

สารบัญเรื่อง

	หน้า
บทคัดย่อ	1
Abstract	3
กิตติกรรมประกาศ	4
บทที่ 1 บทนำ	5
ความสำคัญที่มาของปัญหา	5
วัตถุประสงค์โครงการ	8
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
ขอบเขตของการวิจัย	10
บทที่ 2 การตรวจเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	11
แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น	11
องค์การบริหารส่วนตำบล	26
แนวคิดเกี่ยวกับอัตลักษณ์	34
ทฤษฎีอัตลักษณ์ของสไตรเกอร์	43
ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ทางสัญลักษณ์	55
รายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	65
ข้อสรุปเชิงทฤษฎีและกรอบแนวคิดในการดำเนินโครงการ	69
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	71
สถานที่ดำเนินการวิจัย	71
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	71
กระบวนการในการดำเนินโครงการ	71
บทที่ 4 ผลการวิจัย	73
ผลการศึกษากระบวนการสร้างและการดำรงอยู่ของอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล	73
ผลการศึกษาถึงการซ้อนทับและเลือนไหลของอัตลักษณ์	120

	หน้า
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	124
บทสรุป	124
อภิปรายผล	125
ข้อเสนอแนะ	127
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	127
ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป	127
บรรณานุกรม	128

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1 The Circuit of Culture (Hall, S., 1997. p.1)	39
2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสังคม ตัวตน และพฤติกรรมทางสังคม	48
3 ความสัมพันธ์ระหว่างความผูกพันตอบทบาท ความเด่นของอัตลักษณ์และพฤติกรรม การเลือกบทบาท	49
4 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล	103
5 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าทุ่งหลวง อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน	105
6 ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้วอำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่	111
7 ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล	111
8 ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่	111
9 ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล	111
10 ถนนที่สร้างขึ้นในหมู่บ้าน	117
11 ทางระบายน้ำที่สร้างขึ้นในหมู่บ้าน	117
12 ศูนย์ออกกำลังกายของหมู่บ้าน	118
13 ตลาดสดภายในเขต อบต.	118
14 สนามเด็กเล่นในหมู่บ้าน	118
15 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	118
16 ที่จอดรถของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล	119
17 การจัดซื้อรถเข็นเพื่อใช้ใน อบต	119

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	แนวทางปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 67	112
2	แนวทางปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมในเขต อบต. ตามมาตรา 68	114
3	แสดงผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าซางจังหวัดลำพูนเดือน ตุลาคม พ.ศ. 2548	116
4	แสดงผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลภูฟ้า อำเภอบ่อเกลือ จังหวัด น่าน	117

อัตลักษณ์และการสร้างอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
 ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 IDENTITY AND IDENTITY CONSTRUCTION OF SUB-DISTRICT
 ADMINISTRATIVE ORGANIZATION (SAO)

เฉลิมชัย ปัญญาดี

CHALERMCHAI PANYADEE

วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องอัตลักษณ์และการสร้างอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการสร้างและการดำรงอยู่ของอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) เพื่อศึกษาการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในครั้งนี้ได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสม (Mix method) ทั้งระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) และระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ผลการวิจัยพบว่า

1. ผลการศึกษาในกระบวนการสร้างและการดำรงอยู่ของอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยสามารถจำแนกอัตลักษณ์ที่ถูกสร้างขึ้นได้เป็นสองลักษณะ โดยเป็นอัตลักษณ์ที่ถูกสร้างขึ้นโดยกลุ่มคนที่แตกต่างกันและมองเห็นผลการดำเนินงานที่แตกต่างกัน อัตลักษณ์ที่กล่าวถึงในส่วนแรกเป็นอัตลักษณ์ที่คนภายในสร้างขึ้น ที่มองว่าองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรที่กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เน้นการเข้ามามีส่วนร่วมของคนในชุมชนดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นตัวแทนของประชาชน สำหรับอัตลักษณ์ในส่วนที่สองเป็นอัตลักษณ์ที่ถูกสร้างขึ้นโดยคนภายนอก ที่มองจากการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในทางที่ไม่เหมาะสม การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่ได้มีการให้

ความสำคัญกับท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง โดยสังเกตจากอาคารสถานที่ เครื่องแต่งกาย และผลผลิตที่ออกมาในรูปของระบบสาธารณูปโภค

2. ผลการศึกษาถึงการซ้อนทับการเคลื่อนไหวของอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล อัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดการซ้อนทับระหว่างอัตลักษณ์ของบุคคล (Personnel Identity) และอัตลักษณ์ทางสังคม (Social Identity) อัตลักษณ์ทางสังคม จึงเป็นการรวมกันระหว่างอัตลักษณ์ของบุคคลหลายๆ คนเข้าด้วยกัน ซึ่งทำให้เกิดการซ้อนทับและเคลื่อนไหวไปตามบริบทแวดล้อม บางครั้งเลือกที่จะหยิบใช้อัตลักษณ์ส่วนบุคคล บางครั้งเลือกที่จะหยิบใช้อัตลักษณ์ทางสังคม ระหว่างบทบาทเฉพาะบุคคลกับบทบาทที่ถูกควบคุมกำกับขึ้นโดยคนในสังคม

ABSTRACT

This research is about identity and identity construction of Sub-district Administrative Organization (SAO) as a Local Administrative Organization (LAO). The research objectives are;

1. Study the identity construction process and maintenance of Sub-district Administrative Organization (SAO) as a Local Administrative Organization (LAO), and

2. Study the identity complexity and transformation of Sub-district Administrative Organization (SAO).

The research methodology is applied on mixed methods both in *Quantitative* and *Qualitative* research.

The research found that the identity construction process and maintenance of Sub-district Administrative Organization (SAO) could be identified into 2 difference groups by people who differ in social background and procedure concepts.

The mentioned identity in *the first part* has been constructed by SAO's insiders who have the point of view that SAO is an organization which has its authority in order to decentralize its power to local level and emphasized on people's participation in community. Therefore, SAO is represented the people. *Secondly*, these identities have been constructed by the outsiders of SAO who have the point of view that the power and authorities of SAO *was not* been used appropriately. The operation and performance of SAO *did not* focus on local level as its objectives by observing the building facilities, SAO's uniform and productivities of public infrastructure.

The study of the identity complexity and transformation of Sub-district Administrative Organization (SAO) found that the complexity and transformation are personnel identity and social identity. These identities comprehend their social identities of multi- individual which make the identity complex and transform to surrounded context, although, sometimes the community chose to perform individual identity and sometimes their chose to treat by social identity, especially between the interpersonal role and social controlling of people in society.

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความร่วมมือจากหลายฝ่าย ในการนี้ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลทุกท่าน ขอขอบคุณสำนักวิจัยและส่งเสริมวิชาการการเกษตรที่สนับสนุนงบประมาณในการวิจัย ในปีงบประมาณ 2550

ท้ายที่สุดนี้ผู้วิจัยขอขอบคุณฝ่ายประสานงานวิจัยที่อำนวยความสะดวกในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้

เฉลิมชัย ปัญญาดี

2553

บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญที่มาของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารจัดการในท้องถิ่นของตนเองได้ ทั้งด้านการบริหารการเงินและการคลัง การบริหารงานบุคคล และอำนาจของตนโดยเฉพาะ กระแสการกระจายอำนาจหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สะท้อนให้เห็นว่ามีการให้อำนาจและอิสระในการบริหารจัดการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น จากเดิมที่กำหนดนโยบายมาจากส่วนกลางและภูมิภาค ตลอดจนการบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ ถูกควบคุมโดยส่วนกลางทั้งสิ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นี้ได้มีเจตนารมณ์ให้หน่วยงานราชการส่วนกลางและภูมิภาคทำการถ่ายโอนภารกิจ อำนาจในการกำหนดนโยบาย การปกครอง ตลอดจนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตน นอกจากนั้นเจตนารมณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานและความต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบชุมชนตนเอง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การพัฒนาการกระจายอำนาจเป็นไปอย่างต่อเนื่องและสามารถแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และให้อำนาจหน้าที่ของตนโดยเฉพาะ รัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น

ภายใต้ความเชื่อและแนวคิดพื้นฐานที่ว่า คนในชุมชนย่อมรับทราบถึงปัญหาและความต้องการของตนมากกว่าคนในภายนอกท้องถิ่น ทำให้การกำหนดแผนพัฒนามาจากปัญหา

และความต้องการที่แท้จริงของคนในชุมชน จึงได้มีการกระจายอำนาจไปยังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ถือว่าเป็นหน่วยงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยเล็กที่สุดที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน นโยบายที่มาจากอบต. จึงถือว่าเป็นนโยบายที่มาจากส่วนเล็กที่สุดของการปกครองและเป็นนโยบายที่มาจากความต้องการที่แท้จริงของคนในชุมชน โดยประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจการบริหารงานของตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจการบริหารงานของตำบลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เกิดจากการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมา ติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 100,000 บาท (หรือตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด) ประกาศจัดตั้งเป็น อบต. โดยให้ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา ระบุชื่อ และเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หลังจากที่มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะของ องค์การปกครองในระดับตำบล ออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ สภาตำบลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ ได้แก่ 1) เพื่อเป็นรากฐานการปกครองในระบบประชาธิปไตย 2) เพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกผู้แทน (สมาชิกสภา อบต.) 3) เพื่อให้ อบต. มีอำนาจการตัดสินใจแก้ไขปัญหาตำบลด้วยตนเอง 4) เพื่อให้เกิดระบบการควบคุม ตรวจสอบ ระหว่างสมาชิกสภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. และ 5) เพื่อระดมทุน งบประมาณ รายได้ ทรัพย์สิน และทรัพยากรอื่นๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่น (โกวิทย์ พวงงาม และ ปรีดี โชติช่วง, 2539: 1)

เจตนารมณ์ของรัฐบาลของการจัดตั้ง อบต. ได้แก่ 1) เพื่อกระจายอำนาจการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในตำบล และสนองตอบความต้องการของประชาชนให้แก่ อบต. อย่างไรก็ตาม อำนาจที่ของ อบต. ที่ได้รับนั้น เป็นอำนาจที่ฝ่ายบริหารของประเทศ คือ คณะรัฐบาลเป็นผู้มอบให้ อำนาจของ อบต. จึงเกิดขึ้นอย่างมีขอบเขต และข้อจำกัด ตามที่รัฐกำหนด มิใช่เป็นอำนาจโดย

อิสระแต่ประการใด 2) เพื่อเปิดโอกาสให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้มีโอกาสปกครองตนเอง และรัฐบาลได้มอบอำนาจหน้าที่และกิจกรรมเพื่อการพัฒนาและบริหารตามสมควร ดังนั้น เพื่อให้มีการปกครองตนเองที่เข้มแข็ง และเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล รัฐบาลจึงได้กำหนดให้ อบต. มีรายได้หลายทาง ซึ่งรวมทั้งเงินอุดหนุนให้มีทรัพยากรทางการบริหารอย่างเพียงพอ 3) เพื่อเสริมสร้างแนวคิดแบบประชาธิปไตย โดยมีการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร และที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในตำบลอย่างกว้างขวาง โดยการเสนอปัญหาและคำแนะนำต่างๆ รวมถึงการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของ อบต.

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ยังห่างไกลกับความเป็นจริงอยู่มาก ในระยะที่ผ่านมายังสะท้อนให้เห็นว่า การกระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้เกิดปัญหาและข้อถกเถียงตามมามากมาย เกิดความพยายามที่ยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลของกระทรวงมหาดไทย ปัญหาจากโครงสร้างและระบบการบริหารงานบุคคล ปัญหาจากตัวบุคคลที่มีอำนาจและบทบาทในการกำหนด ควบคุมกลไก ปัญหาจากการเลือกปฏิบัติ ปัญหาการคอร์รัปชันในระดับรากหญ้า ปัญหาอาชญากรรมที่มีสาเหตุจากความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนปัญหาในการเลือกตั้งในท้องถิ่นซึ่งนับวันทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ เกิดความรุนแรงในการเลือกตั้งซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดอาชญากรรม ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลมีความพยายามที่ยกองค์การให้เป็นหน่วยงานหนึ่งในระบบราชการ เสมือนเป็นองค์กรที่ตั้งครอบประชาชนอีกชั้นหนึ่ง ไม่ได้เป็นหน่วยงานของประชาชนตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากนัก หน้าที่หลักบางประการซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายที่เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

จากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้มีกำหนดให้มีการปกครองโดยคนในท้องถิ่นโดยระบบประชาธิปไตย กำหนดให้มีเลือกตั้งโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งตัวแทนของตนมาบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของตนภายใต้แนวคิดและความเชื่อพื้นฐานที่ว่า คนในชุมชนย่อมรู้ถึงปัญหาและความต้องการของตนได้ดีกว่าคนภายนอก องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นองค์การที่มี

การบริหารจัดการโดยประชาชนในชุมชน ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้เกิดข้อถกเถียงไม่ว่าเป็นในด้านการบริหารจัดการ ปัญหาการบริหารจัดการงบประมาณ ปัญหาจากการเลือกปฏิบัติ ปัญหาอาชญากรรมที่มีสาเหตุจากความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนได้เกิดความพยายามที่บูรรวมองค์การบริหารส่วนตำบลของกระทรวงมหาดไทย เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า ข้อถกเถียง ปัญหาและความขัดแย้งเหล่านี้ ความสำคัญของการเกิดปัญหา คือ ความไม่เข้าใจระหว่างชาวบ้านและองค์การบริหารส่วนตำบล ในอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลทำให้มองเห็นภาพรวมของความคิดเห็นและทัศนคติขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อองค์กร ความเห็นและภาพลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในมุมมองของชาวบ้านที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล

การศึกษาในครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาอัตลักษณ์และการดำรงอยู่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในประเด็นกระบวนการสร้างอัตลักษณ์ของ อบต. ภาพลักษณ์ คุณมคติขององค์การบริหารส่วนตำบลในมุมมองของอบต. ภาพลักษณ์ คุณมคติขององค์การบริหารส่วนตำบลในมุมมองของชาวบ้าน ตลอดจนทัศนคติ พฤติกรรมของชาวบ้านเมื่อติดต่อกับสัมพันธ์กับ อบต. ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดทำโครงการศึกษาอัตลักษณ์และการดำรงอยู่ขององค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น โดยคาดหวังว่าผลจากการศึกษาดังกล่าว เป็นแนวทางในการสร้างทัศนคติที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตน และสร้างทัศนคติที่ดีของประชาชนในท้องถิ่นต่อองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นต่อการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้บรรลุความมุ่งหมายของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและยั่งยืนต่อไป

2. วัตถุประสงค์โครงการ

โครงการมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาอัตลักษณ์และการดำรงอยู่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งโครงการได้กำหนดวัตถุประสงค์ย่อยดังนี้

- 2.1. เพื่อศึกษากระบวนการสร้างและการดำรงอยู่ของอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2. เพื่อศึกษาการซ้อนทับการเลือนไหลของอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

3.1. การดำเนินโครงการมุ่งศึกษาอัตลักษณ์และการดำรงอยู่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลและส่วนของประชาชนในชุมชน ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลศึกษากระบวนการสร้างอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล กระบวนการดำรงอยู่ของอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนของประชาชนในชุมชนศึกษาถึงภาพลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในมุมมองของประชาชนในท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลในอุดมคติของประชาชน ตลอดจนทัศนะ พฤติกรรมของประชาชนในชุมชน เมื่อต้องติดต่อและปฏิสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาทำให้เกิดความเข้าใจในอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.2. การดำเนินโครงการมุ่งศึกษาอัตลักษณ์และการดำรงอยู่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยการศึกษาภาพลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในมุมมองของประชาชนในท้องถิ่น ส่งผลให้ องค์การบริหารส่วนตำบลเกิดความเข้าใจในมุมมองของประชาชนที่มีต่อองค์กร สามารถนำผล การศึกษาไปเป็นข้อมูลพื้นฐานในการปรับบทบาทขององค์กร

3.3. ผลของโครงการวิจัยส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางนโยบายการพัฒนาชุมชน ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งส่งผลให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครอง ท้องถิ่น นโยบายการพัฒนามาจากความต้องการที่แท้จริงของคนในชุมชน

3.4. หน่วยงานที่นำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สาขาวิชาการวางแผนและพัฒนาชนบท คณะธุรกิจการเกษตร มหาวิทยาลัยแม่โจ้ กรมการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้สนใจทั่วไป

4. ขอบเขตของการวิจัย

การดำเนินโครงการศึกษาอัตลักษณ์และการดำรงอยู่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มุ่งเน้นที่การศึกษาอัตลักษณ์ (Identity) ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะการกระบวนการสร้างอัตลักษณ์ การดำรงอยู่ของอัตลักษณ์ ตลอดจนภาพลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในมุมมองของประชาชน ซึ่งรูปแบบการดำเนินโครงการเป็นการดำเนินโครงการวิจัยในลักษณะการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) เป็นโครงการศึกษาระหว่างคณะผู้วิจัยจากมหาวิทยาลัยแม่โจ้ กับองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในพื้นที่ศึกษา โดยผลการศึกษาได้มาซึ่งองค์ความรู้และความชัดเจนในอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

บทที่ 2

การตรวจเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินโครงการครั้งนี้อาศัยแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับจิตวิทยา(psychanalysis) ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม (structural functionalism) ทฤษฎีสายปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ (symbolic interactions) แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจแนวคิดเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาเป็นกรอบในการศึกษา ซึ่งผลการตรวจเอกสารแนวคิดทฤษฎีและการวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยสรุปตามประเด็นดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
2. องค์การบริหารส่วนตำบล
3. แนวคิดเกี่ยวกับอัตลักษณ์
4. ทฤษฎีอัตลักษณ์ของสไตรเกอร์
5. ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ทางสัญลักษณ์
6. รายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. ข้อเสนอเชิงทฤษฎีและกรอบแนวคิดในการดำเนินโครงการ

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

1.1 วิวัฒนาการกระจายอำนาจในสังคมไทย

ข้อมูลจากโครงการตำรา สำนักที่ปรึกษา กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข (2547: ระบบออนไลน์) ได้กล่าวถึงวิวัฒนาการการกระจายอำนาจในสังคมไทยโดยมีรายละเอียดดังนี้

การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 แบ่งออกเป็นสามส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยที่เมืองหรือจังหวัดต่างๆ ไม่มีสถานภาพของการเป็นส่วนราชการ ผลสะท้อนที่ตามมา คือ ความเป็นนิติรัฐได้โอนถ่ายไปให้นิติบุคคล ที่เป็นกลไกรัฐส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กรม ทำให้อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่ ราชการ

ส่วนกลาง (Central state) ไม่กระจายไปยังส่วนภูมิภาค (Regional state) และส่วนท้องถิ่น (Local state) ที่สำคัญที่สุด คือ ชุมชนท้องถิ่นที่อยู่นอกภาครัฐ ไม่ได้รับอำนาจ หรือโอกาสด้านต่างๆ ทำให้ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอ ไม่มีศักยภาพในการแก้ปัญหาของตนเองได้ รวมทั้ง ไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอในการทำงานร่วมกับข้าราชการ นักการเมืองท้องถิ่น อย่างรู้เท่าทัน รวมทั้ง การกำกับและประเมินผลการทำงานของราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น อย่างมีประสิทธิภาพ ในที่นี้ สรุปวิวัฒนาการของอำนาจรัฐ รวมศูนย์ที่ส่วนกลาง (กรม) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ไม่ได้รับการพัฒนา ดังนี้

1. อำนาจรัฐรวมศูนย์ที่ราชการส่วนกลาง (กรม) มีผลให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคขาดประสิทธิภาพ

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นกฎหมายหลักในการกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจ แต่โดยที่กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยไม่มีความยั่งยืน และไม่มียกเว้นปฏิบัติที่เป็นกรอบอ้างอิง ในการกระจายอำนาจได้ ทำให้ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างอำนาจรัฐ อำนาจทางการเมืองกับประชาชน กลับไปปรากฏอยู่ใน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับประชาชน ก็ถูกกำหนดโดย พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นแขนขาของรัฐ มากกว่าตัวแทนของประชาชน

ตลอดระยะเวลา 60 กว่าปีที่ผ่านมา การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มักมีจุดเน้นอยู่ที่ การปรับปรุงอำนาจของทางราชการ ให้กระชับขึ้นเท่านั้น หรือไม่ก็เป็นการแบ่งปันอำนาจ ในระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกันเอง ดังเห็นได้จากวิวัฒนาการของรัฐไทยที่ผ่านมา มีผลอำนาจให้กระทรวงมหาดไทย เป็นกลไกหลัก และกลไกนำในการบริหารราชการทั่วประเทศ ปัญหาของการที่กระทรวงมหาดไทย มีบทบาทมากกว่ากระทรวงอื่นๆ เพราะเป็นฝ่ายดูแล ควบคุมพื้นที่ที่วราชอาณาจักร ซึ่งส่งผลให้กระทรวงอื่นๆ โดยเฉพาะในระดับจังหวัด เมื่อกิจกรรมของรัฐในการดำเนินการพัฒนาประเทศ ได้มีการขยายบทบาทมากขึ้น กระทรวงต่างๆ ก็เริ่มขยายงานของตนจากส่วนกลาง ไปยังส่วนภูมิภาค ทำให้กระทรวงมหาดไทยมิใช่กลไก

ของรัฐเพียงหน่วยงานเดียว ที่สัมพันธ์กับประชาชนในจังหวัด อำเภอ และตำบล ดังเช่นที่ผ่านมา การมีแผนพัฒนาชนบทยากจนในปี พ.ศ.2524 ได้กำหนดให้มี 4 กระทรวงหลัก คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุข (ต่อมาได้ขยายเป็น 6 กระทรวงหลัก โดยเพิ่มกระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม) สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐ กับประชาชน ว่ามีการกระจายวงกว้างขึ้น

อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนความเป็นนิติรัฐ ได้กระจายไปยังกรม แทนที่กระจายไปยังจังหวัดด้วยนั้น ทำให้กรมกลายเป็นศูนย์กลางบริหาร ของหน่วยงานราชการต่างๆ และเป็นฐานหลัก ของกระบวนการจัดสรรงบประมาณประจำปี ขณะเดียวกันก็มีการขยายตัวของหน่วยงานส่วนกลาง ไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ทำให้มีการขยายตัวของกรมออกไปอย่างมาก ทั้งๆ ที่ประเทศไทยมิใช่หน่วยงานทางสังคม ที่ประกอบด้วยกรม งบประมาณของรัฐ จึงเป็นงบประมาณที่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัว ของราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และกองต่างๆ มากกว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจสังคมของจังหวัด

ผลที่ตามมาของการรวมศูนย์งบประมาณ อยู่ในส่วนกลาง ก็คือ สถานภาพที่อ่อนแอของจังหวัด หรือเมือง ปัญหาในท้องถิ่นไม่ได้รับการตอบสนองอย่างทันท่วงที และแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ปัญหาการแบ่งชิงทรัพยากรในท้องถิ่น ปัญหามลภาวะจากขยะ ปัญหาอาชญากรรม ฯลฯ ในขณะเดียวกันส่วนกลาง ไม่สามารถแก้ปัญหาสำคัญๆ ที่เป็นปัญหาของชาติได้ เช่น ปัญหาทรัพยากรของชาติถูกทำลาย ปัญหาความเท่าเทียมกันในสังคม ปัญหาการกระจายรายได้ เป็นต้น อาการโรคเหล่านี้ ล้วนสะท้อนถึง การเติบโตจนเกินการ (over-development) ของกรม และการด้อยพัฒนาเกินไปของเมือง (under-development of towns) ซึ่งเมืองในที่นี้ หมายถึง จังหวัดต่างๆ ที่อยู่ห่างไกลจากมหานคร

2. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้รับการพัฒนา

ประเทศไทยได้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ.2476 (ได้เคยมีการทดลองกระจายอำนาจ โดยจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ในปี พ.ศ.2448) โดยการ ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลพุทธศักราช 2476 ขึ้น (แก้ไขเรื่อยมาจนถึง พระราชบัญญัติ

เทศบาล พ.ศ.2496) กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้น เป็นหน่วยปกครองตนเองของประชาชน โดยกำหนดเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ต่อมาในปี พ.ศ.2495 รัฐบาลได้นำเอารูปแบบการปกครองท้องถิ่น แบบสุขาภิบาลที่ตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ออกมาประกาศใช้อีกครั้ง ตาม พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 เพื่อให้สามารถจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นได้ง่าย และกว้างขวางขึ้นอีก แม้มีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่น ไม่ได้มีรูปแบบเท่ากับเทศบาลก็ตาม

ในปี พ.ศ.2498 ได้มีการตรา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ขึ้นเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่มีผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และสภาจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นสภาเลือกตั้งจากประชาชน (ปัจจุบันมี อบจ. ในทุกจังหวัดๆ ละ 1 แห่ง รวม 75 แห่ง ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 โดยมีฐานะนิติบุคคล และมีพื้นที่รับผิดชอบทั่วจังหวัด โดยทับซ้อนกับพื้นที่ของ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้น ทำหน้าที่ในการประสาน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาล และตัวแทนหน่วยงานของรัฐ)

และในปี พ.ศ.2498 นี้ฯ พลฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย ได้เดินทางไปรอบโลก ได้เห็นราษฎรในท้องถิ่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา และในยุโรปมีส่วนร่วม ในการดูแลท้องถิ่น จึงกำเนิดความคิดในการ จัดตั้งสภาตำบลขึ้นในประเทศไทย ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2499 เกี่ยวกับการจัดตั้งสภาตำบลทั่วประเทศ จำนวนกว่า 4,800 แห่ง ในขณะเดียวกัน รัฐบาลได้ตรา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 ขึ้นด้วย เพื่อจัดตั้งตำบลที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ขึ้น เป็น "องค์การบริหารส่วนตำบล" เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นนิติบุคคลอีกรูปแบบหนึ่ง นับว่าเป็นการจัดตั้งองค์กรระดับตำบล เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ และฝึกปฏิบัติประชาธิปไตยทั่วประเทศขึ้น เป็นครั้งแรก แต่ต่อมา องค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นนิติบุคคลนี้

ถูกยกเลิกหมด เพราะความไม่พร้อมต่างๆ ทั้งด้านรายได้ และบุคลากร จึงคงเหลือแต่สภาตำบล เท่านั้น

ในปี พ.ศ.2537 ได้มีการจัดตั้งสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นนิติบุคคลทั่วประเทศ โดย ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย ได้ผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ขึ้น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2537 ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกสภาตำบลที่มีอยู่เดิมทั้งสิ้น และเกิดมีสภาตำบลขึ้นใหม่ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2538 เป็นต้นมา จำนวน 6,216 แห่ง และมีสภาตำบล (ที่มีรายได้ถึงเกณฑ์กำหนดเฉลี่ย 3 ปี ย้อนหลัง ไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท) จัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น จำนวน 618 แห่ง ตั้งแต่วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ.2538 เป็นต้นมา ปัจจุบันมี อบต. จำนวน 6,745 แห่ง สภาตำบล จำนวน 214 แห่ง

นอกจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกด้วย ในปี พ.ศ.2518 และ 2521 ตามลำดับ โดยกรุงเทพมหานคร เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตาม พระราชบัญญัติระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 และเมืองพัทยา เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตาม พระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 (โครงการตำรา สำนักที่ปรึกษา กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2547: ระบบออนไลน์)

1.2 นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์มุ่งหวังให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับประเทศ นอกจากนั้นยังได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เห็นได้จากการกำหนดหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ซึ่งกำหนดว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศรวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” และในหมวด 9

ว่าด้วยการปกครองของส่วนท้องถิ่น มาตรา 282-290 กำหนดให้รัฐให้ความอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและ การคลัง ตามความพร้อมของท้องถิ่น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม แบบค่อยเป็นค่อยไป มีการกำกับเท่าที่จำเป็น กำหนดให้มีการเลือกตั้ง ผู้บริหาร สมาชิกสภาและมีคณะกรรมการทำหน้าที่ดูแลตั้งแต่ขั้นตอนการกระจายอำนาจจนถึงการ จัดสรรภาษีอากร ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง หรือการพ้นจากตำแหน่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วุฒิสภา ตันไชย (2544: 1); ศิริทิพย์ ชูอนุโลม (2547)) ในปี 2543 ได้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวทางและจุดเริ่มต้นของการพัฒนาของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

1.3 สาระสำคัญของ แผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 มีหลักการอันเป็นกรอบความคิดที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

ประการแรก หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการจัดบริการสาธารณะ ตลอดจนการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริงภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ โดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐ

ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงเสมือนเป็นการมอบความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรับผิดชอบและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างอิสระมิใช่เป็นการมอบภารกิจที่รัฐเคยดำเนินการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนเท่านั้น

ประการที่สอง หลักความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปรับบทบาท อำนาจหน้าที่ระหว่าง ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นใหม่ ซึ่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ เป็นผู้ปฏิบัติการหลักในการดำเนินกิจการของรัฐ ในขณะที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกิจระดับมหภาคและทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแล การดำเนินงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (เท่าที่จำเป็น)

ประการที่สาม หลักประสิทธิภาพการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจต้องคำนึงถึงการเพิ่มขีดความสามารถ และประสิทธิภาพในการ บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักในการประกันว่าประชาชนในท้องถิ่นได้รับการ บริการสาธารณะที่มีคุณภาพ และได้มาตรฐาน ดังนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเร่งพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ตลอดจนการเร่งส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้า มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น สนับสนุน และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง (วุฒิสภา, ธันวาคม, 2544: 3-4)

ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีวัตถุประสงค์ที่ สำคัญ 3 ประการ คือ

1. เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542
2. กำหนดกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ที่ชัดเจนโดยกระบวนการที่ยืดหยุ่น สามารถปรับวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับ สถานการณ์ที่เปลี่ยนไปและมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น
3. กำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ ซึ่งกำหนดหลักการทั่วไปใน การพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการ

บริหารส่วนภูมิภาคถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาการถ่ายโอน แนวทางการจัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ แนวทางการจัสธรรมทรัพยากรด้านการเงิน การคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจ ปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง (โกวิทย์ พวงงาม, 2546: 36-37)

ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดวิสัยทัศน์ จังหวะก้าวของการกระจายอำนาจไว้เป็น 3 ช่วง กล่าวคือ ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ.2544-2547) ซึ่งนับ ระยะเวลาที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ กำหนดไว้ให้มีการถ่าย โอนภารกิจที่ซ้ำซ้อน พื้นที่ช่วงของการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบริหารราชการ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยที่ภารกิจบริการสาธารณะจำนวนหนึ่งถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ในขณะที่ส่วนราชการบริหารส่วนกลางและภูมิภาคทำหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริมการดำเนินงานส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำกับดูแล จัดการ การบริการสาธารณะเหล่านั้นให้ได้ มาตรฐาน เพื่อเป็นหลักประกันต่อประชาชน

หลังจากระยะเวลา 4 ปีแรกสิ้นสุด จนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (พ.ศ. 2548-2553) การกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการแล้วเสร็จประชาชนได้รับการการจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการได้มากขึ้น และประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงขึ้น และหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ.2544 เป็นต้นไป) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการงานบริการ สาธารณสุขแก่ประชาชนในท้องถิ่น การบริหารจัดการงานบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น การบริหารจัดการงานบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นภาคราชการบริหารส่วนกลางและ ภูมิภาค เปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานอย่างแท้จริง และการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองของประชาชนในท้องถิ่นเอง (วุฒิสภา ตันไชย, 2544: 6-7)

จากวิสัยทัศน์ดังกล่าวแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ กำหนดเป้าหมายของแผนกระจายอำนาจ ไว้ 4 ประการหลักสำคัญคือ

ประการแรก ต้องจัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจ ในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมให้สามารถดำเนินการได้ภายใน 4 ปี หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ที่ไม่สามารถรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี

ประการที่สอง ต้องกำหนดแนวทางการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในปี 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาล และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ในปี 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล

ประการที่สาม ต้องกำหนดแนวทางวิธีการในการจัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากร จากหน่วยงานของรัฐ ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว

ประการที่สี่ เร่งรัดปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจ และหน้าที่ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ได้ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (โครงการตำรา สำนักที่ปรึกษา กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2547: ระบบออนไลน์; วุฒิสภา, 2544: 7)

แนวทางการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

❖ การถ่ายโอนภารกิจ : อะไร เมื่อไร และอย่างไร

1. การถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ครอบคลุมงาน หรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศ และการเงินการคลัง ของประเทศโดยรวม

2. ภารกิจให้บริการสาธารณะ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ สามารถถ่ายโอนภายในสี่ปี อย่างไรก็ตาม ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่พร้อม ให้ขยายเวลาเตรียมความพร้อม ได้ภายในสิบปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำแผนเตรียมความพร้อม และราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้การสนับสนุนแนะนำด้านการบริหารจัดการ และเทคนิควิชาการ

3. รูปแบบการถ่ายโอน ซึ่งได้กำหนดลักษณะการถ่ายโอนไว้ 3 ลักษณะ คือ

- ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ หรือบริการสาธารณะนั้นๆ ได้เอง หรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ หรืออาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการร่วมกับรัฐ

- ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้ กล่าวคือ รัฐยังดำเนินการอยู่ต่อไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการต่อไปได้เช่นเดียวกัน

4. ระยะเวลาการถ่ายโอน แบ่งเป็น 2 ระยะ

- ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1-4 ปี (พ.ศ.2544-2547) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้ และแล้วเสร็จภายใน 4 ปี โดยเป็นการถ่ายโอนตาม มาตรา 30(1) ของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

- ระยะที่ 2 ระยะเวลา 1-10 ปี (พ.ศ.2544-2553) เป็นการถ่ายโอน เนื่องจากการกำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่แตกต่าง

กันในระยะ 10 ปีแรก ตามมาตรา 30(2) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

5. การถ่ายโอนภารกิจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้ 6 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน / สังคม และการรักษาความสะอาดเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

❖ การกระจายอำนาจการเงินการคลัง และงบประมาณ มีหลักการและแนวทาง ดังนี้

1. การจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องพิจารณาให้ความสำคัญกับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บจัดหาเองเป็นอันดับแรก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจที่แตกต่างกัน ย่อมได้รับการจัดสรรรายได้ที่แตกต่างกัน

2. การปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดเก็บ และจัดหาเอง ต้องให้ความสำคัญต่อแนวทางการขยายฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี ความโปร่งใส

3. การปรับปรุงภาษีอากรที่รัฐจัดแบ่ง จัดสรร หรือจัดเก็บเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภท ต้องคำนึงถึง ภารกิจความรับผิดชอบเป็นหลัก

4. รายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐ เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะ ได้อย่างมีมาตรฐาน และลดช่องว่าง สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะทางการเงินการคลังที่แตกต่างกัน

❖ การถ่ายโอนบุคลากรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระบวนการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลาง และภูมิภาค สู้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสอดคล้องกับภาระหน้าที่ และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำนึงถึงประโยชน์ของท้องถิ่น และประเทศชาติโดยรวม

นอกจากนี้ กระบวนการถ่ายโอน ต้องมีความราบรื่นคล่องตัว ข้าราชการที่ถ่ายโอนไป ต้องได้รับสิทธิประโยชน์ และความก้าวหน้าในการทำงาน ไม่ต่ำกว่าเดิม หรือดีกว่าเดิม โดยคำนึงถึงความหลากหลายของสายอาชีพด้วย

❖ การพัฒนาระบบตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคประชาสังคม

จำเป็นต้องพัฒนาระบบการตรวจสอบ และระบบการติดตามประเมินผลงาน ที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยส่งเสริมให้ประชาชน และภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ ประเมินผล และร่วมตัดสินใจ ด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

❖ ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. เตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานของรัฐ ต้องให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน คำแนะนำ และคำปรึกษาทางเทคนิควิชาการ ตลอดจนการพัฒนาศักยภาพบุคลากร รวมทั้งการส่งเสริม การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการรวมตัวกัน เป็นเครือข่ายขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ ควรมีการจัดโครงสร้างองค์กรพื้นฐาน ที่มีมาตรฐานเดียวกัน ในแต่ละประเภท และแต่ละแห่ง อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอิสระที่ปรับปรุง โครงสร้างองค์กรของตนเอง

3. การพัฒนาองค์กรในระดับจังหวัด สำหรับวิชาชีพเฉพาะ

- การดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางด้าน ต้องการความชำนาญในการวิชาชีพเฉพาะ และความเป็นเอกภาพ ในการจัดบริการสาธารณะ เช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น จำต้องจัดให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับจังหวัด โดยให้มีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย และมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะเรื่องนั้นๆ ในเขตจังหวัด การจัดสรรทรัพยากร การกำกับ ดูแล และตรวจสอบการดำเนินงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประสานความร่วมมือระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเอง

กรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดบริการสาธารณะ คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจกำหนดให้มี คณะกรรมการเฉพาะด้านระดับเขตพื้นที่ในจังหวัด แทนคณะกรรมการเฉพาะด้าน ในระดับจังหวัดได้ โดยต้องคำนึงถึงความเป็นเอกภาพ ในการจัดบริการสาธารณะ

- คณะกรรมการเฉพาะด้าน ตาม 3.1) ควรประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนฝ่ายวิชาชีพ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนภาคประชาชน หรือภาคประชาสังคม

4. ปรับปรุงระบบการวางแผน ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบติดตาม และระบบข้อมูล

จำเป็นต้องพัฒนาระบบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาท้องถิ่น ให้มีลักษณะองค์รวม มีการบูรณาการ และภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน นอกจากนี้ ต้องพัฒนาวิธีการจัดทำงบประมาณ แบบเน้นผลงาน พัฒนาระบบบัญชีแบบพึงรับ-พึงจ่าย (แสดงที่มาของรายได้-รายจ่าย ภาระหนี้สิน) เพื่อความโปร่งใส ตลอดจนการพัฒนาระบบข้อมูลการเงินการคลังส่วนท้องถิ่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ และระบบการรายงานให้ประชาชนได้รับทราบ

5. กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ต้องทำเท่าที่จำเป็น ภายในกรอบกฎหมายโดยเคร่งครัด ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศโดยรวม

6. เพิ่มขีดความสามารถบุคลากร และผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนความสามารถของประชาชน และภาคประชาสังคมในการตรวจสอบ

หน่วยงานของรัฐต้องจัดการฝึกอบรมบุคลากรของท้องถิ่น ให้สามารถปฏิบัติงานได้ ทั้งนี้ ควรดำเนินการให้เสร็จสิ้น ก่อนการถ่ายโอน

นอกจากนี้ รัฐต้องสนับสนุนให้มีสถาบันเพื่อการพัฒนาบุคลากร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนประชาชน และภาคประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีงบประมาณ เพื่อพัฒนาศักยภาพบุคลากร ของตนเองอย่างเพียงพอ

❖ การปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

หากมีกฎหมายใดขัด หรือแย้งกับกฎหมายกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ รัฐต้องกำกับการให้มีการแก้ไขอย่างรวดเร็ว

โดยการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ต้องเอื้อประโยชน์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถรับผิดชอบภารกิจที่ได้รับ การถ่ายโอนอย่างเต็มที่

❖ กลไกการกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจ ให้เป็นไปตามแผน

จำเป็นต้องกำหนดให้มีกลไก ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล และรับผิดชอบเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ ตามแผนการกระจายอำนาจฯ และผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความรวดเร็ว คล่องตัวในการดำเนินงาน และมีอำนาจการตัดสินใจในระดับหนึ่ง รวมทั้งได้รับการสนับสนุน ทรัพยากร การบริหารงานอย่างเพียงพอ

❖ สร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยงานราชการส่วนกลางยังคงต้องกำหนดมาตรฐานทั่วไป ของการจัดบริการ สาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาคุณภาพการ บริการสาธารณะ รวมทั้งมีการประเมินผล โดยรัฐ หรือองค์กรกลาง ร่วมกับภาคประชาสังคม (โครงการตำรา สำนักที่ปรึกษา กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2547: ระบบออนไลน์)

2. องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งมีใช้ผลบังคับตั้งแต่ 2 มีนาคม 2538 กฎหมายรับรองให้สถานเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทำให้ถือได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจอิสระ มีศักดิ์และสิทธิเช่นเดียวกับการปกครองรูปแบบอื่นๆ นอกจากนั้นการกำหนดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติที่มา จากการเลือกตั้งของประชาชนส่วนหนึ่ง และฝ่ายบริหารที่มาจากคัดเลือกจากสมาชิกสภา อบต. ทำให้โครงสร้างของอบต. มีลักษณะคล้ายกับเทศบาลและคล้ายกับรูปแบบรัฐบาลจนมีการ เปรียบเทียบให้เป็น “เทศบาลจิ๋ว” ซึ่งถือได้ว่า มีความเป็นประชาธิปไตยพอสมควร (นิสิต จันทร์ สมวงศ์ และปรีชา เรืองจันทร์, 2541: 3)

2.1 ประวัติการจัดตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีวิวัฒนาการและความเป็นมาเช่นเดียวกับสภา ตำบล เหตุที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนตำบลขึ้นมาใหม่นั้น เนื่องจากรัฐบาลใน ช่วงเวลาดังกล่าวมีนโยบายที่กระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชนให้มากขึ้น จึงได้พิจารณา ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับ “สภาตำบล” ที่มีอยู่แต่เดิมเสียใหม่ และได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยให้มีการยกฐานะสภา ตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” และต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้มาจนถึง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจการบริหารงานของตำบลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (โกวิทย์ พวงงาม และ ปรีดี โชติช่วง, 2539: 1) ซึ่งจากการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมา ติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 100,000 บาท (หรือตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด) ประกาศจัดตั้งเป็น อบต. โดยให้ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา ระบุชื่อ และเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หลังจากที่มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะของ องค์การปกครองในระดับตำบล ออกเป็น 2 รูปแบบ (โกวิทย์ พวงงาม และ ปรีดี โชติช่วง, 2539: 1) ได้แก่ สภาตำบลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาการจัดตั้ง อบต. เพื่อแก้ปัญหาด้านประสิทธิภาพของสภาตำบลตามกฎหมายเดิม และนโยบายของรัฐบาลแล้ว เห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐบาลของการจัดตั้ง อบต. (กองราชการส่วนตำบล, 2539: 43) มีดังนี้

1. เพื่อกระจายอำนาจการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในตำบล และสนองตอบความต้องการของประชาชนให้แก่ อบต. อย่างไรก็ตาม อำนาจที่ของ อบต. ที่ได้รับนั้น เป็นอำนาจที่ฝ่ายบริหารของประเทศ คือ คณะรัฐบาลเป็นผู้มอบให้ อำนาจของ อบต. จึงเกิดขึ้นอย่างมีขอบเขต และข้อจำกัด ตามที่รัฐกำหนด มิใช่เป็นอำนาจโดยอิสระแต่ประการใด

2. เพื่อเปิดโอกาสให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้มีโอกาสปกครองตนเอง และรัฐบาลได้มอบอำนาจหน้าที่และกิจกรรมเพื่อการพัฒนาและบริหารตามสมควร ดังนั้น เพื่อให้มีการปกครองตนเองที่เข้มแข็ง และเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล รัฐบาลจึงได้กำหนดให้ อบต. มีรายได้หลายทาง ซึ่งรวมทั้งเงินอุดหนุนให้มีทรัพยากรทางการบริหารอย่างเพียงพอ

3. เพื่อเสริมสร้างแนวคิดแบบประชาธิปไตย โดยมีการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายสภา กับ ฝ่ายบริหาร และที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในตำบลอย่างกว้างขวาง โดยการเสนอ

ปัญหาและคำแนะนำต่าง ๆ รวมถึงการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของ อบต.

2.2 หลักเกณฑ์การจัดตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งจาก สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยที่มีการเปลี่ยนแปลง (ซึ่งทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา) การประกาศยกฐานะ สภาตำบลเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำเป็น ประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา โดยในประกาศให้ระบุชื่อและเขต ของ องค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

2.3 การยุบรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

1. องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรไม่ถึง 2,000 คน ทั้งเป็นเหตุไม่สามารถที่ดำเนินการบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพในลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน หรือให้ตราพระราชกฤษฎีกายุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้นภายใน 90 วัน นับแต่วันที่มิเหตุดังกล่าว

2. สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้นได้

3. สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้กำหนดเขตใหม่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย

2.4 อำนาจหน้าที่

องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ทั่วไป

พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

2. หน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ทำ

(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และ สิ่งปฏิกูล

(3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

(4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

(7) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

3. หน้าที่ที่ไม่บังคับให้ทำ

- (1) ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออก ข้อบังคับตำบล เพื่อใช้บังคับภายในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดค่าธรรมเนียมหรือกำหนดโทษ ปรับได้ไม่เกิน 500 บาท

2.5 รูปแบบการบริหาร

องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

2.6 การบริหารงาน

การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลมีพนักงานส่วนตำบลและมีโครงสร้างการบริหารงาน ดังนี้

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

นอกจากนี้เพื่อประโยชน์แก่กิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจร้องขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้

2.7 รายได้

1. รายได้จากภาษี

(1) ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียม รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์

(2) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัด แล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล

(3) องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 ของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้

- ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานประกอบการการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล
- ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ใน องค์การบริหารส่วนตำบล

(4) รายได้จากอากรตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินจากประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบล

(5) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ทั้งนี้ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดเมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น แล้วให้จัดสรรแก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(6) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(7) องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

- ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์
- ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นในอัตราอื่น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บเพิ่มขึ้นนี้ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

2. รายได้อื่นๆ

- (1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่มีกฎหมายกำหนด
- (5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (8) รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.8 การกำกับดูแล

1. นายอำเภอ มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยนายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกขานการและเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

2. เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3. หากปรากฏว่าคณะกรรมการบริหาร กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะหรือกรรมการบริหารบางคน พ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ

3. แนวคิดเกี่ยวกับอัตลักษณ์

ความหมายของ” อัตลักษณ์”

อัตลักษณ์ในนิยามศัพท์ของคำในภาษาอังกฤษคำว่า “ identification ” แปลว่า การกำหนดเอกลักษณ์ หมายถึง กระบวนการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนิยามตนเอง หรือเอกลักษณ์ของตนโดยยึดถือบุคคลอื่นหรือสิ่งอื่นนอกเหนือตัวเองเป็นหลัก เช่น คนที่เจ็บรบกวนเพื่อนหรือ หมูคณะได้ชื่อว่าถือเพื่อนหรือหมูคณะเป็นอัตลักษณ์อันเดียวกับตน

นันทนา น้ำฝน (2536 : 36) กล่าวว่าอัตลักษณ์ของบุคคล (identity) เป็นลักษณะอย่างหนึ่งในตัวบุคคลที่ทำให้บุคคลนั้นมีความเป็นตัวของตัวเองซึ่งแตกต่างจากผู้อื่น เห็นได้ว่าอัตลักษณ์เป็นคุณลักษณะประการหนึ่งในตัวบุคคล ซึ่งในทางสังคมวิทยาของว่า เมื่อบุคคลมาอยู่ร่วมกันในสังคมก็มีการติดต่อสื่อสารกัน หรือมีการกระทำทางสังคมนะหว่างกัน (socialinteraction) โดยพฤติกรรมที่บุคคลแสดงออกมาเป็นปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ (symbolic interaction) ซึ่งขึ้นอยู่กับทัศนคติทางสังคม (social norms) ตามโครงสร้างทางสังคมนั้นๆการกระทำระหว่างกันทางสังคมทำให้บุคคลมีบทบาทตามสถานการณ์ที่ตนสัมพันธ์อยู่ (Stryker, 1980 : 2)

ในขณะที่อัตลักษณ์ตามพจนานุกรมภาษาอังกฤษ-ไทย คำว่า identity คือคำว่า ”เอกลักษณ์” ซึ่งตรงกับ ความหมายของคำนี้ในพจนานุกรมภาษาอังกฤษ นั่นก็คือ สิ่งที่เป็นคุณสมบัติของคนหรือสิ่งหนึ่ง และมีนัยขยายต่อไปว่าเป็นคุณสมบัติเฉพาะของคนหรือสิ่งนั้น ที่ทำให้

สิ่งนั้นโดดเด่นขึ้นมาหรือแตกต่างจากสิ่งอื่น แต่ในปัจจุบันความหมายนี้ได้แปรเปลี่ยนไป แนวโน้มทางทฤษฎียุคหลังสมัยใหม่ (postmodernism) ทำให้เกิดการตั้งคำถามอย่างมากกับวิธีการมองโลก การเข้าถึง “ความจริง” ของสิ่งต่างๆ รวมทั้งสิ่งที่เชื่อกันว่าเป็นความจริงที่เป็น “แก่นแกน” ของปัจเจกบุคคล วิธีคิดในกระแสนี้รื้อถอนความเชื่อเกี่ยวกับคุณสมบัติแก่นแกนของปัจเจกภาพ ความเป็นปัจเจกกลายเป็นเรื่องของการนิยามความหมายซึ่งสามารถเลื่อนไหลเปลี่ยนแปลงไปตามบริบท อัตลักษณ์เป็นมโนทัศน์ที่คาบเกี่ยวสัมพันธ์กับวิชาหลายแขนงทางด้านสังคมศาสตร์ ทั้งสังคมวิทยา มานุษยวิทยา จิตวิทยา และปรัชญา อัตลักษณ์มีความสำคัญเป็นพิเศษเนื่องจากเป็นบริมณฑลเชื่อมต่อระหว่างข้อทั้งสอง ในด้านหนึ่งอัตลักษณ์ คือ “ความเป็นปัจเจก” ที่เชื่อมต่อและสัมพันธ์กับสังคม (อภิญญา เฟื่องฟูสกุล, 2546: 1-5)

ซึ่งเกี่ยวกับความหมายของอัตลักษณ์นี้ ประสิทธิ์ ลิปรีชา (2547: 32-33) ได้กล่าวถึงความหมายของอัตลักษณ์ว่า อัตลักษณ์ (identity) มีรากศัพท์มาจากภาษาลาติน คือ identitas เดิมใช้คำว่า idem ซึ่งมีความหมายว่าเหมือนกัน (the same) อย่างไรก็ตามโดยพื้นฐานภาษาอังกฤษแล้ว อัตลักษณ์มีความหมายสองนัยยะด้วยกัน คือความหมายเหมือนและความเป็นลักษณะเฉพาะที่แตกต่างออกไป นั่นคือการตีความความหมายเหมือนกันบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ และการเปรียบเทียบกันระหว่างคนหรือสิ่งซึ่งในสองแง่มุมมอง คือความคล้ายคลึงและความแตกต่าง (Richard Jenkins, 1996: 3-4 ใน ประสิทธิ์ ลิปรีชา, 2547: 33) นอกจากนั้นแล้ว Jenkins ยังชี้ให้เห็นว่า อัตลักษณ์มิใช่เป็นสิ่งที่มียอยู่แล้วในตัวของมันเอง หรือกำเนิดขึ้นมาพร้อมคนหรือสิ่งของ แต่เป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นและมีลักษณะความเป็นพลวัตอยู่ตลอดเวลา ซึ่งสอดคล้องกับการให้ความหมายของ Berger and Luckmann (1967: 173) ใน ประสิทธิ์ ลิปรีชา (2547: 33) ที่ว่าอัตลักษณ์ถูกสร้างขึ้นโดยกระบวนการทางสังคม ครั้นเมื่อตกผลึกแล้วอาจมีความคงที่ปรับเปลี่ยน หรือแม้กระทั่งเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ทางสังคมเป็นหลัก กล่าวโดยอีกนัยหนึ่ง อัตลักษณ์เป็นเรื่องของความเข้าใจและการรับรู้ที่เราเป็นใครและคนอื่นเป็นใคร นั่นคือเป็นการก่อกำเนิดและดำรงอยู่ที่เรารับรู้เกี่ยวกับตัวเราเองอย่างไร และคนอื่นรับรู้เราอย่างไร โดยมีกระบวนการทางสังคมในการสร้างและสืบทอด อัตลักษณ์ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับบริบทของความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีต่อคนหรือกลุ่มอื่นๆ ด้วย

อัตลักษณ์ (identity) แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ อัตลักษณ์ระดับปัจเจก (individual identity) และ อัตลักษณ์ร่วมของกลุ่ม (collective identity) ในระดับปัจเจก บุคคลหนึ่งอาจมีหลายอัตลักษณ์อยู่ในตัวเอง ในขณะที่อัตลักษณ์ร่วมก่อให้เกิดความสงบอยู่ร่วมกันของกลุ่มชน และไม่สามารถแยกออกจากการกระทำหรือละทิ้งสถานภาพของปัจเจกในกลุ่มได้ (ประสิทธิ์ ลิปรีชา, 2547: 33; ฝนวันจันทร์ ศรีจันทร์, 2543: 9)

คำว่า อัตลักษณ์ มีความหมายที่ครอบคลุม ตั้งแต่เรื่องของเชื้อชาติ เพศ สีผิว โดยที่ปัจจุบันเราพบความเปลี่ยนแปลงและความไม่ชัดเจนของการแสดงอัตลักษณ์ในหลายๆ กลุ่มชน เนื่องจากอิทธิพลของการพัฒนาและการเปิดรับอารยธรรมของชนเผ่าที่มองว่า ตนเองเป็นผู้มีอารยธรรมเหนือกว่า ดังนั้นการพยายามเปลี่ยนแปลงโดยไม่เข้าใจที่มาของรูปแบบวัฒนธรรมนั้น ย่อมทำให้ผู้รับเอาวัฒนธรรมมาตีความหมายที่ผิดแปลกออกไป การดูถูกทางวัฒนธรรม หรือการเหยียดสีผิว การเหยียดชนชั้นจึงเป็นสิ่งที่ตามมา

Kathryn Woodward (1997) ได้กล่าวไว้ว่า อัตลักษณ์ คือสิ่งที่ทำให้เรารู้ ตนเองว่า เราคือใคร และเราดำเนินความสัมพันธ์กับคนอื่น ๆ ตลอดจนโลกที่แวดล้อมตัวเราอยู่ อย่างไรก็ตาม อัตลักษณ์คือสิ่งที่กำหนดทางเดินให้กับเรา เป็นสิ่งที่บ่งบอกว่า ใครเป็นพวกเดียวกับเรา และใครที่แตกต่างจากเรา ส่วนใหญ่แล้ว อัตลักษณ์ ถูกกำหนดโดยความแตกต่าง ซึ่งอาจมองเห็นได้ในลักษณะของการแบ่งแยกออกจากกัน เช่น อัตลักษณ์ในรูปแบบของความแตกต่างระหว่างชนชาติ หรือความขัดแย้งด้านความเชื่อ เป็นต้น โดยมากแล้วอัตลักษณ์ถูกสร้างขึ้นในลักษณะของสิ่งที่ตรงกันข้าม เช่น คนผิวขาว-คนผิวสี ความปกติ-ความเบี่ยงเบนจากปกติ และผู้ชาย-ผู้หญิง

นอกจากนี้ สไตรเกอร์ และเบอร์ริก (Stryker, 1968; Stryker & Burke, 2000) ได้กล่าวถึง นิยามของ คำว่า อัตลักษณ์ หรือ Identity นั้นเป็นหน่วยเล็กๆ ในการศึกษาทางสังคมวิทยา ซึ่งเชื่อมโยงเรื่องของทัศนคติที่มีต่อตัวตน หรือเอกลักษณ์ เป็นความสัมพันธ์ในเชิงบทบาทหน้าที่ และพฤติกรรมอันเกิดจากบทบาทของบุคคล นักทฤษฎีอัตลักษณ์ได้ตั้งข้อโต้แย้งกันว่า ตัวตน คือ การรวมตัวกันของอัตลักษณ์ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของลักษณะเฉพาะของบทบาท เช่นเดียวกับการที่เราตอบ

คำถามตัวเองว่า ตัวฉันคือใคร แล้วเราก็ได้คำตอบว่า ฉันเป็นพ่อ ฉันเป็นแม่ ซึ่งคำตอบเหล่านี้ก็เชื่อมโยงบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของแต่ละบุคคลนั่นเอง

อภิญญา เฟื่องฟูสกุล (2546) อ้างถึง แคทริน วูดเวิร์ด (1997) ว่า ประเภทของอัตลักษณ์ มี 2 ระดับ คือ อัตลักษณ์บุคคล (Personnel Identity) และอัตลักษณ์ทางสังคม (Social Identity) เพื่อศึกษาความคาบเกี่ยวและปฏิสัมพันธ์ของทั้งสองระดับนี้ บุคลิกภาพ ไม่ได้หมายถึง การตอบสนอง (Response) ต่อสิ่งเร้าข้างนอกแต่เป็น “ความพร้อม” หรือ “แนวโน้ม” ที่ตอบสนอง ในขณะที่ อีริก อีริกสัน (Erick Erickson) นักจิตวิทยามองว่า การก่อรูปของอัตลักษณ์เป็นกระบวนการตลอดทั้งชีวิต (A life – long process) และคนเราสามารถเปลี่ยนแปลงลักษณะสำคัญของตนเองได้ อีริกสัน เลือกใช้คำว่า อัตลักษณ์ (Identity) แทนคำว่า บุคลิกภาพ และแม้ได้อิทธิพลจาก فروยด์ เขาเลือกที่เน้นบทบาทของ Ego มากกว่าบทบาทของจิตสำนึก และมีนัยของการเน้นเสรีภาพในการเลือกของปัจเจก ปัจเจกแต่ละคนจึงต้องรับผิดชอบต่อทางเลือกในชีวิตและรูปแบบอัตลักษณ์ที่ตนเลือกเป็นปัจเจกสามารถบูรณาการที่หลากหลายให้เข้ามาอยู่ภายใต้อัตลักษณ์เพียงหนึ่งเดียวได้ หากล้มเหลวเกิดภาวะ “วิกฤตของอัตลักษณ์ (Identity crisis)” คือ อาการที่ค้นหาตนเองไม่พบ ไม่รู้แน่ว่าตนเอง คือ อะไร ไม่มั่นใจในความสามารถของตน และไม่รู้จักวางตนในความสัมพันธ์กับผู้อื่น ผลในขั้นต่อมา คือ ทางเลือกระหว่างบุคลิกภาพที่ชอบโดดเด่นด้วยตนเอง ประสพผลในการพัฒนาอัตลักษณ์ที่มีคุณภาพมีบุคลิกภาพที่มีการบูรณาการ มีความสัมพันธ์ที่ดีกับอดีตของตน ส่วนคนที่หาอัตลักษณ์ตนเองไม่พบ หรือมีอัตลักษณ์ที่แตกสลายก็รู้สึกว่ ชีวิต คือ ความสิ้นหวัง และไม่อาจแก้ไขให้ดีขึ้นได้อีก

ทฤษฎีอัตลักษณ์ เริ่มต้นขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1950 – 1960 โดยนักปรัชญา 3 ท่าน คือ เจ.เจ.ซี. สมาร์ท, ยู.ที. เฟลส และเฮร์เบิร์ต เฟล็ก (J.J.C. Smart, U.T. Place and Herbert Feigl) ทฤษฎีนี้อาศัยกรอบการคิดในช่วง ศตวรรษที่ 17 เป็นต้นมา แต่เน้นไปที่การวิจัยสมัยใหม่ที่มองระบบการทำงานของสมอง (Brain function) ซึ่งแบ่งหน้าที่ออกเป็นสองส่วน อีกทั้งเป็นการมองว่าสมองแต่ละส่วนทำหน้าที่แตกต่างกันออกไป เช่น สมองส่วนที่ทำให้เกิดความรู้สึกเจ็บปวด เกิด

จากสมองส่วนกลาง และเกิดปฏิกิริยาโต้ตอบ จากแนวคิดดังกล่าว จึงเกิดประโยคที่ว่า สมองคือจิตใจ (Your mind is your brain) นั่นคือที่มาของแนวคิด เรื่องอัตลักษณ์

Trait คือ ลักษณะโดดเด่นบางประการในบุคลิกภาพของมนุษย์ที่ถูกดึงออกมาจัดให้เป็นลักษณะเฉพาะตัวที่มีแบบแผน แม้มนุษย์แต่ละคนมีพฤติกรรมตอบสนองต่อสิ่งเร้าต่างกันออกไปมากมายแต่ก็มีลักษณะบางอย่างที่ยากเปลี่ยนแปลงและเกิดซ้ำๆ Trait เป็นโครงสร้างภายในบุคลิกภาพที่สร้างแบบแผนความโน้มเอียงอย่างใดอย่างหนึ่งในการสนองตอบต่อโลกข้างนอก

การเชื่อมโยงปัจเจกเข้ากับอัตลักษณ์ร่วมทางสังคมนั้น เดอร์ไคม์ เห็นว่า พลวัตสำคัญ คือ พลังของพิธีกรรม ซึ่งปัจเจกร่วมกันสร้างและผลิตซ้ำสัญลักษณ์ ที่เป็นเสมือนอัตลักษณ์ร่วมของสังคม เขาให้ความสำคัญกับพลังของพิธีกรรมทั้งแง่มุมการเสนอเนื้อหาสาระ (Cognitive aspect) และแง่มุมของพลังทางอารมณ์ (Emotive aspect) พิธีกรรม คือ ภาษาสัญลักษณ์ที่สื่อความหมายผ่านการปลุกเร้าอารมณ์ผู้เข้าร่วมที่จุ่มตนเองลงในบรรยากาศศักดิ์สิทธิ์ร่วมกัน

"ความเป็นชุมชน" จึงเป็นเรื่องของความเป็นตัวตน หรือบางคนอาจเรียกว่า "อัตลักษณ์" (Identity) ซึ่งความเป็นตัวตนอันหลากหลายปรากฏในหลายรูปลักษณะที่มีความหมาย เพราะเป็นความพยายามบอกคนอื่นให้รู้ว่า "ฉันเป็นใคร" ซึ่งเป็นเรื่องของการเชื่อมโยงตัวเองกับคนอื่นในสังคม เป็นเรื่องเกี่ยวกับมิติความสัมพันธ์เชิงอำนาจหรือสิทธิ นั่นคือได้รับการยอมรับว่าตัวเองมีความชอบธรรม (อาภรณ์ จันทร์สมวงศ์, 2544:21)

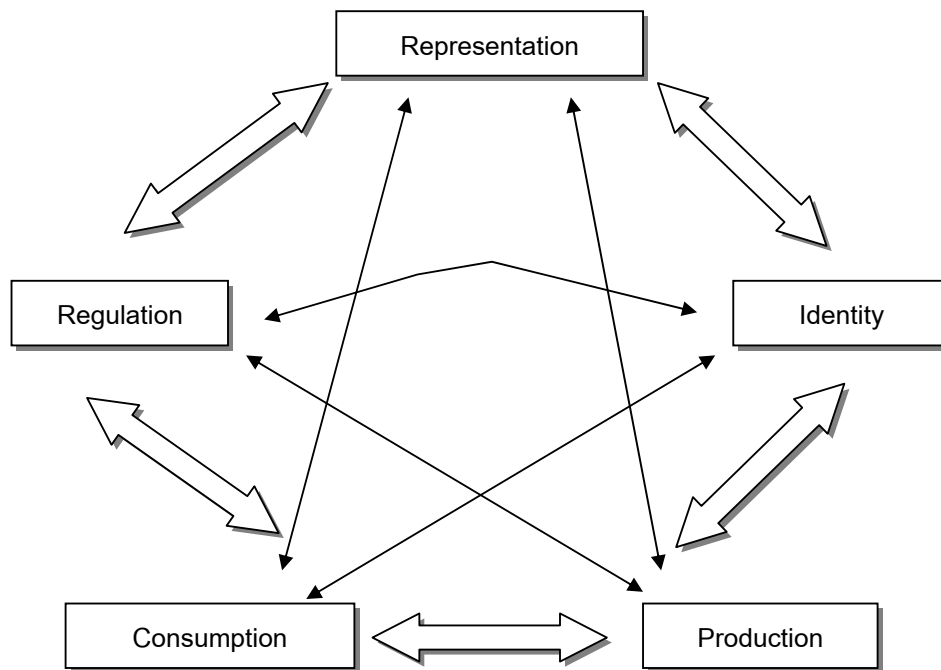
สิ่งสำคัญของการวิจัยครั้งนี้ต้องการวิเคราะห์ให้เห็นภาพความสำคัญของการสร้างอัตลักษณ์ ผ่านรูปแบบของสื่อประเพณี ดังนั้นจึงขอกล่าวถึงความหมาย และความสำคัญของแนวคิดเรื่อง อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม (Cultural Identity) ดังนี้

จากการศึกษาความหมายของ อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม (เว็บไซต์สารานุกรม http://encyclopedia.laborlawtalk.com/Cultural_identity) หมายถึง ความรู้สึกของกลุ่มหรือวัฒนธรรมร่วมของกลุ่ม หรือการที่ปัจเจกชนมีอิทธิพล หรือได้รับการยอมรับจากวัฒนธรรมของกลุ่มนั้นๆ นอกจากนี้การยอมรับวัฒนธรรมของกลุ่มคนยังมีความเกี่ยวเนื่องกับเรื่องของบรรทัดฐานทาง

สังคม (Norms) ซึ่งบุคคลต้องสามารถยอมรับความเป็นเอกลักษณ์ หรืออัตลักษณ์เฉพาะของกลุ่มนั้นให้ได้

ความสำคัญของการสร้างอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม ทำให้เห็นความแตกต่างและความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ทั้งนี้ความแตกต่างดังกล่าวนี้ควรได้รับการยอมรับมากกว่าทำการตำหนิหรือเกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคน เพราะเกิดจากความแตกต่างและการไม่ยอมรับในวัฒนธรรมเฉพาะของกลุ่มนั้นๆ นอกจากนี้การยอมรับในอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของกลุ่มทำให้บุคคลได้รับการยอมรับเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มได้ง่ายมากขึ้นด้วย

ฉลาดชาย รมิตานนท์ (http://www.soc.cmu.ac.th/~wsc/data/Identity28_3_05.pdf) อ้างถึง ฮอลล์ (Hall, S., 1997, p.1) ว่า อัตลักษณ์ หรือ identity ไม่ใช่สิ่งที่มีอยู่ตาม “ธรรมชาติ” หรือ เกิดขึ้นลอยๆ แต่ก่อรูปขึ้นมาภายในวัฒนธรรม ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยที่วัฒนธรรมก็เป็นสิ่งสร้างทางสังคม (social construct) และไม่ใช่อะไรที่หยุดนิ่งตายตัว หากแต่เป็นวงจรซึ่งมีผู้เรียกว่า “วงจรแห่งวัฒนธรรม” (circuit of culture) (ดูแผนภาพในหน้าถัดไป) ดังนั้นอัตลักษณ์ทั้งหลายทั้งปวงจึงถูกผลิต (produced) ขึ้นมา ถูกบริโภค (consumed) และถูกควบคุมจัดการ (regulated) อยู่ในวัฒนธรรม พร้อมกันนั้นก็มีการสร้างความหมายต่างๆ (creating meanings) ผ่านทางระบบต่างๆ ของการสร้างภาพตัวแทน (symbolic systems of representation) ที่เกี่ยวกับตำแหน่งแห่งที่ต่างๆ ทางอัตลักษณ์อันหลากหลายที่เราอาจนำเอาสร้างเป็นอัตลักษณ์ของเรา



ภาพที่ 1 The Circuit of Culture (Hall, S., 1997. p.1)

เรื่องอัตลักษณ์ เป็นกระบวนการผลิตที่มีลักษณะเป็นวงจร ฉะนั้น ในการนำไปใช้วิเคราะห์เราจึงสามารถหาสูงวงจรมุมใดก็ได้ วงจรนี้ตามชื่อก็บอกแล้วว่า เป็น “วง” จึงไม่ใช่กระบวนการที่เป็นเส้นตรงหรือ “linear” และเป็นช่วง ๆ ที่ขาดจากกัน ฉะนั้น ณ ตำแหน่งใดหรือช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งจึงผูกติดกับแต่ละขั้นตอนหรือ “moment” หรือช่วงเวลาอื่น ๆ แต่ในที่นี้เรานำมาจัดแยกออกมาให้เห็นชัด ๆ เพื่อที่สามารถเน้นหรือให้ความสนใจของภาพที่ชัดเจนในแต่ละช่วงแต่ละขณะใดหากต้องการ (ฉลาดชาย รมิตานนท์: ระบบออนไลน์)

นอกจากแนวคิดเรื่องอัตลักษณ์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับวงจรทางวัฒนธรรมแล้ว ยังมีนักมานุษยวิทยา ที่อธิบายเรื่องของอัตลักษณ์ ในทางวัฒนธรรม การดำรงชีวิต และการเปลี่ยนแปลง (Identity, Survival and Change) โดยการบ่งบอกอัตลักษณ์ทางเชื้อชาติของกลุ่มชน ซึ่งโจเซฟ บี (Joseph B. Aceves, 1974 p.p. 170 - 171) ได้อธิบายคำว่า ฮีโร่ทางวัฒนธรรม (Culture heroes) ว่าเป็นเรื่องที่แสดงถึงความสำคัญของสัญลักษณ์ประจำกลุ่ม และความภาคภูมิใจประจำกลุ่ม เช่น

กลุ่มคนผิวดำ (Blacks) ได้ยกระดับความสำคัญของกลุ่มชนเพื่อให้เป็นฮีโร่ ว่า บุ๊คเกอร์ ที วอชิงตัน (Booker T. Washington) และ แมลคอล์ม เอ็กซ์ (Malcolm X.) ถึงแม้ว่ากลุ่มคนผิวดำทั้งหมดชอบหรือไม่ชอบในชื่อตัวแทนดังกล่าว คนผิวดำบางคนมีความภูมิใจ แต่นับเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างฮีโร่ทางวัฒนธรรม

ระบบสัญลักษณ์ (symbolic systems) กับความหมาย (meaning) ต่างลงนเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างหรือการผลิต (production) การบริโภค (consumption) การควบคุมจัดการ (regulation) การสร้างภาพตัวแทนทางวัฒนธรรม (cultural representation) และอัตลักษณ์ของผู้คน สัญลักษณ์หมายถึงเครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ (sign) ที่เชื่อมโยงระหว่างความหมาย (meaning) กับเครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์นั้น และความเชื่อมโยงนี้เป็นสิ่งสร้างทางสังคมวัฒนธรรมมากกว่าที่เป็นการเชื่อมโยงตามธรรมชาติ ตัวอย่างเช่น ไฟจราจรสีแดงหมายถึงหยุด นอกจากนั้น สัญลักษณ์หรือเครื่องหมายยังหมายถึงการเป็นภาพตัวแทนแบบ อ้อม ๆ (indirect representation) ของความหมายที่แฝงอยู่ ตัวอย่างเช่น สัญลักษณ์ต่าง ๆ ของศาสนาและลัทธิความเชื่อต่าง ๆ ที่บ่งบอกความหมายที่เป็นเนื้อหาสาระที่ศาสนาความเชื่อนั้น ๆ ต้องการสื่อสารหนึ่ง สัญลักษณ์ถูกส่งออกมาในหลายรูปแบบ เช่น เป็นเครื่องหมายรูป ปนรูปเขียน (เห็นได้โดยตา) ภาษา ดนตรี (เสียง) และกิริยาท่าทาง (body language)

ในทางสังคมวิทยาจึงนิยามคำว่า อัตลักษณ์ (identity) หมายถึง การรู้คิดเกี่ยวกับตนเองของบุคคลในเรื่องของ บทบาทและตำแหน่ง ในระบบความสัมพันธ์ทางสังคมของบุคคล (Stryker, 1991 : 873) เบอร์ก และ ไรซ์ (Burke & Reitzes, 1991 : 242) กล่าวว่า อัตลักษณ์ คือ สิ่งที่บุคคลให้ความหมายทางสังคมที่คนซึ่งอยู่ในบทบาทเดียวกันมีร่วมกัน (shared social meanings) อัตลักษณ์มีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1) อัตลักษณ์ต่างๆเป็นผลผลิตทางสังคม (social products) กล่าวคือ อัตลักษณ์ถูกก่อรูปและธำรงรักษาผ่านกระบวนการทางสังคม 3 ประการ คือ

1.1) การนิยาม (naming) หรือให้ความหมาย เกี่ยวกับตัวตน ตามการแบ่งประเภทต่างๆทางสังคม (locating the self in social categories) เช่น เพศ อายุ อาชีพ เป็นต้น (Burke & Reitzes, 1991 : 242 ; citing Foote, 1951 ; Stryker, 1968)

1.2) การมีปฏิสัมพันธ์กับคนอื่น ๆ ตามการแบ่งประเภทต่างๆทางสังคม (Interaction with others in terms of these categories) (Burke & Reitzes, 1991 : 242 ; citing McCall & Simmons, 1966 ; Stone, 1962) ตัวอย่างเช่น การที่นักเรียนไปปรึกษา ดาน การเรียนกับครูแนะแนว ทั้งสองฝ่ายแสดงออกตามอัตลักษณ์ทางสังคมของตนนักเรียนอาจแสดง ความสุภาพเรียบร้อยในขณะที่ครูแนะแนว แสดงความสนใจฟังตามบทบาทครูแนะแนว เป็นต้น

1.3) การแสดงตน โดยการประนีประนอมหรือยืนยันการให้ความหมายและการแสดงพฤติกรรมตามประเภทต่างๆทางสังคม (Burke & Reitzes, 1991 : 242 ; citing Goffman, 1959 ; Weinstein, 1969) ตัวอย่างเช่น การที่ครูแนะแนวแสดงออกตามอัตลักษณ์ของตนเมื่ออยู่ในโรงเรียน ซึ่งต้องประนีประนอมบทบาทอื่นๆ จากทางบ้านเพื่อมาแสดงบทบาทครูแนะแนวในโรงเรียน

2) อัตลักษณ์ต่างๆ เป็นการให้ความหมายกับตนเอง (self - meaning) กล่าวคือ อัตลักษณ์เป็นสิ่งที่เราไดมาจาก การเข้าไปอยู่ในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งและอัตลักษณ์เกิดขึ้นบนพื้นฐานความคล้ายคลึงและความแตกต่างของบทบาทเมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทอื่นๆ (Burke & Reitzes, 1991 : 242 ; citing Lindesmith & Strauss, 1956 ; Turner, 1956) ตัวอย่าง ในขณะที่ครูแนะแนวปฏิบัติงานให้การปรึกษาแก่นักเรียน ครูแนะแนวแสดงอัตลักษณ์ที่คล้ายคลึงกัน ได้แก่ การรับรู้ความรู้สึกคนอื่น การรักษาความลับ ฯลฯ ในขณะที่เดียวกัน อัตลักษณ์ดังกล่าวก็แตกต่างกันเมื่อแต่ละคนไปแสดงบทบาทอื่น

3) อัตลักษณ์เป็นสัญลักษณ์ (symbolic) และ ผลสะท้อนกลับ (reflexive) มีประเด็นสำคัญ 2 ประเด็น ประเด็นแรก อัตลักษณ์เป็นสัญลักษณ์ หมายความว่า คนที่มีอัตลักษณ์เดียวกัน มีการแสดงออกในเรื่องเกี่ยวกับกิจกรรมนั้นเหมือนกัน เช่น อัตลักษณ์วิชาชีพครูแนะแนว

เกี่ยวกับการช่วยเหลือนักเรียนในการวางแผนการศึกษาและอาชีพ ส่วนประเด็นหลังคือ อัตลักษณ์ เป็นผลสะท้อนกลับ หมายความว่า การใช้อัตลักษณ์เป็นสิ่งที่อ้างอิงในการประเมินพฤติกรรมของตนเองและผู้อื่น ตามกระบวนการประเมินค่าซึ่งกันและกัน (Burke & Reitzes, 1991 : 242 ; citing Burke, 1980 ; Felson, 1985 ; Wells, 1978) เช่น การแสดงออกของครูแนะแนวเมื่อให้คำปรึกษา นักเรียน ครูแนะแนวตระหนักในบทบาทของผู้เอื้ออำนวยให้นักเรียนได้แก้ปัญหาของตนเอง การแสดงออกดังกล่าวเป็นผลสะท้อนจากการมีปฏิสัมพันธ์กับนักเรียน

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า อัตลักษณ์หมายถึง ความนึกคิดเกี่ยวกับบทบาทเฉพาะตนของบุคคลในการแสดงออก เพื่อติดตอสัมพันธ์กับบุคคลอื่นตามโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรม ที่บุคคลดำรงอยู่เนื่องจากอัตลักษณ์เป็นความนึกคิดเกี่ยวกับตนเอง จึงมีความสำคัญ ต่อพฤติกรรมของบุคคล กล่าวคือความนึกคิดเกี่ยวกับตนเป็นเครื่องกำหนดพฤติกรรมของบุคคลเพราะคนเรายอมกระทำไปตามความคิด หรือมโนภาพว่าตนเองเป็นคนเช่นไร (ออมเดือน สดมณี ,2540: 60) (สมศักดิ์ สีดากุลฤทธิ์, 2545)

4. ทฤษฎีอัตลักษณ์ของสไตรเกอร์

แนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีอัตลักษณ์ของสไตรเกอร์

สมศักดิ์ สีดากุลฤทธิ์ (2545) กล่าวถึงแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีอัตลักษณ์ของสไตรเกอร์ว่าสไตรเกอร์(Stryker, 1980) และ สไตรเกอร์และ สตาแทม (Stryker & Statham,1985 : 311 - 378) อธิบายแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีอัตลักษณ์ที่สำคัญมี 2 แนวคิด คือ

1. แนวคิดปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์นิยม (symbolic interactionism)

แนวคิดปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์นิยม ได้พัฒนาขึ้นตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 โดย นักปรัชญาชาวสก็อต (อาทิ David Hume, Frances Hutcheson, Adam Smith, Adam Ferguson and others) พยายามที่อธิบายการดำรงอยู่ของมนุษย์ในลักษณะวัตถุตามธรรมชาติที่สามารถศึกษาได้ โดยเน้นการกระทำที่เป็นปกติประจำวันเพื่อพัฒนาเป็นหลักการแห่งพฤติกรรม นักปรัชญา

กลุ่มนี้ได้ให้ความสำคัญกับ “ จิต ” (mind) และ “ สังคม ” (society) ที่ทำให้มนุษย์แสดง ความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยมองว่าพฤติกรรมที่มนุษย์แสดงออกมาขึ้นอยู่กับจิตที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางสังคม ต่อมากลุ่มนักปรัชญาชาวอเมริกัน (อาทิ William James, John Dewey, Charles Horton Cooley, George Herbert Mead and others) ได้พัฒนา แนวคิดปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์นิยมตามความหมายเดิม ตัวอย่าง การอธิบายแนวคิดปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์นิยม ของมีด (Stryker, 1980 : 33 - 40 ; Stryker & Statham, 1985 : 316 ; citing Mead, 1934. Mind, Self and Society.) ที่ได้อธิบายพฤติกรรมเชิงสังคมโดยเน้นความสนใจในกระบวนการที่บุคคลใดมาซึ่ง “ สิ่งสั่งสมเชิงพฤติกรรม ” (behavioral repertoire) อันเป็นผลมาจากการปรับตัวให้เข้ากับแบบแผนการจัดระเบียบ ทางสังคมที่กำลังดำเนินอยู่ ดังนั้นในการวิเคราะห์พฤติกรรมของบุคคลไม่เพียงแต่เฉพาะ การกระทำที่สังเกตได้เท่านั้น แต่ยังรวมถึงพฤติกรรมภายในด้วย เช่น การคิด การตรวจสอบ และการประเมิน ภายใต้บริบททางสังคม (social context) เนื่องจากพฤติกรรมของมนุษย์ รวมทั้งพฤติกรรมที่เป็นลักษณะพิเศษของมนุษย์อันประกอบด้วย จิตและ ตัวตน เกิดขึ้นมาจากการดัดแปลงและการปรับตัวให้เข้ากับกิจกรรมทางสังคม (พงษ์สวัสดิ์ สวัสดิพิงษ์, 2532 : 32 - 33) โดยที่ “ จิต ” เป็นการตอบสนองเชิงพฤติกรรมประเภทหนึ่ง (behavioral response) ซึ่งเกิดขึ้นจากการมีปฏิสัมพันธ์กับคนอื่นในบริบททางสังคมตลอดจนเป็นความสามารถ เชิงพฤติกรรมที่ทำให้มนุษย์ใช้สัญลักษณ์ในการเรียกชื่อวัตถุต่างๆและทำการสวมบทบาท โดยใช้วัตถุต่างๆเป็นตัวเรา พฤติกรรม หักห้ามพฤติกรรมชักชวนทางเลือกพฤติกรรมโดยจินตนาการและเลือกวิถีการกระทำ

ดังนั้นจิตจึงช่วยให้บุคคลสามารถรวมมือ และประสานการกระทำซึ่งกันและกันได้ กระบวนการทางสังคมที่ก่อให้เกิดจิต เรียกว่า กระบวนการสื่อสารโดยท่าที (gestures) ของการตอบสนองต่อสิ่งเรายังมีความหมาย (meaning) ส่วน “ ตัวตน ” หมายถึงความสามารถในการมองตนเองที่เป็นวัตถุชนิดหนึ่ง โดยตัวตนพัฒนาขึ้นมาในบุคคลอันเป็นผลมาจากความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น มิติของตัวตนประกอบด้วย ฉันทิฐานะเป็นฝ่ายกระทำ (I) และ ฉันทิฐานะเป็นฝ่ายถูกกระทำ (me) โดยที่ “ I ” เป็นส่วนหนึ่งของปัจเจกชนที่รวมเอาลักษณะนิสัยตามธรรมชาติและปทัชชหีณ (habits) เป็นส่วนหนึ่งของปัจเจกชนที่รวมเอาลักษณะนิสัยตามธรรมชาติและปทัชชหีณ (habits) เป็น

ตัวแทน เจตคติของคนอื่นและสังคมที่มีอิทธิพลต่อการตีความของบุคคลให้แสดงออกตามความคาดหวังของสังคม ตัวตนถูกพัฒนาดังนี้ด้วยทารกในขั้นการเล่น (playstage) โดยการสวมบทบาทบุคคลเฉพาะ (particular others) ต่อมาพัฒนาสู่ขั้นเกม (game stage) เพื่อสวมบทบาทบุคคลทั่วไป (generalized others) สอนคำว่า สังคม (society) เป็นเพียงคำเรียกการสวมบทบาทและการกระทำระหว่างกันทางสังคม (social interaction) ในรูปของ การสนทนาท่าที (conversation of gestures) และการใช้สัญลักษณ์นัยสำคัญ (symbolic significant) เช่น การไหวและการรับไหว เป็นต้น คำว่า สัญลักษณ์ (symbolic) จึงเป็นสิ่งที่แสดงถึงความตกลงยอมรับร่วมกันในความเป็นตัวแทนต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง บุคคลตอบสนองต่อสัญลักษณ์เสมือนเป็นตัวทำนายพฤติกรรมต่อไปทั้งที่เป็นพฤติกรรมของเขาเองและพฤติกรรมของคนอื่น ผ่านกระบวนการสวมบทบาท (role - taking) ซึ่งเป็นกระบวนการคาดเดาการตอบสนองหรือโต้ตอบของบุคคลอื่นที่อยู่ในการปฏิสัมพันธ์ (Stryker, 1978 : 326)การสวมบทบาทจึงเป็น ความสามารถในการใช้สัญลักษณ์นัยสำคัญ

จากแนวคิดดังกล่าวพอสรุปได้ว่า แนวคิดปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์นิยม เป็นแนวคิดพื้นฐานที่ใช้อธิบายพฤติกรรมของบุคคลในสังคม โดยผ่านกระบวนการสวมบทบาทโดยการตีความสัญลักษณ์จากการมีปฏิสัมพันธ์กับคนอื่น

2. ทฤษฎีบทบาท (role theory)

สไตรเกอร์ และสตาธัม (Stryker & Statham, 1985 : 330 - 341) ได้สรุปทฤษฎีบทบาทซึ่งอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดโครงสร้าง-หน้าที่ในทางสังคมวิทยา เพื่อนำมาใช้เป็นฐานความคิดในการพัฒนาทฤษฎีอัตลักษณ์ว่า บุคคลในสังคมถูกกำหนดให้มีบทบาทตามตำแหน่งที่ตนครอบครองอยู่ ซึ่งบุคคลอาจมีตำแหน่งเดียวหรือหลายตำแหน่ง ขณะเดียวกันบุคคลก็มีสิทธิในการแสดงออกตามบทบาทของตน ลินตัน (Stryker & Statham, 1985 :332 - 333 ; citing Linton, 1936) กล่าวว่า สังคมประกอบด้วยปัจเจกชนจำนวนมากจึงจำเป็นต้องปรับตัวทางสังคม (social adaptation) และการจัดระเบียบทางสังคม (social organization) การปรับตัวกระทำได้โดยการฝกฝนอบรม เพื่อให้เกิดแบบแผนทางความคิดตามเงื่อนไขของสังคม โดยเฉพาะ แบบแผนของการ

กระทำระหว่างกันทางสังคม ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่มีการตอบสนองระหว่างกัน (reciprocal behavior) แบบแผนดังกล่าวเรียกว่าสถานภาพ (status) ส่วนสิทธิและหน้าที่ที่ต้องแสดงตามสถานภาพเรียกว่าบทบาท (role) สถานภาพและบทบาททำให้บุคคลมีรูปแบบเฉพาะตน (individual form) การปรับตัวของบุคคลเพื่อให้สอดคล้องกับสถานภาพและบทบาทขึ้นอยู่กับหน้าที่ทางสังคม โดยบุคคลมีทั้งบทบาททั่วไป (general roles) เช่น บทบาททางเพศ ซึ่งเป็นบทบาทที่ติดตัวมา (achieved role) โดยที่กระบวนการใดมาซึ่งบทบาทถูกอธิบายได้ด้วยกระบวนการถ่ายทอดทางสังคม (Stryker & Statham, 1985 : 334 - 336) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ทำให้บุคคลใดมาซึ่งความรู้ ทักษะ คุณลักษณะ และแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกที่ดี (effective member) ของสังคม และของกลุ่มที่แตกต่างกันภายในสังคม โดยทั้งกลุ่มและสังคมมีรูปแบบโครงสร้างที่ถูกจัดระเบียบโดยปทัสถาน (norms) ซึ่งทำให้บุคคลต้องปฏิบัติตามเพื่อให้หน่วยของสังคมทำหน้าที่อย่างต่อเนื่อง ในขณะที่เดียวกันบุคคลก็ซึมซับปทัสถานเขาสูบทบาทที่ตนแสดง ผ่านตัวแทนของการถ่ายทอดทางสังคมได้แก่บิดามารดา พี่น้อง เพื่อนและครู

นอกจากนี้การถ่ายทอดทางสังคมยังส่งผลให้บุคคลรับรู้ถึง การปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทที่เหมาะสม (adequate role performance) โดยบทบาทที่บุคคลแสดงออกเกิดจากการมีความคิดเกี่ยวกับตนเองที่เป็นลักษณะเฉพาะบุคคลที่เรียกว่า อัตลักษณ์ (Stryker & Statham, 1985 : 335 - 345) สรุปได้ว่า โครงสร้างและหน้าที่ทางสังคมกำหนดให้บุคคลมีสถานภาพและบทบาทตามตำแหน่งที่ตนครอบครองอยู่ และบทบาทที่บุคคลแสดงออกมาขึ้นอยู่กับความคิดเกี่ยวกับตนเองที่เรียกว่าอัตลักษณ์ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อสังคมตามบทบาทที่กล่าวแล้วจึงนำมาสู่การพัฒนาทฤษฎีอัตลักษณ์ (Stryker, 1982 : 207)

ความเป็นมาและหลักการของทฤษฎีอัตลักษณ์

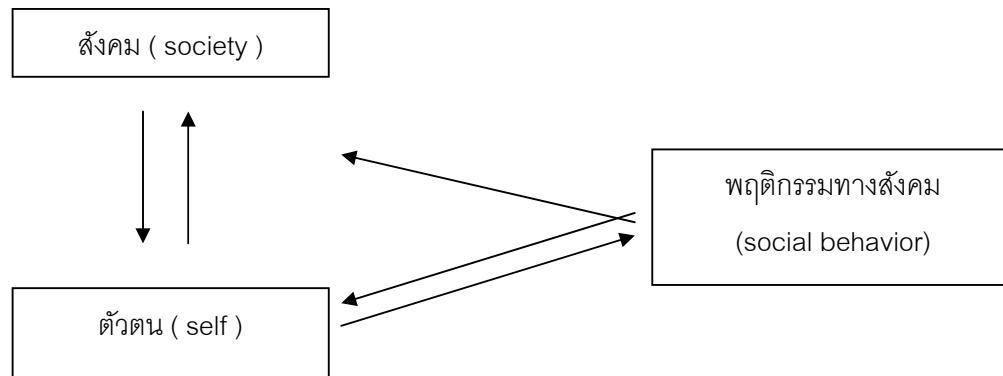
ทฤษฎีอัตลักษณ์ (identity theory) เป็นทฤษฎีทางจิตวิทยาสังคม (social psychological theory) ที่มุ่งอธิบายพฤติกรรมตามบทบาทของบุคคล (Stryker, 1989 : 36) ทฤษฎีอัตลักษณ์มีความเป็นมาและมีหลักการของทฤษฎี ดังนี้

เชลดอน สไตรเกอร์ (Sheldon Stryker) ศาสตราจารย์ ประจำภาควิชาสังคมวิทยา มหาวิทยาลัยอินเดียนา ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้พัฒนาทฤษฎีอัตลักษณ์ขึ้น (Stryker, 1968 : 558-564 ; 1980 ; 1987a : 89-103 ; 1987b : 83-94 ; 1989 : 35-57 ; 1991 : 871-876 ; Stryker & Serpe, 1982 : 199-218 ; 1994 : 16-35 ; Stryker & Statham, 1985 : 311-378 ; Stryker , Owens & White, 2000) โดยอาศัยกรอบแนวคิดตามบริบททางสังคมวิทยาบนพื้นฐานทัศนภาพโครงสร้างปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์นิยม (structural symbolic - interactionist perspective) โดยมีวัตถุประสงค์ของทฤษฎีคือเพื่ออธิบายพฤติกรรมทางเลือกแสดงบทบาท (explanation of role choice behavior) ซึ่งเกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ ระหว่าง “ สังคม ” (society) และ “ ตัวตน ” (self) ของบุคคล โดยมี “ โครงสร้างทางสังคม ” (social structure) และ “ การปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ” (social interaction) เป็นตัวกำหนดหรือควบคุมการแสดงพฤติกรรมของบุคคล ทฤษฎีนี้อาศัยข้อตกลงเบื้องต้น (assumptions or premises) ตามกรอบแนวคิดปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์นิยม 4 ประการ ดังนี้ (Stryker, 1991 : 872)

1. มนุษย์เป็นทั้งผู้กระทำและผู้ตอบสนองต่อการกระทำ
2. การกระทำและการตอบสนองขึ้นอยู่กับทำให้ความหมายหรือตีความสถานการณ์นั้นๆ
3. ความหมายที่บุคคลสร้างมโนภาพแห่งตน เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเป็นผู้กระทำหรือผู้ตอบสนองต่อการกระทำ
4. มโนภาพแห่งตนขึ้นอยู่กับที่มีปฏิสัมพันธ์กับคนอื่น ๆ และการตอบสนองต่อการกระทำที่คนอื่นมีต่อตน

จากข้อตกลงทั้ง 4 ประการดังกล่าว สามารถอธิบายพฤติกรรมทางสังคมได้ ว่าสังคม เป็นตัวก่อให้เกิด ตัวตน และตัวตนเป็นตัวก่อให้เกิดพฤติกรรมทางสังคม (social

behavior) ในทำนองกลับกัน พฤติกรรมทางสังคม ส่งผลต่อ ตัวตน และสังคม ส่วนตัวตนก็ ส่งผลต่อสังคมด้วยเช่นกัน ผู้วิจัยขออธิบายสรุปเพื่อให้ง่าย ต่อความเข้าใจในประเด็นนี้ตามภาพที่ 1



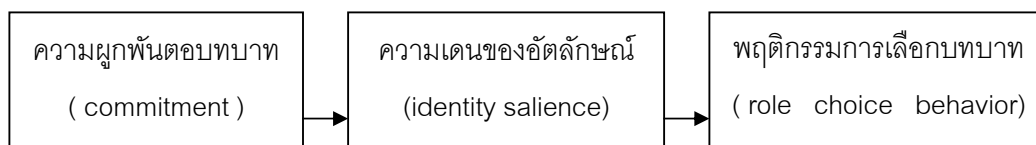
ภาพที่ 2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสังคม ตัวตน และพฤติกรรมทางสังคม

จากภาพแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างสังคม ตัวตนและพฤติกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่สามารถอธิบายย้อนกลับซึ่งกันและกัน (reciprocity) ในที่นี้ เราอธิบายคำว่า “ สังคม ” ในเชิง “ โครงสร้างทางสังคม ” (social structure) ในขณะที่อธิบาย “ ตัวตน ” ในเชิง “ กระบวนการตีความ ” (interpretive processes) ที่บุคคลต้องให้น้ำหนักก่อนการ แสดงพฤติกรรมทางสังคมตามแนวคิดนี้นักสังคมวิทยาในปัจจุบันมองว่า สังคม และตัวตน มีรูปแบบ โครงสร้างที่มีความคงทนยืนยาวทั้งรูปแบบที่เป็นปฏิสัมพันธ์และรูปแบบที่เป็น ความสัมพันธ์ (durability of the patterned interactions and relationships) ตัวอย่างเช่น ผู้ที่มีฐานะเป็นมารดาที่ดียอมทำหน้าที่ดูแลบุตรและมีความใกล้ชิดกับบุตรเสมอ ไม่วาเป็นสมัยก่อนหรือ สมัยปัจจุบัน

นอกจากนี้ โครงสร้างสังคมยังมีความซับซ้อนในระดับกลุ่ม ชุมชน องค์การ และ สถาบัน ในขณะที่บุคคลในสังคมก็มีความแตกต่างกันทั้งในแง่ของระดับทางสังคม อายุ เพศ เชื้อชาติ ศาสนาหรืออื่นๆ ขอบเขตของสังคมจึงมีลักษณะหลากหลายและเกี่ยวโยงซ้อนกัน ทั้งในเชิง

ปฏิสัมพันธ์ (interactionally) หน้าที่ (functionally) และ ลำดับความสำคัญ (hierarchically) ซึ่งบางครั้ง สอนต่างๆ เหล่านี้ อาจมีทั้งการพึ่งพิงกันหรือขัดแย้งกัน สอนต่างๆ ที่แตกต่างกันของสังคมจึงมีผลกระทบต่อบุคคล โดยทำให้เกิดตัวตนแบบต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับคนหรือกลุ่มต่างๆ ที่มาปฏิสัมพันธ์กับบุคคลนั้นๆ

จากแนวคิดवासสังคมและตัวตนมีความซับซ้อน ความหลากหลายแง่มุม และมีการจัดระบบระเบียบ จึงทำให้เกิดการสร้างทฤษฎีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสอนต่างๆ ของสังคมกับสอนต่างๆ ของตัวตนตลอดจนการดำเนินการในเรื่องนี้ อย่าง เป็นเหตุเป็นผลดีขึ้น ทฤษฎีอัตลักษณ์ได้นำแนวคิดปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์นิยามมาใช้อธิบายพฤติกรรมของบุคคล โดยให้ความสำคัญกับการเลือกบทบาท กล่าวคือ พฤติกรรมการเลือกบทบาท (role choice behavior) เป็นผลที่เกิดจากความเด่นของอัตลักษณ์ (identity salience) ซึ่งเป็นส่วนประกอบหนึ่งของ ตัวตน (self) ในขณะที่ความผูกพันต่อบทบาท (commitment) ส่งผลต่อความเด่นของอัตลักษณ์ ผู้วิจัยสรุปหลักการนี้ตามภาพที่ 3



ภาพที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างความผูกพันต่อบทบาท ความเด่นของอัตลักษณ์และพฤติกรรมการเลือกบทบาท

จากภาพที่ 3 แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างความผูกพันต่อบทบาทซึ่งมีผลต่อความเด่นของอัตลักษณ์ ส่วนความเด่นของอัตลักษณ์ก็มีผลต่อพฤติกรรมการเลือกบทบาท โดยมีแนวคิดในแต่ละองค์ประกอบ ดังนี้

1. ความผูกพันตอบทบาท (commitment)

1.1 แนวคิดเกี่ยวกับความผูกพันตอบทบาท (commitment concept)

สไตรเกอร์ (Stryker, 1991 : 873) กล่าวว่า ความผูกพันตอบทบาท มีพื้นฐานมาจากเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมที่บุคคลเขาไปมีส่วนร่วม โดยทั่วไปประกอบไปด้วยเครือข่ายทางสังคมที่สลับซับซ้อน ในขณะเดียวกันแต่ละเครือข่ายก็ประกอบด้วยบุคคลที่ดำเนินชีวิตอยู่ และมีการติดต่อสัมพันธ์กันตามตำแหน่งทางสังคมและการปฏิบัติตามบทบาท ดังนั้นความผูกพันกับเครือข่ายทางสังคมอันใดอันหนึ่ง คือการที่สมาชิกของเครือข่ายนั้นต้องแสดงบทบาทของตน โดยการแสดงอัตลักษณ์เฉพาะสำหรับเรื่องนั้นออกมาในการติดต่อสัมพันธ์ต่อกันจนถึงขั้นที่วาดภาพความสัมพันธ์ระหว่างกันในเรื่องนั้นขึ้นอยู่กับการทำตนเป็นคนแบบหนึ่ง บุคคลก็มีความผูกพันที่ต้องการเป็นคนแบบนั้น การวัดความผูกพันวัดได้จากการที่บุคคลลงทุนลงแรงความสัมพันธ์ที่มีความหมายกับใครๆ ในเครือข่ายอื่น เพื่อไปมีพฤติกรรมตามแบบของเครือข่ายที่ตนเลือก จากนิยามและวิธีการวัดที่กล่าวมาแล้ว จึงสามารถกล่าวได้ว่าความผูกพันตอบทบาท เป็นสาเหตุให้เกิดความเด่นของอัตลักษณ์ได้อัตลักษณ์หนึ่ง

1.2 กระบวนการของความผูกพันตอบทบาท (commitment process)

เบอร์คและไรซ (Burke & Reitzes, 1991 : 142 - 245) กล่าวว่า ความผูกพันตอบทบาทเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการอัตลักษณ์ในฐานะที่เป็นกระบวนการควบคุมพฤติกรรมโดยผ่านการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (cybernetic control process) (Burke & Reitzes, 1991 : 242 ; citing Powers, 1975) กระบวนการดังกล่าวประกอบด้วยการรับรู้การประเมินค่าจากผู้อื่น (reflected appraisals) ซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้า (input) และลักษณะทางอัตลักษณ์ของบุคคล (individual's identity setting) โดยพฤติกรรมที่บุคคลแสดงออกอย่างมีแบบแผนค่อนข้างถาวรนั้น เป็นผลลัพธ์ของความสอดคล้องระหว่างการรับรู้การประเมินค่าจากผู้อื่นและลักษณะทางอัตลักษณ์ของบุคคลความผูกพันเป็นผลรวมของพลังผลักดันต่างๆที่มีต่อบุคคลในการที่รักษาความสอดคล้องกันระหว่างคุณลักษณะทางอัตลักษณ์และการรับรู้การประเมินค่าภาพ

ผลักดันมีน้อยหรืออ่อนแอ (weak) บุคคลแสดงพฤติกรรมที่เปลี่ยนการรับรู้การประเมินค่าจากผู้อื่นให้สอดคล้องกับลักษณะทางอัตลักษณ์ของเขาใน 6 รูปแบบ คือ

- (1) เฉพาะบางเวลา
- (2) เฉพาะเมื่อมีความไม่สอดคล้องอย่างยิ่ง
- (3) เฉพาะเมื่อต้องใช้ความพยายามน้อย
- (4) เฉพาะเมื่ออยู่ในระดับต่ำ
- (5) เฉพาะบางสถานการณ์ และ
- (6) เฉพาะเมื่อการลงทุน ลงแรงไม่สูงนัก

ในทางกลับกันถ้าบุคคลมีความผูกพันตอบทบาทมาก มีความสอดคล้องกันมากระหว่างการรับรู้การประเมินค่ากับลักษณะทางอัตลักษณ์กล่าวคือเมื่อมีความผูกพันตอบทบาทมาก การรับรู้การประเมินค่ามีแนวโน้มที่ประกอบไปด้วยความหมายรวมกันที่ยืนยันและสอดคล้องกับอัตลักษณ์ อย่างไรก็ตามเนื่องจากการรับรู้การประเมินค่าส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับพฤติกรรมที่บุคคลแสดง จึงคาดหวังว่าความหมายของพฤติกรรมที่บุคคลแสดงสอดคล้องกับความหมายตามอัตลักษณ์ ซึ่งขึ้นอยู่กับความผูกพันที่บุคคลนั้นมีต่ออัตลักษณ์นั้นๆ โดยที่ความสอดคล้องมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับว่าบุคคลมีความผูกพันต่ออัตลักษณ์นั้นมากหรือน้อยบุคคลมีส่วนร่วมในกระบวนการควบคุมพฤติกรรมให้สอดคล้องกับการรับรู้การประเมินค่าจากผู้อื่น บุคคลสามารถที่เรียนรู้ว่าพฤติกรรมอะไรมีประสิทธิภาพในการธำรงรักษาความสอดคล้องระหว่างลักษณะทางอัตลักษณ์ที่กำหนดและการรับรู้การประเมินค่า

นอกจากนี้บุคคลก็สามารถเรียนรู้ที่พัฒนาและธำรงรักษาความสอดคล้องระหว่าง การรับรู้การประเมินค่าและลักษณะทางอัตลักษณ์โดยมีขอแมว่าในระหว่างการเรียนรู้นั้น การให้ความหมายต่อสิ่งต่างๆ และการให้ความหมายต่อพฤติกรรมต้องไม่เปลี่ยนแปลงไป

กล่าวคือต้องมีความมั่นคงเชิงความหมายในบริบทของการเรียนรู้ (stable semantic context) แนวทางการเรียนรู้มีความซับซ้อน (complex) มีขอเรียกรองต่างๆมากมาย (demanding) และเต็มไปด้วยความเครียด (stressful) ดังนั้นบุคคลก็มีความสนใจในการดำรงอยู่ในบริบทที่มั่นคงเชิงความหมายเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการตอบสนองขอเรียกรองและความกดดันต่างๆในการที่ไปหาความหมายรวมกันระหว่างตนเอง กับคนอื่นๆ ในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ความผูกพันตอบทบาทเกิดขึ้นเมื่อบุคคลพยายามที่ธำรงรักษาความสอดคล้องระหว่างอัตลักษณ์และ การรับรู้การประเมินค่า

1.3 หลักพื้นฐานของความผูกพันตอบทบาท (bases of commitment)

ความผูกพันตอบทบาทเป็นหนึ่งในพลังผลักดันในกระบวนการพัฒนาอัตลักษณ์ในงานวิจัยบางเรื่องกล่าววาทสิ่งที่เป็นพื้นฐานรวมกันของความผูกพันตอบทบาทคือการได้รับรางวัล (gained rewards) การหลีกเลี่ยงการลงทุน (avoided costs) และความผูกพันทางจิตใจ (attachment) (Burke & Reitzes, 1991 : 244 ; citing Becker, 1960 , 1964 ;Kanter, 1968 , 1972 ; Stryker, 1968 , 1980) สำหรับเบอร์ก และไรซ (Burke & Reitzes, 1991 : 244) เห็นว่าปัจจัยทั้งหลายที่เป็นพลังผลักดันให้เกิดความผูกพันตอบทบาทก็ถือเป็นพื้นฐานของความผูกพันทั้งสิ้น การได้รับรางวัลและความผูกพันทางจิตใจอาจเป็นพื้นฐาน สำหรับความผูกพันตอบทบาท ซึ่งเป็นพลังผลักดันที่สำคัญที่รักษาความสอดคล้องระหว่างการรับรู้การประเมินค่าและลักษณะทางอัตลักษณ์ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าหากบุคคลได้รับรางวัลหรือมีความผูกพันทางใจกับคนอื่นๆ ในการรักษาอัตลักษณ์ของเขา เขาก็มีแนวโน้มที่มีระดับความผูกพันตอบทบาทนั้นมากกว่าคนอื่นๆที่ไม่ได้รับรางวัลหรือไม่มีความผูกพันทางจิตใจกับคนอื่นๆ

เบอร์ก และไรซ (Burke & Reitzes, 1991 : 244) ได้แบ่งหลักพื้นฐานของความผูกพันตอบทบาทแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1.3.1) พื้นฐานความผูกพันตอบทบาทด้านการรู้คิด (cognitive bases of commitment) หมายถึง การที่บุคคลรับรู้ความหมายและรางวัลในเชิงบวก ตลอดจนประเมินผลได้

เสียในการดำรงรักษาอัตลักษณ์ไว้ ตัวอย่าง การที่นักศึกษาหญิงได้รับคำชวนให้ไป งานรื่นเริงคืนกอนสอบ นักศึกษาหญิงก็คำนึงถึงผลได้เสีย การตัดสินใจอยู่กับบ้านดูหนังสือสอบอาจเป็นผลมาจากความคาดหวังที่ได้รับคำชมจากบุคคลนัยสำคัญ (significant others) ในการได้คะแนนสอบสูง ดังนั้นผลได้ (rewards) คือความสนุกสนานในงานรื่นเริงน้อยกว่าผลเสียในเชิงอัตลักษณ์ (identity costs) คือการได้คะแนนสอบไม่ดี

1.3.2) พื้นฐานความผูกพันตอบทบาทด้านสังคม-อารมณ์ (socioemotional bases of commitment) หมายถึง ความผูกพันทางใจและอารมณ์ในการดำรงอัตลักษณ์ไว้ ซึ่งเกิดขึ้นมาจากการมีปฏิสัมพันธ์กับคนอื่น ๆ บนพื้นฐานของอัตลักษณ์เชิงบทบาทกับคนเหล่านั้น การมีเครือข่ายทางสังคมและความสัมพันธ์กับคนอื่นที่เกี่ยวข้องกับบทบาทเป็นพื้นฐานของ ความผูกพัน ตัวอย่างเช่น การมีปฏิสัมพันธ์ที่เต็มไปด้วยความอบอุ่น การสนับสนุน และต่อเนื่องกันไปของนักศึกษาครูกับอาจารย์ผู้สอน หรือเพื่อนนักศึกษา ในฐานะเป็นนักศึกษาครูที่มีความรับผิดชอบทางวิชาการ ช่วยเพิ่มพลังผลักดันให้นักศึกษาครูแสดงพฤติกรรมที่ยืนยันอัตลักษณ์นั้นต่อไป

สไตรเกอร์ (Stryker, 1987 : 97 - 98 ; 1991 : 874) ได้แบ่งความผูกพันตอบทบาทด้านอารมณ์และสังคม แบ่งออกเป็น 2 มิติ คือ

1.3.2.1) ความผูกพันเชิงปฏิสัมพันธ์ (interactional or extensiveness commitment) หมายถึง การที่บุคคลสามารถมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายทางสังคมต่างๆได้จำนวนมาก จากการใช้อัตลักษณ์ใดอัตลักษณ์หนึ่ง ตัวอย่าง การที่บุคคลใช้อัตลักษณ์ความเป็นครู ซึ่งบุคคลนอกจากมีความสัมพันธ์ทางสังคมกับเครือข่ายที่เป็นนักเรียนแล้วยังต้องใช้อัตลักษณ์ความเป็นครูกับผู้ปกครองของนักเรียน หรือสมาคมผู้ปกครองและครู ตลอดจนชุมชนที่นักเรียนเป็นเครือข่ายอยู่

1.3.2.2) ความผูกพันเชิงอารมณ์ (affective or intensiveness commitment) การที่บุคคลรับรู้หาเครือข่ายทางสังคมที่ตนเกี่ยวข้องของมีความสำคัญทางจิตใจที่ลึกซึ้งต่ออัตลักษณ์ที่ตนได้เลือกใช้

1.4) ผลของความผูกพันต่อบทบาท (consequences of commitment)

ความผูกพันต่อบทบาทส่งผลต่อพฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาท กล่าวคือ บุคคลที่มีความผูกพันต่ออัตลักษณ์ตามบทบาทสูง บุคคลนั้นมีความพยายามมากที่ธำรงรักษาการรับรูการประเมินค่าที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของตน ในทางตรงกันข้าม หากบุคคลมีความผูกพันต่ออัตลักษณ์ตามบทบาทต่ำก็ไม่มี ความพยายามมากนักในการรักษาความสอดคล้องระหว่างการรับรูการประเมินค่าและลักษณะทางอัตลักษณ์ ทำให้มีความสอดคล้องกันน้อยระหว่างการให้ความหมายของอัตลักษณ์และการให้ความหมายของพฤติกรรมตามบทบาท จึงกล่าวได้ว่าความผูกพันเป็นตัวแปรปรับ (moderates) ของความสัมพันธ์ระหว่างอัตลักษณ์และพฤติกรรม การปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาท (role performance) (Burke & Reitzes, 1991 : 244)

2) ความเด่นของอัตลักษณ์(identity salience)

พัฒนามาจากความมีหลากหลายแง่มุมของตัวตนดังที่ไดกลาวแลวข้างตน ตัวตนประกอบด้วยชุดของอัตลักษณ์ที่มีความแตกต่างกันจำนวนมาก (sets of discrete identities) บุคคลมีศักยภาพที่มีอัตลักษณ์จำนวนมากตามบทบาทต่างๆที่ตนครอบครองอยู่ โดยอัตลักษณ์มีคุณสมบัติ 2 ประการคือ 1) การที่บุคคลอื่นมอบตำแหน่งอันใดอันหนึ่งทางสังคมให้ตัวเรา และ 2) ตัวเรายอมรับตำแหน่งที่บุคคลอื่นมอบให้ (Stryker, 1968 : 599) ดังนั้นในแง่นี้อัตลักษณ์จึงเป็น การรู้คิดเกี่ยวกับตนที่เกี่ยวกับบทบาทและตำแหน่งในระบบความสัมพันธ์ทางสังคมของบุคคล เช่น อัตลักษณ์ความเป็นครู อัตลักษณ์ความเป็นมารดา เป็นภรรยา ลูกเป็นตน นอกจากนี้อัตลักษณ์ที่บุคคลมีอยู่ผันแปรไปตามความเด่นที่ถูกจัดวางตามลำดับความเด่น (salience hierarchy) ซึ่งความเด่นของอัตลักษณ์อันใดอันหนึ่งถูกนำมาใช้หรือไม่ใช้ ขึ้นอยู่กับความนาเป็นตามสถานการณ์ต่างๆ ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าการเลือกแสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งยอมสะท้อนให้เห็นถึงตำแหน่งความเด่นของอัตลักษณ์ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทนั้นๆ

สไตรเกอร์ (Stryker, 1982 : 207) กล่าวว่า โดยปกติแล้วบุคคลแสดงพฤติกรรมตามความเด่นของอัตลักษณ์ที่มีความชัดเจนอย่างไรอย่างหนึ่งดังนี้

2.1) การให้ความหมายกับคุณลักษณะของสถานการณ์ต่างๆ (defining characteristics of situations) หมายถึง ระดับที่บุคคลยินยอมให้อัตลักษณ์อื่นๆ (alternative identities) 'ได้แสดงพฤติกรรมออกมาตามสถานการณ์ที่มีความหมายนั้น

2.2) ลักษณะอื่นๆภายในตัวบุคคล (other self characteristics) หมายถึง ารที่บุคคลมีความภาคภูมิใจในตนเอง (self - esteem) หรือมีความพึงพอใจ (satisfaction)

3) พฤติกรรมการเลือกบทบาท (role choice behavior) หมายถึง พฤติกรรมที่บุคคลแสดงออกตามอัตลักษณ์ที่มีความเด่นที่สุดในสถานการณ์นั้นๆ พฤติกรรมการเลือกบทบาทจึงเป็นผลลัพธ์ของความเด่นของอัตลักษณ์ตามบทบาทที่บุคคลเลือกและแสดงออกมาเรียกว่า พฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาท (role performance) โดยบุคคลประเมินตนเองและบุคคลนัยสำคัญ (significant others) จึงแสดงพฤติกรรมออกมา กระบวนการประเมินนี้สะท้อนถึงคุณค่าในตนเองเกี่ยวกับบทบาทเฉพาะของบุคคล (role - specific self-esteem) ทั้งนี้การปฏิบัติตนตามบทบาทประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญกับความเด่นของอัตลักษณ์ (Stryker, 1987 : 97)

ดังนั้นการอธิบายพฤติกรรมของบุคคลตามกรอบทฤษฎีอัตลักษณ์จึงอธิบายได้ ด้วยความสัมพันธ์ระหว่างความผูกพัน ความเด่นของอัตลักษณ์และการเลือกบทบาท

โดยที่อัตลักษณ์เป็นเรื่องของการรู้คิด (cognition) ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ ง่ายกว่าความผูกพันที่เป็นเรื่องของการมีปฏิสัมพันธ์ (interaction) (Stryker, 1991 : 874)

5. ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ทางสัญลักษณ์ (Symbolic Interaction Theory)

ความเป็นมา

Symbolic Interaction Theory เป็นทฤษฎีประเภทย่อย (micro) เนื่องจากทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญต่อมนุษย์แต่ละคน และช่วยให้ความรู้เกี่ยวกับสังคมมนุษย์มีความชัดเจนมาก

ยิ่งขึ้น Symbolic Interaction Theory มีจุดเริ่มมาจากแนวความคิดของแมค เวเบอร์ นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาสังคมโดยทำความเข้าใจจากจิตพิสัยของคนในสังคม และจอร์จ เฮร์เบิร์ต มีด ได้ใช้แนวความคิดของเวเบอร์มาใช้ในการศึกษาสังคมอย่างแท้จริง เพื่อค้นหาคำตอบว่า บุคลิกภาพของบุคคลนั้นเกิดมาจากประสบการณ์ทางสังคมอย่างไร ต่อมาเอริง กอล์ฟแมน (Erving Goffman :1922-1982) ได้ใช้วิธีการวิเคราะห์

กรอบแนวคิดของทฤษฎี

Symbolic Interaction Theory มีกรอบแนวความคิดที่มีรากฐานของสมมุติฐานที่ว่า การที่สังคมดำเนินไปอย่างต่อเนื่องนั้นเป็นเพราะมีจุดเริ่มต้นมาจากการกระทำระหว่างกันของคนในสังคม และการกระทำของบุคคลในสังคมเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ที่บุคคลมีต่อผู้อื่น การกระทำและการตอบสนองต่อบุคคลและสถานการณ์แวดล้อมของแต่ละบุคคลขึ้นอยู่กับ การนิยามความหมายที่แตกต่างกันของแต่ละบุคคลและแต่ละสถานการณ์โดยรวม (Macionis 1993: 21)

นักทฤษฎีที่สำคัญ คือ George Herbert Mead, Jacob Moreno, Ralph Linton, Erving Goffman, Herbert Blumer, Sheldon Stryker

George Herbert Mead (ค.ศ. 1863-1931) นักทฤษฎีชาวอเมริกัน เป็นผู้วางรากฐานของ Symbolic Interaction Theory และ ทฤษฎีบทบาท (Role Theory) โดย Mead ได้รับอิทธิพลจาก George Simmel แนวความคิดของ Symbolic Interaction Theory มีสาระสำคัญดังนี้

1. ความอ่อนแอทางชีววิทยาของเผ่าพันธุ์มนุษย์เป็นสาเหตุที่ทำให้มนุษย์ต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม เป็นสังคมเพื่อการมีชีวิตรอด
2. มนุษย์คัดเลือก เก็บรักษาการกระทำระหว่างกันที่
 - ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน ซึ่งส่งผลให้มีชีวิตอยู่รอดเอาไว้

- ขณะเดียวกันก็ละทิ้งการกระทำระหว่างกันที่ไม่ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน ซึ่งส่งผลให้มีชีวิตอยู่รอด

ทำให้เกิดจิต อตตะ และสังคมขึ้น (Mind, Self and Society)

3. จิต (Mind) มีลักษณะที่สำคัญ คือ

3.1) มีความสามารถในการใช้สัญลักษณ์กำหนดสิ่งต่างๆ ในสภาวะแวดล้อมทำให้สามารถรู้จักสิ่งต่างๆ เหล่านั้น

3.2) สามารถฝึกซ้อมในใจในแนวการกระทำต่างๆ ต่อสิ่งต่างๆ ได้ ก่อนที่ลงมือกระทำจริง

3.3) สามารถหักห้ามแนวการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมไม่ควร เมื่อวิเคราะห์ได้จากการฝึกซ้อมในใจ

- จิตมนุษย์มีลักษณะเป็นกระบวนการ (process) ไม่ใช่โครงสร้าง การฝึกซ้อมในใจเป็นปัจจัยที่สำคัญของการเกิดกลุ่มที่เป็นระเบียบ และการดำรงอยู่ของกลุ่มที่เป็นระเบียบ ก็เนื่องจากการเลือกแนวปฏิบัติที่ส่งเสริมความร่วมมือและการปรับตัวของจิต

- จิตของมนุษย์ไม่ได้มีมาตั้งแต่กำเนิดแต่เป็นผลผลิตของสังคม ซึ่งเกิดจากความสัมพันธ์กันของมนุษย์ เช่น ในวัยทารก เด็กเลือกสรรท่าทางต่างๆ ที่ได้แสดงออกไปอย่างเดาสุ่มกับผู้ใกล้ชิด ที่ทำให้บุคคลเหล่านั้นกระทำโต้ตอบในทางบวก การเลือกสรรท่าทางของเด็กอาจได้มาจากการเดาสุ่มของเด็ก และจากการสอนของผู้ใกล้ชิด การเลือกท่าทางเช่นนี้เกิดขึ้นเรื่อยไปจนกระทั่งพบความหมายทั่วไป (Common Meanings) ของท่าทางเหล่านั้นที่เข้าใจตรงกันทั้งเด็กและคนทั่วไป จนกลายเป็นท่าทางตามประเพณี (Conventional Gesture) ซึ่งก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพสำหรับการกระทำต่อกันมากขึ้น เพราะมีความหมายตายตัวจึงกระตุ้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องปรับตัวระหว่างกันมากขึ้น

- จากการที่ผู้ที่เข้าสัมพันธ์ต้องปรับตัวระหว่างกันมากขึ้น ทำให้เพิ่มความสามารถของบุคคลมากขึ้น และเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการพัฒนาจิต อัตตา และสังคม
- นั่นคือ เมื่อมนุษย์รับรู้และตีความท่าทางแล้วแสดงว่ามนุษย์มีความสามารถที่สมบัติน่าทึ่งของผู้อื่นในลักษณะของ “การเอาใจเขามาใส่ใจเราด้วย” นับเป็นการเพิ่มความเป็นไปได้ในการกระทำระหว่างกันที่ประสานร่วมมือกัน

โดยสรุปเมื่อบุคคลได้พัฒนาความสามารถ 3 ประการ คือ

- การเข้าใจท่าทางตามประเพณี
- สามารถใช้ท่าทางต่างๆ เข้าใจท่าทางของคนอื่น
- สามารถฝึกซ้อมแนวทางปฏิบัติตามทางเลือกต่างๆ ในใจเท่ากับว่าบุคคลนั้นมี “จิต” แล้ว

4. อัตตา (Self)

- เมื่อบุคคลสามารถให้ความหมายกับสิ่งต่างๆ และบุคคลอื่น ในสภาพแวดล้อมได้แล้ว เขาก็สามารถให้ความหมายเกี่ยวกับตัวเองได้
- การตีความหมายของท่าทางต่างๆ จึงเป็นทั้งช่วยให้เกิดการประสานงานระหว่างมนุษย์ด้วยกันและสามารถนำมาใช้ประเมินผลตนเองได้อีกด้วย
- การประเมินผลตนเองขึ้นอยู่กับกระบวนการของจิตนั่นเอง กล่าวคือ เมื่อบุคคลได้ “ภาพตนเอง” (Self image) จากสายตาของคนอื่นที่สัมพันธ์กับตนเองมาเรื่อยๆ ภาพนี้ค่อยๆ ผังลึกในจิตใจจนกลายเป็นความคิดเกี่ยวกับตนเอง (Self – Conception) ที่เปรียบเหมือนวัตถุหนึ่งที่มีความสม่ำเสมอ เป็นบุคคลประเภทที่มีความโน้มเอียงที่มองสิ่งใดสิ่งหนึ่งประสานสอดคล้องกันมั่นคงถาวรของตนขึ้น กลายเป็นอัตตาของบุคคลนั้น

- กระบวนการพัฒนาอัตตามี 3 ขั้นตอนคือ

1) Play Stage (ขั้นการเล่นบทบาท) หรือ Role – Taking (ขั้นเอาใจเขามาใส่ใจเรา) เป็นระยะที่บุคคลยังเป็นเด็กทารก มีความสามารถในการสวมบทบาทของคนอื่นได้จำกัดเพียงคนหรือสองคนเท่านั้น ภาพของตนเอง (อัตตา) ก็ยังไม่ฝังแน่นแต่อย่างใด

2) Game Stage (ขั้นเกมสีกีฬา) เป็นช่วงที่เด็กทารกเจริญวัยใหญ่ขึ้นสามารถสวมบทบาทของผู้อื่นหรือเอาอย่างคนอื่นมากขึ้น ทำงานระบบมากขึ้น ภาพของตัวเองมีความซับซ้อนมากขึ้น สามารถร่วมมือกับผู้อื่นได้มากขึ้น ร่วมกิจกรรมที่มีการประสานงานกันอย่างเป็นระเบียบมากขึ้น

3) Generalized Other (ขั้นสวมบทบาทของบุคคลทั่วไป) เป็นขั้นที่บุคคลสามารถยึดถือปริทรรศน์ทั่วไป ค่านิยม บรรทัดฐานของสังคมหนึ่งในการกระทำระหว่างกันด้านต่างๆ ได้ กล่าวคือ บุคคลสามารถเพิ่มความเหมาะสมในการโต้ตอบกับผู้อื่นในการกระทำระหว่างกันมากขึ้นอยู่เสมอ อันเป็นขั้นตอนพัฒนาการของอัตตาขั้นต่างๆ ของมนุษย์

5. สังคมมนุษย์ เป็นการกระทำระหว่างกันของบุคคลที่มีการจัดระเบียบแล้ว และมีแบบแผนของบุคคลต่างๆ ซึ่งเกิดขึ้นเพราะจิต กล่าวคือ การยึดถือบทบาททำให้บุคคลสามารถควบคุมลักษณะการโต้ตอบของตัวเองได้ ทั้งนี้เพราะบุคคลมีความสามารถในการสวมบทบาทผู้อื่น สังคมยังต้องขึ้นอยู่กับอัตตาก็ด้วย เพราะอัตตาเกิดจากความสามารถของบุคคลในการสวมบทบาทบุคคลทั่วไป ถ้าหากไม่สามารถมองเห็นและประเมินค่าตนเองจากสายตาของผู้อื่นแล้ว การควบคุมทางสังคมก็มีเพียงการประเมินตนจากบทบาทของตนเองเท่านั้น ซึ่งไม่สามารถประสานกิจกรรมที่แตกต่างกันได้

- จิต และอัตตา ทำให้สังคมมีความเคลื่อนไหว หรือเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาที่มีการโต้ตอบกับบุคคลอื่น

- จากการที่บุคคลถือเอาอัตตาเป็นวัตถุอีกอย่างหนึ่งในกระบวนการทำระหว่างกันทางสังคมนี้เองทำให้บุคคลสามารถวางแผนการโต้ตอบกับบุคคลอื่นได้

สังคมจึงเป็นปรากฏการณ์ที่สร้างสรรค์ขึ้นจากการปรับตัวระหว่างการกระทำระหว่างกันของมนุษย์ ดังนั้นสังคมจึงอาจสร้างขึ้นใหม่เปลี่ยนแปลงไปตามจิตและอัตตาเห็นควรโดยมีลักษณะเป็น I และ Me คือ

I หมายถึง แนวโน้มผลักดันของคน

Me หมายถึง พฤติกรรมตามความรู้สึกของตนหลังจากได้ทำพฤติกรรมลงไปแล้ว บุคคลไม่สามารถทำนาย I ได้ แต่รู้ได้เมื่อเป็น Me แล้ว

โดยสรุป สังคมเป็นแบบแผนที่ประสานสอดคล้องกันของกิจกรรมมนุษย์ได้กระทำซึ่งมีการดำรงรักษาไว้ เปลี่ยนแปลงไปตามการกระทำระหว่างกันด้วยสัญลักษณ์ระหว่างบุคคล หรือในแต่ละบุคคล ทั้งการบำรุงรักษาและการเปลี่ยนแปลงของสังคม กระทำผ่านกระบวนการของจิตและอัตตา (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2543: 122-130)

Jacob Moreno (ค.ศ.1893-1953) นักทฤษฎีชาวอเมริกัน

ศึกษาทฤษฎีกระทำระหว่างกันทางสัญลักษณ์ และนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะขององค์การทางสังคมและบุคคลที่เป็นสมาชิกเพิ่มเติม ดังนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับสถานภาพและบทบาท
 - สถานภาพ คือ สิทธิและหน้าที่ต่างๆ ของบุคคล
 - บทบาท คือ ส่วนที่เป็นพลวัตของสถานภาพ
 - บุคคลได้รับมอบหมายให้ดำรงสถานภาพโดยมีความสัมพันธ์กับสถานภาพอื่น
 - เมื่อบุคคลใช้สิทธิและทำหน้าที่อันเป็นส่วนต่างๆ ของสถานภาพก็เท่ากับว่า

บุคคลแสดง “บทบาท”

2. แนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างทางสังคม

- โครงสร้างทางสังคมประกอบด้วยหน่วยวิเคราะห์สำหรับวิเคราะห์หลายประการ
คือ

- 1) ตำแหน่งต่างๆ ชุดหนึ่ง
- 2) ระบบความคาดหวังที่สอดคล้องกัน
- 3) แบบแผนพฤติกรรมตามความคาดหวังของตำแหน่ง

โดยสรุป Symbolic Interaction Theory มีสาระสำคัญดังนี้

1. จิต อัตตา และสังคม (Mind, Self and Society) เป็นกระบวนการของ
พฤติกรรมมนุษย์ ที่กระทำระหว่างกัน

2. ภาษา เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกิด จิตและอัตตา

3. จิต เป็นสิ่งนำเข้าสู่กระบวนการสังคม อันเป็นการกระทำระหว่างกันภายในตัว
มนุษย์

4. มนุษย์สร้างพฤติกรรมภายในตัวของมนุษย์เอง ไม่ใช่เป็นการโต้ตอบสิ่งกระตุ้น
ภายนอกเหนือพลังภายใน

5. การดำเนินพฤติกรรมของมนุษย์ ขึ้นกับการนิยามสถานการณ์เฉพาะหน้าที่ต้อง
กระทำ

6. การขัดเกลาทางสังคมของมนุษย์ เป็นการขัดเกลาโดยสังคมและการมีอิสระ
จากสังคม บุคคลที่พร้อมด้วยอัตตาไม่เป็นที่ตั้งรับเท่านั้น แต่สามารถใช้ประโยชน์ในการกระทำ
ระหว่างกัน ซึ่งอาจเป็นพฤติกรรมที่แตกต่างไปจากที่กลุ่มกำหนดได้ (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2543:
122-130)

Erving Goffman (ค.ศ. 1922-1982) นักทฤษฎีชาวอเมริกัน (กลุ่มสำนัก Chicago University) นำการวิเคราะห์แนวละครมาใช้ในการวิเคราะห์ทางสังคมหรือทฤษฎีการละคร (Dramaturgical Theory) แนวความคิดที่สำคัญ คือ

- การกระทำต่างๆ และการปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์เหมือนกับการแสดงละคร
- ปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์มีความเปราะบาง การที่สามารถดำรงอยู่ได้นั้นเพราะการแสดงออกที่ดีที่สุดที่เหมาะสม
- การแสดงออกที่ไม่ดีหรือไม่เหมาะสมเกิดการหยุดชะงักมีผลกระทบต่อบุคคล ปฏิสัมพันธ์ทางสังคม เช่นเดียวกับการแสดงละคร

Herbert Blumer ชาวอเมริกา สรุปหลักการพื้นฐานของ Symbolic Interaction Theory ไว้ดังนี้

1. มนุษย์แตกต่างจากสัตว์ชั้นต่ำ เพราะมนุษย์ได้รับการสืบทอดความสามารถให้รู้จักการคิด
2. ความสามารถในการคิดถูกหล่อหลอม โดยการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม
3. ในการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม มนุษย์เรียนรู้เกี่ยวกับความหมาย และสัญลักษณ์ต่างๆ ที่ทำให้มนุษย์ได้ใช้ความสามารถในการคิดที่เป็นคุณสมบัติเฉพาะของมนุษย์
4. ความหมายและสัญลักษณ์ ทำให้มนุษย์มีการกระทำและปฏิสัมพันธ์ขึ้นได้
5. มนุษย์สามารถที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกความหมายและสัญลักษณ์ ที่ใช้ในการกระทำ และปฏิสัมพันธ์ บนพื้นฐานการนิยามและให้ความหมายแก่สถานการณ์นั้นๆ
6. มนุษย์สามารถสามารถที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงและยกเลิกความหมายหรือสัญลักษณ์ได้ เพราะมนุษย์มีความสามารถที่ปฏิสัมพันธ์หรือโต้ตอบกับตนเอง ทำให้มนุษย์สามารถ

ตรวจสอบวิถีทางของการกระทำที่เป็นไปได้ต่างๆ พิจารณาถึงผลดี และผลเสีย ที่อาจเกิดขึ้น ก่อนที่เลือกกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งลงไป

7. แบบแผนต่างๆ ระหว่างการกระทำและปฏิสัมพันธ์ก่อให้เกิดกลุ่มสังคมต่างๆ ขึ้นมา (สุเทพ สุนทรเภสัช, 2540: 200-201)

นอกจากนั้น สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2543: 132-133) ได้สรุปสาระสำคัญในเชิงทฤษฎีของทฤษฎีปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ (Symbolic Interaction) ดังนี้

1. จิต อัดตาและสังคม เป็นกระบวนการแห่งพฤติกรรมมนุษย์และระหว่างมนุษย์
2. ภาษาเป็นกลไกให้เกิดจิตและอัดตา
3. จิต คือ input ของกระบวนการสังคม ซึ่งคือการกระทำระหว่างกันภายในตัวมนุษย์
4. มนุษย์สร้างความประพัตภายในตัวของมนุษย์เอง ไม่ใช่เป็นการโต้ตอบสิ่งกระตุ้นภายนอกหรือพลังภายใน เช่น แรงขับ มูลเหตุจูงใจ
5. การดำเนินพฤติกรรมของมนุษย์ขึ้นอยู่กับค่านิยมสถานการณ์เฉพาะหน้าที่ต้องกระทำ
6. การขัดเกลาทางสังคมของมนุษย์เป็นทั้งการจับเขาเข้าสังคมมนุษย์และทำให้มีอิสระจากสังคม บุคคลที่พร้อมด้วยอัดตาไม่เป็นสิ่งที่ตั้งรับเท่านั้น หากสามารถใช้ประโยชน์อัดตาในการกระทำระหว่างกัน ซึ่งอาจก่อผลเป็นพฤติกรรมที่แปลกไปจากกลุ่มที่กำหนดก็ได้

การปรับใช้ทฤษฎี

ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ (Symbolic Interaction) ซึ่งเมื่อนำทฤษฎีนี้มาใช้แล้วทำให้แนวทางการศึกษาเนื้อหา/สารมุ่งเน้นไปที่ระดับของ "ความหมาย/เนื้อหา ระดับความสัมพันธ์" มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพราะแนวคิดเบื้องต้นของทฤษฎีปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์นำเสนอ

ว่า สิ่งที่เราเรียกว่า "สังคม" นั้น แท้จริงก็คือ "ตารางโครงข่ายอันใหญ่ของปฏิสัมพันธ์ของบุคคล" นั่นเอง แต่ปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์นี้มีลักษณะพิเศษไปกว่าปฏิสัมพันธ์ของสัตว์โลกแบบอื่น ๆ คือเป็นปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ ดังนั้น เวลาที่คน 2 คนเอามือไปจับกัน (ซึ่งสัตว์บางชนิดก็อาจทำ) ภายใต้การกระทำดังกล่าวนั้นอาจแสดงความหมายได้อย่างหลากหลาย เช่น แสดงไมตรีจิตต่อกัน เน้นการให้สัญญาแก่กัน เป็นการรับคำตำหนิ เป็นเพียงมารยาทในการทักทาย ฯลฯ ซึ่งเมื่อการสื่อสารหวนกลับมาใช้ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ ก็ช่วยกระพือความสนใจในเรื่อง "ความหมาย" ที่อยู่เบื้องหลังการสื่อสารทั้งแบบวัจนและอวัจนภาษาให้มากขึ้น แนวทางการศึกษาเรื่องความหมายในช่วงเวลานี้จึงเริ่มมุ่งหน้าไปที่ทั้งขั้นตอนของผู้ส่งสาร คือกระบวนการสร้างสรรค์ข่าวสาร (message creation) และขั้นตอนของผู้รับสาร คือการตีความเนื้อหาข่าวสาร (message interpretation) และเนื่องจากองค์ความรู้ในเรื่องการศึกษาการสื่อสารได้ก่อตัวมาเป็นเวลานานหลายทศวรรษแล้ว รวมทั้งมีต้นกำเนิดมาจากขนบทางวิชาการที่แตกต่างกันทั้งด้านมนุษย ศาสตร์และวิทยาศาสตร์ดังที่กล่าวมาข้างต้น ดังนั้น ในยุคสมัยนี้จึงเริ่มมีการถกเถียงกันเกี่ยวกับศาสตร์แห่งการสื่อสารว่าแสวงหาหลักการในระดับใด เช่น

ระดับ laws ซึ่งหมายถึงกฎที่ควบคุมกระบวนการทั้งหมด แบบกฎของแรงโน้มถ่วงของโลก (ตามแบบวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ)

ระดับ rules ซึ่งหมายถึงกฎเกี่ยวกับการตีความ (interpretation) ของคนแต่ละคนตามแบบมนุษยศาสตร์

ระดับ open system ซึ่งไม่เป็นไปทั้งตาม laws และ rules แต่เป็นระบบเปิด กล่าวคือต่างจาก rules ตรงที่ไม่ได้เน้นระดับปัจเจกแต่ละคนแต่หาว่าสามารถค้นหาหลักเกณฑ์ร่วมได้ทั้งระบบ แต่ก็ต่างจาก laws ตรงที่ไม่ได้แยกดูสิ่งที่ถูกศึกษาแบบเป็นส่วนย่อยๆ เช่นที่วิทยาศาสตร์กระทำ แต่เน้นการดูความสัมพันธ์ของแต่ละส่วนย่อยทั้งระบบ

โดยสรุปแล้วทฤษฎีปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ (Symbolic Interaction) มีจุดเริ่มของทฤษฎีมาจาก ความคิดการกระทำระหว่างกัน (interaction) + สัญลักษณ์ (Symbol) การกระทำ

ระหว่างกันทางสังคมและการกระทำระหว่างกันด้วยสัญลักษณ์ โดยการกระทำระหว่างกันทางสังคม หมายถึง การกระทำของบุคคลที่มีผลอย่างใดอย่างหนึ่งต่อความคิด หรือการกระทำของบุคคลอีกคนหนึ่ง

การกระทำนั้นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เช่น การโฆษณาสินค้าในโทรทัศน์ เป็นได้ทั้งการกระทำทั้งสองฝ่าย เช่น การสนทนาระหว่างนาย ก กับ นาย ข การเซ็นสัญญาระหว่างบริษัท ก กับ บริษัท ข ล้วนแต่เป็นการกระทำระหว่างกันทั้งสิ้น สังเกตได้ว่า ในการกระทำระหว่างกันทางสังคม นั้น ต้องมีการใช้สัญลักษณ์อย่างใดอย่างหนึ่งสื่อความหมายระหว่างกัน เช่น การโฆษณาสินค้า ใช้ ภาษา รูปภาพ การตอบโต้ไม่ใช้พฤติกรรมที่บุคคลตอบสนองต่อสิ่งเร้าโดยตรง แต่ผ่านกระบวนการที่ผ่านการตีความต่อสิ่งเร้า ดังนั้น การกระทำระหว่างกันทางสังคมต้องเป็นการกระทำระหว่างกันทางสัญลักษณ์ด้วย

นักสังคมวิทยาได้แบ่งการกระทำระหว่างกันทางสัญลักษณ์ออกจากการกระทำระหว่างพฤติกรรม โดยการกระทำระหว่างกันทางสัญลักษณ์มีการถ่ายทอดความคิดกันด้วย การกระทำระหว่างกันทางพฤติกรรมไม่มีการถ่ายทอดทางความคิด มนุษย์เป็นผู้รู้จักใช้สัญลักษณ์ ในการสร้าง บำรุงรักษาและพัฒนาความสัมพันธ์ทางสังคม ตลอดจนสร้าง บำรุงรักษาและพัฒนาวัฒนธรรมและยังใช้สัญลักษณ์ในการถ่ายทอดวัฒนธรรมจาก Generation สู่ Generation โดยทฤษฎีนี้เชื่อว่าปฏิสัมพันธ์ทางสังคมเป็นสิ่งที่เกิดจากการให้ความหมายการเรียนรู้ความหมายและการตีความหมายก่อนการตอบสนอง

6. รายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มธุรส ศิริสถิตย์กุล (254) ได้ทำการศึกษาการเมืองในการสร้างอัตลักษณ์ของกลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวีในจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่าผู้ติดเชื้อเอชไอวีซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายในการศึกษาได้อ้างอิงกลไกวัฒนธรรมในเรื่องพันธะหน้าที่ที่มีต่อกันในระบบเครือญาติแบบเดิม และการอิงแอบกับระบบอุปถัมภ์ของผู้บารมี ซึ่งได้นำไปสู่การสร้างอัตลักษณ์สามประการ คือ ประการที่หนึ่ง การแสดงตัวตนว่าเป็นคนธรรมดาที่ดี ไม่ได้ประพฤติดีศีลธรรม บ้างก็เชื่อให้การนิยามตัวตนที่วามานี้ มีน้ำหนักและกลมกลืนมากยิ่งขึ้น คือ วัตรธรรมในการดูแลจัดการสุขภาพร่างกาย

ภายนอกของตนเองให้แลดูแข็งแรง ไม่ปรากฏอาการทางกาย เพราะการที่แลดูเหมือนคนธรรมดา นั้นมีความสัมพันธ์โดยตรงกับปฏิริยาที่ดักกันแสดงความรังเกียจที่คนอื่นทำกับพวกเขา การประพฤติปฏิบัติตนเป็นคนดีช่วยงานชุมชน การทำบุญเข้าวัดทุกวันศีล เพื่อการรื้อฟื้นความสัมพันธ์และการยอมรับจากชาวบ้านกลับคืนมา ประการที่สอง การแสดงตัวตนว่าเป็นคนป่วยประสบเคราะห์กรรม และผู้รอรับความช่วยเหลือ โดยการออกมาเผยตัวเพื่อหวังผลด้านสวัสดิการความช่วยเหลือ และประการที่สาม คือ การแสดงตัวตนในฐานะคนใกล้ชิดผู้นำบารมีของชุมชน เพื่อกันการกระทบกระทั่งในปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ติดเชื้อมกับผู้ติดเชื้อ และผู้ติดเชื้อมกับคนอื่น ๆ ในชุมชนเพราะนอกจากทำให้ผู้ติดเชื้อมีภาพลักษณ์ของคนดีที่ใกล้ชิดศาสนา มากกว่าชาวบ้านกลุ่มอื่นๆ แล้ว ยังสามารถทำให้ชาวบ้านเชื่อว่า ผู้ติดเชื้อที่มาทำงานและได้รับการดูแลจากท่าน เป็นคนดีที่ไม่แตกต่าง หรือดียิ่งกว่าคนอื่นในชุมชนที่คิดแต่เรื่องการเอาตัวรอดทางเศรษฐกิจของครอบครัวเท่านั้น อย่างไรก็ตามการสร้างอัตลักษณ์ของผู้ติดเชื้อเอชไอวีทั้งสามประการนี้มีลักษณะของการเคลื่อนไหวไปมา (Shifting Identity) และไม่มีใครคนใดที่เป็นผู้ติดเชื้อแล้วแสดงตัวตนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งอย่างสม่ำเสมอตลอดไป โดยการสร้างความคลุมเครือสับสน และการสร้างอัตลักษณ์แบบผสมผสาน โดยอัตลักษณ์แบบใดแบบหนึ่งปรากฏชัดเจนแตกต่างกันไปในแต่ละสถานการณ์

สายชล สัตยานุรักษ์ (2546:309-328) ได้ทำการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ เรื่อง สมเด็จพระยาตากษานนุภาพ การสร้างอัตลักษณ์ “เมืองไทย” และ “ชนชั้น” ของชาวสยาม ซึ่งได้นำเสนอพระดำริและบทบาทของพระองค์ในการสร้างอัตลักษณ์ “เมืองไทย” และ อัตลักษณ์ของคน “ชั้น” ต่างๆ ในเมืองไทย โดยมีการสร้างอัตลักษณ์พระมหากษัตริย์ การสร้างอัตลักษณ์ข้าราชการ การสร้างอัตลักษณ์ของราษฎร การสร้างอัตลักษณ์พระสงฆ์ การสร้างอัตลักษณ์ผู้หญิง และการสร้างอัตลักษณ์พ่อค้าและชาวจีน

การสร้างอัตลักษณ์พระมหากษัตริย์ สมเด็จพระยาตากษานนุภาพ ทรงพยายามทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกลายเป็นพระมหากษัตริย์ในอุดมคติ นั่นคือทรงเป็น “สมเด็จพระปิยะมหาราช” ซึ่งหมายถึง พระมหากษัตริย์ผู้เป็นที่รักของคนทั้งหลาย ทรงนิยามความหมายของพระราชกรณียกิจต่างๆ ให้เป็นเรื่องของการกระทำเพื่อเสรีภาพและความ

เป็นอยู่เย็นเป็นสุขของราษฎร เช่น การเลิกทาส การเลิกไพร่ การเสด็จประพาสต้น การปรับปรุงกฎหมาย และการศาล เป็นต้น

การสร้างอัตลักษณ์ข้าราชการ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในช่วงแรกของการสร้างระบบราชการสมัยใหม่ขึ้นมาและมีความจำเป็นต้องสร้างวัฒนธรรมทางความคิดเพื่อเป็นแบบแผนสำหรับการปฏิบัติราชการและการมีความสัมพันธ์กับคนอื่น ๆ ทั้งผู้ใหญ่ผู้น้อยและผู้ที่มีฐานะเสมอกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีความสับสนว่าใครเป็น “ผู้ใหญ่” และใครเป็น “ผู้น้อย” การสร้างอัตลักษณ์ของราษฎร ในทศวรรษ 2460 เป็นต้นมาสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงเน้นภาพของราษฎรที่มีส่วนร่วมในการต่อสู้เพื่ออิสรภาพของชาติ ในส่วนการสร้างอัตลักษณ์ผู้นั้นยังคงเน้นการรักษาความเป็นหญิงไทยไว้อย่างเต็มที่ทั้งนี้เพราะต้องการรักษาความเป็นผู้ดีแบบไทยเอาไว้ และการสร้างอัตลักษณ์ของพ่อค้าและชาวจีนนั้น สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงเน้นให้ทุกฝ่ายรับรู้ว่าเป็นพ่อค้าและชาวจีนเป็นผู้มีเจตนาดีต่อประเทศสยาม โดยเฉพาะชาวจีนนั้นทรงเน้นว่า “เหมือนกับเป็นญาติ” หรือเป็น “พี่น้อง” ของคนไทย แม้ว่าในความเป็นจริงพระองค์ทรงรับรู้ถึงปัญหาต่างๆ อันเนื่องมาจากชาวจีนและทรงแบ่งแยกสถานะของชาวจีนและชาวสยามออกจากกันก็ตาม ทั้งนี้เพราะทรงเห็นความสำคัญของชาวจีนในทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้ทรงเน้นหลักความฉลาดในการประสานประโยชน์กับชาวจีนเสมอมา

อรรถญา ศิริผล (2544) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ฝันกับคนมั่ง: พลวัตความหลากหลาย และความซับซ้อนแห่งอัตลักษณ์ของความเป็นคนชายขอบ” ผลการศึกษาได้อธิบายให้เห็นถึงกระบวนการสร้างอัตลักษณ์ประดิษฐ์ของรัฐ ที่กักขังชาวม้งไว้กับภาพลักษณ์อันเลวร้ายของฝิ่น กระบวนการดังกล่าวได้สร้างภาพตัวแทนของชาวม้งขึ้น ด้วยปฏิบัติการทางด้านภาษาผ่านกลไกต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อสาธารณะ ซึ่งทำให้ภาพตัวแตนดังกล่าว กลายเป็นภาพแห่งความจริง ทำให้อัตลักษณ์ของชาวม้งเป็นอย่างอื่นเสียไม่ได้นอกจากเป็นนักปลูกและค้าฝิ่น ผู้ทำลายป่า และสร้างปัญหาให้กับสังคมไทย ปันดดา บุญยสาระนัย ได้ศึกษาเรื่อง “ชนเผ่าอาข่า: ภาพลักษณ์ที่ถูกสร้างให้สกปรก ล้าหลัง แต่ดึงดูดใจ” ได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงกระบวนการสร้าง อัตลักษณ์ประดิษฐ์โดยรัฐและสังคมไทย ให้ชาวอาข่าเป็นชนเผ่าที่ล้าหลัง สกปรกและมีประเพณีพฤติกรรมทางเพศแบบ

สำส่อน อัตลักษณ์ประดิษฐ์ถูกสร้างและผลิตซ้ำผ่านวาทกรรมในสื่อของรัฐ รวมถึงสื่อสาธารณะ เช่น รายการละครโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และบทเพลง (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2547: 10-11)

สุรรัตน์ เทมวรรณ (2548) ศึกษาเรื่อง อัตลักษณ์และการนำเสนอภาพตัวแทนของการจัดการป่าชุมชนกรณีศึกษาเปรียบเทียบสองชุมชนต่างชาติพันธุ์ ผลการศึกษาพบว่า ชุมชนปกากะญอและชุมชนคนพื้นเมือง (คนเมือง) มีรูปแบบในการตั้งถิ่นฐานคล้ายคลึงกัน คือ เป็นการตั้งถิ่นฐานที่มาจากความต้องการในการแสวงหาที่ทำกินใหม่ โดยทั้งสองชุมชนมีวิธีการจัดการทรัพยากรป่าไม้มาเป็นเวลานาน โดยในช่วงเริ่มแรกยังไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนชุมชนมีอิสระในการใช้ทรัพยากร แต่เมื่อชุมชนได้รับทราบการเตรียมประกาศเขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ขึ้น โดยมีการจำแนกประเภทของป่าและกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน โดยแบ่งป่าออกเป็น ป่าอนุรักษ์ตามประเพณี ป่าอนุรักษ์ทรัพยากร และป่าใช้สอย นอกจากนี้ ชุมชนปกากะญอยังได้จำแนกป่าอีกประเภทหนึ่ง คือ ป่าเสื่อมโทรม เพื่อเหตุผลของการใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกันในป่าแต่ละประเภท วิธีการจัดการของทั้งสองชุมชนได้นำเอากลไกทางวัฒนธรรมมาใช้ โดยผานองค์กรชาวบาน มีการกำหนดกฎระเบียบขึ้นมาเพื่อให้ทุกคนปฏิบัติ เป็นกรอบในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรไม่ให้เกิดการใช้จนเสียสมดุลธรรมชาติ

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชน ปัจจัยภายใน ได้แก่ ความเข้มแข็งขององค์กรชาวบาน ความเข้มแข็งของวัฒนธรรม วิธีการผลิตและฐานะทางเศรษฐกิจ และการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรภายในชุมชน สำหรับปัจจัยภายนอก ได้แก่ อิทธิพลของความเป็นเมือง บทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ และปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรป่าไม้จากภายนอก โดยชุมชนได้มีการพัฒนาองค์กรชาวบานเพื่อจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้วัฒนธรรมเป็นกลไกสำคัญในการจัดการ ดังนั้น ความเข้มแข็งของวัฒนธรรมจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่มีผลต่อการดำรงอยู่ของการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชน ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชน ย่อมเกิดปัญหาความขัดแย้งทั้งจากปัจจัยภายในและภายนอกชุมชน ประเด็นความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนปกากะญอ ได้แก่ สิทธิการใช้ประโยชน์จากป่า และอิทธิพลจากแรงกดดันต่อการลักลอบเข้าไปใช้ป่าต้นน้ำ ชุมชนคนพื้นราบ

ได้แก่ความขัดแย้งจากการปฏิบัติงานตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ ความขัดแย้งระหว่างหลักกรรมสิทธิ์ตามจารีตประเพณีกับหลักกรรมสิทธิ์เอกชน ความขัดแย้งจากการขยายตัวของระบบตลาดและทิศทางการพัฒนาซึ่งทั้งสองชุมชนมีวิถีในการจัดการกับความขัดแย้งคล้ายคลึงกัน กล่าวคือเลือกใช้วิธีการแบบสันติด้วยการส่งตัวแทนเจรจาต่อรอง ประนีประนอมกัน รวมถึงการสร้างอำนาจในการต่อรองด้วยการเขารวมเป็นเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรรมภาคเหนือของชุมชนปกากะญอ

วิธีการนำเสนอภาพตัวแทนของการจัดการป่าชุมชนของทั้งสองชุมชน มีความแตกต่างและคล้ายคลึงกันในบางประเด็น ดังนี้ ความแตกต่างคือ ชุมชนปกากะญอได้มีการนำเอาพิธีกรรมและความเชื่อเกี่ยวกับสิ่งเหนือธรรมชาติเขามาใช้เป็นการผลิตซ้ำกระบวนการของความคิดและสำนึกในอำนาจเหนือธรรมชาติผ่านพิธีกรรมต่าง ๆ ขณะที่ชุมชนคนพื้นราบแสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการเป็นผู้อนุรักษ์ป่าไม้ด้วยวิธีการจำแนกพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ การนิยามตัวตนว่าเป็นผู้อนุรักษ์เพื่อสร้างความชอบธรรมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนนั่นเอง สำหรับการนำเสนอภาพตัวแทนที่คล้ายคลึงกัน คือ การนิยามตนเองของชุมชนในฐานะผู้อนุรักษ์โดยถ่ายทอดออกมาในรูปของกิจกรรมเพื่อสืบทอดองค์ความรู้ ภูมิปัญญาของชุมชนในฐานะที่เป็นต้นทางวัฒนธรรมที่ถูกเลือกนำมาใช้เพื่อการสะสมทุนทางสัญลักษณ์ เพื่อสร้างอำนาจเชิงสัญลักษณ์ให้กับชุมชน โดยมีกิจกรรมที่สำคัญอยู่ 2 กิจกรรม คือ การบวชป่า และการทำแนวกันไฟ ซึ่งเป็นการพยายามหยิบใช้และตีความของการเป็นผู้อนุรักษ์ป่าไม้ของชุมชน เพื่อนำมาใช้ในต่อสู้และสร้างอัตลักษณ์ของชุมชนขึ้นมาใหม่แทนภาพลักษณ์ในเชิงลบที่สังคมภายนอกพยายามสร้างขึ้น

7. ข้อสรุปเชิงทฤษฎีและกรอบแนวคิดในการดำเนินโครงการ

จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีและรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแสดงให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหัวใจหรือเป็นฐานสำคัญในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุผลสำเร็จ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบล การศึกษาอัตลักษณ์และกระบวนการสร้างอัตลักษณ์ ตลอดจนกระบวนการทับซ้อนกัน

ของอัตลักษณ์ จึงเป็นกุญแจสำคัญสำคัญในการแสดงให้เห็นถึงความเป็นตัวตน และยังเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมการแสดงออกของบุคคล การศึกษาแสดงให้เห็นถึงอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนกระบวนการสร้างอัตลักษณ์และการทับซ้อนของอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

อย่างไรก็ตามในการศึกษาอัตลักษณ์และกระบวนการสร้างอัตลักษณ์ ตลอดจนกระบวนการทับซ้อนกันของอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ต้องเริ่มจากการศึกษาในพื้นฐานของชุมชนและภาพลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในมุมมองของประชาชนในชุมชน ตลอดจนศึกษาอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นพื้นฐานนำไปสู่การศึกษากระบวนการเกิดและการทับซ้อนกันของอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้มีองค์ประกอบในการศึกษาของอัตลักษณ์ ได้แก่ ภาพลักษณ์ อุดมคติขององค์การบริหารส่วนตำบลในมุมมองของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ภาพลักษณ์ อุดมคติขององค์การบริหารส่วนตำบลในมุมมองของชาวบ้าน ตลอดจนทัศนคติ พฤติกรรมของชาวบ้านเมื่อติดต่อปฏิสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนตำบล

ซึ่งผลที่ได้จากการศึกษาเป็นแนวทางในการสร้างทัศนคติที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตน และสร้างทัศนคติที่ดีของประชาชนในท้องถิ่นต่อองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นต่อการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลให้บรรลุความมุ่งหมายของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและยั่งยืนต่อไป

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

โครงการวิจัยเรื่อง อัตลักษณ์และการสร้างอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งนี้ได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) และระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) และเพื่อให้การตอบปัญหาการวิจัยมีความชัดเจนยิ่งขึ้นผู้วิจัยได้เน้นหนักในการใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เป็นหลัก ในการดำเนินการวิจัย ซึ่งรายละเอียดการวิจัยมีดังนี้

3.1. สถานที่ดำเนินโครงการวิจัย

โครงการวิจัยเรื่อง อัตลักษณ์และการสร้างอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินการศึกษาครอบคลุมทุกจังหวัดในพื้นที่ภาคเหนือ ตอนบนอันได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน ลำปาง พะเยา แพร่ น่าน และแม่ฮ่องสอน

3.2. ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง

หน่วยในการวิจัย (unit of analysis) ครั้งนี้มีหน่วยเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ให้ข้อมูล คือ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกในชุมชนในจังหวัดภาคเหนือตอนบน ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน ลำปาง พะเยา แพร่ น่าน และแม่ฮ่องสอน จำนวน 768 แห่ง ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ใช้การสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (multi – state random sampling)

3.3. กระบวนการในการดำเนินโครงการ

เพื่อให้การดำเนินการศึกษาอัตลักษณ์และการดำรงอยู่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานเป็นไปตามลำดับขั้นตอนดังนี้

1) ทำการศึกษาชุมชน (Community study) ทุกชุมชนที่อยู่ในพื้นที่เป้าหมาย โดยการวิเคราะห์ครอบคลุมตั้งแต่สภาพสังคม เศรษฐกิจ และประชากรของชุมชน ตลอดจน การมีส่วนร่วมของคนในชุมชนกับองค์การบริหารส่วนตำบล

2) เมื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐานจากการศึกษาชุมชนแล้วดำเนินการศึกษาภาพลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล และกระบวนการเกิดอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

3) เมื่อศึกษาภาพลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล และกระบวนการเกิดอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ต่อไปศึกษาอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลครอบคลุมอัตลักษณ์ของ อบต. ในมุมมองขององค์การบริหารส่วนตำบลและในมุมมองของชาวบ้าน ตลอดจนทัศนะและพฤติกรรมของชาวบ้านเมื่อต้องติดต่อหรือปฏิสัมพันธ์กับอบต.

บทที่ 4

ผลการศึกษา

จากการศึกษาในเรื่อง อัตลักษณ์และการสร้างอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ผู้วิจัยได้ทำการเก็บข้อมูล รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งสามารถแบ่งเนื้อหาที่จะนำเสนอในบทนี้ออกเป็นส่วนๆ เพื่อให้ง่ายแก่การเข้าใจดังนี้

1. ผลการศึกษาระบบการสร้างและการดำรงอยู่ของอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. ผลการศึกษาถึงการขับเคลื่อนและเลือกไหลของอัตลักษณ์

1. ผลการศึกษาระบบการสร้างอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

การจะทำความเข้าใจในเรื่องของกระบวนการสร้างอัตลักษณ์และการดำรงอยู่ของอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล จำเป็นต้องทราบในเรื่องของความหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล ลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบลตลอดจนบทบาท หน้าที่ และการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จากนั้นควรที่จะทำความเข้าใจในเรื่องของพื้นฐานแนวคิดที่ใช้ในการเริ่มต้นจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมไปถึงองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

โดยที่ในส่วนแรกจะนำเสนอผลการศึกษาในเรื่องของกระบวนการสร้างและการดำรงอยู่ของอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่เป็นทั้งอัตลักษณ์ที่ถูกสร้างขึ้นโดยคนภายในองค์กร ซึ่งได้แก่บุคลากรที่ทำงานภายในองค์กร เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้มีส่วนรับผิดชอบในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล อัตลักษณ์อีกส่วนที่พบจะเป็นอัตลักษณ์ที่คนภายนอกคือกลุ่มชาวบ้านรับรู้อัตลักษณ์นั้นๆ จากการดำเนินงานขององค์กร ความประเพณีตลอดจนการวางตัวของบุคลากร ดังจะนำเสนอเป็นส่วนๆ ดังต่อไปนี้

● ความหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลหรือที่เรียกกันจนติดปากว่า อบต. เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือได้ว่ามีขนาดเล็กที่สุด ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตำบล อบต. เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตตำบลซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ยกเว้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ อบจ. การเริ่มต้นจัดตั้ง อบต. นั้นเริ่มขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น อบต. จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด มีรายได้และมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง

องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. เกิดขึ้นตามประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยมีเกณฑ์พิจารณา ดังนี้ (1) เป็นสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท และ (2) กฎหมายกำหนดให้สภาตำบล และ อบต. ที่มีประชากรไม่ถึง 2,000 คน ต้องยุบรวมพื้นที่เข้ากับ อบต. อื่นหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน นอกจากสภาตำบลที่มีสภาพพื้นที่เป็นเกาะหรืออยู่ห่างไกลไม่สามารถติดต่อกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้สะดวก ดังนั้น สภาตำบลที่มีประชากรไม่ถึง 2,000 คน ก็จะไม่ได้รับการพิจารณาจัดตั้งเป็น อบต. ปัจจุบันมี อบต. จำนวน 6,636 แห่ง

● พัฒนาการในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีบทบาทสำคัญในการให้บริการประชาชน ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา การสาธารณสุข ศิลปวัฒนธรรม การส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ รวมทั้งส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร กลุ่มเกษตรกรสหกรณ์ อุตสาหกรรม การประกอบอาชีพของประชาชน การจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แบ่งออกเป็น การปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองและเขตชนบท สำหรับในเขตเมืองนั้นเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 ได้มีการสถาปนาในรูปแบบของสุขาภิบาลเป็นครั้งแรก คือสุขาภิบาลกรุงเทพฯ แต่เนื้อหาและรูปแบบในการ

บริหารงานยังไม่ใช่การปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะการบริหารงานทั้งหมดดำเนินการโดยข้าราชการประจำ ผู้ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลส่วนกลาง ต่อมาในปี พ.ศ. 2448 รัฐบาลกลางได้จัดตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอมขึ้นมา โดยแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและพ่อค้าเป็นผู้ดำเนินการบริหารสุขาภิบาลนี้ ซึ่งการจัดตั้งสุขาภิบาลในครั้งนี้ดูเผินๆ เหมือนเป็นการเปิดโอกาสให้กับคนในท้องถิ่นได้บริหารจัดการเองแต่อย่างแท้จริงแล้ว รัฐบาลกลางยังได้ดูแลกำกับอย่างใกล้ชิด จนกระทั่ง พ.ศ. 2475 เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย คณะราษฎรได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2478 และหลังจากนั้นได้ยกระดับจากสุขาภิบาลมาเป็นเทศบาล เพราะฉะนั้นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมืองในปัจจุบันจึงเป็นแบบเทศบาล

การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตชนบท ในสมัยของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบที่สมบูรณ์ คือเป็นนิติบุคคลขึ้นมารั้งแรก ในปี พ.ศ. 2499 แต่ได้ถูกยกเลิกไปในสมัยรัฐบาลถนอม กิจติขจร ในท้ายที่สุดช่วงปี พ.ศ. 2535 รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นนิติบุคคลได้รับการผลักดันจากกลุ่มนักวิชาการและกลุ่มองค์กรประชาธิปไตยบางกลุ่ม ประกอบกับทางกระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้นมา โดยที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รวมเอาโครงสร้างเก่าของการปกครองส่วนภูมิภาคเข้าไปด้วย ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถมีตำแหน่งในกรรมการบริหารและเป็นสมาชิก อบต. ได้ในระยะแรก ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารระดับท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง อบต. มีมาครั้งแรกในปะ พ.ศ. 2539 ฉะนั้นก็หมดวาระในปี พ.ศ. 2542 ต่อจากนั้นสมาชิก อบต. จะต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด

เห็นได้ว่าความพยายามของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยที่ต้องการที่จะจัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสิ่งที่ดีเป็นเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากส่วนกลางไปสู่ชุมชน ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นอิสระจากอำนาจทางการเมืองจากส่วนกลาง

● แนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

แนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลที่สำคัญมีสองแนวคิดด้วยกันคือ หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) และการปกครองท้องถิ่น (Local Government) โดยที่ทั้งสองแนวคิดนี้เป็นความพยายามที่จะอธิบายในส่วนของหลักการในการบริหารประเทศ ที่จากเดิมเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ยังส่วนกลาง ทำให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างไม่เป็นระบบ ลำช้า อีกทั้งยังไม่ตอบสนองกับความต้องการของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง มาเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยที่คนในท้องถิ่นต้องบริหารจัดการและพัฒนาตำบล หมู่บ้านด้วยตัวของตนเอง ภายในกฎหมายที่ระบุไว้ ดังนั้นจากแนวคิดดังกล่าวจึงได้ทำให้เกิด พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้น และมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมา

- หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization)

การกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) หมายถึง การที่รัฐบาลกลางยินยอมมอบอำนาจ (Devolution) การปกครองและการบริหารในกิจการต่างๆ ให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเอง (Local Self Government) โดยประชาชนในท้องถิ่นจะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าว ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจทั้งทางการเมืองและการบริหารในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นตนเอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองจึงมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน (Representative bodies) มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น (ประทาน คงฤทธิศึกษากร.2526 ; อุทัย หิรัญโต. 2523)

นอกจากนี้แล้วได้มีการให้ความหมายของ การกระจายอำนาจการปกครอง ว่าหมายถึง การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากภาครัฐส่วนกลาง ให้แก่องค์กรอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐส่วนภูมิภาค องค์กรอิสระ องค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชน โดยเฉพาะภาคประชาชน ไปดำเนินการแทน ซึ่งการถ่ายโอนดังกล่าว อาจจะมีลักษณะเป็นการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจ ซึ่งเป็นการ

แบ่งภารกิจ ให้แก่องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจดำเนินการ หรือ เป็นการถ่ายโอนโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งเป็นการแบ่งพื้นที่เป็นหน่วยงานย่อยในการดำเนินการ

แนวคิดพื้นฐานของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ ในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลาง(decentralize) ลงเหลือภารกิจหลักเท่าที่ต้องทำ เท่าที่จำเป็น และให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่น ตามความต้องการของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ หน้าที่ใหม่ ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมือง ที่เปลี่ยนแปลงไปในสถานะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการ และความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้น และแตกต่างกัน ชัดแย้งกัน ในขณะที่รัฐเองก็มีขีดความสามารถ และทรัพยากรที่จำกัด ในการตอบสนอง ปัญหา ความต้องการ ที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น

การกระจายอำนาจการปกครองมีลักษณะสำคัญ ดังนี้ 1) มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลแยกออกจากรัฐบาลกลาง 2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน 3) มีอำนาจอิสระจากส่วนกลางภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย 4) มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ไม่ขึ้นกับการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง และ 5) มีงบประมาณรายได้ และทรัพย์สินเป็นของตนเอง (ประหยัด หงษ์ทองคำ : 2526)

อาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นการกระจาย หน้าที่ อำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากรการบริหาร ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ความพร้อมจากส่วนกลางให้กับท้องถิ่น ได้แก่ หน้าที่ เป็นการกระจายหน้าที่ ที่เป็นประโยชน์โดยตรงกับท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการเอง อำนาจการตัดสินใจ เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจดำเนินการ ตามหน้าที่ ที่ส่วนกลางกระจายไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ ทรัพยากรการบริหาร เป็นการกระจายบุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยี ที่เหมาะสม ให้กับท้องถิ่น ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เป็นการกระจายความรับผิดชอบต่อภารกิจ หน้าที่ ที่รัฐกับผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชน ร่วมกันรับผิดชอบ ความพร้อม เป็นการกระจายความพร้อม ที่มีอยู่

ในส่วนกลางให้กับท้องถิ่น เพื่อสร้างขีดความสามารถให้แก่ท้องถิ่น เป็นการทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การกระจายอำนาจมีจุดแข็ง 4 ประการ คือ 1) ทำให้เกิดการสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะว่าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจาก การเลือกตั้ง ย่อมทราบความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นได้ดี 2) ทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างรวดเร็ว เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ไม่ต้องขอคำปรึกษาหรือขอความเห็นชอบจากส่วนกลาง 3) ทำให้แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และ 4) ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความสนใจรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง เพราะประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนจุดอ่อนของการกระจายอำนาจก็คือ ทำให้รัฐบาลกลางเสียเอกภาพและเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากการกระจายอำนาจเป็นการลดทอนอำนาจจากส่วนกลาง โดยให้คนในท้องถิ่นปกครองและบริหารตนเอง ดังนั้นอำนาจในการปกครองและพัฒนาประเทศที่รัฐบาลกลางเคยมีก็น้อยลง

- การปกครองท้องถิ่น (Local Government)

ได้มีผู้ให้ความหมายของ การปกครองท้องถิ่น ว่าหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชน ในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่น ก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) (1951 : 101-103) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

จอห์น เจ. คลาร์ก (John J. Clarke) (1957 : 87-89) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครอง ดังกล่าวนี้อาจจัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

แฮร์ริส จี. มอนตาญ (Haris G. Montagu) (1984 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้ บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ประทาน คงฤทธิศึกษากร นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครอง ของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มี อำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชน ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการ บางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุม ของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น (อุทัย หิรัญ-โต, 2523 : 2)

จากนิยามความหมายของการปกครองท้องถิ่น จึงอาจจะพอสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ดี และควรมีในสังคมไทย ดังนั้น ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 26) จึงได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1) ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศ จะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการ ให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของ รัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2) เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3) เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อ นำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาล ที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจาก รัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4) เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครอง ระบบอบประชาธิปไตย แก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือก เข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติ หน้าที่ที่แตกต่างกันมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ (อุทัย หิรัญโต, 2523 : 22)

1) สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2) พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3) การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการ ปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4) องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5) การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6) อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ กิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา ของหน่วยงานทางราชการ

7) งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขต ที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุง ท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8) การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับ ดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระ ในการดำเนินงานของหน่วย การปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ได้หมายความว่าอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการ ดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่น จะกลายเป็น รัฐอธิปไตยไป (อนันต์ อนันตกุล, 2521 : 10) รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่น (Local government) ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการ กระจายอำนาจ (decentralization) ซึ่งเป็นให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมี ความสำคัญ 3 ข้อ ได้แก่

1. การปกครองท้องถิ่นทำให้มีการพัฒนาทางการเมือง

เนื่องการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่มีการกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและ การบริหารให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ดังนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงได้มีโอกาสเรียนรู้และมีความเข้าใจใน ระบบการเมือง รู้ถึงการเข้ามามีบทบาทหรือส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งได้แก่ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคการเมือง การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมใน การในการจัดตั้งและการรวมกลุ่มผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการแสดงออกของประชาชนด้วย วิธีต่าง ๆ เช่น การเดินขบวน (demonstration) การนั่งประท้วง (sit - in) (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2526 : 8 ; อ้างอิงจาก Cummings & Wise. n.d. ; ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 20) อันจะทำให้ประชาชนใน

ท้องถิ่นเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง เข้าใจถึงหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร เข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร เข้าใจถึงคุณค่าของการควบคุมโดยประชาชน (popular control) ในที่สุดก็จะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2526 : 10 - 11)

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้มีการพัฒนาประชาธิปไตย

เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความใกล้ชิดและมีผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น จึงสามารถดึงดูดความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ประกอบกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมืองหลายอย่างชักนำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เช่น การเลือกตั้งทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น และการต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ซึ่งถือเป็นการเรียนรู้การปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยให้มีความรอบรู้อย่างแจ่มแจ้งทางการเมือง (political maturity) อันจะนำไปสู่การสร้างประชาธิปไตยในระดับชาติให้มั่นคงต่อไป (ธงชัย วงษ์เหรียญทอง. 2520 ; ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 21 - 22) ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (อุทัย หิรัญโต. 2523 : 6) และเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้กับประชาชน (school of democracy) (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2526 : 11) ซึ่งจะให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยได้

3. การปกครองท้องถิ่นทำให้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น

เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองตั้งแต่การกำหนดนโยบายและการควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายที่ท้องถิ่นต้องการ ซึ่งโดยทั่วไปทุกท้องถิ่นต่างก็มีความต้องการที่เหมือนกันคือ ต้องการให้ท้องถิ่นของตนเองมีความเจริญก้าวหน้า มีฐานะเศรษฐกิจที่ดีมีความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบาย ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีภารกิจที่สำคัญในการสร้างสรรค์ความเจริญทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ท้องถิ่น นั้นย่อมแสดงว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่

สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ประธาน คงฤทธิศึกษากร. 2526 : 10 ; อ้างอิงจาก Lewis. n.d.)

