

## บทที่ 2

### ทฤษฎี แนวความคิด และผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวความคิดในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

แนวความคิดในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ ในโลก ได้มีการพัฒนาไปอย่างไม่หยุดยั้ง ทั้งนี้เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สังคมและจิตวิทยา และจากการพัฒนาเป็นลำดับมาดังกล่าว ปราชญ์ทางการเมืองปกครองจึงยอมรับว่าโดยทั่วไปแล้ว ประเทศต่าง ๆ ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ลักษณะ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าแต่ละประเทศได้ยึดถือเฉพาะลักษณะใดลักษณะหนึ่งเป็นเด็ดขาด แทบทุกประเทศมักยึดถือทั้ง 3 ลักษณะประกอบกัน แต่ความแตกต่างกันอยู่ที่ประเทศใด ยึดถือลักษณะอะไรเป็นหลักการสำคัญ ซึ่งอาศัยรูปแบบการปกครองของประเทศว่าเป็นการปกครองแบบเอกรัฐ สหพันธรัฐ หรือสหรัฐ หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 3 ประการได้แก่

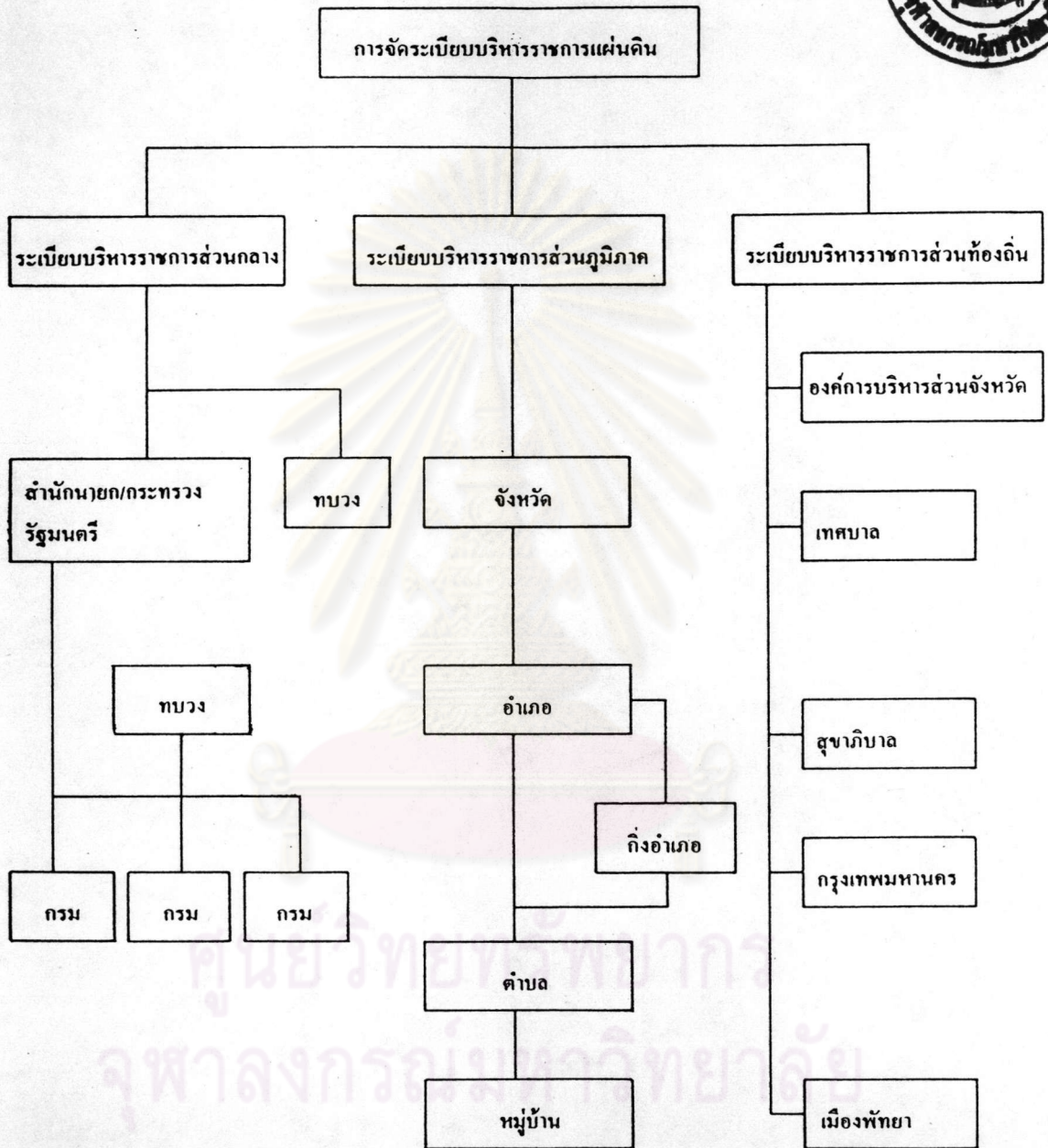
1. หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization)
2. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (deconcentration)
3. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization)

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และความสัมพันธ์ระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย สามารถแสดงได้ตามแผนภูมิที่ 2.1 และ แผนภูมิที่ 2.2 ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



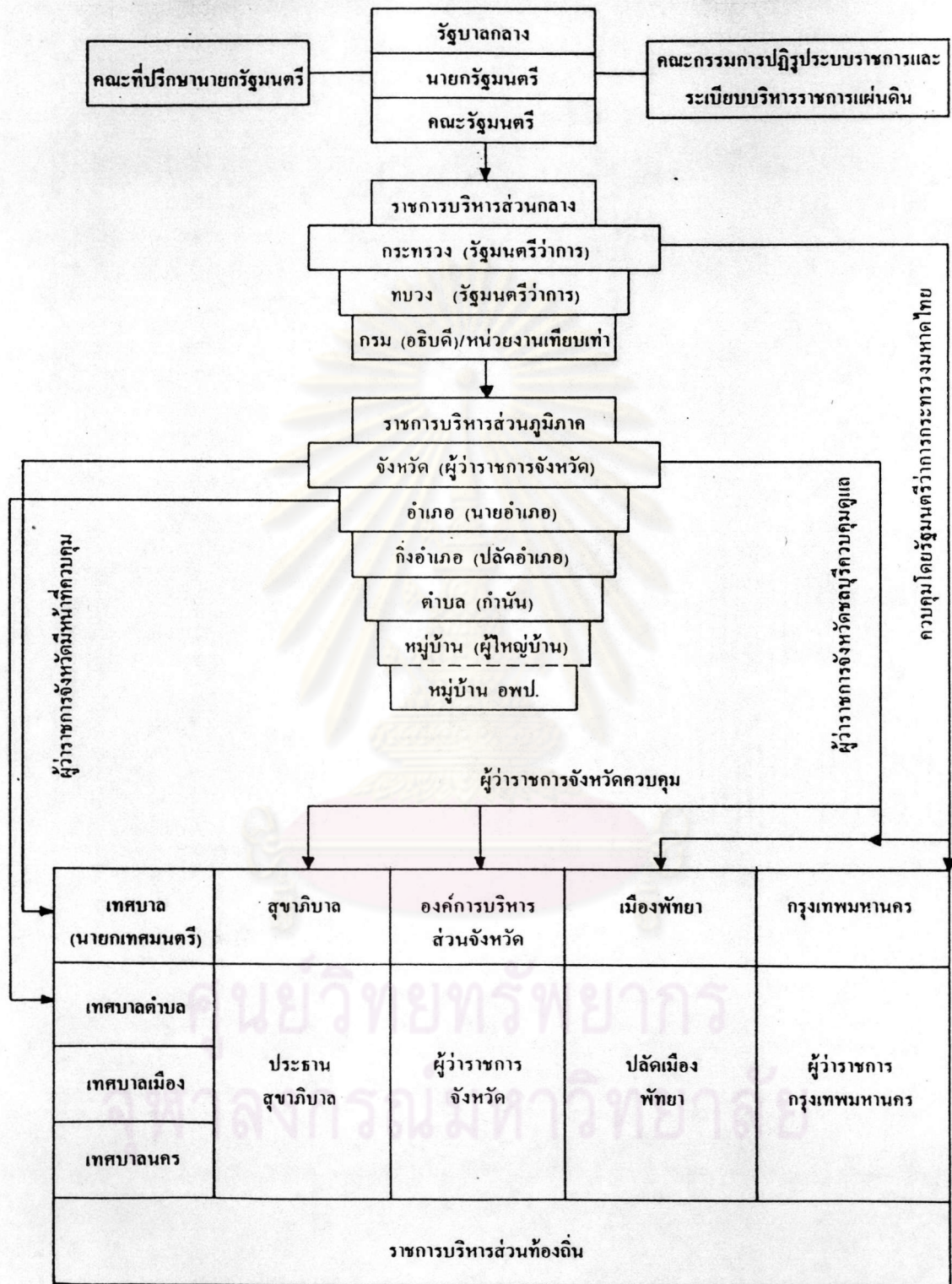
แผนภูมิที่ 2.1 แสดงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน



ที่มา : วิจิตร ศรีสอานและประยูร ศรีประสาธน์. เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุรจทัยธรรมมาธิราช, 2535, หน้า 244



**แผนภูมิที่ 2.2 แสดงความสัมพันธ์ระบบบริหารราชการแผ่นดิน**



ที่มา : กองปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง. ทำเนียบท้องถิ่น : สถิติข้อมูล การปกครองส่วนภูมิภาค. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2527, หน้า 8



ซึ่งจะกล่าวถึงสาระสำคัญของแต่ละประเภท (ประยูร กาญจนกุล, 2535:160-179) ดังนี้

### 1. หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization)

1.1 ความหมาย เป็นหลักการปกครองที่มีการรวมอำนาจสำคัญไว้ที่ส่วนกลาง รัฐบาลกลางหรือรัฐบาล อำนาจดังกล่าวได้แก่อำนาจในการสั่งการ และอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผลในการสั่งการจะมีอำนาจครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ และต้องปฏิบัติตาม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือการที่ส่วนกลางเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการนั่นเอง ลักษณะของการสั่งการหรือกำหนดนโยบายจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับส่วนรวมหรือสำคัญของประเทศทั้งนี้โดยมีหน่วยงานที่บริหารราชการประกอบด้วยกระทรวง ทบวงและกรมต่าง ๆ รวมทั้งหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่า

#### 1.2 ลักษณะ แบ่งออกเป็น 3 ประการคือ

1.2.1 ลักษณะการรวมอำนาจการบังคับบัญชาทหารและตำรวจขึ้นอยู่กับส่วนกลางหรือรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียว จะไม่มีรูปแบบของทหาร หรือตำรวจท้องถิ่น

1.2.2 ส่วนกลางมีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ระวัง การเพิกถอนหรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อการบริหารราชการแต่แห่งเดียว

1.2.3 ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งการบริหารงานบุคคลของข้าราชการขึ้นอยู่กับส่วนกลาง ทั้งในแง่ของการบังคับบัญชา ข้าราชการ การสรรหา การบรรจุและแต่งตั้งพิจารณาความดีความชอบ หรือการลงโทษข้าราชการ เป็นต้น

1.3 การรวมอำนาจเหมาะสมกับประเทศที่มีขนาดเล็กและมีปัญหาด้านความมั่นคง

2. หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (deconcentration) หลักการนี้อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าหลักการแบ่งและมอบอำนาจการปกครองก็ได้ มีความหมายเช่นเดียวกัน

2.1 ความหมาย เป็นการแบ่งอำนาจและมอบอำนาจของรัฐบาลกลางส่วนหนึ่งให้กับตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำในเขตการปกครองใด



เขตการปกครองหนึ่งตามลักษณะ เขตการปกครองที่กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดไว้สำหรับประเทศไทยได้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั่นเอง แต่อย่างไรก็ดีการแบ่งอำนาจนี้ ทางส่วนกลางหรือรัฐบาลกลางยังมีอำนาจและสิทธิขาดเกี่ยวกับอำนาจที่มอบไป และอาจเพิกถอนอำนาจที่มอบไปแล้วได้

## 2.2 ลักษณะ มีดังนี้

2.2.1 การแบ่งอำนาจหรือการมอบอำนาจปกครองลักษณะหนึ่งของการรวมอำนาจการปกครอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการแบ่งอำนาจเป็นวิธีการหนึ่งของการรวมอำนาจการปกครอง เพื่อการลดข้อเสียของการรวมอำนาจการปกครองที่มีอยู่

2.2.2 การแบ่งอำนาจ ทางรัฐบาลกลางหรือส่วนกลาง ยังคงมีอำนาจในการตัดสินใจการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพิกถอน และยับยั้งอำนาจที่แบ่งให้ไปได้ทุกประการ ซึ่งอาจเทียบได้กับการให้ทำการสิ่งใดแทนและยังสงวนลิขสิทธิ์ไว้สำหรับผู้มอบอำนาจให้บุคคลอื่นทำการแทนนั่นเอง

2.2.3 มีข้าราชการผู้รับอำนาจที่แบ่งจากรัฐบาลกลางไปปฏิบัติ ฉะนั้นการปกครองบังคับบัญชาและการบริหารงานบุคคล ข้าราชการดังกล่าวยังคง เป็นอำนาจของส่วนกลาง

2.2.4 การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินรวมทั้งการอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง

2.3 การแบ่งอำนาจมีความเหมาะสมกับประเทศขนาดกลาง และไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการแตกแยกของชนในชาติ รวมทั้งเพื่อพัฒนาไปสู่การกระจายอำนาจในอนาคตต่อไป

## 3. หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization)

3.1 ความหมาย การกระจายอำนาจการปกครองหมายถึงการที่รัฐบาลกลางคอยควบคุมดูแลการปกครองท้องถิ่นในแง่นโยบายเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายของท้องถิ่นกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือประเทศส่วนรวม แต่อำนาจการปกครองส่วนใหญ่ และเจ้าหน้าที่ดำเนินงานทรัพย์สินและงบประมาณ รัฐบาลกลางให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เอง ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินงานของท้องถิ่นด้านการปกครองสามารถดำเนินการได้ทัดเทียมหรือดีกว่าที่รัฐบาลกลางปฏิบัติ



ตัวเอง การกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางจะกระจายไปห่องค์กรในระดับต่ำลงมาโดยมีลักษณะ เป็นนิติบุคคล

### 3.2 ลักษณะ มีดังนี้

3.2.1 คนในท้องถิ่นเลือกคนในท้องถิ่นเข้ามาบริหารงานอย่างอิสระ และได้รับอำนาจจากรัฐบาลกลางอย่างเด็ดขาด ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ (autonomy) ตามที่กฎหมายบัญญัติขอบเขตไว้ ไม่มีลักษณะความซ้อนกันซึ่งอำนาจเหมือนกับการแบ่งอำนาจ

3.2.2 ท้องถิ่นมักเลือกตั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นมาบริหารท้องถิ่น

3.2.3 ท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ทำให้มีสิทธิพิเศษบางอย่าง เช่น การจัดเก็บภาษีอากร การรักษาความสะอาด การรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

3.2.4 ท้องถิ่นมีทรัพยากรในการดำเนินงานเป็นของตนเอง เช่น คนหรือเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น งบประมาณท้องถิ่น และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ

3.2.5 การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค ไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป

3.3 ประเทศที่ใช้ระบบบริหารราชการแผ่นดินแบบการกระจายอำนาจควรมีลักษณะทั่วไป ดังนี้

3.3.1 เป็นรัฐหลายรัฐที่รวมกันเป็นประเทศ จึงจำเป็นที่แต่ละรัฐจะต้องมีอำนาจอิสระในตัวเองหรือเป็นเอกรัฐแต่มีความเจริญและพัฒนาแล้ว

3.3.2 ประเทศที่มีขนาดใหญ่ หรือเนื้อที่แยกไม่ติดต่อกัน

3.3.3 มีความเจริญแล้ว โดยเฉพาะในแต่ละท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบันใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองมาใช้ทั้ง 3 รูปแบบ คือการรวมอำนาจการปกครอง การแบ่งอำนาจการปกครอง และการกระจายอำนาจการปกครอง ประกอบกัน ข้อยืนยันถึงการจัดระเบียบการบริหารราชการดังกล่าวจะเห็นได้จากการแบ่งราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งแสดงถึงการรวมอำนาจการปกครอง



ราชการบริหารส่วนภูมิภาคแสดงถึงการแบ่งอำนาจการปกครอง และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แสดงถึงการกระจายอำนาจการปกครอง เมื่อพิจารณาการจัดระเบียบบริหารราชการโดยส่วนรวมและนโยบายในการบริหารราชการแล้วขณะนี้ประเทศไทยมีการจัดระเบียบบริหารราชการเน้นหนักการรวมอำนาจการปกครอง แต่มีนโยบายที่จะแบ่งอำนาจการปกครองและกระจายอำนาจการปกครองยิ่งขึ้น ในอนาคต เพื่อนำไปสู่การพัฒนากระบวนการปกครองประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบต่อไป

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนคือ

1. การบริหารราชการส่วนกลาง
  2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค
  3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
- ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารตามระเบียบบริหารราชการส่วนกลางเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการใช้อำนาจปกครองประเทศ ควบคุมการบริหารราชการทั่วประเทศ เพื่อให้สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้ครบถ้วนไม่เน้นหนักถึงกลุ่มหนึ่งหรือท้องถิ่นแห่งใดโดยเฉพาะ โดยราชการบริหารส่วนกลาง จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 4 ลักษณะ การจัดตั้งจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ และเป็นนิติบุคคล ดังนี้

- 1.1 สำนักนายกรัฐมนตรี
- 1.2 กระทรวง
- 1.3 ทบวงซึ่งสังกัด หรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- 1.4 กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น มีฐานะเป็นกรม โดยที่ผู้รับผิดชอบการบริหารสำนักนายกรัฐมนตรีได้แก่

นายกรัฐมนตรี ผู้บริหารกระทรวง ได้แก่ รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ผู้บริหารทบวง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการทบวง และหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และผู้บริหารกรม ได้แก่ อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง



ท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) องค์การบริหารส่วน  
ภูมิภาคของไทยประกอบด้วย จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

สำหรับตำบลและหมู่บ้าน มิได้เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค  
ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่ตำบล และ  
หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองท้องที่ โดยอนุกรม ซึ่งใช้พระราชบัญญัติลักษณะ  
ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ประกอบ เพื่อประโยชน์แห่งการบริหาร  
ราชการแผ่นดินในระดับพื้นฐานขนาดเล็ก

2.1 องค์การบริหารส่วนภูมิภาคของไทย มีรายละเอียด  
ดังนี้

2.1.1 จังหวัด เป็นเขตการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดในปัจจุบัน  
โดยรวมทั้งหลาย ๆ อำเภอเข้าด้วยกัน ในการจัดระเบียบบริหารราชการของ  
จังหวัดหนึ่ง ๆ มีเจ้าหน้าที่บริหารงานระดับหัวหน้าและข้าราชการผู้อยู่ในการ  
บังคับบัญชาของจังหวัด ดังนี้

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในจังหวัดหนึ่งมีผู้ว่าราชการ  
จังหวัดคนหนึ่ง เป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัด  
กระทรวงมหาดไทย) เป็นผู้รับนโยบาย และคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง  
และรัฐบาลมาปฏิบัติ

(2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการ  
จังหวัด เป็นผู้ช่วยเหลือปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และช่วยรับผิดชอบงานใน  
จังหวัด ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

(3) ปลัดจังหวัด (เจ้าพนักงานปกครอง 8) เป็น  
ข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง ทำหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในหน้าที่ทั่วไป  
ตามแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบหมาย และเป็นหัวหน้าส่วนราชการของที่ทำ  
การปกครองของจังหวัด และเป็นกรมการจังหวัดคนหนึ่งอีกด้วย

(4) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ทำหน้าที่เป็น  
ผู้ช่วยเหลือบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการ  
การบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง กรม นั้น ๆ หัวหน้าส่วนราชการประจำ  
จังหวัดเหล่านี้ยังมีฐานะเป็นกรมการจังหวัด ซึ่งเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการ



จังหวัดเหล่านี้ยังมีฐานะเป็นกรมการจังหวัด ซึ่งเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด และเป็น อภพ. จังหวัดอีกด้วย

(5) คณะกรรมการจังหวัด ซึ่งมีฐานะและหน้าที่เป็นคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น ตามแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะปรึกษาหารือ ปกติมักจะมีการประชุมเดือนละครั้ง

2.1.2 อำเภอ เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือรูปปกครองท้องถิ่นที่รองลงมาจากจังหวัด อำเภอเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่โดยรวมหลาย ๆ ตำบลเข้าเป็นอำเภอ แต่อำเภอมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล การจัดระเบียบบริหารราชการในอำเภอหนึ่ง จะต้องประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ที่บริหารงาน ทั้งผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา ดังต่อไปนี้

(1) นายอำเภอ ในอำเภอหนึ่งให้มีนายอำเภอคนหนึ่ง ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากจังหวัดมาปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(2) ปลัดอำเภอ มีฐานะและตำแหน่งเป็นผู้ช่วยและแทนนายอำเภอ ขึ้นอยู่ในบังคับบัญชาของนายอำเภอ และจะปฏิบัติหน้าที่ราชการแทนนายอำเภอหรือตามที่นายอำเภอมอบหมาย ซึ่งเป็นภารกิจหน้าที่ในที่ทำการปกครองอำเภอ

(3) หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ในแต่ละอำเภอนอกจากจะมีนายอำเภอและปลัดอำเภอแล้ว ยังมีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งไปประจำทำงานในหน้าที่ของตน ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในอำเภอนั้น

2.1.3 กิ่งอำเภอ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดรูปการปกครองระดับภูมิภาคไว้แก่อำเภอนอกเหนือจากนี้ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งปรากฏว่านอกจากอำเภอแล้ว ยังได้กำหนดเขตการปกครองท้องถิ่นย่อยลงไปอีกตามลำดับคือ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ฉะนั้น กิ่งอำเภอ จึงเป็นหน่วยการ



ปกครองท้องถิ่นขึ้นกับอำเภอ การบริหารราชการของกิ่งอำเภอ นอกจากมีนายอำเภอท้องถิ่นเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาแล้ว ในกิ่งอำเภอหนึ่ง จะมีเจ้าหน้าที่บริหารงานของกิ่งอำเภอดังต่อไปนี้

(1) ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

(หัวหน้ากิ่ง) เป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการส่วนภูมิภาคในกิ่งอำเภอนั้น โดยปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ต้องอยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของนายอำเภอท้องถิ่นนั้นเป็นหลักสำคัญ และมีหน้าที่ปฏิบัติราชการแทนนายอำเภอท้องถิ่นที่ กรณีที่นายอำเภอไม่อยู่ที่กิ่งอำเภอนั้น

(2) ปลัดอำเภอได้รับคำสั่งแต่งตั้งไปอยู่ประจำทำงานที่กิ่งอำเภอ เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอท้องถิ่น หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งฯ

(3) หัวหน้าส่วนราชการประจำกิ่งอำเภอ จะมีได้ตามที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่งไปประจำตามกฎหมายและความจำเป็นและจะทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการในส่วนของตนเป็นสำคัญ

2.1.4 ตำบล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ที่ย่อยรองจากอำเภอหรือกิ่งอำเภอ โดยมีกำนันซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องที่ตำบลนั้นเป็นหัวหน้าปกครอง การจัดการปกครองตำบล เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งกำหนดให้ตำบลประกอบด้วยหลาย ๆ หมู่บ้านรวมกัน

2.1.5 หมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุดตามขณะนี้ ซึ่งได้แบ่งย่อยลงมาจากตำบล โดยมีผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งได้รับการเลือกโดยตรงจากประชาชนในหมู่บ้านนั้นเป็นหัวหน้าผู้ปกครองหมู่บ้าน การจัดการปกครองหมู่บ้านเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เป็นสำคัญ

สำหรับรายละเอียดของหน่วยการปกครองของตำบล และหมู่บ้าน จะนำเสนอในข่วงต่อไป



### 3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจ ปัจจุบันนี้ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย แบ่งออกเป็น 5 รูป คือ

3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยการปกครองที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นทุกจังหวัด จังหวัดละหนึ่งแห่งโดยกำหนดให้มีอาณาเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดครอบคลุมพื้นที่ของเขตจังหวัด ยกเว้นในเขตเทศบาล และเขตสุขาภิบาลในจังหวัดนั้น

3.2 เทศบาล เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง กล่าวคือ ประชาชนในเขตเทศบาลทำการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว สมาชิกสภาเทศบาลเลือกกันเองเป็นนายกเทศมนตรี และนายกเทศมนตรีจะเลือกสมาชิกสภาเทศบาลมาร่วมเป็นคณะเทศมนตรี เพื่อบริหารกิจการของท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่นั่น ๆ โดยมีการแบ่งประเภทของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ออกเป็น 3 รูปแบบคือ

3.2.1 เทศบาลตำบล

3.2.2 เทศบาลเมือง

3.2.3 เทศบาลนคร

3.3 สุขาภิบาล จัดตั้งขึ้นโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยการอาศัยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เป็นองค์กฤษฎีกา และมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งโดยมีคณะกรรมการสุขาภิบาล ดำเนินการบริหารงานส่วนท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลนี้ ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารร่วมกันอยู่คนเดียว

3.4 เมืองพัทยา เป็นการบริหารกิจการท้องถิ่นที่มอบอำนาจจัดการทั้งหมดให้อยู่ในความรับผิดชอบของผู้มีความรู้ความสามารถที่อาจมาทำหน้าที่เหมือนผู้จัดการทางธุรกิจ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะส่งเสริมกิจการ และปรับปรุงการบริหารงานระดับท้องถิ่น รวมทั้งพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสม



กับสภาพทาง เศรษฐกิจและสังคม ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้เจริญก้าวหน้าและมี  
ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น พร้อมทั้งปรับปรุงอำนาจหน้าที่และความสามารถเรื่องรายได้  
ของท้องถิ่น ซึ่งเมืองพัทยาได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ  
เมืองพัทยา พ.ศ. 2521

3.5 กรุงเทพมหานคร เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใน  
รูปพิเศษ ทั้งนี้ก็เพราะมิได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหาร  
ราชการแผ่นดิน แต่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษที่ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหาร  
ราชการกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครมีปัญหาซับซ้อนทั้งด้าน  
การเมือง เศรษฐกิจ สังคม เป็น "มหานคร" (metropolis) ถ้าจัดการ  
ปกครองในรูปของการปกครองท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป ตามที่กล่าวมาแล้ว ไม่สามารถ  
จะแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องจัดการปกครองรูปพิเศษ  
ขึ้น ซึ่งปัจจุบันการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ใช้พระราชบัญญัติระเบียบ  
บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งกำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็น  
การปกครองท้องถิ่นและมีฐานะเป็นนิติบุคคล แบ่งพื้นที่ออกเป็น เขต และแขวง  
ตามลำดับ

จากการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน  
ของไทยดังกล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3  
ส่วน ที่มีความสำคัญมีความเกี่ยวพัน และสนับสนุนส่งเสริมซึ่งกันและกันตามลำดับชั้น  
การบริหารราชการส่วนภูมิภาค นับได้ว่ามีความสำคัญมากต่อการบริหารราชการ  
แผ่นดินไทยไม่ว่าในระดับจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน  
ล้วนมีความสำคัญทั้งสิ้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะผู้ปกครองและรับผิดชอบใน  
ระดับตำบล และหมู่บ้าน จึงมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการบริหารราชการแผ่นดิน  
ด้วย ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจึงได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหาร  
ราชการแผ่นดินมาเป็นแนวทางในการสร้างแบบสอบถาม ศึกษาผลกระทบของการ  
กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน  
ดังปรากฏในแบบสอบถามส่วนที่ 2 ข้อ 1-7





## แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทและสถานภาพ

1. ความหมายของบทบาท มีนักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการไทยได้ให้ความหมายค่านิยมและหลักการเกี่ยวกับบทบาทไว้หลากหลาย ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2524 : 453) ได้ให้ความหมายไว้ว่า บทบาท หมายถึง การทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทพ่อแม่ บทบาทครู บทบาท (role) หมายถึง แบบแผนพฤติกรรมซึ่งคาดหวังให้สมาชิกได้กระทำตามสถานภาพซึ่งตนดำรงอยู่ โดยปกติสถานภาพและบทบาทย่อมเกี่ยวข้องกันเสมอ บทบาทเป็นลักษณะการเคลื่อนไหวของสถานภาพนั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากสถานภาพเป็นตำแหน่งที่สังคมกำหนดขึ้นและบทบาทเป็นการคาดหวังว่าตำแหน่งดังกล่าวนั้นควรมีแบบแผนพฤติกรรมอย่างไร บทบาทจะทำให้สมาชิกคาดได้ว่าผู้ที่ตนมีการปฏิสัมพันธ์จะแสดงพฤติกรรมสนองตอบต่อตนอย่างไรในแต่ละสถานการณ์ และตนจะต้องแสดงพฤติกรรมอย่างไรในการตอบสนองบุคคลเหล่านั้น ซึ่งทำให้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกดำเนินไปอย่างราบรื่นและเป็นแบบแผนที่มั่นคง

โดยปกติบทบาทอาจหมายถึง พฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพนั้น ๆ บทบาทอันเป็นสิทธิของสถานภาพหนึ่งยังมีผลให้เกิดบทบาทอันเป็นหน้าที่ในสถานภาพอีกอย่างหนึ่งเสมอ เช่น บทบาทของบุตรในด้านสิทธิคือ การได้รับการเลี้ยงดูจากบิดามารดา บิดาและมารดาย่อมมีบทบาทในการทำหน้าที่เลี้ยงดูบุตร บทบาทจึงเป็นส่วนประกอบสำคัญของโครงสร้างสังคมที่มีผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกมีความสอดคล้องเกี่ยวข้องระหว่างกันอย่างมีแบบแผน (Ralph Linton, 1964)

ยังค์และเรมอนด์ (Young and Raymond, 1955 : 58) ซึ่งเสนอว่า บทบาทคือหน้าที่ของฐานะตำแหน่ง เมื่อบุคคลหนึ่งได้ดำรงตำแหน่งใด สิ่งก็ตามติดมากับตำแหน่งนั้นก็คือการที่เขาจะต้องมีการปะทะสังสรรค์ (interaction) กับตำแหน่งอื่น ๆ ทั้งที่สูงกว่าและต่ำกว่าภายในกลุ่ม สิ่งก็ตามติดมากับตำแหน่งอันเป็นเครื่องกำหนดสำหรับการดำรงฐานะตำแหน่งนั้น ๆ เรียกว่า "บทบาท"



สำหรับ สโตกคิล (Stogdill, 1959 : 127-128) เสนอว่า บทบาทเป็นรูปแบบของพฤติกรรมของบุคคลที่จะปฏิบัติ ซึ่งมีผลมาจากการประสานสัมพันธ์ตามแนวทางของแต่ละบุคคลและสังคม แต่ละตำแหน่งจะมีแนวปฏิบัติกำหนดไว้ เช่นเดียวกับ สเมลเซอร์ (Smelser, 1963 : 428) ไบเดิลและโธมัส (Biddle and Thomas, 1956 : 26-28) ที่ให้ความหมายในทานองเดียวกัน ส่วน กรอส (Gross, 1965 : 60) โคเฮน (Cohen, 1977 : 53) และ ไบแซนซ์ (Biesanz, 1978 : 145) มีความเห็นในทานองเดียวกันว่า บทบาทเป็นพฤติกรรมที่ถูกคาดหวัง โดยผู้อื่นที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งปฏิบัติโดยยึดบทบาทเป็นมาตรการในการตรวจสอบที่จะให้เห็นว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะปฏิบัติอย่างไรภายในขอบเขตของฐานะของตน

บรูมและเซลานิค (Broom and Selanick, 1963 : 16) อธิบายว่า พฤติกรรมของมนุษย์บางครั้งเกิดจากบทบาทที่กำหนดไว้ในทางสังคม จึงทำให้เราสามารถมองว่าบทบาททางสังคม เป็นแบบแผนของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งเฉพาะทางสังคม เช่น การเป็นพ่อ เป็นครู เป็นต้น ความหมายของบทบาทเป็นการกล่าวถึงสิทธิและหน้าที่ที่ขึ้นอยู่กับตำแหน่งทางสังคม ซึ่งบทบาทนั้น ๆ และเขาสามารถเรียกร้องหรืออ้างสิทธินี้ได้ ซึ่งให้ความหมายใกล้เคียงกัน

เลวินสัน (Levinson, 1964 : 284-285) ซึ่งได้สรุปความหมายบทบาทไว้ 3 ประการคือ

1. บทบาท หมายถึง ปทัสสถาน (norms) ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบและอื่น ๆ ที่มีลักษณะในทานองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้บทบาทตามความหมายนี้ค้ำึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงการบ่งถึงหน้าที่อันควรกระทำ
2. บทบาท หมายถึง ความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิดและกระทำเพื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ
3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้



สัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคม หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อตนดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

มอร์แกน (Ted C. Morgan, 1951 : 395) ให้ความหมายว่าบทบาทเป็นรูปแบบของพฤติกรรมซึ่งบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งทางสังคมปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของอาร์จิริส (Chris Argyris, 1957 : 1) ที่อธิบายว่าบทบาทของบุคคลใดก็คือ การแสดงพฤติกรรมส่วนหนึ่งของเขาในกลุ่มสังคมที่เขาอยู่นั้นเอง บุคคลย่อมเป็นสมาชิกของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเสมอ คนจะเรียนรูรูปแบบหรือการแสดงพฤติกรรม ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันภายในกลุ่ม คนจะแสดงบทบาทแตกต่างออกไปเสมอ เมื่ออยู่ในกลุ่มต่างกัน ทั้งนี้เพราะความคาดหวังของบุคคลแต่ละกลุ่มไม่เหมือนกัน

เลียวนาร์ด บรูม และฟิลิป เซอสนิค (Leonard Broom and philip Selznick, 1977 : 35) อธิบายว่าบทบาท คือ แบบแผนของพฤติกรรม ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับสถานภาพและอาจแบ่งบทบาทออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1. บทบาทโดยอุดมคติของสังคม (ideal role)
2. บทบาทตามความคิดหรือการรับรู้ของเจ้าของบทบาท (percieved role)
3. บทบาทที่เจ้าของบทบาทได้กระทำจริง (performed role)

สำหรับนักวิชาการไทยที่ได้ให้ความหมายของ "บทบาท" ไว้มีด้วยกันหลายท่านหลายความหมาย

ทองคุณ หงษ์พันธ์ (2523 : 7) กล่าวว่า บทบาท หมายถึง "...กิจกรรมที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับงานโดยตรง และงานพิเศษที่ต้องกระทำ..."

ทิตยา สุวรรณะชญ (2509 : 268) อธิบายว่า บทบาท หมายถึง การประพฤติปฏิบัติตามฐานะตำแหน่งที่ได้รับให้ถูกต้องตามกฎหมายของสถาบันและสังคมนิยมตำแหน่งเป็นผลรวมของสิทธิและหน้าที่ ดังนั้น บทบาทก็คือ การประพฤติปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่ดังกล่าว



พัทธา สายหู (2516 : 68) อธิบายว่า บทบาทหน้าที่คือ สิ่งที่ทำให้เกิดความ เป็น "บุคคล" และเปรียบได้เสมือน "บท" ของตัวละครที่กำหนดให้ผู้แสดงในละครนั้น ๆ เป็น "ตัวละคร" อะไรมีบทบาทที่จะต้องแสดงอย่างไร ถ้าแสดงผิดบทหรือไม่สมบทบาทก็อาจถูกเปลี่ยนตัวมาให้แสดงไปเลย ในความหมายเช่นนี้ "บทบาท" ก็คือการกระทำต่าง ๆ ที่ "บท" กำหนดไว้ให้ผู้แสดงต้องทำตราบไคที่ยังอยู่ใน "บท" นั้น

สุพัตรา สุภาพ (2522 : 52) ได้กล่าวถึงสถานภาพและบทบาท (status and role) ว่า การที่เรากำหนดเรียกบุคคลหนึ่งว่า เป็นข้าราชการหรือตำแหน่งใด ๆ นั้น เป็นการเรียกตามสถานภาพ (status) ของผู้นั้น สถานภาพจะเป็นตำแหน่งที่ได้จากการเป็นสมาชิกกลุ่มเป็นสิทธิและหน้าที่ทั้งหมดที่บุคคลมีอยู่เกี่ยวข้องกับผู้อื่น ๆ และสังคมส่วนรวม สถานภาพจะกำหนดว่า บุคคลนั้นมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไร ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างไรในสังคม สถานภาพเป็นสิ่ง เฉพาะบุคคล ทำให้บุคคลนั้นแตกต่างจากผู้อื่นและมีอะไรเป็นเครื่องหมายของตนเอง ซึ่งเป็นความหมายใกล้เคียงกับที่ สุชา จันทรเอม และ สุรางค์ จันทรเอม (2520 : 46) ให้ความ

อุทัย หิรัญโรต (2526 : 197) ได้อธิบายว่า บทบาทเป็นหน้าที่ (function) หรือพฤติกรรมอันพึงคาดหมาย (expected behavior) ของบุคคลแต่ละคนในกลุ่มหรือในสังคมหนึ่ง ๆ หน้าที่หรือพฤติกรรมดังกล่าวโดยปกติ เป็นสิ่งที่กลุ่มหรือสังคมหรือวัฒนธรรมของกลุ่มหรือสังคมนั้นกำหนดขึ้น ฉะนั้น บทบาทจึงเป็นแบบแห่งความประพฤติของบุคคลในสถานะหนึ่ง ที่พึงมีต่อบุคคลอื่นในสถานะอีกอย่างหนึ่งในสังคมเดียวกัน

จากความหมายของบทบาททั้งหมดที่กล่าวมาแล้ว พอจะสรุปได้ว่า "บทบาท" หมายถึงแบบแผนของพฤติกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ ของบุคคลที่สังคมคาดหวังหรือกำหนดไว้ให้ทำ ครอบคลุมความเกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่และสิทธิซึ่งขึ้นอยู่กับฐานะหรือตำแหน่งทางสังคม ของบุคคลนั้น และเกี่ยวข้องกับบทสถานการณ์ (norms) ขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ยึดเป็นแนวทางปฏิบัติ



## 2. ลักษณะของบทบาท

ไพบูลย์ ช่างเรียน (2516 : 29-30) ได้อธิบายว่าบทบาทของคนในสังคมย่อมขึ้นกับสถานภาพที่ตนครองอยู่ และคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคล บทบาทของบุคคลจึงแตกต่างกันไปตามลักษณะของสถานภาพ อุปนิสัย ความคิด ความรู้ ความสามารถ มูลเหตุจูงใจ การอบรมขัดเกลา ความพอใจ และสรุปว่าความสำคัญของบทบาท คือ บทบาทที่มีอยู่ประจำของบุคคล วัฒนธรรมของสังคมเป็นสิ่งที่สำคัญในการกำหนดบทบาท การที่บุคคลจะทราบบทบาทได้จะต้องมีการขัดเกลาทางสังคม (socialization) และบทบาทจริงที่บุคคลแสดงนั้นไม่แน่นอนเสมอไปว่าจะเหมือนกับบทบาทที่ควรจะเป็นไปตามบทสถานทางสังคม เพราะบทบาทที่บุคคลนั้นแสดงจริง ๆ เป็นผลของปฏิกิริยาแห่งบุคลิกภาพของบุคคลที่ครองสถานภาพ ร่วมกับบุคลิกภาพของบุคคลอื่นมาร่วมในพฤติกรรม และเป็นเครื่องกระตุ้นให้เกิดแสดงบทบาท

นอกจากทิตยา สุวรรณะชญ (2527 : 43) ได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้ไว้ว่าบทบาทเป็นลักษณะพฤติกรรมที่กำหนดโดยฐานะตำแหน่ง และยังได้แบ่งหน้าที่ออกเป็น "บทบาทตามอุดมคติ (ideal role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมควรปฏิบัติ และ "บทบาทที่เป็นจริง" uly กล่าวว่ "บทบาทที่ปฏิบัติจริง" นี้เป็นผลรวมของ

บทบาทตามอุดมคติ

บุคลิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่ง

อารมณ์ขณะแสดงบทบาทและอุปกรณของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอยู่

ปฏิกิริยาของผู้ที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม ทิตยา สุวรรณะชญ ได้กล่าวสรุปฐานะ ตำแหน่ง และบทบาททางสังคมไว้ดังนี้ คือ

2.1 มีสถานภาพ (status) อยู่จริงในสังคม และมีอยู่ก่อนตัวคนจะเข้าไปครอง

2.2 มีบทบาทที่ควรจะเป็น (ought-to-be-role) ประจำอยู่ในแต่ละตำแหน่ง



2.3 วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี ในสังคมนั้น ๆ เป็นส่วนหนึ่ง ซึ่งสำคัญในการกำหนดฐานะ ตำแหน่ง และบทบาทที่ควรจะเป็น

2.4 ฐานะ ตำแหน่ง และบทบาทนั้น ได้มาจากการขัดเกลาทางสังคม (socialization) ในสังคมนั้น

2.5 บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอไปว่าจะเหมือนกับพฤติกรรมที่เป็นจริงของคนที่ครองฐานะตำแหน่ง เพราะพฤติกรรมจริง เป็นผลของปฏิกิริยาของคนที่มีต่อบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของตนเองและของคนอื่นที่เข้าร่วมพฤติกรรม และเครื่องกระตุ้น (stimulus) ที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดการติดต่อทางสังคม

ดังนั้น จึงมีข้อสรุปของสงวน สักขีอรุณ และ วิถีพงษ์ ธรรมานุสรณ์ (2522 : 34-35) ว่าบทบาทควรมีอยู่ 3 ลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

2.1 บทบาทความคาดหวัง (ideal role) คือ บทบาทที่ต้องแสดงไว้ให้เป็นไปตามต้องการที่ผู้อื่นคาดหวังไว้

2.2 บทบาทตามลักษณะการรับรู้ (perceived role) คือ บทบาทที่เจ้าของสถานภาพรับรู้เองได้ ครอบคลุมระเบียบ ธรรมเนียมประเพณี หรือการกล่อมเกลากลางสังคม

2.3 บทบาทที่เป็นจริง (actual role) คือ บทบาทที่เจ้าของสถานภาพได้แสดงออกซึ่งพฤติกรรมที่เป็นจริง ซึ่งอาจเป็นไปหรือไม่เป็นไปตามความคาดหวังก็ได้

3. ปัจจัยที่ส่งเสริมบทบาท การแสดงบทบาทของบุคคลที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ จำเป็นต้องมีปัจจัยส่งเสริมเพื่อให้สามารถแสดงบทบาทได้ดี และถูกต้องยิ่งขึ้น พิชนี วรกวิน (2522 : 36) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่สำคัญ คือ

3.1 ความต้องการ (need) เป็นแรงจูงใจในการทำงานเพื่อสนองความต้องการของผู้แสดงบทบาทให้เป็นที่ยอมรับต่อองค์กรหรือสังคม

3.2 การสื่อสาร (communication) ได้แก่ การติดต่อ การประสานงาน เพื่อให้เกิดความเข้าใจในบทบาทได้ชัดเจน ไม่คลุมเครือ



3.3 การคล้อยตาม (comformity) เป็นปัจจัยที่ทำให้บทบาทของผู้แสดงไม่เกิดความขัดแย้งในการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมในทางปฏิบัติที่เป็นบทบาทของกรุ่มหรือสังคม

3.4 ความสามารถ (ability) เป็นปัจจัยที่สร้างบทบาทของผู้แสดงให้เห็นออกมาอย่างชัดแจ้ง (manifest role) เพื่อความสำเร็จของงาน

#### 4. ความหมายของสถานภาพ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2524:779) ไม่ได้ให้คำนิยามของคำว่า "สถานภาพ" ไว้มีแต่คำว่า "สถานะ" และ "ภาพ" ซึ่ง

"สถานะ หมายถึง ความเป็นไป ความเป็นอยู่ เช่น สถานการณ์ หมายถึง เหตุเรื่องราวที่กำลังเป็นอยู่ เหตุการณ์ที่กำลังเป็นไป

"ภาพ" แปลว่า ความเป็น มักใช้ประกอบท้ายศัพท์ เช่น มรณภาพ ว่า ความตาย ดังนั้น คำว่า "สถานภาพ" จึงหมายถึงถึงความเป็นไป ความเป็นอยู่ สิ่งที่เป็นไป สิ่งที่เป็นอยู่

ราฟท์ ลินตัน (Ralph Linton : 1936) ได้อธิบายความหมายของสถานภาพ (status) ซึ่งเขาได้จำแนกสถานภาพออกเป็น 2 ประเภทคือ ascribed status และ achieved status

1. ascribed status เป็นสถานภาพทางสังคมที่ได้มาโดยกำเนิด ซึ่งได้แก่ สถานภาพทางเพศ (ชายและหญิง) สถานภาพทางอายุ (เด็ก, วัยรุ่น, ผู้ใหญ่, วัยชรา) สถานภาพอันเกิดจาก สัญชาติ, เชื้อชาติ, และตำแหน่งอื่น ๆ โดยกำเนิด โดยเฉพาะคือสถานภาพอันเกิดจากครอบครัว เช่น พ่อ แม่ พี่น้อง และวงศ์ญาติ เป็นต้น

2. achieved status เป็นสถานภาพทางสังคมที่กำหนดจากความสามารถของบุคคล การได้มาซึ่งสถานภาพทางสังคมประเภทนี้จึงเกิดจากการแข่งขันในการใช้ความสามารถอย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกได้พัฒนาศักยภาพของตนเอง เช่น สถานภาพโดยการศึกษา และโดยการประกอบอาชีพในสังคมปัจจุบัน



สังคมในโลกรปัจจุบันนี้ ส่วนใหญ่จะประกอบไปด้วยสถานภาพทางสังคม ทั้ง 2 แบบ การขาดสถานภาพแบบใดแบบหนึ่งย่อมทำให้ระบบความสัมพันธ์ และการคงอยู่ของสังคมเกิดความไม่มั่นคง เช่น หากขาดสถานภาพแบบ ascribed status ย่อมทำให้สมาชิกไม่มีความมั่นคงในชีวิตสมาชิกวัยเด็กหรือวัยรุ่นจะหมดบทบาทและเป้าหมายในชีวิต ในทางตรงกันข้าม หากไม่มีสถานภาพแบบ achieved status ย่อมทำให้สมาชิกมิได้สร้างความเจริญงอกงามแก่สังคมอย่างเต็มที่ และทำให้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมเป็นไปอย่างเชื่องช้ามาก

สนิท สมักรการ (2525) ได้อธิบายว่า สถานภาพ (status) ก็เช่นเดียวกับคำว่า วัฒนธรรม (culture) คือ เป็นคำที่ให้ความหมายได้สองประการที่มักจะสับสนปนเปกันอยู่บ่อย ๆ หากเราไม่ระมัดระวังในการใช้ประการแรก สถานภาพหนึ่ง (a status) เป็นสิ่งที่ไม่มีตัวตน (abstract) เป็นการบ่งชี้ถึงตำแหน่ง (position) ในแบบแผนใดเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการถูกต้องที่เราจะพูดว่าคนแต่ละคนมีหลายสถานภาพ เพราะคนแต่ละคนเข้าไปมีบทบาทร่วมอยู่ในแบบแผนหลาย ๆ อย่าง ส่วนประการที่สอง คำว่าสถานภาพ (the status) นั้น หมายถึง ตำแหน่งในทางสังคม ซึ่งนำสถานภาพหลาย ๆ อย่างที่คนแต่ละคนมีอยู่มารวมกันเข้าทั้งหมดเป็นสถานภาพประจำตัวสถานภาพหนึ่ง จึงเป็นแต่เพียงการรวมเอาสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ เข้าไว้เท่านั้น สิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมแสดงออกโดยผ่านทางบุคคลผู้ซึ่งครอบครองสถานภาพนั้น ๆ ดังนั้น จึงเป็นการยากมากสำหรับเราที่จะแยกสถานภาพออกจากตัวบุคคลผู้ซึ่งครอบครองสถานภาพ และใช้สิทธิกับการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามสถานภาพนั้น ๆ

สุพัตรา สุภาพ (2522 : 52) ได้กล่าวถึงสถานภาพ (status) ว่า การที่เรากำหนดเรียกบุคคลหนึ่งว่า เป็นข้าราชการหรือตำแหน่งใด ๆ นั้น เป็นการเรียกตามสถานภาพ (status) ของผู้นั้น สถานภาพจะเป็นตำแหน่งที่ได้จากการเป็นสมาชิกกลุ่ม เป็นสิทธิและหน้าที่ทั้งหมดที่บุคคลมีอยู่เกี่ยวข้องกับผู้อื่น และสังคมส่วนรวม สถานภาพจะกำหนดว่าบุคคลนั้นมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้อื่น



อย่างไร มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างไรในสังคม สถานภาพเป็นสิ่งเฉพาะบุคคล ทำให้บุคคลนั้นแตกต่างจากผู้อื่นและมีอะไรเป็นเครื่องหมายของตนเอง

กล่าวโดยสรุป "สถานภาพ" คือ ความเป็นไป ความเป็นอยู่ หรือสิ่งที่เป็นไป สิ่งที่เป็นอยู่ของบุคคล ซึ่งจะประกอบไปด้วยสถานภาพที่ได้มาโดยกำเนิด เช่น เพศ อายุ เป็นต้น และสถานภาพที่ได้รับจากความสามารถของบุคคล เช่น สถานภาพการสมรส สถานภาพทางการศึกษา การดำรงตำแหน่งทางสังคม สถานภาพที่เกิดจากการพัฒนาตนเองด้วยการฝึกอบรมในด้านต่าง ๆ เป็นต้น

#### 5. ความสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพและบทบาท

สลิต นิยมญาติ (2524 : 128) อธิบายว่า บทบาทเป็นพฤติกรรมของบุคคลที่สังคมคาดหวังเอาไว้ บทบาทเป็นสิ่งที่ควบคู่กับสถานภาพ

อานนท์ อาภาภิรมย์ (2516 : 74) อธิบายว่า ปกติสถานภาพและบทบาทเป็นสิ่งควบคู่กัน แต่อย่างไรก็ตามบทบาทหรือการปฏิบัติหน้าที่ย่อมขึ้นอยู่กับบุคคลที่ดำรงสถานภาพนั้น ๆ ดังนั้นบทบาทจึงเป็นรูปการ (aspect) ที่เคลื่อนไหวหรือรูปการทางพฤติกรรมของตำแหน่ง (สถานภาพ)

ไบส์แซน (Biesanz, 1987 : 168) ได้กล่าวถึงบทบาทและสถานภาพไว้ว่า ทุก ๆ สถานภาพในโครงสร้างสังคมหนึ่ง ๆ จะมีแบบแผนของพฤติกรรมที่ถูกระบุไว้ (และบางทีก็เป็นที่ต้องการ) ของบุคคลบางคนที่ครองสถานภาพนั้น ซึ่งแบบแผนนี้ก็คือ บทบาทนั่นเอง

คิงส์ลีย์ ลินตัน (Kingsley Linton, 1936 : 113-115) นักมานุษยวิทยาเป็นคนแรกที่ทำให้แนวความคิดเรื่องสถานภาพ (status) และบทบาท (role) โดยได้อธิบายพื้นฐานของสถานภาพและบทบาทว่า "สถานภาพเป็นการรวมสิทธิและหน้าที่ .... เมื่อเขาได้รับสิทธิและหน้าที่ ซึ่งประกอบขึ้นเป็นสถานภาพที่มีประสิทธิภาพ แสดงว่าเขากำลังแสดงบทบาท" ดังนั้น "บทบาท" คือ ลักษณะพลจิตของสถานภาพทำให้สถานภาพและบทบาทแยกออกจากกันไม่ได้ โดยสถานภาพมี 2 ลักษณะ คือ สถานภาพที่มีตั้งแต่เกิด เช่น เพศ พื้นฐานครอบครัว เป็นต้น และสถานภาพที่ได้มาด้วยความสามารถ เช่น สถานภาพการสมรส ระดับการศึกษาจบชั้นปริญญาเอก เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าสถานภาพ



เป็นนามธรรม ซึ่งหมายถึง ฐานะหรือตำแหน่ง สถานภาพจะเป็นเครื่องกำหนด บทบาทของตำแหน่งนั้น ๆ ว่า ตำแหน่งนั้นจะมีภารกิจหน้าที่อย่างไรบ้าง ดังนั้น เมื่อมีตำแหน่ง เกิดขึ้นสิ่งที่คุณค่ากับตำแหน่งก็คือ บทบาทของตำแหน่ง เพราะ ว่าทุก ๆ ตำแหน่งจะต้องมีบทบาทกำกับ บทบาทจะเป็นสิ่งที่คุณค่ากับตำแหน่ง เปรียบเสมือนเหรียญที่มีสองด้าน ด้านหนึ่งของเหรียญคือตำแหน่ง อีกด้านหนึ่งของ เหรียญก็คือบทบาทนั่นเอง

นาเดล (S.F Nadel, 1958 : 29) นักมานุษยวิทยาชาวอังกฤษ กล่าวว่า บทบาทคือ พฤติกรรมรวมจริง ๆ ซึ่งไม่เหมือนกับสถานภาพหรือ ตำแหน่งที่มีลักษณะอยู่กับที่ บทบาทมีลักษณะ เป็นพลจิตหรือการปฏิบัติซึ่งเป็นไปตาม บรรทัดฐาน (norms) ของสังคม สถานภาพสามารถเก็บรายละเอียดต่าง ๆ ทั่วทั้งบทบาท ในขณะที่เดียวกันบทบาทก็มีส่วนในการกำหนดสถานภาพ Nadel ได้แบ่งส่วนประกอบที่ส่งผลของบทบาทออกเป็น 3 ชนิด

1. ส่วนประกอบที่อยู่ภายนอก (peripheral attributes) เป็น ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาทซึ่งแม้จะขาดหายไปบ้างก็ไม่ทำให้บทบาทผิดไปจาก ที่ต้องการ คือส่วนประกอบของบทบาทนี้สามารถที่จะเลือกปฏิบัติได้

2. ส่วนประกอบที่กำหนดไว้แน่นอน (required attributes) เป็นส่วนประกอบที่มีผลสำคัญต่อบทบาทที่ขาดไม่ได้ เพราะถ้าขาดไปแล้วจะทำให้บทบาทนั้นผิดไปจากฐานะตำแหน่งและจะ เกิดปฏิกิริยาเรียกร้องให้มีการ ปฏิบัติให้ถูกต้องตามบทบาท

3. ส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่กำหนด ไว้ชัดเจน (legitimizing or pivotal attributes) ถ้าบทบาทขาด ส่วนประกอบนี้จะทำให้บทบาทที่เกิดขึ้นเพราะตำแหน่งหน้าที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นการแสดงบทบาทผิดไปจากฐานะตำแหน่งที่ได้กำหนดไว้ แต่อาจจะ เป็นการแสดง บทบาทสำหรับฐานะตำแหน่งอื่น

สนิท สัมครการ กล่าวว่า บทบาท (role) นั้นเป็นตัวแทนในลักษณะ เคลื่อนไหวได้ (dynamic) ของสถานภาพ บุคคลแต่ละคนได้ถูกสังคมกำหนด สถานภาพไว้ และมีความสัมพันธ์กับสถานภาพอื่น ๆ เมื่อบุคคลนั้นได้นำเอาสิทธิ และหน้าที่อันมีอยู่ในสถานภาพของเขาออกมาใช้ก็หมายความว่า เขากำลังสวมบท



บาทของเขาอยู่ ด้วยเหตุนี้บทบาทกับสถานภาพจึง เป็นของที่ยากจะแยกออกจากกันได้ คนแต่ละคนมีบทบาทอยู่หลายประการต่อเนื่องกันไป อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเข้าร่วมกิจกรรมของสังคมหลาย ๆ อย่าง และในขณะที่เดียวกันบทบาทรวมของเขาในฐานะที่เป็นการแสดงถึงผลรวมของบทบาทต่าง ๆ ที่เขาแสดงอยู่นั้นเป็นเครื่องชี้ถึงสถานภาพของเขาในสังคม และสิ่งที่เขาหวังจะได้รับจากสังคมของเขาด้วย

กล่าวโดยสรุป นักมานุษยวิทยาส่วนใหญ่ถือว่า บทบาทเป็นส่วนที่แยกไม่ออกจากฐานะตำแหน่ง ถ้าสมาชิกทุกคนในสังคมมีสถานภาพเดียวกันก็จะมีบทบาทเหมือนกัน ซึ่งเรียนรู้โดยวัฒนธรรมของแต่ละสังคม และด้วยการอบรมสั่งสอนถ่ายทอดวัฒนธรรมของสังคมของคนรุ่นก่อนมายังคนที่เป็นสมาชิกใหม่ของสังคม นอกจากนั้น ทุกสังคมยังมีเครื่องมือที่จะใช้บังคับสมาชิกทุกคนได้โดยตรงและทางอ้อมให้ประพฤติปฏิบัติต่อกัน (social control) จะได้แสดงบทบาทในขนบธรรมเนียมเดียวกัน

การศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทและสถานภาพ ทำให้ผู้ศึกษาสามารถนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาบทบาทและสถานภาพของกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้นำท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ดังจะกล่าวถึงในตอนต่อไป

### แนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำ (leadership) และผู้นำท้องถิ่น

ในการศึกษาครั้งนี้ ส่วนหนึ่งต้องการศึกษาถึงการปฏิบัติงานของกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน ในบทบาทผู้นำท้องถิ่น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นผู้นำ และผู้นำท้องถิ่นหลังจากได้ศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทและสถานภาพไปแล้วในตอนต้น วิทยานิพนธ์นี้ได้กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับผู้นำ และผู้นำท้องถิ่น ไปในเวลาเดียวกัน เนื่องจากมีความใกล้เคียงและเกี่ยวเนื่องกันมาก



## 1. ความเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำ

### 1.1 ความหมายของผู้นำและความเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำ

คำว่า "ผู้นำ" และ "ภาวะความเป็นผู้นำ" มีความสัมพันธ์ใกล้เคียงกันมากจนบางครั้งมีผู้ใช้ในความหมายอย่างเดียวกัน (Hunt, 1984 : 115) แต่ลักษณะสำคัญของคำสองคำนี้พอจะบอกถึงความแตกต่างกันได้โดยใช้หลักของกระบวนการกลุ่มเป็นตัวกำหนด กล่าวคือ "ภาวะผู้นำ" จะหมายถึงกระบวนการ แต่ "ผู้นำ" เป็นตำแหน่งของโครงสร้างภายในกลุ่มหรือการดำรงตำแหน่งของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง (Nath Bhanthumnavin, 1985 : 27) คำว่า "ผู้นำ" และ "ภาวะความเป็นผู้นำ" นี้ มีนักวิชาการและนักบริหารอธิบายความหมายเอาไว้มากมาย ผู้วิจัยจะขอนำมาเสนอแต่พอสังเขปดังนี้ คือ

#### ผู้นำ

ไฟด์เลอร์ (Fiedler, 1967 : 8) อธิบายคำว่า "ผู้นำ" ไว้ว่า คือ บุคคลใดบุคคลหนึ่งในกลุ่มที่เป็นผู้ควบคุมและประสานให้กิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย

เรมอนด์ (Raymond, 1972 : 43-46) กล่าวถึงผู้นำว่า คือบุคคลที่สามารถชักจูงให้คนอื่น ปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ ทำให้ผู้ตามมีความเชื่อมั่นในตัวเขาสามารถช่วยคลี่คลายความตึงเครียดต่าง ๆ ลงได้ สามารถนำกลุ่มให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่ตั้งเอาไว้

เบรดฟอร์ดและคอนเน (Bradford and Conen 1984 : 27) เห็นว่า ผู้นำคือ บุคคลที่ได้รับการเคารพยำเกรง จากผู้คนที่อยู่แวดล้อม เปรียบเสมือนเป็นแบบอย่างที่ดีเลิศสำหรับการดำรงชีวิต ซึ่งสามารถให้ความช่วยเหลือและคำแนะนำต่าง ๆ แก่บุคคลเหล่านั้นได้

แจ็กส์ ซี พลาโน (Jack C. Plano 1973 : 134) ให้ความหมายของผู้นำว่า ผู้นำเป็นบุคคลซึ่งใช้อิทธิพลได้มากในการควบคุม และกระทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ผู้ได้รับอำนาจจากความมั่นคง สถานภาพด้านครอบครัว ชั้น วรรณะ ระบบ หรือความมี



สติปัญญา เลอเลิศ ผู้นำเป็นองค์ประกอบของโครงสร้าง อำนาจของท้องถิ่นชาติ และชุมชน

โรเดอริค เบลล์ (Roderick Bell, 1973 : 134) ให้ความหมายของผู้นำว่า เป็นผู้ซึ่งอยู่ในอำนาจหรือในตำแหน่งที่ถูกกำหนดให้เป็นผู้นำ เป็นผู้ซึ่งสามารถมีอิทธิพลในการจัดสรรและจัดการต่อสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ มากกว่าคนอื่น ๆ ในชุมชนนั้น เพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามความมุ่งหมายที่ปรารถนา ทั้งของตนเองและของสมาชิกของชุมชน

จอห์น เอ็ม. พัพฟ์เนอร์ และ โรเบิร์ต วี. เพรสธัส (John M. Piffner and Robert V. Presthus, 1965 : 350) ให้ความหมายของผู้นำในเชิงปฏิบัติว่า เป็นผู้ที่บริหารงานของกลุ่มโดยทำหน้าที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก การจูงใจ การริเริ่ม การประนีประนอม และการประสานงาน สำหรับการศึกษากลุ่มพฤติกรรมนั้น จะเน้นความสำคัญของภาระหน้าที่ของผู้นำเกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการเป็นส่วนใหญ่ พฤติกรรมของผู้นำดำเนินไปได้โดยอาศัยอำนาจหน้าที่และอำนาจบารมีเป็นเครื่องมือ ทั้งในลักษณะที่เป็นแบบพิธีการ (formal) และไม่เป็นพิธีการ (informal) ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่ม มุ่งให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ที. เอ็น. ไวท์เฮด (T.N. Whitehead, 1963 : 68) กล่าวว่า ผู้นำคือบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากคนอื่น ๆ ในกลุ่ม และเป็นผู้ที่สามารถช่วยเหลือผู้อื่นในสิ่งที่ผู้อื่นร้องขอ สามารถชี้แนะหนทางให้ผู้อื่นทำตาม โดยผู้ตามให้ความเชื่อฟัง

เรย์มอนด์ เจ. เบอร์บี้ (Raymond J. Burby, 1972 : 43) กล่าวว่าผู้นำคือ บุคคลที่สามารถชักจูงให้คนอื่นปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ ทำให้ผู้ตามมีความเชื่อมั่นในตัวเอง สามารถช่วยคลี่คลายความตึงเครียดต่าง ๆ ลงได้ และนำกลุ่มมาบรรลุเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้

ธรรมรส โชติคุณุช (2519 : 131) ให้ความหมายผู้นำว่า เป็นบุคคลซึ่งถูกแต่งตั้งขึ้นมาหรือได้รับการยกย่องขึ้นมาให้เป็นหัวหน้า มีความสามารถในการปกครองบังคับบัญชาและอาจชักพาผู้ใต้บังคับบัญชาหรือหมู่ชน ไปในทางดีหรือชั่วได้



สำเร็จ สิ่งหวัระ (2506 : 48) กล่าวว่ ผู้นำคือ สัญลักษณ์ (symbol) แห่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และเป็นผู้รับฝากไว้ (depository) ซึ่งปณิธานและความหวังของประชาคม ผู้นำจึงเป็นเงา (image) หรือภาพสะท้อน (projection) ของประชาคม

จากความหมายของ "ผู้นำ" ที่กล่าวข้างต้นอาจสรุปได้ว่า "ผู้นำ" คือ บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งหรือได้รับความไว้วางใจอันเนื่องมาจากคุณลักษณะพิเศษของ บุคคลนั้นเอง ำให้เป็นผู้ที่มีอิทธิพลและบทบาทเหนือกลุ่ม สามารถชักชวน หรือชี้แนะ ำให้บุคคลอื่น ช่วยปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ำให้สำเร็จบรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ความหมายดังกล่าวนี้จะนำมาใช้ในการวิจัยเรื่องนี้

### ความเป็นผู้นำหรือภาวะความเป็นผู้นำ

ความเป็นผู้นำหรือภาวะความเป็นผู้นำ (leadership) เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางมาก แม้แต่ในปัจจุบันก็ยังไม่อาจหาข้อตกลงร่วมที่สามารถนำมาเป็นแนวทางเดียวกันได้ ซึ่งได้มีนักวิทยาการจัดการ และนักจิตวิทยา ำให้ความหมายของคำว่า ความเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำไว้แตกต่างกัน

จอร์จ อาร์ เทอร์รี่ (George R. Terry, 1960 : 493) ำให้ความหมายของความเป็นผู้นำว่าเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการสร้างอิทธิพลต่อผู้อยู่ใต้อำนาจบัญชา เพื่อก่อให้เกิดความพยายามในการดำเนินงานให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ร่วมกัน

ฮาโรลด์ คูนท์ และคีรีล โอ.ดอนเนล (Harold Koontz และ Cyril O. Donnell, 1959 : 435) ำให้ความหมายว่า ความเป็นผู้นำคือการสร้างอิทธิพลต่อผู้อยู่ใต้อำนาจบัญชา เพื่อก่อให้เกิดความสำเร็จในวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

เมอเฟต (Morphet, 1978 : 122) และคณะ ำให้ความหมายของความเป็นผู้นำว่า หมายถึง อิทธิพลของการกระทำ พฤติกรรม ความเชื่อถือ และความรู้สึกของบุคคลหนึ่งในระบบสังคม ที่มีต่ออีกบุคคลหนึ่งโดยที่ผู้ถูกกระทำ เต็มใจยอมรับอิทธิพลนั้น



ราฟท์ เอ็ม.สต็อกคิล (Ralph M. Stogdill, 1950 : 4) กล่าวว่า ความเป็นผู้นำเป็นการใช้ความสามารถที่จะชักจูงผู้อื่นให้ร่วมมือร่วมใจกับตน เพื่อให้บรรลุสู่จุดหมาย

ออร์ตเวย์ ทีด (Ordway Tead, 1950 : 26) กล่าวว่าภาวะผู้นำ คือ การใช้อิทธิพลจูงใจให้ผู้อื่นร่วมมือปฏิบัติงานเพื่อให้งานสำเร็จตามความมุ่งหมาย หรือความเป็นผู้นำคือศิลปะแห่งการกระทำของบุคคลหนึ่ง เพื่อให้ได้รับสิ่งที่ต้องการ โดยที่ทาให้ผู้อื่นรู้สึกชอบหรือพึงพอใจตัวเขาด้วย

โซโลมอน เบน (Solomon Ben, 1950 : 4) กล่าวว่าภาวะผู้นำ เป็นคุณสมบัติของการที่บุคคลใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่นซึ่งสามารถทำให้บุคคลอื่นรับฟัง เห็นด้วยกับวัตถุประสงค์ของกลุ่มยอมทำตามคำแนะนำของเขา ทั้งนี้เพื่อให้กลุ่มดำเนินงาน ตามวัตถุประสงค์

จอห์น เอ็ม พิฟเนอร์ และ แฟรงค์ พี เซอร์วูด (John M. Pfiffner and Frank P. Sherwood, 1956 : 350) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าภาวะผู้นำซึ่งค่อนข้างกระชับและรัดกุมอีกว่า ภาวะผู้นำเป็นเรื่องเกี่ยวกับผู้นำ และการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ของผู้นำในฐานะผู้ใช้อิทธิพล (influencer) เพื่อเป็นมรรค วิธีให้บังเกิดผล (influence) ต่อพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ใต้อิทธิพล (influencee) หรือผู้ตาม (follower) ในสถานการณ์ต่าง ๆ กัน

โฮเรนซ์ บี อิงลิช (Horence B. English, 1960 : 288) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ คือ

- 1) เป็นลักษณะหรือทักษะการนำ หรือหน้าที่การนำ ความหมายในแง่ นี้จะไม่คำนึงถึงสถานการณ์ เป็นองค์ประกอบในการพิจารณาตัดสินว่าใครจะเป็นผู้นำและนำได้อย่างไร
- 2) เป็นการริเริ่มชี้แนวทาง หรือการควบคุมการกระทำที่มีต่อกลุ่มหรือต่อบุคคลอื่น โดยผู้ตามอาจทำตามแนวทางนั้น ๆ ไม่มากนักน้อย
- 3) เป็นการกระทำที่มีอิทธิพลต่อกลุ่มในทางที่จะทำให้กลุ่มดำเนินการตามต้องการ



เบอร์นาร์ด เอ็ม บาส (Bernard M. Bass, 1950 : 87) ได้พิจารณาความเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำโดยได้แยกนิยามการเป็นผู้นำออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

- 1) สถานะ (status) ถือลักษณะการเป็นผู้นำเหมือนกับความสำคัญของตำแหน่งของคนนั้น
- 2) การยกย่องนับถือ (esteem) ถือว่าลักษณะผู้นำเป็นที่รวมของความสนใจ ผู้ที่ได้รับการยกย่องนับถือ มักจะได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้นำด้วย
- 3) พฤติกรรม (behavior) ผู้นำคือผู้ที่แสดงพฤติกรรมในการนำ เนื่องจากคนที่มีตำแหน่งต่างกัน พฤติกรรมในการนำก็ต่างกันด้วย
- 4) อิทธิพล (influence) การเป็นผู้นำก็คือการมีอิทธิพลเหนือคนอื่น และชักนำให้คนอื่นปฏิบัติตาม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย

ราฟท์ เอ็ม สโตกคิล (Ralph M. Stogdill, 1950 : 4) กล่าวว่า ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการของการสั่งการ และการใช้อิทธิพลต่อกิจกรรมต่าง ๆ ของสมาชิกของหมู่คณะ เพื่อพยายามเข้าสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ และให้บรรลุผลสำเร็จ

จากคานิยามนี้แสดงว่าภาวะผู้นำจะเกิดขึ้นอย่างน้อยที่สุดต้องมีองค์ประกอบ 3 ประการคือ

1. มีหมู่คณะ (group)
2. มีงานหรือวัตถุประสงค์ (a common task หรือ group objective)
3. มีความแตกต่างในด้านความรับผิดชอบ (responsibility differentiation)

ลาปีแอร์และฟรานสเวิร์ธ (La Pierre and Fransworth) กล่าวว่า ภาวะผู้นำได้แก่พฤติกรรมซึ่งมีผลทำให้พฤติกรรมคนอื่นยอมคล้อยตาม แทนที่จะยอมคล้อยตามคนอื่น ผู้นำจึงเป็นตัวหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์การหรือหน่วยงาน ต่อผู้ใต้บังคับบัญชา และต่อผลงานส่วนรวม คุณภาพและลักษณะหัวหน้างานจึงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับคุณภาพขององค์การหรือหน่วยงาน รวมทั้งต่อวิธีการปฏิบัติงานและผลงานอีกด้วย



โบกาดีส (Emory S. Bogardus, 1934 : 3) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ คือ บุคลิกภาพในการกระทำภายใต้เงื่อนไขของกลุ่ม การมีภาวะผู้นำต้องประกอบด้วยบุคลิกภาพ และสถานการณ์ของกลุ่ม ซึ่งเป็นกระบวนการทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับบุคคลทั้งในเชิงขวัญ เพื่อการมีภาวะครอบงำบุคคลอื่นได้

เบนนิส (Warren G. Bennis, 1959 : 259) กล่าวว่า ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการ เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ประพฤติปฏิบัติภายใต้กรอบที่กำหนดไว้

ดับบิน (R. Dubin, 1951 : 23) เสนอสั้น ๆ ว่าภาวะผู้นำคือการบริหารอำนาจและการตัดสินใจ

เทอร์รี่ (George Terry, 1960; 493) ขยายความว่าภาวะผู้นำเป็นกิจกรรมเพื่อการมีอิทธิพลต่อบุคคลให้มีการกระทำเพื่อบรรลุเป้าหมายของกลุ่ม

บาร์นาต (Chester I. Barnard, 1962 : 83) อธิบายว่าภาวะผู้นำ หมายถึง คุณภาพของพฤติกรรมของบุคคล เพื่อชักนำบุคคลอื่นหรือชักนำกิจกรรมต่าง ๆ ในภารกิจขององค์การ

ไฟด์เลอร์ (Fred E. Fieldler 1967 : 8) เสนอว่า ภาวะผู้นำคือ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในการมีอำนาจและมีอิทธิพลของบุคคลหนึ่งให้สามารถชักนำ และควบคุมการกระทำและพฤติกรรมของบุคคลอื่นได้มากกว่าที่บุคคลอื่นชักนำและควบคุมบุคคลนั้น

มอริสและซีแมน (R.T. Merris and M. Seeman, 1950 : 87) ได้จำแนกลักษณะของการเป็นผู้นำออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

1. การจำแนกตามสถานภาพ (status) ซึ่งหมายถึง ลักษณะของการเป็นผู้นำจะมีลักษณะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับความสำคัญของตำแหน่งที่บุคคลดำรงอยู่
2. การจำแนกตามการยกย่องนับถือ (esteem) ซึ่งหมายถึง ลักษณะของการเป็นผู้นำเกิดจากการได้รับความเคารพนับถือ โดยวิธีการเลือกแบบสังคมมิติ (sociometric choice) ซึ่ง หมายถึงสภาพความผูกพันใกล้ชิดกันระหว่างบุคคลในแต่ละกลุ่มสังคม
3. การจำแนกตามพฤติกรรม (behavior) ซึ่งหมายถึง ลักษณะของ



การเป็นผู้นำเกิดจากการประพฤติปฏิบัติหรือการกระทำ ถ้ามีตำแหน่งที่ต่างกัน ย่อมมีพฤติกรรมในการเป็นผู้นำที่แตกต่างกันออกไปด้วย

4. การจำแนกตามการมีอิทธิพล (influence) ซึ่งหมายถึง ลักษณะของการเป็นผู้นำเกิดจากการมีอิทธิพลเหนือคนอื่น และชักนำให้คนอื่นปฏิบัติตาม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย

จรรยา สุวรรณทัต และคณะ (2521 : 36) มีความเห็นว่า ภาวะความเป็นผู้นำเป็นความสัมพันธ์ที่ดีกับบุคคลอื่น โดยมีความคิดริเริ่ม มีความเป็นตัวของตัวเอง มีความสามารถในการจูงใจให้ผู้อื่นกระทำตาม เป็นองค์ประกอบสำคัญ และยังกล่าวเน้นถึงภาวะความเป็นผู้นำนี้ว่าเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอีกด้วย

จิรพรรณ กาญจนจิตรรา (2522 : 47) ได้อธิบายภาวะความเป็นผู้นำไว้ว่า เป็นกระบวนการที่มีอิทธิพลต่อกิจกรรมของกลุ่มที่รวมตัวกันขึ้นเพื่อำกลุ่มไปสู่วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ โดยสามารถจูงใจสมาชิกในกลุ่มให้มีความเห็นด้วย และลงมือทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง จนำกลุ่มไปสู่จุดหมายปลายทางได้เป็นผลสำเร็จมากที่สุด ทั้งนี้ โดยอาศัยบุคลิกภาพดีเด่น มีความรู้ความสามารถพิเศษในกลุ่ม

ชูบ กาญจนประกร (2526 : 290) ได้อธิบายถึงความหมายและความสำคัญของภาวะผู้นำว่า เป็นกระบวนการที่ผู้เป็นหัวหน้าใช้เพื่อให้มีอิทธิพลอยู่เหนือจิตดาลูกน้อง หรือเป็นกระบวนการที่ผู้เป็นหัวหน้าใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงทัศนคติของลูกน้อง ซึ่งทั้ง 2 ประการนี้ก็เพื่อให้บรรดาลูกน้องทั้งหลายปฏิบัติตามที่ผู้เป็นหัวหน้าพึงประสงค์

สมพงษ์ เกษมสิน (2517 : 204) ให้ความหมายความเป็นผู้นำว่าเป็นการใช้อิทธิพลหรืออำนาจหน้าที่ในความสัมพันธ์ ซึ่งมีอยู่ต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนวยความสะดวกใช้กระบวนการติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกัน เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

กล่าวโดยสรุป ภาวะผู้นำ หมายถึง ลักษณะของตำแหน่ง คุณลักษณะของบุคคล และลักษณะของพฤติกรรม การมีความแตกต่างของคำจำกัดความ "ภาวะผู้นำ" สะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการของการมองภาพการเป็นผู้นำ ซึ่งถูก



คาดหมายว่ามีหลายลักษณะ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ภาวะผู้นำเป็นลักษณะของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งเรียกว่าผู้นำ ในการที่สามารถจะทำให้บุคคลอื่นคล้อยตามไปทางทิศทางและวิธีการซึ่งผู้นำดังกล่าวกำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ได้วางไว้

## 1.2 ความเป็นผู้นำที่ดี

ในการศึกษาเรื่องผู้นำ มีนักวิชาการหลายท่านได้พยายามที่จะศึกษาว่าผู้นำที่ดีนั้นควรจะมีลักษณะอย่างไร

ในเรื่องนี้ วอร์เรน จี. เบ็นนิส (Warren G. Bennis 1976 : 52) กล่าวว่า ผู้นำไม่ว่าคนที่ต่างไปจากคนธรรมดาอื่น ๆ อย่างน้อยผู้นำจะต้องมีลักษณะพื้นฐานเช่นเดียวกับมนุษย์เดินดินทั้งหลาย ได้แก่ จะต้องมีความซื่อสัตย์ การอุทิศตน ความไม่พยายามทำร้าย ความถ่อมตน ความใจกว้าง และความคิดสร้างสรรค์

สต็อกคิล (Stogdill 1975 : 74-75) ได้สรุปงานวิจัยต่าง ๆ เกี่ยวกับการเป็นผู้นำว่าลักษณะของผู้นำที่ดี จะต้องมียุทธศาสตร์ทางกาย คือ เป็นผู้ที่แข็งแรง มีร่างกายเป็นสง่ามีภูมิหลังทางสังคม คือ เป็นผู้ที่มีการศึกษา และมีสถานะทางสังคมดี มีสติปัญญา คือ มีการตัดสินใจดี และมีทักษะในการสื่อความหมายและการพูด มีบุคลิกภาพดี คือ เป็นผู้ที่มีความตื่นตัวอยู่เสมอ ควบคุมอารมณ์ได้ มีความคิดริเริ่มและสร้างสรรค์ มีจริยธรรม มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับงาน คือ เป็นผู้มีความปรารถนาจะทำดีที่สุด ปรารถนาที่จะรับผิดชอบ ไม่ย่อท้อต่ออุปสรรค มุ่งทำงาน และมีลักษณะทางสังคม คือ เป็นผู้ที่ปรารถนาจะร่วมมือกับคนอื่น มีเกียรติ และเป็นที่ยอมรับของสมาชิก และคนอื่น ๆ เข้าสังคมได้เก่ง มีความฉลาดเฉลียวในทางสังคม

เค็ช เดวิส (Keith Davis 1952 : 102-104) ได้กล่าวว่าผู้นำที่ดีมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ ความเฉลียวฉลาดที่มากกว่าผู้ใต้บังคับบัญชา ความเจริญวัยทางสังคม ซึ่งหมายถึง ความสามารถรักษาความสงบใจไว้ แรงจูงใจภายใน และความต้องการความสำเร็จ และการยอมรับความร่วมมือของบุคคลเป็นสิ่งจำเป็นต่อความมีประสิทธิภาพขององค์การ



เชสเตอร์ ไอ. บาร์นาร์ด (Chester I. Barnard 1961 : 45) ให้ความเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะที่ผู้นำควรมีและไม่ควรมี 5 ประการคือ

1. ความคล่องแคล่วตื่นตัวและทนทาน (vitality and endurance)
2. การตัดสินใจที่ดี (decisiveness)
3. การจูงใจที่ดี (persuasiveness)
4. ความรับผิดชอบ (responsibility)
5. ความฉลาดมีไหวพริบ (intellectual capacity)



นอกจากนี้ สมพงษ์ เกษมสิน (2517 : 207) เห็นว่า คุณสมบัติอันจำเป็นสำหรับความสำเร็จของผู้นำ ประกอบด้วย

1. ด้านสติปัญญาและคุณภาพทางสมอง (intellectual and mental qualities)
2. ด้านพื้นฐานและประสบการณ์ (background and experience) ในการปฏิบัติงาน
3. ด้านคุณลักษณะทางร่างกาย (physical attributes) ผู้นำจะต้องมีร่างกายสมบูรณ์
4. ด้านบุคลิกภาพและความสนใจ (personality and interests)

## 2. ความเป็นผู้นำท้องถิ่น

2.1 ความหมายของผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น หมายถึง บุคคลที่ช่วยให้ผู้อื่นหรือชุมชนได้มีการตกลงกัน และพยายามหาทางให้ประสบผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้ พฤติกรรมของผู้นำท้องถิ่นจะมีอิทธิพลเหนือประชาชนในท้องถิ่นนั้น อันจะก่อให้เกิดการร่วมมือกันทำงาน โดยมุ่งความสำเร็จของชุมชนเป็นสำคัญ หรืออาจกล่าวได้ง่าย ๆ โดยสรุปว่า ผู้นำท้องถิ่นก็คือผู้มีอำนาจหรืออิทธิพลสามารถชักจูงคนในชุมชนได้ (ประยูทธ สุวรรณชาติ, 2517 : 18-21)

องค์ประกอบที่สำคัญของผู้นำท้องถิ่น

1. ต้องมีความรู้หรือทักษะในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่กลุ่มหรือชุมชนต้องการ



2. ต้องมีผู้ตามได้แก่สมาชิก
3. มีโอกาสหรือสถานการณ์ที่จะใช้ความรู้นั้น
4. มีความสามารถที่จะใช้ความรู้ให้เป็นประโยชน์ แบบรู้ได้ใช้เป็น

ในทางปฏิบัติพบว่า บุคคลที่ชาวบ้านจะมองและยึดถือว่าเป็นผู้นำของตนได้จะต้องเป็นผู้ที่ได้พิสูจน์ตัวเองว่า เขาเป็นผู้ที่ชาวบ้านให้ความไว้วางใจ เป็นผู้ที่มีความสนใจในกิจกรรมของชาวบ้าน และเป็นผู้มีความเต็มใจ รวมทั้งมีขีดความสามารถที่จะอุทิศประโยชน์ได้มาก เพื่อเกิดผลดีต่อส่วนรวม

ในทางปฏิบัติตามสภาพของผู้นำในหมู่บ้าน มักจะพิจารณาถึงคุณลักษณะที่สำคัญ ๆ ในเรื่อง อายุ เพศ ฐานะทางเศรษฐกิจ ฐานะทางสังคม การศึกษาอบรม ประสบการณ์นอกหมู่บ้านและความชำนาญพิเศษ อย่างไรก็ตาม ยังมีปัจจัยต่าง ๆ ที่จำกัดอำนาจของผู้นำท้องถิ่นตามลักษณะดังกล่าว ซึ่งได้แก่ ขนบธรรมเนียมประเพณี ความเกี่ยวพันทางเครือญาติพื้นฐานทางศีลธรรมของผู้นำและลักษณะของชาวบ้านที่ชอบหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งที่รุนแรงอันอาจทำให้เกิดการแตกความสามัคคีกัน

นักวิชาการสมัยใหม่ได้ให้ความคิดโดยสรุปไว้ว่า คุณลักษณะผู้นำที่จะเอื้ออำนวยต่องานพัฒนาท้องถิ่นที่จะต้องสร้างให้มีขึ้นในท้องถิ่นนั้น ควรจะประกอบด้วยคุณลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. มีจิตใจมุ่งมั่นที่จะพัฒนา ได้แก่ ลักษณะของผู้นำที่มีความกระตือรือร้นมานะบากบั่น กล้าเสี่ยง อดทนต่อคำวิพากษ์วิจารณ์ อดทนต่อการรอคอย ทำงานอย่างมีเป้าหมาย มีจิตใจและความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะได้เห็นการเปลี่ยนแปลงตนเองและสังคมในทางที่ดีขึ้น
2. มีความซื่อตรงต่อหน้าที่ ได้แก่ ลักษณะผู้นำที่ตั้งใจทำงานในหน้าที่ตรงไปตรงมา ปฏิบัติตามกฎและระเบียบอย่างเคร่งครัด อุทิศเวลาให้กับงานไม่ทุจริตต่อหน้าที่เพื่อหาประโยชน์ให้ตนเองหรือผู้อื่น
3. มีจิตใจเป็นกุศล หรือเป็นผู้มีกุศลจิต หมายถึง ลักษณะผู้นำที่ชอบช่วยเหลือและเอื้อเฟื้อต่อผู้อื่นโดยไม่หวังผลตอบแทน คำนึงถึงผู้อื่นอยู่เสมอ ให้ความสนใจ และห่วงใยแบ่งปันและรับใช้ผู้อื่นตลอดทั้งส่วนรวมอยู่เสมอ
4. การยอมรับวิทยาการแผนใหม่ หมายถึง ผู้นำที่มีความรับมเียงาน



การยอมรับความรู้ ทักษะ ความคิด วิธีการ เครื่องมือ และผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ มาปรับปรุงชีวิตาเนินการชีวิตให้ดีกว่าเดิม ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง

5. ความเชื่อมั่นในตนเอง หมายถึง คุณลักษณะของผู้นำที่มีความมั่นใจ เอียงที่แน่วแน่ มั่นใจ กล้าหาญ ที่จะกระทำสิ่งต่าง ๆ ให้สำเร็จตามที่ตั้งใจไว้ มีความคิดอิสระ ฟังตนเอง ไม่เชื่อหรือกระทำตามคนอื่นโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร แม้จะมีอุปสรรคเกิดขึ้นก็มีย่อท้อ

6. ทศนคติแบบประชาธิปไตย หมายถึง ลักษณะที่มีความเชื่อ ความรู้สึก และมีทำที่ต่อวิถีทางการดำเนินชีวิต อันบุคคลต้องมีความสัมพันธ์กันใน 3 ประการ คือ การเคารพและยอมรับในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน มีความสามัคคี ร่วมมือช่วยเหลือแบ่งปัน และแบ่งงานกันทำในลักษณะการประสานงาน และมีความสุขรอบคอบ ยอมรับและเคารพเหตุผล มีความสามัคคี ความสนใจที่จะร่วมกิจกรรมทางการเมืองและการปกครอง

7. มีความจงรักภักดีต่อสถาบัน หมายถึง ลักษณะผู้นำท้องถิ่นที่มีความพึงพอใจและภูมิใจในหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะและบทบาทผู้นำของตน เชื่อมมั่นและศรัทธาในสถาบันหมู่บ้านอันเป็นหน่วยงานการพัฒนาชุมชนของตนเอง ให้ก้าวหน้า

8. มีความเป็นผู้นำ (ประมุขศิลป์) หมายถึง ลักษณะที่ผู้นำใช้อิทธิพลและศิลป์ในการจูงใจให้ผู้อื่นร่วมมือปฏิบัติงานเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง มีความสามารถในการตัดสินใจ และตัดสินใจอยู่เสมอ

เมื่อพิจารณาถึงแนวความคิดที่กล่าวมาแล้ว สามารถสรุปบทบาทของกานัน ผู้นำหมู่บ้านในฐานะผู้นำท้องถิ่น ที่พึงมีต่อท้องถิ่นได้ ดังนี้

1. บทบาทในการติดต่อสื่อสาร (communicator) ในนโยบาย และโครงการต่าง ๆ ของชาติ เพื่อให้ประชาชนที่อยู่ในชนบทห่างไกล มีโอกาสทราบข่าวคราวความเคลื่อนไหวของบ้านเมือง มีโอกาสได้สนองนโยบาย และมีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล

2. บทบาทในการเป็นผู้สนับสนุนส่งเสริม (promoter) โครงการ



ต่างๆ ของชาติ และชุมชน กิจกรรมพัฒนาต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นตามโครงการดังกล่าว จะบรรลุเป้าหมาย จะต้องได้รับการส่งเสริมร่วมมือจากประชาชนในชุมชนด้วย

3. บทบาทในการเป็นผู้ทำงานบูรณชนบท (rural reconstruction worker) โดยการเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของชุมชน

4. บทบาทในฐานะเป็นผู้แปลความหมาย (interpreter) เป็นบทบาทในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของชุมชนแก่หน่วยงานต่างๆ ที่เข้าไปดำเนินโครงการพัฒนา เพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องตามสภาพความเป็นจริง

5. บทบาทในการเป็นผู้เรียนรู้ (learner) หมายความว่าถึง การศึกษาทำความเข้าใจสภาพของชุมชนทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมการปกครองตนเอง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของชุมชนด้านต่างๆ เพื่อให้สามารถตีปัญหาและความต้องการของชุมชนได้อย่างถูกต้อง

6. บทบาทในการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (change agent) หรือการเป็นตัวเร่ง (catalyst) ในการพัฒนา กระตุ้นให้คนในชุมชนตื่นตัวในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้น และพร้อมที่จะรับโครงการใหม่ ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การสหกรณ์ หรือการวางแผนครอบครัว

7. บทบาทในการเป็นนวัตกรรม (innovator) เป็นบทบาทในการแสวงหาเทคนิคที่เหมาะสม (appropriate technology) มาใช้ในการพัฒนาอาชีพของคนในชุมชน

8. บทบาทในการเป็นผู้แก้ปัญหา (problem solver) ของชุมชน หมายถึง การจัดดำเนินการ หรือการมีส่วนร่วมกับชุมชนในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง การปกครอง

9. บทบาทในการเป็นผู้จัดรวบรวม (organizer) หมายถึง การเป็นผู้รวมกลุ่มบุคคลหรือรวบรวมทรัพยากรในชุมชน เพื่อดำเนินโครงการ หรือจัดกิจกรรมให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนอย่างกว้างขวาง

10. บทบาทในการเป็นผู้ผสมผสาน (integrater) กิจกรรมและประสบการณ์ต่างๆ สนับสนุนการมีส่วนร่วมโครงการกับหน่วยงานทั้งในและนอกชุมชน



11. บทบาทในการเป็นผู้ประสานงาน (co-ordinator) ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานประโยชน์ในกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ของชุมชนตามความเหมาะสม เพื่อจะช่วยหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อน และความสูญเปล่าของทรัพยากร

กล่าวโดยสรุป ผู้นำที่แท้จริงมีคุณลักษณะที่เด่นชัดหรือที่สำคัญคือ จะต้องเป็นบุคคลที่มีความสามารถจูงใจให้ผู้อื่นปฏิบัติตามหรือร่วมมือด้วยความเต็มใจเพื่อให้งานประสพผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้มี ความซื่อสัตย์สุจริต อุทิศตนจากกว้าง ความคิดริเริ่มหรือสร้างสรรค์ บุคลิกภาพดี เชื่อมั่นในตนเอง เจลียวฉลาด มีไหวพริบ ตื่นตัวอยู่เสมอรับผิดชอบ ตัดสินใจที่ดี เป็นที่ยอมรับของสมาชิกยอมรับวิทยาการแพนใหม่ และมีทัศนคติแบบประชาธิปไตยและจากการศึกษานี้ กำนันผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทฐานะเป็นผู้นำท้องถิ่นระดับตำบลหมู่บ้าน ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในตำบลหมู่บ้านในอันที่จะพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญ

ดังนั้น การศึกษาคั้งนี้จึงได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทและสถานภาพ การเป็นผู้นำและผู้นำท้องถิ่น ที่กล่าวมาแล้ว โดยแต่ละส่วนมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน มาเป็นแนวทางในการสร้างแบบสอบถามในส่วนที่ 2 ข้อ 8-14

### ทฤษฎีแนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน นับเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความสำคัญในการปกครองส่วนภูมิภาคระดับตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบายของรัฐไปใช้ในการบริหารการปกครองในตำบลและหมู่บ้าน

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้นำเสนอถึงทฤษฎี แนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาถึง "ผลกระทบของการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน" ต่อไป โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 1. ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ได้มีนักวิชาการต่างประเทศได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ ดังนี้



วอลเตอร์ วิลเลียมส์ (Walter Williams, 1975 : 531-567) ได้กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การที่องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมด ปฏิบัติงานแล้วบรรลุผลตรงตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้

อารอน วิลดาฟสกี (Aaron Wildavsky, 1973 : 320) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า คือการต่อรองและการแสวงหาผลประโยชน์ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการทางสังคมในการนำนโยบายไปปฏิบัติของแต่ละฝ่าย และความหมายรวมถึงวิธีการที่จะต้องมีการปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามสถานการณ์นี้ตลอดเวลา

เจฟฟรีย์ แอล. เพรสแมน และอารอน วิลดาฟสกี (Jeffery L. Pressman & Aaron Wildavsky, 1973 : 15) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า คือ ความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมด สามารถบรรลุผลตรงตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้

พอล ซาบาร์เทียร์ และดาเนียล แมซมานเนียน (Paul Sabatier & Daniel Mazmanian, 1970 : 145) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า คือ กระบวนการในการนำนโยบายที่ได้ตัดสินใจในรูปแบบของกฎหมาย คำสั่งของนักบริหาร คำพิพากษาของศาลมติของรัฐสภา ฯลฯ มาปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จ

เจมส์ คับบิว. เฟสเลอร์ (James W. Fesler, 1963 : 216) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า คือการปฏิบัติงานที่มีลักษณะสำคัญ 5 ประการคือ

- (1) มีผู้ร่วมดำเนินการเกี่ยวข้องมากมาย
- (2) มีเป้าหมาย มีความคาดหวัง มีทัศนคติ ตลอดจนทำที่ที่แตกต่างกันออกไป
- (3) มีบุคคลที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบในรายละเอียดของโครงการที่เกี่ยวข้องและโยงใยต่อกัน
- (4) มีผู้ร่วมปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ กันมากมายจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจจะมีเอกชนเข้าร่วมด้วย



(5) ผู้ปฏิบัติงานมักจะได้สัมผัสอิทธิพลจากอำนาจต่าง ๆ ที่เกินอำนาจควบคุมของตน

ส่วนนักวิชาการของไทยก็ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในความหมายที่ไม่แตกต่างกันนัก คือ

ชุมพร สังขปรีชา (2528 : 246-247) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า

(1) กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังจากการออกตัวบทกฎหมายต่างๆ เพื่อรองรับนโยบาย โครงการ แผนงาน และกิจกรรมต่าง ๆ

(2) กิจกรรมต่าง ๆ ที่มีขึ้น ติดตามจากข้อความอันเป็นคำสั่งชี้แจงวัตถุประสงค์หรือความตั้งใจของเจ้าหน้าที่รัฐบาลอันเกี่ยวข้องกับเป้าหมายของโครงการและผลลัพธ์อันพึงปรารถนา

นอกจากนี้ วรเดช จันทรศร (2529 : 193) ก็ได้กล่าวถึงความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า คือความหมายทั้งสองนัยที่ Walter Williams และ Jeffery L. Pressman & Aaron Wildavsky ได้ให้ว่า น่าจะครอบคลุมและได้รับการยอมรับอย่างเป็นระบบ และเป็นสากล

## 2. ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

George C. Edward III (1980 : 9-12) ได้ศึกษาถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4 ประการได้แก่

(1) ติดต่อสื่อสาร (communication) ได้แก่ การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุผลได้ดียิ่งขึ้น หากการสื่อสารข้อความมีความถูกต้อง (accurate) ชัดเจน (clear) และตรงกันกับความเข้าใจของผู้เกี่ยวข้อง (consistent)

(2) ทรัพยากร (resources) ซึ่งประกอบด้วยจำนวนเจ้าหน้าที่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ที่จะปฏิบัติตามนโยบาย หรืออำนาจในการบังคับบัญชา ข้อมูลข่าวสารความสะดวกสบาย เครื่องมือและวัสดุอุปกรณ์ที่เข้าในการนำนโยบาย



แบบปฏิบัติตลอดจนเครื่องสนับสนุนอื่น ๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญงานในเรื่องที่จะต้องปฏิบัติ

(3) ความโน้มเอียงทางจิตใจของผู้ปฏิบัติ (disposition) ได้แก่ การยอมรับต่อนโยบายของนักปฏิบัติหรือผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หากผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่ยอมรับนโยบายก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผลที่วางไว้

(4) โครงสร้างขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (bureaucratic structure) ได้แก่ ขนาดและความสลับซับซ้อนของโครงสร้างขององค์การมาตรฐาน และขั้นตอนในการปฏิบัติงาน รวมทั้งจำนวนขององค์การที่เข้ามารับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Carl E. Van Horn (1987:363-369) ได้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยพิจารณาถึงปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าประกอบด้วยตัวแปรดังนี้

(1) มาตรฐานของนโยบายและทรัพยากร ได้แก่ ความพอเพียงของงบประมาณความชัดเจนของนโยบาย และความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงของนโยบาย

(2) สภาพแวดล้อมของนโยบายในระดับประเทศ (the national policy environment) ซึ่งประกอบด้วย การติดต่อสื่อสาร อำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามนโยบาย และบทบาทของผู้ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติรวมทั้งความเอาใจใส่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(3) สภาพแวดล้อมของนโยบายในระดับท้องถิ่น (the local policy environment) ประกอบด้วยทัศนคติของเจ้าหน้าที่ กลุ่มผลประโยชน์และประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และสภาพเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น

(4) การปฏิบัติตามโครงการ (program performance) จะพิจารณาถึงผลกระทบและสิ่งที่เกิดจากการปฏิบัติตามนโยบายหรือตามโครงการ

Mazmanian & Sabatier (1983:41-42) ตัวแปรที่จะช่วยทำให้การปฏิบัติโครงการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดควรมีลักษณะดังนี้



(1) เป้าหมายต่าง ๆ ของนโยบายและแนวทางปฏิบัติต้องชัดเจน เพื่อมิให้มีการบิดเบือนแก้ไข โดยการไร้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติตีความเข้าข้างตนเอง

(2) การกำหนดนโยบายใช้หลักเหตุผล สามารถแยกความสัมพันธ์ เชื่อมโยงระหว่างปัจจัยนำเข้า กิจกรรม และผลผลิตของนโยบายกับผลกระทบและ เป้าหมายของนโยบายได้ การมอบอำนาจหน้าที่ให้หน่วยปฏิบัติต้องพอเพียงแก่การ บังคับใช้ได้

(3) ต้องมีการกำหนดโครงสร้างของหน่วยปฏิบัติทำให้เอื้ออำนวยให้เกิดประสิทธิผล ทั้งการประสานงานภายในและภายนอกองค์การ กำหนดระเบียบ วิธีปฏิบัติให้แน่นอน การจัดสรรงบประมาณต้องเพียงพออย่างต่อเนื่อง และเปิด โอกาสให้สามารถรับการสนับสนุนจากภายนอกองค์การได้

(4) เจ้าหน้าที่ต้องมีความพร้อมและผูกพันกับงาน ต้องยอมรับเป้าหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ขององค์การ ต้องมีความสามารถทั้งทางด้านการจัดการและด้านนโยบาย

(5) กลุ่มผลประโยชน์ ผู้มีอิทธิพลที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปต้อง ให้ความสนับสนุนการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ หรือเป็นกลางไม่ขัดขวางการ ทำงานตามนโยบาย

(6) ต้องไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และ เทคโนโลยีอย่างรุนแรง และไม่กำหนดนโยบายใหม่ขึ้นมาขัดแย้ง หรือทำให้นโยบายเดิมที่ปฏิบัติอยู่หมดความสำคัญไป

จากผลงานทางวิชาการที่ผ่านมา พบว่ามีปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จ หรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายปัจจัยดังนี้

2.1 ลักษณะของนโยบาย ลักษณะบางประการของนโยบายจะมีส่วนในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น ๆ (Van Meter, 1975 : 445-488) ลักษณะดังกล่าว ได้แก่

2.1.1 ประเภทของนโยบาย

2.1.2 ผลประโยชน์สัมพัทธ์ของนโยบายนั้น ๆ

2.1.3 ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ ประสพการณ์ที่ผ่านมา และความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น



2.1.4 ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ

2.1.5 ความเห็นผลได้ของนโยบายนั้น

2.1.6 คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ (Ram K. Vepa, 1974 : 257)

2.2 วัตถุประสงค์ของนโยบาย การมีตัวชี้ที่แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายนั้น ลักษณะต่าง ๆ ต่อไปนี้ เป็นสิ่งที่จะมีผลต่อความสำเร็จของนโยบาย

2.2.1 ความชัดเจนของวัตถุประสงค์

2.2.2 ความสอดคล้องกันของวัตถุประสงค์

2.2.3 ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์

2.2.4 ดัชนีชี้ความสำเร็จของนโยบาย

2.2.5 ความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

2.3 ความเป็นไปได้ทางการเมือง ความสำคัญของสิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย อาจจะทำให้เกิดปัญหาบางประการซึ่งไม่ควรจะมองข้ามไป ซึ่งตัวแปรต่อไปนี้มีส่วนในการส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ทางการเมืองของนโยบายนั้น ๆ

2.3.1 การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน

2.3.2 ความสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

2.3.3 ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล

2.3.4 ความสนับสนุนจากชนชั้นนำ

2.3.5 การสนับสนุนจากสื่อมวลชน

2.3.6 การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

2.4 ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี เนื่องจากเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมักจะเกิดขึ้นรวดเร็วมาก และการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งมักจะส่งผลอย่างสำคัญต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายต่าง ๆ เพราะฉะนั้น ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยีจึงเป็นสิ่งที่สำคัญมาก ลักษณะต่าง ๆ ต่อไปนี้จึงเป็นลักษณะที่ควรให้ความสนใจ

2.4.1 การร่างนโยบาย



2.4.2 ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำ  
นโยบายนโยบาย

2.4.3 ทฤษฎีที่เชื่อถือได้

2.4.4 ลักษณะของเทคโนโลยี

2.5 ความเพียงพอของทรัพยากร เอคเวอร์คัส (1980 : 168) ยืนยันว่านโยบายนโยบายที่จะประสบความสำเร็จนั้นต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งด้านการเงิน และกำลังคนอย่างเต็มที่ ซึ่งต้องคำนึงถึงปัจจัยทางด้านทรัพยากรต่อไป

2.5.1 ความสนับสนุนทางการเงิน

2.5.2 กำลังและคุณภาพของบุคลากร

2.5.3 ปัจจัยทางด้านบริการ

2.6 ลักษณะของหน่วยงานที่นโยบายนโยบายไปปฏิบัติ โครงสร้างของหน่วยงานที่นโยบายนโยบายไปปฏิบัติ จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนโยบายนั้น ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะ ดังนี้

2.6.1 ประเภทของหน่วยงาน

2.6.2 โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา

2.6.3 ความสามารถของผู้นำ

2.6.4 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบายนโยบาย

2.6.5 ลำดับขั้นของการสื่อสารแบบเปิด

2.7 ทักษะของผู้นำนโยบายนโยบาย แวนมิเตอร์ (Van Meter, 1975 : 493) ได้กล่าวว่า นโยบายนโยบายหลายเรื่องนี้อาจจะนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังไม่เต็มตัว ซึ่งจะตรงข้ามกับนโยบายนโยบายที่ขัดกับความรู้สึกพื้นฐาน หรือผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติ นโยบายนโยบายประเภทหลังนี้ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติอย่างไม่เต็มที่ และอาจจะบิดเบือนให้เป็นไปในแนวทางที่ต้องการ ซึ่งลักษณะทางทักษะที่ส่งผลกระทบท่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนโยบายได้มีดังนี้

2.7.1 ทักษะที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบายนโยบาย

2.7.2 ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายนโยบายไปปฏิบัติ

2.7.3 ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายนโยบายไปปฏิบัติ



2.7.4 ผลกระทบที่มีต่องาน อานาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์  
ของผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติ

2.8 ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะ  
สำคัญต่อไปนี้ จะนำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย ได้แก่

2.8.1 จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.8.2 จำนวนจุดตัดสินใจ

2.8.3 ความสัมพันธ์ดั้งเดิม

2.8.4 การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน

ปัจจัยทั้งหมดที่ได้อ้างมาในตอนต้น ล้วนมีส่วนในการกำหนดความ  
สำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น

จากการศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ  
พอสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติคือความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงาน  
กลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุตรงตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ โดยมี  
ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่  
ลักษณะของนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเป็นได้ทางการเมือง ความ  
เป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี ความเพียงพอของทรัพยากรลักษณะของหน่วยงาน  
ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติความสัมพันธ์ระหว่างกลไก  
ต่างๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การติดต่อสื่อสารเป้าหมายที่ชัดเจน เจ้าหน้าที่มีความ  
พร้อมและผูกพันกับงาน

การศึกษาในครั้งนี้กำหนดทำงานศึกษาการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่  
บ้าน ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นข้าราชการ  
การปกครองที่มีส่วนสำคัญในการปฏิบัติงานตามนโยบายของผู้บังคับบัญชา และ  
รัฐบาล การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ  
หรือล้มเหลวของนโยบายด้วยเช่นกัน การศึกษาในครั้งนี้จึงนำทฤษฎีและแนว  
ความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมาเป็นกรอบในการสร้างแบบสอบถาม  
ส่วนที่ 2 ข้อ 15-21 ด้วยเช่นกัน



จากการศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของผู้นำท้องถิ่น ตลอดจนทฤษฎี และแนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นกรอบและแนวทางสำคัญในการศึกษา "ผลกระทบของการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน" นั้นพบว่ามีปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ศึกษาจึงดำเนินการศึกษาถึงผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยให้ทราบข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาคั้งนี้ต่อไป

### ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า ไม่มีการศึกษาถึงผลกระทบของการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต่อการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาได้นำผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาคั้งนี้ที่น่าสนใจ ซึ่งสามารถนำมาเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณา กำหนดแนวทางการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ในการศึกษาคั้งนี้ ซึ่งผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

เชียร ธรรมาธิปต์ (2505 : 20) ศึกษาบทบาทของกำนันในการบริหารราชการในจังหวัดยะลาในส่วนที่เกี่ยวกับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง พบว่า กำนันส่วนมากดำรงตำแหน่ง 1-5 ปี รองลงมาดำรงตำแหน่ง 6-10 ปี และน้อยที่สุดดำรงตำแหน่ง 31-35 ปี และจากการผลการสัมภาษณ์กำนันเกี่ยวกับการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง ส่วนมากเห็นว่าไม่จำเป็น เพราะมีกลไกในการควบคุมกำนันอยู่แล้ว

จารุพงศ์ พลเดช (2521 : 66) ศึกษาผู้ใหญ่นบ้านกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ ศึกษาบทบาทผู้ใหญ่นบ้านเฉพาะกรณีอำเภอแม่แตงจังหวัดเชียงใหม่ ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง พบว่าผู้ใหญ่นบ้านเห็นด้วยอย่างยิ่งที่จะให้มีการกำหนดระยะเวลาดำรงตำแหน่งร้อยละ 36.71 และเห็นด้วยร้อยละ 22.78 ไม่มีความเห็นร้อยละ 11.30 นอกนั้นยังมีผู้ที่ไม่เห็นด้วยร้อยละ 12.66 ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งร้อยละ 6.33 นอกจากนี้ในการสัมภาษณ์ประชาชนพบว่า



ประชาชนเห็นว่าควรมีการกำหนดระยะเวลาดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านให้มี  
 თანონเดียวกันกับการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรร้อยละ 77.78 และไม่ควรกำหนด  
 ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านร้อยละ 22.22

สมบุญ สังข์คุณุช (2533 : 3) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน  
 กับประชาธิปไตย ศึกษาเฉพาะกรณีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยอดเยี่ยม ปี พ.ศ. 2529  
 พบว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระดับปานกลาง  
 ร้อยละ 84.9 และไม่พบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีความรู้ความเข้าใจทางการเมือง  
 ในระดับต่ำ ร้อยละ 15.1 ส่วนผลการวิจัยในด้านความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร  
 ต่าง ๆ กับการมีความรู้ ความเข้าใจทางการเมือง พบว่า ตัวแปรที่เกี่ยวกับ  
 ตำแหน่งระดับการนับถือศาสนา การศึกษา รายได้ และภูมิภาคที่ดำรงตำแหน่ง  
 ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับความรู้ ความเข้าใจทางการเมือง  
 ส่วนทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย พบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มี  
 ทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในระดับต่ำ คือ ร้อยละ 39.7 และ  
 ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ กับการมีทัศนคติทางการเมืองของประชาธิปไตย  
 พบว่า ตัวแปรที่เกี่ยวกับอายุ การนับถือศาสนา การศึกษา รายได้ และภูมิภาคที่  
 ดำรงตำแหน่งไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับทัศนคติทางการเมือง  
 แบบประชาธิปไตย

ชัยรัตน์ พัฒนเจริญ (2517:90) ศึกษาวิเคราะห์เลือกกำนัน ผู้ใหญ่  
 บ้าน พบว่า ระยะเวลาการอยู่ในตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรจะเปลี่ยนมา  
 ใช้หลักการอยู่ตำแหน่งตามวาระ 5 ปี แทนการถืออายุเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้ก็เพื่อให้  
 โอกาสแก่ประชาชนสามารถเปลี่ยนแปลงตัวกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้สอดคล้องกับเจต-  
 นารมณ์ของคนส่วนใหญ่อยู่เสมอและสอดคล้องกับการอยู่ในตำแหน่งของกรรมการ  
 สภาตำบลคนอื่น ๆ นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันการสร้างอำนาจหรืออิทธิพลใน  
 ทางการปกครองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและทำให้ผู้ได้ตำแหน่งเกิดการกระตือรือร้น  
 และตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ อยากจะได้แสดงผลงานให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน เพื่อ  
 หวังผลในการสมัครรับเลือกตั้งคราวหน้า

สงคราม กอสุทธิธีรกุล (2515:101) ศึกษาเรื่อง การพัฒนาท้องถิ่น  
 ในหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สรุปได้ว่า ผู้ปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน ควรจะ



อยู่ในตำแหน่งชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น เช่น 4 ปี 5 ปี หรือ 6 ปี เป็นอย่างมาก เมื่อครบกำหนดระยะเวลาแล้ว คนรุ่นหลังที่มีสิทธิเลือกเพิ่มขึ้นรวมทั้งคนรุ่นเดิมที่ยังเหลืออยู่จะได้เลือกผู้ปกครองของตนขึ้นมาใหม่ เพื่อแสวงหาคนที่ทันต่อเหตุการณ์ ทัศนคติและรสนิยมตรงกัน ความเชื่อถือตลอดจนความคิดเห็นต่าง ๆ สอดคล้องกัน จึงจะเกิดความมั่นคงและสามัคคีปรองดองกันไปได้ หากผู้ปกครองชาติมีประโยชน์ตรงตามเป้าหมายของประชาชน ก็จะได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีก ทำให้ไม่ขาดความต่อเนื่อง เพราะจะต้องตั้งตนอยู่ทางที่ราษฎรจะต้องนิยมชมชอบอยู่ตลอดเวลา ยิ่งกว่าผู้รู้ว่าคุณได้รับเลือกแล้วก็อยู่ได้ตลอดไป

อาษา เมฆสวรรค์ (2521:79-85) ศึกษาวิจัยเรื่อง "การปกครองระดับตำบล หมู่บ้านกับความมั่นคงแห่งชาติ" ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นวาระว่า ก่อให้เกิดผลต่อการเลิกล้มหลักการพื้นฐานสำคัญของการปกครองท้องถิ่นคือ

(1) เปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับสถานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นเจ้าพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ของทางราชการที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารราชการของตำบล หมู่บ้าน ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยได้กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดำรงตำแหน่งประจำเป็นเวลานานเช่นเดียวกับข้าราชการประจำ ทั้งนี้เนื่องจากกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองท้องถิ่น และจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของทางราชการเป็นสำคัญ ฉะนั้น การกำหนดให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทุก 5 ปี ย่อมจะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้เป็นนักการเมือง เพราะจะต้องกังวลต่อการหาเสียงสนับสนุนเพื่อการเลือกตั้งอยู่ตลอดเวลา

(2) ทำให้บรรยากาศทางการเมืองเข้าไปสู่ท้องถิ่นชนบททั่วทุกแห่ง มีการนำวิถีวิธีองค์กรทางการเมืองในระดับอบเสรีประชาธิปไตย ลงไปถึงระดับตำบล หมู่บ้าน ข้อควรพิจารณา คือ การปกครองตำบล หมู่บ้าน เป็นการปกครองท้องถิ่นอันเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค มิใช่การปกครองท้องถิ่น

(3) ทำให้เกิดปัญหาและความยุ่งยากทางสังคม และในการปกครองคือค่านิยมและสภาพการณ์ทางสังคมจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จะมีการแบ่งราษฎรเป็นพรรคเป็นพวกสนับสนุนฝ่ายนั้นฝ่ายนี้ นำมาซึ่งความแตกแยกของประชา



ชน ปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดผลกระทบต่อความปรารถนาของรัฐบาลที่จะสร้างเสริมความสามัคคีของราษฎร เพื่อช่วยกันพัฒนาความเจริญและรักษาความสงบเรียบร้อยในการปกครองท้องที่ ขณะเดียวกันด้านการปกครองจะเกิดขึ้นเมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นสถานะเป็นฝ่ายการเมือง ทานองกึ่งผู้แทนราษฎรอันอาจเป็นผลให้เกิดปัญหาขัดแย้งระหว่างนายอำเภอกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ และอาจเป็นผลเสียในด้านงานประจำที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง เช่น การทะเบียนราษฎร และการเก็บภาษีบำรุงท้องที่

(4) จากลักษณะปัญหาในข้อ (3) ทำให้อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่จะปกครองดูแลกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นไปโดยจำกัด ความอ่อนแอในทางปกครองจะติดตามมา หากเป็นตำบล หมู่บ้านที่ห่างไกลก็จะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปควบคุมได้ หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกลายเป็นนักการเมือง หรือมีทัศนคติใหม่แตกต่างจากความรู้สึกที่เป็นเจ้าหน้าที่ของทางราชการแล้ว ยิ่งจะเป็นปัญหามากขึ้น และอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติในท้องที่บางแห่งได้

(5) ก่อปัญหาด้วยงบประมาณแผ่นดินที่จะต้องมีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จำนวนเกือบแสนคนในทุก ๆ 5 ปี และผลกระทบต่อด้านสวัสดิการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ต้องออกจากตำแหน่งก่อนอายุ 60 ปีด้วย

ประสาธต์ เป็อรุณ (2526 : 9) ศึกษาทัศนคติทางการเมืองของทหารต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย ศึกษาเฉพาะกรณีนายทหารระดับพันเอกของกองทัพบก หลักสูตรวิทยาลัยกองทัพบก รุ่น 28 ปี 2526 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับระยะเวลาของการรับราชการ วิทยพบว่านายทหารที่รับราชการมานานมักมีทัศนคตินิยมต่ออำนาจมากกว่านายทหารที่รับราชการที่มีอายุราชการไม่นาน และผู้ที่มีระยะเวลารับราชการในการรับราชการยิ่งนานปี จะทำให้ทัศนคติริ้นมเอียงไปทางด้านอำนาจนิยมมากขึ้น ขณะเดียวกันผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงจะมีทัศนคติเป็นแบบประชาธิปไตยมากกว่าผู้ที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่า สำหรับความแตกต่างของภูมิหลังด้านอื่น ๆ ไม่มีผลต่อความแตกต่างของทัศนคติทางการเมืองของนายทหาร



ชวลิต ภยลี (2522 : 20) ในงานวิจัยทัศนคติทางการเมืองของนักเรียนนายร้อยตำรวจปี 2522 พบว่า นักเรียนนายร้อยตำรวจส่วนใหญ่มีทัศนคติทางด้านเผด็จการระดับสูงกว่าและเพิ่มขึ้นตามลำดับชั้นปี

นันทพร พงศ์อิสวานันท์ (2533 : 101) ได้ทำการศึกษาเรื่องทัศนคติทางการเมืองของข้าราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการระดับ 3-6 นี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาว่าข้าราชการส่วนภูมิภาค กรมการปกครอง มีทัศนคติทางการเมืองเสรีนิยมอย่างไร และข้าราชการที่มีเพศ อายุ พื้นฐานการศึกษา อาชีพบิดา อายุราชการ เงินเดือนระดับ และตำแหน่ง แตกต่างกัน มีทัศนคติทางการเมืองแตกต่างกันหรือไม่ ผลการศึกษาพบว่า

(1) ข้าราชการส่วนภูมิภาค กรมการปกครอง ที่มีเพศแตกต่างกัน มีทัศนคติทางการเมืองแตกต่างกัน โดยข้าราชการเพศชายมีทัศนคติทางการเมืองแบบเสรีนิยมสูงกว่าเพศหญิง

(2) ข้าราชการส่วนภูมิภาค กรมการปกครอง ที่มีอายุแตกต่างกัน มีทัศนคติทางการเมืองแตกต่างกัน โดยข้าราชการที่มีอายุน้อย มีแนวโน้มทัศนคติทางการเมืองแบบเสรีนิยมสูงกว่าข้าราชการที่มีอายุน้อย

(3) ข้าราชการส่วนภูมิภาค กรมการปกครอง ที่มีพื้นฐานการศึกษาแตกต่างกัน มีทัศนคติทางการเมืองแตกต่างกัน โดยข้าราชการที่มีการศึกษาสูง (ปริญญาตรีขึ้นไป) มีแนวโน้มทัศนคติทางการเมืองแบบเสรีนิยมสูงกว่าข้าราชการที่มีการศึกษาต่ำ (ต่ำกว่าปริญญาตรี)

(4) ข้าราชการส่วนภูมิภาค กรมการปกครอง ที่มีอายุราชการแตกต่างกัน มีทัศนคติทางการเมืองแตกต่างกัน โดยข้าราชการที่มีอายุน้อย มีแนวโน้มทัศนคติทางการเมืองแบบเสรีนิยม สูงกว่าข้าราชการที่มีอายุราชการสูง

(5) ข้าราชการส่วนภูมิภาค กรมการปกครอง ที่อาชีพบิดา เงินเดือนระดับ ตำแหน่ง แตกต่างกัน มีทัศนคติทางการเมืองแบบเสรีนิยมไม่แตกต่างกัน

เจษฎา อรุณพัฒน์พงศ์ (2529 : 181) ศึกษาเรื่องการปฏิบัติตามนโยบายสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนราธิวาสพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการปฏิบัติตามนโยบายในจังหวัด



ชายแดนภาคใต้ ประกอบไปด้วย จุดกำเนิดนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนของนโยบาย ความซับซ้อนของการบริหาร สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติตามนโยบาย การจัดสรรทรัพยากร และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยในเรื่องการแสวงหาผลประโยชน์

วรงค์ จันทรร และวินิต ทรงประทุม (2529 : 21) ศึกษาภารกิจและการนำภารกิจและการนำภารกิจไปปฏิบัติของกรมประมง พบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ประการแรก หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มักขาดความเข้าใจในนโยบายที่เกิดจากหน่วยงานส่วนกลาง ประการที่สอง ปัญหาเรื่องสมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และประการสุดท้าย เป็นปัญหาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษามุ่งศึกษาผลกระทบของการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดเป็นการศึกษาผลจากแบบสอบถาม เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากการศึกษาทฤษฎีแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดประเด็นต่าง ๆ ในการศึกษา ดังนี้

1. การปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
  2. การปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในบทบาทของผู้นำในท้องถิ่น
  3. การปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- นอกจากนี้จากการศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดทำการศึกษาตัวแปรอิสระที่น่าสนใจ ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง รายได้/เดือนและอาชีพหลัก ทั้งนี้ ผลการศึกษาจากตัวแปรอิสระนี้จะสามารถนำมาเป็นประโยชน์ต่อการปกครองระดับตำบล หมู่บ้านต่อไป