



## บทที่ 2

### ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีและแนวความคิด นับว่า เป็นส่วนสำคัญต่อการวิจัยอยู่ไม่น้อย ทั้งนี้ เพราะจะ เป็นแนวทางในการดำ เนินงานวิจัยได้เป็นอย่างดี ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้นำ เสนอแนวความคิดที่เกี่ยวข้องมาประกอบ ในการดำเนินงานวิจัยครั้งนี้ โดยแบ่ง ออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก เกี่ยวกับ เทศบาล หรือ หน่วยงานปกครองท้องถิ่น และส่วนที่สอง เกี่ยวกับการสื่อสาร

#### เทศบาลหรือการปกครองท้องถิ่น

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้ความหมายคำว่า เทศบาล คือ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และความหมายของ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่ง เป็นความหมายอัน เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ก็คือ การปกครองท้องถิ่น นั้นเอง

คอน เน ลอคคาร์ต ให้ความหมายของ การปกครองท้องถิ่นไว้ว่า

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การสาธารณะที่มีอำนาจใน การตัดสินใจ และบริหารนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ในขอบเขต จำกัดภายในพื้นที่เล็ก ๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานปกครองรองจากหน่วย การปกครองส่วนภูมิภาคหรือรัฐบาลแห่งชาติ (8 : 451)

วิลเลียม รอบสัน ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในกิจการการปกครองท้องถิ่น และโดย คำรองตำแหน่งประธานสมาคมการปกครองท้องถิ่นนานาชาติ ได้ให้คำนิยามของการ ปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้ คือ

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น จะต้องมีผลกระทบกระเทือนคืออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นไม่เป็นชุมชนที่มีอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์การที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง (9 : 574)

สารานุกรมของแซมเมอร์ ได้นิยาม การปกครองท้องถิ่นไว้ว่า

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local self government) กล่าวคือ เป็นการบริหารการสาธารณะในแต่ละท้องถิ่น โดยมีองค์การ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของราษฎรในท้องถิ่นนั้น เป็นผู้รับผิดชอบอย่างมีอิสระภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง (10 : 630)

จอห์น คลาร์ค ได้ให้ความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่น ไว้ว่า

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบ เกี่ยวข้องกับ การให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้ จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง (11 : 1)

แดเนียล วิท ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

การปกครองท้องถิ่น เป็นผลจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐบาลไปให้กับองค์การหนึ่ง ซึ่งองค์การนั้น ต้องไม่เป็นองค์การในสายการบังคับบัญชาของส่วนกลาง และองค์การนั้นต้องมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจ และดำเนินการใดภายในท้องถิ่นของคนเท่านั้น (12 : 3)

วิลเลียม ซอลโลเวย์ ได้นิยาม คำว่า การปกครองท้องถิ่น ไว้คือ

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชน  
แห่งหนึ่งแห่งใด ที่มีองค์การ เกิดขึ้น ทำหน้าที่ใน เขตพื้นที่ที่กำหนด  
มีอำนาจในการบริหารงานคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัย ตัดสินใจ  
และมีสภาพของท้องถิ่น เป็นองค์กรสำคัญขององค์การนี้ (13 : 398)

ฮิมิล ซาดี ได้ให้นิยามว่า

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมือง  
ที่อยู่ในระดับต่ำลงมาจากชาติหรือรัฐ ซึ่งก่อตั้งขึ้นตามกฎหมาย  
และมีอำนาจที่จะจัดการในท้องถิ่นโดยตนเอง รวมทั้งอำนาจ เก็บ  
ภาษีหรือการใช้แรงงาน เพื่อวัตถุประสงค์ที่วางไว้ หน่วยการ  
ปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้อาจได้รับ เลือกตั้ง หรือจัดตั้งขึ้นมาโดย  
ท้องถิ่น เองก็ได้ (14 : 170)

แฮริส มอนคาตา ได้ให้นิยาม การปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่ง  
หน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการ เลือกตั้งสำหรับผู้หน้าที่  
ปกครองโดยอิสระ ได้รับอำนาจอิสระ และความรับผิดชอบ  
ซึ่งตนสามารถจะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุม ของหน่วย  
การปกครองภูมิภาค และส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่น  
ยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วย อำนาจสูงสุดของประเทศมิใช่ว่า  
ได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป (7 : 23)

ประธาน คงฤทธิศึกษากร ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบอบการปกครอง ที่เป็นผล  
สืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และ  
โดยนัยนี้ จะเกิดมีองค์การ ทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนใน  
ท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มี  
อำนาจในการกำหนดคน โยบาย และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้ เป็นไป  
ตามนโยบายของตนเองได้ (15 : 8)

วิทยา นภาศิริกุลกิจ ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ด้วยว่า

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ โดยมีองค์การซึ่งประกอบด้วยผู้แทนราษฎรในท้องถิ่น เป็นผู้บริหารงานอย่างมีอิสระตามสมควร ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง (4 : 12)

ประหยัด หงษ์ทองคำ ได้อธิบายความหมาย หลักการปกครองท้องถิ่น ในสาระสำคัญ ดังนี้ คือ (16 : 4)

1. องค์การปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองส่วนย่อย หรือการปกครองชุมชนหนึ่งของประเทศ ซึ่งชุมชน เหล่านั้น อาจจะมีลักษณะแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่

