุการณ์เช่นการรู้สึกพอใจหรือไม่พอใจต่อนายการชอบหรือไม่ชอบดนตรีงานศิลปะอาหารบางชนิดเป็นต้นดังนั้นองค์ประกอบนี้จึงเป็นสภาพทางอารมณ์ควบคู่ไปกับการประเมิน (Evaluation) ของแต่ละบุคคล
2. องค์ประกอบด้านที่เกี่ยวกับความนึกคิด (Cognition) เป็นอีกส่วนหนึ่งของทัศนคติที่เป็นด้านความรู้การรับรู้ความเห็นและความเชื่อของบุคคลซึ่งมีที่มาจากกระบวนการทางความคิดที่ใช้เหตุผลเชิงตรรกะเป็นหลักจึงเป็นทัศนคติที่ผ่านการประเมินของบุคคลนั้นแล้วเช่นความเชื่อว่าคุณหรือ

สิ่งของนั้นดีหรือไม่ดีหรือผู้บังคับบัญชาที่มีความคิดหรือความเชื่อว่าผู้บังคับบัญชาของตนมีความเป็นผู้ใหญ่พอสามารถที่จะปกครองตนเองได้ดังนั้นเขาจึงให้ความเป็นอิสระในการทำงานแก่ผู้บังคับบัญชาหรือเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการวินิจฉัยสั่งการเป็นต้น

3. องค์ประกอบด้านที่เกี่ยวกับพฤติกรรม (Behavior) เป็นทัศนคติอีกส่วนหนึ่งของบุคคลที่ตั้งใจที่จะกระทำต่อคนอื่นหรือวัตถุสิ่งของด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งโดยเฉพาะเช่นการแสดงความเป็นมิตรให้ความอบอุ่นหรือก้าวร้าวเป็นปฏิปักษ์หรือเอื้ออาทรเป็นต้นโดยแนวโน้มของพฤติกรรมเป็นผลมาจากความคิดความเชื่อความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งเร้านั้นตัวอย่างเช่นถ้ามีบุคคลมีทัศนคติที่ดีต่อระบอบประชาธิปไตยหรือมีความคิดความเชื่อความรู้สึกที่ดีต่อระบอบประชาธิปไตยแนวโน้มพฤติกรรมผู้นั้นก็จะรับฟังเคารพต่อสิทธิผู้อื่นขอการเข้ามีส่วนร่วมหรือแสวงหาความร่วมมือในทางตรงกันข้ามผู้ที่มีเจตคติไม่ดีในเรื่องนี้ก็จะแสดงพฤติกรรมต่อต้านถอยหนีหรือหลีกเลี่ยงต่อเหตุการณ์เหล่านั้น

โดยอีกแง่มุมหนึ่งของทัศนคติที่ได้รับความสนใจคือประโยชน์หรือคุณประโยชน์และนักวิชาการที่สนใจเกี่ยวกับข้อคิดดังกล่าวนี้ก็คือ (Daniel Katz 1960 : 77) ตามทฤษฎีของนักวิชาการผู้นี้ทัศนคติมีประโยชน์และหน้าที่อยู่ 4 ประการคือ

1. เป็นประโยชน์โดยการเป็นเครื่องมือเป็นประโยชน์ในการปรับตัวและเป็นประโยชน์ในการใช้เพื่อทำการต่างๆ
2. ทัศนคดียังทำหน้าที่หรือประโยชน์โดยการใช้ป้องกันสภาวะจิตหรือปกป้องสภาวะจิตของบุคคลเพราะความคิดหรือความเชื่อบางอย่างสามารถทำให้ผู้เชื่อหรือคิดสบายใจส่วนจะผิดหรือถูกเป็นอีกเรื่องหนึ่ง (Ego-defensive function)
3. ทำหน้าที่แสดงค่านิยมให้คนเห็นหรือรับรู้ (Value expressive function)
4. มีประโยชน์หรือให้คุณประโยชน์ทางความรู้เพราะมีทัศนคติไม่น้อยที่เกี่ยวกับความรู้เรื่องนี่ยังการศึกษาสูงเท่าใดแนวโน้มที่ทัศนคติจะมีความรู้ทางวิชาการแฝงอยู่มากแม้ความรู้แบบพื้นบ้านซึ่งส่วนใหญ่ได้มาจากศาสนาก็แฝงอยู่ในทัศนคติมากดังนั้นบางครั้งจึงแยกกันแทบไม่ออกโดยทั่วไปแล้วการศึกษาทัศนคติแบบดูที่ประโยชน์ของทัศนคติ(functional) จะมุ่งสนใจตัวบุคคลและสภาพทางจิตวิทยาของคนนั้น

#### 4. หน้าที่และประโยชน์ของทัศนคติ

จิระวัฒน์ วงศ์สวัสดิวัฒน์ ได้กล่าวถึง หน้าที่ ของทัศนคติมี 4 ประการ ดังนี้

- 1) หน้าที่ในการปรับตัว (Adjective Function) โดยทั่วไปบุคคลจะรู้สึก "ชอบ" ในสิ่งที่ทำให้เกิดความพึงพอใจและ "ไม่ชอบ" ในสิ่งที่พบแล้วไม่สบายกายไม่สบายใจซึ่งในส่วนนี้ ทัศนคติจะทำหน้าที่ให้บุคคลประพฤติปฏิบัติ เพื่อแสวงหาสิ่งที่ตนพอใจ เช่น เลือคบเพื่อน หรือ ไปเที่ยวในสถานที่ตนชอบหลีกเลี่ยงบุคคลหรือสถานที่ตนมีทัศนคติในทางลบ

2) หน้าที่ในการป้องกันตนเอง (Ego-Defending Function) ตามปกติ กลไกป้องกันตนเองจะเกิดขึ้น เมื่อเรารู้สึกว่าตนเองถูกคุกคามจากผู้อื่น บุคคลจึงสร้างทัศนคติขึ้นมาเพื่อหาเหตุผล มาอธิบายการกระทำนั้น หรือเพื่อสร้างภาพพจน์ที่ดีแก่ตนเอง เช่น ผู้บริหารชายไม่สนับสนุนผู้หญิง ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งบริหารระดับสูง บุคคลเหล่านี้มีทัศนคติว่า ผู้หญิงมีจิตใจอ่อนไหวไม่มั่นคง รับผิดชอบงานใหญ่โตไม่ได้ โดยเหตุดังกล่าว จึงไม่สมควรให้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

3) หน้าที่ในการแสดงออกถึงค่านิยม (Value Expressive Function) ทัศนคติ ที่บุคคล มีอยู่จะทำให้ผู้อื่นได้รู้ว่าบุคคลนั้นมีค่านิยมต่อสิ่งต่าง ๆ อย่างไร แม้ว่าทัศนคติของบุคคล สิ่งรอบตัว มีมากมายแตกต่างกัน แต่ละบุคคลที่อยู่ในกลุ่มสังคมเดียวกัน มักจะมีค่านิยมหลักคล้ายคลึงกัน เช่น คนไทยมีค่านิยมหลักของการทำงานยึดหลักอาวุโส ระบบอุปถัมภ์ คนอเมริกันยึดหลักความสามารถในการทำงานและการแข่งขัน

