

บทที่ ๒

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ยุทธศาสตร์การพัฒนา ตลอดจนหลักบริหารตามหลักพุทธธรรม ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะทำการวิจัยตามลำดับ ดังนี้

๒.๑ แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๑ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนา

๒.๑.๒ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

๒.๑.๓ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น “ระบบการบริหารงานของเทศบาล”

๒.๑.๔ หลักพุทธธรรมที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๒ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๒.๑ งานวิจัยในประเทศ

๒.๒.๒ งานวิจัยต่างประเทศ

๒.๓ กรอบแนวคิดในการวิจัย

๒.๑. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนา

ผู้วิจัยได้ ศึกษา ค้นคว้า เอกสารที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยแนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) แนวคิดทฤษฎีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักพุทธธรรมดังนี้

๒.๑.๑ ความหมายของยุทธศาสตร์การพัฒนา

คำว่ายุทธศาสตร์หรือ Strategy ในภาษาอังกฤษ มีผู้แปลเป็นไทย กลยุทธ์ หรือยุทธศาสตร์ หมายถึง การมุ่งเน้นหรือทุ่มเททรัพยากรไปในเรื่องใดแล้วสามารถนำพาหมู่คณะไปสู่ความสำเร็จหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ความหมายที่เป็นเชิงแนวทางการบริหารงานในภาพรวมขององค์การที่สร้างความเชื่อมโยงที่ชัดเจนทั้งนโยบาย จุดมุ่งหมาย แนวทางปฏิบัติ และทรัพยากร เพื่อดำเนินงานให้บรรลุผลงาน โดยแนวทางดำเนินงานมีความเหมาะสมกับสภาวะแวดล้อม และทรัพยากร ตลอดจนทั้งมีการเตรียมการเพื่อรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตโดยที่หน่วยงานดำเนินงานจะต้องมีความยืดหยุ่นที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์เพื่อให้บรรลุผลงานตามที่ได้ตั้งเอาไว้^๑ นักวิชาการบางท่านว่ายุทธศาสตร์ หมายถึง วิธีการดำเนินงาน เพื่อบรรลุภารกิจ หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ขององค์การ นอกจากความหมายในเชิงแนวทางแล้วการบริหารงานเชิง

^๑บุญเกียรติ ชีวะตระกูลกิจ, การจัดการเชิงกลยุทธ์สำหรับ CEO : พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุชมและบุตร, ๒๕๔๗), หน้า ๑.

ยุทธศาสตร์ยังมีความหมายในเชิงของการควบคุมการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลงานตามที่ได้ตั้งเอาไว้ นอกจากนั้น เพื่อควบคุมการดำเนินงานโดยกำหนดแบบ (Design) และให้ความสำคัญกับปัจจัยที่เป็นมนุษย์ที่จะดำเนินงานให้แล้วเสร็จตามเวลาตามขีดกำลังความสามารถทั้งมนุษย์และทรัพยากร ดังนั้น การบริหารเชิงยุทธศาสตร์จึงมีความหมายรวมระหว่างแผนการจัดการเชิงยุทธศาสตร์กับการดำเนินการตามแผนด้วย^๒

นักวิชาการกล่าวว่า กำหนดยุทธศาสตร์ หมายถึง ชุดของทางเลือกระยะยาวเกี่ยวกับ เป้าประสงค์เชิงปฏิบัติการและนโยบาย รวมทั้งแผนปฏิบัติการของแผนงานรัฐบาล ซึ่งองค์การ ภาครัฐบาลกำหนด โดยคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญสองประการ ได้แก่ วัตถุประสงค์ของแผนงานที่รัฐบาล กำหนดไว้และสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของแผนงานความหมายในเชิงของการปรับตัว ให้เข้ากับสถานะแวดล้อม โดยตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยที่หน่วยงาน ดำเนินงานจะต้องมีความยืดหยุ่นที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ ซึ่งการปรับตัวให้เข้ากับ สถานการณ์หมายถึงรวมถึงการศึกษาปัจจัยที่อยู่ภายในและปัจจัยที่อยู่ภายนอกหน่วยงาน เพื่อมุ่งเน้นให้ การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จ^๓ การทำวิสัยทัศน์มีความจำเป็นสำหรับองค์การในสถานการณ์ในการ วางแผนยุทธศาสตร์ ดังนี้

๑. องค์การจำเป็นต้องมีการริเริ่มสิ่งใหม่ๆ และบริหารมีความต้องการความเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง

๒. องค์การมีผลงานตกต่ำ ไม่เป็นที่น่าพอใจ ซึ่งจะนำไปสู่ความล้มเหลว ในการดำเนินการ เช่น ความพอใจของลูกค้า ต้นทุนการดำเนินการ คุณภาพของสินค้าหรือบริการ เป็นต้น และผู้บริหารเห็นสมควรให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

๓. องค์การจำเป็นต้องจัดลำดับความสำคัญ ของการดำเนินงานด้านต่างๆ ตาม ข้อจำกัดของทรัพยากรขององค์การ

๔. องค์การจำเป็นต้องจัดทำวัตถุประสงค์ ระยะสั้นและระยะยาวสำหรับงานด้าน สำคัญขององค์การ จะเห็นได้ว่าองค์การส่วนใหญ่ มีความจำเป็นต้องจัดทำวิสัยทัศน์และแผน ยุทธศาสตร์ บางองค์การมีความพยายามที่จะกำหนด ให้มีวิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์^๔

นักวิชาการบางท่านได้กล่าวว่า การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการนำความคิดเชิง ยุทธศาสตร์ซึ่งกองทัพได้ใช้เป็นหลักในการบริหารมาตั้งแต่ยุคก่อนประวัติศาสตร์ มาประยุกต์ใช้กับ การบริหารงานในปัจจุบันแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ในยุคสมัยใหม่ไม่เพียงแต่ใช้ในด้านสงครามเท่านั้น แต่ ยังหมายถึงรวมถึงการบริหารภาครัฐและเอกชน มุมมองเชิงยุทธศาสตร์เป็นการมองในลักษณะการ เอาชนะภาพรวม ซึ่งบางนัยมีความหมายตรงกันข้ามกับกลยุทธ์ซึ่งเน้นการรบเอาชนะเป็นครั้งๆ และ การคิดกลยุทธ์ดังกล่าวว่า การเน้นเอาความคิดเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ในการบริหารงานจึงเป็นการใช้

^๒ สมยศ นาวิการ, แนวคิดการบริหารเชิงกลยุทธ์ : พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ บรรณกิจ, ๒๕๔๕), หน้า ๓.

^๓ วัฒนา วงศ์เกียรติและคณะ, การวางแผนกลยุทธ์ ศิลปะการกำหนดแผนองค์กรสู่ความเป็นเลิศ : พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อินโดกราฟฟิกส์, ๒๕๔๖), หน้า ๑๘.

^๔ ดำรงค์ วัฒนา, ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น : รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน กองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๔), หน้า ๒๐.

ทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อสู่การบรรลุวัตถุประสงค์หลักสงครามโลกภาคเอกชนได้ นำแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ในการบริหารงานก่อนภาครัฐ^๕

นักวิชาการให้ความหมาย ยุทธศาสตร์^๖ คือ ทิศทางหรือแนวทางปฏิบัติตามพันธกิจและภารกิจ(Mission)ให้สัมฤทธิ์ผลตามวิสัยทัศน์(Vision)และเป้าประสงค์ขององค์การ(Corporate Goal) แผนยุทธศาสตร์ที่ดีนั้น จะต้องถูกกำหนดขึ้นตามวิสัยทัศน์ขององค์การ อันเป็นผลผลิตทางความคิดร่วมกันของสมาชิกในองค์การที่ได้ทำงานร่วมกัน โดยวิสัยทัศน์นี้เป็นความเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นจุดหมายปลายทางที่องค์การประสงค์จะไปให้ถึง และวิสัยทัศน์นี้มีการแปลงออกมาเป็นวัตถุประสงค์ (Objective)ที่เป็นรูปธรรม และสามารถวัดได้ทั้งนี้้องค์การสามารถใช้แผนยุทธศาสตร์เป็นกรอบในการประเมินผลงานประจำปีงบประมาณยิ่งไปกว่านั้น้องค์การยังสามารถใช้แผนยุทธศาสตร์เป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการ(Action Plan)เพื่อการจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อีกด้วย

กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์นั้น มีขั้นตอนดังนี้

๑.การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ ซึ่งประกอบด้วย

๑.๑ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน

๑.๒ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก

๒.การจัดวางทิศทางขององค์การ ซึ่งประกอบด้วย

๒.๑ การกำหนดวิสัยทัศน์

๒.๒ การกำหนดพันธกิจ

๒.๓ การกำหนดเป้าประสงค์ขององค์การ

๒.๔ การกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์

๒.๕ การกำหนดดัชนีชี้วัดผลงานระดับ และ

๒.๖ การกำหนดกลยุทธ์

๓. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ เป็นการดำเนินการเพื่อให้ยุทธศาสตร์ที่ได้ถูกกำหนดขึ้น มีความเป็นรูปธรรม ปฏิบัติได้จริง อันจะนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ขององค์การ โดยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์นั้น ประกอบด้วย

๓.๑ การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคขององค์การ หรือที่มักนิยมเรียกกันว่า การทำ SWOT Analysis อันประกอบไปด้วยกระบวนการและผลสรุปของการวิเคราะห์จุดแข็ง (Strengths) การวิเคราะห์จุดอ่อน (Weakness) การวิเคราะห์โอกาส (Opportunities) และการวิเคราะห์อุปสรรค (Threats) ขององค์การ

๓.๒ การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์

๓.๓ การกำหนดวัตถุประสงค์ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ พร้อมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบและหน่วยงานสนับสนุน

^๕O.E. Hughes, *Public Management and Administration : An Introduction*, (New York : ST Martin's Press,Inc, 1994), p. 169.

^๖H.Mintzverg and J.B.Quinn, *The Strategy Process* (New Jersey : Prentice Hall International,1996), pp. 7-10.

๓.๔ การกำหนดดัชนีชี้วัดผลงานระดับองค์กรและระดับหน่วยงาน

๓.๕ กำหนดยุทธวิธีหรือแผนงานในการปฏิบัติ

๓.๖ การกำหนดเป้าหมายของแต่ละกิจกรรมพร้อมกับดัชนีชี้วัดผลงานระดับแผนปฏิบัติการ

การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการนำแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์ (strategy) ซึ่งเป็นแนวความคิดในการบริหารงานกองทัพซึ่งมีมาตั้งแต่ยุคก่อนประวัติศาสตร์^๗ มาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานในปัจจุบัน โดยคำว่ายุทธศาสตร์ (strategy) มาจากคำเดิมคือ stratego ซึ่งหมายถึงบทบาทของนายพล (general) ผู้ควบคุมกองทัพ และต่อมาคำดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงความหมายเป็นศิลปะของนายพล (the art of the general) ซึ่งเป็นทักษะทางจิตวิทยาและการแสดงตนทางพฤติกรรม ของนายพล และเมื่อ ๔๕๐ ปี ก่อนคริสต์ศักราช ก็ได้เปลี่ยนแปลงความหมายมาเป็นทักษะการจัดการ ซึ่งหมายถึงการบริหาร ความเป็นผู้นำ การพูด และการใช้อำนาจ และในสมัยพระเจ้าอเล็กซานเดอร์มหาราช (Alexander) หรือ ประมาณ ๓๓๐ ปี ก่อนคริสต์ศักราช คำว่ายุทธศาสตร์ได้ถูกนำมาใช้ในความหมายของทักษะในการใช้กำลังที่จะเอาชนะฝ่ายตรงข้าม และสร้างระบบที่เป็นหนึ่งเดียวของการปกครองโลก^๘ โดยพระเจ้าอเล็กซานเดอร์มหาราช และเจ้าชายฟิลิป (Philip) ได้ใช้แนวความคิดดังกล่าว ในการทำสงคราม โดยกำหนดให้มีจุดมุ่งหมาย (goal) ที่ชัดเจนที่จะนำมาซึ่งชัยชนะให้หลุดพ้นจากอิทธิพลของรัฐบาลกรีก มีการควบคุมพื้นที่ที่สำคัญต่อการรบ การบริหารจัดการทรัพยากร การหลีกเลี่ยงที่จะเข้าโจมตี ณ จุดที่ฝ่ายตรงข้ามมีความเข้มแข็งและได้เปรียบการสร้างกลลวงในการยกทัพเพื่อลวงฝ่ายตรงข้ามให้เข้าใจผิด การประสานและสนธิกำลังพลการใช้ความได้เปรียบในเชิงภูมิศาสตร์ การบริหารจัดการขนส่งเสบียง อาวุธและกำลังพล การสร้างโครงสร้างในการบังคับบัญชา การหาข่าวความเคลื่อนไหวของฝ่ายตรงข้าม การรักษาฐานที่มั่นและอาณาเขตครอบครอง การเข้าตีเมื่อได้เปรียบทั้งต่อหน้าและการกระหนาบตีจากด้านหลัง ตลอดทั้งการวางแผนรองรับหากกองทัพตกอยู่ในวงล้อม การบริหารจัดการกองทัpdังกล่าว ทำให้กองทัพของมาซิโดเนีย เป็นกองทัพที่เข้มแข็ง มีวินัย และขวัญกำลังใจที่ดีที่สุดในโลกขณะนั้น และแนวความคิดในการบริหารจัดการกองทัpdังกล่าว ได้ส่งผลต่อแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์ในยุคสมัยใหม่ (modern era) ไม่เพียงแต่ในด้านสงครามเท่านั้น แต่ยังหมายถึงสาขาอื่น ๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน^๙

มุมมองเชิงยุทธศาสตร์เป็นการมองในลักษณะการเอาชนะภาพรวม ซึ่งเป็นความหมายตรงกันข้ามกับกลยุทธ์ (Tactic) ซึ่งเป็นการเน้นเอาชนะในการรบย่อยๆ เป็นครั้งๆ การนำเอาแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ในการบริหารงานจึงเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อมุ่งสู่การบรรลุ

^๗H Mintzberg J.B. Quinn, **The Strategy Process**, (New Jersey : Prentice Hall International, 1996), p. 5.

^๘Quinn and Roger, 1980, quoted in H. Mintzberg and J.B. Quinn, **The Strategy Process**, (New Jersey : Prentice Hall International, 1996), p. 2.

^๙H. Mintzberg and J.B. Quinn, **The Strategy Process**, (New Jersey : Prentice Hall International, 1996), pp. 7-8.

วัตถุประสงค์ ในการบริหารงานยุคหลังสงครามโลก ภาคเอกชนได้นำแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ในการบริหารงานก่อน และต่อมาหน่วยงานภาครัฐได้นำมาปรับใช้^{๑๐}

ก่อนที่จะมีการนำแนวคิดการบริหารเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ในหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนนั้น ได้มีการนำแนวทางการบริหารงานแบบดั้งเดิม (Traditional Approach) มาใช้ในการดำเนินงาน โดยแนวทางการบริหารงานดังกล่าวจะมุ่งเน้นการบริหารจัดการของกระบวนการภายในหน่วยงาน เป็นการปฏิบัติงานในระยะสั้น และเน้นขั้นตอนตามแนวทางการปฏิบัติที่ได้รับมาอย่างเป็นทางการ จึงเป็นการปฏิบัติงานแบบเป็นกิจกรรมรายวัน การปฏิบัติงานในลักษณะนี้จึงไม่สามารถเห็นภาพรวมในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน และไม่สามารถที่จะมองเห็นจุดมุ่งหมายระยะยาวในอนาคตของหน่วยงานได้

แนวความคิดการบริหารที่เน้นการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานในระยะยาวเป็นแนวทางหนึ่งที่ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้เพื่อแก้ไขจุดบกพร่องของแนวทางการบริหารงานแบบดั้งเดิมโดยมีการคำนึงถึงปัจจัยภายนอกที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงาน และมีการกำหนดจุดมุ่งหมาย (Goals) และวัตถุประสงค์ (Objectives) ที่ชัดเจนนอกจากนั้น การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ยังเน้นการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นการปฏิบัติงานประจำเป็นรายวันไปสู่การปฏิบัติงานเพื่อมุ่งสู่จุดมุ่งหมายในอนาคต โดยในการกำหนดจุดมุ่งหมายนั้นเป็นการวางตำแหน่งหรือกำหนดบทบาทของหน่วยงานในอนาคตซึ่งต้องเผชิญกับความไม่แน่นอน และในการดำเนินงานก็ต้องเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก ซึ่งจะต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนลงไปว่าในการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรมจะต้องให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างไรซึ่งในการปฏิบัติงาน ผู้ที่รับผิดชอบในการดำเนินงานจะต้องร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์และจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรม มิใช่เป็นเพียงผู้รับแนวทางการดำเนินงานจากผู้บริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว

แนวคิดเรื่องยุทธศาสตร์ ได้รับความสนใจจากผู้บริหารองค์การเนื่องจากการบริหารงานแนวนี้ได้ใส่ใจกับประเด็นที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางตำแหน่งองค์การเพื่อที่จะเผชิญกับความไม่แน่นอนที่เพิ่มขึ้นในอนาคต ตลอดจนการสร้างความคิดหวังและการวางแผนดำเนินงานเพื่อปรับทิศทางการดำเนินงานเพื่อให้องค์การบรรลุจุดมุ่งหมาย โดยหลักการ ยุทธศาสตร์เป็นการปรับจุดมุ่งหมายของปัจเจกบุคคลให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายขององค์การและผู้บริหาร จะทำให้จุดเน้น (Focus) ในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานมีความชัดเจน นอกจากนั้น การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ยังให้ความสอดคล้องกัน (Consistency) ของแนวทางปฏิบัติ ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานมีความชัดเจนทั้งจุดมุ่งหมายและวิธีการดำเนินงาน นอกจากนั้น ยุทธศาสตร์ยังเป็นการให้ความหมายแก่องค์การที่จะสื่อให้ทั้งผู้ที่อยู่ในและนอกองค์การทราบและเข้าใจว่าองค์การมีลักษณะเช่นใด และแตกต่างจากหน่วยงานอื่นเช่นไร^{๑๑}

สรุปได้ว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนา คือ ทิศทางหรือแนวทางปฏิบัติตามพันธกิจและภารกิจ (Mission) ให้สัมฤทธิ์ผลตามวิสัยทัศน์ (Vision) และเป้าประสงค์ขององค์การ (Corporate Goal)

^{๑๐} O.E. Hughes, *Pubic Management and Administration : An Introduction*, (New York : St. Martin's Press. Inc, 1994), p. 169.

^{๑๑} P.C. Nutt and R.W. Backoff, *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*, (San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1992), pp. 58-61.

อันเป็นผลผลิตทางความคิดร่วมกันของสมาชิกในองค์กรที่ได้ทำงานร่วมกัน โดยวิสัยทัศน์นี้เป็นความเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นจุดหมายปลายทางที่องค์การประสงค์จะไปให้ถึงเป็นรูปธรรม และยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง ระบบและกระบวนการบริหารที่ก่อปรด้วย การกำหนดเป้าหมายความสำเร็จที่ชัดเจน (Target) การระบุงานที่ต้องปฏิบัติให้ชัดเจน (Work) การระบุทรัพยากร การจัดการที่เหมาะสม (Resource) การกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้อง (Function) กิจกรรมการดำเนินงานและการประเมินผล (Assessment) เป็นการสร้างรูปแบบธรรมาภิบาลเพื่อนำไปใช้กับเทศบาลนำแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ในการบริหารงานให้มีการบริหารจัดการที่ดีให้เป็นองค์กรที่ยั่งยืน

จากแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความหมายของยุทธศาสตร์การพัฒนา และผลการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยประมวลได้ว่า แนวคิดหลักที่เกี่ยวกับความหมาย เพื่อการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนา ธรรมาภิบาลด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๑ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๑ แนวคิดหลักที่นักวิชาการหรือนักวิจัยทำการศึกษาเกี่ยวกับความหมายของยุทธศาสตร์การพัฒนา

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
บุญเกียรติ ชีวะตระกูลกิจ, (๒๕๔๗, หน้า ๑)	วิธีการดำเนินงาน เพื่อบรรลุภารกิจ
สมยศ นาวิการ, (๒๕๔๕, หน้า ๓)	แผนการจัดการเชิงยุทธศาสตร์กับการดำเนินการตามแผน
วัฒนา วงศ์เกียรติและคณะ, (๒๕๔๖, หน้า ๑๘)	ศึกษาปัจจัยที่อยู่ภายในและปัจจัยที่อยู่ภายนอกหน่วยงาน เพื่อมุ่งเน้นให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จ
ดำรงค์ วัฒนา, (๒๕๔๔, หน้า ๒๐)	จัดทำวิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์
H.Mintzverg and J.B.Quinn, (1994, pp. 7-10)	๑.การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ซึ่งประกอบด้วย ๒.การจัดวางทิศทางขององค์การ ๓. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์
O.E, Hughes, (1994, p169)	นำแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ในการบริหารงานเอกชนก่อนภาครัฐ

๒.๑.๒ ความหมายของการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์

มีผู้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับความหมายของการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ไว้แตกต่างกัน โดยไม่มีคำจำกัดความหรือความหมายใดที่ได้รับการยอมรับให้เป็นความหมายสากล นักวิชาการและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรก็ใช้และให้ความหมายที่แตกต่างกันออกไป แต่อย่างไรก็ตามในความแตกต่างดังกล่าวก็มีลักษณะที่เป็นความหมายพอสรุปได้ ๖ ประการ ดังนี้

ประการแรก ความหมายที่เป็นเชิงแนวทางการบริหารงานในภาพรวมขององค์กร ที่สร้างความเชื่อมโยงที่ชัดเจนทั้งนโยบาย จุดมุ่งหมาย แนวทางปฏิบัติ และทรัพยากร เพื่อดำเนินงาน ให้บรรลุผลงาน โดยแนวทางดำเนินงานมีความเหมาะสมกับสถานะแวดล้อม และทรัพยากร ตลอดจนมีการเตรียมการเพื่อรองรับความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น^{๑๒}

ประการที่สอง นอกจากความหมายในเชิงแนวทางแล้วการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ยังมีความหมายในเชิงของการควบคุมการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลงานตามที่ได้ตั้งเอาไว้^{๑๓} นอกจากนั้น เพื่อควบคุมการดำเนินงานโดยกำหนดแบบ และให้ความสำคัญกับปัจจัยที่เป็นมนุษย์ ที่จะดำเนินงานให้แล้วเสร็จตามเวลา ตามขีดกำลังความสามารถทั้งมนุษย์และทรัพยากร ดังนั้น การบริหารเชิงยุทธศาสตร์จึงมีความหมายรวมระหว่างแผนการจัดการเชิงยุทธศาสตร์กับการดำเนินการตามแผนด้วย^{๑๔}

ประการที่สาม ความหมายในเชิงของการปรับตัวให้เข้ากับสถานะแวดล้อม โดยเห็นว่าการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์หมายถึงรวมถึงการที่องค์กรจะต้องร่วมกำหนดการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอกมิใช่เป็นเพียงการปรับตัว และจะต้องสามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยที่หน่วยงานดำเนินงานจะต้องมีความยืดหยุ่นที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์^{๑๕} ซึ่งการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์หมายถึงรวมถึงการศึกษาปัจจัยที่อยู่ภายในและปัจจัยที่อยู่ภายนอกหน่วยงาน เพื่อมุ่งเน้นให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จ^{๑๖}

ประการที่สี่ ความหมายในเชิงการจัดการ หรือการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ หมายถึงการปรับเปลี่ยนทิศทางการดำเนินงานขององค์กรโดยผู้บริหาร เพื่อให้มีความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของหน่วยงาน โดยการปรับเปลี่ยนทิศทางการดำเนินงานจะเกิดขึ้นเมื่อเกิดการ

^{๑๒} J.M. Shafritz and E.W. Russell, **Introducing Public Administration** (New York: Pearson Education, Inc., 2005), pp. 330-358.

^{๑๓} Montganare, Daneke, and Bracker, quoted in Mark H. Moore, **Creating Public Value: Strategic Management in Government** (Massachusetts: Harvard University Press, 1998), p. 8.

^{๑๔} Eadie, quoted in O.E. Hughes, **Public Management and Administration : An Introduction** (New York: St. Martin's Press, Inc, 1994), p. 181.

^{๑๕} Bozeman and Straussman, quoted in Mark H. Moore, **Creating Public Value: Strategic Management in Government**, (Massachusetts: Harvard University Press, 1998), p. 8.

^{๑๖} Chandler, 1962, and Ansoff, Declerk, and Hays, 1976 quoted by H. Mintzberg and J.B. Quinn, **The Strategy Process**, (New Jersey: Prentice Hall International, 1996), pp. 56-57.

เปลี่ยนแปลงของความต้องการของผู้ใช้บริการ การบริการ ขั้นตอนกระบวนการ และนโยบายการบริการ ตลอดทั้งเงื่อนไขความยุ่งยาก และความผันผวน ของสภาวะแวดล้อมของหน่วยงาน^{๑๗}

ประการที่ห้า ความหมายในเชิงการตัดสินใจ คือการตัดสินใจกำหนดจุดมุ่งหมายการกำหนดแผนหลักในการดำเนินงานเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมาย การกำหนดขอบเขตการดำเนินงานหรือให้บริการ การกำหนดทรัพยากรที่จะต้องใช้ในการบริหารจัดการทั้งเชิงเศรษฐกิจและทรัพยากรมนุษย์ และการกำหนดลักษณะของสิ่งที่หน่วยงานจะต้องให้คืนกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสังคม^{๑๘}

ประการที่หก ความหมายของการนำการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ไปใช้ ซึ่งยุทธศาสตร์ได้ถูกนำไปใช้ใน ๕ ลักษณะ ได้แก่ แผน (plan) กลลวง (Ploy) รูปแบบ (Pattern) ตำแหน่ง (Position) และมุมมอง (Perspective) หรือ 5Ps^{๑๙} ความหมายในลักษณะที่เป็นแผน (Plan) เป็นการกำหนดวิธีการดำเนินงาน (Course of Action)ล่วงหน้า ที่จะนำมาใช้ในสถานการณ์ต่าง ๆ โดยในการกำหนดวิธีดำเนินงานหรือการวางแผนดังกล่าวจะมีการพิจารณาอย่างรอบคอบและมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนจะเป็นการสร้างมั่นใจว่าการดำเนินงานจะบรรลุวัตถุประสงค์^{๒๐}

ในความหมายที่เป็นกลลวง(Ploy)เป็นความหมายที่เน้นให้เห็นพลวัต (Dynamic) และมุมมองของการแข่งขัน (Competitive aspects) ในมุมมองนี้จะเป็นการลงให้ฝ่ายตรงข้ามเข้าใจผิดในทิศทางการดำเนินงาน ซึ่งไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง และส่งผลให้ฝ่ายตรงข้ามหลงประเด็นทำให้อีกฝ่ายหนึ่งซึ่งออกกลลวงฉวยโอกาสเอาชนะในความหมายที่เป็นรูปแบบ (Pattern) หมายถึงกระแสหรือทิศทางที่เป็นหนึ่งเดียวทางพฤติกรรมของการดำเนินงาน (Consistency in behavior) ไม่ว่าจะเป็นการจงใจหรือไม่ก็ตาม โดยกระแสที่เป็นหนึ่งเดียวหรือยุทธศาสตร์ที่ตระหนักได้ (Realized strategy) นี้มาจาก ทั้งยุทธศาสตร์โดยเจตนา(Intended strategy)และยุทธศาสตร์ฉุกเฉิน (Emergent strategy)ซึ่งยุทธศาสตร์โดยเจตนา (Intended strategy) สามารถเรียนรู้ได้จากอดีต ทั้งนี้ ก่อนที่จะไปสู่การเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ที่ตระหนักได้ (Realized strategy) หากผ่านการพิจารณาและปรึกษาหารืออย่างจริงจังอาจจะเรียกว่ายุทธศาสตร์แบบปรึกษาหารือ (Deliberate strategy) ทั้งนี้ในส่วนที่ไม่นำไปสู่การปรึกษาหารือจะกลายเป็นยุทธศาสตร์แบบปรึกษาหารือ (Deliberate strategy) ทั้งนี้ในส่วนที่ไม่นำไปสู่การปรึกษาหารือจะกลายเป็นยุทธศาสตร์ที่ไม่สามารถตระหนักได้ (Unrealized strategy) ส่วนยุทธศาสตร์ฉุกเฉิน (Emergent strategy) จะไม่สามารถรู้ได้ล่วงหน้า ไม่มีเจตนาที่จะให้เกิดขึ้น รูปแบบของการปฏิบัติงานจึงไม่เป็นการจงใจแต่จะเป็นการดำเนินงานเฉพาะรายกรณี และเมื่อได้มีการดำเนินงานเป็นรายกรณีแล้ว

^{๑๗} P.C. Nutt and R.W. Backoff, **Strategic Management of Public and Third Sector Organizations**, pp. 3-4.

^{๑๘} Andrew, 1980 quoted in P.C. Nutt and R.W. Backoff, **Strategic Management of Public and Third Sector Organizations**, (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992), p. 57.

^{๑๙} Mintzberg, 1987 quoted in H. Mintzberg and J.B. Quinn, **The Strategy Process**, (New Jersey: Prentice Hall International, 1996), pp. 10-16.

^{๒๐} P.C. Nutt and R.W. Backoff, **Strategic Management of Public and Third Sector Organizations**, p. 62.

ดังนั้นยุทธศาสตร์ฉุกเฉิน (Emergent strategy) จึงสามารถเกิดได้ในทุกระดับไม่จำเป็นต้องเกิดจากฝ่ายบริหารหรือศูนย์กลาง ทั้งนี้ในความเป็นจริงจะไม่สามารถขีดเส้นแบ่งได้อย่างเด็ดขาดว่ากรณีใดเป็นยุทธศาสตร์โดยเจตนา หรือเป็นยุทธศาสตร์แบบฉุกเฉิน แต่มักจะมีทั้งสองอย่างควบคู่กันไป กล่าวคือ จะเป็นลักษณะของยุทธศาสตร์แบบร่ม (Umbrella strategy) โดยที่มีการปรึกษาหารือกันในประเด็นที่กว้าง แต่ในขณะเดียวกันก็ยอมรับรายละเอียดที่ไม่ได้มีการหารือได้^{๒๑}

ในความหมายที่เป็นตำแหน่ง (Position) เห็นว่าการวางตำแหน่งของหน่วยงานที่เหมาะสมในสภาวะแวดล้อมหนึ่ง ๆ ซึ่งหมายถึงทั้งปัจจัยภายในและภายนอก^{๒๒} โดยในเชิงธุรกิจยุทธศาสตร์หมายถึง การแสวงหาจุดที่พบบนของสินค้าและลูกค้า และการแสวงหาตลาดที่กว้างออกไป^{๒๓} นอกจากนั้นยุทธศาสตร์ที่มีความหมายในเชิงตำแหน่งยังหมายถึงการหาช่อง (Niche) ที่จะสามารถหลีกเลี่ยงการต่อสู้แข่งขัน ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของความร่วมมือกันระหว่างองค์การ ซึ่งอาจจะเป็นความร่วมมือกับคู่แข่งชั้นก็ได้

ในความหมายที่เป็นมุมมอง (Perspective) ยุทธศาสตร์เป็นมุมมองร่วมกันของสมาชิกในองค์การ ซึ่งนำไปสู่การปฏิบัติด้วยความตั้งใจ โดยสมาชิกแต่ละคนได้ถูกผูกโยงเป็นเอกภาพทั้งความคิดและพฤติกรรม จึงเป็นเรื่องอุดมคติร่วมกันของคนในองค์การในการรักษาคุณค่าหลัก (Core value) ขององค์การ และฐานคติ (Preoccupation) ของความหมายการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ในกรณีนี้คือการสร้างความปรารถนา (Desire) และความคาดหวัง (Aspiration)^{๒๔}

^{๒๑} Henry Mintzberg, *The Rise and Fall of Strategic Planning*, (New York: Prentice Hall, 1994), pp. 23.

^{๒๒} Hofer and Schendel, 1978. quoted in H. Mintzberg and J.B. Quinn, *The Strategy Process*, (New Jersey: Prentice Hall International, 1996), p. 13.

^{๒๓} Porter, 1980,1985 quoted in Henry Mintzberg, *The Rise and Fall of Strategic Planning*, (New York: Prentice Hall, 1994), p. 27.

^{๒๔} Henry Mintzberg, *The Rise and Fall of Strategic Planning*, pp. 27-29.

จากแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความหมายของการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์และผลการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยประมวลได้ว่า ความหมายของการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์เพื่อการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลด้วยหลักพุทธธรรม ในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๒ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๒ แนวคิดหลักที่นักวิชาการหรือนักวิจัยทำการศึกษาเกี่ยวกับความหมายของการบริหารงานยุทธศาสตร์การพัฒนา

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
Quinn, (2005, pp. 330-358)	การบริหารงานในภาพรวมขององค์กร ที่สร้างความเชื่อมโยงที่ชัดเจนทั้งนโยบาย จุดมุ่งหมาย แนวทางปฏิบัติ และทรัพยากร
Daneke and Bracker, (1998, p.8)	การควบคุมการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลงานตามที่ได้ตั้งเอาไว้
Eadie, (1994, p. 181)	แผนการจัดการเชิงยุทธศาสตร์กับการดำเนินการตามแผน
Bozeman and Straussman, (1998, p. 8)	การดำเนินงานจะต้องมีความยืดหยุ่นที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์

๒.๑.๓ แรงแผดักที่เป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์มาจากข้อกังวล(Concerns)หรือความยุ่งยาก(Difficulties)ที่องค์กรจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องดำเนินงาน ในขณะที่หน่วยงานมีความซับซ้อนและจะต้องเผชิญกับสถานะที่มีลักษณะเป็นทางสองแพร่ง(Dilemmas)และมีสภาวะการณ์ที่กดดันทำให้องค์กรจะต้องปรับปรุงวิธีการทำงานแบบดั้งเดิม ข้อกังวลหรือความยุ่งยากที่สำคัญ ได้แก่ การเป็นองค์การจัดตั้งใหม่หรือองค์การที่มีการเจริญเติบโต เนื่องจากองค์การจะต้องมีการรวบรวมสรรพกำลังกันอย่างรวดเร็วทั้งนี้ทิศทางในการดำเนินงานของหน่วยงานจะต้องชัดเจน หลายหน่วยงานต้องการความเติบโตแต่ปัญหาได้แก่ ไม่ทราบแน่ชัดว่าจะไปในทิศทางใด ความมั่นคงทางการเงินก็เป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ ในกรณีหน่วยงานซึ่งถูกตัดเงินอุดหนุนจากหน่วยงานสนับสนุนหนึ่งอาจเปลี่ยนทิศทางและ

มุมมองในการดำเนินงานเพื่อรับการสนับสนุนจากอีกหน่วยงานอื่นทดแทนนอกจากนั้น การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหาร หรือเปลี่ยนผู้บริหาร การถูกบังคับด้วยกฎระเบียบปัญหาและความต้องการการบริการจากผู้ใช้บริการ การทำงานเชิงบูรณาการและความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ความเฉื่อยไม่ทันการณ์ของการปฏิบัติงานในระบบที่ต่อเนื่องกันยาวนาน การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และการปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ของหน่วยงานตลอดทั้งการเพิ่มภาระหน้าที่ขึ้นอย่างรวดเร็ว ล้วนเป็นสิ่งที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์เพื่อเผชิญกับข้อกังวลและความยุ่งยากดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น^{๒๕}

^{๒๕} P.C. Nutt and R.W. Backoff, *Strategic Management of Public and Third Sector*

จากแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับของแรงผลักดันที่เป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ และผลการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยประมวลได้ว่า แรงผลักดันที่เป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์เพื่อการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๓ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๓ แนวคิดหลักที่นักวิชาการหรือนักวิจัยทำการศึกษาเกี่ยวกับแรงผลักดันที่เป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนา

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
Nutt and R.W. Backoff, (1996, pp. 9-17)	ปรับปรุงวิธีการทำงานแบบตั้ง เปลี่ยนแปลงการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์

๒.๑.๔ ลักษณะของการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา

ในการก่อตัวของยุทธศาสตร์มีการนำประเด็นเรื่องสถานะแวดล้อมและเรื่องของกาลเวลามาประกอบ ทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ในการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่มุ่งเน้นอนาคตจะกำหนดจุดมุ่งหมายในระยะยาว ส่วนการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่มุ่งให้เกิดผลในปัจจุบันจะเน้นหนักในสิ่งที่จะต้องปฏิบัติงานอย่างเร่งด่วน แต่อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงสามารถดำเนินการได้หากเห็นว่าเป็นโอกาสที่ดีหรือมีความจำเป็นที่เด่นชัด ทั้งนี้ข้อมูลเกี่ยวกับอดีตจะนำไปใช้สำหรับสำรวจค่านิยมขององค์กรที่สามารถนำไปใช้ในการดำเนินงานในอนาคต^{๒๖}

๒.๑.๕ แนวคิดเกี่ยวกับกลยุทธ์

๑) ความสำคัญและลักษณะของการจัดการเชิงกลยุทธ์

องค์กรทุกองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนย่อมมีความมุ่งหวังที่จะสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับองค์กรของตน การจัดการจึงเป็นกระบวนการหนึ่งในการบรรลุเป้าหมายนั้น เพราะการจัดการเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร การจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นสิ่งที่บอกให้รู้ว่าองค์กรเราอยู่ที่ไหน ต้องการบรรลุเป้าหมายอะไร และจะไปสู่จุดหมายนั้นได้อย่างไร

ในด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์มีความสำคัญต่อผู้บริหารยุคใหม่ช่วยการจัดการเชิงกลยุทธ์มีความสำคัญต่อผู้บริหารยุคใหม่ ซึ่งการจัดการเชิงกลยุทธ์มีความสำคัญดังนี้^{๒๗}

๑. การจัดการเชิงกลยุทธ์ เป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ ทิศทาง ภารกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์กรธุรกิจอย่างเป็นระบบ เพื่อให้องค์กรมีทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจน และจะต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา

Organizations, 1996), pp. 9-17.

^{๒๖} M. Javidan and Ali Dastmalchian, "Why Planning in State Interprises Doesn't Work," LRP Vol.21, No. 3 (June 1985).

^{๒๗} พิบูล ทีปะบาล, การจัดการเชิงกลยุทธ์, (กรุงเทพมหานคร : อมราการพิมพ์, ๒๕๔๖), หน้า ๕๔.

๒. การจัดการเชิงกลยุทธ์ เป็นการกำหนดวิธีการหรือแนวทางในการดำเนินงานและกิจกรรมต่างๆ ขององค์การเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น ในการกำหนดแนวทางในการดำเนินงานนี้ องค์การจะต้องวิเคราะห์และประเมินปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์การ เพื่อคิดค้นแนวทางในการดำเนินงานที่เหมาะสมที่สุดในท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่างๆ

๓. การจัดการเชิงกลยุทธ์ ครอบคลุมถึงการนำเอาวิธีการหรือแนวทางในการดำเนินงานที่ได้คิดค้นมาประยุกต์ใช้ปฏิบัติเพื่อให้องค์การสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้

๔. การวางแผนและการประยุกต์ใช้กลยุทธ์สำหรับธุรกิจเป็นหน้าที่หลักของผู้บริหารองค์การ ที่ผู้บริหารต้องรับผิดชอบ ความสามารถของผู้บริหารในการกำหนดแนวทางในการดำเนินธุรกิจ การจัดทำและปฏิบัติตามแผนกลยุทธ์

๕. การจัดการเชิงกลยุทธ์และการตัดสินใจทางด้านกลยุทธ์ มักจะมีความเกี่ยวข้องกันหรือมีผลต่อการดำเนินงานในระยะยาวขององค์การ

๖. การตัดสินใจทางด้านกลยุทธ์อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ในด้านต่างๆ ขององค์การตั้งแต่เสาสถาปัตยกรรมที่จำเป็นต้องใช้สำหรับการสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขัน

๗. การตัดสินใจทางกลยุทธ์ยังเกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ในระดับต่างๆ ขององค์การจะต้องสอดคล้องเกื้อกูลกันต่อกลยุทธ์ขององค์การว่าการปฏิบัติตามกลยุทธ์จะเป็นสาเหตุสำคัญนำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การ

กลยุทธ์ (Strategy) คือวิธีการ หนทางที่จะนำไปสู่เป้าหมาย และภารกิจของธุรกิจ นอกจากนี้นักวิชาการอีกหลายท่านได้กำหนดความหมายคำว่ากลยุทธ์ไว้ว่า มันเป็นวิธิต่าง หรือหนทางที่จะนำพาเราไปสู่จุดหมายที่ดีกว่าเดิม ซึ่งจากความหมายดังกล่าวนี้ กลยุทธ์ไม่จำเป็นต้องมีแผนเสมอไป แต่อาจเป็นการมุ่งมั่น การทุ่มเท การอุทิศแรงกายแรงใจ หรือสิ่งใดก็ตามที่จะสามารถขับเคลื่อนธุรกิจจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดเดิมที่ไม่ค่อยดีไปสู่จุดที่ดีกว่า

โดยทั่วไปธุรกิจกลยุทธ์ มี ๓ ระดับคือ^{๒๘}

๑. กลยุทธ์ระดับบริษัท (Corporate Strategy)

๒. กลยุทธ์ระดับธุรกิจ (Business Strategy)

๓. กลยุทธ์ระดับหน้าที่ (Functional Strategy)

การกำหนดทิศทางขององค์กร การจัดการเชิงกลยุทธ์ มีองค์ประกอบที่สำคัญ ๔ ส่วน ได้แก่^{๒๙}

๑. การกำหนดทิศทางองค์กร (Direction Setting)

๒. วิสัยทัศน์ (Vision)

๓. ภารกิจ (Mission)

๔. เป้าหมาย (Goal)

^{๒๘} สุรพล สุยะพรหม และคณะ, ทฤษฎีองค์การและการจัดการเชิงพุทธ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๕), หน้า ๙๐.

^{๒๙} พิบูล ทีปะบาล, การบริหารเชิงกลยุทธ์, (กรุงเทพมหานคร : อมราการพิมพ์, ๒๕๔๖), หน้า ๕๔.

สรุปได้ว่ากลยุทธ์ (Strategy) คือวิธีการ หนทางที่จะนำไปสู่เป้าหมาย และภารกิจของธุรกิจ กลยุทธ์ไม่จำเป็นต้องมีแผนเสมอไป แต่อาจเป็นการมุ่งมั่น การทุ่มเท การอุทิศร่างกายแรงใจ หรือสิ่งใดก็ตามที่จะสามารถขับเคลื่อนธุรกิจจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดเดิมที่ไม่ค่อยดีไปสู่จุดที่ดีกว่า

จากแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความสำคัญและลักษณะของการจัดการเชิงกลยุทธ์ และผลการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยประมวลได้ว่า ความสำคัญและลักษณะของการจัดการเชิงกลยุทธ์ เพื่อการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารด้วยหลักพุทธธรรม ในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๔ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๔ แนวคิดหลักที่นักวิชาการหรือนักวิจัยทำการศึกษาเกี่ยวกับความสำคัญและลักษณะของการจัดการเชิงกลยุทธ์

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
พิบูล ทีปะบาล, (๒๕๔๖, หน้า ๕๔)	๑. การจัดการเชิงกลยุทธ์ เป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ ทิศทาง ภารกิจ และวัตถุประสงค์ ๒. การจัดการเชิงกลยุทธ์ ๓. การวางแผนและการประยุกต์ใช้กลยุทธ์ ๔. การจัดการเชิงกลยุทธ์และการตัดสินใจทางด้านกลยุทธ์ ๖. การตัดสินใจทางด้านกลยุทธ์
สุรพล สุษะพรหม, (๒๕๔๕, หน้า ๙๐)	๑. กลยุทธ์ระดับบริษัท ๒. กลยุทธ์ระดับธุรกิจ ๓. กลยุทธ์ระดับหน้าที่

๒.๑.๖ แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทย

การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบันเป็นการกำหนดให้มีการดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างเป็นทางการโดยได้เริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการในครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๖ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๖ ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งยกเว้นกรุงเทพมหานคร ต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาสามปี และแผนปฏิบัติการประจำปี โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งมีนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประธาน ทำหน้าที่จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นซึ่งมีปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เป็นประธานและเป็นฝ่ายช่วยเหลือและดำเนินการจัดทำแผนในทางปฏิบัติ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นได้จัดทำร่างแผนเสร็จ จะต้องนำเสนอต่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ความเห็นชอบ หากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบแล้ว นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะสามารถประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นได้

ในกรณีที่สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เห็นชอบให้ส่งคืนคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อทบทวน และหากคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นได้ดำเนินการทบทวนแล้ว หากสภาองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เห็นชอบ ให้ส่งแผนยุทธศาสตร์ให้นายอำเภอท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาแยกเว้น เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร หรือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็น และความเห็นของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นที่สุด ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นการเลือกตั้งนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับโครงสร้าง และให้นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้ประกาศไว้ก่อนการเลือกตั้ง จึงมีการยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๖ และได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๘ โดยให้นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๖ เป็นต้นมา ได้กำหนดวิธีการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ แต่หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๘ ไม่ได้มีการกำหนดกระบวนการประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ บัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ดังนั้น อำนาจในการออกระเบียบปฏิบัติจึงแยกเป็น ๒ ส่วน

๑). กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

๒). คณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการประสานแผน ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มี การออกระเบียบนี้แต่การดำเนินการประสานแผนเป็นไปตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยโดยได้ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องและสนับสนุน กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนยุทธศาสตร์พัฒนากลุ่มจังหวัดแผนยุทธศาสตร์พัฒนา จังหวัด และกรอบยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด

๒.๑.๗ ประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่น

๑) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๘ ข้อ ๔ วรรคสี่บสื่อความหมายว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึง วิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

๒) แผนพัฒนาสามปี

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๘ ข้อ ๔ วรรคสี่ห้า สื่อความหมายว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุม ระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

นอกจากนั้น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๘ ข้อ ๒๖ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนการดำเนินงานที่แสดงแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งแผนดำเนินงานไม่ถือว่าเป็นแผนพัฒนาตามระเบียบที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

๓) องค์กรจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

องค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นแบ่งออกเป็น ๒ องค์กรได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

๔) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๘ ข้อ ๗ และ ๘ กำหนดให้มีคณะกรรมการการพัฒนาท้องถิ่นไม่น้อยกว่า ๑๗ คน ซึ่งประกอบด้วย ๓ ภาคส่วน ได้แก่ ภาคส่วนแรก ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๘-๑๐ คน จากผู้บริหารท้องถิ่น รองนายก ทุกคน สมาชิกสภาที่สภาคัดเลือก ๓ คน ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน ภาคส่วนที่สอง ภาคราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ไม่น้อยกว่า ๓ คน ซึ่งคัดเลือกโดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคส่วนที่สาม ภาคประชาชน ๖-๙ คน โดยประชาคมเลือกกันเอง ๓-๖ คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือก ๓ คน โดยมีนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประธาน และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรรมการและเลขานุการ

๕) อำนาจหน้าที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๘ ข้อ ๑๐ และหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๑๐.๒/ว ๓๓๒๔ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ กำหนดให้คณะกรรมการการพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ได้แก่

- (๑) กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น
- (๒) ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนา
- (๓) พิจารณาร่างแผนพัฒนา และร่างแผนการดำเนินงาน
- (๔) ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงาน (กรณีมอบให้

หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกจัดทำหรือร่วมจัดทำ)

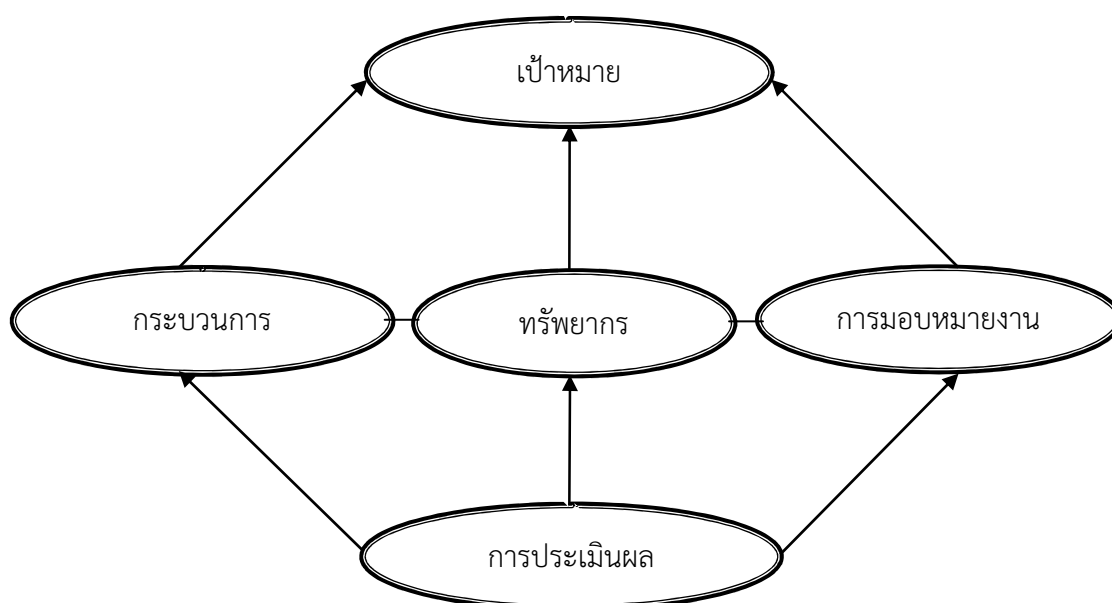
- (๕) พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
- (๖) แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงาน
- (๗) จัดทำโครงการหรือกิจกรรมเพื่อประกอบการจัดทำแผนตามความต้องการของประชาชน

๖) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๘ ข้อ ๗ และ ๙ และแนวทางการแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๑๐.๒/ว ๓๓๒๔ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ กำหนดให้มีคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ไม่น้อยกว่า ๗ คน

พัฒนาได้มาจากการวิเคราะห์ของหน่วยงานท้องถิ่นจะพัฒนาโดยอาศัยบรรดาทฤษฎี หลักวิชา เทคนิควิธี และข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาช่วยในการวิเคราะห์หรือสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนา^{๓๐}

ยุทธศาสตร์การพัฒนาคือ ทิศทางหรือแนวทางปฏิบัติงานให้บรรลุพันธกิจและภารกิจ (Mission) ให้สัมฤทธิ์ผลตามวิสัยทัศน์ (Vision) และเป้าประสงค์ขององค์การ (Corporate Goal) โดยผ่านกระบวนการ ที่สำคัญ คือ ๑) การกำหนดเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ ขององค์กร ๒) การเลือกวิธีการ หรือกระบวนการในการปฏิบัติ ๓) การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการบริหาร ๔) บทบาทหน้าที่ ของบุคลากร และหน่วยงานที่ตามความรับผิดชอบของตน และ ๕) กระบวนการวัดและประเมินผล เพื่อให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุด โดยมีแบบแผนการจัดการ ดังนี้



แผนภาพที่ ๒.๒ กระบวนการยุทธศาสตร์การพัฒนา

๘) แนวทางการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น

เนื่องจากยังไม่มีประกาศใช้ระเบียบว่าด้วยการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๑๐.๒/ว ๗๑๒ ลว ๑ มีนาคม ๒๕๔๙ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งคณะกรรมการฯ มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นประธานกรรมการ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นกรรมการเลขานุการ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย

^{๓๐} ฉลิว บวรภักดี, โครงสร้างทางความคิดเรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนากับระบบทำงาน. เอกสารประกอบการสอนแนวการศึกษาค้นคว้ารายวิชา ๒๕๓๕, (สกลนคร : สถาบันราชภัฏสกลนคร , ๒๕๔๕), หน้า ๑-๒.

ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๑.๒/ว ๐๘๒ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๐ โดยให้อำนาจหน้าที่ในการจัดทำ ทบทวนกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด กำหนดขอบเขต ประเภทโครงการที่เกี่วข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บูรณาการโครงการที่เกี่วข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมของจังหวัดและพิจารณาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด นำไปบรรจุไว้ในร่างแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่ และ จัดทำบัญชี โครงการที่เกี่วข้องขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เสนอต่อคณะกรรมการบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการ ตลอดทั้ง แจ้งผลการพิจารณาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการ ประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ

๙) ขั้นตอนกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการ จัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้มีแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนา ไม่ได้กำหนดระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้อย่างแน่ชัด การกำหนดระยะเวลา ของแผนขึ้นอยู่กับแนวคิดของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามได้มีการกำหนด ขั้นตอนการดำเนินงานอย่างเป็นทางการไว้ในคู่มือการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยมีขั้นตอนกระบวนการที่ดำเนินงานที่สำคัญรวม ๗ ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนแรกการรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการ รวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลให้ครบถ้วน ทันสมัย ซึ่งได้แก่ ข้อมูลในด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยข้อมูลควรแสดงแนวโน้มที่ เปลี่ยนแปลงไปแสดงค่าเฉลี่ยร้อยละ และการวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนการให้ความเห็นข้อมูลปัญหา และความต้องการที่สำคัญของท้องถิ่นซึ่งจะช่วยในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหา ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรรวบรวมปัญหาที่สำคัญไว้ ตลอดจนข้อมูลจากแผนชุมชนเพื่อ พิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ขั้นตอนที่สอง การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของท้องถิ่น ในปัจจุบัน

เป็นการประเมินโดยวิเคราะห์ถึงโอกาส และภาวะคุกคามหรือข้อจำกัด อันเป็นสภาวะ แวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น รวมทั้งการวิเคราะห์ จุดอ่อน จุดแข็งของ ท้องถิ่น อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายในท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดเป็นการประเมินสถานภาพของท้องถิ่นใน ปัจจุบัน โดยเป็นการตอบคำถามว่า“ปัจจุบันท้องถิ่นมีศักยภาพการพัฒนาอยู่จุดไหน”สำหรับใช้เป็น ประโยชน์ในการกำหนดการดำเนินงานในอนาคตต่อไป ทั้งนี้โดยใช้เทคนิคSWOT Analysis

ขั้นตอนที่สาม การกำหนดวิสัยทัศน์ และพันธกิจ

การกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น

วิสัยทัศน์ (Vision)หมายถึง ถ้อยแถลงที่ระบุถึงสภาพการณ์ในอุดมคติซึ่งเป็น “จุดหมาย” ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้า เพราะเชื่อว่า หาก สถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้น แล้วจะส่งผลให้เกิดคุณค่าหรือค่านิยมบางประการที่ยึดถือ เช่น คุณภาพ ชีวิตของประชาชน การเติบโตทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกัน

การกำหนดพันธกิจ (Mission)

เป็นการกำหนดสิ่งที่ท้องถิ่นจะต้องทำ โดยจะเกิดขึ้นหลังจากที่ทราบว่าจะต้องทำอะไร เป็นอะไรในอนาคต และจะเป็นไปได้เมื่อผลการวิเคราะห์ศักยภาพและการประเมินสถานภาพการพัฒนาท้องถิ่นในปัจจุบัน ผนวกกับประวัติศาสตร์ของท้องถิ่นและความต้องการความคาดหวังของทุกฝ่ายในท้องถิ่น ดังนั้น การตอบคำถามว่าท้องถิ่นจะต้องทำอะไร เพื่อใคร คำตอบที่เกิดขึ้นก็คือ ความหมายของคำว่าพันธกิจนั่นเอง

ขั้นตอนที่สี่ การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น นำวิสัยทัศน์ พันธกิจ มาพิจารณากำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อรักษาและเพิ่มพูนความเจริญของงานของท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ห้า การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น

เป็นกำหนดปริมาณหรือจำนวนของสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาหรือแนวทางการพัฒนา ภายในเวลาที่กำหนด จึงมีความเฉพาะเจาะจงในผลที่คาดว่าจะได้รับในเชิงปริมาณตามช่วงเวลาต่าง ๆ ของกระบวนการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่หก การกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key Performance Indicator)

ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก หรือ KPI เป็นการวัดความก้าวหน้าของการบรรลุปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ หรือผลสัมฤทธิ์ขององค์การ โดยเทียบผลการปฏิบัติงานกับมาตรฐานหรือเป้าหมายที่ตกลงกันไว้ องค์การสามารถใช้ผลของการวัดและการประเมินความก้าวหน้าของการบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์การเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์การ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักมีความเชื่อมโยงกับปัจจัยแห่งความสำเร็จ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักที่ดี ควรมีความเหมาะสม สามารถที่จะโน้มน้าวให้ทุกคนในองค์การและผู้ที่มีส่วนได้เสียประโยชน์ตลอดจนสาธารณชนเชื่อถือ ผลงานที่วัดจากตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักจะแสดงถึงภารกิจที่องค์การจะต้องปฏิบัติบนพื้นฐานของเป้าหมายที่ตั้งไว้โดยต้องสามารถวัดได้อย่างเป็นรูปธรรม

ขั้นตอนที่เจ็ด การกำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนา

๗.๑.ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง แนวคิดหรือวิธีการที่แยกคายบ่งบอกถึงลักษณะการเคลื่อนตัวขององค์การว่าจะก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการในอนาคตได้อย่างไร อันเป็นการตอบคำถามว่า ท้องถิ่นจะไปถึงจุดหมายที่ต้องการได้อย่างไร

๗.๑.แนวทางการพัฒนา ภายใต้ยุทธศาสตร์ต่าง ๆ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดแนวทางการพัฒนา (หรืออาจเรียกว่ายุทธศาสตร์ย่อย) เพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวทางการดำเนินการให้บรรลุยุทธศาสตร์การพัฒนานั้น ๆ

สรุปได้ว่าแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น แนวความคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เป็นการนำแนวคิดการวางแผนที่เป็นทางการ โดยมีหนังสือสั่งการจากกระทรวงมหาดไทยเป็นแนวทางปฏิบัติ และมีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการวางแผนโดยให้แล้วเสร็จก่อนวันที่ ๓๐ มิถุนายนของทุกปี นอกจากนั้นยังมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานอย่างเป็นทางการ และทำการสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นทางการ มีการตั้งองค์กรในรูปของคณะกรรมการขึ้นเพื่อรับผิดชอบที่เป็นทางการโดยกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการอย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการ

กำหนดให้ส่วนประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วยภาคประชาชน แต่คณะกรรมการส่วนใหญ่มาจากภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการแต่งตั้งของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีมุมมองของยุทธศาสตร์ในลักษณะของการวางแผนอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ ในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์นี้ได้ให้ความสำคัญในการวิเคราะห์นโยบายของผู้บริหารเพื่อนำไปปฏิบัติอย่างแน่ชัด

๒.๑.๒ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

๒.๑.๒.๑ ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล เป็นคำที่มาจากภาษาสันสกฤตคือ **ธรรม** กับ **อภิบาล** ความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๒๕ ให้คำนิยามไว้ดังนี้

ธรรม หมายความว่า คุณความดี คำสั่งสอนในศาสนา หลักประพฤติปฏิบัติในศาสนา ความจริง ความถูกต้อง ความยุติธรรม กฎ กฏเกณฑ์ กฎหมาย สิ่งทั้งหลาย

อภิบาล หมายความว่า บำรุงรักษา ปกครอง ปกป้อง หรือคุ้มครอง

ดังนั้น **ธรรมาภิบาล** จึงมีความหมายตามนัยนี้ว่าวิธีการปกครองที่ไปสู่ความดีงามที่ยั่งยืน อันได้แก่ความรู้เรื่องและความผาสุกของปวงชนทั้งปวง

เนื่องจากมีผู้ให้คำนิยามและความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาลไว้มากรวมทั้งองค์กรต่างๆ ทั้งในประเทศ และระดับโลกได้นำไปใช้มากมาย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมคำนิยามที่องค์กรหลักและนักวิชาการที่สำคัญ ที่มีบทบาทและมีชื่อเสียงในการส่งเสริมธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไว้ เช่น โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ(United Nations Development Program : UNDP) ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งในองค์การสหประชาชาติเกือบ ๒๐ แห่ง ซึ่งมีโครงการในประเทศไทย รวมเป็นทีมงานองค์การสหประชาชาติในประเทศไทย มีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาประเทศไทย โดยเสริมสร้างแนวคิดเชิงนโยบายสนับสนุนการดำเนินงานด้านต่างๆ ให้บรรลุตามเป้าหมายของการพัฒนาได้ให้นิยามความหมายของ Good Governance หรือ ธรรมาภิบาลว่า คือการใช้อำนาจทางการเมือง การบริหารและเศรษฐกิจในการดำเนินการกิจและกิจกรรมต่างๆ ของประเทศในทุกระดับโดยมีกลไกกระบวนการสถาบันซึ่งประชาชนและกลุ่มต่างๆ สามารถแสดงออกถึงความต้องการผลประโยชน์ การใช้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย การประสานประนีประนอมความแตกต่างโดยผ่านกลไก กระบวนการและสถาบันเหล่านั้น นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานหนึ่งซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินกับประเทศไทยเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ คือธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า Good Governance คือการมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล นักวิชาการกล่าวว่าธรรมาภิบาลหมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลมีการบริหารจัดการที่ดี^{๓๐} และธนาคารโลก (World Bank) ได้ให้ความหมายของ Good Governanceว่าหมายถึงการกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐ ในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนา

^{๓๐}อมรา พงศาพิชญ์, และนิตยา ภัสริสตะพันธ์, “องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย (องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย)”, รายงานผลการวิจัย, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๒๗.

การดำเนินงานการกำหนดนโยบาย ที่ประชาชนสามารถรับทราบและเข้าใจได้ มีลักษณะที่เปิดเผย และเป็นนโยบายที่มีประโยชน์เจ้าหน้าที่ของรัฐมีจริยธรรมการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณชน^{๓๒} นักวิชาการบางท่านได้อธิบายว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม สิทธิของผู้คนพลเมืองอย่างเสมอกัน มีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความคิดของผู้คนได้อย่างเที่ยงตรงมีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจเป็นธรรม^{๓๓} นักวิชาการให้ความหมายหลักธรรมาภิบาล หรือการจัดการที่ดี โดยหลักสากลจะประกอบด้วยคุณสมบัติดังนี้^{๓๔}

๑. ความรับผิดชอบต่อสาธารณชน หมายถึง การมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม

๒. ความโปร่งใส หมายถึง สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลต่างๆได้

๓. ความมั่นใจ หมายถึง การมีหลักการที่แน่นอน เป็นธรรมที่ทำให้สาธารณชนมั่นใจ

๔. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ในด้านกิจการของรัฐซึ่งในการปาฐกถาพิเศษเรื่องจริยธรรมของการบริหารภาครัฐ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ในการจัดงานครบรอบ ๕๐ ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวว่า การบริหาร ต้องพูดถึงผู้บริหาร เพราะเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน บางกรณีเป็นเรื่องเดียวกันจริยธรรมของการบริหารภาครัฐจะไม่มีทางเกิดผลสำเร็จได้ถ้าผู้บริหารไม่

มีจริยธรรม การใช้จริยธรรมและคุณธรรมในการบริหารงานภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้บริหารจะต้องมีจิตสำนึกที่จะนำสิ่งที่ดีไปใช้ และขจัดสิ่งที่ไม่ดีให้หมดไป สิ่งเหล่านี้คือ^{๓๕}

๑.ความซื่อสัตย์ เป็นจริยธรรมทั้งของการบริหารภาครัฐและของผู้บริหาร ความซื่อสัตย์ไม่ได้หมายถึง การประพฤติปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้นแต่ต้องตามจริยธรรมและศีลธรรมด้วย

๒.กฎหมาย เป็นที่ยอมรับกันว่า กฎหมายไม่สามารถอุดช่องโหว่การบริหารผู้บริหารที่จะแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายวางมาตรฐานขั้นต่ำของการประพฤติมิชอบไว้เท่านั้น แต่มาตรฐานทางจริยธรรมในเรื่องของการประพฤติชอบและความซื่อสัตย์นั้นสูงกว่ากฎหมาย

๓.ความเป็นธรรม บอกยากกว่าความเป็นธรรมคืออะไร บ้างว่าความเป็นธรรมอยู่ที่จิตสำนึกของผู้บริหาร ก็ไม่น่าจะถูกนัก เพราะผู้บริหารลำเอียงได้ ถ้าคนส่วนใหญ่ได้ประโยชน์สูงสุดถือว่าเป็นธรรม

๔.ประสิทธิภาพ เป็นเรื่องเข้าใจง่ายและจริยธรรมของการบริหารที่ถกเถียงกันเกี่ยวกับเรื่องนี้คือ ในตัวประสิทธิภาพเองอาจไม่สอดคล้องกับจริยธรรม กรณีนี้จริยธรรมมีความสำคัญมาก เรา

^{๓๒}บุษบง ชัยเจริญ, และบุญมี ลี, “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล”, รายงานการวิจัย, (สถาบันพระปกเกล้า พิมพ์ครั้งที่ ๒, ๒๕๔๔), หน้า ๗.

^{๓๓}ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, อังโน จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์, **ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย**, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิวิถีธรรม, ๒๕๔๖), หน้า ๖๑.

^{๓๔}ชัยอนันต์ สมุทรวานิช, ศ.ดร., **ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม**, (กรุงเทพมหานคร : เดือนตุลาการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๑๒.

^{๓๕}เปรม ติณสูลานนท์, “จริยธรรมการบริหารภาครัฐ”, มติชน, (๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘).

สามารถหาหนทางที่จะให้ประสิทธิภาพไปด้วยกันได้กับจริยธรรม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส หรือความเป็นธรรม

๕.ความโปร่งใส เป็นเรื่องเข้าใจง่ายและเป็นจริยธรรมของการบริหารเช่นเดียวกัน ปัจจุบันมีการเรียกร้องหาความโปร่งใสมาก เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบ การบริหารภาครัฐได้เรามี บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร บัญญัติให้รัฐเปิดเผยข้อมูลอันเป็น สาธารณประโยชน์แก่ประชาชน การหลีกเลี่ยงไม่เปิดเผยข้อมูลถือว่าขัดจริยธรรม

๖.ความมั่นคงของรัฐ เราใช้จริยธรรมในการบริหารงานเพื่อผลประโยชน์ ของรัฐ ความมั่นคงของรัฐคือ ผลประโยชน์ของรัฐ ความมั่นคงของรัฐ คือประโยชน์ของรัฐ อย่างหนึ่ง การใช้ จริยธรรมการบริหารความมั่นคงอาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงหาความสมดุลให้ได้

๗.ค่านิยมของคนไทยส่วนใหญ่ยังเชื่อว่า ความร่ำรวยสร้างชื่อเสียง เกียรติยศและฐานะ ได้ จึงมีคนจำนวนไม่น้อยรีบสร้างความร่ำรวยโดยไม่แยแสต่อจริยธรรม

สิ่งหนึ่งที่คิดว่าไม่มีในตำราคือ ความรัก มีคำกล่าวกันว่า ความรักเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ เป็น ความปรารถนา เป็นความห่วงหาอาทร ใครก็ตามที่มีความรัก ย่อมมุ่งพยายามที่จะให้สิ่ง ที่เรารักมีความสุขมีความเจริญ มีความมั่นคง

องค์กรก็ทำนองเดียวกัน ถ้าเรารักองค์กร เราจะปรารถนา เราจะมุ่งมั่นเพื่อองค์กร เราจะมุ่งมั่นนำจริยธรรมและคุณธรรมไปใช้ในการบริหารองค์กร มีคำกล่าวภาษาอังกฤษว่า “To love is not to give to love, is to care” นำจะให้ความกระจ่างชัด จะกระทำการสิ่งใด ถ้า เราไม่มีความรักในสิ่งนั้น ก็ป่วยการเปล่าไม่มีทางสำเร็จ ผู้บริหารใด มีความรักองค์กรของตน จะใช้ จริยธรรมในการบริหารและจะได้ผลสัมฤทธิ์เป็นเลิศ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ให้ความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทาง สำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่าย วิชาการฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกัน แก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะเกิดวิกฤตที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคม จะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับความ เป็นไทยรัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน^{๓๖}

ธรรมเชิงพุทธคำว่า ธรรม ไว้ ๔ ความหมาย ดังนี้^{๓๗}

ธรรม ในความหมายที่ ๑ รูปธรรม นามธรรมทั้งหมด หรือสิ่งที่ไม่ใช่รูปธรรม นามธรรม แต่ก็เป็นธรรมชาติด้วย ก็รวมอยู่ในคำว่าธรรม

ธรรม ในความหมายที่ ๒ หมายถึง กฎ ตัวกฎของธรรมชาติ ที่มีอยู่ในธรรมชาตินั้น ๆ

^{๓๖} สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ, (กรุงเทพมหานคร : กองกลาง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๔), หน้า ๑๓.

^{๓๗} พุทธศาสนิก-ปัญญานันทภิกขุ, เพื่อชีวิตที่มั่นคงและมีค่า, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, ๒๕๒๙), หน้า ๕๐.

ธรรม ในความหมายที่ ๓ หมายถึง หน้าທີ່สิ่งมีชีวิตต้องประพฤติปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายของ
 ธรรมชาติธรรม ในความหมายที่ ๔ คือผลที่จะได้รับจากการทำหน้าที่สุดท้ายท่านอาจารย์พุทธทาสได้
 นำความหมายของคำว่าธรรม ๔ ประการนี้มาสรุปเข้าด้วยกันเป็นความหมายสั้นๆ ของคำว่าธรรมว่า
 ธรรม คือการประพฤติกระทำที่ถูกต้องแก่ความเป็นมนุษย์ทุกชั้นทุกตอนแห่งวิวัฒนาการของเขา

ในผลงานพจนานุกรมเพื่อการศึกษาพุทธศาสน์ ชุดคำวัด ได้ให้ความหมาย คำว่า ธรรม
 ดังนี้^{๓๘}

๑.ธรรม เป็นคำกลางๆ ใช้หมายถึงทั้งสิ่งดีและไม่ดี เพราะทั้งสิ่งดีและไม่ดีต่างก็ทรง
 ความเป็นตัวของตัวเองไว้ได้ตลอดไปไม่มีเปลี่ยนแปลง เช่น คุณสมบัติของธรรมฝ่ายดีคือป้องกันผู้
 ปฏิบัติตามมิให้ตกต่ำมิให้ตกไปในที่ชั่ว

๒.ธรรม หมายถึงสิ่งดี, คุณความดี, ความจริง, ความถูกต้อง, สิ่งของที่ดี, หลักปฏิบัติ
 ทางศาสนา เช่น ใช้ว่ามีกุศลธรรม มีเมตตาธรรม ประพฤติธรรม เข้าถึงสัจธรรม ความยุติธรรม ความ
 เป็นธรรม

๓.ธรรม ที่หมายถึง สิ่งไม่ดี, ความชั่ว เช่น ใช้คำว่าอกุศลธรรม บาปธรรม กัณหาธรรม
 ฉะนั้น เมื่อดูความหมายที่ท่านผู้รู้ได้ให้ความหมายข้างต้น อาจสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล คือ การ
 ปกครองที่เป็นธรรม ที่ถูกต้อง มีเหตุผล เป็นการกระทำหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมาย อันตั้งอยู่บน
 พื้นฐานของหลักคุณธรรมจริยธรรมที่ดีงาม

แนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาล หรือที่เรียกว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในยุค
 ปัจจุบันนี้ ได้มีผู้พยายามที่ให้คำนิยามความหมายของคำว่า Good governance ว่ามันคือระบบการ
 บริหารที่มีลักษณะอย่างใดกันแน่ ซึ่งแต่ละท่านก็พยายามที่จะคิดค้นคำเพื่อที่จะหาคำจำกัดความที่
 รัดกุมที่อ่านแล้วเข้าใจโดยไม่ต้องแปลความหมายกันอีก ดังนั้นเมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ศึกษาจึงได้
 รวบรวมคำนิยามของธรรมาภิบาลที่องค์กรหรือคณะบุคคลต่างๆ ที่พยายามส่งเสริมระบบธรรมาภิบาล
 ให้เกิดขึ้นในสังคมไทยไว้ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
 พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดขอบเขตความหมายของคำว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีว่าได้แก่การ
 บริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- ๑.เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- ๒.เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- ๓.มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- ๔.ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- ๕.มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
๖. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- ๗.มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ^{๓๙}

^{๓๘} พระธรรมกิตติวงศ์ (ทองดี สุรเตโช), พจนานุกรมเพื่อการศึกษาพุทธศาสน์ ชุดคำวัด,
 (กรุงเทพมหานคร : เลียงเชียง, ๒๕๔๘), หน้า ๓๔๕

^{๓๙} พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖, เล่ม
 ๑๒๐ ตอนที่ ๑๐๐ ก, ๙ ตุลาคม ๒๕๔๖, หน้า ๒.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ ได้ให้คำนิยามธรรมาภิบาลว่า หมายถึงกฎเกณฑ์ การปกครองบำรุงรักษาสังคมบ้านเมืองที่ดี อันหมายถึงการจัดการบริหารสังคมที่ดีในทุกๆ ด้านและ ทุกๆระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐและ รัฐบาลที่ไม่ใช้ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นองค์กรที่ไม่ใช้รัฐบาล (Independent organization) องค์กรเอกชน ชมรมและสมาคมเพื่อกิจกรรมต่างๆ นิติบุคคล ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม (Civil society)^{๔๐}

นักวิชาการบางท่าน ได้ให้ความหมายว่า ความถูกต้อง (ธรรม) แห่งชาติ หรือธรรมรัฐ แห่งชาติ หมายถึงอย่างน้อย ดังต่อไปนี้^{๔๑}

๑. ธรรมรัฐในภาครัฐ (ทั้งการเมืองและระบบราชการ
๒. ธรรมรัฐในภาคธุรกิจ (Corporate good governance)
๓. ธรรมรัฐภาคสังคม (ประชาสังคม Civil society)

ความถูกต้องในภาครัฐและภาคธุรกิจมีลักษณะอย่างน้อย ๔ ประการคือ

๑. มีความสุจริต
๒. มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม
๓. มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้
๔. มีความร่วมมือกันทำความดี (ไม่ร่วมมือกันไปปล้นผู้อื่น)
๕. มีความเข้มแข็งทางปัญญา เรียนรู้และปรับตัวได้

ภาคสังคมต้องเป็นสังคมเข้มแข็งหรือประชาสังคม (Civil society) ความเป็นประชา สังคมเป็นปัจจัยชี้ขาดให้เศรษฐกิจดีการเมืองดีและศีลธรรมดี จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมรัฐ แห่งชาติ คนไทยทุกคนควรทำความเข้าใจและมีส่วนร่วมสร้างประชาสังคม ซึ่งนักวิชาการ กล่าวว่า ธรร มาภิบาลแบบสากลเน้นตรงกฎเกณฑ์ (Norm) ที่วางระบบ โครงสร้าง กระบวนการและความสัมพันธ์ ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี (Good governance) โดยมีสมมติฐานว่าวิกฤติเศรษฐกิจที่ผ่านมา เป็นผลมาจากธรรมาภิบาล (Bad governance)^{๔๒} และนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ได้ให้ความหมาย ธรรมาภิบาล หมายถึงการมีส่วนร่วม คือความโปร่งใสตรวจสอบได้และการมีความรับผิดชอบในการ ปฏิบัติงานเพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินการทางการเมืองและเศรษฐกิจอยู่บนฉันทานุมัติอย่าง

^{๔๐} มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ, อังนุ ชาดิชา ย นรเศรษฐาภรณ์, “ธรรมาภิบาลใน ความหมายภาครัฐ เอกชนและประชาชน : กรณีโครงการไฟฟ้าพลังความร้อน, “หินกรูด”, วิทยานิพนธ์หลักสูตร ปริญญาวิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิต, (สาขารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์), (บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ๒๕๔๕), หน้า ๑๙.

^{๔๑} ประเวศ วะสี, เศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม แนวทางพลิกฟื้นเศรษฐกิจสังคม, (กรุงเทพมหานคร : หมอชาวบ้าน, ๒๕๔๒), หน้า ๑.

^{๔๒} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (good governance) ในสังคมไทย, หน้า ๑๘-๑๙.

กว้างขวางของสังคม และให้ความมั่นใจว่าเสียงคนยากจนและคนด้อยโอกาสจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร^{๔๓}

ธนาคารโลกได้ให้ความหมายของการอภิบาล (Governance) ซึ่งเป็นคำกลางๆ ที่ไม่ได้ตัดสินว่า ดี หรือเลว เอาไว้ว่าหมายถึงการใช้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาของประเทศหนึ่งๆ^{๔๔} ด้านองค์กร United Nations and development Programme (UNDP) ได้ให้นิยามความหมายของการจัดการปกครองไว้ใน Glossary of key terms ว่าเป็นการใช้อำนาจที่มีผลบังคับใช้ (Authority) ทางการเมืองเศรษฐกิจและการบริหารงานในการจัดการกิจการต่างๆ ของประเทศในทุกระดับ โดยการจัดการปกครองนี้จะเป็นแนวคิดกลางๆ ที่ประกอบด้วยความซับซ้อนของกลไก กระบวนการความสัมพันธ์และสถาบันต่าง ๆ ที่มาเกี่ยวพันกับการก่อสร้างและแสดงออกในผลประโยชน์และการใช้สิทธิ และข้อผูกพันที่มีหลากหลายของประชาชนและกลุ่มต่างๆ^{๔๕} ทั้งธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ The Asian Development Bank (ADB) กล่าวว่าธรรมาภิบาลคือการมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้แน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญากับประชาชนได้^{๔๖}

สถาบันพระปกเกล้า ได้ทำการวิจัยเรื่องทศธรรม ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และได้ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือและแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากรัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งมีความชอบธรรมทางการกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน^{๔๗}

แนวคิดเรื่อง “Governance” ได้ปรากฏมาตั้งแต่อารยธรรมการปกครองของกรีกสมัยโบราณ มาจากศัพท์ของคำว่า “Kubernan” ที่บัญญัติโดยปราชญ์ที่ชื่อ Plato ซึ่งก็คือระบบการปกครอง (System of Governing) คำว่า Gubernare ซึ่งหมายถึง “Rule making or Steering” การกำหนดหรือถือหางเสือในการปกครอง แต่เดิมในภาษาอังกฤษคำนี้หมายถึง รัฐบาล

^{๔๓}ไชยวัฒน์ คำชู, การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๕), หน้า ๔๒.

^{๔๔}“The manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development” in Governance, the World Bank’s Experience (1994), Preface, p. 7, อ้างในบรรศักดิ์ อูรรณโณ. การสร้างธรรมาภิบาล (Good governance) ในสังคมไทย, หน้า ๒๖.

^{๔๕}United Nations Development (UNDP) (1997), Glossary of key terms in Governance for Sustainable Human Development, P. 33, อ้างใน พุทธสาณ ชุมพล, คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย (Concept in Contemporary Political Science), หน้า ๑๓๑

^{๔๖}อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา ภักดิ์ธีระพันธ์, องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมประเทศไทยในรายงานการวิจัยเรื่อง องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยสังคม, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑), อ้างใน บุษบง ชัยเจริญวัฒน์. รายงานการวิจัย ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล, หน้า ๗.

^{๔๗}สถาบันพระปกเกล้า, ทศธรรม:ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, (พ.ศ.๒๕๔๙), หน้า ๒๒.

(Government) ในเชิงนามธรรม (Act of Governing หรือ Manner of Governing) ซึ่งก็คือ การจัดการปกครอง^{๔๘}

ปัจจุบันทั้งในด้านการศึกษาและวิชาชีพทางรัฐประศาสนศาสตร์ถือได้ว่า “Governance” หรือการจัดการปกครองเป็นกรอบแนวคิดที่สำคัญของการบริหารภาครัฐ ซึ่งมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญคือ การเน้นบทบาทของการบริหารภาครัฐ กรอบแนวคิด Governance เป็นประเด็นสำคัญในการศึกษาถึงความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับประชาชน ความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับภาคเอกชนหรือกลุ่มทางสังคมที่เกิดการรวมตัวกันโดยสมัครใจ และความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับประชาสังคม^{๔๙}

แนวความคิด “Governance” ได้มีการศึกษากว้างขวางขึ้น และองค์การเครือข่ายของธนาคารโลก โดยในระยะแรกๆ ธนาคารโลกกำหนดความหมายตามกรอบความคิดของการดำเนินงานที่เกี่ยวกับขอบเขตของธนาคารโลก ว่าด้วย Governance and Development ดังนั้น คำว่า Governance จึงเป็นที่เข้าใจกันว่า หมายถึง “การกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐในการบริหารทรัพยากรทั้งด้านเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนา” ในระยะเริ่มแรกนั้น ธนาคารโลกได้พยายามอธิบายความหมายของ Governance ว่าครอบคลุมถึงความหมาย ๓ ลักษณะ คือ^{๕๐}

๑. โครงสร้างและรูปแบบของระบอบการเมือง

๒. กระบวนการ และขั้นตอนที่ผู้ที่มีอำนาจในการเมืองใช้ในการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพัฒนาประเทศ

๓. ชีตความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับการปกครองหรือการบริหารจัดการบ้านเมืองให้เกิดความผาสุก การบริหารจัดการที่ดีให้มีประสิทธิภาพให้เกิดประสิทธิผล หลักการนี้ทางตะวันตกใช้คำว่า Good Governance ซึ่ง UNESCAP กล่าวไว้ ๘ ประการมี ดังนี้

๑. การมีส่วนร่วม (Participation) ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยอิสระและเต็มใจ

๒. การปฏิบัติตามกฎหมาย (Rule of law) ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมภายใต้กฎหมายเดียวกัน

๓. ความโปร่งใส (Transparency) มีการตรวจความถูกต้อง มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา

๔. ความรับผิดชอบต่อ (Responsiveness) ทำหน้าที่ของตนให้ดีที่สุดในการทำงาน กล่าวตัดสินใจ และรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจนั้น ๆ

^{๔๘} Agere, Sam, Promoting Good Governance : Principles, Practices and Perspective, (London : Commonwealth Secretariat, 2000), p. 34.

^{๔๙} Morren, Tatiana, “Conceptualizing Civil Society Within Good Governance and Social Capital Policies”, (Dalhousie University, Canada, 2001), p.56.

^{๕๐} เอเจอร์ แซม, ธรรมาภิบาลการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์น้ำฝน, ๒๕๔๕), หน้า ๓๑.

๕.ความสอดคล้อง(Consensus Oriented)กำหนดและสรุปความต้องการของบุคคลในสังคม โดยพยายามหาจุดสนใจ และความสอดคล้องกันของสังคมด้วยวิธีการเรียนรู้วัฒนธรรมของสังคมนั้น เพื่อเป็นการลดความขัดแย้ง

๖.ความเสมอภาค (Equity and Inclusiveness) ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนพึงได้รับจากรัฐ ทางการบริหารด้านสวัสดิการ สาธารณูปโภค และด้านอื่นๆ

๗.การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) เป็นวิธีการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่ากับการลงทุน การใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์สูงสุด โดยมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

๘.ความรับผิดชอบ (Accountability) ประชาชนทุกคนต้องตัดสินใจและรับผิดชอบต่อการกระทำของตนอย่างสมเหตุสมผล ภายใต้กรอบกฎหมาย

สรุปได้ว่าความหมายของธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศโดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบ ๓ ส่วนของสังคมเข้าด้วยกัน คือภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างสมดุล ซึ่งจะส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ มีความโปร่งใส ยุติธรรม และสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศชาติเป็นไปอย่างมั่นคง ยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

จากแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความหมายของหลักธรรมาภิบาล และผลการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยประมวลได้ว่า ความหมายของหลักธรรมาภิบาล เพื่อการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลด้วยหลักพุทธธรรม ในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๕ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๕ แนวคิดหลักที่นักวิชาการหรือนักวิจัยทำการศึกษาเกี่ยวกับความหมายของหลักธรรมาภิบาล

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา ภัทรสิริตะพันธ์, (๒๕๔๑, หน้า ๒๗).	การจัดการที่ดี ๑. ความรับผิดชอบต่อสาธารณชน ๒. ความโปร่งใส ๓. ความมั่นใจ ๔. การมีส่วนร่วมของประชาชน
ชัยอนันต์ สมุทรวานิช, (๒๕๔๓, หน้า ๑๒)	๑. ความซื่อสัตย์ เป็นจริยธรรม ๒. กฎหมาย และความเป็นธรรม ๓. ประสิทธิภาพ ๔. ความโปร่งใส ๕. ความมั่นคงของรัฐ ๖. ค่านิยม และจริยธรรม
พระธรรมกิตติวงศ์ (ทองดี สุรเตโช), (๒๕๔๘, หน้า ๓๔๕)	๑. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ๒. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อการกิจของรัฐ ๓. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ๔. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ๕. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ๖. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
บรรศักดิ์ อุวรรณโณ, (๒๕๔๕, หน้า ๑๘-๙.)	๑. การมีส่วนร่วม ๒. การปฏิบัติตามกฎหมาย ๓. ความโปร่งใส ๔. ความรับผิดชอบต่อ ๕. ความสอดคล้อง ๖. ความเสมอภาค ๗. การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ๘. ความรับผิดชอบต่อ

๒.๑.๑.๒ องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลตามแนวคิดและองค์การมีการนำเสนอไว้ ดังนี้

๑) แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบธรรมาภิบาลในมุมมองของภาครัฐ

แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในภาครัฐ โดยส่วนใหญ่เน้นมุมมองในเชิงรัฐศาสตร์หรือการปกครอง โดยมุ่งให้หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติงานเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักโดยกระบวนการในการบริหารจัดการสอดคล้องกับธรรมาภิบาล โดยสามารถสรุปรวบรวมแนวคิดของภาครัฐ มีดังนี้^{๕๑}

(๑) แนวคิดที่ ๑ ธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบ ๔ ประการ

(๑.๑) การทำงานอย่างมีหลักการและความรับผิดชอบตรวจสอบได้

(๑.๒) การทำงานที่มีความยุติธรรม มีจริยธรรมและมีประสิทธิภาพ

(๑.๓) การทำงานที่ให้ประชาชน ชุมชนมีส่วนร่วมหรือตระหนักในอำนาจในตัวเองให้อำนาจความเป็นธรรม

(๑.๔) มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

(๒) แนวคิดที่ ๒ ธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบ ๕ ประการ

(๒.๑) มีความสุจริต ความถูกต้อง ความเป็นธรรม

(๒.๒) มีความเปิดเผย ความโปร่งใส

(๒.๓) มีความยุติธรรม ทัดเทียม เสมอภาค สังคมมีส่วนร่วมทุกกรณี

(๒.๔) มีความรับผิดชอบต่อผลการกระทำด้วยตนเอง หรือมีกลไกที่เฝ้าตรวจสอบให้รับผิดชอบ

(๒.๕) มีความเข้มแข็งทางสติปัญญา สามารถเรียนรู้และปรับตัวเองได้เนื่องจากสิ่งต่าง ๆ มีความสลับซับซ้อน มีการเคลื่อนไหวอย่างรวดเร็ว

(๓) แนวคิดที่ ๓ ธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบ ๖ ประการ

(๓.๑) การมีส่วนร่วมของผู้ได้รับผลกระทบ

(๓.๒) ความโปร่งใส เปิดเผย ตรวจสอบได้ รับรู้ได้ในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ

(๓.๓) มีความรับผิดชอบชัดเจน สามารถรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น

(๓.๔) มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจและเปิดเผย

(๓.๕) มีความชัดเจนในกฎเกณฑ์ การตัดสินใจจากกฎเกณฑ์ต้องมีความยุติธรรมชัดเจนอธิบายได้ด้วยหลักความจริง

(๓.๖) มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล ในการดำเนินการและปฏิบัติงาน

(๔) แนวคิดนี้ธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบ ๓ ประการ

(๔.๑) มีความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณะได้รับรู้ รับทราบ ด้วยการปฏิบัติ

(๔.๒) มีการทำประชาพิจารณ์ตอบข้อซักถามสาธารณะเป็นครั้งคราว

(๔.๓) มีการกระจายอำนาจการบริหารจากผู้บริหารชุมชน ในการดูแลการบริหารทรัพยากร

^{๕๑} สมถวิล บุรีกุล และคณะ, โครงการขยายผลเพื่อนาตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ระดับองค์กรไปสู่ภาคปฏิบัติ, (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๘), หน้า ๘.

๒) แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบธรรมาภิบาลในภาคเอกชนและนักวิชาการเป็นมุมมองที่เน้นการบริหารกิจการในองค์การเอกชน หรือบริษัทต่างๆ ซึ่งเน้นที่การแสวงหากำไรเป็นสำคัญ มีแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบ ดังนี้

(๑) แนวคิดที่ ๑ ธรรมาภิบาล ของภาคเอกชนมีองค์ประกอบ ๕ ประการ

(๑.๑) มีความเสมอภาคทั้งในด้านกฎหมายและโอกาส

(๑.๒) มีการเคารพสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ซึ่งกันและกันระหว่างรัฐและสมาชิกของสังคม

(๑.๓) มีความโปร่งใสทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคสังคม

(๑.๔) คนส่วนใหญ่ในสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการสังคม

(๑.๕) เป็นสังคมที่เคารพกฎหมาย

(๒) แนวคิดที่ ๒ คือ แนวคิดของอานันท์ ปันยารชุน องค์ประกอบของ ธรรมาภิบาล จำเป็นจะต้องมีองค์ประกอบ ๕ คือ ^{๕๒}

(๒.๑) ความรับผิดชอบและมีเหตุผลที่อธิบายได้

(๒.๒) การมีส่วนร่วมของประชาชน

(๒.๓) การมีความภาคภูมิใจได้

(๒.๔) การมีความโปร่งใส

(๒.๕) การมีความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบทั้ง ๔

การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ ระเบียบนี้มีผลบังคับกับหน่วยงานของรัฐตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นมา โดยระเบียบนี้กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลักการ ๖ หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยมีสาระสำคัญดังนี้

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

๒.หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบวิชาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

๓.หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

^{๕๒} อานันท์ ปันยารชุน, ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒), หน้า ๑๑.

๔.หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแสดงความเห็น การไต่สวน การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

๕.หลักความรับผิดชอบได้แก่การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

๖.หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

จากรายงานผลการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๒ พบว่า องค์ประกอบของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เน้นเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคลและการให้บริการของรัฐ เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ดังนี้^{๕๓}

๑. หลักนิติธรรม ประกอบด้วย กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ มีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดี และลงโทษคนไม่ดี ได้มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสและตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน

๒.หลักความโปร่งใส ประกอบด้วย การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่รัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการเป็นตัวอย่างผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

๓.หลักความรับผิดชอบ ประกอบด้วย การได้รับการยอมรับ และความพอใจจาก ผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

๔.หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วย ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

๕.หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่างๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น หรือจำนวนข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานเรื่องต่างๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

๖.หลักคุณธรรม ประกอบด้วย การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้

^{๕๓} คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน, การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

(Good Governance) รายงานประจำปี ๒๕๔๑-๒๕๔๓, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๓), หน้า ๒.

ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

นักวิชาการบางท่านกล่าวว่าองค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทย มี ๑๑ องค์ประกอบ คือ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน สิ่งที่ชอบธรรม ความโปร่งใส ความเป็นธรรมและความเสมอภาค ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ ความเสมอภาคทางเพศ ความอดกลั้นอดทน หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และการเป็นผู้กำกับดูแล เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่มุ่งเน้นไปทางด้านบริหารการปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ โดยมีความหมายดังนี้

๑.การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการบริการประชาชน

๒.ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ

๓.ประชาชนมีความรู้สึกรู้ว่าเป็นความชอบธรรม (Legitimacy) และให้การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่ยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตนไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

๔.มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่างๆต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจน และเป็นไปตามที่กำหนดไว้

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

๖.มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากร และมีวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะ เพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน เพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

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

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

๙. การดำเนินการตามหลักธรรม (Operating by rule of law) พัฒนาปรับปรุงแก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

๑๐.ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

๑๑.การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์การท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชน หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินการแทน

รายงานการวิจัยการนำหลักธรรมาภิบาลไปเป็นแนวทางการปฏิรูปการบริหารการปกครองของหน่วยงานต่างๆของภาครัฐเป็นการส่งสัญญาณว่าประเทศไทยมีการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดี และอธิบายองค์ประกอบของหลัก ธรรมาภิบาลไว้ดังนี้ ^{๕๔}

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

๒.ความโปร่งใส (Transparency) เป็นการพิจารณาที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายกระบวนการทำงาน กฎกติกา และความตั้งใจจริงในการบริหารงานของหน่วยงาน ต่อสาธารณชน มีความอิสระในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้งทางเศรษฐกิจ การค้า สังคมและสิ่งแวดล้อม ข้อมูลที่เผยแพร่ต้องมีความทันสมัย

๓.ความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ (Accountability) การตัดสินใจใดๆ ต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำกับสาธารณชน หรือผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียกับหน่วยงาน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลัก มีจิตใจเสียสละ และเห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

๔.ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล(Efficiency and Effectiveness)กระบวนการและสถาบันของรัฐสามารถจัดสรรและใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

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

การบรรยายเรื่อง พระพุทธศาสนากับหลักธรรมาภิบาล สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลต้องมียุทธศาสตร์ประกอบ ๓ ด้านด้วยกัน คือ

๑ ธรรมาภิบาลด้านธุรกิจ คือ Economic Good Governance ประเทศไทยเศรษฐกิจตกต่ำในปี ๒๕๔๐ เพราะมีปัญหาด้านเศรษฐกิจเรียกว่า ธรรมาภิบาลด้านธุรกิจบกพร่อง

๒ ธรรมาภิบาลด้านการเมือง คือ Political Good Governance การเมืองลุ่มๆ ดอนๆ ปัญหารัฐธรรมนูญใช้ไม่ต่อเนื่อง เรียกว่า ธรรมาภิบาลด้านการเมืองบกพร่อง ๓ ธรรมาภิบาลด้านราชการ คือ Bureaucracy Good Governance,พัฒนาประเทศที่ไร้อำนาจการทุจริตคอร์รัปชัน เราไม่ต้องพูดมากู้กันดีด้านราชการเรียกว่า ธรรมาภิบาลด้านราชการบกพร่อง ทั้ง ๓ ด้านนี้หมายถึง การดำเนินการ

^{๕๔}บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล”, รายงานการวิจัย, สถาบันพระปกเกล้า, (กรุงเทพมหานคร : ศุภสภาลาดพร้าว, ๒๕๔๔), หน้า ๔๙.

ในกิจการบ้านเมืองไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล เพราะประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม ความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติงาน ตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นโครงการ และการประเมินโครงการที่ดำเนินการนั้นหมายถึง Processes ของการตัดสินใจที่ดีเป็นกระบวนการของการตัดสินใจหรืออำนาจสั่งการที่ดีจะเป็น Good Governance คือต้องมีธรรมาภิบาลประกอบในการดำเนินกิจกรรมให้มีความโปร่งใสในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงานไปสู่เป้าหมายให้สำเร็จ^{๕๕}

นักวิชาการด้านปกครองได้เขียนถึงธรรมาภิบาลในหัวเรื่อง การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย สรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่สากลที่ถูกนำเข้ามาในสังคมไทยเหมือนกับ การนำเข้าแนวความคิดเรื่องประชาธิปไตยทางการเมืองแนวความคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและแนวความคิดทางสังคมแบบปัจเจกชนนิยม ซึ่งล้วนเป็นแนวความคิดที่สากลทั้งสิ้น ธรรมาภิบาล (Good Governance) ในความหมายแบบสากลนี้มีความหมายรวมถึงระบบโครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศที่ภาคต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ธรรมาภิบาลแบบสากลเน้นตรรกะกฎเกณฑ์ (Norm) ที่วางระบบโครงสร้างกระบวนการและความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของรัฐเป็นการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) และเป้าหมายของธรรมาภิบาลก็คือการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคในสังคมกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ธรรมาภิบาลมีจุดหมายในการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับทุกภาคในสังคมไม่ใช่ภาคใดภาคหนึ่ง^{๕๖}

นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ได้เขียนถึงธรรมาภิบาลในหัวข้อเรื่องจุดบอดบนทางสู่ธรรมาภิบาล บทบาทของบอร์ดองค์การมหาชน สรุปได้ว่า การปกครองที่ดีหรือธรรมาภิบาล ต้องมีหลักสำหรับยึดเหนี่ยวตลอดจนเป็นเครื่องมือในการวัดผลสัมฤทธิ์ของการปกครองที่ดีนั้น สำหรับองค์การมหาชนที่เป็นอิสระ ซึ่งมีความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวมและต่อประชาชนเฉพาะในแต่กรณีเกณฑ์หรือข้อกำหนดการปกครองที่ดีได้แก่ การเกิดสัมฤทธิ์ผลตามพันธกิจ ประกอบกับการดำเนินงานโดยมีประสิทธิภาพ ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ถูกต้อง สมเหตุสมผล โปร่งใสและซื่อสัตย์ โดยมีการกระจายอำนาจและการแบ่งบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจน ทั้งมีส่วนร่วมของประชาคมในองค์การและมีดุลแห่งอำนาจในองค์การ เกณฑ์เหล่านี้อาจมีน้ำหนักหรือจุดเน้นไม่เท่ากันได้ตามแต่ละลักษณะขององค์การนั้น แต่จะขาดเกณฑ์อย่างหนึ่งอย่างใดไปโดยสิ้นเชิงไม่ได้^{๕๗}

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบด้วย บทบัญญัติต่างๆ รวม ๙ หมวด หมวดที่ ๒-๘ เป็นหมวดที่เกี่ยวกับวิธีในการปฏิบัติงาน ส่วนในหมวดที่ ๑ เป็นการกำหนดขอบเขตความหมายของคำว่าบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ใน

^{๕๕} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), “พระพุทธศาสนากับธรรมาภิบาล”, พุทธจักร, ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๘ (สิงหาคม ๒๕๕๐), หน้า ๖.

^{๕๖} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good governance) ในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๕๒), หน้า ๙.

^{๕๗} จรัส สุวรรณเวลา, จุดบอดบนทางสู่ธรรมาภิบาลบทบาทของบอร์ดองค์การมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒), หน้า ๙๙.