2. เทศบาลหรือการปกครองย่อยนี้ เกิดจากการกระจายอำนาจ (Decentralization) ของรัฐบาลกลาง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยการบริหารกิจการหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้กระจายอำนาจหรือแบ่งภารกิจหน้าที่มาให้ตามหลักการและวิธีการที่กำหนดไว้ ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการ การปกครองตนเอง ยัง เป็นการช่วยส่งเสริมให้ประชาชน เข้าใจอย่างถ่องแท้ในโลก การปกครองระบอบประชาธิปไตย เกิดความสำนึกใน ความสำคัญของสิทธิและ เสรีภาพทางการเมือง ของตน ตลอดจน เกิดความตื่นตัว ที่จะใช้สิทธิทางการเมือง หรือ เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมอีกด้วย

3. การกระจายอำนาจของรัฐบาล อันมีผล ทำให้ เกิดการปกครองท้องถิ่น ขึ้นมานั้น องค์การปกครองท้องถิ่น จะได้รับอำนาจ เป็นของตนเองภายในขอบเขตที่เหมาะสม อำนาจ เช่นนี้โดยทั่วไป เรียกว่าอำนาจอิสระของท้องถิ่น (Autonomy)

อัน เป็นอำนาจที่องค์การปกครองท้องถิ่นนั้น จะใช้ให้เกิดประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่  
ในฐานะที่เป็นองค์การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่ต้อง  
พึง เข้าใจความหมายของอำนาจอิสระของท้องถิ่นให้ถูกต้อง กล่าวคือ อำนาจนี้มิได้  
ทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นมีอิสระ จะไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของ  
องค์การใด ๆ ของรัฐทั้งสิ้น

แต่ที่จริงแล้ว อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นดังกล่าว เป็นอำนาจ  
ที่รัฐบาลได้กระจาย มาให้องค์การปกครองท้องถิ่น มีไว้เพื่อใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของ  
องค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และเป็นผลดี แก่การปฏิบัติหน้าที่  
ดังกล่าว และเพื่อให้ เป็นไปตามหลักการของการปกครองตนเองของประชาชน ในท้องถิ่น  
โดยหลักการ เช่นนี้ องค์การปกครองท้องถิ่น ยังอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ว่าด้วยอำนาจ  
อธิปไตยของรัฐ กล่าวคือ รัฐในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมือง ที่เป็นผู้ใช้อำนาจ  
อธิปไตยยังมีอำนาจและความชอบธรรมที่จะควบคุมดูแล ให้องค์การปกครองท้องถิ่น  
ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้อง เหมาะสม เพื่อป้องกันผิดพลาด อันจะเกิดความเสียหายแก่ผล  
ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

4. การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองตนเองของประชาชน ใน  
ท้องถิ่นนั้น ๆ ดังเช่น ประชาชนในท้องถิ่น จึงได้เข้ามามีบทบาทรับผิดชอบกิจการ  
ของท้องถิ่น ทั้งด้านนิติบัญญัติ และด้านบริหารด้วยตนเองตามหลักและวิธีการ ที่ได้  
กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ประชาชนคนใด สนใจจะเข้ามาบริหาร  
กิจการของเทศบาล ก็ต้องดำเนินการตามวิธีการ และขั้นตอนที่กฎหมายเทศบาล  
กำหนดไว้ให้ครบถ้วน และเมื่อได้รับความไว้วางใจจากประชาชนฝ่ายข้างมาก  
เลือกตั้ง เข้ามารับตำแหน่ง เป็นผู้บริหาร เทศบาล บุคคลผู้นั้นก็จะมีโอกาสบริหาร  
กิจการเทศบาล ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

การกระจายอำนาจให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้มีสิทธิมีบทบาทปกครอง  
ตนเองนั้นมิได้ เป็นผลดี แต่เพียง เป็นการแบ่ง เบาภาระของรัฐบาลไปให้ท้องถิ่น

แต่ละท้องถิ่นปฏิบัติ จัดทำบริการสาธารณะบางประการ เพื่อสนองความต้องการของ  
 คนเองเท่านั้น หากแต่ยังเป็นผลดีในด้านที่ว่า การจัดทำบริการสาธารณะโดยคน  
 ในท้องถิ่น เพื่อสนองความต้องการของคนเอง ย่อม เป็นการตรงต่อความต้องการ  
 และรวดเร็วทันต่อ เหตุการณ์มากกว่าบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐบาล ยิ่งไป  
 กว่านั้น การกระจายอำนาจให้ประชาชน ในท้องถิ่นได้มีสิทธิ ในการปกครองตนเอง  
 ดังกล่าว ยัง เป็นผลดีต่อการพัฒนาทางการเมือง ให้ได้ เรียนรู้ถึงกระบวนการ เมือง  
 การปกครอง ระบอบประชาธิปไตย ทั้งในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติอย่างกว้างขวาง  
 อีกด้วย

เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง องค์การปกครองท้องถิ่น  
 จึงต้องมีองค์การ เป็นของตนเอง และมีสิทธิตามกฎหมาย เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจ  
 ในหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น เป็นไปอย่างมีกฎเกณฑ์และประสิทธิภาพ

ซึ่งประธาน คงฤทธิศึกษากร ได้ชี้ให้เห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่น  
 มีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้คือ (15 : 8)

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมาย  
 และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะมีสภาพ เป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในสาย  
 การบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้อง เป็น  
 หน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นจะต้องมีองค์การที่มาจาก  
 การเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการ  
 เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political participation)
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องมียุทธศาสตร์ในการจัดเก็บรายได้  
 โดยการอนุญาตจากรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้ นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่น ให้เจริญก้าวหน้า  
 ต่อไป