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองระดับรองของรัฐ ซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจการปกครองทั้งทางการเมืองและการบริหารให้ประชาชนในท้องถิ่น จัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง สามารถกำหนดนโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จ ลุล่วงตามความมุ่งหมายของท้องถิ่น นั้น ๆ

การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายมีฐานะเป็นนิติบุคคล คณะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจอิสระจากรัฐบาลกลางในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ มีพื้นที่การปกครองที่แน่นอนและชัดเจน มีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่น มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ไปให้ท้องถิ่นโดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน และมีงบประมาณ รายได้ ทรัพย์สินและบุคลากรของตนเอง ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น จนทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้าทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นเป้าหมายสำคัญที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องบรรลุให้เป็นผลสำเร็จ กล่าวคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองท้องถิ่นจะมีภารกิจและหน้าที่หลัก คือการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้า มีฐานะเศรษฐกิจที่ดี มีความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบาย ฉะนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องกำหนดนโยบายให้ตรงกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น และบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายที่วางไว้ ทั้งนี้เพื่อให้ผลการดำเนินงาน

เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง เมื่อเป็นเช่นนี้การปกครองท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งและดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับความศรัทธาจากประชาชนในท้องถิ่น ดังอุทัย หิรัญโต (2523 : 6) กล่าวไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็ง จะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่น และศรัทธาต่อท้องถิ่น ประชาชนจะรู้สึกตัวว่ามีความผูกพัน มีส่วนได้เสียต่อถิ่นอาศัย อันจะเป็นการสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบให้แก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม ด้วยเหตุนี้ การปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบจึงจำเป็นจะต้องมีความเข้มแข็ง ซึ่งหมายความว่ารวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการสรุปถึงแนวคิดพื้นฐาน แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ แนวคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างสั้นๆ ที่ใช้ในการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล โดยที่แนวคิดทั้งสองมีส่วนอย่างมากกับการสร้างและดำรงอยู่ของอัตลักษณ์ ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

● กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ

จากแนวคิดเรื่องหลักการกระจายอำนาจ และแนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ทำให้เกิดกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยสนับสนุนให้เกิดองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 ได้กำหนดในเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้ 1) ให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่พัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง 2) ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป

2) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตราที่ 32 และ 33 กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้เสนอแผนปฏิบัติการให้แก่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ตามบทบัญญัติ มาตรา 288 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องยึดหลักความถูกต้องและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น จึงได้ออก พ.ร.บ. ระเบียบงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่เป็นองค์กรระดับนโยบายและองค์กรปฏิบัติการระดับจังหวัด ดังนี้

- องค์กรระดับนโยบาย ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและจัดทำมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีจำนวน 4 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล
- องค์กรปฏิบัติการระดับจังหวัด มีจำนวนจังหวัดละ 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล

● ลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1.1. องค์ประกอบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย 1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎร ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละหมู่บ้าน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น 2) ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน 3) ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน และ 4) อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

1.2. อำนาจหน้าที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้ 1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล 2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหาร ให้เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบล และกฎหมายระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

2. คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

2.1. องค์ประกอบคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย 1) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎร ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละหมู่บ้าน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น 2) รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้แต่งตั้งซึ่งมิใช่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2. อำนาจหน้าที่คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้ 1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ 3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงิน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง 4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

● ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีศักยภาพที่แตกต่างกันจึงได้มีการแบ่งขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 5 ขนาด หรือ 5 ชั้น โดยใช้เกณฑ์การแบ่ง 4 ด้านด้วยกัน คือ

- 1) ด้านการปกครอง ให้น้ำหนัก 20%
- 2) ด้านเศรษฐกิจ ให้น้ำหนัก 55%
- 3) ด้านสังคม การศึกษาและวัฒนธรรม ให้น้ำหนัก 8%
- 4) ด้านการบริหารการจัดการ ให้น้ำหนัก 17%

สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อแบ่งชั้นดังกล่าว กรมการปกครองได้มอบหมายให้อำเภอเป็นผู้ดำเนินการตามแบบประเมินที่กรมการปกครองกำหนดส่วนการประมวลผลข้อมูล กรมการปกครองเป็นผู้ดำเนินการ โดยมีเกณฑ์การแบ่งชั้นองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 ต้องได้คะแนน 751 ขึ้นไป องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 2 ต้องได้คะแนน 701-750 องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 3 ต้องได้คะแนน 651-700 องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 ต้องได้คะแนน 551-650 และองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 ต้องได้คะแนน 550 ลงมา ปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 จำนวน 74 แห่ง ชั้น 2 จำนวน 78 แห่ง ชั้น 3 จำนวน 205 แห่ง ชั้น 4 จำนวน 844 แห่ง และชั้น 5 จำนวน 5,543 แห่ง รวมมีองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น จำนวน 6,744 แห่ง (กรมการปกครอง. 2544)

● อำนาจหน้าที่และการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ของ อบต.แยกออกได้เป็น 2 ประเภท คืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง อบต. และ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผน

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง อบต. อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม : กิจการที่ อบต. มีอำนาจหน้าที่จัดทำสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) กิจกรรมที่ อบต. มีหน้าที่ต้องทำในเขต อบต. ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

2) กิจกรรมที่ อบต. อาจจัดทำในเขต อบต. ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการบริโภค อุปโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต.
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์

(12) การท่องเที่ยว

(13) การผังเมือง

**อำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** นอกจากอำนาจหน้าที่สภาตำบล และ อบต. พ.ศ. 2537 แล้ว อบต. ยังมี
อำนาจหน้าที่ เพิ่มเติมในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน
ตามมาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12.) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

- (17) การรักษาความ และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรงมหรสพ และ
สถานสถานอื่น ๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการให้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ
และสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความ
ปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศ
กำหนด

- **อัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล**

อัตลักษณ์ เป็นภาพแทนความจริง เป็นการเชื่อมต่อระหว่าง ความเป็นปัจเจก (Individual) กับโครงสร้างสังคม (social aspect) โดยที่สังคมกำหนดบทบาทหน้าที่และระบบคุณค่าที่ติดตัวมา ดังนั้นอัตลักษณ์จึงเป็นการแสดงออกซึ่งความสัมพันธ์ต่างๆดังกล่าวกระทำผ่านสัญลักษณ์

หลากหลายแบบ (อภิญา เพ็ญฟูสกุล : 2546) การก่อรูปและการปรากฏตัวของ อัตลักษณ์ มีเนื้อหา มาจากจิตสำนึกส่วนตัวและจิตสำนึกร่วมในระดับสังคม ที่เกิดจากการนิยามตัวเองว่า ตัวเองคือใคร มีความเป็นมาอย่างไร แตกต่างจากคนอื่น กลุ่มอื่น และสังคมอื่นอย่างไร และใช้อะไรเป็นเครื่องหมายในการแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์ดังกล่าว โดยสามารถแสดงผ่านสื่อ สัญญะต่างๆ ที่มีอิทธิพลครอบงำภายใน สังคมนั้นๆ เช่น ภาษา ศาสนา เครื่องแต่งกาย และการบริโภค ทำให้อัตลักษณ์กลายเป็นสิ่งที่แปรเปลี่ยนไปตามบริบทอย่างไม่รู้จบ และเป็นคุณสมบัติที่สร้างขึ้นตามสถานการณ์เฉพาะหน้า (พัฒนา กิตติ อาษา : 2546)

อัตลักษณ์ คือสิ่งที่ทำให้เรารู้ตัวตนเองว่า เราคือใคร และเราจะดำเนินความสัมพันธ์กับ คนอื่น ๆ ตลอดจนโลกที่แวดล้อมตัวเราอยู่อย่างไร อัตลักษณ์คือสิ่งที่กำหนดทางเดินให้กับเรา เป็นสิ่งที่บ่งบอกว่า ใครเป็นพวกเดียวกับเรา และใครที่แตกต่างจากเรา ส่วนใหญ่แล้ว อัตลักษณ์ จะถูกกำหนดโดย ความแตกต่าง ซึ่งอาจจะมองเห็นได้ในลักษณะของการแบ่งแยกออกจากกัน เช่น อัตลักษณ์ในรูปแบบของความแตกต่างระหว่างชนชาติ หรือความขัดแย้งด้านความเชื่อ เป็นต้น โดยมากแล้วอัตลักษณ์จะถูกสร้างขึ้นในลักษณะของสิ่งตรงกันข้าม เช่น คนผิวขาว-คนผิวสี ความปกติ-ความเบี่ยงเบนจากปกติ และ ผู้ชาย-ผู้หญิง (Kathryn Woodward:1997)

อัตลักษณ์ถูกสร้างและถูกก่อตัวขึ้นมา โดยผ่านการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ซึ่งใน บุคคลหนึ่งๆ ก็จะมีอัตลักษณ์ที่หลากหลาย และเมื่อบุคคลนั้นยอมรับในอัตลักษณ์ใดอัตลักษณ์หนึ่งใน เวลานั้น ก็หมายถึงบุคคลนั้นได้ทำการกำหนดตำแหน่งของตนเอง และกำหนดตำแหน่งในทางสังคม กระบวนการที่เกิดขึ้นนี้ ทำให้เกิดความแตกต่างและความหลากหลายหลายในการสร้างอัตลักษณ์ โดยที่ตัวเราก็มีส่วนร่วมในการก่อตัวของอัตลักษณ์ของตัวเองด้วยเช่นกัน การนิยาม การสร้างและการผลิตซ้ำของอัตลักษณ์ สามารถทำได้ 2 วิธีได้แก่

1) การนิยามอัตลักษณ์ในทางบวก (Positive identification) เป็นการนิยามอัตลักษณ์ หรือ ให้ความหมายเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์ และสังคมวัฒนธรรมของตนเองหรือคนภายในสังคม โดยเฉพาะปัญญาชน สื่อมวลชนและหน่วยงานรัฐ

2) การนิยามอัตลักษณ์ในทางลบ (Negative identification) เป็นการนิยามหรือเป็นการสร้างอัตลักษณ์ โดยคนอื่นหรือกลุ่มอื่น ซึ่งเป็นคนภายนอกชุมชน ทั้งที่เป็นศัตรูและพันธมิตร อัตลักษณ์ในแง่นี้ เป็นการพิจารณาจากมุมมองคนภายนอก อัตลักษณ์ในแง่นี้เป็นการพิจารณาจากมุมมองคนภายนอกอัตลักษณ์ที่ได้มา จึงออกมาในแง่ลบเป็นส่วนใหญ่

ดังนั้น กระบวนการในการสร้างอัตลักษณ์ (process of identity construction) จึงเป็นความพยายามของคนในสังคมที่ต้องการจะแสวงหาพื้นที่ทางสังคมและการแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์ของตน เพื่อเรียกร้องสิทธิในการดำรงอยู่อย่างแตกต่างและอย่างมีความเสมอภาคกับกลุ่มอื่นๆ จากงานวิจัยชิ้นนี้ได้ศึกษาถึงการสร้างและการดำรงอยู่ของอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ถูกสร้างขึ้นโดยคนภายในองค์กร และสร้างขึ้นโดยคนภายในองค์กรและภายนอกองค์กร

● “การเป็นตัวแทนของประชาชน” อัตลักษณ์ที่ถูกสร้างขึ้นโดยคนใน

ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นแนวคิดเกี่ยวกับอัตลักษณ์และกระบวนการสร้างอัตลักษณ์ ในงานวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัยต้องการที่จะศึกษาถึงกระบวนการในการสร้างอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือ อบต. จากการศึกษาพบว่าอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลก็คือ “การเป็นตัวแทนของประชาชน”

การเป็นตัวแทนของประชาชนนั้นเริ่มต้นมาจากแนวคิดเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization) และแนวคิดการปกครองท้องถิ่น (Local government) ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น โดยที่จุดเด่นของแนวคิดทั้งสองแนวคิดนี้คือการเป็นตัวแทนของประชาชน (Representation) ที่จะต้องได้มาจากการเลือกตั้ง เริ่มต้นตั้งแต่การลงสมัครรับเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียงการเลือกตั้ง ตลอดจนการปฏิบัติงานเพื่อรับใช้คนในท้องถิ่น โดยที่คนในท้องถิ่นเองต่างก็มีความคาดหวังว่ากลุ่มคนที่ได้รับการเลือกตั้งให้เข้ามาบริหารตำบลของตนเองนั้น จะต้องสามารถที่จะตอบสนองกับความต้องการของท้องถิ่นของตนเองได้อย่างตรงประเด็นเพราะได้รับการเลือกตั้งจากคนในท้องถิ่นเอง เช่นเดียวกับแนวคิดของจรัส สุวรรณมาลา ที่กล่าวว่า “ประชาธิปไตย

ท้องถิ่น จึงมีเอกลักษณ์ของตนเอง เป็นประชาธิปไตยของประชาชน และโดยประชาชน สนองความต้องการของประชาชนได้ดีที่สุด คล่องตัวที่สุด สอดคล้องกับกลไกการตลาดที่ยิ่งเล็กยิ่งบริหารง่าย ยิ่งสามารถสนองตอบต่อความต้องการของตลาดได้ดีที่สุด” (ระบบออนไลน์ : <http://www.fpps.or.th/news-printversion.php?detail=n1049881008.news>)

หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตามแนวทางที่ควรจะเป็นต้องประกอบไปด้วยหลักการ 2 มิติ คือ มิติทางการเมือง และมิติทางการบริหาร โดยที่มิติทางการเมืองได้แก่การให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย มิติด้านการบริหาร ได้แก่การให้องค์การบริหาร มีขนาดที่เหมาะสม คุ่มค่า ประหยัด มีประสิทธิภาพ และสามารถบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลได้ ดังนั้นการกระจายอำนาจควรจะต้องใช้มิติทางการเมืองและการบริหารควบคู่กัน

เมื่อเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ดังนั้นการก้าวเข้ามามีอำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้คนดีมีความสามารถทำงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น แทนที่จะออกไปทำงานนอกชุมชนของตนเอง “ การให้องค์การบริหารท้องถิ่นดูแลใช้ทรัพยากรท้องถิ่นได้เอง เก็บภาษีได้เอง จะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นพัฒนาได้เร็วขึ้น ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นตำแหน่งที่น่าสนใจและมีโอกาสเติบโตก้าวหน้า คนท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถที่ไปทำงานอยู่ในกรุงเทพฯ หรือเมืองอื่นๆจะสนใจกลับมาสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นมากขึ้น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ที่มีความรู้ความสามารถก็สามารถพัฒนาตนเอง ยกกระดับตนเองเป็นผู้อำนวยการเขตหรือผู้ว่าราชการจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ นายกเทศมนตรี ฯลฯ ที่มาจากการเลือกตั้งได้ คนที่มีความรู้ คนเก่งๆ ก็สนใจจะอยู่ในท้องถิ่นมากขึ้น” (วิทยากร เชียงกุล : 2540)

เช่นเดียวกับแนวคิดของ จรัส สุวรรณมาลา กล่าวถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ต้องมีระบบตลาดเพื่อให้ตรงกับความต้องการของประชาชนไว้อย่างน่าสนใจว่า “ระบบตลาด” ก็คือ การบริการสาธารณะที่ได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องใกล้เคียงกับความต้องการของประชาชน ซึ่งต่างจากการเรียกร้องบริการสาธารณะของรัฐบาล ความต้องการแต่ละท้องถิ่นไม่เหมือนกัน ความ

แตกต่างกันหลากหลายเป็นเอกลักษณ์ เป็นหัวใจของท้องถิ่น ต้องไม่ไปรอให้สถาบันใดหรือรอให้รัฐบาลมาคิดให้ว่าจะเอาอะไรมาลงตามท้องถิ่น โดยที่เราไม่รู้สึกรู้ว่าเป็นความต้องการจริงๆ ของท้องถิ่น ทำอย่างไรให้การเลือกตั้งท้องถิ่น เป็นตลาดที่พลเมืองสามารถที่จะเลือกคนที่ไว้ใจได้มาทำงานให้เขา ใช้กลไกการเลือกตั้งนี้เป็นการตลาด “เป็นตลาดที่มีให้พลเมืองรู้จัก และรู้ว่าทุกบริการที่เขาใช้อยู่ทุกวันบนท้องถิ่น ไม่ใช่บริการฟรี แล้วก็ต้องรับผิดชอบร่วมกัน แล้วก็ให้คนในท้องถิ่นคิดว่าการเลือกตั้งนี้ จะเป็นกลไกให้เขาตัดสินใจว่าเขาอยากจะได้บริการอะไร ด้วยการรับภาระค่าใช้จ่ายหรืออย่างอื่นที่ไม่มีค่าใช้จ่าย ทำให้การเลือกตั้งสื่อถึงกัน ทำให้คนได้คิดแล้วตัดสินใจเพื่อที่จะให้ได้ผลที่ว่า เป็นของพลเมืองจริงๆ ไม่ใช่เป็นการเลือกตั้งที่เปิดโอกาสให้คนที่ไม่หวังดีแล้วชาวบ้านก็ไม่สนใจมาลงเลือกตั้ง ก็จะได้ผู้บริหารท้องถิ่นมาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น แล้วก็มาทำมาหากินกับท้องถิ่น” (<http://www.fpps.or.th/news-printversion.php?detail=n1049881008.news>)

นอกจากนี้แล้วในส่วนภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือ อบต. เองต่างก็มีส่วนอย่างมากในการสร้างอัตลักษณ์การเป็นตัวแทนของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างการบริหารงานขององค์การ โครงสร้างองค์กร บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในองค์การ ขนาดขององค์การ ภาระและหน้าที่ขององค์การ ซึ่งผลของการสร้างอัตลักษณ์ “การเป็นตัวแทนของประชาชน” ก็สามารถที่จะทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

อัตลักษณ์ในเรื่องของการเป็นตัวแทนของประชาชนยังสะท้อนมาในรูปแบบของวิสัยทัศน์ขององค์กร กล่าวคือองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งได้มีการสร้างวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายในการบริหารงาน ขึ้นมาเพื่อให้คนในองค์กรมีแนวทางในการดำเนินงานร่วมกัน วิสัยทัศน์หมายถึงสภาพการณ์ในอนาคตซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายของท้องถิ่นที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้า เพราะเราเชื่อว่าหากสภาพการดังกล่าวเกิดขึ้นแล้ว จะส่งผลให้เกิดคุณค่าหรือค่านิยมบางประการที่เรายึดถือ เช่น คุณภาพชีวิตของประชาชน การเติบโตทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกัน เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่งวิสัยทัศน์เป็นผลรวมของการสรุปทบทวนจากอดีต (พิจารณาว่าองค์กรมีข้อเด่น ข้อด้อยอะไรบ้าง) พิจารณาปัจจุบัน (พิจารณาว่าปัจจุบันองค์กรเป็นแบบใด คือมีบทบาทหน้าที่ในระดับใด)

และมุ่งหวังถึงอนาคตข้างหน้า “สรุปการกำหนดวิสัยทัศน์คือการตอบคำถามว่าท้องถิ่นต้องการอะไรในอนาคต”จากสภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานสำคัญของท้องถิ่น และสภาพปัญหาของท้องถิ่นตลอดจนผลการวิเคราะห์ศักยภาพจากผลการวิเคราะห์ศักยภาพ และการประเมินสภาพท้องถิ่นในปัจจุบันและโอกาสการพัฒนา ในอนาคตของท้องถิ่น เช่น

วิสัยทัศน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปาง อำเภอสองเม่น จังหวัดแพร่ คือ ตำบลบ้านปางน่าอยู่ เคียงคู่คุณภาพชีวิตที่ดี ประเพณีวัฒนธรรมยั่งยืน ส่วนพันธกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปาง คือ 1.จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ 2.ให้มีน้ำเพื่อการบริโภค บริโภค และการเกษตร 3.บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชน 4.ส่งเสริมการศึกษา 5.ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 6.บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 7.ส่งเสริมและสนับสนุนการออกกำลังกายและกีฬา 8.มีระบบป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพ 9.องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปางมีการบริหารจัดการที่ดี 10.ประชาชนมีจิตสำนึกและห่วงแหนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

โครงสร้างการบริหารงานขององค์การ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ได้จัดโครงสร้างงานออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยที่ส่วนแรกคือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนที่อยู่ในหมู่บ้าน จำนวนหมู่บ้านละ 2 ท่าน ดังนั้นจึงอาจจะกล่าวได้ว่าผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งสามารถเป็นตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้านที่ได้เข้ามาบริหารและพัฒนาหมู่บ้าน

โครงสร้างองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบไปด้วย สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการคลัง ส่วนโยธา และส่วนสาธารณสุข จากโครงสร้างองค์กรทำให้เห็นว่าการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละตำบลสามารถที่จะบริหารจัดการทั้งในส่วนของการเงิน การเบิกจ่ายเงิน การสำรวจ ออกแบบถนน อาคาร สะพาน และดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชนในหมู่บ้านได้เอง ดังนั้นการที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางในการบริหารงาน ก็ทำให้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อคนในท้องถิ่น

และสามารถช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาให้กับคนในท้องถิ่นได้ตรงกับความต้องการของประชาชนที่ได้ทำการเลือกกลุ่มคนนั้นๆ เข้าไปบริหารงาน

ภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจหน้าที่พัฒนาตำบลในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อีกทั้งยังต้องมีหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจและหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประเภทที่ 2 คือ ภารกิจและหน้าที่ที่อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเลือกจัดทำได้ตามความจำเป็นและความต้องการของแต่ละท้องถิ่น เช่น ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นอีกจำนวน 31 ประการ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อตนเอง การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ การส่งเสริมกีฬา การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ จากที่กล่าวมาเป็นการชี้ให้เห็นว่าภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของบุคคลที่ทำงานให้กับองค์กรแห่งนี้ ที่มีความต้องการหลักที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้มีความเจริญก้าวหน้า อีกทั้งยังสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นตัวแทนของประชาชน โดยกระทำการทุกอย่างภายใต้พระราชบัญญัติในปี พ.ศ. 2537 2540 และ 2542 ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ตัวอย่างเช่น จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (Goals) ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่ากว้าง ประกอบด้วย 1. มีเส้นทางคมนาคมขนส่งที่ดี สะดวกต่อการเดินทางและขนส่งสินค้าทางการเกษตร 2. ประชาชนมีอาชีพ และมีรายได้พอเพียง มีการผลิตที่ถูกต้องเหมาะสม 3. ชุมชนปราศจาก

มลภาวะ และพัฒนาบ้านเมืองให้น่าอยู่เพื่อประชาชนมีสุขภาพที่ดี 4. ชุมชนมีจารีต ประเพณี ขนบธรรมเนียม วัฒนธรรมที่ดีงามเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจ 5. ประชาชนเข้าถึงการศึกษามีคุณภาพ มีสุขภาพจิตที่ดี ภายใต้อุสสุภาพกายที่สมบูรณ์แข็งแรง 6. ประชาชนได้รับความปลอดภัยในชีวิต ชุมชน ร่วมกันแก้ไขปัญหาเสพติดและปราบปรามการทุจริต 7. พัฒนาการบริหารขององค์การบริหารส่วน ตำบลภายใต้หลักการบริหารจัดการ (http://www.takwang.go.th/A_power.php) โดยที่จุดมุ่งหมายที่ได้ กล่าวมาก็สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จากพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

การสำรวจความต้องการของประชาชนเพื่อแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจในการดำเนินการ เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นในการทำงานเพื่อคนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงการ สร้างอัตลักษณ์การเป็นตัวแทนภาคประชาชน ซึ่งเป็นอัตลักษณ์ที่คนภายในได้สร้างขึ้น เช่น องค์การ บริหารส่วนบ้านตู่ อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ได้มีการสำรวจความต้องการของประชาชนในตำบลว่ามีความ ต้องการอะไรที่ต้องการให้ได้รับการพัฒนา เช่น ความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การ ซ่อมแซมและปรับปรุงถนน โดยการลงหินคลุกหรือลงดินลูกรัง ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ และถนน คอนกรีตเสริมเหล็ก ก่อสร้างผนังกันตลิ่ง ก่อสร้างดาดคอนกรีตและรางระบายน้ำ การติดตั้งไฟกิ่ง สาธารณะ ความต้องการการด้านการผลิต การตลาด รายได้และการมีงานทำจัดให้มีตลาดกลางทาง การเกษตรหรือลานค้าชุมชนในตำบล ส่งเสริมและสนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนแก่กลุ่มอาชีพต่าง ๆ สนับสนุนและส่งเสริมการจ้างงานภายในตำบลในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เช่น การจ้างแรงงานราษฎรใน โครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มของเกษตรกร และกลุ่มอาชีพอื่น ๆ เพิ่มขึ้น ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาคุณภาพสินค้าทางการเกษตรให้ได้ผล ผลิตเพิ่มขึ้น ส่งเสริมและสนับสนุนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในตำบล

(http://bantoon.com/home/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1)

“การเป็นตัวแทนของประชาชน” เป็นอัตลักษณ์ถูกสร้างขึ้นโดยคนใน หรือโดยบุคคลที่ ทำงานและมีความเกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล อัตลักษณ์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อ

ต้องการให้คนในชุมชนรู้สึกว่าการบริหารส่วนตำบล เป็นองค์การที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองกับความ ต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก องค์การบริหารส่วนตำบลยังสามารถเป็นกระบอกเสียงให้กับ ประชาชนในการเรียกร้องสิทธิเพื่อคนในชุมชน อีกทั้งยังสามารถกระจายความเป็นท้องถิ่นออกสู่สังคมให้ ทั่วถึงชุมชนของตนได้อีกด้วย การเป็นตัวแทนของประชาชน เป็นอัตลักษณ์ที่มองภาพขององค์การ บริหารส่วนตำบลแบบกว้างๆ ซึ่งเป็นอัตลักษณ์ที่องค์การบริหารส่วนตำบลในทุกแห่งสามารถสร้างอัต ลักษณ์ดังกล่าวและหยิบใช้ได้

- **อัตลักษณ์ที่ถูกสร้างขึ้นโดยคนนอก “การเป็นหน่วยงานรัฐ”**

อัตลักษณ์ในส่วนนี้เป็นอัตลักษณ์ที่บุคคลภายนอกสร้างให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเป็นอัตลักษณ์ที่ถูกนิยามขึ้นมาใหม่จากการทำงาน ความประพฤติของบุคลากรที่ทำงานใน หน่วยงานหรือองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ อัตลักษณ์ในส่วนนี้ไม่ได้เป็นอัตลักษณ์ที่เหมารวมว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งจะต้องเป็นเช่นนั้น เพียงแต่ภาพลักษณ์ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ นำเสนอออกมานั้น ต่างก็ทำให้ไม่สามารถลบอัตลักษณ์นี้ได้ อีกทั้งยังมีส่วนสนับสนุนส่งเสริมอัตลักษณ์ ดังกล่าวอีกด้วย

จากแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจการปกครอง แนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่น นอกจากจะสร้างอัตลักษณ์ที่กล่าวถึงในส่วนแรก “การเป็นตัวแทนของประชาชน” แล้ว ยังสามารถใช้ สร้างอัตลักษณ์จากคนภายนอกได้อีก การกระจายอำนาจการปกครองและการปกครองท้องถิ่น ได้เปิด ช่องทางให้กับคนในท้องถิ่นได้เข้ามาทำงาน และมีอำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมายในการพัฒนาท้องถิ่น มากขึ้น แต่จะมีจำนวนกี่คนที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามาทำงานด้วยความสามารถของตนเอง ช่องทางใน การก้าวเข้ามามีอำนาจของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนก็ยังไม่ได้มาจากคนในท้องถิ่น อย่างแท้จริง กล่าวคือยังมีการพึ่งพาในระบบอุปถัมภ์ ยังมีการใช้อำนาจเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจไม่ แตกต่างจากการเมืองระดับชาติ ซึ่งการกระทำดังกล่าวได้ทำให้กลุ่มผู้มีอำนาจที่เคยเล่นการเมือง ระดับชาติ ได้กระจายฐานเสียงของตนมาในระดับจังหวัด ระดับตำบล ระดับหมู่บ้าน ดังนั้นคนที่สามารถ ได้เข้ามานั่งในสภาตำบล ก็สามารถเป็นฐานเสียงให้กับนักการเมืองต่างๆได้ บางคนก็เริ่มใช้อำนาจใน

ท้องถิ่นเพื่อก้าวสู่อำนาจในระดับจังหวัด ประเทศ ดังนั้นจากอัตลักษณ์ที่บอกว่าเป็นตัวแทนภาคประชาชน ก็เป็นเพียงแค่ว่าเท่านั้น เพราะไม่สามารถทำได้จริง

แนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลางก่อนที่จะมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ก็ถือได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นบิดเบี้ยวไป กล่าวคือการรวมศูนย์อำนาจมาไว้ที่ส่วนกลางทำให้ท้องถิ่นอ่อนแอลง ทรัพยากรที่มีค่าจากท้องถิ่น รวมทั้งบุคลากรด้วย ถูกดึงดูดเข้ามาที่ส่วนกลางหมด การส่งตัวแทนของส่วนกลางออกไปในเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคทำให้ท้องถิ่นต้องอยู่ใต้อำนาจส่วนกลาง และท้ายที่สุด การปกครองส่วนท้องถิ่นที่พยายามเลียนแบบส่วนกลางยิ่งทำให้ท้องถิ่นหลงทางและไม่สามารถหาสิ่งที่เหมาะสมถูกต้องกับชุมชนหรือท้องถิ่นของตนในการพัฒนาได้

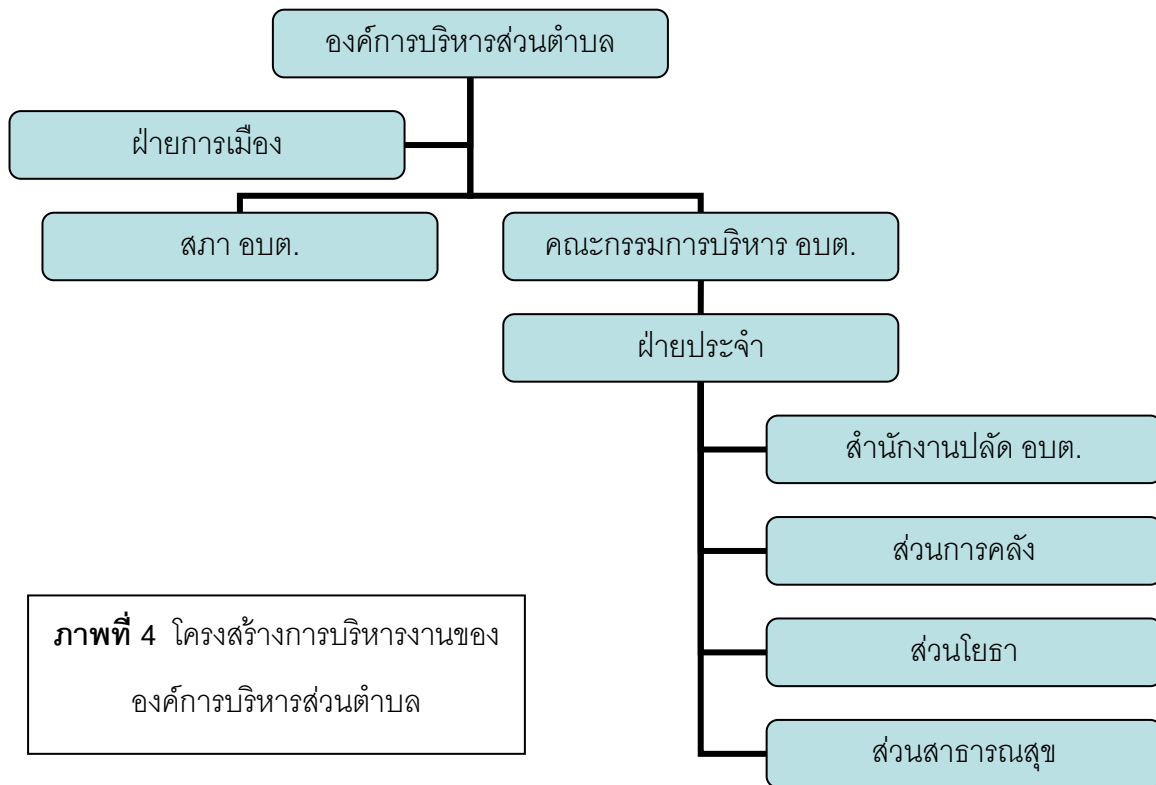
นอกจากแนวคิดที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น บุคคลที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำงานเพื่อเป็นตัวแทนของคนในชุมชน ต่างก็ทำตัวแปลกแยกออกจากชุมชนที่ตนเองอาศัย มีการสร้างกรอบการทำงาน และการวางตัวที่ห่างไกลจากวิถีชุมชนไปเรื่อยๆ ขาดความเป็นท้องถิ่น เช่นการจัดตั้งในรูปแบบองค์การอาคารสถานที่ เครื่องแต่งกาย การวางตัว และผลิตผลจากการทำงานเพื่อชุมชน ดังจะให้รายละเอียดดังต่อไปนี้

➤ การจัดตั้งในรูปแบบขององค์การ

จากชื่อของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลที่มีชื่อว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” หรือภาษาอังกฤษเรียกว่า Subdistrict Administration Organization (SAO) หากเป็นที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะมีชื่อเรียกว่า Office of the SAO เช่นองค์การบริหารส่วนตำบลแม่สา องค์การบริหารส่วนตำบลแม่แรม องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหาร องค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือก เมื่อมีคำว่าองค์การ ความหมายขององค์การคือ การกระทำ หรือกระบวนการในการจัดตั้ง หรือได้รับการจัดตั้ง โดยการเกิดการรวมตัวกันรวบรวมความพยายามเพื่อทำหน้าที่ต่างๆ อย่างเป็นเอกภาพ มีโครงสร้างการบริหารจัดการ มีการวางแผนการทำงานอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ได้บรรลุตามสิ่งที่ต้องการ เป็นกระบวนการที่เป็นระบบของการจัดระเบียบกิจกรรม ภาระหน้าที่ บุคลากรและทรัพยากร

อื่นๆ ที่จำเป็นต้องก่อรูปร่างมาเป็นโครงสร้างการทำงานที่เป็นระบบ (Webster's Dictionary อ้างใน อัมพร อารังลักษณ์ :2551)

ในส่วนของโครงสร้างองค์การจะต้องประกอบไปด้วย 3 หลักสำคัญคือ 1) ต้องแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์การรายงานอย่างเป็นทางการ รวมถึงจำนวนระดับชั้นการบังคับบัญชา จำนวนช่วงการควบคุมของทั้งผู้บริหารและผู้บังคับบัญชา 2) แสดงให้เห็นถึงการจัดกลุ่มบุคคลออกตามแผนงาน และการจัดรวมแผนงานต่างๆ ซึ่งเป็นองค์การโดยรวม และ 3) การออกแบบระบบต่างๆ ในองค์การเพื่อประกันให้เกิดประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสาร ประสานงานและบูรณาการ ความพยายามของบุคคล และกลุ่มบุคคลข้ามแผนกทั้งทั้งองค์การ (อัมพร อารังลักษณ์ :2551) ในส่วนนี้องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการจัดโครงสร้างที่แสดงถึงความสัมพันธ์อย่างเป็นระบบ อีกทั้งยังมีจำนวนระดับและจำนวนช่วงการควบคุมของผู้บังคับบัญชาอย่างชัดเจน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ยังมีฝ่ายที่ทำงานประจำ ที่ได้แบ่งเป็นส่วนๆ อย่างชัดเจน เช่น สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการคลัง ส่วนโยธา ส่วนสาธารณสุข เป็นต้น ตามภาพประกอบที่ 1



งานสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีหัวหน้าสำนักงานปลัด อบต.เป็นหัวหน้า มีหน้าที่รับผิดชอบดังต่อไปนี้ งานบริหารทั่วไป งานสารบัญชางานบริหารงานบุคคล งานอำนวยการและข้อมูลข่าวสาร งานเลือกตั้ง งานกิจการสภา อบต. งานตรวจสอบภายในและงานอื่น ๆ งานนโยบายและแผนงานนโยบายและแผนพัฒนา งานด้านวิชาการ งานข้อมูลและประชาสัมพันธ์ งานสารสนเทศและงานงบประมาณงานกฎหมายและคดี โดยมีนิติกรรับผิดชอบงาน กฎหมายและนิติกรรม งานร้องเรียน ร้องทุกข์ และอุทธรณ์งานการดำเนินการทางคดีและศาลการปกครอง งานระเบียบการคลัง งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานอำนวยการ งานป้องกัน งานกู้ภัย งานช่วยเหลือฟื้นฟู งานพัฒนาชุมชน รับผิดชอบงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์ การส่งเสริมสวัสดิภาพเด็ก และเยาวชนการพัฒนาชุมชนและงานอื่นที่เกี่ยวข้อง งานสาธารณสุข รับผิดชอบงานบริหารสาธารณสุข โดย

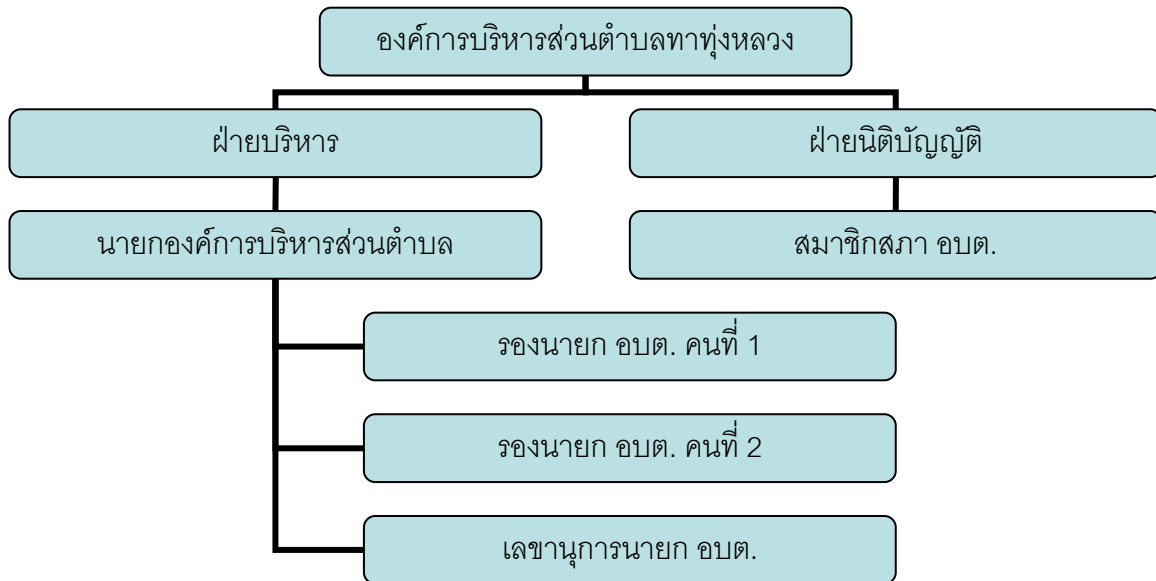
ควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของ หน้าที่ในส่วนและปฏิบัติงานดังนี้ งานสุขาภิบาล งานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

งานการคลัง จัดทำบัญชีแยกประเภท จัดทำงบเดือน งบปี บัญชีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเงินและบัญชีขององค์การงานการเงินและบัญชี จัดทำเงินสดรับ - เงินสดจ่าย ใบผ่านบัญชีมาตรฐาน 1,2,3 รายงานเงินคงเหลือประจำวันทะเบียน รายรับและรายงานรายรับรายจ่าย-งานจัดเก็บรายได้มีหน้าที่รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และรายได้อื่น ๆ

งานพัสดุ หน้าที่หลักของงานพัสดุคือจัดหา วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างและการปรับปรุงสิ่งก่อสร้างที่ได้รับการจัดสรรจากเงินงบประมาณประจำปีนั้น รวมถึงการควบคุมและจำหน่ายครุภัณฑ์ที่จัดหาจากแหล่งเงินต่าง ๆ

ส่วนโยธา หัวหน้าส่วนโยธามีหน้าที่รับผิดชอบตรวจสอบควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในส่วนมีหน้าที่งานสำรวจออกแบบ เขียนแบบงานควบคุมอาคารตาม พ.ร.บ. ควบคุมการก่อสร้างอาคารงานควบคุมการก่อสร้าง งานก่อสร้างและซ่อมบำรุงถนน สะพาน และอาคารแหล่งน้ำ

ส่วนการศึกษา มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม งานกิจกรรมโรงเรียน และศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก งานบริหารการศึกษาและงานการศึกษา งานส่งเสริมและการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและงาน ส่งเสริมและสนับสนุนการออกกำลังกาย งานกิจกรรมด้านเยาวชน เช่นองค์การบริหารส่วนตำบลทาทุ่งหลวง อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน ได้มีการแบ่งโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร รายละเอียดตามภาพประกอบที่ 2



ภาพที่ 5 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าทุ่งหลวง อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน

เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการแบ่งจ่ายหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ในด้านของหลักการเป็นเรื่องที่ดี เพราะจะทำให้การดำเนินงานด้านการบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากมองในอีกด้านหนึ่ง การจัดรูปแบบเป็นแบบองค์การทำให้ขาดการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานร่วมกัน เนื่องจากไม่ใช่หน้าที่ในการรับผิดชอบ ซึ่งขัดกับหลักการในการก่อตั้งหรือแม้แต่หลักการประชาธิปไตยในท้องถิ่น ในด้านความหมายของ “ประชาธิปไตยท้องถิ่น” คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ร่วมกันรับผิดชอบ มีการปรึกษาหารือในเรื่องต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีความเป็นอยู่ร่วมกัน มีการร่วมมือกันในการทำงานสาธารณะให้ท้องถิ่น ไม่รอให้ภาครัฐดำเนินการแต่ฝ่ายเดียว

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ กล่าวถึงประชาธิปไตยในท้องถิ่นว่า “การที่พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ได้เรียกการปกครอง คือ การปกครองส่วนท้องถิ่น ท่านไม่ได้เรียกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลส่วนท้องถิ่น พระองค์ท่านเรียกว่า “ประชาธิปไตยส่วนท้องถิ่น” พระองค์ใช้ภาษาอังกฤษว่า “Local Democracy” พระองค์ท่านไม่ได้ใช้คำภาษาอังกฤษว่า Local Administration หรือ Local Government อันแสดงให้เห็นในแนวความคิดของพระองค์ท่านว่า จุดสำคัญ คือ ท้องถิ่น ไม่ใช่องค์กร

ปกครอง ไม่ใช่ขององค์กรการบริหาร” (<http://www.fpps.or.th/news-printversion.php?detail=n1049881008.news>)

การจัดตั้งในรูปแบบขององค์กรตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึงปัจจัยหนึ่งที่บุคคลภายนอกองค์กรได้นำมาเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการสร้างอัตลักษณ์ขององค์กรบริหารส่วนตำบลในฐานะองค์กรที่ไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชน แต่กลายเป็นองค์กรที่ออกห่างจากประชาชน

➤ กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง

กระบวนการเข้ามามีอำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นไม่ได้มีความแตกต่างจากการเมืองในระดับประเทศ พัฒนาการของกลุ่มอำนาจที่มีบทบาทในการเมืองท้องถิ่นนั้นเริ่มจากกลุ่มชนชั้นนำจำนวนน้อย ผู้ที่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับรัฐบาลส่วนกลาง ต่อมาอำนาจของกลุ่มชนชั้นนำได้ขยายและเปลี่ยนแปลงไปตามพลวัตรของสภาวะเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม กลุ่มชนชั้นนำมีองค์ประกอบจากกลุ่มทุนที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และปัจจัยการผลิตหลากหลายมากขึ้น รูปแบบการเข้าสู่อำนาจเคลื่อนย้ายจากการอิงอำนาจรัฐเป็นหลัก ไปสู่การอิงอำนาจเงินและระบบการจัดตั้ง การจัดการหัวคะแนนในการเลือกตั้ง ขณะที่กลุ่มท้องถิ่นอื่นที่ในลักษณะกลุ่มวิชาชีพ เช่น สหภาพแรงงาน หรือกลุ่มผลประโยชน์เชิงอาชีพนั้นไม่ปรากฏว่ามีอิทธิพล หรืออยู่ในวงจรอำนาจของการเมืองท้องถิ่น ในบางท้องถิ่นได้เกิดกลุ่มประชาคมที่รวมตัวกันโดยมีอุดมการณ์ร่วม หรือมีพันธะเชิงผลประโยชน์เฉพาะหน้าที่มีบทบาทต่อการเมืองท้องถิ่น ก็เริ่มปรากฏขึ้นบ้าง แต่บทบาทก็ยังจำกัดโดยเฉพาะในท้องถิ่นที่เป็นเมือง

จุดเริ่มต้นของการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นในระดับตำบลนั้นไม่ได้เกิดจากการต้องการของประชาชนในตำบลอย่างแท้จริง เนื่องจากโดยพื้นฐานของกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นคือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บทบาทที่สำคัญยิ่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือ การเป็นผู้ประสานงานร่วมมือระหว่างราชการต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่บนที่ว่าการอำเภอกับราษฎรในตำบล หมู่บ้าน ไม่ว่า

ในเรื่องของการเกณฑ์ทหาร หรือการช่วยเหลือในการแจ้งครอบครัวลูกบ้าน เรื่องเด็กต้องเข้าเรียนตามเกณฑ์ ซึ่งแต่เดิมอำนาจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นของท้องถิ่นจึงเป็นคนของประชาชนโดยแท้ ทั้งในสายตาของประชาชน และในสายตาของราชการ เพราะในตอนนั้น รัฐบาลกลางไม่มีกำลังที่จะปกครองลงไปถึงระดับหมู่บ้านตำบลได้ จะรักษาอำนาจปกครองของตัวเองไว้ได้ ก็โดยอาศัยความร่วมมืออย่างสมัครใจของราษฎรเท่านั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นเหมือนคนกลางที่ราษฎรเลือกให้มาเชื่อมต่อกับรัฐหรือราชการ ต่อมาเมื่อรัฐมีกำลังมากขึ้น ทั้งอำนาจและบริการของรัฐสามารถลงไปถึงท้องถิ่นระดับล่างมากขึ้นตามลำดับ กำนันผู้ใหญ่บ้านถูกใช้เป็นเครื่องมือส่งผ่านทั้งอำนาจและบริการของรัฐไปสู่ประชาชน ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านถูกดึงเข้ามาในความกำกับควบคุมและปกป้องของราชการ จนกลายเป็น "ข้าราชการ" ระดับล่างสุดของราชการไป (นิธิ เอียวศรีวงศ์ : 2547)

การถูกลดบทบาทลงของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากการยกฐานะสุขาภิบาล 980 แห่งขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ตาม พ.ร.บ.เปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 มาตรา 13 กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ มีอำนาจหน้าที่ในเขตเทศบาลที่ตั้งขึ้น ยังอยู่ต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่ง หรือครบวาระ แต่ไม่เกิน 5 ปี และมีให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในเขตเทศบาลดั่งนั้น จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต้องยุบเลิกตำแหน่ง เช่น กำนัน จะถูกยกเลิก 1,169 คน คงเหลือจำนวน 6,152 คน ผู้ใหญ่บ้าน จะถูกยกเลิก 5,218 คน คงเหลือจำนวน 65,648 คน (สิงห์ คลองหลอด : 2543) การเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบล การที่องค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นมานั้นเป็นกระแสของเศรษฐกิจ สังคม ที่มีความจำเป็นนอกจากนี้แล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหลายคนอาจจะเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลได้ก้าวเข้ามา มีบทบาทเกินหน้าเกินตา สามารถสนองความต้องการที่เป็นรูปธรรมได้มากกว่าตัวของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเอง จะเห็นได้ว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลในหลายครั้งที่ผ่านมากำนันผู้ใหญ่บ้านได้ลงสมัครรับเลือกตั้งหลายคน โดยให้เหตุผลว่าเมื่อเข้าไปอยู่ใน องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถสนองความต้องการและช่วยเหลือประชาชนได้ง่ายกว่า เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล มีงบประมาณเป็นของตนเอง

เมื่อการเข้ามามีอำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นได้เริ่มต้นจากกลุ่มคนที่มีอำนาจมาก่อน ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะให้คนในท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในท้องถิ่นได้จริง การเข้ามามีอำนาจดังกล่าวได้เกี่ยวข้องกับเรื่องของผลประโยชน์ทั้งในเรื่องของส่วนตัวและเรื่องของพรรคพวก มากกว่าที่จะมองเห็นถึงประโยชน์ของหมู่บ้านหรือของตำบลของตนเอง ซึ่งการกระทำดังกล่าวก็ไม่ได้มีความแตกต่างจากการเมืองระดับชาติ กล่าวคือในการเลือกตั้งแต่ละครั้งก็จะมีพรรคกล่าวถึงผลประโยชน์เป็นหลัก ว่าหากได้เป็นตัวแทนของชาวบ้านจะทำอะไร จะสร้างอะไร จะตอบแทนอะไร ให้ชาวบ้านบ้าง ดังนั้นกลุ่มคนที่เข้ามามีอำนาจจึงต้องเป็นคนที่กำลังทรัพย์ที่สามารถจะตอบสนองกับความต้องการของชาวบ้านได้บางส่วน และนอกจากนี้แล้วกลุ่มคนที่เข้ามามีอำนาจบางส่วนยังได้รับการสนับสนุนการเงินจากพรรคการเมืองระดับชาติ และเมื่อเป็นเช่นนั้นนักการเมืองท้องถิ่นจึงไม่ได้ตอบสนอง อีกทั้งพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญได้อย่างแท้จริง เพราะได้แต่สร้างระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานมากกว่าที่จะพัฒนาในเรื่องอื่นๆ เช่น สาธารณสุข การศึกษา เป็นต้น

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วการเลือกตั้งให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งจึงเป็นช่องทางให้กับนักการเมืองระดับชาติใช้เป็นช่องทางในการกระจายฐานเสียงของตนและในทางกลับกัน นักการเมืองท้องถิ่นก็ยังใช้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นช่องทางในการก้าวไปเล่นการเมืองในระดับสูงขึ้นไปได้อีก เช่น สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ดังนั้นเงื่อนไขในการก้าวสู่อำนาจ มีตัวแปรที่สำคัญประกอบด้วย ความสำคัญส่วนตัวของสมาชิกทีมที่สมัครลงเลือกตั้งกับนักการเมืองระดับชาติ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับภูมิภาค หากทีมที่ลงสมัครได้รับการสนับสนุนจากนักการเมือง ที่ควบคุมอำนาจรัฐและข้าราชการส่วนภูมิภาคในห้วงเวลาการเลือกตั้ง ก็เกิดให้เกิดสภาพการได้เปรียบในการแข่งขันต่อคู่แข่งโดยกลุ่มนักการเมืองและข้าราชการเหล่านั้นใช้กลไกรัฐและอำนาจ สร้างอุปสรรคในการรณรงค์หาเสียงแก่ทีมคู่แข่ง ในทางกลับกันพวกเขาก็จะอำนวยความสะดวกให้กับทีมที่พวกเขาสนับสนุนฐานทางเศรษฐกิจ การเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นการเลือกตั้งที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง การมีฐานเศรษฐกิจที่ดี ทำให้มีปริมาณเงินเพียงพอที่จะนำไปใช้ในการรณรงค์หาเสียง จัดตั้งห้วคณะ และซื้อเสียง การใช้อิทธิพลนอกกฎหมาย การมีอิทธิพล

ในการใช้ความรุนแรงนั้น มีการใช้เพื่อข่มขู่คู่แข่งไม่ให้รณรงค์หาเสียงได้อย่างเต็มที่ การจัดตั้งระบบหัวคะแนนเพื่อสร้างกลุ่มสนับสนุนและเป็นกลไกในการซื้อขายเสียง การสร้างภาพลักษณ์ของทีมจะมีประสิทธิผลในการรณรงค์ในเขตเมืองมากกว่าเขตชนบท เครือข่าย เครือญาติจะเป็นฐานสำคัญในการเข้ามาสู่อำนาจในเขตชนบท

สมคิด เลิศไพฑูรย์ กรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับหัวคะแนนที่มีในท้องถิ่นว่า “ที่ผ่านมาฉัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นอย่างนี้มาตลอด และยังเป็นอยู่ คงแก้ไขอะไรไม่ได้ ซึ่งเหมือนกับคนกลุ่มอื่นที่เป็นหัวคะแนน อย่าลืมนะระดับตำบล หมู่บ้าน ไม่เฉพาะฉัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นหัวคะแนนเท่านั้น นายกเทศมนตรี นายก อบต. ก็เป็นหัวคะแนน ดังนั้น ต้องแก้ไขว่าทำอย่างไรคนเหล่านี้จึงไม่เป็นหัวคะแนน” (ระบบออนไลน์ : http://www.thaismecity.com/thaismeonline/index.php?module=news&ModCatID=&CatID=12&action=view_detail&atc=514)

นอกจากที่กล่าวมาแล้วการก้าวเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นในระดับตำบลยังคงมีการพึ่งพิงในระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับสังคมไทยมานาน เมื่อมีอะไรก็ต้องช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ดังนั้นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปนั่งทำงานในสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลบางส่วนจึงมาจากการช่วยเหลือกันในหมู่เครือญาติ เช่น การเมืองท้องถิ่นบ้านในตำบลแม่ทา นับจากมีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นจนได้รูปแบบการปกครองเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลจนถึงปัจจุบัน ผ่านการมีผู้บริหารงานส่วนท้องถิ่นมาหลายคนและจากหลากหลายวิธีการคัดสรร อย่างหนึ่งที่ได้เห็นได้ชัดถึงการอยู่ร่วมกันได้ในชุมชนเป็นอย่างดี คือการทำงานร่วมกัน รู้แพ้ชนะในทางการเมือง และระบบเครือญาติที่แน่นแฟ้น (ชัชวาล ทองดีเลิศ : 2549)

อุดม ทุมโฆสิต คณะรัฐศาสตร์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กล่าวว่า “พื้นที่ใดหากผู้บริหารท้องถิ่นเป็นหัวคะแนนของ ส.ส. คุ่มเสียง คุ่มกำลัง ก็มักจะได้รับงบประมาณช่วยเหลือเป็นพิเศษในแง่ของโครงการหาก ส.ส. ไม่มีงบประมาณ ก็สามารถตั้งโครงการไปขอเงินจากผู้ว่าราชการได้อย่างสะดวก แต่หากผู้บริหารท้องถิ่นไหน ไม่ได้เป็นหัวคะแนน ก็ไม่ต้องหวังว่าจะได้รับการสนับสนุน

งบประมาณ” (ระบบออนไลน์ : <http://www.ethainews.com/archives/12215>) ดังนั้น จึงไม่แปลกใจว่า การเมืองท้องถิ่นจึงถูกการเมืองระดับชาติยึดโยง เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ทั้งในแง่ฐานเสียง และผลประโยชน์ในรูปตัวเงินจากการทุจริต ที่สำคัญมีนักการเมืองระดับชาติจำนวนไม่น้อยที่ตัดสินใจลงเล่นการเมืองท้องถิ่น ก็ยิ่งทำให้ผลประโยชน์ระดับชาติเข้าครอบงำท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ และนำมาสู่การสร้างอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลว่าเป็นองค์กรที่ไม่ใช่ตัวแทนของประชาชน

จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่ามีนักวิชาการได้สะท้อนให้เห็นถึงความด้อยประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนบุคคล และกลุ่มบุคคล ไม่ตอบสนองต่อหลักการและแนวคิดของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

➤ อาคารสถานที่โอ่อ่า ขัดกับชีวิตความเป็นอยู่ของท้องถิ่น

การที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเพื่อเป็นตัวแทนของคนในชุมชนในการเข้ามาบริหารและพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งในเรื่องของวัฒนธรรมก็มีการดูแลส่งเสริม แต่เมื่อกลุ่มคนดังกล่าวได้เข้ามามีอำนาจทางการเมือง สิ่งทีกลุ่มคนดังกล่าวคิดและได้มีการก่อสร้างขึ้นในทุกองค์การบริหารส่วนตำบลก็คือ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการก่อสร้างที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละแห่งนั้นขึ้นอยู่กับงบประมาณที่องค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละแห่งได้ จากการแบ่งประเภทขององค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 5 ชั้นโดยให้รายได้เป็นเกณฑ์ในการแบ่ง ได้แก่

- อบต. ชั้น 1 เป็นอบต. ที่มีเกณฑ์รายได้ตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป มีจำนวนพนักงานส่วนตำบลได้ 21 ตำแหน่ง
- อบต. ชั้น 2 เป็นอบต. ที่มีเกณฑ์รายได้ 12-20 ล้านบาท มีจำนวนพนักงานส่วนตำบลได้ 12 ตำแหน่ง
- อบต. ชั้น 3 เป็นอบต. ที่มีเกณฑ์รายได้ 6-12 ล้านบาท มีจำนวน พนักงานส่วนตำบลได้ 6 ตำแหน่ง

- อบต. ชั้น 4 เป็น อบต. ที่มีเกณฑ์รายได้ 3-6 ล้านบาท มีจำนวนพนักงานส่วนตำบลได้ 4 ตำแหน่ง
- อบต. ชั้น 5 เป็นอบต. ที่มีเกณฑ์รายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท มีจำนวนพนักงานส่วนตำบลได้ 3 ตำแหน่ง



ภาพที่ 6 ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้ว
อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่



ภาพที่ 7 ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล



ภาพที่ 8 ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล
อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่



ภาพที่ 9 ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลได้ใช้งบประมาณที่เหลือจากการใช้จ่ายประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลเช่นเงินเดือนของพนักงานประจำ ค่าใช้จ่ายในสำนักงาน มาใช้ในการก่อสร้างที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งถือได้ว่าเป็นหน้าเป็นตาของคนในตำบลนั้นๆ สิ่งก่อสร้างดังกล่าวจึงมีขนาดใหญ่และมีความแปลกแยกจากท้องถิ่นอย่างชัดเจน จากภาพที่เห็นในข้างต้น องค์การบริหารส่วน

ตำบลบางแห่งอยู่ห่างไกลจากตัวจังหวัด และสภาพบ้านของคนในชุมชนค่อนข้างขัด แต่ได้มีการสร้างสิ่งก่อสร้างดังกล่าวขึ้นมาเพื่อให้เป็นสิ่งที่ยืนยันในเรื่องของความเป็นอำนาจที่เหนือกว่าคนอื่นในชุมชน ทำให้ขัดแย้งกับแนวคิดพื้นฐานที่มีผลในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ที่จะต้องเร่งพัฒนาคนในท้องถิ่นมากกว่าสิ่งก่อสร้างในเรื่องของอาคารสถานที่ทำการ

➤ การนำเสนอตัวเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

การศึกษาในเรื่องของอัตลักษณ์ “เครื่องแต่งกาย” ถือได้ว่าเป็นการแสดงออกทางในรูปแบบของสัญลักษณ์ที่สำคัญ ว่าผู้สวมใส่ต้องการที่จะสื่ออะไรให้กับกลุ่มคนภายนอก นอกจากนี้แล้วรายละเอียดภายในเครื่องแต่งกายยังสามารถตีความออกมาได้อย่างอีกมากมาย เช่น “ผ้าชิ้นตีนจก” หนึ่งในผลผลิตทางวัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์ซึ่งสะท้อนถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นได้อย่างดีชาวบ้านหาดเสี้ยว อำเภอศรีสัชนาลัย จังหวัดสุโขทัย มีวิธีการทอผ้าชิ้นด้วยลวดลายที่เป็นอัตลักษณ์ (Identity) เป็นแบบฉบับของตนเอง ภายในลวดลายเหล่านี้แฝงไปด้วยสัญลักษณ์ (Sign) ความหมายต่าง ๆ สะท้อนภาวะอ้างอิงกับสภาพแวดล้อมของชุมชน กอปรกับถ่ายทอดความรู้สึกและมีมือความสามารถของผู้ทอลงไปในเรื่องงาน จนเกิดเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของกลุ่มผ้าชิ้นตีนจกสะท้อนให้เห็นแง่มุมเรื่องเพศ (Gender) อย่างเด่นชัด คือ ฝ่ายหญิงเป็นเพศที่มีบทบาทสำคัญในทุกกระบวนการ (พลอย นิลณรงค์, ระบบออนไลน์ : <http://www.archae.su.ac.th/Anthropology/act/p4.htm>) จากที่กล่าวมาเป็นการยกตัวอย่างในเรื่องของการให้ความหมายกับเครื่องแต่งกายที่สามารถแสดงถึงอัตลักษณ์ของคนกลุ่มหนึ่งได้ ไม่ว่าจะเป็นสี เนื้อผ้า ลวดลายที่ประดับบนผ้า ตลอดจนความคิดที่อยู่เบื้องหลังดังกล่าว

การแต่งกายของบุคคลผู้ได้ชื่อว่าเป็นตัวแทนของประชานนั้นได้สร้างความแตกต่างจากคนในท้องถิ่น มีการแต่งกายในเครื่องแบบที่ดูคล้ายกับข้าราชการทั้งสี เข็มเครื่องหมายวิทยฐานะ การแต่งกายในรูปแบบดังกล่าวไม่ใช่สิ่งที่เป็นอยู่ ไม่ใช่สิ่งที่คุ้นเคยที่มีอยู่ในท้องถิ่นหรือในชุมชน นอกจากเครื่องแบบของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานองค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าหน้าที่ประจำแล้ว ยังมีบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ สิ่งต่างๆเหล่านี้มีเป็นการทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลห่างไกลกับ

ความเป็นท้องถิ่น ตลอดจนทำให้เกิดการแปลกแยกจากชุมชน กลายเป็นคนอีกชนชั้นอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งไม่ใช่ตัวแทนของชาวบ้านและเป็นคนของรัฐ ไม่สามารถที่จะพึ่งพาหรือฝากฝังในพัฒนาท้องถิ่นนั้นๆของตนเองได้

➤ ผลผลิตจากการพัฒนาออกมาในรูปแบบของสาธารณูปโภค

บทบาทหน้าที่หลักขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องมีหน้าที่ในการพัฒนาชุมชนในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ตามอำนาจหน้าที่สภาตำบล และ อบต. พ.ศ. 2537 อำนาจหน้าที่เพิ่มเติมในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ตามมาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จากบทบาทหน้าที่ตาม พรบ. องค์การบริหารส่วนตำบลจึงได้มีแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังนี้ อำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 67 และอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมในเขต อบต. ตามมาตรา 68 โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆก็จะมีแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้ได้ผลผลิตที่ออกใกล้เคียงกันตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แนวทางปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 67

หน้าที่	แนวทางปฏิบัติ
(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก	ทำถนน ขุดลอกคูคลอง
(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	จัดถังขยะ มีรถขยะ ออกซื้อบั้งดับตำบลว่าด้วยเรื่องการเก็บขยะและค่าเก็บขยะ
(3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ	รณรงค์วัคซีน ทำลายแหล่งเพาะยุง รณรงค์แจกถุงยางอนามัย

ตารางที่ 1 (ต่อ)

หน้าที่	แนวทางปฏิบัติ
(4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	รุดดับเพลิง จัดอบรมเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัย จัดเตรียมเครื่องมือ เรือท้องแบน อาสาสมัคร ป้องกันพลเรือน ให้ความรู้เรื่องไฟฟ้า
(5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม	โรงเรียน การศึกษา วัด กิจกรรมในวันสำคัญทาง พุทธศาสนา
(6) ส่งเสริมการพัฒนสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	ส่งเสริมอาชีพ จัดแข่งกีฬา ทุนอุดหนุนการศึกษา หน่วยแพทย์เคลื่อนที่
(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	รณรงค์ปลูกป่า จัดเก็บขยะมูลฝอย ให้ความรู้เรื่อง มลภาวะ ให้ความรู้เรื่องป่าไม้
(8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	การละเล่นพื้นบ้าน พิพิธภัณฑสถานประจำตำบล
(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความ จำเป็นและสมควร	สำรวจข้อมูล รณรงค์ประชาสัมพันธ์ข่าวสารทาง ราชการ

ตารางที่ 2 แนวทางปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมในเขต อบต. ตามมาตรา 68

หน้าที่	แนวทางปฏิบัติ
(1) ให้น้ำเพื่อการบริโภค อุปโภค และการเกษตร	จัดทำน้ำประปา ขุดคลองชลประทาน ขุดอ่างเก็บน้ำ สร้างฝาย ทำนบ
(2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธี	จัดทำสถานีปั่นไฟ จัดทำหน่วยตรวจเยียมการใช้
(3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ	ขุดคลองระบายน้ำ วางท่อและฝังทอระบายน้ำ ล้างท่อระบายน้ำ
(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ	จัดทำสวนสาธารณะ ท่อออกกำลังกาย สนามกีฬา สนามเด็กเล่น
(5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์	จัดตั้งร้านค้าสหกรณ์ รวมกลุ่มผู้ผลิต จัดตั้งกองทุน เพื่อการเกษตร
(6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว	จัดหารตลาดเพื่อขาย จัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือ
(7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร	จัดหาแหล่งทุน การตลาด การขนส่ง แนะนำพันธุ์ พืช/สัตว์
(8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	บำรุงรักษา จัดเวรยาม จัดบซ่อมบำรุง
(9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต.	ให้เช่าอาคารสถานที่เพื่อการประชุมสัมมนา ให้เช่า ที่ดิน ให้เช่าอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อให้เกิดรายได้
(10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม	จัดทำท่าเทียบเรือ โป๊ะขึ้นเรือ ทางเดินไปท่าเรือ สร้างตลาดสด

ตารางที่ 2 (ต่อ)

หน้าที่	แนวทางปฏิบัติ
(11) กิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์	ตั้งปั๊มน้ำมัน อบต. ร้านอาหาร อบต. ร้านค้า อบต.
(12) การท่องเที่ยว	จัดการแหล่งท่องเที่ยวในเขต อบต. ประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวในเขต อบต.
(13) การผังเมือง	กำหนดผังเมืองในเขต อบต.

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการหรือกิจกรรมตามที่อำนาจหน้าที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายได้ครอบคลุมทุกด้านหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการและขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละแห่ง โดยเฉพาะการวางกลยุทธ์ในการทำงานที่จะทำให้เกิดกิจกรรมและเกิดประสิทธิภาพหรือได้มาตรฐานในคุณภาพให้บริการที่ประชาชนต้องการ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องร่วมกับหน่วยงานทุกส่วนฝ่ายในการระดมความร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่นของตน

จากการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านมา ผลผลิตที่ออกมาคือ การสร้างระบบสาธารณูปโภค ซึ่งไม่ได้ตอบสนองกับความต้องการของคนในชุมชนอย่างแท้จริงเนื่องจากเร่งการพัฒนา การเร่งใช้งบประมาณ จนขาดการพิจารณาว่าสิ่งใดจำเป็นหรือไม่กับชุมชนหรือท้องถิ่นของตน ระบบสาธารณูปโภค เป็นผลจากการพัฒนาที่สามารถจับต้องได้และเป็นรูปธรรมว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำอะไรแก่ชุมชน เช่นการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าซาง จังหวัดลำพูน และองค์การบริหารส่วนตำบลภูฟ้า อำเภอป่อเกือก จังหวัดน่าน

ตารางที่ 3 แสดงผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าซางจังหวัดลำพูนเดือนตุลาคม

พ.ศ. 2548 (ระบบออนไลน์: <http://www.pasangcr.com/Work49.htm>)

ลำดับที่	ผลการดำเนินการ	งบประมาณ ดำเนินการ	วัน/เดือน/ปี ที่ดำเนินการแล้ว เสร็จ
1	ก่อสร้างอาคารเอนกประสงค์ หมู่ 15	142,000	30 ต.ค. 2548
2	วางท่อระบายน้ำ คสล.พร้อมบ่อพักน้ำ หมู่ 12	235,000	7 ต.ค. 2548
3	ซ่อมแซมพนังลำเหมืองขาด หมู่ 11	14,700	28 ต.ค. 2548
4	ขุดลอกลำเหมืองเพื่อระบายน้ำ หมู่ 2	4,300	28 ต.ค. 2548
5	ก่อสร้างถนน คสล.หมู่ 2	121,000	13 ต.ค. 2548
6	ก่อสร้างถนน คสล.หมู่ 5	119,000	1 ต.ค. 2548
7	ก่อสร้างขยายเขื่อนคันดิน หมู่ 4	298,000	13 ต.ค. 2548
8	ซ่อมแซมระบบประปา หมู่ 1	3,500	29 ต.ค. 2548

ตารางที่ 4 แสดงผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลภูฟ้า อำเภอบ่อเกลือ จังหวัดน่าน

(ระบบออนไลน์ : http://www.tambolphufa.com/home/?u=t2ve~f_l{s5u)

โครงการที่สำคัญในปีงบประมาณ พ.ศ.2547	
1. โครงการก่อสร้างศาลาป่าสุสาน หมู่ 5	2. โครงการก่อสร้างศาลาป่าสุสาน หมู่ 3
3. โครงการก่อสร้างถนน คสล. หมู่ 2	4. โครงการก่อสร้างรางระบายน้ำ หมู่ 1
5. โครงการปรับปรุงสนามกีฬา หมู่ 3	6. โครงการก่อสร้างประปาภูเขา หมู่ 4 –หมู่5
7. โครงการก่อสร้างถนน คสล. หมู่ 6	8. โครงการก่อสร้างถนน คสล. หมู่6

เห็นได้ว่าการดำเนินงานตามแผนและโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญโครงการที่เกี่ยวกับการก่อสร้างและสาธารณูปโภคมากที่สุด และได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาในด้านอื่นๆน้อยมาก เช่น โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาอาชีพและเสริมสร้างรายได้ ได้แก่ โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ การจัดการกองทุนหมุนเวียนให้เกษตรกรในชุมชน การส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ และโครงการส่งเสริมความสะอาดแหล่งท่องเที่ยว



ภาพที่ 10 ถนนที่สร้างขึ้นในหมู่บ้าน



ภาพที่ 11 ทางระบายน้ำที่สร้างขึ้นในหมู่บ้าน



ภาพที่ 12 ศูนย์ออกกำลังกายของหมู่บ้าน



ภาพที่ 13 ตลาดสดภายในเขต อบต.



ภาพที่ 14 สนามเด็กเล่นในหมู่บ้าน

ภาพที่ 15 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

นอกจากนี้แล้วยังมีการใช้งบประมาณเพื่อเอื้อแก่ประโยชน์ของตนเองในการเข้ามาบริหารงาน เช่นการสร้างถนนให้ผ่านที่หน้าบ้านของตน การสร้างอาคารที่จอดรถประจำตัว การนำเอารถของส่วนกลางมาใช้ในกิจกรรมส่วนตัว รวมทั้งในเรื่องการการก่อสร้างอาคารสถานที่หรือระบบสาธารณูปโภคที่ต่างก็มีการนำเอางบประมาณมาใช้มากจนเกินความจำเป็น



ภาพที่ 16 ที่จอดรถของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล



ภาพที่ 17 การจัดซื้อเครื่องจักรเพื่อใช้ใน อบต

อัตลักษณ์ที่กล่าวมาทั้งสองส่วนเป็นอัตลักษณ์ที่ถูกสร้างขึ้นโดยกลุ่มคนที่แตกต่างกันและมองเห็นผลการดำเนินงานที่ต่างกัน อัตลักษณ์ที่กล่าวถึงในส่วนแรกเป็นอัตลักษณ์ที่คนภายในสร้างขึ้น ที่มองว่าองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรที่กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เน้นการเข้ามามีส่วนร่วมของคนในชุมชน ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นตัวแทนของประชาชน แต่ในทางกลับกัน อัตลักษณ์ในส่วนที่สองจะกล่าวถึงการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในทางที่ไม่เหมาะสม ทำให้เกิดการสร้างอัตลักษณ์ขึ้นโดยคนภายนอกที่มองเห็นการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลว่าเทียบเท่าหน่วยงานของรัฐไม่ได้มีการให้ความสำคัญกับท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง โดยสังเกตจากอาคารสถานที่ เครื่องแต่งกาย และผลผลิตที่ออกมาในรูปแบบของระบบสาธารณูปโภค เป็นต้น

2. ผลการศึกษาถึงการซ้อนทับและเลือนไหลของอัตลักษณ์

ผลการศึกษาในส่วนนี้จะกล่าวถึงการซ้อนทับและการเลือนไหลของอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อความเข้าใจตรงกันผู้วิจัยจะกล่าวถึงความสำคัญของคำว่าอัตลักษณ์ในส่วนแรก และจะกล่าวถึงการซ้อนทับของอัตลักษณ์ ซึ่งสามารถมองได้หลายแง่มุมแต่ในที่นี้จะมองในแง่ของอัตลักษณ์ส่วนบุคคลและอัตลักษณ์ทางสังคม

อัตลักษณ์ (identity) เป็นความรู้สึกนึกคิดที่บุคคลมีต่อตนเองว่า “ฉันคือใคร” ซึ่งจะเกิดขึ้นจากการปฏิสังสรรค์ระหว่างตัวเรากับคนอื่น โดยผ่านการมองตนเองและการที่คนอื่นมองเรา อัตลักษณ์ต้องการความตระหนัก (awareness) ในตัวเราและพื้นฐานของการเลือกบางอย่าง นั่นคือเราจะต้องแสดงตนหรือยอมรับอย่างตั้งใจกับอัตลักษณ์ที่เราเลือก ความสำคัญของการแสดงตนก็คือ การระบุได้ว่าเรามีอัตลักษณ์เหมือนกลุ่มหนึ่งและมีความแตกต่างจากกลุ่มอื่นอย่างไร และ “ฉันเป็นใคร” ในสายตาคนอื่น (นันทนัย ประสานนาม, 2550)

อภิญา เฟื่องฟูสกุล ได้เสนอว่าอัตลักษณ์เป็นการเชื่อมต่อระหว่างความเป็นปัจเจกชน (Individual) กับโครงสร้างสังคม (Social aspect) สังคมกำหนดบทบาทหน้าที่และระบบคุณค่าที่ติดตัวมาออกมาในรูปแบบของสัญลักษณ์ โดยที่สัญลักษณ์ที่เราเลือกหยิบมาใช้ในการนิยามตนเองทั้งต่อสังคมและต่อตัวเองนั้นเกิดขึ้นได้โดยผ่านระบบการสร้างภาพแทนความจริง (representation) เพราะการแสดงออกซึ่งความสัมพันธ์ต่างๆ จะกระทำโดยผ่านระบบสัญลักษณ์ที่หลากหลายรูปแบบ เช่นบุคคลเลือกแต่งกายเพื่อแสดงความเป็นสมาชิกของสถาบัน หรือแต่ละสถานศึกษามีการเลือกใช้สี สัญลักษณ์หรือเครื่องแบบที่แตกต่างกันออกไป ก็เพื่อแสดงความเป็นตัวตนให้กับบุคคลรับรู้ แต่อย่างไรก็ตาม การที่เรามองตัวเราและพยายามเลือกนิยามความหมายเพื่อแสดงความเป็นตัวตนของแต่ละบุคคล กับสิ่งที่คนอื่นมองเห็นในตัวเราว่าอย่างไรนั้นมันอาจไม่สอดคล้องกันเสมอไป และเป็นในเรื่องของภายในของความเป็นตัวเรา เช่นอารมณ์ ความรู้สึกนึกคิด เพราะมนุษย์ได้ให้ความหมายหรือเปลี่ยนแปลงความหมายเกี่ยวกับตัวเองในส่วนที่สัมพันธ์กับคนอื่น

ดังนั้นการแบ่งอัตลักษณ์จึงสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คืออัตลักษณ์ส่วนบุคคล (Personnel Identity) และอัตลักษณ์ทางสังคม (Social Identity) เช่นการที่สังคมกำหนดบทบาทหน้าที่

และตำแหน่งทางสังคมให้กับเรา บทบาทความเป็นลูก ความเป็นเพื่อน หรือตำแหน่งในที่ทำงาน ระบบคุณค่าที่ติดตัวเรามาตั้งแต่เกิด ทำให้เราเรียนรู้และเลือกที่จะนิยามตนเองให้เหมาะสมในสังคม และมีการเคลื่อนไหวปรับเปลี่ยนไปตามบริบท เช่นเมื่ออยู่ในครอบครัวก็จะมีบทบาทเป็นลูก เป็นพี่น้อง บางครั้งบทบาทและตำแหน่งอาจซ้อนทับกัน เช่นเราเป็นนักศึกษาในขณะที่เป็นสมาชิกของกลุ่มเพื่อนในชั้นเรียน

อัตลักษณ์ทั้งสองทั้งส่วนบุคคลและสังคมจึงสามารถซ้อนทับและเคลื่อนไหวได้ตามสถานะหรือบทบาทที่แตกต่างกัน เช่น การแสดงอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ (Ethnic Identity) ของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ได้เรียนรู้ถึงการสร้างและการแสดงออกของอัตลักษณ์ของตนเองอย่างเหมาะสมภายใต้บริบททางสังคมที่แตกต่างกันออกไป เมื่ออยู่ในกลุ่มตนเองจะแสดงออกซึ่งความเป็นชาติพันธุ์ของตนเช่น การพูดภาษาท้องถิ่นของตน การแสดงในเรื่องของประเพณี ความเชื่อ วัฒนธรรมต่างๆ ตลอดจนอาหารและการแต่งกาย แต่เมื่อออกมานอกกลุ่มก็จะกลายเป็นคนไทย เพราะไม่ต้องการที่จะมีปัญหากับรัฐไทยและเพื่อผลประโยชน์อื่นๆ เป็นต้น

นอกจากนี้แล้วอัตลักษณ์ยังเชื่อมโยงกับแนวคิดอื่นๆ อีกเช่น “ความเป็นคนอื่น” “คนชายขอบ” ในเมื่ออัตลักษณ์เป็นภาพแสดงความเป็นตัวตน เป็นกลุ่มเดียวกันหรือเป็นพวกเดียวกัน จึงมีการเบียดขับกลุ่มคนที่ไม่มีความเหมือนกับตนเองออกไป อันเนื่องมาจากการไม่มีความเป็นพวกพ้องเดียวกัน ไม่มีอัตลักษณ์เหมือนกัน เช่น กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เมื่อเข้ามาอยู่ในสังคมไทย หากไม่ทำตัวเองให้เป็นคนไทยแล้ว คนกลุ่มดังกล่าวก็จะถูกสร้างวาทกรรมให้กลายเป็นคนอื่น เป็นคนชายขอบ เพื่อที่รัฐจะได้ไม่ต้องดูแลและจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ให้

อัตลักษณ์เกิดขึ้นจากการปฏิสังสรรค์ทั้งระหว่างบุคคลในสังคมและภายในตัวบุคคลเอง ในแต่ละบุคคลอาจมีอัตลักษณ์ที่หลากหลาย แต่จะมีการเลือกเอาเพียงอัตลักษณ์ใดอัตลักษณ์หนึ่งที่ตนยอมรับเพื่อนำมาใช้ภายใต้เงื่อนไขของบริบทในช่วงเวลาและพื้นที่ และอัตลักษณ์นี้อาจถูกกำหนดได้ทั้งจากบุคคลเป็นผู้กำหนดตนเองหรือถูกกำหนดตำแหน่งแห่งที่ของบุคคลโดยสังคมก็ได้ การกำหนดอัตลักษณ์นี้เกิดขึ้นบนกระบวนการคิดเกี่ยวกับระบบของความแตกต่าง ระบบของความหลากหลาย และการตั้งคำถามว่าอัตลักษณ์ที่จะสร้างขึ้นนั้นมีความเชื่อมโยงกับสังคมอย่างไร

ดังนั้นอัตลักษณ์กับสังคมจึงเป็นเรื่องที่แยกกันไม่ออก เนื่องจากการนิยามความเป็นตัวตนของอัตลักษณ์นั้นต้องมีการอ้างอิงกับสังคม แม้จะเป็นในระดับตัวบุคคลก็ยังต้องมีการนิยามตนเองว่ามีตำแหน่งแห่งที่ หรือมีบทบาทอย่างไรในสังคมที่บุคคลอาศัยอยู่

ฉลาดชาย รมิตานนท์ ได้แบ่งการเมืองเชิงอัตลักษณ์ออกเป็น 3 แนวทางเพื่อการนำมาสู่การปฏิบัติได้ดังนี้

1) การตอกย้ำ ยืนยันอัตลักษณ์ต่างๆ ที่มีร่วมกัน โดยกลุ่มที่ประกอบขึ้นด้วยปัจเจกชน เช่นอัตลักษณ์ของกลุ่มรักร่วมเพศ ที่ได้มีการรวมตัวกันจากหนึ่งคนกลายเป็นกลุ่ม เป็นองค์กร

2) การรื้อสร้างบนฐานของอัตลักษณ์ต่างๆ ซึ่งออกมาในรูปแบบของสิ่งประดิษฐ์ หรือถูกประกอบสร้างทางสังคม ดังนั้นเราจึงสามารถปฏิเสธหรือยอมรับอัตลักษณ์ที่ถูกสร้างขึ้นมาได้ เช่นการที่รัฐไทยสร้างอัตลักษณ์ให้กับชาวเขาว่าเป็นกลุ่มคนที่ทำลายป่าและค้า ยาเสพติด กลุ่มชาวเขาไม่ยอมรับในอัตลักษณ์ดังกล่าวและได้สร้างอัตลักษณ์ใหม่ขึ้นมาเพื่อต้านกับสิ่งที่รัฐไทยได้สร้างให้

3) เมื่ออัตลักษณ์เป็นสิ่งประดิษฐ์ สิ่งที่ถูกประกอบสร้างทางสังคม สังคมประกอบไปด้วยความแตกต่าง หลากหลายและเคลื่อนไหวตลอดเวลา ดังนั้นอัตลักษณ์จึงมีความแตกต่างหลากหลายและเลื่อนไหลภายในกลุ่ม เช่นกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มผู้ชาย กลุ่มผู้หญิง กลุ่มอายุและกลุ่มชนชั้น

ผลการศึกษาถึงการซ้อนทับและการเลื่อนไหลของอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลผู้วิจัยได้พิจารณาถึง 2 ส่วนสำคัญด้วยกันคือ การซ้อนทับระหว่างอัตลักษณ์ของบุคคล (Personnel Identity) และอัตลักษณ์ทางสังคม (Social Identity) โดยที่อัตลักษณ์ส่วนอัตลักษณ์ทางสังคม ได้แก่ อัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล มองในฐานะที่เป็นตัวแทนองค์กร เป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงการใช้อำนาจหน้าที่ของตนในสังคมนั้นๆ ซึ่งซ้อนทับกับอัตลักษณ์ส่วนบุคคล เช่นการเป็นพ่อ เป็นแม่ เป็นลูก

ตัวอย่างเช่นอัตลักษณ์ทางสังคมของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้นำท้องถิ่นที่ดีคือควรมีความโปร่งใส ใจซื่อ มือสะอาด ทำตัวเป็นที่เคารพนับถือ เป็นที่นาเชื่อถือของชาวบ้านและไม่ถือตัว ต้องเป็นคนดีจริงๆ ทำตัวเสมอต้นเสมอปลาย ทั้งก่อนและหลังเป็นนายกฯต้องไม่ต่างจากที่เคยเป็น ทำงานร่วมกับสมาชิกชั้นที่พี่น้อง และต่างมีความศรัทธาให้กัน ทำในสิ่งที่เคยให้คำมั่นสัญญาไว้ สละเวลาให้

ชาวบ้านในบทบาทคนสาธารณะ เพราะอาสาช่วยเหลือชาวบ้าน นำชาวบ้านไปสู่การเปลี่ยนแปลง และในขณะเดียวกันผู้นำท้องถิ่นก็มีอัตลักษณ์ส่วนตัวคือ เป็นพ่อ เป็นลูกของคนในครอบครัว หรือบางคนที่กำลังศึกษาต่อ ก็เป็นนักเรียน นักศึกษาในมหาวิทยาลัย

ดังนั้นอัตลักษณ์ทางสังคม จึงเป็นการรวมกันระหว่างอัตลักษณ์ของบุคคลหลายๆ คนเข้าด้วยกัน ซึ่งทำให้เกิดการซ้อนทับและเลื่อนไหลไปตามบริบทแวดล้อม บางครั้งเลือกที่จะหยิบใช้อัตลักษณ์ส่วนบุคคล บางครั้งเลือกที่จะหยิบใช้อัตลักษณ์ทางสังคม

บทที่ 5

บทสรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

งานวิจัยชิ้นนี้ได้ศึกษาเรื่องอัตลักษณ์และการดำรงอยู่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์ย่อยดังนี้ 1) เพื่อศึกษากระบวนการสร้างและการดำรงอยู่ของอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) เพื่อศึกษาการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.1. บทสรุป

งานวิจัยชิ้นนี้ได้ศึกษาในเรื่องของอัตลักษณ์และการดำรงอยู่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมุ่งเน้นที่การศึกษาอัตลักษณ์ (Identity) ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะกระบวนการสร้างอัตลักษณ์ การดำรงอยู่ของอัตลักษณ์ ตลอดจนภาพลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในมุมมองของประชาชน งานวิจัยครั้งนี้ได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) และระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) และเพื่อให้การตอบปัญหาการวิจัยมีความชัดเจนยิ่งขึ้นผู้วิจัยได้เน้นหนักในการใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เป็นหลักในการดำเนินการวิจัย การวิจัยครั้งนี้ครอบคลุมทุกจังหวัดในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนอันได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน ลำปาง พะเยา แพร่ น่าน และแม่ฮ่องสอน โดยที่ผู้วิจัยได้หาคำตอบตามวัตถุประสงค์ในทั้งสองข้อได้ดังนี้

1. ผลการศึกษาเรื่องความเป็นมาและแนวคิดในการจัดตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือได้ว่ามีขนาดเล็กที่สุด ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตำบล อบต. นั้นเริ่มขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น อบต. จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด มีรายได้และมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง แนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลที่สำคัญมีสองแนวคิดด้วยกันคือ หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) และการปกครองท้องถิ่น (Local Government) โดยที่ทั้งสองแนวคิดนี้เป็นความพยายามที่จะอธิบายในส่วนของหลักการในการ

บริหารประเทศ ที่จากเดิมเป็นการรวมศูนย์ อำนาจไว้ยังส่วนกลาง ทำให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างไม่เป็นระบบ ลำช้า อีกทั้งยังไม่ตอบสนองกับความต้องการของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง มาเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยที่คนในท้องถิ่นต้องบริหารจัดการและพัฒนาตำบล หมู่บ้าน ด้วยตัวของตนเอง ภายในกฎหมายที่ระบุไว้

2. ผลการศึกษาในกระบวนการสร้างและการดำรงอยู่ของอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยสามารถแบ่งอัตลักษณ์ที่ถูกสร้างขึ้นได้เป็นสองกลุ่ม โดยเป็นอัตลักษณ์ที่ถูกสร้างขึ้นโดยกลุ่มคนที่แตกต่างกันและมองเห็นผลการดำเนินงานที่ต่างกัน อัตลักษณ์ที่กล่าวถึงในส่วนแรกเป็นอัตลักษณ์ที่คนภายในสร้างขึ้น ที่มองว่าองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรที่กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เน้นการเข้ามามีส่วนร่วมของคนในชุมชน ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นตัวแทนของประชาชน สำหรับอัตลักษณ์ในส่วนที่สองเป็นอัตลักษณ์ที่ถูกสร้างขึ้นโดยคนภายนอก ที่มองจากการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในทางที่ไม่เหมาะสม การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่ได้มีการให้ความสำคัญกับท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง โดยสังเกตจากอาคารสถานที่ เครื่องแต่งกาย และผลผลิตที่ออกมาในรูปของระบบสาธารณูปโภค

3. ผลการศึกษาถึงข้อขัดแย้งการเลื่อนไหลของอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยได้พิจารณาถึง 2 ส่วนสำคัญด้วยกันคือ การขัดแย้งระหว่างอัตลักษณ์ของบุคคล (Personnel Identity) และอัตลักษณ์ทางสังคม (Social Identity) อัตลักษณ์ทางสังคม จึงเป็นการรวมกันระหว่างอัตลักษณ์ของบุคคลหลายๆ คนเข้าด้วยกัน ซึ่งทำให้เกิดการขัดแย้งและเลื่อนไหลไปตามบริบทแวดล้อม บางครั้งเลือกที่จะหยิบใช้อัตลักษณ์ส่วนบุคคล บางครั้งเลือกที่จะหยิบใช้อัตลักษณ์ทางสังคม ระหว่างบทบาทเฉพาะบุคคลกับบทบาทที่ถูกควบคุมกำกับขึ้นโดยคนในสังคม

5.2. อภิปรายผล

จากการศึกษาในเรื่อง อัตลักษณ์และการสร้างอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยมีประเด็นในการอภิปรายดังนี้

1. ผลการศึกษาในเรื่องของการสร้างอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่สามารถแบ่งอัตลักษณ์ที่ถูกสร้างขึ้นได้เป็นสองกลุ่ม คือ อัตลักษณ์ที่ถูกสร้างขึ้นโดยคนภายในองค์กร และอัตลักษณ์ที่ถูกสร้างขึ้นโดยคนภายนอก ซึ่งสอดคล้องกับงานของอภิญญา เฟื่องฟูสกุล (2546) ที่กล่าวว่าอัตลักษณ์มี 3 ประเภทคือ อัตลักษณ์ที่ชนชั้นปกครองหรือชนชั้นนายัดเยียดและปลูกฝังให้แก่ประชาชน (legitimizing identity) เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ระบบที่พวกเขาครอบงำอยู่ อัตลักษณ์ประเภทนี้ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับความเป็นชาติหรือความเป็นไทย ประเภทที่ 2 อัตลักษณ์ที่ยืนยันความเป็นตัวตนของตน ด้วยการออกมาประท้วงและต่อต้าน (resistance identity) ซึ่งไม่จำเป็นต้องจำกัเฉพาะแค่คนชายขอบเสมอไป ประเภทที่ 3 อัตลักษณ์ที่พุ่งเป้าไปที่สิ่งใดสิ่งหนึ่งที่ตัวตนของตนต้องการจะเป็นหรือต้องการจะสังกัด (project identity) อัตลักษณ์ประเภทนี้สามารถยอมรับความเปลี่ยนแปลงได้ และเต็มใจที่จะเปลี่ยนแปลงตนเอง โดยพุ่งเป้าไปในทิศทางที่ตัวตนของตนตั้งเป้าว่าจะเป็นได้

2. ผลการศึกษาในเรื่องของการซ้อนทับและการเลื่อนไหลทางอัตลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยที่ผู้วิจัยได้มองในประเด็นของการซ้อนทับในเรื่องของอัตลักษณ์ทางบุคคลและอัตลักษณ์ทางสังคมที่ไม่สามารถแยกกันได้ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของบริบทแวดล้อมในการเลือกนำเสนออัตลักษณ์ต่างๆมาแสดง ซึ่งสอดคล้องกับงานของอภิญญา เฟื่องฟูสกุล ได้เสนอว่าอัตลักษณ์เป็นการเชื่อมต่อระหว่างความเป็นปัจเจกชน (Individual) กับโครงสร้างสังคม (Social aspect) สังคมกำหนดบทบาทหน้าที่และระบบคุณค่าที่ติดตัวมา ออกมาในรูปแบบของสัญลักษณ์ โดยที่สัญลักษณ์ที่เราเลือกหยิบมาใช้ในการนิยามตนเองทั้งต่อสังคมและต่อตัวเองนั้นเกิดขึ้นได้โดยผ่านระบบการสร้างภาพแทนความจริง (representation) เพราะการแสดงออกซึ่งความสัมพันธ์ต่างๆ จะกระทำโดยผ่านระบบสัญลักษณ์ที่หลากหลายรูปแบบ เช่นบุคคลเลือกแต่งกายเพื่อแสดงความเป็นสมาชิกของสถาบัน หรือแต่ละสถานศึกษามีการเลือกใช้สี สัญลักษณ์หรือรูปแบบที่ต่างกันอย่างออกป ก็เพื่อแสดงความเป็นตัวตนให้กับบุคคลรับรู้ แต่อย่างไรก็ตาม การที่เรามองตัวเราและพยายามเลือกนิยามความหมายเพื่อแสดงความเป็นตัวตนของแต่ละบุคคล กับสิ่งที่คนอื่นมองเห็นในตัวเราว่าอย่างไรนั้นมันอาจไม่สอดคล้องกันเสมอไป และเป็นในเรื่องของภายในของความเป็นตัวเรา เช่นอารมณ์ ความรู้สึกนึกคิด เพราะมนุษย์ได้ให้ความหมายหรือเปลี่ยนแปลง

ความหมายเกี่ยวกับตัวเองในส่วนที่สัมพันธ์กับ คนอื่น ดังนั้นการแบ่งอัตลักษณ์จึงสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คืออัตลักษณ์ส่วนบุคคล (Personnel Identity) และอัตลักษณ์ทางสังคม (Social Identity)

5.3. ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยมีข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและการศึกษาวิจัยครั้งต่อไปดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การให้ความสำคัญในเรื่องของอัตลักษณ์องค์การบริหารส่วนตำบล มีผลอย่างมากในการนำมาพัฒนารูปแบบในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งถือได้ว่าเป็นการสร้างภาพลักษณ์ในการทำงานให้กับองค์การ การสร้างอัตลักษณ์ที่เกิดขึ้นทั้งคนภายในและภายนอกองค์การได้สร้างขึ้น เป็นสิ่งที่ส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานของคนในชุมชน ทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมและแก้ไขอัตลักษณ์ต่างๆ ให้ดีและเป็นที่เชิดหน้าชูตาแก่คนในท้องถิ่น ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรที่จะให้ความสำคัญกับเรื่องของอัตลักษณ์ เพื่อที่จะทำให้คนในท้องถิ่นเริ่มเห็นความสำคัญและเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนหรือในท้องถิ่นร่วมกันอีกทั้งยังสามารถพัฒนาชุมชนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมได้ด้วยคนในชุมชนเอง

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

1. ในการทำวิจัยครั้งต่อไปสามารถที่จะนำเอารูปแบบในการศึกษาเรื่องอัตลักษณ์ที่มองว่าอัตลักษณ์สามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 กลุ่ม คืออัตลักษณ์ที่สร้างขึ้นโดยคนภายใน และอัตลักษณ์ที่สร้างขึ้นโดยคนภายนอก ไปมองในองค์กรอื่นได้ เพื่อส่งเสริมการทำงานขององค์กรนั้นๆ
2. ในการทำการวิจัยครั้งต่อไป ผู้วิจัยสามารถศึกษาในเรื่องของการซ้อนทับและการเลื่อนไหลของอัตลักษณ์ในงานวิจัยอื่นๆ ได้เนื่องจากเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของเวลา สถานที่ สถานะ ในการบีบบังคับให้คนแสดงบทบาทใดออกมา จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจในการศึกษาในเรื่องของอัตลักษณ์ของกลุ่มคนต่างๆ

บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง . 2539. **กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบล** : กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
ส่วนท้องถิ่น
- กาญจนา แก้วเทพ . “จิตสำนึกจากพิธีกรรม ความเชื่อและ ศักยภาพของท้องถิ่น”, **วารสารเศรษฐศาสตร์
การเมือง** ปีที่ 5 ฉบับที่ 3-4 เม.ย.-ก.ย. 2529, หน้า 175-185.
- โกวิทย์ พวงงาม. 2546. **การกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- _____. 2550 . “การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรการและกลไกการ
ป้องกัน” : **วารสารพระปกเกล้า** กันยายน – ธันวาคม .
- โกวิทย์ พวงงาม และ ปรีดี โชติช่วง. 2539. **อะไร ทำไม อย่างไร อบต. ประชาธิปไตยของ
ประชาชนในชนบท**. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- โครงการตำรา สำนักที่ปรึกษา กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. 2547. **สาระสำคัญของ แผนการ
กระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543. ระบบออนไลน์: (แหล่งที่มา).**
<http://www.moph.go.th/ngo/oddh/question.htm> (1 พฤศจิกายน 47)
- จรัส สุวรรณมาลา . 2542. **รัฐบาล – ท้องถิ่นใครควรจัดบริการสาธารณะ**. กรุงเทพฯ : สำนักงาน
กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ชัชวาล ทองดีเลิศ ,2549 “**การเมือง การบริหาร การจัดการทรัพยากร และการมีส่วนร่วม เสี่ยงจาก
ชาวบ้าน : การเมืองตะวันออกต่างจากตะวันตก**” บทรายงานการพัฒนายามีส่วนร่วม ซึ่ง
เกี่ยวข้องกับการเมืองในชุมชน การบริหารจัดการการดูแลทรัพยากร องค์การเครือข่ายโดยยึดหลัก
คุณธรรมชุมชน
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2541. 100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจ
การเมือง. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และปรีชาดิ โชติยะ. บรรณาธิการ. 2539. **เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจ
แห่งยุคสมัย**. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา.

ธนศวร์ เจริญเมือง. 2540. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
คบไฟ

นวนนิตี เศรษฐบุตร สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ สายทิพย์ สุขดิพันธ์. 2541. **การมีส่วนร่วมของชุมชนในการ
พัฒนาประชาธิปไตย : องค์การบริหารส่วนตำบล**. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร.

นิสิต จันทรสมวงศ์ และปรีชา เรืองจันทร์. 2541. “อบต. กับบทบาทฝ่ายปกครองในฐานะภูมิภาคที่ต้อง
เปลี่ยนไป”. **รัฐสภาสาร**. (มีนาคม): 1-21.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. “คนไทยกับ 3 คำเจ้าปัญหา : เชื้อชาติ กลุ่มชาติพันธุ์ อัตลักษณ์” **ศิลปวัฒนธรรม** ปีที่ 26
ฉบับที่ 9 วันที่ 1 กรกฎาคม 2548. หน้า 53.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. “กำนันผู้ใหญ่บ้าน” **มติชนรายวัน** , 9 กุมภาพันธ์ 2547

ประชา มาลีนนท์. “การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” **เอกสารประกอบการศึกษา
อบรมและสัมมนาหลักสูตรสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล**. หน้า 9.

ประสิทธิ์ ลิปรีชา. 2547. **การสร้างและสืบทอดอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ม้ง**. ใน วาทกรรมอัต
ลักษณ์. กรุงเทพมหานคร: โอ.เอส. พรินติ้งเฮาส์.

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2541. **อัตลักษณ์ ชาติพันธุ์ และความเป็นชายขอบ**. ใน วาทกรรมอัตลักษณ์.
กรุงเทพมหานคร: โอ.เอส. พรินติ้งเฮาส์.

ฝนวันจันทร์ ศรีจันทร์. 2543. **การเปลี่ยนแปลงอัตลักษณ์ของคนเมืองในประวัติศาสตร์ กรณีศึกษา
เมืองประวัติศาสตร์พิจาย**. เชียงใหม่: วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

มธุรส ศิริสถิตย์กุล. 2544. **การเมืองในการสร้างอัตลักษณ์ของกลุ่มผู้ติดเชื่อเอชไอวีในจังหวัด
เชียงใหม่**. เชียงใหม่: วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

เรณู อรรถาเมศร์. 2547. “ประวัติศาสตร์ชุมชนไทใหญ่ท้องถิ่นภาคเหนือ ลุ่มน้ำแม่สาว แม่กก และแม่มาว :
ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร”. **วาทกรรมอัตลักษณ์**. กรุงเทพฯ : โอ เอส พรินติ้งเฮาส์.

วันดี สนิตวุฒิเมธี. 2545. **กระบวนการสร้างอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของชาวไทยใหญ่ชายแดนไทย-พม่า
กรณีศึกษา หมู่บ้านเปียงหลวง อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่**. วิทยานิพนธ์สังคมวิทยา
และมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ สาขาวิชามานุษยวิทยา , มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วีรพงษ์ รามางกูร **ประชาชาติธุรกิจ** หน้า 2 วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2547 ปีที่ 27 ฉบับที่ 3560 .

วุฒิสสาร ตันไชย. 2544. **การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศิริทิพย์ อุ่นอนุโลม. **การผังเมือง - การกระจายอำนาจ : ประสบการณ์จากฝรั่งเศส**. ระบบออนไลน์ (แหล่งที่มา) <http://www.nhanet.or.th>. (1 พฤศจิกายน 47)

ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, ชาติและชาติพันธุ์ .**ความเป็นไทย/ความเป็นไท** . กรุงเทพฯ : ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, 2547.

_____. 2547. **ชาติและชาติพันธุ์ ว่าด้วยแนวทางการศึกษาชาติพันธุ์** . กรุงเทพฯ : ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.

สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.**เอกสารประกอบการศึกษาอบรมและสัมมนาโครงการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น .**

_____. **เอกสารประกอบการศึกษาอบรมและสัมมนาหลักสูตรสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล.**

สายชล สัตยานุรักษ์. 2546. **สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ การสร้างอัตลักษณ์ “เมืองไทย” และ “ชนชั้น” ของชาวสยาม**. กรุงเทพมหานคร: มติชน.

สายชล สัตยานุรักษ์ , “อาจารย์นิธิกับการเปลี่ยนอัตลักษณ์จีนในเมืองไทย” **วารสารกองทุนศรีบูรพา** ฉบับวันนักเขียน 5 พฤษภาคม 2545. หน้า 68-74.

สุเทพ สุนทรภัสส , “คนเมืองความล้าสมัยและการสร้างอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของชาวไทยเหนือในบริบทการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์”, **ศิลปวัฒนธรรม** ปีที่ 25 ฉบับที่ 1 พ.ย. 2546, หน้า 70 – 89.

อภิญา เฟื่องฟูสกุล , “ กระบวนการสร้าง “ความรู้เกี่ยวกับความเป็นจริงทางสังคม” , **วารสารร่วมพฤษภา** ปีที่ 6 ฉบับที่ 21 เม.ย. – มิ.ย. 2530 , หน้า 135 – 154.

อภิญา เฟื่องฟูสกุล, 2546. **อัตลักษณ์ Identity การทบทวนทฤษฎีและกรอบแนวคิด**. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ.

อรัญญา ศิริผล. 2544. **ฝันกับคนมั่ง: พลวัตความหลากหลายและความซับซ้อนแห่ง อัตลักษณ์ของคนชายขอบ**. ใน วาทกรรมอัตลักษณ์. กรุงเทพมหานคร: โอ.เอส. พรีนติ้งเฮ้าส์.

Peter Berger and Thomas Luckmann. 1967. **The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of knowledge** (New York: Anchor Book), p 173. ใน ประสิทธิ์ ลีปรีชา. 2547.

การสร้างและสืบทอดอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ม้ง. ใน วาทกรรมอัตลักษณ์.
กรุงเทพมหานคร: โอ.เอส. พรีนติ้งเฮ้าส์.

Richard Jenkins, 1996. Social Identity (London and New York: Routledge), p 3-4 ใน ประสิทธิ์ ธิ
ปรีชา. 2547. **การสร้างและสืบทอดอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ม้ง.** ใน วาทกรรมอัต
ลักษณ์. กรุงเทพมหานคร: โอ.เอส. พรีนติ้งเฮ้าส์.