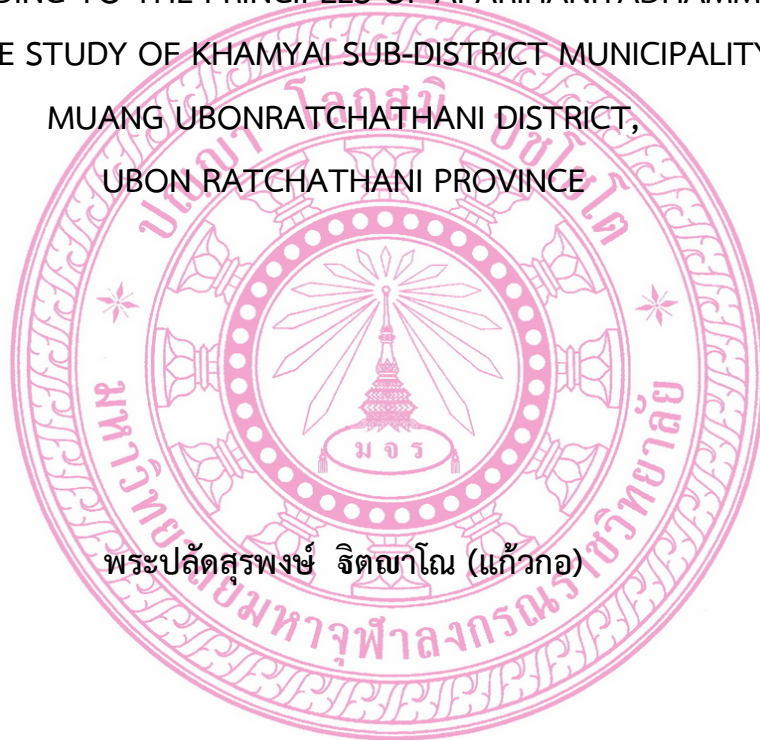




การศึกษาวิเคราะห์การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักอภิธานิยธรรม :  
กรณีศึกษาเทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี  
AN ANALYTICAL STUDY OF LOCAL GOVERNMENT'S ADMINISTRATION

ACCORDING TO THE PRINCIPLES OF APARIHANIYADHAMMA :  
A CASE STUDY OF KHAMYAI SUB-DISTRICT MUNICIPALITY,  
MUANG UBONRATCHATHANI DISTRICT,  
UBON RATCHATHANI PROVINCE



พระปลัดสุรพงษ์ จิตญาโณ (แก้วกอ)

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาพระพุทธศาสนา  
บัณฑิตวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย  
พุทธศักราช ๒๕๕๕



การศึกษาวิเคราะห์การบริหารองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นตามหลักการบริหารนิยธรรม :  
กรณีศึกษาเทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาพระพุทธศาสนา  
บัณฑิตวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย  
พุทธศักราช ๒๕๕๕

(ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย)



AN ANALYTICAL STUDY OF LOCAL GOVERNMENT'S ADMINISTRATION  
ACCORDING TO THE PRINCIPLES OF APARIHANIYADHAMMA :  
A CASE STUDY OF KHAMYAI SUB-DISTRICT MUNICIPALITY,  
MUANG UBONRATCHATHANI DISTRICT,  
UBON RATCHATHANI PROVINCE



PHRAPALATSURAPHONG THITANĀṆO (KAEWKOR)



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of  
the Requirement for the Degree of  
Master of Arts  
(Buddhist Studies)

Graduate School  
Mahachulalongkornrajavidyalaya University  
Bangkok, Thailand

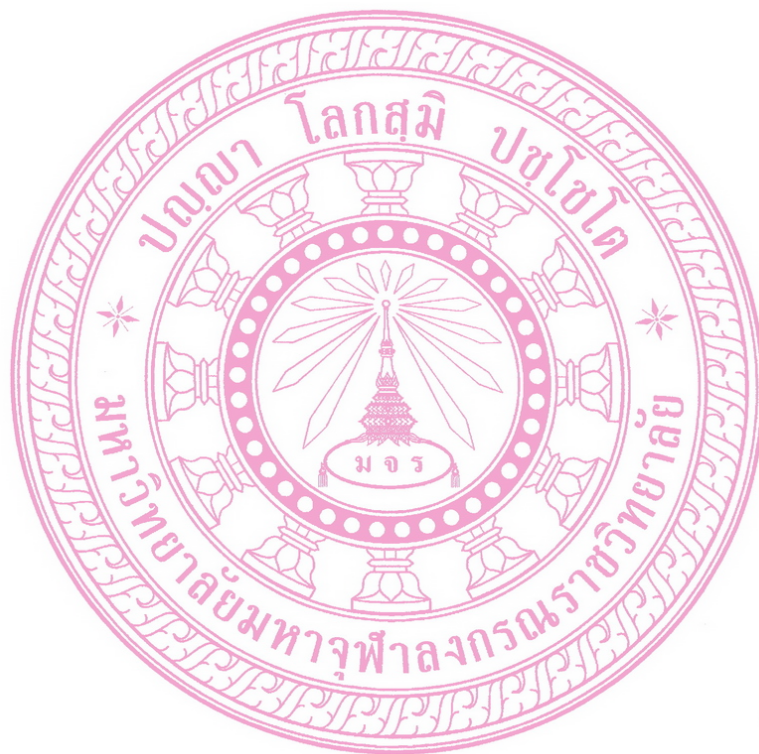
C.E. 2012

(Copyright by Mahachulalongkornrajavidyalaya University)



บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อนุมัติให้นักศึกษานิพนธ์ เรื่อง “การศึกษาวิเคราะห์การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการบริหารนิยธรรม : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี” เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพระพุทธศาสนา

	..... (พระสุธีธรรมานุวัตร, ผศ.ดร.) คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย	
คณะกรรมการตรวจสอบวิทยานิพนธ์	..... (พระมหาทวี มหาปญโญ, ผศ.ดร.)	ประธานกรรมการ
	..... (พระครูสมุห์เฉวียน กตปุญโญ, ดร.)	กรรมการ
	..... ( ผศ. สุพิมล ศรศักดิ์ดา )	กรรมการ
	..... ( ผศ. รัตนะ ปัญญาภา )	กรรมการ
	..... ( ดร. เรืองเดช เขจรศาสตร์ )	กรรมการ
คณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์	พระครูสมุห์เฉวียน กตปุญโญ, ดร. ผศ. สุพิมล ศรศักดิ์ดา ดร. เรืองเดช เขจรศาสตร์	ประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการ
ชื่อผู้วิจัย	..... ( พระปลัดสุรพงษ์ จิตณาโณ (แก้วกอ) )	





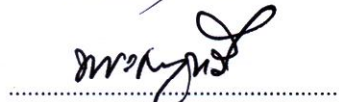
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์  
เรื่อง “การศึกษาวิเคราะห์การบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการบริหารนิยธรรม :  
กรณีศึกษาเทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี” เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพระพุทธศาสนา



(พระสุทธธรรมานุวัตร, ผศ.ดร.)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการตรวจสอบวิทยานิพนธ์



ประธานกรรมการ

(พระมหาทวิ มหาปัญญา, ผศ.ดร.)



กรรมการ

(พระครูสมุห์เฉวียน กตปัญญา, ดร.)



กรรมการ

( ผศ. สุพิมล ศรีศักดิ์ดา )



กรรมการ

( ผศ. รัตนะ ปัญญาภา )



กรรมการ

( ดร. เรืองเดช เขจรศาสตร์ )

คณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์

พระครูสมุห์เฉวียน กตปัญญา, ดร.

ประธานกรรมการ

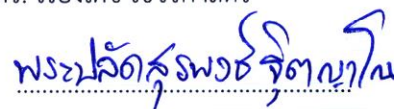
ผศ. สุพิมล ศรีศักดิ์ดา

กรรมการ

ดร. เรืองเดช เขจรศาสตร์

กรรมการ

ชื่อผู้วิจัย



( พระปลัดสุรพงษ์ จิตตภาโณ (แก้วกอ) )

ชื่อวิทยานิพนธ์	: การศึกษาวิเคราะห์การบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลัก อปริหานิยธรรม : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมือง อุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี
ผู้วิจัย	: พระปลัดสุรพงษ์ จิตตภาโณ (แก้วกอ)
ปริญญา	: พุทธศาสตรมหาบัณฑิต (พระพุทธศาสนา)
คณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์	: พระครูสมุห์เฉวียน กตปุญโญ, พธ.บ. (การสอนสังคมศึกษา), M.A. (Soc., Eco.), Ph.D. (Soc.) : ผศ.สุพิมล ศรศักดิ์, พธ.บ. (การสอนสังคมศึกษา), กศ.ม. (บริหารการศึกษา) : ดร.เรืองเดช เขจรศาสตร์, พธ.บ.(ปรัชญา), ศษ.ม. (บริหารการศึกษา), พบ.ม. (พัฒนาสังคม), ปร.ด. (ไทศึกษา)
วันสำเร็จการศึกษา	: ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

### บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาวเคราะห์การบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักอปริหานิยธรรม : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี” โดยมีวัตถุประสงค์ ๓ ประการดังต่อไปนี้ ๑) เพื่อศึกษาหลักอปริหานิยธรรมในคัมภีร์พระพุทธศาสนาเถรวาท ๒) เพื่อศึกษาแนวความคิดการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ๓) เพื่อศึกษาวเคราะห์การบริหารเทศบาลตำบลขามใหญ่ตามหลักอปริหานิยธรรม การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) คือเน้นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) และวิจัยภาคสนาม (Field Research)

### ผลการวิจัยพบว่า

๑. หลักอปริหานิยธรรมเป็นหลักธรรมไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว มี ๒ ประเภท คือ ราชอปริหานิยธรรม (อปริหานิยธรรมสำหรับคฤหัสถ์ผู้มีหน้าที่ในการปกครอง) และภิกษุอปริหานิยธรรม (อปริหานิยธรรมสำหรับบรรพชิตผู้ไฝ่ธรรม) อปริหานิยธรรมปรากฏมีในพระสูตรต่างๆ เช่น มหาปริพพานสูตร เป็นต้น โดยแต่ละสูตรมีหลักธรรม ๔ ประการบ้าง ๖ ประการบ้าง และ ๗ ประการบ้าง

๒. ประเทศไทยได้มีการพัฒนาระบบการปกครองนับตั้งแต่อดีตจวบจนถึงปัจจุบัน โดยวางรากฐานการบริหารแผ่นดินด้วยการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางสู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งเทศบาลตำบลขนาดใหญ่อยู่ในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลักการบริหารสำคัญ ได้แก่ การกระจายอำนาจหน้าที่, ความมีอิสระในการปกครอง, หลักการประชาธิปไตย

๓. เทศบาลตำบลขนาดใหญ่ได้ประยุกต์ใช้หลักการบริหารนิยธรรม ดังนี้ ๑) มีการประชุมกันเนื่องนิตย์ คือประชุมสามัญปีละ ๔ ครั้ง และเมื่อมีปัญหาเร่งด่วนสามารถประชุมวิสามัญได้ และมีการประชุมประจำเดือนของเจ้าหน้าที่ พนักงาน ลูกจ้างของเทศบาล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งทุกการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยน ระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ๒) พร้อมเพรียงกันประชุม เลิกประชุม และพร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำร่วมกัน โดยเฉพาะมีกำหนดระเบียบวาระประชุม ภายหลังประชุม มีการมอบหมายการที่ต้องรับผิดชอบ โดยจัดตั้งคณะกรรมการติดตาม และประเมินผล ๓) เคารพปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ได้วางไว้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะกฎหมายบ้านเมือง และยึดหลักปรัชญาดั้งเดิมมาเป็นแนวทางการบริหาร เช่น ฮิตสิบสอง คองสิบสี่ ๔) เคารพนับถือผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ผู้มีคุณธรรมจริยธรรม และผู้สูงอายุ เคารพเชื่อถือความคิดเห็นของท่าน พร้อมทั้งช่วยเหลือเกื้อกูลท่านเหล่านั้นด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น ด้านสาธารณสุข และเบี้ยเลี้ยงชีพ เป็นต้น ๕) ค้ำครองสิทธิเด็กและสตรี จากการดูหมิ่นเหยียดหยาม หรือการใช้ความรุนแรง และการล่วงละเมิดทางเพศ ๖) เจริญ หรือพุทธศาสนสถานเป็นเครื่องสัญลักษณ์สำคัญทางพระพุทธศาสนาได้รับการดูแล และบูรณปฏิสังขรณ์ ๗) สนับสนุน ส่งเสริมคนปฏิบัติดีปฏิบัติธรรม พร้อมทั้งให้ความอารักขา และคุ้มครอง



**Thesis Title** : An Analytical Study of Local Government's Administration According to The Principle of Aparihaniyadhamma : A Case Study of Khamyai Sub-district Municipality, Muang Ubonratchatani District, Ubonratchatani Province.

**Researcher** : PhraPalatsuraphong Thitañano (Kaewkor)

**Degree** : Master of Arts (Buddhist Studies)

**Thesis Supervisory Committee**

: Phrakrusamuha Chawean Katapuñño, B.A. (Social Studies), M.A. (Soc., Eco), Ph.D. (Soc.)

: Asst.Prof. Supimol Sornsakda, B.A. (Social Studies), M.A. (Educational Administration.)

: Dr. Ruangdet Khechornsart, B.A. (Philosophy), M.A. (Educational Administration), M.A. (Social Development), Ph.D. (Tai Studies)

**Date of Graduation** : February 19, 2013

### Abstract

This research study entitled “An Analytical Study of Local Government’s Administration According to the Principle of Aparihaniyadhamma : A Case Study of Khamyai Sub-district Municipality, Muang Ubonratchatani District, Ubonratchatani Province.” Consists of the following three objectives; 1) to Study The Principles of Aparihaniyadhamma in The Buddhist Theravada Scriptures, 2) to Study The Concepts of Local Government’s Organization’s Administration and 3) to Study and analyze The Administration of Khamyai Municipality for The Principles of Aparihaniyadhamma. The Research is a Documentary and Field Research.

The result of research was found that:

1) The Principles of Aparihaniyadhamma that lead never to decline, but only to prosperity and welfares consist of Two Kinds; Aparihaniyadhamma for social human administration and for Shanggha Community administration. These principle

of Dhamma are found in many Suttas such as such as Mahaparinibbhana Sutta etc. Each of them contains 4, 6 or 7 principles of Dhamma.

2. The revolution of Thai government's system from the past to the present has been based on the transformation from centralization to dedecentralization. Khamyai sub-district municipality which is a part of it is in the form of local administration. There are the important of administration as follows Decentralization, Freedom of Administration, Principle of Democracy.

3. The principle of Aparihaniyadhamma applied to the administration of Khamyai sub-district municipalities are as follows; 1) Holding reular and frequent meeting, four times a year for annual meeting, 2) Meeting together, dispersing, and doing their duties in hamony, 3) Abiding by the fundamental rules and regulations, upholding the local original Philosophy, "Heetsibsong Khongsibsi" as a way of administration, 4) Honouring and respecting those who have knowledge, ability and morality, accepting and obeying the opinion and advise of elders whr have long valuable experience, supporting them by means of public health and requisites etc as well, 5) Protecting the right of women and girls from sepsising, violence and sexual harassment, 6) Desfending and renobating the pagodas, and Buddhist holly places which are the important symbols of Buddhism, 7) Supporting those who have moral conduct and follow Dhamma, providing them nighful protection, as well.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยดี เพราะอาศัยความช่วยเหลือจากท่านอาจารย์เหล่านี้ คือ พระครูสมุห์เจริญ กตปุญโญ ดร. ผศ.สุพิมล ศรศักดิ์ และดร.เรืองเดช เขจรศาสตร์ ซึ่งเป็นคณาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้เมตตาอนุเคราะห์เสียสละเวลาให้คำแนะนำตรวจสอบแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมให้ข้อคิดที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ด้วยดีมาโดยตลอด และขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยและเพื่อนนิสิตทุกคนที่ได้เอื้อเฟื้อช่วยเหลือค้นคว้าในด้านข้อมูล และให้คำปรึกษาในการดำเนินงานด้านวิทยานิพนธ์ ตลอดทั้งดำเนินการพิมพ์จนทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีความสมบูรณ์ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความเอาใจใส่ของท่านที่กล่าวนามมาและท่านที่ไม่ได้ออกนามมา ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ขอกราบขอบพระคุณ แต่พระเถรานุเถระ โดยมี พระครูอุดมกิจวิมล เจ้าคณะตำบลขามใหญ่เขต ๑ พระครูสุนทรพัฒนวิธาน เจ้าคณะตำบลขามใหญ่เขต ๒ ที่ได้อนุเคราะห์ให้ข้อมูลและการสัมภาษณ์ที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับการทำวิจัยครั้งนี้ พร้อมด้วย พระครูวิสิฐพัฒนภรณ์ เจ้าคณะอำเภอเมืองอุบลราชธานี พระครูวิลาสกิจจาทร เจ้าคณะอำเภอดอนมดแดง และพระครูสิริสุตวิมล วัดมงคลโกวิทาราม จังหวัดอุบลราชธานี ที่ได้สนับสนุนการศึกษา จึงกราบขอบพระคุณ ไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย ขอเจริญพรขอบคุณ เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี โดยมี นายปัญญา กัลป์ตินันท์ นายเทศมนตรี นางสุดารัตน์ วามะสิงห์ ประธานสภาเทศบาล นายอำพล ทองพลู ปลัดเทศบาล เจ้าหน้าที่ พนักงาน รวมทั้งประชาชนที่อยู่ในเขตปกครองของเทศบาลตำบลขามใหญ่ที่ได้อนุเคราะห์ให้ข้อมูลและการสัมภาษณ์ที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับการทำวิจัยครั้งนี้

หากคุณความดีที่เกิดจากวิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยขอน้อมบูชาคุณพระรัตนตรัย พระคุณของมารดาบิดา ผู้ให้กำเนิด ครูอุปัชฌาย์ อาจารย์ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ ผู้มีพระคุณ และขออานิสงส์ในคุณงามความดีที่เกิดจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จงบังเกิดมีทั่วถึงกันทุกท่าน เทอญ

พระปลัดสุรพงษ์ จิตณาโณ (แก้วกอ)

๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ	ณ
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๒
๑.๓ ขอบเขตการวิจัย	๓
๑.๔ ปัญหาที่ต้องการทราบ	๓
๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย	๓
๑.๖ ทบทวนเอกสารและรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๓
๑.๗ วิธีดำเนินงานวิจัย	๑๒
๑.๘ กรอบแนวคิดการวิจัย	๑๓
๑.๙ ประโยชน์ที่จะได้รับ	๑๓
<b>บทที่ ๒ หลักการบริหารนิยธรรมในคัมภีร์พระพุทธศาสนาเถรวาท</b>	
๒.๑ ความหมายและเป็นมาของหลักการบริหารนิยธรรม	๑๔
๒.๒ หลักการและสาระสำคัญของหลักการบริหารนิยธรรม	๑๖
๒.๓ หลักการบริหารนิยธรรมที่ปรากฏในคัมภีร์พระพุทธศาสนา	๒๒
๒.๔ หลักธรรมที่ส่งเสริมหลักการบริหารนิยธรรม	๓๖
<b>บทที่ ๓ แนวความคิดการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b>	
๓.๑ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร	๔๔
๓.๒ ความเป็นมา ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น	๕๑
๓.๓ หลักการและแนวความคิดทฤษฎีของการปกครองส่วนท้องถิ่น	๕๔
๓.๔ องค์ประกอบและประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๖๐

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ ๔ วิเคราะห์การบริหารเทศบาลตำบลขามใหญ่ตามหลักการบริหารนิยธรรม

๔.๑ ความเป็นมาและยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลตำบลขามใหญ่	๗๒
๔.๒ แนวคิดการบริหารเทศบาลตำบลขามใหญ่ตามหลักการบริหารนิยธรรม	๘๐
๔.๓ การบริหารเทศบาลตำบลขามใหญ่ตามหลักการบริหารนิยธรรม	๘๒

บทที่ ๕ สรุปผลและข้อเสนอแนะ

๕.๑ สรุปผลการศึกษา	๑๐๑
๕.๒ ข้อเสนอแนะ	๑๐๖

บรรณานุกรม

๑๐๗

ภาคผนวก

ผนวก ก สัมภาษณ์	๑๑๓
ผนวก ข เอกสารราชการ	๑๑๔

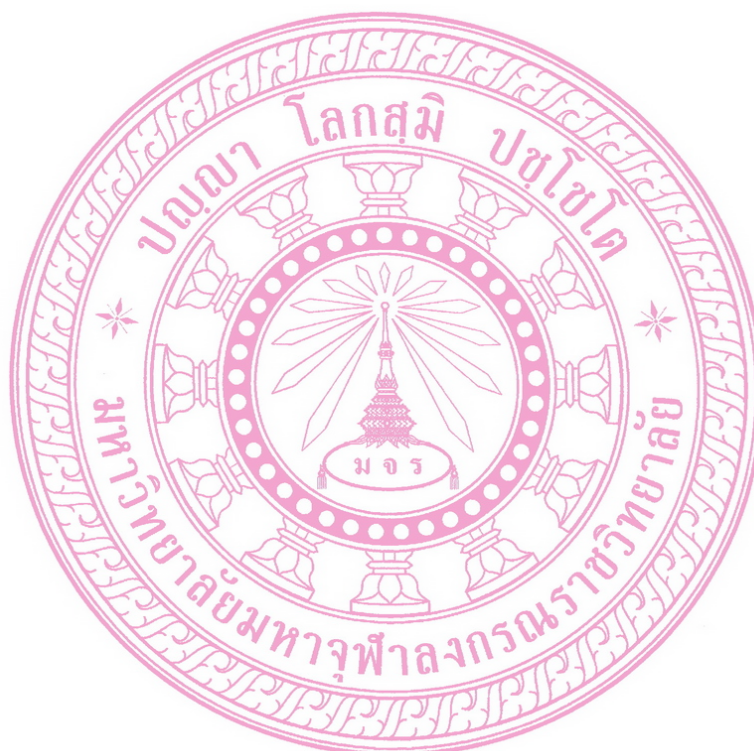
ประวัติผู้วิจัย

๑๒๗



## สารบัญตาราง

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ ๑ กรอบแนวความคิดการวิจัย	๑๓
ตารางที่ ๒ แสดงการเปรียบเทียบหลักอำนวยการบริหารเทศบาลตำบลขามใหญ่	๘๑



## คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ

### (๑) การใช้ชื่อย่อ

อักษรย่อชื่อคัมภีร์ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ใช้อ้างอิงจากพระไตรปิฎกภาษาบาลีและพระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับ มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรียงตามคัมภีร์ได้ดังนี้

พระสุตตันตปิฎก			
ที.ม. (บาลี)	=	สุตตันตปิฎก	ทีฆนิกาย มหาเวคคปาลี (ภาษาบาลี)
ที.ม. (ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	ทีฆนิกาย มหาวรรค (ภาษาไทย)
ที.ปา. (ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	ทีฆนิกาย ปาฎิกวรรค (ภาษาไทย)
ส.ม. (ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	สังยุตตนิกาย มหาวรรค (ภาษาไทย)
อง.ฉก. (ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	อังคุตตรนิกาย ฉกนิบาต (ภาษาไทย)
อง.สตค. (ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	อังคุตตรนิกาย สัตตกนิบาต (ภาษาไทย)
ช.ธ. (ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	ขุททกนิกาย ธรรมบท (ภาษาไทย)
ช.ชา.ทก. (ไทย)	=	สุตตันตปิฎก	ขุททกนิกาย เอกกนิบาต (ภาษาไทย)

พระอรรถกถาพระสุตตันตปิฎก			
ที.ม.อ. (บาลี)	=	ทีฆนิกาย	สมุญจลวิลาสินี มหาเวคคอฎฐกถา (ภาษาบาลี)
ที.ม.อ. (ไทย)	=	ทีฆนิกาย	สมุญจลวิลาสินี มหาวรรคอรรถกถา (ภาษาไทย)

### ฎีกาพระสุตตันตปิฎก

ที.ม.ฎีกา (บาลี)	=	ทีฆนิกาย	ลีนตภุปกาสนี มหาเวคคฎีกา (ภาษาบาลี)
อง.จตุก.ฎีกา (บาลี)	=	อังคุตตรนิกาย	จตุกนิบาตฎีกา (ภาษาบาลี)

### (๒) การระบุหมายเลขย่อ

การอ้างพระไตรปิฎกภาษาบาลี และพระไตรปิฎกฉบับภาษาไทย ใช้ระบุชื่อคัมภีร์ และระบุถึง เล่ม / ข้อ / หน้า ตามลำดับเช่น ที. ม. (ไทย) ๑๐ / ๕๐ / ๖๐. หมายถึงการอ้างอิงนั้นระบุถึงคัมภีร์สุตตันตปิฎก ทีฆนิกาย มหาวรรค เล่มที่ ๑๐ ข้อที่ ๕๐ หน้า ๖๐

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สังคมไทยปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงจากสังคมแบบเดิมมาก โดยได้รับความเจริญสมัยใหม่ ของปฏิรูปประเทศตามแบบอย่างอารยประเทศในตะวันตก เปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการแผ่นดิน ระบบการศึกษาและกิจกรรมอื่นๆ ของบ้านเมืองเพื่อความอยู่รอดของประเทศ ความเจริญในสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงเข้าสู่ความเจริญสมัยใหม่นี้ ไม่ได้เป็นกระบวนการสืบเนื่องที่เกิดขึ้นภายในตัวเอง คือ ได้รับความเจริญโดยส่วยผลผลิตของความเจริญสมัยใหม่ที่สังคมของตนไม่ได้สร้างขึ้น จากช่วงรอยต่อแห่งความเปลี่ยนแปลงนั้น มีผลทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ในช่วงระยะที่มีการเปลี่ยนแปลงมาสู่ความเจริญแบบสมัยใหม่นั้น สังคมไม่ได้ปรับตัวโดยพร้อมเพรียงกัน ไม่ประสานกัน และไม่ได้ทำโดยความรู้ร่วมกันก่อให้เกิดปัญหาที่จะนำความเสื่อมมาสู่สังคมได้<sup>๑</sup>

จากการเปลี่ยนแปลงในสังคม ทำให้เกิดการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น มีการกล่าวถึงอิทธิพลของตะวันตก ในด้านการดำเนินชีวิตที่มีต่อบุคคลว่า สังคมและวัฒนธรรมมีอิทธิพลต่อปัจเจกบุคคลอย่างมาก แล้วยังสร้างระบบคุณค่าที่ส่งเสริมสัญชาตญาณอย่างสัตว์ด้วย เพราะฉะนั้นวัฒนธรรมตะวันตกที่เข้าครอบงำสังคมไทยเราในปัจจุบันนี้ ทำให้คนไทยทำลายศักดิ์ศรีความเคารพในฐานะสมาชิกของประเทศชาติและเผ่าพันธุ์ของตนทำลายฐานะความเป็นพุทธศาสนิกชน แล้วยังทำลายฐานะความเป็นมนุษย์ที่แตกต่างไปจากสัตว์อีกด้วย

การที่มนุษย์อยู่ร่วมกันในสังคมและดำรงชีวิตเพื่อความอยู่รอดนั้น ย่อมมีความรักสามัคคีต่อกันและจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ให้มีความโอบอ้อมอารีย์ต่อกัน ทำให้บุคคลไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตัณหา หลักธรรมคือความไม่เสื่อม คือมีแต่ความเจริญฝ่ายเดียว นั้น เป็นหลักธรรมที่สูงส่งและสำคัญประการหนึ่งในพระพุทธศาสนา ที่สอนให้บุคคลมองเห็นคุณค่าของความดี และความสำคัญของบุคคล และสิ่งต่างๆ ช่วยให้สังคมมีความเจริญในหน่วยงานมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน จึงจำเป็นที่บุคคลในสังคม จะได้นำหลักธรรมในข้อนี้ไปประยุกต์ใช้ในสังคมและชีวิตประจำวันให้เหมาะสม

หลักธรรมที่ไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม คือเป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว นั้นคือคำสอนเรื่อง อปปริหานิยธรรม ๗ ประการ คือ การหมั่นประชุมกันเนื่องนิത്യก็จะสร้างความปรองดองหรือ

<sup>๑</sup> พระราชวรมุนี, สถาบันสงฆ์กับสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : รุ่งแสงการพิมพ์, ๒๕๒๗.),



ปัญหาการแตกความสามัคคี อันเกิดจาก ปัญหาความแตกแยกของคนในสังคมไทยในขณะนี้ นับว่าเป็น ปัญหาที่รุนแรงมากอีกปัญหาหนึ่ง นอกจากปัญหายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหา ทางด้านเศรษฐกิจ และอีกหลายปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมโลก และส่งผลกระทบมาสู่สังคมไทย แม้ว่า ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน จะพยายามหรือร่วมมือกันแก้ปัญหา เหล่านี้ แต่ก็ดูเหมือนว่าปัญหาทั้งหลายเหล่านี้ก็ยังไม่ได้บรรเทาหรือเบาบางลงไปได้เลย มิหนำซ้ำก็ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ แต่ลำพังเพียงภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาชน ต่างๆ เหล่านี้ ซึ่งก็เข้าใจว่าช่วยกันแก้หรือร่วมมือกันแก้ไขปัญหานั้นก็ยังไม่เพียงพอ แต่เหมือนว่าการ แก้ไขปัญหานั้นยังไม่บรรลุเป้าหมายสูงสุดเท่าใดนัก ผู้วิจัยมีความคิดว่าพระพุทธศาสนา โดยเฉพาะ อย่างยิ่ง หลักธรรมคำสั่งสอนในเรื่องอภิธานิยธรรม ซึ่งเป็นหลักสำคัญอย่างยิ่งในเรื่องของการทำให้ บ้านเมืองเกิดความสามัคคี ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทยเรานับถือศาสนาพุทธ น่าจะเข้ามามี บทบาทอย่างเป็นรูปธรรมและจริงจังในอันที่ช่วยกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในสังคมไทยหรือสังคม โลกได้เป็นอย่างดี หรือเห็นอีกภาคส่วนหนึ่งที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนภาคส่วนอื่นๆ ที่มีอยู่แล้วใน ปัจจุบันได้อีกทางหนึ่ง การหมั่นประชุมกันเนื่องนิยตามหลักอภิธานิยธรรมของศาสนาพุทธ น่าจะ เป็นหลักธรรมที่จะใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นได้เป็นอย่างดี ได้อย่างแน่นอน โดยเฉพาะปัญหาความสามัคคีหรือปัญหาความปรองดอง เพราะไม่ว่าชนหมูใดหรือ ประเทศชาติใด ถ้ามีความสมัครสมานสามัคคีกันแล้ว ย่อมที่จะสามารถช่วยกันฟันฝ่าปัญหา อุปสรรค ต่างๆ ได้

ผู้วิจัยมีความประสงค์ที่จะศึกษาการนำหลักธรรมอันเป็นหลักที่ไม่ให้ถึงความเสื่อมต่อ หน่วยงาน เพื่อที่จะนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อเทศบาลตำบลขามใหญ่ โดยเป็นองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่และอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน เข้าใจปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นใน ท้องถิ่นหรือสังคมของตนได้เป็นอย่างดี ซึ่งเทศบาลตำบลขามใหญ่มีการบริหารงาน โดยนำเอาหลัก อภิธานิยธรรมหรือหลักของความสามัคคี มาใช้ในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

## ๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- ๑.๒.๑ เพื่อศึกษาหลักอภิธานิยธรรมในคัมภีร์พระพุทธศาสนาเถรวาท
- ๑.๒.๒ เพื่อศึกษาแนวความคิดการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๑.๒.๓ เพื่อศึกษาวิเคราะห์การบริหารเทศบาลตำบลขามใหญ่ตามหลักอภิธานิยธรรม

## ๑.๓ ขอบเขตของการวิจัย

๑.๓.๑ ด้านพื้นที่ ผู้วิจัยศึกษาการบริหารงานของเทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมือง อุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี ตามหลักอภิธานิยธรรม โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มผู้ให้

ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งพระสงฆ์และประชาชนในพื้นที่บริการ

**๑.๓.๒ ด้านเนื้อหา** ผู้วิจัยจะทำการวิจัยเชิงคุณภาพทั้งจากพระไตรปิฎกเป็นหลัก โดยมีประเด็นที่จะศึกษาเกี่ยวกับหลักการบริหารนิยธรรม และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานโดยใช้หลักการบริหารนิยธรรม

**๑.๓.๓ ด้านระยะเวลา** ผู้วิจัยจะทำการวิจัยในระยะ ๑ ปี ระหว่างวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ – ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

## ๑.๔ ปัญหาที่ต้องการทราบ

- ๑.๔.๑ เพื่อต้องการทราบหลักการบริหารนิยธรรมที่มีในคัมภีร์พระพุทธศาสนาเถรวาท
- ๑.๔.๒ เพื่อต้องการทราบแนวความคิดการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๑.๔.๓ เพื่อต้องการทราบการบริหารเทศบาลตำบลขามใหญ่ตามหลักการบริหารนิยธรรม

## ๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

**การศึกษาวิเคราะห์** หมายถึง การศึกษาการบริหารเทศบาลตำบลขามใหญ่ตามหลักการบริหารนิยธรรม โดยการพิจารณาแยกแยะปัญหาออกเป็นส่วนย่อยแล้วประมวลองค์ความรู้ที่ได้ค้นคว้าเพิ่มเติม รวบรวมเรียบเรียงจัดเป็นหมวดหมู่ เพื่อให้การบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**การบริหาร** หมายถึง การบริหารเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยทรัพยากรหรือปัจจัยต่างๆ ที่จำเป็นต่อการบริหาร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในเทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี

**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เป็นต้น ในที่นี้ผู้วิจัยได้ศึกษาเทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี

**หลักการบริหารนิยธรรม** หมายถึง หลักธรรมที่ทำให้เกิดความสามัคคีปรองดอง รักใคร่กัน และการร่วมมือร่วมใจช่วยกันคิดช่วยกันทำ หรืออยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขซึ่งมีรากขอการบริหารนิยธรรมและภิกษุการบริหารนิยธรรม ในการวิจัยผู้วิจัยใช้ รากขอการบริหารนิยธรรม

## ๑.๖ ทบทวนเอกสารและรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

**๑.๖.๑ ชาชีวัณน์ ศรีแก้ว** ได้กล่าวถึงการบริหารในเอกสาร แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ ว่า “สังคมคุณภาพ ยึดหลักความสมดุล พอดี และพึ่งตนเองได้ มีองค์ประกอบ ดังนี้

๑) คนไทยทุกคนมีโอกาสและความเสมอภาคที่จะต้องพัฒนาตนเองเต็มศักยภาพ เป็นคนเก่ง คนดี ถึงพร้อมด้วยคุณธรรม จริยธรรม มีวินัย เคารพกฎหมาย มีความรับผิดชอบและมีจิตสำนึกสาธารณะ มีความสามารถคิดเอง พึ่งตนเองมากขึ้น

๒) คนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุข มีสุขภาพพลานามัยแข็งแรงสมบูรณ์ สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและ สังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม มีสภาพแวดล้อมดี มีเมืองและชุมชนน่าอยู่มีระบบดี มีประสิทธิภาพ และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

๓) เศรษฐกิจมีความเข้มแข็งและแข่งขันกันอย่างเสมอภาค เป็นระบบเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพ ได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสมดุลกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันด้วยการบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพ มีการกระจายรายได้ และกระจายผลการพัฒนาอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม พร้อมก้าวสู่เศรษฐกิจยุคใหม่อย่างรู้เท่าทัน

๔) ระบบการเมืองการปกครองโปร่งใส เป็นประชาธิปไตย มีเสรีภาพและเสถียรภาพ นักการเมืองมีคุณภาพ มีกระบวนการยุติธรรมเป็นที่พึ่งของประชาชน และมีความเป็นธรรมในสังคมไทย”<sup>๒</sup>

**๑.๖.๒ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต)** ได้กล่าวไว้ในหนังสือธรรมนุญชีวิตว่า “ส่วนในการปกครองโดยปฏิบัติตามหลักการร่วมรับผิดชอบที่จะช่วยป้องกันความเสี่ยงไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองโดยส่วนเดียวที่เรียกว่า อภิธานียธรรม ๗ ประการคือ

๑) หมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ พบปะปรึกษาหารือกิจการงาน (ที่พึงรับผิดชอบตามระดับของตน) โดยสม่ำเสมอ

๒) พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจทั้งหลายที่พึงทำร่วมกัน

๓) ไม่ถืออำเภอใจใครต่อความสะดวก บัญญัติวางข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ อันมิได้ตกลงบัญญัติวางไว้ และไม่เหยียบย่ำล้มล้างสิ่งที่ตกลงวางบัญญัติกันไว้แล้ว ถือปฏิบัติมั่นอยู่ในบทบัญญัติใหญ่ที่วางไว้เป็นธรรมนุญ

๔) ท่านผู้ใดเป็นผู้ใหญ่มีประสบการณ์ยาวนาน ให้เกียรติเคารพนับถือท่านเหล่านั้น มองเห็นความสำคัญแห่งถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งอันพึงรับฟัง

๕) ให้เกียรติและคุ้มครองกุลสตรี มิให้มีการถูกข่มเหงรังแก

๖) เคารพบูชาสักการะเจดีย์ ปูชนียสถาน อนุสาวรีย์ประจำชาติ อันเป็นเครื่องเตือนความทรงจำ รั้าให้ทำดี และเป็นที่ยอมรับของหมู่ชน ไม่ละเลยพิธีเคารพบูชาอันพึงทำต่ออนุสรณ์สถานเหล่านั้นตามประเพณี

<sup>๒</sup> ชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙, (กรุงเทพมหานคร : ธนวัชรการพิมพ์, ๒๕๔๕), หน้า ๙.

๗) จัดการให้ความรักขา บำรุง ค้ำครอง อันชอบธรรม แก่บรรพชิตผู้ทรงศีลทรงธรรมบริสุทธิ ซึ่งเป็นหลักใจและเป็นตัวอย่างทางศีลธรรมของประชาชน เต็มใจต้อนรับและหวังให้ท่านอยู่โดยผาสุก”<sup>๓</sup>

**๑.๖.๓ พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต)** ได้กล่าวไว้ในหนังสือพจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรมว่า “อภิธานิยธรรม ๗ ของกษัตริย์วัชชี หรือวัชชีอภิธานิยธรรม ๗ (ธรรมอันไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว สำหรับหมู่ชนหรือผู้บริหารบ้านเมือง

- ๑) หมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์
- ๒) พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำ (พร้อมเพรียงกันลุกขึ้นป้องกันบ้านเมือง พร้อมเพรียงกันทำกิจทั้งหลาย)
- ๓) ไม่บัญญัติสิ่งที่มีได้บัญญัติไว้ (อันขัดต่อหลักการเดิม) ไม่ล้มล้างสิ่งที่บัญญัติไว้ (ตามหลักการเดิม) ถือปฏิบัติมั่นตามวัชชีธรรม (หลักการตามที่วางไว้เดิม)
- ๔) ท่านเหล่าใดเป็นผู้ใหญ่ในชนชาววัชชี เคารพนับถือท่านเหล่านั้น ด้วยคำของท่านว่า เป็นสิ่งอันควรรับฟัง
- ๕) บรรดากุลสตรี กุลกุมารีทั้งหลาย ให้อยู่ดีโดยมิถูกข่มเหง หรืออดคร่ำขื่นใจ
- ๖) เคารพสักการบูชาเจดีย์ (ปูชนียสถานและปูชนียวัตถุ ตลอดจนอนุสาวรีย์ต่างๆ) ของวัชชี (ประจำชาติ) ทั้งหลาย ทั้งภายในและภายนอกไม่ปล่อยให้ธรรมิกพลีที่เคยให้ เคยทำแก่เจดีย์เหล่านั้นเสื่อมทรามไป
- ๗) จัดให้ความรักขา ค้ำครอง ป้องกัน อันชอบธรรมแก่พระอรหันต์ทั้งหลาย (ในที่นี้กินความกว้าง หมายถึง บรรพชิตผู้ดำรงธรรม เป็นหลักใจของประชาชน) ตั้งใจว่า ขอพระอรหันต์ทั้งหลายที่ยังมีได้มา พึงมาสู่แวนแคว้น ที่มาแล้วพึงอยู่ในแวนแคว้นโดยผาสุก

หลักอภิธานิยธรรม ๗ ประการนี้ พระพุทธเจ้าตรัสแสดงแก่เจ้าวัชชีทั้งหลายโดยระบบสามัคคีธรรม (Republic) ซึ่งรัฐคู่เอื้อยอมรับ เมื่อชาววัชชียังปฏิบัติตามหลักธรรมนี้ จักเอาชนะด้วยการรบไม่ได้ นอกจากจะใช้การเกลี้ยกล่อม หรือยุแหย่ให้แตกสามัคคี”<sup>๔</sup>

**๑.๖.๔ ชัยวัฒน์ อัตพัฒน และวิธาน สุชีวกุปต์** ได้กล่าวถึงความสามัคคีไว้ว่า “ความสามัคคี หมายถึง ความพร้อมเพรียงกัน คนตั้งแต่สองคนขึ้นไปมีความคิดเห็นร่วมกัน และมีความรักใคร่ต่อกัน นับถือกัน ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน จนทำหน้าที่ได้สำเร็จ เรียกว่า มีความสามัคคี ความสามัคคีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาอยู่ ๒ ประเด็น คือ การแสดงออกทางการทำงานและความนึกคิดทางจิตใจ

<sup>๓</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), **ธรรมนุญชีวัต**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, ๒๕๔๐), หน้า ๒๖.

<sup>๔</sup> พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), **พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม**, พิมพ์ครั้งที่ ๑๒, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๓๙๗.

เพื่อความสะดวกในการศึกษาก็จะแบ่งความสามัคคีออกเป็น ๒ อย่าง ได้แก่ ความสามัคคีทางกายกับทางใจ”<sup>๕</sup>

**๑.๖.๕ พระพิพิธธรรมสุนทร (สุนทร ญาณสุนทรโร)** ได้แสดงทัศนะว่า “คนเลว คือ คนที่ทำผิดจากอบายมุข ๖ ซึ่งผู้วิจัย ได้สรุปจากหนังสือ “คติธรรมนำชีวิต เล่มที่ ๑” ใจความว่า ถ้าอยากรู้ว่าใครเป็นคนดี ก็ให้ดูที่ความสุจริต คือ หน้าที่การงานของเขาที่ทำอยู่นั้น ตรงข้ามกัน ถ้าอยากรู้ว่าใครทำผิด ใครเลว ก็ให้ดูที่พฤติกรรมของเขาที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับอบายมุข ๖ อย่าง ดังความตอนหนึ่งว่า คุณคนดีให้ดูที่สุจริต คุณคนผิดให้ดูที่อบายมุข คนดีนี้ดูที่สุจริต มีศีล ส่วนคุณคนผิด เขาให้ดูที่อบายมุข ถ้าเขามี อบายมุข คือ เป็นนักเลงสุรา เทียบกลางคืน คบคนชั่วเป็นมิตร หลงผู้หญิง หลงผู้ชาย เทียวเถีค คลับ ผับ บาร์ ร้านอาหาร สถานเริงรมย์ เล่นการพนัน คบคนชั่วเป็นมิตร เกียจคร้านทำการงาน ผู้มีพฤติกรรมอย่างนี้เรียกว่าเป็นผู้เกี่ยวข้องกับอบายมุข ๑๐ การเล่นเกมพนันนั้นจัดอยู่ในอบายมุข ๖ และการเล่นเกมพนันห่วยก็จัดได้ว่าเป็นการดำเนินชีวิตอยู่ในอบายมุขด้วยเหมือนกัน เพราะเป็นเหตุแห่งการนำไปสู่ความเสื่อมเสียทรัพย์”<sup>๖</sup>

**๑.๖.๖ พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต)** ได้กล่าวถึงแนวปฏิบัติอันเป็นพื้นฐานชีวิตของชาวพุทธศาสนิกชนไว้ว่า “คุณุหัสถ์ชาวพุทธควรดำเนินชีวิตโดยละเว้นจากความชั่ว ๑๔ ประการ อันได้แก่ กามกิเลส ๔ อคติ ๔ และอบายมุข ๖ แล้วจึงเตรียมชีวิตด้วยการคบหาคน รู้จักแยกแยะว่าผู้ใดเป็นมิตรแท้ มิตรเทียม ให้รู้จักจัดสรรทรัพย์ให้ดี รู้จักการไหว้ทิศทั้ง ๖ คือ การทำหน้าที่ให้ถูกต้องกับบุคคลที่อยู่รอบข้าง พร้อมทั้งปฏิบัติตามหลัก สังคหวัตถุ ๔ ซึ่งการปฏิบัติดังกล่าวนี้จะเป็นการวางรากฐานที่ดีให้แก่ชีวิต แล้วจึงดำเนินชีวิตให้เข้าถึงจุดมุ่งหมายทั้งในชั้นประโยชน์ที่ตามองเห็นคือการพึ่งตัวเองได้ในทางเศรษฐกิจ เป็นที่ยอมรับของสังคม และชั้นประโยชน์ที่ตามองไม่เห็น คือความดีงาม ความสุขทางใจ และเข้าถึงประโยชน์อันสูงสุด คือการเข้าถึงอิสรภาพของชีวิต”<sup>๗</sup>

**๑.๖.๗ พระเทพโสภณ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต)** ได้กล่าวไว้ในหนังสือ ทำความดี มีความสุข ว่า “บางคนทำดีแล้วก็ได้เห็นผลทันตาเพราะเจตนาแรงกล้า ถ้าทำบุญด้วยเจตนาแรงกล้าจะได้ผลเร็ว ถ้าทำไปด้วยเจตนาอ่อนก็ได้ผลน้อยและรอนานกว่าจะเห็นผล บุญที่ทำด้วยเจตนาที่จะถูกเก็บสะสมไว้ในภวังคจิต บุคลิกภาพของเราก็ดีขึ้นเรื่อยๆ เพราะบุญที่สั่งสมไว้ในจิต คนที่ทำบุญจัดเป็นคนดีและชีวิตจะพบแต่สิ่งที่ดี คนที่ชอบทำชั่วชีวิตจะพบสิ่งไม่ดี เช่นเพื่อนชั่วมาหาอบายมุขก็มาหา ชีวิตจะตก

<sup>๕</sup> ชัยวัฒน์ อุตพัฒน์ และวิธาน สุชีวกุปต์, **หลักการดำรงชีวิตในสังคม**, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๘), หน้า ๑๔๘.

<sup>๖</sup> พระพิพิธธรรมสุนทร (สุนทร ญาณสุนทรโร), **คติธรรมนำชีวิต**, (กรุงเทพมหานคร : เลียงเชียง, ๒๕๔๑), หน้า ๔๑.

<sup>๗</sup> พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), **มาตรฐานชีวิตของชาวพุทธ**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพุทธธรรม, ๒๕๓๙), หน้า ๔๖.

ลงไปเรื่อยๆ แต่ช่วงไหนที่เราชนะใจตัวเอง บังคับตัวเองให้อยู่ในระเบียบ ให้ทำงานหรือเรียนหนังสือ ให้คบเพื่อนที่ดี ช่วงนั้นชีวิตเราก็จะเหมือนกับหักมุมคือจะพบสิ่งที่ดี นี่คือผลบุญ ฉะนั้นจงทำความดีไว้เสมอๆ ที่ว่า “ทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว” หมายความว่าในขณะที่เราทำดีนั้นเราก็ได้ความดีเก็บไว้ในภวังคจิต เป็นนิบาบที่ดี คือผลที่ติดอยู่ในจิตและช่วยชำระจิตใจให้ผ่องใส เราก็เป็นคนดี ทำดีได้ดีคือได้ความดีเก็บไว้ในจิตและบุคลิกภาพของเรา เราจึงเป็นคนดี สังคมต้องการคนดีและยกย่องคนดี เมื่อทำดีแล้วเราก็ได้ผลดีจากสังคมด้วยและจิตที่ผ่องใสก็ไปเกิดในสุคติในชาติหน้า ชีวิตที่ไม่มีความประมาทจึงจะมีความสุขได้สมบูรณ์แบบพระพุทธเจ้าตรัสว่า คนธรรมดาอาจจะพิสูจน์ไม่ได้ว่ามีชาติหน้า”<sup>๘</sup>

**๑.๖.๘ พระราชสุทธินิพนธ์มงคล** ได้กล่าวไว้ว่า “สังคหวัตถุ ๔ เป็นทางเกิดของสามัคคี มี ๔ ข้อ คือ

๑) ทาน คือ การแบ่งปัน การให้ทานซึ่งกันและกัน ไม่หวงกัน โดยการให้ทานแบ่งเป็น ๓ ประเภท ได้แก่ ให้เพื่อบูชาคุณ ให้เพื่อยึดเหนี่ยวจิตใจผู้อื่นไว้และให้เพื่อเห็นแก่มนุษยธรรม

๒) ปิยวาจา คือ พูดให้เขารัก ไม่พูดให้เขาเกลียด ไม่ใส่ร้ายป้ายสี ต้องพูดให้เขารัก เรียกว่า “ปิยวาจา ปิโย เทวมนุสสานัง”

๓) อัตถจริยา บำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม อย่างนิงดูตาย อย่าเห็นแก่ความเหน็ดเหนื่อย

๔) สมานัตตตา เป็นการวางตนให้เหมาะสม เรียกว่า ไม่ถือตัวตนว่า เราดีกว่าเขาได้แก่ วางตนให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ เหมาะกับฐานะ เหมาะกับกาลเทศะ ที่ว่าเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่นั้นหมายความว่า เรามีหน้าที่อย่างไรก็ปฏิบัติไปตามหน้าที่ ที่ว่าเหมาะสมกับฐานะนั้นคือ ใช้จ่ายทรัพย์ให้เหมาะสมกับฐานะก็คือเข้าใจใช้จ่าย ไม่ฟุ้งเพื่อสُر่ย์สُر่ย์เกินไป แต่ก็ไม่ตระหนี่เกินไปจนเข้าขั้นทรนทานตนเอง ที่ว่าเหมาะสมกับกาลเทศะนั้นหมายความว่า ปฏิบัติกิจให้เหมาะสมกับเวลาและสถานที่<sup>๙</sup>

**๑.๖.๙ พุทธทาส อินทปัญโญ** ได้กล่าวไว้ในหนังสือ หลักและวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับทาน ศีลสมาธิ ว่า “ที่ตั้งของความประมาทนั้นไม่ได้หมายเอาแต่สุราเมรัยเท่านั้น รวมไปถึงสิ่งเสพติดทุกอย่างที่กิน ทา สูบ ดมเข้าไปแล้วทำให้สูญเสียสติสมปฤติ เสียสติสัมปชัญญะ หรือสติสมปฤติ สติสัมปชัญญะร่างกายของมนุษย์ผิดปกติธรรมดาไม่ต้องการ เพราะธรรมชาติจะรักษาคุณภาพของความปกติ มนุษย์ไปทำให้สูญเสียความปกติ ก็คล้ายๆ กับธรรมชาติไม่ยอมรับ มนุษย์จำต้องมี

<sup>๘</sup> พระเทพโสภณ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), **ทำความดี มีความสุข**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๑๗.

<sup>๙</sup> พระราชวิสุทธิญาณมงคล, **ความสามัคคี**, [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <http://www.jarun.org/v3/p11011.html> [๑ สิงหาคม ๒๕๕๔]

สติสัมปชัญญะใช้ในกรณีทั้งปวงในที่ทุกแห่งทุกเวลาต้องมีสติสัมปชัญญะสมบูรณ์ อย่าเพลอสติคือไม่เพลอสติสัมปชัญญะคือความรู้ตัวอยู่เรื่อยๆ”<sup>๑๐</sup>

**๑.๖.๑๐ พระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตฺโต)** ได้สรุปไว้ในหนังสือ พุทธธรรม ที่เป็นหลักการใหญ่ อันจำเป็นสำหรับการเข้าถึงว่า “จุดหมายของพระพุทธศาสนากับการประยุกต์หลักการในส่วนข้อปฏิบัติต่างๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์ตามความมุ่งหมาย ในแนวทางและกรณีต่างๆ วิมุติหรือ ชีวิตเมื่อถึงจุดหมายแล้ว แสดงถึงความหมายและภาวะของจุดหมายเอง ส่วนหนึ่งกับคุณค่าต่างๆ ที่พิจารณาจากตัวบุคคลผู้เข้าถึงจุดหมายนั้นแล้ว ส่วนหนึ่งมีขมิมาปฏิบัติภาคประยุกต์ หรือ บุคคลและสังคมควรดำรงอยู่อย่างไร แสดงวิธีที่จะนำหลักการมาใช้ปฏิบัติในชีวิตประจำวัน ในการครองชีวิตของบุคคล ในการฝึกอบรมบุคคล และในการอยู่ร่วมกันของหมู่ชน เพื่อประโยชน์สุขอันร่วมกัน สอดคล้องกับแนวทางแห่งชีวิตที่เข้าถึงจุดหมายนั้นแล้ว ซึ่งกล่าวถึงธรรมเป็นเครื่องยับยั้งความประมาทรวมอยู่ด้วย”<sup>๑๑</sup>

**๑.๖.๑๑ พระเทพสิงหบุราจารย์** กล่าวไว้ใน ธรรมบรรยาย สรุปความว่า “ความพร้อมเพรียงช่วยกันทำงาน และไม่มีความบาดหมางกลมเกลียวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เรียกว่า สามัคคี เมื่อกล่าวโดยประเภทแบ่งเป็น ๒ ประเภท

- ๑) กายสามัคคี ความพร้อมเพรียงกันด้วยกำลังกาย
- ๒) จิตตีสามัคคี ความพร้อมเพรียงกันด้วยน้ำใจ

สามัคคีทั้งสองประเภทนี้ ต้องอาศัยกันและกัน แต่ถ้ากายสามัคคี เป็นเพียงกำลังกาย น้ำใจไม่สามัคคีด้วย เช่น คนที่อยู่ในอำนาจของนายงาน เมื่อช่วยกันทำชั่วคราวที่เขาบังคับเท่านั้น ส่วนจิตตีสามัคคี เป็นคุณธรรมลึกซึ่งอาจให้ผลแรงกว่าความพร้อมเพรียงกันแต่เพียงกายเพราะผู้ที่มีน้ำใจประกอบด้วยไมตรีอารีแก่กัน จะมีผู้บังคับก็ตาม ไม่มีผู้บังคับก็ตาม ย่อมสามัคคีปรักปรำช่วยกันคิด ให้ประโยชน์กิจสำเร็จโดยชื่นตาชื่นใจ สามัคคีมีนัยพรรณนามานี้มีอยู่ในหมู่สมาคมใด หมู่สมาคมนั้น พึงหวังแต่ความเจริญส่วนเดียว ไม่มีความเสื่อมทราม”<sup>๑๒</sup>

**๑.๖.๑๒ บุญสิริ ขวลิขิต** ได้กล่าวถึงความหมายของ สังคหัตถ์ว่า “ธรรมอันเป็นที่ตั้งแห่งความ ยึดเหนี่ยวจิตใจของกันและกัน อันเป็นไปเพื่อการสงเคราะห์กัน ซึ่งมีอยู่ ๔ ข้อคือ

<sup>๑๐</sup> พุทธทาส อินทปัญโญ, **หลักและวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับทานศีลสมาธิ**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ธรรมสภา, ๒๕๑๔), หน้า ๒๒.

<sup>๑๑</sup> พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), **พุทธธรรม ฉบับปรับปรุงและขยายความ**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๒๕๗.

<sup>๑๒</sup> พระเทพสิงหบุราจารย์, **ธรรมบรรยาย**, [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <http://www.jarun.org/contactwemaster.html> [๑ สิงหาคม ๒๕๕๔]

๑) ทาน หมายถึงการให้ การเฉลี่ยเผื่อแผ่แก่กันและกัน ซึ่งเป็นข้อสำคัญเพราะว่า ทุกๆ คนนั้นย่อมต้องการความช่วยเหลือจากกันและกันอยู่ในด้านต่างๆ ดังในด้านวัตถุเช่น ทรัพย์สิน เงินทอง เครื่องอุปโภคบริโภคต่างๆ ในด้านกำลังกาย ช่วยกระทำกิจการของกันและกันทางกาย ในด้านวาจา พูดจาช่วยเหลือกันในเรื่องที่ต้องพูดจา ในด้านสติปัญญา ช่วยให้ความรู้ ให้การแนะนำในข้อ ที่ควรจะแนะนำต่างๆ การให้การเฉลี่ยเผื่อแผ่เจือจานทุกคนทั้งผู้ใหญ่ ทั้งผู้น้อย ต่างก็ควรจะมีทาน คือ ให้การช่วยเหลือกัน ผู้ใหญ่ให้การช่วยเหลือผู้น้อย ผู้น้อยให้การช่วยเหลือผู้ใหญ่ ด้วยมีจิตใจมุ่งที่จะ ช่วยให้บริการถึงประโยชน์ที่ต้องการ หรือเพื่อที่จะให้พ้นจากอุปสรรคขัดข้องทั้งหลาย

๒) ปิยวาจา หมายถึง การเจรจาถ้อยคำซึ่งเป็นที่รักเป็นที่จับใจแก่กันและกัน อันเป็น ถ้อยคำสุภาพ เพราะวาจาที่พูดออกไปนั้น ถ้าเป็นวาจาที่ไม่สุภาพไม่เป็นที่รักที่พอใจ ก็เป็นวาจาที่อาจ เสียความตั้งใจของผู้อื่น ทำให้ผู้อื่นเสียใจ เจ็บใจ ไม่สบายใจ เพราะฉะนั้นจึงสมควรที่ทุกคนจะต้องมี สติควบคุมใจ ควบคุมวาจา ที่จะพูดออกไปให้เป็นวาจาที่สุภาพ ที่เหมาะสม แม้ว่าในบางคราวต้อง ทำงานหนักเหนื่อยก็ตาม สิ่งที่จะเป็นเครื่องในการควบคุมการพูดของเราให้ไพเราะก็คือสตินั่นเอง ดังนั้นการพูดหรือการแสดงออกทุกครั้งต้องมีสติอยู่เสมอ

๓) อัถลจรรยา หมายถึง การประพฤติประโยชน์ต่อกันและกัน คือ การทำสิ่งที่เป็น ประโยชน์ต่อสถาบัน เช่น โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย สังคมที่ตนอาศัยอยู่ ตลอดถึงประเทศชาติ สิ่งใด ที่เป็นโทษก็ควรละเว้นไม่กระทำ การประพฤติตนให้เป็นประโยชน์สามารถปฏิบัติได้ทั้งทาง กาย วาจา ใจ ในทุกเวลาทุกโอกาส

๔) สมานัตตตา หมายถึง ความเป็นผู้วางตนสม่ำเสมอ หรือเสมอต้นเสมอปลาย ซึ่ง หมายถึงการรักษาระเบียบวินัยอันใดที่ทุกคนพึงปฏิบัติทั้งผู้ใหญ่ทั้งผู้น้อยตามหน้าที่ ที่บัญญัติเอาไว้ เป็นระเบียบของสถานที่ของหน่วยงาน เช่น กฎระเบียบของสถาบันการศึกษา กฎระเบียบของ สถานที่ราชการต่างๆ เป็นต้น ตลอดถึงกฎหมายบ้านเมือง ในทางพระพุทธศาสนาก็คือพระวินัย บัญญัติสำหรับพระภิกษุทั้งหลายนั่นเอง”<sup>๑๓</sup>

**๑.๖.๑๓ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต)** ได้กล่าวไว้ในหนังสือ รู้ไว้เสริมปัญญา และพัฒนาคนว่า “จุดอ่อนของสังคมไทยน่าจะได้แก่ความประมาท คนไทยเรานี้ประสบความสำเร็จ พอสมควรในการดำรงอยู่ด้วยดี สังคมเรามีความร่มเย็นเป็นสุข แต่แล้วก็เห็นแก่ความสุข สะดวกสบาย เพราะไม่เอาหลักความไม่ประมาทมาใช้ คนไทยไม่ค่อยเห็นความสำคัญของความไม่ประมาทเลย ความไม่ประมาทที่แท้ ก็คือ การเร่งรัดแก้ไขป้องกันความเสื่อมและสร้างสรรค์ความเจริญด้วย สติปัญญา ถ้าเราไม่สามารถพัฒนาคนให้อยู่ด้วยความไม่ประมาทที่แท้ คนก็จะตกไปอยู่ใต้อำนาจกิเลส ของปุถุชน คือต้องมีทุกข์บีบคั้นหรือภัยคุกคามจึงจะตื่นรนชวนขวาย เมื่อไรสุขสบายประสพ

<sup>๑๓</sup> บุษยสิริ ขวลิตรำรง, **ธรรมโอสถ**, (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์การพิมพ์, ๒๕๒๙), หน้า ๒๓-๓๑.



ความสำเร็จก็จะนอนหรือนั่งเฉยเฉื่อยชา และมัวเมาหลงเพลิดเพลิดในความสุข แล้วก็ผัดผ่อนอะไรต่างๆ ไปเรื่อยๆ”<sup>๑๔</sup>

**๑.๖.๑๔ ธนฤช ฉัตรเลขาวิช** ได้กล่าวถึงความคล้อยไปทางที่เสื่อมจากศีลธรรมของผู้คนและพระสงฆ์ไว้ในวิทยานิพนธ์พุทธศาสนมหาบัณฑิตเรื่อง “การศึกษาเชิงเปรียบเทียบการดำเนินชีวิตของอุบาสกในสมัยพุทธกาลและในสมัยปัจจุบัน” ได้กล่าวว่า “ปัจจุบันสังคมไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว วัฒนธรรมตะวันตกเข้ามามีอิทธิพลอย่างมากต่อวิถีชีวิตของชาวพุทธ ค่านิยมต่างๆ ได้เปลี่ยนไปในทิศทางของวัตถุนิยมมากขึ้น จนวัฒนธรรมประเพณีต่างๆ ที่บรรพบุรุษชาวพุทธได้สืบทอดต่อกันมาได้จางหายและบิดเบือนไปเป็นอันมาก คนกับวัดได้มีการแยกตัวออกห่างกันมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ชาวบ้านห่างจากหลักธรรมคำสอนไปตามลำดับ ทำให้พระสงฆ์ต้องมีการปรับตัวไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งคล้อยไปในทางที่เสื่อม”<sup>๑๕</sup>

**๑.๖.๑๕ ดนชนก เปื่อน้อย** ได้ศึกษางานวิจัยเรื่อง “บทบาทของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ศึกษากรณีอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ” ได้กล่าวถึงข้อคิดดี ที่ียงตรงว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย”<sup>๑๖</sup>

**๑.๖.๑๖ พระมหาธรรมาธิ ธมมภูมเมธี (ศิริพันธ์)** ได้ศึกษางานวิจัยเรื่อง “การศึกษาวเคราะห์หลักภาวะผู้นำในพระพุทธศาสนาเถรวาท” ได้กล่าวว่า “โดยหลักธรรมที่พระพุทธองค์ทรงตรัสถึงการประสานความสามัคคีของหมู่สงฆ์เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวน้ำใจกันนั้นมีหลายประการ เช่น สังคหวัตถุ ๔ สารานียธรรม ๖ อปริหานิยธรรม ๗ เป็นต้น แต่ปัญหาสำคัญคือทำอย่างไร จึงจะนำ

<sup>๑๔</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), **รู้ไว้เสริมปัญญาและพัฒนาคน**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ธรรมสภา, ๒๕๔๓), หน้า ๑๑-๑๒.

<sup>๑๕</sup> ธนฤช ฉัตรเลขาวิช, “การศึกษาเชิงเปรียบเทียบการดำเนินชีวิตของอุบาสกในสมัยพุทธกาลและในสมัยปัจจุบัน”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสนมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๐), หน้า ๑๔.

<sup>๑๖</sup> ดนชนก เปื่อน้อย, “บทบาทของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ : ศึกษากรณี อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม”, **ภาคินพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)**. (คณะพัฒนาสังคม : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๖), หน้า ๖๐.

หลักธรรมดังกล่าวนี้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพราะแม้ว่าทุกคน ต่างก็รู้ว่าควรทำอย่างไร แต่ดูเหมือนว่ามัวนัยากที่จะทำอย่างที่เห็นว่าควรที่จะทำ”<sup>๑๗</sup>

**๑.๖.๑๗ นพ. ภิญโญ ศรีวีระชัย** ได้ศึกษางานวิจัยเรื่อง “การศึกษาความเจริญและความเสื่อมของแคว้นในชมพูทวีปสมัยพุทธกาล ตามหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา” ได้กล่าวว่า “พระพุทธเจ้าได้เคยตรัสไว้ว่า สมัยหนึ่งเราได้แสดงอภิธานิยธรรม ๗ ประการนี้ แก่เจ้าวัชชี พวกเจ้าวัชชีซึ่งหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่พวกเจ้าวัชชียังมีอภิธานิยธรรมทั้ง ๗ ประการนี้อยู่”<sup>๑๘</sup>

**๑.๖.๑๘ พระมหาสุระเวช วชิโร (เกษิต)** ได้ศึกษางานวิจัยเรื่อง “ศึกษาวิเคราะห์โลกทัศน์ในพระพุทธศาสนาในวรรณกรรมพื้นบ้านอีสานเรื่องพญาคันคาก” ได้กล่าวว่า “ความสามัคคีเป็นพลังสร้างสรรค์สิ่งต่างๆ และบ่อเกิดแห่งความสำเร็จ เพราะความสามัคคีเป็นการทำงานด้วยความร่วมมือร่วมใจของคนหลายคน ความคิดและความสามารถของคนหลายคน จะทำให้มองเห็นปัญหาและทางแห่งความสำเร็จที่หลากหลาย ดังนั้น ความสามัคคีจึงเป็นสิ่งที่คนในสังคมพึงปรารถนา พระพุทธพจน์เกี่ยวกับความสามัคคีเช่น เพราะมีความสามัคคี เจ้าลิจณวีจึงมีแต่ความเจริญ ไม่มีเสื่อม”<sup>๑๙</sup>

**๑.๖.๑๙ พระครูนิกรสุนทรกิจ (สมพงษ์ นุ่มสกุล)** ได้ศึกษางานวิจัยเรื่อง “การศึกษาวิเคราะห์เรื่องความสามัคคีในคัมภีร์พระพุทธศาสนาเถรวาท” ได้กล่าวว่า “อภิธานิยธรรม ๗ ประการจัดเป็นหลักธรรม สำหรับชาวาสทุกหมู่เหล่าในสังคมที่พึงยึดถือปฏิบัติให้ได้ด้วยความเอาใจใส่หากหวังความสมัคสมานของคนในชาติ”<sup>๒๐</sup>

**๑.๖.๒๐ พระครูนนทวิวัฒน์ วีระมโฆ (มีนุสรณ์)** ได้ศึกษางานวิจัยเรื่อง “การบริหารงานเทศบาลตำบลตามหลักสาราณิยธรรม ๖ : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลปลายบาง อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี” ได้กล่าวว่า “แนวทางการนำหลักสาราณิยธรรม ๖ ไปประยุกต์ใช้สำหรับการ

<sup>๑๗</sup> พระมหารุ่งโรจน์ ธรรมภูษเมธี (ศิริพันธ์), “การศึกษาวิเคราะห์หลักภาวะผู้นำในพระพุทธศาสนาเถรวาท”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๐), หน้า ๔๓.

<sup>๑๘</sup> ภิญโญ ศรีวีระชัย, “การศึกษาความเจริญและความเสื่อมของแคว้นในชมพูทวีปสมัยพุทธกาล”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓), หน้า ๑๒

<sup>๑๙</sup> พระมหาสุระเวช วชิโร (เกษิต), “ศึกษาวิเคราะห์โลกทัศน์ทางพระพุทธศาสนาในวรรณกรรมพื้นบ้านอีสานเรื่องพระยาคนคาก”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓), หน้า ๓๖.

<sup>๒๐</sup> พระครูนิกรสุนทรกิจ (สมพงษ์ นุ่มสกุล), “การศึกษาวิเคราะห์เรื่องความสามัคคีในคัมภีร์พระพุทธศาสนาเถรวาท”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓), หน้า ๓๒.

บริหารงานเทศบาล ตำบลปลายบาง อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ได้แก่ ด้านเมตตากายกรรม เจ้าหน้าที่ไม่ควรเลือกปฏิบัติในการให้บริการแก่ผู้มาใช้บริการ ควรให้บริการตามลำดับในการมาใช้บริการ เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้รับบริการ ด้านเมตตาวจีกรรม เจ้าหน้าที่ที่กล่าววาจาสุภาพต่อผู้มาใช้บริการ ด้านเมตตามโนกรรม เจ้าหน้าที่ที่ต้องยึดถือผลประโยชน์ส่วนรวมมาก่อนประโยชน์ส่วนตัว ให้เกียรติประชาชนที่มาติดต่อ และต้อนรับด้วยไมตรีจิตที่ยิ้มแย้มแจ่มใส ด้านสาธารณโภคี เจ้าหน้าที่ต้องมีความซื่อสัตย์ ไม่เห็นแก่สินจ้างรางวัล บริการด้วยความเต็มใจ และมีความรับผิดชอบ ด้านศีลสามัญญตา ควรมีความซื่อสัตย์ สุจริต ไม่เห็นแก่พวกพ้องสำคัญกว่าประเทศ หรือเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ด้านทฤษฎีสัมมัญญา ยอมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และนำมาแก้ไขปรับปรุงตามสภาพจริง”<sup>๒๑</sup>

### ๑.๗ วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยดำเนินการวิจัยดังนี้

๑) การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาพระไตรปิฎก ภาษาบาลีฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พระไตรปิฎกภาษาไทยฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย และ พรบ. ระเบียบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตลอดทั้งงานวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมารวบรวมข้อมูลแล้วทำการวิเคราะห์ด้วยวิธีการแบบศาสตร์แห่งการตีความต่อไป

๒) รวบรวมข้อมูลภาคสนาม(Field Research) เช่น การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) แล้วนำมารวบรวมเป็นข้อมูลแล้ววิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการแบบวรรณคดีวิจารณ์ต่อไป

<sup>๒๑</sup> พระครูนนทวิวัฒน์ วีระมโฆ (มีนุสรณ์), “การบริหารงานเทศบาลตำบลตามหลักสาราณียธรรม ๖ : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลปลายบาง อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓), หน้า (๒).

## ๑.๘ กรอบแนวความคิดการวิจัย

ตารางที่ ๑ กรอบแนวความคิดการวิจัย



## ๑.๙ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- ๑.๙.๑ ทำให้ทราบหลักการบริหารนิยธรรมที่มีในคัมภีร์พระพุทธศาสนาเถรวาท
- ๑.๙.๒ ทำให้ทราบแนวความคิดการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๑.๙.๓ ทำให้ทราบการบริหารเทศบาลตำบลขามใหญ่ตามหลักตามหลักการบริหารนิยธรรม

## บทที่ ๒

### หลักอภินิหารธรรมในคัมภีร์พระพุทธศาสนาเถรวาท

ในบทนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักอภินิหารธรรมในพระพุทธศาสนาเถรวาท โดยมีกรอบในการศึกษา ตามหัวข้อดังต่อไปนี้

- ๒.๑ ความหมายและความเป็นมาของหลักอภินิหารธรรม
- ๒.๒ หลักการสาระสำคัญของหลักอภินิหารธรรม
- ๒.๓ หลักอภินิหารธรรมที่ปรากฏในคัมภีร์พระพุทธศาสนา
- ๒.๔ หลักธรรมที่ส่งเสริมหลักอภินิหารธรรม

#### ๒.๑ ความหมายและความเป็นมาของหลักอภินิหารธรรม

##### ๒.๑.๑ ความหมายของหลักอภินิหารธรรม

อรรถกถาทีฆนิกาย มหารวรรคได้ระบุความหมายของหลักอภินิหารธรรมว่าธรรมที่เป็นเหตุให้เกิดความเจริญโดยส่วนเดียว ไม่มีความเสื่อม มี ๒ ประเภท คือ ราชอภินิหารธรรม และภิกขุอภินิหารธรรม<sup>๑</sup>

สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับอภินิหารธรรม ว่าเป็นธรรมไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว ชื่อว่า อภินิหารธรรม<sup>๒</sup>

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต) ได้ให้ความหมายของอภินิหารธรรม ว่า “เป็นธรรมอันไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว สำหรับหมู่ชนหรือผู้บริหารบ้านเมือง”<sup>๓</sup> คือการถือธรรมเป็นใหญ่ ธรรมที่เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว ไม่มีเสื่อมเลย<sup>๔</sup>

<sup>๑</sup> ที.ม.อ. (ไทย) ๒/๑๓๔-๑๓๖/๑๑๖-๑๒๘.

<sup>๒</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, สารานุกรมพระพุทธศาสนา, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๓๙), หน้า ๓๑.

<sup>๓</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ฉบับประมวลธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๒๐, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บริษัท สหธรรมิกจำกัด, ๒๕๕๔), หน้า ๒๑๑.

<sup>๔</sup> พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), พุทธธรรมฉบับปรับปรุงและขยายความ, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๒๕๗, ๔๔๗-๔๘๕.

พระทวีป กุลยานธมโม (เล็กบัณฑิตย์) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับหลักปธานิยธรรมว่า “เป็นที่ตั้งแห่งความไม่เสื่อม ๗ ประการ ซึ่งธรรมทั้ง ๗ ประการนี้เป็นเพื่อความเจริญทั้งฝ่ายบ้านเมือง และสงฆ์<sup>๕</sup>”

จากความหมายข้างต้น พอสรุปหลักปธานิยธรรมได้ว่า เป็นธรรมที่เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว ไม่มีความเสื่อม แบ่งเป็นสองคือหลักอปธานิยธรรมสำหรับคฤหัสถ์ครองเรือน และอปธานิยธรรมสำหรับบรรพชิต

### ๒.๑.๒ ความเป็นมาของหลักอปธานิยธรรม

วัสสการพราหมณ์มหาอำมาตย์ แคว้นมคธ ทูลถามเรื่อง พระเจ้าอาชาตศัตรุ เวเทหิบุตรมีพระประสงค์จะเสด็จไปปรามแคว้นวัชชี พระผู้มีพระภาครับสั่งเรียกพระอานนท์มาตรัสถามเรื่อง อปธานิยธรรมทั้ง ๗ ข้อ คือ ๑. เจ้าวัชชีหมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ ๒. เจ้าวัชชีพร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงกระทำ ๓. เจ้าวัชชีไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่ได้บัญญัติไว้ไม่ล้มล้างสิ่งที่บัญญัติไว้ ๔. เจ้าวัชชีเคารพนับถือผู้ใหญ่ในแคว้นวัชชี ๕. เจ้าวัชชีไม่อุศราชื่นใจกุลสตรีหรือกุลกุมารี ๖. เจ้าวัชชีสักการเคารพนับถือบูชาเจดีย์ในแคว้นวัชชี ๗. เจ้าวัชชีจัดการรักษาคุ้มครอง ป้องกันพระอรหันต์ทั้งหลายด้วยความชอบธรรม トラบใดที่พวกวัชชีรักษาขอปธานิยธรรมทั้ง ๗ ข้อนี้ เจ้าวัชชีพึงได้แต่เจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย<sup>๖</sup>

มหาปรินิพพานสูตร คัมภีร์ทีฆนิกาย มหาวรรคได้กล่าวถึงหลักอปธานิยธรรม ๗ ประการ ๕ หมวด ที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงแก่ภิกษุทั้งหลายในสมัยใกล้จะดับขันธปรินิพพาน นอกจากนี้แล้ว หลักอปธานิยธรรมยังปรากฏอยู่ในคัมภีร์อังคุตตรนิกาย สัตตกนิบาต ข้อความที่เป็นข้อธรรมเหมือนกันทั้ง ๕ หมวดตรงกับข้อความที่มาจากมหาปรินิพพานสูตร มีข้อแตกต่างกันตรงที่ข้อความปรารภการแสดงอปธานิยธรรม ในมหาปรินิพพานสูตรเป็นข้อความต่อเนื่องจากการที่พระพุทธองค์ประทับอยู่บนภูเขาคิณฑมภูฏ พระเจ้าอาชาตศัตรุทรงส่งวัสสการพราหมณ์มหาอำมาตย์มาเข้าเฝ้ากราบทูลเรื่องที่พระองค์จะยกทัพไปย่ำยีพวกวัชชี แล้วพระพุทธองค์ทรงแสดงราขอปธานิยธรรม<sup>๗</sup> แก่พระอานนท์ เมื่อวัสสการพราหมณ์มหาอำมาตย์ทูลลากลับไป พระพุทธองค์มีรับสั่งกับพระอานนท์เพื่อแจ้งให้ภิกษุทั้งหมดที่พักอยู่ในกรุงราชคฤห์มาประชุมที่อุปัฏฐานศาลา แล้วท่านพระอานนท์ได้นิมนต์ภิกษุทั้งหมดมาประชุมกัน จากนั้นได้เข้ากราบทูลให้พระ

<sup>๕</sup> พระทวีป กุลยานธมโม (เล็กบัณฑิตย์), “การศึกษาวิเคราะห์หลักกัลยาณธรรมสำหรับการดำรงชีวิตที่ปรากฏในคัมภีร์พระพุทธศาสนา”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒), หน้า ๙๒-๙๓.

<sup>๖</sup> ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓๔-๑๓๕/๗๘

<sup>๗</sup> ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓๔-๑๓๕/๗๘-๘๑

พุทธองค์ทรงทราบ พระองค์ได้เสด็จไปยังอุปัฏฐากาสาแสดงอภิธานิยธรรม แก่ภิกษุทั้งหลาย เป็นข้อความที่เป็นเหตุการณ์ติดต่อกัน ส่วนในคัมภีร์อังคุตตรนิกาย สัตตกนิบาต พระสังคีติกจารย์ท่านกล่าวแบบกว้างๆ ว่าพระพุทธเจ้าประทับอยู่ที่ภูเขาชิลมกุฎได้แสดงอภิธานิยธรรมแก่ภิกษุทั้งหลาย อภิธานิยธรรม ๗ ประการ ๕ หมวด พระสังคีติกจารย์ได้แยกเป็น ๕ สูตร ตั้งชื่อสูตรว่า (๑) ปฐมสัตตกสูตร (๒) ทุติยสัตตกสูตร (๓) ตติยสัตตกสูตร (๔) โภชณังคสูตร (๕) สัมมัญญาสูตร ต่อจากวัสสการสูตร คือข้อความตอนที่วัสสการพราหมณ์มหาอำมาตย์เข้าเฝ้า ซึ่งท่านจัดเป็นสูตรหนึ่งเรียงลำดับไว้ก่อน ระบุสถานที่แสดงเฉพาะปฐมสัตตกสูตร ส่วนสูตรที่ ๒ - ๕ ไม่ระบุ คล้ายกับเป็นต่างเหตุการณ์ต่างวาระกัน<sup>๘</sup>

## ๒.๒ หลักการสาระสำคัญของหลักอภิธานิยธรรม

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับอภิธานิยธรรมว่าเป็นหลักการร่วมรับผิดชอบที่จะช่วยป้องกันความเสื่อม นำไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองโดยส่วนเดียว มี ๗ ประการคือ<sup>๙</sup>

- ๑) หมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ พบปะปรึกษาหารือกิจการงาน (ที่พึงรับผิดชอบตามระดับของตน) โดนสม่ำเสมอ
- ๒) พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจทั้งหลายที่พึงทำร่วมกัน
- ๓) ไม่ถืออำนาจใครต่อความสะเทวัก บัญญัติวางข้อกำหนดคกฏเกณฑ์ต่างๆ อันมิได้ตกลงบัญญัติวางไว้ และไม่เหยียบย่ำล้มล้างสิ่งที่ตกลงวางบัญญัติกันไว้แล้ว ถือปฏิบัติมั่นอยู่ในบทบัญญัติใหญ่ที่วางไว้เป็นธรรมนูญ
- ๔) ท่านผู้ใดเป็นผู้ใหญ่มีประสบการณ์ยาวนาน ให้เกียรติเคารพนับถือท่านเหล่านั้น มองเห็นความสำคัญแห่งถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งอันพึงรับฟัง
- ๕) ให้เกียรติและคุ้มครองกุลสตรี มิให้มีการข่มเหงรังแก

<sup>๘</sup> ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๔๐/๘๗-๘๘

<sup>๙</sup> พระครูประสิทธิสรคุณ (บุรินทร์ ฐิตธมโม) “ศึกษาเชิงวิเคราะห์เรื่องความไม่ประมาทในพระพุทธศาสนาเถรวาท”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๕), หน้า ๗๖ - ๗๗.

<sup>๑๐</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), **ธรรมนุญชีวิต**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, ๒๕๔๐), หน้า ๒๖.

๖) เคารพบูชาสักการเจดีย์ ปูชนียสถาน อนุสาวรีย์ประจำชาติอันเป็นเครื่องเตือนความทรงจำ เราให้ทำดี และเป็นที่ยอมรับของหมู่ชน ไม่ละเลย พิธีเคารพบูชาอันพึงทำต่ออนุสรณ์สถานเหล่านั้นตามประเพณี

๗) จัดการให้ความอารักขา บำรุง ค้ำครอง อันชอบธรรม แก่บรรพชิต ผู้ทรงศีลธรรม บริสุทธ์ ซึ่งเป็นหลักใจและเป็นตัวอย่างทางศีลธรรมของประชาชน เต็มใจต้อนรับและหวังให้ท่านอยู่โดยผาสุก

พระมหาคณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต) ให้ความคิดเห็นหลักอภิธานิยธรรมว่า “เป็นธรรมที่ไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว สำหรับหมู่ชนหรือผู้บริหารบ้านเมือง”<sup>๑๑</sup>

- ๑) หมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์
- ๒) พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำ
- ๓) ไม่บัญญัติสิ่งที่มีได้บัญญัติไว้ ไม่ล้มล้างสิ่งที่บัญญัติไว้
- ๔) ท่านเหล่าใดเป็นผู้ใหญ่ในชุมชน (ชาววัชชี) เคารพนับถือท่านเหล่านั้น เห็นถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งอันควรรับฟัง
- ๕) บรรดากุลสตรี กุลกุมารีทั้งหลาย ให้อยู่ดีโดยมิถูกข่มเหง หรืออดคร่าชื่นใจ
- ๖) เคารพสักการบูชาเจดีย์
- ๗) จัดให้ความอารักขา ค้ำครอง ป้องกัน อันชอบธรรมแก่พระอรหันต์ทั้งหลาย

พระครูนิกรสุนทรกิจ (สมพงษ์ นุ่มสกุล) ได้ให้ความคิดอภิธานิยธรรมว่า “หลักธรรมที่ก่อให้เกิดความสามัคคีที่กล่าวไว้ในพุทธศาสนาเถรวาท อีกข้อหนึ่งที่ครอบคลุมการปฏิบัติสามัคคีธรรมทั้งทางกาย วาจาและทางจิตใจได้อย่างดีที่สุดประการหนึ่ง ก็คือหลักอภิธานิยธรรม ๗ ประการ โดยแยกออกเป็น ๒ หมวดตามเพศบรรพชิตและฆราวาส<sup>๑๒</sup> ดังนี้

ก) หลักอภิธานิยธรรม ๗ ประการ สำหรับบรรพชิต ได้แก่

๑) หมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ หมายความว่า ธรรมดาคนเราต้องอยู่ร่วมกันเป็นหมวด เป็นหมู่เป็นคณะ จะอยู่ตามลำพังไม่ได้ หมู่คณะจะเจริญอยู่ได้ ก็เพราะอาศัยการติดต่อกันไปมาหาสู่กัน มีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงอย่างไร รู้ทั่วถึงกันหรือเมื่อมีกรณีะเรื่องที่จะต้องทำเกิดขึ้น ผู้เป็นใหญ่ในหมู่จะต้อง

<sup>๑๑</sup> พระพรหมคณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), **พจนานุกรมพุทธศาสตร์ฉบับประมวลธรรม**, พิมพ์ครั้งที่ ๒๐, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บริษัท สหธรรมิกจำกัด, ๒๕๕๔), หน้า ๒๑๑.

<sup>๑๒</sup> พระครูนิกรสุนทรกิจ (สมพงษ์ นุ่มสกุล), “การศึกษาวิเคราะห์เรื่องความสามัคคีในคัมภีร์พระพุทธศาสนาเถรวาท”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตร์มหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓), หน้า ๓๐-๓๒.



เรียกประชุมปรึกษาหารือกันเพื่อความเจริญและความพร้อมเพรียงของหมู่และผู้น้อยที่นับเนื่องในหมู่ ก็ต้องหมั่นเข้าประชุมตามวาระที่ถูกเรียกประชุม จึงจะมีความเจริญและพร้อมเพรียงกัน

๒) พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจที่สงฆ์จะต้องทำ หมายความว่า ในการประชุมนั้นย่อมมีกำหนดเวลา ทุกคนควรตรงต่อเวลา ไม่ใช่ต่างคนต่างเข้าหรือต่างคนต่างออกตามชอบใจซึ่งเป็นการเสียระเบียบ เสียมรรยาท อาจทำให้เวลาเมื่อเข้าประชุมแล้ว ต้องพร้อมเพรียงช่วยกันทำกิจที่สงฆ์จะต้องทำหมายความว่ากิจใดที่สงฆ์ คือ หมู่ชนจะต้องทำร่วมกันด้วยกำลังกายหรือกำลังวาจาหรือกำลังความคิด ก็ต้องร่วมกันทำกิจนั้น ช่วยกันทำ ช่วยกันพูด ช่วยกันคิดปรึกษาหารือกัน ช่วยแก้ไขสิ่งไม่ดีให้ดีขึ้นส่งเสริมสิ่งที่ดีให้ดียิ่งขึ้น ทำได้อย่างนี้ก็จะมีความเจริญ ความพร้อมเพรียงของชนทั้งปวงผู้เป็นหมู่ ยิ่งความเจริญให้สำเร็จ<sup>๓๓</sup> ด้วยว่าอันความพร้อมเพรียงนั้น ย่อมยังความเจริญให้สำเร็จหลาย

๓) ไม่บัญญัติสิ่งที่พระพุทธเจ้าไม่ทรงบัญญัติไว้ ไม่ล้มล้างสิ่งที่พระองค์ทรงบัญญัติไว้ สมทานศึกษาอยู่ในสิกขาบททั้งหลายตามที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติไว้ หมายความว่าศีลหรือสิกขาบทที่ทรงบัญญัติไว้สำหรับภิกษุ - สามเณร - อุบาสกอุบาสิกา กันบัวพอดีพองาม พอแก่ความปฏิบัติเพื่อขัดเกลากิเลสที่หยาบๆ บาปที่หนาๆ ตามสมควรแก่เพศบรรพชิตและเพศคฤหัสถ์อยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องบัญญัติเพิ่มเติมอีกเหมือนกฎหมายทางพระราชอาณาจักรที่ประกาศใช้ในสมัยหนึ่งๆ ก็พอสมควรอยู่แล้ว ใครๆ ไม่ควรบัญญัติเพิ่มเติมตามลำพังตน เป็นกฎหมายเถื่อนขึ้นอีก และสิกขาบททุกข้อที่ทรงบัญญัติไว้แล้ว ใครๆ ไม่พึงถอน คือไม่ตัดออก ไม่ยกเลิกแม้บางข้ออาจไม่เหมาะแก่กาลสถานที่ภูมิประเทศ ก็มีพระพุทธานุญาตพิเศษไว้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องถอนสิกขาบทใดๆ ทั้งสิ้น เหมือนกฎหมายทางพระราชอาณาจักร ใครๆ ไม่พึงถอน เพราะถ้าต่างคนต่างเลิกถอนสิกขาบทที่ทรงบัญญัติไว้ ตามความต้องการของตน ผลสุดท้ายก็ไม่มีอะไรเหลือเป็นหลักไว้ควบคู่หมู่ พระศาสนาก็ย่อมตั้งอยู่ไม่ได้ ต้องอันตรายไปเหมือนกฎหมาย ถ้าต่างคนต่างถอนทีละมาตรา สองมาตรา ไม่ช้าก็หมด ประเทศชาติบ้านเมืองไม่มีกฎหมาย ก็เหมือนบ้านเรือนไม่มีชื่อไม่มีแป ก็มีแต่พินาศ ควรสมทานศึกษาอยู่ในสิกขาบทตามที่พระองค์ทรงบัญญัติไว้ หมายความว่า ต้องมีความเคารพในพระวินัย สิกขาบททั้งปวง ถือสิกขาบทเป็นสิ่งสำคัญ สนใจศึกษาให้เข้าใจและปฏิบัติให้ถูกต้อง ไม่แก้ตัวว่ายังไม่รู้ไม่มั่งง่าย ไม่ดูหมิ่นว่าเรื่องเล็ก พระวินัยมิได้ยกเว้นโทษผู้ทำผิดแม้ไม่รู้เหมือนกฎหมายของบ้านเมือง ประชาชนทุกคนต้องเคารพ ต้องเข้าใจต้องรับรู้และปฏิบัติอย่าให้ผิด กฎหมายมิได้ยกเว้นโทษแก่ผู้ทำผิดแม้ไม่รู้เพราะถ้า

<sup>๓๓</sup> มหามกุฏราชวิทยาลัย, พุทธศาสนสุภาษิต ฉบับรวมเล่ม, พิมพ์ครั้งที่ ๓๓, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๗๕.

ยกเว้นแก่ผู้ไม่รู้แล้ว ก็ไม่มีใครสนใจที่จะรู้ มีแต่ทำผิดกันทั่วไป ฉะนั้น จึงต้องถือเป็นเรื่องสำคัญ ต้องศึกษา และปฏิบัติโดยดี

๔) ภิกษุเหล่าใดเป็นผู้ใหญ่ เป็นสังฆบิดร เป็นสังฆปริณายก เคารพนับถือภิกษุเหล่านั้น เห็นถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งอันควรรับฟัง หมายความว่าต้องเคารพไม่ฝ่าฝืนต่อท่าน เป็นธรรมดาของคนที่อยู่รวมกัน เป็นหมู่ เป็นวัด เป็นบ้านจนถึงเป็นประเทศ ถ้าไม่มีหัวหน้า มีแต่คนวางท่าเสมอกันไม่มีใครเคารพยำเกรงใคร ก็มีแต่ความเสื่อมความยุ่งยากลำบาก การอยู่ร่วมกันคนที่เสมอกัน (ด้วยกิเลส) นำทุกข์มาให้”<sup>๑๔</sup> ดังนี้ เพราะคนมีกิเลสกับคนมีกิเลส “เมื่อเอากิเลสมาใช้เป็นกำลังตัดกำลังคน ไม่มีใครยอมใคร ไม่มีผู้ใหญ่ ไม่มีผู้น้อย ไม่มีผู้นำ ไม่มีผู้ตาม ในที่สุดก็หมดกำลังพังพินาศไปด้วยกันเหมือนกองทัพที่ไม่มีแม่ทัพจะไปสู้กับใครได้ ฉะนั้น ทุกหมู่ ทุกคณะ ทุกประเทศ จำต้องมีหัวหน้า จะขาดเสียมิได้ และผู้เป็นหัวหน้านั้นต้องไม่เป็นคนพาลเถร ไม่เป็นคนโง่ คนพาลหรือคนโง่ ไม่ควรเป็นหัวหน้า”<sup>๑๕</sup> เพราะหัวหน้าเป็นคนสำคัญ หมู่ คณะ วัดหรือบ้านเมืองจะเสื่อม จะเจริญก็เพราะหัวหน้า คนโง่เป็นหัวหน้าก็พาวัดพาบ้านให้ฉิบหายเหมือนขุนโค่นำฝูงโคเดินคด โคในฝูงทั้งหมดก็เดินคดตามกันฉันใด ในหมู่มนุษย์ก็เช่นเดียวกัน เมื่อหัวหน้าประพฤติดคโกงเถร ผู้ที่อยู่รวมหมู่ก็ประพฤติดตาม ก็มีแต่ความเสื่อม ฉะนั้น ผู้เป็นหัวหน้าต้องเป็นคนดีมีความฉลาดสามารถ อดอาจ กล้าหาญ เมื่อได้หัวหน้าเป็นคนดี ก็เป็นหน้าที่ของทุกคนที่อยู่รวมหมู่คณะ ร่วมวัด ร่วมบ้าน ร่วมเมืองต้องเคารพนับถือเชื่อฟังถ้อยคำของท่านผู้เป็นหัวหน้า หมู่คณะจึงจะเจริญมั่นคงอยู่ได้

๕) ไม่ลู่อ่านาจตณหา คือ ความอยากที่เกิดขึ้น หมายความว่า ไม่ทำ ไม่พูด ไม่คิดอะไรตามอำนาจของความอยาก ตณหา คือ “ความทะยานอยาก แบ่งออกเป็น ๓ ประการ ได้แก่ กามตณหา ภาวตณหา และวิภวตณหา”<sup>๑๖</sup>

๖) ยินดีอยู่ในเสนาสนะป่า หมายความว่าพอใจในที่นอนที่นั่งอันเจียบสอาดในป่าหรือเหมือนอยู่ในป่า เช่น วัดที่ไม่ปลูกพลาญด้วยหมู่ชนหรือกุฎิ ศาลา เรือนว่าง โคนไม้ที่เจียบเสียงไม่มีใครๆ รบกวน ก็ควรยินดีพอใจอยู่ในที่เช่นนั้น เมื่ออยู่ในที่สอาดเช่นนั้น ย่อมให้กายวิเวก สดทั้งทางกาย คือ ไม่คลุกคลีจับกลุ่มสรวลเสเฮฮา เมื่อได้กายวิเวกแล้วก็ย่อมได้ จิตตวิเวก สดจิต คือจิตย่อมสงบจากกามและจากอกุศลบาปธรรมทั้งหลาย กลายเป็นสมาธิจิตหรือฌานจิต มีความสุขไม่อิงอามิสเกิดขึ้น เป็นความสุขที่หวานใจยิ่งนัก และจิตตวิเวกนั้นเป็นปัจจัยให้ได้อุปริวิเวก สดอุปริคือ “หมดจดจากกิเลสอันเป็นเหตุทุกข์ทั้งปวง”

<sup>๑๔</sup> ชุ.ธ. (ไทย) ๒๕/๓๑/๓๘.

<sup>๑๕</sup> ชุ.ชา.ทก. (ไทย) ๒๗/๓๑๓/๘๘.

<sup>๑๖</sup> ที.ปา. (ไทย) ๑๑/๒๒๘/๑๖๖.

๓) ตั้งสติระลึกไว้ในใจว่า “เพื่อนพรหมจารีทั้งหลายผู้มีศีลงดงามซึ่งยังไม่มาขอให้มาที่มาแล้ว ขอให้อยู่ผาสุก”<sup>๑๗</sup> หมายความว่า “ให้มีจิตใจเอื้อเพื่อโอบเอื้ออารี ไม่หวังที่อยู่ไม่กีดกันคนดีมีศีลมีธรรมให้ตั้งใจต้อนรับผู้มีศีล มีสัจย์ ให้อยู่ร่วมหมู่ ร่วมวัด ร่วมบ้าน ร่วมงานตามควรแก่ภาวะและให้แผ่เมตตาต่อผู้ที่มาอยู่ร่วมกันว่า ขอให้อยู่เย็นเป็นสุขอย่าอยู่ร้อนนอนทุกข์เลย ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดความคิดริษยาติดผู้ที่อยู่ร่วมกันเพราะถ้าเกิดริษยากันแล้วก็จะมีความเสื่อมความฉิบหายได้ ในพระธรรมภาษิตว่า อรติ โลกนาสิกา ความริษยา ทำโลกให้ฉิบหาย แต่ตรงกันข้าม ถ้ามีเมตตาต่อกัน ก็ย่อมจะค้าประกันโลกไว้ให้เจริญสืบไปได้” ผู้อยู่ร่วมหมู่คณะต้องมีเมตตาทั้งทางกาย ทางวาจาและทางใจต่อกัน ความสามัคคีอันจะเป็นเหตุ นำความสงบสุข ความเจริญรุ่งเรืองตามมาได้

ข) อปริหานิยธรรม ๗ ประการ จัดเป็นหลักธรรมสำหรับบรรพชาสทุหมุ่เหล่าในสังคมที่พึงยึดถือปฏิบัติให้ได้ด้วยความเอาใจใส่ หากหวังความสมัคสมานของคนในชาติ ได้แก่

- ๑) หมั่นประชุมกันเสมอ
- ๒) พร้อมเพรียงกันประชุม เลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจการ
- ๓) ปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมประเพณีโบราณ ไม่เลิกล้ม
- ๔) เคารพนับถือผู้ใหญ่
- ๕) ให้เกียรติแก่สตรี ไม่ล่วงละเมิด
- ๖) เคารพสถานศักดิ์สิทธิ์ของชุมชน
- ๗) ให้ความคุ้มครองป้องกันบรรพชิตผู้ประพฤติดีปฏิบัติชอบในรัฐของตน<sup>๑๘</sup>

พระทวีป กุลยณฺธโม (เล็กบัณฑิตย์) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับหลักปริหานิยธรรมว่าเป็นที่ตั้งแห่งความไม่เสื่อม ๗ ประการ ซึ่งธรรมทั้ง ๗ ประการนี้เป็นเพื่อความเจริญทั้งฝ่ายบ้านเมือง และสงฆ์<sup>๑๙</sup>

ก) ฝ่ายบ้านเมือง

๑) หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ การอยู่ร่วมกัน การทำงานร่วมกันของคนในสังคมจะต้องมีการพบปะ ประชุมปรึกษาหารือกันสม่ำเสมอ เพื่อแก้ไขปัญหาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ยอมรับในเหตุผลที่ถูกต้องที่เป็นประโยชน์ เพื่อความเข้าใจที่ดีต่อกันของคนในสังคมซึ่งความเจริญ

<sup>๑๗</sup> อัง.สตุตทก. (ไทย) ๒๓/๒๑/๒๒-๒๓.

<sup>๑๘</sup> อัง.สตุตทก. (ไทย) ๒๓/๑๙/๑๗-๑๘.

<sup>๑๙</sup> พระทวีป กุลยณฺธโม (เล็กบัณฑิตย์), “การศึกษาวิเคราะห์หลักกัลยาณธรรมสำหรับการดำรงชีวิต ที่ปรากฏในคัมภีร์พระพุทธศาสนา”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒), หน้า ๙๒-๙๓

ไม่เกิดความเสื่อมในทุกกรณี เช่น ในครอบครัว พ่อ แม่ ลูก มีอะไรพูดกันปรึกษากัน ลูกก็จะอบอุ่น ปัญหาถูกไปติดยาเสพติดก็绝不会เกิดขึ้น ในสถานที่ทำงาน หัวหน้ามีการประชุมปรึกษากับผู้ร่วมงานทุกครั้ง งานก็จะราบรื่น หากมีข้อผิดพลาด ทุกคนก็จะยอมรับในสิ่งที่เกิดขึ้น

๒) พร้อมเพรียงกันประชุม เลิกประชุมและกระทำกิจที่ควรทำ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของหมู่คนที่อยู่ร่วมกัน ไม่กินแหนงแคลงใจกัน จะทำงานอะไรก็สำเร็จได้ เช่น ในครอบครัวมีอะไรปรึกษาหารือกันก็ต้องอยู่พร้อมๆ กัน เพื่อทุกคนจะได้ยอมรับในสิ่งที่ทำลงไปด้วยความเต็มใจจะทำลงไปด้วยความเต็มใจ

๓) ไม่บัญญัติสิ่งที่ยังไม่ได้บัญญัติและไม่เล็กล้มสิ่งที่บัญญัติไว้แล้ว เช่น บ้านเมือง จะสงบสุขได้ ทุกคนจะต้องบัญญัติและไม่ล้มเลิก ระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ของคณะและสังคมตามความพอใจของตนหรือของกลุ่มโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้อง ตัวอย่าง เช่น นักเรียนจะต้องแต่งเครื่องแบบของโรงเรียนเพื่อความ เป็นระเบียบเรียบร้อย จะแต่งกายตามใจตนเองไม่ได้

๔) เคารพนับถือผู้ใหญ่การเคารพและรับฟังคำสั่งสอนของผู้ใหญ่ถือว่าเป็นสิ่งที่ดี เพราะผู้ใหญ่เกิดก่อน ผ่านประสบการณ์มากกว่า ประกอบกับการอยู่ร่วมกันในสังคมต้องมีผู้นำ ถ้าเราให้การเคารพและเชื่อฟังผู้นำ สังคมก็จะไม่วุ่นวาย เช่น ถ้าลูกเชื่อฟัง พ่อ แม่ ก็จะเป็นคนดีได้เพราะไม่มีพ่อแม่คนไหน อยากลูกตนเองให้ชั่ว

๕) ไม่ข่มเหงลวงเกินสตรี สตรีถือว่าเป็นเพศแม่ เป็นเพศที่อ่อนแอ บุรุษควรให้เกียรติให้การยกย่อง ปกป้องไม่ให้ใครละเมิดสิทธิหรือข่มเหงรังแก ถ้าสังคมใดๆ ผู้หญิงถูกขูดคร่าข่มขืนมากขึ้น ความเสื่อมก็จะเกิดกับสังคมนั้น

๖) สักการเคารพเจดีย์ หมายถึงการให้ความเคารพและปกป้องรักษาปูชนียสถานที่สำคัญในศาสนา เพื่อจะเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจของกลุ่มคนในหมู่คณะที่อยู่ร่วมกันและระลึกถึงกัน เช่น การเคารพพระปฐมเจดีย์

๗) ให้การอารักขา ค้ำครอง อันชอบธรรมแก่พระอรหันต์ คือการค้ำครองบรรพชิต ซึ่งเป็นผู้สืบทอดพระพุทธศาสนาให้คงอยู่ตลอดไป เช่นการทำบุญด้วยปัจจัย ๔ เป็นต้น

ข) ฝ่ายสงฆ์

๑) หมั่นประชุมกันเนื่องเนติ ในกิจของสงฆ์ที่ต้องทำร่วมกันไม่ว่าเรื่องเล็กหรือใหญ่ เช่น การทำอุโบสถสังฆกรรม

๒) พร้อมเพรียงกันประชุม เลิกประชุมและทำกิจที่สงฆ์ต้องทำการประชุมถือว่าเป็นกิจที่สงฆ์ต้องทำร่วมกัน แต่การที่จะให้สงฆ์ทุกรูปยอมรับซึ่งกันและกัน เพื่อความสามัคคีก็จะต้องอาศัยความพร้อมเพรียงกันทุกๆ ครั้ง เช่น การทำพิธีกรรมในงานมงคลนิยมใช้พระสงฆ์ ๙ รูป ก็ต้องมาพร้อมกันจึงจะทำพิธีกรรมได้

๓) ไม่บัญญัติในสิ่งที่พระพุทธเจ้าไม่ทรงบัญญัติ ไม่ล้มเลิกสิ่งที่พระองค์บัญญัติไว้ถือว่าสิกขาบทที่พระพุทธเจ้าบัญญัติไว้ เปรียบเสมือนรัฐธรรมนูญที่พระสงฆ์จะต้องปฏิบัติตาม

๔) เคารพนับถือและรับฟังถ้อยคำของภิกษุผู้ใหญ่ ในการปกครองของพระสงฆ์จะให้อำนาจแก่ผู้ที่มีความสามารถตามบรรดาศักดิ์ เช่น ภิกษุผู้ใหญ่ สังฆบิดร สังฆปริณายก ภิกษุทุกรูปจะต้องปฏิบัติตามลำดับขั้นเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย

๕) ไม่ลุอำนาจแก่ความอยากที่เกิดขึ้น เพราะพระสงฆ์ตัดแล้วซึ่งกิเลสตัณหา ความอยากเมื่ออยากได้จะต้องไม่เกิดขึ้น จึงจะเป็นที่ยกย่องของคนทั่วไป

๖) ยินดีในเสนาสนะอันควร คือพระสงฆ์ต้องมีชีวิตเรียบง่าย มุ่งแสวงหาธรรมเพื่อเผยแผ่ให้กับผู้อื่น

๗) ตั้งใจอยู่ว่า เพื่อนภิกษุสามเณร เป็นผู้มีศีล ซึ่งยังไม่มาสู่อาวาสขอให้มา ที่มาแล้วขอให้อยู่เป็นสุข คือ พระสงฆ์ต้องใจกว้างยินดีต้อนรับสมาชิกใหม่และมีความปรารถนาดีต่อสมาชิกเก่า เพื่อสังคมสงฆ์จะได้ไม่เกิดความเสื่อม

จากการศึกษาหลักสาระสำคัญของหลักอปริหานิยธรรมสามารถสรุปได้ว่า อปริหานิยธรรม ๗ ประการ เป็นธรรมที่ไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว โดยแบ่งออกเป็นสำหรับพระภิกษุ และสำหรับฆราวาส ซึ่งทั้งสองแบบมีสาระสำคัญที่เหมือนกันแต่จะมีการปรับให้เหมาะสมกับเพศและสถานะของกลุ่มคนนั้นๆ

### ๒.๓ หลักอปริหานิยธรรมที่ปรากฏในคัมภีร์พระพุทธศาสนา

เมื่อศึกษาเกี่ยวกับหลักอปริหานิยธรรมที่ปรากฏในพระพุทธศาสนาเถรวาท ได้พบว่ามีกรอธิบายหลักอปริหานิยธรรมไว้ในพระสูตรเป็นจำนวนมาก เช่น อปริหานิยสูตรที่ ๑ อปริหานิยสูตรที่ ๒ ปฐมอปริหานิยสูตร มหาปริณิพพานสูตร เป็นต้น ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

### ๒.๓.๑ อภินิหารสูตรที่ ๑

ในพระสูตรนี้พระพุทธเจ้าได้กล่าวว่า ภิกษุทั้งหลาย ภิกษุประกอบด้วยธรรม ๔ ประการ ไม่อาจเสื่อม<sup>๒๐</sup> ชื่อว่าอยู่ใกล้นิพพานแน่แท้ ธรรม ๔ ประการ<sup>๒๑</sup> คือ ภิกษุในธรรมวินัยนี้

- ๑) สมบูรณ์ด้วยศีล
- ๒) คຸ້มครองทวารในอินทริย์ทั้งหลาย
- ๓) รู้จักประมาณในการบริโภค
- ๔) ประกอบความเพียรเครื่องตั้งอยู่เนืองๆ

ดังนั้นอภินิหารสูตรที่ ๑ เป็นพระสูตรที่ว่าด้วยภิกษุสมบูรณ์ด้วยศีล คือ ภิกษุในธรรมวินัยมีศีล สำรวมด้วยการสังวรในปาติโมกข์ เพียบพร้อมด้วยอาจารย์และโคจร มีปกติเห็นภัยในโทษแม้เล็กน้อยและสมาทานศึกษาอยู่ในสิกขาบททั้งหลาย

### ๒.๓.๒ อภินิหารสูตรที่ ๒

ในพระสูตรนี้พระพุทธเจ้าได้ทรงกล่าวว่า ภิกษุทั้งหลาย เราจักแสดงอภินิหารธรรม (ธรรมที่ไม่เป็นเหตุแห่งความเสื่อม) ๖ ประการนี้ เธอทั้งหลายจงฟัง<sup>๒๒</sup> อภินิหารธรรม ๖ ประการ คือ

- ๑) ความเป็นผู้ไม่ชอบการงาน
- ๒) ความเป็นผู้ไม่ชอบการพูดคุย
- ๓) ความเป็นผู้ไม่ชอบการนอนหลับ
- ๔) ความเป็นผู้ไม่ชอบการคลุกคลีด้วยหมู่
- ๕) ความเป็นผู้ว่าง่าย
- ๖) ความเป็นผู้มีกัลยาณมิตร (มิตรดี)

อรรถกถาได้หมายความคำว่า ไม่ชอบการงานนั้นหมายถึงเมื่อพวกภิกษุทำกิจมีการทำจีวร ประคตเอา ผ้ากรองน้ำ ไม้กวาด และผ้าเช็ดเท้าเป็นต้น ภิกษุปฏิเสธกิจเหล่านั้นเสียด้วยศรัทธา อนึ่ง หมายถึงทำกิจเหล่านั้นร่วมกับภิกษุทั้งหลาย แล้วเรียนอุทเทสในเวลาเรียนอุทเทส สาธยายในเวลาสาธยาย กวาดลานพระเจดีย์ในเวลากวาดลานพระเจดีย์ มนสิการในเวลามนสิการ ไม่ชอบการพูดคุย ในที่นี้หมายถึงไม่สนทนาเรื่องเกี่ยวกับบุรุษและสตรีเป็นต้น แต่สนทนาเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับธรรมในเวลากลางวันกลางคืนให้เป็น

<sup>๒๐</sup> อัง.จตุกก.ฎีกา (บาลี) ๒/๓๗/๓๖๗.

<sup>๒๑</sup> อัง.จตุกก (ไทย) ๒๑/๓๗/๖๐.

<sup>๒๒</sup> อัง.ฉก (ไทย) ๒๒/๒๒/๔๕๒-๓.

ประโยชน์ ตอบปัญหาธรรมตลอดวันและคืน พุคน้อย พุคมีที่จบ เพราะพุทธพจน์ว่า “ภิกษุผู้นั่งประชุมกันมีหน้าที่ ๒ อย่างคือสนทนาธรรม และเป็นผู้นั่งอย่างพระอริยะ” ไม่ชอบการนอนหลับ ในที่นี้หมายถึงจะยืนก็ตาม จะเดินก็ตาม จะนั่งก็ตาม มีจิตตกง่วงค์ เพราะกรณีมีความเจ็บป่วยก็ตาม ก็ไม่ถูกถิ่นมิทธะครอบงำ เพราะฉะนั้นจึงมีพุทธพจน์ว่า “เรากลับจากบิณฑบาต หลังจากฉันอาหารเสร็จแล้ว ภูเขาตสังฆาฏี ๔ ชั้น มีสติสัมปชัญญะ หยั่งลงสู่การนอนหลับโดยพระปรีศร์วเบื้องขวารู้ซัดอยู่”<sup>๒๓</sup>

ดังนั้นอธิพานิยธรรม ๖ ประการในอธิพานิยสูตรที่ ๒ นี้ มีสาระสำคัญคือภิกษุทั้งหลายหรือชนทั้งหลายบางพวกในอดีตหรือในอนาคตหรือในปัจจุบันไม่เสื่อมจากกุศลธรรมทั้งหลาย เพราะธรรม ๖ ประการนี้ คือ ความเป็นผู้ไม่ชอบการงาน, ความเป็นผู้ไม่ชอบการพูดคุย, ความเป็นผู้ไม่ชอบการนอนหลับ, ความเป็นผู้ไม่ชอบการคลุกคลีด้วยหมู่, ความเป็นผู้ว่าง่าย และความเป็นผู้มีกัลยาณมิตร (มิตรดี)

### ๒.๓.๓ ปฐมอธิพานิยสูตร

ปฐมอธิพานิยสูตรเป็นพระสูตรว่าด้วยอธิพานิยธรรม ๖ ประการ โดยกล่าวถึงบทสนทนา ระหว่างเทวดา และพระพุทธเจ้า ว่า ธรรม ๖ ประการนี้ย่อมเป็นไปเพื่อความไม่เสื่อมแก่ภิกษุ<sup>๒๔</sup> ได้แก่

- ๑) ความเป็นผู้มีความเคารพในพระศาสดา
- ๒) ความเป็นผู้มีความเคารพในพระธรรม
- ๓) ความเป็นผู้มีความเคารพในพระสงฆ์
- ๔) ความเป็นผู้มีความเคารพในสิกขา
- ๕) ความเป็นผู้มีความเคารพในความไม่ประมาท
- ๖) ความเป็นผู้มีความเคารพในปฏิสันถาร

๒.๓.๔ ทุตติยอธิพานิยสูตร<sup>๒๕</sup> ว่าด้วยอธิพานิยธรรมสูตรที่ ๒ ว่าอธิพานิยธรรม ๖ ประการ ย่อมเป็นไปเพื่อความไม่เสื่อมแก่ภิกษุ คือ

- ๑) ความเป็นผู้มีความเคารพในพระศาสดา
- ๒) ความเป็นผู้มีความเคารพในพระธรรม
- ๓) ความเป็นผู้มีความเคารพในพระสงฆ์
- ๔) ความเป็นผู้มีความเคารพในสิกขา

<sup>๒๓</sup> อัง.สตุตท.อ. (ไทย) ๓/๒๔/๑๗๖-๑๗๗.

<sup>๒๔</sup> อัง.ฉก. (ไทย) ๒๒/๓๒/๔๗๙-๔๘๐.

<sup>๒๕</sup> อัง.ฉก. (ไทย) ๒๒/๓๒/๔๗๙-๔๘๐.

๕) ความเป็นผู้มีความเคารพในทิริ (ความอายบาบ)

๖) ความเป็นผู้มีความเคารพในโอตตปะปะ (ความกลัวบาบ)

ทั้งในปฐมอธิษฐานสูตรและทุติยอธิษฐานสูตรได้กล่าวถึงสิ่งที่เหมือนกันคือ ความเป็นผู้มีความเคารพในพระศาสดา, ความเป็นผู้มีความเคารพในพระธรรม, ความเป็นผู้มีความเคารพในพระสงฆ์ และความเป็นผู้มีความเคารพในสิกขา ในส่วนข้อที่ต่างกันนั้นในปฐมอธิษฐานสูตรในข้อ ๕ ความเป็นผู้มีความเคารพในความไม่ประมาทและข้อ ๖ ความเป็นผู้มีความเคารพในปฏิสันถาร ส่วนในทุติยอธิษฐานสูตรในข้อ ๕ จะว่าถึงความเป็นผู้มีความเคารพในทิริ (ความอายบาบ) และในข้อ ๖ ความเป็นผู้มีความเคารพในโอตตปะปะ (ความกลัวบาบ)

### ๒.๓.๕ มหาปริณิพพานสูตร

ในมหาปริณิพพานสูตร ได้กล่าวถึงราชอธิษฐานธรรมของเจ้าวัชชี<sup>๒๖</sup> ไว้ว่า

๑) พวกเจ้าวัชชีหมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ ประชุมกันมากครั้ง

๒) พวกเจ้าวัชชีพร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม และพร้อมเพรียงกัน

ทำกิจที่พวกเจ้าวัชชีจะพึงทำ

๓) พวกเจ้าวัชชีไม่บัญญัติสิ่งที่มีได้บัญญัติไว้ไม่ล้มล้างสิ่งที่บัญญัติไว้แล้ว ถือปฏิบัติมันตามวัชชีธรรมที่วางไว้เดิม วัชชีธรรมที่วางไว้เดิม หมายถึง ประเพณีที่สืบต่อกันมานาน เช่น จับผู้ต้องสงสัยว่าเป็นโจรผู้จับจะไม่สอบสวนเอง แต่จะส่งให้ฝ่ายสอบสวน ฝ่ายสอบสวนสืบสวนแล้วรู้ว่าไม่ใช่ก็ปล่อย ถ้ายังสงสัยก็ส่งต่อขึ้นไป ตามลำดับชั้น บางกรณีอาจส่งถึงเสนาบดี บางกรณีอาจส่งถึงพระราชาทูเพื่อทรงวินิจฉัย<sup>๒๗</sup>

๔) พวกเจ้าวัชชี สักการ เคารพ นับถือ บูชาเจ้าวัชชีผู้มีพระชนมายุมากของชาววัชชี และสำคัญถ้อยคำของท่านเหล่านั้นว่าเป็นสิ่งควรรับฟัง

๕) พวกเจ้าวัชชีไม่ฉุดคร่าขึ้นใจกุลสตรี หรือกุลกุมารีให้อยู่ร่วมด้วย

๖) พวกเจ้าวัชชี สักการ เคารพ นับถือ บูชาเจดีย์ในแคว้นวัชชีของชาววัชชีทั้งในเมืองและนอกเมือง และไม่ละเลยการบูชาอันชอบธรรมที่เคยให้เคยกระทำต่อเจดีย์เหล่านั้นให้เสื่อมสูญไป

๗) พวกเจ้าวัชชีจัดการรักษา คุ้มครอง ป้องกันพระอรหันต์ทั้งหลายโดยชอบธรรมด้วยตั้งใจว่า ทำอย่างไร พระอรหันต์ที่ยังไม่มาพึงมาสู่แคว้นของเรา ท่านที่มาแล้วพึงอยู่อย่างผาสุกในแคว้น

<sup>๒๖</sup> ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓๔-๑๓๕/๗๘-๘๑.

<sup>๒๗</sup> ที.ม.อ. (ไทย) ๑๐/๑๓๔/๑๑๘.



อภิธานิธรรม ๗ ประการนี้ พวกเจ้าวัชชีพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียวไม่มีความเสื่อม  
 เลยตราบเท่าที่พวกเจ้าวัชชียังมีอภิธานิธรรมทั้ง ๗ ประการนี้อยู่และใส่ใจอภิธานิธรรมทั้ง ๗ ประการนี้  
 อยู่ ต่อจากนั้นพระพุทธเจ้าทรงแสดงหลักภิกษุอภิธานิธรรม<sup>๒๘</sup> ว่า “ภิกษุทั้งหลาย

๑) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังหมั่น  
 ประชุมกันเนื่องนิตย ประชุมกันมากครั้ง

๒) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังพร้อม  
 เปรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม และพร้อมเพรียงกันทำกิจที่สงฆ์จะพึงทำ

๓) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังไม่  
 บัญญัติสิ่งที่เรามิได้บัญญัติไว้ ไม่ล้มล้างสิ่งที่เราได้บัญญัติไว้แล้ว ถือปฏิบัติมันตามสิกขาบทที่เราบัญญัติไว้  
 แล้ว

๔) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังสักการ  
 เคารพ นับถือ บูชาภิกษุผู้เป็นเถระเป็นรัตตัญญู บวชมานาน เป็นสังฆบิดร เป็นสังฆปริณายก และสำคัญ  
 ถ้อยคำของท่านเหล่านั้นว่าเป็นสิ่งควรรับฟัง

๕) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิกษุยังไม่ตก  
 อยู่ในอำนาจแห่งตัมหาก่อให้เกิดภพใหม่ที่เกิดขึ้นแล้ว

๖) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียวไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิกษุยังเป็นผู้  
 มุ่งหวังเสนาสนะป่า

๗) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียวไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิกษุยังตั้งสติไว้  
 ในภายในว่าทำอะไร เพื่อนพรหมจรรย์ทั้งหลายผู้มีศีลงามที่ยังไม่มา พึงมา ท่านที่มาแล้วพึงอยู่อย่างผาสุก

ภิกษุทั้งหลาย ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังมี  
 อภิธานิธรรมทั้ง ๗ ประการนี้อยู่ และใส่ใจอภิธานิธรรมทั้ง ๗ ประการนี้อยู่

อภิธานิธรรม อีกหมวดหนึ่ง<sup>๒๙</sup> คือ “ภิกษุทั้งหลาย

๑) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเป็นผู้ไม่  
 ชอบการงาน ไม่ยินดีการงาน ไม่หมั่นประกอบความเป็นผู้ชอบการงาน

<sup>๒๘</sup> ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓๖/๘๑-๘๓.

<sup>๒๙</sup> ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓๗/๘๓-๘๔.

๒) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเป็นผู้ไม่ชอบการพุดคุย<sup>๓๐</sup> ไม่ยินดีการพุดคุยไม่หมั่นประกอบความเป็นผู้ชอบการพุดคุย

๓) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเป็นผู้ไม่ชอบการนอนหลับ ไม่ยินดีการนอนหลับ ไม่หมั่นประกอบความเป็นผู้ชอบการนอนหลับ

๔) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิกษุยังเป็นผู้ไม่ชอบการคลุกคลีด้วยหมู่ ไม่ยินดีการคลุกคลีด้วยหมู่ ไม่หมั่นประกอบความเป็นผู้ชอบการคลุกคลีด้วยหมู่

๕) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเป็นผู้ไม่มีความปรารถนาชั่ว ไม่ตกไปสู่อำนาจของความปรารถนาชั่ว

๖) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังไม่มีมิตรชั่ว มีสหายชั่ว มีเพื่อนชั่ว

๗) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังไม่ถึงความหยุดชะงักในระหว่างเพียงเพราะบรรลुकุณวิเศษชั้นต่ำ

ภิกษุทั้งหลาย เราจะแสดงอุปทานิยธรรม ๗ ประการอีกหมวดหนึ่งแก่เธอทั้งหลาย เธอทั้งหลายจงฟัง จงใส่ใจให้ดี เราจักกล่าว” ภิกษุเหล่านั้นทูลรับสนองพระดำรัสแล้ว พระผู้มีพระภาคจึงได้ตรัสตั้งชื่อว่า<sup>๓๑</sup> “ภิกษุทั้งหลาย

๑) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังมีศรัทธา<sup>๓๒</sup>

๒) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังมีhiri

๓) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังมีโอตตัมปะ

๔) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเป็นพหูสูต<sup>๓๓</sup>

<sup>๓๐</sup> ที.ม.อ. (ไทย) ๑๐/๑๓๗/๑๒๘.

<sup>๓๑</sup> ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓๘/๘๔-๘๕.

<sup>๓๒</sup> ที.ม.อ. (ไทย) ๑๐/๑๓๘/๑๒๙.

<sup>๓๓</sup> ที.ม.อ. (ไทย) ๑๐/๑๓๘/๑๓๐.

๕) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังปรารถนาความ  
เพียร

๖) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังมีสติตั้ง  
มั่น

๗) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย  
ตราบเท่าที่ภิกษุยังมีปัญญา ภิกษุทั้งหลาย ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความ  
เสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิกษุยังมีอธิการนิยธรรมทั้ง ๗ ประการนี้อยู่ และใส่ใจอธิการนิยธรรมทั้ง ๗ ประการนี้  
อยู่

ภิกษุทั้งหลาย เราจะแสดงอธิการนิยธรรม ๗ ประการอีกหมวดหนึ่ง แก่เธอทั้งหลาย เธอ  
ทั้งหลายจงฟัง จงใส่ใจให้ดี เราจักกล่าว” ภิกษุเหล่านั้นทูลรับสนองพระดำรัสแล้ว พระผู้มีพระภาคจึงได้ตรัส  
ตั้งนัว่า<sup>๓๔</sup> “ภิกษุทั้งหลาย

๑) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเจริญสติ  
สัมโพชฌงค์ (ธรรมที่เป็นองค์แห่ง การตรัสรู้คือความระลึกได้)

๒) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเจริญ  
อัมมวิจยสัมโพชฌงค์ (ธรรมที่เป็นองค์แห่งการตรัสรู้คือการเพียรธรรม)

๓) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเจริญ  
วิริยสัมโพชฌงค์ (ธรรมที่เป็นองค์แห่งการตรัสรู้คือความเพียร)

๔) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเจริญ  
ปีติสัมโพชฌงค์ (ธรรมที่เป็นองค์แห่งการตรัสรู้คือความอิ่มใจ)

๕) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยเท่าที่ภิกษุยังเจริญปัสสัทธิ  
สัมโพชฌงค์ (ธรรมที่เป็นองค์แห่งการตรัสรู้คือความสงบกายสงบใจ)

๖) ภิกษุพึงหวังได้ แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเจริญ  
สมาธิสัมโพชฌงค์ (ธรรมที่เป็นองค์แห่งการตรัสรู้คือความตั้งจิตมั่น)

๗) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเจริญ  
อุเบกขาสัมโพชฌงค์ (ธรรมที่เป็นองค์แห่งการตรัสรู้คือความวางใจเป็นกลาง)

<sup>๓๔</sup> ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓๙/๘๕-๘๖.

ภิกษุทั้งหลาย ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิกษุยังมีอธิปัตติธรรมทั้ง ๗ นี้อยู่ และใส่ใจอธิปัตติธรรมทั้ง ๗ ประการนี้อยู่

ภิกษุทั้งหลาย เราจะแสดงอธิปัตติธรรม ๗ ประการอีกหมวดหนึ่งแก่เธอทั้งหลาย เธอทั้งหลายจงฟัง จงใส่ใจให้ดี เราจักกล่าว” ภิกษุเหล่านั้นทูลรับสนองพระดำรัสแล้ว พระผู้มีพระภาคจึงได้ตรัสตั้งนี้ว่า<sup>๓๕</sup> “ภิกษุทั้งหลาย

๑) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเจริญอนิจจสัญญา (กำหนดหมายความไม่เที่ยงแห่งสังขาร)

๒) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเจริญอนัตตสัญญา (กำหนดหมายความเป็นอนัตตาแห่งธรรมทั้งปวง)

๓) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเจริญอสุภสัญญา (กำหนดหมายความไม่งามแห่งกาย)

๔) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเจริญอาทีนวสัญญา (กำหนดหมายทุกขโทษของกายอันมีความเจ็บไข้ต่างๆ)

๕) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเจริญปหานสัญญา (กำหนดหมายเพื่อละอกุศลวิบากและบาปกรรมทั้งหลาย)

๖) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเจริญวิราคะสัญญา (กำหนดหมายวิราคะว่าเป็นธรรมละเอียดประณีต)

๗) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังเจริญนิโรธสัญญา (กำหนดหมายนิโรธว่าเป็นธรรมละเอียดประณีต)

ภิกษุทั้งหลาย ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิกษุยังมีอธิปัตติธรรมทั้ง ๗ ประการนี้อยู่ และใส่ใจอธิปัตติธรรมทั้ง ๗ ประการนี้อยู่

ภิกษุทั้งหลาย เราจะแสดงอธิปัตติธรรมอีกหมวดหนึ่งแก่เธอทั้งหลาย เธอทั้งหลายจงฟัง จงใส่ใจให้ดี เราจักกล่าว” ภิกษุเหล่านั้นทูลรับสนองพระดำรัสแล้วพระผู้มีพระภาคจึงได้ตรัสตั้งนี้ว่า<sup>๓๖</sup> “ภิกษุทั้งหลาย

<sup>๓๕</sup> ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๔๐/๘๖-๘๗.

<sup>๓๖</sup> ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๔๑/๘๗-๘๘.

๑) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังตั้งมั่น  
เมตตากายกรรมในเพื่อนพรหมจารีทั้งหลายทั้งในที่แจ้งและในที่ลับ

๒) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังตั้งมั่น  
เมตตาวจีกรรมในเพื่อนพรหมจารีทั้งในที่แจ้งและในที่ลับ

๓) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังตั้ง  
เมตตามโนกรรมในเพื่อนพรหมจารี ทั้งในที่แจ้งและในที่ลับ

๔) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังมีการ  
บริโภคโดยไม่แบ่งแยกลาภทั้งหลายอันประกอบด้วยธรรม ได้มาโดยธรรม โดยที่สุตมแม้เพียงบิณฑบาต (อาหาร  
ในบาตร) บริโภคร่วมกับเพื่อนพรหมจารีทั้งหลายผู้มีศีล

๕) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังมีศีลที่  
ไม่ขาด ไม่ทะลุ ไม่ต่าง ไม่พร้อย เป็นไท ท่านผู้รู้สรรเสริญ ไม่ถูกตักทวงหาและทักท้วงครอบงำ เป็นไปเพื่อสมาธิ  
เสมอกันกับเพื่อนพรหมจารีทั้งหลายทั้งในที่แจ้งและในที่ลับ

๖) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่ภิกษุยังมี  
อริยทวิภูมิจนเป็นธรรมเครื่องนำออกเพื่อความสิ้นทุกข์โดยชอบแก่ผู้ทำตาม เสมอกันกับเพื่อนพรหมจารี  
ทั้งหลายทั้งในที่แจ้งและในที่ลับภิกษุทั้งหลาย ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย  
ตราบเท่าที่ภิกษุยังมีอธิปไตยธรรมทั้ง ๖ ประการนี้อยู่ และใส่ใจอธิปไตยธรรมทั้ง ๖ ประการนี้อยู่”

ดังนั้นสรุปได้ว่า มหาปรินิพพานสูตร เป็นพระสูตรที่กล่าวถึงความเจริญอย่างเดียวโดยไม่มีความ  
เสื่อม ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ อย่าง อย่างที่หนึ่งสำหรับฆราวาสเรียกว่าราขออธิปไตยธรรม และอย่างที่สอง  
สำหรับพระภิกษุเรียกว่าภิกษุอธิปไตยธรรม

### ๒.๓.๖ โขณมังคอปธานิยสูตร

โขณมังคอปธานิยสูตร พระพุทธเจ้าได้ทรงกล่าวว่าภิกษุทั้งหลาย เราจักแสดงอธิปไตย  
ธรรม (ธรรมอันไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม) ๗ ประการแก่เธอทั้งหลาย เธอทั้งหลายจงฟังอธิปไตยธรรม ๗  
ประการ คือ โขณมังค ๗ ประการ คือ<sup>๓๗</sup>

๑) สติสัมโขณมังค ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่  
ภิกษุยังเจริญสติสัมโขณมังค (ธรรมที่เป็นองค์แห่งการตรัสรู้คือความระลึกได้)

<sup>๓๗</sup> ส.ม. (ไทย) ๑๙/๒๐๖/๑๓๗-๑๓๘.

๒) ัฒมวิจยสัฒโพขณงค้ ภิกษุพืงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย  
 ทรบเท่าที่ภิกษุยังเจริญัฒมวิจยสัฒโพขณงค้ (ธรรมที่เป็นองค้แห่งการตรัสรู้คือความเพ็นธรรม)

๓) วัวยสัฒโพขณงค้ ภิกษุพืงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ทรบ  
 เท่าที่ภิกษุยังเจริญวัวยสัฒโพขณงค้ (ธรรมที่เป็นองค้แห่งการตรัสรู้คือความเพียร)

๔) ปีตีสัฒโพขณงค้ ภิกษุพืงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ทรบ  
 เท่าที่ภิกษุยังเจริญปีตีสัฒโพขณงค้ (ธรรมที่เป็นองค้แห่งการตรัสรู้คือความอ้อมใจ)

๕) ปัสสัทธิสัฒโพขณงค้ ภิกษุพืงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ทรบ  
 เท่าที่ภิกษุยังเจริญปัสสัทธิสัฒโพขณงค้ (ธรรมที่เป็นองค้แห่งการตรัสรู้คือความสงบกายสงบใจ)

๖) สมานิสัฒโพขณงค้ ภิกษุพืงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ทรบ  
 เท่าที่ภิกษุยังเจริญสมานิสัฒโพขณงค้ (ธรรมที่เป็นองค้แห่งการตรัสรู้คือความตั้งจิตมั่น)

๗) อุเบกขาสัฒโพขณงค้ ภิกษุพืงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ทรบ  
 เท่าที่ภิกษุยังเจริญอุเบกขาสัฒโพขณงค้ (ธรรมที่เป็นองค้แห่งการตรัสรู้คือความวางใจเป็นกลาง)

ดังนั้น โพขณงค้อปรีหานิสุตร เป็นพระสุตรที่สอนให้ภิกษุเป็นผู้ที่มีแต่ความเจริญอย่างเดียว  
 ไม่มีความเสื่อมเลย ทรบเท่าที่ภิกษุยังมีอปรีหานิสุตรทั้ง ๗ ประการนี้อยู่และใส่ใจอปรีหานิสุตรทั้ง ๗  
 ประการนี้อยู่เป็นนิตยั

### ๒.๓.๗ สารันทสุตร

สารันทสุตรเป็นพระสุตรที่ว่าด้วยการแสดงอปรีหานิสุตรที่สารันทเจตยั ข้าพเจ้าได้สดับ  
 มาอย่างนี้<sup>๓๘</sup> สมัยหนึ่ง พระผู้มีพระภาคประทับอยู่ ณ สารันทเจตยั เขตกรุงเวสาลี ครั้งนั้น เจ้าลิจฉวีหลาย  
 องค้ได้พากันเข้าไปเฝ้าพระผู้มีพระภาคถึงที่ประทับ ถวายอภิวาทแล้วประทับนั่ง ณ ที่สมควร พระผู้มีพระ  
 ภาคได้ตรัสกับเจ้าลิจฉวีเหล่านั้นดังนี้ว่า “เจ้าลิจฉวีทั้งหลาย เราจักแสดงอปรีหานิสุตร ๗ ประการแก่ท่าน  
 ทั้งหลายท่านทั้งหลายจงฟัง จงใส่ใจให้ดี เราจักกล่าว” เจ้าลิจฉวีเหล่านั้นทูลรับสนองพระดำรัสแล้วพระผู้มี  
 พระภาคจึงได้ตรัสเรื่องนี้ว่า “เจ้าลิจฉวีทั้งหลาย อปรีหานิสุตร ๗ ประการ คือ

๑) พวกเจ้าวัชซีพืงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ทรบเท่าที่วัชซียัง  
 หมั่นประชุมกันเนื่องนิตยั ประชุมกันมากครั้ง

๒) พวกเจ้าวัชซีพืงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ทรบเท่าที่พวกเจ้า  
 วัชซียังพร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม และพร้อมเพรียงกันทำกิจที่พวกเจ้าวัชซีพืงทำ

<sup>๓๘</sup> อง.สตุ. (ไทย) ๒๓/๒๑/๒๑-๒๒.

๓) พวกเจ้าวัชชีพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่พวกเจ้าวัชชียังไม่บัญญัติสิ่งที่มีได้บัญญัติไว้ ไม่ล้มล้างสิ่งที่บัญญัติไว้แล้ว ถือปฏิบัติมั่นในวัชชีธรรมที่วางไว้เดิม

๔) พวกเจ้าวัชชีพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยเท่าที่พวกเจ้าวัชชียังสักการ เคารพ นับถือ บูชาเจ้าวัชชีผู้มีพระชนมายุมากของชาววัชชี และสำคัญถ้อยคำของท่านเหล่านั้นว่าเป็นสิ่งควรรับฟัง

๕) พวกเจ้าวัชชีพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่พวกเจ้าวัชชียังไม่ผูกคธาขึ้นใจกุสตรหรือกุลกุมารี่ให้อยู่ร่วมด้วย

๖) พวกเจ้าวัชชีพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่พวกเจ้าวัชชียังสักการ เคารพ นับถือ บูชาเจดีย์ในแคว้นวัชชีของชาววัชชีทั้งในเมืองและนอกเมือง และไม่ละเลยการบูชาอันชอบธรรมที่เคยให้ เคยกระทำต่อเจดีย์เหล่านั้นให้เสื่อมสูญไป

๗) พวกเจ้าวัชชีพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลยตราบเท่าที่พวกเจ้าวัชชียังจัดการรักษา คุ่มครอง ป้องกันพระอรหันต์ทั้งหลายโดยชอบธรรมด้วยตั้งใจว่า “ทำอย่างไร พระอรหันต์ที่ยังไม่มา พึงมาสู่แคว้นของเรา และท่านที่มาแล้วพึงอยู่อย่างผาสุก” พวกเจ้าวัชชีพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่พวกเจ้าวัชชียังมีอธิปไตยทั้ง ๗ ประการนี้อยู่ และใส่ใจอธิปไตยทั้ง ๗ ประการนี้อยู่”

ดังนั้นสารันทสูตรเป็นพระสูตรที่พระพุทธเจ้าทรงสอนกับเจ้าลิจฉวีให้เป็นผู้ที่มีแต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ซึ่งมีใจความสำคัญเหมือนกับราชอธิปไตยในมหาปริณิพพานสูตรซึ่งทรงแสดงแก่วัสสการพรมณ์

### ๒.๓.๘ ปฐมสัตตกสูตร

อธิปไตยธรรม ๗ ประการ สูตรที่ ๑

ข้าพเจ้าได้สดับมาอย่างนี้<sup>๓๙</sup> สมัยหนึ่ง พระผู้มีพระภาคประทับอยู่ที่ภูเขาคิณฑมภูฏ เขตกรุงราชคฤห์ ณ ที่นั้นพระผู้มีพระภาครับสั่งเรียกภิกษุทั้งหลายมาตรัสว่า “ภิกษุทั้งหลาย เราจักแสดง อธิปไตยธรรม ๗ ประการแก่เธอทั้งหลาย เธอทั้งหลายจงฟัง จงใส่ใจให้ดี เราจักกล่าว” ภิกษุเหล่านั้นทูลรับสนองพระดำรัสแล้ว พระผู้มีพระภาคจึงได้ตรัสเรื่องนี้ว่า ภิกษุทั้งหลาย อธิปไตยธรรม ๗ ประการ คือ

๑) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิกษุยังหมั่นประชุมกันเนื่องนิത്യ ประชุมกันมากครั้ง

<sup>๓๙</sup> อัง.สตุ. (ไทย) ๒๓/๒๓/๓๗-๓๘.

๒) ศึกษาค้นคว้าได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ศึกษายังพร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม และพร้อมเพรียงกันทำกิจที่สงฆ์พึงทำ

๓) ศึกษาค้นคว้าได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ศึกษายังไม่บัญญัติสิ่งที่เรามิได้บัญญัติไว้ ไม่ล้มล้างสิ่งที่เราบัญญัติไว้แล้ว ถือปฏิบัติมั่นในสิกขาบทที่บัญญัติไว้

๔) ศึกษาค้นคว้าได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ศึกษายังสักการเคารพ นับถือ บูชาภิกษุผู้เป็นเถระ เป็นรัตตัญญู บวชมานาน เป็นสังฆบิดร เป็นสังฆปริณายก และสำคัญถ้อยคำของท่านเหล่านั้นว่าเป็นสิ่งควรรับฟัง

๕) ศึกษาค้นคว้าได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ศึกษายังไม่ตกอยู่ในอำนาจแห่งตัณหาก่อให้เกิดภพใหม่ที่เกิดขึ้นแล้ว

๖) ศึกษาค้นคว้าได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ศึกษายังเป็นผู้มุ่งหวังเสนาสนะป่า

๗) ศึกษาค้นคว้าได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ศึกษายังตั้งสติมั่นไว้ในภายในว่า “ทำอย่างไร เพื่อนพรหมจรรย์ทั้งหลายผู้มีศีลงามที่ยังไม่มา ขอให้มา และท่านที่มาแล้ว พึงอยู่อย่างผาสุก”

ภิกษุทั้งหลาย ศึกษาค้นคว้าได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ศึกษายังมีอธิปไตยธรรมทั้ง ๗ ประการนี้อยู่ และใส่ใจอธิปไตยธรรมทั้ง ๗ ประการนี้อยู่

### ๒.๓.๙ ทุติยสังคกสูตร

อธิปไตยธรรม ๗ ประการ สูตรที่ ๒<sup>๕๐</sup>

ภิกษุทั้งหลาย เราจักแสดงอธิปไตยธรรม ๗ ประการแก่เธอทั้งหลาย อธิปไตยธรรม ๗ ประการ คือ

๑) ศึกษาค้นคว้าได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ศึกษายังเป็นผู้ไม่ชอบการงาน ไม่ยินดีในการงาน ไม่หมั่นประกอบความเป็นผู้ชอบการงาน ฯลฯ

๒) ศึกษาค้นคว้าได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ศึกษายังเป็นผู้ไม่ชอบการพูดคุย ฯลฯ

๓) ศึกษาค้นคว้าได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ศึกษายังเป็นผู้ไม่ชอบการนอนหลับ ฯลฯ

<sup>๕๐</sup> อัง.สตุ. (ไทย) ๒๓/๒๔/๓๘-๓๙.



๔) ศึกษาค้นคว้าได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ศึกษายังเป็นผู้ไม่ชอบการคลุกคลีด้วยหมู่ ฯลฯ

๕) ศึกษาค้นคว้าได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ศึกษายังเป็นผู้ไม่มีความปรารถนาชั่ว ไม่ตกไปสู่อำนาจของความปรารถนาชั่ว

๖) ศึกษาค้นคว้าได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ศึกษายังไม่มีมิตรชั่ว มีสหายชั่ว มีเพื่อนชั่ว

๗) ศึกษาค้นคว้าได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ศึกษายังไม่ถึงความหยุดซังกเสียในระหว่างเพียงเพราะได้บรรลุคุณวิเศษขั้นต่ำ

ภิกษุทั้งหลาย ศึกษาค้นคว้าได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ศึกษายังมีอธิปัตติกรรมทั้ง ๗ ประการนี้อยู่ และใส่ใจอธิปัตติกรรมทั้ง ๗ ประการนี้อยู่

#### ๒.๓.๑๐ ดิยัสตัตถกสูตร

อธิปัตติกรรม ๗ ประการ สูตรที่ ๓<sup>๑</sup> ภิกษุทั้งหลาย เราจักแสดงอธิปัตติกรรม ๗ ประการแก่เธอทั้งหลาย อธิปัตติกรรม ๗ ประการ คือ

๑) ศึกษาค้นคว้าได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ศึกษายังมีศรัทธา

๒) ศึกษาค้นคว้าได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ศึกษายังมีหิริ

๓) ศึกษาค้นคว้าได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ศึกษายังมีโอตตปปะ

๔) ศึกษาค้นคว้าได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ศึกษายังมีพหุสูต

๕) ศึกษาค้นคว้าได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ศึกษายังมีปรารภความเพียร

๖) ศึกษาค้นคว้าได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ศึกษายังมีสติตั้งมั่น

๗) ศึกษาค้นคว้าได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ศึกษายังมีปัญญา

<sup>๑</sup> อัง.สตุ. (ไทย) ๒๓/๒๕/๓๔-๔๐๗.

ภิกษุทั้งหลาย ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิกษุยังมีอธิปัตติกรรมทั้ง ๗ ประการนี้อยู่ และใส่ใจอธิปัตติกรรมทั้ง ๗ ประการนี้อยู่

ดังนั้นในปฐมสัตตกสูตร ทุติยสัตตกสูตรและตติยสัตตกสูตร มีใจความสำคัญของอธิปัตติกรรมทั้ง ๗ ประการที่สอดคล้องกัน คือ ถ้าต้องการความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย จะต้องหมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ ประชุมกันมากครั้ง แต่ถ้าทำตัวเป็นผู้ไม่ชอบการทำงาน ไม่ยินดีในการทำงาน ไม่หมั่นประกอบความ เป็นผู้ชอบการทำงานย่อมนำมาซึ่งความเสื่อม เป็นต้นโดยที่การจะได้มาซึ่งความเจริญและไม่มีความเสื่อมนั้น จะต้องตั้งอยู่บนความศรัทธา หิริโอตตปปะ พหุสุตต ปรรภกความเพียร สติตั้งมั่นและปัญญา

### ๒.๓.๑๑ สัณญาสูต

สัณญาสูตที่เป็นอธิปัตติกรรม<sup>๔๒</sup> นั้น พระพุทธเจ้าได้ทรงกล่าวแก่ภิกษุทั้งหลายว่า เราจักแสดงอธิปัตติกรรม ๗ ประการแก่เธอทั้งหลาย อธิปัตติกรรม ๗ ประการ คือ

๑) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิกษุยังเจริญอนิจจสัญญา (กำหนดหมายความไม่เที่ยงแห่งสังขาร)

๒) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิกษุยังเจริญอนัตตสัญญา (กำหนดหมายความเป็นอนัตตาแห่งธรรมทั้งปวง)

๓) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิกษุยังเจริญอสุภสัญญา (กำหนดหมายความไม่งามแห่งกาย)

๔) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิกษุยังเจริญอาทีนวลสัญญา (กำหนดหมายโทษทุกข์ของกายอันมีความเจ็บไข้ต่างๆ)

๕) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิกษุยังเจริญปหานสัญญา (กำหนดหมายเพื่อละอกุศลวิตก และบาปกรรมทั้งหลาย)

๖) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิกษุยังเจริญวิราคะสัญญา (กำหนดหมายวิราคะว่าเป็นธรรมละเอียดประณีต)

๗) ภิกษุพึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ภิกษุยังเจริญนิโรธสัญญา (กำหนดหมายนิโรธว่าเป็นธรรมละเอียดประณีต)

ดังนั้นในสัณญาสูต ถ้าภิกษุต้องการความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อม ภิกษุต้องกำหนดหมายความไม่เที่ยงแห่งสังขาร กำหนดหมายความเป็นอนัตตาแห่งธรรมทั้งปวง กำหนดหมายความไม่งามแห่ง

<sup>๔๒</sup> อัง.ฉก. (ไทย) ๒๓/๒๗/๔๒-๔๓.

กาย กำหนดหมายโทษทุกข์ของกายอันมีความเจ็บไข้ต่างๆ กำหนดหมายเพื่อละอกุศลวิตถและบาปกรรมทั้งหลาย กำหนดหมายวิราคะและนิโรธว่าเป็นธรรมละเอียดประณีต トラบเท่าที่ภิกษุยังมีอธิการนิยธรรมทั้ง ๗ ประการนี้อยู่ ย่อมหวังได้ซึ่งความเจริญอย่างเดียว

## ๒.๔ หลักธรรมที่ส่งเสริมหลักอธิการนิยธรรม

หลักอธิการนิยธรรมในพระพุทธศาสนาเถรวาท เป็นหลักธรรมที่ทำให้เกิดความสมานฉันท์ สามัคคีปรองดองรักใคร่กัน และการร่วมมือร่วมใจกันคิด ช่วยกันทำ หรืออยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ซึ่งจะไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารบ้านเมืองจะต้องนำเอาหลักอธิการนิยธรรมไปประยุกต์ใช้ นอกจากนี้ยังมีหลักธรรมอื่นที่ส่งเสริมเกื้อหนุนให้เกิดความสมบูรณ์ ความเจริญ ความสามัคคี ความไพบุลย์ อาทิเช่น หลักสังคหวัตถุ หลักสารณียธรรม หลักสัพบุรีธรรม อิทธิบาทและหลักความสามัคคี ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### ๒.๔.๑ หลักสังคหวัตถุ

หลักธรรมที่ก่อให้เกิดความสามัคคีที่กล่าวไว้ในพระพุทธศาสนาเถรวาท ในแง่ของการมีมิตรสหายหรือบริวารที่ดีจริง พระพุทธเจ้าได้ตรัสถึงความสำคัญของการมีมิตรสหายที่ดีไว้ใน อุปัชฌาสสูตรว่า “ความเป็นผู้มีมิตรดี มีสหายดี มีเพื่อนดี นี้เป็นพรหมจรรย์ทั้งสิ้นทีเดียว”<sup>๔๓</sup> แต่การที่จะสร้างมิตรหรือยึดเหนี่ยวจิตใจของบุคคลที่เป็นมิตรสหายกันแล้วไว้ได้นั้นก็เป็นสิ่งสำคัญมากเหมือนกัน เพราะเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจของมิตรหรือบริวารเรียกว่า “หลักสังคหวัตถุ”<sup>๔๔</sup> ซึ่งมีด้วยกัน ๔ ประการ คือ

๑) ทาน การให้ปัน การเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่สิ่งของของตนแก่บุคคลอื่น ด้วยเห็นว่าสิ่งของที่ตนเสียสละไปนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้รับ เป็นการแสดงความมีน้ำใจ และเป็นการยึดเหนี่ยวจิตใจของมิตรสหายหรือบริวารไว้ได้ พระพุทธเจ้าทรงสรรเสริญการให้ไว้มากมาย เช่น “ผู้ให้ย่อมเป็นที่รัก ผู้ให้ย่อมผูกมิตรไว้ได้”<sup>๔๕</sup> เป็นต้น ผู้ที่มีความตระหนี่นั้นไม่สามารถที่จะผูกมิตรหรือยึดเหนี่ยวจิตใจของมิตรและบริวารไว้ได้

๒) ปิยวาจา หรือ เปยยวัชชะ การมีวาจาเป็นที่รัก เป็นที่ดูดีมีจิตใจของผู้ฟัง มีวาจาสุภาพอ่อนหวานชวนฟัง เป็นวาจาที่ไม่หยาบคายและก่อให้เกิดประโยชน์ การมีปิยวาจามีความสำคัญเป็นอย่างมากในการผูกมิตรหรือรักษาน้ำใจมิตร บุคคลที่ได้รับมอบหมายให้เป็นทูตหรือเป็นตัวแทนของประเทศในการเจรจาเรื่องราวต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ จะต้องมีความเทคนิคใน

<sup>๔๓</sup> ส.ม. (ไทย) ๑๙/๕/๒.

<sup>๔๔</sup> อภ.จตุกก. (ไทย) ๒๑/๓๒/๔๒.

<sup>๔๕</sup> ธรรมรักษา, พระไตรปิฎกฉบับสุภราชิต, (กรุงเทพมหานคร : รุ่งแสงการพิมพ์, ๒๕๓๒), หน้า ๒๐๘-๒๐๙.

การใช้คำพูดอย่างดีเยี่ยม เพราะถ้าหากใช้คำพูดที่ไม่ดีก็จะส่งผลให้ประชาชนและประเทศชาติสูญเสียผลประโยชน์ได้

๓) อุตถจริยา การประพฤติตนเป็นประโยชน์ เช่น การช่วยเหลือผู้อื่นในเวลาที่ยจำเป็นไม่เป็นคนนิ่งดูตายในเมื่อตนเองมีกำลังความสามารถที่พอจะช่วยเหลือได้ ในการผูกสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศก็เช่นเดียวกัน จะต้องเป็นผู้ที่รู้จักให้การช่วยเหลือในเวลาที่เหมาะสมช่วยเหลือ เช่น เมื่อถึงคราวที่มิตรประเทศต้องประสบกับภัยพิบัติต่างๆ ที่ประเทศสัมพันธ์มิตรพอที่จะช่วยเหลือได้ ก็ให้ช่วยเหลือตามกำลังความสามารถ เพื่อเป็นการผูกสัมพันธ์ไมตรีหรือแสดงถึงความมีสัมพันธ์ไมตรีอันดีต่อกัน

๔) สมานัตตตา ความมีตนเสมอต้นเสมอปลาย ไม่คบมิตรเพราะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน มิใช่ว่าเมื่อเห็นว่ามีมิตรหมดประโยชน์สำหรับตนแล้วก็เริ่มห่างเหินหรือเลิกคบไป การคบหามิตรจะต้องคบด้วยความจริงใจ และมีความเสมอต้นเสมอปลายทั้งในยามที่มิตรรุ่งเรืองและในคราวตกต่ำ

ในหลักสังคหวัตถุ ๔ ส่งเสริมหลักอภิปรายธรรมในหัวข้อ ๑) หมั่นประชุมกันเนื่องนิത്യ ๒) พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำ ๓) ไม่บัญญัติสิ่งที่มีได้บัญญัติไว้ (อันขัดต่อหลักการเดิม) ไม่ล้มล้างสิ่งที่บัญญัติไว้ (ตามหลักการเดิม) ถือปฏิบัติมั่นตามวัชชีธรรม (หลักการตามที่วางไว้เดิม)

#### ๒.๔.๒ หลักสารณียธรรม

สารณียธรรม แปลว่า ธรรมเป็นที่ตั้งแห่งความให้ระลึกถึง, ธรรมเป็นเหตุที่ระลึกถึงกัน, หลักการอยู่ร่วมกัน ได้แก่<sup>๔๖</sup>

๑) เมตตากายกรรม ตั้งเมตตากายกรรมในเพื่อนพรหมจรรย์ ทั้งต่อหน้าและลับหลัง คือ ช่วยเหลือกิจธุระของผู้ร่วมคณะด้วยความเต็มใจ แสดงกิริยาอาการสุภาพ เคารพนับถือกัน ทั้งต่อหน้าและลับหลัง

๒) เมตตาวจีกรรม ตั้งเมตตาวจีกรรมในเพื่อนพรหมจรรย์ ทั้งต่อหน้าและลับคือ ช่วยบอกแจ้งสิ่งที่เป็นประโยชน์ สั่งสอน แนะนำตักเตือนด้วยความหวังดี กล่าววาจาสุภาพ แสดงความเคารพนับถือกัน ทั้งต่อหน้าและลับหลัง

๓) เมตตามโนกรรม ตั้งเมตตามโนกรรมในเพื่อนพรหมจรรย์ ทั้งต่อหน้าและลับหลัง คือ ตั้งจิตปรารถนาดี คิดทำสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่กัน มองกันในแง่ดี มีหน้าตาก็ยิ้มแย้มแจ่มใสต่อกัน

๔) สาธารณโภคี ได้ของสิ่งใดมาก็แบ่งปันกัน คือ เมื่อได้สิ่งใดมาโดยชอบธรรม แม้เป็นของเล็กน้อย ก็ไม่หวงไว้ผู้เดียว นำมาแบ่งปันเฉลี่ยแจกจ่าย ให้ได้มีส่วนร่วมใช้สอย บริโภคทั่วกัน ข้อนี้ ใช้อุปปฏิวิถัตตโภคี ก็ได้

<sup>๔๖</sup> พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๒๒, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๒๐๐.

๕) สีสสามัญญา : มีศีลบริสุทธ์เสมอกันกับเพื่อนพรหมจรรย์ทั้งหลาย ทั้งต่อหน้าและลับหลัง คือ มีความประพฤติสุจริตดีงาม ถูกต้องตามระเบียบวินัย ไม่ทำตนให้เป็นที่น่ารังเกียจของหมู่คณะ

๖) ทิฏฐิสามัญญา : มีทิฏฐิดีงามเสมอกันกับเพื่อนพรหมจรรย์ทั้งหลาย ทั้งต่อหน้าและลับหลัง คือ มีความเห็นชอบร่วมกัน ในข้อที่เป็นหลักการสำคัญที่จะนำไปสู่ความหลุดพ้น สิ้นทุกข์ หรือขจัดปัญหา

ในหลักสารานियธรรม ส่งเสริมหลักการบริหารนิยธรรมในหัวข้อที่ ๕) บรรดา กุลสตรี กุลกุมารีทั้งหลาย ให้อยู่ดีโดยมิถูกข่มเหง หรืออดคร่าชื่นใจ ๖) เคารพสักการบูชาเจดีย์ (ปูชนียสถานและปูชนียวัตถุ ตลอดถึงอนุสาวรีย์ต่างๆ) ของวัชชี(ประจำชาติ)ทั้งหลาย ทั้งภายในและภายนอกไม่ปล่อยให้ธรรมิกพลีที่เคยให้ เคยทำแก่เจดีย์เหล่านั้นเสื่อมทรามไป

### ๒.๔.๓ หลักสัปปริสธรรม

ผู้ประกอบด้วยธรรม ๗ ประการ ย่อมเป็นผู้ควรของการค้ำบับ นับถือ ยกย่อง ของบุคคลทั้งหลาย ถือเป็นผู้มีคุณค่าอย่างแท้จริงของมนุษยชาติ คุณสมบัติ ๗ ประการนั้น คือ

๑) เป็นธัมมัญญา หมายถึง เป็นผู้รู้ธรรม หรือรู้หลักธรรม อันเป็นคำสอนที่สำคัญ คือ สุตตะ (พระสูตรต่างๆ) เคยยะ (พระสูตรที่ประกอบด้วยคาถา) เวยยาकरणะ (พระอภิธรรมทั้งหมด) คาถา (พระธรรมบท เถรคาถา เถรีคาถา) อุทาน (พระสูตรที่พระพุทธเจ้าทรงเปล่งอุทานด้วยโสมนัส) อิติวุตตะกะ (พระสูตร ที่ขึ้นต้นด้วยคำว่า ชื่อนี้สมจริง ดังคำที่พระพุทธองค์ตรัส) ชาดก (พระสูตรที่แสดงเรื่อง ในอดีตชาติของพระพุทธเจ้า) อัญญาตธรรม (พระสูตรที่ประกอบด้วยปาฏิหาริย์) เวทัลละ (พระสูตรที่เทวดาและมนุษย์ทั้งหลายถามแล้วได้รับความรู้และถามยิ่งๆ ขึ้นไป)<sup>๔๗</sup>

๒) เป็นอัทธัญญา หมายถึง เป็นผู้รู้ความหมายแห่งภาษิต กล่าวคือ เป็นผู้รู้จักมุ่งหมายและรู้จักผลว่า ผลที่เกิดจากการกระทำมีประโยชน์และตรงตามเป้าหมายที่ตั้งมั่นไว้

๓) เป็นอัทธัญญา หมายถึง เป็นผู้รู้จักตนว่ามีศรัทธา ศีล สุตตะ จาคะ ปัญญา และปฏิภาณเท่าใด ตามหลักแห่งอารยวุฒิ ๕

๔) เป็นมัตตัญญา หมายถึง เป็นผู้รู้ประมาณในการรับปัจจัย ๔ กล่าวคือ เป็นผู้รู้จักความพอดี ตามหลักแห่งมัชฌิมาปฏิปทาและหลักสันโดษ

๕) เป็นกาลัญญา หมายถึง เป็นผู้รู้จักเวลาอันเหมาะสม ที่จะประกอบกิจการงานอย่างถูกต้อง

๖) เป็นปริสัญญา หมายถึง เป็นผู้รู้จักวิธีการเข้าหาประชุมชน กล่าวคือ เป็นผู้รู้จักประชุมชนหรือสังคมน้อย่างถูกต้อง และเข้าใจถึงวิธีการปฏิบัติอย่างถูกต้องในชุมชนหรือสังคมนั้น

<sup>๔๗</sup> พระสามารถ อานนโท, “ภาวะผู้นำตามหลักสัปปริสธรรม”, วิทยานิพนธ์ศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๔๘), หน้า ๕๓.

๓) เป็นบุคคลโปรปรียญ หมายถึง เป็นผู้รู้จักเลือกคบคนให้ถูกต้องความเป็นมาของธัมมัญญสูตรนี้ มีเนื้อหาตามโครงสร้างที่แสดงข้างล่างนี้ ซึ่งผู้วิจัยจะได้ กล่าวในรายละเอียดของแต่ละองค์ประกอบในหัวข้อถัดไป

ความเป็นมาของธัมมัญญสูตรนี้ มีเนื้อหา สัปปริสธรรม และเป็นที่มาของสัปปริสธรรมทั้ง ๗ ประการ แต่ละข้อมีองค์ธรรมที่ควรจะศึกษา และนำมาปฏิบัติในวิถีชีวิต

ในหลักสัปปริสธรรม ส่งเสริมหลักการบริหารนิยธรรมในหัวข้อที่ ๔) ท่านเหล่าใดเป็นผู้ใหญ่ในชนชาววัชชี เคารพนับถือท่านเหล่านั้น ด้วยคำของท่านว่า เป็นสิ่งอันควรรับฟัง

#### ๒.๔.๔ หลักอิทธิบาท ๔

อิทธิบาท ๔ คือ<sup>๔๔</sup> การใช้คุณธรรมนำทางสู่ความสำเร็จที่ตนประสงค์ต้องมีความพึงพอใจมีความเพียรมีสมาธิจึงทำให้เกิดปัญญาและหัวใจของการบริหารเชิงพุทธที่สำคัญที่สุดคือพรหมวิหาร ๔ ต้องมีทั้งเมตตา กรุณา ให้ความช่วยเหลือสิ่งสอนผู้น้อยให้เรียนรู้ที่จะอยู่ได้ด้วยตนเองมีมุทิตา ปล่อยให้เขาเติบโตได้ไม่เข้าการแข่งขันและอูเบกขา รู้จักความพอดีปล่อยวางฝึกจิตให้พอเพียงในสิ่งที่มีที่เป็นนี้คือหลักธรรมประจำใจที่จะช่วยให้เราดำรงชีวิตและบริหารงานได้อย่างที่ประเสริฐและบริสุทธิ์

องค์ประกอบของอิทธิบาท ๔ มีดังนี้

๑) ฉันทะ แปลว่า ความพอใจ ได้แก่ ความมีใจรักใคร่สิ่งที่ทำและพอใจใฝ่รักในจุดหมายของสิ่งที่ทำนั้นอยากทำสิ่งนั้นๆ ให้สำเร็จอยากให้งานนั้นหรือสิ่งนั้นบรรลุจุดหมายง่ายๆ ว่ารักงานและรักจุดหมายของงานพูดให้ลึกลงไปในทางธรรมว่าความรักความใฝ่ใจปรารถนาต่อภาวะตั้งงามเต็มเปี่ยมสมบูรณ์ของสิ่งนั้นๆ ของงานนั้นอยากทำให้สำเร็จผลตามจุดหมายที่ตั้งงานนั้นเมื่อเห็นสิ่งนั้นหรืองานนั้นกำลังเดินหน้าไปสู่จุดหมายก็เกิดปิติเป็นความเอิบอิ่มใจครั้นสิ่งหรืองานที่ทำนั้นบรรลุจุดหมายก็รับสมนัสเป็นความฉ่ำชื่นใจ ที่พร้อมด้วยความรู้สึกโปร่งโล่งผ่องใสเบิกบานแผ่ออกไปเป็นอิสระไร้ขอบเขต

ถ้าสามารถปลุกเร้า ฉันทะ ให้เกิดอย่างแรงกล้า เกิดความรักในคุณค่าความตั้งงามความสมบูรณ์ของสิ่งนั้นหรือจุดหมายนั้นอย่างเต็มที่แล้ว คนก็จะทุ่มเทชีวิตและจิตใจอุทิศให้แก่สิ่งนั้นเมื่อรักแท้ก็มอบใจให้อาจถึงขนาดยอมสละชีวิตเพื่อสิ่งนั้นได้ เมื่อมีฉันทะนำแล้วก็ต้องการทำสิ่งนั้นให้ดีที่สุดให้สำเร็จผลอย่างดีที่สุดของสิ่งนั้นของงานนั้นไม่หวั่นพะวงกับสิ่งล่อเร้าหรือผลตอบแทนทั้งหลายจิตใจก็มุ่งมั่นแน่วแน่นิ่งคงในการดำเนินสู่จุดหมายเดินเรียบสม่ำเสมอไม่ช้านไม่สาย ฉันทสมาธิ จึงเกิดขึ้นโดยนัยนี้และพร้อมกับประธานสังขาร คือ ความเพียรสร้างสรรค์ก็ย่อมเกิดควบคู่มาด้วย

๒) วิริยะ แปลว่า ความอดทนอดกลั้น แก่ล้าวก้า บากบั่น ก้าวไป ใจสู้ ไม่ย่อท้อ ไม่หวั่นกลัว ต่ออุปสรรคและความยากลำบากเมื่อคนรู้ว่าสิ่งใดมีคุณค่าควรแก่การบรรลุถึงถ้าวิริยะเกิดขึ้นแก่เขาแล้ว แม้ได้ยินว่าจุดหมายนั้นจะลึกลงได้ยากนักมีอุปสรรคมากหรืออาจใช้เวลาเท่านั้นปี เท่านั้นเดือนเขาก็ไม่ทอดทิ้ง

<sup>๔๔</sup> พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), “ธรรมในใจของนักบริหารไฮโซ”, ไทยรัฐ, (วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๑).

กลับเห็นเป็นสิ่งท้าทายที่เขาจะเอาชนะให้ได้ทำให้สำเร็จคนที่มีความเพียรเท่ากับมีแรงหนุนเวลาทำงานหรือปฏิบัติธรรมก็ตามจิตใจจะแน่วแน่นคงพุ่งตรงต่อจุดหมายสมาธิก็เกิดขึ้นได้เรียกว่าเป็นวิริยสมาธิ พร้อมทั้งมีปธานสังขาร คือ ความเพียรสร้างสรรค์เข้าประกอบคู่ไปด้วยกัน

๓) จิตตะ แปลว่า ความคิดจดจ่อ หรือเอาใจฝักใฝ่ ได้แก่ ความมีจิตผูกพันจดจ่อ ฝ้าาคิดเรื่องนั้นใจอยู่กับงานนั้นไม่ปล่อยไม่ห่างไปไหนถ้าจิตตะเป็นไปอย่างแรงกล้าในเรื่องใด เรื่องหนึ่งหรืองานอย่างใดอย่างหนึ่งคนผู้นั้นจะไม่สนใจไม่รู้เรื่องอื่นๆ ใครพูดอะไรเรื่องอื่นๆ ไม่สนใจแต่ถ้าพูดเรื่องงานนั้นจะสนใจเป็นพิเศษทันทีบางทีจัดทำเรื่องนั้นงานนั้นชุลกง่วนอยู่ได้ทั้งวันทั้งคืนไม่เอาใจใส่ร่างกาย การแต่งเนื้อแต่งตัวอะไรเกิดขึ้นก็ไม่สนใจเรื่องอื่นเกิดขึ้นใกล้ๆ บางทีก็ไม่รู้ทำจนลืมน้ำลืมน้ำมันลืมนอนความมีใจฝักใฝ่ เช่นนี้ ย่อมนำไปสู่สมาธิเกิดขึ้นจิตจะแน่วแน่นแนบสนิทในกิจที่ทำมีกำลังมากเฉพาะสำหรับกิจนั้นเรียกว่าเป็นจิตตสมาธิพร้อมกันนั้นก็เกิดปธานสังขาร คือ ความเพียรสร้างสรรค์ร่วมสนับสนุนไปด้วย

๔) วิมังสา แปลว่า ความสอบสวนไตร่ตรอง ได้แก่ การใช้ปัญญาพิจารณาหมั่นใคร่ครวญตรวจตราหาเหตุผลและตรวจสอบข้อยิ่งหย่อนเกินเลยบกพร่องหรือขัดข้องเป็นต้นในกิจที่ทำรู้จักทดลองและคิดค้นหาทางแก้ไขปรับปรุงข้อนี้เป็นการใช้ปัญญาชักนำสมาธิซึ่งจะเห็นได้ไม่ยากคนมีวิมังสาเป็นพวกชอบคิดค้นหาเหตุผลตรวจสอบสอบสวนทดลองเมื่อทำอะไรก็คิดพิจารณาทดสอบไป เช่นคิดว่าผลนี้เกิดจากสาเหตุอะไรทำไมจึงเป็นอย่างนี้ผลคราวนี้เกิดจากปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบเหล่านี้เท่านั้น ลองเปลี่ยนองค์ประกอบนั้นแล้วไม่เกิดผลอย่างที่เราคาดหมายเป็นเพราะอะไรจะแก้ไขที่จุดไหน ฯลฯ เป็นเหตุให้จิตแน่วแน่นแล่นดังไปกับเรื่องที่พิจารณาไม่ฟุ้งซ่านไม่วอกแวกและมีกำลังเรียกว่าวิมังสาสมาธิซึ่งจะมีปธานสังขาร คือ ความเพียรสร้างสรรค์เกิดมาด้วยเช่นเดียวกับสมาธิข้ออื่นๆ<sup>๔๔</sup>

ในหลักอิทธิบาท ๔ ส่งเสริมหลักอปริหานิยธรรมในหัวข้อที่ ๗) จัดให้ความอารักขาคุ้มครอง ป้องกัน อันชอบธรรมแก่พระอรหันต์ทั้งหลาย (ในที่นี้กินความกว้าง หมายถึง บรรพชิตผู้ดำรงธรรม เป็นหลักใจของประชาชน) ตั้งใจว่า ขอพระอรหันต์ทั้งหลายที่ยังมิได้มา พึงมาสู่แคว้นแคว้นที่มาแล้วพึงอยู่ในแคว้นแคว้นโดยผาสุก

#### ๒.๔.๕ หลักสามัคคีธรรม

เพื่อพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วจะพบว่าหลักอปริหานิยธรรมว่าด้วยความสามัคคีค่อนข้างมากทีเดียว เนื่องจากความสามัคคี คือ ความพร้อมเพรียงกัน ความปรองดองกัน กิริยาที่พร้อมเพรียงกันทำร่วมมือร่วมใจกันทำ มีน้ำหนึ่งใจเดียวกัน สมานฉันท์กัน ซึ่งความสามัคคีนี้ ก็คือหลักอปริหานิยธรรมนั่นเอง เนื่องจากมีคุณลักษณะส่งเสริมในทางก่อนให้เกิดความเจริญแต่ฝ่ายเดียว

<sup>๔๔</sup> พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), พุทธธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๘๔๒ - ๘๔๔.

ในสารันทพสุต<sup>๕๐</sup> พระพุทธองค์ทรงแสดงหลักอภิธานิยธรรมโดยทรงปรารภกับเจ้าลิจฉวีทั้งหลายให้มีความสามัคคีกัน เนื่องจากทรงมองเห็นแล้วว่ามิแต่หลักสามัคคีเท่านั้นที่ทำให้เจ้าลิจฉวีทั้งหลายพ้นจากการเบียดเบียนของสัตว์ ขณะเดียวกันในมหาปรินิพพาสูตรวิสสาร พราหมณ์มหาอำมาตย์แคว้นมคธได้กราบทูล พระพุทธเจ้าตรัสว่า<sup>๕๑</sup>

“ข้าแต่ท่านพระโคตม พวกเจ้าวัชชีมีอภิธานิยธรรมแม้เพียงข้อเดียวก็พึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียวไม่มีความเสื่อมเลย ไม่จำต้องกล่าวว่ามีครบทั้ง ๗ ประการ ข้าแต่ท่านพระโคตม พระราชาแห่งแคว้นมคธพระนามว่า อชาตศัตรูเวเทหิบุตร ไม่ควรทำสงครามกับพวกเจ้าวัชชี นอกจากจะใช้วิธีปรองดองทางการทูต หรือไม่ก็ทำให้แตกสามัคคีกัน ข้าแต่ท่านพระโคตม ถ้าอย่างนั้นบัดนี้ ข้าพระองค์ขอทูลลากลับ เพราะมีกิจมาก มีหน้าที่ที่จะต้องทำอีกมาก พระพุทธเจ้าข้า”

ข้อความดังกล่าวข้างต้นได้ชี้แนวทางอย่างชัดเจนแล้วว่า การเอาชนะจากพวกเจ้าวัชชีได้นั้นมีแต่ทางเดียวคือ “ทำให้แตกแยกสามัคคีกัน” ซึ่งความแตกแยกสามัคคีนี้เรียกว่า “ความเสื่อม”

ดังนั้น ความสามัคคีจึงเป็นหลักธรรมหรือหลักปฏิบัติสากลของสังคมมนุษย์ทั่วโลกเพราะหากชนชาติใดมีความสามัคคีกัน ปัญหาต่างๆ ความขัดแย้ง ความเสื่อมโทรมด้านต่างๆ ในสังคมนั้นๆ ก็ย่อมจะมีน้อยหรือไม่มีเลย ทั้งนี้ก็เพราะการแสดงออกซึ่งการร่วมแรงร่วมใจกัน เพื่อปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงอย่างมีประสิทธิภาพ ความสามัคคีต้องอาศัยความอดทน เสียสละความเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน และตระหนักในปัญหาร่วมกัน ทั้งนี้จะต้องมีการทำงานร่วมกันบ่อยๆ จะเห็นผลดีของการร่วมมือมากกว่าการแยกทำอะไรอยู่เพียงคนเดียว ความสามัคคีจะก่อให้เกิดความรักใคร่กลมเกลียวกัน และสามารถปฏิบัติงานทุกอย่างสำเร็จ

โดยทั่วไปแล้วจุดมุ่งหมายของความสามัคคี มี ๒ ประเด็น<sup>๕๒</sup> ที่เป็นจุดมุ่งหมายสูงสุด คือ

๑) ความพร้อมเพรียงของหมู่ชน เป็นความพร้อมเพรียงกันทำกิจตามหน้าที่ของตน ต่างก็ช่วยกันทำไม่แก่งแย่งกันเอาเปรียบกัน

<sup>๕๐</sup> อัง.สต (ไทย) ๒๓/๒๑/๒๑-๒๒.

<sup>๕๑</sup> ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓๕/๘๑.

<sup>๕๒</sup> พระครูนิกรสุนทรกิจ (สมพงษ์ นุ่มสกุล), “การศึกษาวิเคราะห์เรื่องความสามัคคีในคัมภีร์พระพุทธศาสนาเถรวาท”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓), หน้า ๒๑.



๒) ความพร้อมเพียงทำให้เกิดความสุข คือ เป็นความพร้อมเพียงร่วมกันทำงาน โดยไม่มีการบาดหมาง ต่างคนต่างมีอริยาศัยต่อกัน ผ่อนหนักผ่อนเบาต่อกันไม่ถือโทษต่อกัน

จากการศึกษาการสร้างสามัคคีของสังคัม พระครูนิกรสุนทรกิจ (สมพงษ์ นุ่มสกุล)<sup>๕๓</sup> สรุปได้ว่า “ผลที่เกิดจากการสร้างสามัคคีทำให้เกิดผล ดังนี้

- (๑) ทำให้เกิดการอำนวยความสะดวกต่อกัน
- (๒) ทำให้เกิดการเกื้อกูลกันที่ยั่งยืน
- (๓) สร้างความสุขให้ตนเองและผู้อื่นทั้งทางตรงและทางอ้อม
- (๔) ทำให้เกิดความเข้าใจกันในการอยู่ร่วมกันและระลึกถึงกัน
- (๕) ทำให้เกิดความสามัคคีกัน
- (๖) ทำให้เกิดสันติภาพร่วมกัน

ทั้งหมดนี้ เป็นความสัมพันธ์กันของบุคคลที่กระทำด้วยคุณธรรม ก่อให้เกิดผล คือ สันติสุขในการอยู่ร่วมกัน เคารพเกื้อกูลกัน สร้างความไพบูลย์แก่สังคัม อำนวยความสะดวกแก่กัน ทำให้เกิดความสามัคคี และสันติภาพร่วมกันในแง่ของการสร้างสามัคคีต่อกันของบรรพชิต จากการศึกษาพบว่า พระพุทธองค์ ทรงสร้างสามัคคีด้วยการบัญญัติพระวินัยเพื่อการควบคุมความประพฤติของภิกษุสงฆ์ และควบคุมการแตกแยกและความขัดแย้งอันเกิดขึ้นจากการแตกสามัคคีกัน ทั้งนี้มีจุดประสงค์ในการบัญญัติพระวินัย คือ เพื่อความดำรงอยู่อย่างมั่นคงแห่งพระสังฆธรรม เพื่อบรรเทาแก้ไข้ปัญหาและส่งเสริมช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้วยความบริสุทธิ์ใจทั้งทางกายและใจ เช่น ผู้ใหญ่ปกครองผู้น้อยด้วยเหตุผล เป็นการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้น้อย ส่วนผู้น้อยรู้จักเคารพต่อคำสั่งของผู้ใหญ่ ถือเป็นการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ใหญ่และการที่ผู้อยู่ร่วมกันไม่เอารอดเอาเปรียบกัน มีความสามัคคีกัน จัดเป็นการให้ความเป็นธรรมแก่สังคัมโดยมีหลักสามัคคีธรรมในพระพุทธศาสนาเถรวาทเป็นฐานแห่งการประพฤติปฏิบัติทั้งด้านส่วนตัวและต่อสังคัมส่วนรวม เป็นสื่อสัมพันธ์ให้เข้าถึงจิตใจของกันและกัน เป็นที่รักของกันและกัน ต่างฝ่ายต่างเคารพซึ่งกันและกัน สงเคราะห์กันถือความสามัคคีเป็นใหญ่ เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน

หลักสามัคคีธรรม ส่งเสริมหลักอภิธานิยธรรม เนื่องจากหลักธรรมทั้งสองมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด สนับสนุน เกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ถ้าหากว่าสังคัมมีหลักธรรมเหล่านี้ นับได้ว่าเป็นสังคัมที่มีแต่ความเจริญฝ่ายเดียว ไม่มีความเสื่อม แม้กระทั่งสังคัมสงฆ์ก็ตาม

จากการศึกษาหลักอภิธานิยธรรมในพระพุทธศาสนาเถรวาท สรุปได้ดังนี้ หลักอภิธานิยธรรมเป็นหลักธรรมไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว มี ๒ ประเภท คือ

<sup>๕๓</sup> พระครูนิกรสุนทรกิจ (สมพงษ์ นุ่มสกุล), “การศึกษาวิเคราะห์เรื่องความสามัคคีในคัมภีร์พระพุทธศาสนาเถรวาท”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓), หน้า ๘๓.

ราชอปริหานิยธรรม (อปริหานิยธรรมสำหรับคฤหัสถ์ผู้มีหน้าที่ในการปกครอง) และภิกษุอปริหานิยธรรม (อปริหานิยธรรมสำหรับบรรพชิตผู้ไฝ่ธรรม) สำหรับภิกษุอปริหานิยธรรม เมื่อภิกษุปฏิบัติตามหลักธรรมเหล่านี้ พึงหวังได้แต่ความเจริญอย่างเดียว ไม่มีความเสื่อม หลักอปริหานิยธรรมปรากฏมีในพระสูตรต่างๆ เช่น มหาปริพพานสูตร เป็นต้น โดยแต่ละสูตรมีประการ ๔ บ้าง ๖ บ้าง และ ๗ บ้าง ซึ่งหลักอปริหานิยธรรม ๗ ประการประกอบด้วย

๑) หมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ พบปะปรึกษาหารือกิจการงาน (ที่พึงรับผิดชอบตามระดับของตน) โทนสม่ำเสมอ

๒) พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจทั้งหลายที่พึงทำร่วมกัน

๓) ไม่ถืออำนาจใครต่อความสะดวก บัญญัติวางข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ อันมิได้ตกลงบัญญัติวางไว้ และไม่เหยียบย่ำลุ่มล้างสิ่งที่ตกลงวางบัญญัติกันไว้แล้ว ถือปฏิบัติมั่นอยู่ในบทบัญญัติใหญ่ที่วางไว้เป็นธรรมเนียม

๔) ท่านผู้ใดเป็นผู้ใหญ่มีประสบการณ์ยาวนาน ให้เกียรติเคารพนับถือท่านเหล่านั้น มองเห็นความสำคัญแห่งถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งอันพึงรับฟัง

๕) ให้เกียรติและคุ้มครองกุลสตรี มิให้มีการข่มเหงรังแก

๖) เคารพบูชาสักการะเจดีย์ ปูนียสถาน อนุสาวรีย์ประจำชาติอันเป็นเครื่องเตือนความทรงจำ เราให้ทำดี และเป็นที่ยอมรับของหมูชน ไม่ละเลย พิธีเคารพบูชาอันพึงทำต่ออนุสรณ์สถานเหล่านั้นตามประเพณี

๗) จัดการให้ความอารักขา บำรุง คุ้มครอง อันชอบธรรม แก่บรรพชิต ผู้ทรงศีลธรรมบริสุทธิ์ ซึ่งเป็นหลักใจและเป็นตัวอย่างทางศีลธรรมของประชาชน เต็มใจต้อนรับและหวังให้ท่านอยู่โดยผาสุก

หลักอปริหานิยธรรมปรากฏมีอยู่ในหลักธรรมต่างๆ เช่น ความไม่ประมาท กัลยาณธรรม ความเคารพ สามัคคีธรรม ความเพียร ไตรสิกขา หิริโอตตปละ ศรัทธา โภชณังค์ สัจฉยา เป็นต้น

## บทที่ ๓

### แนวความคิดการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบทนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับแนวความคิดการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกรอบในการศึกษา ตามหัวข้อดังต่อไปนี้

- ๓.๑ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร
- ๓.๒ ความเป็นมา ความหมาย ของการปกครองท้องถิ่น
- ๓.๓ หลักการและแนวความคิดทฤษฎีของการปกครองท้องถิ่น
- ๓.๔ องค์ประกอบและประเภทขององค์กรปกครองท้องถิ่น

#### ๓.๑ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร

##### ๓.๑.๑ ความหมายของการบริหาร

คำว่า “บริหาร” มาจากคำว่า Administration มีความหมายเหมือนกับคำว่า Management ฉะนั้น จึงมีการใช้ทั้งสองคำนี้ในลักษณะเดียวกัน แต่คำว่า Management มักจะใช้ในการบริหารองค์การหรือหน่วยงานที่มุ่งในด้านผลกำไร แต่การบริหารงานในวงการศึกษาหรือการบริหารงานโครงการสุขภาพในสถานศึกษานั้นมิได้มุ่งหวังผลกำไรหรือขาดทุนจึงใช้คำว่า Administration จึงจะเหมาะสมที่สุด การบริหาร (Administration) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์การ เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะชี้ให้เห็นความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานองค์การ เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะชี้ให้เห็นความสำเร็จ หรือความล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพหรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าของวิทยาการต่างๆ การบริหารงานที่สำคัญจะนำไปสู่ความก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล ในองค์การซึ่งมีการวินิจฉัยสั่งการ นักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆ การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหาร และความเจริญเติบโตของ การบริหารชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวหรือองค์การใด ย่อมเกี่ยวข้องกับการบริการอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิต ของมนุษย์ในสังคม มีนักบริหาร นักวิชาการ และนักการศึกษามากมายหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารไว้หลายทัศนะ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมมจิตโต) ได้กล่าวว่า “การบริหาร หมายถึง การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น (Getting things done through other people) เมื่อว่าตามคำนิยามนี้ การบริหารในพระพุทธศาสนาเริ่มมีขึ้นเป็นรูปธรรมสองเดือนนับจากวันที่พระพุทธเจ้าตรัสรู้ นั่นคือในวันอาสาฬหบูชาเมื่อ

พระพุทธเจ้าทรงแสดงพระธรรมเทศนาเป็นครั้งแรกแก่ปัญจวัคคีย์ ซึ่งทำให้เกิดพระสังฆรัตนะขึ้น เมื่อมีพระสังฆรัตนะเป็นสมาชิกใหม่เกิดขึ้นในพระพุทธศาสนาอย่างนี้ พระพุทธเจ้าก็ต้องบริหารคณะสงฆ์<sup>๑</sup>

ประถม แสงสว่าง ได้ให้ความหมายการบริหารว่า “เป็นศาสตร์เพราะมีทฤษฎีและหลักการมากมายในการบริหารที่นำมาทดลองได้พิสูจน์ได้ว่าเป็นจริงการนำไปใช้ให้ได้ผลหรือไม่นั่นเป็นศิลป์ คือผู้นำไปใช้ต้องมีศิลปะการบริหารยังอาจหมายถึงการวางแผน (Planning) การดำเนินงานตามแผน (Execution) ซึ่งประกอบด้วยการทำงาน (Sharing) การร่วมมือ (Participating) การประสานงานกัน (Coordination) และการประเมินผล (Evaluation)”<sup>๒</sup>

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ ให้ความหมายว่า “การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่บุคคลร่วมกันกำหนดขึ้น โดยใช้กระบวนการอย่างมีระเบียบและใช้ทรัพยากรชนิดต่างๆ อย่างเหมาะสม”<sup>๓</sup>

ไพบูลย์ ช่างเรียน ให้ความหมายว่า “การบริหาร หมายถึง กระบวนการนำทรัพยากรทางการบริหารทั้งทางวัตถุและคนมาดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและประสิทธิผล”<sup>๔</sup>

ติน ปรัชญพฤทธิ์ ให้ความหมายว่า “การบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการโดยหมายถึงกระบวนการนำเอาการตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจหมายถึงเกี่ยวข้องกับการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ”<sup>๕</sup>

บุญทัน ดอกไธสง ให้ความหมายว่า “การบริหาร คือการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล องค์กร หรือประเทศ และการจัดการเพื่อผลกำไรของทุกคนในองค์กร”<sup>๖</sup>

จันทราณี สงวนนาม ให้ความหมายว่า “การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ เป็นสาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบอย่างมีระบบคือมีหลักการ กฎเกณฑ์และทฤษฎีที่พึงเชื่อถือได้อันเกิดจากการค้นคว้าเชิง

<sup>๑</sup> พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตโต), *พุทธวิธีการบริหาร*, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๓.

<sup>๒</sup> ประถม แสงสว่าง, *การบริหารการศึกษาเบื้องต้น (Introduction to Educational Administration)*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ประยูรวงศ์, ๒๕๒๕), หน้า ๑๕.

<sup>๓</sup> นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์, *หลักการบริหารการศึกษาทั่วไป*, (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาการบริหารการศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓), หน้า ๑๓.

<sup>๔</sup> ไพบูลย์ ช่างเรียน, *วัฒนธรรมการบริหาร*, (กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๓๒), หน้า ๑๗.

<sup>๕</sup> ติน ปรัชญพฤทธิ์, *ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕), หน้า ๘.

<sup>๖</sup> บุญทัน ดอกไธสง, *การจัดองค์กร*, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๗), หน้า ๑.

วิทยาศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานโดยลักษณะเช่นนี้ การบริหารจึงเป็นศาสตร์ (Science) ซึ่งเป็นศาสตร์ทางสังคมที่อยู่กลุ่มเดียวกับวิชาจิตวิทยาสังคมวิทยาและรัฐศาสตร์ แต่ถ้าพิจารณาการบริหารในลักษณะของการปฏิบัติที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถประสบการณ์และทักษะของผู้บริหารแต่ละคนที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งเป็นการประยุกต์เอาความรู้หลักการและทฤษฎีไปปรับใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมแล้วการบริหารก็จะมีลักษณะเป็นศิลป์ (Arts)”<sup>๗</sup>

ประธาน คงฤทธิศึกษากร ให้ความหมายว่า “การบริหารคือการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การโดยมีหลักการดังนี้

- ๑) ต้องมีองค์การ (Organization) และองค์การนั้นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective) อันแน่ชัด
- ๒) ต้องมีคนทำงานร่วมกันคนเป็นส่วนสำคัญในการบริหารหรือการทำงาน
- ๓) ต้องมีทรัพยากรในการบริหารซึ่งนอกจากคน (Man) แล้วจะต้องมีทรัพยากรอื่นๆ ที่สำคัญได้แก่เงิน (Money) วัสดุ (Material) ในการทำงาน
- ๔) ต้องมีการจัดการในการบริหารหรือการทำงานเพื่อให้การทำงานเป็นไปโดยราบรื่นและบรรลุวัตถุประสงค์”<sup>๘</sup>

บรรจบ เนียมมณี ให้ความหมายว่า “การบริหารคือกิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมาทำงานร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายๆ อย่างร่วมกัน โดยประกอบไปด้วยส่วนต่างๆ ดังนี้

- ๑) บุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป
- ๒) ต้องมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน
- ๓) ต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการกระทำร่วมกันเด่นชัด
- ๔) วัตถุประสงค์นั้นๆ ต้องตรงกันในหมู่บุคคลผู้ร่วมกระทำ”<sup>๙</sup>

สรุปว่า การบริหารมีทั้งศาสตร์และศิลป์ของบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินการหรืองานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ร่วมกัน โดยอาศัยกระบวนการ และทรัพยากรทางการบริหารเป็นปัจจัยในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดร่วมกัน

<sup>๗</sup> จันทรานี สงวนนาม, เอกสารประกอบการสอนบรรยายหลักสูตรผู้บริหารสถานศึกษาระดับสูง, (ม.ป.ท, ๒๕๓๖), หน้า ๔.

<sup>๘</sup> บรรจบ เนียมมณี, **หลักการบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๒๓), หน้า ๒๖๑.

<sup>๙</sup> ประธาน คงฤทธิศึกษากร, **สุขาภิบาลในฐานะปกครองตนเอง**, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตบริหารศาสตร์, ๒๕๓๙), หน้า ๑๗๖.

### ๓.๑.๒ ทฤษฎีการบริหาร

ทฤษฎีการบริหารมีนักวิชาการหลายท่านได้นำเสนอไว้ดังนี้

เฟลเลอร์ เฟรดเดอริก(Frederick W Taylor) บิดาแห่งการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ได้พัฒนาการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ซึ่งมีพื้นฐานอยู่ในหลักการ (Principles) ที่สำคัญ ๔ ประการ คือ

๑) ต้องมีการคิดค้นและกำหนดวิธีที่ดีที่สุด (One Best Way) สำหรับงานแต่ละอย่าง คือ ต้องมีการกำหนดวิธีการทำงานที่ดีที่สุดซึ่งช่วยให้สามารถทำงานเสร็จลุล่วงไปด้วยดีตามวัตถุประสงค์ มาตรฐานของงานจะต้องมีการจัดวางเอาไว้ โดยมีหลักเกณฑ์ที่ได้พิสูจน์มาแล้วว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดจริงและในเวลาเดียวกันการจ่ายผลตอบแทนแบบจูงใจต่างๆก็จ่ายให้ตามผลผลิตทั้งหมด

๒) ต้องมีคัดเลือกและพัฒนาคนงานโดยตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของการรู้จักงาน ให้เหมาะสมสอดคล้องกับคนงานนอกจากนี้ต้องมีกรอบคนงานให้รู้จักวิธีการทำงานที่ถูกวิธีด้วย และในการคัดเลือกคนงานจะต้องมีการพิจารณาเป็นพิเศษที่จะให้ได้คนที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุดตรงตามงานที่จะให้ทำ

๓) ด้วยวิธีการพิจารณาอย่างรอบคอบเกี่ยวกับวิธีการทำงานควบคู่กับการพิจารณา คนงานนี้คนงานจะไม่คัดค้านต่อวิธีทำงานใหม่ที่ได้กำหนดขึ้น เพราะโดยหลักเหตุผลคนงานทุกคนจะเห็นจริงถึงโอกาสที่เขาจะได้รับรายได้สูงขึ้นจากการทำงานถูกวิธีที่จะช่วยให้ได้ผลผลิตสูงขึ้น

๔) การประสานร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและคนงานฝ่ายบริหารควรจะได้ประสานอย่างใกล้ชิดเป็นประจำกับคนงานที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน แต่ต้องไม่ใช่โดยการลงมือปฏิบัติงานที่ควรจะเป็นงานของคนงานเท่านั้น

จากหลักการดังกล่าวพบว่าวิธีการต่างๆ ล้วนแต่เป็นวิธีการที่มีหลักเกณฑ์ตามหลักวิทยาศาสตร์ทำให้เกิดทฤษฎีการบริหารขึ้นมา และได้เสนอแนะว่า ผู้บริหารต้องมีบทบาทเป็นจุดกลางของปัญหาและความสำเร็จของกลุ่มที่จะต้องรับผิดชอบนำเอาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของกลุ่มมาคิดวิเคราะห์และปรับปรุงหาทางออกให้ได้เป็นผลดีที่สุดสำหรับกลุ่มให้ดีขึ้นและมากขึ้นเรื่อยๆ<sup>๑๐</sup>

ลูเธอร์ กุลลิค (Luther Gulick) ได้เสนอหลักการบริหารระบบราชการที่เรียกว่า POSDCoRB Model มีดังนี้

๑) P=Planning (การวางแผน) เป็นการคาดคะเนเหตุการณ์การต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งต้องคำนึงถึงทรัพยากรภายในองค์กรและสภาพแวดล้อมภายนอกเพื่อให้แผนที่กำหนดขึ้นมีความรอบคอบ และสามารถนำไปปฏิบัติได้

๒) O=Organizing (การจัดองค์กร) เป็นการจัดองค์กรที่เป็นส่วนราชการ โดยจัดแบ่งตามความชำนาญเฉพาะอย่างออกเป็นกรม ฝ่าย แผนกจะพิจารณาปริมาณงานคุณภาพงานขนาดของการควบคุมพิจารณาแบ่งสายงานหลัก สายงานที่ปรึกษาโดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบควบคู่กันไป

<sup>๑๐</sup> ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๓), หน้า ๔๗- ๔๘.

๓) S=Staffing (การจัดบุคคลเข้าทำงาน) เป็นการคัดเลือกบุคคลให้เข้ามาดำรงตำแหน่งภายในองค์กรโดยพิจารณาจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมให้ได้ในปริมาณที่เพียงพอจะทำให้งานสำเร็จ

๔) D=Directing (การสั่งการหรืออำนวยการ) เป็นการกำกับดูแลสั่งงานผู้ใต้บังคับบัญชาโดยอาศัยลักษณะความเป็นผู้นำการจูงใจศิลปะการปกครองคนและการสร้างมนุษยสัมพันธ์ของผู้ใต้บังคับบัญชา

๕) Co=Coordinating (การประสานงาน) เป็นการเชื่อมความสัมพันธ์ที่ติดกับบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานทุกฝ่ายทั้งในระดับสูงกว่า ต่ำกว่า และการสร้างมนุษยสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา

๖) R=Reporting (การรายงานผลการปฏิบัติงาน) เป็นการนำเสนอผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานจากผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้บริหารระดับต่างๆ โดยมีการติดต่อสื่อสารแบบเป็นลายลักษณ์อักษร

๗) B=Budgeting (การงบประมาณ) เป็นเครื่องมือที่นำมาใช้ในการควบคุมการปฏิบัติงานโดยใช้วงจรงบประมาณซึ่งมีขั้นตอนดังนี้ การเตรียมขออนุมัติงบประมาณการเสนอให้ผู้บังคับบัญชาให้ความเห็นชอบ การดำเนินงานตามงบประมาณ การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนที่เสนอขอไว้<sup>๑๑</sup>

เฮนรี ฟาโยล์ (Henri Fayol) ได้เสนอทฤษฎีการบริหาร โดยมีความเชื่อว่าเป็นไปได้ที่จะหาทางศึกษาถึงศาสตร์ที่เกี่ยวกับการบริหาร (Administrative) ซึ่งสามารถใช้ได้กับการบริหารทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการบริหารอุตสาหกรรมหรืองานรัฐบาล โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหาร (Management Functions) ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ทางการบริหาร ๕ ประการคือ

๑) การวางแผน (Planning) หมายถึง ภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องทำการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจ และกำหนดขึ้นเป็นแผนปฏิบัติงาน หรือวิถีทางที่จะปฏิบัติเอาไว้เพื่อเป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต

๒) การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่ผู้บริหารจำต้องจัดให้มีโครงสร้างงานต่างๆ และอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้เครื่องจักรสิ่งของและตัวคนอยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมในอันที่จะช่วยให้งานขององค์การบรรลุผลสำเร็จได้

๓) การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง หน้าที่ในการสั่งการงานต่างๆ ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจะกระทำให้ผลสำเร็จด้วยดี โดยที่ผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี จะต้องเข้าใจคนงานของตนจะต้องเข้าใจถึงข้อตกลงในการทำงานของคนงานและองค์การที่มีอยู่ รวมถึงจะต้องมีการติดต่อสื่อสารกับผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดทั้งขึ้นและลง นอกจากนี้ยังต้องทำการประเมินโครงสร้างขององค์การและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเป็นประจำอีกด้วย หากโครงสร้างขององค์การที่เป็นอยู่ไม่เหมาะสมก็จำเป็นต้องปรับปรุง เช่นเดียวกันถ้าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาคนใดหย่อนประสิทธิภาพ การไล่ออกเพื่อปรับปรุงกำลังคนที่มีอยู่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้นก็เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องทำ

<sup>๑๑</sup> ศิริวรรณ เสรีรัตน์, ทฤษฎีองค์การ : ฉบับมาตรฐาน, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสาร, ๒๕๔๕),

๔) การประสานงาน (Coordinating) หมายถึงภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้และกำกับให้ไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน

๕) การควบคุม (Controlling) หมายถึงภาระหน้าที่ในการที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่างๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่ได้วางไว้แล้ว<sup>๑๒</sup>

เฮนรี ฟาโยล์ ( Henri Fayol) ได้กำหนดหลักการในการจัดการขึ้น ๑๔ ประการเป็นส่วนประกอบสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารจัดการดังนี้<sup>๑๓</sup>

๑) การแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) ฟาโยล์ ได้เสนอว่าคนงานควรจะได้รับการมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติมากขึ้นหรือได้รับการกระตุ้นให้มีความรับผิดชอบในผลลัพธ์ของงานมากขึ้นซึ่งหลักการนี้จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในองค์การยุคปัจจุบันได้

๒) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) แวเปเบอร์และฟาโยล์ ได้ให้ความสำคัญของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการของแวเปเบอร์ จะได้มาจากตำแหน่งหน้าที่ของผู้บริหารในสายการบังคับบัญชา ส่วนอำนาจหน้าที่แบบไม่เป็นทางการจะได้รับความชำนาญงานของบุคคล (Expertise) ความรู้ทางด้านเทคนิค (Technical Knowledge) ความมีคุณค่าทางศีลธรรม (Moral Worth) และความสามารถในการนำ (Leading) และสร้างความผูกพันกับผู้ใต้บังคับบัญชาตลอดจนเห็นว่าอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบควรอยู่คู่กัน

๓) การมีผู้บังคับบัญชาคนเดียว (Unity of Command) ฟาโยล์ กล่าวว่าคำสั่งสองคำสั่ง (Dual Command) อาจก่อให้เกิดปัญหาในการทำงาน เช่นการรายงานจะมีความเกี่ยวข้อง ในเมื่อผู้ควบคุมสองคนได้ให้คำสั่งกับผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวทำให้เกิดการสับสนในบางสถานการณ์คำสั่งสองคำสั่งนี้ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้บังคับบัญชาและทำให้เกิดการสับสนในลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการ (Formal Hierarchy of Authority) การประเมินอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารในระบบผู้บังคับบัญชาสองคนจะเป็นการยากและผู้บริหารจะไม่สนใจในความรู้สึกของผู้ใต้บังคับบัญชา มักจะโกรธและอาจไม่ให้ความร่วมมือในอนาคตถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาไม่เชื่อฟัง

๔) สายการบังคับบัญชาตามอำนาจหน้าที่ (Line of Authority) เป็นสายการบังคับบัญชาจากผู้บริหารในระดับบนสู่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างขององค์การ ความสัมพันธ์ของการจำกัดความยาวของสายการบังคับบัญชาโดยการควบคุมจำนวนของระดับในลำดับชั้นของการบริหารจัดการจำนวนที่ดีที่สุดในระดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) คือความยาวของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้บริหารระดับสูงและพนักงานระดับล่าง รวมถึงความล่าช้าในการวางแผน (Planning) และการจัดการ (Organizing) ซึ่งการจำกัดจำนวนของระดับชั้นการบังคับบัญชาให้น้อยลงจะทำให้ปัญหาในการติดต่อสื่อสารลดลง องค์การจะมีการปฏิบัติงานที่

<sup>๑๒</sup> ศิริวรรณ เสรีรัตน์, ทฤษฎีองค์การ : ฉบับมาตรฐาน, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสาร, ๒๕๔๕),

หน้า ๘๗ - ๘๒.

<sup>๑๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๘ - ๖๙.



รวดเร็วและมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ภายในองค์การได้มีการแบ่งแยกแผนกต่างๆ ซึ่งแต่ละแผนกจะมีระดับชั้นการบังคับบัญชาโดยผู้บริหารในระดับกลางและระดับต้นของสายการบังคับบัญชาแต่ละแผนกต้องมีปฏิสัมพันธ์กับผู้จัดการในระดับเดียวกันในแผนกอื่นๆ ซึ่งปฏิสัมพันธ์นี้ช่วยในการตัดสินใจให้เร็วขึ้น เนื่องจากผู้บริหารจะรู้จักบุคคลอื่นและรู้วิธีการในการแก้ปัญหาเพิ่มมากขึ้น สำหรับการทำงานข้ามแผนกหรือการทำงานข้ามสายนั้น เป็นการสร้างทีมงานข้ามสายซึ่งสามารถควบคุมโดยผู้นำของแต่ละทีม

๕) การรวมอำนาจ (Centralization) เป็นการรวมอำนาจของการบังคับบัญชาไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงขององค์การ ซึ่งอำนาจหน้าที่จะไม่ได้รวมไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงของสายการบังคับบัญชา แต่เป็นการกำหนดว่าควรมีการรวมอำนาจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงเท่าไร อย่างไร และมีการกระจายอำนาจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาและคนงานในระดับล่างอย่างไร สิ่งนี้ถือว่ามีผลสำคัญเนื่องจากว่าจะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของพนักงานในทุกๆ ระดับขององค์การ

๖) การมีเป้าหมายเดียวกัน (Unity of Direction) เป็นการออกแบบหรือกำหนดแผนในการปฏิบัติงานของผู้บริหารและคนงานที่ใช้ทรัพยากรขององค์การ องค์การใดที่ไม่มีการวางแผนจะทำให้ขาดประสิทธิภาพและขาดประสิทธิผล ซึ่งจะไม่มีการมุ่งไปสู่กิจกรรมของกลุ่มหรือกิจกรรมของบุคคล แต่การวางแผนจะเริ่มที่ผู้บริหารระดับสูงทำงานเป็นที่ร่วมกับกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งจะต้องมีการติดต่อกับผู้บริหารในระดับกลางที่มีส่วนในการตัดสินใจว่าจะใช้ทรัพยากรขององค์การอย่างไร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกลยุทธ์ หลักการในข้อนี้ยึดหลักว่ากิจกรรมของแต่ละกลุ่มต้องมีจุดหมายและแผนเดียวกัน

๗) หลักความเสมอภาค (Equity) ความเสมอภาคคือความเป็นธรรม (Justice) ความยุติธรรม (Impartiality) และความเหมาะสม (Fairness) สำหรับสมาชิกทุกคนภายในองค์การ ซึ่งในปัจจุบันพนักงานมีความต้องการความเสมอภาคมากขึ้น เป็นการจัดการที่ใช้หลักความเท่าเทียมกัน

๘) การออกคำสั่ง (Order) วิธีการจัดการซึ่งอยู่ในตำแหน่งนั้นในการจัดหาเพื่อให้องค์การได้รับประโยชน์สูงสุด และเป็นการจัดหางานให้แก่พนักงานโดยใช้ผังองค์การ (Organization Chart) เพื่อแสดงให้เห็นถึงตำแหน่งและหน้าที่ของพนักงานแต่ละคน เป็นการชี้ชัดว่าตำแหน่งของพนักงานแต่ละคนอาจจะมีการเลื่อนขั้นได้ในอนาคต การวางแผนเกี่ยวกับอาชีพได้รับความสนใจมากขึ้นในองค์การยุคปัจจุบัน เนื่องจากทรัพยากรมนุษย์ถือว่ามีค่าจำเป็นที่จะต้องให้การฝึกอบรม (Training) และการพัฒนากำลังแรงงาน (Developing) โดยองค์การจะกำหนดตำแหน่งหน้าที่สำหรับคนทุกคน และทุกคนจะเข้าใจตำแหน่งหน้าที่ของตน

๙) ความคิดริเริ่ม (Initiative) เป็นความสามารถของบุคคลในการกระทำการต่างๆ โดยปราศจากการสั่งการจากผู้บังคับบัญชา ผู้บริหารจะต้องกระตุ้นให้พนักงานมีความคิดริเริ่ม ซึ่งความคิดริเริ่มนี้นับถือว่าเป็นจุดแข็งขององค์การ เนื่องจากจะสามารถสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ได้ ผู้บริหารมีความต้องการทักษะ (Skill) และไหวพริบ (Tact) เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างองค์การ ความต้องการของพนักงาน และความสามารถ (Ability) จะทำให้เกิดความสมดุลซึ่งเป็นสิ่งที่ชี้ชัดผู้บริหารระดับสูงในการพัฒนาและการบริหารงาน

๑๐) ความมีระเบียบวินัย (Discipline) เป็นการมุ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการเชื่อฟัง (Obedience) อำนาจ (Energy) คำขอร้อง (Application) และลักษณะของการแสดงความนับถือออกมาสำหรับอำนาจของผู้บังคับบัญชา ความมีระเบียบวินัยเป็นบุคลิกลักษณะที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารหลายๆ คน ที่สามารถสร้างความน่าเชื่อถือให้กับผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด และทำงานอย่างเข้มแข็งเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ความมีระเบียบวินัยจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในองค์การกับคุณสมบัติของผู้นำภายในองค์การ และเป็นความสามารถของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติตามอย่างยุติธรรมอีกด้วย

๑๑) ค่าตอบแทน (Remuneration of Personnel) การให้รางวัล ประกอบด้วยโบนัสและแผนการแบ่งกำไร เป็นการช่วยกระตุ้นการทำงานของพนักงานได้ การให้หรือการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่พนักงานมีความสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จขององค์การ ระบบรางวัลที่มีประสิทธิภาพสามารถให้ควมยุติธรรมทั้งพนักงานและองค์การ รวมทั้งสามารถกระตุ้นผลผลิตเพิ่มโดยการให้รางวัลเพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีผลผลิตเพิ่มขึ้น โดยยึดหลักว่าการจ่ายค่าตอบแทนควรยุติธรรมและตอบสนองความพึงพอใจสูงสุดทั้งนายจ้างและลูกจ้างเท่าที่จะทำได้

๑๒) ความมั่นคงในงาน (Stability of Tenure of Personnel) ความมั่นคงในงานมีความสำคัญต่อการจ้างงานระยะยาว เมื่อพนักงานอยู่ในองค์การซึ่งมีแนวโน้มจะทำงานเป็นทีมเป็นระยะเวลานาน โดยพยายามพัฒนาทักษะและปรับปรุงความสามารถในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรขององค์การ การจ้างงานระยะยาวเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้อธิบายการประสบความสำเร็จของบริษัทขนาดใหญ่ในญี่ปุ่น

๑๓) ผลประโยชน์ส่วนตัวมีความสำคัญน้อยกว่าผลประโยชน์ขององค์การ (Subordination of individual interests to the common interest) ผลประโยชน์ขององค์การถือว่าเป็นประโยชน์ของทุกๆ คนหรือของทุกกลุ่มในองค์การ ในขณะที่องค์การยังดำเนินกิจการอยู่จะต้องมีการกำหนดผลประโยชน์ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างองค์การและสมาชิกภายในองค์การ

๑๔) ความสามัคคี (Sprit de corps) เป็นความรู้สึกร่วมกันของสมาชิกภายในองค์การที่ช่วยสนับสนุนการทำงานของสมาชิกในกลุ่ม ในการออกแบบประยุกต์ของอำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นภายในองค์การและสิทธิในการสั่งการ หรือการบริโศค ความร่วมมือกันถือว่าเป็นส่วนประกอบสำคัญในการที่ทำให้องค์การบรรลุผลสำเร็จ มีการพัฒนาความสามัคคีจะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ หากมีการติดต่อกันระหว่างผู้บริหารและคนงานโดยการติดต่อเพื่อแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ที่สำคัญ เพราะความสามัคคีคือพลังเมื่อสมาชิกมีความสามัคคีกันสูงก็จะทำให้องค์การมีความแข็งแกร่ง

## ๓.๒ ความเป็นมา ความหมาย ของการปกครองท้องถิ่น

### ๓.๒.๑ ความเป็นมาของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปฏิรูประบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินเข้าสู่ระบบการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้น ประเทศไทยได้มีวิวัฒนาการระบบการปกครองมาเป็นลำดับ โดย

สมัยก่อนกรุงสุโขทัยมีหลักฐานอ้างอิงจากพงศาวดารว่า การปกครองของไทยแต่เดิมมีลักษณะการรวมกลุ่มเป็นหมู่เหล่าหรือชุมชน มีหัวหน้าเป็นผู้ปกครองดูแลรับผิดชอบให้ความคุ้มครองป้องกันภัยอันตรายแก่ผู้อยู่ใต้ปกครอง เป็นการปกครองแบบหัวหน้าปกครองลูกน้อง (master and slave) และเมื่อมีพลเมืองเพิ่มมากขึ้น ในสมัยน่านเจ้าได้แบ่งเขตการปกครองออกเป็นส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การปกครองในส่วนกลางมีการกำหนดผู้ปกครองผู้บังคับบัญชาตามลำดับ ส่วนการปกครองในส่วนภูมิภาคมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นมณฑล แต่ละมณฑลมีเมืองเอก โท ตรี จัตวา แต่ละเมืองแบ่งเป็นแขวง แต่ละแขวงแบ่งเป็นแคว้น และแต่ละแคว้นแบ่งเป็นหมู่บ้าน โดยแต่ละหน่วยการปกครองจะมีหัวหน้าปกครองลดหลั่นกันไป<sup>๑๔</sup>

ต่อมาในสมัยรัชการที่ ๕ ได้ทรงวางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยในส่วนกลางได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารตามหน้าที่ในรูปกระทรวง แทนการจัดตามพื้นที่ดังที่เป็นมาแต่โบราณ ในส่วนภูมิภาคได้ปรับปรุงกลไกการบริหารราชการภูมิภาคใหม่ให้สามารถระงับอำนาจการปกครองสู่ศูนย์กลาง และแผ่ขยายพระราชอำนาจของส่วนกลางครอบคลุมหัวเมืองและประเทศราชได้อย่างจริงจัง โดยนำเอาระบบ เทศบาล มาใช้อันเป็นรากฐานของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในทุกวันนี้<sup>๑๕</sup>

### ๓.๒.๒ ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมายซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะมีต่างกันบ้างก็คือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

โกวิท พวงงาม ได้อ้างถึง เดเนียล วิท ซึ่งให้คำนิยามว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง

<sup>๑๔</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นของไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๓๙), หน้า ๒๖.

<sup>๑๕</sup> ปธาน สุวรรณมงคล และคณะ, “การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น”, รายงานการวิจัย, (สถาบันดำรงราชานุภาพ : สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ๒๕๓๗), หน้า ๒๑.

โดยให้องค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตอำนาจของตน”<sup>๑๖</sup>

ฮอลโลเวย์ ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีจำนวนประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน”<sup>๑๗</sup>

ประธาน คงฤทธิศึกษากร ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมืองค์กรทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์กรนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้”<sup>๑๘</sup>

อุทัย หิรัญโต ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า “เป็นการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐหรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่าง เพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานท้องถิ่นจะมืองค์กรปกครองที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม”<sup>๑๙</sup>

จากนิยามต่างๆ ข้างต้นสามารถประมวลได้เป็นหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญ ดังนี้

- ๑) อาจมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญ ประชากร หรือขนาดพื้นที่
- ๒) ต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม
- ๓) หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองเองโดยสิทธินี้แบ่งเป็น ๒ ประการคือ

<sup>๑๖</sup> โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๗, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๕๒), หน้า ๒๘.

<sup>๑๗</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยรามคำแหง, “ผลการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจและกำกับดูแลตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, รายงานการวิจัย, (สถาบันวิจัยและพัฒนา : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๗), หน้า ๓ - ๙.

<sup>๑๘</sup> ประธาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : พิระพัฒนา, ๒๕๒๖), หน้า ๘.

<sup>๑๙</sup> อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๔.

(ก) สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครอง  
ท้องถิ่น

(ข) สิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่

๔) เมืองครที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง คือเมืองครฝ่ายบริหารและ  
องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

๕) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

### ๓.๓ หลักการและแนวความคิดทฤษฎีของการปกครองท้องถิ่น

#### ๓.๓.๑ หลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>๒๐</sup>

๑) การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย  
เพราะเป็นสถาบันบันฝักสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิ  
และหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

๒) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

๓) การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาส  
ให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเอง  
ต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไข้ปัญหาของท้องถิ่นของตน

๔) การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย  
และมีประสิทธิภาพ

๕) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศใน  
อนาคต

๖) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

#### ๓.๓.๒ วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>๒๑</sup>

๑) ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ใน  
การดำเนินการ

๒) เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

๓) เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถานที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบ  
ประชาธิปไตยแก่ประชาชน

#### ๓.๓.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ<sup>๒๒</sup>

<sup>๒๐</sup> โกวิท วัฒนงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า ๓๓.

<sup>๒๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๔.

โดยทั่วไปหลักการปกครองประเทสนิยมแบ่งเป็น ๓ หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization), หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

๑) หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่างๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ

๒) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) หมายถึง หลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ ตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มได้ ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้

๓) หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) เป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนกลาง ให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจทั้งในการเมือง และการบริหาร เป็นเรื่องที่ต้องถึ้นมีอำนาจกำหนดนโยบายและควบคุมปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

### ๓.๓.๔ ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง เป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมายของรัฐหรือประเทศนั้นๆ ดังนั้น ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญมีดังนี้<sup>๒๓</sup>

๑) มีสถานะตามกฎหมาย หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย

๒) มีพื้นที่และระดับ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอน และชัดเจน และควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับ เช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทยมีเกณฑ์จัดตั้งและ

<sup>๒๒</sup> ไกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า ๓๔-๓๗.

<sup>๒๓</sup> วุฒรา ไชยสาร, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๔), หน้า ๑๔๒ - ๑๔๘.

ยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ๓ ประการ คือ รายได้ย้อนหลัง ๓ ปี ไม่รวมเงินอุดหนุน จำนวน ประชากร และขนาดพื้นที่

๓) มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจ การปกครองไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ใน กฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่มากนักยิ่งใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ

๔) มีความเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์การนิติบุคคลโดย เอกเทศจากองค์การของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ เพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อ ประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

๕) มีการเลือกตั้ง การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการ เลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วม ทางทางการเมืองการปกครอง

๖) มีอำนาจอิสระ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของ หน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายใต้ขอบเขต ของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตาม นโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้ดุลยพินิจของตนในการปฏิบัติกิจการใน ขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

๗) มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการ จัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

๘) มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการ ปกครองระดับรองของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม และความมั่นคงแห่งรัฐ

### ๓.๓.๕ ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่น่าเสนอเกี่ยวกับทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น<sup>๒๔</sup> ดังนี้

๑) ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย หัวใจของการปกครองท้องถิ่นนั้น กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว ก็คือคำถามที่ว่า การปกครอง ท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อย่างไรกับระบอบประชาธิปไตย การจัดสรรอำนาจระหว่างองค์กรปกครอง

<sup>๒๔</sup> ไกรวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า ๔๐-๔๑.

ท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางควรเป็นอย่างไร และการปกครองท้องถิ่นควรมีความเป็นประชาธิปไตยแค่ไหนนั่นเอง

ในประวัติศาสตร์ของโลกตะวันตก มีแนวคิดที่แตกต่างกันถึง ๓ สำนักว่าด้วยประเด็นนี้ ผิดกับในสังคมไทยที่มีเพียงความเห็นเดียว คือ ทุกๆ ฝ่ายชอบที่จะกล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่จะต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง แต่ทว่าในทางปฏิบัติ กลับไม่มีลักษณะเช่นนั้น

สำนักแรก เป็นแนวความคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง

สำนักที่สอง เห็นว่าหลักการประชาธิปไตยได้แก่ การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) และความเสมอภาค (Equality) นั้นไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบ เห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก (parochial) หลากหลาย (diverse) มีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย (potentially oligarchic) และมีลักษณะฉ้อฉลอำนาจ (corrupt)

สำนักที่สาม เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นนั้นเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพ ประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมือง ต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร ผู้บริหารควรปรึกษาหารือกับประชาชนในกิจการสาธารณะต่างๆ และไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือหมู่บ้านล้วนต้องมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นเอง<sup>๒๕</sup>

๒) บทบาทการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งระดับชุมชนและระดับประเทศ

แนวคิดต่อการปกครองท้องถิ่นที่มีความเห็นต่างกันอยู่บ้าง นั่นก็คือ การมองว่าการปกครองท้องถิ่นไม่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการปกครองในระดับชาติ ซึ่งก็มักเป็นฝ่ายที่นิยมระบบรวมศูนย์หรือฝ่ายนิยมรัฐบาลกลาง ซึ่งก็เห็นว่าในปัจจุบันเกือบจะไม่ค่อยเป็นที่นิยมกันแล้ว

สำหรับในปัจจุบันฝ่ายที่เห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นแบบประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน ผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งและการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้จะมีส่วนส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ ซึ่งเป็นความคิดเชิงบวกที่ได้รับความนิยมโดยทั่วไปและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยหลักการแล้ว บทบาทการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชุมชนและระดับประเทศ ดังนี้

<sup>๒๕</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง, ๑๐๐ ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๕๐, (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, ๒๕๕๐), หน้า ๔๐-๔๑.



ประการแรก ก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Greater political participation by the people) การปกครองท้องถิ่นซึ่งมีผู้นำมาจากการเลือกตั้ง มีประโยชน์เริ่มตั้งแต่การกระตุ้นความน่าสนใจของประชาชน และการที่ผู้นำเหล่านั้นมาจากการเลือกตั้ง เสนอนโยบายให้ประชาชนได้ทราบ ได้คิด ถกเถียงและตัดสินใจเลือก ก็ย่อมส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

โรเบิร์ต ดาห์ล เคยชี้ไว้ว่าข้อดีหลายๆ ของประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นคือ มักกระตุ้นการเข้าร่วมของประชาชนอย่างมีเหตุผลในการจัดการรูปแบบชีวิตด้านต่างๆ ของประชาชนและเสริมสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ สามัคคี คิดถึงส่วนรวม และการเป็นสมาชิกของชุมชนเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ทศนะเช่นนี้ก็มีคนเห็นว่า มีบ่อยครั้งที่ชุมชนหลายแห่งถูกครอบงำด้วยกลุ่มคนที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ การแบ่งสรรอำนาจในชุมชนหาได้มีความยุติธรรมไม่

ประการที่สอง ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน (Accountability) ที่ผ่านมามีคำว่า Accountability เป็นคำที่ไม่ค่อยปรากฏในสังคมไทย แต่เป็นคำที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก เพราะว่าคำนี้หมายถึงพันธะสัญญาหรือความรับผิดชอบในทางการเมืองที่ผู้นำมาจากการเลือกตั้งมีต่อผู้เลือกตั้ง เนื่องจากว่าประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนของตน ตัวแทนเหล่านั้นจึงจะต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้เลือกตั้งว่า ตัวเขาเข้าไปทำงานอะไร ผลของงานเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือส่วนตัว ต้องอธิบายได้ว่าทำไมต้องทำเช่นนั้น เช่น ทำไมจึงไม่มี ส.ส. คนไหนเสนอร่าง พ.ร.บ. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ทำไมสภาผู้แทนราษฎร ไม่พิจารณาดำเนินการให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในทุกๆ เทศบาล ทำไมนายอำเภอยังคงเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งในยุคปัจจุบัน ทำไมกระทรวงมหาดไทยยอมให้มีการเลือกตั้งระดับสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ไม่ปรับปรุงการเลือกตั้งในระดับสุขาภิบาล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำไมผู้แทนของตนจึงไปยกมือสนับสนุนรัฐบาล ทำไมรัฐบาลจึงจัดสรรงบประมาณแบบนั้น เมื่อไรรัฐบาลจะเริ่มดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนอย่างจริงจัง และใช้มาตรการควบคุมปริมาณรถเก๋งและรถจักรยานยนต์ ประชาชนอยากรู้ในสิ่งเหล่านี้ และต้องการมีเสียงในการกำหนดทิศทางของประเด็นเหล่านี้ ฯลฯ

จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill) ถือว่าเป็นสิทธิของเอกชนและกลุ่มท้องถิ่นที่จะตรวจสอบและควบคุมการปกครองระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่ไร้ขอบเขต ทอมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) เองก็ได้ปกป้องอำนาจและสิทธิของรัฐ เพื่อมิให้รัฐบาลกลางใช้อำนาจมากเกินไป และเช่นเดียวกับ อิลวิสเกอร์ (Yivisaker) ที่ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลที่ดีต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้เลือกตั้ง จะอยู่ใกล้ชิดกับแหล่งกำเนิดอำนาจ (การเลือกตั้ง) มากกว่า และประชาชนสามารถเข้าหาข้าราชการได้

ประการที่สาม การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะจัดระบบเผด็จการโดยรัฐบาล กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้น ท้องถิ่นเข้มแข็ง สถาบันทางการเมืองต่างๆ โดยเฉพาะ พรรคการเมืองมีความมั่นคง การยึดอำนาจและใช้อำนาจเผด็จการจากส่วนกลางเป็นไปได้ยาก การปฏิวัติรัฐประหารจึงไม่มีโอกาสเกิดได้ง่าย ซึ่ง มงเตสกีเออ (Montesquieu) ได้เขียนสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในยุโรปสมัยนั้นว่า “การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะสามารถต่อต้านคลื่นการปฏิวัติรัฐประหารได้ และการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระจะช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเมืองต่างๆ ในยุโรปมีความมั่นคงยิ่งขึ้น”

ประการที่สี่ การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ ในแง่นี้พบว่า การเมืองการปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จในอันที่จะพัฒนาประชาธิปไตยในแง่ของผู้นำทางการเมืองได้รับการอบรม การเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่นทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยม ครัทธาจากประชาชน จึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับที่สูงขึ้น การเขยิบจากสมาชิกสภาเทศบาลมาเป็นสมาชิกสภาจังหวัด และมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น นับเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวพันกับการเมืองสูง

ประการที่ห้า การสร้างประชาธิปไตย หรือการพัฒนาการเมืองที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน จากนั้นจึงขยายไปถึงระดับประเทศ ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติ เพราะจะทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองในวงกว้าง ซึ่งในบั้นปลายจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองระดับชาติโดยง่าย

การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง (Political maturity) นั่นคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมือง ท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ในที่สุดประชาชนจะรู้สึกถึงการรักษาผลประโยชน์ของตน การมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียในการเมืองการปกครองนั้นๆ เขาควรเลือกใคร พรรคการเมืองใดที่เขาคิดว่าดีที่สุด ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดและประชาชนสามารถติดต่อสื่อสารเข้าถึงในนโยบายและติดตามพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นได้ดีกว่านักการเมืองระดับชาติ

ประการที่หก การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน (Politicization) ด้วยเหตุที่การเมืองในท้องถิ่นมีความเกี่ยวพันกับการเมืองในระดับชาติ และย่อมมีความเป็นไปทางการเมืองในท้องถิ่นเอง คือ มีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอๆ ในท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ ถ้ามีมากพอจะส่งผลให้เกิดความคึกคัก และทำให้การเมืองการปกครองในท้องถิ่นมีชีวิตชีวา ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา เพราะการเข้าสู่วิถีการเมืองเป็นถนนสายหนึ่งที่จะนำไปสู่เมืองประชาธิปไตย<sup>๒๖</sup> โดยการปกครองท้องถิ่นจะทำให้คนเข้าสู่สภาพการเมือง เดินไปสู่การเมือง เอาใจใส่ต่อ

<sup>๒๖</sup> อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๓๓๓.

การเมือง มีความรู้สึกว่าจะตนเองจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับใครโดยตรงก็โดยอ้อมกับการเมือง เห็นว่าการเมือง เป็นเรื่องสำคัญที่สมควรจะอุทิศเวลาให้ตามสมควร การบริหารกิจการท้องถิ่นมีผลกระทบต่อ ผลประโยชน์ของประชาชนอย่างทันตาเห็นมากกว่าการบริหารงานของรัฐ

### ๓.๔ องค์ประกอบและประเภทขององค์กรปกครองท้องถิ่น

#### ๓.๔.๑ องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ ๘ ประการ คือ<sup>๒๗</sup>

๑) สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนด เรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความ เข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

๒) พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎหมายที่จะกำหนดพื้นที่ และ ระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น ๒ ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและ ขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและ เกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การ อนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการ ปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ ๕๐,๐๐๐ คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาดูด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และ บุคลากร เป็นต้น

๓) การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มาก น้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

๔) องค์การการนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือ รัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

๕) การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การ หรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจาก ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการ ปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

<sup>๒๗</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒.

๖) อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

๗) งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

๘) การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในกาดำเนินงานของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งมิได้หมายความว่ามิมีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

### ๓.๔.๒ ประเภทขององค์กรปกครองท้องถิ่น

องค์กรปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไป มี ๓ รูปแบบ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล

๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ มี ๒ รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาตามบทบัญญัติในหมวด ๙ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๕๕ - ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กล่าวถึงที่มาขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยสรุปไว้ ดังนี้<sup>๒๘</sup>

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะและ

<sup>๒๘</sup> สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๐), หน้า ๑๔๔.

ต้องมีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นชั่วคราวมิให้นำบทบัญญัติตามวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาบังคับใช้ทั้งนี้ตามกฎหมายกำหนด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินไว้ในหมวด ๕ ส่วนที่ ๓ มาตรา ๗๘ ดังต่อไปนี้<sup>๒๙</sup>

๑) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

๒) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศและสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

๓) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นๆ

๔) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงานเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

๕) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นเพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

๗) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมืองรวมทั้งจัดให้มีสภาพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

<sup>๒๙</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี, ๒๕๕๘), หน้า ๔๖ - ๔๘.

๘) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสมในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ปัจจุบันได้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นหลักในการปฏิบัติงานราชการ ซึ่งในมาตรา ๔ นั้นได้กำหนดให้แบ่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

(ก) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ โดยให้จัดหรือแบ่งเป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงและกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

(ข) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๑ โดยให้จัดหรือแบ่งเป็นจังหวัดและอำเภอ

(ค) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๙ - ๗๑ โดยให้จัดหรือแบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

(๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ มีจำนวนทั้งสิ้น ๗๕ แห่งเท่ากับจำนวนจังหวัดที่มีอยู่ในประเทศไทย ปัจจุบันบริหารงาน โดยยึดพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒

(๒) เทศบาล ตั้งขึ้นตามกฎหมายในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ปัจจุบันใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๓ มีเทศบาลจำนวน ๑,๑๒๙ แห่ง แบ่งเป็นเทศบาลนคร ๒๐ แห่ง เทศบาลเมือง ๘๕ แห่ง และเทศบาลตำบล ๑,๐๒๔ แห่ง

(๓) สุขาภิบาล จัดตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้นมาจนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงทำให้ในปัจจุบันนี้ไม่มีหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลอีกต่อไป

(๔) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด เป็นลักษณะที่กฎหมายเปิดกว้างให้รัฐบาลจัดตั้งหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งมีรูปแบบพิเศษหรือรูปแบบที่แตกต่างจากรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาลขึ้นได้ ปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้มีหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นเพิ่มขึ้นจำนวน ๓ รูปแบบ ได้แก่

- กรุงเทพมหานคร มี ๑ แห่ง จัดตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก

หลายฉบับ ปัจจุบันบริหารงานโดยใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒

- เมืองพัทยา มี ๑ แห่ง จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ ปัจจุบันบริหารงานโดยใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

- องค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ภายใต้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง<sup>๓๐</sup>

ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลบริหารงานโดยใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ และมีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน ๖,๗๔๔ แห่ง

### ๓.๔.๓ ความเป็นมาของเทศบาล

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยคณะราษฎรยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ประเทศไทยก็ได้มีการจัดระเบียบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยในปี พ.ศ.๒๔๗๖ ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.๒๔๗๖ ขึ้น กำหนดให้มีการจัดการระเบียบบริหารออกเป็น ๓ ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดระเบียบราชการบริหารเช่นนี้เป็นการนำหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๖ ขึ้นใช้บังคับ มีการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้นขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดทำภารกิจต่างๆ ในเขตเทศบาลด้วยงบประมาณของเทศบาลเอง แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกในเวลาต่อมา จากนั้นก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๑ จนกระทั่งในปี พ.ศ.๒๔๘๖ ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๑ โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖

หลังจากนั้นในปี พ.ศ.๒๔๙๖ ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ ขึ้นใช้บังคับ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้นรวม ๑๒ ครั้ง โดยในครั้งสุดท้ายที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม คือ พระราชบัญญัติเทศบาล(ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ.๒๕๔๖ รูปแบบและโครงสร้างของเทศบาลก่อนการปรับโครงสร้างตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๔๐) เป็นต้น

### ๓.๔.๔ การจัดตั้งเทศบาล

<sup>๓๐</sup> วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เบลีจ และไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไพร่เพซ, ๒๕๔๕), หน้า ๒๓๘ - ๒๔๑.

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ นั้น ได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา ๗ ให้มีการจัดตั้งท้องถิ่นที่มีสภาพอันสมควรขึ้นเป็นเทศบาล มีฐานะเป็นทบวงการเมือง เทศบาลจึงเป็นนิติบุคคลมหาชน การจัดตั้งเทศบาลให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกากระบุชื่อและขอบเขตของเทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นตามประเภทของเทศบาลที่แบ่งตามจำนวนประชากร ความหนาแน่นโดยเฉลี่ยของจำนวนประชากรต่อพื้นที่และรายได้ของท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งแบ่งได้เป็นสามประเภท คือ

๑) เทศบาลตำบล มาตรา ๙ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า ได้แก่ท้องถิ่นที่มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์แน่ชัดสำหรับท้องถิ่นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยจึงได้วางแผนปฏิบัติการในการกำหนดท้องถิ่นที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลตำบลไว้<sup>๓๑</sup> ดังนี้

- (ก) มีประชากรตั้งแต่ ๗,๐๐๐ คนขึ้นไป
- (ข) มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ ๑,๕๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร
- (ค) มีรายได้เกินกว่า ๕ ล้านบาทขึ้นไปโดยไม่รวมเงินอุดหนุน

๒) เทศบาลเมือง มาตรา ๑๐ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า ได้แก่ท้องถิ่นที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ

- (ก) ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือ
- (ข) ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีลักษณะ ดังนี้

- (๑) มีประชากรตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป
- (๒) มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ ๓,๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร
- (๓) มีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำสำหรับเทศบาลเมือง

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖

๓) เทศบาลนคร มาตรา ๑๑ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า ได้แก่ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีลักษณะดังนี้

- (ก) มีประชากรตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป
- (ข) มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ ๓,๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร
- (ค) มีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำสำหรับเทศบาลนครตาม

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖

<sup>๓๑</sup> ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘), หน้า ๓๔๖.



อย่างไรก็ตาม เทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วอาจเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลได้ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ หรืออาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกเทศบาลได้โดยกระทำให้เป็นพระราชกฤษฎีกาดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

### ๓.๔.๕ โครงสร้างของเทศบาล

โครงสร้างของเทศบาลตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ ประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี

#### ๑) สภาเทศบาลประกอบด้วย

(ก) ประธานสภาเทศบาลคนหนึ่ง

(ข) รองประธานสภาเทศบาลคนหนึ่ง

(ค) สมาชิกสภาเทศบาล สำหรับเทศบาลตำบลให้มีสมาชิกสภาเทศบาล ๑๒ คน เทศบาลเมืองให้มีสมาชิกสภาเทศบาล ๑๘ คน และเทศบาลนครให้มีสมาชิกสภาเทศบาล ๒๔ คน ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๕ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ตามมาตรา ๑๕ โดยมาตรา ๒๐ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภาตามมติสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าว สมาชิกสภาเทศบาลจะมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี

สมาชิกภาพของสภาเทศบาลสิ้นสุดลงดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๙๙ ดังนี้ คือ

(๑) ถึงคราวออกจากวาระหรือยุบสภาเทศบาล

(๒) ตาย

(๓) ลาออกโดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งต้องให้ศาลแขวงหรือศาลจังหวัดในกรณีที่ไม่มีศาลแขวงเป็นผู้วินิจฉัยตามวิธีพิจารณาของศาลนั้นๆ

(๕) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสอบสวนแล้วสั่งให้ออกโดยเห็นว่าไม่มีภูมิลานำอยู่ในเขตเทศบาลนั้น

(๖) สภาเทศบาลวินิจฉัยให้ออกด้วยคะแนนเสียงสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่อยู่ในตำแหน่งโดยเห็นว่ามีอุปสรรคในทางที่เสื่อมเสียแก่เทศบาล

(๗) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออกโดยเห็นว่ามีอุปสรรคในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือเสื่อมเสียแก่เทศบาลหรือ

ราชการ ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมสภาเทศบาลสาม ครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลสมควร

สำหรับเหตุสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตามเหตุในข้อ ๔) กรณีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนั้น แต่เดิมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ ไม่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลแขวงหรือศาลจังหวัด ในกรณีที่ไม่มีศาลแขวงเป็นผู้วินิจฉัย แต่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัย และเหตุตามข้อ ๕) กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสอบสวนแล้วสั่งให้ออกโดยเห็นว่าไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลนั้น แต่เดิมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ ก็ได้กำหนดให้อำนาจดังกล่าวเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นกัน<sup>๓๒</sup>

๒) คณะเทศมนตรี ประกอบด้วย

(ก) นายกเทศมนตรีคนหนึ่ง และ

(ข) เทศมนตรี สำหรับเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองให้มีเทศมนตรี ๒ คน แต่ในกรณีที่เทศบาลเมืองแห่งใดมีรายได้จัดเก็บตั้งแต่ ๒๐ ล้านบาทขึ้นไปให้มีเทศมนตรี ๓ คน สำหรับเทศบาลนครให้มีเทศมนตรี ๔ คน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๖ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาลดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๕ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล หากประธานหรือรองประธานสภาเทศบาลได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ประธานหรือรองประธานสภาเทศบาลผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งประธานหรือรองประธานสภาเทศบาลตามมาตรา ๓๗ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ.๒๕๑๙ คือ

(๑) สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลชุดที่คณะเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่สิ้นสุดลง ทั้งนี้ให้คณะเทศมนตรีที่ออกนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินกิจการในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีต่อไป จนกว่าคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

(๒) สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณ และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัตินั้น หรือสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด

<sup>๓๒</sup> นันทวัฒน์ บรมนันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐), (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๕๙), หน้า ๓๓๐.

(๓) ความเป็นเทศมนตรีของนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลง หรือเทศมนตรีต้องออก  
ทั้งคณะ หรือ

(๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจาก  
ตำแหน่ง

กรณีตาม ข้อ ๒ ข้อ ๓ หรือ ข้อ ๔ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้  
เห็นสมควรเท่าจำนวนของคณะเทศมนตรีที่ต้องออกให้เป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราว หรือดำเนินกิจการ  
ของเทศบาลไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีใหม่ การแต่งตั้งคณะเทศมนตรีใหม่ต้องทำภายใน  
๙๐ วัน นับแต่วันที่คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง

สำหรับเทศมนตรีนั้น ความเป็นเทศมนตรีจะสิ้นสุดลงเฉพาะตัวดังที่บัญญัติ  
ไว้ในมาตรา ๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๙๙ ดังนี้

- สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลง
- ลาออกโดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออกโดยเห็นว่า  
เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับเทศบาล หรือในกิจการที่กระทำให้เทศบาล ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือ  
ทางอ้อม

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออกเพราะเหตุปรากฏว่า  
เทศมนตรีผู้นั้นปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติ  
ตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่  
ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ

#### ๓.๔.๖ หน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๕๙๖ ได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลออกเป็น ๒ ประการ คือ

๑) หน้าที่ที่เทศบาลต้องทำ ได้แก่ หน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดให้เทศบาลต้องทำ

๒) หน้าที่ที่เทศบาลอาจจัดทำ ได้แก่ หน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดให้เทศบาล

พิจารณาจัดทำตามความสามารถและความจำเป็นของแต่ละเขตเทศบาล

โดยหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนครนั้น พระราชบัญญัติ  
เทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ ได้กำหนดให้เทศบาลแต่ละประเภทมีหน้าที่ที่มากน้อยแตกต่างกันตามขนาดของ  
เทศบาลแต่ละประเภท

หน้าที่ของเทศบาลแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ ๑๐ ประเภท ดังที่ได้บัญญัติไว้ใน  
มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗ แห่งกฎหมายว่าด้วย  
เทศบาล คือ

(ก) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(ข) การสาธารณสุข ได้แก่ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล การให้มีและบำรุงสิ่งแวดล้อม ทางระบายน้ำ สถานที่รักษาคนเจ็บไข้ สุสานและ฼าปนสถาน การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน ที่สาธารณะและของท้องถิ่นทั่วไป และการจัดให้มีและบำรุงกิจการอย่างอื่นที่จำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

(ค) การคมนาคมขนส่ง ได้แก่ การให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม

(ง) การสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ ได้แก่ การให้มีไฟฟ้า ประปา น้ำสะอาด ตลาด โรงฆ่าสัตว์ โรงรับจำนำ และสถานสินเชื่อท้องถิ่น การดับเพลิง และการป้องกันและระงับสาธารณภัย

(จ) การศึกษา ได้แก่ การจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา การศึกษาภาค

บังคับ

(ฉ) การสังคมสงเคราะห์ ได้แก่ การให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

(ช) การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

(ซ) การสันตนาการ ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สถานที่สำหรับการกีฬา

(ฅ) เทศพาณิชย์

(ณ) หน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล เช่น งานทะเบียนตามพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๔๙๙ งานทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชนตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.๒๕๐๕ งานจัดทำโครงการฝึกรวมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย

### ๓.๔.๗ เทศบัญญัติ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจออกข้อบังคับแห่งเทศบาล เรียกว่า “เทศบัญญัติ” โดยไม่ขัดแย้งต่อกฎหมาย

๑) เหตุที่จะออกเทศบัญญัติเป็นไปตามมาตรา ๖๐ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๑๐ คือ เทศบาลอาจออกเทศบัญญัติได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

(ข) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลออกเทศบัญญัติหรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติ

สำหรับการทำเทศพาณิชย์ต้องออกเป็นเทศบัญญัติเสมอ เว้นแต่กิจการที่มีรายได้หรือผลพลอยได้อันเกิดจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่ จะไม่ออกเป็นเทศบัญญัติก็ได้ (มาตรา ๖๑)

๒) ขั้นตอนในการออกเทศบัญญัติ เป็นไปตามมาตรา ๖๒ ถึงมาตรา ๖๔ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล โดยมี ๓ กรณี คือ

(ก) กรณีเทศบัญญัติทั่วไป เมื่อสภาเทศบาลร่างเทศบัญญัติเสร็จแล้ว ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนกรณีเทศบาลตำบล ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนด ๑๕ วัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับร่างที่เสนอ ก็ให้ลงชื่ออนุมัติภายในกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้นจากประธานสภาเทศบาล หลังจากนั้น ต้องประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาล ๗ วัน จึงมีผลใช้บังคับได้ เว้นแต่กรณีฉุกเฉิน ถ้ามีความระบุมว่าในเทศบัญญัติว่าให้ใช้บังคับทันที ก็ให้ใช้บังคับในวันที่ประกาศนั้น

แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติที่เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งคืนเทศบัญญัตินั้นไปยังสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาใหม่ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากประธานสภาเทศบาล ถ้าสภาเทศบาลยืนยันตามร่างเดิม สภาเทศบาลต้องส่งร่างนั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับจากประธานสภาเทศบาล ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยกับร่างที่เสนอ ให้ส่งกลับผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อลงชื่ออนุมัติ ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นชอบด้วยกับร่างที่เสนอให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันระงับไป

(ข) กรณีเทศบัญญัติงบประมาณ ขั้นตอนในการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้นดำเนินการเช่นเดียวกับการเสนอร่างเทศบัญญัติทั่วไป แต่หากเป็นกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ในกรณีเทศบาลตำบลให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเร็ว ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างนั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป

ในกรณีที่เทศบัญญัติงบประมาณออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณปีนั้นไปพลางก่อนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๕ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

(ค) กรณีเทศบัญญัติชั่วคราว ในกรณีฉุกเฉิน สภาเทศบาลไม่อาจเรียกประชุมได้ทันทีที่ คณะเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้ว ก็ให้ใช้บังคับได้

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการประชุมสภาเทศบาลคราวต่อไป คณะเทศมนตรีจะต้องนำเสนอเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นต่อสภาเทศบาลเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาเทศบาลอนุมัติแล้วเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็จะเป็นเทศบัญญัติต่อไป แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่อนุมัติ เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นเป็นอันตกไปใช้

บังคับต่อไม่ได้ ส่วนกิจการที่ได้กระทำไปในช่วงที่ใช้เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นถือว่ามีผลโดยชอบ การตกไปของเทศบัญญัติชั่วคราว การตกไปของเทศบัญญัติชั่วคราวไม่มีผลกระทบต่อกิจการดังกล่าว ค่าอนุมัติหรือไม่อนุมัติของสภาเทศบาลกรณีนี้ ต้องทำเป็นเทศบัญญัติ

จากการศึกษาแนวความคิดการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่า ประเทศไทยได้มีการพัฒนาระบบการปกครองมาเป็นลำดับ คือนับแต่สมัยก่อนกรุงสุโขทัย มาจวบจนถึงปัจจุบัน โดยได้วางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ มีการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางลงมาสู่ส่วนภูมิภาค มีการปรับปรุงกลไกบริหารในรูปแบบต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกและการบริการประชาชนอย่างเท่าเทียม สุจริต ยุติธรรม ดังนั้นบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้นจะต้องมีความรู้ ความสามารถ ความเข้าใจในเรื่องความหมายและทฤษฎีการบริหารองค์การ เพื่อที่จะนำความรู้นำไปประยุกต์ใช้งานให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ และสิ่งแวดล้อม จึงถือได้ว่าการบริหารที่ประสบความสำเร็จ คือ การประยุกต์เอาหลักทฤษฎี และหลักการการบริหารนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่ การกระจายอำนาจหน้าที่, ความมีอิสระในการปกครอง, หลักการประชาธิปไตย

## บทที่ ๔

### วิเคราะห์การบริหารเทศบาลตำบลขามใหญ่ตามหลักการบริหารนิยธรรม

ในบทที่ ๔ นี้ ผู้วิจัยศึกษาวิเคราะห์หลักการบริหารนิยธรรมในส่วนของปกครองของพวกเจ้าวัชชี (หลักราขอบริหารนิยธรรม) มาใช้ในการบริหารของเทศบาลตำบลขามใหญ่ ซึ่งเป็นการศึกษาวิเคราะห์แต่ละข้อๆ ดังนี้

- ๔.๑ ความเป็นมาและยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลตำบลขามใหญ่
- ๔.๒ แนวคิดการบริหารเทศบาลตำบลขามใหญ่ตามหลักการบริหารนิยธรรม
- ๔.๓ การบริหารเทศบาลตำบลขามใหญ่ตามหลักการบริหารนิยธรรม

#### ๔.๑ ความเป็นมาและยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลตำบลขามใหญ่

##### ๔.๑.๑ ความเป็นมา

บ้านขามใหญ่ เป็นบ้านที่ก่อตั้งมาพร้อมๆ กันกับเมืองอุบลราชธานี ประมาณ ๒๐๐ กว่าปีมาแล้ว ท้าวทิดพรหม ท้าวคำผง พระวอพระตา ย้ายมาจากหนองบัวลำภู ได้มาหากกลางป่าสร้างบ้านเรือนอยู่ที่ดอนมดแดง บริเวณห้วยแจระแม มาอยู่อีกประมาณ ๓ ปี มีคนกลุ่มหนึ่งมาจากเมืองจำวางประเทศจีน ชื่อว่า ท้าวขาด ท้าวหมาแพง ท้าวหอม ได้มาหากกลางป่าปลูกถั่ว ปลูกแดงและปลูกหม่อนอยู่แถวดอนแก้ว บ้านท่าบ่อทุกวันนี้ อยู่มาท้าวทิดพรหมย้ายมาจากดอนมดแดง สามท้าวนี้จึงย้ายจากดอนแก้วไปสร้างบ้านหัวเรือ เมื่อปี ๒๓๒๗ รวมถึงปัจจุบัน (ปี ๒๕๕๕) ได้ ๒๒๘ ปีเศษ

ตามคำบอกเล่าว่าบ้านขามใหญ่ ตั้งหลังบ้านหัวเรืออยู่ ๓ ปี ประมาณปี ๒๓๓๐ มีท้าวหล้า น้อย ท้าวทิดขุนเป็นบริวารของท้าวขาด ท้าวหมาแพงแยกมาทางป่าดงเมือง (ปัจจุบันอยู่บริเวณแถบขนส่งแห่งที่สอง รวมไปถึงแหล่งโบราณคดีบ้านก้านเหลือง) มาปลูกถั่ว ปลูกข้าวและปลูกปอ ตามคนโบราณสมัยนั้น ท้าวทิดพรหม ท้าวคำผง ย้ายไปตั้งบ้านบริเวณริมแม่น้ำมูลเมืองอุบลราชธานีทุกวันนี้<sup>๑</sup>

ท้าวหล้า น้อย ท้าวทิดขุนไม่ไปจึงได้หากกลางป่าในบ้านขามใหญ่ หมู่ที่ ๑ เมื่อปี ๒๓๓๐ ได้พากันปลูกบ้าน ปลูกเรือนตั้งหลักแหล่ง ประกอบอาชีพ ทำสวน ปลูกหม่อน ปลูกฝ้าย ปลูกปอและปลูกข้าวตามไร่ เพื่อประทังชีวิตในครอบครัว เพราะในช่วงเวลานั้นยังไม่มีนา อยู่กันมาประมาณ ๓๐ ปีเศษ ก็มีบ้านเรือนประมาณ ๔๐ ครัวเรือน จึงได้พร้อมกันตั้งชื่อว่า “บ้านขามใหญ่”

เมื่อปี ๒๔๑๐ ได้เกิดโรคระบาดชื่อว่า “บักงามป่า” หรือ “โรคผีตาข” มีคนล้มตายเป็นจำนวนมาก มีเรื่องเล่าว่า เมื่อเกิดโรคระบาดมีคนตายอยู่ในบ้านใคร บ้านใกล้เรือนเคียงก็จะไม่มี

<sup>๑</sup> คณะกรรมการการจัดทำหนังสืออุบลราชธานี ๒๐๐ปี, อุบลราชธานี ๒๐๐ปี, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๓๕), หน้า ๑๐.

ใครมายุ่งเกี่ยวในงานศพเลย นอกจากญาติที่สนิทเท่านั้น โลงศพสมัยนั้นยังไม่มี ชาวบ้านเขาใช้ไม้ไผ่ขนาดใหญ่ โดยใช้มีดสับออกเป็นแผ่นแบนๆ แล้วนำไปห่อศพเพื่อนำศพไปฝัง ชาวบ้านกลัวมากพากันแตกตื่น บ้างก็ได้แยกย้ายไปอาศัยอยู่ถิ่นอื่น เช่น ไปบ้านหัวคำ บ้านหนองหว้า ส่วนบ้านหัวคำเมื่อได้แยกย้ายไปแล้วมีพระรูปหนึ่งชื่อว่า “ญาท่านสุข” ได้ชักชวนชาวบ้านให้ตั้งหลักแหล่งอยู่ที่แห่งนั้นจนบัดนี้<sup>๒</sup>

#### ๔.๑.๒ ข้อมูลทั่วไป

๑) ทำเลที่ตั้งตำบล ตำบลขามใหญ่เป็น ๑ ใน ๑๑ ตำบลในเขตอำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี มีอาณาเขตพื้นที่ติดต่อกับท้องถิ่นใกล้เคียง ๔ ส่วน คือ ตำบลหัวเรือ, ตำบลชีเหล็ก, เทศบาลนครอุบล, เทศบาลตำบลอุบล, ตำบลไร่น้อย, ตำบลแจระแม และตำบลหนองขอน ดังนี้

ทิศเหนือ	จรด ตำบลหัวเรือ, ตำบลชีเหล็ก
ทิศใต้	จรด เทศบาลนครอุบล, เทศบาลตำบลอุบล
ทิศตะวันออก	จรด ตำบลไร่น้อย
ทิศตะวันตก	จรด ตำบลแจระแม และตำบลหนองขอน

โดยที่ตำบลขามใหญ่อยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอเมืองอุบลราชธานี ไปทางทิศเหนือ เป็นระยะทางประมาณ ๖ กิโลเมตร

๒) เขตปกครอง รวม ๒๖ หมู่บ้าน มีพื้นที่ประมาณ ๕๘ ตารางกิโลเมตร โดยจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามประกาศ ลงวันที่ ๒ เดือนมีนาคม พ.ศ.๒๕๓๘ และจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลขามใหญ่ตามประกาศ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๕๐

หมู่บ้านที่มีพื้นที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลขามใหญ่บางส่วน จำนวน ๖ หมู่บ้าน ได้แก่

(๑) หมู่ที่ ๓	บ้านก้านเหลือง	ตำบลขามใหญ่
(๒) หมู่ที่ ๑๑	บ้านหนองปลาปาก	ตำบลขามใหญ่
(๓) หมู่ที่ ๑๕	บ้านนาคำ	ตำบลขามใหญ่
(๔) หมู่ที่ ๑๘	บ้านดอนกลาง	ตำบลขามใหญ่
(๕) หมู่ที่ ๒๓	บ้านวนารมย์	ตำบลขามใหญ่
(๖) หมู่ที่ ๒๕	บ้านดอนกลาง	ตำบลขามใหญ่

หมู่บ้านที่มีพื้นที่อยู่ในเขตเทศบาลขามใหญ่ทั้งหมด จำนวน ๒๐ หมู่บ้าน ได้แก่

(๑) หมู่ที่ ๑	บ้านขามใหญ่
---------------	-------------

<sup>๒</sup> เทศบาลตำบลขามใหญ่, ร่างแผนพัฒนาสามปี พ.ศ.๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ เทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี, (อุบลราชธานี : เทศบาลตำบลขามใหญ่, ๒๕๕๕), หน้า ๕. (ถ่ายเอกสารเก็บเล่ม)



(๒) หมู่ที่ ๒	บ้านหนองเค็ง
(๓) หมู่ที่ ๔	บ้านด้ามพริ้ว
(๔) หมู่ที่ ๕	บ้านห้วยคุ่ม
(๕) หมู่ที่ ๖	บ้านดอนแค
(๖) หมู่ที่ ๗	บ้านหนองมะนาว
(๗) หมู่ที่ ๘	บ้านหัวคำ
(๘) หมู่ที่ ๙	บ้านหนองหว่า
(๙) หมู่ที่ ๑๐	บ้านขามลุ่ม
(๑๐) หมู่ที่ ๑๒	บ้านดอนยุง
(๑๑) หมู่ที่ ๑๓	บ้านหนองบัว
(๑๒) หมู่ที่ ๑๔	บ้านหนองไผ่
(๑๓) หมู่ที่ ๑๖	บ้านนาคูน้อย
(๑๔) หมู่ที่ ๑๗	บ้านหนองมะเขือ
(๑๕) หมู่ที่ ๑๘	บ้านนาอุดม
(๑๖) หมู่ที่ ๒๐	บ้านดอนแค
(๑๗) หมู่ที่ ๒๑	บ้านหัวคูน
(๑๘) หมู่ที่ ๒๒	บ้านโชคเมือง
(๑๙) หมู่ที่ ๒๔	บ้านดงคำอ้อ
(๒๐) หมู่ที่ ๒๖	บ้านห้วยคุ่ม <sup>๓</sup>

#### ๔.๑.๓ แผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาเทศบาลตำบลขามใหญ่

ในการวางแผนพัฒนาในประเทศไทยที่ผ่านมา มีหน่วยงานดำเนินการในการดำเนินงานพัฒนาในพื้นที่หลายหน่วยงาน ถึงแม้ว่าจะมีแนวทางการพัฒนาที่ยึดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแนวทางในการพัฒนา แต่ก็ยังพบว่ามีปัญหาในการพัฒนาที่ซ้ำซ้อนและไม่ตรงกับปัญหาและความต้องการ รวมทั้งศักยภาพในพื้นที่ ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมและความรู้สึกเป็นเจ้าของในการพัฒนา

ภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ ที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ แผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

<sup>๓</sup> เทศบาลตำบลขามใหญ่, ร่างแผนพัฒนาสามปี พ.ศ.๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ เทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี, หน้า ๕-๖.

๒๕๔๓ ซึ่งได้ถ่ายโอนภารกิจในการพัฒนาเพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพัฒนาของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นประโยชน์และส่งผลต่อความเจริญของท้องถิ่นดียิ่งขึ้น หากได้มีการเชื่อมโยงการพัฒนาของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องสนับสนุนการพัฒนาซึ่งกันละกัน และเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เทศบาลตำบลขามใหญ่ ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารสาธารณะแก่ประชาชนภายในท้องถิ่น ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาประสานการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ทั้งนี้เพื่อความสอดคล้องสนับสนุนแนวทางการดำเนินงานจังหวัดแบบบูรณาการ ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอุบลราชธานี ๕ ยุทธศาสตร์ และเพื่อกำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นตอบสนองและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้ประชาชนภายในท้องถิ่น<sup>๔</sup>

#### ๔.๑.๔ วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา

- ๑) เพื่อจัดทำแผนพัฒนายุทธศาสตร์การพัฒนาที่ตอบสนองต่อปัญหา ความต้องการของประชาชน ภายใต้ศักยภาพของเทศบาลตำบลขามใหญ่
- ๒) เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาในระยะกลาง และเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลขามใหญ่ ๓ ปี
- ๓) เพื่อเป็นเครื่องมือในการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระหว่างเทศบาลตำบลขามใหญ่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างเทศบาลตำบลขามใหญ่กับส่วนราชการ
- ๔) เพื่อเพิ่มทักษะและขีดความสามารถของบุคลากรภายในองค์การบริหารส่วนตำบล
- ๕) เพื่อประสานการพัฒนาให้สอดคล้องกับทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

#### ๔.๑.๕ กลยุทธ์และเทคนิคและจัดทำแผนยุทธศาสตร์

ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนา เทศบาลตำบลขามใหญ่มุ่งหวังที่จะจัดทำแผนการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการ ปัญหาของท้องถิ่นและศักยภาพที่มีอยู่ ตลอดจนความเปลี่ยนแปลง จึงได้ดำเนินการจัดทำแผนโดยใช้กลยุทธ์และเทคนิควิธี ดังนี้

<sup>๔</sup> เทศบาลตำบลขามใหญ่, ร่างแผนพัฒนาสามปี พ.ศ.๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ เทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี, หน้า ๑.

๑) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาของเทศบาลตำบลขามใหญ่ ทั้งข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ สังคม การเมือง เศรษฐกิจและศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนทั้งภูมิศาสตร์และสิ่งแวดล้อม

๒) รับฟังความคิดเห็นของผู้แทนภาคประชาชน ประชาคมและในรูปแบบการบูรณาการแผนแต่ละส่วน

๓) รวบรวมข้อมูลและข้อคิดเห็นเสนอผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อกำหนดแนวนโยบาย

๔) ประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลตำบลขามใหญ่ คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล โดยมีส่วนร่วม

#### ๔.๑.๖ กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

ขั้นตอนที่ ๑ การประชุมชี้แจงทำความเข้าใจแก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ ๒ การเตรียมความพร้อมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานวางแผนยุทธศาสตร์โดยแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลตำบลขามใหญ่และคณะกรรมการสนับสนุนการพัฒนาเทศบาลตำบลขามใหญ่

ขั้นตอนที่ ๓ การประชุมเชิงปฏิบัติการรับฟังปัญหา/ความต้องการ/และศักยภาพจากผู้แทนชุมชน ประชาคมและผู้แทนส่วนราชการอำเภอ

ขั้นตอนที่ ๔ การประชุมคณะกรรมการสนับสนุนการพัฒนาเทศบาลตำบล สรุปผลการรับฟังปัญหา/ความต้องการ/และประเด็นในการพัฒนา พร้อมทั้งจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ขั้นตอนที่ ๕ การประชุมเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลตำบล เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจหลัก และจุดมุ่งหมายการพัฒนา

ขั้นตอนที่ ๖ การพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา

ขั้นตอนที่ ๗ การบูรณาการแนวทางการพัฒนา

ขั้นตอนที่ ๘ การเสนอและทบทวนร่างแผนยุทธศาสตร์

ขั้นตอนที่ ๙ การเสนออนุมัติแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลตำบลขามใหญ่ เสนอศูนย์ประสานการพัฒนา

#### ๔.๑.๗ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

๑) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและตัวแทนผู้นำชุมชน จำนวน ๕ ครั้ง หมู่บ้านละ ๑ ครั้ง

๒) การชี้แจงแนวทางการจัดทำแผนและขอรับทราบข้อมูลปัญหาโดยการประชาคม จำนวน ๑ ครั้ง

๓) การรับฟังข้อคิดเห็นปัญหาและข้อเสนอแนะ จำนวน ๑ ครั้ง

๔) การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อกำหนดแนวทางนโยบายการพัฒนาระหว่างผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบล จำนวน ๑ ครั้ง

๕) การประชุมเรื่องปฏิบัติการเพื่อกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาของคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลตำบล จำนวน ๑ ครั้ง

#### ๔.๑.๘ วิสัยทัศน์และพันธกิจในการพัฒนาท้องถิ่น

##### ๑) วิสัยทัศน์

เทศบาลตำบลขามใหญ่ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) เพื่อเป็นสภาพการณ์ในอนาคต ซึ่งจุดหมายและปรารถนา คาดหวังที่จะให้เกิดขึ้นหรือบรรลุผลในอนาคตข้างหน้า ตำบลขามใหญ่ เป็นตำบลขนาดใหญ่ที่มีประชาชนส่วนใหญ่พักอาศัยอยู่หนาแน่นและสงบสุข และคาดการณ์ว่าในอนาคตต้องเป็นชุมชนที่สงบสุขน่าอยู่อาศัยและมีทัศนียภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดี จึงได้กำหนดวิสัยทัศน์ คาดหวังที่จะให้เกิดขึ้นในอนาคต ดังนี้

“โครงสร้างพื้นฐานดี การศึกษาเด่น เน้นสร้างชุมชนเมืองน่าอยู่ มุ่งสู่สังคม สวัสดิการ”

##### ๒) พันธกิจ

(ก) จัดให้มีการบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ จัดการบริการสาธารณะ จัดให้มีการจัดทำผังเมือง พัฒนาชุมชนให้น่าอยู่เพื่อรองรับการขยายตัวของชุมชนและเศรษฐกิจ

(ข) ส่งเสริมการศึกษาระดับก่อนประถมและขั้นพื้นฐาน

(ค) ป้องกันดูแลสุขภาพ และระวังโรคติดต่อ

(ง) พัฒนาส่งเสริมการท่องเที่ยว

(จ) กำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลน้ำเสีย ดูแลป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม

(ฉ) ส่งเสริมสนับสนุนการประกอบอาชีพ

(ช) ส่งเสริมอนุรักษ์จารีตประเพณี

(ซ) ทำนุบำรุงทางสังคม ศาสนา และวัฒนธรรม

(ฌ) การบริหารและพัฒนาองค์กร

(ญ) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(ฎ) จัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง<sup>๕</sup>

#### ๔.๑.๙ จุดมุ่งหมายของแผนการพัฒนาท้องถิ่น

๑) การได้รับบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานให้มีความสะอาดและเสมอภาค

<sup>๕</sup> เทศบาลตำบลขามใหญ่, ร่างแผนพัฒนาสามปี พ.ศ.๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ เทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี, หน้า ๔๔.

- ๒) มลภาวะและสิ่งแวดล้อมไม่เป็นมลพิษให้บ้านเรือนและชุมชนน่าอยู่อย่างสงบสุข
- ๓) ประชาชนมีศักยภาพ มีความรู้มีรายได้เพียงพอสามารถพึ่งตนเองได้
- ๔) การบริหารจัดการภาครัฐที่ดีแบบบูรณาการและมีส่วนร่วม
- ๕) ประชาชนมีการดำรงชีวิตอยู่อย่างปลอดภัย

#### ๔.๑.๑๐ ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเทศบาลตำบลขามใหญ่

เพื่อนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ของเทศบาลตำบลขามใหญ่ มียุทธศาสตร์หลักที่จะดำเนินการให้ประสบความสำเร็จรวม ๖ ยุทธศาสตร์ และมีแนวทางการพัฒนาเทศบาลตำบลขามใหญ่ จำนวน ๒๔ แนวทาง ซึ่งเป็นการสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในการบรรลุวัตถุประสงค์ ดังนี้

##### ๑) นโยบายด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

จะทำการก่อสร้างและซ่อมบำรุงโครงสร้างพื้นฐานในเขตเทศบาลตำบลให้มีความสะดวกและมาตรฐาน เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ด้านอื่นๆ ให้ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านคมนาคมขนส่ง ด้านความสงบเรียบร้อย และความสงบสุขของประชาชนและด้านเศรษฐกิจ แนวทางการพัฒนา

ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจให้ประชาชนได้รับการบริการสาธารณะให้มีความสะดวกและรวดเร็วขึ้น โดยเน้นการมีมาตรฐานและเกิดความยุติธรรม ดังนี้

- (ก) ก่อสร้างและปรับปรุงบำรุงถนน สะพาน ทางเท้า ท่อระบายน้ำให้เป็นไปด้วยความสะดวก
- (ข) ก่อสร้างขยายเขตไฟฟ้าแรงต่ำและไฟฟ้าแสงสว่างสาธารณะ
- (ค) ก่อสร้างและขยายเขตการบริการประปา
- (ง) บริการสาธารณะที่ประชาชนพึงได้รับอย่างถ้วนหน้า

##### ๒) นโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ

จะทำการสนับสนุนเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนทางเศรษฐกิจระดับบุคคล ครอบครัวและชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะผลิตผลทางการเกษตรอินทรีย์และการแปรรูปสินค้าทางการเกษตรให้มีความสามารถและทักษะในการพัฒนาฝีมือในการผลิตเพิ่มมูลค่าของสินค้าและสามารถขยายการตลาดไปสู่ตลาดกลาง ซึ่งเป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ และการแปรรูปสินค้าเกษตร และยุทธศาสตร์สร้างความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาความยากจนของจังหวัดอุบลราชธานี

##### แนวทางการพัฒนา

- (ก) ส่งเสริมศักยภาพและขีดความสามารถในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรอินทรีย์และการแปรรูปสินค้าทางการเกษตร
- (ข) เสริมสร้างและเพิ่มทักษะอาชีพของครัวเรือนและกลุ่มอาชีพ

(ค) สร้างความตระหนักแก่ผู้ประกอบการและผู้บริโภค

๓) นโยบายด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต

จะเสริมทักษะของคนภายในชุมชนทั้งทางด้านจิตใจ ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพอนามัย ด้านสวัสดิการและสังคม ด้านกีฬา ให้มีคุณภาพและพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แนวทางการพัฒนา

(ก) การพัฒนาด้านคุณธรรม จริยธรรมและวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น

(ข) การพัฒนาและส่งเสริมการศึกษา

(ค) การพัฒนาส่งเสริมด้านสุขภาพและอนามัย

(ง) การพัฒนาและส่งเสริมด้านกีฬาและการนันทนาการ

๔) นโยบายด้านการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม

จะพัฒนาระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอันพึงปรารถนาาร่วมกันไม่ให้มีปัญหาภายในชุมชน ซึ่งเป็นไปตามแนวทางยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด

แนวทางการพัฒนา

(ก) สร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการจัดการทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม

(ข) สร้างจิตสำนึกและความตระหนักของผู้ประกอบการและผู้บริโภค

(ค) การบริหารจัดการและรณรงค์กำจัดขยะมูลฝอย

๕) นโยบายด้านการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

จะสนับสนุนประชาชนทุกภาคส่วนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและให้บรรจุแนวทางการดำเนินงานของจังหวัดอุบลราชธานี ตามยุทธศาสตร์การบริหารราชการให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

แนวทางการพัฒนา

(ก) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรทุกภาคส่วนในการพัฒนาทางการเมืองและสังคม

(ข) ส่งเสริมศักยภาพของบุคคลกรและองค์กรให้เกิดความก้าวหน้า

(ค) ส่งเสริมการพัฒนากระบวนการบริการประชาชนตามมาตรฐานสากล (PSO)

(ง) การพัฒนาและจัดระเบียบของชุมชนและสังคม

๖) นโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนโยบายของรัฐ

การดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

#### แนวทางการพัฒนา

- (ก) การถ่ายโอนงานกิจการจัดการศึกษา
- (ข) ส่งเสริมอัตราการป้องกัน ฝ้าระวัง รักษา บำบัดผู้เสี่ยงติดยาเสพติด ชุมชนเข้มแข็ง
- (ค) ส่งเสริมสวัสดิการสังคมในเทศบาลตามแนวคิดเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่
- (ง) ส่งเสริมระบบความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้สามารถลดปัญหาความรุนแรงจากอุบัติเหตุ อุบัติภัย อาชญากรรมและสาธารณภัยต่างๆ
- (จ) สร้างโอกาสการเข้ารับบริการสาธารณสุข<sup>๖</sup>

#### ๔.๒ แนวคิดการบริหารเทศบาลตำบลขามใหญ่ตามหลักอธิปไตย

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ของหลักอธิปไตยกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เราต้องทำความเข้าใจถึงความสำคัญของธรรมอันเป็นที่ตั้งแห่งความไม่เสื่อม เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว สำหรับหมู่ชนหรือผู้บริหารบ้านเมืองนั้น คือ หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์, พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงกระทำ, ไม่บัญญัติสิ่งที่มีได้บัญญัติไว้ ไม่ล้มล้างสิ่งที่บัญญัติไว้ ถือปฏิบัติตามข้อบัญญัตินั้น, ท่านเหล่าใดเป็นผู้ใหญ่ เคารพนับถือ ท่านเหล่านั้น ด้วยคำของท่านว่า เป็นสิ่งอันควรรับฟัง, บรรดากุลสตรี กุลมารีทั้งหลาย ให้อยู่ดีโดยมิถูกข่มเหง หรืออูดคร่าชื่นใจ, เคารพสักการบูชาเจดีย์ ปูชนียสถานและปูชนียวัตถุ ตลอดถึงอนุสาวรีย์ต่างๆ ของชุมชนและประเทศชาติทั้งหลาย ทั้งภายในและภายนอก, จัดให้ความอารักขา คุ่มครองป้องกัน อันชอบธรรมแก่พระอรหันต์ทั้งหลาย ตั้งใจว่า ขอพระอรหันต์ทั้งหลายที่ยังมิได้มา พึงมาสู่แว่นแคว้น ที่มาแล้วพึงอยู่ในแว่นแคว้นโดยผาสุก<sup>๗</sup> ซึ่งแนวความคิดตามหลักธรรมนี้เมื่อนำมาพิจารณาใช้ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วสามารถแสดงรายละเอียดดังต่อไปนี้

<sup>๖</sup> เทศบาลตำบลขามใหญ่, ร่างแผนพัฒนาสามปี พ.ศ.๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ เทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี, หน้า ๔๔-๔๖.

<sup>๗</sup> พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๑๒, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖).

ตารางที่ ๒ แสดงการเปรียบเทียบหลักการบริหารนิยธรรมกับการบริหารเทศบาลตำบลขามใหญ่

หลักการบริหารนิยธรรม	การบริหารเทศบาลตำบลขามใหญ่
๑. หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์	๑. มีการประชุมสามัญประจำปี ปีละ ๔ ครั้ง, เมื่อมีวาระเร่งด่วนสามารถประชุมวิสามัญได้, มีการประชุมประจำเดือนของเจ้าหน้าที่ พนักงาน ลูกจ้างของเทศบาล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและทุกวันตอนเช้า มีการพบปะกันระหว่างผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ เพื่อรับนโยบายในการปฏิบัติงาน
๒. พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงกระทำร่วมกัน	๒. มีการดำเนินการจัดทำเวทีประชาคมหมู่บ้านเพื่อให้ชาวบ้านได้มีส่วนร่วมโดยพร้อมเพรียงกัน, มีกิจกรรมนันทนาการและกีฬา และจัดงานสืบสานประเพณีวัฒนธรรม
๓. ไม่บัญญัติสิ่งที่มีได้บัญญัติไว้ ไม่ล้มล้างสิ่งที่บัญญัติไว้ ถือปฏิบัติตามข้อบัญญัตินั้น	๓. ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาลและระเบียบกระทรวงมหาดไทย, เทศบัญญัติเทศบาลตำบลขามใหญ่ จารัตประเพณีของชุมชน ฮีตสิบสอง คองสิบสี่
๔. ท่านเหล่าใดเป็นผู้ใหญ่เคารพนับถือ ท่านเหล่านั้นด้วยคำของท่านว่าเป็นสิ่งอันควรรับฟัง	๔. ให้ความเคารพนายกเทศมนตรีและประธานสภาเทศบาล, ดูแลผู้สูงอายุ, ส่งเสริมอาชีพและสวัสดิการผู้สูงอายุ, ส่งเสริมสุขภาพกายและสุขภาพจิต, จัดกิจกรรมวันผู้สูงอายุ, ให้ความสำคัญต่อประชาชนชาวบ้าน
๕. กุลสตรี กุลกุมารีทั้งหลาย ให้อยู่ดีโดยมิถูกข่มเหง หรืออุดคร่าชื่นใจ	๕. สถานศึกษาในกำกับของเทศบาลตำบลขามใหญ่, ส่งเสริมพัฒนาสตรี, จัดอบรมเรื่องการตั้งครรภ์ไม่พร้อมในวัยรุ่น, จัดตั้งกองทุนบทบาทสตรี
๖. เคารพสักการบูชาเจดีย์ ปูชนียสถาน และปูชนียวัตถุ ตลอดถึงอนุสาวรีย์ต่างๆของชุมชนและประเทศชาติทั้งหลาย	๖. จัดงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานก่อสร้างและบูรณปฏิสังขรณ์วัด ฌาปนสถาน พิพิธภัณฑสถาน เป็นต้น
๗. จัดให้ความอารักขา ค้ำครอง ป้องกัน อันชอบธรรมแก่พระอรหันต์ทั้งหลาย ได้แก่ บรรพชิตผู้ดำรงธรรม พึงอยู่ในแวนแคว้นโดยผาสุก	๗. มีการจัดระเบียบและดูแลความสงบเรียบร้อยภายในวัด, มีการตรวจสุขภาพพระสงฆ์ สามเณร, นิมนต์พระสงฆ์มาร่วมกิจกรรมในวันสำคัญของศาสนา, รัฐและมีตำรวจชุมชนรักษาความปลอดภัยของชุมชน เป็นต้น



เมื่อพิจารณาแล้วหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาถือได้ว่าเป็นหลักธรรมที่ประยุกต์ใช้ได้ในทุกสถานที่ไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือหน่วยงานต่างๆ ซึ่งหากนำหลักธรรมอภิธานิยธรรมไปใช้ในการบริหารงานหรือการจัดการองค์กรหรือหน่วยงานนั้นๆ จะนำมาซึ่งความสงบสุขและความเจริญรุ่งเรืองแก่บุคคลและหน่วยงานนั้นๆ ทำให้หน่วยงานนั้นๆ ไม่เกิดความแตกแยก แบ่งพรรคแบ่งพวก ซึ่งนำไปสู่ความเสียหายภายในองค์กรในที่สุด โดยอาศัยการมีส่วนร่วมและรับผิดชอบของบุคลากรในหน่วยงาน

#### ๔.๓ การบริหารเทศบาลตำบลขามใหญ่ตามหลักอภิธานิยธรรม

ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าหลักอภิธานิยธรรมจากการบริหารจัดการเทศบาลตำบลขามใหญ่ ดังนั้นจึงได้ประมวลองค์ความรู้ที่ค้นคว้าเพิ่มเติมเพื่อแจ้งกับหน่วยงานให้มีการดำเนินการตามที่ได้ทำมาแต่เดิม รวบรวมเรียบเรียงจัดเป็นหมวดหมู่ ได้ดังนี้

##### ๔.๓.๑ หมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ (การประชุมสม่ำเสมอ)

เทศบาลตำบลขามใหญ่มีการประชุมกันเป็นประจำเป็นนิตยภัต ซึ่งเป็นลักษณะทั่วไปแล้ว จะมีการจัดประชุมสามัญประจำปี ละ ๔ ครั้ง และเมื่อมีวาระเร่งด่วนก็สามารถประชุมวิสามัญได้ และมีการประชุมประจำเดือนของเจ้าหน้าที่ พนักงาน และลูกจ้างของเทศบาล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ทุกวาระการประชุมมักจะยกประเด็นการพัฒนาท้องถิ่น เช่น ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ที่สำคัญคือความเป็นอยู่ของสมาชิกที่อยู่ในชุมชน ขณะเดียวกันก็ยกประเด็นความขัดแย้งของผู้คนที่อยู่ในชุมชนมาด้วย ทุกครั้งมีการประชุมมีการติดตาม ประเมินผล ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริหารมั่นใจว่างานที่มอบหมายให้ นั้นมีความสำเร็จหรือประสบปัญหาอะไรบ้าง แล้วมีแนวทางแก้ไขอย่างไร ประเด็นนี้สอดคล้องกับหลักธรรมหลักอภิธานิยธรรมข้อที่ ๑ ว่าหมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ เพื่อปรึกษาหารือกิจการงานที่สำคัญคือเพื่อให้รู้จักการรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตน<sup>๘</sup> อย่างไรก็ตาม การประชุมกันเป็นนิตยภัตก็คือเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและการยอมรับในเหตุผลที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ เพื่อความเข้าใจที่ดีต่อกันในสังคม ผู้บริหารเข้าประชุมปรึกษาหารือกับผู้บังคับบัญชาทุกครั้ง การทำงานก็จะราบรื่น เป็นไปในทางที่ดี หากทุกฝ่ายยอมรับข้อผิดพลาด แล้วร่วมกันแก้ปัญหา

วัตถุประสงค์ของหลักอภิธานิยธรรมข้อที่ ๑ คือการหมั่นประชุมกันเป็นนิตยภัต นั้นเจ้าหน้าที่ทุกภาคส่วน หรือผู้ที่มีบทบาทสำคัญในด้านการบริหารมีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสพการณ์ และปัญหาที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งแนวทางที่จะแก้ปัญหาต่างๆ กล่าวคือบ้านเมืองจะเจริญอยู่ได้ก็ต้องอาศัยผู้บริหาร ผู้ที่มีบทบาทหน้าที่ในแต่ละภาระงาน หรือ ผู้ที่บังคับบัญชามีการติดต่อกัน

<sup>๘</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), **ธรรมบุญชีวิต**, พิมพ์ครั้งที่ ๓๖, (กรุงเทพมหานคร : องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกในพระบรมราชูปถัมภ์, ๒๕๔๘), หน้า ๒๖.

ไปมาหาสู่กัน รู้ทั่วถึงกัน แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน หรือเมื่อมีเรื่องที่จะต้องทำเกิดขึ้น บุคคลเหล่านั้นจะต้องเรียกประชุมปรึกษาหารือกันก่อน คือทั้งผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชาก็ต้องหมั่นเข้าประชุมตามวาระที่ถูกเรียกเข้าประชุม ดังนั้น การประชุมกันบ่อยๆ ก็คือเป็นการระดมมันสมอง รวมความสามารถที่ทุกคนนำมาแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่อง ส่งเสริมพัฒนาให้มีความเจริญในด้านต่างๆ

“การประชุมในทางที่ดีที่ชอบประกอบด้วยสารประโยชน์ มองเชิงด้านศาสนาก็คือประชุมสนทนาธรรมวินัย การทำกรณียกิจของสงฆ์ เป็นต้น ส่วนด้านการบริหารจัดการ การเมือง การปกครองก็คือประชุมเพื่อปรึกษาหารือ การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ความรู้ หรือการประชุมเพื่อหาจุดอ่อน จุดแข็งของงานแต่ละงาน เพื่อร่วมวางแผนและกระจายงานไปแต่ละส่วนงาน และมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน การประชุมในรูปแบบนี้ก็คือเพื่อความเจริญก้าวหน้าของงาน ถึงแม้ว่าอาจจะมีข้อที่ต้องโต้เถียงกันบ้าง แต่ก็เพื่อระดมความคิดเห็นหาทางออกของแต่ละงาน”<sup>๔</sup>

#### ๔.๓.๒ พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม และพร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำร่วมกัน (ความสามัคคีในการประชุมและทำกิจกรรม)

การศึกษาของหลักสูตรปริญญาตรีปีที่ ๒ ที่จะต้องทำการศึกษา มี ๒ ประเด็นคือ พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม ๑ และ พร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำร่วมกัน ๑ โดยเฉพาะประเด็นแรกคือพร้อมเพรียงกันประชุม เทศบาลตำบลขามใหญ่มีการกำหนดวาระประชุมโดยกำหนดวัน เวลาอย่างถูกต้อง มีหนังสือเรียนเชิญผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ พนักงานเทศบาลตำบล ยังรวมไปถึงประชาชน และผู้มีความรู้ความสามารถพอจะช่วยตัดสินใจ หรือวางแผนดำเนินงาน ในการพัฒนาสังคมให้เจริญก้าวหน้า และเป็นสังคมสงบสุขร่มเย็น โดยอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดวัฒนธรรมพระพุทธศาสนา

จากความอนุเคราะห์นายกเทศมนตรี และประธานสภาเทศบาลตำบล ผู้วิจัยได้สำเนาหนังสือบันทึกการประชุมประจำปีพุทธศักราช ๒๕๕๓ - ๒๕๕๕ จากรายงานประชุมนี้ ทำให้ได้รู้การเคลื่อนไหวของเทศบาลตำบลเกี่ยวกับการบริหารและการบริการประชาชนอย่างทั่วถึงด้วยความเป็นธรรม ซึ่งในหนังสือบันทึกรายงานประชุมนี้ ได้บอกจำนวนผู้ที่เข้าร่วมประชุมอย่างพร้อมเพรียงกันไม่ขาดแม้แต่คนเดียวตามกาลเวลาที่กำหนดอย่างชัดเจน โดยเฉพาะก่อนที่ยกประเด็นปัญหาการศึกษาหารือกัน มีการปรารภพิธีกรรมทางพระพุทธศาสนาในเบื้องต้นคือประธานในพิธีจุดธูปเทียนบูชาพระรัตนตรัย กล่าวสวดมนต์พร้อมเพรียงกันในห้องประชุม ต่อมาแจ้งระเบียบวาระประชุม เช่น ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ ระเบียบวาระที่ ๒ เรื่องรับรองรายงานการประชุมครั้งที่แล้ว ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องที่เสนอให้ที่ประชุมทราบ และระเบียบวาระที่ ๔ คือเรื่องเสนอให้ที่ประชุมพิจารณา

<sup>๔</sup> สัมภาษณ์ นายปัญญา กัลป์ดินันท์, นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลขามใหญ่, ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕.

มีการประชุมปรึกษาหารือกันแล้ว ในที่ประชุมมีการตกลงเห็นชอบประเด็นปัญหาในแนวทางเดียวกัน คือมีมติในที่ประชุมเป็นหนึ่งอันเดียวกัน ก่อนที่จะเลิกประชุมมีการกล่าวคำปฏิญาณตนต่อที่ประชุมว่า “ข้าพเจ้าจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งจะซื่อสัตย์สุจริตและปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น” การประชุมแต่ละครั้ง มีผู้จัดบันทึกรายงานการประชุม และผู้ตรวจบันทึกรายงานการประชุม<sup>๑๐</sup>

ส่วนประเด็นที่ ๒ คือพร้อมเพรียงทำกิจที่พึงทำร่วมกัน กิจที่พึงทำรวมทำกันคือกิจที่ทำไปตามหน้าที่ที่ได้มอบหมายตามกฎหมาย ข้อบังคับ หรือคำสั่งของเทศบาลตำบล อนึ่งภายหลังการประชุมมีการตกลงกันทำกิจบางอย่าง หรือแม้แต่โครงการ เพื่อให้กิจ หรือการงานบรรลุไปตามวัตถุประสงค์ที่เช่นเดียวกันไปตามนโยบาย กิจ หรือการงานนั้นๆ จะมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ องค์กรใด เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

จากการกล่าวข้างต้น ทำให้เราได้มองเห็นความสำคัญของหลักการบริหารนิยธรรมข้อที่ ๒ ที่ได้นำมาประยุกต์ใช้ในองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั้งหลักการและแนวคิด ดังเช่น กรณี ก่อนจะมีการประชุม หรือเลิกการประชุมมีการไหว้พระสวดมนต์ ซึ่งในหลักการนี้ บังบอกถึงการนำเอาหลักการของศาสนาโดยเฉพาะพระรัตนตรัยเป็นที่พึ่ง หรือเป็นสติเตือนใจ “ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ยุติธรรม และเป็นประโยชน์สุขของปวงชน” ซึ่งได้นำมาใช้เป็นหลักปฏิญาณตนของเจ้าหน้าที่พนักงานเทศบาลตำบลขามใหญ่ องค์กรใด องค์กรประชุม (ทั้งการบริหารนิยธรรมข้อที่ ๑ และที่ ๒) จะต้องยึดหลักธรรมาธิปไตย<sup>๑๑</sup> คือถือหลักการ ความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม เหตุผลเป็นใหญ่ กระทำการด้วยปรารถนาสิ่งที่ดีศึกษาตรวจสอบตามข้อเท็จจริง และความคิดเห็นที่รับฟังอย่างกว้างขวางแจ่มชัด และพิจารณาอย่างดีที่สุด เต็มขีดแห่งสติปัญญาจะมองเห็นได้ด้วยคามบริสุทธิ์ใจว่าเป็นไปเพื่อความชอบธรรม และเพื่อความดีงาม ทำการด้วยความเคารพหลักการ กฎ ระเบียบ และข้อกติกาก การประชุมครั้งนี้จึงเป็นไปตามหลักการบริหารนิยธรรม (ข้อที่ ๑ และ ที่ ๒)

#### ๔.๓.๓ ไม่บัญญัติสิ่งที่มีได้บัญญัติไว้ ไม่ล้มล้างสิ่งที่บัญญัติไว้แล้ว ถือปฏิบัติมั่นหลักการเดิม (ปฏิบัติตามบทบัญญัติ)

พระอรรถกถาจารย์ได้กล่าวข้อว่าที่ ไม่บัญญัติสิ่งที่มีได้บัญญัติไว้ หมายถึงไม่แต่งกติกาก วัตร หรือสิกขาบท ไม่จงใจล่วงละเมิดแม้แต่อับติเล็กๆ น้อยๆ ไม่ล้มล้างสิ่งที่พระพุทธเจ้าได้บัญญัติไว้ ถือปฏิบัติมั่นคงตามสิกขาบทที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติไว้<sup>๑๒</sup> เจตนารมณ์ของพระอรรถกถาจารย์ก็คือคงยึดปฏิบัติตามหลักการเดิม เพราะอาจพิจารณาไตร่ตรองเห็นแล้วว่า เป็นหลักการที่มี

<sup>๑๐</sup> สัมภาษณ์ นายอำพล ทองฟู, ปลัดเทศบาลตำบลขามใหญ่, ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕.

<sup>๑๑</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), **ธรรมนุญชีวิต**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, ๒๕๔๐), หน้า ๒๕.

<sup>๑๒</sup> ที.ม.อ. (บาลี) ๒/๑๓๖/๑๒๕.

ความเป็นเอกภาพ และสมบูรณ์มากที่สุด โดยเฉพาะหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา ที่มักใช้แทนคำว่า “ธรรมวินัย” นั่นคือ “รู้คู่กับจริยธรรม” หรือ “วิชาจรณสมปนโน”<sup>๑๓</sup> ในคัมภีร์วิสุทธิมรรคได้กล่าวถึงพุทธคุณว่า “การเข้าถึงพร้อมด้วยวิชา และจรณะ” อย่างละเอียดถี่ถ้วน “ในสมบัติ ๒ ประการนั้น วิชาสมบัติยังความเป็นพระสัมพันธุของพระผู้มีพระภาคให้บริบูรณ์ จริณสมบัติยังความเป็นผู้ประกอบด้วยพระมหากรุณาของพระผู้มีพระภาคให้บริบูรณ์ พระผู้มีพระภาคพระองค์นั้น ทรงทราบสิ่งที่เป็นประโยชน์และไม่เป็นประโยชน์ของสรรพสัตว์ทั้งหลายด้วยพระสัพพัญญุตญาณแล้ว ทรงชักนำในสิ่งที่เป็นประโยชน์ ทรงเว้นสิ่งที่ไม่เป็นประโยชน์ด้วยความเป็นประโยชน์ ทรงประกอบด้วยพระมหากรุณา ที่สมบูรณ์ด้วยวิชาและจรณะนั้น”<sup>๑๔</sup>

ดังนั้น ธรรมวินัยเหล่าใดที่พระพุทธองค์ทรงได้บัญญัติไว้แล้วนั้น ล้วนแต่เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่สรรพสัตว์ทั้งสิ้น โดยยืนบนฐานจริยธรรมแห่งชีวิต “มีความรอบรู้คู่หลักจริยธรรม” ธรรมวินัยที่ได้บัญญัติไว้ดีแล้ว พุทธบริษัทที่ไม่ควรจะคิดหรือกระทำล่วงละเมิด ตรงกันข้าม ควรนำมาประพฤติปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ทั้งในชีวิต สังคมบ้านเมือง เพราะหลักธรรมที่นำไปปรับใช้แล้วนั้น ล้วนแต่เป็นหลักการนำไปสู่ความเจริญแต่ฝ่ายเดียว ไม่มีแม้แต่ความเสื่อม คือมีความเจริญในประโยชน์ปัจจุบัน และอนาคต ดังอรรถกถากล่าวว่า “เป็นอันหวังได้แต่ความเจริญ”<sup>๑๕</sup>

เมื่อนำหลักการบริหารธรรมมาประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลตำบลขามใหญ่ จากการพูดคุยกับผู้บริหารสูงสุดก็เช่นเดียวกันกับพนักงาน เจ้าหน้าที่ ทำให้ได้ข้อมูลมาว่า มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ กฎระเบียบที่เป็นทั้งรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติอย่างเข้มงวด ไม่เคยมีความบกพร่อง หรือล่วงละเมิด แม้แต่ความประมาทเล็กน้อย ขณะเดียวกัน ก็มีการปฏิบัติตามหลักความเชื่อดั้งเดิมคือ “ฮิตสิบสอง คองสิบสี่”<sup>๑๖</sup>

ประชาชนชาวอีสานยังให้ความสำคัญ “ฮิตสิบสอง คองสิบสี่” ว่าเป็นทั้งหลักปรัชญาในการดำเนินชีวิต และหลักการปกครองที่ดีที่สุด ถึงแม้ว่าโลกาภิวัตน์ยึดรูปแบบประชาธิปไตย ในนามโลกาภิวัตน์ แต่ประชาชนชาวอีสานยังมีความภาคภูมิใจกับ “มรดกภูมิปัญญา” อันทรงค่านี้ และยังได้เอกลิ้น “ฮิตสิบสอง คองสิบสี่” แผงแทรกซ้อนกับหลักการปกครองภาคอีสานปัจจุบัน

จากฮิตคองบ้านเมืองซึ่งเป็นหลักปกครองของประชาชนชาวอีสานจัดเป็นเสมือนบทบัญญัติ ซึ่งบทบัญญัตินี้ เป็นหลักประกันสังคมว่าผู้ที่ทำหน้าที่ปกครองบริหารบ้านเมือง จะต้อง

<sup>๑๓</sup> ม.ม. (ไทย) ๑๒/๕๒-๕๔,๔๑-๔๓, ที.สี.(ไทย) ๙/๒๗๙/๑๐๐-๑๐๑.

<sup>๑๔</sup> พระพุทธโฆสเถร รจนา, **คัมภีร์วิสุทธิมรรค**, สมเด็จพระพุทธปาหังจารย์ อาจ อาสภมหาเถร แปล และเรียบเรียง, พิมพ์ครั้งที่ ๗, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๑), หน้า ๓๕๓.

<sup>๑๕</sup> ที.ม.อ. (บาลี) ๒/๑๓๓/๑๒๖, ที.ม.ฎีกา (บาลี) ๒/๑๓๖/๑๕๕.

<sup>๑๖</sup> สัมภาษณ์ นายนเรนทร์ คณานิตย์, หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล, ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕.

ปฏิบัติตามบทบัญญัติวางเอาไว้ ก็เช่นเดียวกันกับหลักอปริหานิยธรรมข้อที่ ๓ ที่ควรยึดปฏิบัติ และ  
เว้นการล่วงละเมิด ต่อข้อบังคับ กฎระเบียบบ้านเมือง<sup>๑๗</sup>

จากการกล่าวข้างต้นพอสรุปได้ว่าเทศบาลตำบลขามใหญ่ได้ประยุกต์ใช้หลัก  
อปริหานิยธรรมข้อที่ ๓ นี้เป็นอย่างดี ไม่มีการล่วงละเมิดต่อบทบัญญัติ ขณะเดียวกันก็ปฏิบัติตาม  
ความเชื่อดั้งเดิม “ฮิตสิบสอง คองสิบสี่” ซึ่งเป็นภูมิปัญญาอันล้ำค่า เนื่องจากได้ประยุกต์ใช้  
หลักธรรมทางพระพุทธศาสนา โดยเฉพาะมรรคมีองค์แปด

#### ๔.๓.๔ เคารพ นับถือ บูชาผู้มีอายุมากและผู้มีคุณธรรม (เคารพบุคคล)

ในประเด็นการศึกษานี้ ผู้วิจัยสนใจคำว่า “ผู้มีอายุ” และ “ผู้มีคุณธรรม”  
โดยเฉพาะประเด็นแรกคือผู้มีอายุ หรือที่รู้จักกันในนามผู้สูงอายุ หรือวัยชรา นั้น ซึ่งบุคคลประเภทนี้จะ  
มีการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และซึ่งเป็นวัยที่อวัยวะทั้งหลายเสื่อม  
ย่อย่อน อ่อนแออินทรีย์ คือ ตา หู จมูก ลิ้น เป็นต้น การทำหน้าที่บกพร่องผิดเพี้ยน กำลังวังชาเสื่อม  
ถอย จึงเป็นสาเหตุทำให้ผู้สูงอายุเกิดทุกข์ทั้งทางกายและจิตใจ และทำให้ขาดความเชื่อมั่นในตนเอง ที่จะ  
เข้าร่วมกิจกรรมในสังคมได้อย่างปกติโดยทั่วไป ซึ่งจะต้องได้รับความช่วยเหลือดูแล แก้ไขปัญหาจาก  
ครอบครัว ชุมชน องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากภาครัฐบาล และภาคเอกชนอย่างจริงจัง

ส่วนผู้มีคุณธรรม คือเป็นผู้ที่มีการศึกษา มีความประพฤติที่ถูกต้อง ไม่เกี่ยวข้องกับ  
อบายมุขทั้งหลาย เป็นผู้ที่มีจิตใจเอื้อเฟื้อ อารี ช่วยเหลือผู้คนด้วยความบริสุทธิ์ใจ ดำเนินชีวิตโดยชอบ  
แนะนำผู้คนโดยความเมตตาปราณี ไร้อคติธรรม หรือกล่าวโดยย่อแล้วก็คือเป็นผู้พุทธ ประพฤติ  
ตามหลักศีลธรรมอันดี ทำแต่ประโยชน์เพื่อส่วนรวม ดังนั้น คำว่าผู้มีคุณธรรม อาจจะเป็นทั้งเป็นผู้ที่มี  
อายุมาก หรือ เป็นผู้ที่มีอายุน้อย แต่มีการศึกษา และความประพฤติที่ถูกต้อง สามารถนำพา  
ประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้า มีแผนนโยบายเพื่อลดความยากจน อยู่ดีกินดี หรือเป็นผู้ที่แนะนำผู้อื่น  
ให้ตั้งอยู่ในกรอบศีลธรรม เป็นต้น บุคคลประเภทนี้เรียกว่า ผู้นำ หรือในศัพท์ทั่วไป มักจะชื่อว่า  
“ผู้ใหญ่” นั่นเอง

เคารพนับถือผู้ใหญ่ หรือผู้มีอายุมากเชื่อฟังคำสอนของท่าน ความเป็นผู้ใหญ่กับ  
ความเป็นผู้น้อยเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก เพราะการปกครอง การบริหาร  
จำเป็นต้องมีผู้นำและผู้ตาม หน้าที่ปกครอง หน้าที่สั่งการ เป็นต้น เป็นเรื่องที่ยุใหญ่หรือผู้นำจำต้อง  
ปฏิบัติ การมีความเคารพยำเกรงผู้ที่อยู่ในฐานะเป็นผู้ใหญ่ ทั้งเชื่อถือกระทำตามคำสั่งของ  
ผู้บังคับบัญชาและคำแนะนำสั่งสอน ของผู้ที่เป็นผู้ใหญ่หรือผู้อาวุโสอื่นๆ ทั้งนี้ เพราะการอยู่ร่วมกันใน  
สังคมต้องมีผู้นำ แม้แต่ในครอบครัว ถ้าลูกเชื่อฟังพ่อแม่ก็จะเป็นลูกที่ดี สังคมก็ไม่วุ่นวาย<sup>๑๘</sup>

<sup>๑๗</sup> สัมภาษณ์ นายสุวรรณ แผงพงษ์, ประธานชมรมผู้สูงอายุบ้านหนองมะนาว, ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕.

<sup>๑๘</sup> สัมภาษณ์ นายศรีทน ทาวะพรหม, ผู้สูงอายุและนักปราชญ์ชาวบ้าน, ๒๕ กันยายน ๒๕๕๕.

ดังนั้น บุคคลที่ได้กล่าวมา จัดเป็นบุคคลที่ควรให้ความเคารพและรับฟังคำสั่งสอนของท่าน ถือว่าเป็นสิ่งที่ดีเพราะท่านเหล่านั้น เป็นทั้งผู้ที่เกิดก่อน กระทั่งผ่านประสบการณ์มามาก ประกอบกับการอยู่ร่วมกันในสังคมต้องมีผู้นำ ถ้าเราให้การเคารพและเชื่อฟังผู้นำ สังคมจะอยู่ร่วมกันเป็นสุข ตรงกันข้าม ผู้ใหญ่ หรือผู้นำจะช่วยเหลือผู้ยากจน หรือ ผู้ที่มีอายุมากอย่างไร ในฐานะเป็นผู้บริหารบ้านเมือง ดังที่รู้จักกันแล้วว่า การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ทำให้สถาบันครอบครัวเปลี่ยนไปจากเดิม เป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น ส่งผลให้ผู้สูงอายุต้องอยู่ตามลำพัง อันเป็นสาเหตุทำให้ผู้สูงอายุขาดผู้ดูแลให้การเลี้ยงดู ไม่มีรายได้ ขาดที่อยู่อาศัย เมื่อคู่สมรสเสียชีวิต จึงไม่สามารถอยู่ในครอบครัวได้อย่างมีความสุข ส่วนสภาพปัญหาผู้สูงอายุจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ทำให้มีปัญหาทางด้านร่างกาย ด้านจิตใจ ด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของครอบครัวและรัฐบาลต้องให้การช่วยเหลือแก้ไขปัญหาของผู้สูงอายุ

เมื่อย้อนกลับมาดูนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลมีแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ ได้กำหนดนโยบายและมาตรฐานสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๕๔)<sup>๑๙</sup> เพื่อดำเนินงานด้านการดูแลช่วยเหลือในอนาคต โดยกระทรวง ทบวงกรมและหน่วยงานต่างๆ มีหน้าที่รับผิดชอบนำไปปฏิบัติ และได้จัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุ เพื่อสนับสนุนด้านสวัสดิการ และกิจกรรมผู้สูงอายุทั่วประเทศอีกด้วยสำหรับการจัดสวัสดิการและการสังคมสงเคราะห์ ดำเนินการโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศให้บริการผู้สูงอายุต่างๆ ดังนี้

- ๑) การรับอุปการะเลี้ยงดูในสถานสงเคราะห์คนชรา
- ๒) จัดบริการศูนย์บริการทางสังคม เป็นรูปแบบที่เน้นให้ผู้สูงอายุและชุมชนได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการที่เป็นประโยชน์ ตามความต้องการของผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่กับครอบครัว
- ๓) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ รายเดือนๆ ละ ๕๐๐ บาท ตลอดไปจนถึงแก่กรรม

นอกจากนั้น รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การคุ้มครองส่งเสริมและสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุ ซึ่งจะได้รับบริการต่างๆ จากองค์กรที่รับผิดชอบของภาครัฐและเอกชน

นโยบายดังกล่าวสอดคล้องกับแผนปฏิบัติของเทศบาลตำบลขามใหญ่ จากการลงภาคสนามพบว่า เทศบาลตำบลได้ให้ความสำคัญและมีมาตรการช่วยเหลือผู้สูงอายุ ดังนี้

<sup>๑๙</sup> มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. ๒๕๔๙, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๐), หน้า ๑๗๑ - ๑๗๓.

๑) ด้านสาธารณสุข ผู้สูงอายุได้รับการที่สะดวกรวดเร็ว จากศูนย์สุขภาพชุมชนขนาดใหญ่ และโรงพยาบาลประจำจังหวัด ที่สังกัดอยู่ในกระทรวงสาธารณสุข เนื่องจากเทศบาลตำบลขามใหญ่อยู่ติดเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี

๒) ด้านกีฬาและนันทนาการ ปัจจุบันชมรมผู้สูงอายุมีปรากฏตามวัดในเขตปกครองเทศบาลตำบลขามใหญ่เป็นจำนวนมาก ซึ่งชมรมผู้สูงอายุนี้ เป็นแหล่งรวมกิจกรรมของผู้สูงอายุ เช่น ทุกๆ เดือน ผู้สูงอายุจะได้รับการบริการ การตรวจสุขภาพ ทดสอบสมรรถภาพทางร่างกาย เป็นต้น นอกจากนี้ ได้ออกกำลังกาย โดยเฉพาะ การเดินกีฬาแอโรบิก เดินบัดสลับ และรำกระบี่กระบอง เป็นต้น

๓) ด้านการประกอบอาชีพ ผู้สูงอายุได้รับการข้อมูลทางอาชีพ ตำแหน่งงานว่าง การจัดหางาน สมัครงาน ข้อมูล ค่าปรึกษา จากสำนักจัดหางานประจำจังหวัด สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด

๔) ด้านการท่องเที่ยว ผู้สูงอายุได้รับการจัดการกิจกรรมโครงการสำหรับผู้สูงอายุ โดยเฉพาะแต่ละปี เทศบาลตำบลขามใหญ่จัดโครงการให้ผู้สูงอายุไปทัศนศึกษาต่างจังหวัดตามแหล่งท่องเที่ยวสำคัญๆ เช่น ทำบุญแก้ววัด เป็นต้น

๕) ด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ทุกๆ ปีของเดือนเมษายน หรือ วันสงกรานต์ เขตเทศบาลตำบลขามใหญ่ได้จัดกิจกรรมขอขมาโทษ มอบของที่ระลึก ทำบุญตักบาตร ปฏิบัติตาม ฮีตสิบสองของชาวอีสาน เช่นบุญมหาชาติ บุญบั้งไฟ รดน้ำขอพรผู้สูงอายุ และยกย่องผู้สูงอายุดีเด่นด้วย

๖) การช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาครอบครัว ผู้สูงอายุตามหลักเกณฑ์ที่ประสบปัญหาครอบครัว จะได้รับการช่วยเหลือตามสภาพปัญหาความต้องการ

๗) การช่วยเหลือด้านอาหารและเครื่องนุ่งห่มผู้สูงอายุตามหลักเกณฑ์ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน ในเรื่องอาหาร และ/หรือเครื่องนุ่งห่ม จะได้รับการช่วยเหลือเป็นเงิน เป็นสิ่งของ ไม่เกินครั้งละ ๒,๐๐๐ บาท ไม่เกิน ๓ ครั้งต่อคนต่อปี

๘) การช่วยเหลือเงินเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุซึ่งมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ ถูกทอดทิ้งขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู ไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้นไป รัฐบาลได้จัดสวัสดิการเงินเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไป และไม่ได้รับเงินสวัสดิการประจำจากรัฐจะได้รับเบี้ยยังชีพตลอดชีวิตคนละ ๕๐๐ บาทต่อเดือน ขอรับบริการได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้สูงอายุมีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในปัจจุบัน

ดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้น พอสรุปได้ว่า เทศบาลตำบลขามใหญ่ได้ให้ความสำคัญผู้สูงอายุ โดยรวมคือ

๑) ด้านร่างกาย ผู้สูงอายุได้รับการช่วยเหลือปัจจัย ๔ และการดำเนินชีวิตอย่างเหมาะสม ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพแข็งแรงสมบูรณ์ ทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี จึงเป็นปัจจัยสำคัญทำให้เกิดความสุขในบั้นปลายของชีวิต

๒) ด้านจิตใจ ได้รับความอบอุ่น คือสนับสนุนการทำกิจกรรมร่วมกันในครอบครัวในวันสำคัญ ร่วมกิจกรรมอบรมด้านจิตใจ เช่นสนับสนุนการปฏิบัติธรรมตามสำนักปฏิบัติธรรมต่างๆ ที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลขามใหญ่ เป็นต้น

### ๔.๓.๕ ให้เกียรติและคุ้มครองเด็กและสตรี (คุ้มครองสิทธิเด็กและสตรี)

สตรีมีความหมายว่าผู้หญิง, ผู้หญิงที่มีอายุเยาว์วัย หรือผู้หญิงที่แต่งงานแล้ว ส่วนกุลสตรีแปลโดยศัพท์แล้ว คือผู้หญิงที่มีชาติตระกูลดี โดยเฉพาะคำว่า กุล (อ่านว่ากุลละ) ท่านพระพรหมคุณาภรณ์ให้ความหมายในภาษาบาลีว่าครอบครัว หรือ วงศ์ตระกูล แต่ศัพท์เดิมหมายถึง หมู่พวก กลุ่ม<sup>๒๐</sup> ในพุทธธรรมฉบับปรับปรุงและขยายธรรมมีใช้คำว่า “กุลธรรม” คือหลักความประพฤติประจำตระกูล เผ่าชน หรือกลุ่มอาชีพต่างๆ<sup>๒๑</sup> ซึ่งภาษาปัจจุบันใช้คำว่าจรรยาบรรณแทน ดังนั้น เมื่อเรารวมแปลศัพท์นี้ก็คือ ผู้หญิงที่มีตระกูลดี หรือผู้ที่อยู่ในวงศ์ตระกูลที่มีศีลธรรม จริยธรรม แต่อย่างไรก็ตามลักษณะของความเป็นหญิงดีจะต้องเป็นไปตามค่านิยมของสังคม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน และมาตรา ๘๐ บัญญัติว่า รัฐต้องส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย จากผลของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นพบว่าชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันทุกๆ บริบทของสังคม แต่อย่างไรก็ตาม สตรี หรือผู้หญิงมักจะถูกมองข้ามจากบุรุษว่าเป็นเพศอ่อนแอ และถูกลดปริมาณด้านสิทธิเสรีภาพจากสังคมนับตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน ถึงแม้ว่าสตรีพยายามเรียกร้องสิทธิเสรีภาพความเท่าเทียมกันในรูปแบบต่างๆ ก็ตาม จากตัวเลขการใช้ความรุนแรงต่อสตรีและเด็ก พบว่า

๑) จำนวนเด็กและสตรีที่ถูกกระทำความรุนแรงปี ๒๕๕๐ มีจำนวน ๙,๕๗๙ คน และ ๘,๑๗๒ ตามลำดับ ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น จำนวนสตรีที่ถูกกระทำความรุนแรงที่มาใช้บริการที่ศูนย์พึ่งได้ ปี ๒๕๕๑ จำนวนตามประเภทของการกระทำความรุนแรง ลำดับที่ ๑ ได้แก่ ทางกาย จำนวน ๙,๐๒๘ ราย รองลงมา ทางเพศ จำนวน ๒,๓๖๓ ราย

๒) ร้อยละ ๔๐ ของวัยรุ่นหญิงเคยเสียตัวในช่วงวัยรุ่น และพฤติกรรมของวัยรุ่นของกรุงเทพมหานคร อายุ ๑๕ – ๒๕ พบว่าส่วนใหญ่วัยรุ่นชาย อายุ ๑๗ – ๑๘ ปี ร้อยละ ๕๑ และหญิงร้อยละ ๓๓ เคยมีเพศสัมพันธ์มาแล้ว ๒.๕ การตั้งครรภ์ในวัยรุ่นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อัตรา

<sup>๒๐</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), พุทธธรรม ฉบับปรับปรุงและขยายความ, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒), หน้า ๔๒๙.

<sup>๒๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๓๓.



มารดาอายุต่ำกว่า ๒๐ ปี มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จาก ร้อยละ ๑๐.๔ ในปี ๒๕๔๓ เป็นร้อยละ ๑๕.๕ ในปี ๒๕๕๑ ๒.๖ การตั้งครรถ์นอกสมรส และการทำแท้ง

๓) จากรายงานเครือข่ายผู้หญิงกับสุขภาพชี้ให้เห็นว่ามีการทำแท้งประมาณปีละ ๓๐๐, ๐๐๐ ราย และทำด้วยวิธีที่ไม่ถูกต้อง<sup>๒๒</sup>

จากตัวเลขข้างดังกล่าวสอดคล้องกับรายงานข้อมูลแลตวชีวิตด้านความรุนแรงในผู้หญิงและเด็กผู้หญิง<sup>๒๓</sup> ซึ่งพบว่าความรุนแรงระหว่างสามี ภรรยาเป็นเพียงเรื่องเล็กน้อย เป็นเรื่องภายในครอบครัวที่บุคคลอื่นไม่ควรยุ่งเกี่ยว รวมถึงการอบรมสั่งสอนว่าไม่ควรนำเรื่องภายในครอบครัวไปบอกให้คนอื่นรู้ จึงทำให้ผู้หญิงรู้สึกอับอายและไม่กล้าบอกใคร ผู้หญิงที่ถูกสามีทำร้ายมักถูกกล่าวโทษว่า ประพฤติตัวไม่ดี บกพร่องต่อหน้าที่ภรรยาและแม่บ้าน แต่ข้อเท็จจริงพบว่า ผู้หญิงจำนวนมากที่ถูกทำร้ายเป็นเพราะสามีติดสุรา สารเสพติด มีหญิงอื่น ไม่รับผิดชอบครอบครัว ความรุนแรงที่เกิดกับผู้หญิงในครอบครัวทำให้เกิดการบาดเจ็บ พิการและเสียชีวิตได้เช่นเดียวกับการถูกทำร้ายจากบุคคลอื่น และความรุนแรงในครอบครัวอาจเป็นสาเหตุของปัญหาสังคมได้

สตรีสมรสที่มีอายุ ๑๕ - ๔๙ ปี ถูกสามีทำร้ายร่างกายหรือจิตใจ ทุกวัน ๒ - ๓ ครั้งต่อสัปดาห์ นานๆ ครั้ง จากสาเหตุต่างๆ ได้แก่ เมาสุรา/แอลกอฮอล์ ปัญหาเศรษฐกิจ เล่นการพนัน จากการทำงาน จากพี่น้อง/เพื่อน จากการมีภรรยาน้อย จากพฤติกรรมส่วนตัวที่ไม่เหมาะสม

จากการสำรวจในปี ๒๕๔๙ พบว่าสตรีสมรสที่มีอายุระหว่าง ๑๕ - ๔๙ ปี ถูกสามีทำร้ายร่างกายหรือจิตใจในรอบเดือนที่แล้วจำนวนกว่า ๑ ล้านคน หรือร้อยละ ๘.๖ ในกรุงเทพมหานครมีอัตราสตรีสมรสถูกทำร้ายสูงสุด และสตรีที่ถูกทำร้ายส่วนใหญ่มีการศึกษาน้อย สำหรับข้อมูลในปี ๒๕๕๒ สำรวจเฉพาะสตรีที่ถูกทำร้ายร่างกายในรอบปีที่ผ่านมาพบว่า สตรีที่ถูกทำร้ายร่างกายมีจำนวน ๓๖๕, ๒๓๐ คน หรือร้อยละ ๒.๙ ในภาคเหนือมีจำนวนสตรีสมรสถูกทำร้ายร่างกายมากที่สุด และสตรีที่ถูกทำร้ายส่วนใหญ่มีการศึกษาน้อยเช่นเดียวกัน<sup>๒๔</sup>

จำนวนเด็กและสตรีที่ถูกกระทำรุนแรงโดยบุคคลประเภทต่างๆ (ศูนย์พึ่งได้) ความรุนแรงเกิดขึ้นได้ทั้งจากบุคคลใกล้ชิดและบุคคลอื่น แต่ส่วนใหญ่ผู้หญิงและเด็ก ถูกกระทำรุนแรง

<sup>๒๒</sup> สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, รายงานสถานการณ์ครอบครัว, [ออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.women-family.go.th/wofa/modules/website/upload/article/38c9b51761f1cbb0b31d95ce2d938707.pdf> [๒๗ กันยายน ๒๕๕๕]

<sup>๒๓</sup> สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, รายงานข้อมูลแลตวชีวิตด้านความรุนแรงในผู้หญิงและเด็กผู้หญิง, (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (โครงการภายใต้การสนับสนุนของ UNDP : ประเทศไทย), ๒๕๕๔), หน้า ๕๙ - ๖๒.

<sup>๒๔</sup> สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, รายงานข้อมูลแลตวชีวิตด้านความรุนแรงในผู้หญิงและเด็กผู้หญิง, หน้า ๖๔.

โดยบุคคลใกล้ชิดมากกว่าคนแปลกหน้า สาเหตุสำคัญเกิดขึ้นจากทัศนคติความเชื่อของผู้กระทำที่มักเป็นผู้ชายถือว่ามีอำนาจเหนือกว่า หรือเชื่อว่าความรุนแรงเป็นการแก้ปัญหา หรือถูกปลุกฝังเลียนแบบพฤติกรรมการใช้ความรุนแรงในครอบครัวตั้งแต่เด็ก ความรุนแรงจะมากขึ้นเมื่อมีการตีหรือใช้เครื่องมือ แอลกอฮอล์หรือใช้ยาเสพติดร่วมด้วย ขณะนี้มี พ.ร.บ. คຸ້ມครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นเครื่องมือในการคຸ້ມครองผู้ถูกกระทำรุนแรง โดยไม่เน้นการดำเนินการทางกฎหมายกับผู้กระทำ เนื่องจากเป็นบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ส่วนความรุนแรงต่อเด็กใช้ พ.ร.บ. คຸ້ມครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๕๖ พิจารณา สำหรับความรุนแรงต่อผู้หญิงที่เกิดจากบุคคลอื่น มักเป็นความรุนแรงเพื่อการประสังค์ทรัพย์ การข่มขืน การล่วงละเมิดทางเพศ ซึ่งใช้กฎหมายอาญาพิจารณาความผิด<sup>๒๕</sup>

ปี ๒๕๕๑ – ๒๕๕๒ เด็กถูกกระทำรุนแรงโดยแฟนมากเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาเกิดจากเพื่อน อันดับสามเกิดจากคนไม่รู้จักหรือจากคนแปลกหน้า ในขณะที่ผู้หญิงถูกกระทำรุนแรงจากสามีสูงที่สุด รองลงมา คือ จากแฟน และอันดับสามเกิดจากคนไม่รู้จักหรือจากคนแปลกหน้าเช่นกัน โดยในปี ๒๕๕๒ พบว่าผู้หญิงที่ถูกกระทำรุนแรงร้อยละ ๔๘.๑๐ เกิดจากการกระทำของสามี ร้อยละ ๑๓.๕๔ เกิดจากแฟน ร้อยละ ๑๑.๘๖ เกิดจากจากคนไม่รู้จักหรือจากคนแปลกหน้า นอกจากนั้นเกิดจากเพื่อน พี่น้อง/ญาติ และเพื่อนบ้านตามลำดับ<sup>๒๖</sup>

สตรีสมรสครั้งแรกมากที่สุดเมื่ออายุ ๑๕ – ๑๙ ปี ร้อยละ ๓๙ – ๔๐ รองลงมา เป็นสตรีอายุ ๒๐ – ๒๔ ปี ร้อยละ ๓๗ – ๓๘ และประมาณร้อยละ ๑.๑ – ๑.๒ สมรสครั้งแรกเมื่ออายุต่ำกว่า ๑๕ ปี สตรีที่อยู่นอกเขตเทศบาลจะสมรสเมื่ออายุน้อย หรือสมรสเร็วกว่าสตรีที่อยู่ในเขตเทศบาล โดยสตรีในภาคเหนือมีอัตราการสมรสเมื่ออายุต่ำกว่า ๑๕ ปีมากที่สุด การตั้งครรภ์ของมารดาอายุน้อยส่วนใหญ่เกิดขึ้นโดยไม่ตั้งใจ ไม่มีการเตรียมความพร้อมที่จะเป็นมารดา ไม่มีความรู้ในการดูแลตนเองระหว่างตั้งครรภ์และการเลี้ยงดูบุตร มีความเสี่ยงต่อภาวะการตั้งครรภ์ และการคลอดที่ทำให้เด็กที่เกิดมาพิการ หรือเสียชีวิต นอกจากนี้ การมีบุตรตั้งแต่อายุน้อย ทำให้ขาดโอกาสทางการศึกษา การมีงานทำ และโอกาสทางสังคมอื่นๆ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของทั้งมารดาและบุตรมารดาอายุน้อย สตรีที่มีบุตรเมื่ออายุระหว่าง ๑๕-๑๙ ปี มีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก ๑๑๒, ๕๐๙ คน หรือ ๔๙.๗ ต่อหญิงอายุ ๑๕- ๑๙ ปี ๑,๐๐๐ คน ในปี ๒๕๔๙ เป็นจำนวน ๑๑๙,๘๒๘ คน หรือ ๕๑.๑ ต่อหญิงอายุ ๑๕ – ๑๙ ปี ๑,๐๐๐ คน ในปี ๒๕๕๒ แม้ว่าจำนวนมารดาอายุน้อยจะ

<sup>๒๕</sup> สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, รายงานข้อมูลแลตัวชี้วัดด้านความรุนแรงในผู้หญิงและเด็กผู้หญิง, หน้า ๗๐ – ๗๓.

<sup>๒๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๔.

เพิ่มขึ้นแต่เพิ่มขึ้นในอัตราลดลง จากการเพิ่มขึ้นมากถึง ๓,๕๗๗ คน หรือร้อยละ ๓.๑๘ ในปี ๒๕๕๐ ลดลงเหลือ ๙๐๗ คน หรือร้อยละ ๐.๗๖ ในปี ๒๕๕๒<sup>๒๗</sup>

จากการกล่าวถึงภาพรวมข้างต้น ชี้ให้เห็นว่าสตรีถูกกระทำความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ ซึ่งหมายความว่า เป็นการละเมิดต่อสิทธิเบื้องต้นของความเป็นสตรี ก็เช่นเดียวกันกับการให้ไม่เกียรติ และคุ้มครองสตรีในฐานะเป็นสมาชิกในสังคม เป็นการขัดต่อหลักอุปถัมภ์ธรรมข้อที่ ๕ อย่างไรก็ดี เทศบาลตำบลขามใหญ่ จัดได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งในจังหวัดอุบลราชธานีที่ให้ความสำคัญต่อบทบาท หน้าที่ สิทธิเสรีภาพและการสนับสนุนส่งเสริมอาชีพให้สตรี ดังจากบทสัมภาษณ์นักพัฒนาชุมชนว่า “เทศบาลตำบลขามใหญ่ให้ความสำคัญต่อเด็กและสตรีทุกๆ รูปแบบ ทั้งป้องกันการใช้ยาเสพติด การล่วงละเมิดทางเพศ ก่อตั้งครรภ์ในวัยอันไม่พร้อม การทำแท้ง และการส่งเสริมอาชีพแก่สตรีและเยาวชน นอกจากนี้มีการจัดอบรมสมาชิกในชุมชนให้เข้าวัดปฏิบัติธรรม และอบรมต่างๆ ตามโครงการของเทศบาลตำบลของเรา เพราะเหตุนี้ จึงไม่ค่อยมีเหตุการณ์ด้านลบต่อสตรี มีความรู้ความสามารถหลายๆ ด้านในสังคม ซึ่งเป็นที่ยอมรับ และมีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร และการปกครองเพิ่มขึ้น”<sup>๒๘</sup> ซึ่งสอดคล้องกับบทสัมภาษณ์สมาชิกสภาเทศบาลตำบลขามใหญ่ว่า “เทศบาลตำบลขามใหญ่ได้จัดอบรมเรื่องสิทธิเสรีภาพชายหญิง การให้คำแนะนำเกี่ยวกับเด็กและสตรี เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา เช่น การล่วงละเมิดทางเพศ การค้ามนุษย์ นอกจากนี้คือมีการจัดตั้งกองทุนสตรี”<sup>๒๙</sup> ส่วนประธานสภาเทศบาลตำบลขามใหญ่กล่าวว่า “ช่วยเหลือและส่งเสริมสุขภาพชุมชน ที่สำคัญคือเด็กและสตรีทางด้านกายภาพและจิตภาพโดยมีหน่วยงานรับผิดชอบ”<sup>๓๐</sup>

นอกจากสัมภาษณ์กับผู้บริหาร เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลขามใหญ่แล้ว ผู้วิจัยได้ไปสอบถามประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลขามใหญ่เพื่อจะได้ทราบข้อมูลเพิ่มเติมจากข้อมูลข้างต้น แต่ผลที่ได้รับมาคือไม่แตกต่างกันเท่าไรนัก ไม่ว่าจะเป็นการใช้ความรุนแรงในครอบครัว หรือการละเมิดสิทธิเสรีภาพต่อสตรีในรูปแบบต่างๆ ทั้งนี้ เนื่องจากเทศบาลตำบลขามใหญ่อยู่ใกล้ชุมชนเมืองอุบลราชธานี มากด้วยสถาบันการศึกษา หน่วยงานภาครัฐและเอกชน และมีผู้ที่มีความรู้ความสามารถหลากหลายสาขาอาชีพ และอุดมสมบูรณ์ไปด้วยศาสนสถานคือมีทั้งวัดป่าและวัดบ้าน ทำให้ผู้คนเหล่านั้น รู้จักการปฏิบัติต่อกัน ที่สำคัญคือการให้เกียรติต่อกัน นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้รับข้อมูลจากการลงพื้นที่ว่า แต่ละชุมชนมีแกนนำอาสาสมัครเยาวชนสตรี อาสาสมัครหมู่บ้าน ซึ่งมีหน้าที่

<sup>๒๗</sup> สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, รายงานข้อมูลแลตัวชี้วัดด้านความรุนแรงในผู้หญิงและเด็กผู้หญิง, หน้า ๗๗ - ๗๙.

<sup>๒๘</sup> สัมภาษณ์ นางสุกฤตา ปากหวาน, นักพัฒนาชุมชนเทศบาลตำบลขามใหญ่, ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕.

<sup>๒๙</sup> สัมภาษณ์ นางบุญหนา คณาวรรณ, สมาชิกสภาเทศบาลตำบลขามใหญ่, ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕.

<sup>๓๐</sup> สัมภาษณ์ นางสุดารัตน์ วามะสิงห์, ประธานสภาเทศบาลตำบลขามใหญ่, ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕.

ในการดูแลเด็ก และสตรี การให้คำปรึกษา หากมีการใช้ความรุนแรงต่อสตรี หรือสตรีที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ความรุนแรงในครอบครัว หรือถูกล่วงละเมิดทางเพศ มีการข่มขืน ถูกกระทำชำเรา ทำร้ายร่างกาย เป็นต้น โดยอาสาสมัครทั้งนี้ ได้รับการอบรมจากหน่วยงานศาสนา และองค์กรภาคีรัฐ<sup>๙๑</sup>

จากการกล่าวมาข้างต้นพอสรุปได้ว่า เทศบาลตำบลขามใหญ่ให้ความสำคัญต่อเด็กและสตรี เช่น

๑) สนับสนุนโครงการ กิจกรรมส่งเสริมพัฒนาศักยภาพของสตรี เพื่อให้สตรีมีศักยภาพ มีความตระหนักและเห็นความสำคัญในการดำเนินชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง และมีความรู้ มีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร และการปกครองเพิ่มขึ้น เช่น การอบรมให้ความรู้เรื่องเศรษฐกิจพอเพียง การเสริมสร้างศักยภาพและทักษะแก่สตรีทุกครอบครัว การจัดกิจกรรมวันสำคัญของสตรี เป็นต้น

๒) สนับสนุนโครงการ กิจกรรมการเสริมสร้างศักยภาพและทักษะแก่สตรี เพื่อให้สตรีเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร และการปกครองเพิ่มมากขึ้น เช่น การอบรมให้ความรู้ด้านการเมืองท้องถิ่นแก่สตรี การจัดอบรมให้ความรู้เรื่องบทบาทหญิงชาย แก่สตรี การจัดอบรมให้ความรู้เรื่องสิทธิและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสตรี การจัดกิจกรรมวันสำคัญของสตรี การอบรมเพื่อพัฒนาบุคลิกภาพและความเป็นผู้นำแก่สตรี เป็นต้น

เมื่อศึกษาวิเคราะห์หลักอุปนิยธรรมข้อที่ ๕ ที่ว่าด้วยการให้เกียรติและคุ้มครองสตรี กุลสตรีมิให้มีการข่มเหงรังแก เป็นการให้สิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงในฐานะเป็นมนุษย์ และเป็นสมาชิกในสังคม ได้นำมาใช้เป็นบรรทัดฐานไม่ให้เกิดความรุนแรง ข่มเหงรังแก หรือล่วงละเมิดต่อเด็กและสตรี

ตามทัศนะพระพุทธศาสนา กล่าวคือ ผู้หญิงภายใต้พระพุทธศาสนามีอิสระและพร้อมที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมทางศาสนาต่างๆ พวกเขาพากเพียรให้ได้บรรลุธรรม ลักษณะนี้เป็นลักษณะทั่วไปของสังคมทางศาสนาของอินเดีย และพระพุทธศาสนาก็ไม่มีข้อยกเว้น พระสัมมาสัมพุทธเจ้าจึงทรงประกาศพระสัทธรรมแก่ประชาชนทั้งชายและหญิงโดยทั่วไป<sup>๙๒</sup>

ในปัจจุบัน ผู้หญิงมีฐานะทัดเทียมกับผู้ชายในการทำงานหลายด้าน ผู้หญิงและผู้ชายมีสิทธิทัดเทียมกันในการศึกษาทั้งในระดับโรงเรียนและระดับมหาวิทยาลัย ภายในครอบครัวของผู้หญิงก็เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป โดยเฉพาะผู้หญิงในสังคมปัจจุบันมีความรู้ความสามารถหลายๆ ด้าน และ

<sup>๙๑</sup> สัมภาษณ์ นางสมลักษณ์ แผงพงษ์, กรรมการใกล้เคียงข้อพิพาทประจำหมู่บ้านหนองมะนาว, ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕.

<sup>๙๒</sup> ฉัตรสุมาลย์ กบิลสิงห์, **มาตสตรีในพระพุทธศาสนา**, (กรุงเทพมหานคร : สารมวลดชนจำกัด, ๒๕๒๘), หน้า ๑.

สามารถดำรงตำแหน่งต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เช่น เป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี อธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ และผู้จัดการในองค์กรเอกชน ตามความเชื่อของพระพุทธศาสนานั้นถือว่า มารดาเป็นพระพรหมของบุตรด้วย ความเชื่อดังกล่าวก็เป็นการช่วยยกฐานะความเท่าเทียมของผู้หญิง กับผู้ชายเพิ่มขึ้นเช่นกัน<sup>๓๓</sup>

ผู้หญิงในสมัยพระพุทธกาลหรือในสมัยปัจจุบันถือว่ามิมีบทบาทเท่าเทียมกับผู้ชายในการ นับถือศาสนา การบำเพ็ญกุศลผลบุญ ตลอดจนการปฏิบัติธรรม เพราะฉะนั้น เมื่อผู้หญิงมีสิทธิเท่า เทียมกับผู้ชายทุกอย่าง ผู้หญิงก็มีสิทธิที่จะบรรลุดุธรรมได้ ตามความรู้ความสามารถที่ตนปฏิบัติเพราะ พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาแห่งความจริง สามารถพิสูจน์ได้ทุกคนไม่ว่าเป็นผู้หญิงหรือชาย เด็กหรือ ผู้ใหญ่

กล่าวโดยสรุป พระพุทธศาสนาถือว่าสตรีและบุรุษมีหน้าที่และบทบาทแตกต่างกันไป ตามธรรมชาติ เช่น สตรีมีหน้าที่และบทบาทในการเป็นภรรยาที่ดี เป็นมารดา เป็นอุบาสิกา ใน ขณะเดียวกันบุรุษก็มีหน้าที่และบทบาทในการเป็นสามีที่ดี เป็นบิดา และเป็นอุบาสกของพระศาสนา ทั้งสตรีและบุรุษต่างก็สามารถบำเพ็ญประโยชน์แก่สังคม พระศาสนา และประเทศชาติได้เท่าเทียมกัน ด้วยสถานภาพแห่งหน้าที่และบทบาทของตน

ดังนั้น เทศบาลตำบลขามใหญ่ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อหลักอุปทานิยธรรมข้อที่ ๕ คือให้สิทธิเท่าเทียมกันระหว่างบุคคลทั้งสองเพศคือชายกับหญิง การให้เกียรติสตรี และคุ้มครองเด็ก และสตรีจากการดูหมิ่นเหยียดหยาม หรือการใช้ความรุนแรงหรือละเมิดต่อเด็กและสตรี เปรียบเสมือนกับการประยุกต์ใช้หลักอุปทานิยธรรมข้อนี้ในการบริหารจัดการในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นนั่นเอง

#### ๔.๓.๖ เคารพ นับถือ สักการบูชาเจดีย์ หรือ ศาสนสถาน (เคารพสถานที่)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายไว้ว่า “เจดีย์” หมายถึงสิ่งทีก่อเป็นรูปคล้ายลอมฟางมียอดแหลมบรรจุสิ่งทีนับถือ มีพระธาตุเป็นต้น<sup>๓๔</sup> พระพรหม คุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต) ได้ให้คำนิยามของเจดีย์ว่า “เป็นที่เคารพนับถือของบุคคล สถานที่หรือวัตถุ ทีควรเคารพบูชา, เจดีย์ทีเกี่ยวกับพระพุทธเจ้ามี ๔ อย่างคือ

- ๑) ธาตุเจดีย์ บรรจุพระบรมสารีริกธาตุ
- ๒) บริโภคเจดีย์ คือสิ่งหรือสถานที่ทีพระพุทธเจ้าเคยทรงใช้สอย
- ๓) พระธรรมเจดีย์ บรรจุพระธรรม คือพุทธพจน์
- ๔) อุทเทสิกเจดีย์คือพระพุทธรูป”

<sup>๓๓</sup> สัมภาษณ์ นางสาวศิริดาราทอมหวน, เยาวชนบ้านหนองไผ่, ๒๕ กันยายน ๒๕๕๕.

<sup>๓๔</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์, ๒๕๔๖), หน้า ๑๑๑๘.

ในทางด้านศิลปกรรมไทยหมายถึงสิ่งที่ก่อเป็นยอดแหลมเป็นที่บรรจุสิ่งที่เคารพนับถือ เช่น พระธาตุ และอัฐิบรรพบุรุษ เป็นต้น<sup>๓๕</sup>

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ให้ความหมายว่า “เจดีย์หมายถึงสถูปอันเป็นสิ่งก่อสร้างซึ่งก่อไว้สำหรับบรรจุสิ่งควรบูชามีกระดูกแห่งบุคคลที่นับถือ เป็นต้น นี่เป็นความหมายของคำว่าเจดีย์ ซึ่งเข้าใจกันโดยทั่วไป เจดีย์ก็คือสถูป สถูปก็คือเจดีย์ ใช้แทนกันได้ แต่เจดีย์ยังหมายความอย่างอื่นอีกก็ได้ เช่น โบสถ์ วิหาร ต้นไม้ คัดศีลสิทธิ์ เช่น ต้นโพธิ์ เพราะฉะนั้นสิ่งก่อสร้างซึ่งมีลักษณะเป็นที่ระลึกอันศักดิ์สิทธิ์ หรือเป็นที่เคารพนับถือก็เรียกว่าเจดีย์ได้ทั้งนั้น ถือได้ว่าเจดีย์มีความหมายกว้างกว่าสถูป เจดีย์แบ่งออกเป็น ๔ จำพวก คือ

- ๑) ธาตุเจดีย์ หมายถึงเอาสิ่งก่อสร้างที่บรรจุพระธาตุไว้
- ๒) บริโภคเจดีย์ หมายถึงเอาพระเจดีย์ ซึ่งบรรจุของใช้อันเนื่องด้วยพระพุทธเจ้า มีบาตรและจีวร เป็นต้น และยังหมายความไปถึง สิ่งเวชนียสถานด้วย
- ๓) ธรรมเจดีย์ หมายถึงเอาพระเจดีย์ซึ่งบรรจุหรือจารึกพระธรรมของพระพุทธเจ้า
- ๔) อุเทสิกเจดีย์ หมายถึงเอาเจดีย์ซึ่งสร้างขึ้นเป็นที่บรรจุพระพุทธรูป หรือองค์พระพุทธรูปเอง และรอยพระพุทธรูปด้วย”<sup>๓๖</sup>

สันติ เล็กสุขุม ได้ให้ความหมายและอธิบายถึงลักษณะของสถูปเจดีย์ไว้ว่า “พระเจดีย์ หรือเรียกสั้นๆ ว่า เจดีย์ มี ๔ ประเภท คือ ๑) ธาตุเจดีย์ หมายถึง สิ่งก่อสร้างที่บรรจุพระบรมธาตุของพระพุทธเจ้า ของพระมหากษัตริย์ จักรพรรดิ ๒) บริโภคเจดีย์ หมายถึง สิ่งเวชนียสถานอันเป็นสถานที่สำคัญทางพระพุทธศาสนา หรือที่ซึ่งพระพุทธเจ้าเคยประทับ เช่น สถานที่ประสูติ ตรัสรู้ ปฐมเทศนา และปรินิพพาน ๓) ธรรมเจดีย์ หมายถึงคธาแสดงพระอริยสัง หรือคัมภีร์ในพุทธศาสนา เช่น พระไตรปิฎก ๔) อุเทสิกเจดีย์ คือของที่สร้างขึ้นโดยเจตนาอุทิศต่อ พระพุทธเจ้าไม่กำหนดจะต้องทำเป็นอย่างไร การที่เจดีย์มีความหมายครอบคลุมอย่างกว้างขวาง ดังที่กล่าวข้างต้น จึงพ้องกับความหมายของคำว่าสถูปที่บ่งถึงสิ่งก่อสร้างเหนือหลุมฝังศพ หรือ สร้างเพื่อบรรจุอัฐิธาตุด้วยเหตุนี้สถูปจึงใช้แทนเจดีย์”<sup>๓๗</sup>

<sup>๓๕</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), พจนานุกรมพุทธศาสน์ฉบับประมวลธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๒๐, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บริษัท สหธรรมิกจำกัด, ๒๕๕๔), หน้า ๗๒.

<sup>๓๖</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, ตำนานพระพุทธเจดีย์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณาคาร, ๒๕๔๔), หน้า ๖.

<sup>๓๗</sup> สันติ เล็กสุขุม, เจดีย์ ความเป็นมาและศัพท์เรียกองค์ประกอบเจดีย์ในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิชเชนส์ พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, ๒๕๓๕), หน้า ๑๖.

พระมหาสมจินต์ สมมาปญโญ<sup>๙๘</sup> ได้ให้ความหมายเจตีย์ในความหมายกว้างๆ ว่า “เจตีย์ ในยุคดั้งเดิมมีนัยกว้างขวางครอบคลุมสิ่งที่ควรเคารพ นับถือ บูชาหลายอย่างดังที่กล่าวแล้ว โดยสรุปมี ๔ ประเภท

๑) ธาตุเจตีย์ สิ่งก่อสร้างที่บรรจุพระบรมธาตุของพระพุทธเจ้า พระเจ้าจักรพรรดิ

๒) บริโภคเจตีย์ สังฆเวณียสถาน อันเป็นสถานที่สำคัญทางพระพุทธศาสนา ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพระพุทธเจ้า เช่น สถานที่ประสูติ ตรัสรู้ แสดงปฐมเทศนา และปรินิพพาน หรือที่เรียกว่าสังฆเวณียสถาน ๔ ตำบล

๓) ธรรมเจตีย์ ข้อความที่ว่าด้วยคำสอนของพระพุทธเจ้า เป็นคำ ประโยคทั้งที่เป็นร้อยแก้วและร้อยกรอง คัมภีร์พระไตรปิฎก อรรถกถา ฎีกา อนุฎีกา

๔) อุทเทสิกเจตีย์ สิ่งของที่สร้างขึ้นอุทิศพระพุทธเจ้า เป็นสัญลักษณ์แทนองค์พระพุทธเจ้า ไม่กำหนดว่าจะเป็นอย่างใด เช่น พระแท่นวัชรอาสน์ที่เจตีย์ศรีมหาโพธิ์พุทธคยา พระพุทธรูป โดยนัยนี้จะเห็นว่า “เจตีย์” มีความหมายกว้างครอบคลุมสิ่งที่ควรบูชาสักการทุกอย่าง ไม่ได้หมายถึงสถูปอย่างเดียว เจตีย์ที่มีความหมายเดียวกันกับ “สถูป” คือ ธาตุเจตีย์ ซึ่งสร้างขึ้นเพื่อบรรจุพระบรมสารีริกธาตุ พระบรมธาตุ หรืออัฐิธาตุ ต่อไปนี้จะกล่าวถึงเฉพาะเจตีย์ประเภทที่ ๑ คือ ธาตุเจตีย์เท่านั้น (ซึ่งอาจจะใช้คำว่า เจตีย์, สถูป, พระธาตุ, พระบรมธาตุ, หรือพระปรารค์ แล้วแต่กรณี)

จากการกล่าวความหมายข้างต้น เราสรุปได้ว่าเจตีย์หมายถึงสิ่งที่ควรเคารพบูชาสักการทุกอย่าง รวมไปถึงศาสนสถาน ซึ่งมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อวิถีชีวิตของคนไทยนับแต่อดีตจวบจนถึงปัจจุบัน ที่สำคัญคือต่อด้านประวัติศาสตร์ ศาสนพิธี ศิลปกรรมและสถาปัตยกรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี บุคคลและวัตถุที่เกี่ยวข้อง และด้านจิตใจ พระมหาสมจินต์ สมมาปญโญ ได้ให้ความสำคัญเจตีย์ว่า “เป็นสัญลักษณ์ด้านศาสนา และบ่งบอกถึงความยิ่งใหญ่ ถึงแม้จะเป็นหิน ปูน ทราย อิฐ แต่เมื่อก่อตัวเป็นเจตีย์แล้วกลับให้ความรู้สึกที่ไม่ธรรมดาเหมือนกับพระพุทธรูป” ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในเชิงศาสนาทั้งหมด บางกรณีจิตใจของคนในชุมชนแตกสลายไร้ความสามัคคี ไม่รู้จะเอาอะไรเป็นศูนย์รวมจิตใจ ก็สร้างเจตีย์ขึ้นมาเป็นศูนย์รวมจิตใจ บางกรณีชุมชนไม่มีแดนศักดิ์สิทธิ์เป็นที่บูชาสักการ เพราะอยู่ไกลวัด หรือในวัดมีแต่พระสงฆ์ สามเณร ซึ่งก็เป็นที่เคารพสักการได้ในฐานะเป็นปูชนียบุคคล คือเป็นบุคคลมีชีวิตจิตใจเหมือนกัน ไม่เหมือนกับเจตีย์ กราบไหว้บูชาพระสงฆ์ สามเณรกับการกราบไหว้บูชาเจตีย์ ย่อมให้ความรู้สึกแก่คนกราบไหว้บูชาต่างกัน พระมหาสมจินต์ สมมาปญโญ ยังให้

<sup>๙๘</sup> พระมหาสมจินต์ สมมาปญโญ, *เจตีย์ในพระพุทธศาสนา*, [ออนไลน์] แหล่งที่มา

[http://www.mcu.ac.th/site/articlecontent\\_desc.php?article\\_id=392&articlegroup\\_id=97](http://www.mcu.ac.th/site/articlecontent_desc.php?article_id=392&articlegroup_id=97) [๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๕]

ความสำคัญต่อจิตใจอีกว่า จุดเด่นของเจดีย์คือเป็นที่รวมพลังศรัทธา รวมพลังจิตใจ รวมพลังศักดิ์สิทธิ์ เจดีย์ถือเป็นสิ่งดึงดูดใจที่ดีที่สุดของสังคมไทย ยังจะต้องมีการสร้างต่อเนื่องไม่ขาดสาย วัดที่มีคนหลังไปรวมกันกราบไหว้บูชาไม่ขาดสายนั้น ล้วนมีเจดีย์เป็นศูนย์รวมจิตใจ โดยสรุปแล้ว เจดีย์เป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์คู่กับสังคมไทย เป็นศูนย์รวมแห่งคุณความดีหลายอย่าง เช่น เป็นสถานที่บรรจุอัฐิของบรรพบุรุษ เป็นการแสดงออกซึ่งกตัญญูกตเวทิตาธรรม และเป็นที่รวมพลังศรัทธา<sup>๓๙</sup>

จากการกล่าวความสำคัญของเจดีย์หรือศาสนสถานดังกล่าว เทศบาลตำบลขามใหญ่ให้ความสำคัญอย่างยิ่งและมีส่วนร่วมในการปฏิสังขรณ์ศาสนสถานในรูปแบบต่างๆ เช่น ช่วยจัดหางบประมาณ ด้วยการจัดทำผ้าป่า การมีส่วนร่วมในศาสนพิธีในวันสำคัญของศาสนาต่างๆ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่เทศบาลแต่ละคนก็ได้บริจาคทำบุญเพื่อก่อสร้างโบสถ์ วิหาร ศาลาปฏิบัติธรรม พิพิธภัณฑสถาน บริหาร รูปเหมือน พระเถระ ในเขตตำบลขามใหญ่ และอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับศาสนสถาน เช่น ศาลาปฏิบัติประจำหมู่บ้าน ถึงแม้ว่าแผนพัฒนาวัดไม่มีอยู่ในแผนพัฒนาของเทศบาลก็ตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑๓ พ.ศ. ๒๕๕๒) มาตราที่ ๕๑ กล่าวว่าภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจกรรมใด ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ ข้อที่ (๔) ว่า “ให้มีสุสานและฌาปนสถาน”<sup>๔๐</sup> ถึงแม้ว่าความหมายสถานทั้งสองแห่งนี้ดูเหมือนว่าห่างจากความหมายของเจดีย์ แต่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับศาสนสถานที่สำคัญคือวัดวาอาราม ในความรู้สึกลึกๆ แล้วผู้บริหารเทศบาลตำบลขามใหญ่ก็เช่นเดียวกับพุทธศาสนิกชนที่อยู่ภายใต้การดูแลของเทศบาลตำบลขามใหญ่เลื่อมใส และเคารพนับถือพระพุทธศาสนา เพราะเหตุดังนั้น จึงให้ความสำคัญบำรุงพระสงฆ์ สามเณรด้วยปัจจัยสี่ กระทั่งร่วมคิดร่วมก่อสร้างหรือซ่อมแซมบูรณปฏิสังขรณ์ศาสนสถานต่างๆ ทั้งนี้ เนื่องจากพระเจดีย์ หรือ ศาสนสถานรวมไปถึง ศาสนบุคคล และศาสนธรรมล้วนแต่มีความสำคัญต่อวิถีชีวิตของชาวพุทธ เป็นเครื่องหมายแห่งความดี เป็นที่รวมพลังศรัทธา และจิตวิญญาณ

การลงพื้นที่เก็บข้อมูลแต่ละครั้ง ผู้วิจัยได้ข้อมูลทั้งจากผู้บริหารเทศบาลตำบลขามใหญ่ เจ้าคณะตำบล และพุทธศาสนิกชนที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลขามใหญ่เป็นอย่างมาก ซึ่งบ่งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของพระพุทธศาสนาที่มีต่อวิถีชีวิต และบริบทสังคม โดยรวมแล้ว ก็คือวัดเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมต่างๆ เช่น กิจกรรมทางศาสนา กิจกรรมทางสังคม และกิจกรรมทางบ้านเมือง ทุกกิจกรรมจะใช้ศาสนสถานแห่งนี้ โดยผู้ที่มาร่วมกิจกรรมให้ความเคารพต่อศาสนสถานศาสนวัตถุ ก็เป็นเช่นเดียวกับหลักธรรมคำสอนโดยการกราบไหว้ และสวดมนต์ก่อนจะทำกิจกรรมอื่นๆ ซึ่ง

<sup>๓๙</sup> พระมหาสมจินต์ สมนามบุญ, เรื่องเดียวกัน, (ออนไลน์).

<sup>๔๐</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๑๓ พ.ศ. ๒๕๕๒), (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา), หน้า ๑๘.



ประเด็นนี้เองบ่งชี้ให้เห็นถึงเครื่องหมายของเจดีบี หรือศาสนสถานว่าเป็นเครื่องหมายแห่ง “ความดีรวมพลังศรัทธา และจิตวิญญาณ” ของพุทธศาสนิกชน<sup>๔๑</sup>

#### ๔.๓.๗ การจัดให้ความอารักขา คຸ່ມครอง ป้องกันอันชอบธรรมแก่ผู้ปฏิบัติธรรม (การอภิบาลคนดี)

การจัดให้ความอารักขา คຸ່ມครอง ป้องกันอันชอบธรรมแก่ผู้ปฏิบัติธรรม ในที่นี้หมายถึงพระภิกษุ สามเณร และผู้แสวงบุญทั้งหลายมีทั้งอุบาสก อุบาสิกา หรือประชาชนทั่วไปซึ่งเป็นผู้มากด้วยคุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรม เป็นต้น ซึ่งท่านพระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต) ได้จำกัดขอบเขตการให้นิยามว่า “หมายถึงบรรพชิตผู้ดำรงธรรมเป็นหลักใจของประชาชนทั่วไป โดยตั้งใจว่า ขอพระอรหันต์ หรือผู้แสวงบุญทั้งหลายที่ยังมีได้มา พึงมาสู่แคว้นแคว้น ที่มาแล้วพึงอยู่ในแคว้นแคว้นโดยผาสุก”<sup>๔๒</sup>

พระศรีวิสุทธิโกศล กิตติวฑฒโน (กิตติวฑฒน์ พลวัน) กล่าวว่า “เป็นการตั้งสติไว้ในใจว่า ทำอย่างไร เพื่อนพรหมจรรย์ทั้งหลายผู้มีศีลตั้งงามที่ยังไม่มาพึงมา ท่านที่มาแล้ว พึงอยู่อย่างผาสุก หมายถึงเหล่าภิกษุผู้ปรารถนาจะให้เพื่อนสหพรหมจารีมาพึงมีศรัทธา ทำการต้อนรับเป็นต้น แก่ผู้ที่มาถึง จัดเสนาสนะให้ พาไปภิกษาจาร บรรเทาความสงสัย ได้ฟังธรรมอันไพเราะ เมื่อเป็นเช่นนี้ กิตติศัพท์ย่อมจรไปทำให้ภิกษุที่ยังไม่มาก็ประสงค์จะมา ที่มาแล้วก็มีอยู่ร่วมกันอย่างผาสุก”<sup>๔๓</sup>

จากการกล่าวข้างต้น ทำให้เราได้เข้าใจความสำคัญของผู้ที่มากด้วยคุณธรรม ศีลธรรม และจริยธรรมว่ามีความสำคัญมากน้อยอย่างไร ปัจจุบันนี้ สังคมเต็มไปด้วยความขัดแย้งซึ่งผลประโยชน์ และมักก่อให้เกิดความไม่สงบในสังคม ดังนั้น เพื่อหาแนวทางป้องกัน และแก้ปัญหามีให้เกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นน้อยที่สุด คือส่งเสริมผู้ที่มีหลักศีลธรรม และจริยธรรม หากเป็นพระสงฆ์ สามเณร หรือ ผู้แสวงบุญทั้งหลายโดยบุคคลเจตนาปรารถนาดีคืออำนวยความสะดวกให้ท่านเหล่านั้นด้วยความอารักขา คຸ່ມครอง ให้ความเอื้อเพื่อ โอบอ้อมอารี ไม่หวังที่อยู่ หรือปัจจัยสี่ เป็นต้น

ส่วนผู้ที่แสวงบุญทั้งหลาย ท่านจะไม่ต้องหวัง หรือมีความกังวลในใจ ไม่ว่าจะปึงปัจจัยสี่ หรือ ความปลอดภัยต่างๆ ท่านมีแต่หันหน้าเข้าสู่อริยมรรค โดยการยกระดับจิตเข้าสู่วิปัสณากรรมฐาน กัณโถศีลธรรมทั้งหลายไม่ให้เกิด แต่เจริญกุศลธรรมในห้วงอกงาม จนกว่าจะเห็นจริงซึ่งสังขธรรม เป็นต้น

<sup>๔๑</sup> สัมภาษณ์ พระวิวัฒน์ วิสุทโธ, เลขานุการเจ้าคณะตำบลขามใหญ่ เขต ๒, ๒๓ กันยายน ๒๕๕๕.

<sup>๔๒</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๒๐, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บริษัท สหธรรมิกจำกัด, ๒๕๕๔).

<sup>๔๓</sup> ที.ม.อ. (บาลี) ๒/๑๓๓/๑๒๗.

วิธีคิดและหลักการของอภิธานิธรรมข้อที่ ๗ ดังที่ได้กล่าวมา เทศบาลตำบลขามใหญ่ ได้ให้ความสำคัญ สนับสนุนทั้งด้วยปัจจัยสี่ และความสะอาดต่างๆ เพื่อให้พระสงฆ์ สามเณร ผู้แสวงบุญมีความผาสุกในการปฏิบัติธรรม หรือพิธีกรรมทางศาสนา เช่น

๑) ตรวจสอบสุขภาพพระสงฆ์ สามเณร อุบาสก อุบาสิกา และผู้แสวงบุญ โดยมีหน่วยงานโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลขามใหญ่ และอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านได้ตระหนักถึงสุขภาพของพระสงฆ์ สามเณร อุบาสก อุบาสิกา ได้ออกตรวจสอบสุขภาพ และให้คำแนะนำวิธีการดูแลสุขภาพ ที่ผ่านมา จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ประจำเทศบาลตำบลขามใหญ่ และพระสงฆ์ พบว่า พระสงฆ์มีภาวะไขมันในเลือดสูง ความดันโลหิตสูง เบาหวาน โรคปอด หัวใจ และหลอดเลือดจำนวนมาก ซึ่งมีสาเหตุมาจากวิถีในการดำเนินชีวิตที่มีการบริโภคภัตตาหารที่รับมาจากการถวายทานของญาติโยม ทำให้เกิดความเครียดต่อโรคเรื้อรัง และการเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขที่ไม่สามารถปฏิบัติได้เหมือนคนทั่วไป ดังนั้น เทศบาลตำบลขามใหญ่จึงอำนวยความสะดวก และความช่วยเหลือพระสงฆ์ สามเณร ให้ได้รับการดูแลเท่าที่ควร<sup>๔๔</sup>

๒) เข้ามามีส่วนร่วมพิธีกรรมศาสนา ทุกกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับวันสำคัญทางพระพุทธศาสนา หรือวันทั่วไป เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลขามใหญ่ และตำรวจชุมชน ได้มีส่วนร่วมอำนวยความสะดวกด้วยวิธีการต่างๆ เช่น ด้านปัจจัยสี่ การเป็นเจ้าภาพในงาน การจัดให้เจ้าหน้าที่มาประจำการ การจัดเจ้าหน้าที่มารักษาความปลอดภัย และอำนวยความสะดวกจนกว่างานได้สำเร็จลุล่วง<sup>๔๕</sup>

๓) การป้องกันการเกิดโรคระบาดในวัด จากการสัมภาษณ์ พบว่ากองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลตำบลขามใหญ่ ได้ดำเนินการพ่นหมอกควันกำจัดยุงลาย และใส่ทรายอะเบตทั้งในโรงเรียน ศูนย์พัฒนาเด็ก ที่ชุมชน และวัด เพื่อเป็นการป้องกันโรคไข้เลือดออก โดยเฉพาะวัดในเทศบาลตำบลแห่งนี้ มากด้วยวัดป่าซึ่งเป็นสำนักปฏิบัติธรรม จำเป็นอย่างยิ่งในการดูแล และการป้องกันโรคระบาดต่างๆ<sup>๔๖</sup>

๔) สนับสนุนโครงการบวชสามเณรภาคฤดูร้อน ทุกปีๆ พระสงฆ์ สามเณรในเขตปกครองเทศบาลตำบลขามใหญ่ได้จัดบวชสามเณรภาคฤดูร้อน เพื่อฝึกอบรมให้เยาวชน นักเรียนได้ตระหนักถึงศีลธรรมในพระพุทธศาสนา และการประยุกต์ใช้หลักธรรมในการดำเนินชีวิตประจำวัน โดยโครงการนี้ ได้รับความช่วยเหลือจากเทศบาลตำบลขามใหญ่ ถึงแม้ว่าไม่มาก แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งที่

<sup>๔๔</sup> สัมภาษณ์ นางสมลักษณ์ กายบุล ประธานอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านหนองมะนาว, ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕.

<sup>๔๕</sup> สัมภาษณ์ พระครูสุนทรพัฒนวิธาน, เจ้าคณะตำบลขามใหญ่ เขต ๒, ๒๓ กันยายน ๒๕๕๕.

<sup>๔๖</sup> สัมภาษณ์ พระครูอุดมกิจวิมล, เจ้าคณะตำบลขามใหญ่ เขต ๑, ๑๑ กันยายน ๒๕๕๕.

บ่งบอกให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอบรมศีลธรรมเยาวชน นักเรียน เช่นเดียวกับกับกิจกรรมด้านศาสนาอื่น ๆ<sup>๔๗</sup>

อย่างไรก็ตาม บางวัดในเขตเทศบาลตำบลขามใหญ่ยังประสบกับความไม่ปลอดภัย ดังกรณีที่เกิดขึ้นในวัดเขตตำบลขามใหญ่ จากการสัมภาษณ์พบว่า ทรัพย์สินของวัดถูกโจรกรรม และบางครั้ง มีผู้ไม่ประสงค์ดีต่อวัดเข้ามาสร้างความเดือดร้อนให้พระสงฆ์ สามเณร ซึ่งปัญหานี้ได้ทางเทศบาลไม่นิ่งนอนใจ ได้จัดเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ามาช่วยสอดส่องดูแลมากขึ้น<sup>๔๘</sup>

จากการศึกษาวิเคราะห์การใช้หลักการบริหารนิยธรรมในการบริหารเทศบาลตำบลขามใหญ่ สรุปได้ว่า เป็นข้อคิดเตือนใจแก่ผู้บริหารในฐานะผู้นำองค์กร ว่าควรนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับองค์กร ที่สำคัญคือความสมัครสมานสามัคคี ในหน่วยงานย่อมบังเกิด ซึ่งปฏิเสธไม่ได้เลยว่าความสามัคคีเป็นหลักธรรมที่มีความสำคัญความเจริญในการพัฒนาองค์กร แต่หากมองในเชิงการเมืองแล้ว เป็นการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในหมู่มนุษย์

การบริหารหรือการปกครองทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายอาณาจักร หรือฝ่ายศาสนจักร หากมีคุณธรรม ๗ ข้อ ที่ชื่อว่าอุปทานิยธรรมแล้ว ก็จะมีแต่ความเจริญ มีความสามัคคี เป็นปึกแผ่น แน่นหนา ศัตรูไม่สามารถทำลายได้ สังคมมีความพัฒนาก้าวหน้า และประชาชนอยู่อย่างร่มเย็นเป็นสุข

<sup>๔๗</sup> สัมภาษณ์ พระครูวิจิตรศาสนการ, เจ้าอาวาสวัดด้ามพริ้ว, ๑๑ กันยายน ๒๕๕๕.

<sup>๔๘</sup> สัมภาษณ์ พระเชี่ยม อธิมุตโต, พระลูกวัดในตำบลขามใหญ่, ๒๓ กันยายน ๒๕๕๕.

## บทที่ ๕

### สรุปผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง “การศึกษาวิเคราะห์การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักอภิปรายนิยธรรม : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี” ผู้วิจัยตั้งวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยไว้ ๓ ประการดังต่อไปนี้

- ๑) เพื่อศึกษาหลักอภิปรายนิยธรรมในคัมภีร์พระพุทธศาสนาเถรวาท
  - ๒) เพื่อศึกษาแนวความคิดการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - ๓) เพื่อศึกษาวิเคราะห์การบริหารเทศบาลตำบลขามใหญ่ตามหลักอภิปรายนิยธรรม
- วิธีการศึกษาครั้งนี้ ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยดำเนินการวิจัยดังนี้

- ๑) การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาพระไตรปิฎก ภาษาบาลีฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พระไตรปิฎกภาษาไทยฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย และ พรบ. ระเบียบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตลอดทั้งงานวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมารวบรวมข้อมูลแล้วทำการวิเคราะห์ด้วยวิธีการแบบศาสตร์แห่งการตีความต่อไป
- ๒) รวบรวมข้อมูลภาคสนาม(Field Research) เช่น การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) แล้วนำมารวบรวมเป็นข้อมูลแล้ววิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการแบบพรรณนาคติวิจารณ์ต่อไป

#### ๕.๑ สรุปผลการศึกษา

##### ๕.๑.๑ หลักอภิปรายนิยธรรมในคัมภีร์พระพุทธศาสนาเถรวาท

อภิปรายนิยธรรมเป็นหลักธรรมไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว มี ๒ ประเภท คือ ราชอภิปรายนิยธรรม (อภิปรายนิยธรรมสำหรับคฤหัสถ์ผู้มีหน้าที่ในการปกครอง) และภิกษุอภิปรายนิยธรรม (อภิปรายนิยธรรมสำหรับบรรพชิตผู้ใฝ่ธรรม)

ราชอภิปรายนิยธรรมหรือวัชชอภิปรายนิยธรรมสำหรับผู้รับผิดชอบต่อบ้านเมือง ๗ ประการคือ

- ๑) หมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์
- ๒) พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม และพร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำ
- ๓) ไม่บัญญัติสิ่งที่มีได้บัญญัติไว้ ไม่ล้มล้างสิ่งที่มีบัญญัติไว้แล้ว ถือปฏิบัติมั่นตามวัชชธรรมที่วางไว้เดิม
- ๔) เคารพ นับถือ บูชาผู้มีอายุ และให้สำคัญถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งควรรับฟัง

๕) ให้เกียรติสตรี กุลกุมารีโดยไม่ดูคร่ำชื่นใจสตรี กุลกุมารีให้อยู่ร่วมกันด้วยความ  
ผาสุก

๖) เคารพ สักการบูชา เจตีย์ในแคว้นวัชชีของชาววัชชีทั้งในเมืองและนอกเมือง และ  
ไม่ละเลยการบูชาอันชอบธรรมที่เคยให้เคยกระทำต่อเจตีย์เหล่านั้นให้เสื่อมสูญไป

๗) จัดการรักษา คุ่มครอง ป้องกันพระอรหันต์ทั้งหลายโดยชอบธรรมด้วยตั้งใจว่า  
ทำอย่างไร พระอรหันต์ที่ยังไม่มาพึงมาสู่แคว้นของเรา ท่านที่มาแล้วพึงอยู่อย่างผาสุกในแคว้น  
แคว้น

ภิกขุอุปนิยธรรมคือสำหรับบรรพชิตผู้ไฝ่ธรรมมี ๗ ประการคือ

๑) หมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ ประชุมกันมากครั้ง  
๒) พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม และพร้อมเพรียงกันทำกิจที่  
สงฆ์จะพึงทำ

๓) ไม่บัญญัติสิ่งที่มีได้บัญญัติไว้ ไม่ล้มล้างสิ่งที่ได้บัญญัติไว้แล้ว ถือปฏิบัติมั่นตาม  
สิกขาบทที่บัญญัติไว้แล้ว

๔) สักการ เคารพ นับถือ บูชาภิกษุผู้เป็นเถระเป็นรัตต์ัญญู บวชมานาน เป็นสังฆ  
บิทร เป็นสังฆปริณายก และสำคัญถ้อยคำของท่านเหล่านั้นว่าเป็นสิ่งควรรับฟัง

๕) ไม่ตกอยู่ในอำนาจแห่งตัณหาก่อให้เกิดภพใหม่ที่เกิดขึ้นแล้ว

๖) เป็นผู้มุ่งหวังเสนาสนะป่า

๗) ตั้งใจอยู่ว่าเพื่อนภิกษุสามเณรซึ่งเป็นผู้มีศีล ซึ่งยังไม่มีสู่อาวาส ขอให้มา ที่มาแล้ว  
ขอให้อยู่เป็นสุข

อุปนิยธรรมปรากฏมีในพระสูตรต่างๆ ในพระไตรปิฎก โดยแต่ละสูตรจะมีหลักธรรม  
๔ ข้อบ้าง ๖ ข้อบ้าง และ ๗ ข้อบ้าง อาทิเช่น

อุปนิยธรรมว่าด้วยอุปนิยธรรมที่เป็นเครื่องอยู่ใกล้นิพพานมี ๔ ข้อ คือ

๑) สมบูรณ์ด้วยศีล ๒) รู้จักการคุ้มครองทวารในอินทรียทั้งหลาย ๓) รู้จักประมาณในการบริโภค  
๔) ประกอบความเพียรเครื่องตั้งอยู่เนื่องๆ

อุปนิยธรรมที่ ๒ มี ๖ ประการคือ ๑) เป็นผู้ไม่ชอบการงาน ๒) เป็นผู้ไม่ชอบการ  
พูดคุย ๓) เป็นผู้ไม่ชอบการนอนหลับ ๔) เป็นผู้ไม่ชอบการคลุกคลีด้วยหมู่ ๕) เป็นผู้ว่าง่าย และ  
๖) เป็นผู้มึนกัลยาณมิตร (มิตรดี)

ปฐมอุปนิยธรรม มี ๖ ประการคือ ๑) ความเป็นผู้มีมีความเคารพในพระศาสดา  
๒) เคารพในพระธรรม ๓) เคารพในพระสงฆ์ ๔) ความเคารพในสิกขา ๕) เคารพในความไม่ประมาท  
และ ๖) เคารพในปฏิสันถาร

ทศยอปรีหานสูตร มี ๖ ข้อ ๑) เคารพในพระศาสดา ๒) เคารพในพระธรรม ๓) เคารพในพระสงฆ์ ๔) เคารพในสิกขา ๕) เคารพในhiri (ความอายบาป) และ ๖) เคารพในโอดตปปะ (ความกลัวบาป)

มหาปริณิพพานสูตรได้กล่าวถึงราชอปริหานิยธรรมหรือวัชชือปรีหานิยธรรม และภิกขุอปริหานิยธรรมได้ที่กล่าวแล้วนั้น

นอกจากนี้ยังมีพระสูตรอื่นๆ ที่มีเนื้อหาคล้ายกับอปริหานิยธรรมที่ปรากฏในมหาปริณิพพานสูตร เช่น สารันททสูตร ปฐมสัจตกสูตร ทศยสัจตกสูตร แต่ก็มีพระสูตรอีกสามที่มีเนื้อหาต่างจากพระสูตรข้างต้น ได้แก่

ตติยสัจตกสูตรว่าด้วยอปริหานิยธรรม ๗ ประการ คือ ๑) มีศรัทธา ๒) มีhiri ๓) มีโอดตปปะ ๔) เป็นพหุสูตร ๕) ปราศจากความเพียร ๖) มีสติตั้งมั่น และ ๗) มีปัญญา

โพชฌังคสูตร ว่าด้วยโพชฌงค์ที่เป็นอปริหานิยธรรม ๗ ประการคือ ๑) มีสติ ๒) มีธัมมวิจย ๓) มีวิริย ๔) มีปีติ ๕) มีปัสสัทธิ ๖) มีสมาธิ และ ๗) มีอุเบกขา

สัญญาสูตร ว่าด้วยสัญญาที่เป็นอปริหานิยธรรม ๗ ประการคือ ๑) เจริญอนิจจสัญญา ๒) เจริญอนัตตสัญญา ๓) เจริญอสุภสัญญา ๔) เจริญอาทีนวสัญญา ๕) เจริญปหานสัญญา ๖) เจริญวิราคสัญญา และ ๗) เจริญนิโรธสัญญา

อปริหานิยธรรมมีความเชื่อมสัมพันธ์ส่งเสริมกับหลักธรรมอื่นๆ เช่น สังคหัตถุ สารานियธรรม สปัริสธรรม อิทธิบาท และหลักสามัคคีธรรม เป็นต้น

### ๕.๑.๒ แนวความคิดการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปฏิรูประบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินเข้าสู่ระบบการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้น ประเทศไทยได้มีวิวัฒนาการระบบการปกครองมาเป็นลำดับ คือนับแต่สมัยก่อนกรุงสุโขทัย ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้ทรงวางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยในส่วนกลางได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารตามหน้าที่ในรูปกระทรวงแทนการจัดตามพื้นที่ตั้งที่เป็นมาแต่โบราณ ในส่วนภูมิภาคได้ปรับปรุงกลไกการบริหารราชการภูมิภาคใหม่ให้สามารถกระชับอำนาจการปกครองสู่ศูนย์กลาง และแผ่ขยายพระราชอำนาจของส่วนกลางครอบคลุมหัวเมืองและประเทศราชได้อย่างจริงจัง โดยนำเอาระบบเทศบาลมาใช้ อันเป็นรากฐานของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในทุกวันนี้ ซึ่งการปกครองท้องถิ่นนั้น รัฐบาลมอบอำนาจให้กับหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐหรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่าง เพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานท้องถิ่นจะมีองค์การปกครองที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยคณะราษฎรยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ และปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ ขึ้น กำหนดให้มีการจัดการระเบียบบริหารออกเป็น ๓ ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดระเบียบราชการบริหารเช่นนี้เป็นการนำหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ขึ้นใช้บังคับ มีการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้นขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติม คือ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ รูปแบบและโครงสร้างของเทศบาลก่อนการปรับโครงสร้างตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) เป็นต้น

โดยรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบด้วย สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี สภาเทศบาล ประกอบด้วย ประธานสภาเทศบาลคนหนึ่ง รองประธานสภาเทศบาลคนหนึ่ง และ สมาชิกสภาเทศบาล สำหรับเทศบาลตำบลให้มีสมาชิกสภาเทศบาล ๑๒ คน เทศบาลเมืองให้มีสมาชิกสภาเทศบาล ๑๘ คน และเทศบาลนครให้มีสมาชิกสภาเทศบาล ๒๔ คน ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๕ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ตามมาตรา ๑๕ โดยมาตรา ๒๐ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภาตามมติสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าว สมาชิกสภาเทศบาลจะมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี ส่วนคณะเทศมนตรี ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีคนหนึ่ง และ เทศมนตรี สำหรับเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองให้มีเทศมนตรี ๒ คน แต่ในกรณีที่เทศบาลเมืองแห่งใดมีรายได้จัดเก็บตั้งแต่ ๒๐ ล้านบาทขึ้นไปให้มีเทศมนตรี ๓ คน สำหรับเทศบาลนครให้มีเทศมนตรี ๔ คน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๖ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลักการบริหารสำคัญ ได้แก่ การกระจายอำนาจหน้าที่, ความมีอิสระในการปกครอง, หลักการประชาธิปไตย

**๕.๑.๓ ศึกษาวิเคราะห์การบริหารเทศบาลตำบลขามใหญ่ตามหลักการบริหารนิยธรรมจากการศึกษาพบว่า**

๑) หมั่นประชุมกันเป็นเนืองนิตย์ (การประชุมสม่ำเสมอ) เทศบาลตำบลขามใหญ่ได้ประชุมสามัญประจำปีละ ๔ ครั้ง เมื่อมีปัญหาเร่งด่วนสามารถประชุมวิสามัญได้ และมีการประชุมประจำเดือนของ เจ้าหน้าที่ พนักงาน และลูกจ้างเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งการประชุมเพื่อปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนระดมความคิดเห็นในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในอนาคต โดย

เจ้าหน้าที่ทุกภาคส่วนมีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตน แต่การประชุมก็คือทำประโยชน์สุขแก่ส่วนร่วม

๒) การพร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม และพร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำร่วมกัน (ความสามัคคีในการประชุมและทำกิจกรรม) ซึ่งการประชุมแต่ละครั้งมีระเบียบวาระประชุม กำหนดวันเวลา และเรียนเชิญเจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลเข้าร่วมประชุม ซึ่งเจ้าหน้าที่ทุกภาคส่วนได้พร้อมเพรียงกันประชุมโดยยกประเด็นปัญหามาปรึกษาหารือกัน จนมีแนวทางแก้ไขในที่สุด พร้อมทั้งได้มอบหมายให้มีเจ้าหน้าที่ร่วมรับผิดชอบด้วยกัน จัดตั้งคณะกรรมการติดตาม และประเมินผลงาน จึงพร้อมเพรียงกันเลิกประชุมโดยมีคำปฏิญาณตนอยู่ในกรอบแนวคิดทางพระพุทธศาสนาคือชื่อสัตย์สุจริต ยุติธรรมและเพื่อเป็นประโยชน์สุขของประชาชน

๓) ไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่ได้บัญญัติไว้ ไม่ล้มล้างสิ่งที่บัญญัติไว้แล้ว ถือปฏิบัติมั่นหลักการเดิม (ปฏิบัติตามบทบัญญัติ) กล่าวคือเคารพต่อกฎระเบียบบ้านเมืองอย่างเคร่งครัด ไม่มีความบกพร่องโดยเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงความเชื่อดั้งเดิมที่แฝงไปด้วยปรัชญาชีวิต และหลักการปกครองอย่างเป็นธรรม หรือที่เรียกได้ว่าหลักปกครองด้วยธรรมาธิปไตยนั่นก็คือ อีตลิบสองคองลิบสี่

๔) เคารพ นับถือ บูชาผู้มีอายุมากและผู้มีคุณธรรม (เคารพบุคคล) คือเคารพนับถือบุคคลที่มีคุณธรรม มีการศึกษา ความประพฤติที่ถูกต้อง ไม่เกี่ยวข้องกับบอบายมุขทั้งหลาย เป็นผู้มีจิตใจเอื้อเฟื้อ อารี ช่วยเหลือผู้คนด้วยความบริสุทธิ์ใจ ดำเนินชีวิตโดยชอบ แนะนำผู้คนโดยความเมตตาปราณี ไร้อคติธรรม ทำแต่ประโยชน์เพื่อส่วนรวม ดังนั้น ในความหมายนี้ การเคารพนับถืออาจจะเป็นทั้งเป็นผู้ที่มีอายุมาก หรือ เป็นผู้ที่มีอายุน้อย แต่มีการศึกษา และความประพฤติที่ถูกต้องสามารถพำนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้า มีแผนนโยบายเพื่อลดความยากจน อยู่ดีกินดี หรือเป็นผู้ที่แนะนำผู้คนให้ตั้งอยู่ในกรอบศีลธรรม เป็นต้น บุคคลประเภทนี้เรียกว่า ผู้นำ หรือเป็น “ผู้ใหญ่” นั่นเอง ตรงข้ามกัน ก็มีการช่วยเหลือผู้สูงอายุในชุมชนต่างๆ ทั้งในด้านสาธารณสุข กีฬาและนันทนาการ การประกอบอาชีพ การท่องเที่ยว ผู้ประสบปัญหาในครอบครัว และด้านเบี้ยเลี้ยงชีพ เป็นต้น สรุปแล้วก็คือช่วยเหลือผู้สูงอายุทั้งด้านร่างกาย และจิตใจ

๕) ให้เกียรติและคุ้มครองสตรี กุลสตรีมิให้มีการข่มเหงรังแก (คุ้มครองสิทธิเด็กและสตรี) กล่าวคือเคารพทบทบท หน้าที่ สิทธิเสรีภาพซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะทั้งผู้ชายและผู้หญิงมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ในเทศบาลตำบลแห่งนี้ไม่มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพ การคุกคามทางเพศ ไม่ใช้ความรุนแรงแต่ประการใด เนื่องจากผู้หญิงก็คือบุคคลสำคัญ เป็นพระอรหันต์ของลูก เป็นภรรยาที่ดีของสามี เป็นพี่สาว น้องสาว เป็นญาติที่ดี แล้วก็เป็นผู้ที่มีสิทธิเสรีภาพในทุกบริบทของสังคม ดังนั้น จึงเรียกได้ว่าการประยุกต์ใช้หลักธรรมอภิธานิยธรรมข้อที่ ๕ มาปรับใช้ในการบริหาร



โดยการให้เกียรติสตรี และคุ้มครองเด็กและสตรีจากการดูหมิ่นเหยียดหยาม หรือการใช้ความรุนแรง ละเมิดต่อเด็กและสตรี

๖) เคารพ นับถือ สักการบูชาเจดีย์ หรือ ศาสนสถาน (เคารพสถานที่) เจดีย์ จัดเป็นศาสนสถาน หรือเป็นสัญลักษณ์ในทางพระพุทธศาสนา และก็มีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตของคนไทย นับแต่อดีตจวบจนถึงปัจจุบันที่เป็นทั้งจุดรวมพลังศรัทธา รวมพลังศักดิ์สิทธิ์ดึงดูดจิตใจให้มีอาการอ่อน น้อมถ่อมตน สุภาพอ่อนโยน ดังนั้น จึงเทศบาลตำบลขามใหญ่ให้ความสำคัญ และส่งเสริม อนุรักษ์ ช่วยเหลือบูรณปฏิสังขรณ์ในรูปแบบต่างๆ รวมไปถึงการช่วยเหลือ ส่งเสริม บูรณปฏิสังขรณ์ ศาลเจ้า ศาลปู่ตา (ดอนปู่ตา) ประจำหมู่บ้านเพื่อเป็นที่ยึดเหนี่ยวทางจิตใจประจำแต่ละหมู่บ้าน

๗) การจัดให้ความอารักขา คุ้มครอง ป้องกันอันตรายแก่ผู้ปฏิบัติธรรม (การอภิบาลคนดี) มีการจัดระเบียบและดูแลความสงบเรียบร้อยภายในวัด, มีการตรวจสอบสุขภาพพระสงฆ์ สามเณร, นิมนต์พระสงฆ์มาร่วมกิจกรรมในวันสำคัญของศาสนา, มีตำรวจชุมชนรักษาความปลอดภัยของชุมชน กล่าวคือเทศบาลตำบลขามใหญ่ให้ความสำคัญอย่างยิ่งแก่ผู้มีความประพฤติปฏิบัติชอบ พร้อมทั้งให้ความสนับสนุน ส่งเสริม และให้ความช่วยเหลือ ป้องกันอันตราย เช่น สนับสนุนด้วยปัจจัยสี่ การตรวจสอบสุขภาพพระภิกษุสามเณร ผู้ปฏิบัติธรรม การมีส่วนร่วมในพิธีกรรมทางศาสนา การป้องกันการเกิดโรคระบาดในวัด และสนับสนุนโครงการอบรมศีลธรรมจริยธรรมแก่เด็ก เยาวชน และสามเณรบวชภาคฤดูร้อน

## ๕.๒ ข้อเสนอแนะ

### ๕.๒.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ค้นพบหลายอย่าง โดยเฉพาะหลักอุปทานิยธรรมไม่เพียงพอเพื่อนำมาปรับใช้ในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้กับทุกหน่วยงานของรัฐ และเอกชน ไม่ว่าจะเป็นสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ สถาบันการเมือง สถาบันการศึกษา เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อความสามัคคี ประองตอง และความเจริญของหน่วยงานนั้นๆ ดังนั้น ผู้วิจัย จึงขอเสนอให้มีการนำหลักธรรมข้อนี้ไปประยุกต์ใช้ในทุกสถาบัน และหน่วยงาน

### ๕.๒.๒ ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาค้างต่อไป

จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยยังมีความสนใจจะศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักอุปทานิยธรรม แต่เนื่องด้วยมีเวลาจำกัด ผู้วิจัยจึงขอเสนอให้มีการทำวิจัยครั้งต่อไป

- ๑) การศึกษาการประองตองทางการเมืองด้วยการประยุกต์ใช้หลักอุปทานิยธรรม
- ๒) การศึกษาการบริหารองค์การอื่นๆ ด้วยการประยุกต์ใช้หลักอุปทานิยธรรม
- ๓) การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วยการประยุกต์ใช้หลักอุปทานิยธรรม

## บรรณานุกรม

### ๑. ภาษาไทย :

#### ก. ข้อมูลปฐมภูมิ

มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. พระไตรปิฎกภาษาบาลี ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๕๐๐.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๕.

\_\_\_\_\_ . พระไตรปิฎกภาษาไทยฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๙.

#### ข. ข้อมูลทุติยภูมิ

##### (๑) หนังสือ :

โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๕๒.

คณะกรรมการการจัดทำหนังสืออุบลราชธานี ๒๐๐ปี. **อุบลราชธานี ๒๐๐ปี.** กรุงเทพมหานคร :

โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๓๕.

ฉัตรสุมาลย์ กบิลสิงห์. **มาตสตรีนในพระพุทธศาสนา.** กรุงเทพมหานคร : สารมวลงนจำกัด, ๒๕๒๘.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นของไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๓๙.

ชัยวัฒน์ อัทพัฒนา และวิธาน สุชีวกุปต์. **หลักการดำรงชีวิตในสังคม.** พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๘.

ชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙.** กรุงเทพมหานคร :

ธนวิซการพิมพ์, ๒๕๔๕.

ติน ปรัชญพฤทธิ. **ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย,

๒๕๓๕.

ธงชัย สันติวงษ์. **องค์การและการบริหาร.** พิมพ์ครั้งที่ ๑๑. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช,

๒๕๔๓.

ธรรมรักษา. **พระไตรปิฎกฉบับสุภาพ.** กรุงเทพมหานคร : รุ่งแสงการพิมพ์, ๒๕๓๒.

ธนสวรรค์ เจริญเมือง. **๑๐๐ ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๕๐.** กรุงเทพมหานคร :

โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, ๒๕๔๐.

นันทวัฒน์ บรมนนท์. **การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐.**

กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๔๙.

- นพพงษ์ บุญจิตราดุล. **หลักการบริหารการศึกษาทั่วไป**. กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาการบริหารการศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓.
- บุญทัน ดอกไธสง. **การจัดองค์การ**. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๗.
- บุญสิริ ชาลิตดำรง. **ธรรมโอสถ**. กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์การพิมพ์, ๒๕๒๙.
- บรรจบ เนียมมณี. **หลักการบริหาร**. กรุงเทพมหานคร : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๒๓.
- ประถม แสงสว่าง. **การบริหารการศึกษาเบื้องต้น (Introduction to Educational Administration)**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ประยูรวงศ์, ๒๕๒๕.
- ประธาน คงฤทธิศึกษากร. **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พีระพัฒนา, ๒๕๒๖.
- ประยูร กาญจนดุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘.
- พุทธทาส อินทปัญโญ. **หลักและวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับทานศีลสมาธิ**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ธรรมสภา, ๒๕๑๔.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต). **พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม**. พิมพ์ครั้งที่ ๑๒. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖.
- \_\_\_\_\_. **พุทธธรรม ฉบับปรับปรุงและขยายความ**. พิมพ์ครั้งที่ ๑๑. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๓.
- \_\_\_\_\_. **มาตรฐานชีวิตของชาวพุทธ**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพุทธธรรม, ๒๕๓๙.
- พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมมจิตโต). **พุทธวิธีการบริหาร**. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙.
- พระพิพิธธรรมสุนทร (สุนทร ญาณสุนทรโร). **คติธรรมนำชีวิต**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เลียงเชียง, ๒๕๔๑.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต). **พจนานุกรมพุทธศาสตร์ฉบับประมวลธรรม**. พิมพ์ครั้งที่ ๒๐. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บริษัท สหธรรมิกจำกัด, ๒๕๕๔.
- \_\_\_\_\_. **รู้ไว้เสริมปัญญาและพัฒนาคน**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ธรรมสภา, ๒๕๔๓.
- \_\_\_\_\_. **ธรรมบุญชีวิต**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, ๒๕๔๐.
- \_\_\_\_\_. **สามไตร**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์สวຍจำกัด, ๒๕๕๐.

พระพุทฺธโฆสเถร วจนา. **คัมภีร์วิสุทธิมรรค**. สมเด็จพระพุฒาจารย์ (อาจ อาสภมหาเถร). แปลและเรียบเรียง. พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๑.

พระราชวรมุนี. **สถาบันสงฆ์กับสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร : รุ่งแสงการพิมพ์. ๒๕๒๗.

พระสังฆราชเมธี. **โลกที่ปกสาร**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : สำนักหอสมุดแห่งชาติ, ๒๕๕๙.

พระเทพโสภณ (ประยูร ธรรมจิตโต). **ทำความดี มีความสุข**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓.

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.). **รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. ๒๕๕๙**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๐.

มหามกุฏราชวิทยาลัย. **พุทธศาสนสุภาษิต ฉบับรวมเล่ม**. พิมพ์ครั้งที่ ๓๓. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๕๖.

ราชบัณฑิตสถาน. **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน พ.ศ.๑๕๕๒**. กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์ พลัับลิเคชั่น, ๒๕๕๖.

วิชา ไชยสาร. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๔.

วิรัช วิรัชนิการวรรณ รศ.ดร.. **การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร, ๒๕๕๕.

วศิน อินทสระ. **หลักธรรมอันเป็นหัวใจสำคัญของพระพุทธศาสนา**. กรุงเทพมหานคร : มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓.

ศิริวรรณ เสรีรัตน์. **ทฤษฎีองค์การ : ฉบับมาตรฐาน**. กรุงเทพมหานคร : ธรรมสาร, ๒๕๕๕.

สมเด็จพระญาณสังวร ปภส. **ตำนานพระพุทธเจดีย์**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ บรรณาการ, ๒๕๕๔.

สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส. **สารานุกรมพระพุทธศาสนา**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๓๙.

สันติ เล็กสุขุม. **เจดีย์ ความเป็นมาและศัพท์เรียกองค์ประกอบเจดีย์ในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์เศศ พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, ๒๕๓๕.

สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. **รายงานข้อมูลและตัวชี้วัดด้านความรุนแรงในผู้หญิงและเด็กผู้หญิง**. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ : โครงการภายใต้การสนับสนุนของUNDP ประเทศไทย, ๒๕๕๔.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. **พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๑๓ พ.ศ. ๒๕๕๒)**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกฤษฎีกา, ๒๕๕๒.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี, ๒๕๔๘.

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๔๐. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,  
๒๕๔๐.

อุทัย หิรัญโต. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓.

## (๒) วิทยานิพนธ์ :

ดลชนก เปื่อน้อย. “บทบาทของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในการปฏิบัติงานตาม

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ : ศึกษากรณี อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม”.

ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม). คณะพัฒนาสังคม : สถาบัน  
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๖.

ธนภุช ฉัตรเลขวนิช. “การศึกษาเชิงเปรียบเทียบการดำเนินชีวิตของอุบาสกในสมัยพุทธกาล

และในสมัยปัจจุบัน”. วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย :  
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๐.

ภิญโญ ศรีวีระชัย. “การศึกษาความเจริญและความเสื่อมของแคว้นในชมพูทวีปสมัยพุทธกาล”.

วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลง  
กรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓.

ปธาน สุวรรณมงคล และคณะ. “การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วน

ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น”. รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ.

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ๒๕๓๗.

พระครูนิกรสุนทรกิจ (สมพงษ์ นุ่มสกุล). “การศึกษาวิเคราะห์เรื่องความสามัคคีในคัมภีร์

พระพุทธศาสนาเถรวาท”. วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา

พระพุทธศาสนา. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔.

พระครูนนทวิวัฒน์ วีระมโฆ (มีนุสรณ์), “การบริหารงานเทศบาลตำบลตามหลักสาราณียธรรม ๖ :

กรณีศึกษาเทศบาลตำบลปลายบาง อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี”.

วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ  
ราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓.

พระครูประสิทธิ์สรคุณ (บุรินทร์ จิตมโฆ). “ศึกษาเชิงวิเคราะห์เรื่องความไม่ประมาทใน

พระพุทธศาสนาเถรวาท. วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพระพุทธศาสนา.

- บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๕.
- พระทวีป กลยานธมโม (เล็กบัณฑิตย). “การศึกษาวิเคราะห์หลักกัลยาณธรรมสำหรับการดำรงชีวิตที่ปรากฏในคัมภีร์พระพุทธศาสนา”. **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต**.
- บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒.
- พระมหารุ่งโรจน์ ธรรมภูษเมธี (ศิริพันธ์). “การศึกษาวิเคราะห์หลักภาวะผู้นำในพระพุทธศาสนาเถรวาท”. **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๐.
- พระมหาสุระเวช วชิโร (เกษิต). “ศึกษาวิเคราะห์โลกทัศน์ทางพระพุทธศาสนาในวรรณกรรมพื้นบ้านอีสานเรื่องพระยาคนคาก”. **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓.
- พระศรีวิสุทธิโกศล กิตติวิวัฒน์ (กิตติวิวัฒน์ พลวัน). “ศึกษาเชิงวิเคราะห์มหาปรินิพพานสูตร : ศึกษาเฉพาะกรณีการรักษาหลักพระธรรมวินัย”. **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต** สาขาวิชาพระพุทธศาสนา. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖.
- พระสามารถ อานนโท. “ภาวะผู้นำตามหลักสัพบุริสธรรม”. **วิทยานิพนธ์ศาสนศาสตรมหาบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๔๘.
- สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง. “ผลการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจและกำกับดูแลตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. **รายงานการวิจัย**. สถาบันวิจัยและพัฒนา : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๗.

### (๓) บทความในหนังสือพิมพ์ :

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมมจิตโต). “ธรรมในใจของนักบริหารไฮโซ”. **ไทยรัฐ**. (ฉบับวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๑).

### (๔) เอกสารอื่นๆ ที่ไม่ได้ตีพิมพ์ :

จันทรานี สงวนนาม. เอกสารประกอบการสอนบรรยายหลักสูตรผู้บริหารสถานศึกษาระดับสูง. ม.ป.ท, ๒๕๓๖.

เทศบาลตำบลขามใหญ่. **ร่างแผนพัฒนาสามปี พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๗ เทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี**. อุบลราชธานี : เทศบาลตำบลขามใหญ่, ๒๕๕๕. (ถ่ายเอกสารเย็บเล่ม)

**(๔) สื่ออิเล็กทรอนิกส์ :**

พระเทพสิงหนุราชจารย์. **ธรรมบรรยาย**. [ออนไลน์] แหล่งที่มา :

<http://www.jarun.org/contactwemaster.html> [๑ สิงหาคม ๒๕๕๔]

พระราชวิสุทธิญาณมงคล. **ความสามัคคี**. [ออนไลน์] แหล่งที่มา :

<http://www.jarun.org/v3/p11011.html>. [๑ สิงหาคม ๒๕๕๔]

พระมหาสมจินต์ สมมาบุญญ. **เจดีย์ในพระพุทธศาสนา**. [ออนไลน์] แหล่งที่มา :

[http://www.mcu.ac.th/site/articlecontent\\_desc.php?article\\_id=392&articlegroup\\_id=97](http://www.mcu.ac.th/site/articlecontent_desc.php?article_id=392&articlegroup_id=97) [๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๕]

สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. **รายงานสถานการณ์ครอบครัว**. [ออนไลน์]

แหล่งที่มา : <http://www.women-family.go.th/wofa/modules/website/upload/article38c9b51761f1cbb0b31d95ce2d938707.pdf> [๒๗ กันยายน ๒๕๕๕]

**(๕) สัมภาษณ์ :**

สัมภาษณ์ พระครูอุดมกิจวิมล. เจ้าคณะตำบลขามใหญ่ เขต ๑, ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕.

สัมภาษณ์ พระครูวิจิตรศาสนการ. เจ้าอาวาสวัดด้ามพริ้ว, ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕.

สัมภาษณ์ นายปัญญา กัลป์ตินันท์. นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลขามใหญ่, ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕.

สัมภาษณ์ นางสุภารัตน์ วามะสิงห์. ประธานสภาเทศบาลตำบลขามใหญ่, ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕.

สัมภาษณ์ นายอำพล ทองพุ. ปลัดเทศบาลตำบลขามใหญ่, ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕.

สัมภาษณ์ นายเรนทร์ คณานิตย์. หัวหน้าสำนักงานปลัดเทศบาลตำบลขามใหญ่, ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕.

สัมภาษณ์ นางสุกฤตา ปากหวาน. นักพัฒนาชุมชนเทศบาลตำบลขามใหญ่, ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕.

สัมภาษณ์ นางบุญหนา คณาวรรณ. สมาชิกสภาเทศบาลตำบลขามใหญ่, ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕.

สัมภาษณ์ นายสุวรรณ แผงพงษ์. ประธานชมรมผู้สูงอายุบ้านหนองมะนาว, ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕.

สัมภาษณ์ นางสมลักษณ์ แผงพงษ์. กรรมการใกล้เคียงข้อพิพาทประจำบ้านหนองมะนาว, ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕.

สัมภาษณ์ นางสมลักษณ์ กายบุบล. ประธานอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านหนองมะนาว, ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕.

สัมภาษณ์ พระวิวัฒน์ วิสุโท. เลขาธุการเจ้าคณะตำบลขามใหญ่ เขต ๒, ๒๓ กันยายน ๒๕๕๕.

สัมภาษณ์ พระเชียม อธิมุตโต. พระลูกวัดในตำบลขามใหญ่, ๒๓ กันยายน ๒๕๕๕.

สัมภาษณ์ พระครูสุนทรพัฒนวิธาน. เจ้าคณะตำบลขามใหญ่ เขต ๒, ๒๓ กันยายน ๒๕๕๕.

สัมภาษณ์ นายศรีทน ทาวะพรหม. ผู้สูงอายุและปราชญ์ชาวบ้าน, ๒๕ กันยายน ๒๕๕๕.

สัมภาษณ์ นางสาวศิริดาร่า หอมหวาน. เยาวชนบ้านหนองไผ่, ๒๕ กันยายน ๒๕๕๕.





## ภาคผนวก ก

## สัมภาษณ์

### หลักอภินิหารธรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลตำบลขามใหญ่)

อภินิหารธรรม ๗ (ธรรมอันไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว สำหรับหมู่ชนหรือผู้บริหารบ้านเมือง

๑) หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ (การประชุมสม่ำเสมอ)

- ประชุมเรื่องอะไร มีวาระประชุมอย่างไร แนวทางการแก้ปัญหาสังคม การบริหารงาน การบริหารชุมชนอย่างไร
- มีการศึกษา อบรมเพิ่มเติมอย่างไร
- อื่นๆ

๒) พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำ (ความสามัคคีในการประชุมและทำกิจกรรม)

- ประชุมเรื่องอะไร ประชุมกันแต่ครั้งมีการประเมิน ติดตามผล วางแผนเพื่อจะพัฒนาอย่างไร
- การประชุมแต่ละครั้ง ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างไร เมื่อมีปัญหา หาข้อยุติอย่างไร
- ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น วางแผน และแก้ปัญหาอย่างไร
- อื่นๆ

๓) ไม่บัญญัติสิ่งที่มีได้บัญญัติไว้ อันขัดต่อหลักการเดิม ไม่ล้มล้างสิ่งที่บัญญัติไว้ ถือเป็นปฏิบัติมั่นตาม หลักการตามที่วางไว้เดิม (ปฏิบัติตามบทบัญญัติ)

- มีการเคารพกฎหมาย จารีต ธรรมเนียม ประเพณีในสังคม อย่างไร
- กฎ กติกา ฮีต๑๒ คอง๑๔ ที่ถือปฏิบัติกัน ที่ยังรักษา ส่งเสริมมีอยู่หรือไม่
- ยกเลิก ถอดถอน ทำไม่

- อื่นๆ
- ๔) เคารพนับถือ บุชาผู้สูงอายุและมีคุณธรรม (เคารพบุคคล)
  - ส่งเสริม ช่วยเหลือผู้สูงอายุ อย่างไร
  - ยกย่องผู้สูงอายุ และผู้มีคุณธรรม (ปราชญ์ชาวบ้าน) อย่างไร
  - ทำไม ถึงส่งเสริม ช่วยเหลือผู้มีอายุ
  - อื่นๆ
- ๕) ให้เกียรติและคุ้มครองเด็กและสตรี (คุ้มครองสิทธิเด็กและสตรี)
  - มีส่วนในการช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา คุ้มครองเด็กและสตรี อย่างไร
  - เมื่อเด็กและสตรีถูกรุกระทำให้ความช่วยเหลืออย่างไร
  - อื่นๆ
- ๖) เคารพสักการบูชาเจดีย์ ปูชนียสถานและปูชนียวัตถุ ตลอดถึงอนุสาวรีย์ต่างๆ  
ประจำชุมชน (เคารพสถานที่)
  - ให้ความสำคัญอย่างไร
  - ให้ความช่วยเหลือ ซ่อมแซม บูรณะศาสนสถาน ปูชนียสถาน และอนุสาวรีย์
 ประจำชุมชนอย่างไร
  - อื่นๆ
- ๗) จัดให้ความอารักขา คุ้มครอง ป้องกัน อันชอบธรรมแก่พระสงฆ์ สามเณร และผู้  
ปฏิบัติธรรม (การอภิบาลคนดี)
  - ให้ความสำคัญ คุ้มครองป้องกัน อันชอบธรรมแก่พระสงฆ์ สามเณร และผู้
 ปฏิบัติธรรม อย่างไร
  - ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน อย่างไร
  - อื่นๆ

## กลุ่มเป้าหมาย (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ)

### ๑. พระสงฆ์ในเขตเทศบาลตำบลขามใหญ่

- ๑) พระครูอุดมกิจวิมล เจ้าคณะตำบลขามใหญ่ เขต ๑ วัดหนองปลาปาก (๑๗ กันยายน ๒๕๕๕)
- ๒) พระครูสุนทรพัฒนวิธาน เจ้าคณะตำบลขามใหญ่ เขต ๒ วัดหนองหว่า, ปราชญ์ รัตตัญญู ในชุมชน (๒๓ กันยายน ๒๕๕๕)
- ๓) พระครูวิจิตรศาสนการ เจ้าอาวาสวัดด้ามพม่า (๑๗ กันยายน ๒๕๕๕)
- ๔) พระวิวัฒน์ วิสุทโธ เลขาธิการเจ้าคณะตำบลขามใหญ่ เขต ๒ วัดหนองหว่า (๒๓ กันยายน ๒๕๕๕)
- ๕) พระเชี่ยม อธิมุตโต วัดป่าแสงธรรม (๒๓ กันยายน ๒๕๕๕)

### ๒. ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลขามใหญ่

- ๑) นายปัญญา กัลป์ตินันท์ นายกเทศมนตรี (๑๗ กันยายน ๒๕๕๕)
- ๒) นางสุดารัตน์ วามะสิงห์ สมาชิกสภาเทศบาล (ประธานสภา) (๑๗ กันยายน ๒๕๕๕)
- ๓) นายอนุวัฒน์ หมั่นนางรอง สมาชิกสภาเทศบาล (รองประธานสภา) (๑๗ กันยายน ๒๕๕๕)
- ๔) นายแดง สัมพะวงษ์ สมาชิกสภาเทศบาล (๑๗ กันยายน ๒๕๕๕)
- ๕) นางบุญหนา คณาวรรณ สมาชิกสภาเทศบาล (๑๗ กันยายน ๒๕๕๕)
- ๖) นายปรีชา เจริญนิตย์ สมาชิกสภาเทศบาล (๑๗ กันยายน ๒๕๕๕)
- ๗) นายสวัสดิ์ สังกะเพศ สมาชิกสภาเทศบาล (๑๗ กันยายน ๒๕๕๕)
- ๘) นายอัมพล ทองฟู ปลัดเทศบาลและเลขาธิการสภาเทศบาล (๑๗ กันยายน ๒๕๕๕)
- ๙) นายนเรนทร์ คณานิตย์ หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล (๑๗ กันยายน ๒๕๕๕)
- ๑๐) นางสุกฤตา ปากหวาน นักพัฒนาชุมชน (๑๗ กันยายน ๒๕๕๕)

### ๓. ประชาชนในพื้นที่บริการเทศบาลตำบลขามใหญ่

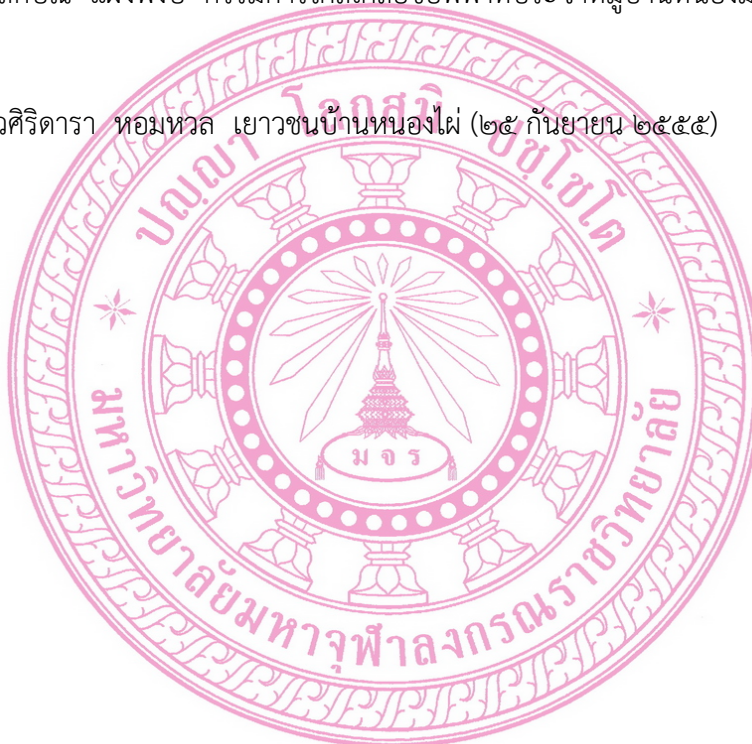
๑) นายสุวรรณ แฝงพงษ์ ประธานชมรมผู้สูงอายุบ้านหนองมะนาว (๒๕ กันยายน ๒๕๕๕)

๒) นายศรีทน ทาวะพรหม ผู้สูงอายุ ปราชญ์ชาวบ้าน (๒๕ กันยายน ๒๕๕๕)

๓) นางสมลักษณ์ กาบยุบล ประธานอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านหนองมะนาว  
(๑๗ กันยายน ๒๕๕๕)

๔) นางสมลักษณ์ แฝงพงษ์ กรรมการใกล้เคียงข้อพิพาทประจำหมู่บ้านหนองมะนาว (๑๗  
กันยายน ๒๕๕๕)

๕) นางสาวศิริดาร่า หอมหวล เยาวชนบ้านหนองไผ่ (๒๕ กันยายน ๒๕๕๕)



ทำเนียบคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลขามใหญ่  
เทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี

ลำดับ	ชื่อ - นามสกุล	หมายเหตุ
๑	นายปัญญา กัลป์ตินันท์	นายกเทศมนตรี
๒	นายบรรลุษัย มะโนรัตน์	รองนายกเทศมนตรี
๓	นายประทีป สมรภูมิ	รองนายกเทศมนตรี
๔	นายประโยชน์ แข่งขัน	ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี
๕	นายวิชัย อัมพันธ์	เลขาธิการนายกเทศมนตรี
๖	นางสุดารัตน์ วามะสิงห์	สมาชิกสภาเทศบาล (ประธานสภา)
๗	นายอนุวัฒน์ หมั่นนางรอง	สมาชิกสภาเทศบาล (รองประธานสภา)
๘	นายแดง สัมพะวงษ์	สมาชิกสภาเทศบาล
๙	นายเจริญชัย ศรีบัว	สมาชิกสภาเทศบาล
๑๐	นายธงชัย วงศ์ภาค	สมาชิกสภาเทศบาล
๑๑	นายธีรยุทธ ธรรมสาร	สมาชิกสภาเทศบาล
๑๒	นางบุญหนา คณาวรรณ	สมาชิกสภาเทศบาล
๑๓	นายปรีชา เจริญนิตย์	สมาชิกสภาเทศบาล
๑๔	นายปัญญา วงศ์เจริญ	สมาชิกสภาเทศบาล
๑๕	นายพิทักษ์ บุญเรือง	สมาชิกสภาเทศบาล
๑๖	นายสุนันท์ ไตรวงศ์	สมาชิกสภาเทศบาล
๑๗	นายสวัสดิ์ สังกะเทศ	สมาชิกสภาเทศบาล
๑๘	นายอัมพล ทองพู	ปลัดเทศบาลและเลขาธิการสภาเทศบาล

ภาคผนวก ข  
หนังสือราชการ



ที่ ศธ. ๖๑๓๐.๕/๐๕๕

ศูนย์บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ  
ราชวิทยาลัย วิทยาเขตอุบลราชธานี  
กิโลเมตรที่ ๘ ถนนสมเด็จ อำเภอเมือง จังหวัด  
อุบลราชธานี ๓๕๐๐๐

๑๑ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์สัมภาษณ์  
กราบเรียน พระครูอุดมกิจวิมล เจ้าคณะตำบลขามใหญ่เขต ๑

ด้วย พระปลัดสุรพงษ์ ฐิตญาโณ (แก้วกอ) รหัส ๕๔๐๗๔๐๕๕๑๐ นิตยระดับปริญญาโท  
หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพระพุทธศาสนา รุ่นที่ ๕ ศูนย์บัณฑิตศึกษาวิทยาเขต  
อุบลราชธานี กำลังทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “การศึกษาวิเคราะห์หลักอภิธานิยธรรมกับการประยุกต์ใช้ใน  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัด  
อุบลราชธานี” โดยมี โดยมี พระครูสมุห์เจเวียน กตปุญโญ ดร. ผศ.สุพิมล ศรีศักดิ์ และ ดร.เรืองเดช เขจร  
ศาสตร์ เป็นคณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์ ศูนย์บัณฑิตศึกษา วิทยาเขตอุบลราชธานี พิจารณาเห็นว่า  
ท่านเป็นผู้มีความรู้ความสามารถที่จะให้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว จึงขอกราบเรียนท่าน  
เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

จึงกราบเรียนมาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์  
จากท่านด้วยดี

(พระครูธรรมธรศิริวัฒน์ สิริวิฑูม โน, คร.)

เลขานุการศูนย์บัณฑิตศึกษา

ศูนย์บัณฑิตศึกษาวิทยาเขตอุบลราชธานี

โทร. ๐๘๗ - ๒๕๕๖๐๓๐

หมายเหตุ : มติกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ให้ปรับเปลี่ยนหัวข้อวิทยานิพนธ์



ที่ ศธ. ๖๑๓๐.๕/ ๐

ศูนย์บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ  
ราชวิทยาลัย วิทยาเขตอุบลราชธานี  
กิโลเมตรที่ ๘ ถนนสมเด็จ อำเภอเมือง จังหวัด  
อุบลราชธานี ๓๔๐๐๐

๑๑ กันยายน ๒๕๕๕

## เรื่อง ขอบขออนุญาตระงับการสอบ

กราบเรียน พระครูสุนทรพัฒนพิธาน เจ้าคณะตำบลขามใหญ่เขต ๒

ด้วย พระปลัดสุรพงษ์ จิตญาโม (แก้วกอ) รหัส ๕๔๐๗๔๐๕๕๑๐ นิสิตระดับปริญญาโท  
หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพระพุทธศาสนา รุ่นที่ ๕ ศูนย์บัณฑิตศึกษาวิทยาเขต  
อุบลราชธานี กำลังทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “การศึกษาวิเคราะห์หลักการบริหารนิยธรรมกับการประยุกต์ใช้ใน  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัด  
อุบลราชธานี” โดยมี โดยมี พระครูสมุห์เจริญ กตปุญโญ คร. ผศ.สุพิมล สรศักดิ์ และ ดร.เรืองเดช เขจร  
ศาสตร์ เป็นคณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์ ศูนย์บัณฑิตศึกษา วิทยาเขตอุบลราชธานี พิจารณาเห็นว่า  
ท่านเป็นผู้มีความรู้ความสามารถที่จะให้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว จึงขอกราบเรียนท่าน  
เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

จึงกราบเรียนมาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์  
จากท่านด้วยดี

(พระครูธรรมศรีวัฒน์ สิริวิฑูโน, ดร.)

เลขานุการศูนย์บัณฑิตศึกษา

ศูนย์บัณฑิตศึกษาวิทยาเขตอุบลราชธานี

โทร. ๐๘๓ - ๒๕๕๖๐๓๐

หมายเหตุ : มติกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ให้ปรับเปลี่ยนหัวข้อวิทยานิพนธ์



ที่ ศธ. ๖๑๓๐.๕/๐๕๖

ศูนย์บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ  
ราชวิทยาลัย วิทยาเขตอุบลราชธานี  
กิโลเมตรที่ ๘ ถนนสมเด็จ อำเภอเมือง จังหวัด  
อุบลราชธานี ๓๔๐๐๐

๑๑ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง ขอกความอนุเคราะห์สัมภาษณ์

เจริญพร นายอัมพล ทองฟู ปลัดเทศบาลตำบลขามใหญ่

ด้วย พระปลัดสุรพงษ์ จิตญาโณ (แก้วกอ) รหัส ๕๔๐๗๔๐๕๖๑๐ นิสิตระดับปริญญาโท  
หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพระพุทธศาสนา รุ่นที่ ๕ ศูนย์บัณฑิตศึกษาวิทยาเขต  
อุบลราชธานี กำลังทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “การศึกษาวิเคราะห์หลักอปริหานิยธรรมกับการประยุกต์ใช้ใน  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัด  
อุบลราชธานี” โดยมี โดยมี พระครูสมุห์เจวิชัย กตปุญญโญ ดร. ผศ.สุพิมล ศรีศักดิ์ และ ดร.เรืองเดช เขจร  
ศาสตร์ เป็นคณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์ ศูนย์บัณฑิตศึกษา วิทยาเขตอุบลราชธานี พิจารณาเห็นว่า  
ท่านเป็นผู้มีความรู้ความสามารถที่จะให้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว จึงขอเจริญพรท่าน เป็นผู้ให้ข้อมูล  
สำคัญ

จึงเจริญพรเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จาก  
ท่านด้วยดี

(พระครูธรรมธรศิริวัฒน์ สิริวิฑูณ โณ, ดร.)

เลขานุการศูนย์บัณฑิตศึกษา

ศูนย์บัณฑิตศึกษาวิทยาเขตอุบลราชธานี

โทร. ๐๘๗ - ๒๕๕๖๐๓๐

หมายเหตุ : มติกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ให้ปรับเปลี่ยนหัวข้อวิทยานิพนธ์





ที่ ศธ. ๖๑๓๐.๕/ ๐๕๖๗

ศูนย์บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ  
ราชวิทยาลัย วิทยาเขตอุบลราชธานี  
กิโลเมตรที่ ๘ ถนนสมเด็จ อำเภอเมือง จังหวัด  
อุบลราชธานี ๓๔๐๐๐

๑๑ กันยายน ๒๕๕๕

**เรื่อง ขอกความอนุเคราะห์สัมภาษณ์****เจริญพร นายปัญญา กัลป์ตินันท์ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลขามใหญ่**

ด้วย พระปลัดสุรพงษ์ จิตญา โณ (แก้วกอ) รหัส ๕๔๐๗๔๐๕๕๑๐ นิสิตระดับปริญญาโท  
หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพระพุทธศาสนา รุ่นที่ ๕ ศูนย์บัณฑิตศึกษาวิทยาเขต  
อุบลราชธานี กำลังทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “การศึกษาวิเคราะห์หลักการบริหารนิยธรรมกับการประยุกต์ใช้ใน  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัด  
อุบลราชธานี” โดยมี โดยมี พระครูสมุห์เจริญ กตปุญโญ ดร. ผศ.สุพิมล ศรีศักดิ์ และ ดร.เรืองเดช เขจร  
ศาสตร์ เป็นคณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์ ศูนย์บัณฑิตศึกษา วิทยาเขตอุบลราชธานี พิจารณาเห็นว่า  
ท่านเป็นผู้มีความรู้ความสามารถที่จะให้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว จึงขอเจริญพรท่าน เป็นผู้ให้ข้อมูล  
สำคัญ

จึงเจริญพรเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จาก  
ท่านด้วยดี



(พระครูธรรมธรศิริวัฒน์ สิริวิadhan โณ, ดร.)

เลขานุการศูนย์บัณฑิตศึกษา

ศูนย์บัณฑิตศึกษาวิทยาเขตอุบลราชธานี

โทร. ๐๘๗ - ๒๕๕๖๐๓๐

หมายเหตุ : มติกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ให้ปรับเปลี่ยนหัวข้อวิทยานิพนธ์



อบ ๕๕๕๐๑/๑๖๙๕

สำนักงานเทศบาลตำบลขามใหญ่

ถนนชยางกูร อบ ๓๕๐๐๐

๑๗ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง การขอความอนุเคราะห์สัมภาษณ์

เรียน พระครูธรรมธรศิริวัฒน์ สิริวิฑูมโน ดร.

อ้างถึง หนังสือที่ ศธ ๖๑๓๐.๙/๑๘๗ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๕

ตามหนังสือที่อ้างถึง ด้วยมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยวิทยาเขตอุบลราชธานี ได้ขอความอนุเคราะห์ให้ พระปลัดสุรพงษ์ ฐิตญาโณ (แก้วกอ) นิสิตระดับปริญญาโทหลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพุทธศาสนา รุ่นที่ ๕ ทำการสัมภาษณ์วิทยานิพนธ์ เรื่องการศึกษาวิเคราะห์หลักอภิธานียธรรมกับการประยุกต์ใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลตำบลขามใหญ่ โดยได้ทำการสัมภาษณ์บุคคลดังกล่าวตามต่อไปนี้ คือ

๑. นายปัญญา กัลปิตินันท์ ตำแหน่ง นายกเทศมนตรีตำบลขามใหญ่
๒. นายอัมพล ทองฟู ตำแหน่ง ปลัดเทศบาลตำบลขามใหญ่
๓. ประธานสภาเทศบาลตำบลขามใหญ่, สมาชิกสภาเทศบาล และ พนักงานเทศบาลตำบลขามใหญ่

ในการนี้เทศบาลตำบลขามใหญ่ขอรับรองว่า พระปลัดสุรพงษ์ ฐิตญาโณ (แก้วกอ) ได้ทำการสัมภาษณ์ด้วยตัวเองจริง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายปัญญา กัลปิตินันท์)  
นายกเทศมนตรีตำบลขามใหญ่

สำนักปลัด

โทรศัพท์. ๐-๕๕๕๗-๕๐๕๓

โทรสาร. ๐-๕๕๕๗-๕๐๕๑

หมายเหตุ : มติกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ให้ปรับเปลี่ยนหัวข้อวิทยานิพนธ์

ที่ สป. ๐๑๑๒.๕/๓๒



สำนักงานเจ้าคณะตำบลขามใหญ่ เขต ๑  
วัดหนองปลาปาก ๒๐๐ หมู่ ๑๑ ถนนคลังอาวุธ  
ตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี  
จังหวัดอุบลราชธานี ๓๕๐๐๐

๒๓ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง การขอความอนุเคราะห์สัมภาษณ์

เรียน พระครูธรรมธรศิริวัฒน์ สิริวิฑูโน คร.

เนื่องด้วย ได้มีหนังสือจากศูนย์บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย  
วิทยาเขตอุบลราชธานี ที่ ศธ.๖๑๓๐.๕/๐๘๔ เรื่องขอความอนุเคราะห์สัมภาษณ์ และให้ พระปลัดสุรพงษ์  
ฐิตญาโณ(แก้วกอ) นิสิตระดับปริญญาโทหลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพระพุทธศาสนา  
รุ่นที่ ๕ โดยได้ทำการสัมภาษณ์ พระครูอุดมกิจวิมล เจ้าคณะตำบลขามใหญ่เขต ๑ ในเรื่องการศึกษา  
วิเคราะห์หลักการบริหารนิยธรรมกับการประยุกต์ใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลตำบล  
ขามใหญ่

ในการนี้ พระปลัดสุรพงษ์ ฐิตญาโณ(แก้วกอ) ได้ทำการสัมภาษณ์ พระครูอุดมกิจวิมล  
ด้วยตัวเองเสร็จเรียบร้อยแล้ว และขอรับรองมา ณ ที่นี้ว่าเป็นความจริง

ดังนั้น จึงขอเรียนมายังศูนย์บัณฑิตศึกษา มจร. เพื่อรับทราบ

เรียนมาด้วยความเคารพ

(พระครูอุดมกิจวิมล)

เจ้าคณะตำบลขามใหญ่ เขต ๑

สำนักเจ้าคณะตำบลขามใหญ่ เขต ๑

โทร ๐๘๖-๘๗๓๐ ๓๗๕

หมายเหตุ : มติกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ให้ปรับเปลี่ยนหัวข้อวิทยานิพนธ์



ที่ สป ๐๑๑๓.๔/๒๖

วัดบ้านหนองหว้า หมู่ที่ ๕  
ตำบลขามใหญ่ อำเภอเมือง  
จังหวัดอุบลราชธานี ๓๔๐๐๐

๒๓ กันยายน ๒๕๕๕

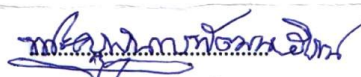
เรื่อง สัมภาษณ์นิติต

เรียน ศูนย์บัณฑิตศึกษาวิทยาเขตอุบลราชธานี

ตามที่ พระปลัดสุรพงษ์ ฐิตญาโม (แก้วกอ) รหัส ๕๔๐๗๔๐๕๕๑๐ นิติตระดับปริญญาโท หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพระพุทธศาสนา รุ่นที่ ๕ ศูนย์บัณฑิตศึกษาวิทยาเขตอุบลราชธานี ได้ขอข้อมูลเกี่ยวกับหลักอภิธานิธรรมกับการประยุกต์ใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ประกอบการจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “การศึกษาวิเคราะห์หลักอภิธานิธรรมกับการประยุกต์ใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี”

บัดนี้ ทางวัดบ้านหนองหว้าได้จัดทำข้อมูลดังกล่าว ที่มีความสำคัญในการนำไปใช้ประกอบการจัดทำวิทยานิพนธ์ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

  
(พระครูสุนทรพัฒนวิธาน)  
เจ้าอาวาสวัดบ้านหนองหว้า

วัดบ้านหนองหว้า

โทร ๐๘๒-๓๒๐๕๖๔๔

หมายเหตุ : มติกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ให้ปรับเปลี่ยนหัวข้อวิทยานิพนธ์



## บันทึกข้อความ

ส่วนงาน ศูนย์บัณฑิตศึกษา มจร.วิทยาเขตอุบลราชธานี โทรศัพท์ ๐-๔๕๔๒๒-๑๕๔

ที่ศธ ๖๑๓๐.๙/ว.๑๘๑

วันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

เรื่อง แจ้งผลการพิจารณาบทความทางวิชาการ

เรียน พระปลัดสุรพงษ์ ฐิตญาโณ (แก้วกอ)

ตามที่ท่านได้ส่งบทความเรื่อง “การศึกษาวิเคราะห์หลักการบริหารนิยธรรมกับการประยุกต์ใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี” เพื่อรับการพิจารณานำเสนอในเวทีประชุมวิชาการเนื่องในวันสถาปนาครบรอบ ๒๕ ปี มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตอุบลราชธานี แล้วนั้น

บัดนี้ ใคร่ขอแจ้งให้ท่านทราบว่า ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่า บทความของท่านมีคุณภาพและได้มาตรฐานเห็นควรให้นำเสนอในเวทีการประชุมวิชาการในครั้งนี้ได้ และขอเชิญท่าน มานำเสนอบทความในวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุม มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตอุบลราชธานี ตามกำหนดการที่แนบมาพร้อมนี้แล้ว

จึงเรียนมาเพื่อทราบและดำเนินการต่อไป

(พระครูสารกิจโกศล ดร.)

รองอธิการบดี

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตอุบลราชธานี

ฝ่ายประสานงาน - ๐๘๔ - ๘๓๔๑๘๒๔

- ๐๘๗ - ๒๕๕๖๐๓๐

E-mail: siri\_dee@hotmail.com

svakhumtocam@gmail.com

หมายเหตุ : มติกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ให้ปรับเปลี่ยนหัวข้อวิทยานิพนธ์

## ประวัติผู้วิจัย

- ชื่อ-สกุล : พระปลัดสุรพงษ์ จิตภาโณ (แก้วกอ)
- วัน/เดือน/เกิด : ๒๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๓
- สถานที่เกิด : ตำบลในเมือง อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี
- การศึกษา : นักระรรมชั้นเอก พ.ศ. ๒๕๔๑ สำนักเรียนจังหวัดอุบลราชธานี  
 : ประถมศึกษาชั้นปีที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๒๕  
 โรงเรียนเทศบาลบ้านสวนตาล ตำบลในเวียง อำเภอเมืองน่าน จังหวัดน่าน  
 : มัธยมศึกษาชั้นปีที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๒๘  
 โรงเรียนโยธินวิทยาคม ตำบลในเมือง อำเภอเมืองยโสธร จังหวัดยโสธร  
 : ประกาศนียบัตรวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๓๑  
 วิทยาลัยเกษตรกรรมอุบลราชธานี ตำบลหนองซอน  
 อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี  
 : ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง พ.ศ. ๒๕๓๓  
 วิทยาลัยเกษตรกรรมอุบลราชธานี ตำบลหนองซอน  
 อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี  
 : ปริญญาตรีพุทธศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตรบริหารรัฐกิจ) พ.ศ.๒๕๔๕  
 มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตอุบลราชธานี
- อุปสมบท : ๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ณ พัทธสีมา วัดทุ่งขุนใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี  
 จังหวัดอุบลราชธานี
- สังกัด : วัดป่าแสงธรรม ๒๗๙ หมู่ ๗ ตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี  
 จังหวัดอุบลราชธานี
- หน้าที่ : รองเจ้าอาวาสวัดป่าแสงธรรม ๒๗๙ หมู่ ๗ ตำบลขามใหญ่  
 อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี
- ที่อยู่ปัจจุบัน : วัดป่าแสงธรรม ๒๗๙ หมู่ ๗ ตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี  
 จังหวัดอุบลราชธานี
- โทรศัพท์ : ๐๘ ๑๙๗๗ ๖๗๙๗ , ๐๘ ๖๒๖๑ ๓๔๔๗