

## บทที่ ๓

### การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

บทนี้ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล มีประเด็นในการศึกษา ดังนี้

- ๓.๑ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - ๓.๑.๑ ประวัติความเป็นมาของการปกครอง
  - ๓.๑.๒ ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - ๓.๑.๓ โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - ๓.๑.๔ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๓.๒ หลักการและแนวคิดในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - ๓.๒.๑ หลักการบริหารองค์กร
  - ๓.๒.๒ หลักการกระจายอำนาจ
  - ๓.๒.๓ แนวคิดประชาธิปไตย
  - ๓.๒.๔ แนวคิดการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

#### ๓.๑ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อดีตเป็นรากฐานของปัจจุบันและอนาคต การศึกษาประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา จะทำให้เรารู้ถึงหลักการ วิธีการ การบริหารองค์กร ทราบถึง อุปสรรค ปัญหาและข้อผิดพลาด ที่เคยเกิดขึ้น เพื่อจะได้นำมาปรับปรุง หรือบูรณาการให้ดีขึ้น ผู้วิจัย จึงทำการศึกษาถึง ความเป็นมา ความหมาย โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะได้กล่าวถึงประวัติศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา รัชกาลที่ 5 สมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และปัจจุบัน โดยสังเขป ปรากฏรายละเอียด ดังต่อไปนี้

##### ๓.๑.๑ ประวัติความเป็นมาของการปกครอง

การบริหารราชการแผ่นดิน สมัยสุโขทัย (พ.ศ.1720-1893) สุโขทัย ถือว่าเป็นอาณาจักรแห่งแรก ของชาวไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นอาณาจักรที่มีความเจริญรุ่งเรือง มีลักษณะเหมือนนครอครวใหญ่ มีพ่อเป็นผู้ปกครอง เรียกว่า พ่อขุน มีความใกล้ชิดกันมากกว่า ระบบกษัตริย์ ที่เป็นสมมติเทพ เช่น พ่อขุนศรีอินทราทิตย์ พ่อขุนบางกลางท่าว พ่อขุนรามคำแหง สมเด็จพระรามาธิบดีราชานุภาพ ท่านได้อธิบายลักษณะการปกครอง ของประเทศสยามโบราณ (สมัยสุโขทัย) ว่า เป็นแบบบิดากับบุตร พระเจ้าแผ่นดินเป็นบิดาของประชาชนทั้งปวง บิดาปกครองครัวเรือน หลายครัวเรือนเป็นบ้าน ที่อยู่ในการปกครองของพ่อบ้าน เรียกว่า ลูกบ้าน หลายบ้านรวมกันเป็นเมือง หากเป็นเมืองขึ้น อยู่ในความปกครองของพ่อเมือง ประเทศราช เจ้าเมืองเป็นขุน หลากๆเมืองรวมกันเป็นประเทศ จะอยู่ในความปกครองดูแลของพ่อขุน ข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ เรียกว่าลูกขุน การจัดระเบียบการปกครองสมัยสุโขทัย แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1) เขตการปกครองที่

เป็นราชธานี (นครหลวง หัวเมืองชั้นใน) 2) เขตการปกครองที่เป็นเมืองพระยามหานคร (หัวเมืองชั้นนอก) และ 3) หัวเมืองประเทศราช

**การบริหารราชการแผ่นดิน สมัยกรุงศรีอยุธยา** เมื่อกรุงศรีอยุธยา เป็นราชธานีได้เริ่มใช้ระบบการปกครองแบบ “เทวสิทธิ์” โดยรับอิทธิพลมาจากขอม ระบบการปกครองและการบริหารราชการเปลี่ยนไปเป็น “สมมติเทพ” หรือ “สมบูรณาญาสิทธิราชย์” มีการปฏิรูป รูปแบบการปกครองการบริหารราชการ ในสมัยของพระบรมไตรโลกนาถ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นสมมติเทพ เป็นเจ้าแผ่นดินและเจ้าชีวิต ราษฎรเป็นเพียง “ข้าแผ่นดิน” มีหน้าที่จงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ ราษฎรต้องเสียค่าราชการและภาษีอากรตามที่กฎหมายกำหนด ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และชายฉกรรจ์ต้องออกรบ เมื่อมีศึกสงครามโดยแบ่งหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอกและเมืองประเทศราชและกำหนดให้ต้องส่งเครื่องราชบรรณาการ เพื่อแสดงตนอยู่ใต้จักรวรรดิของอยุธยา ให้ขุนนาง ช่วยว่าราชการเพิ่มขึ้นตำแหน่ง “สมุหนายก” “สมุหพระกลาโหม” เป็นอัครมหาเสนาบดี ปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ มี “จตุสดมภ์” คือ “เวียง วัง คลัง และนา” เป็นเสนาบดีในการช่วยบริหารราชการ ต่อมาแก้ไขเพิ่มเติม ในสมัยพระเพทราชา ทรงเพิ่ม “กรมท่า” ในการดูแลหัวเมืองภาคตะวันออก

**การบริหารราชการแผ่นดิน สมัยรัชกาลที่ 5** ก่อนการปฏิรูประบบราชการ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ร.5) ยังคงใช้โครงสร้างของระบบบริหารแผ่นดิน ในสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยามาโดยตลอด การบริหารราชการส่วนกลาง ใช้โครงสร้างแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ภายใต้ระบบจตุสดมภ์ ใช้ระบบ “กินเมือง” ในการปกครองใช้ระบบราชาธิราชหรือจักรวรรดิ (Empire) ในการปกครองประเทศราช โดยยึดถือ “ทศพิธราชธรรม” สถานภาพและเสถียรภาพของกษัตริย์ แต่ละพระองค์ เป็นศูนย์รวมของอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ทรงทำการบริหารราชการแผ่นดิน ร่วมกับเสนาบดี 6 ตำแหน่ง คือ อัครมหาเสนาบดีสมุหนายก สมุหพระกลาโหมและเสนาบดีกรมเวียง กรมวัง กรมคลัง กรมนา ต่อมาทรงตั้งอีก 6 กรม ได้แก่ กรมธรรมการ กรมภาษามาลา กรมพระสุรัสวดี กรมตำรวจวัง กรมคลังมหาสมบัติ (กรมหนึ่งของพระคลัง) มีมนตรีเป็นหัวหน้ากรม มंत्रीทั้ง ๖ ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง

การบริหารราชการหัวเมือง ใช้ระบบ “กินเมือง” เป็นระบบขุนนาง ข้าราชการมิได้กินเงินเดือน จากทางราชการ แต่กินหรือใช้ตำแหน่งหน้าที่หาผลประโยชน์จากเมืองหรืออำเภอที่ตนรับผิดชอบในรูปของส่วนแบ่งภาษีอากร ค่าธรรมเนียมที่เก็บราษฎรและการเกณฑ์แรงงานไพร่และทาส หัวเมืองทั่วราชอาณาจักร หัวเมืองชั้นนอก เมืองพระยามหานคร เมืองเอก โท ตรีและจัตวา อยู่ภายใต้การปกครองดูแลของกรมมหาดไทย กรมกลาโหมและกรมพระคลัง ขึ้นอยู่กับเขตการปกครองที่เมืองนั้นๆ ตั้งอยู่ การปกครองหัวเมืองประเทศราช อยู่ภายใต้การควบคุมดูแล ของสมุหนายกหรือสมุห กลาโหม ผู้ที่เป็นเจ้าประเทศราช ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง จะปล่อยให้หัวเมืองประเทศราชปกครองกันเอง เนื่องมาจากความห่างไกล ลักษณะของเชื้อชาติและวัฒนธรรมประเพณีที่ต่างไป การเข้ามาเป็นประเทศราช แสดงถึงการยอมรับอำนาจหรืออิทธิพลของประเทศไทย ที่มีอยู่เหนือเมืองของเจ้าผู้ครองนครนั้น

การปฏิรูประบบราชการ ของรัชกาลที่ 5 ท่าน ได้ปรับโครงสร้างการบริหารราชการ จากกรมหลัก 3 กรม คือ กรมกลาโหม กรมมหาดไทย กรมท่า ปรับเป็นกรมต่างๆ 12 กรม มีเสนาบดี

รับผิดชอบปกครอง มีศักดิ์เสมอกัน ยกเลิกระบบจตุสดมภ์ ตำแหน่งสมุหนายก สมุหกลาโหม กำหนดรูปแบบของกระทรวง ที่จะปฏิรูปทั้งเก่าและใหม่รวมเป็น 12 กระทรวง แต่เรียกกรมตามเดิม ได้แก่ 1) กรมมหาดไทย 2) กรมพระกลาโหม 3) กรมท่า 4) กรมวัง 5) กรมเมือง 6) กรมนา 7) กรมพระคลัง ดูแลเรื่องการเงิน รายได้ รายจ่ายของแผ่นดิน 8) กรมยุติธรรม จัดการเรื่องศาล เดิมอยู่อย่างกระจัดกระจายตามกรมต่างๆ 9) กรมยุทธนาธิการ ตรวจตราจัดการกรมทหารบกทหารเรือ 10) กรมธรรมการ จัดการการศึกษา การรักษา พยาบาล และอุปถัมภ์คณะสงฆ์ตามตำแหน่ง 11) กรมโยธาธิการ 12) กรมมรุธาธิการ รักษาพระราชสัญญาณ รักษาพระราชกำหนด กฎหมายและหนังสือราชการทั้งปวง โดย 6 กรมแรกเป็นกรมเก่า แต่เปลี่ยนแปลงหน้าที่ที่ความรับผิดชอบ โดยกรมพระกลาโหมบังคับหัวเมืองปักษ์ใต้และเมืองมลายู ประเทศราช ต่อมา โอนการบังคับบัญชาการหัวเมืองให้แก่กระทรวงมหาดไทย กรมท่า เดิมเคยว่าราชการหัวเมืองชายฝั่งทะเลตะวันออก ให้ว่าการต่างประเทศอย่างเดียว เพื่อการพัฒนาประเทศให้ทันสมัย มีความเป็นปึกแผ่นมั่นคง

เมื่อทรงกำหนดรูปแบบของการบริหารราชการส่วนกลางขึ้นใหม่แล้ว ได้ประกาศพระบรมราชโองการ ตั้งกระทรวง รวม 12 กระทรวง อย่างเป็นทางการ ทำให้ลดซ้ำซ้อนก้าวถ่างกัน สร้างฐานอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่ ลดอำนาจ อิทธิพลของขุนนางเก่า โดยเฉพาะตระกูลขุนนางคลง

**การบริหารราชการแผ่นดิน หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475** หลังจากการปฏิวัติ การเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน ใน พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎร ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช จากพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาด มาเป็นการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข (Constitutional Monarchy) มีการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตราพระราชบัญญัติ ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 เพื่อวางโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยให้เหตุผลว่า เพื่อต้องการจัดรูปงานให้เข้าลักษณะการปกครองอย่างรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินรวบรัด เร็วยิ่งขึ้น

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แก่ การจัดระเบียบการบริหารราชการ เป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1) ราชการบริหารส่วนกลาง มีคณะรัฐมนตรี (กระทรวง ทบวง กรม) 2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ส่งข้าราชการไปประจำ และ 3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล มีการกำหนดฐานะของกระทรวง ให้เป็นทบวงการเมือง หน่วยงานของรัฐ เป็นนิติบุคคล มีฐานะทางกฎหมาย เป็นคู่สัญญาในทางกฎหมายได้ มีการปรับโอนอำนาจหน้าที่ ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ให้อยู่กับคณะกรรมการจังหวัดและคณะกรรมการอำเภอ ยกเลิกมณฑล เหลือแต่ จังหวัด อำเภอ ที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค และกำหนดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เพิ่มขึ้นมา ได้แก่ เทศบาล

**การบริหารราชการแผ่นดิน ปัจจุบัน (2545-2550)** ประเทศไทย ได้ยึดหลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางและหลักการแบ่งอำนาจ ไปให้ส่วนภูมิภาค โดยใช้หลักการที่ผสมผสานกันไป ทำให้รัฐบาล สามารถควบคุมได้ทุกส่วนของประเทศ ผ่านตัวแทนของตนในส่วนภูมิภาค มีผลทำให้การบริหารประเทศมีเอกภาพและความมั่นคงจนถึงปัจจุบัน ส่วนหลักการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองกันเองนั้น เป็นหลักใหม่ตามอุดมการณ์ของประชาธิปไตยภายหลังการปฏิวัติ

เปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ เมื่อปี พ.ศ. 2475 การจัดระเบียบบริหารราชการไทยปัจจุบัน ใช้หลักการจัดระเบียบบริหารราชการ ทั้ง 3 หลัก ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 ได้แก่ 1) หลักการรวมอำนาจ ในการจัดระเบียบการบริหารส่วนราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ 2) หลักการแบ่งอำนาจ ในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ 3) หลักการกระจายอำนาจ ในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวดที่ ๙ และรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ฉบับปัจจุบัน กำหนดโดยบัญญัติไว้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 281 – 290) ถือว่า มีความสำคัญต่อประชาชน เพราะประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ มีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น เป็นการกระจายอำนาจและเพิ่มช่อง ทางในการบริหาร สร้างนักการเมืองระดับท้องถิ่น นำไปสู่การปกครองระดับชาติสอดคล้องกับระบอบ ประชาธิปไตย เป็นการกระจายอำนาจ มุ่งเน้นให้ประชาชนรู้จักหน้าที่ รักและหวงแหนชุมชนที่ตนอยู่อาศัย เมื่อเกิดปัญหาในท้องถิ่นใด คนในท้องถิ่นนั้นย่อมที่จะรู้สาเหตุหรือปัจจัย ที่ทำให้เกิดปัญหาได้มากกว่าคนนอกพื้นที่ การแก้ไขปัญหาก็จะตรงจุด มีประสิทธิภาพ สามารถตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่นหรือฝ่ายบริหาร เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ถ่วงดุลอำนาจ และนำไปสู่การบริหารบ้านเมืองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ต่อไป<sup>๑</sup>

### ๓.1.๒ ความหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมาย หรือคำนิยามขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีผู้นิยามไว้มากมาย ส่วนใหญ่แล้ว คำนิยามเหล่านั้น ต่างก็มีหลักการที่สำคัญ คล้ายคลึงกัน จะต่างกันบ้าง ในรายละเอียดปลีกย่อยสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

เดเนียล วิท (Danial Wit)<sup>๒</sup> กล่าวใน A Comparative Survey of Local Government and Administration ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลกลาง ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่น รัฐบาลของท้องถิ่น จำเป็นต้องมียศของตนเอง ที่มาจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง ให้มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตอำนาจของตน

<sup>๑</sup> กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การปกครองส่วนท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๕), หน้า ๗.

<sup>๒</sup> Danial Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration, (Bangkok: Kurusapha Press, 1967), pp. 101-103.

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway)<sup>๓</sup> กล่าวใน *State and Local Government in the United States* ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson)<sup>๔</sup> กล่าวใน “Local Governmen” in *Encyclopedia of Social Science* ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

อุทัย หิรัญโต<sup>๕</sup> กล่าวใน การปกครองท้องถิ่น ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจ ให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่น มีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐไม่ได้ เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น และลักษณะทั่วไปของการปกครองส่วนท้องถิ่น มีองค์ประกอบ ๘ ประการ ได้แก่

๑) มีสถานะตามกฎหมาย (Legal Status) เมื่อประเทศใดได้กำหนดเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศแล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะเป็นนโยบายที่กระจายอำนาจให้อย่างแท้จริง

๒) มีพื้นที่และระดับ (Area and Level) มีการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น จากปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์เชื้อชาติ และความสำคัญในการปกครองของตนเองของประชาชน แบ่งออกเป็น ๒ ระดับ ได้แก่ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่

๓) การกระจายบทบาท อำนาจหน้าที่ การที่จะกำหนดให้มีบทบาท อำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

๔) เป็นองค์การนิติบุคคล ที่ถูกจัดตั้ง ตามกฎหมาย แยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจ กำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุม ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

๕) มีการเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหาร จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

<sup>๓</sup> William V. Holloway, *State and Local Government in the United States*, (New York : McGraw-Hill, 1959), pp. 101-103.

<sup>๔</sup> William A. Robson, “Local Governmen” in *Encyclopedia of Social Science*, (New York: The .Macmillan, 1953), p. 574.

<sup>๕</sup> อุทัย หิรัญโต, *การปกครองท้องถิ่น*, (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๒.

๖) มีอิสระในการปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถใช้ดุลพินิจของตนเอง ในการปฏิบัติกิจการ ในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในการ บังคับบัญชาของหน่วยงานราชการอื่น

๗) มีงบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตาม ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอ ที่จะทะนุบำรุงท้องถิ่น

๘) การผูกกำกับ ดูแลโดยรัฐ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ

หลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

๑) มีรูปแบบหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบ ตามความแตกต่างของ ความเจริญประชากร หรือขนาดพื้นที่

๒) มีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม

๓) มีสิทธิตามกฎหมาย ในการปกครองตนเอง สิทธิ แบ่งเป็น ๒ ประการ ได้แก่

(๑) สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กร

(๒) สิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ ที่มีอยู่

๔) มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหาร ปกครองตนเอง ได้แก่ องค์กรฝ่ายบริหารและ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

๕) มีประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาท อำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

๑) งานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิต ความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูล ฝอย เป็นต้น

๒) งานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง

๓) งานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การ จัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น

๔) งานที่เกี่ยวกับพาณิชย์ท้องถิ่น เช่น จัดให้มีโรงรับจำนำ การจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้ โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน<sup>๖</sup>

การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความสำคัญ ถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย เป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการ ใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย เป็นการแบ่งเบา ภาระของรัฐบาล ทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เปิดโอกาสให้ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ทำให้เกิดความสำนึกตนเอง ต่อท้องถิ่น มีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหาและช่วยกันแก้ไข ปัญหา ของท้องถิ่นของตน สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เป็นแหล่งสร้างผู้นำ ทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต

<sup>๖</sup> อ้างใน อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, , หน้า ๒๒.

ดังนั้น หน้าที่ความรับผิดชอบ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึง กำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ ความรับผิดชอบ ควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระหรือเป็น นโยบายที่รัฐบาล ต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ ก็ไม่มอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานทะเบียนที่ดิน การศึกษาในระดับอุดมศึกษา

### ๓.1.๓ โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศไทย กำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๗๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ.๒๕๕๒ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๕๕๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายอื่นๆ กำหนดให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น มีโครงสร้าง ดังต่อไปนี้

#### ๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการปกครองท้องถิ่น รูปแบบหนึ่ง ถูกจัดตั้งเป็นสภา จังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ฐานะของสภาจังหวัด ในขณะนั้นมีลักษณะเป็นองค์การแทนประชาชน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา ให้การ แนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัด มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่แยกออกจากหน่วยงานราชการ การ บริหารส่วนภูมิภาคหรือแยกเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ส่วนประกอบขององค์การบริหารส่วน จังหวัด ประกอบด้วย ๑) ฝ่ายบริหาร มาจากข้าราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัด จังหวัด นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ๒) สภาจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งได้รับการ เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน อยู่ในวาระคราวละ ๔ ปี

ต่อมา พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๒๔๗๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดโครงสร้าง องค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย ๑) สภาองค์การ บริหารส่วนจังหวัด ๒) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ ๓) ข้าราชการส่วนจังหวัด

#### ๑) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบไปด้วย

(๑) จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา ๙) ได้แก่

- จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน ๕ แสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การ บริหารส่วนจังหวัดได้ ๒๔ คน

- จังหวัดใดมีราษฎรเกิน ๕ แสนคน แต่ไม่เกิน ๑ ล้านคน ให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ๓๐ คน

- จังหวัดใดมีราษฎรเกิน ๑ ล้าน ๕ แสนคน แต่ไม่เกิน ๒ ล้านคน ให้มีการ เลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ๔๒ คน

- จังหวัดใดมีราษฎรเกิน ๒ ล้านคนขึ้นไป ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การ

บริหารส่วนจังหวัดได้ ๔๘ คน

(๒) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดำรงตำแหน่ง คราวละ ๔ ปี (มาตรา ๑๐)

2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(1) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

(2) เขตเลือกตั้ง คือ เขตจังหวัด

(3) คุณสมบัติ อายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี การศึกษาปริญญาตรี หรือเทียบเท่า หรือเคยเป็น สจ. สอบจ. ผู้บริหารท้องถิ่น หรือ สส. สว. ไม่เป็นผู้พ้นจากตำแหน่งจากการเมืองท้องถิ่นเพราะมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาทั้งทางตรงและทางอ้อม มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตจังหวัดเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี

(4) คุณสมบัติต้องห้าม ดิตยาเสพยิตต์ให้โทษ ล้มละลาย วิกลจริต เป็นพระหรือนักบวช อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งต้องคำพิพากษาให้จำคุก ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เป็น

## 2) เทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ.๒๕๕๒ กำหนดประเภทของเทศบาล ดังนี้

(๑) เทศบาลตำบล ได้แก่ เขตท้องถิ่นชุมชนชน ที่มีพระราชกฤษฎีกา ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล และให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา ๙)

(๒) เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนชน ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมชนชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป มีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีพระราชกฤษฎีกา ประกาศยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง กำหนดให้ ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา ๑๐)

(๓) เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนชน ที่มีราษฎรตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป มีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และมีพระราชกฤษฎีกา ยกฐานะเป็นเทศบาลนคร พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา ๑๑)

เทศบาล ประกอบด้วย สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี (มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง) เทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง (มาตรา ๑๔ วรรคสอง) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลใด จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้จัดทำประชามติ ในเขตเทศบาลนั้นว่า จะกำหนดให้การบริหารเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ผลของประชามติให้นำมาใช้ เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการทั่วไป ในคราวถัดไปจากวันที่มีการออกเสียงประชามติ และให้ใช้รูปแบบการบริหารตามผลประชามตินั้นตลอดไปจนกว่า จะมีการออกเสียงประชามติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ในเขตเทศบาลนั้น ให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเทศบาลเป็นอย่างอื่น (มาตรา ๑๔ วรรคสาม) การร้องขอให้ทำประชามติ ต้องเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนครบวาระของสภาเทศบาล ที่ดำรงตำแหน่งอยู่

ในขณะนั้นไม่น้อยกว่า ๓๖๐ วัน และจะกระทำในวาระของสภาเทศบาลหนึ่งได้เพียงครั้งเดียว (มาตรา ๑๔ วรรคสี่)

๑) สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามจำนวน ดังต่อไปนี้ (มาตรา ๑๕)

(๑) สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๒ คน

(๒) สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๘ คน

(๓) สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๔ คน

สมาชิกสภาเทศบาล อยู่ในตำแหน่ง คราวละ ๔ ปี หากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง เพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง เว้นแต่วาระของสมาชิกสภาเทศบาลจะเหลืออยู่ไม่ถึง ๑๘๐ วัน สมาชิกที่เข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระของผู้ซึ่งตนแทน (มาตรา ๑๖)

๒) นายกเทศมนตรี เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ให้กระทำโดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ หลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา ๔๘ ทวิ) นายกเทศมนตรี ดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้ง มีวาระอยู่ในตำแหน่ง คราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน ๒ วาระไม่ได้ เมื่อนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ให้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง (มาตรา ๔๘ สัตต) นายกเทศมนตรี อาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาล ตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามจำนวน ดังนี้ (มาตรา ๔๘ อัฐ)

(๑) เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน ๒ คน

(๒) เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน ๓ คน

(๓) เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน ๔ คน

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้แต่งตั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี และให้คณะเทศมนตรีควบคุม รับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า ในกรณีที่นายกเทศมนตรี ไม่อาจบริหารกิจการได้ ให้นายกเทศมนตรี ตั้งเทศมนตรีผู้หนึ่งกระทำแทน (มาตรา ๓๙)

### ๓) องค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๕๕๒ องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (มาตรา ๔๓) และประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา ๔๔) กำหนดโครงสร้างการบริหาร ไว้ดังนี้

๑) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ ๒ คน เลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น (มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง) กรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเดิมมีเพียง ๑ หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน ๖ คน

กรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใด มีเพียง ๒ หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ ๓ คน (มาตรา ๔๕ วรรคสอง)

๒) คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล คนหนึ่ง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา ๕๘) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา ๕๘/๑๓๕) ดังนี้

(๑) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(๒) สำเร็จการศึกษา ไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลาย หรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา

(๓) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่ง สมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือเลขานุการ หรือที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุ ที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อมในสัญญา หรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

#### ๔) กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีขนาดใหญ่ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ พื้นที่การบริหาร แบ่งออกเป็นเขตและแขวง ในแต่ละเขตจะมีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหาร มีสภาเขต (สข.) เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนภายในเขตนั้น แต่ละเขตมีสมาชิกสภาเขต อย่างน้อยเขตละ ๗ คน เขตใดมีประชากรเกิน ๑๐๐,๐๐๐ คน ให้มีสมาชิกสภาเขต เพิ่มได้อีก ๑ คน เศษของแสนถ้าเกิน ๕๐,๐๐๐ คน ให้นับเป็น ๑๐๐,๐๐๐ คน โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครแบ่งโครงสร้าง ออกเป็น ๒ ฝ่าย ได้แก่

๑) สภากรุงเทพมหานคร (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ประกอบด้วย

(1) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี

(2) ประชาชนในแต่ละเขตปกครองเลือกสภากรุงเทพมหานครได้เขตละ ๑ คน ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมี ๕๐ เขตปกครอง มีสภากรุงเทพมหานครได้ ๕๐ คน

(3) ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเบอร์เดียว

(4) สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ รวมทั้งควบคุมและตรวจสอบการทำงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

๒) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ฝ่ายบริหาร )

(1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งในกรุงเทพมหานคร มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี

(2) การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเบอร์เดียว

(3) มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นตามกฎหมาย

(4) มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ไม่เกิน ๔ คน ช่วยในการบริหารงานตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย

## 5) เมืองพัทยา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดโครงสร้างการบริหารไว้ ดังนี้

๑) สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๔ คน เลือกตั้ง โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา (มาตรา ๙) อายุของสภาเมืองพัทยา มีกำหนดคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา ๑๕) สมาชิกสภาเมืองพัทยา เป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเมืองพัทยา และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ (มาตรา ๑๗) สมาชิกสภาเมืองพัทยา ต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาที่เมืองพัทยาเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เมืองพัทยาหรือที่เมืองพัทยากระทำ (มาตรา ๑๘) สมาชิกสภาเมืองพัทยาจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติ ขอเปิดอภิปรายทั่วไป ในที่ประชุมสภาเมืองพัทยา เพื่อให้นายกเมืองพัทยาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการเมืองพัทยาโดยไม่มีการลงมติ (มาตรา ๓๗) สภาเมืองพัทยา มีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเมืองพัทยา และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเมืองพัทยาเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยาได้ไม่เกิน ๑ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ในการตั้งคณะกรรมการวิสามัญนายกเมืองพัทยามีสิทธิเสนอชื่อบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิก เพื่อให้สภาเมืองพัทยาตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญได้ไม่เกิน ๑ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการทั้งหมด (มาตรา ๓๘)

๒) นายกเมืองพัทยา เมืองพัทยานิมนิทยนายกเมืองพัทยา ๑ คน เลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา (มาตรา ๔๑) มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน ๒ วาระไม่ได้ (มาตรา ๔๕) การมอบหมายงานในหน้าที่ แก่นายกเมืองพัทยา ให้กระทำภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยา (มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง) นายกเมืองพัทยา อาจแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาจำนวนไม่เกิน ๔ คน ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเมืองพัทยา เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการเมืองพัทยาตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมาย (มาตรา ๔๖ วรรคสอง)

### ๓.1.๔ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในประเทศไทย รัฐบาลได้กำหนด บทบาท อำนาจหน้าที่ ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีอำนาจหน้าที่ปกครองดูแลคนในชุมชน ทำงานให้เหมาะสมกับเวลา มีการวางแผนที่ดี ทำให้สำเร็จบรรลุเป้าหมาย ด้วยความยุติธรรม โดยนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนด ตามลำดับดังนี้

๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา ๔๕ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

- ๑) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- ๒) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- ๓) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- ๔) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- ๕) แบ่งจัดสรรเงิน ตามกฎหมายให้แก่สภาพตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- ๖) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ เฉพาะในเขตสภาพตำบล
- ๗) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ๗ ทวิ) บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ ท้องถิ่น

๘) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วม กันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎ กระทรวง

๙) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง องค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่น ที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่น ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา ๔๖) กิจการใดเป็นกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงจัดทำตามอำนาจหน้าที่ หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่จัดทำ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจมีคำสั่งให้ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการนั้นได้ (มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง) ในกรณีที่ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง ให้คิดค่าใช้จ่าย และค่าภาระต่าง ๆ ตามความเป็นจริงได้ตามอัตราและระยะเวลาที่เหมาะสม(มาตรา ๔๗ วรรคสอง)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเรียกค่าบริการได้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติ (มาตรา ๔๘)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้ทำกิจการดังกล่าว ให้เป็นไปตาม

ระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด สิทธิที่จะกระทำกิจการเป็นสิทธิเฉพาะตัวจะโอนไปไม่ได้ (มาตรา ๔๙)

การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์อาจทำได้ โดยการตราเป็นข้อบัญญัติตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา ๕๐) ข้อบัญญัติจะตราขึ้นได้ในกรณี ดังต่อไปนี้ (มาตรา ๕๑)

๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราข้อบัญญัติ

๓) การดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา ๕๐)

ในข้อบัญญัติจังหวัด จะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

## ๒) เทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล เป็นอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ(บังคับ) กับ อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ โดยสรุป ดังนี้

(1) หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ (หน้าที่บังคับ)

ตามมาตรา 50 ได้แก่ (๑) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (๒) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ (๓) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน ที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล (๔) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ (๕) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง (๖) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม (๗) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ (๘) บำรุงศิลปะจาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (๙) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

ตามมาตรา 53 ได้แก่ (๑) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา (๒) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (๓) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ (๔) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (๕) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ (๖) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (๗) ให้มีการดำเนินการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

ตามมาตรา 56 ได้แก่ (๑) ให้มี บำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก (๒) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็น เพื่อการสาธารณสุข (๓) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น (๔) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม (๕) จัด ให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ (๖) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง (๗) การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

(2) อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ (อาจจัดทำ)

เทศบาลตำบล ตามมาตรา ๕๑ ได้แก่ (๑) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา (๒) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (๓) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือหรือท่าข้าม (๔) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน (๕) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร (๖) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ (๗) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (๘) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (๙) เทศพาณิชย์

เทศบาลเมือง ตามมาตรา ๕๔ ได้แก่ (๑) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม (๒) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน (๓) บำรุงและส่งเสริมการทามาหากินของราษฎร (๔) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก (๕) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล (๖) ให้มีการสาธารณสุข (๗) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข (๘) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา (๙) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา (๑๐) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อน (๑๑) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น (๑๒) เทศพาณิชย์

เทศบาลนคร ตามมาตรา ๕๗ อาจทำกิจการอื่นได้เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง การทำกิจการนอกเขตเทศบาลและการทำการร่วมกับบุคคลอื่น เทศบาล อาจทำกิจการนอกเขตเทศบาล ตามมาตรา ๕๗ ทวิ ได้ ดังนี้

๑) การนั้นจำเป็นต้องทำ เป็นการศึกษาเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ อยู่ในเขตของตน

๒) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบล

๓) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

เทศบาล อาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ตามมาตรา ๕๗ ทริ ได้ ดังนี้

๑) บริษัทจำกัดนั้น มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

๒) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุน ที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน

๓) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัด ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ความใน (๑) (๒) ไม่ใช่บังคับในกรณีที่บริษัทจำกัดที่เทศบาลร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้น ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย สหการ (มาตรา ๕๘ - ๕๙) ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่าสหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย การจัดสหการทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะได้อำนาจซื้อ อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้ การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย สหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และอาจกู้เงินได้ภายใต้บังคับมาตรา ๖๖ (๕) หรือ (๖)

๓) องค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ทั่วไป (มาตรา ๖๖) และอำนาจหน้าที่ ในการพัฒนาตำบล ด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (มาตรา ๖๗) ดังนี้

๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

๒) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- ๓) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- ๔) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- ๕) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- ๖) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- ๗) คุ่มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ๘) บำรุงรักษาศิลป จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

อำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำ (มาตรา ๖๘)

- ๑) ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- ๒) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- ๓) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- ๔) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- ๕) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- ๖) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- ๗) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- ๘) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- ๙) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- ๑๐) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- ๑๑) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- ๑๒) การท่องเที่ยว
- ๑๓) การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ และมาตรา ๖๘ ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ เสนอความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนิน ในกิจการนั้น (มาตรา ๖๙)

#### 4) กรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขต กรุงเทพมหานครที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร มาตรา ๘๙ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่น ที่ว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ ดังนี้

- ๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- ๒) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
- ๓) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

- ๔) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- ๕) การผังเมือง
- ๖) การจัดให้มีการบำรุงรักษาทางบก หรือทางน้ำและทางระบายน้ำ
- ๗) การวิศวกรรมจราจร
- ๘) การขนส่ง
- ๙) การจัดให้มีและควบคุมการตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- ๑๐) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- ๑๑) การควบคุมอาคาร
- ๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- ๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษาที่พักผ่อนหย่อนใจ
- ๑๔) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- ๑๕) การสาธารณสุข
- ๑๖) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- ๑๗) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- ๑๘) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- ๑๙) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- ๒๐) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและอนามัยในโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- ๒๑) การจัดการศึกษา
- ๒๒) การสาธารณสุข
- ๒๓) การสังคมสงเคราะห์
- ๒๔) การส่งเสริมการกีฬา
- ๒๕) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- ๒๖) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- ๒๗) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือตามกฎหมาย ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

## 5) เมืองพัทยา

อำนาจหน้าที่เมืองพัทยา อำนาจหน้าที่ในเขตเมืองพัทยา(มาตรา ๖๒) ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ ในเขตเมืองพัทยา ดังต่อไปนี้

- ๑) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- ๒) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- ๓) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพยากรอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- ๔) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- ๕) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- ๖) การจัดการจราจร

- ๗) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- ๘) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
- ๙) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- ๑๐) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าจอดเรือ
- ๑๑) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
- ๑๒) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- ๑๓) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- ๑๔) อำนาจหน้าที่อื่น ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเมืองพัทยา การดำเนินกิจการนอกเขต (มาตรา ๖๕-๖๙) เมืองพัทยาอาจดำเนินกิจการนอกเขตเมืองพัทยา เมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำ เกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตเมืองพัทยา หรือเป็นประโยชน์แก่เมืองพัทยา การดำเนินการดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา และได้รับความยินยอมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะเข้าไปดำเนินการ กรณีที่ไม่ได้รับความยินยอมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้นายกเมืองพัทยารายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อพิจารณา หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า การดำเนินกิจการนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการให้นายกเมืองพัทยาและผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมาประชุม เพื่อหาข้อยุติร่วมกัน (มาตรา ๖๕)

### 3.1.5 ประวัติความเป็นมาของจังหวัดลำพูน “เมืองโบราณหริภุญไชย”

จังหวัดลำพูน เป็นอาณาจักรที่รุ่งเรือง เก่าแก่ที่สุดในภาคเหนือ เดิมชื่อเมือง “หริภุญไชย” เป็นเมืองโบราณ อายุประมาณ 1,300 ปี ตามพงศาวดารโยนก เล่าสืบต่อกัน ถึงการสร้างเมืองหริ ภุญไชย โดยฤาษีวาสุเทพ เป็นผู้เกณฑ์พวกเม็งคบุตร หรือชนเชื้อชาติมอญ มาสร้างเมืองนี้ขึ้นในพื้นที่ระหว่างแม่น้ำสองสาย คือ แม่น้ำกวงและแม่น้ำปิง เมื่อมาสร้างเสร็จได้ส่งทูตไปเชิญ ราชธิดาภคิรัญย์เมืองละโว้ พระนาม “จามเทวี” มาเป็นปฐมกษัตริย์ปกครองเมืองหริภุญไชย สืบราชวงศ์กษัตริย์ต่อมาหลายพระองค์ จนกระทั่งถึงสมัยพระยาธิบยา จึงเสียการปกครองให้แก่พม่ารบราญมาราช ผู้รวบรวมแคว้นทางเหนือ เข้าเป็นอาณาจักรล้านนา เมืองลำพูน แม้จะตกอยู่ภายใต้การปกครองของอาณาจักรล้านนาแต่ก็เป็นผู้ถ่ายทอดมรดกทางศิลปวัฒนธรรม ให้แก่ผู้ที่เข้ามาปกครอง ปรากฏเป็นหลักฐานทั่วไปจาก เวียงกุมกาม อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ และที่จังหวัดเชียงราย

จนกระทั่ง สมัยสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช เมืองลำพูนจึงได้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทย มีผู้ปกครองนครลำพูนสืบต่อกันมา จนถึงยุคสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ต่อมาประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และเมื่อพลตรีเจ้าจักรคำขจรศักดิ์ เจ้าผู้ครองนครลำพูนองค์สุดท้าย ถึงแก่พิราลัย เมืองลำพูนจึงถูกเปลี่ยนไปเป็นจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครอง สืบมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

เมืองลำพูนหรือเมืองหริภุญไชย แบ่งเป็น ๕ ยุค ได้แก่

- 1) ยุคก่อนประวัติศาสตร์ ประมาณ ๒,๐๐๐-๓,๐๐๐ ปี ปรากฏหลักฐานจากแหล่งโบราณคดีบ้านวังไฮ ยุคแรกเป็นชุมชนโบราณ ตั้งอยู่ริมฝั่งตะวันออกของแม่น้ำกวง ในเขตตำบลเวียง

ยอง อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน กลุ่มชนที่นี่ คือเผ่าพันธุ์ดั้งเดิมที่อยู่อาศัยในดินแดนแถบนี้ ก่อนที่จะรับวัฒนธรรมในรูปแบบใหม่ที่แผ่ขยายเข้ามาและผสมผสานกับวัฒนธรรมเดิม

2) ยุคประวัติศาสตร์แรกเริ่ม พุทธศตวรรษที่ ๑๓-๑๙ อาณาจักรหริภุญไชย ได้ก่อตั้งขึ้นโดยได้รับเอาแบบอย่าง วัฒนธรรมทวารวดี จากลุ่มน้ำเจ้าพระยา ในภาคกลางที่มีระเบียบแบบแผน ทั้งการปกครองศาสนา ศิลปวัฒนธรรม รุ่งเรืองในด้านการค้าเศรษฐกิจ มีกษัตริย์ปกครอง ที่ต้องทำนุบำรุงศาสนา ประชาชนศรัทธาพุทธศาสนาอย่างยิ่ง มีปฐมกษัตริย์ คือ พระนางจามเทวี เป็นองค์แรก

3) ยุกล้านนา พุทธศตวรรษที่ ๑๙-๒๑ พญามังราย ได้ย้ายศูนย์กลางการปกครอง (เวียงกุมกามปัจจุบัน) ย้ายไปตั้งอยู่เชียงใหม่ ให้เมืองหริภุญไชยเป็นศูนย์กลางของพระพุทธศาสนา ทำให้พระพุทธศาสนามีความมั่นคง และต่อเนื่องในดินแดนหริภุญไชย

4) ยุคต้นรัตนโกสินทร์ พุทธศตวรรษที่ ๒๔-๒๕ เป็นยุคเก็บผักใส่ซ้า (ตะกร้า) เก็บข้าวใส่เมือง ในช่วงที่พม่าครอบครองดินแดนล้านนา เกิดสงครามขึ้นบ่อยครั้ง ชาวเมืองพากันหลบหนีเข้าป่า บ่อยบ้านเมืองร้าง พญากาวิละเจ้าเมืองเชียงใหม่ ได้แต่งตั้งน้องชาย คือ พระยาบุรือรัตน (คำฝั้น) มาครองเมืองลำพูนและได้อพยพผู้คนชาวยอง มาสร้างบ้านแปงเมืองใหม่ (สร้างเมืองใหม่) โดยตั้งถิ่นฐานที่อยู่แถบบริเวณริมแม่น้ำกวัง แม่น้ำปิงและแม่น้ำทา ชาวยองได้นำวัฒนธรรม ศิลปกรรมและงานช่างต่างๆ มาด้วย ยุคนี้บ้านเมืองสงบสุขร่มเย็น

5) ยุคปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เป็นยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ มีการยกเลิกการปกครองแบบเจ้าผู้ครองนคร มีการแต่งตั้งข้าหลวงประจำเมืองมาปกครองเมืองลำพูน รวมหัวเมืองที่อยู่ใกล้เคียงกันตั้งเป็นมณฑล มีข้าหลวงใหญ่ปกครองขึ้นตรงต่อสยาม มีการสร้างทางรถไฟสายเหนือในยุคสมัยนี้

จังหวัดลำพูน เป็นจังหวัดที่มีขนาดเล็กที่สุดของภาคเหนือ มีพื้นที่ประมาณ 4,505,882 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 2,816,176.25 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 4.85 ของพื้นที่ ภาคเหนือตอนบน บริเวณที่กว้างที่สุดประมาณ 43 กิโลเมตร และยาวจากเหนือจดใต้ 136 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อ ได้แก่

ทิศเหนือ ติดต่อกับ อำเภอสารภี อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่

ทิศใต้ ติดต่อกับ อำเภอเถิน จ.ลำปาง และ อำเภอสามเงา จังหวัดตาก

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ อำเภอห้างฉัตร อำเภอสบปราบอำเภอเสริมงามจังหวัดลำปาง

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ อำเภอฮอด อำเภอจอมทอง อำเภอหางดง อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่

การแบ่งเขตการปกครอง แบ่งออกเป็น 8 อำเภอ คือ อำเภอเมืองลำพูน อำเภอป่าซาง อำเภอบ้านโฮ่ง อำเภอแม่ทา อำเภอลี้ อำเภอบ้านธิ อำเภอทุ่งหัวช้างและอำเภอเวียงหนองล่อง มี 51 ตำบล 575 หมู่บ้าน

การบริหารราชการ จังหวัดลำพูน มีหน่วยราชการต่าง ๆ ที่บริหารราชการในพื้นที่ ได้แก่

1) หน่วยงานการบริหารราชการส่วนกลาง ที่มาปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ จังหวัดลำพูน รวมทั้งสิ้น 26 หน่วยงาน เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ 13 หน่วยงาน

2) หน่วยงานการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นส่วนราชการประจำจังหวัด กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ได้ส่งมาปฏิบัติราชการในจังหวัด รวมทั้งสิ้น 34 หน่วยงาน

3) หน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลเมืองลำพูน 1 แห่ง เทศบาลตำบล 38 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 18 แห่ง (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น 58 แห่ง)

ประชากร มีจำนวน 405,557 คน เป็นเพศชาย 197,719 คน เพศหญิง 207,838 คน ความหนาแน่นของประชากร เฉลี่ยเท่ากับ 90 คน ต่อพื้นที่ 1 ตร.กม. จำนวนครัวเรือน 152,395 ครัวเรือน (ข้อมูล วันที่ 30 กันยายน 2556)

การคมนาคม ลำพูนอยู่ทางภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย ห่างจากกรุงเทพมหานคร ตาม ทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 11 (สายเอเชีย) เป็นระยะทาง 689 กิโลเมตร ตามทางหลวงแผ่นดิน สายพหลโยธิน เป็นระยะทาง 724 กิโลเมตรและตามทางรถไฟ 729 กิโลเมตร ตั้งอยู่ระหว่างเส้นรุ้งที่ 18 องศาเหนือ เส้นแวงที่ 99 องศาตะวันออก อยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน ห่างจากจังหวัด เชียงใหม่เพียง 22 กิโลเมตร พื้นที่มีศักยภาพในการพัฒนา เป็นศูนย์กลางความเจริญของภาคเหนือ ตอนบน และอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงหรือพื้นที่สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ ร่วมกับจังหวัดเชียงใหม่

ด้านการเกษตรกรรม จังหวัดลำพูนมีพื้นที่ ถิ่นครองเพื่อการเกษตร รวม 641,889 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 22.79 ของพื้นที่ทั้งหมดของจังหวัด จำนวนเกษตรกร 224,971 คน คิดเป็นร้อยละ 55.37 ของประชากรทั้งหมด

ด้านการอุตสาหกรรม จังหวัดลำพูนมีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมทั้งหมด 833 โรงงาน เงินลงทุน 33,242 ล้านบาท การจ้างงานรวม 51,863 คน แยกเป็น นอกเขตนิคมอุตสาหกรรม ภาคเหนือ จำนวน 765 โรงงาน มีเงินลงทุน 6,375 ล้านบาท มีคนงาน 14,923 คน รวมโรงงานที่ตั้ง ในพื้นที่สวนอุตสาหกรรมเอกชนในเครือสหพัฒน์อินเตอร์โฮลดิ้ง จำกัด จำนวน 9 โรงงาน เงินลงทุน ประมาณ 1,131 ล้านบาท คนงาน 2,397 คน โรงงานที่ตั้งอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ ที่ เปิดดำเนินการแล้ว 68 โรงงาน มีเงินลงทุน ประมาณ 26,867 ล้านบาท และมีแรงงานประมาณ 36,940 คน จังหวัดลำพูนมีโรงงานอุตสาหกรรม กระจายอยู่ทุกพื้นที่ของแต่ละอำเภอ ส่วนใหญ่จะ ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมืองลำพูนมากที่สุด รองลงมา คือ อำเภอป่าซาง และอำเภอแม่ทา โดยทั้ง 3 อำเภอ มีอาณาเขตติดต่อกัน มีปัจจัยด้านวัตถุดิบในการการผลิต ด้านแรงงาน ด้านคมนาคมขนส่งที่ เอื้ออำนวยต่อการลงทุน การลงทุนส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งพาวัตถุดิบและ ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น โดยเฉพาะวัตถุดิบทางการเกษตร

สินค้าการเกษตรของจังหวัดลำพูนนับเป็นแหล่งผลิตพืชผักที่สำคัญของภาคเหนือผลผลิต ส่วนหนึ่ง จะถูกป้อนเป็นวัตถุดิบแก่โรงงานอุตสาหกรรมแปรรูป และส่วนหนึ่งจะถูกส่งไปจำหน่ายใน จังหวัดต่าง ๆ เช่น เชียงใหม่ ลำปาง กรุงเทพฯ นครสวรรค์ ฯลฯ ได้แก่

ลำไย แหล่งผลิตที่สำคัญ ได้แก่ อำเภอเมืองลำพูน ป่าซาง ลี้และบ้านโฮ้ง

กระเทียม แหล่งผลิตที่สำคัญ ได้แก่ อำเภอลี้ ป่าซางและบ้านโฮ้ง

หอมแดง แหล่งผลิตที่สำคัญ ได้แก่ อำเภอบ้านโฮ้ง ลี้ และป่าซาง

พืชผัก แหล่งผลิตที่สำคัญ ได้แก่ อำเภอเมืองลำพูน และบ้านโฮ้ง

สินค้าหัตถกรรม ได้แก่ ผ้าฝ้ายทอมือ นิยมทำกันทุกอำเภอเป็นอาชีพเสริม หลังจากเสร็จงานเกษตรกรรม ที่มีชื่อเสียงมาก คือ อำเภอป่าซาง ที่บ้านหนองเจี๊ยก หมู่ที่ 5 ตำบลแม่แรง ผ้า ฝ้ายทอมือของจังหวัดลำพูน ทำกันในหลายรูปลักษณะ ทั้งผ้าผืนสำหรับนำไปตัดเย็บผ้าชิ้น เสื้อผ้า

สำเร็จรูป ตลอดจนอุปกรณ์ เครื่องใช้ภายในบ้าน เช่น ผ้าปูโต๊ะ ที่รองแก้ว-จาน ฯลฯ การจำหน่ายผ้า ทอและผลิตภัณฑ์ อาศัยตลาดใหญ่ ที่กรุงเทพฯ และเชียงใหม่ เป็นหลัก ได้แก่ ผ้าไหมยกดอก โรงงานผลิตผ้าไหมยกดอก ที่มีชื่อเสียงของจังหวัดลำพูนคือโรงงาน เพ็ญศิริไหมไทย มีการปรับปรุง แบบด้านลวดลาย โดยอาศัยลายผ้าในสมัยโบราณ ประยุกต์ ปรับปรุงประกอบกับงานฝีมือที่ประณีต ทำให้ผ้าไหมยกดอกของลำพูน มีเอกลักษณ์มีชื่อเสียง เป็นที่รู้จักทั่วไป ไม่แกะสลัก แหล่งผลิตที่สำคัญ อยู่ในเขตอำเภอแม่ทา มีการแกะสลักไม้จามจุรีเป็น รูปคน สัตว์ เครื่องใช้และเครื่องประดับภายใน บ้าน เป็นที่นิยมของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ เซรามิกส์ ถึงแม้ว่าจะมีโรงงานผลิต เพียงไม่กี่โรงแต่ก็สามารถสร้างมูลค่าในการจำหน่ายให้ กับจังหวัดลำพูน โดยมีการส่งออกไปจำหน่าย ทั้งภายในและต่างประเทศมูลค่าปีละหลายล้านบาท โดยผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะของ เครื่องใช้และเครื่องตกแต่งบ้านในลักษณะการเลียนแบบ ของโบราณ ซึ่งเป็นที่นิยมของชาว ต่างประเทศ

สินค้าอุตสาหกรรม ได้แก่ สินค้าที่ผลิตจากโรงงาน ในเขตนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือและ สวนอุตสาหกรรมบริษัทสหพัฒนา อินเตอร์โฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) ได้แก่ ชิ้นส่วน อุปกรณ์ อิเล็กทรอนิกส์ อาหารและเครื่องดื่ม การแปรรูปพืชผลทางการเกษตร อัญมณี เครื่องประดับ เครื่อง หนัง เสื้อผ้าสำเร็จรูป

วัฒนธรรมและประเพณี ด้านภาษา มีภาษาพูดเป็นของตนเอง เรียกว่าคำเมือง และภาษา ยอง เป็นภาษาของชนพื้นเมืองดั้งเดิม ของเมืองลำพูน การแต่งกาย มีลักษณะของชาวล้านนา คือ ชาย นุ่งกางเกงสะดอ (กางเกงขาก๊วย) สวมเสื้อผ้าฝ้ายหรือผ้าเมือง คาดผ้าขาวม้าที่พุง ผู้หญิงนุ่งผ้าซิ่น สวม เสื้อแขนกระบอก ไว้ผมมวยทัดดอกไม้สด การเล่นดนตรีและขับร้องดนตรีพื้นเมือง จะใช้ในการ บรรเลง ในงานมงคลต่างๆ และใช้ในการประกอบพิธีการพืชมงคล เช่น ระเบียบวาทะ เครื่องดนตรี ประกอบด้วย สะล้อ ซอ ซึง ขลุ่ย การกล่าวคำว การร้องจ้อย ซอ เป็นทำนองพื้นบ้านของทาง ภาคเหนือ การแข่งขันตีกลองหลวง เป็นวัฒนธรรมเก่าแก่ของเมืองลำพูน จะมีการจัดแข่งขันกันในงานทำบุญ ประเพณีต่าง ๆ เช่น ปอยหลวง ปอยน้อย โดยการเอากลองไม้ขนาดใหญ่ของแต่ละวัดหรือหมู่บ้าน ออกมาประชันจังหวะ ลีลา และเสียงจากการตีกลองหลวง เพื่อให้คณะกรรมการเป็นผู้ตัดสิน มี ประเพณีสงกรานต์พระบรมธาตุหริภุญชัย ประเพณีวันสงกรานต์ (ปีใหม่เมือง) ประเพณีลอยกระทง (ยี่เป็ง) ประเพณีทำบุญปอยหลวง และประเพณีทานข้าวใหม่

แหล่งท่องเที่ยว ได้แก่

1) ประเพณีธรรมชาติ ได้แก่ ดอยคะม้อ บ่อน้ำศักดิ์สิทธิ์วัดปิงห่าง (อำเภอเมืองลำพูน) ถ้ำ เอราวัน (อำเภอป่าซาง) น้ำตกวังหลวง ถ้ำหลวง วิหารเปลือย (อำเภอบ้านโฮ่ง) อุทยานแห่งชาติแม่ปิง ถ้ำป่าไผ่ น้ำตกก้อหลวง (อำเภอลี้) อุทยานแห่งชาติดอยขุนตาน อ่างเก็บน้ำแม่เส้า ถ้ำจำหม่าฟ้า (อำเภอแม่ทา)

2) ประเพณีโบราณสถาน ได้แก่

ในเขตพื้นที่อำเภอเมืองลำพูน มีวัดพระธาตุหริภุญชัยวรมหาวิหาร วัดจามเทวี วัดพระ ยืน วัดมหาวัน วัดมณีนาราม พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ อนุสาวรีย์พระนางจามเทวี อนุสาวรีย์ครูบาศรี วิชัย วัดดอยติ กู่ช้าง กู่ม้า ร่องรอยกำแพงเมืองประตูเมืองโบราณ ฯลฯ

ในเขตพื้นที่อำเภอป่าซาง มีวัดพระพุทธบาทตากผ้า วัดพระนอนม่อนช้าง วัดเกาะกลาง

ในเขตพื้นที่อำเภอบ้านไธสง มีวัดพระเจ้าตนหลวง วัดตีนดอย วัดป่าปวย

ในเขตพื้นที่อำเภอลี้ มีวัดจอมสหัสศรีทรายมูลเมือง (วัดบ้านปาง) วัดพระธาตุห้าดวง วัดพระธาตุดวงเดียว วัดพระบาทห้วยต้ม วัดพระพุทธรูปมหาหนาม วัดพระธาตุศรีเวียงชัย

ในเขตพื้นที่อำเภอแม่ทา มีวัดดอยครั่ง วัดดอยแต วัดทาทุ่งหลวง ศาลเจ้าพ่อขุนตาน อุทยานแห่งชาติดอยขุนตาน

ในเขตพื้นที่อำเภอบ้านธิ มีพระธาตุดอยเวียง วัดห้วยไทร

ในเขตพื้นที่อำเภอเวียงหนองล่อง มีวัดโขงขาว แหล่งโบราณสถานบ้านเวียง

ในเขตพื้นที่อำเภอป่าซาง มีวัดเกาะกลาง วัดพระพุทธรูปตากผ้า วัดพระนอนม่อนช้าง

3) ประเภทวัฒนธรรม หมู่บ้านชาวเขา ผลผลิตและกิจกรรม วิถีชีวิต ได้แก่

หมู่บ้านชาวยอง ที่บ้านศรีเมืองยู่ อำเภอเมือง อำเภอป่าซางและอำเภอบ้านธิ

หมู่บ้านหนองช้างคืบ (สวนลำไย) อำเภอเมืองลำพูน

หมู่บ้านทอผ้าบ้านหนองเงือก บ้านดอนหลวง ตำบลแม่แรง อำเภอป่าซาง

หมู่บ้านกระเหรี่ยงแม่ชะนา บ้านแม่เหล็กใน อำเภอแม่ทา กระเหรี่ยงบ้านป่าแป๋ อำเภอบ้านไธสง กระเหรี่ยงพระบาทห้วยต้ม อำเภอลี้

รายชื่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 58 แห่ง

| ที่ | องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | นายก อบท.                      | ปลัด อบท.                    |
|-----|--------------------------|--------------------------------|------------------------------|
| 1   | อบจ.ลำพูน                | นายนิรันดร์ ดำเนินบุญ          | นางนิชาดา สุริยะเจริญ        |
| 2   | เทศบาลเมืองลำพูน         | นายประภัสร์ ภูเจริญ            | นายฉัตรกุล ชื่นสุวรรณกุล     |
| 3   | เทศบาลตำบลอุโมงค์        | นายชยัน วิพรหมชัย              | นายสมศักดิ์ สุริยะเจริญ      |
| 4   | เทศบาลตำบลบ้านแป้น       | นายชัยวัฒน์ ศรีพฤกษ์           | นายธีระศักดิ์ จันทร์ภิรมย์   |
| 5   | เทศบาลตำบลริมปิง         | นายเอนก มหาเกียรติคุณ          | นางจันยวรรธน์ อุนจะนำ        |
| 6   | เทศบาลตำบลบ้านกลาง       | นายประสิทธิ์ จันทะกลาง         | นายชิดพงษ์ เสนะสุทธิพันธุ์   |
| 7   | เทศบาลตำบลเวียงยอง       | นายรักษ์เกียรติ ศิริจันทรานนท์ | ว่าที่ ร.ต.วีระศักดิ์ สุวลัย |
| 8   | เทศบาลตำบลเหมืองง่า      | นายคะนอง กัลละหะ               | นายนำชัย สุขเกษม             |
| 9   | เทศบาลตำบลมะเขือแจ้      | นายวัฒนา จันทนุพาน             | นายกสินธุ์ สายเกษม           |
| 10  | เทศบาลตำบลประตูป่า       | นายมานพ อินสี                  | นางสาววารินทร์ นำภา          |
| 11  | เทศบาลตำบลเหมืองจี้      | พันตรีชินนทร พุฒิเศรษฐ์        | ส.ต.อ.นิรันดร์ ไชยยอง        |
| 12  | เทศบาลตำบลต้นธง          | นายปัญญา เขียวธง               | นายศุภกร เบญจกัญญา           |
| 13  | เทศบาลตำบลหนองช้างคืบ    | นายเกรียงไกร ก้อนแก้ว          | นายมานพ เมฆอากาศ             |
| 14  | อบต.ป่าสัก               | นายยวงคำ กันใจศักดิ์           | นายพันธ์ทวี ปานแก้ว          |
| 15  | เทศบาลตำบลศรีบัวบาน      | นายสมบัติ ใจแจ่ม               | นายดำรัส แก้วมาร์ตัน         |
| 16  | อบต.หนองหนาม             | นายประสิทธิ์ ลาวิชัย           | นายเฉลิมเกียรติ ไชยระสพ      |

|            |                                 |                         |                           |
|------------|---------------------------------|-------------------------|---------------------------|
| 17         | เทศบาลตำบลท่าช้าง               | นายบุญผาย สารพฤกษ์      | นายจิรเมธ ลังกาพินธุ์     |
| 18         | เทศบาลตำบลป่าซาง                | นายสุพจน์ ปันสุรัตน์    | นายถวิล ถาน้อย            |
| 19         | เทศบาลตำบลม่วงน้อย              | นายเสกสรร ลังกาพินธุ์   | นายทะนงศักดิ์ รัตนโสภณ    |
| 20         | เทศบาลตำบลแม่แรง                | นายทวี ฌ ลำพูน          | นายเน กุนแก้ว             |
| 21         | เทศบาลตำบลมะกอก                 | พ.ต.อ.จรัส อินคำมา      | นายเดชธรรม กรรณสิทธิ์     |
| 22         | อบต.นครเจดีย์                   | นายชยัน พงศ์ดา          | นายเสน่ห์ จักขุเรือง      |
| 23         | อบต.น้ำดิบ                      | นายมงคล หมั่นอภัย       | นางลดาวัลย์ พิมพ์า        |
| 24         | อบต.บ้านเรือน                   | นายปรกรณ์ ยาวิละ        | พ.อ.ทวิผล ธรรมานวงศ์      |
| 25         | อบต.ท่าตุ้ม                     | นายเดชา ทองเพ็ญ         | นายเทพนิมิต แสนพรหม       |
| <b>ที่</b> | <b>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b> | <b>นายก อบท.</b>        | <b>ปลัด อบท.</b>          |
| 26         | เทศบาลตำบลบ้านไธสง              | นายพุดพิพงษ์ ฤาชัย      | นายมานิตย์ นฤาชี          |
| 27         | เทศบาลตำบลศรีเตี้ย              | นายสมบัติ ฌ วรรณไทย     | นายสุรศักดิ์ กระบวนแสง    |
| 28         | อบต.เวียงกานต์                  | นายชัยวัฒน์ ประเสริฐ    | นายเอกภิภูภณ ใจพิงค์      |
| 29         | อบต.ป่าพลู                      | นายมีแก้ว นุฬาเลา       | นายอัครเดช เทพจักร์       |
| 30         | อบต.เหล่ายาว                    | นายวีระพันธ์ วิมลศรี    | นายมนตรี หลีกดี           |
| 31         | อบต.หนองปลาสะวาย                | นายถวิล อินทร์แก้ว      | จ.ส.อ. สมศักดิ์ สมพงษ์    |
| 32         | เทศบาลตำบลทากาศ                 | นายแสง ชัยยศกาศ         | นายพบ เปลี่ยววิญญา        |
| 33         | เทศบาลตำบลทาสบเส้า              | นายชุมพล ต้นไชย         | นายธนาธิศ หงษ์ทอง         |
| 34         | เทศบาลตำบลทาสบชัย               | นายวินัย สิทธิชัยวงศ์   | นายพนัส แก้วตา            |
| 35         | เทศบาลตำบลทากาศเหนือ            | นายยุทธเดช ขนาดกำจาย    | นางสาวสายสมร ศิริชะ       |
| 36         | เทศบาลตำบลทาชูเงิน              | นายสมพร อุนจะนำ         | นางสาวทวิวรรณ ชันธโชติ    |
| 37         | เทศบาลตำบลทาลาดูก               | นายสวาท เพียรพนัสสัก    | นางสาวเพ็ญศรี ศรีตั้ง     |
| 38         | เทศบาลตำบลทาท่งหลวง             | นายบุญเลง ดีจิตกาศ      | น.ส.กัลยารัตน์ ฌ พรหม     |
| 39         | อบต.ท่าแม่ลอบ                   | นายธวัชชัย กุณหลวง      | นายประสพ จันทะกลาง        |
| 40         | เทศบาลตำบลท่งหัวช้าง            | นายทรงศรี ชูวัฒนกุล     | ว่าที่ ร.ต.ชัยยุทธ คุณาพร |
| 41         | อบต.ท่งหัวช้าง                  | นายศักดิ์สิทธิ์ จันทรธา | นายกฤตชัย โชติขวาล        |
| 42         | อบต.ตะเคียนปม                   | นายนิวัช วงศ์ผืน        | นายบุญศิลป์ ตากาศ         |
| 43         | อบต.บ้านปวง                     | นายนิมิต สาคำ           | นางพร สุวรรณทิป           |
| 44         | เทศบาลตำบลวังผาง                | นายสืบศักดิ์ สุภิมาส    | สืบเอกสุพจน์ คุณาวงค์     |
| 45         | เทศบาลตำบลหนองล่อง              | นายเพลิน วรพงศ์วัฒนา    | นายณรรูฒิ กลิงจักร        |
| 46         | เทศบาลตำบลหนองยาง               | นายสุรัส ธรรมจริญ       | นางวานีย์ ไชยประสพ        |
| 47         | เทศบาลตำบลบ้านธิ                | นายวรชาติ ศรีไม้        | นายสุรินทร์ ทาเกิด        |
| 48         | อบต.ห้วยยาบ                     | นายมานพ กาบแปง          | นางสาวป้อมมา มีพูล        |
| 49         | เทศบาลตำบลวังดิน                | นายสุรสิทธิ์ ทองรวาย    | นางสาวกัญจนฉัตร กันจินะ   |

|    |                    |                        |                         |
|----|--------------------|------------------------|-------------------------|
| 50 | เทศบาลตำบลแม่ตึ่น  | นายอรรพวงษ์ แซ่เต๋     | นายมงคล แดงเต๊ะ         |
| 51 | เทศบาลตำบลลี       | นายวิชัย ภักดี         | นางจิราพร ต้นสุวัฒน์    |
| 52 | เทศบาลตำบลศรีวิชัย | นายสมยศ กันทะวัง       | นางสุริรัตน์ รุ่งเรือง  |
| 53 | เทศบาลตำบลดงคำ     | นายสัญญา หลวงใน        | นายสมยอด พัฒนสมสิทธิ์   |
| 54 | เทศบาลตำบลก่อ      | นายชุมพร มะโน          | นายศักดิ์ดา วงศ์วิราช   |
| 55 | เทศบาลตำบลป่าไผ่   | นายอัศวเดช คัมภีระมนต์ | นายภูภากร สุภาพ         |
| 56 | อบต.นาทราย         | นายอาชัย นาทรายกานต์   | ว่าที่ ร.ต.วิมล ไชยมงคล |
| 57 | อบต.เวียงแก้ว      | นายนาวิ ศรีวิจิ        | นายพิชัย อินแก้ว        |
| 58 | อบต.แม่ลาน         | นายกุศล ยะทา           | นายจำรัส ศรีวิชัย       |

### วิสัยทัศน์ จังหวัดลำพูน

“ลำพูนเมืองมรดกโลก แหล่งเกษตรปลอดภัย อุตสาหกรรมคุณภาพ”

### คำขวัญประจำจังหวัดลำพูน

“พระรอดเด่น พระรอดขลัง ลำไยดัง กระเทียมดี ประเพณีงาม จามเทวีศรีหริภุญไชย”

(จากเอกสารบรรยายสรุป ของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดลำพูน 10 มกราคม 2557)

## ๓.๒ หลักการและแนวคิดในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

### ๓.๒.๑ หลักการบริหารองค์กร

การบริหารงานองค์กรมีองค์ประกอบสำคัญ ที่ควรคำนึงเพื่อให้การบริหารงานประสบความสำเร็จ ประกอบไปด้วย เงิน (money) วัสดุดิบ (materials) เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ (machine or equipment) และแรงงานหรือคน (man) ต่อมา มีการพัฒนาระบบการบริหารงาน ให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร ตามโลกาภิวัตน์ที่มีการแข่งขันสูง จึงมุ่งเน้นการบริหารคนหรือทรัพยากรมนุษย์ มีการปรับตัว เพื่อแสวงหาแนวทางในการบริหารจัดการองค์กร ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคม โดยเฉพาะการพยายามให้เกิด “การมีส่วนร่วม” (Participation) “การให้อำนาจ” (Empowerment) “การเข้าไปเกี่ยวข้อง” (Involvement) “การทำงานเป็นทีม” (Team work) ทั้งหมดจะต้องพัฒนาไปพร้อมๆ กัน ดังนั้น หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) จึงเป็นแนวทางใหม่ ในการพัฒนาภาครัฐของประเทศในกลุ่ม OECD (ประเทศในกลุ่มพัฒนาแล้ว) เช่น สหราชอาณาจักรอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ กลุ่มประเทศเหล่านี้ จึงให้ความสำคัญในการปรับปรุง ระบบการบริหารงานภาครัฐ ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการ จึงเป็นภารกิจที่รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย ได้ทุ่มเทและพัฒนาระบบราชการ เพื่อเป็นระบบราชการยุคใหม่ ที่ดำเนินการภายใต้หลักธรรมาภิบาล โดยมีจุดประสงค์ มุ่งเน้นที่จะดำเนินการ จัดการภาครัฐแนวใหม่” ดังนี้

#### ๑) มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Center)

<sup>๓</sup> การจัดการภาครัฐแนวใหม่, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.fisheries.go.th/adminis/pp2.doc>. [๒๐ มีนาคม ๒๕๕๕].

- ๒) มุ่งผลสัมฤทธิ์ตามตัวชี้วัด (KPI: Key Performance)
- ๓) ภาครัฐจะต้องลดบทบาทลง ด้วยการจ้างภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทน (Out Sourcing)
- ๔) สรรหาผู้บริหารที่มีสมรรถนะสูงจากบุคคลนอกระบบ (Performance Appraisal)
- ๕) เน้นการบริหารแบบมืออาชีพ (Professional)
- ๖) การสวมจิตวิญญาณผู้ประกอบการ (Entrepreneur) โดยนำกลไกตลาด เน้นลูกค้า ทำงานเชิงรุก ชอบเสี่ยง แสวงหาโอกาส เจรจาต่อรอง ฯลฯ
- ๗) มุ่งการแข่งขัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและการพัฒนา (Competitive to Efficiency and Development)
- ๘) มอบอำนาจการใช้ดุลยพินิจและให้อิสระในการจัดการ (Empowerment)
- ๙) กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Decentralization)
- ๑๐) แปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)

การบริหารงานหรือการจัดการองค์กร มีความจำเป็นต้องใช้ศาสตร์ในการบริหารงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากโลกในยุคปัจจุบันเป็นระบบทุนนิยม หรือบริโภคนิยมที่แสวงหากำไร มีการแข่งขัน เพื่อให้เหนือกว่าคู่แข่ง ทั้งในเชิงบริหารงานและการพัฒนาองค์กร ให้บรรลุผลตามเป้าหมายขององค์กร จึงมีหลักการบริหารสมัยใหม่เข้ามาเป็นกลยุทธ์ หรือหลักการในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะระบบราชการ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากปัญหาของระบบราชการไทยที่มีการสั่งสมมาอย่างยาวนาน อาทิเช่น ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาเรื่องขนาดขององค์กรที่ใหญ่โต มีความซับซ้อน ผูกพันกับจำนวนของบุคลากรที่มีมากส่งผลให้ระบบการบริหารงานไม่คล่องตัว การทำงานเกิดความล่าช้า เพราะยึดติดอยู่กับกฎ ระเบียบที่มากเกินไป รวมถึงการมีวิธีการปฏิบัติงานที่ไม่ทันสมัย นอกจากนี้ มีสาเหตุภายนอกประเทศที่เป็นสิ่งผลักดันให้ประเทศไทย ต้องพัฒนาและปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบราชการ คือ กระแสโลกาภิวัตน์ ที่ส่งผลให้โลกเกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง นอกจากนี้ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีสมัยใหม่ ทำให้บุคคลสามารถติดต่อสื่อสารกันได้รวดเร็วมากขึ้น จึงทำให้สังคมในปัจจุบันเป็นสังคมแห่งยุคข้อมูลข่าวสาร

การปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้น ในปี พ.ศ.๒๕๔๕ จึงถูกนำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) นำมาประยุกต์ใช้เป็นหลักคิดผสมผสานกับหลักการของแนวคิดตามระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ ที่เน้นการสร้างระบบราชการที่มีคุณลักษณะของระบบเชิงประสิทธิภาพ ประสิทธิผลที่อิงหลักธรรมาภิบาลและประชาธิปไตย แนวคิดดังกล่าว ได้นำไปสู่นวัตกรรม ในเรื่องของพฤติกรรมใหม่ เรื่องวัฒนธรรมองค์การ มีสำนัก งานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร) เป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนนโยบาย ได้กำหนดแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐปรากฏว่า สามารถครอบคลุมใน ๕ เรื่อง ได้แก่ ๑) การปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้าง ๒) การปรับปรุงวิธีการบริหาร ๓) การปฏิรูปวิธีการงบประมาณ ๔) การปฏิรูประบบบุคคล และ ๕) การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมใหม่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบราชการ

ทวีศักดิ์ สุททวาที<sup>๕</sup> กล่าวใน การถ่ายโอนความสามารถด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ จากองค์การกลางบริหารงานบุคคลภาครัฐให้กับหัวหน้าส่วนราชการ ว่า ภาพรวมของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) คือ การมีระบบการบริหารองค์กรที่ มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์, มีมาตรฐานวัดได้, การใช้กลไกการตลาด เปิดโอกาสในการแข่งขันให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนเข้าร่วมลงทุน, โปร่งใส ตรวจสอบได้ และการให้บริการที่ตอบสนองต่อความต้องการ ของประชาชน และการปฏิรูประบบราชการ ควรมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

๑) รัฐจะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะ ในส่วนที่จำเป็นจะต้องทำเท่านั้น เพื่อเปิดโอกาสให้ ประชาชนและชุมชนมีบทบาทมากขึ้น

๒) การบริหารจัดการภายในภาคราชการ จะมีความรวดเร็ว คุณภาพสูงและ ประสิทธิภาพสูง

๓) การจัดองค์กรมีความกะทัดรัด คล่องตัวและปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็ว เน้นการ ทำงานที่ใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือ

๔) มีลักษณะของการทำงานที่ทันสมัย ใช้เทคโนโลยี เครื่องมือ อุปกรณ์ที่เหมาะสมต่อ การทำงาน

๕) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีคุณภาพสูง

๖) ข้าราชการทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยมีประชาชนเป็นเป้าหมาย

๗) มีกลไกการบริหารงานบุคคล ที่หลากหลาย มีระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อ เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเต็มใจมารับราชการเป็นอาชีพ

๘) มีวัฒนธรรมและบรรยากาศในการทำงานแบบมีส่วนร่วม

๙) มีความโปร่งใสตรวจสอบได้

นอกจากนี้ วรัชยา ศิริวัฒน์<sup>๖</sup> กล่าวใน กระบวนทัศน์ใหม่ในการปฏิรูประบบราชการไทย เพิ่มเติมว่า การปฏิรูประบบราชการ ควรมีลักษณะสำคัญ ๓ ด้าน ดังนี้

๑) ด้านการบริหารจัดการ (Management) ได้แก่

(๑) รัฐบาลควรส่งเสริมการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่อง จริงจัง โดยกำหนด เป็นวาระแห่งชาติ

(๒) ควรนำการบริหารเชิงกลยุทธ์มาใช้อย่างกว้างขวาง

(๓) การนำแนวคิดและเทคนิคการบริหารจากภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ ได้แก่

Balanced Scorecard, Re-engineering, Kaizen, Total quality Management ฯลฯ

(๔) การลดอำนาจหน้าที่และขั้นตอนการปฏิบัติราชการ

<sup>๕</sup> ทวีศักดิ์ สุททวาที, “การถ่ายโอนความสามารถด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ จากองค์การ กลางบริหารงานบุคคลภาครัฐให้กับหัวหน้าส่วนราชการ”, การประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ ระดับประเทศ ครั้งที่ ๑, (๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐).

<sup>๖</sup> วรัชยา ศิริวัฒน์, กระบวนทัศน์ใหม่ในการปฏิรูประบบราชการไทย, การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒), หน้า ๔๙.

(๕) นำหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) มาใช้อย่างกว้างขวาง และปฏิบัติอย่างจริงจัง

(๖) สนับสนุนให้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ

(๗) ให้ความสำคัญกับการควบคุมตรวจสอบ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญมากขึ้น

(๘) ให้ความสำคัญกับประชาชน ในการตรวจสอบการบริหารงานของภาครัฐ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส

(๙) กำหนดวาระของผู้ดำรงตำแหน่งการบริหาร

(๑๐) การพัฒนาองค์การเพื่อเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้

๒) ด้านการให้บริการประชาชน (Citizen Service) ได้แก่

(๑) คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

(๒) พัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะโดยนำระบบ One Stop Service มาใช้อย่างกว้างขวาง

(๓) สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น

(๔) ให้ความช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสและคนยากจนให้ทั่วถึงและเป็นธรรม

(๕) จัดตั้งหน่วยงานกลางอำนวยความสะดวก และให้บริการประชาชน

(๖) รับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการให้บริการ ให้มีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชน

(๗) ปรับปรุงสำนักงานให้ทันสมัย สะดวกในการติดต่อ

(๘) นำนวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการปฏิบัติงานและให้บริการ

๓) ด้านพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการ (Civil Servants) ได้แก่

(๑) ใฝ่รู้ ตื่นตัวในการศึกษาหาความรู้อย่างเสมอ (Alert) โดยเฉพาะความรู้ในด้านเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์

(๒) สร้างความเชื่อมั่นในตนเอง (Self-Confidence)

(๓) ยืนหยัดในความถูกต้อง (What's Right?)

(๔) คิดใหญ่ (Big Thinking) และทำได้

(๕) มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Initiatives) ข้าราชการยุคใหม่จะต้องกล้าคิดกล้าทำ กล้าวิพากษ์ และสามารถใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีในการทำงาน

(๖) จะต้องทำงานเชิงรุก (Proactive)

(๗) ปรับปรุงการทำงานอยู่เสมอ (Continuous Improvement)

### ๓.๒.๒ หลักการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ มีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ การแบ่งอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยอิสระภาพพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทำให้เกิดระบอบการ จัดการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมากขึ้นความหมายของการกระจายอำนาจ หมายถึง การมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่น โดยมีอิสระในการปกครองตนเอง การบริหารท้องถิ่นมีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ลิขิต ธีรเวคิน<sup>๐๐</sup> กล่าวใน วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย ว่า ความสำคัญของการกระจายอำนาจ มีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างยิ่ง แยกได้เป็น ๒ ประเด็นใหญ่ๆ ได้แก่

๑) การกระจายอำนาจเป็นรากแก้ว ของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่จะต้องประกอบไปด้วยโครงสร้างพื้นฐาน ในระดับท้องถิ่น เน้นการพัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ การเลือกตั้ง ฯลฯ หากไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องต้น ในความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเอง ก็เท่ากับพยายามพัฒนาในลักษณะหัวโต ตัวลีบ ดังนั้น การปกครองตนเองของการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบบการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย

๒) การกระจายอำนาจ มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคม ในแง่การพัฒนาชนบท การมีส่วนร่วมของประชาชน จะทำให้การพัฒนาชนบทสัมฤทธิ์ผล การกระจายอำนาจ จึงไม่ใช่แค่เพียงปูพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่เป็นการให้โอกาสแก่ประชาชน ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลต่อเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและยังเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาชนบท ของประเทศอีกด้วย

ความสำคัญของท้องถิ่นหรือการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกระบวนการ ทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย ได้แก่

๑) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

๒) การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น เพราะการพัฒนาท้องถิ่นทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจทางการเมืองระดับชาติได้โดยง่าย

๓) การปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้ทางการเมือง คือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองขึ้นในที่สุด

๔) การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่น มีผลกระทบโดยตรงและใกล้ชิด และที่เกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความศึกษาคึกและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่การเมืองตลอดเวลา

---

<sup>๐๐</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๙, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖), หน้า ๒๖๙.

๕) การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ และนักการเมืองท้องถิ่นที่ผ่านการเรียนรู้การเมืองท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับสูงขึ้น ด้วยเหตุผลที่ได้รับความนิยมศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับเลือกตั้งสูงขึ้น

จากหลักการกระจายอำนาจข้างต้น สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่น มีอิสระในการปกครองตนเอง จัดการงบประมาณด้วยตนเอง และ ความสำคัญของการกระจายอำนาจ มีอยู่สองประเด็น ได้แก่ ๑) การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และ ๒) การกระจายอำนาจ มีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงเป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นภาพจำลอง ของระบบการเมืองในระดับชาติ สามารถชักชวนให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การกระจายอำนาจ เป็นการสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง ทำให้ประชาชนเกิดความรู้ทางการเมืองและทำให้ประชาชน เข้าสู่วิถีทางการเมือง เป็นเวทีในการสร้างนักการเมืองระดับชาติ

นอกจากนี้ หลักการกระจายอำนาจ มีผู้กล่าวไว้หลายประการ ได้แก่

Turton Andrew<sup>\*\*</sup> กล่าวใน *Production, Power and Participation in Rural Thailand: Experiences of poor farmers' group* ว่า หลักการกระจายอำนาจ ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ ๔ ประการ ได้แก่

๑) มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สินหนี้ และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

๒) มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระ การปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะไม่มีลักษณะไม่อิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค

๓) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้นำที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตนเองเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนตำแหน่งต่างๆขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้นถึงขั้นสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามาบริหารงาน เข้ามาดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็ได้

---

<sup>\*\*</sup> Turton Andrew, *Production, Power and Participation in Rural Thailand: Experiences of poor farmers' group*, (United Nation Resource Institute for Social Development, Geneva Switzerland UNRISD, 1987), p. 15.

๔) มีงบประมาณในการดำเนินการเป็นของตนเอง เป็นการมอบอำนาจหน้าที่การตัดสินใจให้ท้องถิ่นวางแผนในการจัดเก็บรายได้ ภาษี การบริการสาธารณะ และการบริการของประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง

หลักการกระจายอำนาจ มีความสำคัญ ๔ ประการ ได้แก่ ๑) ต้องเป็นนิติบุคคล เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง ๒) มีอิสระในการบริหารงาน มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ๓) ประชาชนในท้องถิ่นต้องเข้ามามีส่วนร่วม และ ๔) มีงบประมาณในการดำเนินงานเป็นของตนเอง

### ๓.๒.๓ แนวคิดประชาธิปไตย

#### ๑) ความหมายของประชาธิปไตย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๔๒<sup>๑๒</sup> ให้ความหมายของประชาธิปไตยว่า หมายถึง ระบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่

สุชีพ ปุณฺณานุภาพ<sup>๑๓</sup> กล่าวใน คุณลักษณะพิเศษแห่งพระพุทธศาสนา ว่า ประชาธิปไตย แยกออกเป็นประชา กับ อธิปไตย แปลว่า ประชาชนเป็นใหญ่ เป็นคำที่ถอดได้ใกล้เคียงกับคำในภาษาอังกฤษ ว่า Democracy มาจากภาษากรีก ว่า Demokratia ภาษากรีกคำนี้ แยกได้ดังนี้ Demos = ประชาชน Kratia = อำนาจ เมื่อแปลรวมกันตรงกับคำอังกฤษว่า People's Power และให้คำนิยามของประชาธิปไตย ว่า “ประชาธิปไตย คือ รูปการปกครองที่ประชาชนทรงอำนาจสูงสุด และใช้อำนาจนั้นทางผู้แทนของตน” (Democracy is a Form of Government in which the People Retain Supremacy and Exercise Their Power Through Representatives.)

นอกจากนี้ นักวิชาการต่างประเทศหลายคน ได้ให้ความหมายไว้อย่างหลากหลาย เช่น

ลาสกี (Harold Laski) อธิบายว่า ประชาธิปไตย เป็นความปรารถนาที่มนุษย์ต้องการรักษาไว้ ซึ่งความสำคัญของตนเอง ความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง

เมอร์เรียน (Merriam) ให้ความหมายว่า เป็นการดำรงชีวิตเพื่อความผาสุกร่วมกัน โดยมีเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นเครื่องนำทาง

แม็กไอเวอร์ (Maciver) ให้ความหมายว่า ประชาธิปไตยเป็นทั้งรูปการ ปกครองและวิถีชีวิตที่ถือเอาเสรีภาพเป็นหลักสำคัญ

ลินด์เซย์ (Lindsay) ให้ความหมายว่า ประชาธิปไตย คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถดำเนินการร่วมกันโดยไม่สูญเสียเสรีภาพตามที่แต่ละคนปรารถนา<sup>๑๔</sup>

แรนนี่ (Ranney) กล่าวว่า ประชาธิปไตยเป็นรูปการปกครอง ซึ่งเป็นไปตามหลักการใช้อำนาจประชาธิปไตยปวงชน (Popular Sovereignty) ความเสมอภาคทางการเมือง (Political

<sup>๑๒</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท นานมีบุ๊คส์ จำกัด, ๒๕๔๖), หน้า ๖๕๖.

<sup>๑๓</sup> สุชีพ ปุณฺณานุภาพ, คุณลักษณะพิเศษแห่งพระพุทธศาสนา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหา มกุฏราชวิทยาลัย พิมพ์ครั้งที่ ๒/๒๕๔๑), หน้า ๓๔-๓๖.

<sup>๑๔</sup> จรูญ สุภาพ, ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๓๔), หน้า ๒๔ - ๒๕.

Equality) การปรึกษากับประชาชน (Popula Consulation และการปกครองโดย กฎเสียงข้างมาก (Majority Rule)<sup>๑๕</sup>

เห็นได้ว่า การนิยามความหมายของประชาธิปไตย จะเน้นหลักการทางประชาธิปไตย เพื่อให้เห็นว่า มีความเป็นสากล ที่สอดคล้องกับธรรมชาติของมนุษย์ ที่ต้องการปัจจัยพื้นฐาน ในการดำรงอยู่ในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ที่มีสิทธิในขั้นพื้นฐานที่จะแสวงสุข และหลีกเลี่ยงทุกข์หรือภาวะที่ตนไม่พึงประสงค์ อีกทั้งเป็นหลักที่สร้างความสำนึกในหน้าที่ที่ตนเองต้องปฏิบัติต่อสถาบันต่างๆ ด้วยความรับผิดชอบ (Responsibility)

## ๒) ประเภทของประชาธิปไตย (The Type of the Democracy)

หลักการของประชาธิปไตยที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่า เน้นในหลักสิทธิเสรีภาพความเสมอภาคและภราดรภาพ ผู้วิจัยเห็นว่า สามารถจำแนกขอบข่ายออกเป็น ๒ อย่าง คือ ประชาธิปไตยโดยตรงและประชาธิปไตยโดยอ้อม

1) ประชาธิปไตยแบบโดยตรง (Direct Democracy) หรือแบบบริสุทธิ์ (Pure Democracy) ได้แก่ การที่ราษฎรสามารถแสดงความเห็นในที่ประชุมสาธารณะ โดยไม่ต้องผ่านตัวแทน หรือมติของที่ประชุม อีกนัยหนึ่ง ประชาธิปไตยแบบโดยตรง (Direct Democracy) คือ การที่ประชาชน มีส่วนร่วมในการปกครองโดยตรง ประชาชนใช้อำนาจปกครองตนเอง เลือกเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยตนเอง เหมาะสำหรับประเทศเล็กๆ มีประชากรไม่มากนัก เช่น นครรัฐกรีก ในสมัยโบราณที่สามารถจะเรียกประชุมประชาชนทุกคนได้ และลงมติโดยการชুমือหรือโดยวิธีอื่น เช่น การนำก้อนหินไปใส่ในภาชนะบรรจุช้วยหรือขวา ว่าเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย จำนวนก้อนหิน คือคะแนนเสียง ถือว่าเป็นประชาธิปไตยโดยตรง ตัวอย่างกระบวนการประชาธิปไตยโดยตรงก็อาจมีกรณีที่มีการเรียกประชุมบุคคลที่เกี่ยวข้องที่มีจำนวนไม่มาก เช่น ประมาณ ๑๐๐-๒๐๐ คน มีการอภิปรายถกเถียงจากนั้นก็ลงคะแนนเสียงเพื่อหาข้อยุติ ก็ถือได้ว่าเป็นประชาธิปไตยโดยตรง แต่ถ้าเป็นชุมชนขนาดใหญ่ เช่น จังหวัด หรือประเทศชาติ การใช้ระบบประชาธิปไตยโดยตรงคงกระทำกันไม่ได้ ต้องใช้ระบบประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งตัวแทน<sup>๑๖</sup> เช่น การเลือกตั้ง ส.ส. การเลือกตั้ง ส.ว. การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ

2) ประชาธิปไตยแบบโดยอ้อม (Indirect Democracy) หรือแบบมีผู้แทนราษฎร (Representative Democracy) ได้แก่ การปกครองแบบมีผู้แทนคือการที่ราษฎรปฏิบัติโดยการเลือกสรรบุคคลที่มีศักยภาพทางด้านความรู้และจริยธรรมเข้าไปบริหารและตัดสินใจแทนตน ซึ่งจะอยู่ในวาระ ๒ ปี ๔ ปี หรือ ๕ ปี หรือที่เรียกกันว่า ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน หมายถึง การที่ประชาชนเลือกตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ปกครองประเทศแทนประชาชน เข้าไปทำหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตยทางด้านนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ

<sup>๑๕</sup> Austin Ranney, *The governing of men*, (New York : Holt, Rinehart and Winston, 1962), p. 172.

<sup>๑๖</sup> ลิขิต จีระเวคิน, *ประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมืองไทย*, (กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาระบบการพิมพ์, ๒๕๔๖), หน้า ๑๒.

ประชาธิปไตยแบบโดยอ้อมหรือแบบมีผู้แทนราษฎร แบ่งรูปแบบของรัฐบาล ออกเป็น ๓ แบบ ได้แก่

๑) แบบรัฐสภา (Parliamentary Form) มีหลักการสำคัญ คือ ไม่แยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative) กับฝ่ายบริหารรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) กับคณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด รัฐสภามีหน้าที่ออกกฎหมาย มีฐานะอำนาจ ความสำคัญเหนือกว่าคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะเข้าดำรงตำแหน่งได้ เมื่อได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา แต่คณะรัฐมนตรีอาจ ยุบสภาได้ การปกครองแบบรัฐสภานั้น อาจมีผู้นำของรัฐหรือประเทศ เป็นประธานสูงสุด ที่เรียกว่า ประมุข มี ๒ ประเภท ได้แก่

(๑) พระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือประธานาธิบดีเป็นประมุข ไม่มีบทบาททางการเมือง มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารประเทศ การปกครองแบบรัฐสภา ที่ปรากฏ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ เดนมาร์ก ไทย อินเดีย ญี่ปุ่น ฯลฯ

(๒) แบบประธานาธิบดี (Presidential Form) มีหลักการสำคัญ ได้แก่ ๑) การใช้ระบบแยกอำนาจ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดี) ฝ่ายตุลาการ (ศาล) ๒) แต่ละฝ่ายมีอำนาจและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตน แต่มีอำนาจในการยับยั้งและถ่วงดุลอำนาจเพื่อมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเกินขอบเขตได้ ๓) รัฐสภาและประธานาธิบดีได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและอยู่ในตำแหน่งจนครบวาระ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา บราซิล อูรุกวัย

(๓) แบบกึ่งรัฐสภาหรือกึ่งประธานาธิบดี (Semi-parliamentary or Semi-presidential Forms) เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ประชาธิปไตยแบบมีกลุ่มหลากหลาย หรือแบบพหุนิยม (Pluralism) เป็นระบบประชาธิปไตยที่มีผู้แทน แบ่งเป็น ๒ ระบบ คือ ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) และระบบประธานาธิบดี (Presidential System)<sup>๑๑</sup> มีลักษณะการปกครอง โดยมีรัฐบาลประชาชน และกลุ่มหลากหลายจากผู้แทนของประชาชน มีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ ๑) เป็นการปกครองผสมผสานระหว่างรัฐบาลแบบรัฐสภาและแบบประธานาธิบดี ๒) ประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ดำรงตำแหน่งประมุขของประเทศและประมุขฝ่ายบริหาร อยู่ในตำแหน่งได้จนครบวาระ มีอำนาจยุบสภาได้ ๓) ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ๔) รัฐสภามีอำนาจควบคุมรัฐบาลและออกกฎหมาย ๕) หากสภาลงมติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐบาลต้องลาออกแต่ประธานาธิบดีไม่ต้อง ตัวอย่าง ประเทศฝรั่งเศส เริ่มเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒

### ๓) แนวคิดประชาธิปไตย (The Principles of the Democracy)

วิวัฒนาการทางการเมือง การปกครอง ตั้งแต่อดีตโดยเฉพาะของโลกตะวันตก ซึ่งถือว่าเป็นต้นกำเนิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของโลก ตามที่มีบันทึกไว้ มีแนวคิดและหลักใหญ่ๆ ที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม มีลักษณะ ดังนี้

- (๑) อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หรือของมหาชน
- (๒) ประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้นำโดยเสรี
- (๓) ประชาธิปไตยเน้นการมีผู้นำที่มีความรับผิดชอบ

<sup>๑๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐.

- (๔) ประชาธิปไตยมุ่งให้มีระบบกฎหมายที่ประกันความเสมอภาคของประชาชน
- (๕) ประชาธิปไตยยอมรับการมีพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรคขึ้นไป
- (๖) ประชาธิปไตยส่งเสริมการมีความหลากหลายในชีวิตประจำวัน
- (๗) ประชาธิปไตยไม่มีการกีดกันกลุ่มสำคัญๆ จากการมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ
- (๘) การมีทัศนคติแบบประชาธิปไตย
- (๙) ประชาชนมีความสำนึกในหน้าที่แห่งการเป็นพลเมืองดี
- (๑๐) เป็นความเชื่อมั่นในความดีของมนุษย์<sup>๑๘</sup>

โดยภาพรวม การปกครองระบอบประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบัน ปรากฏแนวคิดที่มีหลักสำคัญ ๕ ประการ ได้แก่ ๑) มีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ๒) ความเสมอภาคทางการเมือง ๓) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ๔) ความสิทธิเสรีภาพทางการเมือง และ ๕) การยึดถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์

นอกจาก แนวคิดประชาธิปไตยที่ปรากฏ พบว่า มี ๒ แบบ ได้แก่

1) ประชาธิปไตยเชิงอุดมคติ (Ideal Democracy) มุ่งเน้นให้ประชาชน มีอำนาจ (อธิปไตย) สำนึกในหน้าที่ และมีเสรีภาพในการเลือกสรรผู้ที่จะมาทำหน้าที่ปกครอง และรับผิดชอบการบริหารงาน โดยการออกกฎระเบียบ หรือกฎหมาย ผ่านระบบนักการเมือง (Politician) และพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคม ให้เกิดความมั่นคงและสงบเรียบร้อย ตามศีลธรรมอันดีของประชาชน (มนุษย์)

2) ประชาธิปไตยเชิงปฏิบัติการหรือหน้าที่นิยม (Operative Democracy) มุ่งเน้น ในหน้าที่ของราษฎร หรือประชาชนที่มีต่ออำนาจอธิปไตยของตนเอง และใช้ความเสมอภาคในการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง รวมถึงการแสดงออกทางความคิดเห็น เพื่อที่จะเป็นประโยชน์แก่ตนเองและสังคมส่วนรวม เช่น กรณีการใช้สิทธิในการเลือกตั้ง (ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ฉบับปัจจุบัน) โดยถือว่า เป็นหน้าที่โดยตรงของประชาชนทุกคน

### ๓.๒.4 แนวคิดการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

การบริหารในองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของทางราชการในส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ดี องค์กรรัฐวิสาหกิจ องค์กรทางศาสนาและองค์กรธุรกิจเอกชน สาธารณอื่นๆ หากจะให้การบริหารบังเกิดผลสำเร็จด้วยดี มีประสิทธิภาพ เชื่อกันว่า จะต้องนำเอาหลักการ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล มาบริหารองค์กร มีรายละเอียดในเรื่อง ๑) ความหมายการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล ๒) หลักการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล ๓) เป้าหมายการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล และ ๔) ยุทธศาสตร์การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

#### 1) ความหมายการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

<sup>๑๘</sup> ลัทธิกาล ศรีวะรมย์ สุขชัย ทองแก้วกุล, **หลักรัฐศาสตร์**, (กรุงเทพมหานคร : SR printing ๒๕๓๘),

คำว่า “ธรรมาภิบาล” เป็นคำสนธิกันระหว่าง คำว่า “ธรรมะ” กับคำว่า “อภิบาล” มีความหมายว่า การรักษาไว้ซึ่งธรรม ในหน่วยงานราชการ ถือว่า เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง ที่ให้ความสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานราชการ เริ่มเป็นที่รู้จักตั้งแต่ ช่วงหลังทศวรรษปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ศัพท์ที่ภาครัฐ มักใช้เรียกการบริหารกิจการที่ดี หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือธรรมาภิบาล ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Good Governance

คำว่า “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) สำหรับภาคเอกชน นิยมใช้ศัพท์คำว่า “บรรษัทภิบาล” (Cooperate Governance) การวิจัยนี้ หมายถึง แนวทางการบริหารองค์กรและการจัดระเบียบสังคม เพื่อให้ทุกภาคส่วนดำรงอยู่ได้อย่างสมานฉันท์ สันติสุข ยึดถือหลักสำคัญพื้นฐาน ๖ หลัก เฉพาะในขอบเขตการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ความหมายของคำนี้ มีการบัญญัติศัพท์ไว้มากมายค่าเช่นกัน ในที่นี้จะเลือกใช้เฉพาะสองคำ คือคำว่า “ธรรมาภิบาล” และ/หรือคำว่า “หลักบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” นอกจากนี้ มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

ลิขิต ธีรเวคิน<sup>๑๙</sup> กล่าวใน ธรรมนูญคืออะไร ว่า ความหมายของ Good Governance เป็นการปรับศัพท์ทางเศรษฐกิจ คือ Economic Governance เป็นศัพท์ทางรัฐศาสตร์ ถือได้ว่า เป็นศัพท์ใหม่และมีความหมายหลายประการแต่ถ้ามองกันอย่างลึก ๆ แล้วก็น่าจะหมายถึง กระบวนการในการปกครอง การบริหารที่อาศัยปรัชญาหลักการที่ถูกต้อง เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของสังคมและนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่าง ๆ ปรากฏตัวอย่างของหลักการของธรรมนูญในสมัยโบราณ เช่น หลักทศพิธราชธรรม

ประเวศ วะสี<sup>๒๐</sup> กล่าวใน แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วยธรรมนูญแห่งชาติในธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันไทย ว่า ธรรมาภิบาล ได้แก่การที่ประเทศมีพลังขับเคลื่อนที่ถูกต้องเป็นธรรม โดยการถักทอทางสังคมเพื่อสร้างพลังงานทางสังคม (Social Energy) เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาของประเทศชาติ ซึ่งธรรมาภิบาลประกอบด้วยภาครัฐ ภาคธุรกิจและภาคสังคมที่มีความถูกต้อง เป็นธรรม รัฐและธุรกิจต้องมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบถูกตรวจสอบได้ ภาคสังคมมีความเข้มแข็ง

บรรศักดิ์ อุวรรณโณ<sup>๒๑</sup> กล่าวใน การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย ว่า ความหมายของธรรมาภิบาล คือ ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความสมดุลขึ้นระหว่างภาคประชาชน ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคปัจเจกชน ครอบครัวและภาคต่างประเทศ เพื่อที่ภาคต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

<sup>๑๙</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, ธรรมนูญคืออะไร, มติชน, (๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๑), หน้า ๖.

<sup>๒๐</sup> ประเวศ วะสี, แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วยธรรมนูญแห่งชาติในธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันไทย, (กรุงเทพมหานคร: หมอชาวบ้าน, ๒๕๔๑), หน้า ๔๗.

<sup>๒๑</sup> บรรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๒), หน้า ๑๘.

นฤมล ทับจุมพล<sup>๒๒</sup> กล่าวใน ธรรมนูญแห่งชาติในการปกครอง ว่า ธรรมาภิบาล เป็นคำที่ธนาคารโลก ได้นำมาใช้เมื่อประมาณปลาย ค.ศ. ๑๙๘๐ โดยได้ให้ความหมาย Good Governance ว่า เป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจอรัฐ โดยถูกใช้ในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อการพัฒนา

อานันท์ ปันยารชุน<sup>๒๓</sup> กล่าวใน สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต ว่า ธรรมาภิบาล เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชน มีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไป ในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี<sup>๒๔</sup> กล่าวใน ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลว่า ธรรมาภิบาล เป็นกลไก เครื่องมือและแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนอย่างจริงจัง ต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีความเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนและกล่าวถึง องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations (UN) ที่ได้อธิบายว่า ธรรมาภิบาล คือการมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน มีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้

ไชยวัฒน์ คำชู<sup>๒๕</sup> กล่าวใน เอกสารการบริหารการปกครองที่ไม่โปร่งใสด้วยจริยธรรม ธรรมาภิบาล (Good Governance) ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การมีส่วนร่วม คือ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้และการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน เพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ วางอยู่บนฉันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคมและให้ความมั่นใจว่า เสียงคนยากจน คนด้อยโอกาสจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)<sup>๒๖</sup> กล่าวใน การส่งเสริมจริยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งประชาชน ว่า ธรรมาภิบาล มีหลักองค์ประกอบพื้นฐาน ๕ ประการ ได้แก่

<sup>๒๒</sup> นฤมล ทับจุมพล, ธรรมนูญแห่งชาติในการปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒), หน้า ๕.

<sup>๒๓</sup> อานันท์ ปันยารชุน, สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต, (กรุงเทพมหานคร : มติชน, ๒๕๔๑), หน้า ๒๘.

<sup>๒๔</sup> บุษบง ชัยเจริญวัฒนะและบุญมี ลี, ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล, (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๔), หน้า ๗.

<sup>๒๕</sup> ไชยวัฒน์ คำชูและคนอื่น ๆ, เอกสารการบริหารการปกครองที่ไม่โปร่งใสด้วยจริยธรรมธรรมาภิบาล (Good Governance), (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์น้ำฝน, ๒๕๔๕), หน้า ๔๒ – ๔๓.

<sup>๒๖</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, การส่งเสริมจริยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี, ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม, ๒๕๔๗), อัดสำเนา.

๑) หลักนิติธรรม คือ การสร้างองค์ความรู้ทางกฎหมายในด้านสิทธิทางกฎหมายและสิทธิของพลเมือง มาตรฐานกฎหมายที่มุ่งหมายในกระบวนการปฏิบัติ โดยให้มีความยุติธรรมและอิสระในการใช้กฎหมาย ในยุคแรก พื้นฐานของหลักนิติธรรมจะมุ่งเน้นแต่ผลของการบริหารจัดการ

๒) หลักคุณธรรม (Public Service is a Public Trust) การทำให้ประชาชนไว้วางใจ ต้องอาศัยหลักคุณธรรมเข้ามาดำเนินการ หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามแนวคิดของประชาชนในท้องถิ่นโดยรวมของฝ่ายการเมือง ฝ่ายบริหารและฝ่ายข้าราชการประจำ โดยต้องมาจากประชาชนในท้องถิ่น รัฐต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในกิจการที่ได้กระทำลงไปซึ่งทั้งหมดเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ที่อาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายให้กับชาติและท้องถิ่น

๓) หลักความโปร่งใส คือ มีการจัดระบอบการตรวจสอบ เพื่อให้เป็นอาวูแ่ง ผู้ที่ควบคุมดูแลในระบบการบริหารติดตามในการวางแผนปฏิบัติงาน ให้มีการตรวจสอบภายนอกหรือที่เรียกว่า ประชาสังคม โดยสามารถตรวจสอบได้จากหลายด้านมีตัวแทนท้องถิ่นเริ่มเข้ามาช่วยบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ทำให้ประชาชนพึงพอใจ หรือมีการตัดสินใจในแผนที่คาดเดาเหตุการณ์ได้ตามวิสัย ประชาชนเริ่มได้รับข้อมูลข่าวสารนโยบายภาครัฐที่ดีต่อท้องถิ่น

๔) หลักการมีส่วนร่วม คือ มีหลักการใช้ความคิดส่วนรวม มีระบบประชาพิจารณ์ และการมีส่วนร่วมแบบติดตามผลการปฏิบัติงาน การกำหนดระบบให้ถ่ายทอดการบริหาร การวางแผนระบบงบประมาณ โดยรัฐให้ผู้แทนท้องถิ่นมีโอกาสวางแผนนโยบายให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างโปร่งใสและเสมอภาค รวมทั้งมีการพัฒนาระบบการตรวจสอบอีกด้วย

๕) หลักความเสมอภาค มีความเกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับประโยชน์ คือ ประชาชน ดังนั้น ความเสมอภาคในการจัดการนั้น ภาครัฐต้องเน้นโอกาสของประชาชนในการเข้าถึงบริการสาธารณะ ความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรและกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการ มีความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม มีจิตสำนึกต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถ มีศักยภาพในการทำงานเชิงรุกมากกว่าเชิงรับ มีศีลธรรม คุณธรรม (Morality) มีการยึดมั่นในความถูกต้อง รู้ทันโลก และสามารถปรับตัวทันตามโลกทันตามสังคม (Relevancy) สามารถเรียนรู้และปรับตัวทันกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในโลกาภิวัตน์ สามารถนำความรู้และวิทยาการสมัยใหม่มาปรับใช้ในการทำงาน โดยมุ่งเน้นที่ประสิทธิภาพ (Efficiency) เพื่อการทำงานที่รวดเร็ว คุ่มค่า รับผิดชอบต่อผลงานต่อสังคม (Accountability) มีการปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความโปร่งใส มีวิธีการให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ต่อสาธารณะ ยอมรับการตรวจสอบของสาธารณะ ยึดถือหลักการนับถือสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล มีหลักนิติศาสตร์ ผลลัพธ์สุดท้ายที่เป็น Impact มากกว่าการได้แค่ผลลัพธ์เบื้องต้น (Output) โดยมีจุดมุ่งหมายสุดท้ายที่ Outcome

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน<sup>๒๗</sup> กล่าวใน การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) ประกอบด้วยหลักพื้นฐาน ๖ ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า โดยมุ่งเน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการให้บริการของภาครัฐมีองค์ประกอบ ดังนี้

๑) หลักนิติธรรม ประกอบด้วย (๑) กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ มีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้ (๒) กฎหมายต่างๆ ได้รับการปฏิรู้อย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป (๓) กระบวนการยุติธรรมมีการดำเนินการอย่างรวดเร็ว โปร่งใสตรวจสอบได้และได้รับการยอมรับจากประชาชน (๔) ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่างๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่างๆ

๒) หลักคุณธรรม ประกอบด้วย (๑) การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ทั้งในและนอกองค์กร ลดลง (๒) คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด (๓) สังคมมีความเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

๓) หลักความโปร่งใส ประกอบด้วย (๑) รัฐทำการสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ (๒) ส่วนราชการมีเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจที่ชัดเจนเป็นที่ยอมรับ (๓) ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและสามารถเปิดเผยต่อสาธารณะ

๔) หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย ๑) ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ที่ได้รับผล กระทบได้รับความพึงพอใจ ๒) จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการต่างๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

๕) หลักความรับผิดชอบต่อสังคม ประกอบด้วย (๑) ผู้รับบริการให้ความยอมรับและความพอใจ (๒) งานที่ปฏิบัติบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ (๓) คุณภาพของงานทั้งปริมาณ ความถูกต้องครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

๖) หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วย (๑) ผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจ (๒) การทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งปริมาณและคุณภาพ (๓) ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่างๆ รวมถึงความประหยัดของงบประมาณ

จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินงานตามภาระหน้าที่ ยึดหลักการพื้นฐาน ๖ ประการ ดังนี้

๑) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของบุคคล

<sup>๒๗</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good governance), (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๓), หน้า ๑๗.

๒) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดมั่นในการปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้เป็นคนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

๓) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกของการทำงานของทุกภาคส่วน ให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก มีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

๔) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง กระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

๕) หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาวิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

๖) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันกันในตลาดโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

สรุปว่า หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักการที่เป็นไปเพื่อการบริหารจัดการกิจกรรมต่างๆ หลักการนี้จะต้องเป็นไปอย่างที่สามารถตรวจสอบได้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการทำงานต้องร่วมมือกัน ยอมรับกฎกติกาที่วางไว้ร่วมกัน มีเป้าหมายสูงสุด เพื่อให้เกิดความสงบสุขแก่ทั้งระดับองค์กรและส่วนรวม การศึกษาครั้งนี้ ยึดองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ที่ได้กำหนดไว้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒ เป็นหลัก

## 2) หลักการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

บวรศักดิ์ อุวรรณโน<sup>๒๘</sup> กล่าวใน หัวใจสำคัญของกระบวนการธรรมาภิบาล มีองค์ประกอบ ๓ ส่วน ที่มีความเชื่อมโยงกัน ได้แก่ ๑) การมีส่วนร่วมของทุกภาคในการบริหารจัดการสังคม (Participation) ๒) ความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ (Transparency) ซึ่งทำให้การทุจริตและบิดเบือนผลประโยชน์ของภาคอื่นๆ ไปเป็นการกระทำของตนกระทำได้อย่างหรือไม่ได้ ๓) ความรับผิดชอบที่ต้องตอบคำถาม (Accountability) ถูกวิจารณ์ได้ รวมทั้งความรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจ และหลักการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ๖ ประการ ได้แก่

<sup>๒๘</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโน, การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย, หน้า ๓๒-๓๓.

๑) หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการปกครองภายใต้กฎหมายที่ครอบคลุมไปถึงเรื่องการตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาต่าง ๆ ให้ทันสมัย เป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิกอย่างยินยอมพร้อมใจ ถือปฏิบัติร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ เป็นธรรม ถือว่า เป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย ไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล โดยในระดับภาครัฐกำหนดให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้ในการบริหารงานร่วมกันภายในภาครัฐ ในระดับองค์กร กำหนดให้มี กฎกติกา ที่ใช้ในการบริหารงานภายใน รวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่ภายในองค์กร และในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มี การดำเนินงานตามวิธวิธีการปกครอง ในการดำเนินการบริหารงาน มี กฎหมาย ระเบียบ ถือปฏิบัติในการบริหารงานหรือดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ฝ่ายบริหารส่วนกลาง ได้ให้อำนาจมาปฏิบัติตามกฎหมาย การบริหารจัดการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้ปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ แก่ ด้านบุคลากร และด้านการปฏิบัติงาน

๒) หลักคุณธรรม หมายถึง เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาล เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์ สุจริต ความเสียสละ ความอดทน ขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย โดยในระดับภาครัฐ ผู้แทนประชาชนที่เข้าไปทำหน้าที่บริการราชการเข้าสู่หน้าที่ด้วยความชอบธรรม เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเคร่งครัด ในระดับองค์กร เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและปฏิบัติตามข้อบังคับ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเอง จากกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบประเมินผล ที่มีประสิทธิภาพ เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ช่วยให้การดำเนินงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกิจและบทบาทหน้าที่ในการให้บริการต่อประชาชนในเขตพื้นที่ ตามสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและการบริหารงานของรัฐ ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วตามความเจริญก้าวหน้าของสื่อเทคโนโลยี ซึ่งส่งผลให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็ว

๔) หลักความโปร่งใส หมายถึง การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ โดยการปรับปรุงระบบ กลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสร้าง ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ช่วยให้การดำเนินงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมการบริหารตรวจสอบ เพื่อความโปร่งใส จากผู้ตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน

๕) หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การทำให้สังคมไทย เป็นสังคมที่ทุกคน ทุกฝ่าย ตระหนักในสิทธิหน้าที่ มีสำนึกในความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตน และการใส่ใจในปัญหา สาธารณะรวมทั้งมีความกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง โดย พยายามหาทางออกที่ทุกฝ่ายสามารถยอมรับร่วมกันได้ ถ้ารับผลการกระทำของตนให้องค์ปกครอง ส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ ความรับผิดชอบ ต่อชุมชนสังคม มีความมุ่งมั่น ตั้งมั่นยึดถือในนโยบายที่ได้ แกลงไว้กับประชาชนว่า ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นไป เพื่อให้เกิด ผลประโยชน์แก่ประชาชนอย่างสูงสุด

๖) หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการ การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดเพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุด โดยการทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่รู้คุณค่าของทรัพยากรของชาติและบริหารงาน ด้วยความประหยัดมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐ ซึ่งต้องให้บริการที่มี คุณภาพแก่ประชาชน ในระดับองค์กร ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมด เพื่อ พิจารณากำหนดงานที่ภาครัฐกิจเอกชนหรือภาคประชาชน ทำให้มีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไปเลือก นำเทคโนโลยีมาใช้ พัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างเป็นระบบต่อเนื่อง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีอำนาจ หน้าที่ในการจัดการระบบการบริการ สาธารณะ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น ดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ที่มุ่งมั่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มุ่งการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการปกครอง การบริหารงานจัดการและพัฒนาความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีมาตรฐานการครองชีพที่ดี เทียบเท่าสังคมเมือง ให้ประชาชนในท้องถิ่น สามารถคิดริเริ่ม ดำเนินการแก้ไขปัญหาของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผลสูงสุด ซึ่งการปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นพื้นฐานของการพัฒนาระบบประชาธิปไตย เป็นรากฐานที่สำคัญของการใช้สิทธิและ เสรีภาพในการปกครองตนเองและเป็นกลไกสำคัญ ที่นำมาซึ่งการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าและ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดการ พัฒนาในทุก ๆ ด้าน การทำงานอย่างมีคุณธรรม โปร่งใส มีส่วนร่วม สามารถตอบสนองความต้องการ ของประชาชนได้มาก เกิดประโยชน์สูงสุดทำให้เกิดผลคุ้มค่ามากที่สุด จำเป็นต้องบริหารจัดการให้เกิด การกระจายไปทุกชุมชน ทุกหมู่บ้าน จึงจะเข้าถึงหลักความคุ้มค่า ในปัจจัยพื้นฐานและปัจจัยอื่น ๆ ที่ อำนาจความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตประจำวันในยุคโลกาภิวัตน์นี้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พิทยา สุนทรวินิจ<sup>๒๕</sup> กล่าวใน ธรรมนูญการปกครองส่วนตำบล ว่า การนำหลัก ของธรรมนูญการปกครองมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีลักษณะต่างๆ ดังนี้

๑) การใช้หลักนิติธรรม เป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับให้ ทันทสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของชุมชน ชุมชนยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย การปฏิบัติของ อปท. สามารถดำเนินการให้สอดคล้อง ได้ด้วยการออกข้อบังคับของ อปท. เป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจเอาไว้ ต้องมุ่งให้เกิดความเป็นธรรม เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก เป็นที่ ยอมรับของชุมชน ควรเปิดเวทีประชาพิจารณ์ให้ประชาชน ได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง

<sup>๒๕</sup> พิทยา สุนทรวินิจ, “ธรรมนูญการปกครองส่วนตำบล”, ใน มติชน, ๓ มิถุนายน ๒๕๔๕), หน้า ๒๓-๒๔.

อปท. ต้องเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ข้อบังคับ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึงด้วยการปิดประกาศ ณ สำนักงาน หรือที่เปิดเผยกลางหมู่บ้าน หรือประชาสัมพันธ์ด้วยรูปแบบอื่นๆ เช่น ทำเป็นเอกสารแจกจ่ายที่ประชุม หรือเสียงตามสาย เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นองค์กรที่มีอำนาจ ในการบังคับใช้ข้อกำหนด ข้อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ และต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติกับบุคคลใด หรือกลุ่มบุคคลใดเป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาค เช่น การจัดเก็บภาษีในอำนาจหน้าที่ของ อปท. จะต้องจัดเก็บอย่างเท่าเทียมกัน และถูกต้องโดยไม่กั้นแก่ง หรือลดหย่อนแก่ผู้ใดเป็นการเฉพาะ เป็นต้น นอกจากนี้ อปท. ยังมีหน้าที่ในการพัฒนาบุคคลของ อปท. ทั้งในฝ่ายพนักงานและสมาชิกสภาให้มีความรู้ความเข้าใจ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ต้องใช้ในการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

๒) การใช้หลักคุณธรรม ในการปฏิบัติงานให้ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามเป็นแบบอย่างแก่ประชาชน เพื่อเสริมสร้างความซื่อสัตย์สุจริต จริตใจ อดทน มีระเบียบวินัย บุคลากรของ อปท. ทั้งฝ่ายพนักงานประจำ ต้องยึดหลักหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละคน โดยพนักงานจะต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต มาทำงานตรงต่อเวลา ให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาค ถูกต้อง ด้านสมาชิกสภา ต้องตระหนักในหน้าที่ของตนในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน ต้องมุ่งเน้นรักษาผลประโยชน์แก่ส่วนร่วมไม่เห็นแก่ส่วนตน มาประชุมอย่างสม่ำเสมอ พิจารณาเรื่องต่างๆ ในสภาอย่างมีเหตุผลตรงไปตรงมา ยึดหลักผลประโยชน์ส่วนร่วมและถูกต้องตามกฎหมาย

ผู้บริหารท้องถิ่น ต้องเป็นผู้มีคุณธรรมสูง เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงาน ขณะเดียวกันก็เป็นผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติเบิกจ่ายงบประมาณต่างๆ จะต้องยึดหลักความถูกต้องตามระเบียบ กฎหมายที่กำหนดไว้ มีการจัดสรรงบประมาณ ให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกหมู่บ้าน ควรเริ่มจัดทำมาตรฐานจริยธรรม กรอบกติกา การปฏิบัติงานของสมาชิกทุกคน โดยทำเป็นมติของสภา เพื่อควบคุมกันเอง มีบทลงโทษเท่าที่ควรทำได้ เช่น ใครละเมิดกฎก็ให้สภาพิจารณาพฤติกรรม ประกาศให้ประชาชนทราบ หรือถ้าละเมิดกฎอย่างต่อเนื่อง ก็ให้สภาพิจารณาให้พ้นจากสมาชิกภาพ

๓) หลักความโปร่งใส โดยเน้นการปรับปรุงกลไก วิธีการทำงานให้มีความโปร่งใส ให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อย่างตรงไปตรงมาให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก มีกระบวนการ การให้ประชาชนตรวจสอบได้ โดยท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ.๒๕๓๙ เอกสารที่จะต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบ ได้แก่

(๑) ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(๒) มติการประชุมของคณะกรรมการบริหาร ที่มีผลกระทบต่อ ผลได้ผลเสียของประชาชน

(๓) มติของสภาที่ผ่านการรับรองแล้ว โดยเฉพาะมติที่กระทบสิทธิหน้าที่ รวมทั้ง ผลได้ผลเสียแก่ประชาชน รวมทั้งมติที่ประชาชนควรทราบ

(๔) วาระการประชุมของสภาท้องถิ่น จะต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภา ซึ่งสภาจะอำนวยความสะดวกตามสมควร

(๕) ข้อกำหนดท้องถิ่น กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งของ อบท. รวมทั้งข่าวสารราชการ ที่ประชาชนควรรู้และประชาชนควรปฏิบัติ

(๖) ขั้นตอนการปฏิบัติงานของ อบท. รวมทั้งเงื่อนไขการติดต่อราชการ ได้แก่ การชำระภาษีต่างๆ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ฯลฯ ให้ประชาชนรู้ว่า มีขั้นตอนปฏิบัติอย่างไร ต้องใช้หลักฐานเอกสารและระยะเวลาเท่าใด

(๗) ผลการดำเนินการตามแผนงาน โครงการต่างๆ ของ อบท. ควรที่จะนำเสนอให้ประชาชนทราบว่าทำอะไร เมื่อไหร่ ให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้า เพื่อจะได้ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานได้

(๘) เอกสารจัดซื้อ จัดจ้าง โดยเฉพาะผลการสอบราคาหรือประกวดราคา ควรเปิดเผยให้ประชาชนได้รับทราบและตรวจสอบ เกิดความมั่นใจ

(๙) ข้อมูลด้านการเงิน การคลัง ซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นตัวชี้วัดความสุจริต ควรเปิดเผยเป็นระยะๆ ว่ามีรายรับเท่าใด มีรายจ่ายเท่าใด

(๑๐) ข้อมูลอื่นๆ ที่ท้องถิ่นเห็นว่าควรเปิดเผยและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

วิธีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของ อบท. ควรคำนึงถึงความเหมาะสม ที่สามารถทำให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร เช่น การปิดประกาศ จัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารประจำหมู่บ้าน การประชุมชี้แจงเป็นครั้งคราว หรือประชุมสัญจรไปตามหมู่บ้าน การใช้หอกระจายข่าว หรือเสียงตามสาย รวมทั้งการใช้สื่อท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ เป็นต้น การจัดทำเป็นวารสาร หรือเอกสารแจกจ่ายแก่ประชาชนตามระยะเวลาที่สมควรอาจเป็นปีละ ๒-๓ ครั้ง หรือทุกเดือนก็ได้ การเลือกใช้วิธีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร ใน อบท. แต่ละแห่ง อาจใช้วิธีที่ต่างกันไป แต่ควรทำพร้อมๆ กันไปหลายวิธี เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มทราบอย่างทั่วถึง

๔) หลักความมีส่วนร่วม ถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร และมีส่วนร่วมในการบริหารงานตั้งแต่การรับรู้ข่าวสาร การแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจทำอะไร รวมทั้งการตรวจสอบและการประเมินผลงานของท้องถิ่น สุดท้ายประชาชนย่อมมีสิทธิเหนือ อบท. ได้แก่ การมีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภา ที่ประชาชนเห็นว่าปฏิบัติงานเสียหายล้มเหลว มีพฤติกรรมเสื่อมเสีย นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๖ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

๕) หลักความรับผิดชอบ มุ่งเน้นให้ อบท. ได้ตระหนักในอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อประชาชน มีความใส่ใจต่อปัญหาประชาชนและกระตือรือร้น ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้บรรลุผล โดยไม่เลือกปฏิบัติ มีความกล้าหาญที่จะยอมรับผลการกระทำโดยการจัดการบริหารสาธารณะอย่างมีคุณภาพ เป็นธรรม ทัวถึง ทั้งในและนอกอาคารสถานที่ ให้ประชาชนเป็นที่พึงได้ เมื่อประสบปัญหาความเดือดร้อน เอาใจใส่ต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เปิดโอกาส

ให้ประชาชนได้ร้องทุกข์และแจ้งความเดือดร้อนได้สะดวก รวมทั้งควรมีผู้รับเรื่องราวร้องเรียนประจำหมู่บ้าน ความจริงใจในการทำโครงการ กิจกรรมที่เสนอโดยประชาชน ประชาคมนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยคำนึงความจำเป็นเร่งด่วนนำเอาโครงการ /กิจกรรมที่บรรจุในแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบังคับงบประมาณ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามที่สัญญาไว้กับประชาชน หากทำไม่ได้ก็ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบ

๖) หลักความคุ้มค่า เป็นการเน้นประสิทธิภาพในการบริหารโดยใช้ทรัพยากรงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์และยั่งยืน ควรดำเนินการดังนี้

(๑) การดำเนินแผนงาน โครงการ จะต้องมีการจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วน ควรจะทำโครงการใดก่อนหลังเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

(๒) ในการจัดซื้อ จัดจ้าง ต้องมุ่งให้เกิดความประหยัด หากสามารถต่อรองราคากับผู้รับจ้าง ได้ราคาต่ำที่งบประมาณตั้งไว้ จะทำให้ อบท. มีงบประมาณเหลือดำเนินการโครงการอื่นๆ เพิ่มขึ้น และทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากขึ้น

(๓) มีการรณรงค์ให้ทุกฝ่าย รวมทั้งประชาชนในพื้นที่ ให้มีการประหยัดในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งควรมีกิจกรรมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ได้นาน

(๔) การบริหารจัดการวัสดุครุภัณฑ์ต่างๆ อบท.ควรจัดทำทะเบียนคุมให้ชัดเจนและเป็นปัจจุบัน ควบคุมการใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

### 3) เป้าหมายการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

เป้าหมายของการบริหารองค์กรตามหลักธรรมาภิบาล คือ การพัฒนาและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคในสังคม เป็นการสร้างความเป็นธรรม ในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับทุกภาคในสังคม ปรากฏตามความในพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และผลงานการวิจัยต่างๆ ได้ระบุเป้าหมายของหลักธรรมาภิบาล หรือหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖<sup>๓๐</sup> ในหมวด ๑ มาตรา ๖ การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการ เพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- ๑) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- ๒) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- ๓) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- ๔) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- ๕) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- ๖) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

<sup>๓๐</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖”, (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๖), หน้า ๑๖ – ๒๐.

๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

บทบัญญัติดังกล่าว เป็นการกำหนดขอบเขตความหมายของคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” และชี้ให้เห็นวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการ ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการแก่ทุกส่วนราชการ ในการกระทำการกิจใดภารกิจหนึ่ง โดยมีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมาย ดังนี้

๑) เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ในการบริหารราชการที่ตอบสนอง (Responsiveness) ต่อความต้องการของประชาชน มุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวก (Positive Impact) ต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

๒) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อการบริหารภารกิจของรัฐ ให้ได้รับผลลัพธ์ (Outcome) ตรงตามวัตถุประสงค์ (Objective) ที่หน่วยงานรัฐ กำหนดไว้ มีการบริหารแบบ มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) ในทุกระดับ

๓) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ โดยการบริหารจะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่าง ปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลลัพธ์ (Outcome) ที่เกิดขึ้น มีการทำ Cost-Benefit Analysis ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้ มีความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ รวมทั้งจัดระบบการวางแผนการทำงาน และวัดผลงานของแต่ละบุคคล (Individual Scorecards) ที่เชื่อมโยงกับระดับองค์กร (Organization Scorecards)

๔) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น โดยการกำหนดระยะเวลา ในการปฏิบัติงาน การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (Process Simplification) จัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ (Empowerment) เพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ตัวกับประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติงานในรูปแบบ One-Stop Service

๕) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ มีการทบทวนปรับปรุงกระบวนการ ขั้นตอนงานใหม่อยู่เสมอ (Process Redesign) มีการทบทวนลำดับความสำคัญ ความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะ (Program Evaluation) การยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็น การปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ

๖) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก ได้รับการตอบสนองความต้องการ การปฏิบัติราชการ มุ่งเน้นถึงความต้องการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก มีการสำรวจความต้องการของประชาชน (Citizen Survey) และความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Customer Survey) ในหลากหลายวิธีเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการ

๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ มีการตรวจสอบ วัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดการควบคุมตนเอง (Internal Control) สามารถผลักดันการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี<sup>๓๑</sup> กล่าวใน รายงานการวิจัยเรื่อง ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ของธนาคารโลก ว่า ธรรมาภิบาล มีส่วนช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลสามารถ ให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ทำให้มีการดำเนิน การ เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการฝ่ายนิติบัญญัติและสื่อมีความโปร่งใส ความรับผิดชอบและ ตรวจสอบได้ และองค์การสหประชาชาติ ให้ความเห็นเกี่ยวกับ ธรรมาภิบาล ว่า ทำให้ความเป็นอยู่ ของคน ในสังคมทุกประเทศ มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่ต้องเกิดจากความ ร่วมมือ ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส มีส่วนร่วมของ ประชาชนในสังคมที่เท่าเทียมกัน มีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้

บวรศักดิ์ อุวรรณโน<sup>๓๒</sup> กล่าวใน การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย ว่า เป้าหมายของธรร มาภิบาล ได้แก่ การพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข มีจุดหมายและโครงสร้างความเป็นธรรมใน การพัฒนาสังคมและมีข้อเสนอแนะ เพื่อสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ดังนี้

๑) ดำเนินการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm) โลกทัศน์ ซึ่งเป็นรากฐานของ วัฒนธรรมเพื่อปรับธรรมาภิบาลไทยให้เข้ากับธรรมาภิบาลสากล

๒) แยก “ส่วนตัว” ออกจาก “ตำแหน่งหน้าที่” โดยเด็ดขาด

๓) ปรับกระบวนการพัฒนาใหม่ ให้ทันสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

๔) ปฏิรูปแนวคิดทางการเมืองให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

๕) ปฏิรูปภาคธุรกิจเอกชน ให้องค์กรรัฐมีลักษณะเป็นเอกชนมากขึ้น

๖) สร้างความเข้มแข็งให้ประชาคม และเพิ่มการมีส่วนร่วม

๗) สร้างระบบส่งเสริมธรรมาภิบาลในลักษณะองค์กรนอกภาครัฐ

นพพล สุรนครินทร์<sup>๓๓</sup> กล่าวใน การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหาร ส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ว่า เป้าหมายของหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ การ ตอบสนองประชาชน เพื่อความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการปฏิบัติและความประหยัด หรือ ๔ ป. ได้แก่

ป.แรก คือ ประชาชน การทำงานของ อบท. ต้องมีประชาชนเป็นเป้าหมายและเป็น ศูนย์กลาง การกำหนดโครงการพัฒนาต่างๆ ใน อบท. ควรเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นหลัก มิใช่เพื่อสนองตอบความต้องการของผู้บริหาร หรือ พนักงานส่วนท้องถิ่น

<sup>๓๑</sup> บุษบง ชัยเจริญวัฒนะและบุญมี ลี, รายงานการวิจัยเรื่อง ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล. (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๔), หน้า ๗.

<sup>๓๒</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโน, การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๒), หน้า ๔๗.

<sup>๓๓</sup> นพพล สุรนครินทร์, การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะ ของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัย เชียงใหม่, ๒๕๕๓), หน้า ๗๙.

ป.ที่สอง คือประสิทธิภาพ เป็นการทำงานตามกระบวนการที่ถูกต้องอย่างรวดเร็วที่สุด เช่น กรณีประชาชนมาติดต่อข้าราชการ พนักงานจะต้องเอื้ออำนวยความสะดวกให้คำแนะนำแก่ประชาชน พร้อมทั้งดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบอย่างถูกต้องและรวดเร็วจึงจะถือว่ามีประสิทธิภาพ

ป.ที่สาม คือประสิทธิผล เป็นผลหรือคุณภาพของงานที่ทำตามตัวอย่างเรื่องประสิทธิภาพ ได้เน้นในเรื่องความรวดเร็วและถูกต้องตามขั้นตอน แต่ในเรื่องของประสิทธิผลจะเน้นที่ความถูกต้องของผลที่ทำ เช่น การรับชำระภาษีนอกจากจะให้บริการที่รวดเร็วแล้ว ผลงานที่จะต้องถูกต้อง ไม่มีปัญหาที่ประชาชนจะต้องกลับมาร้องขอให้แก้ไขอีก

ป.ที่สี่ คือประหยัด การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการทำงานของภาคราชการ จะต้องตระหนักอยู่เสมอว่า งบประมาณทุกบาททุกสตางค์เป็นของประเทศชาติและประชาชน มิใช่งบประมาณส่วนตัว การใช้เงินงบประมาณ จะต้องเป็นไปอย่างรอบคอบยิ่งกว่าเงินส่วนตัว การจัดซื้อพัสดุ ครุภัณฑ์ ต้องมีคุณภาพและเหมาะสมกับราคา เพื่อให้สามารถใช้งานได้อย่างคุ้มค่า ประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยการเปิดกว้างให้มีกระบวนการแข่งขันในการเสนอราคา

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรตระหนักและมองเห็นความสำคัญ ในการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงาน เพื่อเป้าหมาย ๔ ป. โดยเฉพาะในเรื่องความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนถึงการยึดหลักกฎหมายในการปฏิบัติงาน ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญในการบริหาร ในขณะเดียวกันก็จำเป็นจะต้องสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องบทบาทหน้าที่ การมีส่วนร่วมเพื่อระดมความคิด แสวงหาความรู้ความสามารถของประชาชน เพื่อให้เกิดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วม ร่วมเสียสละพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้ประโยชน์สูงสุดของท้องถิ่นโดยรวม

เป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ การพัฒนา การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ ปรับกระบวนการพัฒนาใหม่ ให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ปฏิรูปแนวคิดทางการเมืองให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ปฏิรูปองค์กรรัฐ ให้มีลักษณะเป็นเอกชนมากขึ้น สร้างความเข้มแข็งให้ประชาคม เพิ่มการมีส่วนร่วม ความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับทุกภาคในสังคม

#### ๔) ยุทธศาสตร์การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กล่าวถึง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒<sup>๓๔</sup> ในเรื่อง แนวทางการปฏิบัติไว้ดังนี้

๑) สร้างความตระหนักร่วมกันในสังคม เพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างสรรค์กลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

<sup>๓๔</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๔), หน้า ๑๓-๒๔.

๒) ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่จำเป็นรวมทั้งการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๓) เร่งรัดให้เกิดการปฏิรูประบบการบริหาร ภาครัฐและการปฏิรูปการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม

๔) เร่งรัดแก้ไขปัญหาการทุจริตประพตมิชอบในภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน

๕) เร่งสร้างมาตรการการดำเนินธุรกิจ

วริศรา รัตนสมัย<sup>๓๕</sup> กล่าวใน การรับข่าวสาร เพื่อสร้างความตระหนักสำนึกของประชาชนเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จังหวัดสงขลา ว่ารัฐบาลได้กำหนดมาตรการ ใหหน่วยงานภาครัฐดำเนินการ ดังนี้

๑) เร่งรัดใหหน่วยงานของรัฐใหทำความเข้าใจ และตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการ ๖ ประการ ตามระเบียบ

๒) เร่งรัดการดำเนินการ เพื่อออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

๓) เร่งรัดการดำเนินการตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

๔) เร่งรัดใหหน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราช บัญญัติว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.๒๕๔๐

๕) ส่งเสริม กำกับใหหน่วยงานภาครัฐ กำหนดแผนการสร้างความโปร่งใส ป้องกันการทุจริตประพตมิชอบ ในระบบราชการและรายงานผลการดำเนินการในรอบปีต่อคณะรัฐมนตรี

๖) ใหกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง และหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของภาคธุรกิจเอกชนส่งเสริมระบบเศรษฐกิจเสรีโดยอาศัยกลไกการตลาด ให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ส่งเสริมให้มีมาตรฐานที่ดีในการดำเนินธุรกิจ

นอกจากนี้ ลักษณะเงื่อนไขของหลักธรรมาภิบาล ที่เป็นหลักสำคัญ ๖ ประการ ได้แก่

๑) หลักการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) คือ กระบวนการที่ประชาชนมีโอกาส มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อย่างเท่าเทียมกัน(Equity) ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรี รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชน ให้เสรีภาพแก่สาธารณชน ในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่สาธารณชน จะมีส่วนร่วมคือการมีรูปแบบการปกครองและบริหารงานที่กระจายอำนาจ (Decentralization)

๒) หลักความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and Transparency) คือกลไกการบริหารที่มีความสุจริต และโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการมีระบบกตติกา และการดำเนินงานที่เปิดเผยตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึง และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ได้อย่างเสรีเป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพซึ่ง

<sup>๓๕</sup> วริศรา รัตนสมัย, การรับข่าวสารเพื่อสร้างความตระหนักสำนึกของประชาชนเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จังหวัดสงขลา, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๒๖.

หมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามผลได้

๓) หลักพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) คือ ความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ ที่มีต่อสาธารณชนโดยมีการจัดองค์กร หรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นการดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม ในความหมายนี้จะรวมถึงการที่ Bureaucracy Accountability และ Political Accountability ซึ่งจะมีความหมายที่มากกว่าความรับผิดชอบเฉพาะ ต่อผู้บังคับบัญชาหรือกลุ่มผู้เป็นฐานเสียง ที่ให้การสนับสนุนทางการเมือง แต่จะครอบคลุมถึงพันธะความรับผิดชอบที่มีต่อสังคมโดยรวม การที่จะมีพันธะรับผิดชอบต่อสังคม เช่นนี้ องค์กร หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้อง ต้องพร้อมและสามารถที่จะถูกตรวจสอบ วัตถุประสงค์ การดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพและการใช้ทรัพยากรสาธารณะซึ่งคุณลักษณะของความโปร่งใสของระบบ จึงเป็นหัวใจสำคัญในการสร้าง Accountability

๔) หลักกลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) คือ เป็นกลไกที่มีองค์ประกอบของรัฐบาล หรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศที่มีความชอบธรรมเป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยส่วนรวม ไม่ว่าจะโดยแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่จะต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยงธรรมและความสามารถที่จะบริหารประเทศได้

๕) หลักเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability) คือ มีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรม สำหรับกลุ่มคนต่างๆในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์มีการบังคับใช้และสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจ สามารถคาดหวังและรู้ว่าจะเกิดผลอย่างไร เมื่อดำเนินการตามกฎเกณฑ์ของสังคมสิ่งเหล่านี้ เป็นการประกันความมั่นคง ความศรัทธาและความเชื่อมั่นของประชาชน

๖) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) คือ เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์กร การจัดสรรบุคลากร มีการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่างๆอย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการดำเนินการให้สาธารณะที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจ กระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน (ด้านการเมือง สังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ)

ทั้งนี้ การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ผู้บริหารจะต้องยึดเป็นหลักในการบริหารองค์กร ซึ่งมีนักวิชาการ กล่าวถึงการแสดงบทบาทของผู้บริหารในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

ปัญญา ฉายะจินตวงศ์ และคณะ<sup>๓๖</sup> กล่าวใน ธรรมนูญ ธรรมนูญว่า ผู้บริหารมีหน้าที่ประสานงานระหว่างคณะกรรมการกับพนักงาน ต้องมีการรายงานผลการปฏิบัติงานเป็นประจำ มีการบริหารอย่างโปร่งใสพร้อมที่จะให้ตรวจสอบได้ตลอดเวลาและคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมอย่างยุติธรรม

ยุทธ วงฉัตรธาร<sup>๓๗</sup> กล่าวในการสร้างกระบวนการธรรมนูญว่า การสร้างธรรมนูญ หรือการกำกับดูแลกิจการที่ดี ควรเริ่มต้นด้วยความตั้งใจจริง ของคณะผู้บริหารและคณะกรรมการ ที่เข้มแข็ง ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการที่สามารถคานอำนาจซึ่งกันและกัน มีประสบการณ์ในการบริหาร

<sup>๓๖</sup> ปัญญา ฉายะจินตวงศ์ และคณะ, “ธรรมนูญ”, วารสารนักบริหาร, ปีที่ ๒๑, (๒๕๔๓), หน้า ๓๖.

<sup>๓๗</sup> ยุทธ วงฉัตรธาร, “การสร้างกระบวนการธรรมนูญ”, วารสารนักบริหาร, ปีที่ ๒๑, (๒๕๔๓), หน้า ๓๖.

องค์กร มีการกำหนดแนวทางการบริหาร ชี้ให้เห็นบทบาท ทิศทางที่ชัดเจนในการดำเนินงาน ร่วมกันสร้างกระบวนการจัดการที่รัดกุม มีการพิจารณาตัดสินที่ดีเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายสร้างความคล่องตัวให้เกิดขึ้นในการบริหารงาน และการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง สังคมที่ดี ให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของสังคม จะต้องมีความร่วมมือกันดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ในระยะสั้นหรือเฉพาะหน้า ระยะกลางและระยะยาว ทั้ง ๓ ส่วน ดังนี้

๑) ภาครัฐ ต้องปฏิรูปบทบาทหน้า โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงาน ภาครัฐ ให้มีความโปร่งใส ซื่อสัตย์ ซื่อตรง มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ถือประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการทำงาน การทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกิจ ภาคเอกชนและประชาชน ก็จะดำเนินการเป็นไปอย่างราบรื่น

๒) ภาคธุรกิจเอกชน จะต้องปฏิรูปบทบาทการทำงาน ยึดกติกาที่โปร่งใสมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น เป็นธรรมต่อลูกค้า รับผิดชอบต่อสังคม มีมาตรฐานการบริการและมีระบบตรวจสอบติดตามที่มีคุณภาพสามารถทำงานร่วมกับภาครัฐและประชาชน ได้อย่างราบรื่น

๓) ภาคประชาชน รัฐและประชาชนต้องเสริมสร้างให้ประชาชน เกิดความตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบ ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง มีความรู้ความเข้าใจในหลักการของการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี อย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน

ทวีศิลป์ กุลนาคดล<sup>๓๘</sup> กล่าวใน การพัฒนาตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีสำหรับการเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ ว่า ตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดีในมหาวิทยาลัยในความคิดเห็นของประชาคมมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ได้แก่ ด้านโครงสร้างองค์กรและการบริหารของมหาวิทยาลัย ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งผู้บริหาร การรับฟังความคิดเห็นจากประชาคมของอธิการบดี ผู้บริหารมีแผนงานตรวจสอบได้และได้รับการยอมรับจากประชาคม ด้านการบริหารงานบุคคลควรมีการประชาสัมพันธ์ มีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกพิจารณาความดีความชอบ สวัสดิการ การร้องทุกข์ การประเมิน การตรวจสอบ และการกระจายอำนาจ และด้านการบริหารการเงินและทรัพย์สิน ควรมีระบบการทำงานชัดเจนและมีฐานข้อมูลที่สมบูรณ์

สุชาติ ฤทธิ์วัฒนะพงศ์<sup>๓๙</sup> กล่าวใน การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดเทศบาล เขตการศึกษา ว่า ปัญหาของกระบวนการกำกับดูแลกิจการที่ดีเกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระ เป็นปัจจัยสำคัญที่สุด ของกระบวนการกำกับดูแลที่ดี อันจะทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อ ตรวจสอบได้ (Accountability) ความโปร่งใส (Transparency) และความเสมอภาค (Equity)

<sup>๓๘</sup> ทวีศิลป์ กุลนาคดล, “การพัฒนาตัวบ่งชี้การบริหารกิจการที่ดี สำหรับการเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ”, *วิทยานิพนธ์การศึกษาศุภบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๕๕), บทคัดย่อ.

<sup>๓๙</sup> สุชาติ ฤทธิ์วัฒนะพงศ์, “การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดเทศบาล เขตการศึกษา”, *วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยนเรศวร, ๒๕๕๑), หน้า ๑๒๐.

กุลธิดา อินทรอักษร<sup>๕๐</sup> กล่าวใน คณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการกับการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี : ศึกษากรณี กระทรวงศึกษาธิการ ว่า คณะกรรมการดังกล่าว เป็นกลไกเพื่อการบริหารกิจการที่ดี เนื่องจากมีความเป็นอิสระและเป็นกลางสูง

สุมพร ปุณณาคม<sup>๕๑</sup> กล่าวใน การบริหารการจัดการที่ดี (Good Governance) กับลักษณะพระพุทธศาสนา ว่า ปัจจุบัน ประเทศไทยประสบปัญหาสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อน เนื่องจากมีปัจจัย เงื่อนไขภายนอกและภายในหลายประการ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง จนต้องหาทางออกโดยการเจรจาขอความช่วยเหลือทางการเงินจาก International Monetary Fund (IMF) เพื่อนำเงินมากู้วิกฤติทางเศรษฐกิจ โดยมีเงื่อนไขว่า ประเทศไทยจะต้องมีความเป็น Good Governance โดยสรุป ได้แก่ ๑) มีความซื่อสัตย์สุจริต ๒) มีความโปร่งใส ๓) มีความพร้อมที่จะชี้แจงหรือได้รับการตรวจสอบจากบุคคลหรือสถาบันอื่น ๔) มีส่วนร่วมของสาธารณชน ๕) มีการพยากรณ์ได้ ๖) มีการปกครองแบบประชาธิปไตย ๗) มีการปกครองโดยกฎหมาย ๘) มีสิทธิมนุษยชน ๙) มีความเสมอภาค ๑๐) มีสังคมประชาธิปไตย ๑๑) มีเศรษฐกิจพอเพียง ๑๒) มีประสิทธิภาพ ๑๓) มีประสิทธิผล ๑๔) ประหยัด ๑๕) มีคุณธรรม จริยธรรมและนำหลักทางพุทธศาสนา ที่เป็นหลักธรรมคำสอน นำมาใช้เป็นปัจจัยสำคัญ ในการบริหาร การปกครองการจัดการที่ดี สอดคล้องกับความต้องการของสังคมไทย เพื่อให้สังคมไทยอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข.

---

<sup>๕๐</sup>กุลธิดา อินทรอักษร, คณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการกับการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี: ศึกษากรณี กระทรวงศึกษาธิการ, **วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๑๙.

<sup>๕๑</sup>สุมพร ปุณณาคม, “การบริหารการจัดการที่ดี (good governance) กับลักษณะพระพุทธศาสนา”, **วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๕.