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมียอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนตามหลักการของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมียอำนาจในการออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับทั้งปวงไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่น เมื่อได้รับจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐ และประชาชนในส่วนรวม

องค์ประกอบต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ ถือได้ว่าเป็นคุณลักษณะ เฉพาะอันสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ในรูปของการปกครองตนเอง

พนม ทินกร ณ อยุธยา ได้อธิบายรูปการปกครองท้องถิ่น ว่ามีที่เกิด ดังนี้  
(17)

การปกครองท้องถิ่น (Local government) เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น ซึ่งเกิดได้ 2 วิธีด้วยกันคือ

1. เกิดจากการที่รัฐบาลทยอยยื่นให้เอง (Local state government) โดยใช้เจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง เข้ามาร่วมการบริหารงานของท้องถิ่น ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น โดยทางรัฐบาลจะ เข้าช่วย เหลือ เกื้อหนุนมากที่สุด

2. เกิดจากการที่ประชาชนต่อสู้เรียกร้องเอง (Local self government) โดยมีประชาชนในท้องถิ่นนั้น เลือกตั้งคณะผู้บริหาร หัวหน้าผู้บริหาร สภาท้องถิ่นขึ้นมาปกครองกันเอง หึ่งส่วนกลางน้อยที่สุด

วิทยา นภาศิริกุลกิจ ได้อธิบายลักษณะต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นหลักสำคัญของ การปกครองท้องถิ่นได้ ดังนี้ (4 : 12)

1. การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองอาณาบริเวณส่วนหนึ่งของประเทศ หมายถึง การปกครองชุมชนหนึ่ง ซึ่งมีขอบเขตพื้นที่ตามที่กำหนดโดยรัฐมอบอำนาจให้ ดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นเอง ตามเจตนารมณ์ ของประชาชนใน ชุมชนนั้น ดังนั้น การปกครองท้องถิ่น จึง เป็นการปกครองระดับย่อยของประเทศ รอง จากการปกครองส่วนภูมิภาค หรือมลรัฐ และรัฐบาลกลาง

2. การปกครองท้องถิ่น จะต้องมืองค์การที่จะดำเนินการปกครองแยกไป ต่างหากจากรัฐบาลกลาง กล่าวคือ จะต้องมีการจัดองค์การขึ้น แยกเป็นเอกเทศจาก รัฐบาลกลาง เพื่อปฏิบัติภารกิจ ตามที่รัฐมอบอำนาจมาให้ทำความเข้าใจเป็น องค์การที่ จำเป็นสำหรับ การปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้ว มักแบ่ง เป็น 2 ฝ่าย เช่น เทศบาล มีสภาเทศบาลเป็นองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ มีคณะเทศมนตรีเป็นองค์การฝ่ายบริหาร องค์การดังกล่าวจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อจะได้มีอิสระและสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมาย

นอกจากนั้น องค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องมียงบประมาณเป็นของตนเอง กล่าวคือ มีรายได้ซึ่งท้องถิ่นสามารถจัดหามา และกำหนดการใช้จ่ายได้เอง มิใช่ว่า จะทำอะไร ก็ต้องของบประมาณจากส่วนกลาง ต่างกับจังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นการ ปกครองส่วนภูมิภาค ไม่มีงบประมาณ เป็นของตนเอง รายได้และภาษีต่าง ๆ ที่จังหวัด และอำเภอจึงไม่เป็นการปกครองท้องถิ่น

องค์การปกครองท้องถิ่น ยังมีพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำของตนเอง ซึ่งจัดหาและจ้างมาโดย เงินรายได้ของท้องถิ่น ไม่ขึ้นกับการบังคับบัญชา โดยตรงของ รัฐบาลกลาง



3. การปกครองท้องถิ่น จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปการปกครองที่เกิดจากหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการ หรือแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึง เป็น หัวใจสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ระดับบริหารชั้นสูง ขององค์การ ได้มาด้วยวิธีการเลือกตั้งตามรูปแบบของประชาธิปไตย กล่าวคือ สมาชิกท้องถิ่นที่ดี หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่ดี ต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนในท้องถิ่น และต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนด ในกฎหมาย

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น นั้นนอกจากจะเป็นผลดีต่อการปกครองท้องถิ่น ในแง่ที่เป็นการบริหารโดยบุคคลที่ ประชาชน เห็นชอบแล้ว ยังเกิดผลดีในแง่ที่เจ้าหน้าที่บริหารสอดคล้องกับเจตนารมณ์ และภายใต้การควบคุมของประชาชนแท้จริง มิใช่โดยการสั่งการหรือการบังคับบัญชา จากรัฐบาลกลาง

4. องค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องมียุทธศาสตร์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขต ที่เหมาะสม กล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องมียุทธศาสตร์เฉพาะตัว (Autonomy) ในการวินิจฉัย และดำเนินการกิจการหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ โดยไม่ต้อง ขอคำสั่งจากส่วนกลาง แต่อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของท้องถิ่น จะต้องมิชอบ เขตที่ เหมาะสม ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่น มียุทธศาสตร์น้อยเกินไป ก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิด ประโยชน์แก่ท้องถิ่น และประชาชนได้สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น แต่ถ้า องค์การปกครองท้องถิ่นมียุทธศาสตร์มากเกินไป จนไม่มีขอบเขตอะไรมาจำกัดได้ องค์การ ปกครองท้องถิ่นก็จะมีสภาพไม่ต่างกับรัฐอธิปไตย ซึ่งเป็นอันตรายคือ เอกภาพของรัฐ ดังนั้น องค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องไม่มีอำนาจ เหนือกว่าหรือเทียบเท่ากับรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลมลรัฐ

การปกครองท้องถิ่นของไทยจึงค่อย ๆ วิวัฒนาการมา ตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้จัดตั้ง สุขาภิบาลขึ้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ก็ได้มีกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นหลายรูปแบบ แต่ละรูปแบบ มีการจัดตั้ง อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ การจัดรูปองค์การบริหารอำนาจในการ จัดหารายได้ และความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากมายแตกต่างกันไป ซึ่งในปัจจุบันนี้ องค์การปกครองท้องถิ่นหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของไทยมี 5 รูปแบบด้วยกัน คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล
4. กรุงเทพมหานคร
5. เมืองพัทยา

องค์การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาลนั้น เป็นการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป คือ จัดตั้งขึ้นใน จังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ตามเงื่อนไขและหลักการที่กำหนด ส่วนกรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา เป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นพิเศษ เฉพาะพื้นที่เท่านั้น (4 : 45)

ทinker กำลังเอก ได้ศึกษา แนวความคิดในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย ปี 2518 - 2521 พบว่า (18 : 325)

1. การปกครองท้องถิ่นไทย ยังไม่สอดคล้องกับหลักปรัชญา ในการปกครองท้องถิ่น ในอุดมคติที่ว่า การปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบไปด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง การมีอำนาจอิสระในด้านบริหาร และมีอิสระพอสมควรในการบริหารการคลัง กล่าวคือ คนไทยจะเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองน้อยมาก รัฐบาล เข้าควบคุมการบริหารงานจนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ และรัฐบาล เป็นผู้ควบคุม

การกำหนดรายได้ รายจ่าย ตลอดจนการควบคุม และตรวจสอบ การใช้จ่ายของ  
ท้องถิ่นด้วย

2. โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันไม่สามารถ เอื้ออำนวย  
ประโยชน์ให้กับท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ แต่การที่จะ เปลี่ยนแปลงหรือปฏิรูปโครงสร้างการ  
ปกครองท้องถิ่นควรคำนึงถึงปัญหาพื้นฐานของประชาชน อันได้แก่ สภาพทาง เศรษฐกิจ  
และการศึกษา นอกจากนั้น การพิจารณา เปลี่ยนแปลงโครงสร้างควรจะคำนึงถึงความ  
มั่นคงของชาติ ความเป็นประชาธิปไตย และความมีประสิทธิภาพ

3. การประสานความต้องการ เกี่ยวกับ การปกครองของตนเองระหว่าง  
รัฐบาลและประชาชน ในปัจจุบันยังทำได้ยาก เพราะพื้นฐานทางด้านประชาชนยังไม่  
อำนวย แต่ถ้าหากประชาชนมีพื้นฐานดังกล่าวดีพอที่จะสามารถปกครองตนเองได้แล้ว  
สิ่งที่น่า เป็น ไปได้ก็คือ รัฐบาลกับประชาชน จะต้องประสานซึ่งกันและกัน เพื่อให้การ  
ปกครองท้องถิ่นมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้

### การสื่อสาร

อริสโตเติล ได้ให้คำจำกัดความของวาทศิลป์ หรือการสื่อสารไว้ว่า

(19 : 7) "การสื่อสาร เป็นการแสวงหาวิธีการทั้งหมดที่เป็นการโน้มน้าวใจ"

คาร์ล โยฟแลนค์ เออร์วิง เจนนิส และ ฮาโรลด์ เคลลี ให้ความหมาย  
การสื่อสารไว้ดังนี้ (20 : 12) "การสื่อสาร คือ กระบวนการที่คนใดคนหนึ่ง  
ส่งสิ่ง เค้าโดยมุ่ง เปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลอื่น ๆ"

โคลิน เซอร์รี่ ได้อธิบายความหมายของการสื่อสาร ไว้ว่า (21 : 219)

"การสื่อสาร เป็น เครื่องหมายสิ่งแรกซึ่งก่อให้เกิด เป็น เครื่องหมายอีกอย่างตามมา  
โดยขึ้นอยู่กับผู้รับสิ่ง เค้า นั้น เราจะมี การตอบสนองอย่างไร อัน เนื่องมาจากประสบการณ์  
สื่อสารในอดีตของผู้รับ"

ชาร์ล ออสท์ ได้อธิบายความหมาย การสื่อสารไว้ดังต่อไปนี้ (22 : 504) "การสื่อสารโดยทั่ว ๆ ไป คือ การที่แหล่งสารที่มีอิทธิพลเหนือคนอื่นคนหนึ่ง ซึ่งเป็นจุดหมายปลายทาง โดยการจัดการหรือ ควบคุมสัญลักษณ์ที่มีให้เลือกมากมายแล้ว จึงส่งผ่านช่องทางออกไปยังผู้รับ หรือจุดหมายปลายทาง"

เอเวอเรต โรเจอร์ และฟลอยด์ ชูแมกเกอร์ นักวิชาการด้านการสื่อสาร ก็ได้ให้ความหมายของการสื่อสาร ไว้ด้วยว่า (23 : 11) "การสื่อสาร คือ กระบวนการซึ่งสารจะถูกส่งจากผู้ส่งสารไปยังผู้รับสารด้วย เจตนาที่จะ เปลี่ยนแปลง พฤติกรรมบางประการของผู้รับสาร"

