

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง การให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ ผู้วิจัยรวบรวมแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการศึกษา มีดังนี้

๒.๑ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการให้บริการประชาชน

๒.๒ หลักพุทธธรรม

๒.๓ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๔ ข้อมูลพื้นที่การวิจัย : องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่

๒.๕ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๖ กรอบแนวคิดในการวิจัย

๒.๑ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการให้บริการประชาชน

การให้บริการประชาชนเป็นงานหรือกิจกรรมที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทำหน้าที่ส่งต่อการบริการแก่ประชาชนโดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งเป็นงานบริการหรือกิจกรรมทุกประเภทที่รัฐบาลหรือเอกชน จัดทำขึ้นในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนหรือลูกค้า เพื่อให้เกิดความพึงพอใจในการมาขอรับบริการ จากการประมวลแนวคิดและทฤษฎีจากตำราวิชาการ ผู้วิจัยจึงได้ประมวลประเด็นที่เกี่ยวกับการให้บริการ ประกอบด้วยความหมาย แนวคิดและทฤษฎี ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๒.๑.๑ ความหมายของการให้บริการ

การให้บริการเป็นกิจกรรมหรือปฏิบัติการใดๆ ที่กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงาน ในการให้บริการ ทั้งที่เป็นสิ่งจับได้และจับต้องไม่ได้ ในฐานะที่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ เพื่อให้เกิดความพอใจแก่ผู้รับบริการ จากความหมายนี้มีผู้ให้ความหมายของการบริการสาธารณะไว้หลายทัศนะ ดังนี้

มีนักวิชาการและหน่วยงานต่างๆ ได้ให้ความหมายของการบริการไว้ว่า บริการ หมายถึง การปฏิบัติรับใช้ให้ความสะดวกต่างๆ เป็นกระบวนการหรือกระบวนการกิจกรรมในการส่งมอบบริการจากผู้

ให้บริการไปยังผู้รับบริการนั้นๆ^๑ สอดคล้องกับความหมายการบริการในทัศนะอื่นที่ว่า การบริการ หมายถึง การช่วยเหลือหรือการอนุเคราะห์ หรือให้ความสะดวก เป็นกิจกรรมที่ทำเพื่อผู้อื่นตามหน้าที่การงาน^๒ นอกจากนั้นการบริการยังเป็น เป็นกิจกรรมหรือปฏิบัติการใดๆ ที่กลุ่มบุคคลหนึ่งสามารถนำเสนอให้อีกกลุ่มหนึ่งซึ่งไม่สามารถจับต้องได้และไม่ได้ ทั้งนี้การกระทำดังกล่าวอาจจะรวมหรือไม่อยู่กับสินค้าที่มีตัวตนได้^๓ สอดคล้องกับความหมายของการบริการในทัศนะที่ว่า การบริการ หมายถึง กิจกรรมหนึ่งหรือกิจกรรมหลายอย่างที่มีลักษณะไม่อาจจับต้องได้ ซึ่งโดยทั่วไปไม่จำเป็นต้องทุกกรณีที่เกิดขึ้นจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างลูกค้ากับพนักงานบริการและหรือลูกค้ากับบริษัทผลิตสินค้ากับระบบของการให้บริการที่ได้จัดไว้ เพื่อช่วยผ่อนคลายปัญหาของลูกค้า^๔ ซึ่งความหมายต่างๆ นี้แตกต่างจากความหมายการบริการสาธารณะในทัศนะที่ว่า การบริการสาธารณะ หมายถึง ชุดของกิจกรรมหลายอย่างที่เกิดขึ้นจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือวัตถุอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจ^๕ ซึ่งสอดคล้องกับความหมายอื่นในทัศนะที่ว่า การบริการสาธารณะ เป็นกิจกรรมหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่สามารถตอบสนองความต้องการให้เกิดความพึงพอใจด้วยลักษณะเฉพาะในตัวของมันเองที่จับต้องไม่ได้ และไม่จำเป็นต้องรวมกันอยู่กับการขายสินค้าหรือบริการใด การให้บริการอาจเกี่ยวข้องกับการใช้หรือไม่ใช้สินค้าที่มีตัวตน และไม่ได้แสดงความเป็นเจ้าของสินค้า^๖ นอกจากนี้การให้บริการสาธารณะ จะต้องมิวัตถุประสงค์ และมีผู้รับผิดชอบควบคุมดูแลในการให้บริการตามวัตถุประสงค์นั้นๆ กล่าวคือ การให้บริการสาธารณะ หมายถึง การที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะเป็นของรัฐหรือเอกชน ดำเนินการส่งต่อบริการให้แก่ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม^๗ ซึ่งสอดคล้องกับความหมายการให้บริการสาธารณะในทัศนะที่ว่า บริการสาธารณะ

^๑ราชบัณฑิตยสถาน, **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒**, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทนานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์ จำกัด, ๒๕๔๖), หน้า ๖๐๗.

^๒สมชาติ กิจยรรยง, **ยุทธวิธีครองใจลูกค้า**, (กรุงเทพมหานคร: เอ็กเปอร์เน็ท, ๒๕๔๓), หน้า ๑๑.

^๓Kotler, Phillip., **Marketing management : Analysis planning Implementation and control**, 8th edition, Englewood Cliffs, (new Jersey : Prentice – Hall Inc., 1997), p. 473.

^๔Groonroos, C., **Service Management and Marketing : Managing the moment of Truth in Service Compettion**, (Lexington : Lexington Books, 1990), p. 99.

^๕Jarmo R. Lehtinen, **Customer Relationship Management**, (McGraw-Hill Companies: 1st edition), December 15, 2001, p.12.

^๖Lovelock, Christopher, “Seeking Synergy in Service Operations: Seven Things Maketers Need to Know About Service Operations”, **European Management Journal**, (1992) 10 (1), p. 22.

^๗เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, รศ.ดร., **แนวคิด ทฤษฎีและหลักการ รัฐประศาสนศาสตร์, หน่วยที่ 5, รัฐประศาสนศาสตร์กับการให้บริการสาธารณะ**, [ออนไลน์].แหล่งที่มา: http://www.drmanage.com/images/pulldown_1253695845/Chapter_5.pdf [๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๘].

หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน^๔

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสามารถสรุปได้ว่า การบริการหรือการบริการสาธารณะ คือ กิจกรรมที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ ทำหน้าที่ส่งต่อการบริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งเป็นงานบริการหรือกิจกรรมทุกประเภทที่รัฐบาล จัดทำขึ้นในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน เพื่อให้เกิดความพึงพอใจในการมาขอรับบริการโดยมิได้แสวงหาผลกำไรเหมือนกับการให้บริการของฝ่ายเอกชนที่มุ่งเน้นแสวงหาผลกำไร ซึ่งผู้วิจัยนำมาใช้ในการอธิบายการให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ สำหรับการวิจัยในครั้งนี้

จากความหมายการบริการ และผลการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลแนวคิดหลักของการบริการประชาชน เพื่อใช้อธิบายการให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๑ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๒.๑ แนวคิดหลักที่นักวิชาการได้ให้ความหมายของการบริการประชาชน

นักวิชาการหรือนักวิจัย/หน่วยงาน	แนวคิดหลัก
ราชบัณฑิตยสถาน (๒๕๔๒, หน้า ๖๐๗)	กระบวนการหรือกระบวนการกิจกรรมในการส่งมอบบริการจากผู้ให้บริการไปยังผู้รับบริการ
สมชาติ กิจยรรยง (๒๕๔๓, หน้า ๑๑)	การช่วยเหลือหรือการอนุเคราะห์ หรือให้ความสะดวก เป็นกิจกรรมที่ทำเพื่อผู้อื่นตามหน้าที่การงาน
คอตเลอร์ (Kotler) (1997, p. 473)	กิจกรรมหรือปฏิบัติการใดๆ ที่กลุ่มบุคคลหนึ่งสามารถนำเสนอให้อีกกลุ่มหนึ่งซึ่งไม่สามารถจับต้องได้และไม่ได้ ทั้งนี้การกระทำดังกล่าวอาจจะรวมหรือไม่อยู่กับสินค้าที่มีตัวตนได้
กรอนรอส (Gronroos) (1990, p. 99)	๑) กิจกรรมหนึ่งหรือกิจกรรมหลายอย่างที่มีลักษณะไม่อาจจับต้องได้ ๒) ช่วยผ่อนคลายปัญหาของลูกค้า
เลสทินิน (Lehtinen) (2001, p.12)	กิจกรรมหลายอย่างที่เกิดขึ้นจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือวัตถุอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจ

^๔ นันทวัฒน์ บรมานันท์ ศ.ดร., หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (ปรับปรุงใหม่), (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๕๒), หน้า ๑๔๒.

ตารางที่ ๒.๑ (ต่อ)

นักวิชาการหรือนักวิจัย/หน่วยงาน	แนวคิดหลัก
Lovelock, Christopher (1992, p. 22)	๑) กิจกรรมหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่สามารถตอบสนองความต้องการให้เกิดความพึงพอใจด้วยลักษณะเฉพาะในตัวของมันเองที่จับต้องไม่ได้ ๒) การให้บริการอาจเกี่ยวข้องกับการใช้หรือไม่ใช้สินค้าที่มีตัวตน และไม่ได้แสดงความเป็นเจ้าของสินค้า
เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ รศ.ดร., [ออนไลน์]. [๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๘]	การที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะ เป็นของรัฐหรือเอกชน ดำเนินการส่งต่อบริการให้แก่ ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองต่อความ ต้องการของประชาชนโดยรวม
นันทวัฒน์ บรมานันท์ ศ.ดร., (๒๕๕๒, หน้า ๑๔๒)	กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุม ของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ สนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

๒.๑.๒ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการให้บริการประชาชน

การให้บริการเป็นงานสร้างความพึงพอใจและประทับใจให้กับลูกค้าหรือผู้มาติดต่อขอรับบริการจากผู้ให้บริการ ซึ่งการให้บริการที่ดีมีคุณภาพนั้นจำเป็นต้องอาศัยเทคนิค วิธีการ กลยุทธ์ ทักษะ และอื่นๆ ของผู้ให้บริการ จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการให้บริการสาธารณะ มีรายละเอียดต่อไปนี้

(๑) แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการประชาชน

แนวคิดการให้บริการประชาชน เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นของรัฐบาลในการบริหารจัดการประเทศ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้จัดทำและให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารเกี่ยวกับแนวคิดการให้บริการประชาชน มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนไว้หลายทัศนะ ดังนี้

มีนักวิชาการได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนไว้ว่า การให้บริการประชาชนเป็นการอำนวยความสะดวกที่หน่วยงานของรัฐจัดให้แก่ประชาชน เกี่ยวพันกับการพัฒนาประเทศ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความสะดวกของประชาชน ผู้ให้บริการคือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นเรื่องที่รัฐ

กำหนดและมีลักษณะผูกขาด มีการกำหนดระยะเวลาและบทลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข มีกฎระเบียบรองรับคือ เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย^๙ ซึ่งแนวความคิดการให้บริการประชาชนโดยหลักการแล้วการบริการสาธารณะย่อมยังประโยชน์แก่สังคมและบุคคลทั่วไป การดำเนินบทบาทสำคัญประการหนึ่งของหน่วยงานภาครัฐจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญต่อเรื่องของประสิทธิภาพในเชิงการบริหารจัดการการให้บริการตอบสนองความต้องการประชาชนที่เป็นลูกค้าผู้รับบริการของหน่วยงานภาครัฐภายใต้รากฐานของการบริหารราชการหรือการบริหารงานภาครัฐตามแนวความคิดการจําดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management – NPM)^{๑๐} สอดคล้องกับแนวความคิดการให้บริการประชาชนในทัศนะที่ว่า เป็นการให้บริการโดยไม่เห็นแก่ตัว ต้องปราศจากอารมณ์และความเกลียดชัง ต้องปฏิบัติตามระเบียบที่วางไว้อย่างเคร่งครัด^{๑๑} และการให้บริการสาธารณะของภาครัฐนั้นต้องมุ่งเน้นในการบริการที่ดีแก่ประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ให้บริการที่มีคุณภาพ ให้บริการที่สอดคล้องกับความคาดหวังของผู้รับบริการหรือผู้บริโภคอย่างสม่าเสมอ ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดการให้บริการประชาชนในทัศนะที่ว่า คุณภาพการให้บริการเป็นการให้บริการที่มากกว่าหรือตรงกับความคาดหวังของผู้รับบริการ การให้บริการที่สอดคล้องกับความคาดหวังของผู้รับบริการหรือผู้บริโภคอย่างสม่าเสมอ ดังนั้นความพึงพอใจต่อการบริการจึงมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการทำให้เป็นไปตามความคาดหวังหรือการไม่เป็นไปตามความคาดหวัง (confirm or disconfirm expectation) ของผู้บริโภค^{๑๒} นอกจากนี้การเข้าถึงการบริการที่มีคุณภาพ สะดวกรวดเร็วได้นั้นต้องประกอบด้วย ความพอเพียงของบริการที่มีอยู่ (Availability) คือ ความพอเพียงระหว่างบริการที่มีอยู่กับการต้องการของการรับบริการ การเข้าถึงแหล่งบริการได้อย่างสะดวกโดยคำนึงถึงลักษณะที่ตั้ง การเดินทางความสะดวก และสิ่งอำนวยความสะดวกของแหล่งบริการ (Accommodation) ได้แก่ แหล่งบริการที่ผู้รับบริการยอมรับว่าให้ความสะดวกและมีสิ่งอำนวยความสะดวก ความสามารถของผู้รับบริการในการที่จะเสียค่าใช้จ่ายสำหรับบริการ และการยอมรับคุณภาพของบริการ (Acceptability) ซึ่งในการนี้จะรวมถึงการยอมรับลักษณะของผู้ให้บริการด้วย^{๑๓}

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า แนวคิดของการให้บริการประชาชนในส่วนของภาครัฐ คือ การบริการที่ไม่เห็นแก่ตัว โดยหลักการแล้วการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของสังคม และบุคคลทั่วไปซึ่งรัฐ

^๙ ปรัชญา เวสารัชช์, *บริการประชาชนทำได้ไม่ยาก (ถ้าอยากทำ)*, (กรุงเทพมหานคร: กราฟฟิคฟอร์แมท (ไทยแลนด์), ๒๕๕๐), หน้า ๖-๘.

^{๑๐} ทศพร ศิริสัมพันธ์, *แนวคิด ทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ในการตรวจสอบถ่วงดุล*, ประมวลสาระ ชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ ๗, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๔), หน้า ๑๑๒.

^{๑๑} พิทยา บวรวัฒนา, *รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา* (ค.ศ. 1887 – ค.ศ. 1970), พิมพ์ครั้งที่ ๑๒, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๘), หน้า ๒๒-๒๓.

^{๑๒} Ziethaml, V.A., Parasuraman, and L.L., Berry (1985). “Problem and Strategic in Service Marketing.” *Journal of Marketing* 49 (2), pp. 33-46.

^{๑๓} Suchitra Punyarathbandhu – Bhakdi, *Delivery of Public Services in Asian Countries : Cases in Development Administration*, (Bangkok: Thammasat University Press, 1986), p. 1.

ต้องให้ความสำคัญในเรื่องประสิทธิภาพในเชิงการบริหารจัดการในการให้บริการตอบสนองความต้องการของประชาชน เช่น การสงเคราะห์ผู้ตกยาก รัฐต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง หากกิจการใดที่เอกชนมีความพร้อม รัฐก็ควรให้ภาคเอกชนดำเนินการ แต่รัฐก็ต้องมีบทบาทในการกำกับดูแล ตรวจสอบ เพื่อให้แน่ใจว่าประชาชนได้รับบริการที่ดี เป็นธรรม และสะดวกรวดเร็ว การเร่งรัดพัฒนาคุณภาพการบริการของรัฐเป็นสิ่งที่รัฐต้องให้ความสำคัญเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประชาชน ทำให้ประชาชนเชื่อถือรัฐบาลและกลไกของรัฐอันจะเป็นผลดีต่อสังคมโดยรวม ซึ่งผู้วิจัยนำมาใช้ในการอธิบายการให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ สำหรับการวิจัยในครั้งนี้

จากแนวคิดการให้บริการประชาชนของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลแนวคิดหลักของการให้บริการประชาชน เพื่อใช้อธิบายการให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๒ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๒.๒ แนวคิดหลักที่นักวิชาการทำการศึกษาเกี่ยวกับการให้บริการประชาชน

นักวิชาการหรือนักวิจัย/หน่วยงาน	แนวคิดหลัก
ปรัชญา เวสารัชช์ (๒๕๔๐, หน้า ๖-๘)	๑) การอำนวยความสะดวกที่หน่วยงานของรัฐจัดให้แก่ประชาชน ๒) เกี่ยวพันกับการพัฒนาประเทศ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความสะดวกของประชาชน ๓) มีผู้ให้บริการและผู้รับบริการ เป็นเรื่องที่รัฐกำหนดและมีลักษณะผูกขาด มีการกำหนดระยะเวลาและบทลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข มีกฎระเบียบรองรับคือ เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย
ทศพร ศิริสัมพันธ์ (๒๕๔๙, หน้า ๑๑๒)	๑) ให้ความสำคัญต่อเรื่องของประสิทธิภาพในเชิงการบริหารจัดการ ๒) การให้บริการตอบสนองความต้องการประชาชนที่เป็นลูกค้าผู้รับบริการของหน่วยงานภาครัฐภายใต้รากฐานของการบริหารงานภาครัฐตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่
พิทยา บวรวัฒนา (๒๕๔๘, หน้า ๒๒-๒๓)	การให้บริการโดยไม่เห็นแก่ประโยชน์มากที่สุดคือการให้บริการโดยไม่เห็นแก่ตัว
ซีแหมล์ พาราสุรามาน และเบอร์รี่ (Ziethaml, Parasuraman and Berry) (1985, pp. 33-46)	การให้บริการที่สอดคล้องกับความคาดหวังของผู้รับบริการหรือผู้บริโภคอย่างสม่ำเสมอ

ตารางที่ ๒.๒ (ต่อ)

Suchitra Punyarathbandhu – Bhakdi (1986, p. 1)	เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการเข้าถึงบริการ ๑) ความพอเพียงของบริการที่มีอยู่ (Availability) ๒) การเข้าถึงแหล่งบริการได้อย่างสะดวก ๓) ความสะดวก และสิ่งอำนวยความสะดวกของแหล่งบริการ ๔) ความสามารถของผู้รับบริการในการที่จะเสียค่าใช้จ่าย สำหรับบริการ และ ๕) การยอมรับคุณภาพของบริการ รวมถึงการยอมรับลักษณะของผู้ให้บริการด้วย
---	---

(๒) แนวคิดเกี่ยวกับระบบการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ

การให้บริการเป็นหน้าที่สำคัญในการบริหารงานของภาครัฐ โดยเฉพาะในลักษณะงานที่ต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนหรือผู้รับบริการโดยตรง หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการมีหน้าที่ในการส่งต่อการบริการเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนให้เกิดความพึงพอใจให้มากที่สุด จากการตรวจสอบเอกสารผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารต่างๆ พบว่ามีผู้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะของไว้ ดังนี้

มีนักวิชาการและหน่วยงานต่างๆ ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับระบบการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐไว้ว่า บริการเป็นกิจกรรมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะสามารถแยกออกได้เป็นสองประเภทคือ “ตำรวจทางปกครอง” (Police administrative) และ “บริการสาธารณะ” (service public) ภาครัฐมีการให้บริการแก่ประชาชนทั้งที่เป็นรายบุคคลและทั้งชุมชน โดยรัฐบาลให้บริการแก่ประชาชนในวงกว้าง ขณะที่ท้องถิ่นให้บริการเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นของตน คุณภาพของการบริการเป็นสิ่งสำคัญ ทำอย่างไรรัฐจึงจะประกันได้ว่าประชาชนได้รับบริการที่ดี การเน้นที่คุณภาพจะมีความหมายมากกว่าการเน้นปริมาณ การดำเนินการศึกษาความต้องการของประชาชนเป็นสิ่งจำเป็น และการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจะเป็นการเพิ่มคุณค่าให้กับบริการนั้น เพราะประชาชนถือว่าพวกเขามีส่วนในการบริการนั้น มิใช่เพียงผู้รับบริการฝ่ายเดียว การบริการสาธารณะที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำสามารถแบ่งออกได้เป็น ๔ ประเภท คือ

- ๑) การบริการสาธารณะด้านสุขอนามัย
- ๒) การบริการสาธารณะด้านเศรษฐกิจ
- ๓) การบริการสาธารณะด้านสังคมและการศึกษา
- ๔) การบริการสาธารณะด้านวัฒนธรรม

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้นหากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตามประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ

หลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะคือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ และในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรมหาชนอิสระ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ^{๑๔}

และยังมีนักวิชาการท่านอื่นได้ให้แนวคิดและได้อธิบายว่า การบริการสาธารณะนั้นจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขดังต่อไปนี้

๑) กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึงกรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง อันได้แก่กิจกรรมที่รัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการรวมทั้งกรณีที่รัฐได้มอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

๒) กิจกรรมดังกล่าวจะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

๓) กระบวนการและกิจการ

๔) ผลการผลิตหรือตัวบริการ

๕) ผลกระทบที่มีต่อผู้รับบริการ^{๑๕}

นอกจากนี้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินไว้ใน หมวด ๕ ส่วนที่ ๓ มาตรา ๗๘ ดังต่อไปนี้

๑) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศไทยอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

๒) จัดระบบการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศและสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณ เพื่อพัฒนาจังหวัดเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

๓) การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มี

^{๑๔} นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๕๔), หน้า ๕๕-๖๘.

^{๑๕} ชาญชัย แสงวงศ์ดี, องค์การมหาชน : องค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๒), หน้า ๒-๑๑.

ความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

๔) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

๕) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐดำเนินการอย่างเป็นอิสระเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

๗) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระเพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

๘) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม^{๑๖}

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสามารถสรุปได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับระบบการให้บริการประชาชน สืบเนื่องมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้จัดทำและให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ ได้อย่างทั่วถึง ซึ่งผู้วิจัยนำมาใช้ในการอธิบายการให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ สำหรับการวิจัยครั้งนี้

จากแนวคิดเกี่ยวกับระบบการให้บริการประชาชนของรัฐ ตามแนวคิดนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลแนวคิดหลักของระบบการให้บริการประชาชนของรัฐ เพื่อใช้อธิบายการให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๓ ดังต่อไปนี้

^{๑๖}สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี, ๒๕๕๘), หน้า ๔๖-๔๘.

ตารางที่ ๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับที่นักวิชาการทำการศึกษาเกี่ยวกับระบบการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ

นักวิชาการหรือนักวิจัย/หน่วยงาน	แนวคิดหลัก
นันทวัฒน์ บรมานันท์ (๒๕๔๔, หน้า ๕๕-๖๘)	๑) กิจกรรมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ๒) แยกออกได้เป็นสองประเภทคือ “ตำรวจทางปกครอง” (Police administrative) และ “บริการสาธารณะ” (service public) ๓) คุณภาพของการบริการเป็นสิ่งสำคัญ๔) การบริการสาธารณะที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำสามารถแบ่งออกได้เป็น ๔ ประเภท คือ การบริการสาธารณะด้านสุขอนามัย, การบริการสาธารณะด้านเศรษฐกิจ, การบริการสาธารณะด้านสังคมและการศึกษา และการบริการสาธารณะด้านวัฒนธรรม ๕) หลักการที่สำคัญคือหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการ
ชาญชัย แสวงศักดิ์ (๒๕๔๒, หน้า ๒-๑๑)	๑) กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ๒) เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน ๓) กระบวนการและกิจการ ๔) ผลการผลิตหรือตัวบริการ ๕) ผลกระทบที่มีต่อผู้รับบริการ
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (๒๕๔๘, หน้า ๔๖-๔๘)	๑) การดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ๒) การให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๓) หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

โดยทั่วไปแล้วการจัดทำบริการ คือกิจกรรมซึ่งจัดว่าเป็นบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะประเภทใดหรือเป็นบริการสาธารณะที่จัดทำโดยผู้ใด ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เดียวกันทั้งสิ้น กฎหมายของบริการสาธารณะหรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณะนี้ ได้ถูกสร้างขึ้นมาให้มีส่วนคล้ายกับหลักทั่วไปของกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาถึงสถานภาพของบริการสาธารณะนั้น กฎหมายของบริการสาธารณะหรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะประกอบไปด้วยหลัก ๓ ประการ คือ

๑) หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐบาลมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจกรรมใดที่รัฐจัดทำเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

๒) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณะ เป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ

หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (Principle de continuite) ของบริการสาธารณะเป็นผลที่เกิดขึ้นโดยตรงจากหลักที่ว่าด้วยความต่อเนื่องของรัฐ (Principle de la continuite de l'Etat) หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะนี้ถูกกล่าวถึงเป็นครั้งแรกในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Winkell ลงวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 1909 โดยพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนชื่อ Tardieu ได้กล่าวไว้ว่า “ความต่อเนื่องเป็นหัวใจสำคัญของบริการสาธารณะ” และหลังจากนั้นคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ตามมาต่างก็ให้ความสำคัญกับหลักว่าด้วยความต่อเนื่องจนกระทั่งในปัจจุบัน หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะจึงได้กลายมาเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณะที่มีคุณค่า เป็นหลักกฎหมายทั่วไป (principle general du droit)

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะนี้ได้รับการยอมรับจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเช่นกัน โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ยืนยันหลักดังกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยคดี Continuite du service public de la radio-television ลงวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 1979 ว่า “ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีลักษณะเป็นหลักตามรัฐธรรมนูญ” หลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะคือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีเกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ และในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (collectivites territoriales) หรือองค์การมหาชน (etablissements publics) องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล (tutelle) จะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

๓) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (principe d' adaptation หรือ principe de mutabilite) นี้มีความหมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอ เพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีลักษณะแตกต่างจากหลักว่าด้วยความต่อเนื่องและหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนจากคำวินิจฉัยทางปกครอง แต่มีการกล่าวพาดพิงหรือให้ข้อคิดเห็นไว้ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองว่า โดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่วไปที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะนั้นก็อาจจะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย

หลักเกณฑ์สำคัญ ๓ ประการที่กล่าวแล้วข้างต้นนี้ ถือเป็นหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะทุกประเภทที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงตลอดกระบวนการในการจัดทำบริการสาธารณะของตน^{๑๗}

ผู้วิจัยจึงสามารถสรุปได้ว่า หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยพื้นฐานจะต้องประกอบไปด้วย หลักเกณฑ์สำคัญ ๓ ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ซึ่งหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีลักษณะแตกต่างจากหลักว่าด้วยความต่อเนื่องและหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป

(๔) แนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการบริการประชาชน

การให้บริการประชาชนหรือการให้บริการสาธารณะ เป็นการให้บริการแก่ประชาชนที่ไม่มุ่งผลกำไรใดๆ แต่การให้บริการสาธารณะนั้นเป็นการให้เปล่าที่มีเป้าหมายคือประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ดังนั้นการให้บริการของรัฐจึงควรมีการปรับปรุงการให้บริการที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น และจากการประมวลแนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะ มีนักวิชาการให้แนวคิดไว้ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

มีนักวิชาการให้แนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการบริการประชาชนไว้ว่า เป้าหมายสำคัญของการบริการคือ การสร้างความพึงพอใจในการให้บริการแก่ประชาชน โดยมีหลักหรือแนวทาง ดังนี้

๑) การให้บริการอย่างเสมอภาค (Equitable Service) หมายถึง ความยุติธรรมในการบริการงานภาครัฐ โดยมีฐานคติที่ว่าคนทุกคนเท่าเทียมกันในแง่ของกฎหมาย ดังนั้น ประชาชนทุกคน

^{๑๗} นันทวัฒน์ บรมานันท์ ศ.ดร., หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (ปรับปรุงใหม่), (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๕๒), หน้า ๔๓-๕๒.

จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในแง่ของกฎหมายไม่มีการแบ่งแยกกีดกันในการให้บริการ ประชาชนจะได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลที่ใช้มาตรฐานให้บริการเดียวกัน

๒) การให้บริการที่ตรงเวลา (Timely Service) หมายถึง การบริการจะต้องมองว่าการให้บริการสาธารณะจะต้องตรงเวลา ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐจะถือว่าไม่มีประสิทธิผลเลย ถ้าไม่มีการตรงเวลาซึ่งจะสร้างความไม่พึงพอใจให้แก่ประชาชน

๓) การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะต้องมีลักษณะ มีจำนวนการให้บริการและสถานที่บริการที่เหมาะสม ความเสมอภาคหรือการตรงเวลา จะไม่มีความหมายเลยถ้ามีจำนวนการให้บริการที่ไม่เพียงพอและสถานที่ตั้งที่ให้บริการสร้างความไม่ยุติธรรมให้เกิดขึ้นแก่ผู้รับบริการ

๔) การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ โดยยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลัก ไม่ใช่ยึดความพอใจของหน่วยงานที่ให้บริการว่าจะให้หรือหยุดบริการเมื่อใดก็ได้

๕) การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่มีการปรับปรุงคุณภาพและการปฏิบัติงาน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเพิ่มประสิทธิภาพหรือความสามารถที่จะทำหน้าที่ได้มากขึ้นโดยใช้หลักทรัพยากรเท่าเดิม^{๑๘} นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการท่านอื่นศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจ สรุปได้ว่า ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกสองแบบของมนุษย์คือ ความรู้สึกในทางบวก และความรู้สึกในทางลบ ความรู้สึกทางบวกเป็นความรู้สึกที่เมื่อเกิดขึ้นแล้วจะทำให้เกิดความสุข ความสุขนี้เป็นความรู้สึกที่แตกต่างจากความรู้สึกทางบวกอื่นๆ กล่าวคือ เป็นความรู้สึกที่มีระบบย้อนกลับ ความสุขสามารถทำให้เกิดความสุขหรือความรู้สึกทางบวกที่เพิ่มขึ้นได้อีก ดังนั้น จะเห็นได้ว่าความสุขเป็นความรู้สึกทางลบ ความรู้สึกทางบวก และความสุขมีความสัมพันธ์กันอย่างสลับซับซ้อน และระบบความสัมพันธ์ของความรู้สึกทั้งสามนี้ เรียกว่า ระบบความพึงพอใจ โดยความพึงพอใจจะเกิดขึ้นเมื่อระบบความพึงพอใจมีความรู้สึกทางบวกมากกว่าทางลบ สิ่งที่ทำให้เกิดความรู้สึกพึงพอใจของมนุษย์ มักจะได้แก่ ทรัพยากรหรือสิ่งเร้า การวิเคราะห์ระบบความพึงพอใจ คือ การศึกษาว่าทรัพยากรหรือสิ่งเร้าที่ต้องการ จะทำให้เกิดความพึงพอใจและความสุขแก่มนุษย์ ความพอใจจะเกิดได้มากที่สุด เมื่อมีทรัพยากรทุกอย่างที่เป็นที่ต้องการครบถ้วน^{๑๙}

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสามารถสรุปได้ว่า ความพึงพอใจต่อการบริการประชาชน เป็นระดับของความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการได้รับการบริการในลักษณะของการให้บริการอย่างเท่าเทียม การให้บริการอย่างรวดเร็ว การให้บริการอย่างต่อเนื่อง การให้บริการอย่างก้าวหน้า และเป็นความพึงพอใจหลังการได้รับการบริการว่า เป็นระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการได้รับการบริการในด้านต่างๆ เช่น

^{๑๘}Millet John D., *Management in the Public Service*, (New York: McGraw-Hill, 1954), pp. 397-398.

^{๑๙}เชลลี (Shelly) อังโน ปราณี อินทวงศ์, “ประสิทธิผลการให้บริการของเทศบาลตำบลบางกะดี อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี”, *วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, ๒๕๕๐).

ด้านความสะดวก ด้านข้อมูลที่ได้รับจากการบริการ เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยนำมาใช้ในการอธิบายการให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ สำหรับการวิจัยครั้งนี้

จากแนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการบริการประชาชนของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลแนวคิดหลักของความพึงพอใจต่อการบริการประชาชน เพื่อใช้อธิบายการให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๔ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๒.๔ แนวคิดหลักที่นักวิชาการทำการศึกษาเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการบริการประชาชน

นักวิชาการหรือนักวิจัย/หน่วยงาน	แนวคิดหลัก
จอห์น ดี.มิลเลท (John D. Millet) (1954, pp. 397-398)	๑) การให้บริการอย่างเสมอภาค (Equitable Service) ๒) การให้บริการที่ตรงเวลา (Timely Service) ๓) การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service) ๔) การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service) ๕) การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service)
เชลลี (Shelly) อ้างใน ปราณี อินทวงศ์, (๒๕๕๐, หน้า ๑๖-๑๗)	๑) ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกสองแบบของมนุษย์คือ ความรู้สึกในทางบวก และความรู้สึกในทางลบ ๒) ความรู้สึกทางบวกเป็นความรู้สึกที่เมื่อเกิดขึ้นแล้วจะทำให้เกิดความสุข ๓) ความพึงพอใจจะเกิดขึ้นเมื่อระบบความพึงพอใจมีความรู้สึกทางบวกมากกว่าทางลบ ๔) ความพอใจจะเกิดได้มากที่สุด เมื่อมีทรัพยากรทุกอย่างที่เป็นที่ต้องการครบถ้วน

(๕) การสร้างจิตสำนึกในการให้บริการ

แนวคิดการสร้างจิตสำนึกในการบริการให้เกิดขึ้นในจิตใจ ผู้ให้บริการต้องเริ่มมาจากการมีทัศนคติที่ดีในการให้บริการ ทุกคนล้วนเป็นทูตในความสัมพันธ์กับลูกค้า ความผิดพลาดบกพร่องในหน้าที่บกพร่องในการบริการ จะมีผลต่อลูกค้าและเป็นการบ่อนทำลายชื่อเสียงของบริษัทในที่สุด ฉะนั้น ผู้ให้บริการจะต้องคิดให้ได้เสมอว่า

๑. ลูกค้าถูกต้องเสมอ
๒. ผู้ให้บริการเป็นพระเอกไม่ได้เป็นแค่พระรอง
๓. งานบริการเป็นงานของผู้ให้
๔. งานบริการเป็นงานฝีมือระดับจิตใจ
๕. รักงานบริการต้องทำใจและอดทน

๖. บริการอย่างเอาใจลูกค้ามาใส่ใจเรา
๗. ยอมรับความแตกต่างของลูกค้า
๘. บริการลูกค้าเสมือนญาติของตนเอง
๙. บริการเสมือนเป็นเจ้าของกิจการ^{๒๐}

ผู้วิจัยจึงสามารถสรุปได้ว่า การสร้างจิตสำนึกในการให้บริการต้องเริ่มมาจากการมีทัศนคติที่ดีในการให้บริการ ซึ่งผู้ให้บริการที่ดีต้องให้บริการอย่างถูกต้อง อดทน บริการอย่างเอาใจลูกค้ามาใส่ใจเรา เป็นต้น

(๖) คุณสมบัติของผู้ให้บริการที่ดี

การเป็นผู้ให้บริการที่ดีจะต้องให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ โดยผู้ให้บริการจะต้องมีความเสียสละ อดทน และบริการด้วยความเต็มใจแก่ผู้มารับบริการ คือ

๑. มีทัศนคติที่ดีต่องานบริการ และรักงานบริการ
๒. ความอดทน อดกลั้น สุขุมเยือกเย็น (Persistence)
๓. ความจดจำ (Memory)
๔. ความกระตือรือร้น (Enthusiasm)
๕. ความจริงใจ (Sincerity)
๖. ความมีไหวพริบ (Tact)
๗. ความมีอัธยาศัย (Courtesy)
๘. ความยิ้มแย้มแจ่มใส (Cheerfulness)
๙. ความเป็นมิตร (Friendliness)
๑๐. ความสามารถในการนำไปใช้ (Application)^{๒๑}

๒.๒ หลักพุทธธรรม : หลักสังคหวัตถุ ๔

จากการศึกษาตำรา เอกสารต่างๆ ของนักวิชาการ จึงได้ศึกษาหลักพุทธธรรมเกี่ยวกับหลักสังคหวัตถุ ๔ เพื่อนำมาประกอบในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ ให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการให้บริการประชาชนได้มากยิ่งขึ้น ประกอบด้วยความหมาย และที่มาของหลักสังคหวัตถุ ๔ มีรายละเอียดดังนี้

^{๒๐}ธิดิมา ธรรมมา, “รูปแบบการให้บริการของโรงแรมจันทร์กระพิบ อำเภอตะพานหิน จังหวัดพิจิตร”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์, ๒๕๕๐).

^{๒๑}เรื่องเดียวกัน, ๒๕๕๐.

๒.๒.๑ ความหมายของสังคหวัตถุ ๔

มนุษย์เป็นสัตว์สังคม มีความจำเป็นต้องอยู่ร่วมกัน มีการพึ่งพาอาศัยกัน การที่มนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมากผลคือการนำไปสู่ความคิดเห็นที่ตรงกันบ้าง ไม่ตรงกันบ้าง ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งในเวลาต่อมา ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ หรือหลักยึดเพื่อให้คนในสังคมยึดถือและปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความถูกต้องชอบธรรม และนำความเจริญมาสู่สังคม หลักธรรมสังคหวัตถุ เป็นหลักธรรมหนึ่งที่จะช่วยประสานคนหมู่มากให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ในพระไตรปิฎกได้กล่าวถึง สังคหวัตถุ (ธรรมเครื่องยึดเหนี่ยว) ๔ ประการ^{๒๒} คือ

- ๑) ทาน (การให้)
- ๒) ปิยวาจา (วาจาเป็นที่รัก)
- ๓) อตถจริยา (การประพฤติประโยชน์)
- ๔) สมานัตตตา (การวางตนสม่ำเสมอ)

ทาน ปิยวาจา อตถจริยาในโลกนี้ และสมานัตตตาในธรรมนั้นๆ ตามสมควร ธรรมเหล่านี้ช่วยอุ้มชูโลกเหมือนลื้มสลักที่ยึดคัมภีร์ซึ่งแล่นไปได้ นั่น ถ้าไม่พึงมีธรรมเหล่านี้มารดาหรือบิดาก็ไม่พึงได้การนับถือหรือการบูชาเพราะบุตรเป็นเหตุ แต่เพราะบัณฑิตเล็งเห็นความสำคัญของสังคหธรรมเหล่านี้ ฉะนั้นบัณฑิตเหล่านั้นจึงถือความเป็นใหญ่และเป็นผู้นำสรรเสริญ^{๒๓}

คำสอนของพระสัมมาสัมพุทธเจ้าเป็นสังคหธรรมที่ผู้ปฏิบัติตามทุกคนย่อมสามารถรู้และเห็นจริงได้ด้วยตนเอง และทำให้ผู้ปฏิบัติพันทุกข์เข้าถึงความสุขและความบริสุทธิ์ภายในได้จริง ซึ่งพระสัมมาสัมพุทธเจ้าทรงตรัสไว้ในสังคหวัตถุสูตร ว่า

ทานญจ เปยยวชฺชญจ อตถจริยา จ ยา อิธ

สมานัตตตา จ ธมฺเมสุ ตตฺถ ตตฺถ ยถา รหิ^{๒๔}

ทาน (การให้) เปยยวัชชะ (มีวาจาเป็นที่รัก) อตถจริยา (การประพฤติประโยชน์) และสมานัตตตา (วางตนสม่ำเสมอ)^{๒๕}

สังคหวัตถุธรรมเหล่านี้ช่วยอุ้มชูโลก เหมือนลื้มสลักที่ยึดคัมภีร์ซึ่งแล่นไปได้ ฉะนั้น ในการอยู่ร่วมกันในสังคมนั้น มนุษย์ทุกคนล้วนปรารถนาเป็นที่รักของคนรอบข้าง เป็นที่ยอมรับนับถือของทุกคน และปรารถนาที่จะได้ยินได้ฟังคำยกย่องสรรเสริญ มากกว่าเสียงนินทาว่าร้าย พระพุทธองค์ทรงสอนวิธีที่จะทำตนให้เป็นที่รักของสังคมนั้น ขั้นแรกให้ปรับที่ตัวของเราเองเสียก่อน คือต้องทำตัวเราให้เป็นคนน่ารักเสียก่อน โดยการปฏิบัติตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ซึ่งเป็นคุณธรรมที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวใจคนผูกใจคน และประสานหมู่ชนให้มีความสามัคคี เป็นหลักธรรมที่ทำให้คนเป็นที่รักเป็นที่ชอบใจของคนทั่วไป เป็นการ

^{๒๒}อง นวก. (ไทย) ๒๓/๕/๔๓๙-๔๔๑.

^{๒๓}อง จตุกก. (ไทย) ๒๑/๓๒/๕๐-๕๑.

^{๒๔}อง จตุกก. (บาลี) ๒๑/๓๒/๓๗.

^{๒๕}อง จตุกก. (บาลี) ๒๑/๓๒/๓๗.

ปลูกไมตรี เต็มน้ำใจต่อกัน ทำให้สังคมเป็นสุข และจากการทบทวนเอกสารต่างๆ พบว่า มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของหลักสังคหวัตถุ ๔ ไว้หลายทัศนะดังนี้

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของสังคหวัตถุ ๔ ไว้ว่า สังคหวัตถุ คือ หลักธรรมที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวน้ำใจคน และประสานหมู่ชนไว้ในสามัคคี ประกอบด้วย ๑) ทาน ให้ปัน คือ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ เสียสละแบ่งปัน ช่วยเหลือสงเคราะห์ด้วยปัจจัยสี่ทุน หรือทรัพย์สินสิ่งของ ตลอดจนให้ความรู้ ความเข้าใจ และศิลปวิทยา ๒) ปิยวาจา พูดอย่างรักกันคือ กล่าวคำสุภาพ ไพเราะ น่าฟัง ชี้แจง แนะนำสิ่งที่เป็นประโยชน์ มีเหตุผล เป็นหลักฐาน ชักจูง ในทางที่ดีงาม หรือแสดงความเห็นอกเห็นใจ ให้กำลังใจ รู้จักพูดให้เกิดความเข้าใจดี สามานสามัคคี เกิดไมตรี ทำให้รักใคร่นับถือและช่วยเหลือเกื้อกูล ๓) อตถจริยา ทำประโยชน์แก่เขา คือ ช่วยเหลือด้วยแรงกายและชวนช่วยช่วยเหลือกิจการต่างๆ บำเพ็ญสาธารณประโยชน์ รวมทั้งช่วยแก้ไขปัญหาและปรับปรุงส่งเสริมในด้านจริยธรรม ๔) สมานัตตตา เอาตัวเข้าสามัคคี ทำตัวให้เข้ากับเขาได้ วางตนเสมอต้นเสมอปลายให้ความเสมอภาค ปฏิบัติสม่ำเสมอกับต่อคนทั้งหลาย ไม่เอาเปรียบและเสมอในสุขทุกข์ คือร่วมสุข ร่วมทุกข์ ร่วมรับรู้ ร่วมแก้ไขปัญหา เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขร่วมกัน^{๒๖} สอดคล้องกับความหมายของสังคหวัตถุ ๔ ในทัศนะอื่นที่ว่า สังคหวัตถุ ๔ เป็นหลักการสงเคราะห์ หรือเป็นธรรมเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจคน และประสานหมู่ชนไว้ในความสามัคคี^{๒๗} นอกจากนั้น สังคหวัตถุ ๔ ยังเป็นธรรมเครื่องยึดเหนี่ยว คือเป็นธรรมเครื่องผูกมัดน้ำใจ^{๒๘} ซึ่งสอดคล้องกับความหมายในทัศนะอื่นที่ว่าที่ว่า สังคหวัตถุ ๔ เป็นธรรมเครื่องยึดเหนี่ยว คือ ยึดเหนี่ยวใจบุคคลและประสานหมู่ชนไว้ในสามัคคี^{๒๙} และสอดคล้องกับความหมายในทัศนะที่ว่าสังคหวัตถุ เป็นคุณสมบัติสำหรับยึดเหนี่ยวน้ำใจ เป็นเครื่องสงเคราะห์และยึดเหนี่ยวน้ำใจซึ่งกันและกัน ๔ ประการ^{๓๐}

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า สังคหวัตถุ ๔ เป็นหลักธรรมอันเป็นที่ตั้งไว้เพื่อการสงเคราะห์อนุเคราะห์ ยึดเหนี่ยวน้ำใจซึ่งกันและกัน ช่วยสร้างความสามัคคี เชื่อมความสัมพันธ์ ผูกมิตรไมตรีในหมู่คณะหรือสังคมไว้ ประกอบด้วย ทาน ปิยวาจา อตถจริยา และสมานัตตตา ซึ่งผู้วิจัยนำมาใช้ในการอธิบายการให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องวาง จังหวัดแพร่ สำหรับการวิจัยในครั้งนี้

^{๒๖}พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), **ธรรมบุญชีวิต ฉบับชาวบ้าน**, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบันลือธรรม, ๒๕๕๐), หน้า ๒๕.

^{๒๗}พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), **ธรรมบุญชีวิต**, พิมพ์ครั้งที่ ๘๐, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์สวยจำกัด, ๒๕๕๐), หน้า ๑๑.

^{๒๘}อุดม เขยกิจวงศ์ และ นิษฐาน แปนสุวรรณ, **พระธรรมคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้า**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แสงดาว, ๒๕๔๘), หน้า ๑๑๕.

^{๒๙}ปรีชา นันทาภิวัฒน์ น.อ.(พิเศษ), **พจนานุกรมหลักธรรมพระพุทธศาสนา**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงแก้ว, ๒๕๔๔), หน้า ๑๔๓.

^{๓๐}อรศิริ เกตุศรีพงษ์, “สังคหวัตถุ ๔ : วัฒนธรรมองค์กรที่เอื้อต่อการจัดการความรู้”, **วารสาร Productivity World เพื่อการเพิ่มผลผลิต** ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๖๘ (พฤษภาคม-มิถุนายน ๒๕๕๐), : ๔๓-๔๖.

จากความหมายของหลักสังคหัตถ์ ๔ และผลการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลแนวคิดหลักของหลักสังคหัตถ์ ๔ เพื่อใช้อธิบายการให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องกับความหมายของสังคหัตถ์ ๔ สามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๕ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๒.๕ แนวคิดหลักที่นักวิชาการได้ให้ความหมายของสังคหัตถ์ ๔

นักวิชาการหรือนักวิจัย/หน่วยงาน	แนวคิดหลัก
พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต) (๒๕๕๐, หน้า ๒๕)	หลักธรรมที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวน้ำใจคน และประสานหมู่ชนไว้ในสามัคคี ประกอบด้วย ๑. ทาน ให้ปัน คือ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ เสียสละแบ่งปันช่วยเหลือสงเคราะห์ด้วยปัจจัยสี่ ทุน หรือทรัพย์สินสิ่งของตลอดจนให้ความรู้ ความเข้าใจและศิลปวิทยา ๒. ปิยวาจา พูดอย่างรักกัน คือ กล่าวคำสุภาพ ไพเราะ น่าฟัง ชี้แจง แนะนำสิ่งที่เป็นประโยชน์ มีเหตุผล เป็นหลักฐาน ชักจูง ในทางที่ดีงาม หรือแสดงความเห็นอกเห็นใจ ให้กำลังใจ รู้จักพูดให้เกิดความเข้าใจดี สมานสามัคคี เกิดไมตรี ทำให้รักใคร่นับถือและช่วยเหลือเกื้อกูล ๓. อตถจริยา ทำประโยชน์แก่เขา คือ ช่วยเหลือด้วยแรงกายและชวนช่วยช่วยเหลือกิจการต่างๆ บำเพ็ญสาธารณประโยชน์ รวมทั้งช่วยแก้ไข้ปัญหาและปรับปรุงส่งเสริมในด้านจริยธรรม ๔. สมานัตตตา เอาตัวเข้าสมาน คือ ทำตัวให้เข้ากับเขาได้ วางตนเสมอต้นเสมอปลาย ให้ความเสมอภาค ปฏิบัติสม่ำเสมอต่อคนทั้งหลาย ไม่เอาเปรียบและเสมอในสุขทุกข์ คือ ร่วมสุข ร่วมทุกข์ ร่วมรับรู้ ร่วมแก้ไข้ปัญหา เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขร่วมกัน
พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต) (๒๕๕๐, หน้า ๑๑)	๑. เป็นหลักการสงเคราะห์ ๒. ประสานหมู่ชนไว้ในความสามัคคี
อุดม เขยกิจวงศ์ และ กนิษฐาน แบนสุวรรณ (๒๕๔๘, หน้า ๑๑๕)	เป็นธรรมเครื่องยึดเหนี่ยว คือเป็นธรรมเครื่องผูกมัดน้ำใจ

ตารางที่ ๒.๕ (ต่อ)

นักวิชาการหรือนักวิจัย/หน่วยงาน	แนวคิดหลัก
ปรีชา นันทาภิวัดน์ น.อ.(พิเศษ) (๒๕๔๔, หน้า ๑๔๓)	๑. เป็นธรรมเครื่องเครื่องยึดเหนี่ยวใจบุคคล ๒. ประสานหมู่คนไว้ในสามัคคี
อรศิริ เกตุศรีพงษ์ (๒๕๕๐, หน้า ๔๓-๔๖)	๑. เป็นคุณสำหรับยึดเหนี่ยวน้ำใจ ๒. เป็นเครื่องสงเคราะห์และยึดเหนี่ยวน้ำใจซึ่งกันและกัน ๔ ประการ

๒.๒.๒ ที่มาของสังคหัตถ์ ๔

จากการศึกษาพระไตรปิฎกฉบับภาษาไทย ฉบับมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๓๙ พบว่าที่มาของสังคหัตถ์ ๔ มีรายละเอียดดังนี้

มนุษย์ขึ้นชื่อว่าเป็นสัตว์สังคม จำเป็นต้องอยู่ร่วมกันและมีการพึ่งพาอาศัยกัน และการมารวมกันของคนหมู่มากก็มักจะนำไปสู่ความคิดเห็นที่ไม่ตรงกัน อันนำไปสู่ความขัดแย้งในเวลาต่อมา ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ หรือหลักยึดเพื่อให้คนในสังคมยึดถือและปฏิบัติเพื่อให้เกิดความ ถูกต้อง เป็นธรรม และนำความเจริญมาสู่สังคม หลักสังคหัตถ์ธรรม ถือว่าเป็นหลักธรรมอย่างหนึ่งที่ ช่วยประสานคนหมู่มากให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ซึ่งในพระไตรปิฎกได้กล่าวถึง สังคหัตถ์ธรรม ไว้ว่า เป็นสังคหัตถ์ (ธรรมเครื่องยึดเหนี่ยว) ๔ ประการ^{๓๑} คือ

๑. ทาน (การให้)
๒. ปิยวาจา (วาจาเป็นที่รัก)
๓. อตถจริยา (การประพฤติประโยชน์)
๔. สมานัตตตา (การวางตนสม่ำเสมอ)

ทาน ปิยวาจา อตถจริยาในโลกนี้ และสมานัตตตาในธรรมนั้นๆ ตามสมควร ธรรม เหล่านี้แล ช่วยอุ้มชูโลกเหมือนลิมสลักที่ยึดกุมรถซึ่งแล่นไปไ้ได้นั้น ถ้าไม่เพียงมีธรรมเหล่านี้ มารดาหรือบิดาก็ไม่พึงได้ การนับถือหรือการบูชาเพราะบุตรเป็นเหตุ แต่เพราะบัณฑิตเล็งเห็น ความสำคัญของสังคหธรรมเหล่านี้ ฉะนั้นบัณฑิตเหล่านั้นจึงถึงความเป็นใหญ่และเป็นผู้นำสรเสรีญ^{๓๒}

สังคหัตถ์ แปลว่า หลักการสงเคราะห์ หรือหลักสังคมสงเคราะห์ หมายความว่าเมื่อมนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นหมู่เป็นสังคม คนในสังคมจะต้องรู้จักสงเคราะห์ อนุเคราะห์กันตามฐานะ คนในสังคมจึงจะมีความรักใคร่ปรองดองกัน ซึ่งจะทำให้สังคมราบรื่น มีความสงบ ธรรมที่เป็นหลักการสงเคราะห์นี้ มีอยู่ ๔ อย่าง คือ

^{๓๑} วจ.นวก. (ไทย) ๒๓/๕/๔๓๙-๔๔๑.

^{๓๒} วจ.จตุกก. (ไทย) ๒๑/๓๒/๕๐-๕๑.

๑. ทาน เป็นการให้สิ่งของแก่คนที่ควรให้ หมายความว่า คนเราเกิดมามีชีวิตอยู่ได้ก็เพราะอาศัยการให้ จะเห็นได้ชัดก็คือ บิดา มารดา ให้ปัจจัยดำรงชีพทุกอย่างแก่บุตรธิดา ครู อาจารย์ ให้วิชาความรู้แก่ลูกศิษย์ ซึ่งการให้ของมีอยู่ ๒ อย่าง คือ อามิสทาน ให้วัตถุสิ่งของ กับ ธรรมทาน ให้ธรรมหรือวิชาความรู้แก่ผู้อื่น ซึ่งการแบ่งปันวัตถุเพื่อเป็นปัจจัยร่วมกัน

๒. ปิยวาจา เจรจาด้วยถ้อยคำน่ารัก ไพเราะอ่อนหวาน หมายความว่า การพูดจาน่ารัก พูดจาด้วยถ้อยคำที่ไพเราะ การพูดนอกจากจะเป็นวาจาที่ไพเราะอ่อนหวานแล้วต้องเป็นวาจาที่เป็นสัจจะ และมีประโยชน์แก่ผู้ฟังแล้ว ยังจะเป็นสิ่งยึดเหนี่ยวน้ำใจได้มั่นคง

๓. อัตถจริยา ประพฤติตนให้เป็นประโยชน์ต่อผู้อื่น หมายความว่า การทำประโยชน์แก่คนอื่น เช่น การบำเพ็ญสาธารณประโยชน์

จากที่มาของสังคหวัตถุ ข้างต้น สรุปได้ว่า สังคหวัตถุมีที่มาจากหลักธรรมคำสอนของ สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในพระไตรปิฎกของพระพุทธศาสนาเปรียบเสมือนสิ่งที่ทำให้ส่วนที่แยกกันเข้าด้วยกัน เพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆ ไปได้

ในการอยู่ร่วมกันในสังคมนั้น มนุษย์ทุกคนล้วนปรารถนาเป็นที่รักของคนรอบข้างเป็นที่ยอมรับนับถือของทุกๆ คน และปรารถนาที่จะได้ยินได้ฟังคำยกย่องสรรเสริญ มากกว่าเสียงนินทาว่าร้าย พระพุทธองค์ได้ทรงสอนวิธีที่จะทำตนให้เป็นที่รักของสังคมว่า ขั้นแรกให้ปรับที่ตัวของเราเองก่อน คือ ต้องทำตัวเราให้เป็นคนน่ารักเสียก่อน โดยการปฏิบัติตามหลักสังคหวัตถุธรรมซึ่งเป็นคุณธรรมที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวใจคนผูกใจคนและประสานหมู่ชนให้มีความสามัคคี เป็นหลักธรรมที่ทำให้คนเป็นที่รัก เป็นที่ขบใจของคนทั่วไป เป็นการปลูกไมตรี เต็มน้ำใจต่อกัน ทำให้สังคมเป็นสุข

ทาน เป็นหลักธรรมเบื้องต้นในพระพุทธศาสนา เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวน้ำใจกันและกัน ไว้ พระพุทธศาสนาให้ความสำคัญแก่ทาน เพราะจัดเป็นการทำบุญอย่างหนึ่งในบุญกิริยาวัตถุ ๓ อย่าง^{๓๓} คือ บุญสำเร็จด้วยการให้ บุญสำเร็จด้วยการรักษาศีล และบุญสำเร็จด้วยการเจริญภาวนา การทำบุญทั้ง ๓ ประการนี้ เป็นหนทางในการปฏิบัติตนเพื่อจะเข้าสู่เป้าหมายตามเจตนาของผู้กระทำนั้นๆ ในคัมภีร์พระพุทธศาสนา ได้กล่าวความหมายของทานไว้ ดังนี้

๑) ความหมายตามรูปศัพท์ คำว่า ทาน มาจากคำภาษาบาลี มีรากศัพท์มาจาก ทา ธาตุ มีความหมายว่า ให้ ลง ยุ ปัจจัย ในนามกิต्तัก โดยมีรูปวิเคราะหฺ ดังนี้

ทียเตติ ทาน ชื่อว่าทาน เพราะว่า ให้ เป็นกริยานาม หมายถึง การให้

ทียติ อเนนาติ ทาน ชื่อว่าทาน เพราะว่า เป็นวัตถุที่ให้ หมายถึง สิ่งของที่ให้, สิ่งที่ให้

ทียติ อวณฺณทียเตติ ทาน ชื่อว่า ทาน เพราะอรรถว่า อันบุคคลย่อมให้ คือ ย่อมบัน

ทอน

๒) ความหมายของทานในพระไตรปิฎก

ทาน หมายถึง การให้วัตถุที่ควรให้

ทาน หมายถึง การให้ความรู้

^{๓๓}ที.ปา. (ไทย) ๑๑/๓๐๕/๒๖๙.

ทาน หมายถึง การให้อภัยแก่คนหรือสัตว์อื่น ตามความหมายนี้ คือ การงดเว้นจากเวรภัย ได้แก่ การรักษาศีล มีเว้นจากการฆ่าสัตว์ เป็นต้น การรักษาศีล เป็นการให้ทานอย่างหนึ่งถือเป็นการให้ที่ยิ่งใหญ่ เพราะเป็นการให้ความปลอดภัยในชีวิตแก่สัตว์ทั้งหลาย^{๓๔}

๓) ความหมายของทานในอรรถกถา

ทาน หมายถึง ทานวัตถุ เพราะบุคคลให้ทานด้วยวัตถุนี้ ฉะนั้น วัตถุนี้ จึงชื่อว่าทาน อธิบายว่า เขามอบทรัพย์สินที่มีอยู่ของตนแก่ผู้อื่น

ทาน หมายถึง จากเจตนา เจตนาเป็นเหตุบริจาคนั้นมีสิ่งของที่ควรให้ ๑๐ อย่าง มีข้าว เป็นต้น อันมีสัมมาทิฐิเป็นตัวนำ แก่บุคคลอื่น

ทาน หมายถึง ความไม่โลภ ซึ่งประกอบด้วยเจตนาอันเป็นเหตุบริจาคทาน

ทาน โดยเนื้อความมีเพียง ๒ อย่าง คือ จากเจตนา และไทยทาน

กล่าวโดยสรุปแล้ว ทาน หมายถึง การให้ การให้ธรรมะเป็นทาน การแบ่งปันสิ่งที่เป็นวัตถุ และสิ่งที่ไม่ใช่วัตถุแก่สรรพสัตว์ เพื่ออนุเคราะห์ สงเคราะห์ ตอบแทนและบูชาคุณ ด้วยเจตนาอันบริสุทธิ์ โดยไม่หวังสิ่งใดตอบแทนนั่นเอง รวมถึงการให้อภัยด้วย

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสามารถสรุปได้ว่า สังคหวัตถุ ๔ มีที่มา ความหมาย และความสำคัญ กล่าวคือ มีที่มาจากหลักธรรมคำสอนของสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในพระไตรปิฎกของพระพุทธศาสนาเปรียบเสมือนสิ่งที่ทำให้ส่วนที่แยกกันเข้าด้วยกัน เพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆ ไปได้ ประกอบด้วย ทาน ปิยวาจา อตถจริยา และสมานัตตตา ซึ่งผู้วิจัยนำมาใช้ในการอธิบายการให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอวังยาง จังหวัดแพร่ สำหรับการวิจัยในครั้งนี้

จากหลักธรรมสังคหวัตถุ ๔ และผลการศึกษาจากพระไตรปิฎกฉบับภาษาไทย ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลแนวคิดหลักของหลักสังคหวัตถุ ๔ เพื่อใช้อธิบายการให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอวังยาง จังหวัดแพร่ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องกับหลักสังคหวัตถุ ๔ ในพระไตรปิฎก สามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๖ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๒.๖ แนวคิดหลักจากการศึกษาเกี่ยวกับหลักสังคหวัตถุ ๔ ในพระไตรปิฎก

พระไตรปิฎก	แนวคิดหลัก
อง.นวก. (ไทย) ๒๓/๕/๔๓๙-๔๔๑.	สังคหวัตถุ (ธรรมเครื่องยึดเหนี่ยว) ๔ ประการ คือ ๑. ทาน (การให้) ๒. ปิยวาจา (วาจาเป็นที่รัก) ๓. อตถจริยา (การประพฤติประโยชน์) ๔. สมานัตตตา (การวางตนสม่ำเสมอ)

^{๓๔} อภิ.ก. (ไทย) ๓๗/๒๘๙-๒๙๐/๔๕๕.

ตารางที่ ๒.๖ (ต่อ)

พระไตรปิฎก	แนวคิดหลัก
อง.จตุกก. (ไทย) ๒๑/๓๒/๕๐-๕๑.	ทาน ปิยวาจา อุตถจริยา และสมานัตตตาทาในธรรมนั้นๆ ตามสมควร ธรรมเหล่านี้แลช่วยอุ้มชูโลกเหมือนลิมสลักที่ยึดคุมรถซึ่งแล่นไปไวกได้นั้น
ที.ปา. (ไทย) ๑๑/๓๐๕/๒๖๙.	ทาน เป็นหลักธรรมเบื้องต้นในพระพุทธศาสนา เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวน้ำใจกันและกัน
อภ.ก. (ไทย) ๓๗/๒๘๙-๒๙๐/๔๕๕.	ทาน หมายถึง การให้อภัยแก่คนหรือสัตว์อื่น ตามความหมายนี้คือ การงดเว้นจากเวรภัย ได้แก่ การรักษาศีล มีเว้นจากการฆ่าสัตว์ เป็นต้น การรักษาศีล เป็นการให้ทานอย่างหนึ่งถือเป็นการให้ที่ยิ่งใหญ่ เพราะเป็นการให้ความปลอดภัยในชีวิตแก่สัตว์ทั้งหลาย

๒.๓ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง การปกครองของรัฐมีรูปแบบการปกครองที่หลากหลายทั้งการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ การปกครองแบบแบ่งอำนาจ และการปกครองแบบกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีแนวคิดมาจากการที่รัฐมุ่งที่จะกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นให้มีรัฐบาลเป็นของตนเองภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญเดียวกันกับรัฐบาลกลาง^{๓๕} และจากการศึกษาเอกสาร ตำราทางวิชาการต่างๆ มีรายละเอียด ดังนี้

๒.๓.๑ ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ให้มีการปกครองและดำเนินกิจกรรมต่างๆ ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ามีนักวิชาการนำเสนอไว้หลายทัศนะ ดังนี้

^{๓๕}เชาวน์วงศ์ เสนพงศ์, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๖), หน้า ๓๑.

มีนักวิชาการ ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง^{๓๖} การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน^{๓๗} ในการบริหารและการปกครองตนเองของท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งสอดคล้องกับความหมายอื่นในทัศนะที่ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ^{๓๘} ทั้งนี้ให้ความอิสระในการบริหารงานพอสมควร แต่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับดูแลของรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับความหมายในทัศนะที่ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ และหน่วยงานการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งขึ้นและอยู่ในความดูแลของรัฐบาล”^{๓๙} และการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองนั้นให้เป็นไปเพื่อบำบัดความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและของรัฐ สอดคล้องกับความหมายในทัศนะที่ว่า การบริหารท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสมที่ปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น^{๔๐} ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการ

^{๓๖} ประทาน คงฤทธิศึกษากร, **การบริหารการปกครองท้องถิ่น**, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๐), หน้า ๗.

^{๓๗} Wit Danial, **A Comparative Survey of Local Government and Administration**, (Bangkok: Prachandra Printing Press, 1961), pp.1-2.

^{๓๘} Robson, William A, **State and Local Government in the United States**, New York: McGraw-Hill, 1953, p 574.

^{๓๙} John J. Clark, อ้างใน โกวิท พวงงาม, **การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**, (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๒), หน้า ๒๐.

^{๔๐} อุทัย หิรัญโต, **การปกครองท้องถิ่น**, (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๒.

ปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน^{๔๑}

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ให้มีการปกครองและดำเนินกิจกรรมต่างๆ ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร แต่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งรัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม มีอาณาเขตที่แน่นอน มีจำนวนประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกสามารถมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งผู้วิจัยนำมาเพื่อใช้ในการอธิบายการให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ สำหรับการวิจัยในครั้งนี้

จากความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น และผลการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลแนวคิดหลักของการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้อธิบายการให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๗ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๒.๗ แนวคิดหลักที่นักวิชาการได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิชาการหรือนักวิจัย/หน่วยงาน	แนวคิดหลัก
ประธาน คงฤทธิศึกษากร (๒๕๔๐, หน้า ๗)	๑. เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ ๒. จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง
เดเนียล วิท (Danial Wit) (1961, pp.1-2)	๑. รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ๒. มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

^{๔๑} ฮอลโลเวย์ (Holloway) อ้างใน สมหมาย หนูศรีแก้ว, “การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองปราบ อำเภอบ้านนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี”, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๕๐).

ตารางที่ ๒.๗ (ต่อ)

นักวิชาการหรือนักวิจัย/หน่วยงาน	แนวคิดหลัก
ร็อบสัน (Robson) (1953, p 574)	จัดตั้งขึ้นโดยรัฐ และให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ
John J. Clark อ้างใน โกวิทย์ พวงงาม (๒๕๔๒, หน้า ๒๐)	หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และอยู่ในความดูแลของรัฐบาล
อุทัย หิรัญโต (๒๕๔๓, หน้า ๒)	๑. รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง ๒. มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม
ฮอลโลเวย์ (Holloway) อ้างใน สมหมาย หนูศรีแก้ว (๒๕๕๐)	องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

๒.๓.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเอง จากการศึกษาเอกสารต่างๆ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ มีดังนี้

มีนักวิชาการได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์กรหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง การปกครองของรัฐมีรูปแบบการปกครองที่หลากหลายทั้งการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ การปกครองแบบแบ่งอำนาจและการปกครองแบบ

กระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีแนวคิดมาจากการที่รัฐมุ่งที่จะกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นให้มีรัฐบาลเป็นของตนเองภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญเดียวกันกับรัฐบาลกลาง^{๔๒}

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการท่านอื่นได้กล่าวถึงรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่น จำนวน ๕ รูปแบบ ดังนี้^{๔๓}

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาได้รับการเลือกตั้ง ดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี มีประธานสภาและรองประธานสภาอีก ๒ คน และนายกองค์การฝ่ายบริหารส่วนจังหวัดเป็นฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑.๑ ตราข้อบัญญัติ

๑.๒ จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๑.๓ ประสานให้ความช่วยเหลือกับท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

๑.๔ แบ่งสรรเงินเพื่อพัฒนาท้องถิ่นตนและท้องถิ่นอื่น เป็นต้น

๒. เทศบาล ตามกฎหมายเทศบาล แบ่งเทศบาลออกเป็น ๓ ประเภท ซึ่งเป็นการแบ่งตามขนาดเล็กใหญ่ของชุมชนในท้องถิ่นต่างๆ ที่มีสภาพแตกต่างกัน เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมของเทศบาลเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น เรียงตามลำดับเล็กใหญ่ ดังนี้

๒.๑ เทศบาลตำบล เป็นเทศบาลขนาดเล็ก

๒.๒ เทศบาลเมือง เป็นเทศบาลขนาดกลาง

๒.๓ เทศบาลนคร เป็นเทศบาลขนาดใหญ่

การจัดตั้งเทศบาลนั้นจัดตั้งเป็นแห่งๆ ไปการยกฐานะของท้องถิ่นขึ้นไปเป็นเทศบาลนั้นถือความสำคัญของท้องถิ่น จำนวนและความหนาแน่นของราษฎรในชุมชนนั้นและรายได้ที่คาดว่าจะสามารถจัดเก็บมาเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่บังคับไว้ตามกฎหมาย ซึ่งจะต้องเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

เทศบาลตำบล กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะเกี่ยวกับจำนวนราษฎร ความหนาแน่นของราษฎร และรายได้ของท้องถิ่นเหมือนเทศบาลประเภทอื่น กฎหมายเทศบาลบัญญัติว่า “เทศบาลตำบล” ได้แก่ ท้องถิ่นที่ทำให้เป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล การจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อเขต และเขตเทศบาลไว้ด้วย ดังนั้น การยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลตำบล จึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐบาลที่จะพิจารณาตามที่เห็นสมควร ซึ่งจะต้องเป็นท้องถิ่นที่ราษฎรมาก และมีความเจริญพอสมควร ขณะนี้มีจำนวน ๑,๐๒๔ แห่ง

เทศบาลเมือง การจัดตั้งเทศบาลเมืองทำได้ ๒ กรณี คือ

๑. ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง จัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง เว้นแต่จะเป็นเทศบาลนครก็ได้ แต่จะตั้งเป็นเทศบาลตำบลไม่ได้

^{๔๒}เชาวน์วงศ์ เสนพงศ์, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า ๓๑.

^{๔๓}วิทยา จิตนุกุล, การเมืองและระบบราชการ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๓), หน้า ๗๐-๗๓.

๒. ท้องถิ่นอื่นๆ นอกจากท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด จะจัดทั้งเป็นเทศบาลเมืองได้ ต้องเข้าหลักเกณฑ์ดังนี้

เป็นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป

มีรายได้พอสมควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ที่บังคับไว้สำหรับเทศบาลเมือง เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว ก็ให้ดำเนินการเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ขณะนี้มีจำนวน ๑๑๐ แห่ง

เทศบาลนคร ท้องถิ่นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลนคร จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

เป็นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป

มีรายได้พอสมควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ที่บังคับไว้สำหรับเทศบาลนคร เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว ก็ให้ดำเนินการเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ขณะนี้มีจำนวน ๒๒ แห่ง

ท้องถิ่นที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลนั้น จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้และการจัดตั้งจะต้องทำเป็น “ประกาศกระทรวงมหาดไทย” โดยประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย และเมื่อเป็นเทศบาลแล้ว ก็มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายด้วย

๓. องค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งขึ้นโดยยกฐานะจากสภาตำบลที่มีรายได้ติดต่อกัน ๓ ปี เฉลี่ยปีละมากกว่า ๑๕๐,๐๐๐ บาท

องค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายบริหาร มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง

องค์ประกอบของการบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ อบต.ใดมีเพียง ๑ หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกจำนวน ๖ คน อบต.ใดมีเพียง ๒ หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ ๓ คน อบต.ใดมีตั้งแต่ ๓ หมู่บ้านขึ้นไป ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ ๒ คน

อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การดูแลสาธารณูปโภค ความสะอาด ส่งเสริมการศึกษา ดูแลเยาวชน เด็กและผู้ชรา และดูแลสิ่งแวดล้อมตามที่เห็นสมควร และตามที่ราชการได้มอบหมายหน้าที่ให้

๔. กรุงเทพมหานคร เป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีสภากรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายบริหาร

สภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) เป็นผู้ได้รับเลือกจากประชาชนในเขต ดำรงตำแหน่งวาระ ๔ ปี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นกัน และมีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จากการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เกิน ๔ คน

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร มีอาทิเช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การควบคุมการจัดผังเมือง การทำนุบำรุงทางบกทางน้ำ การพัฒนาอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและอนามัยครอบครัว เป็นต้น

๕. เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ เมืองพัทยาเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกรูปแบบหนึ่ง ประกอบด้วย สภาเมืองพัทยา เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกเมืองพัทยา เป็นฝ่ายบริหาร

สภาเมืองพัทยา มีสมาชิก ๒๔ คน มาจากการเลือกตั้ง และมีวาระการดำรงตำแหน่งวาระ ๔ ปี โดยสภาเมืองพัทยายะเลือกสมาชิก ๑ คน เป็นประธานเมืองพัทยา และรองประธานเมืองพัทยายอีก ๒ คน นำข้อเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง

พัทยามีนายกเมืองพัทยา มาจากการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี เมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้^{๔๔}

- ๑) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- ๒) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- ๓) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- ๔) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- ๕) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- ๖) การจัดการจราจร
- ๗) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- ๘) การกำจัดขยะมูลฝอยและปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
- ๙) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือน้ำประปา
- ๑๐) การจัดให้มีการควบคุมท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
- ๑๑) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
- ๑๒) การควบคุมและส่งเสริมการท่องเที่ยว
- ๑๓) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- ๑๔) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสามารถสรุปได้ว่าแนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย เป็นแนวคิดการปกครองของระบอบประชาธิปไตยของรัฐบาลกลาง ซึ่งกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง มีการเลือกตั้งผู้บริหารเข้ามาทำหน้าที่บริหารท้องถิ่น เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น และอำนาจ

^{๔๔}วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์ สุขุม นวลสกุล และ วิทยา จิตนุกงศ์, การเมืองและการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๑๘, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๒), หน้า ๔๘๓.

หน้าที่ในการบริหารจัดการของผู้บริหารจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจ และภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญเดียวกัน มีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๕ รูปแบบ ซึ่งผู้วิจัยนำมาใช้ในการอธิบาย การให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ สำหรับการวิจัยครั้งนี้

จากแนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่นของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลแนวคิดหลักของการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้อธิบายการให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมของ องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุป ได้ตามตารางที่ ๒.๘ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๒.๘ แนวคิดหลักที่นักวิชาการทำการศึกษาเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิชาการหรือนักวิจัย/หน่วยงาน	แนวคิดหลัก
ชวงค์ ฉายะบุตร อ่างใน เซาว์นวัศ เสนพงศ์ (๒๕๔๖, หน้า ๓๑)	๑. กำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและ อุดมการณ์ประชาธิปไตย ๒. เปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน กระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเอง ๓. เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการ เลือกลงตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครอง ตนเอง
วิทยา จิตนุพงศ์ (๒๕๕๓, หน้า ๗๐-๗๓)	การปกครองท้องถิ่น จำนวน ๕ รูปแบบ ๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๒. เทศบาล ๓. องค์การบริหารส่วนตำบล ๔. กรุงเทพมหานคร ๕. เมืองพัทยา

๒.๓.๓ ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวคิดการปกครองท้องถิ่น เพื่อสนองตอบความต้องการของรัฐหรือวัตถุประสงค์ในการปกครองของรัฐในการกระจายอำนาจทางการเมืองไปยังท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองและดำเนินกิจการบางอย่างด้วยตนเอง สามารถสรุปสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ ดังนี้

๑. การปกครองท้องถิ่น เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนทางการเมืองให้แก่ประชาชนที่ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวพันกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่น เกิดความ

รับผิดชอบและวางแผนต่อประโยชน์ที่จะเกิดต่อท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ อันจะนำมาซึ่งความเลื่อมใสศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย

โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนมีดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้จะได้รับเลือกเข้าไปบริหารกิจการท้องถิ่น นับว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นที่จะได้ใช้ความรู้ ความสามารถของตนในการบริหารงานท้องถิ่นเกิดความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

๒. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งคือ การปกครองตนเองไม่ใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบียดเบียน การปกครองตนเองก็คือ การปกครองที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบในการบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้วต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่างๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาลงของท้องถิ่นของตน

๓. การปกครองท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาล เป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ

๔. การปกครองท้องถิ่น สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหา ย่อมต่างกัน ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาก็ถูกจุดกับความต้องการของประชาชนก็รู้สึกถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี

๕. การปกครองท้องถิ่น จะเป็นแหล่งการสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมืองได้รับเลือกตั้งการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น ย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกทักษะการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

๖. การปกครองท้องถิ่น สอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งพาตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินการพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งคือการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทอย่างได้ผลต้องเริ่มมาจากการช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงโดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ไม่เช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะการหยิบบิ้นให้^{๔๕}

^{๔๕}ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ครั้งที่ ๒๕๔๙), หน้า

ผู้วิจัยจึงสามารถสรุปได้ว่า ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาล สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เป็นแหล่งการสร้างผู้นำทางการเมือง และสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งพาตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

๒.๓.๔ วัตถุประสงค์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

๑. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาเป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

๒. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

๓. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

๔. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบอบประชาชนในท้องถิ่น จากการศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้ก็มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี^{๔๖}

^{๔๖}โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๒), หน้า ๘.

ผู้วิจัยจึงสามารถสรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นคือ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อความประหยัด และเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนโดยตรง

๒.๓.๕ แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล

เทศบาลเกิดขึ้นจากแนวคิดการกระจายอำนาจทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่น มีวิวัฒนาการจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งเทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งในจำนวน ๕ รูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย และจากการประมวลแนวคิดที่ผู้วิจัยได้ศึกษาเกี่ยวกับเทศบาล จากตำราทางวิชาการของนักวิชาการ จึงได้ประมวลประเด็นที่เกี่ยวกับเทศบาล มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑) จุดมุ่งหมายของการจัดตั้งเทศบาล

ความคิดในเรื่องการจัดตั้งเทศบาล เริ่มปรากฏตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๖ ในรูปของธรรมนูญลักษณะการปกครองนคราภิบาล พ.ศ. ๒๔๖๑ โดยใช้กับเมืองจำลอง “ดุสิตธานี” ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับแรก โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก ประสิทธิภาพในการจัดการบริการสาธารณะ ประการที่สองเป็นสถาบันการสอนการปกครองระบอบประชาธิปไตย เทศบาลจัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งมีการจัดตั้งมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ การจัดตั้งเทศบาลกระทำโดยพระราชกฤษฎีกาและมีการแบ่งเทศบาลออกเป็น ๓ ประเภท แต่ละประเภทมีเงื่อนไขการจัดตั้ง ดังนี้^{๔๗}

๑. เทศบาลตำบล ใช้เกณฑ์รายได้เป็นตัวกำหนด คือ พื้นที่ใดจะจัดตั้งเทศบาลตำบลจะต้องมีรายไม่ต่ำกว่า ๑๒ ล้านบาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ประชากร ๗,๐๐๐ คนขึ้นไป อยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๑,๕๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร

๒. เทศบาลเมือง คือท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นที่ประชากร ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป อยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร

๓. เทศบาลนคร คือท้องถิ่นที่มีประชากรตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป อยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร

๒) รายได้และค่าใช้จ่ายของเทศบาล

การที่เทศบาลจะสามารถดำเนินการต่างๆ ได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะมีรายได้เป็นของตนเอง ในการดำเนินงานของเทศบาล การจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายจะถูกควบคุมกำหนดโดยตรงจากรัฐบาล โดยรัฐบาลจะกำหนดเป็นกฎหมายว่าจะมีรายได้กี่ประเภท มีอะไรบ้าง และจะ

^{๔๗} สนิท จรอนันต์, ความเข้าใจเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, พิมพ์ที่บริษัทสุชมและบุตรจำกัด, ๒๕๔๓), หน้า ๒๙.

ได้มาอย่างไบบ้าง เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ฯลฯ และอัตราในการเก็บภาษี รวมทั้งการแบ่งสรรรายได้ประเภทภาษีให้แก่เทศบาล ส่วนกลางก็เป็นผู้กำหนดอีกด้วย เมื่อเทศบาลมีรายได้แล้ว ก็จำเป็นต้องกำหนดแนวทางในการใช้จ่ายในรูปเทศบัญญัติ งบประมาณประจำปี โดยผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาลเสียก่อน และการตรวจสอบบัญชีจะเป็นการควบคุมสุดท้ายเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง^{๔๘}

การงบประมาณและการคลัง

เทศบาลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงสามารถมีงบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเองแยกต่างหากจากส่วนกลาง

๑. รายได้ของเทศบาล กำหนดไว้ในมาตรา ๖๖ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ได้แก่ ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ ซึ่งเทศบาลจะทำการกู้เงินได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้ และเงินรายได้อื่นๆ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

นอกจากรายได้ของเทศบาลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังได้กำหนดให้เทศบาลมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้จากที่ต่างๆ อีกรวม ๒๐ กรณีด้วยกัน

๒. รายจ่ายของเทศบาล กำหนดไว้ในมาตรา ๖๗ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนอื่นๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งของก่อสร้างและทรัพย์สินอื่นๆ เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่นๆ ตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้^{๔๙}

ผู้วิจัยจึงสามารถสรุปได้ว่า การงบประมาณและการคลัง เทศบาลสามารถมีงบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเองแยกต่างหากจากส่วนกลางได้ เช่น รายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ เป็นต้น

^{๔๘}พระมหาเดชารินทร์ สิทธิฐาน (ผกา), “ประสิทธิผลการให้บริการของเทศบาลตำบลดงเย็น อำเภอเมือง จังหวัดมุกดาหาร”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์), (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔).

^{๔๙}นันทวัฒน์ บรมานันท์, ศ.ดร., การปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๒), หน้า ๑๔๒-๑๔๓.

๓) โครงสร้างสภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามจำนวนดังนี้^{๕๐}

๑. สภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี โดยสภาเทศบาลมีจำนวนสมาชิกสภา ๑๒ คน สภาเทศบาลเมือง มีจำนวนสมาชิกสภา ๑๘ คน และสภาเทศบาลนคร มีจำนวนสมาชิกสภา ๒๔ คน

๒. คณะเทศมนตรี ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอีก ๒ – ๔ คน ตามฐานะของเทศบาล กล่าวคือ กรณีที่เป็นเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองให้มีเทศมนตรีได้ ๒ คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้ว มีจำนวน ๓ คน กรณีที่เป็นเทศบาลนครให้มีเทศมนตรีได้ ๔ คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้ว มีจำนวน ๕ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ มีการแก้ไขเทศบาลให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีได้โดยตรงเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เสถียรภาพในการบริหาร

๓. นายกเทศมนตรีในเขตเทศบาลใดที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงประชามติให้มีการบริหารเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี และมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๒ คน สำหรับเทศบาลตำบลและไม่เกิน ๓ คน และ ๔ คน สำหรับเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ตามลำดับ โดยมีปลัดเทศบาลมีหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล รองจากนายกเทศมนตรีและรับผิดชอบดูแลการบริหารงานประจำเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายของคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

๔) ส่วนงานของเทศบาล

ส่วนงานของเทศบาล ประกอบด้วยหน่วยงานหลัก^{๕๑} ดังนี้

๑. สำนักงานปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎระเบียบแบบแผนนโยบายของเทศบาล เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานใดโดยเฉพาะ เช่น สถานธนาบาล

๒. ส่วนการคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่างๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล

๓. ส่วนสาธารณสุข มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสาน ฼าปน

^{๕๐}โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๘), หน้า ๑๗๗.

^{๕๑}สนธิ จรอนันต์, ความเข้าใจเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ที่บริษัทสุชุมและบุตร จำกัด, สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๔๓), หน้า ๓๒-๓๔.

สถานสาธารณะ และงานด้านสาธารณสุข ตลอดจนควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหาร ซึ่งรวมทั้งงานสาธารณสุขอื่นๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมาย

๔. ส่วนช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจแบบแผน งานสถาปัตยกรรม ผังเมือง งานสาธารณูปโภค งานเกี่ยวกับไฟฟ้า และงานควบคุมการก่อสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

๕. ส่วนการประปา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บขยะ ผลประโยชน์ในการนี้

๖. ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานการสอน การนิเทศ การศึกษา งานสวัสดิการสังคม และนันทนาการ ตลอดจนการปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

๕) อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลไว้รวม ๓๑ ประการด้วยกัน และนอกจากนี้ ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลเองก็ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้โดยแยกเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร รวมทั้งยังมีบทบัญญัติให้เทศบาลสามารถทำกิจกรรมนอกเขตเทศบาลหรือกระทำการร่วมกับบุคคลอื่นได้ ซึ่งกล่าวโดยสรุปแล้วกิจกรรมที่เทศบาลทุกประเภทจะทำได้นั้นสามารถแบ่งได้เป็น ๘ ประเภทใหญ่ๆ คือ^{๕๒}

ก. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น การดับเพลิง การป้องกันและระงับสาธารณภัย

ข. การสาธารณสุข เช่น การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สุสาน และฌาปนสถาน เป็นต้น

ค. การสาธารณสุขการ เช่น การสงเคราะห์มารดาและเด็ก การสงเคราะห์คนชรา คนอนาถา เด็กกำพร้า เป็นต้น

ง. การโยธาสาธารณะ เช่น การสร้างและบำรุงทางบกทางน้ำ การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎร เป็นต้น

จ. การศึกษา เช่น การจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา เป็นต้น

ฉ. การสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ เช่น การประปา การไฟฟ้า การเดินรถประจำทาง ตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม กิจการโรงรับจำนำ เป็นต้น

^{๕๒} นันทวัฒน์ บรมานันท์, ศ.ดร., การปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า ๑๓๘-๑๔๐.

ข. การทะเบียนราษฎร

ข. การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

กิจการทั้งหลายเหล่านี้ เป็นหน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องจัดทำภายในเขตเทศบาลของตน อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ ได้มีการเพิ่มเติมโดยการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๑๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีการเพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลอีกหลายประการ เช่น เพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลตำบลในการส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น หรือการเพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลนครในการควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม จัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง รวมทั้งการส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

นอกจากนี้ เทศบาลอาจทำกิจการอื่นๆ ได้อีกตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๗ ทวิ และ ๕๗ ตริ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล คือ

ก. การทำกิจการภายนอกเขต เทศบาลอาจออกไปทำกิจการต่างๆ ภายนอกเขตของตน ได้โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ คือ

(ก.๑) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

(ก.๒) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ

(ก.๓) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ข. การทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเทศบาล อาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(ข.๑) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

(ข.๒) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่นั้นรวมกัน และ

(ข.๓) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

นอกจากการดำเนินกิจการดังกล่าวมาแล้วข้างต้นทั้งหมด กฎหมายว่าด้วยเทศบาลมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ ยังได้บัญญัติให้จัดตั้งสหการขึ้นได้ สหการเป็นเป็นองค์การที่เทศบาลตั้งแต่สองเทศบาลขึ้นไปรวมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง อันอยู่ในหน้าที่ของเทศบาลร่วมกัน สหการมีสภาพเป็นทบวงการเมือง จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะต้องกำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานของสหการไว้ สหการมีคณะกรรมการบริหารซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยจึงสามารถสรุปได้ว่า อำนาจและหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้โดยแยกเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร รวมทั้งยังมีบทบัญญัติให้เทศบาลสามารถทำกิจกรรมนอกเขตเทศบาลหรือกระทำการร่วมกับบุคคลอื่นได้ ซึ่งกล่าวโดยสรุปแล้วกิจกรรมที่เทศบาลทุกประเภทจะทำได้นั้นสามารถแบ่งได้เป็น ๘ ประเภทใหญ่ๆ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การสาธารณูปการ การโยธาสาธารณะ เป็นต้น

๖) เทศบัญญัติ

มาตรา ๖๐ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล และในกรณีนี้กฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือมีอำนาจตราเทศบัญญัติได้ เทศบัญญัติมี ๓ ประเภท คือ เทศบัญญัติทั่วไป เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเทศบัญญัติชั่วคราว

๑. การตราเทศบัญญัติทั่วๆ ไป มีกระบวนการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๑ ทวิ ถึงมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

ก. ร่างเทศบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

ข. ร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเทศมนตรี

ค. ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติใดสำหรับเทศบาลตำบลให้ประธานสภาส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลนครให้ประธานสภาส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติให้เสร็จและส่งคืนประธานสภาเทศบาลภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ให้ส่งให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาใหม่ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนมา ถ้าสภาเทศบาลมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติและแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่ยืนยันภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป

๒. การตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๒ ตร. และ มาตรา ๖๒ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วย กรรมการจำนวนสิบห้าคน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งโดยแก้ไข ปรับปรุง หรือยืนยันสาระสำคัญ ในการร่างเทศบัญญัตินั้น โดยให้ยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประโยชน์ ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ คณะกรรมการดังกล่าวให้ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งสภา เทศบาลเสนอจำนวนเจ็ดคนและบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งนายกเทศมนตรีเสนอ จำนวนเจ็ดคน โดยให้แต่งตั้งภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติไม่รับหลักการ และให้ คณะกรรมการทั้งสิบสี่คนร่วมกันปรึกษาและเสนอบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และมีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่ง ทำหน้าที่ เป็นประธานกรรมการดังกล่าวภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่กรรมการครบจำนวนสิบสี่คน ในกรณีที่ ไม่สามารถเสนอบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการหรือประธานกรรมการได้ภายในกำหนดเวลาข้างต้น หรือ กรรมการหรือประธานกรรมการไม่ปฏิบัติหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งบุคคลซึ่ง มิได้เป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และ มิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่กรรมการหรือประธานกรรมการดังกล่าวให้ครบตามจำนวน คณะกรรมการชุดดังกล่าวจะมีหน้าที่พิจารณาร่างเทศบัญญัติให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับตั้งแต่วันที่ ได้รับแต่งตั้งประธานกรรมการในคราวแรก แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่คณะกรรมการ ไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ประธานกรรมการรวบรวมผลการพิจารณา แล้ววินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด จากนั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างเทศ บัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธานกรรมการดังกล่าวให้นายกเทศมนตรีโดยเร็ว แล้วให้นายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติดังกล่าวต่อสภาเทศบาลภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่รับร่าง เทศบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างเทศบัญญัตินั้นต่อสภาเทศบาลภายใน เวลาที่กำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อสั่งให้ นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

สภาเทศบาลจะต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้แล้วเสร็จภายใน สามสิบวัน นับตั้งแต่วันที่รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรี หากสภาเทศบาลพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ภายในเวลาที่กำหนดหรือมีมติไม่เห็นชอบ ให้ตราเทศบัญญัตินั้นให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป และให้ใช้เทศ บัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่แล้วไปพลางก่อน ในกรณีเช่นนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล

อนึ่ง ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล การ เสนอแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการ ใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

๓. การตราเทศบัญญัติชั่วคราว นอกจากเทศบัญญัติทั่วไป และเทศบัญญัติงบประมาณดังกล่าวมาแล้ว ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันทั่วทั้งมิได้ มาตรา ๖๔ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้กำหนดให้คณะเทศมนตรีมีอำนาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วก็ใช้บังคับได้ แต่ต้องนำเสนอต่อสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาอนุมัติในการประชุมสภาเทศบาลในคราวต่อไป ถ้าสภาเทศบาลอนุมัติ เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็จะเป็นเทศบัญญัติต่อไป ถ้าสภาเทศบาลไม่อนุมัติ เทศบัญญัติชั่วคราวก็เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้เป็นไประหว่างใช้เทศบัญญัติชั่วคราว^{๕๓}

ผู้วิจัยจึงสามารถสรุปได้ว่า เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล และในกรณีนี้กฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือมีอำนาจตราเทศบัญญัติได้ เทศบัญญัติมี ๓ ประเภท คือ เทศบัญญัติทั่วไป เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเทศบัญญัติชั่วคราว

๗) การกำกับดูแล

เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา ๒๘๓ ถึงเรื่องการกำกับดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ว่าจะต้องทำเท่าที่จำเป็นตามกฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ดังนั้น จึงมีการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมเทศบาลให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ คือ^{๕๔}

๑. กระบวนการควบคุมเดิม กำหนดไว้ในมาตรา ๗๑ มาตรา ๗๒ มาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใช้บังคับได้แก่

ก. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในเขตจังหวัดให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลและตรวจสอบกิจการ รวมทั้งเรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ จากเทศบาลมาตรวจสอบตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

ข. นายอำเภอมีหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลในเขตอำเภอให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลตำบลและตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ จากเทศบาลมาตรวจสอบตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจง หรือสอบสวนก็ได้

ค. เมื่อนายอำเภอในกรณีแห่งเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนครเห็นว่า นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือราชการ และนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการ

^{๕๓} นันทวัฒน์ บรมานันท์, ศ.ดร., การปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า ๑๔๐.

^{๕๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๓.

จังหวัดได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้ว แต่ไม่ปฏิบัติตามนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีไว้ก่อนได้ แล้วให้รับรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายใน ๑๕ วัน เพื่อวินิจฉัยสั่งการตามที่เหมาะสม

ง. ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี ผู้ใด ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการ ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่ เทศบาลหรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน ซึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีผู้ใดออกจาก ตำแหน่งก็ได้

จ. การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เทศบาลใดอยู่ในความควบคุมดูแลของ กระทรวงมหาดไทยโดยตรงสามารถทำได้ในกรณีที่มีความจำเป็น

๒. กระบวนการกำกับดูแลใหม่ ได้แก่ กระบวนการที่กำหนดขึ้นใหม่ เพื่อให้เป็นส่วน สำคัญในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานของเทศบาล อันได้แก่

ก. การออกเสียงประชามติ มาตรา ๓๒ ทวิ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่กิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของ เทศบาลหรือของประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ หรือนายกเทศมนตรีอาจเสนอต่อประธานสภาเทศบาล เพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่นได้ โดย การออกเสียงประชามติจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะ เห็นชอบด้วยหรือไม่กับกิจการสำคัญ ซึ่งมีใช้เรื่องที่ขัดแย้งต่อกฎหมายหรือเป็นการออกเสียงประชามติที่ เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคณะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง อนึ่ง การออกเสียงประชามติของประชาชน ในเขตเทศบาลนี้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีในเรื่องที่นำมาให้ ประชาชนออกเสียงประชามติ

ข. การยุบสภาเทศบาล มาตรา ๗๔ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ซึ่งได้รับการแก้ไข เพิ่มเติมในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กล่าวถึงเรื่องการยุบสภาเทศบาลไว้ว่า เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเสนอความเห็นต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อยุบสภาเทศบาลได้ โดยในคำสั่งยุบสภาเทศบาลจะต้องแสดง เหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

ผู้วิจัยจึงสามารถสรุปได้ว่า การกำกับดูแลเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ควบคุมดูแลเทศบาลในเขตจังหวัด ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย และ นายกเทศมนตรีมีหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลในเขตอำเภอให้ปฏิบัติตามอำนาจ หน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลตำบลและตรวจสอบ

กิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ จากเทศบาลมาตรวจสอบตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจง หรือสอบสวนก็ได้

๘) บทบาทของเทศบาลในการพัฒนาเมือง

ความสำคัญของการพัฒนาเมือง

เทศบาลมีบทบาทในการพัฒนาเมือง เนื่องจากประเทศไทยมีพื้นที่เขตเมือง คือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและเทศบาล จำนวน ๖๕,๗๐๕.๘ ตารางกิโลเมตร ร้อยละ ๑๒.๓ ของพื้นที่ประเทศไทย จำนวน ๕๓๒,๘๖๓.๘๑ ตารางกิโลเมตร และมีประชากรอาศัยในเขตเมือง จำนวน ๑๘.๒ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๒๙.๗ ของประชากรทั่วประเทศ ซึ่งมีเขตเมืองเป็นศูนย์กลางความเจริญเติบโตของประเทศ ปัจจุบันมีการขยายตัวอย่างไร้ทิศทางในด้านโครงสร้างพื้นฐานและคุณภาพชีวิตของประชาชน หากไม่เตรียมการรองรับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จะเกิดความเสื่อมโทรมและส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้บทบาทของเทศบาลในการพัฒนาเมือง ควรเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนพัฒนาเทศบาล และนำไปสู่การปฏิบัติให้ครอบคลุมทุกสาขาการพัฒนาตามแนวทางของแผนพัฒนาสมบูรณ์ (Comprehensive Development) และ มีการบูรณาการ (Integration) ใน ๕ สาขา ดังนี้^{๕๕}

๑) สาขาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การพัฒนาศักยภาพ ลักษณะทางกายภาพ การปรับปรุงพื้นที่และก่อสร้าง เทศบาลควรเน้นแผนงานพัฒนาการใช้ที่ดินให้มาก ซึ่งที่ผ่านมายังขาดการขึ้นการใช้ที่ดินที่มีประสิทธิภาพ มีการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ ไม่เป็นระเบียบ ดังนั้น เทศบาลควรให้ความสำคัญกับการวางผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ การจัดทำผังกายภาพ และการจัดระเบียบชุมชน

๒) สาขาการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ การพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน อันจะเป็นการเสริมสร้างบรรยากาศความน่าอยู่อาศัยของเมือง และมีทรัพยากรธรรมชาติใช้อย่างไม่หมดสิ้น แนวทางการดำเนินการ เช่น การวางแผนระบบขยะมูลฝอย การกำจัดมลพิษทางอากาศ ทางเสียง ทางน้ำ เป็นต้น

๓) การสงเคราะห์คนพิการ เด็ก สตรี และคนชรา การป้องกันและบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด กองทุนการพัฒนาชุมชนเมือง การจัดทำแผนปฏิบัติการชุมชน การประสานและการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดเทศบาล การสร้างภูมิคุ้มกันให้เยาวชนและชุมชนสนใจกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ ห่วงใยยาเสพติด แนวทางการดำเนินการ เช่น การสร้างสวนสาธารณะเพื่อให้ประชาชนออกกำลังกายร่วมกัน จัดกิจกรรมทางดนตรีอย่างสร้างสรรค์ และจัดกิจกรรมแข่งขันกีฬา เป็นต้น

๔) สาขาการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ และการประกอบธุรกิจประเภทต่างๆ ให้มีความเข้มแข็งและขยายตัวเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากร มีแนวทางการดำเนินงาน เช่น โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินกิจการสาธารณะของเทศบาล

^{๕๕}กระทรวงมหาดไทย, ศูนย์รวมข้อมูลองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๔๕), หน้า ๗.

๕) สาขาการพัฒนาการเมือง การบริหาร ได้แก่ การพัฒนาเทศบาลให้เป็นสถาบันปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคง ปรับปรุงระบบการบริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น โครงการบริการประชาชนโดยไม่หยุดพักกลางวัน การประชาสัมพันธ์ผลการพัฒนาของเทศบาล การส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี การดำเนินโครงการประเภทใสสะอาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้วิจัยจึงสามารถสรุปได้ว่า บทบาทของเทศบาลในการพัฒนาเมือง ได้ว่า เป็นการเตรียมการรองรับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อป้องกันความเสื่อมโทรมและส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ มีการเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนพัฒนาเทศบาลและนำไปสู่การปฏิบัติตามแนวทางของแผนพัฒนาสมบูรณ์ ๕ สาขา เช่น สาขาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาขาการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้น

๒.๔ ข้อมูลพื้นที่ : องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่

๑) ที่ตั้งและอาณาเขต

องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลาตั้งอยู่เลขที่ ๑๐๑ หมู่ที่ ๕ ตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ โดยอยู่ห่างจากอำเภอเมืองแพร่ไปทางทิศเหนือ ประมาณ ๒๗ กิโลเมตร ตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๑๓๔ ห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ ๖๐๐ กิโลเมตร หมู่บ้านทั้งหมด จำนวน ๑๐ หมู่บ้าน พื้นที่ในเขตรับผิดชอบประมาณ ๖๕.๑๑ ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ ๔๓,๑๙๓ ไร่ จำนวนประชากรทั้งหมด ๕,๔๑๔ คน

อาณาเขตติดต่อ

ทิศเหนือ ติดต่อกับ เขตตำบลร้องเข็มและตำบลทุ่งศรี

ทิศใต้ ติดต่อกับ เขตตำบลบ้านเวียง

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ เขตตำบลไผ่โทน

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ เขตอำเภอเมืองแพร่

๒) วิสัยทัศน์ องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่

“ตำบลน้ำเลาเป็นตำบลเกษตรคุณภาพสูง ภายใต้หลักเศรษฐกิจพอเพียง มุ่งสู่ตำบลอยู่เย็นเป็นสุขอย่างยั่งยืน”

๓) พันธกิจ

ส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรให้มีคุณภาพ

ส่งเสริมและพัฒนาแนวทางกาดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ส่งเสริมพัฒนาทางการศึกษา ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

พัฒนาโครงการสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค

ส่งเสริมและพัฒนากระบวนการจัดการด้านสาธารณสุข

ส่งเสริมพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๔) ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ด้านโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคพัฒนาเส้นทางคมนาคมพัฒนาแหล่งน้ำและระบบส่งน้ำและคู คลองพัฒนาระบบสาธารณูปโภค

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ ด้านเศรษฐกิจ สนับสนุนส่งเสริมการเกษตรส่งเสริมพัฒนาอาชีพส่งเสริมการท่องเที่ยว

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ ด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาส่งเสริมสนับสนุนศาสนา วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ด้านสังคมสนับสนุน ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตรักษาความสงบและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินส่งเสริมความเข้มแข็งในชุมชน

๒.๕ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ พบว่า มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องควรแก่การนำมาพิจารณาเป็นข้อมูลวิเคราะห์ ดังนี้

๒.๕.๑ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชน

การศึกษาวิจัยเรื่อง การให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ ผู้วิจัยได้นำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ พบว่า มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องควรแก่การนำมาพิจารณาเป็นข้อมูลวิเคราะห์ ดังนี้

ดนัย วงศ์อมรอำพันธ์ ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของสภานายความตามหลักสังคหวัตถุ ๔” จากการวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นชาย มีอายุระหว่าง ๒๕-๕๐ ปี มีสถานภาพสมรส มีการศึกษาระดับ ปวส.-ปริญญาตรี มีอาชีพรับจ้าง มีรายได้ต่ำกว่า ๗,๐๐๐ บาท มีประสบการณ์ในการมาใช้บริการกับสภานายความ ๑ ครั้ง และประเภทของการใช้บริการคือ ขอคำปรึกษาหรือคำแนะนำตัวกฎหมาย ความพึงพอใจในการให้บริการของสภานายความตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ได้แก่ ด้านทาน ด้านปิยวาจา ด้านอัตถจริยา และด้านสมานัตตตา พบว่า ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ความพึงพอใจในการบริการของสภานายความตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ทุกด้านอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านปิยวาจา ด้านทาน ด้านสมานัตตตา และด้านอัตถจริยา ตามลำดับ การเปรียบเทียบความพึงพอใจในการให้บริการของสภานายความตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ประสบการณ์ในการมาใช้บริการ และประเภทของการใช้บริการ พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลที่ทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจในการให้บริการของสภานายความแตกต่างกัน ได้แก่ เพศ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ และประเภทการให้บริการ โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๑ ส่วนอายุมี

นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ และปัจจัยส่วนบุคคลที่ทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจในการให้บริการของสภานายความไม่แตกต่างกัน คือ ประสบการณ์ในการมาใช้บริการ^{๕๖}

บุญเลื่อน รัตนบำรุง ศึกษาวิจัยเรื่อง “คุณภาพการให้บริการของงานทะเบียน อำเภอตาลชุม จังหวัดอุบลราชธานี” พบว่า ประชาชนเห็นด้วยกับคุณภาพการให้บริการของงานทะเบียน อำเภอตาลชุม จังหวัดอุบลราชธานี ด้วยความเสมอภาคในการให้บริการด้านประสิทธิภาพของงาน ด้านการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ด้านสถานที่ และในภาพรวมเห็นด้วยในระดับปานกลาง การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการ จำแนกตามข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคล พบว่า กลุ่มที่มีเพศ อายุ อาชีพ การศึกษา และภูมิลำเนาต่างกัน มีความคิดเห็นต่อภาพรวมคุณภาพการให้บริการไม่แตกต่างกัน จำแนกตามเพศ พบว่า ชายและหญิง มีความคิดเห็นต่อภาพรวมคุณภาพการให้บริการของงานทะเบียน อำเภอตาลชุม จังหวัดอุบลราชธานี ทั้งในภาพรวมและแยกแต่ละด้านทั้ง ๔ ด้าน ไม่แตกต่างกัน จำแนกตามอายุ พบว่า กลุ่มอายุมีความคิดเห็นต่อคุณภาพด้านการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงงาน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ ๐.๐๕ และจำแนกตามระดับการศึกษา พบว่า ระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นต่อคุณภาพด้านการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงด้านสถานที่และภาพรวม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ ๐.๐๕ จำแนกตามอาชีพ พบว่า อาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อคุณภาพด้านประสิทธิภาพของงานแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ ๐.๐๕ ด้านสถานที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ ๐.๐๑ และจำแนกตามภูมิลำเนา พบว่า ในเขตพื้นที่อำเภอตาลชุม จังหวัดอุบลราชธานี และนอกเขตพื้นที่อำเภอตาลชุม มีความคิดเห็นต่อคุณภาพการให้บริการของงานทะเบียน อำเภอตาลชุม จังหวัดอุบลราชธานี ทั้งในภาพรวมและแยกแต่ละด้านทั้ง ๔ ด้าน ไม่แตกต่างกัน^{๕๗}

พนิตตา นรสิงห์ ศึกษาวิจัยเรื่อง “ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์” พบว่า ประชาชนที่มาใช้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์ โดยภาพรวมมีความพึงพอใจในระดับมาก เมื่อแยกเป็นรายด้าน พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจในระดับมากทั้ง ๓ ด้าน คือ ด้านบุคลิกภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ด้านกระบวนการการให้บริการ และด้านอาคารสถานที่ ผลการศึกษาความพึงพอใจจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลพบว่า ประชาชนผู้ใช้บริการที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ต่อเดือนแตกต่างกันมีความพึงพอใจต่อการให้บริการไม่แตกต่างกัน ประชาชนผู้ใช้บริการให้ข้อเสนอแนะปรับปรุงในเรื่องของความสะอาด ความกระตือรือร้น การบริการให้คำชี้แนะและตอบปัญหาข้อสงสัย^{๕๘}

^{๕๖} นัย วงศ์อมรรักษ์พันธ์, “ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของสภานายความตามหลักสังกัดวัด ๔”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓).

^{๕๗} บุญเลื่อน รัตนบำรุง, “คุณภาพการให้บริการของงานทะเบียน อำเภอตาลชุม จังหวัดอุบลราชธานี”, *วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี, ๒๕๕๐).

^{๕๘} พนิตตา นรสิงห์, “ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์”, *วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม, ๒๕๕๐).

ยุวดี ใจซื่อตรง ศึกษาวิจัยเรื่อง “ความพึงพอใจต่อการให้บริการของกองการเงินและบัญชีของข้าราชการและบุคลากรในหน่วยงานสังกัดกรมชลประทาน” พบว่า ความพึงพอใจต่อการให้บริการของกองการเงินและบัญชีของข้าราชการและบุคลากรในหน่วยงานสังกัดกรมชลประทานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกความพึงพอใจเป็นรายด้าน พบว่า ผู้ใช้บริการมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก คือ ด้านเจ้าหน้าที่/บุคลากรที่ให้บริการและด้านการให้บริการ ส่วนอีก ๒ ด้าน คือ ด้านสถานที่ และด้านการอำนวยความสะดวกอยู่ในระดับปานกลาง^{๕๙}

อัมรินทร์ เซ็นเสถียร ศึกษาวิจัยเรื่อง “ความคิดเห็นของผู้มาใช้บริการที่มีต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา” พบว่า หน่วยงานที่มาติดต่อขอใช้บริการส่วนใหญ่ คือ การบริการส่วนการคลัง ผู้มาใช้บริการมีความคิดเห็นต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยรวมอยู่ในระดับมากทุกด้านคือ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ด้านความรวดเร็วที่ให้บริการ ด้านอาคารสถานที่ และด้านประชาสัมพันธ์เพื่อให้บริการ ผู้มาใช้บริการที่มีปัจจัยพื้นฐานต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง โดยรวมไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ผู้มาใช้บริการที่มีอายุต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการให้บริการด้านสิ่งอำนวยความสะดวก และด้านความรวดเร็ว ที่ให้บริการแตกต่างกัน ส่วนผู้มาใช้บริการที่มีอาชีพรายได้เฉลี่ยต่อเดือน และสถานภาพสมรสต่างกัน มีระดับความคิดเห็นต่อการให้บริการ ด้านความรวดเร็วที่ให้บริการแตกต่างกัน ผู้มาใช้บริการที่มีจำนวนสมาชิกในครอบครัวต่างกัน มีระดับความคิดเห็นต่อการให้บริการด้านประชาสัมพันธ์เพื่อให้บริการแตกต่างกัน^{๖๐}

วิรัช พงศ์นภารักษ์ ศึกษาวิจัยเรื่อง “ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขาเมืองอุดรดิตถ์” พบว่า ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขาเมืองอุดรดิตถ์ ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยพบว่า ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ เป็นลำดับแรก รองลงมาคือด้านอาคารสถานที่ และด้านกระบวนการให้บริการ ตามลำดับ ผลการเปรียบเทียบความพึงพอใจของผู้มารับบริการที่มีอายุ ระดับการศึกษา เวลาที่ใช้บริการ ระยะทางของผู้มารับบริการ และความถี่ของการมารับบริการ พบว่า ผู้มารับบริการที่มีอายุ ระดับการศึกษา เวลาที่ใช้บริการ ระยะทางของผู้มารับบริการ และความถี่ของการมารับบริการ มีความพึงพอใจในด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ด้านอาคารสถานที่ และด้านกระบวนการให้บริการ ไม่แตกต่างกัน^{๖๑}

^{๕๙}ยุวดี ใจซื่อตรง, “ความพึงพอใจต่อการให้บริการของกองการเงินและบัญชีของข้าราชการและบุคคลในหน่วยงานสังกัดกรมชลประทาน”, *วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม, ๒๕๕๐).

^{๖๐}อัมรินทร์ เซ็นเสถียร, “ความคิดเห็นของผู้มาใช้บริการที่มีต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลภูเขาทอง อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา”, *วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏอยุธยา, ๒๕๕๒).

^{๖๑}วิรัช พงศ์นภารักษ์, “ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขาเมืองอุดรดิตถ์”, *วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์, ๒๕๕๐).

พระบัณฑิตธุ์ ปติภูโฐ (ย้อยชา) ได้วิจัยเรื่อง “ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ตามหลักสังกัดหวัด ๔ : กรณีศึกษาที่ว่าการอำเภอห้วยคต จังหวัดอุทัยธานี” ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการให้บริการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ตามหลักสังกัดหวัด ๔ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมากทุกด้าน ผลการเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ตามหลักสังกัดหวัด ๔ : กรณีศึกษาที่ว่าการอำเภอห้วยคต จังหวัดอุทัยธานี จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า ประชาชนที่มีเพศ และประเภทของการมาใช้บริการต่างกัน มีความพึงพอใจต่อการให้บริการโดยภาพรวม ไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีอายุ การศึกษา อาชีพ มีความพึงพอใจต่อการให้บริการ โดยภาพรวม แตกต่างกัน^{๖๒}

จากการประมวลเนื้อหาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชน ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่าการให้บริการของภาครัฐและภาคเอกชน พบว่า มีความแตกต่างกันในเรื่องของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ กล่าวคือ การให้บริการภาครัฐจะไม่มุ่งแสวงหากำไร ส่วนภาคเอกชนจะมุ่งแสวงหากำไร แต่พบว่าทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจะมีการให้บริการแก่ผู้มารับบริการได้รับความพึงพอใจมากที่สุด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่หรือผู้ให้บริการที่มีคุณภาพเป็นสำคัญ

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชน ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ผลการศึกษานี้ซึ่งสามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๙ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๙ สรุปการสังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชน

ลำดับที่	ชื่อเรื่อง	ชื่อผู้วิจัย/หน่วยงาน	พ.ศ.	ประเภทงานวิจัย	ผลการวิจัย
๑.	ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของสภานายความตามหลักสังกัดหวัด ๔	ดนัย วงศ์อมรจักรพันธ์ (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย)	๒๕๕๓	ปริมาณ	ความพึงพอใจในการให้บริการของสภานายความตามหลักสังกัดหวัด ๔ ด้านพบว่า ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก
๒.	คุณภาพการให้บริการของงานทะเบียนอำเภอตาลชุม จังหวัดอุบลราชธานี	บุญเลื่อน รัตนบำรุง (มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี)	๒๕๕๐	ปริมาณ	ประชาชนเห็นด้วยกับคุณภาพการให้บริการของงานทะเบียนอำเภอตาลชุม ใน

^{๖๒}พระบัณฑิตธุ์ ปติภูโฐ (ย้อยชา), “ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ตามหลักสังกัดหวัด ๔ : กรณีศึกษาที่ว่าการอำเภอห้วยคต จังหวัดอุทัยธานี”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตร์มหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔).

ตารางที่ ๒.๙ (ต่อ)

ลำดับ ที่	ชื่อเรื่อง	ชื่อผู้วิจัย/หน่วยงาน	พ.ศ.	ประเภท งานวิจัย	ผลการวิจัย
					ภาพรวมเห็นด้วยใน ระดับปานกลาง
๓.	ความพึงพอใจของ ประชาชนที่มีต่อการ ให้บริการขององค์การ บริหารส่วนตำบลสนาม จันทร์	พนิตตา นรสิงห์ (มหาวิทยาลัยราชภัฏ นครปฐม)	๒๕๕๐	ปริมาณ	ประชาชนที่มาใช้ บริการขององค์การ บริหารส่วนตำบล สนามจันทร์ โดย ภาพรวมมีความพึง พอใจในระดับมาก
๔.	ความพึงพอใจต่อการ ให้บริการของกอง การเงินและบัญชีของ ข้าราชการและบุคลากร ในหน่วยงานสังกัดกรม ชลประทาน	ยุวดี ใจซื้อตรง (มหาวิทยาลัยราชภัฏ นครปฐม)	๒๕๕๐	ปริมาณ	ความพึงพอใจต่อการ ให้บริการของการเงิน และบัญชีของ ข้าราชการและ บุคลากรในหน่วยงาน สังกัดกรมชลประทาน อยู่ในระดับปานกลาง
๕.	ความคิดเห็นของผู้มาใช้ บริการที่มีต่อการ ให้บริการขององค์การ บริหารส่วนตำบลภูเขา ทอง อำเภอ พระนครศรีอยุธยา จังหวัด พระนครศรีอยุธยา	อัมรินทร์ เซ็นเสถียร (มหาวิทยาลัยราชภัฏ อยุธยา)	๒๕๕๒	ปริมาณ	ประชาชนที่มาใช้ บริการมีความคิดเห็น ต่อการให้บริการของ องค์การบริหารส่วน ตำบลภูเขาทอง โดยรวมอยู่ในระดับมาก ทุกด้าน
๖.	ความพึงพอใจของ ประชาชนต่อการ ให้บริการของสำนักงาน สรรพสามิตพื้นที่สาขา เมืองอุตรดิตถ์	วิรัช พงศ์นภารักษ์ (มหาวิทยาลัยราชภัฏ อุตรดิตถ์)	๒๕๕๐	ปริมาณ	ความพึงพอใจของ ประชาชนต่อการ ให้บริการของสำนักงาน สรรพสามิตพื้นที่สาขา เมืองอุตรดิตถ์ ใน ภาพรวมอยู่ในระดับ มาก

ตารางที่ ๒.๙ (ต่อ)

ลำดับ ที่	ชื่อเรื่อง	ชื่อผู้วิจัย/หน่วยงาน	พ.ศ.	ประเภท งานวิจัย	ผลการวิจัย
๗.	ความพึงพอใจของ ประชาชนต่อการ ให้บริการของ ข้าราชการและ เจ้าหน้าที่ตาม หลักสังกัด ๔ : กรณีศึกษาที่ว่าการ อำเภอห้วยคต จังหวัด อุทัยธานี	พระบัณฑิติษฐ์ ปติภูโส (ย่อชา) (มหาวิทยาลัยมหา จุฬาลงกรณราช วิทยาลัย)	๒๕๕๔	ปริมาณ	ประชาชนมีความพึง พอใจต่อการให้บริการ ของข้าราชการและ เจ้าหน้าที่ตาม หลักสังกัด ๔ โดย ภาพรวมอยู่ในระดับ มาก

๒.๖.๒ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาวิจัยเรื่อง การให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ ผู้วิจัยได้นำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาประกอบการวิจัย ดังนี้

ชนิกานต์ ถาวรยุติการณ์ ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรตามแนวคิด Malcolm Baldrige : กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี” ผลการวิจัยพบว่า สถานภาพการปฏิบัติงานของเทศบาลนครนนทบุรีตามแนวคิด Malcolm Baldrige ทั้ง ๗ ด้าน ซึ่งได้แก่ ๑) ด้านภาวะผู้นำ ๒) ด้านสารสนเทศและการวิเคราะห์ ๓) ด้านการวางแผนคุณภาพเชิงกลยุทธ์ ๔) ด้านการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ๕) ด้านการจัดกระบวนการคุณภาพ ๖) ด้านการสนใจลูกค้าและความพึงพอใจลูกค้า ๗) ด้านผลการดำเนินงาน อยู่ในระดับมากทุกด้าน ในส่วนของปัญหาและอุปสรรค พบว่า ปัญหาภายนอกเทศบาล คือ ประชาชนไม่เคารพสิทธิซึ่งกันและกัน โดยตั้งรัฐเข้าเป็นตัวกลางเพื่อไกล่เกลี่ย และปัญหาภายในเทศบาล คือ ไม่สามารถบริการประชาชนตามที่ประชาชนคาดหวัง ติดขัดที่กฎระเบียบข้อเสนอนั้นจากงานวิจัย คือ ๑) มีการจัดทำคู่มือ Manual และติดตามผลเป็นระยะ ๒) สร้างให้เจ้าหน้าที่ในองค์กรมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ๓) มีการปลูกฝังและสร้างจิตสำนึกในการให้บริการ ๔) การรณรงค์ให้ประชาชนมีความผูกพันกับชุมชน^{๖๓}

วีระ อ่ำบัว ได้วิจัยเรื่อง “ทัศนะของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของกรุงเทพมหานครตามหลักสังกัด ๔ : กรณีศึกษาสำนักงานเขตสัมพันธวงศ์” ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีทัศนะต่อการ

^{๖๓}ชนิกานต์ ถาวรยุติการณ์, “การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรตามแนวคิด Malcolm Baldrige : กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรี”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, (สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตรมหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๕๐).

ให้บริการของสำนักงานเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานครตามหลักสังคหวัตถุ ๔ โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ประชาชนมีทัศนคติต่อการให้บริการของกรุงเทพมหานครสำนักงานเขตสัมพันธวงศ์ ตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ในด้านสมานัตตตา (การวางตนสม่ำเสมอ) ส่วนที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดด้านทาน (การให้) ผลการเปรียบเทียบทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของกรุงเทพมหานครตามหลักสังคหวัตถุ ๔ : กรณีศึกษาสำนักงานเขตสัมพันธวงศ์ จำแนกตาม เพศ อายุ รายได้ สถานภาพ พบว่า ประชาชนมีทัศนคติต่อการให้บริการของสำนักงานเขตสัมพันธวงศ์ ตามหลักสังคหวัตถุ ๔ โดยรวมไม่แตกต่างกัน ส่วนประสบการณ์ทำหน้าที่ แตกต่างกัน มีทัศนคติต่อการให้บริการของสำนักงานเขตสัมพันธวงศ์ ตามหลักสังคหวัตถุ ๔ โดยรวมแตกต่างกัน^{๒๔}

นาริรัตน์ กว้างขวาง ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารงานเทศบาลตำบลตามหลักสาราณียธรรม : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบางเมือง อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ” ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนที่มารับการบริการจากเทศบาลเมือง อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ มีความเห็นว่า การบริหารงานเทศบาลตามหลักสาราณียธรรม ๖ ของเทศบาลตำบลบางเมือง อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ โดยภาพรวม อยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาในแต่ละด้านพบว่า อยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน การเปรียบเทียบการบริหารงานเทศบาลตามหลักสาราณียธรรม ๖ ของเทศบาลตำบลบางเมือง อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า ประชาชนที่มีเพศ ต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานเทศบาลตามหลักสาราณียธรรม ๖ ของเทศบาลตำบลบางเมือง อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน จึงปฏิเสธสมมติฐานที่ตั้งไว้ ส่วนประชาชนที่มีอายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และประสบการณ์ในการติดต่อ ที่ต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานเทศบาลตามหลักสาราณียธรรม ๖ ของเทศบาลตำบลบางเมือง อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ โดยภาพรวม แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .๐๕ จึงยอมรับสมมติฐานที่ตั้งไว้ ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานเทศบาลตามหลักสาราณียธรรม ๖ ของเทศบาลตำบลบางเมือง อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ พบว่า เจ้าหน้าที่บางคนแสดงพฤติกรรมไม่เหมาะสม เมื่อประชาชนมีความเดือดร้อน บางครั้งไม่ได้รับความช่วยเหลือเท่าที่ควร การให้ข้อมูลไม่ชัดเจนและไม่สุภาพ ยังไม่พร้อมจะให้บริการประชาชน และขาดความเสียสละ มีการทำผิดกฎระเบียบวินัยอยู่บ้าง มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม บางครั้งการให้ความร่วมมือในการทำกิจกรรมยังขาดความพร้อมเพรียง และประชาชนไม่มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นในการร่วมกิจกรรม ส่วนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานเทศบาลตามหลักสาราณียธรรม ๖ ของเทศบาลตำบลบางเมือง อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ พบว่า ควรสร้างจิตสำนึกโดยให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันในสังคมที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน ควรส่งเสริมการเคารพซึ่งกันและกัน ควรสร้างความร่วมมือในการ

^{๒๔} วีระ อ่ำบัว, “ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของกรุงเทพมหานครตามหลักสังคหวัตถุ ๔ : กรณีศึกษาสำนักงานเขตสัมพันธวงศ์”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔).

ช่วยเหลือผู้ที่มีความเดือดร้อน ควรพูดอธิบายข้อมูลข่าวสารต่างๆ ด้วยความสุภาพ ถึงแม้จะประสบกับภาวะเครียด หรือสับสน ควรดูแลเอาใจใส่ต่อผู้มาใช้บริการอยู่เสมอ ควรมีใจพร้อมให้บริการอยู่เสมอ ควรมีการให้บริการโดยเสมอภาค ควรสร้างจิตสำนึกในการรู้จักเสียสละให้แก่ผู้อื่น ควรให้บริการโดยยึดหลักกฎระเบียบมากกว่าการยึดติดกับผลของงาน เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการ นอกจากจะต้องยึดกฎระเบียบในการปฏิบัติงานแล้ว สิ่งที่ขาดเสียมิได้ คือ การมีคุณธรรมประจำใจในการปฏิบัติงาน ควรเสริมสร้างความสามัคคีในหมู่คณะอยู่เสมอ เพื่อให้การบริการแก่ประชาชนไปในทิศทางเดียวกัน และควรรับฟังการแสดงความคิดเห็นของทุกคน^{๖๕}

เกียรติศักดิ์ ภู่อำชัย ได้วิจัยเรื่อง “การศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลต่อการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง” ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกสภาเทศบาลตำบล มีความคิดเห็นต่อการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง อยู่ในระดับเห็นด้วย เรียงตามลำดับ คือ ด้านโครงสร้างของเทศบาล และด้านอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ส่วนสมาชิกเทศบาลตำบลที่มี อายุ ระดับการศึกษา รายได้ อาชีพ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ความรู้และความเข้าใจต่อการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ^{๖๖}

พระครูวินัยธรสุธินันท์ กนตวิโร (ล้อประโคน) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำเสียของชุมชนคลอง ๕ อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี” ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำจัดน้ำเสียของชุมชนคลอง ๕ อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = ๔.๐๖$) เมื่อพิจารณารายละเอียดในแต่ละข้อ พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำจัดน้ำเสียของชุมชนคลอง ๕ อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี อยู่ในระดับมากทุกข้อ ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำเสียของชุมชนคลอง ๕ อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี จำแนกตาม เพศ อายุ อาชีพ วุฒิการศึกษา และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน พบว่า ประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำเสียของชุมชนคลอง ๕ อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ และประชาชนที่มีอายุ อาชีพ วุฒิการศึกษา และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำเสียของชุมชนคลอง ๕ อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี ไม่แตกต่างกัน ข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำเสียของชุมชน

^{๖๕} นาริรัตน์ กว้างขวาง, “การบริหารงานเทศบาลตามหลักสารานุกรม : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบางเมือง อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔).

^{๖๖} เกียรติศักดิ์ ภู่อำชัย, “การศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลต่อการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง”, **วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต**, (สาขาวิชาสังคมเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, ๒๕๕๐).

คลอง ๕ อำเภอดุสิต จังหวัดปทุมธานี พบว่า ๑) องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการมีส่วนร่วมอย่างสอบถามความต้องการของประชาชน เพื่อนำไปประกอบในการจัดการน้ำเสียของชุมชนคลอง ๕ อำเภอดุสิต จังหวัดปทุมธานี เพิ่มขึ้นกว่าเดิม ๒) ควรให้มีการเลือกประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ๓) องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ได้จัดทำแผนงาน/โครงการ ที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำเสียของชุมชนคลอง ๕ อำเภอดุสิต จังหวัดปทุมธานี ให้กับประชาชนในชุมชน เพิ่มขึ้นและให้มีการประสานงานที่ชัดเจน และ ๔) องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความโปร่งใสของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการน้ำเสียของชุมชนคลอง ๕ อำเภอดุสิต จังหวัดปทุมธานี ให้ต่อเนื่องเพื่อที่จะเป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน^{๖๗}

จากการประมวลเนื้อหาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า การบริหารจะบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้ขึ้นอยู่กับความเอาใจใส่ของผู้บริหาร ผู้บริหารต้องมีภาวะผู้นำ ตลอดถึงผู้บริหารให้การสนับสนุนให้มีการอบรมสัมมนาเพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถ มีการส่งเสริมให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีการติดตามและประเมินผลงานปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้หน่วยงานบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่ได้วางเอาไว้ โดยใช้หลักคุณธรรมนำความรู้ มีหลักธรรมาภิบาลในการบริหาร เช่น มีความโปร่งใส มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นผู้วิจัยได้สังเคราะห์ผลการศึกษานี้ซึ่งสามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๑๐ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๑๐ สรุปการสังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ลำดับ ที่	ชื่อเรื่อง	ชื่อผู้วิจัย/ หน่วยงาน	พ.ศ.	ประเภท งานวิจัย	ผลการวิจัย
๑.	การบริหารคุณภาพทั่วทั้ง องค์กรตามแนวคิด Malcolm Baldrige : กรณีศึกษาเทศบาลนคร นนทบุรี	ชนิกานต์ ถาวรยุดิ การณ (มหาวิทยาลัยมหิดล)	๒๕๕๐	คุณภาพ	พบว่า ปัญหาภายนอก เทศบาล คือ ประชาชน ไม่เคารพสิทธิซึ่งกัน และกัน โดยดึงรัฐเข้า เป็นตัวกลางเพื่อไกล่ เกลี่ย และปัญหา ภายในเทศบาล คือ ไม่ สามารถบริการ ประชาชนตามที่

^{๖๗} พระครูวินัยธรสุธีรัตน์ กนตวิโร (ล้อประโคน), “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำเสียของชุมชนคลอง ๕ อำเภอดุสิต จังหวัดปทุมธานี”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต (การพัฒนาสังคม), (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๖).

ตารางที่ ๒.๑๐ (ต่อ)

ลำดับ ที่	ชื่อเรื่อง	ชื่อผู้วิจัย/หน่วยงาน	พ.ศ.	ประเภท งานวิจัย	ผลการวิจัย
					ประชาชนคาดหวัง ติดขัดที่กฎระเบียบ
๒.	ทักษะของประชาชนที่มี ต่อการให้บริการของ กรุงเทพมหานครตาม หลักสังคหวัตถุ ๔ : กรณีศึกษาสำนักงาน เขตสัมพันธวงศ์	วีระ อ่ำบัว (มหาวิทยาลัย มหาจุฬาลงกรณราช วิทยาลัย)	๒๕๕๔	ปริมาณ	ประชาชนมีทักษะต่อ การให้บริการของ สำนักงานเขตสัม พันธวงศ์ โดยรวมอยู่ ในระดับมาก
๓.	การบริหารงานเทศบาล ตำบลตามหลักสราณีย ธรรม : กรณีศึกษา เทศบาลตำบลบางเมือง อำเภอมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ	นาริรัตน์ กว้างขวาง (มหาวิทยาลัยมหา จุฬาลงกรณราช วิทยาลัย)	๒๕๕๔	ปริมาณ	ผลการวิจัยพบว่า ประชาชน มีความเห็น ว่า การบริหารงาน เทศบาลตามหลักสา ราณียธรรม ๖ โดย ภาพรวม อยู่ในระดับ ปานกลาง
๔.	การศึกษาความคิดเห็น ของสมาชิกสภาเทศบาล ตำบลต่อการบริหาร เทศบาลที่นายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้ง โดยตรง	เกียรติศักดิ์ ภู่อำชัย (มหาวิทยาลัยราชภัฏ พระนครศรีอยุธยา)	๒๕๕๐	ปริมาณ	พบว่า สมาชิกสภา เทศบาลตำบล มีความ คิดเห็นต่อการบริหาร เทศบาลที่ นายกเทศมนตรีมาจาก การเลือกตั้งโดยตรง อยู่ในระดับเห็นด้วย
๕.	การมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการจัดการน้ำ เสียของชุมชนคลอง ๕ อำเภอดุสิตบุรี จังหวัด ปทุมธานี	พระครูวินัยธร สุธินันท์ กนต์วิโร (ลือประโคน) (มหาวิทยาลัยมหา จุฬาลงกรณราช วิทยาลัย,	๒๕๕๖	ปริมาณ	พบว่า การมีส่วนร่วม ของประชาชนในการ กำจัดน้ำเสียของชุมชน คลอง ๕ อำเภอดุสิตบุรี โดยภาพรวมอยู่ใน ระดับมาก

๒.๕.๓ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักสังคหวัตถุ ๔

การศึกษาวิจัยเรื่อง การให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ ผู้วิจัยได้นำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักสังคหวัตถุ ๔ มาประกอบการวิจัย ดังนี้

กัลยา โชติธาดา ได้ทำการวิจัยเรื่อง “การปฏิบัติตามสังคหวัตถุกับการประสานงานของบุคลากรสำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” ผลการวิจัยพบว่า ระดับการปฏิบัติตามสังคหวัตถุของบุคลากรสำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\mu=3.85$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้าน มีค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยตามลำดับ คือ ด้านปิยวาจา ($\mu=3.97$), ด้านอติถจริยา ($\mu=3.85$), ด้านทาน ($\mu=3.81$), และด้านสมานัตตตา ($\mu=3.79$)

ระดับการประสานงานของบุคลากรสำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยภาพรวม พบว่า อยู่ในระดับมาก ($\mu=3.62$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับมาก ๓ ด้าน มีค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยตามลำดับ คือ ด้านความร่วมมือ ($\mu=3.97$), ด้านความสอดคล้อง ($\mu=3.58$), และด้านระบบการสื่อสาร ($\mu=3.53$) ส่วนด้านผู้ประสาน พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง ($\mu=3.41$)

ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติตามสังคหวัตถุกับการประสานงานของบุคลากรสำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สังคหวัตถุโดยภาพรวมมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการประสานงาน โดยภาพรวมอยู่ในระดับสูง ($R=0.745$) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๑ เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า สังคหวัตถุทุกด้านมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการประสานงานทุกด้าน

แนวทางสำหรับการปฏิบัติตามสังคหวัตถุและการประสานงานของบุคลากรสำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรประสานงานด้วยวาจาอย่างจริงใจ ทำให้การประสานงานได้รับความร่วมมือ ควรพัฒนาด้านผู้ประสานงานและด้านทาน

ผลการวิเคราะห์แบบสัมพัทธ์การปฏิบัติตามสังคหวัตถุกับการประสานงานของบุคลากรสำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คือ ด้านสังคหวัตถุ ส่วนใหญ่เห็นว่าความสนิทสนมส่วนตัว หรือความรู้จักมักคุ้นกันทำให้การรับบริการเป็นกันเองมากยิ่งขึ้น ด้านการประสานงานขาดความสอดคล้องเรื่องวัสดุอุปกรณ์ เช่น เครื่องถ่ายเอกสารเสียบ่อย มีจำนวนไม่เพียงพอกับการใช้งาน และสำนักงานการพิมพ์ขาดการประชาสัมพันธ์ ทำให้ไม่ทราบถึงศักยภาพของสำนักงานการพิมพ์^{๖๘}

โสภณ สวาขาท ได้วิจัยเรื่อง “ความคิดเห็นของสมาชิกสหกรณ์ต่อการบริหารจัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ตำรวจตระเวนชายแดนตามหลักสังคหวัตถุ ๔” ผลการวิจัยพบว่า ความรู้ความเข้าใจในหลักการและวิธีการสหกรณ์ออมทรัพย์ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์ในการเป็นสมาชิกสหกรณ์ เพื่อต้องการออมทรัพย์โดยสะสมค่าหุ้นรายเดือนมีความเข้าใจว่าสหกรณ์ คือ องค์กรที่

^{๖๘}กัลยา โชติธาดา, “การปฏิบัติตามสังคหวัตถุกับการประสานงานของบุคลากรสำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์), (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๕).

ประชาชนร่วมกันจัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินธุรกิจช่วยเหลือตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และสหกรณ์เป็นของสมาชิก ซึ่งถือหุ้นไว้ในสหกรณ์เท่านั้น สหกรณ์ออมทรัพย์มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ส่งเสริมให้สมาชิกออมทรัพย์ โดยการถือหุ้น และรับฝากเงิน บุคคลที่จะเป็นสมาชิกของสหกรณ์ออมทรัพย์ได้ คือ ข้าราชการในกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน สมาชิกมีการออกเสียงในที่ประชุมได้คนละ ๑ เสียง เมื่อสหกรณ์มีกำไร กำไรเหล่านั้นจัดสรรโดยที่ประชุมใหญ่แห่งบรรดาสมาชิก หรือผู้แทนสมาชิกสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ได้โดยการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ บุคคลที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้สหกรณ์ประสบความสำเร็จ คือ สมาชิกสหกรณ์ กรรมการ ผู้จัดการ

ความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ตำรวจตระเวนชายแดนตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ได้แก่ ด้านทาน ด้านปิยวาจา ด้านอัตถจริยา และด้านสมานัตตตา พบว่า ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาในแต่ละด้าน พบว่า ด้านทานและด้านปิยวาจา มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนด้านอัตถจริยาและด้านสมานัตตตา มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก

การเปรียบเทียบการบริหารจัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ตำรวจตระเวนชายแดนตามหลักสังคหวัตถุ ๔ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ตำรวจตระเวนชายแดน ที่มีสถานภาพ อายุ ระยะเวลาที่เป็นสมาชิก การมีหุ้นนอกจากสหกรณ์ออมทรัพย์ และภูมิลำเนา ที่ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ตำรวจตระเวนชายแดนตามหลักสังคหวัตถุ ๔ โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน จึงปฏิเสธสมมติฐานที่ตั้งไว้ ส่วนสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ตำรวจตระเวนชายแดน ที่มีเพศ การศึกษา ระดับชั้นยศ และรายได้ ที่ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ตำรวจตระเวนชายแดนตามหลักสังคหวัตถุ ๔ โดยภาพรวมแตกต่างกัน จึงยอมรับสมมติฐานที่ตั้งไว้ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕^{๖๙}

พระมหาสุรศักดิ์ สติสมปนโน (พันธ์จันทร์) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ ความพึงพอใจของประชาชนผู้มาใช้บริการเรือด่วนเจ้าพระยาตามหลักสังคหวัตถุ ๔” ผลการวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุระหว่าง ๒๐-๓๕ ปี มีการศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรี เป็นนักศึกษา และมีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่า ๕,๐๐๐ บาท ปัจจัยในการเดินทางของประชาชนผู้ใช้บริการเรือด่วนเจ้าพระยาส่วนใหญ่ มีวัตถุประสงค์ในการใช้บริการเรือด่วนเจ้าพระยาไปติดต่อธุระ ความถี่ของการใช้บริการเรือด่วนเจ้าพระยานานๆครั้ง ช่วงเวลาที่ใช้บริการเรือด่วนเจ้าพระยาอยู่ระหว่างเวลา ๐๙.๓๑-๑๕.๓๐ น. และการรอคอยการใช้บริการเรือด่วนเจ้าพระยาประมาณ ๑๑-๒๐ นาที ความพึงพอใจของประชาชนผู้ใช้บริการเรือด่วนเจ้าพระยาตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ได้แก่ ด้านทาน ด้านปิยวาจา ด้านอัตถจริยา และด้านสมานัตตตา พบว่า ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อจำแนกเป็นด้าน พบว่า ความพึงพอใจของประชาชนผู้ใช้บริการเรือด่วนเจ้าพระยาตามหลักสังคหวัตถุ ๔ อยู่ในระดับปานกลาง การเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนผู้ใช้บริการเรือด่วนเจ้าพระยาตามหลักสังคหวัตถุ ๔ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

^{๖๙}โสภณ สวาชาโต, “ความคิดเห็นของสมาชิกสหกรณ์ต่อการบริหารจัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ตำรวจตระเวนชายแดนตามหลักสังคหวัตถุ ๔”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต (สาขารัฐประศาสนศาสตร์), (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒).

เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ต่อเดือน พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลที่ทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจแตกต่างกัน ได้แก่ อายุและอาชีพมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ นอกจากนี้ ปัจจัยส่วนบุคคลที่ไม่มีผลต่อความพึงพอใจของประชาชนผู้ใช้บริการเรือด่วนเจ้าพระยาตามหลักสังคหวัตถ์ ๔ ได้แก่ เพศ ระดับการศึกษา และรายได้ต่อเดือน^{๗๐}

พระยยุทธภูมิ ธมมธโร ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักสังคหวัตถ์ ๔ : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอนาแก จังหวัดนครพนม” ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักสังคหวัตถ์ ๔ ในความคิดเห็นของประชาชนในเขตอำเภอนาแก จังหวัดนครพนม โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้าน

ผลการเปรียบเทียบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักสังคหวัตถ์ ๔ ในความคิดเห็นของประชาชนในเขตอำเภอนาแก จังหวัดนครพนม โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า ประชาชนที่มีสถานภาพ อายุ อาชีพต่างกันมีความคิดเห็นต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ ซึ่งยอมรับสมมติฐาน ส่วนประชาชนที่มีเพศ ระดับการศึกษาและรายได้ที่ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาแก จังหวัดนครพนม ไม่แตกต่างกัน

ปัญหาอุปสรรคการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักสังคหวัตถ์ ๔ ในเขตอำเภอนาแก จังหวัดนครพนม ปัญหาที่สำคัญได้แก่ องค์การขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ล่าช้า ไม่ต่อเนื่องขาดการสานต่อ ไม่เข้าถึงปัญหา ใช้งบประมาณไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน แบ่งปันผลประโยชน์ไม่ทั่วถึงกัน เห็นแก่พวกพ้อง เลือกปฏิบัติ เด็กสตรีขาดการส่งเสริมด้านการศึกษาและอาชีพเสริม การเข้าไปใช้บริการเกิดความล่าช้า เจ้าหน้าที่พูดจาไม่เหมาะสม ถือตัววางตัวไม่เป็นกันเองกับประชาชน

ข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ไขปัญหาข้างต้น ได้แก่ องค์การควรคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เข้ามาทำงาน เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ รวดเร็วต่อเนื่อง ควรสานต่อโครงการต่างๆ ให้เสร็จสิ้น ควรเข้าไปรับรู้ปัญหาจากประชาชนโดยตรง เพื่อนำมาจัดทำเป็นแผนพัฒนาประจำปีของตำบล ทั้งนี้เพื่อจะได้ใช้งบประมาณตำบลให้ตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ควรแบ่งปันผลประโยชน์ให้ทั่วถึงกัน ไม่เห็นแก่พวกพ้อง จัดการศึกษาให้เพียงพอต่อความต้องการ หาอาชีพเสริมแก่สตรีหลังฤดูเก็บเกี่ยว ควรแนะนำขั้นตอนและวิธีการดำเนินการในการใช้บริการขององค์การ เจ้าหน้าที่ควรใช้คำพูดที่เหมาะสมและวางตัวให้เป็นกันเองกับประชาชน^{๗๑}

^{๗๐}พระมหาสุรศักดิ์ สติสมปนโน (พันธ์จันทร์), “ความพึงพอใจของประชาชนผู้ใช้บริการเรือด่วนเจ้าพระยาตามหลักสังคหวัตถ์ ๔”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓).

^{๗๑}พระยยุทธภูมิ ธมมธโร, “การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักสังคหวัตถ์ ๔: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอนาแก จังหวัดนครพนม”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์)*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓).

พระครูปลัดวันชาติ วิชาโต (ยอดดำเนิน) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของวัดนครสวรรค์ตามหลักสังคหวัตถุ ๔ พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการให้บริการของวัดนครสวรรค์ตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ของวัดนครสวรรค์ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้าน เมื่อเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของวัดนครสวรรค์ตามหลักสังคหวัตถุ ๔ พบว่า ประชาชนที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพแตกต่างกัน มีความพึงพอใจต่อการให้บริการของวัดนครสวรรค์ โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน^{๗๒}

รภัสสา พานิกุล ได้วิจัยเรื่อง “ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการจัดหางานของรัฐตามหลักสังคหวัตถุ ๔ : กรณีศึกษาศูนย์จัดหางาน กรมการจัดหางานกระทรวงแรงงาน” ผลการวิจัยพบว่า ความพึงพอใจของประชาชนในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาในแต่ละด้าน พบว่า ทุกด้านมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ผลการเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการจัดหางานของศูนย์จัดหางานกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ตามหลักสังคหวัตถุ ๔ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า ประชาชนที่มาใช้บริการจัดหางานที่มีเพศ อายุ และประสบการณ์ใช้บริการ ต่างกัน มีความพึงพอใจต่อการให้บริการจัดหางานของศูนย์จัดหางาน กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ตามหลักสังคหวัตถุ ๔ โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มาใช้บริการจัดหางานที่มีสถานภาพสมรส สถานภาพการทำงาน ระดับการศึกษา และรายได้ ต่างกัน มีความพึงพอใจต่อการให้บริการจัดหางานของศูนย์จัดหางาน โดยภาพรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .๐๑ และ .๐๕ ^{๗๓}

พระณปวร โฆสิตธมโม (โทวาท) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ทัศนคติของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ของสถานีอนามัยในเขตอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี” ผลการวิจัยพบว่า โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมากทั้ง ๔ ด้าน เมื่อจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล โดยรวม พบว่า ประชาชนที่มีเพศ รายได้เฉลี่ยต่อเดือน ต่างกัน มีทัศนคติต่อการบริหารงานตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีอายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ ประสบการณ์ในการใช้บริการ ระยะเวลาที่เจ็บป่วย สิทธิการรักษาพยาบาล และการได้รับข้อมูลข่าวสารด้านสาธารณสุข ต่างกัน มีทัศนคติต่อการบริหารตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ไม่แตกต่างกัน^{๗๔}

^{๗๒}พระครูปลัดวันชาติ วิชาโต (ยอดดำเนิน), “ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของวัดนครสวรรค์ตามหลักสังคหวัตถุ ๔”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔).

^{๗๓}รภัสสา พานิกุล, “ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการจัดหางานของรัฐตามหลักสังคหวัตถุ ๔ : กรณีศึกษาศูนย์จัดหางาน กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓).

^{๗๔}พระณปวร โฆสิตธมโม (โทวาท), “ทัศนคติของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ของสถานีอนามัยในเขตอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓).

รัตน์ธัญญ์ ตันอมตยรัตน์ ได้วิจัยเรื่อง “ความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยตามหลักสังคหวัตถุ ๔” ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการให้บริการของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยตามหลักสังคหวัตถุ ๔ คือ ด้านทาน ด้านปิยวาจา ด้านอัตถจริยา และด้านสมานัตตตาพบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการให้บริการของเจ้าหน้าที่โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมากทุกด้าน ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยตามหลักสังคหวัตถุ ๔ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ต่อเนื่อง พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลที่ทำให้ความคิดเห็นของประชาชน มีความแตกต่างกัน ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ และจำนวนครั้งที่มาใช้บริการ^{๗๕}

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักสังคหวัตถุ ๔ สรุปได้ว่า หลักธรรมสังคหวัตถุ เป็นหลักธรรมที่สามารถยึดเหนี่ยวน้ำใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กรให้เกิดความรักใคร่ สามัคคีปรองดอง มีน้ำหนึ่งใจเดียวกันในการที่จะประสานกันทำงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ขององค์กร ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้นำหลักธรรมสังคหวัตถุ ๔ มาใช้ประกอบการวิจัยในครั้งนี้

จากการประมวลเนื้อหาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักสังคหวัตถุ ๔ สรุปได้ว่า สังคหวัตถุ ๔ เป็นหลักธรรมที่สามารถยึดเหนี่ยวน้ำใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กรให้เกิดความรักใคร่ สามัคคีปรองดอง มีน้ำหนึ่งใจเดียวกันในการที่จะประสานกันทำงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ขององค์กร ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้นำหลักธรรมสังคหวัตถุ ๔ มาใช้ประกอบการวิจัยในครั้งนี้

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักสังคหวัตถุ ๔ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ผลการศึกษาซึ่งสามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๑๑ ดังนี้

ตารางที่ ๒.๑๑ สรุปการสังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักสังคหวัตถุ ๔

ลำดับ ที่	ชื่อเรื่อง	ชื่อผู้วิจัย/หน่วยงาน	พ.ศ.	ประเภท งานวิจัย	ผลการวิจัย
๑.	การปฏิบัติตามสังคหวัตถุกับการประสานงานของบุคลากรสำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	กัลยา โชติธาดา (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย)	๒๕๕๕	ปริมาณ	ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาในแต่ละด้าน พบว่า ด้านทานและด้านปิยวาจา มีความคิดเห็นอยู่ในระดับ

^{๗๕}รัตน์ธัญญ์ ตันอมตยรัตน์, “ความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยตามหลักสังคหวัตถุ ๔”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓).

ตารางที่ ๒.๑๐ (ต่อ)

ลำดับ ที่	ชื่อเรื่อง	ชื่อผู้วิจัย/หน่วยงาน	พ.ศ.	ประเภท งานวิจัย	ผลการวิจัย
					ปานกลาง ส่วน ด้านอัตถจริยาและ ด้านสมานัตตता มี ความคิดเห็นอยู่ใน ระดับมาก
๒.	ความคิดเห็นของ สมาชิกสหกรณ์ต่อการ บริหารจัดการสหกรณ์ ออมทรัพย์ตำรวจ ตระเวนชายแดนตาม หลักสังคหวัตถุ ๔	โสภณ สวาชาโต (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย)	๒๕๕๒	ปริมาณ	ความคิดเห็นต่อ การบริหารจัดการ สหกรณ์ออมทรัพย์ ตำรวจตระเวน ชายแดนตาม หลักสังคหวัตถุ ๔ ในภาพรวมอยู่ใน ระดับปานกลาง
๓.	ความพึงพอใจของ ประชาชนผู้มาใช้บริการ เรือด่วนเจ้าพระยาตาม หลักสังคหวัตถุ ๔	พระมหาสุรศักดิ์ สติสมปโน (พันธ์ จันทร์) (มหาวิทยาลัย มหาจุฬาลงกรณราช วิทยาลัย)	๒๕๕๓	ปริมาณ	ความพึงพอใจของ ประชาชน ผู้ใช้บริการเรือด่วน เจ้าพระยาตาม หลักสังคหวัตถุ ๔ พบว่า ในภาพรวม อยู่ในระดับปาน กลาง
๔.	การบริหารงานของ องค์การบริหารส่วน ตำบลตามหลักสังคห วัตถุ ๔ : ศึกษาเฉพาะ กรณีองค์การบริหาร ส่วนตำบล ในเขต อำเภอนาแก จังหวัด นครพนม	พระยุทธิภูมิ ธมมธโร (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย)	๒๕๕๓	ปริมาณ	การบริหารงานของ องค์การบริหาร ส่วนตำบลตาม หลักสังคหวัตถุ ๔ ในความคิดเห็น โดยภาพรวมอยู่ใน ระดับมาก

ตารางที่ ๒.๑๐ (ต่อ)

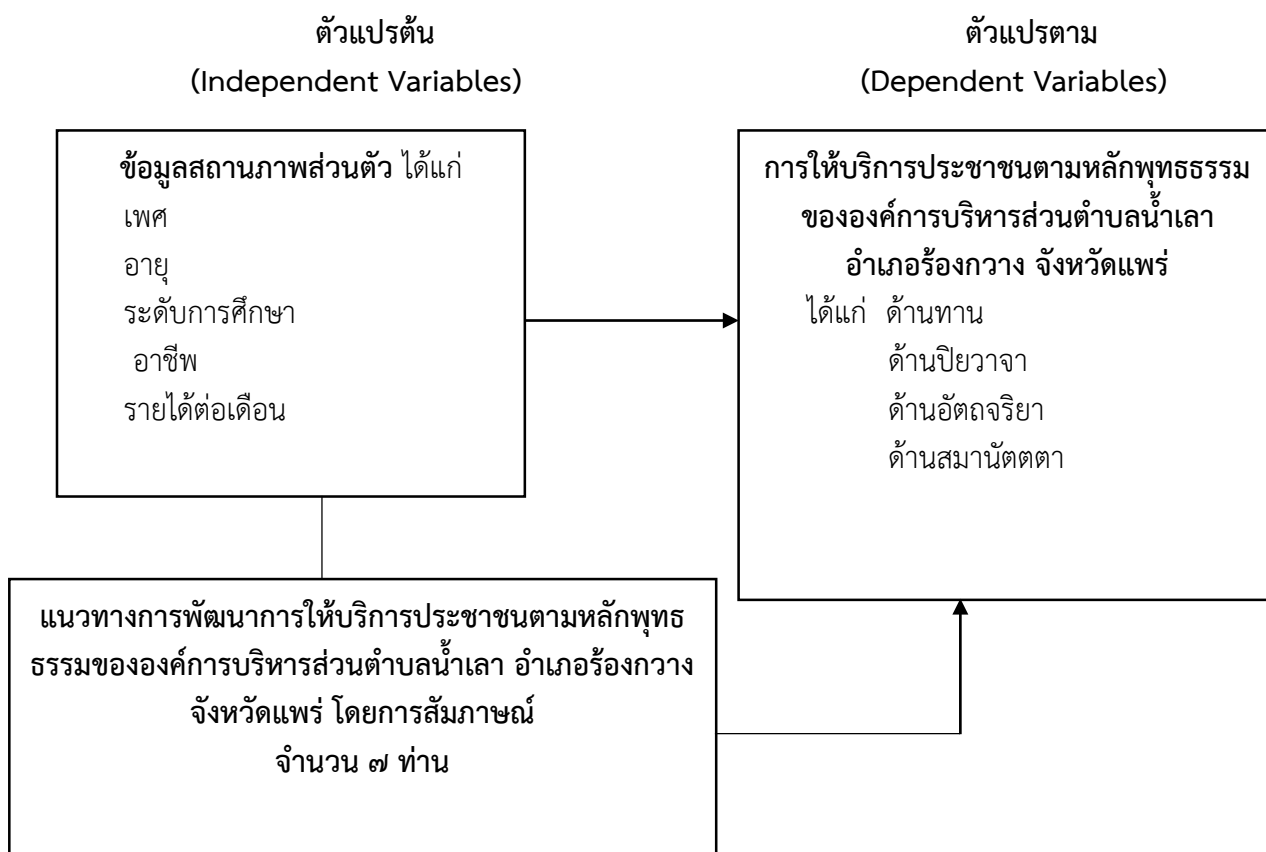
ลำดับ ที่	ชื่อเรื่อง	ชื่อผู้วิจัย/หน่วยงาน	พ.ศ.	ประเภท งานวิจัย	ผลการวิจัย
๕.	ความพึงพอใจของ ประชาชนต่อการ ให้บริการของวัด นครสวรรค์ตาม หลักสังคหวัตถุ ๔	พระครูปลัดวันชาติ วิชาโต (ยอดดำเนิน) (มหาวิทยาลัย มหาจุฬาลงกรณราช วิทยาลัย)	๒๕๕๔	ปริมาณ	ประชาชนมีความพึง พอใจต่อการ ให้บริการของวัด นครสวรรค์ตาม หลักสังคหวัตถุ ๔ ของวัดนครสวรรค์ใน ภาพรวมอยู่ในระดับ มาก
๖.	ความพึงพอใจของ ประชาชนต่อการ ให้บริการจัดหางานของ รัฐตามหลักสังคหวัตถุ ๔ : กรณีศึกษาศูนย์ จัดหางาน กรมการ จัดหางานกระทรวง แรงงาน	รภัสสา พานิกุล (มหาวิทยาลัยมหา จุฬาลงกรณราช วิทยาลัย)	๒๕๕๓	ปริมาณ	พบว่า ความพึงพอใจ ของประชาชนใน ภาพรวมอยู่ในระดับ มาก
๗.	ทัศนะของประชาชนต่อ การบริหารงานตาม หลักสังคหวัตถุ ๔ ของ สถานีอนามัยในเขต อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี	พระณพวร โฆสิตธม โม (โทวาท) (มหาวิทยาลัยมหา จุฬาลงกรณราช วิทยาลัย)	๒๕๕๓	ปริมาณ	ประชาชนที่มีเพศ รายได้เฉลี่ยต่อเดือน ต่างกัน มีทัศนะต่อ การบริหารงานตาม หลักสังคหวัตถุ ๔ ต่างกัน
๘.	ความคิดเห็นของ ประชาชนต่อการ ให้บริการของธนาคาร พัฒนาวิสาหกิจขนาด กลางและขนาดย่อม แห่งประเทศไทยตาม หลักสังคหวัตถุ ๔	รัตน์ธัญช์ ตันอมายรัตน์ (มหาวิทยาลัยมหา จุฬาลงกรณราช วิทยาลัย)	๒๕๕๓	ปริมาณ	ประชาชนมีความ คิดเห็นต่อการ ให้บริการของ เจ้าหน้าที่โดย ภาพรวมและรายด้าน อยู่ในระดับมากทุก ด้าน

๒.๖ กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัย เรื่อง “การให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่” ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนำมาจัดเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้น (Independent Variables) และตัวแปรตาม (Dependent Variables)

๑. ตัวแปรต้น (Independent Variables) ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และ รายได้ต่อเดือน

๒. ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ การให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ ประกอบด้วย การให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ ๔ ด้านคือ ๑) ด้านทาน ๒) ด้านปิยวาจา ๓) ด้านอิตถจริยา ๔) ด้านสมานัตตตา นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาการให้บริการประชาชนตามหลักพุทธธรรมไปใช้ในการบริการประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเลา อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ โดยสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ดังแผนภาพที่ ๒.๑



แผนภาพที่ ๒.๑ กรอบแนวคิดในการวิจัย