

บทที่ ๑

บทนำ



ความสำคัญของ เรื่อง

ในท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่ว่าจะเป็นท้องถิ่นระดับจังหวัดหรืออำเภอ ย่อมจะมีบุคคลอยู่กลุ่มหนึ่ง ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นส่วนใหญ่ให้การยอมรับและยกย่องให้เป็นหัวหน้าหรือผู้นำของพวกเขาในกิจกรรมต่าง ๆ

การที่บุคคลดังกล่าวได้รับการยอมรับจากประชาชนให้เป็นหัวหน้า หรือผู้นำในท้องถิ่น น่าจะมีสาเหตุมาจากอำนาจและอิทธิพลที่บุคคลกลุ่มนั้นมีอยู่ เพราะอำนาจและอิทธิพลย่อมนำมาซึ่งความเคารพนับถือ และการยอมรับจากประชาชนทั่วไป อาจกล่าวได้ว่า อำนาจและอิทธิพลเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะเป็นหัวใจของระบบการเมืองทุกระบบ การศึกษาเพื่อวิเคราะห์ถึงลักษณะสำคัญของอำนาจและอิทธิพล จึงเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งของนักรัฐศาสตร์^๒ นอกจากนี้ อำนาจและอิทธิพลยังเป็นผลประโยชน์หรือสิ่งตอบแทนทางการเมืองที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่ง^๓ อีกด้วย

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่า การศึกษาในเรื่องผู้นำท้องถิ่นนี้ ผู้ศึกษามักจะศึกษาถึงบทบาทของผู้นำท้องถิ่นที่มีได้มีฐานะเป็นข้าราชการ เช่น นายกเทศมนตรี

^๑ Robert A Dahl, Modern Political Analysis (New Delhi: Prentice-Hall of India Private Limited, 1975), p.15

^๒ จรูญ สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย; แด็กการ) และ หลักวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔) หน้า ๒๑๔.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑๓.

สมาชิกสภาจังหวัด ท่านนั้น ผู้ใหญ่บ้าน พอคา นักธุรกิจ หรือถ้าหากศึกษาถึงมณฑลของ
 ผู้นำท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นข้าราชการด้วย ผู้ศึกษาก็จะศึกษาในแง่บทบาททางการบริหาร
 แต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ โดยมองข้ามข้อเท็จจริงประการที่ว่า ในท้องถิ่นแต่ละแห่งยังมี
 มีข้าราชการประจำอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน
 ดินแล้ว ข้าราชการกลุ่มนี้ยังมีอิทธิพลคล้ายคลึงกันกับผู้นำท้องถิ่น ซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นนั้น ๆ
 อีกด้วย แมวข้าราชการเหล่านี้จะไม่ใช้คนในท้องถิ่นและอาจถูกแต่งตั้งโยกย้ายโดยทาง
 ราชการ ให้ไปดำรงตำแหน่งในที่อื่นตามความเหมาะสม ข้าราชการประเภทที่กล่าวถึง
 นี้ก็คือ ข้าราชการฝ่ายปกครอง อาทิเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ผู้กำกับการ
 ตำรวจภูธรจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ เป็นต้น

ในบรรดาข้าราชการฝ่ายปกครองตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ข้าราชการ
 การตำแหน่งนายอำเภอเป็นข้าราชการประเภทที่น่าศึกษามากที่สุด ทั้งนี้ เพราะนาย
 อำเภอเป็นผู้รับผิดชอบดูแล ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและกระทรวง
 ทบวง กรม ต่าง ๆ . . . ในอันที่จะบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน ในเขตอำเภอ
 ของตน ภาระหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องปฏิบัติในฐานะผู้บำบัดทุกข์บำรุงสุขของประ
 ชาชน มีอยู่อย่างกว้างขวาง จะต้องสอดส่องดูแลและให้บริการแก่ประชาชนทั้งในแง่
 การอาชีพ การศึกษา การสาธารณสุข การรักษาความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
 ตลอดจนศีลธรรมอันดีของประชาชน ในขณะที่เดียวกันก็ต้อง เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา
 บรรดาข้าราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ส่งไปประจำ ณ ที่ว่าการอำเภอให้
 สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนให้ได้ผลดีที่สุด

นอกจากนั้น ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกรูป อันได้แก่ องค์การ
 บริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น ก็ปรากฏว่า นายอำเภอได้เข้ามามี

บทบาทรวมควยเกือบทุกรูปแบบ เว้นแต่ในกรณีเทศบาลนครและเทศบาลเมืองเท่านั้น ฉะนั้น ถ้าจะถือว่าการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของประชาธิปไตย นายอำเภอย่อมเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการสร้างสรรค์ประชาธิปไตย ในฐานะที่คอยสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้จักการปกครองตนเอง หรือจนกว่ารูปการปกครองท้องถิ่น จะสมบูรณ์แบบ^๑

นอกจากนี้อ่านาจอหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวมาแล้ว ตามข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า นายอำเภอมีพฤติกรรมหลายอย่างที่ตองปฏิบัติ ทั้ง ๆ ที่พฤติกรรมดังกล่าวไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้นายอำเภอต้องปฏิบัติ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่นายอำเภอเข้าไปเป็นหัวหน้าในการจัดงาน หรือการจัดสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ บางอย่าง โดยสามารถดึงประชาชนให้มาร่วมทำงาน หรือสามารถจัดหาทรัพย์สินเงินทองมาใช้จ่ายโดยไม่ต้องใช้งบประมาณของแผ่นดิน ในบางกรณีนายอำเภอยังมีฐานะคล้ายกับเป็นหัวหน้าของประชาชนทั้งหมดในอำเภอ เพราะเมื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดจะเข้าไปทำงานในเขตอำเภอ เช่น การไปหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือการเข้าไปสำรวจข้อมูลในตำบล หมู่บ้าน ตลอดจนการเข้าไปสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนในเขตอำเภอ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวมักจะเข้าไปพบนายอำเภอก่อนเป็นคนแรก เพื่อบอกกล่าวหรือขออนุญาตต่อนายอำเภอ ในงานสังคมต่าง ๆ เช่น งานแต่งงาน งานขึ้นบ้านใหม่ งานศพ นายอำเภอมักจะได้รับเชิญให้เป็นประธานในพิธี หรือเป็นคนแรกที่ได้รับเชิญจากเจ้าภาพให้ขึ้นไปกล่าวอวยพรในงาน การที่นายอำเภอต้องปฏิบัติ

^๑ วีระ รอดเรือง, "การพัฒนาข้าราชการฝ่ายปกครองของวิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนานักศึกษาโรงเรียนนายอำเภอ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๗), หน้า ๑๐.

ในเรื่องที่มีชื่ออำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามกฎหมายดังกล่าวมาแล้ว น่าจะเป็นเรื่องที่ว่า นายอำเภอมีอิทธิพลต่อประชาชนในอำเภอไม่มากนักน้อย ฉะนั้น การศึกษาเรื่องอิทธิพลของ นายอำเภอในฐานะผู้นำของอำเภอ ซึ่งเป็นการศึกษาถึงพฤติกรรมทางการ เมืองของนายอำเภอ จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและมีความสำคัญ เป็นอย่างยิ่ง

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อให้ทราบว่า นาย อำเภอจะมีอิทธิพลในฐานะผู้นำท้องถิ่นหรือไม่ ถ้าหากนายอำเภอมีอิทธิพลจะมีอิทธิพลมากน้อย เพียงไร โดยจะพยายามศึกษาอิทธิพลของนายอำเภอที่มีต่อผู้นำท้องถิ่น เป็นหลักในท้องถิ่นบางคน เช่น นายกเทศมนตรี กรรมการสุขาภิบาล สมาชิกสภาจังหวัด นายธนาคาร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ่อค้า นักธุรกิจ เป็นต้น นอกจากนี้จะพยายามศึกษาว่ามีปัจจัยอะไรบางอย่างที่สัมพันธ์กับนายอำเภอ ให้มีอิทธิพลในฐานะผู้นำท้องถิ่น โดยจะพิจารณาการศึกษาทั้งปัจจัยที่เกิดจากตำแหน่งของนายอำเภอ และปัจจัยที่เกิดขึ้นเฉพาะตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายอำเภอควบคู่กันไป ซึ่งเป็นทางหนึ่งที่จะ ทราบว่า ประชาชนในอำเภอได้ให้การยอมรับว่านายอำเภอ เป็นผู้นำหรือหัวหน้าของพวก เขา หรือไม่เพียงใด ทั้งนี้เพื่อ เป็นแนวทางปรับปรุงการทำงานของนายอำเภอให้นายอำเภอใช้ อำนาจและอิทธิพลของตนเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง

สำหรับขอบเขตของการศึกษาเรื่องนี้ ผู้เขียนจะศึกษา เฉพาะกรณีอิทธิพลของ นายอำเภอ รวม ๔ อำเภอ ซึ่งมีลักษณะพื้นฐานแตกต่างกัน โดยผู้เขียนใช้มาตรการในค่าน กวางเจริญของการปกครองท้องถิ่นในอำเภอ และสถานการณ์ของอำเภอ เป็นหลักในการคัดเลือกอำเภอดังนี้

- ๑. อำเภอ ก. เป็นอำเภอที่มีเทศบาลเมืองอยู่ในเขตอำเภอ และอำเภอนั้นเป็น ที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด
- ๒. อำเภอ ข. เป็นอำเภอที่มีเทศบาลตำบลอยู่ในเขตอำเภอ

- ๓. อำเภอ ค. เป็นอำเภอที่มีความอุดมสมบูรณ์ในเขตอำเภอ
- ๔. อำเภอ ง. เป็นอำเภอที่อยู่ในเขตแทรกนึ่งของศูนย์กลางการรวมกลุ่ม

นิสค์

เหตุผลที่ผู้เขียนเลือกศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอดังกล่าว ก็เพราะ

- ๑. การศึกษาในส่วนแคว้นแต่ศึกษาระดับลึก ทำให้เรื่องที่ศึกษามีเนื้อหาสาระและคุณค่าในทางวิชาการ
- ๒. การเลือกศึกษาอำเภอซึ่งมีลักษณะพื้นฐานแตกต่างกัน ๔ แบบ อาจกล่าวได้ว่า เป็นการศึกษารวบรวมของอำเภอทั้งหมดในประเทศไทย เพราะอำเภอทั้งหมดเมื่อแบ่งเป็นกลุ่มตามลำดับความเจริญในด้าน การปกครองท้องถิ่น และสถานการณ์ของอำเภออาจแบ่งได้เป็น ๔ กลุ่มด้วยกัน แต่ละกลุ่มจะมีลักษณะเช่นเดียวกับอำเภอที่ผู้เขียนนำมาศึกษา
- ๓. การศึกษาเฉพาะกรณี ทำให้ผู้เขียนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยใกล้ชิด โดยเฉพาะข้อมูลสนาม (Field Data) สามารถศึกษาได้ละเอียดทุกแง่มุมด้วยวิธีการสัมภาษณ์และสังเกตการณ์พฤติกรรมของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

สมมติฐานของการวิจัย

- ๑. นายอำเภอมีทั้งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และอิทธิพล ในฐานะผู้นำท้องถิ่น
- ๒. ปัจจัยที่ส่งเสริมให้ตำแหน่งนายอำเภอมีอิทธิพลในฐานะผู้นำท้องถิ่น คืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (Authority) การเข้าถึงข้อมูล (Information) ความชอบธรรม (Legitimacy) สถานภาพทางสังคม (Status)
- ๓. ปัจจัยที่มีเฉพาะตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ และส่งเสริมให้นายอำเภอให้มีอิทธิพลในฐานะผู้นำท้องถิ่นคือ ความมั่งคั่ง (Wealth)

๖

บุคลิกภาพ (Personality) ความรู้และความสามารถ (Knowledge and Ability)

วิธีการศึกษา

ผู้เขียนได้แบ่งวิธีการศึกษาออกเป็น ๒ ตอน ในตอนแรกจะเป็นการศึกษาแบบพรรณาและวิเคราะห์ (Descriptive and Analytical Methods) จากหลักฐานและเอกสาร (Documentary Research) เพื่อให้ทราบถึงแนวความคิดและอิทธิพลในฐานะผู้นำท้องถิ่นของนายอำเภอโดยทั่วไป เอกสารอ้างอิงได้จากห้องสมุดของกรมการปกครอง ห้องสมุดของกระทรวงมหาดไทย ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุดสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ห้องสมุดแห่งชาติ นอกจากนี้ เพื่อให้การศึกษามีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้เขียนจะใช้ข้อมูลสนาม (Field Data) ซึ่งได้จากการทดสอบแบบสอบถาม (Questionnaires) ให้นายอำเภอทั่วประเทศจำนวน ๒๔๔ คน (๕๐ เปอร์เซ็นต์ของนายอำเภอทั้งหมด) แบบสอบถามจะเป็นการสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอิทธิพลในฐานะผู้นำท้องถิ่นของนายอำเภอในแง่มุมต่าง ๆ เพื่อนำคำตอบมาทดสอบผลการศึกษาจากหลักฐานและเอกสาร รวมทั้งทดสอบผลการศึกษาจากการสังเกตการณ์ด้วย

ในตอนที่สอง ผู้เขียนจะทำการศึกษาถึงอิทธิพลในฐานะผู้นำท้องถิ่นของนายอำเภอในระดับลึก โดยคัดเลือกอำเภอมาศึกษา รวม ๔ อำเภอ^๑ เนื่องจาก

^๑ หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกอำเภอ โปรดดูในหัวข้อเรื่อง วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา ในวิทยานิพนธ์นี้ หน้า ๔-๕.

เรื่องนี้ไม่เคยมีผู้ใดศึกษามาก่อน วิธีการศึกษาจึงเป็นการศึกษาแบบพรรณนาและวิเคราะห์ โดยใช้ข้อมูลสนาม จากการสัมภาษณ์นายอำเภอ รวมทั้งข้าราชการ ผู้นำท้องถิ่นและประชาชนบางคนที่มีอิทธิพลในอำเภอนั้น ๆ นอกจากนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลอันถูกต้องตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด ผู้เขียนจะใช้การสังเกตการณ์พฤติกรรมของนายอำเภอ ข้าราชการอำเภอ และผู้นำท้องถิ่นบางคน รวมทั้งประชาชนที่มาติดต่อราชการที่อำเภอนั้น ๆ ในฐานะที่ผู้เขียนเคยปฏิบัติหน้าที่ปลัดอำเภอในอำเภอดังกล่าวมาแล้ว รวม ๓ อำเภอ เป็นเวลา ๖ ปี

วิธีการเสนอเรื่อง

ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้เขียนได้แบ่งวิทยานิพนธ์ออกเป็น ๖ บท คือ

บทที่ ๑ บทนำ จะได้กล่าวถึงความสำคัญของเรื่อง วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา สมมติฐานของการวิจัย วิธีการศึกษา ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา ตลอดจนคำจำกัดความสำหรับศัพท์บางคำ

บทที่ ๒ เป็นบทที่ว่าด้วยทฤษฎีและแนวความคิดในเรื่องอิทธิพล โดยจะศึกษาถึงความหมายของอิทธิพล หลักที่ใช้ในการวิเคราะห์อิทธิพล รวมทั้งพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่สนับสนุนให้บุคคลมีอิทธิพล

บทที่ ๓ จะได้วิเคราะห์ถึงอิทธิพลในฐานะผู้นำท้องถิ่นของนายอำเภอ โดยทั่วไป เริ่มจากการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินของนายอำเภอ และวิเคราะห์ลักษณะการเป็นผู้นำของนายอำเภอ รวมทั้งอิทธิพลของนายอำเภอ ก็คือพิจารณาว่านายอำเภอมีอิทธิพลต่อผู้นำ

บทที่ ๔ เป็นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งเสริมให้นายอำเภอ มีอิทธิพลในฐานะผู้นำท้องถิ่น ในตอนแรกจะวิเคราะห์ปัจจัยที่เกิดจากตำแหน่งนายอำเภอ คืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การเข้าถึงข้อมูลความชอบธรรม สถานภาพทางสังคม ในตอนที่สองจะวิเคราะห์ปัจจัยที่เกิดจากตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอคือความ มั่งคั่ง บุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ

บทที่ ๕ เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีอิทธิพลในฐานะผู้นำท้องถิ่นของนาย อำเภอใน ๔ อำเภอ โดยละเอียด เพื่อให้ทราบถึงการใช้ปัจจัยต่าง ๆ ของนายอำเภอ อันเป็นผลให้นายอำเภอมีอิทธิพลในฐานะผู้นำท้องถิ่น

บทที่ ๖ เป็นบทสรุปและขอเสนอแนะ ซึ่งผู้เขียนจะได้สรุปเรื่องราว ในวิทยานิพนธ์ทั้งหมด พร้อมกับเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขให้การ ใช้อิทธิพลของนายอำเภอเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

การศึกษาเรื่อง "อิทธิพลของข้าราชการฝ่ายปกครองในฐานะผู้นำท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการตำแหน่งนายอำเภอ" จะได้ประโยชน์สำคัญ ๆ ในประการ ต่อไปนี้ คือ

๑. เป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ เพื่อให้ นายอำเภอสามารถปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนได้อย่างแท้จริง
๒. เป็นประโยชน์ในการวางแนวทางฝึกอบรมผู้ดำรงตำแหน่งนาย อำเภอ เพื่อให้ นายอำเภอได้ใช้อิทธิพลในฐานะผู้นำท้องถิ่นให้เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติ งานตามหน้าที่และความรับผิดชอบของนายอำเภอมากที่สุด
๓. ผลที่ตามมาจากการดำเนินการตามข้อ ๑ และ ๒ ก็คือ จะทำให้ สถาบันนายอำเภอเป็นที่พึงของราษฎรได้ ราษฎรจะเกิดความศรัทธาต่อข้าราชการและ

รัฐบาล การแทรกแซงจากฝ่ายตรงข้ามจะไม่บังเกิดผล อันเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยเสริมสร้าง ความมั่นคงปลอดภัยให้แก่ประเทศไทยในที่สุด

คำจำกัดความสำหรับศัพท์บางคำ

"ข้าราชการฝ่ายปกครอง" หมายถึง ข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งทำหน้าที่ในทางการปกครองโดยตรงอยู่ในส่วนภูมิภาค คือจังหวัด และอำเภอ การเข้ารับราชการก็ดี การออกจากตำแหน่งก็ย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายปกครองจึงไม่มีสิทธิที่จะขอให้บรรจุแต่งตั้ง หรือเลือกตำแหน่งหน้าที่เขาได้ ต้องยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่สำหรับตำแหน่งนั้น ๆ และยอมที่จะรับการเปลี่ยนแปลงซึ่งอาจจะมีขึ้นในภายหน้า จะเป็นโดยทางกฎหมายระเบียบข้อบังคับหรือคำสั่งก็ตาม

กล่าวโดยสรุปก็คือ "ข้าราชการฝ่ายปกครอง" เป็นข้าราชการประจำซึ่งมีหน้าที่ในการ "บำเพ็ญทุกข์ บำรุงสุข" ของอาณาประชาราษฎร์ มีบทบาทในการปกครองดูแลทุกข์สุขของราษฎร เป็นภารกิจหลัก" ๑

"ผู้นำท้องถิ่น" หมายถึง ผู้นำหรือหัวหน้าของประชาชนในระดับอำเภอซึ่ง "เป็นผู้นำโดยการใช้อิทธิพล (Influence) ในการดำเนินงาน" ๒

๑ คร.อาษา เมฆสวรรค์, "บทบาทของข้าราชการฝ่ายปกครองในระบบอมประชาธิปไตย", ใน คู่มือสอบสำหรับข้าราชการฝ่ายปกครองทุกระดับ, ธวัช ชนิมิตร, เรียบเรียง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อักษรบัณฑิต, ๒๕๑๔), หน้า ๔๔๕.

๒ กำพจน์ มนูญปิฎ และทรงพล มะลิกุล, "ลักษณะผู้นำ", ใน คู่มือสอบสำหรับข้าราชการฝ่ายปกครองทุกระดับ, ธวัช ชนิมิตร, เรียบเรียง, หน้า ๕๗.

หรืออาจหมายถึง "บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจสามารถบังคับศาล หรือบังคับให้ผู้อื่นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใด ๆ ได้ตามที่ต้องการ" ๑

อนึ่ง ได้มีผู้อธิบายลักษณะของผู้นำท้องถิ่นไว้ว่า ผู้นำแบบนี้จะมีผู้ขามยอมรับความเป็นผู้นำอย่างไม่มีเงื่อนไข ผู้ตามไม่สามารถที่จะแยกแยะได้ว่าผู้นำใดทำตามหน้าที่ (authoritative power) หรือผู้นำใช้อิทธิพลที่ขึ้นอยู่กับ การยอมรับความเป็นผู้นำของตน (voluntary influence) อำนาจทุกสิ่งทุกอย่างอยู่ในกำมือของผู้นำ เช่น สั่งให้ชาวบ้านชุกถนน ชาวบ้านก็ชุกแคมิได้ชุกเพราะตระหนักในประโยชน์ของถนน แต่เป็นเพราะต้องการจะทำตามคำสั่งของผู้นำ ทั้ง ๆ ที่คำสั่งนั้นอาจไม่ถูกต้องกับกฎหมายระเบียบข้อบังคับ หรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้นำ ลักษณะผู้นำแบบนี้ อาจเกิดขึ้นได้โดยที่ตัวผู้นำเองต้องการให้ปฏิบัติตามตนในทุกกรณี เช่นนี้ผู้นำจะใช้ทั้งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและนอกกฎหมายให้ผูตามยอมรับ โดยอาจใช้หรือไม่ใช้วิธีการเกลี้ยกล่อมให้ทำตามก็ได้ หรืออำนาจของผู้นำอาจจะเกิดขึ้นเนื่องจากลักษณะของผู้ตามเองที่มีขอบเขตของการยอมรับ (area of acceptance) กว้างขวางมากมายอย่างไม่มีขอบเขตอยู่แล้ว ความเห็นของผู้นำถือเป็นคำสั่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ตามเองไม่ตระหนักเลยว่าตนเองก็สามารถใช้อิทธิพลบังคับหัวหน้าได้ ๒

๑ พิศยา สุวรรณธฤ และกองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนารัฐชน, พัฒนากร : ความคาดหวังบทบาทของ พัฒนากร คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๐), หน้า ๑๔.

๒ เรื่องเดียวกัน.