



บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหา

สังคมชนบทของไทย ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 จนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ราษฎรมีความเป็นอยู่ค่อนข้างสงบสุขในหมู่บ้านของคนที่กระจุกกระจายเป็นหย่อม ๆ หมู่บ้านโดยทั่วไปมักมีขนาดเล็ก ประมาณห้าสิบถึงหนึ่งร้อยครอบครัว หมู่บ้านขนาดใหญ่อาจมีราษฎรอยู่รวมกันถึงสองร้อยครอบครัวแต่มีจำนวนน้อย หมู่บ้านแต่ละแห่งมักอยู่ห่างไกลกัน การคมนาคมไม่สะดวก ถนนหนทางไม่ค่อยมี หรือมีก็อยู่ในสภาพที่ไม่ดี การติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกันค่อนข้างลำบาก ในสมัยก่อนหาหนะหายาก ต้องใช้เกวียนหรือการเดินเท้าเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้ หากไม่มีความจำเป็นจริง ๆ ชาวบ้านก็จะไม่ไปติดต่อหมู่บ้านอื่น ยิ่งกว่านั้นหมู่บ้านจำนวนมากอยู่ห่างไกลจากตัวเมืองอันเป็นที่ตั้งของอำเภอและจังหวัดเป็นอันมาก การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของทางราชการจึงมีน้อย หรือไม่มีเลย เมื่อมีความจำเป็นจึงต้องติดต่อกับกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านของคนเท่านั้น¹

สังคมในชนบทของไทยมีลักษณะเป็นสังคมเกษตร การเกษตรกรรม ซึ่งได้แก่การปลูกข้าวและพืชไร่ นับว่าเป็นวิถีชีวิตของชาวชนบทตลอดมา ฉะนั้น ชาวชนบทจึงมีวิถีชีวิตติดกับบ้าน ติดกับครอบครัว และติดกับที่ดินสำหรับทำนาทำไร่ จนเกือบไม่อาจแยกออกจากกันได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า เกษตรกรรมเป็นวิถีชีวิตที่สอดแทรกเข้าไปในแนวความคิดความอ่านในกิจกรรมและในชีวิตอย่างมากและมักไม่ยอมโยกย้ายไปอยู่ที่อื่นง่าย ๆ แต่จะรวมกันอยู่เป็นกลุ่มอย่างเหนียวแน่น โดยยึดถือขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่นเป็นสำคัญ มีวัดเป็น

¹ไพฑูริย์ เครือแก้ว, ลักษณะสังคมไทย (พระนคร : โรงพิมพ์เสียง เชียง
จุงเจริญ, 2513), หน้า 171-89.

สถาบันทางจิตใจและเป็นศูนย์รวมของสังคมร่วมกัน เป็นที่ขบะสังสรรค์แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและเป็นที่ทำบุญสุนทาน ประกอบศาสนกิจร่วมกันด้วย²

สภาพทางเศรษฐกิจของสังคม ในระดับตำบลหมู่บ้านของไทยในสมัยก่อนไม่มีปัญหาเรื่องที่ทำกิน เพราะประชากรมีน้อย สามารถบุกเบิกเข้าตัวดงป่าขยายออกเป็นพื้นที่เพาะปลูกได้เรื่อย ๆ ทรัพยากรธรรมชาติก็อุดมสมบูรณ์ตั้งแต่ป่าไม้ ของป่า สัตว์ป่า และแร่ธาตุต่าง ๆ เรียกว่า "ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว" คนชนบทมีความพอใจในสภาพของตน มีความต้องการน้อย มีความต้องการปัจจัย 4 เป็นพื้นฐาน การแข่งขันหรือแก่งแย่งในเรื่องอาชีพมีน้อย เพราะแต่ละครอบครัวทำมาหากินได้สะดวก มีการแลกเปลี่ยนสินค้าในหมู่บ้านในวงจำกัด ไม่มีการผลิตเพื่อขายมากนัก

สภาพทางสังคมในชนบท มีการรวมกันอย่างเป็นกลุ่มก้อน มีความสามัคคีกลมเกลียวกันสูง เช่น การช่วยกันลงแขกเกี่ยวข้าว ปลูกข้าว ค่าข้าว หรือจัดงานศพ งานบวช งานแต่งงาน ฯลฯ มีการควบคุมทางสังคมแบบเป็นกันเอง โดยมีครอบครัวเป็นสถาบันหลักที่สำคัญ มีการระมัดระวังไม่ค่อยประพฤติก้าวเกินขนบธรรมเนียมประเพณี มีการเคารพเชื่อฟังกันตามลำดับ นับตั้งแต่ผู้ใหญ่ถึงผู้น้อยในครอบครัว การเคารพนับถือผู้ใหญ่อาวุโส เป็นลักษณะที่ปรากฏทั่วไปในชนบทของไทย ซึ่งเป็นคุณธรรมและวัฒนธรรมของการดำเนินชีวิตที่สำคัญยิ่ง การแสดงออกของความรู้สึกอ่อนน้อม มีคารวะต่อกัน มีการเรียกผู้ใหญ่ที่มีอายุมากกว่า ปู่ ย่า ตา ยาย ลุง ป้า น้า อา หรือที่ตามความเหมาะสม ส่วนผู้ที่เป็นเด็กก็อาจถูกเรียกว่า อ้ายน้อง อ้ายหนู อีหนู เป็นต้น ความรู้สึกเคารพนับถือดังกล่าวมีอยู่ทั่วไปในสังคม รวมตลอดถึง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นหัวหน้าปกครองหมู่บ้าน ก็อาจถูกเรียกว่า ลุงกำนัน อา หรือที่กำนัน หรืออาผู้ใหญ่ หรือผู้ใหญ่ ซึ่งแสดงความรู้สึกที่เป็นกันเองเสมือนญาติต่อบกครองตำบลหมู่บ้านนั่นเอง สภาพที่ชุมชนยังไม่เจริญ ถนนหนทางและการคมนาคมไม่สะดวก แต่ราษฎรมีชีวิตความเป็นอยู่ดีพอสมควรแก่สภาพ ไม่มีความอดอยากยากแค้นจนถึงกับเดือดร้อนมาก ทำให้สังคมมีความสงบสุข ใจผู้ร้ายหากจะมีก็เป็นใจธรรมคา ไม่มีอาวุธร้ายแรง สภาพดังกล่าวสามารถทำให้ปกครองได้ง่าย ไม่มีปัญหายุ่งยาก แต่การปก-

² อุทิศ นาคสวัสดิ์, "เศรษฐกิจของชีวิตหมู่บ้าน," เศรษฐศาสตร์สาร

ครองแบบนี้มีข้อสังเกตว่า ในสมัยก่อนคนมีความเชื่อฟังและเกรงกลัวข้าราชการและเคารพนับถือผู้ใหญ่ผู้ปกครอง ซึ่งรวมทั้งกษัตริย์ผู้ใหญ่นบ้าน ทำให้สามารถปกครองได้สะดวก ราษฎรไม่เข้าใจและไม่สนใจเรื่องการบ้านการเมืองแต่อย่างใด จึงสุดแต่กษัตริย์และผู้ใหญ่จะดำเนินกิจการที่เห็นสมควร สิ่งเหล่านี้อาจมีผลต่อความร่วมมือของประชาชน ทำให้งานบรรลุผลและเป้าหมายได้โดยไว แต่ก็มีปัญหาว่าก่อให้เกิดลักษณะไม่ส่งเสริมประชาธิปไตยขึ้น

ปัจจุบัน สภาพสังคมในชนบทของไทยได้เปลี่ยนแปลงอย่างมากมาย เมื่อปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยมีพลเมืองแค่เพียง 13 ล้านคน แต่ปัจจุบัน พ.ศ. 2531 มีประชากรถึงประมาณ 53 ล้านคน ประชาชนในชนบทหนาแน่นขึ้นจนถึงระดับที่เกิดปัญหาที่ดินไม่พอทำกิน ความอุดมสมบูรณ์ของดินลดลง ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายและใช้สอยไปเกือบหมดสิ้น สัตว์ป่าต่าง ๆ ถูกล่ามาเป็นอาหารจนเกือบหมด มีปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ การบุกรุกป่าเข้าไปทำมาหากิน มีการตัดไม้ทำลายป่าอย่างกว้างขวาง มีผลต่อต้นน้ำลำธาร อากาศแปรปรวนและก่อปัญหาอื่น ๆ ตามมา มีการแย่งที่ทำกิน มีการแย่งน้ำเพื่อการเกษตร การพัฒนาถนนหนทาง ทำให้การคมนาคมสะดวกมีพ่อค้าเข้าไปติดต่อซื้อขายกับชาวบ้านถึงชนบท ทำให้เกิดพ่อค้าคนกลางขึ้น และมีปัญหาเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง มีการกดราคาพืชผล นอกจากนี้ยังมีปัญหาการว่างงานในชนบทอีก³ ปัญหาโจรสลัดร้ายและอาชญากรรมเพิ่มมากขึ้นในชนบท เนื่องจากปัญหาความรัศดำทางเศรษฐกิจการครองชีพ และการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมไทย ราษฎรในชนบทเริ่มมีความสนใจในการเมืองการปกครองมากขึ้น มีความสนใจในนโยบายของทางราชการและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มากขึ้นกว่าแต่ก่อน จะสังเกตได้จากมีการร้องเรียนเกี่ยวกับความประพฤติของข้าราชการ รวมตลอดถึงกษัตริย์ผู้ใหญ่นบ้าน อย่างกว้างขวาง ทั้งในรูปบัตรสนเท่ห์ และหนังสือร้องเรียนที่ไม่ลงชื่อจริง หรือลงชื่อจริง ส่งไปยังผู้บังคับบัญชาของข้าราชการนั้น ๆ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ช.)⁴

³สุภา พรหมคุณ, "กลุ่มชาวนาเพื่อการพัฒนา," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับพิเศษ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2510), หน้า 122.

⁴อาษา เมฆสวรรค์, การปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน กับความมั่นคงแห่งชาติ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2521), หน้า 46.

ปัญหาอันเกิดจากความเปลี่ยนแปลงของสังคมในชนบท มีผลกระทบต่อการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านมีขึ้นน้อย โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารและการพัฒนา แม้ว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 จะมิได้กำหนดให้การปกครองตำบลหมู่บ้านเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยกำหนดไว้ว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาคประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอเท่านั้นก็ตาม แต่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ พ.ศ. 2457 ก็ได้บัญญัติให้อำเภอหนึ่งประกอบด้วยหลายหมู่บ้าน และตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่า "การจัดการปกครองอำเภอ" นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นจึงถือได้ว่าตำบลหมู่บ้านเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นหัวหน้าปกครองดูแลตำบลหมู่บ้าน ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากอำเภอ ซึ่งเปรียบเสมือน "มือ-ไม้" หรือ "แขน-ขา" ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค หากทางราชการมีนโยบายหรือมีโครงการจะหาอะไรก็ตามมอบหมายกันเป็นทอด ๆ จนในที่สุดก็เป็นหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่จะต้องปฏิบัติจัดทำ ฉะนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นจุดรวมที่ความต้องการของราษฎรในตำบลหมู่บ้าน พบกับความต้องการของทางราชการหรือการบริหารส่วนภูมิภาค หรืออาจกล่าวได้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวจักรสำคัญ ในอันที่จะรักษาคุณภาพระหว่างความต้องการที่เพิ่มขึ้นของราษฎร กับความประสงค์ของทางราชการ กรณีนี้ ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน มีผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ของราษฎรและของราชการอย่างยิ่ง

อีกประการหนึ่ง ภาระหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านยังมีมากมาย ทั้งที่กำหนดไว้โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นและกฎหมายอื่น นอกจากนั้น ในสังคมชนบทของไทย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมักจะเป็นผู้อาวุโสที่จะต้องช่วยเหลือ "ลูกบ้าน" ในกิจการงานหรือพิธีการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นเรื่องส่วนตัว อาทิ เช่น งานแต่งงาน งานบวช งานศพ และงานที่เกี่ยวข้องกับพิธีการทางศาสนา เป็นต้น⁵ โดยสรุปแล้วกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องมีส่วนในกิจกรรม

⁵ เซาว์นวัศ สุตลาภา, "กำนันกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขาสังคมศาสตร์ ภาค 2 ทางรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505), หน้า 41.

เกือบทุกอย่างในตำบลหมู่บ้าน ยิ่งประชาชนต้องการบริการของรัฐบาลมากขึ้นเท่าใด ภาระหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น จนมีผู้กล่าวว่า "ถ้าหากจะกล่าวสรุปอย่างสั้น ๆ โดยเปรียบอำเภอเสมือนกระโถนห้องพระโรงแล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านก็เปรียบเสมือนผู้ที่รองรับสิ่งต่าง ๆ จากกระโถนห้องพระโรงนั่นเอง"⁶

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีอยู่อย่างมากมายแล้ว จะเห็นได้ว่าเกือบจะเป็นเรื่องสุวิสัยและเกินขีดความสามารถของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่จะอำนวยความสะดวกและปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้เกิดผลดี ทั้งต่อประชาชน และทางราชการได้ จริงอยู่แม้กำนันจะมีสารวัตรกำนันเป็นผู้ช่วย มีคณะกรรมการตำบลเป็นที่ปรึกษา และผู้ใหญ่บ้าน มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วย มีคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นที่ปรึกษา ก็มีคนเพียงจำนวนน้อย และในทางปฏิบัติก็ใช้ประโยชน์ไม่ได้เต็มที่นัก จากสภาพการดังกล่าว ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติงานบริหารและพัฒนาตำบลหมู่บ้าน ในบรรยากาศของความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจยิ่ง

นอกจากนี้ ในปัจจุบัน ทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังต้องกังวลกับการประกอบอาชีพเพื่อหารายได้มาจุนเจือครอบครัวยิ่งกว่าสมัยก่อน เพราะภาวะค่าครองชีพได้ถีบตัวเองขึ้นอย่างมากมาย และเงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่ได้จากทางราชการก็เป็นจำนวนเพียงเล็กน้อย กำนันผู้ใหญ่บ้าน จึงไม่สามารถอุทิศเวลา หุ่นเห้ให้กับการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ได้อีกประการหนึ่ง คุณวุฒิของกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยทั่วไปก็อยู่ในเกณฑ์ต่ำ แต่ประชาชนในชนบทมีมาตรฐานการศึกษาสูงขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก ซึ่งอาจเป็นการยากที่จะหาความเข้าใจระหว่างรัฐบาลกับประชาชนได้คือ หรืออาจถ่ายทอดความหมายหรือความประสงค์ของรัฐบาลให้แก่ราษฎรคิดไปได้⁷ นอกจากนี้ยังขาดการริเริ่มอีกด้วย

⁶อมร รัชกาลิย์ และทิตยา สุวรรณชฎ, กำนัน : บุคลิกภาพและทัศนคติ (พระนคร : สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2510), หน้า 8.

⁷อาษา เมฆสวรรค์, การปกครองระดับตำบลหมู่บ้านกับความมั่นคงแห่งชาติ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2521), หน้า 50.

สิ่งที่น่าพิจารณาอีกประการหนึ่ง ความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้านหรือตำบล ซึ่งเป็นหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านโดยตรง เพราะกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจในระดับหมู่บ้านยังไม่มีหรือมีน้อย แม้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านจะมีหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้แก่ประชาชน แต่ก็มีอำนาจอย่างจำกัดตามกฎหมายปกครองท้องที่ กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจเรียกประชาชนให้ช่วยเหลือติดตามโจรสู้ร้ายได้ในเมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้น⁸ ซึ่งเป็นวิธีปราบปราม เมื่อมีเหตุร้ายเกิดขึ้นแล้ว แต่ถ้ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีความประสงค์จะหาวิธีการป้องกันโจรสู้ร้าย โดยจัดให้ชาวบ้านมาอยู่เวรยามผลัดเปลี่ยนกันระมัดระวังเหตุการณ์ ก็ไม่มีอำนาจที่จะกะเกณฑ์ลูกบ้านมาได้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ ฉะนั้น การปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกันเหตุร้ายจึงกระทำได้ยาก เพราะต้องขึ้นกับความสมัครใจและความเสียสละของประชาชนเป็นสำคัญ หมายความว่า จากการมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวนั้น บางครั้งยังไม่พอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังต้องมีอำนาจบารมีหรืออาจเรียกว่า อิทธิพลพอ จึงจะสามารถผลักดันให้งานต่าง ๆ บรรลุจุดมุ่งหมายไปได้

เป็นที่ทราบกันดีว่า ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ในชนบท การที่ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับการตอบสนองที่ดีต่อความต้องการต่าง ๆ และได้รับความสุขสบายย่อมทำให้สังคมโดยรวมดีขึ้นไปด้วย เพราะฉะนั้น บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นบทบาทที่สำคัญมาก หากกำนันผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพก็จะนำความผาสุกมาให้ แต่ตรงข้าม หากทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ประชาชนเดือดร้อนก็จะสะท้อนไปถึงปัญหาความมั่นคงของชาติ

จึงเป็นความพยายามของคณาจารย์ ที่จะทำการค้นหาคำวิจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อที่จะได้เป็นแนวทางช่วยส่งเสริมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในอนาคต รวมทั้งพยายามที่จะจัดลำดับปัจจัยที่มีผลอย่างมากหรือน้อยต่อประสิทธิภาพ

⁸ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," ราชกิจจานุเบกษา มาตรา 37 (เล่มที่ 31, 17 กรกฎาคม 2457), หน้า 237.

