

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เพื่อต้องการศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลนาควน ตามความคิดเห็นของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยสำรวจจากความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลเทศบาลตำบลนาควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม ดังนั้นผู้ศึกษาจึงใช้ทฤษฎีและแนวความคิด มาเป็นแนวและกรอบในการศึกษาดังต่อไปนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับเทศบาลตำบลนาควน
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวความคิดในการศึกษาค้นคว้า

#### 1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำ

##### 1.1 ความหมายของผู้นำ

ความหมายของคำว่าผู้นำ มีนักวิชาการ หรือผู้ที่ทำการศึกษาวินิจฉัย ได้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้หลายความหมาย อาทิ

จุมพล หนีมพานิช (2547 : 49) ได้กล่าวว่า ผู้นำเป็นบุคคลที่ทำให้องค์การประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ เพราะผู้นำโดยทั่วไปเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลต่อปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคลในแง่ของการให้แนวทางในการดำเนินการ ตั้งแต่เรื่องข่าวสาร ข้อมูล การแก้ปัญหาความขัดแย้ง การจูงใจผู้ร่วมงาน เป็นต้น

กิติ ตยัคคานนท์ (2533 : 21) ได้กล่าวถึงผู้นำไว้ว่า ผู้นำคือบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือได้รับการยกย่องขึ้นเป็นหัวหน้าและเป็นผู้ตัดสินใจเนื่องจากเป็นผู้มีความสามารถในการปกครองบังคับบัญชา และจะพาให้ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือหมู่ชนไปในทางที่ดีหรือชั่วก็ได้

วิมล เหมือนคิด (2543 : 88) ได้ให้ความหมายของผู้นำไว้ว่า คือบุคคลที่มีความสามารถในการควบคุมหรือชี้นำพฤติกรรมของผู้อื่น ให้เป็นไปตามที่ผู้นำต้องการ

พรนพ พุกกะพันธุ์ (2544 : 1) ได้ให้ความหมายของผู้นำไว้ว่า คือบุคคลที่จะมาประสานช่วยให้คนทั้งหลายรวมกัน โดยที่ว่าจะเป็นการอยู่รวมกันก็ตาม หรือทำการร่วมกันก็ตาม ให้พากันไปด้วยดี สู่จุดหมายที่ตั้งงาม

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2544 : 12) กล่าวว่า ผู้นำเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติดังนี้

1. เป็นบุคคลที่ทำให้องค์การประสบความสำเร็จ
2. เป็นผู้มีบทบาทแสดงการติดต่อสื่อสารและแสดงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชา
3. การจูงใจให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม
4. ผู้นำมีส่วนทำให้เกิดวิสัยทัศน์ขององค์กรและพนักงาน
5. เป็นผู้สามารถใช้อำนาจอิทธิพลต่างๆทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อนำกลุ่มประกอบกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2548 : 2) ได้กล่าวถึงผู้นำไว้ว่า ผู้นำคือบุคคลที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งอาจโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง และเป็นที่ยอมรับของสมาชิกให้มีอิทธิพลและบทบาทเหนือกลุ่ม สามารถที่จะจูงใจชักนำหรือชี้ให้สมาชิกของกลุ่ม รวมพลังเพื่อปฏิบัติการกิจต่างๆ ของกลุ่มให้สำเร็จ

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (อ้างถึงใน สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์. 2548 : 1 ) ได้สรุปความหมายหรือให้นิยามของ ผู้นำไว้ดังนี้ ผู้นำคือบุคคลที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งใน 5 อย่างต่อไปนี้

1. มีบทบาทหรืออิทธิพลต่อคนในหน่วยงานมากกว่าผู้อื่น
2. มีบทบาทเหนือกว่าคนอื่น
3. มีบทบาทสำคัญที่สุดที่ทำให้หน่วยงานบรรลุเป้าหมาย
4. ได้รับเลือกจากผู้อื่นให้เป็นผู้นำ
5. เป็นหัวหน้าของกลุ่ม

## 1.2 ภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำเป็นลักษณะเฉพาะของบุคคลแต่ละคน มีผู้ให้คำจำกัดความของคำว่าภาวะผู้นำไว้ อาทิ

วิมล เหมือนคิด (2543 : 88) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำไว้ว่า หมายถึงกระบวนการหรือวิธีการที่ผู้นำใช้ในการบริหารงานให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

กวี วงศ์พุด (2542 : 17) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำว่า คือการที่ผู้นำใช้อิทธิพลในความสัมพันธ์ที่มีอยู่ต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่างๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนาจการ โดยใช้กระบวนการติดต่อซึ่งกันและกันเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย

กาญจน์ เรืองมนตรี (2549 : 6) ได้สรุปว่า ภาวะผู้นำเป็นความสามารถของบุคคลหนึ่งซึ่งอาจมาจากการแต่งตั้งหรือไม่ก็ได้ ที่สามารถชักจูงให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคลปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจ เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับบทบาท หน้าที่ พฤติกรรม และคุณลักษณะของบุคคลผู้ได้รับการยอมรับจากสมาชิกของกลุ่ม ให้เป็นผู้ควบคุมพฤติกรรมและให้เป็นผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการภารกิจขององค์กร

กิติ ตย์คานนท์ (2533 : 22) ได้กล่าวถึงภาวะผู้นำไว้ว่า คือศิลปะหรือความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะจูงใจหรือใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชา ในสถานการณ์ต่างๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนาจการ โดยใช้กระบวนการสื่อความหมายหรือการติดต่อซึ่งกันและกันให้ร่วมใจกับตนดำเนินการจนกระทั่งบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

จุมพล หนิมพานิช (2547 : 3) ได้กล่าวไว้ว่า ภาวะผู้นำหมายถึง ความสามารถที่ชักจูงให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจเพื่อให้เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์บรรลุผล

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2544 : 31) ได้กล่าวไว้ว่า ภาวะผู้นำหมายถึง พฤติกรรมส่วนตัวของบุคคลคนหนึ่งที่จะชักนำกิจกรรมของกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน (Shared goal) หรือเป็นความสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลระหว่าง ผู้นำ (Leader) และผู้ตาม (Followers) ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน (Shared purposes) หรือเป็นความสามารถที่จะสร้างความเชื่อมั่นและให้การสนับสนุนบุคคลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

สุเทพ พงศ์ศิริวัฒน์ (2548 : 3) ได้กล่าวถึงภาวะผู้นำไว้ว่า เป็นกระบวนการที่ผู้นำช่วยสร้างความชัดเจนแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้รับรู้ ว่า อะไรคือความสำคัญ ให้ภาพความเป็นจริงขององค์กรแก่ผู้อื่น ช่วยให้เห็นมองเห็นทางและจุดมุ่งหมายอย่างชัดเจนภายใต้ภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลก

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2540 : 197-200) ได้กล่าวเกี่ยวกับภาวะผู้นำไว้ว่า ผู้นำ คือบุคคลที่มีอิทธิพลต่อกุ่ม และสามารถนำกลุ่มปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร แหล่งของอิทธิพลอาจเป็นแบบทางการ เช่นตำแหน่งการบริหารซึ่ง

บุคคลมีอำนาจหน้าที่ภายในองค์การบุคคลอาจมีภาวะความเป็นผู้นำแบบง่าย ๆ เพราะตำแหน่งที่เขามีอยู่ในองค์กร แต่ว่าผู้นำทุกคนไม่ได้เป็นผู้จัดการ และผู้จัดการทุกคนไม่ได้เป็นผู้นำ แต่ในความเป็นจริงนั้นยังมีผู้นำที่ไม่เป็นทางการและมีอำนาจ มีอิทธิพลเหนือกว่าผู้นำทางการเหมือนกัน

### 1.3 ทฤษฎีว่าด้วยผู้นำ

แนวความคิดทฤษฎีเรื่องภาวะผู้นำนั้น เป็นแนวความคิดที่ได้มีการศึกษาวิจัยกันอย่างกว้างขวาง ได้มีนักวิชาการทำการศึกษาและกำหนดทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำไว้มากมาย ซึ่งอาจจัดกลุ่มได้ 3 แนวทางคือ (พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์ และ ชลิตา สรมณี. 2545 : 285)

1. กลุ่มทฤษฎีเกี่ยวกับคุณลักษณะผู้นำ (Traits of Leaders)
2. กลุ่มทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมผู้นำ (Leadership Behavior)
3. กลุ่มทฤษฎีทางด้านสถานการณ์ (Situational Theories)

ทฤษฎีเกี่ยวกับลักษณะของผู้นำ (Trait Theories) ก่อนปี ค.ศ.1940 การศึกษาผู้นำมักจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะของผู้นำ โดยถือว่าผู้นำเป็นเป็นผู้มีพรสวรรค์ตั้งแต่เกิด เช่น เป็นผู้ที่รูปร่างกายแข็งแรงมาก มีเพื่อนมาก เป็นต้น

ทวิ วังศ์พูน (2542 : 17) ได้แยกทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำออกเป็น 3 ทฤษฎี ใหญ่ ๆ คือ

1. ทฤษฎีลักษณะผู้นำ (Trait Theories) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าบุคคลบางคนเกิดมาพร้อมกับลักษณะบางประการที่จะช่วยสนับสนุนให้เขาเป็นผู้นำได้
2. ทฤษฎีพฤติกรรมผู้นำ (Behavior Theories) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าความสัมพันธ์ระหว่างแบบของผู้นำและความสำเร็จในสถานการณ์ที่ผู้นำมีความสามารถของความเป็นผู้นำ

3. ทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์ (Contingency Theories) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าแบบของพฤติกรรมของผู้นำเป็นเครื่องชี้ถึงแบบและความสำเร็จของความเป็นผู้นำ

วิมล เหมือนคิด (2543 : 88) ได้กล่าวถึงทฤษฎีภาวะผู้นำว่า มีนักวิชาการจำนวนมากที่ศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับภาวะผู้นำแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

1. ทฤษฎีคุณลักษณะผู้นำ ทฤษฎีนี้อธิบายว่า การที่บุคคลได้เป็นผู้นำเพราะมีบุคลิกลักษณะและความสามารถเหนือบุคคลอื่น ภาวะผู้นำจึงไม่ใช่ลักษณะประจำของทุกคน แต่เป็นคุณลักษณะบางอย่างซึ่งถ้ามีอยู่ในก็จะทำให้บุคคลนั้นมีโอกาสเป็นผู้นำกลุ่มได้มากกว่าคนอื่น ๆ คุณลักษณะที่สำคัญได้แก่

- 1.1 มีความเฉลียวฉลาด
- 1.2 มีวุฒิภาวะทางสังคม และใจกว้าง
- 1.3 มีแรงจูงใจภายใน และแรงขับเคลื่อนด้านความสำเร็จ
- 1.4 มีเจตคติทางมนุษยสัมพันธ์

2. ทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์ ทฤษฎีนี้อธิบายว่า ผู้นำเกิดขึ้นเพราะมีสถานการณ์บางอย่าง ทำให้บุคคลต้องแสดงบทบาทผู้นำ หรือต้องพัฒนาภาวะผู้นำขึ้นมา สถานการณ์ที่จะก่อให้เกิดผู้นำมีหลายแบบ ได้แก่

- 2.1 การที่ต้องดำรงตำแหน่งผู้นำ
- 2.2 การเป็นศูนย์กลางของโครงสร้าง และการสื่อสารภายในกลุ่ม
- 2.3 ขนาดของกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มที่มีใหญ่
- 2.4 ภาวะคับขัน

เดโซ สวานานนท์ (อ้างถึงใน แสงตะวัน มโยทาร์. 2547 : 16) กล่าวถึงทฤษฎีความเป็นผู้นำว่าการที่บุคคลจะเป็นผู้นำได้นั้น มีปัจจัยต่าง ๆ ที่สนับสนุนให้เป็น อาจแบ่งได้เป็น 3 ทฤษฎีด้วยกัน คือ

1. ทฤษฎีลักษณะถาวร ทฤษฎีนี้กล่าวโดยสรุปได้ว่า ผู้ที่จะเป็นผู้นำได้นั้นจะต้องมีคุณลักษณะพิเศษในตัว เป็นลักษณะถาวรที่มีอยู่ในตัวผู้นำนั้น ๆ โดยเกิด ผู้ที่มีคุณลักษณะผู้นำติดตัวอย่างนี้ ไม่ว่าจะอยู่ในสภาวะอย่างไร ไม่ว่าจะมีความพื้นฐานวัฒนธรรมเป็นเช่นใด เขาจะต้องเป็นผู้นำของหมู่คณะขึ้นมาจนได้

2. ทฤษฎีลักษณะถาวรรวม ทฤษฎีนี้เชื่อว่าผู้นำแต่ละคนย่อมจะมีลักษณะถาวรเป็นรูปแบบหนึ่ง และเชื่อว่ารูปแบบของลักษณะถาวรแสดงความเป็นผู้นำ นั้น จะแปรผันแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ต่าง ๆ

3. ทฤษฎีสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ทฤษฎีนี้เชื่อว่าการกล่าวถึงความเป็นผู้นำ นั้นจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบซึ่งสัมพันธ์กันและกันอยู่หลายประการจะคำนึงถึงแต่เฉพาะลักษณะถาวรความเป็นผู้นำไม่ได้ ปัจจัยองค์ประกอบที่เกี่ยวกับความเป็นผู้นำนั้น มีดังนี้คือ

- 3.1 บุคลิกภาพของผู้นำ
- 3.2 ทักษะ ความต้องการ และปัญหาของผู้ตาม
- 3.3 หมู่คณะนั้น ซึ่งจะต้องคำนึงถึงโครงสร้างของหมู่คณะนั้นด้วย
- 3.4 สถานการณ์ต่าง ๆ เช่น ลักษณะของงาน ลักษณะของสถานที่ เป็นต้น

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2540 : 197) ได้กล่าวเกี่ยวกับทฤษฎีคุณลักษณะผู้นำไว้ว่า ทฤษฎีคุณลักษณะผู้นำ (Trait theories of leadership) คือทฤษฎีซึ่งเสาะแสวงหาคุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ ด้านสังคม ด้านร่างกาย หรือด้านสติปัญญา ซึ่งแยกให้เห็นความแตกต่างของคนที่เป็นผู้นำออกจากคนที่ไม่ได้เป็นผู้นำ คุณลักษณะ 6 ประการของผู้นำมีดังนี้

1. มีพลังและความทะเยอทะยานสูง
2. มีความปรารถนาที่จะนำผู้อื่น
3. มีความซื่อสัตย์สุจริตและความซื่อตรง
4. มีความเชื่อมั่นในตนเองสูง
5. มีความเฉลียวฉลาด
6. มีความรอบรู้ในการทำงาน

#### 1.4 ประเภทของผู้นำ

ผู้นำแบ่งได้หลายประเภท ตามที่มีนักวิชาการ และผู้ศึกษาวิจัยได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับประเภทของผู้นำไว้ อาทิ

กวี วงศ์พุ่ม (2542 : 23) ได้จัดประเภทผู้นำที่ได้รับอำนาจมี 3 ประเภทคือ

1. ผู้นำใช้พระเดช (Legal Leadership) ผู้นำลักษณะนี้มักถืออำนาจที่ได้รับตามกฎหมายเป็นข้ออ้าง มักใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ ทำทุกอย่างที่ตนพอใจโดยไม่มีการยัดเยียด
2. ผู้นำใช้พระคุณ (Charismatic Leadership) ผู้นำลักษณะนี้มีได้ใช้อำนาจที่ตนมีอยู่เป็นเครื่องมือในการบริหาร แต่ใช้อำนาจและศิลปะของการเป็นผู้นำที่ตนมีอยู่ก่อให้เกิดศรัทธาจากผู้ใต้บังคับบัญชา ช่วยให้เกิดความเห็นอกเห็นใจตามมา และมุ่งสร้างมนุษยสัมพันธ์ในหมู่ผู้ร่วมงาน ก่อให้เกิดความเคารพนับถือ และมีผลผลักดันให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานด้วยความเต็มใจ

3. ผู้นำแบบพ่อพระ (Symbolic Leadership) ผู้นำลักษณะที่เป็นผู้นำที่พยายามทำตนให้ควรแก่การเคารพนับถือ ตามตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ที่ได้รับ โดยให้ความเห็นอกเห็นใจและความเป็นธรรมแก่ทุกคน

พรนพ พุคะพันธ์ (2544 : 20) ได้วิเคราะห์แบบของผู้นำ หรือ ผู้บังคับบัญชา มีลักษณะการศึกษาได้ 3 ประการคือ

1. พิจารณาจากการที่ผู้นำได้มาซึ่งอำนาจ ได้ยึดหลักการพิจารณาจากพฤติกรรมของผู้นำที่ได้ดำเนิน ไปโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ (Authority) และอำนาจบารมี

(Power) ทั้งในลักษณะที่เป็นพิธีการ (Formal) และไม่เป็นพิธีการ (Informal) เป็นเครื่องมือ ซึ่งอาจจะจำแนกผู้นำประเภทนี้ได้ 3 แบบคือ

1.1 ผู้นำใช้พระเดช (Legal Leadership) ผู้นำแบบนี้เป็นผู้นำที่ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาตามกฎหมาย

1.2 ผู้นำใช้พระคุณ (Charismatic Leadership) คือผู้นำที่ได้มาซึ่งอำนาจอันเกิดขึ้นจากบุคลิกภาพอันเป็นคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคลผู้นั้น มิใช่อำนาจอันเกิดจากตำแหน่งหน้าที่ของผู้นั้น

1.3 ผู้นำแบบพ่อพระ (Symbolic Leadership) คือผู้นำที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแต่ไม่ได้ใช้อำนาจในการปกครองบังคับบัญชาหรือสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม แต่บุคคลเหล่านั้นปฏิบัติตามเพราะเกิดศรัทธาหรือสัญลักษณ์ในตัวผู้นั้นมากกว่า

2. พิจารณาจากวิธีการที่ผู้นำใช้อำนาจ แบ่งออกได้เป็น 3 แบบคือ

2.1 ผู้นำแบบเผด็จการ (Autocratic Leadership) หรือ อัดนิยม คือใช้อำนาจต่าง ๆ ที่มีอยู่ในการสั่งการแบบเผด็จการโดยรวบอำนาจ ไม่ให้โอกาสผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น

2.2 ผู้นำแบบเสรีนิยม (Laisser - Faire Leadership) ผู้นำแบบนี้เกือบไม่มีลักษณะการเป็นผู้นำอยู่เลย คือให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการใด ๆ ก็ตามโดยเสรีซึ่งการกระทำนั้นต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย กฎระเบียบหรือข้อบังคับที่กำหนดไว้

2.3 ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leadership) ผู้นำแบบนี้เป็นผู้นำที่ประมวลเอาความคิดเห็นข้อเสนอแนะจากคณะบุคคลที่อยู่ใต้บังคับบัญชามาประชุมร่วมกันเพื่อเอาความคิดที่ดีที่สุดมาใช้

3. พิจารณาจากบทบาทที่ผู้นำแสดงออก การจำแนกตามลักษณะนี้จำแนกตามแบบที่ผู้นำแสดงออกตามลักษณะและบทบาทของผู้นั้นคือ

3.1 ผู้นำแบบบิดา- มารดาปกครองบุตร (Parental Leadership) ผู้นำแบบนี้ปฏิบัติตนเหมือนพ่อ-แม่ปกครองลูก คือ ทำตนเป็นพ่อแม่ผู้ใต้บังคับบัญชาและปรารถนาให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเชื่อฟังปฏิบัติตามที่ตนได้ออกคำสั่ง

3.2 ผู้นำแบบนักการเมือง (Manipulator Leadership) ผู้นำแบบนี้พยายามสะสมและใช้อำนาจ โดยอาศัยความรู้และตำแหน่งหน้าที่ของผู้อื่นมาแอบอ้างเพื่อให้ตนมีความสำคัญและเข้ากับสถานการณ์นั้นๆ ได้

3.3 ผู้นำแบบผู้เชี่ยวชาญ (Expert Leadership) ผู้นำแบบนี้เกือบจะเรียกว่า ไม่ได้เป็นผู้นำตามความหมายทางการบริหาร เพราะมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ Staff ผู้นำแบบนี้มักเป็นผู้เชี่ยวชาญมีความรู้เฉพาะอย่าง

### 1.5 คุณลักษณะของผู้นำ

คุณลักษณะของผู้นำ หมายถึงแบบอย่างแห่งพฤติกรรม และสิ่งที่ปรากฏให้เห็น และชี้หรือแสดงถึงความดี หรือลักษณะประจำของบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อิทธิพลหรือความสามารถในการจูงใจให้ผู้ร่วมงานร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ (วีระ ภูระหงษ์. 2547 : 10)

1.5.1 แนวคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะ ได้มีผู้ให้ความหมายของคุณลักษณะไว้หลายประการดังนี้

คุณลักษณะ หมายถึงเครื่องหมายที่ชี้ให้เห็นถึงความดี หรือลักษณะประจำตัวของบุคคล (พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน ฉบับ พ.ศ.2542. 2546 : 253)

คุณลักษณะ ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า (Characteristics) มีความหมายตามประมวลศัพท์บัญญัติของกรมวิชาการว่า หมายถึง เครื่องมือที่ชี้ให้เห็นถึงความดี หรือลักษณะประจำตัวของบุคคล (ผ่องศรี ปิยะยาตั้ง. 2548 : 35)

1.5.2 แนวคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะผู้นำที่ดี ได้มีผู้ให้คุณลักษณะของผู้นำที่ดีไว้หลายประการดังนี้

กวี วงศ์พูน (2542 : 109 - 110) ได้สรุปคุณลักษณะของผู้นำที่ดี ได้แก่

1. การศึกษาดี
2. มีความเฉลียวฉลาด
3. มีความเชื่อมั่นในตนเอง
4. มีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรและสังคม
5. มีจิตสำนึกที่จะทำความดี
6. มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
7. มีความเพียรพยายาม
8. มีความรับผิดชอบ
9. มีความกล้า
10. มีความตื่นตัวและรอบรู้สถานการณ์ตลอดเวลา
11. มีความสามารถในการปรับตัวปรับอารมณ์



12. มีความสามารถในการพูด
13. มีอารมณ์ขัน
14. มีความสามารถทางด้านกีฬา
15. มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมดี
16. มีความมุ่งมั่นที่จะสร้างผลงานและมาตรฐานในการทำงาน
17. เป็นที่ฟังของคนอื่น ได้
18. เป็นผู้มีความวินัยในตนเอง
19. เป็นผู้มีความสุขทางกายและทางใจดี
20. เป็นผู้มีความมนุษยสัมพันธ์ดี
21. มีความสามารถจัดหน่วยงานได้ดี
22. มีความสามารถตัดสินใจได้ดี
23. มีเหตุผล ฟังความคิดของผู้อื่นและลูกน้อง
24. ส่งเสริมให้ผู้อื่นได้บังคับบัญชาก้าวหน้า
25. เป็นผู้มีความยุติธรรม
26. มีความเสียสละสูง
27. มีพรหมวิหาร 4 ในการทำงาน
28. มีบุคลิกลักษณะที่ดี
29. ไม่เคร่งกระเบียบบเกินไป
30. เป็นผู้มีความใจคอหนักแน่น สุขุม รอบคอบ ไม่หุนเหิน
31. มีความจริงใจ เปิดเผย เป็นคนตรง
32. มีเทคนิคในการยกย่อง ชมเชย
33. มีศักดิ์ศรี มีเกียรติ
34. เข้ากับคนได้ทุกกลุ่มทุกสังคม
35. มีความพร้อมที่จะนำผู้อื่น
36. มีความรู้ในหน้าที่การงานดี
37. มีความสามารถจูงใจผู้อื่นได้ดี
38. มีความสามารถประเมินผลได้
39. มีความสามารถคัดเลือกและพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชา
40. มีความสามารถสร้างความสามัคคีได้

41. เป็นผู้เข้าใจตนเองและบังคับตนเองได้
42. ไม่โอ้อวด ทรงง ะโสโอหัง
43. มีความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น
44. มีความซื่อสัตย์ จงรักภักดี
45. มีความสุจริตใจต่อทุกคน
46. เป็นผู้ที่ไม่ถูกรุขเหี้ยมข่มขู่ผู้อื่น

เทรวาทา (Trewatha) ได้จำแนกคุณลักษณะผู้นำไว้ 4 ด้าน คือ (เทรวาทา. อ้างถึงใน ผ่องศรี ปิยะยาตัง. 2548 : 38 )

1. คุณลักษณะทางกาย ประกอบด้วย ความสูง น้ำหนัก รูปร่างหน้าตา ความมีพลังและความอดทนของร่างกาย
2. คุณลักษณะทางบุคลิกภาพ ประกอบด้วย ความทะเยอทะยาน ความเชื่อมั่นในตนเอง ความซื่อสัตย์ ความมีมานะและความคื้อร้น ความมีจินตนาการ
3. คุณลักษณะทางสังคม ประกอบด้วย ความเห็นอกเห็นใจ ความแนบเนียน ความเชื่อถือ ความมีฐานะ ความสามารถที่จะร่วมงาน
4. คุณลักษณะส่วนบุคคล ประกอบด้วยความสามารถในการพูด ความรอบรู้ ความสามารถในการวินิจฉัย ความสามารถทางสติปัญญา ความสามารถในการทำงาน ความสำเร็จ และความรับผิดชอบ

วีระ บุญเพ็ง (2550 : 14-21) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะผู้ที่จะเป็นผู้นำได้ จากการศึกษาทัศนคติของนักวิชาการหลาย ๆ คน โดยสรุปได้ 4 ด้านคือ

1. ด้านภาวะผู้นำ ควรมึคุณลักษณะตามมิติต่างๆ ดังนี้

1.1 ความมีวิสัยทัศน์ ได้แก่ มองการณ์ไกล ประสพการณ์กว้างขวาง แสวงหาความรู้ใหม่ มีความรู้เทคโนโลยีใหม่ สามารถในการใช้คอมพิวเตอร์ ชอบคิดนอกกรอบ มีการวางแผนในการทำงาน พร้อมรับความรู้ใหม่ๆ นำเอานวัตกรรมใหม่มาใช้ในการทำงานหรือแก้ปัญหา มีความทะเยอทะยานใฝ่สูง

1.2 ความสามารถสร้างพลังใจ ได้แก่วางตัวคิน่าหนักถือ มีอารมณ์ดี เข้าสังคมได้ดี ให้ความร่วมมือกับผู้อื่น เป็นคนคบคนง่าย มนุษย์สัมพันธ์ดี จงรักภักดีต่อเพื่อนร่วมงาน ความสามารถในการสนทนา สุภาพเรียบร้อย เห็นอกเห็นใจผู้อื่น ใ้รางวัลเมื่องานสำเร็จ

1.3 ความสามารถในการปฏิบัติงาน ได้แก่สุขภาพดี สนุกกับการทำงาน มีความรู้ในการทำงาน มุ่งมั่นทำงานจนสำเร็จ รับผิดชอบในหน้าที่ มีความสามารถในการสื่อสาร สามารถวัดและประเมินผลงาน งานที่ทำมีคุณภาพ

1.4 ความมีใจเป็นธรรม ได้แก่มีความซื่อสัตย์ จิตใจมั่นคง มีความยุติธรรม เคารพในความคิดผู้อื่น มีเหตุผล ตรงไปตรงมา ตรงต่อเวลา มีใจเป็นกลาง ไม่อ้างเอาผลงานของคนอื่นมาเป็นของตน เชื่อถือได้

1.5 มีความใจกว้าง ได้แก่มีความใจกว้าง เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ไม่ชอบเห็นแก่ตัว เสียสละ ยอมรับฟังความเห็นของผู้อื่น ไม่มีทิฐิ เป็นประชาธิปไตย ช่วยเหลือผู้อื่น มอบอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

1.6 ความเฉลียวฉลาด ได้แก่ มีสติปัญญา เขาว่าไหวพริบ ตัดสินใจรวดเร็ว มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความคิดรอบคอบ มีความรอบรู้ คล่องแคล่วว่องไว ตื่นตัวอยู่เสมอ พัฒนาตนเองอยู่เสมอ กระตุ้นจินตนาการของตนเอง

1.7 ความกล้าหาญ ได้แก่มีความเชื่อมั่นในตนเอง เป็นคนกล้า รับผิดชอบ ไม่ย่อท้อต่ออุปสรรค ยึดมั่นในหลักการที่ถูกต้อง ร่วมรับผิดชอบ ขอบการการทำงานที่ท้าทาย

## 2. ด้านการบริหารจัดการ ควรมีคุณลักษณะตามมิติต่าง ๆ ดังนี้

2.1 การวางแผน ให้โอกาสเพื่อนร่วมงานมีส่วนร่วมในความสำเร็จของงาน สามารถในการแปลแผนให้ผู้อื่น มีความสนใจในการวางแผนวางแผนที่เป็นระบบ มีความรู้เกี่ยวกับปัญหาสังคม เป็นคนแก้ปัญหาเก่ง มีอุดมการณ์สูง มองการณ์ไกล วางแผนเพื่ออนาคต กิดริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่ มีความคิดเชิงรุก มีทักษะการวางแผน มีความคิดที่กว้างไกล มองเห็นแนวโน้มของเทคโนโลยีในอนาคต

2.2 การจ้ดจ้งการ ได้แก่ สร้างสภาพการทำงานที่เหมาะสม ให้คำปรึกษาหารือด้วยใจจริง เข้าใจในทฤษฎีและแนวปฏิบัติในที่ทำงาน ให้ทำงานแทนกันได้ มีทักษะการบริหารจัดการ

2.3 การบังคับบัญชา ได้แก่มีความสามารถในการวินิจฉัยงาน ตัดสินใจเลือกทางปฏิบัติที่ดี สั่งงานต้องดูกาลเทศะ คำสั่งชัดเจนพอที่ผู้รับนำไปปฏิบัติได้ สร้างขวัญและกำลังใจและความพึงพอใจแก่เจ้าหน้าที่ ไม่ชมเชยพร่ำเพรื่อเกินไป ให้โอกาสผู้ร่วมงานมีความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่ง มีระบบที่เที่ยงธรรมในการร้องทุกข์ สอนงานให้ผู้ร่วมงาน พัฒนาฝีมือผู้ร่วมงานอยู่เสมอ รู้จักวิธีบำรุงขวัญเจ้าหน้าที่

2.4 การประสานงาน ได้แก่ สามารถเข้าหุ้บุคคลได้ มีความเป็น  
กันเอง สนใจในกิจกรรมของสังคม ให้ความร่วมมือกับผู้อื่น สามารถในการประสาน  
ประโยชน์ เป็นนักการตลาด สามารถสื่อสารได้ดี

### 3. ด้านมนุษยสัมพันธ์ ควรมีคุณลักษณะตามมิติต่าง ๆ ดังนี้

3.1 หลักความต้องการ การให้เครื่องอุปโภคบริโภค ให้รางวัลหรือ  
ค่าตอบแทน ให้ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ให้การยกย่องนับถือให้เกียรติซึ่งกันและ  
กัน ให้ความเจริญก้าวหน้า ให้ทำงานตามความรู้ความสามารถ ใช้ระบบคุณธรรมในการ  
ทำงาน

3.2 หลักการจงใจ ให้ความรักใคร่ชมเชย การใช้ปิยวาจา ให้มีส่วน  
ร่วมในการตัดสินใจ จัดกิจกรรมนันทนาการ มอบหมายงานให้ทำ

3.3 หลักความแตกต่างระหว่างบุคคล ให้ทำงานตามความถนัด ให้  
คำปรึกษาแนะนำ ให้การยอมรับนับถือซึ่งกันและกัน มองโลกในแง่ดีเสมอ เห็นอกเห็นใจ  
ผู้อื่น ไม่ทำตนเป็นเจ้าขุนมูลนาย

3.4 หลักการกลุ่มสัมพันธ์ วางตนเสมอต้นเสมอปลาย ทำแต่สิ่งที่มี  
ประโยชน์ให้กันและกัน ให้การช่วยเหลือเจือจุน ออกกั้้นอดทนต่อการตำหนิมีความจริงใจต่อ  
กัน ยินดีกับเพื่อนร่วมงานที่ได้ดี ไม่แก่งแย่งชิงดีชิงเด่นกัน การทำงานเป็นทีม

### 4. ด้านจริยธรรม ควรมีคุณลักษณะตามมิติต่าง ๆ ดังนี้

4.1 หลักการของความสัจ การรักษาความสัจ ซึ่งได้แก่ความสัจทาง  
กาย เช่นการไม่ประพฤติชั่ว การไม่เบียดเบียนผู้อื่นเป็นต้น ทางวาจา เช่นการพูดแต่ความ  
จริงไม่นินทาว่าร้าย ไม่พูดประชดเป็นต้น ทางใจ ได้แก่การนึกคิดแต่สิ่งที่ดีงาม ไม่อาฆาต  
ปองร้ายผู้อื่น มีความจริงใจต่อตนเองที่จะ ประพฤติปฏิบัติแต่สิ่งที่เป็นระ โยชน์และเป็นธรรม

4.2 หลักการความอดกลั้้นหรือ ข่มใจ (ทมะ) การรู้จักข่มใจตนเอง  
ฝึกใจตนเอง ให้ประพฤติปฏิบัติอยู่ในความสัจย์ ความดีนั้น การควบคุมสติ ไตร่ตรองโดย  
ใช้เหตุผล ฯ ล ฯ การควบคุมจิตให้คิดทำแต่ความดี ควบคุมจิตใจให้มีจิตสำนึกที่มีเหตุผล  
ควบคุมจิตใจให้เลิกปฏิบัติแต่สิ่งที ูกต้องฝึกควบคุมจิตใจให้คิดปฏิบัติแต่สิ่งทีที่สังคม  
ยอมรับ ฝึกใจตนเองให้ตั้งอยู่ในความไม่ประมาท

จากการศึกษาแนวคิดและคำนิยามของนักวิชาการและผู้ทำการศึกษาวิจัยส่วนใหญ่  
ผู้ศึกษาจึงสรุปได้ว่า

ผู้นำหมายถึง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมาหรือได้รับการยกย่องให้เป็นผู้ตัดสินใจ มีความสามารถในการปกครองบังคับบัญชาและสามารถพาผู้ตาม หรือผู้ใต้บังคับบัญชา ไปในทางที่ต้องการ โดยใช้อำนาจตามกฎหมาย หรืออิทธิพลในความสัมพันธ์ที่มีอยู่ในสถานการณ์ต่าง ๆ และความสามารถที่จะชักจูงให้ผู้อื่นคล้อยตามเพื่อดำเนินการไปสู่จุดหมายของตนได้

ภาวะผู้นำหมายถึง ความสามารถของบุคคลในการปกครองบังคับบัญชา ความสามารถในการใช้อิทธิพลต่อคนอื่นและกลุ่ม และสามารถพาผู้ตามหรือผู้ใต้บังคับบัญชา ไปในทางที่ต้องการเพื่อดำเนินการตามแผนไปสู่จุดหมายขององค์กรด้วยความเต็มใจ เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับบทบาท อำนาจ หน้าที่ พฤติกรรม และคุณลักษณะของบุคคลผู้ที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกของกลุ่ม

คุณลักษณะผู้นำที่พึงประสงค์ตามทัศนะของผู้ศึกษาจากการศึกษาแนวคิดของนักวิชาการและผู้ทำการศึกษาต่าง ๆ ที่สำคัญจะมี 4 ด้านคือ

1. คุณลักษณะทางการบริหาร ประกอบด้วย การมีประสบการณ์ในการทำงานสูง การแก้ไขปัญหา การวางแผนบริหารงาน การปกครองบังคับบัญชา มีความคิดริเริ่มในการทำงาน ความรอบรู้ในกฎหมายระเบียบข้อบังคับ ความสามารถในการจูงใจผู้อื่น มีความกล้าในการตัดสินใจ ความสามารถประสานงานกับส่วนราชการอื่น ๆ

2. คุณลักษณะทางบุคลิกภาพ ประกอบด้วย มีลักษณะร่างกายแข็งแรง มีความเฉลียวฉลาด มีวัยวุฒิสูง มีวุฒิการศึกษาในระดับสูง จบการศึกษาในด้านที่เกี่ยวข้อง มีความอ่อนน้อมถ่อมตนมีมรรยาทกับประชาชน มีความเด็ดขาดในการตัดสินใจ มีความสามารถในการพูด

3. คุณลักษณะด้านมนุษยสัมพันธ์ ประกอบด้วย เป็นผู้นำในการสร้างความสามัคคีในหมู่คณะ มีความเป็นมิตรให้โอกาสประชาชนพบปะง่าย การพบปะเยี่ยมเยียนประชาชน การเห็นอกเห็นใจผู้อื่น การให้การยอมรับผู้อื่น การสร้างความร่วมมือกับประชาชน การปรับตัวเข้าหาเพื่อนร่วมงาน ยอมรับในความแตกต่างของบุคคล

4. ด้านคุณธรรมจริยธรรม ประกอบด้วย ได้แก่ความซื่อสัตย์สุจริต ใช้ความคิดหรือผลงานในการสร้างคุณนิยม ประกอบอาชีพที่สุจริต การประพฤติแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์ มีความเสียสละ ไม่หาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง มีความยุติธรรมในการปกครองบังคับบัญชา

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

### 2.1 ความหมายของการบริหาร

คำว่า การบริหารมาจากศัพท์ภาษาอังกฤษว่า Administration ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า Ministair หมายถึงการบริหาร เป็นเรื่องราวการทำกิจกรรมของมนุษย์ การร่วมมือประสานงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้ มีผู้ให้คำจำกัดความหรือนิยามความหมายของการบริหารไว้หลายประการดังนี้

บริหาร หมายถึง ออกคำสั่ง ; ปกครอง เช่นบริหารส่วนท้องถิ่น; ดำเนินการ, จัดการเช่นบริหารธุรกิจ (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานฉบับ พ.ศ.2542. 2546 : 609 )

การบริหาร หมายถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้แล้ว (เดโช สวนานนท์. 2545 : 142 )

กวี วงศ์พูน (2542 : 3) ได้สรุปความหมายของการบริหารไว้ว่า เป็นการนำเอา คน เงิน วัสดุ เทคโนโลยี มาร่วมกันอย่างมีระบบ เพื่อนำมาซึ่งผลผลิตตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

มาลินี จุโฑปะมา (2542 : 340) ได้สรุปความหมายของการบริหารไว้ว่า การบริหารหมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมดำเนินการเพื่อให้เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ที่ได้ร่วมกันกำหนดไว้ โดยอาศัยกระบวนการอย่างมีระเบียบ และใช้ทรัพยากรอันได้แก่ คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ ตลอดจนเทคนิคและวิธีการต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม การบริหารใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจการในกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์ และชลิดา ศรีมณี (2544 : 3) ได้สรุปความหมายของการบริหารไว้ว่า การบริหารเป็นความพยายามดำเนินงาน หรือเป็นขบวนการใด ๆ ของบุคคล ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งใจเอาไว้ โดยคำนึงถึงการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ เป็นการค้าดำเนินงานหรือขบวนการที่เกิดขึ้นในองค์การ

การบริหารเป็นกระบวนการและเป็นชุดกิจกรรมรวมถึงภารกิจที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน ประกอบไปด้วยดังนี้ (ชาอุชัย อาจินสมาจาร อ่างถึงในชนิตา ศรีมหันโต. 2550 : 24 )

1. การวางแผน (Planning) ตัดสินใจว่าจะดำเนินการตามเป้าหมายอะไรสำหรับอนาคตและอย่างไร จึงจะให้เป้าหมายเหล่านั้นสัมฤทธิ์ผล

2. การจัดองค์การ (Organizing) การจัดกลุ่ม/การมอบหมายกิจกรรมและการให้อำนาจหน้าที่เพื่อการดำเนินการ
3. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) กำหนดความต้องการของทรัพยากรมนุษย์และการเลือกสรร การคัดเลือก การฝึกอบรมการพัฒนาพนักงานเพื่อใช้ในการทำงานให้แล้วเสร็จ
4. การสั่งการ (Commanding) การชี้แนะและการสั่งการให้เกิดพฤติกรรมของพนักงานสู่การทำจุดมุ่งหมายให้สำเร็จ
5. การควบคุม (Controlling) การวัดผลการปฏิบัติงาน เทียบกับจุดมุ่งหมาย การตรวจจับปัญหาและแนวทางแก้ไข

## 2.2 ผู้นำกับผู้บริหาร

ผู้นำกับผู้บริหารสามารถสรุปความแตกต่างได้ดังนี้ (ชนิดา ศรีมหันโต 2550 : 23)

1. ผู้นำอาศัยอำนาจและอิทธิพล ในการปกครองบังคับบัญชาผู้อื่น อำนาจและอิทธิพล เกิดจากความสามารถของบุคคล ที่จะกระตุ้น จูงใจ หรือสั่งการให้คนอื่นปฏิบัติตาม ทั้งอำนาจและอิทธิพลมาจากผู้นำเอง แต่อาจมีผู้นำบางคนที่มีศิลปะการใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ในการบังคับบัญชาผู้อื่น นั้นหมายความว่าผู้บริหารบางคนมีความเป็นผู้นำด้วย ส่วนผู้บริหารจะอาศัยอำนาจหน้าที่ ในการปกครองบังคับบัญชาผู้อื่น ซึ่งเป็นอำนาจที่ได้จากตำแหน่งที่ผู้บริหารครอบครอง การปฏิบัติงาน โดยอาศัยอำนาจหน้าที่เพียงอย่างเดียว อาจไม่เพียงพอ ผู้ใต้บังคับบัญชาอาจปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้บริหารเป็นผลให้งานสำเร็จ แต่ผู้ใต้บังคับบัญชาอาจปฏิบัติงานด้วยความฝืนใจผลงานอาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กรณีเช่นนี้ผู้บริหารก็เป็นเพียงผู้บริหารแต่ไม่มีภาวะผู้นำ

2. ผู้นำอาจมีตำแหน่งหรือไม่มีตำแหน่งในองค์การ ผู้นำบางคนไม่มีตำแหน่งใด ๆ ใน องค์การ แต่คนส่วนมากยอมรับปฏิบัติตามเขาทั้งที่หรือ ไม่มีตำแหน่ง ทั้งนี้เพราะเขาใช้ความสามารถของตนทำให้คนอื่นคล้อยตามหรือปฏิบัติตาม จึงได้ชื่อว่าเป็นผู้นำ แต่อาจมีผู้นำบางคนที่มีทั้งความสามารถในการบังคับบัญชาคนอื่นและตำแหน่งบริหาร บุคคลเช่นนี้จึงเป็นได้ทั้งผู้นำและผู้บริหาร

ส่วนผู้บริหารเป็นผู้ที่มีตำแหน่งบริหารรองรับ เขาอาศัยอำนาจตามตำแหน่งในการปกครองบังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชา

3. ผู้นำปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในสถานการณ์หนึ่ง ซึ่งวัตถุประสงค์นั้น ๆ อาจเป็นวัตถุประสงค์ขององค์กร หรือวัตถุประสงค์ของผู้นำเอง การปฏิบัติงานของผู้นำอาจเป็นเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามเจตนาของผู้นำโดยที่ไม่เกี่ยวข้องกับองค์กรก็ได้ การเป็นผู้นำจึงมีความหมายกว้างกว่าผู้บริหาร

จากการศึกษาแนวคิดและค่านิยมของนักวิชาการและผู้บริหารศึกษาวิจัยส่วนใหญ่สามารถสรุปได้ว่า การบริหารหมายถึง การบริหารเป็นความพยายามดำเนินงาน หรือเป็นขบวนการใด ๆ ของกลุ่มบุคคล เป็นการดำเนินงานหรือขบวนการที่เกิดขึ้นในองค์กร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ตั้งเอาไว้ โดยคำนึงถึงการจัดการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ และความสำคัญของการบริหารเนื่องจากองค์กรเป็นการรวมกันของคนจำนวนมากดังนั้นสังคมหรือองค์กร จึงจำเป็นต้องมีการบริหารเพื่อจัดการเรื่องต่าง ๆ ในองค์กรนั้น โดยมีผู้นำในการบริหารคือผู้บริหารขององค์กรนั้นเป็นผู้ควบคุมดูแลการดำเนินงานของบุคลากรในองค์กรนั้นๆ

### 3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

#### 3.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นนี้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมายซึ่งส่วนใหญ่จะมีหลักการสำคัญคล้ายคลึงกัน จะมีความแตกต่างกันเล็กน้อยในรายละเอียดปลีกย่อย อาทิ

ถวัลย์รัตน์ วรเทพพิพิงษ์ (2544 : 253) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดระบบการปกครองของชุมชนที่มีอาณาเขตแน่นอน แต่ไม่มีอำนาจอธิปไตยแยกตัวเป็นอิสระไปจากรัฐหรือประเทศ เป็นชุมชนที่มีสิทธิจัดบริการตามที่กฎหมายกำหนด มีการจัดองค์กรที่จำเป็นเพื่อออกข้อบัญญัติในการจัดการที่เกี่ยวกับท้องถิ่นของตนโดยอิสระ

เชาวนวัศ เสนพงศ์ (2546 : 29) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการต่าง ๆ โดยให้ประชาชนเข้าไปบริหารงานในองค์กรที่หน้าที่ปกครองท้องถิ่น ทำการบริหารโดยมีเจ้าหน้าที่และงบประมาณของตนเอง ซึ่งองค์กรนี้ถือได้ว่าเป็นสถาบันที่แบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลในการบริหารกิจการต่าง ๆ องค์กรนี้จะป็นองค์กรที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นรัฐบาลจะทำหน้าที่กำกับดูแล แต่องค์กรนี้มีสิทธิและอำนาจตามกฎหมายบัญญัติในการกำหนดนโยบายและบริหารกิจการให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้



อุทัย หิรัญโต (อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม. 2548 : 29) ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองท้องถิ่นและดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วนทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมจากรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

### 3.2 องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น มีองค์ประกอบ 8 ประการ (อุทัย หิรัญโต. 2523 อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม. 2548 : 30) คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่าหากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาคด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้ง จากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการ ปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ใน สายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษี ตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีราย ได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุง ท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการ กำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมี อิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่ามิอิสระ เต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิตะนั้นแล้วท้องถิ่นจะ กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

### 3.3 ความสำคัญและความจำเป็นของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งในแง่การพัฒนาชุมชนและ การปกครองระบบประชาธิปไตย นอกจากความสำคัญแล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็น เรื่องจำเป็นเพราะสังคมที่กว้างใหญ่มีอาณาเขตใหญ่โดยย่อเป็นเรื่องยากที่จะให้รัฐบาลกลาง ดูแลได้ทั่วถึง จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นได้ช่วยเหลือตนเอง ความสำคัญและความจำเป็นของการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสรุปได้ดังนี้

ลิจิต ธีรเวคิน (2548 : 335) กล่าวไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนช่วย แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในแง่ที่ว่า ผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นและผู้มีส่วนท้องถิ่นย่อมจะเข้าใจ ถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นดีกว่าคนต่างถิ่น ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมี ผลสำคัญคือทำให้ท้องถิ่นรู้จักการแก้ปัญหาด้วยตนเอง โดยรัฐบาลกลางเป็นแต่เพียงหน่วย ส่งเสริมด้วยงบประมาณบางส่วน และด้วยความรู้ทางเทคนิคโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการ

พัฒนาชนบทซึ่งเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลนั้นจำเป็นจะต้องกระทำควบคู่ไปกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ธีรวุฒิ โสภณจิฎกุล (2550 : 21) กล่าวไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการปกครองประเทศหลายประการ กล่าวคือ

1. การปกครองท้องถิ่นจะมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลส่วนกลาง เพราะการการปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์กรกระจายไปทั่วพื้นที่ของประเทศ มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นจึงสามารถทำหน้าที่แทนรัฐบาลกลางได้ดี

2. การปกครองท้องถิ่นช่วยตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง

3. การปกครองท้องถิ่นช่วยให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน ทำให้ประชาชนได้ฝึกฝนเรียนรู้ สร้างจิตสำนึกรวมทั้งวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมในระบอบการปกครอง การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

4. การปกครองท้องถิ่นช่วยเป็นแหล่งฝึก และสร้างผู้นำทางการเมือง การปกครองท้องถิ่นเปิด โอกาสให้นักการเมืองได้ฝึกทักษะในการบริหารและการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นก่อนจะไปทำหน้าที่ในระดับชาติ ดังจะเห็นได้จากการที่นักการเมืองท้องถิ่นจำนวนมากพัฒนาตนเองไปเป็นนักการเมืองในระดับชาติ

5. การปกครองท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาท้องถิ่นชนบทเพื่อการพึ่งพาตนเอง แทนที่จะคอยพึ่งพิงการช่วยเหลือจากส่วนกลาง

### 3.4 การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎรยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ประเทศไทยก็ได้มีการจัดระเบียบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ขึ้น กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดระเบียบราชการบริหารเช่นนี้เป็นการนำหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นใช้นับตั้ง มีการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้นขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการ

จัดทำภารกิจต่าง ๆ ในเขตเทศบาลด้วยงบประมาณของเทศบาลเอง แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้ถูกยกเลิกในเวลาต่อมา จากนั้นก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2486 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 (นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2543 : 28-30) หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. 2496 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้บังคับ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีการแก้ไขเพิ่มเติมในบางมาตรา ซึ่งรูปแบบและโครงสร้างของเทศบาลเป็นดังนี้ การจัดตั้งเทศบาลการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นั้น ได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 7 ให้มีการจัดตั้งท้องถิ่นที่มีสภาพอันสมควรขึ้นเป็นเทศบาล มีฐานะเป็นทบวงการเมือง เทศบาลจึงเป็นนิติบุคคล การจัดตั้งเทศบาลให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นตามประเภทของเทศบาลที่แบ่งตามจำนวนประชากร ความหนาแน่น โดยเฉลี่ยของจำนวนประชากรต่อพื้นที่และรายได้ของท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. เทศบาลตำบล มาตรา 9 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์แน่ชัดสำหรับท้องถิ่นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยจึงได้วางแนวปฏิบัติในการกำหนดท้องถิ่นที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลตำบลไว้ ดังนี้

- 1.1 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
- 1.2 มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตาราง

กิโลเมตร

- 1.3 มีรายได้เกินกว่า 5 ล้านบาทขึ้นไปโดยไม่รวมเงินอุดหนุน

2. เทศบาลเมือง มาตรา 10 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ

- 2.1 ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือ
- 2.2 ท้องถิ่นอื่นๆ ซึ่งมีไซ่ที่ตั้งศาลากลางจังหวัด จะตั้งเป็นเทศบาล

เมืองได้จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ดังนี้

- 2.2.1 มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป
- 2.2.2 มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 3,000 คนต่อ

## 1 ตารางกิโลเมตร

2.2.3 มีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำ

สำหรับเทศบาลเมืองตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

3. เทศบาลนคร มาตรา 11 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า  
ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีลักษณะดังนี้

3.1 มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

3.2 มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 3,000 คนต่อ 1 ตาราง

## กิโลเมตร

3.3 มีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำ สำหรับ  
เทศบาลนครตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 อย่างไรก็ดี เทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้ว  
อาจเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลได้ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12 หรืออาจ  
ถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกเทศบาลได้โดยกระทำ เป็นพระราชกฤษฎีกาดังที่บัญญัติไว้  
ในมาตรา 13 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

## 3.4.1 โครงสร้างของเทศบาล

โครงสร้างของเทศบาลตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.  
2496 (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 เทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี

## 1) สภาเทศบาล ประกอบด้วย

1.1) ประธานสภาเทศบาลคนหนึ่ง

1.2) รองประธานสภาเทศบาลคนหนึ่ง และ

1.3) สมาชิกสภาเทศบาล

ตามมาตรา 15 สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการ  
เลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ  
ผู้บริหารท้องถิ่น ตามจำนวนดังต่อไปนี้

(1) สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบสองคน

(2) สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบแปดคน

(3) สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่  
มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น  
แล้วจะต้องไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือ

ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดและยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเท่าที่มีอยู่ สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระหรือมีการยุบสภาให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลผู้เข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระของผู้ซึ่งตนแทน

สภาเทศบาลจะลงมติเลือกตั้งประธานสภาและรองประธานสภาจากสมาชิกทั้งหมด โดยมาตรา 20 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภาตามมติสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าว

## 2) นายกเทศมนตรี ประกอบด้วย

2.1) นายกเทศมนตรีคนหนึ่ง ตามมาตรา 48 ทวิ ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

2.2) รองนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งไม่ใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้  
ตามมาตรา 48 เบญจ ผู้สมัครรับเลือกเป็นนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา
- (3) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

(4) เคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งถูกให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

ตามมาตรา 48 อัญญา นายกเทศมนตรี อาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งไม่ใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน
- (2) เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน
- (3) เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งไม่ใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันได้ไม่เกินสองคนในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้รวมกันไม่เกินห้าคน

การพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรี มาตรา 48 บัญญัติ นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ถึงคราวออกตามวาระ
- (2) ตาย
- (3) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 48 เบบัญญา
- (5) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 48 จตุทศ
- (6) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตาม มาตรา

62 ตรี วรรคห้า หรือมาตรา 73

- (7) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- (8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของ

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่านายกเทศมนตรีไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรี ให้ปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับ ความเป็นนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงตาม (4) หรือ (5)

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

### 3.4.2 หน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลออกเป็น 3 ประการ คือ (โกวิท ี พวงงาม. 2548 : 184-187)

1. หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ ได้แก่ หน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดให้เทศบาลต้องทำ
2. อำนาจหน้าที่ที่จะต้องเลือกปฏิบัติ ได้แก่ หน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดให้เทศบาลพิจารณาจัดทำ ตามความสามารถและความจำเป็นของแต่ละเขตเทศบาล
3. อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนด นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดไว้แล้วยังมีกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนด ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ

กฎหมายได้กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งสามารถจำแนกที่มาของอำนาจหน้าที่เทศบาลได้ 2 ประเภท คือ (เชาวน์วิศ เสนพงษ์. 2546 : 49)

1. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล
2. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ

โดยหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนครนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้กำหนดให้เทศบาลแต่ละประเภทมีหน้าที่ที่มากน้อยแตกต่างกันตามขนาดของเทศบาลแต่ละประเภท หน้าที่ของเทศบาลตำบล แบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 9 ประเภท ดังที่ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 50 คือ

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ



(8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

### 3.4.3 หน้าที่ของนายกเทศมนตรี

ระบบการบริหารเทศบาลของไทยนั้นนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง ในฐานะที่นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าของเทศบาลเช่นนี้ย่อมมีภาระหน้าที่มากมายทั้งที่ระบุไว้ในกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับของกระทรวงตลอดจน จารีตประเพณีของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งอาจแยกกล่าวได้ดังนี้ (อุทิศ แก้วขาว. 2543 : 30 - 31)

#### 1. บทบาทหน้าที่ในการบริหารเทศบาล

1.1 วางนโยบายในการบริหาร นายกเทศมนตรี เป็นหัวหน้าในการบริหารงานของเทศบาล จึงต้องเป็นผู้กำหนด นโยบายในการบริหารงานของเทศบาล เพราะการดำเนินงานต่าง ๆ ของเทศบาลนั้น จำเป็นต้องมีโครงการเป้าหมาย ตลอดจนวัตถุประสงค์ในการบริหารไว้ด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ หน้าที่อันสำคัญของนายกเทศมนตรี ก็ได้แก่การกำหนดนโยบายในการบริหารเทศบาล ส่วนวิธีการในการพิจารณากำหนดนโยบายในการบริหารนั้น อาจได้รับการแนะนำ ข้อคิดเห็นจากสมาชิกสภาเทศบาล หรือปลัดเทศบาล หรือพนักงานเทศบาลตำแหน่งอื่น ตลอดจนบุคคลภายนอกที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารเทศบาล เมื่อนายกเทศมนตรีได้พิจารณากำหนดนโยบายแล้วก็เสนอให้สภาเทศบาลให้ความเห็นชอบ

1.2 หน้าที่ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย เมื่อสภาเทศบาลได้ให้ความเห็นชอบแล้ว เป็นหน้าที่ของนายกเทศมนตรีจะต้องนำนโยบายนั้นมาปฏิบัติให้บังเกิดผลดีที่สุด และให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ซึ่งโดยปกติแล้วนายกเทศมนตรีจะเป็นผู้มอบหมายให้พนักงานเทศบาลเป็นผู้ดำเนินนโยบายที่ตนวางไว้แล้วไปปฏิบัติตาม การที่นายกเทศมนตรีมีหน้าที่ควบคุมให้การปฏิบัติงานของเทศบาลเป็นไปตามเป้าหมายแห่งนโยบายนี้ นายกเทศมนตรีจึงต้องมีเจ้าหน้าที่คอยช่วยเหลือ มีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้ายเจ้าหน้าที่ มีอำนาจในการบังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ในเทศบาลนั้น ๆ รวมทั้งมีหน้าที่ที่จะต้องชี้แจงนโยบาย หรืออภิปรายตอบข้อซักถามเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามนโยบายนั้น ๆ แก่ฝ่ายสภาเทศบาล เป็นต้น

1.3 หน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ หน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ นั้นนับได้ว่าเป็นหน้าที่อันสำคัญยิ่งของนายกเทศมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบการบริหารงานของไทย ทั้งนี้ในการที่นายกเทศมนตรีต้องเป็นผู้นำ ในการบริหารงานของ

เทศบาล ในการพิจารณาวางโครงการนโยบายนั้น ก็ต้องสอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณ เพราะว่าแม้มีโครงการหรือนโยบายที่ดีแล้ว แต่ไม่มีเงินในโครงการนั้น ๆ ก็ไม่มีทางจะประสบผลสำเร็จได้ ฉะนั้นการกำหนดงบประมาณจึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่งของเทศบาล ทั้งนี้ เพราะว่างบประมาณนั้นเป็นแผนการจัดสรรเงินที่สำคัญของเทศบาล โดยรวบรวมรายได้ที่ คาดว่าจะได้รับและรายจ่ายที่ประมาณว่าจะใช้จ่าย หรืออีกนัยหนึ่งก็หมายถึงการกำหนดงานที่จะจัดทำ และวิธีการที่จะใช้จ่ายเงินในงานนั้น ดังนั้น งบประมาณจึงมิใช่มีความหมายเฉพาะ แต่การแสดงรายการเงินรับเงินจ่ายที่เท่านั้น แต่ถือว่าเป็นแผนการบริหารงานของเทศบาลในรอบปีหนึ่ง การบริหารงานเทศบาลจะดีหรือไม่ดี จะมีคุณภาพประโยชน์แก่ท้องถิ่นและประชาชนเพียงใดจะมองเห็นได้จากงบประมาณประจำปีของเทศบาล

## 2. บทบาทในฐานะตัวแทนของประชาชน

เนื่องจากนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ดังนั้นนายกเทศมนตรีจะต้องมีความใกล้ชิดกับประชาชน เข้าหาประชาชนในโอกาสต่าง ๆ ได้แก่ การออกเยี่ยมเยียนไปงานรับเชิญในโอกาสต่าง ๆ เพื่อจะได้ทำความรู้จักประชาชนทุกสาขาอาชีพ รู้ทุกข์สุข ความต้องการต่าง ๆ ของประชาชน ตลอดจนจะได้รับทราบข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง การเป็นผู้นำในการทำประโยชน์แก่ท้องถิ่น การไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทระหว่างประชาชนในท้องถิ่น บทบาทของคณะเทศมนตรีในฐานะตัวแทนของประชาชน จึงถือได้ว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับปัญหาความและต้องการของประชาชน คือเป็นตัวแทนของประชาชนเข้ามาควบคุมการปฏิบัติงานของเทศบาล ดูแลทุกข์ สุขของประชาชนในเทศบาล แก้ไขปัญหาข้อขัดข้องต่างๆ ให้กับประชาชนในท้องถิ่น

จากคำนิยามเหล่านี้ จึงสรุปความหมายของการปกครองท้องถิ่นได้ว่าเป็นการปกครองที่รัฐบาลส่วนกลางมอบอำนาจในการดำเนินกิจกรรมที่จำเป็นในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกัน รับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ดำเนินการบริหารกิจการที่เป็นบริการด้านพื้นฐานภายในท้องถิ่นโดยอิสระ แต่ที่ถูกรักษาด้วยดูแลจากรัฐบาลกลางในบางส่วน

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนั้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นั้น ได้มีการกำหนดให้มีการจัดตั้งท้องถิ่นที่มีสภาพอันสมควรขึ้นเป็นเทศบาล มีฐานะเป็นทบวงการเมือง เป็นนิติบุคคล ประเภทของเทศบาลที่แบ่งตามจำนวนประชากร ความ

หนาแน่นโดยเฉลี่ยของจำนวนประชากรต่อพื้นที่และรายได้ของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยมีผู้บริการและสมาชิกสภา ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

## 4 ข้อมูลทั่วไปของเทศบาลตำบลนาควน

### 4.1 ประวัติความเป็นมา

ตำบลนาควน เดิมเป็นหมู่บ้านเรียกว่า บ้านหนองควน หรือบ้านนาควน จากหลักฐานทางโบราณคดีที่ปรากฏจึงสันนิษฐานว่าดินแดนนี้เคยเป็นที่ตั้ง “นครจำปาศรี” ที่มีประวัติอันยาวนานนับพันปี มีอายุอยู่ในราวพุทธศตวรรษที่ 13 -16 (เทศบาลตำบลนาควน. 2551 : 2)

บ้านหนองควน หรือบ้านนาควน ได้ยกฐานะให้เป็นตำบล มีชื่อว่า “ตำบลนาควน” อยู่ในความปกครองของอำเภอนาโพธิ์ จังหวัดมหาสารคาม เมื่อก่อน พ.ศ.2492 ต่อมาในปี พ.ศ. 2512 ตำบลนาควนได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกิ่งอำเภอนาควน และได้จัดตั้งเป็นสุขาภิบาลนาควน ในปี พ.ศ. 2522 กิ่งอำเภอนาควนได้รับการยกฐานะเป็นอำเภอนาควน และในปี พ.ศ. 2542 ได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลทั่วประเทศเป็นเทศบาล สุขาภิบาลนาควนจึงเปลี่ยนฐานะเป็น “เทศบาลตำบลนาควน”

### 4.2 ลักษณะที่ตั้ง เขตการปกครอง และประชากร

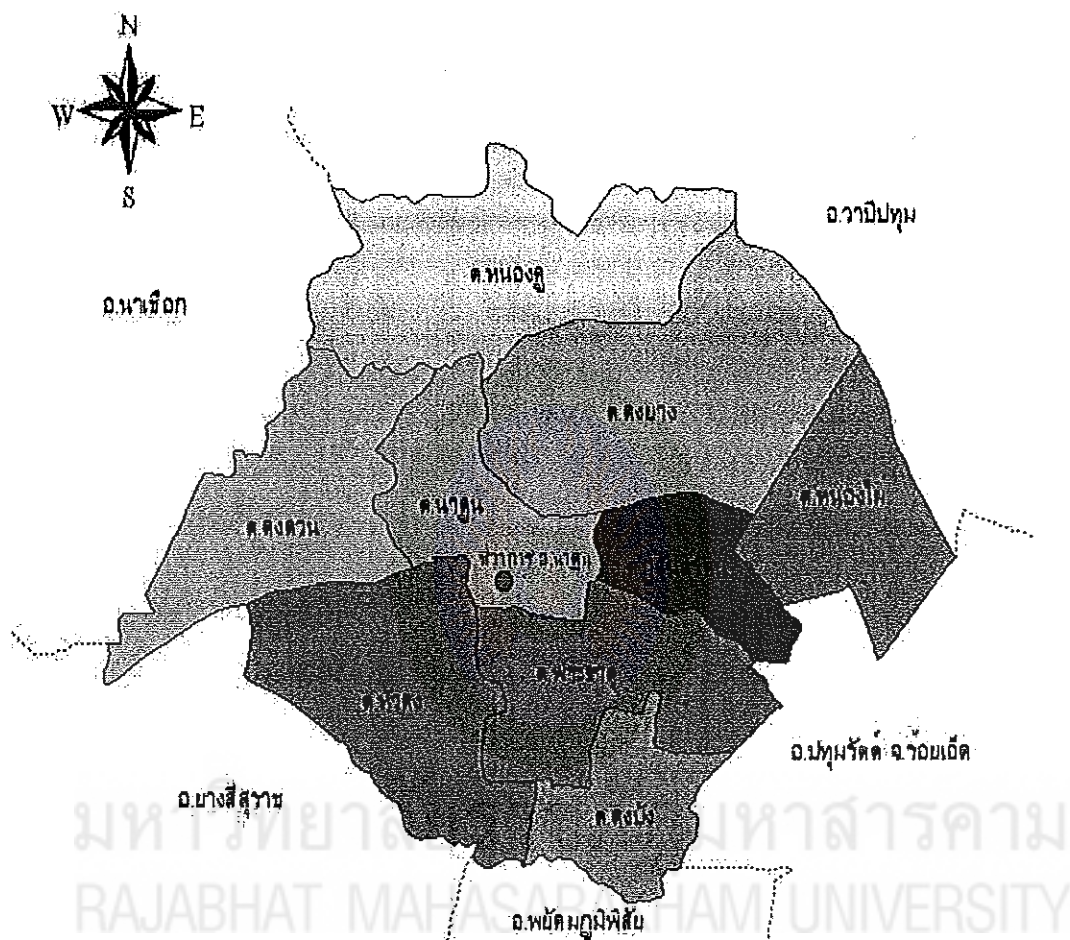
ที่ตั้ง เทศบาลตำบลนาควนตั้งอยู่ในเขตอำเภอนาควน อยู่ด้านตอนใต้ของตัวจังหวัดมหาสารคาม ห่างจากศาลากลางจังหวัดมหาสารคามประมาณ 65 กิโลเมตร ได้ยกฐานะจากสุขาภิบาลนาควนขึ้นเป็นเทศบาลตำบลนาควนเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 โดยพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2542 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 9 ก. วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 มีเนื้อที่ประมาณ 9.2 ตารางกิโลเมตร และตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการยุบรวมสภาตำบลกับเทศบาลตำบลนาควน และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 กรกฎาคม 2547 เป็นต้นมา ทำให้เทศบาลตำบลนาควนมีเนื้อที่เป็น 22.5 ตารางกิโลเมตร

#### เขตติดต่อเทศบาลตำบลนาควน

- ทิศเหนือ ติดกับ ตำบลคงยาง, ตำบลหนองคู
- ทิศใต้ ติดกับ ตำบลหัวคง, ตำบลพระธาตุ
- ทิศตะวันออก ติดกับ ตำบลพระธาตุ, ตำบลทุ่งสันตริศน์
- ทิศตะวันตก ติดกับ ตำบลคงควน



## แผนที่สังเขป อำเภอนาดูนแสดงเขตตำบล



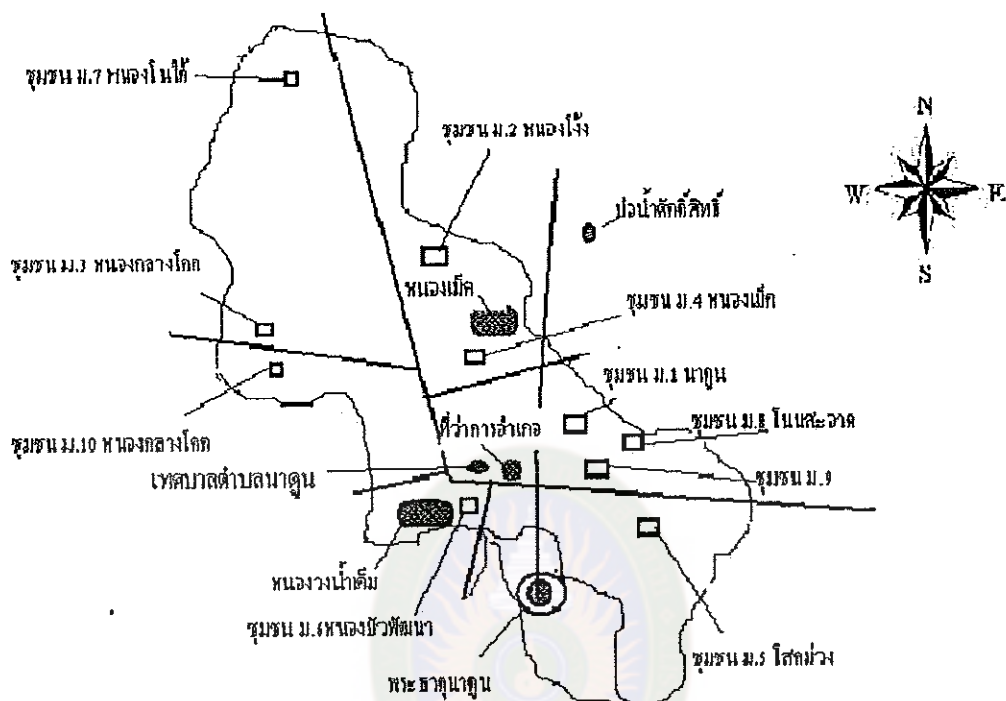
ภาพที่ 2 แผนที่เขตตำบลในอำเภอนาดูน

ที่มา: อำเภอนาดูนจังหวัดมหาสารคาม

เขตการปกครอง เทศบาลตำบลนาดูนมีพื้นที่ในเขตการปกครองอยู่ 2 ตำบล  
คือ ตำบลนาดูนทั้งตำบล ได้แก่ ชุมชน หมู่ที่ 1 ถึง หมู่ที่ 10 และ ตำบลพระราชู  
ได้แก่ พื้นที่บางส่วนของ หมู่ที่ 3 บ้านนาหาด



แผนที่ สถานที่สำคัญ ชุมชน และแหล่งน้ำ ในเขตเทศบาลตำบลนาดูน



ภาพที่ 4 แผนที่สถานที่สำคัญ ชุมชน และแหล่งน้ำ เขตเทศบาลตำบลนาดูน

ประชากรในเขตเทศบาลตำบลนาดูน

ประชากรทั้งหมด	4,517 คน
เป็นชาย	2,267 คน
เป็นหญิง	2,250 คน
จำนวนครัวเรือน	969 ครัวเรือน

ความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ย 201 คน / ตารางกิโลเมตร

ข้อมูล ณ วันที่ 31 กรกฎาคม 2552 (เทศบาลตำบลนาดูน. 2552 : 7)

4.3 หน่วยงานภายในเทศบาลตำบลนาดูน

เทศบาลตำบลนาดูนแบ่งส่วนราชการภายในเทศบาลดังนี้

1. สำนักปลัด มีหน้าที่ ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเทศบาล และราชการที่มิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการใดในเทศบาลโดยเฉพาะ

รวมทั้งกำกับ เร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย  
แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของเทศบาลสำนักปลัดเทศบาล

2. กองคลัง มีหน้าที่ รับผิดชอบเกี่ยวกับงานการรับ การจ่าย  
การนำส่งเงิน การเก็บรักษาเงิน เอกสารทางการเงิน การตรวจสอบใบสำคัญ ฎีกา งาน  
เกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน เงินบำเหน็จบำนาญ เงินอื่น ๆ งานเกี่ยวกับการจัดทำ  
งบประมาณ ฐานะทางการเงิน การจัดสรรเงินต่าง ๆ การควบคุมการเบิกจ่ายเงิน  
งานทำงบทดลองประจำปี ประจําปี งานเกี่ยวกับการพัสดุของเทศบาลและงานอื่น ๆ ที่  
เกี่ยวข้องและงานที่ได้รับมอบหมาย

3. กองช่าง มีหน้าที่ รับผิดชอบเกี่ยวกับการสำรวจ การออกแบบ  
การจัดทำข้อมูลทางด้านวิศวกรรม การจัดเก็บ และตรวจสอบคุณภาพวัสดุ งานออกแบบและ  
เขียนแบบ การตรวจสอบ การก่อสร้าง งานการควบคุมอาคาร ระเบียบ กฎหมาย งานแผน  
ปฏิบัติงานการก่อสร้าง ซ่อมบำรุง การควบคุมการก่อสร้างและซ่อมบำรุง งานแผนงานด้าน  
วิศวกรรมเครื่องกล การรวบรวมประวัติ ติดตาม ควบคุมการปฏิบัติงานเครื่องจักรกล การ  
ควบคุมการบำรุงรักษาเครื่องจักรกลและยานพาหนะ งานเกี่ยวกับแผนงาน ควบคุม เก็บ  
รักษา การเบิกจ่ายวัสดุ อุปกรณ์ อะไหล่ น้ำมันเชื้อเพลิง และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและงาน  
ที่ได้รับมอบหมาย

4. กองการศึกษา มีหน้าที่ รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา  
และพัฒนาการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบการศึกษา การศึกษานอกระบบการศึกษา และ  
การศึกษาด้านอาชีวศึกษา เช่น การจัดการศึกษาปฐมวัย อนุบาลศึกษา ประถมศึกษา  
มัธยมศึกษา และอาชีวศึกษา ส่งเสริมศาสนา ประเพณีวัฒนธรรม งานกีฬาและนันทนาการ  
งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและงานที่ได้รับมอบหมาย

5. กองสาธารณสุข มีหน้าที่ รับผิดชอบเกี่ยวกับ การสาธารณสุขชุมชน  
ส่งเสริมสุขภาพและอนามัย งานป้องกันโรคติดต่อ งานสุขาภิบาล อนามัยสิ่งแวดล้อมและ  
งานอื่น ๆ เกี่ยวกับการให้บริการด้านสาธารณสุข งานสัตวแพทย์ และงานอื่น ๆ ที่ได้รับ  
มอบหมาย

6. กองประปา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดให้มีน้ำอุปโภค  
บริโภค และสนับสนุนให้บริการเกี่ยวกับน้ำอุปโภคบริโภค แก่ชุมชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ  
ของเทศบาลและพื้นที่ใกล้เคียง และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และงานที่ได้รับมอบหมาย  
กองการประปา จัดแบ่งส่วนราชการภายใน ดังนี้



## 6.1 ฝ่ายการเงินและบัญชี

## 6.2 ฝ่ายการผลิตและบริการ

## 4.4 รายชื่อผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลนาควน

เทศบาลตำบลนาควนมีนายกเทศมนตรี หลังจากการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล  
จำนวน 4 คน ดังนี้

## ตารางที่ 1 รายชื่อผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลนาควน

ลำดับ	ชื่อ สกุล	ดำรงตำแหน่งเมื่อ	หมายเหตุ
1.	นายคำตัน บัดตาเคสา	พ.ศ.2542 – พ.ศ.2542	มาจากการเลือกตั้งอ้อม
2.	นายบรรลือ ป้อมจาหับ	พ.ศ.2543 – พ.ศ.2543	มาจากการเลือกตั้งอ้อม
		พ.ศ.2544 – พ.ศ.2547	มาจากการเลือกตั้งโดยตรง
3.	นายประสาทร สীগพลี	พ.ศ.2547 – พ.ศ.2551	”
4.	นายชัยยุทธ นียากร	พ.ศ.2552 – ปัจจุบัน	”

ที่มา : เทศบาลตำบลนาควน

## 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชนิตา ศรีมหันโต (2550 : 87 - 88 ) ได้ศึกษาคุณลักษณะผู้บริหารท้องถิ่นที่  
ประชาชนพึงประสงค์ของเทศบาลนครยะลา อำเภอเมือง จังหวัดยะลา ผลการศึกษาพบว่า

1. ประชาชนมีความพึงประสงค์ต่อคุณลักษณะผู้บริหารท้องถิ่นเทศบาล  
นครยะลา อำเภอเมือง จังหวัดยะลา โดยภาพรวมในระดับมาก และเมื่อแยกเป็นด้านพบว่า มี  
ความพึงประสงค์อยู่ในระดับมากเช่นเดียวกัน โดยพอใจสูงสุดในด้านคุณธรรมและจริยธรรม  
รองลงมาคือด้านสังคม ด้านวิสัยทัศน์ ด้านภาวะผู้นำ ด้านบริหารและจัดการ และด้าน  
คุณลักษณะ (คุณสมบัติ) ส่วนตัว
2. ผลการเปรียบเทียบคุณลักษณะผู้บริหารท้องถิ่นที่ประชาชนพึงประสงค์  
ตามตัวแปรต้นพบว่า

2.1 ประชาชนที่มีเพศและสถานภาพ (โสด สมรส หม้าย/หย่าร้าง ) ต่างกัน ฟังประสงค์คุณลักษณะผู้บริหารท้องถิ่น ไม่แตกต่างกัน

2.2 ประชาชนที่มี อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้/เดือน และเขต การเลือกตั้งต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ .05

จිරนันท์ สุวรรณห้อย (2549 : 64 - 66 ) ได้ศึกษาคุณลักษณะของนายกเทศมนตรี ที่พึงปรารถนาของประชาชน : กรณีศึกษาจังหวัดฉะเชิงเทรา ผลการศึกษา พบว่า ประชาชน ในจังหวัดฉะเชิงเทรา ฟังปรารถนานายกเทศมนตรีที่มีคุณลักษณะด้านคุณธรรมมากที่สุด รองลงมาคือด้านบุคลิกภาพ และด้านความรู้ความสามารถ น้อยที่สุดคือ ด้านมนุษยสัมพันธ์ เมื่อเปรียบเทียบกับตัวแปรต้น ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ และแหล่ง การรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางการเมือง พบว่าประชาชนในจังหวัดฉะเชิงเทรา ฟังปรารถนา คุณลักษณะของนายกเทศมนตรีแตกต่างกันตาม อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ และแหล่ง การรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางการเมือง สำหรับเพศแตกต่างกัน ไม่ทำให้ประชาชนในจังหวัด ฉะเชิงเทรา ฟังปรารถนาต่อคุณลักษณะของนายกเทศมนตรีแตกต่างกัน

แสงตะวัน มะโยธาร (2547 : 64 – 66 ,115 ) ได้ศึกษาวิจัย คุณลักษณะและ บทบาทของนายกเทศมนตรีที่พึงประสงค์ : สืบจากความคิดเห็นของประชาชนในเทศบาล นครนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผลการศึกษาวิจัย พบว่าประชาชนในเทศบาล นครศรีอยุธยาที่มีปัจจัยลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ที่ แตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อคุณลักษณะและบทบาทของนายกเทศมนตรีแตกต่างกัน และการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่แตกต่างกันมีความเห็นต่อคุณลักษณะและบทบาทของ นายกเทศมนตรีแตกต่างกัน

กลุ่มตัวอย่างมีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะของนายกเทศมนตรีโดยรวม ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านจะพบว่า นายกเทศมนตรีต้องเป็นคน ตรงต่อเวลาและมีระเบียบวินัยเป็นระดับความคิดเห็นที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด และ นายกเทศมนตรีต้องให้ความสำคัญกับฐานคะแนนเสียงของตนเองก่อนในการทำงานเป็น ระดับความคิดเห็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด

ธวัชชัย โดจิน (2544 : 48 - 50 ) ได้ศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของ นายกเทศมนตรีตามทัศนะของพนักงานเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาล จังหวัดสระแก้ว ผล การศึกษา พบว่า

1. คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรี ตามทัศนะของพนักงานเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาล จังหวัดสระแก้ว โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก และรายด้านพบว่าอยู่ในระดับมากเช่นเดียวกัน ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านความเป็นผู้นำ ด้านความสามารถในการบริหารงาน ด้านบุคลิกภาพ และด้านมนุษยสัมพันธ์

2. คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรี ตามทัศนะของพนักงานเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาล จังหวัดสระแก้ว โดยภาพรวม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ( $p < .01$ ) และรายด้าน พบว่ามี 4 ด้าน ได้แก่ ด้านความเป็นผู้นำ ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านวิชาการ และด้านความสามารถในการบริหารงาน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ( $p < .05$ ) และมีด้านบุคลิกภาพ แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

วีระ บุญเพ็ง (2550 : 83 - 89) ได้ศึกษาคุณลักษณะของนายกเทศมนตรีจากการเลือกตั้งโดยตรงที่ประชาชนต้องการในเขตเทศบาลตำบลหนองไผ่ อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์ ผลการศึกษา พบว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

1. ด้านการมีภาวะผู้นำ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ได้แก่ ความสามารถสร้างพลังใจ ความมีวิสัยทัศน์ และความกล้าหาญ โดยมีความสำคัญในรายชื่อคือ ความสามารถวางแผนพัฒนาเทศบาลสู่การเปลี่ยนแปลง และสามารถเป็นตัวแทนการประชุมขององค์กรได้ดี

2. ด้านการบริหารจัดการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์กร การบังคับบัญชา การประสานงานและการควบคุม โดยมีความสำคัญในรายชื่อคือ การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี และความรู้ความเข้าใจในระบบการบริหารงานเทศบาล

3. ด้านการมีมนุษยสัมพันธ์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ได้แก่ หลักกลุ่มสัมพันธ์ หลักความแตกต่างระหว่างบุคคล หลักการจูงใจ และหลักความ โดยมีความสำคัญในรายชื่อคือ การส่งเสริมขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น และการเป็นมิตร เข้าพบได้ง่าย

4. ด้านการมีคุณธรรมและจริยธรรม โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ได้แก่ หลักความมีสำนึก หลักกระทำตนให้เป็นประโยชน์ หลักความอดทน และหลักความอดกลั้น โดยมีความสำคัญในรายชื่อคือ การประพฤติตนดีและไม่เบียดเบียนผู้อื่น การเคารพในสิทธิของผู้อื่น

วีระ ภูระหงษ์ (2550 : 50 - 53) ได้วิจัยเรื่องคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรีในทัศนะของประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้ง : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบางเมือง อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ ผลการวิจัย พบว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรี โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรี ในด้านการบริหารอยู่ในระดับมากที่สุด โดยประเด็นที่กลุ่มตัวอย่าง ให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ ได้แก่ การวางแผนดำเนินงานอย่างมีระบบ การเป็นผู้มีความสามารถในการแก้ไขความขัดแย้ง และการเป็นผู้เข้าใจระบบการบริหารงาน รองลงมาคือด้านวิสัยทัศน์ โดยประเด็นที่กลุ่มตัวอย่าง ให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ ได้แก่ การเป็นคนทันต่อเหตุการณ์ การมีเป้าหมายเทศบาลที่พึงประสงค์ และการเป็นคนคำนึงถึงแผนปฏิบัติการของเทศบาล ผลการศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยทางประชากรที่มีผลต่อความแตกต่างของคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรีในทัศนะของประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งพบว่า ไม่มีปัจจัยใดที่มีผลการแสดงความคิดเห็นในเรื่องคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรี

ณัฐพงศ์ วุฒิวัย (2543 : 88 - 90) ได้ศึกษาวิจัยคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรีตามทัศนะของพนักงานเทศบาลเมืองจันทบุรี ผลการศึกษา พบว่าพนักงานเทศบาลเมืองจันทบุรีมีความต้องการนายกเทศมนตรีที่มีระดับการศึกษาอย่างต่ำปริญญาตรี มีอายุ 41 ปี ขึ้นไป จะเป็นหญิงหรือชายก็ได้ขอให้มีความรู้ความสามารถ ที่สำคัญต้องเป็นนักพัฒนาที่มีวิสัยทัศน์ด้านการบริหารไม่สำคัญขอให้มีคุณธรรม มีความสามารถ ที่สำคัญต้องเป็นนักพัฒนาที่มีวิสัยทัศน์เป็นนักปกครอง เป็นนักแก้ปัญหา และเป็นนักวางแผน

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านการบริหาร ประกอบด้วย

1. สามารถแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในเทศบาลได้อย่างถูกต้องเหมาะสม รวดเร็ว

2. สร้างขวัญและกำลังใจให้เกิดขึ้นผู้ได้บังคับบัญชา

3. วางแผนการดำเนินงานเพื่อพัฒนาปรับปรุงเทศบาลอย่างมีระบบ

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านผู้นำ ประกอบด้วย

1. มีคุณธรรม ซื่อสัตย์ โอบอ้อมอารี

2. เป็นผู้ที่มีเหตุผล และไม่มีทิฐิ

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านมนุษยสัมพันธ์ ประกอบด้วย

1. สร้างและเสริมความสามัคคีให้เกิดขึ้นผู้ร่วมงานทุกระดับ

2. ให้เกียรติ ยกย่อง ชมเชยผู้ได้บังคับบัญชาทั้งต่อหน้าและลับหลัง
3. ปฏิบัติต่อผู้ได้บังคับบัญชาเท่าเทียมกัน

ผ่องศรี ปิยะยาตั้ง (2550 : 84 - 89) ได้วิจัยเรื่องคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของรองนายกเทศมนตรีฝ่ายการศึกษาตามความคาดหวังของพนักงานเทศบาล พนักงานครู และคณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลนครระยอง ผลการวิจัย พบว่า

1. คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของรองนายกเทศมนตรี ตามความคาดหวังของพนักงานเทศบาล พนักงานครู และคณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลนครระยอง ทั้งโดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก เรียงตามลำดับคะแนนเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยได้แก่ คุณธรรม บุคลิกภาพ มนุษยสัมพันธ์ ความรู้ความสามารถ และความเป็นผู้นำ

2. คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของรองนายกเทศมนตรี ตามความคาดหวังของพนักงานเทศบาล พนักงานครู และคณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลนครระยอง โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ( $p < .05$ ) โดยพนักงานครู และคณะกรรมการชุมชนมีความคาดหวังสูงกว่าพนักงานเทศบาล

อุดมศักดิ์ นวลศิริ (2543 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่อง ความต้องการแบบผู้นำของนายกเทศมนตรีที่เปลี่ยนฐานะจากประธานกรรมการสุขาภิบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลท่าพระ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า

1. กลุ่มตัวอย่างเป็น เพศชายกับเพศหญิง ในสัดส่วนที่เท่ากัน ส่วนใหญ่อายุระหว่าง 36-40 ปี จบการศึกษาสูงสุดระดับมัธยมศึกษา ประกอบอาชีพเกษตรกร มีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่า 2,000 บาท มีสถานภาพสมรสแล้ว ไม่ได้เป็นนักการเมือง และไม่มีตำแหน่งทางสังคม

2. กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการแบบผู้นำ ของนายกเทศมนตรีแบบปล่อยตามสบายมากที่สุด รองลงมาเป็นแบบประชาธิปไตย และต้องการน้อยที่สุด คือแบบเผด็จการ

3. ปัจจัยด้าน เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ สถานภาพสมรส สถานะทางการเมืองและตำแหน่งทางการเมือง ไม่มีผลต่อความต้องการแบบผู้นำ ของนายกเทศมนตรีแบบประชาธิปไตย

4. ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการแบบผู้นำ ของนายกเทศมนตรีแบบปล่อยตามสบาย ได้แก่สถานภาพสมรส และปัจจัยที่ไม่มีผลต่อความต้องการแบบผู้นำของ

นายกเทศมนตรีแบบปล่อยตามสบาย ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ สถานะทาง การเมือง และตำแหน่งทางสังคม

5. ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการแบบผู้นำของนายกเทศมนตรีแบบเผด็จการ ได้แก่ สถานภาพทางการเมือง และปัจจัยที่ไม่มีผลต่อความต้องการแบบผู้นำ ของ นายกเทศมนตรีแบบเผด็จการ ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา รายได้ สถานภาพสมรส และตำแหน่ง ทางสังคม

อุทิศ แก้วขาว (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เกี่ยวกับคุณลักษณะและบทบาทของนายกเทศมนตรี : กรณีศึกษาเทศบาลตำบล โนนสูง จังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษาพบว่า

1 ความคิดเห็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกี่ยวกับคุณลักษณะและบทบาทของ นายกเทศมนตรี

1.1 ความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะของนายกเทศมนตรี ผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง เห็นด้วยที่นายกเทศมนตรีต้องมีคุณลักษณะ ในส่วนของการศึกษา มีความซื่อสัตย์ สุจริต มีความยุติธรรม มีความขยันขันแข็ง มีกริยาท่าทาง มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีความ เสียสละ และไม่แน่ใจที่นายกเทศมนตรีต้องมีลักษณะ ในส่วนของฐานะ และความริเริ่ม

1.2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของนายกเทศมนตรี ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เห็นด้วย ที่นายกเทศมนตรีต้องเป็นผู้มีบทบาทในการบริหาร การบริการ และการพัฒนา

2 ปัจจัยบางประการที่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะ และบทบาท ของนายกเทศมนตรี

2.1 มีปัจจัยส่วนบุคคลบางประการ ที่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็น เกี่ยวกับ คุณลักษณะและบทบาทบางอย่างของนายกเทศมนตรี คือ สถานภาพสมรสของผู้มี สิทธิเลือกตั้ง กับความคิดเห็นเกี่ยวกับฐานะและบทบาทในการพัฒนาของนายกเทศมนตรี ระดับการศึกษาของผู้ มีสิทธิเลือกตั้ง กับความคิดเห็นเกี่ยวกับฐานะ การศึกษา ความขยัน ขันแข็ง กริยาท่าทาง และ บทบาทในการบริหารของนายกเทศมนตรี อาชีพของผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง กับความคิดเห็น เกี่ยวกับฐานะกริยา ท่าทาง และความเสียสละของนายกเทศมนตรี รายได้ของผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง กับความคิดเห็นเกี่ยวกับฐานะของนายกเทศมนตรี ระยะเวลาอยู่ ในพื้นที่ของผู้ มีสิทธิเลือกตั้ง กับความคิดเห็นเกี่ยวกับฐานะ และกริยาท่าทางของ นายกเทศมนตรี ประสบการณ์ในการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับความคิดเห็นเกี่ยวกับ ความริเริ่ม ของนายกเทศมนตรี

2.2 มีปัจจัยด้านสังคมบางประการที่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นเกี่ยวกับ คุณลักษณะและบทบาทบางอย่างของนายกเทศมนตรี คือ ความสัมพันธ์กับนายกเทศมนตรีของผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเชื่อมั่นในตนเอง ความริเริ่มและบทบาท ในการบริการของนายกเทศมนตรี

## 6. กรอบแนวความคิดในการศึกษา

จากการศึกษาด้านแนวคิดทฤษฎีและผลงานการศึกษาที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้ใช้กรอบแนวคิดในการศึกษาเรื่อง คุณลักษณะของนายกเทศมนตรีที่พึงประสงค์โดยสำรวจจากความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลเทศบาลตำบลนาควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม ดังนี้

ประชาชนที่มีลักษณะทั่วไปของบุคคล แยกตาม เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ และรายได้ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรีในด้านต่างๆ ดังนี้ ด้านการบริหาร ด้านบุคลิกภาพ ด้านมนุษยสัมพันธ์ และด้านคุณธรรมจริยธรรม

### กรอบแนวความคิดในการศึกษา

