

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร งานวิจัย สิ่งตีพิมพ์ วารสาร ที่เกี่ยวข้องในการวิจัย ซึ่งประกอบด้วยแนวคิดทฤษฎี และผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการวิจัย ผู้วิจัยได้ทำการวิจัยสาระสำคัญตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
3. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
4. แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำหรือผู้บริหาร
5. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำ
6. ทฤษฎีเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำ
7. บริบททั่วไปของเทศบาลเมืองนครพนม อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

##### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นรูปแบบการปกครองที่ได้กำหนดให้ส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการบริหารตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่น มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 10) ได้อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลาง ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชน ในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่น ก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน

ประธาน คณะทศศึกษากร (2537 : 30) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชน ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการ บางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546 : 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและการบริหารกิจการงานให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง

วุฒิสาร คันไชย (2546 : 1) ให้ทัศนะว่า การปกครองท้องถิ่น คือ กลางปกครองที่รัฐกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์การที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์การดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

ลิขิต ธีรเวคิน (2548 : 36) ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองโดยอิสระและได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

โกวิท พวงงาม (2550 : 21) ได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครอง ที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และ ดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงาน ของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้จะปราศจากการควบคุมของรัฐ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นที่รัฐทำให้เกิดขึ้น หรือการ ปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งโดย อิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง หรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุด ของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 103) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มี การบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

ร็อบสัน (Robson. 1953 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วย การปกครองซึ่งรัฐ ได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติ หน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

วิท (Wit. 1967 : 14-21) ได้ให้ความหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือการกระจายอำนาจ ไปให้หน่วยงานการปกครองส่วน ท้องถิ่นสร้างโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นร่วมกันทั้งหมด หรืออำนาจบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองประชาชนใน ท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ยอมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อ ประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจาก การกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจ ในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

คลาร์ก (Clarke. 1957 : 87-89) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วย การปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับกรให้บริการประชาชน ในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะและหน่วยการปกครอง ดังกล่าวนี้อาจตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

มอนตาญ (Montagu. 1984 : 86) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้ง โดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่ บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งคนสามารถที่จะใช้ได้โดย ปราศจาก การควบคุมของหน่วย การบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการ ปกครองท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐ อิสระใหม่แต่อย่างไร

จากความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมปกครอง ตนเอง โดยเลือกตัวแทนของท้องถิ่นมาทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนาและให้บริการ ประชาชนในเขตพื้นที่ องค์การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล มีอำนาจใน การกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ งบประมาณ และการดำเนินกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย ที่กำหนด ภายในท้องถิ่นของตนเอง และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ต้องอยู่ในความดูแล ของรัฐบาล

## 2. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การพัฒนานั้นมีหลายรูปแบบ การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอีกส่วนสำคัญใน การพัฒนา โดยมีความสำคัญ ดังนี้

### 2.1 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาประชาธิปไตย

ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาประชาธิปไตย มี 5 ประการ คือ (พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล. 2532 : 5)

2.1.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของ ระบบการเมืองของชาติมีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้ง เป็นการชักนำให้คนใน ท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2.1.2 การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตย ในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจทางการเมือง ในระดับชาติโดยง่าย

2.1.3 การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้แจ้งแก่ทางการเมือง (Political maturity) กล่าวคือ ประชาชนรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจการบริหาร

การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมือง ในที่สุด

2.1.4 การปกครองท้องถิ่น ทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชน โดยตรงและใกล้ชิดตัว เกี่ยวกันกับการเมือง ระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะทำให้เกิดความตึงเครียดที่มีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมือง ตลอดเวลา

2.1.5 การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาตินักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมสรรเสริญจากประชาชนจึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

## 2.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นพื้นฐาน

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นพื้นฐาน มีดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 : 20)

2.2.1 การปกครองท้องถิ่น เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวพันกับส่วน ได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนใช้ดุลยพินิจในการเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น ประชาชนจึงเกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งนำมาสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2.2.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self government) กล่าวคือ การปกครองตนเองมิใช่การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน แต่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เอง โดยการเลือกบุคคล ขึ้นมาบริหารงานของท้องถิ่นเอง ซึ่งถือว่าการปกครองตนเอง ซึ่งถือว่าการปกครองตนเอง โดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.2.3 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองของประเทศในอนาคต เพราะนักการเมืองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้ง

มีทักษะในการบริหารงานท้องถิ่นตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนท้องถิ่นซึ่งเป็นพื้นฐานที่สามารถส่งผลให้ประสบผลสำเร็จในการเมืองระดับชาติ

2.2.4 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาประชาชนขาดการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทจะสัมฤทธิ์ผลได้นั้นต้องมากจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัย โครงสร้างควมมีอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งถ้าหากมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงแล้วท้องถิ่นจะเกิดการพึ่งตนเองได้

### 2.3 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้ (พีรสิทธิ์ กำนวณศิลป์, 2546 : 95)

2.3.1 การปกครองท้องถิ่นจะช่วยให้การแก้ปัญหาการปกครองสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง เพราะประชาชนรู้ปัญหาและเป็นผู้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และการแก้ปัญหานั้นย่อมได้ผลเพราะประชาชนรู้ปัญหาดีกว่าบุคคลอื่นเนื่องจากใกล้ชิดเหตุการณ์

2.3.2 การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองเท่ากับการฝึกฝนรู้จักการเรียนรู้การปกครองระดับชาติไปในตัว กล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระดับชาติซึ่งอำนวยในการพัฒนาการทางการเมืองไปในตัว

2.3.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระทางด้านการเงินและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไปได้ส่วนหนึ่ง

2.3.4 การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและบริหารงานมีประสิทธิภาพจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีความรู้สึกว่ามีคามผูกพันและมีส่วนได้เสียความสำนึกเช่นนี้จะสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบ (Responsible citizens) ให้แก่ประเทศชาติเป็นส่วนรวม

2.3.5 การปกครองท้องถิ่นเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองตนเอง

สรุปได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญ คือ เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชน

ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึง อุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นและเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคตซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

### 3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการ ได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

#### 3.1 วัตถุประสงค์การปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้ (พรชัย เทพปัญญา และคณะ. 2537 : 5-7)

3.1.1 เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชน ไม่สามารถจัดทำให้ได้หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดหาให้ได้ ในลักษณะเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะจัดบริการให้ เช่น ได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับสวัสดิการ และได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิต

3.1.2 เพื่อปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคลอาจเกิดความขัดแย้งกันเพราะความคิดเห็น และผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างมีเหตุผล หรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจมีการคิดสินบน หรือมีการต่อสู้กัน กรณีเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ไขปัญหา โดยการเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ควบคุมการขัดแย้ง เป็นผู้ประนีประนอมหรือแบ่งผลประโยชน์ หรือเป็นผู้ตัดสินกรณีพิพาท ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องเชื่อฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น

3.1.3 เพื่อการแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของแต่ละส่วนของประเทศ การจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งเบาภาระของส่วนกลางให้ท้องถิ่นจัดปกครองตนเอง เพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองตนเองสำหรับประเทศที่ยังไม่พัฒนา แต่สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่น จะเป็นตัวแทนของประเทศส่วนหนึ่งในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศอย่างเช่น ชาวอเมริกามีความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นจะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย หรือแม้แต่ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน และรัสเซีย ก็คาดหวังไว้เช่นเดียวกัน แต่อาจจะดำเนินการแตกต่างกันเท่านั้น

### 3.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ มีดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม. 2546 : 24-25)

3.2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

3.2.2 เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรื้อบริการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3.2.3 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

## 4. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมีนักวิชาการ ได้ อธิบายองค์ประกอบไว้ ดังนี้

### 4.1 องค์ประกอบของระบบการปกครองท้องถิ่น

องค์ประกอบของระบบการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้ (อุทัย หิรัญโต. 2523 : 22)

4.1.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่



กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

4.1.2 พื้นที่และระดับ (Area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่ และระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่สำหรับขนาดของพื้นที่ จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

4.1.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4.1.4 องค์กฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองพื้นที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎ ข้อบัญญัติ ควบคุม ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

4.1.5 การเลือกตั้งสมาชิกองค์การ หรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

4.1.6 อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ กิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

4.1.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

4.1.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐบาลเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม โดยการมีอิสระเต็มที่ คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอิสระ รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแล

## 4.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย (ทวี พันธุวาสิฎฐ์.

2539 : 100)

4.2.1 มีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ และมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน

4.2.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงานและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัยปัญหาต่างๆ รวมทั้งกำหนดนโยบาย

4.2.3 มีงบประมาณของตนเองโดยมีอำนาจเก็บภาษีและรายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

4.2.4 คณะผู้บริหารท้องถิ่น ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน

สรุปได้ว่า องค์ประกอบสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การเป็นนิติบุคคล มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองมีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม มีการบริหารงบประมาณด้วยตนเอง ตามที่กฎหมายกำหนด

## 5. หน้าที่ความรับผิดชอบและบทบาทของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการอธิบายถึงหน้าที่ความรับผิดชอบและบทบาทของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

### 5.1 หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม. 2546 : 25)

5.1.1 เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน เช่น พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น โบราณสถานของท้องถิ่น ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรอื่นๆ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

5.1.2 เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง งานบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ

5.1.3 เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการ สาธารณสุขในท้องถิ่น สถานสงเคราะห์เด็ก คนชรา คนพิการ รวมทั้งงานที่ให้ความบันเทิงกับประชาชน เช่น การจัดห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

5.1.4 เป็นงานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งสถาน ศึกษานานาชาติ การจัดการตลาด การจัดการบริการเดินรถ

5.1.5 เป็นงานที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ในฐานะที่การปกครอง ท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองสถาบันหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย จึงมีหน้าที่ให้ความรู้ทางการ เมืองแก่ประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ตนเอง การใช้อำนาจเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น การจราจร การรักษาความสะอาด เป็นต้น

## 5.2 บทบาทของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญ ดังนี้ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2547 : 7-8)

5.2.1 บทบาทในการสนับสนุนการพัฒนาการเมือง ในฐานะที่การปกครอง ท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่ง จึงมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา การเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตาม เจตนารมณ์ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษา แนะนำ ติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นให้ปฏิบัติ ตามนโยบาย และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดอย่างมีความรับผิดชอบและโปร่งใส

5.2.2 บทบาทในการจัดให้มีบริการสาธารณะ ในฐานะที่การปกครอง ท้องถิ่น ได้รับมอบหมายภารกิจจากรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองท้องถิ่นจะทำหน้าที่ในการจัด ให้มีและให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งอาจแตกต่างกันตาม สภาพแวดล้อมและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เช่น ชุมชนเมืองจะมีความ ต้องการบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ในขณะที่ชุมชนชนบทก็มีความต้องการเกี่ยวกับ โครงสร้างพื้นฐานด้านถนน แหล่งน้ำ การส่งเสริมอาชีพและรายได้ รวมทั้งการให้บริการ พื้นฐานที่จำเป็นแก่ประชาชน เช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข

5.2.3 บทบาทในการกระตุ้นการพัฒนาท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่น จะมี บทบาทสำคัญในการระดมความคิดเห็นจากประชาชนในชุมชน และกระตุ้นชุมชนท้องถิ่นให้ เกิดการพัฒนาไปในทิศทางที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนใน ท้องถิ่นร่วมกันกำหนด โดยเฉพาะกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน โดยเป็นผู้สร้าง

บรรยากาศให้เกิดการลงทุนทั้งภายในและภายนอกชุมชน รวมทั้งกระตุ้นให้มีการนำเอา  
ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่น

5.2.4 บทบาทในการประสาน ดังกล่าวแล้วว่า การปกครองท้องถิ่นมิได้เป็น  
อิสระในการปกครองตนเองโดยสมบูรณ์จากรัฐ ในทางตรงกันข้ามการปกครองท้องถิ่นโดย  
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นองค์กรสำคัญที่จะทำหน้าที่ประสานนโยบายระหว่าง  
รัฐบาลกลางกับนโยบายของคณะผู้บริหารที่มีที่มาจากสภาพปัญหาและความต้องการของ  
ประชาชนในท้องถิ่นเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่นและประเทศชาติโดยส่วนรวม

5.2.5 บทบาทในการให้ความคุ้มครอง การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทใน  
การให้ความคุ้มครอง ปกป้องสิทธิ เสรีภาพของประชาชนด้วย เช่น การดูแล การตรวจสอบมิให้  
โรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ปล่อยมลภาวะออกมาเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของ  
ประชาชน การให้การดูแลเด็ก ผู้สูงอายุ โดยการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็ก ศูนย์สงเคราะห์คนชรา  
และผู้ยากไร้

## 6. ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

ในการศึกษาประโยชน์ที่ได้จากการปกครองท้องถิ่นนั้น อาจถือตาม  
แนวความคิดของมงเตสกีเออ (Montesquieu) และลันด์ควิสท์ (Lennart Lundquist) ดังนี้  
(พรชัย เทพปัญญาและคณะ. 2537 : 14-15)

### 6.1 ประโยชน์ตามแนวคิดของมงเตสกีเออ

มงเตสกีเออ นักปรัชญาเรื่องนามฝรั่งเศสสมัยศตวรรษที่ 19 ได้เขียน  
บทความสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในยุโรปสมัยนั้น สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นที่  
เข้มแข็งจะสามารถต่อต้านคลื่นการปฏิวัติรัฐประหารได้ และการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระจะ  
ช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเมืองต่างๆ ในยุโรปมีความมั่นคงยิ่งขึ้น

ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดของมงเตสกีเออในครั้ง  
กระโน้นเหมาะกับความเคลื่อนไหวทางการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนาในปัจจุบันมาก  
เพราะในประเทศเหล่านั้นมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารบ่อยที่สุด ดังนั้น ถ้าการปกครองท้องถิ่น  
ของประเทศดังกล่าวนั้นเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีการศึกษาสูง รัฐให้ความคุ้มครองสิทธิของ  
พวกเขา พวกเขารู้จักให้สิทธิและหน้าที่ของตนเอง และกระตือรือร้นในการเข้ามีส่วนร่วม  
ทางการเมืองด้วยแล้ว สภาพของประชาชนดังกล่าวจะขัดขวางการเกิดปฏิวัติหรือรัฐประหารได้  
ดีที่สุด เพราะไม่มีใครคิดอยากจะทำหรือถ้ามีใครจะทำจะต้องได้รับการต่อต้านอย่างจริงจัง

## 6.2 ประโยชน์ตามแนวคิดของลันด์ควิสท์

ลันด์ควิสท์ กล่าวไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีประโยชน์ในการช่วยส่งเสริม เสรีภาพ ความเจริญก้าวหน้าและเสถียรภาพ

## 6.3 ประโยชน์ตามแนวคิดของลิจิต ซีรเวกิน

ประโยชน์ตามแนวคิดของ ลิจิต ซีรเวกิน (2548 : 103) มีดังนี้

3.1 ประโยชน์ในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยทำให้เกิดการพัฒนาการทางการเมืองในชาติขึ้นได้ โดยการที่การปกครองท้องถิ่นเป็นฐานการเมือง และเป็นสนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชนเข้าใจ และมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องการเมืองเป็นเบื้องต้น ตลอดจนเป็นสนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง อันเป็นจุดสำคัญในการพัฒนาการทางการเมือง ถ้าการปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จแล้ว ย่อมมีผลกระทบบ้างไปถึงพัฒนาการทางการเมืองด้วย ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาทางการเมืองจึงมีความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้น และเมื่อการเมืองของประเทศเป็นแบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นก็จะมีส่วนพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบบการเมือง และประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองดังได้กล่าวมาแล้ว

3.2 ประโยชน์ในการพัฒนาสังคม กระจุกพัฒนาสังคมจะต้องกระทำทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านด้านสังคม เศรษฐกิจ และด้านการเมือง การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมมาก ในด้านการเมืองตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนด้านสังคมแก่เศรษฐกิจ การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นต้องการอะไร ก็จะทำ โครงการพัฒนาขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เช่น การบริการสังคม หรือด้านเศรษฐกิจ เช่น การจัดตลาดในชุมชน เป็นต้น โดยคนในท้องถิ่นได้ร่วมกันเสียสละเอื้อเฟื้อต่อสังคม ภายใต้การชี้แนะและการให้ความช่วยเหลือจากส่วนกลาง ก็จะทำให้มาตรฐานการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่นดีขึ้น อีกทั้งบ้านเมืองก็เจริญก้าวหน้าตามไปด้วย

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง โดยการปกครองท้องถิ่นมีประโยชน์ในการทำให้เกิดการพัฒนาการทางการเมืองและพัฒนาท้องถิ่นในชาติขึ้นได้ โดยที่การปกครองท้องถิ่นเป็นฐานทางการเมือง และเป็นสนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชนเข้าใจ และมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องการเมืองเบื้องต้น ตลอดจนเป็นสนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอันเป็นจุดสำคัญในการพัฒนาการทางการเมือง

## การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือที่สำคัญใน การปกครองประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งหลาย สำหรับสังคมไทยเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน

### 1. ประวัติความเป็นมา และพัฒนาการ

พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารรูปหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล

พ.ศ. 2478 ได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรก ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล และได้มีการปรับปรุงกฎหมาย ดังกล่าวอยู่เป็นระยะ เช่น ในปี พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2483

พ.ศ. 2496 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และได้มีการใช้กฎหมาย พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่เป็นระยะ) จนถึงปัจจุบัน (2541) ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

พ.ศ. 2542 ได้มีการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ทำให้เทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง หลังจากครบวาระของสมาชิกสภาเทศบาล

ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2551 ทำให้โครงสร้างเทศบาลมีความชัดเจน โดยนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีการบัญญัติรายละเอียดของเทศบาลให้เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้ในประเทศไทย

## 2. หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่ จำนวนของประชากรในท้องถิ่นนั้น ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น และความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

### 2.1 เทศบาลตำบล

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้  
อย่างกว้างๆ ดังนี้

2.1.1 มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่  
12,000,000 บาท ขึ้นไป

2.1.2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

2.1.3 ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

2.1.4 ความหนาแน่นของประชากร ตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร  
ขึ้นไป

สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่ยังขาดเห็นว่าสุขาภิบาลใดมีความเหมาะสม สมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ ก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลได้ โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น พร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย

### 2.2 เทศบาลเมือง

มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

2.2.1 ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบ

2.2.2 ส่วนท้องถิ่นที่มีชื่อเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

- 1) เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป
- 2) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 3) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง
- 4) ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 ตารางกิโลเมตร

### 2.3 เทศบาลนคร

มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

- 2.3.1 เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป
- 2.3.2 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 2.3.3 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร
- 2.3.4 ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 ตารางกิโลเมตร

### 3. โครงสร้างของเทศบาล

โครงสร้างของเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงโดยตลอด นับตั้งแต่เริ่มจัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลเพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยของประเทศไทย โกวิท พงงาม (2550 : 110-134) ได้อธิบายถึงพัฒนาการของโครงสร้างของเทศบาล ดังนี้

#### 3.1 โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี

โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างในรูปแบบสภา กับคณะเทศมนตรี กล่าวคือ มีการแยกฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน แต่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี) มาจากการเลือกของสภาเทศบาล ทำให้นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีทำหน้าที่ในสองสถานะ คือ สถานะของฝ่ายบริหารและสถานะของสมาชิกสภาเทศบาล อีกทั้งได้กำหนดสถานะของนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าในการบริหารงานของเทศบาล โดยมีเทศมนตรีเป็นผู้ช่วย

ฝ่ายบริหารของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีจะประกอบด้วยนายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน และเทศมนตรีอีกจำนวนหนึ่ง คือ เทศบาลตำบล 2 คน เทศบาล



เมือง 2-3 คน เทศบาลนคร 4 คน ทั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล (เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน) จากนั้นสมาชิกสภาเทศบาลพิจารณาคัดเลือกกันเองภายในกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาล เป็นการแต่งตั้งมาจากความเห็นชอบจากสภาเทศบาล จึงอาจจะเรียกได้ว่าเป็น “คณะเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งทางอ้อมของประชาชน” คณะเทศมนตรีจะทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของเทศบาล ตามที่กฎหมายกำหนด

ส่วนสภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ จะประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี จำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลจะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล คือ

เทศบาลตำบล มีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 12 คน

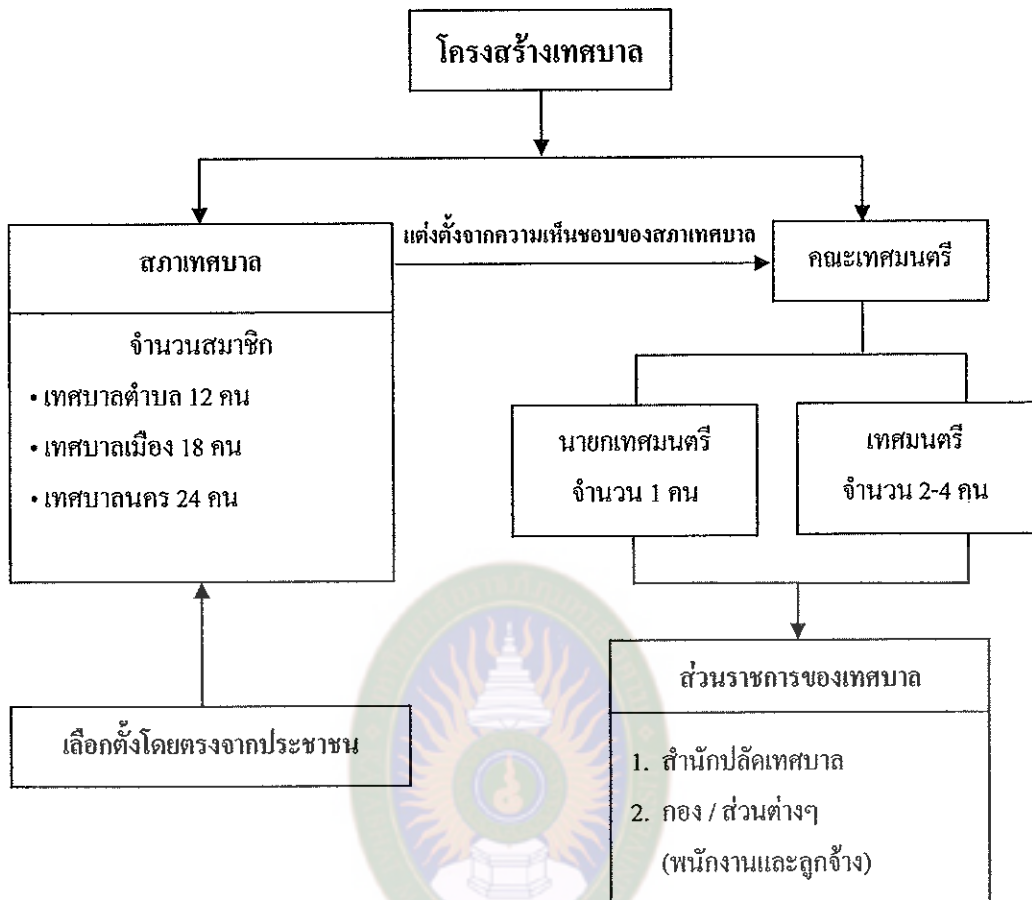
เทศบาลเมือง มีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 18 คน

เทศบาลนคร มีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 24 คน

สภาเทศบาลจะต้องเลือกประธานสภาเทศบาล 1 คน รองประธานสภาเทศบาล 1 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาลควบคุมบังคับบัญชา รักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

สภาเทศบาลทำหน้าที่ในการเลือกฝ่ายบริหาร และในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารด้วย และทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติเทศบาลเพื่อออกเป็นเทศบัญญัติเทศบาลบังคับใช้ต่อไป

สภาเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีนั้น มีอำนาจค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการพิจารณารับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งหากสภาเทศบาลไม่รับหลักการแล้ว โอกาสที่คณะเทศมนตรีทั้งคณะจะต้องพ้นออกจากตำแหน่งก็มีสูง นอกจากนี้การดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารก็ขึ้นอยู่กับฝ่ายสภาด้วยเช่นกัน



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี

ที่มา : โกวิท พวงงาม. 2550 : 111

### 3.2 โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี

เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี มีโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสภาเทศบาล และฝ่ายบริหาร กล่าวคือ นายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ เมื่อได้ดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกัน จะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้น 4 ปี นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง ด้วยเหตุผลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้นมาจากการเคลื่อนไหวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนทำให้ในปี พ.ศ. 2543 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ เทศบาลเมืองและเทศบาลนครที่หมดวาระหลังจากมีการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้สามารถเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนได้เลย ส่วนเทศบาลตำบลต้องรอไปจน พ.ศ. 2550 จึง

สามารถเลือกตั้งโดยตรงได้ โดยเทศบาลแห่งแรกที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน คือ เทศบาลเมืองอุตุค อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยในการบริหารดำเนินงานของเทศบาล อีกทั้งยังสามารถแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีขึ้นเป็นทีมบริหารได้ ซึ่งจำนวนของรองนายกเทศมนตรีขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล คือ

เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 2 คน ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรีรวมกันแล้วไม่เกิน 2 คน

เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 3 คน ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรีรวมกันแล้วไม่เกิน 3 คน

เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 4 คน ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรีรวมกันแล้วไม่เกิน 5 คน

ส่วนสภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ โดยสมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี จำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลจะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล โดยเทศบาลตำบลมีสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 12 คน เทศบาลเมืองมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 18 คน และเทศบาลนครมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 24 คน สภาเทศบาลจะเลือกประธานสภาเทศบาล 1 คน ประธานสภาเทศบาล 1 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายสภาเทศบาล เป็นไปด้วยความห่างเหินเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี คือ นายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรีไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล และรองนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี โดยเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีนั้นมีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาลออกจากรูปแบบที่ชัดเจนและต่างมีสถานะเพียงสถานะเดียว คือ ถ้าไม่เป็นฝ่ายบริหารก็ต้องเป็นฝ่ายสภาเทศบาล

สำหรับสาระสำคัญของการบริหารระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาล สำหรับเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนจากรูปแบบคณะเทศมนตรี คือ

1) นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ไม่ใช่ฝ่ายสภาเทศบาลเป็นผู้เลือก

2) การดำรงอยู่ของนายกเทศมนตรีไม่ขึ้นอยู่กับสภาเทศบาล

3) ในกรณีการรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล ถ้าร่างเทศบัญญัติตกไปจากฝ่ายสภานั้น ไม่มีผลต่อฝ่ายบริหารในการออกจากตำแหน่งหรือยุบสภาเทศบาล แต่ให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปีที่แล้วไปพลางก่อนและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีเป็นรูปแบบที่ใช้ในปัจจุบันนี้ โดยเทศบาลทุกประเภทนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องมาจากเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเท่านั้น เพื่อเป็นการสนับสนุนให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่น และเพื่อความคล่องตัวในการบริหารของฝ่ายบริหาร และเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารของเทศบาลมากยิ่งขึ้น ดังแผนภาพที่ 3



แผนภาพที่ 3 โครงสร้างเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี

### 3.3 โครงสร้างภายในเทศบาล

3.3.1 ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเรื่อง โครงสร้างภายในองค์กรของเทศบาลไว้อย่างกว้างๆ ตามที่กระทรวงมหาดไทยโดยคณะกรรมการกลางเทศบาล (ก.ท) ยังได้ประกาศกำหนดการแบ่งโครงสร้างส่วนราชการในเทศบาลให้เทศบาลมีการแบ่งส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

1) สำนักปลัดเทศบาล  
2) กองหรือส่วนราชการที่เรียกว่าชื่ออย่างอื่น ซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือกอง

- 2.1) การคลัง
- 2.2) การช่าง
- 2.3) การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
- 2.4) การศึกษา
- 2.5) วิชาการและแผนงาน
- 2.6) การประปา
- 2.7) การแพทย์
- 2.8) การช่างสุขาภิบาล
- 2.9) สวัสดิการสังคม

3) หน่วยงานตรวจสอบภายใน

3.3.2 นอกจากนี้ในประกาศดังกล่าว ยังได้กำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์ในการแบ่งส่วนราชการไว้เพิ่มเติม ดังนี้

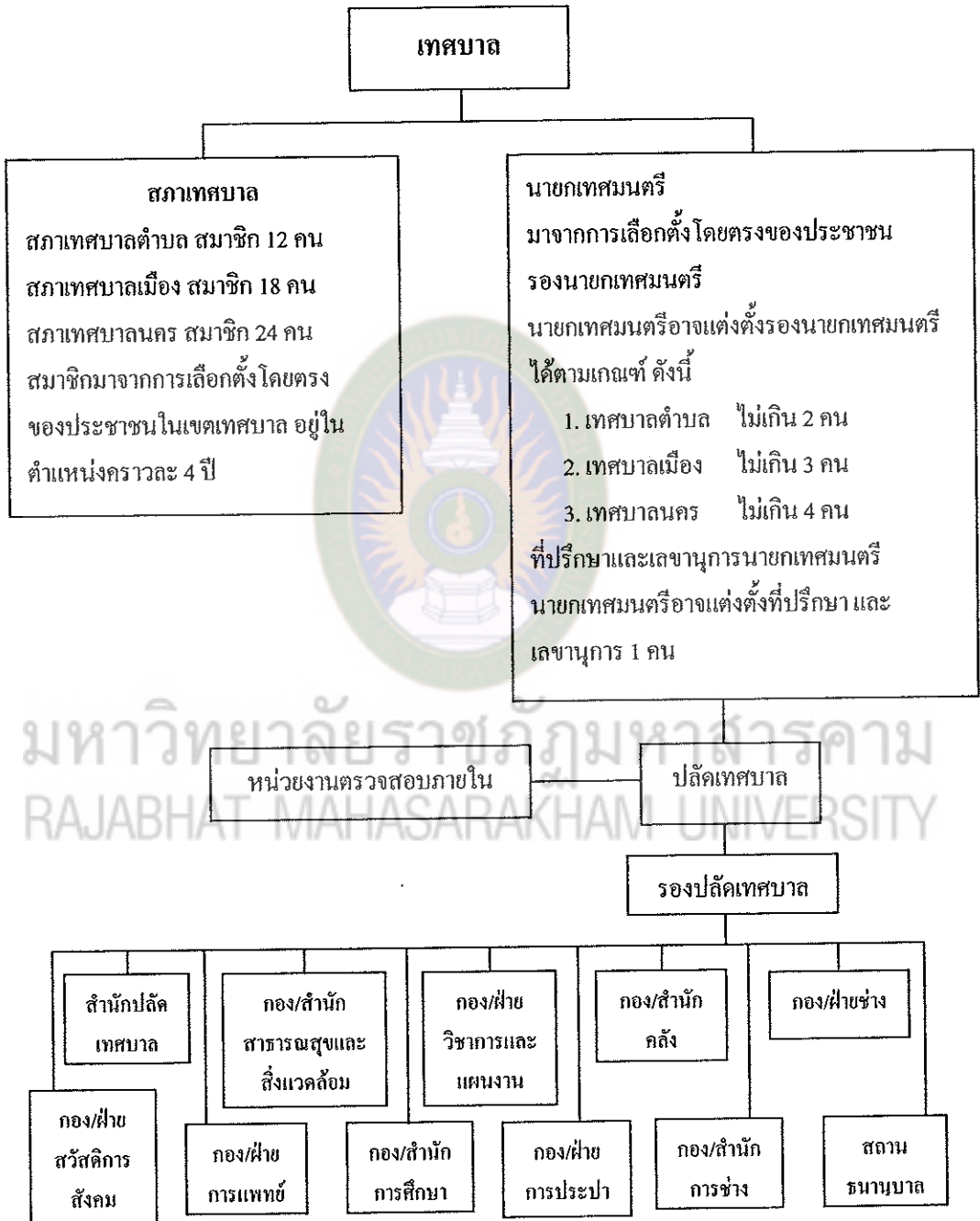
1) เทศบาลอาจเปลี่ยนแปลงส่วนราชการต่างๆ (ที่เป็นสำนักหรือกอง) ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมของเทศบาล ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล(ก.ท.จ) และจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของคณะกรรมการกลางเทศบาลกำหนด (ก.กลาง เทศบาล)

2) สำนักงานปลัดเทศบาลมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเทศบาลและราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนัก กอง หรือส่วนราชการใดในเทศบาล โดยเฉพาะ

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

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

5) การจัดตั้ง การปรับปรุง การรวมหรือยุบส่วนราชการ ให้เทศบาล พิจารณาเสนอความเห็นและพิจารณาอัตรากำลัง การจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกันแล้ว เสนอต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาล พิจารณาให้ความเห็นชอบ



แผนภาพที่ 4 โครงสร้างของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2549 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2551

### 3.4 อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี

การบริหารงานของเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนนายกเทศมนตรีสามารถสร้างทีมบริหาร โดยสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี เลขานุการ และที่ปรึกษา เป็นทีมฝ่ายบริหาร ในการบริหารกิจการของเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ ตามราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2551 ดังนี้

3.4.1 ก่อนเข้ารับหน้าที่นายกเทศมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ทำเป็นหนังสือแจ้งต่อสมาชิกสภาเทศบาล ทุกคน และจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำ ทุกปี

3.4.2 มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ตามมาตรา 48 เศรศ แห่งพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2551 ดังนี้

1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหาร ราชการของเทศบาล ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติและนโยบาย

2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมายบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

4.2.3 ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาล และเป็น ผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล

4.2.4 เสนอร่างเทศบัญญัติ และให้คำรับรองการเสนอร่างเทศบัญญัติ เกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอ

4.2.5 เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในการปฏิบัติหน้าที่

4.2.6 มีสิทธิเข้าประชุมสภาเทศบาล และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงตลอดจน แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

4.2.7 ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันท่วงทีมิได้ นายกเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อ ได้ประกาศไว้ โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้ว ก็ใช้บังคับได้

4.2.8 กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภาเทศบาลหรือสภาเทศบาลอุยกุบ หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราชการหรือราษฎร นายกเทศมนตรีจะดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้

4.2.9 เมื่อพ้น 1 ปี นับแต่วันประกาศยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลนครแล้วให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่หรือกฎหมายอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เทศบาลตำบลที่ยังคงมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลหรือสารวัตรกำนันอยู่ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

### 3.5 อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

สภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจาการเลือกตั้งโดยตรง จากประชาชนเช่นเดียวกับนายกเทศมนตรี สมาชิกเทศบาลทั้งหมดรวมเป็นสภาเทศบาล เพื่อทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้

3.5.1 เลือกประธานสภาเทศบาล และรองประธานสภาเทศบาล เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง หรือมีมติให้ประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง

3.5.2 เลือกสมาชิกสภาเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และเลือกตั้งบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล

3.5.3 รับทราบนโยบายของนายกเทศมนตรี ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายกเทศมนตรีได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี

3.5.4 อนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนา 3 ปี ของเทศบาล

3.5.5 ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติเทศบาล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของเทศบาล

3.5.7 ในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ



3.5.8 ในกรณีกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ หรือนายกเทศมนตรีสามารถเสนอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติได้และประกาศให้ประชาชน

### 3.6 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2551 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหรือหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ นอกจากนั้นยังมีอำนาจตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานะระดับต่างๆ ไว้ เช่น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ไว้แตกต่างกัน โดยมีรายละเอียดกล่าวคือ

ตารางที่ 1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2551

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-9 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง ตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	1. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล	2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	กิจการอย่างอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษา	2. การควบคุม
5. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	สุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	5. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ	โรงมหรสพ และ
	6. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	สถานบริการ
		3. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
7. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	7. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	4. จัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
8. หน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล		5. การวางผังเมือง และการก่อสร้าง
		6. การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

ตารางที่ 2 อำนวยหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2551

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	1. ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	12
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม	3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร	
4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก	
5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร	5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล	
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้	6. ให้มีการสาธารณสุข	
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าและแสงสว่างโดยวิธีอื่น	7. จัดทำกิจกรรม ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข	
	8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา	
	9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา	

## ตารางที่ 2 (ต่อ)

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 9. เทศพาณิชย์	10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น 12. เทศพาณิชย์	

## 3.7 อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้แล้ว ยังมีกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น

- 3.7.1 พระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พุทธศักราช 2464
- 3.7.2 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475
- 3.7.3 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2535
- 3.7.4 พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย พุทธศักราช 2490
- 3.7.5 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
- 3.7.6 พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495
- 3.7.7 พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498
- 3.7.8 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534
- 3.7.9 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502
- 3.7.10. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- 3.7.11. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- 3.7.12 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 3.7.13 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522
- 3.7.14 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523

3.7.15 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ฯลฯ

#### 4. การบริหารงานของเทศบาล

การบริหารงานประกอบด้วยคณะเทศมนตรี จะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย แนวทางการปฏิบัติงานในการพัฒนาท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าหน้าที่สำคัญในการวางแผน ดำเนินงาน ก็คือคณะเทศมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมจัดทำให้เป็นไปตามแผนนั้น จึงเท่ากับว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบในด้านการวาง “นโยบาย” นั้นเอง เมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารงานของรัฐบาลแล้ว คณะเทศมนตรีก็เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งบริหารราชการดำเนินนโยบาย ส่วนงานประจำทั้งหมดย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของปลัดเทศบาลหรือคล้ายกับ ปลัดกระทรวง

สำหรับสภาเทศบาล จะทำหน้าที่การตราเทศบัญญัติ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับตัวบทกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปในเขตเทศบาล หรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และตามที่กฎหมายบัญญัติและให้อำนาจไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกรณีหลังนี้กฎหมายได้ให้อำนาจแก่สภาเทศบาลมากในการวางนโยบายและการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี การใช้อำนาจที่นับว่าสำคัญที่สุดของสภาเทศบาลในกรณีนี้คือ การพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี นับว่าสภาเทศบาลได้ใช้อำนาจอย่างสูงสุดในการบริหาร และควบคุมคณะเทศมนตรี

#### 5. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 48-51) ได้อธิบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลเทศบาลไว้ดังนี้

##### 5.1 การกำกับดูแลโดยตรง

##### 5.1.1 การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร เช่น

1) กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใด ถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาลหรือ ราชการ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วเห็นว่า จะให้คงอยู่ในตำแหน่งในระหว่างการสอบสวนจะเป็นการเสียหายแก่

เทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งพักคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้ไม่เกิน 30 วัน แล้ว  
 ธิบายรายงานการสั่งพักไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 48)

2) กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคณะเทศมนตรี เทศมนตรี

นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของ  
 ประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติ  
 ในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือราชการ ผู้ว่าราชการ  
 จังหวัดมีอำนาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อ  
 ขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้คณะเทศมนตรี เทศมนตรี นายกเทศมนตรี  
 รองนายกเทศมนตรี ออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 73 ประกอบมาตรา 48 ปัญญัติ 48 ปัญเทศ  
 และ 48 โสฬส)

3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งยุบสภาเทศบาล หาก  
 เห็นว่า เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาล หรือประโยชน์ของ  
 ประเทศเป็นส่วนรวมตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานเสนอความเห็น (มาตรา 74)

5.1.2 การกำกับดูแลการกระทำที่สำคัญๆ ของเทศบาลจะต้องอยู่  
 ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น

1) การกำกับดูแลก่อนที่การกระทำจะมีผลบังคับใช้ เช่น การอนุมัติ  
 การอนุญาต การให้ความเห็นชอบ

1.1) ร่างเทศบัญญัติ (ร่างเทศบัญญัติทั่วไปและร่างเทศบัญญัติ  
 งบประมาณ) ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 62)

1.2) การทำกิจการนอกเขตเทศบาลต้องได้รับอนุมัติจาก  
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่  
 961/2534 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2534 มอบอำนาจดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติ  
 แทน (มาตรา 57 ทวิ)

1.3) การจัดตั้งหรือยุบเลิกสหการต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา  
 (มาตรา 58)

1.4) การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคล  
 ต่างๆ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 66) ซึ่งปัจจุบัน  
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 252/2541 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 มอบ  
 อำนาจดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติแทน

1.5) การจ่ายเงินอุดหนุนและการจ่ายเงินเพื่อการลงทุนต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 67 ทวิ)

2) การสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ กรณีนายอำเภอ ในกรณีแห่งเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร เห็นว่า คณะเทศมนตรี เทศมนตรี นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจจะเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ได้ชี้แจง แนะนำ ตักเตือน แล้วไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอน หรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรี เทศมนตรี นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ไว้ก่อนได้ แล้วรีบรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายใน 15 วัน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร (มาตรา 72 ประกอบมาตรา 48 ปัญญัติ)

## 5.2 การกำกับดูแลโดยอ้อม

5.2.1 การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทุกปีส่วนกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแยกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ เงินอุดหนุนทั่วไปกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไปนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับแล้วจะนำไปใช้ในด้านใดๆ ก็ได้ โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นจะเป็นเงินอุดหนุนที่ระบุกิจการ โดยตรงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำไปใช้ได้ เงินอุดหนุนส่วนนี้จะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกชั้นตอนจากส่วนกลางตามระเบียบที่รัฐบาลกำหนด ดังนี้

- 1) การขอรับเงิน จะต้องเสนอโครงการผ่านกรมการปกครองให้สำนักงบประมาณพิจารณาถึงความสะดวกเหมาะสมของโครงการตลอดจนราคาค่าใช้จ่าย
- 2) การใช้จ่ายเงิน จะต้องเป็นไปตามโครงการงบประมาณที่ได้รับอนุมัติทุกประการ
- 3) การเปลี่ยนแปลงรายการ จะต้องได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณก่อนทุกกรณี เว้นแต่กรณีที่สำนักงบประมาณมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณา
- 4) การเบิกจ่ายเงินจะกระทำได้เมื่อถึงงวดการจ่ายเงินตามสัญญา โดยต้องเบิกจากคลังจังหวัด

5) การกันเงิน จะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง แม้ในทางทฤษฎี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระที่จะขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือไม่ก็ได้ ซึ่งก็หมายความว่า ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลาง แต่ถ้าขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ก็จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมเงินอุดหนุน จึงเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมประเภทหนึ่ง ซึ่งจำกัดเสรีภาพในทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

### 5.2.2 การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

สัญญามาตรฐานก็คือ “สัญญาที่บุคคล (หรือนิติบุคคล) ทางกฎหมายมหาชน หรือทางกฎหมายแพ่งบุคคลหนึ่งกระทำขึ้น โดยแบบของสัญญานั้นถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม” การที่แบบของสัญญานั้นถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม จึงเท่ากับว่าบุคคลที่ทำสัญญานั้นๆ ถูกจำกัดอำนาจและการริเริ่ม สร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดทางสัญญานั้นเอง การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมนั้น มีการใช้อย่างแพร่หลายในระบบกฎหมาย หลายลักษณะอักษรในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้นมักพบตัวอย่างนี้มากมาย เช่น การจัดทำสัญญาต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 125 กำหนดว่า จะต้องทำตามตัวอย่างสัญญาที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและไม่ทำให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเสียเปรียบ

## แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

### 1. ความหมายของความคิดเห็น

นักวิชาการ ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546 : 231) อธิบายว่า  
ความคิดเห็น หมายถึง ข้อวินิจฉัยหรือความเชื่อถือที่แสดงออกตามความเห็น ที่รู้ หรือที่คิด

กฤษณี มหาวิทยาลัย (2531 : 38) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดเป็นความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่อยู่บนความแน่นอนหรือความจริงแต่ขึ้นกับจิตใจ บุคคลจะแสดงออกได้ง่ายโดยการแสดงเหตุผลสนับสนุนหรือปกป้องความคิดเห็นนั้น  
ความคิดเห็นบางอย่างเป็นผลของการแปลความหมายของข้อเท็จจริง ซึ่งขึ้นกับคุณสมบัติประจำตัวของแต่ละบุคคล เช่น ด้านความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน สภาพแวดล้อม ฯลฯ

และมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ การแสดงความคิดเห็นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่น ๆ ก็ได้

จาร์จ เงินตี (2534 : 2) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดในลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ ความคิดเห็นนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงออกของทัศนคติก็ได้ สังเกตและวัดได้จากคน แต่มีส่วนที่แตกต่างไปจากทัศนคตินั้นเจ้าตัวอาจจะตระหนักหรือไม่ตระหนักก็ได้

นพมาศ ชีรเวทิน (2539 : 99) กล่าวว่า ความคิดเห็นนั้นถูกจัดว่าเป็นส่วนที่มนุษย์ได้แสดงออกมาโดยการพูดหรือการเขียน มนุษย์นั้นจะพูดจากใจจริงพูดตามสังคมหรือพูดเพื่อเอาใจผู้ฟังก็ตาม แต่เมื่อพูดหรือเขียน ไปแล้วก็ทำให้เกิดผล ได้ คนส่วนใหญ่มักจะถือว่าสิ่งที่มนุษย์แสดงออกมานั้นเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความในใจ

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2542 : 3) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านทัศนคติอย่างหนึ่ง แต่การแสดงความคิดเห็นนั้นมักจะมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ และเป็นส่วนที่พร้อมที่จะมีปฏิกิริยาเฉพาะอย่างต่อสถานการณ์ภายนอก

อุทิศ แก้วขาว (2543 : 7) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยการพูด หรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานด้านความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ความคิดเห็นอาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากผู้อื่นได้

สมยศ อักษร (2546 : 13) ได้สรุปความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของบุคคลหรือกลุ่มคนทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เป็นความรู้สึกที่ไม่อยู่บนความแน่นอนหรือความจริง แต่ด้วยจิตใจด้วยการพูดหรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน การติดต่อระหว่างบุคคลและกลุ่มคน สภาพแวดล้อมและมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบที่สำคัญซึ่งการแสดงความคิดเห็นนี้อาจจะได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นได้ ความคิดเห็นจึงไม่ถาวรและมีการเปลี่ยนแปลงได้โดยง่ายในบางสถานการณ์ความคิดเห็นอาจอยู่ในลักษณะเห็นด้วยมากหรือเห็นด้วยน้อย

โทมัส (Thomas. 1959 : 223) ได้ให้ความหมายสั้นๆ ว่า ความคิดเห็น คือ การแสดงออกด้านใดด้านหนึ่งต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

เวบสเตอร์ (Webster. 1968 : 1254) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นการประเมินค่า การแสดงความรู้สึก หรือ คาดการณ์ในเรื่องคุณภาพหรือคุณค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของบุคคล และการที่จะยอมรับ ความคิดเห็นนั้นๆ ต้องมีการพิจารณาหรือถกเถียงเพื่อหาข้อสรุปของความแตกต่างในเรื่องของทรรศนะและความเชื่อนั้นเสียก่อน



มิเชลล์ (Mitchell. 1971 : 135) ให้ความหมายไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นความเชื่อถือหรือการพิจารณาตัดสิน โดยบุคคลซึ่งอาจไม่เป็นที่ยอมรับในแต่ละช่วงเวลาได้ ความคิดเห็นนี้ไม่สามารถจะทดสอบความรู้ และความจริงของความเชื่อมั่นของบุคคลได้ และต้องยอมรับว่าประชาชน โดยทั่วไปนั้น อาจมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันออกไป

นันแนลลี (Nunally. 1959 : 285) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ทั้งความคิดเห็นและทัศนคตินั้นเป็นเรื่องของการแสดงออกทางความคิดเป็นในรูปเกี่ยวกับตัวเรา และความคิดเห็นนั้นยังจะใช้ในเรื่องเกี่ยวกับการลงความเห็น (Judgment) และความรู้ (Knowledge) ในขณะที่ทัศนคตินั้นใช้กันมากในเรื่องเกี่ยวกับความรู้สึก (Feelling) ความสามารถ (Perference)

เซอร์นบี้, แกทเทนบี้ และเวคฟิลด์ (Hombly, Gatenby and Wakefield 1968 : 682) ได้พูดถึงความคิดเห็นว่า คือความเชื่อ หรือการลงความเห็นที่ไม่ได้เป็นความรู้อันแท้จริงหรือความเป็นในบางอย่างที่น่าจะเป็นจริงได้

โคลาซา (Kolasa. 1969 : 386) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของบุคคลในการพิจารณาข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นการประเมินผล (Evaluation) เกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากเหตุการณ์แวดล้อม (Circumstances)

สรุปได้ว่าความคิดเห็น หมายถึง การแสดงความรู้สึกของบุคคล กลุ่มคนที่มีต่อสิ่งใด สิ่งหนึ่งและสภาพแวดล้อมหนึ่ง โดยแต่ละคนจะแสดงความเชื่อ และความรู้สึกใดๆ ออกมา โดยการพูด การเขียน นำไปสู่การตัดสินใจของบุคคลและกลุ่มคน เป็นต้น

## 2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

นักวิชาการ ได้กล่าวถึง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ไว้ ดังนี้

### 2.1 ปัจจัยเกี่ยวกับความคิดเห็น ดังนี้ (Foster. 1952 : 119)

2.1.1 ประสบการณ์ที่บุคคลมีต่อสิ่งของ บุคคล หมู่คณะ เรื่องราวต่างๆ หรือสถานการณ์ ความคิดเห็นเกิดขึ้นในตัวบุคคลจากการได้พบเห็น ความคุ้นเคย อาจถือได้ว่าเป็นประสบการณ์ตรง และจากการได้ยิน ได้ฟัง ได้เห็นรูปถ่าย หรือได้อ่านจากหนังสือ หรือ ไม่พบเห็นของจริง ถือว่าเป็นประสบการณ์ทางอ้อม

2.1.2 ระบบค่านิยม เนื่องมาจากกลุ่มชนแต่ละกลุ่มมีค่านิยม และการตัดสินใจค่านิยมไม่เหมือนกัน คนแต่ละกลุ่มจึงมีความคิดเห็นในสิ่งต่างๆ แตกต่างกัน

### 2.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดความคิดเห็น ดังนี้ (Oskamp. 1977 : 119-133)

2.2.1 ปัจจัยทางด้านพันธุกรรมและสรีระ คือ อวัยวะต่างๆ ของบุคคลที่ใช้รับรู้ความผิดปกติของอวัยวะสัมผัส ซึ่งมีผลต่อความคิดเห็นไม่ติของบุคคลภายนอก

2.2.2 ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล คือ บุคคลได้ประสบเหตุการณ์ด้วยตนเอง การกระทำด้วยตนเอง หรือ ได้พบเห็น ทำให้บุคคลมีความพึงใจ และเกิดความคิดต่อประสบการณ์เหล่านั้น ต่างกัน

2.2.3 อิทธิพลของผู้ปกครอง คือ เมื่อเป็นเด็ก ผู้ปกครองจะเป็นผู้ใกล้ชิด และให้ข้อมูลแก่เด็กได้มาก ซึ่งจะมีผลต่อพฤติกรรมและความเห็นของเด็กด้วย

2.2.4 ทักษะคิดและความคิดเห็นของกลุ่ม คือ เมื่อบุคคลเจริญเติบโตย่อมจะต้องมีกลุ่มและสังคม ดังนั้น ความคิดเห็นของกลุ่มเพื่อน กลุ่มอ้างอิง หรือการอบรมสั่งสอนของโรงเรียน หน่วยงาน ที่มีความคิดเห็นเหมือนกันหรือแตกต่างกัน ย่อมจะมีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลด้วย

2.2.5 สื่อมวลชน คือ สื่อต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของคนเรานั้น สื่อเหล่านี้ ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร วารสาร จึงเป็นปัจจัยอันหนึ่งที่ผลกระทบต่อความคิดเห็นของบุคคล

2.3 ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น เป็นเรื่องของแต่ละบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องคล้ายกันหรือเหมือนกันเสมอไป ซึ่งสิ่งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับอิทธิพล ต่อการแสดงออกในเรื่องนั้นๆ ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นไว้พอสรุปได้ดังนี้ (อุทิศ แก้วขาว. 2543 : 13)

2.3.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and physiological factors) จากการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล และจะมีผลต่อการศึกษาทัศนคติหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ส่วนปัจจัยด้านสรีระ เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลที่เกิดจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและทัศนคติของบุคคล

2.3.2 ประสบการณ์ของบุคคลโดยตรง (Direct personal experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่างๆ โดยตนเองทำให้เกิดทัศนคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ

2.3.3 อิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยบุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูอบรมของพ่อแม่และครอบครัว

2.3.4 ทักษะคิดและความคิดเห็นต่อกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือทัศนคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นความคิดเห็นและทัศนคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

2.3.5 สื่อมวลชนคือ สิ่งต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของเรา ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล

2.4 ปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่อาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไป คือ (กิตติ สุทธิสัมพันธ์. 2542 : 12-13)

#### 2.4.1 ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

1) ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่างๆ คุณภาพสมอง

2) ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น และศึกษาทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่างๆ มากขึ้น และคนที่มีความรู้มาก มักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ อย่างมีเหตุผล

3) ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่างๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

4) ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

#### 2.4.2 ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

1) สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่างๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับรู้ข่าวสาร ข้อมูลต่างๆ ของแต่ละบุคคล

2) กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

3) ข้อเท็จจริงในเรื่องต่างๆ หรือสิ่งต่างๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับทั้งนี้ เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกัน ก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ประสบการณ์ของบุคคล ระบบค่านิยม นอกจากนั้นยังมีปัจจัย ด้านพันธุกรรม ประสบการณ์โดยตรง อิทธิพลของผู้ปกครอง ทัศนคติและความคิดเห็นของกลุ่ม รวมถึงสื่อมวลชนต่างๆ ที่มีบทบาทในชีวิตประจำวันของบุคคล

### 3. การวัดความคิดเห็น

นักวิชาการได้เสนอ การวัดความคิดเห็นไว้ ดังนี้

3.1 การวัดความคิดเห็นแบ่งออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย  
 เฉยๆ หรือไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าจะ  
 เป็นทางบวกหรือจะเป็นทางลบ เช่น +1 +2 +3 +4 +5 หรือ -1 -2 -3 -4 -5 เป็นต้น (วิเชียร  
 เกตุสิงห์. 2545 : 94)

3.2 การวัดเจตคติ หรือทัศนคติ หรือความคิดเห็นที่นิยมที่ใช้อย่างแพร่หลายมี  
 4 วิธี คือ (วัลลภ รัษฎารานนท์. 2545 : 102-117)

3.2.1 วิธีแบบสเกลวัดความต่างทางศัพท์ (S-D Scale = Semantic  
 Differential scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมาย  
 ตรงกันข้าม เช่น ดี-เลว ขยัน-ขี้เกียจ เป็นต้น

3.2.2 วิธีลิเคิร์ตสเกล (Likert's Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือ  
 ความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถ  
 แสดงทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบซึ่งอาจมีคำตอบให้  
 เลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1 ตามลำดับ