ภาพรวมซึ่งที่จะเป็นการชี้ให้เห็นวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการในการกระทำการกิจใดภารกิจหนึ่งว่า ต้องมีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมายในสิ่งเหล่านี้ คือ

๑.เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งได้แก่ การบริหารราชการที่สามารถตอบสนอง (Responsiveness) ต่อความต้องการของประชาชนและพยายามมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวก (Positive impact) ต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

๒.เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ซึ่งได้แก่ การบริหารเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ (Outcome) ตรงตามวัตถุประสงค์ (Objective) ที่วางไว้โดยมีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-based management) และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการผลงาน (Performance Agreement) ในทุกระดับ

๓.มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ซึ่งได้แก่การบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลลัพธ์ (Outcome) ที่เกิดขึ้นโดยมีการทำ Cost-benefit Analysis ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งจัดระบบการวางแผนการทำงานและวัดผลงานแต่ละบุคคล (Individual scorecards) ที่เชื่อมโยงกับระดับองค์การ (Organization Scorecards)

๔.ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็นซึ่งได้แก่ การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานและการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (Process Simplification) และจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ (Empowerment) เพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ตัวกับประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติงานในรูป One-Stop service

๕.มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ซึ่งได้แก่ การทบทวนและการปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ (Process Redesign) ซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะ (Program Evaluation) การยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็นและการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ

๖.ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการซึ่งได้แก่ การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชน ผู้รับบริการเป็นหลักโดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชน (Citizen Survey) และความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Customer Survey) ในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอเพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการต่อไป

๗.มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบและวัดผล การปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง (Internal control) ซึ่งจะช่วยให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หลักการดังกล่าวข้างต้น เป็นหัวข้อสำคัญในการกำหนดความหมายของการบริหารราชการที่ดีที่พึงประสงค์ตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓/๑ ที่ได้บัญญัติไว้

การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐควมมีประสิทธิภาพความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจ และทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการ

ของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูลการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ^{๕๘} นักวิชาการได้กล่าวถึง การบริหารงบประมาณปัญหาการจัดทำงบประมาณไม่เป็นไปตามระเบียบ ปัญหาการจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามความต้องการของชุมชน และปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามความสำคัญ และความไม่เสมอภาค หรือการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เป็นธรรม^{๕๙}

สรุปได้องค์ประกอบธรรมาภิบาลว่า เป็นขั้นตอนในการบริหารงานที่จัดขึ้นในองค์กรหรือหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดี ประกอบด้วย ๖ หลักการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบต่อส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า ซึ่งนับว่าเป็นหลักในการบริหารจัดการที่ดี ที่หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยนำหลักการเหล่านี้มาใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานโดยตั้งอยู่บนหลักความโปร่งใส ความมีคุณธรรม การมีส่วนร่วม การรับผิดชอบต่อส่วนร่วม และความคุ้มค่า ในการบริหารองค์กรโดยวิธีบริหารประเทศที่มีพลังขับเคลื่อนที่ถูกต้องเป็นธรรมโดยการชักจูงทางสังคมเพื่อสร้างพลังทางสังคม (Social Energy) เพื่อนำไปสู่การร่วมแก้ปัญหาของประเทศชาติทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคม เพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

จากแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาล และผลการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยประมวลได้ว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาล เพื่อการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลด้วยหลักพุทธธรรม ในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๖ ดังนี้

^{๕๘} ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๙ ตอนที่ ๙๙ ก, ๒ ตุลาคม ๒๕๔๕, หน้า ๑-๒.

^{๕๙} ยาเย็น เรื่องจรูญศรี, การบริหารงบประมาณ, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์ศรีสมบัติ, ๒๕๕๒), หน้า ๙-๑๑.

ตารางที่ ๒.๖ แนวคิดหลักที่นักวิชาการหรือนักวิจัยทำการศึกษาเกี่ยวกับความหมายองค์ประกอบของ
ธรรมาภิบาล

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
สมถวิล บุรีกุล และคณะ, (๒๕๔๘, หน้า ๘).	๑.การทำงานอย่างมีหลักการและความ รับผิดชอบตรวจสอบได้ ๒.การทำงานที่มีความยุติธรรม ๓.การทำงานที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ๔.มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ๕.มีความสุจริต ๖.ความโปร่งใส ๗.มีความยุติธรรม
อานันท์ ปันยารชุน, (๒๕๔๒, หน้า ๑๑)	๑.ความรับผิดชอบและมีเหตุผลที่อธิบายได้ ๒.การมีส่วนร่วมของประชาชน ๓.การมีความคาดการณ์ได้ ๔.การมีความโปร่งใส ๕.การมีความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบทั้ง ๔
ยาเย็น เรื่องจรรยาบรรณ (๒๕๕๒, หน้า ๙-๑๑)	๑.ปัญหาการจัดทำงบประมาณไม่เป็นไปตาม ระเบียบ ๒.ปัญหาการจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตาม ความต้องการของชุมชน

๒.๑.๓ วิวัฒนาการของหลักธรรมาภิบาล

จากแนวคิดของการวิวัฒนาการของธรรมาภิบาล ตามคติทางพระพุทธศาสนาแล้ว ก็
อาจจะมีแนวความคิดอื่นๆ อีกบางท่านอาจกล่าวว่าธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดการปกครองที่มีมาตั้งแต่
สมัยของ พลาโต (Plato พ.ศ. ๑๑๖-๑๙๖)^{๖๐} และอริสโตเติล (Aristotle พ.ศ. ๑๕๙) ที่ได้ชื่อว่าเป็น
บิดาแห่งรัฐศาสตร์ ซึ่งนักปรัชญาทั้งสองท่านนี้ ต่างก็พยายามที่จะแสวงรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดที่
เรียกว่า อุดมรัฐ หรือรัฐในอุดมคติ แนวความคิดของนักปรัชญาทั้งสองท่าน อาจเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้
ยากหรือเรียกได้ว่าเป็นเพียงเมืองในฝัน เพราะเป็นหลักการที่ดูแล้วไม่ค่อยชัดเจน และเมื่อได้ศึกษา
ระบบการปกครองในทัศนะของพลาโต จะทราบได้ว่าท่านเองไม่สนับสนุนการระบบประชาธิปไตย ซึ่ง
อาจเป็นเพราะว่าท่านเองมาจากตระกูลที่มั่งคั่ง อีกทั้งพลาโตเองมีความเชื่อว่าผู้ปกครองต้องเป็นผู้ที่มี
ความรู้ นั่นก็คือผู้ปกครองต้องเป็นนักปรัชญาเท่านั้น พร้อมได้ให้ทัศนะสนับสนุนแนวความคิดของ
ตนเองไว้ว่าหากได้นักปกครองเป็นกษัตริย์ และเจ้าผู้ครองนครมีจิตวิญญาณและอำนาจความรู้ทาง
ปรัชญา และหากความยิ่งใหญ่ทางการเมืองและการเมืองและความมีสติปัญญาเฉลี่ยจนลบลาวรวมอยู่

^{๖๐} พระธรรมโกศาจารย์, (ประยูร ธมมจิตโต), ปรัชญากรีก : บ่อเกิดภูมิปัญญาตะวันตก, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร : สยาม, ๒๕๕๐), หน้า ๑๔๘.

ในคนคนเดียวกัน รัฐก็จะเป็นรัฐที่มีชีวิต มีความสุข และเป็นรัฐที่เปรียบเทียบเหมือนดวงประทีปที่สว่างสดใส กล่าวคือ จะเป็นรัฐที่เจริญแห่งยุคสมัยทีเดียว

ดังนั้น พลาโตจึงไม่สนับสนุนการปกครองโดยคนหมู่มาก พลาโตเชื่อว่าระบอบการปกครองที่ดีที่สุดคือ อภิชนาธิปไตย (Aristocracy) ที่อำนาจสิทธิเด็ดขาดในการปกครองตกอยู่ในมือของชนชั้นสูงผู้ถูกคัดเลือกโดยระบบการศึกษา มิใช่มาจากตระกูลมั่งคั่งหรือผู้ดี ชนชั้นพิเศษนี้จะสับเปลี่ยนกันรับตำแหน่งกษัตริย์ปรัชญา^{๖๑} โดยในความหมายของพลาโตก็คือในรัฐนั้นต้องมีคนมีปัญญาหรือนักปรัชญาเป็นผู้ปกครองหรือผู้ปกครองรัฐจะต้องเป็นนักปรัชญาเท่านั้น หรือในแนวความคิดของอาริสโตเติลที่กล่าวว่า พลเมืองของรัฐคือบุคคลผู้มีสิทธิมีส่วนในการปกครองที่เขาอาศัยอยู่ หากไม่ถือว่าเป็นพลเมืองจึงไม่มีสิทธิมีส่วนในการปกครอง ดังนั้นถ้าเป็นอย่างนี้การเกิดขึ้นของการปกครองโดยธรรมหรือธรรมาภิบาลก็อาจจะเกิดขึ้นได้ยากเพราะประชาชนภายในรัฐถูกจำกัดสิทธิหน้าที่ในการมีส่วนร่วมในการปกครองบ้านเมือง แต่ถึงอย่างไรก็ตาม นับว่านักปรัชญาทั้งสองท่านนี้ ต่างก็ได้ชื่อว่าเป็นผู้ที่พยายามแสวงหารูปแบบการปกครองที่ดี ที่มีเสถียรภาพ สามารถนำพาประเทศไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง ทั้งด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมือง พลเมืองภายในรัฐมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีตามกาลสมัย โดยธรรมจึงได้ตรัสหลักธรรมสำหรับนักปกครอง อันได้แก่ หลักทศพิธราชธรรม ๑๐ จักรวรรดิวัตร ๑๒ อปริหานิยธรรม ๗ สังคหวัตถุ ๔ ราชสวัสดิธรรมหรือหลักอธิปไตย^{๖๒} ๓

คำว่า ธรรมาภิบาล แม้ว่าเราจะไม่ทราบที่มาที่ไปได้อย่างชัดเจนว่าได้มีการใช้กันตั้งแต่เมื่อไหร่ องค์กรใดเป็นผู้ริเริ่มถ่ายทอดแนวความคิดอันนี้ แต่จากการอ้างอิงของธนาคารโลกกล่าวได้ว่ามีการพบการใช้คำๆ นี้ในปี ๑๙๘๙ ในรายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa From Crisis to Sustainable Growth ซึ่งเป็นรายงานของธนาคารโลกในยุคแรกที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมี Good governance และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ แต่ก็ปรากฏว่าธนาคารโลกเองก็ไม่ได้มีการนำระบบนี้มาพิจารณาอย่างจริงจัง องค์กรที่น่าจะแนวความคิดนี้มาใช้คือ องค์กรพัฒนาแห่งสหประชาชาตินำมาพัฒนาในปี ๒๕๔๐^{๖๓}

จากนั้นเป็นต้นมาก็ได้มีสถาบันหรือองค์กรต่างๆ ได้ขานรับแนวความคิดนี้พร้อมกันนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรของตน สำหรับประเทศไทยคำนี้เริ่มใช้กันอย่างแพร่หลายภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ และภายหลังจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ทั้งนี้เนื่องมาจากในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงินจำนวน ๑๗.๒ พันล้านดอลลาร์สหรัฐจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ^{๖๔} ซึ่งในการขอกู้ยืมเงินของทางรัฐบาลไทยครั้งนี้ ทางรัฐบาลไทยต้องทำตามพันธะสัญญาของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่ว่า ประเทศที่จะได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน จะต้องสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นและมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้ในสัญญารับการสนับสนุนทางการเงินอย่างเคร่งครัด จึงจะได้รับความช่วยเหลือ

^{๖๑} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), ปรัชญากรีก : บ่อเกิดภูมิปัญญาตะวันตก, หน้า ๒๑๒.

^{๖๒} ดุราลละเอียดใน. ที.ปา. (ไทย) ๒๐/๔๐/๒๐๑-๒๐๔.

^{๖๓} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), “พระพุทธศาสนากับธรรมาภิบาล”, พุทธจักร, ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๘ (สิงหาคม ๒๕๕๐), หน้า ๕.

^{๖๔} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good governance) ในสังคมไทย, หน้า ๑๗-๑๘.

จากสถาบันดังกล่าว ทั้งนี้เพราะหลังจากการเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งนี้ ทั้งรัฐบาลไทยและ กองทุนการเงินระหว่างประเทศต่างมีความเชื่อว่าวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนั้นส่วนหนึ่งมาจากการ บริหารจัดการที่ไม่ดี หรือ อรรถมาภิบาล (Bad Governance) และหากประเทศใดต้องการฟื้นฟูหรือ กอบกู้เศรษฐกิจให้กลับเข้าสู่สภาวะปกติจะต้องมีการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นกับทุก ภาคส่วนของสังคมไม่ว่าจะเป็นภาคราชการเอกชนและประชาชน หากประเทศใดกระทำได้อย่างนี้ทั้ง ธนาการโลกและทางรัฐบาลเชื่อว่าจะทำให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น เกิดความเป็น ธรรมของทุกภาคส่วนของสังคม

ฉะนั้นแนวคิดในการที่จะทำให้ระบบธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ให้เกิดขึ้นในสังคมเพื่อที่จะช่วยให้ประเทศที่ประสบปัญหาเหล่านี้ได้ฟื้นฟูเศรษฐกิจ และสามารถ พัฒนาประเทศให้กลับเข้าสู่สภาวะปกติเป็นสังคมที่มีเสถียรภาพ เป็นสังคมที่ประชาชนอยู่ร่วมกัน อย่างสันติสุข อีกทั้งจะทำให้เป็นสังคมที่มีการพัฒนาที่ยั่งยืน จากแนวความคิดดังกล่าวนี้ปฏิเสธไม่ได้ เลยว่าส่วนหนึ่งเป็นอิทธิพลที่มาจากธนาการโลก ซึ่งเป็นองค์การหนึ่งที่มีอิทธิพลอย่างมากในการ ส่งเสริมสนับสนุนให้ระบบนี้เกิดขึ้นได้จริงในสังคม โดยการนำแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลมาเป็นเงื่อนไข ในการที่จะปล่อยเงินกู้หรือการให้ความช่วยเหลือกับบรรดาประเทศต่าง ๆ โดยได้กำหนดไว้เป็น มาตรฐานสากล ซึ่งธนาการโลกมีความหวังว่าแนวความคิดนี้จะช่วยป้องกันปัญหาการดำเนินงานที่ไม่ มีประสิทธิภาพ และการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาลในประเทศที่กำลังพัฒนาที่ต้องการเน้นเรื่องความ เชื่อมั่น ความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพของรัฐบาล^{๖๕}

สำหรับประเทศไทย แนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาลตามคำเรียกใช้ตามภาษาไทยเป็น แนวคิดที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง หลังจากประเทศไทยเจอวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งบางมาตราที่ได้ บัญญัติขึ้นก็มีความสัมพันธ์สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และโดยเฉพาะในหนังสือการแถลง เจตจำนงในการขอกู้เงินจาก International Monetary Fund (IMF) ที่ทำให้ประเทศไทยต้องผูกพัน กับคำว่าธรรมาภิบาลและหลังจากนั้นเป็นต้นมาก็ดูเหมือนว่าคำๆ นี้จะเป็นคำที่สังคมไทยพูดถึงกัน มาก รวมทั้งเป็นจุดสนใจของนักวิชาการของกลุ่มต่างๆ ต่างก็เริ่มออกมาแสดงความคิดเห็นกับหลัก ธรรมาภิบาลกันอย่างแพร่หลาย ดังเราจะเห็นจากงานวิจัยจากสถาบันต่าง ๆ หรือการปรับเปลี่ยน รูปแบบการบริหารงานขององค์กรต่าง ๆ ที่ได้นำหลักการนี้มาประยุกต์ใช้กับองค์กรของตนเอง หรือ แม้แต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔) ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๘) และฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๔) ก็ได้ให้ความสำคัญในการที่จะสร้างระบบ ธรรมาภิบาล หากเกิดขึ้นในสังคมไทยโดยได้กำหนดรายละเอียดยุทธศาสตร์วัตถุประสงค์เป้าหมาย แนวทางในการพัฒนาไปสู่แนวทางการบริหารจัดการที่ดี และเมื่อจะค้นหาการมีตัวตนที่เป็นรูปธรรม ของหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทย ก็ต้องนึกถึงสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยหรือ ที่เรียกว่า(Thailand Development Research Institute (TDRI) เนื่องจากสถาบันแห่งนี้ได้รับ มอบหมายจากรัฐบาลเพื่อหาแนวทางในการป้องกันและกอบกู้ประเทศให้รอดพ้นจากวิกฤติทาง

^{๖๕} เจริญ เจษฎาวัลย์, การวางมาตรฐานธรรมาภิบาล (Setting good governance standards), (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พอดี จำกัด, ๒๕๔๕), หน้า ๓๕.

เศรษฐกิจ โดยทาง TDRI ได้กำหนดเรื่องธรรมาภิบาลในสังคมไทยให้เป็น ๑ ใน ๔ ของหัวข้อหลัก ๆ และมีข้อเสนอเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทย

โดยที่สถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยหรือที่เรียกว่า(Thailand Development Research Institute (TDRI) ได้ให้คำนิยามคำธรรมาภิบาล ว่าหมายถึง กฎเกณฑ์ การปกครองบำรุงรักษาสังคมบ้านเมืองที่ดี^{๖๖} อันหมายถึงการจัดการบริหารสังคมที่ดีในทุกๆ ด้านและ ทุกๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐและ รัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Independent Organization) องค์กรเอกชน ชมรมและสมาคมเพื่อกิจกรรมต่างๆ นิติบุคคลภาคเอกชน และภาคประชาสังคม(Civil Society)หลังจากนั้นทางคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ ก.พ. นำผลจากการศึกษาและข้อเสนอแนะดังกล่าวมาจัดทำบันทึกเรื่องการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ สังคมที่ดีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี^{๖๗} จากนั้นในสมัยของนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้ กำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๖๓ ง ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ ในข้อที่ ๔.๒ ว่าในการ บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญ อย่างน้อย ๖ ประการ ดังนี้

๑. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็น ธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้นโดย ถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

๒. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ให้เป็นอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัย ประจำชาติ

๓. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดย ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็น ประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมี กระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

๔. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอ ความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

^{๖๖}ชาติชาย นรเศรษฐาภรณ์, “ธรรมาภิบาลในความหมายของภาครัฐ เอกชนและประชาชน : กรณี โครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด”, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต (สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะ รัฐศาสตร์), (บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕, หน้า ๑๙.

^{๖๗}สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. Good governance กับการพัฒนาการ, หน้า ๘.

๕. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดถึงการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

๖. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยธรรมรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

อีกทั้งในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีดังกล่าว ยังได้กำหนดกลยุทธ์ แนวทางการปฏิบัติและมาตรการในดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการสร้างระบบธรรมาภิบาลและสังคมที่ดีว่าต้องมีการปฏิรูปใน ๓ ส่วน อันได้แก่ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓ ได้กำหนดไว้ว่า ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น มาตรา ๓/๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นว่า มาตรา ๓/๑ การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่นการกระจายอำนาจตัดสินใจการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุ และแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูลการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติราชการ และการสั่งการให้ส่วนราชการ และข้าราชการปฏิบัติก็ได้^{๒๘}

เพื่อให้มีการนำหลักการในมาตรา ๓/๑ ไปใช้ในทางปฏิบัติ อันก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ต่อมาในสมัยในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้มีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ ขึ้นดังที่มีเนื้อความในมาตรา ๖ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

๑. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
๒. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
๓. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
๔. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

^{๒๘} ประกาศในราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๑๑๙ ตอนที่ ๙๙ ก, ๒ ตุลาคม ๒๕๔๕, หน้า ๑-๒.

๕. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

๖. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ

๗. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

อีกทั้งในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ นี้ ยังได้กำหนดรายละเอียด เป้าหมาย วิธีดำเนินงาน วัตถุประสงค์ การศึกษา วิเคราะห์ และการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการบริหารต่างๆ เป็นหมวดๆ ไปถึง ๗ หมวด (หมวดที่ ๒-หมวดที่ ๘) ไว้เป็นแนวทางการบริหาร การปกครอง อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย^{๖๙} โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวดที่ ๔ ว่าด้วยการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ในบทบัญญัติส่วนนี้ได้กำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการว่าต้องปฏิบัติตามหลักการ ๓ ประการด้วยกันคือ ๑. หลักความโปร่งใส ๒. หลักความคุ้มค่า และ ๓. หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบ) สำหรับหลักธรรมาภิบาลนี้แม้แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ฉบับที่ ๑๘) ที่ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ โดยที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ผ่านการแปรญัตติจากนั้นจึงได้แจกจ่ายเผยแพร่ไปยังประชาชนทั่วประเทศ เพื่อจัดให้มีการออกเสียงประชามติในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ หลังจากที่มีการออกเสียงประชามติผ่านพ้นไปโดยมีผู้เห็นชอบ ๕๗.๘๑% จากผู้ใช้สิทธิ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ โดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จากนั้นจึงประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉบับนี้ ก็ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล ดังจะเห็นได้ในบางมาตราของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการกล่าวถึงแนวทางการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลเอาไว้เช่นกัน ดังจะยกตัวอย่างให้เห็นในบางมาตรา ดังนี้

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายหรือหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน^{๗๐}

มาตรา ๕๖ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่นหรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๘ บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

มาตรา ๖๒ บุคคลย่อมมีสิทธิตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

^{๖๙} พระราชบัญญัติ (เสริมชัย ชยมงคล), **หลักธรรมาภิบาลและประมุขศิลป์**, (กรุงเทพมหานคร : ชัยมงคลพรินติ้ง, ๒๕๔๘), หน้า ๑๑๐.

^{๗๐} ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐, หน้า ๘.

มาตรา ๗๔ บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงานลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมอันวามความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ๒๕๔๖

มาตรา ๗๘ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริการราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้

๑) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

๒) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

๓) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

มาตรา ๘๔ (๒) สนับสนุนให้มีการใช้คุณธรรมจริยธรรมและหลักธรรมาภิบาล ควบคู่กับการประกอบกิจการ

มาตรา ๘๗ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(๒) ส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพ หรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น

ดังนั้น สำหรับหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทย ก็เริ่มมีการใช้กันแพร่หลายภายหลังจากที่ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ และหลังจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐

ผลจากการประสบวิกฤตครั้งล่าสุดท้ายไทยเองต้องแก้ปัญหาโดยการขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ International Monetary Fund (IMF) จำนวน ๑๗.๒ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ จากการที่ไทยกู้เงินครั้งนี้เองต้องทำให้ประเทศไทยต้องผูกพันกับค่าว่าธรรมาภิบาล ทั้งนี้ก็เพราะว่ากองทุนการเงินระหว่างประเทศได้วางกฎระเบียบเงื่อนไขแก่บรรดาประเทศต่างๆ ที่จะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินว่า การที่ประเทศนั้นจะได้รับเงินกู้จาก IMF ประเทศเหล่านั้น จะต้องสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นและมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้ในสัญญาการรับสนับสนุนทางการเงินอย่างเคร่งครัดและตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมาดูเหมือนว่าธรรมาภิบาลก็ได้เป็นที่

สนใจของเหล่านักวิชาการทั้งหลาย ต่างก็ได้ออกมาแสดงความคิดเห็นพร้อมทั้งได้คิดค้นศัพท์ในความหมายในภาษาไทยเพื่อมาใช้แทนคำว่า Good governance ใช้เสียใหม่ เพื่อให้สังคมได้มีโอกาสเลือกใช้จนกว่าจะมีความลงตัว แต่สุดท้ายคำว่าธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดูเหมือนจะเป็นคำที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย แม้กระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉบับที่ ๑๘ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ก็ยังคงใช้คำว่า ธรรมาภิบาล เช่นกัน และดังที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ก็คือความเป็นมาของแนวความคิดของหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทยตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบัน ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นองค์ประกอบหนึ่งของโลกใบนี้ก็อาจที่จะหลีกเลี่ยงเสียไม่ได้ที่จะได้รับรู้รับทราบกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับโลกใบนี้อีกทั้งประเทศไทยเองต้องมีความผูกพันเกี่ยวข้องกับหลักการนี้โดยตรงอีกด้วย

สรุปได้ว่าการวิวัฒนาการของธรรมาภิบาลมีตั้งแต่สมัยพระพุทธศาสนาแล้ว และมีแนวคิดการปกครองตั้งแต่สมัยของ พลาโต และอริสโตเติล ที่ได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งรัฐศาสตร์ ซึ่งนักปรัชญาทั้งสองท่านนี้ ต่างก็พยายามที่จะแสวงหารูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดที่เรียกว่า อุดมรัฐ หรือ รัฐในอุดมคติ แนวความคิดของนักปรัชญาทั้งสองท่าน อาจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากหรือเรียกได้ว่าเป็นเพียงเมืองในฝัน และองค์การสหประชาชาติได้กำหนดเป็นหลักใช้บริหารแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของโลกให้มีความเป็นธรรม โดยประเทศไทยได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้อย่างจริงจังหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจเป็นต้นมา

จากแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับวิวัฒนาการของธรรมาภิบาล และผลการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยประมวลได้ว่า วิวัฒนาการของธรรมาภิบาล เพื่อการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลด้วยหลักพุทธธรรม ในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๗ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๗ แนวคิดหลักที่นักวิชาการหรือนักวิจัยทำการศึกษาเกี่ยวกับวิวัฒนาการของธรรมาภิบาล

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
พระธรรมโกศาจารย์, (ประยูร ธมฺมจิตฺโต, (๒๕๕๐, หน้า ๑๔๘)	๑. การแสวงหารูปแบบการจัดการที่ดี ๒. รัฐในอุดมคติ ๓. การปกครองที่ดีที่สุดคือ อภิชนาธิปไตย
บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, (๒๕๔๐, หน้า ๑๗-๑๘)	๑. กำเนิดจากธนาการโลก ๒. กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ๓. องค์การสหประชาชาติ ๔. วิกฤตเศรษฐกิจโลก ๕. การมีความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบทั้ง ๔

๒.๑.๔ การนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในประเทศไทย

การนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในประเทศไทยเมื่อครั้งแรกที่มีการอ้างถึงคำว่า “Governance” ตามความหมายที่ใช้กันในวงวิชาการนั้น คำว่า Governance ถูกใช้ในหนังสือแสดงเจตนาของประเทศไทยจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ International Monetary Fund (IMF) ในปี ๒๕๔๐ เมื่อคราวประเทศไทยเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ การกู้เงินในครั้งนั้นจำนวน ๑๗.๒ พันล้านบาท ซึ่งภายหลังการแสดงเจตจำนงของรัฐบาลไทยนี้เองที่ทำให้นักวิชาการกลุ่มต่างๆ เริ่มหันมาสนใจ Governance ในบริบทของสังคมไทยมากขึ้น^{๗๑}

ต่อมาเมื่อ พ.ศ.๒๕๔๑ นักวิชาการเป็นผู้ที่ทำให้คำว่า “ธรรมรัฐ” เป็นคำที่ใช้แทนคำว่า “Governance” โดยให้คำจำกัดความว่าหมายถึง “การปกครองประเทศที่มีการบริหารที่เน้นการกระจายอำนาจ เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น ทั้งยังเป็นการเปลี่ยนเป้าหมาย วิธีการทัศนคติของการบริหารของประเทศมาเน้นที่ประชาชนผู้รับบริการเน้นความเป็นพลเมือง เน้นความเป็นชุมชน เน้นผลงานมากกว่าเน้นผู้ผลิต ฝ่ายของผู้มีอำนาจ จะเกิดธรรมรัฐได้ต้องมีการปฏิรูปสังคม” คำว่า “ธรรมรัฐ” จึงเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางโดยการเปิดแถลงข่าวเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๑ เรียกร้องให้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีขณะนั้นสร้าง “ธรรมรัฐแห่งชาติ” หรือ Governance โดยการระดมผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำสถาบันหลักและเครือข่ายทางสังคมมาร่วมกันแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจไทย นับจากนั้นมามีการใช้คำว่าธรรมรัฐเป็นคำแปลของคำว่า “Good Governance” ในภาษาไทยในช่วงแรกจะสร้างความคลุมเครือมากกว่าความกระจ่างชัด ด้วยความไม่ครอบคลุมของตัวศัพท์ที่เป็นการผสมคำว่า “ธรรม” กับคำว่า “รัฐ” และต่อมาคำว่า “ธรรมาภิบาล” ถูกบัญญัติใช้เป็นความหมายของคำว่า “Good Governance” หรือธรรมาภิบาลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute : TDRI) ภายหลังจากที่สถาบันฯ ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจโดยทาง TDR ได้กำหนดเรื่อง ธรรมาภิบาลในสังคมไทยให้เป็น ๑ ใน ๔ ของหัวข้อหลักๆ และมีข้อเสนอเพื่อส่งเสริม ธรรมาภิบาลของไทยออกมา

โดยนิยามธรรมาภิบาลว่า หมายถึง กฎเกณฑ์การปกครองบำรุงรักษาสังคมบ้านเมืองที่ดี อันหมายถึงการจัดการบริหารสังคมที่ดีในทุกๆ ด้านและทุกๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์การและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์การของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริการราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์การอิสระ (Independent Organization) องค์การภาคเอกชน ชมรม และสมาคมเพื่อกิจกรรมต่างๆ นิติบุคคล ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม (Civil Society) ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง คุณความดี ความถูกต้องและอภีบาล ซึ่งตรงกับรากศัพท์ภาษาอังกฤษ ประการที่สอง ธรรมาภิบาล ใช้ได้ในความหมายอย่างกว้างซึ่งรวมทั้งการบริหารที่ดีขององค์การธุรกิจเอกชน (Corporate Governance) และการปกครองที่ดีของภาครัฐ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ รัฐบาลไทยได้บัญญัติความหมายที่เป็นทางการของคำว่า Good Governance ว่าหมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และให้นิยามว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่าย

^{๗๑} ธีรยุทธ บุญมี, “ธรรมรัฐกับการปฏิรูปสังคมไทยในขั้น ๒”, วารสารกรมประชาสัมพันธ์, ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๕ (พฤษภาคม ๒๕๔๑), หน้า ๑๑.

ธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ตามระเบียบนี้ได้รับบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล ๖ หลักคือ

๑. หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมอันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่อำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล

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

๓. หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความชัดเจน

๔. หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติ

๕. หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

๖. หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

จะเห็นได้ว่าในส่วนของประเทศไทยภาครัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทย การนำระบบบริหารตามหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารภาครัฐ รวมถึงในแวดวงวิชาการได้ให้ความสำคัญต่อแนวคิดธรรมาภิบาลอย่างแพร่หลาย ดังนั้น การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ ๕ พ.ศ.๒๕๔๗ ได้มีการกำหนดหลักการพิจารณาเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลดังนี้^{๗๒}

๑. หลักนิติธรรม หลักการที่ควรพิจารณา คือ

^{๗๒} ชวานะ ไตรมาศ, ระบบบริหารธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์กับการบูรณาการการบริหารจัดการเพื่อสร้างความเป็นเลิศทางพิสัยความสามารถของคนในองค์กร, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๔๗), หน้า ๑-๓.

๑.๑ มีกฎที่จำเป็นรองรับ โดยไม่ให้กฎทำลายกฎเสียเอง

๑.๒ มีการบังคับใช้ได้

๑.๓ ผลการใช้กฎมีความถูกต้อง โดยไม่ให้สนองเป้าหมายของผู้ถือและใช้กฎเสียเอง

เหนือกว่าเป้าหมายของกฎ

๒. หลักคุณธรรม หลักการที่ควรพิจารณา คือ

๒.๑ มีการกำหนดจรรยาบรรณที่เป็นรูปธรรมโดยไม่เพียงแต่คาดหวังเฉพาะจากจิตสำนึกในควมมีคุณธรรมที่เป็นนามธรรมเท่านั้น

๒.๒ มีมาตรการกำกับควบคุมให้ต้องยึดถือปฏิบัติตามโดยไม่เพียงแต่พึ่งพาอาศัยเฉพาะบรรทัดฐานของข้อห้ามและความเชื่อทางศีลธรรม

๒.๓ มีมาตรฐานพิสูจน์ความผิดกำหนดความผิดและการลงโทษโดยไม่เพียงแต่การใช้มาตรฐานทางความรู้สึกเป็นเครื่องวัดและไม่มีบทลงโทษ

๓. หลักความโปร่งใส หลักการที่ควรพิจารณา คือ

๓.๑ มีการจัดโครงสร้างองค์การ การจัดการและขั้นตอนไหลเวียนของงานแบบเปิด โดยออกแบบโครงสร้างและการทำหน้าที่ขององค์การแบบเปิด ครอบคลุมทั้ง องค์การ

๓.๒ มีการจัดระบบงาน และข้อมูลข่าวสารแบบเปิดโดยการออกแบบระบบงานและข้อมูลข่าวสารแบบเปิดกระจายทั่วทั้งระบบ และมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ

๓.๓ มีกระบวนการทำงานและกระบวนการตัดสินใจแบบเปิดโดยการออกแบบกระบวนการทำงานและการตัดสินใจให้เป็นแบบเปิดตลอดในทุกขั้นตอนที่สำคัญ

๔. หลักการมีส่วนร่วม หลักการที่ควรพิจารณา คือ

๔.๑ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร นโยบาย แผนงานและงบประมาณ โดยการเข้าร่วมในมิติของข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นเนื้อหาของการเข้าร่วมในระดับของการรับรู้

๔.๒ การเข้าถึงการปฏิบัติงาน และการตัดสินใจโดยการเข้าร่วมในมิติของการตกลงใจ ซึ่งเป็นเนื้อหาของการเข้าร่วมในระดับของการกระทำหรือการปฏิบัติการ

๔.๓ การเข้าถึงการกำกับควบคุมผลกระทบ มาตรฐาน เป้าหมาย และผลกระทบ โดยการเข้าร่วมในมิติของการคาดหวังผลซึ่งเป็นเนื้อหาของการเข้าร่วมในระดับของการปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์

๕. หลักความรับผิดชอบ รับการตรวจสอบสาธารณะ มีหลักประกันสามารถตรวจสอบได้ หลักการที่ควรพิจารณา คือ

๕.๑ มีการกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานที่ชัดเจนเป็นพันธะสัญญาโดยวางกรอบความรับผิดชอบต่อผู้มีขอบเขตชัดเจนและมีข้อผูกพันที่แน่นอน

๕.๒ มีมาตรการกำกับควบคุมที่แน่นอนสม่ำเสมอ โดยสามารถรักษากรอบที่กำหนดไว้ให้ดำเนินอย่างต่อเนื่องได้มีการติดตามประเมินวัดผลที่ต่อเนื่องและน่าเชื่อถือ โดยรักษามาตรฐานไว้ให้อยู่ในกรอบที่ยอมรับได้

๖. หลักความคุ้มค่าหรือหลักการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักการที่ควรพิจารณา คือ

๖.๑ มีการเพิ่มความสามารถในการทำงาน โดยให้มีการเพิ่มของความสามารถมีส่วนที่มากกว่าการเพิ่มของต้นทุนที่เป็นมูลค่าและเป็นคุณค่า

๖.๒ มีการวัดการสร้างความสามารถและศักยภาพการทำงาน เพื่อผลิตผลโดยให้การเพิ่มของผลผลิตมีส่วนที่ผันไปในทางบวกตามต้นทุนในการเพิ่มความสามารถ

๖.๓ มีการวัดเพิ่มผลผลิตการทำงาน การควบคุมความเสี่ยงและการลดความสูญเสียเพื่อเพิ่มมูลค่าและประโยชน์ที่ได้ จะเห็นได้ว่าในส่วนของประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ ได้กำหนดแนวทางเพื่อสร้างการบริหารจัดการที่ดีในยุทธศาสตร์ การพัฒนาประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพของภาคราชการ การสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพ ตลอดจนการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างภาครัฐกับประชาชน เพื่อให้เกิดการประสานร่วมมือกันในการพัฒนาประเทศ

สรุปได้ว่า แนวคิดวิวัฒนาการธรรมาภิบาลมีการนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานในทุกภาคส่วน ของสังคมไทย ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยรวบรวมและสรุปองค์ประกอบต่างๆ ของหลักธรรมาภิบาลจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลเพื่อนำมาประกอบในการวิเคราะห์หลักกระบวนการบริหารงาน และสรุปเป็นหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญ ๖ ประการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า

จากแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในประเทศไทย และผลการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยประมวลได้ว่าการนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในประเทศไทยเพื่อการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลด้วยหลักพุทธธรรม ในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๘ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๘ แนวคิดหลักที่นักวิชาการหรือนักวิจัยทำการศึกษาเกี่ยวกับการนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในประเทศไทย

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
ธีรยุทธ บุญมี, (๒๕๔๑, หน้า ๑๑)	๑. ประเทศไทยเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ๒. ความโปร่งใส ๓. การบริหารจัดการที่ดี
ชวนะ ไตรมาส, (๒๕๔๗, หน้า ๑-๓)	๑. หลักนิติธรรม ๒. หลักคุณธรรม ๓. หลักความโปร่งใส ๔. หลักการมีส่วนร่วม ๕. หลักความรับผิดชอบ ๖. หลักความคุ้มค่าหรือหลักการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๒.๑.๕ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นวิวัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ความหมายองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วัตถุประสงค์และความสำคัญ รูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยได้เน้นเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลเป็นสำคัญ ดังนี้

๒.๑.๕.๑ ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่สำคัญของรัฐบาลในการปกครอง และการให้บริการประชาชน ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้คล้ายคลึงกัน นักวิชาการตะวันตก^{๗๓} ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า “เป็นองค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน” สอดคล้องกับนักคิดอีกหลายท่าน อาทิ โจน เจ คลาร์ก และแฮร์ริส จี. มอนตาญ ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ โดยได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใดนอกจากนี้การให้คำจำกัดความเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีนักวิชาการในประเทศไทยได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ในลักษณะที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน อาทิเช่น การปกครองที่มีอาณาเขตที่แน่นอน มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลัง มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะและหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง^{๗๔}

นักวิชาการปกครองท้องถิ่น^{๗๕} ให้ความหมายการปกครอง หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือบางส่วน ในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาอยู่ที่ประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของ

^{๗๓} ปธาน สุวรรณมงคล, การปกครองท้องถิ่นไทยในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๗), หน้า ๑-๒.

^{๗๔} John J. Clarke, Outline of Local Government of The United Kingdom, (London : Sir Issac Pitman and Son Ltd, 1957), p. 87.

^{๗๕} Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration, (Bangkok : Kurusapha Press, 1967), p. 15.

รัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและการบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน การปกครองท้องถิ่น^{๗๖} นักวิชาการกล่าวว่าการปกครองหมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

นักวิชาการบางท่าน^{๗๗} กล่าวไว้ใน สารานุกรมศัพท์สังคมวิทยามานุษยวิทยา การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่าง เพื่อบำบัด ความต้องการของตนเอง การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดการเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาเองทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม

สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้ความหมายการปกครองหมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น มีโอกาสปกครองและบริหารท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลตรงกับ ความประสงค์ของประชาชนโดยให้เหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร^{๗๘} ความหมายของการปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่น เป็นผลที่เกิดจากความจำเป็นของรัฐบาลในการกระจายอำนาจการปกครองบางส่วน โดยให้ท้องถิ่นดำเนินการบางอย่างได้ด้วยตนเอง เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นเอง การปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่การปกครองโดยอิสระอย่างสิ้นเชิงหรือมิใช่การปกครองที่เกิดจากลัทธิของชุมชนท้องถิ่น แต่เป็นผลที่เกิดจากรัฐเป็นผู้ให้การปกครองท้องถิ่น จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้น

นักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น^{๗๙} ให้ความหมาย องค์การปกครองท้องถิ่นถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดการบริหารสาธารณะแก่ประชาชนที่มาจากหลักการกระจายอำนาจภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งการที่ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้นั้นต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย ๕ ประการ คือ

^{๗๖} Haris G. Montagu, Comparative Local Government, (Grat Britain : William Brendon and Son, Ltd. 1984), p. 744.

^{๗๗} อุทัย ทิริญโต, สารานุกรมศัพท์สังคมวิทยามานุษยวิทยา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๓๒.

^{๗๘} สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, คู่มือปฏิบัติงานการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและ เมืองพัทยา, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อาสาสมัครศึกษาดินแดนกรมการปกครอง, ๒๕๓๔), หน้า ๕๒.

^{๗๙} อรรถ กักพล, ลักษณะการปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔), หน้า ๑๘๗.

๑. มีการกำหนดพื้นที่หรือชุมชนที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบให้ชัดเจน
๒. มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มาจากประชาชน โดยมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารในเขตความรับผิดชอบ
๓. การมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่ง ถือว่าเป็นหัวใจของการปกครองตนเองของการปกครองท้องถิ่น
๔. มีการโอนอำนาจหน้าที่หลากหลายและยืดหยุ่น เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

๕. มีความอิสระในการบริหารโดยมีฐานะทางกฎหมายมีอำนาจในการหารายได้ การจัดทำงบประมาณรายจ่าย มีแหล่งรายได้ และบุคลากร

นักวิชาการ^{๘๐} ให้นิยามความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินกิจการอันเป็นเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะมักมีวัตถุประสงค์ไปในทางที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนปกครองตนเองสามารถมีองค์การในทางปกครองที่จะช่วยสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น ตลอดจนการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ ส่วนมากการปกครองท้องถิ่นมักจะเป็นนิติบุคคล อาจประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามา เพื่อปฏิบัติตามกำหนดระยะเวลา โดยมีงบประมาณของตนเอง

นักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น^{๘๑} ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

นักวิชาการบางท่านได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น^{๘๒} หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่ง การปกครอง

^{๘๐} จุฑา สุภาพ, **สารานุกรมรัฐศาสตร์**, พิมพ์ครั้งที่ ๓. (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๓๑), หน้า ๙.

^{๘๑} วุฒิสาร ตันไชย, **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น : ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คลังวิชา, ๒๕๔๗), หน้า ๑.

^{๘๒} นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย.หมวดแนวคิดพื้นฐาน : รัฐกับการปกครองท้องถิ่น**, สถาบันพระปกเกล้า, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ธรรมดาเพลส, ๒๕๔๗), หน้า๒๒.

ส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของราชการส่วนกลางที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

นักวิชาการหลายท่าน^{๔๓} ให้ความหมายว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลัง และกำหนดนโยบายของตนเองรวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์การดังกล่าวในกรณีประเทศไทยได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, องค์การบริหารส่วนตำบล, พัทธยา และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ดังนั้นการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขตของตนเองมีประชากรและมีรายได้ตามที่หลักเกณฑ์กำหนด โดยมีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่างๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหามหาชน หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจากกาเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น อย่างไรก็ตามจากความหมายหลายประการข้างต้นสามารถประมวลบทสรุปความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๑) เป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งในระดับท้องถิ่น โดยรัฐกระจายอำนาจและหน้าที่ให้ท้องถิ่นบางประการให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ และอีกมิติหนึ่งการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตมาจากการปกครองมาแต่โบราณที่ชุมชนมีการปกครองตนเองอยู่แล้ว

๒) ได้รับการยอมรับเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมายและมีอิสระในการปกครองตนเอง แต่ไม่ได้หมายความว่าองค์กรดังกล่าวมีสถานะเป็นรัฐใหม่แต่อย่างใด เนื่องจากยังมีหน่วยการปกครองส่วนกลางเป็นผู้คอยกำกับดูแลเพื่อให้้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการด้วยความเรียบร้อย

๓) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น โดยประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔) เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย งบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเองโดยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับพัฒนา และ

^{๔๓}โกวิทย์ พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง, คู่มือ มิติใหม่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สมาธรรม, ๒๕๔๗), หน้า ๗.

ให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้มีอำนาจในการกำหนดในท้องถิ่นของตนเท่านั้นและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

จากแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น และผลการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยประมวลได้ว่าความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๙ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๙ แนวคิดหลักที่นักวิชาการหรือนักวิจัยทำการศึกษาเกี่ยวกับความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
ปธาน สุวรรณมงคล, (๒๕๔๗, หน้า ๑-๒)	๑.องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่สำคัญของรัฐบาลในการปกครอง ๒.การให้บริการประชาชน
John J. Clarke, (1957, p. 87)	๑.การปกครองที่มีอาณาเขตที่แน่นอน ๒.การบริหารการคลัง ๓.บริการประชาชน
Daniel Wit, (1967, p. 15)	๑.การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจทั้งหมด หรือบางส่วน ๒.การบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน
Haris G. Montagu, (1984, p. 744)	๑.การตัดสินใจ ๒.การบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน
อุทัย หิรัญโต, (๒๕๒๓, หน้า๓๒)	๑.การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชน ๒.ดำเนินกิจการบางอย่าง เพื่อบำบัด ความต้องการของตนเอง ๓.การบริหารงานของท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระ
อรทัย ก๊กผล, (๒๕๔๔, หน้า ๑๘๗)	๑.การจัดการบริหารสาธารณะแก่ประชาชน ๒.การกำหนดในเขตความรับผิดชอบให้ชัดเจน ๓.อำนาจในการตัดสินใจและบริหาร ๓.การมีส่วนร่วมของประชาชน ๔.มีการโอนอำนาจหน้าที่หลากหลายและยืดหยุ่น ๕.มีความอิสระในการบริหาร

ตารางที่ ๒.๙ แนวคิดหลักที่นักวิชาการหรือนักวิจัยทำการศึกษาเกี่ยวกับความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
จรรยา สุภาพ, (๒๕๓๑, หน้า ๙)	๑.ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินกิจการอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่น ๒.เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนปกครองตนเอง
วุฒิสาร ตันไชย, (๒๕๔๐, หน้า ๑)	๑.กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ๒.มีอิสระการบริหารการคลัง ๓. ร่วมตัดสินใจบริการสาธารณะ
นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, (๒๕๔๗, หน้า ๒๒)	๑.มอบอำนาจในการปกครองแก่ท้องถิ่น ๒.มีความเป็นอิสระตามสมควร
โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง, (๒๕๔๘๗, หน้า.๗)	๑.ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในการบริหาร ๒.มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลัง ๓.กำหนดนโยบายของตนเอง ๔.การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชน

๒.๑.๕.๒ องค์ประกอบขององค์กรปกครองท้องถิ่น

จากการค้นคว้าเอกสารระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบ ๗ ประการ^{๘๔} คือ

๑) สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

๒) พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น ๒ ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหาร และเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WTO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการ

^{๘๔} กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทยกับการกระจายอำนาจ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดนกรมการปกครอง, ๒๕๔๓), หน้า ๘๐.

ปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ ๕๐,๐๐๐ คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

๓) การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากนักน้อย เพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

๔) องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎหมาย ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

๕) การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การ หรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมด หรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

๖) อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถให้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

๗) งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

นอกจากนี้ คณะกรรมการการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ตามคำสั่งที่ ๒๖๒/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๓๕ เพื่อศึกษากระบวนการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ในทุกรูปแบบ หาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยกล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

๑) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง

๒) สภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

๓) มีอิสระในการปกครองตนเอง

๔) มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม

๕) มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ

๖) มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง

๗) มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ

๘) มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท

๙) มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

สรุปได้ว่า องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี ๗ ประการ เพื่อการบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ มีอำนาจดำเนินกิจกรรมภายใต้ขอบเขตกฎหมายบัญญัติให้ทำ

จากแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยประมวลได้ว่าองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๑๐ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๑๐ แนวคิดหลักที่นักวิชาการหรือนักวิจัยทำการศึกษาเกี่ยวกับองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทยกับการกระจายอำนาจ, (๒๕๕๓, หน้า ๘๐)	๑.สถานะตามกฎหมาย ๒.พื้นที่และระดับ ๓.การกระจายอำนาจและหน้าที่ ๔.องค์การนิติบุคคล ๕.การเลือกตั้ง ๖.อิสระในการปกครองท้องถิ่น ๗.งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้

๒.๑.๕.๓ วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

จากการค้นคว้าแนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นพบว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีนักวิชาการหลายท่านแสดงวัตถุประสงค์ดังนี้

๑. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าการบริหารประเทศ จะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมากทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

๒. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมแตกต่างกัน การรอรับเงินจากรัฐบาลอย่างเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

๓. เพื่อความประหยัดท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่นทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก

๔. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง^{๘๕}

๒.๕.๑.๔ ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

๑) การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองแก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

๒) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

๓) การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาลงท้องถิ่นของตน

๔) การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

๕) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต

๖) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

จากแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ และความสำคัญขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และผลการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยประมวลได้ว่าองค์ประกอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๑๑ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๑๑ แนวคิดหลักที่นักวิชาการหรือนักวิจัยทำการศึกษาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ และความสำคัญ

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
ชวงค์ ฉายาบุตร, (๒๕๓๙, หน้า ๒๖-๒๗)	๑.ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ๒.เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ๓.เพื่อความประหยัด ๔.ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ๕.การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

^{๘๕} ชวงค์ ฉายาบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่๓, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิษณุพรินตัง เซ็นเตอร์ จำกัด, ๒๕๓๙), หน้า ๒๖-๒๗.

๒.๕.๑.๕ รูปแบบการบริหารราชการท้องถิ่นไทย

การปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นที่เข้าใจว่าจะบังเกิดผลดีหรือประโยชน์อย่างแท้จริงในการปกครองตนเองจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างแท้จริง เช่น ให้ความสนใจต่อการเลือกตั้ง แสดงความคิดเห็นและนอกจากนั้น ความสำเร็จของการปกครองท้องถิ่น ก็จะต้องอยู่ที่ประชาชนให้การสนับสนุนด้วย เช่น ประชาชนรักความสะอาดประชาชนต้องการให้ท้องถิ่นจัดบริการที่ดีมีประสิทธิภาพ ท้องถิ่นต้องมีเงินหรือมีงบประมาณประชาชนเต็มใจเสียภาษีท้องถิ่น เมื่อเป็นเช่นนี้ การปกครองท้องถิ่นก็จะประสบผลสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ ในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ทุกประเทศก็จะคำนึงถึงสภาพท้องถิ่นหรือสภาพของชุมชนเป็นหลัก

สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้กล่าวว่า รูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมีอยู่ ๕ รูปแบบ^{๘๖}

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)
๒. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
๓. เทศบาล
๔. กรุงเทพมหานคร (กทม.)
๕. เมืองพัทยา

๒.๕.๑.๖ เทศบาล

๑) ความเป็นมาของเทศบาล^{๘๗}

เนื่องจากสุขาภิบาลมีโครงสร้างไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘๓ ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น คือ จะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน ประกอบกับปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบดังกล่าว ไม่เหมาะสมที่จะรองรับการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.๒๕๔๒การยกฐานะท้องถิ่นใดให้เป็นเทศบาลตำบลต้องมีรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมาไม่ต่ำกว่า ๑๒ ล้านบาท มีประชากรตั้งแต่ ๗,๐๐๐ คน เป็นต้นไป มีความหนาแน่นของประชากร ตั้งแต่ ๑,๕๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร และได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น เทศบาลเมือง คือ ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง หรือมีพลเมืองตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป มีราษฎรอาศัยอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร สำหรับเทศบาลนคร คือท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป มีราษฎรอาศัยอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร ทั้งนี้ เทศบาลทุกประเภทจะต้องมี

^{๘๖} กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทยกับการกระจายอำนาจ,(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อาสาสมัครดินแดนกรมการปกครอง,๒๕๔๓), หน้า ๘๙.

^{๘๗} ไกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๘), หน้า ๓๗-๔๕.

รายได้พอที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล

๑) โครงสร้างเทศบาล

โครงสร้างเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้โครงสร้างเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ทำให้เทศบาลไทยมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเป็นครั้งแรก กรณีเทศบาลตำบลให้เลือกที่จะใช้รูปแบบคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรีก็ได้แต่นับแต่วันวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ทุกเทศบาลตำบลจะต้องใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๒ คน มีเทศมนตรีไม่เกิน ๒ คน และให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน ๒ คน โดยนายกเทศมนตรีอาจแต่จากบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๘ คน มีเทศมนตรีไม่เกิน ๓ คน และให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน ๓ คน สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๔ คน มีเทศมนตรีไม่เกิน ๔ คน และให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน ๔ คน ต่อมาพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้เทศบาลทุกแห่งในประเทศต้องมีนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมด ทำให้ทั้งนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี สภาเทศบาลมีประธานสภา ๑ คน และรองประธานสภา ๑ คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล สามารถแสดงแผนภูมิโครงสร้างของเทศบาล^{๘๘}

๒) หน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลมีหน้าที่โดยสรุปตามมาตรา ๕๐, ๕๓ และ ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนี้

- ๑) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- ๒) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- ๓) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอย

และสิ่งปฏิกูล

นอกจากหน้าที่ที่ต้องจัดทำข้างต้นแล้ว เทศบาลยังมีกิจการที่อาจจัดทำได้ ตามมาตรา ๕๑, ๕๔, ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ เช่น

- ๑) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- ๒) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- ๓) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- ๔) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- ๕) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- ๖) ให้มีการสาธารณสุขการ

^{๘๘} ภิวัตน์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๘), หน้า ๒๑๕-๒๑๘.

- ๗) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- ๘) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- ๙) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- ๑๐) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- ๑๑) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- ๑๒) เทศพาณิชย์

นอกจากหน้าที่ที่เทศบาลต้องจัดทำและหน้าที่ที่อาจจัดทำตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลแล้ว ต่อมาเมื่อรัฐบาลประกาศพระราชบัญญัติแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. ๒๕๔๒ เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเพิ่มเติม ตามมาตรา ๑๖ เช่น

- ๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- ๒) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- ๓) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- ๔) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- ๕) การสาธารณสุข
- ๖) การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ
- ๗) การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
- ๘) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- ๙) การจัดการศึกษา
- ๑๐) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ชาติและสิ่งแวดล้อม

- ๑๑) การผังเมือง
- ๑๒) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- ๑๓) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- ๑๔) การควบคุมอาคาร
- ๑๕) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- ๑๖) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

กฎหมายแม่บทของเทศบาลทั้ง ๔ ฉบับ มีดังต่อไปนี้

- ๑. พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖
- ๒. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๑
- ๓. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก ๑ ครั้ง ในปี พ.ศ. ๒๔๘๗
- ๔. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบันรวม

๑๒ ครั้ง หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ ๓ ประการ ได้แก่

๑. จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
๒. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินการของท้องถิ่น
๓. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดให้เทศบาลในประเทศไทยมีทั้งหมด ๓ ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทจะมีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง^{๘๙} ดังนี้

๑.เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

- ๑.๑ มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมานี้ไม่ต่ำกว่า ๑๒ ล้านบาท
- ๑.๒ มีประชากรตั้งแต่ ๗,๐๐๐ คนขึ้นไป
- ๑.๓ ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ ๑,๕๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตรขึ้นไป
- ๑.๔ ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

๒.เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง ดังนี้

๒.๑ ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นประกอบ

๒.๒ ส่วนท้องที่ที่มีใช้เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

- ๑) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป
- ๒) ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อตารางกิโลเมตร
- ๓) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้
- ๔) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

๓.เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง ดังนี้

- ๓.๑ เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป
- ๓.๒ ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อตารางกิโลเมตร
- ๓.๓ มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้
- ๓.๔ มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

การยกฐานะของเทศบาลขึ้นอยู่กับรายได้และประชากรเป็นหลัก ในพระราชบัญญัติการจัดตั้งเทศบาลมิได้กำหนดว่าการยกฐานะเทศบาลต้องทำตามลำดับ กล่าวคือ เทศบาลตำบลอาจยกฐานะขึ้นไปเป็นเทศบาลนครได้เลย หากปรากฏว่าพื้นที่นั้นๆ เข้าข่ายกฎเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลนคร^{๙๐}

^{๘๙} โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๘), หน้า ๑๗๗.

^{๙๐} กীরติพงศ์ แนวมาลี, ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นสำหรับเยาวชน, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๓๙), หน้า ๑๕.

๑. โครงสร้างของเทศบาล

โครงสร้างของเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด นับตั้งแต่เริ่มจัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลเพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยดังจะได้กล่าวถึงพัฒนาการของโครงสร้างของเทศบาล ดังนี้

๑). โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี

สำหรับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างในรูปแบบสภา กับคณะเทศมนตรี กล่าวคือ มีการแยกฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน แต่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี) มาจากการเลือกของสภาเทศบาล ทำให้นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีทำหน้าที่ในสองสถานะ คือ สถานะของฝ่ายบริหารและสถานะของสมาชิกสภาเทศบาล อีกทั้งได้กำหนดสถานะของนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าในการบริหารงานของเทศบาล โดยมีเทศมนตรีเป็นผู้ช่วย^{๙๑} ฝ่ายบริหารของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีจะประกอบด้วย นายกเทศมนตรีจำนวน ๑ คน และเทศมนตรีจำนวนหนึ่ง คือ เทศบาลตำบล ๒ คน เทศบาลเมือง ๒-๓ คน เทศบาลนคร ๔ คน^{๙๒} ทั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จากนั้นสมาชิกสภาเทศบาลพิจารณาเลือกกันเองภายในกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาล เป็นการแต่งตั้งมาจากความเห็นชอบจากสภาเทศบาล จึงอาจจะเรียกได้ว่าเป็น “คณะเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของประชาชน” คณะเทศมนตรีจะทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของเทศบาล ตามที่กฎหมายกำหนดส่วนสภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ จะประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี จำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลจะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล คือ

เทศบาลตำบล มีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน ๑๒ คน เทศบาลเมือง มีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน ๑๘ คน

เทศบาลนคร มีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน ๒๔ คน

สภาเทศบาลจะต้องเลือกประธานสภาเทศบาล ๑ คน รองประธานสภาเทศบาล ๑ คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล ประธานสภา มีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาลควบคุมบังคับบัญชา รักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอกสภาเทศบาลทำหน้าที่ในการเลือกฝ่ายบริหาร และในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารด้วย และทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติเทศบาลเพื่อออกเป็นเทศบัญญัติเทศบาลบังคับใช้ต่อไป

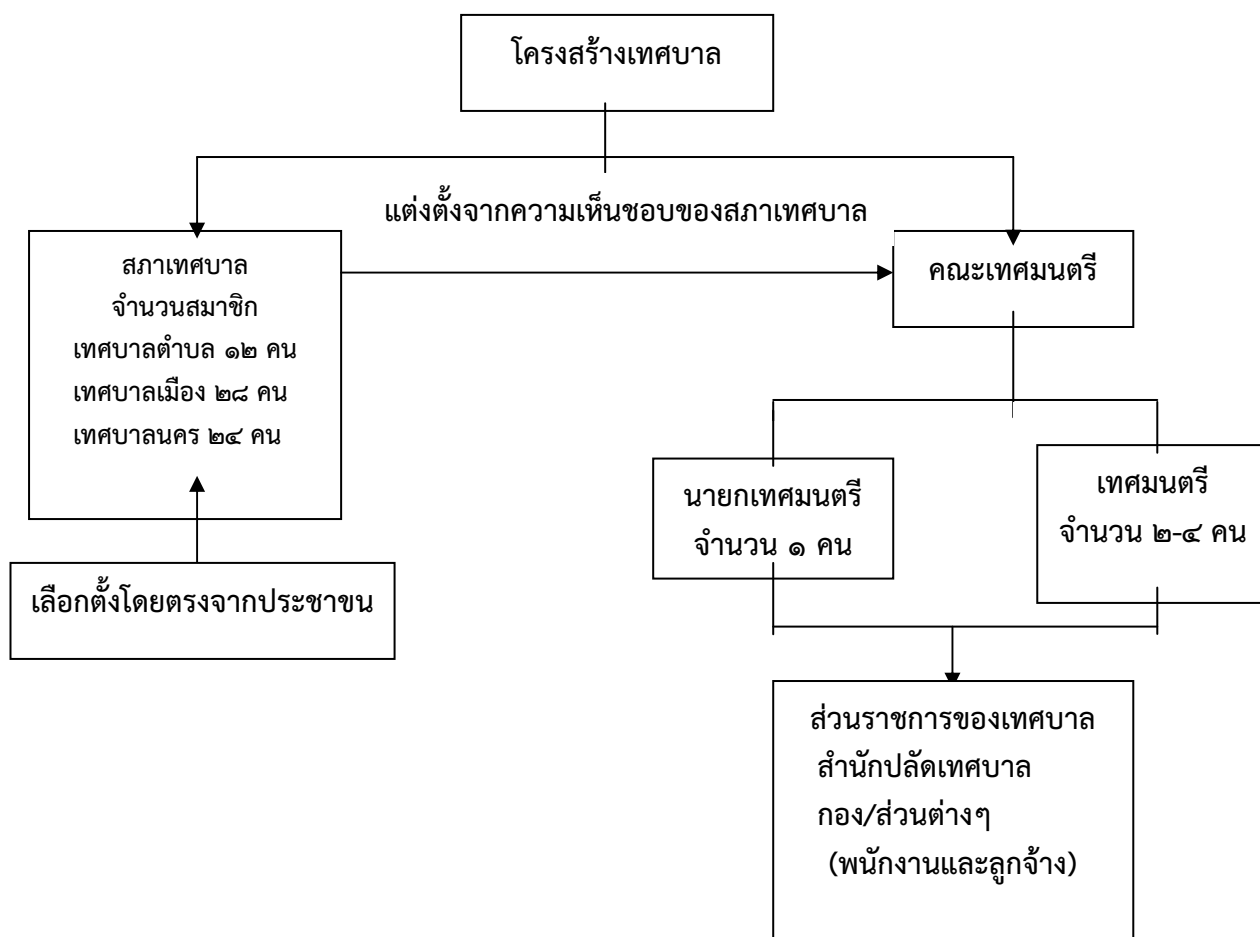
สภาเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีนั้น มีอำนาจค่อนข้างมากโดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการพิจารณารับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีซึ่งหากสภา

^{๙๑} มรุต วันทนากร, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง เทศบาล, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๗), หน้า ๒๕.

^{๙๒} สนิท จรอนันต์, ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๔๓), หน้า ๓๓.

เทศบาลไม่รับหลักการแล้ว โอกาสที่คณะเทศมนตรีทั้งคณะจะต้องพ้นออกจากตำแหน่งก็มีสูง^{๙๓}
นอกจากนี้การดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารก็ขึ้นอยู่กับฝ่ายสภาด้วยเช่นกัน

แผนภาพที่ ๒.๓ โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี



๒) โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี

เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี มีโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น ๒ ฝ่าย คือฝ่ายสภาเทศบาล และฝ่ายบริหาร กล่าวคือ นายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน ๒ วาระไม่ได้ เมื่อได้ดำรงตำแหน่ง ๒ วาระติดต่อกัน จะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้น ๔ ปี นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง ด้วยเหตุผลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้นมาจากการเคลื่อนไหวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนทำให้ในปี พ.ศ.๒๕๔๓ ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ เทศบาลเมืองและเทศบาลนครที่หมดวาระหลังจากมีการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้สามารถเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนได้เลย ส่วนเทศบาล

^{๙๓} มรุต วันทนากร, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง เทศบาล, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๗), หน้า ๒๗.

ตำบลต้องรอไปจน พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงสามารถเลือกตั้งโดยตรงได้^{๙๔} โดยเทศบาลแห่งแรกที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน คือ เทศบาลเมืองคูคต อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี

นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยในการบริหารดำเนินงานของเทศบาล อีกทั้งยังสามารถแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีขึ้นเป็นทีมบริหารได้ ซึ่งจำนวนของรองนายกเทศมนตรีขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล คือ

เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน ๒ คน ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรีรวมกันแล้วไม่เกิน ๒ คน

เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน ๓ คน ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรีรวมกันแล้วไม่เกิน ๓ คน

เทศบาลนครให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน ๔ คน ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรีรวมกันแล้วไม่เกิน ๕ คน

ส่วนสภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ โดยสมาชิกสภาเทศบาล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี จำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลจะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล โดยเทศบาลตำบลมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน ๑๒ คน เทศบาลเมืองมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน ๑๘ คน และเทศบาลนครมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน ๒๔ คน สภาเทศบาลจะต้องเลือกประธานสภาเทศบาล ๑ คน รองประธานสภาเทศบาล ๑ คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาลความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล เป็นไปด้วยความห่างเหินเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี คือ นายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรีไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล และรองนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี^{๙๕} โดยเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีนั้น มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาลออกจากกันอย่างชัดเจน และต่างมีสถานะเพียงสถานะเดียวคือ ถ้าไม่เป็นฝ่ายบริหารก็ต้องเป็นฝ่ายสภาเทศบาล

สำหรับสาระสำคัญของการบริหารระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาลสำหรับเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนจากรูปแบบคณะเทศมนตรีคือ

๑.นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ไม่ใช่ฝ่ายสภาเทศบาลเป็นผู้เลือก

๒.การดำรงอยู่ของนายกเทศมนตรีไม่ขึ้นอยู่กับสภาเทศบาล

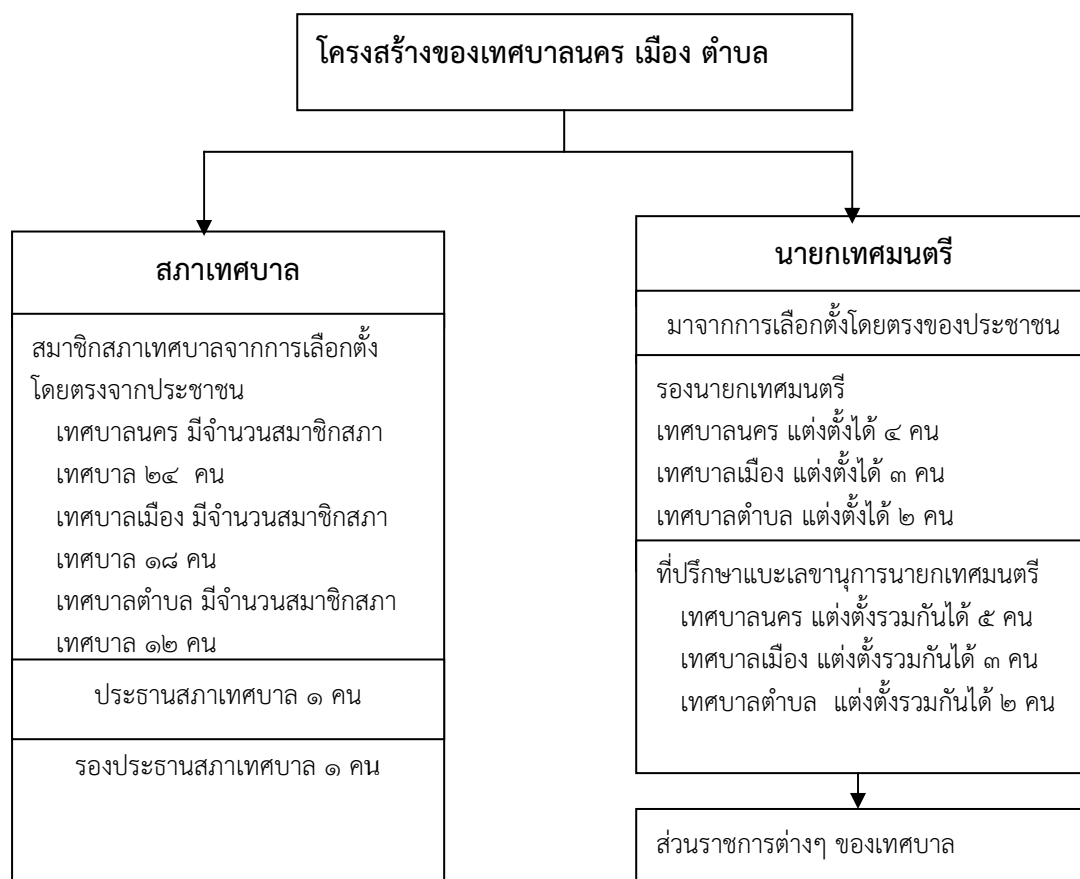
๓.ในกรณีการรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล ถ้าร่างเทศบัญญัติตกไปจากฝ่ายสภานั้น ไม่มีผลต่อฝ่ายบริหารในการออกจากตำแหน่งหรือยุบสภาเทศบาล แต่ให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปีที่แล้วไปพลางก่อนและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

^{๙๔} อลงกรณ์ อรรคแสง, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน. (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๗), หน้า ๘๙.

^{๙๕} มรุต วันทนากร, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง เทศบาล, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๗), หน้า ๒๘.

เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีเป็นรูปแบบที่ใช้ในปัจจุบันนี้ โดยเทศบาลทุกประเภท นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเท่านั้น เพื่อเป็นการสนับสนุนให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่น และเพื่อความคล่องตัวในการบริหารของฝ่ายบริหาร และเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารของเทศบาลมากยิ่งขึ้น

แผนภาพที่ ๒.๔ โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี



๓) โครงสร้างภายในเทศบาล^{๙๖}

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดเรื่อง โครงสร้างภายในองค์กรของเทศบาลไว้อย่างกว้างๆ ตามที่กระทรวงมหาดไทยโดยคณะกรรมการกลางเทศบาล (ก.ท.) ยังได้ประกาศกำหนดการแบ่งโครงสร้างส่วนราชการในเทศบาลให้เทศบาลมีการแบ่งส่วนราชการดังต่อไปนี้

๑. สำนักปลัดเทศบาล
๒. กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งประกอบด้วย

^{๙๖} ภิวัตน์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๘),

๒.๑ ส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือกอง

การคลัง

การช่าง

การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

การตีพิมพ์

วิชาการและแผนงาน

การประปา

การแพทย์

การช่างสุขาภิบาล

สวัสดีการสังคม

๒.๒.หน่วยงานตรวจสอบภายใน

นอกจากนี้ในประกาศดังกล่าว ยังได้กำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์ในการแบ่งส่วนราชการไว้เพิ่มเติม ดังนี้

๑. เทศบาลอาจเปลี่ยนแปลงส่วนราชการต่าง ๆ (ที่เป็นสำนักหรือกอง) ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมของเทศบาล ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) และจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของคณะกรรมการกลางเทศบาลกำหนด (ก.กลาง เทศบาล)

๒. สำนักงานปลัดเทศบาลมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเทศบาล และราชการที่มิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนัก กอง หรือส่วนราชการใดในเทศบาลโดยเฉพาะ

๓. สำนัก กอง หรือส่วนราชการให้มีหน้าที่ตามที่เทศบาลกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.)

๔. การแบ่งส่วนราชการภายใน สำนักปลัด สำนัก กอง หรือส่วนราชการให้กำหนดเป็นประกาศเทศบาล โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเทศบาล (ก.ท.จ.)

๕. การจัดตั้ง การปรับปรุง การรวมหรือยุบส่วนราชการ ให้เทศบาลพิจารณาเสนอความเห็นและพิจารณาอัตรากำลัง การจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกันแล้วเสนอต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาล พิจารณาให้ความเห็นชอบ

๔) อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี

การบริหารงานของเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนนายกเทศมนตรีสามารถสร้างทีมบริหาร โดยสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี เลขานุการ และที่ปรึกษา เป็นทีมฝ่ายบริหารในการบริหารกิจการของเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ.๒๕๕๖ ดังนี้

๑) ก่อนเข้ารับหน้าที่นายกเทศมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ทำเป็นหนังสือแจ้งต่อสมาชิกสภาเทศบาลทุกคน และจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี

๒) มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนี้

๒.๑ กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาล ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติและนโยบาย

๙๓๕- ไกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๘),

๒.๒ สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

๒.๓ แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

๒.๔ วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

๒.๕ รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

๒.๖ ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมายบัญญัติ และกฎหมายอื่น

๓) ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาล และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล

๔) เสนอร่างเทศบัญญัติ และให้คำรับรองการเสนอร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอ

๕) เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในการปฏิบัติหน้าที่

๖) มีสิทธิเข้าประชุมสภาเทศบาล และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

๗) ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันทั่วทั้งมิได้ นายกเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้ว ก็ใช้บังคับได้

๘) กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภาเทศบาล หรือสภาเทศบาลถูกยุบ หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราชการหรือราษฎร นายกเทศมนตรีจะดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้

๙) เมื่อพ้น ๑ ปี นับแต่วันประกาศยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลนครแล้วให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่หรือกฎหมายอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เทศบาลตำบลที่ยังคงมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลหรือสารวัตรกำนันอยู่ ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๕) คุณสมบัติของผู้สมัครนายกเทศมนตรี

๑).มีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๐ ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

๒).จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา (ส.ส. หรือ ส.ว.)

๓).ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการ หรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญา หรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึง ๕ ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

๔).มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด

๕).มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเทศบาลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๑ ปี นับถึงวันรับสมัครรับเลือกตั้ง หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

หรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นเวลาติดต่อกัน ๓ ปี นับถึงวันรับสมัคร (การเสียภาษีครั้งเดียวเพื่อให้มีผลย้อนหลัง ๓ ปี ไม่เข้าเกณฑ์ดังกล่าวนี้)

๖) อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

สภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกับนายกเทศมนตรี สมาชิกเทศบาลทั้งหมดรวมเป็นสภาเทศบาล เพื่อทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้

๑).เลือกประธานสภาเทศบาล และรองประธานสภาเทศบาล เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง หรือมีมติให้ประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง

๒).เลือกสมาชิกสภาเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และเลือกตั้งบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล

๓).รับทราบนโยบายของนายกเทศมนตรี ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายกเทศมนตรีได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี

๔).อนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนา ๓ ปี ของเทศบาล

๕).ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติเทศบาล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของเทศบาล

๖).ในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรี เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ

๗).ในกรณีกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ หรือนายกเทศมนตรีสามารถเสนอต่อประธานสภาเทศบาล เพื่อให้มีการออกเสียงประชามติได้และประกาศให้ประชาชน

๗) อำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

๑) เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

(๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(๓) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

(๔) การสาธารณูปโภคบริการก่อสร้างอื่น ๆ

(๕) การสาธารณูปการ

(๖) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ

(๗) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน

(๘) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(๙) การจัดการศึกษา

(๑๑) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและ
ผู้ด้อยโอกาส

(๑๒) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(๑๓) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(๑๔) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(๑๕) การส่งเสริมกีฬา

(๑๖) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(๑๗) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(๑๘) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(๑๙) การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

(๒๐) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล

(๒๑) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

(๒๒) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

(๒๓) การจัดให้มีการควบคุมการฆ่าสัตว์

(๒๔) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรง

มหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ

(๒๕) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๒๖) การผังเมือง

(๒๗) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

(๒๘) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(๒๙) การควบคุมอาคาร

(๓๐) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๓๑) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษา

ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(๓๒) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ
ประกาศกำหนด

๔.๒.๒ อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามข้อ ๑ ต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนด
ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๒.๓ การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาลและ
ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง
เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วม
ของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณการจัดซื้อจัดจ้าง การ
ตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร^{๔๘}

^{๔๘} ภิวัตน์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๘),

๘. อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดไว้แล้วยังมีกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น

พระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พุทธศักราช ๒๔๖๔

๑) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

๒) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔

๓) พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย พุทธศักราช ๒๔๙๐

๔) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๔๙๓

๕) พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๔๙๕

๖) พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. ๒๔๙๘

๗) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๔๙๙

๘) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๐๒

๙) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

๑๐) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

๑๑) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

๑๒) พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๒๒

๑๓) พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. ๒๕๒๓

๙. รายได้ของเทศบาล

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Revenue) ส่วนใหญ่นั้นเป็นไปตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่างๆ ซึ่งในส่วนที่มาของรายได้ของเทศบาลตำบลนั้น เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖^{๙๙} และรายได้ที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังจะกล่าวให้เห็นถึงแหล่งที่มาของรายได้ที่เทศบาลในปัจจุบันได้รับตามลักษณะของรายได้ ดังต่อไปนี้

๙.๑. รายได้จากภาษีอากร

๑) รายได้จากภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเอง

(๑) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน หมายถึงภาษีที่เก็บจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ และที่ดินที่มีได้ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ

(๒) ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่จัดเก็บจากที่ดิน

^{๙๙} วสันต์ เหลืองประภัสร์, สารานุกรมปกครองท้องถิ่นไทย เรื่องการคลังท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๗), หน้า ๑๐.

(๓) ภาษีป้าย ป้ายที่ต้องเสียภาษี หมายถึง ป้ายที่ใช้แสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใดๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือ เครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึก หรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น

๙.๒. รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่ม หรือภาษีที่ใช้ร่วมกับรัฐบาล

รายได้ในส่วนนี้เป็นการจัดเก็บภาษีที่เป็นอำนาจตามกฎหมายกำหนด ซึ่งในทางปฏิบัติ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมสรรพากรเป็นผู้จัดเก็บ โดยให้หักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดเก็บ ในปัจจุบันภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแทนที่สำคัญ ได้แก่

(๑) ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีในอัตราหนึ่งในเก้าของ อัตราภาษีตามประมวลรัษฎากร ซึ่งคิดเป็นอัตราภาษีร้อยละ ๐.๗ โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ มอบหมายให้กรมสรรพากรเป็นผู้จัดเก็บแทน

(๒) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ตามกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะในอัตราหนึ่งในสิบตามประมวลรัษฎากร ซึ่งคิดเป็นอัตราภาษีร้อยละ ๐.๓ สำหรับกิจการธนาคารธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ประกันวินาศภัย และกิจการของธนาคารร้อยละ ๐.๒๕ สำหรับกิจการประกันชีวิต โรงรับจำนำ ร้อยละ ๐.๓ สำหรับรายรับจากการขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็น การค้าหรือหากำไร โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้มอบหมายให้กรมสรรพากรเป็นผู้จัดเก็บแทน

๙.๓. รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้ หรือภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้

รายได้จากส่วนนี้คือ ภาษีที่อำนาจในการจัดเก็บตามกฎหมายเป็นของรัฐบาลแต่รัฐบาลได้นำส่วนหนึ่งของรายได้จากภาษีที่จัดเก็บได้นี้มาจัดสรรให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์ในการ กระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนี้เทศบาลสามารถมีรายได้จากที่รัฐบาล จัดสรรให้และภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ เพื่อเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนี้

๑) ภาษีมูลค่าเพิ่ม

๒) ภาษีสุราและเบียร์ (จัดสรรให้ในอัตราร้อยละ ๑๐ ของรายได้ภาษีสุราของรัฐ)

๓) ภาษีสรรพสามิต (จัดสรรให้ในอัตราร้อยละ ๑๐ ของรายได้ภาษีสรรพสามิตของรัฐ)

๔) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่

๕) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

๖) อากรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรังนกอีแอ่น

๗) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

๘) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุน

ทรัพย์

๙) ภาษีการพนัน (จัดสรรให้ในอัตราร้อยละ ๒.๕ ของรายได้ภาษีการพนันของรัฐ)

๑๐. รายได้อื่นที่มีไขภาษีอากร

๑) **รายได้จากค่าธรรมเนียม** การจัดเก็บค่าธรรมเนียมเป็นไปในลักษณะที่มีกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเองเช่น ค่าธรรมเนียมการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมการเก็บและขนขยะมูลฝอย เป็นต้น

๒) **รายได้จากค่าปรับ** การจัดเก็บค่าปรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในลักษณะที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเปรียบเทียบค่าปรับ เช่น ในกรณีการละเมิดเทศบัญญัติ เป็นต้น

๓) **รายได้จากการประกอบกิจการ** เทศบาลอาจมีการประกอบการพาณิชย์ของตนเอง เช่น รายได้จากเทศพาณิชย์ เป็นต้น

๔) **รายได้จากเงินบริจาค** เทศบาลอาจจะได้รับการบริจาคสิ่งของหรือเงิน อาจเป็นการบริจาคที่มีการระบุวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินบริจาคเป็นการเฉพาะหรือมิได้ระบุวัตถุประสงค์ก็ได้

๕) รายได้จากเงินอุดหนุน^{๑๐๐}

เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หมายถึง เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินที่ได้รับการจัดสรรไปใช้ จ่ายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ในปัจจุบันสำนักงานงบประมาณได้จำแนกเงินอุดหนุนออกเป็น ๓ ประเภท คือ

(๑) เงินอุดหนุนทั่วไป หมายถึง เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่กำหนดรายละเอียดของการใช้จ่ายเงิน

(๒) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายถึง เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้จ่ายตามรายการและรายละเอียดที่สำนักงานงบประมาณกำหนด

(๓) เงินอุดหนุนแบบถ่ายโอนงานโครงการ/กิจกรรม จากงบประมาณส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งเป็นการย้ายงบประมาณจากที่เคยตั้งไว้ที่กรมต่างๆ มาเป็นงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากแหล่งรายได้ที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้ว เทศบาลอาจมีรายได้จากแหล่งอื่นๆ อีก เช่น เงินช่วยเหลือและเงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันมีเทศบาลบางแห่งที่ดำเนินการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือกันระหว่างองค์การต่างประเทศที่เข้ามาให้การสนับสนุน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการมากยิ่งขึ้น เช่น โครงการความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครพิษณุโลกกับรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อร่วมกันดำเนินการศึกษาการจัดการขยะ มูลฝอย เป็นต้น

^{๑๐๐} ภิวัตน์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๘),

ตารางที่ ๕ แสดงการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล^{๑๑}

เทศบาลจัดเก็บเอง	รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้เทศบาลตามสัดส่วน
(๑) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (๒) ภาษีบำรุงท้องที่ (๓) ภาษีป้าย (๔) อากรการฆ่าสัตว์ (๕) อากรรังนกอีแอ่น	(๑) ภาษีสรรพสามิต (๒) ภาษีสุรา (๓) ค่าแสดมปียาสูบ (๔) ภาษีการพนัน (๕) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ (๖) ค่าธรรมเนียมสนามบิน (๗) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา (๘) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน (๙) ภาษีมูลค่าเพิ่ม (๑๐) ภาษีธุรกิจเฉพาะ (๑๑) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ (๑๒) ภาษีเพื่อการศึกษา (๑๓) ค่าภาคหลวงแร่ (๑๔) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองและไม่ต้องแบ่งสรรให้กับหน่วยงานจะมีค่อนข้างน้อย รายได้ส่วนใหญ่จึงมาจากภาษีที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บและจัดสรรให้แก่เทศบาล

๑๑. รายจ่ายของเทศบาล

เมื่อเทศบาลมีรายได้แล้ว ก็จำเป็นต้องกำหนดแนวทางในการใช้จ่ายรูปเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี โดยผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาลในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี เทศบาลอาจมีรายจ่ายเพื่อดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ ภารกิจหน้าที่ที่อาจจะจัดทำ และภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นรายจ่ายที่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายกำหนด งบประมาณรายจ่ายที่ใช้จ่ายไปนั้นเพื่อการจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมและส่วนตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ดังนั้นเทศบาลอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้

- ๑) เงินเดือน
- ๒) ค่าจ้าง
- ๓) เงินตอบแทนอื่น ๆ
- ๔) ค่าใช้สอย

^{๑๑} มรุต วันทนากร, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่องเทศบาล, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๗), หน้า ๔๖.

๕) ค่าวัสดุ

๖) ค่าครุภัณฑ์

๗) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ

๘) เงินอุดหนุน

๙) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทย กำหนดไว้

ในการตรวจสอบการใช้จ่ายของเทศบาลจะถูกควบคุมโดยตรงจากรัฐบาล โดยที่ทางรัฐบาลจะกำหนดเป็นกฎหมายเพื่อให้ท้องถิ่นได้ปฏิบัติตามอย่างถูกต้อง นอกจากนั้นแล้วประชาชนในเขตพื้นที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ประชาชนควรที่จะต้องได้รับทราบข้อมูลรายได้ รายจ่ายของเทศบาล ในปีหนึ่งๆ นั้นทางเทศบาลได้รายได้เป็นจำนวนเท่าใด และได้ใช้จ่ายไปในเรื่องอะไรบ้าง ประชาชนสามารถขอรู้ได้จากแผนพัฒนาเทศบาล เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี เอกสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง^{๑๐๒} และควรหาโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมต่างๆ การร่วมรับฟังการประชุม เพื่อที่จะได้ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมกันพัฒนาท้องถิ่นของตนเองต่อไป

๑๒. การจัดทำงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกกำหนดโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) เทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นจะมีลักษณะของงบประมาณรายจ่าย ประกอบด้วย รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน โดยรายจ่ายตามแผนงานจำแนกเป็น (๑) รายจ่ายประจำ ได้แก่ หมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน วัสดุ และวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดเงินอุดหนุน หมวดรายจ่ายอื่น (๒) รายจ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีนั้น เทศบาลจะมีขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณ ดังนี้

๑๒.๑ การจัดเตรียมงบประมาณ

ก่อนวันที่ ๑๕ สิงหาคม ในแต่ละปี เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลจะมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานต่างๆ ภายในเทศบาล เสนอข้อมูลที่จะต้องใช้ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีงบประมาณถัดไป เมื่อรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ แล้วเจ้าหน้าที่งบประมาณขอเสนอจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นข้อมูลเบื้องต้น เพื่อเสนอต่อคณะผู้บริหารพิจารณา อนุมัติให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายจำนวนเท่าใด แล้วจัดทำเป็นร่างงบประมาณเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของทางสภาเทศบาล ภายในวันที่ ๑๕ สิงหาคม ของทุกปี

๑๒.๒ การอนุมัติงบประมาณ

ร่างงบประมาณรายจ่ายที่ถูกนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาลในรูปของร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในการพิจารณาจะดำเนินการพิจารณาใน ๓ วาระได้แก่

วาระที่ ๑ เป็นการพิจารณารับหลักการของร่างงบประมาณ

^{๑๐๒} สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, คู่มือการกระจายอำนาจฉบับนักเรียน นักศึกษา และประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : ๒๕๔๘), หน้า๖๗.

วาระที่๒ เป็นการพิจารณาร่างงบประมาณ โดยสภาเทศบาลจะพิจารณาเรียงมาตรา และทำการแก้ไขหรือตัดทอนงบประมาณ

วาระที่๓ เป็นการพิจารณาโดยไม่มีการอภิปราย ซึ่งจะเป็นการลงมติว่าจะให้ร่าง งบประมาณผ่านเป็นเทศบัญญัติบังคับใช้ต่อไปหรือไม่

เมื่อสภาเทศบาลให้ความเห็นชอบต่อร่างงบประมาณแล้ว เทศบาลต้องเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณา ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบให้นายกเทศมนตรีลงนามเพื่อใช้บังคับเป็นเทศ บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีใช้บังคับต่อไป

เมื่อได้เทศบัญญัติออกมาเรียบร้อยแล้ว ต่อไปเป็นหน้าที่ของคณะผู้บริหารเทศบาลใน การใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

๑๓. การกำกับดูแลเทศบาล

๑) การกำกับดูแลโดยทั่วไป

กฎหมายได้กำหนดการกำกับดูแลโดยทั่วไปเป็นหน้าที่โดยตรงของนายอำเภอและผู้ว่า ราชการจังหวัดในเขตที่เทศบาลนั้นตั้งอยู่ โดยกรณีนายอำเภอจะเป็นการกำกับดูแลเทศบาลตำบล ภายในอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้กำกับดูแลเทศบาลเมืองและเทศบาลนครภายใน จังหวัดนั้นๆ อำนาจในการกำกับดูแลโดยทั่วไปของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจะมุ่งเน้นให้ เทศบาลมีการปฏิบัติอยู่ภายในกรอบของกฎหมาย ดังนี้

(๑) อำนาจในการชี้แจง แนะนำ และตักเตือน

(๒) อำนาจในการตรวจสอบกิจการของเทศบาล

(๓) อำนาจในการเรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติต่างๆ จากเทศบาล เพื่อตรวจสอบ การทำงานของเทศบาล

(๔) อำนาจในการเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวน

๒) การกำกับดูแลโดยการสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำ

นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการเพิกถอนหรือระงับการกระทำที่เห็น ว่านายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรี มีการปฏิบัติอันอาจสร้างความเสียหายให้แก่เทศบาล

๓) การกำกับดูแลโดยการสั่งให้ออกจากตำแหน่ง

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการเสนอความเห็นพร้อมด้วยหลักฐานแก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อออกคำสั่งให้นายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีพ้นจาก ตำแหน่งได้ หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าผู้บริหารเทศบาลเหล่านี้มีความประพฤติ หรือปฏิบัติที่ไม่ เหมาะสม ๓ ประการ ดังนี้

(๑) ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน

(๒) ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

(๓) มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ

๔) การกำกวมโดยการยุบสภาเทศบาล

กฎหมายเทศบาล ได้เปิดโอกาสให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภาเทศบาลได้ตามความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นการส่วนรวม

๕) การกำกวมโดยการใช้เทศบาลอยู่ในการควบคุมโดยตรงของกระทรวงมหาดไทย

กฎหมายยังได้เปิดโอกาสให้เทศบาลอยู่ในการควบคุมโดยตรงของกระทรวงมหาดไทยได้โดยตรง โดยเปิดช่องไว้อย่างกว้างว่า “ในเมื่อเห็นจำเป็นที่จะให้เทศบาลอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรงก็ให้ทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้เทศบาลอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยตามความในวรรคก่อนบรรดาอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอันเกี่ยวกับเทศบาลนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย” นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมถึงวิธีงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ และการจ้างเหมา และการตรวจสอบความถูกต้องของการคลัง การบัญชีหรือการเงินอื่นๆ ของเทศบาลปีละ ๑ ครั้ง

๑๔. การควบคุมกำกวมเทศบาลโดยตรง

การควบคุมกำกวมเทศบาลโดยตรงนั้น ส่วนกลางใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายบังคับใช้ในการกำกวมเทศบาล มี ๒ ลักษณะ คือ การกำกวมการกระทำของเทศบาล และการกำกวมองค์กรและบุคคล โดยมีรายละเอียดดังนี้^{๑๐๓}

๑๔.๑ การกำกวมการกระทำของเทศบาล

๑) การกำกวมโดยภายในเทศบาล เป็นการกำกวมโดยนายกเทศมนตรีโดยสภาเทศบาล ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ และการให้ความเห็นชอบซึ่งมีจุดมุ่งหมายให้นายกเทศมนตรีกระทำการใด ด้วยเหตุผลและอยู่ในกรอบของกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับซึ่งออกภายใต้บังคับของกฎหมาย โดยให้สิทธิสมาชิกสภาเทศบาลตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ แต่นายกเทศมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของเทศบาล

๒) การกำกวมโดยองค์กรภายนอกเทศบาล เป็นการกำกวมเทศบาลโดยองค์กรส่วนกลาง ได้แก่ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีกว่าการกระทรวงมหาดไทยและองค์กรส่วนกลางอื่นๆ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๓) การกำกวมโดยองค์กรและบุคคล

๑. การกำกวมโดยภายในองค์กรเทศบาล เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาล

(๑) สภาเทศบาลกำกวมสมาชิกสภาเทศบาลของตนเอง โดยให้สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมีจำนวนรวมกันลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองส่วนของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดตามที่

^{๑๐๓} สนิท จรอนันต์, ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๔๙), หน้า ๔๗.

กฎหมายกำหนดไว้ ทำหน้าที่กำกับดูแลสมาชิกสภาในนามหรือในฐานะผู้แทนของสภาเทศบาล โดยมีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่งหากเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เทศบาล การวินิจฉัยในรูปมติของสภาเทศบาลซึ่งมีผลนับตั้งแต่วันลงมติ ต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลลงคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง

(๒) การควบคุมฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลมีอำนาจควบคุมนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบ แบบแผนและนโยบายที่แถลงต่อสภาโดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญ ๓ ประการ คือ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายและการให้ความเห็นชอบ

๒. การกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกเทศบาล^{๑๐๔} การกำกับดูแลลักษณะนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับส่วนกลาง

(๑) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๔๖) กำหนดมาตรการกำกับดูแลไว้ดังต่อไปนี้

การยุบสภาเทศบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาเทศบาล เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และเมื่อมีการสั่งยุบสภาเทศบาลนั้น จะต้องกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ภายใน ๑๕ วัน

การให้สมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งการให้สมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่งได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (ก) สอบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาล (ข) มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือเสื่อมเสียแก่เทศบาล หรือราชการ หรือฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน (ค) ไม่มาประชุมสภาเทศบาล ๓ ครั้งติดๆ กันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

การชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือน เป็นมาตรการก่อนใช้มาตรการเพิกถอนหรือระงับการกระทำของเทศบาล กล่าวคือ ในกรณีที่นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี พบว่านายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีกระทำการของเทศบาลไปในทางที่อาจเสียหายแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ

การให้นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งเป็นมาตรการระงับความขัดแย้งระหว่างนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล กำกับดูแลความประพฤติของนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี และกำกับดูแลความถูกต้องตามกฎหมายของคุณสมบัติของนายกเทศมนตรีซึ่งจะมีผลทำให้นายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรีกระทำการตามอำนาจหน้าที่อย่างมีความรับผิดชอบและมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งในกรณีดังต่อไปนี้ (ก) ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ และได้ทำความเห็นพร้อมด้วยหลักฐานเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ข) สอบสวนแล้วเห็นว่านายกเทศมนตรีหรือรอง

^{๑๐๔} โกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๘), หน้า

นายกเทศมนตรีมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาล หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม (ค) มีสมาชิกสภาเทศบาลไม่ต่ำกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง เห็นว่านายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีมีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสียหายแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ และได้ทำคำร้องเสนอต่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี และได้ประชุมสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาแล้วลงมติให้ส่งคำร้องไปยังกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่สั่งยกคำร้อง

การลงคะแนนเสียงถอดถอน โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตท้องถิ่นนั้น ตามวิธีที่กฎหมายกำหนด

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๔๒ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลนครและผู้บริหารเทศบาลนครซึ่งมีฐานะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๔ (๘) และมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินด้วย และกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นของเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า ๒๐๐ ล้านบาท เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามนัยมาตรา ๔ วรรคสอง(๙) และมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๑๕. การควบคุมกำกับดูแลเทศบาลโดยอ้อม

๑) การให้เงินอุดหนุน การให้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการควบคุมกำกับโดยทางอ้อมประการหนึ่ง โดยที่รัฐจะต้องจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกรอบกฎหมายและสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนไป กล่าวคือ รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ.๒๕๔๔ และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ. ๒๕๔๙

๒) การใช้สัญญามาตรฐาน การจัดทำสัญญาต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดว่า จะต้องทำตามแบบที่อยู่ในส่วนที่แนบท้ายระเบียบ และการเปลี่ยนแปลงสัญญาจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการจังหวัด

ปัญหาโอกาส และข้อเสนอแนะการบริหารงานของเทศบาลที่มีประสิทธิภาพ

๑. เน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคประชาสังคม ในการบริหารของเทศบาลนอกจากจะเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลแล้ว ภาคประชาชนและประชาสังคมน่าจะเข้าไปมีบทบาทในการบริหารเทศบาลร่วมกัน โดยเน้นที่การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นของตน เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในเขตเทศบาล อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในเขตปกครองตนเองมีความเป็นเจ้าของร่วมกันในท้องถิ่นของตนเอง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ ได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายๆ ด้าน^{๑๐๕} อาทิเช่น

^{๑๐๕} โกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๘),

๑) ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น (ม. ๕๘) มีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินการโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนเองในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ (ม. ๕๙)

๒) ด้านการพิจารณาการปฏิบัติราชการทางปกครอง สิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางการปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (ม. ๖๐)

๓) ด้านการกำหนดนโยบาย รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (ม. ๗๖)

๔) ด้านการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล ฯลฯ (ม. ๗๙)

๕) ด้านการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น (ม. ๒๘๕ วรรค๒)

๖) ด้านการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงาน ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติ (ม. ๒๘๖)

๗) ด้านการออกกฎหมาย ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (ม.๒๘๗)

๒. การประสานความร่วมมือแบบพหุภาคี ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในเทศบาล เป็นการใช้งบประมาณทั้งที่เป็นรายได้ของตนเองและเงินอุดหนุนจากภาครัฐ ในบางครั้งอาจจะไม่เพียงพอในการดำเนินการ ดังนั้นเทศบาลควรที่จะต้องสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคประชาชน ภาคเอกชน ภาครัฐ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในการสร้างความร่วมมือไม่ใช่แต่เพียงในเรื่องของงบประมาณเท่านั้น แต่เป็นการแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ระหว่างกันและกัน เพื่อให้เกิดความรัก ความสามัคคีกันในท้องถิ่นของตนเองนายกเทศมนตรีและทีมบริการงาน รวมทั้งฝ่ายสภาเทศบาลจะต้องมีการสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่อยู่ทั้งภายในและภายนอกเทศบาล เป็นการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ในท้องถิ่นของตนเองด้วย

สรุปได้ว่า การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ มีเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นช่วยแบ่งเบารัฐบาลกลาง โดย

ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกิจหรือกิจกรรมที่กำหนดตามกฎหมาย นอกจากหน้าที่ที่เทศบาลต้องจัดทำและหน้าที่ที่อาจจัดทำตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลแล้ว ต่อมาเมื่อรัฐบาลประกาศพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.๒๕๔๒ เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นคิดเองบริหารงบประมาณเอง ตรวจสอบประเมินผลเองการบริหารองค์การบริหารท้องถิ่น ยังมีบทบาทอีกมากมาย ที่ผู้นำองค์กรจะต้องปฏิบัติงานออกมาอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อการทำงานในฐานะต้นแบบแห่งความสำเร็จ ผู้นำการบริหารไว้มีหลายประการคือ ๑) เข้าใจในบริบทและสภาพการเปลี่ยนแปลง ๒) รู้จักการครองตนที่เหมาะสม ๓) สามารถสร้างทีมงานได้ ๔) มีความเป็นผู้นำขององค์กรสามารถบริหารการเปลี่ยนแปลงประสานงานข้ามหน่วยงานและสร้างเครือข่ายในการทำงานได้ ๕) มีวิสัยทัศน์ก้าวไกล คิดนอกกรอบ และสามารถสื่อสารทำความเข้าใจให้เกิดการยอมรับได้ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ๖) มีทักษะทางการเมือง ๗) มีคุณธรรมจริยธรรม ๘) เข้าใจในขั้นตอน/กระบวนการนโยบายผลักดันได้และ ๙) สามารถบูรณาการอย่างเป็นระบบเพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายอันพึงประสงค์เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

๒.๑.๖ แนวคิดเกี่ยวกับหลักทศพิธราชธรรม

จากการค้นคว้าเอกสารปรากฏว่ามีผู้ให้แนวคิดเกี่ยวกับหลักทศพิธราชธรรม เป็นหลักธรรมที่เหมาะสมสำหรับผู้ หรือผู้บริหารที่ควรจะนำมาใช้ในการบริหารบ้านเมือง ในเรื่องของการใช้ทศพิธราชธรรมในการปกครองนั้น ผู้วิจัยมุ่งศึกษาประเด็นดังต่อไปนี้

๒.๑.๖.๑ ความเป็นมาของหลักทศพิธราชธรรม

ตามคติทางพระพุทธศาสนาถือว่าทศพิธราชธรรมนั้น เป็นคุณธรรมจำเป็นสำหรับผู้ปกครองแผ่นดิน เพราะความผาสุกของแผ่นดินจะมีมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับบารมีของพระมหากษัตริย์ และขึ้นอยู่กับธรรมะของผู้ปกครองหรือผู้นำ ซึ่งหลักทศพิธราชธรรมนั้น ได้มีนักวิชาการและผู้รู้ธรรมหลายท่าน ได้มีการศึกษาค้นคว้าจากพระไตรปิฎกมีความเป็นมาดังต่อไปนี้

ทรงนิพนธ์ว่า ทศพิธราชธรรมนี้ได้พบที่มาจากคัมภีร์ชาดก ชื่อว่า “มหาหังสชาดก” ที่แปลว่าชาดกเรื่องใหญ่แสดงถึงหงส์ เพราะว่าได้มี ๒ ชาดกเกี่ยวกับเรื่องหงส์ ชาดกเรื่องหงส์ที่สั้นกว่าเรียกว่า จุลหังสชาดก ส่วนชาดกแสดงเรื่องหงส์ที่ยาวกว่า เรียกว่า มหาหังสชาดก ทศพิธราชธรรมมาในชาดกหลังนี้ คือ มหาหังสชาดก ซึ่งมีความหมายตามคถาเป็นพระบาลีที่อ้างพระพุทธเจ้าตรัสเอง กับมีคำอธิบายประกอบกันเรียกว่า อรรถกถา สำหรับที่มาในพระบาลีนั้น แสดงถ้อยคำที่พูดโต้ตอบกันขึ้นมา โดยที่ไม่มีเรื่องประกอบติดต่อกัน ไม่มีเรื่องเล่า เป็นการเริ่มต้นว่าเป็นมาอย่างไร พระอาจารย์ผู้อธิบาย ที่เรียกว่า อรรถกถาจารย์ จึงได้เรียบเรียงประกอบ และเมื่อเรียบเรียงแล้ว ก็ได้ยกเอาคถาที่เป็นพระบาลีที่อ้างว่า พระพุทธเจ้าตรัสเองนั้นมารับรองเป็นตอนๆ ไป เหมือนดังแต่งกระทู้ที่พระอาจารย์ให้บทกระทู้มาก็มาแต่งบรรยายไป ก็ยกเอาพระพุทธภาษิตในพระพุทธศาสนาสุภาษิตที่มีความสัมพันธ์กันเข้ามารับรองแต่ก็ให้อยู่ในแนวของกระทู้บทตั้ง^{๑๐๖}

^{๑๐๖} สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก (เจริญ สุวฑฺฒโน), **ทศปราชธรรม**, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาราชวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๗๒.

หลักทศพิธราชธรรมปรากฏในมหาหังสชาดก เป็นส่วนหนึ่งของบทสนทนาธรรมที่พระยาหงส์สนทนากับพระเจ้ากาสิ ซึ่งปรากฏเป็นเนื้อความที่ปรากฏในสูตรตบฏิก ขุททกนิกายชาดกกว่า พระยาหงส์ทูลถามพระเจ้ากาสิถึงการที่พระองค์ไม่มีโรคอาพาธ ทรงเป็นผู้อยู่สำราญ ทรงปกครองมิให้เบียดเบียนทั่วแคว้นแคว้น ละเว้นธรรมของอัสติบุรุษ ยำเกรงธรรมของอัสติบุรุษ และสุดท้าย พระเจ้ากาสิตรัสตอบสรุปว่า

ดูกรพระยาหงส์ เราพิจารณาเห็นชัดซึ่งอายุอันเป็นอนาคตที่ยั่งยืนยาวอยู่เราตั้งอยู่แล้ว ในธรรม ๑๐ ประการ จึงไม่สะดุ้งกลัวปรโลก เราเห็นกุศลธรรมที่ดำรงอยู่ในตนเหล่านี้ คือ ทาน ศีล การบริจาค ความซื่อตรง ความอ่อนโยน ความเพียร ความไม่โกรธ ความไม่เบียดเบียน ความอดทน และความไม่พิโรธ แต่นั้นปิตีและความโสมนัสมิใช่น้อย ย่อมมีแก่เรา ก็สุขุมหงส์นี้ไม่ทันคิดถึงคุณสมบัติของเรา ไม่ทราบความประทุษร้ายแห่งจิต จึงเปล่งวาจาอันหยาบคาย ย่อมกล่าวถึงโทษที่ไม่อยู่ในเรา คำของสุขุมหงส์นี้ ย่อมไม่เป็นเหมือนคำของคนมีปัญญา”^{๑๐๗}

เนื้อความในมหาหังสชาดก เรื่องทศพิธราชธรรม มาจากคำตอบหรือพระราชดำรัสตอบของพระราชาทอนที่ว่า “เราตั้งอยู่ในธรรม ๑๐ ประการ จึงไม่สะดุ้งกลัวปรโลก เราเห็นกุศลธรรมที่ดำรงอยู่ในตนเหล่านี้ คือ ทาน การให้ ศีล ความสำรวม บริจาคะ การบริจาค อาชชวะ ความซื่อตรง มัททวะ ความอ่อนโยน ตบะ ความเพียร อักโกธะ ความไม่โกรธ อวิหิงสา ความไม่เบียดเบียน ขันติ ความอดทน อวิโรธนะ ความไม่ทำผิด รวมเป็น ๑๐ ประการ”^{๑๐๘}

ดังนั้น หลักทศพิธราชธรรมนั้นมีปรากฏในมหาหังสชาดก จึงหมายถึง ธรรม ๑๐ ประการ คือ ทาน การให้ ศีล ความสำรวม บริจาคะ การบริจาค อาชชวะ ความซื่อตรง มัททวะ ความอ่อนโยน ตบะ ความเพียร อักโกธะ ความไม่โกรธ อวิหิงสา ความไม่เบียดเบียน ขันติ ความอดทน อวิโรธนะ ความไม่ทำผิด

นักวิชาการบางท่านได้กล่าวว่า ทศพิธราชธรรม หรือราชธรรม ๑๐ ประการ หมายถึง ธรรมของพระราชากิจวัตรที่พระเจ้าแผ่นดินควรประพฤติ คุณธรรมของผู้ปกครองบ้านเมือง เป็นธรรมของนักปกครองมี ๑๐ ประการ คือ ทาน,ศีล,บริจาค,อาชชวะ,มัททวะ,ตบะ,อักโกธะ,อวิหิงสา,ขันติ,อวิโรธนะ ราชธรรมนี้มีคาถาบาลี ดังนี้ ทานํ สีลํ ปริจาคํ อาชชวํ มัททวํ ตปํ อุกโกธํ อวิหิงสญจ ขันติญจ อวิโรธนํ ทศพิธราชธรรม มีความหมายนี้ คือ ทาน หมายถึง การให้สิ่งของแก่ผู้อื่น ศีล หมายถึง ความประพฤติดีงาม เสมอต้นเสมอปลาย บริจาคะ หมายถึง ความเสียสละ อาชชวะ หมายถึง ความซื่อตรง มัททวะ หมายถึง ความอ่อนโยน ตบะ หมายถึง ความทรงเดช อดกลั้นต่อกิเลสทั้งปวง อักโกธะ หมายถึง ความไม่กริ้วโกรธ อวิหิงสา หมายถึง ความไม่ข่มเหงเบียดเบียน ขันติ หมายถึง ความอดทนเข้มแข็ง ไม่ทอดทิ้งต่ออุปสรรคทั้งปวง อวิโรธนะ หมายถึง ความไม่คลาดในธรรม การให้ความอุปถัมภ์พระพุทธานุศาสน์^{๑๐๙} ซึ่งพระองค์ทรงมีพระราชดำรัสในวันขึ้นครองราชย์ไว้ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” คำว่า “ครองแผ่นดินโดย

^{๑๐๗} ขุ.ชา. ๒๘/๒๔๐/๖๒.

^{๑๐๘} สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก (เจริญ สุวฑฺฒโน), **ทศปารมี ทศพิธราชธรรม**, อ่างแลว , หน้า ๗๖.

^{๑๐๙} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), **พจนานุกรมพุทธศาสน์ ฉบับประมวลศัพท์**, พิมพ์ครั้งที่ ๙, (กรุงเทพมหานคร : สหธรรมิก, ๒๕๓๘), หน้า ๒๘๕.

ธรรม” ในที่นี้หมายถึง “ครองแผ่นดินโดยทศพิธราชธรรม” ๑๐ ประการ ได้แก่ ทาน ศีล ปริจจาคะ อาชวาระ มัททวะ ตบะ อักโกธะ อวิหิงสา ชันติ และอวิโรธนะ^{๑๑๐} ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ทศพิธราชธรรม ก็คือ ธรรมที่พระราชผู้ปกครองแผ่นดินโดยธรรมยึดถือเป็นข้อปฏิบัตินั่นเอง

นักวิชาการ กล่าวว่า ทศพิธราชธรรม แปลว่า “ธรรมสำหรับพระเจ้าแผ่นดินหรือธรรมะที่พระเจ้าแผ่นดินหรือพระมหากษัตริย์พึงประพฤติปฏิบัติ ๑๐ อย่าง หมายความว่า ผู้เป็นพระเจ้าแผ่นดิน หรือราชามหากษัตริย์ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองไพร่ฟ้าประชาชนนั้น พึงดำเนินการปกครองด้วยธรรมะ ๑๐ อย่างนี้ นี่เป็นความหมายของทศพิธราชธรรมที่ถือปฏิบัติมาแต่โบราณกาล ซึ่งทางพระพุทธศาสนา ได้สอนว่า หากพระเจ้าแผ่นดินทรงตั้งมั่นอยู่ในธรรม ๑๐ อย่างนี้แล้ว ก็จะทำให้เกิด ปกครองไพร่ฟ้าประชาชนให้เกิดความร่มเย็นเป็นสุข นับว่าเป็นธรรมสำคัญในการปกครอง เพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมในสังคม ตามอุดมการณ์แห่งการปกครอง ตามคติทางพระพุทธศาสนา ถือว่าการปฏิบัติ ทศพิธราชธรรม ก็คือ การบำเพ็ญบารมีของพระโพธิสัตว์ ต่างกันแต่ว่าการบำเพ็ญบารมีของ พระมหากษัตริย์หรือผู้ปกครองนั้นมุ่งผล คือ ความสุขของประชาชนในการปกครอง ส่วนการบำเพ็ญ บารมีพระโพธิสัตว์นั้นมุ่งผล คือ ความเป็นพระพุทธะ หรือความหลุดพ้นจึงกล่าวได้ว่า ทศพิธราชธรรม คือ บารมีธรรมของผู้ปกครองแผ่นดิน เช่นเดียวกับบารมีธรรมของพระโพธิสัตว์ผู้มุ่งพระโพธิญาณหรือ ความหลุดพ้น ฉะนั้น ตามคติแห่งพุทธศาสนาจึงถือว่าทศพิธราชธรรมนั้นเป็นคุณธรรมจำเป็นสำหรับผู้ปกครองแผ่นดิน เพราะความผาสุก ของแผ่นดินจะมีมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับบารมี พระมหากษัตริย์ และขึ้นอยู่กับธรรมะของผู้ปกครองทั้งปวงด้วย^{๑๑๑}

สรุปได้ว่า ทศพิธราชธรรม หมายถึง เป็นหลักธรรมที่เหมาะสมสำหรับผู้นำ เป็นหลักธรรม สำหรับพระเจ้าแผ่นดิน คุณสมบัติของนักปกครองที่ดีสามารถปกครองแผ่นดินโดยธรรมและยัง ประโยชน์สุขให้แก่ประชาชน ซึ่งมีอยู่ ๑๐ ประการ คือ ทาน, ศีล, ปริจจาคะ, อาชวาระ, มัททวะ, ตบะ อักโกธะ, อวิหิงสา, ชันติ, อวิโรธนะ

^{๑๑๐} ล้นเกล้าชาวไทย ได้ร่วมพระบารมี, “ทศพิธราชธรรม ๑๐ ประการ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว”, ๖ สิงหาคม ๒๕๕๖, <http://heartofthekingdombynamfon.blogspot.com/2013/04/blog-post_19.html>(6 August 2013)

^{๑๑๑} รองศาสตราจารย์คุณ โทจันทร์, พุทธศาสนากับชีวิตประจำวัน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ โอเดียน สโตร์, ๒๕๓๗), หน้า ๕๓.

จากแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความเป็นมาของทศพิธราชธรรม ผลการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยประมวลได้ว่าความเป็นมาของทศพิธราชธรรม เพื่อการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๑๓ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๑๓ แนวคิดหลักที่นักวิชาการหรือนักวิจัยทำการศึกษาความเป็นมาทศพิธราชธรรม

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก (เจริญ สุวฑฺฒโน), (๒๕๔๔, หน้า ๗๒).	ทศพิธราชธรรม ปรากฏในมหาหังสชาดก มาจาก คัมภีร์ชาดก (ขุ.ชา. ๒๘/๒๔๐/๖๒.)
พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), (๒๕๓๘, หน้า ๒๘๕)	คุณธรรมของผู้ปกครองบ้านเมือง เป็นธรรมของ นักปกครองมี ๑๐ ประการ คือ ทาน, ศีล, ปริจจา คะ, อาชวะ, มัทวะ, ตบะ, อักโกธะ, อวิหิงสา, ขันติ, และอวิโรธนะ
คุณ โทชนธ์, (๒๕๓๗, หน้า ๕๓)	ธรรมสำหรับพระเจ้าแผ่นดินหรือธรรมะที่พระเจ้า แผ่นดินหรือพระมหากษัตริย์พึงประพฤติปฏิบัติ ๑๐ อย่าง เป็นธรรมสำคัญในการปกครอง เพื่อให้ เกิดความเป็นธรรมในสังคม

๒.๖.๑.๒ ความหมายของทศพิธราชธรรม

๑. ทาน การให้

อรรถกถาพระสุตตันตปิฎก ขุททกนิกาย ปรมัตถสอติกา ขุททกปาฐฐกถา ได้นิยามคำว่า ทาน ไว้ว่า ทาน คือ การให้ทั้งที่เป็นวัตถุ และไม่ใช่วัตถุที่มีเจตนาเป็นที่สำคัญในการให้ ในอรรถกถาได้พรรณนาในคานานี้ว่า “ทานญจ” ชื่อว่าทาน เพราะเขาให้ ด้วยวัตถุนี้ ท่านอธิบายว่า เขามอบทรัพย์ที่มีอยู่ของตนให้แก่ผู้อื่น^{๑๑๒}

ทรงนิพนธ์ว่า ทาน หมายถึง การให้สิ่งของ ให้กำลังใจช่วยทำกิจการต่างๆ ให้วาจา เช่น ช่วยพูดกิจการ ให้กำลังใจความคิด เช่น ช่วยคิด แนะนำในกิจการ ให้กำลังใจปัญญา ให้ความรู้ แบ่งกว้างๆ ได้ว่า จำแนกทานออกได้เป็นสองประการ คือ วัตถุทาน การให้พัสดุสิ่งของและธรรมทาน คือ ชี้แจงแสดงโอวาท หรือคำสั่งสอน แนะนำ ข้อที่น่าสังเกต คือ ทานในบารมีเน้นหนักในด้านวัตถุทาน ขันต่ำให้สิ่งของนอกกาย ขันกลางให้อวัยวะ ส่วนชั้นสูงสุด คือ ให้ชีวิตลักษณะของทานทั้งสองแนวนั้นจะบ่งให้เห็นข้อแตกต่าง ระหว่างผู้ที่ปฏิบัติธรรมทั้งสองหมวด คือ ผู้ปฏิบัติราชธรรมนั้น จะต้องอยู่ในสังคมในฐานะผู้ปกครอง นอกจากจะต้องเอื้อเพื่อแบ่งปันสิ่งของให้ผู้อยู่ใต้ปกครองแล้ว การให้ความรู้ ความคิด ก็เป็นสิ่งสำคัญ เหมือนอย่างบิดาปกครองบุตร จำเป็นต้องอบรมสั่งสอน เพื่อให้บุตรมี

^{๑๑๒} ขุ.ชา. ๒๘/๒๔๐/๖๒.

ความสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างถูกต้อง แต่ผู้ที่มุ่งกระทำทานบารมีนั้น เพราะต้องการจะตัดความเกี่ยวข้องกับโลก ตัดความยึดถือเป็นตัวเราของเราได้^{๑๑๓}

นักวิชาการบางท่าน ได้กล่าวไว้ว่า ทศพิธราชธรรม คือ ธรรมที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงนำมาใช้ในการดำเนินพระราชกรณียกิจอย่างสม่ำเสมอ ในส่วนของ ทาน (ทาน) คือ การให้ทาน หมายถึง การสละสิ่งของบำรุงเลี้ยง ช่วยเหลือประชาราษฎร์ และบำเพ็ญสาธารณประโยชน์^{๑๑๔} และมีนักวิชาการบางท่านได้กล่าวว่า ทาน หมายถึง การให้ทรัพย์เจาะจงแก่ผู้ใดผู้หนึ่ง หรือคนหมู่หนึ่งเพื่อยึดเหนี่ยวจิตใจของเขาไว้ ทำให้เขารัก ทำให้เป็นสมัคพรตพวก ส่วนบริจาคในทศพิธราชธรรม ข้อที่ ๓ นี้ หมายถึง การตัดใจบำเพ็ญประโยชน์ส่วนร่วม ไม่จำเพาะเจาะจงว่าใครจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์นั้น ยกตัวอย่างเช่น บริจาคเงินบำรุงกองทัพป้องกันชาติ บริจาคแรงงานสร้างถนนหนทาง บริจาคที่ดินสร้างโรงพยาบาล บริจาคผ้าผ่อนสงเคราะห์ผู้ประสบภัย บริจาคโลหิตเพื่อพยาบาลคนที่บาดเจ็บ บริจาคทรัพย์สร้างวัดวาอาราม ฯลฯ นี่คือการปฏิบัติที่เรียกว่า บริจาค^{๑๑๕}

สรุปได้ว่า ทาน หมายถึง การให้ทั้งที่เป็นวัตถุทาน และธรรมทาน ดังนั้นผู้ปกครองจะต้องเอื้อเฟื้อแบ่งปันสงเคราะห์ช่วยเหลือคนในปกครองของตนตามควรแก่โอกาสและเหตุการณ์ เพื่อเขาเหล่านั้นจะได้ใช้เป็นเครื่องยังชีพ และสร้างสรรค์ชีวิตให้มีความสุขตามควรแก่อัตภาพ การให้ทานจะมีผลมากนั้นก็ขึ้นอยู่กับความตั้งใจก่อนให้ ความตั้งใจหลังจากการให้แล้ว ความตั้งใจในเวลาให้

๒. ศิล ความเป็นปกติ

พระสุตตันตปิฎก ขุททกนิกาย ชาดก ได้อธิบายไว้ว่า “ศีลเป็นความงาม ศีล อันร้ายแรงย่อมไม่เบียดเบียนผู้อื่นด้วย รู้สึกตัวว่า เป็นผู้มียศ เป็นเยี่ยมในโลก ท่านจงดูสิ จูฬอุยมิพิช”^{๑๑๖}

นักวิชาการบางท่านได้กล่าวไว้ว่า ทศพิธราชธรรม คือ ธรรมที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงนำมาใช้ในการดำเนินพระราชกรณียกิจอย่างสม่ำเสมอ ในส่วนของ ศีล (ศีล) คือ การรักษาศีล การมีศีล หมายถึง การสำรวมกายและจิต ทวาร ประกอบแต่การสุจริต รักษาเกียรติคุณให้ควรเป็นแบบอย่าง และเป็นที่เคารพนับถือของประชาราษฎร์^{๑๑๗}

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน กล่าวว่า ศีล คือ ข้อบัญญัติที่กำหนดทางปฏิบัติกาย และวาจาทางพระพุทธศาสนา เช่น ศีล ๕, ศีล ๘^{๑๑๘} นักวิชาการได้กล่าวว่า ศีล คือ ธรรมทั้งหลายมีเจตนาเป็นต้นของบุคคลผู้เว้นจากโทษมีปาณาติบาตเป็นต้นก็ดี ของบุคคลผู้บำเพ็ญข้อวัตรปฏิบัติที่ดี เป็นศีล ข้อนี้สมคำที่พระธรรมเสนาบดีสารีบุตรกล่าวไว้ในปฏิสัมภิทาว่า “ถามว่าอะไรเป็นศีล ตอบว่า เจตนาเป็นศีล เจตสิกก็เป็นศีล สังวรก็เป็นศีล ความไม่กำเริบ ก็เป็นศีล” ดังนี้ ในศีลเหล่านั้นเจตนาของ

^{๑๑๓} สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, ทศบารมีในพุทธศาสนาเถรวาท, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาราชวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๑๓๗-๑๓๘.

^{๑๑๔} สุเมธ ตันติเวชกุล, การเสริมสร้างสมรรถนะบุคลากรสายสนับสนุนและช่วยวิชาการด้วยการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เสริมสร้างเมืองไทยใสสะอาด, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ๒๕๔๘), หน้า ๒๓.

^{๑๑๕} ปิ่น มุทุกันต์, ธรรมราชา, (กรุงเทพมหานคร : หจก. พลิกทัศน์ เซ็นเตอร์ ราชดำริ, ๒๕๒๐), หน้า ๑๔.

^{๑๑๖} ขุ.ชา. ๒๘/๔๖๙/๓๑๖.

^{๑๑๗} สุเมธ ตันติเวชกุล, การเสริมสร้างสมรรถนะบุคลากรสายสนับสนุนและช่วยวิชาการด้วยการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เสริมสร้างเมืองไทยใสสะอาด, อ่างแล้ว, หน้า ๒๓.

^{๑๑๘} ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทนามมีบุ๊ค จำกัด, ๒๕๓๙), หน้า ๗๘๔.

บุคคลผู้เว้นจากโทษมีปาณาติบาตเป็นต้นก็ดี ของบุคคลผู้บำเพ็ญวัตรปฏิบัติก็ดี ชื่อว่า เจตนาศีล ความงดเว้นของบุคคลผู้เว้นจากโทษมีปาณาติบาต เป็นต้น ชื่อว่า เจตสิกศีล อีกอย่างหนึ่ง เจตนาในกรรมบถ ๗ ของบุคคลผู้ละโทษมีปาณาติบาต เป็นต้น ชื่อว่า เจตนาศีล ธรรม คือ อนภิขมา อพยาบาท และสัมมาทิฐิ ที่ตรัสไว้โดยนัยว่า “ภิกษุละอภิชมามีใจปราศจากอภิชมาอยู่” ดังนี้ เป็นต้น ชื่อว่า เจตสิกศีล

อรรถแห่งศีลมีอยู่ ๒ อย่าง คือ

๑. ความที่กรรมในทวารมีกายกรรม เป็นต้น ไม่กระจัดกระจายโดยความมีระเปียบอันดี
๒. ความเข้าไปรับไว้ หมายถึง ความเป็นที่รองรับ โดยความเป็นที่ตั้งอาศัยแห่งกุศลธรรมทั้งหลาย^{๑๑๙}

ทรงนิพนธ์ว่า ศีล หมายความว่า ผู้ปกครองจะต้องประพฤติตนอยู่ในศีลในธรรม มั่นคงหนักแน่น อยู่ในระเบียบวินัย กฎหมายและขนบประเพณีอันดีงามของบ้านเมือง วางตนให้เป็นหลักเป็นที่เชื่อถือของประชาชนได้ ในฐานะที่เป็นหลักเป็นประธานของหมู่คณะหรือประเทศชาติ ส่วนประชาชน ก็จะต้องประพฤติเช่นเดียวกัน เพราะถ้าผู้นำทำดีคนเดียว แต่ประชาชนไม่เอาด้วยสังคมก็จะสงบเรียบร้อยไม่ได้ หรือถ้าประชาชนพยายามทำดี แต่ผู้นำไม่เอาด้วย ประชาชนก็เดือดร้อน ฉะนั้น ทุกฝ่ายจึงต้องมีศีลต่อกัน สังคมจึงจะสงบสุข^{๑๒๐}

สรุปได้ว่า ศีล หมายถึง เจตนาที่จะรักษากายกรรม วจีกรรม ให้ตั้งเป็นปกติ เว้นจากการประพฤติชั่ว ทุกจริต ดังนั้น ผู้ปกครองจะต้องประพฤติตนอยู่ในศีลในธรรม มั่นคงหนักแน่น อยู่ในระเบียบวินัย กฎหมายและขนบประเพณีอันดีงามของบ้านเมือง วางตนให้เป็นหลักเป็นที่เชื่อถือของประชาชนได้

๓.ปริจาคะ ความเสียสละ

พระสุตตันตปิฎก ขุททกนิกาย ชาดก ได้ให้ความหมายของคำว่า “ปริจาคะ” ในทศพิธราชธรรม ไว้ว่า ปริจาคะหมายถึง เสียสละความสุขสำราญ เป็นต้น ตลอดจนชีวิตของตน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง^{๑๒๑}

นักวิชาการได้กล่าวไว้ว่า ทศพิธราชธรรม คือ ธรรมที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงนำมาใช้ในการดำเนินพระราชกรณียกิจอย่างสม่ำเสมอ ในส่วนของปริจาคะ (ปริจาค์) คือ การบริจาคและเสียสละประโยชน์ส่วนตน หมายถึง การเสียสละความสุขสำราญตลอดจนชีวิตของตนเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง^{๑๒๒}

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายไว้ว่า บริจาค หมายถึง การให้, เสียสละ, การสละ, การให้, การแจก (ป. ปริจาคะ)^{๑๒๓} และทรงนิพนธ์ว่า ปริจาคะ หมายถึง ความ

^{๑๑๙} ทรงวิทย์ แก้วศรี, **ทศพิธราชธรรม**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๓๐), หน้า ๙๖.

^{๑๒๐} สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก (เจริญ สุวฑฺฒโน), **ทศพิธราชธรรมของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว**, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสภา, ๒๕๕๓), หน้า ๓๘.

^{๑๒๑} ขุ.ชา. ๒๘/๒๔๐/๘๖.

^{๑๒๒} สุเมธ ตันติเวชกุล, **การเสริมสร้างสมรรถนะบุคลากรสายสนับสนุนและช่วยวิชาการด้วยการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เสริมสร้างเมืองไทยใสสะอาด, อ่างแล้ว**, หน้า ๒๓.

^{๑๒๓} ราชบัณฑิตยสถาน, **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, อ่างแล้ว**, หน้า ๔๖๓.

เสียสละ โดยหน้าที่แล้วผู้ปกครองย่อมต้องเป็นคนเสียสละ หากไม่มีคุณธรรมข้อนี้ ก็เป็นผู้ปกครองที่ดีไม่ได้ เป็นผู้นำที่ดีไม่ได้ เพราะจะกลายเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อกอบโกยประโยชน์สุขส่วนตนฝ่ายเดียว กล่าวสั้น ๆ ผู้ปกครองจะต้องพร้อมเสมอที่จะเสียสละประโยชน์สุขของตนในปกครองของตน หรือเพื่อประเทศชาติของตน เพื่อสนองนโยบายที่เป็นธรรม หรือความปรารถนาดีของผู้ปกครองด้วยเช่นกัน เช่น เมื่อถึงคราวควรอด ก็อดด้วยกัน เมื่อถึงคราวควรออม ก็ออมด้วยกัน การแก้ปัญหาของหมู่คณะหรือชาติบ้านเมืองจะเป็นไปได้ แต่ถ้าฝ่ายหนึ่งกำลังประสบปัญหา แต่อีกฝ่ายหนึ่งกลับแสวงหาแต่ความสุขใส่ตัวเองโดยไม่อาทรห่วงใยต่อใครหมู่คณะหรือชาติบ้านเมืองก็คงไปไม่รอดแน่ ฉะนั้น ทุกคนจึงต้องเสียสละตามควร แต่ฐานะและความรับผิดชอบ^{๑๒๔} ท่านทรงนิพนธ์ว่า บริจาค คล้ายกับทาน คือ ทาน หมายถึง การให้เป็นการมุ่งให้ผู้รับได้รับประโยชน์ ส่วนบริจาคหมายถึงการเสียสละ เช่น เสียสละประโยชน์หรือความสุขส่วนตน เป็นต้น พระมหากษัตริย์หรือผู้ปกครองควรจะมีธรรมะในการประพฤติปฏิบัติกิจทั้งปวง เพื่อประโยชน์สุขของคนหมู่มาก ฉะนั้น จะต้องสละความยึดถือประโยชน์ส่วนตน^{๑๒๕}

สรุปได้ว่า บริจาค หมายถึง การเสียไป โดยการสละให้ด้วยจิตใจเป็นกุศลและไม่หวังผลตอบแทน ถ้าเสียไป เพราะไม่ได้สละให้ด้วยจิตเป็นกุศล หรือเสียไป เพราะหวังผลตอบแทน ไม่ชื่อว่าเสียสละ ดังนั้น ผู้ปกครองจะต้องเป็นผู้มีเสียสละ แม้กระทั่งความสุขส่วนตัวเพื่อยังประโยชน์ให้เกิดกับประชาชน

๔. อาชวะ ความซื่อตรง

อรรถกถา พระสุตตันตปิฎก ทีฆนิกาย สมังควลลสาสนี ปาฏิกวรรค ได้พรรณนาในคาถาไว้ว่า “อาชวะ” หมายถึง ตรง ซื่อตรง ความเป็นผู้ตรง ความเป็นผู้ซื่อตรง^{๑๒๖}

นักวิชาการได้กล่าวไว้ว่า ทศพิธราชธรรม คือ ธรรมที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงนำมาใช้ในการดำเนินพระราชกรณียกิจอย่างสม่ำเสมอ ในส่วนของ อาชวะ (อาชว) คือ ความซื่อตรง หมายถึง ความซื่อตรง ทรงสัตย์ ไร้มารยา ปฏิบัติภารกิจโดยสุจริต มีความจริงใจ ไม่หลอกลวงประชาชน^{๑๒๗}

นักวิชาการบางท่านได้กล่าวว่า อาชวะ หมายถึง ความเป็นผู้ตรง ได้แก่ ความไม่มียาสาโลย ประพฤติต่อผู้อื่นด้วยความจริงใจของตน บางคนเป็นผู้เจ้ามายุ พอใจประพฤติดุสเสสร้างน้ำใจอย่างหนึ่ง แสดงการทำและคำพูดเป็นอย่างอื่น เช่น น้ำใจเกลียด แต่ทำเป็นที่ชอบพอสนิทสนม หรือเป็นผู้มีแง่อน มีความปรารถนาอย่างหนึ่งในใจ แต่ไม่แสดงออกมาตรง ๆ ที่จริงประสงค์จะให้ผู้อื่นทำให้ถูกใจ เช่น ชอบใจอยู่อย่างนี้ แต่ทำไขสือขอหรือความคิดผู้อื่น ไม่ถูกใจไม่เอา หรือเป็นผู้อำพราง พูดเชื่อนเสีย ไม่ขยายความจริง เช่น เมื่อถูกซักความอย่างใดอย่างหนึ่ง บางคนเป็นผู้มักอวดตัวเกินกว่าความเป็นจริง คนผู้มีลักษณะเช่นนี้ไม่ใช่ขอคุณตรงยากที่ผู้อื่นจะเกี่ยวข้องด้วย คนผู้ประพฤติต่อผู้อื่น ด้วยความจริงใจของตน มีน้ำใจอย่างใด ทำอย่างนั้น พูดอย่างนั้นไม่มีนอกไม่มีใน ได้ชื่อว่า อชฺ คุนฺตฺร^{๑๒๘}

^{๑๒๔} สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก (เจริญ สุวฑฺฒโน), **ทศพิธราชธรรมของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว**, อ่างแล้ว, หน้า ๓๘-๓๙.

^{๑๒๕} สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, **ทศบาณีในพุทธศาสนาเถรวาท**, อ่างแล้ว, หน้า ๑๓๘-๑๓๙.

^{๑๒๖} ที.ปา.อ. ๒๘/๑๕/๑๖๓.

^{๑๒๗} สุเมธ ดันติเวชกุล, **การเสริมสร้างสมรรถนะบุคลากรสายสนับสนุนและช่วยวิชาการด้วยการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เสริมสร้างเมืองไทยใสสะอาด**, อ่างแล้ว, หน้า ๒๓.

^{๑๒๘} ทรงวิทย์ แก้วศรี, **ทศพิธราชธรรม**, อ่างแล้ว, หน้า ๑๖๗.

ทรงนิพนธ์ว่า อาชชวะ คือ ความเป็นผู้มีอัธยาศัยซื่อตรง ไม่ประพฤติหลอกลวง หรือหลีกเลียงแอบแฝงคนที่อยู่รวมกันเป็นหมู่ ถ้าปฏิบัติไม่ตรงในงานตามหน้าที่ ไม่ซื่อตรงต่อกันและกัน จะเกิดความแตกร้างอยู่เป็นประจำ สังคมหาที่สงบสุขไม่ได้ พระมหากษัตริย์ จะต้องมิพระอัธยาศัยประกอบด้วย ความเที่ยงตรงต่อประชาชนโดยทั่วไปไม่ทรงคิดลวงหรือประทุษร้ายผู้ใด^{๑๒๙}

สรุปได้ว่า อาชชวะ หมายถึง ความเป็นผู้มี ความซื่อตรง ไม่ประพฤติหลอกลวงหรือหลีกเลียงแอบแฝง ไม่มีมายาสาไทย ประพฤติต่อผู้อื่นด้วยความจริงใจ ดังนั้นผู้ปกครองจะต้องมีความซื่อตรงต่อประชาชน ซื่อตรงต่อเวลา ซื่อตรงต่อหน้าที่ และซื่อตรงต่อความถูกต้องความควร ก็ย่อมได้รับความเชื่อถือจากประชาชน

๕. มัททวะ ความอ่อนโยน

อรรถกถา พระสุตตันตปิฎก ขุททกนิกาย ปรมัตถ์สอติกา สุตตันตปิฎก ได้พรรณนาในคาถาไว้ว่า ความเป็นแห่งบุคคลผู้บันเทิงเป็นผู้อ่อนโยน ชื่อว่า “มัททว” คือ ภาวะแห่งผู้บันเทิงและอ่อนโยน^{๑๓๐}

ทรงนิพนธ์ว่า มัททวะ คือ ความอ่อนโยน คุณธรรมข้อนี้มีความจำเป็นอย่างไรคงเห็นได้ไม่ยาก คนที่เยี่ยง จ้องทองหรือแข็งกระด้างหยาบคายนั้น ย่อมเป็นที่เกลียดชังของคนทั่วไป หากเป็นผู้ปกครองด้วยแล้วก็ย่อมจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการปกครองเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้คนในปกครองขาดความเคารพนับถือและเสื่อมศรัทธา และบางครั้งอาจจะก่อให้เกิดความหายนะอย่างร้ายแรงขึ้นก็ได้ ฉะนั้น ผู้ปกครองที่ดีย่อมจะสุภาพอ่อนน้อมเป็นการตอบแทนเช่นกัน โดยสรุปแล้ว ก็คือทุกคนควรมีความสุภาพอ่อนโยนต่อกันและกันตามควรแต่ฐานะ^{๑๓๑} และนักวิชาการได้กล่าวไว้ว่า ทศพิธราชธรรม คือ ธรรมที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงนำมาใช้ในการดำเนินพระราชกรณียกิจอย่างสม่ำเสมอ ในส่วนของ มัททวะ (มัททว) คือ ความสุภาพอ่อนโยน หมายถึง การมีอัธยาศัยไม่เยื่อหยิ่ง ไม่หยาบคาย ไม่กระด้าง ไม่ถือองศ์ มีความสง่างามแต่ท่วงที กิริยาสุภาพนุ่มนวล ละมุนละไม^{๑๓๒}

นักวิชาการบางท่านกล่าวว่า มัททวะ คือ ความเป็นผู้มีอัธยาศัยอ่อนโยนไม่ต้องดั่งด้วยอำนาจถัมภะ (ความดีดุดเสาะ) มีความอ่อนโยนไปตามเหตุผลตามความสมควรดังที่เรียกว่า การถนอมสีกะ เป็นไปในอำนาจแห่งเหตุที่ควรดำเนิน และมีสัมมาคารวะ อ่อนน้อมต่อท่านผู้ใหญ่ผู้เจริญ อ่อนโยนต่อบุคคลที่เสมอกัน และต่ำกว่า วางตนสม่าเสมอ ไม่กระด้างดูหมิ่นผู้อื่นด้วยอำนาจมานะ เพราะชาติ โคตร ยศ ทรัพย์ เป็นต้น ชื่อว่า มัททวะ^{๑๓๓}

สรุปได้ว่า มัททวะ หมายถึง ความเป็นผู้ อ่อนโยน มีสัมมาคารวะ อ่อนน้อมต่อท่านผู้ใหญ่ผู้เจริญ อ่อนโยนต่อบุคคลที่เสมอกันและต่ำกว่า วางตนสม่าเสมอ ไม่กระด้างดูหมิ่นผู้อื่นด้วยอำนาจ

^{๑๒๙} สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, ทศบารมีในพุทธศาสนาเถรวาท, อ้างแล้ว, หน้า ๑๓๙.

^{๑๓๐} ขุ.ชา. ๒๘/๒๔๐/๘๖.

^{๑๓๑} สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก (เจริญ สุวฑฺฒโน), ทศพิธราชธรรมของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, อ้างแล้ว, หน้า ๓๙-๔๐.

^{๑๓๒} สุเมธ ดันติเวชกุล, การเสริมสร้างสมรรถนะบุคลากรสายสนับสนุนและช่วยวิชาการด้วยการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เสริมสร้างเมืองไทยใสสะอาด, อ้างแล้ว, หน้า ๒๓.

^{๑๓๓} ทรงวิทย์ แก้วศรี, ทศพิธราชธรรม, อ้างแล้ว, หน้า ๑๙๙.

มานะ เพราะชาติ โคตร ยศ ทรัพย์ ผู้ปกครองจะต้องไม่ใช่ผู้เย่อหยิ่ง จองหองหรือแข็งกระด้างหยาบ คายหากเป็นเช่นนั้น ย่อมเป็นที่เกลียดชังของคนทั่วไป ย่อมจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการปกครอง

๖.ตบะ ความเพียร

อรรถกถา พระสุตตันตปิฎก ขุททกนิกาย ปรมัตถ์สอติกา ขุททกปาฐกฐกถา ได้พรรณนาใน คาถาว่า “ตโป จ” นี้ ชื่อว่า ตบะ เพราะเผาบาปธรรม^{๑๓๔}

นิพนธ์ว่า ตบะโดยมากท่านใช้เป็นชื่อของความเพียร หมายถึง การตั้งใจกำจัดความเกียจคร้านและการผัดผ่อนที่ มุ่งทำกิจอันเป็นหน้าที่ที่พึงทำอันเป็นกิจดีกิจชอบทางลัทธิพราหมณ์ถือว่า ตบะของพระมหากษัตริย์ คือ การคุมครองไพร่ฟ้าประชาชน ฉะนั้น พระมหากษัตริย์ ผู้มีตบะ จะมีสง่าเป็นที่ ยำเกรงของคนทั่วไป เมื่อคนรวมกันเป็นหมู่ ต่างจะต้องรู้หน้าที่ของตน พระมหากษัตริย์จะต้องมีความ เพียร ทำหน้าที่โดยไม่เกียจคร้าน เทียบได้กับวีรียารมี^{๑๓๕} และนักวิชาการได้กล่าวไว้ว่า ทศพิธราชธรรม คือ ธรรมที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงนำมาใช้ในการดำเนินพระราชกรณียกิจ อย่างสม่ำเสมอ ในส่วนของ ตบะ (ตป) คือ ความทรงเดช หมายถึง ความแผดเผากิเลสตัณหา มิให้เข้ามาครอบงำจิต ระวังยับยั้งข่มใจได้^{๑๓๖}

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายไว้ว่า ตบะ หมายถึง การบำเพ็ญ เพื่อให้กิเลสเบาบาง^{๑๓๗}

สรุปได้ว่า ตบะ หมายถึง ความเพียร ตั้งใจกำจัดความเกียจคร้าน และการผัดผ่อนที่ มุ่งทำกิจ อันเป็นหน้าที่ที่พึงทำอันเป็นกิจดีกิจชอบ ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ผู้ปกครองจะต้องกล้าหาญ เด็ดเดี่ยว ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือในยามที่ต้องเผชิญกับปัญหาความยุ่งยากต่าง ๆ จึงก่อให้เกิดความ เชื่อมั่นและยำเกรงขึ้นในประชาชน

๗.อภิโรธ ความไม่โกรธ

อรรถกถา พระสุตตันตปิฎก สังยุตตนิกาย สวรรคตปัสสี สกาวรรคใน “อภิโรธสูตร” ได้อธิบายไว้ ว่าบทว่า มา โว โภโธ อชฌมว ความว่า ความโกรธอย่าได้ครอบงำพวกท่าน พวกท่านนั้นแหละ จงครอบงำ ความโกรธ บทว่า “มา จ กุชฌิตถ กุชฌต” ความว่า เมื่อเขาโกรธ อย่าโกรธตอบ บทว่า อภิโรธ ได้แก่ เมตตาและธรรมเป็นบุพภาคของเมตตา^{๑๓๘} ทรงนิพนธ์ว่า ความไม่โกรธนั้น หมายถึง ผู้ปกครองไม่ควร ปฏิบัติต่อคนในปกครองของตนด้วยอำนาจบาตรใหญ่ หรือด้วยความเกรี้ยวกราดอย่างไรเหตุผล เพราะจะทำให้กลายเป็นที่เกลียดชังและเกลียดชังของคนในปกครอง อันจะทำให้ขาดความร่วมมือ ร่วมใจในการปฏิบัติหน้าที่การงาน แต่ถ้าผู้ปกครองหรือผู้บริหารเป็นคนไม่รู้จักใช้อารมณ์ แต่เป็นคน เยือกเย็นมีเหตุผล และแสดงความเมตตาอาทรต่อทุกคน และย่อมจะได้รับความร่วมมือร่วมใจใน

^{๑๓๔} ขุ.ชา. ๒๘/๒๔๐/๘๖.

^{๑๓๕} สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, ทศบารมีในพุทธศาสนาเถรวาท, อ่างแล้ว , หน้า ๑๓๙.

^{๑๓๖} สุเมธ ตันติเวชกุล, การเสริมสร้างสมรรถนะบุคลากรสายสนับสนุนและช่วยวิชาการด้วยการ เรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เสริมสร้างเมืองไทยใสสะอาด, อ่างแล้ว, หน้า ๒๓.

^{๑๓๗} ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕, อ่างแล้ว, หน้า ๓๑๗.

^{๑๓๘} ส.ส.อ. ๒๘/๒๕/๕๖๖.

กิจการทุกอย่างด้วยดี โดยไม่ต้องบังคับขอร้อง ฉะนั้น ทุกฝ่ายจึงควรปฏิบัติต่อกันด้วยความไม่วางใจและมีเหตุผล พร้อมทั้งมีเมตตาอาทรต่อกันตามฐานะ กิจการทุกอย่างจึงจะดำเนินไปด้วยดี^{๑๓๙}

นักวิชาการได้กล่าวไว้ว่า ทศพิธราชธรรม คือ ธรรมที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงนำมาใช้ในการดำเนินพระราชกรณียกิจอย่างสม่ำเสมอ ในส่วนของ อักโกธะ (อกุโธ) คือ การระงับความโกรธ หมายถึง การไม่กริ้วโกรธ ลุอำนาจความโกรธ จนเป็นเหตุให้วินิจฉัยความและการกระทำต่าง ๆ ผิดพลาด เสียธรรมาภิบาล มีเมตตาประจักษ์ใจไว้ระงับความขุ่นเคือง วินิจฉัยความ และการทำการด้วยจิตอันราบเรียบเป็นตัวของตัวเอง^{๑๔๐} นักวิชาการกล่าวว่า อักโกธะ หมายถึง กิริยาที่ไม่แสดงความโกรธให้ปรากฏ ตลอดถึงไม่พยาบาทมุ่งร้ายผู้อื่น แม้จักต้องลงโทษผู้ทำผิด ก็ทำตามเหตุผล ไม่ทำด้วยอำนาจความโกรธ ชื่อว่า อักโกธะ^{๑๔๑}

สรุปได้ว่า อักโกธะ หมายถึง การไม่แสดงความโกรธให้ปรากฏ ไม่พยาบาทมุ่งร้ายต่อผู้อื่นที่ไร้เหตุผล คือ ผู้ปกครองไม่ควรปฏิบัติต่อกันในปกครองของตนด้วยอำนาจบาตรใหญ่ หรือด้วยความเกรี้ยวกราดอย่างไร้เหตุผล

๘. อวิหิงสา ความไม่เบียดเบียน

อรรถกถา พระสุตตันตปิฎก สังยุตตนิกาย สारตถกาสินี สคาถวรรค ใน “อหิงสสูตร” ได้อธิบาย อวิหิงสาไว้ว่า บทว่า “อหิงสการทวาทะ” ได้แก่ พราหมณ์นั้น ชื่อว่า อหิงส การทวาทะ แต่พราหมณ์นั้น ถ้ามอหิงสปัญหา เพราะเหตุนี้ พระสังคีติกาจารย์ทั้งหลาย จึงได้ตั้งชื่อเขาเช่นนั้น อีกอย่างหนึ่ง พราหมณ์นั้นว่าโดยชื่อ ชื่อว่า “อหิงสกะ” ว่าโดยโคตร ชื่อว่า “การทวาทะ” บทว่า “อหิงสกาหิ” ความว่า เขากล่าวว่า พระสมณโคดมผู้เจริญ รู้จักเราว่า เราชื่อว่า “อหิงสกะ” บทว่า “ตถา จสส” ตัดบทเป็น “ตถา เจ อสส” ความว่า ท่านฟังกล่าว บทว่า “น หีสติ” ได้แก่ ไม่เบียดเบียน คือไม่ให้ถึงความลำบาก^{๑๔๒}

ทรงนิพนธ์ว่า อวิหิงสา คือ การไม่ก่อทุกข์ยากแก่ผู้อื่น ตลอดถึงสัตว์ ด้วยเห็นเป็นของสนุก เพราะอำนาจโมหะ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระอภัยมัยประกอบด้วยพระมหากรุณา ไม่ทรงเบียดเบียนผู้ใด ทรงปกครองประชาชน ดังบิดาปกครองบุตร แม้จะต้องเก็บภาษีราษฎรหรือเกณฑ์แรงงานราษฎร ก็ทำเท่าที่จำเป็น ไม่ทำให้ผู้ใดเดือดร้อน^{๑๔๓} นักวิชาการได้กล่าวไว้ว่า ทศพิธราชธรรม คือ ธรรมที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงนำมาใช้ในการดำเนินพระราชกรณียกิจอย่างสม่ำเสมอ ในส่วนของ อวิหิงสา (อวิหิงสญ) คือ การไม่บีบคั้นกดขี่ หมายถึง การไม่บีบคั้นหรือกดขี่ประชาชน

^{๑๓๙} สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก (เจริญ สุวฑฺฒโน), **ทศพิธราชธรรมของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว**, อ่างแล้ว, หน้า ๔๐-๔๑.

^{๑๔๐} สุเมธ ตันติเวชกุล, **การเสริมสร้างสมรรถนะบุคลากรสายสนับสนุนและช่วยวิชาการด้วยการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เสริมสร้างเมืองไทยใสสะอาด**, อ่างแล้ว, หน้า ๒๓.

^{๑๔๑} ทรงวิทย์ แก้วศรี, **ทศพิธราชธรรม**, อ่างแล้ว, หน้า ๒๖๓.

^{๑๔๒} ชุ.ชา. ๒๘/๒๔/๒๑๒.

^{๑๔๓} สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, **ทศบารมีในพุทธศาสนาเถรวาท**, อ่างแล้ว, หน้า ๑๔๐.

เช่น การเก็บภาษีขูดรีดหรือเกณฑ์แรงงานเกินขนาด ไม่หลงระเห็จอำนาจ ขาดความกรุณา หาดินทาง เบียดเบียนลงโทษอาชญาแก่ประชากรชาษฎ์เพราะอาศัยความเกลียดชัง^{๑๔๔}

นักวิชาการบางท่านกล่าวว่า อวิหิงสา คือ กิริยาที่ไม่เบียดเบียนให้ลำบาก คือ ความไม่ก่อทุกข์ยากแก่ผู้อื่นตลอดถึงสัตว์ ด้วยเห็นเป็นสนุกของตนเพราะอำนาจโมหะ เช่น ทำร้ายคนและสัตว์อื่นเล่น ชื่อว่า อวิหิงสา^{๑๔๕}

สรุปได้ว่า อวิหิงสา หมายถึง การไม่เบียดเบียนให้ผู้อื่นให้ได้รับความเดือดร้อน ความทุกข์ใจ ผู้ปกครองจะต้องไม่เป็นผู้โหดร้าย ทารุณประชาชนไม่กระทำการใด ๆ อันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อน ทุกข์ยากแก่ประชาชน ทั้งในด้านทรัพย์สิน และชีวิตร่างกาย

๙.ขันติ ความอดทน

อรรถกถา พระสุตตันตปิฎก ขุททกนิกาย ปรมัตถโชติกา ขุททกปาฐกฐกถา ได้อธิบายไว้ว่า “ขันติ จ” นี้คือ ความอดทน ชื่อว่าขันติ ชื่อว่า “สุจะ” เพราะมีความว่าง่าย เพราะเป็นผู้ถือเอาโดยเบื่องขวา กรรมของผู้ว่าง่าย ชื่อว่า “โสวจัสสะ” ความเป็นแห่งกรรมของผู้ว่าง่าย ชื่อว่า “โสวจัสสตา” ชื่อว่า “สมณะ” เพราะระงับกิเลสทั้งหลายได้ บทว่า “ทสสนิ” ได้แก่ การเพ่งดู การสนทนาธรรม ชื่อว่า “ธรรมสากัจฉา” ที่เหลื่อมินัยที่กล่าวมาแล้วทั้งนั้นแล^{๑๔๖}

ทรงนิพนธ์ว่า ขันติในทศพิธราชธรรม หมายความว่า กิริยาที่อดทนต่อ โลกะ โทสะ โมหะ ไม่แสดงกริยาวาจาอันชั่วร้ายตามอำนาจ โลกะ โทสะ โมหะ และอดทนต่อทุกขเวทนา อดทนต่อถ้อยคำที่มีผู้กล่าวชั่วไม่เป็นที่ชอบใจ พระมหากษัตริย์จะต้องมีพระราชหฤทัยกล้าหาญ สามารถรักษาพระราชหฤทัยและพระอาการทางกาย วาจา ให้สงบเรียบร้อย จึงจะปกครองอาณาประชาราษฎร์ ให้อยู่เป็นสุขได้^{๑๔๗}

นักวิชาการบางท่านได้กล่าวไว้ว่า ทศพิธราชธรรม คือ ธรรมที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงนำมาใช้ในการดำเนินพระราชกรณียกิจอย่างสม่ำเสมอ ในส่วนของ ขันติ (ขันติญจ) คือ ความอดทน หมายถึง การอดทนต่องานที่ตรากตรำ ถึงจะลำบากกาย ทำเหนื่อยเพียงใดก็ไม่ย่อถอย ถึงจะถูกย่ำถูกหยันด้วยคำเสียดสี ถากถาง อย่างไรก็ดี ก็ไม่หมดกำลังใจ ไม่ย่อท้อละทิ้งกรณีที่บำเพ็ญโดยชอบธรรม^{๑๔๘} นักวิชาการได้กล่าวว่า ขันติ คือ ความอดทนต่อโทสะ อดทนต่อโมหะนั้นเองไม่ทำลวงด้วยอำนาจโลกะหรือราคะ โทสะ โมหะ น้อมนทางกาย ทางวาจา ตลอดถึงทางমনะหรือทางใจ^{๑๔๙}

สรุปได้ว่า ขันติ หมายถึง มีความอดทนต่อ โลกะ โทสะ โมหะ ไม่แสดงกริยาวาจาอันชั่วร้าย ตามอำนาจ โลกะโทสะโมหะ และอดทนต่อทุกขเวทนา อดทนต่อถ้อยคำที่มีผู้กล่าวชั่วไม่เป็นที่

^{๑๔๔} สุเมธ ตันติเวชกุล, การเสริมสร้างสมรรถนะบุคลากรสายสนับสนุนและช่วยวิชาการด้วยการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เสริมสร้างเมืองไทยใสสะอาด, อ้างแล้ว, หน้า ๒๓.

^{๑๔๕} ทรงวิทย์ แก้วศรี, ทศพิธราชธรรม, อ้างแล้ว, หน้า ๒๙๓.

^{๑๔๖} ขุ.ชา. ๒๘/๒๔๐/๘๖.

^{๑๔๗} สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, ทศบารมีในพุทธศาสนาเถรวาท, อ้างแล้ว, หน้า ๑๓๘.

^{๑๔๘} สุเมธ ตันติเวชกุล, การเสริมสร้างสมรรถนะบุคลากรสายสนับสนุนและช่วยวิชาการด้วยการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เสริมสร้างเมืองไทยใสสะอาด, อ้างแล้ว, หน้า ๒๓.

^{๑๔๙} ทรงวิทย์ แก้วศรี, ทศพิธราชธรรม, อ้างแล้ว, หน้า ๓๑๗.

ขอบใจ ผู้ปกครองจะต้องอดทนต่อความทุกข์ยากในการปฏิบัติหน้าที่ ทนเสียสละเพื่อประชาชน ทนต่อปัญหา และอารมณ์อันไม่พึงประสงค์ของคนเป็นจำนวนมาก ตลอดถึงทนต่อความรู้สึกและความต้องการอันไม่ถูกไม่ควรของตนเอง ไม่ให้แสดงออกมาด้วย

๑๐. อวิโรธนะ ความไม่คลาดธรรมดา

พระสุตตันตปิฎก ขุททกนิกาย ชาดก ได้ให้ความหมายของคำว่า “อวิโรธนะ” ใน ทศพิธราชธรรม ไว้ว่า อวิโรธนะ หมายถึง ความไม่คลาดธรรมดา กล่าวคือ วางองค์เป็นหลักหนักแน่นในธรรม คงที่ไม่มีความเอนเอียงหวั่นไหวเพราะถ้อยคำที่ดีร้าย ลากสัการะหรืออภิชฌาภรณ์ อนิภิชฌาภรณ์ใด ๆ สถิตมั่นในธรรม ทั้งส่วนยุติธรรม คือ ความเที่ยงธรรม ก็ดี นิติธรรม คือ ระเบียบแบบแผน หลักการปกครองตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามก็ดี ไม่ประพฤตินำให้เคลื่อนคลาดวิบัติไป^{๑๕๐}

ทรงนิพนธ์ว่า อวิโรธนะ คือ การไม่ทำผิดจากทำนองของคลองธรรม พระมหากษัตริย์ทรงตั้งอยู่ในชาติติดยประเพณี ไม่คลาดจากความยุติธรรม อุปถัมภ์ยกย่องคนที่ควรยกย่อง ลงโทษคนที่กระทำความผิด ไม่กระทำการใดด้วยอำนาจอคติ ๔ ประการ^{๑๕๑} และมีนักวิชาการได้กล่าวไว้ว่า ทศพิธราชธรรม คือ ธรรมที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงนำมาใช้ในการดำเนินพระราชกรณียกิจอย่างสม่ำเสมอ ในส่วนของ อวิโรธนะ (อวิโรธ) คือการหนักแน่นในธรรมและความถูกต้อง หมายถึง การวางองค์เป็นหลักหนักแน่น ในธรรมคงที่ไม่เอนเอียงหวั่นไหวเพราะถ้อยคำที่ดีร้าย ลากสัการะหรืออภิชฌาภรณ์ใด ๆ สถิตมั่นในธรรมทั้งส่วนยุติธรรม ถือความเที่ยงธรรม นิติธรรม คือ ระเบียบแบบแผนหลักการปกครองตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามไม่ประพฤติดคลาดเคลื่อนให้วิบัติไป^{๑๕๒}

นักวิชาการได้กล่าวว่า คำว่า อวิโรธ หรือ อวิโรธนะ มีความหมายตามศัพท์ คือ

๑. การไม่ได้แย้งหรือเป็นฝ่ายตรงกันข้าม การมีชีวิตหรือความเป็นอยู่สอดคล้องกัน

๒. ความเป็นผู้มีใจเข้ากับคนอื่นเขาไม่ได้ คือ มีความเสมอต้นเสมอปลาย เข้ากันได้กลมเกลียวกัน

๓. ความไม่คลาดธรรมดา คือ วางองค์เป็นหลักหนักแน่นในธรรม คงที่ไม่มีความเอนเอียงหวั่นไหวเพราะถ้อยคำที่ดีร้าย ลากสัการะ หรืออภิชฌาภรณ์ อนิภิชฌาภรณ์ใด ๆ สถิตมั่นในธรรมทั้งส่วนยุติธรรม คือ ความเที่ยงธรรมก็ดี นิติธรรม คือ ระเบียบแบบแผนหลักการปกครองตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณี อันดีงามก็ดี ไม่ประพฤตินำให้เคลื่อนคลาดวิบัติไป

อวิโรธนะ คือ ความไม่ผิดชื่อว่า อวิโรธนะ ธรรมชั้นนี้ควรหมายความว่า รู้ว่าผิดแล้วไม่ดื้อขึ้นทำ คือ ไม่ยอมทำผิดทั้งรู้ ๆ ผิดในที่นี้ หมายถึง ผิดจากข้อที่ถูกที่ควรทุกอย่าง เช่น ผิดจากความยุติธรรม ด้วยอำนาจอคติ ผิดจากปกติ คือ เมื่อประสบความเจริญหรือความเสื่อม ก็รักษาอาการกายวาจาไว้ให้คงที่ไม่ให้ขึ้นลงเพราะยินดียินร้าย^{๑๕๓}

^{๑๕๐} ขุ.ชา. ๒๘/๒๔๐/๘๖.

^{๑๕๑} สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, ทศบารมีในพุทธศาสนาเถรวาท, อ้างแล้ว, หน้า ๑๔๐.

^{๑๕๒} สุเมธ ตันติเวชกุล, การเสริมสร้างสมรรถนะบุคลากรสายสนับสนุนและช่วยวิชาการด้วยการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เสริมสร้างเมืองไทยใสสะอาด, อ้างแล้ว, หน้า ๒๓.

^{๑๕๓} ทรงวิทย์ แก้วศรี, ทศพิธราชธรรม, อ้างแล้ว, หน้า ๓๗๓.

สรุปได้ว่า อวิโรธนะ หมายถึง การกระทำที่ไม่ผิดจากทำนองคลองธรรม มีจิตใจหนักแน่นในธรรม คงที่ไม่มีความเอนเอียงหวั่นไหวเพราะถ้อยคำที่ร้าย ลากสัการะ ไม่ประพฤติดีไปจากขนบธรรมเนียมประเพณี ระเบียบแบบแผนในการปกครอง

จากแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความหมายของทศพิธราชธรรม ผลการศึกษาจากพระไตรปิฎก ราชบัณฑิตยสถาน และของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยประมวลได้ว่าความหมายของทศพิธราชธรรม เพื่อการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๑๔ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๑๔ แนวคิดหลักจากคัมภีร์และราชบัณฑิตยสถาน มีความหมายของทศพิธราชธรรม

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
พระสุตตันตปิฎก ขุททกนิกาย ชาดก, (ขุ.ชา. ๒๘/๒๔๐/๘๖)	ทศพิธราชธรรม มีความหมายดังนี้ ๑. ทาน หมายถึง การให้สิ่งของแก่ผู้อื่น ๒. ศีล หมายถึง ความประพฤติดีงาม เสมอต้นเสมอปลาย ๓. ปริจจาคะ หมายถึง ความเสียสละ ๔. อาชชวะ หมายถึง ความซื่อตรง ๕. มัททวะ หมายถึง ความอ่อนโยน ๖. ตบะ หมายถึง ความทรงเดช อดกลั้นต่อกิเลสทั้งปวง ๗. อักโกธะ หมายถึง ความไม่กริ้วโกรธ ๘. อวิหิงสา หมายถึง ความไม่ข่มเหงเบียดเบียน ๙. ขันติ หมายถึง ความอดทนเข้มแข็ง ไม่ท้อถอยต่ออุปสรรคทั้งปวง ๑๐. อวิโรธนะ หมายถึง ความไม่คลาดในธรรม การให้ความอุปถัมภ์พระพุทธานุสา
ราชบัณฑิตยสถาน, (๒๕๔๒, หน้า ๔๖๓)	ทศพิธราชธรรม มีความหมายดังนี้ ๑. ทาน หมายถึง การให้สิ่งของแก่ผู้อื่น ๒. ศีล หมายถึง ความประพฤติดีงาม ๓. ปริจจาคะ หมายถึง ความเสียสละ ๔. อาชชวะ หมายถึง ความซื่อตรง ๕. มัททวะ หมายถึง ความอ่อนโยน ๖. ตบะ หมายถึง ความทรงเดช อดกลั้นต่อกิเลสทั้งปวง ๗. อักโกธะ หมายถึง ความไม่กริ้วโกรธ ๘. อวิหิงสา หมายถึง ความไม่ข่มเหงเบียดเบียน ๙. ขันติ หมายถึง ความอดทนเข้มแข็ง ไม่ท้อถอยต่ออุปสรรคทั้งปวง ๑๐. อวิโรธนะ หมายถึง ความไม่คลาดในธรรม การให้ความอุปถัมภ์พระพุทธานุสา

ตารางที่ ๒.๑๔ แนวคิดหลักที่นักวิชาการหรือนักวิจัยทำการศึกษาความหมายของทศพิธราชธรรม (ต่อ)

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก (เจริญ สุวฑฺฒโน), (๒๕๔๔, หน้า ๗๒)	ทศพิธราชธรรม มีความหมายนี้ ๑. ทาน หมายถึง การให้สิ่งของแก่ผู้อื่น ๒. ศีล หมายถึง ความประพฤติดีงาม เสมอต้น เสมอปลาย ๓. ปริจจาคะ หมายถึง ความเสียสละ ๔. อาชชวะ หมายถึง ความซื่อตรง ๕. มัททวะ หมายถึง ความอ่อนโยน ๖. ตบะ หมายถึง ความทรงเดช อดกลั้นต่อกิเลส ทั้งปวง ๗. อักโกธะ หมายถึง ความไม่กริ้วโกรธ ๘. อวิหิงสา หมายถึง ความไม่ข่มเหงเบียดเบียน ๙. ขันติ หมายถึง ความอดทนเข้มแข็ง ไม่ท้อถอย ต่ออุปสรรคทั้งปวง ๑๐. อวิโรธนะ หมายถึง ความไม่คลาดในธรรม การให้ความอุปถัมภ์พระพุทธศาสนา
พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), (๒๕๓๘, หน้า ๒๘๕)	คุณธรรมของผู้ปกครองบ้านเมือง เป็นธรรมของ นักปกครองมี ๑๐ ประการ คือ ทาน, ศีล, ปริจจา คะ, อาชชวะ, มัททวะ, ตบะ, อักโกธะ, อวิหิงสา, ขันติ, และอวิโรธนะ
คุณ โทชนธ์, (๒๕๓๗, หน้า ๕๓)	ธรรมสำหรับพระเจ้าแผ่นดินหรือธรรมะที่พระเจ้า แผ่นดินหรือพระมหากษัตริย์พึงประพฤติปฏิบัติ ๑๐ อย่าง เป็นธรรมสำคัญในการปกครอง เพื่อให้ เกิดความเป็นธรรมในสังคม

ตารางที่ ๒.๑๔ แนวคิดหลักที่นักวิชาการหรือนักวิจัยทำการศึกษาความหมายของทศพิธราชธรรม (ต่อ)

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ, (๒๕๔๓, หน้า ๑๓๗-๑๓๘)	ทศพิธราชธรรม มีความหมายดังนี้ ๑. ทาน หมายถึง การให้สิ่งของแก่ผู้อื่น ๒. ศีล หมายถึง ความประพฤติดีงาม เสมอต้นเสมอปลาย ๓. ปริจจาคะ หมายถึง ความเสียสละ ๔. อาชชวะ หมายถึง ความซื่อตรง ๕. มัททวะ หมายถึง ความอ่อนโยน ๖. ตบะ หมายถึง ความทรงเดช อดกลั้นต่อกิเลสทั้งปวง ๗. อักโกธะ หมายถึง ความไม่กริ้วโกรธ ๘. อวิหิงสา หมายถึง ความไม่ข่มเหงเบียดเบียน ๙. ขันติ หมายถึง ความอดทนเข้มแข็ง ไม่ท้อถอยต่ออุปสรรคทั้งปวง ๑๐. อวิโรธนะ หมายถึง ความไม่คลาดในธรรม การให้ความอุปถัมภ์พระพุทธศาสนา
พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), (๒๕๓๘, หน้า ๒๘๕)	คุณธรรมของผู้ปกครองบ้านเมือง เป็นธรรมของนักปกครองมี ๑๐ ประการ คือ ทาน, ศีล, ปริจจาคะ, อาชชวะ, มัททวะ, ตบะ, อักโกธะ, อวิหิงสา, ขันติ, และอวิโรธนะ
คุณ โทชนธ์, (๒๕๓๗, หน้า ๕๓)	ธรรมสำหรับพระเจ้าแผ่นดินหรือธรรมะที่พระเจ้าแผ่นดินหรือพระมหากษัตริย์พึงประพฤติปฏิบัติ ๑๐ อย่าง เป็นธรรมสำคัญในการปกครอง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

ตารางที่ ๒.๑๔ แนวคิดหลักที่นักวิชาการหรือนักวิจัยทำการศึกษาความหมายของทศพิธราชธรรม (ต่อ)

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
สุเมธ ตันติเวชกุล , (๒๕๔๘, หน้า ๒๓)	ทศพิธราชธรรม มีความหมายดังนี้ ๑. ทาน หมายถึง การให้สิ่งของแก่ผู้อื่น ๒. ศีล หมายถึง ความประพฤติดีงาม เสมอต้นเสมอปลาย ๓. ปริจาคะ หมายถึง ความเสียสละ ๔. อาชวะ หมายถึง ความซื่อตรง ๕. มัททวะ หมายถึง ความอ่อนโยน ๖. ตบะ หมายถึง ความทรงเดช อดกลั้นต่อกิเลสทั้งปวง ๗. อักโกธะ หมายถึง ความไม่กริ้วโกรธ ๘. อวิหิงสา หมายถึง ความไม่ข่มเหงเบียดเบียน ๙. ขันติ หมายถึง ความอดทนเข้มแข็ง ไม่ท้อถอยต่ออุปสรรคทั้งปวง ๑๐. อวิโรธนะ หมายถึง ความไม่คลาดในธรรม การให้ความอุปถัมภ์พระพุทธานุภาพ
ปิ่น มุทุกันต์, (๒๕๒๐, หน้า ๑๔)	ทศพิธราชธรรม มีความหมายดังนี้ ๑. ทาน หมายถึง การให้สิ่งของแก่ผู้อื่น ๒. ศีล หมายถึง ความประพฤติดีงาม ๓. ปริจาคะ หมายถึง ความเสียสละ ๔. อาชวะ หมายถึง ความซื่อตรง ๕. มัททวะ หมายถึง ความอ่อนโยน ๖. ตบะ หมายถึง ความทรงเดช อดกลั้นต่อกิเลสทั้งปวง ๗. อักโกธะ หมายถึง ความไม่กริ้วโกรธ ๘. อวิหิงสา หมายถึง ความไม่ข่มเหงเบียดเบียน ๙. ขันติ หมายถึง ความอดทนเข้มแข็ง ไม่ท้อถอยต่ออุปสรรคทั้งปวง ๑๐. อวิโรธนะ หมายถึง ความไม่คลาดในธรรม การให้ความอุปถัมภ์พระพุทธานุภาพ

ตารางที่ ๒.๑๔ แนวคิดหลักที่นักวิชาการหรือนักวิจัยทำการศึกษาความหมายของทศพิธราชธรรม (ต่อ)

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
ทรงวิทย์ แก้วศรี, (๒๕๓๐, หน้า ๙๖)	ทศพิธราชธรรม มีความหมายดังนี้ ๑. ทาน หมายถึง การให้สิ่งของแก่ผู้อื่น ๒. ศีล หมายถึง ความประพฤติดีงาม เสมอต้นเสมอปลาย ๓. ปริจาคะ หมายถึง ความเสียสละ ๔. อาชชวะ หมายถึง ความซื่อตรง ๕. มัททวะ หมายถึง ความอ่อนโยน ๖. ตบะ หมายถึง ความทรงเดช อดกลั้นต่อกิเลสทั้งปวง ๗. อักโกธะ หมายถึง ความไม่กริ้วโกรธ ๘. อวิหิงสา หมายถึง ความไม่ข่มเหงเบียดเบียน ๙. ขันติ หมายถึง ความอดทนเข้มแข็ง ไม่ท้อถอยต่ออุปสรรคทั้งปวง ๑๐. อวิโรธนะ หมายถึง ความไม่คลาดในธรรม การให้ความอุปถัมภ์พระพุทธานุภาพ
สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก (เจริญ สุวฑฺฒโน), (๒๕๔๓, หน้า ๓๘)	ทศพิธราชธรรม มีความหมายดังนี้ ๑. ทาน หมายถึง การให้สิ่งของแก่ผู้อื่น ๒. ศีล หมายถึง ความประพฤติดีงาม ๓. ปริจาคะ หมายถึง ความเสียสละ ๔. อาชชวะ หมายถึง ความซื่อตรง ๕. มัททวะ หมายถึง ความอ่อนโยน ๖. ตบะ หมายถึง ความทรงเดช อดกลั้นต่อกิเลสทั้งปวง ๗. อักโกธะ หมายถึง ความไม่กริ้วโกรธ ๘. อวิหิงสา หมายถึง ความไม่ข่มเหงเบียดเบียน ๙. ขันติ หมายถึง ความอดทนเข้มแข็ง ไม่ท้อถอยต่ออุปสรรคทั้งปวง ๑๐. อวิโรธนะ หมายถึง ความไม่คลาดในธรรม การให้ความอุปถัมภ์พระพุทธานุภาพ

๒.๖.๑.๓ ความสำคัญของหลักทศพิธราชธรรม

จากความหมายหลักทศพิธราชธรรมทั้ง ๑๐ ข้อ จะเห็นได้ว่าทั้ง ๑๐ ข้อนี้มีความสำคัญในฐานะเป็นหลักธรรมที่เหมาะสมกับผู้นำหรือผู้ปกครอง ดังต่อไปนี้

นักวิชาการได้กล่าวถึงความสำคัญของทศพิธราชธรรมทั้ง ๑๐ ประการไว้ว่า

๑) ทาน คือ การให้ คือ ต้องบำเพ็ญตนเป็นผู้ให้โดยมุ่งปกครองเพื่อให้เขาได้ มิใช่เพื่อเอาจากเขา เอาใจใส่อำนวยความสะดวกความสงเคราะห์อนุเคราะห์ให้ประชาราษฎร์ได้รับผลประโยชน์ ความสะดวก ความปลอดภัย ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เดือดร้อนประสบทุกข์ และให้ความสนับสนุนแก่ผู้ทำความดี

๒) ศิล คือ ความประพฤติดีงาม ทำให้สามารถควบคุมความประพฤติทางกาย วาจา และทางใจให้ถูกต้องเรียบร้อยดีงาม ตามระเบียบวินัยของหมู่คณะและหลักธรรมทางศาสนา เพื่อเป็นตัวอย่างและเป็นที่เคารพนับถือของประชาชน หรือผู้ใต้ปกครอง ผู้อยู่ใต้ปกครองก็เป็นผู้ที่น่ายกย่องสรรเสริญ คือประพฤติดี สำนวณกายและวาจา ประกอบการสุจริตรักษากิตติคุณ ประพฤติให้สมควรเป็นตัวอย่างและเป็นที่เคารพนับถือของประชาราษฎร์ มิใช่มีข้อที่ผู้ใดดูแคลน นั้นหมายความว่า พระมหากษัตริย์ทรงประพฤติพระจริยาทางพระกายและพระวาจา ให้สะอาดตามขัตติยราชประเพณี ดำรงด้วยดีในเบญจศีลให้เป็นคุณสมบัติ ในพระองค์

๓) บริจาค การบริจาค หรือการไม่เห็นแก่ตัว การเสียสละเพื่อส่วนรวม ยอมเสียสละความสุขส่วนตนเข้าไปรับภาระหน้าที่ดำเนินงาน เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนหมู่คณะหรือประเทศชาติ ด้วยความเสียสละอย่างแท้จริง เป็นคนมีจิตใจกว้างขวางไม่เห็นแก่ตัวไม่ฉวยโอกาสเอาเปรียบเพื่อความสุขหรือความปลอดภัยเฉพาะส่วนตน คือ สามารถเสียสละความสุขสำราญเป็นต้น ตลอดจนชีวิตของตนได้เพื่อประโยชน์ของประชาชน และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองนั้น หมายความว่า พระมหากษัตริย์ทรงสละบริจาคพระราชทรัพย์ เป็นต้น ตลอดจนถึงความสุขส่วนพระองค์ เพื่อความผาสุกแห่งพสกนิกรส่วนรวม

๔) อาชวะ คือ ความเชื่อตรงต่อตนเอง ต่องาน และต่อบุคคลอื่นๆ ทำให้มีการปฏิบัติภารกิจ หรือหน้าที่ด้วยความสุจริตจริงใจ ไม่หลอกลวงประชาชนหรือผู้ใต้ปกครอง มีความภักดีต่อประเทศชาติและตั้งมั่นในสุจริตธรรม มั่นคงอยู่ในศีลธรรม รักษาสัจจะและเกียรติยศ ตลอดจนเป็นที่เชื่อถือไว้วางใจได้ของบุคคลทั่วไป คือ ซื่อตรง ซื่อสัตย์ ไร้มารยา ปฏิบัติภารกิจโดยสุจริตมีความจริงใจ ไม่หลอกลวงประชาชน นั้นหมายความว่า พระมหากษัตริย์ต้องมีพระราชอัธยาศัย ประกอบด้วยความตรง ไร้มารยาสาโถย ดำรงในความซื่อสัตย์สุจริต ซื่อตรงต่อพระราชสัมพันธมิตรและพระราชวงศานุวงศ์ ข้าทูลละอองธุลีพระบาททั้งปวง ไม่ทรงคิดลวงประทุษร้ายโดยอุบายยุติธรรม

๕) มัทวะ ความอ่อนโยน ทำให้มีอัธยาศัยไมเย่อหยิ่งกระด้างหยาบคาย มีคำพูดที่นุ่มนวลไพเราะอ่อนหวานต่อคนทั่วไป มีอัธยาศัยดีงาม พร้อมที่จะรับฟังคำแนะนำตักเตือนจากผู้อื่น ได้รับความจงรักภักดีจากประชาชน และผู้ใต้บังคับบัญชาตลอดถึงบุคคลทั่วไป คือ พระมหากษัตริย์ต้องมี พระราชอัธยาศัยอ่อนโยน ไม่ดื้อดึง ถือพระองค์ด้วยอำนาจมานะเพราะชาติ โคตร ยศ และทรัพย์สิน เป็นต้น เมื่อมีผู้มากราบทูลตักเตือนด้วยข้ออรรถ ข้อธรรมที่ประกอบด้วยเหตุผล มิได้ทรงห้ามปรามคัดค้าน ทรงวิจารณ์โดยถ้อยถนอมถ้อยดีชอบก็ทรงยินดีด้วย แล้วทรงอนุวัตรตาม และไม่ทรงถือ

พระองค์ด้วยอำนาจมานะ มีสัมมาคารวะอ่อนน้อมแก่ท่านผู้เจริญโดยวัย และเจริญโดยคุณธรรม ไม่ทรงดูหมิ่น

๖) ตปะ ความทรงเดชหรือความมีอำนาจหรือธรรมอยู่ในตัว ทำให้สามารถที่จะคอย รู้จักยับยั้งซึ่งใจคอยทำลาย หรือขัดความชั่วไม่ให้กำเริบ เป็นอำนาจที่ปราบปรามจิตใจของผู้ปกครอง ให้อยู่ในทำนองคลองธรรม ไม่ล่วงละเมิดศีลธรรมอันดีงาม ตามอำนาจความต้องการของกิเลส ทำให้ผู้ใต้ปกครองเกิดความยำเกรงด้วยการบำเพ็ญเพียร เอาชนะความชั่วร้ายภายในจิตใจด้วยการรู้จักขจัด ความชั่วออกไป ไม่ยอมหมกมุ่นอยู่ในกามคุณหรือความสุขสำราญมากเกินไป คือ พระมหากษัตริย์ทรง ตั้งพระราชหฤทัยกำจัดความเกียจคร้านและการทำผิดหน้าที่ ทรงตั้งพระราชอุตสาหะวิริยภาพปฏิบัติ พระราชกรณียกิจให้เป็นไปด้วยดียิ่งขึ้น มีพระตะบะตะเซเป็นที่ยำเกรงแห่งบุคคลทั่วไป ตลอดจน สมาทานกุศลวัตรเฉกเช่น กิจวัตรกุศลวิติกบาปธรรมให้เสื่อมสูญไม่ตั้งอยู่ได้

๗) อักโกธะ ความไม่โกรธ ทำให้ไม่ลุอำนาจความโกรธ จนเป็นเหตุให้กระทำการต่าง ๆ ผิดพลาด เสียธรรม จะต้องมีความเมตตาประจักษ์ใจไว้คอยระงับความขุ่นเคือง มีความรักและปรารถนาดีต่อผู้ ใต้ปกครองสม่ำเสมอ ไม่เห็นแก่ตัว มุ่งให้เขาเจริญในทุกๆ ด้าน คือ พระมหากษัตริย์ต้องมีพระราช อหังการน้อย ประกอบด้วย เมตตา ไม่ทรงปรารถนาก่อนจะกระทำแก่ผู้อื่น ไม่ทรงพระพิโรธด้วยเหตุที่ไม่ควร แม้มีเหตุที่ทำให้ทรงพระพิโรธ แต่ทรงข่มใจเสียให้สงบอันตรธาน และทรงปฏิบัติด้วยพระสติ ครอบครอบ

๘) อวิหิงสา ความไม่เบียดเบียน ปับคั้น ทำให้เป็นผู้ไม่กดขี่ข่มเหงให้ประชาชนหรือผู้ใต้ ปกครองได้รับความเดือดร้อนทุกข์ยาก เช่นการเก็บภาษีแบบขูดรีด การใช้แรงงานเกินขนาด ไม่หลงระเห็จใน อำนาจ จนขาดความเมตตากรุณา ไม่หาเหตุลงโทษประชาชนหรือผู้ใต้ปกครองเพราะอาศัยความ เกล็ดขัดแย้งส่วนตัว จะต้องมีการช่วยเหลือประชาชนและผู้ใต้ปกครองให้พ้นจากทุกข์ภัยนั้น หมายความว่า พระมหากษัตริย์ต้องมีพระราชหฤทัยประกอบด้วยพระมหากรุณา ไม่ทรงปรารถนาก่อน ทุกข์แก่ผู้ใดผู้หนึ่ง ไม่ทรงเบียดเบียน พระราชวงศานุวงศ์ ข้าทูลละอองธุลีพระบาทและอาณา ประชาชนให้ลำบากด้วยเหตุอันไม่ควรทำ หรือด้วยตั้งพิภักดิ์เก็บภาษีอากรเกินขนาดทรงปกครอง ประชาชนดังบิดาปกครองบุตร

๙) ขันติ ความอดทน อดกลั้น ทำให้รู้จักข่มใจห้ามใจตัวเอง ทนทานต่ออำนาจกิเลส และความทุกข์ยากต่างๆ ให้มีสติคอยควบคุมจิตใจให้คงที่อยู่มากตามปกติ ไม่ให้กำเริบอ่อนไหวในเมื่อ เผชิญกับความยุ่งยากลำบาก ภัยอันตรายต่างๆ เป็นธรรมที่จะทำให้ฝ่าฟันอุปสรรคไปถึงจุดหมาย ปลายทางได้ เป็นการแสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งและกล้าหาญ อดทนต่องานที่ตรากตรำ อดทนต่อโลภะ ความอยากได้ในทางทุจริต ต่อโทษความโกรธเคืองจนถึงพยาบาทมุ่งร้าย ต่อโมหะความหลงมกมาย เพราะได้ประสบอารมณ์ที่ยั่วให้เกิด เมื่อมีอารมณ์ประสพยั่วให้เกิด อยากได้ อยากล้างผลาญ อยาก เบียดเบียนก่อดทอนไว้ ไม่หมดกำลังใจ ไม่ยอมและทิ้งกิจกรรมที่บำเพ็ญโดยชอบธรรม

๑๐) อวิโรธนะ คือ ความไม่ประพฤติดีไปจากธรรม หรือความเที่ยงตรงต่อหลักธรรม ทำให้ไม่มีความ เอนเอียงหวั่นไหวเพราะถ้อยคำดีร้าย ลากสักการะ หรืออารมณ์ที่ชอบใจ และไม่ชอบ ใจใด ๆ ตั้งมั่นอยู่ในธรรมทั้งส่วนยุติธรรม คือ ความเที่ยงธรรม ทั้งในส่วนนิติธรรม คือ ระเบียบแบบ แผนในการปกครอง ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีที่ดีงาม ไม่ประพฤติดีคลาดเคลื่อนวิบัติไป ดำรง อยู่ในความยุติธรรมมีความสงบเสงี่ยม มีสติควบคุมรักษามารยาททางกาย วาจาให้เป็นสุจริตและ

สุภาพ ไม่ผิดระเบียบประเพณี ตลอดจนกฎหมายและศีลธรรม ให้มีความสุขภาพเมื่อจะเสียขันติ คือ ถ้อย
ประโยชน์สุข ความดีงามของรัฐ และราษฎรเป็นที่ตั้ง อันใดประชาชนปรารถนาโดยชอบธรรมก็ไม่ขัด
ฉันทการใด จะเป็นไปโดยชอบธรรมเพื่อประโยชน์สุข ของประชาชนก็ไม่ขัดขวาง วางพระองค์เป็นหลัก
แน่นในธรรม คงที่ไม่มีความเอนเอียงหวั่นไหว เพราะถ้อยคำที่ร้าย ลามสักการะหรืออิฏฐารมณ์
อนิฏฐารมณ์ใด ๆ สถิตมั่นในธรรม ทั้งส่วนยุติธรรม คือ ความเที่ยงธรรมและส่วนนิติธรรม คือ ระเบียบ
แบบแผนหลักการปกครอง ตลอดจนขนบธรรมเนียม และชนบประเพณีไม่ปฏิบัติให้คลาดวิบัติไป^{๑๕๔}

สรุปได้ว่า ทศพิธราชธรรม หมายถึง ธรรมพระราชา กิจวัตรที่พระเจ้าแผ่นดินควร
ประพฤติคุณธรรมของผู้ปกครองบ้านเมือง เป็นธรรมของนักปกครองมี ๑๐ ประการ ไม่ใช่เป็น
หลักธรรมสำหรับพระราชา หรือผู้ปกครองเท่านั้น เหล่าประชาชนพสกนิกรทั้งหลาย ก็สามารถนำมา
เป็นหลักประพฤติปฏิบัติได้ ทศพิธราชธรรมนั้นจะสามารถคุ้มครองบ้านเมือง ป้องกันบ้านเมือง พัฒนา
บ้านเมือง ในฐานะที่เป็นธรรมะที่จะช่วยได้จริง การนำหลักทศพิธราชธรรมไปใช้นั้นจะเกิดผลสำเร็จได้
ผลประโยชน์สูงสุดนั้น ก็ต่อเมื่อ พระเจ้าแผ่นดินหรือผู้ปกครองตลอดทั้งประชาชนนำไปปฏิบัติตาม

^{๑๕๔} สถาบันบันลือธรรม, “ทศพิธราชธรรมและจักรวรรดิวัตรเฉลิมพระเกียรติ พระบาทสมเด็จพระ
จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว”, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสภา), ๒๕๔๙, หน้า ๘๔-๘๘.

จากแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความสำคัญของทศพิธราชธรรม ผลการศึกษาจากของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยประมวลได้ว่าความสำคัญของทศพิธราชธรรม เพื่อการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๑๕ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๑๕ แนวคิดหลักจากนักวิชาการ มีความสำคัญของทศพิธราชธรรม

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
เปรม รัชศรีอินทร์, (๒๕๔๙, หน้า ๘๔-๘๘.)	ทศพิธราชธรรม มีความสำคัญดังนี้ ๑. ทาน หมายถึง การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เดือดร้อนประสบทุกข์ ๒. ศีล หมายถึง ความประพฤติดีงาม สวรรกายและวาจา ๓. บริจาคะ หมายถึง การบริจาค การเสียสละเพื่อส่วนรวม ๔. อาชวะ หมายถึง ความซื่อตรง ต่องาน และต่อบุคคลอื่นๆ ๕. มัทวะ หมายถึง ความอ่อนโยน มีอัธยาศัยดีงาม ๖. ตบะ หมายถึง ความทรงเดชหรือความมีอำนาจหรือธรรมอยู่ในตัว ๗. อักโกธะ หมายถึง ทำให้ไม่ลุอำนาจความโกรธ ๘. อวิหิงสา หมายถึง ความไม่เบียดเบียน ๙. ขันติ หมายถึง ความเยือกเย็นล้าปาก ต่ออุปสรรคทั้งปวง ๑๐. อวิโรธนะ หมายถึง ความไม่คลาดในธรรมการให้ความอุปถัมภ์พระพุทธานุสา

๒.๖.๑.๔ ลักษณะของทศพิธราชธรรม

ลักษณะของทศพิธราชธรรมในพระพุทธศาสนา เป็นไปในลักษณะเน้นแนวปฏิบัติของผู้นำหรือผู้บริหาร และเป็นหลักจริยธรรมสำหรับบุคคลทั่วไป เป็นหลักคุณธรรมจริยธรรมที่มีในจิตสำนึกของแต่ละบุคคล การจะมีจิตสำนึกในเรื่องของจริยธรรมคุณธรรมมากน้อยเพียงใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับว่าบุคคลนั้น นำหลักธรรมนั้นไปปฏิบัติให้เกิดผลมากน้อยเพียงใด

พระพุทธศาสนาได้แบ่งหลักจริยธรรมสำหรับการปฏิบัติแต่ละบุคคลเป็นระดับ ๆ ตามแต่อุปนิสัยและหน้าที่ของแต่ละบุคคลเพื่อจะนำไปใช้ในการปฏิบัติ ให้การดำเนินชีวิตหรือการปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ผู้นำ ผู้บริหารโดยเฉพาะพระมหากษัตริย์ เป็นผู้ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่หนักมากในพระไตรปิฎก กล่าวว่า

เป็นหนึ่งในบุคคล ๕ จำพวก ๑. สตรีผู้มีความประสงค์บุรุษ ๒. บุรุษผู้มีความประสงค์สตรี ๓. โจรผู้มีความประสงค์จะลักทรัพย์ ๔. พระราชาผู้ประกอบในราชกรณียกิจ ๕. ภิกษุผู้มีความประสงค์จะปราศจากสัญญาชน ที่หลับน้อยในราตรี จึงมีความจำเป็นต้องมีสิ่งที่คอยทำหน้าที่คอยควบคุม ให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปด้วยความราบรื่นปราศจากอุปสรรคขัดขวาง”^{๑๕๕}

สิ่งที่คอยควบคุมหรือเป็นสิ่งที่คอยตักเตือนให้ทำหน้าที่เป็นไปด้วยดี ก็คือคุณธรรมจริยธรรมนั่นเอง นั่นคือทศพิธราชธรรม ๑๐ ประการ ดังที่ปรากฏในพระไตรปิฎกว่า “พระเจ้าจักรพรรดิผู้ทรงธรรมเป็นธรรมราชาในโลกนี้ทรงอาศัยธรรมนั่นเอง สักการะธรรม เคารพธรรม ยำเกรงธรรม มีธรรมเป็นธง มีธรรมเป็นตรา มีธรรมเป็นใหญ่ ทรงจัดการรักษา ป้องกัน และคุ้มครองที่ประกอบ ด้วยธรรม”^{๑๕๖}

ทรงนิพนธ์ว่า พระมหากษัตริย์ เป็นผู้บริหาร และเป็นผู้ปกครองที่มีความสำคัญมาก มาตั้งแต่สมัยโบราณกาลจนกระทั่งถึงปัจจุบัน พระพุทธศาสนาได้กล่าวถึงหลักจริยธรรมสำหรับใช้ในการปฏิบัติในหน้าที่ต่าง ๆ สำหรับพระมหากษัตริย์ไว้อย่างน่าสนใจ โดยหลักจริยธรรมนั้น มีทั้งเกี่ยวข้องโดยตรง และเกี่ยวข้องโดยอ้อม เพื่อเสริมการปฏิบัติงานในหน้าที่ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยธรรมเหล่านี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับผู้ปกครอง ผู้บริหารในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

หลักธรรมสำหรับการปกครองที่พระพุทธศาสนาได้แสดงไว้นั้นมีลักษณะเป็นกลางๆ สามารถนำมาปรับใช้ได้กับการปกครองทุกรูปแบบ ในทางทฤษฎีนั้นดูเหมือนว่าคำสอนหรือหลักธรรมที่ทรงแสดงไว้ แต่ละหมวดหรือแต่ละเรื่องเหล่านี้ต่างกันหรือแยกจากกัน แต่ในทางปฏิบัติหลักธรรมต่าง ๆ ล้วนมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกันเสมอ ดังเช่น เรื่อง ทศพิธราชธรรมหมายความว่าผู้ปกครองควรปฏิบัติตน ตามหลักทศพิธราชธรรม อันอาจสรุปเข้าในคำเดียว คือ โดยธรรม เพื่อธรรม ได้แก่ โดยความเป็นธรรม เพื่อความเป็นธรรม ฉะนั้น ธรรมทางการปกครองแม้จะมีเป็นอันมาก แม้ที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงไว้ก็ดี ที่ศาสตร์การปกครองต่างๆ แสดงไว้ก็ดี ก็รวมเข้าในคำเดียวว่าโดยธรรม เพื่อธรรม ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์เกื้อกูล และความสุขอันเป็นความเจริญงอกงามไพศาลต่างๆ^{๑๕๗}

นักวิชาการผู้รู้ธรรมกล่าวว่าทศพิธราชธรรม^{๑๕๘} คือ ธรรมของพระราชา, กิจวัตรที่พระเจ้าแผ่นดินควรประพฤติ, คุณธรรมของผู้ปกครองบ้านเมือง, หรือธรรมของนักปกครอง^{๑๕๙} ประกอบด้วย

๑) ทาน (การให้) คือ สละทรัพย์สินของ บำรุงเลี้ยง ช่วยเหลือประชาราษฎร์และบำเพ็ญสาธารณประโยชน์

๒) ศีล (ความประพฤติดีงาม) คือ สรรวมกายและวจีทวาร ประกอบแต่การสุจริตรักษากิตติคุณ ให้ควรเป็นตัวอย่าง และเป็นที่เคารพนับถือของประชาราษฎร์

^{๑๕๕} ฦ.ปญจก. ๒๒/๑๓๖/๑๕๕.

^{๑๕๖} ฦ.เอก. ๒๐/๔๕๓/๑๒๕.

^{๑๕๗} สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก (เจริญ สุวฑฺฒโน), **ทศพิธราชธรรมของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, อ้างแล้ว, หน้า ๕-๖.**

^{๑๕๘} ชุ.ชา. (ไทย) ๒๘/๒๔๐/๘๖.

^{๑๕๙} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), **พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม**, พิมพ์ครั้งที่ ๑๓, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บริษัทอาร์ เอส พรินต์แมส โปรดักส์ จำกัด, ๒๕๔๘), หน้า ๒๔๐-๒๔๑.

๓) **ปริจจาคะ** (การบริจาค) คือ เสียสละความสุขสำราญ ตลอดจนชีวิตของตนเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

๔) **อาชชวะ** (ความซื่อตรง) คือ ซื่อตรงทรงสัตย์ ไร้มารยา ปฏิบัติภารกิจโดยสุจริต มีความจริงใจ ไม่หลอกลวงประชาชน

๕) **มัททวะ** (ความอ่อนโยน) คือ มีอัธยาศัย ไม่เย่อหยิ่งหยาบคายกระด้างถือองคมี ความงามสง่าเกิดแต่ท่วงทีที่ริยาสุภาพนุ่มนวล ละมุนละไม ให้ได้รับความรักภักดี

๖) **ตปะ** (ความทรงเดช) คือ แผดเผากิเลสตัณหา มิให้เข้ามาครอบงำอำยัยจิตระยับยั้งข่มใจได้ มีความเป็นอยู่สม่ำเสมอ หรืออย่างสามัญ มุ่งมั่นแต่จะบำเพ็ญเพียร

๗) **อักโกธะ** (ความไม่โกรธ) คือ ไม่กริ้วกราด ลุอำนาจความโกรธ จนเป็นเหตุให้ วินิจฉัยความและกระทำการต่าง ๆ ผิดพลาดเสียธรรม มีเมตตาประจําใจ

๘) **อวิหิงสา** (ความไม่เบียดเบียน) คือ ไม่บีบคั้นกดขี่ เช่น เก็บภาษีขูดรีดหรือเกณฑ์ แรงงานเกินขนาด ไม่หลงระเห็จอำนาจ ขาดความกรุณา หาเหตุเบียดเบียนลงโทษอาชญาแก่ ประชาชนผู้ใด เพราะอาศัยความอาฆาตเกลียดชัง

๙) **ขันติ** (ความอดทน) คือ อดทนต่องานที่ตรากตรำ ถึงจะลำบากกายเหนื่อยหน่าย เพียงไร ก็ไม่ท้อถอย ถึงจะถูกยั่วถูกหยัด้วยคำเสียดสีถากถางอย่างไร ก็ไม่หมกกำลังใจไม่ยอมละทิ้ง ภารกิจที่บำเพ็ญโดยชอบธรรม

๑๐) **อวิโรธนะ** (ความไม่คลาดธรรมดา) คือ วางองค์เป็นหลักหนักแน่นในธรรมคงที่ไม่มี ความเอนเอียงหวั่นไหวเพราะถ้อยคำที่ร้าย ลากสักการะ หรืออิฏฐารมณ์ อนิฏฐารมณ์ใด ๆ สติมั่นใน ธรรม ทั้งส่วนยุติธรรม คือ ความเที่ยงธรรม นิติธรรม คือ ระเบียบแบบแผน หลักการปกครอง ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงาม

นักวิชาการผู้รู้ธรรมได้กล่าวว่า ทศพิธราชธรรม ๑๐ ประการ เป็นสิ่งที่จะนำมาซึ่งความ เจริญรุ่งเรือง ความสงบสุข สันติภาพ ความเป็นผู้เป็นอิสระเหนือความทุกข์เหนือปัญหาทุกอย่างทุก ประการ จึงขอให้พิจารณากันดังต่อไปนี้^{๑๖๐}

๑). **ทานัง** ทาน การให้ในที่นี้หมายถึง ให้วัตถุภายนอกเป็นสิ่งของอะไรต่าง ๆ โดยต้องมี ผู้รับโดยตรง มันจึงเป็นการให้ที่เรียกว่า ทานัง คือทาน ให้แล้วมันก็มีผลเป็นความผูกพันเป็นการ สร้างสรรค์ความสงบสุข

๒). **สัลลัง** สัลลัง ภาวะปกติ สละ แปลว่า ปกติ ภาวะปกติ ไม่มีอะไรรบกวนวุ่นวาย รวมทั้งการ ปฏิบัติเพื่อให้เกิดภาวะเช่นนั้นด้วย นี้เรียกว่า สัลลัง สละ

๓). **ปริจจาคัง** คือบริจาค คือเป็นการให้ แต่เป็นการให้ในภายในทางจิตใจ ไม่ต้องมี ผู้รับก็ได้ มันต่างจากทานัง : ทานัง ให้อย่างมีผู้รับ ปริจจาคัง ให้อย่างไม่ต้องมีผู้รับ บริจาคสิ่งที่ไม่ควร มีอยู่ในตน อะไรที่ไม่ควรมีอยู่ในตน บริจาคออกไปๆ นี้เรียกว่าสละสิ่งที่ไม่ต้องมีผู้รับ ไม่ซ้ำกับคำว่า “ทาน” มักจะอธิบายไปซ้ำกับคำว่าทาน นั้นไม่สำเร็จประโยชน์ “ทาน” ให้ซึ่งวัตถุภายนอก มีผู้รับ “บริจาค” ให้ซึ่งสิ่งที่ไม่ควรจะมีอยู่ในตัวไม่ต้องมีผู้รับ

^{๑๖๐} พุทธทาสภิกขุ, **ทศพิธราชธรรม**, (กรุงเทพมหานคร : สุขภาพใจ, ๒๕๔๙), หน้า ๒๒-๒๕.

๔).อาชชะวัง ความซื่อตรง ความเปิดเผย ไม่เกิดโทษเกิดภัย ไม่เกิดอันตรายใด ๆ เป็นที่ไว้วางใจได้ซื่อตรงตั้งแต่ตนเอง คือความเป็นมนุษย์ของตนเอง และซื่อตรงต่อผู้อื่นซึ่งเกี่ยวข้อง โดยสรุปมันก็เป็นซื่อตรงต่อหน้าที่ ที่จะต้องทำอีกนั่นแหละ ทำหน้าที่ให้ถูกต้อง ให้ซื่อตรง ให้เพียงพอ ให้เหมาะสม แก่ความเป็นมนุษย์ นี่เรียกว่าความซื่อตรง

๕).มัททะวัง มัททะ แปลว่า ความอ่อนโยน ความอ่อนโยนภายนอกคืออ่อนโยนต่อบุคคลซึ่งเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เป็นการสร้างสรรค์ซึ่งความรัก ความสามัคคี นี่ก็เป็นความอ่อนโยน ภายนอกและความอ่อนโยนภายใน คือความอ่อนโยนของจิตใจคือจิตที่อบรมไว้ดีแล้วมีความเหมาะสม ถูกต้องอ่อนโยนพร้อมที่จะใช้ทำหน้าที่ใด ๆ ก็ได้เหมือนขี้ผึ้งที่อ่อนดีแล้วจะปั้นเป็นอะไรก็ได้ จิตใจที่อ่อนโยนแล้ว เหมาะสมที่จะปฏิบัติธรรมะอันสูงขึ้นไปได้ทุกอย่างทุกประการ จนสำเร็จประโยชน์

๖).ตะบิง ตะบะ ตะบะ ปกติหมายถึงวิริยะ ความพากเพียร ความบากบั่นความก้าวหน้า ไม่ถอยหลัง ความไม่หยุดอยู่กับที่ มีคุณสมบัติเฉพาะลาภกุเลสและความชั่วโดยประการทั้งปวง ในที่นี้จะระบุไปยังสิ่งที่เรียกว่าอิทธิบาททั้ง ๔ ประการ ก็ได้ เป็นตะบะเฉพาะลาภกุเลส

๗).อภักโกธัง อภักโกธ แปลว่า ไม่กำเริบ ไม่มีความกระกำเริบในภายในคือ กลุ้มอยู่ในใจ ไม่มีความกำเริบภายนอก คือ ประทุษร้ายบุคคลอื่น ไม่กำเริบทั้งภายในไม่กำเริบทั้งภายนอก เรียกว่า “อภักโกธัง” ทุกคนก็จะรู้จักได้ง่ายไม่ต้องอธิบาย

๘).อะวิหิงสา อวิหิงสา ไม่เบียดเบียน ไม่มีการกระทำ อันเบียดเบียนอันกระทบกระทั่งตนเองหรือผู้อื่น เบียดเบียนผู้อื่นนั้นรู้จักกันดี แต่ที่เบียดเบียนตนเองนี้บางทีก็ไม่ค่อยจะรู้จัก คือถ้าเป็นการทำตนเองให้ลำบากเปล่า ๆ ก็เป็นการเบียดเบียนตนเอง เป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นจะต้องทำ ไม่จำเป็นจะต้องทำตนเองให้ลำบาก เหมือนที่ทำกันเกินกว่าเหตุ ทำแต่พอดีก็ไม่ต้องมีความลำบาก ถึงจะมีความลำบากก็ไม่ใช่ว่าเป็นความลำบากที่วุ่นวายที่จะท้อท้อหรือจะกระทำได้

๙).ขันติ ขันติอดทนรอได้ คอยได้ คำนี้บางทีก็แปลว่าความสมควรมันก็มี ความหมายเดียวกันแหละ เพราะเราอดทนได้ คอยได้ ก็สมควรแก่ความเป็นผู้ที่ทำอะไรได้สำเร็จ ถ้าไม่อดทนรอไม่ได้ คอยไม่ได้ ก็เป็นบ้าตลอดเวลา ยิ่งเป็นผู้ใหญ่เท่าไรจะต้องอดทนเท่านั้น อย่าเข้าใจว่า จะต้องเอาความอดทน หรือต้องอดทนนั้นไปไว้แก่ฝ่ายผู้น้อยนั้นไม่ถูก ยิ่งเป็นผู้ใหญ่ จะต้องอดทนต่อความโง่ของผู้น้อย เพราะผู้น้อยเขามักจะเป็นคนโง่ เป็นคนโง่ไม่สมประกอบ หรือไม่สมารถใด ๆ เท่ากัน ทำให้เกิดปัญหาขึ้น ซึ่งทำให้ฝ่ายผู้ใหญ่ต้องอดทน ถึงรู้ไว้ว่าความอดทนเป็นเรื่องของฝ่ายผู้ใหญ่ ไม่ใช่ฝ่ายผู้น้อย ยิ่งเป็นผู้ใหญ่มากเท่าไรยิ่งจะต้องอดทนมากขึ้นเท่านั้น ยังมีผู้อยู่ในบังคับบัญชา มากเท่าไร ยิ่งจะต้องมีความอดทนมากขึ้นเท่านั้น มิฉะนั้นจะไม่ประสบความสำเร็จ

๑๐).อะวิโรธะนัง อวิโรธนะ แปลว่า ความไม่มีอะไรพิรุณ ไม่มีอะไรวิรุณ หรือพิรุณ คือไม่ผิดไปจากแนวแห่งความถูกต้อง คำว่า พิรุณ หมายความว่า ผิดไปจากแนวแห่งความถูกต้องที่จะนำมา ซึ่งจะนำความผิดพลาด คืออันตราย หรือทุกข์โทษโดยประการทั้งปวง “อะวิโรธะนัง” แปลว่า ไม่มีอะไรที่พิรุณ คือ ผิดไปจากทางที่ควรจะเป็น คำว่าไม่มีอะไรพิรุณนี้ อาจจะขยายใจความออกไปได้ ถึงตัว เป็น สัมมันตะ คือ ความถูกต้อง ๑๐ ประการ ได้แก่ อริยมรรค มีองค์ ๘ ประการ คือ ถูกต้องในความคิดความเห็น ถูกต้องในความปรารถนา ถูกต้องในการพูดจาถูกต้องในการทำงาน ถูกต้องในการดำรงชีพ ถูกต้องในการพากเพียร ถูกต้องในการมีสติควบคุมตัว ถูกต้องในความมีสมาธิคือจิตอันมั่นคง และในที่สุด ก็มีความถูกต้องในเรื่องของความรู้ขั้นสุดท้าย และก็ถูกต้องในผล คือความหลุดพ้นจาก

ความทุกข์อย่างถูกต้อง นี้ คำว่า “ไม่มีพริฐ” คือมีความถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ทุกอย่างทุกประการ ซึ่งเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง สมกับที่อยู่เป็นข้อรังท้ายข้อสำคัญที่สุดมักจะอยู่รังท้ายอย่างนี้ แล้ว “อะวิโรธนะ” ความไม่มีอะไรพริฐนี้เป็นเรื่องปัญญา อย่าได้เข้าใจว่า ทำไมในทศพิธราชธรรมทั้ง ๑๐ นี้ ไม่มีคำว่าปัญญา มีข้อปัญญา ปัญญาอย่างยิ่งที่ข้อสุดท้าย คือ “อะวิโรธนะ” ความไม่มีอะไรพริฐเป็นอันว่าหลักสำคัญทั้งหมดมีอยู่ในทศพิธราชธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เรียกว่า ไตรสิกขา คือ ศีล สมาธิ ปัญญาเป็นตัวพรหมจรรย์ในพระพุทธศาสนา ดังนั้น ทศพิธราชธรรมจึงประกอบด้วยอยู่ด้วยไตรสิกขาอย่างครบถ้วนสมบูรณ์

นักวิชาการผู้รู้ธรรมได้กล่าวว่า ท่านผู้เป็นใหญ่ในแผ่นดิน ผู้นำ และผู้ปกครองรัฐ ตั้งแต่พระเจ้าจักรพรรดิ พระมหากษัตริย์ ตลอดจนนักปกครองโดยทั่วไป มีหลักธรรมที่เป็นคุณสมบัติ และเป็นข้อปฏิบัติ ดังนี้^{๑๖๑}

๑) ทาน ให้ปันช่วยประชา คือ บำเพ็ญตนเป็นผู้ให้ โดยมุ่งปกครองหรือทำงานเพื่อให้เขาได้ มิใช่เพื่อจะเอาจากเขา เอาใจใส่อำนวยความสะดวก จัดสรรความสงเคราะห์ อนุเคราะห์ ให้ประชากรราษฎรได้รับประโยชน์สุข ความสะดวกปลอดภัย ตลอดจนให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เดือดร้อนประสบทุกข์ และให้ความสนับสนุนแก่คนทำความดี

๒) ศีล รักษาความสุจริต คือ ประพฤติดีงามสำรวมกายทวารและวจีทวาร ประกอบแต่การสุจริต รักษาจิตดีคุณ ประพฤติให้ควรเป็นตัวอย่างที่ดี และเป็นทีเคารพนับถือของประชากรราษฎรมิให้มีข้อที่ผู้ใดจะดูแคลน

๓) บริจจาคะ บำเพ็ญกิจด้วยเสียสละ คือ สามารถเสียสละความสุข สำราญ เป็นต้น ตลอดจนชีวิตของตนได้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

๔) อาชวชะ ปฏิบัติการโดยซื่อตรง คือ ซื่อตรงทรงสัตย์ ไร้มายา ปฏิบัติภารกิจโดยสุจริต มีความจริงใจ ไม่หลอกลวงประชาชน

๕) มัททวะ ทรงความอ่อนโยนเข้าถึงคน คือ มีอัธยาศัยไมเยอหยิ่งหยาบคายกระด้างถือองศ์ มีความงามสง่าเกิดแต่ท่วงทีริยาสุภาพนุ่มนวล ละมุนละไม ควรได้รับความรักภักดี แต่มีขาคายเกรง

๖) ตบะ พ้นมัวเมาด้วยเผากิเลส คือ แผลเผากิเลสตัณหาไม่ให้เข้ามาครอบงำจิตระงับยับยั้งข่มใจได้ ไม่หลงใหลหมกมุ่นในความสุขสำราญและการปรนเปรอ มีความเป็นอยู่สม่ำเสมอหรืออยู่อย่างง่าย ๆ สามัญ มุ่งมั่นแต่จะบำเพ็ญเพียรทำกิจในหน้าที่ให้บริบูรณ์

๗) อักโกธะ ถือเหตุผลไม่โกรธา คือ ไม่เกรี้ยวกราดไม่วินิจฉัยความและกระทำการด้วยอำนาจความโกรธ มีเมตตาประจําใจไว้ระงับความเคืองชุ่น วินิจฉัยความและกระทำการด้วยจิตอันสุขุมราบเรียบตามธรรม

๘) อวิหิงสา มือหิงสา น่าร่มเย็น คือ ไม่หลงระเริงอำนาจไม่บีบคั้นกดขี่ มีความกรุณาไม่หาเหตุเบียดเบียนลงโทษอาชญาแก่ประชากรราษฎรผู้ใด ด้วยอาศัยความอาฆาตเกลียดชัง

^{๑๖๑} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), **ธรรมบุญชีวิต**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน

๙) **ขันติ** ข่านะเชษฐด้วยขันติ คือ อุดทนต่องานที่ตรากตรำอดทนต่อความเหนื่อยยาก ถึงจะลำบากกายนำเหนื่อยหน่ายเพียงไรก็ไม่ท้อ ถึงจะถูกย่ำถูกหยันด้วยถ้อยคำเสียดสีลากถางอย่างใด ก็ไม่หมดกำลังใจ ไม่ยอมละทิ้งกิจกรณียที่บำเพ็ญโดยชอบธรรม

๑๐) **อวิโรธนะ** มีปฏิบัติคลาดจากธรรม คือ ประพฤติมิให้ผิดจากประศาสนธรรม อันถือประโยชน์สุขความดีงามของรัฐและราษฎรเป็นที่ตั้ง อันใดประหารราษฎรปรารภนาโดยชอบธรรม ก็ไม่ขัดขวางการใดจะเป็นไปโดยชอบธรรม เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ก็ไม่ขัดขวางวางองค์เป็นหลักหนักแน่นในธรรมคงที่ ไม่มีความเอนเอียงหวั่นไหว เพราะถ้อยคำตีส่ายลากสักการะ หรืออิฏฐารมณ์ อนิฏฐารมณ์ใด ๆ สถิตมั่นในธรรม ทั้งส่วนยุติธรรม คือความเที่ยงธรรมก็ดี นิติธรรม คือระเบียบแบบแผนหลักการปกครองตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามก็ดีไม่ประพฤติกเลื้อยคลานวิบัติไป

สรุปได้ว่า หลักทศพิธราชธรรมนั้น เป็นหลักธรรมสำหรับการปกครองที่พระพุทธศาสนา ได้แสดงไว้นั้น มีลักษณะเป็นกลาง ๆ สามารถนำมาปรับใช้ได้กับการปกครองทุกรูปแบบ ในทางทฤษฎีนั้นดูเหมือนว่า คำสอนหรือหลักธรรมที่ทรงแสดงไว้แต่ละหมวด หรือแต่ละเรื่องเหล่านี้ ต่างกันหรือแยกจากกัน แต่ในทางปฏิบัติหลักธรรมต่าง ๆ ล้วนมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกันเสมอ ตลอดทั้งยังเป็นหลักจริยธรรมสำหรับการปฏิบัติ แต่ละบุคคลเป็นระดับ ๆ ตามแต่อุปนิสัยและหน้าที่ของแต่ละบุคคล เพื่อจะนำไปใช้ในการปฏิบัติ ให้การดำเนินชีวิตหรือการปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และยังเป็นสิ่งที่คอยควบคุม หรือเป็นสิ่งที่คอยตักเตือนให้ทำหน้าที่เป็นไปด้วยดีนั้น ก็คือ คุณธรรมจริยธรรมนั่นเอง พอสรุปได้ว่าหลักทศพิธราชธรรมนั้นมีปรากฏในมหาหังสชาดก เป็นส่วนหนึ่งของบทสนทนาธรรมที่พระยาหงส์สนทนาธรรมกับพระเจ้ากาสิ หลักทศพิธราชธรรมนั้น หมายถึง ธรรมของพระราชา กิจวัตรที่พระเจ้าแผ่นดินควรประพฤติ คุณธรรมของผู้ปกครองบ้านเมือง เป็นธรรมของนักปกครองมี ๑๐ ประการ คือ ทาน หมายถึง การให้สิ่งของแก่ผู้อื่น ศีล หมายถึง ความประพฤติดีงาม เสมอต้นเสมอปลาย บริจาคะ หมายถึง ความเสียสละ อาชวะ หมายถึง ความซื่อตรง มัททวะ หมายถึง ความอ่อนโยน ตบะ หมายถึง ความทรงเดช อดกลั้นต่อกิเลสทั้งปวง อักโกธะ หมายถึง ความไม่กริ้วโกรธ อวิหิงสา หมายถึง ความไม่ข่มเหงเบียดเบียน ขันติ หมายถึง ความอดทนเข้มแข็ง ไม่ท้อถอยต่ออุปสรรคทั้งปวง อวิโรธนะ หมายถึง ความไม่คลาด ทศพิธราชธรรมนั้น มีลักษณะเป็นกลางๆ สามารถนำมาปรับใช้ได้กับการปกครองทุกรูปแบบ ในทางทฤษฎีนั้นดูเหมือนว่าคำสอนหรือหลักธรรมที่ทรงแสดงไว้แต่ละหมวดหรือแต่ละเรื่องเหล่านี้ ต่างกันหรือแยกจากกัน แต่ในทางปฏิบัติหลักธรรมต่างๆ ล้วนมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกันเสมอ ทศพิธราชธรรม ทั้ง ๑๐ ประการ จะเป็นตัวคอยควบคุมหรือเป็นสิ่งที่คอยตักเตือนให้ทำหน้าที่เป็นไปด้วยดี ต่อมาหลักทศพิธราชธรรมได้กลายมาเป็นแบบแผนประเพณีของพระมหากษัตริย์ที่นับถือพระพุทธศาสนาและเป็นหลักธรรมสำคัญของผู้นำระดับต่างๆ ของประเทศ

จากแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับลักษณะของทศพิธราชธรรม ผลการศึกษาจากพระไตรปิฎก ราชบัณฑิตยสถาน และของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยประมวลได้ว่าลักษณะของทศพิธราชธรรม เพื่อการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๑๖ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๑๖ แนวคิดหลักจากคัมภีร์และราชบัณฑิตยสถาน มีลักษณะของทศพิธราชธรรม

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
พระสุตตันตปิฎก ขุททกนิกาย ชาดก, (ขุ.ชา. ๒๘/๒๔๐/๘๖)	ทศพิธราชธรรม มีลักษณะดังนี้ ๑. ทาน หมายถึง การให้สิ่งของแก่ผู้อื่น ๒. ศีล หมายถึง ความประพฤติดีงาม เสมอต้นเสมอปลาย ๓. ปริจจาคะ หมายถึง ความเสียสละ ๔. อาชชวะ หมายถึง ความซื่อตรง ๕. มัททวะ หมายถึง ความอ่อนโยน ๖. ตบะ หมายถึง ความทรงเดช อดกลั้นต่อกิเลสทั้งปวง ๗. อักโกธะ หมายถึง ความไม่กริ้วโกรธ ๘. อวิหิงสา หมายถึง ความไม่ข่มเหงเบียดเบียน ๙. ขันติ หมายถึง ความอดทนเข้มแข็ง ไม่ท้อถอยต่ออุปสรรคทั้งปวง ๑๐. อวิโรธนะ หมายถึง ความไม่คลาดในธรรม การให้ความอุปถัมภ์พระพุทธานุสา
สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก (เจริญ สุวฑฺฒโน), (๒๕๔๔, หน้า ๗๒)	ทศพิธราชธรรม มีลักษณะดังนี้ ๑. ทาน หมายถึง การให้สิ่งของแก่ผู้อื่น ๒. ศีล หมายถึง ความประพฤติดีงาม เสมอต้นเสมอปลาย ๓. ปริจจาคะ หมายถึง ความเสียสละ ๔. อาชชวะ หมายถึง ความซื่อตรง ๕. มัททวะ หมายถึง ความอ่อนโยน ๖. ตบะ หมายถึง ความทรงเดช อดกลั้นต่อกิเลสทั้งปวง ๗. อักโกธะ หมายถึง ความไม่กริ้วโกรธ ๘. อวิหิงสา หมายถึง ความไม่ข่มเหงเบียดเบียน ๙. ขันติ หมายถึง ความอดทนเข้มแข็ง ไม่ท้อถอยต่ออุปสรรคทั้งปวง ๑๐. อวิโรธนะ หมายถึง ความไม่คลาดในธรรม

ตารางที่ ๒.๑๖ แนวคิดหลักที่นักวิชาการหรือนักวิจัยทำการศึกษาลักษณะของทศพิธราชธรรม(ต่อ)

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), (๒๕๓๘, หน้า ๒๘๕)	คุณธรรมของผู้ปกครองบ้านเมือง เป็นธรรมของ นักปกครองมี ๑๐ ประการ คือ ๑. ทาน หมายถึง การให้สิ่งของแก่ผู้อื่น ๒. ศีล หมายถึง ความประพฤติดีงาม เสมอต้น เสมอปลาย ๓. ปริจาคะ หมายถึง ความเสียสละ ๔. อาชวชะ หมายถึง ความซื่อตรง ๕. มัททวะ หมายถึง ความอ่อนโยน ๖. ตบะ หมายถึง ความทรงเดช อดกลั้นต่อกิเลส ทั้งปวง ๗. อักโกธะ หมายถึง ความไม่กริ้วโกรธ ๘. อวิหิงสา หมายถึง ความไม่ข่มเหงเบียดเบียน ๙. ขันติ หมายถึง ความอดทนเข้มแข็ง ไม่ท้อถอย ต่ออุปสรรคทั้งปวง ๑๐. อวิโรธนะ หมายถึง ความไม่คลาดในธรรม

๒.๒ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๒.๑ งานวิจัยในประเทศ

๒.๒.๑.๑ งานวิจัยเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนา

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา พบว่ามีผู้ทำการศึกษาวิจัยไว้ดังนี้

ไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ วิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ ผลการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูญเสียงบประมาณ ประชาชนไม่ได้ประโยชน์เพราะผู้นำไม่สามารถทำแผนพัฒนาหรือการกำหนดโครงการได้ถูกต้องเพราะความรู้จากการบริหารงานต่ำทำให้โครงการขาดคุณภาพประกอบกับบุคคลากรไม่มีประสิทธิภาพการดำเนินงานไม่เป็นไปตามหน้าที่ ตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการนำกลยุทธ์มาใช้และทำงานที่ไม่มียุทธศาสตร์ไปสู่เป้าหมาย นำมาซึ่งปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรและส่งผลกระทบต่อประชาชน และการบริหารการพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบลในยุคโลกาภิวัตน์ ได้แก่ ประสิทธิภาพ ประชาธิปไตย ประสิทธิภาพการศึกษาและประสิทธิภาพเศรษฐกิจกับภาวะผู้นำการศึกษา เทคโนโลยีทรัพยากรมนุษย์สิ่งแวดล้อม ประสิทธิภาพ การบริหารโครงการ การมีส่วนร่วมในโครงการ ความโปร่งใสของโครงการและโครงการมีผลกำไร^{๑๖๒}

^{๑๖๒}ไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ, “ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย”, *วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต*, (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑), หน้า ก.

พิเชษฐ์ วงศ์เกียรติขจร วิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การบริหารการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในยุคโลกาภิวัตน์ ผู้วิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักศึกษาข้อมูลจากเอกสาร และสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการทดสอบแนวคิดยุทธศาสตร์ เพื่อการบริหารการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในยุคโลกาภิวัตน์ ได้แก่ ประสิทธิภาพประชาธิปไตย ประสิทธิภาพการศึกษาและประสิทธิภาพเศรษฐกิจ บวกกับ ภาวะผู้นำ การศึกษา เทคโนโลยี ทรัพยากรมนุษย์สิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติประชาสังคมและเศรษฐกิจ บวกด้วยประสิทธิภาพการบริหารโครงการ การมีส่วนร่วมในโครงการและโครงการมีผลกำไร จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพประชาธิปไตยประสิทธิภาพการบริหารและประสิทธิภาพเศรษฐกิจในชุมชน

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยคุณภาพจาก อบต. ๑๐ แห่ง ในจังหวัดชลบุรี และ อบต. จำนวน ๑๐ แห่ง ในจังหวัดฉะเชิงเทรา รวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เจาะลึกกับนายก อบต.และประธาน อบต.จาก ๒ จังหวัด รวม ๒๐ คน และสนทนากลุ่มเฉพาะกับตัวแทน อบต.ทั้งสองจังหวัด อบต.ละ ๕ คน ประกอบด้วย แม่บ้าน ครู นักธุรกิจ วิทยุและสมการวัดรวม ๑๐๐ คน วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการพรรณนา ผลการวิจัยพบว่า ๑.) กลุ่มตัวอย่างจากทั้ง ๒ จังหวัด ยอมรับในระดับสูงว่า กรอบแนวคิดยุทธศาสตร์ $S=3E+4P+LE+THERSE+4P=3E$ (DE,ME,EE) สามารถนำไปใช้ป็นยุทธศาสตร์การบริหารการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ในยุคโลกาภิวัตน์ได้ ๒.)กลุ่มตัวอย่างจากทั้ง ๒ จังหวัดยอมรับว่า^{๑๖๓}

กรอบแนวคิดนี้ เมื่อนำไปใช้อย่างเหมาะสมแล้วจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและความเข้มแข็งของประชาธิปไตย การบริหารจัดการและเศรษฐกิจในองค์การบริหารส่วนตำบล ในยุคโลกาภิวัตน์ ๓.)กลุ่มตัวอย่างจากทั้ง ๒ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาที่ต่างกันยอมรับว่า กรอบแนวคิดยุทธศาสตร์ $S=3E+LE+THERSE+4P=3E$ (DE,ME,EE) เป็นตัวแบบที่สามารถนำไปปรับใช้ได้เป็นยุทธศาสตร์การบริหารการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคโลกาภิวัตน์มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้

ฉวีวรรณ ศิลวรรณโณ วิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏ ยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาของมหาวิทยาลัยจากงานวิจัยยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในการจัดการศึกษาระดับศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏจากการสังเคราะห์ผลที่ได้จากการวิจัยมี ๖ ยุทธศาสตร์ ผู้วิจัยใช้การวิจัยแบบผสมที่มีทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ การวิจัยเชิงปริมาณเครื่องมือในการวิจัยได้แก่ แบบสอบถามที่ใช้กับกลุ่มตัวอย่าง คือ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนักวิทยบริการ ประธานหลักสูตร กรรมการหลักสูตร และอาจารย์ผู้สอน จำนวน ๓๒๗ คน ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารที่ดำรงตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย และเลขานุการหลักสูตร จำนวน ๙ คนผลการวิจัยพบว่า ๑.) สภาพทั่วไปในการจัดการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏ พบว่ามีการดำเนินการอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยมีการดำเนินการด้านการจัดการเรียนการสอนอยู่ในระดับสูงสุด รองลงมาคือด้านการทำวิทยานิพนธ์ ด้านคุณสมบัติอาจารย์บัณฑิตศึกษา ด้าน

^{๑๖๓}พิเชษฐ์ วงศ์เกียรติขจร, “ยุทธศาสตร์ การบริหารการพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลในยุคโลกาภิวัตน์”, วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, ๒๕๕๑), หน้า ก-ข.

หลักสูตรบัณฑิตศึกษา ด้านคุณสมบัตินักศึกษาตามลำดับ ๒.) ระดับการศึกษาตำแหน่งทางวิชาการ และตำแหน่งทางบริหารเป็นปัจจัยที่มีผลต่อยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาของ มหาวิทยาลัยราชภัฏ ๓.) ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในการจัดการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาของ มหาวิทยาลัยราชภัฏ

จากการสังเคราะห์ผลที่ได้จากการวิจัยมี ๖ ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การบริหารงานบัณฑิตศึกษา ประกอบด้วย ๔ กลยุทธ์ที่ ๑.) การบริหารวิชาการและบุคคล กลยุทธ์ที่ ๒.) การบริหารงานทั่วไป กลยุทธ์ที่ ๓.) การบริหารงบประมาณ และกลยุทธ์ที่ ๔.) การพัฒนาท้องถิ่น ยุทธศาสตร์ที่ ๒ หลักสูตรบัณฑิตศึกษา ประกอบด้วย ๓ กลยุทธ์ที่ ๑.) การบริหารหลักสูตร กลยุทธ์ที่ ๒.) การประชาสัมพันธ์หลักสูตร และกลยุทธ์ที่ ๓) การประเมินผลหลักสูตร ยุทธศาสตร์ที่ ๓ คุณสมบัตินักศึกษา ประกอบด้วย ๒ กลยุทธ์ คือ กลยุทธ์ที่ ๑) ความรู้พื้นฐานของนักศึกษา และกลยุทธ์ที่ ๒.) พฤติกรรมทางการเรียนและสังคม ยุทธศาสตร์ที่ ๔ คุณสมบัติอาจารย์บัณฑิตศึกษา ประกอบด้วย ๔ กลยุทธ์ คือ กลยุทธ์ ๑.) วุฒิการศึกษาและตำแหน่งทางวิชาการ กลยุทธ์ที่ ๒.) ประสบการณ์การทำงาน กลยุทธ์ที่ ๓.) การทำงานร่วมกัน และกลยุทธ์ที่ ๔.) ความพึงพอใจในงานยุทธศาสตร์ที่ ๕ การจัดการเรียนการสอน ประกอบด้วย ๕ กลยุทธ์ คือ กลยุทธ์ที่ ๑) สื่อการเรียนการสอน กลยุทธ์ที่ ๒.) กระบวนการเรียนการสอน กลยุทธ์ที่ ๓.) การประเมินผลการเรียน กลยุทธ์ที่ ๔.) แหล่งเรียนรู้ และ กลยุทธ์ที่ ๕.) การทดสอบความรู้ ยุทธศาสตร์ที่ ๖ การทำวิทยานิพนธ์ประกอบด้วย ๔ กลยุทธ์ คือ กลยุทธ์ที่ ๑.) หลักเกณฑ์การทำวิทยานิพนธ์ กลยุทธ์ที่ ๒.) เกณฑ์อาจารย์ผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์ กลยุทธ์ที่ ๓.) การควบคุมคุณภาพ และ กลยุทธ์ที่ ๔.) การประเมินวิทยานิพนธ์ ผลการวิจัยที่ค้นพบสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ^{๑๖๔}

จตุรงค์ ตีสมนิช วิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการในกระทรวงยุติธรรมมีวัตถุประสงค์ ๕ ประการ คือ ๑) เพื่อศึกษายุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงานของกระทรวงยุติธรรม ตามนโยบายการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.๒๕๔๕ และความสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล ๒) เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานของกระทรวงยุติธรรม ตามนโยบายการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.๒๕๔๕ ประกอบไปด้วยการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน การรื้อใหม่ การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยม การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย การเปิดระบอบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ๓) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ในการดำเนินการของกระทรวงยุติธรรม นโยบายการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.๒๕๔๕ ๔) เพื่อนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุปสรรค จากการดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ๕) เพื่อนำเสนอแนวทางในการพัฒนาระบบราชการของกระทรวงยุติธรรมในอนาคตที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ผลการวิจัยพบว่า

^{๑๖๔} ฉวีวรรณ ศิลวรรณโณ, “ยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏ”, วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, ๒๕๕๓), หน้า ข.

๑.ยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงานของกระทรวงยุติธรรม เป็นไปตามนโยบายการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.๒๕๔๕ และสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล

๒.การปฏิบัติงานของกระทรวงยุติธรรม มีความสอดคล้องกับนโยบายการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ในด้านการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน ในด้านการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ในด้านการรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ ในด้านการสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ ในด้านการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์วัฒนธรรม และค่านิยม ในด้านการเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย และในด้านการเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

๓.ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการของกระทรวงยุติธรรม ตามตามนโยบายการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.๒๕๔๕ เกิดขึ้นในการบริหารยุทธศาสตร์

๔.แนวทางในการแก้ปัญหาอุปสรรค จากการดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และเศรษฐกิจพอเพียงมีดังนี้

๔.๑ เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในบริบทด้านการบริหารงาน โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้ทุกหน่วยงานเกิดความรู้ความเข้าใจถูกต้องตรงกัน

๔.๒ การสนับสนุนการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อปรับปรุงคุณภาพการให้บริการให้ดีขึ้นกว่าเดิม และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกาภิวัตน์

๕.แนวทางในการพัฒนาระบบราชการของกระทรวงยุติธรรมในอนาคตที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมีดังนี้

๕.๑ การบูรณาการแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงยุติธรรมให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในอนาคต โดยคำนึงถึงค่านิยมหลัก และความสนับสนุนให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ด้วย

๕.๒ การพัฒนาการปฏิบัติงานของกระทรวงยุติธรรมให้สอดคล้องกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector management Quality Award-PMQA) เพื่อพัฒนาระบบราชการให้เป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง

๕.๓ ส่งเสริมให้ระบบราชการของกระทรวงยุติธรรม และส่วนราชการระดับกรม ได้ยึดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในการปฏิบัติราชการ^{๑๖๕}

ติเรก ถึงฝั่ง วิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) เพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของจังหวัด มีวัตถุประสงค์ เพื่อวิเคราะห์การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด แบบบูรณาการรูปแบบใหม่และแบบเดิมพบว่า การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการรูปแบบใหม่ เริ่มจากการกำหนดยุทธศาสตร์ ด้วยการนำ SWOT กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ โดยระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน การแปลง ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ แนวทางในการแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัตินั้น ควรใช้แบบของการ บริหารโครงการมาเป็นแม่แบบในการดำเนินการ มีผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด ต้องกำหนด เจ้าภาพผู้รับผิดชอบ กำหนดเป้าหมายการทำงาน การวัดผลและ

^{๑๖๕} จตุรงค์ ตีสมาโชค, “ยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการในกระทรวงยุติธรรม”, **ปรัชญาคุษฎีบัณฑิต(รัฐศาสตร์)**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๒), หน้า ๖.

ประเมินผลงาน มีเอกภาพในการบริหารจัดการ มีอำนาจในการบริหารงบประมาณ และให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการทำงานโดยมีกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ของจังหวัด มีระบบที่ดี สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ จัดทำแผนงานโครงการ มีการบูรณาการระหว่างแผน ยุทธศาสตร์ของจังหวัดกับแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกับยุทธศาสตร์กลุ่ม จังหวัด มีความร่วมมือกับจังหวัดอื่นๆ ที่อยู่นอกกลุ่มจังหวัด มีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการ (กบจ.) และมีแนวทางในการพัฒนายุทธศาสตร์จังหวัดให้สะท้อนความต้องการของ พื้นที่ได้อย่างแท้จริง และต้องมีความสามารถด้านการบริหารจัดการ (Chief Executive Officer) มีวุฒิภาวะทางอารมณ์ (Chief Emotional Officer) และ มีจิตใจที่ร่าเริง มองโลกในแง่ดี ผู้ที่ทำงานด้วยความสุข (Chief Entertainment Officer) มีความรู้ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ ยอมรับการเปลี่ยนแปลงมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี มีความสามารถในการประสานงาน ให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน มีการวิจัยและติดตามประเมินผลงานอย่างต่อเนื่อง มีการจัดระบบฐานข้อมูลของจังหวัดทุกด้าน อย่างครบถ้วน และทันสมัยอยู่เสมอ มีการกระจาย อำนาจให้กับบุคคล/หน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบ อย่างแท้จริง และมีการบริหารจัดการ งบประมาณที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้^{๑๖๖}

สรุปได้ว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรไม่ว่าภาครัฐหรือเอกชนเป็นการจัดการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ที่มีรูปแบบการจัดการ สมัยใหม่ที่เรียกว่าการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management: NPM) การจัดการสาธารณะแนวนี้นี้ ต้องปลดปล่อยตัวเองออกจากรูปแบบการจัดการแบบดั้งเดิมที่ไร้ประสิทธิภาพ เช่น มุ่งเน้นไปที่ผลสำเร็จมากกว่าการติดยึดในระเบียบกฎเกณฑ์

^{๑๖๖} ดิเรก ถึงฝั่ง, “ยุทธศาสตร์การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) เพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของจังหวัดในประเทศไทย”, *ปริญาญาดุษฎีบัณฑิต(รัฐประศาสนศาสตร์)*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๕๙), หน้า ๑๕.

จากงานวิจัยที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนา และผลการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยประมวลได้ว่างานวิจัย เพื่อการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลด้วยหลักพุทธธรรมใน เขตจังหวัดภาคกลางตอนบน โดยมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ดังตารางที่๒.๑๗ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๑๗ นักวิจัยทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนา

นักวิจัย	ผลการวิจัย
ไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ, (๒๕๕๑, หน้า ก)	๑. องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นขาดการนำกลยุทธ์มาใช้ ๒. ทำงานที่ไม่มียุทธศาสตร์ไปสู่เป้าหมาย
พิเชษฐ์ วงศ์เกียรติ์ขจร, (๒๕๕๑, หน้า ก-ข)	๑. ระดับการพัฒนาที่ต่างกันยอมรับว่า ยุทธศาสตร์ $S=3E+LETHERSE+4P=3E$ (DE, ME, EE)เป็นต้นแบบที่สามารถนำไปปรับใช้ได้ เป็นยุทธศาสตร์การบริหารการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล
ฉวีวรรณ ศิลาวรรณโณ , (๒๕๕๓, หน้า ข)	การจัดการศึกษาระดับศึกษาพบว่ามีการ ดำเนินการอยู่ในระดับมากทุกด้าน
จตุรงค์ ดีสมโชค, (๒๕๕๒, หน้า ง)	๑ .ยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงานของกระทรวง ยุติธรรม เป็นไปตามนโยบายการปฏิรูประบบ ราชการ พ.ศ.๒๕๔๕ และสอดคล้องตาม หลักธรรมาภิบาล ๒. การปฏิบัติงานของกระทรวงยุติธรรม มีความ สอดคล้องกับนโยบายการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ในด้านการปรับเปลี่ยนกระบวนการ และวิธีการทำงาน ในด้านการปรับปรุงโครงสร้าง การบริหารราชการแผ่นดิน

๒.๒.๑.งานวิจัยที่เกี่ยวข้องหลักธรรมาภิบาล

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล ไว้จำนวน ๕ เรื่องพบว่ามีผู้ ทำการศึกษาวิจัยไว้ดังนี้

ศรีพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร วิจัยเรื่อง การใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบัน อุดมศึกษาเอกชนมีวัตถุประสงค์ ๑) ทราบการใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันศึกษาเอกชน ๒) พัฒนา และนำเสนอการใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน วิธีการดำเนินการวิจัยประกอบด้วย ๕ ขั้นตอน คือ ๑) การศึกษาวิเคราะห์เอกสาร ๒) การร่างการใช้หลักธรรมาภิบาลใน สถาบันอุดมศึกษาเอกชนด้านโครงสร้างและกระบวนการบริหารจากขอบข่ายแนวคิดและวิเคราะห์ผล ความสอดคล้องโดยผู้เชี่ยวชาญ ๓)การสร้างแบบสอบถามการใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบัน อุดมศึกษาเอกชน ๔)เก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor analysis) ๕)สัมภาษณ์

ผู้เชี่ยวชาญ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนในภาคกลาง จำนวน ๑๔ มหาวิทยาลัย

ผลการวิจัยพบว่า ๑. การใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนประกอบด้วย ๘ องค์ประกอบคือ ๑)หลักความรับผิดชอบต่อ ๒)หลักนิติธรรมและความเสมอภาค ๓)หลักความโปร่งใส ๔)หลักความคุ้มค่า ๕)หลักความมั่นคง ๖)หลักความมีส่วนร่วม ๗)หลักคุณธรรมและ ๘)หลักการใช้อำนาจหน้าที่ ๒ การใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ (connoisseurship) ประกอบด้วย องค์ประกอบที่สำคัญ ๘ องค์ประกอบ มีความเหมาะสมเป็นไปได้และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้สอดคล้องกับขอบข่ายการวิจัย^{๑๖๗}

รัชยา ภักดีจิตต์ วิจัยเรื่ององค์การมหาชนของไทย : การศึกษากลไกและกระบวนการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล มีวัตถุประสงค์ เพื่อวิเคราะห์กลไกและกระบวนการบริหารขององค์การมหาชนของไทยในปัจจุบันภายใต้กรอบแนวคิดธรรมาภิบาล โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ การศึกษาเอกสาร และการสัมภาษณ์บุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า กลไกและกระบวนการบริหารขององค์การมหาชนของไทยในปัจจุบันภายใต้กรอบแนวคิดธรรมาภิบาลถูกต้องตามกฎหมาย ตามหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการอื่นตามกรอบแนวคิดธรรมาภิบาลยังไม่ครอบคลุม และข้อมูลสำคัญที่ได้จากกลุ่มบุคคลส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ และประเมินผลองค์การมหาชน และฝ่ายการเมือง คือ กลุ่มสมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการบริหาร การศึกษาความยืดหยุ่นและความคล่องตัว ความเป็นอิสระทางการบริหาร พบว่า องค์การมหาชนมีความยืดหยุ่นและความคล่องตัวทางการบริหารในระดับหนึ่ง แต่ไม่มีความเป็นอิสระทางการบริหารอย่างแท้จริงตามปรัชญาและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง การบริหารงานได้รับการแทรกแซงทางการเมืองทั้งการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการบริหาร^{๑๖๘}

บรรจง เจริญสุข วิจัยเรื่องการพัฒนาารูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน พัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และประเมินความเหมาะสมของรูปแบบในการนำไปใช้ในการบริหารสถานศึกษาในเขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน จำนวน ๒,๓๒๕ แห่ง โดยดำเนินการวิจัย ๓ ระยะคือ ระยะแรกเป็นการศึกษาสภาพการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน โดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นผู้บริหารสถานศึกษาในเขตภาคใต้ตอนบน ๑๒ คน เลือกแบบเจาะจง ระยะที่สองพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตจังหวัดภาคใต้ตอนบนด้วยเทคนิคเดลฟาย โดยผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา จำนวน ๒๔ คน และระยะที่๓ เป็นการประเมินความเหมาะสมของรูปแบบโดยกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตภาคใต้ตอนบน จำนวน ๓๔๒ คน

^{๑๖๗} ศรีพัชรา สิริทิกำจร แก้วพิจิตร, “การใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน”, **วิทยานินพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๕๑), หน้า ๖.

^{๑๖๘} รัชยา ภักดีจิตต์, “องค์การมหาชนของไทย : การศึกษากลไกและกระบวนการบริหารจากหลักธรรมาภิบาล, **ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๐), หน้า ๔.

ผลการศึกษา พบว่าสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตจังหวัดภาคใต้ตอนบนมีสถานภาพการบริหารสถานศึกษาที่สะท้อนให้เห็นถึงการขาดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานตามขอบข่ายภารกิจการบริหารสถานศึกษาทั้ง ๔ ด้าน ส่วนรูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน พบว่า รูปแบบซึ่งเป็นวิธีการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีโครงสร้างซึ่งประกอบด้วย ภารกิจสถานศึกษา ๔ ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารวิชาการด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป แต่ละด้านประกอบด้วยภารกิจการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ๖ หลัก ผลการประเมินความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตจังหวัดภาคใต้ตอนบนมีความเห็นว่ารูปแบบมีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในระดับมากที่สุดทุกด้าน^{๑๖๙}

สรสรเสริญ อินทรรัตน์ วิจัยเรื่อง กลยุทธ์การบริหารจัดการตามกระบวนทัศน์ธรรมาภิบาล ในองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษาเฉพาะในเขตจังหวัดภาคใต้ตอนล่างของประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดภาคใต้ตอนล่างมากที่สุดคือ ด้านผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล รองลงมาด้านการนำนโยบายจากรัฐบาลไปปฏิบัติ ด้านระเบียบและข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และด้านบริบทของสังคมไทยตามลำดับ ผลของการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีผลมากที่สุด คือ คุณสมบัติของผู้บริหาร

กลยุทธ์การบริหารจัดการในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดภาคใต้ตอนล่างที่เหมาะสม ได้แก่ ๑) กลยุทธ์ด้านความรู้ความสามารถของผู้บริหารในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบล ๒) กลยุทธ์ด้านความรู้และความเข้าใจในศาสนาและวัฒนธรรมท้องถิ่น ๓) กลยุทธ์ด้านการบริหารจัดการ ๔) กลยุทธ์ด้านการปลูกจิตสำนึกในความเป็นไทย^{๑๗๐}

สรุปได้ว่า ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล แนวทางการส่งเสริมการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ที่เน้นการศึกษาประสิทธิผลการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้นำของและบุคลากรในด้านกระบวนการบริหารจัดการองค์การที่มีการจำแนกออกเป็น การกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการ การบริหารงานตามแผนบุคลากร การบริหารตามแผนงบประมาณ การวางแผนปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและตรวจสอบถ่วงดุล ร่วมถึงการรายงานผลการจัดการที่มีเป็นขั้นตอน และเป็นรูปธรรม

รูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลพบว่า ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำมาใช้ในการบริหารองค์การให้มีความโปร่งใส เหมาะสมมีความเหมาะสมและเป็นไปได้กับ

^{๑๖๙} บรรจง เจริญสุข, “การพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน”, *ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต*, (การบริหารการศึกษา), (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๒), หน้า ๔.

^{๑๗๐} สุพิตรรา เศลวัฒนะกุล, “การพัฒนากลยุทธ์การบริหารงานกิจการนิสิตนักศึกษา ตามแนวทศพิธราชธรรม”, *วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต*, (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐), หน้า ๒.

ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป แต่ละด้านประกอบด้วยภารกิจการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

จากงานวิจัยที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล และผลการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยประมวลได้ว่างานวิจัย เพื่อการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน โดยมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๑๘ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๑๘ นักวิจัยทำการศึกษาเกี่ยวกับวิจัยเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

นักวิจัย	ผลการวิจัย
ศรีพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร, (๒๕๕๑, หน้า ๖)	การใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีความเหมาะสมเป็นไปได้และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้
รัชยา ภักดีจิตต์, (๒๕๔๐, หน้า ๔)	ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตจังหวัดภาคใต้ตอนบนมีความเห็นว่ารูปแบบมีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในระดับมากที่สุดทุกด้าน
บรรจง เจริญสุข, (๒๕๕๒, หน้า ๔)	การจัดการศึกษาระดับศึกษาพบว่ามีการดำเนินการอยู่ในระดับมากทุกด้าน
สรเรณีย์ อินทร์ตัน, (๒๕๕๐, หน้า ๒)	สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตจังหวัดภาคใต้ตอนบนมีสถานภาพการบริหารสถานศึกษาที่ขาดหลักธรรมาภิบาล

๒.๒.๑.๓ งานวิจัยที่เกี่ยวกับหลักพุทธธรรม

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักทศพิธราชธรรมพบว่าผู้วิจัยได้ดังนี้

สุพิตรา เศลวัฒนะกุล วิจัยเรื่อง การพัฒนากลยุทธ์การบริหารงานกิจการนิสิต

นักศึกษา ตามแนวทศพิธราชธรรม การวิจัยเชิงบรรยาย ผลการวิจัยพบว่าสภาพการบริหารงานกิจการนิสิตนักศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาตามแนวทศพิธราชธรรมประกอบด้วยหลักธรรม ๑๐ ประการ ดังนี้ ทาน ศีล ปริจจาคะ อาชวะ มัทวะ ตบะ อักโกธะ อวิหิงสา ขันติ และอวิโรธนะ มาใช้ในงานกิจการของนิสิตนักศึกษาในระดับไม่สูงสุด หรือไม่เต็มเปี่ยม กลยุทธ์การบริหารงานกิจการนิสิตนักศึกษาตามแนวทศพิธราชธรรมที่จะพัฒนาขึ้นประกอบด้วย ๕ กลยุทธ์ มีกลยุทธ์ระดับองค์กรหรือกลยุทธ์หลัก ๑ กลยุทธ์ คือกลยุทธ์การน้อมนำหลักทศพิธราชธรรมเพื่อการบริหารกิจการนิสิตนักศึกษา และมีกลยุทธ์รองหรือกลยุทธ์ระดับแผนงาน ๔ กลยุทธ์ ได้แก่ ๑) กลยุทธ์การพัฒนานิสิตนักศึกษา ๒) กลยุทธ์ส่งเสริมกิจกรรมนักศึกษา ๓) กลยุทธ์เสริมสร้างความพร้อมของนิสิตนักศึกษา ๔) กลยุทธ์การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม^{๑๗๑}

^{๑๗๑} สุพิตรา เศลวัฒนะกุล, “การพัฒนากลยุทธ์การบริหารงานกิจการนิสิตนักศึกษาตามแนวทศพิธราชธรรม”,

วิทยานิพนธ์การจัดการศึกษาระดับบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ๒๕๕๒, หน้า ๒๖๕.

จันทรา มาศ สิริเย วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อภาวะผู้นำทางการเมืองที่พึงประสงค์ตามแนวพุทธปรัชญาของนักการเมืองท้องถิ่น จังหวัดฉะเชิงเทรา ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อภาวะผู้นำทางการเมืองที่พึงประสงค์ตามแนวพุทธปรัชญาของนักการเมืองท้องถิ่น จังหวัดฉะเชิงเทรา

ผลการวิจัยพบว่า

โดยรวมแต่ละด้านอยู่ในระดับปานกลางการทดสอบสมมติฐานการวิจัยพบว่า ประชาชนที่มีอาชีพ และรายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่างกันมีความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำทางการเมืองที่พึงประสงค์ตามแนวทศพิธราชธรรมของนักการเมืองท้องถิ่น โดยรวมทั้ง ๑๐ ด้าน ต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ ส่วนประชาชนที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษา ต่างกัน มีความคิดเห็นว่าการเมืองท้องถิ่น จังหวัดฉะเชิงเทรา มีภาวะผู้นำทางการเมืองที่พึงประสงค์ตามแนวทศพิธราชธรรมโดยรวมทั้ง ๑๐ ด้าน ไม่ต่างกัน^{๑๗๒}

อุทัย โล้วม้นคง ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การนำเสนอแนวทางการพัฒนาคุณลักษณะภาวะผู้นำทางจริยธรรมตามแนวพุทธศาสนาของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” ผลการวิจัยพบว่า คุณลักษณะภาวะผู้นำทางจริยธรรมตามแนวพุทธศาสนาของผู้บริหารสถานศึกษาที่มีความต้องการจำเป็นต้องได้รับการพัฒนา ได้แก่ คุณลักษณะภาวะผู้นำทางจริยธรรมเรื่องทาน (การให้) อักโกธะ (ความไม่โกรธ) และอาหะวะ (ความเป็นผู้ตรง) และนำเสนอแนวทางการพัฒนาคุณลักษณะดังกล่าว ด้วยแนวทางตามกระบวนการพัฒนาคุณลักษณะดังกล่าว ด้วยแนวทางตามกระบวนการพัฒนาคุณลักษณะภาวะผู้นำทางจริยธรรมตามแนวพุทธศาสนาที่มีรายละเอียดของสาระใน ๔ ขั้นตอน คือ ๑) แนวทางการประเมินความต้องการจำเป็นในการพัฒนา ๒) แนวทางการออกแบบการพัฒนา ประกอบด้วย เนื้อหาสาระในหลักสูตร วิธีการพัฒนา การเตรียมความพร้อมและสร้างแรงจูงใจให้ผู้รับการพัฒนา การจัดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนา คุณสมบัติของวิทยากรหรือผู้ดำเนินการพัฒนา และอุปกรณ์เครื่องมือที่จำเป็นในการพัฒนา ๓) แนวทาง การดำเนินการพัฒนา ประกอบด้วยกิจกรรมที่จำเป็นก่อนการพัฒนาคุณลักษณะภาวะผู้นำ กิจกรรมที่จำเป็นระหว่างเข้ารับการพัฒนาคณะคุณลักษณะภาวะผู้นำ และกิจกรรมที่จำเป็นหลังเข้ารับการพัฒนาคณะคุณลักษณะภาวะผู้นำ และ ๔) แนวทางการประเมินผลการพัฒนาประกอบด้วย การประเมินในระหว่างการพัฒนา และการประเมิน และติดตามผลหลังการพัฒนา^{๑๗๓}

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักพุทธธรรม และผลการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยประมวลได้ว่างานวิจัย เพื่อการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน โดยมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๑๙ ดังนี้

^{๑๗๒} จันทรา มาศ สิริเย, “ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อภาวะผู้นำทางการเมืองที่พึงประสงค์ตามแนวพุทธปรัชญาของนักการเมืองท้องถิ่น จังหวัดฉะเชิงเทรา”, **ปริญาสาขานิเทศศาสตร์และปรัชญาดุสิตบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๕๖), หน้า ๓.

^{๑๗๓} อุทัย โล้วม้นคง, “การนำเสนอแนวทางการพัฒนาคุณลักษณะภาวะผู้นำทางจริยธรรมตามแนวพุทธศาสนาของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน”, **ดุสิตบัณฑิตวิทยาลัย**, (บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒, หน้า ๒๘๐.

ตารางที่ ๒.๑๙ นักวิจัยทำการศึกษาเกี่ยววิจัยเกี่ยวกับหลักพุทธธรรม

นักวิจัย	ผลการวิจัย
สุพิตรา เศลวิฒนะกุล, (๒๕๕๒, หน้า ๒๖๕)	๑. กลยุทธ์ระดับองค์กรหรือกลยุทธ์หลัก๑ กลยุทธ์ คือกลยุทธ์การน้อมนำหลักทศพิธราชธรรม เพื่อการบริหารกิจการนิสิตนักศึกษา ๒. กลยุทธ์รองหรือกลยุทธ์ระดับแผนงาน๔กลยุทธ์ ได้แก่ ๑) กลยุทธ์การพัฒนานิสิตนักศึกษา ๒) กลยุทธ์ส่งเสริมกิจกรรมนักศึกษา ๓)กลยุทธ์เสริมสร้างความพร้อมของนิสิตนักศึกษา ๔)กลยุทธ์การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม
จันทรา มาศ สุริเย, (๒๕๕๖, หน้า ๓)	ภาวะผู้นำทางการเมืองที่พึงประสงค์ตามแนวทศพิธราชธรรมของนักการเมืองท้องถิ่นประชาชนมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญอยู่ที่การศึกษามากกว่า
อุทัย โล้วมันคง, (๒๕๕๒, หน้า ๒๘๐)	คุณลักษณะภาวะผู้นำทางจริยธรรมมี๔ ชั้น คือ ๑) แนวทางการประเมินความต้องการจำเป็นในการพัฒนา ๒) แนวทางการออกแบบการพัฒนาประกอบด้วย เนื้อหาสาระในหลักสูตร วิธีการพัฒนา การเตรียม ความพร้อมและสร้างแรงจูงใจให้ผู้รับการพัฒนา การจัดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนา คุณสมบัติของวิทยากรหรือผู้ดำเนินการพัฒนา และอุปกรณ์เครื่องมือที่จำเป็นในการพัฒนา ๓) แนวทาง การดำเนินการพัฒนาประกอบด้วยกิจกรรมที่จำเป็นก่อนการพัฒนา คุณลักษณะภาวะผู้นำ กิจกรรมที่จำเป็นระหว่างเข้ารับการพัฒนาคคุณลักษณะภาวะผู้นำ และกิจกรรมที่จำเป็นหลังเข้ารับการพัฒนาคคุณลักษณะภาวะผู้นำ๔) แนวทางการประเมินผลการพัฒนาประกอบด้วย การประเมินในระหว่างการพัฒนา และการประเมิน และติดตามผลหลังการพัฒนา

๒.๒.๑.๔ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้จำนวน ๕ เรื่อง พบว่ามีผู้วิจัยไว้ดังนี้

อลงกต วรกี วิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจในองค์กรกับประสิทธิผลขององค์การ : ศึกษากรณีเทศบาล การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบการเลือกแบบบังเอิญ (haphazard or accidental sampling) ตามความร่วมมือที่ได้รับจากผู้ตอบแบบสอบถาม โดยผู้ศึกษากำหนดให้ศึกษาเทศบาลละ ๓-๘ ท่าน เพื่อป้องกันการเกิดอคติในระดับบุคคลในการประเมิน อนึ่ง เพื่อป้องกันการเกิดอคติในระดับกลุ่ม ผู้ศึกษากำหนดให้มีการตรวจสอบคล้อยของการตอบคำถาม หากบุคคลใดในกลุ่ม ๓-๘ คน ในแต่ละเทศบาลตอบคำถามเบี่ยงเบนออกจากกลุ่ม ผู้ศึกษาได้ตัดแบบสอบถามของบุคคลนั้นออกไป ผลการศึกษพบว่า กลุ่มตัวอย่างเพื่อการประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล ๔๑๒ คน จาก ๑๔๔ เทศบาล การกระจายอำนาจในการให้บุคลากรในเทศบาลปฏิบัติงานตามหน้าที่ได้รับมอบหมายตามภาระแล้วพบว่ามีประสิทธิภาพในระดับที่สูง^{๑๗๔}

อารมณ อดุลภาพ วิจัยเรื่อง การประเมินการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยราชภัฏ ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

๑. การดำเนินงานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย ๔ ด้าน

๑.๑ ด้านการจัดการศึกษา มี ๓ องค์ประกอบ ได้แก่ มหาวิทยาลัยจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น มหาวิทยาลัยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้

๑.๒ ด้านการวิจัยมี ๕ องค์ประกอบ ได้แก่ มหาวิทยาลัยมีฐานข้อมูลของท้องถิ่น มหาวิทยาลัยมีอาจารย์ทำวิจัยเพื่อพัฒนาท้องถิ่น งบประมาณที่นำไปใช้ในการวิจัยเพื่อพัฒนาท้องถิ่น งานวิจัยแบบมีส่วนร่วม (PAR) ในการพัฒนาท้องถิ่นและผลงานวิจัยที่นำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น

๑.๓ ด้านการบริหารวิชาการแก่สังคมมี ๕ องค์ประกอบ ได้แก่ ระบบและกลไกการบริการวิชาการ อาจารย์มีส่วนร่วมในการให้บริการทางวิชาการ งบประมาณที่ใช้ในการบริการวิชาการ โครงการบริการวิชาการแก่ท้องถิ่น และความพึงพอใจของผู้รับบริการ

๑.๔ ด้านการทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม มี ๕ องค์ประกอบ ได้แก่ ระบบการให้บริการด้านการทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมท้องถิ่น มีฐานข้อมูลศิลปะและวัฒนธรรมท้องถิ่น การเข้าร่วมกิจกรรมศิลปะและวัฒนธรรมท้องถิ่นของอาจารย์ การสอนศิลปะและวัฒนธรรมท้องถิ่นในมหาวิทยาลัย และงานวิจัยเกี่ยวกับศิลปะและวัฒนธรรมท้องถิ่น

๒. ผลการประเมินการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยราชภัฏ

๒.๑ ด้านการจัดการศึกษา มี ๓ องค์ประกอบ ได้แก่ มหาวิทยาลัยจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น อยู่ในระดับพอใช้ มหาวิทยาลัยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ อยู่ในระดับดี

^{๑๗๔} อลงกต วรกี, “การกระจายอำนาจในองค์กรกับประสิทธิผลขององค์การ : ศึกษากรณีเทศบาล”, *ปริญาพัฒนาบริหารศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต*, (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๐), หน้า ๓.

๒.๒ ด้านการวิจัยที่ ๕ องค์ประกอบ ได้แก่ มหาวิทยาลัยมีฐานข้อมูลท้องถิ่นอยู่ในระดับดีมาก มหาวิทยาลัยมีอาจารย์ทำวิจัยเพื่อพัฒนาท้องถิ่น งบประมาณที่นำมาใช้ในการวิจัยเพื่อพัฒนาท้องถิ่น งานวิจัยแบบมีส่วนร่วม (PAR) ในการพัฒนาท้องถิ่น และผลงานวิจัยที่นำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น อยู่ในระดับพอใช้

๒.๓ ด้านการบริการวิชาการแก่สังคม มี๕ องค์ประกอบ ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ อยู่ในระดับดีมาก ระบบและกลไกการบริการวิชาการแก่สังคมและโครงการบริการวิชาการแก่ท้องถิ่น อยู่ในระดับดี อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริการวิชาการและงบประมาณที่ใช้ในการบริการวิชาการ อยู่ในระดับพอใช้

๒.๔ ด้านการทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม มี๕ องค์ประกอบ ได้แก่ ฐานข้อมูลศิลปะและวัฒนธรรมท้องถิ่น และการสอนศิลปะและวัฒนธรรมท้องถิ่นในมหาวิทยาลัยอยู่ในระดับดีมาก ระบบการให้บริการด้านการทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมการเข้าร่วมกิจกรรมศิลปะ และวัฒนธรรมท้องถิ่นของอาจารย์และนักศึกษา และงานวิจัยเกี่ยวกับศิลปะและวัฒนธรรมท้องถิ่นอยู่ในระดับดี^{๑๗๕}

วีรพร เชื้ออ่ำ วิจัยเรื่องการพัฒนาแบบการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการวิจัยสรุปการวิจัยได้ดังนี้

๑. บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความคิดเห็นว่าปัจจัยด้านโรงเรียนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมากที่สุดรองลงมาปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมและปัจจัยด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลำดับ

๒. รูปแบบการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่พัฒนาขึ้น มีโมเดลโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของชุมชน ได้แก่ การเมืองการปกครองสังคมและวัฒนธรรม สภาพเศรษฐกิจของชุมชน ปัจจัยด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายงบประมาณภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร บุคลากร ปัจจัยด้านโรงเรียน ได้แก่ การดำเนินงานของโรงเรียน ทักษะคติของครูที่มีต่อการกระจายอำนาจการบริหารจัดการ คุณลักษณะของผู้บริหาร กับการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการ การมีส่วนร่วมในการบริการงานบุคคล การมีส่วนร่วมในการประเมินผลการมีส่วนร่วมในการบริหารงานทั่วไป การมีส่วนร่วมในการบริหารงานงบประมาณ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์โดยรูปแบบ การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่พัฒนาขึ้น มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์อยู่ในเกณฑ์ดี และตัว

^{๑๗๕} อารมณ อดุภาพ, “การประเมินการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยราชภัฏ”, *วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต*, (วิจัยการศึกษา วิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๓), หน้า ๔.

แปรทั้งหมดในรูปแบบสามารถอธิบายค่าความแปรปรวนของการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ร้อยละ ๔๑ ($R^2 = 0.41$)^{๑๗๖}

เทวุษย์ บริรักษ์สันติกุล วิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของชาวกรุงเทพมหานครในการจัดการมูลฝอย เป็นวิธีดำเนินการวิจัยใช้การวิจัยสำรวจ โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือเก็บข้อมูลจาก “ผู้มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยของครัวเรือน” ในเขตกรุงเทพมหานคร ด้วยการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ และใช้สถิติการวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติกในการวิเคราะห์ผลการวิจัย นอกจากนี้ยังใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกเก็บข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการจัดการมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร และการมีส่วนร่วมของชาวกรุงเทพมหานครจากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการและระดับบริหารของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งนักวิชาการ นักธุรกิจ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการมูลฝอยและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผลการวิจัยพบว่า

๑. ครัวเรือนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยด้วยวิธีการลดปริมาณมูลฝอยที่แหล่งกำเนิด ร้อยละ ๗๔.๗๕ และวิธีการคัดแยกมูลฝอยเพื่อนำมากลับมาใช้ใหม่ ร้อยละ ๗๗.๒๕ โดยมีส่วนร่วมในการจัดการจัดการมูลฝอยโดยใช้วิธีการทั้ง ๒ วิธี ร้อยละ ๗๓.๗๕

๒. ครัวเรือนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยด้วยวิธีการลดปริมาณมูลฝอยที่แหล่งกำเนิด ในระดับที่ ๑ มากที่สุด โดยวิธีการมีส่วนร่วมที่ใช้มากที่สุด คือ การรับข้อมูลจากการสื่อสารผ่านทางวิทยุโทรทัศน์ ในส่วนของการมีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยด้วยวิธีการคัดแยกมูลฝอยเพื่อนำกลับมากลับมาใช้ใหม่ พบว่ามีส่วนร่วมในระดับที่ ๓ มากที่สุดและวิธีการมีส่วนร่วมที่ใช้มากที่สุด คือ การรับผลประโยชน์เชิงวัตถุ (รายได้หรือทรัพย์สิน)

๓. สมการการถดถอยโลจิสติกสามารถพยากรณ์การมีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยด้วยวิธีการลดปริมาณมูลฝอยแหล่งกำหนดได้ถูกต้อง ๗๕.๘๐ และด้วยวิธีการคัดแยกมูลฝอยเพื่อนำกลับมากลับมาใช้ใหม่ได้ถูกต้อง ร้อยละ ๗๘.๐๐ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๐๑ และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อมีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยด้วยวิธีการทั้ง ๒ วิธีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คือ สถานภาพทางประชากร สังคม และเศรษฐกิจ ประกอบด้วยรายได้ เขตที่อยู่อาศัย และลักษณะที่อยู่อาศัย

๔. ทศนคติด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอย และทัศนคติด้านการจัดการมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยของชาวกรุงเทพมหานคร ซึ่งขัดแย้งกับแนวคิด Verba and Nie ที่เสนอว่าทัศนคติของบุคคลมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของบุคคล แต่ในทางตรงกันข้ามกันผลการวิจัยครั้งนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาของ LaPiere ซึ่งได้เสนอแนวคิดว่าทัศนคติของบุคคลไม่มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมของบุคคล

๕. ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการมูลฝอยของกรุงเทพมหานครที่สำคัญ ได้แก่ (๑) ปัญหาฝอยที่สำคัญ คือ ปัญหามูลฝอยเศษอาหาร ซึ่งมีประมาณร้อยละ ๔๐ ของมูลฝอยทั้งหมด ซึ่งไม่สามารถเก็บขนได้หมดในคราวเดียวทำให้เกิดปัญหามลพิษจากมูลฝอยเศษอาหารตกค้าง

^{๑๗๖} วีรพร เชื้ออ่ำ, “การพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ”, *วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต*, (การบริหารการศึกษา วิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๓), หน้า ๕.

(๒) ปัญหานโยบายมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทำให้นโยบายความต่อเนื่อง (๓) ปัญหาการเช่ารถยนต์ของเอกชนเพื่อการจัดเก็บมูลฝอย ทำให้สำนักงานเขตขาดความคล่องตัวในการจัดการมูลฝอย และ(๔) ปัญหาประชาชนขาดความตระหนักด้านการมีส่วนร่วม รวมทั้งมีข้อจำกัดด้านเวลา^{๑๗๗}

สุทธิชัย หล่อตระกูล วิจัยเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณี พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน สรุปกระบวนการจัดเก็บรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีที่จากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา๓๐(๔) ที่ได้กำหนดว่า การจัดสรรสัดส่วนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดไว้ใน พุทธศักราช ๒๕๔๔ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้รัฐร้อยละยี่สิบและกำหนดไว้ในพุทธศักราช ๒๕๔๔ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ต่อรัฐร้อยละสามสิบห้า แต่ปรากฏว่า รัฐจัดสรรสัดส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีดังกล่าวได้เพียงร้อยละยี่สิบสี่จุดศูนย์ห้าเท่านั้น จึงทำให้รัฐต้องมาแก้ไข พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา๓๐ (๔) ให้เป็นการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้ อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๐ เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ด้วยเหตุนี้ในการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวได้เกิดปัญหาขึ้นหลายประการเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ ทำให้ส่งผลกระทบต่อพัฒนาให้ท้องถิ่นมีความเจริญนั้น ไม่สามารถเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้กำหนดเอาไว้ได้ อันส่งผลให้รัฐไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง จึงต้องมีการค้นคว้ากฎหมายเพื่อหาแนวทางในการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรูปธรรมและมีความชัดเจน ทั้งต้องมีสัดส่วนต่อการจัดเก็บรายได้ที่เหมาะสมต่อไป^{๑๗๘}

บุญแสง ชีระภากร วิจัยเรื่องภาวะผู้นำและการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑)ศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบภาวะผู้นำและการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น๓ ประเภท คือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ๒)ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเภท ภาวะผู้นำ ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานในมิติต่างๆ

^{๑๗๗} เทวชัย บริรักษ์สันติกุล, “การมีส่วนร่วมของชาวกรุงเทพมหานครในการจัดการมูลฝอย”,

วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต, (รัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๒), หน้า ๕.

^{๑๗๘} สุทธิชัย หล่อตระกูล, “ปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณี พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, (วิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔), หน้า ๕.

ผลการวิจัยพบว่า

๑) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีรูปแบบภาวะผู้นำแบบชั้นนำมากที่สุด รองลงมา คือ แบบปล่อยวาง แบบมีส่วนร่วม และแบบส่งเสริม ตามลำดับ โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภาวะผู้นำแบบชั้นนำมากที่สุด รองลงมา คือ นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

๒) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกช่วงอายุ ทั้งเพศหญิงและเพศชายในทุกระดับการศึกษา อาชีพ และประสบการณ์ทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบภาวะผู้นำแบบชั้นนำมากที่สุด รองลงมา คือ แบบปล่อยวาง และแบบมีส่วนร่วมและยังมีประสบการณ์ทำงานมากขึ้น การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนยิ่งลดลง

๓) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่บริหารโดยคำนึงถึงมิติประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความรับผิดชอบต่อสังคม ซื่อสัตย์ เป็นธรรม โปร่งใส และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน แต่ในมิติความมีจริยธรรม และเคารพกฎหมาย และการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคำนึงน้อยกว่ามิติอื่น

๔) เมื่อควบคุมตัวแปรระยะเวลาที่เคยทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก่อน ประเภทผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการบริหารงานใน ๓ มิติ คือ ความรับผิดชอบต่อสังคม การสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และความซื่อสัตย์ เป็นธรรม โปร่งใส ส่วนรูปแบบภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการบริหารงานใน ๓ มิติ คือการคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความรับผิดชอบต่อสังคม และการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แต่ตัวแปรทั้งสองไม่มีอิทธิพลร่วมกันต่อการบริหารงาน^{๑๗๔}

สรุปได้ว่า ปัญหาของการบริหารงานของเทศบาลในเขตภาคกลางตอนบนส่วนมากเกิดจากปัจจัยในหลายๆ ด้านด้วยกัน เช่น การบริหารงานไม่มีธรรมาภิบาล โครงสร้างที่ไม่คล่องตัว ทุกระเบียบและเทคโนโลยีล้าสมัย กำลังคนไม่มีคุณภาพ ทัศนคติแบบดั้งเดิม การทุจริต การบริหารแบบรวมศูนย์ ผู้บริหารของเทศบาลที่ขาดคุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนวิสัยทัศน์ ไม่กำหนดยุทธศาสตร์ให้ตรงตามความต้องการของประชาชน และปัญหาที่เกิดจากฝ่ายข้าราชการประจำที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อกฎหมาย หรือมีการปฏิบัติงานเอื้อประโยชน์กับข้าราชการการเมืองโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องตามระเบียบกฎหมายจึงทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน การบริหารงาน ไม่โปร่งใส สูญเสียงบประมาณแผ่นดิน การบริหารงานที่ผิดพลาดของฝ่ายการเมืองโดยมุ่งเอาแต่ประโยชน์ส่วนตนมีการสั่งการให้ข้าราชการปฏิบัติในทางมิชอบ ก่อเกิดผลกระทบการสูญเสียเวลาและงบประมาณ ประชาชนขาดโอกาสในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดจากการบริหารงานที่ไม่มียุทธศาสตร์การพัฒนา

^{๑๗๔} บุญแสง ชีระภากร, “ภาวะผู้นำและการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, **ปรัชญาดุสิตบัณฑิต, (รัฐประศาสนศาสตร์)**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๒), หน้า ๔-๕.

จากงานวิจัยที่เกี่ยวกับหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น และผลการศึกษาของนักวิชาการ
ต่างๆ ผู้วิจัยประมวลได้ว่างานวิจัย เพื่อการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลด้วยหลักพุทธ
ธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน โดยมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๒๐ ดังนี้
ตารางที่ ๒.๒๐ นักวิจัยทำการศึกษาเกี่ยววิจัยเกี่ยวกับหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิจัย	ผลการวิจัย
อลงกต วรกี, (๒๕๔๐, หน้า ๓)	การกระจายอำนาจในการให้บุคลากรในเทศบาล ปฏิบัติงานตามหน้าที่ได้รับมอบหมายตามภาระ แล้วพบว่ามีประสิทธิภาพในระดับที่สูง
อารมณ อดุภาพ, (๒๕๕๓, หน้า ๔)	การดำเนินงานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย ๔ ด้าน ๑. ด้านการจัดการศึกษามหาวิทยาลัยจัดการศึกษา ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น มหาวิทยาลัยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมใน การจัดการศึกษา และท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและ พึ่งตนเองได้ ๒. ด้านการวิจัยมหาวิทยาลัยมีฐานข้อมูลของ ท้องถิ่นมหาวิทยาลัยมีอาจารย์ทำวิจัยเพื่อพัฒนา ท้องถิ่น งบประมาณที่นำไปใช้ในการวิจัยเพื่อ พัฒนาท้องถิ่น งานวิจัยแบบมีส่วนร่วม (PAR) ใน การพัฒนาท้องถิ่นและผลงานวิจัยที่นำไปใช้ในการ พัฒนาท้องถิ่น ๓. ด้านการบริหารวิชาการแก่สังคมประชาชนมี ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ๔. ด้านการทะนุบำรุงศิลปะและ การเข้าร่วม กิจกรรมศิลปะและวัฒนธรรมท้องถิ่นของอาจารย์ การสอนศิลปะและวัฒนธรรมท้องถิ่นใน มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๒.๒๐ นักวิจัยทำการศึกษาเกี่ยววิจัยเกี่ยวกับหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

นักวิจัย	ผลการวิจัย
วีรพร เชื้ออ่ำ, (๒๕๕๓, หน้า ๕)	๑. การพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขึ้นกับปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมและปัจจัยด้านองค์กร ๒. การมีส่วนร่วมในการบริหารงานงบประมาณ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์โดยรูปแบบ
เทวชัย บริรักษ์สันติกุล, (๒๕๕๒, หน้า ๕)	ปัญหาการบริการด้านสาธารณะสุขไม่ดี ๑. คริวเรือนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยด้วยวิธีการลดปริมาณมูลฝอยที่แหล่งกำเนิดมาก
สุทธิชัย หล่อตระกูล, (๒๕๕๔, หน้า ๕)	การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรูปธรรมและมีความชัดเจน

๒.๒.๒ งานวิจัยต่างประเทศ

๒.๒.๒.๑งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการทบทวนงานวิจัยเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ามีผู้ทำการศึกษาวิจัยไว้ดังนี้

Holian, Matthew John ได้ทำการวิจัยเรื่องการศึกษากระบวนการเศรษฐกิจการเมืองของรัฐบาลท้องถิ่นพบว่า โครงสร้างและประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นย่อมมีอิทธิพลต่อความพึงพอใจของประชาชน และวิธีการที่มีอิทธิพลต่อความพึงพอใจของประชาชนก็คือพฤติกรรมทางการเมือง เช่น การลงคะแนนเสียง ใช้ทฤษฎีทางคณิตศาสตร์วิเคราะห์ในเชิงประจักษ์พบว่า การจ้างงานในเมืองของสหรัฐฯ เรื่องที่ได้มีการประยุกต์ใช้ในเรื่องการให้บริการพยาบาลฉุกเฉินและกลุ่มผลประโยชน์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สูงอายุ การกระจายอำนาจที่เหมาะสมในบริบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบูรณาการความคิดจากองค์กรและเศรษฐศาสตร์สาธารณะ)^{๑๘๐}

Moon, sanghyun ได้ทำการวิจัยเรื่องสร้างการบริหารแบบธรรมาภิบาลในโลกการค้าแบบอิเล็กทรอนิกส์พบว่า เป็นงานวิจัยเชิงสำรวจเฉพาะประเภทวิธีของกฎสากลและบรรทัดฐานที่เกิดขึ้นด้วยความเคารพต่อการกำกับดูแลของกรมการค้าอิเล็กทรอนิกส์ วัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยไม่ได้ให้ความสนใจว่าผู้ประกอบการที่ทำตามความสนใจของพวกเขาจะตัดสินใจโดย

^{๑๘๐} Holian, Matthew John, “Studies in the political economy of local government”, Doctor of Philosophy, (Ohio State University, 2008), pp.201-217.

ผ่านกระบวนการนี้หรือไม่ แต่สิ่งที่การศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นไปที่ความคิดของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับปัญหายุทธวิธีและการปฏิบัติเชิงสังคมของพวกเขาภายใต้การควบคุมกฎระเบียบที่ใช้จะต้องใช้ร่วมกัน อีกทั้งการรวมปัญหาเหล่านี้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการออกกฎ พุทธอีกนัยหนึ่งก็คือการพัฒนากฎระเบียบระหว่างประเทศและบรรทัดฐานสำหรับการค้าทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ได้รับการยกย่องว่าเป็นกระบวนการที่ผู้ประกอบการจะได้พัฒนาความคิดและมุมมองเกี่ยวกับปัญหาของพวกเขาและยุทธวิธีที่จะปฏิบัติตามมุมมองเหล่านั้น เพื่อวิเคราะห์ความคิดและมุมมองที่เกิดขึ้นใหม่เกี่ยวกับการกำกับของกรมการค้าอิเล็กทรอนิกส์, การศึกษาปัจจุบันนี้มีผู้วิเคราะห์กรอบซึ่งมุ่งความสนใจไปที่โครงสร้างการเกิดของพวกเขาเพื่อให้เกิดความขัดแย้งและเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น

การศึกษาวិเคราะห์เนื้อหาของเอกสารยุทธวิธีนี้เพื่อวิเคราะห์เชิงประจักษ์ของโครงสร้างที่เกิดขึ้นในโลกเกี่ยวกับการกำกับของการค้าด้วยอิเล็กทรอนิกส์ จากการวิเคราะห์ผลของการวิจัยแบบทดลองซึ่งเกิดผลสองประการด้วยกันคือวิธีการที่แตกต่างกันสำหรับวิธีการที่หนึ่งและวิธีการอธิบายซึ่งเคยใช้เพื่อที่จะทำองค์ประกอบเป็นลักษณะเฉพาะพวกเขา รวมทั้งปัญหาต่างๆ ที่พบเห็น เช่น กฎระเบียบ การแทรกแซง และวิธีการยุทธวิธี

ระยะแรก คือผู้ประกอบการและกฎระเบียบของพวกเขา รวมทั้งหลักการสำคัญและสัญลักษณ์

ระยะที่สอง คือการพิสูจน์องค์ประกอบที่มีประโยชน์และลำดับของโครงสร้างตามรูปแบบหลัก

ระยะสุดท้าย คือข้อมูลที่น่าพอใจซึ่งถูกจัดลำดับชั้นไว้ ก็เพื่อนำไปบรรจุไว้ในเอกสารหลัก

ในปัจจุบันพบว่า มีสามองค์ประกอบที่แตกต่างกันเกี่ยวกับการกำกับการค้าด้วยอิเล็กทรอนิกส์ในกระบวนการทำข้อตกลงระหว่างประเทศ นำเสนอการก่อสร้างที่แตกต่างกันของวิธีการค้าด้วยอิเล็กทรอนิกส์และควรจะบริหารโครงสร้างที่เกิดขึ้นใหม่ทั้งสามโครงสร้างให้ได้มีการแข่งขันกันขึ้น แต่องค์ประกอบอื่น ๆ ที่จะได้รับการยอมรับเป็นที่นิยมของโครงสร้างของตัวเองเกี่ยวกับการค้าด้วยอิเล็กทรอนิกส์ จะถูกกำกับดูแลในกระบวนการทำกฎซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากความท้าทายกับกรอบมิติทางเศรษฐกิจที่ได้พัฒนาและกรอบมิติทางสังคมที่ได้มีการมุ่งความสนใจไปในด้านสังคมและการพัฒนาทางการค้าด้วยอิเล็กทรอนิกส์ได้เพิ่มขึ้นในการที่จะแสดงความคิดเห็นระหว่างประเทศในช่วงเวลาที่เกิดขึ้นในช่วงที่กลุ่มโครงสร้างที่มีการแข่งขันในวิธีการของพวกเขาและกรอบยุทธวิธีการค้าด้วยอิเล็กทรอนิกส์ควรจะถูกควบคุม^{๑๘๑}

Stuart, Terrence Ramon ได้ทำการวิจัยเรื่องการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำแบบประธานาธิบดีที่รู้จักตนเอง และระดับความพึงพอใจเฉลี่ยของคณะกรรมการที่มีธรรมาภิบาลของวิทยาลัยชุมชนทางเล็อกพบว่า วัตถุประสงค์ของการศึกษาครั้งนี้เพื่อสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะการเป็นผู้นำตนเองและการรู้จักตัวเองของประธานาธิบดี และระดับความพึงพอใจเฉลี่ยที่มีการกำกับโดยคณะกรรมการของวิทยาลัยชุมชน เพื่อให้ประธานาธิบดีที่รู้จักตนเองระบุความเป็นผู้นำ

^{๑๘๑} Moon, Sanghyun. "Constructing Governance in Global Electronic Commerce"

Doctor of Philosophy, (Ohlo State University, 2002), p.50.

ของพวกเขาเหมือนกับลักษณะเป็นหนึ่งในสี่ประเภท การเมือง สัญลักษณ์ โครงสร้างหรือทรัพยากรมนุษย์

นักวิจัยจะนำมาใช้เป็นตัวชี้วัดเสี่ยงของการสำรวจการกำกับดูแลกิจการ (ISG) ที่สร้างขึ้นโดย Ramo (1998-2001) ในการประเมินถึงระดับความพึงพอใจเฉลี่ยของพวกเขาต่อการที่มี การกำกับบนพื้นฐานของโครงสร้างที่ประกอบด้วย ISG การวิเคราะห์ข้อมูลแสดงให้เห็นว่า ระดับความพึงพอใจที่มีการกำกับของค่าเฉลี่ยโดยคณะกรรมการที่ต่างสถาบันกัน หนึ่งสถาบันรายงาน ระดับความพึงพอใจที่มีการกำกับโดยคณะกรรมการร่วมกันเป็นที่พอใจมากที่สุดสถาบันระบุว่าพอใจ ในขณะที่อีกสองสถาบันชี้ให้เห็นระดับความพึงพอใจที่มีการกำกับค่าเฉลี่ยของคณะกรรมการคือ ปานกลาง

ข้อมูลนี้ยังพบว่าประธานาธิบดีที่รู้จักตัวเอง จะระบุลักษณะการเป็นผู้นำของพวกเขา เป็นหนึ่งในสามประเภทคือการเมือง, ทรัพยากรมนุษย์และสัญลักษณ์ สองประธานาธิบดีที่รู้จักตนเอง จะระบุลักษณะการเป็นผู้นำของพวกเขาทางการเมือง สามประธานาธิบดีที่รู้จักตนเองนั้นมักจะระบุ ลักษณะการเป็นผู้นำของเขาในฐานะทรัพยากรมนุษย์และหนึ่งในประธานาธิบดีที่รู้จักตนเองจะระบุ ลักษณะการเป็นผู้นำของเขาในฐานะโครงสร้าง

นักวิจัยได้ใช้การวิเคราะห์จากความแปรปรวน (ANOVA) ในการสำรวจนัยสำคัญทาง สถิติของความแตกต่างในระดับความพึงพอใจของคณะกรรมการที่มีการกำกับร่วมกันโดยสถาบัน แต่ ผลลัพธ์ของการวิเคราะห์ของความแปรปรวนพบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่าง ประธานาธิบดีที่รู้จักตนเองจะระบุลักษณะการเป็นผู้นำของพวกเขาทางการเมืองและโครงสร้างและ สัญลักษณ์ โดยเฉพาะผลการชี้ให้เห็นว่าประธานาธิบดีจากการศึกษานี้พบว่าตัวเองรับรู้ลักษณะความ เป็นผู้นำของผู้นำของพวกเขาเป็นสัญลักษณ์ซึ่งมีระดับที่สูงขึ้นของความพึงพอใจที่มีการกำกับค่าเฉลี่ย โดยคณะกรรมการสถาบันการศึกษาของพวกเขา^{๑๘๒}

Crossa, Veronlca ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องธรรมาภิบาลของผู้ประกอบการในเมือง และความสามารถอย่างเชี่ยวชาญ การเจรจาใหม่ของศูนย์กลางประวัติศาสตร์และพลาซ่าในแม็กซิโก ชี้พบว่า วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะตรวจสอบการยกเว้นสังคมเชิงพื้นที่ในศูนย์กลางประวัติศาสตร์ของแม็กซิโก วัตถุประสงค์หลักของนโยบายนี้คือการฟื้นฟูถนน อาคาร และเซ็นทรัลพลาซ่าของศูนย์กลางประวัติศาสตร์ ของเมือง แม้ว่านโยบายนี้มีความพยายามปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ก็ไม่รวม รูปแบบเฉพาะการและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เป็นศูนย์กลางของความเป็นอยู่ในภาพรวมของ ประชากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ชายที่อาศัยพื้นถนนซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะสำหรับพวกเขาทุกวัน ที่ มุ่งเน้นไปที่การอยู่รอดเสียมากกว่าคติความที่มีอยู่เกี่ยวกับการยกเว้นสังคมเชิงพื้นที่ในบริบทของ ผู้ประกอบการโดยได้เน้นโครงสร้างใหม่ของพลังงาน กลุ่มยกเว้นได้มีการพัฒนากลยุทธ์ที่จะช่วยให้มี ชีวิตอยู่รอดของพวกเขา เพื่อรักษาชีวิตและในบางกรณีได้ให้อำนาจในการขยายกิจการ

^{๑๘๒} Stuart, Terrence Ramon “A Study of the Relahonship between Self percetyed Presidential Leadership Styte and the level of Faculty Sattisfaction with Shared Governance at Select Community Colleges” Doctor of Philosophy, (Ohio University, 2012), p. 55.

ผู้ประกอบการในเมืองเน้นบทบาทของหน่วยงานและหลายวิธีที่กำลังได้รับการฝึกฝนจากกลุ่มทางสังคมที่แตกต่างกันในชีวิตประจำวัน รวมทั้งจากข้าราชการ ผู้พักอาศัย เจ้าของร้านและผู้อาศัยพื้นถนนดำรงชีพ

วิธีการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ สรุปที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบกึ่งทางการและการเข้าร่วมสังเกตการณ์ ผู้กำหนดยุทธวิธีสามฝ่ายคือผู้ที่อาศัยพื้นที่ถนนดำรงชีพ นักศิลปะผู้อาศัยและเจ้าของร้านค้าในท้องถิ่นในอนาคตการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมในการทดลอง ยืนยันความก้าวหน้า การมีส่วนร่วมและการพบปะกันของชุมชนกับความแตกต่างของกลุ่มคนที่ออกมาคัดค้าน^{๑๘๓}

Willis, Carla ได้ทำการวิจัยเรื่องการเปลี่ยนระบอบการบริหารงานของการปกครองท้องถิ่น : กรณีศึกษาบทบาทของผลของการแข่งขันอย่างอิสระพบว่านักวิชาการหลายคนได้ตรวจสอบบทบาทของการเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งน้อย พื้นฐานการตรวจสอบนี้เป็นข้อสันนิษฐานว่า ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งดีจะเป็นตัวแทนขององค์ประกอบที่ดีดีกว่า การเป็นตัวแทนของผู้ที่มาจากการเลือกตั้งสีขาว อย่างไรก็ตามการสนับสนุนสำหรับสมมติฐานนี้นั้นควรใช้แบบผสมจะดีที่สุด วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สร้างขึ้นมาจากแนววรรณกรรมการเมือง โดยการประเมินระดับที่มาจากจากการเลือกตั้งของเสียงข้างน้อยจะตอบสนองความต้องการของหน่วยงานของผู้ถือหุ้นส่วนน้อย เพื่อที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบรูปแบบของการแสดงออกทางการเมืองที่หลากหลายและกำหนดวิธีการที่พวกเขาได้รับและวิธีที่จะมีการนำไปใช้ในพื้นที่ของการจัดสรรทรัพยากร การเปลี่ยนแปลงระบอบการบริหารงานการปกครองท้องถิ่นและประชาชนให้ความสนใจการระบาดของโรคเอดส์ในปัจจุบันสำหรับชนชาวอเมริกันและชาวแอฟริกัน^{๑๘๔}

สรุปได้ว่าสรุปได้ว่า ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลต่างประเทศ การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ที่เน้นการศึกษาประสิทธิภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้นำของและบุคลากรในด้านกระบวนการบริหารจัดการองค์การที่มีการจำแนกออกเป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการ การบริหารงานตามแผนบุคลากร การบริหารตามแผนงบประมาณ การวางแผนปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและตรวจสอบถ่วงดุล ร่วมถึงการรายงานผลการจัดการที่มีเป็นขั้นตอน และเป็นรูปธรรม

รูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลพบว่า ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำมาใช้ในการบริหารองค์การให้มีความโปร่งใส เหมาะสมเหมาะสมและเป็นไปได้กับด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป แต่ละด้านประกอบด้วยภารกิจการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

^{๑๘๓} Crossa Veronica, “Dntrepreneurial urban governance and practices of power (enegotiating the historic center and its plaza in Mexico City”, **Doctor of Philosophy**, (Ohio State University, 2006), p. 17.

^{๑๘๔} Wills, Carla, “Changing the local Gayerment Fegime The Role of Race in Attaining Substantive Representation” , **Doctor of Philosophy**, (Ohio State Universty, 2012), p.57.

จากงานวิจัยที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาล และผลการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยประมวลได้ว่างานวิจัย เพื่อการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน โดยมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๒๑ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๒๑ นักวิจัยทำการศึกษาเกี่ยวกับวิจัยเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาล

นักวิจัย	ข้อค้นพบ
Holian, Matthew John, (2008, pp.201-217)	โครงสร้างและประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่น นั้นย่อมมีอิทธิพลต่อความพึงพอใจของประชาชน และ วิธีการที่มีอิทธิพลต่อความพึงพอใจของประชาชนก็คือ พฤติกรรมทางการเมือง
Moon Sanghyun, (2002, p.50)	๑ มีความแตกต่างกันในกระบวนการทำข้อตกลงระหว่าง ประเทศ ๒.มีการนำเสนอการก่อสร้างที่แตกต่างกันของวิธีการค้าด้วย อิเล็กทรอนิกส์ ๓.ควรจะบริหารโดยยึดหลักธรรมาภิบาลตามโครงสร้าง บริหารที่เกิดขึ้นใหม่
Stuart, Terrence Ramon, (2012, p. 55)	ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำแบบประธานาธิบดีที่รู้จัก ตนเอง ๑.ระดับความพึงพอใจ ๒.ลักษณะการเป็นผู้นำ
Crossa Veronica, (2006, p. 17)	๑.นโยบายการฟื้นฟูถนน อาคาร และเซ็นทรัลพลาซ่าของ ศูนย์ประวัติศาสตร์ของเมือง ๒.การมีส่วนร่วมกันและการพบปะกันของชุมชน
Wills, Carla, (2012, p. 57)	๑.ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งที่ดีจะเป็นตัวแทนของ องค์ประกอบที่ดีได้ดีกว่า การเป็นตัวแทนของผู้ที่มาจาก การเลือกตั้งสีขาว ๒.การประเมินระดับที่มาจากจากการเลือกตั้งของเสียงข้างน้อย จะตอบสนองความต้องการของหน่วยงานของผู้ถือหุ้นส่วน น้อย

Cho, Im-Gon ได้ทำการวิจัยเรื่องผลกระทบของรัฐบาลท้องถิ่นในเรื่องงบประมาณที่เกี่ยวกับค่าจ้าง การแนะนำตัวแปรทางการคลังให้กับผู้ที่อยู่ในใจกลางเมืองและชานเมืองซึ่งจะช่วยให้เราสามารถรวมระบบงานของรัฐบาลท้องถิ่นที่กระจัดกระจายในปัจจุบันเข้าด้วยกัน เพื่อวิเคราะห์และตรวจสอบทิศทางและขนาดประเทศเอกราช ผลกระทบด้านการคลังแบบผิวนิเวศระหว่างผู้อาศัยอยู่ในใจกลางเมืองและชานเมือง

เมื่อมูลค่าที่อยู่อาศัยในเมืองกับระบบรัฐบาลแบบครบวงจรเป็นที่คาดการณ์ไม่ยากเลย ว่าผู้ที่อาศัยอยู่ในใจกลางเมืองจะมีประสบการณ์น้อย เมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้นในด้านการบริการของรัฐบาลแก่ท้องถิ่น ซึ่งก็จะทำให้เมืองศูนย์กลางกลายเป็นสถานที่ที่น่าสนใจในการที่จะมีชีวิตอยู่เพราะผลการใช้จ่ายของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับเมืองที่อาศัย เป็นที่คาดการณ์กันว่าชนเมืองก็จะไม่มีการอพยพประชากร เพราะมีการให้บริการประชาชนที่ยากจนในเขตชานเมืองภายใต้ระบบรัฐบาลแบบครบวงจร เป็นที่คาดการณ์กันว่าจำนวนของแรงงานข้ามชาติตัดสินใจที่จะออกจะลดลงด้วยระบบรัฐบาลแบบครบวงจรมันจึงสามารถที่จะจัดซื้อได้แม้ว่านครภิบาลไม่ได้เป็นรูปแบบใหม่ นโยบายเพื่อที่อยู่อาศัย แต่เป็นนโยบายที่ชนะทั้งผู้ที่อาศัยอยู่ทั้งใจกลางเมืองและชานเมือง^{๑๘๕}

จากงานวิจัยที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และผลการวิจัยของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยประมวลได้งานวิจัย เพื่อการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน โดยมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๒๒ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๒๒ นักวิจัยทำการศึกษากี่ยววิจัยเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิจัย	ข้อค้นพบ
Crossa, Veronica, (1997, pp. 179-220)	๑. ผลกระทบด้านการคลัง ๒. การบริหารไม่มีธรรมาภิบาล การยกเว้นให้ ผู้ประกอบการบางรายนั้นก่อให้เกิดปัญหากับกลุ่มที่ ไม่ได้รับการยกเว้น

๒.๓ กรอบแนวคิดการวิจัย

ผู้วิจัยได้สังเคราะห์กรอบแนวคิดการวิจัยดังนี้

การวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน วัตถุประสงค์เพื่อสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นองค์กรที่มีธรรมาภิบาลที่ยั่งยืน โดยศึกษาประเด็นปัญหาผลกระทบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน ตามหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า มาใช้ในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน โดยการวิเคราะห์และสังเคราะห์คุณลักษณะและองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในการนำมาบริหารงานของเทศบาล เพื่อสร้าง “ยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลด้วยหลักพุทธธรรม” ในการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน จากนั้นกำหนดยุทธศาสตร์ในการเผยแพร่การพัฒนาธรรมาภิบาล เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายและโครงการไปสู่การปฏิบัติของเทศบาล

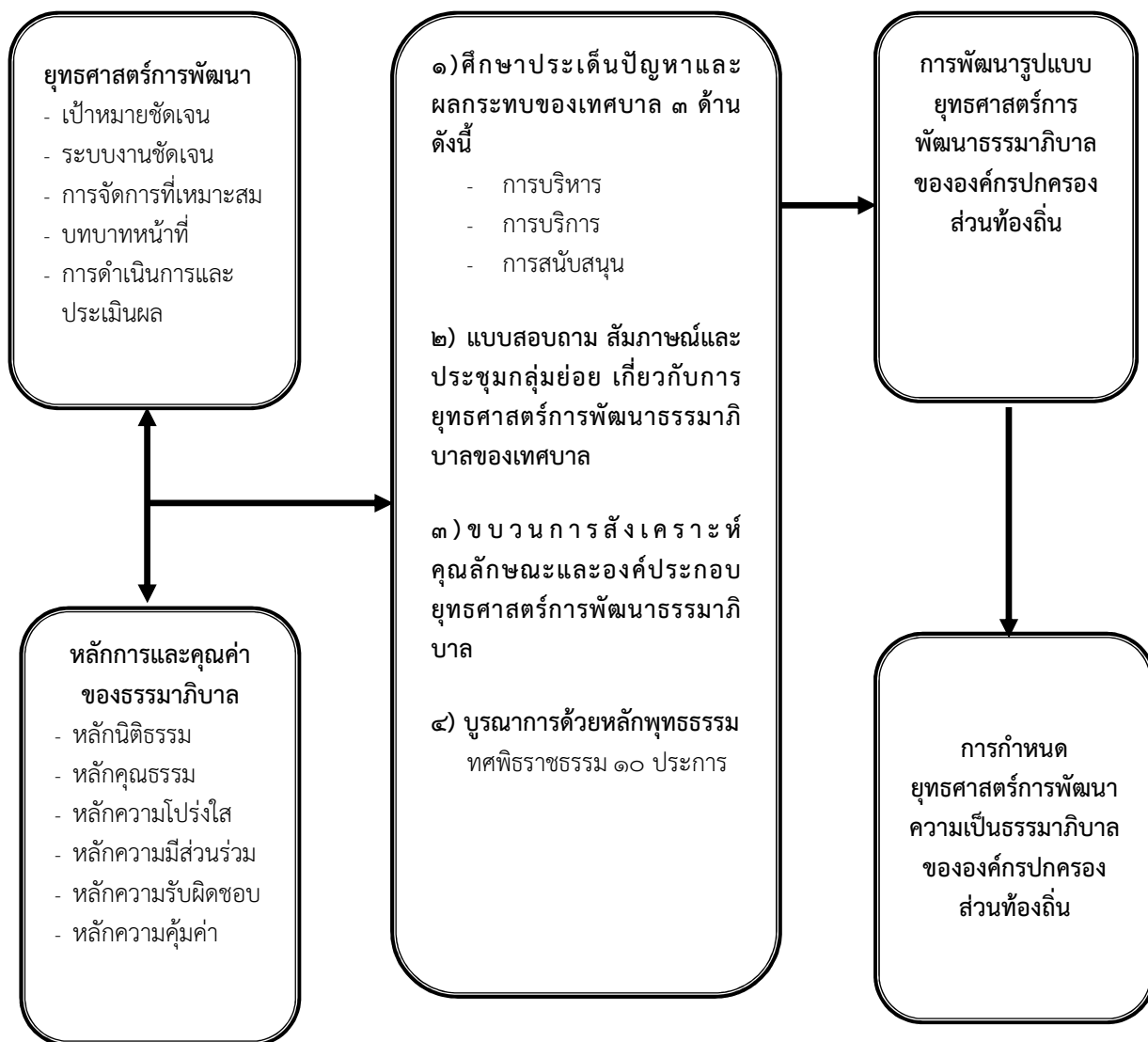
^{๑๘๕} Cho, Im-Gon, “Local government fiscal impacts on wages, housing values, And tauehold migration”, **Doctor of philosophy**, (Ohio State Universsity, 1997), pp. 179-220.

ขั้นตอนที่๑ ผู้วิจัยทำการศึกษาวิเคราะห์หลักการและคุณค่าของธรรมาภิบาล ทั้ง ๖ หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า รวมทั้ง วิเคราะห์ระบบการบริหารงานของเทศบาล๓ ด้าน ได้แก่การบริหาร การบริการ และการสนับสนุน โดยการวิเคราะห์แนวคิดทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น การสัมภาษณ์เชิงลึกการบริหาร การบริการ และการสนับสนุนงานของเทศบาล โดยการแจกแบบสอบถามเพื่อเก็บข้อมูลจาก บุคลากรเทศบาลผู้ให้บริการ และประชาชนผู้มาใช้บริการของเทศบาล

ขั้นตอนที่๒ ทำการศึกษาประเด็นปัญหาและผลกระทบการบริหาร การบริการ และการสนับสนุนของเทศบาล โดยการแจกแบบสอบถาม การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มย่อยเพื่อสังเคราะห์คุณลักษณะและองค์ประกอบของเทศบาล

ขั้นตอนที่๓ ทำการสังเคราะห์องค์ประกอบของ “ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบธรรมาภิบาล” ของเทศบาล ด้วยวิธีการทำ Focus Group Discussion เพื่อให้ได้แบบจำลอง “ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบธรรมาภิบาล” ของเทศบาลที่มีคุณภาพด้วยหลักพุทธธรรม

ขั้นตอนที่๔ กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบธรรมาภิบาลด้วยหลักพุทธธรรมในการพัฒนาเพื่อ การกำหนดนโยบายนำไปสู่การปฏิบัติ โดยการสร้าง “ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบธรรมาภิบาล” ของเทศบาลในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืนต่อไป



แผนภาพที่ ๒.๕ กรอบแนวคิดการวิจัย