4) หน้าที่ในด้านความรู้ (Knowledge Function) ทัศนคติเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า บุคคลที่แสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องนั้นมากน้อยเพียงใด ตามปกติ บุคคลมักจะเลือกเก็บข้อมูลที่มีลักษณะสอดคล้องกับความเชื่อและความรู้สึกของตน ทัศนคติเป็นสิ่งที่ช่วยในการเก็บข้อมูล สังเกตจดจําปรากฏการณ์ เพื่อสะสมเป็นความรู้หรือคาดการณ์ต่างๆ ใน ระบบความคิด

หน้าที่และประโยชน์ของทัศนคติจึงสรุป ได้ว่า หน้าที่และประโยชน์ก็คือการปรับที่ จะที่ต่อสิ่งที่ชอบและไม่ชอบ จะต้องปรับเข้าหากันได้ โดยปรับทัศนคติเข้ากันได้และเป็นอยู่ร่วมกัน อย่างมีสุข ในขณะที่เดียวกันต้องป้องกันตนเองเมื่อถูกคุกคาม หรือรักษามาตรฐานของตนเองไว้ ไม่ให้ ตกไปในที่ต่ำ ให้มีจิตสำนึกหรือทัศนคติที่จะรักษาค่านิยม โดยใช้ความรอบรู้ หรือจิตสำนึก ในด้าน วิชาการด้านทฤษฎีเกี่ยวกับทัศนคติ

#### 5. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดทัศนคติ

ปัจจัยที่ทำให้เกิดทัศนคติมีที่มาจากประสบการณ์และค่านิยม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. ประสบการณ์ (Experience) การที่บุคคลได้พบเห็นคุ้นเคยหรือทดลองสิ่งใด นับเป็นประสบการณ์โดยตรง (Direct Experience) และการที่บุคคลได้ยิน ได้ฟัง ได้อ่านเกี่ยวกับเรื่องใด นับเป็นประสบการณ์ทางอ้อม (Indirect Experience)

2. ค่านิยม (Value) แต่ละบุคคลมีค่านิยมและการตัดสินใจค่านิยมไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์ของสิ่งแวดล้อมของแต่ละบุคคล

ทั้งประสบการณ์และค่านิยมทำให้แต่ละบุคคลมีทัศนคติต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งแตกต่างกัน ไป

ถวิล ธาราโกชน กล่าวว่ทัศนคติไม่เกิดโดยฉับพลันแต่จะค่อยๆ สะสม ประสบการณ์ของบุคคล ปัจจัยที่ก่อให้เกิดทัศนคติ สรุปได้ 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1) ประสบการณ์เฉพาะอย่าง เป็นประสบการณ์ที่บุคคลได้พบ กับเหตุการณ์นั้นมา ด้วยตัวของเขาเอง ทำให้เกิดความฝังใจกลายเป็นทัศนคติ

2) การติดต่อข่าวสารกับบุคคลอื่น โดยปกติในชีวิตประจำวันของคนเราจะต้อง เกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นในสังคมอยู่แล้ว จากผลของการติดต่อข่าวสารกับ บุคคลอื่นจึงทำให้เรารับเอา ทัศนคติหลายๆ อย่างเข้าไว้โดยไม่ได้ตั้งใจ ทั้งนี้ เพราะการเกี่ยวข้องกัน นั้นจะอยู่ในลักษณะที่ไม่มี แบบแผน โดยมากจะเป็นในกลุ่มครอบครัว วงศ์เครือญาติ หรือผู้สนิทสนมกัน

3) สิ่งที่เป็นแบบอย่างมีบ่อยครั้งที่ทัศนคติของเราพัฒนาแบบขึ้นจากการ ลอกเลียนแบบคนอื่น กล่าวคือ เป็นการมองดูบุคคลอื่นว่าเขากระทำหรือปฏิบัติต่อสิ่งต่างๆ อย่างไร แล้วเราจำเอาแบบนั้นมาปฏิบัติ ซึ่งรูปแบบอันนั้นจะก่อให้เกิดทัศนคติ

4) องค์ประกอบของสถาบัน ทัศนคติของบุคคลหลายอย่าง สืบเนื่องจากสถาบันอัน ได้แก่ วัด ครอบครัว หน่วยงาน สมาคม โรงเรียน องค์การต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่ง สถาบันเหล่านี้เป็นแหล่ง นี้เป็นแหล่งที่มีส่วนในการสร้างทัศนคติได้อย่างมากมาย

สรุป ปัจจัยที่ก่อให้เกิดทัศนคติ เกิดจากประสบการณ์ เกิดจากประสบการณ์จริงที่ได้ สัมผัสทางอายตนะทั้งภายนอกและภายใน นอกจากนี้ยังได้รับทางข่าวสารต่าง ๆ จากบุคคลต่าง ๆ อีก ด้วย เกิดจากการลอกเลียนแบบจากบุคคลอื่น ว่าเขาปฏิบัติต่อสิ่งนั้นอย่างไร ซึ่งก่อให้เกิด ทัศนคติ เกิดจากด้านสถาบัน ได้แก่ วัด ครอบครัว หน่วยงาน สมาคม โรงเรียน องค์การต่าง ๆ ที่มี ส่วนในการ สร้างทัศนคติได้มาก

#### 6. การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ

สุชา จันทรเฒ่า กล่าวว่าถึงการศึกษาและการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของบุคคลไว้ 4 ประการคือ

1) เกิดจากการเรียนรู้ การอบรมเลี้ยงดู คำสั่งสอนของบิดามารดา ญาติพี่น้องและ ผู้ปกครอง เนื่องจากเป็นบุคคลที่เราได้ใกล้ชิดที่สุดตั้งแต่วัยเด็กจึงทำให้มีอิทธิพลต่อทัศนคติที่จะทำให้เกิดความโน้มเอียงไปตามบิดามารดาได้

2) เกิดจากความสามารถในการแยกแยะความแตกต่าง คือแยกสิ่งดีและไม่ดีซึ่ง เด็กผู้ใหญ่จะมีการกระทำที่แตกต่างกัน จากวัฒนธรรมภายในสังคม จากการที่บุคคลอยู่ใน สิ่งแวดล้อมของสังคมซึ่งมีวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่สั่งสอนหรือสืบทอดต่อกันมาจากชนรุ่นหนึ่งไปยัง ชนอีก รุ่นหนึ่งเรื่อยๆ ไป

3) เกิดจากประสบการณ์ของบุคคลที่แตกต่างกันออกไป และการศึกษาเป็นการทำให้บุคคลเกิดการเรียนรู้ต่างๆ มากขึ้นเกิดความรู้ความคิดใหม่ๆ ที่จะส่งผลให้ทัศนคติมีการ เปลี่ยนแปลงไป

4) เกิดจากการเลียนแบบหรือรับเอาทัศนคติของผู้อื่นมาเป็นของตน ที่มาจากสื่อมวลชนต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ฯลฯ ย่อมมีอิทธิพลต่อการปลูกฝังและการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของบุคคลได้เช่นเดียวกัน

สรุป การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ เกิดจากการเรียนรู้ การอบรมเลี้ยงดู และบุคคลผู้ใกล้ชิด ที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติ ทำให้เกิดความโน้มเอียงเปลี่ยนแปลงทางทัศนคติ เกิดจากการแยกแยะความแตกต่าง แยกสิ่งใดดีสิ่งใดไม่ดี เกิดจากวัฒนธรรมหรือสังคมที่สืบทอดจากชนรุ่นหนึ่งสู่อีกชนรุ่นหนึ่ง เกิดจากประสบการณ์ ทำให้เกิดความรู้ใหม่ ความคิดใหม่ เกิดจากการเลียนแบบจากสิ่งต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต ย่อมมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านทัศนคติของบุคคลได้เช่นเดียวกัน

