

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้า เอกสารและงานวิจัย  
ที่เกี่ยวข้องตามลำดับดังต่อไปนี้

ความหมายของผู้นำและความเป็นผู้นำ

ความสำคัญของผู้นำ

แนวคิดเกี่ยวกับการเป็นผู้นำและทฤษฎีทางด้านการบริหาร

วิธีการศึกษาเกี่ยวกับผู้นำ

ความหมายของการพัฒนาชนบท

ความสำคัญของการพัฒนาชนบท

คุณลักษณะของผู้นำที่เลือกต่อการพัฒนาชนบท

สภาพแวดล้อมต่อการพัฒนาชนบท

บทบาทของสภาพแวดล้อมต่อการพัฒนาชนบท

บทบาทของประชาชนกรรมการสภาพแวดล้อมในการพัฒนาชนบท

บทบาทของปลัดอำเภอ พัฒนาการ ผู้ใหญ่บ้าน ในการทำงานร่วม

กับประชาชนกรรมการสภาพแวดล้อม

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

องค์ประกอบที่ส่งผลต่อตัวแปรที่ศึกษา

### ความหมายของผู้นำและความเป็นผู้นำ

ผู้นำเป็นปรากฏการณ์สากลทั่วไปที่เกิดขึ้นกับมนุษย์ที่รวมกันเป็นกลุ่มความสำเร็จของผลงานในกลุ่มมีส่วนสัมพันธ์กับความสามารถของผู้นำในกลุ่มในองค์กร  
ทั่ว ๆ ไป ผู้นำอย่างเป็นทางการก็คือ ผู้บริหาร ซึ่งสภาพแวดล้อมในฐานะองค์กรหนึ่ง  
ก็มีประชาชนกรรมการสภาพแวดล้อมเป็นผู้นำหรือผู้บริหาร

ทวี ทิมขำ (2528 : 171) กล่าวว่า "ผู้นำ หมายถึง ผู้ที่มีความรู้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อันเป็นที่ต้องการในการดำเนินงานของกลุ่มและสามารถใช้ความรู้นั้นช่วยให้กลุ่มบรรลุวัตถุประสงค์ได้ในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง"

ไวท์เฮด (Whitehead, 1966 : 68) กล่าวว่า ผู้นำคือบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากคนอื่น ๆ ในกลุ่ม และเป็นผู้ที่สามารถช่วยเหลือผู้อื่นในสิ่งที่ผู้อื่นร้องขอ สามารถชี้แนะให้ผู้อื่นปฏิบัติตามให้ความเชื่อฟัง

นอกจากนี้ สมพงษ์ เกษมสิน (2523 : 320) ได้ให้ความหมายว่า "ผู้นำ คือหัวหน้าของหน่วยงาน หรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดในหน่วยงาน ทำหน้าที่เกี่ยวกับการอ่านวอการ การจูงใจ การริเริ่ม การประณีประนอม และการประสานงาน ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่ม มุ่งให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้"

กล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้นำคือผู้ที่มีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่นในกลุ่ม และมีบทบาทสำคัญในการนำกลุ่มไปสู่จุดประสงค์ที่ตั้งไว้ เป็นผู้ที่สามารถยอมรับนับถือและให้ความเชื่อฟังปฏิบัติตาม

ส่วนคำว่า "ความเป็นผู้นำ" (Leadership)

อุทัย หิรัญโต (2524 : 13) ให้ความหมายว่า ความเป็นผู้นำ คือ กิจกรรมในการสร้างอิทธิพลจูงใจกลุ่มเพื่อที่จะก่อให้เกิดความพยายามร่วมกันในการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง

ปรีชญา เวชรัชช์ (2523 : 27) ให้ความเห็นว่า ความเป็นผู้นำเป็นลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างคนในกลุ่ม เป็นความสัมพันธ์ที่บุคคลหนึ่งหรือหลายคน ซึ่งเราเรียกว่าผู้นำ สามารถทำให้ผู้อื่นส่วนมากซึ่งเป็นผู้ตามดำเนินการไปในทิศทางและวิธีการที่ผู้นำกำหนดหรือต้องการ

ส่วน เทอร์รี่ (Terry, 1977 : 410) กล่าวว่า ความเป็นผู้นำเป็นการกระทำที่มีต่ออิทธิพลทำให้บุคคลอื่นเต็มใจที่จะต่อสู้เพื่อวัตถุประสงค์ของกลุ่ม ซึ่งสอดคล้องกับ มิลตัน (Milton, 1981 : 292) ที่กล่าวว่า ความเป็นผู้นำก็คือการที่ผู้นำใช้อิทธิพลในความสัมพันธ์ที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้บุคคลแต่ละคนหรือกลุ่มใช้ความพยายามทำกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายตามสถานการณ์ที่กำหนด

กล่าวโดยสรุป ความเป็นผู้นำ หมายถึงกระบวนการในการใช้อิทธิพลของผู้นำต่อการทำกิจกรรมแต่ละบุคคลในความพยายามที่จะทำให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง

ซึ่งก้านหรือประธานกรรมการสภาตำบลที่เป็นผู้นำที่มาจากกาเลือกตั้ง และเป็นที่ยอมรับของบุคคลทั่วไป ส่อมแสดงความเป็นผู้นำเพื่อชักนำในการสร้างชุมชนยังผลให้ชุมชนเจริญก้าวหน้า สำหรับการวิจัยครั้งนี้หมายถึงการพัฒนาความเป็นผู้นำ และคุณลักษณะของผู้นำที่เลือกต่อการพัฒนาชนบทในอนาคต

### ความสำคัญของผู้นำ

ภาวะผู้นำเป็นปัจจัยที่สำคัญของการรวมกลุ่มคนและจูงใจคนไปซึ่งเป้าหมายประการใดประการหนึ่ง ภาวะผู้นำทำให้สภภาพเป็นจริงขึ้นมาเพราะถือว่าผู้นำเป็นภาวะแห่งการปฏิบัติกิจการ ที่จะทำให้สภภาพในตัวคนบังเกิดความสำเร็จ ภาวะผู้นำจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการเป็นผู้นำ ด้วยเหตุที่ว่าผู้นำย่อมก่อให้เกิดผลผลิต ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปฏิบัติงาน และความก้าวหน้าแก่ผู้ร่วมงาน ผู้นำที่ดีจะช่วยเหลือพัฒนาผู้ร่วมงานให้ดีขึ้น เสริมสร้างองค์กรหรือหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเช่นกัน แต่ถ้าขาดผู้นำที่ดีแล้วงานจะไม่ก้าวหน้าหรือประสบผลตามความมุ่งหมายได้เลย (สำเริง สิงหะวาระ, 2506 : 20) และ ชงชัย สันติวงษ์ (2519 : 81) ที่กล่าวว่า ผู้นำขององค์กร จะต้องเป็นผู้ที่มีภาระหน้าที่ที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือ (cooperation) อ่างคีระหว่างสมาชิกฝ่ายต่าง ๆ ขององค์กรผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งบริหารต่าง ๆ ต่างก็จะต้องรับบทบาทของความเป็นผู้นำทั้งสิ้น และโดยอาศัยความเป็นผู้นำนี้เอง ผู้นำจะต้องสามารถรวบรวมพลังและใช้ประโยชน์ของคนให้ช่วยกันทำงาน เพื่อผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กร ถ้าหากได้พิจารณาถึงผลงานด้านต่าง ๆ ขององค์กรแล้ว จะเห็นได้ว่าผลงานเหล่านั้นมีส่วนสัมพันธ์กับคุณภาพของความเป็นผู้นำของผู้บริหาร และจะเห็นได้ว่าความเป็นผู้นำจะเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง สำหรับความสำเร็จในงานด้านต่าง ๆ ขององค์กร

สภาตำบลนับได้ว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการพัฒนาชนบท จำเป็น

ต้องอาศัยผู้นำที่มีประสิทธิภาพเพื่อกำหนดความสำเร็จของการพัฒนาตามนโยบายของ  
รัฐบาลและความต้องการของชุมชน ประธานกรรมการสภาตำบลในฐานะผู้นำ  
สภาตำบล จึงมีบทบาทและความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารการพัฒนาชนบทเพื่อ  
ให้เกิดความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย สร้างชุมชนให้มีความเจริญก้าวหน้าต่อไป

### แนวความคิดเกี่ยวกับผู้นำและทฤษฎีทางด้านการบริหาร

แนวความคิดเกี่ยวกับผู้นำ ในองค์กรหรือหน่วยงานใด ๆ ก็ตาม ก็ย่อม  
จะมีคนอยู่สองฝ่าย คือผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง ผู้ปกครองหรือผู้บริหาร ทำหน้าที่  
เป็นผู้นำ ปัจจัยของการบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายที่ดีนั้น ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจาก  
ผู้นำที่มีความรู้ความสามารถสูง (Likert, 1967 : 1) หรือมีประมุขศิลป์  
มีภาวะผู้นำที่ดี

ผู้บริหาร คือผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการทำงานของผู้อื่นให้สำเร็จลุล่วง  
ลงด้วยดี (Drucker, 1954 : 390)

ผู้นำ คือผู้นำคนในองค์กร หน่วยงาน ให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยดี ยินดีทำงาน  
ด้วยความเต็มใจ (บรรจบ เนียมมณี, 2523 : 81)

ดังนั้น ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำด้วย และเป็นผู้นำที่ดีในการบริหารเพราะ  
หน้าที่ของผู้นำคือการทำให้ผู้ร่วมงาน มีจิตใจที่ปรารถนามุ่งมั่นที่จะทำงานด้วย  
ความเต็มใจ เต็มความสามารถ ด้วยความเสียสละและมีสำนึกศีลธรรมสูง ฯลฯ

โกลดเนอร์ (Gouldner, 1950 : 5) ได้ให้ความคิดเกี่ยวกับผู้นำ  
ไว้ดังนี้คือ

1) ผู้นำคือ บุคคลผู้ที่พยายามทำทุกสิ่งทุกอย่าง เพื่อให้งานของ  
องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นธรรม ประหยัดและ  
สมศักดิ์ศรีที่แท้จริง

2) ผู้นำคือ ผู้ทำการชักจูงให้บุคคลในองค์การ ร่วมมือร่วมใจกัน  
ดำเนินงานอย่างประสานสอดคล้องกัน ทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายที่ดี และ  
มีประสิทธิภาพ

3) ผู้นำคือ บุคคลที่มีสถานภาพเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไปในฐานะที่เป็นหัวหน้าที่ทุกคนยอมรับนับถือ และยินดีทำกิจกรรมร่วมกัน เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้

ในชีวิตประจำวัน มนุษย์จะต้องแสดงบทบาทหน้าที่หลายอย่างให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในสังคมที่อาศัยอยู่ สำหรับบทบาทหน้าที่ของผู้นำและบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารนั้น สุวิทย์ บุญช่วย (2525 : 18-19 อ้างจากภิญโญ สาธร, 2523 : 9-14) ได้ให้แนวความคิดไว้ว่า มีความคล้ายคลึงกัน ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

- 1) ผู้นำในฐานะผู้บริหาร บทบาทหน้าที่สำคัญคือการกำหนดนโยบาย ซึ่งหมายถึงความต้องการของหน่วยงาน การกำหนดวัตถุประสงค์ของงาน และการประสานงานให้หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ลงมือทำงานสัมพันธ์กันตามแนวทางที่พึงประสงค์
- 2) ผู้นำในฐานะผู้วางแผน ปกติผู้นำหรือผู้บริหารต้องมีความสามารถในการวางแผนด้วย เพราะแผนงานดีจะทำให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ
- 3) ผู้นำในฐานะผู้กำหนดนโยบาย นโยบายคือความต้องการทั้งหมดของหน่วยงาน ฉะนั้นผู้นำหรือผู้บริหารจึงต้องเป็นผู้กำหนดเอง
- 4) ผู้นำในฐานะผู้ชำนาญการ ผู้นำหรือผู้บริหารทุกคนอย่างน้อยต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกิจกรรมในหน่วยงานหรือในองค์การที่ตนบังคับบัญชาอยู่
- 5) ผู้นำในฐานะผู้ประสานงาน หน้าที่สำคัญของผู้นำหรือผู้บริหารก็คือเป็นตัวแทนของหน่วยงานหรือองค์การสำหรับการติดต่อกับองค์การอื่นและเป็นการควบคุมความสัมพันธ์ภายในองค์การที่ตนเองบริหารอยู่
- 6) ผู้นำในฐานะผู้ให้ความดีความชอบหรือลงโทษ อำนาจดังกล่าวเป็นของผู้บริหารหรือผู้นำ และเป็นสิทธิที่ได้ตามกฎหมายหรือนโยบายที่วางไว้ ซึ่งผู้บริหารหรือผู้นำควรจะมีหลักความเป็นธรรม
- 7) ผู้นำในฐานะผู้มีอุดมการณ์หรืออุดมคติ เป็นคนที่มีคุณธรรมประจำใจ มีค่านิยมที่ถูกต้องเหมาะสม และมีหลักในการทำงาน ควรเป็นเยี่ยงอย่างที่ดีต่อคนทั่วไปและบุคลากรใต้บังคับบัญชา กับทั้งเป็นตัวแทนขององค์การในการรับผิดชอบประสานกรรมการสภาตำบลที่เข้าใจบทบาทของตนเองในเรื่องการเป็น

ผู้นำ จะช่วยทำให้การบริหารเพื่อการพัฒนาชนบทดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ  
ได้ในที่สุด

ทฤษฎีทางด้านการบริหาร ในเรื่องการบริหารงานในองค์กรให้บรรลุผล  
สำเร็จตามความต้องการและเป็นไปด้วยความราบรื่นนั้น ผู้นำควรมีลักษณะทาง  
ด้านต่าง ๆ ดังนี้(อรุณ รักธรรม, 2517 : 211-214)

- 1) ทางด้านมนุษยสัมพันธ์
- 2) มีความรู้ความเข้าใจงานในองค์กร
- 3) สามารถมอบหมายงานให้ผู้อื่นปฏิบัติได้
- 4) มีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติงานขององค์กร
- 5) มีส่วนร่วมในการวางแผนปฏิบัติงานในองค์กร
- 6) สามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการบริหารใน

องค์กรได้

นอกจากนี้ สัมพงษ์ เกษมสิน (2516 : 403-406) ได้กล่าว  
เกี่ยวกับการบริหารงาน มีแนวคิดว่าความสามารถและลักษณะต่าง ๆ ที่ทำให้ผู้นำ  
สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แบ่งได้ 4 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

- 1) ด้านพื้นฐานและประสบการณ์ (Backgrounds and Experiences)
- 2) ด้านสติปัญญาและคุณภาพทางสมอง (Intellectual and Mental Qualities)
- 3) ด้านลักษณะทางกาย (Physical Attributes)
- 4) ด้านบุคลิกภาพและความสนใจ (Personality and Interests)

ในการวิจัยครั้งนี้ได้นำประเด็นทั้ง 4 ประเด็น มาใช้เป็นตัวแปร  
เกี่ยวกับคุณลักษณะของประธานกรรมการสภาตำบลที่เข้ต่อการพัฒนาชนบท

### วิธีการศึกษาเกี่ยวกับผู้นำ

การศึกษาเกี่ยวกับผู้นำ เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ (2521 : 31-43)

ได้เสนอแนะการศึกษาไว้ 2 วิธี คือ

1) วิธีการศึกษาการเป็นผู้นำโดยศึกษาคุณลักษณะของผู้นำ (Trait Approach) แนวความคิดซึ่งเชื่อว่าผู้นำย่อมมีลักษณะแตกต่างจากผู้ตามและเชื่อว่าบุคคลที่จะเป็นผู้นำได้นั้นจะต้องเกิดมาพร้อมกับลักษณะบางอย่างที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้เขาเป็นผู้นำ ที่เรียกว่าเกิดมาเป็นผู้มา (Born Leader) การศึกษาผู้นำตามแนวความคิดนี้ จะมุ่งศึกษาลักษณะทางกายภาพ (Physical Traits) กับลักษณะทางบุคลิกภาพ (Personality Traits)

2) วิธีการศึกษาการเป็นผู้นำ โดยศึกษาสถานการณ์ (Situational Approach) แนวความคิดนี้เชื่อว่าสถานการณ์และเวลาเป็นตัวกำหนด ทำให้เกิดสถานการณ์เป็นผู้นำขึ้น ดังนั้นผู้นำแบบใดแบบหนึ่งจึงอาจไม่เหมาะสมในทุกสถานการณ์ได้ แต่จะเหมาะสมในบางสถานการณ์เท่านั้น

กวิล ชาราโกชน์ (2524 : 154-156) ได้กล่าวถึงทฤษฎีลักษณะผู้นำ (Trait Theory of Leadership) ทฤษฎีนี้เกิดจากประสบการณ์และความรู้สึกนึกคิดของสังคม เชื่อว่าคนที่จะเป็นผู้นำจะมีคุณลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะ และควรมีอะไรที่ดีกว่าผู้ตาม ทฤษฎีนี้แบ่งลักษณะผู้นำเป็นดังนี้

1) ลักษณะเดี่ยวของผู้นำ (Unitary Trait Theory) เป็นลักษณะของผู้นำที่จะมีอยู่ในตัวของผู้นำเพียงคนเดียว ส่วนผู้ตามนั้นจะมีลักษณะดังกล่าวน้อยหรือแทบไม่มีเลย ซึ่งคุณลักษณะอันนี้ ถ้าคิดดูให้ดีจะไม่มีลักษณะใดที่มีเฉพาะแต่ตัวผู้นำเป็นแน่

2) ลักษณะชุดของผู้นำ (Constellation of Trait Theory) จากความคิดที่ว่าคงจะไม่มีลักษณะอันใดที่มีเฉพาะแต่ผู้นำ ทำให้มีการศึกษาค้นคว้าต่อมาและเชื่อว่าผู้นำจะมีคุณลักษณะหลาย ๆ อย่างประกอบกันซึ่งคุณลักษณะเหล่านี้จะเด่นกว่าลูกน้อง

สมยศ นาวิการ (2522 : 409) ได้กล่าวถึงวิธีการศึกษาลักษณะ  
ความเป็นผู้นำนั้น นักวิจัยได้ใช้วิธีการ 2 อย่างคือ

- 1) เปรียบเทียบคุณลักษณะของบุคคลที่เป็นผู้นำกับคุณลักษณะของบุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้นำ
- 2) ทำการเปรียบเทียบคุณลักษณะผู้นำที่มีประสิทธิภาพกับคุณลักษณะผู้นำที่ไม่มีประสิทธิภาพ

สิริ เทศประสิทธิ์ (2529 : 127-128) ได้กล่าวถึงคุณสมบัติและ  
ลักษณะของผู้นำท้องถิ่น ก็คือคุณสมบัติ ลักษณะและความสามารถของผู้นำทั่วไปนั่นเอง  
แต่จะต้องมีคุณสมบัติ ลักษณะและความสามารถเพิ่มเติมเป็นพิเศษให้เหมาะสมกับ  
สภาพท้องถิ่นหรือชนบทไทยเฉพาะอีกด้วย ซึ่งกล่าวโดยสรุปคุณสมบัติและลักษณะของ  
ผู้นำท้องถิ่นมีดังนี้