3.2.3 วิธีกัทแมนสเกล (Guttman Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติ หรือ  
 ทัศนคติหรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติสูง-ต่ำ แบบ  
 เปรียบเทียบกันและกัน ได้อย่างต่ำถึงสูงสุดและแสดงถึงการสะสมของข้อความคิดเห็น

3.2.4 วิธีเทอร์สโตนสเกล (Thurstone Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดออกเป็น  
 ปริมาตรแล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิด หรือทัศนคติไปในทางเดียวกัน และเสมือนว่า  
 เป็น scale ที่มีช่วงห่างเท่ากัน

3.3 การวัดความคิดเห็นทำได้ ดังนี้ (Show & Wright. 1976 : 28-29)

3.3.1 การฉายภาพ เป็นการวัดโดยการสร้างจินตนาการ โดยใช้ภาพเป็น  
 ตัวกระตุ้นให้บุคคลแสดงความคิดเห็น

3.3.2 การสัมภาษณ์ เป็นการซักถามบุคคลให้ได้ข้อมูลในอดีต ปัจจุบัน และ  
 อนาคต

3.3.3 การใช้แบบสอบถาม เป็นการส่งแบบสอบถามไปยังกลุ่มเป้าหมายที่  
 ต้องการศึกษา

3.3.4 การให้เล่าความรู้สึก เป็นการให้เล่าความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งออกมา

3.4 การวัดความคิดเห็นโดยทั่วไปต้องมีส่วนประกอบ 3 อย่าง คือ ตัวบุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้า และการตอบสนอง ซึ่งจะออกมาเป็น สูง - ต่ำ, มาก - น้อย วิธีการวัดความคิดเห็นโดยมากจะใช้การตอบแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบคำถามเลือกตอบแบบสอบถาม (Thomas. 1959 : 234)

3.5 วิธีที่ง่ายที่สุดที่จะวัดความคิดเห็นก็คือ การแสดงให้เห็นถึงร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อความ เพราะจะทำให้เห็นว่าความคิดเห็นจะออกมาในลักษณะใด และจะได้ทำตามข้อคิดเห็นเหล่านั้น (John. 1977 : 77)

โดยสรุป การวัดความคิดเห็นอาจอยู่ในรูปของการกำหนดค่าน้ำหนัก ซึ่งอาจเป็นบวก หรือ ลบ หรืออาจวัดที่ตัวบุคคล สิ่งเร้า และการตอบสนอง หรือ เป็นลักษณะการตอบคำถาม หรือคัดออกมาในรูปของตัวเลข ที่เป็นร้อยละหรือการเปรียบเทียบสิ่งหนึ่งกับอีกสิ่งหนึ่งเหมือนหรือต่างกัน เป็นต้น

## แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำหรือผู้บริหาร

### 1. ความหมายของผู้นำหรือผู้บริหาร

ภิญโญ สาร (2532 : 125) ให้ความหมายของผู้นำ คือ บุคคลหนึ่งในกลุ่มที่มีอำนาจ มีอิทธิพล หรือมีความสามารถในการจูงใจคนให้ปฏิบัติตามความคิดเห็น ความต้องการ หรือคำสั่งของเขาได้ ผู้นำมีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติงานหรือพฤติกรรมของผู้อื่น ผู้นำคือ ผู้มีอำนาจเหนือในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Inter personal relation) ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการ 2 ทาง (Two-way process) คือ ผู้มีอิทธิพลเหนือผู้ตามและในทำนองเดียวกัน บางคราวผู้ตามมีอิทธิพลเหนือผู้นำ และผู้นำแตกต่างจากหัวหน้าหรือผู้บริหาร คน 2 คน นี้ อาจจะเป็นคนๆ เดียวกัน ได้แต่ไม่จำเป็นเสมอไป

สนอง เครือมาก (2537 : 131) ได้ให้ความหมายของผู้บริหาร หมายถึง บุคคลซึ่งถูกแต่งตั้งมาหรือ ได้รับการยกย่องขึ้นมาให้เป็นหัวหน้า มีความสามารถในการปกครองบังคับบัญชา และอาจชักพาผู้ใต้บังคับบัญชาหรือหมู่ชนไปในทางที่ดีหรือชั่วได้

ธนพร คล้ายกัน (2540 : 15) ได้ให้ความหมายของผู้นำ ไว้ว่า ผู้นำ คือ ผู้ที่มีอิทธิพลเหนือคนอื่นในชุมชน และมีบทบาทสำคัญในการนำชุมชนไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย และสามารถทำให้จุดมุ่งหมายบรรลุผลสำเร็จเร็วขึ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุมและได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในชุมชนด้วย

ปาริชาติ วัลย์เสถียร และคณะ (2543 : 77) ได้ให้ความหมายของผู้นำ ซึ่งสามารถสรุปเป็นสาระสำคัญได้ 2 ประการ คือ ผู้นำคือ ผู้ที่มีอิทธิพล สามารถทำให้ผู้คนเดินตาม หรือทำตามในสิ่งที่ผู้นำพยายามจะนำไปทำ ขาดซึ่งอิทธิพลที่สามารถทำให้คนเดินตาม ภาวะผู้นำก็ไร้ความหมาย การเดินตามนั้นมิได้หมายความว่าทำกันโดยเฉพาะขณะที่ผู้นำนั้นๆ มีอำนาจอยู่ สามารถทำให้ผู้คนเกรงกลัวจึงเดินตาม ทำตามในสิ่งที่ผู้นำสั่งให้ทำ แต่แม้ว่าผู้นำนั้นๆ ไม่ได้อยู่ในอำนาจแล้ว ผู้คนก็ยังเดินตามในสิ่งที่ผู้นำเหล่านั้นพูดไว้ หรือปฏิบัติไว้เป็นแบบอย่าง และผู้นำคือ ผู้ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ “ผล” สำเร็จที่ดี ผลสำเร็จเป็นสิ่งที่วัดผลของภาวะผู้นำ ไม่จำเป็นต้องเป็น “อาการนำ” ที่เห็นได้ด้วยตา แต่เป็นผลสำเร็จที่เกิดภาวะการณ์จริงๆ ผู้นำที่แท้จริงอาจจะไม่ใช่ผู้นำที่อยู่ในตำแหน่งมีชื่อเสียงอย่างที่คนทั่วไปมองเห็น รู้จักแต่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นได้จริงๆ โดยทั่วไปไม่มีความรู้สึกว่าผู้นำดังกล่าวกำลังแสดงอาการนำอยู่อย่างที่เรียกว่า “ผู้นำที่ไม่ได้นำ” ดังนั้น ในความหมายนี้ภาวะผู้นำจึงวัดด้วยผลที่เกิดจากการนำ ไม่ได้วัดด้วยตำแหน่งหรืออาการที่ได้แสดงว่ากำลังทำอยู่

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543 : 127) กล่าวถึง ผู้นำ คือ ผู้ที่มีความรู้ ผู้ที่ใช้เหตุผลสามารถประยุกต์ใช้ความรู้นั้นได้อย่างชาญฉลาด ใช้ความรู้ได้ถูกที่ ถูกคน ถูกเวลา สามารถวิเคราะห์หาคิด เข้าใจปัจจุบันและคาดการณ์อนาคตได้ รวมทั้งเป็นผู้ที่มีอุดมการณ์ในการดำเนินชีวิตปรารถนาอุทิศตัว เพื่อการเผยแพร่แนวความคิดและถ่ายทอดสัจจะทางปัญญาที่เป็นประโยชน์แก่สังคมด้วยวิธีการต่างๆ และเป็นบุคคลสำคัญที่เป็นตัวแทนในการเปลี่ยนแปลงประเทศ หรือสามารถช่วยเหลือบ้านเมืองได้

ศักดิ์ไทย สุรกิจบวร (2545 : 9) ได้ให้ความหมายของผู้บริหาร ไว้ว่าผู้บริหาร คือ บุคคลที่มีอิทธิพลต่อกลุ่ม และปฏิบัติหน้าที่ของความเป็นผู้นำ คือ เป็นผู้ผลักดัน เป็นผู้บันดาล เป็นผู้สร้างพลังร่วม เป็นผู้สร้างแรงจูงใจกระตุ้น เป็นผู้ก่อให้เกิดพลัง และเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติการดำเนินการของมวลสมาชิกให้เข้าสู่เป้าหมายตามที่ต้องการ

ตามความหมายของผู้บริหาร สรุปได้ว่า ผู้นำ หมายถึง ผู้ที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกในกลุ่มให้เป็นผู้นำของกลุ่ม มีความรู้ มีเหตุผลและเป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อกลุ่ม ค่อยกำหนดกฎเกณฑ์ ผลักดัน ความสามัคคีและสร้างแรงจูงใจให้เกิดกับสมาชิกภายในกลุ่ม เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กลุ่มได้ตั้งไว้

## 2. แบบของผู้บริหาร

แบบของผู้นำหรือผู้บริหารมีอยู่มากมายหลายลักษณะ จำแนกตามลักษณะที่ผู้นำแสดงออกได้ ดังนี้ (ไพบุลย์ ยอดยิ่ง. 2536 : 137-140)

## 2.1 แบ่งตามลักษณะการใช้อำนาจ

2.2.1 ผู้นำแบบเผด็จการหรืออัทนิยม เป็นผู้นำประเภทถืออำนาจเป็นใหญ่ รวบอำนาจ และเป็นผู้บงการ ไม่ยอมรับฟังและให้เกียรติคนอื่น

2.2.2 ผู้นำแบบเสรีนิยมหรือตามสบาย เป็นผู้นำแบบไม่มีประสิทธิภาพ ปลดปล่อยตามเรื่องตามราว ไม่ใช้อำนาจบังคับบัญชา ปราศจากความรับผิดชอบ

2.2.3 ผู้นำแบบประชาธิปไตย ผู้นำแบบนี้นับว่าดีที่สุด ใจกว้างรับฟังความคิดเห็นของผู้ร่วมงาน ยึดถือความคิดเห็นของกลุ่มเหนือความคิดของตน การบริหารจะเน้นหนักไปในทางที่ก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน

## 2.2 แบ่งตามลักษณะการปฏิบัติงาน

2.2.1 ผู้นำแบบเจ้าระเบียบ เป็นผู้นำที่ยึดตัวหนังสือเป็นหลัก ไม่กล้าตัดสินใจ นอกกระเบียบ แม้การตัดสินใจนั้นจะเกิดผลดีต่อหน่วยงานก็ตาม เป็นผู้นำที่ยึดหลักนิติศาสตร์ มากกว่ารัฐศาสตร์

2.2.2 ผู้นำแบบบงการ เป็นผู้นำที่ชอบสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม คำสั่งของตน ไม่ชอบการประชุมปรึกษาหารือ ไม่ชอบให้ใครเสนอความคิดเห็นขัดแย้ง

2.2.3 ผู้นำแบบจงใจ ผู้นำแบบนี้จะนำสิ่งที่ตนคิด ตั้งใจหรือตัดสินใจไว้แล้ว ไปปรึกษาพูดคุย ขอความคิดเห็นจากเพื่อนร่วมงาน โดยอาศัยศิลปะในการเกลี้ยกล่อม จูงใจให้ ความเห็นคล้อยตาม วิธีนี้จะได้รับความร่วมมือจากผู้ร่วมงานมากขึ้น

2.2.4 ผู้นำแบบร่วมใจ ผู้นำแบบนี้ปรารถนาจะได้รับฟังความคิดเห็นของผู้ร่วมงาน เพื่อนำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะไปปฏิบัติ ทำให้ผู้ร่วมงานเกิดความภาคภูมิใจที่มี ส่วนร่วมในการคิดเป็นการทำงานได้ทั้งผลงานและน้ำใจคนควบคู่กันไป

## 2.3 แบ่งตามประสิทธิผลของงาน

2.3.1 แบบของผู้นำที่มีประสิทธิผลน้อย ได้แก่

1) ผู้นำนิ้งาน ผู้นำแบบนี้ขาดความสนใจในความสำเร็จของงาน และความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน และอาจกระทำการขัดขวางการทำงานของผู้อื่นด้วย

2) นักบุญ เป็นผู้นำที่มีจิตเมตตา และคำนึงถึงแต่ความสัมพันธ์อันดี กับผู้ร่วมงานจนไม่กล้าโต้แย้งหรือคัดค้าน การกระทำใดๆ ของเพื่อนร่วมงาน

3) ผู้นำเผด็จการ เป็นผู้ที่มุ่งแต่ภารกิจเพียงอย่างเดียว ไม่มีความสัมพันธ์ กับผู้ร่วมงานคนใด และไว้วางใจคนอื่นน้อยมาก

4) ผู้ประนีประนอม ผู้นำที่มุ่งงานให้สำเร็จและสร้างความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน แต่ขาดความสามารถ จึงมีลักษณะเป็นคน โลดและชอบการประนีประนอม

### 2.3.2 แบบของผู้นำที่มีประสิทธิภาพมาก ได้แก่

1) นักปฏิบัติตามคำสั่ง ไม่สนใจในความสำเร็จของงานและความสัมพันธ์ของผู้ร่วมงาน ไม่นำตัวไปผูกพันกับปัญหาต่างๆ แต่จะเข้มงวดแม้ในเรื่องปลีกย่อยและจะปฏิบัติตามคำสั่งหรือข้อบังคับอย่างเคร่งครัด

2) นักพัฒนา ผู้นำแบบนี้จะไว้วางใจผู้ร่วมงานอย่างแท้จริง ทำงานร่วมกับผู้ร่วมงานได้ดี และสามารถจูงใจคนอื่น ได้อีกด้วย มุ่งพัฒนาบุคคล

3) นักเผด็จการที่มีศิลปะ เป็นผู้มีความเข้าใจในวิธีปฏิบัติงานและการดำเนินงานของตนเองอย่างแน่นหนา มีความชำนาญในการสั่งงาน มีลักษณะเป็นผู้เผด็จการและทำงานอย่างมีศิลปะ นิ่มนวลและมีประสิทธิภาพมากกว่า

4) นักบริหาร เป็นแบบอย่างของผู้นำที่มีประสิทธิภาพ รู้จักใช้ความสามารถผู้ใต้บังคับบัญชาให้ได้ประโยชน์มากที่สุด มีประสิทธิภาพในการทำงาน โดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานและสัมพันธภาพกับผู้ร่วมงานอย่างเห็นได้ชัดและทำตนเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้ใต้บังคับบัญชา

## 2.4 แบ่งตามพฤติกรรมที่ผู้นำแสดงออก

### 2.4.1 ผู้นำแบบสถาบันมิตินุกุลมิติน

1) ผู้นำที่ยึดสถาบันเป็นหลัก คือ ผู้นำที่ยึดวัตถุประสงค์ ระเบียบกฎเกณฑ์ และผลประโยชน์ของสถาบัน หรือหน่วยงานเป็นสิ่งสำคัญเหนือสิ่งอื่นใด ประโยชน์ของสถาบันหรือหน่วยงานต้องมาก่อนเสมอ ผู้นำแบบนี้อาจทำงานสำเร็จแต่ไม่ได้รับน้ำใจจากผู้ร่วมงาน

2) ผู้นำที่ยึดตัวบุคคลเป็นหลัก ผู้นำแบบนี้จะคำนึงถึงความต้องการ ความเคียดแค้น ความทุกข์ สุขของบุคลากรเสมอ หากมีอะไรมาขัดระเบียบแต่บุคคลได้รับประโยชน์ แม้สถาบันจะเสียประโยชน์บ้างก็จะตัดสินใจทำทันที เป็นการบริหารที่ดูใจคนแต่ไม่ถูกตามหลักนิติธรรม

3) ผู้นำที่ยึดการประสานประโยชน์เป็นหลัก เป็นผู้นำที่พิจารณาทั้งประโยชน์ของสถาบันและประโยชน์ของผู้ร่วมงานควบคู่กันไป โดยอาศัยหลักประนีประนอมให้ได้ทั้งงานและน้ำใจผู้ร่วมงาน

### 2.4.2) ผู้นำแบบกิจสัมพันธ์-มิตรสัมพันธ์



1) พฤติกรรมสัมพันธ์ เป็นพฤติกรรมริเริ่มเสริมสร้างด้านภาวะงานของสถาบัน ผู้พยายามจัดระเบียบแบบแผนและเน้นการปฏิบัติงานให้ได้ตามเกณฑ์และวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

2) พฤติกรรมมิตรสัมพันธ์ เป็นพฤติกรรมที่แสดงถึงความเป็นกันเอง ความเห็นอกเห็นใจ ความยกย่องนับถือ มีมนุษยสัมพันธ์อันดีงามกับผู้ใต้บังคับบัญชา

3) ผู้นำแบบคำนึงคน คำนึงผลผลิต ภาวะผู้นำแบบนี้คล้ายแบบกิจสัมพันธ์ มิตรสัมพันธ์ ที่แตกต่างกัน คือ การจำแนกแจกแจงแต่ละด้านให้ละเอียดยิ่งขึ้น

### 3 บทบาทหน้าที่ของผู้นำหรือผู้บริหาร

#### 3.1 บทบาทของผู้บริหาร

บทบาทของผู้บริหาร 17 ประการ ดังนี้ (Stogdill, 1974 : 42-45)

3.1.1 บทบาทเป็นผู้กำหนดทิศทางการทำงาน (Direction setter) ผู้บริหารจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นและมีความสามารถในการชี้แจงทำความเข้าใจวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน มีความสามารถในการเขียนแผนงาน โครงการ การบริหารงานและการกำหนดเป้าหมาย

3.1.2 บทบาทเป็นผู้กระตุ้นการเป็นผู้นำ (Leader catalyst) บทบาทนี้ จำเป็นต้องมีความสามารถในการจูงใจ กระตุ้นและมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลในองค์กร มีทักษะทำงานเป็นทีม

3.1.3 บทบาทเป็นนักวางแผน (Planner) จะต้องมีความสามารถในการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต เตรียมบุคลากรให้พร้อมกับการรับมือกับสิ่งใหม่ๆ

3.1.4 บทบาทเป็นผู้ตัดสินใจ (Decision maker) บทบาทนี้จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทฤษฎีต่างๆ ของการตัดสินใจ และมีความสามารถในการวินิจฉัยสั่งการ ไม่ให้เกิดความขัดแย้ง

3.1.5 บทบาทเป็นผู้จัดองค์การ (Organizer) ผู้บริหารจำเป็นต้องออกแบบงานและกำหนดโครงสร้างองค์การขึ้นใหม่ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเข้าใจพลวัตขององค์การและพฤติกรรมขององค์การด้วย

3.1.6 บทบาทเป็นผู้เปลี่ยน (Change manager) ผู้บริหารเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงมาสู่สถาบันเพื่อเพิ่มพูนคุณภาพของสถาบัน รู้ว่าจะเปลี่ยนอะไร เปลี่ยนอย่างไร และควรจะเปลี่ยนในสถานการณ์ใด และทิศทางใด

3.1.7 บทบาทเป็นผู้ประสานงาน (Coordinator) ผู้บริหารจะต้องมีความเข้าใจรูปแบบปฏิสัมพันธ์ของบุคคล เข้าใจเครือข่ายของการสื่อสาร รู้จักวิธีนิเทศงานที่พึงปรารถนา เข้าใจระบบ การรายงานที่ดี สามารถประสานกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.1.8 บทบาทเป็นผู้สื่อสาร (Communicator) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการบริหารทั้งด้วยการพูดและการเขียน รู้จักใช้สื่อต่างๆ เพื่อการสื่อสาร และมีความสามารถในการประชาสัมพันธ์หน่วยงาน

3.1.9 บทบาทเป็นผู้แก้ความขัดแย้ง (Conflict manager) เนื่องจากความขัดแย้งเป็นสิ่งซึ่งไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ผู้บริหารต้องเข้าใจสาเหตุของความขัดแย้ง จะต้องมีความสามารถในการต่อรอง โกล่เกลี่ย จัดการกับความขัดแย้งและแก้ปัญหาความขัดแย้งได้

3.1.10 บทบาทเป็นผู้แก้ปัญหา (Problem manager) เนื่องจากปัญหาทั้งหลายไม่ลงเอยด้วยความขัดแย้ง ปัญหาจึงมีความหมายกว้างขวางกว่าความขัดแย้ง จะต้องมีความสามารถในการวินิจฉัยปัญหาและแก้ไขปัญหาเป็น

3.1.11 บทบาทเป็นผู้จัดระบบ (Systems manager) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ระบบและกระบวนการที่เกี่ยวข้อง เข้าใจในการนำทฤษฎีทางการบริหาร ไปใช้ประโยชน์

3.1.12 บทบาทการเป็นผู้บริหารการเรียนการสอน (Instructional manager) ผู้บริหารจะต้องมีความเข้าใจระบบการเรียนรู้ การเจริญและการพัฒนาการของมนุษย์ เข้าใจทฤษฎีการสร้างและพัฒนาหลักสูตร มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการศึกษา

3.1.13 บทบาทเป็นผู้บริหารบุคคล (Personnel manager) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการเป็นผู้นำ การเจรจาต่อรอง การประเมินผลงานและการปฏิบัติงานของบุคคล

3.1.14 บทบาทเป็นผู้บริหารทรัพยากร (Resource manager) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการเงินและงบประมาณ สามารถในการบริหารพัสดุ ครุภัณฑ์ การก่อสร้าง การบำรุงรักษา ตลอดจนการแสวงหาการสนับสนุนจากภายนอก

3.1.15 บทบาทเป็นผู้ประเมินผล (Appraiser) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการประเมินความต้องการการประเมินระบบ วิธีทางสถิติ และกระบวนการทางวิทยาศาสตร์

3.1.16 บทบาทเป็นประธานในพิธีการ (Public relater) ผู้บริหารจะต้องมีทักษะในการสร้างภาพพจน์ที่ดี รู้จักพลวัตของกลุ่ม รู้จักและเข้าใจเผยแพร่ข่าวสารด้วยวิธีการสื่อและวิธีการต่างๆ

3.1.17 บทบาทเป็นประธานในพิธีการ (Ceremonial head) เป็นบทบาทที่จำเป็นอย่างยิ่งของผู้บริหาร ซึ่งจำเป็นจะต้องใช้ความสามารถบทบาทต่างๆ ที่กล่าวมาเพื่อแสดงบทบาท

### 3.2 บทบาทผู้นำหรือหัวหน้าหน่วยงานทางการศึกษา

บทบาทผู้นำหรือหัวหน้าหน่วยงานทางการศึกษามีบทบาทหน้าที่อยู่ 2 ประการ คือ (ไพบุลย์ ยอดยิ่ง, 2536 : 146-148)

#### 3.2.1 บทบาทหน้าที่ด้านการทำงาน ได้แก่

- 1) ผู้ให้ข้อมูลและความเห็น ให้ข้อมูลข้อเท็จจริงความเห็นเพื่อการอภิปรายของกลุ่ม
- 2) ผู้แสวงหาข้อมูลและความเห็น ได้ตามข้อเท็จจริง ความเห็น ความรู้สึก จากสมาชิกเพื่อการอภิปรายของกลุ่ม
- 3) ผู้เริ่มต้นเสนอเป้าหมายและงานที่จะต้องทำเพื่อเป็นจุดเริ่มต้นการทำงานของกลุ่ม
- 4) ผู้แนะแนวทาง วางแผนในการปฏิบัติงานและดึงความสนใจของกลุ่มให้เข้ามาอยู่ในงานที่ต้องทำ
- 5) ผู้รวบรวม รวบรวมความคิดหรือคำแนะนำของสมาชิก และสรุปส่วนสำคัญไว้
- 6) ผู้ประสานงาน ซึ่งให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างข้อคิดเห็นต่างๆ ปรับกิจกรรมของกลุ่มย่อยและบรรดาสมาชิกให้กลมกลืนกัน
- 7) ผู้วินิจฉัย ซึ่งให้เห็นแหล่งปัญหาและอุปสรรคที่ขัดขวาง ไม่ให้กลุ่มบรรลุเป้าหมาย
- 8) ผู้เพิ่มพลัง กระตุ้นให้กลุ่มผลิตงานที่มีคุณภาพขึ้นตลอดเวลา
- 9) ผู้ทดสอบความจริงทดสอบความคิดว่าจะนำไปปฏิบัติและได้ผลจริงหรือไม่คำนึงถึงทางเลือกอื่นๆ แล้วนำไปประยุกต์เข้ากับสถานการณ์จริงดูว่าจะปฏิบัติได้จริงหรือไม่

10) ผู้ประเมินผล ประเมินการตัดสินใจและความสำเร็จของกลุ่ม โดยเทียบกับเป้าหมาย และมาตรฐานที่ตั้งกลุ่มไว้

### 3.2.2 บทบาทหน้าที่ด้านการรักษาสมานฉันท์ ได้แก่

1) ผู้สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือ กระตุ้นให้ทุกคนมาร่วมมือกันอย่างอบอุ่นมีน้ำใจไมตรี และอาหารต่อสมาชิกอื่นๆ

2) ผู้ประสานการประนีประนอม โน้มน้าวสมาชิกให้วิเคราะห์ความคิดขัดแย้งระหว่างกันและกันอย่างมีการสร้างสรรค์พยายามหาจุดร่วมในข้อขัดแย้งและทำให้สมาชิกลงรอยกันได้

3) ผู้ผ่อนคลายความตึงเครียด ลดความเครียดและเพิ่มความนับหน้าตาของการของกลุ่มเกิดความสนุกสนาน

4) ผู้ช่วยติดต่อสื่อสาร สามารถแสดงการติดต่อสื่อสารที่ดีได้ และสามารถทำให้สมาชิกทุกคนสามารถเข้าใจคำพูดของสมาชิกคนอื่นได้

5) ผู้ประเมินอารมณ์ ถามความรู้สึกของสมาชิกในกลุ่มเกี่ยวกับการทำงานของกลุ่มและสมาชิกอื่นภายในกลุ่ม

6) ผู้สังเกตการณ์ สังเกตการณ์ทำงานของกลุ่ม และใช้ข้อสังเกตนี้ช่วยวัดประสิทธิภาพการทำงานของกลุ่ม

7) ผู้ตั้งมาตรฐาน ตั้งมาตรฐานและเป้าหมายของกลุ่มเพื่อให้สมาชิกได้ตระหนักถึงทิศทางของการทำงานและความก้าวหน้าของกลุ่มที่จะไปสู่จุดมุ่งหมาย และเพื่อให้สมาชิกยอมรับสภาพและวิธีการดำเนินงานของกลุ่มอย่างเปิดเผย

8) ผู้ฟังที่ดี ฟังและทำหน้าที่ผู้ฟังที่น่าสนใจสำหรับสมาชิกอื่นคล้อยตามกลุ่มเมื่อไม่มีความคิดเห็นที่แตกต่าง

9) ผู้สร้างความไว้เนื้อเชื่อใจ ยอมรับและสนับสนุนความตรงไปตรงมา

10) ผู้แก้ปัญหาระหว่างกลุ่ม ส่งเสริมให้มีการอภิปรายถึงข้อขัดแย้งระหว่างบรรดาสมาชิกอย่างเปิดเผยเพื่อจะขจัดข้อขัดแย้ง และเพื่อความสมานสามัคคีของกลุ่ม

### 3.3 หน้าที่ของผู้บริหาร

หน้าที่ของผู้บริหาร มีดังนี้ (ชาลัญชัย อาจินสมาจาร. 2540 : 101-104)

#### 3.3.1 ด้านวัตถุประสงค์ ผู้บริหารมีหน้าที่ คือ

1) กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการศึกษาและกำหนดเป็นจุดมุ่งหมายทางการบริหาร

