

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. การศึกษาเรื่องของทัศนคติ

1.1 ความหมายของทัศนคติ

ทัศนคติ (Attitude) เป็นคำที่ใช้กันมากในวิชาจิตวิทยาสังคมมาจากรากศัพท์ภาษาละติน "Aptus" แปลว่า โน้มเอียง เหมาะสม (Allport, 1967:3)

คำว่าทัศนคตินี้ นักการศึกษา และนักจิตวิทยาหลายท่านต่างให้ความหมายไว้คล้าย ๆ กัน เช่น Thurstone (1967:77) ได้ให้ความจำกัดความไว้ว่า "ทัศนคติเป็นผลรวมทั้งหมดของมนุษย์ ที่เกี่ยวกับความรู้สึก ความคิดเห็น ความกลัวต่อบางสิ่งบางอย่าง การแสดงออกทางด้านคำพูดเป็นความคิดเห็น และความคิดเห็นนี้เป็นสัญลักษณ์ของทัศนคติ ดังนั้นถ้าต้องการจะวัด ทัศนคติดีก็ทำได้โดยการวัดความคิดเห็นของบุคคลต่อสิ่งนั้น ๆ"

Ernest R. Hilgard (1962:214) ได้ให้คำจำกัดความว่า "ทัศนคติ คือพฤติกรรมหรือความรู้สึกที่เกิดขึ้นครั้งแรกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ความคิดหรือสภาพการณ์ใด ๆ ในทางเข้าหา หรือออกห่าง และความพร้อมที่จะตอบสนองในครั้งต่อ ๆ ไปในทางเอนเอียงไปในลักษณะเดิมเมื่อพบกับสิ่งหรือสภาพการณ์ดังกล่าว"

Anne Anastasi (1967:541) ได้ให้คำจำกัดความว่า "ทัศนคติ หมายถึง ความโน้มเอียงที่จะแสดงออกมากว่าชอบหรือไม่ชอบต่อสิ่งต่าง ๆ เช่น ขนบธรรมเนียม ประเพณี เชื้อชาติ และสถาบันต่าง ๆ เป็นต้น"

Allport กล่าวว่า "ทัศนคติเป็นสภาพความพร้อมของจิตใจ และประสาทเกิดจากการได้รับประสบการณ์ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการตอบสนองของบุคคลต่อสรรพสิ่งและสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลนั้น" (Lindzey and Aronson, 1969:271-272)

Krech and Cruthfield (1948:152) กล่าวว่า ทัศนคติ คือ ลักษณะของการรวมตัวอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ระหว่างแรงจูงใจ อารมณ์ การรับรู้ การยอมรับและความคิด ความเข้าใจของบุคคลแต่ละคน

Howard H. Kendler (1968:578) กล่าวว่า ทัศนคติ คือ ภาวะของความพร้อมของแต่ละบุคคลที่จะแสดงพฤติกรรมตอบสนองต่อสิ่งเร้าในสังคมรอบตัว หรือทัศนคติ คือ แนวโน้ม

ที่จะแสดงพฤติกรรมในทางสนับสนุนหรือหลีกเลี่ยง พฤติกรรมในทางบวกหรือทางลบต่อสภาพการณ์บางอย่าง ต่อบุคคลสถาบันหรือแนวความคิดบางอย่าง

Newcomb (1956:48-50) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า "ทัศนคติ คือวิถีทางหรือความพร้อมในการเห็นด้วยหรือความไม่เห็นด้วยกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง"

Newcomb กล่าวว่า ทัศนคติ มีคุณสมบัติ 3 ประการ คือ

1. มีลักษณะสม่ำเสมอ (consistency) ไม่เปลี่ยนแปลงได้ง่าย ๆ
2. มีทิศทาง (direction) ที่แน่นอนต่อสิ่งแวดล้อมและเป้าหมายทางทัศนคติ (attitudeobject) แต่ละอย่าง
3. มีปริมาณความเข้มมากน้อยสัมพันธ์กับสิ่งที่แวดล้อมอาจมีขนาดไปใน ทางบวก ทางลบหรือเป็นกลาง ๆ ทั้งนี้เพราะทัศนคติอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามความเปลี่ยนแปลงของ ค่านิยม

Second and Backman (1964:100) กล่าวว่า ทัศนคติ หมายถึง "ส่วนของปัจเจกบุคคล ในด้านความรู้สึกที่มั่นคงและมีความสม่ำเสมอ เป็นความคิดความโน้มเอียงหรือการสื่อแสดงที่จะกระทำหรือแสดงต่อลักษณะการณ์บางอย่างที่อยู่รอบตัวของเขา"

ทัศนคติมีส่วนประกอบด้วยกัน 3 ส่วน คือ ความรู้สึก (affective) คือความรู้สึกชอบ หรือ ไม่ชอบพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจ ความเข้าใจ (cognitive) คือความคิดว่าอะไรถูกอะไรผิด และพฤติกรรม (behavioral) คือ การยอมรับหรือไม่ยอมรับ ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติสิ่งที่เรา มี ทัศนคติด้วยอาจเป็นทั้งรูปธรรมหรือนามธรรม เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับตัวเราหรือสิ่งที่ห่างไกล ออกไป

Good (1973) ให้คำนิยามว่า ทัศนคติ หมายถึง ความพร้อมที่จะกระทำ ปฏิบัติ หรือ ปฏิบัติรยาต่อบุคคล สิ่งของ และสถานการณ์ใด ๆ ทั้งทางลบและทางบวก

Rose (1968) ให้ความหมายว่า ทัศนคติ หมายถึง ผลจากการที่คนเราได้รับมาโดยผ่าน กระบวนการอบรมกล่อมเกลา (socialization) ซึ่งเป็นผลจากการที่บุคคลมีโอกาสเรียนรู้จาก สังคม และสภาพแวดล้อม แล้วรับเอาผลการเรียนรู้ดังกล่าวมาเป็นเครื่องกำหนดแนวทางใน การพิจารณาสิ่งต่าง ๆ ซึ่งก็คือการมีทัศนคติต่อสิ่งต่าง ๆ นั่นเอง บุคคลแม้จะอยู่ในสังคม

เดียวกันก็มีทัศนคติต่างกันได้ เพราะโอกาสในการเรียนรู้แตกต่างกัน ทำให้พฤติกรรมต่างกันไปด้วย

ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ (2518:21-22) ได้ให้ความหมายว่าทัศนคติ หมายถึง การที่บุคคลคิดสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือคนใดคนหนึ่งหรือการกระทำอันหนึ่งในการทำงานที่ว่าดีหรือไม่เหมาะสมหรือไม่

Ernest R. Milgard (1962:214) ได้ให้ความหมายไว้ว่า "ทัศนคติ คือพฤติกรรม หรือความรู้สึกที่เกิดขึ้นครั้งแรกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ความคิดหรือสภาพการณ์ใด ๆ ในทางเข้าหาหรือออกห่าง และความพร้อมที่จะตอบสนองในครั้งต่อ ๆ ไป ในทางเอนเอียงไปในลักษณะเดิมเมื่อพบกับสิ่งหรือสภาพการณ์ดังกล่าว"

Anne Anastasi (1967:541) ได้ให้ความหมายว่า "ทัศนคติ หมายถึง ความโน้มเอียงที่จะแสดงออกมาว่าชอบหรือไม่ชอบต่อสิ่งต่าง ๆ เช่น ขนบธรรมเนียมประเพณี เชื้อชาติ และสถาบันต่าง ๆ เป็นต้น"

สำหรับนักวิชาการไทยนั้น ไสภา ชูพิกุลชัย (2522:15-16) ได้ให้ความหมายไว้ว่า "ทัศนคติเป็นการรวมความรู้สึกนึกคิด ความเชื่อ ความเห็นและความจริง ซึ่งได้แก่ ความรู้ต่าง ๆ รวมทั้งความรู้สึกซึ่งเป็นการประเมินค่าทั้งทางบวกและทางลบ ซึ่งทั้งหมดจะเกี่ยวพันกัน ทัศนคติเมื่อได้ก่อรูปขึ้นมาแล้วยากที่จะเปลี่ยนแปลงได้ เพราะมีแนวโน้มที่จะคงอยู่ตลอดไป คือมนุษย์ย่อมมีความรู้สึกนึกคิดของตนเอง โดยปราศจากการบังคับหรือต่อสู้อ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นไปยากมาก

อุทุมพร จามรมาน (2530:30-31) ได้ให้ความหมายไว้ว่า "ทัศนคติ หมายถึง สภาวะทางจิตที่กำหนดการคิดที่มีพื้นฐานมาแล้ว"

นิพนธ์ คันธเสวี (2511) ได้กล่าวไว้ว่า ทัศนคติ เป็นสิ่งที่ชี้บอกทิศทางของการแสดงออกของบุคคลที่จะกระทำต่อสิ่งของ บุคคล หรือสถานการณ์ ทัศนคติจึงมีความสำคัญในการมีปฏิริยาโต้ตอบต่อสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าว หากบุคคลจะทำหรือแสดงอะไรสักอย่างออกมาต่อสิ่งใด เขาย่อมกระทำไปตามทัศนคติที่เขามีต่อสิ่งนั้น ทัศนคติจึงมีอิทธิพลในการแสดงพฤติกรรม ของบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความสัมพันธ์ทางสังคม

จุมพล สวัสดิ์ยากร และคณะ (2515) ให้คำจำกัดความคำว่า ทัศนคติไว้ว่า คือ สภาพจิตใจหรือความรู้สึกนึกคิด หรือความเห็นที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลคณะหนึ่งคณะใด จะเป็นเอกเทศหรือไม่เป็น

เอกเทศก็ได้ โดยบ่งชี้ถึงปริมาณความชอบ ความนิยมความไม่ชอบ ความศรัทธา ความหวังดี และความไม่หวังดี เป็นต้น

ชัตติยา กรรณสูต (2516) กล่าวว่า ทศนคติ เป็นความรู้สึกที่บุคคลมีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด ในลักษณะที่เป็นอัตวิสัย (subjective) อันเป็นพื้นฐานเบื้องต้นหรือมีผลให้เกิดการกระทำ หรือแสดงออกที่เรียกว่าพฤติกรรม

ไพบุลย์ ข่างเรียน (2516) ให้ความหมายว่า ทศนคติ หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดและแนวทางปฏิบัติหรือท่าทีที่มีต่อสิ่งแวดล้อมอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งความรู้สึกนึกคิดที่มีต่อสิ่งแวดล้อมแต่ละอย่างอาจจะมี ความเข้มข้น (degree) ในปริมาณที่ไม่เท่ากัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับ ลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละบุคคล

ทวี ท่อแก้ว และ อบรม สนิภบาล (2527) ให้นิยามว่า คือสภาพทางจิตใจที่เกิดจาก ประสบการณ์อันทำให้บุคคลมีที่ท่าต่อสิ่งหนึ่งในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง

ดวงเดือน พันธุมนาวิน (2519) ให้ความหมายว่า ทศนคติ หมายถึง ความพร้อมใน การกระทำของบุคคลต่อสิ่งใด บุคคลใด ความพร้อมดังกล่าวของบุคคลเห็นได้จากพฤติกรรมที่บุคคลแสดงต่อสิ่งนั้นว่าชอบหรือไม่ชอบ เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย

เชิดศักดิ์ ไชวสิทธิ์ (2520) กล่าวว่า ทศนคติ คือ ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ อันเป็นผลเนื่องมาจากการเรียนรู้ประสบการณ์ และเป็นตัวกำหนดให้บุคคลแสดง พฤติกรรม หรือมีแนวโน้มที่จะตอบสนองต่อสิ่งเร้านั้น ๆ ไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง อาจเป็นไปในทางสนับสนุนหรือคัดค้านก็ได้ ดังนั้นทศนคติจึงขึ้นอยู่กับขบวนการในการเรียนรู้ ระเบียบวิธีของสังคม ซึ่งทศนคตินี้จะแสดงออกหรือปรากฏให้เห็นได้ชัดเจนในกรณีที่สิ่งเร้านั้นเป็นสิ่งเร้าทางสังคม

พรณี ข.เจนจิต (2523) กล่าวว่า "ทศนคติเป็นความรู้สึกพอใจและไม่พอใจที่บุคคลมีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งมีอิทธิพลทำให้แต่ละบุคคลสนองตอบต่อสิ่งเร้าแตกต่างกันไป"

สำหรับพจนานุกรมศัพท์ทางสังคมวิทยา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ปี พ.ศ. 2524 (2524:33) ได้ให้ความหมายไว้ว่า "ทศนคติ คือ แนวโน้มที่บุคคลได้รับมา หรือเรียนรู้มาและ กลายมาเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยาสันับสนุน หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อบางสิ่งบางอย่าง หรือต่อบุคคลบางคนซึ่งอาจจะเป็นแบบเข้าสู่ (approach) หรือถอนตัวออก (withdrawal) ก็ได้"

อาจสรุปความหมายของทัศนคติได้ว่า "ทัศนคติ คือ สภาวะความพร้อมของจิตใจ ที่เกิดจากประสบการณ์ สภาวะความพร้อมนี้จะเป็นแรงกำหนดทิศทางของปฏิกิริยาของบุคคล ที่จะมีต่อบุคคล สิ่งของสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง หรือสิ่งอื่น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นการยอมรับหรือไม่ยอมรับก็ได้ และทัศนคดียังผลให้คนเราแสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งออกมา

1.2 องค์ประกอบของทัศนคติ

องค์ประกอบของทัศนคติ มี 3 ประการ คือ

1.2.1 องค์ประกอบทางด้านพุทธิปัญญา (Cognitive Component) ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่มนุษย์ใช้ในการคิด เป็นการตอบสนองของบุคคลรับรู้ และวินิจฉัยข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รับ ซึ่งมีผลทำให้เกิดทัศนคติและสามารถจะบอกได้ว่าสนใจ ไม่สนใจ ชอบ ไม่ชอบ เป็นต้น

1.2.2 องค์ประกอบด้านท่าทีความรู้สึก (Affective Component) เป็นลักษณะทางอารมณ์ของบุคคลที่คล้อยตามความคิด ถ้าบุคคลมีความคิดที่ติดต่อกับสิ่งใด ก็จะมีความรู้สึกที่ติดต่อกับสิ่งนั้น ทัศนคติจะแสดงออกในรูปของความชอบ ไม่ชอบ พอใจ หรือไม่พอใจ

1.2.3 องค์ประกอบด้านการปฏิบัติ (Behavioral Component) คือ ความพร้อมที่จะกระทำเป็นผลเนื่องมาจากความคิดและความรู้สึก ซึ่งจะออกมาในรูปของการยอมรับหรือปฏิเสธ

1.3 ลักษณะทั่วไปของทัศนคติ

ลักษณะทั่วไปของทัศนคติที่สำคัญ ๆ นั้น ไพบูลย์ อินทริวิชา (2515:11) ได้แยกไว้ดังต่อไปนี้

1.3.1 ทัศนคติเป็นสิ่งที่เกิดจากการเรียนรู้ หรือเกิดจากประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ไม่ใช่สิ่งที่มีติดตัวบุคคลมาแต่กำเนิด

1.3.2 ทัศนคติเป็นสภาพของจิตใจ ที่มีอิทธิพลต่อการคิดและการกระทำของบุคคลเป็นอันมากเพราะเป็นส่วนประกอบที่กำหนดแนวทางไว้ว่าถ้าบุคคลประสบสิ่งใดแล้ว บุคคลนั้น ๆ จะมีท่าทีต่อสิ่งนั้น ๆ ในลักษณะอันจำกัด

1.3.3 ทักษะคติเป็นสภาพของจิตใจที่มีความถาวรพอสมควร ทั้งนี้เนื่องจากบุคคลแต่ละคนต่างล้วนได้รับประสบการณ์ ได้รับความรู้ และผ่านการเรียนรู้มามาก และแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ทักษะคติอาจเปลี่ยนแปลงได้ อันเนื่องมาจากอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ

โดยสิ่งแวดล้อมจะมีอิทธิพลต่อทักษะคติ โดย สุชา จันทร์เอม (2517:171) ได้กล่าวไว้ ดังนี้

1. สิ่งแวดล้อมจากบิดามารดา โดยบิดามารดาเป็นผู้ที่เด็กได้คลุกคลีอยู่มากกว่าคนอื่น เด็กจึงมีแนวโน้มเอนเอียงไปทางบิดามารดาไม่มากนัก
2. วัฒนธรรมภายในสังคม โดยคนที่มีอาชีพที่มีลักษณะแตกต่างกัน มีสภาพทางสังคมต่างกัน หรือนับถือศาสนาต่างกัน ย่อมมีทักษะคติต่างกัน
3. การศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาในโรงเรียน ย่อมมีส่วนในการสร้างทักษะคติของเด็ก และโรงเรียนเป็นสถาบันที่จัดให้มีการฝึกอบรมเด็ก อย่างมีระเบียบแบบแผน การศึกษาในโรงเรียนจึงมักมีอิทธิพลต่อเด็กมากกว่าสถาบันอื่น ๆ ในสังคม
4. สื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์วิดีโอ ย่อมมีอิทธิพลปลูกฝังเปลี่ยนแปลงทักษะคติของเด็กได้

1.4 ลักษณะการเกิดทักษะคติ

ลัดดา กิติวิภาค (2528) ได้อธิบายการเกิดทักษะคติไว้ 5 ประการพอสรุปได้ ดังนี้ คือ

1.4.1 เกิดจากการเรียนรู้ ได้แก่ การอบรมเลี้ยงดู การได้รับการอบรมจากครอบครัว หรือเป็นการเลียนแบบอย่าง ซึ่งเป็นการถ่ายทอดทักษะคติจากบุคคลที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

1.4.2 เกิดจากประสบการณ์ที่สะสมกันมาของบุคคล ซึ่งเป็นการประสบพบด้วยตนเอง อาจจะในด้านดีหรือไม่ดี สิ่งที่ได้ประสบหรือพบนี้จะมีผลต่อทักษะคติของบุคคลดังกล่าวในเวลาต่อมา เช่น ได้รับการประสบการณ์ว่าคนนิโกรเป็นคนรับใช้เขา อาจจะมีทักษะคติที่ไม่ดีต่อคนนิโกรหรือไม่ยอมรับว่าคนนิโกรมีฐานะทางสังคมเท่าเทียมกับเขา เป็นต้น

1.4.3 เกิดจากประสบการณ์ที่เป็นผลให้เราจดจำไปนานเป็นประสบการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นทันทีทันใดหรือเกิดขึ้นอย่างไม่น่าเชื่อว่าจะเป็นไปได้ เช่น อยู่ดี ๆ เราถูกกลุ่มเด็กวัยรุ่นทำร้าย ทำให้เรามีทัศนคติที่ไม่ดีต่อเด็กวัยรุ่น ในลักษณะนี้เป็นการจดจำฝังใจไปนาน

1.4.4 เกิดจากบุคลิกภาพ เป็นบุคลิกภาพส่วนตัวของบุคคลนั้นที่เป็นลักษณะพิเศษ เช่น เป็นคนชอบเก็บตัวหรือบางคนเอาความคิดของตนเป็นใหญ่ เป็นต้น บุคลิกภาพเหล่านี้จะมีผลต่อทัศนคติของเขาด้วย

1.4.5 เกิดจากสื่อมวลชนต่าง ๆ การเสนอข่าวหรือข้อมูลต่าง ๆ ของสื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ฯลฯ ล้วนมีอิทธิพลต่อทัศนคติของบุคคลแทบทั้งสิ้น เช่น หนังสือพิมพ์ให้ข่าวเกี่ยวกับโทษของผงชูรสทำให้คนมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อผงชูรส เป็นต้น

สรุปได้ว่าการเกิดทัศนคติมีหลายปัจจัย ซึ่งผสมผสานอยู่ในตัวบุคคล จนบางครั้งไม่สามารถแยกได้ว่าปัจจัยอะไรที่เป็นเหตุที่ทำให้บุคคลนั้นมีทัศนคติที่แตกต่างกัน

1.5 การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ

สำหรับในเรื่องนี้ได้มีทฤษฎีที่กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงทัศนคติอยู่หลายทฤษฎีด้วยกัน ที่สำคัญได้แก่ ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของนักวิชาการมหาวิทยาลัยเยล ทฤษฎีพลวัตของกลุ่มทฤษฎีการขัดแย้งทางความคิด และ แนวความคิดเรื่องกระบวนการเปลี่ยนแปลงทัศนคติโดยการยินยอมการเลียนแบบและการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากความต้องการอยากเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะได้ พิจารณาสาระสำคัญของทฤษฎีและแนวความคิดเหล่านี้ต่อไปดังนี้

1.5.1 ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของนักวิชาการมหาวิทยาลัยเยล (The Yale Attitude Change Approach) Carl Hovland ศาสตราจารย์ทางด้านจิตวิทยาของมหาวิทยาลัยเยลผู้เสนอทฤษฎีนี้กล่าวว่า

ทัศนคติของคนเราจะได้รับอิทธิพลหรือถูกเปลี่ยนแปลงได้ โดยการเปลี่ยนแปลงความเชื่อ (beliefs) เดิมที่เรามีอยู่ ความเชื่อของคนเราจะเปลี่ยนแปลงได้ด้วยการได้รับข้อมูลใหม่ (new information) จากกระบวนการหนึ่งเรียกว่า กระบวนการโฆษณาชวนเชื่อ (persuasive communication)

การทำโฆษณาชวนเชื่อเป็นวิธีการนำเสนอความเชื่อใหม่ ๆ โดยใช้เหตุผลสนับสนุนเป็นระบบอย่างต่อเนื่องกันจากจุดหนึ่งไปอีกจุดหนึ่ง จากเหตุผลเล็กน้อยไปสู่เหตุผลที่ใหญ่กว่า และจะทำให้ผู้รับฟังคล้อยตามจนเปลี่ยนแปลงความเชื่อไปในที่สุด

กระบวนการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของ Hovland มีอยู่ 4 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

(1) attention หมายถึง หลักการดึงความสนใจให้ผู้รับฟังเกิดความ ตั้งใจที่จะรับฟังข่าวสารนั้น

(2) comprehension หมายถึง การทำความเข้าใจข่าวสารว่าสามารถทำให้ผู้ฟังเข้าใจได้มากน้อยเพียงใด

(3) acceptance หมายถึง การยอมรับข่าวสารนั้นมีเพียงใด

(4) retention หมายถึง การเก็บจดจำข่าวสารนั้นว่าขึ้นใจระดับใด

ความสำเร็จของการชักจูงเปลี่ยนแปลงทัศนคติขึ้นอยู่กับองค์ประกอบทั้ง 4 ข้อนี้ ว่าสามารถทำได้มากน้อยเพียงใด การใช้เทคนิคการเปลี่ยนแปลงทัศนคติแบบนี้จะเห็นได้ทั่วไปในชีวิตประจำวันโดยเฉพาะการโฆษณาสินค้า ซึ่งใช้รูปภาพสวย ๆ ดึงดูดความสนใจ (attention) การใช้ข้อความโฆษณาที่เข้าใจง่าย (comprehension) ฟังดูมีเหตุผลน่าเชื่อถือ (acceptance) และจำข้อความที่โฆษณาได้ติดปากอยู่เสมอ ๆ (retention) หลักการพูดปราศรัยหาเสียง การเข้ารับการเรียนการอบรมหรือการประชุมต่าง ๆ ก็เป็นการใช้หลักการนี้ทั้งสิ้น

1.5.2 อิทธิพลของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อทัศนคติ มีดังนี้ คือ (สุชา จันทรธม, 2517:171)

(1) บิดามารดาของเด็ก บิดามารดาเป็นผู้ที่เด็กได้คลุกคลีอยู่มากกว่าคนอื่น เด็กจึงย่อมมีความเอนเอียงไปทางบิดามารดาไม่มากก็น้อย

(2) วัฒนธรรมภายในสังคม คนที่มีอาชีพต่างกัน อยู่ในชั้นของสังคมต่างกัน หรือนับถือศาสนาต่างกัน ย่อมมีทัศนคติต่างกัน

(3) การศึกษา การเรียนโรงเรียน ย่อมมีส่วนในการสร้างทัศนคติของเด็ก เพราะโรงเรียนเป็นสถาบัน ที่จัดให้มีการฝึกอบรมเด็กอย่างมีระเบียบแบบแผน งานของโรงเรียนจึงมักจะมีอิทธิพลต่อเด็กมากกว่าสถาบันอื่นในสังคม

(4) สื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ ย่อมมีอิทธิพลปลูกฝังเปลี่ยนแปลงทัศนคติของเด็กได้ เช่นเดียวกัน

1.6 การวัดทัศนคติ

การวัดทัศนคติ มีการวัดหลายลักษณะและหลายวิธี อาทิเช่น การวัดทัศนคติของดวงเดือน พันธมนาวิน (2519:178)

การวัดทัศนคติเชิงจิตวิทยาสังคม

การวัดทัศนคติเชิงจิตวิทยาสังคม นิยมวัดกันอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1. ทิศทาง (direction) หมายถึง การประเมินค่าการรับรู้ ความรู้สึก และความพร้อมกระทำไปในด้านที่เป็นบวกหรือลบ ซึ่งหมายถึงดี หรือ เลว เช่น เกี่ยวกับองค์ประกอบทางการรับรู้ ก็สามารถวัดได้ว่า บุคคลมีความรู้ในประเด็นที่ต้องการวัดในทางที่ว่า สิ่งนั้นดี หรือ เลว ส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบทางความรู้สึก ก็สามารถวัดว่าบุคคลมีความรู้สึกต่อสิ่งนั้นไปในทางบวกหรือลบ หรือในทางชอบและพอใจ หรือไม่ชอบ ไม่พอใจ ส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบทางความพร้อมกระทำ ก็สามารถจัดได้ว่าบุคคลพร้อมที่จะกระทำต่อสิ่งนั้นในทางบวกหรือลบ ซึ่งทางบวก หมายถึง ความพร้อมที่จะให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลือ ส่วนทางลบก็หมายถึง ความพร้อมที่จะทำลายหรือขัดขวางความเจริญของสิ่งนั้น

2. ปริมาณ (magnitude) หมายถึง ความเข้มข้น หรือปริมาณความรุนแรงของทัศนคติไปในทางบวกหรือลบ โดยบุคคลอาจมีทัศนคติต่อสิ่งนั้นอย่างรุนแรง และต่ออีกสิ่งหนึ่งอย่างเบาบาง ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญของสิ่งนั้น ๆ

Thurstone (1967:77) มีความเห็นว่า การวัดทัศนคติ จะวัดโดยตรงไม่ได้ แต่สามารถวัดได้จากการแสดงออกในรูปความคิดเห็นหรือภาษาพูด หรือการแสดงออกซึ่งอาจวัดได้ไม่แน่นอนนัก ทั้งภาษาพูดหรือพฤติกรรมที่แสดงออกต่างก็เป็นเพียงเครื่องชี้ทัศนคติเท่านั้น ซึ่งจะต้องมีความคลาดเคลื่อนตามหลักของการวัดผลบ้าง Thurstone จึงได้ใช้การวัดทัศนคติจากคำตอบว่า "เห็นด้วย" หรือ "ไม่เห็นด้วย" กับข้อความแบบวัดทัศนคติ แต่จะต้องไม่สรุปเอาเองว่า บุคคลนั้นจะปฏิบัติตามในข้อที่ตนเห็นด้วย และต้องไม่เป็นข้อความเกี่ยวกับความรู้หรือความจริงเพราะคำตอบของผู้ตอบต่อข้อความที่เป็นจริง จะไม่แสดงทัศนคติของผู้ตอบในสิ่งนั้น ๆ

Anastasi (1967:482-485) ได้กล่าวถึงการวัดทัศนคติตามแบบของ Likert ว่าเป็นแบบวัดที่ได้รับความนิยมพอ ๆ กับ Thurstone แต่ในแบบวัดของ Likert ได้กำหนดให้ข้อความทุกข้อความ ในแบบวัดทัศนคติมีความสำคัญเท่า ๆ กันหมด คะแนนของผู้ตอบแต่ละคนใน

แบบวัดทัศนคติ คือ ผลรวมของคะแนนทุกข้อในแบบวัดทัศนคติ ซึ่ง Likert ถือว่า ผู้ที่มีทัศนคติที่ดีต่อสิ่งใด โอกาสที่จะตอบเห็นด้วยกับข้อความที่สนับสนุนสิ่งนั้นจะมีมาก และโอกาสจะตอบเห็นด้วยกับข้อความที่ต่อต้านสิ่งนั้นจะมีน้อย แต่จะมีลำดับการเลือกตอบ คือ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

Claire ได้อำนาจการศึกษาของ Selting (1966:325) โดยแบบวัดทัศนคติของ Likert ใช้จำนวนข้อความมากกว่า จึงทำให้ครอบคลุมเนื้อหาได้กว้างขวาง อีกทั้งการสร้างก็ง่ายกว่าของ Thurstone คือถ้ามีผู้ตอบสองคนแต่ได้คะแนนเท่ากัน ผู้ตอบแต่ละคนอาจตอบเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ในข้อแตกต่างกันและต่างระดับกัน แต่เมื่อรวมคะแนนแล้วได้คะแนนรวมเท่ากัน ถือว่าบุคคลนั้นมีทัศนคติอยู่ในระดับเดียวกันทั้งที่ตอบแต่ละข้อแตกต่างกัน ซึ่งจะเห็นความหลากหลายได้มากกว่า

1.7 การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติ

ดวงเดือน พันธุมนาวิน (2519:5-6) พบว่าการที่บุคคลมีทัศนคติในเชิงใช้เหตุผลในการเลือกกระทำ หรือเลือกจะไม่กระทำพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น ก็ต้องอาศัยการเรียนรู้ทางสังคมที่จะให้ค่าความสำคัญแก่ลักษณะของสถานการณ์ โดยมีต้นเหตุมาจากอิทธิพลของสังคม หรือบุคคลแวดล้อม

วุฒิชัย จันทน์ (2523:3) ได้ศึกษาอิทธิพลของข่าวสารต่อทัศนคติ พบว่าการรับรู้ข่าวสารมีความจำเป็นต่อมนุษย์ที่ต้องติดตามข่าวสารแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็น ความต้องการของคนประสพการณ์ และความเข้าใจซึ่งกันและกัน เพื่อประกอบการตัดสินใจ และอาจมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ

โสภณ เดชมา (2524:ข) ได้ศึกษาทัศนคติของนักศึกษาวิทยาลัยครูที่มีต่อการอนุรักษ์ ทรัพยากรป่าไม้ และพบว่าภูมิภาคที่ตั้งของวิทยาลัยครูที่ต่างกัน มีผลต่อทัศนคติที่ต่างกันของนักศึกษา

กมลทิพย์ คติการ (2524:28-29) ได้ศึกษาทัศนคติของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมพบวาระดับการศึกษา และประสบการณ์เกี่ยวกับการทำงานที่เกี่ยวข้อง มีผลทำให้ทัศนคติเกี่ยวกับการให้ประกันตัวระหว่างการสอบสวน และการพิจารณาคดีมีความแตกต่างกัน

Roger (1971:208-209) ศึกษาพบว่า การสื่อสารระหว่างบุคคลต่อบุคคล โดยเฉพาะเพื่อนฝูง คนรู้จัก จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ

Alkin (1973:208) ศึกษาพบว่า การรับรู้เป็นแหล่งกำเนิดของทัศนคติ และการรับรู้เมื่อต้องการรู้และต้องการความเข้าใจมากขึ้น ก็มีความต้องการข่าวสารมากขึ้น

2. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเป็นผู้นำ

การศึกษาของ วอร์เรน เบนนิส (Warren Bennis)

(Warren Bennis:1984, (อ้างใน ณรงค์ สินสวัสดิ์, ผู้นำที่มีประสิทธิภาพ เอกสารโรเนียว ประกอบการสอน: 2537 หน้า 30) ศึกษาผู้นำองค์กรที่ประสบความสำเร็จ 90 คน โดยใช้เวลาศึกษาถึง 5 ปี และพบว่า ผู้นำที่ประสบความสำเร็จที่เขาศึกษา มักจะมีความสามารถอยู่ 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ความสามารถที่จะทำให้คนในองค์กรมีความสำนึกในเป้าหมาย ทิศทางและผลงานขององค์กร

2. มีความสามารถที่จะสร้างแนวความคิด และสื่อแนวความคิดนั้น ให้ผู้อื่นเข้าใจได้อย่างชัดเจน

3. เป็นผู้มีความน่าเชื่อถือและคงเส้นคงวา ซึ่งทำให้คนอื่นเกิดความไว้วางใจ

4. รู้จักตัวเองและทำงานโดยตระหนักถึงข้อเด่นและข้อด้อยของตนเอง

เบนนิส ยังให้คำแนะนำว่า ผู้นำควรจะสร้างสิ่งแวดล้อมหรือบรรยากาศในองค์กรที่ทำให้คนทำงานคิดว่าพวกเขาเป็นคนสำคัญ ให้คนทำงานในองค์กรคิดว่าการเรียนรู้และความสามารถเป็นสิ่งสำคัญให้ทุกคนรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของทีมงาน รู้สึกว่าการทำงานเป็นเรื่องน่าตื่นเต้นให้คนมีความรู้สึกว่าจะต้องอุทิศทุ่มเทให้กับงานและการมีผลงานที่มีคุณภาพเป็นสิ่งสำคัญ

การศึกษาของ University of Michigan

ศูนย์สำรวจวิจัยของ The University of Michigan (อ้างใน Pual Hersey and Kenblanchard. management of organizational behavior : 1981 p 92-93) ได้แบ่งผู้นำออกเป็น 2 แบบ คือ แบบแรก เน้นไปที่พนักงานขององค์กร (Employee Orientation) แบบสอง เน้นไปที่ผลงาน (Production Orientation)

แบบเน้นไปที่พนักงานนั้นผู้นำจะให้ความสำคัญแก่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาผู้นำจะคิดว่าพนักงานทุกคนมีความสำคัญและให้ความสนใจกับทุก ๆ คน ยอมรับความแตกต่างที่แต่ละคนมียอมรับความต้องการของแต่ละคน

ส่วนผู้นำที่เน้นไปที่ผลงานนั้น จะให้ความสำคัญแก่ผลงานขององค์กร ให้ความสำคัญแก่ วิธีการของการทำงาน พนักงานทุกคนถูกมองว่า เป็นเครื่องมือที่จะทำให้ผลงานได้บรรลุผลตามเป้าหมาย

ซึ่งการวิจัยของมหาวิทยาลัยมิชิแกนนี้คล้าย ๆ กับ การวิจัยของนักวิจัยอีกหลายคน ซึ่งพิจารณาลักษณะของผู้นำใน 2 มิติใหญ่ ๆ คือการมุ่งคน และการมุ่งงาน

ลักษณะมุ่งคนนั้นมีชื่อเรียกในภาษาอังกฤษแตกต่างกันไป เช่น เรียกว่า ผู้นำประชาธิปไตย (Democratic Leader) หรือผู้ที่เน้นความสัมพันธ์ (Relationship Oriented Leader) ลักษณะของผู้นำที่มุ่งคนนี้จะทำให้ความสำคัญต่อพนักงานทุกคน พึงความคิดเห็น พึงการวิพากษ์วิจารณ์ของทุกคน

ส่วนลักษณะมุ่งงานนั้น อาจจะเรียกว่าเป็นแบบผู้นำเผด็จการ (Authoritarian Leader) หรือผู้นำมุ่งงาน (Task-Orienter Leader) ลักษณะผู้นำแบบนี้ จะเป็นผู้ออกคำสั่งตั้งเป้าหมาย ควบคุมการทำงานให้บรรลุเป้าหมายโดยไม่สนใจความสำคัญของคน

การศึกษาของ Rensis Likert

Rensis Likert :1967 (อ้างใน ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์, ผู้นำที่มีประสิทธิภาพ. เอกสารใจเนี่ยว ประกอบการสอน : 2537 หน้า 32) ได้ศึกษาผู้จัดการที่สามารถสร้างผลงานได้มาก และพบว่าผู้จัดการที่ประสบความสำเร็จนี้จะไว้วางใจผู้ร่วมงาน จะกระจายการตัดสินใจไปให้ส่วนต่าง ๆ ขององค์กรแต่ก็มีการผสมผสานการตัดสินใจอย่างดี ไม่ใช่ต่างคนต่างทำ มีการติดต่อใกล้ชิด ระหว่างผู้ร่วมงานทุกระดับการจูงใจพนักงานจะทำโดยการให้พนักงานเข้าร่วม

วางแผนเป้าหมายปรับปรุงวิธีทำงานประเมินความก้าวหน้าของงาน และให้พนักงานรวมกำหนดว่าความสำเร็จในการทำงานควรจะได้รับ การบำเหน็จ รางวัล โดยวิธีใด ผู้บังคับบัญชาจะทำตัวเป็นมิตร (Friendly) กับผู้ใต้บังคับบัญชา หน่วยงานทุกหน่วยถึงระดับล่างสุดจะมีส่วนร่วม ผิดชอบกระบวนการทำงานทั้งหมดร่วมกัน

การศึกษาของไวท์และลิปพิทท์ (R.K.White และ R.Lippitt :1960) ไวท์และลิปพิทท์ จำแนกผู้นำองค์การตามลักษณะการใช้อำนาจเป็น 3 แบบ คือ

(1) แบบเผด็จการ (authoritarian leader) ผู้นำแบบนี้จะเป็นผู้ตัดสินใจเลือก นโยบายทุกอย่างกำหนดเป้าหมายและวิธีการที่จะไปถึงเป้าหมายทุกขั้นตอน ควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาและการติดต่อของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยใช้ความคิดของตนเองเป็นหลัก

(2) แบบประชาธิปไตย (democratic leader) ผู้นำแบบนี้จะกระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายขององค์การโดยผู้นำอธิบายถึงขั้นตอนที่จะนำไปสู่เป้าหมายแต่ก็ให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีเสรีภาพที่จะริเริ่มงานในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของแต่ละคน เวลาให้การชมเชยผู้ใต้บังคับบัญชาก็ทำโดยยึดหลักที่ใช้ทำกันทั่ว ๆ ไป ไม่ได้ใช้ตนเองเป็นเครื่องตัดสินใจ

(3) ผู้นำแบบปล่อยตามสบาย (laissez-Faire leader) ผู้นำแบบนี้จะให้เสรีภาพในการทำงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเต็มที่ ผู้นำจัดหาสิ่งที่จะต้องใช้งานขององค์การให้ แต่จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการทำงาน ยกเว้นแต่การตอบคำถามเมื่อถูกถาม และจะไม่ตำหนิติเตียนหรือชมเชยผู้ใด

ถ้าเปรียบเทียบผู้นำทั้ง 3 แบบนี้ ไวท์กับลิปพิทท์พบว่าผู้นำแบบเผด็จการจะออกคำสั่ง และยกเลิกคำสั่ง มักชมเชยหรือตำหนิผู้ใต้บังคับบัญชา โดยเฉพาะคำสั่งที่ไม่สร้างสรรมากกว่าผู้นำอีก 2 แบบ ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาจะมีความก้าวร้าว คับข้องใจ และมีความต้องการให้ได้รับการเอาใจใส่จากผู้บังคับบัญชาว่าตนกำลังทำอะไรไปบ้าง

ผู้นำแบบประชาธิปไตยชอบให้คำแนะนำ (ไม่ใช่คำสั่ง) ผู้ใต้บังคับบัญชาจะมีความเป็นมิตร ฟังพอใจในงาน พร้อมที่จะทำงานและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ผู้นำแบบปล่อยตามสบาย จะเน้นการให้ข้อมูล (ไม่ใช่คำสั่งหรือคำแนะนำ) มากกว่าผู้นำ 2 แบบแรก

มองในด้านประสิทธิผลของงานแล้ว ผู้นำ แบบแรกกับแบบหลังก็จะมีพอ ๆ กัน แต่ถ้าในด้านความคิดริเริ่มแล้วผู้นำประชาธิปไตยจะก่อให้เกิดความคิดริเริ่มได้มากกว่า

ส่วนผู้นำแบบตามสบายนั้น การจัดการจะไม่เป็นระเบียบ ผู้ใต้บังคับบัญชาจะพึงพอใจสภาพของการทำงานเท่ากับแบบประชาธิปไตย งานด้อยคุณภาพ และด้อยในด้านปริมาณงาน ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ตั้งใจทำงาน และถึงแม้ผู้นำจะปล่อยตามสบาย ผู้ใต้บังคับบัญชาก็ไม่ชอบเพราะว่า ผลงานของกลุ่มไม่ดี โครงสร้างของหน้าที่การทำงานไม่ชัดเจน และจะมีความสามัคคีในกลุ่มน้อยกว่าแบบภายใต้ผู้นำประชาธิปไตย

การศึกษาของ ดักลาส แมคเกรเกอร์ (Douglas McGregor)

แมคเกรเกอร์ Douglas McGregor :1960 (อ้างใน ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ ผู้นำที่มีประสิทธิผล เอกสารโรเนียวประกอบการสอน:2537 หน้า 37) ศึกษาวิธีที่ผู้นำองค์การมองผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา ผู้นำอาจจะมองผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาในแง่ลบ หรือแง่บวกก็ได้

ผู้บังคับบัญชาที่มองผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาในแง่ลบนั้น แมคเกรเกอร์เรียกว่า การมองโดยใช้ "ทฤษฎี X" (Theory X) การมองแบบนี้ผู้บังคับบัญชาจะมองว่าคนส่วนใหญ่ไม่ชอบทำงานตามที่ถูกกำหนดให้ ไม่ชอบมีความรับผิดชอบ ชอบความมั่นคงปลอดภัย คนจะถูกชักจูงให้ทำงานด้วยผลตอบแทนที่เป็นเงินและผลประโยชน์อื่น ๆ หรือทำงานเพราะกลัวการลงโทษผู้นำที่มีความเห็นในแบบ Theory X นี้จะพยายามแบ่งอำนาจหน้าที่การทำงานให้ลูกน้องอย่างชัดเจนว่า ใครต้องทำอะไรบ้าง มีอำนาจอะไรบ้าง และจะควบคุมการทำงานโดยใกล้ชิด

ส่วนผู้นำที่มองผู้ใต้บังคับบัญชาในแง่บวกนั้น มองโดยใช้ "ทฤษฎี Y" (Theory Y) พวกนี้จะมองว่าธรรมชาติของคนนั้นไม่ได้ขี้เกียจหรือขาดความรับผิดชอบ คนอาจจะกำหนดแนวทางการงานด้วยตนเองคนจะมีความคิดริเริ่มถ้าได้รับการจูงใจอย่างเหมาะสม ผู้นำที่ดีจึงต้องมีความสามารถ ที่จูงใจให้ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาทำงานด้วยความขยัน รับผิดชอบ มีความคิดริเริ่มโดยไม่ต้องไปคอยควบคุมตรวจตราอย่างใกล้ชิด