- 1) มีคุณสมบัติและลักษณะของผู้นำทั่วไป
- 2) มีความรู้หรือทักษะเหนือกว่าชาวบ้านในบางเรื่อง
- 3) มีความเชื่อมั่นในตนเองสูง หรือมีความมั่นใจกว่าชาวบ้าน
- 4) เข้าใจในนวัตกรรม (Innovation) และเทคโนโลยี  
ใหม่ ๆ โดยรวดเร็วพอสมควร
- 5) ยอมรับเอานวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ ๆ ไปเผยแพร่ให้  
ชาวบ้านโดยวิธีการที่มีประสิทธิภาพ
- 6) เป็นตัวแทนแสดงปัญหาและความต้องการของชาวบ้านให้  
ผู้เกี่ยวข้องทราบได้ดี
- 7) เข้าถึงประชาชน คบหาง่ายและไม่ถือตัว (เข้าถึงตัวและ  
เข้าถึงใจ)

สต็อคคิลล์ (Stogdill, 1974 : 74-75) ผู้บุกเบิกเกี่ยวกับการ  
การศึกษาด้านเป็นผู้นำ ได้ค้นคว้าและวิเคราะห์งานเขียนและงานวิจัยเกี่ยวกับการ  
การเป็นผู้นำมากกว่าหนึ่งร้อยเรื่องเป็นเวลาหลายปี และได้สรุปงานวิจัยต่าง ๆ  
เกี่ยวกับผู้นำทั้งในปี ค.ศ. 1948 และ 1970 (พ.ศ. 2491 และ 2513)  
กล่าวไว้ว่า ลักษณะของผู้นำที่ดีมีดังนี้



- 1) ลักษณะทางกาย ผู้เฝ้าต้องเป็นผู้ที่แข็งแรงเป็นสง่า
- 2) ลักษณะทางสังคม ต้องเป็นผู้ที่มีการศึกษาและมีสถานะทางสังคมดี
- 3) ลักษณะด้านสติปัญญา ต้องเป็นผู้มีสติปัญญาสูง มีการตัดสินใจดีและมีทักษะในการสื่อความหมาย
- 4) ลักษณะด้านบุคลิกภาพ ต้องเป็นผู้ที่มีความตื่นตัวอยู่เสมอ ควบคุมอารมณ์ได้ มีความคิดริเริ่มและสร้างสรรค์ มีความเชื่อมั่นในตนเอง
- 5) ลักษณะที่เกี้ยวข้องกับงาน ต้องเป็นผู้ที่ปรารถนาจะร่วมมือกับคนอื่น มีเกียรติ และเป็นที่ยอมรับของสมาชิกและคนอื่น ๆ
- 6) ลักษณะภูมิหลังทางสังคม

ฮาลโลแรน (Halloran, 1983 : 302) ได้ศึกษาผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณลักษณะของผู้เฝ้า สรุปได้ว่าคุณลักษณะผู้เฝ้าที่ประสบผลสำเร็จมีเจ็ดองค์ประกอบคือ

- 1) ลักษณะด้านจิตใจ
- 2) ด้านความรับผิดชอบ
- 3) มีเป้าหมายชัดเจน
- 4) ด้านมนุษยสัมพันธ์
- 5) ด้านสติปัญญา
- 6) ด้านความสามารถในการปฏิบัติงาน
- 7) มีสมรรถภาพสูง

เดสเลอร์ (Dessler, 1983 : 157-168) ได้อ้างอิงผลงานการวิจัยของ ศาสตราจารย์เอ็ดวิน โทเซลลี (Professor Edwin Ghiselli) สรุปลักษณะผู้เฝ้าไว้ 6 ประการ ดังนี้

- 1) ความสามารถในด้านนิเทศวิทยา
- 2) ด้านสติปัญญา
- 3) ด้านความทะเยอทะยาน
- 4) ด้านความเชื่อมั่นตนเอง
- 5) มีสัจการแห่งตน

6) มีความเด็ดขาด

เบ็ช (Beach, 1980 : 475) กล่าวไว้ว่า คุณลักษณะผู้นำมี

4 ประการ คือ

- 1) ด้านสติปัญญา
- 2) ปรับตัวในสังคมได้เร็ว
- 3) เข้าร่วมกิจกรรมทางสังคม
- 4) ความสามารถด้านการสื่อสาร

จากวิธีการศึกษาเกี่ยวกับผู้นำจะเห็นได้ว่าคุณลักษณะผู้นำต้องเหนือกว่าผู้ตามไม่ว่าการสมาคมกับผู้อื่น การพูดคุย แนะนำหรือการถ่ายทอดความรู้ไปสู่ผู้ตามหรือสมาชิกได้ มีความเป็นผู้นำเป็นที่ยกย่องนับถือของชุมชน ซึ่ง สิ่งเหล่านี้ถ้ามีอยู่ในตัวผู้นำแล้วจะเป็นพลังผลักดันให้ชุมชนเกิดการพัฒนา และเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีได้

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า "คน" เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะผู้นำซึ่งในการวิจัยครั้งนี้หมายถึงประธานกรรมการสภาตำบลการที่จะพัฒนาผู้นำให้มีลักษณะที่เอื้อต่อการพัฒนาชนบทได้นั้น การศึกษาถึงคุณลักษณะของผู้นำจากผู้เกี่ยวข้องเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่เหมาะสมนำไปสู่การพัฒนาบทบาทให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาชนบทได้เป็นอย่างดี

#### ความหมายของการพัฒนาชนบท

คำว่า "การพัฒนา" (Development) ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้ความหมายไว้ว่า ทำให้เจริญ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2525 : 558) ส่วนคำว่า "ชนบท" (Rural) นั้น พจนานุกรมฉบับเดียวกันได้ให้ความหมายไว้ว่า บ้านนอก เขตแดน ที่พ้นออกจากเมืองหลวงออกไป (ราชบัณฑิตยสถาน, 2525 : 256) ดังนั้นเมื่อนำความหมายของคำว่า "พัฒนา" กับ "ชนบท" มารวมกัน สรุปได้ว่า การพัฒนาชนบท หมายถึง กระบวนการที่ทำให้กลุ่มคนซึ่งอาศัยอยู่ตามบ้านนอก (นอกเขตเทศบาล) รู้จักปรับปรุง

ACC. No.	096323
DATE RECEIVED	๒๑ ธ.ค. ๒๕๓๖
CALL No.	

155. ๒.  
๒๑/๑๒

วิถีชีวิตไปในทางที่ดีขึ้น หรือเจริญก้าวหน้า

นักวิชาการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพัฒนาชนบท ได้ให้ความหมายไว้หลายทศนะ ที่สำคัญมีดังนี้

โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ (2526 : 17) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาชนบทว่า หมายถึง การที่ประชาชนและรัฐบาลร่วมมือกันปรับปรุงให้เกิดสิ่งที่ดีขึ้น เจริญขึ้นกับชนบทในทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม

สุวัฒน์ วุฒิมณี (2529 : 746) ได้เขียนบรรยายไว้ว่า การพัฒนาชนบทมีความหมายครอบคลุมไปถึงกระบวนการและวิถีการที่จะผสมผสานการพัฒนาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครองเข้าด้วยกันและพัฒนาไปพร้อม ๆ กัน โดยอาศัยองค์ประกอบทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง นำมาประยุกต์ใช้ให้สนับสนุนเกื้อกูลกัน เพื่อสร้างสรรค์ความเจริญทุก ๆ ด้านให้แก่ประชาชนในชนบท ฉะนั้น ในความหมายของการพัฒนาชนบทนั้นหมายถึงการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน (Total Rural Development) ของปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความเจริญก้าวหน้า และความมั่นคงของสังคมชนบท

ชวีศ มกรพงษ์ (2531 : 7) กล่าวถึงการพัฒนาชนบทว่าหมายถึง ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นเพื่อปรับปรุงวิถีชีวิตของกลุ่มบุคคลยากจนในชนบททั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม และหมายรวมถึงการกระจายผลพวงและประโยชน์ที่ได้รับจากการพัฒนาให้ถึงมือกลุ่มคนที่ยากจนที่สุดในชนบท กลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้รวมทั้งชาวนาที่มีที่ดินทำกินน้อย ผู้เช่านา และผู้ที่ไม่มียี่ที่ดินทำกิน

อมร รักษาสิทธิ์ (2524 : 61) ได้กล่าวถึงการพัฒนาชนบทที่จะได้ผลดีนั้นต้องมุ่งไปที่เป้าหมาย 3 ประการคือ (1) การทำให้ประชาชนแต่ละครอบครัวมีรายได้อุดหนุน มีงานทำตลอดไป อันเป็นการขจัดความยากจนขั้นแค้นไปในตัว (2) การพัฒนาเฉพาะพื้นที่เพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพการดำรงฐานะของชุมชนสมัยใหม่ ไม่ใช่ปล่อยให้ผู้อยู่ในสภาพที่ล้าหลังอย่างในสมัยโบราณ (3) การพัฒนาทางการเมืองเพื่อให้ชาวชนบทได้มีขีดความสามารถที่จะปกครองตนเองสมกับที่เป็นพลเมืองในระบอบเสรีประชาธิปไตยต่อไปในอนาคตอันใกล้

พัฐพล ทัณไชย (2527 : 15) ได้ให้คำจำกัดความของการพัฒนาชนบทว่าหมายถึง การปรับปรุงมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยในชนบท และการทำให้กระบวนการพัฒนานั้นเป็นกระบวนการที่สามารถดำเนินการต่อไปได้ด้วยตนเอง

จากความหมายของการพัฒนาชนบทของบรรดานักวิชาการ พอจะสรุปได้ว่า การพัฒนาชนบท หมายถึง การที่กลไกของรัฐบาล คือข้าราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคผู้มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานตามโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ในชนบท ทำการบริหารงานตามโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ นั้นเพื่อปรับปรุงมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทให้ดีขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร ไม่ว่าจะโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ก็ตาม

แต่ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าเป็นการทำงานพัฒนาชนบท จะให้ความสำคัญในการพัฒนาชนบทโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน และได้เน้นนโยบายกระจายอำนาจสู่ชนบทให้ประชาชนได้มีบทบาทในการพัฒนาอย่างมาก ซึ่งมีสภาพเป็นองค์กรพื้นฐานรองรับการดำเนินงาน มีผู้นำคือประธานกรรมการสภาตำบลเป็นผู้ประสาน ให้ประชาชนได้มีโอกาสนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ชนบทให้มากที่สุด

#### ความสำคัญของการพัฒนาชนบท

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2526 : 83-83) ได้กล่าวไว้ในเอกสารการสอน ชุดวิชาการพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชว่าความจำเป็นที่ต้องมีการพัฒนาชนบท มี 2 ประการคือ

- 1) ความจำเป็นเกี่ยวกับตัวประชากร กล่าวคือ ประชากรในชนบทโดยทั่วไปตกอยู่ในวังวนของปัญหาจรรยา 4 ประการคือ ความยากจน ความไม่รู้ ความเจ็บป่วย และความเฉื่อยชา หรือมีโรคมาก ฮากไร้ ไม่รู้สู้ไปวัน ๆ
- 2) ความจำเป็นที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมประชาชน กล่าวคือ สังคมและสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติเป็นเงื่อนไขที่เป็นตัวกำหนด และมีอิทธิพลต่อชีวิต

ความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทอย่างใหญ่หลวง ได้แก่ การไม่มีโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม ความไม่เหมาะสมของสภาพแวดล้อมทางกายภาพและธรรมชาติ ตลอดจนข้อจำกัดทางธรรมชาติอันเนื่องมาจากสภาพดินฟ้าอากาศ เช่น ฝนแล้ง น้ำท่วม ฯลฯ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการพัฒนาชนบทเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญในการพัฒนาประเทศ ซึ่งในการดำเนินงานพัฒนาตามแนวทางใหม่ที่เป็นการพัฒนาชนบทหลายด้านพร้อมกัน โดยจะต้องพัฒนาผู้นำท้องถิ่นและจัดระบบองค์กร บริหารในชนบท หรือเปิดโอกาสให้ชาวชนบททุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการพัฒนาอย่างแท้จริง

#### คุณลักษณะของผู้นำที่เอื้อต่อการพัฒนาชนบท

คุณลักษณะ ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Characteristic มีความหมายตามประมวลศัพท์บัญญัติวิชาการศึกษาศาสตร์ของกรมวิชาการ (2521 : 33) หมายถึง ลักษณะอย่างหนึ่งที่ควรปลูกฝังให้มีอยู่ในตัว มีหลายองค์ประกอบพจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ.2530 (2533 : 116) ได้ให้ความหมายของคุณลักษณะว่า หมายถึง เครื่องหมายหรือสิ่งชี้ให้เห็นความดีหรือลักษณะประจำ

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2532 : 57) ได้ให้ความหมาย Characteristic ว่า หมายถึง ลักษณะลักษณะการ สมบัติ (Property) หรือคุณสมบัติของบุคคล กลุ่ม หรือวัฒนธรรม ซึ่งทำให้ต่างออกไปจากผู้อื่น

สำหรับการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่จะกล่าวถึงคุณลักษณะที่เอื้อต่อการพัฒนาชนบท ผู้วิจัยได้กำหนดไว้ 7 คุณลักษณะดังต่อไปนี้

#### 1. คุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำ

ทุก ๆ สังคมย่อมต้องมีหัวหน้าหรือผู้นำ ในสังคมระดับประเทศมีพระมหากษัตริย์ หรือประธานาธิบดี หรือนายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าหรือผู้นำในสังคมระดับตำบลมีกำนันหรือประธานกรรมการสภาตำบล เป็นหัวหน้าหรือผู้นำในระดับ

ครอบครัวมีบิดามารดาเป็นหัวหน้าหรือผู้นำ เป็นต้น ส่วนผู้ที่ปฏิบัติงานร่วมกับหัวหน้าหรือผู้นำ เรียกว่า ผู้ตามหรือผู้ร่วมงาน

เจริญผล สุวรรณโชติ (2519 : 219) กล่าวว่า ลักษณะแห่งความเป็นผู้นำจะต้องคำนึงถึงอิทธิพลของทางสังคม อิทธิพลทางจิตวิทยา อิทธิพลทางเทคนิควิทยาและนวัตกรรม และอิทธิพลทางด้านวิทยาศาสตร์

สมพงษ์ เกษมสิน (2519 : 219) กล่าวว่า ภาวะผู้นำคือการที่ผู้นำใช้อิทธิพลในความสัมพันธ์ซึ่งมีอยู่ต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนาจการ โดยใช้กระบวนการติดต่อซึ่งกันและกัน เพื่อมุ่งให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้

กัญญา สาธร (2523 : 344) ได้ให้ความหมายของผู้นำไว้ดังนี้คือ

1) ผู้นำ คือบุคคลใดบุคคลหนึ่งในกลุ่มหลาย ๆ คนที่มีอำนาจ มีอิทธิพลหรือความสามารถในการจูงใจคนให้ปฏิบัติตามความคิดเห็น ความต้องการหรือคำสั่งของเขาได้ ผู้นำมีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติตนหรือพฤติกรรมของผู้อื่น คำว่าผู้อื่นในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าผู้อื่น "ทุกคน" ในกลุ่มที่ผู้นำคนนั้นมีส่วนร่วม เพราะภาวะผู้นำมิได้เกิดขึ้นโดยอาศัยหลักการ "ทั้งหมด หรือไม่มีเลย" ภาวะผู้นำที่เป็นผู้นำมากหรือน้อยไม่เกี่ยวข้องกับจำนวนคนที่เขานำแต่อยู่ที่ความมากน้อยของอำนาจอิทธิพล หรือความสามารถในการจูงใจคน

2) ผู้นำ คือบุคคลที่มีอำนาจเหนือในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Relation) ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการ 2 ทาง (Two-Way Process) คือผู้นำมีอิทธิพลเหนือผู้ตาม และในทำนองเดียวกันบางครั้งผู้ตามมีอิทธิพลเหนือผู้นำ ความเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำจึงเป็นผลรวมของทัศนคติของสมาชิกในกลุ่มคนนั่นเอง

สรุปได้ว่า ผู้นำ หมายถึงบุคคลที่มีอำนาจ มีอิทธิพล และมีความสามารถในการจูงใจให้สมาชิกของกลุ่มประกอบกิจกรรมที่จะนำไปสู่เป้าหมายขององค์การได้  
คุณลักษณะของผู้นำนั้น อุกัส บุญประเสริฐ (2511 : 1 อ้างอิงมาจาก Ordway Tead, n.d.) ได้จำแนกคุณลักษณะของผู้นำที่ดีไว้ 10 ประการคือ

1) เป็นผู้นำที่มีความแข็งแกร่งทั้งร่างกายและจิตใจ

- 2) รู้จักวัตถุประสงค์และแนวทางในการดำเนินงานดี
- 3) มีความกระตือรือร้นในการทำงาน
- 4) ให้ความเป็นเพื่อนและเอื้ออาทรต่อผู้ร่วมงาน
- 5) มีความซื่อตรง
- 6) มีความรู้ความสามารถสูง
- 7) มีความเด็ดขาด
- 8) เป็นผู้ที่เจตีสวรรเวลา
- 9) เป็นผู้ที่มีความสามารถในการสั่งงานลูกน้อง
- 10) เป็นผู้ที่มีความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อความสำเร็จของการทำงาน

อำภา บุญชูวส (2529 : 58-59) อ้างอิงมาจาก Ledford, 1980 : 10-11) ได้กล่าวถึงลักษณะของผู้นำที่ประสบความสำเร็จไว้ 10 ประการ ดังนี้

- 1) รู้งานที่ทำเป็นนอย่างดี
- 2) รู้คนในหน่วยงานเป็นนอย่างดี
- 3) รู้กำลังทรัพยากรเป็นนอย่างดี
- 4) สอนลูกน้องให้เข้าใจงาน
- 5) รู้จักพัฒนาการตอยนตน
- 6) ปรับปรุงระบบการทำงานให้ดีขึ้นอยู่เสมอ
- 7) ใช้การติดต่อสื่อสารระบบเปิด
- 8) รู้จักยอมรับผลงานประสบบการณและความคิดเห็นของผู้อื่น
- 9) สร้างความมั่นคงทางใจ
- 10) สร้างความสัมพันธ์อันดีกับทุกคน

ดังนั้นพอจะกล่าวได้ว่า ผู้นำคือผู้ที่มีลักษณะเด่นในการที่จะสามารถจูงใจผู้ร่วมงานสร้างความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นหรือกลุ่มผู้ร่วมงาน เพื่อก่อให้เกิดพลังความร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจในการทำงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามคุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำจึงเป็นคุณลักษณะหนึ่งของประธานกรรมการสภาตำบลที่เื้ออต่อ การพัฒนาชนบท

## 2. คุณลักษณะด้านความรู้ความสามารถ

คุณลักษณะด้านความรู้ความสามารถ หมายถึง ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการ เป้าหมายการพัฒนาชุมชน ความรู้เกี่ยวกับสภาพของสังคมท้องถิ่น และความสามารถในการถ่ายทอดความรู้ เพื่อให้การพัฒนาชนบทเกิดการพัฒนามีคุณภาพและประสิทธิภาพ

ทองคอง หงส์พันธ์ (2522 : 81-82) ได้ทำการวิจัยเพื่อจัดรูปแบบยุทธวิธีการฝึกอบรมผู้นำท้องถิ่นในการพัฒนาชุมชน ผลการวิจัยปรากฏว่าผู้นำท้องถิ่นของหมู่บ้านที่มีระดับความสำเร็จในการพัฒนาสูง จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนสูงกว่าผู้นำท้องถิ่นของหมู่บ้าน ที่มีความสำเร็จในการพัฒนาต่ำ และผู้นำท้องถิ่นของหมู่บ้านที่มีระดับความสำเร็จในการพัฒนาสูง จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแหล่งวิชาการทางชุมชนสูงกว่าผู้นำท้องถิ่นของหมู่บ้านที่มีระดับความสำเร็จในการพัฒนาต่ำ