อเรน วีเวอร์ ให้ความหมายกว้าง ๆ ของการสื่อสาร ไว้ดังนี้ คือ (24 : 95) "การสื่อสาร ครอบคลุมถึง กระบวนการทุกอย่างที่จิตใจของคน ๆ หนึ่ง อาจมีผลต่อจิตใจของคนอีกคนหนึ่ง"

ชาโรลต์ ลาสเวลล์ อธิบายความหมายของการสื่อสาร ไว้ว่า (25 : 178) "การสื่อสาร หมายถึง ใคร ชูคออะไร ผ่านสื่อช่องทางใด กับใคร และ เกิดผลอย่างไร"

จอร์จ มิลเลอร์ ได้ให้นิยามของการสื่อสารไว้ว่า (26 : 6) "การสื่อสาร หมายถึง การถ่ายทอดข่าวสารจากที่หนึ่งไปยังอีกที่แห่งหนึ่ง"

เอ็ดเวิร์ด สะเทียร์ ได้ให้นิยามของคำว่า การสื่อสารไว้ ดังนี้ (27 : 79) "การสื่อสาร คือ การตีความหมายโดยสัญลักษณ์คือท่าทางที่แสดง เป็นสัญลักษณ์ต่อความคิด และพฤติกรรมของบุคคล ตามวัฒนธรรม"

จอร์จ เกิร์บเนอร์ ให้ความหมาย เกี่ยวกับการสื่อสาร ไว้ว่า (28 : 102) "การสื่อสารคือ การแสดงปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (Social interaction) โดยใช้สัญลักษณ์และระบบสาร (Message systems)"

ประมะ สตะ เวทิน ให้ความหมายการสื่อสาร ไว้ดังต่อไปนี้ (29 : 17)  
 "การสื่อสารคือ กระบวนการของการถ่ายทอดสาร จากบุคคลฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า  
 ผู้ส่งสาร ไปยังบุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง เรียกว่า ผู้รับสาร โดยผ่านสื่อ"

เสถียร เขยประทับ ได้จำแนกประเภทของสื่อไว้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ  
 คือ (30 : 32)

1. สื่อมวลชน (Mass Media) หมายถึง สิ่งที่ทำให้ผู้ส่งสาร ซึ่งอาจจะ  
 เป็นบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มบุคคล สามารถส่งข่าวสารข้อมูล ไปยังผู้รับเป็นจำนวนมาก  
 และอยู่กันอย่างกระจัดกระจายได้ในเวลาอันรวดเร็ว สื่อมวลชนของการวิจัยครั้งนี้  
 ได้แก่ เสียงตามสาย วิทยุ รถประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ จดหมาย บ้ายประกาศ  
 แผ่นปลิว

2. สื่อบุคคล (Personal Media) หมายถึง ตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่ข่าวสาร  
 จากบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคลหนึ่ง โดยอาศัยการติดต่อสื่อสารแบบตัวต่อตัวระหว่างบุคคล  
 2 คน หรือมากกว่า 2 คนขึ้นไป สื่อบุคคลของการวิจัยครั้งนี้จะหมายถึง นักเรียน  
 อาสาสมัครหมู่บ้าน ผู้สื่อข่าวสารณสุขตำบล พนักงานเทศบาล

สำหรับประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของสื่อมวลชน และสื่อบุคคลนั้น นักวิชาการ  
 ทางการศึกษาส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องต้องกันว่า สื่อมวลชนจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล  
 มากกว่าสื่อบุคคลในการให้ข่าวสารแก่คนจำนวนมาก เพื่อก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ  
 ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างถูกต้อง ส่วนสื่อบุคคลจะมีประสิทธิภาพมากกว่าในการชักจูงใจ  
 ให้บุคคลมีทัศนคติต่อเรื่องนั้น ๆ ตามแนวทางที่มุ่งหวัง เช่น

เอเวอเร็ด โรเจอร์ ได้กล่าวเปรียบเทียบประสิทธิภาพของสื่อมวลชนและ  
 สื่อบุคคลไว้ว่า (31 : 291)

ผลจากการวิจัยต่าง ๆ พบว่า สื่อมวลชนสามารถเปลี่ยนแปลงการรับรู้ซึ่งหมายถึงการเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การสื่อสารระหว่างบุคคลนั้นมีประสิทธิภาพมากกว่า เมื่อวัตถุประสงค์ประสงค์ของผู้สื่อสารอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ เพราะข่าวสารที่ถ่ายทอดออกจากสื่อมวลชนเพียงอย่างเดียวไม่สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติที่ฝังแน่นหรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้

อีซียู แคทซ์ กับพอล ลานา เฟล มีความเห็นว่า (32 : 27)

การสื่อสารระหว่างบุคคลมีผลต่อการทำให้ผู้รับสารยอมรับที่จะเปลี่ยนแปลงทัศนคติและยอมรับที่จะให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มากที่สุด ฉะนั้นสื่อมวลชนจึงมีความสำคัญมากกว่าสื่อมวลชนในชั้นจิตใจ ส่วนสื่อมวลชนจะมีความสำคัญกว่า ในชั้นของการให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง และอาจจะมีผลบ้างในการสร้างทัศนคติใน เรื่องที่บุคคลยังไม่เคยรับรู้มาก่อน

จากคำนิยามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ลาสเวลล์ ยังได้พิจารณาบทบาทและหน้าที่ของการสื่อสารอีกด้วย โดยการแยกหน้าที่ของการสื่อสารออกเป็น 3 ประเภท คือ (25 : 178)

