

บทที่ ๒

เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัย เรื่องการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา
อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี โดยศึกษาเอกสาร แนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- ๒.๑ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
- ๒.๒ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาค
- ๒.๓ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
- ๒.๔ การบริหารงานอำเภอบางกรวย
- ๒.๕ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - ๒.๕.๑ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร
 - ๒.๕.๒ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค
 - ๒.๕.๓ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล
- ๒.๖ กรอบแนวคิดของการวิจัย

๒.๑ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

๒.๑.๑ ความหมายของการบริหาร

การบริหาร (Administration) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์การ เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ หรือความล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพหรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าของวิทยาการต่างๆ การบริหารเป็นมรรคที่สำคัญจะนำไปสู่ความก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล ในองค์การซึ่งมีการวินิจฉัยสั่งการ นักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆ การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหาร และความเจริญเติบโตของการบริหารชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวหรือองค์การใด ย่อมเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิต ของมนุษย์ในสังคม มีนักบริหาร นักวิชาการ และนักการศึกษาหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารไว้อย่างหลากหลายทัศนะ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ซุบ กาญจนประกร กล่าวถึงการบริหารว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยองค์ประกอบหรือปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหาร และวิธีการปฏิบัติ ตลอดจนหมายถึงการทำให้งานสำเร็จลุล่วงไปได้อาศัยบุคคลอื่นๆ^๑

ติน ปรัชญพฤทธิ์ การบริหาร หมายถึง กระบวนการนำเอาการตัดสินใจ และนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจนั้น หมายถึง กระบวนการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ^๒

ถวิล เกื้อกูลวงศ์ กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การแก้ปัญหาองค์การให้บรรลุผลตามเป้าหมาย^๓

ธงชัย สันติวงษ์ ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า การบริหาร หมายถึง ภาระหน้าที่ของผู้นำของกลุ่ม ซึ่งจะต้องจัดการให้ทรัพยากรทั้งที่เป็นตัวคน และวัตถุสามารถประสานเข้าด้วยกัน เพื่อร่วมกันทำงานเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพได้ และขณะเดียวกันจะต้องจัดการนำองค์การให้สัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกได้อย่างดีที่สุด^๔

ธนาจรัส พูนสิทธิ์ ได้อ้างถึงความหมายของการบริหารในความคิดเห็นของ George R. Terry ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานตามลำดับขั้นอันประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การอำนวยการ (Directing) และการควบคุม (Controlling) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยอาศัยคนและทรัพยากรอื่น^๕

ธีรวุฒิ บุญยโสภณ และวีระพงษ์ เฉลิมจิระรัตน์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง การบริหารหรือการจัดการ คือ กระบวนการอย่างหนึ่งภายในองค์การซึ่งมี

^๑ซุบ กาญจนประกร, **หลักรัฐประศาสนศาสตร์**, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๑๐, เอกสารประกอบคำบรรยาย ๒๕๐๖, หน้า ๑๐ - ๑๒.(เอกสารโรเนียว).

^๒ติน ปรัชญพฤทธิ์, **ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์**, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕), หน้า ๘.

^๓ถวิล เกื้อกูลวงศ์, **การบริหารการศึกษามัยใหม่ ทฤษฎีวิจัยและปฏิบัติ**, (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, ๒๕๓๐), หน้า ๑๗.

^๔ธงชัย สันติวงษ์, **องค์การและการบริหาร**, พิมพ์ครั้งที่ ๙, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๓๗), หน้า ๒๖.

^๕ธนาจรัส พูนสิทธิ์, **การจัดการองค์การและการบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : สหธรรมิก, ๒๕๔๑), หน้า ๒๐.

ลำดับการทำงานเป็นขั้นตอน มีกลุ่มบุคคลเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงาน มีเงินทุน เครื่องจักร และวัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นองค์ประกอบด้วย^๖

ธีระรัตน์ กิจจักษ์ ให้ความหมายของการบริหารว่า การบริหาร คือ การใช้ ศาสตร์และศิลป์นำเอาการบริหารทรัพยากร (Resource of Administration) มาประกอบการตาม กระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ^๗

บรรจบ เนียมมณี ให้ความหมายว่า การบริหารคือ กิจกรรมต่างๆที่บุคคลตั้งแต่ สองคนขึ้นไปมาทำงานร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือ หลายๆ อย่างร่วมกัน โดยประกอบไปด้วยส่วนต่างๆดังนี้^๘

- ๑) บุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป
- ๒) ต้องมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน
- ๓) ต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการกระทำร่วมกันเด่นชัด
- ๔) วัตถุประสงค์นั้นๆต้องตรงกันในหมู่บุคคลผู้ร่วมกระทำ

ประถม แสงสว่าง กล่าวว่า การบริหารเป็นศาสตร์ เพราะมีทฤษฎีและหลักการ มากมายในการบริหารที่นำมาทดลองได้ พิสูจน์ได้ว่าเป็นจริง การนำไปใช้ให้ได้ผลหรือไม่ นั้น เป็นศิลป์ คือ ผู้นำไปใช้ต้องมีศิลปะ การบริหารยังอาจ หมายถึง การวางแผน (Planning) การ ดำเนินงานตามแผน (Execution) ซึ่งประกอบด้วยการแบ่งงาน (Sharing) การร่วมมือ (Participating) การประสานงานกัน (Coordination) และการประเมินผล (Evaluation)^๙

พะยอม วงศ์สารศรี ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการที่ ผู้จัดการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่าง ๆ ดำเนินกิจการตามขั้นตอนต่าง ๆ โดยอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจของสมาชิกในองค์การ การตระหนักถึง ความสามารถ ความถนัด ความต้องการและ

^๖ธีระวุฒิ บุญยโสภณ และวีระพงษ์ เฉลิมจิระรัตน์, องค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : อักษรปริทรรศน์, ๒๕๓๔), หน้า ๑๒.

^๗ธีระรัตน์ กิจจักษ์, เอกสารคำสอนวิชาการบริหารการศึกษา, (เพชรบูรณ์ : คณะ ครุศาสตร์สถาบันราชภัฏ, ๒๕๔๒), หน้า ๑๑.

^๘บรรจบ เนียมมณี, หลักการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๒๓), หน้า ๒๖๑.

^๙ประถม แสงสว่าง, การบริหารการศึกษาเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ประยูรวงศ์, ๒๕๒๕), หน้า ๑๕.

ความมุ่งหวังด้านความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์การควบคู่ไปด้วย องค์การจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้^{๑๐}

พิทยา บวรวัฒนา กล่าวว่า การบริหารเป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผล ซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะทำงานด้วยความเต็มใจ ด้วยความเที่ยงธรรมและอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้^{๑๑}

มัลลิกา ต้นสอน ได้ให้ความหมายของการบริหาร (Administration) ว่าหมายถึง การกำหนดแนวทางหรือนโยบาย การสั่งการ การอำนวยการ การสนับสนุน และการตรวจสอบ ให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ^{๑๒}

ยุทธ ไกยวรรณ ได้กล่าวถึงการบริหารว่า หมายถึง กลุ่มบุคคลหรือบุคคลที่ทำหน้าที่วางแผนให้คนอื่นทำงานแทน โดยอาศัยใช้ศาสตร์และศิลป์ เพื่อให้งานสำเร็จตามเป้าหมาย (Goal) ข้อกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการบริหารต้องอยู่บนพื้นฐานของปัจจัยการบริหาร (Factor Management) ด้วย^{๑๓}

สุธี สุทธิสมบูรณ์ ได้ให้ความหมายของการบริหาร หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ อันได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และวิธีการปฏิบัติงาน (Method) เป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน^{๑๔}

สมคิด บางโม ได้สรุปว่า การบริหารหรือการจัดการ หมายถึง ศิลปะ ในการใช้คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ขององค์การและนอกองค์การ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ^{๑๕}

สมพงษ์ เกษมสิน ได้กล่าวโดยสรุปไว้ว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรบริหาร มาประกอบเป็นกระบวนการบริหาร ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งทำให้มองเห็นลักษณะของการบริหารได้ดังนี้ การบริหารย่อมมี

^{๑๐}พะยอม วงศ์สารศรี, องค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : พรานนกการพิมพ์, ๒๕๔๒), หน้า ๓๖.

^{๑๑}พิทยา บวรวัฒนา, การบริหารเชิงบูรณาการ, (นนทบุรี : สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๖), หน้า ๒.

^{๑๒}มัลลิกา ต้นสอน, การจัดการยุคใหม่, (กรุงเทพมหานคร : เอ็กสเปอร์เน็ท จำกัด, ๒๕๔๔), หน้า ๑๐.

^{๑๓}ยุทธ ไกยวรรณ, การบริหารการผลิต, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ดี, ๒๕๔๕), หน้า ๒.

^{๑๔}สุธี สุทธิสมบูรณ์, หลักการบริหารเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักพิมพ์ ก.พ., ๒๕๓๖), หน้า ๑๒.

^{๑๕}สมคิด บางโม, การบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๕), หน้า ๖๑.

วัตถุประสงค์ การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นสำคัญ การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหาร เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน การบริหารมีลักษณะการดำเนินการที่เป็นกระบวนการ การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มคน การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคลและของกลุ่มคน และการบริหารมีลักษณะเป็นการร่วมมือดำเนินการอย่างมีเหตุผล^{๑๖}

สมยศ นาวิการ ได้ให้ความหมายของการบริหารเชิงกลยุทธ์ หมายถึง การตัดสินใจและการบริหารที่มีผลกระทบต่อผลการดำเนินงานระยะยาว ขององค์การประกอบด้วยการกำหนดกลยุทธ์ และการควบคุมกลยุทธ์ จะมุ่งตรวจสอบ ประเมินโอกาสและอุปสรรคภายในสภาพแวดล้อมภายนอก และมุ่งตรวจสอบประเมินจุดอ่อนและจุดแข็ง อุปสรรคภายในสภาพแวดล้อมภายในบริษัท^{๑๗}

สมาน รังสิโยภุชญ์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีปฏิบัติงานเป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน^{๑๘}

สัมพันธ์ ภูไพบูลย์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง ศิลปะในการใช้บุคคลอื่นร่วมกับปัจจัยในการจัดการ เพื่อให้กิจกรรมดำเนินไปได้ตามวัตถุประสงค์ และสนองตอบความคาดหวัง และจัดโอกาสให้บุคคลเหล่านั้นมีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน^{๑๙}

สิรภพ เหล่าลาภะ ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการบริหารไว้ ๒ นัย คือ ๑) คำว่า บริหาร มาจากภาษาบาลีว่า ปริหาร มาจากศัพท์ว่า ปริ แปลว่า รอบ และ หร ธาตุในความนำไป ดังนั้น คำว่า บริหาร จึงแปลว่า นำไปโดยรอบ อีกสำนวนหนึ่ง คำว่า บริหาร แปลว่า อ้อมหนี, หลีกหนี, หลบหนี ดังในประโยคภาษาบาลีว่า “ปณฺหิ ปริหริตฺ สมฺตฺโต” แปลว่า ผู้สามารถเพื่อการอ้อมหนี หลีกหนี หลบซึ่งปัญหา หรือแปลว่า ผู้สามารถบริหารปัญหา และนำปัญหาไปโดยรอบ หรือกำจัดปัญหาให้หมดสิ้นไป ๒) คำว่า บริหาร แปลมาจากภาษาอังกฤษ ว่า Administer และ

^{๑๖} สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไพบูลย์ สารานุกรม, ๒๕๑๔), หน้า ๓.

^{๑๗} สมยศ นาวิการ, การบริหารเชิงกลยุทธ์, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙), หน้า ๑๒.

^{๑๘} สมาน รังสิโยภุชญ์, การบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๓๗), หน้า ๑.

^{๑๙} สัมพันธ์ ภูไพบูลย์, องค์การและการจัดการ, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : พัทธอักษร, ๒๕๔๒), หน้า ๑๖.

Administration แปลความหมายคือ การปกครอง ดำเนินการ อำนาจการ จัดการ จัดให้ วาง ส่งเสริม และบำรุง^{๒๐}

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการศึกษาต่างประเทศอีกมากมายหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ ดังนี้

ไซมอน (Herbert A. Simon) อ้างถึงใน เดิมศักดิ์ ทองอินทร์ กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง ศิลปะในการทำให้สิ่งต่าง ๆ ได้รับการกระทำจนเป็นผลสำเร็จ โดยที่ผู้บริหารมักไม่ได้เป็นผู้ปฏิบัติ แต่ผู้บริหารเป็นผู้ใช้ศิลปะทำให้ผู้ปฏิบัติได้ทำงานจนสำเร็จ ตามจุดมุ่งหมายที่ผู้บริหารตัดสินใจเลือก^{๒๑}

เคลลิ่ง และคอลลัส (Kelling and Kallaus) กล่าวว่า การบริหารเป็นศิลปะเพื่อความชำนาญที่ถูกนำมาใช้โดยเชื่อมโยงประกอบ ๖M's เข้าด้วยกันได้แก่ Manpower, Materials, Money, Methods, Machines และ Morale เพื่อกำหนดและบรรลุเป้าหมายขององค์กร^{๒๒}

บาร์นาร์ด (Barnard) ได้นิยามความหมายของการบริหารว่าหมายถึงการทำงานภายในองค์กร ซึ่งเป็นระบบของการร่วมกันปฏิบัติกิจกรรมตั้งแต่สองคนขึ้นไป^{๒๓}

ยอร์ช (George) อ้างถึงใน ประดิษฐ์ บอดี้จิ้น ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า กระบวนการที่ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์กร การดำเนินงานและการควบคุม เพื่อใช้ให้กิจกรรมให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยคนและทรัพยากร^{๒๔}

สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง ระบบที่ใช้ในการดำเนินการนำเอาทรัพยากรทั้งคนและวัสดุสิ่งของ มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร การบริหารมีลักษณะเป็นกระบวนการ ได้แก่ กระบวนการคิด การวางแผน การจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การอำนาจการ การบังคับ การรายงาน การงบประมาณ การประสานงาน

^{๒๐}สิริภพ เหล่าลาภะ, **พุทธศาสตร์การเมือง**, (กรุงเทพมหานคร : สหธรรมิก, ๒๕๔๕), หน้า ๑๔๐.

^{๒๑}เดิมศักดิ์ ทองอินทร์, **ความรู้เบื้องต้นทางการบริหารรัฐกิจ**, (กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๓.

^{๒๒}Lewis , Keeling B. & Kallaus Norman F, **Administrative Office Management**, 11th ed., Cincinnati, (Ohio : South-Western Education Publishing, 1996), p. 3.

^{๒๓}Barnard Chester I, **The Function of the Executive**, (Cambridge., Mass : Harvard University Press, 1964), p 72.

^{๒๔}ประดิษฐ์ บอดี้จิ้น, กระบวนการบริหารงานของคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจังหวัดกลุ่มภาคเหนือ, **วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต** (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยนเรศวร, ๒๕๓๘), หน้า ๑๓.

การควบคุมงาน การตัดสินใจ นโยบาย และต้องมีกลยุทธ์ในการจัดการที่สอดคล้องกับการดำเนินงานตามภารกิจในแต่ละองค์กร เพื่อให้การดำเนินงานหรือกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรนั้นๆ เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากที่สุด

๒.๑.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

จากการตรวจสอบเอกสารปรากฏว่า มีนักวิชาการได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหาร ไว้หลายท่าน ดังนี้

คณาจารย์ภาควิชาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้กล่าวถึงแนวคิดของ เฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol) นักวิชาการเหมืองแร่ชาวฝรั่งเศส ผู้เป็นต้นกำเนิดในการเสนอองค์ประกอบมูลฐานของการบริหารแบบกระบวนการ ๕ ประการ ที่เรียกว่า POCCC ไว้ดังนี้^{๒๔}

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง การสร้างทางเลือกหรือแนวทางดำเนินการไว้ล่วงหน้า เพื่อใช้ในการตัดสินใจในอนาคต

๒. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างหน่วยงานและระบุหน้าที่โดยการผสมผสานระหว่างวัตถุ คน และเงิน

๓. การบังคับบัญชา (Commanding) หมายถึง การทำให้เกิดการดำเนินงานตามที่ได้มีการกำหนดไว้ ซึ่งการบังคับบัญชาที่ดีนั้นจะต้องมีการติดต่อสื่อสาร ๒ ทาง กล่าวคือการยอมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถแสดงความคิดเห็นได้

๔. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การรวมความพยายามของผู้ปฏิบัติงานและช่วยสนับสนุนให้เกิดการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน เพื่อให้การทำงานสำเร็จ

๕. การควบคุม (Controlling) การติดตามการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์

เด่น ชะเนติยัง ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารไว้ว่า การบริหารมีลักษณะเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ กล่าวคือ การบริหารจัดเป็นศาสตร์สาขาหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เพราะมีองค์ประกอบของความรู้ (Knowledge) มีหลักเกณฑ์ (Principle) และทฤษฎี (Theory) ที่เกิดจากการศึกษาค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์ เป็นศาสตร์ทางสังคมซึ่งอยู่กลุ่มเดียวกันกับวิชาจิตวิทยา สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์ ส่วนในทางปฏิบัตินั้นจะขึ้นอยู่กับความสามารถ ประสบการณ์ และทักษะของผู้บริหารแต่ละคนที่จะนำความรู้ หลักการและทฤษฎีไปปรับหรือ

^{๒๔} คณาจารย์ภาควิชาบริหารรัฐกิจ, สรุปเนื้อหาวิชาทฤษฎีองค์การ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๙), หน้า ๙.

ประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเรื่องศิลปะ ดังนั้น นักบริหารที่เก่งต้องมีศาสตร์และศิลปะ^{๒๖}

ทองหล่อ เดชไทย ได้กล่าวถึง การบริหารเป็นการจัดการอย่างมีระเบียบแบบแผน เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และทำให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ด้วยความร่วมมือของกลุ่มบุคคล และยังเสนอว่า “การบริหาร” และ “การจัดการ” นั้นบางครั้งอาจให้แทนกันได้เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่หวังผลขั้นสุดท้ายอย่างเดียวกัน คือ ความสำเร็จของงาน “การบริหาร” ใช้มากในการบริหารรัฐกิจ ส่วน “การจัดการ” ใช้มากในทางธุรกิจ หรืออาจกล่าวว่า “การบริหาร” มุ่งเน้นที่การกำหนดนโยบายและการวางแผน ส่วน “การจัดการ” เป็นการนำเอานโยบายและแผนไปดำเนินให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้^{๒๗}

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ กล่าวว่า กระบวนการบริหารเกิดได้หลายแนวคิด เช่น โปสเตอร์บอร์ป (POSDCoRB) เกิดจากแนวคิดของลูเธอร์ กุลลิค (Luther Gulick) และลินดอล เออร์วิก (Lyndall Urwick) ประกอบด้วยขั้นตอนการบริหาร ๗ ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ขณะที่กระบวนการบริหารตามแนวคิดของเฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol) ประกอบด้วย ๕ ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือรวมเรียกว่า พอคค์ (POCCC)^{๒๘}

วีระ อัมพันธ์สุข อธิบายไว้ว่า การบริหารต้องใช้ความรู้ในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ในการบริหารงานต้องอาศัยบุคคล (Man) เงินทุน (Money) อุปกรณ์ต่างๆ (Material) และการจัดการ (Management) และควรนำหลักธรรมทางพระพุทธศาสนามาเป็นเครื่องมือในการสร้างความมั่นคงทางจิตใจ^{๒๙}

^{๒๖} เต็ม ชะเนติยง, การบริหารงานบุคคล, (กรุงเทพมหานคร, ๒๕๓๓), หน้า ๕๒.

^{๒๗} ทองหล่อ เดชไทย, หน่วยที่ ๑ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารสาธารณสุข, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, ๒๕๓๕), หน้า ๕.

^{๒๘} วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย, (กรุงเทพมหานคร : โฟร์เพช, ๒๕๔๕), หน้า ๓๙.

^{๒๙} วีระ อัมพันธ์สุข, พุทธธรรมกับการบริหารบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : เอราวัน การพิมพ์, ๒๕๒๖), หน้า ๑ - ๑๐.

สมคิด บางโม ได้อธิบายองค์ประกอบของการบริหารที่สำคัญ และมีความจำเป็นต่อการจัดการ ดังนี้^{๓๐}

๑. วัตถุประสงค์ที่แน่นอน กล่าวคือ จะต้องรู้ว่า จะดำเนินการไปทำไม เพื่ออะไร และต้องการอะไรจากการดำเนินการ เช่น ต้องมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการ หรือในการผลิต ต้องรู้ว่าผลิตเพื่อใคร ต้องการผลตอบแทนเช่นใด ถ้าหาไม่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์แล้วก็ไม่มีความหมายที่จะบริหารการดำเนินงานต่าง ๆ จะไม่มีผลสำเร็จ เพราะไม่มีเป้าหมายกำหนดไว้แน่นอน

๒. ทรัพยากรในการบริหาร ได้แก่ วัตถุและเครื่องใช้เพื่อประกอบการดำเนินงาน รวมไปถึงความสามารถในการจัดการ ทรัพยากรในการบริหาร ได้แก่ ๔Ms คือ มนุษย์ (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และความสามารถในการจัดการ (Management) หรือ ๖ Ms ที่มีเครื่องจักร (Machine) และตลาด (Market) เพิ่มเข้ามาซึ่งในปัจจุบันมีความจำเป็นมากขึ้น

๓. มีการประสานงานระหว่างกัน หรือเรียกได้ว่ามีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน กล่าวคือ เป้าหมายและวัตถุประสงค์รวมทั้งทรัพยากรในการบริหารทั้ง ๔Ms หรือ ๖Ms ดังกล่าว จะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและเกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน หรือกล่าวได้ว่าจะต้องมีระบบของการทำงานร่วมกันและที่เกิดขึ้นจริง ๆ ด้วย การนำปัจจัยทั้งหลายเบื้องต้นมาไว้ร่วมกันแล้วไม่เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ไม่เกิดความสัมพันธ์ ระหว่างกัน การบริหารก็จะไม่เกิดขึ้น

๔. ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ในการบริหารงานนั้นสิ่งทีวัดผลสำเร็จของงานว่าบรรลุเป้าหมายของวัตถุประสงค์ขององค์การก็คือ ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึงความสามารถขององค์การ ในอันที่จะบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การในการใช้ทรัพยากรขององค์การที่มีอยู่ระยะสั้น โดยเปรียบเทียบกับปัจจัยนำเข้าและค่าใช้จ่ายกับปัจจัยนำออกและรายได้ขององค์การ

สมยศ นาวิการ ได้กล่าวถึงแนวคิดการบริหารไว้ว่า การบริหารงานไม่ว่าจะเป็นรูปแบบผู้นำโครงสร้างระบบราชการและหน้าที่ของผู้บริหารในองค์การแห่งหนึ่งสามารถนำมาประยุกต์ไปใช้กับองค์การ เรียกว่า วิธีที่ดีที่สุด (One best way) อย่างไรก็ตามผู้บริหารในแต่ละองค์การจะเผชิญกับสถานการณ์เฉพาะที่มีเอกลักษณ์ของตนเอง ไม่มีหลักสากลใดที่สามารถใช้ได้กับทุกปัญหาผู้บริหารต้องศึกษาการบริหาร โดยมีประสบการณ์จากกรณีศึกษา (Case study) จำนวนมาก และวิเคราะห์ว่าวิธีการใดที่สามารถใช้ในสถานการณ์ใหม่ ๆ^{๓๑}

^{๓๐} สมคิด บางโม, การบริหาร, หน้า ๖๒ - ๖๓.

^{๓๑} สมยศ นาวิการ, การบริหารตามสถานการณ์, (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ, ๒๕๔๕), หน้า ๔๙.

สุพิน เกชาคุปต์ ได้กล่าวถึง การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation Management) เป็นแนวทางการบริหาร ที่เปิดโอกาสให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การวางแผน และการตัดสินใจในงานต่าง ๆ ที่เขามีส่วนรับผิดชอบอยู่ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรทำให้พนักงานเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ มีส่วนได้ส่วนเสียกับการดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์กรใด ที่ใช้นโยบายการบริหารแบบนี้เป็นการแสดงให้พนักงานได้รู้ว่าฝ่ายบริหารเห็นความสำคัญของพนักงาน ที่มีต่อความสำเร็จขององค์กร ทำให้เกิดความรู้สึกที่ดี มีความภูมิใจ และรับผิดชอบต่องานอย่างเต็มที่ซึ่งเป็นการจูงใจในการทำงานที่ดีวิธีหนึ่ง^{๓๒}

เสนอหา ดิยาวี ได้กล่าวถึงหลักสำคัญของการบริหาร ๕ ลักษณะ คือ^{๓๓}

๑. การบริหารเป็นการทำงานกับคนและโดยอาศัยคน หมายความว่า การบริหารเป็นกระบวนการทางสังคม คือ อาศัยกลุ่มคนที่รวมกันทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบให้สำเร็จโดยอาศัยความร่วมมือของบุคคลอื่น มิฉะนั้นจะทำงานไม่สำเร็จ สำคัญของการบริหารในข้อนี้แสดงให้เห็นว่า ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ คือ มีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ดี มีความเป็นผู้นำและสามารถทำงานเป็นทีมได้ มีความสามารถในการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสภาพแวดล้อมได้หากมีการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ และมีความสามารถทำให้งานบรรลุเป้าหมายได้

๒. การบริหารทำให้งานบรรลุเป้าหมายขององค์กร เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์กรต้องอาศัยความร่วมมือกันของคนทุกคนจึงจะทำให้สำเร็จลงได้ เป้าหมายเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้บริหารจะต้องทำให้บรรลุได้นั้นจะต้องมีลักษณะสำคัญ ๓ ประการ คือ เป้าหมายต้องสูงแล้วสามารถทำให้สำเร็จ เป้าหมายสูงเกินไปก็ทำให้สำเร็จไม่ได้ เป้าหมายต่ำไปก็ไม่ท้าทายไม่มีคุณค่า ประการที่สอง การจะไปถึงเป้าหมายจะต้องมีระบบงานที่ดีมีแผนงานที่มีประสิทธิภาพ ประการสุดท้าย จะต้องระบุเวลาที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายนั้น

๓. การบริหารเป็นการสมดุลระหว่างประสิทธิผลและประสิทธิภาพ คำว่า ประสิทธิภาพ หมายความว่า ทำงานบรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนด ส่วนคำว่า ประสิทธิภาพ หมายความว่า ทำงานโดยใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดหรือเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุด การทำงานให้สำเร็จอย่างเดียวไม่พอแต่จะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่ประหยัดอีกด้วย การทำให้ได้ทั้งสองอย่าง คือ งานบรรลุผลตามที่ต้องการและการใช้ทรัพยากรต่ำสุดจึงเป็นความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพและประสิทธิผล

^{๓๒} สุพิน เกชาคุปต์, การจัดการปฏิบัติงาน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔), หน้า ๙๒ - ๙๓.

^{๓๓} เสนอหา ดิยาวี, หลักการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔), หน้า ๑ - ๒.

๔. การบริหารเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด เป็นที่รู้กันโดยทั่วไปว่าเราอาศัยในโลกที่มีทรัพยากรจำกัดการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ จึงต้องตระหนัก ๒ ข้อใหญ่ ๆ คือ เมื่อใช้ทรัพยากรใดไปแล้วทรัพยากรนั้นจะหมดสิ้นไปไม่สามารถกลับคืนมาใหม่ได้ และจะต้องเลือกใช้ทรัพยากรให้เหมาะสมอย่าให้เกิดสิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ ดังนั้นการบริหารกับเศรษฐศาสตร์จึงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด เศรษฐศาสตร์เป็นการศึกษาถึงการกระจายการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดอย่างไร ส่วนผู้บริหารในองค์กรจะต้องผลิตสินค้าและบริหารให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๕. การบริหารจะต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จจะต้องสามารถคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง และสามารถปรับตัวเองให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงนั้น

สรุปได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารนั้น จะครอบคลุมถึงหน้าที่ในการบริหาร อันประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการหรือการมอบหมายงาน การประสานงาน การรายงาน และการงบประมาณ นอกจากนี้องค์ประกอบที่สำคัญของการบริหาร จะประกอบด้วย วัตถุประสงค์ที่แน่นอน ทรัพยากรในการบริหาร มีความประสานระหว่างกัน และประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการบริหารงาน ซึ่งแนวคิดเหล่านี้จะครอบคลุมไปถึง การบริหารแบบมีส่วนร่วม และการบริหารเชิงกลยุทธ์

๒.๑.๓ ทฤษฎีการบริหารงาน

เฟรเดอริก ดับเบิลยู. เทเลอร์ (Frederick W. Taylor) บิดาแห่งการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ได้พัฒนาการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ซึ่งมีพื้นฐานอยู่ในหลักการ (Principles) ที่สำคัญ ๔ ประการ คือ^{๓๔}

๑. ต้องมีการคิดค้นและกำหนดวิธีที่ดีที่สุด (One Best Way) สำหรับงานแต่ละอย่างคือ ต้องมีการกำหนดวิธีการทำงานที่ดีที่สุดที่ช่วยให้สามารถทำงานเสร็จจุล่งไปด้วยดีตามวัตถุประสงค์ มาตรฐานของงานจะต้องมีการจัดวางเอาไว้ โดยมีหลักเกณฑ์ที่ได้พิสูจน์มาแล้วว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดจริง และในเวลาเดียวกันการจ่ายผลตอบแทนแบบจูงใจต่างๆ ก็จ่ายให้ตามผลผลิตทั้งหมด

๒. ต้องมีคัดเลือกและพัฒนาคนงาน โดยตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของการรู้จักงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับคนงาน นอกจากนี้ต้องมีการอบรมคนงานให้รู้จักวิธีการทำงานที่ถูกวิธีด้วย และในการคัดเลือกคนงานจะต้องมีการพิจารณาเป็นพิเศษที่จะให้得人ที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุดตรงตามงานที่จะให้ทำ

^{๓๔}เฟรเดอริก ดับเบิลยู. เทเลอร์, อ่างในธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๓), หน้า ๔๗ - ๔๘.

๓. ด้วยวิธีการพิจารณาอย่างรอบคอบเกี่ยวกับวิธีการทำงาน ควบคู่กับการพิจารณาคณานี้ คณานจะไม่คัดค้านต่อวิธีการใหม่ที่ได้กำหนดขึ้น เพราะโดยหลักเหตุผล คณานทุกคนจะเห็นจริงถึงโอกาสที่เขาจะได้รับรายได้สูงขึ้นจากการทำงานถูกวิธีที่จะช่วยให้ได้ผลิตผลสูงขึ้น

๔. การประสานร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและคณาน ฝ่ายบริหารควรจะได้ประสานอย่างใกล้ชิดเป็นประจำกับคณานที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน แต่ต้องไม่ใช่โดยการลงมือปฏิบัติงานที่ควรจะเป็นงานของคณานเท่านั้น

จากหลักการดังกล่าว พบว่าวิธีการต่างๆ ล้วนแต่เป็นวิธีการที่มีหลักเกณฑ์ตามหลักวิทยาศาสตร์ ทำให้เกิดทฤษฎีการบริหารขึ้นมาและได้เสนอแนะว่า ผู้บริหารต้องมีบทบาทเป็นจุดกลางของปัญหาและความสำเร็จของกลุ่มที่จะต้องรับผิดชอบนำเอาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของกลุ่มมาคิดวิเคราะห์และปรับปรุงหาทางออกให้ได้เป็นผลดีที่สุดสำหรับกลุ่มให้ดีขึ้นและมากขึ้นเรื่อยๆ

ทฤษฎีการบริหารของเฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol) ได้เสนอแนวทางการบริหาร โดยมีความเชื่อว่าเป็นไปได้ที่จะหาทางศึกษาถึงศาสตร์ที่เกี่ยวกับการบริหาร (Administrative) ซึ่งสามารถใช้ได้กับการบริหารทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานอุตสาหกรรมหรืองานรัฐบาล โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหาร ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ทางการบริหาร (Management Functions) ๕ ประการ คือ^{๓๔}

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง ภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องทำการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจ และกำหนดขึ้นเป็นแผนปฏิบัติงาน หรือวิถีทางที่จะปฏิบัติเอาไว้เพื่อเป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต

๒. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีโครงของงานต่างๆ และอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้เครื่องจักร สิ่งของ และตัวคน อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมในอันที่จะช่วยให้งานขององค์การบรรลุผลสำเร็จได้

๓. การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง หน้าที่ในการสั่งการงานต่าง ๆ ต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจะกระทำให้ผลสำเร็จด้วยดี โดยที่ผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี จะต้องเข้าใจคณานของตน จะต้องเข้าใจถึงข้อตกลงในการทำงานของคณาน และองค์การที่มีอยู่ รวมถึงจะต้องมีการติดต่อสื่อสารกับผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดทั้งขึ้นและลง นอกจากนี้ยังต้องทำการประเมินโครงสร้างขององค์การและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเป็นประจำอีกด้วย หากโครงสร้างขององค์การที่เป็นอยู่ไม่เหมาะสมก็จำเป็นต้องปรับปรุง

^{๓๔}Price, Alan, **Human Resource Management**, In a Business Context, 2 edition, (London : Thomson Learning, 2004), p. 110.

เช่นเดียวกัน ถ้าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาคนใดหย่อนประสิทธิภาพ การไล่ออกเพื่อปรับปรุงกำลังคนที่มียุติให้เหมาะสมยิ่งขึ้นก็เป็นสิ่งจำเป็นต้องทำ

๔. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง ภาระหน้าที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้ และกำกับให้ไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน

๕. การควบคุม (Controlling) หมายถึง ภาระหน้าที่ในการที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่างๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่ได้วางไว้แล้ว

เฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol) ได้กำหนดหลักการในการบริหารจัดการขึ้น ๑๔ ประการเป็นส่วนประกอบสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารจัดการ ดังนี้^{๓๖}

๑. การแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) เฮนรี ฟาโยล ได้เสนอว่า คนงานควรจะได้รับมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติมากขึ้น หรือได้รับการกระตุ้นให้มีความรับผิดชอบในผลลัพธ์ของงานมากขึ้น ซึ่งหลักการนี้จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในองค์การยุคปัจจุบันได้

๒. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) แวเปเบอร์ และเฮนรี ฟาโยล ได้ให้ความสำคัญของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการของแวเปเบอร์จะได้อำนาจมาจากตำแหน่งหน้าที่ของผู้บริหารในสายการบังคับบัญชา ส่วนอำนาจหน้าที่แบบไม่เป็นทางการจะได้รับจากความชำนาญงานของบุคคล (Expertise) ความรู้ทางด้านเทคนิค (Technical Knowledge) ความมีคุณค่าทางศีลธรรม (Moral Worth) และความสามารถในการนำ (Leading) และสร้างความผูกพันกับผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนเห็นว่าอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบควรอยู่คู่กัน

๓. การมีผู้บังคับบัญชาคนเดียว (Unity of Command) ฟาโยล กล่าวว่าคำสั่งสองคำสั่ง (Dual Command) อาจก่อให้เกิดปัญหาในการทำงาน เช่น การรายงานจะมีความเกี่ยวข้อง ในเมื่อผู้ควบคุมสองคนได้ให้คำสั่งกับผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว ทำให้เกิดการสับสนในบางสถานการณ์ คำสั่งสองคำสั่งนี้ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้บังคับบัญชา และทำให้เกิดการสับสนในลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการ (Formal Hierarchy of Authority) การประเมินอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารในระบบผู้บังคับบัญชาสองคนจะเป็นการยาก และผู้บริหารจะไม่สนใจในความรู้สึกของผู้ใต้บังคับบัญชา มักจะโกรธและอาจไม่ให้ความร่วมมือในอนาคตถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาไม่เชื่อฟัง

๔. สายการบังคับบัญชาตามอำนาจหน้าที่ (Line of Authority) เป็นสายการบังคับบัญชาจากผู้บริหารในระดับบนสู่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างขององค์การ ความสัมพันธ์ของการจำกัดความยาวของสายการบังคับบัญชา โดยการควบคุมจำนวนของระดับในลำดับชั้นของการบริหารจัดการ จำนวนที่ดีที่สุดของลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) คือความยาวของ

^{๓๖} เฮนรี ฟาโยล, อ้างใน ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคนอื่นๆ, ทฤษฎีองค์การ : ฉบับมาตรฐาน, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสาร, ๒๕๔๕), หน้า ๖๘ - ๖๙.

การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้บริหารระดับสูงและพนักงานระดับล่าง รวมถึงความล่าช้าในการวางแผน (Planning) และการจัดการองค์การ (Organizing) ซึ่งการจำกัดจำนวนของระดับชั้นการบังคับบัญชาให้น้อยลงจะทำให้ปัญหาในการติดต่อสื่อสารลดลง และองค์การจะมีการปฏิบัติงานที่รวดเร็วและมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ภายในองค์การได้มีการแบ่งแยกแผนกต่างๆ ซึ่งแต่ละแผนกจะมีระดับชั้นการบังคับบัญชาโดยผู้บริหารในระดับกลางและระดับต้นของสายการบังคับบัญชาแต่ละแผนก ต้องมีปฏิสัมพันธ์กับผู้จัดการในระดับเดียวกันในแผนกอื่นๆ ซึ่งปฏิสัมพันธ์นี้ช่วยในการตัดสินใจให้เร็วขึ้น เนื่องจากผู้บริหารจะรู้จักบุคคลอื่น และรู้วิธีการในการแก้ปัญหาเพิ่มมากขึ้น สำหรับการทำงานข้ามแผนกหรือการทำงานข้ามสายนั้นเป็นการสร้างทีมงานข้ามสาย ซึ่งสามารถควบคุมโดยผู้นำของแต่ละทีม

๕. การรวมอำนาจ (Centralization) เป็นการรวมอำนาจของการบังคับบัญชาไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงขององค์การ ซึ่งอำนาจหน้าที่จะไม่ได้รวมไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงของสายการบังคับบัญชา แต่เป็นการกำหนดว่า ควรมีการรวมอำนาจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงเท่าไร อย่างไร และมีการกระจายอำนาจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาและคนงานในระดับล่างอย่างไร สิ่งนี้ถือว่ามีความสำคัญ เนื่องจากว่าจะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของพนักงานในทุกระดับขององค์การ

๖. การมีเป้าหมายเดียวกัน (Unity of Direction) เป็นการออกแบบหรือกำหนดแผนในการปฏิบัติงานของผู้บริหารและคนงานที่ใช้ทรัพยากรขององค์การ องค์การใดที่ไม่มีแผนการจะทำให้ขาดประสิทธิภาพและขาดประสิทธิผล ซึ่งจะไม่มีการมุ่งไปสู่กิจกรรมของกลุ่มหรือกิจกรรมของบุคคล แต่การวางแผนจะเริ่มที่ผู้บริหารระดับสูงทำงานเป็นทีมร่วมกับกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งจะต้องมีการติดต่อกับผู้บริหารในระดับกลางที่มีส่วนในการตัดสินใจว่าจะใช้ทรัพยากรขององค์การอย่างไรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกลยุทธ์ หลักการในข้อนี้ยึดหลักว่า กิจกรรมของแต่ละกลุ่มต้องมีจุดหมายและแผนเดียวกัน

๗. หลักความเสมอภาค (Equity) ความเสมอภาคคือ ความเป็นธรรม (Justice) ความยุติธรรม (Impartiality) และความเหมาะสม (Fairness) สำหรับสมาชิกทุกคนภายในองค์การซึ่งในปัจจุบันพนักงานมีความต้องการความเสมอภาคมากขึ้นเป็นการจัดการที่ใช้หลักความเท่าเทียมกัน

๘. การออกคำสั่ง (Order) วิธีการจัดการซึ่งอยู่ในตำแหน่งนั้นในการจัดหาเพื่อให้องค์การได้รับประโยชน์สูงสุด และเป็นการจัดหางานให้แก่พนักงานโดยใช้ผังองค์การ (Organization Chart) เพื่อแสดงให้เห็นถึงตำแหน่งและหน้าที่ของพนักงานแต่ละคน และเป็นการชี้วัดว่าตำแหน่งของพนักงานแต่ละคนอาจจะมีการเลื่อนขั้นได้ในอนาคต การวางแผนเกี่ยวกับอาชีพได้รับความสนใจมากขึ้นในองค์การยุคปัจจุบัน เนื่องจากทรัพยากรมนุษย์ถือว่ามีความจำเป็นที่จะต้องให้การฝึกอบรม (Training) และการพัฒนากำลังแรงงาน (Developing) โดยองค์การจะกำหนดตำแหน่งหน้าที่สำหรับคนทุกคน และทุกคนจะเข้าใจตำแหน่งหน้าที่ของตน

๙. ความคิดริเริ่ม (Initiative) เป็นความสามารถของบุคคลในการกระทำสิ่งต่าง ๆ โดยปราศจากการสั่งการจากผู้บังคับบัญชา ผู้บริหารจะต้องกระตุ้นให้พนักงานมีความคิดริเริ่มซึ่งความคิดริเริ่มนี้นับถือว่าเป็นจุดแข็งขององค์การ เนื่องจากจะสามารถสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ได้ผู้บริหารมีความต้องการทักษะ (Skill) และไหวพริบ (Tact) เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างองค์การและความต้องการของพนักงาน และความสามารถ (Ability) จะทำให้เกิดความสมดุล ซึ่งเป็นสิ่งที่ชีวิตความสามารถของผู้บริหารระดับสูงในการพัฒนาและการบริหารงาน

๑๐. ความมีระเบียบวินัย (Discipline) เป็นการมุ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการเชื่อฟัง (Obedience) อำนาจ (Power) การใช้กฎบังคับ (Application) และลักษณะของการแสดงความนับถือออกมา สำหรับอำนาจของผู้บังคับบัญชา ความมีระเบียบวินัยเป็นบุคลิกลักษณะ ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารหลาย ๆ คนที่สามารถสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด และทำงานอย่างเข้มแข็ง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ความมีระเบียบวินัยจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในองค์การกับคุณสมบัติของผู้นำภายในองค์การ และเป็นความสามารถของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติตามอย่างยุติธรรมอีกด้วย

๑๑. ค่าตอบแทน (Remuneration of Personnel) การให้รางวัลประกอบด้วย โบนัส และแผนการแบ่งกำไร เป็นการช่วยกระตุ้นการทำงานของพนักงานได้ การให้หรือการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่พนักงานมีความสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จขององค์การ ระบบรางวัลที่มีประสิทธิภาพสามารถให้ความยุติธรรมทั้งพนักงานและองค์การ รวมทั้งสามารถกระตุ้นผลผลิตเพิ่มโดยการให้รางวัล เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีผลผลิตเพิ่มขึ้น โดยยึดหลักว่าการจ่ายค่าตอบแทนควรยุติธรรมและตอบสนองความพึงพอใจสูงสุดทั้งนายจ้างและลูกจ้างเท่าที่จะทำได้

๑๒. ความมั่นคงในงาน (Stability of Tenure of Personnel) ความมั่นคงในงานมีความสำคัญต่อการจ้างงานระยะยาว เมื่อพนักงานอยู่ในองค์การซึ่งมีแนวโน้มจะทำงานเป็นทีมเป็นระยะเวลานาน โดยพยายามพัฒนาทักษะ และปรับปรุงความสามารถในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรขององค์การ การจ้างงานระยะยาวเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้อธิบายการประสบความสำเร็จของบริษัทขนาดใหญ่ในญี่ปุ่น

๑๓. ผลประโยชน์ส่วนตัวมีความสำคัญน้อยกว่าผลประโยชน์ขององค์การ (Subordination of individual interests to the common interest) ผลประโยชน์ขององค์การถือว่าเป็นประโยชน์ของทุกๆ คน หรือของทุกกลุ่มในองค์การ ในขณะที่องค์การยังดำเนินกิจการอยู่จะต้องมีการกำหนดผลประโยชน์เพื่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างองค์การและสมาชิกภายในองค์การ

๑๔. ความสามัคคี (Esprit de corps) เป็นความรู้สึกร่วมกันของสมาชิกภายในองค์การที่ช่วยสนับสนุนการทำงานของสมาชิกในกลุ่ม ในการออกแบบประยุกต์ของอำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นภายในองค์การ และสิทธิในการสั่งการ หรือการบริโภค และความร่วมมือกัน ถือว่าเป็นส่วนประกอบสำคัญในการที่ทำให้องค์การบรรลุผลสำเร็จและมีการพัฒนา

ความสามัคคีจะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้หากมีการติดต่อกันระหว่างผู้บริหารและคนงาน โดยการติดต่อเพื่อแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ที่สำคัญ เพราะความสามัคคีคือพลัง เมื่อสมาชิกมีความสามัคคีกันสูงก็จะทำให้องค์กรมีความแข็งแกร่ง

ลูเธอร์ กุลลิก (Luther Gulick) ได้เสนอหลักการบริหารระบบราชการที่เรียกว่า POSDCoRB Model มีรายละเอียดดังนี้^{๓๗}

๑. P - Planning (การวางแผน) เป็นการคาดคะเนเหตุการณ์การต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งต้องคำนึงถึงทรัพยากรภายในองค์กร และสภาพแวดล้อมภายนอก เพื่อให้แผนที่กำหนดขึ้นมีความรอบคอบและสามารถนำไปปฏิบัติได้

๒. O - Organizing (การจัดองค์การ) เป็นการจัดองค์การที่เป็นส่วนราชการ โดยจัดแบ่งตามความชำนาญเฉพาะอย่าง ออกเป็นกรม ฝ่าย แผนก จะพิจารณาปริมาณงาน คุณภาพงาน ขนาดของการควบคุม และพิจารณาแบ่งสายงานหลัก และสายงานที่ปรึกษา โดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบควบคู่กันไป

๓. S - Staffing (การจัดบุคคลเข้าทำงาน) เป็นการคัดเลือกบุคคลให้เข้ามาดำรงตำแหน่งภายในองค์กร โดยพิจารณาจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมให้ได้ ในปริมาณที่เพียงพอจะทำให้งานสำเร็จได้

๔. D - Directing (การสั่งการหรืออำนวยการ) เป็นการกำกับดูแล สั่งงาน ผู้ใต้บังคับบัญชา โดยอาศัยลักษณะความเป็นผู้นำ การจูงใจ ศิลปะการปกครองคน และการสร้างมนุษยสัมพันธ์ของผู้ใต้บังคับบัญชา

๕. Co - Coordinating (การประสานงาน) เป็นการเชื่อมความสัมพันธ์ที่ดีกับบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานทุกฝ่าย ทั้งในระดับสูงกว่า ต่ำกว่า และการสร้างมนุษยสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา

๖. R - Reporting (การรายงานผลการปฏิบัติงาน) เป็นการนำเสนอผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานจากผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้บริหารระดับต่าง ๆ โดยมีการติดต่อสื่อสารแบบเป็นลายลักษณ์อักษร

๗. B - Budgeting (การงบประมาณ) เป็นเครื่องมือที่นำมาใช้ในการควบคุม การปฏิบัติงานโดยใช้วงจรงบประมาณ ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้ การเตรียมขออนุมัติงบประมาณ การเสนอให้ผู้บังคับบัญชาให้ความเห็นชอบ การดำเนินงานตามงบประมาณ การตรวจสอบ การใช้จ่ายงบประมาณตามแผนที่เสนอขอไว้

^{๓๗} ลูเธอร์ กุลลิก, อ้างใน ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, ทฤษฎีองค์การ : ฉบับมาตรฐาน, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสาร, ๒๕๔๕), หน้า ๘๖.

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) กล่าวถึง การบริหารเป็นวิธีการทำให้ งานสำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น (Getting things done through other people) และกล่าวว่าหน้าที่ของ ผู้บริหารเป็นกรอบในการพิจารณาของผู้บริหารให้สำเร็จ มี ๕ ประการ ตามคำย่อภาษาอังกฤษ ว่า “POSDC” ดังนี้ คือ^{๓๔}

๑. P คือ Planning หมายถึง การวางแผน เป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน เพื่อความสำเร็จที่จะตามมาในอนาคต ผู้บริหารที่ดีต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลเพื่อกำหนดทิศทาง ขององค์กร

๒. O คือ Organizing หมายถึง คือ การจัดองค์กร เป็นการกำหนดโครงสร้าง ความสัมพันธ์ของสมาชิกและสายบังคับบัญชาภายในองค์กร มีการแบ่งงานกันทำและการกระจาย อำนาจ

๓. S คือ Staffing หมายถึง งานบุคลากร เป็นการสรรหาบุคลากรใหม่ การพัฒนา บุคลากรและการใช้คนให้เหมาะสมกับงาน

๔. D คือ Directing หมายถึง การอำนวยการ เป็นการสื่อสารเพื่อให้เกิดการ ดำเนินการตามแผน ผู้บริหารต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีและต้องมีภาวะผู้นำ

๕. C คือ Controlling หมายถึง การกำกับดูแล เป็นการควบคุมคุณภาพของ การปฏิบัติงานภายในองค์กร รวมทั้งกระบวนการแก้ปัญหาภายในองค์กร

ดิณ ปรัชญพฤทธิ ได้เสนอภารกิจสำคัญในการบริหารไว้ ๗ ประการ คือ^{๓๕}

๑. การวางแผน หมายถึง การกำหนด โครงการอย่างกว้าง ๆ ว่ามีอะไรบ้างที่จะต้อง ลงมือปฏิบัติตามลำดับ วางแนววิธีปฏิบัติพร้อมด้วยวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานนั้น ก่อนลง มือปฏิบัติการ

๒. การจัดองค์กร หมายถึง การจัดรูปโครงสร้างหรือเค้าโครงของการบริหาร โดย กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่าง ๆ ของหน่วยงานให้ชัดเจน พร้อมทั้ง กำหนดลักษณะ และวิธีการติดต่อสัมพันธ์ตามลำดับชั้นแห่งอำนาจหน้าที่สูงต่ำลดหลั่นลงไป

๓. การจัดคนเข้าทำงาน หมายถึง การบริหารงานเกี่ยวกับตัวบุคคลของหน่วยงาน การบริหารบุคคลดังกล่าว รวมถึงตั้งแต่การแสวงหาคนทำงานมาบรรจุ การแต่งตั้ง การฝึกอบรม และการพัฒนาบุคคล การบำรุงขวัญ การเลื่อนขั้น ลดขั้น ตลอดจนการพิจารณาให้พ้นจากงาน และการบำรุงรักษาสภาพของการทำงานให้ดี และมีประสิทธิภาพให้คงอยู่ต่อไป

^{๓๔} ประยูร ธมฺมจิตฺโต, **พุทธวิธีในการบริหาร**, พิมพ์ครั้งที่ ๔. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๓ - ๕.

^{๓๕} ดิณ ปรัชญพฤทธิ, **หลักการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๙), หน้า ๒๔ - ๒๖.

๔. การสั่งการ หมายถึง การอำนวยการหรือการวินิจฉัยสั่งการ หลังจากการได้วิเคราะห์และพิจารณาโดยรอบคอบ รวมทั้งการติดตามดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ๆ

๕. การประสานงาน หมายถึง การประสานงานหรือติดต่อ สัมพันธ์กับหน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กร เพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการทำงานที่ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน สามารถทำงานประสานความกลมกลืนกัน เพื่อวัตถุประสงค์หลักขององค์กร

๖. การรายงาน หมายถึง การเสนอรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาหรือยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งบนและล่าง เพื่อทราบความก้าวหน้าของงานทุกระยะสะดวกแก่การประสานงานอื่น จะเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีร่วมกัน ตลอดจนจนเป็นการบำรุงขวัญไปในตัวด้วย

๗. การงบประมาณ หมายถึง การจัดสรรทรัพยากร หรือการท่างบประมาณการเงิน วางแผนหรือโครงการในการจ่ายเงิน การบัญชีและการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินโดยรอบคอบและรัดกุม

ปกรณ ศรีดอนไผ่ ได้สรุปทฤษฎีการบริหาร ของนักวิชาการหลายท่านไว้ดังนี้^{๔๐}

๑. ทฤษฎีการบริหารระบบราชการ (Bureaucratic Management) ทฤษฎีนี้บางท่านก็เรียกว่า ทฤษฎีองค์การแบบราชการ เป็นทฤษฎีที่ Max Weber นักสังคมวิทยาและนักรัฐศาสตร์ ชาวเยอรมันผู้คิดค้นขึ้นตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ โดยที่เขามีความเชื่อว่าบุคคลทั้งหลายมีทั้งข้อเท็จจริงและขยัน การที่ผู้บริหารจะให้กลุ่มบุคคลร่วมมือปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ได้ดีนั้นจะต้องมีองค์การหรือหน่วยงานแบบ “ระบบราชการ” จะต้องมีการจัดองค์การมีการลดหลั่นในสายบังคับบัญชา มีกฎเกณฑ์ กำหนดการปฏิบัติงาน มีการกำหนดตำแหน่งหน้าที่ ตัวบุคคล ผู้ดำรงตำแหน่ง และมีการเลือกบุคคลเข้าปฏิบัติงาน โดยหลักคุณวุฒิและยึดความสามารถเป็นสำคัญ แนวคิดของ Max Weber จึงก่อให้เกิดทฤษฎีองค์การแบบราชการ หรือการบริหารแบบระบบราชการขึ้น ทฤษฎีประกอบด้วยหลัก ๖ ประการ คือ

- (๑) หลักกฎหมายและเหตุผล
- (๒) หลักสายการบังคับบัญชา
- (๓) หลักระบบคุณธรรม
- (๔) หลักการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างมีแบบแผน
- (๕) หลักการฝึกอบรมและพัฒนา

^{๔๐}ปกรณ ศรีดอนไผ่, “บทบาทวิชาการของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาตามทัศนะของผู้บริหารโรงเรียน ผู้ช่วยฝ่ายวิชาการหัวหน้าสาขาวิชาและครูในเขตการศึกษา ๖”, วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, ๒๕๒๓), หน้า ๒๐๑.

(๖) หลักการไม่ยึดหลักตัวบุคคล

๒. ทฤษฎีการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) การบริหารแบบวิทยาศาสตร์ เป็นการบริหารงานที่มีระบบ มีเหตุผล มีการกำหนดมาตรฐานการทำงานไว้อย่างแน่นอน เลือกวิธีที่ดีที่สุดในการทำงาน และกำหนดเครื่องมือควบคุมในการทำงานไว้อย่างเหมาะสม Taylor (๑๙๑๑) มีความเชื่อว่าคนแต่ละคนเปรียบเสมือนเครื่องมือที่ผู้บริหารสามารถปรับปรุง เพิ่มผลผลิตได้โดยผู้บริหารจะต้องจัดแบ่งงานกำหนดหน้าที่ของแต่ละคน และสังเกตการณ์ปฏิบัติการอย่างมีระบบเพื่อหาวิธีทำงานที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว สำหรับใช้ในการเพิ่มผลผลิต โดยใช้จ่ายน้อยแต่ได้ผลมากที่สุด วิธีการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ หลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ ตามแนวคิดของ Taylor ฯลฯ

พงษ์ศักดิ์ ปัญจพรผล กล่าวถึง กระบวนการการบริหารควรประกอบด้วย ๑๐ ประการ คือ^{๔๑}

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดงานหรือวิธีการปฏิบัติงานไว้เป็นการล่วงหน้า โดยเกี่ยวกับการคาดการณ์ (Forecasting) การกำหนดวัตถุประสงค์ (Objectives) การพัฒนากลยุทธ์ (Develop strategies) ในการวางแผน ซึ่งต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องต้องกันในการดำเนินงาน

๒. การจัดการองค์การ (Organizing) หมายถึง การพัฒนาระบบการทำงานเพื่อให้งานต่างๆ สามารถดำเนินไปโดยมีการประสานงานกันเป็นอย่างดี

๓. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึง การจัดหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานให้เหมาะสมตามตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบ

๔. การตัดสินใจ (Decisionmaking) หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารในการที่จะตัดสินใจ แยกแยะและวิเคราะห์ออกมาให้ได้ว่าในการทำงานจะต้องมีการตัดสินใจในเรื่องใดบ้าง

๕. การสั่งการ (Directing) หมายถึง การศึกษาวิธีการวินิจฉัยสั่งการ รวมทั้งการควบคุมงานและนิเทศงาน ตลอดจนตัดสินใจในการบริหารงานที่จะทำให้การทำงานประจำวันของเจ้าหน้าที่ทุกคนเป็นไปด้วยดี

๖. การควบคุม (Controlling) หมายถึง การร่วมมือประสานงาน เพื่อการดำเนินการเป็นไปด้วยดี และราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะทำการประสานงานดีขึ้น และดำเนินการแก้ไขเมื่อเกิดปัญหาขึ้น

๗. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การประสานงานให้ผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่ายมีความเข้าใจในงาน เข้ามาร่วมทำงานกันอย่างพร้อมเพรียงกัน ข้อตกลงที่สำคัญยิ่งของการประสานงาน คือ ความร่วมมือ ซึ่งเป็นเรื่องของ “จิตใจ”

^{๔๑}พงษ์ศักดิ์ ปัญจพรผล, องค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันราชภัฏนครปฐม, ๒๕๔๒), หน้า ๖๔ - ๗๒.

๘. การสื่อสารข้อความ (Communicating) หมายถึง การผ่านข่าวสารข้อมูลและความเข้าใจ เพื่อให้ผู้ได้บังคับบัญชาหรือบุคคลอื่นเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตามที่ต้องการ

๙. การรายงานผล (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติของหน่วยงานให้แก่ ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหวของการดำเนินงาน ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ (Public Relation) แจ้งให้ประชาชนทราบ ซึ่งโดยทั่วไปการรายงาน จะหมายถึง วิธีการของสถาบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อมูลแก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถาม ผู้บังคับบัญชา/ผู้ร่วมงาน ความสำคัญของการรายงานนั้นจะต้องตั้งอยู่บนรากฐานของความเป็นจริง

๑๐. การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณ และการเงินตลอดจนการใช้งบประมาณในการควบคุมงาน

วิโรจน์ สารรัตนะ ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหาร ควรประกอบด้วย ๔ ประการ คือ^{๔๒}

๑. การวางแผน หมายถึง หน้าที่ทางการบริหารในการกำหนดจุดหมายและการตัดสินใจ เลือกวิธีการที่ดีที่สุดที่จะให้บรรลุจุดหมายนั้น

๒. การจัดองค์การ หมายถึง กำหนดอำนาจหน้าที่และตำแหน่งต่าง ๆ อย่างชัดเจน

๓. การนำ หมายถึง ความพยายามทำให้มีอิทธิพลต่อผู้อื่น เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุจุดหมายขององค์การ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

๔. การควบคุม หมายถึง การมุ่งเน้นที่จะก่อให้เกิดความมั่นใจว่าสมาชิกในองค์การได้ประพฤติปฏิบัติในทิศทางที่จะทำให้บรรลุผลตามมาตรฐานหรือจุดหมาย มุ่งเน้นให้เกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์และลดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ลง

สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งสหรัฐอเมริกา อ้างในธีระรัตน์ กิจจารักษ์ เสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารไว้ ๕ ประการ คือ^{๔๓}

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนหรือโครงการสำหรับการปฏิบัติงานในอนาคตให้ตรงเป้าหมายที่ต้องการ โดยกำหนดงานที่จะทำวิธีการ และวัตถุประสงค์ของงานนั้นๆ ไว้ล่วงหน้า

^{๔๒}วิโรจน์ สารรัตนะ, การบริหารหลักการ ทฤษฎี และประเด็นทางการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ทิพย์วิสุทธิ์, ๒๕๔๒), หน้า ๑๑.

^{๔๓}ธีระรัตน์ กิจจารักษ์, เอกสารคำสอนวิชาการบริหารการศึกษา, (บัณฑิตวิทยาลัย คณะครุศาสตร์ สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์, ๒๕๔๒), หน้า ๖๗.

๒. การแสวงหา การกำหนดตัวบุคคลและอุปกรณ์ (Allocation) หมายถึง การแสวงหากำหนดตัวบุคคล และวัสดุทุกชนิดที่จำเป็นในการปฏิบัติงานตามแผน เพื่อให้งานนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๓. การเสริมกำลังบำรุง (Stimulation) หมายถึง การบำรุงขวัญ กระตุ้น และส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผลงานดีทั้งปริมาณและคุณภาพ

๔. การประสานงาน (Co – Ordination) หมายถึง การจัดให้ผู้แทนของหน่วยงานย่อยทุกหน่วยงานพบปะปรึกษาหารือกัน เพื่อให้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือทราบเรื่องการปฏิบัติงานของผู้อื่น และเพื่อให้งานสัมพันธ์ไม่ขัดแย้งกัน โดยยึดเป้าหมายขององค์การเป็นหลัก

๕. การประเมินผลงาน (Evaluation) หมายถึง การตรวจสอบการปฏิบัติงานทุกระยะให้ทราบผลการปฏิบัติงานและปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางแก้ไขทุกระยะและประเมินผลขั้นสุดท้ายเพื่อทราบผลการปฏิบัติงาน และปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางแก้ไขทุกระยะและประเมินผลขั้นสุดท้าย เพื่อเปรียบเทียบผลงานกับผลงานที่ควรจะได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ตั้งแต่ต้น เพื่อวางแผนใหม่สำหรับการปฏิบัติงานในอนาคต

วิลเลียม อูชี (William Ouchi) ได้กล่าวทฤษฎีของการบริหาร คือ ทฤษฎี Z โดยหลังจากการศึกษาการบริหารของธุรกิจญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา และได้ทำการประสมประสานกัน โดยมีแนวคิดด้านการบริหาร ดังนี้^{๔๔}

๑. การจ้างงานระยะยาว
๒. การตัดสินใจเป็นเอกฉันท์
๓. ความรับผิดชอบเฉพาะบุคคล
๔. การประเมินผลและการเลื่อนตำแหน่งแบบค่อยเป็นค่อยไป
๕. การควบคุมในตัวเองไม่เป็นการบังคับโดยมีการวัดผลอย่างชัดเจนและเป็นทางการ
๖. เส้นทางอาชีพแบบเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในระดับปานกลาง
๗. มีความเกี่ยวข้องในลักษณะครอบครัว

สรุปได้ว่า แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารเป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นกระบวนการทางสังคมที่ผู้บริหารใช้สำหรับตัดสินใจ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ทั้งที่เป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐและเอกชน ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย โดยนำทรัพยากรมาใช้ให้ประหยัด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ เพื่อให้บุคคลต่าง ๆ เกิดความร่วมมือกันในการปฏิบัติงาน ซึ่งกระบวนการบริหารเป็นภารกิจที่ผู้บริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ตามลำดับขั้นตอน เป็นระบบมีการวางแผน การจัดองค์การ หรือการจัดหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กร การสรรหาบุคคลเข้าทำงาน การสั่งการ

^{๔๔} Ouchi William, **Organization and Management** , (Eaglewood Cliffs : Prentice Hill, 1971), p.283.

การประสานงาน การรายงานผลการปฏิบัติงาน การงบประมาณ ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์กร

๒.๒ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาค

การปกครองภูมิภาคหรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการจัดการปกครองหรือการจัดระเบียบราชการที่ใช้หลักการแบ่งอำนาจราชการที่ใช้หลักการแบ่งอำนาจปกครอง โดยราชการบริหารส่วนกลางได้แบ่งอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางประการหรือบางขั้นตอนให้ตัวแทนไปดำเนินการส่วนภูมิภาค

๒.๒.๑ ความหมายของการปกครองส่วนภูมิภาค

ประยูร กาญจนดุล ได้กล่าวถึง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หมายถึง ราชการบริหารส่วนกลางซึ่งแยกออกไปตั้งทำการอยู่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ โดยมีเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการของราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ) ที่ส่งออกไปประจำปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อให้ความสะดวกแก่ประชาชนผู้รับบริการและทำหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลางในการติดต่อประสานงานควบคุมดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วย เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการส่วนภูมิภาคยังคงเป็นผู้ที่ราชการบริหารส่วนกลางแต่งตั้งและอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง แม้เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการส่วนภูมิภาคบางส่วนจะบรรจุแต่งตั้งจากบุคคลในท้องถิ่น ก็ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคด้วย^{๔๕}

ทินพันธุ์ นาคะตะ ได้กล่าวถึง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคหมายถึง การบริหารราชการของกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ที่ได้แบ่งแยกออกไปจัดทำตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ออกไปประจำตามเขตการปกครองนั้น ๆ เพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็น จังหวัดและอำเภอ ส่วนการจัดระเบียบการบริหารราชการในระดับต่ำกว่าอำเภอให้เป็นไปตาม

^{๔๕} ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๓), หน้า ๑๙๐.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งให้แบ่งเขตอำเภอออกเป็น ตำบลและหมู่บ้าน^{๔๖}

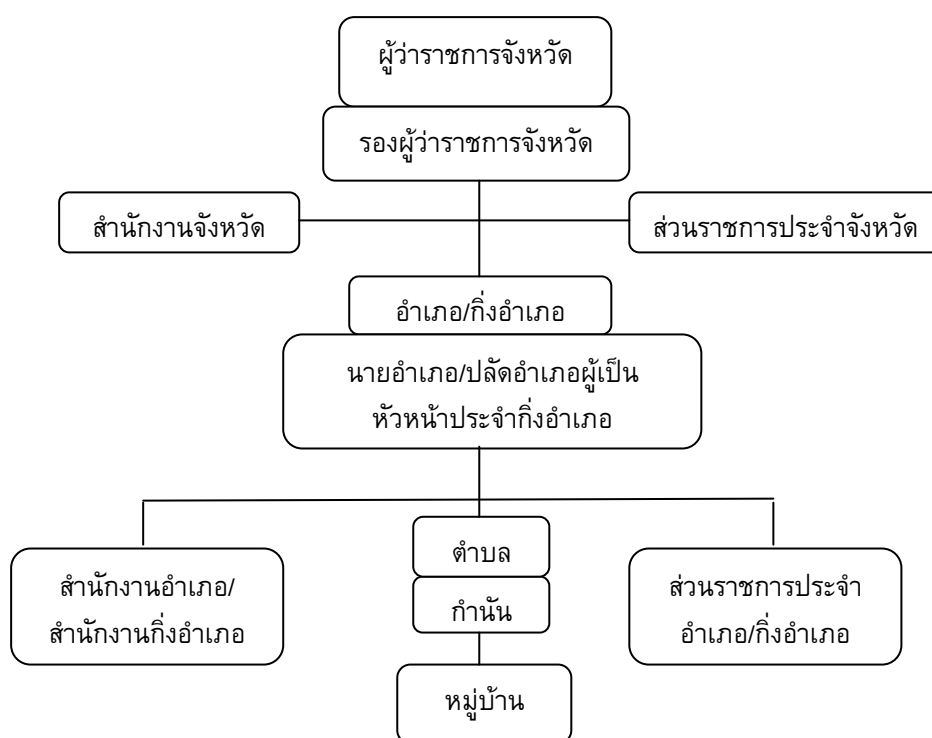
ชัยอนันต์ สมุทรวานิช ได้กล่าวว่า ท่ามกลางพลังภายนอกที่คุกคามเอกราชและความมั่นคงของสยาม การสร้างรัฐเดี่ยว (Unitary State) ด้วยการรวมศูนย์อำนาจการปกครองให้มาอยู่ที่ส่วนกลาง การแต่งตั้งข้าราชการไปประจำที่มณฑล เมือง (ต่อมามีการจัดตั้งจังหวัดในปี ๒๔๗๖) อำเภอ และการสร้างกำนันผู้ใหญ่บ้านให้เป็นคนของรัฐ พร้อมกับการก่อตั้งกระทรวงต่างๆขึ้นในปี ๒๔๓๕ และการค่อยๆลดทอนอำนาจของเจ้าเมืองในบางท้องที่ลงไป และติดตามด้วยการจัดตั้งมณฑลใหม่ๆ ขึ้นมาแทนเขตการปกครองแบบเก่า สิ่งเหล่านี้เป็นนโยบายเดียวกันที่จะทำให้รัฐสยามมีความเข้มแข็ง เพื่อ “ตอบโต้การกดดันจากชาติตะวันตก” เพื่อ “รักษาดินแดนและผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมอื่นๆ” “เพื่อตอบโต้กับแหล่งอำนาจย่อยทั้งที่อยู่ในศูนย์กลางกับที่อยู่ตามหัวเมือง” และเพื่อ “สร้างเครื่องมือการบริหารที่มีประสิทธิภาพ”^{๔๗}

๒.๒.๒ ประเภทของการปกครองส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันดำเนินการตามที่กำหนดไว้เป็นหลักในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลางซึ่งดำเนินการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการรวมอำนาจปกครอง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งดำเนินการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการแบ่งอำนาจปกครอง และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งดำเนินการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมินาคนั้น นอกจะดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นหลักแล้วยังดำเนินการจัดการปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ กับ ฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันประกอบกันด้วย

^{๔๖} ทัศนพันธุ์ นาเคตะ, การปกครองของไทย, (กรุงเทพมหานคร : สหายบล็อกและการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๖๕ – ๖๖.

^{๔๗} ชัยอนันต์ สมุทรวานิช, “๑๐๐ ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชการ: วัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง ชุด ๑๐๐ ปีแห่งการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: วัฒนาการและผลกระทบต่องานไทย ลำดับที่ ๑” (กรุงเทพมหานคร: โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัยฝ่ายวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรกฎาคม, ๒๕๓๕), หน้า ๒ – ๔.



แผนภูมิที่ ๒.๑ โครงสร้างการบริหารราชการของจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน^{๔๘}

(ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ และ พ.ร.บ.ลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๕๕๗)

ที่มา : กรมการปกครอง

ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบันกำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้^{๔๙}

๑. จังหวัด

๒. อำเภอ

ส่วนหน่วยการปกครองย่อยรองจากอำเภอ ได้แก่ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านเป็นการปกครองท้องที่ซึ่งบริหารปกครองตามกฎหมายด้วยการปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๕๕๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบันได้บัญญัติถึงการปกครองอำเภอว่า “การจัดการปกครองอำเภอนอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้

^{๔๘} Komonjangvat_politics, การปกครอง,

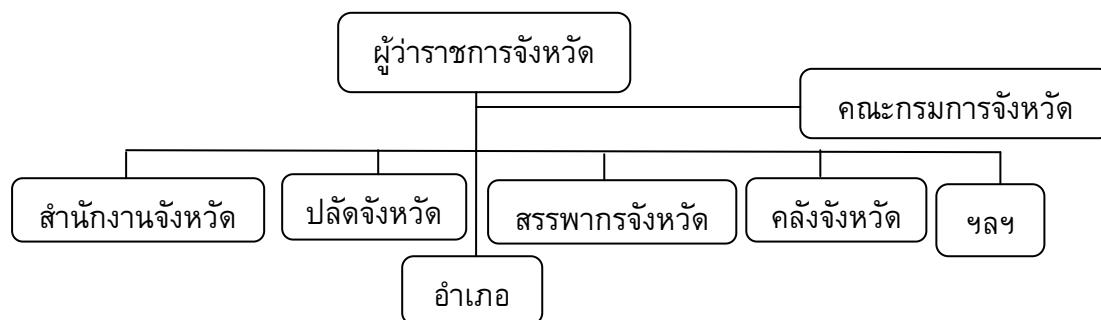
<http://dnfe5.nfe.go.th/reign/king72/south/pattani/king/index24.htm>, (เข้าถึงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓).

^{๔๙} วิษณุ ทวีเศรษฐ, รศ., และสุขุม นวลสกุล, รศ., การเมืองและการปกครองไทย (Thai government and politics), ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒), หน้า ๓๘๘.

เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น^{๕๐} ดังนั้นการจัดหน่วยการปกครองและการบริหารราชการของอำเภอจะต้องดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองที่ได้วางรายละเอียดเกี่ยวกับอำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน และแพทย์ประจำตำบล และรายละเอียดอื่นๆ อีกด้วย ต่อไปนี้ได้กล่าวถึงหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑. จังหวัด

จังหวัด เป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด แต่ละจังหวัดแบ่งเขตการปกครองหรือราชการบริหารออกเป็นอำเภอ อำเภออาจแบ่งเป็นกิ่งอำเภอถ้ามีความจำเป็นในการปกครอง แต่โดยปกติแล้วอำเภอแบ่งออกเป็นตำบลเลยทีเดียว และตำบลแบ่งออกเป็นหมู่บ้าน



แผนภูมิที่ ๒.๒ แสดงองค์กรในราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด^{๕๑}

๑.๑ การจัดตั้งจังหวัด

ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบันกำหนดให้รวมท้องที่หลายอำเภอขึ้นเป็นจังหวัด และให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้ง การยุบ และการเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดให้ตราเป็นราชบัญญัติ^{๕๒} ดังนั้นจังหวัดหนึ่งๆ อาจมีอำเภอตั้งแต่สองอำเภอรวมกัน บางจังหวัดมีจำนวนอำเภอมาก บางจังหวัดมีจำนวนอำเภอน้อย ซึ่งเป็นไปตามสภาพภูมิประเทศและความจำเป็นในทางปกครอง และการตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขต

^{๕๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๘๘.

^{๕๑} ปฐม มณีโรจน์, เอกสารการสอนรายวิชา การเมืองการปกครองระดับตำบลหมู่บ้าน (Political and administration at the sub-district and village levels), สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เอเชีย, ๒๕๒๖), หน้า ๙๐.

^{๕๒} วิชาญ ทีวีเศรษฐ, รศ., และสุขุม นวลสกุล, รศ., การเมืองและการปกครองไทย (Thai government and politics), หน้า ๓๘๘.

จังหวัดต้องตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ส่วนการกำหนดให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็เพื่อให้สามารถทำนิติกรรมต่าง ๆ ได้ มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ ตลอดจนสามารถเป็นโจทก์หรือตกเป็นจำเลยในศาลได้

๑.๒ ผู้รับผิดชอบการบริหารราชการของจังหวัด

การบริหารราชการของจังหวัดมีผู้รับผิดชอบตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังนี้

๑.๒.๑ ผู้ว่าราชการจังหวัด

ในการบริหารราชการของจังหวัดหนึ่ง ๆ นั้น มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่น และประชาชนและเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ^{๕๓} ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นบุคคลสำคัญที่สุดในจังหวัดหนึ่ง ๆ เพราะเป็นผู้ดำเนินการและรับผิดชอบการบริหารงานส่วนภูมิภาค โดยเป็นผู้รับนโยบายจากส่วนกลาง มาปฏิบัติ ซึ่งจะต้องติดต่อกับราชการบริหารส่วนกลาง นับตั้งแต่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงและอธิบดีเพื่อรับนโยบายหรือคำสั่งไปปฏิบัติให้ได้รับผลดีมีประสิทธิภาพ สมความมุ่งหมายในเขตจังหวัดซึ่งตนรับผิดชอบในด้านการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัดนั้น กฎหมายก็กำหนดให้ผู้ว่าราชการเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ต้องคอยสอดส่องดูแลปกครองบังคับบัญชาข้าราชการสังกัดจังหวัดทุกหน่วยงาน เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติราชการให้เป็นไปโดยเรียบร้อย ได้ผลดีมีประสิทธิภาพสมความมุ่งหมายของทางราชการ ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดดังกล่าวข้างต้น

๑.๒.๒ รองผู้ว่าราชการจังหวัด

ในการบริหารราชการของจังหวัด กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดให้มีตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีทั้งรองและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด^{๕๔} ถ้าจังหวัดใดมีการตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวนี้ก็เป็น

^{๕๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๘๙.

^{๕๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๘๙.

ผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบการบริหารราชการของจังหวัดรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด

สำหรับตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นในการพิจารณาตั้งตำแหน่งนี้ กระทรวงมหาดไทยพิจารณาจัดตั้งขึ้นในจังหวัดใหญ่ ๆ ที่มีปริมาณมาก ซึ่งปัจจุบันมีการตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการรับผิดชอบและบริหารราชการให้บังเกิดผลดีโดยทั่วถึง

ส่วนตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับปัจจุบัน และฉบับก่อนๆ เป็นตำแหน่งผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทน เช่นเดียวกับตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ยังไม่มีการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนี้เลย จึงเป็นตำแหน่งที่ปรากฏอยู่ตามกฎหมายเท่านั้น

๑.๒.๓ ปลัดจังหวัด

ในแต่ละจังหวัดมีปลัดจังหวัด^{๕๕} เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในหน้าที่ทั่วไป และปฏิบัติงานในด้านธุรการให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าส่วนราชการแผนกการปกครองของจังหวัดมีฐานะเท่าเทียมกับหัวหน้าส่วนราชการอื่น ๆ ในจังหวัดนั้นทุกประการ โดยเป็นผู้รับผิดชอบในงานของกรมการปกครองในจังหวัดนั้น เช่นเดียวกับประชาสงเคราะห์จังหวัด ซึ่งรับผิดชอบงานของกรมประชาสงเคราะห์ในจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัดที่รับผิดชอบงานของกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัดเป็นต้น ปลัดจังหวัดไม่มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด รองลงมาจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งต่างกับรองผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาหัวหน้าราชการต่าง ๆ ในจังหวัด รวมทั้งปลัดจังหวัด รองลงมาจากผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทางปฏิบัติจังหวัดใดที่ไม่มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่างานซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดจะตกเป็นหน้าที่ของปลัดจังหวัด และตามกฎหมายก็ได้กำหนดให้ปลัดจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วย ดังนั้นถ้าจังหวัดใดมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดปลัดจังหวัดจะทำหน้าที่ประจำเฉพาะส่วนที่เป็นงานของกรมการปกครอง และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการสังกัดกรมการปกครองของจังหวัดเท่านั้น

^{๕๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙๐.

๑.๒.๔ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่งนอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบงานราชการของจังหวัด บางจังหวัดมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด และ ปลัดจังหวัด จะมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในจังหวัดนั้น^{๕๖} เช่น อัยการจังหวัดคลังจังหวัดสรรพากรจังหวัดหัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด พัสดีจังหวัด ป่าไม้จังหวัด พัฒนาการจังหวัด เป็นต้น หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดมีไม่เท่ากันทุกจังหวัด ซึ่งขึ้นอยู่กับความจำเป็นและความเหมาะสมที่กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ จะพิจารณาเห็นสมควรจัดตั้งหน่วยงานของตนในจังหวัดต่างๆ และขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าไม่จัดตั้งเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดก็ถือว่าเป็นส่วนราชการที่ไม่ขึ้นตรงต่อจังหวัด แต่เป็นส่วนราชการที่สังกัดส่วนกลางโดยตรง เป็นหน่วยงานอิสระที่ตั้งอยู่ในจังหวัดเช่น นิคมสร้างตนเอง แขวงทางหลวง หน่วยงานกรมชลประทาน สถานีขยายพันธุ์พืช เป็นต้น

๑.๒.๕ คณะกรรมการจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำกรอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจภูธร แล้วแต่กรณี และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวงและทบวงต่างๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทยซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด กระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคนเป็นกรรมการจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ

ถ้ากระทรวงหรือทบวงมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกรมต่างๆ ในกระทรวงหรือทบวงนั้นส่งมาประจำอยู่ในจังหวัดมากกว่าหนึ่งคน ให้ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวงกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดหนึ่งคนเป็นผู้แทนของกระทรวงหรือทบวงคณะกรรมการจังหวัด

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัดในการเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นดังกล่าวข้างต้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจะแต่งตั้งให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่ง

^{๕๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๘๐.

ปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นกรรมการจังหวัดเพิ่มขึ้นเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งก็ได้^{๕๗}

คณะกรรมการจังหวัดในปัจจุบันมีหน้าที่มากกว่าเดิม ซึ่งในกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับก่อนๆ ได้กำหนดให้คณะกรรมการจังหวัดเป็นเพียงคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น

๑.๓ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการเป็นผู้รับผิดชอบทั้งในทางปฏิบัติและในด้านกฎหมาย ระเบียบแบบแผนกฎข้อบังคับต่างๆ เป็นตัวแทนของรัฐบาลอันที่จะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่กำหนดในกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบัน มีดังนี้

- (๑) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- (๓) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- (๔) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่ง ของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำต่างๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี ไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง
- (๕) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ
- (๖) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

^{๕๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙๑.

(๗) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

(๘) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

(๙) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวงหรืออธิบดีมอบหมาย^{๕๘}

นอกจากอำนาจหน้าที่ทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่อย่างอื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ตามที่กฎหมายอื่นๆ กำหนดอีกมากมายที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติในเขตจังหวัดที่ตนรับผิดชอบด้วย

๑.๔ การรักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด

กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบัน กำหนดเกี่ยวกับการรักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดดังนี้

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้ปลัดจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดจังหวัดหลายคน ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดจังหวัดคนใดคนหนึ่ง แล้วแต่กรณี เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีทั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด และปลัดจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้หัวหน้าส่วนราชการจังหวัดประจำจังหวัดซึ่งมีอาวุโส ตามระเบียบแผนงานของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน^{๕๙}

๑.๕ การแบ่งส่วนราชการของจังหวัด

ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบันกำหนดให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัด ดังนี้

(๑) สำนักงานจังหวัดมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไป และการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

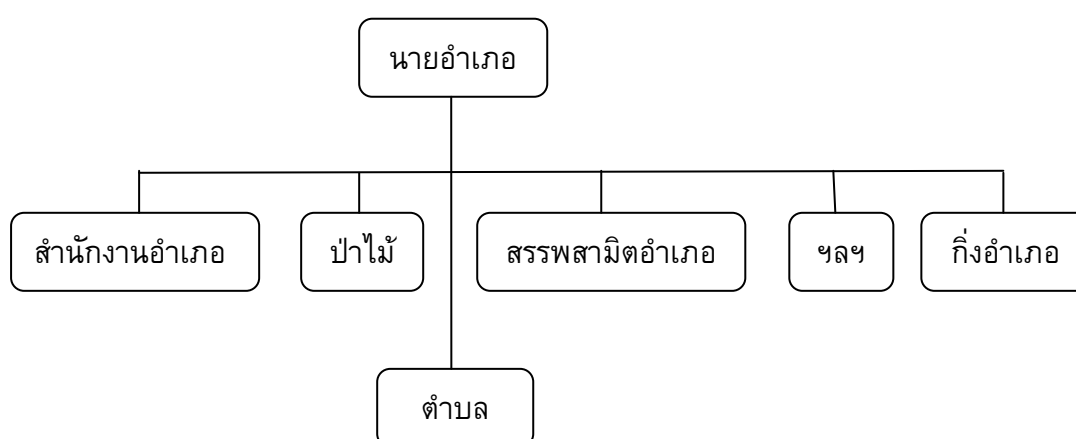
^{๕๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙๓.

^{๕๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙๓.

(๒) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของ กระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครอง บังคับบัญชารับผิดชอบ^{๖๐}

๒. อำเภอ

ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ให้มีหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัดเรียกว่า อำเภอ อำเภอ เป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคขึ้นอยู่กับในสายงานของจังหวัดเป็นเขตการปกครองส่วนย่อยของจังหวัด อำเภอไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลเหมือนกับจังหวัด อำเภอเป็นหน่วยการปกครองที่ดำเนินงานของรัฐที่ติดต่อกับใกล้ชิดกับประชาชนโดยตรงเป็นปกติประจำวัน จึงนับได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่สำคัญมากอำเภอหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยเขตท้องที่หลายตำบลรวมกัน กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินว่าตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลง เขตอำเภอให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา^{๖๑}



แผนภูมิที่ ๒.๓ แสดงโครงสร้างและองค์กรของระบบบริหารงานอำเภอ^{๖๒}

^{๖๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙๓.

^{๖๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙๔.

^{๖๒} ปฐม มณีโรจน์, เอกสารการสอนรายวิชา การเมืองการปกครองระดับตำบลหมู่บ้าน (Politics and administration at the sub-district and village levels), หน้า ๙๔.

๒.๑ ผู้รับผิดชอบการบริหารราชการของอำเภอ

ในอำเภอหนึ่งมีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ^{๖๓} นายอำเภอเป็นข้าราชการสังกัด กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอ หรือนายอำเภอ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอผู้รับผิดชอบ การบริหารราชการของอำเภอเดิม นั้นเป็นรูปลักษณะกรมการอำเภอ ซึ่งประกอบด้วยนายอำเภอ ปลัดอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการ บริหารฝ่ายพลเรือนต่างๆ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำอำเภอ โดยมีนายอำเภอเป็นประธานบริหารอำเภอร่วมกัน แต่เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ คณะกรมการอำเภอได้ถูกเลิกไปและให้อำนาจรับผิดชอบตอกอยู่แก่นายอำเภอแต่ผู้เดียว ในอำเภอหนึ่งนอกจากจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอดังกล่าว ให้มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่ง กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น ในอำเภอนั้น

๒.๒ อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

นายอำเภอ เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ โดยมีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ในอำเภอนั้นเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่มีอยู่ตามกฎหมายนั้นปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติสองฉบับที่เป็นแม่บท คืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๓๔ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และ ฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม

ก. อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีดังนี้

(๑) บริหารราชการตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่า การปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

(๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

^{๖๓}วิชชุ์ ทวีเศรษฐ, รศ., และสุขุม นวลสกุล, รศ., การเมืองและการปกครองไทย (Thai government and politics), หน้า ๓๙๔.

(๓) บริหารราชการตามคำแนะนำ และคำชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่น ซึ่งคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(๔) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย^{๖๔}

ข. อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มี ดังนี้

- (๑) การปกครองท้องที่
- (๒) การป้องกันอันตรายของราษฎรและรักษาความสงบในท้องที่
- (๓) การที่เกี่ยวกับคดีแพ่งคดีอาญา
- (๔) การป้องกันโรคภัย
- (๕) การบำรุง การทำนา คำขาย ป่าไม้ และการคมนาคม
- (๖) การบำรุงการศึกษา
- (๗) การเก็บภาษีอากร
- (๘) หน้าที่เบ็ดเตล็ด หน้าที่อื่น ๆ ของนายอำเภอซึ่งเรียกว่า “หน้าที่เบ็ดเตล็ด”

คือ

ก. จัดการทั้งปวงในอำเภอให้เรียบร้อย ถ้าเห็นว่างานใดบกพร่องก็ต้องรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อสนองความเห็นขอปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น

ข. ช่วยราชการของอำเภออื่นที่ใกล้เคียง เช่น เกิดอัคคีภัย หรือโรคระบาด ต้องทำการช่วยเหลือทันที ถ้ารู้เหตุการณ์ซึ่งควรจะช่วยเหลือโดยไม่ต้องรอจนอำเภอใกล้เคียง นั้นขอความช่วยเหลือ แม้จะอยู่ในต่างจังหวัดก็ตาม^{๖๕}

ค. หน้าที่ของนายอำเภอ นอกจากที่กล่าวในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่แล้ว ยังต้องทำตามความซึ่งกำหนดไว้ในพระราชกำหนดกฎหมายอื่นๆ อันกำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่ของนายอำเภอ เช่น หน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร การทะเบียนสัตว์พาหนะ ทะเบียนชื่อสกุล การจดทะเบียนนิติกรรม การทำนิติกรรม การเกณฑ์ทหาร เป็นต้น

แม้กฎหมายไม่ได้ระบุว่าเป็นหน้าที่ของผู้ใดก็ให้พึงเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ

^{๖๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙๕.

^{๖๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙๕.

๒.๓ การรักษาราชการแทนนายอำเภอ

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งปลัดอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

ถ้ามีผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ แต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้นายอำเภอแต่งตั้งปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมิได้แต่งตั้งผู้รักษาอำเภอแทนไว้ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้ปลัดอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางอำเภอเป็นผู้รักษาราชการแทน^{๖๖}

๒.๔ การแบ่งส่วนราชการของอำเภอให้แบ่งส่วนราชการดังนี้

(๑) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ

(๒) ส่วนต่าง ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ^{๖๗}

๓. กิ่งอำเภอ

กิ่งอำเภอ เป็นหน่วยการปกครองซึ่งรวมหลายตำบล แต่ไม่มีลักษณะพอที่จะเป็นอำเภอหนึ่งได้ กิ่งอำเภอ การจัดตั้งเป็นกิ่งอำเภอก็เพื่อสะดวกในการปกครอง แต่ให้ตั้งขึ้นเมื่อมีความจำเป็นในการปกครองเท่านั้น หากเจ้าหน้าที่ของอำเภอตรวจตราท้องที่ได้สะดวกก็ไม่จำเป็นต้องตั้งกิ่งอำเภอขึ้น ในอำเภอหนึ่ง ๆ จะมีกิ่งอำเภอเดียวหรือหลายกิ่งอำเภอก็ได้ และแบ่งเขตออกเป็นตำบลเช่นเดียวกับอำเภอ

๓.๑ การจัดตั้งกิ่งอำเภอ

ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งกิ่งอำเภอไว้ดังนี้

(๑) เป็นท้องที่กว้างขวางที่เจ้าหน้าที่อำเภอจะไปตรวจตราให้ตลอดทั่วถึงได้โดยยากแต่มีราษฎรน้อย ไม่สมควรที่จะตั้งเป็นอำเภอหนึ่ง หรือ

^{๖๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙๖.

^{๖๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙๖.

(๒) เป็นท้องที่มีราษฎรหนาแน่นเป็นจำนวนมาก และอยู่ไกลจากที่ว่าการอำเภอ ยากแก่การที่เจ้าหน้าที่อำเภอจะไปตรวจตรา แต่ท้องที่เล็กเกินไปไม่สมควรจะตั้งเป็น อำเภอ^{๖๔}

เมื่อท้องที่เข้าลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าว จะแบ่งท้องที่นั้นจัดตั้งเป็นกิ่ง อำเภอเพื่อสะดวกแก่การปกครองก็ได้ แต่มีเงื่อนไขสำคัญอยู่ว่า การตั้งกิ่งอำเภอนั้นควรที่จะ กระทำต่อเมื่อมีความจำเป็นในทางปกครองเท่านั้น

นอกจากหลักเกณฑ์การตั้งกิ่งอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่แล้ว กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวทางปฏิบัติขึ้นไว้โดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรีเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ดังต่อไปนี้

- (๑) มีจำนวนพลเมืองตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ คนขึ้นไป
- (๒) ประกอบด้วยตำบล ๕ ตำบลขึ้นไป
- (๓) ที่ว่าการกิ่งอำเภอใหม่ต้องห่างจากที่ว่าการอำเภอเดิมประมาณ ๒๕ กิโลเมตร หรือ ๑๐ กิโลเมตร
- (๔) มีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ตั้งแต่ ๕,๐๐๐ บาทขึ้นไป
- (๕) ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลที่จะรวมตั้งเป็นกิ่งอำเภอ หัวหน้าส่วน ราชการประจำอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและสภาจังหวัด

หลักเกณฑ์ที่จัดตั้งกิ่งอำเภอดังกล่าวข้างต้นอาจมีข้อยกเว้นได้ในกรณีพิเศษ ดังนี้

- (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ
- (๒) มีสภาพเป็นท้องที่ชายแดน ที่มีหรืออาจจะมีปัญหาทางการเมือง
- (๓) มีสภาพเป็นท้องที่ป่าหรือทุรกันดาร

ในอำเภอหนึ่ง ๆ จะมีกิ่งอำเภอเดียวหรือหลายกิ่งอำเภอก็ได้ และแบ่งเขตออกเป็น ตำบล เช่นเดียวกับอำเภอ การดำเนินการจัดตั้งอำเภอนั้น เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของ กระทรวงมหาดไทย และกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่แล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ พิจารณากำหนดเขตแล้วรายงานขออนุมัติไปยังกระทรวงมหาดไทย เมื่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยเห็นชอบแล้ว ก็ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ประชาชนทราบ เมื่อได้ประกาศตั้งกิ่งอำเภอแล้วจะต้องจัดตั้งที่ว่าการกิ่งอำเภอด้วย

การจัดตั้งกิ่งอำเภอนั้น ไม่มีการบังคับทุกอำเภอจะต้องมีกิ่งอำเภอ แต่จะตั้งกิ่ง อำเภอได้ก็ต่อเมื่อเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ข้างต้น และมีความจำเป็นในทางปกครอง เท่านั้น การจัดตั้งกิ่งอำเภอจึงเท่ากับเป็นข้อยกเว้น ดังนั้น อำเภอส่วนมากไม่มีกิ่งอำเภอและ แบ่งเขตการปกครองเป็นตำบลเลยทีเดียว

^{๖๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙๗.

๓.๒ ผู้รับผิดชอบการบริหารราชการของกิ่งอำเภอ

มีปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นหัวหน้า ๑ คน และมีปลัดอำเภออื่นๆ ตามจำนวนที่จำเป็นกับหัวหน้าส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ประจำกิ่งอำเภอ คล้ายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภออยู่ในบังคับบัญชาของนายอำเภอ และทำการ นายอำเภอ ทั้งนี้เพราะว่ากิ่งอำเภอเป็นเขตการปกครองส่วนหนึ่งซึ่งรวมอยู่ในอำเภอ สำหรับ หัวหน้าส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ประจำกิ่งอำเภอนั้นก็คือเจ้าหน้าที่ซึ่งแบ่ง ออกจากอำเภอให้มาประจำทำงานอยู่ที่กิ่งอำเภอสุดแล้วแต่ปริมาณงานของกิ่งอำเภอนั้น เช่น ศึกษาธิการกิ่งอำเภอ ป่าไม้กิ่งอำเภอ สรรพสามิตกิ่งอำเภอ สัสดีกิ่งอำเภอ เป็นต้น

๓.๓ กิจกรรมที่มอบให้กิ่งอำเภอจัดทำ

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำหนดกิจกรรมอย่างใดควรมอบให้กิ่งอำเภอจัดทำโดย ความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย กิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของกิ่งอำเภอ ได้แก่ กิจกรรมใน แผนกปกครอง แผนกสัสดี แผนกสรรพากร แผนกศึกษาธิการ เป็นต้น กิจกรรมบางอย่างที่ไม่ได้ มอบให้กิ่งอำเภอจัดทำก็ต้องไปทำการที่ว่าการอำเภอ

๔. ตำบล

ตำบล เป็นเขตการปกครองส่วนย่อยของอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ซึ่งอำเภอ หรือกิ่ง อำเภอจะต้องดูแลปกครองให้เกิดความเรียบร้อย อำเภอหรือกิ่งอำเภอแบ่งเขตการปกครอง ออกเป็นตำบล

๔.๑ การจัดตั้งตำบล

มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาประกอบกัน ๒ ประการ คือ หลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ กับหลักเกณฑ์ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด คือ

ก. หลักเกณฑ์ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ กำหนด หลักเกณฑ์ที่จะตั้งตำบล ดังนี้

- (๑) ตำบลหนึ่งต้องประกอบด้วยหมู่บ้านราว ๒๐ หมู่บ้าน
- (๒) ให้กำหนดหมายเขตตำบลนั้นให้ชัดเจน โดยถือลำห้วย หนอง คลอง บึง บาง หรือสิ่งใดเป็นสำคัญ
- (๓) ถ้าไม่มีเขตตามข้อ (๒) ให้จัดทำหลักปักเขตไว้ทุกด้านเป็นสำคัญ^{๒๔}

^{๒๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๔๔.

ข. หลักเกณฑ์ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

การพิจารณาจัดตั้งตำบลต้องพิจารณาถึงความเหมาะสม และความจำเป็นในการปกครองท้องที่ ซึ่งในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งตำบลขึ้นใหม่ดังนี้

(๑) มีจำนวนพลเมืองตั้งแต่ ๓,๒๐๐ คนขึ้นไป

(๒) มีหมู่บ้านตั้งแต่ ๘ หมู่บ้านขึ้นไป

(๓) ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลเดิม และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอที่จะจัดตั้งเป็นตำบลขึ้นใหม่

หลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นอาจมีข้อยกเว้นในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ

(๒) มีสภาพเป็นท้องที่ชายแดน ที่มีหรืออาจจะมีปัญหาทางการเมือง

(๓) มีสภาพเป็นท้องที่ป่าหรือทิวทัศน์งดงาม ในกรณีเช่นนี้อาจจัดตั้งตำบลขึ้นเป็นกรณีพิเศษได้^{๗๐}

การจัดตั้งตำบลเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่พิจารณากำหนดเขตแล้ว รายงานไปยังกระทรวงมหาดไทย เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วย ก็ออกประกาศ กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งตำบลขึ้นโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๔.๒ ผู้รับผิดชอบการบริหารงานของตำบล

การบริหารงานของตำบล มีเจ้าหน้าที่ปกครองตำบล ดังนี้คือ

(๑) กำนัน

(๒) แพทย์ประจำตำบล

(๓) สารวัตรกำนัน

(๔) คณะกรรมการตำบล

๔.๒.๑. กำนัน

ในตำบลหนึ่งให้มีกำนันคนหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น กำนันมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย แต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ เพราะกำนันไม่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินหมวดเงินเดือนเหมือนข้าราชการ แต่ได้รับเงินค่าตอบแทน ตำแหน่งกำนันตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด กำนันเป็นตำแหน่งผู้ปกครองตำบลขึ้นตรงต่อ นายอำเภอ

^{๗๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙๙.

การดำรงตำแหน่งกำนัน เดิมลักษณะปกครองท้องที่กำหนดให้นายอำเภอประชุมผู้ใหญ่บ้านเลือกผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่งเป็นกำนัน แล้วให้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อกออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน จึงเป็นการเลือกกันเองระหว่างผู้ใหญ่บ้านในตำบลซึ่งเป็นกำนันคนหนึ่ง กำนันจึงเป็นผู้ใหญ่บ้านที่ตนได้รับเลือกด้วย นอกจากนี้ก็ไม่ได้กำหนดระยะเวลาดำรงตำแหน่งด้วยคืออยู่ในตำแหน่งตลอดไปจนตาย ต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๖๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติและการพ้นจากตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งให้ราษฎรในท้องที่เป็นผู้เลือกกำนันเอง ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๖๔ ได้แก้ไขเกี่ยวกับการเลือกกำนัน โดยกำหนดให้ราษฎรที่มีคุณสมบัติที่จะเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีสิทธิเลือกกำนันตามวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เมื่อราษฎรลงคะแนนเสียงส่วนมากเลือกผู้ใดแล้วให้ถือว่าผู้นั้นเป็นกำนัน และให้นายอำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อกออกหนังสือสำคัญไว้เป็นหลักฐาน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้กำนันอยู่ในตำแหน่งจนถึงอายุครบ ๖๐ ปี จะเห็นได้ว่าการเลือกกำนันดังกล่าวนี้ได้เปลี่ยนแปลงหลักการไปจากเดิมเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับผู้เลือกกำนันเท่านั้น ส่วนผู้สมัครรับเลือกเป็นกำนันยังคงเป็นผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นตามเดิม แต่อยู่ในตำแหน่งถึงอายุ หกสิบปี หรือถึงคราวออกตามวาระ ของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีวาระ ๕ ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ในการเลือกตั้งกำนันให้นายอำเภอจัดให้มีการเลือกตั้งโดยรับสมัครจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกำนันต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกันกับผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน

เมื่อราษฎรที่มาลงคะแนนเสียงส่วนมากเลือกผู้ใดแล้ว ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นกำนันให้นายอำเภอรายงานไปที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อกออกหนังสือไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีที่ผู้รับเลือกมีคะแนนเสียงเท่ากันให้จับสลาก^{๗๑}

การออกจากตำแหน่งกำนัน กำนัน ต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้^{๗๒}

(๑) เมื่อต้องออกจากผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้เพราะกำนันต้องเป็นผู้ใหญ่บ้านด้วย เมื่อต้องการออกจากผู้ใหญ่บ้านก็เท่ากับขาดคุณสมบัติที่จะเป็นกำนัน

(๒) ได้รับอนุญาตให้ลาออก การที่กำนันจะลาออกนั้นต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ลาออกได้แล้วจึงจะพ้นตำแหน่งกำนัน แต่การลาออกจากตำแหน่งกำนันนี้ ถ้าไม่ได้ลาออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วยก็ยังคงเป็นผู้ใหญ่บ้านต่อไป

^{๗๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐๐.

^{๗๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐๐.

(๓) ยุบตำบลที่ปกครอง ถ้าตำบลที่กำนันได้รับเลือกถูกยุบไปก็มีผลให้ตำแหน่งกำนันถูกยุบไปด้วย กำนันจึงต้องออกจากตำแหน่งไป แต่ถ้าไม่ได้ยุบหมู่บ้านด้วยก็ยังคงเป็นผู้ใหญ่บ้านต่อไป

(๔) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เพราะพิจารณาเห็นว่าบกพร่องในความประพฤติ หรือความสามารถไม่พอกับตำแหน่ง การที่กำนันสั่งให้ออกจากตำแหน่งเช่นนี้ไม่เป็นเหตุให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วย เว้นแต่ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะสั่งให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วย

(๕) ต้องถูกปลดหรือไล่ออกจากตำแหน่ง การออกจากตำแหน่งกำนันกรณีนี้มีผลให้ออกจากตำแหน่งปกครองด้วย

ถ้ามีตำแหน่งนั้นว่างลง ให้เลือกกำนันขึ้นใหม่ภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่นายอำเภอได้ทราบการว่างนั้น

๔.๒.๒ อำนาจหน้าที่ของกำนัน

กำนันมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายปกครองท้องที่ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้^{๗๓}

- (๑) อำนาจหน้าที่ในทางปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล
 - (๒) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญา
 - (๓) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคนเดินทางซึ่งจะต้องให้ความดูแลช่วยเหลือตามสมควร
 - (๔) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในตำบลนั้น
 - (๕) อำนาจที่เกี่ยวกับทะเบียน เช่น ทะเบียนราษฎร และทะเบียนสิ่งสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในตำบลนั้น
 - (๖) อำนาจที่เกี่ยวกับภาษีอากรและเกี่ยวกับการสำรวจต่างๆ
 - (๗) อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน
- นอกจากนี้ กำนันยังมีอำนาจหน้าที่ปรากฏในกฎหมายอื่นๆ และที่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ขอให้ช่วยเหลือ ซึ่งงานช่วยดังกล่าวเป็นงานที่สั่งมาทางอำเภอ และอำเภอสั่งให้กำนันดำเนินการช่วยเหลือหรือปฏิบัติ

๔.๒.๓ แพทย์ประจำตำบล

เจ้าหน้าที่ปกครองตำบลอีกตำแหน่งหนึ่ง คือแพทย์ประจำตำบล ในตำบลหนึ่งมีแพทย์ประจำตำบลคนหนึ่ง ซึ่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านได้ประชุมการพิจารณาเลือกผู้มีความรู้ในวิชาแพทย์เป็นแพทย์ประจำตำบลเพื่อให้มีหน้าที่ป้องกันโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ ของราษฎรใน

^{๗๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐๑.

ตำบลนั้นและช่วยกำหนดรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบลนั้นด้วย เมื่อเลือกได้ผู้ใดแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกหนังสือแต่งตั้งเป็นหลักฐานต่อไป^{๗๔}

แพทย์ประจำตำบลได้รับค่าตอบแทนประจำตำแหน่งตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

๔.๒.๔ สารวัตรกำนัน

ในตำบลหนึ่งมีสารวัตรสำหรับเป็นผู้ช่วยและรับใช้สอยกำนัน ๒ คน ในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กำนันจะมอบหมาย กำนันเป็นผู้เสนอขอแต่งตั้งถอดถอน โดยรายงานไปยังนายอำเภอ เพื่อรายงานขอความเห็นชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัด^{๗๕}

สารวัตรกำนันได้รับเงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่งตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

๔.๒.๕ คณะกรรมการตำบล

ในตำบลหนึ่งมีคณะกรรมการคณะหนึ่ง มีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อกำนันเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน

คณะกรรมการตำบล ประกอบด้วยกำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลเป็นกรรมการตำบลโดยตำแหน่ง และครูประจำบาลในตำบลหนึ่งคน กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละหนึ่งคนเป็นกรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ โดยนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือกแล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน และให้ถือว่าผู้นั้นเป็นกรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ ตั้งแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกหนังสือสำคัญ

กรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี^{๗๖}

อนึ่ง เกี่ยวกับคณะกรรมการตำบลนี้ เมื่อมีการจัดรูปการปกครองแบบสภาตำบลขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๒๒/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๙๙ องค์ประกอบของคณะกรรมการตำบลก็ได้เปลี่ยนแปลงไป และเมื่อมีการจัดตั้งสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๗๕/๒๕๐๙ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๐๙ และจัดตั้งสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ได้กำหนดให้สภาตำบลที่จัดตั้งใหม่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการตำบลเดิมด้วย

^{๗๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐๑.

^{๗๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐๒.

^{๗๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐๒.

๕. หมู่บ้าน

หมู่บ้าน เป็นเขตการปกครองที่เล็กที่สุด หมู่บ้านคือบ้านหลายบ้านอยู่ในท้องที่หนึ่ง ซึ่งควรอยู่ในความปกครองเดียวกัน ให้จัดว่าเป็นหมู่บ้านหนึ่ง หมู่บ้านหลายหมู่บ้านรวมกันเป็นตำบลหนึ่ง ซึ่งเป็นส่วนการปกครองท้องที่ที่อำเภอจะต้องดูแลปกครองให้เกิดความเรียบร้อย

๕.๑ การจัดตั้งหมู่บ้าน

มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาประกอบกัน ๒ ประการ คือ หลักเกณฑ์ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ กับหลักเกณฑ์ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดคือ

ก. หลักเกณฑ์ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะตั้งหมู่บ้าน โดยให้ถือความสะดวกในการปกครองเป็นหลักดังนี้

(๑) จำนวนราษฎร ถ้าท้องที่ได้มีราษฎรอยู่รวมกันเป็นจำนวนมาก ถึงแม้ว่าจำนวนบ้านมีน้อย ให้ถือเอาจำนวนราษฎรเป็นเกณฑ์ในการจัดตั้งหมู่บ้าน เมื่อมีราษฎรประมาณ ๒๐๐ คน จัดตั้งเป็นหมู่บ้านหนึ่งได้

(๒) จำนวนบ้าน ถ้าท้องที่ได้มีราษฎรไม่หนาแน่น และตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกัน ถึงแม้ว่าจำนวนราษฎรจะมีน้อย ให้ถือจำนวนบ้านเป็นเกณฑ์พิจารณาในการจัดตั้งหมู่บ้าน เมื่อมีบ้านไม่ต่ำกว่า ๕ บ้าน ก็จัดตั้งเป็นหมู่บ้านหนึ่งได้^{๗๗}

ข. หลักเกณฑ์ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

การพิจารณาจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ จำเป็นต้องถือตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ทั้งนี้จะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นในการปกครอง และความเหมาะสมโดยพิจารณาถึงระยะทางการคมนาคม ประกอบด้วยว่าสมควรเพียงใดหรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดหลักเกณฑ์ การจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ดังนี้

(๑) เป็นชุมชนที่มีพลเมืองตั้งแต่ ๔๐๐ คนขึ้นไป หรือมีจำนวนบ้านตั้งแต่ ๔๐ บ้านขึ้นไป

(๒) เป็นชุมชนห่างจากชุมชนหรือหมู่บ้านเดิมประมาณ ๖ กิโลเมตร

(๓) ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในหมู่บ้านเดิม สภาตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

หลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นอาจมีการยกเว้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ

(๒) สภาพท้องที่ที่เป็นชายแดนที่มี หรืออาจมีปัญหาทางการเมืองหรือ

(๓) สภาพท้องที่ที่เป็นป่าเขาหรือทิวกันดาร ในกรณีเช่นนี้ อาจจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นเป็นกรณีพิเศษได้^{๗๘}

การจัดตั้งหมู่บ้านนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจกำหนดเขตและประกาศตั้ง แล้วรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อขึ้นทะเบียนไว้

๕.๒ การตั้งหมู่บ้านชั่วคราว

ตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าถ้าท้องที่ใดมีราษฎรไปตั้งชุมชนชนทำการเลี้ยงชีพแต่ในบางฤดูและมีราษฎรมากพอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นหมู่บ้านได้ (ประมาณ ๒๐๐ คน) ตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ เพื่อความสะดวกแก่การปกครอง ก็ให้นายอำเภอประชุมราษฎรในหมู่บ้านนั้นเลือกผู้สมควรขึ้นทำหน้าที่ปกครอง เรียกว่า “ว่าที่ผู้ใหญ่บ้าน” ถ้าราษฎรจำนวนมากได้อพยพไปอยู่ตั้งทำมาหากินชั่วคราวจำนวนมาก ก็อาจเลือกกว่าที่ผู้ใหญ่บ้านหลายคนก็ได้ โดยคำนึงถึงความสะดวกในการปกครอง

การตั้งว่าที่ผู้ใหญ่บ้านสำหรับหมู่บ้านชั่วคราวนั้น ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพราะการที่คนไปชุมนุมกันเป็นครั้งคราวนี้ ย่อมไม่มีบ้านเป็นภูมิลำเนาแน่นอน เมื่อราษฎรเลือกผู้ใดเป็นที่ผู้ใหญ่บ้านแล้วให้นายอำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหมายตั้งต่อไป หมายตั้งว่าที่ผู้ใหญ่บ้านต้องระบุว่าผู้นั้นเป็นว่าที่ผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่เดือนใดถึงเดือนใดตามกำหนดฤดูกาลที่ราษฎรจะตั้งชุมนุมกันอยู่ในที่นั้น เมื่อราษฎรแยกกันไปแล้วว่าที่ผู้ใหญ่บ้านก็พ้นตำแหน่งไปด้วย

ว่าที่ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านขึ้นกับกำนันท้องที่ที่หมู่บ้านชั่วคราวนั้นตั้งอยู่ เพราะถือว่าหมู่บ้านชั่วคราวนี้รวมอยู่ในตำบลเดิมแต่ถ้าเป็นท้องที่เปล่าเปลี่ยวห่างไกลจากตำบลเดิมมาก เมื่อราษฎรไปตั้งอยู่มากหลายชุมชนผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าจำเป็นต้องมีกำนันต่างหาก ก็ให้เลือกและตั้ง “ว่าที่กำนัน” ได้ทำนองเดียวกับการตั้งว่าที่ผู้ใหญ่บ้าน^{๗๙}

๕.๓ ผู้รับผิดชอบการบริหารงานของหมู่บ้าน

การบริหารงานของหมู่บ้านมีเจ้าหน้าที่ปกครองหมู่บ้านดังนี้

- (๑) ผู้ใหญ่บ้าน
- (๒) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
- (๓) คณะกรรมการหมู่บ้าน

^{๗๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐๓.

^{๗๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐๔.

๕.๓.๑ ผู้ใหญ่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง ซึ่งมีหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในหมู่บ้านนั้น ผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายเช่นเดียวกับกำนัน แต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ ผู้ใหญ่บ้านได้รับเงินค่าตอบแทนตำแหน่งตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

การเข้าดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ กล่าวคือ ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามวิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านโดยนายอำเภอหรือผู้แทนประชุมราษฎรมีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเพื่อทำการเลือกตั้ง วิธีเลือกจะกระทำโดยลับหรือเปิดเผยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเมื่อราษฎรส่วนมากเลือกผู้ใดแล้วให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน แล้วให้นายอำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีที่ผู้ได้รับเลือกมีคะแนนเสียงเท่ากันให้จับฉลาก

คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในประเด็นที่ว่า “ต้อง เป็นชาย เจ้าบ้านมีสัญชาติไทย” เปลี่ยนมาเป็น “มีสัญชาติไทยโดยการเกิด” โดยตัดคำว่า “ชาย” และ “เจ้าบ้าน” ออก ซึ่งเป็นผลให้หญิงสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ ตั้งแต่วันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๒๕ ซึ่งเป็นวันใช้บังคับกฎหมายปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๖) ซึ่งเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่าเพื่อเปิดโอกาสให้สตรีเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ เพราะตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันไม่ต้องรับผิดชอบด้านการปราบปรามอาชญากรรมเหมือนแต่ก่อนแล้ว ทั้งยังอาจแต่งตั้งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ชายได้อยู่แล้ว จากผลการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติดังกล่าวก็มีผลต่อตำแหน่งกำนันด้วย ซึ่งทำให้สตรีสามารถได้รับเลือกเป็นกำนันด้วยเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งจนครบอายุ ๖๐ ปี แต่อาจออกจากตำแหน่งก่อนอายุครบ ๖๐ ปีได้

ปัจจุบันกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปี นับแต่วันที่ราษฎรเลือก แต่ผู้ใหญ่บ้านซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่แล้วก่อนประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป

การออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้^{๔๐}

๑. ขาดคุณสมบัติหรือต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดเป็นคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน
๒. ถึงคราวออกตามวาระ (๕ ปี)
๓. ตาย

^{๔๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐๕.

๔. ได้รับอนุญาตให้ลาออก
 ๕. หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ
 ๖. ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองเกินสามเดือน
 ๗. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้น จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง
 ๘. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งเมื่อสอบสวนเห็นว่าบกพร่อง ในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง
 ๙. เมื่อหมู่บ้านที่ปกครอง อยู่ในเขตที่ได้มีฐานะเป็นเทศบาลครบ ๑ ปีแล้ว หรือได้มีพระราชกฤษฎีกาขยายเขตเทศบาลรวมเอาหมู่บ้านนั้นเข้าไว้ในเขตด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖
- ถ้าตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านว่างลง จำต้องมีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านขึ้นใหม่ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้ทราบการว่างนั้น

๕.๓.๒ อำนาจหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปเกี่ยวกับการปกครองและ รักษาความสงบเรียบร้อย ในเขตหมู่บ้าน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่^{๔๑} เช่น ป้องกันรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน รายงานเหตุร้ายหรือเหตุผิดปกติในหมู่บ้านต่อกำนันประชุมราษฎรเพื่อแจ้งข้อราชการต่าง ๆ จัดทำทะเบียนราษฎรในหมู่บ้าน บำรุงและส่งเสริมอาชีพของราษฎร ป้องกันโรคติดต่อหรือโรคระบาด จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการหมู่บ้านอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญา เช่น แจ้งเหตุการณ์กระทำผิดอาญาต่อกำนัน ยึดของกลางของผู้กระทำผิดอาญาหรือจัดการตามหมายค้นหรือหมายยึดทรัพย์ ซึ่งออกโดยพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ อีกด้วย

๕.๓.๓ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านมี ๒ ฝ่าย คือ

๑. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง คือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านในด้านการปกครองหมู่บ้าน มีหมู่บ้านละ ๒ คน ถ้าจำเป็นต้องมีมากกว่า ๒ คน ต้องขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย
๒. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ คือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านในด้านป้องกันและปราบปรามรักษาความสงบ หมู่บ้านใดจะมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบได้นั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยจะเห็นสมควร

^{๔๑}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐๖.

คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านทั้งสองฝ่ายนี้จะต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกันกับผู้ที่มีสิทธิจะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านและกำนันท้องที่นั้น ร่วมกันพิจารณาคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้นเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เมื่อผู้ใดได้รับการคัดเลือกเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ให้กำนันรายงานไปยังนายอำเภอ และให้นายอำเภอออกหนังสือสำคัญแต่งตั้งให้ไว้เป็นหลักฐาน และให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่วันที่นายอำเภอออกหนังสือสำคัญ^{๕๒} ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านได้รับเงินค่าตอบแทนตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี นอกจากออกจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งเช่นเดียวกับเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่ง

ถ้าตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านว่างลง ให้มีการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดขึ้นแทน และให้อยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน

๕.๓.๔ คณะกรรมการหมู่บ้าน

ในการบริหารหมู่บ้านนอกจากมีผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบแล้ว ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านคณะหนึ่งมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำ และให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน มีดังนี้

๑. ผู้ใหญ่บ้าน

๒. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง

๓. กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้น มีจำนวนตามที่นายอำเภอเห็นสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๒ คน ซึ่งในทางปฏิบัติการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้แนะนำไว้ว่าควรจะมี ๕ ถึง ๙ คน แล้วแต่หมู่บ้านใหญ่หรือเล็ก^{๕๓} กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี

ต่อมาได้มีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. ๒๕๒๖ เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานของคณะกรรมการหมู่บ้านดังกล่าวข้างต้นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิเป็นรองประธาน เป็นเลขานุการ ๑ คน และเป็นช่วยเลขานุการ ๑ คน^{๕๔} และให้นายอำเภอ

^{๕๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐๖.

^{๕๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐๗.

^{๕๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐๗.

แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วยกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิในเขตหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานระดับตำบลหรือหมู่บ้าน ประธานหรือหัวหน้ากลุ่มต่าง ๆ ในหมู่บ้าน ปลัดอำเภอซึ่งรับผิดชอบตำบลนั้น ผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติที่ตั้งอยู่ในหมู่บ้านหรือตำบลนั้น ๑ คน และบุคคลอื่นที่คณะกรรมการหมู่บ้านเห็นสมควร^{๘๕}

หน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน

ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับการ ที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน^{๘๖}

ส่วนในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้านได้กำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการงานปกครอง และรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร กิจการเกี่ยวกับความอาญาและความแพ่ง การพัฒนาหมู่บ้านและส่งเสริมอาชีพรวมทั้งการพัฒนาที่ดิน การคลัง การสาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม การสวัสดิการและสังคม และกิจการอื่น ๆ ที่คณะกรรมการหมู่บ้านพิจารณาแล้วเห็นว่าจำเป็น^{๘๗}

คณะกรรมการหมู่บ้านตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจทั้งฝ่ายกิจการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการหมู่บ้านที่เห็นสมควร ซึ่งโดยปกติจะมีดังนี้^{๘๘}

๑. ฝ่ายกิจการและพัฒนาหมู่บ้านและส่งเสริมอาชีพ
๒. ฝ่ายกิจการปกครอง
๓. ฝ่ายกิจการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย
๔. ฝ่ายกิจการคลัง
๕. ฝ่ายกิจการสาธารณสุข
๖. ฝ่ายกิจการศึกษาและวัฒนธรรม
๗. ฝ่ายสวัสดิการและสังคม

ซึ่งแต่ละฝ่ายประกอบด้วยบุคคลจำนวน ๕-๙ คน โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานเว้นแต่ฝ่ายกิจการคลัง ฝ่ายกิจการสาธารณสุข ฝ่ายกิจการศึกษาและวัฒนธรรม ฝ่ายสวัสดิการสังคม

^{๘๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐๗.

^{๘๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐๗.

^{๘๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐๗.

^{๘๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐๘.

ให้มีกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้เลือกเป็นประธาน และมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบเกษตรหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรืออาสาสมัครสุขภาพประจำหมู่บ้านร่วมอยู่ในบางฝ่ายกับมีราษฎรซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้านเลือกจากผู้มีสิทธิเลือกกรรมการหมู่บ้านทรงคุณวุฒิร่วมอยู่ด้วย

นอกจากนี้แต่ละฝ่าย ยังมีเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ คือ ปลัดอำเภอ พัฒนาการ เจ้าหน้าที่เกษตร สารวัตรใหญ่ สารวัตรปกครองป้องกัน หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรตำบล เจ้าหน้าที่การเงินของส่วนราชการต่าง ๆ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขประจำสถานีอนามัยในหมู่บ้าน หรือตำบล ผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใด หรือหลายตำแหน่ง ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งให้เป็นทีปรึกษาของแต่ละฝ่ายตามลักษณะของงานในหน้าที่ของฝ่ายนั้น ๆ เพื่อให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับกิจการของฝ่ายนั้น

การดำเนินกิจการของฝ่ายต่าง ๆ อาจจัดตั้งกลุ่มเยาวชน กลุ่มสตรี กลุ่มเกษตรกรสหกรณ์ กลุ่มอาชีพอื่น กลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มปฏิบัติงานอื่น เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้ตามที่เห็นสมควร^{๘๙}

ส่วนการควบคุมการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้านนั้น กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน และฝ่ายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ และมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการให้ถูกต้องได้เมื่อเห็นว่าจะเป็นผลเสียหายแก่ท้องที่หรือราชการ

ในกรณีที่นายอำเภอสอบสวนแล้ว ปรากฏว่า ฝ่ายกิจการใดได้ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือ สวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ นายอำเภออาจสั่งยุบฝ่ายกิจการนั้นได้

ในกรณีที่นายอำเภอได้สอบสวนแล้ว หรือเมื่อคณะกรรมการหมู่บ้านได้เสนอความเห็น และนายอำเภอได้สอบสวนแล้วเห็นว่าฝ่ายกิจการอื่นฝ่ายใดหมดความจำเป็น หรือปฏิบัติการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ท้องที่หรือราชการ นายอำเภออาจสั่งเลิกกิจการอื่นนั้นได้^{๙๐}

๖. หมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง

นอกจากหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนาขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือเพื่อให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และช่วยกันป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้าย ตลอดจนต่อสู้กับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ แต่หมู่บ้านอาสาพัฒนาแบบนี้ยังไม่มีการจัดตั้งเพราะกระทบถึงผลประโยชน์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้เมื่อมีการตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนาขึ้นใน

^{๘๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐๘.

^{๙๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐๘.

ท้องที่ใดแล้ว ต้องยกเลิกหมู่บ้านเดิมที่ได้จัดตั้งไว้ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ด้วย ต่อมากองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ได้เสนอโครงการเรียกว่า โครงการหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) และกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบว่าด้วยระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. ๒๕๑๙ และดำเนินการจัดตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองขึ้น

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. ๒๕๒๒ ยกเลิกพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนา พ.ศ. ๒๕๑๙ และหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองที่ตั้งไว้ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองขึ้นใหม่

หมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้ถือเอาหมู่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่เป็นหลัก ส่วนจะกำหนดให้หมู่บ้านใดหมู่บ้านหนึ่งหรือตั้งแต่ ๒ หมู่บ้านขึ้นไปเป็นหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง กระทรวงมหาดไทยต้องประกาศเป็นคราว ๆ ไป ตามความเหมาะสมแห่งสภาพท้องที่ การรวมหมู่บ้านต่างอำเภอกำหนดให้เป็นหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองจะกระทำมิได้

ถ้าต้องการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยุบเลิกหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองต้องกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย^{๙๑}

หมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองแต่ละแห่งมีคณะกรรมการกลางหมู่บ้านและคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ เป็นผู้บริหารกิจการของหมู่บ้าน

๖.๑ คณะกรรมการกลางหมู่บ้าน

ก. กรณีกำหนดหมู่บ้านเดียว คณะกรรมการกลางประกอบด้วย

- ๑) ผู้ใหญ่บ้าน เป็นประธานคณะกรรมการ
- ๒) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นกรรมการ
- ๓) กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการกลาง
- ๔) กรรมการกลางผู้ทรงคุณวุฒิที่เลือกจากราษฎรในหมู่บ้าน จำนวน ๕-๗ คน

ตามที่นายอำเภอกำหนด มีวาระ ๔ ปี

ถ้าหมู่บ้านใดมีผู้ใหญ่บ้านเป็นกำนันอยู่ด้วย ก็ให้กำนันเป็นประธานคณะกรรมการกลาง และให้สารวัตรกำนัน และ/หรือแพทย์ประจำตำบล ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตหมู่บ้านของกำนันเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

คณะกรรมการกลางต้องเลือกรองประธานคณะกรรมการกลาง ๑ คน และเลขานุการ ๑ คน จากกรรมการกลาง

^{๙๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๑๐.

ข.กรณีรวมหมู่บ้านมากกว่าหนึ่งหมู่บ้าน

ในกรณีที่มีการรวมหมู่บ้านมากกว่าหนึ่งหมู่บ้านเป็นหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ถ้าในหมู่บ้านนั้นมีกำนันอยู่ด้วยต้องให้กำนันเป็นประธานคณะกรรมการกลางและถ้าหมู่บ้านที่มารวมกันนั้นมีกำนันมากกว่าหนึ่งคน คณะกรรมการกลางต้องเลือกกำนันคนหนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการกลาง ส่วนกำนันที่เหลือให้เป็นรองประธานคณะกรรมการกลางโดยไม่ต้องเลือกรองประธานจากกรรมการกลางคนอื่นดังกล่าวที่กล่าวข้างต้น แต่ถ้าไม่มีกำนันในหมู่บ้านที่รวมกันนั้น คณะกรรมการกลางต้องเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการกลาง ส่วนกรรมการอื่นให้มีเหมือน ข้อ ก.^{๙๒}

หน้าที่ของคณะกรรมการกลาง

คณะกรรมการกลางมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. บริหารหมู่บ้านหรือดำเนินการตามที่ได้รับอนุมัติหรือได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสภาตำบล นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

๒. พิจารณาวางนโยบายในการปกครองหมู่บ้าน วางแผนและโครงการพัฒนาหมู่บ้านตามความต้องการของราษฎรในหมู่บ้านนั้น

๓. ปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการหมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

๔. ดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ

๕. ให้ความร่วมมือและประสานงานในแผนการและโครงการพัฒนาตำบลและหมู่บ้านสนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การอาสาสมัครหรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้าน

๖. ร่วมมือช่วยเหลือการปฏิบัติงานของกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งทางราชการจัดตั้งหรือสนับสนุนและดำเนินงานในเขตหมู่บ้านนั้น

๗. เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรในหมู่บ้านทราบ

๘. ประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างราษฎรในหมู่บ้านเกี่ยวกับความแฟ้ง เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและยุติธรรม เมื่อได้ดำเนินการอย่างใดแล้วต้องรายงานให้นายอำเภอทราบ

๙. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

ในกรณีสาธารณภัย ภัยทางอากาศ หรือการก่อวินาศกรรมขึ้นหรือใกล้จะเกิดขึ้น ประธานคณะกรรมการกลางในเขตท้องที่ ที่รับผิดชอบ หรือประธานคณะกรรมการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งหรืออำนวยการป้องกันและ

^{๙๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๑๐.

รักษาความสงบเรียบร้อยที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งหรืออำนวยการป้องกันและบรรเทาภัยฝ่ายพลเรือนไปก่อนได้ แล้วรายงานผู้อำนวยการฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่รับผิดชอบทราบ^{๙๓}

คณะกรรมการกลางต้องประชุมกันไม่น้อยกว่าเดือนละครั้ง โดยประธานคณะกรรมการกลางเป็นผู้กำหนดวันประชุม และเป็นผู้เรียกประชุม

๖.๒ คณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ประจำหมู่บ้าน

ในหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง มีคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการกลางในแต่ละสาขางานตามที่ได้รับมอบหมาย คณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ จะมีที่คณะแล้วแต่คณะกรรมการกลางจะพิจารณาเห็นสมควร โดยปกติควรมีฝ่ายต่าง ๆ จะมีที่คณะแล้วแต่คณะกรรมการกลางจะพิจารณาเห็นสมควร โดยปกติควรมี

๑. คณะกรรมการพัฒนา
๒. คณะกรรมการปกครอง
๓. คณะกรรมการป้องกันแล้วรักษาความสงบเรียบร้อย
๔. คณะกรรมการการคลัง
๕. คณะกรรมการสาธารณสุข
๖. คณะกรรมการศึกษาและวัฒนธรรม
๗. คณะกรรมการสวัสดิการและสังคม

หรือคณะกรรมการอื่น ๆ ที่คณะกรรมการกลางพิจารณาเห็นว่าจำเป็น^{๙๔}

คณะกรรมการกลางจะแบ่งหน้าที่กันเป็นประธานคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ และประธานกรรมการฝ่ายต้องคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับกรรมการกลางผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้หรือสนใจในแขนงงานนั้น ๆ อย่างน้อย ๓ คน เข้ามาร่วมบริหารงานเป็นกรรมการด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการกลาง^{๙๕}

๖.๓ การควบคุมหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง

นายอำเภอมีอำนาจควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกลางให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งยุบคณะกรรมการกลาง หรือคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ได้ เมื่อสอบสวนแล้วปรากฏความจริงว่า

^{๙๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๑๑.

^{๙๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๑๒.

^{๙๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๑๒.

คณะกรรมการกลางหรือคณะกรรมการฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ดำเนินการหรือมีพฤติกรรมที่จะเป็น การเสียหายแก่ท้องที่หรือราชการ^{๙๖}

สรุปว่าการปกครองส่วนภูมิภาคหรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็น ๒ ระดับคือ จังหวัด และอำเภอ และมีหน่วยย่อยที่ถือว่าเป็นการปกครองท้องที่เพื่อความสะดวก ในการที่จะดำเนินการปกครองในเขตอำเภอด้วย คือ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน การจัดตั้ง จังหวัดต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ และการจัดตั้งอำเภอต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาส่ง กิ่ง อำเภอ ตำบลต้องทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจประกาศ ตั้งหมู่บ้านแต่ต้องรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคนั้น เฉพาะจังหวัดเท่านั้นที่มีสภาพเป็นนิติบุคคล สำหรับหมู่บ้านนั้นนอกจากหมู่บ้านตามกฎหมาย ลักษณะปกครองท้องที่แล้ว ยังมีหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองซึ่งเปิดโอกาสให้ราษฎร ร่วมในการบริหารหมู่บ้านอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งจัดตั้งโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย และการ ปกครองส่วนภูมิภาคหรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังใช้หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง โดยให้อำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคหรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในการใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มงานใหม่ได้ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้และ สามารถให้บริการประชาชนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว การให้บริการทุกเรื่องจะเป็นไปโดยเสมอ ภาครกัน

๒.๓ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

แนวคิดเรื่อง “Governance” ได้ปรากฏมาตั้งแต่อารยธรรมการปกครองของกรีก สมัยโบราณ มาจากศัพท์ของคำว่า “Kubernan” ที่บัญญัติโดยปราชญ์ที่ชื่อ Plato ซึ่งก็คือระบบ การปกครอง (System of Governing) คำว่า Gubernare ซึ่งหมายถึง “Rule making or Steering” การกำหนดหรือถือทางเสือในการปกครอง แต่เดิมในภาษาอังกฤษคำนี้หมายถึง รัฐบาล (Government) ในเชิงนามธรรม (Act of Governing หรือ Manner of Governing) ซึ่งก็คือ การ จัดการปกครอง^{๙๗}

ปัจจุบันทั้งในด้านการศึกษาและวิชาชีพทางรัฐประศาสนศาสตร์ถือได้ว่า “Governance” หรือการจัดการปกครองเป็นกรอบแนวคิดที่สำคัญของการบริหารภาครัฐ ซึ่งมี องค์ประกอบหลักที่สำคัญคือ การเน้นบทบาทของการบริหารภาครัฐ กรอบแนวคิด

^{๙๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๑๒.

^{๙๗} Agere, Sam, **Promoting Good Governance : Principles, Practices and Perspective.**

(London : Commonwealth Secretariat, 2000), p. 34.

Governance เป็นประเด็นสำคัญในการศึกษาถึงความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับประชาชน ความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับภาคเอกชนหรือกลุ่มทางสังคมที่เกิดการรวมตัวกันโดยสมัครใจ และความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับประชาสังคม^{๙๘}

แนวความคิด “Governance” ได้มีการศึกษากว้างขวางขึ้น และคำนี้ก็ถูกนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในวงการ และองค์การเครือข่ายของธนาคารโลก โดยในระยะแรกๆ ธนาคารโลกกำหนดความหมายตามกรอบความคิดของการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตของธนาคารโลกว่าด้วย Governance and Development ดังนั้น คำว่า Governance จึงเป็นที่เข้าใจกันว่าหมายถึง “การกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐในการบริหารทรัพยากรทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนา” ในระยะเริ่มแรกนั้นธนาคารโลกได้พยายามอธิบายความหมายของ Governance ว่าครอบคลุมถึงความหมาย ๓ ลักษณะ คือ^{๙๙}

๑. โครงสร้างและรูปแบบของระบอบการเมือง (Political Regime)
๒. กระบวนการ และขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจในการเมืองใช้ในการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพัฒนาประเทศ
๓. ชีตความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับการปกครองหรือการบริหารจัดการบ้านเมืองให้เกิดความผาสุก หรือเรียกตามภาษารวมสมัยว่า การบริหารจัดการที่ดีให้มีประสิทธิภาพให้เกิดประสิทธิผล หลักการนี้ทางตะวันตกใช้คำว่า Good Governance ซึ่ง UNESCAP กล่าวไว้ ๘ ประการมี ดังนี้^{๑๐๐}

๑. การมีส่วนร่วม (Participation) ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยอิสระและเต็มที่
๒. การปฏิบัติตามกฎหมาย (Rule of law) ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมภายใต้กฎหมายเดียวกัน
๓. ความโปร่งใส (Transparency) มีการตรวจความถูกต้อง มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา

^{๙๘} Morren, Tatiana, “Conceptualizing Civil Society Within Good Governance and Social Capital Policies”, **Master’s Thesis**, (Dalhousie University, Canada, 2001), p. 56.

^{๙๙} เอเจอร์ แซม, ธรรมชาติของการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์น้ำฝน, ๒๕๔๕), หน้า ๓๑.

^{๑๐๐} UNESCAP: United Nation Economic and Social Commission for Asia and Pacific (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก โครงการสหประชาชาติ) อังใน อรทัย แสงทอง, “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร: กรณีศึกษาสถานศึกษาในเขตตลิ่งชัน”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒), หน้า ๙.

๔. ความรับผิดชอบ (Responsiveness) ทำหน้าที่ของตนให้ดีที่สุดในการทำงาน กล่าวตัดสินใจ และรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจนั้น ๆ

๕. ความสอดคล้อง (Consensus Oriented) กำหนดและสรุปความต้องการของบุคคลในสังคม โดยพยายามหาจุดสนใจ และความสอดคล้องกันของสังคมด้วยวิธีการเรียนรู้ วัฒนธรรมของสังคมนั้น เพื่อเป็นการลดความขัดแย้ง

๖. ความเสมอภาค (Equity and Inclusiveness) ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนพึงได้รับจากรัฐ การบริหารด้านสวัสดิการ สาธารณูปโภค และด้านอื่น ๆ

๗. การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) เป็นวิธีการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่ากับการลงทุน การใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์สูงสุด โดยมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

๘. ความรับผิดชอบ (Accountability) ประชาชนทุกคนต้องตัดสินใจและรับผิดชอบต่อการทำงานของตนอย่างสมเหตุสมผล ภายใต้กรอบกฎหมาย

๒.๓.๑ ความเป็นมาของหลักธรรมาภิบาล

เมื่อกล่าวถึงคำว่า ธรรมาภิบาล แล้ว ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทยจะมีความคุ้นและชินก็ตอนที่ประเทศของเราได้กู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมีหลักธรรมาภิบาลมาด้วย แต่ในความเป็นจริงแล้วประเทศไทยซึ่งมีพระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ มีการนำหลักของธรรมาภิบาลมาใช้นานแล้ว ดังจะเห็นจากพระปฐมบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๙ ตรัสไว้ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรมเพื่อประโยชน์สุขของมหาชนชาวสยาม” ครองแผ่นดินโดยธรรม ก็คืออภิบาลโดยธรรม

จากการที่ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็ได้มีการบังคับใช้หลักธรรมาภิบาลอยู่ในรัฐธรรมนูญด้วย การบังคับใช้ก็เป็นไปตามกองทุนกู้ยืมระหว่างประเทศ (IMF) จนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและได้มีรัฐธรรมนูญ ปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็มีหลักธรรมาภิบาลมาบังคับใช้ด้วย ดังคำประกาศวาระแห่งชาติ ด้านจริยธรรมธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาคราชการ “ข้าพเจ้า พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ขอประกาศเจตนารมณ์ในอันที่จะมุ่งมั่นสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ที่สุจริต เป็นธรรม และเป็นที่เชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน รวมทั้งจัดปัญหาทุจริตและประพฤติมิชอบโดยมุ่งพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดิน และกฎระเบียบให้เหมาะสมสร้างระบบราชการให้มีภูมิคุ้มกันต่อปัญหาการทุจริตทั้งปวงจะมุ่งฟื้นฟูระบบคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเร่งด่วนโดยจะใช้กลไกของรัฐผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนไปพร้อมกันทั้งระบบเพื่อก่อให้เกิดผลต่อการ

เปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ดีทางสังคมที่ดีขึ้นอย่างยั่งยืน (พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี, ๘ ธันวาคม ๒๕๔๙)

คำว่า ธรรมาภิบาล หรือที่บางท่านเรียกว่า ธรรมรัฐนั้น ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Good Governance คำนี้เริ่มใช้กันแพร่หลายภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ และหลังจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ ทั้งนี้ เนื่องมาจากในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงินจำนวน ๑๗.๒ พันล้านบาท จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) รัฐบาลไทยให้คำมั่นว่าจะต้องสร้าง Good Governance ขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งแสดงโดยปริยายว่า ทั้งรัฐบาลไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศเชื่อว่าวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเป็นผลส่วนหนึ่งมาจากการบริหารจัดการที่ไม่ดีหรือธรรมาภิบาล (Bad Governance)^{๑๐๑}

คำว่า Good Governance ได้เริ่มนำมาใช้เมื่อต้นทศวรรษที่ ๑๙๙๐ โดยปรากฏในรายงานของธนาคารโลก และเอกสารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งองค์การระหว่างประเทศทั้งสองนี้ถือว่า Good Governance เป็นพื้นฐานสำคัญในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน และเนื่องจากองค์การทั้งสองนี้ต้องรับผิดชอบต่อเจ้าของเงินทุน จึงกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจะต้องสร้างให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้น และมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้ในสัญญารับการสนับสนุนทางการเงินอย่างเคร่งครัด ปัจจัยทั้งสองนี้จะช่วยให้ประเทศที่ประสบปัญหาสามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้กลับสู่เสถียรภาพได้อย่างรวดเร็ว และในระยะยาวสังคมที่มีธรรมาภิบาลจะเป็นสังคมที่มีความเข้มแข็ง มั่นคง มีความสมดุลในการบริหารบ้านเมือง และมีภูมิคุ้มกันวิกฤตที่จะเกิดขึ้นภายหลัง^{๑๐๒}

ธีรยุทธ บุญมี กล่าวว่า ธรรมาภิบาล เป็นกระบวนการซึ่งประชาชนและรัฐร่วมกัน ทำในการสร้างสรรค์สิ่งที่ดีที่เหมาะสมและเป็นธรรมในสังคม เป็นการปฏิรูปสังคมไทยครั้งที่สอง ต่อจากการปฏิรูปการเมือง^{๑๐๓}

^{๑๐๑} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๔๒), หน้า ๑๗ – ๑๘.

^{๑๐๒} ทิพาดี เมฆสวรรค์, “ธรรมาภิบาลกับราชการไทย”, สรรพการสาส์น, ปีที่ ๔๗ ฉบับที่ ๙ (กันยายน ๒๕๔๓) : ๖๓.

^{๑๐๓} ธีรยุทธ บุญมี, สังคมเข้มแข็งธรรมรัฐแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร, ๒๕๔๑), หน้า ๘๕.

ประเวศ วะสี กล่าวว่า ธรรมาภิบาล คือ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสังคมที่จะทำให้สังคมมีความเป็นอยู่ดีขึ้น การอยู่ร่วมกันในสังคมได้ดีขึ้น ซึ่งเครื่องมือนอกจากจะมีรัฐธรรมนูญแล้วจะต้องมีธรรมรัฐควบคู่กันไปด้วย และเป็นการปรับปรุงโครงสร้างทางสังคมให้เกิดความเป็นธรรม^{๑๐๔}

๒.๓.๒ ความหมายของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล เป็นคำที่มาจากภาษาสันสกฤต คือ **ธรรม** กับ **อภิบาล** ความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ให้คำนิยามไว้ดังนี้

ธรรม : คุณความดี คำสั่งสอนในศาสนา หลักประพฤติปฏิบัติในศาสนา ความจริง ความถูกต้อง ความยุติธรรม กฎ กฎเกณฑ์ กฎหมาย สิ่งทั้งหลาย

อภิบาล : บำรุงรักษา ปกครอง ปกป้อง หรือคุ้มครอง

ดังนั้น **ธรรมาภิบาล** จึงมีความหมายตามนัยนี้ว่า “ วิถีการปกครองที่ไปสู่ความดีงามที่ยั่งยืน อันได้แก่ความรุ่งเรืองและความผาสุกของปวงชนทั้งปวง”

เนื่องจากมีผู้ให้คำนิยามและความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาลไว้มากรวมทั้งองค์กรต่าง ๆ ทั้งในประเทศ และระดับโลกได้นำไปใช้มากมาย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมคำนิยามที่องค์กรหลักและนักวิชาการที่สำคัญ ที่มีบทบาทและมีชื่อเสียงในการส่งเสริมธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไว้ เช่น โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งในองค์การสหประชาชาติเกือบ ๒๐ แห่ง ซึ่งมีโครงการในประเทศไทย รวมเป็นทีมงานองค์การสหประชาชาติในประเทศไทย มีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาประเทศไทย โดยเสริมสร้างแนวคิดเชิงนโยบายสนับสนุนการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ให้บรรลุตามเป้าหมายของการพัฒนา ได้ให้นิยามความหมายของ Good Governance หรือ ธรรมาภิบาล ว่า คือการใช้อำนาจทางการเมือง การบริหารและเศรษฐกิจในการดำเนินภารกิจ กิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศในทุกๆระดับโดยมีกลไกกระบวนการสถาบันซึ่งประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ สามารถแสดงออกถึงความต้องการผลประโยชน์ การใช้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย การประสานประนีประนอมความแตกต่างโดยผ่านกลไก กระบวนการและสถาบันเหล่านั้น^{๑๐๕} นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานหนึ่งซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินกับประเทศไทย เพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ คือ ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า Good Governance คือการมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐาน

^{๑๐๔} ประเวศ วะสี, **พุทธธรรมกับสังคม**, (กรุงเทพมหานคร : หมอชาวบ้าน, ๒๕๔๑), หน้า ๘๕.

^{๑๐๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒.

เพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาล^{๑๐๖} และธนาคารโลก (World Bank) ได้ให้ความหมายของ Good Governance ว่าหมายถึงการกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐ ในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนา การดำเนินงานการกำหนดนโยบายที่ประชาชนสามารถรับทราบและเข้าใจได้ มีลักษณะที่เปิดเผยและเป็นนโยบายที่มีประโยชน์เจ้าหน้าที่ของรัฐมีจริยธรรมปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณชน^{๑๐๗}

พระราชญาณวิสิฐ ได้เขียนหนังสือเรื่องหลักธรรมาภิบาลและประมุขศิลป์ มีใจความตอนหนึ่งว่า การปกครองการบริหารแบบบูรณาการ (Integration) ของหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Chief Executive Officer : CEO) ขององค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของทางราชการ ในส่วนกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ดี องค์กรรัฐวิสาหกิจ และองค์กรธุรกิจเอกชนก็ดี องค์กรทางศาสนา และองค์กรสาธารณะอื่นๆ ก็ดี จะให้บังเกิดผลสำเร็จด้วยดีมีประสิทธิภาพสูง จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ชื่อว่า การบริหารการปกครองที่ดี (Good Governance) นั้นประมวลรวม ย่อลงใน “หลักธรรมาภิบาล”^{๑๐๘}

เกษม วัฒนชัย กล่าวว่า “ธรรมาภิบาล” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาอังกฤษว่า Good Governance คำว่า “Good” แปลว่า “ดี” Governance แปลว่า “การกำกับที่ดี การดูแลอย่างดี” ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance จึงเป็นหลักคิดสำหรับการบริหารจัดการที่ดี เพื่อประกันว่าในองค์กรจะไม่มีกรณีการฉ้อราษฎร์บังหลวง ไม่ด้อยประสิทธิภาพ ธรรมาภิบาลของสถานศึกษาจะช่วยประกันเรื่องนี้ได้ เพราะที่ผ่านมามีการศึกษาของเราที่มีการโกงกันในทุกๆ ระดับ และบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ^{๑๐๙}

คณิน บุญสุวรรณ ได้เลือกใช้คำว่า ธรรมาภิบาล ในการอธิบายในเรื่องที่ไม่ใช่การปกครองประเทศโดยตรง หรือมุ่งชี้ให้เห็นการอธิบายเรื่อง การบริหารจัดการของภาครัฐกิจเอกชนโดยเฉพาะ แต่จะเน้นเรื่องภาพรวมของสังคมที่ทุกฝ่ายต้องมีความสัมพันธ์หรือมีผลประโยชน์หรือผลกระทบได้เสียต่อกันอย่างใกล้ชิด เพราะคำว่า ธรรมาภิบาล หมายถึงการปกครองที่รักษาไว้ซึ่งความถูกต้องดีงาม อันมิใช่เป็นความปรารถนา ความต้องการ หรือเป็น

^{๑๐๖}อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา ภัทรลือระพันธ์, “องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย (องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย)”, รายงานผลการวิจัย, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑), หน้า ๒๗.

^{๑๐๗}บุษบง ชัยเจริญ และบุญมี ลิ้, “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล”, รายงานการวิจัย (สถาบันพระปกเกล้า พิมพ์ครั้งที่ ๒, ๒๕๕๔), หน้า ๗.

^{๑๐๘}พระราชญาณวิสิฐ, หลักธรรมาภิบาลและประมุขศิลป์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ชัยมงคลพรินต์, ๒๕๕๔), หน้า ๑๑๔.

^{๑๐๙}เกษม วัฒนชัย, ธรรมาภิบาลกับบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักนโยบายและแผนการศึกษา, ๒๕๕๖), หน้า ๒๓.

หน้าที่ของใครคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่เป็นความปรารถนา ความต้องการ หรือเป็นหน้าที่ของทุกฝ่ายที่มีอยู่ในสังคม^{๑๐๐}

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อังโนจไรรัตน์ แสนใจรักษ์ อธิบายว่า หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้คนพลเมืองอย่างเสมอกัน มีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความคิดของผู้คนได้อย่างเที่ยงตรงมีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจเป็นธรรม^{๑๐๑}

ชัยอนันต์ สมุทรวานิช ได้ให้ความหมายหลักธรรมาภิบาล หรือการจัดการที่ดี โดยหลักสากลจะประกอบด้วยคุณสมบัติ ดังนี้^{๑๐๒}

๑. ความรับผิดชอบต่อสาธารณชน หมายถึง การมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม
๒. ความโปร่งใส หมายถึง สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ได้
๓. ความมั่นใจ หมายถึง การมีหลักการที่แน่นอน เป็นธรรมที่ทำให้สาธารณชนมั่นใจ
๔. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการในด้านกิจการของรัฐ

ณดา จันทร์สม ให้ความหมาย “การบริหารจัดการที่ดี” หรือ “ธรรมาภิบาล” หมายถึง กระบวนการตัดสินใจ และการนำผลการตัดสินใจไปปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะและสิทธิมนุษยชน โดยหลักการบริหารจัดการที่ดี ต้องปราศจากการบิดเบือนใช้ประโยชน์ในทางที่ผิดและคอร์รัปชัน และเป็นไปตามกฎแห่งกฎหมาย^{๑๐๓}

ธีรยุทธ บุญมี ชี้ว่า ความคิดธรรมรัฐเป็นการมอบอำนาจการเมือง การปกครองแบบใหม่ที่แข็งทื่อตายตัว แต่ให้ปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนและให้มีลักษณะแยกย่อยมากขึ้น แนวคิดธรรมรัฐ คือ การเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและปกครองประเทศโดยรัฐ ประชาชน และเอกชน ซึ่งกระบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่า ระบบราชการล้าหลัง

^{๑๐๐} คณิน บุญสุวรรณ, “การเข้าถึงธรรมาภิบาลตามแนวทางของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐,” archived at <http://www.kpi.ac.th/th/showarticle.asp?level_article=9.html>. (เข้าถึงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๓).

^{๑๐๑} ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, อังโนจไรรัตน์ แสนใจรักษ์, *ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย*, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิวิถีชีวิต, ๒๕๔๖), หน้า ๖๑.

^{๑๐๒} ชัยอนันต์ สมุทรวานิช, ศ.ดร., *ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม*, (กรุงเทพมหานคร : เดือนตุลาการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๑๒.

^{๑๐๓} ณดา จันทร์สม, *ธรรมาภิบาลกับการกระจายอำนาจ*, (กรุงเทพมหานคร : คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๘), หน้า ๒.

ทุกส่วนต้องการการปฏิรูป ต้องมีการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชน และนักวิชาการ^{๑๑๔}

ปฐมพงศ์ พฤทธิพงศ์ ได้แสดงให้เห็นว่าแนวคิดเรื่องธรรมรัฐมีมานานแล้ว และความหมายก็แตกต่างกันไป เช่น ในความหมายของไทยและปราชญ์ชาวกรีก แต่อย่างไรก็ตาม ความหมายของธรรมรัฐของไทยและกรีกนั้นตรงกันที่สรุปได้ว่า ธรรมรัฐ คือ ความถูกต้องชอบธรรมจากผู้นำในระดับต่างๆ และประชาชนทุกหมู่เหล่าในสังคม กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีสิทธิเสรีภาพ มีหน้าที่ถูกต้องเหมาะสมในสังคม ซึ่งหมายถึง ในฐานะพลเมืองดี มีศีลธรรม มีจรรยาดี มีความรู้ดี มีความเฉลียวฉลาด กล้าหาญ เป็นต้น แต่บทบาทหน้าที่ของแต่ละคนก็จะแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้เนื่องจากพื้นฐานอาชีพ ความรู้ความสามารถ ตลอดจนระบบงาน ระบบราชการ และระบบสังคมที่ต่างกัน^{๑๑๕}

ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภูตระกูล ได้เขียนหนังสือเรื่องธรรมาภิบาลกับสังคมไทย มีใจความตอนหนึ่งว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง ๓ ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืน และมีเสถียรภาพ^{๑๑๖}

เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ กล่าวปาฐกถาพิเศษเรื่องจริยธรรมของการบริหารภาครัฐ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ในการจัดงานครบรอบ ๕๐ ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวว่า การบริหาร ต้องพูดถึงผู้บริหาร เพราะเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกัน บางกรณีเป็นเรื่องเดียวกันจริยธรรมของการบริหารภาครัฐจะไม่มีทางเกิดผลสำเร็จได้ถ้าผู้บริหารไม่มีจริยธรรม การใช้จริยธรรมและคุณธรรมในการบริหารงานภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้บริหารจะต้องมีจิตสำนึกที่จะนำสิ่งที่ดีไปใช้ และขจัดสิ่งที่ไม่ดีให้หมดไป สิ่งเหล่านี้คือ^{๑๑๗}

^{๑๑๔}ธีรยุทธ บุญมี, *ธรรมรัฐแห่งชาติ ยุทธศาสตร์กฎหมายประเทศไทย*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร, ๒๕๔๑), หน้า ๑๐.

^{๑๑๕}ปฐมพงศ์ พฤทธิพงศ์, “ปรัชญาการศึกษาว่าด้วย “ธรรมรัฐ” (Righteous State)” รัฐสภาสาร, ปีที่ ๔๖ ฉบับที่ ๙ (กันยายน ๒๕๔๑) : ๓๕.

^{๑๑๖}ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภูตระกูล, *ธรรมาภิบาล (Good Governance) กับสังคมไทย*, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๙), หน้า ๓.

^{๑๑๗}เปรม ติณสูลานนท์, “จริยธรรมการบริหารภาครัฐ”, *มติชน*, (๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘) : ๒.

๑. ความซื่อสัตย์ เป็นจริยธรรมทั้งของการบริหารภาครัฐและของผู้บริหาร ความซื่อสัตย์ไม่ได้หมายถึง การประพฤติปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้นแต่ต้องตาม จริยธรรมและศีลธรรมด้วย

๒. กฎหมาย เป็นที่ยอมรับกันว่า กฎหมายไม่สามารถอุดช่องโหว่การบริหาร ผู้บริหารที่จะแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายวางมาตรฐาน ขั้นต่ำของการประพฤติดีมิชอบไว้เท่านั้น แต่มาตรฐานทางจริยธรรมในเรื่องของการประพฤติชอบ และความซื่อสัตย์นั้นสูงกว่ากฎหมาย

๓. ความเป็นธรรม บอกยากกว่าความเป็นธรรมคืออะไร บ้างว่าความเป็นธรรม อยู่ที่จิตสำนึกของผู้บริหาร ก็ไม่น่าจะถูกนัก เพราะผู้บริหารลำเอียงได้ ถ้าคนส่วนใหญ่ได้ ประโยชน์สูงสุดถือว่าเป็นธรรม

๔. ประสิทธิภาพ เป็นเรื่องเข้าใจง่ายและจริยธรรมของการบริหารที่ถกเถียงกัน เกี่ยวกับเรื่องนี้คือ ในตัวประสิทธิภาพเองอาจไม่สอดคล้องกับจริยธรรม กรณีนี้จริยธรรมมีความสำคัญมาก เราสามารถหาหนทางที่จะให้ประสิทธิภาพไปด้วยกันได้กับจริยธรรม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส หรือความเป็นธรรม

๕. ความโปร่งใส เป็นเรื่องเข้าใจง่ายและเป็นจริยธรรมของการบริหาร เช่นเดียวกัน ปัจจุบันมีการเรียกร้องหาความโปร่งใสกันมาก เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบ การบริหารภาครัฐได้เรามีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร บัญญัติให้รัฐเปิดเผยข้อมูลอันเป็นสาธารณประโยชน์แก่ประชาชน การหลีกเลี่ยงไม่เปิดเผย ข้อมูลถือได้ว่าขัดจริยธรรม

๖. ความมั่นคงของรัฐ เราใช้จริยธรรมในการบริหารงานเพื่อผลประโยชน์ ของรัฐความมั่นคงของรัฐคือ ผลประโยชน์ของรัฐ ความมั่นคงของรัฐ คือประโยชน์ของรัฐ อย่างหนึ่ง การใช้จริยธรรมการบริหารความมั่นคงอาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงหาความสมดุลให้ได้

๗. ค่านิยมของคนไทยส่วนใหญ่ยังเชื่อว่า ความร่ำรวยสร้างชื่อเสียง เกียรติยศและฐานะได้ จึงมีคนจำนวนไม่น้อยรีบสร้างความร่ำรวยโดยไม่แยแสต่อจริยธรรม

สิ่งหนึ่งที่คิดว่าไม่มีในตำราคือ ความรัก มีคำกล่าวกันว่า รักเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ เป็นความปรารถนา เป็นความหวนหาอาหาร ใครก็ตามที่มีความรัก ย่อมมุ่งพยายามที่จะให้สิ่งที่เรารักมีความสุขมีความสุข มีความเจริญ มีความมั่นคง

องค์กรก็ทำนองเดียวกัน ถ้าเรารักองค์กร เราจะปรารถนา เราจะมุ่งมั่นเพื่อ องค์กร เราจะมีมุ่งมั่นนำจริยธรรมและคุณธรรมไปใช้ในการบริหารองค์กร มีคำกล่าว ภาษาอังกฤษว่า “To love is not to give to love, is to care” น่าจะให้ความกระจ่างชัด จะกระทำการสิ่งใด ถ้าเราไม่มีความรักในสิ่งนั้น ก็ป่วยการเปล่าไม่มีทางสำเร็จ ผู้บริหารใด มีความรักองค์กรของตน จะใช้จริยธรรมในการบริหารและจะได้ผลสัมฤทธิ์เป็นเลิศ

ยุคศรี อาริยะ ได้เขียนหนังสือเรื่องโลกาภิวัตน์กับ Good Governance ในธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคม มีใจความตอนหนึ่งว่า ธรรมนูญ มีความหมายไม่ตรงกับความหมายของ Good Governance นักเพราะ Good Governance น่าจะหมายถึงระบบการบริหารและการจัดการที่ดี ซึ่งไม่ใช่การสร้างรัฐที่ดีงาม และหากใช้คำไทยว่า ธรรมนูญ ภาษาอังกฤษก็น่าจะเป็นคำว่า Good State ไม่ใช่ Good Governance^{๑๑๘}

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ระบุหลักการของค่านิยม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสามัคคีร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่อาจจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน”^{๑๑๙}

วรภัทร โตธนะเกษม อธิบายคำว่า Good Governance หมายถึง “การกำกับดูแลที่ดี” หรือหมายถึง “การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเองโดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร” โดยหัวใจสำคัญของธรรมาภิบาล คือ ความโปร่งใส (Transparency) ความเป็นธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (Accountability) การกำกับดูแลที่ดีมีความจำเป็นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในกรณีภาครัฐจะเรียกว่า Good Political Governance ผู้เป็นเจ้าของ คือ “ประชาชน” ซึ่งใช้สิทธิของตนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา เพื่อกำกับดูแลผู้บริหาร คือ รัฐบาลให้บริหารประเทศในทางที่ถูกต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่วนในภาคเอกชน เรียกว่า Good Corporate Governance ผู้เป็นเจ้าของคือ “ผู้ถือหุ้น” ใช้สิทธิในการเลือกคณะกรรมการบริษัท เข้าไปทำหน้าที่กำหนดนโยบาย คัดเลือกและกำกับดูแลผู้บริหารให้บริหารงาน เพื่อความ

^{๑๑๘} ยุคศรี อาริยะ, โลกาภิวัตน์ กับ Good Governance ในธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคม, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนิติทรรศน์, ๒๕๔๖), หน้า ๔๑.

^{๑๑๙} สุตจิต นิมิตรกุล, “กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี.” ในการปกครองที่ดี (Good Governance), (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๑๔.

เจริญก้าวหน้าของบริษัทตามเจตนารมณ์ของผู้ถือหุ้น และยังได้กล่าวถึงวิธีการสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรว่าต้องเริ่มจาก^{๑๒๐}

๑) คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารระดับสูงต้องทำความเข้าใจและให้ความสำคัญกับการเป็นธรรมาภิบาล

๒) คณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงควรทบทวน กระบวนการกำกับดูแลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของตนว่า มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีความโปร่งใสเพียงใด

๓) ปรับปรุงรูปแบบและกระบวนการกำกับดูแลให้ดีขึ้น และสั่งให้มีการดำเนินการ

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคนอื่นๆ กล่าวว่า คำว่า Good Governance สามารถเรียกเป็นภาษาไทยได้หลายอย่าง เช่น ธรรมาภิบาล ธรรมรัฐ การบริหารจัดการที่ดี การกำกับดูแลกิจการที่ดี เป็นต้น ต่อมาราชบัณฑิตยสถานได้บัญญัติ Good Governance อย่างเป็นทางการว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง วิธีการดำเนินการปกครองที่ทำให้เกิดผลดีและความเหมาะสม^{๑๒๑}

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ให้ความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยี่ยงยากาจะเกิดวิกฤตที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทยรัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน^{๑๒๒}

สถาบันนิติทรรศน์ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) หมายถึง ระบบในการบริหารและการจัดการที่ดี มากกว่าจะหมายถึงการสร้างรัฐที่ดีงามอย่างที่เข้าใจกัน^{๑๒๓}

^{๑๒๐}วรภัทร โตธนะเกษม, การสร้าง Good Governance ในองค์กร, วารสาร กสท, ปีที่ ๕๒ ฉบับที่ ๑๐ (ตุลาคม ๒๕๔๒) : ๑๑.

^{๑๒๑}ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคนอื่นๆ, ทฤษฎีองค์การ : ฉบับมาตรฐาน, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสาร, ๒๕๔๕), หน้า ๓๘๗.

^{๑๒๒}สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ, (กรุงเทพมหานคร : กองกลาง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๔) หน้า ๑๓.

^{๑๒๓}สถาบันนิติทรรศน์, ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานมูลนิธิภูมิวิถิตรรศน์, ๒๕๔๖), หน้า ๔๒.

สมคิด บางโม เห็นว่า ธรรมนูญ หมายถึง การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีมีคุณธรรม มุ่งให้ประชาชนมีความอยู่ดี กินดี มีความสุข และบ้านเมืองประกอบด้วยภาครัฐ ภาคเอกชน(ธุรกิจ) และภาคประชาสังคม(ประชาชนทั่วไป) นั่นคือให้ทุกภาคส่วนของบ้านเมืองได้รับความเป็นเมืองและมีความสุข^{๑๒๔}

อานันท์ ปันยารชุน กล่าวว่า ธรรมนูญ เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทางมีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้^{๑๒๕}

สรุปได้ว่า ธรรมนูญหรือ Good Governance มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายแตกต่างและคล้ายคลึงกัน แต่สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกใช้คำว่า ธรรมนูญ หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศโดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบ ๓ ส่วนของสังคมเข้าด้วยกัน คือภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างสมดุล ซึ่งจะส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติตลอดจนมีการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ มีความโปร่งใส ยุติธรรม และสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศชาติเป็นไปอย่างมั่นคง ยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

๒.๓.๓ องค์ประกอบของธรรมนูญ

องค์ประกอบของหลักธรรมนูญตามแนวคิดและองค์การมีการนำเสนอไว้ ดังนี้

๑) แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบธรรมนูญในมุมมองของภาครัฐ

แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมนูญในภาครัฐ โดยส่วนใหญ่เน้นมุมมองในเชิงรัฐศาสตร์หรือการปกครอง โดยมุ่งให้หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติงานเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักโดยกระบวนการในการบริหารจัดการสอดคล้องกับธรรมนูญ โดยสามารถสรุปรวบรวมแนวคิดของภาครัฐ มีดังนี้^{๑๒๖}

(๑) แนวคิดที่ ๑ ธรรมนูญมีองค์ประกอบ ๔ ประการ

^{๑๒๔} สมคิด บางโม, จริยธรรมทางธุรกิจ,(กรุงเทพมหานคร: พัฒนวิทย์การพิมพ์, ๒๕๔๙), หน้า ๑๐๕.

^{๑๒๕} อานันท์ ปันยารชุน, “มุมมองนายอานันท์”, มติชน, (๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๒) : ๒.

^{๑๒๖} สมถวิล บุรีกุล และคณะ, โครงการขยายผลเพื่อนำตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีระดับองค์กรไปสู่ภาคปฏิบัติ,(นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๘), หน้า ๘.

(๑.๑) การทำงานอย่างมีหลักการและความรับผิดชอบตรวจสอบได้
 (๑.๒) การทำงานที่มีความยุติธรรม มีจริยธรรมและมีประสิทธิภาพ
 (๑.๓) การทำงานที่ให้ประชาชน ชุมชนมีส่วนร่วมหรือตระหนักใน
 อำนาจในตัวเองให้อำนาจความเป็นธรรม

(๑.๔) มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

(๒) แนวคิดที่ ๒ ธรรมนูญเมืองประกอบ ๕ ประการ

(๒.๑) มีความสุจริต ความถูกต้อง ความเป็นธรรม

(๒.๒) มีความเปิดเผย ความโปร่งใส

(๒.๓) มีความยุติธรรม ทัดเทียม เสมอภาค สังคมมีส่วนร่วมทุกกรณี

(๒.๔) มีความรับผิดชอบต่อผลการกระทำด้วยตนเอง หรือมีกลไกที่ดี

มาตรวจสอบให้รับผิดชอบ

(๒.๕) มีความเข้มแข็งทางสติปัญญา สามารถเรียนรู้และปรับตัวเองได้
 เนื่องจากสิ่งต่าง ๆ มีความสลับซับซ้อน มีการเคลื่อนไหวอย่างรวดเร็ว

(๓) แนวคิดที่ ๓ ธรรมนูญเมืองประกอบ ๖ ประการ

(๓.๑) การมีส่วนร่วมของผู้ได้รับผลกระทบ

(๓.๒) ความโปร่งใส เปิดเผย ตรวจสอบได้ รับรู้ได้ในกระบวนการ

ตัดสินใจต่าง ๆ

(๓.๓) มีความรับผิดชอบชัดเจน สามารถรับผิดชอบการกระทำนั้น

(๓.๔) มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจและเปิดเผย

(๓.๕) มีความชัดเจนในกฎเกณฑ์ การตัดสินใจจากกฎเกณฑ์ต้องมีความ
 ยุติธรรมชัดเจนอธิบายได้ด้วยหลักความจริง

(๓.๖) มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล ในการดำเนินการและปฏิบัติงาน

(๔) แนวคิดที่ ๔ ธรรมนูญเมืองประกอบ ๓ ประการ

(๔.๑) มีความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณะได้รับรู้
 รับทราบ ด้วยการปฏิบัติ

(๔.๒) มีการทำประชาพิจารณ์ตอบข้อซักถามสาธารณะเป็นครั้งคราว

(๔.๓) มีการกระจายอำนาจการบริหารจากผู้บริหารสู่ชุมชน ในการดูแล
 การบริหารทรัพยากร

๒) แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบธรรมนูญในภาคเอกชนและนักวิชาการ

เป็นมุมมองที่เน้นการบริหารกิจการในองค์กรเอกชน หรือบริษัทต่าง ๆ ซึ่งเน้นที่
 การแสวงหากำไรเป็นสำคัญ มีแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบ ดังนี้

(๑) แนวคิดที่ ๑ ธรรมนูญของภาคเอกชนเมืองประกอบ ๕ ประการ

(๑.๑) มีความเสมอภาคทั้งในด้านกฎหมายและโอกาส

(๑.๒) มีการเคารพสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ซึ่งกันและกันระหว่างรัฐและสมาชิกของสังคม

(๑.๓) มีความโปร่งใสทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคสังคม

(๑.๔) คนส่วนใหญ่ในสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการสังคม

(๑.๕) เป็นสังคมที่เคารพกฎหมาย

(๒) แนวคิดที่ ๒ คือ แนวคิดของอานันท์ ปันยารชุน องค์ประกอบของธรรมาภิบาลจำเป็นจะต้องมีองค์ประกอบ ๕ คือ^{๑๒๗}

(๒.๑) ความรับผิดชอบและมีเหตุผลที่อธิบายได้

(๒.๒) การมีส่วนร่วมของประชาชน

(๒.๓) การมีความภาคภูมิใจได้

(๒.๔) การมีความโปร่งใส

(๒.๕) การมีความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบทั้ง ๔

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ ระเบียบนี้มีผลบังคับกับหน่วยงานของรัฐตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นมา โดยระเบียบนี้กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลักการ ๖ หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า โดยมีสาระสำคัญดังนี้^{๑๒๘}

๑. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของบุคคล

๒. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริตใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบวิชาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

๓. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

^{๑๒๗} อานันท์ ปันยารชุน, ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒), หน้า ๑๑.

^{๑๒๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓ - ๑๒.

๔. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการแสดงความเห็น การไต่สวน การประชาพิจารณา การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

๕. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

๖. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จากรายงานผลการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๒ พบว่า องค์ประกอบของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการให้บริการของรัฐ เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ดังนี้^{๑๒๙}

๑. หลักนิติธรรม ประกอบด้วย กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ มีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดี และลงโทษคนไม่ดี ได้มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน

๒. หลักความโปร่งใส ประกอบด้วย การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่รัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการเป็นตัวอย่างวัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

๓. หลักความรับผิดชอบ ประกอบด้วย การได้รับการยอมรับ และความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

^{๑๒๙} คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน, การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) รายงานประจำปี ๒๕๔๑ - ๒๕๔๓, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๓), หน้า ๒.

๔. หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วย ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

๕. หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่างๆ รวมถึงการประหยังบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น หรือจำนวนข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานเรื่องต่างๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

๖. หลักคุณธรรม ประกอบด้วย การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ด้วยความมีระเบียบวินัย

สถาบันราชประชาสมาสัย กล่าวว่า ธรรมนูญหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง ขบวนการ หรือขั้นตอนในการทำงานหรือกิจกรรมใดๆ ที่จัดขึ้นในสถาบันฯ เริ่มจากงานในหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละคน งานที่ได้รับคำสั่งให้ทำ หรืองานที่ร่วมกันทำจะต้องเป็นไปตามหลักธรรมนูญ ๖ หลักคือ^{๓๓๐}

๑. นิติธรรม เคารพ และปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและกฎหมายต่างๆ โดยไม่ละเมิดอย่างตั้งใจ หรือจงใจหลีกเลียง หรือไม่ตั้งใจเพราะไม่รู้ ฉะนั้นถ้าไม่แน่ต้องศึกษาก่อนว่าจะผิดหลักนิติธรรมหรือไม่ก่อนที่จะทำลงไป

๒. คุณธรรม ในหลายแง่มุม เช่น เมตตาธรรม คือความปรารถนาให้ผู้อื่นเป็นสุข จริยธรรม ทำอะไรก็ให้ถูกต้องครบถ้วนทุกขั้นตอน กตัญญูกตเวทิตา การรู้จักบุญคุณ และคิดจะตอบแทน หิริโอปปาติกะ การรู้จักละอาย และเกรงกลัวบาปกรรมไม่ดี โดยการมีคุณธรรมจะช่วยยกคุณค่าความเป็นมนุษย์ให้สูงขึ้นเป็นที่ยกย่องของคนทั่วไป

๓. ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ทุกเรื่องราวในการทำงานตามภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบอยู่ ตอบข้อสงสัยได้ชัดเจนทุกคำถาม

๔. การมีส่วนร่วม พึงระลึกไว้ว่าตัวเองเป็นสมาชิกถาวรของสถาบันฯ นอกเหนือจากงานในหน้าที่แล้วกิจกรรมอื่นที่มีผลดีต่อสถาบันฯ จะต้องร่วมมือ อะไรที่ไม่ดีต้องหักท้วง

๕. ร่วมรับผิดชอบต่อผลงานที่ทำเอง ทำโดยกลุ่ม ทำในนามสถาบันฯ ถ้าดีอยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้น ถ้าผิดพลาดบกพร่องต้องช่วยกันแก้ไข ไม่วางเฉย

๖. ความคุ้มค่า ทั้งในแง่ของรูปธรรมและนามธรรม ที่สัมผัสจับต้องมองเห็นได้ หรือรู้สึกได้ว่าคุ้มค่าหรือไม่คุ้มค่า ถ้าทำตามหลักข้างต้นทั้ง ๕ มาครบถ้วนแล้ว แต่เมื่อพิจารณา

^{๓๓๐}ราชประชาสมาสัย, สถาบัน, ธรรมนูญฉบับดาลสุข, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๔๙), หน้า ๖.

ถึงหลักความคุ้มค่าแล้วไม่ผ่าน ก็ควรทบทวนปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อผลงานให้มากที่สุด

สุดจิต นิมิตกุล กล่าวว่า องค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทย มี ๑๑ องค์ประกอบ คือ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน สิ่งที่ชอบธรรม ความโปร่งใส ความเป็นธรรมและความเสมอภาค ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ ความเสมอภาคทางเพศ ความอดกลั้นอดทน หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และการเป็นผู้กำกับดูแล เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่มุ่งเน้นไปทางด้านบริหารการปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ โดยมีความหมายดังนี้^{๑๓๑}

๑. การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการบริการประชาชน

๒. ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ

๓. ประชาชนมีความรู้สึกรับว่าเป็นความชอบธรรม (Legitimacy) และให้การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

๔. มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่างๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจน และเป็นไปตามที่กำหนดไว้

๕. ส่งเสริมความเที่ยงธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน

๖. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากร และมีวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะ เพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน เพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

๗. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promotion of gender balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคม ในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

^{๑๓๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓ - ๑๔.

๘. การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (Diverse Perspectives) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

๙. การดำเนินการตามหลักธรรม (Operating by rule of law) พัฒนา ปรับปรุงแก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

๑๐. ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

๑๑. การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์การท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชน หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินการแทน

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี กล่าวว่า การนำหลักธรรมาภิบาลไปเป็นแนวทางการปฏิรูปการบริหารการปกครองของหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ เป็นการส่งสัญญาณว่าประเทศไทยมีการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดี และอธิบายองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลไว้ดังนี้^{๑๓๒}

๑. ความชอบธรรม (Legitimacy) ซึ่งมีความหมายรวมถึง หลักนิติธรรม (Rule of law) และความเป็นอิสระของกระบวนการยุติธรรม (Independence of judiciary) ได้แก่ การทำให้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยกรอบกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและบังคับใช้กับคนทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

๒. ความโปร่งใส (Transparency) เป็นการพิจารณาที่เปิดเผยมูลเกี่ยวกับนโยบาย กระบวนการทำงาน กฎกติกา และความตั้งใจจริงในการบริหารงานของหน่วยงานต่อสาธารณชน มีความอิสระในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้งทางเศรษฐกิจ การค้า สังคมและสิ่งแวดล้อม ข้อมูลที่เผยแพร่ต้องมีความทันสมัย

๓. ความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ (Accountability) การตัดสินใจใดๆ ต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนเองกระทำกับสาธารณชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงาน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลัก มีจิตใจเสียสละและเห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

๔. ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) กระบวนการและสถาบันของรัฐสามารถจัดสรรและใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่าและ

^{๑๓๒}บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล”, รายงานการวิจัย, สถาบันพระปกเกล้า, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์กลางคณาจารย์, ๒๕๕๔), หน้า ๔๙.

เหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๕. การมีส่วนร่วม (Participation) หลักธรรมาภิบาลขึ้นอยู่กับพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนหมายถึง คนไทยทุกคนไม่ว่าจะประกอบอาชีพใด ต้องรู้จักสิทธิและการใช้สิทธิ ต้องตื่นตัวกระตือรือร้นที่จะรับรู้ ตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ ที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของคนอื่น สร้างภาคประชาชนและสังคมที่เข้มแข็ง มีทัศนคติต่อส่วนรวมที่ถูกต้อง และมีคุณธรรม

จากแนวความคิดของนักวิชาการต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาล สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล เป็นขั้นตอนในการบริหารงานที่จัดขึ้นในองค์กรหรือหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดี ประกอบด้วย ๖ หลักการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า ซึ่งนับว่าเป็นหลักในการบริหารจัดการที่ดี ที่หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยนำหลักการเหล่านี้มาใช้เป็นแนวทางในการบริหารงาน

๒.๓.๔ การนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในประเทศไทย

การนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในประเทศไทยเมื่อครั้งแรกที่มีการอ้างถึงคำว่า “Governance” ตามความหมายที่ใช้กันในวงวิชาการนั้น คำว่า Governance ถูกใช้ในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงินของประเทศไทยจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ในปี ๒๕๔๐ เมื่อคราวประเทศไทยเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ การกู้เงินในครั้งนั้นจำนวน ๑๗.๒ พันล้านบาท ซึ่งภายหลังการแสดงเจตจำนงของรัฐบาลไทยนี้เอง ที่ทำให้นักวิชาการกลุ่มต่างๆ เริ่มหันมาสนใจ Governance ในบริบทของสังคมไทยมากขึ้น^{๑๓๓}

ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๑ ธีรยุทธ บุญมี เป็นผู้ที่ทำให้คำว่า “ธรรมรัฐ” เป็นคำที่ใช้แทนคำว่า “Governance” โดยให้คำจำกัดความว่าหมายถึง “การปกครองประเทศที่มีการบริหารที่เน้นการกระจายอำนาจ เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น ทั้งยังเป็นการเปลี่ยนเป้าหมาย วิธีการ ทัศนคติของการบริหารของประเทศมาเน้นที่ประชาชนผู้รับบริการ เน้นความเป็นพลเมือง เน้นความเป็นชุมชน เน้นผลงานมากกว่าเน้นผู้ผลิต ฝ่ายของผู้มีอำนาจลดการ จะเกิดธรรมรัฐได้ต้องมีการปฏิรูปสังคม” คำว่า “ธรรมรัฐ” จึงเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง โดยการเปิดแถลงข่าวเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๑ เรียกร้องให้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีขณะนั้นสร้าง “ธรรมรัฐแห่งชาติ” หรือ Governance โดยการระดมผู้ทรงคุณวุฒิ

^{๑๓๓} ธีรยุทธ บุญมี, “ธรรมรัฐกับการปฏิรูปสังคมไทยในขั้น ๒”, วารสารกรมประชาสัมพันธ์, ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๕ (พฤษภาคม ๒๕๔๑) : ๑๑.

ผู้นำสถาบันหลักและเครือข่ายทางสังคมมาร่วมกันแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจไทย^{๑๓๔} นับจากนั้นมา มีการใช้คำว่าธรรมาภิบาลเป็นคำแปลของคำว่า “Good Governance” ในภาษาไทย ในช่วงแรกจะสร้างความคลุมเครือมากกว่าความกระจ่างชัด ด้วยความไม่ครอบคลุมของตัวศัพท์ที่เป็นการผสมคำว่า “ธรรม” กับคำว่า “รัฐ” และต่อมาคำว่า “ธรรมาภิบาล” ถูกบัญญัติใช้เป็นความหมายของคำว่า “Good Governance” หรือธรรมาภิบาล โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute: TDRI) ภายหลังจากที่สถาบันฯ ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจโดยทาง TDRI ได้กำหนดเรื่อง ธรรมาภิบาลในสังคมไทยให้เป็น ๑ ใน ๔ ของหัวข้อหลักๆ และมีข้อเสนอเพื่อส่งเสริม ธรรมาภิบาลของไทยออกมา โดยนิยามธรรมาภิบาลว่า หมายถึง “กฎเกณฑ์การปกครองบำรุงรักษาสังคมบ้านเมืองที่ดี อันหมายถึงการจัดการบริหารสังคมที่ดีในทุกๆ ด้านและทุกๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์การและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์การของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริการราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์การอิสระ (Independent Organization) องค์การภาคเอกชน ชุมชน และสมาคมเพื่อกิจกรรมต่างๆ นิติบุคคล ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (Civil Society)” (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ม.ป.ป.) ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง “คุณความดี ความถูกต้อง” และ “อภิบาล” ซึ่งตรงกับรากศัพท์ภาษาอังกฤษ ประการที่สอง “ธรรมาภิบาล” ใช้ได้ในความหมายอย่างกว้างซึ่งรวมทั้งการบริหารที่ดีขององค์การธุรกิจเอกชน (Corporate Governance) และการปกครองที่ดีของภาครัฐ

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ รัฐบาลไทยได้บัญญัติความหมายที่เป็นทางการของคำว่า “Good Governance” ว่าหมายถึง “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” และให้นิยามว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้น มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ตามระเบียบนี้ได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล ๖ หลัก คือ^{๑๓๕}

^{๑๓๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑.

^{๑๓๕} ธีระพล อรุณะกสิกร (บรรณาธิการ), ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๒), หน้า ๘ - ๑๐.

๑. หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมอันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่อำนาจอใจหรืออำนาจของบุคคล

๒. หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

๓. หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความชัดเจน

๔. หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติ

๕. หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

๖. หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

จะเห็นว่าในส่วนของประเทศไทย ภาครัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทย การนำระบบบริหารตามหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารภาครัฐ รวมถึงในแวดวงวิชาการได้ให้ความสำคัญต่อแนวคิดธรรมาภิบาลอย่างแพร่หลาย ดังนั้น การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้มีการกำหนดหลักการพิจารณาเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลดังนี้^{๑๓๖}

๑. หลักนิติธรรม หลักการที่ควรพิจารณา คือ

^{๑๓๖}เชาวนะ ไตรมาศ, การนำระบบบริหารธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์กับการบูรณาการการบริหารจัดการเพื่อสร้างความเป็นเลิศทางพิสัยสามารภของคนในองค์กร, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๔๗), หน้า ๑ - ๘.

๑.๑ มีกฎที่จำเป็นรองรับ โดยไม่ให้อำนาจทำลายกฎเสียเอง

๑.๒ มีการบังคับใช้ได้

๑.๓ ผลการใช้กฎมีความถูกต้อง โดยไม่ให้อำนาจเบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ของผู้ถือและใช้กฎเสียเองเหนือกว่าเป้าหมายของกฎ

๒. หลักคุณธรรม หลักการที่ควรพิจารณา คือ

๒.๑ มีการกำหนดจรรยาบรรณที่เป็นรูปธรรม โดยไม่เพียงแต่คาดหวังเฉพาะจากจิตสำนึกในความเป็นนามธรรมเท่านั้น

๒.๒ มีมาตรการกำกับควบคุมให้ต้องยึดถือปฏิบัติตาม โดยไม่เพียงแต่พึ่งพาอาศัยเฉพาะบรรทัดฐานของข้อห้ามและความเชื่อทางศีลธรรม

๒.๓ มีมาตรฐานพิสูจน์ความผิดกำหนดความผิดและการลงโทษ โดยไม่เพียงแต่การใช้มาตรฐานทางความรู้สึกเป็นเครื่องวัดและไม่มียุติธรรม

๓. หลักความโปร่งใส หลักการที่ควรพิจารณา คือ

๓.๑ มีการจัดโครงสร้างองค์การ การจัดการและขั้นตอนไหลเวียนของงานแบบเปิด โดยออกแบบโครงสร้างและการทำหน้าที่ขององค์การแบบเปิด ครอบคลุมทั้งองค์การ

๓.๒ มีการจัดระบบงาน และข้อมูลข่าวสารแบบเปิด โดยการออกแบบระบบงานและข้อมูลข่าวสารแบบเปิดกระจายทั่วทั้งระบบ และมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ

๓.๓ มีกระบวนการทำงานและกระบวนการตัดสินใจแบบเปิด โดยการออกแบบกระบวนการทำงานและการตัดสินใจให้เป็นแบบเปิดตลอดในทุกขั้นตอนที่สำคัญ

๔. หลักการมีส่วนร่วม หลักการที่ควรพิจารณา คือ

๔.๑ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร นโยบาย แผนงานและงบประมาณ โดยการเข้าร่วมในมิติของข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นเนื้อหาของการเข้าร่วมในระดับของการรับรู้

๔.๒ การเข้าถึงการปฏิบัติงาน และการตัดสินใจ โดยการเข้าร่วมในมิติของการตกลงใจ ซึ่งเป็นเนื้อหาของการเข้าร่วมในระดับของการกระทำหรือการปฏิบัติการ

๔.๓ การเข้าถึงการกำกับควบคุมผลกระทบ มาตรฐาน เป้าหมาย และผลกระทบ โดยการเข้าร่วมในมิติของการคาดหวังผลซึ่งเป็นเนื้อหาของการเข้าร่วมในระดับของการปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์

๕. หลักความรับผิดชอบ รับการตรวจสอบสาธารณะ มีหลักประกันสามารถตรวจสอบได้ หลักการที่ควรพิจารณา คือ

๕.๑ มีการกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานที่ชัดเจนเป็นพันธสัญญา โดยวางกรอบความรับผิดชอบให้มีขอบเขตชัดเจนและมีข้อมูลพื้นฐานที่แน่นอน

๕.๒ มีมาตรการกำกับควบคุมที่แน่นอนสม่ำเสมอ โดยสามารถรักษากรอบที่กำหนดไว้ให้ดำเนินอย่างต่อเนื่องได้

๕.๓ มีการติดตามประเมินวัดผลที่ต่อเนื่องและน่าเชื่อถือ โดยรักษามาตรฐานไว้ให้อยู่ในกรอบที่ยอมรับได้

๖. หลักความคุ้มค่าหรือหลักการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักการที่ควรพิจารณา คือ

๖.๑ มีการเพิ่มความสามารถในการทำงาน โดยให้มีการเพิ่มของความสามารถมีสัดส่วนที่มากกว่าการเพิ่มของต้นทุนที่เป็นมูลค่าและเป็นคุณค่า

๖.๒ มีการวัดการสร้างความสามารถและศักยภาพการทำงาน เพื่อผลิตผลผลิตโดยให้การเพิ่มของผลผลิตมีสัดส่วนที่ผันไปในทางบวกตามต้นทุนในการเพิ่มความสามารถ

๖.๓ มีการวัดเพิ่มผลผลิตการทำงาน การควบคุมความเสี่ยงและการลดความสูญเสียเพื่อเพิ่มมูลค่าและประโยชน์ที่ได้

จะเห็นได้ว่าในส่วนของประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ ได้กำหนดแนวทางเพื่อสร้างการบริหารจัดการที่ดีในยุทธศาสตร์ การพัฒนาประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพของภาคราชการ การสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพ ตลอดจนการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างภาครัฐกับประชาชน เพื่อให้เกิดการประสานร่วมมือกันในการพัฒนาประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๙ ยังคงให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องกับการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี โดยได้ขยายกรอบการดำเนินงานให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม ได้แก่ การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในภาคธุรกิจเอกชน การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของกลไกตรวจสอบ ทั้งที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และกลไกตรวจสอบสาธารณะในภาคประชาชน รวมทั้งการปลูกจิตสำนึกของประชาชนในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ความพอดี เพื่อเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทย^{๑๓๗}

สรุป แนวคิดธรรมาภิบาลมีการนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานในทุกภาคส่วนของสังคมไทย ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยรวบรวมและสรุปองค์ประกอบต่างๆ ของหลักธรรมาภิบาลจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลเพื่อนำมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์กลไกกระบวนการบริหารงาน และสรุปเป็นหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญ ๖ ประการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า

^{๑๓๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘.

๒.๔ การบริหารงานอำเภอบางกรวย

อำเภอบางกรวย มีพื้นที่อยู่ทางฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา จัดตั้งเป็นอำเภอเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๗ เดิมเรียกว่า “อำเภอบางใหญ่” โดยอาคารที่ว่าการอำเภอเดิมตั้งอยู่ในเขตที่ดินของวัดชลอ ริมคลองบางกอกน้อยตำบลวัดกระโจม ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น ตำบลวัดชลอ

ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๐ ทางราชการได้พิจารณาเห็นว่า อำเภอบางใหญ่ มีเขตการปกครองกว้างขวาง เจ้าหน้าที่ของทางราชการไม่สามารถดูแลทั่วถึง จึงได้แบ่งพื้นที่เขตการปกครองทางด้านเหนือ แล้วจัดตั้งเป็น “กิ่งอำเภอบางแม่นาง” ขึ้นกับอำเภอบางใหญ่ จนถึงปี พ.ศ. ๒๔๖๔ จึงได้ยกฐานะกิ่งอำเภอบางแม่นางขึ้นเป็นอำเภอ แยกการปกครองไปจากอำเภอบางใหญ่ โดยใช้ชื่อว่า “อำเภอบางแม่นาง” ปัจจุบันคืออำเภอบางใหญ่ และเนื่องจากอาณาเขตของอำเภอบางใหญ่สมัยก่อนนั้น เป็นรูปแหลมคล้ายกรวย ยื่นออกไปทางแม่น้ำเจ้าพระยา คนส่วนมากเรียกเล่น ๆ ว่า หัวแหลมบ้าง กรวยบ้าง ประกอบกับมีต้นกรวยขึ้นอยู่เป็นจำนวนมาก ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๔๗๓ จึงเปลี่ยนชื่อจากอำเภอบางใหญ่มาเป็น “อำเภอบางกรวย” ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับอาคารที่ว่าการอำเภอ เดิมตั้งอยู่ในเขตวัดชลอ เป็นอาคารไม้สร้างเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๗ ได้ใช้งานมาเป็นระยะเวลานาน มีความชำรุดทรุดโทรม ประกอบกับมีบริเวณคับแคบ ไม่สะดวกในการปฏิบัติงานและติดต่อราชการของประชาชน ในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ นายสาโรช คัชมาตย์ นายอำเภอบางกรวยในขณะนั้น จึงได้ริเริ่มการจัดหาที่ดิน เพื่อก่อสร้างอาคารที่ว่าการอำเภอบางกรวยหลังใหม่ โดยได้ที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ บริเวณใกล้คลองบางกอกน้อยอยู่ไม่ไกลกับที่ว่าการอำเภอหลังเก่า ติดถนนสายบางกรวย-จตุรพักตรพิมาน หมู่ที่ ๘ ตำบลวัดชลอ เป็นบริเวณที่ก่อสร้าง และดำเนินการก่อสร้างอาคารที่ว่าการอำเภอบางกรวยหลังใหม่จนแล้วเสร็จ สามารถเปิดทำการให้บริการประชาชนได้เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๒ และกระทำพิธีเปิดอาคารอย่างเป็นทางการ โดยสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เสด็จมาเป็นองค์ประธานเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ และได้ใช้ต่อเนื่องมาจนถึงทุกวันนี้

อำเภอบางกรวย มีพื้นที่ ๕๖.๖๓๑ ตารางกิโลเมตร ประมาณ ๓๕,๘๘๐ ไร่ มีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอบางใหญ่ และอำเภอเมืองนนทบุรี

ทิศใต้ ติดต่อกับเขตตลิ่งชันและเขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร มีคลองมหาสวัสดิ์ คลองบางกอกน้อย และทางรถไฟสายใต้เป็นแนวแบ่งเขต

ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอเมืองนนทบุรีและเขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร มีแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นแนวแบ่งเขต

ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอพุทธมณฑลจังหวัดนครปฐม มีคลองนราภิรมย์ เป็นแนวแบ่งเขต

พื้นที่ส่วนใหญ่ของอำเภอบางกรวย เป็นที่ราบลุ่มริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาด้านทิศตะวันตกและเนื่องจากในพื้นที่อำเภอบางกรวยมีลำคลองเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น คลองบางกอกน้อย คลองมหาสวัสดิ์ คลองบางกรวย คลองบางรวนก เป็นต้น ประชาชนใช้ประโยชน์ในการคมนาคมขนส่งและการเกษตร ลำคลองส่วนใหญ่เชื่อมต่อกันออกสู่อำเภอเจ้าพระยา ทำให้ช่วงฤดูฝน หากมีปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา มีระดับน้ำสูงขึ้นจะทำให้เกิดน้ำท่วมบ้านเรือนราษฎรบริเวณริมคลองต่างๆบางครั้งก็ไหลเอ่อท่วมถนนในพื้นที่อำเภอบางกรวย เป็นบริเวณกว้างแต่ไม่ท่วมขัง จะขึ้น-ลง ตามสภาพของแม่น้ำเจ้าพระยา แต่ในฤดูแล้งสภาพพื้นดินยังคงชุ่มชื้นไม่แห้งแล้งมากนัก เพราะพื้นดินอุดมสมบูรณ์ไปด้วยไม้ยืนต้น ซึ่งเก็บความชุ่มชื้นไว้ได้เกือบตลอดทั้งปี พื้นที่อำเภอบางกรวยเดิมเป็นสวนผลไม้และพื้นที่ปลูกผัก ปัจจุบันยังมีสวนและปลูกผักอยู่บ้างแต่ไม่มากนัก เนื่องจากการพัฒนาที่ดินเส้นทางคมนาคมสายสำคัญตัดผ่านพื้นที่ จึงเป็นที่ตั้งของโครงการบ้านจัดสรรขนาดใหญ่จำนวนมาก

การปกครองของอำเภอบางกรวย

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็น ๗ ตำบล ๔๑ หมู่บ้าน ดังนี้

๑. ตำบลบางสีทอง	๕ หมู่บ้าน	กำนัน คือ นายสุเทพ โตตาบ
๒. ตำบลบางขุน	๕ หมู่บ้าน	กำนัน คือ นายอนันต์ จุ้ยบาง
๓. ตำบลบางขุนทอง	๖ หมู่บ้าน	กำนัน คือ นางประไพศรี สุภาเกตุ
๔. ตำบลมหาสวัสดิ์	๗ หมู่บ้าน	กำนัน คือ นายประจวบ พลับใจบุญ
๕. ตำบลบางคูเวียง	๗ หมู่บ้าน	กำนัน คือ นายจเร นิ่มนวล
๖. ตำบลปลายบาง	๕ หมู่บ้าน	กำนัน คือ นายสมนึก สุขสำราญ
๗. ตำบลศาลากลาง	๖ หมู่บ้าน	กำนัน คือ นายประทุม พุ่มช้าง

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลเมือง ๑ แห่ง เทศบาลตำบล ๒ แห่ง และ องค์การบริหารส่วนตำบล ๕ แห่ง ดังนี้

๑. เทศบาลเมืองบางกรวย จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ โดยยกฐานะจากเทศบาลตำบลบางกรวยซึ่งเดิมเป็นการรวมสุขาภิบาล ๒ แห่ง คือ สุขาภิบาลวัดชลอ และสุขาภิบาลบางกรวยเข้าด้วยกัน สำนักงานเทศบาล ตั้งอยู่ ถนนบางกรวย-จางนอน หมู่ที่ ๓ ตำบลวัดชลอ อำเภอบางกรวย ผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี คือ นายสุรศักดิ์ วิชิโรจน์จรัส มีพื้นที่รับผิดชอบทั้งตำบลวัดชลอ และตำบลบางกรวย รวม ๔๓ ชุมชน พื้นที่ประมาณ ๘.๔ ตารางกิโลเมตร

๒. เทศบาลตำบลปลายบาง จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๒ สำนักงานเทศบาลตั้งอยู่ที่ ๙ / ๙๙ หมู่ที่ ๒ ตำบลบางคูเวียง อำเภอบางกรวย มีพื้นที่

รับผิดชอบ ได้แก่ตำบลบางคูเวียง ตำบลปลายบาง ตำบลมหาสวัสดิ์ หมู่ที่ ๑, ๒, ๖, ๗ และ หมู่ที่ ๕ บางส่วนผู้ดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรี คือ นายพงษ์ศักดิ์ อัจฉริยะประสิทธิ์

๓. เทศบาลตำบลศาลากลาง จัดตั้งเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ สำนักงานเทศบาลตั้งอยู่ที่ ๙๑ หมู่ที่ ๖ ตำบลศาลากลาง อำเภอบางกรวย มีพื้นที่รับผิดชอบ ได้แก่ ตำบลศาลากลาง ผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี คือ นายเฉลิมชัย โฉน้อย

๔. องค์การบริหารส่วนตำบล มีทั้งหมด ๔ แห่ง ได้แก่

- ๑.) องค์การบริหารส่วนตำบลบางขุนทอง นายก อบต. คือ นายอนุพงษ์ กันพุ่ม
- ๒.) องค์การบริหารส่วนตำบลบางสีทอง นายก อบต. คือ นายวันชัย วันชาญเวช
- ๓.) องค์การบริหารส่วนตำบลบางขุน นายก อบต. คือ นายปิยะ อันบุตร
- ๔.) องค์การบริหารส่วนตำบลมหาสวัสดิ์ นายก อบต. คือ นายประสงค์ ชมไพบูลย์

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี ๔ คน ได้แก่

๑. นางวไลพร อัจฉริยะประสิทธิ์
๒. นายวรพล อนันต์ศิริบรร
๓. นายสมเจตน์ อัจฉริยะประสิทธิ์
๔. นายสุรัชย์ อมรพงษ์มงคล

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๓ คน (จังหวัดนนทบุรี มี ๒ เขตเลือกตั้ง เขตละ ๓ คน) เขตเลือกตั้งที่ ๑ ประกอบด้วย อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย และอำเภอบางใหญ่ ได้แก่

- ๑.นายอุดมเดช รัตนเสถียร พรรคพลังประชาชน (รวม.กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)
- ๒.นายนิทัศน์ ศรีนนท์ พรรคพลังประชาชน
- ๓.นายมานะศักดิ์ จันทร์ประสงค์ พรรคพลังประชาชน

สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดนนทบุรี คือ ดร.ดิเรก ถึงฝั่ง

ราชการบริหารส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนที่สำคัญในท้องที่อำเภอบางกรวย ได้แก่

๑. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
๒. ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขบางกรวย
๓. การประปานครหลวง (โรงกรองน้ำมหาสวัสดิ์)

๔. สำนักงานบริการย่อยบางกรวยที่ทำการโทรศัพท์นครหลวงที่ ๓.๑.๓ เขต
โทรศัพท์นครหลวงที่ ๓.๑

๕. สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดนนทบุรี

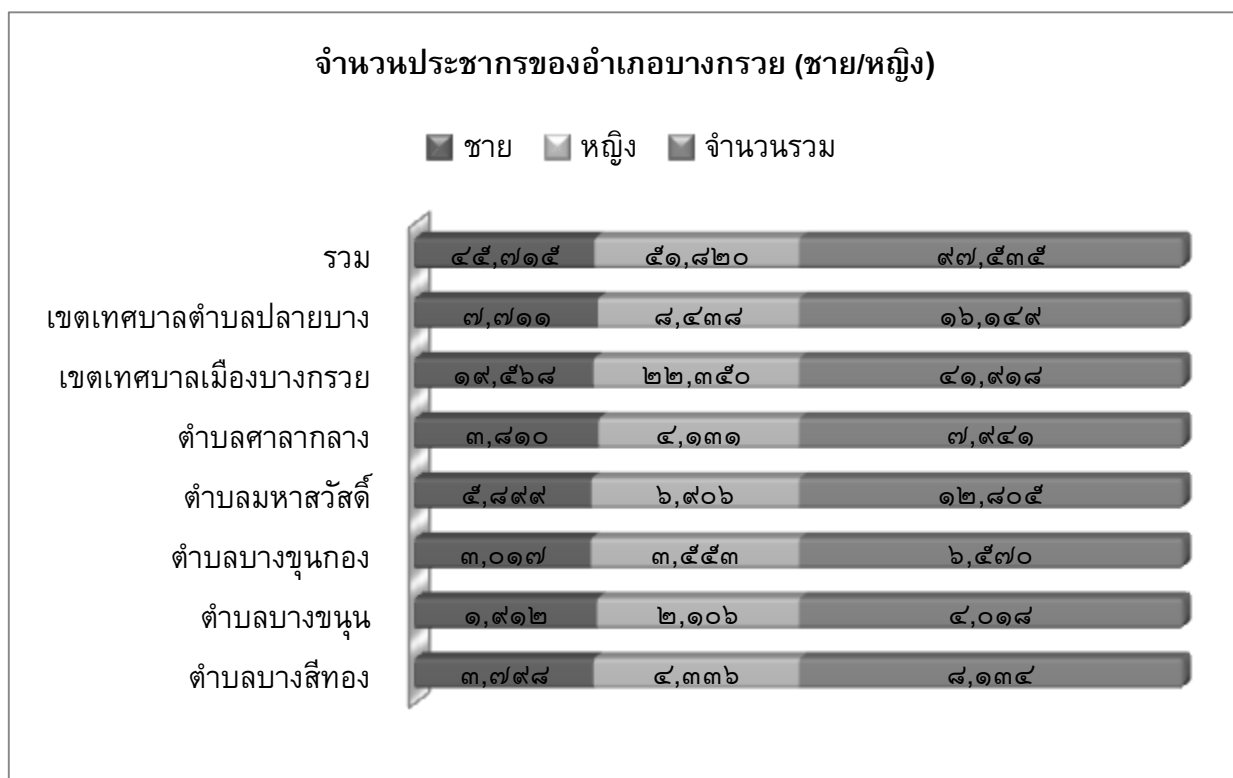
๖. กองออกแบบและก่อสร้างพลับพลาพิธี กรมโยธาธิการและผังเมือง

๗. ชุมชนสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย ๑ แห่ง

๘. โครงการทอส่งก๊าซธรรมชาติไปยังโรงไฟฟ้าพระนครเหนือ บริษัท ป.ต.ท.

จำกัด (มหาชน)

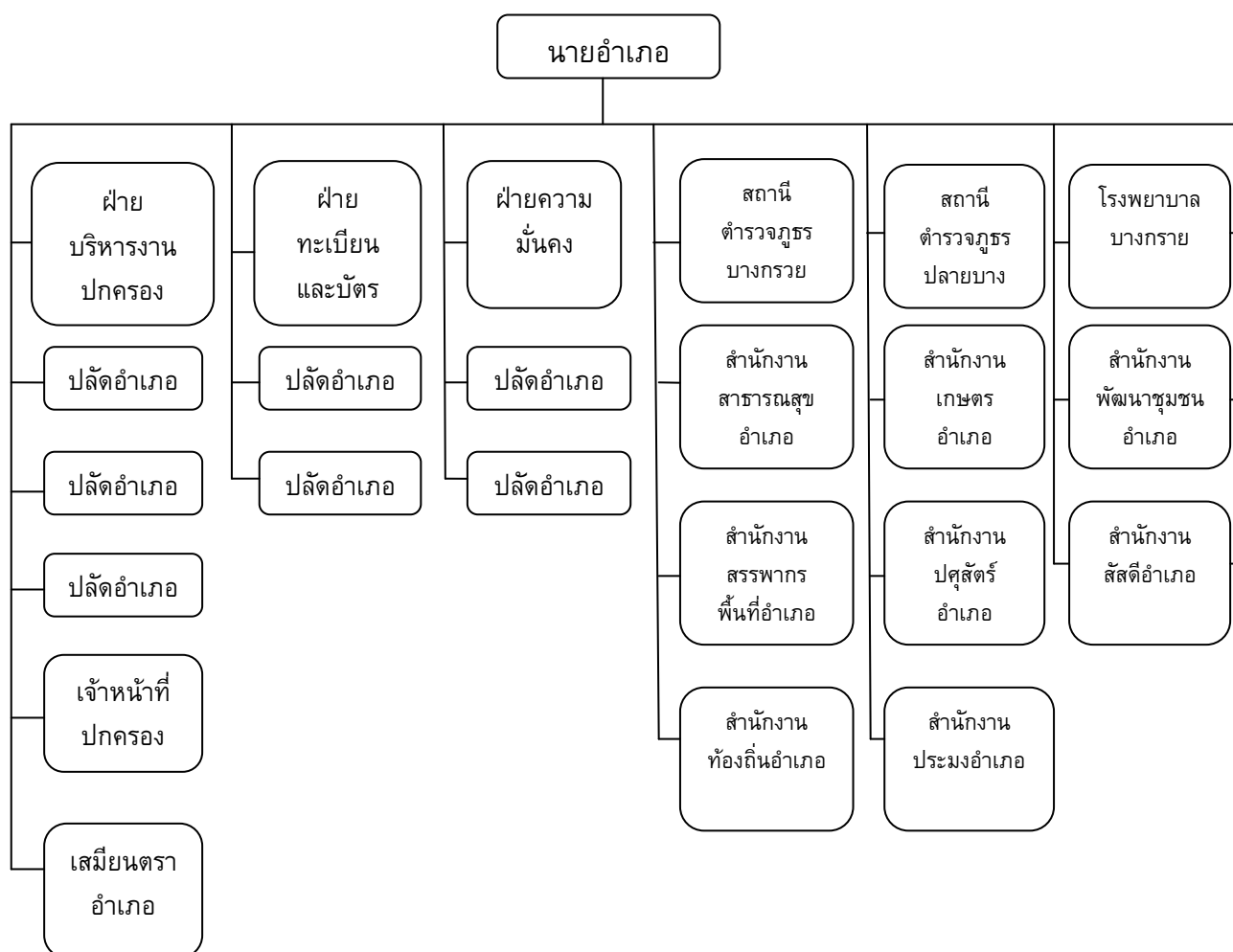
อำเภอบางกรวย มีประชากรรวมทั้งสิ้นประมาณ ๑๒๓,๗๑๕ คน เป็นชาย ๔๕,๗๓๒ คน เป็นหญิง ๗๗,๙๘๓ คน รวมประชากรแฝงซึ่งมีประมาณ ๒ – ๓ หมื่นคน และอัตราความหนาแน่นของประชากรเท่ากับ ๑,๗๒๒ คน ต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑)



แผนภูมิที่ ๒.๔ จำนวนประชากรของอำเภอบางกรวย^{๑๓๘}

ที่มา : ที่ว่าการอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี

^{๑๓๘} ที่ว่าการอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑).



แผนภูมิที่ ๒.๕ โครงสร้างการบริหารงานของอำเภอบางกรวย^{๑๓๔}
ที่มา : ฝ่ายการปกครองที่ว่าการอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี

^{๑๓๔} ฝ่ายการปกครองที่ว่าการอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑).

๒.๕ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๕.๑ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร

ขนิษฐศรี ลีอารีย์ ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารและปัญหาการบริหารหลักสูตรในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาสังกัดเทศบาล และเมืองพัทยา เขตการศึกษา ๑๒” ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาการวางแผนทั่วไป โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดเทศบาล และเมืองพัทยา เขตการศึกษา ๑๒ มีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง ข้อที่มีการปฏิบัติอันดับแรก คือ โรงเรียน ให้คณะครูอาจารย์มีส่วนร่วมในการวางแผนงานของโรงเรียน, จัดสรรงบประมาณของโรงเรียนกระจายไปตามแผนงานและโครงการยังไม่ได้สัดส่วนที่เหมาะสม, การจัดทำแผนงานวิชาการ, โรงเรียนมีการจัดเก็บทะเบียนเอกสารและหลักฐานแสดงผลการเรียนรู้ถูกต้อง เป็นระบบและปัจจุบัน, โรงเรียนมีการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นเพิ่มเติมน้อย, โรงเรียนสนับสนุนให้ครูไปร่วมประชุมอบรมสัมมนาและลาศึกษาต่อเพื่อพัฒนาความรู้และการปฏิบัติงาน, โรงเรียนจัดให้มีการศึกษาและฝึกงานนอกสถานที่, โรงเรียนนำข้อมูลจากข้อสรุปเสนอแนะจากแผนงาน โครงการ กิจกรรม มาใช้ประกอบในการวางแผนจัดการศึกษาของโรงเรียน, โรงเรียนไม่ได้ติดตามผลนักเรียนที่จบหลักสูตรอย่างต่อเนื่องและเป็นปัจจุบัน และ ผู้บริหารสถานศึกษาและครูปฏิบัติการสอน มีทักษะต่อการบริหารและปัญหาการบริหารหลักสูตรแตกต่างกันอย่าง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕^{๑๔๐}

จันทร์ แซ่ลี ได้ศึกษา การบริหารกลยุทธ์เพื่อความสำเร็จขององค์กร : กรณีศึกษา เทศโก้ โลตัส ซูเปอร์เซ็นเตอร์ โดยศึกษาทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยใช้ข้อมูล ทฤษฎีที่มีเกี่ยวข้องรวมถึงรายงานประจำปีของบริษัทระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๙-๒๕๔๖

การศึกษาเชิงปริมาณ ใช้การวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงิน พบว่า บริษัทมีสภาพคล่องที่ดี บริษัทสามารถทำยอดขายได้ดีจากสินทรัพย์ที่มีอยู่ และความสามารถในการทำกำไรค่อนข้างดี แต่จะลดลงเล็กน้อยในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ส่วนการวิเคราะห์ด้วยค่า Z พบว่า บริษัทอยู่ในช่วงสภาวะไม่แน่นอน เนื่องจากต้องมีการลงทุนที่สูง

การศึกษาเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการของการบริหารเชิงกลยุทธ์ พบว่า บริษัทมีทั้งจุดแข็งในองค์กรและโอกาสที่ดีจากภายนอก ทำให้บริษัทเลือกใช้กลยุทธ์แบบเชิงรุก^{๑๔๑}

^{๑๔๐} ขนิษฐศรี ลีอารีย์, “การบริหารและปัญหาการบริหารหลักสูตรในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดเทศบาล และเมืองพัทยา เขตการศึกษา ๑๒”, วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, สาขาการบริหารการศึกษา (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๓๙), บทคัดย่อ.

^{๑๔๑} จันทร์ แซ่ลี, การบริหารกลยุทธ์เพื่อความสำเร็จขององค์กร : กรณีศึกษา เทศโก้ โลตัส ซูเปอร์เซ็นเตอร์, สารนิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๘), บทคัดย่อ.

นรินทร์ พูลสวัสดิ์ ได้วิจัยเรื่อง “ปัญหาการบริหารงานวิชาการของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลพบุรี” ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาการบริหารงานวิชาการโดยส่วนรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนมีปัญหามากที่สุด ด้านที่มี ปัญหารองลงมาตามลำดับ คือ ด้านการติดตามผลและนิเทศการสอน ด้านหลักสูตรและองค์ประกอบ ของหลักสูตร และด้านที่มี ปัญหาน้อยที่สุดคือ ด้านการวัดผลและการประเมินผลการเรียนการสอน เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ข้อที่มีปัญหามากที่สุดในด้านการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน คือ ความพร้อมของครูใน ด้านความรู้เกี่ยวกับวิชาเฉพาะ และข้อที่มีปัญหามากที่สุดในแต่ละด้าน เรียงตามลำดับลงไป คือ การเชิญวิทยากรภายนอกมาสาธิตการสอนแก่ครูเป็นปัญหาในด้านการ ติดตามผลและนิเทศ การสอนการพัฒนาหลักสูตรให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นเป็นปัญหาในด้านหลักสูตรและ องค์ประกอบของหลักสูตร และการจัดตั้งธนาคารข้อสอบเป็นปัญหาสำคัญที่สุดในด้านการวัดผล และประเมินผลการเรียนการสอน เมื่อเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานวิชาการของผู้บริหาร โรงเรียน โดยคำนึงถึงประสบการณ์ของผู้บริหารโรงเรียน และขนาดของโรงเรียนแล้ว พบว่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕^{๑๔๒}

พรพิมล โกพุดห้อย การบริหารคุณภาพแบบเบ็ดเสร็จ (TQM) งานพัฒนาคุณภาพ บริการทางการแพทย์ของโรงพยาบาลในเขต ๔ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความรู้ทัศนคติและ แนวทางในการพัฒนาบุคลากรต่อแนวคิดการบริหารคุณภาพในการพัฒนาคุณภาพในการ บริการทางการแพทย์ของโรงพยาบาลในเขต ๔ ผลการวิจัยพบว่า บุคลากรส่วนใหญ่มีความรู้ เกี่ยวกับการบริหารคุณภาพในระดับสูง มีทัศนคติต่อการบริหารคุณภาพที่ดี ต้องการให้มีการ พัฒนาคุณภาพตามแนวคิดการบริหารคุณภาพแบบเบ็ดเสร็จเกิดขึ้นในโรงพยาบาล^{๑๔๓}

ไพฑูรย์ ขุนอาสา ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ผู้บริหารกับการใช้หลักทฤษฎีธรรม : ศึกษา กรณีผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา อำเภอเมืองอุดรดิตถ์ จังหวัดอุดรดิตถ์” พบว่า ผู้บริหารโรงเรียน ยังมีความเข้าใจในหลักสังคทฤษฎีธรรมไม่ชัดเจนดี จึงไม่สามารถนำหลักสังคทฤษฎีธรรมไปใช้ในการบริหารงานได้ครบถ้วนเต็มที่ ดังนั้นจึงควร

^{๑๔๒} นรินทร์ พูลสวัสดิ์, “ปัญหาการบริหารงานวิชาการของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัด สำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดลพบุรี”, วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, สาขาการบริหารการศึกษา (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๓๓), บทคัดย่อ.

^{๑๔๓} พรพิมล โกพุดห้อย, การบริหารคุณภาพแบบเบ็ดเสร็จ (TQM) งานพัฒนาคุณภาพบริการ บริการทางการแพทย์ของโรงพยาบาลในเขต ๔, ปริญาญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาการจัดการคุณภาพ (สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา, ๒๕๔๔), บทคัดย่อ.

ส่งเสริมให้ผู้บริหารมีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมข้อนี้ให้ถูกต้องก่อน จึงจะสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้องครบถ้วนและก่อให้เกิดประโยชน์แก่การบริหารงานได้อย่างแท้จริง^{๑๔๔}

วราภรณ์ ถิตย์ฉาย ได้ทำการวิจัย เรื่องการบริหารเชิงกลยุทธ์ในอุตสาหกรรมการผลิตสุก้าทำพื้น กรณีศึกษา : บริษัทสยามเดนท์ จำกัด วัดอุปประสงค์ในการศึกษาครั้งนี้เพื่อศึกษาผลการประกอบธุรกิจ และการบริหารเชิงกลยุทธ์ ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติตามแผนกลยุทธ์ โดยนำข้อมูลในด้านต่างๆ ขององค์กร เช่น ผลประกอบการทางด้านอัตราส่วนทางการเงิน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ – ๒๕๔๕ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน และ ภายนอกองค์กร และใช้ SWOT analysis มาเป็นเครื่องมือในการศึกษาถึงการบริหารงานขององค์กร

ผลการศึกษาได้แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ส่วนแรก คือ การวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงินจากงบดุล และงบกำไรขาดทุน พบว่า ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๖ – ๒๕๔๐ บริษัทประสบปัญหาขาดทุนเป็นจำนวนมาก เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ แต่ผลการดำเนินงานของบริษัทในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๑ – ๒๕๔๕ มีการปรับตัวดีขึ้นในทุกด้าน การติดตามหนี้สินการบริหารหนี้สิน และการลดภาระดอกเบี้ยจ่าย รวมถึงสภาพคล่องของบริษัท ส่วนที่สอง วิเคราะห์การบริหารเชิงกลยุทธ์ของบริษัท พบว่า บริษัทอยู่ในตำแหน่งจุดแข็ง และโอกาสในช่วงเวกเตอร์การแข่งขันทางอุตสาหกรรม บริษัทเลือกกลยุทธ์การแข่งขันด้านคุณภาพสินค้า และการบริการหลังการขายเพื่อเป็นการรักษาความเป็นผู้นำทางการตลาด เพื่อเพิ่มรายได้ และสร้างกำไรสูงสุดให้กับบริษัททั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยใช้กลยุทธ์การเจริญเติบโต การสร้างส่วนครองตลาด และการพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้มีความแตกต่างควบคู่ไปด้วย^{๑๔๕}

^{๑๔๔}ไพฑูรย์ ขุนอาสา, “ผู้บริหารกับการใช้สังคหวัตถุธรรม : ศึกษากรณีผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการศึกษา อำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์”, วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารการศึกษา (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๓๒), บทคัดย่อ.

^{๑๔๕}วราภรณ์ ถิตย์ฉาย, "เรื่องการบริหารเชิงกลยุทธ์ในอุตสาหกรรมการผลิตสุก้าทำพื้น กรณีศึกษา :บริษัทสยามเดนท์ จำกัด," สารนิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๗), บทคัดย่อ.

๒.๕.๒ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

กษนัท นพพิมาน ได้ศึกษาผลจากการจัดซื้อพัสดุของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคโดยใช้วิธีจัดทำสัญญาระยะยาวแล้วเปรียบเทียบกับการจัดซื้อโดยวิธีประกวดราคาปกติ จากผลการศึกษาพบว่าการจัดซื้อโดยวิธีจัดทำสัญญาระยะยาวนั้นจะสามารถลดขั้นตอนการดำเนินการจัดซื้อพัสดุลง จึงทำให้ระยะเวลาดำเนินการและค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อพัสดุลดลง^{๑๔๖}

กรมการปกครอง ได้ทำการวิจัย เรื่อง “การพัฒนาประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชนระดับอำเภอ” เน้นการศึกษาในส่วนที่เป็นการบริการประชาชนเฉพาะงานทะเบียนราษฎร ทะเบียนทั่วไป และงานบัตรประจำตัวประชาชน โดยศึกษาจากอำเภอต่าง ๆ ใน ๕ ภาค รวม ๔๐ อำเภอ ประชากรที่ใช้ในการศึกษาได้แก่ ประชาชนที่มาใช้บริการที่ว่าการอำเภอ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ให้บริการบนที่ว่าการอำเภอรวมทั้งกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ๒,๔๐๐ คน ผลการวิจัยพบว่า^{๑๔๗}

๑. ผลการศึกษาในส่วนข้อคิดเห็นของประชาชนต่อบริการ พบว่า มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานตามกฎหมายและระเบียบอย่างเคร่งครัด การให้บริการประชาชนของข้าราชการฝ่ายปกครอง จึงควรยืดหยุ่นได้ ให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ และควรอธิบายกฎหมายและระเบียบให้แก่ประชาชนผู้รับบริการเกิดความเข้าใจ และมีทัศนคติที่ดีต่อทางราชการ การให้บริการประชาชนมีปริมาณมาก ทำให้การบริการไม่ทันกับความต้องการของประชาชน

๒. ผลการศึกษาในส่วนข้อคิดเห็นของประชาชนต่อปัญหา อุปสรรคในการบริการประชาชน พบว่า ภาษาถิ่นมีปัญหาในการสื่อสาร ความเข้าใจที่จะให้บริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะจังหวัดที่มีชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอุปสรรคในการให้บริการประชาชนมากคือ ระดับความรู้สึกรับรู้และการศึกษาของประชาชน ความพร้อมของประชาชนในการเตรียมเอกสารเพื่อรอรับบริการ ประสิทธิภาพและความคุ้นเคยในการขอรับบริการของประชาชน

๓. ผลการศึกษาในส่วนข้อคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานต่อกฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติ พบว่า กฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอน และวิธีปฏิบัติของฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน ยังมีความจำเป็น แต่ควรลดขั้นตอน ลดหลักฐานเอกสาร ลดขั้นตอนการอนุมัติลง

^{๑๔๖} กษนัท นพพิมาน, "การบริหารสินค้าคงคลัง: กรณีศึกษาวัตถุดิบอลูมิเนียมการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค", วิทยานิพนธ์ ปริญญาบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๘), หน้า ๖๑.

^{๑๔๗} กรมการปกครอง, *อำนาจหน้าที่นายอำเภอ, กรมการปกครอง*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๓๖), บทคัดย่อ.

๔. ผลการศึกษาในส่วนข้อเสนอแนะของประชาชน เพื่อปรับปรุงการให้บริการของประชาชน พบว่า ประชาชนให้ข้อเสนอแนะ คือ ควรมีการเผยแพร่และให้ความรู้ต่อประชาชนที่มาติดต่อ ณ ที่ว่าการอำเภอ จัดผังการให้บริการของสำนักงานให้ประชาชนที่มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่รับคำร้องคนเดียว ถ้ามีปัญหาขัดข้องที่ไม่อาจดำเนินการตามคำร้องได้ให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้ทราบ พร้อมนัดหมาย วัน เวลา ที่แน่นอน การเตรียมหลักฐานให้ถูกต้องควรจะต้องเลือกเจ้าหน้าที่ที่ชอบทำงานให้ประชาชน มีมนุษยสัมพันธ์ดี มาเป็นเจ้าหน้าที่รับคำร้อง หรือให้บริการติดต่อสอบถาม

ชูศักดิ์ อุปนันท์ ได้ทำการวิจัย เรื่อง “ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการอำเภอภูสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ” ผลการศึกษาพบว่า ระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการอำเภอภูสิงห์ ในด้านความพึงพอใจในการทำงาน พบว่า อยู่ในระดับสูง

ปัจจัยสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการพบว่า ด้านผู้บังคับบัญชาอยู่ในระดับสูง ด้านเพื่อนร่วมงานอยู่ในระดับสูง ด้านความก้าวหน้าและพัฒนาความรู้อยู่ในระดับสูง ด้านเงินเดือนและสวัสดิการอยู่ในระดับปานกลาง ด้านลักษณะงานอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูง และด้านสภาพแวดล้อมอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ข้อมูลเบื้องต้นของข้าราชการ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง อัตราเงินเดือน อายุราชการของข้าราชการ และสังกัดกระทรวงที่แตกต่างกัน จะไม่มีผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

ปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจในการทำงาน ได้แก่ ลักษณะของผู้บังคับบัญชา ลักษณะของเพื่อนร่วมงาน ความก้าวหน้า สวัสดิการและสิ่งตอบแทน ลักษณะงาน สภาพแวดล้อมในการทำงานของข้าราชการที่แตกต่างกัน จะมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน^{๔๘}

น้อม ธิเบศร์ ได้ทำการวิจัย เรื่อง การใช้เทคโนโลยีและภูมิปัญญาของเกษตรกรผู้ปลูกลำไยภาคเหนือ พบว่า หัวหน้าครอบครัวเกษตรกรผู้ปลูกลำไยส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง ๔๑-๕๐ ปี มีจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ย ๔ คน มีระดับการศึกษาส่วนใหญ่ระดับประถมศึกษา มีพื้นที่ถือครองทำการเกษตรเฉลี่ย ๕.๔๗ ไร่ การประกอบอาชีพอื่นนอกเหนือไปจากอาชีพการเกษตรส่วนใหญ่เกษตรกรจะประกอบอาชีพในการค้าขาย สำหรับรายได้จากลำไยปี พ.ศ. ๒๕๔๐ มากกว่าปี พ.ศ. ๒๕๔๑ เพราะว่าผลผลิตลำไยออกสู่ตลาดน้อย ในด้านการใช้เทคโนโลยีมีลักษณะการปลูกลำไยแบ่งเป็น ๒ ลักษณะ คือ ปลูกเป็นสวน และปลูก

^{๔๘}ชูศักดิ์ อุปนันท์, “ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการอำเภอภูสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ”, ภาคนิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, (คณะพัฒนาสังคม : สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๐), บทคัดย่อ.

ตามบริเวณบ้านทั่วไป การใช้พันธุ์ลำไยส่วนใหญ่ใช้พันธุ์เบาหรือพันธุ์ดอ การปฏิบัติในการปลูกและบำรุงรักษาต้นลำไย มีความแตกต่างกัน^{๔๔}

นิพนธ์ คำพา ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง “ปัญหาในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค : ศึกษาเฉพาะกรณีประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนระดับอำเภอ” พบว่า ปัญหาอุปสรรคที่ทำให้การบริการแก่ประชาชนในระดับอำเภอไม่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ท่าทีทัศนคติที่ไม่ดีในการทำงานของข้าราชการ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ไม่เพียงพอ จำนวนประชากรในเขตการปกครองมีมากเกินไปและการปฏิบัติงานของนายอำเภอที่ไม่สนใจในเรื่องการให้บริการประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยเสนอแนะให้มีการเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ เปลี่ยนแปลงทัศนคติในการทำงานของข้าราชการ เพิ่มวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้และให้นายอำเภอให้ความสนใจเกี่ยวกับการบริการในระดับอำเภอมากขึ้น^{๔๕}

วิภาศรี คงเกลี้ยง ได้ทำการวิจัย เรื่อง “ทัศนคติของผู้รับบริการที่มีต่องานทะเบียนในอำเภอมิตีใหม่” พบว่า ประชาชนที่มารับบริการมีทัศนคติที่ดีต่องานทะเบียนในอำเภอมิตีใหม่ ภายหลังจากที่อำเภอทั้ง ๔ อำเภอได้มีการปรับปรุงการบริหารและการบริการของอำเภอ ตามแนวทางของการรื้อปรับระบบแล้ว ส่วนปัจจัยทางด้านสังคมมีความสัมพันธ์กับทัศนคติต่องานทะเบียนอำเภอมิตีใหม่ คือ อายุ อาชีพ รายได้ การศึกษา และประสบการณ์ในการรับบริการงานทะเบียน โดยมีนัยสำคัญที่ระดับ ๐.๐๕^{๔๖}

สุรพล ทองทา ได้ทำการวิจัย เรื่อง สภาวะการปลูกลำไยเพื่ออุตสาหกรรมเกษตรในจังหวัดเชียงราย พบว่า เกษตรกรผู้ปลูกลำไยมีความเห็นว่า ลำไยพันธุ์อีดอมีความเหมาะสมต่ออุตสาหกรรมแปรรูปมากที่สุด และในการปลูกลำไยเพื่ออุตสาหกรรมเกษตรจะต้องใช้เงินลงทุนสูง ที่ดินจะต้องมีความอุดมสมบูรณ์และมีแหล่งน้ำที่ดีสนับสนุน แรงงานต้องใช้มากในการดูแลรักษาลำไยอย่างดีทุกช่วงของการผลิต และต้องมีแหล่งวิชาการสนับสนุน ปุ๋ยที่ใช้บำรุงดินและสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชมีผลต่อคุณภาพการผลิต ส่วนปัญหาที่เกษตรกรส่วนใหญ่พบและเป็นปัญหามาก ได้แก่ ปัญหาปริมาณผลผลิตไม่แน่นอน และการขาดแหล่งความรู้วิชาการ

^{๔๔} น้อม ริมเร่ง, "การใช้เทคโนโลยีและภูมิปัญญาของเกษตรกรผู้ปลูกลำไยภาคเหนือ", รายงานวิจัยสำนักงานส่งเสริมการเกษตรภาคเหนือ (กรมส่งเสริมการเกษตร, ๒๕๔๒), บทคัดย่อ.

^{๔๕} นิพนธ์ คำพา, อ้างใน กุลนดา โชติมุกตะ, ความพึงพอใจของประชาชนต่อระบบและกระบวนการให้บริการของกรุงเทพมหานคร : ศึกษากรณีสำนักงานเขตบางซื่อ, *ภาคินพนธ์ปริญาญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต*, (คณะพัฒนาสังคม : สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๘), หน้า ๔๙.

^{๔๖} วิภาศรี คงเกลี้ยง, “ทัศนคติของผู้รับบริการที่มีต่องานทะเบียนในอำเภอมิตีใหม่”, *วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต* (สังคมวิทยาประยุกต์), (บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๓๙), บทคัดย่อ.

สนับสนุน ปัญหา รองลงมา ได้แก่ ปัญหาทางด้านเงินทุนที่ใช้ในการผลิตลำไย คุณภาพของ ผลผลิตลำไย โรคและแมลง และข่าวสารทางการตลาดและราคาของผลผลิตลำไย^{๑๕๒}

๒.๕.๓ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล

กิตติพงศ์ อรุณพิพัฒน์ ศึกษาเรื่อง หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการ รัฐวิสาหกิจ : กรณีศึกษาบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ทำการศึกษา เปรียบเทียบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเรื่อง การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ หลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๔ ของกระทรวงการคลัง พบว่าหลักเกณฑ์ไม่ได้มีความแตกต่างในสาระสำคัญนัก โดยเฉพาะเรื่องหลักความโปร่งใส หลักความซื่อสัตย์สุจริต หลักความรับผิดชอบต่อผลการ ปฏิบัติหน้าที่ และหลักความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งมีความแตกต่างบ้างเล็กน้อย เช่น บริษัท จดทะเบียนต้องดูแลผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น หรือผู้ลงทุนเป็นหลักสำคัญ แต่บริษัทจดทะเบียน จะต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วย โดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้มี บทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่ และบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่ บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ โดยที่กระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจะต้อง เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีความโปร่งใส เพื่อให้คณะกรรมการนำหลัก ธรรมาภิบาลไปบริหารจัดการองค์กรนั้น เพื่อปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ธุรกิจหรือกิจกรรมนั้นๆ รวมทั้งการมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือ หุ้นหรือผู้ลงทุนทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน ควรมีการประเมินผลงานฝ่ายจัดการและ คณะกรรมการเองและจัดทำจรรยาบรรณของกรรมการผู้บริหาร และพนักงานด้วยกระบวนการ สรรหาคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ควรเปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมี ส่วนร่วมในการพิจารณา ควรเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง และมีความ เป็นอิสระเพื่อจะกำกับดูแลการดำเนินงานของฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจ ดูแลผลประโยชน์ของผู้ถือ หุ้นรายย่อย โดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจและดูแลผู้ถือหุ้น ต้องมีหลัก ธรรมาภิบาลทุกหน่วยและปฏิบัติอย่างเคร่งครัด^{๑๕๓}

^{๑๕๒}สุรพล ทองทา, “สภาวะการปลูกลำไยเพื่ออุตสาหกรรมเกษตรในจังหวัดเชียงราย”, ปรินญา วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต(เกษตรศาสตร์), สาขาวิชาส่งเสริมการเกษตร, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๓), บทคัดย่อ.

^{๑๕๓}กิตติพงศ์ อรุณพิพัฒน์, “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ : กรณีศึกษาบริษัท จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย”, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (นทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๕), หน้า ก.

พระจริญ จิรสุโก (เมืองประทับ) ได้ศึกษาเรื่อง “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองบางกรวย จังหวัดนนทบุรี” พบว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ทั้ง ๖ ด้าน คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า พบว่า บุคลากรมีความคิดเห็นว่า เทศบาลเมืองบางกรวย มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายละเอียดแต่ละด้านพบว่า มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากทุกด้าน ปัญหาในการบริหารงานพบว่า บุคลากรบางส่วนยังไม่ทราบข้อกฎหมายหรือข้อบัญญัติต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานในแต่ละส่วนของเทศบาล บุคลากรบางส่วนยังเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม และบางส่วนยังเห็นแก่พวกพ้องของตนเอง การทำงานในบางเรื่องไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม บุคลากรบางส่วนปฏิบัติงานตามความรู้สึกของตนเอง โดยไม่คำนึงถึงผลงานที่ออกมา การจัดสรรงบประมาณของเทศบาลไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ในเขตการปกครอง ซึ่งมีแนวทางในการบริหารงานดังนี้คือ เทศบาลควรจัดอบรมให้บุคคลบางส่วนที่ยัง ไม่ทราบในข้อกฎหมายหรือข้อบัญญัติต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล เพื่อให้การบริหารงานของเทศบาลไปในทิศทางเดียวกัน คือยึดหลักความถูกต้องตามกฎหมาย และหลักเกณฑ์ ที่ชอบธรรม เทศบาลควรสร้างทัศนคติด้านคุณธรรมและจริยธรรมให้เกิดขึ้นแก่บุคลากร ส่งเสริมให้บุคลากรเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน เสริมสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นแก่บุคลากรของเทศบาล เทศบาลควรเปิดเผยงบประมาณประจำปีในการนำไปใช้จ่ายในแต่ละด้าน และการนำงบประมาณไปใช้นั้นให้มีความคุ้มค่ากับประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ กระบวนการบริหารงานของเทศบาลนั้นพร้อมที่จะตรวจสอบได้ เทศบาลควรเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาล เพื่อให้การบริหารงานมีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น บุคลากรของเทศบาลควรปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมและให้บริการต่างๆ ด้วยความจริงใจ เทศบาลควรจัดสรรงบประมาณในการบริหารงานให้มีความคุ้มค่าเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาชุมชน และจัดสรรงบประมาณไปพัฒนาชุมชนให้ทั่วถึงตามความเร่งด่วนของชุมชนนั้นๆ โดยไม่คำนึงถึงคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง^{๑๔๔}

ณองก์ แสงแก้ว ได้ศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลการปฏิบัติงานในฝ่ายโยธา สำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร ตามหลักธรรมาภิบาล” ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิผลการปฏิบัติงานในฝ่ายโยธา สำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร โดยรวมทั้งสามด้าน ได้แก่ ประโยชน์สุขของประชาชน อยู่ในระดับปานกลาง มีค่ามัธยฐานเลขคณิตรวม ๓.๒๑ ทางด้านประสิทธิผลและ

^{๑๔๔} พระจริญ จิรสุโก (เมืองประทับ), “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองบางกรวย จังหวัดนนทบุรี”, *ปริญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์*, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒), บทคัดย่อ.

ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ อยู่ในระดับปานกลาง มีมัชฌิมเลขคณิตรวม ๓.๑๑ และด้านการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง มีค่ามัชฌิมเลขคณิตรวม ๓.๑๘ เมื่อทำการทดสอบสมมติฐานพบว่า ปัจจัยอายุ อาชีพ และระดับการศึกษา เป็นปัจจัยตัวแปรที่มีความแตกต่างกันอย่างนัยสำคัญทางสถิติ จากผลการวิเคราะห์ ความแปรปรวนทางเดียว (One Way ANOVA) ที่ระดับ ๐.๐๕ เมื่อเปรียบเทียบกับประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ในฝ่ายโยธา สำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร ส่วนปัจจัยด้านสถานภาพการสมรส และ รายได้ ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ ๐.๐๕ เมื่อเปรียบเทียบกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของฝ่ายโยธา สำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร^{๑๕๕}

เตือนใจ ฤทธิจักร ได้ศึกษาเรื่อง “ธรรมาภิบาลในการบริหารสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ตามทัศนะของบุคลากรสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม” ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่แตกต่างกัน มีทัศนะต่อธรรมาภิบาลในการบริหารสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ โดยภาพรวมแตกต่างกัน ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัย กลุ่มที่ปฏิบัติงานในสายงานสนับสนุนมีค่าเฉลี่ยความคิดเห็นสูงกว่ากลุ่มที่ปฏิบัติงานในสายงานหลัก อาจเป็นเพราะกลุ่มสายงานหลักและกลุ่มสายงานสนับสนุนของสถาบันนิติวิทยาศาสตร์มีหน้าที่ความรับผิดชอบต่องานแตกต่างกัน แต่ทั้งสองสายงานต้องประสานการทำงานร่วมกัน^{๑๕๖}

ธินิตา ฐิติภากร ศึกษาวิจัยเรื่อง การเปรียบเทียบความโปร่งใสในการบริหารงานของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครปฐม พบว่า ความโปร่งใสของเทศบาลตำบลอยู่ในระดับปานกลาง และองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับมาก และเมื่อเปรียบเทียบความโปร่งใสในการบริหารงานเทศบาล

- ๑) การเปิดเผยข้อมูล
- ๒) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ
- ๓) ความรับผิดชอบในการบริหารงานอยู่ในระดับมาก

^{๑๕๕} หนองค์ แสงแก้ว, “ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในฝ่ายโยธา สำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ตามหลักธรรมาภิบาล”, *วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต*, (มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, ๒๕๕๐), บทคัดย่อ.

^{๑๕๖} เตือนใจ ฤทธิจักร, “ธรรมาภิบาลในการบริหารสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ตามทัศนะของบุคลากรสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม”, *วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต*, สาขาพุทธศาสตร์การพัฒนา, (มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, ๒๕๕๐), หน้า ๘๑.

๔) การให้ประชาชนติดตาม ตรวจสอบการบริหารงานมีความแตกต่างกันคือ เทศบาลได้ให้ประชาชนติดตาม ตรวจสอบการบริหารน้อยกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล^{๑๕๗}

นภดล สุรนครินทร์ ได้ทำการศึกษาเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน องค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านบุคคล พบว่าประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา ต่างกัน มีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. ไม่แตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านขนาดของ อบต. และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของ อบต. แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจใน อบต. ไม่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านขนาดของ อบต. ไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของ อบต.^{๑๕๘}

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ตัวชี้วัด ธรรมาภิบาล” โดยสรุปแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการปกครองที่ดีที่เป็น ประโยชน์ต่อการส่งเสริมสังคมประชาธิปไตยในประเทศไทย จึงมีการเสนอแนะกล่าวถึงแนวคิดนี้ อย่างกว้างขวางอีกทั้งมีความพยายามที่จะให้มีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ มีการ กระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และเป็น ที่ เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า ถ้าระบบบริหารราชการมีความยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ นอกจากจะมีส่วนทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพแล้วยังสร้างความเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ และสามารถนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศได้ ในประเทศไทยได้มีองค์กร ของทางราชการ เช่น สำนักงาน ก.พ. กระทรวงมหาดไทย และสถาบันการศึกษาได้เริ่มนำหลัก ธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการปฏิบัติงาน ซึ่งเรียกว่า ยังอยู่ในช่วงของการใช้ได้ไม่นานนัก ซึ่ง จะต้องติดตามเพื่อประเมินระดับความสำเร็จของการมีธรรมาภิบาลต่อไปในอนาคต แม้แต่ กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงรัฐบาลกับธรรมาภิบาลในประเด็น สำคัญ เช่น ความโปร่งใส มีการตรวจสอบ ความมีประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วมของ ประชาชน ในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำลังจะถูกประเมินข้อดีและข้อเสีย เพื่อจะมี การแก้ไขให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนต่อไป จึงเป็นเรื่องที่ต้องติดตามว่าหลัก

^{๑๕๗} ธนิตา จูติภากร, “การศึกษาเปรียบเทียบความโปร่งใสการบริหารงานของเทศบาลตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครปฐม”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสน ศาสตร์, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๔๖), หน้า ก.

^{๑๕๘} นภดล สุรนครินทร์, “การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตาม ทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่”, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐ ประศาสนศาสตร์, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๗), หน้า ก.

ธรรมาภิบาลที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขประการใดในอนาคต^{๑๕๙}

เบญจวรรณ วันดีศรี ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด ผลวิจัยพบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ดมีธรรมาภิบาลในภาพรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านความมีประสิทธิภาพ ด้านความรับผิดชอบ ด้านคุณธรรม ด้านนิติธรรม มีธรรมาภิบาลระดับสูง ส่วนด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม มีธรรมาภิบาลต่ำ สำหรับปัจจัยต่างๆ ซึ่งได้แก่ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และความรู้ความเข้าใจในการปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่ามีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ขณะที่อายุ ระดับการศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด^{๑๖๐}

ผาสุก ไพจิตรและคณะ ได้ทำการวิจัยเรื่องคอร์รัปชันในภาครัฐ/ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน โดยการสำรวจความเห็นกลุ่มหัวหน้าครัวเรือน พบว่า คอร์รัปชันเป็นปัญหาระดับชาติที่สำคัญอันดับสาม รองจากปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาค่าครองชีพสูงพบในหมู่บ้านการเมืองมากกว่าหมู่บ้านราชการ หน่วยงานที่ไม่ซื่อสัตย์มากที่สุด ได้แก่ ตำรวจและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร้อยละ ๑๐ ของครัวเรือนถูกเรียกร้องสินบน วงเงินที่ถูกเรียกร้องกระจุกอยู่ในหน่วยงาน ๓ แห่ง คือ ที่ดิน ตำรวจ และสรรพากร การรายงานกรณีคอร์รัปชันส่วนใหญ่ไม่เคยรายงาน เพราะไม่ทราบว่าจะรายงานที่ใดและอาจนำผลลบมาถึงตน สถาบันที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการต่อต้านคอร์รัปชัน ได้แก่ สื่อมวลชน ป.ป.ช. นักวิชาการและครูตามลำดับ^{๑๖๑}

มัทนา เหลืองนาคทองดี ศึกษาเรื่อง ความรู้ความเข้าใจในการบริหารองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลของนักธุรกิจไทย โดยมีกลุ่มตัวอย่างคือ ผู้บริหารจากบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ผลการศึกษาพบว่า อายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่งงานบริหารมีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจเรื่องธรรมาภิบาลอย่างนัยสำคัญทางสถิติ โดยผู้บริหารที่มีอายุมากกว่า ๔๐ ปี การศึกษาระดับปริญญาโทขึ้นไป และเป็นผู้บริหารระดับสูงมีความรู้ความ

^{๑๕๙} บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล”, รายงานการวิจัย, สถาบันพระปกเกล้า, (กรุงเทพมหานคร : ศุภสมาคมฯ, ๒๕๔๔), หน้า ๔๗.

^{๑๖๐} เบญจวรรณ วันดีศรี, “การศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี, ๒๕๔๖), บทคัดย่อ.

^{๑๖๑} ผาสุก ไพจิตร และคณะ, คอร์รัปชันในภาครัฐ : ความเห็นและประสบการณ์ในครัวเรือน, (กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๓), หน้า ๖๓.

เข้าใจในเรื่องธรรมาภิบาล มากกว่าผู้บริหารที่มีอายุน้อย การศึกษาระดับปริญญาตรี และเป็นผู้บริหารระดับกลาง นอกจากนั้นพบว่า ผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับกลางมีการเปิดรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับธรรมาภิบาลจากสื่อต่างๆ ค่อนข้างน้อยมาก และยังพบว่าผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับกลางมีทัศนคติที่ดีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารองค์กร^{๑๖๒}

รัชนา ศานติยานนท์ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย โดยได้ให้ข้อสรุปในภาพรวมว่า การบริหารจัดการที่ดีเป็นแนวทางปฏิบัติที่ยอมรับในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษาในปัจจุบัน จะเน้นความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยส่งเสริมให้มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติและความโปร่งใสในขณะเดียวกันก็ยังคงให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และความยุติธรรม นอกจากนี้ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาให้ข้อสรุปเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการมหาลัยในส่วนต่างๆ ที่สะท้อนองค์ประกอบของการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยที่ดี^{๑๖๓}

สิริวิภา ศรีปลั่ง ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์แบ่งออกเป็น ๓ ด้าน คือ ด้านสุขภาพอาหาร ด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ในแต่ละด้านมีตัวชี้วัดการมีส่วนร่วม ๔ ประเด็น คือ ๑. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการวางแผนและนโยบาย ๒. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ๓. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ ๔. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

นอกจากนี้ การศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละด้านของตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่กล่าวข้างต้นของสำนักงานการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ในภาพรวมทั้งหมดอยู่ในระดับปานกลาง คือ ค่าเฉลี่ยระหว่าง ๑.๗๐ - ๑.๙๖ แต่เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านสิ่งแวดล้อมค่าเฉลี่ย ๑.๙๖ รองลงมาด้านสุขภาพค่าเฉลี่ย ๑.๗๙ และด้านสุขภาพอาหารค่าเฉลี่ย ๑.๗๐ ตามลำดับ^{๑๖๔}

^{๑๖๒} มัทนา เหลืองนาคทองดี, “ความรู้ความเข้าใจในการบริหารองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลของนักธุรกิจไทย”, งานวิจัยหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาคีรัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ ๑๔, (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๕), หน้า ๕.

^{๑๖๓} รัชนา ศานติยานนท์, รูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๖.

^{๑๖๔} สิริวิภา ศรีปลั่ง, “การศึกษาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๔๘), บทคัดย่อ.

สุภัทรมาศ จริยเวชช์วัฒนา ทำการศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า เทศบาลตำบลบ้านฉางมีความเสมอภาคและกระจายพัฒนาอย่างทั่วถึง ไม่มีการเลือกปฏิบัติและได้จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาและในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการต่างๆ ส่วนใหญ่มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา พบว่ามีปัญหาในเรื่องของคณะกรรมการชุมชนที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามานั้นบางคนไม่เห็นแก่ประโยชน์ของชุมชนแต่เข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง^{๑๖๕}

สุรัชย์ นาทองไชย ได้วิจัยเรื่อง สภาพการบริหารงานของคณะเทศมนตรี ตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลธัญญา อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งที่มาจากบุคลากรที่ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบลธัญญา และประชาชนในเขตเทศบาล ต่างมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่าคณะเทศมนตรียบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล และต่างพอใจ เห็นด้วยที่คณะเทศมนตรีนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน ในหลักนิติธรรมมีการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน โดยความเสมอภาค ถูกต้อง รักษาประโยชน์ของส่วนรวม ในหลักความโปร่งใส มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยติดประกาศ ประชุมชี้แจงผ่านหอกระจายข่าว/เสียงตามสาย และวารสาร ในหลักการมีส่วนร่วม มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา การจัดซื้อ - จัดจ้าง การประชุมสภาเทศบาล การเสนอออกกฎหมายข้อบังคับ หลักความรับผิดชอบให้บริหารที่มีคุณภาพ เป็นธรรม ทั่วถึง และหลักความคุ้มค่า โดยการปฏิบัติกิจกรรมตามลำดับความสำคัญ ก่อน - หลัง การจัดซื้อ - จัดจ้าง เป็นไปด้วยความประหยัด มีการแต่งตั้ง กรรมการตรวจสอบ การใช้งบประมาณ^{๑๖๖}

เสนาะ สภาพไทย ได้ศึกษาเรื่อง “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามความคิดเห็นของนักเรียนเสนาธิการทหารบก” ผลการศึกษาพบว่า โดยส่วนใหญ่แล้วนักเรียนเสนาธิการทหารบกจะ เห็นว่าการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีของรัฐบาลมีความสำคัญอยู่ในระดับสูง ได้แก่ ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบต่อด้านความคุ้มค่า ด้านนิติธรรม และด้านคุณธรรม อยู่ในระดับปานกลางและจากการทดสอบสมมติฐานพบว่า นักเรียนเสนาธิการทหารบกที่มี อายุ สถานภาพ การศึกษา ระดับรายได้

^{๑๖๕}สุภัทรมาศ จริยเวชช์วัฒนา, “การบริหารจัดการเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านฉาง”, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๕๗), หน้า ก.

^{๑๖๖}สุรัชย์ นาทองไชย, “สภาพการบริหารของคณะเทศมนตรี ตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลธัญญา อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์”, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ๒๕๕๘), บทคัดย่อ.

ชั้นยศ ระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ และตำแหน่งหน้าที่ต่างกันไม่มีผลต่อความคิดเห็นเรื่องการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีของรัฐบาลแตกต่างกัน^{๑๖๗}

อรพินท์ สฟโซคชัย ได้การศึกษาเรื่อง ศึกษาแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานส่วนท้องถิ่นเพื่อเสนอรูปแบบและแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาล ในระดับตำบลและหมู่บ้าน ผู้วิจัยได้เลือก อบต. ชมพู อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ เป็นพื้นที่ทำการศึกษาโดยได้รับความร่วมมือกับผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาลและเจ้าหน้าที่อย่างเข้มแข็งและต่อเนื่องจากการดำเนินงานภาคสนามร่วมกับผู้ปฏิบัติระดับตำบล ทำให้สามารถรวบรวมบทเรียนและแนวคิดจากการปฏิบัติจริง ผลการศึกษา อบต. ที่มีธรรมาภิบาลในภาคปฏิบัติเป็นสิ่งที่สามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรม แม้ว่าผลการศึกษาในพื้นที่ทดลองยังไม่สมบูรณ์นัก แต่ก็มีข้อมูลบางส่วนที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นว่าประโยชน์ในการเผยแพร่แนวคิดและขั้นตอนการปฏิบัติในการสร้าง อบต. ธรรมาภิบาลต่อไป กระบวนการพัฒนาธรรมาภิบาลระดับ อบต. เริ่มตั้งแต่กระบวนการสร้างความเข้าใจ การกำหนดแนวทางและรูปแบบการทดลองปฏิบัติ และสิ้นสุดที่การทบทวนและสรุปบทเรียน อบต. ชมพู เลือกประยุกต์หลักธรรมาภิบาล ๔ หลักได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และความคุ้มค่า ส่วนอีกสองหลักคือ หลักความรับผิดชอบ และหลักคุณธรรมยังไม่ได้ดำเนินการ เป็นเรื่องนามธรรมที่จะต้องใช้การรณรงค์และการสร้างจิตสำนึกสำหรับการศึกษาในโครงการนี้ยังไม่สามารถสร้างกลไกในเชิงการบริหารจัดการได้เนื่องด้วยเป็นเรื่องระยะยาวและโครงการมีข้อจำกัด^{๑๖๘}

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า การบริหารเป็นการใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรมาบริหาร และจะมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพและมีการปกครองที่ดี โดยมีการวางแผน การตัดสินใจที่ดี การพัฒนาบุคลากร การให้ผลตอบแทน โดยใช้การบริหารจัดการที่ดี ประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งเป็นหลักในการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลของระเบียบบริหารราชการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาเป็นตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า จึงจะทำให้เป็นผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพ

^{๑๖๗} เสนาะ สภาไพไทย, “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามความคิดเห็นของนักเรียนสหวิชาการทหารบก”, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๕๙), บทคัดย่อ.

^{๑๖๘} อรพินท์ สฟโซคชัย, แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๕๓), หน้า ๔๕.

๒.๖ กรอบแนวคิดของการวิจัย

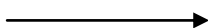
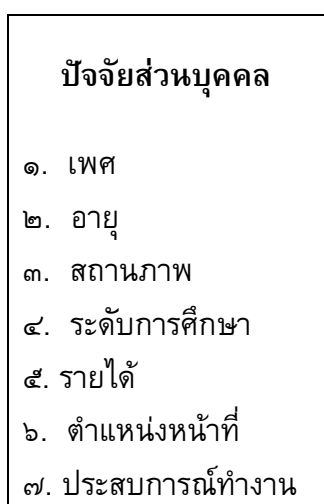
จากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่เกี่ยวข้องข้างต้น สามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดของการวิจัย การบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ดังนี้

๑) ตัวแปรต้น คือ ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา รายได้ ตำแหน่งหน้าที่ และประสบการณ์ทำงาน

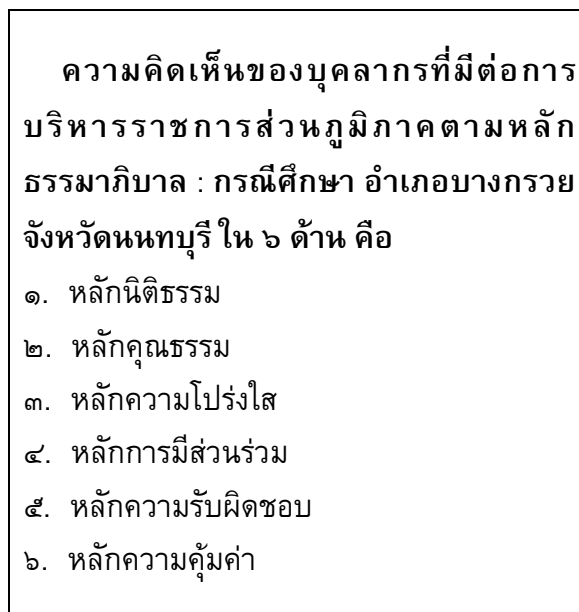
๒) ตัวแปรตาม คือ ความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักธรรมาภิบาลใน ๖ ด้าน ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า (ภาพที่ ๒.๖)

กรอบแนวคิดของการวิจัย

ตัวแปรต้น (Independent Variables)



ตัวแปรตาม (Dependent Variables)



แผนภูมิที่ ๒.๖ กรอบแนวคิดของการวิจัย