

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้มีจุดเน้นหนักสำคัญเพื่อวิเคราะห์ว่า บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งดำรงฐานะซ้อนทับกันระหว่าง นักปกครองท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 และบทบาทในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารและประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง ได้ก่อให้เกิดผลกระทบและความขัดแย้งต่อการบริหารงานและการปฏิบัติงาน ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนสมาชิกสภาและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งหรือไม่อย่างไร โดยผู้ศึกษาจะใช้ทฤษฎีและแนวความคิดด้านการจัดการปกครองเป็นด้านหลัก โดยจะเสริมด้วยทฤษฎีในทางรัฐประศาสนศาสตร์และสังคมวิทยาในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นฐานในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการวิเคราะห์ถึงการแสดงบทบาทดังกล่าวข้างต้นในลำดับถัดไปโดยจะใช้ทฤษฎีและแนวความคิดควบคู่กันไปดังนี้

ส่วนที่ 1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการจัดการปกครอง และการปกครองท้องถิ่น

ส่วนที่ 2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

ส่วนที่ 1

แนวคิดแม่บททฤษฎีเกี่ยวกับหลักการจัดการปกครอง และการปกครองท้องถิ่น

ในการนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีในส่วนที่ 1 นี้จะแบ่งแยกศึกษาเป็น 2 ส่วนคือ

- แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการจัดการปกครอง
- แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการจัดการปกครอง

หลักการทั่วไปในการจัดระเบียบการปกครองประเทศหรือที่เรียกว่า การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่นิยมใช้อยู่ในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นรัฐรวม (union state) มักใช้หลักการสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครอง แต่สำหรับประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว (unitary state) เช่น

ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย ฯลฯ มักนิยมใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ 3 ประการ¹ ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) โดยหลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือในการปกครองนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการและขีดชั้นแห่งความใกล้ชิดในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองส่วนกลาง (รวมทั้งหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคด้วย) ซึ่งอาจมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด หรืออาจเป็นไปในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ ปล่อยให้ท้องถิ่นต่างๆ ทำการปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลเท่านั้น

วิธีการจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศต่างๆ อาจมีวิวัฒนาการไปในทางรวมอำนาจปกครองไว้ในส่วนกลาง หรือกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น มากน้อยสุดแล้วแต่สถานการณ์ของประเทศขณะนั้นเป็นสำคัญ ซึ่งตามธรรมดา มักจะเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการเมืองและขีดชั้นแห่งความรู้ความสามารถของพลเมืองในการที่จะปกครองตนเอง วิธีการรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ในส่วนกลาง เป็นวิธีการที่กำหนดให้มีการติดต่อบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองส่วนกลาง ซึ่งอาจตั้งผู้แทนหรือส่งเจ้าหน้าที่ ออกไปดำเนินการปกครองตามเขตการปกครองต่างๆ ทั่วประเทศ (หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค) ส่วนวิธีการกระจายอำนาจปกครองนั้น เป็นวิธีปล่อยให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอิสระตามสมควรที่จะดำเนินการปกครองท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั่นเอง แต่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของส่วนกลาง

ตามหลักการรวมอำนาจปกครองและกระจายอำนาจปกครองนี้ แม้จะมีเจตนารมณ์แตกต่างกัน กล่าวคือ การรวมอำนาจปกครองถือหลักการปกครองอย่างสิทธิเด็ดขาดเป็นที่ตั้ง ส่วนการกระจายอำนาจปกครองถือหลักการปกครองอย่างมีเสรีภาพที่ราษฎรจะปกครองตนเองเป็นสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติหลักการทั้งสองนี้หาได้ขัดแย้งต่อกันไม่ แต่อาจใช้รวมได้ในการวางระเบียบบริหารราชการของประเทศ ทั้งนี้ เพราะหลักการรวมอำนาจปกครองก็ดีและหลักการกระจายอำนาจปกครองก็ดี ถ้าจะใช้หลักการใดแต่อย่างเดียวในการปกครองย่อมไม่เป็นผลดี เพราะทั้งสองหลักการนี้ย่อมมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ฉะนั้น เมื่อนำหลักการทั้งสองนี้มาใช้ประกอบกันให้เหมาะสม อาจนำเอา

¹ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 25.

ข้อดีของหลักการหนึ่งมาแก้ข้อเสียของอีกหลักการหนึ่งได้ ทั้งนี้ อาจแก้ไขโดยใช้หลักการแบ่งอำนาจปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาคตามความจำเป็น และความเหมาะสมต่อไป

1. หลักการรวมอำนาจปกครอง

ความหมายของหลักการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครอง² หมายถึงหลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่างๆ ของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการบริหารราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ หรืออาจกล่าวโดยสรุปก็คือ มีการรวมอำนาจทั้งหมดเข้าไว้ในส่วนกลาง และการใช้อำนาจปกครองนั้น กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนกลางทั้งสิ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานการปกครองทั่วทั้งประเทศและรักษาไว้ซึ่งเอกภาพในการปกครอง รวมทั้งความมั่นคงปลอดภัยของประเทศเป็นสำคัญ

หลักการรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ในส่วนกลาง มีลักษณะสำคัญๆ 3 ประการ ดังนี้³

1. มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง โดยไม่ยอมปล่อยให้กำลังทหารและตำรวจส่วนหนึ่งส่วนใดเป็นอิสระหรือไม่ขึ้นต่อส่วนกลาง ทั้งนี้ก็เพื่อรวมกองกำลังบังคับต่างๆ ให้ขึ้นต่อส่วนกลางเพื่อที่จะใช้กำลังนั้นบังคับใช้ได้โดยเด็ดขาดและทันทั่วทั้งที่ ในกรณีที่ต้องใช้กำลังบังคับนับเป็นการให้อำนาจอย่างมากแก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ในการดำเนินการปกครองประเทศ และยังเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยคำนึงถึงเสถียรภาพของประเทศเป็นสำคัญ

2. มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลาง หรือเป็นการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายในการอนุมัติ ระวังหรือแก้ไข เพิกถอนการกระทำต่างๆ ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง เช่น การบริหารการคลัง การป้องกันประเทศ การเจ้าหน้าที่ และการควบคุมการบริหาร เป็นต้น กล่าวคือ ให้เจ้าหน้าที่ชั้นสูงของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางซึ่งเป็น

² เรื่องเดียวกันหน้า , 30 - 35.

