

บทที่ 2

วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่องความคิดเห็นของผู้ใหญ่บ้าน กำนันและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนมซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาค้นคว้าจาก ทฤษฎี เอกสารตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำ
3. ทฤษฎีว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ประวัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
6. ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้

ก๊อค (Good, 1973 : 339 ; อ้างใน ณัฐวุฒิ เพียงเกต. 2508 : 8) ให้คำจำกัดความว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อการตัดสินใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์หรือชั่งน้ำหนัก ความถูกต้องหรือไม่

อุทัย หิรัญโต (2523 : 80) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นของคนมีหลายระดับ กล่าวคือ ความคิดเห็นอย่างผิวเผิน ความคิดเห็นอย่างลึกซึ้ง ความคิดเห็นที่เป็นทัศนคติเป็น ความคิดเห็นอย่างลึกซึ้งและเป็นความคิดเห็นติดตัว

นพมาศ ธีรเวคิน (2534 : 139) ได้กล่าวถึงความคิดเห็นไว้ว่า เป็นส่วนที่มนุษย์ได้แสดงออกมาโดยการพูดหรือการเขียน โดยมนุษย์นั้นจะพูดจากใจจริง พูดตามสังคม หรือพูดเพื่อเอาใจผู้ฟังก็ตาม แต่เมื่อพูดหรือเขียนไปแล้วก็ทำให้เกิดผลได้ โดยคนส่วนใหญ่มักถือว่าสิ่งที่มนุษย์แสดงออกมานั้นเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความในใจ

สิริรัตน์ ถาวรสุวรรณ (2543 : 13) กล่าวว่า ความคิดเห็น หมายถึง ทั้งความคิดเห็นและทัศนคติ นั้น เป็นเรื่องของการแสดงออกของแต่ละบุคคล ต่อประชาชาติทั่วไป ต่อขนบธรรมเนียมประเพณี และการแสดงออกทางความคิดเห็นในรูปเกี่ยวกับตัวเขา นอกจากนี้ยังอธิบายอีกว่า “คำว่า ความคิดเห็น นั้นจะใช้ในเรื่องเกี่ยวกับการลงความเห็น และความรู้ ในขณะที่ทัศนคติ นั้นใช้กันมากในเรื่องที่เกี่ยวกับความรู้สึก และความชอบพอในท้ายที่สุดเขาได้สรุปว่า เรามักใช้คำว่า ความคิดเห็นมากกว่าทัศนคติ”

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2548 : 78) กล่าวว่า ความคิดเห็นหมายถึง การแสดงออกทางวาจาของเจตคติการที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อ หรือมีความรู้สึกอย่างไร เป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ดังนั้นการวัดความคิดเห็นของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

ปทานุกรมสังคมวิทยา (ราชบัณฑิตยสถาน. 2546 : 246) ได้บัญญัติคำว่า ความคิดเห็น ซึ่งตรงกับคำว่า Opinion ในภาษาอังกฤษไว้ว่า หมายถึง ข้อพิจารณาเห็นว่า เป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยัน ได้เสมอไปก็ตาม ทัศนะหรือประมาณการเกี่ยวกับเนื้อหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง คำแถลงที่ยอมรับนับถือกันว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษา คำว่าความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า เจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่า แนวโน้มที่บุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มา และกลายเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยาสนับสนุน หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อบางสิ่งบางอย่างหรือต่อบุคคลบางคน

จากความคิดเห็นของนักวิชาการ สรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงความรู้สึก ทัศนคติ ความเชื่อของแต่ละบุคคล เหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมโดยมีพื้นฐานมาจากความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมทั่วไปของบุคคลนั้นๆ โดยไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน

2. ประเภทของความคิดเห็น

ประเภทของความคิดเห็น มีนักวิชาการ ได้แบ่งไว้ดังนี้

เรมเมอร์ (Remmer. 1954 : 637 ; อ้างใน ประเสริฐ ลายโถ. 2551 : 9) กล่าวว่า ความคิดเห็นมี 2 ประการ คือ

2.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด – เชิงลบสุด (Extreme opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลงทิศแบบทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2.2 ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive content) การมีความคิดเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในสิ่งที่ดีที่ ชอบ ยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในสิ่งที่ไม่ดี เช่น ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย จากความคิดเห็นของนักวิชาการ สรุปได้ว่า ประเภทของความคิดเห็นสามารถแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ ความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ และความคิดเห็นที่เกิดจากความรู้ความเข้าใจ

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไป และอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็นได้มีนักวิชาการเสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นดังนี้

จำเรียง ภาวิจิตร (2536 : 248 - 249) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่าขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการคือ

3.1 ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นแตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

3.2 กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งหนึ่ง สิ่งใดให้กับผู้ใด หรือการกระทำที่ดำเนินถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านี้ด้วย

3.3 กลุ่มกระตือรือร้นหรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำสิ่งใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจูงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามกันได้ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงข้ามกลุ่มเฉื่อยชาที่จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดของบุคคลโดยตรง เช่น เพศ อายุ รายได้ ปัจจัยสภาพแวดล้อม และปัจจัยสภาพแวดล้อม คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้อง และสิ่งเร้า

4. การวัดความคิดเห็น

การวัดความคิดเห็น มีดังนี้

เบสท์ (Best, 1977 : 171) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่วๆ ไปว่าจะต้องมีองค์ประกอบหลายอย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัดสิ่งเร้าและมีการตอบสนองซึ่งจะออกมาในระดับสูงต่ำ มากน้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้ตอบสนองแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบคำถามเลือกตอบแบบสอบถามและผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของตน ในเวลานั้นการใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้น ใช้ในการวัดแบบลิเคิร์ท โดยเริ่มด้วยการรวบรวมหรือเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่กับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นไปในทิศทางเดียวกัน (เชิงนิยมนหรือไม่นิยมน) เป็นข้อความเชิงบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

เฮอร์ล็อก (Hurlock, 1986 : 69) กล่าวว่า เราสามารถวัดความคิดเห็นได้โดย

- 4.1 ใช้การสังเกตโดยการสังเกตพฤติกรรมที่แสดงออกมาในด้านต่างๆ ใช้การสัมภาษณ์ โดยคำถามว่าชอบอะไร ไม่ชอบอะไร สนใจเรื่องอะไร
- 4.3 ใช้การสนทนาโดยการศึกษาเรื่องที่ชอบสนทนา การสนทนาเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสนใจของคนเหล่านั้น
- 4.4 ศึกษาจากข้อเขียนจากสมุดบันทึกประจำวัน จดหมาย ว่าเกี่ยวกับเรื่องอะไร ข้อเขียนจะเป็นการสะท้อนถึงความสนใจได้เป็นอย่างดีเช่นเดียวกันกับการสนทนา
- 4.5 โดยการสอบถามถึงความปรารถนา

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็นจะต้องมีองค์ประกอบอยู่ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้า และการตอบสนอง ส่วนวิธีที่ใช้ในการวัดได้แก่ การตอบแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ ศึกษาจากข้อเขียนสมุดบันทึก เพื่อให้บุคคลแสดงออกถึงความคิดเห็นต่อสิ่งเร้า

แนวคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำ

1. ความหมายของคำว่าผู้นำ

มีนักวิชาการ หรือผู้ที่ทำการศึกษาวิจัยได้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้หลายความหมาย อาทิ

กิติ ตัชคานนท์ (2533 : 21) ได้กล่าวถึงผู้นำไว้ว่า ผู้นำคือบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือ ได้รับการยกย่องขึ้นเป็นหัวหน้าและเป็นผู้ตัดสินใจเนื่องจากเป็นผู้มีความสามารถในการปกครองบังคับบัญชา และจะนำพาผู้ใต้บังคับบัญชา หรือหมู่ชนไปในทางที่ดีหรือชั่วก็ได้

วิมล เหมือนคิด (2543 : 88) ได้ให้ความหมายของผู้นำไว้ว่า คือบุคคลที่มีความสามารถในการควบคุมหรือชี้นำพฤติกรรมของผู้อื่น ให้เป็นไปตามผู้นำต้องการ

จุมพล หนีพณิชย (2547 : 49) ได้กล่าวว่า ผู้นำเป็นบุคคลที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ เพราะผู้นำโดยทั่วไปเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลต่อปัจเจกบุคคล และกลุ่มบุคคลในแง่ของการให้แนวทางในการดำเนินการ ตั้งแต่เรื่องข่าวสาร ข้อมูล การแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้ง การจูงใจผู้ร่วมงาน เป็นต้น

2. คุณลักษณะของผู้นำ

สต็อกคิลล์ (Stogdill, 1974 : 62- 63) ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะผู้นำที่ประสบผลสำเร็จหลายๆ ด้านดังนี้

2.1 บุคคลที่ดำรงตำแหน่งผู้นำ ต้องมีคุณสมบัติเหนือกว่าสมาชิกของกลุ่มในเรื่องเกี่ยวกับสติปัญญา ผลการศึกษาเล่าเรียน ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมและสังคม สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม

2.2 บุคคลที่ดำรงตำแหน่งผู้นำ มีลักษณะดังต่อไปนี้มากกว่าส่วนเฉลี่ยของสมาชิกของกลุ่ม คือ การรู้จักเข้าสมาคม มีความคิดริเริ่ม มีความเพียรพยายาม รู้จักวิธีที่จะทำงานให้สำเร็จ มีความเชื่อมั่นในตนเอง ตื่นตัว และหยั่งรู้สถานการณ์ มีความร่วมมือเป็นที่นิยมของปวงชน มีความสามารถในการปรับตัว มีความสามารถในการพูด

2.3 คุณสมบัติที่มีความสัมพันธ์สูงกับการเป็นผู้นำคือ ความคิดริเริ่ม การเป็นที่นิยมของปวงชน ความสามารถในการเข้าสังคม การตัดสินใจ ความสามารถที่จะทำให้ดีที่สุด การมีอารมณ์ขัน การร่วมมือกับผู้อื่น ความสามารถทางการกีฬา

2.4 องค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์กับการเป็นผู้นำแยกออกเป็น 6 ด้าน คือ

2.4.1 ด้านสมรรถนะ ประกอบด้วย มีไหวพริบปฏิภาณ สามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้ทันที มีความกระตือรือร้นและตื่นตัวในการทำงาน มีความสามารถในการสื่อความหมาย มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความสามารถในการตัดสินใจและมีความสุขรอบคอบ

2.4.2 ด้านความสำเร็จ ประกอบด้วย จบการศึกษาระดับปริญญาตรี มีความรู้ความสามารถด้านการเมืองการปกครอง เป็นที่ยอมรับของคนในสังคม และประสบความสำเร็จในหน้าที่การงาน

2.4.3 ด้านคุณธรรมจริยธรรม ประกอบด้วย มีความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดจากการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการของตน เป็นที่พึ่งพิงของประชาชนได้ มีความมุ่งมั่นในการทำงานซื่อสัตย์สุจริตมากกว่าตัวบุคคล และยึดมั่นในความถูกต้องตามหลักกฎหมายและศีลธรรม

2.4.4 ด้านการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมในการวางแผน มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน มีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคม และมีความสามารถในการปรับตัว

2.4.5 ด้านสังคม ประกอบด้วย มีฐานะทางการเงินที่มั่นคง เป็นแบบอย่างที่ดีในสังคม มีตำแหน่งสำคัญทางสังคม และเป็นที่ยอมรับของชนในสังคม

2.4.6 ด้านสถานการณ์ ประกอบด้วย มีสภาพจิตใจที่มั่นคง ควบคุมอารมณ์ในสถานการณ์ต่างๆ ได้ดี ปฏิบัติตนเหมาะสมกับสถานการณ์ และเข้าใจความต้องการของประชาชน

3. องค์ประกอบของคุณลักษณะของผู้นำ

สต็อกคิลล์ (Stogdill, 1974 :74-75) ได้จำแนกคุณลักษณะผู้นำออกเป็น

4 ประเภท คือ

3.1 ลักษณะทางกาย (Physical characteristics)

3.2 เบื้องหลังทางสังคม (Social background)

3.3 สติปัญญา ความรู้ความสามารถ (Intelligence)

3.4 บุคลิกภาพ (Personality)

3.5 ลักษณะเกี่ยวกับงาน (Task-related characteristics)

3.6 ลักษณะทางสังคม (Social characteristics)

จากการศึกษาความหมายของผู้นำทั้งหมดข้างต้น สรุปได้ว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่มีบทบาทและมีอิทธิพลเหนือคนอื่น เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานให้

หน่วยงานไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ อาจเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากบุคคลอื่นให้เป็นผู้ดำเนินการเป็นผู้ที่มีความสามารถในการโน้มน้าวจิตใจของผู้อื่นให้คล้อยตาม เป็นผู้ที่มีหลักการ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนร่วม มีความสามารถในการใช้อำนาจหน้าที่และอำนาจบารมีให้เกิดประโยชน์ในการบริหาร



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

4. คุณลักษณะของผู้นำ

คุณลักษณะของผู้นำ หมายถึง แบบอย่างแห่งพฤติกรรม และสิ่งที่ปรากฏให้เห็น และชี้หรือแสดงถึงความดี หรือลักษณะประจำของบุคคลในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการใช้อิทธิพล หรือความสามารถในการจูงใจให้ผู้ร่วมงานร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ ได้แก่ (วีระ ภูระหงษ์. 2547 : 10)

กวี วงศ์พูน (2539 : 107-108) ได้รวบรวมคุณลักษณะของผู้นำไว้ ดังนี้

4.1 ลักษณะท่าทาง คือ การวางตัวอย่างเหมาะสม ด้วยการแสดงออกโดย ท่าทาง วาจา การปรากฏตัวและการประพฤติปฏิบัติแต่สิ่งที่ดีงาม ซึ่งจะทำให้เกิดความ ประทับใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

4.2 ความกล้าหาญ มีความกล้าหาญทั้งกายและใจคืออำนาจทางใจที่บุคคล สามารถควบคุมตนเองได้และเมื่อตกอยู่ในอันตรายก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ด้วยลักษณะ อันสงบและมั่นคง

4.3 ความเด็ดขาด เป็นความสามารถในการตกลงใจอย่างทันที่ทั้งที่ และ ประกาศข้อตกลงใจนั้น ๆ ในลักษณะที่ชัดเจนและมั่นคง สามารถปฏิบัติได้

4.4 ความไว้วางใจได้ เป็นความเชื่อมั่นในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่าง เหมาะสมตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่า

4.5 ความอดทน คือ ความเข้มแข็งทางจิตใจและร่างกายในอันที่จะยืนหยัด ต่อสู้กับความเจ็บปวด ความเหนื่อยยากต่าง ๆ

4.6 ความกระตือรือร้น คือ การแสดงออกถึงความสนใจในงานอย่างจริงจัง และปฏิบัติอย่างจริงจังตั้งใจและมองโลกในแง่ดีเสมอ

4.7 ความริเริ่ม คือ การพิจารณาดูว่ามีอะไร ควรจะกระทำและจะเริ่มค้น ปฏิบัติอย่างไรแม้ว่าจะยังไม่ได้รับคำสั่งก็ตาม

4.8 ความซื่อสัตย์ คือ อุปนิสัยที่ถูกที่ควร และความประพฤติปฏิบัติอัน ถูกต้องความซื่อสัตย์ถือว่าเป็นคุณลักษณะผู้นำที่ดีอย่างหนึ่ง

4.9 คุลยพินิจ คือ การเปรียบเทียบข้อเท็จจริงและหนทาง ไขปัญหาที่เป็นไป ได้อย่างมีเหตุผลเพื่อประกอบการตกลงใจอันถูกต้อง

4.10 ความยุติธรรม คือ คุณลักษณะความ ไม่ลำเอียงหรือมีอคติและมีความ มั่นคงในการบังคับบัญชาเกี่ยวกับการให้รางวัลและการลงโทษ

4.11 ความรู้ คือ สิ่งที่ทำให้ได้มาซึ่งข่าวสาร เรื่องราวที่เป็นไป ข้อเท็จจริง หลักการรวมทั้งทำให้รอบรู้ในวิชาชีพ

4.12 ความจงรักภักดี คือ การมีความซื่อสัตย์มั่นคงต่อประเทศชาติ องค์กร หน่วยงาน ผู้บังคับบัญชา

4.13 ความแนบเนียน คือ ความสามารถในการที่จะทำงานร่วมกับบุคคลอื่น ๆ ได้โดยไม่เกิดความขัดแย้งในแง่ของมนุษยสัมพันธ์

4.14 ความไม่เห็นแก่ตัว คือ การไม่หาความสะดวกสบายและความก้าวหน้าให้แก่ตนเองโดยทำให้ผู้อื่นเดือดร้อน

5. บทบาทและหน้าที่ของผู้นำ

มี 3 ประการ ดังนี้

กวี วงศ์พูน (2539) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทผู้นำไว้ 5 ประการ คือ

5.1 ผู้นำ คือ ผู้ที่เป็นศูนย์รวมของกิจกรรมทั้งหลายภายในกลุ่ม มีโอกาสติดต่อสื่อสารกับผู้อื่นมากกว่าทุกคนในกลุ่ม และมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในกลุ่มสูง

5.2 ผู้นำ คือ ผู้ที่นำพากลุ่มไปสู่จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่วางไว้ หรือแม้เพียงชี้แนะ ให้กลุ่มไปสู่จุดมุ่งหมายปลายทางก็ถือว่าเป็นผู้นำ

5.3 ผู้นำ คือ ผู้ที่บุคคลส่วนใหญ่คัดเลือกหรือยกให้ผู้นั้นเป็นผู้นำของกลุ่ม โดยอาศัย ลักษณะของบุคคลเป็นฐาน และสามารถแสดงพฤติกรรมของผู้นำได้