สถานะการณ์กับแบบของความเป็นผู้นำ

นักวิชาการที่ศึกษาการทำงานของผู้นำองค์การส่วนหนึ่งชี้ให้เห็นว่า ผู้นำอาจจะมีพฤติกรรมกับลูกน้องเพื่อนร่วมงานที่ต่างกันไปได้ อยู่กับนายต้องวางตนแบบหนึ่ง อยู่กับคนระดับ

เดียวกันต้องวางตนอีกแบบหนึ่งและอยู่กับลูกน้องก็จะวางตนอีกแบบหนึ่ง แม้แต่การวางตนกับลูกน้องก็อาจจะต่างกันไปตามสติปัญญา และอยู่กับลูกน้องก็จะวางตนอีกแบบหนึ่ง แม้แต่การวางตนกับลูกน้องก็อาจจะต่างกันไปตามสติปัญญา และลักษณะของลูกน้องแต่ละคน บางคนอาจจะต้องใช้อำนาจบังคับและคอยควบคุมดูแล บางคนอาจจะให้ทำงานโดยอธิบายชี้แจงเหตุผลให้ฟัง บางคนอาจจะให้ร่วมแสดงความคิดเห็น และบางคนอาจจะมอบงานให้ทำไปเลยโดยให้ตัดสินใจเองควบคุมตนเอง

ตัวอย่างการศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์กับแบบของความเป็นผู้นำที่มีประสิทธิผลก็คือ การศึกษาของ เฟรด ฟิดเลอร์ (Fred Fiedler) ฟิดเลอร์ เน้นแบบของความเป็นผู้นำ 2 แบบ คือ แบบมุ่งงาน(task orientation) และมุ่งคน (consideration) โดยเขาให้หนักถึงตัวแปร 3 ตัว เป็นเครื่องพิจารณาว่าจะเลือกแบบผู้นำแบบใด คือ

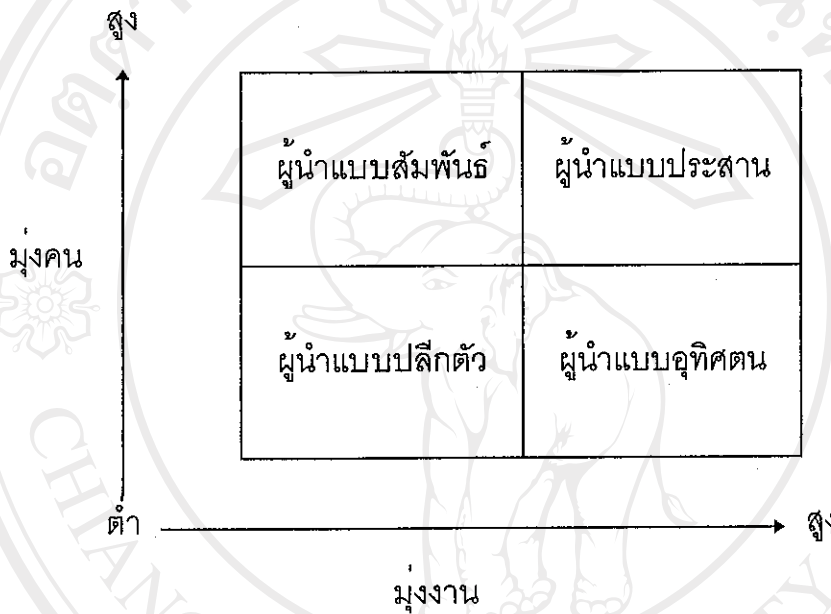
1. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับลูกน้องว่า ลูกน้องให้การยอมรับผู้นำของตนมากน้อยเพียงใด(leader-member relation)
2. โครงสร้างของงาน ดูว่างานผู้บังคับบัญชากำหนดไว้ชัดเจนในรายละเอียดหรือไม่ (task structure)
3. อำนาจหน้าที่ที่ผู้นำมีตามตำแหน่งของคนในองค์การ (position power)

ทฤษฎีสามมิติ (The 3- D Theory) - Wiliam Reddin

ทฤษฎีความเป็นผู้นำของ Reddin จะพิจารณาองค์ประกอบสองอย่างคือ

1. งาน
2. ความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น

ตามรูปข้างล่าง การมุ่งงาน หมายถึง การให้ความสำคัญกับโครงสร้างความสัมพันธ์ของงานส่วนการมุ่งความสัมพันธ์จะให้ความสำคัญกับการสร้างและการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลไว้ องค์ประกอบทั้งสองเหล่านี้จะก่อให้เกิดความเป็นผู้นำสี่แบบ คือ



1. ผู้นำแบบปลีกตัว (seperated leader) ผู้นำแบบปลีกตัวจะให้ความสำคัญกับงานและความสัมพันธ์น้อยมาก พวกเขากระทำการต่าง ๆ ตามหนังสือทุกอย่าง ยึดถือนโยบายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และไม่มีการพัฒนาความสัมพันธ์ส่วนบุคคล

2. ผู้นำแบบสัมพันธ์ (related leader) ผู้นำแบบสัมพันธ์จะให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์มากแต่ให้ความสำคัญกับงานน้อย พวกเขาชอบรับบุคคลอื่นอย่างเต็มที่

3. ผู้นำแบบประสาน (integrated leader) ผู้นำแบบประสานจะให้ความสำคัญกับงานและความสัมพันธ์มาก พวกเขาขึ้นอยู่กับทีมงานเพื่อตอบสนองความต้องการขององค์กร และผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาการมีส่วนร่วมกับบุคคลอื่นอย่างใกล้ชิดไม่ได้หมายความว่าพวกเขาจะละเลยมาตรฐานผลการปฏิบัติงานของกลุ่ม แบบของความเป็นผู้นำดังกล่าวนี้จะไม่

ความเหมาะสมกับงานประจำวันและมีรายละเอียดมาก หรือในสถานการณ์ที่การมีส่วนร่วม เป็นข้อจำกัดต่อกระบวนการตัดสินใจ

4. ผู้นำแบบอุทิศตน (dedicated leader) ผู้นำแบบอุทิศตนมองว่าความสำเร็จของงาน เป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากกว่า การตอบสนองความต้องการของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา การจูงใจใช้อำนาจการลงโทษและการให้ผลตอบแทนเป็นส่วนใหญ่

Reddin ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ไม่มีความเป็นผู้นำแบบใด ที่จะมีประสิทธิภาพในทุก สถานการณ์ แบบหนึ่งอาจจะมีประสิทธิภาพในสถานการณ์หนึ่งเท่านั้น แต่อาจจะไม่มี ประสิทธิภาพในอีกสถานการณ์หนึ่งดังนั้นเมื่อเรามีการใช้แบบหนึ่งแบบใดอย่างไม่เหมาะสม แล้ว ผลที่เกิดขึ้นคือความเป็นผู้นำที่ไม่มีประสิทธิภาพซึ่งแบบความเป็นผู้นำแบบต่าง ๆ ที่มีการใช้อย่างเหมาะสมและไม่เหมาะสมเห็นได้จากรูปข้างบน

3. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

ทฤษฎีระบบราชการในประเทศที่กำลังพัฒนา ตามแนวความคิดของ Max Weber
Max Weber :1911 (อ้างในพิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ : 2528 หน้า 20-24)
เป็นบุคคลแรกที่บรรยายลักษณะของระบบราชการไว้อย่างละเอียด จนในปัจจุบันระบบราชการของ Weber ได้กลายเป็นระบบราชการในอุดมคติ (ideal type bureaucracy) และได้มีความพยายามที่จะใช้ตัวแบบดังกล่าวนี้สร้างระบบราชการขึ้นในประเทศต่าง ๆ

ลักษณะของระบบราชการแบบ Weber

1. ระบบราชการอาศัยอำนาจตามกฎหมาย
2. ข้าราชการต้องขึ้นต่อคำสั่ง เฉพาะที่ชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติงานเท่านั้น ไม่มี ภาวะผูกพันอย่างอื่น นอกเหนืองานในหน้าที่
3. มีการจัดสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกัน
4. มีการเลือกสรรบุคคลอย่างมีหลักเกณฑ์ตามความรู้ความสามารถ
5. การเลือกสรร อาศัยความรู้ทางเทคนิค ซึ่งมีการวัดผลโดยการสอบหรือโดยประกาศ นียบัตรหรือทั้งสองอย่าง
6. ข้าราชการมีเงินเดือนประจำ และบำนาญ เงินเดือนเป็นไปตามตำแหน่งชั้นยศ
7. การรับราชการถือเป็นอาชีพอย่างเดียว หรืออย่างน้อยก็เป็นอาชีพหลัก

8. การเลื่อนตำแหน่งเป็นไปตามอาวุโส หรือตามความสามารถในการปฏิบัติงาน หรือทั้งสองอย่างการเลื่อนตำแหน่งขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชา

9. ข้าราชการทำงานโดยไม่ใช้ตำแหน่ง แสวงหาประโยชน์ส่วนตัว ข้าราชการทำงานโดยแยกตัวออกจากการเป็นเจ้าของปัจจัยการบริหาร

10. ข้าราชการขึ้นต่อระเบียบวินัย อย่างเคร่งครัดในการปฏิบัติราชการ

Norton E.Long :1949 (อ้างในพิทยา บวรพัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ : 2527 หน้า 64-65) มีแนวคิดการบริหารคือการเมือง อำนาจ (power) เป็นเสมือนหนึ่งเลือดหล่อเลี้ยงชีวิตองค์กรบางครั้งหน่วยงานหรือโครงการที่มีกฎหมายรองรับก็อาจเป็นอัมพาตได้ เพราะเกิดปัญหาเรื่องอำนาจขึ้นอำนาจมิได้เป็นสิ่งผูกขาดของผู้นำสูงสุดเท่านั้น แต่นักบริหารระดับรองลงมาก็มีอำนาจได้เช่นกัน อำนาจจึงเป็นสิ่งที่กระจายอยู่ทั่วไปในองค์กร นักบริหารจะคงอยู่ได้จำต้องอาศัยฐานอำนาจ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังนั้น ความสำเร็จในการทำงานราชการ จึงมิได้ขึ้นอยู่กับตัวข้าราชการ และหน่วยงานเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับพลังอื่น ๆ ในสังคมด้วย

Victo H. Vroom และ Philip W. Yetton (อ้างใน สมยศ นาวิกการ, การ บริหาร :2525 หน้า 151) มีแนวคิดที่ว่าแบบการตัดสินใจของผู้บริหารมีอยู่ 5 ลักษณะ คือ

- (1) ผู้บริหารตัดสินใจด้วยตนเอง โดยใช้ข้อมูลที่มีอยู่
- (2) ผู้บริหารตัดสินใจด้วยตนเอง โดยหาข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ใต้บังคับบัญชา
- (3) ผู้บริหารอภิปรายปัญหาพร้อมกับผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นรายบุคคลแล้วพิจารณาการตัดสินใจด้วยตนเอง
- (4) ผู้บริหารอภิปรายปัญหาร่วมกับกลุ่มผู้ใต้บังคับบัญชา แล้วพิจารณาตัดสินใจด้วยตนเอง โดยอาจจะยอมหรือไม่ยอมให้ความเห็นของกลุ่มมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ
- (5) ผู้บริหารประชุมอภิปรายปัญหา ประเมินทางเลือกพร้อมกับกลุ่มผู้ใต้บังคับบัญชา แล้วทำการตัดสินใจ โดยใช้ความเห็นสอดคล้องกัน

Fred W.Riggs : 1964 (อ้างใน พิทยา บวรพัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา, 2527 หน้า 148-149) มีแนวคิดที่ว่า prismatic เป็นลักษณะของสังคมที่กำลังพัฒนาบางสังคม(transitional societies) องค์กรอาจมีรูปแบบการจัดองค์กรแบบสมัย

ใหม่อย่างเป็นทางการ แต่ในทางปฏิบัตินั้นปรากฏว่าการดำเนินการภายในองค์การเป็นไปตามประเพณี วัฒนธรรมและค่านิยมของคนมากกว่าที่จะเป็นไปตามกฎระเบียบแผนภูมิขององค์การที่เป็นทางการ สภาวะการณีนี Riggs เรียกว่าความเป็นทางการจอมปลอม (formalism) Riggs เรียกระบบราชการของประเทศที่เป็นสังคมและอำนาจมากทำให้ระบบราชการได้เปรียบ ระบบการเมืองระบบราชการไม่ได้ ข้าราชการจึงเข้าไปมีบทบาททางการเมือง เมื่อระบบราชการมีอำนาจมากกว่าระบบการเมือง จึงทำให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงการเล่นพรรคเล่นพวก การไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ และข้าราชการมีลักษณะเป็นลูกผสมระหว่างสมัยใหม่และสมัยเก่า เช่น พนักงานอนามัยอาจทำงานโดยอาศัยหลักการแพทย์สมัยใหม่ควบคู่ไปกับยาแผนโบราณ เป็นต้น

เศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ (การบริหารเงินเดือนและค่าจ้างเปรียบเทียบฯ, 2535 : หน้า 34) มีแนวคิดว่าการที่จะให้พนักงานปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ แต่ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญมากก็คือเรื่องของขวัญและกำลังใจ สิ่งจูงใจเป็นเครื่องมือทางการบริหารอันหนึ่งที่ช่วยสร้างขวัญแก่พนักงานให้ดีขึ้น แม้ว่าการจูงใจจะทำได้หลายวิธี เช่น การใช้ชื่อเสียงเกียรติยศ การให้มีบทบาทส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ และการให้รางวัล ตอบแทนซึ่งรวมถึงการเพิ่มค่าจ้างและเงินเดือนเป็นระยะ ๆ หรือการขึ้นเงินเดือนนั่นเอง แต่การขึ้นเงินเดือนนั้นจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างพนักงานและนายจ้าง และระหว่างพนักงานด้วยกันเอง นอกจากนั้น หลักเกณฑ์ที่ดีจะต้องจำแนกพนักงานตามความสามารถได้เพื่อที่จะได้ขึ้นเงินเดือนตามความสามารถของบุคคลแต่ละคน และเพื่อให้ได้ทราบว่าพนักงานคนใดมีความสามารถมากน้อยกว่ากันก็จำเป็นต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะไป

หลักเกณฑ์ในการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นเรื่องของแต่ละหน่วยงานจะกำหนดกันขึ้นมา แต่ส่วนใหญ่ก็ใกล้เคียงกันกล่าวคือ มักจะยึดเรื่องของผลงานความรับผิดชอบเวลาการปฏิบัติและสภาพเศรษฐกิจเป็นหลักในการพิจารณา

Siffin W.J. 1987 มีแนวคิดที่ว่า โครงสร้างสายการบังคับบัญชาที่เคร่งครัดเป็นลักษณะเด่นของระบบราชการไทย ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการรับแนวคิดระบบราชการของ Max Weber และลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคมไทยเอง ด้วยเหตุผลดังกล่าว การตัดสินใจเรื่อง

การให้รางวัลและการลงโทษจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ และเป็นเรื่องที่มีผู้บริหารระดับสูงจะพิจารณา ในองค์การรัฐบาลไทยผู้ได้บังคับบัญชาที่อยากเจริญก้าวหน้ามีความจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์กับ ผู้นำหรือผู้บริหารระดับสูงด้วย

4. บทบาทหน้าที่ของปลัดอำเภอและนายอำเภอ

4.1 บทบาทหน้าที่และความสำคัญของปลัดอำเภอ

ปลัดอำเภอ

ความหมายและความเป็นมา

คำว่า "ปลัด" ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายเอาไว้ว่า "ผู้มีตำแหน่งหน้าที่รองจากผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่เหนือตนโดยตรง" เมื่อรวมกับคำว่า อำเภอ เป็น "ปลัดอำเภอ" แปลตรงตัวจะได้ความหมายว่า "ผู้มีตำแหน่งหน้าที่รองจากนายอำเภอ"

ในหนังสือสารานุกรมเกี่ยวกับการปกครอง ได้ให้ความหมายและความเป็นมาของปลัดอำเภอดังนี้ (กรมการปกครอง 2525 :130-134)

ตำแหน่งข้าราชการปกครองที่สำคัญรองจากนายอำเภอนั้น เป็นที่ยอมรับกันได้ว่าแก่ ปลัดอำเภอในอดีตความสำคัญของปลัดอำเภอดูเหมือนว่ามีอยู่เคียงคู่กับนายอำเภอ แต่ในความรู้สึกของประชาชน ปลัดอำเภอเป็นบุคคลที่ชาวบ้านใกล้ชิดสนิทสนมยิ่งกว่านายอำเภอเสียด้วยซ้ำไป ทั้งนี้เพราะนายอำเภออยู่สูงจนเกินไปประชาชนเข้าไม่ถึง เมื่อประชาชนมาติดต่อราชการ ณ ที่ว่าการอำเภอ จะพบปลัดอำเภอเสียก่อนในสมัยโบราณปลัดอำเภอจึงเป็นคนสำคัญอย่างแท้จริง แต่ล่วงมาถึงสมัยปัจจุบันนี้ความสำคัญของปลัดอำเภอกลับลดน้อยลงเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านทั่วไปยังให้เกียรติเรียกปลัดอำเภอว่า "ท่านปลัด" อยู่จนติดปาก

ปลัดอำเภอมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 ซึ่งเป็นปีแรกที่ประเทศไทยจัดระเบียบการปกครอง โดยแบ่งท้องที่ออกเป็นหมู่บ้าน ตำบล และอำเภออย่างปัจจุบันนี้รัฐบาลได้ออกกฎหมายฉบับหนึ่งเรียกว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2440 และให้บังคับอยู่ถึง 17 ปี จึงเลิกใช้ โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 แทน ซึ่งยังคงใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบันนี้ เมื่อประเทศไทยจัดระเบียบการปกครองแบบเทศาภิบาล

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปิยะมหาราชาฯ นั้น ได้รวบรวมหัวเมืองเข้าเป็นมณฑล เขตการปกครองท้องที่รองลงไปจากมณฑลคือเมืองหรือจังหวัด และเขตการปกครองที่รองลงไปจากจังหวัดได้แก่ อำเภอ

เป็นที่น่าสังเกตว่าการจัดระเบียบการปกครองอำเภอเริ่มแรกนั้น จัดระบบการบริหารเป็นรูปกรมการ ซึ่งเรียกว่า "กรมการอำเภอ" ดังพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 66 ซึ่งบัญญัติว่า "อำเภอหนึ่งให้มีพนักงานปกครองคณะหนึ่ง เรียกรวมกันว่า กรมการอำเภอ ๆ แยกเป็นรายตำแหน่ง ดังนี้ คือ

1. นายอำเภอ หรือถ้าเป็นตำแหน่งพิเศษเรียกว่าผู้ว่าราชการอำเภอ เป็นหัวหน้าปกครองทั่วไปในอำเภอ และขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการเมือง มีอำเภอละ 1 คน
2. ปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วย และผู้แทนนายอำเภอ อยู่ใต้บังคับนายอำเภออำเภอหนึ่ง มีจำนวนปลัดอำเภอมากน้อยตามสมควรแก่ราชการ
3. สมุหบัญชีอำเภอ คือข้าราชการที่สังกัดในกรมสรรพากร มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการจัดเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์แผ่นดิน อยู่ในบังคับนายอำเภอ

ประเทศไทยใช้ระบบกรมการอำเภอบริหารงานอำเภอมาเป็นเวลาช้านานจนถึงปี พ.ศ.2495 จึงยกเลิก มอบอำนาจให้นายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว แม้จะยกเลิกระบบกรมการอำเภอเสียก็ตามแต่ตำแหน่งปลัดอำเภอก็ยังมีอยู่หายไปดื้อๆ ตำแหน่งปลัดอำเภอนั้นในชั้นแรกมีอยู่ 2 ตำแหน่งคือปลัดขวาและปลัดซ้าย การเลือกคนเป็นปลัดขวา นั้นถือหลักว่าให้ปลัดอำเภออาวุโสเป็นปลัดขวา และปลัดขวามีโอกาสเลื่อนขึ้นเป็นนายอำเภอได้ก่อนปลัดซ้าย ส่วนการเลือกข้าราชการเป็นปลัดอำเภอนั้น ก็เลือกเองจากเสมียนที่ทำงานมานาน ดังปรากฏตามรายงานการประชุมเทศบาล ร.ศ.113 ตอนหนึ่งว่า

"วิธีการเลือกคนเป็นปลัดอำเภอเห็นว่ายังไม่เป็นการสำคัญ เมื่อเห็นว่ามิตำแหน่งว่างลง มักจะเลือกเอาเสมียนที่ทำงานมาช้านานแล้วขึ้นเป็นปลัดอำเภอ ไม่ถือเอาความสามารถเป็นประมาณ"

นอกจากนี้ การกำหนดหน้าที่ของปลัดอำเภอ ซึ่งปฏิบัติมาแต่เดิม ก่อนสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนั้น ได้แบ่งปลัดอำเภอออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ปลัดอำเภอฝ่ายอัยการและปลัดอำเภอฝ่ายตุลาการ ปลัดอำเภอฝ่ายตุลาการมีหน้าที่

บังคับบัญชางานอย่างอื่นนอกจากอรรถคดี แต่ภายหลังปรากฏว่า การจัดแบ่งหน้าที่เช่นนี้ เป็นอุปสรรคต่อการออกตรวจราชการในท้องที่

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จึงทรงจัดสรร อำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอเสียใหม่ โดยจัดให้มีปลัดขวา ปลัดซ้ายดังกล่าวมาแล้ว ปลัดขวาซึ่งมีอาวุโสกว่าปลัดซ้าย ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้แทนนายอำเภอในการทุกอย่างทั้ง ฝ่ายอัยการและตุลาการ และผลัดเปลี่ยนกับนายอำเภอในการดูแลและออกตรวจราชการ ในท้องที่ ส่วนปลัดซ้ายนั้นให้ประจำอยู่ที่ว่าการอำเภอ เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบในระเบียบการ ทุกอย่าง เช่น ดูแลสถานที่อำเภอ ควบคุมการทำงานของเสมียน เป็นต้น

อำเภอใดมีกิ่งอำเภออยู่ในสังกัด หรือแบ่งท้องที่ออกเป็นกิ่งอำเภอด้วย ผู้เป็น หัวหน้าประจำกิ่งอำเภอนั้น เรียกว่าปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ อยู่ใต้บังคับ บัญชาของนายอำเภอ นอกจากนี้ในสมัยที่มีการจัดระเบียบการปกครองใหม่ ๆ นอกจากจะมี ปลัดอำเภอที่ ประจำอยู่ที่ว่าการอำเภอแล้ว ในตำบลก็มีปลัดอำเภอประจำตำบล ซึ่งมี อำนาจบังคับบัญชากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลนั้น ปลัดอำเภอประจำ ตำบลเมื่อเริ่มแรก มักจะได้แก่ครูประจำตำบลที่โอนมา บางคนรับราชการประสบความสำเร็จ ได้เป็นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มี

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2508 กรมการปกครองได้กำหนดตำแหน่งปลัดอำเภอขึ้นอีก ประเภทหนึ่งเรียกว่า ปลัดอำเภอฝ่ายป้องกัน โดยเริ่มแรกโอนนายทหารจากกองทัพบก มาดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอฝ่ายป้องกัน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบ เรียบร้อย และป้องกันปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์โดยเฉพาะ

พิจารณาในด้านสถานภาพของปลัดอำเภอ ก่อนที่พระราชบัญญัติข้าราชการฝ่าย พลเรือน พ.ศ.2518 ออกบังคับใช้นั้น ปลัดอำเภอแบ่งออกเป็นชั้น ๆ มีอยู่ 3 ชั้น คือ ชั้นโท ชั้นตรี และชั้นจัตวา ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ออกใช้บังคับ และมีการจำแนกข้าราชการพลเรือนออกเป็นระดับตำแหน่งต่าง ๆ ถึง 11 ระดับ ปลัด อำเภอมีตั้งแต่ระดับ 3-6

ลักษณะงาน บทบาทและอำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอ

ปลัดอำเภอในฐานะกรมการอำเภอ มีอำนาจหน้าที่อยู่มากมายซึ่งพอจะประมวลได้คือ (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 มาตรา 83-131)

1. การปกครองท้องที่
2. การป้องกันภัยอันตรายของราษฎร และรักษาความสงบในท้องถิ่น
3. การที่เกี่ยวข้องด้วยความแพ่งและความอาญา
4. การป้องกันโรคภัย
5. บำรุงการทำนา ค่าขาย ป่าไม้ และทางไปมาติดต่อกัน
6. บำรุงการศึกษา
7. การเก็บภาษีอากร
8. หน้าที่เบ็ดเสร็จ

นอกจากหน้าที่หลักดังกล่าวแล้ว กรมการอำเภอยังต้องทำตามความที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดกฎหมายอื่น ๆ อันกำหนดไว้ว่าหน้าที่ของกรมการอำเภอ แม้พระราชกำหนดกฎหมายมิได้ระบุไว้ในพระราชกำหนดกฎหมายนั้น ๆ ว่าเป็นหน้าที่ของผู้ใดก็ให้เข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอ ที่จะรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 132) ปลัดอำเภอในฐานะผู้ช่วยและผู้แทนนายอำเภอ จึงต้องมีภารกิจตามที่ระบุไว้นั้นด้วย

ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 เมื่อปี พ.ศ. 2515 และยังใช้อยู่ในขณะนี้ได้กำหนดฐานะของปลัดอำเภอไว้ดังนี้ "ในอำเภอหนึ่ง นอกจากจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาดังกล่าวในข้อ 57 ให้มีปลัดอำเภอหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ซึ่งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วย เหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค สังกัดกระทรวงทบวงกรมนั้นในอำเภอนั้น" (ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ประกาศ ณ วันที่ 29 กันยายน 2515 ส่วนที่ 2 หมวด 2 ข้อ 58)

ส่วนอำนาจหน้าที่ของกรมการอำเภอเปลี่ยนแปลงไปบ้าง คือมอบให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ดังนี้ "บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอ

หรือนายอำเภอ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ให้โอนไปเป็น อำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ"

จากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ฐานะและบทบาทของปลัดอำเภอยังคงเดิม คือ เป็นผู้ช่วยนายอำเภอ เป็นตัวแทน เป็นแขนงขา ให้นายอำเภอ ร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการ ประจำอำเภอ ดังนั้นปลัดอำเภอจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการแทนนายอำเภอ หรือภารกิจ ตามที่นาย อำเภอมอบหมาย ซึ่งสรุปแล้วปลัดอำเภอสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. เป็นผู้รักษาราชการแทนนายอำเภอ
2. เป็นผู้ปฏิบัติงานแทนนายอำเภอตามที่นายอำเภอมอบหมาย
3. เป็นผู้ช่วยนายทะเบียนอำเภอ
4. ทำหน้าที่อื่น ๆ ตามที่นายอำเภอมอบหมาย

นอกจากนี้ ปลัดอำเภอยังมีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบกฎหมายอื่น ๆ หรือตาม นโยบายของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ตามพระราชบัญญัติสุขภาพปบาล พ.ศ. 2495 พระราช บัญญัติสภา ตำบล อำนาจหน้าที่ตามนโยบายของรัฐบาล อาทิ โครงการ กสข. โครงการ ตามพระราชดำริ โครงการพัฒนาชนบท การจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ อำนาจหน้าที่ตาม นโยบายของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ การเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ

ก. ลักษณะงานและบทบาทของปลัดอำเภอ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ปลัดอำเภอคือ ผู้ช่วยและตัวแทนนายอำเภอ บทบาทและ หน้าที่ของปลัดอำเภอตามกฎหมายต่าง ๆ กำหนดไว้ให้สั้น มีอยู่มากมายและจะต้องทำหน้าที่ แบ่งเบาภาระทั้งปวงของนายอำเภอ ณ ที่ทำการปกครองอำเภอในทุก ๆ ด้าน รวมทั้งจะ ต้องร่วมประสานการทำงานกับทั้งส่วนราชการของกระทรวงทบวงอื่น ประจำอำเภอนั้นด้วย

ด้วยเหตุที่นายอำเภอมีภารกิจครอบคลุมอยู่มากมาย กรมการปกครองจึงได้มี หนังสือสั่งการให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการและแบ่งหน้าที่เป็นหัวหน้าที่รับผิดชอบเป็น การเฉพาะเรื่อง ๆ ไป แต่เดิมมีงานหลักอยู่ 6 งาน หรือ 6 แผนก ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2508

กรมการปกครองได้กำหนดตำแหน่งปลัดอำเภอขึ้นอีกประเภทหนึ่ง เรียกว่าปลัดอำเภอฝ่ายป้องกัน โดยระยะแรกได้รับโอนทหารจากกองทัพบกมาดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอฝ่ายป้องกัน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย และป้องกันปราบปรามผู้ก่อการร้าย คอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะ ณ ที่ทำการปกครองอำเภอจึงมีปลัดอำเภอทำหน้าที่อยู่ถึง 7 งาน คือ

1. งานปกครอง
2. งานธุรการ
3. งานเสมียนตราอำเภอ
4. งานพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ
5. งานทะเบียนราษฎร
6. งานบัตรประจำตัวประชาชน
7. งานป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย

นอกจากนี้ จากบทเรียนของการป้องกันคุ้มครองภัยจากฝ่ายผู้ไม่หวังดีต่อรัฐบาล กรมการปกครองได้ตระหนักถึงความสำคัญในด้านการปลูกฝังอุดมการณ์ของประชาธิปไตยที่จะให้มีขึ้นในจิตใจของประชาชน ซึ่งจะเป็นการรักษาความมั่นคงของชาติได้อย่างถาวร ในปี พ.ศ. 2521 กรมการปกครองจึงได้มีหนังสือสั่งการให้เพิ่มงานแก่ปลัดอำเภออีกงานหนึ่ง ถือเป็นงานที่ 8 ของที่ทำการปกครองอำเภอ คือ "งานส่งเสริมการปกครอง" ตามหนังสือที่ มท 0307/ว 35970 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2521 เรื่องการแบ่งหน้าที่การงานของที่ทำการปกครองอำเภอและกิ่งอำเภอ

การแบ่งงานของที่ทำการปกครองอำเภอออกเป็น 8 งาน ดังกล่าวข้างต้น ได้พยายามจัดงานที่มีลักษณะคล้ายกันไว้ด้วยกัน และพยายามจัดสรรงานที่มีความสำคัญให้เจ้าหน้าที่ทุกคนได้รับผิดชอบโดยเท่าเทียมกัน การดำเนินการเท่าที่ผ่านมาสามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์พอสมควร

แต่การกำหนดให้ปลัดอำเภอรับผิดชอบงานตามที่ได้แบ่งงานไว้ โดยคำนึงถึงแต่ผลในทางบริหารนั้น กลับไม่เอื้ออำนวยให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัวและสอดคล้องกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมในปัจจุบันได้ เนื่องจากการแบ่งงานดังกล่าวมีผลให้ปลัดอำเภอแต่ละคนต้องอยู่ปฏิบัติงานประจำแต่ในสำนักงานเป็นส่วนใหญ่

ไม่สามารถออกไปให้บริการหรือออกไปปฏิบัติงานในท้องที่ได้อย่างทั่วถึง ประกอบกับการที่กำหนดให้ปลัดอำเภอคนหนึ่ง ๆ ต้องรับผิดชอบเฉพาะงานใดงานหนึ่ง ทำให้ปลัดอำเภอมีความรู้ความชำนาญในงานเพียงด้านเดียว เมื่อมีปลัดอำเภอผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติงานในวันใด ก็ไม่อาจจะมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติแทนได้ นอกจากนั้นปลัดอำเภอแต่ละคนก็มีงานที่ต้องรับผิดชอบเป็นประจำอยู่แล้ว การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในปัจจุบันจึงมีจุดอ่อนและข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นในด้าน การอำนวยความสะดวกประชาชน การตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล และการตอบสนองต่อนโยบายของกรมการปกครองเอง กล่าวคือ (กรมการปกครอง 2529:84-86)

1. การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เนื่องจากสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับอัตราการเพิ่มของประชากรที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว และความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ทำให้ความต้องการของประชาชน ที่จะขอรับบริการจากทางราชการได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ประชาชนต้องการความสะดวกรวดเร็วและควรมีประสิทธิภาพ ในการอำนวยความสะดวกจากเจ้าหน้าที่มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะงานของกรมการปกครองซึ่งเป็นงานที่มีลักษณะบังคับให้ประชาชนต้องถือ ปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมาย ประชาชนจึงมีความรู้สึกไม่สมัครใจเป็นพื้นฐาน ดังนั้น ความต้องการที่จะได้รับความสะดวกจากการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่จึงอยู่ในระดับสูงกว่าปกติ

ในปัจจุบันนี้ กรมการปกครองได้พยายามกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในอันที่จะช่วยให้การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การปรับปรุงงานอำเภอ เพื่อช่วยเหลือและให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ในการจัดสำนักงานและจัดระบบงานให้สามารถปฏิบัติงานได้ง่ายและสะดวกยิ่งขึ้น การจัดให้มีการบริการประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับความช่วยเหลือ แนะนำเมื่อมาติดต่องานกับอำเภอมาตรการต่างเหล่านี้ประสบความสำเร็จอยู่บ้าง แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกที่สะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเท่าที่ประชาชนหวังจะได้รับจากราชการ

2. การสนองต่อนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลได้หันมาให้ความสำคัญกับตำบลมากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการพัฒนาชนบทและการรักษาความมั่นคงของชาติ โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาชนบทนั้น รัฐบาลได้กำหนดให้สภาตำบลเป็นผู้รับผิดชอบโครงการสร้างงานในชนบท ซึ่งเป็นโครงการที่สำคัญของรัฐบาล ปัญหาที่ได้จากการติดตามผลก็คือ สภาตำบลด้อยความสามารถในการกำหนดโครงการ และตำบลขาดการวางแผนพัฒนา

ตำบลที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ปัญหานี้เป็นจุดที่รัฐบาลได้ให้ความสนใจที่จะแก้ไขอย่างเร่งด่วนอยู่ในขณะนี้ กรมการปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบสภาตำบลอยู่ก็ได้อพยายามเสริมสร้างประสิทธิภาพของสภาตำบลให้สูงขึ้น โดยเสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลให้เหมาะสมยิ่งขึ้นแต่ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขแต่ประการใด สภาตำบลจึงยังคงด้อยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานอยู่ตลอดมา

3. การสนองตอบต่อนโยบายของกรมการปกครอง กรมการปกครองได้ กำหนดนโยบายเน้นหนักในการที่จะสร้างภาพพจน์ที่ดีของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของประชาชนและส่วนราชการอื่น โดยเน้นในด้านการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและประพฤติปฏิบัติส่วนตัวให้เป็นตัวอย่าง

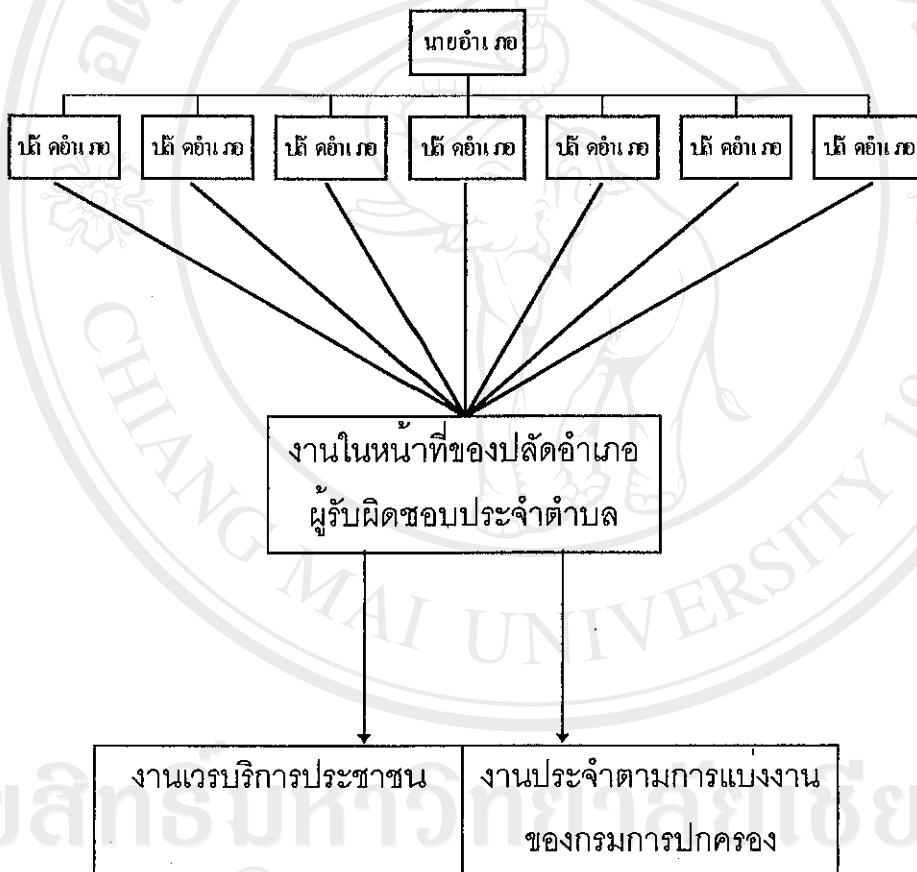
ในปัจจุบันนี้การยอมรับของประชาชนที่มีต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นนับวันปัจจัยจะตกต่ำลงเพราะภาระหน้าที่และวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่เอื้ออำนวยต่อการที่จะสร้างศรัทธาและความเลื่อมใสให้เกิดกับความรู้สึกของประชาชน โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนราชการอื่น ๆ เช่น เกษตร พัฒนาชุมชน สาธารณสุข ส่วนราชการเหล่านี้รับผิดชอบงานด้านเดียว และงานดังกล่าวก็มีลักษณะของการให้มากกว่าบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติเช่นงานของฝ่ายปกครองพัฒนาชุมชน ออกไปฝึกอบรมอาชีพให้ประชาชน เกษตรออกไปแจกพันธุ์พืช ยาปราบศัตรูพืช ส่วน สาธารณสุขออกไปให้การรักษาพยาบาล ในขณะที่ฝ่ายปกครองออกไปชักชวนให้ประชาชนทำบัตรประชาชน เสียภาษีบำรุงท้องที่ แจ่งเกิด แจ่งตาย ย้ายที่อยู่ ซึ่งล้วนแต่ไม่ได้รับประโยชน์ที่มองเห็นได้ สิ่งที่ประชาชนรู้สึกในการมาติดต่อกับฝ่ายปกครอง ก็คือ ต้องเสียเวลาเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ต้องเสียค่าธรรมเนียม ค่าภาษี ฯลฯ

นอกจากข้อได้เปรียบในลักษณะของงานที่รับผิดชอบแล้ว ส่วนราชการเหล่านี้ยังส่งเจ้าหน้าที่ของตนลงไปปฏิบัติงานประจำในระดับตำบล หมู่บ้าน ทำให้เกิดความใกล้ชิดผูกพันกับประชาชนเป็นอย่างดี ผิดกับฝ่ายปกครองซึ่งมักหลักปฏิบัติงานอยู่ที่อำเภอ รอให้ประชาชนมาติดต่อ ในสถานการณ์เช่นนี้การสร้างภาพพจน์ที่ดีของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้เกิดขึ้นตามที่กรมการ ปกครองมุ่งหวัง จึงเป็นเป้าหมายที่อยู่ห่างไกลจากความเป็นจริงอย่างเห็นได้ชัด

จากการวิเคราะห์สถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น กรมการปกครองได้กำหนดแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานของข้าราชการฝ่ายปกครองเสียใหม่ ตามนัยหนังสือสั่งการด่วนมาก ที่ มท 030/97990 ลงวันที่ 28 กันยายน 2524 เรื่องการปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของปลัดอำเภอเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยได้กำหนดงานในหน้าที่ของปลัดอำเภอออกเป็น 3 ลักษณะคือ

1. งานในหน้าที่ปกติตามการแบ่งงานของกรมการปกครอง
2. งานในหน้าที่ของปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล
3. งานในหน้าที่ของปลัดเวรบริการประชาชน

แผนภูมิที่ 1 แสดงความรับผิดชอบของปลัดอำเภอตามแนวความคิดใหม่



ในทางปฏิบัติให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอเป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ มอบหมายงานให้ปลัดอำเภอแต่ละคนรับผิดชอบ โดยจัดทำคำสั่งแบ่งงานของที่ทำการปกครองอำเภอ ดังนี้

1. งานในหน้าที่ปกติคนละ 1 งาน ในกรณีที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอมิปลัดอำเภอ ไม่เพียงพอกับจำนวนงานที่กำหนดไว้ให้ พิจารณามอบหมายให้ปลัดอำเภอบางนายรับผิดชอบมากกว่า 1 งานได้

2. งานในหน้าที่ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล ให้รับผิดชอบคนละ 1 ตำบล ในกรณีที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอมิปลัดไม่เพียงพอกับจำนวนตำบลของอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ให้พิจารณามอบหมายให้ปลัดอำเภอบางนายรับผิดชอบมากกว่า 1 ตำบลได้

3. งานในหน้าที่ปลัดเวรบริการประชาชน ให้รับผิดชอบคนละ 1 วัน ผลิตเปลี่ยนกันไป

ภารกิจของปลัดอำเภอ ในแต่ละงานที่รับผิดชอบ แยกออกได้ดังนี้

1. **งานในหน้าที่ปกติตามการแบ่งงานของกรมการปกครอง** คือ งานที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานใดงานหนึ่งตามที่กรมการปกครองกำหนดไว้ ได้แก่ งานปกครองงานทะเบียน งานบัตรประจำตัวประชาชน งานธุรการ งานเสมียนตรา งานพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ งานป้องกันและรักษาความสงบ งานส่งเสริมการปกครอง และงานสำนักงานอำเภอ

2. **งานในหน้าที่ของปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล** หรืองานที่เป็นหน้าที่ของปลัดอำเภอต้องปฏิบัติเมื่อออกไปปฏิบัติงานในเขตตำบลที่รับผิดชอบ ได้แก่

2.1 **งานบริการประชาชน** อำนวยบริการประชาชนในงานทุกงานที่กรมการปกครองรับผิดชอบ งานใดที่สามารถดำเนินการให้ได้ทันทีให้ดำเนินการให้ สำหรับงานใดที่ไม่สามารถดำเนินการให้ได้ ก็ให้ปลัดอำเภอรับคำร้อง ของประชาชนมาติดต่อกับปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบที่อำเภอ เมื่อดำเนินการได้ผลประการใดให้นำผลไปแจ้งให้ประชาชนทราบ

2.2 **งานนโยบายและแผนรับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล** งานนโยบายสำคัญของรัฐบาล และงานพิเศษที่ได้รับมอบหมาย ตลอดจนงานปฏิบัติหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงของคณะกรรมการสภาตำบล

2.3 **งานตรวจสอบติดตามผล (ประสานงาน)** โดยการประสานงานกับส่วนราชการต่าง ๆ ที่ลงไปปฏิบัติงานในระดับตำบล ให้คำแนะนำช่วยเหลือสภาตำบลในการ

ดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ และติดตามผลความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรคของโครงการต่าง ๆ

2.4 งานประชาสัมพันธ์ เป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนกับทางราชการและเป็นที่พักของประชาชนในตำบล

รายละเอียดในการดำเนินงานโปรดดูแผนภูมิที่ 2

3. งานในหน้าที่ของปลัดเวรบริการประชาชน คืองานที่เป็นหน้าที่ต้องรับผิดชอบในวันที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นเวรบริการประชาชน ได้แก่

3.1 ดูแลช่วยเหลือแนะนำประชาชนผู้มาติดต่อ ให้ได้รับบริการตามความประสงค์ รวมทั้งประสานงานการปฏิบัติของแผนการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการที่รวดเร็วยิ่งขึ้น

3.2 ชี้แจงประชาชนให้เข้าใจถึงสาเหตุที่ไม่ได้รับบริการและนัดหมายหรือให้คำแนะนำแก่ประชาชน ในการมาติดต่องานในคราวหน้า

3.3 ปฏิบัติหน้าที่แทนปลัดอำเภอซึ่งไม่อยู่หรืออยู่แต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

3.4 บันทึกผลการปฏิบัติงานเสนอนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เพื่อทราบและสั่งการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทหน้าที่ใหม่นี้ ในปลัดอำเภอแต่ละคนจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำเดือนต่อไปของตนเสนอนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอพิจารณาก่อนวันปฏิบัติการตามแผน ไม่น้อยกว่า 3 วัน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและผู้บังคับบัญชาสามารถตรวจสอบควบคุมได้

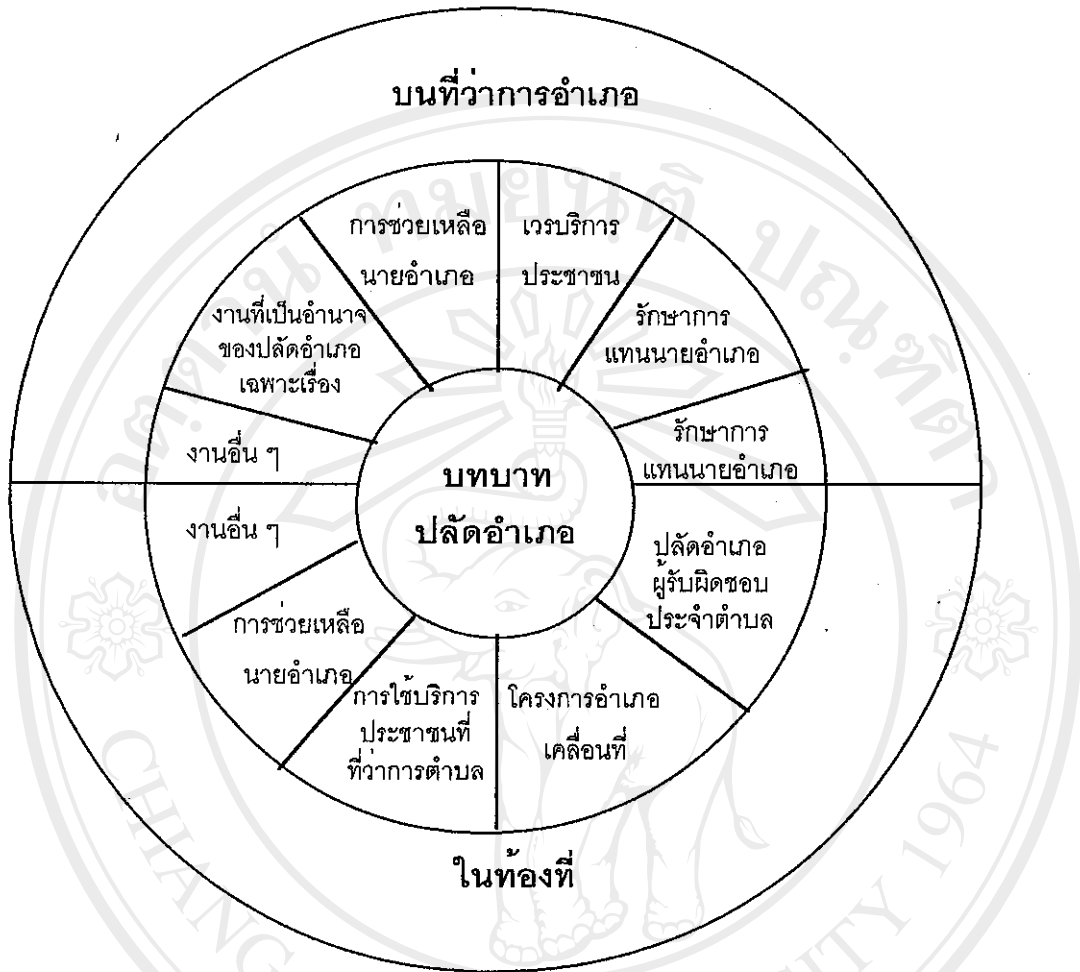
จากยุทธศาสตร์ขยายฐานการบริหาร จากระดับอำเภอ ไปถึงระดับอำเภอหมู่บ้านโดยมอบหมายให้ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลออกไปให้บริการแก่ประชาชนในตำบลหมู่บ้านเป็นประจำ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชน ได้รับบริการอย่างทั่วถึงและใกล้ชิด ในการนี้ได้กำหนดให้ปลัดอำเภอแต่ละคนรับผิดชอบพื้นที่เป็นรายตำบล

งานที่สะท้อนให้เห็นบทบาทของปลัดอำเภอในการออกท้องที่ได้เป็นอย่างดี ได้แก่ ให้ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล ซึ่งปลัดอำเภอทุกคนจะต้องลงไปปฏิบัติงานที่ตำบล อย่างน้อยเดือนละ 2 ครั้งหรือสัปดาห์ละ 1 ครั้ง

แผนภูมิที่ 2 แสดงงานในหน้าที่ของปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล



บทบาทของปลัดอำเภอจึงอาจเขียนเป็นแผนภูมิได้ ดังนี้
แผนภูมิที่ 3 บทบาทของปลัดอำเภอ



นับตั้งแต่ปี 2526 กรมการปกครองพิจารณาเห็นว่าเนื่องจากสภาพสังคม การเมืองเศรษฐกิจ และการรักษาความมั่นคงแห่งชาติได้เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับการพัฒนาการบริหารเพื่อให้บริการประชาชนได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากกรมการปกครอง จึงได้ขออนุมัติจาก ก.พ. ในอันที่จะปรับปรุงโครงสร้างและหน้าที่รับผิดชอบระดับอำเภอและ จังหวัดใหม่ ซึ่ง ก.พ. ได้อนุมัติแผนการจัดส่วนราชการและอัตรากำลังข้าราชการ 3 ปี ใน ส่วนภูมิภาค (พ.ศ. 2527-2529) และเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนดังกล่าวกรมการปกครอง จึงขอให้จังหวัดและอำเภอและกิ่งอำเภอจัดแบ่งงานภายใน และมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบโดยจัดอัตรากำลังข้าราชการที่ทำการปกครองจังหวัด ที่ทำการปกครองอำเภอ และ สำนักงานอำเภอเสียใหม่

ข. โครงสร้างและการแบ่งงานที่ทำการปกครองอำเภอ กิ่งอำเภอ

สำหรับโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการและการแบ่งงานที่ทำการปกครองอำเภอที่ปรับปรุงและใช้อยู่จนถึงทุกวันนี้ กรมการปกครองได้มีหนังสือสั่งการออกไปให้อำเภอดำเนินการตามนัยหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท 0415/ว 336 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2528 เรื่องการแบ่งงานภายในและมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบของที่ทำการปกครองจังหวัดที่ทำการปกครองอำเภอ ที่ทำการปกครองกิ่งอำเภอ และสำนักงานอำเภอ ดังต่อไปนี้

1. การแบ่งงานภายใน

1.1 ที่ทำการปกครองอำเภอ แบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย ดังนี้ฝ่ายปกครอง และพัฒนา ประกอบด้วย 3 งาน

- งานปกครอง
- งานพัฒนาท้องถิ่น
- งานการเงินและบัญชี

ฝ่ายทะเบียนและบัตร ประกอบด้วย 3 งาน

- งานทะเบียนทั่วไป
- งานทะเบียนราษฎร
- งานบัตรประจำตัวประชาชน

ฝ่ายกิจการพิเศษ ประกอบด้วย 2 งาน

- งานป้องกัน
- งานส่งเสริมการปกครอง

4.2 อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2457 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระมกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดให้มีการปรับปรุงแก้ไขจากที่สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดให้ตราขึ้น มีทั้งหมด 132 มาตรา ในตอนที่ 3 ตั้งแต่มาตราที่ 83-132 ว่าด้วยอำนาจหน้าที่กรมการอำเภอ

มาตรา 66 ได้บัญญัติว่า อำเภอหนึ่งให้มีพนักงานปกครองคณะหนึ่ง เรียกกันว่า กรมการอำเภอฯ แยกเป็นรายตำแหน่งดังนี้ คือ

(1) นายอำเภอ หรือถ้าเป็นตำแหน่งพิเศษ เรียกว่า ผู้ว่าราชการอำเภอ เป็นหัวหน้าการปกครองทั่วไปในอำเภอ ขึ้นตรงต่อผู้ว่าการเมือง มีอำเภอละ 1 คน

(2) ปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยและผู้แทนนายอำเภอ อยู่ในบังคับของนายอำเภอ อำเภอหนึ่งจะมีจำนวนปลัดอำเภอน้อยตามสมควรแก่ราชการ

(3) สมุหบัญชีอำเภอ หรือข้าราชการที่มีสังกัดกรมสรรพากร มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในด้านการจัดเก็บภาษีอากร และผลประโยชน์แผ่นดินอยู่ในบังคับของนายอำเภอ อำนาจหน้าที่ของกรมการอำเภอ มีพอสรุปได้ดังนี้

1. ด้านการปกครองท้องถิ่น
2. ด้านการป้องกันภัยอันตรายของราษฎร และรักษาความสงบในท้องที่
3. ด้านการที่เกี่ยวกับความแพ่งและความอาญา
4. ด้านการป้องกันโรคภัย
5. ด้านการบำรุง ทำนา ค้าขาย ป่าไม้ และทางไปมาต่อกัน
6. ด้านการบำรุงการศึกษา
7. ด้านการเก็บภาษีอากร
8. หน้าที่เบ็ดเสร็จ ฯลฯ

ในแต่ละด้านนั้น มีกฎหมายมาตราต่าง ๆ ของ พรบ.นี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่กรมการอำเภอไว้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอไว้อย่างกว้างขวางในเรื่องการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมวดที่ 2 ว่าด้วยเรื่องอำเภอ และอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

มาตรา 61 ในจังหวัดหนึ่งให้มีหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัดเรียกว่า อำเภอ การยุบ ตั้งและเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 62 ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการ นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอหรือนายอำเภอซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ

มาตรา 63 ในอำเภอหนึ่ง นอกจากจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบดังกล่าวในมาตรา 62 ให้มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่ง

กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัด กระทรวง ทบวง กรม นั้น ในอำเภอ

มาตรา 64 ในกรณีไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งปลัดอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ เป็นผู้รักษาราชการแทน

ถ้ามีผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ แต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้นายอำเภอแต่งตั้งปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมิได้แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนไว้ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้ปลัดอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

มาตรา 65 นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนทางราชการตามกฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(4) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

มาตรา 66 ให้แบ่งส่วนราชการของอำเภอ ดังนี้

(1) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

(2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

มาตรา 67 ให้นำความในมาตรา 48 และมาตรา 49 มาใช้บังคับแก่ผู้รักษาการแทนและผู้ปฏิบัติราชการแทนตามหมวดนี้

มาตรา 68 การจัดการปกครองอำเภอ นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

ปัจจุบันระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งนายอำเภอจะต้องรับผิดชอบยังมีนโยบายต่าง ๆ ที่นายอำเภอจะต้องยึดถือปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ เช่น

นโยบายของรัฐบาล แผนงาน และโครงการที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง

- นโยบายการเมืองและการบริหารราชการ
- นโยบายด้านความมั่นคง
- นโยบายด้านเศรษฐกิจ
- นโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค
- นโยบายทางสังคม

นโยบายของกรมการปกครอง ซึ่งนายอำเภอในฐานะข้าราชการในสังกัดจะต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ

- การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน
- การป้องกันและบรรเทาภัยฝ่ายพลเรือน
- การทะเบียนและบัตรประชาชน
- การส่งเสริมการปกครองในภูมิภาคและท้องถิ่น
- การส่งเสริมอาชีพและความเป็นอยู่ของประชาชน
- การพัฒนาอุตสาหกรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์

เป็นประมุข

- การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันรัฐบาลได้มีนโยบายในการขยายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้น โดยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ในปี พ.ศ. 2538 จะมีสภาตำบลเป็นนิติบุคคล 6,216 แห่ง มีองค์การบริหารส่วนตำบล 618 แห่ง ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ดังนี้

1. นายอำเภอเป็นผู้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 10) ทั้งนี้ นายอำเภอจะต้องดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปตามระเบียบและบริสุทธิยุติธรรม

2. นายอำเภอรับใบลาออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้ง (มาตรา 12(2))

3. นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งรองประธานสภาตำบลและเลขานุการสภาตำบล (มาตรา 16 และมาตรา 19) โดยนายอำเภอจะต้องแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามมติของสภาตำบลเท่านั้น

4. นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของสภาตำบล (มาตรา 35) ทั้งนี้ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนี้เป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะแสดงถึงทิศทางการพัฒนาตำบลและแสดงกิจกรรมและงบประมาณของสภาตำบลว่า สภาตำบลจะทำได้และใช้งบประมาณเท่าใด

5. นอกจากนี้ ยังมีระเบียบและข้อบังคับรวมทั้งการสั่งการต่าง ๆ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยและส่วนราชการอื่น กำหนดขึ้นมาให้สภาตำบลปฏิบัติ และนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบและข้อบังคับนั้น ๆ ด้วย (มาตรา 36 และ มาตรา 37)

มาตรการในการกำกับดูแลสภาตำบลของนายอำเภอ

เมื่อสภาตำบลดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะทำหน้าที่ควบคุมดูแลการทำงานของสภาตำบล แต่หากสภาตำบลหรือสมาชิกสภาตำบลมีการดำเนินการที่ นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการ จังหวัดเห็นว่าไม่ถูกต้องก็จะมีมาตรการต่อสภาตำบล ดังนี้

1. นายอำเภอสั่งให้สมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 9 หรือมิได้อยู่ในหมู่บ้านของตนเองเกินหกเดือน หรือขาดประชุมสภา ตำบลติดต่อกันสามครั้ง(มาตรา 12 (6))

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้สมาชิกสภาตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ (มาตรา 12(7))

3. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล ออกจากตำแหน่งเมื่อบุคคลผู้นั้นมีส่วนได้เสียในสัญญากับสภาตำบลหรือในกิจการที่กระทำแก่ สภาตำบล (มาตรา 24)

4. หากสภาตำบลดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับของทางราชการ นายอำเภอมีอำนาจ ยับยั้งการดำเนินการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวแล้วให้นายอำเภอรายงานผู้ว่าราชการ จังหวัดภายในสิบห้าวันนับแต่วันยับยั้งเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัย

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับเรื่องจากนายอำเภอแล้ว จะวินิจฉัยเป็น 2 นัย กล่าวคือหากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายอำเภอดำเนินการถูกแล้วก็ให้สั่งสภาตำบลระงับ การ ดำเนินการดังกล่าวได้ แต่หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการดำเนินการของสภาตำบล เป็นไปโดยชอบแล้วก็ให้สั่งเพิกถอนการยับยั้งของนายอำเภอได้

กรณีการยับยั้งของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดนี้ หากนายอำเภอไม่ รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดภายในสิบห้าวันนับแต่วันยับยั้งหรือหากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ วินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องแล้ว ให้อำนาจการยับยั้งของนายอำเภอและ อำนาจสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดสิ้นสุดลง ตั้งแต่วันที่ครบกำหนดดังกล่าว (มาตรา 38)

5. หากสภาตำบลกระทำกรำฝ่าฝืน ต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติกรำไม่ชอบด้วยอำนำจหน้าที นายอำเภอกอาจเสนอแนะผู้วำรชกรำจังหวัดใช้อำนำจยุบสภาตำบลได้ แต่หากเหตุแห่งกรำยุบสภาตำบลดังกล่าวเนื่องมำจากการกระทำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลแล้ว ก็ให้ผู้วำรชกรำจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจกตำหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล โดยให้ถือว่าเป็นการออกตำมกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น ด้วยเหตุบกพร่องในทำงความประพฤติ ความสมำรถไม่เหมำะสมด้วย (มำตรำ 39)

เมื่อพิจารณำถึงบทบาทของนายอำเภอกต่อองค์กรำบริหารส่วนตำบล จะมีบทบาทดังนี้

1. นายอำเภอก เป็นผู้จัดให้มีกรำเลือกตั้งสมำชิกสภาองค์กรำบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งตำมระเบียบของกระทรวงมหำดไทย (มำตรำ 10 อนุโลมโดยมำตรำ 47) ทั้งนี้ นายอำเภอกจะต้องดูแลให้กรำเลือกตั้งเป็นไปตำมระเบียบ และเกิดควำมบริสุทธิ์ ยุติธรรม

2. นายอำเภอกเป็นผู้รับใบล่ำออกของสมำชิกสภาองค์กรำบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้ง (มำตรำ 12(2) อนุโลมโดยมำตรำ 47)

3. นายอำเภอกเป็นผู้แต่งตั้งประธาน และรองประธานสภาองค์กรำบริหารส่วนตำบล โดยนายอำเภอกจะต้องแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวตำมมติของสภาองค์กรำบริหารส่วนตำบลเทำนั้น (มำตรำ 54)

4. นายอำเภอกเป็นผู้เรียกประชุม เปิดและปิดประชุมสภาองค์กรำบริหารส่วนตำบล กรำณียังไม่มีประธานสภาหรือประธานสภาไม่เรียกประชุมตำมกำหนด (มำตรำ 54)

5. นายอำเภอกเป็นผู้เรียกประชุมสภาองค์กรำบริหารส่วนตำบล สมัยวิสมำญ เมื่อประธานสภาองค์กรำบริหารส่วนตำบล ประธานกรำมกรำบริหาร หรือสมำชิกสภาองค์กรำบริหารส่วนตำบลไม่ต่ำกวำกึ่งหนึ่งของจำนวนสมำชิกทั้งหมดเทำที่มีอยู่ เห็นวำเป็นการจำเป็นและจะเป็นประโยชน์ขององค์กรำบริหารส่วนตำบลยื่นคำร้องต่อนายอำเภอก (มำตรำ 55)

6. นายอำเภอกเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารองค์กรำบริหารส่วนตำบล ซึ่งสภาองค์กรำบริหารส่วนตำบลจะประชุมและมีมติแต่งตั้งจกกำนัน สมำชิกสภาองค์กรำบริหารส่วนตำบลที่เป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกินสองคน และจกสมำชิกสภาองค์กรำบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกินสี่คน โดยนายอำเภอกจะต้องแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวตำมมติของสภาองค์กรำบริหารส่วนตำบลเทำนั้น (มำตรำ 58)

7. นายอำเภอรับหนังสือลาออกจากตำแหน่ง ของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล(มาตรา 62(1) และของกรรมการบริหาร (มาตรา 64(1))

8. นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประธานกรรมการบริหารชั่วคราวได้ หากประธานกรรมการบริหารว่างลง เนื่องจากเหตุอื่นนอกจากครบวาระและไม่อาจเลือกประธานกรรมการบริหารขึ้นใหม่ได้ (มาตรา 63)

9. นายอำเภอเป็นผู้ลงชื่อให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นที่บังคับใช้ในพื้นที่แล้วประธานกรรมการบริหารจึงลงชื่อและประกาศใช้ข้อบังคับตำบลนั้นต่อไป

กรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบกับร่างข้อบังคับตำบล หากร่างข้อบังคับนั้นกำหนดให้มีโทษปรับไว้ด้วยให้ร่างข้อบังคับตำบลนั้นตกไป หากร่างข้อบังคับตำบลนั้นมีได้กำหนดโทษไว้ด้วย ให้นายอำเภอส่งร่างข้อบังคับตำบลนั้น คืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทบทวนใหม่ และหากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณา ทบทวนแล้วยืนยันตามร่างข้อบังคับตำบลเดิม ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบังคับตำบลนั้นได้โดย ไม่ต้องขอความเห็นชอบนาย อำเภออีก (มาตรา 71)

10. นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติใช้ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลใช้ต่อไป

กรณีที่นายอำเภอไม่อนุมัติร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายให้นายอำเภอส่งคืนร่างข้อบังคับนั้นให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทบทวนใหม่ และหากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาทบทวน แล้วยืนยันตามร่างข้อบังคับงบประมาณเดิมด้วยเสียงข้างมาก ให้นายอำเภอ ส่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้น ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่สภา องค์การบริหารส่วนตำบล แจ่มมติยืนยันนั้น (มาตรา 87)

11. ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยกรณีเกิดความเห็นโต้แย้งระหว่างนายอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณาแล้วเห็นชอบกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้นายอำเภอลงชื่ออนุมัติ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา

แล้วไม่เห็นชอบกับร่าง ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้น ให้ร่างข้อบังคับงบประมาณนั้น เป็นอันตกไป (มาตรา 87)

12. ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาตตามคำร้องขอขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างซึ่งอยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ไปดำรงตำแหน่ง หรือ ปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้น สังกัดเดิม แต่หากบุคคลผู้นั้นเป็นข้าราชการที่มีได้อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับต้นสังกัดของข้าราชการผู้นั้นก่อนแต่งตั้ง (มาตรา 72)

จะเห็นได้ว่าบทบาทของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดต่อองค์การบริหารส่วน ตำบล เป็นการกำกับดูแลให้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ หากองค์ การบริหารส่วนตำบล มีการดำเนินการที่นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าไม่ถูกต้อง ก็จะมีมาตรการดำเนินการต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

(1) นายอำเภอมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้ง พ้นจากตำแหน่งเมื่อเป็นผู้ขาดสมบัติตามมาตรา (9) หรือมีได้อยู่ในหมู่บ้านของตนเกินหก เดือนหรือขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกันสามครั้ง (มาตรา 12 (6) อนุโลม โดย มาตรา 47)

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้ง พ้นจากตำแหน่งเมื่อเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ (มาตรา 12 (7) อนุโลมโดย มาตรา 47)

(3) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบล ออกจาก ตำแหน่งเมื่อบุคคลนั้น มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญากับสภาตำบลหรือในกิจการที่กระทำแก่ สภาตำบล (มาตรา 24 อนุโลมโดยมาตรา 47)

(4) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นกรรมการบริหารองค์การ บริหารส่วนตำบล ออกจากตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่

(5) นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการ บริหาร พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล มาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้ (มาตรา 90)

(6) หากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามคำแนะนำของ นายอำเภอ และหากการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผลจากการกระทำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจาก ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลแล้วแต่กรณี โดยให้ถือว่าเป็นการให้ออก จากตำแหน่งเพราะบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับ ตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ (มาตรา 91)

(7) หากคณะกรรมการบริหาร กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิ ภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่า ราชการ จังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะหรือคณะกรรมการบริหารบางคนพ้น จากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอแล้วให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการ เลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น เป็นกรรมการบริหารใหม่ และหากการที่ คณะกรรมการบริหารต้องพ้นจากตำแหน่งเป็นผลจากการกระทำของกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง หรือกรรมการบริหารที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็น กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน แล้วแต่กรณีโดยให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องในทาง ความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตาม กฎหมายว่าด้วยลักษณะ ปกครองท้องที่ (มาตรา 92)

การกำกับดูแลสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล
ของนายอำเภอ

ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

การควบคุมสภาตำบล	การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล
<p>หลักการ</p> <p>เป็นการบังคับบัญชาสภาตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้การบริหารของราชการส่วนภูมิภาค</p>	<p>หลักการ</p> <p>เป็นการกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นโดยราชการส่วนภูมิภาคในนามของส่วนกลาง</p>
<p>บทบาท</p> <p>1. นายอำเภอเป็นผู้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้ง (ม.10)</p> <p>2. นายอำเภอรับใบลาออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้ง (ม.12(2))</p> <p>3. นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งรองประธานสภาตำบลและเลขานุการสภาตำบลตามมติของสภาตำบล (ม.16 และ ม.19)</p> <p>4. นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติขอบังคับงบประมาณรายจ่ายของสภาตำบล (ม.35)</p> <p>5. ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ให้ความเห็นชอบให้สภาตำบลทำกิจการนอกเขต (ม.28)</p>	<p>1. นายอำเภอ เป็นผู้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้ง (ม.10 อนุโลมโดย ม.47)</p> <p>2. นายอำเภอรับใบลาออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้ง (ม.12(2) อนุโลมโดย ม.47)</p> <p>3. นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ม.48)</p> <p>4. นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุมเปิดและปิดสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อไม่มีประธาน หรือประธานไม่เรียกประชุม (ม.54)</p> <p>5. นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสมัยวิสามัญ (ม.55)</p>

การควบคุมสภาตำบล	การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล
<p>6. นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (ม.36 และ ม.37)</p> <p>มาตราการ</p> <p>1. นายอำเภอสั่งให้สมาชิกสภาตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อเป็นข้าราชการคุณสมบัติตามมาตรา (9) หรือมิได้อยู่ในหมู่บ้านของตนเกิน 6 เดือนหรือขาดประชุมสภาตำบลติดต่อกัน 3 ครั้ง</p>	<p>6. นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (ม.58)</p> <p>7. นายอำเภอรับใบลาออกจากตำแหน่งของประธานกรรมการบริหารและกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล (ม.62 (1) และ ม.64(1))</p> <p>8. นายอำเภอตั้งกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหารชั่วคราว (ม.63)</p> <p>9. นายอำเภอลงชื่อให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม.71)</p> <p>10. นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติใช้ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล (ม.87)</p> <p>11. ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาตตามคำขอขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว (ม.71)</p> <p>12. ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความเห็นขัดแย้งในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ระหว่างนายอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบล(ม.87)</p> <p>มาตราการ</p> <p>1. นายอำเภอสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม.12 (6) อนุโลมโดย ม.47)</p>

การควบคุมสภาตำบล	การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล
<p>2. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้สมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อเห็นวาทะพจน์ในทางความประพฤติ ม.12 (7)</p>	<p>2. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง ม.12(7) อนุโลมโดย (ม.47) ม.10 อนุโลมโดย ม.47)</p>
<p>3. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือ แพทย์ประจำตำบลออกจากตำแหน่ง เมื่อบุคคลนั้น มีส่วนได้เสียในสัญญา กับสภาตำบลหรือในกิจการที่กระทำแก่สภาตำบล (ม.24)</p>	<p>3. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลออกจากตำบลออกจากตำแหน่ง เมื่อบุคคลดังกล่าวมีส่วนได้เสียในสัญญา กับสภาตำบล (ม.24 อนุโลมโดย ม.47)</p>
<p>4. นายอำเภอมีอำนาจยับยั้งการดำเนินงานของสภาตำบลไว้เป็นการชั่วคราว แล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัย ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด อาจสั่งให้สภาตำบลระงับการปฏิบัติหรือสั่งเพิกถอนการยับยั้งของนายอำเภอได้ (ม.38)</p>	<p>4. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นกรรมการบริหารออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อสภาตำบลมีมติให้บุคคลนั้นจากตำแหน่งกรรมการบริหารออกจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน เมื่อสภาตำบลมีมติให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหาร (ม.64)</p>
<p>5. นายอำเภออาจเสนอแนะผู้ว่าราชการจังหวัดให้ยุบสภาตำบลได้ ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือ แพทย์ประจำตำบลออกจากตำแหน่งได้ หากบุคคลนั้นเป็นเหตุให้ยุบสภาตำบล (ม.39)</p>	<p>5. นายอำเภอมีอำนาจเรียกบุคคลหรือเอกสารขององค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบ (ม.90)</p>
<p>6. นายอำเภออาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลออกจากตำแหน่งได้ หากบุคคลนั้นเป็นเหตุให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ม.91)</p>	<p>6. นายอำเภออาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหารทั้งคณะ หรือบางคนออกจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้ หากบุคคลนั้นเป็นเหตุให้ยุบกรรมการบริหารหรือเป็นกรรมการบริหารซึ่งถูกสั่งให้ออกจากตำแหน่ง (ม.92)</p>