#### 2.1.4 ทฤษฎีการวัดทัศนคติ

วิธีของ เฮอร์สโตน(Thurstone) มีเป้าหมายที่จะสร้างมาตราที่มีหน่วยเท่า ๆ กัน เริ่มจากเขียนข้อความเกี่ยวกับสิ่งที่บุคคลมีทัศนคติต่อสิ่งที่ต้องการวัดเป็นจำนวนมาก จากนั้นให้ผู้ตัดสินแต่ละคนจากหลายคนประมาณค่าข้อความแต่ละข้อความ (โยธิน ศันสนยุทธ, จุมพล พูลภัทรชีวิน. 2529 : 38-39) และจัดให้ข้อความอยู่ในกองหนึ่งในจำนวน 11 กอง กองที่หนึ่งแสดงถึงข้อความที่เห็นด้วยอย่างที่สุด และกองที่ 11 แสดงถึงข้อความที่ไม่เห็นด้วยอย่างที่สุด จากนั้นผู้สร้างข้อสอบ จะเลือกข้อความที่ดีไว้จำนวนหนึ่ง (ประมาณ 20 ข้อ) เพื่อใช้เป็นแบบสอบทัศนคติ ข้อความที่ดีคือข้อความที่มีความสอดคล้องกันในการประมาณค่าของผู้ตัดสินสูง และเป็นข้อความที่เป็นตัวแทนของการกระจายค่าของมาตร เมื่อเลือกข้อความได้แล้ว เวลานำไปวัดทัศนคติต้องจัดข้อความให้อยู่ละกัน โดยไม่ระบุค่าของมาตร ให้ผู้รับการทดสอบเลือกข้อความที่เห็นด้วย จากนั้นผู้สำรวจตัดสินทัศนคติของผู้ตอบโดยหาค่าเฉลี่ย หรือค่ามัธยฐานของข้อความที่ถูกเลือก ดังนั้นในขั้นสุดท้าย ทัศนคติของบุคคลจะถูกแสดงเป็นตัวเลขระหว่าง 1 กับ 11

วิธีของลิเคิร์ท(Likert) เนื่องจากวิธีการของเฮอร์สโตนมีกระบวนการยุ่งยากมาก ลิเคิร์ทได้เสนอวิธีการวัดทัศนคติที่ง่ายกว่า วิธีของลิเคิร์ทไม่ต้องหาข้อความต่าง ๆ ที่สะท้อนถึงระดับขั้นต่างๆ ของการเห็นด้วยมากที่สุดไปจนถึงการไม่เห็นด้วยมากที่สุด แต่เลือกข้อความที่เกี่ยวกับสิ่งที่ต้องการวัดทัศนคติ และให้ผู้ตอบเลือกคำตอบของมาตรที่จัดไว้ เช่น เห็นด้วยอย่างยิ่ง -1 เห็นด้วย -2 ก้ำกึ่ง -3 ไม่เห็นด้วย -4 ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง -5 มาตรวัดของลิเคิร์ทประกอบด้วยข้อความต่าง ๆ คะแนนของทัศนคติของบุคคลก็คือคะแนนรวมของคำตอบของข้อความทั้งหมด ตัวอย่างเช่น ถ้ามีข้อความ 20 ข้อ ในแบบสอบคะแนนของบุคคลอาจจะอยู่ระหว่าง 1 กับ 100

Likert(1932 : 1-55) ได้กำหนด scale ในการรวบรวมประเด็นต่างๆ ที่แสดงว่ามีท่าทีทางบวกหรือทางลบต่อแต่ละเรื่องหรือต่อของแต่ละสิ่งผู้ที่ถูกศึกษาจะบอกว่าเห็นด้วยกับหัวข้อแต่ละหัวข้อการให้คะแนนก็ให้โดยการรวมคะแนนทั้งหมดของการเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งข้อความ

ที่บรรจุลงในมาตรวัดประกอบด้วยข้อความที่แสดงความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดทั้งในทางที่ดี (ทางบวก) และในทางที่ไม่ดี (ทางลบ) และมีจำนวนพอๆกันข้อความเหล่านี้อาจมีประมาณ 18-20 ข้อความการกำหนดน้ำหนักคะแนนโดยการตอบแต่ละตัวเลือกกระทำภายหลังจากที่ได้รวบรวมข้อมูลมาแล้วโดยกำหนดตามวิธี Arbitrary weighting method ซึ่งเป็นวิธีที่นิยมใช้มากที่สุด

สุบิน ยุทธราช(2550: 19) ความแตกต่างระหว่างทัศนคติกับความเชื่อค่านิยมและความคิดเห็น คำว่าทัศนคตินี้มีคำอื่นๆที่มักใช้ปะปนกันอยู่เสมอเช่นคำว่าความเชื่อ (Belief) ค่านิยม (Value) และความคิดเห็น (Opinion) เป็นต้นดังนั้นในการศึกษาหรือการวัดทัศนคติถ้าผู้วัดมีความเข้าใจในนิยามและขอบเขตของทัศนคติอย่างแท้จริงแล้วก็จะทำให้การศึกษาหรือการวัดนั้นเป็นไปอย่างถูกต้องมีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามจุดมุ่งหมายทัศนคติกับความเชื่อในการศึกษาทัศนคติบางครั้งเรามักจะพบว่ามีการใช้คำว่าทัศนคติกับความเชื่อปะปนกันอยู่เสมอแต่โดยแท้จริงแล้วทัศนคติและความเชื่อมีความหมายที่แตกต่างกัน

สุวัชรีย์ เดชาธรรม(2544 : 13-18) เนื่องจากทัศนคติและค่านิยมมีแนวโน้มที่จะคงตัวหรืออนุรักษ์สภาพเดิมอีกทั้งมีทัศนคติในสังคมหลายสังคมหรือแทบทุกสังคมที่ขัดแย้งกับความถูกต้องที่คนส่วนใหญ่ยึดถือความถูกต้องดังกล่าวทำให้มนุษย์พยายามเปลี่ยนแปลงทัศนคติที่ไม่ถูกต้องเช่นเรื่องรังเกียจผิวหรือแม้แต่ค่านิยมที่ชอบทานปลาน้ำจืดดิบของชาวอีสานดังนั้นจึงมีนักวิชาการพยายามสร้างวิธีเปลี่ยนแปลงทัศนคติกับค่านิยมเราได้กล่าวมาแล้วว่าทัศนคติคือสิ่งที่เราเรียนรู้มาและเกาะกันเป็นกลุ่มมีศักยภาพที่จะบงการพฤติกรรมส่วนค่านิยมนั้นเป็นแกนกลางของทัศนคติทั้งกลุ่ม

## 2.2 ความหมายการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมาย หรือค่านิยมไว้มากมาย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วค่านิยมเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะมีต่างกันบ้างก็สำนวน และรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

โกวิท พวงงาม (2549 : 101) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่น ก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจ และบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

William (1951 ; อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม. 2549 : 101 - 104) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

Clarke (1933 ; อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม. 2549 : 101) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครอง ดังกล่าวนี้นี้จัดตั้ง และอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

### 2.2.1 องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ คือ

6.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

6.2 พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหาร และเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการ และบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วยเช่นประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

6.3 การกระจายอำนาจ และหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

6.4 องค์การนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

6.5 การเลือกตั้งสมาชิกองค์การ หรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมด หรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง



6.6 อีสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

6.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

6.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์ และความมั่นคงของรัฐ และประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอีสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ได้หมายความว่าอีสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอีสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นนี้สอดคล้องกับคำกล่าวของ Jacques Moreau ได้กล่าวว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ได้แก่

1. พื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน
2. มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน
3. มีองค์กรที่เป็นของตนเอง
4. มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเอง
5. มีการกำกับดูแลของรัฐ

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจ และอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาส และสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง และกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการมีอำนาจอีสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์กร หรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

นอกจากนี้ คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ตามคำสั่งที่ 262/2535 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 เพื่อศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นไทยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ในทุกรูปแบบ หาแนวทาง และข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การคลัง และการงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคกับหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น โดยกล่าวถึงองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง

2. มีสภา และผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักที่บัญญัติไว้ใน  
กฎหมายรัฐธรรมนูญ

3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจน และเหมาะสม
5. มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตกฎหมายแม่บท
9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะที่เป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

ทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
จำเป็นต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการ ด้วยกันจึงจะสามารถเรียกว่า หน่วยงาน หรือองค์กรนั้น  
เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 5 ได้แก่

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอาณาเขตที่แน่นอนชัดเจน (Area) หมายถึง องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอาณาเขตพื้นที่ที่แน่นอนชัดเจนเป็นของตัวเอง กล่าวคือ มีการกำหนดไว้อย่าง  
ชัดเจนว่า เทศบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มีอาณาเขตจากที่ไหนจรดที่ไหน มีพื้นที่กี่  
ตารางกิโลเมตร และครอบคลุมในเขตตำบล หรืออำเภอใดบ้าง เป็นต้น หากองค์กรปกครองท้องถิ่นใด  
ไม่มีอาณาเขต หรือมีอาณาเขตที่ไม่แน่นอนชัดเจนแล้วอาจก่อให้เกิดปัญหาใน การปกครองตามมา  
ภายหลังได้ เช่น ทำให้ไม่สามารถรู้พื้นที่ที่แน่นอนในการบริหารจัดการ และให้บริการสาธารณะ  
ทำให้ไม่สามารถทราบถึงจำนวนประชากรได้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถคำนวณขีดความสามารถ  
หรือศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดปัญหาในการจัดเก็บภาษี เกิดปัญหาในการจัดการ  
เขตเลือกตั้ง เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การบริหารการปกครองท้องถิ่นเป็นไปอย่างสะดวก องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นอย่างยิ่งกับการทราบพื้นที่ และอาณาเขตของตนที่แน่นอน

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) อำนาจอิสระในการ  
บริหารจัดการนี้ ในภาษาอังกฤษ เรียกว่า Autonomy ซึ่งเป็นอำนาจอิสระที่อยู่ภายใต้ขอบเขตการ  
ปกครองของรัฐ ซึ่งหมายความว่า แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระมากเพียงใดก็ตามก็ต้องอยู่  
ภายใต้การปกครองของรัฐผู้มีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ (Sovereignty) เหนือดินแดนรัฐนั้น ๆ  
ดังนั้น ความหมายของ Autonomy จึงแตกต่างจาก Sovereignty ตรงที่ Autonomy เป็นเพียง  
ความอิสระภายใต้ขอบเขตของ Sovereignty เท่านั้น

ในประเทศที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจริญ หรือได้รับการพัฒนามากแล้วองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นจะมี Autonomy สูงมาก “รัฐ” ทำหน้าที่เพียงการกำกับดูแลการทำงานของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

Autonomy หรือ อำนาจอิสระที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมี ได้แก่ อำนาจอิสระในการบริหารจัดการงานต่าง ๆ ภายในพื้นที่ หรือท้องถิ่นของตนได้ โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ (ยกเว้นกรณีที่ยกเว้นกรณีจำเป็น และมีกฎหมายกำหนดให้สามารถกระทำได้) มีอำนาจอิสระในการบริหารงบประมาณ เช่น เก็บภาษีเอง ใช้จ่ายเงินงบประมาณเอง และประการสุดท้าย คือ มีอำนาจอิสระในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายในระดับชาติ

ในระยะหลัง Autonomy กลายเป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งในการใช้เป็นตัวชี้วัดระดับการพัฒนาของการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยมีความเชื่อว่าประเทศที่มีการปกครองท้องถิ่นที่พัฒนาแล้วจะมีระดับของ Autonomy ในระดับสูงกว่าในประเทศที่ยังไม่มี การพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามที่กฎหมายรับรองนั้น ก็หมายถึง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคล เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัว และรวดเร็ว และเป็นการต่อยอดหลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Autonomy) ในประการที่สอง หากองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่มีลักษณะเป็นนิติบุคคลแล้ว เราไม่อาจเรียกได้ว่าองค์กรนั้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยสมบูรณ์ เพราะการกระทำขององค์กรนั้น ไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมาย และจำเป็นต้องพึ่งพา “รัฐ” ในการทำงานอยู่ตลอดเวลา

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองทั้งโดยตรง และโดยอ้อม กล่าวคือ หลักการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประการหนึ่งก็คือ เป็นการปกครองด้วยคนภายในท้องถิ่นเอง คนของท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรของตน การกำหนดอัตราภาษี การกำหนดการใช้จ่ายเงินงบประมาณของตน และรวมตลอดไปถึงคนท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารงานท้องถิ่น และให้บริการสาธารณะ ในบางประเทศเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของตนได้ หากเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นของตนทำงานไร้ประสิทธิภาพ

ดังนั้น หากองค์กรปกครองท้องถิ่นขาดองค์ประกอบในประการนี้แล้ว เราก็ไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยตนเอง หากแต่เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ เช่น ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ “สุขาภิบาล” ไทยในอดีต ที่เปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้อยมาก

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรที่แน่นอนชัดเจนในการบริหารจัดการงานของท้องถิ่น เช่น การมีฝ่ายบริหาร มีฝ่ายสภาที่ทำหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือมีคณะกรรมการบริหารท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหาร และออกข้อบัญญัติท้องถิ่นไปในคราวเดียวกัน เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมถึงมีกลไกในการบริหารงาน เช่น เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น มีเงินงบประมาณในการบริหารงานของท้องถิ่นมีระบบการทำงานอย่างเป็นขั้นตอนมีการแบ่งหน้าที่ในการทำงานตามหลักการบริหารจัดการ เป็นต้น

หากองค์กรปกครองใด ขาดลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดไป เราก็ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ อาจจะเป็นแค่หน่วยการปกครองที่มีลักษณะคล้ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น “สุขาภิบาล” หรือ “สภาตำบล” เป็นต้น

### 2.2.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

7.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการในการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐบาล

7.2 เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

7.3 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

### 2.2.3 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

8.1 การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในสิทธิ และหน้าที่ของพลเมือง อันจะนำไปสู่ความเลื่อมใสศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย

8.2 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

8.3 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งทำให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยป้องกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

8.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

8.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง และการบริหารของประเทศในอนาคต