5.4 ผู้นำ คือ ผู้ที่มีคุณสมบัติเฉพาะอย่าง ด้วยความสามารถสอดแทรกอิทธิพลบางประการอันก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มได้มากที่สุด

5.5 ผู้นำ คือ ผู้ที่สามารถนำกลุ่มไปในทางที่ต้องการ เป็นบุคคลที่มีส่วนร่วมและเกี่ยวข้อง โดยตรงต่อการแสดงบทบาทหรือพฤติกรรมความเป็นผู้นำ

5.6 ผู้นำสามารถเป็นผู้กำหนดบทบาทและหน้าที่ขององค์กรทำให้เกิดการกำหนดแนวทางที่เป็นไปในองค์กร ดังนี้

5.6.1 ผู้รักษาหรือประสานให้สมาชิกในกลุ่มอยู่ร่วมกัน หมายถึง เขาจะต้องอยู่ใกล้ชิดกับกลุ่มมีความสัมพันธ์กับคนในกลุ่มและเป็นที่ยอมรับของคนในกลุ่ม ทำให้กลุ่มมีความสามัคคีกลมเกลียวกัน

5.6.2 ผู้ปฏิบัติภารกิจของกลุ่มให้บรรลุวัตถุประสงค์ หมายถึง เขาจะต้องมีความรับผิดชอบในกระบวนการทำงานด้วยความมั่นคงและเขาใจได้ และเขาจะต้องทำให้กลุ่มทำงานให้บรรลุเป้าหมาย

5.6.3 ผู้อำนวยให้เกิดการติดต่อสัมพันธ์ในกลุ่ม หมายถึง เขาจะต้องปฏิบัติงานในทางที่จะอำนวยความสะดวกให้เกิดการติดต่อสัมพันธ์ และปฏิบัติกันด้วยดีของสมาชิกในกลุ่ม การติดต่อสื่อสารที่ดีเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นในการช่วยให้หน้าที่นี้บรรลุเป้าหมาย

จากการศึกษาบทบาทและหน้าที่ของผู้นำทั้งหมดข้างต้น สรุปได้ว่าบทบาทและหน้าที่ของผู้นำ หมายถึง สถานะที่แสดงและกำหนดสิ่งที่ผู้นำพึงมีกระทำ ประกอบด้วยการทำงานให้ผู้ร่วมงานมีความสนใจนโยบาย รักษาขวัญและกำลังใจของผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นผู้กำหนดนโยบายเป็นนักบริหารที่ดี เป็นผู้วางนโยบาย เป็นผู้วางแผน เป็นผู้เชี่ยวชาญ เป็นตัวแทนของกลุ่มในการติดต่อภายนอก เป็นผู้รักษาสัมพันธภาพระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นผู้ให้ทุนและโทษ

6. คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนักการเมือง

คุณลักษณะที่ดีของผู้บริหารจะเป็นการชี้ให้เห็นว่า จะต้องปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ทุกอย่างได้ ไม่ขัดต่อหลักการและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเป็นสำคัญ โดยคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนักการเมืองท้องถิ่นมีดังนี้ (ชลิตา อินทราไสย, 2546 : 22)

6.1 คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ คือ ความกระตือรือร้นในการทำงาน ทวบรวมอารมณ์ได้ มีความเชื่อมั่นในตนเอง

6.2 คุณลักษณะด้านคุณธรรม คือ ความรับผิดชอบ ความซื่อสัตย์สุจริต ความจริงใจต่อผู้ร่วมงาน

6.3 คุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำ คือ มีไหวพริบปฏิภาณ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความสามารถในการโน้มน้าว

6.4 คุณลักษณะด้านมนุษยสัมพันธ์ คือ ยอมรับความคิดเห็นผู้อื่น ประสานความเข้าใจอันดีระหว่างผู้ทำงานร่วมกัน รู้จักให้เกียรติ

6.5 คุณลักษณะด้านความสามารถ คือ มีความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของตนเอง มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและมีจิตวิชายุทธชน

6.6 คุณลักษณะด้านการปฏิบัติงาน คือ มีความสามารถในการให้คำแนะนำชี้แจงระเบียบข้อขอบเขตของงานที่รับผิดชอบ มีความสามารถในการสรรหาและคัดเลือกบุคคล

6.7 คุณลักษณะด้านส่วนตัวและครอบครัว คือ มีความประพฤติดี ชีวิตครอบครัวราบรื่น ในยุคปัจจุบันควรมีการพัฒนามาตรฐานนักการเมือง นักการเมืองไทยไม่น้อยเข้าใจว่า การเมือง คือ การประสานผลประโยชน์ในหมู่นักการเมืองด้วยกันจริง ๆ แล้ว

คุณสมบัติดังกล่าว ไม่ใช่ภาวะที่สมบูรณ์ของนักการเมือง นักการเมืองจะต้องเป็นนักสร้างเมือง และพัฒนาเมืองที่สร้างแล้วให้เจริญเติบโตยิ่งขึ้น ดังนั้นการเมืองไทยยุคใหม่ต้องพัฒนาคนทั้งในด้านปรัชญาการเมืองอุดมการณ์ความเป็นไทย เป้าหมายร่วมอันยิ่งใหญ่ของชาติและจรรยาบรรณทางการเมือง

อรุณ เขาวนาสัย (2546 : 54 ; อ้างถึงในชลิตา อินทราไสย. 2546 : 23) กล่าวถึงพฤติกรรมของนักการเมืองในโลกที่สามขึ้นอยู่กับความเห็นของประชาชน ความกระตือรือร้น ความคิดอุดมการณ์และลักษณะความเป็นผู้นำ ลักษณะของผู้นำทางการเมืองทางด้านจิตวิทยา คือ มีความกังวลใจน้อยที่สุด เปิดเผย พุดเก่ง มั่นใจในตนเองสูง วางตัวมีอำนาจเหนือคนอื่น ไม่หุนหุน และมุ่งจะวางอำนาจยิ่งใหญ่ และนักการเมืองที่ดีที่ทุกคนต้องการมีลักษณะดังนี้ ฉลาด รอบรู้ ขยันขันแข็ง เป็นที่พึ่งของคนอื่น กว้างขวางในสังคม มีความตั้งใจอย่างสม่ำเสมอ ู้วิธีการจะจัดการให้สัมฤทธิ์ผลและกว้างขวาง มีคนรู้จักมาก ปรับตัวเก่ง มีวาทศิลป์ที่ดี

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2547 : 43 ; อ้างถึงใน ชลิตา อินทราไสย. 2546 : 23) ได้อธิบายถึงคุณลักษณะของผู้นำการเมืองไทยที่พึงประสงค์ในอนาคต จำเป็นต้องมีคุณลักษณะด้านต่าง ๆ อย่างน้อย 10 ประการ ดังนี้

1. ผู้นำทางการเมืองที่มีคุณภาพ ผู้นำที่พึงประสงค์จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่มีคุณภาพสูงนอกจากจะมีคุณวุฒิที่จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารประเทศชาติ ผู้นำยังต้องเป็นผู้มีความสามารถ ความเก่งกาจ ฉลาดรอบรู้ ที่สำคัญจะต้องเป็นนักบริหารที่มีความสามารถสามารถบริหารจัดการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพและจะต้องเป็นคนที่ชอบเรียนรู้มีลักษณะเป็นนักเรียนตลอดชีวิต ไม่ปฏิเสธสิ่งใหม่ ๆ ไม่มีแนวความคิดแบบอนุรักษ์นิยมโดยเอาตนเองเป็นศูนย์กลาง แต่เปิดใจ พัฒนาตนเองให้ก้าวหน้าทันโลกตลอดเวลา รวมทั้งจะต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์การทำงานด้านการบริหารมาแล้วเป็นอย่างดี สอดคล้องเหมาะสมกับการเข้ามาดำรงตำแหน่ง ผู้บริหารประเทศ

2. ผู้นำทางการเมืองที่เป็นผู้มีคุณประโยชน์ทำงานเพื่อส่วนรวมด้วยความเสียสละผู้นำที่พึงประสงค์ต้องทำทุกสิ่งโดยเห็นแก่ส่วนรวมเป็นหลัก ไม่เห็นแก่ส่วนตัวและพวกพ้อง ไม่ทำหน้าที่เพื่อหาผลประโยชน์ส่วนตัว และต้องไม่ประนีประนอมกระทำตามหลักกลุ่มหากเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือเป็นผลร้ายต่อประเทศชาติ ผู้นำเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อการเลือกตั้งต้องหลุดพ้นจากปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง เพราะบุคคลที่ลงทุนเงินทองในการซื้อเสียงนั้น เมื่อได้ตำแหน่งทางการเมืองแล้วย่อมต้องหาโอกาสถอนทุนคืน โดยการหาประโยชน์

ส่วนตัวขณะดำรงตำแหน่ง เป็นเหตุให้ผู้นำเหล่านั้นไม่สามารถเสียสละหรือมีอุดมการณ์เพื่อมวลชนเป็นหลักได้

3. ผู้นำทางการเมืองที่เป็นผู้มีวิสัยทัศน์กว้างไกล คนในประเทศไทยจะมีความสุขมากยิ่งขึ้นหากได้ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกลและมีความตื่นตระหนกน้อยลงเมื่อต้องเผชิญสถานการณ์เฉพาะหน้า ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกลจะเป็นที่นำเชื่อถือของคนที่ติดตาม และคนที่ติดต่อสัมพันธ์ด้วย ผู้คนจะอยากฟังความคิดเห็นและมุมมองของเขาเพื่อจะได้ทิศทางที่เป็นประโยชน์ ผู้นำทางการเมืองในยุคโลกาภิวัตน์ จึงจำเป็นต้องเป็นที่วิสัยทัศน์ มองอนาคตเป็นคนที่มีความคิดริเริ่ม ไม่มองอะไรแคบ ๆ ไม่เป็นคนคิดสั้น คิดสั้น ๆ ไม่ละเอียดยุบยิบ เป็นผู้ที่มีใจเปิดกว้างในการรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น เป็นคนมี เหตุผลเป็นคนที่ทันสมัย มีลักษณะของความเป็นสากลพร้อม ๆ กับลักษณะของความเป็นไทย สามารถติดต่อสร้างความสัมพันธ์อันดีกับนานาประเทศได้

4. ผู้นำทางการเมืองที่มีคุณลักษณะชีวิตดี ผู้นำต้องมีลักษณะพื้นฐานของการดำเนินชีวิตแบบเสมอต้นเสมอปลายก่อนเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นอย่างไร เมื่อได้รับตำแหน่งแล้วก็ต้องเป็นเช่น นั้นไม่ได้เป็นการเสแสร้ง คุณลักษณะชีวิตที่ควรมี ได้แก่ ต้องมีความเมตตา มีความกรุณาต่อประชาชนที่มีความทุกข์ร้อน คนด้อยโอกาสในสังคมและชนกลุ่มน้อยในประเทศมีความมุ่งมั่นที่จะยกระดับในเรื่องของสิทธิมนุษยชน ให้ทุกคนอยู่ร่วมกันด้วยความเสมอภาคและต้องเรียนรู้ที่จะให้อภัย มีความมั่นคงในอารมณ์ รู้จักอดกลั้นและรักษาจิตสำนึกให้ถูกต้องและชอบธรรมอยู่เสมอไม่มีนิสัยเป็นนักเลงหัวไม้ ไม่ใช้อำนาจหรืออิทธิพลข่มขู่บังคับผู้ที่ด้อยกว่า นอกจากนี้จะต้องมีความสุภาพอ่อนน้อมไม่ถือตัว มีความขยันขันแข็งเป็นคนกล้าหาญกล้ารับผิดชอบ กล้าตัดสินใจ กล้ายอมรับผิด ไม่โยนความผิดให้ผู้อื่น ต้องเป็นผู้ที่แสดงตัวรับผิดชอบเสมอ

5. ผู้นำทางการเมืองที่มีคุณประวัติดี ผู้นำทางการเมืองที่พึงประสงค์ในอนาคตจะต้องมีประวัติดี มีการดำเนินชีวิตตั้งแต่อดีตที่โปร่งใส ทั้งในชีวิตหน้าที่การทำงานและชีวิตส่วนตัวจะต้องเป็นผู้ที่มีความหวังดีต่อสาธารณชนและต้องมีชีวิตครอบครัวเป็นแบบอย่างชีวิตครอบครัวจะเป็นภาพสะท้อนว่าหากผู้นำประเทศยังไม่สามารถบริหารครอบครัว ซึ่งเป็นสถาบันที่เล็กที่สุดในสังคมได้ เมื่อดำรงตำแหน่งทางการเมืองเขาจะสามารถบริหารประเทศให้ดีขึ้นได้อย่างไร ผู้นำนี้จะต้องเป็นผู้ที่ประกอบแต่สัมมาอาชีพมาตลอด ไม่มีประวัติการเป็นนักเลงเจ้าพ่อ ไม่มีกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพนัน หรือธุรกิจที่สร้างปัญหาสังคมมาก่อน เพราะผู้นำ

ทางการเมืองในสองทศวรรษหน้าไม่เพียงแต่ต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่เท่านั้น แต่ยังคงได้รับการยอมรับจากนานาชาติในโลกด้วย

6. ผู้นำทางการเมืองที่มีคุณวาทศิลป์ ผู้นำที่ฟังประสงค์ในอนาคตจะต้องเป็นผู้ที่มีวาทศิลป์ มีคำพูดที่สุภาพ มีเหตุผล รักษาคำพูดไว้ให้มั่นคง ไม่โกหก ไม่กลับกลอก ไม่ปลิ้นปล้อน ต้องไม่เป็นคนที่ชอบค่าต่อว่าผู้อื่น ต้องไม่พูดให้ร้ายโจมตีและที่สำคัญผู้บริหารประเทศต้องสามารถพูดจาสื่อสารได้ดีกับบุคคลในทุก ๆ ระดับของสังคม ทั้งในประเทศและต่างประเทศได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังต้องประกอบไปด้วยคุณกริยาที่ต้องเป็นผู้ที่สง่างาม มีมนุษยสัมพันธ์เป็นผู้รู้จักกาลเทศะ วางตัวได้อย่างเหมาะสม สามารถเข้ากับคนทุกประเภท ทุกระดับได้ และเป็นตัวแทนของประเทศได้เป็นอย่างดีในการก้าวสู่เวทีโลก

7. ผู้นำทางการเมืองที่มีคุณธรรม จริยธรรม จะต้องเป็นคนที่มีความประพฤติดี ใจ จะต้องมีความยุติธรรม ไม่เป็นคนลำเอียง เป็นผู้ที่มีจริยธรรม มีความซื่อสัตย์จริงใจต่อประเทศชาติและประชาชน เป็นผู้ที่รักษาคำพูด และเป็นผู้ที่มีสติในการพินิจพิจารณาเรื่องราวต่าง ๆ อย่างละเอียดรอบคอบ ไม่ใช่อารมณ์ในการตัดสินใจ ต้องเป็นผู้ที่มีอุดมการณ์ มีหลักการในการดำเนินชีวิตส่วนตัวและในการบริหารประเทศ คุณธรรมและจริยธรรมของผู้นำทางการเมืองนับเป็นคุณสมบัติที่เด่นและเป็นคุณค่าต่อประเทศชาติมากที่สุด หากผู้นำทางการเมืองขาดคุณธรรมและจริยธรรมแม้เก่งกาจมีการศึกษาสูงก็ไม่สามารถนำพาประเทศไปสู่ความไพบูรณ์ได้

8. ผู้นำทางการเมืองที่มีความเข้มแข็งเด็ดเดี่ยวและกล้าหาญ ขณะเดียวกันรู้จักอ่อนน้อม อ่อนเบา แม้ว่าสังคมในอนาคตไม่ได้เป็นยุคที่ต้องทำศึกสงครามอย่างในอดีต แต่ผู้นำที่มีคุณสมบัติเข้มแข็งและกล้าหาญยังคงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะหน้าที่ของการเป็นผู้นำนั้น คือ นำทิศทางคนจำนวนมากสู่เป้าหมายเดียวกันได้ จึงเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ผู้นำจะต้องเข้มแข็ง เด็ดเดี่ยวและกล้าหาญ ในอนาคตความเข้มแข็งเด็ดเดี่ยวกล้าหาญของผู้นำจะแสดงออกในลักษณะของการกล้าตัดสินใจและมีความเข้มแข็งในการรับแรงกดดันจากรอบด้าน แรงกดดันจากเสียงวิพากษ์วิจารณ์ผู้นำต้องยืนหยัดต่อการตัดสินใจ ถ้าการตัดสินใจนั้นถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อคนไทยส่วนรวมและประเทศชาติ ขณะเดียวกันก็ต้องรู้จักอ่อนน้อม อ่อนเบา เพราะในความเข้มแข็งเด็ดเด๋วนั้นง่ายต่อการนำไปสู่ความผัดเจียงการ ผู้นำจึงต้องรู้จักใช้อำนาจอย่างชอบธรรม

9. ผู้นำทางการเมืองต้องมีทีมงานที่มีความสามารถในอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีระดับสูง ข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เทคโนโลยีต่าง ๆ มีการพัฒนา

และเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว จนไม่สามารถเรียนรู้ได้ครบถ้วนทันเวลา บุคคลที่ไม่หมั่นติดตามข้อมูลข่าวสารและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจะเป็นคนล้าสมัยในเวลาอันสั้น นอกจากนี้สังคมมีความซับซ้อนขึ้น ดังนั้นไม่มีผู้นำคนใด สามารถมีความรู้ความสามารถในทุก ๆ ด้านอย่างครบถ้วนได้จึงจำเป็นต้องอาศัยทีมงานในการช่วยกันทำงาน ทำการวิจัยเก็บข้อมูลวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อสามารถนำไปกำหนดเป็นนโยบายปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมได้แม้ว่าผู้นำจะมีความรู้ความสามารถ มีศักยภาพและประสิทธิภาพในการทำงานสูง แต่การทำงานเพียงคนเดียวก็จะทำได้จำกัดเพราะว่ามีเวลาจำกัด โดยเฉพาะในโลกปัจจุบันที่ทุกอย่างขับเคลื่อนไปอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องมีคนมาช่วยทำงาน ผู้นำไม่เพียงแต่ต้องมีความรู้ความสามารถโดยส่วนตัวเท่านั้นแต่ยังต้องสามารถสอนและพัฒนาคนได้ สร้างทีมงานที่ดีได้ และสอนให้ทีมงานสร้างทีมงานที่ดีต่อไปได้ด้วย

10. ผู้นำทางการเมืองมีอุดมการณ์ประชาธิปไตย ผู้นำที่พึงประสงค์ในอนาคต จำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองในแนวทางประชาธิปไตย ไม่ใช่เป็นผู้นำทางการเมืองในลักษณะของสังคมอุปถัมภ์ ผู้นำที่มีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศในอนาคต เป็นคุณสมบัติที่ช่วยให้คนในประเทศมีความเข้าใจในระบบอบประชาธิปไตย ได้ดียิ่งขึ้นเนื่องจากเห็นแบบอย่างรวมทั้งการที่ผู้นำทางการเมืองของประเทศยึดมั่นตามวิถีประชาธิปไตยจะช่วยให้ประเทศไทย ได้รับการยอมรับมากยิ่งขึ้นตามกระแสโลกที่ประชาธิปไตยจะเบ่งบานขึ้นเรื่อย ๆ อันจะส่งผลต่อประเทศทั้งในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและในด้านการค้าและการลงทุน

จากแนวคิดดังกล่าวผู้ศึกษาสรุปกรอบความคิดได้ว่าผู้นำย่อมจะมีอิทธิพลต่อความมีประสิทธิภาพของงาน ซึ่งการมีผู้นำที่เหมาะสมย่อมนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายขององค์กร

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจปกครองจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

วิญญู อังคนารักษ์ (2547 : 23 ; อ่างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2526 : 9) ได้ให้คำนิยามคำว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของ

ประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้ดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น ๆ และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

เคลิก (Clarke. 1987 : 89 ; อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2526 : 40) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญที่รับผิดชอบในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่น

ร็อบสัน (Robson. 1985 : 68 ; อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2526 : 41) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นจะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นไม่ใช่เป็นชุมชนที่มีอำนาจประชาธิปไตยขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิ์ตามกฎหมายและองค์การที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

ซูวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 12) ได้ให้คำนิยามคำว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญที่รับผิดชอบในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นหรือในขอบเขตแห่งหนึ่งแห่งใด โดยเฉพาะและเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐในส่วนกลาง

ลิจิต ชีรวะกิน (2535 : 314) การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองในลักษณะการกระจายอำนาจปกครองจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาชุมชนและการปกครองระบอบประชาธิปไตย

โกวิทย์ พวงงาม (2540 : 20) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจของตน

จากคำนิยามต่าง ๆ ข้างต้น สามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม. 2540 : 20)

1. องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม โดยหากมีอำนาจน้อยเกินไปก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้ หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขตขององค์กรปกครองท้องถิ่นก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยมีผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล

2. องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเองสิทธิตามกฎหมายนี้ได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

2.1 สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

2.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อดำเนินการตามอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

3. มีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดเป็น 2 ฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นฝ่ายบริหาร และสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

4. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีในท้องถิ่นมาพัฒนาดำเนินงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของท้องถิ่นและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น

ทฤษฎีว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น มีนักวิชาการที่ได้สรุปทฤษฎีว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (เสนห์ จุฑโต. 2538 : 46 – 48)

1. ทฤษฎีเกี่ยวกับสังคมวิทยา บังคับทางสังคมวิทยามีอิทธิพลต่อการปกครองท้องถิ่นในอันที่จะเสริมสร้างจิตสำนึกและความรู้สึกร่วมกันในการพัฒนาท้องถิ่น ให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับสังคมวิทยาเป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงพัฒนาการของการปกครอง

ท้องถิ่นในแต่ละแห่งนั้น โดยพยายามมุ่งเน้นว่าความรู้สึกผูกพันในพื้นที่นั้นมักจะเกิดจากบุคคลที่อยู่ในพื้นที่นั้น หรืออาจกล่าวได้ว่าแนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่นก็เพื่อที่จะสร้างความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์การในการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ให้มากที่สุด ดังนั้นปรัชญา หลักการ แนวความคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น จึงได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีเกี่ยวกับสังคมวิทยา

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ปัจจัยทางเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อการปกครองท้องถิ่นในอันที่จะสนองต่อการแก้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ จะเห็นว่าประชาชนในท้องถิ่นจะมีวิถีชีวิตที่แตกต่างกันไปตามลักษณะและสภาพของชุมชนนั้น ๆ เช่น ในกรณีที่สภาพท้องถิ่นเป็นชุมชนชนบทก็จะมีผลทำให้ประชาชนมีวิถีชีวิตค่อนข้างยากจนขาดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ มากมาย แต่ถ้ามาพิจารณาในสภาพท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมือง วิถีชีวิตของประชาชนก็จะเป็นแบบตัวใครตัวมัน ซึ่งในหลักการแล้วปัจจัยทางเศรษฐกิจจะเป็นตัวกำหนดบทบาทและหน้าที่ทางสังคม ซึ่งมีผลทำให้ลักษณะและประเภทของปัญหาและความต้องการ ของประชาชนแตกต่างกัน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเพื่อตอบสนองต่อการแก้ปัญหาและความต้องการของประชาชนทางเศรษฐกิจ โดยใช้พลังชุมชนในการพัฒนาตนเอง

3. ทฤษฎีเกี่ยวกับภูมิศาสตร์ จะมีอิทธิพลต่อการจัดรูปแบบและโครงสร้างของการบริหารการปกครองท้องถิ่นในแต่ละแห่งจะแตกต่างกัน กล่าวคือ ในกรณีที่มีอาณาเขตกว้างขวางแต่มีความหนาแน่นของประชากรน้อย การจัดรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็อาจจะเป็นแบบหนึ่ง อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีอาณาเขตกว้างขวางและมีความหนาแน่นของประชากรมากก็อาจเป็นอีกแบบหนึ่งก็ได้ โดยทั่วไปสภาพภูมิศาสตร์นั้นมักจะมีการแบ่งอาณาเขตท้องถิ่นใน 3 ลักษณะ คือ เขตท้องถิ่นที่เป็นชุมชนชนบท เขตท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมือง และเขตท้องถิ่น กึ่งชุมชนเมืองและชนบท ซึ่งสภาพท้องถิ่นดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดรูปแบบและโครงสร้างการบริหารการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกัน

4. ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมาย ในการบริหารปกครองท้องถิ่นนั้น ถ้าพิจารณาถึงลักษณะที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นแล้ว จะเห็นว่าเป็นการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากรัฐบาลหรือส่วนกลาง มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีคณะผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงมีลักษณะที่เป็นไปตามตัว

บทกฎหมายที่กำหนดไว้ ทั้งในแง่ของการจัดรูปแบบและโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

5. ทฤษฎีเกี่ยวกับการเมือง เป็นการพิจารณาว่าการบริหารการปกครองท้องถิ่น จะเกี่ยวข้องกับประเด็นของการเมืองโดยตรง กล่าวคือการบริหารการปกครองท้องถิ่น จะเกี่ยวข้องกับการจัดสรรผลประโยชน์และคุณค่าทางสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งมีลักษณะเป็นกระบวนการแสวงหาและใช้อำนาจท้องถิ่นนั้น ซึ่งคณะผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมักจะได้รับคัดเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งที่มาของคณะผู้บริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจำเป็นที่จะต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งได้แก่ การเลือกตั้ง การมีกิจกรรมเกี่ยวกับพรรคการเมือง การจัดตั้งและรวมกลุ่มผลประโยชน์ การแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกของประชาชน ระบบการปกครองท้องถิ่นจึงเกี่ยวข้องกับแนวคิดและกระบวนการทางการเมือง ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีผลให้การบริหารการปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานในการพัฒนาการเมืองในระดับชาติต่อไป

6. ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร การบริหารการปกครองท้องถิ่นในอีกแง่มุมหนึ่งก็อาจถือได้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหาร กล่าวคือมีการจัดองค์การเกิดขึ้นตามตัวบทกฎหมาย ซึ่งการบริหารองค์การดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยหลักการ แนวคิด หรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารมาประยุกต์ใช้ในอันที่จะบริหารหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงทำให้ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารต่าง ๆ มีลักษณะเป็นเครื่องมือหรือมรรควิธีในการบริหารการปกครองท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

ประวัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในทุกจังหวัด โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและครอบคลุมพื้นที่จังหวัดส่วนที่อยู่นอกเขตพื้นที่ของเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล (กรมการปกครอง. 2541 : 25-28)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นองค์กรที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานในพื้นที่ประมาณร้อยละ 90 ของประเทศ โดยมีประชาชนในความรับผิดชอบ 62 ล้านคน ซึ่งอยู่ในชนบทและเป็นเป้าหมายในการพัฒนาของรัฐบาล การจัดรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ได้มีการปรับปรุงแก้ไข

และวิวัฒนาการตามลำดับ โดยจัดให้มีสภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2476 ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

ฐานะของสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือ แนะนำแก่กรมการจังหวัด โดยยังมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้นโดยมีความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะแต่สภาจังหวัดยังทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของกรมการจังหวัดเช่นเดิม จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบบริหารราชการในจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ทำให้อำนาจของกรมการจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

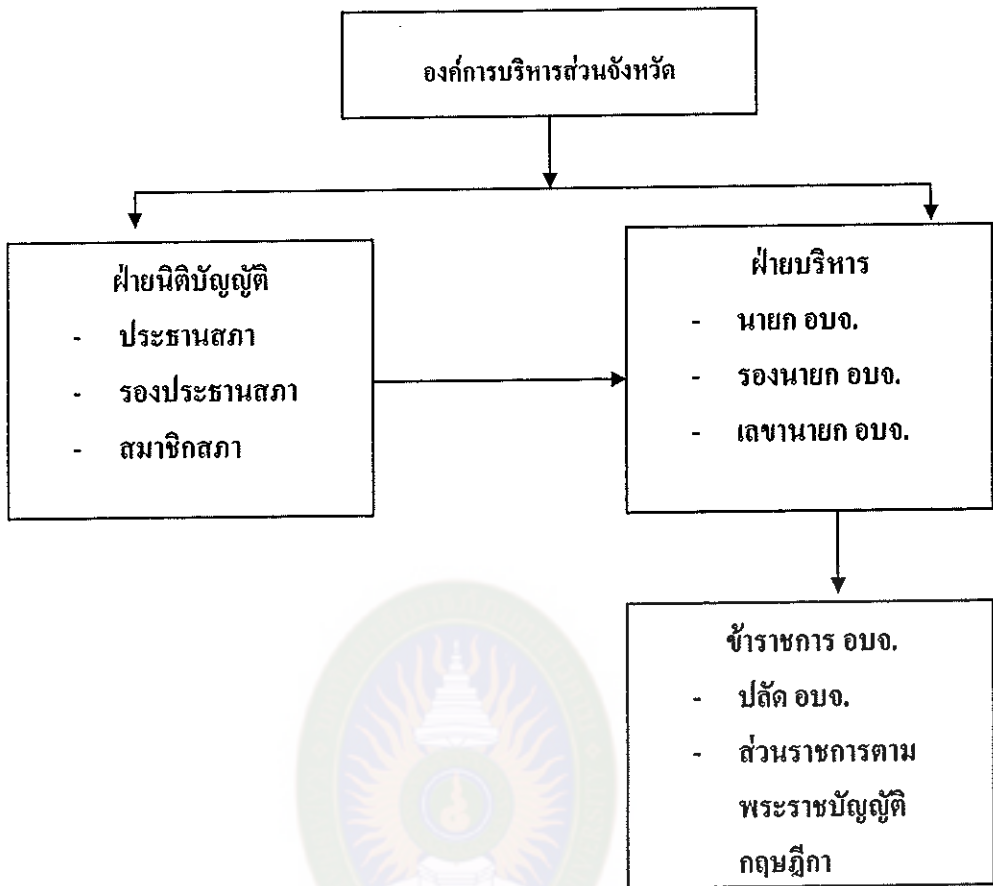
ดังนั้นโดยผลแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ต่อมาได้เกิดแนวความคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพและให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น อันมีผลให้เกิดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกิดขึ้น ในการจัดตั้งและบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดยมีเหตุผลว่าสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่สภาจังหวัดเป็นเพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ขาดอำนาจหน้าที่และกำลังเงินที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นในจังหวัดนั้น จึงได้ปรับปรุงให้จังหวัดมีอำนาจจัดหาและดำเนินกิจการเองได้ ทำให้สภาจังหวัดมีอำนาจเพิ่มขึ้นด้วย

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็น นิติบุคคล ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดครั้งล่าสุด โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2523 ให้ไว้ ณ วันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2523 ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 97 ตอนที่ 158 (ฉบับพิเศษ) หน้า 81 ลงวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2523 เนื่องจากได้มีการโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาล ซึ่งรวมถึงข้าราชการครู ส่วนจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ

แล้ว จึงได้มีการแก้ไขมาตรา 30 ทวิแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดยยกเลิกบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการครูส่วนจังหวัดและใช้ความของ มาตรา 30 ทวิ ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันนี้แทนก่อนที่จะเปลี่ยนเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพื่อให้เป็น แนวทางในการดำเนินการ



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ที่มา : องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม. 2553 : 15

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้แทนของปวงชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นที่มีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี จำนวนสมาชิกที่จะมีได้ในแต่ละจังหวัดไม่เท่ากัน โดยให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรตามหลักฐานทะเบียนราษฎร ที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง โดยสรุปจะมีอำนาจสมาชิกในแต่ละจังหวัดดังนี้

ตารางที่ 1 จำนวนสมาชิกในแต่ละจังหวัด

จำนวนราษฎรในจังหวัด (คน)		สมาชิก (คน)
ไม่เกิน	500,000	24
มากกว่า	500,000 แต่ไม่เกิน 1,000,000	30
มากกว่า	1,000,000 แต่ไม่เกิน 1,500,000	36
มากกว่า	1,500,000 แต่ไม่เกิน 2,000,000	42
มากกว่า	2,000,000	48

1. นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และมีอำนาจในการแต่งตั้งรองนายก ตามสัดส่วนของสมาชิกที่มีในแต่ละสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังนี้

- 1.1 สมาชิก 48 คน มีรองนายกฯ ได้ 4 คน
- 1.2 สมาชิก 42 คน หรือ 36 คน มีรองนายกฯ ได้ 3 คน
- 1.3 มีสมาชิก 30 คน หรือ 24 คน มีรองนายกฯ ได้ 2 คน

และมีเลขานุการนายกฯ ได้ 1 คน

ในแต่ละจังหวัดจะมีประธานสภาจังหวัด 1 คน และรองประธานสภาจังหวัด 2 คน ได้มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาจังหวัด

2. คุณสมบัติของนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ได้มีการกำหนดคุณสมบัติผู้ที่จะสมัครลงเลือกตั้งในตำแหน่งนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ไว้ดังนี้

- 2.1 มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี บริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- 2.2 สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัดสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา
- 2.3 ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการหรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุว่ามีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึง 5 ปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม

จังหวัดนครพนม ตั้งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย มีประวัติสืบทอดยาวนานมาหลายร้อยปี เดิมเคยเป็นมหานครของ อาณาจักรศรีโคตรบูรณที่รุ่งเรืองในอดีต ประมาณราวต้นพุทธศตวรรษที่ 12 เป็นอาณาจักรอิสระไม่ขึ้นกับใคร ประมาณพุทธศตวรรษที่ 16 อาณาจักรศรีโคตรบูรณได้เสื่อมอำนาจลงตกอยู่ภายใต้การปกครองของอาณาจักรขอมต่อมาในราวพุทธศตวรรษที่ 18 ชื่อของ “ศรีโคตรบูรณ” เป็นเมืองในอาณาจักรล้านช้าง มีฐานะเป็นเมืองลูกหลวง โดยพระเจ้ากรุงศรีสัตนาคณหุตล้านช้าง ทรงสร้างเมืองที่ปากห้วยหินบูรณ (ปากห้วยบรรจบลำน้ำโขงฝั่งซ้ายตรงข้ามอำเภอท่าอุเทน เนื้อเมืองนครพนม) ให้ชื่อเมืองใหม่นี้ว่า “ศรีโคตรบูรณ” สืบราชสมบัติมาได้หลายองค์ ต่อมาย้ายเมืองมาตั้งที่ ป่าไม้รวก ห้วยศรีมังริมแม่น้ำโขงฝั่งซ้าย(คือเมืองเก่าใต้เมืองท่าแขกในปัจจุบัน)

ถึงปี พ.ศ. 2297 มีพระนครรานุรักษ์ครองเมืองศรีโคตรบูรณ มีความเห็นว่าเมืองมิได้ตั้งอยู่ที่ปากห้วยแล้ว จึงได้เปลี่ยนนามเมืองใหม่ว่า “เมืองมรุกขนคร” เพราะถือว่าสร้างขึ้นในดงไม้รวก นามเมืองศรีโคตรบูรณ จึงเปลี่ยนไปตั้งแต่นั้น

ปี พ.ศ. 2330 ย้ายเมืองมาตั้งทางฝั่งขวาแม่น้ำโขงที่ปากห้วยบังฮวก บรรจบกับแม่น้ำโขง (ปัจจุบันอยู่ระหว่างบ้านคอนนางหงส์ท่า ตำบลคอนนางหงส์ อำเภอธาตุพนม แลลงไปถึงบ้านธาตุน้อยศรีบุญเรือง ตำบลพระกลางทุ่ง อำเภอธาตุพนม) เมืองมรุกขนคร เมื่อได้ย้ายมาตั้งที่ ปากห้วยบังฮวกโดยประมาณ 20 ปี น้ำได้กัดเซาะตลิ่งพังลงมามาก จึงได้ย้ายเมืองมาตั้งที่บ้านหนองจันทร์ (ห่างจากตัวเมืองนครพนมไปทางทิศใต้ 4 กิโลเมตร) ตั้งชื่อเมืองใหม่ว่า “นครบุรีราชธานี”

ปี พ.ศ. 2337 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนนามเมืองเสียใหม่ว่า “เมืองนครพนม” ขึ้นตรงต่อกรุงเทพมหานคร การที่พระราชทานนามว่า “เมืองนครพนม” สันนิษฐานได้ว่า อาจจะเนื่องด้วยเดิมเมืองนี้เป็นเมืองลูกหลวงมาก่อน เป็นเมืองที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ จึงให้ใช้คำว่า “นคร” หรืออีกนัยหนึ่งคำว่า “นคร” นี้อาจรักษาชื่อเมืองเดิมคือเมืองนครบุรีราชธานีไว้ ส่วนคำว่า “พนม” อาจจะเนื่องด้วยจังหวัดนี้มีองค์พระธาตุพนมประดิษฐานอยู่หรืออาจจะเนื่องจาก เดิมมีอาณาเขตไกลไปถึงดินแดนฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง คือบริเวณเมืองท่าแขก ซึ่งมีภูเขาสลับซับซ้อนมากมายไปจนถึงดินแดนของประเทศเวียดนาม จึงใช้คำว่า “พนม” เพราะแปลว่า “ภูเขา”

1. ลักษณะที่ตั้ง ประชากร และเขตปกครอง

จังหวัดนครพนม เป็นจังหวัดชายแดน ตั้งอยู่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยพื้นที่มีลักษณะเรียบยาวตามแนวชายฝั่งขวาของแม่น้ำโขง ประมาณ 153 กิโลเมตร อยู่ระหว่างเส้นรุ้งที่ 16-18 องศาเหนือ และระหว่างเส้นแวงที่ 104-105 องศาตะวันออก มีระยะทางห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 735 กิโลเมตร

แผนที่ท่องเที่ยวจังหวัดนครพนม
NAKHON PHANOM TOURIST MAP



แผนภาพที่ 2 แผนที่จังหวัดนครพนม

2. อาณาเขตติดต่อ

ทิศเหนือ ติดต่อกับเขตอำเภอเซกา จังหวัดหนองคาย

ทิศใต้ ติดต่อกับเขตอำเภอคงหลวง และอำเภอห้วยน้ำใหญ่ จังหวัด

มุกดาหาร ระยะทาง 104 กิโลเมตร

ทิศตะวันออก ติดต่อกับแขวงคำม่วน และแขวงบอลิคำไซสาธารณรัฐ
ประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยมีแม่น้ำโขงเป็นเส้นกั้นพรมแดน
ทิศตะวันตก ติดต่อกับเขตอำเภออุทุมพรพิสัยและอำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร ระยะทาง
93 กิโลเมตร
จังหวัดนครพนม มีเนื้อที่ประมาณ 5,528.88 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ 3,474,437
ไร่ (คิดเป็นร้อยละ 3 ของพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ)

3. ประชากรและการปกครอง

3.1 ประชากร (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2552)

จังหวัดนครพนมมีประชากรทั้งสิ้น 6,99,725 คน แยกเป็น เพศชาย
349,523 คน เพศหญิง 351,167 คน มีจำนวนครัวเรือน 186,723 ครัวเรือน ประชากรในเขต
เทศบาลเมืองนครพนมมีทั้งสิ้น 27,038 คน แยกเป็น เพศชาย 12,896 คน เพศหญิง 14,142 คน
และมีจำนวนครัวเรือน 11,716 ครัวเรือน

3.2 การปกครอง

จังหวัดนครพนม แบ่งการปกครอง เป็น 12 อำเภอ 97 ตำบล 1,123
หมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 1 แห่ง เทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบล 18
แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 86 แห่ง แยกรายอำเภอได้ดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ตารางที่ 2 พื้นที่ ระยะทาง จำนวนประชากร ตำบล หมู่บ้าน เทศบาล และ อบต. จังหวัดนครพนม

อำเภอ	พื้นที่ (ตาราง กิโลเมตร	ระยะห่าง จากอำเภอ- จังหวัด (กิโลเมตร	จำนวน ประชากร	ตำบล	หมู่ บ้าน	เทศบาล	อบต.
1.เมือง นครพนม	853.306	6	141,390	15	165	2	12
2.ท่าอุเทน	467.983	26	57,924	9	109	1	8
3.ธาตุพนม	367.884	54	83,104	12	136	5	7
4.นาแก	539.217	64	75,904	12	140	2	11
5.บ้านแพง	284.731	93	34,435	6	66	1	5
6.ปลาปาก	547.096	44	52,029	8	85	1	8
7.ศรีสงคราม	671.371	67	67,287	9	109	2	8
8.เรณูนคร	253.952	51	45,781	8	91	1	8
9.นาหว้า	288.448	98	50,189	6	68	1	6
10.โพน สวรรค์	718.835	45	55,363	7	90	1	7
11.นาทม	398.129	103	22,375	3	37	-	3
12.วังยาง	137.931	78	14,909	4	27	-	3
รวม	5,528.883	-	700,690	97	1,123	17	86

ที่มา : องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม. 2553 ก : 15

4. การแบ่งส่วนราชการ ประกอบด้วย

4.1 สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

แบ่งการบริหารงานออกเป็น 3 ฝ่าย คือ

4.1.1 ฝ่ายบริหารงานทั่วไป มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ/สารบรรณกลางขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม มี

4.1.2 ฝ่ายบริหารงานบุคคล มีหน้าที่รับผิดชอบ งานจัดทำแผนอัตราค่าจ้าง บุคลากร งาน สรรหาข้าราชการ/พนักงานจ้าง งานบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ/พนักงานจ้าง

4.1.3 ฝ่ายนิติการและการพาณิชย์ มีหน้าที่รับผิดชอบงานรับและพิจารณา เรื่องราวร้องทุกข์ร้องเรียน งานดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ลูกจ้างประจำและพนักงานจ้าง

5. กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย 3 ฝ่าย คือ

5.1 ฝ่ายการประชุม มีหน้าที่ความรับผิดชอบงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดการจัดทำระเบียบวาระการประชุม

5.2 ฝ่ายกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ความรับผิดชอบงาน ติดตามผลปฏิบัติตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานระเบียบและทะเบียนประวัติ

5.3 ฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน มีหน้าที่ความรับผิดชอบงาน เลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

6. กองแผนและงบประมาณ ประกอบด้วย 4 ฝ่าย คือ

6.1 ฝ่ายนโยบายและแผน มีหน้าที่ความรับผิดชอบงานวิเคราะห์นโยบายและแผน งานจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา งานจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

6.2 ฝ่ายงบประมาณ มีหน้าที่ความรับผิดชอบ งานจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ รายจ่าย งานการโอนเงินงบประมาณ การแก้ไขเปลี่ยนแปลง

6.3 ฝ่ายสาธารณูปโภค สาธารณูปการและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบงาน วางแผนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ งานจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6.4 ฝ่ายพัฒนาสังคมและการท่องเที่ยว มีหน้าที่รับผิดชอบงานเสริมสร้าง จริยธรรม คุณธรรมของสังคม งานสังคมสงเคราะห์และประชาสงเคราะห์

7. กองคลัง ประกอบด้วย 4 ฝ่าย คือ

7.1 ฝ่ายการเงิน มีหน้าที่ความรับผิดชอบงานเบิกจ่าย รับ นำส่ง เก็บรักษาเงิน และเอกสารแทนการเงิน งานตรวจสอบใบสำคัญฎีกา งานเบิกจ่ายเงินเดือนค่าจ้าง ค่าตอบแทน และเงินอื่น ๆ

7.2 ฝ่ายบัญชี มีหน้าที่ความรับผิดชอบงานจัดทำฐานะทางการเงิน งานจัดทำ บัญชีทุกประเภท

7.3 ฝ่ายพัสดุและทรัพย์สิน มีหน้าที่ความรับผิดชอบงานจัดซื้อจัดจ้าง จัดหา พัสดุ งานทะเบียนพัสดุ

7.4 ฝ่ายเร่งรัดจัดเก็บรายได้ มีหน้าที่ความรับผิดชอบงานพัฒนารายได้ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