1. หน้าที่ในการติดตามข่าวสาร และให้ข่าวสาร เกี่ยวกับสิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมแก่ผู้รับสาร
2. หน้าที่ในการให้ความเห็นตอบโต้สิ่งที่เกิดขึ้น
3. หน้าที่ในการศึกษาและถ่ายทอดวัฒนธรรม

ส่วนวิล เบอร์ แชรรม ก็ยังได้กล่าวถึงบทบาทและอิทธิพลของการสื่อสารไว้ว่า (33 : 112)

การที่ประชาชนจะได้รับ เสรีภาพ และข่าวสารอย่างพอเพียง  
ได้นั้น จะต้องขึ้นอยู่กับพัฒนาของสื่อมวลชนในแต่ละประเทศ  
ดังนั้น การพิจารณาข่าวสาร ประเทศใดค่อยพัฒนา หรือพัฒนาแล้ว  
จึงดูได้จากระบบการติดต่อสื่อสาร การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ  
จะช่วยพัฒนาประเทศได้ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการ เมือง  
ในทำนองตรงกันข้าม การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการ เมือง  
จะล้มเหลว หากปราศจากการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพอย่าง  
พอเพียง

นอกจากนี้ คณะกรรมการแมคไบร์ ได้จำแนกบทบาทและหน้าที่ของการสื่อสาร  
ไว้ได้เป็น 8 ประการ คือ (34 : 181)

1. การให้ข่าวสาร ซึ่งหมายถึง การเก็บ การรวบรวม การประมวล  
การเผยแพร่ข่าว ข้อมูล รูปภาพ ข้อเท็จจริง และข้อคิดเห็น เพื่อจะยังผลให้  
เกิดความเข้าใจและมีปฏิกิริยาอย่างถูกต้องตามภาวะของบุคคล สภาพแวดล้อม  
ประเทศ และสังคมนานาชาติ นอกจากนั้น จะยังช่วยนำไปสู่การตัดสินใจที่เหมาะสม  
ด้วย

2. การสังคมประภิด หรือสังคมกรรม (Socialization) ได้แก่  
การได้มาซึ่งความรู้ความ เข้าใจที่จะทำให้บุคคลดำเนินชีวิตอย่างมีประสิทธิภาพ ใน  
ฐานะสมาชิกของสังคมช่วยให้ เกิดความสำนึก ในการอยู่ร่วมสังคมกับบุคคลอื่น ซึ่งจะ  
นำไปสู่ความร่วมมือร่วมใจกัน เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม

3. การกระตุ้น เร้า (Motivation) หมายถึง การส่งเสริมสนับสนุน  
ให้ไปสู่เป้าหมายระยะสั้น และระยะยาวของสังคม กระตุ้นให้บุคคลเกิดความมานะ  
พยายาม และตัดสินใจ เลือกแนวทางและพฤติกรรมที่จะนำไปสู่ เป้าหมายที่ยินยอม  
พร้อมใจกันกำหนดไว้แล้ว

4. การถกเถียงอภิปราย (Debate and Discussion) คือการ  
แลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในสังคม เพื่อก่อให้เกิด

ความตกลงยินยอมที่มีผลดีต่อส่วนรวม รวมทั้งการแสวงหาพยานหลักฐานมากระตุ้นให้สาธารณชนสนใจและให้ความร่วมมือในกิจกรรมของส่วนรวมไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น ระดับชาติ หรือระดับนานาชาติ

5. การให้การศึกษา (Education) คือ การสื่อสารที่เข้ามาช่วยถ่ายทอดวิชาความรู้ทำให้เกิดการพัฒนาสติปัญญา อุปลักษณ์ ทักษะ และสมรรถภาพของบุคคล ตลอดจนทุกช่วง เวลาของชีวิต

6. การส่งเสริมวัฒนธรรม (Cultural Promotion) หมายถึง การเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม เพื่อดำรงรักษาไว้ ซึ่งมรดกที่ตกทอดมาจากบรรพบุรุษ และการพัฒนาวัฒนธรรมโดยการส่งเสริมสติปัญญาและจินตนาการของปัจเจกชน รวมทั้งกระตุ้นความต้องการและความคิดสร้างสรรค์ในทางสุนทรียภาพ

7. การให้ความบันเทิง (Entertainment) คือการถ่ายทอดผลงานทางละคร ทัศนศิลป์ วรรณกรรม ดนตรี การละเล่น และศิลปะต่าง ๆ โดยอาศัยเครื่องหมายสัญลักษณ์ เสียงและภาพ ทั้งนี้ เพื่อความสนุกสนานรื่นเริงและการพักผ่อนหย่อนใจ

8. การประสานสามัคคี (Integration) คือการให้บุคคล กลุ่มและประชาชาติได้รับรู้ข่าวสารที่จำเป็นต่อการเพิ่มพูนความรู้ และความเข้าใจซึ่งกันและกันในแง่ของการดำรงชีวิต ทักษะ และความไม่ผัน ทะเยอทะยาน

และจากรายงานผลการประชุมที่เมืองคิงส์ตัน ประเทศจาไมกา ได้สรุปและวางแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้สื่อไว้ดังนี้ คือ (35 : 18)

1. ควรพิจารณาถึงข้อจำกัด และอุปสรรคในการสื่อสารกับผู้รับสาร เช่น การอยู่ในท้องถิ่นห่างไกลความเจริญ ความยากไร้ ความสามารถในการอ่านออกเขียนได้ ตลอดจนลักษณะสังคมและวัฒนธรรม