อุทัย ทิรัญโต (2524 : 15-18) เชื่อว่า ผู้นำเป็นหัวหน้าคนควรมีคุณลักษณะดังนี้

- 1) มีความสามารถในการเขียน การพูด และการพูดในชุมชน
- 2) มีความสามารถและมีศิลปะในการเกลี้ยกล่อม
- 3) มีความสนใจต่อทุกสิ่งทุกอย่างอย่างกว้างขวางพอ
- 4) มีความกระตือรือร้น
- 5) มีความมานะอดทนขยัน
- 6) มีความเด็ดขาด
- 7) มีความเสียสละยอมตัว

จรัญ สิกขิศักดิ์ (2536 : 103) ได้ทำการวิจัยเรื่องคุณลักษณะที่ส่งเสริมการพัฒนาชนบทของผู้ใหญ่บ้านตามความคิดเห็นของครูประถมศึกษาอำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช ผลการวิจัยพบว่า ผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้นำจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับวิธีการ และเป้าหมายในการพัฒนา สามารถที่จะอธิบายเกี่ยวกับสภาพของหมู่บ้านและให้คำแนะนำถ่ายทอดความรู้แก่ประชาชนได้

วีระ บำรุงรักษ์ (2527 : 28) กล่าวว่า การเฝ้าหาความรู้ที่จำเป็น



เสริมสร้างความสามารถให้แก่คน นับว่าเป็นสิ่งดีและมีประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ

โนลท์ (Nolte, 1966 : 386-398) ได้กล่าวว่า คุณลักษณะเด่น ๆ ของผู้นำหรือผู้บริหารที่มีความสามารถในการทำงานได้ดี คือมีวิสัยการอย่างชาญฉลาด และผู้บริหารประสบความสำเร็จย่อมสามารถแก้ปัญหาได้ดี ซึ่ง สัทญา สัทญาวิวัฒน์ (2514 : 70) กล่าวว่า ความสามารถในการแก้ปัญหาเป็นพฤติกรรมหนึ่งที่เอื้อต่อการพัฒนา

ดังนั้นความรู้ความสามารถจึงเป็นคุณลักษณะอีกด้านหนึ่งของประชากรรรมการสภาค่ายลที่เอื้อต่อการพัฒนาชนบท

### 3. คุณลักษณะด้านคุณธรรม และความประพฤติ

งานพัฒนาชนบทเป็นงานที่สำคัญซึ่ง จำต้องอาศัยกลไกของรัฐที่มีความรู้ ความสามารถ มีคุณธรรมและความประพฤติดี ดังพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับคุณธรรม ความว่า "คุณธรรม ที่ทุกคนควรยึดถือปฏิบัติมี 4 ประการคือ

1) การรักษาความสัตย์ ความจริงใจต่อตนเองที่จะประพฤติปฏิบัติสิ่งที่เป็นประโยชน์และเป็นธรรม

2) การรู้จักข่มใจตนเองให้ประพฤติปฏิบัติอยู่ในความสัตย์ ความดี

3) การอดทน อดกลั้น และอดออมที่จะไม่ประพฤติล่วงความสัตย์สุจริต

ไม่ว่าจะด้วยเหตุประการใด

4) การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต และรู้จักสละประโยชน์ส่วนน้อยของตน เพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของบ้านเมือง (ละม่อม ชัยโยและคนอื่น ๆ, 2532 : 43)"

คุณธรรม (Virtue) เป็นพฤติกรรมที่สำคัญของผู้นำ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2525 : 287) ได้ให้ความหมายว่า คุณธรรม หมายถึงคุณงามความดี การทำดีละความชั่วทั้งปวง

กิริติ บุญเจือ (2519 : 82) ให้นิยามไว้ว่า คุณธรรม หมายถึงความเคยชินในการประพฤติอย่างหนึ่งตรงกันข้ามกับกิเลส (Vice) ซึ่งได้แก่ความเคยชิน

ในการประพจน์ผิดอย่างใดอย่างหนึ่ง

ฮนต์ ชุ่มจิต (2524 : 35) ให้คำนิยามว่า คุณธรรม หมายถึง คุณลักษณะที่เป็นความดีความงามที่มีอยู่ในจิตใจของแต่ละบุคคล โดยได้อธิบายปฏิบัติเป็นนิสัยและเป็นสิ่งที่ยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องดีงามของคนทั่วไป

กู๊ด (Good, 1973 : 641) ให้ความหมายของคำว่า คุณธรรมไว้ในพจนานุกรมทางการศึกษา ว่ามีความหมาย 2 ลักษณะคือ

1) คุณธรรม หมายถึง ความดีงามของลักษณะนิสัยหรือพฤติกรรมที่ได้ทำจนชิน

2) คุณธรรม หมายถึง คุณภาพที่บุคคลได้กระทำตามความคิดและมาตรฐานของสังคมซึ่งเกี่ยวกับความประพฤติและศีลธรรม

จึงสรุปได้ว่า คุณธรรม หมายถึง พฤติกรรมซึ่งแสดงออกเป็นความดีความงาม ของบุคคลที่กระทำไปด้วยจิตใจสำนึกและได้อธิบายปฏิบัติจนเป็นนิสัย เป็นที่ยอมรับของสังคม คุณลักษณะด้านคุณธรรมและความประพฤติ มีความจำเป็นสำหรับประธานกรรมการสภาตำบล

สภาวิจัยแห่งชาติ (2514 : 56-114) ได้ทำการวิจัยเรื่องผู้นำในชนบทของประเทศไทย พบว่า คุณลักษณะที่ทำให้ผู้นำได้รับการยกย่องนับถือจากชาวบ้านคือ ความซื่อสัตย์ พูดจริงทำจริง อันเป็นหนึ่งในหลายลักษณะทางด้านคุณธรรมและความประพฤติ

จากผลการวิจัยดังกล่าวข้างต้น พอที่จะสรุปได้ว่า คุณลักษณะด้านคุณธรรมและความประพฤติ เป็นคุณลักษณะที่ควรนำไปประพฤติปฏิบัติสำหรับประธานกรรมการสภาตำบล เพื่อให้ควบคู่ไปกับการพัฒนาตำบลให้มีความเจริญก้าวหน้า นำมาซึ่งความสงบสุขของสังคม

#### 4. คุณลักษณะด้านมนุษยสัมพันธ์

ผู้นำที่สามารถทำงานให้บรรลุผลได้นั้น จะต้องพยายามหาวิธีการที่จะทำให้ได้รับความร่วมมือ ความศรัทธา ความนิยมน และการยอมรับนับถือจากบุคคลทุก ๆ ฝ่าย เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกัน นั่นคือ ผู้นำจะต้องสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดี

ในการทำงานร่วมกับผู้อื่น

"มนุษยสัมพันธ์" ในภาษาอังกฤษใช้ว่า Human Relations มนุษย์ (Human) หมายถึง มนุษย์ ลักษณะความเป็นมนุษย์ และสัมพันธ์ (Relation) หมายถึง ความสัมพันธ์ ผูกพัน เกี่ยวข้องกัน มนุษยสัมพันธ์จึงหมายถึง ความสัมพันธ์ เกี่ยวข้องระหว่างมนุษย์ด้วยกัน หรือความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับบุคคล บุคคลกับ กลุ่มบุคคล กับคณะบุคคลหรือสังคม (วิจิตร อวาทะกุล, 2528 : 24)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2525 : 615) ได้ให้ความหมาย คำว่ามนุษยสัมพันธ์ว่า หมายถึง ความสัมพันธ์ในทางสังคมระหว่างมนุษย์ ซึ่งก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน

อรุณ รักธรรม (2522 : 39-40) กล่าวถึงมนุษยสัมพันธ์ไว้ว่าเป็น ความเกี่ยวพันระหว่างคนคนหนึ่งกับคนอื่น ๆ ระหว่างสมาชิกของกลุ่มระหว่างคน ในองค์การหนึ่งกับอีกองค์การหนึ่ง ตลอดจนระหว่างหลาย ๆ คนกลุ่มหลาย ๆ กลุ่ม องค์การหลาย ๆ องค์การ ในวัฒนธรรมหนึ่งกับอีกวัฒนธรรมหนึ่ง

คีธ (Keith, 1972 : 5) ได้ให้ความหมายว่า "มนุษยสัมพันธ์ หมายถึงการกระตุ้นหรือเข้าบุคคลในหน่วยงานเพื่อพัฒนาการทำงานเป็นหมู่คณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการสนองทั้งความต้องการส่วนตนและหน่วยงานให้บรรลุ จุดประสงค์ที่วางไว้

เดวิส (Davis, 1967 : 5) ได้ให้ความหมายไว้ว่า มนุษยสัมพันธ์ หมายถึง แรงกระตุ้นร่วมกันของคณะบุคคลที่ก่อให้เกิดวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่จะให้บุคคลร่วมกันทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยร่วมมือร่วมใจกันให้เกิดผลทั้ง ด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ทองคูณ หงส์พันธ์ (2522 : 29) ได้กล่าวถึงลักษณะของคนที่จะ เลือ่อต่อการพัฒนาประเทศไว้หลายลักษณะ และหนึ่งในหลายลักษณะคือ ด้าน มนุษยสัมพันธ์ ซึ่งหมายถึงการรู้จักการทำงานเป็นหมู่ พวก สามารถเข้ากับคนอื่นได้ และถ้าคนในประเทศมีคุณสมบัติที่เลือกต่อการพัฒนาชนบทแล้ว การพัฒนาในด้านต่าง ๆ เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ก็สามารถพัฒนาไปได้อย่างดี

การที่จะนำบุคคลซึ่งต่างจิตต่างใจกันมาทำงานร่วมกัน โดยมุ่งหวังให้

เกิดความร่วมมือประสานงานกันอย่างดีนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่ลำบากอยู่ไม่น้อยผู้นำจึงจำเป็นต้องรู้จักใช้ศิลปะการจูงใจ (Motivation) เพื่อสร้างสรรค์หรือเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์ ผู้นำที่ดีจะต้องเข้ากับหมู่คณะได้ ทำตัวสนิทสนมกับทุกคนได้ โดสสามารถวางตัวเป็นกันเองและเป็นที่ยอมรับของสมาชิก รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และขจัดความขัดแย้งได้ จากคุณลักษณะที่จำเป็นด้านมนุษยสัมพันธ์ของผู้นำตามที่ T.R. Batten ผู้เชี่ยวชาญในด้านการพัฒนาชุมชนกล่าวว่า คนที่เจริญหรือคุณภาพในการพัฒนาประเทศประการหนึ่งคือ คนที่มีความชำนาญในการติดต่อสัมพันธ์กับผู้อื่นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของตน (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2514 : 48-19) และวิชา เทพชา (2520 :159) ได้กล่าวถึงหลักการสร้างมนุษยสัมพันธ์ไว้ดังนี้

- 1) รู้จักทักทายปราศรัยกับบุคคลทั่วไป ไม่มีอะไรดีเท่ากับใช้คำพูดที่ไพเราะอ่อนหวาน
- 2) รู้จักยิ้มกับบุคคลทั่วไป เพราะการยิ้มยิ้มทำได้ง่ายกว่าทำหน้าที่บูดบึ้ง
- 3) ให้เรียกชื่อบุคคล เพราะว่าไม่มีคำใดไพเราะเท่ากับชื่อของเขาเอง
- 4) แสดงความเป็นกันเองและให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลทั่วไป
- 5) พยายามชอบ และให้ความสนใจกับบุคคลทั่วไป
- 6) พูดและทำด้วยความจริงใจ ไม่แสร้งทำ
- 7) มีความเมตตา กรุณา เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และเป็นที่ยกย่องของบุคคลทั่วไป
- 8) รู้จักเอาใจเขามาใส่ใจเรา
- 9) รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นอย่างมีเหตุผล
- 10) พร้อมที่จะให้บริการแก่ผู้อื่นอยู่เสมอ สิ่งที่เราช่วยเหลือผู้อื่นนั้นเป็นสิ่งที่ดี

##### 5. คุณลักษณะด้านความมีจิตใจมุ่งมั่นในการพัฒนา

ในการพัฒนาชนบทนั้น นอกจากการสร้างมนุษยสัมพันธ์กับผู้ร่วมงานแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกคนต้องมีจิตใจมุ่งมั่นในการพัฒนาชนบทด้วย เพราะเป็นลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินงานพัฒนาชนบทให้บรรลุเป้าหมายได้เร็วและมี

### ประสิทธิภาพมากขึ้น

ลักษณะสำคัญของผู้ที่มีจิตมุ่งมั่นในการพัฒนาคือ เป็นผู้ที่มีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ (Achievement motive) เพราะผู้ที่มีจิตใฝ่สัมฤทธิ์นั้นจะมีความกระตือรือร้นที่จะพัฒนาตนเองและสังคม และกล้าเสี่ยงที่จะเผชิญหน้ากับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต สิ่งต่อความล้มเหลวสามารถทนรอคอยผลสำเร็จที่อยู่ห่างไกลในวันข้างหน้าได้ นอกจากนี้ยังเป็นคนที่พยายามทำงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ และลักษณะสำคัญของผู้ที่มีจิตมุ่งมั่นในการพัฒนาอีกประการหนึ่งคือ เป็นผู้ที่มีใจกว้าง (Open mindedness) เพราะบุคคลที่มีใจกว้างมักจะมีคามตั้งใจแน่วแน่ที่จะพัฒนาตนเองและสังคมให้ดีขึ้น เป็นผู้ที่มีพร้อมจะรับสิ่งแปลกใหม่และยอมรับการเปลี่ยนแปลง ทั้งยังเป็นคนที่อดทนต่อความคิดที่แตกต่าง หรือคำวิพากษ์วิจารณ์ โดยใช้เหตุผลอย่างจริงจังในการแก้ปัญหาและเป็นคนที่มีความเสี่ยงสูงเพื่อสิ่งที่ดีกว่าในวันข้างหน้า (ทองคุณ หงส์พันธ์, 2522 : 32)

ประสุทธ สุวรรณโกตา (2522 : 37-38) ได้กล่าวว่าคุณลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งที่จะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาชุมชน ได้แก่ การมีจิตมุ่งมั่นที่จะพัฒนา ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ สุเทพ สุทรเกษม (2510 : 87-108) ซึ่งได้ทำการศึกษาเรื่อง การศึกษาหมู่บ้านเกี่ยวกับลักษณะผู้นำท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี พบว่า การขาดความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาส่งผลให้หมู่บ้านไม่พัฒนาเท่าที่ควร

सानิตส์ บุญชู (ม.ป.ป. : 80-82) ได้กล่าวว่า คุณลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งที่จะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาชุมชนคือ ความมีจิตมุ่งมั่นที่จะพัฒนา

กิลฟอร์ด (Guildford) กล่าวไว้ว่า ผู้ที่มีใจกว้าง (Openmindedness) มักจะมีคามตั้งใจแน่วแน่ที่จะพัฒนาตนเองและสังคมให้ดีขึ้น บุคคลเหล่านี้จะมีความพร้อมที่จะรับสิ่งแปลกใหม่และยอมรับการเปลี่ยนแปลง ทั้งยังเป็นคนอดทนต่อความคิดที่ต่างกันหรือคำวิพากษ์วิจารณ์โดยใช้เหตุผลและความจริงจังในการแก้ปัญหาและมีความเสี่ยงสูงเพื่อสิ่งที่ดีกว่าในวันข้างหน้า คนที่มีใจกว้างมักเป็นคนที่มีความก้าวหน้า แต่พวกอนุรักษ์นิยมมักมีใจแคบไม่ค่อยรับการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ มีความหวาดระแวงในการเปลี่ยนแปลง ถึงแม้ว่าจะเป็น

การเปลี่ยนไปสู่สิ่งที่ดีกว่าก็ตาม จึงเป็นคนที่ไม่ค่อยมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์  
(ลากร์ส กานีแกว, 2526 : 34-35)

ดังนั้นคุณลักษณะความมีจิตใจมุ่งมั่นที่จะพัฒนา จึงน่าจะเป็นคุณลักษณะสำคัญ  
อย่างหนึ่งของประธานกรรมการสภาตำบล ที่เื้อื่อต่อการพัฒนาชนบททำให้การพัฒนา  
ชนบทดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

#### 6. คุณลักษณะด้านการปฏิบัติงาน

คุณลักษณะของผู้นำหรือผู้บริหารที่ดี และจะปฏิบัติงานได้รับผลสำเร็จนั้น  
นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ (2522 : 216-217) ได้กำหนดคุณสมบัติในการปฏิบัติงาน  
ไว้ดังนี้คือ

- 1) ริเริ่มและมีความคิดใหม่ ๆ อยู่เสมอ
- 2) ใจกว้าง
- 3) รู้จังหวะและเวลา
- 4) รู้ว่าอะไรรีบด่วนและไม่รีบด่วน
- 5) รับฟังและรู้จักเลือกความเห็นที่ดี
- 6) หนักเอาเบาสู้
- 7) หนักแน่นอดทนไม่ท้อถอย
- 8) สามารถในการสร้างสรรค์
- 9) สามารถในการปรับปรุงงาน
- 10) รู้จักพิจารณาพินิจอุปสรรค

เช่น และวิลเบอร์ (Shane and Wilber, 1957 : 517-519)

ได้สรุปคุณลักษณะของผู้นำหรือผู้บริหารที่สามารถปฏิบัติงานได้รับผลสำเร็จมีคุณลักษณะ  
13 ประการคือ

- 1) เป็นคนหนักแน่นและมีวิจาร์ณญาณ
- 2) มีความมานะ อดทน และตั้งใจจริงในการทำงาน
- 3) เชื่อมั่นในตนเอง
- 4) ทำตัวเป็นที่น่าเชื่อถือของผู้ร่วมงาน

- 5) มีใจกล้า
- 6) ให้ผู้ร่วมงานได้ปฏิบัติงานของตนอย่างเต็มที่
- 7) ทนต่อเหตุการณ์อยู่เสมอ
- 8) ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ
- 9) มีปัญญา
- 10) มีมนุษยสัมพันธ์
- 11) มีอารมณ์มั่นคง
- 12) เป็นคนมีระเบียบวินัย
- 13) เป็นนักพัฒนา

นอกจากนี้ โนลท์ (Nolte, 1966 : 385-398) ได้เสนอแนะว่า  
คุณลักษณะของผู้นำหรือผู้บริหารที่เด่น ๆ ที่จะทำให้เป็นผู้มีความสามารถในการทำงาน  
ได้ดี ประกอบด้วยคุณลักษณะดังนี้

- 1) มีมนุษยสัมพันธ์
- 2) มีใจกว้าง
- 3) มีวิสัยทัศน์งานอย่างฉลาด
- 4) มีความเป็นประชาธิปไตย
- 5) มีความสามารถในการแก้ปัญหา
- 6) เป็นที่ศรัทธาของคนทั่วไป
- 7) มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
- 8) ซอมรับในความผิดพลาด
- 9) มีความมั่นใจ มีอารมณ์มั่นคง
- 10) ตั้งใจทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

จะเห็นว่าคุณลักษณะด้านการปฏิบัติงานเป็นลักษณะสำคัญต้องมีในผู้นำ  
องค์การ เพราะเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้งานในการพัฒนาชนบทบรรลุเป้าหมาย  
จากแนวความคิดและการศึกษาข้างต้นนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า ในการปฏิบัติงานผู้นำ  
จำเป็นต้องมีความสามารถเข้าใจบทบาทหน้าที่ มีความรู้ ความคิดริเริ่ม มีวิสัย  
ทัศน์งานวางแผนบริหารอย่างรอบคอบ ตั้งใจทำงานเพื่อให้เป็นประโยชน์

แก่ส่วนรวม ดังนั้นคุณลักษณะด้านการปฏิบัติงานจึงเป็นคุณลักษณะของประธานกรรมการ  
สภาตำบลที่จำเป็นอย่างหนึ่งที่ต้องต่อการพัฒนาชนบท

## 7. คุณลักษณะด้านส่วนตัวและครอบครัว

จากการที่ประธานกรรมการสภาตำบลต้องปฏิบัติงานในสภาตำบลในการ  
การพัฒนาชนบทตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งการปฏิบัติงานจำเป็นต้องมีความ  
สัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคคลทั้งภายในและภายนอกสภาตำบล เพราะฉะนั้นประธาน  
กรรมการสภาตำบลต้องอุทิศเวลา กำลังกำลังทรัพย์ และชีวิตส่วนตัว ทั้งนี้  
เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีกับคณะกรรมการสภาตำบล ชีวราชการที่เกี่ยวข้อง  
และประชาชนทั่วไป อันก่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ดังนั้นประธาน  
กรรมการสภาตำบลจำเป็นต้องมีความพร้อมทั้งทางด้านสภาพของร่างกาย จิตใจ  
และความมั่นคงทางครอบครัว ความพร้อมในด้านนี้ต่างก็มีความสำคัญต่อการปฏิบัติงาน  
ในฐานะผู้นำเช่นเดียวกับคุณลักษณะด้านอื่น ๆ ดังกล่าวแล้ว

นิพนธ์ กินวงศ์ (2523 : 21) ได้กล่าวไว้ว่า คุณสมบัติส่วนตัวของ  
ผู้นำหรือผู้บริหาร หมายถึงคุณลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

- 1) สุขภาพดี
- 2) มีความเฉลียวฉลาด
- 3) มีอารมณ์มั่นคง
- 4) มีความประพฤติดี
- 5) มีความสามารถในการแสดงออกทางความคิด

สุโท เจริญสุข (2520 : 52) ได้กล่าวถึงผู้นำที่ดี ต้องมีสุขภาพจิต  
ที่ดีด้วย และได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับบุคคลที่มีสุขภาพจิตที่สมบูรณ์ไว้ดังนี้

- 1) มีอนามัยดี ไม่เจ็บป่วยหรือพิการ
- 2) มีจิตใจเข้มแข็ง อดทน กล้าสู้ ไม่ท้อแท้
- 3) มีอาการพฤติกรรมปราศจากโรคประสาท
- 4) มีความมั่นใจตนเอง มีเหตุผล
- 5) มีความพอใจในตนเอง สุขใจในอาชีพ



6) อยู่ในห้องข่าวของศีลธรรม และกฎหมาย

7) เข้าใจและรู้จักตนเองดี

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (2530 : 6) ได้สรุปจากแบบสอบถามผู้บริหาร มีความเห็นว่าคุณลักษณะด้านส่วนตัวและครอบครัวของผู้บริหาร มีความสำคัญเรียงลำดับคือ

- 1) มีสุขภาพทางกาย จิตใจ ที่พึงประสงค์ของคนทั่วไป
- 2) มีฐานะทางเศรษฐกิจมั่นคง
- 3) มีความพร้อมทางด้านครอบครัว
- 4) ไม่มีปัญหาส่วนตัว
- 5) ไม่เสื่อมเสียในเรื่องส่วนตัว

ประธานกรรมการสภาตำบลในฐานะผู้นำหรือผู้บริหารองค์การควรมีคุณลักษณะด้านส่วนตัวที่ดี โดยเฉพาะด้านสุขภาพกายและจิต เพื่อให้งานพัฒนาชนบทดำเนินไปได้ด้วยดี ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2526 : 6) กล่าวว่า การที่คนเรามีสุขภาพดีทั้งทางร่างกายและจิตใจ ย่อมทำให้เป็นบุคคลที่เป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพของสังคม มีความสามารถในการดูแลตนเองและครอบครัว ตลอดจนมีความสามารถที่จะร่วมมือกับบุคคลอื่น ๆ ในการสร้างและทำนุบำรุงสังคม รวมทั้งการช่วยกันสร้างความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติได้เป็นอย่างดี

ดังนั้นคุณลักษณะด้านส่วนตัวและครอบครัวจึงเป็นอีกคุณลักษณะหนึ่งของประธานกรรมการสภาตำบลที่เื้อื่อต่อการพัฒนาชนบท

จากคุณลักษณะด้านต่าง ๆ ของประธานกรรมการสภาตำบลที่กล่าวมา มีความสำคัญในการบริหารสภาตำบลให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์ได้มากที่สุด สภาตำบลเป็นองค์กรที่สำคัญต่อการพัฒนาชนบทตามแนวทางใหม่ที่มุ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน เน้นการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการเมือง สังคมและเศรษฐกิจในชนบท ทำให้การพัฒนาชนบทมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

### สภาตำบลองค์กรเพื่อการพัฒนาชนบท

สภาตำบลองค์กรเพื่อการพัฒนาชนบท มีแนวความคิดที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการให้ข้อเสนอแนะเพื่อให้สภาตำบลมีประสิทธิภาพต่อการพัฒนาชนบทที่แท้จริง แนวความคิดดังกล่าวคือ แนวความคิดด้านการปกครองท้องถิ่น อันถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองและการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมรับผิดชอบในกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่นตนเอง ในแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นได้มีผู้ให้คำจำกัดความและหลักการไว้ดังนี้

วิลเลียม (William, 1951 : 5) ได้ให้ความหมาย "องค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่น คือองค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และสภาของท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน"

วิลเลียม เอ โรบสัน (William A. Robson, 1953 : 574) ได้ให้ความหมายว่า "การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้ตั้งขึ้น และให้อำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมาย และต้องมียศที่จำเป็นในการปกครองเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้สัมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ"

จอห์น เจ คลาร์ก (John J. Clarke, 1957 : 14) "ได้ให้ความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึง "หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง"

จากคำจำกัดความของคำว่า การปกครองท้องถิ่นดังกล่าว พอที่จะสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ แต่โดยนัยนี้จะเกิดมืองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

แนวความคิดการปกครองท้องถิ่น อันเป็นแนวความคิดเรื่องของการกระจายอำนาจ ซึ่งมีความมุ่งหมายดังนี้ (อนันต์ เกตุวงศ์, 2523 : 202)

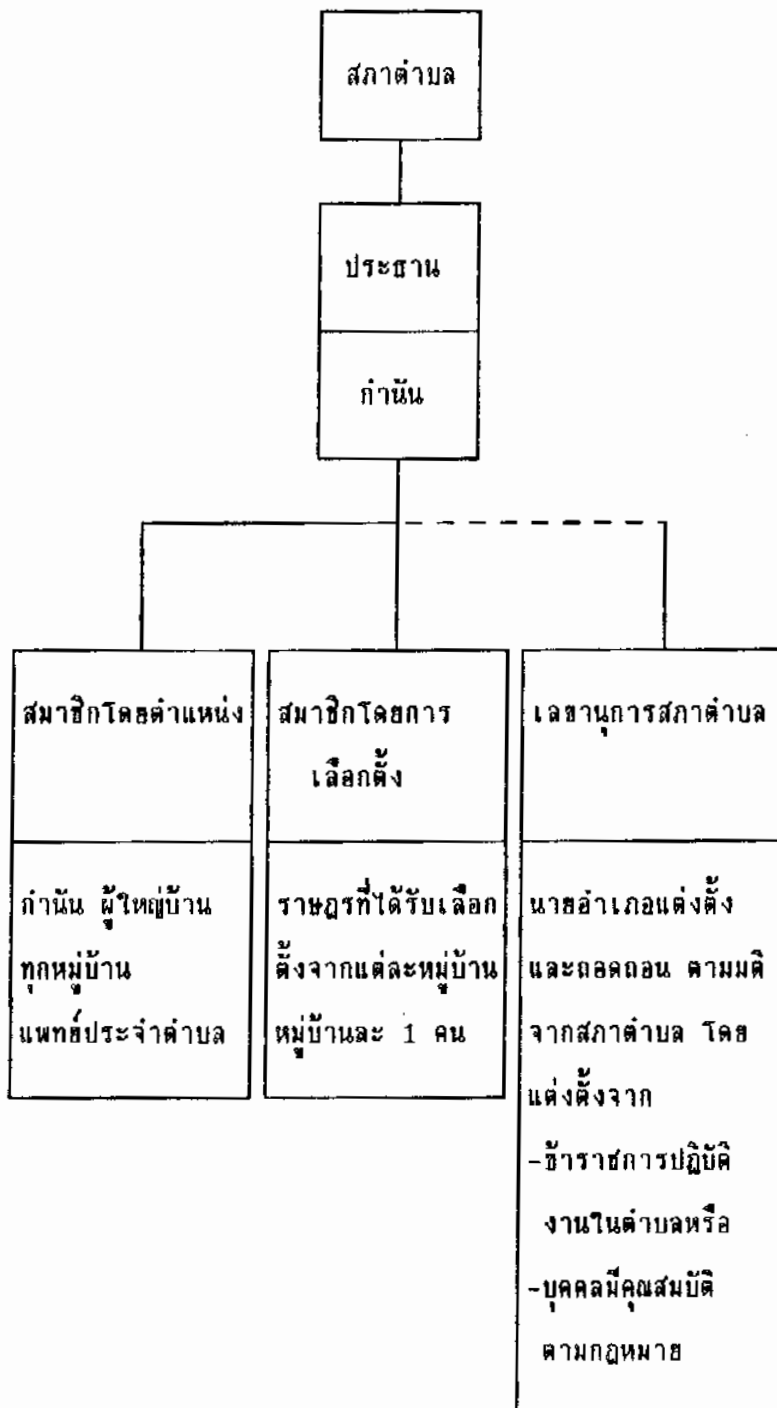
- 1) เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงานของรัฐบาลกลาง ผู้นำของรัฐบาลกลางจะได้ไม่ต้องเสียเวลายาวนานเกี่ยวกับงานบางอย่างของท้องถิ่น
  - 2) เพื่อให้ประชาชนเข้าใจและสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ประชาชนจะเห็นคุณค่าของกิจกรรมดังกล่าว เพราะเขามีส่วนร่วมในการกระทำ และเขาสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกิจกรรมต่าง ๆ ตามความต้องการ และตามสภาพแวดล้อมได้
  - 3) เพื่อทำให้แผนและโครงการทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมเหมาะสมกับสภาพของความเป็นจริงและอยู่ได้นาน เพราะคนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม
  - 4) เพื่อเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนในท้องถิ่นคุ้นเคยและเข้าใจระบบการปกครองตนเอง
  - 5) เพื่อเป็นการทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติมากยิ่งขึ้น
- แนวความคิดของเซอร์ โรเบิร์ต ทอมสัน (Sir Robert Thomson) ชาวอังกฤษ ได้กล่าวถึงโครงสร้างทางการปกครองระดับชาติและระดับภูมิภาคตั้งแต่จังหวัดไปจนถึงตำบล และหมู่บ้าน เฉพาะที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับภารกิจในครั้งนี้นี้ พลสรุปได้ดังนี้ (ชวิศ มณีมิตร, 2519 : 316)

"เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจการท้องถิ่น สภาตำบลควรจัดขึ้นโดยอำนาจตามกฎหมาย มีสมาชิกระหว่าง 5-10 คน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของตำบล หัวหน้าสภาตำบลทำหน้าที่เป็นหัวหน้าตำบล สมาชิกแต่ละคนได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานต่าง ๆ กัน ควรมีเสมียนหรือเจ้าหน้าที่ธุรการ ประจำที่สภาตำบลอย่างน้อยหนึ่งนาย เพื่อทำงานประจำวัน สภาตำบลควรมีอำนาจออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ เช่น การเก็บภาษีโรงเรือน ออกใบอนุญาตประกอบการค้าหรือเก็บภาษีแผงลอย เป็นต้น ควรได้รับความช่วยเหลือด้านงบประมาณจากรัฐบาลกลางงบประมาณประจำปีควรได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด งานที่อยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐบาลกลางสภาตำบลไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือทำเสียเอง เช่น การสร้างทางหลวงแผ่นดิน งานชุดทดลองชลประทานขนาดใหญ่ ๆ ฯลฯ"

โดยสรุป แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของหลักการกระจายอำนาจซึ่งนำไปสู่การพัฒนาาระบบประชาธิปไตยเพื่อเป็นผลให้การปกครองระดับชาติเป็นไปตามเป้าหมายการปกครองประชาธิปไตยที่คาดหวังไว้ในแนวความคิดนี้เป็นการแบ่งเบาภาระงานของรัฐบาลกลาง จะได้ไม่ต้องเสียเวลายาวนานเกี่ยวกับงานบางอย่างของท้องถิ่น ซึ่งหากรัฐบาลกลางเข้าไปแทรกแซงกิจการของท้องถิ่นเต็มตัวย่อมไม่ทำให้ท้องถิ่นก้าวหน้าตามแผนงานต่าง ๆ ที่วางเอาไว้ ในแนวความคิดการปกครองท้องถิ่น จุดมุ่งหมายหลักต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักปกครองตนเองมีส่วนรับผิดชอบวางแผนกิจกรรมในท้องถิ่น ตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน หมู่บ้านตำบลของตัวเอง และปัจจุบันรูปแบบการปกครองตำบลในประเทศไทยได้พัฒนาขึ้น ซึ่งในขณะนี้สภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีการรับหลักการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. .... ซึ่งผ่านวาระ 3 แล้วพร้อมจะประกาศใช้อย่างเป็นทางการในไม่ช้านี้ โดยตามร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีรูปแบบสภาตำบลเป็น 2 รูปแบบคือ (อุทวิศ พึ่งโสภา, 2537 : 12-15)

สภาตำบลเป็นนิติบุคคล จะประกอบด้วย สมาชิกโดยตำแหน่ง (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล) สมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้าน (หมู่บ้านละ 1 คน อยู่ในวาระ 4 ปี) และเลขานุการสภาตำบล (นายอำเภอแต่งตั้ง และถอดถอนตามมติสภาตำบลจากราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลหรือบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด) ดังภาพประกอบ 1

ภาพประกอบ 1 แผนผังแสดงโครงสร้างสภาตำบลในฐานะนิติบุคคล



ลักษณะเด่นของสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคลหรือมีความแตกต่างจากสภาตำบลเดิมตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 คือ

- 1) สภาตำบลนิติบุคคลมีสิทธิ/เกิดสิทธิในการทำนิติกรรมสัญญา การใช้จ่ายเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง การใช้จ่ายเงิน การเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ฯลฯ
- 2) เกิดความรับผิดชอบ คือมีสิทธิถูกฟ้องร้องและหรือมีสิทธิฟ้องร้องผู้อื่น
- 3) ฐานะของสภาตำบลนิติบุคคลมีผลต่อองค์กรสภาตำบลเท่านั้น แต่ไม่ได้เกิดกับท้องถิ่น นั่นคือความรับผิดชอบเกิดขึ้นเฉพาะ "ตัวบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาตำบล ไม่ได้เกิดผลผูกพันต่อท้องถิ่น"
- 4) เกิดขอบเขตวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานขึ้น นั่นคือต้องทำตามหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ มีสภาพภาพของตนเองและเกิดสิทธิตามเท่าที่มีสภาพภาพ
- 5) ความมุ่งหมายของการจัดตั้งสภาตำบลเป็นนิติบุคคล ก็เพื่อทำให้เกิดประสิทธิภาพทางการบริหารงานขึ้น และเป็นการนำไปสู่การกระจายอำนาจทางการเงินและการคลังต่อไป

สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหรือท้องถิ่นเต็มรูปแบบโดยตามร่างกฎหมายใหม่จะถือว่าสภาตำบลใดที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 3 ปีผ่านมามีติดต่อกันเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท ให้ตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล จะประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่ง (กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล) สมาชิกโดยการเลือกตั้งจากราษฎร (หมู่บ้านละ 2 คน มีวาระ 4 ปี) โดยมีโครงสร้างการบริหารงานเป็น 3 ส่วนคือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกดังกล่าวข้างต้นโดยให้นายอำเภอแต่งตั้งสมาชิกซึ่งมิใช่กำนันตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่คือ

- 1) การวางแผนนโยบายและอนุมัติแผนพัฒนาตำบล
- 2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ 4 คน โดยเป็นไปตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยกำนันและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน โดยเป็นไปตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

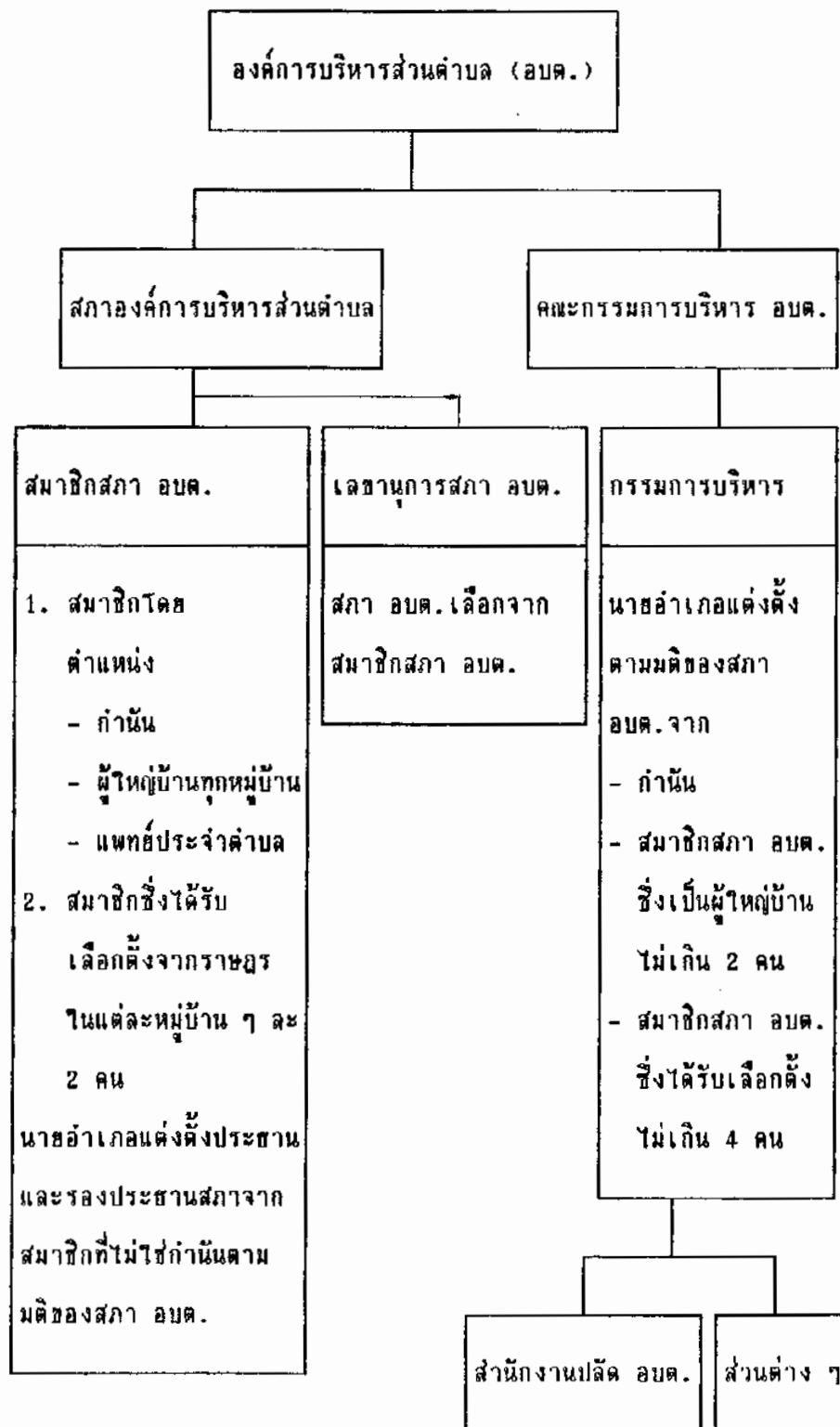
คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจะเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานและเลือกกรรมการอีกคนหนึ่งเป็นเลขาธิการ คณะกรรมการบริหาร (ยกเว้นในกรณีที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ภายใน 4 ปีแรก กำหนดให้กำนันเป็นประธานโดยตำแหน่ง) หน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