8.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการฝึกฝน ให้การศึกษาเกี่ยวกับการเมืองให้แก่ประชาชน โดยทำให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เกิดสำนึก และเห็นความสำคัญคุ้นเคยกับการใช้สิทธิทางการเมืองหน้าที่พลเมือง อันจะนำไปสู่ความศรัทธา และความเลื่อมใสในระบบประชาธิปไตย ดังนั้น องค์กรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนนั้น ๆ หรือที่เรียกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสามารถที่จะตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมาย รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพที่สุด และนอกจากนั้น ในความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางจะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลกลางได้มอบหมาย ถ่ายโอนภารกิจหลายประการให้กับองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น และสิ่งที่เห็นได้ชัด คือ การเปลี่ยนบทบาทของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติกลับกลายเป็นผู้ทำหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการเทคนิคให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 2.2.4 หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระ หรือเป็นนโยบาย ซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ ก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานความมั่นคงของรัฐ การป้องกันประเทศ งานทะเบียนที่ดิน

การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นดำเนินการมีข้อพิจารณา ดังนี้

9.1 เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

9.2 เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย และรักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง

9.3 เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็ก และคนชรา เป็นต้น

9.4 เป็นงานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น จัดให้มีโรงรับจำนำ การจัดตลาด และงานต่าง ๆ ที่มีรายได้ โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

### 2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบตำบลเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2475 ซึ่งกำหนดให้หลายบ้านรวมกันขึ้นเป็นหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแลและหมู่บ้านหลายหมู่บ้านรวมกันขึ้นเป็นตำบลมีกำนันเป็นผู้ดูแล กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะมีภารกิจที่ช่วยเหลือทางราชการ ในการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2510 ที่ให้มีคณะกรรมการตำบลขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกำนันผู้ใหญ่บ้าน ทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและครูประจำตำบลหนึ่งคนกับกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือกให้เป็นกรรมการตำบลคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ช่วยเหลือ และให้คำปรึกษาแก่กำนัน พระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สถาบันดำรงราชานุภาพ

กองวิชาการและแผนงาน และ กรมการปกครอง, 2539: 37) จนมาถึงปีพระพุทธศักราช 2499 องค์การบริหารส่วนตำบลเริ่มเป็นรูปเป็นร่างขึ้นเมื่อมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 ซึ่งกำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านโดยปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการตำบลและกำหนดให้ตั้ง “สภาตำบล” ขึ้นเป็นครั้งแรกต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 จัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นเรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีพนักงานตำบลรายได้และอำนาจในการบริหารกิจการส่วนตำบล เป็นของตนเองโดยแบ่งโครงสร้างออกเป็นสภาตำบล และ คณะกรรมการตำบลจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จัดระเบียบการบริหารในตำบลเสียใหม่ให้เหลือเพียงรูปเดียวเรียกว่า “สภาตำบล” ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ก็ถูกยกเลิกไปด้วย ความพยายามในการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลมาประสบความสำเร็จอีกครั้งหนึ่งในปี 2537 เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ส่งผลให้สภาตำบลทั้งหมดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้รับยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สถาบันดำรงราชานุภาพ กองวิชาการและแผนงาน และกรมการปกครอง, 2539: 103-104)

บทบาทการบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติตำบลเพื่อใช้บังคับในตำบล ได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งกฎหมายได้มีการกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับไม่เกิน 500 บาท และจัดทำร่างข้อบัญญัติตำบลโดยคณะกรรมการบริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอเห็นชอบรับร่างข้อบัญญัติของตำบลแล้วกฎหมายได้กำหนดให้ประชาชนกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติต่อไป (ภคพร วัฒนดำรงค์, 2541: 16)

### องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดังนี้

- 1.มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม(ม.66)
- 2.นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตพื้นที่ อบต. ที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

(ม. 67)

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

3. รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำกิจกรรมให้บริการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (ม.68)

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

4. อำนาจในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อบต. เอง
5. มีอำนาจในการออกข้อบังคับเพื่อใช้บังคับในเขตตำบลเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย
6. มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ของตนเองคือ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ เป็นต้น

**คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (วาระ 4 ปี) มีอำนาจหน้าที่**

- 1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- 3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง
- 4) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย
- 5) เสนอร่างข้อบังคับตำบลและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และรายจ่ายเพิ่มเติม
- 6) เข้าประชุมคณะกรรมการบริหาร อบต. และประชุมสมาชิกสภา อบต.
- 7) เลือกประธานกรรมการบริหารและเลขานุการ อบต.
- 8) แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนประธานกรรมการบริหาร



### ประธานกรรมการบริหาร อบต. (วาระ 4 ปี)

- 1) ประธานกรรมการบริหาร อบต. ถือเป็นผู้แทนของ อบต. (ม.60)
- 2) บริหารงานของ อบต. ตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ กำหนดไว้
- 3) ดำเนินกิจกรรมของที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร อบต.
- 4) เป็นประธานในที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร อบต.
- 5) บังคับบัญชาการประชุมคณะกรรมการบริหาร
- 6) รักษาความสงบเรียบร้อยในที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร อบต.
- 7) เป็นผู้ลงชื่อ (ลงนาม) และประกาศใช้ข้อบังคับตำบล
- 8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการ คณะกรรมการบริหาร และสมาชิกสภา อบต.
  - (1) แต่งตั้งคณะกรรมการรักษาเงินอย่างน้อยสามคน (มีหัวหน้าหน่วยงาน คลังเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง)
  - (2) สั่งจ้างลูกจ้างชั่วคราว

### เลขานุการคณะกรรมการบริหาร อบต.

- 1) ช่วยเหลือประธานกรรมการบริหารในการบริหารกิจกรรมของ อบต. ในกิจการ บริหารดังเช่น
  - (1) การประชุมคณะกรรมการบริหาร
  - (2) การจัดทำแผนพัฒนาตำบล
  - (3) การจัดทำร่างข้อบังคับตำบล
  - (4) การจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณประจำปี
  - (5) การบริหารสำนักงานและบุคลากรใน อบต.
- 2) นัดประชุมคณะกรรมการบริหาร อบต.

- 3) จัดทำระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการบริหาร อบต.
- 4) ชี้แจงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับประกาศ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการซึ่งเกี่ยวกับกิจการของ อบต. ต่อที่ประชุม
- 5) จัดทำรายงานการประชุมคณะกรรมการบริหาร อบต.
- 6) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ประธานกรรมการบริหารมอบหมาย

### สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีอำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด (ม.46)

- 1) ให้ความเห็นชอบของแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางการบริหารงานของ อบต.
- 2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- 3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับทางราชการ

### ประธานสภา อบต. (วาระ 2 ปี) มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) ดำเนินการบริหารงานประชุมสมาชิกสภา อบต. ให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ
- 2) ประชุมสมาชิกสภา อบต. และมีอำนาจตักเตือนให้ถอนคำพูด ขอลา ห้ามนำให้พูดหรือสั่งให้ผู้นั้นออกจากที่ประชุมก็ได้
- 3) สั่งงดการประชุมสมาชิกสภา อบต. และเลิกการประชุมก็ได้ (ในกรณีที่ไม่วางรักษาความสงบเรียบร้อยไว้ได้)
- 4) เมื่อมีปัญหาที่มีได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม ประธานสภาเป็นผู้วินิจฉัยและใช้บังคับไปพลางก่อน แล้วรายงานให้นายอำเภอทราบ
- 5) ส่งสำเนาบัญญัติร่างข้อบังคับตำบลให้แก่สมาชิกสภา อบต. ล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วัน (เว้นแต่เรื่องเร่งด่วน)
- 6) นำปรึกษาหารือสมาชิกสภา อบต. ในการกำหนดสมัยประชุมสามัญครั้งแรกที่มีกึ่งสมัย

7) ลงชื่อไว้เป็นหลักฐานหลังจากสมาชิกสภา อบต. รับรองรายงานการประชุมแล้ว

**หมายเหตุ** ประธานสภา อบต. จะมีรองประธานสภา อบต. (วาระ 2 ปี) ทำหน้าที่แทนประธานสภา ในกรณีประธานสภามอบหมายหรือประธานสภาไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

### **เลขานุการสภา อบต. มีอำนาจหน้าที่ดังนี้**

- 1) นัดประชุมสภา อบต. ตามคำสั่งประธานสภาและการจัดการประชุม
- 2) ชี้แจงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับประกาศ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการ
- 3) ทำระเบียบวาระการประชุมสภา อบต.
- 4) ทำรายงานการประชุมและตรวจสอบ
- 5) รักษาเอกสารของสภา อบต. และงานธุรการของสภา
- 6) แจ้งมติสภา อบต. ไปยังผู้เกี่ยวข้อง
- 7) ช่วยเหลือประธานสภาอบต. ในการรักษาความสงบเรียบร้อยที่ประชุมสภา อบต.
- 8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ประธานสภา อบต. มอบหมาย

### **หลักการพื้นฐานในการศึกษาชุมชน**

การศึกษาชุมชน เป็นการศึกษาค้นคว้าหรือหาคำตอบเกี่ยวกับประเด็นเรื่อง (issue) ที่ศึกษาที่อยู่ในชุมชนซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการส่งเสริมพัฒนาชุมชน โดยทั่วไปแล้วการศึกษาชุมชนมีความประสงค์ปลายทางหลายประการ ได้แก่ เพื่อทำความเข้าใจสภาพชุมชน เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ใหม่และความก้าวหน้าทางวิชาการ เพื่อกำหนดทิศทางการส่งเสริมและพัฒนาชุมชน และเพื่อพัฒนาเชิงปฏิบัติการ ซึ่งผู้ศึกษาจำเป็นต้องมีหลักการพื้นฐานในการศึกษาและถือเป็นแนวปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

**1. ชุมชนแต่ละชุมชนมีความแตกต่างกัน** ทั้งในด้านกายภาพ ชีวภาพ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มีลักษณะความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของชุมชน เช่น ชุมชนติดกันที่มีเพียงถนนกัน แต่สภาพเศรษฐกิจของชุมชนทั้งสองแห่งอาจมีความแตกต่างกัน ในการศึกษาชุมชนจึงต้องพิจารณาบริบทและสภาพแวดล้อมของแต่ละชุมชนเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลชุมชนได้อย่างลึกซึ้งและสามารถเข้าถึงชุมชนได้อย่างแท้จริง

**2. ศึกษาข้อมูลชุมชนหลายส่วนหรือหลายด้านประกอบกัน** เพื่อทำความเข้าใจถึงรายละเอียดในมิติที่แตกต่างกัน เนื่องจากในความจริงที่เป็นอยู่ในชุมชนแต่ละด้านมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน เช่น ในการศึกษาเรื่องการผลิตข้าวของชุมชนจำเป็นต้องศึกษาข้อมูลจากเกษตรกรทั้งด้านชีวภาพและกายภาพทางการเกษตร เช่น ข้อมูลด้านดิน น้ำ การจัดการด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้อง และ

ยังต้องศึกษาจากเกษตรกรหลายคนที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่หลากหลายประกอบกันในการวิเคราะห์ชุมชน

**3. ศึกษาข้อมูลในลำดับขั้นที่สูงและต่ำกว่าชุมชนที่ศึกษาอย่างน้อยอย่างละหนึ่งลำดับขั้น** โดยการศึกษาข้อมูลในลำดับขั้นที่สูงกว่าและต่ำกว่าอย่างน้อยอย่างละ 1 ลำดับขั้น เพื่อให้เห็นภาพรวมของบริบทหรือปัจจัยทั้งภายในและภายนอกชุมชนที่เชื่อมโยงกัน เช่น กรณีการศึกษาหมู่บ้าน หากมองในระดับที่สูงกว่าหมู่บ้านอาจเป็นการศึกษาหมู่บ้านอื่นๆ หรือศึกษาในระดับตำบลขึ้นไปส่วนการศึกษาในระดับที่ต่ำกว่าก็อาจศึกษากลุ่มครอบครัวแต่ละครอบครัวในหมู่บ้าน เพื่อให้เห็นภาพรวมของบริบทหรือปัจจัยต่างๆทั้งภายในและภายนอกชุมชนและเห็นถึงหน่วยย่อยๆของชุมชนที่ลงลึกไปถึงระดับครอบครัวแต่ละครอบครัว

**4. ให้ความเคารพชุมชน** ผู้ศึกษาจะต้องให้ความเคารพชุมชน ซึ่งรวมถึงการเคารพบุคคลเคารพสถานที่ เคารพวัฒนธรรมชุมชน หรือให้เกียรติชุมชน และคนในชุมชน เช่น กรณีคนในชุมชนชอบบริโภคเนื้อสุนัข มิได้หมายความว่า คนกลุ่มนี้บริโภคอาหารที่ไม่ดี แต่การบริโภคเนื้อสุนัขอาจเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรม หรือความเชื่อของชุมชนบางชุมชน ซึ่งผู้ศึกษาจะต้องให้ความเคารพและไม่แสดงท่าทีรังเกียจ

ในบางกรณีที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปกปิดรายชื่อผู้ให้ข้อมูลนั้นอาจใช้นามสมมติแทนเพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับผู้ให้ข้อมูลในภายหลัง

**5. กระตุ้นและเสริมสร้างพลังอำนาจการมีส่วนร่วมให้กับชุมชน** การศึกษาชุมชนในบางกรณี ผู้ศึกษาต้องทำหน้าที่เป็นวิทยากรกระบวนการ(facilitator)ในการกระตุ้นและพยายามเสริมสร้างพลังอำนาจ(empowerment) ให้คนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการศึกษาชุมชนและมีส่วนร่วมการให้ข้อมูล หรือร่วมสะท้อนข้อมูลแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาในชุมชน

**6. ในกรณีการศึกษาชุมชนเพื่อการพัฒนา** หากดำเนินการศึกษาชุมชนใดก็เพื่อพัฒนาชุมชนนั้นโดยเฉพาะ ซึ่งในกรณีนี้จะไม่สามารถนำข้อมูลหรือผลจากการศึกษาของชุมชนนั้นไปใช้เป็นประเด็นสำหรับการวางแผนเพื่อพัฒนาชุมชนอื่นๆได้ เช่น การศึกษาชุมชนหนึ่งแล้วทำให้ทราบปัญหาและความต้องการของชุมชนนี้แล้วไม่สามารถนำเอาปัญหาหรือความต้องการของชุมชนนี้ไปจัดทำแผนพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาหรือความต้องการของชุมชนอื่นได้