³ สมพงษ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 83 อ้างในสมพงษ์ บุญประดิษฐ์ "ความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างข้าราชการและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์" วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตภาคการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 63

หัวหน้ากระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นที่สุดได้ทั่วอาณาเขตประเทศสำหรับกิจการ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการนี้ย่อมมีอยู่ทั้งในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งจะต้องฟังคำสั่งจากหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

3. มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันลงไป กล่าวคือ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่างๆ มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) หมายความว่าระดับชั้นแห่งอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่างๆ ให้ขึ้นตรงต่อกันตามลำดับชั้นสายบังคับบัญชา กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งรองลงมาตามลำดับ ซึ่งต้องปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงกว่าโดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ และผู้มีอำนาจบังคับบัญชาก็ต้องรับผิดชอบในราชการที่ผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาได้ปฏิบัติไปในคำสั่งหน้าที่ของตน โดยอำนาจของผู้บังคับบัญชาอาจจำแนกได้ 2 ประเภทคือ อำนาจที่จะออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเมื่อกระทำผิดวินัยและอำนาจที่จะให้ความดีความชอบแก่ผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชา

จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครอง

ก. จุดแข็งของหลักการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครองมีจุดแข็งหรือข้อดี ซึ่งประเทศต่างๆ ยังคงใช้หลักการรวมอำนาจ เพราะเกิดผลดีและมีประโยชน์อยู่ 5 ประการ ดังนี้

1. ทำให้อำนาจของรัฐบาลมั่นคงและแผ่ขยายไปทั่วอาณาเขตประเทศ ทั้งนี้เพราะได้รวมกำลังและรวมอำนาจในการบังคับบัญชาเข้าไว้ในส่วนกลางทั้งหมด จึงอาจบันดาลให้นโยบาย แผน หรือคำสั่งเกิดผลทั่วประเทศอย่างทันที

2. ช่วยอำนวยความสะดวกและประโยชน์ให้แก่ราษฎรโดยเสมอหน้า เพราะหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางย่อมดำเนินการโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของราษฎรทั่วทั้งประเทศเป็นสำคัญมิได้ทำเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ

3. ทำให้เกิดการประหยัดได้ดีกว่าหลักการกระจายอำนาจปกครอง เพราะอาจสืบเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือ เครื่องใช้ ซึ่งเป็นของส่วนกลางไปบริหารราชการในเขตการปกครองต่างๆ ของประเทศได้โดยไม่ต้องจัดหาซื้อของใหม่ทุกแห่งไป

4. ทำให้มีการรักษาเอกภาพในการปกครองและการบริหารงาน เนื่องจากอำนาจบังคับบัญชาสั่งการรวมอยู่ศูนย์กลางเดียวกัน และมีเจ้าหน้าที่คอยปฏิบัติตามคำสั่งทั่วประเทศทำให้การปกครองท้องถิ่นเป็นไปในแนวเดียวกันเป็นผลให้เกิดเอกภาพในการปกครอง

5. มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถดีกว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น นอกจากนี้ หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีคุณวุฒิ และมีสมรรถภาพดีกว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมาก ทำให้บริการสาธารณะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอ และเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

ข. จุดอ่อนของการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครองมีจุดอ่อน หรือข้อเสียอันเป็นอุปสรรคข้อขัดข้องที่สำคัญๆ อยู่ 4 ประการดังนี้

1. ย่อมไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่าง ให้ได้ผลดีทั่วทุกท้องที่ในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่ และมีการขยายอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น รวมทั้งกิจการเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียของท้องถิ่นโดยเฉพาะซึ่งหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไม่ได้จัดทำ ทำให้ไม่อาจสนองความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้ทั่วถึง

2. ระเบียบแบบแผนต่างๆ มีมากมายหลายขั้นตอน เพราะเจ้าหน้าที่ต้องขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา และรายงานขอคำสั่งตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางย่อมทำให้ต้องเสียเวลาและล่าช้า

3. ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย เนื่องจากไม่มีการกระจายอำนาจปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองได้

4. ไม่อาจสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพราะปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมไม่เหมือนกันทั้งหมด จึงไม่อาจแก้ไขปัญหาของแต่ละท้องถิ่นได้ถูกต้อง

2. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง

ความหมายของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

เนื่องจากการรวมอำนาจปกครองเข้าไปในส่วนกลางมีอุปสรรคสำคัญ ดังกล่าวมาแล้วเป็นเหตุให้การสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ เป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ จึงมีวิธีการขยายหลักการรวมอำนาจปกครองด้วยหลักการแบ่งอำนาจปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาค เพราะการรวมอำนาจปกครองนั้นไม่จำเป็นต้องส่งมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการทุกอย่างไว้ที่ส่วนกลางแห่งเดียว เพื่อแบ่งภาระของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งได้ส่งออกไปประจำยังท้องที่ต่างๆ ในส่วน

ภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางต้องวางระเบียบแบบแผนเอาไว้ให้ปฏิบัติในแนวเดียวกัน และสงวนอำนาจหน้าที่ที่จะสั่งการขั้นที่สุดเอาไว้ จึงจะทำให้การปฏิบัติราชการในเขตการปกครองต่างๆเป็นไปอย่างเดียวกัน

หลักการปกครองแบ่งอำนาจปกครอง หมายถึง หลักการบริหารราชการที่ส่วนกลางได้จัดแบ่งและมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วน ไปให้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางที่เป็นตัวแทนซึ่งได้ส่งออกไปประจำอยู่ในเขตปกครองส่วนภูมิภาคต่างๆของประเทศ ดำเนินวินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่าง อันมิได้เกี่ยวกับประโยชน์ ส่วนได้ส่วนเสียของส่วนรวมได้เอง ตามระเบียบแบบแผนที่ส่วนกลางกำหนดไว้

ลักษณะสำคัญของการแบ่งอำนาจ

หลักการแบ่งอำนาจการปกครองให้ส่วนภูมิภาคมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

1. ต้องมีรัฐบาลซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองทั่วประเทศ ถือว่าการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคเป็นกระบวนการหนึ่งของการรวมอำนาจการปกครอง
2. มีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องที่ในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง เช่น จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และ หมู่บ้าน เป็นต้น โดยส่วนกลางเป็นผู้แต่งตั้งถอดถอน และบังคับบัญชา
3. ส่วนกลางแบ่งอำนาจในการบริหารงานบางส่วน บางเรื่องโดยแบ่งมอบไปให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องที่ต่างๆ ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจจากส่วนกลางอย่างเด็ดขาด โดยส่วนกลางยังต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของ เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคด้วย

จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

ก. จุดแข็งของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

หลักการแบ่งอำนาจปกครองมีจุดแข็งหรือข้อดีที่สำคัญอยู่ 4 ประการ ดังนี้

1. การใช้หลักนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจปกครอง คือ เมื่อได้มอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้แก่ผู้แทนหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางในส่วนภูมิภาคมากขึ้นก็เท่ากับมอบกิจการให้แก่ส่วนภูมิภาคจัดทำได้เองแต่บางส่วน และหากจะเปลี่ยนจากการจัดระเบียบ