ของการปฏิบัติงานด้วย ประเด็นสำคัญที่นำมาพิจารณา ได้แก่ บัณฑิตทั้งภายในและภายนอก ซึ่งจะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพ เช่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฐานะ ตำแหน่ง บุคลิกภาพ ฯลฯ และบัณฑิตที่เป็นบัณฑิตภายนอก เช่น ผลประโยชน์ที่ก้ำกั้ม ผู้ใหญ่บ้านจะได้รับ ความเข้าใจ หรือความแจ่มชัดในนโยบายของรัฐบาล และความศรัทธาในหน่วยเหนือ เป็นต้น

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

จากที่กล่าวมาข้างต้น หังสภาพเศรษฐกิจ สังคม ที่เปลี่ยนแปลงไป บวกกับการกีดกันหน้าที่ของก้ำกั้ม ผู้ใหญ่บ้านที่มากขึ้น รวมทั้งค่าตอบแทนที่ก้ำกั้ม ผู้ใหญ่บ้าน ได้รับเพียงเล็กน้อย จะมีผลกระทบและมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันแค่ไหนเพียงไร เพื่อให้ทราบรายละเอียดในเรื่องนี้ จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษาดังกล่าวไว้ดังนี้

1. เพื่อให้รู้ถึงพื้นฐานของอำนาจของก้ำกั้มและผู้ใหญ่บ้าน
2. เพื่อสามารถระบุได้ว่า มีปัจจัยอะไรบ้างที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของก้ำกั้ม ผู้ใหญ่บ้าน
3. เพื่อหาข้อแตกต่างในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของก้ำกั้ม ผู้ใหญ่บ้านดีเด่นกับก้ำกั้ม ผู้ใหญ่บ้านทั่วไป

3. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้จำกัดขอบเขตของการศึกษาไว้เฉพาะ ก้ำกั้ม ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตจังหวัดมุกดาหาร ซึ่งมีทั้งหมด 5 อำเภอ กับ 1 กิ่งอำเภอ 49 ตำบล 446 หมู่บ้าน โดยจะเลือกศึกษาเฉพาะก้ำกั้ม หรือ ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับรางวัลปฏิบัติงานดีเด่น ซึ่งเป็นรางวัลที่ 1 ครอบคลุมการปฏิบัติงานทั้งหมดทั้งในรูปแบบและนอกรูปแบบ

ประเด็นสำคัญของการศึกษามุ่งเฉพาะส่วนที่ก้ำกั้ม ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวแทนของรัฐบาลรับนโยบาย หรือคำสั่งไปปฏิบัติให้บังเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ไม่ได้มุ่งไปสู่จุดที่ก้ำกั้มผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของประชาชนในตำบลหรือหมู่บ้าน

ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจ⁹

ในความสัมพันธ์ของมนุษย์ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลอาจมีอิทธิพลต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นให้กระทำการตามที่ตนปรารถนา อิทธิพลดังกล่าวแตกต่างกันในด้านนิสัย ทรัพยากร ความสามารถในการใช้ และการจัดสรรอำนาจ กล่าวได้ว่า อำนาจ คือ อิทธิพลที่ทำให้เกิดพฤติกรรม แต่อำนาจไม่ใช่ตัวพฤติกรรม อำนาจมีความสำคัญในการสร้างระเบียบทางการเมือง

เนื่องจากแนวความคิดที่ว่า ไม่มีระบบสังคมใดที่จะทำความพอใจให้แก่ประชาชนทุกคนได้อย่างสมบูรณ์ และไม่มีระบบสังคมใดที่จะปราศจากซึ่งความขัดแย้งระหว่างบุคคลและโดยเฉพาะระหว่างกลุ่มที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน ซึ่งมีความจำเป็นในกันที่จะใช้อำนาจในการต่อรอง ชักชวน ประนีประนอม เพื่อประโยชน์ของสังคมนั้น ความสำคัญและอิทธิพลอันกว้างขวางของอำนาจทำให้เกิดศัพท์ในความหมายใกล้เคียงกันเป็นจำนวนมาก เช่น คำว่า อิทธิพล อำนาจหน้าที่ การควบคุม การชักจูง ผละ พลัง เดช แรงผลักดัน การบังคับ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม โรเบิร์ต คาลท์ นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันชี้แนะว่า สิ่งที่เหมาะสมก็คือ บุคคลต่าง ๆ ใช้คำว่า อำนาจในลักษณะของ "อิทธิพล" เขากล่าวว่า ความหมายในลักษณะของอิทธิพลเป็นความหมายที่ชัดเจนของคำว่าอำนาจ คาลท์กล่าวว่า ทังอาร์ิสโตเติล บิดาของรัฐศาสตร์ หรือ แมคคีอาเวลลี ผู้ที่ให้ความสนใจบทบาทของอำนาจในการบรรยายและอธิบายชีวิตทางการเมือง ต่างก็ได้เน้นอำนาจในแง่ของการเป็น "อิทธิพล" หรือเป็นสมรรถภาพที่ทำให้เกิดพฤติกรรม

หากพิจารณาอำนาจว่าคล้ายกับโภคภัณฑ์ การใช้อำนาจก็จะได้แก่การให้รางวัลและการลงโทษ ที่ผู้มีอำนาจใช้เพื่อให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม และหากไม่มีใครปฏิบัติตามใครแล้ว ก็ปราศจากเสียซึ่งผู้นำและผู้ตาม ฉะนั้นแนวคิดเรื่องผู้นำ - ผู้ตาม (leader-follower) ซึ่งอิงอยู่กับแนวความคิดเรื่องอำนาจด้วยเช่นกัน คาร์ล ไพรคริช นักรัฐศาสตร์ผู้หนึ่งกล่าวว่า

⁹พรศักดิ์ พ่วงแก้ว, แนวทางอำนาจ, เอกสารอัครสาเนา, 2527.

ว่า "อำนาจ....คือ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลซึ่งแสดงพฤติกรรมการทำตามให้เห็นได้อย่างชัดเจน" แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจถือว่าการกระทำของผู้ตาม ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ครองอำนาจ โดยที่การกระทำไม่ใช่ความปรารถนาของตนเองในเบื้องต้นแรก แต่มาเห็นชอบที่จะกระทำตามในภายหลัง

การใช้อำนาจบังคับในรูปของการใช้กำลัง เป็นเครื่องชี้ถึงสภาพที่ประชาชนในระบบการเมือง ไม่มีความสอดคล้องต่อกันในเป้าหมาย (หรือแนวทาง) ที่เป็นพื้นฐาน (basic consensus) นักการเมืองที่ใช้กำลังบังคับเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามนั้นเป็นการใช้อำนาจอย่างเต็มกำลังที่ตนมีอยู่ ซึ่งอาจจะเกิดผลได้ทั้งทางที่เขปรารถนา หรือในทางตรงกันข้ามก็ได้ (ยอมสยบหรือปฏิวัติ) ในฐานะที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ในท้ายที่สุดแล้วอำนาจก็จะอยู่ที่การที่ผู้ตามกระทำต่อผู้นำ

อย่างไรก็ตาม นอกจากจะมองในรูปแบบเชิงบวก คือ การปฏิบัติตามแล้ว การไม่ปฏิบัติตามของผู้ตามหรือมวลชนก็อาจเป็นอำนาจได้เช่นเดียวกัน อำนาจดังกล่าวเรียกกันว่า "อำนาจของเสียงข้างมากที่เงียบงัน" (silent majority)

การใช้กำลังบังคับนั้น นอกจากจะแสดงถึงการใช้อำนาจอย่างเต็มกำลังของผู้ครองอำนาจแล้วยังแสดงถึงการที่ผู้ตามไม่ปรารถนาที่จะปฏิบัติตามความปรารถนาของผู้นำที่ครองอำนาจในตำแหน่ง ดังนั้นการวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจในการศึกษารัฐศาสตร์ส่วนหนึ่งจึงมุ่งไปที่ "อิทธิพล" (influence) การชักจูง (persuasion) และแนวคิดอื่นที่ใกล้เคียงกัน เช่น ลักษณะพิเศษเฉพาะตัวของผู้นำ (charisma) และความสามารถในภาวะผู้นำ (leadership ability) เป็นต้น ซึ่งแท้ที่ไม่ใช้อำนาจโดยตรง หากเป็นวิธีการของการใช้อำนาจ

ในการใช้อำนาจนั้น ผู้ใช้อำนาจจะมุ่งถึงประสิทธิผลสูงสุดของการปฏิบัติตาม กล่าวคือ เป็นการทำให้เกิดอิทธิพลโดยใช้ "โสหุ้ย" น้อยที่สุด อำนาจที่มีความชอบธรรม (legitimacy) สูง จะเป็นอำนาจที่ใช้โสหุ้ยน้อยที่สุด เราเรียกอำนาจดังกล่าวนี้ว่า "อำนาจหน้าที่" (authority) ซึ่งตรงข้ามกับ "การบังคับ" (coercion) ซึ่งเป็นอำนาจที่ใช้โสหุ้ยมากที่สุด ดังนั้น ในการใช้อำนาจทางการเมือง จึงมุ่งที่จะสร้างความชอบธรรมให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การพยายามทำให้อำนาจ (power) เป็นอำนาจหน้าที่ (authority) ให้มากที่สุด

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า อำนาจเป็นค่านิยมประเภทหนึ่ง ซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับวิชารัฐศาสตร์อย่างยิ่ง อำนาจเป็นค่านิยมซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจวางนโยบายต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น "นาย ก. จะมีอำนาจเหนือนาย ข. ก็ต่อเมื่อ นาย ก. ได้มีส่วนร่วมทำให้การตัดสินใจของนาย ข. เป็นไปตามค่านิยมหรือความต้องการของนาย ก. ทั้งนี้ไม่ว่า นาย ข. จะเห็นด้วยมาก่อนหรือไม่ก็ตาม"¹⁰

อำนาจหน้าที่ (authority)

อำนาจหน้าที่ หมายถึง สิทธิสั่งการใด ๆ ได้ตามกฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ ตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การจะได้รับมอบอำนาจหน้าที่ ลักษณะที่สำคัญของอำนาจหน้าที่ คือเป็นอำนาจอย่างหนึ่งอยู่นอกกายมนุษย์ เป็นอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับขององค์การ

อำนาจหน้าที่ของบุคคลจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความสูงต่ำของตำแหน่ง หรือขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบ ซึ่งมีหลักว่า ถ้าอำนาจหน้าที่มาก ความรับผิดชอบก็ต้องมากด้วย ถ้าอำนาจหน้าที่น้อย ความรับผิดชอบก็น้อยตามด้วย อำนาจหน้าที่มีขอบเขตที่แน่นอน รู้ได้ทันทีว่าใครมีอำนาจมากกว่ากัน ในขณะที่อำนาจ ไม่รู้ว่าใครมีอำนาจมากกว่าใครหรือรู้ได้ยากกว่า เพราะอำนาจเป็นเรื่องนอกเหนือกฎหมาย เป็นเรื่องส่วนบุคคล ไม่เกี่ยวกับตำแหน่ง แต่อาจเป็นเครื่องเกื้อหนุนอยู่เบื้องหลังของอำนาจหน้าที่ กล่าวคือถ้าบุคคลมีอำนาจมาก ก็จะช่วยทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ของเขามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และท่านเองเดียวกัน อำนาจหน้าที่ก็เป็นเครื่องช่วยให้มีอำนาจมากขึ้นได้

อำนาจหน้าที่เกิดขึ้นจากเหตุผลโดยกฎหมายในอันที่จะต้องปฏิบัติตามและเป็นสิ่งที่ชอบธรรม ซึ่งผู้มีหน้าที่ปฏิบัติ ตามอำนาจหน้าที่ของคนอื่นจะไม่รู้สึกแค้นเคืองหรืออึดอัดหรือเสียศักดิ์ศรี

¹⁰Harold D. Laswell and Abrabam Kaplan, *Power and Society : A Framework for Political Inquiry* (New Haven : Yale University Press, 1959).

การพยายามทำให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจให้มากที่สุด หรือพยายามให้อำนาจ (power) เป็นอำนาจหน้าที่ (authority) มากที่สุด กระทำได้หลายทาง คือ

1. ทำให้เป็นชนประเพณี (tradition) ให้มีการปฏิบัติตามจนเคยชิน เช่น อำนาจของพระสงฆ์ อำนาจของผู้สูงอายุ เป็นต้น
2. ทำให้เป็นกฎหมาย
3. ทำให้มีเหตุผล เช่น เหตุผลตามหลักวิชาชีพ ทำให้คนยอมรับตามหลักวิชาชีพ
4. การโน้มน้าว โดยใช้บุคลิกลักษณะพิเศษของบุคคล เช่น บุคลิกภาพพิเศษของฮิตเลอร์ เหมาเจ๋อตุง มหาตมะคานธี เป็นต้น

องค์ประกอบสำคัญของอำนาจหน้าที่ที่น่าพิจารณามีอยู่ 2 ประการ คือ ตำแหน่ง (position) และบทบาท (role) ของบุคคลผู้ใช้อำนาจหน้าที่นั้น คำว่า "บทบาท" หมายถึง แผนแผนของความคาดหวังเกี่ยวกับพฤติกรรมซึ่งสมาชิกในสังคมมีอยู่ในตำแหน่งในสถาบันหนึ่ง ในทางกลับกัน สถาบัน คือ บทบาทต่อกันและกันที่กำหนดขึ้นเพื่อจัดระเบียบและประสานพฤติกรรมของบุคคล เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย หรือปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ได้ และในสถาบันนี้เองที่มีตำแหน่งต่าง ๆ สังกัดอยู่ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากอำนาจที่กำหนดไว้ในตำแหน่งเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้แล้ว บุคคลอาจมีอำนาจขึ้นได้ด้วยตนเองจากลักษณะพิเศษ และความสามารถในภาวะผู้นำของบุคคลเองก็ได้

* อิทธิพล (influence)

คำว่า อิทธิพลมีความหมายยากกว่าอำนาจ และอำนาจหน้าที่ เนื่องจากมีความหมายใกล้เคียงกันและบางครั้งก็ใช้แทนกันได้ โดยเฉพาะคำว่า "อำนาจ" กับ "อิทธิพล"¹¹

¹¹Harold D. Lasswell and Daniel Lerner, (eds.), *World Revolutionary Elites* (Cambridge, Mass. : The MIT Press, 1966); Harold D. Lasswell, Daniel Lerner, and C. Easton Rothwell, *The Comparative Study of Elites* (Stanford, California : The Hoover Institute and Library on War, Revolution, and Peace, Stanford University Press, 1952).

W. G. Scott and T. R. Mitchell ให้ความหมายว่า อิทธิพล คือการ
 ค่าเนิงานทางสังคม (social transaction) โดยบุคคลใด บุคคลหนึ่งหรือ กลุ่มที่
 สามารถชักจูงหรือชักนำบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่ง ให้กระทำตามที่เขาต้องการหรือไม่ทำอย่าง
 ใดอย่างหนึ่ง ลักษณะที่แสดงให้เห็นอิทธิพล คือการที่บุคคลฝ่ายหนึ่งสร้างภาวะให้อีกฝ่ายหนึ่ง
 เกรงกลัวยอมก่อนยอม หรือยอมคล้อยตาม หรืออาจยอมเพราะคุณงามความดีของเขา

Harold Franklin Humbert ให้ความนิยามของอิทธิพลอีกแห่งหนึ่งว่า อิทธิพล คือ
 ความกระทบกระเทือนที่บุคคลหนึ่งได้รับจากอีกบุคคลหนึ่ง อันมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง
 อิทธิพลเป็นอำนาจที่บุคคลหนึ่งทำให้อีกบุคคลหนึ่งเกิดความคิด เกิดความรู้สึกลงและการกระทำ
 อิทธิพลของบุคคลเกิดขึ้นได้จากบุคลิกภาพทั้งทางกายและทางจิตใจ

ผู้มีอิทธิพลนั้น อาจไม่มีตำแหน่งหน้าที่ใด ๆ ในองค์กรใด ๆ เขาอาจเป็นบุคคล
 ธรรมดา แต่มีองค์ประกอบอื่นคือคนธรรมดา เช่น มีความมั่งคั่งร่ำรวย มีสัมพันธภาพ
 มาก มีคุณธรรม หรืออาจเป็นนักร้องก็ได้ บุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวนี้ คนอื่นจะรู้สึกว่าเขา
 เป็นคนน่าเชื่อถือ น่าเกรงกลัว โดยที่คนผู้นั้นมิได้แสดงบทบาทกับตนเอง เพียงได้ยิน ได้ฟัง
 จากคำกล่าวของคนทั่วไปก็รู้สึกยอมตามที่ผู้นั้นประสงค์ไปเสียแล้ว อิทธิพลส่วนใหญ่เป็นเรื่อง
 ของจิตใจ ความรู้สึกที่ผู้ที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้มีอิทธิพล เขาอาจไม่ใช่อำนาจใด ๆ โดยตนเองเลย
 ก็ได้ แต่อาศัยบริวารเป็นผู้ใช้อำนาจแทน ผู้มีอิทธิพลส่วนใหญ่ในประเทศไทยมีลักษณะดัง
 กล่าวนี้

อิทธิพลมีลักษณะคล้ายคลึงอำนาจ คือบุคคลสามารถสร้างขึ้นมาได้และก็สามารถ
 เลื่อนไปได้ แต่การสร้างอิทธิพลจะต้องใช้เวลานานกว่าการสร้างอำนาจ อย่างไรก็ตาม
 อิทธิพลส่วนใหญ่มีที่มาจากแหล่งเดียวกับอำนาจ ดังต่อไปนี้

1. ความรู้ความเชี่ยวชาญ ทำให้คนอื่นยอมรับและเชื่อถือ เมื่อเกิดการ
 ยอมรับและเชื่อถือแล้ว ย่อมชักจูงให้กระทำในสิ่งที่ต้องการได้ง่าย
2. การดำรงตำแหน่งที่ให้คนอื่นได้ มีเพียงแต่จะสร้างอำนาจให้
 เกิดขึ้นเท่านั้น แต่ยังสร้างอิทธิพลให้เกิดขึ้นด้วย คือคนอื่นเกรงกลัวและต้องพึ่งพาบาร์มีด้วย
3. บุคลิกภาพ ผู้ที่มีอิทธิพลส่วนมากจะมีบุคลิกภาพที่เด่นที่เหนือคนธรรมดา
 บุคลิกภาพในที่นี้หมายถึงลักษณะรวมของบุคคล ทั้งทางร่างกายและจิตใจ บุคคลที่มีคุณลักษณะ
 ที่ใครเห็นใครชอบ บุคคลนั้นจะมีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่นทั้งในความคิดและการกระทำ

4. ความมั่งคั่ง การมีฐานะทางเศรษฐกิจสูง ทำให้คนมีความคล่องตัวในการดำรงชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังเปิดโอกาสให้เขาได้ช่วยเหลือเกื้อกูลสังคมและคนอื่นได้มากด้วย

5. ความเป็นผู้มีบริวารมาก ซึ่งหมายรวมถึง มีพวก มีเพื่อนฝูง มีวงศาคณาญาติมากด้วย และถ้าบุคคลเหล่านี้ เป็นผู้มีอำนาจอยู่แล้ว หรือมีอิทธิพลอยู่แล้ว จะช่วยส่งเสริมให้อิทธิพลขึ้นกับตัวบุคคลนั้นด้วย

6. มีตำแหน่งเป็นทางการ ตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จะทำให้บุคคลที่ครองตำแหน่งมีอิทธิพลเกิดขึ้นด้วย ยังมีตำแหน่งสูงเพียงใด อิทธิพลก็มากขึ้นเท่านั้น อำนาจหน้าที่กับอิทธิพลมีความเกี่ยวพันกันคือ อำนาจหน้าที่เป็นผู้สร้างอิทธิพล แต่ในขณะเดียวกัน อิทธิพลก็อาจทำให้บุคคลได้ครองตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่สูงได้เช่นกัน หากผู้มีอำนาจแต่งตั้งอยู่ในอิทธิพลของบุคคลนั้น