- 2) ระลึกเสมอว่าอะไร คือ สิ่งที่ดีที่สุดสำหรับนักเรียน
- 3) ส่งเสริมสนับสนุนบุคลากรทางการศึกษาให้ปฏิบัติงานตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ด้านการศึกษา
- 4) ทำให้บุคลากรทางการศึกษายอมรับเป้าหมายทางการศึกษาทั้ง จุดมุ่งหมายทั่วไปและจุดมุ่งหมายเฉพาะ และให้ทุกคนแปรจุดมุ่งหมายสู่การปฏิบัติไปใน แนวทางเดียวกัน
- 5) ค้นหาวิธีทางที่มีสำหรับทำให้เป้าหมายบรรลุผลสัมฤทธิ์
- 6) หาวิธีเพื่อให้ได้มาซึ่งความร่วมมือจากบุคลากรทางการศึกษาทุกคน และก่อให้เกิดความสามัคคีขึ้นในระหว่างบุคลากรทางการศึกษาด้วยกัน

### 3.3.2 ในด้านการวางแผน ผู้บริหารมีหน้าที่ ดังนี้

- 1) ออกแบบรูปแบบการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า โดยเลือกแนวทางที่ดีที่สุด
- 2) กำหนดผลที่ได้จากการปฏิบัติงาน
- 3) ทำความกระจ่าง ในสิ่งที่ต้องการให้สัมฤทธิ์ผลและวิธีการ
- 4) วางแผนสำหรับผลสัมฤทธิ์และการปรับปรุงระบบค่านิยมของสังคม
- 5) ทำงานให้ยืดหยุ่น เพื่อปรับให้เข้ากับการแลกเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของกิจกรรมทั้งหลายของชีวิต

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASAKHAM UNIVERSITY

- 6) ทำแผนให้สมบูรณ์
- 7) ทบทวนแผนอย่างสม่ำเสมอ
- 8) ทำแผนการศึกษาให้เข้ากับแผนต่างประเทศ
- 9) ร่างแผนโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการวิจัย
- 10) ทำแผนให้เป็นจริงและปฏิบัติได้
- 11) บริหารแบบผู้เชี่ยวชาญ
- 12) ทำให้บุคลากรทางการศึกษาเข้าใจแผน

### 3.3.3 ในด้านการจัดการองค์การ ผู้บริหารมีหน้าที่ ดังนี้

- 1) วางโครงสร้างของการจัดองค์การ รูปแบบของตำแหน่งและความสัมพันธ์
- 2) กำหนดตำแหน่งของบุคลากร โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย
- 3) กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคลากร

4) ส่งเสริมพฤติกรรมกลุ่มผู้ผลสัมฤทธิ์ของวัตถุประสงค์ทางการศึกษา โดยผ่านทางการปฏิบัติงาน กระบวนการสื่อความหมายและการประเมินผล

5) ก่อให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยของกลุ่ม โดยผ่านทางความสัมพันธ์ทางการแสดงออกด้วยตนเอง และการแนะนำตนเอง

6) ก่อให้เกิดบรรยากาศที่ได้รับความร่วมมือจากบุคลากรทุกคน

7) ทำให้องค์กรเกิดบรรยากาศประชาธิปไตย โดยผ่านทางความสัมพันธ์อันดี

8) ส่งเสริมประสิทธิผลและประสิทธิภาพเพื่อทำให้วัตถุประสงค์สัมฤทธิ์ผล

9) คงไว้ซึ่งมิตรภาพ ความเคารพและมั่นใจระหว่างบุคลากร

3.3.4 ในด้านการปฏิบัติงาน ผู้บริหารมีหน้าที่ ดังนี้

1) แนะนำบุคลากรว่าควรจะทำอะไรบ้าง  
2) แน่ใจว่ากิจกรรมทั้งหลายดำเนินไปสู่วัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้  
3) ประสานงานองค์ประกอบต่างๆ ที่ครอบคลุมทิศทางของการทำงาน เช่น สถานการณ์ เครื่องมือ การเงิน ความรู้ และทักษะ

4) ได้ผลงานจากการทำงานมากที่สุด โดยลงทุนน้อยที่สุด

5) เคารพความรู้ บุคลิกภาพ และเกียรติของบุคลากรทุกคน

6) ทำให้บุคลากรเคารพตัวเองและมีความพอใจในตนเอง

7) ก่อให้เกิดความสามัคคีในพลังทางกาย สังคม และเศรษฐกิจ

8) เป็นผู้ประสานงานระหว่างครู นักเรียน และผู้ปกครอง

9) ใช้อำนาจและหน้าที่ตัดสินใจกิจกรรมของบุคลากร

10) ทำให้บุคลากรรับผิดชอบต่องานที่ตนเองทำ

11) กำหนดขั้นตอนของปัญหาเพื่อแก้ปัญหา

12) ใช้วิธีแก้ปัญหาจากผลการอภิปรายของกลุ่ม

13) เข้าใจความรู้และตัดสินใจของบุคลากร และหลีกเลี่ยงการใช้ความคิดเห็นของตนเองแต่ผู้เดียว

3.3.5 ในด้านการประเมินผล ผู้บริหารมีหน้าที่ ดังนี้

1) ประเมินผลกระบวนการทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ โดยการเปรียบเทียบมาตรฐานและค่านิยมที่กำหนดไว้

- 2) ค้นหาจุดอ่อนและแก้ไขจุดอ่อนดังกล่าว
- 3) รู้จุดแข็งของบุคลากร
- 4) ประเมินผลเพื่อปรับปรุงงานและตัวบุคลากร
- 5) ประเมินผลเพื่อก่อให้เกิดความพอใจทางจิตวิทยาและปรับปรุงเรื่อง  
มนุษยสัมพันธ์
- 6) ก่อให้เกิดความเข้าใจแก่ประชาชนให้ได้รับความสนใจ และการ  
ร่วมมือจากประชาชน
- 7) ประเมินเจตคติของประชาชนเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจาก  
ประชาชน
- 8) ทำการประเมินผลต่อเนื่อง เป็นระบบและเป็นปรนัย
- 9) ส่งเสริมการประเมินตนเอง และปรับปรุงตนเองในตัวบุคลากร

## แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำ

### 1. ทฤษฎีแบบเปลี่ยนสภาพ (Transformational Leadership)

เบอร์น (Burns, 1987 : 20) ได้อธิบายว่า ภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพเป็น ขบวนการทั้งผู้นำและผู้ตาม ต่างฝ่ายต่างยกระดับคุณธรรม และแรงจูงใจซึ่งกันและกัน ผู้นำจะ พยายามยกระดับจิตสำนึกของผู้ตาม โดยให้มีอุดมคติสูงขึ้น ถ้าหากพิจารณาระดับความต้องการ ของผู้ตามให้ต้องการในการยกระดับสูงขึ้น

#### 1.1 พฤติกรรมของผู้นำเปลี่ยนสภาพ มีดังนี้ (Harris, 1989 : 9)

- 1.1.1 ให้ผู้ตามมีอิสระในการทำงานและส่งเสริมให้ผู้ตามได้พัฒนาตนเอง
  - 1.1.2 มีความเป็นมิตรกับผู้ตาม ใช้วิธีแบบไม่เป็นทางการกับผู้ตามเหมือน  
บุตรกับบิดา
  - 1.1.3 เป็นแบบอย่างความซื่อสัตย์ ยุติธรรมและมีมาตรฐานสูงในการ  
ปฏิบัติงาน
  - 1.1.4 ช่วยผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยการให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ สนับสนุน ยกย่อง
  - 1.1.5 แสดงให้เห็นว่ามีความเชื่อมั่น กระตือรือร้น ตระหนักในศักดิ์ศรีของ  
บุคคลและมีความรักดี
- 1.2 องค์ประกอบของภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้  
(Bass and Avolio, 1990 : 10)

1.2.1 ความเสน่ห์หา (Charming) หมายถึง พรสวรรค์ ความเสน่ห์หาขององค์ประกอบที่สำคัญของกระบวนการเปลี่ยนแปลงเป็นผู้ที่มีความสามารถชักนำผู้อื่นได้ดี

1.2.2 การคลอใจ (Inspiration) การคลอใจมีความใกล้ชิดกับเสน่ห์หา เป็นวิธีการที่ผู้นำอธิบายเป้าหมายในอนาคตขององค์การซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ

1.2.3 กระตุ้นการใช้ปัญญา (Individualized sideration) การมุ่งสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตาม และส่งผลถึงความพึงพอใจของผู้ตาม และเน้นเป็นรายบุคคล

จากทฤษฎีผู้นำเปลี่ยนสภาพ สรุปได้ว่า ผู้นำเป็นผู้ที่มีพลังในการชักจูง ให้ผู้ตามปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ โดยผู้นำอาศัยความมีคุณธรรม ซื่อสัตย์ เมตตา ให้คำแนะนำ สนับสนุน ช่วยเหลือและแสดงความเป็นมิตรอย่างเท่าเทียมกันจนเป็นแบบอย่างให้ผู้ตามมีความเชื่อถือและปฏิบัติตามอย่างเต็มใจ

## 2. ทฤษฎีผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership)

บาส และอวลิโอ (Bass and Avolio, 1990 : 10) ได้ให้คุณลักษณะของผู้นำแบบแลกเปลี่ยนไว้ ดังนี้

2.1 รู้ว่าผู้ตามต้องการอะไรจากการทำงาน และพยายามให้ผู้ตามได้รับสิ่งที่ต้องการตราบเท่าที่เขายังทำงานได้ผล

2.2 แลกเปลี่ยนรางวัลและสัญญาว่าจะให้รางวัลถ้ามีความมานะพยายามในการทำงาน

2.3 ตอบสนองต่อความต้องการและความปรารถนาของผู้ตาม ตราบเท่าที่ผู้ตามยังคงทำงานได้สำเร็จ

## 3. ทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์ (Situational Leadership)

สราวุฒิ สิทธิราช (2544 : 21) กล่าวว่า การศึกษาผู้นำตามสถานการณ์นั้น จะให้ความสำคัญกับปัจจัย 2 อย่าง คือ แบบของผู้นำกับคุณลักษณะของกลุ่มหรือสถานการณ์ ตัวแปรต่างๆ ของสถานการณ์ ที่นักวิจัยสนใจศึกษา ได้แก่ บรรยากาศขององค์การ ภารกิจที่ต้องปฏิบัติ อำนาจตำแหน่ง เป็นต้น ทฤษฎีนี้มุ่งศึกษาทัศนคติและแรงจูงใจของหัวหน้าซึ่งจะทำให้เขาปฏิบัติแตกต่างกัน ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 อย่าง คือ แบบของผู้นำกับสถานการณ์ แบบทดสอบและทำนายว่าผู้ตอบมีแรงจูงใจมุ่งงาน (Task motivated) หรือมีแรงจูงใจมุ่งสัมพันธ์ (Relationship-motivated) สำหรับสถานการณ์นั้นพิจารณาจากองค์ประกอบ 3 ด้าน คือ



3.1 อำนาจตามตำแหน่ง

3.2 โครงสร้างของงาน

3.3 สัมพันธภาพระหว่างผู้นำกับสมาชิก ทำให้เกิดสถานการณ์ขึ้น 8

สถานการณ์ จากสถานการณ์ที่ขึ้นชมมากที่สุดถึงสถานการณ์ที่ขึ้นชมน้อยที่สุด ทฤษฎีนี้ชี้ให้เห็นว่าผู้นำแบบใดมีประสิทธิผลในสถานการณ์ใด ความสอดคล้องระหว่างแบบผู้นำตามสถานการณ์ดังนี้ โครงสร้างของงาน ชัด ชัด ไม่ชัด ไม่ชัด ชัด ชัด ไม่ชัด ไม่ชัด อำนาจในตำแหน่ง มาก น้อย มาก น้อย มาก น้อย มาก น้อย

หมายเหตุ LPC (Least Preferred Co-worker Scale) หมายถึง เครื่องมือแยกผู้นำออกเป็นแบบมุ่งคนหรือมุ่งสัมพันธ และแบบมุ่งงาน ถ้าค่าแอลพีซีสูงเป็นผู้นำแบบมุ่งคนหรือมุ่งสัมพันธ ถ้าค่าแอลพีซีต่ำเป็นผู้นำแบบมุ่งงาน

ตารางที่ 3 การจำแนกการควบคุมสถานการณ์ในทฤษฎีสถานการณ์ฟิลด์เลอร์

สถานการณ์ที่	ระดับของการควบคุม	ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับสมาชิก	โครงสร้างของงาน	อำนาจในตำแหน่ง
1	สูงมาก	ดี	ชัดเจน	มาก
2	สูง	ดี	ชัดเจน	น้อย
3	สูง	ดี	ไม่ชัดเจน	มาก
4	ปานกลาง	ดี	ไม่ชัดเจน	น้อย
5	ปานกลาง	ไม่ดี	ชัดเจน	มาก
6	ปานกลาง	ไม่ดี	ชัดเจน	น้อย
7	น้อย	ไม่ดี	ไม่ชัดเจน	มาก
8	น้อย	ไม่ดี	ไม่ชัดเจน	น้อย

สถานการณ์ 1 ระดับ ของการควบคุมสูงมาก ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับสมาชิกดี โครงสร้างงานชัดเจน อำนาจในตำแหน่งดีมาก

สถานการณ์ 2-3 การควบคุมมีในระดับสูง

สถานการณ์ 4-6 การควบคุมมีในระดับปานกลาง

สถานการณ์ 7-8 การควบคุมมีในระดับน้อย

สรุป ในการบริหารนั้นมียุทธศาสตร์สำคัญที่จะขับเคลื่อนให้การดำเนินงานขององค์กร ในด้านต่างๆ ตามแผนภารกิจขององค์กร มีการกำหนดขอบข่ายการควบคุม ขั้นตอนการกำกับดูแล และการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย คือ ผู้บริหาร

### ทฤษฎีเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำ

เขตรัฐ พวงธรรมวงศ์ (2542 : 7) กล่าวว่า คุณลักษณะ หมายถึง เครื่องหมายหรือสิ่ง ที่ชี้ให้เห็นถึงความคิด หรือลักษณะประจำ คุณลักษณะที่ดีประกอบด้วยกันหลายด้าน เช่น ด้านร่างกายมีสุขภาพแข็งแรง แต่งกายสะอาด ด้านบุคลิก คือ วางตัวได้เหมาะสม มีความรับผิดชอบ มีความมุ่งมั่นในการทำงาน มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีความซื่อสัตย์ มีความยุติธรรม มีความเอื้ออาทรต่อเพื่อนร่วมงาน เสียสละเพื่อส่วนร่วม มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีกับบุคคลทั่วไป ด้านความรู้ความสามารถเป็นผู้ที่มีความเฉลียวฉลาด เก่งคนเก่งงาน การจูงใจ การมอบหมายสั่งการ และตัดสินใจ

สุรินทร์ จารย์อุปการะ (2543 : 31) กล่าวว่า คุณลักษณะผู้บริหาร ในฝันว่ามีลักษณะที่พึงประสงค์ด้วยกันทั้งสิ้น 4 ด้าน คือ 1) ด้านร่างกาย มีสุขภาพดี แต่งกายสะอาด กิริยามารยาทเหมาะสม 2) ด้านอารมณ์และจิตใจ รักความยุติธรรมเสียสละเพื่อส่วนร่วมมีคุณธรรม มีความกล้าหาญ มั่นใจตนเอง รับผิดชอบต่อการตัดสินใจ เอื้ออาทรต่อผู้ร่วมงาน สร้างขวัญกำลังใจ มีความกระตือรือร้นและไม่ใช้อารมณ์ 3) ด้านสังคม อึดแอ้มแจ่มใส มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี มีศิลป์ในการพูด ถ่อมตนให้เกียรติผู้อื่น ประนีประนอมยอมรับผู้อื่น เคารพในความแตกต่างระหว่างบุคคล ชอบการทำงานเป็นทีม 4) ด้านความรู้ความสามารถและสติปัญญา เก่งคนเก่งงาน มีความสามารถในการเรียนรู้และพัฒนาด้านวิจจัย การตัดสินใจ การสื่อความหมาย การมอบหมายงานสั่งการ

ทวี วงศ์พุฒ (2539 : 106-109) กล่าวว่า คุณลักษณะทั่วไปของความเป็นผู้นำ ได้แก่ ความกล้าหาญ ความเด็ดขาด ความไว้วางใจ ความอดทน ความกระตือรือร้น ความคิดริเริ่ม ความซื่อสัตย์ คุณยพินิจ ความยุติธรรม ความจงรักภักดี ความแนบเนียน ความไม่เห็นแก่ตัว

บุญยรงค์ นิลวงศ์ (2537 : 71-73) กล่าวว่าผู้นำต้องมีคุณลักษณะประกอบด้วย 1) ให้ออกาส 2) ให้ความช่วยเหลือ 3) ให้ความช่วยเหลือ 4) ให้ความจริงใจ 5) วางตนให้เหมาะสมทำตนให้เป็นแบบอย่างที่ดี 6) มีความเด็ดขาด 7) กระตือรือร้นและใฝ่หาความรู้อยู่เสมอ 8) กล้าตัดสินใจ 9) ซื่อตรงและซื่อสัตย์ 10) สุขภาพแข็งแรง

นพพงษ์ บุญจิตราดุล (2545 : 20) กล่าวว่าคุณลักษณะที่ดีของผู้บริหารนั้น ควรจะประกอบด้วยกัน 3 ด้าน คือ คุณลักษณะด้านวิชาการ ได้แก่ ความรู้ด้านวิชาการทั่วไปของผู้บริหารระดับสูง ความรู้และประสบการณ์ คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ ได้แก่ ลักษณะประจำตัวผู้บริหารประกอบด้วย 1) ด้านร่างกาย 2) ด้านการตัดสินใจและอารมณ์ เช่น อุณหภูมิ ความเสียดสี มีวินัยความเชื่อมั่นในตนเอง ความมีศรัทธาในอาชีพ ความเห็นอกเห็นใจ อุดมการณ์ ความเสียสละ มีวินัยความเชื่อมั่นในตนเอง ความมีศรัทธาในอาชีพ ความเห็นอกเห็นใจ อุดมการณ์ ขยัน กล้าหาญ กล้าพูด กล้าทำ มีวินัย มีจิตเมตตา ยุติธรรม อารมณ์มั่นคง 3) ด้านสังคม และสิ่งแวดล้อม เช่น มีใจกว้างขวาง การให้การบริการช่วยเหลือ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน และ 3) ด้านความสนใจในการปฏิบัติงาน ได้แก่ ความเฉลียวฉลาด มีสติปัญญา มีไหวพริบ มีความรับผิดชอบ สามารถจูงใจคน การประสานพลังทีมงานและคน มีความสามารถในการตัดสินใจ และประสบการณ์ที่ทำงานประสบความสำเร็จ

สต็อกคิลล์ (Stogdill. 1974 : 7-16) ได้สรุปผลการวิจัยเกี่ยวกับคุณลักษณะและพฤติกรรมของผู้นำ พอสรุปได้ ดังนี้ 1) มีสติปัญญา มีการศึกษา มีความรับผิดชอบสูง สถานะทางเศรษฐกิจสังคมดี เข้าร่วมกิจกรรมทางสังคม 2) มีความริเริ่มสร้างสรรค์ มีความเพียรพยายาม รู้จักวิธีที่จะทำงานให้เสร็จ มีความเชื่อมั่นในตนเอง ตื่นตัวอยู่เสมอ มีความสามารถในการปรับตัวให้ทันต่อเหตุการณ์ มีความสามารถในการเจรจา และเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป และ 3) มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์มีความสามารถในการตัดสินใจและการเข้าสังคม การมีอารมณ์ขัน ตลอดจนความสามารถทางด้านกีฬา

นอกจากนั้นยุค (Yukl. 1989 : 176) ได้ศึกษาคุณลักษณะของผู้นำและทักษะของผู้นำที่ประสบความสำเร็จมี ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 คุณลักษณะและทักษะของผู้หน้าที่ประสบความสำเร็จ

คุณลักษณะ	ทักษะ
1. การปรับตัวเข้ากับสถานการณ์	1. ทักษะด้านสติปัญญา
2. ไวต่อสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่เปลี่ยนแปลง	2. ทักษะด้านความคิด
3. มีความกระตือรือร้นและมุ่งความสำเร็จ	3. ทักษะด้านความคิดริเริ่ม
4. เป็นผู้รักษาสภาพประโยชน์ส่วนรวม	4. ทักษะด้านการพูด ความมีไหวพริบ
5. ให้ความร่วมมือกับทุกฝ่าย	5. ทักษะการพูด
6. การตัดสินใจที่ถูกต้อง	6. ทักษะด้านความรู้ความเข้าใจในงาน
7. มีอิสระในการคิด/ทำ	7. ทักษะด้านความสามารถการบริหาร
8. สร้างจุดเด่นให้เกิดขึ้น	8. ทักษะด้านการชี้ชวน
9. มีชีวิตชีวา	9. ทักษะด้านสังคม
10. ความมุ่งมั่น	
11. ความเชื่อมั่นในตนเอง	
12. มีความอดทนต่อความเครียด	
13. มีความพึงพอใจที่จะรับผิดชอบ	

ที่มา : คุณวุฒิ คนฉลาด. 2539 : 41

คุณลักษณะที่พึงประสงค์เป็นคุณลักษณะหรือคุณสมบัติที่ดีของผู้บริหารที่มีอยู่แล้ว และจำเป็นต้องสร้างขึ้นมาปรับปรุงให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ร่วมงานและผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้บริหารจะต้องแสดงพฤติกรรมต่างๆ ตามบทบาทหน้าที่ เพื่อจะช่วยให้การบริหารงาน เป็นไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น คุณลักษณะที่พึงประสงค์ ของผู้บริหารมี หลายด้านและมีผู้วิจัยไว้มากมาย แต่คุณลักษณะที่พึงประสงค์ที่เห็นว่ามีสำคัญและจำเป็น กับผู้บริหาร 6 ด้านปรับปรุงจากกรอบแนวคิดของ คำจันทร์ นาสะอ้าน (2546 : 13-50) และ เกษราภรณ์ วงศ์ก่อ (2550 : 34-48) ได้แก่ ด้านบุคลิกภาพ ด้านความเป็นผู้นำ ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านคุณธรรมและจริยธรรม ด้านวิชาการ และด้านความรู้ความสามารถในการบริหารงาน

## 1. ด้านบุคลิกภาพ

### 1.1 ความหมายของบุคลิกภาพ

บุคลิกภาพเป็นคุณลักษณะที่แสดงออกเป็นพฤติกรรมทางกาย ทางอารมณ์ จิตใจ สติปัญญาและทางสังคม มีนักวิชาการนักบริหาร ได้ให้แนวคิดและความหมาย คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพไว้ ดังนี้

กิตติมา ปรีดีติติก (2537 : 247) ได้ให้ความหมายของคุณลักษณะด้านบุคลิกภาพไว้ว่า คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพหมายถึง คุณลักษณะที่พึงประสงค์ซึ่งเกี่ยวกับภาพลักษณ์สมรรถภาพทางร่างกาย อารมณ์ พฤติกรรม ที่เป็นลักษณะนิสัยประจำตัวที่น่าเลื่อมใสเคารพศรัทธาหรือคู่อิ

คำจันทร์ นาสะอ้าน (2546 : 42) ได้ให้ความหมาย คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ หมายถึง ภาพลักษณ์ที่แสดงออกด้านร่างกาย อารมณ์และพฤติกรรมของบุคคล

เกษราภรณ์ วงศ์ก่อ (2550 : 34-48) ให้ความหมาย ด้านบุคลิกภาพ คือ คุณลักษณะที่แสดงออกเป็นพฤติกรรมตามคุณลักษณะทางกาย คุณสมบัติทางสติปัญญา คุณสมบัติทางอารมณ์ คุณสมบัติส่วนบุคคล คุณสมบัติทางสังคม คุณสมบัติทางศีลธรรม ดังนั้น การพัฒนาคนที่สมบูรณ์ต้องพัฒนาทั้งพฤติกรรมจิตใจ และปัญญา เรียกว่าทั้งบุคลิกภาพภายนอกและภายใน จะมีผลต่อการแสดงออก ทางพฤติกรรมของแต่ละบุคคลซึ่งก็คือ บุคลิกภาพภายนอกของคนๆ นั้นด้วย บุคลิกภาพที่ดีจะส่งผลให้เป็นที่เลื่อมใสศรัทธา และยอมรับของผู้ได้บังคับบัญชาและบุคคลทั่วไป

ฟลอส และอลพรอท (Floes. 1960 : 128 ; Alport. 1967 : 263 ; อ้างถึงในจักรพรรดิ วัฒนา. 2538 : 29) กล่าวว่า บุคลิกภาพ หมายถึง คุณลักษณะส่วนรวมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ในแต่ละบุคคล อัน ได้แก่ คุณลักษณะทางกาย ทางสติปัญญา ทางอารมณ์ และทางสังคม ลักษณะประจำตัวนี้จะแสดงออกได้ทั้งทางระบบจิต ได้แก่ ความคิด ความรู้สึกและพลังใจ การแสดงออกทางระบบร่างกาย ได้แก่ รูปร่าง หน้าตา เป็นต้น

คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ จึงหมายถึง คุณลักษณะของผู้นำที่จะแสดงออกมาทางด้านอารมณ์และร่างกาย พฤติกรรมของบุคคลผู้นำจะประสบผลสำเร็จในการทำงานนั้นจะต้องประกอบด้วยคุณสมบัตินานาประการ

## 1.2 บุคลิกภาพของผู้นำหรือผู้บริหารที่ดี

อรุณ รักธรรม (2537 : 198-202) กล่าวถึง บุคลิกภาพของผู้นำหรือผู้บริหารที่ดี

1.2.1 เป็นผู้มีความรู้

1.2.2 เป็นผู้มีความคิดริเริ่ม

1.2.3 เป็นผู้มีความกล้าหาญ

1.2.4 เป็นผู้มีความเด็ดขาด

1.2.5 เป็นผู้มีความแนบเนียน มีกิริยาวาจาที่ถูกต้องเหมาะสม

1.2.6 เป็นผู้มีความยุติธรรม

- 1.2.7 เป็นผู้ที่มีลักษณะท่าทางการแสดงออกที่ดี
- 1.2.8 เป็นผู้ที่มีความอดทน
- 1.2.9 เป็นผู้ที่มีความกระตือรือร้น
- 1.2.10 เป็นผู้ไม่เห็นแก่ตัว
- 1.2.11 เป็นผู้มีความตื่นตัวหรือระมัดระวังอยู่เสมอ
- 1.2.12 เป็นผู้มีความพินิจพิจารณาสิ่งต่างๆ อย่างมีเหตุผล
- 1.2.13 เป็นผู้มีความสงบเสงี่ยม
- 1.2.14 เป็นผู้มีความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น
- 1.2.15 เป็นผู้มีความจงรักภักดี
- 1.2.16 เป็นผู้ที่มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี
- 1.2.117 เป็นผู้ที่สามารถควบคุมอารมณ์ที่ดี

### 1.3 คุณสมบัติด้านบุคลิกภาพ

ผู้นำที่จะประสบความสำเร็จ ต้องมีคุณสมบัตินด้านบุคลิกภาพ ดังนี้ (ชาญชัย อาจินสมจารย์. 2540 : 97-100)

#### 1.3.1 คุณสมบัติทางกาย

- 1) ว่องไว สง่า
- 2) บุคลิกภาพมีเสน่ห์
- 3) แต่งตัวง่าย ๆ มีรสนิยม
- 4) เสียงพูดชัดเจน
- 5) อิริยาบถเป็นตามธรรมชาติ
- 6) มีอุปนิสัยสม่ำเสมอ
- 7) สุขภาพดี

#### 1.3.2 คุณสมบัติทางสติปัญญา

- 1) มีความสามารถในการมอบหมายงานให้ผู้อื่น
- 2) มีเจตคติชอบสืบสวน
- 3) ตระหนักในบทบาทของตนเอง
- 4) มีความสามารถในการก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์
- 5) มีทักษะในการปฏิบัติงาน
- 6) ฉลาด
- 7) มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