บริหารราชการจากส่วนภูมิภาคเป็นส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองก็อาจทำได้ง่าย

2. ทำให้การปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองสำเร็จลุล่วงไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นเนื่องจากเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยจัดทำกิจการอันเป็นราชการธรรมดาของท้องถิ่นได้โดยไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากส่วนกลางเสียก่อนทุกเรื่องไป ราษฎรผู้มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคก็ได้รับความสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

3. ทำให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นยิ่งขึ้น เพราะมีเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางประจำอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ จึงอาจใช้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นติดต่อประสานงานและควบคุมดูแลหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิดตลอดจนแบ่งเบาภาระของส่วนกลางได้มาก

4. มีประโยชน์มาก สำหรับประเทศที่ราษฎรยังไม่ค่อยมีความสำนึกในการปกครองตนเอง ซึ่งถ้ามอบอำนาจให้ราษฎรปกครองตนเองเต็มที่อาจเกิดผลร้ายมากกว่าผลดี และอาจทำความเสียหายให้แก่ท้องถิ่น เมื่อราษฎรในท้องถิ่นมีความรู้ความสามารถเพียงพอ และรู้จักใช้สิทธิและหน้าที่ในการปกครองตนเอง จึงค่อยกระจายอำนาจปกครองตนเองอย่างเต็มรูปแบบ

ข. จุดอ่อนของการแบ่งอำนาจปกครอง

หลักการแบ่งอำนาจการปกครองมีจุดอ่อนหรือข้อเสียที่ควรแก้ไขอยู่ 3 ประการ ดังนี้

1. การที่จะต้องส่งเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นตัวแทนจากส่วนกลางไปบริหารงานในแต่ละท้องถิ่นย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่นว่าจะสามารถปกครองตนเองได้ นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาด้านการเมืองและการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยมาก

2. ถ้าส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ตัวแทนของส่วนกลางในส่วนภูมิภาคน้อยไปการบริหารงานยิ่งจะชักช้าเพราะต้องเสียเวลาในการเดินทางถึง 2 ระดับ คือ ระดับภูมิภาคและระดับส่วนกลาง และเป็นการขยายระบบราชการ ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณมาก

3. การแบ่งอำนาจไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่น ในแง่ที่ว่าทรัพยากรบริหารต่างๆ แทนที่จะเอมาจากท้องถิ่น กลับถูกส่งมาจากที่อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเจ้าหน้าที่

3. หลักการกระจายอำนาจปกครอง

ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

หลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยบริการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชา เพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง เป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

หลักการกระจายอำนาจปกครองหรือเรียกว่า “มัธยวิภาค” หมายถึง การกระจายอำนาจในทางปกครองประเทศ จากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง⁴

ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญๆ ดังนี้

1. มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42 - 45

4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง นั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแตกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ

5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นการ กระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้อง มีเจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัด กระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นนั่นเอง

จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

ก. จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

การจัดระเบียบบริหารตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง มีจุดแข็งหรือมีข้อดีที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

1. ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเองดี

2. เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางได้บ้าง ในปัจจุบันนี้หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางมีภาระกิจหลักอยู่มากเกี่ยวกับการจัดทำกิจการอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ หากได้ตัดภาระเกี่ยวกับกิจการเฉพาะท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึงออกไปเสียบ้าง ก็จะทำให้เกิดผลดีสัมพันธ์กับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้

3. ทำให้ราษฎรมีความสนใจ รู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ทำให้ราษฎรมีส่วนได้เสียในกิจการท้องถิ่นโดยตรง และเกิดความจำเป็นที่ต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงาน ทำให้ราษฎรรู้จักรับผิดชอบ คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ทำให้การอำนวยบริการแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

ข. จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

จุดอ่อนหรือข้อเสียของการกระจายอำนาจปกครอง มีอยู่ 4 ประการ คือ

1. อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของชาติ เพราะหากกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจทำให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งอาจมุ่งที่จะรักษาประโยชน์ของตนเองโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดแก่ท้องถิ่นอื่น นอกจากนี้ อาจก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณมากกับท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณน้อย

2. ทำให้ราษฎรเพ่งเล็ง เห็นประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองสำคัญมากกว่าส่วนรวมเมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

3. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสม ด้วยความถือพรวดถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคฝ่ายตรงข้าม หรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตนซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ ย่อมกระทำให้เกิดความเดือดร้อน และความไม่พอใจแก่ราษฎรยิ่งกว่าถูกปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเสียอีก

4. ย่อมทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงมาก และมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วนๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเอง ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่างๆ เหมือนกับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัด หากควบคุมการเงินไม่ดีพอ หรือไม่มีประสิทธิภาพ

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความสำคัญและความจำเป็นของการจัดการปกครองท้องถิ่น

จากการทำความเข้าใจในเรื่อง หลักการจัดการปกครองในส่วนของการกระจายอำนาจ ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการจัดระบบระเบียบการปกครองท้องถิ่นนั้น จะเห็นได้ว่า การจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่มุ่งจะดำเนินไปเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐ เพื่อที่จะดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับลักษณะสังคมประชาธิปไตยที่มีจุดสนใจและเน้นหลักการสนับสนุนและมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง ทั้งในส่วนของการเสนอแนะความต้องการการเลือกสรรตัวแทนเพื่อไปดำเนินการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม รวมตลอดจนถึงการควบคุมตัวแทนในการปฏิบัติงานให้เกิดสัมฤทธิ์ผลสูงสุดในการสนองตอบความต้องการของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ

นอกจากการจัดระบบการปกครองเพื่อการสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐ ที่มุ่งเน้นความมั่นคงและความผาสุกของประชาชนดังกล่าวตามวรรคแรกแล้ว แนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครองการบริหารไปให้กับประชาชนในท้องถิ่น ชุมชนต่างๆ ยังเกิดขึ้นเพื่อรองรับเป้าหมายในการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐในการจัดบริการสาธารณะต่างๆ ซึ่งรัฐบาลกลางมีอาจดำเนินการได้อย่างทั่วถึง มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย

ดังนั้น เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อส่วนรวมและเพื่อให้การจัดบริการสาธารณะของรัฐเกิดขึ้นได้ตรงกับความต้องการของชุมชน รัฐบาลในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย จึงมีแนวโน้มในการดำเนินนโยบาย ตลอดจนการจัดให้มีการปกครองในระดับท้องถิ่นนั้น โดยเน้นหนักให้มีการกระจายอำนาจในการปกครอง การบริหารบางประการไปให้ท้องถิ่นดำเนินการด้วยตนเอง

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นนั้นได้มีนักคิด นักทฤษฎี และนักวิชาการได้กำหนดและให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างหลากหลาย ซึ่งผู้ศึกษาพอจะรวบรวมและสรุปเป็นสังเขปได้ดังนี้

Encyclopedia of Britanica ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ สรุปคือ การปกครองในท้องถิ่นที่มอบอำนาจตัดสินใจตกลงใจให้แก่สภาที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นปฏิบัติการ ในขอบเขตอำนาจของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นตนเอง

ชำนาญ ยุวบูรณ์ ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ตามแนวทฤษฎีดั้งเดิมและแนวทฤษฎีสสมัยใหม่ กล่าวคือ

แนวทฤษฎีดั้งเดิมได้ให้ความหมาย 2 ลักษณะ คือ

(1) “กระจายอำนาจตามอาณาเขต” (decentralization by territory) หมายถึงการ มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

(2) “การกระจายอำนาจตามกิจการ” (decentralization by function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการให้สมแก่เทคนิคของงานนั้น (เช่น school districts ในสหรัฐอเมริกา, highway and transportation committee ในประเทศอังกฤษ)

แนวทฤษฎีสัมัยใหม่เห็นว่าการศึกษาที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจ ควรจะพิจารณาว่าอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่แก่องค์การปกครองเดียวหรือหลายองค์การปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์การปกครองเดียวเรียกว่า การรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้ตกอยู่แก่หลายองค์การ เรียกอองค์การเหล่านั้นว่า องค์การกระจายอำนาจ แนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมายของการกระจายอำนาจออกเป็น การกระจายอำนาจตามอาณาเขต และการกระจายอำนาจตามกิจการ เพราะการพิจารณาว่า กระจายอำนาจหรือไม่ ควรพิจารณาว่า องค์การนั้นมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่⁶

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน⁷

แดเนียล วิท (Daniel Wit) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางใช้อำนาจ หรือ กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์การของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน⁸

วิลเลียม เอ. โรบสัน (William A. Robson) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่พอสมควร และอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่นี้จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่น มิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตาม

⁶ ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น , 2503 หน้า 8-9

⁷ William V. Holloway , State and Local Government in the United State (New York : Mc Graw-Hill Book Company , Inc., 1951), P. 398

⁸ Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok : Prachandra Printing Press 1961) .P. 1-2

กฎหมาย (legal right) และมีองค์การที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นๆ⁹

แฮร์ริส จี. มอนตากู (Haris G. Montagu) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด¹⁰

ชูศักดิ์ เทียงตรง ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย¹¹

ประธาน คงฤทธิศึกษากร ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง¹²

⁹ William A. Robson, " Local Government" , Encyclopedia of Social Science Vol.X (The Macmillan Co. , N.Y. 1953) P.574 อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ . "การพัฒนาประเทศโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น" เอกสารทางวิชาการของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยการพัฒนาระเทศ , 2522 , หน้า 237 กับอ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2(กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช, 2526) , หน้า 10

¹⁰ Haris G. Montagu, Comparative Local Government (Great Britain : William Brendon and Son Ltd., 1948) , P1 อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 10

¹¹ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518) , หน้า 13.

¹² ประธาน คงฤทธิศึกษากร, ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น. เอกสารการศึกษาระดับปริญญาตรี ศึกษาศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, (เมษายน 2525), หน้า 7

วิญญู อังคนารักษ์ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ในด้านวิชาการ และการปฏิบัติในด้านการปกครองท้องถิ่น ได้ให้คำนิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปแบบลักษณะกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยการจัดให้มีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือแต่บางส่วนมาบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร¹³

ประหยัด หงษ์ทองคำ ได้สรุปหลักการและสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ คือ การที่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลให้มีสิทธิที่จะดำเนินการปกครองตนเอง และเพื่อให้การปกครองตนเองของประชาชนสามารถที่จะสนองตอบความต้องการของตน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม ตลอดจนมีเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณรายรับรายจ่ายเป็นของตนเอง ด้วยการมีสิทธิปกครองตนเองของประชาชนนั้น หมายถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีสิทธิที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมการเมืองการปกครองของท้องถิ่น ทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขและขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น มีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น มีสิทธิที่จะเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น มีสิทธิที่จะแสดงประชามติเพื่อถอดถอน (recall) เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไปมีสิทธิที่จะแสดงความเห็นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นรับไว้พิจารณาประกอบการตัดสินใจในกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่นหรือมีส่วนร่วม โดยการเป็นกรรมการต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เป็นต้น¹⁴

¹³ วิญญู อังคนารักษ์, เอกสารประกอบการบรรยาย ฉบับพิมพ์โรเนียว พ.ศ. 2519 อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529) หน้า 105.

¹⁴ 14 ประหยัด หงษ์ทองคำ, "การพัฒนาประเทศโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น". (เอกสารทางวิชาการของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อง การพัฒนาประเทศ, 2522), หน้า 238-239.

หลักการและองค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มีได้หมายความว่า มีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้ว ท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง และกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง¹⁵

โดยสรุปแล้วอาจกล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครอง หรือการปกครองท้องถิ่น นอกจากจะเป็นเรื่องที่ต้องประกอบด้วยหลักการดังได้ปรากฏตามทฤษฎี และแนวความคิดของนักวิชาการต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว ในทางปฏิบัติมีข้อพิสูจนในเชิงประจักษ์ พบว่า ลักษณะและระดับการกระจายอำนาจที่ปรากฏในการจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศต่าง ๆ นั้น นอกจากจะแปรผันไปตามลักษณะทางกายภาพของประเทศ การขยายตัวของประชากร และระดับของการพัฒนาประเทศแล้ว แนวนิยมในการกำหนดสัดส่วนระหว่าง หลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจ จะขึ้นอยู่กับพิจารณาแนวโน้มของสถานการณ์ตลอดจนระดับความพร้อมและความสามารถในการปกครองตนเองของประชาชนประกอบด้วย เพราะหากมีระดับของการกระจายอำนาจสูงจนเกินไป ก็อาจจะกระทบกระเทือนความมั่นคงเป็นเอกภาพของรัฐได้

นอกจากนี้ลักษณะการกระจายอำนาจและพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่ง ๆ จะต้องพิจารณาองค์ประกอบด้านภูมิหลังทางการเมือง การปกครองของประเทศนั้น ๆ ด้วย โดยเหตุที่ว่า ในบางประเทศการปกครองท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ถูกริเริ่ม ดำเนินการโดยรัฐบาลกลาง มี

¹⁵ อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523), หน้า 22.

