

บทที่ 1

บทนำ



ความสำคัญของปัญหา

หมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และเป็นหน่วยการปกครองที่มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น พัฒนาประชาธิปไตย รวมถึงการให้บริการแก่ประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดี มีความสงบสุข และมีความปลอดภัย สามารถดำรงชีวิต ทำมาหากินได้อย่างปกติสุข อันเป็นจุดมุ่งหมายที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยมุ่งหวังให้บังเกิดขึ้น ซึ่งจุดมุ่งหมายดังกล่าวจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับกระทำการดำเนินงานในหมู่บ้านเป็นหลัก ดังเช่นที่นายพิศาล มุลศาสตรสาทร ผู้ที่เกือบทั้งชีวิตได้ปฏิบัติงานด้านปกครองได้สรุปไว้ว่าจุดแตกหักของสังคมไทยนั้นอยู่ที่หมู่บ้าน ซึ่งมีผู้ใหญ่บ้านเป็นบุคคลที่สำคัญที่สุดที่จะเป็นแกนนำในการดำเนินงานของหมู่บ้าน ทั้งในฐานะผู้นำโดยธรรมชาติ และผู้นำตามกฎหมาย (จรรยา, 2531 : 273) กล่าวคือ บุคคลที่จะได้รับการยอมรับนับถือหรือได้รับการเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้านจะต้องมีความเป็นผู้นำโดยธรรมชาติ เป็นที่ยอมรับของคนในหมู่บ้าน ซึ่งสอดคล้องกับวัฒนธรรมของคนไทยเรื่องผู้ใหญ่กับผู้น้อย (สุกิจ, 2529 : 28)

การปกครองหมู่บ้านได้จัดระเบียบการบริหารตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457 โดยกำหนดให้หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองที่ประชาชนในหมู่บ้านมีโอกาสเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองตนเอง ซึ่งเป็นการปูพื้นฐานการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยระดับหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็จะสามารถบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนได้ โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น ลักษณะของผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นทั้งตัวแทนของราชการและเป็นตัวแทนของราชการในหมู่บ้าน เป็นผู้ที่มียุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาหมู่บ้านทั้งหลายทั้งปวง ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นบุคคลชั้นนำในสังคมท้องถิ่นที่มีเกียรติ ศักดิ์ศรีเทียบเท่ากับข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองเลยทีเดียว ในสมัยก่อนผู้ใดได้รับตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านจะได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์อย่างต่ำเป็น "พัน" อย่างสูงเป็นถึง "ขุน" แสดงให้เห็นว่าทางราชการได้ให้ความสำคัญ และได้ฝากความหวัง และความสำเร็จในการปกครอง และการพัฒนาในระดับหมู่บ้านไว้ที่ตำแหน่งผู้ใหญ่เป็นอย่างมาก (ไพบูลย์, 2514 : 123)

ในอดีตบทบาทที่สำคัญของผู้ใหญ่บ้าน มักจะเน้นหนักไปในทางการเป็นตัวแทนของทางราชการในการสอดส่องดูแลเพื่อให้เกิดความสงบสุขขึ้นภายในหมู่บ้านเท่านั้น แต่ปัจจุบันบ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้นำท้องถิ่นและเป็นผู้ที่ทางราชการและราชการในหมู่บ้าน ฝากความหวังไว้ในความสำเร็จ

ในการปกครองและการพัฒนาจึงต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเอง เพื่อรักษาคุณภาพและสนองต่อความต้องการทั้งสองด้านดังกล่าว โดยเฉพาะบทบาททางการปกครองท้องถิ่น ซึ่งต้องหันมาให้ความสำคัญต่อบทบาททางการพัฒนาหมู่บ้านในด้านต่าง ๆ มากขึ้นเป็นลำดับ