- 1) พัฒนาตำบลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
- 2) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 3) หน้าที่อื่น ๆ ตามกฎหมายกำหนด
- 4) หน้าที่เลือกทำตามความเหมาะสม เช่น การจัดให้มีการบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย ฯลฯ

พนักงานส่วนตำบล ซึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล นั้น ๆ โดยอาจแบ่งการบริหารงานเป็นสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

ดังภาพประกอบ 2

ภาพประกอบ 2 แผนผังแสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล





ลักษณะเด่นขององค์การบริหารส่วนตำบลก็คือ ทำให้สภาตำบลมีสภาพเป็นท้องถิ่นเต็มรูปแบบ กล่าวคือ

- 1) มีความอิสระและอำนาจฐานะทางการคลังเป็นของตนเอง เพราะสามารถจัดเก็บรายได้ (ภาษี) เป็นของตนเอง สามารถดำเนินการจัดท่างบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงอำนาจการพิจารณาเกี่ยวกับงานพัสดุ การสั่งซื้อ สิ่งจ้างเอง ฯลฯ
- 2) มีอำนาจในการบริหารงานภายใต้กฎหมายและภารกิจหน้าที่ของตนเองอย่างอิสระ
- 3) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของราษฎรเป็นส่วนใหญ่ และคณะผู้บริหารก็มาจากการเลือกตั้งของราษฎร ซึ่งเท่ากับว่า "มีผู้แทนของประชาชนทำหน้าที่บริหารและนิติบัญญัติ"
- 4) มีความรับผิดชอบต่อสภาพของท้องถิ่นในทางนิติกรรมสัญญาไม่ใช้เฉพาะตัว "องค์กรสภาฯ" เท่านั้น การทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ จะมีผลผูกพันต่อ "ท้องถิ่น" หรือ "องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น" โดยสมบูรณ์
- 5) มีบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่บริหารปฏิบัติงานเป็นของตนเอง นั่นคือ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วนต่าง ๆ
- 6) มีขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบเป็นของตนเอง

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่า สภาตำบลเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะเมื่อมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจหน้าที่ในทางการบริหาร อำนาจหน้าที่ในทางการบริการ และอำนาจหน้าที่ในทางดำเนินการโดยมีเป้าหมายหลักคือการพัฒนาพื้นที่และชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรให้เกิดความเจริญทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยมีเป้าหมายคือให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ดังนั้นโดยหน้าที่หลักและเป้าหมายสำคัญดังกล่าวนี้ผู้บริหารสภาตำบลคือประธานกรรมการสภาตำบลจึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งเพราะเป็นบุคคลสำคัญที่เชื่อมโยงใกล้ชิดกับข้าราชการทั้งในระดับตำบล อำเภอและจังหวัดจึงต้องทำหน้าที่ประสานสัมพันธ์กับองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อให้เกิดการพัฒนาชนบทบรรลุเป้าหมายดังกล่าว

### บทบาทของสภาตำบลกับการพัฒนาชนบท

#### 1. บทบาทของสภาตำบลตามแนวนโยบายการพัฒนาชนบท

สภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นมาแล้ว แต่ไม่ค่อยมีบทบาทมากนัก มีลักษณะเป็นหน่วยงานที่คอยรับคำสั่งและปฏิบัติตามโครงการต่าง ๆ ของรัฐที่ลงไปถึงพื้นที่ในตำบลและหมู่บ้าน มีหน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการโดยตรงไม่มีการประสานงานหรือให้สภาตำบลได้รับรู้และมีส่วนร่วม แต่หลังจาก พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้ริเริ่มโครงการพัฒนาท้องถิ่นและชาวประชาชนในชนบทให้มั่งคั่งในฤดูแล้ง (ปชล.) หรือ "โครงการผันเงินไปสู่ชนบท" ต่อมาก็มีโครงการพัฒนาตำบล พ.ศ. 2519 โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ พ.ศ. 2521 และโครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) พ.ศ. 2523 ถึงปัจจุบันนี้เป็นช่วงที่สภาตำบลได้มีบทบาทในการพัฒนาชนบทอย่างแท้จริง และเป็นที่ยอมรับมากขึ้นในฐานะองค์กรประชาชนในระดับล่าง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2525 : 13-18) ต่อมาในปี 2524 รัฐบาลได้ประกาศนโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท ให้มีการจัดองค์กรและระบบการบริหารงาน พร้อมทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่ไว้ดังต่อไปนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2526 : 313-322)

- 1) องค์กรระดับชาติ ประกอบด้วยคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนหลัก 2 คณะ คือ คณะกรรมการสร้างงานในชนบทแห่งชาติ (กสช.) และคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีคณะอนุกรรมการย่อย ๆ เพื่อแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการอีกตามความเหมาะสม
- 2) องค์กรระดับจังหวัด ทำหน้าที่ในการรับนโยบายและแผนของระดับชาติ มาดำเนินการภายในจังหวัด มีคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และคณะอนุกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (อกช.) และอนุกรรมการอื่น ๆ เพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการทั้งสองชุดตามความจำเป็น
- 3) องค์กรระดับอำเภอ มีคณะกรรมการพัฒนาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ (กพอ., กพอ.- ก.) ทำหน้าที่กำหนดพื้นที่ที่มีปัญหาและความยากจนหนาแน่นและ

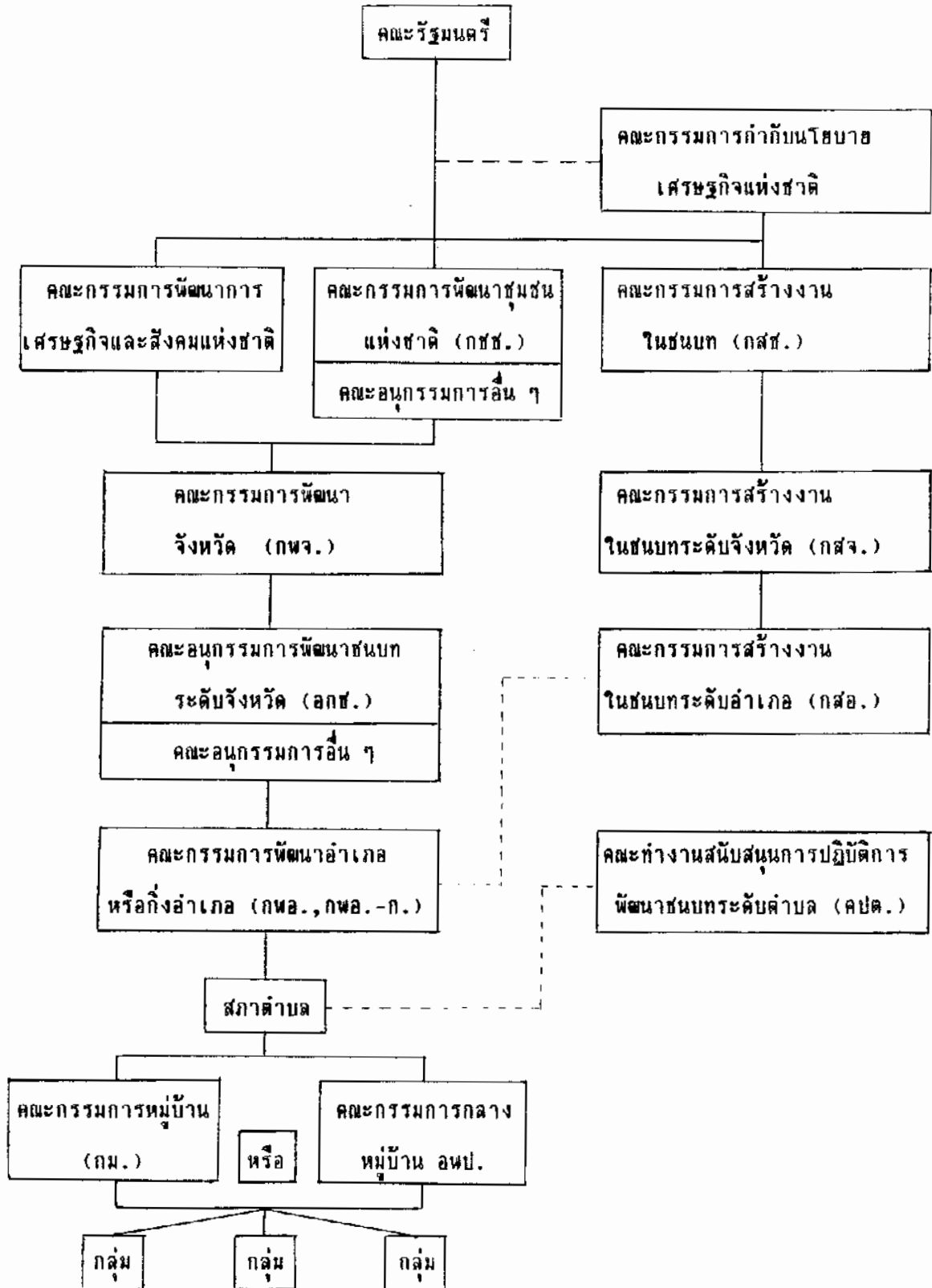
กลั่นกรองแผนพัฒนาตำบล จัดทำในรูปแผนพัฒนาอำเภอเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด มีนายอำเภอเป็นประธาน และอาจมีคณะกรรมการอื่น ๆ ตามความจำเป็น

4) องค์การระดับตำบล มีคณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) โดยกำหนดเป็นประธาน ทำหน้าที่จัดทำโครงการพัฒนาต่าง ๆ เสนอคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ และประสานงานกับหน่วยงานระดับท้องถิ่นด้วยกันในการดำเนินการต่าง ๆ และมีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ซึ่งมีกำนันเป็นหัวหน้า และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ระดับตำบลเป็นคณะทำงาน

5) องค์การระดับหมู่บ้าน มีคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กม.) เป็นแกนในการจัดกิจกรรมพัฒนาหมู่บ้าน และเป็นหน่วยศึกษาสภาพปัญหาความต้องการของประชาชน และจัดทำโครงการหรือเสนอความคิดเห็นในการจัดทำแผนและโครงการพัฒนาต่อสภาตำบลเพื่อเสนอองค์การระดับสูงต่อไป ตามลำดับ

โครงสร้างการจัดระบบบริหารการพัฒนาชนบท และการบริหารงานตามระบบการพัฒนาชนบทแนวใหม่ สรุปได้ตามภาพประกอบ 3 - 4

ภาพประกอบ 3 แผนผังแสดงโครงสร้างการจ้ดระบบการบริหารการพัฒนาชนบท



ที่มา : กรมการพัฒนชุมชน, 2527 : 5



โดยกำหนดให้สภาตำบลเป็นผู้จัดทำโครงการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เสนอคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ นอกจากนี้ยังเป็นองค์ระดับท้องถิ่นที่จะร่วมประสานงานกับหน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเขตตำบลและดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการพัฒนาอำเภอมอบหมาย ตลอดจนได้กำหนดให้สภาตำบลเป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาตำบล (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2525 : 20-21)

## 2. อำนาจหน้าที่ของสภาตำบลในการพัฒนาชนบท

### 2.1 อำนาจหน้าที่ที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

2.1.1 พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ซึ่งระบุอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลไว้ในมาตราที่ 22 23 59 และ 60 ดังนี้

#### 2.1.1.1 มาตรา 22 สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) จัดทำแผนพัฒนาตำบล
- 2) จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- 3) อนุมัติโครงการหรืองานเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล
- 4) เสนอแนะส่วนราชการให้ดำเนินกิจการหรือจัดทำโครงการในการพัฒนาตำบล
- 5) ทำหรือจัดให้มีกิจการตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 23
- 6) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตำบล
- 7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาตำบลหรือตามที่ทางราชการมอบหมาย

2.1.1.2 มาตรา 23 ภาสได้บังคับแห่งกฎหมาย สภาตำบลอาจทำหรือจัดให้มีกิจการภายในตำบล ดังต่อไปนี้

- 1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

- 2) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 3) รักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และ

ที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- 4) คัดกรองคูแผลและบำรุงรักษา

ทรัพยากรธรรมชาติ

- 5) จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง

โดยวิธีอื่น

- 6) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของ

ราษฎร

- 7) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

- 8) กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของ

ราษฎร

#### 2.1.1.3 มาตรา 59 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล

มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) พัฒนาค่าบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม

และวัฒนธรรม

- 2) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

- 3) สอดส่องดูแลมิให้มีการกระทำผิด

ตามกฎหมายเกี่ยวกับหาเสพผิดให้โทษ

- 4) เสนอแนะส่วนราชการให้ดำเนินกิจการ

หรือจัดทำโครงการในการพัฒนาตำบล

- 5) ทำหรือจัดให้มีกิจการตามบทบัญญัติ

แห่งมาตรา 60

- 6) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะ

ปกครองท้องถิ่นที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตำบล

- 7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

#### 2.1.1.4 มาตรา 60 ภาษีได้บังคับแห่งกฎหมาย

องค์การบริหารส่วนตำบล อาจทำหรือจัดให้มีกิจการภายในตำบล ดังต่อไปนี้

- 1) กิจการที่ระบุไว้ในมาตรา 23
- 2) จัดให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและ

กิจการสหกรณ์

- 3) จัดการ คัมภรองดูแล และรักษาทรัพย์สิน

อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

- 4) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 5) จัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ

องค์การบริหารส่วนตำบล

- 6) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 7) กิจการเกี่ยวกับการป้องกันโรคและ

บำบัดโรค

- 8) จัดให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา

การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะและสวนสัตว์

- 9) จัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 10) จัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 11) จัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 12) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

#### 2.1.2 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท

พ.ศ. 2524 กำหนดให้สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทระดับตำบล ดังนี้

1) พิจารณาปัญหาที่คณะกรรมการหมู่บ้านและคณะกรรมการหมู่บ้าน อพป. เสนอ และจัดทำเป็นโครงการเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาชนบทระดับอำเภอ

2) ร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินการตามโครงการพัฒนาชนบทในเขตตำบล



3) ดำเนินการตามที่คณะกรรมการพัฒนาชนบทระดับอำเภอ (กพอ.) มอบหมาย

2.1.3 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการวางแผนพัฒนาตำบล พ.ศ. 2526 กำหนดให้สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี และแผนพัฒนาตำบลประจำปี ดังนี้

2.1.3.1 การจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี กำหนดให้สภาตำบลดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

- 1) ค้นหาปัญหาและความต้องการของตำบล โดยรวบรวมข้อมูลจากคณะกรรมการหมู่บ้าน
- 2) จัดกลุ่มและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการของตำบล
- 3) กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการ
- 4) กำหนดแผนงาน/โครงการที่จะดำเนินการตามแนวทางแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการในช่วงระยะเวลา 5 ปี ทั้งนี้โดยมีคปต. เป็นคณะที่ปรึกษา
- 5) ส่งแผนพัฒนาตำบลไปให้นายอำเภอเพื่อเสนอ กพอ. พิจารณาให้ความเห็นชอบ

2.1.3.2 เมื่อ กพอ. ให้ความเห็นชอบและแจ้งให้สภาตำบลทราบแล้ว ให้สภาตำบลใช้แผนดังกล่าวเป็นแนวทางในการจัดทำแผนประจำปีโดยมีขั้นตอนดังนี้

- 1) ศึกษาทบทวนปัญหาในปัจจุบันว่ามีปัญหา ความต้องการเพิ่มเติมหรือแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาตำบล 5 ปีหรือไม่
- 2) ศึกษาและทำความเข้าใจในนโยบาย การพัฒนาอำเภอประจำปี
- 3) ทบทวนและคัดเลือกแผนงานและโครงการ ในแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ให้สอดคล้องกับ 1) และ 2)

## 4) จัดทำแผนงานและโครงการเพิ่มเติมให้

สอดคล้องกับ 1) และ 2)

## 5) ดำเนินการจัดหมวด แผนงาน

และโครงการตาม 3) และ 4) ให้เป็นไปตามเค้าโครงที่กำหนด

## 6) ส่งแผนพัฒนาตำบลประจำปี ไปให้นายอำเภอ

เพื่อเสนอ กพอ.พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

## 2.1.4 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนพัฒนาชนบท

พ.ศ.2527 กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลไว้ ดังนี้

## 1) แนะนำ และสนับสนุนการกำหนดโครงการและการใช้

จ่ายเงินสมทบของคณะกรรมการหมู่บ้าน

## 2) พิจารณาตรวจสอบ และจัดลำดับความสำคัญของโครงการ

กองทุนพัฒนาชนบท (กพช.) จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อ

สนับสนุนเงินทุนให้แก่หมู่บ้านและกองทุนเฉพาะกิจในหมู่บ้าน สำหรับลงทุนดำเนินกิจการที่เกิดดอกออกผลเพื่อพัฒนาหมู่บ้าน โดยสนับสนุนในรูปของเงินยืม (ไม่คิดดอกเบี้ย) เพื่อนำไปสมทบกับเงินทุนของหมู่บ้าน โดยมีกำหนดระยะเวลาผ่อนใช้คืนภายใน 5 ปี

## 2.1.5 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงาน

ในชนบท พ.ศ.2532 กำหนดสภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

## 1) การเสนอโครงการ

## 1.1) พิจารณาโครงการพัฒนาในแผนพัฒนาตำบล

ประจำปี ซึ่งมีลักษณะโครงการตามเงื่อนไขของโครงการ กสช. และสอดคล้องกับโครงการพัฒนาอื่น ๆ

## 1.2) ดำเนินการสำรวจ ออกแบบ และจัดทำ

รายละเอียดโครงการตลอดจนประมาณการค่าใช้จ่ายของโครงการตามแบบ กสช.2 โดยมีพัฒนากรประจำตำบลและช่างอาสาสมัครเป็นผู้ช่วยเหลือ และมี คปต.คอยให้คำแนะนำ

## 1.3) เสนอโครงการให้ กสอ.พิจารณา

## 2) การตรวจสอบโครงการ

2.1) ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบสำนักงานอำเภอร่วมกับพัฒนาการอำเภอตรวจสอบโครงการว่าอยู่ในแผนพัฒนาตำบลประจำปี และสอดคล้องกับโครงการพัฒนาอื่น ๆ หรือไม่ รวมทั้งเป็นโครงการที่ไม่ซ้ำซ้อน หรือไม่อยู่ในแผนงานที่หน่วยงานอื่น ๆ กำลังดำเนินการอยู่ เสร็จแล้วนำเสนอ กสอ.พิจารณา

2.2) กสอ.พิจารณาตรวจสอบความเป็นไปได้ ความมั่นคงแข็งแรงความถูกต้องของโครงการ รวมทั้งรายละเอียดและค่าใช้จ่ายของโครงการ เสร็จแล้วนำเสนอ กสจ.พิจารณา

## 3) การปฏิบัติงานตามโครงการ

เมื่อสภาตำบลได้รับแจ้งผลการอนุมัติโครงการสร้างงานในชนบทจากสำนักงานเลขานุการ กสจ. ก็เป็นหน้าที่ของสภาตำบลที่จะต้องดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแบบ กสช. 2 และวงเงินที่ได้รับอนุมัติสำหรับโครงการนั้น ๆ โดยคณะกรรมการสภาตำบลต้องรับผิดชอบร่วมกัน

## 2.2 อำนาจหน้าที่ของสภาตำบลที่เข้าใจร่วมกันจากกรณีปฏิบัติ

### 2.2.1 การบำรุงรักษาสิ่งสาธารณประโยชน์

ในปัจจุบันมีโครงการก่อสร้างสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ อันได้แก่ ถนน สะพานอาคาร ตลอดจนแหล่งน้ำเป็นจำนวนมาก ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นเท่าที่ควรเพราะโครงการส่วนใหญ่ไม่อยู่ในสภาพที่ใช้การได้เต็มที่ สาเหตุสำคัญก็คือ ขาดการบำรุงรักษาอันเนื่องจากขาดงบประมาณในการซ่อมบำรุง และโดยเฉพาะประชาชนยังขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของทำให้ขาดการดูแล เอาใจใส่ สภาตำบลจึงจำเป็นต้องเข้าไปมีบทบาทในการดูแล รักษาสิ่งสาธารณประโยชน์เหล่านี้ โดยการจัดทำบัญชีสิ่งสาธารณประโยชน์ในตำบล เพื่อให้ทราบถึงสภาพและการบำรุงรักษา ตลอดจนจัดตั้งกลุ่มบำรุงรักษาหรือกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ในโครงการสำคัญ ๆ ขึ้น เพื่อให้ชุมชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและช่วยเหลือกันในการดูแลรักษา ตลอดจนซ่อมบำรุงในเบื้องต้น

### ขั้นตอนดำเนินการ

- 1) การจัดตั้งกลุ่ม
    - 1.1) แต่งตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทำหน้าที่บำรุงรักษาสิ่งสาธารณประโยชน์
    - 1.2) ประชุมราษฎรเพื่อจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ โดยตรงตามลักษณะโครงการและเลือกผู้บริหารกลุ่มฯ
    - 1.3) แจ้งรายชื่อบุคคลในคณะกรรมการหรือกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์โดยตรงให้นายอำเภอเพื่อออกคำสั่งแต่งตั้ง
  - 2) ดำเนินการจัดทำบัญชีสิ่งสาธารณประโยชน์
    - 2.1) มอบหมายให้คณะกรรมการหมู่บ้านดังกล่าวข้างต้น ดำเนินการสำรวจบัญชี/ประกอบการซ่อมบำรุงโครงการในหมู่บ้าน แล้วรายงานต่อ สภาตำบล
    - 2.2) สภาตำบลตรวจสอบข้อมูล โดยมี คปค. เป็นผู้ช่วยเหลือ แล้วส่งข้อมูลให้นายอำเภอ
    - 2.3) คณะกรรมการหมู่บ้าน/ผู้บริหารกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ โดยตรงประชุมหารือเพื่อออกระเบียบข้อบังคับของกลุ่มฯ เพื่อถือปฏิบัติ
    - 2.4) คณะกรรมการหมู่บ้าน/กลุ่มผู้ใช้ประโยชน์โดยตรง รายงานสภาพการใช้งานและกิจกรรมบำรุงรักษาตามระยะเวลาแต่จะกำหนด
  - 3) การจัดอบรมความรู้ด้านช่าง ดำเนินการชี้แจงแนะนำ ความรู้ทางด้านช่างอย่างง่ายแก่คณะกรรมการหมู่บ้าน/กลุ่มผู้ใช้ประโยชน์โดยตรง
  - 4) การพิจารณาโครงการเพื่อบำรุงรักษา ดำเนินการจัดลำดับ การบำรุงรักษาตามความจำเป็นเร่งด่วน และสอดคล้องกับงบประมาณที่มีอยู่
- 2.2.2 บทบาทของสภาตำบลกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาชนบท ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการพัฒนา 2 ประการ และประการหนึ่งคือ การปรับปรุง สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของชนบทให้ดีขึ้น (เปรม ติณสูลานนท์, 2525 : 6) โดยมุ่งผลผลิตและความสามารถของประชาชนในชนบท ซึ่งสภาตำบลได้มีส่วน ในการพัฒนาด้านผลผลิตซึ่งเป็นพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจด้วย กล่าวคือ

ในการวางแผนพัฒนาตำบล ได้มีการวางแผนที่จะพัฒนาด้านการส่งเสริมการผลิต และการตลาดไว้ด้วย แต่ที่เห็นได้ชัดก็คือ การวางโครงการพัฒนาที่สภาตำบลมีส่วน เกี่ยวข้องไม่ว่าในโครงการ กสช. หรือโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก หรือโครงการใช้เงินภาษีบำรุงท้องที่ แม้ว่าจะจะเป็นลักษณะโครงการประเภทถนน สระน้ำ คู คลอง ทำนบ เหมือง ฝาย และประตูระบายน้ำ ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะ ช่วยเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร แต่การดำเนินงานของโครงการ กสช. เหล่านี้ "เป็นการพัฒนาที่กระจัดกระจาย ไม่มีการวางแผนต่อเนื่องระยะยาว ผลทาง เศรษฐกิจที่มุ่งหวังไว้ก็เกิดขึ้นน้อยมาก ไม่ว่าจะในด้านเพิ่มผลผลิต การชลประทาน อพยพแรงงาน การสร้างความเป็นธรรมในการกระจายรายได้"

(สายทิพย์ สุคติพันธ์, 2525 : 138)

สภาตำบลยังมีส่วนส่งเสริมและพัฒนาอาชีพให้แก่ประชาชนชนบทใน ด้านต่าง ๆ ทั้งอาชีพหลัก อาชีพรอง ในท้องถิ่นของตน โดยร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ ของรัฐ เช่น เกษตรตำบล พัฒนาการ และยังมีหน่วยงานของรัฐ เช่น ศูนย์การศึกษา นอกโรงเรียน สำนักงานอุตสาหกรรม เป็นต้น ในการวางโครงการฝึกอบรม สาธิต ทดลอง และส่งเสริมอาชีพในรูปแบบต่าง ๆ ที่ประสบผลสำเร็จในหลาย ๆ ท้องที่ โดยเฉพาะในด้านการส่งเสริมอาชีพรองให้แก่ชาวบ้าน นอกจากนี้ยังมีโครงการ ต่าง ๆ อีกมากมายที่สภาตำบลได้ดำเนินงานเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นของตนเอง ถึงแม้ว่าสภาตำบลจะไม่มียุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจเด่นชัด แต่ก็มีบางส่วนที่ ประสบผลสำเร็จ

2.2.3 บทบาทของสภาตำบลกับการพัฒนาด้านการเมือง สภาตำบลได้ รับการกล่าวถึงในแง่ของการเป็นองค์กรที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาการเมืองตามระบอบ ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นอย่างมาก เนื่องจากสภาตำบลเป็นองค์กรพื้นฐานที่ฝึกหัด ให้ประชาชนได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานด้วยตนเองตามแนวการปกครองท้องถิ่น แม้ว่าจะไม่เป็นการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบและสภาตำบลไม่เป็นนิติบุคคล เสมือนองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ก็ตาม แต่จากการที่สภาตำบลได้มีกิจกรรมอย่าง ต่อเนื่องในช่วงที่ผ่านมา ช่วยให้สภาตำบลได้ฝึกหัดชาวบ้านรู้จักวางแผนดำเนินงานพัฒนา และควบคุมการทำงานและสภาตำบลมีความกระตือรือร้นขึ้น มีความตื่นตัวมากขึ้น มีการ

ประชุมกันบ่อยครั้งขึ้น กรรมการสภาตำบลเข้าประชุมกันอย่างสม่ำเสมอ (สายทิพย์ สุคติพันธ์, 2525 : 139) ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนได้มีความเข้าใจในวิธีการ และหลักการในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยอันเป็นพื้นฐานของการพัฒนา การเมืองในระดับประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม การจัดโครงสร้างของสภาตำบลไม่ เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาการเมืองเท่าที่ควร ซึ่งปัจจุบันมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้มี สภาพเป็นนิติบุคคลดังกล่าว

### บทบาทของประชาชนกรรมการสภาตำบลในการพัฒนาชนบท

#### 1. บทบาทหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการสภาตำบล

##### 1.1 หน้าที่ตามระบบ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ

- 1) พิจารณาปัญหาต่าง ๆ ที่คณะกรรมการหมู่บ้านเสนอ
- 2) จัดทำโครงการหรือคัดเลือกโครงการ เน้นแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

ในแต่ละหมู่บ้าน

- 3) จัดทำแผนพัฒนาตำบล ร่วมกับคณะทำงานสนับสนุนปฏิบัติการ

พัฒนาชนบทระดับตำบล

- 4) ให้ความร่วมมือ ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้ามา

ดำเนินการพัฒนาในตำบล

- 5) ดูแลรักษาสาธารณสมบัติที่เกิดขึ้นจากโครงการต่าง ๆ
- 6) ชักชวนประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น
- 7) เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์งานพัฒนาในตำบลให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ

##### 1.2 หน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ศ. 2538 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตราต่อไปนี้

1) มาตรา 24 ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการใดที่กำหนดไว้แล้วในแผนพัฒนาตำบล ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาตำบล

1) มาตรา 26 ในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบล ให้ประชาชน กรรมการสภาตำบลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามมติของสภาตำบล แต่สภาตำบลอาจมอบหมายให้สมาชิกสภาตำบลดำเนินการแทนเฉพาะกรณีได้

ในการทำนิติกรรมของสภาตำบล ให้ประชาชนกรรมการสภาตำบล

เลขานุการสภาตำบล และสมาชิกสภาตำบลอีกหนึ่งคน รวมสามคนเป็นผู้แทนของสภาตำบล ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

สำหรับในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการสภาตำบลหรือกำนันในฐานะสมาชิกโดยตำแหน่ง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอ ให้เป็นคณะกรรมการบริหาร มีหน้าที่ตาม มาตรา 52 ที่ได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- 3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภา องค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง
- 4) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

1.3 หน้าที่ในฐานะคณะกรรมการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ซึ่งมีกำนันหรือประธานกรรมการสภาตำบล เป็นหัวหน้าคณะกรรมการ โดยมีหน้าที่ดังนี้

- 1) ให้ความสนับสนุนทางด้านวิชาการและอุปกรณ์ที่จำเป็นในการดำเนินการตามโครงการที่สภาตำบลเป็นผู้ดำเนินการ หรือได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการ
- 2) ช่วยเหลือสภาตำบลในการตรวจสอบความเป็นไปได้ของโครงการทั้งในด้านเทคนิคและค่าใช้จ่ายของโครงการ
- 3) ดำเนินการอื่นใดตามที่ทางราชการและสภาตำบลมอบหมาย

## 2. บทบาทหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.)

คณะกรรมการหมู่บ้านจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งกำหนดให้หมู่บ้านที่กำนันดำรงตำแหน่งอยู่เป็นหมู่บ้านเช่นเดียวกับหมู่บ้านอื่นภายในตำบลเดียวกัน โดยมาตรา 28 ตี โดยอาศัยข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526 ให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นองค์กรเดียวในการบริหารงานระดับหมู่บ้าน

## 2.1 หน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน

หน้าที่ตามระบบ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ

1) เสนอโครงการแก้ไขปัญหาความต้องการของหมู่บ้านให้

คณะกรรมการสภาตำบลพิจารณาและกำหนดไว้ในแผนพัฒนาตำบล

2) ให้ความเห็นชอบโครงการและแผนงานของส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการในพื้นที่

3) เสนอข้อคิดเห็นและให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติหน้าที่

4) ทหารายได้เพื่อนำมาดำเนินการกิจกรรม หรือโครงการที่หมู่บ้าน

ต้องการตามความเหมาะสม

## 2.2 หน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

1) ให้ความเห็นชอบโครงการและแผนงานของส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการในหมู่บ้าน

2) กำหนดโครงการและแผนงานที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ หรือเงินอุดหนุนพิเศษ

3) กำหนดโครงการและแผนงานที่จะดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

4) เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

5) ประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างราษฎร

6) ทหารายได้อื่นจากท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

พ.ศ. 2457

7) งานนโยบายพิเศษอื่น ๆ

### บทบาทของปลัดอำเภอ พัฒนาการ ผู้ใหญ่บ้าน ในการทำงานร่วมกับ

#### ประธานกรรมการสภาตำบล

#### 1. บทบาทของปลัดอำเภอ

ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล มีภารกิจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติมากมาย โดยเฉพาะงานที่เกี่ยวกับการตอบสนองความต้องการของประชาชน งานแก้ไขปัญหาค้าง ๆ รวมทั้งงานที่จะต้องปฏิบัติเมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้น โดยสรุปปลัดอำเภอ



ผู้รับผิดชอบประจำตำบลมีภารกิจหน้าที่หลักที่จะต้องปฏิบัติดังนี้ (ประเสริฐ อินดี, 2534 : 10-11)

- 1) งานบริการประชาชนในหน้าที่ของกรมการปกครอง เช่น งานทะเบียนราษฎร ทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนครอบครัวการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ งานทะเบียนทหาร
- 2) งานนโยบายและแผน เช่น การจัดทำแผนพัฒนาตำบล การจัดทำโครงการและการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ
- 3) งานเกี่ยวกับการข่าวและเหตุการณ์ต่าง ๆ โดยเกาะติดและใกล้ชิดกับมวลชนทุกรูปแบบ และใช้มวลชนให้เป็นประโยชน์ในการหาข่าวและเหตุการณ์ ความเคลื่อนไหวต่าง ๆ
- 4) งานด้านการประสานงาน ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลจะทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมและประสานประโยชน์ระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ในตำบล เพื่อให้การปฏิบัติงานในตำบล หมู่บ้าน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- 5) งานเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาและการเปรียบเทียบความผิด ในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง การไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทของประชาชน งานเกี่ยวกับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน
- 6) งานประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข่าวสารของทางราชการ การเข้าถึงประชาชนและการขอความร่วมมือในการปฏิบัติงาน
- 7) งานที่นายอำเภอมอบหมาย โดยนายอำเภอมอบอำนาจให้ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลไปปฏิบัติในฐานะตัวแทนนายอำเภอ

จากภารกิจหน้าที่หลักดังกล่าว จะเห็นได้ว่าปลัดอำเภอประจำตำบลในฐานะผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ของกำนันที่มีหน้าที่เป็นผู้นำในสภาตำบล คือประธานกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่งซึ่งงานในสภาตำบลที่ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากปลัดอำเภอประจำตำบลเช่น การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ การจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานด้านข่าวและเหตุการณ์ความเคลื่อนไหวต่าง ๆ เพื่อเสริมความรู้ให้แก่คณะกรรมการสภาตำบล งานด้านการประสานงานเพื่อขอความร่วมมือและช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น องค์กรประชาชนอื่น ๆ และผู้ที่ให้ความช่วยเหลือทั้งปวงในการนำไปสู่การพัฒนาชนบทของสภาตำบล เพราะฉะนั้นในการที่จะนำไปสู่ความสำเร็จต้องอาศัยความสามารถของประธานกรรมการสภาตำบล ที่เป็นผู้ทำงานใกล้ชิดกับปลัดอำเภอมากที่สุดเป็นผู้ประสานงานดังกล่าว

## 2. บทบาทของพัฒนากร

กรมการพัฒนาชุมชนได้จัดส่งพัฒนากร ซึ่งเป็นข้าราชการกรมการพัฒนาชุมชนไปปฏิบัติงานประจำตำบลต่าง ๆ ซึ่งจะต้องร่วมปฏิบัติงานกับชาวบ้านหรือองค์กรต่าง ๆ ของหมู่บ้าน อันได้แก่ กรรมการหมู่บ้าน และกรรมการสภาตำบล (กสต.) ซึ่งปรากฏตามระเบียบ ข้อบังคับ ดังต่อไปนี้คือ (กรมการพัฒนาชุมชน, 2530 : 26)

- 1) หน้าที่ที่ปรึกษาสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 (กรณีได้รับคัดเลือกจากนายอำเภอและแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด)
- 2) หน้าที่เลขานุการคณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2524 และแก้ไขเพิ่มเติมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานพัฒนาชนบท (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2526 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2526
- 3) หน้าที่ที่ปรึกษาการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ ในคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526 ประกาศ ณ วันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2526
- 4) หน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 1702/ว.1372 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2524 และที่ มท 1701/ว.757 ลงวันที่ 14 กันยายน 2525
- 5) หน้าที่ในการปฏิบัติงานเป็นประชาสัมพันธ์ตำบล
- 6) หน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2527

การปฏิบัติงานของพัฒนากรตามหน้าที่ที่ปรึกษาสภาตำบลนั้น พัฒนากรเป็นผู้ที่ทำงานใกล้ชิดกับสภาตำบล ให้ความช่วยเหลือด้านการแนะนำ ให้ข้อคิดเห็น ชี้แนวทางที่ถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ทุกด้านทุกภารกิจของสภาตำบลนับได้ว่าพัฒนากรเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการพัฒนาชนบท กรมการพัฒนาชุมชนได้พิจารณาปรับปรุงบทบาทของพัฒนากรให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพการทำงานของสภาตำบลมาโดยตลอด เพื่อช่วยเหลือสภาตำบลบริหารงานพัฒนาชนบทให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะร่วมมือช่วยเหลือกันกับคณะกรรมการสภาตำบลโดยเฉพาะประธานกรรมการสภาตำบล ซึ่งเป็นผู้นำในสภาตำบล

### 3. บทบาทของผู้ใหญ่บ้าน

ประธานกรรมการสภาตำบลหรือกำนัน กับผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองในระดับตำบล หมู่บ้าน ซึ่งจะต้องทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างประชาชน และหน่วยงานราชการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมได้ระบุตำแหน่งนักปกครองท้องที่ ที่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้วย พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไว้ดังนี้ (สพโชค ลีตากุล, 2526 : 465-492)

มาตรา 27 ข้อ 18 ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการ และรายงานเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ เพื่อให้กำนันรายงานต่อคณะกรรมการอำเภอ

มาตรา 51 ให้กำนันเรียกผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลมาประชุมเพื่อปรึกษาหารือ การที่จะรักษาหน้าที่ในตำบลให้เรียบร้อย ไม่น้อยกว่าเดือนละหนึ่งครั้ง

ให้ผู้ใหญ่บ้านเรียกประชุมคณะกรรมการหมู่บ้านตามครั้งคราวที่เห็นสมควร หรือเมื่อกรรมการมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งร้องขอให้มีการประชุม แต่เมื่อรวมปีหนึ่งจะต้องมีการประชุมไม่น้อยกว่าหกครั้ง