2. จะต้องพิจารณาถึง การเข้าถึงผู้รับสาร พฤติกรรมต่าง ๆ ผู้รับสาร
3. ขนาดของผู้ฟัง ความน่าเชื่อถือที่มีต่อสื่อที่เลือก เปิดรับ เป็นตัวกำหนดที่สำคัญต่อการแพร่กระจายข่าวสาร และการยอมรับข่าวสารจากสื่อ
4. พิจารณาถึงปฏิกิริยาตอบโต้ในพฤติกรรมการรับสื่อของผู้รับสาร
5. หากเนื้อหาของสารมีวัตถุประสงค์ที่จะแจ้งข่าวสาร หรือกระตุ้นความสนใจพิจารณาว่าจะใช้สื่อใดให้เหมาะสมที่สุด

จากการศึกษาของ เสมท์ นนทโชติ (36 : 135) เกี่ยวกับการสื่อสารทางการ เมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในชุมชนชนบทไทย โดยศึกษาเฉพาะกรณีบ้านวังคล้า อำเภอลำลูกกา จังหวัดนครราชสีมา พบว่า

ในด้านการสื่อสารทางการ เมือง ประชาชนในชุมชนชนบทส่วนใหญ่ ได้รับอิทธิพลจากการ เปิดรับสื่อมวลชนมากกว่า การสื่อสารระหว่างบุคคล และประชาชนในชุมชนชนบทที่ได้รับข่าวสารทางการ เมืองจากช่องทาง การ เปิดรับสื่อมวลชน จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่สูงกว่า ที่ได้รับข่าวสารทางการ เมือง จากช่องทาง การสื่อสารระหว่างบุคคล

ลักษณะ มนธาคุผลิน ได้ศึกษาการ เผยแพร่ข่าวสารด้านสาธารณสุขมูลฐาน ด้วยเอกสาร เผยแพร่ เรื่อง อนามัยครอบครัวกับผลสัมฤทธิ์จากการให้ เอกสาร เผยแพร่ โดยศึกษาจากกลุ่มทดลองคือ สตรีในวัยเจริญพันธุ์ใน เขต เทศบาล เมืองขอนแก่น จำนวน 100 คน ด้วยวิธีการทดสอบก่อนและหลังการ เผยแพร่ พบว่า (37 : ๑)

ผู้ที่ได้รับแจก เอกสาร เผยแพร่ ได้รับความรู้เพิ่มขึ้นกว่าผู้ที่ไม่ได้รับแจก และผู้ที่ได้รับความรู้เพิ่มมากขึ้น จะเป็นผู้ที่มีระดับการศึกษาสูง มีฐานะทางเศรษฐกิจสูง และเป็นผู้มีอายุน้อย นอกจากนี้ ผู้ที่อ่าน เอกสาร เผยแพร่บ่อยครั้ง ได้รับความรู้เพิ่มขึ้นกว่าผู้ที่อ่าน เอกสาร เผยแพร่บ่อยครั้ง

และธนพล โล่ห์สุวรรณ ได้ศึกษา ประสิทธิภาพของ เสียงความส่าย ที่มีต่อ ความรู้ความ เข้าใจของประชาชน เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ในรูปเทศบาล โดยทำการวัดความรู้ก่อนและหลังในกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 290 คน ของเขต เทศบาล เมืองสิงห์บุรี ผลการวิจัยพบว่า (38 : 43)

เสียงความส่ายมีผลต่อความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับการ ปกครองท้องถิ่น ในรูปเทศบาล โดยอายุไม่มีความสัมพันธ์ กับระดับความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ในรูปเทศบาล ส่วนระดับการศึกษา มีความสัมพันธ์กับระดับ ความรู้ความ เข้าใจ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ในรูป เทศบาล คือผู้ที่มีระดับการศึกษาต่ำ เป็นผู้ที่มีความรู้ความ เข้าใจต่ำ และผู้ที่มีการศึกษาสูง เป็นผู้ที่มีความรู้ความ เข้าใจ สูง

และบุญเลิศ ศุภคิลก ได้อธิบายไว้ในหัวข้อ สื่อมวลชนกับการพัฒนาประเทศ ดังนี้ว่า การกระจายเสียง เป็น เครื่องมือสื่อสารไปสู่มวลชน ที่มีประสิทธิภาพสูงชนิดหนึ่ง ในด้านการให้ข่าวสารและการให้การศึกษาแก่ประชาชนใน เขตชนบท (39 : 32)

#### การ เปิดรับข่าวสาร

วุฒิชัย จันทวงศ์ ได้กล่าวไว้ว่า ข่าวสาร เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับ กิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตของมนุษย์ มนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่ต้องอาศัยการแลกเปลี่ยน ข่าวสาร ความรู้และประสบการณ์ซึ่งกันและกัน ข่าวสารจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้ ประกอบการตัดสินใจของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมนุษย์เกิดความไม่แน่ใจ ในเรื่องหนึ่งมากเท่าใด ความต้องการข่าวสารก็จะยิ่งเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น (40 : 3)

ไคลิน เซอร์รี่ กล่าวว่า การสื่อสารของมนุษย์ก็กระทำเพื่อแบ่งปันข่าวสาร (An Act of Sharing) กันนั่นเอง และการแบ่งปันข่าวสารระหว่างกันนี้จะก่อให้เกิด ความเข้าใจร่วมกัน ซึ่งจะนำไปสู่การตัดสินใจ และการกระทำกิจกรรมที่ประสานสอดคล้องกัน (21 : 17)

ส่วน วิล เฮอร์ แชรรม ให้ความเห็นว่า ข่าวสารที่เข้าถึงความสนใจของผู้รับสารได้มาก จะมีแนวโน้มทำให้การสื่อสารมีประสิทธิภาพมากขึ้น (41 : 200)

ส่วนที่เกี่ยวกับการเปิดรับข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นทฤษฎีที่น่าสนใจ คือ ทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการในการ เลือกรับสาร (Selectivity Process) ซึ่งประกอบไปด้วย (42 : 5)

1. การเลือกเปิดรับ (Selective Exposure) กล่าวคือบุคคลจะเลือกเปิดรับสื่อและข่าวสารจากแหล่งสารต่าง ๆ ตามความสนใจและความต้องการ เพื่อนำมาใช้แก้ปัญหาหรือสนองความต้องการของคน

2. การเลือกให้ความสนใจ (Selective Attention) นอกจากจะเลือกเปิดรับสารแล้ว บุคคลยังเลือกให้ความสนใจ เฉพาะข่าวสารที่สอดคล้องกับทัศนคติและความเชื่อดั้งเดิม และหลีกเลี่ยงที่จะให้ความสนใจข่าวสารที่ขัดแย้งกับทัศนคติ และความเชื่อดั้งเดิมของคนด้วย

3. การเลือกรับรู้ (Selective Perception) บุคคลจะเลือกรับรู้หรือเลือกตีความข่าวสารที่ได้รับไปในทางที่สอดคล้องกับทัศนคติ และประสบการณ์ที่มีอยู่ก่อน ในกรณีที่ข่าวสารที่ได้รับมาใหม่ มีความขัดแย้งกับทัศนคติและความเชื่อดั้งเดิม บุคคลมักจะบิดเบือนข่าวสารนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับทัศนคติและความเชื่อของตน

4. การเลือกจดจำ (Selective Retention) หลังจากทีบุคคลเลือกรับ เลือกให้ความสนใจ และเลือกตีความข่าวสารไปในทางที่สอดคล้องกับทัศนคติ และความเชื่อของตนแล้ว บุคคลยังเลือกจดจำเนื้อหาสาระของสารในส่วนที่ต้องการจำ เข้าไปเก็บไว้เป็นประสบการณ์เพื่อที่จะนำไปใช้ในโอกาสต่อไป และจะพยายามลืมในส่วนที่ต้องการจะลืมอีกด้วย

ศิริชัย ศิริกายะ และ จุมพล รอดคำดี ได้ศึกษาไว้ใน การสร้างการรับสารจากสื่อมวลชนในชนบทพบว่า วิทยุยังคงเป็นสื่อมวลชนที่ถูกใช้มากที่สุดในชนบท รองลงมา ได้แก่ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์รายวัน แต่จากการวิจัย เป็นที่น่าสังเกตว่า การใช้โทรทัศน์ชนบทเพิ่มมากขึ้น และคาดว่าน่าจะเข้ามามีบทบาท แทนวิทยุในอนาคต นอกจากนี้ผู้ศึกษายังพบว่าตัวแปรค่าใช้จ่ายในการ เปิดรับสื่อมวลชน กับโอกาสในการ เปิดรับสื่อมวลชนเป็นตัวแปรทำนายสำหรับการอธิบายความบ่อยครั้งของการใช้สื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ ได้ประมาณครึ่งหนึ่งของพฤติกรรมทั้งหมด ยกเว้น ในกรณีของความบ่อยครั้งในการรับฟังวิทยุในชนบท (43 : บทคัดย่อ)

ไพรัช เตชะรินทร์ กล่าวว่า ระบบการสื่อสาร (Communication Systems) นับว่า เป็นหัวใจสำคัญในการดำเนินงานพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการทำงานร่วมกับประชาชนในชนบท เทคนิคการสื่อสารจะสามารถสนับสนุนความสำเร็จของโครงการในชุมชนให้สมบูรณ์รวดเร็วยิ่งขึ้น กิจกรรมของชุมชนนั้นต้องการความร่วมมือจากประชาชน โดยส่วนรวม สาเหตุหนึ่งที่ขาดความร่วมมือ เอาใจใส่อย่างดีจากประชาชน เนื่องจากขาดการเอาใจใส่เกี่ยวกับกลวิธีการสื่อสาร และองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของระบบการสื่อสาร เพื่อดำเนินงานพัฒนาชนบท ก็คือ การติดตามผลสะท้อน (Feedback) หมายถึง การติดตามผลของปฏิกิริยาจากผู้รับ เทคนิคการสื่อสารจะสมบูรณ์ไม่ได้ หากขาดการติดตามผลสะท้อนกลับจากผู้รับ ผู้ส่งสารจะต้องคอยติดตามว่าผู้รับมีความรู้ความ เข้าใจในสารนั้นหรือนำข่าวสารที่ให้ไปปฏิบัติตามหรือไม่ เพียงไร (44 : 120)

ในการศึกษาครั้งนี้ จะใช้ความหมายดังนี้

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหาร และกำหนดนโยบายด้วยตนเอง แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

การสื่อสาร หมายถึง กระบวนการที่สารจากแหล่งใดแหล่งหนึ่งหรือผู้ส่งถูกส่งผ่านสื่อหรือช่องทางต่าง ๆ ไปยังอีกแหล่งหนึ่ง หรือผู้รับ โดยมุ่งหวังผลให้เกิดขึ้นกับผู้รับอย่างใดอย่างหนึ่ง