- 8) มีความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องเด็กและความเจริญงอกงามของเด็ก
- 9) มีความรู้เกี่ยวกับปัญหาสังคม
- 10) รู้จุดอ่อนของตนเอง
- 11) เข้าใจทฤษฎีและแนวทางปฏิบัติทางการศึกษา
- 12) มีความสามารถในการติดต่อสื่อสารความหมาย
- 13) มีความสามารถในการวางแผน ได้เป็นอย่างดีและเป็นระบบ
- 14) เข้าใจความแตกต่างระหว่างบุคคล
- 15) มีความรู้กว้างขวาง

### 1.3.3 คุณสมบัติทางอารมณ์

- 1) มีความสามารถเข้าใจในอารมณ์ของบุคคลอื่น
- 2) แจ่มใส ร่าเริง และมีความสุข
- 3) มีอารมณ์มั่นคง
- 4) ตัดสินด้วยเหตุผล
- 5) ไม่ตื่นตกใจง่าย
- 6) ไม่เสียประสพกับปัญหาและความผิดหวัง
- 7) มีความหวัง
- 8) มีแรงจูงใจสูง

### 1.3.4 คุณสมบัติทางส่วนบุคคล

- 1) มีสามัญสำนึก
- 2) มีความคิดสร้างสรรค์
- 3) เป็นที่พึ่งของคนอื่นได้
- 4) มีความเสียสละ
- 5) เป็นคนตรงไปตรงมา
- 6) มีความยุติธรรม
- 7) ไม่คุยโอ้อวด
- 8) เป็นคนเปิดเผย
- 9) เป็นคนเชื่อถือได้
- 10) เคารพบุคลิกภาพของคนอื่น
- 11) มีความเชื่อมั่นในตนเอง

- 12) เป็นคนแก้ปัญหาเก่ง
- 13) อดทนต่อจุดอ่อนของคนอื่น

#### 1.3.5 คุณสมบัติทางสังคม

- 1) ว่องไวและปรับตัวเข้ากับสังคมได้
- 2) หลีกเลี่ยงการวิพากษ์วิจารณ์ที่ไม่จำเป็น
- 3) ให้ความร่วมมือกับบุคคลอื่น
- 4) เสียสละเพื่อความก้าวหน้าของสังคม
- 5) มีความยุติธรรมและความเสมอภาค
- 6) มีมนุษยสัมพันธ์ดี
- 7) มีความเชื่อถือของทุกคน
- 8) แก้ปัญหาให้คนอื่นได้
- 9) มีความซื่อสัตย์
- 10) รู้ปัญหาของผู้อื่น
- 11) สนใจในกิจกรรมของสังคม
- 12) มีความอดทน
- 13) เป็นผู้นำแบบประชาธิปไตย
- 14) มีน้ำใจในการให้บริการต่อสังคม
- 15) มีความจริงใจ
- 16) เข้าใจความสามารถและความฉลาดของคนอื่น
- 17) อุทิศตนเพื่องานของสังคม

#### 1.3.6 คุณสมบัติทางศีลธรรม

- 1) มีความสามารถในการแยกแยะสิ่งที่ถูกและสิ่งที่ผิด
- 2) มีความเชื่อในค่านิยมแบบประชาธิปไตย
- 3) มีจริยธรรม
- 4) คุณลักษณะดี
- 5) มีอุดมการณ์สูง
- 6) ควบคุมตัวเองได้
- 7) ตระหนักในตัวเอง โดยผ่านทางกรบริการทางสังคม
- 8) เคารพตนเอง



#### 1.4 ด้านบุคลิกภาพของผู้บริหารที่พึงประสงค์

คุณลักษณะของผู้บริหารที่พึงประสงค์ด้านบุคลิกภาพ ดังนี้ (นพพงษ์ บุญจิตราดุล. 2545 : 41)

- 1.4.1 หน้ายิ้ม
- 1.4.2 มือไหว้
- 1.4.3 ใจพัฒนา
- 1.4.4 แสวงหาความคิดใหม่
- 1.4.5 ตั้งใจและทำจริง
- 1.4.6 ไม่ชิงหาแต่อาภิส
- 1.4.7 ฟังความคิดของผู้อื่น
- 1.4.8 เร่งรีบกับงานที่ทำ
- 1.4.9 เป็นผู้นำองค์กร
- 1.4.10 อาจหาญต่อกรกับอุปสรรค
- 1.4.11 ไม่ถูกชักด้วยสอพลอ

#### 1.5 คุณลักษณะของผู้นำหรือผู้บริหาร

คุณลักษณะของผู้นำหรือผู้บริหาร ต้องเป็นผู้มีบุคลิกภาพที่ดีทั้งทางกายทาง วาจา บุคลิกของคนเราแบ่งออกเป็น 2 ด้าน บุคลิกภายนอก และบุคลิกภายใน เป็นเรื่องจำเป็นที่ ผู้บริหารจะต้องปรับปรุงบุคลิกภาพของตนทั้ง 2 ด้าน โดยการวางแผนในการปรับปรุง บุคลิกภาพ ดังนี้ (อมรา เล็กเริงสินธุ์. 2542 : 166-172)

##### 1.5.1 การปรับปรุงบุคลิกภาพภายนอก ได้แก่

1) รูปร่างหน้าตาต้องปรับปรุงดูให้สะอาด ประณีต ดูดี ผ่องใส รักษา ความสะอาดของผมหงอก ฟัน จมูก ตา หู เล็บมือ เล็บเท้า ให้สะอาดปราศจากกลิ่นอันน่ารังเกียจ รูปร่างที่อ้วนเตี้ย หรือผอมจนเกินไป ให้ใช้ศิลปะการแต่งกายเข้าช่วยให้อูเหมาะสมยิ่งขึ้นได้

2) ต้องรักษาสุขภาพให้แข็งแรงอยู่เสมอ เพราะสุขภาพไม่ดีย่อมส่งผล ต่ออารมณ์ ทำให้หงุดหงิด มีสัมพันธภาพกับคนอื่น ไม่ราบรื่น การรักษาสุขภาพให้เน้น “5อ” คือ อาหาร อากาศ ออกกำลังกาย และอุจจาระ หรือรับประทานอาหารให้ครบหมู่ทุกส่วน อยู่ใน ที่อากาศปลอดโปร่ง ปราศจากมลภาวะเป็นพิษ ทำอารมณ์ให้สดชื่นแจ่มใส ออกกำลังกายให้ สม่ำเสมอ และถ่ายอุจจาระให้เป็นเวลา

3) ปรับปรุงการแต่งกาย ในที่นี้มีได้หมายถึงการใช้เสื้อผ้าที่ราคาแพง แต่หมายถึงการแต่งการสะอาดเรียบร้อย สวยงาม เหมาะกาลเทศะ ซึ่งจะเป็นเสน่ห์ดึงดูดใจ และเป็นปัจจัยการเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์

4) การปรับปรุงกิริยาท่าทาง การแสดงออกทางสีหน้าและแววตา ให้ดูสุภาพอ่อนน้อมเป็นกันเอง รู้จักมองผู้อื่นด้วยสายตาแห่งความเมตตา ความชื่นชมยินดี แทนการมองด้วยสายตากระด้าง เต็มไปด้วยความเกลียดชัง

5) ปรับปรุงการพูดจา พูดจาด้วยถ้อยคำสุภาพ เหมาะกับกาลเทศะ และบุคคลให้แทนตนเอง ให้เหมาะสมกับฐานะตำแหน่ง ใช้น้ำเสียงนุ่มนวลอ่อนโยน ไม่ประชดประชัน เยาะเย้ย ดากดาง ให้คำพูดขอร้องแทนคำสั่ง รู้จักใช้คำ “ขอบคุณ” และ “ขอโทษ” จนติดเป็นนิสัย

1.5.2 การปรับปรุงบุคลิกภาพใน บุคลิกภายใน ได้แก่ อารมณ์ ความคิด ความรู้สึก และนิสัยใจคอ การปรับปรุงบุคลิกภาพภายในนับว่าสำคัญมาก เพราะบุคลิกภาพภายในเป็นปัจจัยสำคัญต่อบุคลิกภาพภายนอกด้วย การปรับปรุงบุคลิกภาพภายในทำได้ ดังนี้

1) ฝึกให้รักและยอมรับตนเองในสภาพที่เป็นอยู่ การที่เราจะรักคนอื่นได้นั้น จะต้องรู้จักรักตนเอง พอใจตนเอง ที่สำคัญ คือ พอใจในสภาพที่ตนเป็นอยู่ และรู้จักให้คุณค่าแก่ตนเองมองภาพพจน์ตนเองในทางบวก จะทำให้เกิดความภาคภูมิใจในตนเอง

2) ฝึกการเอาชนะตนเอง หรือความสามารถในการควบคุมตนเอง พระพุทธเจ้าตรัสว่า คนที่ชนะตนเองหรือคนที่ชนะกิเลส ได้ มีสติ ควบคุมอารมณ์ สามารถยับยั้งความโกรธ ได้ทางจิตวิทยาถือว่าเอาชนะตนเอง คือ การควบคุมพฤติกรรมของตนเอง ให้ทำสิ่งต่างๆ ไปตามเป้าหมายในทางที่ถูกต้องดีงามและเหมาะสม การเอาชนะตนเองเป็นทางที่จะเอาชนะใจผู้อื่น ได้ด้วยเป็นการสร้างมนุษยสัมพันธ์อันดี

3) ฝึกความอดทน อดกลั้น และเข้าใจผู้อื่น การฝึกความอดทนอดกลั้นก็คล้ายกับการเอาชนะใจตนเอง ต่างกัน ในแง่ที่ว่า เราเป็นฝ่ายถูกต้องเมื่อถูกคนที่พฤติกรรมไม่เหมาะสมกล่าวหาว่า ก้าวร้าว แสดงความอิจฉาริษยา ฯลฯ จึงต้องฝึกความอดทน อดกลั้นและเข้าใจบุคคลเหล่านั้น ยอมรับในความผิดปกติทางจิตใจของเขา ซึ่งถ้าเรายอมรับเขาได้ จิตใจเราก็จะไม่ทุกข์ ไม่เคียดแค้น ไม่เสียอารมณ์ ไม่เก็บมาคิดให้เปลืองสมอง และใจเราก็จะสงบและมีความสุข

4) ฝึกการจัดความ โกรธและความเกลียด ความ โกรธและความเกลียดนี้ ทำให้เรามีอารมณ์รุนแรง และมักจะมีปฏิกิริยาตอบโต้ในสถานการณ์ที่รุนแรงปกติ เมื่ออยู่ใน

อารมณ์โกรธ ควรพยายามถ่วงเวลาก่อนตัดสินใจ เพราะอาจเกิดความผิดพลาด ควรเข้าใจข้อเท็จจริงเสียก่อนจึงตัดสินใจ

5) ฝึกให้เป็นคนอารมณ์ดีและเมตตา คือ ถดความตรึงเครียดในจิตใจ ถดความไม่พอใจ ฝึกมองโลกในแง่ดี มีความหวังดี มีความพึงพอใจในผู้อื่น ไม่เคร่งเครียด ไม่ยึดถือกฎเกณฑ์จนเกินไป ทำให้เป็นคนอารมณ์ดีมีรอยยิ้มในหัวใจ

6) ฝึกให้มีจิตใจสงบ ไม่ตื่นตื้นง่าย ไม่ว่าจะได้ลาภยศ ตำแหน่งเงินทอง ก็ไม่แสดงความยินดีจนเกินไป แต่เมื่อได้รับทุกข์ก็ไม่แสดงอาการ โศกเศร้าจนเกินไป รู้จักฝึกใจให้สงบนิ่งต่อสิ่งที่มากระทบ

7) ฝึกการเปลี่ยนแปลงตนเองดีกว่าเปลี่ยนแปลงผู้อื่น โดยปกติคนเราจะเห็นความผิดพลาดของผู้อื่นมากกว่าเห็นความผิดพลาดของตนเอง และมักจะวิจารณ์ผู้อื่น พยายามเปลี่ยนแปลงผู้อื่น จึงควรที่ผู้บริหารจะหันมามองตัวเองบ้าง ในบางครั้งที่มีข้อผิดพลาดเกิดขึ้น เช่น ลูกน้องทำงานผิดพลาด ผู้บริหารอาจจะพิจารณาว่าตนเองสั่งงานไม่ชัดเจน หรือเลือกสั่งงานผิดคนหรือตนเองใจร้อนเกินไปที่จะเร่งให้งานเสร็จทันดังใจ เป็นต้น

8) ฝึกเป็นคนตรงต่อเวลา เช่น การเริ่มทำงาน การเลิกงาน การนัดหมายตรงเวลาตามแผนงานที่กำหนดไว้ เช่น กำหนดว่าจะทำงานให้เสร็จภายใน 7 วัน ก็ต้องให้ตรงเวลาที่กำหนดไว้ การตรงเวลาเป็นการแสดงให้เห็นถึงการมีวินัย มีความซื่อสัตย์ มีความรับผิดชอบ คนตรงต่อเวลาย่อมเป็นคนที่น่ารักใคร่ชื่นชมของผู้อื่น

9) ฝึกให้เป็นคนคล่องแคล่วว่องไว แต่ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้องและมีความยุติธรรม คนทำงานคล่องแคล่วว่องไวจะได้เปรียบคนทำงานช้าและแสดงถึงความเฉลียวฉลาด ความสามารถและความเชื่อมั่นในตนเอง

10) ฝึกมิให้เป็นคนแสดงตัวเกินไป การแสดงตัวแม้จะเป็นผลดี แต่ถ้ามากจนเกินไปอาจดูลำพองคนอื่น แต่ขณะเดียวกันก็ไม่เก็บตัวเกินไป ให้อยู่ในความพอดี

11) ฝึกการเป็นคนใช้อำนาจเหนือผู้อื่นให้น้อยลง คนที่ชอบใช้อำนาจเหนือคนอื่นมักจะไม่ว่อมแพ้ว ชอบโต้เถียงเพื่อเอาชนะ และพยายามควบคุมคนอื่น เพราะคิดว่าตนเองนั้นสำคัญ ซึ่งทำให้สัมพันธ์ภาพกับผู้อื่นไม่ดีเท่าที่ควร

12) ฝึกการให้ความรักผู้อื่น ความรักมีสิ่งที่มีค่าที่สุดที่สามารถให้กันและกันโดยไม่ต้องรอให้คนมารักเรา การให้ความรักผู้อื่นจะทำให้เรามีความสุข อิ่มเอิบใจ โลกสวยสดงดงาม ความรักในที่นี้ไม่ได้หมายถึงความรักของคนต่างเพศหรือแบบคู่สาว ซึ่งอาจมีความรู้ร้อน กระทบกระวายตามมาภายหลัง

13) ฝึกการยอมรับข้อบกพร่อง ข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้น ความผิดพลาดย่อมเกิดขึ้นได้กับมนุษย์ทุกคน ดังนั้นจึงรู้จักกล่าวคำว่า “ขอโทษ” เมื่อเกิดข้อผิดพลาด การกล่าวคำขอโทษย่อมได้รับความเห็นใจ การให้อภัย ยิ่งถ้าเป็นผู้บริหาร ถ้าสามารถกล่าวคำขอโทษได้ในกรณีที่เกิดข้อผิดพลาดขึ้นย่อมเป็นที่ประทับใจของผู้บังคับบัญชายิ่งกว่าคำชมหรือสิ่งอื่น

## 1.6 ศาสตร์และศิลป์ในการประเมินตนเองของผู้บริหาร

ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จ ควรประเมินตนเองตามขั้นตอน ต่อไปนี้

1.6.1 ตรวจสอบเป้าหมายของตนเองซ้ำๆ เป้าหมายนั้นต้องชัดเจนและสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร

1.6.2 ประเมินตนเองอย่างมีระบบ เช่น การกำหนดเวลาที่จะระบุความสำเร็จของงานเป็นขั้นตอน

1.6.3 วางแนวทางเบื้องต้น เพื่อเตรียมแนวทางในการปฏิบัติหลังจากประเมินตนเองแล้ว โดยเริ่มจากการวางเป้าหมาย จัดลำดับความสำคัญ วางแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงและ ตรวจสอบว่ามีข้อใดทำให้เกิดความเสียหายถ้าไม่รีบแก้ไข หรือมีข้อใดในรายการที่จะต้องตัดออกไปบ้างเป็นต้น

1.6.4 วัดความสำเร็จของตนจากความสำเร็จของผู้อื่น ความสำเร็จของผู้บังคับบัญชาย่อมเกิดจากความสำเร็จของผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาจึงควรประเมินความสำเร็จของผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย

1.6.5 ประเมินวิธีใช้เวลาของผู้บริหาร โดยสำรวจดูว่าวิธีใช้เวลาในการทำงานของตนเองด้วย การพิจารณาว่า ใช้เวลาแต่ละนาทีมีค่าเพียงใด มองงานให้ผู้ร่วมงานมากที่สุดหรือจัดเวลาในการทำงานประจำวันเป็นลำดับอักษรหรือไม่ และควรทบทวนการทำงานประจำวันในตอนเช้า

1.6.6 ตรวจสอบพฤติกรรมที่ตอบโต้ต่อการเปลี่ยนแปลง เช่น เมื่อมีแนวโน้มเกิดขึ้นผู้บริหารจึงควรพิจารณาว่า แนวคิดนั้นทำให้เกิดการพัฒนาหรือไม่ ทำให้เกิดผลกำไรหรือไม่ถ้าคำตอบ “ใช่” แสดงว่าแนวคิดนั้นมีประโยชน์

1.6.7 ประเมินการกระทำของตนเองที่มีผลกระทบต่อผู้อื่น โดยพิจารณาว่าการกระทำของตนเองที่มีผลกระทบต่อผู้อื่นหรือไม่ทั้งทางบวกและทางลบ โดยการสังเกตพฤติกรรมตอบโต้ ฟังเสียงวิพากษ์วิจารณ์

1.6.8 ประเมินอคติของตนเอง ผู้บริหารควรประเมินตนเองว่ามีอคติต่อเพื่อนร่วมงานหรือต่อสิ่งใดบ้าง อคติต่างๆ จะเป็นเครื่องบั่นทอนความยุติธรรม หากปรากฏว่ามีอคติต่อผู้ใดจงพยายามขจัดอคตินั้นออกไป

1.6.9 ยอมรับข้อบกพร่องจากการประเมิน เช่น ยอมรับว่า ตนเองไม่เหมาะสมในการเป็นผู้บริหาร หรือไม่สมควรใช้วิธีบริหาร เช่น ที่เคยปฏิบัติมา ตนเองหลงว่าเป็นผู้มีความสามารถคิดว่าเป็นผู้สำเร็จเกิดจากตนเองแต่ผู้เดียว

1.6.10 วางแผนในการปรับปรุงตนเอง และปรับปรุงตนเองที่ละเรื่องทีละขั้นตอนในการจดบันทึกความก้าวหน้าในการพัฒนาตนเอง

สรุป บุคลิกภาพสำหรับผู้นำ/ผู้บริหาร หมายถึง คุณลักษณะที่แสดงออกมาทางกาย สติปัญญา อารมณ์ สังคม ศิลธรรม บุคลิกส่วนบุคคล ประกอบกันเพื่อพัฒนาตนเองในคุณลักษณะต่างๆ โดยแบ่งเป็นบุคลิกภายนอก ได้แก่ การวางตัวที่เหมาะสม น่านับถือต่อผู้ใต้บังคับบัญชาและบุคคลทั่วไป เป็นต้น บุคลิกภายใน ได้แก่ การมีคุณธรรม เมตตาธรรม จริยธรรม เป็นต้น ผู้นำที่มีบุคลิกภาพดีทั้งกายและใจจะส่งผลให้ผู้ใต้บังคับบัญชาและคนรอบข้างมีความนับถือเลื่อมใสและให้การยอมรับ

## 2. ด้านภาวะผู้นำ

### 2.1 ความหมายของภาวะผู้นำ

เกษราภรณ์ วงศ์ก่อ (2550 : 34-48) ให้ความหมาย ภาวะผู้นำ คือ เป็นบุคคลที่มีอุดมการณ์ที่จะบริหารเป็นไปตามภารกิจขององค์กรหรือหน่วยงานอย่างจริงจัง สามารถบริหารจัดการที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด และผู้นำหรือผู้บริหารจะควรมีภาวะผู้นำ ดังนี้ กล้าตัดสินใจ ทนต่อข้อมูลใหม่ มีวิสัยทัศน์ ชี้อัตถ์ สร้างสรรค์ผลงาน ประสานงานดี คิดสร้างสรรค์วิธีการทำงานใหม่ๆ แรงจูงใจเพื่อนร่วมงาน อดทนต่อปัญหาอุปสรรค รู้จักยืดหยุ่นตามสถานการณ์ บริหารแบบมีส่วนร่วม

คำจันทร์ นาสะอ้าน (2546 : 39) ให้ความหมาย ภาวะผู้นำ คือ ศิลปะในการจูงใจให้ผู้อื่นให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

จายศิลป์ เชี่ยวชาญพิพัฒน์ (2527 : 27) ให้คำนิยาม ภาวะผู้นำ คือ ศิลปะในการชักจูงผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มใจ เต็มความสามารถและกระตือรือร้น หรือภาวะผู้นำ คือ ผู้ที่เป็นแบบอย่าง และมีความสามารถพิเศษแสดงบทบาทในการสั่งการและออกคำสั่งที่มีอิทธิพลต่อคนอื่น

ไพบูลย์ ยอดยิ่ง (2536 : 135) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำไว้ว่า ภาวะผู้นำคือ ศิลปะในการ โน้มน้ำใจจิตใจผู้อื่นให้ร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

สมยศ นาวิการ (2539 : 400-401) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำไว้ว่าเป็นกระบวนการของการสั่งการ และการใช้อิทธิพลต่อกิจกรรมต่างๆ ของสมาชิกของกลุ่ม แสดงให้เห็น 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 ความเป็นผู้นำต้องเกี่ยวข้องกับผู้ตามหรือผู้ใต้บังคับบัญชา ถ้าหากปราศจากผู้ใต้บังคับบัญชาแล้ว ความเป็นคุณสมบัติของการเป็นผู้นำของบุคคลที่เป็นผู้นำก็จะไม่มีความหมาย

ประการที่ 2 กระบวนการของการเป็นผู้นำเกี่ยวข้องกับการขัดสรรอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้นำและสมาชิกของกลุ่ม นั่นคือ สมาชิกในกลุ่มจะถูกบังคับหรือเต็มใจเชื่อฟังคำสั่งสอนของผู้นำ ส่วนสมาชิกในกลุ่มไม่สามารถสั่งการกิจกรรมของผู้นำ

ประการที่ 3 คำนิยามของผู้นำได้ชี้ให้เห็นว่า ผู้นำสามารถใช้อิทธิพลต่อผู้ตามหรือผู้ใต้บังคับบัญชา นอกเหนือจากการสั่งการที่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ขอบด้วยกฎหมาย

กิตติ ตย์คานนท์ (2532 : 22) ได้ให้ความหมาย ภาวะผู้นำ คือ ศิลปะ หรือความสามารถของบุคคลหนึ่งที่สูงใจหรือใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่างๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนาจการ โดยใช้กระบวนการสื่อความหมาย หรือการติดต่อกันและกันให้ร่วมมือกับคนดำเนินการจนกระทั่งบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ การดำเนินการจะเป็นไปในทางดีหรือชั่วก็ได้

ศักดิ์ไทย สุรกิจบวร (2545 : 10) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำไว้ว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถในการบริหารตนเองและครองใจผู้อื่นได้โดยสามารถใช้อื่นอื่นได้ทำบางอย่างตามเป้าหมายและแนวทางที่ตนวาดฝันหรือคาดคะเนไว้เองได้

สรุป ภาวะผู้นำ หมายถึง บุคลิกส่วนตัวของผู้นำที่แสดงออกมาในลักษณะมุ่งใจให้ผู้อื่นยอมรับ และร่วมมือด้วยความเต็มใจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ มีดังนี้ (ไพบูลย์ ยอดยิ่ง, 2536 : 135-136)

2.2.1 ทฤษฎีพันธุกรรม (Genetic theory) เชื่อว่าคนบางคนเป็นผู้นำมาตั้งแต่กำเนิดการเป็นผู้นำสืบทอดกันได้ทางกรรมพันธุ์

2.2.2 ทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำ (Trait theory) เชื่อว่าความเป็นผู้นำไม่ได้เป็นสิ่งที่มีความแต่กำเนิดแต่ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติที่สามารถเสริมสร้างให้มีขึ้นได้ และขึ้นอยู่กับเทคนิคของความเป็นผู้นำที่สามารถจะเรียนรู้จากประสบการณ์ และการฝึกฝนตนเอง

2.2.3 ทฤษฎีกระทบระหว่างบุคคลและสถานการณ์ (Personal situation theory) เชื่อว่าความเป็นผู้นำเกิดขึ้นจากผลกระทบของปัจจัย 2 ประการ คือ คุณลักษณะของผู้นำ และเหตุการณ์ที่เผชิญหน้ากลุ่ม ภาวะผู้นำจะเกิดขึ้น ได้ก็ต่อเมื่อมีคุณลักษณะที่สอดคล้องกับสถานการณ์เหตุการณ์อย่างหนึ่งอาจจะต้องการผู้นำแบบหนึ่ง เมื่อเหตุการณ์เปลี่ยนไป ภาวะผู้นำจะเปลี่ยนไปด้วย

2.2.4 ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์และความคาดหวัง (Interaction Expectation theory) เชื่อว่าความเป็นผู้นำจะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของกลุ่ม 3 ประการ คือ อำนาจตามตำแหน่งของผู้นำ ภารกิจของกลุ่ม และความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและสมาชิกของกลุ่ม กล่าวคือ ถ้าอำนาจตามตำแหน่งของผู้นำมีมาก ภารกิจของกลุ่มมีมาก ภารกิจของกลุ่มก็ง่าย ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและสมาชิกของกลุ่มก็จะดำเนินไปด้วยดี ในทางตรงกันข้าม ถ้าอำนาจตามตำแหน่งมีน้อยภารกิจของกลุ่มก็จะยาก ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของกลุ่มก็จะไม่ดีไปด้วย

2.2.5 ทฤษฎีมนุษยนิยม (Humanistic theory) เชื่อว่า

- 1) มนุษย์รักอิสระ มีความต้องการ ความคาดหวัง ความตั้งใจแรงจูงใจที่ทำงาน
- 2) มนุษย์ทำงานในกลุ่มหรือองค์การที่มีการควบคุมให้เป็นระบบระเบียบ
- 3) ภารกิจของผู้นำ คือ การปรับปรุงองค์การให้สอดคล้องกับธรรมชาติของมนุษย์

## 2.3 ลักษณะของผู้นำ

ลักษณะของผู้นำจะต้องมีหลายๆ สิ่งหลายๆ อย่าง ซึ่งบุคคลในที่ทีมงานอาจจะไม่มีหรือมีน้อยนั้น คือ การเป็นผู้มีศาสตร์และศิลป์ในการบริหารงาน โดยเฉพาะ “ภาวะผู้นำ” ในการที่จะชักจูงหรือโน้มน้าวเพื่อนร่วมงาน ให้คล้อยตามต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์การ เพื่อให้ทันก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปไม่หยุดยั้ง ผู้นำหรือผู้บริหารควรจะมีภาวะผู้นำ ดังนี้ (ถวิล อนุรักษ์. 2545 : 17)

2.3.1 กล้าตัดสินใจ

2.3.2 ไวต่อข้อมูล

- 2.3.3 เพิ่มพูนวิสัยทัศน์
- 2.2.4 ชื่อสัตย์สร้างสรรค์ผลงาน
- 2.3.5 ประสานสิบทิศ
- 2.3.6 คิดสร้างสรรค์วิธีการทำงานใหม่ๆ
- 2.3.7 แรงจูงใจเพื่อนร่วมงาน
- 2.3.8 ทนทานต่อปัญหาอุปสรรค
- 2.3.9 รู้จักยืดหยุ่นตามเหตุการณ์
- 2.3.10 บริหารแบบมีส่วนร่วม

สรุป ผู้บริหารหรือผู้นำควรจะต้องมีภาวะผู้นำ คือ ผู้นำควรเป็นบุคคลที่กล้าตัดสินใจ รู้จักที่จะยืดหยุ่นตามเหตุการณ์และสภาพแวดล้อม ไวต่อข่าวสารและข้อมูล สร้างแรงจูงใจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา อบรมพัฒนาตนเองและผู้ร่วมงาน มีความซื่อสัตย์ต่อตนเองและผู้อื่น สร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ โดยให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วม เพื่อที่จะสามารถบริหารจัดการองค์การให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่องค์การตั้งไว้

### 3. ด้านมนุษยสัมพันธ์

#### 3.1 ความหมายของมนุษยสัมพันธ์

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของมนุษยสัมพันธ์ ดังนี้  
 เคน (Keith. 1972 : 5) ให้ความหมายไว้ว่ามนุษยสัมพันธ์ หมายถึง การกระตุ่นหรือเข้าบุคคลในหน่วยงาน ทำงานเป็นหมู่คณะ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้  
 ธีรวุฒิ ประทุมนพรัตน์ และคนอื่นๆ (2530 : 191-192) ให้ทัศนะไว้ว่ามนุษยสัมพันธ์ หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้บริหารแสดงออกในรูปของสัมพันธ์ในทางสังคมระหว่างมนุษย์ ซึ่งทำให้เกิดความเข้าใจดีต่อกัน

เกษรภรณ์ วงศ์ก่อ (2550 : 34-48) ให้ความหมาย ด้านมนุษยสัมพันธ์ คือ พฤติกรรมของผู้บริหารที่แสดงออกเพื่อสร้างความเป็นมิตรกับบุคคลอื่น ซึ่งพฤติกรรมที่แสดงออกมามีลักษณะ ดังนี้ มีความริเริ่มสร้างสรรค์ ทำงานอย่างมีระบบขยันขันแข็ง มีบทบาทในการปรับปรุงปฏิรูป พร้อมทั้งจะให้การยอมรับนับถือผู้อื่น พร้อมทั้งจะช่วยเหลือผู้อื่นในการแก้ปัญหา มีความสามารถในการพูด เป็นผู้ประสานงานที่ดี มีความพร้อมที่จะประสานงาน เป็นผู้ออกสังคม ได้ดี เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง



### 3.2 คุณลักษณะของผู้บริหาร

คุณลักษณะของผู้บริหารที่มีพฤติกรรมของผู้นำที่นำมาใช้ในเรื่องมนุษยสัมพันธ์ว่าเพราะผู้บริหารจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคลากรหลายฝ่าย ถ้าผู้บริหารมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีในการบริหารจะช่วยให้ผู้บริหารได้รับความร่วมมือในการดำเนินงานและประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี โดยที่บุคลากรทุกคนรู้สึกเป็นสุขพฤติกรรมดังกล่าว คือ (ไพฑูริย์ เจริญพันธุ์วงศ์, 2527 : 129-130)

- 3.2.1 เป็นผู้มีบทบาทริเริ่มสร้างสรรค์ ทำงานอย่างมีระบบและขั้น
- 3.2.2 มีบทบาทในการเป็นปรับปรุงปฏิรูป
- 3.2.3 พร้อมทั้งจะให้การยอมรับนับถือผู้อื่น
- 3.2.4 พร้อมทั้งจะช่วยเหลือผู้อื่นแก้ไขปัญหา
- 3.2.5 มีความสามารถในการพูด
- 3.2.6 เป็นผู้ประสานงานที่ดี มีความพร้อมที่จะประสานงาน
- 3.2.7 เป็นผู้ออกสังคมได้ดี
- 3.2.8 เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง

### 3.3 คุณสมบัติของผู้บริหารที่มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี

ผู้บริหารที่มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีควรมีคุณสมบัติ ดังนี้

- 3.3.1 มีความสามารถทางวิชาการ รู้กว้าง
- 3.3.2 มีความสามารถทางจิตวิทยา เข้าใจพฤติกรรมของตน รู้ถึงความต้องการของคน รู้ถึงความแตกต่างของคน
- 3.3.3 มีบุคลิกภาพดี แต่งกายดี พูด ฟัง เขียนดี สง่า คล่องแคล่ว ยิ้มแย้ม น่านับถือ
- 3.3.4 ความสามารถในการรักษาอารมณ์ รู้จักข่มระงับอารมณ์ มีอารมณ์ขัน
- 3.3.5 มองโลกมองคนในแง่ดี ไม่อาฆาต มองสภาพการณ์อย่างเป็นกลาง ชมเชยด้วยความจริงใจ รู้จักให้อภัย จริงใจต่อผู้อื่น และนับถือผู้อื่น
- 3.3.6 เสียสละไม่เห็นแก่ตัว
- 3.3.7 มีความคิดสร้างสรรค์
- 3.3.8 ขอมรับในเสรีภาพของผู้อื่น
- 3.3.9 รู้จักวางตน และปรับตนตามบทบาทสถานการณ์ต่าง

3.3.10 แสดงออกซึ่งความสามารถอย่างเต็มที่ตามโอกาส ไม่เป็นคนโอ้อวด ไม่นินทา วางอุเบกขาต่อสิ่งที่ไม่พอใจ รู้จักผ่อนสั้นผ่อนยาว

ด้านมนุษยสัมพันธ์ จึงสรุปได้ว่า หมายถึง ผู้นำหรือผู้บริหารที่แสดงพฤติกรรม ออกมาอย่างเป็นมิตรต่อบุคคลอื่น ซึ่งการแสดงพฤติกรรมออกมามีลักษณะ เช่น มีความรู้ กว้างขวางและริเริ่มสร้างสรรค์ รู้ถึงความต้องและพฤติกรรมของบุคคลอื่น มีบุคลิกภาพดี แต่งกายดี พูด ฟัง สง่า คล่องแคล่ว ยิ้มแย้มแจ่มใส ให้การยอมรับนับถือและช่วยเหลือผู้อื่นแก้ไข ปัญหา พร้อมเป็นผู้ประสานงานและเข้าร่วมงานทางสังคมตลอดจนเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง ได้เป็นอย่างดี

#### 4. ด้านคุณธรรมจริยธรรม

##### 4.1 ความหมายของคุณธรรมจริยธรรม

คุณธรรม คือ ความดีงามในจิตใจที่ทำให้บุคคลประพฤติดี ผู้มีคุณธรรมเป็นผู้มีความเคยชินในการประพฤติดีด้วยความรู้สึกในทางดีงาม คุณธรรมเป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับกิเลสซึ่งเป็นความไม่ดีในจิตใจ ผู้มีคุณธรรมจึงเป็นผู้ที่ไม่มาก ด้วยกิเลสซึ่งจะได้รับการยกย่องว่าเป็นคนดี จริยธรรม มาจากคำ 2 คำคือ จริย + ธรรม ซึ่งแปลตามศัพท์ คือ จริยะ แปลว่า ความประพฤติ กิริยาที่ควรประพฤติ คำว่า ธรรม แปลว่า คุณความดี คำสั่งสอนในศาสนา หลักปฏิบัติในทางศาสนา ความจริง ความยุติธรรม ความถูกต้อง กฎเกณฑ์ เมื่อเอาคำ จริยะ มาต่อกับคำว่า ธรรม เป็นจริยธรรม แปลเอาความหมายว่า กฎเกณฑ์แห่งความประพฤติ หรือ หลักความจริงที่เป็นแนวทางแห่งความประพฤติปฏิบัติ ผู้นำที่ตั้งอยู่ในคุณธรรม จึงควรศึกษาข้อคิดคติธรรมและหลักคำสอนทางศาสนา เพื่อให้เกิดความเข้าใจกับหลักธรรมนั้นๆ แล้วจึงนำไปคิดวิเคราะห์ เพื่อมาปรับใช้ให้เข้ากับการบริหาร

คำจันทร นาสะอาน (2546 : 38) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การศึกษาหลักธรรม คำสอนในพระพุทธศาสนา พร้อมทั้งข้อคิด ปรัชญา ทั้งหลาย จัดเป็นการรอบรู้อย่างหนึ่งของผู้บริหาร แต่การนำหลักธรรมข้อคิดเหล่านี้ไปปฏิบัติจนเป็นพฤติกรรมที่แสดงออกมานั้นเป็นเรื่องของกระบวนการ ซึ่งนักบริหารจะต้องฝึกฝนและพัฒนาตนเองอย่างจริงจัง จึงจะบังเกิดเรื่องของความรู้ทางจริยธรรมหรือ ค่านิยมทางจริยธรรมเป็นเรื่องที่สอนกันง่ายกว่า พฤติกรรมทางจริยธรรมและการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของแต่ละบุคคล แต่ละกลุ่ม ก็มีระดับความยากแตกต่างกันไป เป็นเรื่องที่ต้องใช้ยุทธศาสตร์อย่างแยบยลกล่าวคือ จะต้องเริ่มจากการให้ความรู้ความเข้าใจก่อน แล้วจึงถึงขั้นของการเปลี่ยนแปลง เจตคติ ค่านิยม ความเชื่อเมื่อบุคคลเปลี่ยนแปลง

เจตคติ ค่านิยม ความเชื่อ พฤติกรรมของบุคคลก็จะปรับเปลี่ยนตามไปด้วย สำหรับผู้บริหารการนำหลักธรรมทางพุทธศาสนามาใช้ในการพัฒนาตนเองเป็นเรื่องสำคัญผู้บริหารจะต้องตระหนักในบทบาทหน้าที่และภารกิจผู้นำองค์กรของตนเอง และพยายามปรับ เปลี่ยนพฤติกรรมของตนเองให้เป็นพฤติกรรมที่พึงปรารถนาของสังคมก่อน จึงจะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา ได้โดยง่าย

เกษราภรณ์ วงศ์ก่อ (2550 : 34-48) ได้ให้ความหมาย ด้านคุณธรรมและจริยธรรม หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารซึ่งมีความตระหนักและยึดหลักธรรม น้อมนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานในองค์กร โดยคุณธรรมที่จำเป็นที่ผู้บริหารควรมี เช่น การให้เพื่ออนุเคราะห์คนอื่น การสำรวมกาย วาจา ใจ การให้สิ่งของช่วยเหลือผู้ที่กำลังเดือดร้อน มีอัธยาศัยซื่อตรง มีอัธยาศัยอ่อนโยน มีความขยันหมั่นเพียร การไม่โกรธง่ายไม่ผูกโกรธอาฆาต การไม่เบียดเบียนรังแกคนอื่น มีความอดทนอดกลั้น และการชำระรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรม พระเทพวิสุทธิเมธี ได้ให้ความหมายของธรรมไว้ 4 ประการ ดังนี้ (อมรา เล็กเริงสินธุ์. 2542 : 131-132)

ความหมายที่ 1 ธรรมะ คือ ธรรมชาติ

ความหมายที่ 2 ธรรมะ คือ กฎของธรรมชาติ

ความหมายที่ 3 ธรรมะ คือ หน้าที่ตามกฎของธรรมชาติ

ความหมายที่ 4 ธรรมะ คือ ผลจากการปฏิบัติหน้าที่

หน้าที่ คือ สิ่งที่มีชีวิตจะต้องปฏิบัติ ดังนั้นที่ไหนมีการปฏิบัติหน้าที่ที่นั่นมีธรรมะหรือจะกล่าวได้ว่าจะปฏิบัติหน้าที่อาจจะทำให้ทุกหนทุกแห่ง ไม่ว่าใน โปสต์ กลางทุ่งนา สามารถจะมีคุณธรรม ได้ทั้งสิ้น

ทุกคนจะต้องปฏิบัติธรรมตามวัยและสถานะ คือ ทุกคนมีหน้าที่ตั้งแต่เด็ก ผู้ใหญ่ แก่ชรา บทบาทหน้าที่เหล่านี้ ต้องทำให้สมบูรณ์ไม่บกพร่อง ธรรมะจึงเป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติจนตลอดชีวิต ความสุขที่แท้จริงเกิดขึ้นได้เพราะรู้สึกว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ ได้ปฏิบัติธรรม ได้มีธรรมอยู่กับตน รู้สึกเป็นสุข อิ่มอกอิ่มใจอยู่ตลอดเวลาที่ทำงาน

ปฏิบัติธรรมต้องถูกต้องและมีผลเป็นสุข การปฏิบัติธรรม หมายถึง การปฏิบัติถูกต้องตามกฎธรรมชาติ แล้วเกิดผล คือ ความสุข ความสงบ เป็นที่พอใจแก่ผู้ประพฤติปฏิบัติ ต้องศึกษากันว่า อะไรถูก อะไรไม่ถูก อะไรดี อะไรชั่ว แล้วก็เลือกทำอยู่ฝ่ายที่ถูกหรือฝ่ายที่ดีทุกเวลา ทุกสถานที่

## 4.2 ธรรมสำหรับผู้บริหาร

พระพุทธศาสนามีหลักธรรมคำสอนหลายประการที่ผู้บริหารสามารถน้อมนำมาประพฤติปฏิบัติ เพื่อความสำเร็จในหน้าที่บริหารและเพื่อครองตน ครองคนและครองงาน กล่าวกันว่า ในปัญหาของชีวิตคนเราแทบทุกเรื่องทุกรายนั้น พระพุทธเจ้าทรงให้ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหานั้นๆ ไว้หมดแล้ว และหลักธรรมพระพุทธองค์แม้กาลเวลาจะล่วงเลยมาสองพันกว่าปีแล้ว แต่หลักธรรมคำสอนของพระองค์ยังทันสมัย และสามารถนำมาใช้ได้คืออยู่เสมอ หลักธรรมสำคัญ บางประการ ซึ่งคาดว่าเหมาะกับนักปกครองนักบริหารและผู้นำองค์กรจะพึงนำไปยึดถือปฏิบัติ เป็นหลักปฏิบัติ มีดังนี้ (อมรา เล็กเริงสนธิ์. 2542 : 147-153)

4.2.1 ทศพิทธราชธรรม 10 ประการ เป็นหลักธรรมสำหรับพระมหากษัตริย์ พึงปฏิบัติมาแต่โบราณกาล และนักปกครองระดับสูงก็น่าจะอนุโลมถือปฏิบัติได้ หลักทศพิทธราชธรรมมี 10 ประการ คือ

- 1) ทาน คือ การให้ การแบ่งปัน อาจเป็นการอนุเคราะห์หรือเพื่อบูชา
- 2) ศีล คือ การสำรวม กาย วาจา ใจ ให้เรียบร้อย สะอาด ดั่งงาม
- 3) บริจาค คือ การให้ทรัพย์สินของเพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้ที่กำลังเดือดร้อนตกทุกข์ได้ยาก เพื่อหวังให้ผู้รับได้รับความสุข
- 4) อาชวะ คือ การมีอัธยาศัยซื่อตรง ชีดมั่นอยู่ในความสุจริตธรรม
- 5) มัทวะ คือ การมีอัธยาศัยอ่อนโยน ละมุนละไมรับฟังคำตักเตือน
- 6) อักโกททะ คือ การไม่โกรธ ไม่วินิจฉัยความและกระทำการด้วยอำนาจแห่งความโกรธ
- 7) ตบะ คือ การบำเพ็ญเพียรเพื่อขจัดหรือทำลายอกุศลกรรมให้สูญสิ้น
- 8) วิหิงสา คือ การไม่เบียดเบียนผู้อื่น
- 9) ชันติ คือ การอดคกลั่น ไม่ปล่อยกาย วาจา ใจ ตามอารมณ์หรือกิเลสที่เกิดขึ้นมีขึ้นนั้น
- 10) อวิโรธนะ คือ การชำระรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรม

4.2.2 อธิษฐาน 4 เป็นหลักธรรมที่ควรตั้งไว้ในใจเป็นนิจ เป็นเครื่องน้อมนำจิตใจให้เกิดความรอบรู้ความจริง รู้จักเสียสละ และบังเกิดความสุข 4 ประการ

- 1) ปัญญา ความรู้ในสิ่งที่ควรรู้
- 2) สังขะ ความจริง คือ ประพฤติสิ่งใดก็ให้ได้จริง ไม่ทำอะไรให้

จับจด

3) จาคะ สละสิ่งที่เป็นข้าศึกแห่งความจริงใจ คือ สละความเกียจคร้าน หรือความหวาดกลัวต่อความทุกข์ยากลำบาก

4) อุปสมะ สงบใจจากสิ่งที่เป็นข้าศึกต่อความสงบ คือ ขยับยั้งจิตใจมิให้ ปั่นป่วนไปตามความรักใคร่พอใจ หรือความขัดเคือง เป็นต้น

4.2.3 พรหมวิหาร 4 เป็นหลักธรรมของผู้ใหญ่ที่ควรปฏิบัติอยู่เป็นนิจ มี 4 ประการ

- 1) เมตตา ความรักใคร่ ปราบปรามให้ผู้อื่นมีความสุข
  - 2) กรุณา ความสงสารคิดช่วยเหลือผู้อื่น
  - 3) มุทิตา ความพลอยยินดีเมื่อผู้อื่นได้ดี
  - 4) อุเบกขา ความวางตนเป็นกลาง ไม่ค้ำใจ ไม่เสียใจเมื่อผู้อื่นถึงวิบัติ
- 4.2.4 อคติ 4 เป็นหลักธรรมที่ทำให้เสียความเที่ยงธรรม มี 4 ประการ คือ

- 1) ฉันทาคติ ลำเอียงเพราะรัก
- 2) โทษาคติ ลำเอียงเพราะไม่ชอบ
- 3) โมหาคติ ลำเอียงเพราะความเขลา
- 4) ภยาคติ ลำเอียงเพราะกลัว

4.2.5 ทิสุข 4 หลักธรรมอันพึงทำให้ภุชงค์มีความสุข 4 ประการ คือ

- 1) อตติสุขัง สุขเกิดจากการมีทรัพย์
- 2) บริโภคสุขัง สุขเกิดจากการจ่ายทรัพย์บริโภค
- 3) อนนุสุขัง สุขเกิดจากการไม่มีหนี้
- 4) อนวัชระสุขัง สุขเกิดจากการประกอบกิจการสุจริตปราศจากโทษ

4.2.6 สังคหะวัตถุ 4 เป็นหลักธรรมอันเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวน้ำใจของกันและกันเป็นเหตุให้ตนเอง และหมู่คณะก้าวไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง

- 1) ทาน ให้ปันสิ่งของให้แก่คนที่ควรให้
- 2) ปิยวาจา เจรจาถ้อยคำอ่อนหวานจับใจ
- 3) อตถจริยา ประพฤติสิ่งที่ประ โยชน์แก่กัน
- 4) สมานัตตา วางตนให้เหมาะสมแก่ฐานะตนเอง

4.2.7 ขันติ โสรัจจะ เป็นหลักธรรมอันทำให้บุคคลเป็นผู้ดงาม

- 1) ขันติ คือ ความอดทนในสิ่ง 3 ประการ

1.1) อดใจทนต่อความ โกรธแค้น ไม่แสดงอาการกริยาวาจาที่ไม่น่า นับถือออกมาให้เป็นที่ปรากฏ

1.2) อคติทนต่อความลำบากตรากตรำ ความเหน็ดเหนื่อย

1.3) อคติทนได้ต่อทุกเวทนาที่บังเกิดแก่ร่างกาย

2) โสรจจะ ความสงบเสงี่ยม

4.2.8 หิริ โอตตปปะ หลักธรรมที่ช่วยคุ้มครองโลก หรือมนุษย์ให้อยู่ร่มเย็น

เป็นสุขมี 2 ประการ คือ

1) หิริ ความละอายแก่ใจ ไม่อยากทำบาปทำชั่วในที่ลับและที่แจ้ง

2) โอตตปปะ ความเกรงกลัวต่อบาป เกรงกลัวต่อทุกข์และความเสื่อม

จึงไม่กระทำชั่ว

4.2.9 อิทธิบาท 4 เป็นหลักธรรมที่ทำให้การประกอบกิจการงานสำเร็จด้วยดี

มี 4 ประการ คือ

1) ฉันทะ ความพอใจในการทำสิ่งนั้น

2) วิริยะ ความเพียรพยายามที่จะทำให้สำเร็จ

3) จิตตะ ความเอาใจใส่ไม่ปล่อยปะละเลยงานของตน

4) วิมังสา การทำพินิจพิเคราะห์ ทำงานด้วยสมองและปัญญา

4.2.10 เวสาร์ชกฺรณะ 5 เวสาร์ชชากรณะ แปลว่า ธรรมที่ยังความกล้าหาญ

ให้เกิดขึ้นมี 5 ประการ คือ

1) ศรัทธา เชื่อสิ่งที่ควรเชื่อ

2) ศีล ประพฤติกาย วาจาเรียบร้อย

3) พาหุสัจจะ เป็นผู้ศึกษามาก

4) วิริยารัมภะ ตั้งใจทำความพากเพียร

5) ปัญญา ครอบรู้สิ่งที่ควรรู้

4.2.11 ยุติธรรม 5 หลักธรรมที่ช่วยให้การพิจารณาตัดสินความเป็นไปได้ด้วย

ความยุติธรรม มี 5 ประการ คือ

1) สัจจวาจา แนะนำด้วยความจริง

2) ปันพิตา จลาคแนะนำความเจริญและความเสื่อม

3) อสาหะเสนะ ตัดสินด้วยปัญญา

4) เมธาวิ นึกถึงธรรม (ยุติธรรม) เป็นใหญ่ ไม่เห็นแก่อำภิสตินจ้าง

5) รัมมัญฐะ ไม่ริษยาอาฆาต ไม่ก่อเวร

4.2.12 อปรีหานิยธรรม 7 ประการ หลักการร่วมรับผิดชอบ ช่วยป้องกัน การเสื่อมและนำมาซึ่งความเจริญมี 7 ประการ คือ

- 1) หมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์
- 2) ประชุมกันอย่างพร้อมเพียง
- 3) ปฏิบัติตามกฎระเบียบไม่ทำอะไรตามอำเภอใจ
- 4) ให้เกียรติให้ความเคารพนับถือผู้รู้
- 5) ให้เกียรติ คู่มัครองสตรี
- 6) เคารพบูชาปูชนียสถานตามประเพณี
- 7) บำรุง คู่มัครอง บรรพชิต ผู้ทรงศีลบริสุทธ

4.2.13 นาดกรรรม 10 ประการ เป็นธรรมสำหรับความประพฤติตนเป็น คนที่เป็นที่พึ่งของตนเองและคนอื่น และชุมชน มี 10 ประการ คือ

- 1) ศีล มีความประพฤติดี
- 2) พากุสัจจะ มีความรู้ดี
- 3) กัลป์ยามมิตตตา การคบคนดี มีที่ปรึกษา
- 4) โสวัจสสตา เป็นผู้ที่วางใจ ตกเดือนได้
- 5) กิงกรณิเยสุ ทักขตา เป็นผู้ขยัน ขวนขวายทำกิจของหมู่หรือชุมชน
- 6) รัมมกานตา เป็นผู้สนใจในปฏิบัติธรรม
- 7) วิริยะ มีความเพียรพยายาม
- 8) สัน โคษ มีความพอใจในสิ่งที่มี รู้ความพอดี พอควร
- 9) สติ มีสติที่มั่นคง
- 10) ปัญญา มีเหตุผลไม่ใช้อารมณ์

4.2.14 กัลยามมิตรธรรม 7 ประการ เป็นหลักธรรมที่ทำให้ตนเองเป็นที่รัก นับถือของคนทั่วไปมี 7 ประการ คือ

- 1) ปิโย ทำตนให้เป็นที่รัก
- 2) ครุ ทำตนให้เป็นที่เคารพนับถือ
- 3) ภาวะนีโย ตนให้นายกของสรรเสริญ
- 4) วัตตัจจะ รู้จักพูด รู้จักชี้แนะ
- 5) ว่าจะนัถจะโม มีความอดทนต่อความวิพากษ์วิจารณ์
- 6) คัมภีร์ญจะ กะถักัดตตา กล่าวชี้แจงเรื่องราวได้ที่ซึ่ง
- 7) โนจัญฐานเน นิโยชะเย ไม่แนะนำให้ผู้อื่นทำสิ่งไม่ควร

4.2.15 บารมี 10 ประการ (ทศบารมี) เป็นบารมีอันยิ่งใหญ่ของพระเจ้า ที่ทรงบำเพ็ญมาแต่ชาติเมื่อครั้งเสวยพระชาติเป็นพระโพธิสัตว์ ซึ่งผู้บริหารควรทราบและน้อมนำ พิจารณาเพื่อความเป็นผู้ที่ควรแก่การพนับถือ มี 10 ประการ คือ

- 1) ทานบารมี การเสียสละให้สิ่งของ วิชาความรู้และอื่นๆ
- 2) ศีลบารมี การรักษากายวาจาให้เรียบร้อย ไม่ด่างพร้อย ไม่บกพร่อง
- 3) เนกขัมมบารมี การปลีกตัวจากกาม ไม่หมกมุ่นจนตกเป็นทาสของกาม
- 4) ปัญญาบารมี การใช้ปัญญาแก้ปัญหา อุปสรรค ทำให้สังคมมี

ความสุข

- 5) วิริยบารมี มีความเพียรปฏิบัติภารกิจต่างๆ อย่างเต็มกำลัง

ความสามารถ

- 6) ขันติบารมี มีความอดทนอดกลั้นต่อสิ่งที่มากระทบ ไม่แสดง

ปฏิกิริยาตอบโต้หรือแสดงอาการ โกรธ

- 7) สัจจบารมี รักษาความสัตย์อย่างมั่นคง ซื่อสัตย์ต่อตนเอง ต่อผู้อื่น

ต่องานและต่อเวลาอย่างเด็ดขาด

- 8) อธิษฐานบารมี ตั้งใจเด็ดเดี่ยวในการทำความดี เพื่อประโยชน์สุขของ

คนทั่วไป

- 9) เมตตาบารมี มีความรักความปรารถนาดีต่อบุคคลทั่วไปอย่างเสมอ

10) อุเบกขาบารมี ความวางใจเป็นกลาง มีความยุติธรรมไม่ตกเป็นทาสแห่งความรัก โลก โกรธ หลง ไม่มุ่งประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้องแต่มุ่งรักษาความถูกต้องและยุติธรรมเป็นหลัก

สรุปด้าน คุณลักษณะด้านคุณธรรมจริยธรรม หมายถึง คุณลักษณะด้านคุณธรรมจริยธรรมของผู้นำเป็นสิ่งสำคัญ เพราะคุณธรรมของผู้นำเป็นต้นแบบของการประพฤติปฏิบัติของคนในองค์กร หากผู้นำ มีคุณธรรม องค์กรก็จะมีวัฒนธรรมการทำงานที่มีคุณธรรม คนในองค์กรก็จะถูกหล่อหลอมให้มีคุณธรรมไปด้วย และเมื่อองค์กรเป็นองค์กรที่มีคุณธรรมและจริยธรรม ผู้เกี่ยวข้องก็องค์กร หรือ Stakeholders ขององค์กรก็จะมีแต่ความศรัทธาเชื่อมั่น และความจงรักภักดีต่อองค์กร ให้การสนับสนุนต่อเนื่องสม่ำเสมอ ผลลัพธ์ที่ตามมาคือ ความยั่งยืนขององค์กรนั่นเอง เข้าทำนองที่ว่า “ซื่อกินไม่หมด คดกินเดี๋ยวเดียว”



## 5. ด้านวิชาการ

มีนักวิชาการ ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับ คุณลักษณะด้านวิชาการ ดังนี้

5.1 คุณสมบัติด้านวิชาการ หมายถึง ระดับการศึกษา ความรู้สาขาต่างๆ และประสบการณ์ในการปฏิบัติงานที่ผู้บริหารพึงมี เพราะผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำทางวิชาการภายในโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียน ผู้ควบคุมโรงเรียนซึ่งเป็นสถาบันทางวิชาการ โดยตรงจึงควรมีสมบัติทางวิชาการ (Professional qualities) ดังนี้ (พนัส หันนาคินทร์. 2524 : 61-67)

5.1.1 ความรู้ทางวิชาการ ได้แก่ ความรู้ทางวิชาการทั่วไป (General Education) คือ การรู้หลักเบื้องต้นของวิชาต่างๆ ที่สอนอยู่ในโรงเรียน เพื่อให้การตรวจตราควบคุม และแนะนำแก่ครูเป็นไปอย่างถูกต้อง และความรู้ทางด้านวิชาชีพ (Professional education) คือ ความรู้ที่จำเป็นแก่การบริหารงานโรงเรียน รู้หลักแห่งการจัดและให้การศึกษา เช่น วิชาปรัชญาการศึกษา หลักการมัธยมศึกษา การวัดผลการศึกษา จิตวิทยาหลักการบริหารโรงเรียน การแนะนำการจัดการหลักสูตร หลักวิธีวิจัยการศึกษา กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการนิเทศการศึกษา

5.1.2 ประสบการณ์และระดับความรู้ (Experience and level of knowledge) ระดับความรู้ หมายถึง ปริญญาที่ผู้บริหารได้รับ ถึงแม้ว่าปริญญาจะไม่ใช่เครื่องประกันว่าบุคคลผู้นั้นจะสามารถทำงาน ได้ผลดีก็ตาม แต่ก็เครื่องแสดงความสามารถทางสติปัญญา และความรู้ที่จะนำมาประกอบการงานได้พอควร ประสบการณ์จะช่วยทำให้เข้าใจปัญหาและสถานการณ์ตามความเป็นจริงดีขึ้น การได้ผ่านงานมาย่อมมีความรอบรู้กว่าคนที่ไม่เคยผ่านงานนั้นๆ มาก่อน ประสบการณ์ หลักการและหลักวิชาจะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพดีขึ้น

5.1.3 การฝึกอบรมในระหว่างประจำทำงาน (In-service education) ผู้บริหารต้องหมั่นติดตามความเคลื่อนไหวทางการศึกษา เนื่องจากวิชาการและเทคนิคในการทำงานเปลี่ยนแปลงและก้าวหน้าอยู่เสมอ กิจกรรมที่ผู้บริหารควรปฏิบัติ ได้แก่ การอ่านหนังสือ นิตยสารเกี่ยวกับวิชาการและวิชาชีพ การสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในระหว่างผู้บริหาร และเพื่อนร่วมงาน การประชุมทางวิชาการ การฟังปาฐกถา การไปทัศนศึกษาโรงเรียนอื่นๆ และการเขียนบทความ

5.2 ความรู้พื้นฐาน นอกจากผู้บริหารจะมีความรู้และประสบการณ์แล้ว ควรจะต้องมีทักษะและความสามารถทางด้านภาษาและมีความจำดีด้วย และผู้บริหารที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีความรู้พื้นฐาน ดังต่อไปนี้

5.2.1 มีความรู้พื้นฐานและมีประสบการณ์ในงานบริหารมาก่อน (Background and Experience) ความรู้และประสบการณ์จะทำให้ผู้บริหารสามารถคาดการณ์ มองเห็นปัญหาและงานที่จะต้องดำเนินการได้อย่างตลอด ผู้บริหารที่ดีควรมีพื้นฐานความรู้และ ประสบการณ์ทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติและสามารถนำความรู้ต่างๆ มาใช้ดำเนินงานทุกชนิดได้

5.2.2 มีความรู้ทั่วไป (General mental ability) หมายความว่า ผู้บริหาร จะต้องมีความรู้อย่างกว้างขวางเกี่ยวกับธรรมชาติของงาน งานในหน้าที่และรู้เท่าทันกับ เหตุการณ์ตลอดจนมีความสามารถในการวิเคราะห์และวิจัยเป็นอย่างดี สรุปแล้วผู้บริหารจะต้อง เป็นผู้ที่มีความรู้ คือ รู้หลักการบริหาร รู้เรื่องที่จะบริหาร และรอบรู้ในสิ่งที่ควรรู้

5.2.3 มีทักษะและความสามารถทางด้านภาษา (Verbal ability) เนื่องจาก ผู้บริหารต้องทำงานเกี่ยวกับบุคคลและหน่วยงานต่างๆ การใช้ถ้อยคำในการพูด อ่านเขียนทำ รายงานจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้ถูกต้องและเหมาะสม

5.2.4 มีความจำดี (Memory ability) คือ สามารถจำสิ่งต่างๆ รวมทั้ง ผู้ร่วมงานและลักษณะของงานได้ดี เพื่อให้ผู้ร่วมงานเกิดศรัทธา และภาคภูมิใจในการทำงาน มากขึ้น

เกษราภรณ์ วงศ์ก่อ (2550 : 34-48) อธิบายคุณลักษณะ ด้านวิชาการ หมายถึง คุณสมบัติของผู้บริหารที่แสดงว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับงานในหน้าที่ ความใฝ่รู้ ทางวิชาการ ความสามารถในการนำความรู้ไปประยุกต์ใช้กับการทำงานได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับองค์กร และการพัฒนาองค์กร การนิเทศ การแนะแนว ประเมินผล การวิจัย สื่อเทคโนโลยีและนวัตกรรม

สรุปได้ว่า คุณลักษณะด้านวิชาการ หมายถึง คุณลักษณะของผู้นำที่จะแสดงให้เห็นว่าผู้นำมีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับงานในหน้าที่ มีการศึกษาหาความรู้ตลอดเวลาและ สามารถนำความรู้ที่ได้นั้นมาประยุกต์ใช้ได้กับหน่วยงาน ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

## 6. ด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน

ทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงานเป็นคุณลักษณะด้านหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารงาน ซึ่งมีผู้ศึกษาค้นคว้าและให้แนวคิด ดังนี้

6.1 ความรู้และประสบการณ์ของผู้บริหารในการเตรียมตัวเข้าสู่วิชาชีพ  
3 ประการ คือ (นพพงษ์ บุญจิตราวุธ. 2545 : 17-20)

6.1.1 ความรู้ที่นำไปสู่ความคล่องตัว และความมีเสน่ห์ของนักบริหาร (Technical skill) ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับธุรการ งานสารบรรณ ความรอบคอบในการตรวจตรา หนังสือ การจัดสำนักงานให้สวยงาม

6.1.2 ความรู้ที่นำไปสู่การเป็นนักบริหาร โดยอาชีพ ได้แก่ การศึกษาหาความรู้ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม พัฒนาการของมนุษย์ จิตวิทยา โดยการอ่าน หรือการร่วมอภิปรายสนทนา

6.1.3 ความรู้เมื่ออยู่กับคน ได้แก่ การศึกษาพื้นเพภูมิหลังของคน ถิ่นกำเนิดนิสัย ใจคอบุคลิกภาพ ท่าทางที่แสดงออก อุดมการณ์ สภาพเศรษฐกิจตลอดจนกลุ่มที่เข้าร่วมอยู่

6.2 คุณลักษณะด้านความรู้ความสามารถของผู้บริหาร จากการสุรูปแบบสอบถามของผู้บริหารจากการสัมภาษณ์ของผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 42 คน มีความเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะ ด้านความรู้ ความสามารถของผู้บริหารสถานศึกษาที่จำเป็นสำหรับการบริหารงาน ดังนี้

6.2.1 มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

6.2.2 มีความก้าวหน้าทันเหตุการณ์

6.2.3 มีประสบการณ์ ความรอบคอบ ความรู้กว้างขวาง

6.2.4 มีความเฉลียวฉลาดและปฏิภาณไหวพริบ

6.2.5 มีความสามารถในการใช้เหตุผลแก้ปัญหา

6.2.6 มีความรู้ในสถานการณ์ต่างๆ เป็นอย่างดี

6.2.7 มีความรู้และทักษะเหนือชาวบ้าน

6.3 มาตรฐานเฉพาะสำหรับตำแหน่งเกี่ยวกับความรู้ ความสามารถของผู้บริหารโรงเรียนไว้ ดังนี้

6.3.1 มีความรู้ความเข้าใจในลักษณะงานที่ปฏิบัติ

6.3.2 มีความเข้าใจกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบแบบแผนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน

6.3.3 มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และความรู้ความเข้าใจในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

6.3.4 มีความเข้าใจในนโยบายและแผนงานของกรม กระทรวงเจ้าสังกัด

6.3.5 มีความรู้ความเข้าใจในนโยบายของรัฐบาล ปัญหาด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

6.4 ความสามารถของผู้บริหาร นักบริหาร ได้วิเคราะห์ความรู้ ความสามารถของผู้บริหาร พบว่า ผู้บริหารจะทำหน้าที่ของตนเองได้ดีเพียงใด ประสบความสำเร็จมากน้อยกว่าหรือไม่ขึ้นอยู่กับทักษะ 3 ประการ คือ (นิพนธ์ กินาวงศ์. 2543 : 73)

6.4.1 ทักษะเชิงเทคนิค (Technical skill) หมายถึง ความสามารถในการใช้ความรู้ เทคนิควิชาการที่เหมาะสมในการบริหารงานให้บรรลุ ต้องอาศัยประสบการณ์การศึกษาอบรมทักษะเชิงเทคนิคเป็นทักษะที่ผู้บริหารพัฒนาตัวเองได้ไม่ยาก เพราะเป็นทักษะที่เกี่ยวกับงาน

6.4.2 ทักษะเชิงมนุษยสัมพันธ์ (Human relation skill) หมายถึง ทักษะความสามารถของผู้บริหารในการทำงานร่วมกับสมาชิกของกลุ่ม สามารถเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิกของกลุ่ม สามารถสร้างแรงจูงใจ ทักษะเชิงมนุษยสัมพันธ์เป็นทักษะที่เกี่ยวข้องกับการทำงานร่วมกับคนอื่น

6.4.3 ทักษะเชิงมโนคติ (Conceptual skill) หมายถึง ความสามารถในการเข้าใจหน่วยงานในทุกลักษณะ เห็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของตนเองกับหน่วยงานอื่น เป็นทักษะที่ผู้บริหาร หัวหน้างานจะขาดมิได้ เป็นทักษะเกี่ยวกับการตัดสินใจ

คำจันท์ นาสะอ้าน (2546 : 31) ให้ความหมายคุณลักษณะด้านความรู้ความสามารถในการบริหารงาน คือ คุณลักษณะของผู้บริหารนอกจากมีคุณลักษณะด้านความรู้ความสามารถในการบริหารงานแล้ว ยังต้องอาศัยทักษะเชิงเทคนิค ทักษะเชิงมนุษยสัมพันธ์ และทักษะเชิงมโนคติด้วย

เกษราภรณ์ วงศ์ก่อ (2550 : 34-48) ได้ให้ความหมาย ความรู้ความสามารถในการบริหารงาน หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารที่แสดงว่ามีความรู้ความสามารถในการบริหารงานที่ดี โดยผู้บริหารควรมีคุณสมบัติ ดังนี้ มีความรู้ความเข้าใจลักษณะงานที่ปฏิบัติ มีความเข้าใจกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบแบบแผนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และความรู้ความเข้าใจนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาองค์กร มีความเข้าใจนโยบายและแผนงานของกรม กระทรวงเจ้าสังกัด และมีความรู้ความเข้าใจนโยบายของรัฐบาล ปัญหาด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

สรุปได้ว่า คุณลักษณะด้านความรู้ความสามารถในการบริหารงานของผู้บริหาร หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารที่แสดงว่ามีความรู้ความสามารถในการบริหารงานที่ดี โดยผู้บริหารมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานที่ปฏิบัติ มีความเข้าใจถึงกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ ระเบียบแบบแผนของการปฏิบัติงาน สามารถใช้ความรู้ที่เหมาะสมในการบริหารงานเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย สามารถสร้างแรงจูงใจและความร่วมมือกับสมาชิกในองค์กร

## บริบททั่วไปของเทศบาลเมืองนครพนม อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

เทศบาลเมืองนครพนมมีบริบท ดังนี้ (เทศบาลเมืองนครพนม. 2553 : 1-8)

### 1. ความเป็นมา

เทศบาลเมืองนครพนม จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2478 ตามพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งเทศบาลเมืองนครพนม (ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 52 หน้า 2096) มีพื้นที่ประมาณ 24.125 ตารางกิโลเมตร เนื่องจากเขตเทศบาลเมืองนครพนมบางส่วนติดกับแม่น้ำโขง เมื่อฤดูฝนระดับน้ำสูงและไหลเชี่ยวมาก เป็นเหตุให้พื้นที่ริมตลิ่งทลายหายไป แม่น้ำโขง ทำให้พื้นที่ของเทศบาลเมืองนครพนมน้อยลงทุกๆ ปี แต่ปัจจุบันได้แก้ปัญหาโดยการสร้างเขื่อนพนังกันน้ำท่วมไปบางส่วนแล้ว

เดิมเทศบาลเมืองนครพนมมี สำนักงานตั้งอยู่ที่ถนนสุนทรวิจิตร อยู่ริมฝั่งแม่น้ำโขง ซึ่งปัจจุบันได้ก่อสร้างเป็นสถานธนาอนุบาลเทศบาลเมืองนครพนม ในปี พ.ศ. 2502 ได้ย้ายสำนักงานมาอยู่เลขที่ 374 ถนนอภิบาลบัญชา ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จนถึงปัจจุบันครอบคลุมพื้นที่ 4 ตำบล คือ ตำบลในเมือง ตำบลหนองแสง ตำบลหนองญาติบางส่วน และตำบลอาจสามารถบางส่วน ชุมชนในเขตเทศบาลเมืองนครพนม มีทั้งหมด 23 ชุมชน ประกอบด้วย 7 เผ่า ได้แก่ ไทยลาว (ชาวอีสาน) ผู้ไท ไทยญ้อ โഴ้ กะเลิง ไทยข่า แสก นอกจากนี้ยังมีชาวไทยเชื้อสายจีน และเวียดนาม ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 93 ศาสนาคริสต์ ร้อยละ 6 และศาสนาอื่นๆ ร้อยละ 1

### 2. ลักษณะภูมิประเทศและอาณาเขตติดต่อ

ลักษณะภูมิประเทศของเทศบาลเมืองนครพนม เป็นพื้นที่จังหวัดชายแดน มีลักษณะเป็นที่เนินสูงและที่ราบตั้งอยู่ริมแม่น้ำโขงตรงข้ามกับเมืองท่าแขก แขวงคำม่วน ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีสภาพพื้นที่ด้านทิศตะวันออกตามแนวแม่น้ำโขง เป็นที่เนินสูงลาดต่ำลงมาทางทิศตะวันตกจนถึงแนวถนนอภิบาลบัญชาซึ่งเป็นใจกลางเมืองและย่านการพาณิชย์ จากนั้นสภาพพื้นที่ค่อยๆ ลาดสูงขึ้นไปทางทิศตะวันตก ส่วนทางทิศเหนือเป็นที่เนินสูงแล้วลาดต่ำลงมาทางทิศใต้ เทศบาลเมืองนครพนมมีพื้นที่ ติดกับแม่น้ำโขง ทำให้มีฝนตกชุกในฤดูฝนระหว่างเดือนพฤษภาคม ถึงกลางเดือนกันยายน ฤดูหนาวจะเริ่มเดือนตุลาคม ถึงกลางเดือนมกราคม จะมีอากาศหนาวเย็นอุณหภูมิต่ำสุดประมาณ 10 องศาเซลเซียส เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่สูง ส่วนฤดูร้อนจะเริ่มตั้งแต่กลางเดือนกุมภาพันธ์ ถึงปลายเดือน

เมฆายน อากาศจะร้อนอบอ้าว อุณหภูมิสูงสุดประมาณ 37-40 องศาเซลเซียส และมีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับติดต่อกับบ้านอาจสามารถ ตำบลอาจสามารถ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับแม่น้ำโขงถึงกึ่งกลางแม่น้ำโขง ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับบ้านภูเขาทอง ตำบลหนองญาติ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม
ทิศใต้	ติดต่อกับบ้านหนองจันทร์ ตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

### 3. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วยงานด้านต่างๆ ดังนี้

#### 3.1 การคมนาคมขนส่งในเขตเทศบาลเมืองนครพนม

การคมนาคมขนส่งทางบกจากเทศบาลเมืองนครพนม ไปจังหวัดใกล้เคียงมีทางหลวงแผ่นดิน 3 สาย มีการติดต่อกับอำเภอต่างๆ ภายในจังหวัดนครพนม ทางหลวงจังหวัด 8 สาย การเดินทางจากกรุงเทพมหานครถึงจังหวัดนครพนม โดยทางรถยนต์จะใช้เส้นทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1 ถนนพหลโยธินเมื่อถึงจังหวัดสระบุรีแยกเข้าทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2 ถนนมิตรภาพ เมื่อถึงอำเภอบ้านไผ่จังหวัดขอนแก่น แยกเข้าทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 83 ผ่านจังหวัดมหาสารคาม จังหวัดกาฬสินธุ์ และจังหวัดสกลนคร เข้าทางหลวงหมายเลขที่ 22 ผ่านอำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร ระยะทาง 735 กิโลเมตร ถนนสายต่างๆ ภายในเขตเทศบาลเมืองนครพนม

ถนน คสล.	ความยาว	รวม	53.396	กิโลเมตร
ถนนลาดยาง	ความยาว	รวม	8.992	กิโลเมตร
ถนนลูกรัง	ความยาว	รวม	5.112	กิโลเมตร
รวมความยาวทั้งสิ้น			67.50	กิโลเมตร

การคมนาคมขนส่งทางน้ำ ระหว่างอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม กับเมืองท่าแขก แขวงคำม่วน ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยมีท่าเทียบเรือสำหรับโดยสารข้ามฟาก และสำหรับแพขนานยนต์ขนส่งรถบรรทุกสินค้าส่วนการคมนาคมขนส่งทาง

อากาศมีสนามบินพาณิชย์จังหวัดนครพนม จำนวน 1 แห่ง ซึ่งมีทางวิ่งยาว 2,500 เมตร กว้าง 45 เมตร มีบริการเครื่องบินโดยสารของบริษัท PB AIR บริการทุกวันๆ ละ 1 เที่ยวบิน ใช้เวลาเดินทางประมาณ 55 นาที ถึงกรุงเทพมหานคร

### 3.2 การไฟฟ้า

ภายในเขตเทศบาลเมืองนครพนม ได้รับกระแสไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งผลิตกระแสไฟฟ้าจากเขื่อนน้ำพุง จังหวัดสกลนคร โดยมีการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดนครพนม รับผิดชอบจ่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ส่วนราชการ และประชาชนที่ใช้ไฟฟ้า จำนวน 34,478 ราย ปริมาณการใช้กระแสไฟฟ้า จำนวน 65,019,697.20 หน่วย

### 3.3 การประปา

โดยมีการประปาส่วนภูมิภาคจังหวัดนครพนม รับผิดชอบการบริการประปาภายในเขตเทศบาลเมืองนครพนม มีครัวเรือนที่ใช้น้ำประปา จำนวน 8,740 ครัวเรือน ปริมาณการใช้น้ำประปา รวมทั้งสิ้น 2,131,597 ลบ.ม.

### 3.4 การสื่อสาร

การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท) รับผิดชอบด้านโทรคมนาคม ระหว่างประเทศและในประเทศ ในเขตพื้นที่โครงการมีที่ทำไปรษณีย์โทรเลขภายในเขตพื้นที่เทศบาล 2 แห่ง นอกจากนี้ยังมีองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท) ให้บริการโทรศัพท์ทั้งในและระหว่างประเทศอื่น เพื่ออำนวยความสะดวกในด้านโทรคมนาคมแก่คนในพื้นที่เขตเทศบาลเมือง และใกล้เคียงมีการขยายเครือข่าย และจำนวนหมายเลขโทรศัพท์อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เพียงพอและครอบคลุมในการให้บริการของคนในพื้นที่เทศบาลเมือง และใกล้เคียงให้มากที่สุด และยังมีการติดตั้งโทรศัพท์สาธารณะตามจุดต่างๆ ที่เป็นชุมชนหนาแน่น สถานศึกษา โรงพยาบาล ทั้งที่เป็นแบบหยอดเหรียญ และใช้บัตร

## 4. ด้านเศรษฐกิจ

### 4.1 การอุตสาหกรรม

ลักษณะของกิจกรรมอุตสาหกรรม ในเขตเทศบาลเมืองนครพนม จะเป็นอุตสาหกรรมขนาดย่อมในครัวเรือน มีทั้งประเภทเพื่อการบริโภคและการบริการ เช่น ผลิตและจำหน่ายอาหารพื้นเมือง ประเภทหมวยอ แหนม ร้านผลิตภัณฑืพื้นเมือง อู่ซ่อมรถยนต์ รถจักรยานยนต์ โรงพิมพ์ โรงน้ำแข็งและน้ำดื่ม ร้านอาหาร ร้านอุปกรณ์การไฟฟ้า เป็นต้น

#### 4.2 การเกษตรกรรม

การเกษตรกรรมภายในเทศบาลเมืองนครพนมมีน้อยมาก ส่วนใหญ่จะอยู่ตามบริเวณนอกเขตเทศบาล โดยมีแม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำสายหลักในการประกอบอาชีพ เช่น สวนผัก สวนดอกไม้ ยาสูบ ผลไม้ การเลี้ยงสัตว์ และการปลูกข้าว เป็นต้น การประกอบอาชีพอิสระเทศบาลเมืองนครพนม เป็นเมืองชายแดนที่มีศักยภาพในหลายด้าน จึงทำให้สามารถประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้ให้ครอบครัวในหลากหลายสาขาอาชีพ

#### 4.3 การพาณิชย์และการบริการ

เทศบาลเมืองนครพนมส่วนใหญ่ประกอบธุรกิจด้านพาณิชย์และการให้บริการทางด้านพาณิชย์ ด้านเทศพาณิชย์ และด้านการบริการ

### 5. ด้านสังคม

#### 5.1 ประชากร

ประชากรในเขตเทศบาลเมืองนครพนมมีจำนวนประชากร 26,946 คน แบ่งเป็น เพศชาย 12,893 คน เพศหญิง 14,054 คน และมีจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 11,663 ครัวเรือน

#### 5.2 ศาสนา

ประชากรในเขตเทศบาลส่วนใหญ่ นับถือศาสนาพุทธ มีการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาทำบุญตามประเพณีต่างๆ และมีประชากรบางส่วนนับถือศาสนาอื่น เช่น ศาสนาคริสต์ อิสลาม เป็นต้น

#### 5.3 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

เทศบาลเมืองนครพนมได้มีการเตรียมการบรรเทาสาธารณภัย โดยการจัดซื้อรถดับเพลิงเครื่องดับเพลิงเคมี เครื่องสูบน้ำ เพื่อดำเนินการบรรเทาสาธารณภัยแก่ประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองนครพนม และพื้นที่ใกล้เคียงที่อาจจะเกิดขึ้นได้ และมีอัตรากำลังที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอด 24 ชั่วโมง ซึ่งจะสามารถระงับสาธารณภัยได้อย่างทันทั่วทั้งที่

เทศบาลเมืองนครพนม เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ประชาชนมีสิทธิเลือกการบริหารเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง นับได้ว่า เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง และแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 23 ชุมชน โดยอยู่ในความรับผิดชอบของนายกเทศมนตรีเมืองนครพนม มีประธานและ คณะกรรมการชุมชนควบคุมดูแลภายในเขตชุมชนของตนเอง โดยแบ่งเขตการเลือกตั้งออกเป็น 3 เขตเลือกตั้ง ดังตารางที่ 5



ตารางที่ 5 เขตเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลของชุมชนทั้ง 23 ชุมชน ภายในเขตเทศบาลเมืองนครพนม

เขต 1	เขต 2	เขต 3
1. ชุมชนวัดศิริพุทธาราม	1. ชุมชนโพนบก	1. ชุมชนวัดโพธิ์ศรี
2. ชุมชนวัดทุ่งประชาารถ	2. ชุมชนคอนเมือง	2. ชุมชนวัดศรีเทพประดิษฐาราม
3. ชุมชนวัดสว่างสุวรรณาราม	3. ชุมชนวัดโอกาส	3. ชุมชนศรีเทพทุ่ง
4. ชุมชนกกค้อง	4. ชุมชนวัดโอกาส2	4. ชุมชนวัดกลาง
5. ชุมชนหนองแสง 1	5. ชุมชนวัดอรัญญิกาวาส	5. ชุมชนวัดมหาธาตุ
6. ชุมชนหนองแสง 2		6. ชุมชนวัดพระอินทร์แปลง
7. ชุมชนหนองบึกทุ่ง		7. ชุมชนบ้านน้อยใต้
8. ชุมชนหนองบึกท่า		8. ชุมชนวัดสารภณนิมิต
9. ชุมชนอัมพร 2		9. ชุมชนวัดป่าศรีสมพร

6. ระบบบริหารราชการของเทศบาลเมืองนครพนม

เทศบาลเมืองนครพนมปัจจุบันแบ่งส่วนราชการของเทศบาลออกเป็น 7 หน่วยงานหลัก ได้แก่ สำนักปลัดเทศบาล กองช่าง กองคลัง กองสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม กองการศึกษา กองวิชาการและแผนงาน และกองสวัสดิการสังคม โดยอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนมีดังนี้

6.1 สำนักปลัดเทศบาล

สำนักปลัดเทศบาล มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานต่างๆ ดังนี้

6.1.1 งานธุรการ

- 1) ดูแลงานสารบรรณเกี่ยวกับการร่าง พิมพ์ โดยตอบหนังสือ บันทึก การติดต่อ ประสานงาน และอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ
- 2) งานดูแลรักษาจัดเตรียมสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ การให้บริการ การติดต่อกับประชาชน และอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ
- 3) งานเลขานุการ รวบรวมข้อมูล จัดเตรียมเอกสาร และจัดบันทึก รายงานการประชุมคณะผู้บริหารและการประชุมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 4) การบริการสาธารณกุศล ให้ความร่วมมือกับหน่วยราชการอื่นและภาคเอกชน

- 5) งานขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์เหรียญจักรพรรดิมาลา ประกาศเกียรติคุณ และเครื่องหมายตอบแทนผู้ทำคุณประโยชน์
- 6) งานดำเนินงานเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
- 7) งานตรวจสอบ ลงรายการเก็บรักษา และให้บริการเกี่ยวกับเอกสาร สำคัญทางราชการ เช่น คำสั่ง ประกาศ และแถลงการณ์ หนังสือภายนอก หนังสือภายใน
- 8) งานเก็บรักษา เมิกถ่ายพัสดุ ครุภัณฑ์จัดทำทะเบียนและการซ่อมแซม บำรุงรักษา พัสดุครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้าง

#### 6.1.2 งานการเจ้าหน้าที่

- 1) งานบริหารงานบุคลากร
- 2) งานบรรจุแต่งตั้ง โอน ย้าย และเลื่อนระดับ
- 3) งานการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก และการคัดเลือก
- 4) งานพัฒนาบุคลากร เช่น การฝึกอบรม การสัมมนา การศึกษาดูงาน และการศึกษาต่อ

- 5) งานปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานบุคคล
- 6) งานประเมินผลปฏิบัติงานประจำปี
- 7) งานอนุมัติปรับปรุงตำแหน่งและอัตราค่าจ้าง
- 8) งานพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานและลูกจ้าง การให้บำเหน็จ ความชอบเป็นกรณีพิเศษ

#### 6.1.3 สำนักทะเบียนท้องถิ่น

มีหน้าที่เกี่ยวกับงานตามพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร วางจัดเตรียม การเลือกตั้งและดำเนินการเลือกตั้งงานจัดทำบัตรประชาชน รวมทั้งการบริการประชาชน เกี่ยวกับการแจ้งเกิด แจ้งตาย แจ้งย้ายที่อยู่

#### 6.1.4 งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

มีหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานรักษาความปลอดภัยของสถานที่ราชการ งานจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานฝึกอบรม อาสาสมัครป้องกันภัย ฝ่ายพลเรือน และงานฝึกซ้อมและดำเนินการตามแผน

### 6.1.5 งานรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง

มีหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบ และจัดระเบียบในตลาด ทหารเรือพลอย รวมทั้งกิจการที่น่ารังเกียจ และเป็นอันตรายต่อสุขภาพ งานศึกษาและวิเคราะห์ข่าว เพื่อเสนอแนะวางแผนหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ

## 6.2 กองวิชาการและวางแผนงาน

กองวิชาการและวางแผนงาน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานต่างๆ ดังนี้

### 6.2.1 งานธุรการ

มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ จัดทำงานสารบรรณของกองวิชาการและแผนงาน งานสวัสดิการของกองหนังสือเข้า-ออก จัดทำทะเบียนควบคุมดูแลพัสดุครุภัณฑ์ ประสานงานเกี่ยวกับการประชุมสภาฯ

### 6.2.2 งานวิเคราะห์นโยบายและแผน

มีหน้าที่เกี่ยวกับงานรวบรวมวิเคราะห์ และให้บริการข้อมูลสถิติที่จำเป็นในการวางแผน และประเมินผลงาน จัดทำแผนพัฒนาเทศบาล งานวิเคราะห์และพยากรณ์การเจริญเติบโตของประชาชนในเทศบาล วิเคราะห์คาดคะเนรายได้ – รายจ่ายของเทศบาลในอนาคตและวิจัยปัญหาในด้านการปกครอง การบริการและการปฏิบัติงานของเทศบาล งานติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลและ โครงการพิเศษตามนโยบายของรัฐบาล

### 6.2.3 งานนิติการ

มีหน้าที่ตรวจสอบนิติกรรมสัญญาซื้อ - จำ จัดทำร่างระเบียบของเทศบาล งานสอบสวนข้อเท็จจริง สอบสวนวินัยและความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การพิจารณาอุทธรณ์ ต่อพนักงานเทศบาล และลูกจ้าง ติดตามผลกรณีทรัพย์สินของเทศบาลเสียหาย งานหารือข้อกฎหมาย งานแจ้งความร้องทุกข์ ดำเนินคดี และฟ้องร้องคดีเป็นกรรมการดำเนินการต่างๆ ตามระเบียบพัสดุ

### 6.2.4 งานประชาสัมพันธ์

มีหน้าที่เกี่ยวกับการเผยแพร่ข่าวสารกิจกรรมต่างๆ ของเทศบาลและสนับสนุนผลงาน นโยบายของผู้บริหาร เผยแพร่ศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น งานวางแผนด้านการประชาสัมพันธ์ เป็นสื่อเชื่อมโยงระหว่างเทศบาลกับประชาชน ประสานงานกับสื่อมวลชนต่างๆ เพื่อเผยแพร่ข่าว รวบรวมข้อมูล สถิติ เพื่อประโยชน์ในการประชาสัมพันธ์

และข้อคิดเห็นของประชาชนเพื่อเสนอแนะผ่านบริหารสงเคราะห์และอำนวยความสะดวกต่อประชาชนที่มาติดต่อราชการ

### 6.3 กองคลัง

กองคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานต่างๆ ดังนี้

- 6.3.1 จัดเก็บภาษีประเภทต่างๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องถิ่นภาษีป้าย ฯลฯ ภายในเขตเทศบาล
- 6.3.2 ปรับปรุงข้อมูลด้านแผนที่ภาษีให้เป็นปัจจุบัน
- 6.3.3 บริการข้อมูลแผนที่ภาษี
- 6.3.4 มีหน้าที่เป็นพัสดุกลางเพื่อจัดหาพัสดุให้กับกอง/ฝ่าย/ตามที่ต้องการให้เป็นไปตามระเบียบ
- 6.3.5 จัดทำทะเบียนควบคุม ดูแลพัสดุ ครุภัณฑ์ของเทศบาล
- 6.3.6 มีหน้าที่เบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงินของเทศบาล
- 6.3.7 จัดทำงานสารบัญ ได้ตอบหนังสือเข้า – ออก

### 6.4 กองช่าง

กองช่าง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานต่างๆ ดังนี้

- 6.4.1 งานธุรการ
- 6.4.2 งานวิศวกรรม
- 6.4.3 งานสถาปัตยกรรม
- 6.4.4 งานควบคุมอาคารและผังเมือง
- 6.4.5 งานสาธารณูปโภค
- 6.4.6 งานสาธารณะ
- 6.4.7 งานสถานที่และไฟฟ้าสาธารณะ
- 6.4.8 งานศูนย์เครื่องจักรกล
- 6.4.9 งานวิศวกรรมจราจร
- 6.4.10 งานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 6.4.11 งานวิเคราะห์คุณภาพน้ำ

### 6.5 กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานต่างๆ ดังนี้

### 6.5.1 ฝ่ายบริหารงานสาธารณสุข

- 1) งานแผนงานสาธารณสุข
- 2) งานกองทุนหลักประกันสุขภาพ
- 3) งานสุขภาพิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม
- 4) งานรักษาความสะอาด
- 5) งานสัตว์แพทย์

### 6.5.2 ฝ่ายบริการและส่งเสริมอนามัย

- 1) งานศูนย์บริการสาธารณสุข
- 2) งานสร้างเสริมสุขภาพ
- 3) งานป้องกันและควบคุมโรค
- 4) งานหน่วยแพทย์ฉุกเฉิน

### 6.5.3 งานธุรการและการเงิน

- 1) งานการเงิน
- 2) งานพัสดุ
- 3) งานธุรการ

## 6.6 กองการศึกษา

กองการศึกษา มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานต่างๆ ดังนี้

- 6.6.1 งานแผนงานและโครงการ
- 6.6.2 งานระบบสารสนเทศ
- 6.6.3 งานงบประมาณ
- 6.6.4 งานธุรการ
- 6.6.5 งานการเจ้าหน้าที่
- 6.6.6 งานวางแผนบุคลากรและทะเบียนประวัติ
- 6.6.7 งานการศึกษาปฐมวัย
- 6.6.8 งานโรงเรียน
- 6.6.9 งานกิจกรรมนักเรียน
- 6.6.10 งานส่งเสริมคุณภาพและมาตรฐานหลักสูตร
- 6.6.11 งานกิจกรรมเด็กและเยาวชน
- 6.6.12 งานกีฬาและนันทนาการ

- 6.6.13 งานกิจการศาสนา
- 6.6.14 งานส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม
- 6.6.15 งานพัฒนาวิชาการ
- 6.6.16 งานวิจัยและประเมินผลทางการศึกษา
- 6.6.17 งานบริการทางการศึกษา

#### 6.7 กองสวัสดิการสังคม

กองสวัสดิการสังคม มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานต่างๆ ดังนี้

- 6.7.1 งานสังคมสงเคราะห์
- 6.7.2 งานสวัสดิการและเยาวชน
- 6.7.3 งานกิจการสตรีและคนชรา
- 6.7.4 งานพัฒนาชุมชน
- 6.7.5 งานชุมชนเมือง
- 6.7.6 งานส่งเสริม และสวัสดิการสังคม



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภาพที่ 5 โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลเมืองนครพนม

ที่มา : เทศบาลเมืองนครพนม. 2553 : 30

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องครั้งนี้ ผู้วิจัยได้รวบรวมผลงานการวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศที่มีลักษณะใกล้เคียงกับเรื่องที่ทำการศึกษาวิจัยเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

ระพีพันธ์ พรหมตัน (2543 : บทคัดย่อ) ได้วิจัย คุณลักษณะที่พึงประสงค์ในการเป็นผู้นำด้านการพัฒนาชุมชนของประธานกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก พบว่าคุณลักษณะที่เป็นจริงของประธานกรรมการชุมชน ในด้านความรู้ความสามารถ บุคลิกภาพ

โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนด้านคุณธรรมและจริยธรรมอยู่ในระดับมากและค่าเฉลี่ยคุณลักษณะที่พึงประสงค์โดยรวมทุกด้านอยู่ในระดับมาก

ธีระพงษ์ คำรอด (2546 : บทคัดย่อ) จากการศึกษา คุณลักษณะของนักการเมืองที่พึงประสงค์ในทัศนะของประชาชนอำเภอเมืองจันทบุรี ผลการศึกษาพบว่า ในภาพรวมประชาชนให้ความสำคัญกับคุณลักษณะของนักการเมืองที่พึงประสงค์ในด้านคุณธรรมเป็นอันดับแรก รองลงมาคือ ด้านบุคลิกภาพ ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านความรู้ความสามารถ ด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจ โดยด้านคุณธรรมประชาชนต้องการให้นักการเมืองมีความสัตย์สุจริต ยุติธรรมและเป็นคนที่มีความมีน้ำใจ ด้านบุคลิกภาพประชาชนต้องการให้นักการเมืองมีความกระตือรือร้นในหน้าที่การงาน มีสุขภาพแข็งแรง และยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ด้านมนุษยสัมพันธ์ประชาชนต้องการให้นักการเมืองมีกิริยาจาสุภาพ ยิ้มแย้มแจ่มใส เป็นคนมีน้ำใจ และเคารพและให้เกียรติกับบุคคลทุกระดับ ด้านความรู้ความสามารถประชาชนต้องการให้นักการเมืองมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความสามารถในการแก้ไขปัญหา และเป็นคนทันต่อเหตุการณ์ ด้านสังคมประชาชนต้องการให้นักการเมืองสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาอาชีพในชุมชน เป็นที่เชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่นในสังคม และมีการพบปะเยี่ยมเยียนประชาชนในท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอ และด้านสุดท้าย ด้านเศรษฐกิจ ประชาชนต้องการให้นักการเมือง มีเงินช่วยเหลือสนับสนุนชุมชนหรือองค์การสาธารณะท้องถิ่น บริจาคเงินเพื่อการศึกษาและศาสนา และมีฐานะร่ำรวย

ด้านการเปรียบเทียบพบว่า เพศ อายุ อาชีพ และถิ่นที่อยู่อาศัยของประชาชนที่แตกต่างกันมีความต้องการคุณลักษณะของนักการเมืองที่พึงประสงค์แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนประชาชนที่มีระดับการศึกษาที่แตกต่างกันมีความต้องการคุณลักษณะของนักการเมืองที่พึงประสงค์ไม่แตกต่างกัน

ปกรณีสลธิธิ์ อุ๋นทรัพย์ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคาดหวังของผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อคุณลักษณะและบทบาทด้านการบริหารของนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลสวนแดง อำเภอเมือง จังหวัดสุพรรณบุรี ผลการศึกษาพบว่า ผู้แทนทางการเมืองท้องถิ่นหรือผู้นำกลุ่มต่างๆ และไปใช้สิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการเทศบาล มีความคาดหวังต่อคุณลักษณะและบทบาทด้านการบริหารของนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลสวนแดงอยู่ในระดับความคาดหวังมาก โดยมีความคาดหวังเกี่ยวกับคุณลักษณะพื้นฐานสูงกว่าคุณลักษณะผู้นำ คุณลักษณะพื้นฐานมีระดับความสำคัญในประเด็นวุฒิการศึกษาที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานเทศบาลและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นและมีความซื่อสัตย์ ยุติธรรม ในการปฏิบัติงานและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน การไม่



เห็นประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมตามลำดับมีความคาดหวังคุณลักษณะด้าน  
 เป็นผู้นำของนายกเทศมนตรี มีระดับความสำคัญในประเด็น การมีวิสัยทัศน์สามารถคาดการณ์  
 และมองการณ์ไกล การมีความเชื่อมั่นในตนเอง เป็นผู้มีความกว้างขวางและมีชื่อเสียงเกียรติยศ  
 เป็นที่ยอมรับของประชาชนและสังคมตามลำดับ ส่วนความคาดหวังเกี่ยวกับบทบาทด้าน  
 ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสูงกว่าด้านการตัดสินใจ และสารสนเทศมีความคาดหวังบทบาท  
 ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลมีระดับความสำคัญในประเด็นการเป็นผู้แนะนำประชาชน  
 เกี่ยวกับข้อกฎหมายและข้อสงสัยต่างๆ การเข้าร่วมงานพบปะสังสรรค์และงานสำคัญต่างๆ  
 ตามโอกาสและเหมาะสม สามารถโน้มน้าวใจให้ประชาชนคล้อยตามเพื่อร่วมพัฒนาเทศบาล  
 มีความคาดหวังด้านการตัดสินใจ มีระดับความสำคัญในประเด็นการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่  
 เกิดขึ้นภายในหน่วยงานและภายในท้องถิ่น ได้อย่างยุติธรรม การแก้ปัญหาวิกฤตที่เกิดขึ้นได้  
 ทันเวลา สามารถเป็นตัวแทนฝ่ายต่างๆ ของเทศบาลเข้าร่วมประชุมและตัดสินใจแทนฝ่ายต่างๆ  
 ได้ มีความคาดหวังบทบาทด้านสารสนเทศ มีระดับความสำคัญในประเด็น การมีเครื่องมือ  
 ติดต่อสื่อสารได้สะดวก การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและส่งรายงาน ผลการปฏิบัติงานต่อหน่วย  
 เหนือได้ถูกต้องรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบันรวมทั้งการแสวงหาและรับข้อมูลข่าวสารใหม่  
 ได้เป็นอย่างดี ผลการวิจัยพบว่า ความคาดหวังของผู้มีสิทธิเลือกเกี่ยวกับคุณลักษณะและ  
 บทบาทด้านการบริหารงานของนายกเทศมนตรี ตำบลสวนแตง จำแนกตามสถานภาพส่วน  
 บุคคล ด้านอายุ อาชีพ และรายได้ มีความคาดหวังที่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่  
 ระดับ .05

ถวดี วงษ์ทอง (2547 : บทคัดย่อ) จากการศึกษา คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายก  
 องค์การบริหารส่วนตำบลตามความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหาร  
 ส่วนตำบล ในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ พบว่า

1. ความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลใน  
 เขตจังหวัดบุรีรัมย์ ที่มีต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

1.1 คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จะเป็น  
 ชายหรือหญิงก็ได้ อายุไม่ใช่ว่าจะสำคัญ การศึกษาควรสำเร็จระดับปริญญาตรี มีสถานะทาง  
 เศรษฐกิจดีและเคยหรือไม่เคยมีประสบการณ์การบริหารก็ได้ ขอเพียงเป็นผู้มีความรู้  
 ความสามารถ

1.2 คุณสมบัติทั่วไปควรเป็นนักบริหาร นักปกครอง นักพัฒนาและนัก  
 วางแผนมากที่สุด โดยต้องการคุณสมบัติเป็นนักการทูต เป็นผู้มีความยุติธรรม ยุติธรรมและ  
 นักประชาสัมพันธ์ที่สุดตามลำดับ

1.3 คุณลักษณะเฉพาะที่พึงประสงค์ด้านผู้นำเน้นที่มีคุณธรรม ซื่อสัตย์สุจริต มีเหตุผลไม่มีทิฐิ ด้านการบริหาร เน้นการสร้างขวัญและกำลังใจให้เกิดขึ้นมากที่สุด ด้านมนุษยสัมพันธ์ เน้นการสร้างเสริมความสามัคคีและปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความเท่าเทียมกัน

2. ความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ที่มีต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล 6 ด้าน พบว่าโดยรวมแล้วอยู่ระดับมาก ตามลำดับความสำคัญดังนี้ คุณธรรม นิตินิยม โปร่งใส คุ่มค่า รับผิดชอบและการมีส่วนร่วม

3. เปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะเฉพาะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านผู้นำ ด้านการบริหารและด้านมนุษยสัมพันธ์ จำแนกตาม เพศ อายุและวุฒิการศึกษา ที่แตกต่างกัน ของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ พบว่าเพศ ที่แตกต่างกันของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ ในด้านผู้นำและด้านมนุษยสัมพันธ์ โดยรวมมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน ส่วนด้านบริหารมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 เรียงลำดับความสำคัญ คือ ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาโดยใช้กฎระเบียบเป็นหลัก วางแผนการดำเนินการเพื่อพัฒนาปรับปรุงองค์กร มีความสามารถในการจัดเตรียมบริหารงบประมาณและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ได้ถูกต้องเหมาะสม รวดเร็ว โดยเพศหญิงมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากที่สุด อายุและวุฒิการศึกษา ที่แตกต่างกันของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ โดยรวมแล้วมีความคิดเห็น ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 อยู่ในระดับมากทั้งด้านผู้นำ ด้านการบริหารและด้านมนุษยสัมพันธ์ อยู่ในระดับปานกลาง

กิตติพงษ์ สีเหลือง (2550 : บทคัดย่อ) ผลการศึกษาคุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามความคิดเห็นของประชาชนพื้นที่ตำบลเสม็ดใต้ อำเภอางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะของนายก อบต. ตามความคิดเห็นของประชาชนพบว่า ระดับความคิดเห็น โดยรวมอยู่ในระดับความคิดเห็นด้วยมากและเรียงลำดับดังนี้ คุณลักษณะส่วนบุคคล คุณลักษณะด้านการปฏิบัติตามนโยบายโครงสร้างพื้นฐานและคุณลักษณะด้านกระบวนการบริหารจัดการ การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะของ นายก อบต. ตามความคิดเห็นของประชาชน จากการทดสอบสมมติฐาน ค่าระดับนัยสำคัญ 0.05 พบว่าระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะของนายก อบต. ตามความคิดเห็นของ

ประชาชนไม่แตกต่างกันตามเพศ แต่มีระดับความคิดเห็นที่แตกต่างกันตามอายุ ระดับการศึกษา ระดับเงินเดือน อาชีพ และระยะเวลาที่อาศัย

เกษราภรณ์ วงศ์ก่อ (2550 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาล ต่อคุณลักษณะของผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย ผลการวิจัยพบว่า

1. ระดับความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลเมืองหนองคายที่มีต่อคุณลักษณะของผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคายโดยรวม อยู่ในระดับมาก และเมื่อจำแนกรายด้านพบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านความรู้ความสามารถในการบริหารงาน ด้านบุคลิกภาพ ด้านวิชาการ ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านคุณธรรมจริยธรรม และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านความเป็นผู้นำ

2. การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ พนักงานครูเทศบาลและลูกจ้างประจำ ที่มีต่อคุณลักษณะผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย ทั้งโดยรวมและจำแนกเป็นรายด้านมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 การเปรียบเทียบรายคู่พบว่า เจ้าหน้าที่ส่วนราชการมีความคิดเห็นต่อคุณลักษณะของผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย โดยรวมแตกต่างกับพนักงานครูและลูกจ้างประจำ มีความคิดเห็นต่อคุณลักษณะของผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย โดยรวมแตกต่างกับพนักงานครู

3. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย มีดังนี้ ผู้บริหารควรมีวุฒิภาวะทางอารมณ์ให้มากขึ้น ควรมีวิธีแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในองค์กร ควรกำหนดนโยบายสร้างสัมพันธ์อันดีระหว่างหน่วยงาน ควรเสียสละอนุเคราะห์ช่วยเหลือบุคคลอื่นและมีความซื่อสัตย์ ควรติดตามผลและประเมินผลงานอย่างต่อเนื่อง และกล้าตัดสินใจและใช้ความยืดหยุ่นในการบริหารงานอย่างเป็นระบบ

ธนกร อิงคินันท์ (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง คุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่นตามทัศนคติของประชาชน ศึกษาเฉพาะกรณี เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ พ.ศ. 2550 ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีทัศนคติต่อคุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่นในด้านความเป็นผู้นำ ด้านการบริหาร ด้านคุณธรรมจริยธรรม ด้านบุคลิกภาพ และโดยรวมทุกด้าน มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก และผลการตอบสมมติฐานพบว่า ประชาชนที่มีความแตกต่างกันด้านเพศ และการศึกษา มีทัศนคติต่อคุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่นไม่แตกต่างกัน ไม่สอดคล้องกับสมมติฐานที่มีความแตกต่างกัน ด้านอายุ อาชีพ และรายได้ มีทัศนคติต่อคุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่นแตกต่างกัน สอดคล้องกับสมมติฐานของการศึกษา

มัตติกา วิไล (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง คุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่พึงประสงค์ของประชาชนตำบลบ้านระกาศ อำเภอบางป่อ จังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษาพบว่า คุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่พึงประสงค์ของประชาชนตำบลบ้านระกาศ อำเภอบางป่อ จังหวัดสมุทรปราการ ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยคุณลักษณะที่ประชาชนให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกคือคุณลักษณะด้านคุณธรรม รองลงมาคือ ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านบุคลิกภาพ ด้านสังคม ด้านความรู้ความสามารถ และด้านเศรษฐกิจ ตามลำดับ ด้านการเปรียบเทียบคุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่พึงประสงค์ของประชาชนในตำบลบ้านระกาศ อำเภอบางป่อ จังหวัดสมุทรปราการ จากการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความต้องการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันเมื่อจำแนกตาม อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพโดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนประชาชนที่มีเพศ สถานะทางครอบครัว ภูมิลำเนาเดิม ที่แตกต่างกันมีความต้องการคุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่พึงประสงค์ไม่แตกต่างกัน

รัตนา ตะอูบ (2551 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยคุณลักษณะผู้บริหารท้องถิ่นที่พึงประสงค์ตามความคิดเห็นของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดอุตรดิตถ์ ผลการวิจัยพบว่า

1. คุณลักษณะผู้บริหารท้องถิ่นที่พึงประสงค์ตามความคิดเห็นของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดอุตรดิตถ์ โดยภาพรวมมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านจริยธรรมมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา คือ ด้านการบริหาร ส่วนด้านวิชาการมีค่าเฉลี่ยน้อยสุด
2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะผู้บริหารท้องถิ่นที่พึงประสงค์ทั้ง 5 ด้าน ของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดอุตรดิตถ์ จำแนกตามองค์กรที่สังกัดในภาพรวม พบว่า มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

3. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับคุณลักษณะผู้บริหารท้องถิ่น จากแบบสอบถามปลายเปิด พบว่า ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดอุตรดิตถ์ ต้องการผู้บริหารท้องถิ่น ที่มีความซื่อสัตย์ สุจริต มีการกำหนดนโยบายชัดเจนมีระบบ ชยัน ใฝ่รู้ ทันทต่อเหตุการณ์ สามารถปรับตัวเข้ากับสังคมได้ มีความรู้ความเข้าใจ ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนมีการติดตามประเมินผลการบริหารงานของตนอย่างต่อเนื่อง

สาคร สุริยะ โชติ (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง คุณลักษณะผู้นำท้องถิ่น ตามทัศนคติของเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลแม่สาย อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลแม่สาย มีค่าเฉลี่ยของทัศนคติเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำท้องถิ่นในระดับมาก

เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านความซื่อสัตย์และจริงใจ มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ ด้านความสามารถในการจูงใจ ด้านที่มีค่าเฉลี่ยอันดับสุดท้าย ได้แก่ ด้านความรอบรู้ในทางธุรกิจ

เจ้าหน้าที่เทศบาลที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์การทำงานต่างกัน มีระดับทัศนคติเกี่ยวกับคุณลักษณะผู้นำไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนเจ้าหน้าที่สังกัดหน่วยงานต่างกันมีระดับทัศนคติเกี่ยวกับคุณลักษณะผู้นำที่ต่างกันแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001 โดยเจ้าหน้าที่สำนักปลัดมีทัศนคติแตกต่างกับเจ้าหน้าที่สังกัดกองช่างและกองการศึกษา อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001 และแตกต่างกับเจ้าหน้าที่กองคลัง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เจ้าหน้าที่กองช่างมีทัศนคติแตกต่างกับเจ้าหน้าที่กองคลังและกองสาธารณสุข อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001 ส่วนเจ้าหน้าที่กองการศึกษามีทัศนคติแตกต่างกับเจ้าหน้าที่กองคลัง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และแตกต่างกับเจ้าหน้าที่กองสาธารณสุขอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001

อนุวัฒน์ พุทธิพิพัฒน์ขจร (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องคุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่พึงปรารถนา : กรณีศึกษาตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี พบว่า ประชาชนในตำบลหมอนนางพึงปรารถนานายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีคุณลักษณะด้านคุณธรรมและจริยธรรมมากที่สุด รองลงมา คือ ด้านความรู้ความสามารถ ด้านบุคลิกภาพ และด้านมนุษยสัมพันธ์ น้อยที่สุดคือ ด้านความเป็นผู้นำ เมื่อเปรียบเทียบกับตัวแปรต้น ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ และสื่อการรับรู้ข่าวสารทางการเมือง พบว่า ประชาชนในตำบลหมอนนาง พึงปรารถนาคุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันตามอายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ และสื่อการรับรู้ข่าวสารทางการเมือง สำหรับเพศต่างกันไม่ทำให้ประชาชนในตำบลหมอนนาง พึงปรารถนาต่อคุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ สำหรับผู้ที่สมัครเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญกับคุณลักษณะของตนเองในด้านคุณธรรมและจริยธรรม สำหรับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้ความสำคัญในการกำหนดหลักสูตรต่างๆ ที่จะอบรมหรือพัฒนานายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้มีคุณลักษณะในด้านคุณธรรมและจริยธรรมมากยิ่งขึ้น

จิรยุทธ พุทธิศรี (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาคุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประชาชนต้องการ กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหนครศรีธรรมราช ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความเห็นว่า คุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 5 ด้าน คือ ด้านการประสานงาน ด้านการตัดสินใจ ด้านการมีวิสัยทัศน์ ด้านจรรยาบรรณ/จริยธรรม และด้านคุณสมบัติเฉพาะส่วนบุคคล มีความจำเป็นมากที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมี เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีบทบาทในการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจนความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น การทำงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะต้องมีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น และเมื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรพบว่าปัจจัยส่วนบุคคลมีความสัมพันธ์กับระดับความคิดเห็น โดยรวมของคุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในทุกด้าน กลยุทธ์ในการเอาชนะใจประชาชนจากประสบการณ์ของผู้ทำวิจัย คือ ต้องมีความโปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรม จริงจังและจริงจังต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ต่อตนเอง ต้องไม่ดูถูกความคิดเห็นของประชาชนและมีความเสมอต้นเสมอปลายในการปฏิบัติตนต่อประชาชน เห็นประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว ไม่แบ่งแยกพวกพ้อง ไม่คิดว่าตนเป็นนายของประชาชน พร้อมทั้งจะรับฟังปัญหาและความคิดเห็นของผู้อื่นอยู่เสมอ หากสามารถทำได้ตามที่กล่าวมาข้างต้นก็จะสามารถเอาชนะใจประชาชนในเขตที่ตนเองอยู่ได้