

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่องความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลก่อนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และเอกสาร ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นกรอบความคิดในการศึกษาวิจัย ดังนี้

#### เอกสารที่เกี่ยวข้อง

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
2. การปักครองห้องถินรูปแบบเทศบาล
3. สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

#### แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปักครองห้องถิน
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

Rajabhat Mahasarakham University  
ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. ทฤษฎีการบูรณะของເຂດຕະບອກ
2. ทฤษฎีถ้าดับขึ้นความต้องการของมาสโลว์

#### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### เอกสารที่เกี่ยวข้อง

##### 1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

1.1 ความหมายของรัฐธรรมนูญ คำว่า “รัฐธรรมนูญ” มาจากภาษาอังกฤษ ว่า “Constitution” เป็นคำที่ พลตรีพระเจ้า วรวงศ์เธอกรมหมื่นราธิปพลศรีประพันธ์ ทรง บัญญัติขึ้น “รัฐธรรมนูญ” หมายถึง กฎหมายที่กำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐ และ ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านี้ต่อกันและกัน (มนตรี รูปสุวรรณ. 2542 : 296)

จิตติ คงศักดิ์ (2539 : 124 ถึง 125 ในคณิณ บุญสุวรรณ. 2541 : 21) อธิบาย ว่า รัฐธรรมนูญ หมายถึง เอกสารที่มีความศักดิ์สิทธิ์พิเศษทางกฎหมาย กำหนดกรอบแห่งองค์ การปักครองแห่งรัฐ และการสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ปักครองของรัฐ

ในปัจจุบันถือว่ารัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายสูงสุดที่กำหนดกฎหมายทั่วไปของประเทศ สถาบันการปกครองและการใช้อำนาจปกครอง อีกทั้งกฎหมายที่กำหนดหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญไม่ได้สร้างหรือก่อให้เกิดรัฐขึ้น แต่รัฐธรรมนูญเป็นเพียงสิ่งซึ่งแสดงว่ารัฐได้จัดตั้งขึ้น ได้อย่างไร และดำเนินต่อไปได้อย่างไร

นิคามอีกคำหนึ่งที่ใช้ปะปนไปกับ “รัฐธรรมนูญ” นั่นคือ คำว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” คำว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Law) กับคำว่า “รัฐธรรมนูญ” (Constitution) ในทางวิชาการมีความหมายแตกต่างกัน คำว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” นั้น หมายถึง กฎหมายสาขามหาชนที่วางระเบียบเกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองของรัฐ เช่น สถาบันประมุขของรัฐ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันคุกคาร ฯลฯ เป็นต้น การศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการศึกษาถึงกฎหมายที่องค์กรตลอดจนสถาบันต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายรัฐธรรมนูญจึงมีความหมายกว้าง เพราะจะหมายถึงกฎหมายหลายฉบับหลักกฎหมายที่ลายเรื่องสถาบันทางการเมืองหลายสถาบันในรัฐ กฎหมายรัฐธรรมนูญจึงเป็นชื่อร่วมใช้เรียกกฎหมายต่างๆ กัน สถาบันทางการเมือง แต่รัฐธรรมนูญเป็นชื่อเฉพาะของกฎหมายเป็นหนึ่งในกฎหมายหลายประเภท ของกฎหมายรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้นเวลาเราพูดถึงรัฐธรรมนูญ หมายความถึงกฎหมายฉบับหนึ่ง ที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการวางแผนและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อพูดถึงวิชาเรียนและเรียกกันทั่วไป ราชเรียกว่า เรียนกฎหมายรัฐธรรมนูญ

**1.2 ประเภทของรัฐธรรมนูญ** (นานิคย์ จุนปा. 2541 : 20) รัฐธรรมนูญแบ่งได้เป็นหลายประเภท แล้วแต่ว่าผู้แบ่งจะใช้อะไรเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง เกณฑ์ในการแบ่ง มีอยู่ มากมายหลายเกณฑ์ด้วยกัน ทำให้เรียกชื่อรัฐธรรมนูญหลายประเภทด้วยกัน หลักเกณฑ์ที่ใช้แบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญโดยทั่วๆ ไปดังนี้ (นานิคย์ จุนปा. 2541 : 20)

1. แบ่งตามวิธีการบัญญัติ หรือการเขียนรัฐธรรมนูญ คือ ถ้ารัฐธรรมนูญได้มีการเขียนหรือบัญญัติหลักเกณฑ์ในการปกครองประเทศทุกอย่างรวมไว้อยู่ในเอกสารฉบับเดียว กันก็เรียกว่ารัฐธรรมนูญลายหลักณัชัย เช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา แต่ถ้าไม่มีการเขียนหลักเกณฑ์การปกครองต่างๆ เอาไว้ หรือเขียนไว้กระจัดกระจายกันไปในเอกสารหลายฉบับ ไม่ได้รวมอยู่ในฉบับเดียวกัน แต่ในทางปฏิบัติสามารถดำเนินได้อย่างถูกต้อง พระบรมราชโองการกันมานานจนเป็นประเพณี เช่น รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี รัฐธรรมนูญของอังกฤษ เป็นต้น

2. แบ่งตามวิธีการแก้ไขตามเกณฑ์นี้จะแบ่งรัฐธรรมนูญได้เป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขยาก คือ ถ้ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้หนืดกับกฎหมายทั่วๆ ไป ก็เรียกว่า รัฐธรรมนูญที่แก้ไขง่าย แต่ถ้าการแก้ไขนั้นต้องกระทำโดยวิธีการพิเศษ ไม่จากการกฎหมาย普通法 คือเรียกว่า รัฐธรรมนูญที่แก้ไขยาก

3. แบ่งความอำนาจในการแก้ไข ในข้อนี้ใช้เกณฑ์ในการแก้ไขเป็นเกณฑ์แบ่งเช่นกัน แต่คูไปถึงว่าครมมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ถ้าสภานิติบัญญัติมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงก็เรียกว่า รัฐธรรมนูญที่ต่างกว่าสภานิติบัญญัติ แต่ถ้าสภานิติบัญญัติ ไม่มีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ต้องมีสถาบันหรือองค์กรอื่นมาดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงก็เรียกว่า รัฐธรรมนูญที่สูงกว่านิติบัญญัติ

4. แบ่งความรูปของรัฐ ในขอนี้ใช้ประนุของรัฐเป็นเกณฑ์การแบ่ง จะได้รัฐธรรมนูญรัฐเดียวกับรัฐธรรมนูญรัฐawan

5. แบ่งความประนุของรัฐ ในขอนี้ใช้ประนุของรัฐเป็นเกณฑ์แบ่ง จะได้รัฐธรรมนูญยศตรีกับรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐ

6. แบ่งความลักษณะของการใช้อำนาจ คือ ถ้ารัฐธรรมนูญใดถึงการใช้อำนาจทั้งสาม คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยเฉพาะอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร ให้มีความสัมพันธ์กัน เกี่ยวข้องต่อ กันก็เรียกว่า รัฐธรรมนูญที่แยกอำนาจไม่เด็ดขาด แต่บัญญัติให้มีอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติแยกจากกัน ไม่เกี่ยวข้อง ก็เรียกว่า รัฐธรรมนูญที่แยกอำนาจเด็ดขาด คือ กฎหมาย

**Raja7h** แบ่งตามกำหนดเวลาในการใช้ตามเกณฑ์ข้อนี้จะแบ่งรัฐธรรมนูญออกแบ่งเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวกับรัฐธรรมนูญถาวร

8. แบ่งตามที่มาของรัฐธรรมนูญ คือ ถ้ารัฐธรรมนูญมีประวัติความเป็นมาที่บ้านนักอยเป็นคือของมารหรืออำนาจในการปกครองคือฯ ตกแก่ประชาชนที่ลั่น้อยฯ เรียกว่า รัฐธรรมนูญที่วิวัฒนาการมาจากการปกครองของประเทศฯ เช่น รัฐธรรมนูญอังกฤษ แต่ถ้ามีรัฐธรรมนูญใดที่เขียนขึ้นมาใช้ในทันทีโดยนักประชัญญหรือผู้ทรงคุณวุฒิ เขียนกำหนดหลักเกณฑ์ในการปกครองประเทศขึ้นมา เนื่องจากตั้งประเทศขึ้นมาใหม่หรือปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นใหม่ เรียกว่า รัฐธรรมนูญที่เป็นทฤษฎี

1.3 ประเภทของการกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 78 บัญญัติให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ห้องถื่นเพื่อคนสองและตัดสินใจในกิจการห้องถื่น ได้เอง และนอกจากนี้รัฐธรรมนูญก็ยังได้บัญญัติถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการปกครองส่วนห้องถื่นเอาไว้ในหมวด 9 รวม 9 มาตราด้วยกัน

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้วจะพบว่า เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจ (Decentralization) แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้น เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนห้องถื่นที่มีแนวคิดมาจากต่างประเทศ

เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ปกครองกันเองรวมทั้งสามารถทำกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างอิสระ

การกระจายอำนาจปักครองเป็นการจัดการปักครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปักครองบางส่วนให้กับองค์กรอิสระจากองค์กรของส่วนกลาง เพื่อชัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินการและไม่อยู่ใน การบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Tutelle) ของส่วนกลาง

### การกระจายอำนาจปักครองสามารถจำแนกได้ 2 ประเภท ดังนี้

**1. การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรืออีกนัยหนึ่งที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน** ซึ่งมีที่มาจากการแปรความคิดทางการเมืองซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าหากเจ้าหน้าที่ที่ทำการบริหารหรือปักครองท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ก็จะเป็นการปักครองแบบรวมอำนาจ มิใช่การกระจายอำนาจ ดังนั้นการกระจายอำนาจ ทางพื้นที่จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปักครองทางเขตแดน เช่น องค์กรปักครองส่วนท้องถิ่นมีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ห้องถิ่นที่เป็นอิสระจากส่วนกลางไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง

**2. การกระจายอำนาจทางกิจการ หรืออีกนัยหนึ่งที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางบริการ** เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างโดยย่างหนึ่ง ให้องค์การ ซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางรับไปจัดทำด้วยเงินทุน และเจ้าหน้าที่ขององค์การ นั่นเอง บริการสาธารณะที่แยกมาจัดทำนั้นอาจเป็นบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กีฬา หรือวัฒนธรรม วิธีการกระจายอำนาจทางกิจการนี้ “ไม่ใช่การกระจายอำนาจปักครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐบาลไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกจากเป็นนิติบุคคลต่างหาก

**1.4 แนวทางของการปักครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540** รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้มัญญติไว้ในหมวด 9 เกี่ยวกับการปักครองส่วนท้องถิ่นรวม 9 มาตราด้วยกัน คือ มาตรา 282 ถึง มาตรา 290 และต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับก็ได้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการปักครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีการตรากฎหมายขึ้นมาใหม่หลายฉบับ เพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเรื่องการปก  
ครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 282 ถึงมาตรา 290 โดยมีสาระสำคัญรวม 7 ประการ คือ

1. หลักสำคัญในการปกครองส่วนท้องถิ่น : ความเป็นอิสระ มาตรา 282  
แห่งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นมาตรฐานแรกของบทบัญญัติในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้  
บัญญัติถึงหลักสำคัญในการปกครองตนเองตามเจตนาณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดย  
การให้อิสระ และความมีอิสระดังกล่าว จะต้องไม่กระทบกับรูปแบบของประเทศที่บัญญัติ  
ไว้ในมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญ คือประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่ง  
แยกมิได้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีได้ในกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

1.1 ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นของตน ได้แก่ การที่รัฐมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีอิสระในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น หรือการบริการท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเพื่อจัดทำบริการสาธารณูปโภคที่ดีและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

# มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

1.2 ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคล  
ขององค์กรปกติของส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องชี้วัดถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกติของส่วน  
ท้องถิ่น การมีอำนาจบริหารงานบุคคลขององค์กรปกติของส่วนท้องถิ่น หมายถึง การท้องถิ่น  
บริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่น มีอำนาจปกครองและบังคับบัญชาในสำนักงานของตน กล่าวคือ  
มีอำนาจกำหนดตำแหน่ง สรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่ง การจัดการเกี่ยวกับเงื่อนไขในการ  
ทำงาน รวมทั้ง ให้คณให้ไทยพนักงาน ตลอดจนให้สิทธิประโยชน์ เมื่อพ้นจากงาน

1.3 ความเป็นอิสระด้านการเงินและการคลัง เนื่องจากการกิจสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีเงินมาเพื่อใช้จ่ายและดำเนินการ ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการจัดหาเงินมาใช้จ่าย ก็จะต้องรอรับการจัดสรรเงินจากส่วนกลาง ซึ่งจะส่งผลทำให้ความเป็นอิสระด้านการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจเกิดขึ้นได้ เพราะเมื่อส่วนกลางได้จัดสรรเงินมาให้ก็จะต้องเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ซึ่งก็จะเกิดผลกระทบต่อการดำเนินกิจการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับหนึ่ง ส่วนการท่องเที่ยวงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง ได้นั้นก็จะต้องได้รับมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีบางประเภทจากรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเรียกเก็บภาษีจากประชาชนได้โดยตรง

2. โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เดิมนั้น โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะประกอบด้วย “ผู้ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง” เข้าไปในส่วนร่วมปกครองท้องถิ่นในบางระดับ ซึ่งส่วนใหญ่จะได้แก่ การเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดในองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในองค์การบริหารส่วนตำบล หรือกำนันในสุขาภิบาล เป็นต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ โดยกำหนดโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใน มาตรา 285 สรุปได้ดังนี้

2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสภาพท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 285 วรรคหนึ่ง) บทบัญญัติดังกล่าวมีขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย คือ มีการแยก “ฝ่ายนิติบัญญัติ” และ “ฝ่ายบริหาร” ออกจากกัน เมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับบทบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดผลผลกระทบกับโครงสร้างของสุขาภิบาลซึ่งมีอยู่เพียงองค์กรเดียว คือ คณะกรรมการสุขาภิบาลซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะผู้บริหารกิจการทั้งปวงของสุขาภิบาลรับผิดชอบทั้งด้านบริหารและนิติบัญญัติ

### Rajabhat Mahasarakham University

2.2 สามาชิกสภาพท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง (มาตรา 285 วรรคสอง) บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติที่ผ่านมา คือ มีขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย คือ มีการเลือกตั้งสามาชิกสภาพท้องถิ่นจากประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้นเข้าไป เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อท้องถิ่น เมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับบทบัญญัติดังกล่าวเกิดผลกระทบต่อโครงสร้างของสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา ที่มีสามาชิกสภาพท้องถิ่นประกอบด้วยบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งหรือเป็นสามาชิกสภาพเนื่องมาจากตำแหน่งต่างๆ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น

2.3 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มามากกว่าการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนหรือมาจากการเลือกตั้ง (มาตรา 285 วรรคสาม) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการบริหารโดยตัวแทนของประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น จึงมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้บริหารท้องถิ่นเพียงคนเดียว หรืออาจเป็นในรูปของคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้ โดยผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นเหล่านั้น มีที่มาได้ 2 ทาง คือ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนดังเช่น ที่ใช้กันอยู่ในกรุงเทพมหานครที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยตรงหรือมาจากความเห็นชอบของสภาพท้องถิ่นดังเช่นที่ใช้กันอยู่ในเทศบาลที่สภาพเทศบาลเลือกสามาชิกมาทำหน้าที่เป็น นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี เมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับ

บทบัญญัติดังกล่าว เกิดผลกระทบต่อโครงสร้างของสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีคณาจารย์ของส่วนที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังต่อไปนี้ คือ

2.3.1 วิธีการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และคณาจารย์บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น(มาตรา 285 วรรคสี่) ในวาระสองและ วาระสามของมาตรา 285 แห่ง รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและ คณาจารย์บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น ในมาตรา 285 วรรคสี่ จึงได้กำหนดถึงวิธีการเลือกตั้ง ไว้ว่า ใน การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและ คณาจารย์บริหาร ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนให้ใช้วิธีการออกเสียงลง คะแนนโดยตรงและลับ ซึ่งเป็นเช่นเดียวกับระบบการเลือกตั้งระดับชาติ คือ การเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2.3.2 วาระการดำรงตำแหน่ง (มาตรา 285 วรรคห้า) ทั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่น คณาจารย์บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่างมีวาระการดำรงตำแหน่ง ที่เท่ากัน คือ คราวละ 4 ปี การที่รัฐธรรมนูญกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ดังกล่าวก่อ ให้เกิดผลกระทบต่อโครงสร้างของเทศบาลที่มีอยู่ ~~เพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจและสังคม~~ เพราะพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี

2.3.3 ข้อห้ามของผู้ดำรงตำแหน่ง (มาตรา 285 วรรคหก) มีการกำหนดถึงข้อห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งคณาจารย์บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไว้ว่า ห้ามข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น

### 3. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญ หมวด 9 บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายประการ ดังนี้

3.1 ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 284) รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ว่า ให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงาน บุคคล การเงิน และการคลัง เพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว ได้กำหนดถึงการดำเนิน การเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระไว้ในมาตรา 284 ว่า จะต้องมี กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่น เป็นสำคัญ และเพื่อให้ การกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป และ เป็นระบบ

### 3.2 การกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ 2 กรณี

#### ค่วยกัน กือ

3.2.1 หน้าที่และสิทธิในการจัดการท้องถิ่น รัฐธรรมนูญ มาตรา 289 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ อารยธรรมเพลย์ ภูมิปัญญา ท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายใน ท้องถิ่นรวมทั้งบังสานารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ

3.2.2 อำนาจหน้าที่เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญ มาตรา 290 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งได้แก่การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุง รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบ ต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ และอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการ พิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใดๆ ก็ตามที่ออกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ University

4. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ รัฐธรรมนูญ มาตรา 284 จึงได้บัญญัติ ไว้ให้มีการจัดสรรสัดส่วนภาษี และอกระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่วยกัน โดยจะต้องบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในกฎหมาย กำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ

5. การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระจาก ส่วนกลางมากขึ้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 288 จึงได้บัญญัติถึงเรื่องการบริหารงานบุคคล ดังนี้

5.1 การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมและต้องได้รับ ความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน

5.2 การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือนและลงโทษ พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับ บทบัญญัติดังกล่าวเกิดผลกระทบต่องค์กร บริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ กือ คณะกรรมการข้าราชการ

กรุงเทพมหานคร คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คณะกรรมการข้าราชการจังหวัด และ คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล ก็จะต้องถูกยกเลิกไป

**6. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะกรรมการผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ประชาชนยังมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อีก 3 กรณีด้วยกัน คือ**

**6.1 การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รัฐธรรมนูญมาตรา 286 ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนที่จะถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป**

**6.2 การเข้าซื้อเสนอก้อนบัญญัติท้องถิ่น รัฐธรรมนูญ มาตรา 287 ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะสามารถเข้าซื้อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกก้อนบัญญัติท้องถิ่น ได้ แต่จะต้องจัดทำร่างก้อนบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย**

**7. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงานของตน แต่ความเป็นอิสระนั้นจะต้องไม่มากเกินไปจนกระทั่งเกิดผลกระทบต่อการปกครองประเทศของส่วนกลาง ดังนั้นเพื่อให้การปกครองเป็นไปอย่างระบบและถูกต้อง ส่วนกลางจึงยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่**

จากความหมายของหลักทั่วไปในการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้วิจัยขอสรุปว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 283 ได้นยูญัติเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า การกำกับดูแลองค์กรส่วนท้องถิ่นจะต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม โดยจะกระทบถึงสาธารณะคัญแห่งหลักการปกครองตนองตามเจตนาณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ เมื่อได้พิจารณารายละเอียดต่างๆ ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วจะพบว่า เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะ การปกครองแบบ "กระจายอำนาจ" โดยเป็นวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมนตรีจะมีอำนาจในการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลาง

เพื่อที่จะจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการและไม่อุปทานในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง

## 1 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งจัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนเมืองมีประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่น มีการประกอบกิจการพาณิชย์กรรมค่างๆ เป็นวิธีการปกครองตนเอง ตามทฤษฎีการกระจายอำนาจ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการดำเนินการให้บริการค่างๆ แก่ประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการปกครอง โดยเข้าไปเป็นผู้บริการกิจการของท้องถิ่นในการที่จะกำหนดนโยบายสร้างสรรค์การพัฒนาท้องถิ่น และควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ เพื่อก่อประโยชน์สูงสุดให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งเรียนได้ว่าเป็นการปกครองตนเอง

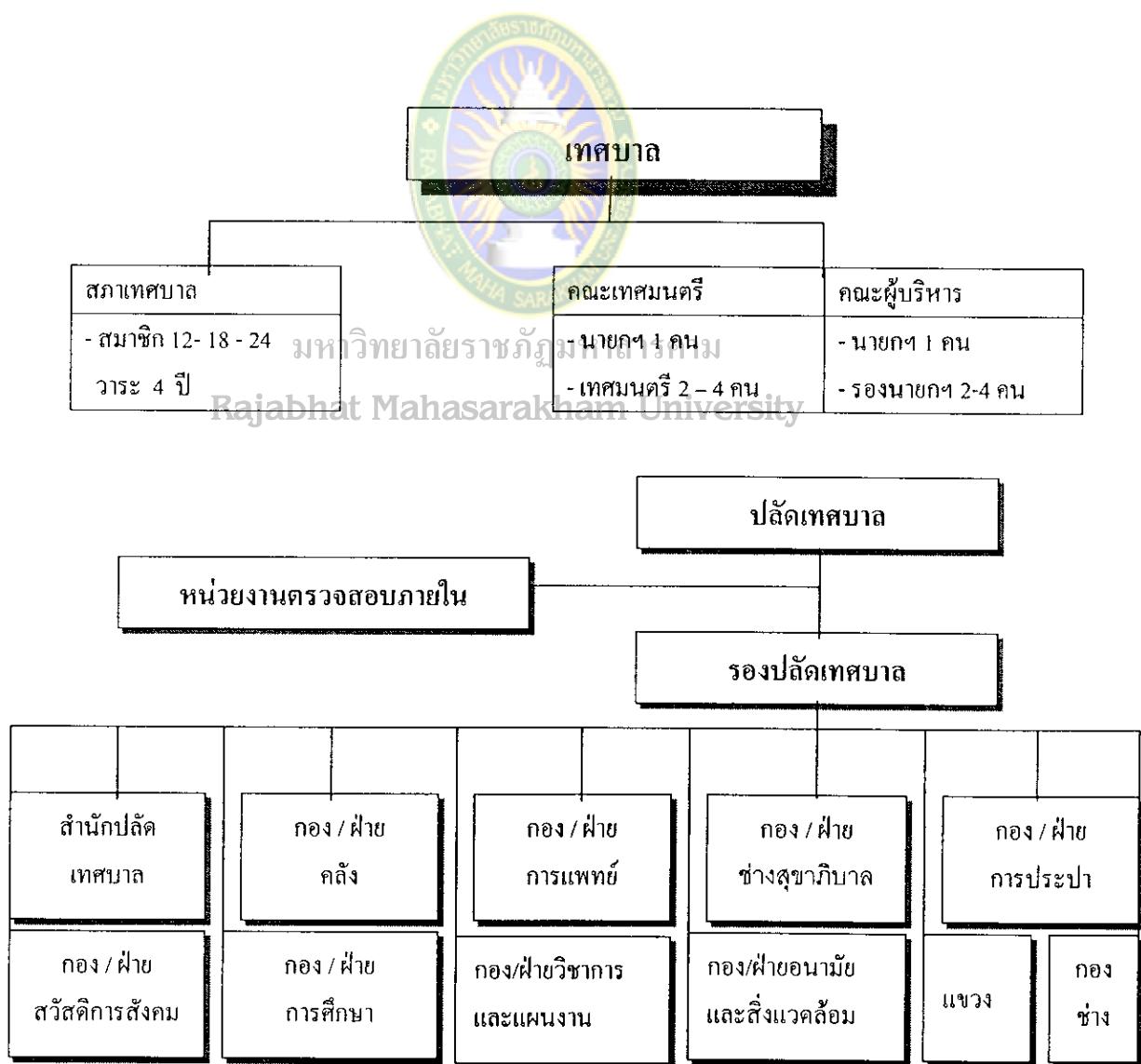
**ชั้นก็ตติ เที่ยงตรง (2520 : 64 - 65)** กล่าวว่า ลักษณะสำคัญของการปกครองตนเองที่เรียกว่า Local Self Government ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ ดังนี้คือ

1. ต้องมีการเลือกตั้ง ให้มีตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบุคคล
2. ต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคล
3. ต้องมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) ไม่ต้องอยู่ในสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยราชการ ยกเว้นการกำกับดูแล
4. ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ และการจัดทำงบประมาณของตนเอง
5. ต้องมีอำนาจในการออกกฎหมาย ข้อบังคับ เพื่อเป็นมาตรการในการปฏิบัติการได้ เช่น เทศบัญญัติต่างๆ

จากลักษณะดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นแนวความคิดในการกระจายอำนาจของการปกครองในลักษณะที่เรียกว่า ให้อำนาจแก่ประชาชน (Devolution) ใน การเลือกตั้งตัวแทนของตนเอง เข้ามาทำหน้าที่ผู้บริหารงานของท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบบของประชาธิปไตย ดังนั้น เทศบาลจึงเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบของประชาธิปไตยของประเทศไทย การพัฒนาองค์กรเทศบาลให้มีประสิทธิภาพในการบริหารและให้บริการ จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศไทยโดยรวมด้วย

ในการบริหารงานของเทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบนากมายหลายประการ โดยให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้ามาบริหารงานของเทศบาลเรียกว่า “สมาชิกสภาเทศบาล” ซึ่งมีฐานะเป็น

ฝ่ายนิติบัญญัติ และเลือกฝ่ายสมัชิกสถาบันฯที่มีเสียงเข้ามาเป็นผู้บริหารงานเทศบาล เรียกว่า “คณะกรรมการตุรี” ซึ่งนำบริหารงานตามนโยบายและแนวทางที่สภากเทศบาลกำหนดไว้ โดยมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งเท่ากันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร คือ 4 ปี และมี “ปลัดเทศบาล” ซึ่งเป็นพนักงานประจำ เป็นหัวหน้าปักครองบังคับบัญชา พนักงานเทศบาล ทำหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไป รับนโยบายจากคณะกรรมการตุรีไปปฏิบัติ และดำเนินกิจการให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายของทางราชการ โดยมีโครงสร้างการบริหารและการจัดองค์กรดังนี้ (กรรมการปักครอง. 2542 : 17)



แผนภูมิที่ 1 แสดงโครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารเทศบาล

ปัจจุบัน (พ.ศ. 2546) เทคนิคทุกแห่งในประเทศไทย ได้แบ่งโครงสร้างการบริหารงานออกเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

1. ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภatecnical
2. ฝ่ายบริหาร หรือคณะกรรมการ

สมาชิกสภatecnical เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และกฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภatecnical ดำรงตำแหน่งจำนวนสมาชิกได้ 12 คน สมาชิกสภatecnical เมื่อมีสมาชิกได้ 18 คน สมาชิกสภatecnical นคร มีจำนวน 24 คน (พ.ร.บ. เทคนิค พ.ศ. 2496 , มาตรา 16, 49, 52 และ 55)

**1. การจัดตั้งเทคนิค การจัดตั้งเทคนิคจะขึ้นได้นั้นจะต้องพิจารณา องค์ประกอบ หลาย ๆ ประการ เช่น สภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น จำนวนประชากร สภาพเศรษฐกิจ และสังคม โดยได้แบ่งการปกครอง เทคนิคออกเป็น 3 ประเภท คือ**

**1.1 เทคนิคดำน้ำ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ การจัดตั้งเทคนิคตามพระราชบัญญัติเทคนิค (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2499 มาตรา 9,10 และ 11) ดังนี้**  
**มหาวิทยาลัยนี้รายได้จริงตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป โดยไม่รวมเงิน**

**อุดหนุน Rajabhat Mahasarakham University**

**1.1.2 ประชารัฐตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป**

**1.2 เทคนิคเมือง การจัดตั้งเทคนิคเมืองกฎหมายกำหนดไว้**

**2 ลักษณะ คือ**

**1.2.1 ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด**

**1.2.2 ท้องถิ่นชุมชนที่มีรายได้ตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป**

**ความหนาแน่น ไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อตารางกิโลเมตร และมีรายได้พอสมควรที่จะปฏิบัติหน้าที่**

**1.3 เทคนิคนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีรายได้ตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ความหนาแน่น ไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร และมีรายได้พอสมควรที่จะปฏิบัติหน้าที่**

**2. คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภatecnical**

**2.1 มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วยคือ**

**2.1.1 ต้องสอบได้ได้ไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือเทียบเท่าตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ**

**2.1.2 สอบได้ได้ไม่ต่ำกว่าชั้นปริญญาตรี หรือเทียบเท่า**

2.2 มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

2.3 มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลที่สมัครเป็นเวลาติดต่อกันจนถึงวันสมัครไม่น้อยกว่า 6 เดือน หรือเสียภาษีданกัญญาฯ ด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับเทศบาลนั้น ในปีที่สมัครหรือในปีก่อนปีที่สมัคร 1 ปี (พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2482 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2523 มาตรา 20 และ มาตรา 20 ทว.)

### 3. หน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล

3.1 หน้าที่โดยตรงคือ หน้าที่ทางนิติบัญญัติ หมายถึง การเสนอและพิจารณาร่างเทศบัญญัติของเทศบาล (พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 62)

3.2 หน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร หมายถึง การตั้งกรอบด้านการเป็นกรรมการสภา และการเปิดอภิปราย (พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 31, 32 และ 34)

โดยมีประธานสภาเทศบาล จำนวน 1 คน และรองประธานสภาเทศบาล จำนวน 1 คน ซึ่งประธานสภาเทศบาลจะทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมสภาเทศบาล  
**มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม**

**RajaBhat Mahasarakham University**  
4. ฝ่ายบริหาร หรือคณะกรรมการตัว ฝ่ายบริหารของเทศบาล คือ คณะเทศมนตรี ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เทศบาลทุกแห่งในประเทศไทยมีรูปแบบเดียวกัน คือ “แบบคณะกรรมการตัวและสภา” (Mayor-Council) โดยมีลักษณะคล้ายกับรูปแบบการปกครองของรัฐ คือ คณะกรรมการตัวและรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการบริหาร และคณะกรรมการตัวจะมาจากการผูกขาด ซึ่งมากในส่วน ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นรัฐบาลโดยระบบบอร์ดสภาย (Parliamentary System) ระบบเทศบาลก็เช่นเดียวกัน เทศบาลใช้รูปแบบคณะกรรมการตัวทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งมาจากเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกในสภาเทศบาล ฝ่ายบริหารของเทศบาลมีหน้าที่บริหารงานตามนโยบายและแนวทางที่สภาเทศบาลกำหนดไว้

การแต่งตั้งคณะกรรมการตัว กฎหมายกำหนดให้เทศบาลดำเนินมีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอีก 2 คน เทศบาลเมืองมีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอีก 2 คน และในกรณีที่เทศบาลเมืองแห่งใดมีรายได้ขัดเก็บตั้งแต่ล้านล้านบาทขึ้นไปให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีก 1 คน เทศบาลนคร มีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอีก 4 คน (พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 49, 52 และ 55)

5. การจัดส่วนการบริหารของเทศบาล การปฏิบัติงานในหน่วยงานเทศบาลจะมี “ปลัดเทศบาล” ซึ่งเป็นพนักงานประจำเป็นหัวหน้า ผู้บังคับบัญชาพนักงาน

เทศบาลทั้งหมด ทำหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไปของเทศบาล รับนโยบายจากฝ่ายการเมือง คือ คณะกรรมการตระไปปภ.บดี และดำเนินงานเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายของทางราชการ โดยมีการจัดส่วนการบริหารงานออกเป็น 12 ส่วน ดังต่อไปนี้

- (1) สำนักปลัดเทศบาล
- (2) กองหรือฝ่ายประจำ
- (3) กองหรือฝ่ายการแพทย์
- (4) กองหรือฝ่ายการศึกษา
- (5) กองหรือฝ่ายการคลัง
- (6) กองช่าง
- (7) กองหรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล
- (8) กองหรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน
- (9) กองหรือฝ่ายสวัสดิการสังคม
- (10) กองหรือฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม
- (11) หน่วยตรวจสอบภายใน

#### (12) แขวง

ส่วนการบริหารงานต่างๆ เหล่านี้ อาจมีฐานะเป็นสำนัก กอง หรือฝ่าย ก็ขึ้นอยู่กับลักษณะงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพของงานตามความเหมาะสม และหากงานใดยังไม่มีความจำเป็นต้องแยกส่วนการบริหารต่างหาก ก็อาจรวมงานนั้นเข้ากับส่วนอื่นที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันได้ หรือหากเทศบาลมีงานอื่นใดเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ อาจจัดแยกส่วนการบริหารต่างหากจากเดิมก็ได้

นอกจากนี้ การที่ส่วนการบริหารงานของเทศบาลจะมีฐานะเป็นกอง หรือฝ่ายยังต้องขึ้นอยู่กับรายได้จริงของเทศบาลนั้นๆ ว่ามีรายได้จริงอยู่ในเกณฑ์เท่าใด ส่วนการบริหารต่างๆ จึงจะมีฐานะเป็นกอง เช่น เทศบาล ที่มีรายได้จริงเกินกว่า 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีส่วนการบริการเป็นสำนักปลัดเทศบาล และกองต่างๆ เป็นต้น (ระเบียบเทศบาลว่าด้วยการกำหนดส่วนการบริการของเทศบาล การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงาน พ.ศ. 2519)

สำหรับรายได้จริงของเทศบาลดังกล่าวข้างต้นนั้น หมายถึง รายได้ที่เทศบาลได้รับจริงในปีที่ล่วงมาแล้วไม่รวมเงินกู้ เงินอุดหนุนทุกประเภทหรือเงินอื่นใดที่ไม่ได้รับเป็นประจำนั้นเอง

6. อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496  
กำหนดเทศบาลให้มีหน้าที่ 2 ประเภท คือ หน้าที่ต้องทำและหน้าที่ที่อาจจัดทำในเขตเทศบาล  
ซึ่งแตกต่างกันไปตามประเภทของเทศบาล สรุปได้ดังนี้

**ตารางที่ 1 แสดงอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และ  
เทศบาลนคร**

อำนาจหน้าที่	เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาระบัณฑิตศึกษา ตามกฎหมาย	ต้องทำ	ต้องทำ	ต้องทำ
2. ให้มีและบำรุงรักษาทางบกและน้ำ	ต้องทำ	ต้องทำ	ต้องทำ
3. รักษาระบัณฑิตศึกษา ตามกฎหมาย	ต้องทำ	ต้องทำ	ต้องทำ
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	ต้องทำ	ต้องทำ	ต้องทำ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	ต้องทำ	ต้องทำ	ต้องทำ
6. ให้รายภูมิได้รับการศึกษาอบรม	ต้องทำ	ต้องทำ	ต้องทำ
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	ต้องทำ	ต้องทำ	ต้องทำ
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	ต้องทำ	ต้องทำ	ต้องทำ
9. ทำหน้าที่อื่นตามกฎหมายบัญญัติให้เป็น หน้าที่ของเทศบาล	ต้องทำ	ต้องทำ	ต้องทำ
10. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	อาจจัดทำ	ต้องทำ	ต้องทำ
11. ให้มีโรงเรียนสัตว์	อาจจัดทำ	ต้องทำ	ต้องทำ
12. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และ รักษาคนเจ็บไข้	อาจจัดทำ	ต้องทำ	ต้องทำ
13. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ	-	ต้องทำ	ต้องทำ
14. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดย วิธีอื่น	อาจจัดทำ	ต้องทำ	ต้องทำ

อํานาจหน้าที่	เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
15. ให้มีการดำเนินกิจการ โรงรับจำนำหรือ สถานศินเชื่อท้องถิ่น	-	ต้องทำ	ต้องทำ
16. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	อาจจัดทำ	อาจจัดทำ	ต้องทำ
17. ให้มีและบำรุงการส่งเคราะห์มารดาและเด็ก	-	อาจจัดทำ	ต้องทำ
18. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณ สุข	-	อาจจัดทำ	ต้องทำ
19. ให้มีตลาดท่าเที่ยนเรือและท่าข้าม	อาจจัดทำ	อาจจัดทำ	อาจจัดทำ
20. ให้มีสุสานและภายนอกสถาน	อาจจัดทำ	อาจจัดทำ	อาจจัดทำ
21. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของ ราษฎร	อาจจัดทำ	อาจจัดทำ	อาจจัดทำ
22. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล	-	อาจจัดทำ	อาจจัดทำ
23. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษาชั้น垢หนาสารคาม		อาจจัดทำ	อาจจัดทำ
24. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะสถานสัสด้วน และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ		อาจจัดทำ	อาจจัดทำ
25. ปรับปรุงแหล่งเดื่อนโกรนและรักษา ความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น	-	อาจจัดทำ	อาจจัดทำ
26. เทศบาลนิธิบัญชี	-	อาจจัดทำ	อาจจัดทำ
27. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและ ผลศึกษา	-	อาจจัดทำ	อาจจัดทำ

7. รายได้ของเทศบาล ตามหลักของการปกครองตนเองประการหนึ่ง คือ ท้องถิ่นต้องมีอํานาจในการจัดเก็บรายได้ และการจัดทำงบประมาณของตนเอง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เทศบาลมีรายได้ ดังนี้คือ

- 7.1 ภาษีอากร ที่กฎหมายกำหนดให้
- 7.2 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต
- 7.3 รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- 7.4 รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศบาลนิธิบัญชี
- 7.5 พันธบัตร หรือเงินกู้

- 7.6 เงินถูกจากการท่องเที่ยวในต่างประเทศ
- 7.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 7.8 เงินที่มีผู้อุทิศให้
- 7.9 รายได้อื่นๆ ตามแต่กฎหมายจะกำหนดให้

### **รายได้ของเทศบาล สามารถแยกตามลักษณะที่ได้รับ ดังนี้**

1. รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่และภาษีป้าย
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้เทศบาล คือ ภาษีการค้า ภาษีค่าธรรมเนียมรถชนิด และล้อเลื่อน
3. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วส่งให้เทศบาล คือ ภาษีเครื่องคั่ม ภาษีสุรา เป็นต้น
4. รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ คือ เงินอุดหนุนต่างๆ

เป็นที่น่าสังเกตว่า เทศบาลเก็บบุกเบิกแล้วมีรายได้จำกัด จำเป็นต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นส่วนสำคัญ จึงเป็นผลให้ส่วนกลางเข้ามาจำกัด คุณภาพและความคุ้มเทศบาลอยู่ตลอดเวลาทั้งในด้านการเบิกจ่าย ด้านบุคลากร และด้านการบริหารงานต่างๆ

### **1 สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ**

พุทธศักราช 2540 สำหรับสาระสำคัญของ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้จัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งมาจากรัฐสภาจำนวน 99 คน ซึ่งมีสาระที่พอสรุปได้ ดังนี้คือ (คณิญ บุญสุวรรณ์. 2541 : 45-51)

**หมวด 1 ทั่วไป** กล่าวถึงอำนาจอธิบดีไทยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และศักดิ์ศรีความเป็นมุนย์สิทธิเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

**หมวด 2 พระมหากษัตริย์** ทรงเป็นพุทธมานะ เป็นจอมทรัพย์ไทย ทรงเลือกและแต่งตั้ง คณะองค์มนตรี ทำหน้าที่ถวายความเห็นและเป็นที่ปรึกษา คณะองค์มนตรีประกอบด้วยประธาน 1 คน และคณะองค์มนตรีอีก 18 คน การเลือกและแต่งตั้งองค์มนตรีเป็นไปตามพระราชอธิราช องค์มนตรีไม่มีวาระ คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นองค์มนตรีนั้นต้องไม่เป็นข้าราชการประจำไม่มีสมาชิกรัฐสภา ไม่เป็นกรรมการต่างๆ ในชุดที่จะกำหนดในรัฐธรรมนูญนี้ และต้องไม่ฝึกให้ในพระการเมืองใดๆ

**หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ก่อตัวถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน ที่ได้รับคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล และสิทธิเสรีภาพทางการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ัญญาดึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างละเอียดกว้างขวางและมากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่เคยประกาศใช้มา มีบทบัญญัติว่า ชาญชัยมีสิทธิเท่าเทียมกัน การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิส่วนบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว ย่อมได้รับความคุ้มครอง**

**หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย มีข้อความเหมือนทุกฉบับที่เคยใช้มา เช่น มีหน้าที่รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และหน้าที่อื่นๆ เช่น ภารกิจการ ป้องกันประเทศรับการศึกษา อบรม ฯลฯ ที่เพิ่มเติมแตกต่างจากฉบับอื่น คือ บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง**

**หมวด 5 แนวโน้มนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ก่อตัวถึงนโยบายอย่างกว้าง ๆ ที่ผู้มาเป็นรัฐบาลพึงปฏิบัติ ทั้งกิจกรรมภายในประเทศ โดยเฉพาะมีข้อบัญญัติให้รัฐจัดให้มี สถาบัน ปรัชญาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้คำปรัชญาและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีในปัจจุบันต่อไป Rajabhat Mahasarakham University**

**หมวด 6 รัฐสภา หมวดนี้แบ่งเป็น 8 ส่วน พอสรุปได้ดังนี้**

**1. บททั่วไป ก่อตัวถึงเรื่องของรัฐสภาว่า รัฐสภาประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา เป็นรองประธานรัฐสภา ร่างพระราชบัญญัติจะตราเป็นกฎหมายได้ก็ต่อโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา**

**2. สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ 100 คน และมาจากเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละ 1 คน ถึง 400 คน การเลือกตั้งแบบบัญชีชื่อผู้ออกเสียงต้องลงคะแนนเลือก บัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น เพียงบัญชีเดียว และถือเขตประเทศไทยเป็นเขตเลือกตั้ง และการคำนวณสัดส่วนว่า พรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้งกี่คน ให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติไว้**

**3. วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งรายชื่อเลือกตั้ง จำนวน 200 คน ซึ่งเลือกมาจากแต่ละจังหวัด โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และผู้ออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้เพียง 1 คน**

4. คณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดให้มีกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธาน 1 คน และกรรมการอีก 4 คน ซึ่งพระมหากรุณายศรีทรงแต่งตั้งตาม คำแนะนำของวุฒิสภา โดยมีประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

5. บทที่ใช้แก่สภากองห้อง กล่าวถึงเรื่องของรัฐสภาฯ ว่ารัฐสภาจะมี การประชุม ปีละ 2 สมัย คือ สมัยประชุมนิติบัญญัติ สมัยหนึ่ง ๆ มีระยะเวลา 120 วัน แต่ถ้า ส.ส. และ ส.ว. เข้าชื่อกันได้ 1 ใน 3 ของสมาชิกห้องหมวดของสองสภา ร้องขอให้เปิดประชุม สภาสามัญวิสามัญได้

6. การประชุมร่วมกันของรัฐสภา ปกติจะแยกกันประชุม แต่มีบาง เรื่องที่สำคัญ ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการประชุมร่วมกัน เช่น

6.1 การรับทราบและการให้ความเห็นชอบในการสืบราชการลับ

6.2 การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดียรบากล่าวด้วยการสืบ สันตติวงศ์

6.3 การปรึกษาร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากรุณายศรีไม่เห็นชอบ  
6.4 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

Rajabhat Mahasarakham University

7. ผู้ตรวจสอบแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่ง พระมหากรุณายศรีทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนาม รับสนองพระบรมราชโองการ มีวาระ 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีอำนาจหน้าที่ พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน กรณีข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือ ปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่

8. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยประธาน กรรมการ 1 คน และกรรมการอีก 10 คน ซึ่งพระมหากรุณายศรีทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิ สภา และประธานวุฒิสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มีวาระ 6 ปี และดำรง ตำแหน่งได้วาระเดียวมีอำนาจตรวจสอบและรายงานการกระทำอันเป็นการละเมิด สิทธิ มนุษยชนและส่งเสริมการศึกษา วิจัย เพยแพร่ความรู้

หมวด 7 คณะกรรมการ ประกอบด้วยรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอื่น ๆ อีกไม่เกิน 35 คน ซึ่งพระมหากรุณายศรีทรงแต่งตั้ง

## หมวด 8 ศาล หมวดนี้แบ่งออกเป็น 5 ส่วน มีเนื้อหาสรุปได้ดังนี้

**8.1 บททั่วไป** กล่าวถึงการพิจารณาคดีของศาล และการพิจารณาคดีนี้ ในบทนี้ได้กำหนดให้คุ้มครองแก่ประชาชนอย่างมากโดยเฉพาะคดีอาญา การจับและคุณขั้งบุคคลใดจะกระทำมิได้เรื่องแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล

**8.2 ศาลรัฐธรรมนูญ** ประกอบด้วยประธาน 1 คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก 14 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งตามความค่าแรงนำของวุฒิสภา และมีประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มีวาระ 9 ปี และอยู่ในตำแหน่งได้ วาระเดียว

**8.3 ศาลยุติธรรม** มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง มี 3 ชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา และมีให้แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใน ศาลฎีกา

**8.4 ศาลปกครอง** มีอำนาจพิจารณาคดีที่เป็นข้อพิพากษาระหว่าง หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงาน ของรัฐด้วยกัน

**มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม**

**8.5 ศาลทหาร** มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทหารและคดีอื่นตาม ที่กฎหมายบัญญัติ

**หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น** กำหนดให้รัฐต้องให้ความอิสระแก่ ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ท้องถิ่นได้มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมี สิทธิให้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภา ท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน มีวาระดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี คณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการประจำ หรือพนักงานของ รัฐ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้ รายได้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้ที่มาลงคะแนนเสียง (ซึ่งต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิ เลือกตั้งทั้งหมด) มีสิทธิให้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้ และรายได้ผู้มี สิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิ เข้าซื้อ ร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้พิจารณาออกข้อนัยฎีท้องถิ่นที่พวกตนจัดทำเสนอมา นั้นได้

จากความหมายข้างต้น รัฐธรรมนูญหมายถึง กฎหมายสูงสุดที่กำหนดกฎหมายที่ การปกครองประเทศ อีกทั้งยังกำหนดหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การมี รัฐธรรมนูญนี้เป็นเครื่องที่แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2540 (ฉบับปัจจุบัน) ซึ่งเป็นฉบับที่ 16 และเป็นฉบับที่ประชุม

ชนนีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญมากที่สุดเท่าที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทยซึ่งผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.ร.) โดยมีสิ่งใหม่ๆ ที่ต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิมซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษาด้านควาเพื่อศึกษาลักษณะกฎหมายของรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะนำมาใช้เกี่ยวข้องในงานวิจัยเรื่อง "การศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลภาคราชวังออกเฉียงหนือต่อการบริหารงานท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2540 "

### แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

โคลเรนิกซ์ (Kolesnik 1970 : 7 อ้างถึงในชัยวงศ์ ภูเนตร. 2543 : 21) ให้ คำนิยามว่า “ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกซึ่งการตัดสินใจจากการประเมินค่า (evaluation judgement) หรือทัศนะเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะและความคิดเห็นย่อมได้รับอิทธิพลจากทัศนคติ”  
**มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม**

**Raiobhat Mahasarakham University**  
 เดวิส (Davis 1971 : 4 อ้างถึงในธิติมา โรจน์วชารกิยาล. 2543 : 11) กล่าวไว้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกของแต่ละบุคคลในอันที่จะพิจารณาถึงข้อเท็จจริง อย่างโดยย่างหนึ่ง หรือเป็นการประเมินผลสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากสถานการณ์สิ่งแวดล้อมต่างๆ หรือความคิดเห็นเป็นการตอบสนองต่อสิ่งเร้าที่ได้รับ

เวปสเตอร์ (Webster 1978 : 11 อ้างถึงในอภิชาติ สุทธิชัยพิพัฒน์. 2544 : 17) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า ความคิดเห็นเป็นความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนความรู้อันแท้จริงหรือความแน่นอน แต่ตั้งอยู่ที่จิตใจ การลงความคิดเห็นของแต่ละบุคคลจะเป็นไปตามที่บุคคลนั้นเห็นว่าจะเป็นจริง หรือตรงตามที่คิดไว้ ”

สงวน สุทธิเลิศอรุณ และคณะ (2522 : 15) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นการแสดงออกซึ่งวิจารณญาณที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะความคิดเห็นของบุคคล เป็นลักษณะของบุคคล ในขณะที่ทัศนคติแสดงความรู้สึกทั่วๆ ไปเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ความคิดเห็นจะเป็นการอธิบายเหตุผลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ

**สุรังค์ จันทร์เอม (2524 : 13)** กล่าวว่า ความคิดเห็น คือ ความรู้สึกของบุคคล ที่มีต่อสิ่งหนึ่งแต่เป็นลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ บุคคลจะมีความคิดเห็นแตกต่างกัน ไป ความคิดเห็นเป็นส่วนหนึ่งของทัศนคติ

**อุทัย หิรัญโต (2526 : 80 - 81)** กล่าวว่า “ความคิดเห็นของคนมีระดับ คือ อายุผู้เดินก็มีอย่างลึกซึ้งก็มี สำหรับความคิดเห็นที่เป็นทัศนคตินั้น เป็นความคิดเห็นอย่างลึกซึ้งและติดตัวไปเป็นเวลานานและความคิดเห็นทั่ว ๆ ไปไม่เฉพาะอย่าง ซึ่งมีประจำตัวของบุคคลทุกคน ความคิดเห็นที่ไม่ลึกซึ้งและเป็นความคิดเห็นเฉพาะอย่าง และมีอยู่เป็นเวลาอันสั้น เรียกว่า “Opinion” เป็นความคิดเห็นประเภทหนึ่งที่ไม่ต้องยุ่นรากรฐานของพยาน หลักฐานที่เพียงพอแก่การพิสูจน์ มีความรู้แห่งอารมณ์น้อยและเกิดขึ้นได้ง่ายแต่ก็ถลวยตัวเร็ว”

**ภูวดล จันทร์คร (2539 : 5)** ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า หมายถึง ความรู้สึกต่อบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่มีการแสดงออกที่สามารถสังเกตได้ และการแสดงความคิดเห็นของบุคคลหนึ่ง บุคคลอื่นอาจไม่เห็นด้วยก็ได้

### มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม แนวคิดเกี่ยวกับการปักธงท้องถิ่น *Rajabhat Mahasarakham University*

องค์ประกอบสำคัญ ประการหนึ่งของการปักธงในระบอบประชาธิปไตย คือ การกระจายอำนาจการบริหารงานท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยตรง ซึ่งเป็นเนื้อรากแก้ว ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการปักธงท้องถิ่นไว้ ดังนี้

**วิญญา อังคณาธิการ (2519 : 4)** ได้ให้ความหมายว่า การปักธงส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปักธงในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่น ทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครอง และบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้ดำเนินไปอย่างประหมัด และมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

**ชูศักดิ์ เที่ยงตรง (2520 : 13)** ได้ให้ความหมายการปักธงท้องถิ่นว่า คือ การปักธงที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานทางการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด

หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหาร ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอำนาจเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

**อนันต์ อันนคถุล (2521 : 10)** ได้รวบรวมความหมายของการปกครองท้องถินของนักวิชาการชาวต่างประเทศไว้ดังนี้

**รีอับสัน (William A. Robson)** ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถินหมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร

อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่นำใจมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอิสปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถินมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอิสปไตย องค์การปกครองท้องถินมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิน นั่นเอง

**ออลโลเวย์ (William V. Holloway)** กล่าวว่า “การปกครองตนเองของท้องถิน” หมายถึง องค์การที่มีอำนาจแยกแยะนອน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภากองท้องถินที่สามารถได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

**วิต (Daniel Wit)** ได้ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิน” หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมีอำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิน ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิน

**ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2525 : 7)** ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิน เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้เกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิน โดยคนในท้องถินนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

**ชุวงศ์ ฉายมนตร (2539 : 24-26)** สรุปหลักการปกครองส่วนท้องถินไว้ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านี้อาจมีความแตกต่างกันในด้านความเริ่ม จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถินของไทย จัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม ก่อให้เกิด อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายสภาพเป็นรัฐ อธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่น มีขอบเขตที่แตกต่างกัน ออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชน ในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณากระบวนการจ้างให้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใด ซึ่งจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเองสิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจกรรมอัน忙หน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น นั้นๆ **Rajabhat Mahasarakham University**

4. องค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็น ของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะกรรมการเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการจังหวัด กรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหารสภากrüngเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

#### **วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้**

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่า ใน การบริหารประเทศ จะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด การกิจที่จะต้องบริการให้ชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบา นี้เป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนับสนุนต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศไทยมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องที่ย่อมมีความแตกต่างกัน

การรองรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการ นั้นได้

**3. เพื่อความประยัดด** โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้น จึงมีความจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริการกิจกรรมของท้องถิ่นทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่ต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้าง แต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

**4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถานที่ให้การศึกษาการปกครองระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน** จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำงานที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้ มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ด้านกระบวนการปกครอง ระบบประชาธิปไตยในระดับชาติได้อย่างดี

อุทัย หิรัญโต (2523 : 22) ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ คือ

**1. สถานภาพตามกฎหมาย (Legal Status)** หมายความว่า หากประเทศไทยกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้น มีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

**2. พื้นที่และระดับ (Area and Level)** ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนักในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎหมายที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการ ปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การ

สหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์กรอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affairs) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 5,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

**3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดในท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ**

3.1 องค์การนิติบุคคลจัดขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎหมาย ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

3.2 การเลือกตั้งสมาชิกองค์กรหรือคณะกรรมการผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

3.3 อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้คุณลักษณะของตนเองในการปฏิบัติภารกิจในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในส่วนการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

3.4 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษี ตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะดำเนินการ ท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

3.5 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มีได้หมายความว่ามีอิสระเต็มที่ที่เดียวคงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลับเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

### แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการเบี่ยงการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยอิสระพอดูแล ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น เทศบาลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

ในเรื่องการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญและ คำจำกัดความหรือความหมายไว้ ดังนี้

**ชูตักดี เที่ยงตรง (2520 : 67)** ให้ทัศนะไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครอง เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจบางอย่างให้แก่องค์กรอื่น เพื่อจัดทำบริหารสาธารณณะบางประการด้วยตนเอง โดยมีอำนาจอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับภัยในการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หรืออิคนัยหนึ่งก็คือ ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่บางประการในการปกครองให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง หลักการนี้เป็นการลดอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางใน การปกครองท้องถิ่นลง เพราะมีการมอบอำนาจบางส่วนให้องค์การปกครองท้องถิ่นอันประกอบไปด้วยผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้าบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง ราชการบริหารส่วนกลางจะไม่เข้าไปอำนวยการหรือบังคับบัญชาโดยตรง แต่จะทำหน้าที่ ในการควบคุมและกำกับดูแลเท่านั้น

**อนันต์ อนันต์กุล (2521 : 4)** เห็นว่า หลักการกระจายอำนาจการปกครอง หมายถึง การที่รัฐได้มอบอำนาจบางประการให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น จัดทำบริการสาธารณูปะต่างๆ เพื่อบริการประชาชนแทนราชการบริหารส่วนกลาง โดยองค์กรท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ นอกเหนือนี้การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น จะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ

1. องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลและเป็นเอกเทศ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยตนเอง พร้อมทั้งมีเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนเองด้วย
2. องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง หลักการนี้เป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะการขาดความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่ตลอดเวลา องค์กรนี้ย่อมมีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นเพียงตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคเท่านั้น อย่างไรก็ตาม อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควร ไม่นำใจเกินไป เพราะอำนาจอิสระที่มากเกินไปอาจทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพ และอธิปไตยของประเทศ (Unity and sovereignty)

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชน อาจกระทำได้หลายลักษณะขึ้นอยู่กับความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ อาทิ การออกโหวตใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหารของตน การสนับสนุนรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนท้องถิ่น หรือการมีส่วนร่วมในการ ติดตามควบคุม กำกับและดูแลการทำงานของผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไป เป็นต้น

อุทัย หรัญโต (2523 : 81) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการเมืองการปกครองคือ การโอนหรือโยกอำนาจ หน้าที่ (transfer of authority) จากส่วนกลางหรือศูนย์กลางการปกครองของรัฐไปสู่ท้องถิ่น

ลิจิต ชีรเวศิน (2535 : 3 ช้างลึงในชุมชน ฉบับบุตร. 2539 : 11) ได้ให้ความสำคัญ กับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองแบบประชาธิปไตย เมื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบุคคล คือ ระดับชาติและโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงคือ รากแก้ว เป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในเศรษฐกิจและสังคม ในด้าน การ พัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ จะต้อง อาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควรซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมี มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Rajabhat Mahasarakham University

จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจไม่เป็นเพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศอีกด้วย

1. แบบของการกระจายอำนาจ สำหรับความหมายของการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่าน อภิ

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร (2525 : 52) อนันต์ อนันตศักดิ์ (2521 : 47) ได้แบ่งการ กระจายอำนาจ เป็น 2 แบบ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่น ทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณสุขในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบาง ประการในการปกครองตนเอง เช่น เทศบาล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามกิจกรรม (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์ การสาธารณะ จัดทำกิจกรรมประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสม กับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้าและการโทรศัพท์ เป็นต้น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ในลักษณะการ กระจายอำนาจนั้น อาจจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นหรือโดยการแต่งตั้งจาก ราชการส่วนกลาง ได้ สาระสำคัญของการกระจายอำนาจอยู่ที่ว่า ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครอง

ตนเอง (Autonomy) บางประการ โดยท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจนี้จากส่วนกลาง การกระจายอำนาจ นั้นนอกจากจะเป็นการแบ่งภาระของรัฐบาล โดยมอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางจะต้องดำเนินการไปให้ท้องถิ่นจัดทำแล้วยังเป็นการลดภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย

## 2. หลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ

**1. มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person)** การกระจายอำนาจการปกครองนั้น จะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สินหนึ่งเดียว และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

**2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy)** ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเหล่านี้ก็จะมีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ก็มีข้อนาฬิกาว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควร ไม่น่าเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพหรืออธิปไตย (Unity or Sovereignty) ของประเทศไทย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

**3. ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการเลือกผู้นำรัฐบาลและผู้กำหนดหน้าที่ นิติบัญญัติ** การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำได้หลายระดับ แล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ การมีส่วนร่วมพื้นฐาน คือ การไปใช้สิทธิออกเสียงตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามา มีส่วนร่วมในกิจกรรมของการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามายืนทบทวนในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

**4. มีงบประมาณของตนเอง องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองไว้ถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้น ด้วยการให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ดังแต่การวางแผนปฎิบัติงานการจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ**

จากแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ จะเห็นได้ว่า เทศบาลเป็นองค์กรที่เกิดจากหลักการ แนวคิดดังกล่าว และเมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจ ตามที่ได้กล่าวข้างต้นนี้ ถ้าเทศบาลมีคุณลักษณะหรือมีองค์ประกอบครบถ้วนทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุม หรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่า ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์ และพร้อมที่จะปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ

### 3. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

#### Rajabhat Mahasarakham University

##### 1. ทฤษฎีการจูงใจของเออร์ชเบอร์ก (Herzberg)

เออร์ชเบอร์ก (Fredrick Herzberg, 1959 : 113-115 อ้างถึงใน สมยศ นาวีการ, 2521 : 95-110) ได้พัฒนาทฤษฎีการจูงใจในการทำงาน ซึ่งได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในแห่งการศึกษาวิจัยในเรื่องบริหาร โดยเรียกทฤษฎีนี้ว่า ทฤษฎีสองปัจจัย (Motivation-Hygiene Theory) ปัจจัยแรกเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจ เรียกว่า ปัจจัยจูงใจ (Motivation Factors) และปัจจัยที่สองเป็นปัจจัยที่ไม่ก่อให้เกิดความพึงพอใจ เรียกว่า ปัจจัยค้าจูน (Hygiene Factors) มีรายละเอียดดังนี้

ปัจจัยจูงใจ (Motivation Factors) หมายถึง ปัจจัยที่หากพนักงานได้รับการตอบสนองแล้ว จะสร้างความพึงใจให้กับพนักงานและเป็นผลให้เกิดแรงจูงใจในการทำงาน ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ ความสำเร็จในหน้าที่การทำงาน ความยอมรับนับถือจากผู้ร่วมงาน ลักษณะของงาน ความรับผิดชอบ ความก้าวหน้าในการทำงาน

ปัจจัยค้าจูน (Hygiene Factors) หมายถึง ปัจจัยที่คนทำงานจะเกิดความไม่พึงพอใจในการทำงานหากไม่ได้รับการตอบสนอง แต่เมื่อได้รับการตอบสนองแล้วก็ไม่ก่อให้เกิดความพึงพอใจในการทำงาน ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ นโยบายและการบริหาร เทคนิคและการควบคุมงาน เงินเดือน ความสัมพันธ์ภายในกับผู้บังคับบัญชา สภาพแวดล้อมของการทำงาน

ระดับความพึงพอใจในการทำงานของห้องปัจจัย จะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับการได้รับการตอบสนอง และเป็นไปตามลำดับ ในการแก้ปัญหารื่องนี้ เออร์เซเบอร์ก ได้เริ่มนั่นพัฒนาวิธีการปรับปรุงงาน (Job Enrichment) เพื่อให้คุณค่าของงานสูงขึ้น และให้มีปัจจัยใหม่เพิ่มขึ้นในตัวงาน ทำให้งานมีความหมายมากขึ้น มีความสำเร็จมากขึ้น มีการยอมรับ มีความรับผิดชอบสูงขึ้น ภาระหน้ามากขึ้น และมีผลต่อความพึงพอใจในการทำงานเป็นอย่างมาก ซึ่งนี่แนวคิดของเออร์เซเบอร์ก (Herzberg) เกี่ยวกับการใช้แรงจูงใจในการทำงานสามารถแสดงการจูงใจในการทำงานตามตารางที่ 2 ดังนี้ เออร์เซเบอร์ก (Fredrick Herzberg. 1959 : 124 อ้างถึงใน สมบนาวิกการ. 2521 : 112)

## 2. ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ (Maslow's Need Hierarchy Theory)

มาสโลว์ (Maslow. 1970 : 69 อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน. 2523 : 305) ได้ตั้งทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ (Maslow's General Theory of Human Motivation) ซึ่งเป็นที่รู้จักและยอมรับกันแพร่หลายทฤษฎีการจูงใจของมาสโลว์มีข้อสมมติฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ ดังนี้

1. มนุษย์มีความต้องการอยู่เสมอและไม่มีที่สิ้นสุด แต่สิ่งที่มนุษย์ต้องการนั้น ขึ้นอยู่กับว่าเขามีสิ่งนั้นอยู่แล้วหรือยัง ขณะที่ความต้องการใด ได้รับการตอบสนองแล้วความต้องการอย่างอื่นจะเข้ามาแทนที่กระบวนการ ไม่มีสิ่งสุดและจะเริ่มต้นตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย

2. ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้ว จะไม่เป็นสิ่งจูงใจของพฤติกรรมอีกต่อไป ความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองเท่านั้นที่เป็นสิ่งจูงใจพฤติกรรม

3. ความต้องการของคนจะมีลักษณะเป็นลำดับขั้นจากต่ำไปสูงตามลำดับของความสำคัญ กล่าวคือ เมื่อความต้องการในระดับต่ำได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการระดับสูงก็จะเรียกร้องให้มีการตอบสนอง

มาสโลว์ได้สรุปลักษณะของการจูงใจไว้ว่า การจูงใจจะเป็นไปตามลำดับของ ความต้องการอย่างมีระเบียบ ลำดับขั้นของความต้องการตามทฤษฎีของมาสโลว์ จะมีลักษณะตามลำดับจากต่ำไปสูง ดังนี้

1. ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ จำเป็นที่สุดต่อการดำรงชีวิต ได้แก่ ความต้องการอาหาร น้ำดื่ม อากาศ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งหุ่น ยาจักยาร์โกร กการพักผ่อน เป็นต้น ความต้องการทางด้านร่างกายจะ มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนก็ต่อเมื่อความต้องการทางด้านร่างกายยังไม่ได้รับการตอบสนอง ในด้านนี้ โดย

ปกติแล้วองค์การทุกแห่งมักจะตอบสนองความต้องการของแต่ละคนด้วยวิธีการทางอ้อม คือ การจ่ายเงินค่าจ้าง

2. ความต้องการความปลอดภัย หรือความมั่นคง (Safety or Security Needs) ถ้าหากความต้องการทางด้านร่างกายได้รับการตอบสนองตามสมควรแล้ว มนุษย์จะมีความต้องการในชั้นสูงต่อไป นั่นคือ ความต้องการความปลอดภัยหรือความมั่นคง

3. ความต้องการทางด้านสังคม (Social or Belonging Needs) ภายหลังที่คนได้รับการตอบสนองในชั้นต่ำกว่าได้รับการตอบสนองแล้ว ก็จะมีความต้องการที่สูงกว่า ความต้องการทางด้านสังคมจะเริ่มเป็นสิ่งจูงใจที่สำคัญต่อพฤติกรรมของคน ความต้องการทางด้านนี้จะเป็นความต้องการเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกันและการได้รับการยอมรับจากบุคคลอื่น และมีความรู้สึกว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มทางสังคม

4. ความต้องการที่จะได้รับการยกย่องทางสังคม (Esteem Needs) หรือ ความต้องการที่จะมีฐานะเด่นในสังคม เป็นความต้องการของมนุษย์ในระดับที่สูงขึ้นมาอีก หรือการมีศักดิ์ศรีต้องการที่จะได้เข้าร่วมและได้รับการยอมรับในสังคม มีมิตรภาพและ ความรักจากเพื่อนร่วมงาน

#### มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

**Raja** ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จในชีวิต (Self-Realization or Self-Actualization) เป็นความต้องการขั้นสูงสุดของมนุษย์ ภายหลังจากที่มนุษย์ได้รับการตอบสนองความต้องการทั้ง 4 ขั้น อย่างครบถ้วนแล้ว ความต้องการในขั้นนี้จะเกิดขึ้นและ มักจะเป็นความต้องการที่เป็นอิสระเฉพาะแต่ละคน ซึ่งต่างก็มีความคิดฝันที่อยากได้ ความสำเร็จในสิ่งอันสูงส่งในทักษะของคน

จากทฤษฎีดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ ความต้องการบุคคลมีความสำคัญไม่เท่าเทียมกัน ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจ และความต้องการที่ได้รับจากการสนองความต้องการในลำดับต้นๆ ความต้องการของบุคคลมีอยู่ตลอดเวลาและจะไม่สามารถเป็นสิ่งจูงใจได้อีก เมื่อความต้องการนั้นได้รับการตอบสนองแล้ว ส่วนความต้องการระดับสูงจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อได้รับการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานก่อน

## ตารางที่ 2 แสดงการจูงใจในการทำงาน

ปัจจัยจูงใจ	ปัจจัยค้าจุน
<p>สิ่งที่ทำให้พ่อใจ</p> <p>สิ่งที่กระตุ้นให้ทำงานและยกระดับงาน งานที่ทำ</p> <p>องค์ประกอบที่จูงใจให้ทำงาน มีดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ลักษณะของงานที่ทำ</li> <li>2. ความสำเร็จในการทำงาน</li> <li>3. การยอมรับนับถือ</li> <li>4. ความก้าวหน้าในการทำงาน</li> <li>5. ความรับผิดชอบ <b>มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม</b></li> </ol>	<p>สิ่งที่ทำให้พ่อใจ</p> <p>สิ่งที่รักษาและป้องกันงานที่ทำ สถานที่ทำงาน</p> <p>องค์ประกอบที่ค้าจุนความรู้สึกที่มีต่อหน่วยงาน มีดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.นโยบายและการบริหารงานขององค์การ</li> <li>2. วิธีการปกครองบังคับบัญชา</li> <li>3. เงินเดือนและสวัสดิการ</li> <li>4. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล</li> <li>5. สภาพแวดล้อมของการทำงาน</li> </ol>

**Rajabhat Mahasarakham University**

จากตารางสรุปได้ว่า สิ่งที่ทำให้ไม่พ่อใจนั้นเกี่ยวพันกับที่ทำงานมากกว่างานที่ทำ  
ดังนั้น จึงเป็นมูลเหตุจูงใจหรือตัวหนุนกำลังเพียงส่วนข้อต่อคนส่วนใหญ่ สิ่งที่ทำให้ไม่พ่อใจ  
นั้น จะมองข้ามเสียไม่ได้ เพราะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ความพอใจเกิดขึ้นและที่เรียกว่า องค์ประกอบ  
ค้าจุน เพราะเป็นการรักษาและป้องกันไม่ให้เกิดความวุ่นวายในการทำงาน เงินเดือน การนิเทศ  
งาน อุปกรณ์อันวายความสะดวก ค่าตอบแทน ซึ่งสืบเชิงของสถาบันและความสัมพันธ์อันดีระหว่าง  
บุคคลเป็นองค์ประกอบค้าจุน เป็นการสนองความต้องการที่ป้องกันมิให้ระดับการทำงานลดลงแต่  
ก็ไม่ได้ช่วยให้ระดับการทำงานสูงขึ้น ตัวทำให้พ่อใจ เช่น ความสำเร็จในงานที่ทำ การยกย่อง  
ชมเชยในผลงานที่ทำและอื่นๆ เป็นองค์ประกอบค้าจุนให้แก่สมาชิกจะต้องระลึกว่า สิ่งนี้มีใช่  
เครื่องกระตุ้นให้เขายกระดับการทำงานให้สูงขึ้น ถ้าขาดสิ่งเหล่านี้จะทำให้หน่วยงานวุ่นวาย คนที่  
ขาดองค์ประกอบทางแรงจูงใจยังทำงานตามปกติ แต่จะไปหาความสุขภายนอกหน่วยงาน เช่น จาก  
ครอบครัว งานอดิเรก การกีฬา เป็นต้น ผู้ที่เน้นองค์ประกอบค้าจุนมักจะวางแผนหลักมาเป็นอาชีพ  
รองหรือเป็นเครื่องมือเพื่อที่จะให้ได้อย่างอื่น

ปัจจัยค้าจุนไม่ใช่สิ่งจูงใจที่จะทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นแต่จะเป็นข้อกำหนดเบื้องต้น  
เพื่อป้องกันไม่ให้คนไม่พ่อใจในงานที่ทำอยู่นั้นเอง การค้นพบที่สำคัญจากการศึกษาของ เซอร์ช  
เบอร์ก คือ ปัจจัยที่เรียกว่า ปัจจัยค้าจุนนั้นจะมีผลกระทบต่อความไม่พ่อใจในงานที่ทำ กล่าวคือ  
ปัจจัยที่ค้าจุนย่อมจะเป็นสาเหตุที่ทำให้คนเกิดความไม่พ่อใจในงานที่ทำ ทั้งนี้ปัจจัยค้าจุน เป็นเพียง

ข้อกำหนดด้านต้น เพื่อป้องกันไม่ให้คนไม่พอดีในงานที่ทำเท่านั้นเอง ส่วนปัจจัยอื่นๆไม่ได้เป็นปัจจัยที่ทำให้คนเกิดความไม่พอใจในการทำงานแต่จะเป็นปัจจัยระดับหรือชั้นของคนให้เกิดความพอใจในงานที่ทำเท่านั้น ดังนั้นข้อสมมติฐานที่สำคัญของเอกสารนี้เบอร์ก็คือ ความพอใจในงานที่ทำจะเป็นสิ่งชูงใจในการปฏิบัติงาน ดังนี้

- 1. ความสำเร็จในการทำงาน (Achievement)** หมายถึง การที่บุคคลสามารถทำงานได้เสร็จสิ้น และประสบผลสำเร็จอย่างดี สามารถแก้ปัญหาต่างๆ การรู้จักป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้น ครั้นผลงานสำเร็จเข้าจะรู้สึกพอใจและปลดปล่อยแล้วในผลสำเร็จของงานนั้นอย่างยิ่ง
- 2. การยอมรับนับถือ (Recognition)** หมายถึง การได้รับความเชื่อถือไม่ว่าจากผู้บังคับบัญชา จากเพื่อน จากผู้นำของรับคำปรึกษา หรือจากบุคคลในหน่วยงาน การยอมรับรับนับถือนี้อาจเป็นการยกย่องชมเชย การแสดงความยินดี การให้กำลังใจ หรือการแสดงออกอื่นใดที่ส่อให้เห็นถึงการยอมรับในความสามารถ เมื่อได้ทำงานอย่างหนึ่งได้บรรลุผลสำเร็จ การยอมรับนับถือจะส่งอثرในความสำเร็จของงานด้วย
- 3. ความถูกห้ามในตำแหน่งหน้าที่ (Accountability)** หมายถึง การได้รับเลื่อนตำแหน่ง หรือการสอนเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น การโอนย้ายไปรับตำแหน่งใหม่ ในหน่วยงานที่ใหญ่ขึ้น การมีโอกาสได้ศึกษาเพื่อหาความรู้เพิ่มเติม หรือได้รับการฝึกอบรม
- 4. ความรับผิดชอบ (Responsibility)** หมายถึง ความพึงพอใจที่เกิดขึ้นจากการมอบหมายให้รับผิดชอบงานใหม่ๆ ที่มีอำนาจในการรับผิดชอบได้อย่างเต็มที่ที่ไม่มีการตรวจสอบหรือควบคุมอย่างใกล้ชิด
- 5. ลักษณะของงาน (The Work Itself)** หมายถึง งานที่น่าสนใจ งานที่ต้องอาศัยความคิดสร้างสรรค์ ท้าทาย ให้ต้องลงมือทำ หรือเป็นงานที่มีลักษณะสามารถทำได้แต่ต้นจนจบได้แต่ลำพังผู้เดียว
- 6. เงินเดือนและสวัสดิการ (Salary)** เงินเดือนและการเลื่อนขั้นเงินเดือนในหน่วยงานนั้นเป็นที่น่าพอใจของบุคลากรที่ทำงาน
- 7. นโยบายและการบริหาร (Company policy and Administration)** หมายถึง การจัดการและการบริหารองค์การ การติดต่อสื่อสารภายในองค์การ
- 8. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Relations)** การติดต่อไม่ว่าจะเป็นกริยา หรือวาระที่แสดงถึงความสัมพันธ์อันดีต่อกัน สามารถทำงานร่วมกัน มีความเข้าใจซึ้งกันและกันอย่างดี

**9. สภาพแวดล้อมในการทำงาน (Working Environment)** ได้แก่ สภาพทางกายภาพของการทำงาน เช่น แสง เสียง อากาศ ชั่วโมงการทำงาน รวมทั้งสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เช่น อุปกรณ์ เครื่องมือต่างๆ

**10. การปักครองบังคับบัญชา (Supervision)** หมายถึง ความสามารถของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินงานหรือความยุติธรรมในการบริหาร

จากทฤษฎีดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ องค์ประกอบที่ทำให้บุคคลเกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน คือ การได้รับความสำเร็จในการทำงาน การ ได้รับการยอมรับนับถือจากบุคคลทั่วไปและเพื่อนร่วมงาน ความก้าวหน้าในตำแหน่งการงาน ความรับผิดชอบในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ลักษณะของงานที่ทำอยู่ในปัจจุบัน เงินเดือนหรือค่าตอบแทนที่ได้รับ นโยบายและการบริหารงานของหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชา ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในหน่วยงาน สภาพแวดล้อมในการทำงาน และวิธีการปักครองบังคับบัญชา