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในอดีต หรือปัจจุบันจะเน้นหนักแตกต่างกันอย่างไร แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดต่อความสำเร็จในการปฏิบัติงานของผู้ใหญ่บ้านก็มักจะขึ้นอยู่กับตัวของผู้ใหญ่บ้านเองว่าจะมีความสามารถในการปกครองและพัฒนาหมู่บ้านของตนเองได้มากขนาดไหน ซึ่งส่วนใหญ่ปัญหาที่มักประสบเกี่ยวกับตัวผู้ใหญ่บ้านก็คือ ความบกพร่องในเรื่องภาวะความเป็นผู้นำของผู้ใหญ่บ้าน ที่ทำให้การบริหารงานระดับท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาของราษฎรได้อย่างถูกต้องจึงปล่อยให้องค์กรระดับสูงเป็นผู้สั่งการและกำหนดแผนงานเอง ยังผลให้เกิดการพัฒนาที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหา หรือตอบสนองต่อความต้องการของราษฎรได้อย่างแท้จริง (ไพโรจน์, 2531 : 434) และปัจจัยที่สำคัญที่สุดก็คือ หากผู้ใหญ่บ้านขาดภาวะความเป็นผู้นำแล้วจะก่อให้เกิดวิกฤตศรัทธาต่อประชาชน ซึ่งส่งผลต่อการได้รับความร่วมมือในกิจการงานของหมู่บ้าน ซึ่งมีความจำเป็นต้องระดมสรรพกำลังมาช่วยงานของหมู่บ้าน เพราะผู้ใหญ่บ้านต้องบริหารงานต่าง ๆ ของหมู่บ้านภายใต้ภาวะจำกัด (ไสว, 2531 : 279)

นอกเหนือจากบทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปของผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้สามารถรองรับกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ประกอบกับความบกพร่องในเรื่องภาวะความเป็นผู้นำของผู้ใหญ่บ้านแล้ว สถานภาพของผู้ใหญ่บ้านซึ่งปัจจุบันเกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากเช่น ปัจจุบันมีผู้ใหญ่บ้านที่เป็นสตรีมากขึ้น หรือคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านมีความแปลกแตกต่างจากในอดีต เช่น การศึกษาสูงขึ้น อายุน้อยลง ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อไม่โดยตรงก็โดยอ้อมต่อการแสดงบทบาทตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองตามเป้าหมายและความมุ่งหวังที่รัฐบาลและราษฎรในหมู่บ้านนั้นเองต้องการ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ในฐานะที่ผู้วิจัยเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง ซึ่งปฏิบัติงานใกล้ชิดกับผู้ใหญ่บ้านมาโดยตลอด จึงให้ความสนใจและให้ความสำคัญที่จะศึกษาถึงสถานภาพและภาวะความเป็นผู้นำของผู้ใหญ่บ้านกับบทบาททางการปกครองท้องถิ่น เพื่อที่จะให้ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงการปฏิบัติงานของผู้ใหญ่บ้านให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศซึ่งมีผู้ใหญ่บ้านเป็นกลไกหลักในระดับท้องถิ่นให้บรรลุอย่างเป็นผลดี

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาเฉพาะกรณีในเขตอำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ผู้วิจัยประจำปฏิบัติงานอยู่ อันจะทำให้การวิเคราะห์ผลการวิจัยสามารถ

กระทำได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นพื้นที่ที่มีจำนวนหมู่บ้านไม่มากนัก สะดวกต่อการศึกษา และการทำความเข้าใจสถานภาพและบทบาทของผู้ใหญ่บ้านให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้คือ

1. เพื่อศึกษาถึงสถานภาพและภาวะความเป็นผู้นำของผู้ใหญ่บ้าน
2. เพื่อศึกษาถึงบทบาททางปกครองท้องที่ของผู้ใหญ่บ้าน
3. เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพของผู้ใหญ่บ้านกับบทบาททางการปกครองท้องที่
4. เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างภาวะความเป็นผู้นำของผู้ใหญ่บ้าน กับบทบาททางการปกครองท้องที่

สมมติฐานในการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง สถานภาพและภาวะความเป็นผู้นำของผู้ใหญ่บ้าน กับบทบาททางการปกครองท้องที่ ได้กำหนดสมมติฐานจากกรอบแนวคิดทำการวิจัย ดังนี้

“สถานภาพและภาวะความเป็นผู้นำของผู้ใหญ่บ้านมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับบทบาททางการปกครองท้องที่” โดยแยกเป็นสมมติฐานย่อยได้ดังนี้คือ

1. สถานภาพของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งประกอบด้วย เพศ อายุและการศึกษา มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับบทบาททางการปกครองท้องที่ของผู้ใหญ่บ้าน
2. ภาวะความเป็นผู้นำของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งประกอบด้วยความสามารถในการจูงใจ มีความคิดริเริ่ม และตัดสินใจด้วยตนเอง มีความเข้าใจปัญหาของหมู่บ้านและประชาชน เป็นนักวางแผนและรู้จักอำนาจการ เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะอย่าง มีความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหา ความเป็นผู้ทันต่อเหตุการณ์ ข้าราชการบ้านเมือง และเป็นที่พึ่งและได้รับความไว้วางใจ มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับบทบาททางการปกครองท้องที่ของผู้ใหญ่บ้าน

นิยามศัพท์สำคัญ

ศัพท์สำคัญที่ใช้ในการวิจัยเรื่องนี้ และสมควรที่จะได้ทำความเข้าใจให้ถูกต้องตรงกัน มีดังต่อไปนี้ คือ ผู้ใหญ่บ้าน สถานภาพ ภาวะการเป็นผู้นำ บทบาทของผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยมีคุณสมบัติพื้นฐานเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 สำหรับการวิจัยนี้ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี

สถานภาพ

สถานภาพ หมายถึง ความเป็นไป ความเป็นอยู่ สิ่งที่เป็นไป สิ่งที่เป็นอยู่ของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งในการวิจัยนี้ หมายถึง สถานภาพของผู้ใหญ่บ้านที่เกี่ยวกับเพศ อายุ การศึกษา

ภาวะความเป็นผู้นำ

ภาวะความเป็นผู้นำ หมายถึง การที่ผู้ใหญ่บ้านมีอิทธิพลเหนือผู้อื่นและสามารถจูงใจหรือชักนำให้ประชาชนร่วมมือปฏิบัติตามเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินการพัฒนาหมู่บ้านตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านได้

บทบาททางการปกครองท้องที่

บทบาททางการปกครองท้องที่ หมายถึง การกระทำ หรือการปฏิบัติงานของผู้ใหญ่บ้านในการดูแลปกครองหมู่บ้านตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 27 และมาตรา 28 คือ มีอำนาจในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รวมทั้งการส่งเสริมฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ศึกษาเฉพาะผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี จำนวนทั้งสิ้น 67 คน โดยจะศึกษาถึงสถานภาพและภาวะความเป็นผู้นำของผู้ใหญ่บ้านที่มีความสัมพันธ์กับบทบาททางการปกครองท้องที่ในลักษณะใด โดยการวิจัยได้จำกัดตัวแปรในแต่ละด้านไว้ดังนี้

1. สถานภาพของผู้ใหญ่บ้าน จำกัด ตัวแปรการศึกษาเฉพาะเพศ อายุ การศึกษา
2. ภาวะความเป็นผู้นำของผู้ใหญ่บ้าน จะศึกษาเกี่ยวกับความสามารถในการจูงใจการมีความริเริ่มและตัดสินใจด้วยตนเอง การมีความเข้าใจปัญหาของหมู่บ้านและประชาชนการเป็นนักวางแผนและรู้จักอำนาจการ การเป็นผู้ที่มีความชำนาญเฉพาะอย่าง ความมุ่งมั่นในการแก้ไข ปัญหาความเป็นผู้ทันต่อเหตุการณ์ ชาวสารบ้านเมือง และการเป็นที่พึ่งและได้รับความไว้วางใจ

3. บทบาททางการปกครองท้องที่จะศึกษาเฉพาะบทบาทที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 27 และมาตรา 28

วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้มีลักษณะเป็นการวิจัยเชิงพรรณนา เพื่อหาความจริงในความสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพและสภาวะความเป็นผู้นำของผู้ใหญ่บ้าน กับบทบาททางการปกครองท้องที่ โดยมีจุดประสงค์เพื่อหวังอำนาจประโยชน์ให้กับงานผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรงและเป็นงานในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กรมเจ้าสังกัดของผู้วิจัยอีกส่วนหนึ่งในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้จัดทำแบบสำรวจและแบบสัมภาษณ์ขึ้นจำนวนอย่างละ 1 ชุดโดยชุดหนึ่งใช้สำรวจสถานภาพของผู้ใหญ่บ้านอำเภอจอมบึง จำนวน 67 คน เพื่อทราบข้อมูลในเรื่องสถานภาพ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริง (fact) ของผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว สำหรับแบบสัมภาษณ์อีกชุดหนึ่งนั้นใช้สัมภาษณ์ต่อประชาชนที่อยู่ในหมู่บ้านที่ศึกษาผู้ใหญ่บ้าน เพื่อสอบถามถึงบทบาทการปกครองท้องที่ของผู้ใหญ่บ้านและภาวะผู้นำของผู้ใหญ่บ้านต่อบทบาทดังกล่าว โดยมีขนาดของตัวอย่างแตกต่างกันไปตามสัดส่วนจำนวนประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน และใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ เพื่อคัดเลือกประชาชน ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

แบบสำรวจและแบบสัมภาษณ์ทั้ง 2 ชุด ผู้วิจัยเป็นผู้สำรวจและสัมภาษณ์ด้วยตนเองหรือในกรณีมีผู้ช่วยเหลือในการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยก็ได้ชี้แจงวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายในการสัมภาษณ์ตลอดจนได้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลและนำจากผู้วิจัยอย่างใกล้ชิด ลักษณะการสัมภาษณ์จะเป็นแบบมีชุดคำถามประกอบการสัมภาษณ์ (interview schedule) แต่จะไม่ให้ผู้ตอบเห็นคำถาม ผู้ถามจะประเมินผลการตอบเข้ากับข้อคำถามที่วางไว้ให้ผู้ถามเลือก ถ้ามีคำตอบใดที่เป็นพิเศษออกไปจากที่กำหนดไว้ในแบบสอบถาม ผู้สัมภาษณ์จะได้บันทึกไว้เป็นพิเศษ และผู้วิจัยจะได้นำมาประกอบในการวิเคราะห์ผลการศึกษาต่อไป ส่วนแบบสำรวจจะเป็นแบบมาตรฐานที่ผู้สำรวจใช้ในการขอรับข้อมูลจากที่ทำการปกครองชี้แจง ซึ่งจะมีข้อมูลดังกล่าวอยู่แล้ว

1. ระยะเวลาการรวบรวมข้อมูล

สำหรับการรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บระหว่างวันที่ 12 ธันวาคม 2537-16 มกราคม 2538 จึงสามารถเก็บรวบรวมข้อมูลได้ครบถ้วน โดยในการเก็บข้อมูลผู้วิจัยและคณะได้ให้ความสำคัญในเรื่องการสร้างความสัมพันธ์เป็นกันเองกับผู้ถูกสัมภาษณ์ประกอบกับลักษณะการสัมภาษณ์ดังที่กล่าวมาแล้ว ทำให้การเก็บรวบรวมข้อมูลมีความน่าเชื่อถือได้

2. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

แบบสอบถามได้ถูกนำมาตรวจสอบความสมบูรณ์ของการตอบ ซึ่งปรากฏว่าครบถ้วนสมบูรณ์ทุกฉบับ จากนั้นได้นำมาลงรหัส เพื่อการประมวลผลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ การวิเคราะห์ข้อมูลได้ใช้โปรแกรมสถิติสำเร็จรูปทางสังคมศาสตร์ (SPSS/PC) โดยเทคนิคทางสถิติที่ใช้เป็นการคำนวณค่าอัตราร้อยละ ซึ่งเพียงพอต่อการทดสอบสมมติฐานที่ตั้งไว้

การเสนอบทวิจัย

การเสนอบทวิจัยในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ประกอบด้วยเนื้อหา ดังต่อไปนี้

บทที่ 1 เป็นบทนำ จะกล่าวถึงความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ในการวิจัย สมมติฐานในการวิจัย นิยามศัพท์ ขอบเขตของการวิจัย วิธีการวิจัย และการเสนอบทวิจัย

บทที่ 2 เป็นบทที่เกี่ยวกับผลการวิจัย แนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เป็นบทที่รวบรวมเอาแนวทัศนะ ความคิดเห็น และทฤษฎีจากที่ต่าง ๆ ที่มีการกล่าวถึงสถานภาพ ภาวะความเป็นผู้นำ และบทบาททางการปกครองท้องถิ่น

บทที่ 3 เป็นบทที่เกี่ยวกับระเบียบวิธีการวิจัย รายละเอียดของเหตุผลในการตั้งแบบสอบถาม หรือแบบสอบถามสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ตลอดจนแนวทางการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัย

บทที่ 4 เป็นบทการวิเคราะห์ผลการทดสอบ วิจัยโดยนำเสนอเป็น 2 ส่วนด้วยกันคือ ส่วนแรกเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานของผู้ใหญ่บ้าน และภาวะผู้นำของผู้ใหญ่บ้าน ส่วนที่สองเป็นการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพและภาวะผู้นำของผู้ใหญ่บ้านกับบทบาททางการปกครองท้องถิ่นโดยเสนอลำดับเป็นเรื่องไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

บทที่ 5 เป็นบทสรุปผลการศึกษา ซึ่งจะเป็นการนำเสนอผลสรุปทั้งหมดที่ได้จากการวิจัย ตลอดจนการให้ข้อเสนอแนะ ข้อคิดเห็น เพื่อผู้ที่สนใจศึกษาจะได้ใช้เป็นแนวทางเพื่อขยายงานวิจัยศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยให้มากขึ้น และทำให้เกิดผลประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลในการปกครองดูแลและพัฒนาประเทศ.