8. กองช่าง ประกอบด้วย 4 ฝ่าย คือ

8.1 ฝ่ายสำรวจและออกแบบ มีหน้าที่ความรับผิดชอบงานสำรวจโครงการตาม ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด/โครงการเงินอุดหนุน งานเขียนแบบ

8.2 ฝ่ายก่อสร้างและซ่อมบำรุง มีหน้าที่ความรับผิดชอบงานแผนการปฏิบัติงาน ประจำปี งานตรวจสอบการก่อสร้าง งานควบคุมอาคารตามกฎหมาย งานแผนการปฏิบัติงาน การก่อสร้างและซ่อมบำรุง งานควบคุมการก่อสร้างและซ่อมแซมอาคาร สะพาน แหล่งน้ำและ อื่นๆ

8.3 ฝ่ายเครื่องจักรกล มีหน้าที่ความรับผิดชอบงานแผนงานด้านวิศวกรรม เครื่องจักรกลประจำปี

8.4 ฝ่ายวิชาการและวิเคราะห์โครงสร้าง มีหน้าที่รับผิดชอบงานวิศวกรรม งาน ออกแบบตรวจสอบแบบแปลนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม

8.5 ฝ่ายบรรเทาสาธารณภัย มีหน้าที่ความรับผิดชอบงานแผนงานและการ ป้องกันบรรเทา สาธารณภัย งานสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อม งานป้องกันและระงับอัคคีภัย

9. กองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ประกอบด้วย 2 ฝ่าย คือ

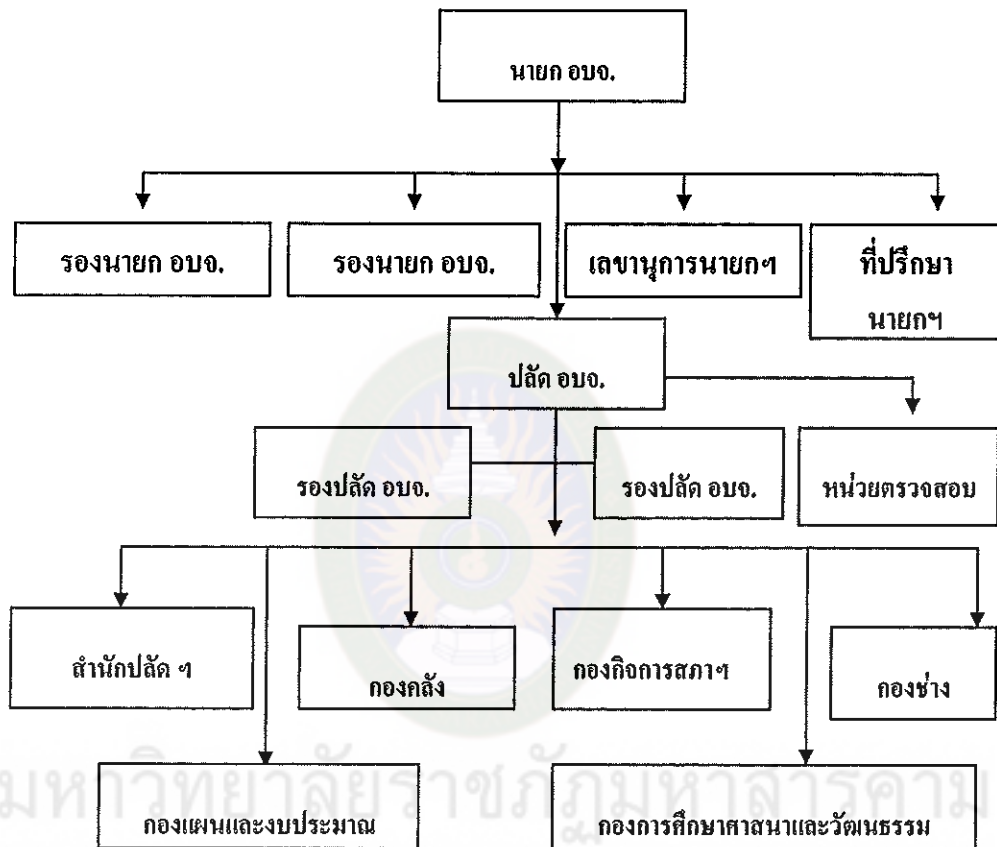
9.1 ฝ่ายบริหารการศึกษา มีหน้าที่ความรับผิดชอบงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน งานแผนงาน และวิชาการ

9.2 ฝ่ายส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่ความรับผิดชอบงาน การศึกษานอกระบบและส่งเสริมอาชีพ งานกิจกรรมพัฒนาเด็กและเยาวชน

10. หน่วยตรวจสอบภายใน เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อปลัดองค์การบริหารส่วน จังหวัด มีฐานะต่ำกว่ากอง มีหน้าที่รับผิดชอบงานการตรวจสอบบัญชี เอกสารการเบิกจ่าย เอกสารการรับเงินทุกประเภท

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ในเขตจังหวัดนครพนมในการบริการสาธารณะแก่ ประชาชน ซึ่งแบ่งโครงสร้างการบริหารงานออกเป็นส่วนราชการดังที่กล่าวมาในเบื้องต้น และมีบุคลากรทำหน้าที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการต่าง ๆ ตามกรอบอัตรากำลังและภาระหน้าที่ที่

ได้รับมอบหมายซึ่งจะรวมทั้งพนักงานจ้างตามภารกิจและลูกจ้างรายวันชั่วคราวที่จ้างเข้ามาช่วยปฏิบัติงานตามภารกิจที่จำเป็นเร่งด่วน



แผนภาพที่ 3 : โครงสร้างด้านการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม

ที่มา : องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม. 2553 ข : 15

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ไพจิต ศรีวรขาน (2542 : 76) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนครพนม ผลการศึกษาพบว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนครพนมทั้งโดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก เรียงตามน้ำหนักค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านคุณลักษณะส่วนตัว ด้านคุณธรรมจริยธรรม ด้าน

ความรู้ความสามารถ และด้านภูมิหลังตามลำดับ 1) ผู้บริหารโรงเรียนเห็นว่าคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนครพนม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านปรากฏว่ามีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากที่สุด 2 ด้าน คือ ด้านคุณลักษณะส่วนตัวและด้านคุณธรรมและจริยธรรม นอกนั้นอยู่ในระดับมาก 2) ครู – อาจารย์เห็นว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนครพนม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านปรากฏว่าทุกด้านมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านคุณลักษณะส่วนตัว ด้านคุณธรรมและจริยธรรม ด้านความรู้ความสามารถ และด้านภูมิหลัง

สมชอบ นิตินันท์ (2542 : 108) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม ผลการศึกษาพบว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม ตามทัศนะของผู้บริหาร โรงเรียนและครูผู้สอนในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดนครพนม โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านคุณธรรมจริยธรรม พึงประสงค์มากที่สุด ส่วนด้านคุณลักษณะส่วนตัว ด้านภูมิหลัง และด้านความรู้ความสามารถ ผู้บริหารและครูผู้สอนในโรงเรียนประถมศึกษา สำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดนครพนม โดยรวมไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าคุณลักษณะส่วนตัวผู้บริหารโรงเรียนกับครูผู้สอนมีความสามารถด้านวิสัยทัศน์ พึงประสงค์ในระดับมาก ผลการเปรียบเทียบความแตกต่าง คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม ตามทัศนะของผู้บริหารแตกต่างกัน ส่วนภูมิหลังด้านความรู้ความสามารถ ด้านคุณธรรมจริยธรรม และด้านวิสัยทัศน์ มีทัศนะไม่แตกต่างกัน

สุพัฒน์ ภูนาคำ (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อคุณลักษณะของผู้นำทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่พึงประสงค์ : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเว่อ อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อคุณลักษณะของผู้นำทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่พึงประสงค์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมากที่สุด 1 ด้าน อยู่ในระดับมาก 2 ด้าน โดยเรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านระบบ ด้านบริบท และด้านคุณลักษณะชีวิต

เกษรา ดวงมณี (2545 : บทคัดย่อ) การศึกษาคุณลักษณะนักรการเมืองท้องถิ่นใน ความคาดหวังของคณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลตำบลแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี พบว่า ความรู้ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่นของคณะกรรมการชุมชนมีความรู้ความเข้าใจใน

ระดับปานกลางมากที่สุดสำหรับระดับความคาดหวังคุณลักษณะของนักการเมืองท้องถิ่นรวม 6 ด้าน ในภาพรวมพบว่าจำเป็นมากที่สุดทั้ง 6 ด้าน โดยด้านสมรรถนะ จำเป็นมากที่สุดเป็นลำดับที่ 1 รองลงมาด้านความรับผิดชอบ มีความจำเป็นมาก เป็นลำดับที่ 2 ด้านสถานการณ์ มีความจำเป็นมาก เป็นลำดับที่ 3 ด้านการมีส่วนร่วม มีความจำเป็นมาก ลำดับที่ 4 ด้านความสำเร็จ มีความจำเป็นมาก ลำดับที่ 5



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY