

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารงานตามหลักอปริหานิยธรรมของเทศบาลตำบลหนองผึ้ง อำเภอสารภ จังหวัดเชียงใหม่ โดยศึกษาเอกสาร แนวคิดทฤษฎี และ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- ๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
- ๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงาน
- ๒.๓ หลักอปริหานิยธรรม ๗
- ๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๒.๕ แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล
- ๒.๖ ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับเทศบาลตำบลหนองผึ้ง
- ๒.๗ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- ๒.๘ กรอบแนวคิดในการวิจัย

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับความคิดเห็น พบว่า มีนักวิชาการนำเสนอไว้ ดังนี้

๒.๑.๑ ความหมายเกี่ยวกับความคิดเห็น

ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางอารมณ์ ความรู้สึก การยอมรับหรือไม่ ยอมรับการเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้นด้วยการพูด เขียนหรือสื่อสารให้ บุคคลอื่นได้รับรู้โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ ค่านิยม และสภาพแวดล้อม ตลอดจน อารมณ์ความรู้สึกของบุคคลนั้นเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดปฏิกิริยาตอบสนอง การสำรวจความ คิดเห็นเป็นการศึกษาความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แต่ละคนจะแสดงความเชื่อและ ความรู้สึกใด ๆ ออกมาโดยการพูดหรือการเขียนก็ได้ และได้มีนักวิชาการมากมายหลายท่านให้ ความหมายของความคิดเห็นไว้ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

จำลอง เงินดี ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ในลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ ความคิดเห็นนั้น อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงออก

ของทัศนคติก็ได้ สังเกตและวัดได้จากคนแต่มีส่วนที่แตกต่างไปจากทัศนคติตรงที่ ทัศนคตินั้นเจ้าตัวอาจจะตระหนักหรือไม่ตระหนักก็ได้^๑

บุญเรียง ขจรศิลป์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางวาจาของเจตคติ การที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อหรือความรู้สึกอย่างไรนั้น เป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคลนั้น ดังนั้น การวัดความคิดเห็นของบุคคลนั้น เป็นสิ่งที่เป็นไปได้^๒

ปริยาพร วงศ์อนุตรโรจน์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความคิดเห็น หมายถึงการ แสดงออกซึ่ง วิจารณ์ญาณที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นการอธิบายเหตุผลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ความคิดเห็นมีลักษณะที่แคบกว่าทัศนคติ ในขณะที่ทัศนคติเป็นสิ่งที่แสดงภาพความรู้สึกทั่ว ๆ ไป เกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ แต่ความคิดเห็นจะอธิบายเหตุผลเฉพาะ^๓

ราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง เป็นข้อพิจารณา เห็นว่า เป็นจริงจากการใช้ปัญญาและความคิดประกอบ ถึงแม้ว่าจะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอไปก็ตาม^๔

สุชา จันทรธรม ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แต่เป็นลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเช่นเดียวกับทัศนคติ ซึ่งกล่าวโดยทั่วไปคนเราจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันออกไป และความคิดเห็นก็เป็นส่วนหนึ่งของทัศนคติ^๕

ลูธานส์ ฟรีแมน (Luthans Freeman) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความพร้อมทางด้านจิตใจที่จะตอบสนองต่อบุคคล สถานการณ์ วัตถุและความคิดเห็น โดยมีลักษณะที่คงที่แน่นอน ซึ่งเป็นผลมาจากการเรียนรู้ และมีรูปแบบการตอบสนองอย่างเดียวกัน^๖

แมรี แอล กู๊ด (Mary L. Good) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้หลายความหมายได้แก่

^๑ จำลอง เงินดี, เอกสารคำสอนวิชาจิตวิทยาสังคม, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์, ๒๕๓๔), หน้า ๒.

^๒ บุญเรียง ขจรศิลป์, วิธีวิจัยการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : พิชญาพรินติ้ง, ๒๕๓๔), หน้า ๗๘.

^๓ ปริยาพร วงศ์อนุตรโรจน์, จิตวิทยาสังคม, (กรุงเทพมหานคร : แพร่พิทยาอินเตอร์เนชั่นแนล, ๒๕๓๒), หน้า ๒ .

^๔ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมสังคมิวิทยาอังกฤษ-ไทย, (กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์ พับลิเคชั่น, ๒๕๔๖), หน้า ๒๓๖.

^๕ สุชา จันทรธรม, จิตวิทยาสังคม, (กรุงเทพมหานคร : แพร่พิทยา อินเตอร์เนชั่นแนล, ๒๕๒๐), หน้า ๑๐๓-๑๐๔.

^๖ Luthans Freeman, **Ogranization Behavioral**, 7th ed., (Singapore : McGraw-Hill, 1995), p. 609.

๑. ความหมายทั่วไป หมายถึง ความเชื่อ ความคิดเห็น ข้อพิจารณา ความรู้สึก หรือทัศนียภาพที่ยังไม่ได้รับการพิสูจน์อย่างแน่นอน และยังขาดน้ำหนักทางเหตุผลหรือการวิเคราะห์ หรือกล่าวกว้าง ๆ ได้ว่ามีความเป็นไปได้มากกว่าความรู้

๒. ความหมายเฉพาะ หมายถึง การพิจารณาหรือการวินิจฉัยอย่างมีแบบแผนจากแหล่งข้อมูล หรือบุคคลที่เชื่อถือได้

๓. ความคิดเห็นสาธารณะ หมายถึง การพิจารณาหรือข้อวินิจฉัยรวม ๆ ของกลุ่มคน ในสังคมที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อ หรือข้อเท็จจริง^๓

จากการค้นคว้าเกี่ยวกับความหมายของความคิดเห็น พอสรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกของมนุษย์ที่มีต่อ สภาพสิ่งใดสิ่งหนึ่ง คือการแสดงออกทางอารมณ์ ความรู้สึกที่มีอยู่ในตอนนั้น ด้วยการพูดหรือการเขียน โดยอาศัยอารมณ์ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมในขณะนั้นเป็นพื้นฐานประกอบ ในการแสดงความคิดเห็น ความคิดเห็นนั้นอาจมีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยก็ได้ ความคิดเห็น เมื่อแสดงออกไปแล้วไม่มีถูกหรือผิด เพราะความคิดเห็นของคนเรามีความคิดเห็นที่ไม่เหมือนกัน และแตกต่างกันไปตามทัศนคติ ตามพื้นฐานทางความคิด เช่น อารมณ์ การศึกษา ประสบการณ์ การเลี้ยงดู สังคม ค่านิยม ตลอดจนปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ มาเป็นตัวแปรหลักในการแสดงความคิดเห็นของแต่ละบุคคล

๒.๑.๒ แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

จากความหมายที่ได้กล่าวมาข้างต้น การสำรวจความคิดเห็นจะมีประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่าง ๆ เพราะจะทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โครงการพัฒนาใด ๆ ก็ตาม ถ้าจะให้สำเร็จและบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้ว ก็ควรจะต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชน การเผยแพร่โครงการและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนต่อโครงการจึงจะเกิดผลดี คือ จะช่วยให้โครงการนั้นสอดคล้องเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นอันเป็นสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่ใช้ประเมินโครงการและทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในการมีส่วนร่วมทำให้เกิดการต่อต้านถ้าสาธารณชนมีส่วนหรือมีสิทธิ์แสดงความคิดเห็นในโครงการใด ๆ ที่จะพัฒนาประเทศนั้นก็ทำให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกในการเป็นเจ้าของ เปลี่ยนแปลงปรับปรุงหรือรักษาไว้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่าง ๆ มีนักวิชาการมากมายหลายท่าน ได้ให้แนวคิดของความคิดเห็นไว้ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

กมลรัตน์ หล้าสูงษ์ ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็น เป็นเพียงการแสดงออกที่เกิดจากความรู้สึกภายในต่าง ๆ ซึ่งความรู้สึกภายในนั้นอาจเป็นเพียงเจตคติ หรือ

^๓ Mary L. Good, *Integrating the Individual and the Organization*, (New York: Wiley, 2006), p. 17.

ความเชื่อหรือความนิยม หรือถ้าจะกล่าวในลักษณะของพฤติกรรมในแง่ของจิตวิทยา ก็กล่าวได้ว่าเจตคติ ความเชื่อ ความนิยมเป็นพฤติกรรมภายในที่ไม่มีผู้ใดสังเกตหรือทราบได้ นอกจากตัวของเขาผู้นั้น แต่ความคิดเห็นพฤติกรรมภายนอกที่ผู้อื่นสามารถสังเกตหรือทราบได้อย่างชัดเจน ดังนั้นคนที่มีเจตคติหรือความเชื่อหรือค่านิยมอย่างหนึ่ง แต่ถ้าเขาไม่แสดงความคิดเห็นออกมา ก็จะไม่ผู้ใดทราบได้เลยว่าเขามีเจตคติหรือความเชื่อหรือค่านิยมเช่นใด^๘

นพมาศ ธีรเวคิน ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นนั้นถูกจัดว่าเป็นส่วนที่มนุษย์ได้แสดงออกมาโดยการพูดหรือการเขียน มนุษย์นั้นจะพูดจากใจจริงพูดตามสังคมหรือพูดเพื่อเอาใจผู้ฟังก็ตาม แต่เมื่อพูดหรือเขียนออกไปแล้วก็ทำให้เกิดผลได้ คนส่วนใหญ่มักจะถือว่าสิ่งที่มนุษย์แสดงออกมานั้นเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความเป็นใจ^๙

สุพัตรา สุภาพ ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการ แสดงออกของบุคคลหรือกลุ่มคนที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยเฉพาะการพูดหรือการเขียน ซึ่งในการแสดงออกนั้นจะต้องอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และพฤติกรรมระหว่างบุคคล ก่อนที่จะมีการตัดสินใจแสดงออก ซึ่งการแสดงออกนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากผู้อื่นก็ได้^{๑๐}

อุทัย หิรัญโต ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นของคนมีหลาย ระดับ คือ อย่างผิวเผินก็มี อย่างลึกซึ้งก็มี สำหรับความคิดเห็นที่เป็นทัศนคตินั้น เป็นความคิดเห็นอย่างลึกซึ้งและติดตัวไปเป็นเวลานาน เป็นความคิดเห็นทั่ว ๆ ไป ไม่เฉพาะอย่างและมีอยู่เป็นเวลานาน เรียกว่าความคิดเห็น เป็นความคิดเห็นประเภทหนึ่งที่ไม่ตั้งอยู่บนรากฐาน ของพยานหลักฐานที่เพียงพอแก่การพิสูจน์ มีความรู้แห่งอารมณ์น้อยและเกิดขึ้นได้ง่ายแต่ก็สลายตัวเร็ว^{๑๑}

เฟรต เอ็ม พี แมน (Feld M.P. Man) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็นไว้ว่า การสำรวจความคิดเห็น เป็นการศึกษาความรู้สึกของบุคคล กลุ่มคนที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แต่ละคนจะแสดงความเชื่อและความรู้สึกใด ๆ ออกมาโดยการพูด การเขียน เป็นต้น การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่อการวางนโยบายต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือการเปลี่ยนแปลงระบบงาน รวมทั้ง

^๘ กมลรัตน์ หล้าสุวงษ์, **จิตวิทยาสังคม**, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, ๒๕๔๗), หน้า ๑๗๔-๑๗.

^๙ นพมาศ ธีรเวคิน, **จิตวิทยาสังคม**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, ๒๕๓๙), หน้า ๙๙.

^{๑๐} สุพัตรา สุภาพ, **สังคมวิทยา**, พิมพ์ครั้งที่ ๒๒, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๕), หน้า ๑๓๒.

^{๑๑} อุทัย หิรัญโต, **สังคมวิทยาประยุกต์**, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๓๙), หน้า ๘๐-๘๑.

ในการฝึกหัดทำงานด้วย เพราะจะทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเป็นไปตามความพอใจของผู้ร่วมงาน^{๑๒}

ฮูร์ล็อก อี (Hurlock E.) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกสิ่งหนึ่งสิ่งใด เป็นความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่ได้อยู่บนความแน่นอนหรือความจริง แต่ขึ้นอยู่กับจิตใจบุคคลจะแสดงออกโดยมีข้ออ้าง หรือการแสดงผลสนับสนุนหรือปกป้องความคิดเห็นนั้น ความคิดเห็นบางอย่างเป็นผลของการแปลความหมายของข้อเท็จจริง ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติเฉพาะตัวของแต่ละคน เช่น พื้นความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน สภาพแวดล้อม และมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบที่สำคัญ การแสดงความคิดเห็นอาจจะได้รับการยอมรับ หรือปฏิเสธจากคนอื่น ๆ ก็ได้^{๑๓}

นันต์เนลลี จุม ซี (Nunally Jum C.) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็นไว้ว่า ทั้งความคิดเห็นและทัศนคติเป็นเรื่องของการแสดงออกของแต่ละบุคคลต่อประชาธิปไตยทั่วไป ต่อ ขนบธรรมเนียมประเพณี และการแสดงออกทางความคิดเห็นในรูปที่เกี่ยวกับตัวเขา และได้กล่าวต่อไปอีกว่า คำว่า ความคิดเห็นนั้น จะใช้ในเรื่องเกี่ยวกับการลงความคิดเห็น (Judgment) และความรู้ (Knowledge) ในขณะที่ทัศนคตินั้น มักใช้กันมากในเรื่องที่เกี่ยวกับความรู้สึก (Feeling) และความชอบพอ (Preference) ท้ายที่สุดเขาได้สรุปว่า เรามักใช้คำว่า ความคิดเห็น มากกว่าทัศนคติ^{๑๔}

จากการค้นคว้าแนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น พอสรุปได้ว่า แนวคิดเรื่องความคิดเห็น เป็นการแสดงออกมาที่เกิดจากความรู้สึกภายใน ซึ่งอาจเป็นเจตคติ ค่านิยม ความเชื่อ ที่มนุษย์ได้แสดงออกมาจากความรู้สึกนึกคิด โดยผ่านมาทางคำพูด การเขียน การตอบ วิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีพื้นฐานมาจากความเชื่อ ค่านิยม ประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ไม่มีถูกหรือผิด ความคิดเห็นนี้ไม่มีความถาวรและมีการเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย และความคิดเห็นย่อมได้รับอิทธิพลจากทัศนคติเป็นหลัก

๒.๒ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการบริหารงาน พบว่า มีนักวิชาการนำเสนอไว้ดังนี้

^{๑๒} Fled M.P. man, **Psychology in the Industrial Environment**, (London: Butterworthand Co., Ltd., 1973), p.3.

^{๑๓} Hurlock E., **Adolescent Development**, (New York: McGraw-Hill Book, 1995), pp.145-148.

^{๑๔} Nunally Jum C., **Test and Measurements Assessment and Prediction**, (New York: McGraw Hill Book Co., Inc., 1950), p.285.

๒.๒.๑ ความหมายของการบริหาร

การบริหาร นับว่า เป็นศาสตร์ทางสังคม เป็นการจัดการระเบียบภายในองค์กร อย่างเป็นระบบ คือมีหลักเกณฑ์และทฤษฎีที่เชื่อถือได้ อันเกิดจากการค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่องค์กรสูงสุด องค์กรที่ประสบความสำเร็จนั้น มีปัจจัยสำคัญอยู่หลายด้าน รวมทั้งทักษะของผู้บริหารว่ามีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์การทำงานมากน้อย เพียงพอที่จะนำพาองค์กรไปสู่เป้าหมายได้หรือไม่ หรือสามารถประยุกต์เอาความรู้และหลักการทฤษฎีไปใช้ในการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมอย่างไร

ดังนั้น การเรียนรู้ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจึงเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยให้เข้าใจความหมาย และสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ได้มีนักวิชาการมากมายหลายท่านให้ความหมายของการบริหารไว้ ซึ่งพอสรุปได้ ดังนี้

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง ศิลปะแห่งการทางานให้สำเร็จโดยอาศัยคนอื่น ซึ่งนักบริหารมีหน้าที่ในการวางแผน จัดองค์กร อำนาจการและควบคุมทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ ให้ดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกันเพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ หน้าที่ของนักบริหารมีอยู่ ๕ ประการ คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การแต่งตั้งบุคลากร (Staffing) การอำนาจการ (Directing) และการควบคุม (Controlling) แม้ว่าหน้าที่ของนักบริหารทั้ง ๕ ประการ จะถูกกำหนดโดยวิชาการสมัยใหม่ก็ตาม แต่เมื่อว่ากันทางปฏิบัติแล้ว คนไทยเราก็คงบริหารบ้านเมืองแบบนี้มานานแล้ว หน้าที่ของนักบริหารปรากฏชัดเจนในการปฏิบัติขององค์กรตั้งแต่สมัยโบราณ^{๑๕}

พระมหาจุฬาลงกรณ วชิรเมธี ได้ให้ความหมายไว้ว่า ผู้บริหารงานที่ดีจะต้องมีวิธีการ บริหารงานที่จะทำให้ชนะใจลูกน้อง ธรรมะสำหรับผู้บริหารงาน คือ จะต้องมีความหนักแน่น มั่นคงและสามารถเป็นเสาหลักในการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ลูกน้องได้ มีความสามารถในการแบ่งงานให้ลูกน้องทำตามความชำนาญของแต่ละบุคคลและรู้จักกระจายอำนาจให้แก่ลูกน้องได้ ช่วยแบ่งเบาภาระของตนเอง ดังนั้น ผู้บริหารงานที่ดีจึงเป็นผู้ที่คอยดูแลภาพรวมในการทำงานของบุคคลในองค์กร^{๑๖}

จันทราณี สงวนนาม ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์เป็น สาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบอย่างมีระบบ คือ มีหลักการ กฎเกณฑ์ และทฤษฎี ที่พึงเชื่อถือได้ อันเกิดจากการค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานโดยลักษณะเช่นนี้ การบริหารจึงเป็นศาสตร์

^{๑๕} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), **คุณธรรมสำหรับนักบริหาร**, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิพุทธธรรม, ๒๕๔๙), หน้า ๒-๓.

^{๑๖} พระมหาจุฬาลงกรณ วชิรเมธี, **คนสำราญงานสำเร็จ**, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทอมรินทร์-พรินต์แอนด์พับลิชชิง จำกัด (มหาชน), ๒๕๕๐), หน้า ๒-๓.

(Science) ซึ่งเป็นศาสตร์ทางสังคมที่อยู่กลุ่มเดียวกับวิชาจิตวิทยา สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์ แต่ถ้าพิจารณาการบริหารในลักษณะของการปฏิบัติที่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และทักษะของผู้บริหารแต่ละคนที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งเป็นการประยุกต์เอาความรู้ หลักการ และทฤษฎีไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมแล้ว การบริหารก็จะมีลักษณะเป็นศิลป์ (Arts)^{๑๓}

บรรจบ เนียมมณี ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร คือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมาทำงานร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลาย ๆ อย่าง ร่วมกันโดยประกอบไปด้วยส่วนต่าง ๆ ดังนี้

๑. บุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป
๒. ต้องมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน
๓. ต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการกระทำร่วมกันเด่นชัด
๔. วัตถุประสงค์นั้น ๆ ต้องตรงกันในหมู่บุคคลผู้ร่วมกระทำ^{๑๔}

พจนานุกรมออกฟอร์ด (Oxford Dictionary) ได้นิยามศัพท์ของคำว่า “การบริหาร” ไว้ว่า เป็นการจัดการทางธุรกิจซึ่งอาจอธิบายความแตกต่างได้ ดังนี้

๑. การบริหารเกี่ยวข้องกับการสร้างหรือกำหนดนโยบาย (Policy) ส่วนการจัดการเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เห็นผล
๒. การบริหารเป็นการกระทำของนักบริหารระดับสูงในองค์กร ส่วนการจัดการเป็นการกระทำของนักบริหารในระดับกลางและระดับต้น
๓. การบริหารเกี่ยวข้องกับการเลือกในเรื่องที่มีความสำคัญอันเกี่ยวกับการอยู่รอด คุณค่า บุคลิกภาพ การเจริญเติบโต และการประสบผลสำเร็จสูงสุด ส่วนการจัดการเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการปฏิบัติงานที่ทำเป็นประจำ
๔. การบริหารจะเป็นการมองทั้งเรื่องภายนอกและภายในขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย วัตถุประสงค์ ความสัมพันธ์กับภายนอก ส่วนการจัดการเป็นการมองในแวดวงภายในที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่เกิดขึ้นในองค์กร^{๑๕}

^{๑๓} อิดารัตน์ ศิลวรรณโณ, “ความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักสังคหวัตถุ ๔ : กรณีศึกษาอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓), หน้า ๑๓-๑๔.

^{๑๔} บรรจบ เนียมมณี, **หลักการบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๔๓), หน้า ๒๖๑.

^{๑๕} W.J. Byre, “The two culture in Administration”, อ้างใน Public Administration (Sydney) , (24 September 1965), 215.

อรุณ รักธรรม ได้กล่าวไว้ว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานสิ่งหนึ่งสิ่งใดของคน ตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป มุ่งถึงความสำเร็จร่วมกันโดยยึดหลักประหยัดและประสิทธิภาพ และความสำเร็จนั้น จะต้องเป็นที่พึงพอใจของผู้รับบริการหรือผลงานนั้น การบริหารงานเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์^{๒๐}

จากการค้นคว้าผู้วิจัยสรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ทักษะที่เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ต้องมีการจัดระเบียบ กฎเกณฑ์ ทฤษฎี ที่เชื่อถือได้อันเกิดจากการค้นคว้าและผ่านการ ค้นคว้าและ พิสูจน์โดยผ่านกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ เป็นทักษะและศาสตร์เชิงสังคมที่อาศัย ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ทักษะของผู้บริหารแต่ละคน ซึ่งมีไม่เหมือนกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ ความสามารถของแต่ละบุคคล เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ของแต่ละองค์กร เป็น ภาระหน้าที่ของผู้บริหารโดยตรง ในการจัดการทรัพยากรภายในองค์กร ทั้งตัวบุคลากร ภายในองค์กร และทรัพยากรที่ไม่ใช่มนุษย์ ให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพ โดยมีหลัก ใหญ่ ๆ เริ่มตั้งแต่การวางแผนการดำเนินงาน การดำเนินงาน การอำนวยการ การจัดบุคลากร การประสานงาน การประเมินผล รวมทั้งการรายงานผลการปฏิบัติงาน

๒.๑.๒ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร

การบริหารโดยทั่วๆ ไป จะมีลักษณะเป็นกระบวนการวิธี หรือเป็นการกำหนด ขั้นตอนในการ ปฏิบัติงาน หรือเป็นลำดับรายการในการบริหาร ซึ่งในการบริหารนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ก่อนหลัง ว่าจะต้องทำอะไรก่อนและต่อ ๆ ไปจะทำอะไร ซึ่งจัดว่าเป็นหลักเกณฑ์ วิธีการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) กระบวนการบริหารจะกำหนดขอบเขต และหน้าที่ตามขั้นตอนต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน มีนักวิชาการและนักบริหารตลอดจนนักการศึกษาได้ ให้แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับ กระบวนการบริหารไว้หลายทัศนะ เป็นต้น

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมมจิตโต) กล่าวถึง การบริหารเป็นวิธีการทำงานสำเร็จ โดยอาศัยผู้อื่น (Getting things done through other people) และกล่าวว่าหน้าที่ของ ผู้บริหาร เป็นกรอบในการพิจารณาของผู้บริหารให้สำเร็จ มี ๕ ประการ ตามคำย่อภาษาอังกฤษว่า “POSDC” ดังนี้ คือ

๑. P คือ Planning หมายถึง การวางแผน เป็นการกำหนดแนวทางในการดำเนินงาน เพื่อความสำเร็จที่จะตามมาในอนาคต ผู้บริหารที่ดีต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลเพื่อกำหนดทิศทางของ องค์กร

๒. O คือ Organizing หมายถึง การจัดองค์กร เป็นการกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ของ สมาชิกและสายบังคับบัญชาภายในองค์กร มีการแบ่งงานกันทำและการกระจายอำนาจ

^{๒๐} อรุณ รักธรรม, **หลักมนุษยสัมพันธ์กับการบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๗), หน้า ๑๘.

๓. S คือ Staffing หมายถึง งานบุคลากร เป็นการสรรหาบุคลากรใหม่ การพัฒนาบุคลากรและการใช้คนให้เหมาะสมกับงาน

๔. D คือ Directing หมายถึง การอำนวยการ เป็นการสื่อสารเพื่อให้เกิดการดำเนินการตามแผน ผู้บริหารต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีและต้องมีภาวะผู้นำ

๕. C คือ Controlling หมายถึง การกำกับดูแล เป็นการควบคุมคุณภาพของการปฏิบัติงานภายในองค์กร รวมทั้งกระบวนการแก้ปัญหาภายในองค์กร^{๒๑}

ธีระรัตน์ กิจจารักษ์ เสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารไว้ ๕ ประการ ๒๗ คือ

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนหรือโครงการสำหรับการปฏิบัติงานในอนาคตให้ตรงเป้าหมายที่ต้องการ โดยกำหนดงานที่จะทำวิธีการและวัตถุประสงค์ของงานนั้น ๆ ไว้ล่วงหน้า

๒. การแสวงหา การกำหนดตัวบุคคลและอุปกรณ์ (Allocation) หมายถึง การแสวงหา กำหนดตัวบุคคลและวัสดุทุกชนิดที่จำเป็นในการปฏิบัติงานตามแผน เพื่อให้งานนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๓. การเสริมกำลังบำรุง (Stimulation) หมายถึง การบำรุงขวัญ กระตุ้น และส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผลงานดีทั้งปริมาณและคุณภาพ

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

๕. การประเมินผลงาน (Evaluation) หมายถึง การตรวจสอบการปฏิบัติงานทุกระยะ ให้ทราบผลการปฏิบัติงานและปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางแก้ไขทุกระยะและประเมินผลขั้นสุดท้ายเพื่อทราบผลการปฏิบัติงานและปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางแก้ไขทุกระยะและประเมินผลขั้นสุดท้าย เพื่อเปรียบเทียบผลงานกับผลงานที่ควรจะได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ตั้งแต่ต้นเพื่อวางแผนใหม่สำหรับการปฏิบัติงานในอนาคต^{๒๒}

พสุ เดชะรินทร์ ได้อธิบายทฤษฎีการบริหารในรูปแบบ KPI (Key Performance Indicator) ไว้ว่า Key Performance Indicator หรือ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก เป็นการวัดความก้าวหน้าของการบรรลุปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จหรือผลสัมฤทธิ์ขององค์กร โดยเทียบผลการ

^{๒๑} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), **พุทธวิธีในการบริหาร**, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๓-๕.

^{๒๒} ธีระรัตน์ กิจจารักษ์, **เอกสารคำสอนวิชาการบริหารการศึกษา**, (บัณฑิตวิทยาลัย: คณะครุศาสตร์ สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์, ๒๕๔๒), หน้า ๖๗.

ปฏิบัติงานกับมาตรฐานหรือเป้าหมายที่ตกลงกันได้ องค์กรสามารถใช้ผลของการวัดและการประเมินความก้าวหน้าของการบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กร เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์กร

ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักมีความเชื่อมโยงกับปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักที่ดีควรมีความเหมาะสม สามารถที่จะโน้มน้าวให้ทุกคนในองค์กร และผู้มีส่วนได้เสียประโยชน์ตลอดจนสาธารณชนเชื่อถือ ผลงานที่วัดจากตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักจะแสดงถึงภารกิจที่องค์กรจะต้องปฏิบัติบนพื้นฐานของเป้าหมายที่ตั้งไว้โดยต้องสามารถวัดได้อย่างเป็นรูปธรรม คุณลักษณะของตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักที่ดี คือ ต้อง "SMART" ได้แก่

๑. **Specific** ความเฉพาะเจาะจง ตัวชี้วัดควรมีความชัดเจนและมีความหมายมุ่งไปยังสิ่งที่วัด ควรกำหนดตัวชี้วัดให้ชัดเจน ไม่กำกวม เพื่อมิให้เกิดการตีความผิดพลาดและเพื่อสื่อสารความเข้าใจให้ตรงกันทั่วทั้งองค์กร

๒. **Measurable** เป็นตัวชี้วัดที่สามารถนำไปวัดผลการปฏิบัติงานได้จริง ข้อมูลที่ได้จากการวัดสามารถนำไปเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ได้จากตัวชี้วัดอื่นและใช้วิเคราะห์ความหมายทางสถิติได้

๓. **Attainable (Achievable)** สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ องค์กรไม่ควรใช้ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักที่องค์กรไม่สามารถควบคุมให้เกิดผลได้โดยตรง

๔. **Realistic** มีความสมจริง ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักมีความเหมาะสมกับองค์กร และไม่ใช้ต้นทุน การวัดที่สูงเกินไป

๕. **Timely** สามารถใช้วัดผลการปฏิบัติงานได้ภายในเวลาที่กำหนด ควรปรับปรุงตัวชี้วัดให้ทันสมัยอยู่เสมอ^{๒๓}

สุพรีชา กมลาศน์ อธิบายว่า แนวคิดการบริหารได้รับการพัฒนาขึ้นมาตามแบบ วิธีการทางวิทยาศาสตร์ จนเกิดเป็นทฤษฎีการบริหารที่มุ่งจะวิเคราะห์ศึกษาถึงการบริหารอย่างเป็นระบบ โดยเฮนรี ฟาโย นักบริหารชาวฝรั่งเศส ซึ่งได้วางรากฐานสำคัญของทฤษฎีการบริหารทั่วไปอันเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง ทฤษฎีอันหนึ่งที่ว่าด้วยหน้าที่ในการบริหาร ๕ ประการคือ การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุม ต่อมาได้พัฒนาและปรับปรุงจนกลายเป็นตำราการบริหาร เช่น ทฤษฎีของลูเธอร์ กุลิค ศาสตราจารย์การบริหารรัฐกิจชาวอเมริกัน ที่ได้ขยายแนวคิดของฟาโย กำหนดหน้าที่ในการบริหารที่เรียกกันว่า **POSDCORB: Planning** (การวางแผน) **Organizing** (การจัดองค์การ) **Staffing** (การจัดบุคคลเข้าทำงาน) **Directing**

^{๒๓} พสุ เดชะรินทร์, ประมวลจากกลยุทธ์สู่การปฏิบัติด้วย **Balanced Scorecard** และ **Key Performance Indicators**, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕) หน้า ๓.

(การสั่งการหรืออำนวยการ) **Coordinating** (การประสานงาน) **Reporting** (การรายงานผลการปฏิบัติงาน) **Budgeting** (การงบประมาณ)^{๒๔}

สก็ญญา อิมเอมธรรม ได้นำเสนอหลักการบริหารของ อองรี ฟาโยล (Henri Fayol) ว่า “หลักการบริหาร (The Principles of Management)” ๑๔ ประการ เป็นหลักการที่ผู้บริหารจะต้องตระหนักและนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารที่ชนะของฟาโยล ถือว่าหลักการบริหารทั้ง ๑๔ ประการเป็นทฤษฎีทางการบริหารที่มีความสำคัญ โดยสรุปแล้ว มีดังนี้

๑. หลักการแบ่งงานกันทำ (Division of Work) เป็นหลักการบริหารที่เป็นที่รู้จักมากที่สุดให้ความสำคัญกับการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญ เพื่อให้เกิดความแม่นยำในการทำงานมาลดความสูญเสียในการทำงาน เพิ่มผลผลิตให้กับองค์กรและสร้างหลักสูตรการฝึกอบรมพนักงานให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

๒. หลักการกำหนดหน้าที่ (Authority) เป็นหลักการบริหารที่ฟาโยลเห็นว่า ผู้บริหารมีสิทธิที่จะสั่งการให้ผู้ที่บังคับบัญชาเชื่อฟังและทำตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้บริหารที่ดีจะต้องมีทั้งอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่ง และอำนาจที่เกิดจากคุณลักษณะเฉพาะของตนเอง

๓. หลักการรักษาระเบียบวินัย (Discipline) เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่จะทำให้พนักงานเกิดความเชื่อฟังและถือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ขององค์กรเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการเคารพกฎระเบียบมากกว่าที่จะเป็นความเกรงกลัว ฉะนั้น การขาดระเบียบวินัยจะทำให้ภาวะผู้นำขององค์กรมีความอ่อนแอ และการรักษาระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัดจะนำไปสู่การสร้างสรรค์ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพ

๔. หลักเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unit of Command) เป็นหลักการบริหารที่เสนอว่าผู้ใต้บังคับบัญชาหนึ่งคน จะต้องรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเท่านั้น จึงจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน ขณะเดียวกันผู้ใต้บังคับบัญชาก็จะไม่เกิดความสับสนในการปฏิบัติตามคำสั่ง

๕. หลักเอกภาพของเป้าหมาย (Unit of Direction) เป็นหลักการบริหารที่องค์กร จะต้องมีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนงานที่วางไว้ ทำให้เกิดเอกภาพในการดำเนินงาน มีการประสานงานที่แข็งแกร่ง และทุ่มเทการใช้ทรัพยากรขององค์กรได้ตรงตามเป้าหมาย

๖. หลักผลประโยชน์ของบุคลากรในองค์กร จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนผลประโยชน์ขององค์กร (Subordination of Individual to the General Interests) เป็นหลักการบริหารที่ฟาโยล มีเป้าหมายเพื่อการบริหารงานในองค์กรเกิดสถานการณ์ต่อไปน้อยที่สุด คือ การเพิกเฉยของ

^{๒๔} สุปรีชา กมลาคณ์, พลอากาศโท หม่อมหลวง, **กลยุทธ์การบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๕), หน้า ๒.

บุคลากร ความเห็นแก่ตัว ความขี้เกียจ ความอ่อนแอ และความเฉื่อยชา เพราะสาเหตุดังกล่าวเป็นที่มาของความขัดแย้งในทุกครั้งที่องค์กรจะก้าวไปข้างหน้า

๗. หลักการจ่ายค่าจ้าง (Remuneration) เป็นหลักการบริหารที่มุ่งให้องค์กรเลือก วิธีการจ่ายค่าจ้างให้เหมาะสมกับบุคลากร และทำให้ระบบการจ่ายค่าจ้างเป็นสิ่งที่สร้างแรงจูงใจ ให้แก่บุคลากรมากที่สุด และจำเป็นที่จะต้องใช้หลาย ๆ วิธีควบคู่กัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของงานและลักษณะเฉพาะของคนแต่ละคน

๘. หลักการรวมอำนาจ (Centralization) เป็นหลักการบริหารที่ฟาโยลเห็นว่าเป็นความจำเป็นที่ผู้บริหารจะรับข้อมูลข่าวสารทุกอย่างขององค์กร แล้วจึงดำเนินการตัดสินใจ ทั้งนี้จะได้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหาร

๙. หลักการกำหนดสายการบังคับบัญชา (Scalar Chain) เป็นหลักการบริหารที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาสูงสุดเชื่อมโยงไปถึงตำแหน่งล่างสุด เป็นการแสดงให้เห็นถึงช่องทางในการติดต่อสื่อสาร ตามสายงานหรือสายการบังคับบัญชาตามปกติ อย่างไรก็ตาม ฟาโยลเห็นว่า จะทำให้การติดต่อประสานงานระหว่างบุคลากรในระดับเดียวกันซึ่งอยู่คนละแผนกมีความรวดเร็วขึ้นโดยให้มีการติดต่อประสานงานกันได้โดยตรง และเรียกวิธีการติดต่อประสานงานแบบนี้ว่า “สายประสานงานระดับล่าง” (Gangplank)

๑๐. หลักการกำหนดขั้นตอนในการทำงาน (Order) เป็นหลักการบริหารที่ฟาโยล เสนอว่าการจัดทรัพยากรตามโครงสร้างขององค์กร และโครงสร้างของงานจะต้องมีความเหมาะสมกันจึงจะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งเขาเสนอแนะว่าองค์กรควรมีการยกย่องและจัดทำการพรรณนางานในตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ก่อน และให้จัดสรรทรัพยากรให้ตรงตามตำแหน่งที่ได้กำหนดไว้

๑๑. หลักความเป็นธรรม (Equity) เป็นหลักการบริหารที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องให้ความยุติธรรมและความเมตตาต่อผู้บังคับบัญชา และจะนำไปสู่การอุทิศตนและการจงรักภักดีของบุคลากรที่มีต่อองค์กร

๑๒. หลักความมั่นคงของบุคลากร (Stability of tenure of Personnel) เป็นหลักการบริหารงานที่สามารถสร้างความมั่นคงในการทำงานให้บุคลากร เพราะการเข้าออกจากงานใน อัตราส่วนที่สูงขึ้น จะส่งผลเสียต่อองค์กรในแง่ของการเพิ่มต้นทุนที่มองไม่เห็นให้เกิดขึ้นได้ ในขณะที่บุคลากรก็จะมีเจตคติทางลบต่อองค์กร

๑๓. หลักความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Initiative) เป็นหลักการบริหารงานที่มีความสำคัญยิ่งที่ผู้นำในระดับต่าง ๆ จะต้องเป็นผู้ที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่เฉียบคมในอันที่จะนำไปสู่การริเริ่มแผนงานที่มีคุณค่ายิ่งต่อองค์กร

๑๔. หลักความสามัคคี (Esprit de Corps) เป็นหลักการบริหารงานที่จะต้องสร้างขึ้นในทุกองค์กรทุกแห่งเพราะถือว่าเป็นความจำเป็นยิ่งของทีมงาน และนำไปสู่การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

การเสนอหลักการบริหาร ๑๔ ประการนี้ ได้รับการยอมรับทั้งในระดับความคิดและการนำไปปฏิบัติ ตลอดจนใช้เป็นข้อเตือนในการปฏิบัติงาน จนบางครั้งมีผู้เรียกหลักการบริหารนี้ว่าเป็น “กฎทองของการบริหาร”^{๒๕}

ลูเธอร์ กุลลิค และ ลินดัล เออร์วิค (Luther H. Gulick และ Lyndall Urwick) ได้ให้ความหมายไว้ว่า กระบวนการบริหารงาน ๗ ประการ เรียกโดยย่อว่า “POSDCORB” เป็นกระบวนการบริหารงานที่นำเสนอไว้ในหนังสือ “Papers on the Science of Administration” ในปี พ.ศ.๒๔๗๙ โดยมีกระบวนการบริหารงาน ดังนี้

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนทางในการปฏิบัติงาน ตลอดจน วิธีการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้

๒. การจัดหน่วยงาน (Organizing) หมายถึง การจัดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการแบ่งส่วนของงานให้เหมาะสมและลงตัว

๓. การจัดสายงานและการจัดตัวบุคคล (Staffing) หมายถึง การบริหารงานด้านบุคลากร อันได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การรักษาสภาพการทำงานและการควบคุมการปฏิบัติงานของบุคลากร

๔. การอำนวยการ (Direction) หมายถึง การดำเนินการตัดสินใจและสั่งการในการปฏิบัติงานของส่วนต่าง ๆ ให้ดำเนินไปอย่างมีระเบียบแบบแผน ทั้งในลักษณะงานทั่วไปและในลักษณะงานเฉพาะ ตลอดจนการให้คำแนะนำและควบคุมการปฏิบัติงานในทุกภาคส่วน

๕. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การร่วมมือกันของบุคลากรในการปฏิบัติงานตามส่วนต่าง ๆ ให้ประสานสอดคล้องกันอย่างกลมกลืน

๖. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้ผู้บริหารงานและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบถึงความเคลื่อนไหวและความก้าวหน้าของกิจการต่าง ๆ ภายในหน่วยงาน

๗. งบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายให้รอบคอบและรัดกุม รวมถึงการจัดสรรงบประมาณและการจัดทำบัญชี^{๒๖}

เฟรดเดอริก เทเลอร์ (Frederick W Taylor) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารที่มีหลักเกณฑ์ได้พัฒนาการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ซึ่งมีพื้นฐานอยู่ในหลักการ (Principles) ที่สำคัญ ๔ ประการ คือ

^{๒๕} สุภัฏญา อิ่มเอมธรรม, การจัดการทรัพยากรมนุษย์: หลักการ แนวคิด และทฤษฎี, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๔๘), หน้า ๕๐-๕๔.

^{๒๖} Luther Gulick and Lyndall Urwick, **Papers on the Science of Administration**, (New York: Institute of Public Administration, 1937, pp. 37-38.

๑. ต้องมีการคิดค้นและกำหนดวิธีที่ดีที่สุด (One Best Way) สำหรับงานแต่ละอย่าง คือ ต้องมีการกำหนดวิธีการทำงานที่ดีที่สุดที่ช่วยให้สามารถทำงานเสร็จลุล่วงไปด้วยดีตามวัตถุประสงค์ มาตรฐานของงานจะต้องมีการจัดวางเอาไว้ โดยมีหลักเกณฑ์ที่ได้พิสูจน์มาแล้วว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดจริง และในเวลาเดียวกันการจ่ายผลตอบแทนแบบจูงใจต่าง ๆ ก็จ่ายให้ตามผลผลิตทั้งหมด

๒. ต้องมีคัดเลือกและพัฒนาคนงาน โดยตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของการรู้จักงาน ให้เหมาะสมสอดคล้องกับคนงาน นอกจากนี้ยังต้องมีการอบรมคนงานให้รู้จักวิธีการทำงานที่ถูกวิธีด้วย และในการคัดเลือกคนงานจะต้องมีการพิจารณาเป็นพิเศษที่จะให้ได้คนที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุดตรงตามงานที่จะให้ทำ

๓. ด้วยวิธีการพิจารณาอย่างรอบคอบเกี่ยวกับวิธีการทำงานควบคู่กับการพิจารณา คนงานนี้ คนงานจะไม่คัดค้านต่อวิธีทำงานใหม่ที่ได้กำหนดขึ้น เพราะโดยหลักเหตุผลคนงานทุกคน จะเห็นจริง ถึงโอกาสที่เขาจะได้รับรายได้สูงขึ้นจากการทำงานถูกวิธีที่จะช่วยให้ได้ผลิตผลสูงขึ้น

๔. การประสานร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและคนงาน ฝ่ายบริหารควร จะได้ ประสานอย่างใกล้ชิดเป็นประจำกับคนงานที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน แต่ต้องไม่ใช่โดยการลงมือปฏิบัติงานที่ ควรจะเป็นงานของคนงานเท่านั้น^{๒๗}

จากความหมายและคำจำกัดความที่นักวิชาการต่าง ๆ ได้กล่าวมานี้ สรุปได้ว่า แนวคิดและ ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารเป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นกระบวนการทางสังคมที่ผู้บริหารใช้สำหรับ ตัดสินใจ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ทั้งที่เป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงาน ของรัฐและเอกชน ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย โดยนำทรัพยากรมาใช้ให้ประหยัด ซึ่งการ ดำเนินการดังกล่าวนี้ต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ เพื่อให้บุคคลต่าง ๆ เกิดความร่วมมือกันในการ ปฏิบัติงาน ซึ่งกระบวนการบริหารเป็นภารกิจที่ผู้บริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ตามลำดับขั้นตอนเป็นระบบ ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์กร

๒.๓ หลักการบริหารนิยม ๗

๒.๓.๑ อภิธานนิยาม ๗ ที่ปรากฏในพระไตรปิฎก

หลักการบริหารนิยม ๗ ประการ

หลักการบริหารนิยมที่ปรากฏในมหาปริณีพพาน พระสูตรตันตปิฎก ทีฆนิกาย มหาวรรค ไว้ว่า วัธสการพราหมณ์มหาอำมาตย์แคว้นมคธ ทูลรับสนองพระดำรัสแล้วเทียมนยานพาหนะคันงามๆ ขึ้นยานพาหนะคันงาม ๆ ออกจากกรุงราชคฤห์พร้อมด้วยยานพาหนะคันงาม ๆ ติดตามอีกหลายคัน

^{๒๗} เฟรดเดอริก เทเลอร์ (Frederick W Taylor), อ้างในธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, พิมพ์ ครั้งที่ ๑๑, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๓), หน้า ๔๗-๔๘.

ไปยังภูเขาคิซุมภู จนสุดทางที่ยานพาหนะจะเข้าไปได้ ลงจากยานพาหนะเดินเข้าไปเฝ้าพระผู้มีพระภาคถึงที่ประทับ ได้สนทนาปราศรัยพอเป็นที่บันเทิงใจพอเป็นที่ระลึกถึงกัน จึงนั่ง ณ ที่สมควร ได้กราบทูลพระผู้มีพระภาคดังนี้ว่า “ข้าแต่ท่านพระโคตม พระราชาแห่งแคว้นมคธพระนามว่า อชาตศัตรู เวเทหิบุตร ขอกราบพระยุคลบาทของพระ โคตมด้วยพระเศียร ทูลถามถึงพระสุภาพ ความมีพระโรคาพาธน้อย กระปรี้กระเปร่า มีพระพลานามัยสมบูรณ์อยู่สำราญ พระราชาแห่งแคว้นมคธ พระนามว่าอชาตศัตรู เวเทหิบุตร มีพระประสงค์จะเสด็จไปปราบแคว้นวัชชี มีรับสั่งอย่างนี้ว่า ‘เราจะโค่นล้มพวกวัชชีผู้มีฤทธิ์มากอย่างนี้ มีอานุภาพมากอย่างนี้ ให้พินาศย่อยยับ’”

ราชขอพรหานิยธรรม^{๒๘}

สมัยนั้น ท่านพระอานนที่ยืนถวายงานพัดพระผู้มีพระภาคอยู่ ณ เบื้องพระปฤษฎางค์ พระผู้มีพระภาครับสั่งเรียกท่านพระอานนที่มาตรัสถามว่า

๑. “อานนท เธอได้ยินไหมว่า ‘พวกเจ้าวัชชีหมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ ประชุมกันมาก ครั้ง’”
ท่านพระอานนทูลตอบว่า “ข้าแต่พระองค์ผู้เจริญ ข้าพระองค์ได้ยินว่า ‘พวกเจ้าวัชชีหมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ ประชุมกันมากครั้ง’” พระผู้มีพระภาคตรัสถามว่า “อานนท พวกเจ้าวัชชีพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่พวกเจ้าวัชชียังหมั่นประชุมกัน เนืองนิตย์ประชุมกันมากครั้ง”

๒. “อานนท เธอได้ยินไหมว่า ‘พวกเจ้าวัชชีพร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม และพร้อมเพรียงกันทำกิจที่พวกเจ้าวัชชีจะพึงทำ’” “ข้าแต่พระองค์ผู้เจริญ ข้าพระองค์ได้ยินว่า ‘พวกเจ้าวัชชีพร้อมเพรียงกัน “อานนท พวกเจ้าวัชชีพึงหวังได้แต่ความเจริญ อย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่พวกเจ้าวัชชียังพร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม และพร้อมเพรียงกันทำกิจที่พวกเจ้าวัชชีจะพึงทำ’”

๓. “อานนท เธอได้ยินไหมว่า ‘พวกเจ้าวัชชีไม่บัญญัติสิ่งที่มีได้บัญญัติไว้ไม่ล้มล้างสิ่งที่บัญญัติไว้แล้ว ถือปฏิบัติมั่นตามวัชชีธรรมที่วางไว้เดิม’” “ข้าแต่พระองค์ผู้เจริญ ข้าพระองค์ได้ยินว่า ‘พวกเจ้าวัชชีไม่บัญญัติสิ่งที่มีได้บัญญัติไว้ ไม่ล้มล้างสิ่งที่บัญญัติไว้แล้ว ถือปฏิบัติมั่นตามวัชชีธรรมที่วางไว้เดิม “อานนท พวกเจ้าวัชชีพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อม เลยตราบเท่าที่พวกเจ้าวัชชียังไม่บัญญัติสิ่งที่มีได้บัญญัติไว้ ไม่ล้มล้างสิ่งที่บัญญัติไว้แล้วถือปฏิบัติมั่นตามวัชชีธรรมที่วางไว้เดิม’”

๔. “อานนท เธอได้ยินไหมว่า ‘พวกเจ้าวัชชี สักการะ เคารพ นับถือ บูชา เจ้าวัชชีผู้มีพระชนมายุมากของชาววัชชี และสำคัญถ้อยคำของท่านเหล่านั้นว่าเป็นสิ่งควรรับฟัง’” “ข้าแต่ พระองค์ผู้เจริญ ข้าพระองค์ได้ยินว่า ‘พวกเจ้าวัชชี สักการะ เคารพ นับถือ บูชาเจ้าวัชชีผู้มีพระชนมายุมากของชาววัชชี และสำคัญถ้อยคำของท่านเหล่านั้นว่าเป็นสิ่งควรรับฟัง’” “อานนท พวก

^{๒๘} ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓๓/๗๘.

เจ้าวัชชีพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่พวกเจ้าวัชชียังสักการะ เคารพ นับถือ บูชาเจ้าวัชชีผู้มีพระชนมายุมากของชาววัชชี และสำคัญถ้อยคำของท่านเหล่านั้นว่าเป็น สิ่งควรรับฟัง”

๕. “อานนท์ เธอได้ยินไหมว่า ‘พวกเจ้าวัชชีไม่อุคคร่าขึ้นใจกุลสตรี หรือกุลกุมารีให้ อยู่ร่วม ด้วย’ “ข้าแต่พระองค์ผู้เจริญ ข้าพระองค์ได้ยินว่า ‘พวกเจ้าวัชชีไม่อุคคร่าขึ้นใจกุลสตรี หรือกุลกุมารี ให้อยู่ร่วมด้วย’ “อานนท์ พวกเจ้าวัชชีพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่พวกเจ้าวัชชียังไม่อุคคร่าขึ้นใจกุลสตรี หรือกุลกุมารีให้อยู่ร่วมด้วย”

๖. “อานนท์ เธอได้ยินไหมว่า ‘พวกเจ้าวัชชี สักการะ เคารพ นับถือ บูชาเจดีย์ในแคว้นวัชชี ของชาววัชชีทั้งในเมืองและนอกเมือง และไม่ละเลยการบูชาอันชอบธรรมที่เคยให้เคยกระทำต่อเจดีย์ เหล่านั้นให้เสื่อมสูญไป’ “ข้าแต่พระองค์ผู้เจริญ ข้าพระองค์ได้ยินว่า ‘พวกเจ้าวัชชี สักการะ เคารพ นับถือ บูชาเจดีย์ในแคว้นวัชชีของชาววัชชีทั้งในเมืองและนอกเมือง และไม่ละเลยการบูชาอันชอบ ธรรมที่เคยให้เคยกระทำต่อเจดีย์เหล่านั้นให้เสื่อมสูญไป’ “อานนท์ พวกเจ้าวัชชีพึงหวังได้แต่ความ เจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่พวกเจ้าวัชชียัง สักการะ เคารพ นับถือ บูชาเจดีย์ใน แคว้นวัชชีของชาววัชชีทั้งในเมืองและนอกเมือง และไม่ละเลยการบูชาอันชอบธรรมที่เคยให้เคย กระทำต่อเจดีย์เหล่านั้นให้เสื่อมสูญไป”

๗. “อานนท์ เธอได้ยินไหมว่า ‘พวกเจ้าวัชชีจัดการรักษา คุ่มครอง ป้องกันพระอรหันต์ ทั้งหลายโดยชอบธรรมด้วยตั้งใจว่า ‘ทำอย่างไร พระอรหันต์ที่ยังไม่มาพึงมาสู่แคว้นของเรา ท่าน ที่มาแล้วพึงอยู่อย่างผาสุกในแคว้น’ “ข้าแต่พระองค์ผู้เจริญ ข้าพระองค์ได้ยินว่า ‘พวกเจ้าวัชชี จัดการรักษาคุ่มครองป้องกันพระอรหันต์ทั้งหลายโดยชอบธรรมด้วยตั้งใจว่า ‘ทำอย่างไรพระอรหันต์ที่ ยังไม่มา พึงมาสู่แคว้นของเรา ท่านที่มาแล้วพึงอยู่อย่างผาสุกในแคว้น’ “อานนท์ พวกเจ้า วัชชีพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่พวกเจ้าวัชชียังจัดการรักษา คุ่มครองป้องกันพระอรหันต์ทั้งหลายโดยชอบธรรมด้วยตั้งใจว่า ‘ทำอย่างไร พระอรหันต์ที่ยังไม่มา พึงมาสู่แคว้น’^{๒๙}

ลำดับนั้น พระผู้มีพระภาครับสั่งกับวัสสการพราหมณ์มหาอำมาตย์แคว้นมคธว่า “พราหมณ์ สมัยหนึ่ง เราอยู่ที่สารณทเจดีย์ เขตกรุงเวสาลี ได้แสดงอภิธานียธรรม ๗ ประการนี้ แก่พวกเจ้าวัชชี พวกเจ้าวัชชีพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียวไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ พวกเจ้า วัชชียังมีอภิธานียธรรมทั้ง ๗ ประการนี้ อยู่และใส่ใจอภิธานียธรรมทั้ง ๗ ประการนี้อยู่” เมื่อพระผู้ มีพระภาคตรัสอย่างนี้ วัสสการพราหมณ์มหาอำมาตย์แคว้นมคธ ได้กราบทูล ดังนี้ว่า “ข้าแต่ท่านพระ โคดม พวกเจ้าวัชชีมีอภิธานียธรรมแม้เพียงข้อเดียวก็พึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียวไม่มีความ

^{๒๙} ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓๔/๘๐.

เสื่อมเลย ไม่จำเป็นต้องกล่าวว่ามีครบทั้ง ๗ ประการ ข้าแต่ท่านพระโคตม พระราชาแห่งแคว้นมคธ พระนามว่าชาตศัทรู เวเทหิบุตร ไม่ควรทำสงครามกับพวกเจ้าวัชชี นอกจากจะใช้วิธีปรองดองทางการทูต หรือไม่ก็ทำให้แตกสามัคคีกัน ข้าแต่ท่านพระโคตม ถ้าอย่างนั้น บัดนี้ ข้าพระองค์ขอทูลลากลับ เพราะมีกิจมาก มีหน้าที่ที่จะต้องทำอีกมาก พระพุทธเจ้าข้า” พระผู้มีพระภาคตรัสว่า “พราหมณ์ ขอท่านจงกำหนดเวลาที่สมควร ณ บัดนี้เถิด” จากนั้นวัสสการพราหมณ์ มหาอำมาตย์แคว้นมคธมีเจียตินิชนิมขมพระดำรัสของพระผู้มีพระภาคแล้วลุกจากที่นั่งจากไป^{๓๐}

ภิกขุอธิปหานิยธรรม^{๓๑}

เมื่อวัสสการพราหมณ์มหาอำมาตย์แคว้นมคธจากไปไม่นาน พระผู้มีพระภาครับสั่งเรียกท่านพระอานนท์มาตรัสว่า “อานนท์ เธอจงไปนิมนต์ภิกษุที่เข้ามาพักอยู่ในกรุงราชคฤห์ทุกรูปให้มาประชุมกันที่หอนั้น” ท่านพระอานนท์ทูลรับสนองพระดำรัสแล้ว นิมนต์ภิกษุที่เข้ามาพัก อยู่ในกรุงราชคฤห์ทุกรูปให้มาประชุมกันที่หอนั้นแล้ว เข้าไปเฝ้าพระผู้มีพระภาคถึงที่ประทับ ถวายอภิวาทแล้วยืนอยู่ ณ ที่สมควร ได้กราบทูลพระผู้มีพระภาค ดังนี้ว่า “ข้าแต่พระองค์ผู้เจริญ ภิกษุสงฆ์ประชุมกันแล้ว ขอพระผู้มีพระภาคจงกำหนดเวลาที่สมควร ณ บัดนี้เถิด พระพุทธเจ้าข้า”

ลำดับนั้น พระผู้มีพระภาคทรงลุกจากพุทธอาสน์ เสด็จเข้าไปยังหอนั้นประทับนั่งบน พุทธอาสน์ที่ปูลาดไว้แล้วรับสั่งเรียกภิกษุทั้งหลายมาตรัสว่า “ภิกษุทั้งหลาย เราจะแสดง อภิปรายนิยธรรม ๗ ประการแก่เธอทั้งหลายเธอทั้งหลายจงฟังจงใส่ใจให้ดีเราจักกล่าว” ภิกษุเหล่านั้นทูลรับสนองพระดำรัสแล้วพระผู้มีพระภาคจึงได้ตรัส ดังนี้ว่า “ภิกษุทั้งหลาย

๑. ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญ ๑ อย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังหมั่นประชุมกันเนื่องนิത്യ ประชุมกันมากครั้ง

๒. ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิกษุยัง พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม และพร้อมเพรียงกันทำกิจที่สงฆ์จะพึงทำ

๓. ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิกษุยังไม่บัญญัติสิ่งที่เรามีได้บัญญัติไว้ ไม่ล้มล้างสิ่งที่เราได้บัญญัติไว้แล้ว ถือปฏิบัติมั่นตามสิกขาบทที่เราบัญญัติไว้แล้ว

๔. ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิกษุยังสักการะเคารพ นับถือ บูชาภิกษุผู้เป็นเถระ เป็นรัตตัญญู บวชมานาน เป็นสังฆบิดร เป็นสังฆปริณายก และสำคัญถ้อยคำของท่านเหล่านั้นว่าเป็นสิ่งควรรับฟัง

๕. ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยัง ไม่ตกอยู่ในอำนาจแห่งตัณหาก่อให้เกิดภพใหม่ที่เกิดขึ้นแล้ว

^{๓๐} ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓/๘๑.

^{๓๑} ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓/๘๑.

๖. ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเป็นผู้มุ่งหวังเสนาสนะป่า

๗. ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังตั้งสติไว้ในภายในว่า ‘ทำอะไร เพื่อนพรหมจรรย์ทั้งหลายผู้มีศีลงามที่ยังไม่มา พึงมา ท่านที่มา แล้วพึงอยู่อย่างผาสุก’^{๓๒}

ภิกษุทั้งหลาย ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังมีอธิปไตยธรรมทั้ง ๗ ประการนี้อยู่ และใส่ใจอธิปไตยธรรมทั้ง ๗ ประการนี้ อยู่

หลักอธิปไตยธรรมที่พระพุทธเจ้าทรงตรัสไว้ใน สารัตถสูตรและมหาปริณิพพานสูตร แบ่งออกเป็น ๒ ส่วนใหญ่ ๆ คือ ราชอธิปไตยธรรม หรือ วัชชีอธิปไตยธรรม ซึ่งตรัสไว้สำหรับกษัตริย์แห่งแคว้นวัชชีซึ่งปกครองกันแบบสามัคคีธรรม และภิกษุอธิปไตยธรรม ซึ่งตรัสไว้สำหรับภิกษุ ธรรมสำคัญ ๒ หมวดนี้ พระพุทธเจ้าตรัสกับเจ้าลิจฉวีที่สารัตถเจตีย์ ใกล้พระนครเวสาลี และตรัสเนื่องจากทรงปรารถนาพระดำริของพระเจ้าอชาตศัตรู กษัตริย์ผู้ครองแคว้นมคธจะทำสงครามกับแคว้นวัชชี ได้ทรงส่งวัสสการพราหมณ์มาเฝ้าพระพุทธเจ้า ขณะประทับอยู่ที่ภูเขาคิชฌกูฏ เขตกรุงราชคฤห์ เพื่อขอทราบความเห็นของพระพุทธเจ้าเกี่ยวกับการทำสงครามกับแคว้นวัชชี ซึ่งอธิปไตยธรรม ๒ ส่วนนี้ สามารถแยกออกได้ ดังนี้

๑. ราชอธิปไตยธรรม เป็นธรรมที่พระพุทธเจ้าแสดงแก่เจ้าลิจฉวี แคว้นวัชชี เพื่อป้องกันความเสื่อมจากความสามัคคีที่มีมานาน จนทำให้บ้านเมืองมีความเจริญรุ่งเรืองไม่มีแคว้นใด กล้าที่จะเข้ามารุกรานได้ ซึ่งอธิปไตยธรรมที่พระพุทธเจ้าแสดงแก่เจ้าลิจฉวีทั้งหลาย ในพระไตรปิฎก เรียกว่า “ราชอธิปไตยธรรม” หมายถึง อธิปไตยธรรมสำหรับพระราชผู้ปกครองบ้านเมือง หรือ “วัชชีอธิปไตยธรรม” หมายถึง อธิปไตยธรรมสำหรับชาววัชชีที่ปกครองด้วยหลักสามัคคีธรรม

๒. อธิปไตยธรรม พระพุทธเจ้าทรงตรัสไว้ในสารัตถสูตรแก่เจ้าลิจฉวีทั้งหลาย แห่งแคว้นวัชชีซึ่งปกครองกันแบบสามัคคีธรรมและวัสสการสูตรทรงตรัสแก่วัสสการพราหมณ์ อำมาตย์ ผู้ใหญ่ในมคธรัฐ ดังมีรายละเอียดที่กล่าวถึงธรรม ๗ ประการในสารัตถสูตร ว่า “เจ้าลิจฉวีทั้งหลาย เราจักแสดงอธิปไตยธรรม ๗ ประการแก่ท่านทั้งหลายท่านทั้งหลายจงฟัง จงใส่ใจให้ดี เราจักกล่าว” เจ้าลิจฉวีเหล่านั้นทูลรับสนองพระดำรัสแล้วพระผู้มีพระภาคจึงได้ตรัสเรื่อง นี้ว่า “เจ้าลิจฉวีทั้งหลาย อธิปไตยธรรม ๗ ประการ อะไรบ้าง คือ

๑. พวกเจ้าวัชชีพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่พวกเจ้าวัชชียังหมั่นประชุมกันเนื่องนิത്യ ประชุมกันมาครั้ง

^{๓๒} ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓๗/๘๓.

๒. พวกเจ้าวัชชีพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่พวกเจ้าวัชชียังพร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม และพร้อมเพรียงกันทำกิจที่พวกเจ้าวัชชีพึงทำ

๓. พวกเจ้าวัชชีพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่พวกเจ้าวัชชียังไม่บัญญัติสิ่งที่มีได้บัญญัติไว้ ไม่ล้มล้างสิ่งที่บัญญัติไว้แล้ว ถือปฏิบัติมั่นในวัชชี ธรรมที่วางไว้เดิม

๔. พวกเจ้าวัชชีพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่พวกเจ้าวัชชียังสักการะ เคารพ นับถือ บูชาเจ้าวัชชีผู้มีพระชนมายุมากของชาววัชชี และสำคัญถ้อยคำของท่านเหล่านั้นว่าเป็นสิ่งควรรับฟัง

๕. พวกเจ้าวัชชีพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่พวกเจ้าวัชชียังไม่ฉุดคร่าขึ้นใจกุลสตรีหรือกุลกุมารีให้อยู่ร่วมด้วย

๖. พวกเจ้าวัชชีพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่พวกเจ้าวัชชียังสักการะ เคารพ นับถือ บูชาเจตีย์ในแคว้นวัชชีของชาววัชชีทั้งในเมืองและนอกเมือง และไม่ละเลยการบูชาอันชอบธรรมที่เคยให้ เคยกระทำต่อเจตีย์เหล่านั้นให้เสื่อมสูญไป

๗. พวกเจ้าวัชชีพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่พวกเจ้าวัชชียังจัดการรักษา คุ่มครอง ป้องกันพระอรหันต์ทั้งหลายโดยชอบธรรมด้วยตั้งใจว่า ‘ทำอย่างไร พระอรหันต์ที่ยังไม่มา พึงมาสู่แคว้นของเรา และท่านที่มาแล้วพึงอยู่อย่างผาสุก’

พวกเจ้าวัชชีพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่พวกเจ้าวัชชียังมีอธิปไตยธรรมทั้ง ๗ ประการนี้อยู่ และใส่ใจอธิปไตยธรรมทั้ง ๗ ประการนี้ อยู่” ^{๓๓}

ปฐมสัตตกสูตร ^{๓๔}

หลักอธิปไตยธรรมที่พระพุทธเจ้าทรงตรัสไว้ในปฐมสัตตกสูตร มีรายละเอียดที่กล่าวถึงอธิปไตยธรรมธรรม ๗ ประการ ว่า

...สมัยหนึ่ง พระผู้มีพระภาคประทับอยู่ที่ภูเขาคิชฌกูฏ เขตกรุงราชคฤห์ ณ ที่นั้น พระผู้มีพระภาครับสั่งเรียกภิกษุทั้งหลายมาตรัสว่า “ภิกษุทั้งหลาย เราจักแสดง อธิปไตยธรรม ๗ ประการแก่เธอทั้งหลาย เธอทั้งหลายจงฟัง จงใส่ใจให้ดี เราจักกล่าว” ภิกษุเหล่านั้นทูลรับสนองพระดำรัสแล้ว พระผู้มีพระภาคจึงได้ตรัสเรื่องนี้ว่า “ภิกษุทั้งหลาย อธิปไตยธรรม ๗ ประการ อะไรบ้าง คือ

๑. ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิกษุยังหมั่นประชุมกันเนื่องนิത്യ ประชุมกันมากครั้ง

^{๓๓} อัง.สตุตถก. (ไทย) ๒๓/๒๑/๓๑-๓๒.

^{๓๔} อัง.สตุตถก. (ไทย) ๒๓/๒๓/๓๗-๓๘.

๒. ภิคุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิคุยัง พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม และพร้อมเพรียงกันทำกิจที่สงฆ์พึงทำ

๓. ภิคุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิคุยัง ไม่บัญญัติสิ่งที่เราได้บัญญัติไว้ ไม่ล้มล้างสิ่งที่เราบัญญัติไว้แล้ว ถือปฏิบัติมั่นในสิกขาบทที่บัญญัติไว้

๔. ภิคุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิคุยัง สักการะเคารพ นับถือ บูชาภิคุผู้เป็นเถระ เป็นรัตตัญญู บวชมานาน เป็นสังฆบิดร เป็นสังฆปริณายก และสำคัญถ้อยคำของท่านเหล่านั้นว่าเป็นสิ่งควรรับฟัง

๕. ภิคุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิคุยัง ไม่ตกอยู่ในอำนาจแห่งตณฺหาก่อให้เกิดภพใหม่ที่เกิดขึ้นแล้ว

๖. ภิคุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิคุยังเป็นผู้มุ่งหวังเสนาสนะป่า

๗. ภิคุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิคุตั้งสติมั่นไว้ในภายในว่า ‘ทำอย่างไร เพื่อนพรหมจรรย์ทั้งหลายผู้มีศีลงานที่ยังไม่มา ขอให้มา และท่านที่มาแล้ว พึงอยู่อย่างผาสุก’

ภิคุทั้งหลาย ภิคุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ ภิคุยังมีอธิปัตติธรรมทั้ง ๗ ประการนี้อยู่ และใส่ใจอธิปัตติธรรมทั้ง ๗ ประการนี้อยู่”^{๓๕}

๑. อธิปัตติธรรมกับการปกครองในแคว้นวัชชี

๑.๑ สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของแคว้นวัชชี

แคว้นวัชชี ตั้งอยู่ทางเหนือของแคว้นมคธ มีแม่น้ำคงคาเป็นแดนแบ่งเขตเมืองหลวงของแคว้นชื่อเวสาลีหรือไพศาลี ในสมัยพุทธกาลแคว้นวัชชีเป็นแคว้นที่รุ่งเรืองมากแคว้นหนึ่ง มีระบบการปกครองแบบคณะราชาธิปไตย หรือสามัคคีธรรม ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยในลักษณะหนึ่ง คือปกครองแบบไม่มีกษัตริย์เป็นประมุขทรงอำนาจสิทธิ์ขาด มีแต่ผู้ได้รับเลือกให้ทำหน้าที่เป็นประมุขแห่งรัฐแล้วบริหารงานโดยการปรึกษาราชการกับสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกแห่งเจ้าวงศ์ต่าง ๆ ที่รวมกันเป็นคณะ ผู้ปกครองแคว้น^{๓๖} เจ้าหรือกษัตริย์วงศ์หรือตระกูลต่าง ๆ ที่สลับสับเปลี่ยนกันขึ้นมาบริหารงานมีจำนวนทั้งสิ้น ๘ ตระกูล คือ ตระกูลวิเทหะ ตระกูลวัชชี ตระกูลลิฉณวี ตระกูลชญาตริกะ (ชญาตริก) ตระกูลอุคระ (อุคร) ตระกูลโกคะ (โกค) ตระกูลโอฆวากะ (โอฆวาก) หรือ (อิกษวาก) และอีกตระกูลหนึ่งน่าจะได้แก่ ตระกูลนาฏยะ (นาฏย) ตระกูลกษัตริย์ทั้ง ๘ ตระกูลนี้เปลี่ยน

^{๓๕} อัง.สตุตต. (ไทย) ๒๓/๒๓/๓๗-๓๘.

^{๓๖} พระราชาธรรมมนี (เกียรติ สุจิตติ), มหาชนบท ๑๖ แคว้นในชมพูทวีปสมัยพุทธกาล, (กรุงเทพมหานคร: หจก.ทิพย์วิสุทธิ, ๒๕๔๓), หน้า ๒๖.

หมุนเวียนกันปกครองแคว้นวัชชี ตามวาระที่ได้รับคัดเลือก จึงทำให้แคว้นวัชชีอยู่ในฐานะสหพันธรัฐ (Confederacy) ซึ่งเทียบได้กับการปกครองของประเทศมาเลเซียในปัจจุบัน^{๓๗} เมืองเวสาลีได้ชื่อว่า เป็นเมืองที่มั่งคั่งอุดมสมบูรณ์เมืองหนึ่ง การติดต่อค้าขายกับแคว้นต่าง ๆ ทำได้สะดวกเพราะ ตั้งอยู่บนฝั่งแม่น้ำคงคา ทางเหนือติดกับแคว้นมคธซึ่งเป็นแคว้นที่เจริญรุ่งเรืองเช่นกัน จัดได้ว่าเมือง เวสาลีเป็นเมืองที่มีเศรษฐกิจดีเมืองหนึ่ง ในสมันตปาติกา กล่าวว่า เมืองเวสาลีเป็นเมืองถึงความ ไพบุลย์โดยประการทั้งปวง กว้างขวางด้วยเครื่องกันรายล้อม คือมีกำแพงถึง ๓ ชั้น ผู้ช่วย ศาสตราจารย์ ดร.บรรจบ บรรณรุจิ ได้บรรยายว่า เป็นเมืองที่มีผู้คนอยู่มาก สง่างามด้วยปราสาท ๗,๗๐๗ หลัง เรือนยอด ๗,๗๐๗ หลัง สวน ๗,๗๐๗ สวน และสระโบกขรณี (สระบัว) ๗,๗๐๗ สระ อีก สิ่งที่ยืนยันความมั่งคั่งของเมืองนี้ คือ การจัดตั้ง “หญิงคณิกาประจำเมือง” หรือ “นครโสเภณี” วัชชีเป็นแคว้นแรกที่มีตำแหน่งนี้ โดยสภาของเมืองแต่งตั้งนางอัมพาลีเป็นหญิงงามเมือง นางเป็น หญิงที่สวยงาม มีหน้าที่ให้ความมอหิรมย์กับเจ้าชายทุกพระองค์ โดยจ่ายค่าตัวให้นางคืนละ ๕ กหาปณะ ต่อมาสภาแห่งแคว้นวัชชียังอนุมัติให้ประชาชนทั่วไปได้มีโอกาสร่วมมอหิรมย์กับนางด้วย โดย จ่ายค่าตัวให้นางคืนละ ๕ กหาปณะ เช่นกัน กษัตริย์เมืองเล็กเมืองน้อยได้ทราบข่าวว่าที่นครเวสาลีมี นางนครโสเภณีที่เป็นสมบัติ ของทุกคน ต่างก็ขนเงินมาทิ้งที่เมืองนี้กันปีละจำนวนไม่น้อย^{๓๘} ไม่เว้น แม้แต่พระเจ้าพิมพิสารแห่งแคว้นมคธซึ่งอยู่ไม่ไกลกันนัก ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า แคว้นวัชชีจัดเป็น แคว้นที่มีการเงินหมุนเวียนดีในขณะนั้น

สถานะทางสังคมของประชาชนของแคว้นวัชชีขณะนั้น ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ อย่างมาก ดังตัวอย่างของนางอัมพาลี ก่อนที่นางจะรับการแต่งตั้งให้เป็นหญิงคณิกา นางได้เสนอเงื่อนไขหลาย อย่าง อาทิ ขอมิที่พักที่สะดวกสบายและขอมิสิทธิในการถือครองทรัพย์สินส่วนตัว ของนาง^{๓๙} หรืออีกตัวอย่างหนึ่ง คือเมื่อพระพุทธเจ้าเสด็จพร้อมพระอานนท์บิณฑุ์พระพักตร์ไปยังเมือง กุสินาราเพื่อดับขันธปรินิพพาน ผ่านมาทางสวนมะม่วงของนางอัมพาลี นางทราบเข้าจึงไปกราบทูล อารธนาพระพุทธองค์เสด็จไปเสวยภัตตาหารที่บ้านของนาง พอชากลับ นางสวนทางกับเจ้าชาย ลิจฉวีจำนวนหนึ่ง เมื่อเจ้าลิจฉวีทราบว่านางอัมพาลีได้อารธนาพระพุทธเจ้าไว้ก่อนแล้ว จึงขอให้ นางสละสิทธิ์เพื่อแลกกับเงินทอง รถม้า แต่นางก็ยังปฏิเสธ^{๔๐} นอกจากนี้ พระไตรปิฎกกล่าวถึง

^{๓๗} บรรจบ บรรณรุจิ, ภิกษุณี : พุทธสาวิกาครั้งพุทธกาล, (กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราช วิทยาลัย, ๒๕๓๙), หน้า ๑๕๗.

^{๓๘} เสฐียรพงษ์ วรรณปก, พุทธสาวก พุทธสาวิกา, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบันลือธรรม, ๒๕๔๔), หน้า ๑๕๓.

^{๓๙} บรรจบ บรรณรุจิ, ภิกษุณี : พุทธสาวิกาครั้งพุทธกาล, หน้า ๑๖๐.

^{๔๐} เสฐียรพงษ์ วรรณปก, พุทธสาวก พุทธสาวิกา, หน้า ๑๕๔.

เหตุการณ์วันนี้นางอัมพาลีนั่งยานพาหนะไปเฝ้าพระพุทธเจ้า ซึ่งขณะนั้นประทับอยู่กับพระสาวกที่หมู่บ้านโกฏิกคามอันเป็นหมู่บ้านที่อยู่เขตขานเมืองเวสาลีว่า นางสั่งให้สารถีขับยานพาหนะตีคู่ไปกับยานพาหนะของพวกเจ้าลิจฉวีขนาดงอนกระทบงอน แอกระทบแอกระทบลื้อ และเพลากะทบเพลากันเป็นเหตุให้พวกเจ้าลิจฉวีเรียกนางว่า “หญิงนักเลง”^{๔๑} จากการสร้างเงื่อนไขของมีทรัพย์สินส่วนตัว การปฏิเสธกษัตริย์ลิจฉวี และการส่งคนขับรถให้ขับรถตีคู่ไปกับรถของกษัตริย์ลิจฉวี อาจสรุปได้ว่า ประชาชนในแคว้นวัชชีได้รับสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกันอย่างถ้วนหน้า ถึงแม้ว่าเรื่องราวทั้งหมดที่ยกตัวอย่างข้างต้นจะเกิดขึ้นกับนางอัมพาลีผู้เดียว ซึ่งกษัตริย์และสภาเมืองอาจจำเป็นต้องมีความเกรงใจนางอยู่บ้างในฐานะนครโสเภณีก็ตาม แต่ก็ทำให้เห็นภาพโดยรวมของสังคมในแคว้นวัชชีซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับแคว้นอื่นแล้ว ประชาชนชาววัชชีอยู่ในบริบทวัฒนธรรมทางการเมืองที่ดีกว่าแคว้นอื่น ๆ มาก

๑.๒ อปริหานิยธรรมกับการปกครองในแคว้นวัชชี

การปกครองในแคว้นวัชชี เป็นการปกครองแบบสามัคคีธรรม พระพุทธเจ้าเสด็จมายังแคว้นวัชชีนี้เป็นครั้งแรก โดยการที่สภาแห่งรัฐวัชชีได้มีมติให้กษัตริย์อาวุโสของวัชชีชื่อ “มหาลิ” เป็นผู้อาราธนานิมนต์ ในขณะที่พระพุทธเจ้าประทับอยู่ที่แคว้นมคธ เมื่อพระองค์เสด็จมาแล้วก็ได้ทรงแสดงธรรมชื่อ รัตนสูตร อันเป็นธรรมพื้นฐานของชาวพุทธ และแสดงหลักรัฐศาสตร์ในการปกครองตามแนวพุทธสำหรับการปกครองแบบสามัคคีธรรม ซึ่งเรียกว่า “อปริหานิยธรรม ๗ ประการ” ทุกครั้งที่พระพุทธเจ้าได้เสด็จมายังแคว้นนี้ กษัตริย์ลิจฉวีจะนิมนต์ให้เสด็จมาแสดงธรรมในรัฐสภาวัชชี เมื่อกษัตริย์อาวุโสสิ้นสุดการฟังธรรมแล้ว ยุวกษัตริย์ที่อยู่ในวัยศึกษาศิลปวิทยา ก็จะมาเฝ้าเพื่อฟังธรรมต่อไป ด้วยการอบรมอย่างใกล้ชิดทั้งในด้านรัฐกิจและด้านคุณธรรมมาตั้งแต่เยาว์วัย กษัตริย์ของลิจฉวีจึงเพียบพร้อมด้วยคุณภาพและคุณธรรม บริหาร รัฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในตอนหลังถูกพระเจ้าอชาตศัตรูแห่งแคว้นมคธ ส่งวัสสการพราหมณ์มายุแหย่จนเกิดแตกความสามัคคีกัน ทำให้แคว้นวัชชีถึงกับล่มสลายไปในที่สุด

อปริหานิยธรรมนี้ พระพุทธเจ้าตรัสแก่เจ้าลิจฉวีจำนวนมาก ที่เข้าเฝ้าพระองค์เมื่อประทับที่สารันทเจดีย์เมืองเวสาลี เจ้าลิจฉวีจัดการปกครองโดยสามัคคีธรรม มีสภาเป็นที่ประชุม เมืองเวสาลีเจริญรุ่งเรืองยืนนาน ประชากรเพิ่มพูนขึ้น ต้องขยายกำแพงเมืองหลายวาระ เมื่อเจ้าลิจฉวีเข้าเฝ้าถึงที่ประทับพระพุทธเจ้าทรงแสดงหลักความมั่นคงฝ่ายบริหารแผ่นดิน ๗ ประการ เมื่อครั้งที่วัสสการพราหมณ์ไปเข้าเฝ้าพระพุทธเจ้า และพระพุทธเจ้าทรงตรัสถามพระอานนท์ว่า “ชาววัชชียังคงปฏิบัติ

^{๔๑} บรรจบ บรรณรุจิ, ภิคุณฺธิ : พุทธสาวิกาครั้งพุทธกาล, หน้า ๑๖๐.

ตามอปริหานิยธรรมอยู่หรือไม่” ซึ่งกล่าวถึงในมหาปริณิพพานสูตร^{๔๒} ซึ่ง ผู้วิจัยได้ยกอ้างไว้ในหัวข้อหลักการสอนเรื่องอปริหานิยธรรมข้างต้นแล้ว

จากที่ยกมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า แคว้นวัชชีปกครองแคว้นด้วยหลักอปริหานิยธรรม ทำให้มีความมั่นคง เจริญรุ่งเรือง มีประชากรเพิ่มมากขึ้นต้องขยายอาณาเขตอยู่เรื่อย ๆ ซึ่งไม่มีแคว้นใดสามารถทำลายความสามัคคี ทำลายแคว้นวัชชีให้พังลงได้ นอกจากใช้วิธีการทำให้เกิดการแตกแยกย่อยให้แตกความสามัคคีกันอย่างเดียวกันนั้น จึงจะสามารถทำให้แคว้นวัชชีล่มสลายลงได้ ดังที่วัสสการพราหมณ์ ที่มาเข้าเฝ้าพระพุทธเจ้าได้กราบทูลต่อหน้าพระพักตร์ของพระพุทธเจ้าไว้ตอนหนึ่งว่า

วัสสการพราหมณ์กราบทูลว่า ข้าแต่พระโคตมผู้เจริญ ชาววัชชี ประกอบด้วยอปริหานิยธรรมแม้แต่ละอย่าง ก็พึงหวังความเจริญได้แน่นอน ไม่พึง หวังความเสื่อมเลย จะกล่าวไปถึงชาววัชชีผู้ประกอบด้วยอปริหานิยธรรม ๗ ประการเล่า ข้าแต่พระโคตมผู้เจริญ อนึ่ง ชาววัชชีอันพระเจ้าแผ่นดินมคธพระนาม ว่าชาตัสตฺรุเวเทหิบุตร ไม่พึงหาการต่อสู้ด้วยได้ เว้นเสียจากการเกลี้ยกล่อม เว้นเสียจากการยุยงให้แตกกัน...^{๔๓}

ในคำกราบทูลของวัสสการพราหมณ์ ที่ยกมากล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่จะทำลายรูปแบบการปกครองแบบสามัคคีธรรมโดยยึดหลักอปริหานิยธรรมในการปกครองลงได้นั้น มีเพียงการเกลี้ยกล่อมให้เข้าพวกหรือปรองดองกัน หรือยุยงให้แตกความสามัคคีกันในกลุ่มคณะเท่านั้น แต่ถ้าหากยังคงยึดมั่นในหลักอปริหานิยธรรมอยู่ ความเสื่อมถอยของความสามัคคีในรัฐก็คงไม่มี มีแต่ความเจริญฝ่ายเดียว ซึ่งวิธีการนี้เองที่วัสสการพราหมณ์ได้ใช้เป็นกลอุบายเพื่อทำลายแคว้นวัชชีให้ล่มสลายในที่สุด

๑.๒.๑ โทษของการไม่ปฏิบัติตามหลักอปริหานิยธรรม

โทษของการไม่ปฏิบัติตามหลักอปริหานิยธรรมนั้น ทำให้เกิดความเสื่อมถอยในตัว บุคคล และหมู่คณะ แม้กระทั่งภิกษุสงฆ์เองถ้าหากไม่ปฏิบัติตามหลักอปริหานิยธรรมก็หาความเจริญไม่ได้มีแต่ความเสื่อมฝ่ายเดียว

๑) ความเสื่อมของพระภิกษุสงฆ์และอุบาสกอุบาสิกา

๑.๑) เหตุแห่งความเสื่อมของพระภิกษุ

พระพุทธเจ้าทรงตรัสกับพระภิกษุถึงเหตุแห่งความเสื่อมของภิกษุในพุทฺธยสัตตกสูตร อังคุตตรนิกาย สัตตกนิบาตไว้ว่า ภิกษุทั้งหลาย เราจักแสดงอปริหานิยธรรม ๗ ประการแก่เธอทั้งหลาย อปริหานิยธรรม ๗ ประการ อะไรบ้าง คือ

^{๔๒} ที.ม. (ไทย) ๑๐/๘๗-๘๘.

^{๔๓} อง.สตตก. (ไทย) ๑/๒๐/๒๑.

๑. ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิกษุยังเป็นผู้ไม่ชอบการงาน ไม่ยินดีในการงาน ไม่หมั่นประกอบความเป็นผู้ชอบการงาน

๒. ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเป็นผู้ไม่ชอบการพูดคุย

๓. ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเป็นผู้ไม่ชอบการนอนหลับ

๔. ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเป็นผู้ไม่ชอบการคลุกคลีด้วยหมู่

๕. ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเป็นผู้ไม่มีความปรารถนาชั่วไม่ตกไปสู่อำนาจของความปรารถนาชั่ว

๖. ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังไม่มีมิตรชั่ว มีสหายชั่ว มีเพื่อนชั่ว

๗. ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังไม่ถึงความหยุดชะงักเสียในระหว่างเพียงเพราะได้บรรลุคุณวิเศษขั้นต่ำ

ภิกษุทั้งหลาย ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังมีอุปหานิยธรรมทั้ง ๗ ประการนี้อยู่ และใส่ใจอุปหานิยธรรมทั้ง ๗ ประการนี้อยู่^{๔๔}

ในพระสูตรดังกล่าวจะเห็นได้ความเสื่อมถอยของภิกษุผู้ยังต้องศึกษาอยู่นั้น ภิกษุทั้งหลาย ธรรม ๗ ประการนี้ย่อมเป็นไปเพื่อความไม่เสื่อมแก่ภิกษุผู้เป็นเสขะ คือ

๑. ความเป็นผู้ไม่ชอบการงาน
๒. ความเป็นผู้ไม่ชอบการพูดคุย
๓. ความเป็นผู้ไม่ชอบการนอนหลับ
๔. ความเป็นผู้ไม่ชอบการคลุกคลีด้วยหมู่
๕. ความเป็นผู้คุมครองทวารในอินทรีย์ทั้งหลาย
๖. ความเป็นผู้รู้จักประมาณในการบริโภค
๗. กิจที่สงฆ์จะต้องทำมีอยู่ในสงฆ์

ภิกษุผู้เป็นเสขะเห็นประจักษ์ในกิจนั้นอย่างนี้ว่า ‘พระเถระผู้เป็นรัตตัญญู บวชมา นาน เป็นผู้รับภาระมีอยู่ในสงฆ์ ท่านเหล่านั้นจักปรากฏด้วยกิจนั้น’ จึงไม่ต้อชวนขวายด้วย ตนเองภิกษุทั้งหลาย ธรรม ๗ ประการนี้แล ย่อมเป็นไปเพื่อความไม่เสื่อมแก่ภิกษุผู้เป็นเสขะ^{๔๕}

^{๔๔} องค์กร. (ไทย) ๒๓/๒๔/๓๘-๓.

^{๔๕} องค์กร. (ไทย) ๒๓/๒/๔๔.

๑.๒) เหตุแห่งความเลื่อมของอุบาสกอุบาสิกา

สำหรับอุบาสกอุบาสิกาย่อมมีความเลื่อมจากคุณสมบัติของอุบาสกอุบาสิกา เช่นเดียวกัน ดังที่ พระพุทธเจ้าทรงตรัสไว้ในมหานิสุตต และวิปัสสิมภวสูตร อังคุตตรนิกาย สัตตก นิบาตไว้ว่า
 ภิคุชทั้งหลาย ธรรม ๗ ประการนี้ ย่อมเป็นไปเพื่อความเลื่อมแก่อุบาสก ธรรม ๗ ประการ
 คือ

๑. ละเลิกการเยียมเยียนภิกษุ
๒. ทอดทิ้งการฟังสัทธรรม
๓. ไม่ศึกษาในอริสัจ
๔. ไม่มีความเลื่อมใสมากในภิกษุผู้เป็นเถระ ผู้เป็นนวกะ และผู้เป็นมชฌิมะ
๕. ฟังธรรมอย่างคอยคิดโต้แย้งเพ่งโทษ
๖. แสวงหาผู้รับทักษิณานอกศาสนานี้
๗. ทำอุปการนอกศาสนาก่อน

ภิคุชทั้งหลาย ธรรม ๗ ประการนี้แล ย่อมเป็นไปเพื่อความเลื่อมแก่อุบาสก และผู้ยังไม่
 เลื่อมใสในพระพุทธศาสนาขาดความศรัทธาในพระพุทธศาสนาและเลื่อมถอยไปด้วย^{๔๖}

๑.๓) ความเลื่อมถอยและล่มสลายของแคว้นวัชชี

ความเลื่อมถอยในอธิปไตยธรรมและความล่มสลายของแคว้นวัชชี เริ่มปรากฏเค้าจากการที่
 พระเจ้าอชาตศัตรูได้ส่งวัสสการพราหมณ์ไปทูลถามพระพุทธเจ้าในเรื่องการจะเข้าตี แคว้นวัชชีของ
 พระเจ้าอชาตศัตรูแล้ว แต่หากพระพุทธเจ้าทรงตรัสแก้วัสสการพราหมณ์ว่า แคว้นวัชชีถือปฏิบัติตาม
 หลักอปริหานิยธรรม ทำให้ไม่มีอริราชศัตรูใด ๆ เข้ามาทำลายลงได้ ทำให้วัสสการ พราหมณ์ คิดหา
 อุบายเพื่อทำลายความสามัคคีนั่นลง ซึ่งพระพุทธเจ้าตรัสแก้วัสสการพราหมณ์ ตอนหนึ่งจนเป็นเหตุ
 ให้วัสสการพราหมณ์คิดอุบายได้ ดังมีข้อความกล่าวไว้ว่า

...การส่งเครื่องบรรณาการมี ช้างม้า รถ เงิน และทอง เป็นต้น สงเคราะห์กัน
 ด้วยกล่าวว่า พวกกันที่สำหรับการขัดแย้งกัน พวกเราสามัคคีกันเดี๋ยวนี้เกิด ดังนี้ ชื่อว่า
 การเจรจากัน กระทำการสงเคราะห์กันอย่างนี้ ก็อาจยึดเหนี่ยวกันไว้ได้ ด้วยความ
 สนิทสนมอย่างเดียว นอกจากทำให้แตกกันเป็นสองฝ่าย ก็อาจจับเหล่าเจ้าวัชชี
 เหล่านั้นได้ พราหมณ์ได้นัยแห่งพระดำรัสของพระผู้มีพระภาคเจ้าแล้ว จึงกล่าวคำนี้
 ถามว่า ก็พระผู้มีพระภาคเจ้าทรงทราบว่ พราหมณ์ได้นัยแห่งพระดำรัสหรือ ตอบว่า
 ทรงทราบสิ ถามว่า เมื่อทรงทราบ เหตุไร จึงตรัสตอบว่า เพราะทรงอนุเคราะห์ ได้ยิน
 ว่า พระผู้มีพระภาคเจ้านั้น ทรงพระดำริว่า แม้เมื่อเราไม่กล่าว ๒-๓ วัน พราหมณ์จัก

^{๔๖} อก.สตุตก. (ไทย) ๒๓/๒/๔.

ไปจับเจ้าวัชชีเหล่านั้น แต่เมื่อเรากล่าว พราหมณ์ เมื่อจะทำลายสามัคคี ก็ต้องใช้เวลาถึง ๓ ปี จักมีชีวิตอยู่เพียงเท่านี้ก็ประเสริฐแล้ว ด้วยว่าเหล่าเจ้าวัชชีเป็นอยู่ได้เพียงนี้ ก็จักทำบุญเป็นที่พึงของตนกันได้...^{๔๗}

ข้อความดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เจ้าลิจฉวินั้นมีการสงเคราะห์กันช่วยเหลือกัน ด้วยช้าง ม้า เงิน ทอง มีการเจรจากัน พบปะพูดคุยกันประจำ การที่จะจับเจ้าลิจฉวินั้นทั้งหลายได้นั้น ต้องทำให้แตกความสามัคคีกันเป็นสองฝ่าย ซึ่งนี่นี้เป็นการตรัสของพระพุทธเจ้า ทำให้วัสสการ พราหมณ์ได้แนวคิดวิธีการในการทำลายแคว้นวัชชีให้ล่มสลายได้ วิธีการดังกล่าวทำให้วัสสการ พราหมณ์ได้ไปกราบทูลแก่พระเจ้าอชาตศัตรูหาวิธีการทำให้แคว้นวัชชีแตกความสามัคคีกัน ดังมีเรื่องทีอรรถกถาอธิบายไว้ว่า

พระราช (อชาตศัตรู) ตรัสถามพราหมณ์นั้นว่า อาจารย์ พระผู้มีพระภาคเจ้าตรัสว่ากระไร พราหมณ์ทูลว่า พระดำรัสของท่านพระสมณโคดม บ่งชี้ว่าใคร ๆ ไม่อาจจับเหล่าเจ้าวัชชีได้ แต่ว่า อาจจับได้ด้วยการเจรจา ๑ ด้วยการทำให้แตกสามัคคี ๑ พระราชาตรัสถามพราหมณ์นั้นว่า ช้าง ม้า เป็นต้นของเรา จักพินาศด้วยการเจรจา เราจักจับเหล่าเจ้าวัชชีด้วยการทำลายสามัคคีเท่านั้น เราจักทำอย่างไร พราหมณ์ ทูลว่า พระมหาราชเจ้า ถ้าอย่างนั้น ขอได้โปรดปรารภแคว้นวัชชี ยกเรื่องขึ้นตรัสในที่ประชุมแต่นั้น ข้าพระองค์จักทูลว่า พระมหาราชเจ้า พระองค์จะทรงประสงค์อะไร ด้วยสมบัติของเจ้าเหล่านั้น เจ้าเหล่านั้น จงทำกสิกรรมและพานิชยกรรม เป็นต้น เลี้ยงชีพอยู่เถิด แล้วทำที่จะหลบหนีไป ต่อนั้น พระองค์พึงตรัสว่าเหตุไรหนอ ท่านพราหมณ์ผู้นี้ จึงคัดค้านเรื่องแคว้นวัชชีที่ปรารภกัน ตอนกลางวัน ข้าพระองค์จักส่งเครื่องบรรณาการไปถวายเจ้าวัชชีเหล่านั้น แม้พระองค์ก็จงให้จับข้าพระองค์นั้น ยกโทษของข้าพระองค์ ไม่ทำการจองจำและเฆี่ยนตี เป็นต้น หากแต่ไถ่ถอนให้อย่างเดียว เนรเทศออกไปจากพระนคร เมื่อเป็นดังนั้น ข้าพระองค์จักกล่าวว่า ข้าพระองค์ให้สร้างกำแพงและคูในพระนครของพระองค์ ข้าพระองค์จะรู้ถึงสถานที่มั่นคงและอ่อนแอและสถานที่ตั้งและลี้ภัย บัดนี้ข้าพระองค์จักทำพระนครนั้นให้ตรงไม่นานเลย พระองค์ฟังคำนั้น พึงตรัสสั่งไล่ให้ไปดังนี้ พระราชาก็ได้ทำทุกประการ^{๔๘}

เมื่อวัสสการพราหมณ์ได้ทำอุบายนี้แล้ว พระเจ้าอชาตศัตรูก็ได้ให้ดำเนินการตามแผนนั้นด้วยการให้จับวัสสการพราหมณ์เฆี่ยนตี แล้วจับโกนศีรษะเพื่อประจาน และให้ขับออกจากเมือง เมื่อพระเจ้าอชาตศัตรูได้ไล่วัสสการพราหมณ์ออกจากเมืองไปแล้ว วัสสการพราหมณ์ก็ได้เดินทางมุ่งหน้าไปยังแคว้นวัชชี ดังเรื่องทีอรรถกถาอธิบายไว้ในอรรถกถาที่ขนิยายตอนหนึ่งว่า

^{๔๗} ที.ม.อ. (ไทย) ๑๓/๓๓.

^{๔๘} ที.ม.อ. (ไทย) ๑๓/๓๔๐.

...เหล่าเจ้าลิจฉวีทรงสับการเนรเทศพราหมณ์นั้นแล้วตรัสว่า พราหมณ์ไอ้อวด
 ท่านทั้งหลายอย่าให้พราหมณ์นั้นข้ามแม่น้ำคงคาไปได้ บรรดาเจ้าลิจฉวีเหล่านั้น
 เมื่อเจ้าลิจฉวีบางพวกกล่าวว่า เขาว่าพราหมณ์นั้นถูกเขาทำอย่างนี้ เพราะเขาพูด
 ประการพวกเรา เจ้าวิซซีอีกพวกหนึ่งกล่าวว่า พนาย ท่านอย่าได้ให้พราหมณ์เข้ามา
 พราหมณ์นั้นไปพบพวกเจ้าลิจฉวีถูกถามว่า ท่านได้ทำผิดอะไร จึงเล่าเรื่องนั้น พวกเจ้า
 ลิจฉวี กล่าวว่า พราหมณ์ทำผิดเล็กน้อยไม่ควรลงโทษหนักอย่างนี้แล้วจึงถามว่า ใน
 นครนั้นท่านมีตำแหน่งอะไร พราหมณ์ตอบว่า ข้าพระองค์เป็นอำมาตย์ฝ่ายวินิจฉัย เจ้า
 ลิจฉวี ตรัสว่า ท่านจงดำรงตำแหน่งนั้นนั่นแล พราหมณ์นั้นก็ทำหน้าที่วินิจฉัยเป็นอันดี
 ราชมารทั้งหลายพากันศึกษาศิลปะในสำนักของพราหมณ์นั้น พราหมณ์นั้นทรงคุณ
 วันหนึ่งพาเจ้าลิจฉวีองค์หนึ่งไปที่แห่งหนึ่ง ถามว่าเด็ก ๆ ทำนาถนหรือ เจ้าลิจฉวีองค์
 หนึ่ง ตอบว่า เออ ทำนา ถามว่า เพียมโคคู่ หรือ ตอบว่า เออ เพียมโคคู่ พราหมณ์
 กล่าวอย่างนี้แล้วก็กลับไป จากนั้น เจ้าลิจฉวีองค์อื่น จึงถามเจ้าลิจฉวีองค์นั้นว่า อาจารย์
 พูดอะไร และไม่เชื่อคำเจ้าลิจฉวีองค์นั้นบอก คำว่าเจ้าลิจฉวีองค์นั้นไม่บอกเรา
 ตามเป็นจริง ก็แตกกับเจ้าลิจฉวีองค์นั้นแม้ในวันอื่นๆ พราหมณ์ก็พาเจ้าลิจฉวีองค์หนึ่ง
 ไปที่แห่งหนึ่งถามว่า ท่านเสวยกับอะไร แล้วก็กลับ เจ้าลิจฉวีองค์อื่นไม่เชื่อก็แตกกัน
 อย่างนั้นเหมือนกัน แม้ในวันต่อ ๆ มา พราหมณ์ก็พาเจ้าลิจฉวีอีกองค์หนึ่งไปที่แห่ง
 หนึ่งแล้วถามว่า เขาว่าท่านจนนักหรือ ย้อนถามว่าใครพูดอย่างนี้ พราหมณ์ตอบว่าเจ้า
 ลิจฉวีชื่อนั้น พราหมณ์ก็พาเจ้าลิจ ฉวีองค์อื่น ๆ ไปที่แห่งหนึ่งแล้วถามว่า เขาว่าท่าน
 ขลาดนักหรือ ย้อนถามว่าใครพูด อย่างนั้น ตอบว่าเจ้าลิจฉวีชื่อนั้นพราหมณ์กล่าว
 ถ้อยคำที่เจ้าลิจฉวีอีกองค์หนึ่ง มีได้กล่าวต่อเจ้าลิจฉวีอีกองค์หนึ่งด้วยอาการอย่างนี้ ๓ ปี
 จึงแยกเจ้าลิจฉวีเหล่านั้นออกจากกัน แล้วกระทำโดยประการที่เจ้าลิจฉวีทั้ง ๒ ฝ่าย ไม่
 เดินทางเดียวกันจึงให้ตีกลองเรียกประชุม พวกเจ้าลิจฉวีกล่าวว่าผู้เป็นใหญ่จง
 ประชุมกันผู้กลัวจงประชุมกันเถิด แล้วก็ไม่ประชุมกัน พราหมณ์จึงส่งข่าวถวาย
 พระราชาว่าบัดนี้ถึง เวลาแล้ว โปรดรีบเสด็จมาเถิด

พระราชาสดับแล้ว ก็โปรดให้ตีกลองเรียกไพร่พล เสด็จกรีธาทัพออกไป ขาวเมืองเวสาลี ก็ตี
 กลองประกาศว่า พวกเราจักไม่ยอมให้พระราชาเสด็จข้ามแม่น้ำคงคาขาวเมือง
 เวสาลี ฟังประกาศนั้นแล้ว ก็พูดว่าคนเป็นใหญ่จงไปกันเถิด ดังนี้ เป็นต้น แล้วก็ไปประชุมกัน
 ขาวเมืองเวสาลี ก็ตีกลองประกาศว่า พวกเราจักไม่ให้พระราชาเสด็จเข้าพระนครจะปิดประตูอยู่เสีย

ไม่ไปประชุมแม้แต่คนเดียว พระราชา เสด็จเข้าทางประตูตามที่เปิดไว้ ทรงทำเหล่าเจ้าวัชชีทั้งหมดให้ถึงความย่อยยับ แล้วเสด็จไป^{๔๙}

จากเรื่องราวของแคว้นวัชชีดังที่กล่าวมา จะพบว่า สาเหตุที่ทำให้เจ้าลิจฉวีในแคว้นวัชชี ได้ประสบกับความพ่ายแพ้ในการทำสงครามกับพระเจ้าอชาตศัตรู มีสาเหตุมาจากการถูกยุยงของวัสสการพราหมณ์ผู้ปลอมตัวมาเพื่อหวังทำลายความสามัคคีของแคว้นวัชชี จนสามารถระทำการได้สำเร็จในที่สุด สาเหตุที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือการขาดการประชุมกัน ขาดการปรึกษาหารือกันถึงเหตุบ้านการเมืองว่าวัสสการพราหมณ์ผู้เข้ามานั้นเป็นฝ่ายศัตรูเข้ามาเพื่อวางแผนทำลายบ้านเมืองหรือไม่ อีกอย่างชาววัชชีเมื่อถูกยุยงจากวัสสการพราหมณ์แล้ว พอเกิดมีสงครามแก่บ้านเมืองก็ไม่พร้อมเพรียงกันประชุม มีการเกียจกัน ไม่ฟังถ้อยคำผู้เป็นใหญ่ในหมู่คณะ จนในที่สุดก็ถูกพระเจ้าอชาตศัตรูยกทัพมาตีแคว้นวัชชีจนล่มสลายไปในที่สุด

จากเรื่องราวของแคว้นวัชชีนั้น จะเห็นได้ว่า การแตกความสามัคคีนี้นสาเหตุสำคัญอยู่ ที่การไม่ยึดมั่นในหลักอปริหานิยธรรมที่พระพุทธเจ้าตรัสสอนแก่เจ้าลิจฉวีทั้งหลาย ว่าให้ยึดมั่นใน หลักอปริหานิยธรรม จะนำพาบ้านเมืองเจริญรุ่งเรืองไม่มีความเสื่อม แต่เจ้าลิจฉวีเพียงถูกยุยงจากวัสสการพราหมณ์เพียงเล็กน้อย ความสามัคคีที่เคยมีอยู่ในแคว้นมานานก็ถูกทำลายจนพ่ายย่อยยับในที่สุด ซึ่งสาเหตุดังที่กล่าวมานี้เอง คือโทษของการไม่ปฏิบัติตามหลักอปริหานิยธรรมทำให้เกิดการเสื่อมถอยของจิตใจ ตัวบุคคล รวมถึงหมู่คณะ และบ้านเมืองดังเช่นแคว้นวัชชีที่กล่าวมา^{๕๐}

จากการค้นคว้าผู้วิจัยสรุปได้ว่า อปริหานิยธรรม หมายถึง ธรรมไม่เป็นที่ตั้งแห่งความ เสื่อม มีแต่ความเจริญฝ่ายเดียว แบ่งเป็น ๒ ส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่ ราชอปริหานิยธรรมหรือวัชชีอปริหานิยธรรม เป็นธรรมสำหรับหมู่ชนหรือผู้บริหารบ้านเมือง มี ๗ ประการ และภิกขุอปริหานิยธรรม เป็นธรรมสำหรับภิกษุทั้งหลาย มี ๖ หมวด หมวดละ ๗ ประการ และภิกขุอปริหานิยธรรมบางหมวดมี ๖ ประการ ดังที่ผู้วิจัยได้รวบรวมไว้ข้างต้นในอปริหานิยสูตร ซึ่งมีอยู่ ๖ ประการ เป็นธรรมที่ป้องกันความเสื่อมจากกุศลธรรมของภิกษุทั้งหลาย

๒.๓.๒ ความหมายของอปริหานิยธรรม ๗ ประการ

จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับหลักอปริหานิยธรรม ๗ ประการ พบว่ามีนักวิชาการนำเสนอไว้ ดังนี้

^{๔๙} ที.ม.อ. (ไทย) ๑๓/๓๔๑-๓๔๒.

^{๕๐} พระมหาอัครา ญาณกวี (เหลื่อมรัมย์), “ศึกษาวิเคราะห์การปกครองตามหลักอปริหานิยธรรมที่มีในพระพุทธศาสนาเถรวาท”, วิทยานิพนธ์ศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๕๑), หน้า ๓๐-๓๕.

พระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตโต) ได้อธิบายเสริมความว่า อปริหานิยธรรม คือ ธรรมไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม ธรรมที่ทำให้ไม่เสื่อม เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว มี ๗ อย่าง ที่ตรัสสำหรับภิกษุ (ภิกขุอุปปริหานิยธรรม) ยกมาแสดงหมวดหนึ่ง ดังนี้

- ๑) หมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์
- ๒) เมื่อประชุมก็พร้อมเพรียงกันประชุม เมื่อเลิกประชุมก็พร้อมเพรียงกันเลิก และพร้อมเพรียงช่วยกันทำกิจที่สงฆ์จะต้องทำ
- ๓) ไม่บัญญัติสิ่งที่พระพุทธเจ้าไม่บัญญัติขึ้น ไม่ถอนสิ่งที่พระองค์บัญญัติไว้แล้ว สมาทานศึกษาอยู่ในสิกขาบทตามที่พระองค์ทรงบัญญัติไว้
- ๔) ภิกษุเหล่าใด เป็นผู้ใหญ่เป็นประธานในสงฆ์ เคารพนบถภิกษุเหล่านั้น เชื่อฟังถ้อยคำของท่าน
- ๕) ไม่ลุอำนาจแก่ความอยากที่เกิดขึ้น
- ๖) ยินดีในเสนาสนะป่า
- ๗) ตั้งใจอยู่ว่า เพื่อนภิกษุสามเณรซึ่งเป็นผู้มีศีล ซึ่งยังไม่มาสู่อาวาส ขอให้มา ที่มาแล้วขอให้ อยู่เป็นสุข^{๕๑}

พระเทพดิลก (ระแบบ วิฑูรย์) ได้อธิบายถึงหลักภิกขุอุปปริหานิยธรรมไว้ว่า ข้อที่ ๑ ข้อที่ ๒ พูดถึงการประชุมของคนที่อยู่เป็นหมวดหมู่กัน จำเป็นจะต้องมีการประชุมปรึกษาในกิจการงานและกระทำการกิจกรรมต่าง ๆ ตามหน้าที่ การประชุมจึงต้องมีบ่อย ๆ เพื่อให้สามารถติดตามศึกษา และแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันที่ ในการเข้าร่วมประชุมนั้น ต้องพร้อมเพรียงกันประชุม เพราะกรรมในพระพุทธศาสนาที่ถือว่าถูกต้อง จะต้องพร้อมเพรียงกันกระทำ ไม่ใช่ต่างคนต่างทำหรือว่าคนหนึ่งทำ คนหนึ่งไม่เห็นด้วย และเมื่อประชุมไปแล้วก็ต้องอยู่ในระเบียบวินัย ไม่ใช่จะลุกไปกลางคันก็ลุกไป แต่จะต้องประชุมกันจนตลอดไป นอกจากเกิดเหตุสุดวิสัยขึ้นมาจริง ๆ จึงออกไปตามมติของสงฆ์ได้ แต่จะต้องยอมรับมติต่าง ๆ ซึ่งสงฆ์ได้ลงไปในขณะที่เราไม่อยู่ในที่ประชุม กิจการอันใดที่เป็นภาระของหมู่คณะ ไม่ว่าจะภายในบ้านหรือว่าภายในวัด หรือว่าภายในสังคม ตลอดถึงประเทศชาติก็ตาม จะต้องพร้อมเพรียงกันปฏิบัติภารกิจเหล่านั้นให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และพร้อมเพรียงกันทำงานอันเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของหมู่ของคณะนั้น ๆ ไม่ให้มีความบกพร่อง

หลักภิกขุอุปปริหานิยธรรมในข้อ ๓ นี้ พระพุทธองค์ตรัสถึงหลักการประพฤติ ปฏิบัติพระพุทธศาสนาก็คือคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้า ผู้ที่นับถือพระพุทธศาสนาจะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง และคำสอนของพระองค์ ดังนั้น เรื่องอะไรที่พระองค์ทรงบัญญัติไว้ ก็ถือประพฤติ ปฏิบัติไปตามนั้น

^{๕๑} พระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตโต), **พจนานุกรมพุทธศาสน์ ฉบับประมวลศัพท์**, พิมพ์ครั้งที่ ๑๒, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๒๓๘.

ไม่มีการบัญญัติเพิ่มเติม ไม่มีการแก้ไขสิ่งที่ทรงบัญญัติไว้ ทรงบัญญัติไว้ว่าอย่างไร ก็ต้องยึดถือ ประพฤติปฏิบัติไปอย่างนั้น ถ้าหากว่าไม่พอใจหรือไม่อาจปฏิบัติได้ ก็สึก ออกไปเป็นฆราวาส ไม่ใช่จะ มาแก้ไขตัดแปลงพระธรรมวินัย เพื่อให้ตนปฏิบัติได้โดยไม่ยอมรับ นับถือหลักที่พระพุทธเจ้าทรง บัญญัติไว้ สิกขาบทบางอย่าง ถึงแม้ว่าในยุคในสมัยนี้ได้มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปมากก็ตาม แต่ก็ต้อง ยึดถือประพฤติดุติปฏิบัติไปตามนั้น

หลักสิกขาบทปริหานิยธรรมข้อที่ ๔ อีกว่า ในหมู่ในคณะที่อยู่ร่วมกัน มีผู้หลักผู้ใหญ่ที่ลดหลั่น กันลงมาจำเป็นจะต้องให้ความเคารพนับถือต่อท่านที่เป็นใหญ่ในที่นั้น เช่น ภายในวัด ก็ให้ความ เคารพนับถือต่อเจ้าอาวาสและพระเถระผู้ใหญ่ที่เหนือตนขึ้นไป ข้อความที่ท่านแนะนำ สั่งสอน แม้จะ มีการดุด่าตักเตือนไปบ้างแต่ถือว่าเป็นคำสอนที่เกิดขึ้นโดยเจตนาดี ผู้ที่อยู่ในสำนักของท่านจะต้องเชื่อถือ และปฏิบัติตาม

หลักสิกขาบทปริหานิยธรรมข้อ ๕ นี้ เกี่ยวกับการควบคุมอารมณ์ คนเรานั้นเหมือนกับนก ที่ตาย เพราะเหยื่อ หรือปลาที่ตายเพราะเหยื่อ คนก็มีลักษณะอย่างเดียวกัน คือถ้าปล่อยให้ความอยากได้ อย่างนั้น อย่างนี้ อย่างโน้น ครอบงำใจแล้วโอกาสหนึ่งก็เป็นอันตราย เพราะความอยากเหล่านั้น การพยายามควบคุมจิตใจไม่ให้ทำอะไรไปตามอำนาจของความอยากทุกอย่าง จึงเป็นทางเจริญของ บุคคลเหล่านั้น

หลักสิกขาบทปริหานิยธรรม ข้อ ๖ เรื่องของเสนาสนะที่อยู่อาศัย ทรงสอนให้หาเสนาสนะที่เป็น ปัจจัยโนมน้อมไปเพื่อหาความสงบ โดยเน้นไปที่เสนาสนะป่า ซึ่งห่างจากเสียงรบกวน ไม่มีเสียงอีกที่ก ติกริโครม ซึ่งเป็นอันตรายต่อการกระทำความสงบ แต่ว่าในชั้นของการปฏิบัติ นั้น เราจะอยู่ที่ไหนก็ ตาม ถ้าหากว่ามีเสียงรบกวนมาก ก็อย่าไปใส่ใจ สนใจต่อเสียงรบกวนเหล่านั้นให้มากกว่า ก็จะทำให้ จิตใจให้เกิดความสงบได้

หลักสิกขาบทปริหานิยธรรม ข้อ ๗ สุดท้ายถือว่าเป็นหลักสำคัญของคนที่อยู่ร่วมกันวัด หรือศาสนสถานในทางศาสนานั้นถือว่าเป็นคุณสมบัติกลางของพระศาสนา พระภิกษุสามเณรทุกรูป ที่บวชมาถูกต้องตามพระธรรมวินัย มีศีล มีความคิดเห็นตรงต่อหลักธรรมในทางพระพุทธศาสนาจึง มีสิทธิที่จะเข้าอยู่ในอารามนั้นในวัดนั้น ดังนั้น ใครจะอยู่ในวัดใดก็ตามก็ต้องสร้างความรู้สึกร่วมที่ จะพบเห็นเพื่อนภิกษุสามเณร ที่ยังไม่ได้อยู่ในวัดของเรา ก็ขอให้มา ที่มาแล้ว ก็ขอให้อยู่เป็นสุขซึ่ง ทั้งหมดนี้เป็นเรื่องของ การสร้างความรู้สึกร่วมกันนั้น แม้จะไม่ลงมือ ประพฤติปฏิบัติ คือไม่ลงมือช่วยเหลือ เกื้อกูลอะไรก็ตาม แต่เป็นการแสดงออกถึงความไม่เห็นแก่ตัว ความไม่หวังที่อยู่ ความไม่อิจฉาริษยา คนอื่น ซึ่งแต่ละอย่างนั้นไม่ใช่เป็นสิ่งที่ทำได้ง่ายนัก^{๕๒}

^{๕๒} พระเทพดิลก (ระแบบ ฐิตญาโณ), *ธรรมปริทรรศน์*, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ มหาม กุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๑๐๖-๑๐๗.

อุดร จันทวัน ได้ให้ความหมายของคำว่า อปรีหานิยธรรม ไว้ว่า “อปรีหานิยธรรม ใน ความหมายนั้น หมายถึง ธรรมที่ประพฤติปฏิบัติแล้ว จะไม่ทำให้องค์กรและสังคมนั้น ๆ เสื่อมทรามลง คือมีแต่ความเจริญฝ่ายเดียว”^{๕๓}

จากการศึกษาประเด็นดังกล่าวมา สรุปได้ว่า ความหมายของอปรีหานิยธรรมนั้น หมายถึง เครื่องแสดงหรือคุณภาพที่มีประจำตัวโดยเฉพาะของอปรีหานิยธรรม ซึ่งได้แก่ ความไม่เสื่อม หรือ ความเจริญก้าวหน้า สำหรับลักษณะของอปรีหานิยธรรมที่ทำให้การปกครองมีความเจริญโดยที่ไม่มีทางเสื่อมนั้น จะต้องประกอบด้วยสิ่งสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่ ผู้ปกครองเป็นผู้มีธรรม ผู้ถูก ปกครอง หรือประชาชนเป็นผู้มีธรรม และมีหลักวิธีการบริหารการปกครองที่ดี หลักธรรมดังกล่าวนี้เป็น หลักธรรมที่ประชาชนหรือสมาชิกในรัฐควรยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ และเป็นหลักธรรมที่สอนให้ดำเนินชีวิตอย่างมีความรับผิดชอบทั้งต่อตนเองและต่อสังคมโดยรวม

๒.๓.๓ อปรีหานิยธรรม ๗ ประการ ที่นำมาประยุกต์เพื่อใช้ในการวิจัย

หลักธรรมในทางพระพุทธศาสนาเป็นหลักธรรมที่มีคุณค่าและประโยชน์มากมาย ซึ่งมีทั้งหลักธรรมที่ใช้สำหรับประพฤติปฏิบัติของแต่ละบุคคล และหลักธรรมที่ใช้สำหรับการอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข โดยเฉพาะหลักอปรีหานิยธรรม ซึ่งเป็นธรรมสำหรับการปกครองที่จะช่วยป้องกันความเสื่อม นำไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองของหมู่คณะ องค์กร หน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงการปกครองระดับประเทศ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาค้นคว้าหลักอปรีหานิยธรรมที่มีในพระพุทธศาสนาเถรวาท โดยแบ่งเนื้อหาสาระออกเป็น ดังนี้

ประการที่ ๑ การประชุมเป็นนิตย^{๕๔} หมายถึง ธรรมข้อแรกในหลัก “อปรีหานิยธรรม ๗” ที่องค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าได้ให้ไว้และดูเหมือนคนทำงานในยุคสมัยนี้ก็นิยมการประชุมกันเป็นนิตย เพราะถามใครก็ติดประชุมกันทั้งนั้น จนบางวันมีแต่ประชุมและประชุม ซึ่งว่าไปก็ดูท่าจะดีเพราะได้มีการพูดคุยกันบ่อย ๆ งานก็จะก้าวหน้าไปด้วยดี

^{๕๓} อุดร จันทวัน, “พระพุทธศาสนากับการปกครองคุ้มครองสิทธิมนุษยชน”, สารนิพนธ์พุทธศาสตรบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬารามราชวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๓๕๗.

^{๕๔} ชัยวัฒน์ ธีระพันธุ์ และปาริชาติ สถาปิตานนท์, การประชุมอย่างสร้างสรรค์, (กรุงเทพมหานคร: ๒๕๔๗), หน้า ๔.

ประการที่ ๒ การพร้อมเพียงกันประชุม^{๕๕} หมายถึง การประชุม เลิกประชุม และกระทำกิจที่ควรทำโดยพร้อมเพียงกัน เพื่อให้เกิดความยุติธรรมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของหมู่คนที่อยู่ร่วมกัน ไม่กินแห่งแคลงใจกัน จะทำงานอะไรก็สำเร็จได้ เช่น ในครอบครัวมีอะไรปรึกษาหารือกันก็ต้องอยู่พร้อม ๆ กัน เพื่อทุกคนจะได้ยอมรับในสิ่งที่กำลังไปด้วยความเต็มใจ ซึ่งการพร้อมเพียงกันประชุม เลิกประชุมโดยพร้อมเพียงกันซึ่งเป็น ๑ ในหลักการของหลักการการประชุมที่ดี

ประการที่ ๓ การไม่บัญญัติ หรือไม่ลั่นเลิกข้อบัญญัติตามอำเภอใจ หมายถึง การไม่บัญญัติ หรือไม่ลั่นเลิก ระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขององค์กร หรือกฎระเบียบ ข้อบังคับอื่น ๆ ตามความต้องการของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือตามความต้องการของกลุ่มคนใด กลุ่มคนหนึ่ง หรือตามอิทธิพลใด อิทธิพลหนึ่ง โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องและชอบธรรม

การไม่บัญญัติสิ่งที่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ และไม่เลิกลั่นกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือสิ่งที่บัญญัติไว้แล้ว เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายแม่บทของการปกครองและบริหารประเทศ บ้านเมืองจะสงบสุขได้ ทุกคนจะต้องไม่บัญญัติและไม่ลั่นเลิกระเบียบกฎเกณฑ์ ต่าง ๆ ขององค์กร หรือกฎระเบียบข้อบังคับอื่น ๆ ตามความพอใจของตนหรือของกลุ่มโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้อง

ประการที่ ๔ การเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา^{๕๖} หมายถึง การส่งเสริม สนับสนุนและปฏิบัติตามผู้บังคับบัญชา ให้บรรลุไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์กร ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย ด้วยความซื่อสัตย์และขยันหมั่นเพียร ให้ความเคารพ เชื่อฟัง ให้เกียรติ และปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ รอบคอบ รวดเร็ว ขยันหมั่นเพียร ถูกต้องสมเหตุสมผล ตระหนักถึงหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน เพื่อประโยชน์สูงสุดของหน่วยงาน

ประการที่ ๕ เคารพสิทธิสตรี^{๕๗} หมายถึง การเปิดโอกาสให้สตรีมีส่วนร่วม ทางการเมือง หรือการเข้าไปมีบทบาทในตำแหน่งสำคัญของภาคราชการและเอกชน ผู้หญิงควรได้ตำแหน่งโดยมีสัดส่วนที่เทียบกับผู้ชาย ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน ตามหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

^{๕๕} ประมะ สตะเวทิน, **หลักนิเทศศาสตร์**, พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพมหานคร: ภาพพิมพ์, ๒๕๓๘) หน้า ๑๐-๑๑.

^{๕๖} ทศพร ศิริสัมพันธ์, **คู่มือเทคนิควิธีการส่งเสริมประสิทธิภาพในหน่วยราชการ**, (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ปฏิบัติการโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ, (สำนักงาน ก.พ.พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕), หน้า ๖.

^{๕๗} **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน**, สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน,[ออนไลน์] www.pda.or.th [๒๘ มีนาคม ๒๕๕๖].

ประการที่ ๖ ส่งเสริมและรักษาวัฒนธรรมประเพณีอันดีงาม หมายถึง วัฒนธรรมประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิต มาช่วยปลูกฝังจิตสำนึกให้คนรักท้องถิ่นรักแผ่นดินของตนเอง วัฒนธรรมประเพณีอันดีงามของชาวนาไทยนั้นมีมากมายหลากหลายแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ความเชื่อถือศรัทธาของประชาชน กล่าวโดยสรุปเนื้อหาสาระการแสดงของทุกภาคจะสะท้อนให้เห็นถึงชีวิตความเป็นอยู่ที่เป็นจริงของคนในสังคมในท้องถิ่นของตนเองแทรกมุขตลกบ้างเพื่อสร้างอารมณ์ สร้างความสุข สนุกสนานให้กับผู้ฟังผู้ชม วัฒนธรรมประเพณีอันดีงามของชาวนาไทยนั้นเป็นมรดกอันมีค่า สมควรช่วยกันส่งเสริมรักษาต่อรวมใจกันส่งเสริมและรักษาอนุรักษ์คุณค่าของความเป็นไทยให้มั่นคงยั่งยืนตลอดไป

ประการที่ ๗ การอารักขา คຸ້ມครอง ปกป้อง อันชอบธรรม หมายถึง การคຸ້ມครอง การปกป้อง และการดำรงรักษาพระพุทธศาสนาให้คงอยู่ตลอดไปโดยการทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาด้วยการถวายปัจจัยสี่ ด้วยการสนับสนุนการบรรพชาสามเณรภาคฤดูร้อน ด้วยการปลูกฝังจิตสำนึกการมีส่วนร่วมกิจกรรมทางพระพุทธศาสนา การสนับสนุนการนำหลักธรรมของพระพุทธศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรม และพัฒนาคุณภาพชีวิต

จากการค้นคว้า สรุปได้ว่า **อปฺริหานิยธรรม** หมายถึง ธรรมเป็นที่ตั้งแห่งความไม่เสื่อม ๗ ประการ ผู้ปฏิบัติธรรมนี้จะเข้าไปเพื่อความเจริญ โดยนำมาประยุกต์ใช้กับองค์การบริหารงานเทศบาลตำบลหนองผึ้ง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่

๑. การประชุมเป็นนิตย หมายถึง การประชุม การปรึกษาหารือ การพูดคุย การประสานงานกันอยู่เป็นประจำ เพื่อแก้ไขปัญหาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน

๒. การพร้อมเพรียงกันประชุม หมายถึง การประชุม เลิกประชุม และทำกิจกรรมที่ควรทำโดยพร้อมเพรียงกัน การลงมติเห็นชอบร่วมกัน ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมภายในองค์กรทำให้เกิดความสามัคคีภายในองค์กร

๓. การไม่บัญญัติ หรือไม่ล้มนึกข้อบัญญัติตามอำเภอใจ หมายถึง การไม่บัญญัติ หรือไม่ล้มนึก ระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขององค์กร หรือกฎระเบียบข้อบังคับอื่น ๆ ตามความต้องการ ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือตามความต้องการของกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่ง หรือตามอิทธิพลใดอิทธิพลหนึ่ง โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องและชอบธรรม

๔. การเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา เพื่อให้บรรลุไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร และนโยบายขององค์กร เพื่อให้บรรลุพันธกิจขององค์กรและเพื่อให้บรรลุภารกิจที่ผู้บังคับบัญชาได้มอบหมายให้ด้วยความซื่อสัตย์ ขยันหมั่นเพียร ความเคารพ เชื่อฟัง และให้เกียรติผู้บังคับบัญชา

๕. การให้เกียรติ และคุ้มครองสิทธิสตรี หมายถึง การเปิดโอกาสให้สตรีมีส่วนร่วม และบริหารภายในองค์กร โดยมีบทบาทหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรในสัดส่วนที่ทัดเทียมกับผู้ชาย และได้รับความคุ้มครองโดยชอบธรรมตามกฎหมาย

๖. การส่งเสริมและรักษาวัฒนธรรมประเพณีอันดีงาม หมายถึง การส่งเสริม และรักษาวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นที่มีความสำคัญ การปลูกฝังจิตสำนึกให้ประชาชนรักท้องถิ่นของตนเอง การสนับสนุนความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต

๗. การอารักขา คุ้มครอง ปกป้อง อันชอบธรรม หมายถึง การคุ้มครอง การปกป้อง และการดำรงรักษาพระพุทธศาสนาให้คงอยู่ตลอดไปโดยการทำนุบำรุงพระพุทธศาสนา ด้วยการถวายปัจจัยสี่ ด้วยการสนับสนุนการบรรพชาสามเณรภาคฤดูร้อน ด้วยการปลูกฝังจิตสำนึกการมีส่วนร่วมกิจกรรมในทางพระพุทธศาสนา การสนับสนุนการนำหลักธรรมของพระพุทธศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต

๒.๔ แนวคิดเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องตำราทางวิชาการของนักวิชาการหลายท่านจึงได้ประมวลแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๒.๔.๑ ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหารกันเองนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ซึ่งหลักในการกระจายอำนาจการปกครองนี้ มีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ อย่างมีอิสระ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง ในการที่จะดำเนินกิจกรรม บริหารตนเองได้ แต่อีกส่วนหนึ่งนั้น รัฐบาลกลางยังคงเอกสิทธิ์ในการควบคุมไว้ ทั้งนี้ เพื่อรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และความมั่นคงของชาติ

เชาวน์วงศ์ เสนพงศ์ ได้ให้นิยามไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการต่าง ๆ โดยการให้ประชาชนได้เข้าไปบริหารงานในองค์กรที่ทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นมีเจ้าหน้าที่และมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งองค์กรนี้ถือได้ว่าเป็นสถาบันที่แบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาล องค์กรนี้จะเป็นองค์กรที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นมาและรัฐบาลจะทำหน้าที่กำกับ

ดูแล แต่องค์กรนี้จะมีสิทธิ และอำนาจตามที่กฎหมายได้บัญญัติในการกำหนดนโยบายและบริหารกิจการให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้^{๕๘}

ปรัชญา เวสารัชช์ ได้ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองซึ่งรัฐได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งหรือในหลาย ๆ ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตของกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ การปกครองในลักษณะนี้ถึงแม้จะเป็นอิสระ แต่ก็มีได้เป็นอิสระโดยสิ้นเชิงจากอำนาจของรัฐ และมีใช่เป็นอิสระในการดำเนินการทุกประเภทในท้องถิ่น โดยสิ้นเชิง นอกจากนี้เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมี องค์การหรือหน่วยที่รับผิดชอบ ในการปกครองท้องถิ่น และเพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหน่วยในการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีประชาชนร่วมดำเนินการไม่ว่าในฐานะของผู้ปกครองท้องถิ่นผู้เลือกตัวแทนเข้ามาปกครอง ผู้กำหนดเสนอแนะนโยบาย ผู้ควบคุม หรือผู้เข้าร่วมในรูปแบบอื่น^{๕๙}

ประทาน คงฤทธิศึกษากร ได้ให้นิยามว่า “การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครอง ที่เป็นผลสืบเนื่องจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้”^{๖๐}

สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ให้นิยามไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองกันเอง เป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นและจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ^{๖๑}

อุทัย หิรัญโต ได้ให้นิยามไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นคือการปกครองที่ที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วย

^{๕๘} เซาวนวัศ เสนพงศ์, การเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๖), หน้า ๒๙.

^{๕๙} ปรัชญา เวสารัชช์, เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบัน และกระบวนการทางการเมือง หน่วยที่ ๑๔, (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๓), หน้า ๘๒๔.

^{๖๐} ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองเมืองพัทยา, (กรุงเทพมหานคร: สหายบล็อก และการพิมพ์, ๒๕๒๔), หน้า ๑๕.

^{๖๑} สมคิด เลิศไพฑูรย์, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดโครงสร้างภายนอก : รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทธรรมดาเพรส จำกัด, ๒๕๔๗), หน้า ๔-๕.

วิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่น เป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น^{๖๒}

ดิลลีส เอ็ม. ฮิล (Dilys M. Hill) ได้ให้นิยามว่า “การปกครองท้องถิ่นก็คือระบบการบริหารและจัดการกิจการสาธารณะและทรัพยากรต่าง ๆ ของท้องถิ่นภายในรัฐหนึ่ง ๆ เป็นท้องถิ่นอันมีขอบเขตชัดเจนภายในรัฐนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างด้านอำนาจและหน้าที่ ที่กำหนดโดยกฎหมายทั่วไปและหรือกฎหมายพิเศษ”^{๖๓}

ฮอลโลเวย์ (Holloway) ได้ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มี อาณาเขตแน่นอน มีจำนวนประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดมีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาพท้องถิ่นที่สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน^{๖๔}

เดเนียล วิท (Daniel Wit) ได้ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึงการ ปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนใน การบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นนั้นก็ย่อมเป็น รัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึง จำเป็นจะต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจาย อำนาจของรัฐบาลกลางโดยการให้องค์กร อันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจการ ตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขต อำนาจของตน^{๖๕}

^{๖๒} อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๒.

^{๖๓} Dilys M.Hill, **Democratic Theory and Local Government**, อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, ๒๕๕๐), หน้า ๒๗.

^{๖๔} สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยรามคำแหง, “ผลการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจและกำกับดูแลตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ”,รายงานการวิจัย, (สถาบันวิจัยและพัฒนา : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๗),หน้า ๓-๔.

^{๖๕} Daniel Wit, **A Comparative Survey of Local Govt. And Administration**, อ้างใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทพินเณศพรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, ๒๕๓๙), หน้า ๒๔.

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตที่แน่นอน มีประชากรตามหลักการที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งจากประชาชน^{๖๖}

จอห์น เจ. คลาร์ก (John J. Clark) ให้นิยามไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะและหน่วยการปกครอง ดังกล่าวนี้นี้จัดตั้งและต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง^{๖๗}

แฮร์ริส จี. มอนตากู (Harris G. Mongtagu) ได้ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อจะเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหาร การปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ยังต้องอยู่ภายใต้ บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด^{๖๘}

จากการค้นคว้า สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง การปกครองของ ชุมชน เป็น หน่วยการปกครองที่มีอำนาจอิสระตามความเหมาะสม มีขอบเขตพอสมควรเป็น หน่วยการปกครองที่มีสิทธิตามกฎหมาย โดยปกครองตนเองโดยจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์การฝ่ายบริหารและองค์การ ฝ่ายนิติบัญญัติ

๒.๔.๒ ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง เป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมายของรัฐหรือประเทศนั้น ๆ ดังนั้น ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ มีดังนี้

๑. มีสถานะตามกฎหมาย หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดย กฎหมาย
๒. มีพื้นที่และระดับ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอน และชัดเจน และควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับ เช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน

^{๖๖} William V. Holloway, *State and Local Government in The United State*, อ้างใน โกวิท พวงงาม, *มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, ๒๕๔๙), หน้า ๒.

^{๖๗} John J. Clark, *Outline of Local Government of The United Kingdom*, อ้างใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒.

^{๖๘} Harris G. Mongtagu, *Comparative Local Government*, อ้างใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒.

ประสิทธิภาพในการบริหารงาน รายได้ และความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทย มีเกณฑ์จัดตั้งยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ๓ ประการ คือ รายได้ย้อนหลัง ๓ ปี ไม่รวมเงินอุดหนุนจำนวนประชากรและขนาดพื้นที่

๓. มีการกระจายอำนาจและหน้าที่การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจ การปกครองไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ กำหนดไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ที่มากนัก ย่อมได้ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองที่สำคัญ

๔. ความเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์การนิติบุคคลโดย เอกเทศจากองค์การของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ เพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อ ประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

๕. มีการเลือกตั้ง การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่น ในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง

๖. มีอำนาจอิสระ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายบังคับบัญชา ของหน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายใต้ ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้ดุลยพินิจของตนในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

๗. มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บ รายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

๘. มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการ ปกครองระดับรองของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐ

จากการค้นคว้า สรุปได้ว่า ลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีองค์ประกอบที่มีฐานะตามกฎหมาย มีพื้นที่และระดับมีการกระจายอำนาจหน้าที่ ความเป็นนิติบุคคล มีการเลือกตั้งมีอำนาจอิสระมีงบประมาณของตนเองอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ

๒.๔.๓ ประเภทของการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

๑. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไป มี ๓ รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วน จังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

๒. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ มี ๒ รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา

ตามบทบัญญัติในหมวด ๙ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๘๕-๒๘๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กล่าวถึงที่มาขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยสรุปไว้ ดังนี้

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี คณะผู้บริหาร ท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะและต้องมีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นชั่วคราวมิให้นำบทบัญญัติตามวรรคสอง วรรคสาม วรรคหก มาบังคับใช้ ทั้งนี้ตามกฎหมายกำหนด^{๒๙}

จากการค้นคว้า สรุปได้ว่า ประเภทของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีการแบ่งเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ องค์การปกครองท้องถิ่นแบบทั่วไปมี ๓ รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษมี ๒ รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

๒.๔.๔ องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีคุณลักษณะเฉพาะหรือองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

๑. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล

๒. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จะได้รับการจัดตั้งขึ้นนั้น จะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง

^{๒๙} สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๐), หน้า ๑๔๔.

๓. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จะได้รับการจัดตั้งขึ้นนั้น จะต้องมืองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน

๔. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ โดยการ อนุญาตจากรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้มาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

๕. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการ ควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชน มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

๖. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ กฎ ข้อบังคับทั้งปวง ย่อมขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

๗. หน่วยการปกครองท้องถิ่น เมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วยังคงอยู่ในความรับผิดชอบ

และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม^{๗๐}

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบ คือ ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคล ได้รับอำนาจโดยการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้งโดยประชาชนมี อำนาจในการจัดเก็บภาษีมาบำรุงท้องที่ มีการกำหนดนโยบายโดยมีประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนด

๒.๔.๕ วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จิรศักดิ์ เกษียณบุตร ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นหรือการบริหารราชการส่วน ท้องถิ่น นั้น เป็นการจัดรูปแบบการปกครองในลักษณะการกระจายอำนาจการปกครอง โดยมี วัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

๑. เป็นโรงเรียนประชาธิปไตย (School of Democracy) เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ และเข้าใจถึงวิธีการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

๒. เป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง (Local Self Government) เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

๓. เป็นการให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น ดำเนินจัดบริการสาธารณะ (Public Service) และงานที่รัฐบาลกลางกำหนดแทนรัฐบาลกลาง^{๗๑}

^{๗๐} ประหยัด หงส์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๖), หน้า ๑๑.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

๑. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากในการบริหารประเทศจะต้องอาศัย งบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้ชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเอง เพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก ทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินงาน

๒. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจาก ประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรื้อบริการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

๓. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ ของประชาชนก็แตกต่างกันด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้ อย่างรอบคอบ

๔. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นสถานที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้ มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี^{๗๒}

จากการศึกษาค้นคว้า สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การกระจายอำนาจในท้องถิ่น เพื่อให้มีบทบาทในการปกครองตนเอง ทั้งนี้ รัฐบาลมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงานของท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย และบังเกิดผลดีแก่ประชาชนโดยรวม จะเห็นได้ว่า การจัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น ไม่ว่า

^{๗๑} จีรศักดิ์ เกษียนบุตร, “องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ปัญหาขัดข้อง แนวทางแก้ไข และการพัฒนาในอนาคต”, วารสารเทศาภิบาล, (๔ เมษายน ๒๕๓๖) : ๓๑.

^{๗๒} ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร: พิศนาคะ พรินติ้งเซ็นเตอร์, ๒๕๓๙), หน้า ๒๗-๒๘.

จะเป็นรูปแบบใดก็เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และทำให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจอนาคตของตนเองในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้สอดคล้องกับสถานการณ์การปกครองในปัจจุบันอย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๕ แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล

การจัดตั้งเทศบาล เริ่มปรากฏตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๖ ในรูปของธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนครรามาภิบาล พ.ศ. ๒๔๖๑ โดยใช้กับเมืองจาลอง “ดุสิตธานี” ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับแรกโดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ ประการที่สอง เป็นสถาบันการสอนการปกครองระบอบประชาธิปไตย เทศบาลจัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งมีการจัดตั้งมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ การจัดตั้งเทศบาลกระทำโดยพระราชกฤษฎีกาและมีการแบ่งเทศบาล ออกเป็น ๓ ประเภท แต่ละประเภทมีเงื่อนไขการจัดตั้ง ดังนี้^{๗๓}

๑. เทศบาลตำบล ใช้เกณฑ์รายได้เป็นตัวกำหนดคือ พื้นที่ใดจะจัดตั้งเทศบาลตำบลจะต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า ๑๒ ล้านบาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ประชากร ๗,๐๐๐ คนขึ้นไป อยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๑,๕๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร

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

๓. เทศบาลนคร คือ ท้องถิ่นที่มีประชากรตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป อยู่หนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร

เทศบาล หรือ “การปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายถึง หน่วยงานการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่ง ๆ โดยเฉพาะ และหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นนี้จัดตั้งขึ้นและจะอยู่ในความดูแลของรัฐ^{๗๔} ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบอบการปกครองที่สืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จึงเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล

^{๗๓} สนิท จรอนันต์, ความเข้าใจเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, พิมพ์ที่บริษัทสุชมและบุตรจำกัด, ๒๕๔๓), หน้า ๒๙.

^{๗๔} โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๖), หน้า ๑๕.

แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง^{๗๕} ซึ่งเทศบาลนั้นถือได้ว่าเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง เป็นราชการที่จัดอยู่ในระเบียบบริหาร

ราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากอำนาจทางการปกครองจากส่วนกลางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดแบบเต็มรูปแบบที่สมบูรณ์มากที่สุด มีระดับความเป็นประชาธิปไตย มากกว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นการจำลองรูปแบบการปกครองของประเทศ ระบบรัฐสภาเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รู้จักของคนทั่วไป เทศบาลจะตั้งอยู่ในท้องถิ่นที่มีความเจริญมีประชากรมากโดยทั่วไปเทศบาลเมืองจะเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด^{๗๖}

เทศบาลถือได้ว่าเป็นหน่วยงานการปกครองในระดับท้องถิ่นที่เก่าแก่คุ้นเคย และเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งยังเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นที่กระจายอำนาจเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ เช่น ฉบับปี ๒๕๔๐ และฉบับปี ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นโดยเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นการพัฒนาพื้นฐานของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เทศบาลยังแบ่งเป็น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล โดยในพื้นที่นี้นำเทศบาลตำบล ๒ แห่ง มาศึกษาเปรียบเทียบ เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๐ เช่น รักษาความเรียบร้อยของประชาชน บำรุงศิลปจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น รวมทั้งมีอำนาจในการบริหารจัดการหรือปฏิบัติงาน ให้บริการพัฒนาเทศบาลทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง^{๗๗}

สรุปได้ว่า เทศบาล คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการบริหารกิจการบ้านเมืองของรัฐบาล ที่เกิดจากอำนาจการปกครองของรัฐบาลมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นโดยเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นของตนเอง เช่น รักษาความเรียบร้อยของประชาชน บำรุงศิลป จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น อันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งมีอำนาจในการ

^{๗๕} ประทาน คงฤทธิศึกษากร, **ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น**, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตรสถานบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๒), หน้า ๖.

^{๗๖} เฉลิมพล แก้วแกมเมือง, “อาคารสำนักงานเทศบาลนครศรีอยุธยา”, **วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยศิลปากร), ๒๕๔๕.

^{๗๗} สุนันทา กาหยี, “การเปรียบเทียบความพร้อมในการบริหารจัดการระหว่างเทศบาลตำบลห้วยยอดกับเทศบาลตำบลนาหวาง ในอำเภอห้วยยอด จังหวัดตรัง”, **วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช), ๒๕๕๓.

บริหารจัดการหรือปฏิบัติงานให้บริการประชาชน และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ให้มีความสงบสุขและทั่วถึง

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง

เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๒, มาตรา ๕๓, และมาตรา ๕๔ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองมีหน้าที่ ที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังนี้^{๗๘}

มาตรา ๕๒ สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิกสิบแปดคนและให้คณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรีกับเทศมนตรีอื่นอีกสองคน ในกรณีที่เทศบาลเมืองแห่งใด มีรายได้จัดเก็บตั้งแต่ยี่สิบล้านบาทขึ้นไปก็ให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน

มาตรา ๕๓ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังนี้

๑. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
๒. ให้มีการบำรุงทางบกและทางน้ำ
๓. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
๔. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
๕. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
๖. ให้ราษฎรได้มีการศึกษาอบรม
๗. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

มาตรา ๕๔ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลอาจจัดกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

๑. ให้มีน้ำสะอาดหรือประปา
๒. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
๓. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือหรือท่าข้าม
๔. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
๕. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
๖. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนไข้
๗. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

^{๗๘} กองราชการส่วนตำบล สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น, กรมการปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อสาธิตราชดิณแดน, ๒๕๔๒), หน้า ๑๔๙-๑๕๑.

๘. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

๙. ให้มีเทศพาณิชย์

ทั้งนี้ การดำเนินงานดังกล่าวเทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายในกรณีต่อไปนี้

๑. เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

๒. เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติใน เทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งพันบาท นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองดังกล่าว ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชน ในเทศบาล แต่ต้องแจ้งให้เทศบาลทราบล่วงหน้าตามสมควรในกรณีนี้หากเทศบาล มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าวให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นชอบของเทศบาลไปประกอบการพิจารณาดำเนินการนั้นด้วย

รายได้และค่าใช้จ่ายของเทศบาล

การที่เทศบาลจะสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้จำเป็นต้องมีรายได้ที่จะต้องมีการจัดเก็บรายได้เป็นของตนเองในการดำเนินงานของเทศบาล การจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายจะถูกควบคุมกำหนดโดยตรงจากรัฐบาล โดยรัฐบาลจะกำหนดเป็นกฎหมายว่าจะมีรายได้กี่ประเภท มีอะไรบ้าง และจะได้มาอย่างไรบ้าง เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ฯลฯ และอัตราในการจัดเก็บภาษี รวมทั้งการแบ่งสรรรายได้ประเภทภาษีให้แก่เทศบาลส่วนกลางก็เป็นผู้กำหนดอีกด้วย

เมื่อเทศบาลมีรายได้แล้ว ก็จำเป็นต้องกำหนดแนวทางในการใช้จ่ายในรูปแบบงบประมาณประจำปีโดยผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาลเสียก่อน และการตรวจสอบบัญชีจะเป็นการควบคุมสุดท้ายเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้บัญญัติรายได้ในอันที่จะได้รับและค่าใช้จ่าย ของเทศบาลไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา ๖๖ เทศบาลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

๑. ภาษีอากรตามแต่จะกฎหมายกำหนดไว้
๒. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
๓. รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
๔. รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
๕. พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
๖. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
๗. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- ๘. เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- ๙. รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

มาตรา ๖๗ เทศบาลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

- ๑. เงินเดือน
- ๒. ค่าจ้าง
- ๓. เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ
- ๔. ค่าใช้สอย
- ๕. ค่าวัสดุ
- ๖. ค่าครุภัณฑ์
- ๗. ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
- ๘. เงินอุดหนุน

การจ่ายเงินตามมาตรา ๖๗ (๘) และการจ่ายเงินเพื่อการลงทุนเทศบาลจะกระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติการจ่ายเงินตามมาตรา ๖๗ (๙) ถ้าเป็นการชำระหนี้เงินกู้เมื่อกำหนดชำระเทศบาลจะต้องชำระเงินกู้คืนจากทรัพย์สินของเทศบาลไม่ว่าจะตั้งงบประมาณรายจ่ายประเภทนี้ไว้หรือไม่

มาตรา ๖๘ การจ่ายเงินค่าป่วยการให้แก่นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล การจ่ายเงินค่าป่วยแก่ประธานสภา รองประธานสภา สมาชิกสภาเทศบาล และการจ่ายค่าเบี้ยประชุมให้แก่คณะกรรมการที่สภาเทศบาลแต่งตั้งขึ้นให้เป็นไปตามข้อบังคับซึ่งกระทรวงมหาดไทยกำหนดตามฐานะของเทศบาล

ลักษณะโครงสร้างสภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามจำนวนดังนี้^{๗๙}

- ๑. สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๒ คน
- ๒. สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๘ คน
- ๓. สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๔ คน

นายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้งและมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน ๒ วาระไม่ได้ ในกรณีที่นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลา ๔ ปีก็ให้ถือว่าเป็น ๑ วาระ และเมื่อ

^{๗๙} โกวิท พงงาม, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๘), หน้า ๑๗๗.

ได้ดำรงตำแหน่ง ๒ วาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีก เมื่อพ้นระยะเวลา ๔ ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเป็น ผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

๑. เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๒ คน

๒. เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๓ คน

๓. เทศบาลนครให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๔ คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน ๒ คน เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน ๓ คน และเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน ๕ คน

ส่วนงานของเทศบาล

ส่วนงานของเทศบาลประกอบด้วยหน่วยงานหลัก ๖ ส่วน ดังนี้^{๘๐}

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

๒. ส่วนการคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุ และทรัพย์สินของเทศบาล

๓. ส่วนสาธารณสุข มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสาน ฌาปนสถานสาธารณะ และงานด้านสาธารณสุข ตลอดจนควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหาร ซึ่งรวมทั้งงานสาธารณสุขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมาย

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

^{๘๐} สนิท จรอนันต์, ความเข้าใจเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายการศึกษา, ๒๕๔๙), หน้า ๓๒-๓๔.

๕. ส่วนการประปา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่ายน้ำสะอาดตลอดจนจัดเก็บขยะผลประโยชน์ในการนี้

๖. ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานการสอน การนิเทศ การศึกษา งานสวัสดิการสังคม และนันทนาการ ตลอดจนการปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๒.๖ ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับเทศบาลตำบลหนองผึ้ง

สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบลหนองผึ้ง

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ทำให้ตำบลหนองผึ้งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ตั้งแต่วันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป

ในอดีตพื้นที่บริเวณนี้มีต้นไม้ใหญ่ขึ้นอยู่โดยทั่วไปเป็นจำนวนมาก และมีฝังบาสร้างรังผึ้งอยู่ตาม ต้นไม้ใหญ่ ต้นยาง ด้วยเหตุนี้ จึงได้ตั้งชื่อเรียกตำบลนี้ว่า ตำบลหนองผึ้ง



ตราสัญลักษณ์ประจำเทศบาลตำบลหนองผึ้ง

แผนภาพที่ 2.1 ตราสัญลักษณ์ประจำเทศบาลตำบลหนองผึ้ง

ที่ตั้ง (แสดงที่ตั้งห่างจากอำเภอ)

ตำบลหนองผึ้ง ตั้งอยู่ทางทิศเหนือที่ว่าการอำเภอสาร์ภี และห่างจากที่ว่าการอำเภอสาร์ภี ประมาณ ๒ กิโลเมตร

ขนาดเนื้อที่ (แสดงเนื้อที่โดยประมาณเป็นตารางกิโลเมตรและไร่)

มีเนื้อที่ประมาณ ๑๒.๖๒ ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ ๗,๘๘๘ ไร่ เนื้อที่การเกษตร ๒,๐๐๘ ไร่ ที่อยู่อาศัย ๕,๘๘๐ ไร่ ลักษณะเป็นพื้นที่ราบลุ่ม ไม่มีป่าไม้และภูเขา สภาพเดิมทั่วไปเป็น ดินร่วนปนทรายเหมาะสำหรับการเกษตรกรรม

ทิศเหนือ ติดกับ ต.หนองหอย อ.เมือง จ.เชียงใหม่

ทิศใต้ ติดกับ ต.ยางเนิ้ง และ ต.หนองแฝก อ.สารภี จ.เชียงใหม่

ทิศตะวันออก ติดกับ ต.ไชยสถาน อ.สารภี จ.เชียงใหม่

ทิศตะวันตก ติดกับ ต.ท่าวังตาล อ.สารภี จ.เชียงใหม่

อาณาเขตการปกครองและขอบเขตชุมชนเทศบาลตำบลหนองผึ้ง

จำนวนหมู่บ้าน ๘ หมู่ (แสดงจำนวนหมู่บ้านที่ตามเขตเลือกตั้งในเทศบาลตำบล)

- จำนวนหมู่บ้านใน ทต. เขตเลือกตั้งที่ ๑ จำนวน ๓ หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ ๑,๓ และ ๔

- จำนวนหมู่บ้านใน ทต. เขตเลือกตั้งที่ ๒ จำนวน ๕ หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ ๒,๕,๖,๗

และ ๘

ประชากร

จำนวนประชากรทั้งสิ้น ๑๒,๕๘๖ คน แยกเป็นชาย ๕,๘๗๒ คน หญิง ๖,๗๑๔ คน จำนวนครัวเรือนรวม ๖,๐๕๙ ครัวเรือน

ตารางที่ 2.1 จำนวนประชากรภายในตำบลหนองผึ้ง

หมู่ที่	หมู่บ้าน	จำนวนครัวเรือน	จำนวนประชากร		
			ชาย	หญิง	รวม
๑	หนองผึ้งเหนือ	๙๕๐	๘๘๔	๑,๐๕๙	๑,๙๔๓
๒	เชียงแสน	๕๙๐	๕๑๔	๕๖๘	๑,๐๘๒
๓	ดอนจั่น	๖๗๘	๖๓๔	๖๔๔	๑,๒๗๖
๔	หนองผึ้งใต้	๑,๖๙๙	๑,๔๔๔	๑,๖๘๗	๓,๑๓๑
๕	ป่าแคโยง	๗๐๕	๘๒๗	๙๘๑	๑,๘๐๘
๖	กองทราย	๗๒๔	๗๔๗	๘๒๑	๑,๕๖๘
๗	ป่าเก็ดถี่	๓๐๕	๓๕๒	๔๐๗	๗๕๙
๘	สันค้อ	๔๐๘	๔๗๒	๕๔๗	๑,๐๑๙
	รวม ๘ หมู่บ้าน	๖,๐๕๙	๕,๘๗๒	๖,๗๑๔	๑๒,๕๘๖

สภาพทางเศรษฐกิจ

อาชีพ (แสดงอาชีพของประชากรในเขตเทศบาล)

ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้าง บางส่วนประกอบอาชีพด้านการเกษตร อาชีพเสริม
ภาคหัตถกรรม

หน่วยธุรกิจในเขตเทศบาลหนองผึ้ง

- ปั้มน้ำมันและก๊าซ	๕	แห่ง
- โรงงานอุตสาหกรรม	๘	แห่ง
- อู่ซ่อมรถ	๖๐	แห่ง
- สนามกอล์ฟ	๑	แห่ง
- โรงเรียน	๑	แห่ง
- เติ้นท์รถ	๑๐	แห่ง
- โรงเรียนเอกชน	๒	แห่ง

สภาพสังคม

การศึกษา

- โรงเรียนประถมศึกษา	๒	แห่ง
- โรงเรียนมัธยมศึกษา	๑	แห่ง
- วิทยาลัยอาชีวศึกษา	๑	แห่ง
- ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน	๕	แห่ง
- ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน	๑	แห่ง

สถาบันและองค์การทางศาสนา

- วัด/สำนักสงฆ์	๘	แห่ง
-----------------	---	------

การสาธารณสุข

- สถานอนามัยประจำตำบล / หมู่บ้าน	๑	แห่ง
- อัตราการมีและใช้ส้วมราดน้ำ	๑๐๐	%

ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

- ป้อมยามตำรวจ	๑	แห่ง
----------------	---	------

การบริการพื้นฐาน

การคมนาคมสายหลัก มีจำนวน ๕ สาย คือ

- ถนนสายเชียงใหม่ – ลำปาง (ถนนลาดยาง)
- ถนนสายเชียงใหม่ – ลำพูน (ถนนลาดยาง)

- ถนนเลียบบทางรถไฟเชียงใหม่ – ลำพูน (ถนนลาดยาง)
- ถนนวงแหวนรอบนอก (ถนนลาดยาง)
- ถนนวงแหวนรอบกลาง (ถนนลาดยาง)
- ถนนแอสฟัลต์ติกคอนกรีต ๒๘ สาย ๕.๗๕๐ กม.
- ถนนลาดยางแอสฟัลต์ ๕๔ สาย ๙.๒ กม.
- ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ๒๔ สาย ๓.๔ กม.
- ถนนลูกรังบดอัดแน่น ๑๕ สาย ๓.๗ กม รวม ๑๒๑ สาย จำนวน ๒๒.๐๕ กม.

การโทรคมนาคม

- โทรศัพท์สาธารณะ ๑๖ แห่ง

การไฟฟ้า (แสดงถึงจำนวนหมู่บ้านที่ไฟฟ้าเข้าถึงและจำนวนประชากรที่ใช้ไฟฟ้า)

- จำนวน ๘ หมู่บ้าน ๕,๗๑๔ ครัวเรือน ประชากร ๑๒,๐๑๖ คน

แหล่งน้ำ

แหล่งน้ำธรรมชาติ

- ลำเหมือง ๒๓ สาย

แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

- อ่างเก็บน้ำ ๒ แห่ง
- ฝาย ๒ แห่ง
- บ่อน้ำตื้น ๑,๐๕๑ แห่ง
- บ่อโยก ๒ แห่ง
- สระน้ำ ๓ แห่ง
- ประปาหมู่บ้าน ๖ แห่ง
- ประปาภูมิภาค ๖ แห่ง
- หอถังสูง ๑ แห่ง

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีดังนี้

๑. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
๒. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
๓. การจัดให้มีและการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
๔. การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ

๕. การสาธารณูปการ
๖. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
๗. การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
๘. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
๙. การจัดการศึกษา
๑๐. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
๑๑. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น
๑๒. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
๑๓. การจัดให้มีการบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
๑๔. การส่งเสริมการกีฬา
๑๕. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
๑๖. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
๑๗. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
๑๘. การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
๑๙. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว การรักษาพยาบาล
๒๐. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
๒๑. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
๒๒. การจัดให้มีการควบคุมการฆ่าสัตว์
๒๓. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
๒๔. การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๒๕. การผังเมือง
๒๖. การขนส่งและวิศวกรรมจราจร
๒๗. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
๒๘. การควบคุมอาคาร
๒๙. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
๓๐. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

๓๑. กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

วิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา

วิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น (Vision)

“เทศบาลตำบลหนองผึ้ง เป็นองค์กรที่มีการบริหารจัดการโปร่งใส พัฒนาสุขอนามัยถ้วนหน้า รักษาสภาพสิ่งแวดล้อม สร้างความพร้อมทางการศึกษา พัฒนาภูมิปัญญา ร่วมรักษาวัฒนธรรม นำการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นน่าอยู่อย่างยั่งยืน”

พันธกิจการพัฒนาท้องถิ่น (Mission)

๑. จัดให้มีและบำรุงรักษาสาธารณูปโภค อย่างทั่วถึง ภายในเขตรับผิดชอบ
๒. สร้างชุมชนที่เข้มแข็ง ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
๓. ส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนดำรงชีวิตตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
๔. ส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนมีงานทำ มีอาชีพเสริม
๕. ส่งเสริมสุขภาพของประชาชนให้ประชาชน ได้รับบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง
๖. ส่งเสริม สนับสนุนสวัสดิการแก่เด็ก เยาวชน สตรี ผู้พิการ ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาสทางสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
๗. ป้องกันและระงับโรคติดต่อและไม่ติดต่อ
๘. ปลุกฝังจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน
๙. อนุรักษ์ พัฒนา ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
๑๐. ส่งเสริม สนับสนุนการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบของประชาชนทุกเพศ ทุกกลุ่มอายุ (การเรียนรู้ตลอดชีวิต)
๑๑. ส่งเสริม สนับสนุน ให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบล
๑๒. นำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นหลักการบริหารงานของเทศบาล (องค์กรธรรมาภิบาล)

๒.๗ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๗.๑ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นในการศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารงานตามหลัก
อธิปไตยของเทศบาลตำบลหนองผึ้ง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยจะได้นำมากล่าวพอ
สังเขป ดังนี้

เจษฎา จันทบุรณันท์ ได้ศึกษาเรื่อง “การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการ
ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี” ผลการสำรวจ พบว่า
ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสอยดาว โดยแบ่งเป็น ๔ กลุ่มประกอบด้วย
กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มอาสาสมัคร แม่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน และกลุ่ม เยาวชน จำนวน
๕๓๖ คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถาม มี ค่าความเที่ยงของตัว
แปรต่าง ๆ อยู่ระหว่าง 0.๙๑ – 0.๙๕ สถิติที่ใช้ ค่าความถี่ ค่าเฉลี่ย ค่า เบี่ยงเบนมาตรฐาน การแปล
ความ สถิติ t-test และ F-test (One-way ANOVA) ที่ระดับ นัยสำคัญที่ 0.๕

ในภาพรวมการให้บริการ ด้านการอำนวยความสะดวก ด้านการประชาสัมพันธ์ และ
ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอสอยดาว มี
ระดับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง โดยให้การ
อำนวยความสะดวกมาเป็นอันดับที่ ๑

ด้านการเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การ
บริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอสอยดาวทั้ง ๔ ด้านกับปัจจัยในเรื่อง เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับ
การศึกษา กลุ่มประชากร รายได้ต่อเดือน และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ใน เขตองค์การบริหารส่วนตำบล
พบว่า เมื่อจำแนกตามเพศ มีเพียงด้านประชาสัมพันธ์ที่มีระดับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงาน
ที่แตกต่างกัน^{๔๑}

บวร วิเศษสุนทร ได้วิจัยเรื่อง “ความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้
ในองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย” ผลการวิจัยพบว่า

๑. ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหาร ส่วน
ตำบล ในอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่
ในระดับมาก จำนวน ๕ ด้าน และอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน ๑ ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมาก
ไปน้อย ดังนี้ ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรมด้านหลักความคุ้มค่า
ด้านหลักการมีส่วนร่วม และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือด้านหลักความโปร่งใส

^{๔๑} เจษฎา จันทบุรณันท์, “การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหาร
ส่วนตำบลในเขตอำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี”, วิทยานิพนธ์ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต,
(บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยบูรพา), ๒๕๔๕

๒. การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามเพศ โดยรวมไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาจำแนกเป็นรายด้านพบว่า ด้านหลักคุณธรรม และด้านหลักความโปร่งใส มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.๕

๓. การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย จำแนกตามอายุโดยรวมและจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.๕

๔. การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย จำแนกตามการศึกษา โดยรวมและจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.๕๘๖^{๘๒}

เสนอแนะ สภาพไทย ได้ศึกษาเรื่อง “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามความคิดเห็นของนักเรียนเสนาธิการทหารบก” ผลการศึกษา พบว่า โดยส่วนใหญ่แล้วนักเรียนเสนาธิการทหารบก จะให้ความเห็นว่า การบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีของรัฐบาลมีความสำคัญอยู่ในระดับสูง ได้แก่ ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่า ด้านนิติธรรม และด้านคุณธรรม อยู่ในระดับปานกลางและจากการทดสอบ สมมติฐานพบว่า นักเรียนเสนาธิการทหารบกที่มีอายุ สถานภาพ การศึกษา ระดับรายได้ ชื่น ยศ ระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ และตำแหน่งหน้าที่ต่างกันไม่มีผลต่อความคิดเห็นเรื่องการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีของรัฐบาลแตกต่างกัน^{๘๓}

สามารถ ไชยพันธุ์ ได้วิจัยเรื่อง “ความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและความ พร้อมในการจัดการศึกษาตามอัยยาศัยของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดน่าน” ผลการวิจัย พบว่า ความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามอัยยาศัยของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดน่าน สมาชิกส่วนใหญ่เห็นด้วยมาก ในการที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเกือบทุกด้าน ยกเว้นด้านการควบคุมติดตามประเมินผล การจัดการศึกษาที่สมาชิกเห็นด้วยน้อย ความพร้อมในการจัดการศึกษาตามอัยยาศัยของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดน่าน พบว่า ประธานองค์การบริหาร ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการ และกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล มีความพร้อมในการจัดการศึกษาตามอัยยาศัยไม่แตกต่าง

^{๘๒} บวร วิเศษสุนทร, “ความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย”, *วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม), ๒๕๕๐

^{๘๓} เสนาะ สภาพไทย, พ.ท. “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามความคิดเห็นของนักเรียนเสนาธิการทหารบก”, *วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยบูรพา), ๒๕๔๙.

กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติทุกด้าน องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ แตกต่างกันมีความพร้อมในการจัดการศึกษา ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 0.๕^{๘๔}

๒.๗.๒ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร ในการศึกษาเรื่อง การบริหารงานตามหลักอภินิหารธรรมของเทศบาลตำบลหนองผึ้ง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยจะได้นำมากล่าว พอสังเขป ดังนี้

พระธีระพงศ์ สุธะโร (แช่เล่า) ได้ศึกษาเรื่อง “การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย” บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเวียงป่าเป้า มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาในแต่ละด้านพบว่า บุคลากรมีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการ อยู่ในระดับมากทุกด้าน

การเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาค้นคว้าพบว่า บุคลากรที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ และเขตพื้นที่ โดยรวมไม่แตกต่างกันจึงปฏิเสธสมมติฐานที่ตั้งไว้^{๘๕}

พระโกศล มณีนटना(ณัฐ) ได้ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนของเทศบาลเมืองบางมูลนาก อำเภอบางมูลนาก จังหวัดพิจิตร” ผลการศึกษาค้นคว้าพบว่า

๑. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนของเทศบาลเมืองบางมูลนาก อำเภอบางมูลนาก จังหวัดพิจิตร โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายละเอียดในแต่ละด้านพบว่า อยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน ได้แก่ ด้านการวางแผนพัฒนาชุมชน ด้านการดำเนินงานพัฒนาชุมชน ด้านการติดตามตรวจสอบ และด้านการประเมินผล ตามลำดับ

๒. เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนของเทศบาลเมืองบางมูลนากโดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา อาชีพและรายได้ ต่อเดือน ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า ปัจจัยที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

^{๘๔} สามารถ ไชยพันธุ์, “ความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและความพร้อมในการจัดการศึกษาตามอรรถาธิบายของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดน่าน”, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาบริหารการศึกษา, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์), ๒๕๔๕

^{๘๕} พระธีระพงศ์ สุธะโร (แช่เล่า), “การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหาร ส่วนตำบล อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย” วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, รัฐประศาสนศาสตร์, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๕

ชุมชนของเทศบาลเมืองบางมูลนาก อำเภอบางมูลนาก จังหวัดพิจิตร โดยภาพรวม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.๐๑ ซึ่งตรงตามสมมติฐานที่ตั้งไว้^{๘๖}

ธนนชัย รัตนไทรแก้ว ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การประเมินการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนในจังหวัดนครสวรรค์” ผลการวิจัยสรุปได้ว่า

๑) โรงเรียนในจังหวัดนครสวรรค์ มีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาการบริหารงานโรงเรียนซึ่งอยู่ในแต่ละหลักของธรรมาภิบาล พบว่า ทุกด้านอยู่ในระดับมาก โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ การบริหารงบประมาณ รองลงมา คือ ด้าน การบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานทั่วไป และด้านวิชาการ ตามลำดับ

๒) ผลการเปรียบเทียบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ของโรงเรียนในจังหวัด นครสวรรค์ จำแนกตามขนาดโรงเรียน ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการบริหารโรงเรียน พบว่า ในภาพรวมและในแต่ละหลักไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ ในหลักความคุ้มค่าในเรื่องของการได้รับรางวัลด้านวิชาการ ซึ่งเป็นผลมาจากการส่งเสริมงานวิชาการระหว่าง โรงเรียนขนาดเล็กกับขนาดกลาง และขนาดเล็กกับขนาดใหญ่ รวมทั้งประสบการณ์ในการ บริหารโรงเรียนต่ำกว่า ๑ ปี และสูงกว่า ๒ ปี แตกต่างกัน^{๘๗}

รหัส แสงผ่อง ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง กระบวนการบริหารพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลของกรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดจันทบุรี เพื่อ ศึกษากระบวนการบริหารพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลและเปรียบเทียบกระบวนการบริหารพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล จำแนกตามเพศ อายุ สภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ของกรรมการบริหารและสมาชิก อบต. ผลการวิจัยพบว่า

๑. กรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดจันทบุรี มี กระบวนการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก โดยมีกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักคุณธรรม มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาคือกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นตามหลัก ความคุ้มค่าสำหรับค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด คือ กระบวนการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบ

^{๘๖} พระโกศล มณีนटना (ณัฐม), “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนของ เทศบาลเมืองบางมูลนาก อำเภอบางมูลนาก จังหวัดพิจิตร”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิตสาขารัฐประศาสนศาสตร์*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๕

^{๘๗} ธนนชัย รัตนไทรแก้ว, “การประเมินการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ของโรงเรียนในจังหวัดนครสวรรค์”, *วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์), ๒๕๕๘

๒. กรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดจันทบุรี ที่มีเพศ อายุ สภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้แตกต่างกัน มีกระบวนการบริหาร พัฒนาท้องถิ่นต่าง ต่างกันอย่างไรมีนัยสำคัญทางสถิติ^{๔๔}

ธิดารัตน์ ศิลวรรณโณ ได้ศึกษาเรื่อง “ความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักสังคหวัตถุ ๔ : กรณีศึกษา อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน” ผลการศึกษา พบว่า

๑. พนักงานส่วนบุคคลมีความคิดเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีการบริหารงานตามหลักสังคหวัตถุ ๔ โดยรวมอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๕๘) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า พนักงานส่วนตำบลมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ในด้านทาน ด้านปิยวาจา ด้านอรรถจริยา และด้านสมานัตตตา อยู่ในระดับมากทุกด้าน (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๖๓, ๓.๕๙, ๓.๕๖, ๓.๕๕ ตามลำดับ)

๒. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลต่อการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ตามหลักสังคหวัตถุ ๔ จำแนกตามสถานภาพส่วนบุคคล พบว่า พนักงานส่วนตำบลที่มีอายุต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารตามหลักสังคหวัตถุ ๔ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.๑

๓. ข้อเสนอแนะต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เห็นว่าควร ส่งเสริมให้มีการปลูกจิตสำนึกในการแบ่งปัน ช่วยเหลือกัน เพื่อให้เกิดการร่วมมือกันทำงานที่ดีขึ้น และพนักงานส่วนตำบลควรปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ให้ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ การพูดจาหักทลายกันด้วยความสุภาพอ่อนหวานและหลีกเลี่ยงคำพูดที่ทำให้เกิดความขัดแย้งและทำร้ายกัน มีความสามัคคี ให้ความช่วยเหลือเพื่อนร่วมงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ ควรมีความกระตือรือร้นที่จะช่วยเหลือผู้อื่นและสังคม ปฏิบัติ กับทุก ๆ คนด้วยความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ ในการตัดสินใจต้องเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมตามเหตุและผล ไม่ใช้อารมณ์ส่วนตัวมาเกี่ยวข้อง มีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานในการพิจารณาเลื่อนขั้นและลงโทษอย่างชัดเจนสามารถตรวจสอบได้ และผู้บริหารควรใช้หลักธรรมทางพระพุทธศาสนาช่วยในการ

^{๔๔} รพีพร แสงผ่อง , “กระบวนการบริหารพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลของกรรมการบริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดจันทบุรี”, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี), ๒๕๕๗.

บริหารงานภายในองค์กรให้มากขึ้น เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่มีคุณภาพสามารถช่วยเหลือประชาชนได้อย่างแท้จริง^{๘๙}

จنگศักดิ์ ผดุงทรัพย์ ได้วิจัยเรื่อง “กลไกการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของตุลาการ” ผลการวิจัยพบว่า กลไกการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของตุลาการ ด้านการบรรจุแต่งตั้ง คือมีการกำหนดอายุขั้นต่ำ มีการกำหนดประสบการณ์ในการทำงานและวุฒิการศึกษาขั้นต่ำ นอกจากนี้ยังมีกระบวนการฝึกอบรมเกี่ยวกับการโยกย้ายมีการกำหนดบัญชีอาวุโสศาลในการแต่งตั้งโยกย้าย และกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งทางการบริหารเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบ มีการกำหนดตัวบุคคล ผู้พิจารณา ความดีความชอบในลำดับต่าง ๆ และมีการใช้ระบบบัญชีเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งแบบแท่ง เกี่ยวกับการขึ้นดำรงตำแหน่งหรือการเลื่อนตำแหน่ง มีการจัดลำดับอาวุโสของตัวผู้พิพากษา เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยมีการตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงในชั้นต้นก่อนมีการตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยเว้นแต่ความผิดที่ชัดแจ้ง^{๙๐}

รุ่งนภา ตาอินทร์ ได้วิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลบริหารจัดการที่ดี กรณีศึกษาองค์กรการบริหารส่วนตำบลดอนแก้วอำเภอมะแมร์ จังหวัดเชียงใหม่” ผลการวิจัย พบว่า ๗ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องอย่างมากกับการการบริหารองค์กร คือ ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร ปัจจัยด้านกลยุทธ์ ปัจจัยด้านระบบและวิธีการบริหารงาน ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านผู้นำ ปัจจัยด้านทักษะการบริหารและปัจจัยด้านค่านิยมร่วมหรือวัฒนธรรมองค์กร เป็นปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จขององค์กร ปัจจัยทั้ง ๗ ประการมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จที่องค์กร^{๙๑}

สุภัทรมาศ จริยเวชช์วัฒนา ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล” ผลการวิจัย พบว่า เทศบาลตำบลบ้านฉาง มีความเสมอภาคและมีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึง ไม่มีการเลือกปฏิบัติและได้จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาและในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีการเปิดเผยตรงไปตรงมา พบว่า

^{๘๙} ธีรรัตน์ ศิลาวรรณโณ, "ความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักสัจจกต ๔ กรณีศึกษาอำเภอมะแมร์เชียงใหม่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน" วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๔

^{๙๐} จنگศักดิ์ ผดุงทรัพย์, “กลไกการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของตุลาการ”, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), ๒๕๕๑.

^{๙๑} รุ่งนภา ตาอินทร์, “ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลบริหารจัดการที่ดี”, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร, กรณีศึกษาองค์กรการบริหารส่วนตำบลดอนแก้วอำเภอมะแมร์ จังหวัดเชียงใหม่, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), ๒๕๕๑.

มีปัญหาในเรื่องของคณะกรรมการ ชุมชนที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามานั้นบางคนไม่เห็นแก่ประโยชน์ของชุมชนแต่เข้ามาเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง^{๙๒}

ธินิตา ฐิติภากร ได้วิจัยเรื่อง “การเปรียบเทียบความโปร่งใสในการบริหารงานของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครปฐม” ผลการวิจัยพบว่า ความโปร่งใสของเทศบาลตำบลอยู่ในระดับปานกลาง และองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับมาก และเมื่อเปรียบเทียบความโปร่งใสในการบริหารงานเทศบาล ๑) การเปิดเผยข้อมูล ๒) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ ๓) ความรับผิดชอบในการบริหารงานอยู่ในระดับมาก ๔) การให้ประชาชนติดตามตรวจสอบการบริหารงานมีความแตกต่างกันคือเทศบาลได้ให้ประชาชนติดตาม ตรวจสอบการบริหารน้อยกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล^{๙๓}

นภดล จริยะกุล ได้วิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา” ผลการวิจัย พบว่า ความรู้ความเข้าใจของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ไม่มีความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่สมรสแล้วมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนสูงกว่าคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสภาพโสดและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอาชีพธุรกิจส่วนตัวมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนสูงกว่าคณะกรรมการ บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอาชีพเกษตรกรรม ค้าขาย และรับจ้าง^{๙๔}

เสนาะ สถาพไทย ได้วิจัยเรื่อง “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามความคิดเห็นของนักเรียนเสนาธิการทหารบก” ผลการวิจัย พบว่า โดยส่วนใหญ่แล้วนักเรียนเสนาธิการทหารบก จะให้ความเห็นว่าการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีของรัฐบาล มีความสำคัญอยู่ในระดับสูง ได้แก่ ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่า ด้านนิติธรรม และด้านคุณธรรม อยู่ในระดับปานกลางและจากการทดสอบสมมติฐาน พบว่า นักเรียนเสนาธิการทหารบกที่มี

^{๙๒} สุภัทรมาศ จริยะเวชวัฒนา, “การบริหารจัดการเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านฉาง”, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยบูรพา), ๒๕๕๗.

^{๙๓} ธินิตา ฐิติภากร, “การศึกษาเปรียบเทียบความโปร่งใสในการบริหารงานของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครปฐม”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหิดล), ๒๕๕๖.

^{๙๔} นภดล จริยะกุล, “การมีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง), ๒๕๕๒.

อายุ สถานภาพ การศึกษา ระดับรายได้ ชัยยศ ระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ และตำแหน่งหน้าที่ ต่างกันไม่มีผลต่อความคิดเห็นเรื่องการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีของรัฐบาลแตกต่างกัน^{๙๕}

นรากร พลหาญ ได้วิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่” ผลการวิจัย พบว่า ๑. การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในภาพรวมอยู่ในระดับค่อนข้างสูง โดยมีการปฏิบัติงานตามหลักความคุ้มค่าสูง ที่สุด รองลงมาคือการ ปฏิบัติงานตามหลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม และการ ปฏิบัติงานตามหลักนิติธรรมตามลำดับ ๒. ความตระหนักมุ่งมั่นของบุคลากรใน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อสร้างธรรมาภิบาลโดยรวมอยู่ในระดับสูง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะบุคลากรใน ส่วนงานต่าง ๆ มีความเข้าใจในนโยบายและการปฏิบัติงานตามภารกิจที่ตนเองได้รับมอบหมาย มีความตั้งใจปฏิบัติตามภารกิจและรับผิดชอบต่องาน มีการทุ่มเทความรู้ความสามารถให้การ ปฏิบัติงานในตำแหน่งและหน้าที่ของตนบุคลากรมีความผูกพันในงานที่ปฏิบัติ และเสียสละทุ่มเทให้ เวลากับการปฏิบัติงาน ทั้งยังมีทัศนคติที่ดีต่อการทำงานปฏิบัติงานด้วยความสุจริต โปร่งใสและ เปิดเผย มีการพัฒนาตนเองอยู่เสมอเพื่อความก้าวหน้าในหน้าที่การงานจึงส่งผลให้บุคลากรใน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีความตระหนักมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานเพื่อสร้างธรรมาภิบาล ๓. ความรู้ความ เข้าใจเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรในส่วนงานต่าง ๆ โดยรวมอยู่ในระดับสูง ทั้งนี้อาจเป็น เพราะสังคมในยุคปัจจุบัน เป็นยุคของข้อมูลข่าวสารที่มีช่องทางในการเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้ จากหลายช่องทาง โดยสะดวกและมีความรวดเร็ว กอปรกับทางภาครัฐและส่วนงานต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้อง ได้กำหนดแนวทางและพัฒนาส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ ข้อมูลข่าวสาร ดังจะเห็นได้จากการ แบ่งปันความรู้ในกระบวนการเรียนรู้ (KM) ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีเนื้อหาและสาระเกี่ยวกับหลัก ธรรมาภิบาลส่งผลให้บุคลากรในมหาวิทยาลัยโดยส่วนใหญ่ มีความตื่นตัวในการศึกษาหาความรู้ เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลอยู่ตลอดเวลา จึงทำให้บุคลากรส่วนใหญ่ในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลในระดับสูง^{๙๖}

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร สรุปได้ว่า การบริหารงานต้องมีคุณลักษณะ ของการบริหารที่ดีและมีการบริหารงานการดูแลภายในองค์กรด้วยหลักการบริหารที่ดีเพื่อให้งานนั้น เป็นไปอย่างเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยทุกคนในองค์กรมีส่วนร่วมและมีความ โปร่งใสในการบริหารองค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่ได้วางนโยบายเอาไว้ การบริหารเป็น

^{๙๕} เสนาะ สภาพไทย, “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามความคิดเห็นของนักเรียนเสนาธิการ ทหารบก”, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยบูรพา), ๒๕๔๙.

^{๙๖} นรากร พลหาญ, “การวิเคราะห์การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่”, วิทยานิพนธ์รัฐ ประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), ๒๕๕๒.

การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรมาบริหาร และจะมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพและมีการปกครองที่ดี โดยมีการวางแผน การตัดสินใจที่ดี การพัฒนาบุคลากร การให้ผลตอบแทน จึงจะทำให้เป็นผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพ

๒.๗.๓ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับอธิปไตย ๗ ประการ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักอธิปไตย ๗ ประการ ในการศึกษาเรื่อง การบริหารงานตามหลักอธิปไตยของเทศบาลตำบลหนองผึ้ง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยจะได้นำมากล่าวพอสังเขป ดังนี้

พระมหาอัครา ญาณทวี (เหลื่อมรัมย์) ได้ศึกษาเรื่อง “ศึกษาวิเคราะห์การปกครองตามหลักอธิปไตยที่มีในพระพุทธศาสนาเถรวาท” จากการศึกษา พบว่า การปกครองตามหลักอธิปไตยที่มีในพระพุทธศาสนาเถรวาท การปกครองเป็นการใช้อำนาจที่มีผลบังคับ ใช้ทางการเมืองหรือเหนือการกระทำหรือกิจกรรมของหน่วยทางการเมืองและพลเมือง ซึ่งจุดประสงค์ของการปกครองนั้นเพื่อควบคุมดูแลปกป้องให้คนในรัฐอยู่อย่างปกติสุข และรัฐประเทศมีความมั่นคงปลอดภัยจากการรุกรานจากภายนอกทุก ๆ ด้าน

สำหรับหลักอธิปไตยในพระพุทธศาสนา เป็นหลักธรรมที่เป็นไปในทางเจริญ ฝ่ายเดียว ไม่มีทางเสื่อม ตราบเท่าที่ยังคงปฏิบัติตามหลักธรรมนี้อยู่ พระพุทธเจ้าทรงแสดงแก่เจ้า ลิงฉวีทั้งหลาย ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองของแคว้นวัชชีที่ใช้หลักการปกครองแบบสามัคคีธรรม ทำให้แคว้นวัชชีมีความเจริญรุ่งเรืองและมั่นคง และสอนแก่ภิกษุสงฆ์ เพื่อให้พระสงฆ์ปฏิบัติตนและอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข สามารถนำหลักธรรมคำสอนแนวทางปฏิบัติไปสู่สังคมมนุษย์ให้รอดพ้นจากความทุกข์ทั้งปวงได้

การปกครองตามหลักอธิปไตย เป็นการนำหลักอธิปไตยไปใช้ในการบริหาร การปกครอง เพื่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งหลักอธิปไตยเป็นธรรมสำหรับให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยเฉพาะปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองที่คนส่วนมากมีส่วนร่วมในการปกครอง และหลักอธิปไตยยังเป็นธรรมที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหาร นักปกครองทุกระดับ เพื่อนำพาองค์กร หรือรัฐประเทศไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง มีความมั่นคงในรัฐ ไม่ประสบกับความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ยังมีการปฏิบัติตามธรรมเหล่านี้^{๙๗}

^{๙๗} พระมหาอัครา ญาณทวี (เหลื่อมรัมย์), “ศึกษาวิเคราะห์การปกครองตามหลักอธิปไตยที่มีในพระพุทธศาสนาเถรวาท”, วิทยานิพนธ์ศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย), ๒๕๕๑.

พระมหาอานนท์ อานนโท (นรมาตร์) ได้ศึกษาเรื่อง “การบริหารกิจการคณะสงฆ์ในเขตจังหวัดชุมพรกับการประยุกต์ใช้หลักสิกขาอุปัชฌายานิยัตถม ๗” ผลการศึกษามีดังนี้ การประยุกต์ใช้หลักสิกขาอุปัชฌายานิยัตถม ๗ ในการบริหารกิจการคณะสงฆ์ พบว่า พระสังฆาธิการในจังหวัดชุมพรโดยส่วนมากแล้วได้นำหลักสิกขาอุปัชฌายานิยัตถม ๗ ไปใช้ในการบริหารกิจการคณะสงฆ์โดยภาพรวม อยู่ในเกณฑ์ที่มาก โดยมีค่าเฉลี่ย ๔.๒๘ โดยพระสังฆาธิการในจังหวัดชุมพรได้ดำเนินการประชุมพระภิกษุสามเณรในพื้นที่เขตปกครองเป็นประจำและยังมีการประชุมร่วมกันระหว่างคณะสงฆ์กับผู้นำชุมชน พร้อมกันนี้ยังมีการประเมินผล ให้ความสำคัญกับการประชุมโดยสละเวลาเข้ามาเข้าร่วมประชุม มีการวางกฎระเบียบให้แก่คณะสงฆ์ด้วยการรณรงค์ให้วัดเป็นสถานที่ปลอดบุหรี่ มีการยกย่องพระมหาเถระผู้ทำคุณงามความดีและเชิดชูให้เป็นเกียรติประวัติ ทำความเข้าใจในการบริหารงานตามจารีตพระพุทธศาสนา มีการอนุรักษ์ธรรมชาติ โดยให้ความรู้ถึงประโยชน์ของธรรมชาติ ทั้งนี้ยังส่งเสริมการปรับภูมิทัศน์ภายในอาวาสในเขตปกครองให้เป็นลานธรรม เปิดโอกาสให้ผู้มาเยือนได้มีการสนทนาแลกเปลี่ยนความรู้ทางด้านธรรมะ ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจหลักธรรมและส่งผลให้เกิดทัศนคติใหม่ๆ ในหลักธรรมคำสอนทางพระพุทธศาสนา การเปรียบเทียบเปรียบเทียบระดับการประยุกต์ใช้หลักสิกขาอุปัชฌายานิยัตถม ๗ ในการบริหารกิจการคณะสงฆ์ของพระสังฆาธิการในจังหวัดชุมพร จำแนกตามข้อมูลส่วนบุคคล พบว่า ตำแหน่งพระสังฆาธิการ วุฒิการศึกษาทางธรรม วุฒิการศึกษาทางเปรียญธรรมและประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่พระสังฆาธิการนั้นมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ 0.๕๙๕^{๔๔}

พระปลัดสุรพงษ์ ฐิตญาโณ (แก้วกอ) ได้วิจัยเรื่อง “การศึกษาวิเคราะห์การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักอุปัชฌายานิยัตถม : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี” ผลการวิจัย พบว่า เทศบาลตำบลขามใหญ่ได้ประยุกต์ใช้หลักอุปัชฌายานิยัตถม ดังนี้ ๑) มีการประชุมกันเนื่องนิตย์ คือประชุมสามัญปีละ ๔ ครั้ง และเมื่อมีปัญหาเร่งด่วนสามารถประชุมวิสามัญได้ และมีการประชุมประจำเดือนของเจ้าหน้าที่ พนักงาน ลูกจ้างของเทศบาล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งทุกการประชุม เพื่อแลกเปลี่ยน ระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ๒) พร้อมเพรียงกันประชุม เลิกประชุม และพร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำร่วมกันโดยเฉพาะมีกำหนด ระเบียบวาระประชุม ภายหลังประชุม มีการมอบหมายภาระที่ต้องรับผิดชอบ โดยจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผล ๓) เคารพปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ได้วางไว้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะกฎหมายบ้านเมือง และยึดหลักปรัชญาดั้งเดิมมาเป็นแนว

^{๔๔} พระมหาอานนท์ อานนโท (นรมาตร์), "การบริหารกิจการคณะสงฆ์ในเขตจังหวัดชุมพรกับการประยุกต์ใช้หลักสิกขาอุปัชฌายานิยัตถม ๗", วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิตสาขารัฐประศาสนศาสตร์, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๒.

ทางการบริหาร เช่น ฮิตสิบสองคองสิบสี่ ๔) เคารพนับถือผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ผู้มีคุณธรรม จริยธรรม และผู้สูงอายุ เคารพเชื่อถือความคิดเห็นของท่าน พร้อมทั้งช่วยเหลือเกื้อกูลท่านเหล่านั้น ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น ด้านสาธารณสุข และเบี้ยเลี้ยงชีพ เป็นต้น ๕) คุ่มครองสิทธิเด็กและสตรี จากการดูหมิ่นเหยียดหยาม หรือการใช้ความรุนแรง และการล่วงละเมิดทางเพศ ๖) เจตีย์ หรือพุทธศาสนสถานเป็นเครื่องสัญลักษณ์สำคัญทางพระพุทธศาสนาได้รับการดูแล และบูรณปฏิสังขรณ์ ๗) สนับสนุนส่งเสริมคนปฏิบัติดีปฏิบัติธรรม พร้อมทั้งให้ความอารักขาและคุ้มครอง^{๙๙}

พระวิไลสอน อาจารย์สิริ ได้วิจัยเรื่อง “การใช้หลักพุทธธรรม (อปริหานิยธรรม) ของผู้บริหาร ผู้ช่วยผู้บริหาร และครูผู้สอนที่มีต่อการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนวิถิพุทธ ” ผลการวิจัยพบว่า โดยภาพรวม อยู่ในระดับมาก เรียงลำดับจากด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย คือหมั่นประชุมกันเนื่อง นิตย์ พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม ไม่บัญญัติสิ่งที่บัญญัติไว้ (อันขัดต่อหลักการเดิม) ท่านเหล่าใดเป็นผู้ใหญ่ในชนชาววัชชี เคารพนับถือ บรรดากุลสตรี กุลกุมารี ให้อยู่ดีโดยไม่ถูกข่มเหงชื่นใจ เคารพสักการบูชาเจตีย์ ภายในและภายนอก จัดให้มีอารักขา คุ่มครอง ป้องกันอันชอบธรรม และด้านปัญหาการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนวิถิพุทธ พบว่า โรงเรียนวิถิพุทธมีปัญหาการบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับมาก เรียงลำดับปัญหา จากด้านที่มีปัญหามากไปหาน้อยได้ ดังนี้ ด้านผู้บริหาร ด้านครูผู้สอน ด้านการดำเนินงาน ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น^{๑๐๐}

พระครูสังฆรักษ์วีระศักดิ์ จันทวโธ (รตจันทรวงษ์) ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารงาน บุคคลตามหลักอปริหานิยธรรม ๗ ของโรงเรียนมัธยมศึกษา เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร” ผลของการวิจัย พบว่า การบริหารงานบุคลากร ของผู้บริหารสถานศึกษาและครู ที่มีต่อการบริหารงานบุคลากรตามหลักอปริหานิยธรรม ๗ โรงเรียนมัธยมศึกษา เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมากทั้ง ๗ ด้าน เรียงลำดับจากด้าน ที่มีค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย คือ ด้านให้ความเคารพต่อเพศสตรี ด้านมีความเคารพต่อสถานที่ภายในโรงเรียน ด้านไม่ตั้งกฎระเบียบที่ขัดต่อระเบียบของโรงเรียน ด้านหมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ ด้านมีความเคารพนับถือต่อ

^{๙๙} พระปลัดสุรพงษ์ ฐิตญาโณ (แก้วกอ), “การศึกษาวิเคราะห์การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักอปริหานิยธรรม: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิตสาขารัฐประศาสนศาสตร์**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๕.

^{๑๐๐} พระวิไลสอน อาจารย์สิริ, “การใช้หลักพุทธธรรม (อปริหานิยธรรม) ของผู้บริหาร ผู้ช่วยผู้บริหาร และครูผู้สอนที่มีต่อการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนวิถิพุทธ”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิตสาขาวิชาการบริหารการศึกษา**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๑.

ผู้บังคับบัญชา ด้านพร้อมเพรียงกันประชุม และด้านให้ความดูแลเอาใจใส่ต่อท่านผู้มาเยือนตามลำดับ^{๑๐๑}

พระครูวิลาศกาญจนธรรม (เล็ก สุธมมปญโญ) ได้วิจัยเรื่อง “การปกครองคณะสงฆ์ตามหลักสิกขาภิธานียธรรม ๗ ของคณะสงฆ์อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี” ผลการวิจัยพบว่า การปกครองคณะสงฆ์ตามหลักสิกขาภิธานียธรรม ๗ ของคณะสงฆ์อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี นั้น การวิจัยแบ่งได้ออกเป็น ๓ ส่วน ส่วนแรกคือศึกษาความคิดเห็น ซึ่งผลปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นต่อการปกครองคณะสงฆ์ตามหลักสิกขาภิธานียธรรม ๗ ว่าอยู่ในระดับ “มาก” (๔.๓๐ จาก ๕) และพิจารณาผลแยกตามหัวข้อธรรมย่อย ทั้ง ๗ ข้อก็พบว่า หัวข้อที่เกี่ยวกับการให้ความเคารพผู้อาวุโสกว่า และหัวข้อที่เกี่ยวกับการประชุมโดยพร้อมเพรียงกัน ได้รับคะแนนความคิดเห็นในระดับ “มากที่สุด” (๔. ๓ และ ๔. ๐) นอกนั้นอีก หัวข้อย่อยแม้มีคะแนนไม่ค่อยต่างกัน แต่จัดอยู่ในระดับที่ “มาก” ทุกหัวข้อ โดยมี หัวข้อย่อยเกี่ยวกับการหมั่นประชุมเป็นเนืองนิตย์ และหัวข้อเกี่ยวกับการยินดีในเสนาสนะป่า มีคะแนนน้อยที่สุด (๓.๘๓ และ ๓.๘๘)^{๑๐๒}

พระครูปฐมกัณฑ์ธารกร (บุญแทน มะลิอ่อน) ได้ศึกษาเรื่อง “หลักธรรมในพระพุทธศาสนาเถรวาทกับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน” ผลจากการศึกษา พบว่า สิทธิมนุษยชนหมายถึง สิทธิต่าง ๆ ที่มนุษย์แต่ละคนได้มาเริ่มตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตายและทุกคนสามารถ ปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนได้โดยชอบธรรม โดยมีลักษณะเฉพาะดังนี้ ๑) เป็นสิทธิที่ติดตัวมากับมนุษย์ (Inherent) ๒) เป็นสิทธิที่เป็นสากล (Universal) ๓) เป็นสิทธิที่ไม่อาจถ่ายโอนให้แก่กันได้ (Inalienable) และ ๔) เป็นสิทธิที่ไม่ถูกแยกออกจากกัน (Indivisible) สิทธิดังกล่าวนี้มีความเป็นสากลและเป็นนิรันดร์ ฉะนั้น จุดมุ่งหมายของสิทธิมนุษยชน เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์สุข ความเสมอภาคของมวลมนุษยชาติในโลก สิทธิมนุษยชนนั้นสามารถแบ่งเป็น ๖ ประเภท ได้แก่ ๑) สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ (Right to live) ๒) สิทธิที่จะได้รับการศึกษา (Right to education) ๓) สิทธิที่จะทำงาน (Right to work) ๔) สิทธิแห่งเสรีภาพ (Right of freedom) ๕) สิทธิแห่งทรัพย์สิน (Right of property) และ ๖) สิทธิแห่งสัญญาประชาคม (Right of contact) สิทธิมนุษยชนมีขอบเขตเพียง ๒ ประการ ได้แก่ (๑) สิทธิมนุษยชนโดยทั่วไป หมายถึง การปฏิบัติต่อกันด้วยความเป็นพี่เป็นน้องระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ เป็นต้น

^{๑๐๑} พระครูสังฆรักษ์วีระศักดิ์ จันทวิโส (รณจันทรวงษ์), “การบริหารงานบุคคลตามหลักอภิธานีย ธรรม ๗ ของโรงเรียนมัธยมศึกษา เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๕

^{๑๐๒} พระครูวิลาศกาญจนธรรม (เล็ก สุธมมปญโญ), “การปกครองคณะสงฆ์ตามหลักสิกขาภิธานีย ธรรม ๗ ของคณะสงฆ์ อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๕.

(๒) สิทธิมนุษยชนโดยธรรม หมายถึง การปฏิบัติต่อกันระหว่างมนุษย์กับสรรพสิ่งที่อยู่ในโลกเสมือนว่าสรรพสิ่งนั้นล้วนเป็นพี่น้องกันกับมนุษย์ เพราะมนุษย์ได้พึ่งพาอาศัยในการดำรงชีวิตอยู่ สิทธิมนุษยชนโดยธรรมจึงมีความหมายที่กว้าง เช่น มนุษย์กับสัตว์ เป็นต้น^{๑๐๓}

สรุปได้ว่า ทั้งสิทธิมนุษยชนและหลักธรรมในพระพุทธศาสนาเถรวาทล้วนมีการส่งเสริมให้ปฏิบัติความดี สนับสนุนให้กระทำความดีต่อกันในฐานะที่เป็นมนุษย์ หลักธรรมในพระพุทธศาสนาเถรวาทจึงอยู่ในฐานะสนับสนุน ส่งเสริม และพัฒนาชีวิตมวลมนุษย์ให้เข้าถึงสันติสุขทั้งด้านส่วนตัวและส่วนรวมตลอดไป

๒.๗.๔ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ในการศึกษาเรื่อง การบริหารงานตามหลักอปริหานิยธรรมของเทศบาลตำบลหนองผึ้ง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยจะได้นำมากล่าวพอสังเขป ดังนี้

ประทุมพร พลายเมือง ได้วิจัยเรื่อง “การศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลนครอุบลราชธานี” ผลการวิจัย พบว่า ประชาชนที่มารับบริการที่เทศบาลนครอุบลราชธานี มีความพึงพอใจในการให้บริการทะเบียนราษฎร ด้านการศึกษา ด้านการคลัง ด้านสำนักงานการช่าง ด้านประชาสัมพันธ์ ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม อยู่ในระดับปานกลาง การศึกษาเปรียบเทียบระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลนครอุบลราชธานี ตามตัวแปรต้น คือ เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้และสถานภาพสมรส พบว่า ตัวแปรต้นที่มีผลทำให้ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลนครอุบลราชธานี แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คือ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ส่วนตัวแปรต้นที่ไม่มีผลต่อความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลนครอุบลราชธานีคือ เพศ อายุ สถานภาพสมรส และจากการศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะของประชาชนที่มารับบริการกับเทศบาลนครอุบลราชธานี ประชาชนให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับความประทับใจของประชาชนที่มารับบริการกับเทศบาลนครอุบล คือ การให้บริการเป็นกันเอง รวดเร็ว ถูกต้อง โปร่งใส การพัฒนาบ้านเมืองได้นำอยู่ มีความสะอาดเรียบร้อย สิ่งที่เทศบาลนครอุบลราชธานีควรปรับปรุงเพิ่มเติม คือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การบริการในช่วงพักเที่ยง การเก็บขยะในเขตเทศบาลให้เก็บทุกวัน สำหรับปัญหาที่สำคัญ คือ เทศบาลเก็บภาษีสูงเกินไปและมีข้อเสนอแนะอื่น ๆ อีกหลายประเด็น

^{๑๐๓} พระครูปฐมกัณฑ์ธารากร (บุญแทน มะลิอ่อน), "หลักธรรมในพระพุทธศาสนาเถรวาทกับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน", วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพระพุทธศาสนา, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๔

เป็นต้นว่าให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบบตรวจสอบระบบราชการ จัดให้มีเสียงตามสายและให้มีการประชาสัมพันธ์เรื่องวิธีการทิ้งขยะให้มากขึ้น ปัญหาที่เกี่ยวกับเทศบาลนครอุบลราชธานี ที่ควรมีการดำเนินการวิจัยต่อไป คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินงานทุกด้านของเทศบาลนครอุบลราชธานี^{๑๐๔}

วีระชัย คำล้วน ได้วิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นของ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี” ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง มีส่วนร่วมในการบริหารพัฒนาท้องถิ่นในระดับสูง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในด้านร่วมตัดสินใจ มากที่สุด รองลงมา คือ การร่วมประชุมและการร่วมประเมินผล และน้อยที่สุด คือ การร่วมดำเนินงาน ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่ รายได้ ตำแหน่งงานในองค์การบริหารส่วนตำบล การเป็นสมาชิกกลุ่มการเมือง สังคม ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่ อายุ สถานภาพการสมรส การศึกษา อาชีพ ประเภทการเป็นสมาชิก ประสพการณ์การฝึกอบรม และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง^{๑๐๕}

สำรอง บำเพ็ญ ได้วิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ” ผลการวิจัย พบว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับปานกลาง และมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นคือ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น คือ สถานภาพการสมรส อาชีพ รายได้^{๑๐๖}

^{๑๐๔} ประทุมพร พลายเมือง, “การศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลนครอุบลราชธานี”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสังคมเพื่อการพัฒนา, (บัณฑิตวิทยาลัย: สถาบันราชภัฏสุรินทร์), ๒๕๔๖.

^{๑๐๕} วีระชัย คำล้วน, “การมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี”, ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์), ๒๕๔๐.

^{๑๐๖} สำรอง บำเพ็ญ, “การมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ”, ภาคนิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์), ๒๕๔๘.

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า การใช้หลักธรรมในทางพระพุทธศาสนามาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานช่วยให้งานประสบผลสำเร็จอยู่ในระดับดี เพราะ ประชาชนในประเทศส่วนใหญ่นับถือพระพุทธศาสนา จึงมีความผูกพันกับชีวิตของคนไทยเป็นอย่างมาก คุณธรรมและหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาก็ได้ฝังรากลึกในจิตใจของคนไทยมาช้านาน ผู้วิจัยได้นำหลักอปริหานิยธรรม ๗ ประการ ของกษัตริย์วัชชี หรือ วัชชีอปริหานิยธรรม ๗ ประการ ธรรมอันไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว สำหรับหมู่ชนหรือผู้บริหารบ้านเมือง เป็นหลักธรรมในการเสริมสร้างความสามัคคีมีน้ำหนึ่งใจเดียวกันให้เกิดขึ้น อันจะนำมาซึ่งความสุขความเจริญของคนในท้องถิ่นมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานองค์การบริหารเทศบาลตำบลหนองผึ้ง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ เป็นเครื่องมือและเป็นกรอบแนวทางในการวิจัย เพื่อการบริหารงานอย่างมี ประสิทธิภาพ และนำผลการวิจัยไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อไป

๒.๘ กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาการบริหารงานตามหลักอปริหานิยธรรมของเทศบาลตำบลหนองผึ้ง อำเภอสарภี จังหวัดเชียงใหม่ จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยนำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยประกอบด้วย

ตัวแปรต้น

ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา และส่วนราชการ

ตัวแปรตาม

ได้แก่ ความคิดเห็นของพนักงานที่มีต่อการบริหารงานตามหลักอปริหานิยธรรม ๗ ประการ คือ ๑. การประชุมเป็นนิตย ๒. การพร้อมเพรียงกันประชุม ๓. การไม่บัญญัติหรือไม่ล้มเลิกข้อบัญญัติตามอำเภอใจ ๔. การเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา ๕. การให้เกียรติและคุ้มครองสิทธิสตรี ๖. การส่งเสริมและรักษาวัฒนธรรมประเพณีอันดีงาม ๗. การอารักขา คุ้มครอง ปกป้อง อันชอบธรรม

ตัวแปรต้น

(Independent)

ปัจจัยส่วนบุคคล

๑. เพศ
๒. อายุ
๓. ระดับการศึกษา
๔. ส่วนงานราชการ

ตัวแปรตาม

(Dependent Variables)

ความคิดเห็นของพนักงานที่มีต่อการบริหารงานตามหลักอปริหานิยธรรมของเทศบาลตำบลหนองผึ้ง อำเภอสарภี จังหวัดเชียงใหม่

๑. การประชุมเป็นนิตย
๒. การพร้อมเพรียงกันประชุม
๓. การไม่บัญญัติหรือไม่ล้มเลิกข้อบัญญัติตามอำเภอใจ
๔. การเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา
๕. การให้เกียรติและคุ้มครองสิทธิสตรี



แนวทางการพัฒนาการบริหารงานของ
เทศบาลตำบลหนองผึ้ง อำเภอสารภี
จังหวัดเชียงใหม่

แผนภาพที่ ๒.๒ กรอบแนวคิดในการวิจัย