7. ความมีอาวุโส แนวความคิดเรื่องช่วงอายุของบุคคล มีความสำคัญในทางสังคมวิทยา จิตวิทยาและกฎหมาย เพราะความจริงของบุคคลในวัยต่าง ๆ หรือบุคคลที่อยู่ในวัยต่าง ๆ ย่อมมีความรู้ความสามารถและความรับผิดชอบต่างกัน ความสัมพันธ์ของบุคคลที่ต่างวัย ก็มีวัฒนธรรมประเพณี ที่กำหนดชัดเจนไม่เหมือนกัน การปฏิบัติต่อบุคคลต่างวัยกันก็แตกต่างกัน สังคมไทยเชื่อบรรยากาศอาวุโสมาก ดังนั้น ผู้อาวุโสจึงมีอิทธิพลด้วย

อำนาจ อำนาจหน้าที่และอิทธิพลเป็นทัศนคติที่ยึดโยงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล แต่ผลของการใช้อำนาจ อำนาจหน้าที่และอิทธิพล เกิดขึ้นไม่เหมือนกัน กล่าวได้ว่า อำนาจหน้าที่และอิทธิพลได้ผลทางจิตใจมากกว่าอำนาจ ส่วนอำนาจนั้นได้ผลในด้านการบังคับทางกายและจิตใจมากกว่าความยินยอมพร้อมใจโดยศรัทธา การศึกษาเรื่องผู้นำในัจจุบันจึงมักจะไม่ว่าถึงการใช้อำนาจ เพราะการใช้อำนาจไม่ต้องอาศัยศิลปะมากนัก แต่การเป็นผู้นำจะมุ่งเน้นที่การใช้อิทธิพลจูงใจบุคคลอื่น ๆ ซึ่งเป็นเรื่องลึกซึ้งและทำได้ยากกว่าการใช้อำนาจ

แนวความคิดเกี่ยวกับผู้นำ

นักวิชาการตะวันตกจำนวนมากให้คำจำกัดความของคำว่าความเป็นผู้นำไว้ดังนี้

Ralph M. Stogdill ให้ความหมายว่า เป็นกิจกรรมของการที่จะสร้างอิทธิพลต่อผู้ใต้บังคับบัญชาหรือกลุ่ม เพื่อก่อให้เกิดความพยายามในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้¹²

Max D. Richard and Paul S. Greenlow ให้ความหมายว่า เป็นความพยายามของบุคคลที่จะชักจูงและกำหนดพฤติกรรม ทัศนคติ ความเชื่อ หรือค่านิยมของบุคคลอื่น เพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง¹³

John Hemphil ให้ความหมายว่า พฤติกรรมของบุคคลขณะที่เขาแนะนำสั่งการหรือเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของกลุ่ม¹⁴

Ordway Tead ให้ความหมายว่า กิจกรรมในการใช้อิทธิพลจูงใจ ประชาชนให้ร่วมมือปฏิบัติงานเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งคนเหล่านี้เองเห็นว่าเป็นสิ่งอันพึงปรารถนา (Leadership is the activity of influencing people to cooperate toward some goal which they come to find desirable)¹⁵

จากความหมายที่กล่าวมา พอสรุปได้ว่า การเป็นผู้นำก็คือกิจกรรมในการสร้างอิทธิพลจูงใจกลุ่ม เพื่อก่อให้เกิดความพยายามร่วมกันในการทำงานโดยให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง

¹²Ralph M. Stogdill, "Leadership Membership and Organization," Psychological Bulletin (January 1950), p. 4.

¹³Max D. Richard and Paul S. Greenlow, Management and Decision-Making (Homewood : Richard D. Irwin Inc., 1961), p. 135.

¹⁴John K. Hemphil, Situational Factors in Leadership (Columbus : Ohio State University Press, 1949), p. 41.

¹⁵Ordway Tead, The Art of Leadership (New York : McGraw-Hill, 1936), pp. 14-15.

ดังนั้นการเป็นผู้นำท้องถิ่นก็คือ กิจกรรมในการสร้างอิทธิพลจูงใจกลุ่มเพื่อก่อให้เกิดความพยายามร่วมกันในการทำงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งของท้องถิ่นนั่นเอง

ในการจัดประเภทของผู้นำ มีการแบ่งผู้นำออกเป็นหลายประเภท โดยวิธีการแบ่งที่แตกต่างกัน บ้างก็แบ่งจากสถานภาพ บ้างก็ดูที่วิธีการทำงาน บ้างก็พิจารณาจากประสิทธิภาพของการทำงาน

การแบ่งประเภทตามสถานภาพ แบ่งผู้นำออกเป็น 3 แบบคือ

1. ผู้นำตามกฎหมาย (legal leaders) ซึ่งหมายถึงผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้นำหรือหัวหน้าคนโดยกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนขององค์การ เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการกอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น ซึ่งจะมีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบตามที่กำหนดไว้
2. ผู้นำที่เกิดจากความสามารถพิเศษ (charismatic leaders) ผู้นำประเภทนี้มีคุณสมบัติที่จะเกิดมาเป็นผู้นำ เนื่องจากมีบุคลิกภาพดี มีความสามารถในการพูด มีความเฉลียวฉลาด มีคุณธรรม เป็นต้น แต่คุณสมบัติเหล่านี้จะต้องดีเด่นเหนือบุคคลอื่นโดยทั่วไป และผู้นำประเภทนี้ไม่จำเป็นต้องมีตำแหน่งอยู่ในองค์การ แต่เขาก็สามารถจูงใจผู้อื่นได้โดยอาศัยบุคลิกภาพและอำนาจที่มีอยู่ในตัว
3. ผู้นำที่เป็นสัญลักษณ์ (symbolic leaders) ผู้นำประเภทนี้โดยตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบหรือคุณสมบัติส่วนตัว เป็นเพียงสัญลักษณ์ของกลุ่มหรือเป็นสัญลักษณ์ของชนทั้งหลาย ซึ่งคนทั่วไปต้องเคารพนับถือ เช่น องค์พระมหากษัตริย์ สมเด็จพระสังฆราช ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

ผู้นำใช้อิทธิพลจูงใจบุคคลอื่นได้อย่างไร

ดังที่ทราบแล้วว่า การเป็นผู้นำนั้น เกิดจากการใช้อิทธิพลจูงใจผู้ปฏิบัติให้ปฏิบัติตาม เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ผู้นำตามกฎหมายแต่ละคนแม้ว่าจะมีอำนาจหน้าที่เหมือนกัน แต่ความสามารถในการนำพาเท่าเทียมกันไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ทุกคนมี right to

command เท่ากัน แต่มี capacity to command ไม่เท่ากัน ฉะนั้น การใช้อิทธิพลจูงใจคน จึงเป็นลักษณะที่แสดงถึงคุณลักษณะของผู้นำอย่างแท้จริง¹⁶

Max Weber นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน กล่าวว่า การที่คนจะยอมรับนับถือความเป็นผู้นำของคน ๆ หนึ่ง หรือยอมรับว่าคน ๆ หนึ่ง มีความชอบธรรม (legitimacy) ที่จะสั่งการใด ๆ และคน ๆ นั้น ทำตามที่ตนเองสั่ง เกิดขึ้น 3 กรณี คือ¹⁷

1. ยอมรับด้วยเหตุผล (rational grounds) หมายถึง ตามลักษณะในทางกฎหมายแล้ว เขายอมรับสิทธิ ที่จะออกคำสั่งให้ผู้อื่นปฏิบัติตามได้ อำนาจสั่งการนี้เกิดจากตำแหน่งของคน มิได้เกิดจากตัวคน ถ้าคน ๆ นั้นพ้นตำแหน่งอำนาจสั่งการก็สิ้นสุดด้วย และใครก็ตามที่มาดำรงตำแหน่งแทนก็จะมีอำนาจสั่งการได้ทุกคน

2. การยอมรับด้วยประเพณี (tradition grounds) ประเพณีเป็นแบบแผนของความประพฤติ และการกระทำที่บุคคลในกลุ่มเดียวกันยึดถือปฏิบัติในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ประเพณีเป็นสิ่งที่สังคมถือว่าเป็น เรื่องของส่วนรวมที่บุคคลหลายคนทำด้วยกัน มิได้เป็นเรื่องส่วนตัว ฉะนั้นประเพณีจะเป็นแนวทางชี้แนะการปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งมีสภาพที่ยังคงให้ทุกคนปฏิบัติตาม ผู้นำที่ได้รับอำนาจตามประเพณีจะมีอำนาจสั่งการได้เช่นเดียวกับได้รับอำนาจตามกฎหมาย

3. ยอมรับด้วยคุณลักษณะพิเศษ (charismatic grounds) ผู้นำบางคนมีคุณลักษณะพิเศษ ซึ่ง แมกซ์ เวเบอร์ เรียกว่า charisma ทำให้เขาแตกต่างจากคนธรรมดา ดูเหมือนกับว่าบุคคลนั้นมีความสามารถเหนือมนุษย์ มีอำนาจพิเศษในตัวที่สามารถดึงดูดใจคนตามที่เขาปรารถนา

ผู้นำทำให้ศรัทธาของกลุ่มคนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดพลังอย่างใหญ่หลวงต่อประสิทธิภาพของงานหรือต่อความสำเร็จของงาน แต่ความสามารถในการนำของผู้นำแต่ละคนก็ไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขภายในตนเองซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวหรืออาจเกิดขึ้นจากผลกระทบจากภายนอกก็ได้

¹⁶อุทัย หิรัญโชติ, ประมุขศิลป์ ศิลปะของการเป็นผู้นำ (พระนคร : สำนักพิมพ์ โอเคียนส์โตร์, 2524), หน้า 25.

¹⁷Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization (New York : The Free Press, 1964), chapter 3.

ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้นำท้องถิ่นระดับตำบล หมู่บ้าน ก็อยู่ในกฎเกณฑ์เดียวกันนี้ ดังจะกล่าวถึงในบทต่อไป โดยจะพิจารณาอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านว่ามีมากมาย แต่การมีอำนาจหน้าที่แต่เพียงอย่างเดียวยังไม่สามารถนำชุมชนให้บรรลุเป้าประสงค์ของงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่น่าพอใจ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาถึงการใช้อำนาจ (power) และอิทธิพล (Influence) ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ผลงานบรรลุผลด้วย

ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ

ความหมายของประสิทธิภาพ มีคำสองคำที่มีความหมายใกล้เคียงกัน หรือใช้ด้วยกันคือ คำว่าประสิทธิภาพขององค์การและประสิทธิภาพขององค์การ

ประสิทธิภาพขององค์การ หรือ Organizational Effectiveness หมายถึงขนาดและความสามารถในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

ส่วนคำว่า ประสิทธิภาพขององค์การ หรือ Organizational Efficiency คือ การมีสมรรถภาพในองค์การ เพื่อก่อให้เกิดความประหยัดในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ คือสามารถปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติให้เกิดความประหยัดมากขึ้น หรือสามารถปฏิบัติงานให้ได้บรรลุเป้าหมายเท่าเดิม แต่ใช้ทรัพยากรในการปฏิบัติน้อยกว่าเดิม

ดังนั้น คำสองคำนี้จึงมีส่วนสัมพันธ์กันอยู่บ้าง กล่าวคือ ในการปฏิบัติงานใด ๆ ก็ตาม ผู้ปฏิบัติงานควรที่จะรับผิดชอบ ทำให้้องค์การบรรลุเป้าหมายปลายทางคือ ให้เกิดประสิทธิผลในการปฏิบัติงานออกมาให้ได้ แต่ในการปฏิบัติงานที่ดี ผู้ปฏิบัติต้องทำให้้องค์การบรรลุถึงเป้าหมาย หรือบรรลุประสิทธิผล ด้วยความประหยัด และการบรรลุเป้าหมายโดยประหยัดนั้น คือ การบรรลุเป้าหมายด้วยความมีประสิทธิภาพนั่นเอง และมีข้อแม้บางประการดังต่อไปนี้คือ

ประสิทธิภาพขององค์การ เกิดจากความสามารถในการประหยัดทรัพยากรการปฏิบัติ กล่าวคือ สามารถปรับปรุงการผลิตให้ประหยัดมากกว่าเดิม แต่ได้ผลงานดีเท่าเดิม ทำให้มีกำลังทรัพยากรเหลือไปใช้สร้างความเข้มแข็งให้้องค์การได้ก็จริง แต่การปฏิบัติงานโดยคำนึงแต่ความประหยัดในการใช้ทรัพยากรการปฏิบัติเพียงประการเดียวไม่ได้ ต้องคำนึงถึงส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกันด้วย การประหยัดอาจทำให้งานไม่บรรลุเป้าหมายก็ได้

คำที่กล่าวกันจนกลายเป็นภาษิต คือ เสียหน่อยเสียยาก เสียมากเสียง่าย ความประหยัดในทางการปฏิบัติงานนั้นหมายถึง ความประหยัดที่มีความชอบธรรม ถูกต้อง และสามารถรักษาคัดค้านหรือบริหารงานไว้ได้ด้วย กล่าวคือ ความมีประสิทธิภาพควรพิจารณาจากผลได้ทางใจ หรือที่มิใช่เป็นเงินประกอบด้วย

ความมีประสิทธิภาพขององค์การ และการปฏิบัติงานจะเป็นเช่นใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเหตุผลหลาย ๆ ประการ เช่น

1. เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ ว่ายาก ง่าย เหมาะสมดีเพียงไรบ้าง กล่าวคือ ถ้าเป้าหมายที่สามารถจะบรรลุได้โดยง่าย ๆ ก็จะเป็นการง่ายแก่การปฏิบัติงานด้วย

2. บัณฑิตต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายนั้น ๆ มีมากน้อยหรือยากง่ายเพียงไร ถ้าเกี่ยวข้องกับบัณฑิตมากมายหลายชนิด และแต่ละบัณฑิตยังมีความซับซ้อนมากด้วยแล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้โดยความประหยัด

3. ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานว่าจะมีส่วนช่วยให้การปฏิบัติดำเนินไปด้วยความยากง่ายเพียงไร เช่นการบริหารราชการแผ่นดินที่มีสภาพแวดล้อมข้าวยากหมากแพง เศรษฐกิจตกต่ำอย่างมาก ย่อมจะทำให้บรรลุเป้าหมายลำบาก หรือมีข้อจำกัดกว่าการบริหารราชการแผ่นดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ เศรษฐกิจเฟื่องฟูดี เป็นต้น

นอกจากเหตุผลที่ยกมาอ้างแล้ว การปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความประหยัด มีประสิทธิภาพดี ยังเกี่ยวโยงไปถึงปัจจัยด้านอื่น ๆ อีก เช่น การวางแผนที่ถูกต้องเหมาะสม การควบคุมงานที่ดี ภาวะผู้นำที่ดี ฯลฯ ประกอบอีกด้วย

สมมุติฐานในการวิจัย

เพื่อที่จะมุ่งหาการใช้ปัจจัยภายในของตัวผู้ปฏิบัติงาน คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ว่าใช้อ่านาจอและอ่านาจอหน้าหรืออ่านาจอแล้วได้รับผลตอบแทนจากประชาชน ทำให้สามารถบรรลุภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้มากน้อยเพียงไร และเพื่อที่จะหาองค์ประกอบและปัจจัยภายนอกกว่า มีผลต่อการกระตุ้นให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ใช้ศักยภาพด้านอ่านาจอและอ่านาจอหน้าให้บรรลุภารกิจที่ได้รับมอบหมายเพียงไร จึงตั้งสมมุติฐานในการวิจัยนี้ว่า "ประสิทธิภาพ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน ขึ้นอยู่กับความมีอำนาจและอำนาจหน้าที่ของกษัตริย์ และผู้ใหญ่บ้านเป็นหลัก ประสิทธิภาพที่ยังอาจเปลี่ยนแปลงได้จากผลกระทบของปัจจัยอื่น ๆ คือเหตุจริงใจในเรื่องผลประโยชน์ ความชัดเจนของคำสั่งหรือนโยบายและทัศนคติหน่วยเหนือ"

วิธีศึกษา

การกำหนดตัวแปร

จากแนวทางทฤษฎีและสมมุติฐานที่ใช้ในการศึกษาตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย เรื่องนี้ มีดังต่อไปนี้

ตัวแปรอิสระ ได้แก่ "ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน" หมายถึง

1. ปัจจัยที่เป็นศักยภาพ คือ อำนาจและอำนาจหน้าที่ และ
2. ปัจจัยที่เป็นปัจจัยภายนอก คือ
 - 2.1 ความแจ่มชัดของนโยบาย หรือคำสั่งของหน่วยสั่งการ
 - 2.2 การยอมรับนับถือ หรือเชื่อถือหน่วยเหนือ
 - 2.3 ผลประโยชน์ที่จะได้รับหรือคาดหวังว่าจะได้รับในการปฏิบัติตามคำสั่ง

ตัวแปรตาม ได้แก่

1. "ความพร้อมใจที่จะทุ่มเทในการใช้ศักยภาพที่มีอยู่ในตัวผู้ปฏิบัติ" หมายถึง อำนาจและอำนาจหน้าที่ในตัวกษัตริย์ผู้ใหญ่บ้าน อย่างเต็มที่ หรือเต็มกำลังซึ่งเป็นผลจากแรงดึงดูดจากปัจจัยภายนอก
2. "ประสิทธิภาพของกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน ในการปฏิบัติงาน" ซึ่งเป็นผลมาจากการใช้อำนาจและอำนาจหน้าที่ในตัวกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้านเอง



แบบสอบถาม

แบบสอบถามจะมีอยู่ทั้งหมด 3 ชุด คือ ชุดแรก สอบถามชาวบ้านที่อยู่ในหมู่บ้านที่เลือกไว้ ชุดสอง สอบถาม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในตำบลหรือหมู่บ้านนั้น ชุดสาม สอบถามเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในหมู่บ้าน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ชุดแรก เป็นกรณีสอบถามชาวบ้าน แบบสอบถามชุดนี้มุ่งตรวจสอบความคิดของชาวบ้านว่ามีความคิดเกี่ยวกับผู้นำท้องถิ่น คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของตนเพียงไร มีความเคารพเชื่อถือนหรือเชื่อฟังมากน้อยเพียงใด พร้อมทั้งจะปฏิบัติตามหรือไม่ แม้ว่าขณะนั้นตนจะมีการกิจของตนอยู่ก็ตาม

ชุดสอง เป็นแบบสอบถามที่มุ่งตรวจสอบทัศนคติของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านว่ามีลักษณะเป็นแบบใด เป็นเผด็จการหรือไม่ การใช้ใส่หุ้ยของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการสั่งการแต่ละครั้ง