ให้กำนันเรียกประชุมคณะกรรมการตำบลไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง

ดังนั้นจากคำอธิบายพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ โดยสรุปกล่าวว่า อำนาจหน้าที่ของกำนันเป็นอำนาจหน้าที่ทุกอย่างเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน

นอกจากนี้ ประธานกรรมการสภาตำบลหรือกำนัน ทำงานร่วมกับผู้ใหญ่บ้าน โดยกฎหมายอื่น อันได้แก่ คณะกรรมการสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลมีกำนันท้องที่เป็นประธาน กรรมการสภาตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง (กรมพัฒนาชุมชน, 2527 : 14-23)

ดังนั้นประธานกรรมการสภาตำบลหรือกำนัน มีบทบาทสำคัญในฐานะ ผู้รับผิดชอบการดำเนินงานตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ทำให้โครงสร้างของสภาตำบลซ้อนทับโครงสร้างของการปกครอง โดยที่สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการให้ข้อเสนอแนะ และให้คำปรึกษาต่อกำนัน เกี่ยวกับ การที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนันตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งให้เห็นว่ากำนันเป็นผู้รับผิดชอบงานปกครองท้องที่ ซึ่งอยู่ในส่วนของราชการส่วนภูมิภาค ควบคู่ไปกับการงานในหน้าที่ของสภาตำบล เช่นการจัดให้มีน้ำเพื่อบริโภค และการเกษตร

การจัดให้มีและบำรุงรักษาถนนทางน้ำ ทางบก การรักษาความสะอาดถนน ที่สาธารณะ และการกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูล การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง การบำรุงและส่งเสริมอาชีพของราษฎร การส่งเสริม การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ในส่วนของท้องถิ่น และงานในส่วนนี้จะดำเนินไปได้ กำนันจะต้องได้รับความช่วยเหลือจากผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีความสัมพันธ์กับกำนันตามกฎหมาย ลักษณะปกครองท้องถิ่น โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในลักษณะนี้จะช่วยให้งานของสภาตำบลดำเนินไปด้วยดี หากกำนันใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น สนับสนุนงานของสภาตำบล (พรชัย รัชมีแพทย์, 2536 : 89-90)

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการค้นคว้าและตรวจสอบเอกสารปรากฏว่าไม่มีการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับคุณลักษณะของประธานกรรมการสภาตำบลที่เอื้อต่อการพัฒนาชนบทโดยตรง แต่เป็นการศึกษาเกี่ยวกับผู้นำการพัฒนาทั่ว ๆ ไปดังนี้

พิทธา สายหู (2510 : ก, 55-89) ได้ศึกษาลักษณะผู้นำท้องถิ่นในเขตพัฒนาภาคใต้ จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูลการศึกษาด้วยวิธีสังเกตการณ์อย่างใกล้ชิดตามแบบการศึกษาทางมนุษยวิทยาในหมู่บ้านตัวอย่าง 1 หมู่บ้าน พบว่า ความสัมพันธ์ของชุมชน เศรษฐกิจ ศาสนา การศึกษาและนิเทศนาการ ในแต่ละกิจกรรมจะเกิดผู้นำในแต่ละลักษณะผู้ที่จะมีบทบาทหรือมีความสำคัญมักได้แก่ผู้ที่มีความสำคัญทางศาสนา หรือไม่ก็เป็นผู้ที่มีการศึกษาสูง ๆ สำหรับผู้นำในสังคมหมู่บ้านนั้น มีลักษณะการเป็นผู้นำของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ในระบบครอบครัว ผู้นำกลุ่ม ผู้นำทางเศรษฐกิจทางการเมือง การศึกษา เป็นต้น ผู้นำท้องถิ่นกับการพัฒนาหมู่บ้านนั้น ปัจจัยที่เอื้ออำนวยคือความสามัคคีของคนในหมู่บ้านดี ฐานะทางเศรษฐกิจของคนในหมู่บ้าน ระดับความรู้และการศึกษาของคนในหมู่บ้าน ความเข้มแข็งและความเข้าใจของผู้นำในหมู่บ้านในระบบกิจกรรมต่าง ๆ ของชีวิตสังคมหมู่บ้าน ประเพณีที่เป็นการชุมนุมลูกบ้าน ทำเลที่ตั้งของหมู่บ้าน ปัจจัยภายนอกที่ส่งเสริมการพัฒนานั้น กล่าวคือข้อกำหนดหมายโดยตรงโดยทางราชการส่งเจ้าหน้าที่ส่งเสริมในด้านต่าง ๆ การสร้างทางคมนาคมและการนำข่าวคราวของโลกภายนอกเข้าสู่หมู่บ้าน กล่าวโดยสรุปของรายงานการศึกษาคั้งนี้ว่า

ลักษณะของผู้นำท้องถิ่นมีความสำคัญมากต่อการพัฒนาหมู่บ้าน

จากการศึกษาของสภาวิจัยแห่งชาติที่ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง "ผู้นำในชนบทของประเทศไทย" ซึ่งได้ทำการศึกษาเมื่อปี 2514 ในรายงานการวิจัยฉบับนี้ มีสาระที่เกี่วข้องและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา พอสรุปได้ดังนี้

1) ลักษณะส่วนตัวของบรรดาผู้นำในชนบทของประเทศไทยลักษณะส่วนตัวที่ได้ทำการศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงลักษณะทั่ว ๆ ไป พบว่า ผู้นำในชุมชนเป็นบุคคลที่มีอาวุโสในชุมชน แต่ทั้งนี้การเป็นผู้นำในชนบทนั้น ไม่ใช่ขึ้นอยู่กับการเป็นผู้อาวุโสในชุมชนเท่านั้น บุคคลที่มีการศึกษาคิดว่าประชาชนทั่ว ๆ ไปในชุมชนผู้มีฐานะมีความมั่นคง บุคคลที่กล้าหาญ เสียสละ ทำคนให้เป็นประโยชน์เพื่อชุมชนก็ได้รับการยกย่องให้เป็นผู้นำชุมชน เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพหมู่บ้าน สภาพแวดล้อม และสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) บทบาทของผู้นำในชนบท พบว่า บทบาทสำคัญส่วนใหญ่ในสังคมของคนที่เป็นผู้นำมักเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการให้บริการแก่ผู้อื่นด้วยความเสียสละเพื่อท้องถิ่น อสากเห็นความเจริญรุ่งเรือง มุ่งมั่นที่จะทำความดีทุกวิถีทางเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ต้องการที่จะทำคนเป็นตัวอย่าง ต้องการริเริ่มงานแล้วให้ผู้อื่นทำตามหรือเอาอย่างให้มากที่สุด โดยหวังผลที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาการด้านต่าง ๆ โดยไม่หยุดยั้ง

3) ค่านิยมของสังคมชนบทไทยในปัจจุบันต่อคุณลักษณะของบุคคลที่ได้รับการยอมรับนับถือให้เป็นผู้นำในชนบทไทย

จากผลการวิจัยได้เรียงลำดับความสำคัญจากมากไปหาน้อยไว้ดังนี้

- 3.1) ให้ความช่วยเหลือแก่คนทั่วไปด้วยเมตตาจิต
- 3.2) ซื่อสัตย์ พุดจริงทำจริง
- 3.3) ประกอบสัมมาอาชีพอย่างแข็งขัน
- 3.4) เป็นกันเอง
- 3.5) เป็นที่พึ่งทั่วไปทางวัตถุและจิตใจ
- 3.6) มีตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบ
- 3.7) เป็นคนเคร่งศาสนา
- 3.8) อื่น ๆ เช่น โอบอ้อมอารี

4) ประสิทธิภาพนอกหมู่บ้าน ผู้นำท้องถิ่นมักจะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์นอกหมู่บ้านกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีประสิทธิภาพเกี่ยวกับชีวิตและความเป็นอยู่

ในเมืองหรือชุมชนที่เจริญ บุคคลเหล่านี้จะเคยไปท่องเที่ยวต่างถิ่นและผ่านแหล่ง  
อารยธรรมมาก นอกจากนี้จะมีความสัมพันธ์กับสื่อสารมวลชนสูง เช่น ฟังวิทยุ  
อ่านหนังสือพิมพ์ เป็นต้น การที่มีความรู้มาก เห็นมาก ทำให้ชาวบ้านยอมรับนับถือ

5) ความชำนาญพิเศษ ผู้นำจะได้รับการฝึกอบรมหรือมีความชำนาญ  
ในงานบางอย่าง ซึ่งชาวบ้านนิยมมากเป็นพิเศษ เช่น เป็นช่างไม้ฝีมือดีมีความ  
เชี่ยวชาญไสยศาสตร์หรือหมอล้วนโบราณ หรือเคยเป็นข้าราชการมาก่อน เป็นต้น

สมชัย รักวิจิตร (2514 : 11-35 อ้างใน สานิตย์ บุญชู, ม.ป.ป. :

85) ได้ศึกษาความเป็นผู้นำในหมู่บ้านทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย  
พบลักษณะของผู้นำที่ชาวบ้านจะถือเอาเป็นผู้นำของเขา คือ เป็นผู้ใหญ่พอสมควร คือ  
อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี ฐานะทางเศรษฐกิจดี มีประสบการณ์มากเกี่ยวกับชีวิต  
ความเป็นอยู่ในเมืองหรือชุมชนที่เจริญแล้วมีความรู้ทั้งทางโลกและทางธรรม  
มีความชำนาญงานที่ชาวบ้านนิยมเป็นพิเศษ เช่น งานช่างไม้หรือเคยเป็นข้าราชการ  
มาก่อน เครื่องศาสนาสู่ในศีลธรรมจรริษา มีตำแหน่งในกรรมการต่าง ๆ ของหมู่บ้าน  
หรือตำแหน่งราชการหรือกิ่งราชการ

ทองคณ หงส์พันธ์ (2522) ได้ศึกษาเพื่อจัดรูปแบบยุทธวิธีการฝึกอบรม  
ผู้นำท้องถิ่นในการพัฒนาชุมชน กลุ่มตัวอย่างเป็นคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.)  
ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 210 คน โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างเป็น 2 กลุ่ม  
ตามประเภทหมู่บ้านที่จำแนกตามระดับความสำเร็จในการพัฒนา คือ หมู่บ้านที่มีระดับ  
ความสำเร็จในการพัฒนาสูง และหมู่บ้านที่มีระดับความสำเร็จในการพัฒนาต่ำ พบว่า

1) องค์ประกอบเชิงมนุษย์ของผู้นำท้องถิ่นของหมู่บ้านที่มีระดับความสำเร็จ  
ทางการพัฒนาสูงกว่าองค์ประกอบเชิงมนุษย์ของผู้นำท้องถิ่นของหมู่บ้านที่มีระดับ  
ความสำเร็จทางการพัฒนาต่ำ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ความรู้เกี่ยวกับ  
การพัฒนาชุมชน ความรู้เกี่ยวกับแหล่งวิชาการชุมชน ความเป็นผู้นำในหมู่บ้าน  
ความซื่อตรงต่อหน้าที่ ความมีจิตมุ่งมั่นที่จะพัฒนา ความเป็นผู้มีกุศลจิต การยอมรับ  
วิชาการแผนใหม่ ความเชื่อมั่นในตนเอง ความจงรักภักดีต่อสถาบันผู้นำ และ  
ความสัมพันธ์กับผู้นำของหมู่บ้าน ส่วนทัศนคติแบบประชาธิปไตยของผู้นำทั้งสองกลุ่มนั้น  
ปรากฏว่าไม่แตกต่างกัน

2) องค์ประกอบเชิงมนุษย์ทั้ง 11 ประการ มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญ  
ทางสถิติกับองค์ประกอบด้านภูมิหลัง ประสบการณ์และการศึกษาอบรมของผู้นำท้องถิ่นคือ  
ความสัมพันธ์กับสื่อสารมวลชน ความสัมพันธ์กับแหล่งอารยธรรม การศึกษาอบรม

นอกโรงเรียน ระดับการศึกษาในโรงเรียน อาศัยและอาศัยการเป็นผู้นำท้องถิ่น

3) ผู้นำท้องถิ่นมีความเห็นว่าแนวทางการดำเนินการจัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาองค์ประกอบเชิงมนุษย์ของผู้นำท้องถิ่นที่นำเสนอ นั้น สามารถปฏิบัติได้และมีความเหมาะสมคือ ช่วงเวลาและระยะเวลาการฝึกอบรม สถานที่ฝึกอบรม เนื้อหาสาระในการฝึกอบรม วิธีการสอนและการจัดกิจกรรมการฝึกอบรม ยกเว้นการให้ผู้นำท้องถิ่นมีส่วนในการลดค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม

อนุศักดิ์ เกตุศิริ (2526 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาลักษณะของครูที่เอื้อต่อการพัฒนาชนบทตามความคิดเห็นของคณะกรรมการสภาตำบลในเขตรับผิดชอบของวิทยาลัยครูอุบลราชธานี กลุ่มตัวอย่างประชากรคือ ประธานกรรมการสภาตำบล 156 คน พัฒนาการ 144 คน และเลขานุการสภาตำบล 165 คน รวมทั้งหมด 476 คน พบว่า ประธานกรรมการสภาตำบล พัฒนาการ และเลขานุการสภาตำบล ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าครูควรจะมีลักษณะที่เอื้อต่อการพัฒนาชนบทในด้านความรู้ ความเป็นผู้นำ มนุษย์สัมพันธ์ ความซื่อตรงต่อหน้าที่และความอดทนอยู่ในระดับมากที่สุด และเปรียบเทียบความคิดเห็นทั้งสามกลุ่มแล้ว มีความคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะของครูที่เอื้อต่อการพัฒนาชนบทในด้านความรู้ไม่แตกต่างกัน ส่วนในด้านความเชื่อมั่นในตัวเอง มนุษย์สัมพันธ์ ความซื่อตรงต่อหน้าที่ การยอมรับวิวัฒนาการใหม่ ความอดทน การบำรุงรักษา สุขภาพอนามัย มีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สุวิชา สีสุนทร (2533 : 117-119) ได้ทำการวิจัยเรื่องคุณลักษณะของผู้นำศาสนาอิสลามที่เอื้อต่อการพัฒนาชุมชนและแนวทางการจัดฝึกอบรมผู้นำศาสนาอิสลามเพื่อพัฒนาชุมชนในจังหวัดปัตตานี กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วยผู้นำศาสนาอิสลามในชุมชนที่พัฒนา จำนวน 245 คน และผู้นำชุมชนที่กำลังพัฒนา จำนวน 134 คน รวมทั้งสิ้น 377 คน พบว่า ผู้นำศาสนาอิสลามในชุมชนที่พัฒนามีคุณลักษณะสูงกว่าผู้นำศาสนาอิสลามในชุมชนกำลังพัฒนา ในด้านความรู้เกี่ยวกับแหล่งที่จะให้ความช่วยเหลือชุมชน แต่ผู้นำศาสนาอิสลามในชุมชนที่กำลังพัฒนากลับมีคุณลักษณะในด้านความเป็นผู้นำหมู่บ้านสูงกว่าผู้นำศาสนาในชุมชนที่พัฒนา ส่วนในด้านอื่น ๆ ได้แก่ ด้านความรู้ความเข้าใจในหลักศาสนาอิสลาม ด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนด้านความมีมนุษยสัมพันธ์ ด้านความมีจิตใจมุ่งมั่นที่จะพัฒนา ด้านการยอมรับนวัตกรรม ด้านความเชื่อมั่นในตนเอง ด้านความอดทน และด้านความสัมพันธ์กับผู้นำในหมู่บ้าน พบว่า ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ

อับดุลฮาลิม มินฮาร์ (2535 : 82-84) ได้ศึกษาทำการวิจัยเรื่อง  
คุณลักษณะของผู้ปฏิบัติการโครงการพัฒนาเพื่อความหวังใหม่ ตามทัศนะของผู้นำศาสนา  
อิสลามสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย กรรมการ  
อิสลามประจำจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส จำนวน 30 คน และประชาชน  
ในกรรมการอิสลามประจำมัสยิด (อิหม่าม) จำนวน 150 คน รวมทั้งสิ้น 180 คน  
พบว่ามีคุณลักษณะที่สำคัญทั้ง 10 ด้านเรียงลำดับความสำคัญไว้ดังนี้

- 1) ด้านคุณธรรมและความประพฤติ
- 2) ด้านความซื่อสัตย์สุจริต
- 3) ด้านความเป็นผู้นำ
- 4) ด้านความซื่อสัตย์สุจริต
- 5) ด้านความเชื่อมั่นในตนเอง
- 6) ด้านความมีจิตมุ่งมั่นที่จะพัฒนา
- 7) ด้านมนุษยสัมพันธ์
- 8) ด้านความรู้
- 9) ด้านความคิดริเริ่ม
- 10) ด้านความสามารถในการแก้ปัญหา

และเปรียบเทียบทัศนะของผู้นำมุสลิมจำแนกตามอายุ ระดับการศึกษา  
ศาสนิกชน ระดับการศึกษาศาสนาและอายุการเป็นผู้นำมุสลิม พบว่า ไม่มี  
ความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทั้ง 10 ด้าน

จริญ สิทธิศักดิ์ (2536 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาทำการวิจัยเรื่อง  
คุณลักษณะที่ส่งเสริมการพัฒนาชนบทของผู้ใหญ่บ้านตามความคิดเห็นของครู  
ประถมศึกษาอำเภอห้วยไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช กลุ่มตัวอย่างที่ใช้เป็นครู  
สังกัดสำนักงานการศึกษาอำเภอห้วยไทร ปีการศึกษา 2535 จำนวน  
252 คน ผลการวิจัยพบว่า

1) คุณลักษณะที่ส่งเสริมการพัฒนาชนบทของผู้ใหญ่บ้านตามความคิดเห็น  
ของครูประถมศึกษาอยู่ในเกณฑ์ระดับมากถึง 7 ลักษณะ เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย  
ได้แก่ คุณธรรม มนุษยสัมพันธ์ ความมีจิตมุ่งมั่นในการพัฒนา ความเป็นผู้นำ  
การยอมรับนับถือ ความรู้ความสามารถและการยอมรับนวัตกรรม

2) ความคิดเห็นของครูที่มีต่อคุณลักษณะที่ส่งเสริมการพัฒนาชนบทของ  
ผู้ใหญ่บ้านทั้ง 7 ลักษณะ จำแนกตามตำแหน่ง ภูมิลาเนา การเข้าร่วมโครงการศึกษา



เพื่อพัฒนาหมู่บ้านในเขตชนบท การเป็นเลขานุการสภาตำบลและตำแหน่งในคณะกรรมการ  
สนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบลพบว่า ไม่มีความแตกต่างกันอย่าง  
มีนัยสำคัญทางสถิติทั้ง 7 ลักษณะ

3) ครูที่มีประสบการณ์ในการทำงานต่ำกว่า 10 ปี มีความคิดเห็นเห็นด้วย  
มากกว่าครูที่มีประสบการณ์ในการทำงาน 10-20 ปี ในด้านการยอมรับนวัตกรรม  
แต่ในด้านอื่น ๆ ไม่พบความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

4) ครูที่มีระดับการศึกษาตั้งแต่ปริญญาตรีขึ้นไป มีความคิดเห็นเห็นด้วย  
สูงกว่าครูที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี ในด้านความรู้ความสามารถ  
ความเป็นผู้นำ ความมีจิตใจมุ่งมั่นในการพัฒนา มนุษยสัมพันธ์คุณธรรม การยอมรับ  
นวัตกรรม และด้านการยอมรับนับถือ

สำหรับงานวิจัยในต่างประเทศนั้น แบตเตน (Batten, 1971 : 148)  
ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาชุมชนชาวอังกฤษ ได้ศึกษาเกี่ยวกับลักษณะของผู้นำและ  
สรุปได้ว่า ผู้นำควรมีคุณสมบัติพื้นฐาน 5 ประการคือ ความรับผิดชอบ ความสม่ำเสมอ  
ความเชื่อมั่นในตนเอง การพยายามพึ่งตนเอง และความซื่อสัตย์เที่ยงตรง และ  
เดโปซิทาโร (Depositario, 1973 : 148) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสมรรถนะ  
ในการเป็นผู้นำท้องถิ่นของคณฟิลิปปินส์ และได้สรุปไว้ว่าผู้นำท้องถิ่นที่มีความสามารถ  
ในการเป็นผู้นำต่างกันนั้นมีลักษณะต่างกัันดังนี้คือ

- 1) ผู้มีประสบการณ์ในการทำงานมาก่อนและมีฐานะทางเศรษฐกิจดี  
มีความสามารถในการเป็นผู้นำสูงกว่าคนที่ฐานะยากจนและประสบการณ์น้อย
- 2) คนที่มีการศึกษาสูงและได้รับการฝึกอบรมหรือเข้าร่วมสัมมนาอยู่เสมอ  
มีคุณสมบัติในการเป็นผู้นำดีกว่าคนที่มีการศึกษาค่ำและขาดโอกาสในการฝึกอบรมอย่าง  
เห็นได้ชัด
- 3) โดยทั่วไปแล้ว เพศชายมีความสามารถในการเป็นผู้นำท้องถิ่นสูงกว่า  
เพศหญิง

ส่วนเบิร์ด (Bird, 1979 : 159) ศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับลักษณะ  
ในการเป็นผู้นำ พบว่า จากรายงานวิจัยมากกว่า 5 เรื่อง มีเพียงร้อยละ 5 เท่านั้น  
เป็นลักษณะร่วมกัน นอกนั้นจะมีลักษณะกระจายมาก ที่เป็นเช่นนี้อาจจะเนื่องมาจาก  
บุคลิกภาพเป็นสิ่งที่วัดยาก ซึ่งขาดความเที่ยงในการวัด สำหรับเครื่องมือวิธีการและ  
สถานการณ์ในการวิจัยแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม กิบป์ (Gibb, 1969 : 116)  
ได้ศึกษาพบว่า ผู้นำที่ดีควรมีลักษณะดังนี้คือ

- 1) ความสามารถ ได้แก่ สติปัญญา ความสนใจ ความคิดริเริ่ม  
ความสามารถในการตัดสินใจ และความสามารถในการใช้ถ้อยคำ
- 2) ความสำเร็จในงาน ได้แก่ ความสำเร็จในด้านความรู้  
ความเป็นผู้รอบรู้และด้านอื่น ๆ
- 3) ความรับผิดชอบ ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม เห็น  
ประโยชน์ลักษณะรวมมากกว่าส่วนตน
- 4) การมีส่วนร่วม ได้แก่ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคม การให้  
ความร่วมมือกับหมู่คณะและความสามารถในการคบค้าสมาคมกับผู้อื่น
- 5) สถานภาพ ได้แก่ สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นที่ยอมรับ  
ของหมู่คณะ

นอกจากนี้โทชิโอะ ยัทซุชิโร (Toshio Yatsushiro : 1966  
อ้างในสันนิษต์ บุษุ, ม.ป.ป. : 85-86) ได้ศึกษาเรื่อง Village  
Organization and Leadership in Northeast Thailand ทำการวิจัยที่  
จังหวัดนครพนม พบว่า ผู้นำควรมีคุณสมบัติสำคัญจากมากไปหาน้อย ดังนี้คือ  
มีความซื่อสัตย์ มีคุณธรรม มีลักษณะผู้นำเฉลียวฉลาดรอบรู้ มีภริยาอายุน้อยและแนะนำ  
สิ่งที่มีประโยชน์ รวบรวมให้คนทำงานได้ มีอายุเป็นผู้ใหญ่ ประพฤติดีบริหารงานดี  
ติดต่อได้ผล อ่อนน้อมถ่อมตนดี เคร่งศาสนา เป็นชาวนาที่รู้จักข้าราชการมาก  
ดังนั้นจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาค้นคว้าดังกล่าว  
ข้างต้น ทั้งในประเทศและต่างประเทศจะเห็นว่าคุณลักษณะของประธานกรรมการ  
สภาตำบลหรือกำนันซึ่งเป็นผู้นำท้องถิ่น ในฐานะเป็นผู้นำสภาตำบลซึ่งเป็นองค์กร  
ที่จำเป็นต่อการพัฒนาชนบท จะสามารถบริหารงานให้ประสบผลสำเร็จได้และ  
มีประสิทธิภาพสูง จำเป็นต้องศึกษาหาคุณลักษณะที่ดีเอื้อต่อการพัฒนาชนบท ทั้งนี้เพื่อ  
เป็นประโยชน์ในการพัฒนาบทบาทให้เหมาะสมสามารถร่วมปฏิบัติงานกับบุคคล  
ที่เกี่ยวข้องได้ทุกฝ่ายนำความสำเร็จมาสู่ชนบทอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังเป็นแนวทาง  
ในการพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทอีกด้วย

#### องค์ประกอบที่ส่งผลต่อตัวแปรที่ศึกษา

สุนีย์ ชีรดากร (2524 : 235) กล่าวว่า ประสบการณ์ในการทำงาน  
ก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการวิจัย เพราะแต่ละบุคคลย่อมมีประสบการณ์ที่แตกต่างกัน

ดังนั้นความสนใจของคนเราก็จะเปลี่ยนแปลงไปตามอายุและประสบการณ์ และ สุโท เจริญสุข (2520 : 169) กล่าวว่า ความรู้สึกริक्तของคนเราย่อมเป็นไปตาม ประสบการณ์ของชีวิต ชีวิตทั้งอดีตและสภาวะปัจจุบันทำให้คนคิดต่างกัน คนเรามี ประสบการณ์ต่างกัน มีชีวิตความเป็นอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ต่างกัน จะทำให้ความรู้สึกริक्त เหมือนกันย่อมเป็นไปไม่ได้

วิถีชีวิต วัฒนาวิบูล (2535 : 38) กล่าวว่า วงจรชีวิตของบุคลากร ในองค์กรต่าง ๆ นั้นสามารถแบ่งได้ 4 ระยะ ดังนี้

1) บุคลากรในระยะที่หนึ่ง ขึ้นเริ่มต้นตั้งแต่เริ่มเข้าทำงานในองค์กร จนกระทั่งมีอายุงาน 2-3 ปี บุคลากรประเภทนี้อยู่ในระยะเรียนรู้และค่อย ๆ เข้าใจ ตลอดจนเคยชินกับการทำงานในองค์กร แล้วค่อย ๆ พัฒนาบุคลิกภาพและรูปแบบ ในการทำงานของตนเอง

2) บุคลากรในระยะที่สอง ขึ้นเติบโตซึ่งมีระยะเวลาการทำงาน 3-5 ปี บุคลากรในระยะนี้จะค่อย ๆ เปลี่ยนจากใหม่เป็นเก่า มีความสัมพันธ์ ตลอดจนมี เส้นสายโยงใยกับองค์กรอื่นในแวดวงธุรกิจในระดับหนึ่ง การทำงานก็สามารถยึดกุม ปัญหาได้ดีพอสมควร เป็นระยะที่ศึกษาภาวในตัวเองอย่างสูง

3) บุคลากรในระยะที่สาม ขึ้นอิมิตัว ซึ่งมีระยะเวลาการทำงาน 5-10 ปี เป็นระยะที่มีประสบการณ์และทักษะต่าง ๆ อย่างพร้อมมูล แต่มักเผชิญกับปัญหาในการเจริญเติบโตก้าวหน้าต่อไป เหมือนการเดินทางที่มาสิ้นสุดและจุกอู่อยู่บริเวณคอขวด เพื่อที่จะทะลุออกไป ถ้าสามารถจัดการภายในองค์กรโดยปรับงานให้เหมาะสม ให้ โอกาสในการเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้นก็จะยึดอายุของวงจรชีวิตนี้ให้มีชีวิตชีวา มีพลังชีวิต และสามารถสำแดงศักยภาพภายในออกมาได้อย่างเต็มที่

4) บุคลากรในระยะที่สี่ ขึ้นเสื่อมถอย มีอายุการทำงาน 10-20 ปี บุคลากรในระยะนี้ โอกาสในการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นแทบไม่มี จะลาออกไป หางานใหม่ที่มีฐานะและตำแหน่งสูงกว่าก็ทำไม่ได้

พอสรุปได้ว่า บุคคลที่มีประสบการณ์ในการทำงานแตกต่างกัน ย่อมมีความรู้สึกริक्त ความต้องการและความสนใจที่แตกต่างกัน ดังนั้นจากการศึกษาและ แนวความคิดของนักวิชาการที่กล่าวมา ในการวิจัยครั้งนี้จึงได้แบ่งประสบการณ์ การปฏิบัติงานในสภาพตำบลของปลัดอำเภอ พัฒนาการ และผู้ใหญ่บ้าน เพื่อศึกษา ความคิดเห็นต่อคุณลักษณะของประธานกรรมการสภาตำบลที่เอื้อต่อการพัฒนาชนบท โดยแบ่งประสบการณ์การปฏิบัติงานในสภาพตำบลออกเป็น 3 ระดับดังนี้คือ

ปฏิบัติงานน้อยกว่า 5 ปี ปฏิบัติงาน 5 - 10 ปี และปฏิบัติงานมากกว่า 10 ปี  
จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้นำ  
มากำหนดกรอบและสมมติฐานการวิจัยต่อไป

### กรอบแนวความคิด

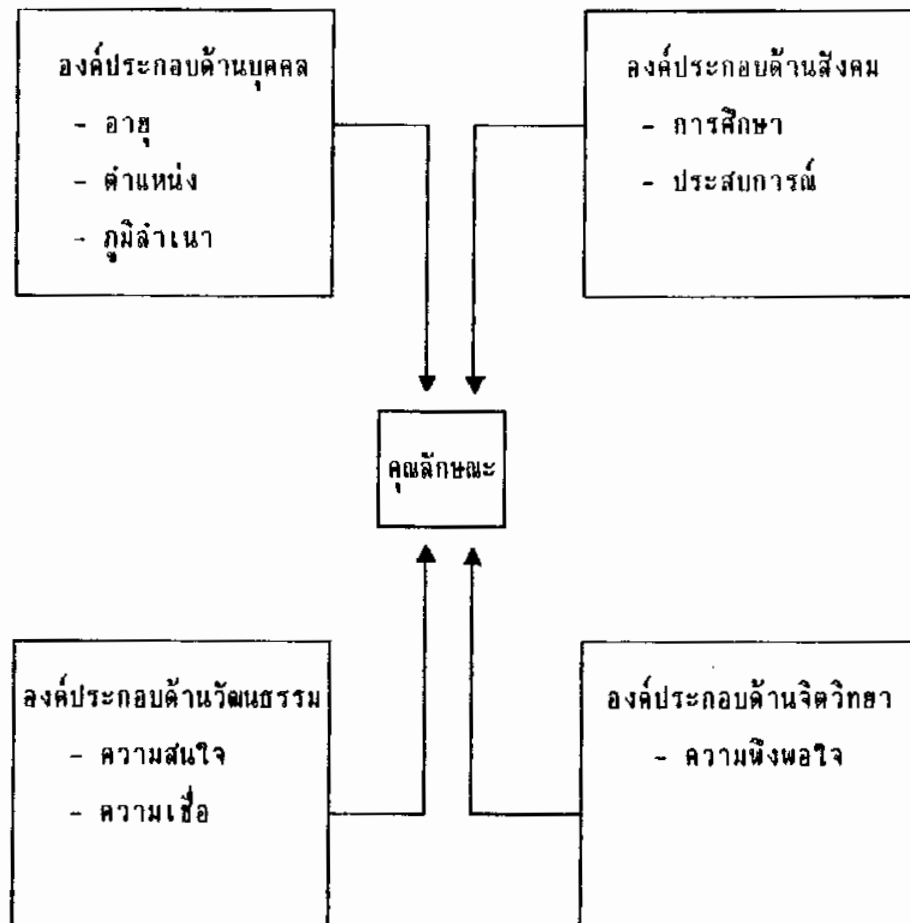
จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำ แนวคิดทางการบริหาร  
วิธีการศึกษาเกี่ยวกับผู้นำ การบริหารการพัฒนาชนบท องค์การปกครองท้องถิ่น  
ระดับต่ำสุดคือสภาตำบล และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำมาประมวลเป็น  
แนวคิดในการวิจัยโดยผู้วิจัยพิจารณาเห็นในการพัฒนาชนบทนั้นจะประสบผลสำเร็จ  
ตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องมีปัจจัยสำคัญหลายประการ  
ปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งก็คือบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารพัฒนาชนบท ซึ่งในการ  
วิจัยครั้งนี้คือ ประธานกรรมการสภาตำบลหรือกำนัน เพราะเป็นผู้นำที่บทบาทมาก  
เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาชนบทขององค์การปกครองท้องถิ่นคือสภาตำบล ดังนั้นหาก  
ผู้นำมีองค์ประกอบเกี่ยวกับคุณลักษณะที่ดีเหมาะสมก็จะทำให้การดำเนินงานการพัฒนา  
ชนบทตามนโยบายของรัฐบาลและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนเป็นไปอย่าง  
มีคุณภาพรวมทั้งบรรลุเป้าหมายได้อย่างรวดเร็ว สำหรับการปฏิบัติงานการพัฒนาชนบท  
ของประธานกรรมการสภาตำบลนั้นย่อมต้องเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ซึ่งกันและกันกับทุกฝ่าย  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับข้าราชการ ผู้นำท้องถิ่น และประชาชนทั่วไป บุคคลดังกล่าว  
จึงมีส่วนสำคัญ ในการร่วมพิจารณากำหนดคุณลักษณะของประธานกรรมการสภาตำบล  
ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางพัฒนาบทบาทในการปฏิบัติงานร่วมกันและสอดคล้องกับความ  
ต้องการของประชาชน ในส่วนของข้าราชการประกอบด้วยบุคลากรจากหลายหน่วยงาน  
แต่หน่วยงานที่มีบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทโดยตรงและมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งก็คือ  
กรมการปกครอง บุคลากรดังกล่าวก็คือปลัดอำเภอ และกรมการพัฒนาชุมชนที่มีบุคลากร  
คือพัฒนากร ซึ่งบุคลากรเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในสภาตำบลมากกว่าข้าราชการใน  
หน่วยงานอื่น ตามผลการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในส่วนของผู้นำท้องถิ่นและ  
ประชาชนทั่วไปนั้นก็คือ ผู้ใหญ่บ้าน เพราะผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้งเป็นตัวแทน  
ของประชาชนเป็นผู้นำที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดังนั้นจึงมีส่วนสำคัญในการนำ  
มาศึกษา ผู้วิจัยจึงนำมาเป็นประชากรในการวิจัยครั้งนี้

สำหรับคุณลักษณะของประธานกรรมการสภาตำบลนั้นจะต้องเลือกการพัฒนาชนบท เพื่อเป็นการส่งเสริมพัฒนา กระตุ้นให้ผู้นำปฏิบัติงานเพื่อการพัฒนาชนบท สามารถทำให้องค์กรมีความเข้มแข็ง เป็นพื้นฐานพัฒนาชุมชนในทุก ๆ ด้าน ซึ่งคุณลักษณะที่เลือกการพัฒนาชนบทดังกล่าวประกอบด้วย คุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำ คุณลักษณะด้านความรู้ความสามารถ คุณลักษณะด้านคุณธรรมและความประพฤติ คุณลักษณะด้านมนุษยสัมพันธ์ คุณลักษณะด้านความมีจิตใจมุ่งมั่นในการพัฒนา คุณลักษณะด้านการปฏิบัติงาน และคุณลักษณะด้านส่วนตัวและครอบครัว ซึ่งถือเป็นตัวแปรในการวัดความคิดเห็นของ ปลัดอำเภอ พัฒนาการ และผู้ใหญ่บ้าน ที่ผู้วิจัยนำมาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย

#### กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยได้อาศัยแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยดังกล่าว มาเป็นกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีว่า คุณลักษณะของบุคคลขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ ดังภาพประกอบ 5

ภาพประกอบ 5 องค์ประกอบที่มีผลต่อคุณลักษณะของบุคคล



จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบที่มีผลต่อคุณลักษณะของบุคคลมี 4 องค์ประกอบ คือ องค์ประกอบด้านบุคคล องค์ประกอบด้านสังคม องค์ประกอบด้านวัฒนธรรม และองค์ประกอบด้านจิตวิทยา ซึ่งประกอบด้วยตัวแปร 8 ตัว แต่ผู้วิจัยนำมาศึกษา 2 ตัว มาเป็นตัวกำหนดคุณลักษณะ ส่วนอีก 3 ตัว คือ ภูมิฐานะ อายุ การศึกษา จากผลการวิจัยของ จรัญ สิทธิศักดิ์ เรื่องคุณลักษณะที่ส่งเสริมการพัฒนาชนบทของผู้ใหญ่บ้าน ตามความคิดเห็นของครูประถมศึกษาอำเภอหัวไทร จังหวัด นครศรีธรรมราช พบว่า ความคิดเห็นของครูที่มีต่อคุณลักษณะที่ส่งเสริมการพัฒนา ชนบทของผู้ใหญ่บ้าน ที่จำแนกตามภูมิฐานะ ไม่มีความแตกต่างกันกันอย่างมีนัยสำคัญ ทางสถิติ ทุกคุณลักษณะที่ทำการศึกษา และจากผลการวิจัยของ อับดุลฮาลิม มินฮาร์ เรื่องคุณลักษณะของผู้ปฏิบัติการโครงการพัฒนาเพื่อความหวังใหม่ ตามทัศนะของผู้เฝ้า

มุสลิมสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า กัศนะของผู้นำมุสลิมสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อคุณลักษณะของผู้ปฏิบัติการโครงการพัฒนาเพื่อความหวังใหม่ที่จำแนกตามอายุ ระดับการศึกษา ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ทุกด้านที่ทำการศึกษา สำหรับตัวแปรอีก 3 ตัว คือ ความเชื่อ ความสนใจ และความพึงพอใจ ผู้วิจัยคิดว่าอยู่ในสภาวะคงที่ มีอิทธิพลต่อคุณลักษณะของบุคคลน้อยมาก ดังนั้นผู้วิจัยจึงยึดถือผลการวิจัย และแนวความคิดเหล่านี้ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดตัวแปร และตั้งสมมติฐานการวิจัยในครั้งนี้

### กรอบแนวความคิดในการวิจัย

จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และผู้วิจัยได้เคยปฏิบัติงานในฐานะเลขานุการสภาตำบลมาระยะหนึ่ง จึงมีความสนใจศึกษาคุณลักษณะของประธานกรรมการสภาตำบลที่เื้อต่อการพัฒนาชนบท ในจังหวัดสุราษฎร์ธานีตามกรอบแนวความคิดดังภาพประกอบ 6

ภาพประกอบ 6 กรอบแนวความคิดในการวิจัย