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

#### Rajabhat Mahasarakham University

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่จะนำมาใช้ประโยชน์กับงานวิจัยเรื่องความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่อการบริหารงานท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้ามีดังนี้

**ปฐมนิพิโรจน์ (2511 : บทคัดย่อ) การบริหารงานเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองนนทบุรี พบว่าการบริหารงานเลือกตั้ง เป็นปัจจัยหนึ่งในจำนวนหลาย ๆ อย่างที่จะช่วยให้ประชาชนใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากขึ้นหรือน้อยลง และเพื่อวิเคราะห์ถึงสาระสำคัญเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการบริหารงานเลือกตั้ง คือกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง ของทางราชการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตลอดจนการใช้คุณพินิจของเจ้าหน้าที่ของผู้บริหารงานเลือกตั้งทางปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติเหล่านั้น ผู้วิจัยได้ข้อเสนอแนะในการพิจารณาแก้ไขข้ออ่อนต่างๆ ดังต่อไปนี้ คือ**

**ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ บทบัญญัติเกี่ยวกับอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยลงคะแนนไม่สมคุลัญกับปริมาณงาน**

1. **ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกระทรวง เช่น แผนผัง การจัดสถานที่ ลงคะแนน ควรปรับปรุงให้ถูกต้องตามหลักวิชา**
2. **ปัญหาเกี่ยวกับหนังสือสั่งการของกระทรวง ในเรื่องการจ่ายค่าตอบแทนฯ แก่พนักงาน**

**สารศักดิ์ สวัสดิสนธิ** (2511 : บทคัดย่อ) ระบบการบริหารงานบุคคลของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พบว่า ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของประเทศไทย เป็นระบบที่มีคณะกรรมการระดับชาติหรือรัฐบาลกลางเป็นผู้ควบคุมการบริหารงาน ซึ่งมีอยู่หลายระบบ แต่ละระบบก็มีองค์การกลางบริหารงานบุคคลของตน ได้แก่ คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการกระจายอำนาจบริหารงานบุคคลให้แก่ ท้องถิ่นดังกล่าว ปรากฏว่า ท้องถิ่นยังมีอิสระในการบริหารงานบุคคลน้อย เนื่องจากรัฐบาลกลางยังเป็นผู้ออกกฎหมาย ข้อบังคับ ควบคุมการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น โดยจัดให้มีผู้แทนของท้องถิ่น มีสิทธิมีเสียงในด้านบริหารงานบุคคล และระบบบริหารงานสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่มีพนักงานดำเนินการอย่างแท้จริง แต่ได้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนไปปฏิบัติหน้าที่แทน ผู้วิจัยเห็นว่าการบริหารงานบุคคลหลากหลายระบบจะก่อให้เกิดข้อจำกัดในการโอน การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น เลื่อนเงินเดือน และเลื่อนตำแหน่ง รวมทั้งไม่อาจแก้ไขเรื่องราชการส่วนท้องถิ่นเมื่อเกิดภัยภัยใดๆ ทำให้ขาดแคลนผู้มีความรู้ความสามารถเข้าทำงานในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้ ดังนั้นจึงควรรวมระบบการทำงานบุคคลทั้งหลายระบบเข้าเป็นระบบเดียว กัน ปรับปรุงแก้ไขการจัดระบบบริหารงานบุคคลให้มีมาตรฐาน คือ

**Raja** ให้มีการจัดสรุปองค์การคือ ให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของราชการส่วนระดับชาติเพียงองค์การเดียว ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อธิบดี กรรมการปลัดรองเป็นกรรมการ ผู้อำนวยการปลัดรองส่วนท้องถิ่นเป็นกรรมการและ เลขาธุการ และมีกรรมการอื่น ๆ อีก รวมทั้งหมดไม่กว่าเกิน 9 คน สำหรับระดับท้องถิ่นควร ให้มีคณะกรรมการ เช่นกัน

2. องค์การกลางบริหารงานบุคคลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น จะต้องมี ขอบเขตในการควบคุมพนักงานท้องถิ่นประจำในทุกระดับ

3. ควรให้องค์การบริหารบุคคลของราชการส่วนท้องถิ่นมีหน่วยงานเป็นอิสระ เจ้าหน้าที่บริหารงานของตนเองโดยเฉพาะ

4. ควรมีความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกลางบริหารงานบุคคล และองค์การบริหารงานบุคคลในระดับท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด โดยองค์การกลางเป็นผู้ประสานงานให้ ความช่วยเหลือ

**พิกุล เทพพิพิธ** (2542 : บทคัดย่อ) การศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาเกี่ยวกับการให้บริการชุมชนตามข่ายการเรียนรู้ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในเขตการศึกษา 10 พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้

บริการชุมชนตามข่ายการเรียนรู้ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในเขตการศึกษา 10 โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษา กีฬาที่ข่ายกับการให้บริการชุมชนตามข่ายการเรียนรู้ของโรงเรียนมัธยมศึกษา ปรากฏผลดังต่อไปนี้คือ

1. ผู้บริหารที่มีอายุแตกต่างมีความคิดเห็นโดยรวมและรายด้านแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

2. ผู้บริหารที่มีระดับการศึกษาต่างกันมีความคิดเห็นโดยรวมและรายด้านแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 คือ โรงเรียนมีการจัดส่งเสริมประชาธิปไตยโดยเผยแพร่ความรู้ เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหามาภิตริย์เป็นประมุขแก่ประชาชน โรงเรียนมีการจัดครุในสายอาชีพไปให้ความรู้แก่ชุมชนและโรงเรียนเสนอแนวทางการเลือกอาชีพการงานใหม่และอาชีพแก่ประชาชน

3. ผู้บริหารที่มีประสบการณ์ในการบริหารงานต่างกันมีความคิดเห็นโดยรวมและรายด้านแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 โรงเรียนให้ความร่วมมือในการแก้ปัญหาของชุมชน โดยให้คำแนะนำในการจัดทำแผนงาน โครงการในการพัฒนาชุมชนแก่ผู้นำท้องถิ่น โรงเรียนให้ความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ในการส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชนในชุมชน

ผู้บริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษามีปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการให้บริการชุมชน ตามเครื่องข่ายการเรียนรู้ของโรงเรียนมัธยมศึกษาดังนี้ โรงเรียนขาดแคลนบุคลากร ขาดแคลนงบประมาณ ขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และขาดสื่ออุปกรณ์ ควรมีการประชุมเพื่อปรึกษาหารือในระดับผู้นำหน่วยงานในท้องถิ่นเป็นประจำ ควรปฏิบัติตามนโยบายอย่างเคร่งครัด ควรส่งเสริมการพัฒนาอาชีพอย่างจริงจังและควรจัดสรรงบประมาณให้มากขึ้น

**สังคม ลักษณะ (2542 : บทคัดย่อ)** ความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารงาน โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยรามคำแหง อาจารย์คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง มีความคิดเห็นต่อการบริหารงาน โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยรามคำแหง โดยรวมทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง มีความคิดเห็นต่อค้านการวิจัยทดลองและค้นคว้าทางด้านศึกษาศาสตร์ และการสาขาวิชาเรียนการสอนและการบริหารงาน โรงเรียนอยู่ในระดับปานกลาง มีความคิดเห็นต่อค้านการจัดประสบการณ์วิชาชีพครู และค้านการให้การศึกษาอบรมนักเรียนอยู่ในระดับมาก ส่วนผู้ปกครอง

นักเรียน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานโรงเรียนสาขาวิชาลัษณะรำคำแหง ด้านการให้การศึกษาและอบรมนักเรียน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับอาจารย์โรงเรียนสาขาวิชาลัษณะรำคำแหง ที่มีประสบการณ์การสอนแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานโรงเรียนสาขาวิชาลัษณะรำคำแหง แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนด้านอื่น ๆ ไม่แตกต่างกัน

**ข้อยังค์ ภูเนตร (2543 : บพคดย่อ)** ความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดหนองบัวลำภูพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาเห็นด้วยต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาอยู่ในระดับมาก โดยเฉพาะการกระจายอำนาจ การบริหารการศึกษาระดับสถานศึกษา ส่วนบุคลากรทางการศึกษาเห็นด้วยต่อรูปแบบ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา สำหรับผู้บริหารสถานศึกษาและบุคลากรทางการศึกษามีความเห็นต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษามิได้แตกต่างกันที่ระดับ 0.05

**สุขชัย เจริญไวย์เจตัน (2544 : บพคดย่อ)** ความคิดเห็นของผู้บริหารต่อการนำระบบ ISO 9000 มาใช้ในสถานบันราษฎร์เทคโนโลยีราชมงคลกลุ่มวิทยาเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ความคิดเห็นของผู้บริหาร ภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยมีเหตุผลว่าเพื่อเป็นการพัฒนาปรับปรุงวิทยาเขต และระบบประกันคุณภาพ มุ่งให้ความสำคัญกับระบบคุณภาพมาตรฐาน ISO 9000 และให้จัดทั้งวิทยาเขต ควรใช้ระยะเวลา 7-12 เดือน นอกจากนี้ปัจจัยสำคัญที่ผู้บริหารคิดนึงถึงมีอยู่ 4 ปัจจัย คือ ด้านบุคลากร บุคลากรทั้งวิทยาเขตต้องให้ความสำคัญ มีความรู้ ความเข้าใจในระบบด้านระบบ ต้องเป็นการสร้างระบบการทำงานที่ดีและระบบไว้อย่างถาวร ด้านวางแผน มีการกำหนดแผนปฏิบัติการและติดตาม ด้านปัจจัยภายนอกมีที่ปรึกษาในการจัดทำระบบและฝึกอบรม โดยให้สถาบันตรวจสอบของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) เป็นผู้ตรวจสอบด้านข้อกำหนด 20 ข้อใน ISO 9000 ผู้บริหารเห็นด้วยในระดับมาก สำหรับแนวทางและข้อเสนอแนะในการนำระบบ ISO 9000 มาใช้สรุปเป็นแนวทางได้ 4 ข้อตอน คือ การทบทวนสถานภาพของวิทยาเขตในปัจจุบัน การจัดทำแผนการดำเนินงานและเอกสาร การนำเอาระบบบริหารคุณภาพไปปฏิบัติและการตรวจสอบบริหารงานคุณภาพ

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่อการบริหารท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ตัวแปรที่ใช้กำหนดเป็นกรอบในการศึกษานี้ดังนี้

1. **ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)** ได้แก่ กลุ่มของพนักงานเทศบาล แยกตามระดับเงินเดือน แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

- 1.1 กลุ่มพนักงานเทศบาล ระดับเงินเดือน 1-3
- 1.2 กลุ่มพนักงานเทศบาล ระดับเงินเดือน 4-6
- 1.3 กลุ่มพนักงานเทศบาล ระดับเงินเดือน 7-9

2. **ตัวแปรตาม (Dependent Variable)** ได้แก่ ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อการบริหารงานท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

### มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

Rajabhat University

2.3 ด้านการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