ได้เกิดจากการเรียกร้องจากชุมชน/ท้องถิ่นโดยตรง อำนาจทางการปกครอง การบริหาร ที่กำหนดให้เป็นของท้องถิ่นก็เป็นเพียงกิจกรรมที่ส่วนกลาง แบ่งสรร/มอบอำนาจให้เป็นเรื่อง ๆ ไป ดังนั้น ลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น จึงมักดำเนินไปในลักษณะของการ “กำกับ ควบคุม” ซึ่งแนวโน้มดังกล่าวนี้เองได้ทำให้ลักษณะความสัมพันธ์ และบทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนกลาง เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และประชาชน มักเป็นลักษณะความสัมพันธ์ “แบบผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครอง” (autocratic relationship) ซึ่งสืบทอดมาจากระบบรวมอำนาจอย่างชัดเจนด้วย

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

โดยหลักสากล การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลักหากเงินงบประมาณมีจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้อย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวยังไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นขึ้น จึงจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นการหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้าง แต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้รอบครอบ

4. เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ

ปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี¹⁶

ส่วนที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่น ถือเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาค ดังนั้นในการศึกษาแนวคิดและทฤษฎี จึงได้นำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาค มาศึกษาดังนี้ ความหมายของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ การแบ่งอำนาจแบบหนึ่งโดยใช้หลักการหรือทฤษฎีการแบ่งอำนาจการปกครองจากส่วนกลาง ในอันที่จะนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และในขณะเดียวกันก็มุ่งตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะเป็นประการสำคัญดังนี้

1. เป็นการแบ่งอำนาจบางประการ หรือบางขั้นตอนจากส่วนกลางให้ตัวแทนของราชการส่วนกลางนำไปปฏิบัติ โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว และผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งตัวแทนของราชการส่วนกลางนั้น ก็คือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด คลังจังหวัด เป็นต้น

2. เป็นการบริหารงานโดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากราชการส่วนกลาง ซึ่งได้รับอำนาจจากส่วนกลางที่จะทำการวินิจฉัยสั่งการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีอยู่ เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความสะดวก และมีความต่อเนื่องในการนำนโยบายมาปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ส่วนกลางก็ยังมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลง แก้ไขคำวินิจฉัยสั่งการของราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้

3. เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคยังอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาจากส่วนกลาง เช่น การบรรจุแต่งตั้งและการถอดถอน เป็นต้น

¹⁶ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2539) หน้า 13-14.

4. เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน การตั้งงบประมาณ การริเริ่มวางโครงการต่างๆ อาจทำได้โดยเจ้าหน้าที่ประจำในส่วนภูมิภาคนั้นๆ

จากลักษณะของการบริหารราชการส่วนภูมิกาดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการบริหารงานภายใต้ต้นนโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง ซึ่งหมายความว่า เป็นการบริหารตามนโยบายหรือคำสั่งของรัฐบาลกลาง โดยกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ และรวมทั้งการริเริ่มนโยบายที่ไม่ขัดแย้งกับนโยบายหลัก ก็อาจทำได้ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการได้รับอำนาจในการใช้ดุลพินิจ (discretionary power) จากส่วนกลางแบ่งให้ และส่วนกลางสามารถเรียกคืนเมื่อใดก็ได้¹⁷

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองในระดับตำบล หมู่บ้าน ซึ่งการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้านถือเป็นกลไกที่สำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ตำบล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ประกอบด้วยหลาย ๆ หมู่บ้านรวมกัน โดยมีกำหนดซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องที่ตำบลนั้น เป็นหัวหน้าพนักงานปกครองหรือนายตำบล

หมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่รวมบ้านหลายบ้านซึ่งอยู่ในที่ที่หนึ่ง ซึ่งควรอยู่ในการปกครองอันเดียวกัน จัดตั้งเป็นหมู่บ้านหนึ่ง ในการบริหารงานของหมู่บ้านจะมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้า

ความจำเป็นในการจัดการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นหรือการบริหารงานระดับตำบล หมู่บ้าน เป็นกลไกที่สำคัญที่มีส่วนสนับสนุนให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย ประสบผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ ในอดีตที่ผ่านมา นั้น หน่วยการปกครองที่เรียกว่าตำบลและหมู่บ้าน ได้มีการจัดตั้งขึ้นตั้งแต่รัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และได้พัฒนาการจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การบริหารการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้านนั้น มีส่วนสนับสนุนในการบริหารราชการระดับจังหวัดและอำเภอมากที่สุด โดยเฉพาะการบริหารราชการระดับอำเภอนั้น จะต้องทำหน้าที่เป็นกันชนระหว่างรัฐกับประชาชน กล่าวคือ อำเภอเป็นหน่วยราชการที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดัง

¹⁷ เสน่ห์ จัยโต, "แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค" ใน เอกสารการสนทนาระหว่างนักวิชาการ การบริหารราชการในส่วนภูมิภาค หน่วยที่ 1-6 (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533), หน้า 12-13

นั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขที่คอยช่วยเหลือเพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหน่วยการปกครองที่เรียกว่า ตำบล หมู่บ้าน ดังกล่าว จะเป็นกลไกที่สำคัญสนับสนุนการบริหารราชการระดับอำเภอ¹⁸

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้านนั้น ถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่สำคัญรองลงมาจากจังหวัดและอำเภอ ซึ่งมีความสำคัญต่อราชการส่วนภูมิภาค ในฐานะที่เป็นกลไกในการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลทางการเมือง กล่าวคือ ในกรณีที่มีนโยบายเร่งด่วน หน่วยปฏิบัติที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ได้แก่ตำบล และ หมู่บ้าน นอกจากนี้แล้ว ตำบลและหมู่บ้านยังมีความสำคัญต่อราชการส่วนภูมิภาคในฐานะที่เป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอำนาจหน้าที่ และบทบาทของตำบลและหมู่บ้านเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 เป็นประการสำคัญ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นอกจากการพิจารณาแนวคิด/ทฤษฎีการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองท้องที่ตั้งได้กล่าวแล้วข้างต้น ผู้ศึกษาขอหยิบยกงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับเรื่องที่จะศึกษาซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ในเรื่องของการพิจารณาบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้เป็นอย่างดี ดังนี้

- ยุติศักดิ์ เอกอัคร ศึกษาเกี่ยวกับผู้นำทางการเมืองระดับท้องถิ่น¹⁹ สรุปผลการศึกษาได้ว่า

(1) ผู้ใหญ่บ้านที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี จะมีส่วนช่วยสร้างคะแนนนิยม และเพิ่มพูนอำนาจทางการเมืองของผู้ใหญ่บ้านได้มาก แต่ฐานะทางเศรษฐกิจดีไม่จำเป็นว่าผู้ใหญ่บ้านนั้นจะมีอำนาจทางการเมืองสูงกว่าผู้ใหญ่บ้านคนอื่น

(2) ผู้ใหญ่บ้านยังคงเป็นตัวกลางที่ดีระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ประชาชนยังคิดว่า ผู้ใหญ่บ้านยังคงเป็นผู้รับภาระแทนตนได้ ซึ่งอาจช่วยให้รัฐบาลสามารถใช้ผู้ใหญ่บ้านเป็นเครื่องมือในการปกครองได้ แต่ผลเสียที่ตามมาคือ ประชาชนจะไม่มีเชื่อมั่นในตัวเอง ไม่ตื่นตัวทางการเมือง

¹⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้า 30.

¹⁹ ยุติศักดิ์ เอกอัคร, "ผู้นำทางการเมืองระดับท้องถิ่น : การศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับบทบาทอำนาจทางการเมืองของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภออำนาจเจริญ จังหวัดอุบลราชธานี ในช่วงปี พ.ศ. 2521-2522", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523)

เท่าที่ควร และผลักภาระทางการเมืองทั้งหมดให้กับผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะทำให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ประสงค์ให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมไม่ประสบผลสำเร็จ

(3) การที่ประชาชนจำต้องพึ่งพา หรือผลักภาระให้ผู้ใหญ่บ้าน จะมีประโยชน์ด้านการปกครอง คือ ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชนในหมู่บ้าน ทำให้เกิดเอกภาพในการปกครอง เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนในประเทศ แต่ผลเสียคือ อาจขัดขวางและไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนมีความสนใจและเข้าร่วมทางการเมืองได้

สุชีพ แข่งขัน ศึกษาบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยุคโลกาภิวัตน์²⁰ สรุปผลการศึกษาไว้ว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังคงดำรงอยู่ได้ไม่ว่าจะเป็นยุคจารีตสมัย หรือยุคโลกาภิวัตน์ ก็เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีลักษณะเด่นดังนี้

(4) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาจากผู้นำตามธรรมชาติ เพราะคนที่จะมาเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องเป็นบุคคลที่มีบารมี มีลักษณะผู้นำ และเป็นที่เชื่อถือศรัทธาจากประชาชนในตำบล หมู่บ้าน ฉะนั้น ฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงได้รับการยอมรับทั้งทางนิตินัยและพฤตินัย

(5) การปรับปรุงกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อยู่เป็นระยะ เป็นปัจจัยสำคัญในการปรับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้ทันสมัย สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม

(6) การเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นวิธีการที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตตำบล หมู่บ้าน มีสิทธิเลือกผู้ปกครองโดยตรง ถ้าเกิดความไม่พอใจก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้ จุดนี้จึงเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

(7) อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มิได้ขัดแย้งกับองค์กรปกครองรูปแบบอื่น นอกจากนั้น ยังมีส่วนสนับสนุนการปกครองทุกรูปแบบด้วย ที่เห็นชัดเจนมากคือ การปกครองท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ซึ่งยังคงมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และช่วยให้การปกครองกรุงเทพมหานครในเขตชั้นนอกมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ดังนั้นปัจจัยด้านประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่เหมาะสมกับกาลสมัย และการยอมรับของประชาชน จะทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีการปรับตัวที่สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์

²⁰ สุชีพ แข่งขัน, "บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยุคโลกาภิวัตน์," (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล โรงเรียนนักปกครองระดับสูง กรมการปกครอง, 2537)

ส่วนที่ 3

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

ความหมายของบทบาท

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายไว้ว่า บทบาทหมายถึงการทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทของพ่อแม่ บทบาทของครู²¹

สุชา จันทน์เอม และสุรางค์ จันทน์เอม อธิบายความหมายของบทบาทไว้ว่าบทบาทมีความหมายใกล้เคียงกับสถานภาพมาก บทบาทเป็นสิ่งที่บุคคลในสถานภาพต่าง ๆ พึงกระทำนั้นคือ เมื่อสังคมกำหนดสิทธิและหน้าที่ในสถานภาพใดอย่างไรแล้ว บุคคลในสถานภาพนั้น ๆ จะต้องประพฤติหรือปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้²²

สุพัตรา สุภาพ กล่าวถึงสถานภาพและบทบาท (status and role) ว่า สถานภาพเป็นตำแหน่งที่ได้จากการเป็นสมาชิกของกลุ่ม เป็นสิทธิและหน้าที่ทั้งหมดที่บุคคลมีอยู่ เกี่ยวข้องกับผู้อื่น และสังคมส่วนรวม สถานภาพจะกำหนดว่าบุคคลนั้นมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไร มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างไรในสังคม สถานภาพเป็นสิ่งเฉพาะบุคคล ทำให้บุคคลนั้นแตกต่างจากผู้อื่น และมีอะไรเป็นเครื่องหมายของตนเอง บทบาทก็คือ การปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพ (ตำแหน่ง) เช่น เป็นพ่อ บทบาทก็คือต้องเลี้ยงลูก เป็นครู บทบาทคือสั่งสอนอบรมนักเรียนให้ดี เป็นคนไข้ บทบาทคือ ปฏิบัติตามหมอสั่ง²³

พัทธา สายหนู ให้ความหมายเกี่ยวกับบทบาทว่า บทบาทคือ ขอบเขตอำนาจหน้าที่และสิทธิในการกระทำของแต่ละงานที่เรามีต่อผู้อื่น ส่วนสถานภาพคือ ฐานะตำแหน่งที่บุคคลได้จากการปฏิบัติตามบทบาทนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับฐานะตำแหน่งของผู้อื่นตามบทบาทอื่น²⁴

อมรา พงศาพิชญ์ แสดงความเห็นไว้ว่า บทบาท คือสิทธิหน้าที่ในการประพฤติ ปฏิบัติ ที่บุคคลหนึ่งมีต่อบุคคลอื่นในสังคมตามสถานภาพของตัวเอง เช่น บทบาทของพ่อก็คือทำหน้าที่เลี้ยงดู

²¹ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2525), หน้า 459.

²² สุชา จันทน์เอม และ สุรางค์ จันทน์เอม, จิตวิทยาสังคม. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แพรววิทยา, 2520), หน้า 46.

²³ สุพัตรา สุภาพ, สังคมวิทยา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2528), หน้า 26-30

²⁴ พัทธา สายหนู, ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกของสังคม. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิชฌเนศ, 2516), หน้า 68.

ลูกให้เป็นคนดีและรู้จักทำมาหากิน และบทบาทของลูกก็คือ เคารพเชื่อฟังพ่อแม่และทำตนเป็นคนดี²⁵

อานนท์ อภาภิรม ให้ความหมายไว้ว่า โดยปกติวิสัยแล้ว สถานภาพและบทบาทเป็นสิ่งที่ควบคู่กันไป แต่อย่างไรก็ดี บทบาทหรือการปฏิบัติหน้าที่ย่อมขึ้นอยู่กับบุคคลที่เข้าดำรงตำแหน่งนั้น เพราะฉะนั้น บทบาทจึงเป็นรูปการณที่เคลื่อนไหวหรือรูปการณทางพฤติกรรมของตำแหน่ง²⁶

ทิตยา สุวรรณชฎ ได้กล่าวสรุปฐานะตำแหน่งและบทบาททางสังคม ไว้ดังนี้

1. มีสถานภาพ (status) อยู่จริงในทุกสังคม และมีอยู่ก่อนที่ตัวคนจะเข้าไปครอง
2. มีบทบาทที่ควรจะเป็น (ought to role) ประจำอยู่ในแต่ละตำแหน่ง
3. วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี (culture and tradition) ในสังคมนั้น ๆ เป็นส่วนหนึ่งซึ่งมีความสำคัญในการกำหนดฐานะตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น
4. การที่คนเราจะทราบถึงฐานะตำแหน่งและบทบาทนั้นได้มาจากสังคมกรณ (socialization) ในสังคมนั้น ๆ
5. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอไปว่าจะเหมือนกับพฤติกรรมจริง ๆ ของคนที่ครองฐานะตำแหน่งอื่น ๆ เพราะพฤติกรรมจริง ๆ นั้น เป็นผลของปฏิกิริยาของคนที่ครองฐานะตำแหน่ง ที่มีต่อบทบาทที่ควรจะเป็น บุคลิกภาพของตนเองและบุคลิกภาพของผู้อื่นที่เข้ามาร่วมในพฤติกรรมและเครื่องกระตุ้น (stimulus) ที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่เกิดการติดต่อทางสังคม²⁷

ลีวินสัน (Levinson) ได้กล่าวถึงความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการ ซึ่งพอสรุปเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

1. บทบาทหมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบ และอื่น ๆ ที่มีลักษณะในทำนองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้ บทบาทตามความหมายนี้คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงการชี้บ่งหน้าที่อันควรกระทำ

²⁵ อมรา พงศาพิชญ์, มนุษย์กับสังคม. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 91-92.

²⁶ อานนท์ อภาภิรมย์, สังคมวิทยา. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 24.

²⁷ ทิตยา สุวรรณชฎ, สังคมวิทยา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วัฒนาพานิช, 2527), หน้า 43.

2. บทบาทหมายถึง ความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คาดและกระทำเพื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

3. บทบาทหมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคม หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อตนดำรงตำแหน่งนั้น ๆ นั้นเอง²⁸

กรีน (Green) อธิบายว่า สถานภาพคือ ตำแหน่ง และบทบาทคือ คุณลักษณะซึ่งถูกคาดคะเนว่าจะต้องมีอยู่ในตำแหน่งนั้น ๆ กล่าวคือ บทบาทเป็นสิ่งที่กลุ่มคาดหวังว่าบุคคลจะต้องกระทำเพื่อดำรงตำแหน่งนั้น²⁹

บรูมและเซินนิค (Broom & Selznick) อธิบายว่า บางครั้งเรียกบทบาททางสังคมว่า เป็นแบบแผนของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งเฉพาะทางสังคม เช่น การเป็นพ่อ เป็นครู เป็นต้น ความหมายของบทบาทเป็นการกล่าวถึงสิทธิและหน้าที่ที่ขึ้นอยู่กับตำแหน่งทางสังคม ซึ่งบอกให้รู้ว่า แต่ละคนควรจะแสดงบทบาทอะไรบ้างในการเป็นพ่อหรือเป็นครู และเป็นหน้าที่ของเขาที่ต้องแสดงพฤติกรรมตามบทบาทนั้น ๆ และเขาก็สามารถเรียกร้องหรืออ้างสิทธิอันนี้ได้³⁰

ยังและแม็ก (Young & Mack) ให้ความหมายว่า บทบาทคือ หน้าที่ของฐานะตำแหน่งเมื่อบุคคลหนึ่งได้ดำรงตำแหน่งใดสิ่งก็ตามติดมากับตำแหน่งนั้นก็คือ การที่เขาจะต้องมีการปะทะสังสรรค์กับตำแหน่งอื่น ๆ ทั้งที่สูงกว่าและต่ำกว่าภายในกลุ่ม สิ่งก็ตามมากับตำแหน่งอันเป็นเครื่องกำหนดสำหรับการดำรงฐานะตำแหน่งนั้น ๆ เรียกว่า บทบาท³¹

จากความหมายของบทบาทที่มีนักวิชาการต่าง ๆ ให้ความหมายไว้ สามารถสรุปได้ว่า "บทบาท" หมายถึง แบบแผนของพฤติกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และสิทธิ ซึ่งผูกพันอยู่กับสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งทางสังคม โดยที่สังคมจะกำหนดหรือคาด

²⁸ D.J. Levinson, Role, Personality and Social Structure. (New York : Macmillan Company, 1964), P. 284-285.

²⁹ A.W. Green, Sociology. (New York : Mc Graw-Hill Book, Company, 1972), P. 45.

³⁰ L. Broom, and P. Selznick. Sociology. (New York : Harper & Row Publishers, Inc, 1977), P. 16.

³¹ K. Young, and R.W. Mack, Sociology and Social Life. (New York : American Book Company, 1959), P. 158.

หวังบทบาทของบุคคลในแต่ละสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งไว้ เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งนั้น ๆ ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ
ความเกี่ยวพันระหว่าง บทบาท สถานภาพและตำแหน่ง

สิ่งที่จะละเลยไม่ได้ในการพูดถึงบทบาทก็คือ สถานภาพและตำแหน่ง ซึ่งต่อไปนี้จะนำเอาความเห็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของคำทั้ง 3 มานำเสนอ ดังนี้

สถานภาพเป็นสิ่งที่ปรากฏคู่ไปกับการแสดงตัวตนทางสังคมของทุก ๆ คน ในการดำรงความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงบทบาทบางอย่างด้วยเสมอ³²

สถานภาพอาจเป็นเช่น พรหมลิขิต (destiny) ส่วนบุคคล ที่อยู่ในสถานภาพนั้น ถูกกำหนดโดยสิทธิและหน้าที่อย่างง่าย ๆ บุคคลต่างถูกกำหนดโดยสังคม ให้เข้าสู่สถานภาพและผูกมัดไว้ด้วยความสัมพันธ์กับสถานภาพอื่น ๆ³³

ในทุก ๆ สถานภาพมีกฎ (rule) และบรรทัดฐาน (norm) ซึ่งกำหนดถึงสิ่งที่ผู้อยู่ในฐานะนั้นพึงและไม่พึงปฏิบัติ แบบแผนของบรรทัดฐานเรียกว่าบทบาท สถานภาพและบทบาทเป็นเสมือนสองด้านของเหรียญเดียวกัน สถานภาพเป็นตำแหน่งในความสัมพันธ์กับตำแหน่งอื่น ๆ บทบาทหนึ่ง ๆ นั้นเป็นตัวแทนของแนวทางการเคลื่อนไหวของสถานภาพ³⁴

บทบาทเป็นแบบแผนพฤติกรรมของบุคคลผู้ซึ่งอยู่ในสถานภาพใด สถานภาพหนึ่งที่ได้รับ การกำหนดให้แสดงออกไปในลักษณะต่าง ๆ กัน เช็คสเปียร์เคยพูดว่า คนผู้ชายและคนผู้หญิงคล้ายกับนักแสดงทุกคน มีทางเข้าและทางออกบนเวทีแสดงของตนเอง และผู้คนต้องแสดงหลายสิ่งหลายอย่างในเวลาเดียวกัน การแสดงออกของเขาเป็นไปตามวันทั้ง 7 ในสัปดาห์ คนเล่นหรือแสดงบทบาท ไม่ว่าจะไปอยู่ที่ใดจะมีสถานภาพติดตัวไปด้วยเสมอ คนแต่ละคนอาจมีหลายสถานภาพและเล่นหลายบทบาท คนจะประพฤติปฏิบัติตัวอย่างไร มักจะขึ้นอยู่กับตำแหน่งหรือสถานภาพที่เขาดำรงอยู่ บทบาทและสถานภาพต่างปรากฏขึ้นจากกระบวนการในการอยู่ร่วมกันที่ทำให้เกิดตำแหน่งที่ต่างกัน³⁵

³² Ely Chinoy and Smith College, Sociology and Perspective. (New York : Random House, 1954), P. 24.

³³ Bruce J. Biddle and Edwin J. Thomas, eds. Role Theory : Concept and Research. (New York : John Willey and Son, 1966), P. 7.

³⁴ Ely Chinoy and Smith College, Sociology and Perspective, P. 23.

³⁵ Ibid., P. 24.

เมื่อบุคคลผู้อยู่ในสถานภาพใด ๆ ได้ใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่ของเขาตามที่เขามีอยู่คู่กับสถานภาพใด ๆ ให้เกิดผล นั่นก็คือ การแสดงบทบาทของเขา บทบาทและสถานภาพเป็นสิ่งที่แยกจากกันได้อย่างมาก การแสดงบทบาทต้องเป็นไปตามสถานภาพ และสถานภาพจะส่งผลให้ต้องแสดงบทบาทเสมอ³⁶

ตามความเป็นจริงแล้ว ตำแหน่งในบางขณะสามารถเป็นสิ่งเดียวกันกับสถานภาพได้เช่นกัน ถ้าจะมีความแตกต่างกัน อาจจะแตกต่างกันตรงที่ว่า สถานภาพมักจะอาศัยธรรมชาติเป็นสิ่งที่กำหนด เช่น สถานภาพของความเป็นพ่อหรือแม่ มีลักษณะค่อนข้างจะไม่เป็นทางการ ส่วนตำแหน่งมีแนวโน้มที่จะถูกกำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการ อย่างมีกิจลักษณะ โดยทั่ว ๆ ไป สังคมจะเป็นผู้แยกแยะชนิดของพฤติกรรมที่สังคมคาดหวังต่อบุคคลผู้อยู่ในตำแหน่งต่าง ๆ ที่สังคมกำหนดให้มีขึ้น พฤติกรรมที่สังคมคาดหวัง อาจจะถูกจัดไว้ในรูปสิทธิและหน้าที่ที่มีความแน่นอนชัดเจน เป็นระเบียบแตกต่างกันไป สิทธิและหน้าที่อาจเป็นได้ในรูปของแบบแผนพฤติกรรมที่จำเพาะเจาะจงหรืออาจจะไม่จำเพาะเจาะจง อาจกล่าวได้ว่า ตำแหน่งเหล่านั้นประกอบขึ้นด้วยชุดของบทบาท ซึ่งผู้อยู่ในตำแหน่ง ถูกคาดหวังว่าจะแสดงให้เป็นไปตามนั้น³⁷

บทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวัง

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท สิ่งที่เหมาะสมกล่าวถึงไว้ด้วยคือ บทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวัง ซึ่งโดยสรุปแล้ว บทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังจะเกี่ยวข้องกันใน 3 ลักษณะ คือ

1. บทบาทที่กำหนดไว้หรือบทบาทตามอุดมคติ เป็นบทบาทที่มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่งทางสังคมไว้
2. บทบาทที่คาดหวัง เป็นบทบาทที่ต้องแสดงความคาดหวัง ในขณะที่เดียวกันเจ้าของสถานภาพนั้นก็สามารถที่จะรับรู้ว่าตนเองมีบทบาทอย่างไร และสามารถที่คาดหวังตัวเองว่าจะแสดงพฤติกรรมอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมที่สังคมคาดหวังและตนเองคาดหวัง
3. บทบาทที่เป็นจริง เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพแสดงจริง ซึ่งอาจเป็นบทบาทที่สังคมคาดหวัง หรือเป็นบทบาทที่ตนเองคาดหวัง หรืออาจจะไม่เป็นบทบาทตามที่สังคมคาดหวังและตนเองคาดหวัง

³⁶ Biddle and Thomas, eds., Role Theory : Concepts and Research. P. 7.

³⁷ Dean Jaros, Lawrence V. Grant and Basil Blackwell, Political Behavior.

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับบทบาท ผู้ศึกษาพบว่า บทบาทของบุคคลใด ๆ ก็ตามในองค์กรจะเป็นสิ่งที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ ที่พึงกระทำ ของบุคคลนั้น ๆ การแสดงบทบาทของบุคคลในองค์กรให้ได้ผลของการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรต่าง ๆ นั้น อย่างมีประสิทธิภาพนั้น นอกจากจะต้องพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ซึ่งมีการกำหนดไว้โดยชัดแจ้งแล้ว ยังต้องอาศัยการตีความภารกิจหน้าที่ ซึ่งผูกพันอยู่กับสถานการณ์หรือฐานะตำแหน่งทางสังคม และสังคมได้กำหนดหรือคาดหวังให้บุคคลนั้น ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติด้วย