ชุดสาม เป็นแบบสอบถามที่ตรวจสอบ ทัศนะของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน การครอบงำ การกักขังดูแล หรือการเป็นพี่เลี้ยง ซึ่งจะมีผลต่อความเป็นอิสระในการตัดสินใจดำเนินการใด ๆ การตรวจสอบว่า ปัจจัยภายนอกมีผลต่อความกระตือรือร้นมากน้อยเพียงไร อะไรเป็นปัจจัยที่สำคัญมาก

ส่วนการวัดในหัวข้อปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้ มิได้ใช้เพียงแบบสอบถามเท่านั้น เพราะแบบสอบถามจะมีลักษณะทางการ ซึ่งทำให้เกิดความเครียดขึ้นได้ อีกประการหนึ่ง อาจเกิดความกล้าเมื่อต้องวิพากษ์วิจารณ์ ผู้ที่มีอำนาจของหมู่บ้านซึ่งอยู่ใกล้ตัว อาจไม่ยอมตอบข้อซักถาม ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหานี้จึงจะมีการสังเกตการณ์ (observation) ประกอบด้วย โดยสังเกตสิ่งที่มีอยู่หรือเป็นอยู่ ซึ่งอาจเป็นวัตถุสิ่งของที่ปราศจากชีวิตการเคลื่อนไหว หรือสิ่งมีชีวิตในลักษณะโครงสร้างทั่วไป โดยไม่ถึงการกระทำหรือพฤติกรรมของสิ่งนั้น หรืออาจสังเกตเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและดำเนินอยู่ ซึ่งหมายถึง การให้ความสนใจแก่การกระทำหรือพฤติกรรมของสิ่งของต่าง ๆ ที่อยู่สถานเท่านั้น ในขณะนั้น¹⁸

¹⁸ อารง สุทธศาสตร์, ปฏิบัติการวิจัยสังคมศาสตร์ (กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2527), หน้า 100-101.

การสังเกตแบบนี้ช่วยให้สามารถเก็บข้อมูลเพิ่มเติม เนื่องจากผู้ถูกศึกษาไม่เต็มอกเต็มใจที่จะบอก หรืออธิบายไม่ถูก หรือไม่ค่อยแน่ใจในข้อเท็จจริง ฯลฯ เพื่อรับข่าวสารเพิ่มว่าขัดแย้ง หรือสับสนข้อมูลที่สัมภาษณ์แล้ว

กลุ่มตัวอย่าง

วิธีการเลือก ใช้การเลือกโดยการสุ่มตัวอย่างเชิงกลุ่มบริเวณ (Cluster Sampling) ซึ่งเป็นระบบหนึ่งของการสุ่มตัวอย่าง โดยใช้ความน่าจะเป็น โดยกำหนดให้ศึกษาในจังหวัดมุกดาหาร ซึ่งมีทั้งหมด 5 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ การศึกษา ศึกษาท่านัน ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับรางวัลยอดเยี่ยมของจังหวัดมุกดาหาร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 ถึง พ.ศ. 2528 รวม 11 คน โดยเปรียบเทียบกับ ท่านัน ผู้ใหญ่บ้านอีก 11 คน ที่ไม่ได้รับรางวัล โดยเลือกกลุ่มจาก 5 อำเภอ สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในตำบลและหมู่บ้านจริง ได้แก่ ปลัดอำเภอ เกษตรกรตำบล พัฒนาการ อนามัยตำบล และครู โดยเลือกเจ้าหน้าที่จากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งท่านัน ผู้ใหญ่บ้านได้รับรางวัลดีเด่น ระหว่าง พ.ศ.2522-2528 และท่านัน ผู้ใหญ่บ้านกลุ่มที่ไม่ได้รับรางวัลดีเด่น ใช้สุ่มตัวอย่างจากพื้นที่ 5 อำเภอ

ส่วนการสุ่มประชากรที่อยู่ในหมู่บ้าน จะใช้การสุ่มตัวอย่างตามจุดมุ่งหมาย (Purposive Sampling) โดยมุ่งที่ตัวท่านัน ผู้ใหญ่บ้าน ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่นั้น

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

หลังจากเก็บคำสัมภาษณ์และแบบสอบถามเสร็จแล้วได้นำมาประมวลลงในตารางต่าง ๆ ที่เตรียมไว้ เพื่อให้หน้าหนักและเปรียบเทียบค่า โดยพิจารณาในด้านต่าง ๆ ดังนี้ คือ

1. ในด้านความร่วมมือของประชาชน ถ้าหากมีประชาชนเข้าร่วมปฏิบัติมาก มีการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ มีการปฏิบัติตามโดยใช้ใ้ส่หุ้่น้อย หรือมีการเปลี่ยนจุดยืนจากจุด

เดิมเป็นจุดใหม่ ผู้ออกคำสั่งหรือบังคับ หรือให้อำนาจโดยบารมี จะเรียกว่ามีอำนาจมาก และมีลักษณะแปรตามความร่วมมือของประชาชน

2. ในด้านทรัพยากรอำนาจ ทั้งในเรื่องความรู้ ฐานะ ความชำนาญ บุคลิก-ลักษณะดี มีญาติพี่น้องพวกพ้องมาก ความมีชื่อเสียงเดิมจากบรรพบุรุษ การคุมเศรษฐกิจที่สำคัญ หรือการได้รับตำแหน่งจากการเลือกตั้ง ล้วนสะท้อนความมีอำนาจในระดับที่ต่างกันทั้งสิ้น ทรัพยากรอำนาจตัวใดมีผลต่อการให้ความร่วมมือของประชาชนมากที่สุด ย่อมแสดงว่าอำนาจของกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้านนั้นมีมาก เนื่องด้วยทรัพยากรอำนาจตัวนั้น และความมีอำนาจมากน้อยเพียงใด และถูกใช้บ่อยเพียงไรขึ้นอยู่กับทรัพยากรอำนาจที่มี

3. ในด้านความเข้มแข็งของคำสั่งหรือนโยบายของหน่วยเหนือ ในเรื่องความชัดเจนของคำสั่ง และหน่วยที่สั่ง ย่อมจะมีผลต่อความมากน้อยของประสิทธิภาพภายในการปฏิบัติงานของกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน

4. ในด้านการยอมรับนับถือหน่วยสั่งการ พิจารณาว่า หากกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้านให้การยอมรับนับถือหน่วยสั่งการ ทั้งทางด้านบุคลิกภาพของผู้สั่งการ (ข้าราชการ) หน่วยที่สั่ง (สามารถให้คุณให้โทษได้หรือไม่) และคำสั่งนั้นสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ เหมาะสมต่อผู้ปฏิบัติ เช่นนี้ ย่อมมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน

5. ในด้านผลประโยชน์ที่กษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้านจะได้รับ หรือคาดว่าจะได้รับ คือความเป็นอยู่ที่ดี ความมั่งคั่ง ทักษะและความชำนาญ ความรอบรู้ อำนาจ ความเคารพนับถือ ความเป็นธรรม ความนิยมชื่นชอบ เหล่านี้ ล้วนมีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน ไม่มากก็น้อย ปัจจัยที่เป็นความคาดหวังที่เป็นประโยชน์ที่จะได้รับ ตัวใดที่สำคัญที่สุดย่อมมีผลต่อประสิทธิภาพมากที่สุด

สรุปแล้วในการวิเคราะห์ จะพิจารณาว่าปัจจัยภายนอกในด้านความเข้มแข็งของคำสั่ง การยอมรับนับถือหน่วยเหนือ และผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ย่อมมีผลต่อความพร้อมใจในการทุ่มเทเพื่อปฏิบัติงานของกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน มากน้อยต่างกัน และกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้านที่มีอำนาจมากน้อยต่างกัน ก็จะสามารถปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพต่างกันด้วย

ความหมายศัพท์สำคัญ

อำนาจ (power) อำนาจ คือศักยภาพอย่างหนึ่ง เป็นสมรรถภาพในความสัมพันธ์ทางสังคม เป็นสมรรถนะของบุคคลหรือของกลุ่มบุคคล ที่จะทำให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคลอื่นทำตามที่ตน (ผู้ครองอำนาจ) ต้องการไม่ว่าบุคคลหรือ กลุ่มบุคคลอื่นนั้นจะพอใจหรือไม่ก็ตาม การใช้อำนาจของผู้ครองอำนาจมุ่งที่จะให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลปฏิบัติตามเพื่อสนองตอบความต้องการของตน ในแง่ทำคนให้เป็นที่ยอมรับถือ (self esteem) และความต้องการที่จะทำในสิ่งที่ตนปรารถนา (self actualization) ความสามารถในการเปลี่ยนแปลงจุดยืนของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้มาเป็นจุดใหม่ที่ผู้ใช้อำนาจพอใจ ได้แก่

1. ความสามารถในการทำให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคล เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติหรือตอบสนองต่อการใช้อำนาจ
2. ความสามารถทำให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคล ปฏิบัติตามได้อย่างสม่ำเสมอ
3. ความสามารถทำให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคล ปฏิบัติตามคำสั่ง โดยใช้ทรัพยากรอำนาจน้อย ยิ่งใช้ทรัพยากรอำนาจน้อย แต่มีผู้ปฏิบัติตามมาก แสดงว่ามีอำนาจมาก

อำนาจหน้าที่ (authority) อำนาจหน้าที่ คือ อำนาจที่มีความชอบธรรมสูงไม่ใช้การบังคับเป็นลักษณะหลัก มีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือ ตำแหน่ง (position) และบทบาท (role) ของผู้ใช้อำนาจหน้าที่นั้น "บทบาท" หมายถึง แบบแผนของความคิดหวังที่เกี่ยวพันพฤติกรรม ซึ่งสมาชิกในสังคมมีอยู่ในตำแหน่งในสถาบันหนึ่ง อำนาจหน้าที่จึงมีลักษณะที่เป็นทางการ หรือมีลักษณะทางกฎหมายมากกว่าอำนาจซึ่งมีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัวคนค่อนข้างมาก อำนาจหน้าที่เป็นอำนาจที่กำหนดไว้กับตำแหน่ง และการกำหนดเช่นนั้นเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในหมู่ประชาชน อำนาจหน้าที่เป็นอำนาจที่มีการยอมรับจากประชาชน เนื่องจากอำนาจหน้าที่นั้นมาจาก

1. อำนาจที่ถูกทำให้เป็นประเพณีปฏิบัติจนเคยชิน
2. อำนาจที่มีกฎหมายรองรับให้ปฏิบัติเป็นวิถีปฏิบัติที่คนทั่วไปยอมรับ
3. อำนาจที่ถูกทำให้มีเหตุผล ตามหลักวิชาชีพอหรือตามหลักวิชาการ
4. อำนาจที่ถูกทำให้โดยการโน้มน้าวโดยใช้บุคลิกภาพพิเศษของผู้นำ

การใช้อำนาจ การใช้อำนาจ ผู้ใช้อำนาจมุ่งถึงประสิทธิภาพสูงสุดของการปฏิบัติ ตาม กล่าวคือ การทำให้เกิดอิทธิพล โดยใช้ "ไสหุ้ย" น้อยที่สุด อำนาจที่มีความชอบธรรม (legitimacy) สูงจะเป็นอำนาจที่ใช้ไสหุ้ยน้อยที่สุด ซึ่งเรียกว่า "อำนาจ หน้าที่" (authority) ตรงข้ามกับ "การบังคับ" (coercion) ซึ่งเป็นอำนาจที่ใช้ไสหุ้ยมากที่สุด เนื่องจากอำนาจเป็นศักยภาพ ซึ่งมีอยู่ในตัวผู้ครองอำนาจ การศึกษาทำได้ยากมาก จึงมุ่งไปศึกษาในเรื่องอิทธิพล (influence) การชักจูง (persuasion) และแนวคิดอื่นที่ใกล้เคียง เช่น ลักษณะผู้นำ (charisma) และความสามารถในภาวะผู้นำ (leadership ability) แทน ซึ่งนับเป็นวิธีการของการใช้อำนาจ

ทรัพยากรอำนาจ หรือ "ไสหุ้ย" ในทางทฤษฎี หมายถึง สิ่งใด ๆ ที่บังเจกชน หรือกลุ่มบุคคลอาจนำมาทำให้เกิดอำนาจขึ้น ในทางปฏิบัติ ทรัพยากรอำนาจ คือ ฐานที่ก่อให้เกิดอำนาจได้ เช่น

1. การเป็นเจ้าของหรือครอบครองปัจจัยต่าง ๆ เช่น เงินทอง ความรู้ สิ่งของ ความชำนาญ บุคลิกลักษณะดี เป็นต้น
2. การได้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กร เช่น ในสมาคมหรือในหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ
3. การได้รับมอบอำนาจจากคนอื่น เช่น มาจากการเลือกตั้ง ฯลฯ
4. การเป็นเจ้าขององค์กรต่าง ๆ หรือคุมเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ
5. มีญาติพี่น้อง มีกำลังคน มีพวกพ้องมิตรสหายมาก ฯลฯ
6. มีชื่อเสียงเดิมของบิดา มารดาหรือบรรพบุรุษ สร้างไว้

ความแจ่มชัดของนโยบายหรือคำสั่ง หมายถึง นโยบาย คำสั่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับซึ่งออกโดยรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐระดับรองลงมาที่สั่งการไปยังกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน ทั้งเรื่องที่เป็นงานประจำซึ่งต้องปฏิบัติอยู่แล้วและเรื่องที่เป็นนโยบายใหม่ของรัฐบาล ซึ่งอาจมีขึ้นเป็นโครงการ ๆ ในคำสั่งฯ นั้น ๆ มีความชัดเจนทั้งในเรื่องที่สั่งและรับผิดชอบ ความแจ่มชัดของคำสั่งฯ สามารถประเมินในเชิงรูปธรรมได้ดังนี้

1. ความชัดเจนของเรื่องที่สั่ง เช่น สั่งให้รักษาความสงบ หรือดูแลทุกข์สุขของราษฎรสั่งให้ส่งเสริมการศึกษาและวัฒนธรรม สั่งให้ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพของประชาชน

ฯลฯ ซึ่งเป็นคำสั่งที่มีความหมายกว้างขวางมาก ย่อมมีความแจ่มชัดน้อยกว่า สั่งให้ชุกบ่อน้ำ 2 บ่อ พร้อมบอกขนาดความกว้างความลึก หรือสั่งให้จัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ตามการประเมินราคาปานกลางที่ดิน ฯลฯ ซึ่งสามารถประเมินผลได้เป็นรูปธรรมมากกว่า

2. หน่วยที่รับผิดชอบในการสั่งการ หน่วยงานหลายหน่วยที่ทำงานซ้ำซ้อนกันจะก่อให้เกิดการสับสนในผู้รับปฏิบัติ เช่นการชุกบ่อน้ำ เช่นกรมพัฒนาชุมชนกรมการปกครอง กรมทรัพยากรธรณี กรมป.กลาง กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมการเกษตร ฯลฯ การสั่งการที่ไม่เป็นระบบทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเกิดความสับสนว่าจะขึ้นต่อหน่วยใดแน่

การยอมรับนับถือหรือเชื่อถือหน่วยเหนือ หมายถึงการยอมรับอำนาจที่เป็นอำนาจสั่งการโดยกฎหมาย การยอมรับในทางส่วนตัว รวมทั้งยอมรับต่อคำสั่งฯ ที่เป็นตัวคำสั่งฯ นั้น ๆ โดยคุณวิ ยินยอมพร้อมใจที่จะปฏิบัติ หรือยินยอมที่จะนำเอาศักยภาพในเรื่องอำนาจและอำนาจหน้าที่ของตนมาใช้ปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขึ้น ซึ่งมักขึ้นอยู่กับปัจจัยต่อไปนี้

1. บุคลิกภาพของผู้สั่งการ อาจเป็น นายอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่รัฐบาลระดับท้องถิ่น (พัฒนากร เกษตรตำบล ออานามัยตำบล ฯลฯ) เป็นที่น่าเชื่อถือ หรือมีบารมีหรือไม่ ซึ่งจะมีผลต่อคำสั่งที่ไม่เป็นทางการ หรือคำสั่งที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย

2. หน่วยที่สั่งการ หน่วยที่สำคัญ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่สามารถให้ความดีความชอบหรือสามารถที่จะลงโทษได้ งานที่หน่วยนั้นสั่งก็จะได้รับการปฏิบัติค่อนข้างจริงจังกว่าหน่วยที่ไม่มีอำนาจให้คุณให้โทษได้

3. ตัวคำสั่งฯ นั้น ๆ สอดคล้องกับความเป็นจริงหรือไม่หากคำสั่งฯ นั้น ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ในพื้นที่ก็ไม่ได้รับการเหลียวแล เช่น สั่งให้ทำลายคักตบชวาในเมรีเวสต์ที่ไม่มีคักตบชวา หรือโครงการกสช.สั่งให้พัฒนาแหล่งน้ำในที่ที่มีน้ำอุดมสมบูรณ์อยู่แล้ว เป็นต้น

4. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

เนื่องจากรัฐบาลมีโครงการใหม่ ๆ ในการพัฒนาชนบทอย่างกว้างขวางและเป็นความสำคัญของชนบท โดยเฉพาะตำบล หมู่บ้าน เป็นอย่างมาก เพราะฉะนั้น ผู้นำหมู่บ้านจึงมีความสำคัญมากเช่นกัน การที่จะให้การทำงานได้ผลดีสมดังเจตนารมณ์ของรัฐบาล จำเป็นที่จะต้องมีบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ แต่จะได้บุคลากรที่มีประสิทธิภาพเหล่านั้นมาได้อย่างไร ก็คงต้องศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลเอื้อต่อการได้บุคลากรที่มีประสิทธิภาพ คงต้องทำความเข้าใจกับปรัชญาดั้งเดิมของการมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีใช้ได้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลเท่านั้น เขายังมีหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนด้วย การมุ่งพัฒนาในแนวใหม่สมควรที่จะทำลายปรัชญาดั้งเดิมอันนี้หรือไม่ ดังนั้น ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษานี้ก็คือ

1. ทำให้ทราบว่า ปัจจัยที่แท้จริงในการทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีประสิทธิภาพนั้น มีอะไรบ้าง และอะไรสำคัญ
2. ทำให้ทราบปัญหาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบันว่ามีอะไรสามารถปรับให้รับกับการพัฒนาชนบทแนวใหม่ได้หรือไม่
3. อานาจ บารมี ที่มีอยู่แต่เดิมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปัจจุบันยังคงดำรงอยู่หรือไม่ ถ้ามีอยู่อยู่ในรูปใด เปลี่ยนไปอย่างไร.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย