

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้ใหญ่บ้านในการบริหารจัดการน้ำชลประทานในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรม แนวคิดทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. แนวคิดเกี่ยวกับบริหารจัดการ
3. แนวคิดการบริหารจัดการและการพัฒนาแหล่งน้ำ
4. ความเป็นมาของผู้ใหญ่บ้าน
5. ข้อมูลจังหวัดมหาสารคาม
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

##### 1.1 คำจำกัดความ และความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นกระบวนการสำคัญที่ทำให้ทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจคำว่า “การมีส่วนร่วม” ผู้วิจัยจึงรวบรวมแนวคิดไว้ดังนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชน (People's participation หรือ Popular participation) ในกิจกรรมต่างๆ ของสังคมนั้น มิใช่เรื่องแปลกใหม่แต่ประการใดประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมตลอดมานับตั้งแต่เริ่มเกิดชุมชนมนุษย์ การมีส่วนร่วมนี้เกิดขึ้นในหลายลักษณะ หลายรูปแบบหลายวิธีการหลายกิจกรรม และหลายวัตถุประสงค์ ความแตกต่างกันไปตามมิติต่างๆ เช่นนี้มีผลให้ไม่สามารถนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมได้อย่างครอบคลุมครบถ้วน และเป็นที่ยอมรับทั่วไปได้ นอกจากนี้ ขอบข่ายเนื้อหาของของการมีส่วนร่วมยังมีได้กระจัดกระจายอีกด้วย อย่างไรก็ตาม นักวิชาการจำนวนหนึ่งได้พยายามให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ ตามวัตถุประสงค์ของเนื้อหาที่เน้นเฉพาะความสนใจของแต่ละคน

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการประชุม ณ องค์การสหประชาชาติเคยระบุไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นคำที่ไม่อาจกำหนดนิยามความหมายเดียวที่ครอบคลุมได้ เพราะความหมายของการมีส่วนร่วมอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ หรือแม้แต่ในประเทศเดียวกันก็ตาม หากจะให้เข้าใจชัดแล้ว การนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรมีลักษณะจำกัดเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหนึ่งๆ เท่านั้น (ปรัชญา เวสารัชช์. 2528 : 3-4)

**นิพนธ์เวช สืบแสง (2526 : 10)** ได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาว่า หมายถึง การกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงสถานการณ์ของตนเองเพื่อ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายใต้การกำหนด และดำเนินการของประชาชนเอง โดยที่ กระบวนการของการมีส่วนร่วมนั้น เป็นการมีส่วนร่วมในการค้นหา หรือกำหนดปัญหาของ ชุมชน การหาสาเหตุของปัญหา หาวิธีการแก้ไขปัญหา ลงมือปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาของชุมชน และประเมินผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา

**ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526 : 20)** ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจการ ร่วมปฏิบัติ และร่วมกันรับผิดชอบในเรื่องต่างๆอันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง

**ไพรัตน์ เดชะรินทร์ (2527 : 6-7)** ได้ให้ความหมายและหลักการสำคัญของการมี ส่วนร่วมของประชาชน และชุมชนในการพัฒนาว่า หมายถึง กระบวนการที่รัฐทำการส่งเสริม ชักนำสนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนและชุมชน ทั้งในรูปของส่วนบุคคล กลุ่มคน ชุมชน สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ เรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องรวมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายในการพัฒนาที่ กำหนดไว้

**นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 183)** กล่าวว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง การ เกี่ยวข้องทางจิตและอารมณ์ (Mental and emotional involvement) ของบุคคลหนึ่งๆ ใน สถานการณ์ (Group situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าให้กระทำการใด (contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่ม ดังกล่าวด้วย

**สถาบันนโยบายศึกษา (2539 : 11)** ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วม คือ กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องควรเข้าร่วมใน

ในการประกันให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเอื้อประโยชน์ต่อประชาชน

จากความหมายของการมีส่วนร่วมดังกล่าว สรุปได้ว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพัฒนาตัดสินใจ การร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนและสาธารณชน

## 1.2 แนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชน

**บุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์ (2535 : 83)** กล่าวว่า การมีส่วนร่วมเกิดจากแนวคิดสำคัญ 3 ประการ คือ

1. ความสนใจ และการห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคล ซึ่งบังเอิญเห็นพ้องต้องกันกลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม
2. ความเคียดแค้น และความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้น ผลักดันให้พุ่งไปสู่การรวมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำการร่วมกัน
3. การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่ปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

## 1.3 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีมากมายหลายข้อ กล่าวโดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

### 1.3.1 ลดความขัดแย้งและสร้างความตกลงร่วมกัน

**วันชัย วัฒนศัพท์ (2544 : 61)** กล่าวว่า เนื่องจากประชาชนมีความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น ถ้าเปรียบเทียบในสมัย 50 กว่าปีก่อน จะเห็นว่าการดำเนินการก่อสร้างโครงการใหญ่ๆ ไม่ว่าจะเป็นเขื่อน หรือเป็นโรงงานขนาดใหญ่ ที่อาจจะมีผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมไม่ค่อยมีปัญหาหรือเกือบจะไม่มีปัญหาเลย ทั้งนี้เพราะประชาชนยังมั่นใจในรัฐและผู้ประกอบการว่าสามารถทำโครงการให้เกิดผลดีแก่สาธารณชนและประชาชนรวมทั้งสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อเวลาผ่านไปปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้น รัฐไม่สามารถดำเนินการแก้ปัญหาได้ รวมทั้งไม่สามารถทำตามสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนได้ ทำให้

ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในรัฐ และต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจเอง ตรวจสอบ  
เองมากขึ้น

นอกจากนี้ กระแสประชาธิปไตยที่นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ  
รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ที่ผ่านมามีเกือบจะทุกมาตรา มีการพูดถึงเรื่องการเมืองที่มีส่วนร่วมของ  
ประชาชน การมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชน กระแสของประชาธิปไตยและกระแสของ  
ความต้องการมีส่วนร่วมมีมากขึ้น

ความขัดแย้ง คือ การที่เกิดความเห็นไม่ตรงกันหรือเกิดความแตกต่างของ  
ความเข้าใจหรือความคิด ซึ่งจริงๆ แล้ว ความขัดแย้งไม่ใช่สิ่งเลวร้าย แต่เป็นสิ่งที่ตีแสดงให้เห็น  
ถึงการพัฒนามีความก้าวหน้าเพราะการเห็นต่างกันเป็นสิ่งที่ช่วยให้เกิดการพัฒนา แต่ต้องมี  
กระบวนการแก้ปัญหาความขัดแย้งอย่างเป็นรูปธรรมถ้าทุกฝ่ายมองปัญหาความขัดแย้งเป็นเรื่อง  
ปรกติ และช่วยกันแก้ปัญหาอย่างถูกต้อง ความขัดแย้งนั้นก็จะเป็นประโยชน์นำไปสู่การพัฒนา  
แต่หากความขัดแย้งนั้นดำเนินต่อไปกลายเป็นข้อพิพาทที่องค์กรหรือสังคมไม่สามารถแก้ปัญหา  
ความขัดแย้งได้ ความรุนแรงก็จะเกิดขึ้นเป็นผลเสียต่อองค์กร ต่อกลุ่มชนและประเทศชาติ  
ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุก ๆ ฝ่าย เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาซึ่งเป็น  
การตัดสินใจที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความชอบธรรม และยังเป็นความร่วมมือตัดสินใจที่จะลด  
ปัญหาความขัดแย้งและสร้างความตกลงร่วมกันได้

### 1.3.2. ลดความเสียหายและชี้ประเด็นปัญหาต่างๆ

ทวิวงศ์ ศรีบุรี (2541 : 2) กล่าวว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มี  
ส่วนร่วมในกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ นั้น จะช่วยชี้ให้เห็นประเด็นและปัญหาต่าง ๆ ได้อย่าง  
ครอบคลุมมากขึ้น ทำให้มีการเตรียมการที่จะ รับมือเพื่อลดหรือแก้ไขปัญหานั้นได้ดียิ่งขึ้น  
นอกจากนี้ถ้าความเสียหายจะต้องเกิดขึ้นกับประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม  
ทำให้สามารถเข้าใจถึงความวิตกกังวลและความต้องการของผู้เสียหายได้เป็นอย่างดี ซึ่ง  
ก่อให้เกิดกระบวนการรับฟังปัญหา และร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาก็อย่างตรงจุด และ ไม่  
ขัดแย้งกับความต้องการของผู้ที่ได้รับ ความเสียหายอีกด้วย ทำให้สามารถลดทั้งความเสียหายที่  
จะเกิดจากกิจกรรมและความเสียหายที่จะเกิดต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมได้ด้วย

### 1.3.3 กระดาษข่าวสารข้อมูลทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการ

ทวิวงศ์ ศรีบุรี (2541 : 98) กล่าวถึง ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับ  
กิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากความไม่เข้าใจหรือความเข้าใจที่  
ผิดอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งนำมาซึ่งความตึงเครียด ข้อเรียกร้อง และการแก้ไขที่ไม่ถูกต้องตรง

กับปัญหา การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลจากกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ อย่างถูกต้อง ทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความจำเป็นในการกำหนดกิจกรรมขั้น ข้อมูลในการดำเนินงาน ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบต่างๆ รวมทั้งข้อดี ข้อเสียของโครงการ และการเยียวยาแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น ซึ่งส่งผลให้ประชาชนเกิดความเข้าใจในกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ มีภาพรวมข้อเท็จจริงที่ถูกต้องอันนำไปสู่การยอมรับร่วมมือร่วมใจกันในการพัฒนา และแก้ไขปัญหาย่างผู้มีความเข้าใจที่ถูกต้อง

1.3.4 มีการแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหามาในโครงการ ทวีวงศ์ ศรีบุรี (2541 : 98) กล่าวถึง ความคิดเห็นที่ได้จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้ที่สนใจเป็นความคิดเห็นต่างมุมมองจากผู้ประกอบกิจการหรือโครงการ ไม่จำเป็นต้องเป็นความคิดเห็นในแง่ของการคัดค้าน โครงการเสนอไปอาจเป็นความคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะหรือวิธีดำเนินงาน หรืออาจเป็นความคิดเห็นเกี่ยวกับการเรียกร้องให้ป้องกันหรือเยียวยาความเสียหาย ที่อาจเกิดขึ้นต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่ว่าจะเป็นความคิดเห็นเรื่องใดก็ล้วนแต่นำมาซึ่งประโยชน์ในการป้องกันและแก้ปัญหามาในโครงการ เพราะทำให้ได้รับข้อมูลที่รอบด้านมากขึ้น ไม่เฉพาะข้อมูลด้านเทคนิควิทยาศาสตร์เท่านั้นข้อมูลหรือความคิดเห็นที่ได้จากการมีส่วนร่วมของประชาชนยังหมายถึงการแสดงความรู้สึก สิ่งที่คาดหวัง และสิ่งที่ไม่คาดหวังของผู้มีส่วนร่วมด้วย ซึ่งนำไปสู่การพิจารณา ตัดสิน หรือการตกลงที่นำเอาความห่วงกังวลของสาธารณชนมาประกอบการตัดสินใจอันเป็นประโยชน์ต่อเจ้าของโครงการเอง และต่อประเทศชาติอย่างยิ่งด้วย

1.3.5 มีการให้ข้อมูลย้อนกลับ เพื่อช่วยในการประเมินผลกระทบต่างๆ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมนอกจาก จะเป็นการกระจายข่าวสารข้อมูลทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการแล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและได้ให้ข้อมูลย้อนกลับในส่วนข้อมูลที่ได้รับและข้อมูลอื่นๆ ทำให้ ทุกฝ่ายมีข้อมูลที่ตรงกันก่อให้เกิดความเข้าใจที่มากขึ้น และยังสามารถช่วยในการประเมินผลกระทบต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น ได้อย่างแม่นยำมากขึ้นด้วย

1.3.6 ทำให้การตัดสินใจมีคุณภาพ และมีความถูกต้อง  
 ดูนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2539 : 4) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นที่ยอมรับว่าเป็นมาตรการทางการปกครองที่เหมาะสมในสังคมสมัยใหม่ที่ซับซ้อนเพื่อที่ฝ่ายปกครองจะได้มีข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน ไปใช้ในการตัดสินใจส่งผลทำให้การตัดสินใจมีคุณภาพและมีความถูกต้อง โดยเฉพาะในแนวคิดที่ว่าจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพที่

เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเป็นภาระหน้าที่ของทุกฝ่ายที่จะต้องร่วมมือกัน ดังนั้น ประชาชนจึงเป็น “องค์กร” ที่รัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญและรับรองสิทธิของเขาเหล่านั้นไว้ในกฎหมายเพื่อเป็นการเสริมต่อศักยภาพของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งยังคงมีขีดจำกัดในด้านอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่จะต้องสอดส่องดูแลเพื่อป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมมีประโยชน์ คือ ลดความขัดแย้งและสร้างความตกลงร่วมกันลดความเสียหายและชี้ประเด็นปัญหาต่าง ๆ กระจายข่าวสารข้อมูลทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการ มีการแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาในโครงการ มีการให้ข้อมูลย้อนกลับ เพื่อช่วยในการประเมินผลกระทบต่างๆ ทำให้การตัดสินใจมีคุณภาพ และมีความถูกต้อง

#### 1.4 ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2539 : 56) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับขึ้นอยู่กับรัฐที่จะยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับใดได้บ้าง ในอดีตโครงการหรือกิจการเพื่อการพัฒนาประเทศส่วนใหญ่จะกำหนดขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนมีการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมไว้อย่างหยาบ ๆ 2 ระดับ คือ

1.4.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ หมายถึง หน่วยงานรัฐเป็นฝ่ายริเริ่ม คือ ตัดสินใจให้มีโครงการหรือกิจกรรมขึ้นมา และเห็นว่าสมควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการด้วย จึงได้แจ้งและมอบหมายให้ประชาชนเข้าดำเนินการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ จึงมีลักษณะเป็นการสั่งการจากรัฐลงสู่ประชาชน ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมที่มีได้เกิดจากความต้องการโดยแท้ของประชาชน ประชาชนอาจไม่เห็นความสำคัญและความจำเป็นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม ดังนั้น จึงไม่เกิดความประสงค์จะเข้าดำเนินการใด ๆ ด้วย และบางครั้งจำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วมเนื่องจากเป็นการสั่งการหรือมอบหมายของเจ้าหน้าที่ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะฉะนั้น เมื่อโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้ดำเนินการไปได้ระยะหนึ่งก็จะมีอันล้มเลิกไป การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ จึงเป็นการปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง จึงอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามนโยบายที่อาจเปลี่ยนแปลงตามเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้ามาดูแลประชาชน ซึ่งก็ ไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ที่ประจำการตลอดไปเพราะมีการสับเปลี่ยนโยกย้ายตามความเหมาะสม



1.4.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง หมายถึง ประชาชนเป็นฝ่ายคิดริเริ่ม ตัดสินใจ และดำเนิน โครงการหรือกิจการนั้นๆ หลักการนี้น่าจะเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพสูงแต่ก็มีปัญหาเช่นกัน นั่นคือ การดำเนินการนั้นในบางครั้งจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วอาจไม่เป็นเช่นนั้นเพราะโครงการหรือกิจการนั้นอาจไม่ได้รับความเห็นชอบ หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่เห็นด้วยเพราะถือว่าเป็นเรื่องของประชาชน เพราะฉะนั้น ประชาชนก็ควรทำกันเอง โครงการหรือกิจการที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐแล้วยอมไม่สัมฤทธิ์ผลเช่นกัน

สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (2539 : 20-25) นอกจากการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมไว้อย่างหยาบ ๆ 2 ระดับนี้แล้ว กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีได้ในหลายขั้นตอน และมีได้หลากหลายรูปแบบ สรุปไว้ได้ทั้งหมดเป็น 6 รูปแบบ คือ

#### 1. การร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (Public information)

การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย และบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการหรือกิจกรรมที่จะดำเนินการรวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้การได้รับแจ้งข่าวสารดังกล่าว จะต้องแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใด ๆ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2543 : 1) กล่าวว่าไว้ว่า การร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารจะมีทั้งแบบ Passive คือต้องเข้าไปขอข้อมูลและการร่วมรับรู้แบบ Active คือ การส่งข้อมูลไปให้ ซึ่งการร่วมรับรู้แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่มีได้ทั้งสองทางนั้น คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับข้อมูลข่าวสารแลกเปลี่ยนกันเพื่อความครอบคลุมของข้อมูล

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนนับเป็นจุดเริ่มต้นของการเปิดโอกาสให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจะบอกถึงโครงการหรือกิจการที่จะเกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการ ความสำคัญของโครงการหรือกิจการนั้น และปัญหาผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น ได้จากการดำเนินโครงการ รวมทั้งการดำเนินการที่จะใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการนั้น

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2545 : 59) กล่าวว่า การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนถือเป็นสิทธิอย่างหนึ่ง ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาเองก็ยังมีบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ใน The Freedom of Information Act : FOIA โดยมีสาระสำคัญของกฎหมาย คือ ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมี

หน้าที่จัดทำรายงานข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชน ถ้าหากหน่วยงานของรัฐ ปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารตามคำขอแล้ว ศาลจะทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินว่าการปฏิบัตินั้นชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

## 2. การร่วมคิด ร่วมปรึกษาหารือ (Public Consultation)

การปรึกษาหารือเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดการหารือระหว่างผู้ดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบหลังจากประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารแล้ว เพื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในการพิจารณา หรือประกอบการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้การปรึกษาหารือ หรือร่วมแสดงความคิดเห็นยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการกระจายข้อมูลข่าวสารทั่วไปยังประชาชนทั่วไปและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเกิดความเข้าใจในโครงการและกิจกรรมมากขึ้น และเพื่อให้มีการให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบทางเลือกในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจต่อไป

## 3. การร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public Meeting)

การร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรม และผู้มีอำนาจตัดสินใจในการทำโครงการหรือกิจกรรมนั้น ได้ใช้เวทีสาธารณะในการทำความเข้าใจ และค้นหาเหตุผลที่จะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่นั้นหรือไม่ การประชุมรับฟังความคิดเห็นมีหลายรูปแบบ ดังนี้

### 3.1 การประชุมในระดับชุมชน (Community Meeting)

การประชุมในลักษณะนี้ จะต้องจัดขึ้นในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมจะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วม เพื่ออธิบายให้ที่ประชุมทราบถึงลักษณะโครงการและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและตอบข้อซักถาม การประชุมในระดับนี้อาจจะจัดในระดับที่กว้างขึ้นได้ เพื่อรวมหลาย ๆ ชุมชนในคราวเดียวกันในกรณีที่มีหลาย ๆ ชุมชนได้รับผลกระทบ

### 3.2 การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ (Technical Hearing)

สำหรับโครงการที่มีข้อโต้แย้งในเชิงวิชาการ จำเป็นจะต้องมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิง วิชาการ โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากภายนอกมาช่วยอธิบายซักถาม และให้ความเห็นต่อโครงการ การประชุมอาจจะจัดในที่สาธารณะทั่วไป ผลการประชุมจะต้องนำเสนอต่อสาธารณะและผู้เข้าร่วมประชุมจะต้องได้ทราบผลดังกล่าวด้วย



### 3.3 การประชาพิจารณ์ (Public Hearing)

เป็นการประชุมที่มีขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนมากขึ้น เป็นเวทีในการนำเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผย ไม่มีการปิดบัง ทั้งฝ่ายเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากโครงการ การประชุมและคณะกรรมการจัดการประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของผู้ร่วมที่เป็น ที่ยอมรับ มีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจน และแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบทั่วกัน ซึ่งมาจากการร่วมกันกำหนดขึ้น ทั้งนี้รูปแบบการประชุมไม่ควรจะเป็นทางการมากนัก และไม่เกี่ยวข้องกับนัยของกฎหมายที่จะต้องมีการชี้ขาดเหมือนการตัดสินในทางกฎหมาย การจัดประชุมจึงอาจจัดในหลายวันและไม่จำเป็นต้องจัดเพียงครั้งเดียวหรือสถานที่เดียวตลอดไป

### 4. การร่วมตัดสินใจ (Collective decision-making)

การร่วมตัดสินใจ (Collective decision-making) ในความถูกต้องแล้วมีความสำคัญมาก และเป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชนเนื่องจากประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจ จนถึงการเลือกพื้นที่ตั้ง โครงการที่เป็นเจ้าของพื้นที่ย่อมจะได้รับผลกระทบโดยตรงมากกว่าประชาชนอื่นๆ แต่กฎหมายไทยก็ยังไม่ได้ให้การรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในระดับนี้ ซึ่งในทางปฏิบัติที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจต่อประเด็นปัญหานั้นๆ ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นได้ง่ายๆ อาจดำเนินการให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบเลือกตัวแทนของตนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการใดคณะหนึ่งที่มีอำนาจตัดสินใจรวมทั้งได้รับเลือกในฐานะที่เป็นตัวแทนขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนในพื้นที่ ซึ่งประชาชนจะมีบทบาทชี้้นำการตัดสินใจได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการพิเศษนั้นๆ ว่าจะมีการวางน้ำหนักของประชาชนไว้เพียงใด

### 5. การร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล

หมายถึง การร่วมที่ประชาชนได้ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลโครงการหรือกิจการว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ โดยเฉพาะโครงการหรือกิจการที่มีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ประชาชนจะตรวจสอบว่า มีการนำมาตรการในการป้องกันผลลคมผลกระทบมาใช้หรือไม่มีการใช้ระบบการติดตามตรวจสอบเพื่อป้องกันปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่ และผลของการดำเนินการเป็นอย่างไร เพื่อจะเป็นแนวทางในการพิจารณานำเอามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก เพราะประชาชนจะทำหน้าที่คอยเฝ้าระวังและ

เตือนภัย เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่จะมีปัญหาหรือผลร้ายเกิดขึ้นกับการดำเนินโครงการหรือกิจการ

ศูนย์ มัลติกะมาลย์ (2539 : 59) กล่าวว่า การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบนั้น มีตัวอย่างที่ชัดเจนที่มีกฎหมายรับรองแล้ว คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ได้ตอบสนองระดับของการมีส่วนร่วมด้วยการออกระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรม ว่าด้วยการให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงาน พ.ศ. 2543 ด้วยการให้องค์กรเอกชนที่ประสงค์จะมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงานยื่นคำขอเสนอรายชื่อบุคคลที่จะแต่งตั้งให้เป็นอาสาสมัครต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรม หรือสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด และเมื่อได้รับแต่งตั้งจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม หรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายแล้ว อาสาสมัครนั้นก็จะมีหน้าที่ 3 ประการ คือ

1. เฝ้าระวังการปล่อยมลพิษของโรงงาน และแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษโรงงานให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ และผู้ประกอบการ โรงงานทราบ
  2. ร่วมตรวจสอบโรงงานกับพนักงานเจ้าหน้าที่ และให้ความเห็น
  3. ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย
- องค์กรเอกชนที่เสนอรายชื่ออาสาสมัครจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสี่ยงอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัคร

#### 6. การร่วมโดยใช้กลไกทางกฎหมาย

การร่วมโดยใช้กลไกทางกฎหมายเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่อาจถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางตรง แต่ถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางอ้อมรูปแบบหนึ่งในลักษณะการเรียกร้องสิทธิของตนเอง อันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมเมื่อประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมและไม่สามารถใช้วิธีอื่นได้อีกแล้วที่จะต่อสู้เพื่อสิทธิของตน ประชาชนมักจะเลือกใช้วิธีในการต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิหรือผลประโยชน์ที่คิดว่าตนเองควรได้ หรือเพื่อพิทักษ์รักษาสิทธิโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมาย

การใช้วิธีการนี้ย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้งในการเรียกร้องหรือพิทักษ์รักษาสิทธิของตนและขัดแย้ง ไปถึงการดำเนินโครงการหรือการยุติโครงการ ประชาชนเองในบางเรื่องบางกรณีก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการฟ้องร้องได้เพราะการดำเนินการฟ้องร้องต้องมีภาระค่าใช้จ่ายและต้องเสียเวลาค่อนข้างมาก รวมทั้งยังต้องมีภาระในการแสวงหาข้อมูลอีกด้วย

นอกเหนือจากการพึ่งกลไกทางกฎหมายแล้ว ประชาชนอาจดำเนินการในรูปแบบ “กึ่งกฎหมาย” ซึ่งหมายถึงว่า หากประเทศนั้น มีกลไกการรับเรื่องราวร้องทุกข์ใน

ระดับที่อาจตัดสินใจพิพาทได้เบ็ดเสร็จที่รัฐบาลอาจตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราวหรือถาวร และเป็นที่ยอมรับกันของทุกฝ่าย ประชาชนก็อาจทำเรื่องร้องขอโดยตรงไปยังคณะกรรมการที่วานี้ก็ได้

นอร์แมน อัฟฮอฟ (Norman Uphoff, อ้างถึงใน วาริลิน วังชัย. 2545 : 43) ได้จำแนกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายความต้องการและการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ
3. การมีส่วนร่วมที่จะรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้นหรือการมีส่วนร่วมต่อผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น

4. การมีส่วนร่วมที่จะควบคุม ตรวจสอบ ตลอดจนเข้าไปแก้ไขปัญหา

เจมส์ คี ปิ่นทอง (2523 : 272-273) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นปัญหา และสาเหตุของปัญหาของชาวชนบท
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

ไพรัตน์ เดชะรินทร์ (2527, อ้างถึงใน วาริลิน วังชัย. 2545 : 44) ได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท ดังนี้

1. ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนรวม ตลอดจนความต้องการชุมชน
2. ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบาย หรือแผนงาน หรือ โครงการ หรือกิจกรรมเพื่อขจัดและแก้ไขและสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมลงทุนในกิจกรรม โครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและของหน่วยงาน

7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้จัดทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

วิชัย กัณหาชน (2535 อ้างถึงใน วาริติน วังชัย 2545 : 44) ได้กล่าวถึง ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบาย ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาเนื่องจากเหตุผลพื้นฐาน ตามหลัก คนย่อมรู้ปัญหาของตนเอง ได้มากที่สุด โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสำรวจข้อมูล ร่วมประชุมวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาร่วมกัน และหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมค้นหารูปแบบและวิธีการแก้ไขปัญหา โดยการตัดสินใจว่าจะอะไรคือปัญหาของตนเอง อะไรคือสาเหตุและจะแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร โดยกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกันไปด้วย
3. การมีส่วนร่วมในการวางนโยบายหรือแผนงาน เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงานตลอดจนการกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่จะใช้
4. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด และการเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น ตัดสินใจ และลงมือทำเรื่องต่างๆที่ตรงกับความต้องการของชุมชนด้วยความเชื่อมั่นว่าคนในชุมชนสามารถคิดได้ ทำเป็น เป็น โอกาสให้ได้แสดงความสามารถ และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้น จะต้องอยู่บนพื้นฐานที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริง ด้วยเหตุด้วยผลที่จะนำไปสู่การปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดผลดีต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชน
5. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามนโยบายและแผน การให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามขีดความสามารถ เพื่อสร้างประโยชน์การปฏิบัติตามนโยบายและแผนที่วางไว้ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประสานงานและดำเนินการขอความช่วยเหลือภายในและภายนอกชุมชน
6. การมีส่วนร่วมติดตามและบำรุงรักษา เมื่อประชาชนมีสำนึกต่อสาธารณะมีความรับผิดชอบและความเป็นเจ้าของชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ

ติดตาม บำรุงรักษา สาธารณะชุมชนจึงเปรียบเสมือนการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่จะส่งผลกระทบต่อประโยชน์ในชุมชน

จากแนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่แล้วจะมีลักษณะที่ไม่แตกต่างกันมากนัก จะแตกต่างกันบ้างเล็กน้อยในส่วนของรายละเอียดที่แยกย่อยลงไปเท่านั้น

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับบริหารจัดการ

### 2.1 ความหมาย

#### 2.1.1 ความหมายของการบริหาร

สมพงษ์ เกษมสิน (2531 : 6) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์ในการนำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administration Resource) มาประกอบตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประยุทธ์ เจริญสวัสดิ์ (2540 : 3) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใด ๆ ที่ปฏิบัติตนเป็นผู้บริหารที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่จัดระเบียบและดำรงไว้ซึ่งสภาพภายใน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ธีระ รุณเจริญ (2542 : 8) อธิบายว่า การบริหาร คือ การดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมของกลุ่มคนในองค์การที่ทำงานร่วมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ปีเตอร์ เอฟ ดรักเกอร์ (Peter F. Drucker 1979 อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์ 3530 : 11) ปรมาจารย์ทางการบริหารของสหรัฐอเมริกาที่ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารคือ การทำงานต่างๆ ลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำ

#### 2.1.2 ความหมายของการจัดการ

สมคิด บงโม. (2541 : 60) ได้ให้ความหมายของการจัดการ คือ ศิลปะในการใช้คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ขององค์การและนอกองค์การ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการจัดการมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

1. การจัดการเป็นศิลปะในการใช้คนทำงาน
2. การจัดการต้องอาศัยปัจจัยพื้นฐาน คือ คน เงิน และวัสดุอุปกรณ์
3. การจัดการเป็นการดำเนินงานของกลุ่มบุคคล

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2542 : 444) ให้ความหมายของการจัดการ คือ กระบวนการนำทรัพยากรมาบริหารมาใช้ให้บรรลุประสงค์ตามขั้นตอนการบริหารคือ (1) การวางแผน (2) การจัดองค์การ (3) การชี้นำ (4) การควบคุม ซึ่งจากความหมายดังกล่าวมีความสำคัญ 3 คำ คือ กระบวนการ, ทรัพยากรการบริหาร และวัตถุประสงค์

ณัฐพันธ์ เชนนันท์ และ รัตยาพร เสมอใจ (2547 : 37-38) ได้ให้ความเห็นว่า การจัดการเป็นศาสตร์ที่ไม่อยู่นิ่งและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเป้าหมายขององค์การ โดยหัวใจสำคัญของการจัดการนั้นอยู่ที่ผู้จัดการสามารถทำงานให้บรรลุตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ความรู้ ความสามารถ ทักษะ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์การ การจัดการไม่ใช่กิจกรรมที่ทำเป็นครั้งคราว แต่จะเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยหน้าที่ 5 ประการคือ

1. การวางแผน
2. การจัดองค์การ
3. การจัดเข้าทำงาน
4. การนำ
5. การควบคุม

กระบวนการในการบริหารจัดการจากความหมายความดังกล่าว อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารเป็นการจัดการให้ ผู้ได้บังคับบัญชาและคนงานปฏิบัติงานหรือจัดสรรทรัพยากรต่าง ปัจจุบันความหมายของการบริหารอาจกว้างออกไปบ้างเพราะเราได้นำวิธีการบริหารเข้ามาร่วมใช้กับการบริหารงานของรัฐจึงมีคำกล่าวที่เป็นที่นิยมกันคือ “การบริหารจัดการ”

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

เนื่องจากผู้บริหารเป็นบุคคลที่มีความสำคัญยิ่งของหน่วยงาน เพราะต้องบริหารองค์การให้เกิดผลตามเป้าหมายแต่ละบริหารอย่างไร เมื่อไร โดยใครนั้น เป็นยุทธศาสตร์ของแต่ละคน ผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดทฤษฎีการบริหารที่สำคัญ ๆ ของนักทฤษฎีการบริหารเสนอไว้ดังนี้

เทลเลอร์ (Frederick W.Taylor : 1911 ; อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน 2526 : 26) วิศวกรการจัดการซึ่งถือได้ว่าเป็นบิดาของการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ เขาเน้นการบริหารที่เป็นการกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ ทำงานเพื่อผลงานไม่ใช่วิธีการแบบเดิม ๆ ที่ทำมา



(Science Not Rulr of thrumb) และหน้าที่ของผู้บริหารนั้นจะต้อง แสวงหาวิธีการบริหารที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว (The One Best Way) สิ่งที่เทเลอร์ให้ความสนใจมากที่สุดคือ การศึกษาเรื่อง “เวลาและการเคลื่อนไหว” (Time and Motion) หมายความว่า การทำงานแต่ละชิ้นต้องควบคุมเวลาและวางท่าทางการทำงานให้คล่องตัว อย่างไรก็ตามเทเลอร์เองไม่สนใจความรู้สึกรักของคนทำงาน ไม่มีการเสริมกำลัง ไม่มีการจูงใจ แต่ควบคุมเป้าหมายและเวลาเสมือนคนเป็น เครื่องจักร

หลักการสำคัญของการจัดการงานแบบวิทยาศาสตร์ตามแนวคิดของเทเลอร์ มีลำดับขั้นที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. พัฒนาระบบการทำงานเป็นแบบวิทยาศาสตร์
2. เลือกคนงาน โดยอาศัยวิธีการวิทยาศาสตร์
3. ให้การศึกษาอบรมการจัดงานแบบวิทยาศาสตร์แก่คนงาน
4. จัดให้มีการประสานสัมพันธ์อย่างดีระหว่างคนงานกับฝ่ายจัดการ

เฮนรี ฟาโยล (Henri Fayol 1949 : 39-40 อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน 2526 : 29-30) นักอุตสาหกรรมชาวฝรั่งเศสที่ยึดระเบียบวินัยมาก ได้ศึกษา หน้าที่ของการบริหารหรือขององค์การบริหาร และได้เสนอไว้ว่านักบริหารต้องมีภาระหน้าที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อองค์กร โดยมีองค์ประกอบขั้นมูลฐานของการบริหารดังนี้

1. การวางแผน (To plan)
2. การจัดองค์การ (To organize)
3. การบังคับบัญชา (To command)
4. การประสานงาน (To coordinate)
5. การควบคุม (To control)

และฟาโยลได้เสนอหลักเกี่ยวกับการบริหาร 14 ประการ ที่ผู้บริหารต้องพิจารณานำไปปฏิบัติ ได้แก่

1. การแบ่งงานกันทำงาน
2. อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติ
3. มีวินัยจรรยา
4. มีเอกภาพในการควบคุม
5. เอกภาพในการอำนาจการ
6. ประโยชน์ส่วนตนต้องรองจากประโยชน์องค์กร

7. ผลประโยชน์ตอบแทน
8. การรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง
9. สายการบังคับบัญชา
10. คำสั่งระเบียบและข้อบังคับ
11. ความเสมอภาค
12. ความมั่นคงในการทำงาน
13. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
14. ความยึดมั่นและร่วมแรงร่วมใจ

**กูดิก แอน เฮอรวิก (Gulick and Urwick. 1963** อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน. 2526 : 45)ทั้งสองท่านเป็นเจ้าสำนักบริหารที่เน้นเรื่องระบบและรูปแบบโดยเสนอทฤษฎีการบริหารที่โด่งดังมากคือ “POSDCoRB Model” เป็นทฤษฎีที่ใช้กันมากเพราะเป็นกระบวนการทำงานที่มีขั้นตอน 7 ขั้นตอนดังนี้

P= Planning หมายถึง การวางแผนการทำงาน

O=Organizing หมายถึง การจัดองค์การหรือการจัดโครงการขององค์การ

S=Staffing หมายถึง การจัดคนเข้าทำงานโดยจัดคนที่มีความสามารถ

เหมาะสมกับงาน

D=Directing หมายถึง การอำนวยความสะดวกให้งานลุล่วงตามแผนงานที่กำหนดไว้

Co=Co-ordinating หมายถึง การประสานงานเพื่อให้การดำเนินงานราบรื่น

สามารถแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว

R=Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้เกี่ยวข้องหรือ

ผู้สนใจได้รับทราบ

B=Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาวิธีการในการบริหาร

งบประมาณและการเงิน

**ระวัง เนตรโพธิ์แก้ว. (2535 : 42)** ได้กล่าวถึงการบริหาร โดยเน้นที่หน้าที่มีลักษณะเป็น วงจรที่สำคัญ ดังนี้

1. การวางแผน หมายถึง การกำหนดแนวทางในการทำงาน

2. การจัดองค์การ หมายถึง การจัดหน่วยงานหรือส่วนงาน รวมทั้ง

การบรรจุคนเข้าทำงาน

3. การสั่งการ หมายถึง การกำหนดวิธีการทำงานรวมถึงการใช้อำนาจที่จะสั่งให้พนักงานปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

4. การควบคุม หมายถึง กลยุทธ์ในการที่จะอำนาจการให้มีการปฏิบัติงานตาม ขั้นตอนที่กำหนดไว้

**สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 90) ได้กล่าวถึงการบริหารที่รวมความไว้อย่างครอบคลุม ดังนี้**

1. การบริหารเป็นการแบ่งงานกันทำ
2. ผู้บริหารต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก
3. คนทำงานต้องได้รับผลตอบแทน
4. องค์การประกอบด้วยโครงสร้างและบุคคล องค์การจึงมีชีวิตจิตใจ

เช่นเดียวกับมนุษย์

5. ผู้บริหารจะต้องตระหนักไว้เสมอว่า การบริหารองค์การเป็นการบริหารคนและบริหารงานควบคู่กันไป

**สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยร่วมกับกองวิชาการและแผนงานกรมการปกครอง (2539 : 8) สรุปว่าการบริหารงานประกอบด้วยส่วนสำคัญ 5 ประการ คือ**

1. การวางแผน (Plannin)
2. การจัดการองค์การ (Organizatio)
3. การอำนาจการ (Directio)
4. การประสานงาน (Coordination)
5. การควบคุมงาน (Controlling)

จากแนวคิดของเกี่ยวกับการบริหารทั้งหลักเกณฑ์การบริหารดังกล่าวข้างต้น ต่างมุ่งที่พิจารณาทั้งในด้านเทคนิคการทำงานเพื่อแสวงหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุด สามารถนำไปปฏิบัติได้ มีวัตถุประสงค์เพื่อความสำเร็จของงาน แต่วิธีการอาจแตกต่างกันบ้าง ทฤษฎีที่ผู้วิจัยได้นำมากล่าวไว้ อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมีความเชื่อมั่นว่า ไม่ว่าจะใช้ทฤษฎีใดในการบริหาร บุคคลที่สำคัญที่สุดก็คือผู้บริหารนั่นเอง หมายความว่าผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้เจเนจคในทฤษฎีการบริหาร และยังคงมีความสามารถในการเลือกทฤษฎีที่ดีที่สุดมาใช้ให้ได้ หรืออาจจะใช้หลายทฤษฎีผสมผสานกันในลักษณะสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ในทางปฏิบัติผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบ ตั้งแต่เรื่องความคิด การวางแผน วางโครงการ ควบคุมงาน

ตลอดจนการปกครองคน และผู้บริหารเองจะต้องยึดหลักคุณธรรมควบคู่กับความมีวินัย ในปัจจุบันผู้วิจัยเชื่อว่าการบริหารงานได้ก้าวหน้าไปมาก ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลพวงมาจากการที่นักวิชาการในอดีตได้คิดและเสนอแนวทาง และทดลองวิธีการบริหารงานและได้พัฒนามาเป็นลำดับ และที่สำคัญที่สุดผู้วิจัยมีความเชื่อมั่นว่า การเป็น ผู้บริหารที่ดึ้นสามารถฝึกฝนกันได้ แม้ในประเทศไทยเองก็มีสถาบันฝึกการเป็นผู้บริหารมืออาชีพหลายแห่งทั้งที่เป็นของรัฐและเป็นของเอกชน และไม่ว่าสถาบันใดจะตั้งขึ้น ผู้วิจัยมั่นใจว่า “แนวคิดทฤษฎีของนักคิดต่าง ๆ ในอดีตไม่ว่าจะผิดหรือถูกก็ตามจะมีผลต่อการบริหารงานทั้งในปัจจุบันและอนาคตอย่างยิ่ง”

## 2.3 ปัจจัยในการบริหารและการจัดการ

### 2.3.1 ปัจจัยในการจัดการ

จักรกฤษ นรนิติผดุงการ (2541 : 1-3) ได้เสนอระบบการจัดการด้านปัจจัยในการบริหารงาน (CHAKRIT S 5 M : Social Development Component) ไว้ว่า การที่นักจัดการพัฒนาสังคม ไม่ว่าจะปฏิบัติอยู่ในระดับใด จะสามารถนำนโยบายของฝ่ายการเมืองหรือนโยบายและคำสั่งของผู้บังคับบัญชาไปปฏิบัติจัดทำให้เกิดผลสำเร็จได้เป็นอย่างดีนั้น นอกเหนือจากที่เขาผู้นั้นจะต้องมีความสำนึกถึงสังคมและประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่ตนเองถูกวางตัวหรืออาสาเข้ามาในการรับผิดชอบในการสร้างผลประโยชน์แล้ว นักจัดการผู้นั้นยังจำเป็นต้องมีความรู้และความรอบรู้ที่จะกำหนดระบบงาน ระเบียบและเทคนิคในการปฏิบัติงานสร้างความพร้อมและมีความสามารถที่จะใช้สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ในการทำงานของตนและหน่วยงานของตนอีกด้วย ระบบงานระเบียบและเทคนิคในการปฏิบัติที่กล่าวมาถึงสามารถแยกออกได้เป็น 5 ด้าน ดังนี้คือ

M 1 (Mechanism) ได้แก่ ด้านการจัดองค์กร ซึ่งหมายถึง การกำหนดรูปแบบและภารกิจขององค์กร การแบ่งส่วนขององค์กร การกำหนดกิจกรรมของแต่ละหน่วยงาน การกำหนดตำแหน่งงาน (Position) พร้อมหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจ (Authority) ของแต่ละตำแหน่งแต่ละส่วนแต่ละระดับ (Level) และขององค์กรเป็นส่วนรวมและการกำหนดโครงสร้างและความสัมพันธ์ของงานส่วนต่างๆของแต่ละองค์กรและการสร้างระบบการควบคุมให้ทุกส่วนขององค์กรได้เป็นอย่างดีสืบเนื่องและมีเอกภาพ (Unity)

M 2 (Money) ได้แก่ ด้านการเงินที่จะต้องหามาเพื่อพิจารณาดำเนินกิจกรรมตามที่กำหนดไว้ในจำนวนและกำหนดเวลาที่ถูกต้องสอดคล้องกัน ดังนั้นการพิจารณาเรื่องแหล่งเงินการจัดสรรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ โดยไม่รั่วไหลสูญเสียชีวิตหรือ

ฟุ่มเฟือย โดยไม่จำเป็น แต่ในขณะเดียวกันเพื่อที่จะสนับสนุนให้ทำงานได้ดำเนินการไปอย่างราบรื่นจนสามารถบรรลุเป้าหมายได้เป็นอย่างดี การเงินจึงเป็นส่วนสำคัญที่จะต้องดูแล นอกจากนี้การรายงานฐานะทางการเงินเพื่อแสดงผลการปฏิบัติงาน และเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงในระยะต่อไปก็เป็นกิจกรรมสำคัญของการจัดการด้วย

M 3 (Manpower) ได้แก่ ด้านบุคลากร ซึ่งการจัดการที่ดีจำเป็นจะต้องได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและคุณสมบัติที่จำเป็นอย่างอื่นมาบรรจุให้กับตำแหน่งและหน้าที่การงาน ที่กำหนดไว้และจะต้องให้มีจำนวนพอเพียง ไม่มากหรือน้อยเกินไป การจัดการด้านบุคลากรยัง ควบคุมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการให้ค่าตอบแทน และผลประโยชน์สมมูลกับภาวะการปฏิบัติงานหน้าที่ของบุคลากรความจำเป็นที่จะต้องดูแลความเรียบร้อยของการปฏิบัติงานและการเพิ่มพูนความรู้ และสมรรถภาพในการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากรภายในหน่วยเป็นระยะๆด้วย

M 4 (Material & Buildings) ได้แก่ การจัดหาและมีไว้ใช้ซึ่งเครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ปฏิบัติงาน สถานที่บริการที่เหมาะสมทันสมัยพอเพียงและมีประสิทธิภาพที่จะสามารถช่วยให้การดำเนินงานตามหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆอย่างได้ผลหรือเป็นประโยชน์ที่สุด ทั้งนี้การจัดการด้านนี้ ยังหมายรวมถึง การเสาะแสวงหาการคิดค้น การออกแบบ การควบคุมการใช้งาน การบำรุงรักษาและเปลี่ยนชิ้นส่วนหรือส่วนประกอบ การซ่อมแซมสิ่งที่บกพร่องชำรุดเสียหายหรือมีประสิทธิภาพในการใช้งานต่ำกว่าระดับที่ต้องการ และการถอดถอนจากประจำการหรือรื้อถอน เพื่อจัดหาหรือจัดทำสิ่งทดแทนภายในกำหนดเวลาที่สมควรได้

M 5 (Methodology and Information) ได้แก่ องค์ความรู้และข้อมูลข่าวสาร อันมีค่าที่นักจัดการและต้องนำมาใช้ในงานวางแผนงานการเลือกใช้กลวิธี (Strategy) และกิจกรรม (Activity) ที่ควรจะดำเนินการ การจัดหน่วยงานและวางระบบงาน การติดต่อสื่อสาร การอำนวยความสะดวก การตัดสินใจ การแก้ปัญหา การติดตามและควบคุมงาน การประสานงาน การทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ หรือภาคเอกชน ชุมชน ประชาชน และอาสาสมัครกลุ่มและรูปแบบต่างๆให้ถูกต้องเหมาะสม มีประสิทธิภาพและได้ผล และประเมินผลการปฏิบัติงานและผลงานการแก้ไขปรับปรุงงานและวิธีทำงานเพื่อให้งานของหน่วยงานเข้าเป้าหมายและเป็นที่น่าพึงพอใจแก่สังคม และประชาชนกลุ่มเป้าหมายและโดยทั่วไปในสังคม

ปัจจัยการจัดการ (Management resources) ด้านต่างๆ เหล่านี้ต้องอาศัยแนวคิดและหลักการที่ได้มีการคิดค้นกันมาอย่างต่อเนื่อง หน่วยงานไม่ว่าจะเป็นราชการหรือ

ภาคเอกชนก็จำเป็นจะต้องมีการวางระบบและกำหนดเป็นระเบียบข้อปฏิบัติให้แก่ผู้เข้ามาปฏิบัติงาน เมื่อได้จัดตั้งมาแล้วแล้ว อย่างไรก็ตามสิ่งเหล่านี้จะเป็นหน้าที่ของนักจัดการ เมื่อเข้าไปปฏิบัติงานในตำแหน่งในระยะต่อไปที่จะต้องปรับปรุงเพิ่มรายละเอียดหรือปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องสถานการณ์หรือทำการพัฒนาเพื่อให้มีความก้าวหน้า และมีสิ่งที่ดีกว่า มาทดแทนสิ่งที่ล้าสมัย หรือใช้ไม่ได้อย่างที่เคยเป็นมาแล้ว การพัฒนาสังคมเป็นเรื่องเกี่ยวกับมนุษย์หรือผู้คนในสังคมที่มีความเคลื่อนไหวบางครั้งเร็วบางครั้งช้าและมีความอ่อนไหวมาก ระบบการจัดการจึงจะต้องมีความยืดหยุ่น นักจัดการและผู้ปฏิบัติที่จะต้องเผชิญกับเหตุการณ์กับปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างไม่คาดคิดมาก่อน และจะต้องแก้ไขหรือดำเนินการให้ทันเวลาและให้เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์หรือเหตุการณ์นั้นๆ ด้วย ทั้งนี้โดยยึดเป้าหมายและเจตนารมณ์ในการสร้างสังคมที่ดีงามเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2541 : 1-3) ได้เสนอระบบการจัดการด้านกรรมวิธีในการบริหารงานหรือกระบวนการในการบริหารจัดการ โดยกล่าวไว้ว่า นักจัดการพัฒนาสังคมหรือนักบริหาร มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ในการที่จะนำแนวคิดนโยบายและคำสั่งของหน่วยเหนือไปปฏิบัติให้บรรลุผลเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะนักการจัดการพัฒนาสังคมที่มีการกิจและข้อผูกพันจะสร้างความดีงามและความผาสุกให้เกิดขึ้นในสังคมและแก่ประชาชนนั้น ผู้นั้นจะต้องมีวิธีการที่จะต้องทำงานอย่างเป็นขั้นตอน ยิ่งเป็นหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่เท่าใด ความจำเป็นจะต้องมีการทำงานอย่างเป็นระบบ หรือมีอาชีพก็จะมากนั้น มิฉะนั้น จะไม่อาจสร้างความสำเร็จได้ ตรงกันข้ามอาจจะสร้างความยุ่งเหยิงหรือปั่นป่วนให้แก่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติปฏิบัติงานร่วมอยู่ใน องค์การหรือหน่วยงานเดียวกันได้ ขั้นตอนหรือกระบวนการด้านการจัดการที่เหมาะสมกับการพัฒนาสังคม มีดังนี้ คือ

1. Planning คือ การวางแผนสำหรับเป็นแบบในการทำงานก่อนอื่นใด หรือก่อน ลงมือทำงานนักบริหารจะต้องคิดล่วงหน้าว่าหน่วยงานของตนจะทำอย่างไรจึงจะได้ผลตามแนวคิดนโยบาย และคำสั่งที่หน่วยเหนือมอบมาให้ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะอยู่ในรูปนามธรรมหรือสิ่งที่จับต้องไม่ได้ นักจัดการและนักบริหารชั้นสูงมีภาระที่จะต้องกำหนดกิจกรรมที่จะต้องทำ เมื่อปฏิบัติได้ผลแล้ว จะสมตามเจตนารมณ์ของหน่วยเหนือที่จะสั่งการมาได้ เมื่อกำหนดกิจกรรมต้องคิดหาวิธีการที่แยบยลและเหมาะสมกับสถานการณ์ด้วย นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงว่า จะต้องทำที่ไหนขนาดใด หรือหน่วยงานใดใครหรือหน่วยงานใดได้สังกัดที่จับไปทำเมื่อไหร่ และจะต้องให้ทรัพยากรสนับสนุนเท่าใด เขาจึงสามารถปฏิบัติงานได้ และได้ผลตามที่ต้องการ



นักจัดการหรือนักบริหารชั้นสูงมีหน้าที่หลักในด้านการสนับสนุนหน่วยงานระดับปฏิบัติ ดังนั้นจะต้องมีแผนที่จัดเตรียมทรัพยากรที่จะส่งไปให้กับหน่วยปฏิบัติใดจึงจะดีที่สุด

ส่วนนักการจัดการหรือนักบริหารพัฒนาสังคม ที่มีหน้าที่บังคับบัญชาปฏิบัติงานนั้น ก็จะต้องเอาแผนส่วนรวมนั้นมาย่อยเป็นเฉพาะงานของตน ซึ่งจะต้องมีรายละเอียดเฉพาะเจาะจงมากขึ้น การคิดล่วงหน้าจะทำให้การทำงานใดๆผู้รับผิดชอบมีเวลาที่จะค้นหาสิ่งดีๆ โอกาสเปรียบเทียบกิจกรรมและวิธีการทำงาน มีเวลาจัดเตรียมทรัพยากรที่ถูกต้อง และสามารถกำหนดเวลาปฏิบัติงาน ได้อย่างเหมาะสมไม่ทำให้ดินฟ้า อากาศ เป็นอุปสรรคในที่ทำงาน เป็นต้น

2. Organization and Preparing Operation Plan ได้แก่ การเตรียมกำลังพล หรือพลกำลังไว้ให้พร้อมที่จะเข้าปฏิบัติงาน ได้ทันท่วงทีกับเวลาที่คาดว่าจะเริ่มปฏิบัติ และระยะเวลาเตรียมการนี้ ก็จะเป็นเรื่องการจัดทำแผนสนับสนุนทรัพยากรให้แก่หน่วยปฏิบัติให้เพียงพอ หากเป็นนักจัดการหรือนักบริหารพัฒนาสังคมในระดับปฏิบัติงานเขาผู้นั้นก็ต้องเตรียมแผนปฏิบัติงาน (Operation plan) ที่สร้างความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรม เวลาผู้รับผิดชอบประมาณ และเครื่องมือให้เข้าด้วยกัน หากเป็นงานที่จะต้องทำซ้ำๆ (Routine) ก็จะต้องเตรียมออกระเบียบปฏิบัติที่สามารถใช้เป็นคู่มือในการดำเนินการได้ (Standard Operating Procedure)

3. Directing and Supervising ได้แก่ การเอาแผนงานหรือระเบียบปฏิบัติงานและเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้องมาให้แก่ผู้ที่จะร่วมปฏิบัติงาน การออกคำสั่ง การชี้ทาง และการอธิบาย ให้แก่ทุกคนที่จะต้องรับผิดชอบ เพื่อให้เขาสามารถทำงานได้ถูกต้องตามเจตนารมณ์และแผนที่กำหนดไว้ และเมื่อผู้ปฏิบัติงานแยกย้ายกันไปปฏิบัติงาน นักจัดการหรือนักบริหารงานที่ทำหน้าที่บังคับบัญชา ก็มีหน้าที่ในการกำกับตรวจตราและติดตามการปฏิบัติงานของเขาเป็นระยะๆเพื่อให้แน่ใจว่าเขาเหล่านั้น สามารถปฏิบัติงานได้ตามแผน หากมีข้อขัดข้องหรือปัญหาประการใด ผู้ที่ทำหน้าที่บังคับบัญชาก็มีหน้าที่ในการที่จะแนะนำหรือช่วยเหลือตามแต่เห็นสมควร หรือการให้กำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน เมื่อผู้ปฏิบัติงานเกิดการทอดทิ้งเมื่อเผชิญกับความยุ่งเหยิงนักจัดการและนักบริหารในการปฏิบัติงานในด้านอำนาจการนั้น ต้องมีหน้าที่ในการที่จะให้มีการสื่อข้อความให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ได้ทราบ ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานภายในหน่วยได้มีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

4. Coordination ได้แก่ การประสานงาน การแสวงหาความร่วมมือและการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นและกับภาคเอกชน นักจัดการหรือนักบริหารงานมีหน้าที่ในลำดับต่อไปคือการติดต่อหน่วยงานอื่น ทั้งภาครัฐและเอกชน หรือจะเป็นชุมชนหรือประชาชนทั่วไปที่

มีวงจรเกี่ยวข้องด้วย เพื่อที่จะได้ให้หน่วยงานของคุณสามารถทำงานเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อเชื่อมโยงกับสังคมชุมชนหรือประชาชนผู้เป็นเป้าหมายของงานได้อย่างกว้างขวาง มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล ตามที่ได้มีเจตนารมณ์อันแท้จริงกำหนดไว้ งานบางอย่างของหน่วยงานของคุณจะสามารถทำได้ดีขึ้น หากมีโอกาสเข้าใจ หรือร่วมมือฝึกกำลังคนหรือทำงานเชื่อมโยงกันเป็นขั้นตอน นักจัดการหรือนักบริหารต้องเข้าใจว่างานพัฒนาสังคมนั้น ไม่ใช่เรื่องที่ตนเองหรือหน่วยงานของคุณเองจะต้องทำเองทั้งหมด ไม่ใช่ผู้ที่จะต้องแบกรับภาระในขณะที่ผู้ที่เป็นเป้าหมายหรือสังคมส่วนรวมก็มีหน้าที่ที่จะต้องช่วยตนเองและเพื่อนร่วมชุมชนเพื่อร่วมชาติด้วย ดังนั้น นักจัดการหรือนักบริหารพัฒนาสังคมที่ฉลาดก็จะต้องกำหนดวิธีและวิธีการทำงานที่จะเป็นผู้สนับสนุนและผู้ผลักดันให้ผู้ที่มีความสามารถและผู้สมควรที่จะรับภาระไปดำเนินการมากกว่า

5. Evaluation ได้แก่ รายงานการประเมินผลและการแก้ไขปรับปรุงนักจัดการหรือนักบริหารพัฒนาสังคมจะสามารถปฏิบัติงานตนเองได้ดีขึ้นหรือการปฏิบัติงานของหน่วยของคุณให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และสัมฤทธิ์ผลมากขึ้นย่อมต้องอาศัยความรู้เกี่ยวกับข้อเท็จจริง ผลงานที่หน่วยงานสามารถสร้างขึ้น ข้อบกพร่องหรือปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นแก่การปฏิบัติงานของหน่วยงานของหน่วยงานของคุณ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมาจากกระบวนการหรือนักจัดการบริหารที่จะต้องทำสามารถแสดงข้อเท็จจริงที่จะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานในการที่จะแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยงานในระยะต่อไปให้เข้าเป้าหมายมากขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นที่น่าพอใจแก่ผู้เป็นเป้าหมายมากขึ้น และเป็นการช่วยทำให้ผู้ปฏิบัติทำงานได้ง่ายขึ้น เป็นต้น

การรายงานบางอย่างมีความสลับซับซ้อน ที่ต้องมาคิดวิเคราะห์ก่อนที่จะทราบสมมติฐานที่แท้จริงหรือก่อนที่จะสามารถคิดหาวิธีการที่ดีกว่ามาปฏิบัติงานในรอบต่อไป และเรื่องบางอย่างก็เหมือนเพียงผมเส้นเดียวบังภูเขา

จากข้อสรุปและข้อเสนอที่ได้จากกระบวนการขั้นสุดท้ายในระบบบริหารนี้ นักจัดการพัฒนาสังคมก็จะมีโอกาสทำงานได้ดีขึ้น มีโอกาสให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาสามารถปฏิบัติงานได้ดีขึ้น แทนที่จะต้องจำทนจำทำแต่ของเดิม ๆ หรือสิ่งที่สิ้นเปลืองหรือไม่ได้ผล หรือทำไปพอมานไปวันๆ ขั้นตอน ทั้ง 5 ขั้นตอน ที่กล่าวมาข้างต้นมีสภาพเรียงกันตามลำดับและสามารถคิดในทำนองเป็นวงจร หรือวงรอบก็ได้ (Cycle) ซึ่งรอบหนึ่ง ๆ อัน หมายถึง 1 หรือ 2 ปี และระบบงานนั้นอาจเป็น 1 หรือ 2 ปี ตามที่ต้องการเช่นนั้น รายงานบางฉบับอาจจะทำเมื่อ

สิ้นโครงการในแต่ละโครงการด้วยก็ได้ เพื่อให้ผลของรายงานนั้นทราบถึงผู้ที่กำหนดโครงการว่าทำไปแล้วได้ผลไปถึงไหน และถ้าต้องทำกันต่อก็จะ ได้มีโอกาสกำหนดโครงการที่ดีกว่าเดิม

### 3. แนวคิดการบริหารจัดการและการพัฒนาแหล่งน้ำ

#### 3.1 นโยบายและแนวคิดในการพัฒนาแหล่งน้ำ

กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร(2548 :1-3)มีนโยบายและแนวคิดในการพัฒนาแหล่งน้ำ 2 แนวทาง คือ

3.1.1 การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ เพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เป็นการพัฒนาแหล่งน้ำโดยมีเป้าหมายเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเพื่อส่งออก เป็นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เช่น การก่อสร้างเขื่อนเจ้าพระยา และเขื่อนพิบูลย์โลก เป็นต้น พื้นที่ท้ายเขื่อนเหล่านี้จะได้รับน้ำชลประทานแน่นอน เมื่อได้รับน้ำแน่นอนแล้ว เกษตรกร ก็เพียงแค่เพิ่มปัจจัยการทำให้ผลผลิตเพิ่มลงไป เช่น ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืชและเครื่องจักรทุนแรง เป็นต้น

3.1.2 การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก เป็นการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ อยู่ในเขตเกษตรล้าหลัง (หมายถึงเขตที่ขาดน้ำและดินไม่ดี) การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กนี้หมายถึงการพัฒนาแหล่งน้ำทุกประเภทที่เป็นงานขนาดเล็ก ซึ่งจะทำการก่อสร้างให้ทั่วถึงทุกหมู่บ้านที่มีปัญหาเรื่องน้ำ เพื่อให้ราษฎรในหมู่บ้านเหล่านั้น ได้มีน้ำใช้เพียงพอต่อความต้องการในการยังชีพขั้นพื้นฐาน แต่ละโครงการจะใช้งบประมาณในการก่อสร้างจำนวนไม่มาก และสามารถสร้างให้เสร็จได้ภายในเวลาไม่เกินหนึ่งปี

#### 3.2 เป้าหมายของการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก

ถ้าเรียงตามลำดับเป้าหมายการใช้น้ำเพื่อการยังชีพขั้นพื้นฐาน และยกฐานะทางเศรษฐกิจของชุมชนแล้ว ดังนี้

3.2.1 เพื่อการอุปโภค-บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฤดูแล้ง สำหรับหมู่บ้านที่ขาดแคลนน้ำ

3.2.2 เพื่อให้มีน้ำสำหรับการเลี้ยงสัตว์ เช่น วัว ควาย ซึ่งเป็นของจำเป็นในหมู่บ้าน

3.2.3 เพื่อให้มีน้ำสำหรับใช้เลี้ยงปลาในหมู่บ้าน

3.2.4 เมื่อมีน้ำเหลือจากการใช้ในข้อ 1-3 จึงนำน้ำส่วนที่เหลือนี้ไปใช้ในการเพาะปลูก เช่น การปลูกพืชผักในฤดูแล้ง ใช้ต้นกล้าต้นฤดูทำนาปี และใช้เสริมน้ำฝนในกรณีที่ฝนทิ้งช่วง

### 3.3 หน่วยดำเนินการและขั้นตอนของการดำเนินงาน

หน่วยดำเนินการ มีหน้าที่ก่อสร้างโครงการแล้วมอบให้คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน หลังจากนั้นทำหน้าที่เป็นหน่วยส่งเสริมกิจกรรมต่อเนื่อง หน่วยนี้มีหลาย ๆ ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ เช่น กรมชลประทาน กรมโยธาธิการ กรมทรัพยากรธรณี การพลังงานแห่งชาติ กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมพัฒนาที่ดิน รพช. กอ. รমন. กรมศูนย์อนามัยศูนย์ช่วยเหลือเกษตรกรเคลื่อนที่ ฯลฯ ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินงาน 3 ขั้นตอน ดังนี้

3.3.1 การเริ่มโครงการมาจากความต้องการของราษฎร

3.3.2 การก่อสร้างโครงการ โดยยึดความถูกต้องตามหลักวิชาการและให้เกิดประโยชน์ต่อราษฎรมากที่สุด

3.3.3 การบำรุงรักษาและการดำเนินการกิจกรรมต่อเนื่อง เพื่อขยายผลของการใช้โครงการให้เกิดประโยชน์ตามเป้าหมาย เรื่องนี้เป็นหน้าที่โดยตรงของ กรมการปกครอง (หรือฝ่ายปกครอง) โดยความร่วมมือทางวิชาการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในอันที่จะชี้แจง ทำความเข้าใจ ตลอดจนชักจูงหรือแก้ปัญหา

### 3.4 แนวทางการบริหารจัดการแหล่งน้ำเพื่อชุมชน มีองค์ประกอบดังนี้

3.4.1 เกณฑ์การคัดเลือกพื้นที่ เป็นแหล่งน้ำอยู่ในหมู่บ้านเดียว (ขนาดที่ควรดำเนินการก่อน คือ 30-100 ไร่)

3.4.2 ชุมชนมีความต้องการ มีความสามัคคี ร่วมมือร่วมใจและความรู้ความเข้าใจในการพัฒนา มีเงินกองทุน 1 ล้านบาท

3.4.3 มีโรงเรียนตั้งอยู่ในชุมชน มีบ่อดินขนาดไม่น้อยกว่า 1 งาน และไม่น้อยกว่า 2 บ่อ ที่มีน้ำตลอดปี ครูในโรงเรียนมีความสามัคคี เสียสละและมีวิสัยทัศน์กว้างไกล

3.4.4 ราษฎรมีการเลี้ยงปลาในบ่อ , ในคูรอบนา , ร่องสวน หรือในกระชัง ราษฎรมีความต้องการเลี้ยงปลา หรือมีพื้นที่ที่มีศักยภาพที่จะดำเนินการเพาะเลี้ยงปลาได้

3.4.5 ไม่อยู่ในเขตอุทยาน วนอุทยาน หรือป่าสงวน

### 3.5 วิธีดำเนินการบริหารจัดการแหล่งน้ำชุมชน มีวิธีการดำเนินการดังนี้

3.5.1 สํารวจข้อมูลของชุมชน แหล่งน้ำสาธารณะมีกี่แห่ง แต่ละแห่งมีขนาดเท่าไร มีแม่น้ำลำคลอง ฯลฯ หรือไม่ ราษฎรประกอบอาชีพอะไรบ้าง ถ้าเป็นอาชีพการเกษตร มีพื้นที่ถือครองครอบครัวยุติไร่ ผลผลิตเป็นอย่างไร มีการประกอบการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำหรือไม่ ประเภทขนาด และเนื้อที่เท่าไร โรงเรียนมีบ่อเลี้ยงปลา ขนาด และเนื้อที่เท่าไร มีหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนตั้งอยู่หรือไม่ หน่วยใดบ้าง การคมนาคมเป็นอย่างไร อื่น ๆ เช่น นับถือศาสนาอะไร ภาษาพื้นบ้านของชุมชน จารีต ประเพณีของชุมชน

3.5.2 ชี้แจงโครงการ เจ้าหน้าที่ของกรมประมง ทำการชี้แจงโครงการแก่ ผู้นำและคณะกรรมการ ครูในโรงเรียน เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐและเอกชน

3.5.3 ประชุม ประชุมผู้นำ คณะกรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิของชุมชน ครูของโรงเรียน ปลัด อบต.เจ้าหน้าที่ของประมง พัฒนาการ เกษตร ศึกษา สาธารณสุข ฯลฯ เพื่อทำความเข้าใจในโครงการ ฯ

3.5.4 ประชาคมชุมชน ผู้ชี้แจงราษฎรในชุมชน

3.5.5 แต่งตั้งคณะทำงาน คณะทำงานกลาง (ประกอบด้วย ตัวแทนจากคณะทำงาน ฯลฯ คณะทำงานกลุ่ม โรงเรียน , แหล่งน้ำ , ผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ)

3.5.6 การดำเนินการกรณี ใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการ มีกิจกรรมดังนี้

#### 1) กิจกรรมในโรงเรียน

##### 1.1) กิจกรรมเพาะและอนุบาลปลา (เน้นการดำเนินการในบ่อดิน)

ก. เพาะปลานิลในบ่อ โดยใช้พ่อแม่ปลาจากบ่อเลี้ยงของราษฎรในชุมชนหรือสถานีประมง

ข. เพาะปลาในบ่อดิน โดยใช้พ่อแม่ปลาจากบ่อเลี้ยงของราษฎรในชุมชนหรือสถานีประมง

ค. อนุบาลลูกปลาในบ่อดิน (ตะเพียนขาว ฯลฯ) ลูกปลาที่ได้จากการผสมเทียมอายุ 3-5 วัน จากสถานีประมง

ง. อนุบาลลูกปลาขนาด 2-3 ซม. ให้เป็นลูกปลาขนาด 20-30 ตัว/กก. (นิล , ตะเพียนขาว ฯลฯ) ลูกปลาจากบ่ออนุบาลของโรงเรียน

## 1.2) กิจกรรมจำหน่ายแจกปลา

ก. นำไปเลี้ยงในบ่อของโรงเรียน เพื่อการเรียนรู้ของเด็กและเป็นอาหารกลางวัน ตลอดจนจำหน่ายแจกปลาเนื้อ

ข. แจกให้ผู้ปกครองหรือราษฎรที่มาช่วยดำเนินงาน และขอคืนบางส่วนเพื่อเป็นอาหารกลางวัน

ค. แจกให้ปล่อยในแหล่งน้ำของชุมชน และขอคืนบางส่วนเพื่อเป็นอาหารกลางวัน

ง. จำหน่าย เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

## 1.3) กิจกรรมการเลี้ยงปลา

ก. เลี้ยงในบ่อดิน ใช้พันธุ์ปลามากกว่า 1 ชนิด ใช้อาหารท้องถิ่น ได้แก่ รำ ปลายข้าว ผัก ฆาบดด้วยเครื่องบดเนื้อ

ข. กระชังในบ่อดิน ใช้ปลานิลแปลงเพศ ฯลฯ โดยใช้อาหารเม็ดที่จำหน่ายท้องตลาด

ค. ในกระชังในแหล่งน้ำใช้ปลานิลแปลงเพศ ฯลฯ โดยใช้อาหารเม็ดที่จำหน่ายท้องตลาด

ทั้งนี้ คณะทำงานประกอบด้วย ครู นักเรียน ผู้ปกครอง ราษฎรในชุมชน

โดยมีผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และ อบต. เป็นที่ปรึกษาหรือให้การสนับสนุน

## 2) กิจกรรมในแหล่งน้ำ

## 2.1) กิจกรรมเพิ่มผลผลิตการประมง

ก. ประชุมชี้แจงและอบรมราษฎรในชุมชน (3 วัน) (Learning by Doing) กำจัด วัชพืช , ทำปุ๋ยหมัก ปลูกหญ้าแฝก ปลูกต้นไม้บนคันดิน ปลูกพืชผักบนคันดิน กำหนดวันพัฒนาและผู้รับผิดชอบ โดยเจ้าหน้าที่ของประมงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดจนผู้นำของท้องถิ่นและปลัด อบต. ราษฎรในชุมชน โดยมติที่ประชุม

ข. ปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำ ชนิด , ขนาด , ปริมาณ , ปลูกปลาจากโรงเรียน เป็นหลักและสถานีประมงบางส่วน

ค. การบริหารจัดการแหล่งน้ำ ใส่ปุ๋ย, ทำปุ๋ยคอก, กำจัดวัชพืช, ให้อาหารปลา, กำหนดเขตอนุรักษ์ ฯลฯ เช่น หาพันธุ์ปลาที่เหมาะสมมาปล่อย คณะทำงานฯ และราษฎรในชุมชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นที่ปรึกษาหรือให้การสนับสนุน



ง. การจับสัตว์น้ำแบบทยอยจับ ใช้อ่าง, ยอ, เบ็ด (Fishing Park),

ลอบ ฯลฯ

จ. กองทุนแหล่งน้ำ

2.2) กิจกรรมการเลี้ยงปลาในแหล่งน้ำ

2.3) กิจกรรมการปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์

2.4) อื่นๆ เช่น การใช้น้ำ

3) กิจกรรมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

3.1) การเลี้ยงปลาในกระชังในแหล่งน้ำ, บ่อ ปลานิลแปลงเพศ, คุก, แรด ฯลฯ กระชังขนาด 3x3x2.5 เมตร ปล่อยปลาขนาด 20-30 ตัว/กก. จำนวน 800-1,000 ตัว/กระชัง อาหารปลาแพ หรือหลักผูกกระชัง โดยกลุ่มหรือราษฎรแต่ละรายเป็นผู้ดำเนินการ

3.2) การเลี้ยงปลาในบ่อดินและบ่อซีเมนต์ ใช้ลูกปลาลูกบ่อของโรงเรียน ราษฎร ผู้สนใจในชุมชนเป็นผู้ดำเนินการก่อน

3.3) การเลี้ยงปลาในนาข้าว ใช้ลูกปลาลูกบ่อโรงเรียน ควรมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 1/5 ของแปลงนาราษฎรผู้สนใจในชุมชนเป็นผู้ดำเนินการก่อน

3.4) การเลี้ยงปลาในนาหลังฤดูการเก็บเกี่ยว ใช้ลูกปลาลูกบ่อของโรงเรียน ราษฎรผู้สนใจในชุมชนเป็นผู้ดำเนินการก่อน

3.5) การอนุบาลลูกปลาในนาข้าวหรือแปลงนาหลังฤดูการเก็บเกี่ยว ใช้ลูกปลาลูกบ่อโรงเรียน ควรมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 1/5 ของแปลงนา ราษฎรผู้สนใจในชุมชนเป็นผู้ดำเนินการก่อน

3.6) การเลี้ยงปลาในคุรออบนาหรือร่องสวน ใช้ลูกปลาลูกบ่อโรงเรียน ควรมีพื้นที่ ไม่น้อยกว่า 1/5 ของแปลงนา ราษฎรผู้สนใจในชุมชนเป็นผู้ดำเนินการก่อน

4) กิจกรรมการแปรรูปสัตว์น้ำและการตลาด

กิจกรรมการแปรรูปสัตว์น้ำและการตลาด ใช้สัตว์น้ำที่ได้จากแหล่งน้ำหรือโรงเรียน และจากการเลี้ยงของราษฎรที่เหลือจากการรับประทานสด มาแปรรูป โดยกลุ่มแม่บ้านเป็นผู้ดำเนินการ

#### 4. ความเป็นมาของผู้ใหญ่บ้าน

ในชนบทของไทยเราแต่เดิมนั้น มีลักษณะเป็นสังคมที่ประชาชนอาศัยกันเป็นกลุ่ม ในแต่ละกลุ่มก็มีหัวหน้าทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองคอยดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในกลุ่ม

อย่างใกล้ชิด ต่อมาเมื่อประชาชนเพิ่มจำนวนขึ้นปัญหาต่างๆ ก็มากขึ้น ความเป็นอยู่ของประชาชนก็เปลี่ยนไป ทำให้การอยู่ร่วมกันเป็นหลักแหล่งเป็นชุมชนมากขึ้น มีอาณาเขตแน่นอนและมีแบบแผนการจัดการปกครองอย่างเป็นทางการยิ่งขึ้น

จากหลักฐานที่มีอยู่พอสันนิษฐานได้ว่า ในสมัยสุโขทัยนั้นแบ่งการปกครองออกเป็นมณฑล แต่ละมณฑลมีเมืองในสังกัดซึ่งแยกออกเป็นเมืองเอก เมืองโท เมืองตรี และจัตวา โดยแต่ละเมืองมีการปกครอง ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2544 : 43 - 45)

1. เจ้าเมือง (มีตำแหน่งต่างกันตามชั้นของเมือง) ปกครองหลายหมื่นหลังคาเรือนและมีปลัดเมืองเป็นผู้ช่วย

2. นายแขวงหรือนายอำเภอ ปกครองคนราวหมื่นหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อเจ้าเมือง

3. นายแคว้นหรือกำนัน ปกครองคนราวพันหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแขวง

4. นายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน ปกครองราวร้อยหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแคว้น

ต่อมาสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นเมืองหลวงของไทย มีหลักฐานปรากฏแน่ชัดว่าได้มีการจัดระเบียบการปกครองประเทศแยกย่อยลงไปอีก กล่าวคือ มีการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นภายในเมืองหนึ่ง ๆ ทั้งหัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองชั้นใน โดยแบ่งเมืองออกเป็นแขวง แขวงแบ่งออกเป็นตำบล ตำบลแบ่งออกเป็นบ้าน ซึ่งเป็นที่รวมของหลายๆ ครัวเรือน แต่ไม่ได้กำหนดจำนวนคนหรือจำนวนบ้านไว้ นอกจากนี้ยังให้มีผู้ปกครองโดยเฉพาะ ได้แก่ บ้านมีผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเจ้าเมืองแต่งตั้งเป็นหัวหน้า เมื่อหลายบ้านรวมกันเป็นตำบลก็มีกำนันเป็นหัวหน้า และมักได้รับบรรดาศักดิ์เป็น “พัน” และหลายตำบลรวมกันเป็นแขวง ก็จะมีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครองหลายแขวงรวมกันเป็น “เมือง” มีผู้รั้งหรือพระยามหานครเป็นผู้ปกครองเมืองนี้มีลักษณะคล้ายจังหวัดในปัจจุบัน ส่วนแขวงเทียบเท่าอำเภอ การปกครองรูปแบบนี้เป็นหลักที่ยึดถือมาจนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจุลจอมเกล้า รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองของราชอาณาจักรไทยครั้งสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลนั้น ได้มีการทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนันขึ้นปกครองหมู่บ้านและตำบลเป็นครั้งแรกที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปี พ.ศ.2435 ทั้งนี้ เพื่อศึกษาปัญหาและหาแนวทางปรับปรุงแก้ไข นอกจากทดลองตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้วยังมีการศึกษาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยคุณภาพท้องที่และความเป็นอยู่ทั่วไปของประชาชน โดยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเสนาบดีคนแรกของกระทรวงมหาดไทย

ได้เสด็จออกตรวจราชการตามหัวเมืองต่าง ๆ และยังทรงมอบหมายให้หลวงเทศาภิบาล เดินทางไปดูงานปกครองของประเทศพม่าและมลายู หลังจากนั้นได้จัดประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล เพื่อปรึกษาความเห็นและรับฟังข้อเท็จจริงของแต่ละท้องที่ เมื่อปรากฏว่าโครงการทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้ประสบผลสำเร็จด้วยดี จึงได้วางรูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้านตำบล เรียกว่า “การปกครองท้องที่” อย่างเป็นทางการขึ้นเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองประเทศ และได้ทรง พระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) ข้อความ และหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ของพระราชบัญญัตินี้ได้ใช้เป็นหลักในการปกครองท้องที่ของประเทศไทยสืบมา นับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดการจัดระเบียบตำบลและหมู่บ้าน รวมทั้ง กำหนดหน้าที่ไว้อย่างละเอียดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแลทุกข์สุขของราษฎรตามท้องที่ต่าง ๆ ต่างพระเนตรพระกรรณ สร้างความเป็นธรรมในการปกครองบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดเด่น ของกฎหมายฉบับนี้ที่กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน เป็นเพราะ พระราชประสงค์ของพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะให้ราษฎรมีโอกาสใช้สิทธิในการปกครองตนเองด้วย

หลังจากที่ได้ประกาศพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 มาเป็น เวลานานประมาณ 17 ปี ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 จึงได้ทรงประกาศยกเลิก และประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทน และถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน สืบมา จนทุกวันนี้ (กรมการปกครอง. 2544 : 43 - 45)

#### 4.1 การตั้งผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้บัญญัติการเลือก ผู้ใหญ่บ้านไว้เพียงกว้าง ๆ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้วางระเบียบปฏิบัติในเรื่องนี้ไว้อีก ชั้นหนึ่ง เพื่อให้การเลือกตั้งรัดกุมยิ่งขึ้น จึงได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ คือ ให้ราษฎรมี สิทธิเลือกตั้งเสนอชื่อที่เห็นสมควรเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยมีผู้รับรองอย่างน้อย 3 คน จึงจะรับ ชื่อนั้นเข้าบัญชีคัดเลือก ชื่อที่เสนอนั้นจะเสนอกี่ชื่อก็ได้ตามแต่ราษฎรผู้เลือกตั้งเห็นสมควร เมื่อ นายอำเภอหรือผู้รักษาราชการแทนตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ หากเห็นว่า ผู้ใดไม่มีคุณสมบัติถูกต้องก็แจ้งให้ที่ประชุมทราบ และให้ทำการเลือกแต่เฉพาะผู้ที่มีคุณสมบัติ ถูกต้องเท่านั้น ส่วนวิธีออกเสียงลงคะแนนนั้น จะใช้วิธีลับหรือเปิดเผยก็ได้ ทั้งนี้ให้อยู่ในดุลย พินิจของนายอำเภอ หากใช้วิธีลับต้องมีพยานรู้เห็นอย่างน้อย 3 คน ทั้งนี้ ไม่นับรวมทั้งกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ซึ่งกฎหมายบังคับให้มีอย่างน้อยหนึ่งคนด้วย และวิธีการ

ลงคะแนนนั้นให้ราษฎรลงคะแนนลับหรือเขียนชื่อในบัตรก็ได้ เมื่อเลือกเสร็จแล้วให้เก็บหลักฐานไว้ที่อำเภอ และรายงานเป็นหนังสือสำคัญเพื่อแต่งตั้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ถ้าผู้รับเลือกมีคะแนนเท่ากันให้ใช้วิธีจับสลาก ผลของการเลือกตั้งคือผู้ได้รับคะแนนเสียงข้างมากได้เป็นผู้ใหญ่บ้านทันทีที่ราษฎรได้เลือก การออกหนังสือสำคัญหรือหมายตั้งของข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นเพียงการรับรองเป็นหลักฐานเท่านั้น

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (2544 : 45 - 48) ได้กำหนดการแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ไว้ว่า ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกของราษฎร คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจะต้องมีคุณสมบัติและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ (มาตรา 12)

1. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
2. อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันรับเลือกตั้ง
3. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎร ในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี จนถึงวันเลือกตั้ง และเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน
4. เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
5. ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
6. ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ วิกลจริต พันเพื่อน ไม่สมประกอบ ดิคาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา
7. ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ
8. ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม
9. ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

10. ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันพ้นโทษ

11. ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุน-ปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

12. ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง หรือผู้ว่า-ราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก

13. ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

14. มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบได้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้

#### 4.2 การเลือกผู้ใหญ่บ้าน

การเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้นมีสาเหตุที่มา 2 ประการ คือ

1. มีการจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่
2. ผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านว่างลง ซึ่งจะต้องมีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบการว่าง

#### 4.2.1 วิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน

กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอเป็นประธาน พร้อมด้วยกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นอย่างน้อย 1 คน ประชุมราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติที่จะเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยวิธีลับหรือเปิดเผยก็ได้ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ.2535 เมื่อเลือกผู้ใดแล้วถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอจะรายงานไปจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญไว้เป็นหลักฐาน

#### 4.2.2 วาระการดำรงตำแหน่ง

ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี นับแต่วันที่ราษฎรเลือก

#### 4.3 การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน (มาตรา 14)

ผู้ใหญ่บ้านจะต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด ดังต่อไปนี้

1. ขาดคุณสมบัติหรือเข้าลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้ใหญ่บ้าน (ยกเว้นการลาบวช โดยได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่เกิน 120 วัน)
2. ออกตามวาระ (5 ปี)
3. ตาย
4. ได้รับอนุญาตให้ลาออก
5. หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ
6. ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองเกิน 3 เดือน
7. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นมีจำนวน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง
8. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

#### 4.4 ฐานะของผู้ใหญ่บ้าน

ไพบูลย์ ช่างเรียน (2520 : 152 - 153) ได้จำแนกฐานะของผู้ใหญ่บ้านเป็น 3 ฐานะ พอสรุปได้ดังนี้

- 4.4.1 ฐานะตามกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 นั้นผู้ใหญ่บ้านได้รับค่าตอบแทนซึ่งไม่ใช่จากงบประมาณประเภทเงินเดือน เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ใหญ่บ้านจึงไม่เป็นข้าราชการพลเรือน และลักษณะอำนาจหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านที่



บัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ในอันที่จะรักษาความสงบเรียบร้อย กล่าวว่ามีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด มีอำนาจในการค้นยึดสิ่งของตามหมายของศาลหรือของเจ้าพนักงานบำรุงส่งเสริมการทำมหากินของราษฎร และการทะนุบำรุงให้ท้องถิ่นเจริญก้าวหน้า ด้วยเหตุนี้ผู้ใหญ่บ้านจึงมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองด้วย แม้ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่จะมิได้ระบุไว้ชัดแจ้งว่าผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองก็ตาม

4.4.2 ฐานะในทางการปกครอง ผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานในส่วนภูมิภาค เพราะเป็นหน่วยราชการสุดท้ายที่นำนโยบายและงานของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ไปสู่ประชาชน และเป็นหน่วยแรกที่นำความต้องการของประชาชนมาสู่ราชการ จึงมีฐานะเป็นผู้ประสานงานระหว่างราชการกับประชาชน เป็นผู้คอยดูแลความทุกข์ของราษฎร กล่าวคือ

1) ฐานะที่เป็นตัวแทนของราษฎร ผู้ใหญ่บ้านเป็นบุคคลที่ราษฎรเลือกโดยทางตรงและทางอ้อม เมื่อเป็นเช่นนี้ฐานะของผู้ใหญ่บ้านที่เป็นตัวแทนของราษฎรก็ย่อมติดตามขึ้นมาทันทีที่เป็นเสมือนเงาตามตัว ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแลประโยชน์ของราษฎร เมื่อราษฎรมีเรื่องเดือดร้อนก็ต้องถือเป็นธุระแทนให้ ในขณะเดียวกันเมื่อราษฎรประสงค์สิ่งใดจากทางราชการ เช่น ต้องการทางคมนาคม การชลประทาน การช่วยเหลือในการทำนา ผู้ใหญ่บ้านย่อมถือเป็นหน้าที่ที่ต้องนำความประสงค์ของราษฎรมารายงานให้ทางราชการทราบเพื่อหาทางพิจารณาช่วยเหลือ เป็นต้น

2) ฐานะที่เป็นตัวแทนของทางราชการ จากข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการติดต่อระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ กับราษฎรในชนบทไม่ว่าเป็นเรื่องใด ๆ ก็ตาม ผู้ใหญ่บ้านเป็นสื่อกลางประสานงานดังได้กล่าวมาแล้ว

3) ฐานะในทางสังคม ผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง มีอำนาจหน้าที่ปกครองดูแลราษฎรในท้องที่ของคนที่ให้อยู่เย็นเป็นสุข ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นผู้นำเป็นทางการ (Legal Leader) แต่ถ้าหากศึกษาพิจารณาถึงข้อเท็จจริงและปรากฏการณ์ในทางสังคมแล้วพบว่า ผู้ใหญ่บ้านนั้นเป็นผู้นำทางธรรมชาติ (Natural Leader) มีฐานะในทางสังคมชนบทเด่นกว่าบุคคลอื่น ๆ หลายกรณีด้วยกัน และผู้ใหญ่บ้านย่อมเป็นบุคคลที่ประพฤติกฎต้องตามทำนองคลองธรรม เป็นที่เคารพนับถือของลูกบ้านจึงได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนของเขา นอกจากนี้ผู้ใหญ่บ้านก็เป็นผู้มีอาชีพเป็นหลักฐานและมีฐานะค่อนข้างดีกว่าลูกบ้านคนอื่น ๆ ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นที่พึ่งและให้การสงเคราะห์แก่ลูกบ้านของตนได้ ตลอดจนเป็นผู้นำในทางสังคมของหมู่บ้าน (Social Leader) ด้วย

#### 4.5 อำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านนั้น ๆ มีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านยังปรากฏอยู่ตามกฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อย และปกครองป้องกันทุกข์ภัยให้แก่ลูกบ้าน นอกจากนี้ยังต้องรักษาผลประโยชน์ บำรุงสิ่งสาธารณประโยชน์ รวมทั้งนำข่าวสารไปแจ้งแก่ลูกบ้าน ซึ่งตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2510 ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2544 : 241 - 243)

มาตรา 27 ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้มีหน้าที่และอำนาจในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร ดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

ข้อ 1 ที่จจะรักษาความสงบและความสุขสำราญ ช่วยป้องกันความทุกข์ภัยของลูกบ้านตามสมควรและที่สามารถจะทำได้ การที่กล่าวนี้ถ้าสมควรจะปรึกษาหารือและช่วยกันกับเพื่อนผู้ใหญ่บ้านก็ดี กับกำนันนายตำบลก็ได้ ก็เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องปฏิบัติให้สมควรแก่การที่จะรักษาประโยชน์และความสุขของลูกบ้านซึ่งได้มอบไว้เป็นธุระในพระราชบัญญัตินี้

ข้อ 2 ถ้าความทุกข์ภัยเกิดแก่ลูกบ้านซึ่งจะต้องขอความป้องกันจากรัฐบาล เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะนำความแจ้งต่อเจ้าพนักงานปกครองตั้งแต่กำนัน นายอำเภอ เป็นต้น ขึ้นไปโดยลำดับ

ข้อ 3 ถ้ารัฐบาลจะประกาศหรือจะสั่งราชการใดให้ราษฎรทราบเป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะรับข้อความอันนั้นไปแจ้งแก่ลูกบ้านของตนให้ทราบ

ข้อ 4 เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะทำบัญชีสำมะโนครัวในหมู่บ้านของตน และคอยแก้ไขบัญชีนั้นให้ถูกต้องเสมอ

ข้อ 5 ถ้าผู้ใหญ่บ้านรู้เห็นเหตุการณ์แปลกประหลาดอันใดที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตนหรือในลูกบ้านของตน ซึ่งอาจจะเป็นคุณหรือโทษแก่ราชการบ้านเมืองก็ดีแก่ประชาชนในที่นั้นก็ดี ยกตัวอย่างข้างฝ่ายโทษ ดังรู้เห็นว่ามีคนมีทรัพย์สินของแปลกประหลาดอันน่าสงสัยว่าเป็นของที่ได้มาโดยทางโจรกรรมก็ดี หรือว่าถ้าเห็นผู้คนล้มตายหรือมีบาดแผลอันควรสงสัยว่าจะมีผู้อื่นกระทำเอาโดยสุจริต หรือไปกระทำทุจริตต่อผู้อื่นแล้วจึงเกิดเหตุขึ้นก็ดี เหล่านี้เป็นต้น ให้รีบนำความแจ้งต่อกำนันนายตำบลของตน

ข้อ 6 ถ้ามีคนจรแปลกหน้านอกสำมะโนครัวหมู่บ้านนั้นเข้ามาอาศัยเป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจะต้องได้ถามให้รู้จักตัวและรู้เหตุการณ์ที่มาอาศัย ถ้าเห็นว่าไม่ได้มาโดยสุจริตให้เอาตัวผู้นั้นส่งกำนันนายตำบลของตน

ข้อ 7 ถ้าเกิดเหตุกลางลี้คดี ฆ่ากันตายก็ตี ตีชิงก็ตี ปล้นทรัพย์ก็ตี หรือไฟไหม้ก็ตี หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในหมู่บ้านของตน หรือในหมู่บ้านที่ใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยได้เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจะต้องเรียกลูกบ้านของตนออกช่วยต่อสู้คดีตามจับผู้ร้ายเอาของกลางคืน หรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นที่สมควรโดยเต็มกำลัง

ข้อ 8 ผู้ใหญ่บ้านเห็นลูกบ้านของตนคนใดแสดงความอาฆาตมาดร้ายแก่ผู้อื่นก็ตี หรือเป็นคนจรจัดไม่ปรากฏการทำมาหาเลี้ยงชีพ และไม่สามารถจะชี้แจงให้เห็นความบริสุทธิ์ของตนได้ก็ตี ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่จะเรียกลูกบ้านคนนั้นมาไต่ถามและว่ากล่าวสั่งสอน ถ้าไม่ฟังให้เอาตัวส่งกำนันจัดการตามความในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัตินี้

ข้อ 9 ควบคุมดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะต้องพึงกระทำตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ

ข้อ 10 ฝึกหัดอบรมให้คนไทยรู้จักหน้าที่และกระทำการในเวลารบ

ข้อ 11 ทำการอบรมสั่งสอนหรือชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎร ในการนี้ให้เรียกราษฎรมาประชุมได้ตามครั้งคราวที่สมควร

ข้อ 12 บำรุงและส่งเสริมการอาชีพของราษฎรในทางเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม

ข้อ 13 ตรวจสอบและรักษาประโยชน์ในการอาชีพของราษฎร

ข้อ 14 สั่งให้ราษฎรช่วยเหลือในการสาธารณประโยชน์ เพื่อบำบัดป้องกันภัยอันตรายซึ่งมีมาเป็นสาธารณะโดยฉุกเฉิน และให้ทำการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ราษฎรผู้ประสบสาธารณภัย

ข้อ 15 จัดการป้องกันโรคติดต่อหรือโรคระบาดซึ่งเกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในหมู่บ้านเพื่อมิให้ติดต่อลุกลามต่อไป

ข้อ 16 จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและถูกต้องตามสุขลักษณะ

ข้อ 17 จัดให้มีการประชุมกรรมการหมู่บ้าน

ข้อ 18 ปฏิบัติการตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการ และรายงานเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ เพื่อให้กำนันรายงานต่อคณะกรรมการอำเภอ

ข้อ 19 กระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ

กรมการปกครอง (2542 : 1 - 3) ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไปและสอดคล้องกับสังคมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ไว้เป็น 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นพนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายอาญาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 27 , 28 , 35 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(10) , (16) และมาตรา 78 โดยเฉพาะในส่วนที่สำคัญ ได้แก่

1.1 เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง มีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญา

1.2 เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ เช่น

1.2.1 จับกุม ปราบปรามผู้บุกรุกครอบครองป่า หรือผู้ที่มีไม้หวงห้าม อันมิได้แปรรูป หรือมีไม้แปรรูปเกิน 0.02 ลบ.ม. โดยมิได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 11 - 13 , 9 , 29 ทวิ , 31 , 35 , 36 , 39 , 39 ตริ , 40 , 41 , 43 , 44 , 48 , 51 - 54 , 57 , 58 , 69 - 73 ทวิ

1.2.2 จับกุม ป้องกัน ปราบปรามผู้บุกรุกทำลายป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 14 , 18 , 24 , 25 , 31 - 34

1.2.3 จับกุม ป้องกัน ปราบปรามมิให้ผู้ใดขุดถือครอบครองที่ดิน หรือกระทำอันตรายแก่ไม้ สัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มาตรา 16 , 18 - 23 , 25 , 28 , 29 , 36 , 38 , 41 , 42 , 47 - 56 และ 59

1.3 ดูแลรักษา สงวนหวงห้าม และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 40

1.4 จัดหมู่บ้าน ตำบล ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 27 ข้อ 16

1.5 ประชุมชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎร ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 27 ข้อ 3 และข้อ 11

1.6 คู่มือลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะต้องกระทำตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 27 ข้อ 9

1.7 กระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎร ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 27 ข้อ 19

2. ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม โดยเฉพาะในหน้าที่สำคัญ ได้แก่

2.1 เป็นผู้นำการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพให้แก่ราษฎรในด้านการเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม ตรวจสอบและรักษาประโยชน์ในการอาชีพของราษฎร ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 27 ข้อ 12 และข้อ 13

2.2 เป็นผู้สนับสนุนให้เกิดร้านค้าชุมชน ลานค้าชุมชน กลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ในรูปแบบต่าง ๆ

2.3 เป็นผู้นำในการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และอบรมสั่งสอนให้ราษฎรเป็นคนดี มีคุณธรรม ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 27 ข้อ 18 และข้อ 11

3. ด้านการอำนวยความสะดวกธรรมชาติให้กับประชาชน ได้แก่ เป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้าน ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 ตลอดจนเป็นผู้สร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้าน เป็นต้น

4. ด้านการบริการ โดยเฉพาะในหน้าที่สำคัญ ได้แก่

4.1 เป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งประจำตำบล หมู่บ้าน มีหน้าที่รับแจ้งการเกิด การตาย การย้ายที่อยู่ การสร้างบ้านใหม่ การรื้อบ้าน และการกำหนดเลขบ้าน ตามพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 และประกาศสำนักทะเบียนกลางเรื่องการแต่งตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้ง ลงวันที่ 23 มีนาคม 2535

4.2 เป็นผู้รับรองผู้ขอทำบัตรประจำตัวประชาชน ตามระเบียบกรมการปกครองว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.2538

4.3 เป็นผู้มอบบัตรประจำตัวประชาชนให้กับราษฎรในตำบล หมู่บ้าน

4.4 กำนันเป็นผู้รับคำร้องของจดทะเบียนสมรสของคู่สมรสที่มีถิ่นที่อยู่ในตำบลนั้น ซึ่งของจดทะเบียนสมรสนอกสำนักทะเบียน ในท้องที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด แล้วจัดส่งต่อนายทะเบียนท้องที่เพื่อดำเนินการต่อไป ตามพระราชบัญญัติทะเบียนครอบครัว พ.ศ.2478 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ.2541

4.5 เป็นผู้สำรวจและจัดทำบัญชีสัตว์พาหนะที่ยังไม่ได้ทำตัวรูปพรรณ (บัญชีสัตว์ประจำคอก) ตามพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ.2482

4.6 เป็นเจ้าพนักงานตรวจบัตรประจำตัวประชาชนตามด่านตรวจต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้น โดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ต้องมีคำสั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติหน้าที่ ณ ด่านตรวจนั้น ๆ ตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.2526 และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 674/2540 เรื่องแต่งตั้งเจ้าพนักงานตรวจบัตรและพนักงานเจ้าหน้าที่

4.7 เป็นผู้กำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบการมีและใช้อาวุธปืนภายในตำบล หมู่บ้าน ให้เป็นไปด้วยความถูกต้องเรียบร้อย ตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ.2490 และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 674/2490 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2490

จากความเป็นมาของผู้ใหญ่บ้านข้างต้นจะเห็นได้ว่า ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำชุมชนที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด และเป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรรู้จักการปกครองตนเอง โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นที่ปรึกษา เป็นตัวแทนในการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐในการที่จะบริหารและพัฒนาหมู่บ้านให้เป็นไปตามความต้องการของส่วนรวม และการทำงานของผู้ใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฐานะของผู้ใหญ่บ้านที่ผู้ประสานงานระหว่างราชการกับประชาชน เป็นผู้คอยดูแลความทุกข์ของราษฎร ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นผู้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาชุมชน และการเป็นตัวแทนของชุมชน

## 5. ข้อมูลจังหวัดมหาสารคาม

### 5.1 ที่ตั้งและขนาด

จังหวัดมหาสารคามตั้งอยู่บริเวณตอนกลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อยู่ระหว่างเส้นรุ้งที่ 1.5 องศา 25 ลิปดา และ 16 องศา 40 ลิปดาเหนือ เส้นแวงที่ 102 องศา 50 ลิปดา และ 103 องศา 30 ลิปดาตะวันออก มีพื้นที่ 5,228.843 ตารางกิโลเมตร หรือ 3,307,302 ไร่ ห่างจากกรุงเทพฯ โดยทางรถยนต์ 470 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียง ดังนี้



ทิศเหนือ	ติดต่อ	จังหวัดขอนแก่นและจังหวัดกาฬสินธุ์
ทิศใต้	ติดต่อ	จังหวัดสุรินทร์และจังหวัดบุรีรัมย์
ทิศตะวันออก	ติดต่อ	จังหวัดกาฬสินธุ์และจังหวัดร้อยเอ็ด
ทิศตะวันตก	ติดต่อ	จังหวัดขอนแก่นและจังหวัดบุรีรัมย์

## 5.2 ลักษณะภูมิประเทศ

ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปของจังหวัดมหาสารคาม เป็นพื้นที่ค่อนข้างราบเรียบ ถึงลูกคลื่นลอนลาด พื้นที่โดยทั่วไปมีความสูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 130 – 230 เมตร ด้านทิศตะวันตกและทิศเหนือเป็นที่สูง ในเขตอำเภอโกสุมพิสัย อำเภอเชียงยืน และอำเภอกันทรวิชัย ครอบคลุมพื้นที่ประมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่จังหวัด และค่อย ๆ ลาดเทมาทางทิศตะวันออกและทิศใต้ มีลำน้ำสำคัญหลายสายไหลผ่าน สภาพพื้นที่สามารถแบ่ง ออกได้ 3 ลักษณะ คือ

5.2.1 พื้นที่ราบเรียบถึงค่อนข้างเรียบ ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่มริมน้ำ เช่น ที่ราบลุ่มแม่น้ำชี ในบริเวณอำเภอเมืองมหาสารคาม อำเภอโกสุมพิสัย และทางตอนใต้ของจังหวัด แถบชายทุ่งกุลาร้องไห้

5.2.2 พื้นที่ค่อนข้างราบเรียบสลับกับลูกคลื่นลอนลาด พบทางบริเวณตอนเหนือของอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย เป็นแนวยาวไปทางตะวันออกถึงอำเภอเมืองมหาสารคาม

5.2.3 พื้นที่ลูกคลื่นลอนลาด สลับกับพื้นที่ลูกคลื่นลอนชัน พบทางตอนเหนือ และตะวันตกของจังหวัดบริเวณนี้มีเนื้อที่ประมาณครึ่งหนึ่งของเนื้อที่ของจังหวัด

## 5.3 ลักษณะภูมิอากาศ

จังหวัดมหาสารคาม มีลักษณะอากาศแบบมรสุมเมืองร้อน (Tropical Monsoon Climate) ในช่วงฤดูร้อนจะมีอากาศร้อนอบอ้าว ในช่วงมรสุมร้อนจะได้รับลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดมาจากมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งทำให้เกิดฝนตก สำหรับปริมาณน้ำฝนที่พื้นที่บริเวณจังหวัดได้รับนั้น ส่วนมากจะเกิดจากผลกระทบของพายุหมุนเขตร้อนที่เคลื่อนที่ผ่านประเทศเวียดนามและเข้าสู่ประเทศไทย

#### 5.4 เขตการปกครอง

จังหวัดมหาสารคาม มีพื้นที่ประมาณ 5,228.843 ตารางกิโลเมตร แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 11 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ 133 ตำบล (องค์การบริหารส่วนตำบล 131 แห่ง) 1,934 หมู่บ้าน โดยอำเภอที่มีพื้นที่มากที่สุด คือ โกสุมพิสัย รองลงมาคือ อำเภอบรบือ, อำเภอวาปีปทุม และอำเภอเมือง ฯ ตามลำดับ มีพื้นที่เท่ากับ 827.876 681.662 605.744 และ 556.697 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 15.38 13.03 11.58 และ 10.64 ของพื้นที่ทั้งหมดของจังหวัด

#### 5.5 แหล่งน้ำด้านการเกษตร

5.5.1 มีแหล่งน้ำทั้งหมดจำนวน 226,456 แห่ง โดยแยกประเภทแหล่งน้ำได้ดังนี้ คลองชลประทาน จำนวน 12,920 แห่ง คลองส่งน้ำจำนวน 13,208 แห่ง บ่อบาดาลจำนวน 34,976 แห่ง บ่อน้ำตื้นจำนวน 18,747 แห่ง สระน้ำ (100 ตรว. ขึ้นไป) จำนวน 46,698 แห่ง แม่น้ำลำคลองจำนวน 10,454 แห่ง ฝายพนักกั้นน้ำจำนวน 16,568 แห่ง อ่างเก็บน้ำจำนวน 6,020 แห่ง เขื่อนจำนวน 490 แห่ง ห้วยและลำธารจำนวน 32,368 แห่ง หนองบึงจำนวน 33,928 แห่ง รังน้ำจำนวน 64 แห่ง

5.5.2 แหล่งน้ำชลประทาน แหล่งน้ำชลประทานในปี 2549 ของจังหวัดมหาสารคาม ส่วนใหญ่เป็น โครงการชลประทานขนาดกลางจำนวน 21 โครงการ ครอบคลุมพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ 171,490 ไร่ หรือ คิดเป็นร้อยละ 6.5 ของพื้นที่ถือครองทางการเกษตรทั้งหมด มีปริมาณเก็บกักน้ำ 75.462 ล้านลูกบาศก์เมตร มีคร่าวเรือนที่ได้รับประโยชน์ 7,871 ครัวเรือน ที่เหลือเป็น โครงการชลประทานขนาดเล็ก 317 โครงการ ปริมาณกักเก็บน้ำ 49.28 ล้าน ลบ.ม. ครอบคลุมพื้นที่รับประโยชน์ 105,103 ไร่ ซึ่งปัจจุบันได้โอนงานให้องค์การบริหารส่วนตำบลเรียบร้อยแล้ว

#### 5.6 ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมหาสารคาม

5.6.1 วิสัยทัศน์ของจังหวัด “ เมืองการศึกษา พัฒนาทรัพยากรบุคคล แหล่งการผลิตผลเกษตรปลอดภัยจากสารพิษและผลิตภัณฑ์ชุมชน (OTOP) ชั้นนำ”

5.6.2 เป้าประสงค์ ประกอบด้วย 2 เป้าประสงค์ คือ

- 1) เสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขัน และยกระดับรายได้ของประชาชน
- 2) เสริมสร้างการพัฒนาทางสังคม และการพัฒนาที่ยั่งยืน

5.6.3 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ ดังนี้  
 ยุทธศาสตร์ที่ 1 การสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ และศูนย์กลางวัฒนธรรม มี 3  
 แนวทาง คือ

1. การสร้างโอกาสให้กับประชาชน สามารถเข้าถึงบริการทางการศึกษา  
 ทั้งในและนอกระบบการศึกษา
2. พัฒนาและเสริมสร้างบรรยากาศของสภาพแวดล้อมให้เอื้อประโยชน์  
 ต่อการเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้
3. สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาเพื่อพัฒนากำลังแรงงานให้มีความรู้  
 ทักษะวิชาชีพเพื่อเสริมสร้างภาวะการแข่งขันและเป็นการเพิ่มรายได้ประชาชน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ส่งเสริมให้เป็นแหล่งผลิตและจำหน่ายสินค้าเกษตรปลอดภัย  
 จากสารพิษมี 3 แนวทาง คือ

1. ปรับปรุงและพัฒนาปัจจัยพื้นฐานการผลิต โดยการปรับโรงสร้างการ  
 ผลิต ไปสู่การผลิตที่ปลอดภัยจากสารพิษ
2. เพิ่มปริมาณของสินค้าการเกษตร ปศุสัตว์ ประมง เพื่อเพิ่มรายได้  
 ให้กับประชาชน รวมทั้งการเพิ่มคุณภาพของสินค้าภาคการเกษตรให้สามารถแข่งขันได้
3. พัฒนาและส่งเสริมให้มีการนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นและเทคโนโลยี  
 สมัยใหม่มาใช้ในการผลิต

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ส่งเสริมสินค้าและผลิตภัณฑ์ชุมชนให้สามารถแข่งขันได้  
 มีแนวทาง 4 แนวทาง คือ

1. สนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย เพื่อพัฒนาและยกระดับมาตรฐานของสินค้า  
 ผลิตภัณฑ์ชุมชนรวม 47 ผลิตภัณฑ์
2. ยกระดับและพัฒนาคุณภาพ และมาตรฐานของสินค้าผลิตภัณฑ์ชุมชนตาม  
 ผลการศึกษา / วิจัย ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดทั้งภายในและนอกประเทศ โดยเน้น  
 การเพิ่มมูลค่าที่ประสิทธิภาพการผลิต และบรรจุภัณฑ์
3. ส่งเสริมด้านการตลาด และการจำหน่ายสินค้า
4. ยกระดับพัฒนาองค์กรของสินค้า ผลิตภัณฑ์ชุมชนที่มีมาตรฐาน ไปสู่การ  
 เป็นวิสาหกิจชุมชน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างชุมชนเข้มแข็ง เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน  
 ในทุกหมู่บ้าน / ชุมชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา

## 6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของผู้ใหญ่บ้านในการบริหารจัดการน้ำชลประทานเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ยังไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องนี้โดยตรง นอกจากจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับบทตะของคณะกรรมการหมู่บ้านในการบริหารจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็ก การดำเนินงานของกลุ่มหรือคณะกรรมการต่างๆ ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมผลงานการวิจัยที่ได้มีศึกษาที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาและกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

**โรจน์พงษ์ แก่นจันทร์ (2536 : บทคัดย่อ)** ได้ศึกษาความสัมพันธ์การมีส่วนร่วมสร้างกับการใช้ประโยชน์และการบำรุงรักษาฝายประชาอาสา ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอโพธิ์ทอง จังหวัดร้อยเอ็ด จากการศึกษาพบว่า

1. ความเห็นของครัวเรือนเกษตรกรที่มีต่อโครงการฝายประชาอาสา พบว่า ความคิดเห็นของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด เห็นว่า ฝายประชาอาสา กงทน แข็งแรง รongลงมา คือ เห็นว่า ฝายประชาอาสาสร้างในบริเวณที่เหมาะสม และในกลุ่มน้ำแห่งนี้ควรจะสร้างฝายประชาอาสาเพิ่มอีก

2. ความสัมพันธ์ การมีส่วนร่วมของครัวเรือนเกษตรกรในการสร้างฝายประชาอาสาด้วยความคิดเห็นที่มีต่อโครงการฝายประชาอาสา พบว่า ทุกประเภทความคิดเห็นมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของครัวเรือนเกษตรกรในการสร้างฝายประชาอาสา อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยประเภทของความคิดเห็นที่มีความสัมพันธ์มากที่สุด คือ ฝายประชาอาสาสร้างในบริเวณที่เหมาะสม รongลงมาคือ ฝายประชาอาสาที่มีประโยชน์

3. การใช้ประโยชน์ฝายประชาอาสาของครัวเรือนเกษตรกร พบว่า ครัวเรือนเกษตรกรใช้ประโยชน์มากที่สุด คือ ในฤดูแล้ง ใช้น้ำจากฝายเพื่อเลี้ยงสัตว์ รongลงมาคือ ในฤดูแล้งใช้น้ำจากฝายประชาอาสาเพื่อปลูกผัก

**สัมพันธ์ งามสะอาด (2536 : 86)** ได้ศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความตระหนักในปัญหาทรัพยากรน้ำในท้องถิ่น ของคณะกรรมการสภาตำบล อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา และได้ให้ข้อเสนอแนะว่า การแก้ไขปัญหาต่างๆ ของแต่ละพื้นที่จะได้ผลอย่างจริงจังควรเป็น ความคิดริเริ่มจากชาวบ้านหรือตัวแทนชาวบ้านของพื้นที่นั้นๆ ซึ่งก็คือ กรรมการสภาตำบลของ แต่ละหมู่บ้าน นั่นเอง ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (กปต.) ที่จะต้องเร่งดำเนินการด้วยการเข้าไปส่งเสริมและกระตุ้นให้กรรมการสภาตำบลมีความตระหนักในปัญหาต่างๆ ของ

ท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องทรัพยากรน้ำ โดยควรเน้นให้เห็นความสำคัญถึงปัญหาการจัดการน้ำ และปัญหาการเสื่อมสภาพของน้ำในท้องถิ่น ให้มากขึ้น พยายามเปิดโอกาส หรือส่งเสริมให้กรรมการสภาตำบล มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาแหล่งน้ำในหมู่บ้านให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งถือว่ามีความสำคัญเพราะเป็นการตอบสนองความต้องการของชุมชนในเรื่องแหล่งน้ำ ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับแหล่งน้ำได้รับการแก้ไข

**สัมพันธ์ เศษอธิก (2536 : บทคัดย่อ)** ได้กล่าวถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา

วิกฤติการณ์น้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมี 5 ประการคือ

ประการที่หนึ่งเกิดจากการกระจายของปริมาณฝนไม่ดีพอ ลักษณะการแพร่กระจายของฝนแตกต่างกันทำให้เกิดภาวะขาดแคลนน้ำใช้และแห้งแล้งอยู่เสมอ ประการที่สองสภาพป่าลดน้อยลงส่งผลให้เกิดความร้อนอบอ้าวและแห้งแล้งทั่วไป ประการที่สามการพัฒนาแหล่งน้ำและระบบชลประทานยังมีน้อย รวมทั้งรัฐรวมศูนย์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ที่ส่วนกลางและสภาพภูมิประเทศที่ไม่เอื้ออำนวยจึงไม่สามารถพัฒนาแหล่งน้ำได้ทั่วถึง ประการที่สี่การเสริมแหล่งน้ำ ด้วยวิธีอื่นยังไม่เพียงพอต่อการขจัดปัญหาขาดแคลนน้ำ และประการที่ห้าราษฎรไม่มีแหล่งเก็บกักน้ำของตนเอง ภาวะที่เก็บกักน้ำฝนไว้เพื่อใช้ได้แก่ โอง แท็งก์น้ำ เป็นต้น ในจากการจัดการน้ำที่ผ่านมาปรากฏว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประสบปัญหาการบริหารจัดการน้ำเป็นอย่างมากซึ่งเกิดจากสาเหตุต่างๆ ดังนี้

1. ขาดมาตรการเอาใจจริงเอาใจในการจัดการน้ำ โดยความเป็นจริงการจัดการเป็นลักษณะเชิงปริมาณนั่นคือ เป็นการจัดเพียงเพื่อสนองความต้องการของคนบางกลุ่ม การจัดสรรน้ำไม่ได้ทั่วถึง และลักษณะการจัดการเชิงคุณภาพคือ ไม่มีมาตรการควบคุมคุณภาพน้ำที่เน่าเสีย ฯลฯ ตัวอย่างที่เห็นเป็นรูปธรรมคือ น้ำพองเน่าเสีย เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำพองปล่อยน้ำเสียลงสู่น้ำพองอยู่ตลอดเวลา และเจ้าหน้าที่รัฐยังไม่มีการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง
2. ขาดกฎหมายอันเป็นแม่บทบัญญัติ เกี่ยวกับเรื่องทรัพยากรน้ำในเรื่องสิทธิ์หน้าที่การควบคุมและบทลงโทษและการใช้ประโยชน์ด้านต่างๆ การเป็นเจ้าของและการควบคุมคุณภาพ
3. ขาดองค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแหล่งน้ำ เพราะประชาชนในชุมชน ขาดการรวมตัวกัน ขาดความเข้าใจและสมัครใจในการทำงานเป็นกลุ่ม รวมทั้งขาดจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของและการดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่ถูกต้อง

4. ขาดผู้นำและตัวแทนของชุมชนที่มีความสามารถเป็นนักเสียดสีและเอาใจใส่ในเรื่องส่วนรวมของชุมชน

5. ขาดระเบียบหรือกฎหมายที่จะสนับสนุนการมีบทบาทขององค์กรชุมชน  
**สมบัติ เสารักแก้ว (2536 : บทคัดย่อ)** ได้ศึกษาบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้านในการบริหารจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็ก ศึกษากรณีจังหวัดมหาสารคาม การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ คณะกรรมการหมู่บ้านในจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 240 คน โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน นำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ โดยโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS / PC โดยใช้สถิติร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และไควแอสควร์

ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. คณะกรรมการหมู่บ้านทุกแห่งมีบทบาทในการบริหารและจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็กอยู่ในระดับมากในด้านต่างๆ ดังนี้ คือ ด้านการดำเนินการจัดทำแผน ด้านมาตรฐานในการบำรุงรักษา ด้านการควบคุมการใช้ประโยชน์ของน้ำ ด้านการประชาสัมพันธ์ และการประเมินผล

2. ปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทในการบริหารและการจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็กพบว่า การได้รับแนะนำสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ การรับรู้ข่าวสาร การเป็นผู้นำกลุ่มทางสังคม และความรู้ความเข้าใจในบทบาท มีความสัมพันธ์ต่อบทบาทในการบริหารจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็กของคณะกรรมการหมู่บ้านอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนปัจจัยความมั่นคงทางเศรษฐกิจไม่มีความสัมพันธ์ต่อบทบาทในการบริหารและจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็กอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

3. ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาของคณะกรรมการหมู่บ้านในการบริหารและจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็ก พบว่า คณะกรรมการหมู่บ้านส่วนใหญ่เห็นว่า การขาดงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาล เป็นปัญหามากที่สุดร้อยละ 76.25 รองลงมาคือ การขาดการสนใจเอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร้อยละ 50.0 ส่วนแนวทางการแก้ปัญหา คณะกรรมการหมู่บ้านส่วนใหญ่เห็น ว่าต้องการให้รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณให้เพียงพอ เป็นแนวทางแก้ไขมากที่สุด ถึงร้อยละ 74.58 รองลงมาคือ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสนใจ และตั้งใจในการปฏิบัติงานสนับสนุนอย่างจริงจังร้อยละ 50.0



กิตติศักดิ์ เชื้อจำรูญ (2538 : บทคัดย่อ) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำคัญของกลุ่ม  
ผู้ใช้น้ำในโครงการชลประทานขนาดเล็ก อ่างเก็บน้ำ ห้วยหินลาด บ้านสี่แยก ตำบลนาอุดม  
อำเภอโพธารอง จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่า

กลุ่มผู้ใช้น้ำอ่างเก็บน้ำห้วยหินลาด ได้ดำเนินการรวมกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการมา  
ก่อน โดยกลุ่มเกษตรกรมีความต้องการใช้น้ำในการเพาะปลูก อีกทั้งมีผู้นำที่เข้มแข็งในการ  
ดำเนินกิจกรรมมีการก่อสร้างโครงการจึงได้มีการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 16  
สิงหาคม 2528 มีเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอเป็นผู้จัดตั้ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายชลประทานเป็นผู้ประสานการ  
จัดตั้ง ตลอดทั้งการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องและประสบความสำเร็จในการส่งโครงการเข้า  
แข่งขัน ได้รับรางวัลชนะเลิศระดับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปี พ.ศ. 2533 ทั้งนี้ เพราะมีปัจจัย  
ดังนี้

ปัจจัยภายในที่มีผลต่อความสำเร็จประกอบด้วย กลุ่มผู้ใช้น้ำมีการรวมกันขึ้น  
โดยมีจุดมุ่งหมายในเรื่องปัญหาการขาดแคลนน้ำ กลุ่มผู้ใช้น้ำได้มีการดำเนินกิจกรรมอย่าง  
ต่อเนื่องมาถึง 45 ปี กระบวนการในการจัดตั้งกลุ่มอย่างเป็นทางการดำเนินการจัดตั้งโดย  
เจ้าหน้าที่ระดับอำเภอร่วมกันกับฝ่ายชลประทานทำให้กลุ่มมีความมั่นใจมากขึ้นในการดำเนิน  
กิจกรรมการพัฒนาคณะกรรมการ นำกลุ่มมีความมั่นใจมากขึ้นในการดำเนินการจัดตั้งโดย  
เจ้าหน้าที่ระดับอำเภอร่วมกันกับฝ่ายชลประทานทำให้กลุ่มมีความมั่นใจมากขึ้นในการดำเนิน  
กิจกรรมการพัฒนา คณะกรรมการ, ผู้นำกลุ่มผู้ใช้น้ำได้เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองอย่างดี  
ยังสามารถปฏิบัติงานในองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำทุกคนได้ เข้ามามี  
บทบาทออกกฏระเบียบข้อปฏิบัติงานในองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำทุก  
คนได้ เข้ามามีบทบาทออกกฏระเบียบข้อปฏิบัติร่วมกันและยึดถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเคร่งครัด  
ขนาดของกลุ่มผู้ใช้น้ำเป็นกลุ่มขนาดเล็กเหมาะแก่การพัฒนาสู่ความสำเร็จ การสื่อสารภายใน  
กลุ่มและภายนอกกลุ่มมีอย่างสม่ำเสมอ การดำเนินกิจกรรมของกลุ่มอย่างต่อเนื่องทั้งการ  
ซ่อมแซมบำรุงรักษาและการปรับปรุงโครงการ

ปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อความสำเร็จ ส่วนราชการต่างๆ ในระดับอำเภอและฝ่าย  
ก่อสร้าง ให้การสนับสนุนช่วยเหลือปัญหา และร่วมมือดำเนินกิจกรรม ทำให้กลุ่มมีความ  
เชื่อมั่นในการพัฒนาสู่ความสำเร็จ

ปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จ ได้แก่ รายได้จากจำนวนผลผลิตทาง  
การเกษตร สภาพน้ำที่เอื้อต่อการเพาะปลูก ขวัญและกำลังใจจากส่วนราชการและรางวัลที่ได้รับ

อนุมาศ ทูริสุทธิ (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการพัฒนาศักยภาพกลุ่มผู้ใช้น้ำในการจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชนวิเคราะห์หารูปแบบการจัดการทรัพยากรน้ำที่เหมาะสมและหาแนวทางการพัฒนาศักยภาพกลุ่มผู้ใช้น้ำในการจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน

การวิจัยกระทำกับกลุ่มผู้ใช้น้ำ 36 กลุ่ม ในเขตอำเภอโพธิ์พิสัย อำเภอปากคาด กิ่งอำเภอรันทวนาปี และกิ่งอำเภอเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ กรรมการกลุ่มผู้ใช้น้ำ จำนวน 108 คน สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ จำนวน 72 คน เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการ โดยการศึกษาสภาพปัญหาทั่วไปของการจัดการทรัพยากรน้ำ นำมากำหนดรูปแบบการดำเนินงานเพื่อพัฒนา จัดกิจกรรมแทรกแซง ประกอบด้วย การจัดทำหลักสูตร การฝึกอบรม คณะกรรมการและสมาชิกกลุ่ม จัดทำแปลงสาธิตการใช้น้ำ การนิเทศ ติดตามผล โดยดำเนินการกับกลุ่มทดลองที่กำหนดขึ้นและประเมินผลเปรียบเทียบระหว่างก่อนและหลังทดลอง

ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มผู้ใช้น้ำที่อยู่ในกลุ่มทดลองมีการพัฒนาศักยภาพในการจัดการทรัพยากรน้ำอยู่ในระดับปานกลาง โดยกลุ่มมีที่ทำกรกลุ่มเป็นของตนเอง มีป้ายชื่อป้ายแสดงข้อมูลกลุ่มมีการจัดองค์กร โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของกลุ่มที่สมบูรณ์ครบถ้วน มีการวางแผนและจัดสรรการใช้น้ำ สมาชิกกลุ่มมีความรู้ในการใช้น้ำและประกอบอาชีพจากการใช้น้ำ

สุภาพ ศรีเมือง (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบล : ศึกษากรณีตำบลบ้านโพธิ์ อำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย ผลการศึกษาพบว่า การพัฒนาตำบลบ้านโพธิ์จากสภาพเดิมคือสภาตำบลมาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโพธิ์มีข้อแตกต่างดังนี้ ด้านคณะกรรมการ สภาตำบลมีคณะกรรมการสภาตำบล 3 คนโดยมีกำนันเป็นประธาน สภาคัดเลือก 1 คนและเลขานุการที่มาจากข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบล ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลมีคณะกรรมการบริหาร 7 คน ซึ่งจะคัดเลือกประธาน 1 คน เลขานุการ 1 คน ด้านงบประมาณ สภาตำบล ไม่มีงบประมาณเป็นของตนเองต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานภาครัฐ ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลมีงบประมาณเป็นของตนเองโดยมีรายได้จากการเก็บภาษีรายได้ในตำบลและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลด้านการจัดทำแผนพัฒนาตำบล สภาตำบลมีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบลเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนพัฒนาตำบลโดยคณะกรรมการบริหารผ่านความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการบริหารดำเนินงาน สภาตำบลมีคณะกรรมการบริหารงาน 3 คน กิจกรรมหรือโครงการจะอาศัย

หน่วยงานราชการที่เป็นเจ้าของงบประมาณเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลมีคณะกรรมการบริหารเป็นผู้ดำเนินการ ด้านการตรวจสอบสภาพตำบลมีบทบาทในการตรวจสอบการดำเนินการน้อย เนื่องจากงบประมาณเป็นของหน่วยงานของรัฐ องค์การบริหารส่วนตำบลมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบลบ้านโพธิ์ โดยรวมมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการเสนอปัญหาประชาชนจะมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง (ร้อยละ 46.8) โดยกลุ่มที่มีส่วนร่วมมากที่สุดคือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการจัดทำแผนพัฒนาตำบลประชาชนส่วนมากมีส่วนร่วมในระดับมาก (ร้อยละ 37.5) โดยกลุ่มที่มีส่วนร่วมมากที่สุดคือ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการหมู่บ้าน และคณะกรรมการพัฒนาสตรี ด้านการบริหารดำเนินการ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วม (ร้อยละ 40.9) กลุ่มที่มีส่วนร่วมในด้านการบริหารจะเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ สภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ปี 2537 ด้านการตรวจสอบ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ (ร้อยละ 31.9) ด้านการรับประโยชน์ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์จากโครงการที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการหรือจัดทำขึ้น แต่ระดับการมีส่วนร่วมอยู่ที่ระดับปานกลาง (ร้อยละ 48.1) ด้านการติดตามประเมินผล ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง (ร้อยละ 46.25) โดยร่วมดูแลกิจกรรมหรือโครงการที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดทำขึ้น

ปรีชา ยามา (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการดำเนินงานกิจกรรม จัดตั้งทำนบปลาประจำหมู่บ้าน ตำบลโคกสำราญ กิ่งอำเภอบ้านแฮด จังหวัดขอนแก่น

ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินการจัดตั้งทำนบปลาประจำหมู่บ้านหนองแวงยาว เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2536 โดยการขุดลอกและสร้างคันดินรอบบริเวณแหล่งน้ำ เนื้อที่ 75 ไร่ สำนักงานประมงอำเภอบ้านไผ่ ซึ่งรับผิดชอบด้านการประมงในท้องที่กิ่งอำเภอบ้านแฮด ได้ดำเนินการคัดเลือกคณะกรรมการประมงหมู่บ้าน จำนวน 15 คน เข้าบริหารแหล่งน้ำ และจัดสรรผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำและหมู่บ้าน เป็นผลทำให้ราษฎรในหมู่บ้านและหมู่บ้านใกล้เคียงได้บริโภคโปรตีนจากสัตว์น้ำเพิ่มขึ้น สิ่งสาธารณูปโภคภายในหมู่บ้าน วัด โรงเรียน ได้รับการพัฒนา ปรับปรุง ไม่ว่าจะเป็นไฟฟ้า ประปา และการสมทบอาหารกลางวัน สำหรับเด็กนักเรียนผลการดำเนินการ โดยภาพรวมการบริหารแหล่งน้ำประสบผลสำเร็จ แต่สภาพปัญหาต่างๆ ยังมีปรากฏคือ สภาพทั่วไป ของที่ตั้งแหล่งน้ำ ซึ่งเป็นพื้นที่ดินเค็ม กระบวนการดำเนินการ เช่น การก่อสร้างลำช้า การปล่อยพันธุ์ปลาขนาดเล็ก วิธีการจับปลา รวมทั้งการมี

ส่วนร่วมของคณะกรรมการประมงหมู่บ้าน และราษฎรที่อาศัยอยู่บริเวณแหล่งน้ำ ซึ่งเป็นผลมาจากการมีรายได้น้อย ต้องไปประกอบอาชีพอื่นด้วย ทำให้มีเวลามาร่วมกิจกรรมของโครงการได้เต็มที่

**ศุภกิจ คັນวิบูลย์ศักดิ์** (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยการใช้น้ำชลประทานของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตจัดรูปที่ดิน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาท่ามะกา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ ดังนี้ (1) สภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ (2) การใช้น้ำชลประทาน (3) ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้น้ำชลประทาน

ผลการวิจัยพบว่า สมาชิก มีอายุเฉลี่ย 53.8 ปี ส่วนใหญ่จบในระดับประถมศึกษา มีจำนวนแรงงานในครอบครัวเฉลี่ย 2.2 คน มีขนาดพื้นที่ทำการเกษตรเฉลี่ย 13.8 ไร่ สมาชิกเกือบครึ่งมีพื้นที่รับน้ำทำการเกษตร และมีรายได้ทางการเกษตรเฉลี่ย 65,427.4 บาท การใช้น้ำชลประทานของสมาชิก ในด้านการบริหารการใช้น้ำ พบว่า สมาชิกส่วนใหญ่ได้รับแจ้งวันบำรุงรักษา - คลอง วันประชุม และมีการใช้กฎน้ำถูกวิธี ด้านการใช้น้ำในคูน้ำของสมาชิก พบว่าปริมาณน้ำ และเวลารับแจ้งวันบำรุงรักษา-คลอง วันประชุม และมีการใช้กฎน้ำถูกวิธี ด้านการใช้น้ำในคูน้ำของสมาชิก พบว่าปริมาณน้ำ และเวลาที่ได้รับทั้งฤดูฝนและฤดูแล้ง ได้น้ำแบบตลอดเวลา ได้ตรงเพียงพอ และช่วงเวลาที่ได้น้ำในฤดูฝนได้น้ำในช่วงกลางวันมากกว่าฤดูแล้ง ส่วนฤดูแล้งสมาชิก ได้น้ำทั้งกลางวันและกลางคืน ส่วนใหญ่สมาชิก ใช้น้ำเพื่อการทำนาและส่วนน้อยมีการใช้น้ำเพื่อการเลี้ยงวัว นอกจากนั้นสมาชิก ยังใช้น้ำในกิจกรรมอื่นเพียงเล็กน้อย ด้านการบำรุงรักษาระบบชลประทานเชิงป้องกัน พบว่า สมาชิกทั้งหมด ไม่น่าเสียดายเสียบบนคันคูและไม่ทิ้งขยะมูลฝอยลงคู-คลอง การบำรุงรักษาตามปกติสมาชิกเกือบทั้งหมดทำการกำจัดวัชพืชและขุดลอกคูน้ำที่ตื้นเขิน ด้านการมีส่วนร่วม พบว่า สมาชิก ส่วนใหญ่ร่วมใช้แรงงานออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและสมาชิกเกือบหนึ่งในห้าเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้านความรู้เกี่ยวกับการใช้น้ำชลประทาน ด้านการบริหารการใช้น้ำ พบว่า สมาชิกเกือบทั้งหมดมีความรู้เรื่องการเสนอปัญหาการใช้น้ำต่อหัวหน้าคูด้านการใช้น้ำในคูน้ำ พบว่าสมาชิกส่วนใหญ่มีความรู้เรื่องการปิด - เปิดน้ำตามคิวรับน้ำ ด้านการบำรุงรักษาและด้านการมีส่วนร่วม พบว่า สมาชิกทั้งหมด รู้เรื่องการไม่ทิ้งขยะมูลฝอยลงคูน้ำ และให้ความร่วมมือในการบำรุงรักษาระบบชลประทานระดับความรู้เกี่ยวกับการใช้น้ำ พบว่า สมาชิก ส่วนใหญ่มีความรู้ในระดับมาก ด้านแหล่งความรู้ที่ได้รับสมาชิกมากกว่าสี่ในห้าได้รับจากเพื่อนบ้าน จากเจ้าหน้าที่

ชลประทานและจากกลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ปัญหาเกี่ยวกับการใช้น้ำที่สำคัญคือ สมาชิกฯ ไม่ทำข้อตกลง การแบ่งปันน้ำ ไม่แบ่งแปลงย่อย เพื่อเก็บกักน้ำ ขาดการดูแลสอบถามความคิดเห็นจากหัวหน้าคู ไม่มีเวลาเข้าร่วมประชุม และไม่อยากเป็นกรรมการ ดังนั้นสมาชิกฯเสนอแนะให้จัดฝึกอบรมและ ศึกษานำให้กับสมาชิกฯ

สายัณห์ แสณภูวา (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นเป็นการดำเนินงาน โครงการ พัฒนาแหล่งน้ำของสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 4 ในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาปรากฏ ดังนี้

1. ประชาชนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงาน โครงการพัฒนาแหล่งน้ำของ สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 4 โดยรวมและเป็นรายด้านทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง ด้าน การส่งน้ำให้แก่พื้นที่เพาะปลูกบริเวณพื้นที่โครงการ ด้านการใช้น้ำสำหรับอุปโภค และบริโภค ด้านการช่วยบรรเทาอุทกภัยด้านท้ายฝาย และด้านการใช้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลาน้ำจืด

2. ประชาชนทั้งเพศชายและเพศหญิงมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงาน โครงการพัฒนาแหล่งน้ำของสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 4 ไม่แตกต่างกัน โดยรวมและเป็นราย ด้านทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับปานกลางและประชาชนแต่ละช่วงอายุมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการ ดำเนินงานโครงการพัฒนาแหล่งน้ำของสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 4 ไม่แตกต่างกัน โดยรวม และเป็นรายด้านทั้ง 4 ด้านอยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน

โดยสรุป การดำเนินงานโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อเป็นการนำน้ำมาใช้ให้เกิด ประโยชน์ต่อประชาชนละชุมชนให้มากที่สุดในทุกวิถีทางที่จะกระทำได้รูปแบบการพัฒนา แหล่งน้ำ ได้แก่โครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ ฝายน้ำล้น ระบบส่งน้ำ ปรับปรุง และขุดลอก แหล่งน้ำธรรมชาติ การพิจารณาดำเนินการ โครงการพัฒนาแหล่งน้ำสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงได้แก่ โครงการจะต้องสามารถตอบสนองต่อความต้องการใช้น้ำชุมชนด้านต่างๆ เช่น ด้านการอุปโภค บริโภค ด้านการเกษตร ด้านการอุตสาหกรรม ด้านการประมง ด้านการคมนาคม ด้านการ ป้องกันและบรรเทาอุทกภัย และสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงตามความต้องการและความ เดือดร้อนที่แท้จริง ประชาชนมีส่วนร่วมในประโยชน์ที่ได้รับ รวมถึงการดำเนินงานของ หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ สิ่งต่างๆ ที่กล่าวมามีความสัมพันธ์กันไม่สามารถแยกสิ่งหนึ่งสิ่งใดออก จากกันได้ แต่ละสิ่งมีความสำคัญในแต่ละท้องถิ่นที่ แต่ละชุมชนแตกต่างกันไป

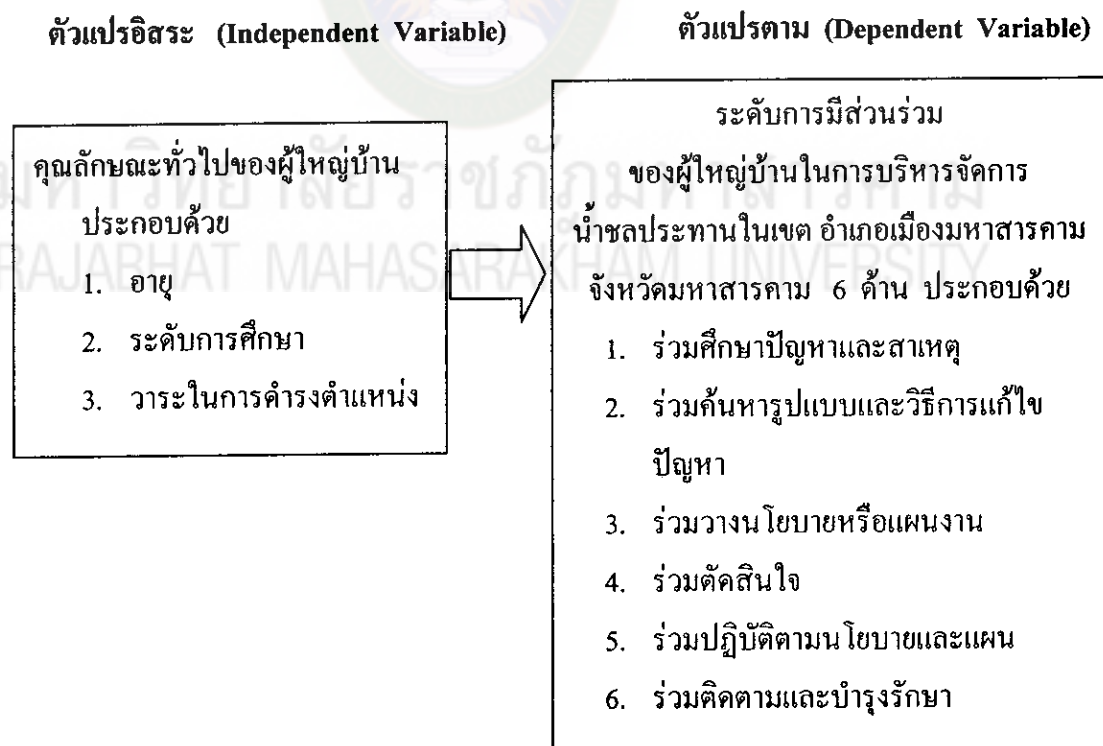
จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า การปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ของ หน่วยงานภาครัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและนโยบายตามที่หน่วยงานกำหนด และ เพื่อให้การพัฒนาสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสม การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว



จะต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้วิจัยซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานประมงจังหวัดมหาสารคาม จึงมีความสนใจที่จะศึกษา การมีส่วนร่วมของผู้ใหญ่บ้านซึ่งถือเป็นตัวแทนในส่วนของประชาชนผู้ใช้น้ำชลประทานในการบริหารจัดการน้ำชลประทานในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการวางแผนและส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และสามารถพัฒนาประสิทธิภาพของการบริหารจัดการการใช้น้ำชลประทานให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

## 7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาเอกสาร แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท ของวิชัย กันหาชน (2535, อ้างถึงใน วาริติน วังชัย. 2545 : 44) โดยนำแนวคิดการมีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องในการศึกษามาเป็นกรอบแนวคิด ในการวิจัย การมีส่วนร่วมของผู้ใหญ่บ้านในการบริหารจัดการน้ำชลประทานในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ดังแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย