

## บทที่ 2

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรมของการศึกษาเรื่อง “การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรมระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านอิฐกับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแห ในจังหวัดอ่างทอง” ในการศึกษาครั้งนี้ ได้นำเสนอแนวคิด งานวิจัย รวมถึงตำรา บทความ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยจะนำไปใช้เป็นแนวทางในการสร้างกรอบแนวคิด แบบสอบถาม อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ สำหรับการจัดแบ่งหรือกำหนดหัวข้อของบทที่ 2 นี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดหัวข้อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย ขอบเขตการวิจัย และกรอบแนวคิดการวิจัย โดยครอบคลุม 5 หัวข้อ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา
  2. แนวคิดเกี่ยวกับหลักการสำคัญของการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรม (ตัวแปรอิสระ)
  3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (ตัวแปรตาม)
  4. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหา และแนวทางแก้ไขหรือแนวทางการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรม
  5. ความเป็นมา โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านอิฐและองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแห
- ดังจะได้อธิบายตามลำดับ

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา

ผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา (development administration) ของนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศมาเสนอไว้ โดยเรียงลำดับจากปีที่เก่าที่สุดถึงปีล่าสุด รวมทั้งเริ่มจากนักวิชาการไทยและตามด้วยนักวิชาการต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

แนวทางหรือวิธีการบริหารของหน่วยงานภาครัฐมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามยุคสมัย เช่น พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรได้ใช้คำว่า "การบริหารจัดการ" อย่างมากแต่ในที่นี่ใช้คำว่า "การบริหารการพัฒนา"

อาษา เมฆสวรรค์ (2515: 270) สรุปแนวความคิดของการบริหารการพัฒนา ว่าแบ่งเป็น 2 ทักษะ ดังต่อไปนี้

1) การบริหารการพัฒนา หรือ Development Administration คือ การบริหารงานหรือการบริหารราชการในประเทศด้วยพัฒนาที่มุ่งมั่นที่จะดำเนินการพัฒนา ดังที่เขียนในภาษาอังกฤษว่า administration in poor development countries which are committed to development

2) การบริหารการพัฒนา ได้แก่ การบริหารเพื่อการพัฒนาหรือการบริการตามโครงการพัฒนาประเทศ หรือ administration in development or administration of a program of national development ตามความเข้าใจอย่างง่าย ๆ ทั่ว ๆ ไป

ปฐม มณีโรจน์ (2518: 3-4) แนวคิดการบริหารการพัฒนามีการสำรวจพิจารณากันมาอย่างค่อนข้างละเอียดแล้วในข้อเขียนทั้งภาษาต่างประเทศและภาษาไทย คำนิยามที่มีผู้ให้ไว้ต่าง ๆ กันจะครอบคลุมตั้งแต่ตั้งแต่ที่หมายถึงการบริหารรัฐกิจของประเทศด้อยพัฒนา จนถึงการบริหารขององค์กร โครงการ หรืองานใด ๆ ที่มีลักษณะเกี่ยวข้อง หรือเป็นงานพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่มีความเจริญในระดับใด โดยปกติจะเป็นงานที่มีลักษณะบุกเบิก (pioneering) มีการใช้ความคิดประดิษฐ์สร้างสรรค์สูง (innovation) และไม่แน่นอน (uncertainty) สูงกว่าการบริหารในองค์กรธรรมดา พอจะประมวลสรุปสาระสำคัญได้ว่า เป็นการบริหารการพัฒนาประเทศ โดยทั่วไปแล้ว การพัฒนายังหมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่มีการกำกับหรือชักนำ

อนันต์ เกตุวงษ์ (2523: 28-29) มีความเห็นว่า นักวิชาการแต่ละคนมีความเห็นแตกต่างกันไปบ้าง แต่โดยส่วนใหญ่ถือว่า การบริหารการพัฒนามีขอบเขตครอบคลุมไปถึงการเมืองด้วย และบางคนมีแนวคิดกว้างมากถึงขนาดที่กล่าวว่า การบริหารการพัฒนาหมายถึงการบริหารการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ไม่ว่าจะกระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เป็นไปตามนโยบายและแผนย่อมถือว่าอยู่ในขอบเขตของการบริหารการพัฒนาทั้งสิ้น โดยมีขอบเขตทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร ฉะนั้น การบริหารการพัฒนา จึงย่อมหมายถึง การบริหารของงานพัฒนา หรือการนำเอาโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ ไปดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ รวมทั้ง การพัฒนาการบริหาร หรือการทำให้การบริหารมีขีดความสามารถเพิ่มมากขึ้น และอาจเขียนเป็นรูปสมการดังนี้

development administration (การบริหารการพัฒนา) = administration of development  
(การบริหารเพื่อการพัฒนา) + development of administration (การพัฒนาการบริหาร)  
หรือ DA = A of F + of A

อุทัย เลาหวิเชียร (2525: 89) (อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ประมวลสาระชุดวิชา การบริหารพัฒนา วามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2549: 12) การบริหารการพัฒนา หมายถึง หน่วยงานทางราชการ หรือกระบวนการของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมาย การพัฒนา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การบริหารการพัฒนาจะช่วยให้กลไกต่าง ๆ ของรัฐเชื่อมโยงส่วนต่าง ๆ ของงานพัฒนา เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ การบริหารการพัฒนาตามแนวคิดของ อุทัย เลาหวิเชียร นั้นยังมีความหมายรวมไปถึง การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและการควบคุมการบริหารโดยประชาชนหรือผู้รับบริการด้วย

กมล อุดลพันธุ์ (2527: 9) (อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ประมวลสาระชุดวิชา การบริหารพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2549: 12) อธิบายถึงความหมายการบริหารพัฒนาว่า เมื่อนำมาใช้ในภาษาไทยได้มีบัญญัติศัพท์ต่าง ๆ กัน แต่ที่เป็นที่นิยมกันนั้น ใช้คำว่า การบริหารการพัฒนาเมื่อเป็นการปฏิบัติการ และใช้คำว่า พัฒนบริหารศาสตร์หรือวิชาการบริหารการพัฒนา เมื่อเป็นหลักวิชาการที่นำมาใช้เรียนสอนกันได้

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2531: 22) การบริหารการพัฒนาตามแนวคิดของ จอร์จ เอฟ. แกนต์ (George F. Gant) ชำงคั้นว่า การบริหารพัฒนานั้นถูกสร้างขึ้นเพื่อแยกเป้าหมายของการบริหาร เพื่อให้การสนับสนุนและการจัดการสำหรับการพัฒนา ออกจากการบริหารกฎหมาย และความเป็นระเบียบ และเนื่องจากการบริหารเพื่อพัฒนามิใช่จะรวมถึงเฉพาะสมรรถนะที่จะเติบโตและเปลี่ยนแปลงเท่านั้น แต่ยังหมายถึงทิศทางของการเปลี่ยนแปลง และเป้าหมายอันสูงสุดของการมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าอีกด้วย ดังนั้น การบริหารการพัฒนาจึงมีความเกี่ยวข้องกับการบริหารทั้งภายในและภายนอก

ดิน ปรัชพฤทธิ (2534: 8-9) การบริหารการพัฒนา หมายถึง การจัดเตรียม เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือปฏิรูป โครงสร้าง กระบวนการและพฤติกรรมการบริหารให้มีสมรรถนะ (capabilities) หรือความสามารถที่จะรองรับนโยบาย แผน แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม เพื่อให้บังเกิดความเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า และความเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้านี้จะมุ่งความสำเร็จของงานทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ อันจะนำไปสู่การลดความทุกข์ยากของคนทั้งที่อยู่ในองค์กร (ข้าราชการ ลูกจ้างรัฐบาลและพนักงานรัฐวิสาหกิจ) และที่อยู่ภายนอกองค์กร (ประชาชน)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549: 18) ในหนังสือ “ประมวลสาระชุดวิชา การบริหารการพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช” ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนา คือ วิธีการหรือแนวทางการบริหารจัดการอย่างหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ในการบริหารราชการหรือในการบริหารงานของภาครัฐ โดยให้ความสำคัญกับ (1) “การบริหารการพัฒนา” ซึ่งหมายถึง การบริหารที่ต้องเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนามาตามนโยบาย แผน แผนงาน

และโครงการต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร ตัวอย่างเช่น การพัฒนาเมือง การพัฒนาชนบท การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการพัฒนาองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ พร้อมกันนี้ ยังครอบคลุมถึง (2) “การพัฒนาการบริหาร” ภายใน เช่น อาจจัดแบ่งเป็น การพัฒนาที่ระบบใหญ่ คือ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และที่ระบบย่อย คือ ตัวบุคคลทั้งด้านพฤติกรรม และจิตใจ หรือจัดแบ่งเป็น การพัฒนาหรือปรับปรุงที่โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการบริหาร งาน ตลอดจนการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหาร เป็นต้น โดยคำนึงถึงปัจจัยภายนอกหรือสภาพแวดล้อมด้วย ทั้งนี้เพื่อช่วยให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีประสิทธิภาพในการบริหาร ราชการแผ่นดินเพิ่มขึ้น สามารถช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาประสบผลสำเร็จตาม วัตถุประสงค์ของการพัฒนาประเทศที่ได้กำหนดไว้เพื่อตอบสนองความต้องการและประโยชน์ของ ประชาชนรวมทั้งเพื่อความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคงของประเทศชาติ เมื่อเป็นเช่นนี้ การบริหาร การพัฒนา จึงเป็น มรรควิธี (means) แนวทาง หรือวิธีการหนึ่ง หรือ “เหตุ” เพื่อนำไปสู่ จุดหมาย ปลายทาง (ends) หรือ “ผล”

จอร์จ เอฟ. แกนท์ (George F. Gant อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ประมวลสาระ ชุควิชาการบริหารพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2549: 7) การบริหารการพัฒนา ผู้ค้นคิด คำว่า Development Administration เป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของมูลนิธิฟอร์ด (Ford Foundation) ผู้มี ประสบการณ์การทำงานอยู่ในองค์การเชอโนก้านน้ำเทนเนสซี (Tennessee Valley Authority) เขาได้ ให้ความเห็นว่า การบริหารงานทั่ว ๆ ไปนั้น อาจแบ่งงานออกได้เป็น 2 ชนิดใหญ่ ๆ ตามความมุ่งหมาย และวิธีการที่แตกต่างกัน ดังนี้

1) การบริหารงานภายใน (Internal Administration) หมายความว่า การบริหารงานใด ๆ ก็ตาม จำเป็นต้องจัดให้องค์การที่บริหารงานนั้น ๆ สามารถเป็นกลไกการบริหารที่ดีเสียก่อน คือ จำเป็นจะต้องจัดการภายในองค์การให้ดีมีประสิทธิภาพที่สุด โดยทำการจัดองค์การ บริหารงาน บุคคล บริหารงานคลัง วางแผน ตัดสินใจ ฯลฯ

2) การบริหารงานภายนอก (External Administration) คือ การบริหารงานที่ครอบคลุม เรื่องต่าง ๆ ที่หน่วยงานนั้นติดต่อกับปัจจัยภายนอกทั้งหมด เพราะในการบริหารงานนั้นจะมุ่งคำนึง แต่ประสิทธิภาพของการบริหารภายในองค์การอย่างเดียวไม่ได้ จะต้องดำเนินการหาช่องทางติดต่อกับ ปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ด้วย ให้ปัจจัยเหล่านั้นมาร่วมมือกับองค์การของตนให้มากที่สุด เพื่อให้งานที่ รับผิดชอบสัมฤทธิ์ผล

Gant เรียกการบริหารปัจจัยภายนอกนี้ว่า Development Administration แต่เขานำไปใช้ เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารโครงการต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมไปถึง การบริหารงานในประเทศที่กำลังพัฒนาแต่อย่างใด

เอ็ดเวิร์ด ดับเบิลยู.ไวด์เนอร์ (Edward W. Weidner อ้างถึงใน สุจิตรา ชนานนท์, กมล อุดลพันธ์ 2520: 2) นักวิชาการชาวอเมริกันผู้หนึ่งคิดคำว่า Development Administration อีกผู้หนึ่ง ได้ให้ความเห็นว่า Development Administration ได้แก่ การปรับปรุงองค์การบริหารให้เข้ากับจุดมุ่งหมายของโครงการของรัฐบาล ซึ่งหมายถึงว่า ก่อนอื่นจะต้องทราบถึงความต้องการของรัฐบาลเสียก่อนว่ามีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาอย่างไร แล้วจึงนำการบริหารให้มามีส่วนช่วยปฏิบัติการให้สำเร็จตามความมุ่งหมายนั้น

นอกจากนี้ Weider ยังได้เห็นว่า อาจแยกการพิจารณาคำนี้ได้เป็น 2 ฐานะ คือในฐานะที่เป็นกระบวนการ (Process) กับในฐานะที่เป็นแขนงหนึ่ง (area of study)

1) ในฐานะที่เป็นกระบวนการ Development Administration คือ กระบวนการที่จะนำองค์การไปในทางที่เกิดสัมฤทธิ์ผลตามความมุ่งหมายที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้กำหนดไว้ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง

2) ในฐานะที่เป็นลักษณะวิชา Development Administration ก็เป็นส่วนหนึ่งของรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นส่วนที่มีจุดสนใจอยู่ที่หลักพัฒนา ฉะนั้นการศึกษาวิชานี้จึงเป็นการศึกษาว่าประเทศต่าง ๆ สนับสนุนการพัฒนาแค่ไหน เพียงใด เป็นการศึกษาเพื่อหา路子 และทำการวิจัยเพื่อค้นหาลักษณะ ซึ่งจะช่วยให้สามารถบริหารงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายของการพัฒนาอย่างดีที่สุด

พอล เมโดวส์ (Paul Meadows อ้างถึงใน สุจิตรา ชนานนท์, กมล อุดลพันธ์ 2520: 3) ให้คำนิยามของคำว่า Development Administration หมายถึง การบริหารการเปลี่ยนทางทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้อย่างแน่ชัดแล้ว

เฟร็ด ดับเบิลยู. ริกส์ (Fred W. Riggs อ้างถึงใน สุจิตรา ชนานนท์, กมล อุดลพันธ์ 2520: 3) ให้ความเห็นว่า Development Administration เกี่ยวข้องกับหัวข้อการศึกษา 2 เรื่อง คือ

1) เกี่ยวกับการบริหารโครงการพัฒนาและวิธีการที่ใช้โดยองค์การขนาดใหญ่ โดยเฉพาะองค์การของรัฐที่จะนำเอานโยบายและแผนซึ่งได้วางไว้ตามเป้าหมายของการพัฒนาไปปฏิบัติ

2) เกี่ยวกับการเพิ่มสมรรถนะทางการบริหาร (Administration Capabilities) ให้ดียิ่งขึ้น ด้วยเชื่อว่าการปรับปรุงสมรรถนะทางการบริหารจะเป็นวิธีการสำคัญที่ทำให้สามารถดำเนินการได้บรรลุเป้าหมายการพัฒนา

ชู เซ็ง ชือ (Shou Sheng Hsueh อ้างถึงใน สุจิตรา ชนานนท์, กมล อุดลพันธ์ 2520: 3) นักวิชาการชาวจีนให้ความหมายว่า Development Administration มิใช่การบริหารชนิดใหม่ที่แยกออกจาก Public Administration ทีเดียว คือ การบริหารโครงการพัฒนาในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการบริหารโครงการปรับปรุงงานราชการในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศ

โฮเซ่ ออบูเอวา (Jose Abueva อ้างถึงใน สุจิตรา ธานานนท์, กมล อุดุลพันธ์ 2520: 3) นักวิชาการชาวฟิลิปปินส์ให้คำนิยาม Development Administration ไว้ว่า คือ การบริหารโครงการพัฒนาในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการบริหารโครงการปรับปรุงงานราชการในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศ

ฮาน บีน ลี (Hahn-Been Lee อ้างถึงใน สุจิตรา ธานานนท์, กมล อุดุลพันธ์ 2520: 3) นักวิชาการชาวเกาหลีใต้ให้ความหมายว่า Development Administration หมายถึง ปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานของรัฐ หรือองค์การใดองค์การหนึ่ง ซึ่งจะต้องเพิ่มสมรรถนะในการปรับให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงในสังคมที่เกิดขึ้นใหม่ และดำเนินการกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นอยู่แล้ว โดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดความเจริญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ยั่งยืน

เหงียน ดวย ซวน (Nguyen – Duy Xuan อ้างถึงใน สุจิตรา ธานานนท์, กมล อุดุลพันธ์ 2520: 4) นักบริหารและนักวิชาการชาวเวียดนาม มีความเห็นคล้ายนักวิชาการอื่นว่า Development Administration หมายถึง การบริหารโครงการพัฒนา แต่ได้ขยายความออกไปอีกว่า โครงการพัฒนานั้นวางไว้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการสร้างชาติ (nation-building) และเพื่อส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสังคม สรุปได้ว่า เป็นแนวความคิดซึ่งจะต้องกระทำโดย

- 1) การฝึกอบรมบุคคลอย่างเหมาะสม
  - 2) การปรับปรุงหน่วยงานบริหารที่มีอยู่เดิมและก่อตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อรับผิดชอบ
- ดำเนินการตามโครงการพัฒนา

เออร์วิง สเวดโลว์ (Irving Swerdlow อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ประมวลสาระชุดวิชา การบริหารการพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2549: 18) นักวิชาการชาวอเมริกันอธิบายว่า การบริหารการพัฒนา หมายถึง การบริหารในประเทศที่ยากจนหรือประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย ทั้งนี้เพราะการบริหารราชการในประเทศด้อยพัฒนาย่อมมีความแตกต่างกันกับการบริหารราชการในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งอาจพิจารณาและสังเกตเห็นได้จากลักษณะของความแตกต่างกันหลากหลายแง่หลายนุม เช่น พิจารณาจากลักษณะและแบบแผนของการบริหาร บทบาทของรัฐบาลและบทบาทของข้าราชการเป็นต้น

โดยนัยเดียวกัน สเวดโลว์ ยังได้กล่าวอีกว่า ประเทศที่ยากจนทั้งหลายมีลักษณะพิเศษหลายประการซึ่งทำให้รัฐบาลต้องมีบทบาทแตกต่างกัน ลักษณะนี้และบทบาทของรัฐดังกล่าวทำให้การทำงานของนักบริหารมีลักษณะแตกต่างกันออกไป ในที่ใดก็ตามที่มีความแตกต่างกันอยู่ การบริหารรัฐกิจจะต้องถือได้หรือเรียกได้ว่าเป็นการบริหารการพัฒนา

เมอร์ล เฟนสออด (Merle Fainsod อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ประมวลสาระชุดวิชา การบริหารการพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2549: 8) นักวิชาการชาวอเมริกันได้ให้

แนวคิดหรือความหมายของการบริหารการพัฒนาว่า โดยปกติ การบริหารการพัฒนาเป็นเรื่องเกี่ยวกับ การสร้างกลไกเพื่อการวางแผนให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การระดมและจัดสรรทรัพยากร เพื่อให้เกิดการแผ่ขยายรายได้ของชาติ จะเห็นได้ว่า การบริหารการพัฒนาตามความคิดของเฟินสโตนั้น เกี่ยวข้องอย่างมากกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

**แฮร์รี เจ. ฟรายด์แมน** (Harry J. Friedman อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ประมวลสาระชุดวิชา การบริหารการพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2549: 9) นักวิชาการชาวอเมริกัน อธิบายว่า การบริหารการพัฒนา ประกอบด้วยปัจจัย 2 อย่าง คือ (1) การปฏิบัติตามแผนงานต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้เพื่อก่อให้เกิดความทันสมัย (Modernity) (2) การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ภายในระบบบริหารเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามแผนงานต่าง ๆ ดังกล่าว

**จอห์น ดี. มอนโกเมอรี** (John D. Montgomery อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ประมวลสาระชุดวิชา การบริหารการพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2549: 9) นักวิชาการชาวอเมริกัน กล่าวว่า การบริหารการพัฒนาเป็นเรื่องของการปฏิบัติตามแผนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคมรัฐ โดยปกติจะไม่เกี่ยวข้องกับความสามารถทางการเมือง เห็นได้ว่า มอนโกเมอรี มีความคิดว่าการบริหารพัฒนาให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก

**บี. เอส. คาร์นา** (B. S. Khanna อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ประมวลสาระชุดวิชา การบริหารการพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2549: 11) นักวิชาการชาวอินเดีย มีความคิดเห็นว่า การบริหารพัฒนาเป็นการบริหารที่มุ่งดำเนินงานพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งริเริ่มโดยชนชั้นนำและประชาชนกลุ่มต่าง ๆ

จากการศึกษาความหมายของการบริหารการพัฒนาข้างต้น นักวิชาการทั้งหลายได้ให้ความหมายของการบริหารพัฒนาไว้แตกต่างกัน เช่น **อาษา เมฆสวรรค์** กล่าวถึงการบริหารการพัฒนา ว่าแบ่งเป็น 2 ด้าน คือ (1) การบริหารงานหรือการบริหารราชการในประเทศด้วยพัฒนาที่มุ่งมั่นที่จะดำเนินการพัฒนา และ (2) การบริหารเพื่อการพัฒนาหรือการบริการตามโครงการพัฒนาประเทศ **จอร์จ เอฟ. แกนต์** (George F. Gant) กล่าวไว้ว่า การบริหารการพัฒนา แบ่งเป็น 2 ชนิด คือ (1) การบริหารงานภายใน (Internal Administration) หมายความว่า การบริหารงานใด ๆ ก็ตาม จำเป็นต้องจัดให้องค์การที่บริหารงานนั้น ๆ สามารถเป็นกลไกการบริหารที่ดีเสียก่อน คือ จำเป็นจะต้องจัดการภายในองค์การให้ดีมีประสิทธิภาพที่สุด โดยทำการจัดองค์การ บริหารงานบุคคล บริหารงานคลัง วางแผน ดัดสนใจ ฯลฯ และ (2) การบริหารงานภายนอก (External Administration) คือ การบริหารงานที่ ครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ ที่หน่วยงานนั้นติดต่อกับปัจจัยภายนอกทั้งหมด เพราะในการบริหารงานนั้นจะมุ่งคำนึงแต่ประสิทธิภาพของการบริหารภายในองค์การอย่างเดียวไม่ได้

จะต้องดำเนินการหาผู้ทางติดต่อกับปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ด้วย ใ้ปัจจัยเหล่านั้นมาร่วมมือกับองค์การของตนให้มากที่สุด เพื่อให้งานที่รับผิดชอบสัมฤทธิ์ผล สำหรับ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนา คือ วิธีการ หรือแนวทางการบริหารจัดการอย่างหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ในการบริหารราชการหรือในการบริหารงานของภาครัฐ โดยให้ความสำคัญกับ (1) “การบริหารการพัฒนา” ซึ่งหมายถึง การบริหารที่ต้องเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนาตามนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการต่างๆ พร้อมกันนี้ ยังครอบคลุมถึง (2) “การพัฒนาการบริหาร” ภายใน เช่น อาจจัดแบ่งเป็น การพัฒนาที่ระบบใหญ่ คือ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ และที่ระบบย่อย

สรุป จากการให้ความหมายของคำว่า การบริหารการพัฒนาของผู้รู้และนักวิชาการข้างต้น ทำให้ผู้ศึกษานำมาสรุปได้ดังนี้ คำว่า การบริหารการพัฒนาและการจัดการมีความหมายเหมือนหรือใกล้เคียงกับคำว่า การบริหารการพัฒนา คือ การบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนา และการพัฒนาการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านอิฐและองค์การบริหาร ส่วนตำบลบ้านแห ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐ ในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการปฏิบัติการ (action) หรือเป็นกิจกรรม (activity) หรือการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามนโยบาย หรือแผน หรือแผนงานหรือโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปฏิบัติงานตามแผนงานพัฒนาทั้งหลาย (development programs) ด้วยวิธีการต่าง ๆ

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับหลักการสำคัญของการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรม (ตัวแปรอิสระ)

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้นำ “หลักการสำคัญของการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรม 10 ประการ” มาใช้เป็นกรอบแนวคิดสำคัญ โดยผู้ศึกษาได้นำมาจากการทบทวนวรรณกรรมในเรื่องดังกล่าวนี้ ดังนั้น ในหัวข้อนี้ ผู้ศึกษาจึงขอนำเสนอวรรณกรรมหรือแนวคิดเกี่ยวกับหลักการสำคัญของการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรม โดยแบ่งการนำเสนอเป็น 2 ส่วน คือ (1) ความสำคัญของการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรม และ (2) หลักการสำคัญของการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรม

## 2.1 ความสำคัญของการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรม

คุณธรรมเป็นสิ่งดีงาม สำคัญ จำเป็น รวมทั้งมีประโยชน์ต่อชุมชน สังคม ประเทศชาติ และต่อการบริหารการพัฒนา ดังนั้น เมื่อการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรมได้นำคุณธรรมมาใช้จึงย่อมเพิ่มความสำคัญให้แก่การบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรมมากขึ้นด้วยในเรื่องความสำคัญของการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรมนั้น วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550) บทความเรื่อง “การบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรม: แนวคิด ปัญหา และการพัฒนา” ค้นคืนวันที่ 22 มิถุนายน 2550 จาก <http://www.wiruch.com> ได้กล่าวไว้ ดังนี้

- 1) เป็นตัวกำหนด ควควบคุม หรือบังคับให้พฤติกรรมของคนเป็นไปในด้านดีหรือประพฤติดี
- 2) เป็นตัวชี้วัดระดับความเจริญความเสื่อม
- 3) ทำให้ประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างมั่นคง เข้มแข็ง และสันติสุข
- 4) เป็นแนวทางยุทธศาสตร์ (strategy) หรือมรรควิธี (means) ที่นำไปสู่จุดหมายปลายทาง (ends)
- 5) เป็นหัวใจหรือเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาและบริหารจัดการทั้งหลาย
- 6) ช่วยให้คนคิดดี ทำดี
- 7) ช่วยให้การบริหารจัดการเกิดความเป็นธรรม รอบคอบ และคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม
- 8) ช่วยทำให้ผู้บริหาร ผู้มีอำนาจหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกระดับบริหารจัดการไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
- 9) ทำให้เกิดความสมดุลในการบริหารจัดการระหว่างด้านวัตถุกับด้านจิตใจ
- 10) คนและบุคลากรที่มีคุณธรรมในหน่วยงานได้รับการยอมรับและยกย่องเพิ่มมากขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารการพัฒนา

## 2.2 หลักการสำคัญของการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรม

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550: 30-37) ได้กล่าวถึง “หลักการสำคัญของการบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรม” โดยได้ศึกษาและประมวลมาจากพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และจากทศพิธราชธรรม ตามลำดับ ดังนี้

- 1) พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้มีการอัญเชิญพระบรมราโชวาทที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรม ดังนี้

(1) พระบรมราชโฆวาทในพระราชพิธีบวงสรวงสมเด็จพระบูรพมหากษัตริยาธิราชเจ้า ณ มณฑลพิธีท้องสนามหลวง เนื่องในการพระราชพิธีสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี ในวันที่ 5 เมษายน 2525 ดังนี้

การรักษาอิสรภาพและความเป็นไทยให้ดำรงมั่นคงยืนยาวไป ถือว่าเป็นกรณีกิจอันสำคัญสูงสุด นอกจากต้องอาศัยการบริหารประเทศที่ฉลาดสามารถและสุจริตเป็นธรรมแล้วยังต้องอาศัยความร่วมมือสนับสนุนจากประชาชนทั้งประเทศด้วย คือ ประชาชนแต่ละคนจะต้องชวนช่วยสร้างสรรค์ประโยชน์และดำรงอยู่ในคุณธรรมอันสมควรแก่ฐานะของตน ๆ คุณธรรมที่ทุกคนควรจะศึกษาและน้อมนำมาปฏิบัติมีอยู่สี่ประการ

1. การรักษาความสัตย์ ความจริงใจต่อตัวเองที่จะประพฤติปฏิบัติแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์และเป็นธรรม
2. การรู้จักข่มใจตนเอง ฝึกใจตนเองให้ประพฤติปฏิบัติในความสัตย์ ความดีนั้น
3. การอดทน อดกลั้น และอดออม ที่จะไม่ประพฤติล่วงความสัตย์สุจริตไม่ว่าจะด้วยเหตุประการใด
4. การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต และรู้จักสละประโยชน์ส่วนน้อยของตนเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของบ้านเมือง

คุณธรรมสี่ประการนี้ ถ้าแต่ละคนพยายามปลูกฝังและบำรุงให้เจริญงอกงามขึ้นโดยทั่วกันแล้ว จะช่วยให้ประเทศชาติบังเกิดความสุข ความร่มเย็น และมีโอกาสที่จะปรับปรุงพัฒนาให้มั่นคงก้าวหน้าต่อไป ดังดังประสงค์”

พระบรมราชโฆวาทที่อัญเชิญมานี้ เน้นเรื่องคุณธรรมที่ทุกคนควรจะศึกษาและน้อมนำมาปฏิบัติมี 4 ประการ

หนึ่ง คือ การรักษาความสัตย์ ความจริงต่อตัวเองที่จะประพฤติปฏิบัติตนแต่สิ่งที่เป็นธรรมเป็นประโยชน์ทั้งแก่ตัวเองและแก่ส่วนรวม ประพฤติปฏิบัติด้วยความจริงใจ บริสุทธิ์ใจ ไม่เสแสร้ง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์และเป็นที่ยอมรับของส่วนรวม

สอง คือ การรู้จักข่มใจตนเอง ในเวลาที่มีสิ่งภายในและภายนอกมากระทบพยายามฝึกใจของตัวเองให้อยู่ในความนึกคิดที่บริสุทธิ์ใจ แน่วแน่มั่นคงและไม่หวั่นไหวในทางที่ไม่ดีไม่งาม

สาม คือ ความอดทน อดกลั้น อดออม รู้จักยับยั้งเมื่อถูกระทบกระทบทั้งมีความอดทนต่อความทุกข์ ความเหนื่อยยาก ไม่ปล่อยให้สิ่งที่ไม่ดีไม่งามมาครอบงำ อดออมต่อสิ่งที่ได้มา และไม่ฟุ่มเฟือยใช้สอยจนเกินควรเก็บหอมรอมริบเพื่อประโยชน์ในวันข้างหน้า

สี่ คือ การรู้จักทะนุถนอมหัวใจ ความบริสุทธิ์ และการเสียสละ โดยเสียสละในสิ่ง ที่ควรสละทั้งภายในและภายนอก เช่น ขอมสละความสุขเล็กๆ น้อย ๆ เพื่อความสุขอันยิ่งใหญ่ใน ภายหลัง ขอมสละความสุขและประโยชน์ส่วนตนเพื่อความสุขและประโยชน์ของส่วนรวม

คุณธรรม 4 ประการนี้ มีความเกี่ยวเนื่องสนับสนุนซึ่งกันและกัน เป็นคุณธรรมที่คนทุกชั้น ทุกระดับ ทุกฐานะหน้าที่ และทุกชุมชนสามารถนำมาประพฤติปฏิบัติได้ ตามควรแก่ฐานะและหน้าที่ของตน ถ้าแต่ละคนพยายามปลูกฝังและบำรุงให้เจริญงอกงามขึ้น ภายในจิตใจและนำไปประพฤติปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอและครบถ้วนแล้ว ย่อมจะช่วยให้ตัวเอง ชุมชน สังคม และประเทศชาติบังเกิดความสุข สงบ ความร่มเย็น และมีโอกาสที่จะปรับปรุงพัฒนา ให้มั่นคงก้าวหน้าต่อไปได้ดังประสงค์ โดยคุณธรรมจะส่งผลดีให้ตัวเองก่อนแล้วจึงจะส่งผลดีให้ กับชุมชน สังคม และประเทศชาติต่อไป

(2) พระบรมราชโฆษาทในพระราชพิธีฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี เมื่อเสด็จ ออกมหาสมาคม ณ สีหบัญชรมุขด้านใต้ พระที่นั่งอนันตสมาคม พระราชวังดุสิต เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2549 ดังนี้

ข้าพเจ้ามีความยินดีเป็นอย่างยิ่งที่ได้มาอยู่ในท่ามกลางมหาสมาคม พร้อมพรุ่งด้วยบุคคลจากทุกสถาบันในชาติ ตลอดจนประชาชนชาวไทย ขอขอบใจในคำอำนวย พรและการเฉลิมฉลองยิ่งใหญ่ที่ทุกคนตั้งใจจะทำให้ข้าพเจ้าเป็นพิเศษ รัฐบาลได้จัดงานครั้งนี้ได้ เรียบร้อยและงดงาม น้ำใจไมตรีของประชาชนชาวไทยที่ร่วมกันแสดงออกทั่วประเทศ รวมทั้ง ที่พร้อมเพรียงกันมาในวันนี้ นำปลาบปลื้มใจมาก เพราะแต่ละคนได้แสดงออกและตั้งใจมาด้วยความหวังดีจากใจจริง จึงขอขอบใจทุก ๆ คน จิตใจที่เปี่ยมไปด้วยความปรารถนาดีและความเป็น อันหนึ่งอันเดียวกันของทุกคนทุกฝ่ายนี้ ทำให้ข้าพเจ้าเห็นแล้วมีกำลังใจมากขึ้น นึกถึงคุณธรรม ซึ่งเป็นที่ตั้งของความรักความสามัคคีที่ทำให้คนไทยเราสามารถร่วมมือร่วมใจกันรักษาและ พัฒนาชาติบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองสืบต่อไปได้ตลอดรอดฝั่ง

หนึ่ง การที่ทุกคนคิด พูด ทำด้วยความเมตตา มุ่งดีมุ่งเจริญต่อกัน

สอง การที่แต่ละคนต่างช่วยเหลือเกื้อกูลกันประสานงาน ประสาน ประโยชน์กัน ให้งานที่ทำสำเร็จ ทั้งแก่ตนเองผู้อื่นและแก่ประเทศชาติ

สาม การที่ทุกคนประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในความสุจริตในกฎกติกา และในระเบียบแบบแผนโดยเท่าเทียมเสมอกัน

สี่ การที่ต่างคนต่างพยายามทำความดีความเห็นของตนให้ถูกต้อง เทียบตรงและมั่นคงอยู่ในเหตุผล หากความคิดจิตใจ และการประพฤติที่ลงรอยเดียวกันในทางที่ดี ที่เจริญนี้ยังมีพร้อมมูลอยู่ในภายในใจของคนไทย

จึงขอให้ท่านทั้งหลายในมหาสมาคมนี้ทั้งประชาชนชาวไทยทุกหมู่เหล่า  
ได้รักษาจิตใจและคุณธรรมนี้ไว้ให้เหนียวแน่นและถ่ายทอดความคิดจิตใจนี้กันต่อไปทุกอย่าง  
อย่าให้ขาดหาย เพื่อให้ประเทศชาติของเราดำรงยืนยงอยู่ด้วยความร่มเย็นเป็นสุขทั้งในปัจจุบัน  
และในภายหน้า ขออำนาจคุณพระศรีรัตนตรัยและสิ่งศักดิ์ในสากลจงคุ้มครองรักษาประเทศชาติ  
ให้ปลอดภัยหรือพ้นจากอันตรายทุกสิ่งและอำนวยความสุขความเจริญสวัสดิให้แก่อำนาจประชาชน  
ชาวไทยทั่วกัน”

สรุปสาระสำคัญของพระบรมราโชวาทนี้ ได้ว่า

1. จิตใจที่เปี่ยมไปด้วยความปรารถนาดีและความเป็นอันหนึ่งอันเดียว  
ของทุกคนทุกฝ่ายทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีกำลังใจมากขึ้น
2. พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงคำนึงถึงคุณธรรมซึ่งเป็นที่ตั้งของ  
ความรักความสามัคคีที่ทำให้คนไทยเราสามารถร่วมมือร่วมใจกันรักษาและพัฒนาชาติบ้านเมือง  
ให้เจริญรุ่งเรืองต่อกันไปได้ตลอดรอดฝั่ง
3. คุณธรรม 4 ประการ มีดังนี้
  - หนึ่ง คือ การที่ทุกคนคิด พูด ทำด้วยความเมตตา มุ่งดีมุ่งเจริญต่อกัน  
(หรือความเมตตา)
  - สอง คือ การที่แต่ละคนต่างช่วยเหลือเกื้อกูลกันประสานงาน  
ประสานประโยชน์ ให้งานที่ทำสำเร็จ ทั้งแก่ตนเองและผู้อื่นและประเทศชาติ (หรือความสามัคคี)
  - สาม คือ การที่ทุกคนประพฤติปฏิบัติตนหรือยึดมั่นอย่างสุจริต ในกฎ  
กติกาและระเบียบแบบแผน โดยเท่าเทียมกันเสมอกัน (หรือความสุจริต)
  - สี่ คือ การที่ต่างคนต่างพยายามทำความดี ความเห็นของตนให้ถูก  
ต้อง เทียบตรง และมั่นคงอยู่ในเหตุผล หรือการที่ทุกคนมีความคิดความเห็นถูกต้อง เทียบตรง  
อยู่ในเหตุผลร่วมกัน (ความเที่ยงธรรม)
4. หากความคิด จิตใจ และการประพฤติปฏิบัติที่ลงรอยเดียวกันในทางที่  
ดีที่เจริญ ยังมีพร้อมมูลอยู่ในใจของคนไทย ก็มั่นใจได้ว่าประเทศไทย จะมั่นคงตลอดไปได้
5. จึงทรงขอให้ทุกคนในมหาสมาคมทั้งประชาชนชาวไทยทุกหมู่ทุก  
เหล่า ได้รักษาจิตใจและคุณธรรมนี้ไว้ให้เหนียวแน่นและถ่ายทอดความคิด จิตใจกันต่อไปทุกอย่าง  
อย่าให้ขาดหาย
6. ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศชาติของเราดำรงยืนยงอยู่ด้วยความร่มเย็นเป็นสุข  
ทั้งในปัจจุบันและในภายหน้า

(3) พระบรมราชโชวาทในพิธีเปิดงานชุมนุมลูกเสือแห่งชาติ ครั้งที่ 6 ณ ค่ายลูกเสือวชิราวุธ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2512 ดังนี้ “ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครจะทำให้คนทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปรกติสุขเรียบร้อย จึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดี ให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้”

2) ทศพิธราชธรรม เดิม ทศพิธราชธรรม หมายถึง ธรรมของพระราชาหรือราชธรรม ที่สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า มีพุทธคำรัสไว้ในพระไตรปิฎก มหาหังสาชากก อันประกอบด้วย 10 ประการ

- (1) ทาน
- (2) ศีล
- (3) บริจาค
- (4) ความซื่อตรง
- (5) ความอ่อนโยน
- (6) ความเพียร
- (7) ความไม่โกรธ
- (8) ความไม่เบียดเบียน
- (9) ความอดทน
- (10) ความเที่ยงธรรม

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550: 36-40) กล่าวว่า จากหลักการสำคัญของการบริหาร การพัฒนาตามแนวทางคุณธรรมที่ได้ศึกษาและประมวลจากพระบรมราชโชวาทและทศพิธราชธรรม ข้างต้น ทำให้สรุปรวมเป็น หลักการสำคัญของการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรม 10 ประการ ดังนี้

หนึ่ง การรักษาความสัตย์ คำว่า สัตย์ หรือ สัจจะ แปลว่า ความจริง ความจริงใจ เช่น ทำงานร่วมกันต้องมีสัจจะต่อกัน ส่วนการรักษาความสัตย์ หมายถึง ความจริงต่อตัวเองที่จะประพฤติ ปฏิบัติตนแต่สิ่งที่เป็นธรรมเป็นประ โยชน์ทั้งแก่ตัวเองและแก่ส่วนรวม ปฏิบัติงานหรือบริหารจัดการด้วยความจริงใจ บริสุทธิ์ใจ ไม่เสแสร้ง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์และเป็นที่ยอมรับของส่วนรวมคุณธรรม ข้อนี้สนับสนุนให้คนมีความจริงใจต่อตัวเองก่อน ต่อจากนั้นก็จริงใจต่อผู้อื่น และนำไปสู่การ ประกอบคุณงามความดีหรือประพฤติปฏิบัติแต่สิ่งที่เป็นประ โยชน์และเป็นธรรมต่อส่วนรวม เช่น แสดงออกด้วยการรับผิดชอบต่อหน้าที่การทำงานที่ตนเองรู้สำนึกภายในจิตใจเสมอว่าตนเป็นใคร

มีหน้าที่อะไร และควรทำอย่างไร เป็นต้น ฉะนั้น คุณธรรมข้อนี้จึงเป็นที่มาของความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบ อันเป็นรากฐานสำคัญประการหนึ่งของการสร้างประโยชน์และความเป็นธรรมในสังคม

**สอง** การรู้จักข่มใจตนเอง หมายถึง การควบคุมตนเองในเวลาที่มีสิ่งภายในและภายนอกมากระทบ พยายามฝึกใจของตัวเองให้อยู่ในความนึกคิดที่เป็นสัจย์ เป็นจริง และไม่หวั่นไหวในทางที่ไม่ดีไม่งาม

**สาม** ความอดทน หมายถึง การทนต่อโลก โกรธ หลง ทั้งกายวาจาใจ การทนต่อความยากลำบาก ไม่ท้อถอย ไม่หมดกำลังใจที่กำลังใจที่จะดำเนินชีวิต อดทนต่อความทุกข์ ความเหนื่อยยาก และไม่ปล่อยให้สิ่งที่ไม่ดีไม่งามมาครอบงำ

**สี่** การละความชั่ว หมายถึง การไม่ทำสิ่งไม่ดี

**ห้า** การเสียสละ หมายถึง การละความเห็นแก่ตัว การให้ปันผู้อื่นในสิ่งที่ควรให้ เพื่อความสุขและประโยชน์ของส่วนรวม

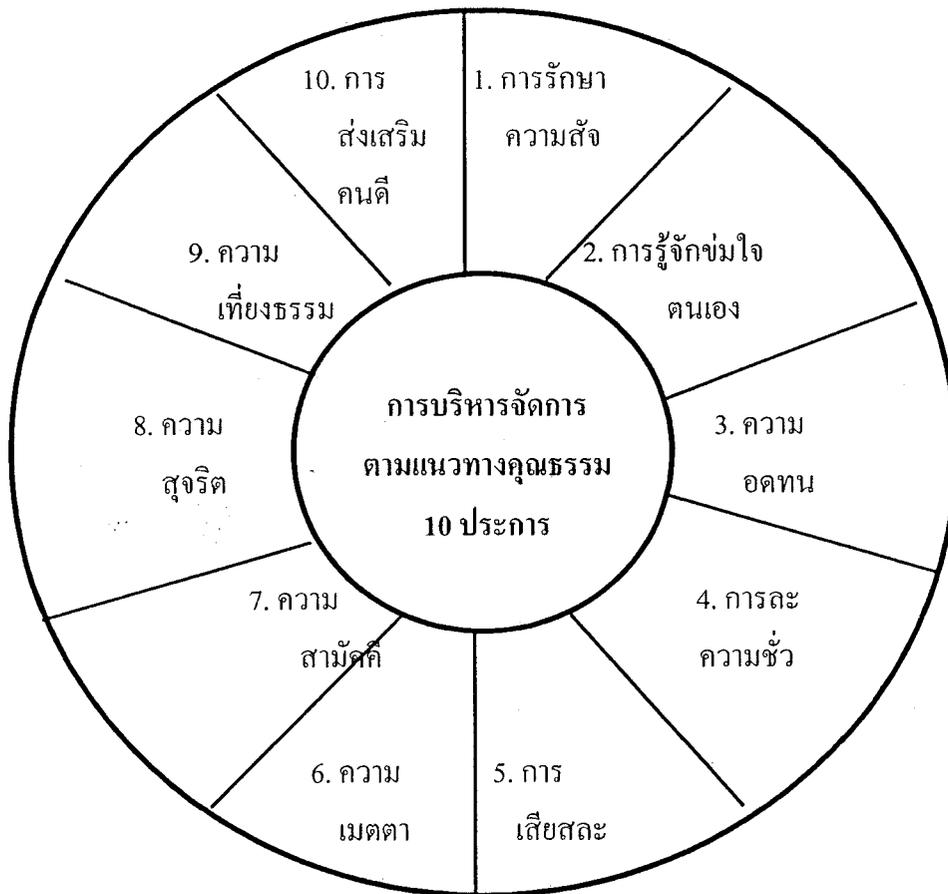
**หก** ความเมตตา หมายถึง ความปรารถนาให้ผู้อื่นมีความสุข การรู้จักคิด พูด ทำ ด้วยความเมตตา มุ่งดีมุ่งเจริญต่อกัน รวมทั้งการช่วยเหลือเกื้อกูลผู้อื่นด้วยความเต็มใจ

**เจ็ด** ความสามัคคี หมายถึง การที่แต่ละคนต่างช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ประสานงาน ประสานประโยชน์ ให้งานที่ทำสำเร็จ ทั้งแก่ตนเองและผู้อื่นและประเทศชาติ

**แปด** ความสุจริต หมายถึง การที่ทุกคนประพฤติปฏิบัติตนหรือยึดมั่นอย่างสุจริต ในกฎกติกาและระเบียบแบบแผนโดยเท่าเทียมกันเสมอกัน โดยต้องสุจริตทั้งในความคิด การพูด และการกระทำ

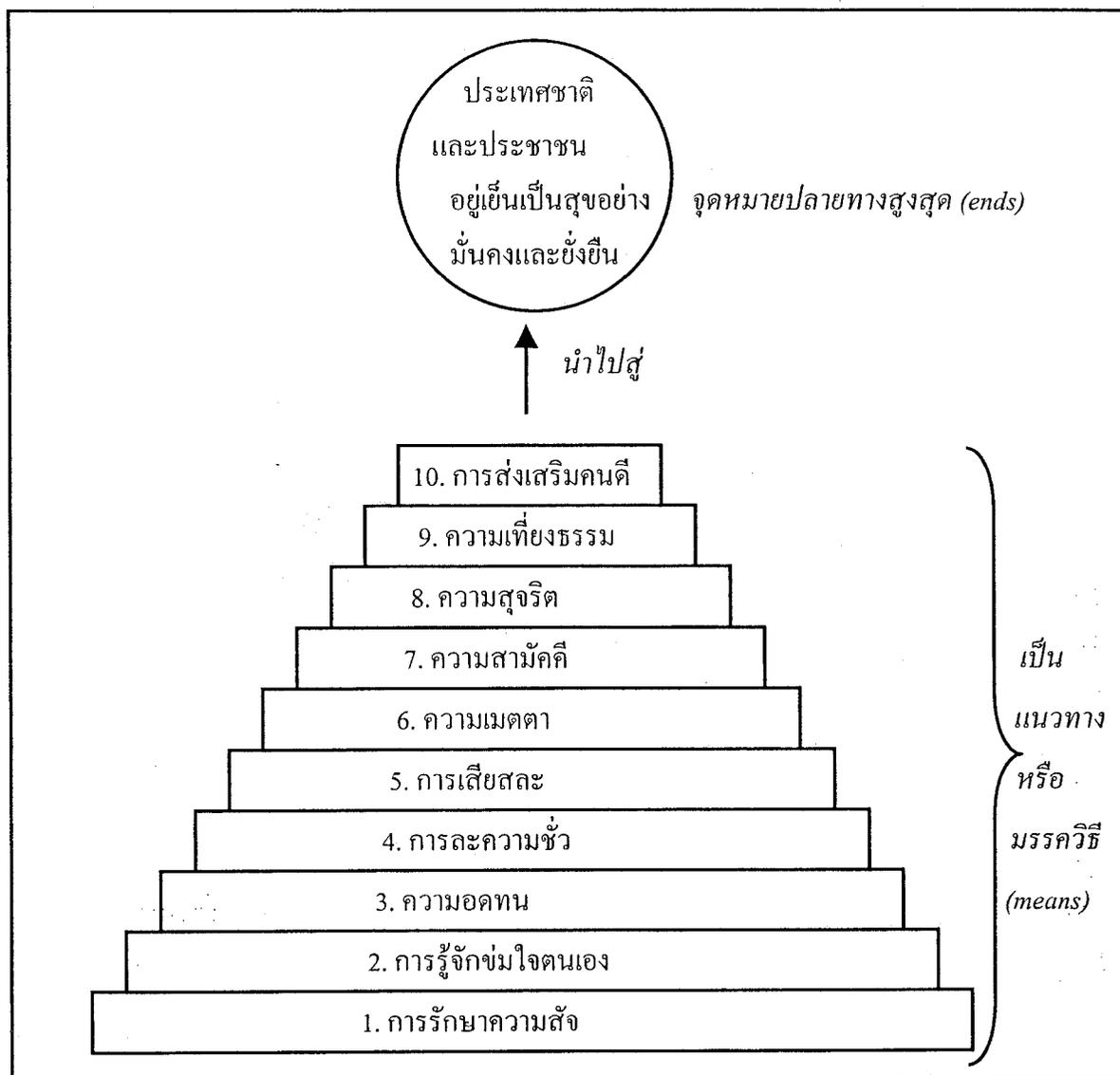
**เก้า** ความเที่ยงธรรม หมายถึง การที่ทุกคนต่างพยายามทำความคิด ความเห็นของตนให้ถูกต้อง เที่ยงตรง และมั่นคงอยู่ในเหตุผล หรือการที่ทุกคนมีความคิดความเห็นถูกต้อง เที่ยงตรง อยู่ในเหตุในผล

**สิบ** การส่งเสริมคนดี หมายถึง การสนับสนุนคนที่มีทั้งคุณภาพและคุณธรรมให้เข้ามาอยู่ในตำแหน่งบริหารจัดการ และยกย่องคนดี ในเวลาเดียวกัน ก็ควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจและก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้ด้วยการนิทา ประณาม หรือไม่สนับสนุนคนเลว รวมทั้งคอยป้องกัน ฝึกระวัง ควบคุม ตรวจสอบ และลงโทษคนเลว โปรดดูภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 หลักการสำคัญของการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรม 10 ประการ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550: 38-40) กล่าวไว้ว่า หลักการสำคัญของการบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรม 10 ประการนี้ อาจถือว่าเป็นกระบวนการหรือขั้นตอนการดำเนินงานที่ประกอบด้วย 10 ขั้นตอน ก็ได้ โดยผู้ปฏิบัติอาจดำเนินงานตามขั้นตอนหรือข้ามขั้นตอนเพื่อไปสู่จุดหมายปลายทางสูงสุด คือ ประเทศชาติและประชาชนอยู่เย็นเป็นสุขอย่างมั่นคงและยั่งยืน ก็ได้ ขั้นตอนดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นแนวทาง วิธีทาง หรือมรรควิธี (means) ที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาของประชาชน ชุมชน สังคม และประเทศชาติ อันจะนำไปสู่จุดหมายปลายทาง (ends) ซึ่งอาจจัดแบ่งเป็น จุดหมายปลายทางเบื้องต้น และจุดหมายปลายทางสูงสุด ก็ได้ โปรดดูภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 ขั้นตอนการดำเนินงานตามแนวทางคุณธรรม จัดแบ่งตามหลักการสำคัญ  
ของการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรม 10

สรุป ในที่นี้ ได้นำปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรม ซึ่งประกอบด้วย 10 ด้าน ของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550: 39) มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์ครั้งนี้ โดยปัจจัยดังกล่าวได้นำเสนอไว้แล้วอย่างละเอียดข้างต้น เนื่องจากเป็นปัจจัยด้านการบริหารการพัฒนาที่สมบูรณ์และครอบคลุมสาระสำคัญเรื่องการบริหารพัฒนามากถึง 10 ด้าน

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (ตัวแปรตาม)

ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย (1) ความหมายของการมีส่วนร่วม และ (2) ลักษณะ รูปแบบ และกระบวนการมีส่วนร่วม

#### 3.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

ปรัชญา เวสารัชช (2528: 3) การมีส่วนร่วมของประชาชน (people's participation หรือ popular participation) ไม่อาจนิยามความหมายได้อย่างรัดกุมชัดเจน แต่คำ ๆ นี้มีลักษณะร่วมบางประการอันเป็นที่เข้าใจได้ตามความหมายกว้าง ๆ ซึ่งอาจแตกต่างกันในรายละเอียดเมื่อใช้กับสถานการณ์ต่าง ๆ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปเกี่ยวข้องโดยการใช้ความพยายาม หรือใช้ทรัพยากรบางอย่างส่วนตน ในกิจกรรมซึ่งมุ่งสู่การพัฒนาชุมชน ซึ่งมีองค์ประกอบ ดังนี้

- 1) ประชาชนเข้าไปเกี่ยวข้องในกิจกรรมการพัฒนา
- 2) ผู้เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามบางอย่างส่วนตัว เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน หรือ ทรัพยากรบางอย่าง เช่น เงินทุน วัสดุ ในกิจกรรมการพัฒนา

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527: 2) การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการและควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคมเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม ในการมีส่วนร่วมได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตน อย่างเป็นตัวของตัวเอง

สหประชาชาติ (2518 อ้างถึงใน กนกวุฒิ ธรรมวินัย ภาคนิพนธ์ เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนเมือง: ศึกษากรณีชุมชนมัธยมศึกษานาค เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร” 2549: 9) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการกระทำและเกี่ยวข้องกับมวลชนในระดับต่าง ๆ ดังนี้

- 1) กระบวนการตัดสินใจ ซึ่งตัดสินใจเกี่ยวกับจุดประสงค์ทางสังคมและการจัดสรรทรัพยากร

- 2) ในการกระทำโดยสมัครใจต่อกิจกรรมและโครงการ

สำนักงานแรงงานระหว่างชาติ (International Labor Office) (2514: 7 อ้างถึงใน กนกวุฒิ ธรรมวินัย ภาคนิพนธ์เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนเมือง: ศึกษากรณีชุมชนมัธยมศึกษานาค เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร” 2549: 9) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า “การมีส่วนร่วม หมายถึง ความร่วมมือ (cooperating) การมีส่วนร่วมใจ ซึ่งรวมถึงความรับผิดชอบ”

อาภาพร จันทรสว่าง (2522: 26) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นผลต่อเนื่องจากความเห็นพ้องต้องกันในเรื่องของความต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลงและความเห็นพ้องต้องกันตระหนักว่าปฏิบัติการทั้งหมดที่ทำโดยและหรือทำในนามกลุ่มนั้นกระทำผ่านองค์การ (Organization) ดังนั้น องค์การจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุความเปลี่ยนแปลงที่ต้องการได้

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527: 6) กล่าวว่า หลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนา หมายถึง กระบวนการที่รัฐทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งในรูปส่วนบุคคลกลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกันให้บรรลุวัตถุประสงค์ และนโยบายพัฒนาที่กำหนดไว้

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2527: 33) การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การส่งเสริมให้คนในชุมชนสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองในการจัดแนวทางวิถีตามความปรารถนาร่วมกันของคนในชุมชนและเป็นไปตามฉันทานุมัติของชุมชนโดยอำนาจรัฐมีส่วนร่วมน้อยที่สุดในการเข้าไปแทรกแซง และกำหนดว่าอะไรดี อะไรไม่ดี

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527: 183) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ การเกี่ยวข้องกับด้านจิตใจ และอารมณ์ (mental and emotion involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (group situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าว เป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้ (contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าว

เสน่ห์ จามริก (2527: 25) การที่จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นต้องคำนึงถึง 3 ประเด็นด้วยกัน คือ

- 1) เป้าหมายคืออะไร ไม่ใช่ให้อย่างเดียวแต่เป็นการพัฒนาขีดความสามารถ
- 2) จะมีส่วนร่วมได้อย่างไร ควรทำความเข้าใจว่าชาวบ้านมีกิจกรรมการพัฒนาอะไรอยู่ก่อนควรเป็นการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของประชาชนที่มีอยู่เดิม ไม่ใช่การยึดเยียดของใหม่ ซึ่งส่วนใหญ่มักคิดว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นของใหม่จากพื้นฐานเดิมซึ่งไม่มีอะไร

- 3) กิจกรรมการพัฒนายี่จะทำกันโดยประชาชนมีส่วนร่วมนั้น ต้องเป็นกิจกรรมหลัก ๆ ที่เป็น key สำคัญที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในเรื่องอื่น ๆ

อคิน ระพีพัฒน์ (2527: 320) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา เป็นผู้ทำทุกอย่าง ไม่ใช่ถูกกำหนดให้เข้าร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ทุกอย่างจะต้องเป็นเรื่องที่ประชาชนคิดขึ้นมา

ปรกรณ์ ปรียากร (2530: 64) อธิบายว่าการที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการ ควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อประโยชน์ในการดำรงอาชีพทางเศรษฐกิจ และสังคมทำให้ประชาชนได้พัฒนาการรับรู้ และภูมิปัญญาซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตน โดยภาครัฐจะต้องคืนอำนาจในการกำหนดการพัฒนาให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มสตรี คนจนหรือคนด้อยโอกาสในสังคมได้มีโอกาสในการแสดงความต้องการ แสวงหาทางเลือก หรือเสนอข้อเรียกร้องเพื่อปกป้องผลประโยชน์ร่วมของกลุ่ม และเป็นผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินกิจกรรมพัฒนาชุมชน คือ เป็นผู้กำหนดความจำเป็นพื้นฐานของชุมชน และเป็นผู้ระดมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อสนองความจำเป็นพื้นฐานและบรรลุวัตถุประสงค์บางประการทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2530: 61-63) ได้กล่าวว่า กระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน มี 4 ขั้นตอน คือ (1) การศึกษาชุมชน คือ การค้นหาปัญหาและความต้องการของชุมชน โดยนักพัฒนาศึกษา และเรียนรู้สภาพความเป็นอยู่ของชาวบ้าน ทรัพยากร สิ่งแวดล้อมต่างๆ ในชุมชนร่วมกับประชาชน โดยใช้วิธีการสังเกตและสัมภาษณ์ทั้งทางตรง/ทางอ้อม ข้อมูลบางส่วนอาจหาได้จากเอกสาร/ งานวิจัย (2) การวางแผนเพื่อการแก้ปัญหา โดยมีการรวมกลุ่มกันอภิปรายถกเถียง แสดงความคิดเห็น นักพัฒนาเป็นผู้ประสานงาน โดยคอยจัดลำดับผู้อภิปรายให้ข้อเท็จจริงและสรุปประเด็นสำคัญเป็นหลัก ส่วนชาวบ้านควรได้มีโอกาสเข้าร่วมอภิปรายแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ และนักพัฒนาต้องกระตุ้น เร่งเร้าให้ชาวบ้านแสดงความคิดเห็นให้มากที่สุด (3) การลงมือปฏิบัติตามแผน หรือวิธีการที่ได้ร่วมกันตัดสินใจแล้วจากขั้นตอนที่ 2 โดยชาวบ้านมีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้จะต้องได้ร่วมด้วยความศรัทธา และเชื่อมั่นในตนเองที่จะพัฒนาชุมชน และ (4) การประเมินผลงาน โดยชาวบ้าน และนักพัฒนาจะร่วมกันกำหนดขั้นตอนย่อย ๆ ต่าง ๆ ในการทำงานประเมินผลตลอดจนดูแลปัญหาอาจเกิดขึ้นในระหว่างประเมินผล เพื่อที่จะได้แก้ไขได้ทันที

ทศพล กฤตยพิสิฐ (2538: 13-14) ศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วม 5 ลักษณะ คือ (1) การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มการพัฒนา (2) การมีส่วนร่วมในขั้นวางแผนการพัฒนา (3) การมีส่วนร่วมในขั้นการดำเนินงานพัฒนา (4) การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์จากการพัฒนา และ (5) การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนา

สุนิตย์ มะลิวัลย์ (2541: 20) ได้สรุประดับการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 3 ระดับ คือ (1) ประชาชนมีระดับการมีส่วนร่วมสูง คือ ประชาชนได้มีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มหาปัญหา ตัดสินใจเลือกแนวทางแก้ปัญหา ปฏิบัติกิจกรรม และประเมินกิจกรรมที่ทำ กล่าวคือ ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการกิจกรรมเองทั้งหมด (2) ประชาชนมีระดับการมีส่วนร่วมปานกลาง คือ ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติกิจกรรมเพียงบางส่วนของกิจกรรม เช่น ได้รับการบอกเล่า หรือปรึกษาในกิจกรรมใด

กิจกรรมหนึ่ง ซึ่งบางเรื่องประชาชนไม่ได้มีส่วนตั้งแต่เริ่มต้นของกิจกรรม และ (3) ประชาชนมีระดับการมีส่วนร่วมน้อย หรือไม่มีส่วนร่วมเลย คือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้น ประชาชนไม่มีส่วนร่วมเลย ประชาชนเป็นผู้รับฟัง รอรับคำสั่ง เป็นผู้รับบริการเท่านั้น รายละเอียดของกิจกรรมในขั้นตอนต่าง ๆ ประชาชนไม่มีส่วนร่วม

ปารีชาต วลัยเสถียร (2542: 138-139) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมใน 2 ลักษณะ คือ

1) การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาดังแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ เช่น การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมถึงการรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยที่โครงการพัฒนาดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน

2) การมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งสามารถจำแนกได้ 2 ประเภท คือ

(1) การส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมือง โดยประชาชนหรือชุมชนเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรของชุมชน อันจะก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตน และได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา

(2) การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐ มาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลัก โดยการกระจายอำนาจในการวางแผนจากส่วนกลางมาสู่ส่วนภูมิภาค เพื่อให้ภูมิภาคมีลักษณะเป็นเอกเทศ ให้มีอำนาจทางการเมือง การบริหาร มีอำนาจต่อการจัดการทรัพยากร โดยอยู่ในมาตรฐานเดียวกันและประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการคืนอำนาจในการพัฒนาให้แก่ประชาชนเพื่อให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง

ริคเตอร์ส (Reeders) (อ้างถึงใน เกียรติศักดิ์ เอื้อเพื่อ ภาคนิพนธ์ เรื่อง “การมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษาอำเภอเมืองยโสธร จังหวัดยโสธร” 2546: 6) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า “การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมในการปะทะสังสรรค์ทางสังคมซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของกลุ่ม”

ฮู / ยูนิเซฟ (WHO / UNICEF) (อ้างถึงใน กนกวุฒิ ธรรมวินัย ภาคนิพนธ์ เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนเมือง: ศึกษากรณีชุมชนมัธยมมหานาค เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร” 2549: 15) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดกระบวนการ และโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถที่จะแสดงออกซึ่งความต้องการของตน

การจัดอันดับความสำคัญการเข้าร่วมในการพัฒนา และได้รับประโยชน์จากการพัฒนานั้น โดยเน้นการให้อำนาจการตัดสินใจแก่ประชาชนในชนบท

เดวิด คิดส์ (Davis Keith อ้างถึงใน สมบัติ จงจินากุล ภาคนิพนธ์ เรื่อง “การดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านชุมชน (SML) หมู่บ้านนำร่อง: กรณีศึกษา บ้านโคกสำราญ หมู่ที่ 1 ตำบลโคกสำราญ อำเภอเลิงนกทา จังหวัดยโสธร” 2549: 15) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การเกี่ยวข้องกันทางด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจ ให้กระทำบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น ทั้งให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย ซึ่งเกิดจากแนวความคิดสำคัญ 3 ประการ คือ

- 1) ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน เป็นความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคลที่บังเอิญพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลของส่วนร่วม
- 2) ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้น ผลักดันให้พุ่งสู่การรวบรวมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน
- 3) การตกลงร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่ม หรือชุมชนให้ไปในทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจการนั้น

ไวส์ (White) (อ้างถึงใน กาญจนา วิทยานนท์ ภาคนิพนธ์ เรื่อง “การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษา สังกัดสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ศึกษาเฉพาะกรณีโรงเรียนแห่งหนึ่ง ของกรุงเทพมหานคร” 2549: 10) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าประกอบด้วย 3 มิติคือ (1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าจะไรควรทำและทำอย่างไร (2) การมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนาลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจ และ (3) มีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินการ

เออร์วินส์ (Erwin) (อ้างถึงใน กนกวดี ธรรมวินัย ภาคนิพนธ์ เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนเมือง: ศึกษากรณีชุมชนมัธยมศึกษานาค เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร” 2549: 9) การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิดร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้ ความชำนาญร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

โคเบน และ อัปฮอฟ (Coben & Uphoff) (2520) (อ้างถึงใน ชาตภูมิรินทร์ พัฒนศักดิ์ จาก <http://22.cddweb.cdd.go.th/cdregion04/bodkaam/Attitude.html> สืบค้นคืนวันที่ 22 มิถุนายน

2550) ให้ความเห็นว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการตัดสินใจ ในการ ลงมือปฏิบัติการ ในการรับส่วนร่วมแบ่งผลประโยชน์ และการประเมินโครงการพัฒนา

จากการศึกษาความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน นักวิชาการทั้งหลาย ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้แตกต่างกัน เช่น **ปรัชญา เวสารัชช์** กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปเกี่ยวข้องโดยการใช้ความพยายาม หรือใช้ทรัพยากรบางอย่าง ส่วนตน ในกิจกรรมซึ่งมุ่งสู่การพัฒนาชุมชน ซึ่งมีองค์ประกอบ ดังนี้ (1) ประชาชนเข้าไปเกี่ยวข้อง ในกิจกรรมการพัฒนา และ (2) ผู้เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามบางอย่างส่วนตัว เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน หรือ ทรัพยากรบางอย่าง เช่น เงินทุน วัสดุ ในกิจกรรมการพัฒนา อคิน ระพีพัฒน์ ให้ความหมายว่า หมายถึง ให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา เป็นผู้ทำทุกอย่าง ไม่ใช่ ถูกกำหนดให้เข้าร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ทุกอย่างจะต้องเป็นเรื่องที่ประชาชนคิดขึ้นมา สำหรับ **วิรัช วิรัชนิภาวรรณ** ได้กล่าวว่า กระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท มี 4 ขั้นตอน คือ (1) การศึกษาชุมชน (2) การวางแผนเพื่อการแก้ปัญหา (3) การลงมือปฏิบัติตามแผน หรือวิธีการที่ได้ร่วมกันตัดสินใจแล้วจากขั้นตอนที่ 2 โดยชาวบ้านมีส่วนร่วม ในขั้นตอนนี้จะต้องได้ร่วมด้วยความศรัทธา และเชื่อมั่นในตนเองที่จะพัฒนาชุมชน และ (4) การประเมินผลงาน โดยชาวบ้าน