การศึกษาชุมชนจะต้องมีการวิเคราะห์และวินิจฉัยชุมชนเพื่อทราบถึงสภาพความเป็นมาในอดีตของชุมชนสภาพปัจจุบัน ความสัมพันธ์ทางสังคม ระบบความคิด วัฒนธรรม ตลอดจนค่านิยมของคนในชุมชนเพื่อใช้อธิบายสิ่งที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน แล้วนำมาบูรณาการผสมผสานกับโครงการต่างๆ ที่จะนำเข้าสู่ชุมชน หรือพัฒนาชุมชนซึ่งในการศึกษาชุมชนจะต้องอาศัยหลักการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนและภาคีเครือข่ายในลักษณะ **“การศึกษาชุมชนอย่างมีส่วนร่วม”** ซึ่งหมายถึง ช่องทางและวิธีการที่จะช่วยให้ชุมชนสามารถเห็นคุณค่าของการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสบการณ์ การวิเคราะห์ภาวะชีวิตของชุมชน การวางแผน และดำเนินการโดยชุมชนเอง ในกระบวนการศึกษาชุมชนอย่างมีส่วนร่วมนั้น คนนอก นักวิจัย นักพัฒนา หรือนักวิชาการจะมีบทบาทช่วยแนะวิธี เทคนิคต่างๆ เพื่อให้การวิเคราะห์ชุมชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ไม่เครียด และมีส่วนร่วมโดยมีหลักการดังต่อไปนี้

**หลักการศึกษาชุมชนอย่างมีส่วนร่วม**

1. **การเรียนรู้จากชาวบ้าน** ยึดหลักการเรียนรู้จากชาวบ้านโดยตรง เพราะถือว่าชาวบ้านเป็นครู เป็นผู้ที่มีพื้นฐานทางสภาพทางกายภาพ ชีวภาพ เศรษฐกิจและสังคมของตนเองของชุมชนตนเองได้ดีในระดับหนึ่ง

2. **การเรียนรู้อย่างรวดเร็วและก้าวหน้า** โดยคำนึงถึงความยืดหยุ่นของวิธีการ การใช้โอกาสให้เป็นประโยชน์ การทำตัวอย่าง เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ การถามซ้ำ การตรวจสอบ ความถูกต้อง ทั้งนี้ไม่มียึดรูปแบบและวิธีการที่ตายตัว แต่ปรับตัวให้เข้ากับกระบวนการเรียนรู้ที่กำลังดำเนินอยู่

3. **การลดความผิดพลาด** ที่อาจเกิดจากการเรียนรู้ที่ยึดสมมติฐานของตนเองเป็นเกณฑ์ เราจึงควรยึดหลักการฟังให้มาก พูดแต่น้อย ไม่รีบร้อน เรียนรู้อย่างชัดเจนและผ่อนคลาย ไม่ยึดเอาตัวเองเป็นสำคัญ

4. **การจัดความสมดุล** ควรจัดความสมดุลระหว่างค่าใช้จ่ายกับประโยชน์ที่ได้รับจากการเรียนรู้ข้อมูลที่เป็นจริง กล่าวคือ ควรรู้ว่าเรื่องใดควรให้ความสำคัญ เรื่องใดไม่คุ้มค่าต่อการเรียนรู้ เรื่องใดไม่ต้องการความแม่นยำมากเกินไป

5. **การตรวจสอบความถูกต้อง** โดยใช้สิ่งต่างๆ ประกอบกันในการศึกษาข้อมูล เช่น วิธีการหาข้อมูล ประเภทของข้อมูล ผู้วิจัย สาขาวิชา เป็นต้น ซึ่งอาจใช้หลายอย่างเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง

6. **ความหลากหลาย** ยึดหลักการศึกษารู้อย่างหลากหลาย เช่น การศึกษาปัญหาเรื่องหนึ่งสิ้นชุมชนอาจจะต้องศึกษาจากกลุ่มเป้าหมายที่มีความหลากหลายทางอาชีพ อาชีพ เกษตรกร แม่ค้า รับจ้างทั่วไป ฯลฯ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความหลากหลายแง่มุม

7. **จัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก และกระตุ้นให้ชาวบ้านทำการศึกษาค้นคว้าเอง** วิเคราะห์เองและเสนอผลการศึกษาเอง เพื่อส่งเสริมให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในพัฒนาชุมชน

8. **ความตื่นตัวและความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบข้อบกพร่อง** น้อมรับวิจารณ์ญาติที่ดีที่สุดของตนเองหรือผู้ร่วมงาน มากกว่ากฎเกณฑ์ตายตัวในคู่มือ

9. **การเรียนรู้จากกันและกัน** มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและแนวคิดระหว่างชาวบ้านด้วยกันเองระหว่างชาวบ้านกับบุคลากรภายนอก และภาคีเครือข่าย นอกจากนี้ควรมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างหน่วยงานอื่นๆ เพื่อนำความรู้และประสบการณ์มาเป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาชุมชน

การศึกษาชุมชน โดยทั่วไปแล้วจะใช้กลุ่มเป้าหมายประมาณ 6-10 คน หากกลุ่มเป้าหมายมีจำนวนมากเกินไปจะทำให้สับสนและควบคุมประเด็นได้ยาก แต่ถ้ากลุ่มเป้าหมายมีจำนวนน้อยเกินไปก็จะขาดการยืนยันและตรวจสอบข้อมูลจากกันและกัน จุดเด่นของวิธีการนี้คือ ชาวบ้านที่มาร่วมกิจกรรมไม่จำเป็นต้องเป็นรู้หนังสือ(ภาษาเขียน) และแม้แต่ผู้ที่ไม่สามารถสื่อสารภาษาพูดกับผู้อื่นได้ ก็ยังสามารถใช้วิธีการนี้ได้ถ้ามีล่ามหรือผู้ที่คอยอธิบายประเด็นให้ชาวบ้านเข้าใจ

**ขั้นตอนทั่วไปในการศึกษาชุมชนอย่างมีส่วนร่วม**

1. **การกำหนดประเด็นที่ต้องการจะศึกษา** ผู้ทำการศึกษาจะต้องกำหนดประเด็นปัญหาที่ต้องการจะศึกษาไว้ก่อนการทำกิจกรรม เพื่อเป็นแนวทางในการตั้งคำถามขณะทำกิจกรรมกับกลุ่มเป้าหมาย

2. **ชั้นลงมือปฏิบัติกิจกรรม** ในขั้นตอนนี้ต้องมีการสร้างความคุ้นเคยกับกลุ่มเป้าหมายก่อน โดยวิธีการแนะนำตัวหรือวิธีการอื่นๆ ตามความเหมาะสม แล้วจึงเชิญชวนให้เข้าร่วมกิจกรรม

1. **เริ่มสนทนา** โดยการชวนพูดคุยถึงลักษณะต่างๆ ไป เช่น การตั้งบ้านเรือน การชักชวนให้ทำแผนที่หมู่บ้านอย่างง่ายๆ ลงในกระดาษที่เตรียมไว้ ต่อจากนั้นผู้เก็บข้อมูลจะป้อนคำถามตามที่กำหนดไว้ให้กลุ่มเป้าหมาย ใช้แผนที่และอุปกรณ์ที่เตรียมไว้เป็นสื่อในการให้ข้อมูล โดยสามารถใช้การเขียน วาดภาพ หรือหาวัสดุในท้องถิ่นมาใช้ เช่น ถ้าต้องการทราบจำนวนของผู้ย้ายถิ่นของแต่ละครอบครัว อาจใช้ก้อนหิน 1 ก้อนแทนคน 1 คน ไปวางไว้บนแผนที่บ้านที่มีผู้ย้ายถิ่น เป็นต้น

2. **การจดบันทึกข้อมูล** ข้อมูลที่ได้จากการทำกิจกรรมควรได้รับการจดบันทึกไว้ทันที มิฉะนั้นจะเกิดสูญหาย เพราะในกระบวนการทำกิจกรรมจะมีการเคลื่อนไหวของข้อมูลอยู่ตลอดเวลา

3. **การตรวจสอบข้อมูล** การตรวจสอบข้อมูลสามารถทำได้ทันทีในขณะที่ทำกิจกรรมดำเนินอยู่ เพราะในกระบวนการของวิธีการนี้ ผู้ให้ข้อมูลจะแสดงความคิดเห็นต่อข้อมูลที่เพื่อนสมาชิกในกลุ่มให้ข้อมูลอยู่ตลอดเวลา ในกรณีที่ความคิดเห็นต่อข้อมูลของผู้ให้ไม่ตรงกันก็ควรจดบันทึกไว้ทุกแง่มุมเพื่อเป็นการเก็บรายละเอียดและตรวจสอบข้อมูลโดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลเอง

4. **ประเด็นที่จะศึกษาจะเริ่มจากประเด็นที่เป็นรูปธรรม** เช่น การวาดแผนที่ที่ตั้งของแต่ละครัวเรือน จำนวนสมาชิก ฯลฯ แล้วค่อยๆ เปลี่ยนเป็นประเด็นที่เป็นนามธรรมขึ้นเรื่อยๆ เช่น ระบบเครือญาติ ตามความสัมพันธ์ในชุมชน ฯลฯ

5. **พยายามส่งเสริมให้ชาวบ้านที่มาร่วมกิจกรรมได้อภิปราย ถกเถียง เพื่อหาแนวทางแก้ปัญหา และลงมือทำจริง** เป็นการตรวจสอบข้อมูลวิธีหนึ่ง หรือปรับปรุงข้อมูลให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและมาจากความคิดของคนในชุมชนอย่างแท้จริง

#### **หลักการลงพื้นที่ชุมชน**

การเข้าสู่สนาม หรือการลงพื้นที่ชุมชนเพื่อจัดทำโครงการหรือดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาและแก้ปัญหาให้กับชุมชนนั้นมีหลักการที่ควรพิจารณา ดังต่อไปนี้

1. พิจารณาเลือกสนามในการศึกษาชุมชน

2. การแนะนำตัว

3. การกำหนดสถานภาพและบทบาทที่เหมาะสมของผู้ศึกษา

4. การปฏิบัติสิ่งที่เป็นความคาดหวังและบรรทัดฐานของสังคม หมู่บ้าน หรือชุมชนเพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจในสิ่งต่างๆ ของชุมชน

5. การสร้างความสัมพันธ์ โดยมีเทคนิคดังนี้

5.1 วางท่าที่สงบเสถียร อ่อนน้อมถ่อมตน ไม่ทำตัวโดดเด่นจนผิดสังเกต

5.2 หลีกเลี่ยงคำถามที่ทำให้ชาวบ้าน/ผู้ตอบ รู้สึกอึดอัด ไม่อยากตอบเพื่อปกป้องตนเอง

5.3 อย่าพยายามทำตัวเหนือกว่าชาวบ้าน

5.4 พยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆที่เกิดขึ้นในชุมชนอย่างสงบ และพร้อมที่จะ

ช่วยเหลือเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากชาวบ้าน

5.5 สร้างความสัมพันธ์กับผู้นำเพื่อแนะนำให้เรารู้จักกับชาวบ้านคนอื่นๆ

5.6 เมื่อมีความรู้สึกอึดอัดให้เข้าใจว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดา และต้องปรับตัวเข้าสู่  
สิ่งแวดล้อม  
ใหม่ๆ

5.7 ให้ถือว่าสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ภาคสนามเป็นเรื่องของงาน

5.8 อย่าคาดหวังว่าจะทำอะไรได้มากในวันแรก ๆ เพราะการสร้างความสัมพันธ์จำเป็นต้อง  
ใช้เวลา

5.9 เป็นมิตรกับทุกคนในชุมชนและภาคีเครือข่าย

## 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปรีชา ขำเจริญ (2551) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนกับการเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี พ.ศ.2551 ผลการศึกษาพบว่า ในด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น กลุ่มตัวอย่างที่มีความรู้ กับกลุ่มที่ไม่มีความรู้ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งใกล้เคียงกัน การมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มตัวอย่างนั้นมีระดับต่ำถึงปานกลาง ซึ่งกลุ่มตัวอย่างที่มีเพศ สถานภาพการสมรส รายได้ ระดับการศึกษา อาชีพ การติดตามข่าวสารทางการเมือง ความศรัทธาในพรรคการเมือง และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่แตกต่างกันจะมีส่วนร่วมทางการเมืองที่แตกต่างกัน และอุปสรรคปัญหาในการมีส่วนร่วมทางการเมือง คือ ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจทางการเมือง และมีทัศนคติที่ไม่ดีในกระบวนการทางการเมือง ส่งผลให้ประชาชนขาดความกระตือรือร้นขาดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

วิณา เอี่ยมประไพ อ่างโน ภูสิทธิ์ ชันติกุล ศึกษาเรื่อง วิถีชีวิตชุมชนคลองบางกอกน้อย ผลการวิจัยพบว่า รัฐได้พัฒนาบ้านเมืองด้วยการสร้างเส้นทางถนนเข้าสู่ชุมชนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของ พื้นที่ทางกายภาพและพื้นที่ทางสังคม ซึ่งถนนเป็นปัจจัยหนึ่งของสาเหตุที่ทำให้พื้นที่แตกต่างไปจากเดิมเช่นกัน ในประเด็นด้านวัฒนธรรมนั้นประชาชนส่วนใหญ่เป็นคนนับถือพุทธศาสนาเป็นคนไทยที่มาจากต่างจังหวัด มี คติความเชื่อตามแนวทางพุทธศาสนาโดยทั่วไป ซึ่งวัดพระเชตะวันธรรมเป็นศูนย์กลาง พิธีกรรมที่เกิดขึ้นใน ชุมชนมักจะเป็นพิธีกรรมที่สอดคล้องกับความเชื่อตามแนวพุทธ เช่น การท ามบุญวันธรรมสวนะ ท ามบุญวันเกิด ท ามบุญตักบาตรไหว้พระตามประเพณีสำคัญ ๆ เช่น วันขึ้นปีใหม่ วันสงกรานต์ มาฆบูชา วิสาขบูชา อาสาฬหบูชา เข้าพรรษา ออกพรรษา และลอย

กระทง ซึ่งประเพณีต่าง ๆ เป็นการท ำบุญตามฤดูกาล การ ถ่ายทอดความรู้ทางวัฒนธรรมมีลักษณะ การให้ลูกหลานได้เข้าไปมีส่วนร่วมปฏิบัติด้วยกัน โดยเฉพาะประชาชน ในชุมชนได้ให้ความสำคัญกับ การทำบุญในวันปีใหม่และวันสงกรานต์มาก

## 2.6 กรอบแนวคิด

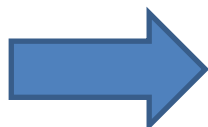
จากการได้ทบทวนการศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำให้ทราบว่าวัฒนธรรม สามารถนำมากำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังนี้ แผนภูมิที่ 1 ดังนี้

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม

### (1) ปัจจัยลักษณะส่วนบุคคล

- เพศ
- อายุ
- อาชีพ
- การศึกษา
- รายได้



ทัศนคติต่อการจัดการชุมชนท้องถิ่น