สรุป จากการให้ความหมายของคำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนของผู้รู้และนักวิชาการข้างต้น ทำให้ผู้ศึกษานำมาสรุปได้ดังนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนมีความอิสระในการร่วมแรง ร่วมใจ ร่วมทรัพย์ ร่วมความคิด ร่วมปฏิบัติและร่วมรับผลประโยชน์ในการบริหารการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านอิฐและองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแห

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหา และแนวทางแก้ไขหรือแนวทางการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรม

จากแนวคิดที่ว่าการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรมยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่สามารถแก้ปัญหาวิกฤตที่บ้านเมืองและชุมชนประสบอยู่ทุกวันนี้ เช่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง เกิดทุกหย่อมหญ้า และอบายมุข เช่น ยาเสพติดและการพนัน เต็มเมือง ดังนั้น จึงถึงเวลาแล้วที่ประชาชนต้องช่วยกันฟื้นฟูและขับเคลื่อนคุณธรรมรวมทั้งส่งเสริมการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรม โดยแบ่งเป็น 2 หัวข้อ ดังนี้ (1) ปัญหาการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรม และ (2) แนวทางแก้ไขหรือแนวทางการพัฒนาการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรม

#### 4.1 ปัญหาการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรม

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550: 107-111) ได้แบ่งการศึกษาปัญหาการบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรม ซึ่งแบ่งเป็น 2 หัวข้อที่มีความสัมพันธ์และต่อเนื่องกัน ได้แก่ (1) ปัญหาการบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรมที่เกิดจากภายในชุมชน และ (2) ปัญหาการบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรมที่เกิดจากภายนอกชุมชน

1) ปัญหาการบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรมที่เกิดจากภายในชุมชน มี 3 ประการ ดังนี้

(1) การเน้นคุณธรรมในระดับบุคคลโดยไม่เชื่อมโยงและไม่ให้ความสำคัญกับคุณธรรมในระดับโครงสร้างมากเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงสร้างที่มีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตและพฤติกรรมของบุคคล เห็นได้จากการสั่งสอนหรือปลูกฝังจิตสำนึกเรื่องคุณธรรมให้แก่บุคคลหรือประชาชนเป็นหลัก โดยให้ความสำคัญน้อยมากกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่สถาบัน ระบบ และโครงสร้างที่แวดล้อมบุคคล รวมทั้งไม่ให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงคุณธรรมในระดับบุคคลกับคุณธรรมในระดับโครงสร้าง ถึงแม้ว่าอาจมีการรณรงค์บ้างเป็นระยะ ๆ หรือมีการคัดค้านกฎหมายบางฉบับที่ขัดคุณธรรม แต่ก็ยังไม่มากเท่าที่ควร ตัวอย่างเช่น ผู้ใหญ่สอนเด็กมิให้มีพฤติกรรมที่ลามกอนาจารหรือพูดถ้อยคำไม่สุภาพอย่างร้ายแรงในที่สาธารณะ แต่ก็มีคาราบางคนแสดงพฤติกรรมดังกล่าว โดยสังคมมิได้ลงโทษคาราผู้นั้นอย่างจริงจัง หรือผู้ใหญ่สอนเด็กมิให้ดื่มสุรา แต่ก็ไม่ได้มีการรณรงค์หรือออกกฎหมายมาลงโทษบุคคลที่ดื่มสุราในที่สาธารณะเพื่อให้สอดคล้องกับคำสอนนั้น หรือแม้กระทั่งคาราบางคนแต่งตัวเรียบร้อยและทำความดีงามก็ไม่ได้รับการสนับสนุนยกย่องจากสังคมมากเท่าที่ควร โดยเฉพาะจากสื่อต่าง ๆ เช่น โทรทัศน์และหนังสือพิมพ์ ขณะที่สังคมไปให้ความสนใจกับคาราที่ทำตัวฉาวโฉ่หรือจงใจทำตัวเด่นดังในทางล่อแหลม

(2) การขาดระบบหรือโครงสร้างรองรับการทำคุณงามความดี การมีคุณธรรมหรือการประกอบคุณงามความดีของบุคคลหรือประชาชนจะยิ่งเพิ่มมากขึ้น หากมีระบบ โครงสร้างหรือสภาพแวดล้อมช่วยเหลืออุปถัมภ์สนับสนุน ตัวอย่างเช่น บุคคลเก็บกระเป๋าสตางค์ได้ ชุมชนหรือสังคมต้องมีระบบรองรับ เช่น มีศูนย์รับของหายทั่วประเทศเพื่อรับและดำเนินการหาเจ้าของกระเป๋าสตางค์ต่อไป แต่ถ้าไม่มีศูนย์ดังกล่าว บุคคลที่เก็บกระเป๋าสตางค์ได้อาจไม่ส่งคืนแก่เจ้าของกระเป๋าสตางค์ เพราะเสียเวลาหรือไม่ทราบว่าจะต้องทำอะไร ระบบหรือโครงสร้างที่สะดวกและเอื้ออำนวยที่รองรับการทำคุณงามความดีจะมีส่วนช่วยให้บุคคลหรือประชาชนมีคุณธรรมเพิ่มมากขึ้น

(3) การให้ความสำคัญกับการสอนคุณธรรม โดยละเลยการกระตุ้นให้บุคคลเกิดการเรียนรู้ด้วยตนเอง การลงมือปฏิบัติจริง และการกล่อมเกลาโดยชุมชน ที่ผ่านมามีว่าบิดามารดา ครูอาจารย์ และพระจะสอนหรือพูดอย่างไร ก็ไม่อาจยกระดับคุณธรรมของบุคคลได้ง่าย

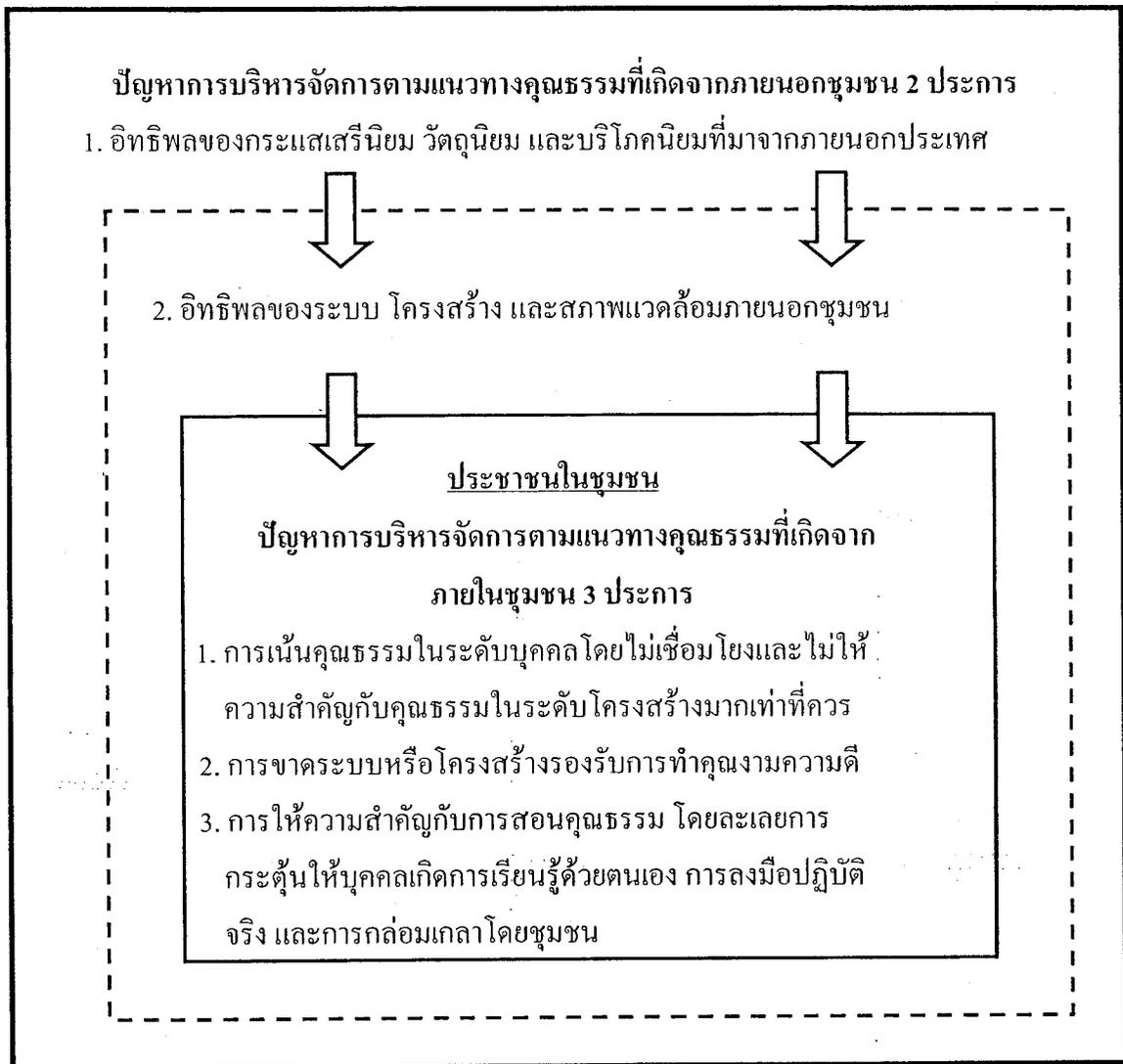
เพราะสิ่งที่บุคคลประสบพบเห็นจากชุมชนตรงกันข้ามหรือแตกต่างจากการสอนหรือการพูดของ บิดามารดา ครูอาจารย์ และพระ ตัวอย่างเช่น การสอนหรือการพูดเรื่องให้บุคคลละเลิกอบายมุข ให้มีความซื่อสัตย์ เสียสละ และยึดถือแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ทุกวันนี้ จึงมีผลน้อยมากต่อบุคคล ไม่ว่าจะเป็นเด็ก เยาวชน ผู้ใหญ่ หรือประชาชน เพราะสิ่งที่สอนนั้นสวนทางกับสิ่งที่บุคคลเผชิญอยู่ในชีวิตจริง เช่น บุคคลทั่วไปยังคงเห็นบุคคลสำคัญของประเทศหรือผู้นำชุมชนจำนวนมากหลงมัวเมาอยู่กับอบายมุข ขาดความซื่อสัตย์สุจริต น้อยรายที่รู้จักพอเพียง ไม่ยอมเสียสละความสุขส่วนตัวเพื่อส่วนรวม และติดขัดอยู่กับความหรุหรา ฟุ้งเฟ้อ ฟุ่มเฟือย โดยไม่คิดและประพฤติปฏิบัติคุณงามความดีอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชน

## 2) ปัญหาการบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรมที่เกิดจากภายนอกชุมชน

มี 2 ประการ คือ

(1) อิทธิพลของกระแสเสรีนิยม วัตถุนิยม และบริโภคนิยมที่มาจากภายนอกประเทศ หมายถึง แนวคิดหรือกระแสดังกล่าวจากต่างประเทศได้เข้ามาครอบงำและมีอิทธิพลเหนือประชาชนและชุมชนไทยทำให้เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรมในชุมชน อิทธิพลดังกล่าวนี้ได้ผ่านเข้ามาทางสื่อต่าง ๆ เช่น โทรทัศน์ สิ่งพิมพ์ และอินเทอร์เน็ต (internet) ได้ทำลายคุณธรรมที่มีอยู่เดิมในชุมชนให้เสื่อมลง ทำให้ประชาชนในชุมชนยึดถือและเห็นถึงความสำคัญของวัตถุมากกว่าจิตใจ และยังเป็นปัญหาอุปสรรคขัดขวางการบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรมในชุมชนด้วย ตัวอย่างเช่น กระแสความฟุ้งเฟ้อฟุ่มเฟือยในเรื่องการบริโภคนิยม การแต่งกาย และการหาความสุขตามแนวทางหรือวัฒนธรรมของต่างประเทศที่เกินขอบเขต ตลอดจนการต่อสู้แข่งขันมากเกินไปจนถึงขั้นแก่งแย่งชิงผลประโยชน์ การหวังสิ่งตอบแทน และการมุ่งกำไรหรือผลประโยชน์สูงสุด ย่อมทำให้ประชาชนในชุมชนกลายเป็นคนที่ขาดคุณธรรม

(2) อิทธิพลของระบบ โครงสร้าง และสภาพแวดล้อมภายนอกชุมชน เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรมในชุมชน กล่าวคือ ประชาชนในชุมชนไม่เพียงตกอยู่ภายใต้กระแสที่มาจากภายนอกประเทศเท่านั้น แต่ยังถูกครอบงำหรืออยู่ภายใต้ อิทธิพลของระบบ โครงสร้าง และสภาพแวดล้อมภายนอกชุมชนที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรมภายในชุมชนอีกด้วย โดยระบบ โครงสร้าง หรือสภาพแวดล้อมดังกล่าวนี้ ได้อยู่ภายใต้อิทธิพลของกระแสเสรีนิยม วัตถุนิยม และบริโภคนิยมจากภายนอกประเทศ อีกทอดหนึ่ง ตัวอย่างเช่น ประชาชนในชุมชนชนบทย่อมได้รับอิทธิพลเรื่องการใช้จ่ายอำนวยความสะดวก การกินอยู่ และการแต่งกายสมัยใหม่ตามกระแสนิยมจากระบบ โครงสร้าง และสภาพแวดล้อมของชุมชนเอง หรือได้รับอิทธิพลมาจากชุมชนเมืองซึ่งได้รับมาจากต่างประเทศอีกทอดหนึ่ง ดังภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.3 ปัญหาการบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรมที่เกิดจากภายในชุมชน 3 ประการ และเกิดจากภายนอกชุมชน 2 ประการ

#### 4.2 แนวทางแก้ไขหรือแนวทางการพัฒนาการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 78 (5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและ  
การให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึง  
การมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน  
ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนา  
เศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ  
ทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้  
อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น

(4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้ง  
กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้ง  
สนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถ  
แสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

(5) ส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครอง  
ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิ  
เลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วน  
ของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548: 428) ในหนังสือ เรื่อง “การบริหารการพัฒนา” ได้เขียน  
สนับสนุน และส่งเสริมให้บุคคลหรือหน่วยงานภายนอกเข้ามามีส่วนในการควบคุมตรวจสอบจริยธรรม  
ของฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มขึ้น จึงมีความจำเป็นที่  
แนวโน้มการบริหารจัดการจะเป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนให้บุคคลหรือหน่วยงานภายนอกเข้าไป  
มีส่วนร่วมในการตรวจสอบพฤติกรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้นด้วย

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550: 112-117) แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาคุณธรรม หมายถึง  
แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนด การปรับปรุง การเปลี่ยนแปลงความคิดและการกระทำในสิ่งที่ดีงามเพื่อ  
ส่วนรวมของมนุษย์ให้ดีขึ้น สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาคุณธรรมที่สำคัญมี 8 แนวคิด ดังนี้

- 1) แนวคิดการใช้ตัวสนับสนุนและตัวลงโทษเป็นตัวกำหนดความคิดและการกระทำของมนุษย์
- 2) แนวคิดการใช้ขั้นตอนของพัฒนาการทางคุณธรรมเป็นตัวกำหนดความคิดและการกระทำของมนุษย์
- 3) แนวคิดการเรียนรู้จากการสังเกตเป็นตัวกำหนดความคิดและการกระทำของมนุษย์
- 4) แนวคิดการใช้ค่านิยมเป็นตัวกำหนดความคิดและการกระทำของมนุษย์
- 5) แนวคิดการใช้สัญญาเป็นตัวกำหนดความคิดและการกระทำของมนุษย์
- 6) แนวคิดการใช้พระพุทธศาสนาเป็นตัวกำหนดความคิดและการกระทำของมนุษย์
- 7) แนวคิดการใช้สิ่งศักดิ์สิทธิ์เป็นตัวกำหนดความคิดและการกระทำของมนุษย์
- 8) แนวคิดการใช้วิธีการสอนเป็นตัวกำหนดความคิดและการกระทำของมนุษย์

สรุป แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาคุณธรรมที่กล่าวมา 8 แนวคิด เป็นแนวคิดที่ประยุกต์มาจากทฤษฎีหรือแนวคิดทางจิตวิทยาและการศึกษา โดยแต่ละแนวคิดล้วนมีส่วนสำคัญในการกำหนดความคิดและการกระทำของมนุษย์ทั้งสิ้น ขึ้นอยู่กับพ่อแม่ ครูอาจารย์ พระ และผู้นำชุมชน เป็นต้น ที่จะนำแนวคิดใดแนวคิดหนึ่งหรือหลายแนวคิดไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับแต่ละบุคคลและชุมชน

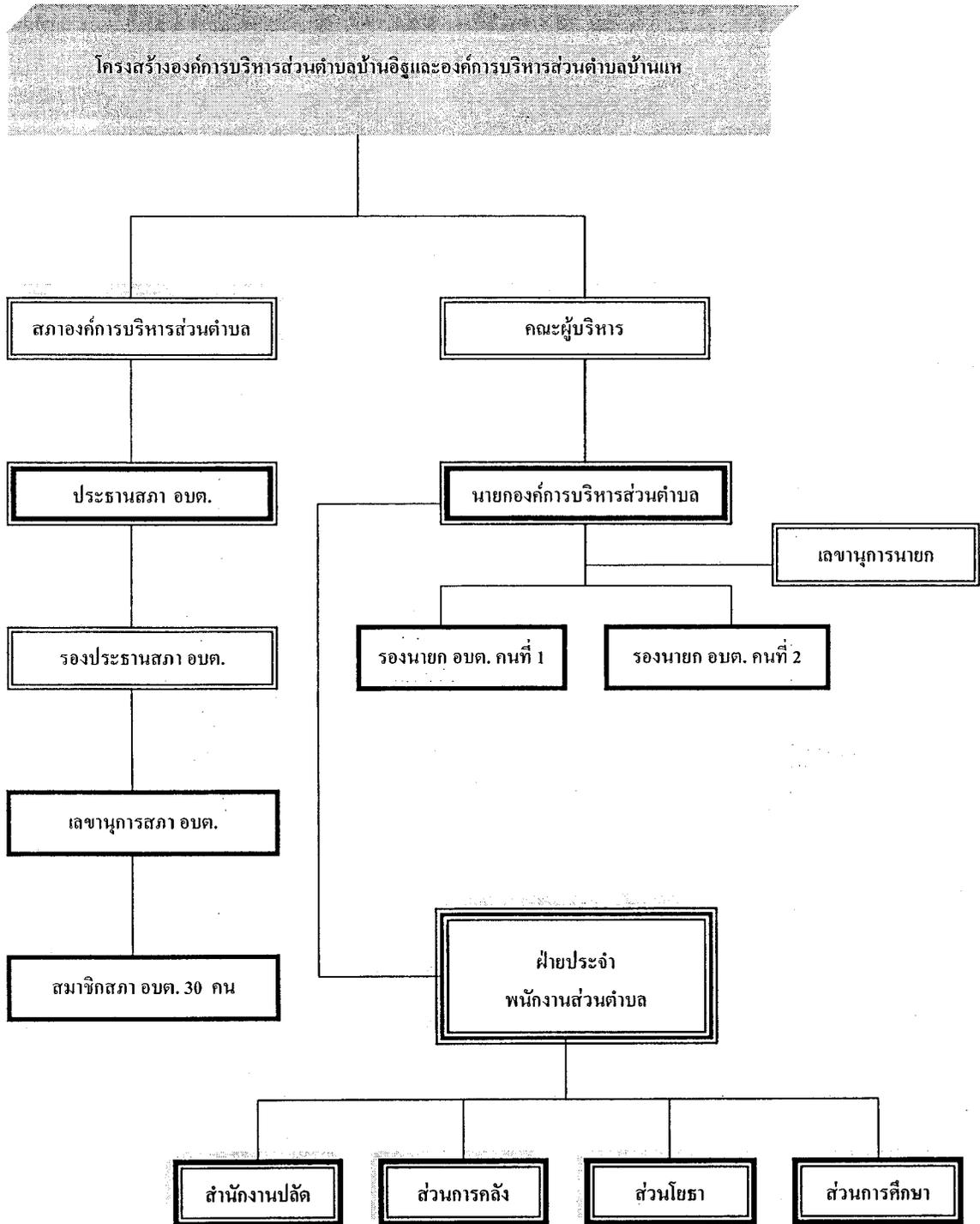
จากข้างต้น ผู้ศึกษาจะได้นำไปปรับใช้ในการเสนอปัญหาและแนวทางการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านอิฐและองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแห ในการสร้างแบบสอบถาม รวมทั้งใช้อภิปรายผล ในบทที่ 5

## 5. ความเป็นมา โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านอิฐและองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแห

แบ่งเป็น 2 เรื่อง ได้แก่ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านอิฐ กับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแห

### 5.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านอิฐและองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแห แบ่งเป็น โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ ตามลำดับ

#### 5.1.1 โครงสร้าง โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านอิฐและองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแห ดังภาพที่ 2.4



ภาพที่ 2.4 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านอิฐและองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแห

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 2 แห่ง ปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546 ประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ทำให้โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

1) โครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลไคมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน องค์การบริหารส่วน ตำบลไคมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านอิฐมีจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด 15 หมู่บ้าน จึงมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 30 คน

2) โครงสร้างคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายก องค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกตั้งแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง

**5.1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านอิฐและองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแห** เป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 66

สรุป จากการศึกษาข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านอิฐ และองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแห ซึ่งผู้ศึกษาจะได้นำไปปรับใช้ในการเสนอปัญหา และแนวทางการพัฒนา ในบทที่ 5 ต่อไป