

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง รูปแบบพัฒนาบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรีในประเทศไทย ผู้วิจัยได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นพื้นฐานและแนวทางในการวิจัย โดยแบ่งหัวข้อเรียงลำดับ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท
3. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาบทบาทสตรีและการเข้าสู่บทบาททางการเมืองของสตรี
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาททางการบริหารของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. ปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรีในประเทศไทย
6. บริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) มีรากฐานมาจากแนวคิดหรือหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ซึ่งการปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการที่รัฐบาล ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศ ได้กระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการปกครองท้องถิ่นของตนเอง โดยจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใช้อำนาจแทนประชาชน เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจ ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ได้กล่าวถึงหลักการเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

## 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองในรูปแบบลักษณะการกระจายอำนาจ บางอย่างซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครอง และบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้สอดคล้องกัน คือ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552 : 23) ได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง วิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินงานและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Tuttle) ของส่วนกลาง สอดคล้องกับแนวคิดของ (โกวิท พงงาม, 2552 : 37) ได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจคือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง และยังคงสอดคล้องกับ (Smith, 1985 : 53) ได้กล่าวถึง หลักการกระจายอำนาจปกครองว่า หมายถึง การที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลางยินยอมกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ โดยให้ท้องถิ่นมีหน่วยงานที่เป็นของตนเองทำหน้าที่ในการบริหารงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ และ (Bush, 1991 : 114) กล่าวว่า ความหมายของการกระจายอำนาจนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ความหมาย คือ การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary Based) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น มีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง และการกระจายอำนาจตามภารกิจ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะจัดทำกิจกรรมประเภทใดประเภทหนึ่งเพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับงานนั้นๆ

การกระจายอำนาจสามารถทำให้การดำเนินงานของรัฐ มีประสิทธิภาพมากขึ้น ช่วยลดขั้นตอนการดำเนินการจากการล่าช้าในการตัดสินใจจากส่วนกลางเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง โดยให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดย (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2549 : 4) กล่าวว่า การปกครองในรูปแบบลักษณะการกระจายอำนาจซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลสูงสุด

การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ และภารกิจจากภาครัฐส่วนกลางให้แก่องค์กรอื่นใด ทั้งรูปแบบองค์กรภาครัฐ ส่วนภูมิภาค องค์กรอิสระ องค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชน โดยเฉพาะภาคประชาชน ไปดำเนินการแทน ซึ่งการถ่ายโอนดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจ ซึ่งเป็นการแบ่งภารกิจให้แก่องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจดำเนินการภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรนั้น (หจก. ชูเพ็ญ. 2551 : 10 - 12) กล่าวว่า ในการกระจายอำนาจของภาครัฐมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญหลายประการ คือ เพื่อความผาสุกของประชาชน การกระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่นมีความเข้าใจ และสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ทั้งทางด้านสังคมและโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้นจะช่วยเพิ่มสวัสดิการให้กับท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ (สถาบันพระปกเกล้า. 2551 : 239) ได้ให้แนวคิดไว้ว่า ในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา 281 – 290 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นและให้ตรงกับเจตนารมณ์แห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ราชการส่วนท้องถิ่นและจะต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นการมอบหมายงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีลักษณะเป็นการแบ่งแยกอำนาจอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดทั้งในด้านการปฏิบัติ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจอนุมัติ และรับผิดชอบต่อการดำเนินงานนั้นโดยตรง ซึ่งหลักการกระจายอำนาจจะมีการพิจารณาถึงโครงสร้างอำนาจหน้าที่การบริหารทั้งในด้านการเมือง การปกครอง และพนักงานผู้ปฏิบัติต้องมีความเหมาะสมกับภารกิจอำนาจหน้าที่ที่ถ่ายโอน โดยมีอิสระตามสมควร

## 2. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ คือ รัฐมอบอำนาจให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นรับไปบริหาร โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม และปกครองกันเอง ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมายซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างกันบ้างก็คือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากนักวิชาการหลายท่านกล่าวไว้ คือ อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) ได้กล่าวว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจกรรมบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กรมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือ

บางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น กล่าวไว้สอดคล้องกับ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547 : 4 - 5) อธิบายว่าการปกครองคือ การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองกันเองกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจปกครองที่หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจปกครองให้องค์กรปกครองอื่นๆ ที่ไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้กำกับดูแลของรัฐ และยังคงสอดคล้องกับ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2547 : 22) ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของส่วนราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อยหรืออีกนัยหนึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นคือการกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของส่วนกลางที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง และ (วุฒิสาร ตันไชย, 2547 : 1) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสมการมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาตัดสินใจการตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงานแต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง ความหมายมีความสอดคล้องทิศทางเดียวกับ (โกวิท พวงงาม, 2552 : 13) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขตของตนเองมีประชากรและมีรายได้ตามที่หลักเกณฑ์กำหนดโดยมีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเองมีการบริหารการคลังของตน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่างๆ แก่ประชาชนซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชน หรือการมีส่วนร่วม

ในการบริหารและการปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่นเป็นต้น

อุดม ทุมโฆสิต. 2551 : 222 - 223) ได้อธิบายถึงความหมาย และลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจากการประมวลแนวคิดของนักวิชาการหลายๆ ท่าน ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของหลักการปกครองท้องถิ่นได้ คือ การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การจัดการปกครองของท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่น การจัดการปกครองดังกล่าวกระทำโดยการเลือกคณะบุคคลเข้ามาดำเนินการจัดการปกครองซึ่งท้องถิ่นและชุมชนแต่ละชุมชนดังกล่าว อาจมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันในด้านอาณาเขต จำนวนประชากร ความเจริญมั่งคั่ง (เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย จัดเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) ทำให้ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะทางการปกครองเป็นการเฉพาะของตัวเอง ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นที่จะสถาปนาขึ้นเป็นหน่วยปกครอง ต้องมีคุณสมบัติพื้นฐานที่จำเป็นหลายประการ คือ มีอาณาเขตและประชาชนของท้องถิ่นที่ชัดเจนจนระบุได้ว่า พื้นที่และประชากรไหนเป็นของท้องถิ่นและอันไหนที่ไม่ใช่ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในเขตการปกครองและประชากรผู้มีสิทธิและหน้าที่ทางการปกครอง ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นจะมีลักษณะจำเพาะ (Uniqueness) ของตัวเอง ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของเขตแดน ประชากร ประเพณี วัฒนธรรม ตลอดจนทรัพยากรในท้องถิ่นซึ่งลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นต้องการวิธีการปกครองที่มีความจำเพาะเจาะจงกับท้องถิ่นนั้น นโยบายปกครองทั่วไป (General Policy) ของรัฐบาลกลางอาจจะไม่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นเหล่านี้ก็ได้ ดังนั้นการใช้อำนาจของรัฐบาลกลางในท้องถิ่นควรจะได้รับความเห็นชอบในการประยุกต์ปฏิบัติจากท้องถิ่นด้วย มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นกรอบปฏิบัติชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชน และผู้มีอำนาจในการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งรัฐบาลกลางได้เข้าใจตรงกันว่าเรื่องใดที่ท้องถิ่นต้องทำ สมควรทำ และเรื่องใดไม่สามารถทำได้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะทางกฎหมาย และมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคืออำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นนิติบุคคลที่มีอิสระในการทำงานตามขอบเขตหน้าที่ของตัวเองได้อย่างเสรี เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอธิปไตยเสียเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐในที่สุด อำนาจอิสระของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญ และความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ หน่วยการ

ปกครองท้องถิ่นจะต้องดำเนินการปกครองโดยอาศัยกรอบ และอาศัยอำนาจที่ได้รับโดยสิทธิ ตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายดังกล่าว คือ สิทธิที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของ องค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริการตามหน้าที่ และเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ ในการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับตำบล และข้อบังคับ จังหวัด เป็นต้น และสิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นคือ อำนาจในการจัดเก็บ ภาษี กำหนดงบประมาณ และดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วย การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ และต้องมีความเป็นสถาบันหรือมีองค์กรที่ถาวรรองรับ เพื่อทำ หน้าที่ในการบริหารและดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปกครองตนเอง องค์กร ที่เข้ามาทำหน้าที่ปกครองตนเองของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่ายคือ องค์กรฝ่ายบริหารและ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่าย บริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานครคือ กรุงเทพมหานคร จะมี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็น ต้น) นอกจากนั้นต้องมีสถาบันของพนักงานท้องถิ่นรองรับ เพื่อให้ท้องถิ่นมีผู้ปฏิบัติงานแบบ ถาวรและเป็นมืออาชีพ และประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จาก แนวความคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นรู้ปัญหาของตัวเองดีกว่าส่วนกลาง หน่วยการปกครอง ท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และความต้องการ ของชุมชน และยังเป็นการศึกษาให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบ และกลไกประชาธิปไตย อย่างแท้จริงอีกด้วย และ (บุญยิ่ง ประทุม. 2551 : 12) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีแนวความคิดที่จะให้คนในท้องถิ่นมี อิสระในการปกครองตนเองรวมทั้งต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญคือพื้นฐานที่ชัดเจนถูกต้องตาม หลักกฎหมายมีการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นและมีความเป็นอิสระในการบริหารทั้งงาน คนและงบประมาณแต่ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งกล่าวไว้สอดคล้องกับ (รศคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. 2551 : 74-75)กล่าวว่า การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยกิจกรรมหลัก ได้แก่ การกำหนดนโยบายและแผนการบริหารท้องถิ่น เป็นหัวใจ สำคัญในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนทางด้านนักวิชาการชาวต่างประเทศ (Holloway. 1951 : 398) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีการจัดตั้งองค์การขึ้นทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดมีอำนาจในการบริหารงานคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจ และมีสภาพของท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นองค์กรสำคัญขององค์การนี้ สอดคล้องกับ (Robson. 1953 : 574) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรบริหารท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรบริหารท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และเป็นองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารท้องถิ่นนั่นเอง และ (Clark. 1957 : 87) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง สอดคล้องกับ (Wit. 1967 : 101-103) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปในหน่วยการบริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการบริหารร่วมกัน รับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามแนวความคิดที่ว่าถ้าอำนาจบริหารมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วการบริหารท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลในส่วนกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน และ (Montagu. 1984 : 574) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการบริหารในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้มีหน้าที่บริหาร โดยอิสระและได้รับอำนาจอิสระ ตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การบริหารท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายในการบริหารจัดการองค์การที่เป็นหน่วยการปกครองขนาดเล็ก ซึ่งมีกฎหมายรับรองฐานะองค์การโดยมีความอิสระในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ด้านการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานคลังท้องถิ่น โดยมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นด้วยตัวเอง มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอาณาเขตปกครองที่แน่นอนชัดเจน และมีพนักงานส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่โดยตรง

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

บทบาท คือ สิ่งที่บุคคลในสังคมต้องกระทำตามที่สังคมกำหนด หรือคาดหวังให้บุคคลกระทำตามหน้าที่เมื่อดำรงอยู่ในตำแหน่งนั้น ๆ โดยจะต้องให้มีความสอดคล้องหรือสัมพันธ์กับ โครงสร้างของสังคม

ในการให้ความหมายเกี่ยวกับบทบาทของนักวิชาการนั้น นารถพงศ์ สุนทรนนท์ (2545 : 11) กล่าวว่า แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท หมายถึง พฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกเป็น 3 รูปแบบ คือ 1) บทบาทตามตำแหน่ง ซึ่งในสังคมนั้น ๆ กำหนดสิทธิหน้าที่ไว้ให้ผู้เข้ารับการดำรงตำแหน่งยึดถือแนวปฏิบัติ 2) บทบาทที่เป็นจริง ซึ่งเป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลได้กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งลงไปด้วยความเชื่อ ความคาดหวัง ความจำเป็น ณ ช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ และ 3) บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง ซึ่งเป็นบทบาทที่บุคคลต้องแสดงให้เป็นไปตามความต้องการของผู้อื่น ในทำนองเดียวกับ สุพัตรา สุภาพ (2546 : 26) ได้กล่าวถึงสถานภาพและบทบาท (Status and Role) ว่าการที่เรากำหนดเรียกบุคคลหนึ่งเป็นข้าราชการหรือตำแหน่งใด ๆ นั้น เป็นการเรียกตามสถานภาพ (Status) ของผู้นั้น สถานภาพจะเป็นตำแหน่งที่ได้จากการเป็นสมาชิกกลุ่ม เป็นสิทธิและหน้าที่ทั้งหมดที่สังคมมีอยู่เกี่ยวข้องกับผู้อื่นและสังคมส่วนรวม สถานภาพจะกำหนดว่าบุคคลนั้น มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตัวต่อบุคคลอื่นอย่างไร มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างไรในสังคม สถานภาพเป็นสิ่งเฉพาะบุคคลทำให้บุคคลนั้นแตกต่างจากผู้อื่นและมีอะไรเป็นเครื่องหมายของตนเอง กล่าวไว้สอดคล้องกับ พัทยา สายหู (2546 : 48 - 49) กล่าวว่า สถานภาพและบทบาทของบุคคลทางสังคม ในสำนวนภาษาวិชาการของสังคมวิทยา ได้บัญญัติใช้คำว่า สถานภาพ (ตำแหน่ง) และบทบาท (หน้าที่) โดยถือว่าในแต่ละขณะที่คน คนหนึ่งมีการกระทำทางสังคมเกี่ยวข้องกับหรือสัมพันธ์กับคนอื่นคนหนึ่งนั้นต่างฝ่ายย่อมกระทำต่อกันไปตาม “ตำแหน่ง” และ “หน้าที่” ที่มีต่ออีกฝ่ายหนึ่ง ในทำนองเดียวกับ อานนท์ อาภาภิรมย์ (2546 : 74) มีความคิดเห็นเรื่องของบทบาทว่า โดยปกติแล้วสถานภาพและบทบาทเป็นสิ่งที่ควบคู่กันไป แต่อย่างไรก็ดี บทบาทหรือการปฏิบัติหน้าที่ย่อมขึ้นอยู่กับบุคคลที่เข้าไปดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เพราะฉะนั้น บทบาทจึงเป็นรูปการ (Aspect) ที่เคลื่อนไหวหรือรูปการทางพฤติกรรมของตำแหน่ง กล่าวไว้สอดคล้องกับ พัทยา สายหู (2546 : 68) ได้ให้ความหมายว่า บทบาทหน้าที่ คือ สิ่งที่ทำให้เกิด



ความเป็นบุคคลและเปรียบเสมือนบทบาทของตัวละครที่กำหนดให้ผู้แสดงในละครเรื่องนั้น ๆ เป็นตัว (ละคร) อะไรมีบทบาทที่จะต้องแสดงอะไร ถ้าแสดงผิดบทบาทหรือไม่สมบทบาทก็อาจถูกเปลี่ยนตัวไม่ให้เห็นไปเลยในความหมายเช่นนี้ บทบาท ก็คือการทำต่าง ๆ ที่บทกำหนดไว้ให้ผู้แสดงต้องทำครบที่ยังอยู่ในบทนั้น ในทำนองเดียวกับ ประภาส ศิลปรัศมี (2551 : 14) สรุปความหมายของคำว่าบทบาท หมายถึง แบบแผนของพฤติกรรมมนุษย์ซึ่งดำรงอยู่ในสังคม โดยแบบแผนดังกล่าวจะสืบเนื่องและเกี่ยวข้องกับบรรทัดฐานของขนบธรรมเนียมประเพณีทางสังคมอย่างแนบแน่น ดังนั้นแบบแผนของพฤติกรรมของมนุษย์ จึงเกี่ยวเนื่องกับสิทธิและหน้าที่ตามตำแหน่งทางสังคม ที่สังคมคาดหวังหรือกำหนดไว้ดังนั้นบทบาทจึงมีความหมายทั้งในเชิงการคาดหวังเกี่ยวกับพฤติกรรม (Behavioral Expectation) ซึ่งเป็นความคาดหวังตามปทัศฐานที่มีอยู่ (Normative Expectation) ในเชิงการกระทำพฤติกรรมจริง ๆ ซึ่งเรียกว่า การกระทำบทบาท (Role Performance) หรือพฤติกรรมบทบาท (Role Behavioral) ความหมายตามนัยแรกอาจเรียกว่าบทบาทตามอุดมคติ (Ideal Role) ส่วนนัยหลังอาจเรียกว่าบทบาทที่ปรากฏจริง (Actual Role) กล่าวไว้สอดคล้องกับ กมลรัตน์ หล้าสุวงษ์ (2552 : 53) ให้ความหมายว่าบทบาทคือการปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งหรือสถานภาพของบุคคลซึ่งเป็นไปตามที่คาดหวังของสังคมหรือบุคคลทั่วไป ถ้าบุคคลใดในสังคมมีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคมมากขึ้นเท่าใด บทบาทก็จะมากขึ้นเท่านั้น สอดคล้องกับ ไพบูลย์ ช่างเรียน (2554 : 29 – 30) ได้อธิบายแนวความคิดในเรื่องบทบาท ตามแนวคิดทางสังคมวิทยาว่า “บทบาท” (Role) โดยทั่วไปอาจพิจารณาความหมายได้ใน 2 นัย คือ นัยแรกพิจารณาในด้านโครงสร้างสังคม (Social Structure) บทบาทหมายถึง ตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ ซึ่งแสดงลักษณะโดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น อีกนัยหนึ่งพิจารณาในด้านการแสดงบทบาทหรือการปะทะสังสรรค์ทางสังคม (Social Interaction) บทบาทหมายถึง ผลเนื่องที่มีแบบแผนการกระทำที่เกิดจากการเรียนรู้ของบุคคล ที่อยู่ในสถานการณ์แห่งการปะทะสังสรรค์นั้น (Socially Interction) ตามนัยแรกบทบาทเป็นการจำแนกชนิดของบุคคลในสังคม ซึ่งถูกทำให้แตกต่างกันโดยคุณสมบัติและพฤติกรรมของเขามีปทัศฐานบทบาทแสดงให้เห็นถึงการวิภาคกิจกรรมต่าง ๆ และลักษณะซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในสังคมของสมาชิกสังคม ตามนัยหลัง บทบาทเป็นวิธีแสดงพฤติกรรมของบุคคลที่สังสรรค์กันนั้น ว่าจะปฏิบัติต่อกันอย่างไร หรือคาดว่าผู้อื่นจะปฏิบัติต่อกันอย่างไร ซึ่งเมื่อพิจารณารวมทั้งสองนัยแล้ว บทบาทจึงเป็นตัวกลางระหว่างสังคมกับบุคคลแต่ละคนที่อยู่ในสถานการณ์ ซึ่งพฤติกรรมของเขากลายเป็นแนวทางของสังคม ดังนั้นสังคมจึงต้องมีการวางรูปแบบของบทบาท ที่ควรจะเป็น (Ought to Role) เอาไว้ เมื่อสถานภาพ

(Status) เป็นที่รวมแห่งสิทธิและหน้าที่แล้ว บทบาทก็เป็นลักษณะที่เคลื่อนไหว (Dynamic) ของสถานภาพ คือการใช้สิทธิและหน้าที่ให้บังเกิดผลนั้น คือ สถานภาพให้ทราบว่าบุคคลนั้นเป็นใคร

นอกจากนี้ สวงวนศรี วิรัชชัย (2547 : 23-24) อธิบายในเรื่องบทบาทว่า ถ้าพิจารณา ลักษณะของบทบาทที่ปรากฏในสังคมให้ลึกซึ้งแล้วจะพบบทบาทอยู่ในหลายรูปแบบหลายลักษณะ กล่าวคือ 1) บทบาทตามที่กำหนด (Prescribed Role) หมายถึง บทบาทที่สังคม กลุ่มหรือองค์กรกำหนดไว้ว่าเป็นรูปแบบพฤติกรรมประจำตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม กลุ่มหรือองค์กรนั้น ๆ เช่น ข้อกำหนดที่ว่าข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งการโดยชอบ เป็นต้น 2) บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง (Expected Role) หมายถึง บทบาทหรือแบบของพฤติกรรมที่ผู้เกี่ยวข้องคาดหวังผู้อยู่ในตำแหน่งจะถือปฏิบัติ บทบาทที่ถูกคาดหวังนี้มักจะสอดคล้องกับบทบาทที่กำหนดไว้ก็ได้ แต่ในบางครั้งบทบาทที่ผู้เกี่ยวข้องคาดหวังอาจไม่ตรงกับบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ก็ได้ เพราะบางคนอาจมีความคาดหวังมากกว่าหรือน้อยกว่าข้อกำหนดที่ตนได้รับทราบ 3) บทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง (Subjective Role) หมายถึง รูปแบบพฤติกรรมที่บุคคลผู้อยู่ในตำแหน่งคิดและเชื่อว่าเป็นบทบาทของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ ดังนั้นบทบาทของผู้อยู่ในตำแหน่งอาจจะสอดคล้องกับบทบาทที่กำหนด และก็จะอาจจะตรงหรือไม่ตรงกับที่ถูกคาดหวังก็ได้ 4) บทบาทที่ปฏิบัติจริง (Enacted Role) หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้อยู่ในตำแหน่งได้ปฏิบัติหรือแสดงออกมาให้เห็นซึ่งมักจะเป็นพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบทบาทตามความคิดของเจ้าตัวผู้อยู่ในตำแหน่ง แต่ก็อาจมีกรณีที่บุคคลแสดงพฤติกรรมการคาดหวังต่อผู้อื่นทั้ง ๆ ที่บทบาทนั้น ไม่ตรงกับบทบาทตามความคิดเห็นของตนได้ 5) บทบาทที่ผู้อื่นรับรู้ (Perceived Role) หมายถึง รูปแบบพฤติกรรมที่ผู้อื่นได้รับทราบเกี่ยวกับการปฏิบัติบทบาทของผู้อยู่ในตำแหน่ง ซึ่งโดยชอบธรรมการรับรู้ที่คนเราจะมีการเลือกที่จะรับรู้ และอาจมีการรับรู้ที่ผิดพลาดไปจากความเป็นจริงได้ ด้วยอิทธิพลจากประสบการณ์และสถานการณ์หลาย ๆ อย่าง ดังนั้นเมื่อผู้อยู่ในตำแหน่งปฏิบัติบทบาทโดยแสดงพฤติกรรมอย่างหนึ่ง ผู้ที่ได้พบเห็นอาจรับรู้พฤติกรรม หรือบทบาทนั้นในทางที่ได้พบเห็นนั้น ในทำนองเดียวกับ อุทัย หิรัญโต (2523 : 197) ได้อธิบายว่า “บทบาทคือ” หน้าที่หรือพฤติกรรมอันพึงคาดหมาย (Expected Behavior) ของบุคคลแต่ละคนในกลุ่มหรือสังคมหนึ่ง ๆ หน้าที่หรือพฤติกรรมดังกล่าวโดยปกติแล้วเป็นสิ่งที่กลุ่มหรือสังคมนั้นกำหนดเพื่อความจำเป็นของสังคม กล่าวไว้สอดคล้องกับ สุทธิพงษ์ พรหมไพจิตร (2553 : 111) กล่าวว่า สถานภาพและบทบาท (Status and Role) ในองค์การทางสังคมแต่ละอย่างจะประกอบ

ไปด้วยสถานภาพ หรือตำแหน่งจำนวนหนึ่ง ที่บอกสิทธิและหน้าที่รวมทั้งบทบาทที่เกี่ยวข้อง เช่น สถาบันทางปกครอง มีตำแหน่งต่าง ๆ เช่น กษัตริย์ ประธานาธิบดี นายรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น บุคคลเหล่านี้ต่างก็มีหน้าที่ที่จะต้องทำหลายอย่าง มีบทบาทหลายอย่าง เช่น ทำหน้าที่ในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ของสังคมที่มีผลกระทบต่อคนจำนวนมากในสังคม มีบทบาทที่ต้องแสดงในการรักษาความสงบและทำให้เกิดระเบียบในสังคม หน่วยงานขององค์กรใดจะมีความสามารถในการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือประสบความสำเร็จได้ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับบทบาทสมาชิก โดยเฉพาะบทบาทของผู้นำหรือผู้บริหารของกลุ่มนั้นว่ามีความรู้ความเข้าใจในบทบาทและตำแหน่งที่ตนถือครองอยู่มากน้อยเพียงใดและได้มีการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทหน้าที่นั้นหรือไม่

ส่วนทางด้านนักวิชาการชาวต่างประเทศ Cohen (1979 : 118) ให้ความหมายของบทบาทว่า “บทบาท (Role) หมายถึง พฤติกรรมที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่น สำหรับผู้ที่ดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องปฏิบัติ” และยังให้คำอธิบายเรื่องบทบาทสรุปได้ว่า การที่สังคมไม่กำหนดเฉพาะเจาะจงให้เราปฏิบัติหน้าที่ ตามบทบาทใดบทบาทหนึ่งนั้น เรียกว่าเป็นบทบาทที่ถูกกำหนด (Prescribe Role) ถึงแม้ว่าบุคคลบางคนจะไม่ได้ประพฤติปฏิบัติตามบทบาทที่ความหวังโดยผู้อื่น เราก็ยังคงยอมรับว่าบุคคลจะต้องปฏิบัติไปตามบทบาทที่สังคมกำหนดให้ ส่วนบทบาทที่ปฏิบัติจริง ท้องถิ่น (Enacted Role) เป็นวิธีการที่บุคคลเป็นวิธีการที่บุคคลได้แสดงหรือปฏิบัติจริง (Enacted Role) นั้น อาจมีสาเหตุจากบุคคลขาดความไม่เข้าใจในส่วนของบทบาทที่ต้องการ (Lack of Understanding) ความไม่เห็นด้วย (Not to Conform) หรือไม่ลงรอยกับบทบาทที่ถูกกำหนด บุคคลไม่มีความสามารถ (Inability) ที่จะแสดงบทบาทนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทำนองเดียวกับ Turner (1981 : 196) ได้กล่าวถึง ทฤษฎีบทบาทในเชิงทฤษฎีทางปฏิสัมพันธ์สัญลักษณ์นิยม (Symbolic Interactionism) โดยเปรียบเทียบว่าเหมือนกับการเล่นละครบนเวที (Dramaturgical) ซึ่งจะประกอบด้วยลักษณะความคาดหวัง (Expectation) ทั่ว ๆ ไป 3 ประการ คือ 1) ความคาดหวังจากบท (Script) หมายถึง ภาวะความเป็นจริงต่าง ๆ ทางสังคมจะสามารถเปรียบเทียบได้เช่นกับบทซึ่งประกอบด้วยตำแหน่งต่าง ๆ ทางสังคมมากมาย โดยมีบรรทัดฐานเป็นคำกำหนดว่าบุคคลควรจะมีพฤติกรรมเช่นใดในสังคม กิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ ทางสังคมจะถูกจัดระบบและควบคุม โดยบรรทัดฐานที่แตกต่างกันไปตามสถานการณ์และเงื่อนไขที่แตกต่างกัน 2) ความคาดหวังจากผู้แสดงคนอื่น (Other Players) หมายถึง การที่สังคมมีบรรทัดฐานซึ่งเปรียบเสมือนบทละครที่กำหนดบทบาทของบุคคลในความสัมพันธ์กันทางสังคม บุคคลในสังคมจึงต้องมีการสวมบทบาทซึ่งกันและกัน เพื่อจะได้

คาดหวังพฤติกรรมของบุคคลอื่นที่แสดงออกและสามารถมีปฏิสัมพันธ์ที่ถูกต้องได้ตามความคาดหวังของสังคมและบุคคลอื่น 3) ความคาดหวังจากผู้ชม (Audience) หมายถึง เป็นความคาดหวังของบุคคลในสังคมที่อยู่ในสถานภาพต่าง ๆ กัน ที่จะต้องคาดหวังและสวมบทบาทของผู้อื่น เพื่อเป็นเครื่องนำทางไปสู่การปฏิสัมพันธ์ทางสังคมอย่างถูกต้อง และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นการคาดหวังร่วมกัน กล่าวไว้สอดคล้องกับ Secord and Backman (1984 : 93) กล่าวว่า บทบาทหมายถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมที่คาดหวังของบุคคลทั้งสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งคือผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่แล้ว และอีกฝ่ายหนึ่งคือผู้เกี่ยวข้องกับตำแหน่งที่มีอยู่นั้น

นอกจากนี้ Etzioni (1961 : 42) ซึ่งให้เห็นถึงบทบาทผู้บริหารที่สำคัญออกเป็น 10 บทบาท โดยจัดแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) บทบาทในด้านการประชาสัมพันธ์ระหว่างกัน (Interpersonal Roles) เป็นบทบาทที่เกิดขึ้น จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารที่มีอยู่ ประกอบด้วย 1.1) บทบาทเป็นหัวหน้าในพิธีการต่าง ๆ 1.2) บทบาทเป็นผู้นำ (คอยจูงใจ) 2) บทบาทในด้านข้อมูล เป็นบทบาทที่เกิดขึ้นตามมาจากบทบาทใน กลุ่มแรกที่ต้องมีการติดต่อกับผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงานและอื่น ๆ ประกอบด้วย 2.1) บทบาทในการรวบรวมข้อมูล 2.2) บทบาทในการกระจายหรือแจกจ่ายข้อมูล 2.3) บทบาทในการให้ข้อมูล 3) บทบาทในการตัดสินใจ เป็นบทบาทที่ต่อเนื่องมาจากบทบาท 2 กลุ่มแรก ที่จะส่งผลให้เกิดบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ 4 บทบาท คือ 3.1) บทบาทเป็นผู้คิดริเริ่มดำเนินการ 3.2) บทบาทนักแก้ปัญหา 3.3) บทบาทเป็นนักแบ่งสรรทรัพยากร และ 3.4) บทบาทเป็นนักเจรจาข้อขัดแย้ง

จากที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยสรุปได้ว่า บทบาท หมายถึง พฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกหรือกระทำตามอำนาจหน้าที่หรือตามตำแหน่งทางสังคมมี 3 รูปแบบ คือ บทบาทตามตำแหน่งที่ถูกกำหนดไว้ บทบาทที่เป็นจริง และบทบาทที่ผู้อื่นคาดหวังให้กระทำ ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งจะสามารถปฏิบัติได้ตามบทบาทนั้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสามารถของแต่ละบุคคล และสภาพแวดล้อม ทั้งนี้บทบาทที่แสดงออกมาจริงอาจจะสอดคล้องหรือแตกต่างจากบทบาทที่ถูกกำหนดไว้ก็ได้ ในขณะที่เดียวกันบทบาทตามความคาดหวังอาจจะเหมือนหรือ แตกต่างจากบทบาทที่ถูกกำหนดไว้ก็ได้

### **แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาบทบาทสตรีและการเข้าสู่บทบาททางการเมืองของสตรี**

แนวคิดว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เป็นประเด็นที่มีการกล่าวถึงกันมายาวนานมาก ดังเห็นได้จากกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติที่ก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 28

ตุลาคม 2488 ที่ให้การยอมรับในความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย และมองความเสมอภาคในแง่ของสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ

### 1. แนวคิดสตรีนิยม (Feminism)

การเปลี่ยนแปลงของบทบาทสตรีตามสังคมสมัยใหม่ (Modernization) ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นมากมายในทุกๆด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติ ความเชื่อและค่านิยมของบุคคล โครงสร้างหน้าที่ทางสังคม ระบบการเมือง รวมทั้งพฤติกรรมของสมาชิกสังคมกลุ่มต่าง ๆ ด้วย การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้กระตุ้นให้สมาชิกของสังคมไม่ว่าจะชายหรือหญิงได้มีการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม บทบาท และพัฒนาเศรษฐกิจในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองตามไปด้วย กลุ่มสตรีจึงกลายเป็นสมาชิกสังคมกลุ่มหนึ่งที่พยายามปรับเปลี่ยน และพัฒนาบทบาทของตนท่ามกลางปัญหาและอุปสรรคมากมาย เพราะได้เรียนรู้และตระหนักดีถึงความชอบธรรมในทางการเมืองการปกครองที่จำต้องจัดให้มีการแบ่งสรรอำนาจในทางการเมืองการปกครองให้กับกลุ่มสังคมต่าง ๆ อย่างมีความเสมอภาคกันเพิ่มมากขึ้น

แนวคิดสตรีนิยมจึงเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเพื่อต่อสู้ ช่วงชิง ปฏิเสธและท้าทายต่อมิติทางอุดมการณ์และวัตถุประสงค์ของระบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชายเป็นใหญ่ แนวคิดและทฤษฎีสตรีนิยม จึงไม่อาจแยกขาดจากขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมได้ ขบวนการสตรีนิยม จึงเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบหนึ่งเพื่อสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศความเสมอภาคนี้จะนำไปได้ก็โดยนำเอาผู้หญิงกลับเข้ามาในกระแสหลักของทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อย่างไรก็ตาม สำหรับแนวคิดสตรีนิยมแล้ว ความเสมอภาคทางเพศไม่ได้เกิดขึ้นโดยตัดขาดจากความสัมพันธ์ในรูปแบบอื่น ๆ เนื่องจากสตรีนิยมเชื่อว่าความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเพศนั้นเชื่อมโยงเนื่องกับความไม่เท่าเทียมกันในด้านอื่นๆ เช่น ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชนชั้น ความไม่เท่าเทียมระหว่างเชื้อชาติ รวมถึงความไม่เท่าเทียมกันระหว่างสีผิว การที่สตรีนิยมเอาเสียงที่ขาดหายไปของผู้หญิงและผู้ด้อยโอกาสในสังคม กลับเข้ามาสู่สังคมอีกครั้งหนึ่งย่อมทำให้ มิติทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เกิดขึ้นใหม่ มีความเป็นวัตถุดิบมากขึ้น (กุลลณี มุททากลิน, วรารักษ์ เกลิมพันธุ์ศักดิ์ อังในครุณี กุลวงศ์. 2549 : 43)

สตรีนิยมหรืออิตินียม (Feminism) ได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลายความหมายที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ ชลิดาภรณ์ ส่งสัมพันธ์ (2551 : 78) กล่าวว่า สตรีนิยมเป็นแนวการศึกษาที่ศึกษาโดยเอาผู้หญิงเป็นแกนกลางของการศึกษา ในขณะที่เดียวกันก็เป็นยุทธศาสตร์ในการต่อสู้ด้วย กล่าวไว้สอดคล้องกับ วารุณี ภูริสินสิทธิ์ (2547 : 4-5) โดยคำว่า สตรีนิยม (Feminism) แท้ที่จริงแล้วเป็นแต่เพียงถ้อยคำหรือภาษาที่นำเอาบรรดาผู้หญิงมาร่วมขบวนการเดียวกัน เพื่อการ

เปลี่ยนแปลงสังคม ให้มีการยอมรับผู้หญิง และเปลี่ยนแปลงสถานะของผู้หญิงให้ดีขึ้นนั่นเอง ในทำนองเดียวกับ สมเกียรติ วันทะนะ (2544 : 130) สรุปไว้ว่า สตรีนิยม หรืออิตินียม คือ อุดมการณ์ที่พยายามส่งเสริม และยกระดับสถานภาพ บทบาททางสังคมของผู้หญิงไม่ให้ต่ำ ต่ำกว่าผู้ชาย สตรีนิยมจึงเห็นว่าความแตกต่างระหว่างเพศหญิง เพศชายของบุคคล มิได้เป็น เพียงความแตกต่างทางสรีรวิทยาตามธรรมชาติเท่านั้น หากเป็นความแตกต่างทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งมนุษย์เป็นผู้สร้างขึ้นด้วย กล่าวไว้สอดคล้องกับ วีระดา สมสวัสดิ์ (2545 : 13) กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่นำไปสู่การเกิดสตรีนิยม คือ การเกิดแนวคิดสตรีนิยม ในศตวรรษที่ 18 ซึ่งแนวคิดสตรีนิยม ถือว่าเป็นแนวคิดแรก ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการเกิดสตรีนิยม

นอกจากนี้ Albistur and Armogathe (1980 : 342 ; อ้างถึงใน วิไลดา นนทมาตร์. 2557 : 78) ได้สรุปว่าสตรีนิยม หมายถึง การวิเคราะห์หรือการกระทำใด ๆ ที่มีจุดยืนว่าความสัมพันธ์ระหว่างชายและหญิงเป็นความสัมพันธ์ที่ขัดแย้ง ซึ่งผู้หญิงเป็นฝ่ายเสียเปรียบ และมีเป้าหมายที่จะทำความเข้าใจในสาระเพื่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน กล่าวโดยสรุป สตรีนิยม หรืออิตินียม หมายถึง อุดมการณ์ที่พยายามส่งเสริมและยกระดับ สถานภาพ และบทบาททางสังคมของผู้หญิงไม่ให้ต่ำต่ำกว่าผู้ชาย สตรีนิยมจึงเห็นว่าความแตกต่างระหว่างเพศหญิงและเพศชายของบุคคลมิได้เป็นเพียงความแตกต่างทางสรีรวิทยาตามธรรมชาติเท่านั้น หากเป็นความแตกต่างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งมนุษย์เป็นผู้สร้างขึ้น กล่าวไว้สอดคล้องกับ Dominelli and McLeod (1989 : 23) ให้ความหมายว่า หัวใจของแนวคิดทางด้านสตรี หรือสตรีนิยมก็คือ ความไม่แบ่งแยกชนชั้นของคนในโลก

แนวคิดสิทธิสตรี และนักสิทธิสตรีหรือนักสตรีนิยม (Feminism and Feminist) จึงหมายถึง แนวคิดที่ให้ความเสมอภาคระหว่างผู้หญิงกับผู้ชาย แนวคิดสตรีนิมนั้นเป็นแนวคิดที่ประกอบด้วยโครงสร้างค่านิยม อำนาจ และระบบความเชื่อ เป็นการสร้างทางเลือกให้กับคนในสังคม สตรีนิยมจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับเพศหญิง ผู้หญิง ความเป็นผู้หญิง ในทำนองเดียวกับ Jackson and Jackie (1998 : 346) ได้แบ่งกลุ่มสตรีออกเป็น 4 กลุ่มตามกรอบความคิดทางทฤษฎี คือ 1) แนวคิดสตรีนิยมแนวคิดเสรีนิยม ได้อธิบายไว้ว่า ความไม่เท่าเทียมกันเป็นผลมาจากการเรียนรู้ในเรื่องบทบาทความเป็นเพศ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากความเชื่อและการปฏิบัติตามประเพณีนิยมที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน ทำให้สตรีถูกสังคมปฏิเสธ โอกาสในด้านต่างๆ สรุปแล้วแนวคิดนี้เชื่อว่าผู้หญิงและผู้ชายไม่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น จึงเรียกร้องให้ผู้หญิงมีความเท่าเทียมกับผู้ชายในทุกๆด้าน ผู้หญิงควรทำทุกอย่างได้เช่นเดียวกับผู้ชาย 2) แนวคิดสตรีนิยมแบบสุดขั้ว (Radical Feminism) ได้อธิบายว่า ความไม่เท่าเทียมกันทางเพศเกิดจากอุดมการณ์ชาย

เป็นใหญ่ ระบบชายเป็นใหญ่ หมายถึง ระบบของโครงสร้างสังคมและแนวการปฏิบัติที่ผู้ชายมีความเหนือกว่า กคจีและเอารัดเอาเปรียบผู้หญิงไม่ว่าเป็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง หรือวัฒนธรรม 3) แนวคิดสตรีนิยมสาย Marxist – Socialist ได้อธิบายว่า ความไม่เท่าเทียมกันทางเพศ เป็นผลจากการปฏิสัมพันธ์ของระบบชายเป็นใหญ่และระบบทุนนิยมในสังคม หรือกล่าวได้ว่า เมื่อทั้งระบบความเป็นเพศและระบบเศรษฐกิจมาสัมพันธ์กันในยุคสมัยหนึ่งๆ ได้ทำให้เกิดโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่ชายที่อยู่ในฐานะที่ได้เปรียบส่วนผู้หญิงอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เช่น ระบบชายเป็นใหญ่ได้สร้างความเชื่อที่ว่า คุณค่าของผู้หญิงอยู่ที่ความสวยและความสาว (คุณค่าของผู้ชายอยู่ที่ความสามารถ การประสบความสำเร็จในหน้าที่การงาน) ความเชื่อนี้เมื่อปฏิสัมพันธ์กับเศรษฐกิจแบบตลาดที่ต้องการขายสินค้าให้ได้มาก ดังนั้นเมื่อผ่านทาง การโฆษณาผู้หญิงจึงตกเป็นเหยื่อทางการค้าของธุรกิจเครื่องสำอางหลากชนิดอย่างเต็มใจ เพื่อต้องการสวยและรักษาความสาวไว้ และ 4) กลุ่มจิตวิเคราะห์ (Psychoanalytic) แนวคิดนี้ให้ความสนใจต่อกระบวนการอัตลักษณ์ที่ต่อยกกว่าที่ถูกสร้างขึ้น หมายความว่า ความรู้สึกที่ว่าด้อยกว่าผู้ชายที่ผู้หญิงมีอยู่ในตัวนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร โดยกลุ่มนี้ได้ให้ความสนใจศึกษาถึงพัฒนาการชีวิตช่วงต้น ๆ ของเด็ก เพราะเชื่อว่าระยะนี้เป็นช่วงที่สำคัญในการก่อรูปอัตลักษณ์ของความ เป็นเพศ เช่น พิจารณาว่าสิ่งที่เด็กเห็น ได้ยินหรือภาษาที่ใช้ในการสื่อสาร มีส่วนในการสร้างอัตลักษณ์ทางเพศอย่างไร

นอกจากนี้ ผลงานของ Wollstonecraft, M. (1772 : 145 ; อ้างถึงใน วารุณี ภูริสินธิ์. 2545 : 32 - 38) ชื่อ A Vindication of the Rights Of Women ซึ่งกล่าวว่า การที่ผู้หญิงด้อยกว่าผู้ชายดูเหมือนว่าผู้หญิงไม่มีเหตุผล เป็นคนที่ไม่รู้จักใช้สมอง จุกจิก เหลาะแหละ สนใจแต่เรื่องไร้สาระ และความสวยงามของร่างกาย หมกมุ่นในเรื่องของความรัก ที่เป็นเช่นนี้ไม่ใช่เพราะเป็นธรรมชาติของผู้หญิง แต่เป็นผลจากการอบรมเลี้ยงดู หรือการศึกษาที่ผู้หญิงได้รับ เพราะฉะนั้นต้องเปลี่ยนแปลงที่ระบบการศึกษาให้ผู้หญิงได้รับการศึกษาแบบเดียวและเท่าเทียมกับผู้ชายความเหลื่อมล้ำทางเพศ ก่อให้เกิดกระแสความเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเพศ ตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา และในช่วงเวลาดังกล่าว ได้เกิดการศึกษาระบบและแนวคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับสถานภาพของผู้หญิง สภาพที่เป็นรองของผู้หญิงในด้านต่าง ๆ อย่างมากมาย ดังนี้ 1) สตรีนิยมสายเสรีนิยม (Liberal Feminism) ถือว่าเป็นสำนักคิดแรกของสตรีนิยมและถูกมองว่าเป็นแนวคิดหลักของสตรีนิยม เพราะคนส่วนมากจะคุ้นเคยกับแนวคิดนี้ สตรีนิยมสายเสรีนิยมได้รับอิทธิพลอย่างมากจากแนวคิดเสรีนิยมที่ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกันของมนุษย์ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคลที่มีเหตุผลเชื่อว่า

ผู้หญิงและผู้ชายไม่มีความแตกต่างกัน โดยพื้นฐานมีความเป็นมนุษย์เหมือนกัน ดังนั้น ผู้หญิงควรจะมีโอกาสที่จะทำทุกอย่างได้เหมือนกับผู้ชาย เรียกร้องให้ผู้หญิงมีโอกาที่เท่าเทียมกันในการแข่งขันภายในระบบสังคมที่เป็นอยู่โดยเฉพาะในปริมณฑลสาธารณะ ให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย โดยเชื่อว่าถ้ามีการแก้กฎหมายให้เท่าเทียมกันแล้ว ผู้หญิงสามารถมีความเท่าเทียมกับผู้ชายโดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขสถาบันทางสังคมอื่น ๆ 2) สตรีนิยมสายมาร์กซิสต์ (Marxist Feminism) เชื่อว่า การที่ผู้หญิงต้องตกอยู่ในสภาวะที่ขึ้นต่อผู้ชายหรือตกอยู่ภายใต้การครอบงำของผู้ชาย ก็เนื่องมาจากลัทธิทุนนิยมและการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ซึ่งเป็นปัจจัยในการผลิตออกไปแล้ว สังคมก็จะเสมอภาคการนำเสนอในแนวคิดนี้ มักจะเน้นที่ความแตกต่างทางชนชั้นที่ผูกติดอยู่กับกรรมสิทธิ์ส่วนตัวในทรัพย์สินที่สามารถสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ และการเมืองแล้ว แน่นอนที่สุดก็คืออำนาจทางสังคม เมื่อขจัดความแตกต่างทางชนชั้นออกไปแล้ว คิดกันว่าการเลือกปฏิบัติเพราะสาเหตุแห่งเพศก็จะหมดไปด้วย เพราะคนในสังคมไม่มีความแตกต่างกันต่อไป ไม่มีผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเหนือคนอื่น 3) สตรีนิยมสายถอนรากถอนโคน (Radical Feminism) เสนอว่า การกดขี่ผู้หญิงเกิดขึ้นเพราะเพศของเธอ ความไม่เท่าเทียมกันทางเพศที่เกิดขึ้น เป็นผลมาจากระบบชายเป็นใหญ่ระบบที่ผู้ชายมีความเหนือกว่าผู้หญิงในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรม สตรีนิยมสายนี้ได้แตกย่อยออกเป็น สตรีนิยมสายวัฒนธรรม และสตรีนิยมสายนิเวศน์ ดังนี้ 3.1) สตรีนิยมสายวัฒนธรรม (Culture Feminism) ให้ความสำคัญกับการดำรงอยู่ของวัฒนธรรมผู้หญิง โดยเสนอว่าผู้หญิงมีบุคลิกลักษณะที่แตกต่างจากผู้ชาย เช่น ความสามารถในการสร้างสัมพันธ์กับคนอื่น การเอาใจใส่ดูแล จริยธรรม ซึ่งคุณลักษณะเหล่านี้ ถือว่าเหนือกว่าผู้ชาย ที่ผู้หญิงควรชื่นชม และรักษาเอาไว้ รวมทั้งต่อสู้เพื่อให้ผู้หญิงได้มีโอกาสแสดงศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่ และ 3.2) สตรีนิยมสายนิเวศน์ (Ecofeminism) มีความเชื่อคล้ายคลึงกับสตรีนิยมสายวัฒนธรรมว่า ผู้หญิงมีความแตกต่างจากผู้ชาย และดีกว่าผู้ชายตามธรรมชาติ และเสนอว่า ผู้หญิงมีความใกล้ชิดหรือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับธรรมชาติ เช่น การที่ผู้หญิงเป็นผู้ให้กำเนิดบุตร ทำให้ผู้หญิงมีความเชื่อมโยงกับธรรมชาติ ส่วนผู้ชายมีความใกล้ชิดกับวัฒนธรรม การเชื่อมโยงผู้หญิงเข้ากับธรรมชาติ ได้นำไปสู่การฟื้นฟูพิธีกรรมโบราณที่ให้ความสำคัญกับการบูชาพระแม่เจ้า พระจันทร์ สัตว์ต่าง ๆ รวมทั้งระบบการสืบพันธุ์ของผู้หญิง โดยมองว่าธรรมชาติเปรียบเสมือนแม่ และพระแม่เจ้า ซึ่งเป็นที่มาของพลังอำนาจ และแรงบันดาลใจ และได้เกิดการเรียกร้องให้ปฏิเสทวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 4) สตรีนิยมสายสังคมนิยม (Socialist Feminism) เสนอว่า ความไม่เท่าเทียมกันทางเพศเป็นผลจากการปฏิสัมพันธ์กันของระบบชาย



เป็นใหญ่กับระบบทุนนิยมในสังคม กล่าวได้ว่า เมื่อทั้งระบบความเป็นเพศ และระบบเศรษฐกิจ มาสัมพันธ์กัน ได้ทำให้เกิดโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่ผู้ชายอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบ ส่วนผู้หญิงอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ 5) สตรีนิยมสายจิตวิเคราะห์ (Psychoanalytic Feminism) นำแนวคิดของจิตวิเคราะห์มาใช้ในการอธิบายการเกิดขึ้นของความเป็นชาย ความเป็นหญิง ซึ่งนำไปสู่ความเป็นรองของผู้หญิง โดยเชื่อว่า การทำความเข้าใจต่อพัฒนาการความเป็นหญิง และความเป็นชายนั้น จำเป็นต้องทำความเข้าใจในระดับจิตใจ ซึ่งนักสตรีนิยมสายนี้เชื่อว่า ความเป็นเพศเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้น ในสภาพแรกเริ่มเด็กจะไม่มีสภาพที่แตกต่างกันในความเป็นเพศ และเป็นกามารมณ์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจแต่ต่อมาอำนาจได้เข้ามา และสร้างความแตกต่างทางเพศในทางวัฒนธรรม และจากการสร้างความแตกต่างดังกล่าวความสูงต่ำในความเป็นเพศหรือระหว่างเพศหญิง และเพศชายจึงเกิดขึ้น และ 6) สตรีนิยมสายหลังสมัยใหม่ (Postmodern Feminism) เสนอว่าการเลือกปฏิบัติหรือการกีดกันผู้หญิงมีหลายรูปแบบ หลายลักษณะพร้อม ๆ กัน ไม่ใช่ว่าผู้หญิงทุกคนจะถูกเลือกปฏิบัติอย่างเดียวกัน นักสตรีนิยมสายนี้ให้ความสำคัญต่อความแตกต่างของกลุ่มผู้หญิง รวมทั้งความหลากหลายที่มีอยู่ของผู้หญิงแต่ละคน โดยเสนอว่า ไม่มีผู้หญิง ไม่มีความเป็นผู้หญิง ทุกอย่างล้วนสร้างผ่านปฏิบัติการทาง วัฒนธรรม จึงไม่มีความเป็นผู้หญิงที่แท้คงที่ตายตัวและไม่เปลี่ยนแปลง กล่าวโดยสรุปได้ว่า ความคิดเห็นเบื้องต้นที่เป็นพื้นฐานของแนวคิดสตรีนิยมทั้งหมด คือ การตระหนักว่าผู้หญิงถูกกดขี่ และความเห็นที่ว่า ที่จะต้องมีการดำเนินการที่จะจัดการกดขี่เหล่านั้น เพื่อให้ผู้หญิง และผู้ชายได้อยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมนุษย์ที่มีศักดิ์ศรีเสมอกัน ในสภาวะแวดล้อมที่ดีอย่างยั่งยืน

กล่าวโดยสรุป แนวคิดสตรีนิยมเป็นแนวคิดที่เสนอให้มีการเลิกแบ่งแยกสถานะที่แตกต่างกันระหว่างเพศหญิงและเพศชาย เพื่อการเปลี่ยนแปลงสังคมให้มีการยอมรับผู้หญิง และเปลี่ยนแปลงสถานะของผู้หญิงให้ดีขึ้น ทั้งสถานะทางสังคมและสถานะทางการเมือง ทำให้มองเห็นประเด็นที่น่าสนใจว่า สตรีนิยมไม่จำเป็นต้องเป็นทฤษฎีตามความหมายของนักคิดสมัยใหม่ ซึ่งพยายามนิยามว่าทฤษฎีคือกฎที่ตายตัวไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้

## 2. บทบาทสตรี

จากแนวคิดสตรีนิยมที่ได้กล่าวมาทำให้เห็นความสำคัญของบทบาทสตรีมากขึ้น ได้มีผู้ที่สนใจและให้ทัศนะเกี่ยวกับบทบาทสตรีไว้สอดคล้องกัน กล่าวคือ อมรา พงศาพิชญ์ (2549 : 92) ได้แสดงความเห็นไว้ว่า บทบาทของสตรีคือ สิทธิ หน้าที่ในการประพฤติปฏิบัติ ซึ่งสังคมคาดหวังให้ปฏิบัติ เช่น บทบาทของสตรีในฐานะแม่ ก็คือทำหน้าที่เลี้ยงดูลูกให้เป็นคนดี และรู้จักทำมาหากิน ในทำนองเดียวกับ พัทยา สายหู (2546 : 57 - 59) กล่าวไว้ว่าบทบาทของ

สตรี คือ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และสิทธิในการกระทำตามบทบาทของแต่ละงานที่สตรีมีต่อผู้อื่นและบทบาทต่าง ๆ ของสตรีทางสังคมนั้นมีได้เพราะสังคมร่วมกันกำหนดบทบาทไว้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่ไม่ใช่กฎหมายหรือข้อบังคับเป็นลายลักษณ์อักษรเสมอไป แต่ต้องอาศัยความต้องการและยอมรับกันในชุมชนที่เกี่ยวข้อง กล่าวไว้สอดคล้องกับ เมทินี พงษ์เวช (2544 : 7) กล่าวว่า บทบาทหลักของสตรี คือ ดูแลความเป็นอยู่ของครอบครัวในฐานะภรรยาและแม่ โดยมีลักษณะหลายด้านและพร้อม ๆ กัน ถึงแม้จะมีส่วนในการทำงานหารายได้ สังคมก็คาดหวังให้ทำหน้าที่แม่และภรรยาไปด้วยโดยไม่ขาดตกบกพร่อง ซึ่งทำให้เกิดภาระหลายด้านของผู้หญิง

นอกจากนี้ บทบาททางการเมืองและการบริหาร กล่าวได้ว่า การเมืองเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อทุกคน ทั้งชายและหญิงในชีวิตประจำวัน แต่เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองในทุกระดับอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ชาย การตัดสินใจในเรื่องบ้านเมืองการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศจึงเป็นไปในลักษณะที่ผู้หญิงแทบจะไม่ส่วนร่วมเลย แม้ว่าปัจจุบันสังคมมิได้กีดกันผู้หญิงทางการเมืองแล้วก็ตาม การมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิงเป็นประเด็นสำคัญที่องค์กรสตรีหลายองค์กรให้ความสำคัญ โดยแต่ละองค์กรมีรูปแบบการทำกิจกรรมที่แตกต่างหลากหลาย แต่มีเป้าหมายร่วมกันว่าผู้หญิงจะต้องรวมกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองเพื่อให้มีการกระจายทรัพยากรและผลประโยชน์ต่าง ๆ มาสู่ผู้หญิงรวมทั้งผู้หญิงจะต้องเข้าไปมีบทบาทเป็นตัวแทนการเมืองในระดับตัดสินใจด้วย (นัยนา สุภาพิ่ง, 2543 : 54)

นัยนา สุภาพิ่ง (2543 : 3) กล่าวว่า การรวมกลุ่มขององค์กรสตรีในประเด็นทางการเมืองเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานภาพสตรีไปในทางที่ก้าวหน้าขึ้นอย่างชัดเจนในหลายประเด็น เช่น มีการแก้ไขพัฒนากฎหมายหลายฉบับที่เปิดโอกาสให้ผู้หญิงได้รับสิทธิเท่าเทียมกับผู้ชาย อีกทั้งยังผู้หญิงจำนวนมากมีโอกาสรู้ว่าหน้า ตำแหน่งบริหารระดับสูงมากขึ้นในภาคการเมืองและการบริหารราชการตลอดจนเอกชนบางส่วนด้วย

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ขอบข่ายทางการเมืองนั้นเกี่ยวข้องไม่เฉพาะการพัฒนาในระดับชาติแต่จะเชื่อมโยงไปถึงระดับการดำเนินชีวิตของปัจเจกบุคคลด้วย การเข้าไปมีบทบาททางการเมืองจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้หญิงจะต้องเข้าไปมีส่วนอย่างเต็มที่เพราะผู้หญิงเป็นประชากรครึ่งหนึ่งของประเทศ ดังนั้น บทบาทของสตรีที่เกี่ยวข้องกับการเมืองได้แก่ การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลทำการต่อสู้กันเพื่อสรรหาบุคคลไปทำหน้าที่ปกครองประเทศแทนพวกเขา และเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจที่จะทำให้พวกเขาสามารถตัดสินใจในเรื่องส่วนรวมได้โดยชอบธรรม และมีผลต่อสังคมหรือผลประโยชน์ร่วมกัน

### 3. การเข้าสู่บทบาททางการเมืองของสตรี

สังคมไทยเป็นสังคมที่ผสมผสานอิทธิพลจากอารยธรรมของอินเดีย ขอมมอญ และ แม้แต่จีนขณะเดียวกันวรรณกรรมและวัฒนธรรมความเชื่อของชาติต่างๆ ที่แทรกซึมเข้าสู่สังคมไทย นั้นต่างก็เป็นสิ่งที่กำหนดสถานภาพและบทบาทของสตรีไทยให้แตกต่างไปจากบุรุษในทางที่ด้อยกว่าจะเห็นได้จากคำสั่งสอนบุคคลชั้นสูงในสังคม เช่น พระคัมภีร์มโนธรรมศาสตร์อรรถศาสตร์ราชনীติ ทำให้เกิดการแบ่งแยกสตรีให้เป็นสตรีชนชั้นที่มีฐานะต่ำด้อยกว่าบุรุษประกอบกับการกำหนดบทบาทความเป็นเพศหญิงหรือชายให้แตกต่างกันออกไปนั้น เป็นสิ่งที่เกิดจากอบรมขัดเกลาทางสังคมมากกว่าอย่างอื่น ฉะนั้น จึงปรากฏว่าเป็นธรรมเนียมประเพณีสืบทอดกันมาแต่โบราณว่า “ผู้ชายเป็นช้างเท้าหน้า ผู้หญิงเป็นช้างเท้าหลัง” (กนกนุช นากสุวรรณ. 2547 : 35)

การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของสตรีไทย (ช้อยนันต์ สมุทวนิช และ สุวณี เจริญพงษ์. 2522 : 65 ; อ้างถึงใน กนกนุช นากสุวรรณ. 2547 : 35) ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน เมื่อศึกษาถึงบรรยากาศทางการเมืองของประเทศโดยรวมถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จะพบว่าการตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่จะเป็นผู้ศึกษาในเขตเมืองหลวง การขยายตัวของสื่อมวลชน โดยเฉพาะ โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์เริ่มขยายตัวมากในสมัยรัชกาลที่ 6 ในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2469 ถึงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองมีหนังสือพิมพ์รายวันที่พิมพ์ในประเทศไทยถึง 35 ฉบับ และมีวารสารประมาณ 130 ฉบับการเติบโตของสื่อมวลชนในขณะนั้นได้แสดงความคิดเห็นทางการเมืองค่อนข้างรุนแรง เริ่มการวิจารณ์และเรียกร้องอิสรภาพและความเสมอภาค ส่วนใหญ่เป็นการเรียกร้องสิทธิทางการเมืองระหว่างประชาชนกับพระมหากษัตริย์ การตื่นตัวทางการเมืองขณะนั้นแม้ว่าจะเกิดกับคนที่มีการศึกษาในเขตเมืองหลวงก็ตามผลสะท้อนตามมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองทำให้ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญฉบับแรกและกฎหมายเลือกตั้งฉบับแรก พ.ศ. 2476 ที่บทบัญญัติให้ชายและหญิง มีสิทธิทางการเมืองการปกครองเท่าเทียมกัน ทั้งสิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎรและสมัครรับเลือกตั้งนับเป็นประเทศผู้นำที่ได้ให้สิทธิทางการเมืองแก่สตรีได้เท่าเทียมกับชาย

จะเห็นได้ว่าแนวคิดสตรีนิยม เริ่มเข้ามามีบทบาทต่อสังคมไทยมากขึ้นเรื่อยๆ มีการเสนอแนวคิดเรื่องการเรียกร้องสิทธิแก่สตรีมากมาย เช่น การขอใช้นามสกุลของฝ่ายหญิง เมื่อแต่งงานแล้ว การตั้งคำถามเกี่ยวกับความสงสัยในการถูกกั้นให้ออกจากกิจกรรมทางศาสนา มิได้ใกล้ชิดเหมือนกับฝ่ายชาย หรือกระทั่งการแสดงออกในพฤติกรรมทางเพศมากขึ้นซึ่งสิ่ง

เหล่านี้ มักแสดงออกมาตามสื่อต่างๆ รวมทั้งในวรรณกรรมต่างๆ ด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความเสมอภาคของสตรีเพศและเพศชายอย่างชัดเจน ส่งผลต่อบทบาทของผู้นำสตรีในงานวิจัยชิ้นนี้เพื่อแสดงให้เห็นว่าสตรีเพศก็สามารถทำงานได้ไม่ต่างจากเพศชาย ในทำนองเดียวกับ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2545 : 39) ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ว่า ธรรมชาติให้พรรคการเมืองมีนโยบายด้านสตรีและส่งเสริมให้สตรีเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและลงสมัครรับเลือกตั้งมากขึ้น และการกระตุ้นให้พรรคการเมืองรวมเอาสตรีไว้ในตำแหน่งทางการเมือง ทั้งที่มาจาก การเลือกตั้งและไม่ได้มาจากการเลือกตั้งในสัดส่วนระดับเดียวกับบุรุษ รวมทั้งสนับสนุนให้สตรีใช้สิทธิในการเลือกตั้งทุกระดับ โดยเน้นให้สตรีมีบทบาทสำคัญในการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม

เมทินี พงษ์เวช (2544 : 19) กล่าวว่า ความสำคัญและความจำเป็นที่ผู้หญิงจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทางการเมืองและการบริหารนั้น ได้รับรองโดยที่ประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรีครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2538 ข้อ 181 ที่กำหนดว่าการที่สตรีจะมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมในการตัดสินใจนั้น ไม่เป็นแต่เพียงการเรียกร้องความยุติธรรมเบื้องต้นหรือเรียกร้องประชาธิปไตย แต่อาจมองได้ว่าเป็นเงื่อนไขจำเป็นประการหนึ่งของการที่ผลประโยชน์ของสตรีจะได้รับการพิจารณา หากสตรีไม่มีส่วนร่วมและไม่มีมุมมองของสตรีอยู่ในทุกระดับของการตัดสินใจ เป้าหมายที่จะเกิดความเสมอภาคการพัฒนาและสันติภาพก็ไม่บรรลุได้ ในทำนองเดียวกับ สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาชนบท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2544 : 3-4) ได้กล่าวถึงความจำเป็นที่ผู้หญิงต้องเข้ามามีบทบาททางการเมือง เพราะ 1) ความต้องการของผู้หญิงหรือเรียกว่า ประเด็นผู้หญิง Women's Issue ซึ่งมีลักษณะพิเศษ เช่น ความปลอดภัยในชีวิตและการทำงานหรือในฐานะมารดาและรวมทั้งประเด็นที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่าง ๆ จะได้รับการสนับสนุนและผลักดันให้มีการออกกฎหมายหรือสนองตอบในระดับนโยบาย ซึ่งผู้หญิงเองจะเป็นผู้แทนที่ต่อสู้เพื่อเรื่องเหล่านี้ได้หนักแน่นว่า เพราะเกิดจากประสบการณ์โดยตรง ความอ่อนไหวในประเด็นเหล่านี้จะมีมากกว่า 2) ความเชี่ยวชาญและคุณสมบัติพิเศษเฉพาะของผู้หญิง ที่เน้นบทบาทดั้งเดิมก็เหมาะที่จะถูกใช้ให้เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจดูแลงานเชิงสังคมหลาย ๆ อย่าง เช่น การศึกษา สวัสดิการ งานสาธารณสุขเยาวชน เป็นต้น 3) ผู้หญิงเป็นครึ่งหนึ่งของประชากร จึงเป็นความชอบธรรมที่จะต้องมีส่วนแทนในสัดส่วนที่เหมาะสม เพื่อเข้าไปจัดสรรดูแลผลประโยชน์ของสังคม และของชาติอย่างเสมอภาคที่ผ่านมาระยะเวลาที่ผ่านมาพบว่างบประมาณที่สนับสนุน โครงการทางสังคม และคุณภาพชีวิตนั้นน้อย

กว้างประมาณที่สนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานหลายเท่า 4) การมีผู้หญิงในระดับตัดสินใจมากขึ้น แสดงถึงความชอบธรรมในระบบการเมืองนั้น (Legitimacy) โดยเฉพาะในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่ใช้หลักการปกครองแบบตัวแทน (Representative) ก็ยึดหลักการมีส่วนร่วมอย่างหลากหลายในระดับตัดสินใจที่จะผลักดันให้นโยบาย หรือความต้องการของกลุ่มได้รับการยอมรับ และสามารถตรวจสอบกับกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ กล่าวไว้สอดคล้องกับ วิมลศิริ ชำนาญเวช (2555 : 14) กล่าวว่า เหตุที่ ต้องการพัฒนาสตรี เนื่องจากสตรีมีจำนวนประมาณครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งประเทศเป็นผู้มีบทบาทในครอบครัวในฐานะภรรยาและมารดาในทางเศรษฐกิจในฐานะผู้ใช้แรงงาน ผู้มีส่วนร่วมในการผลิต ในทางการเมืองในฐานะประชาชน ซึ่งจะต้องมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์สังคมและพัฒนาประเทศชาติ นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับ ผลการศึกษาวิจัยในหลายประเทศ องค์การสหประชาชาติ (United Nations. 1992 : 34) ได้ให้ข้อสรุปว่า ผู้หญิงและผู้ชายมีความคิดเห็นและทัศนคติที่แตกต่างกันในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ เพราะฉะนั้น ข้อแตกต่างระหว่างผู้หญิงและผู้ชายนี้จะพบเช่นกันในนักการเมือง ซึ่งจะส่งผลให้การตัดสินใจทางการเมืองแตกต่างกันระหว่างนักการเมืองหญิง และนักการเมืองชาย ข้อแตกต่างทางความคิดเห็นมิได้จำกัดอยู่เฉพาะเรื่องของสิทธิสตรี แต่ยังคงครอบคลุมไปถึงประเด็นอื่น ๆ ด้วย ซึ่งผู้หญิงมักจะแสวงหาข้อตกลงด้วยสันติวิธี ตลอดจนประเด็นทางสังคมและสิ่งแวดล้อม (เมธินี พงษ์เวช. 2544 : 68)

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า การเข้าสู่บทบาททางการเมืองของสตรีเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่สตรีควรเข้าสู่บทบาททางการเมือง เพราะสตรีเป็นประชากรครึ่งหนึ่งของประเทศ มุมมองของสตรีและบุรุษต่อสาระสำคัญต่าง ๆ มีความแตกต่างกัน ดังนั้นเพื่อนโยบาย มาตรการ และแนวปฏิบัติที่กำหนดขึ้นส่งผลต่อประชาชนทั้งสตรีและบุรุษอย่างสมดุลและเป็นธรรม จำเป็นต้องมีทั้งสตรีและบุรุษในสัดส่วนที่เท่าเทียมกันในการตัดสินใจเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมได้

### **แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาททางการเมืองของผู้ปกครองส่วนท้องถิ่น**

องค์การที่ต้องการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันอย่างยั่งยืน ต้องการผู้นำที่มีประสิทธิภาพ แนวคิดภาวะผู้นำแสดงให้เห็นว่าผู้นำมีบทบาทหลายด้าน เพื่อสร้างอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของบุคคลและขับเคลื่อนองค์การให้บรรลุเป้าหมายที่ร่วมกันกำหนดขึ้น บทบาทช่วยให้ ผู้นำและผู้เกี่ยวข้องทราบว่าจะมีบางสิ่งที่เป็นสิ่งที่บุคคลสิ้นคาดหวัง เนื่องจากบทบาทเป็น

บรรทัดฐาน ของกรอบพฤติกรรมทางสังคม การแสดงออกที่สอดคล้องกับบทบาทสะท้อนว่า ผู้นำได้ดำเนินในสิ่งที่ถูกที่ควร บุคคลอื่นสามารถคาดหวังและสร้างปฏิสัมพันธ์ที่ถูกต้อง ช่วยลดปัญหาของการสื่อสาร ตลอดจนความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับบทบาทของผู้นำจะช่วยให้ องค์การสามารถพัฒนาผู้นำให้มีทักษะการเป็นผู้นำครอบคลุมบทบาทที่รับผิดชอบในมิติของการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ ผู้นำมีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ ผู้นำจึงมีการปฏิบัติงานที่รับผิดชอบ โดยหากพิจารณาจากหลักของการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับคำถามที่ว่าองค์การจะไปที่ไหน องค์การจะไปถึงเป้าหมายนั้นได้อย่างไร ภายใต้อิทธิพลของสิ่งแวดล้อม และการใช้จุดแข็งเป็นสิ่งที่นำทาง

### 1. แนวคิดบทบาททางการบริหารของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Gandz (2006 : 321) ให้ความเห็นว่าผู้นำควรจะต้องมีบทบาทในการบริหาร ดังนี้ 1) บทบาทการทำความเข้าใจตีความสภาพแวดล้อม เนื่องจากยุทธศาสตร์เป็นแนวทางการดำเนินงานขององค์การ ซึ่งพิจารณาจากบริบทของสภาพแวดล้อมองค์การ ดังนั้น องค์การที่มียุทธศาสตร์ที่ดีย่อมขึ้นอยู่กับความเข้าใจอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับบริบทที่องค์การดำรงอยู่ ผู้นำจึงมีบทบาทสำคัญต่อการทำความเข้าใจสิ่งแวดล้อมว่าสิ่งใดเป็น โอกาส สิ่งใดเป็นอุปสรรค สิ่งใดเป็นเงื่อนไขเป็นคุณค่าของความสำเร็จในธุรกิจที่องค์การดำเนินการอยู่ ตลอดจนผู้นำจะต้องสามารถตีความเหตุการณ์ความเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นว่าเป็น โอกาสหรือข้อจำกัด อาจเรียกบทบาทนี้ว่า Entrepreneur คือ ผู้นำต้องสามารถเข้าใจและแสวงหาโอกาสในการดำเนินการที่สร้างความได้เปรียบ เพราะการตีความเป็นเรื่องของศิลปะมากเท่า ๆ กับความเป็นศาสตร์ความเข้าใจ และการตีความสิ่งแวดล้อมที่ผิดพลาดจึงเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของผู้นำที่ไม่สามารถมอบให้ผู้อื่นดำเนินการแทนได้นั้น หมายถึง ความอยู่รอดหรือล้มเหลวขององค์การเพราะข้อสรุปจากการตีความจะนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ ผู้นำจึงต้องใช้ความสามารถทั้งหมดเพื่อรับรู้และตีความสิ่งแวดล้อมให้ถูกต้อง 2) บทบาทการพัฒนายุทธศาสตร์ บทบาทนี้เป็นบทบาทเด่นของการวัดความเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำที่แตกต่างจากผู้ตาม มีลักษณะเป็นบทบาทด้านการตัดสินใจ กำหนดทิศทางและ วิธีการดำเนินงานขององค์การ ผู้นำจะแสดงบทบาทเป็นนักยุทธศาสตร์ มีหน้าที่พัฒนาแนวทางการปฏิบัติระยะยาวขององค์การ ซึ่งเป็นการประมวลจากบริบทและจุดแข็งจุดอ่อนขององค์การ ตลอดจนการพิจารณาโอกาสและข้อจำกัดขององค์การ ซึ่งผู้นำจะแสดงบทบาทย่อยเป็นนักคิดที่มองครอบคลุม (Global Thinker) พิจารณาบริบททั้งภายในและภายนอก ซึ่งในทางปฏิบัติย่อมมีทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์จำนวนหนึ่งที่จะถูกเลือก แต่ผู้นำต้องพิจารณาเลือกให้ถูกต้อง เพราะยุทธศาสตร์จะเป็นแนวทางการ

ปฏิบัติทุกฝ่ายในองค์กร แม้องค์กรสามารถมอบให้ทีมศึกษาและเสนอร่างยุทธศาสตร์ แต่ยังคงเป็นบทบาทของผู้นำที่จะตัดสินใจว่าจะเลือกแนวทางใด 3) บทบาทสร้างการปฏิบัติยุทธศาสตร์ที่เข้มงวด การจัดการเชิงยุทธศาสตร์เกี่ยวข้องกับการกับปฏิบัติที่ต้องเชื่อมโยงผู้ที่เกี่ยวข้องและทรัพยากรขององค์กรเพื่อให้เกิดประสิทธิผลต่อการปฏิบัติที่เรียกบทบาทนี้ว่า ผู้ขับเคลื่อน ส่งเสริมการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายให้ดำเนินการได้อย่างสอดคล้องกัน แสดงบทบาทเป็นผู้กระตุก (White Captivator) ใ้บุคลากรเกิดความต้องการและความมุ่งมั่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งโดยปกติฝ่ายต่าง ๆ จะมีวัตถุประสงค์และ เป้าหมายตลอดจนคุณค่าเฉพาะของแต่ละฝ่าย การเชื่อมโยงให้ทุกฝ่ายให้ความสำคัญกับคุณค่า เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งเรียกบทบาทนี้ว่า ผู้ปกป้ององค์กร (Enterprise Guardian) องค์กร จะต้องมีส่วนที่มีความเข้าใจกระบวนการดำเนินงาน มีความเข้าใจธรรมชาติและความต้องการของบุคคล มีความเข้าใจผลลัพธ์ของการแก้ไขปัญหาในแต่ละทางเลือก และมีบาร์มีพอที่จะทำให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดยอมรับปฏิบัติตาม หมายถึง ผู้นำต้องพัฒนาทั้งความรู้ในการบริหารและทักษะ ตลอดจนคุณลักษณะที่จำเป็นต่อความสำเร็จในการปฏิบัติ โดยรวมบทบาทสำคัญของผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ในมิติของการนำไปปฏิบัติ คือ การแสดงบทบาทเป็นผู้ขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง 4) บทบาทติดตามและปรับปรุงยุทธศาสตร์ เพราะยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิผลตั้งอยู่บนฐานของสภาพแวดล้อมในลักษณะหนึ่ง เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนไปยุทธศาสตร์ที่เคยมี ประสิทธิภาพสามารถสร้างความได้เปรียบ อาจไม่สามารถสร้างความได้เปรียบอีกต่อไป ผู้นำจึงมีบทบาทในการติดตามข้อมูลตีความสภาพแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการพิจารณาผลการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์มีความก้าวหน้าหรืออุปสรรคอย่างไร ผู้นำจึงมีบทบาทที่จะต้องปรับปรุงให้ยุทธศาสตร์มีความสอดคล้องกับสถานการณ์อยู่เสมอ และ 5) บทบาทการพัฒนาความสามารถองค์กร แผนก ทีม และผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจาก การแข่งขันและปรับตัวอย่างรวดเร็วส่งผลต่อการดำเนินงาน โดยผู้นำเป็นผู้ที่รู้และเชี่ยวชาญ มากกว่าบุคลากรท่านอื่นในทุกเรื่องย่อมเป็นไปได้ยาก องค์กรจึงต้องพัฒนาบุคลากรฝ่ายต่างๆ ให้มีความสามารถอยู่เสมอ เพื่อให้องค์กร ฝ่าย ทีม และบุคลากรมีความพร้อมในการปรับตัวและการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นบทบาทผู้สนับสนุนความสามารถ (Talent Advocate) ผู้นำจึงมีบทบาทพัฒนาโครงสร้างองค์กร กระบวนการดำเนินงาน การสื่อสารภายใน ทักษะของทีม และทักษะของบุคลากร ให้มีความพร้อมในการเรียนรู้และปรับตัวให้สามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลงอย่างได้เปรียบอยู่เสมอ

นอกจากนี้ บทบาทของผู้นำทางการบริหารมีความหลากหลายแตกต่างกันไปตาม นักวิชาการที่ศึกษา อย่างไรก็ตาม เราสามารถพิจารณาบทบาทของผู้นำทางการบริหารได้อย่างครอบคลุมขึ้น โดยพิจารณาจากงานของ Boal and Hooijberg (2000 : 432) ซึ่งได้รวบรวม แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของผู้นำทางการบริหารจากนักวิชาการหลากหลายท่านประกอบด้วย 8 บทบาท ดังนี้ 1) การตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ (Making Strategic Decision) บทบาทการตัดสินใจ ยังคงเป็นหน้าที่รับผิดชอบสำคัญของผู้นำ ไม่ว่าจะเป็นผู้ใน โครงสร้างองค์กรหรือ ผู้นำเชิง ยุทธศาสตร์ ซึ่งได้กล่าวไว้ข้างต้นว่า ยุทธศาสตร์เป็นแนวทางการดำเนินงานระยะยาว ขององค์กร องค์กรสามารถใช้อยุทธศาสตร์ได้หลายทางเลือก แต่ผู้นำต้องเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะ เลือกประเด็นยุทธศาสตร์ใดและเลือกยุทธศาสตร์ใดเพื่อรองรับประเด็นยุทธศาสตร์เหล่านั้น เนื่องจากยุทธศาสตร์ที่เลือกย่อมส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดขององค์กร และองค์กรต้องการผู้ ตัดสินใจ เมื่อผู้นำรับหน้าที่หลักในการตัดสินใจเรื่องสำคัญขององค์กร การตัดสินใจเชิง ยุทธศาสตร์หรือการกำหนดทิศทางขององค์กรจึงเป็นบทบาทของผู้นำอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ 2) สร้างและสื่อสารวิสัยทัศน์ในอนาคต (Creating and Communication a Vision of the Future) ยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิผลต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่สำคัญต้อง สามารถส่งเสริมให้เกิดความได้เปรียบ เมื่อผู้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติมีจำนวนมาก และการ ปฏิบัติยุทธศาสตร์ต้องเชื่อมโยงคุณค่าและเป้าหมายของหน่วยต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ผู้นำจึงมี บทบาทในการสร้างคุณค่าและเป้าหมายเพื่อเชื่อมการปฏิบัติเหล่านั้น กล่าวอีกอย่างคือ ผู้นำ จะต้องพัฒนาวิสัยทัศน์และสื่อสารข้อความวิสัยทัศน์ รวมถึงพันธกิจขององค์กรให้แก่ ผู้เกี่ยวข้อง ได้รับทราบ เข้าใจและได้ตระหนัก เล็งเห็นความสำคัญของเป้าหมายนั้นต่อองค์กร และตนเอง วิธีการนี้องค์กรจะสามารถเชื่อมโยงให้หน่วยต่าง ๆ มีแนวทางปฏิบัติไปยังทิศทาง เดียวกัน ผู้นำมีบทบาทเป็นทั้งผู้กำหนดทิศทางและเป็น โฆษกที่ไม่ได้เพียงให้ข้อมูล แต่ต้อง สร้างแรงบันดาลใจรวมถึงการลดความขัดแย้ง 3) การพัฒนาสมรรถนะและความ สามารถหลักขององค์กร (Developing Key Competencies and Capabilities) เมื่อการกำหนด ยุทธศาสตร์ตั้งอยู่บนฐานของการใช้จุดแข็ง เพื่อสร้างความได้เปรียบ องค์กรที่มีจุดแข็งหรือ สมรรถนะหลักที่ลอกเลียนแบบยาก หาได้ยาก ขาดแคลนและเป็นที่ต้องการ ย่อมพัฒนา ยุทธศาสตร์ที่สร้างความได้เปรียบอย่างมีประสิทธิภาพ บทบาทของผู้นำจึงเกี่ยวข้องกับการ พัฒนาความสามารถที่โดดเด่นขององค์กร ให้มีความโดดเด่นมากยิ่งขึ้น เพื่อให้จุดแข็งหรือ ความสามารถหลักขององค์กรเหนือกว่ามาตรฐานของความโดดเด่น นอกจากนี้จะส่งเสริม ประสิทธิภาพของยุทธศาสตร์แล้ว ยังส่งผลให้เกิดความได้เปรียบหลักอย่างยั่งยืน 4) การ



ปรับปรุงโครงสร้างกระบวนการดำเนินงานและความคุมองค์การ (Developing Organization Structure, Process and Control) เพื่อให้การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้นำมีบทบาทในการสร้างเงื่อนไขในเชิงกลไกการปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับลักษณะของยุทธศาสตร์ โดยผู้นำต้องให้ความสนใจปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงาน โดยกำหนดระบบความสัมพันธ์ระหว่างงานและภายในงานให้เอื้อต่อการดำเนินยุทธศาสตร์ ตลอดจนการปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานให้แต่ละฝ่ายเชื่อมโยงผลการดำเนินงานโดยใช้เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในระดับที่หน่วยงานตนรับผิดชอบเป็นศูนย์กลางได้ สุดท้ายผู้นำต้องแสดงบทบาทของผู้ควบคุมผลการปฏิบัติของยุทธศาสตร์ในทุกขั้นตอน เพื่อให้มั่นใจว่ายุทธศาสตร์ที่วางไว้จะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ การปรับปรุงยุทธศาสตร์จึงเป็นหน้าที่สำคัญของผู้นำ ถึงแม้ผู้นำไม่ได้ลงมือปฏิบัติเองทั้งหมด แต่บทบาทของผู้นำคือการสร้างกลไกให้เกิดการปรับปรุงโครงสร้าง กระบวนการดำเนินงานและความคุมองค์การอย่างมีประสิทธิภาพอย่างเป็นระบบ 5) จัดการผู้เกี่ยวข้องที่หลากหลาย (Managing Multiple Constituencies) ยุทธศาสตร์ไม่ได้เป็นทิศทางขององค์การซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับผู้ปฏิบัติภายนอกองค์การด้วย ในแง่ของบุคลากรภายใน การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติครอบคลุม ทุกหน่วยงานย่อย แต่ละหน่วยงานมีกระบวนการลักษณะการดำเนินงาน คุณค่า และวัฒนธรรมการดำเนินงานที่แตกต่างกัน การปฏิบัติให้มีลักษณะประสานกันย่อมต้องมีผู้นำเป็นผู้เชื่อมและปรับสมดุล รวมไปถึงบทบาทของผู้นำในการจัดการกับความต้องการและวัตถุประสงค์ ความคาดหวัง และการรับรู้ของปัจเจกบุคคลที่แตกต่างกัน ให้สามารถเห็นความสำคัญ ยอมรับและแสดงออกด้วยความทุ่มเทเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ผู้นำต้องสามารถเข้าใจ จูงใจและปลุกฝังคุณค่าพื้นฐานของยุทธศาสตร์ให้บุคลากรได้ยึดถือ ในแง่ของผู้เกี่ยวข้องภายนอกซึ่งมักไม่ได้ถูกกล่าวถึงมากนักในรูปแบบการบริหารแนวอื่น แต่มีความสำคัญอย่างมากในการจัดการเชิงยุทธศาสตร์เพราะเป้าหมายความสำเร็จหรือการบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์การเกี่ยวข้องกับการรับรู้และการยอมรับของผู้ที่อยู่ภายนอกผู้นำจึงมีบทบาทในการเชื่อมความคาดหวังของภายนอกให้เป็นที่รับรู้ภายในองค์การ และเชื่อมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ขององค์การสื่อสารไปยังผู้เกี่ยวข้องภายนอกให้ได้รับทราบ เกิดความเข้าใจ การวางตำแหน่งขององค์การ เข้าใจและตระหนักถึงคุณค่าที่องค์การ ต้องการเสนออย่างถูกต้อง ตลอดจนการสื่อสารกับพันธมิตรให้สามารถผนึกพลังเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ผู้นำจึงเสมือนตัวกลางเป็นทูตระหว่างกลุ่มต่าง ๆ 6) คัดเลือกและพัฒนาผู้นำรุ่นใหม่ (Selecting and Developing the Next Generation of Leaders) การเป็นผู้นำทางการบริหาร

ที่มีประสิทธิผล ย่อมมองถึงระยะยาวต่อจากตนว่าผู้ใด เหมาะสมจะมาเป็นผู้นำทางการบริหาร เนื่องจากเราวัดความสำเร็จของการบริหารในมิติของความยั่งยืนองค์การมองการเปลี่ยนแปลงเชิงยุทธศาสตร์เป็นเรื่องของการเรียนรู้ เมื่อผู้นำเป็นเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จในเชิงยุทธศาสตร์ องค์การจึงต้องสร้างกลไกของการพัฒนาผู้นำรุ่นใหม่ ซึ่งบทบาทของการคัดเลือกและพัฒนาผู้นำรุ่นใหม่ ยังคงเป็นความรับผิดชอบของผู้นำไม่ใช่ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ เนื่องจากการฝึกฝนการเป็นผู้นำเกี่ยวข้องกับทั้งความรู้และส่วนที่เป็นประสบการณ์จริง การพัฒนาต้องอาศัยระยะเวลาที่ยาวนานมากกว่าการฝึกอบรม เป็นกระบวนการบ่มเพาะเพื่อให้ผู้นำรุ่นใหม่มีความพร้อมและมั่นใจที่จะเผชิญความเปลี่ยนแปลง 7) ดำรงวัฒนธรรมองค์กรที่มีประสิทธิผล (Sustaining an Effective Organizational Culture) การบริหาร โดยเฉพาะช่วงของการปฏิบัติ แม้ไม่มีสูตรสำเร็จเนื่องจากยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันย่อมต้องการการปฏิบัติที่แตกต่างกัน แต่องค์การสามารถมั่นใจกับผลการดำเนินการได้มากขึ้น หากองค์การสามารถปลูกฝังและดำรงรักษาวัฒนธรรมที่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลง เช่น วัฒนธรรมการทำงานเป็นทีม วัฒนธรรมการปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง วัฒนธรรมที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน เป็นต้น ผู้นำมีบทบาทสำคัญในฐานะตัวแบบ (Role Model) ให้แก่บุคลากรนำไปเป็นแบบอย่างของการดำเนินงาน ผู้นำยังอยู่ในฐานะที่จะส่งเสริมวัฒนธรรมที่มีประสิทธิผลทั้งเรื่องของการสร้างแรงจูงใจ และการกำหนดระเบียบของการปฏิบัติให้สอดคล้องกับวัฒนธรรม ผู้นำที่ประสบความสำเร็จในการดำรงวัฒนธรรมที่มีประสิทธิผลจึงได้ชื่อว่าสร้างเงื่อนไขสำคัญต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ในช่วงการปฏิบัติ และ 8) การบรรจุคุณค่าเชิงจริยธรรมให้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การ (Embedding Ethical Values) การสร้างความได้เปรียบที่ยั่งยืนย่อมตั้งอยู่บนคุณค่าทางจริยธรรมที่สังคมยอมรับเนื่องจากองค์การเป็นสถาบันทางสังคมที่ไม่เพียงมีหน้าที่ผลิตสินค้าและบริการ แต่ยังมีบทบาท ชัดเจนสมาชิกของสังคม และเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาสังคม การทำหน้าที่เหล่านี้ องค์การจึงจะได้รับการยอมรับและดำรงอยู่ได้ในระยะยาว เช่น การสร้างความเชื่อและคุณค่า เรื่องการไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมให้แก่ผู้ปฏิบัติงานขององค์การทุกหน่วย ได้ตระหนักว่าเป็นจริยธรรมหลักที่องค์การจะแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม สังคมจะให้การสนับสนุนเพราะรู้ว่าองค์กรเป็นสมาชิกที่ดีไม่ได้ เป็นผู้แสวงหาเฉพาะประโยชน์ให้ตนเอง ผู้นำถูกคาดหวังให้แสดงบทบาทนี้อย่างเด่นชัด เนื่องจากเป็นคุณค่าเชิงจริยธรรม ไม่สามารถก่อประโยชน์ในระยะสั้น การตัดสินใจยึดถืออาจส่งผลต่อต้นทุนให้สูงขึ้น โดยปกติหากผ่านกระบวนการตัดสินใจโดยทั่วไปคุณค่าเหล่านี้จะไม่ได้รับการพิจารณามากนัก แต่ผู้นำย่อมต้องเล็งเห็นความสำคัญและโน้มน้าวให้ผู้เกี่ยวข้องตระหนักได้

บทบาททางการบริหารของผู้นำดังกล่าวข้างต้น ซึ่งกล่าวถึงการแสดงความรับผิดชอบของผู้นำในการบริหารตามกรอบการดำเนินยุทธศาสตร์ สอดคล้องกับบทบาทของผู้นำทางการบริหาร ของ Davies and Davies (2006 : 45) ซึ่งสรุปว่าบทบาทของผู้นำในการบริหารองค์กรประกอบด้วย 1) การกำหนดทิศทางการทำงานขององค์กรในระยะยาว (Direction Setting) เพื่อให้เป็นเป้าหมายร่วมกันของบุคลากร 2) การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Translating Strategy into Action) โดย ผู้นำจะต้องพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ในแต่ละระดับมารองรับ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติได้อย่างสอดคล้องกัน 3) การสนับสนุนให้บุคลากรได้พัฒนาตนเองให้สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ไปสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Enabling the Staff to Develop and Deliver the Strategy) 4) กำหนดช่วงของการติดตามตรวจสอบการดำเนินยุทธศาสตร์อย่างเหมาะสม (Determining Effective Intervention Points) เพื่อสร้างความสมดุลและทบทวนการดำเนินงาน ปรับยุทธศาสตร์และการปฏิบัติให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมอยู่เสมอ 5) การพัฒนาความสามารถเชิงยุทธศาสตร์ (Developing Strategic Capabilities) ขององค์กรและบุคคลให้สูงขึ้น ซึ่งความสามารถดังกล่าวจะกลายเป็นความได้เปรียบเชิงยุทธศาสตร์ อย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม มีแนวคิดที่ว่าผู้นำควรแสดงบทบาทที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับยุทธศาสตร์และสถานการณ์ ดังคำกล่าวที่ว่าไม่มีผู้นำคนใดที่เหมาะสมกับทุกยุทธศาสตร์ (There is No Leader for All) กล่าวคือ บทบาทของผู้นำที่มีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับวงจรชีวิตขององค์กร (Organizational Life) เช่น ในช่วงแรกองค์กรกำลังก่อสร้างตัวจะต้องการผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ประเภทกล้าได้กล้าเสีย (Risk Taker) เพราะเป็นช่วงของการสร้างพื้นที่ องค์กรต้องตัดสินใจเลือกตำแหน่งของการแข่งขัน ในขณะที่มีคู่แข่งเดิมอยู่ องค์กรจึงต้องตัดสินใจลงทุนเพื่อเข้ามาแข่งขัน หากมีผู้นำที่กล้าเสี่ยงหมายความว่าสามารถบริหารความเสี่ยงได้ดี องค์กรก็มีโอกาสเติบโตต่อไป หากเกิดความผิดพลาดต้นทุนของความเสียหายก็จะน้อยกว่าการที่องค์กรลงทุนแบบค่อยเป็นค่อยไปแต่ก็ไม่สามารถสร้างจุดแข็งที่โดดเด่นได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อองค์กรเติบโตรูปแบบของผู้นำเชิงยุทธศาสตร์จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ดูแล (Caretaker) และเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสี่ยงในสภาวะการเปลี่ยนแปลงขององค์กร เมื่อองค์กรเติบโตเต็มที่และเมื่อองค์กรเริ่มเสื่อมถอย บทบาทของผู้นำที่เหมาะสม มีหน้าที่ประคับประคององค์กรให้อยูรอด สอดคล้องกับแนวคิดของ Rothschild (1993 : 128) แม้แนวคิดนี้พยายามจำแนกประเภทผู้นำตามสถานการณ์ แต่จุดอ่อนของคำอธิบายมีข้อโต้แย้งหลายประการ เช่น ไม่ได้พิจารณาถึงความรุนแรงในการแข่งขันให้เด่นชัด เนื่องจากหากสิ่งแวดล้อมองค์กรมีการแข่งขันน้อย และ

ผู้ผลิตมีอำนาจมากกว่าผู้ซื้อ การแสดงบทบาทเป็นผู้กล้าเสี่ยงก็ไม่ได้เป็นบทบาทที่เหมาะสมตลอดจนปัญหาเรื่องระยะเวลา ซึ่งการอธิบายข้างต้นมองตามวงจรชีวิตขององค์การที่มีเกิดเติบโต เต็มถอยและสิ้นสุด หากผู้นำยอมรับความจริงว่าองค์การจะต้องถึงจุดสิ้นสุด ก็เป็นการยอมรับว่าองค์การไม่สามารถปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงได้เลย ซึ่งขัดกับแนวคิดยุทธศาสตร์ที่มองว่า องค์การสามารถใช้ จุดแข็งเพื่อลดข้อจำกัดของสภาพแวดล้อมได้ เป็นต้น หากนำแนวคิดเรื่องบทบาทผู้นำมาจำแนกเป็นประเภท โดยใช้กลุ่มผู้เกี่ยวข้องเป็นเกณฑ์ตามความเห็นของ Crossan, Vera and Nanjad (2008 : 239) บทบาทความรับผิดชอบที่สำคัญของผู้นำ สามารถจำแนกได้ 3 มิติ ดังนี้

มิติแรก บทบาทผู้นำขององค์การ (Leadership of Organization) เป็นบทบาทที่มีการกล่าวถึงมากที่สุดในปัจจุบัน โดยผู้นำรับผิดชอบที่จะต้องจัดการยุทธศาสตร์ และองค์การที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของสิ่งแวดล้อม โดยรับผิดชอบในการตีความการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นฐานรากที่สำคัญของการเรียนรู้ขององค์การ หน้าที่ของผู้นำจึงเกี่ยวข้องกับการพัฒนาความสามารถขององค์การในการยืดหยุ่น ตลอดจนส่งเสริมให้บุคคล กลุ่มและองค์การมีความสามารถในการเรียนรู้เพื่อปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อม ซึ่งเราไม่จำเป็นต้องมองว่าผู้นำสูงสุดเท่านั้นคือผู้นำที่รับผิดชอบหน้าที่นี้ สามารถพิจารณาว่ากลุ่มเป็นผู้นำก็ได้ และหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของผู้นำที่ต่อเนื่อง คือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การที่ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ นอกจากนั้นในระดับยุทธศาสตร์ ผู้นำมีความรับผิดชอบในการสร้างบริบทของการเปลี่ยนแปลง สร้างความผูกพันและความเป็นเจ้าของของยุทธศาสตร์ให้เกิดขึ้นกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสร้างสมดุลไปพร้อม ๆ กับนวัตกรรม โดยรวมในประเด็นเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ ผู้นำมีบทบาทในการรักษาเป้าหมายขององค์การ การดำรงคุณค่าหลักที่ส่งเสริมวิสัยทัศน์ ตลอดจนการพัฒนากระบวนการและหลักการดำเนินการเพื่อให้องค์การมีสมรรถนะสูงให้สามารถปรับตัวยืดหยุ่นอย่างมีประสิทธิภาพ ในลักษณะองค์การที่ปรับตัวได้เอง

มิติที่สอง ภาวะผู้นำของบุคคลอื่น (Leadership of Other) มีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้นำและผู้ตามอย่างกว้างขวางกว่า 70 ปีที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่าความรับผิดชอบที่สำคัญของผู้นำเป็นเรื่องของการนำบุคคลในระดับย่อยขององค์การ ทั้งในลักษณะของการใช้บุคลิกภาพเพื่อสร้างอิทธิพลเหนือผู้ตาม จนไปถึงแนวทฤษฎีภาวะผู้นำแนวใหม่อย่าง Transformation Leadership Theory ที่สร้างแรงบันดาลใจให้บุคลากร เพื่อการบรรลุเป้าหมาย การสนับสนุนให้บุคลากรดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ Osborn, Hunt and Juauch (2002 : 245) เสนอว่า Transformation Leader มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่วิกฤตมากที่สุด แต่ยังมี

จุดอ่อนในด้านการสนับสนุนในเชิงจิตใจ เมื่อเทียบกับ Authentic Leader ที่ให้ความสำคัญต่อความรู้สึกของผู้ตามด้วยความระลึกลู่เสมอว่าผู้ตามจะรับรู้การกระทำของตนเองอย่างไร (Avolio and Gardner. 2005 : 98) กล่าวได้ว่าอย่างน้อยแนวคิดของผู้นำทั้งสองลักษณะนี้จะช่วยให้ผู้นำสามารถนำผู้อื่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพในสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลง โดยมุ่งสู่การสร้างแรงจูงใจ (Motivation) ของผู้ตาม แรงปรารถนา (Admiration) ความเชื่อมั่น (Trust) ความผูกพัน (Commitment) ความจงรักภักดี (Loyalty) และผลการปฏิบัติงาน (Performance) ของผู้ตามในระดับสูงสุด

มิติที่สาม ภาวะผู้นำภายในตนเอง (Leadership of Self) เนื่องจากผู้นำต้องแสดงบทบาทเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง ผู้นำจึงเป็นแบบอย่างที่คุณตามเฝ้ามอง เมื่ออธิบายจากมุมมองของ Authentic Leadership การพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องของผู้นำเป็นกลไกการนำที่ได้ประโยชน์ทั้งการพัฒนาให้ผู้ตามมีสมรรถนะที่พร้อมปฏิบัติอยู่เสมอ และเป็นการพัฒนาให้ผู้นำมีความพร้อมสำหรับการนำเสมอ ผู้นำเชิงยุทธศาสตร์จึงต้องมีการตระหนักรู้ในตน (Self-Awareness) และการกำกับตนเองเสมอ (Self-Regulation) เนื่องจากการพัฒนาตนเองของผู้นำให้มีประสิทธิภาพเป็นองค์ประกอบสำคัญของความสำเร็จในระยะยาวที่ส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กร นอกเหนือไปจากทักษะในการกำหนดวิสัยทัศน์ การสร้างความผูกพัน และการจัดสรรทรัพยากร

จากแนวคิดของนักวิชาการ ได้อธิบายถึงบทบาทของผู้นำทางการบริหารไว้แตกต่างกัน ซึ่งผู้วิจัยสามารถจำแนกโดยทำการเปรียบเทียบแนวคิดของแต่ละทฤษฎีเพื่อกำหนดตัวแปรในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ซึ่งเป็นข้อเสนอของนักวิชาการหลายท่านเกี่ยวกับบทบาทของผู้นำทางการบริหารจะสามารถจำแนกบทบาทของผู้นำทางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำแนกการสังเคราะห์ตัวแปรบทบาทของผู้นำทางการบริหาร

บทบาทของผู้นำทางการบริหาร	Gandz	Boal and Hooijberg	Davies and Davies	Crossan and others
1. การทำความเข้าใจและตีความสภาพแวดล้อม	✓		✓	✓
2. การพัฒนายุทธศาสตร์	✓	✓	✓	
3. การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ	✓		✓	
4. ติดตามและปรับปรุงยุทธศาสตร์	✓			
5. การพัฒนาความสามารถองค์การแผนก	✓		✓	
6. การตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์		✓		
7. สร้างวิสัยทัศน์ในอนาคต		✓	✓	
8. การพัฒนาสมรรถนะ	✓	✓	✓	
9. การปรับปรุงโครงสร้าง กระบวนการดำเนินงานและควบคุมองค์การ	✓	✓	✓	✓
10. จัดการผู้เกี่ยวข้องที่หลากหลาย		✓	✓	
11. คัดเลือกและพัฒนาผู้นำรุ่นใหม่		✓		
12. ดำรงวัฒนธรรมองค์กรที่มีประสิทธิผล		✓		✓
13. การบรรจุคุณค่าเชิงจริยธรรมให้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การ		✓		
14. การพัฒนาความสามารถเชิงยุทธศาสตร์			✓	
15. พัฒนาความสามารถขององค์กรฝนการยึดหยุ่น				✓
16. พัฒนาความสามารถในการเรียนรู้				✓
17. สร้างบริบทของการเปลี่ยนแปลง				✓
18. สร้างความผูกพันและความเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์				✓
19. การสร้างความสมดุล			✓	
20. สร้างแรงบันดาลใจให้บุคลากร				✓

บทบาทของผู้บริหาร	Gandz	Boal and Hooijberg	Davies and Davies	Crossan and others
21.สร้างความเชื่อมั่น				✓
22.สร้างความผูกพัน				✓
23.สร้างความจงรักภักดี				✓
24.การตระหนักรู้ในตน				✓
25.การกำกับตนเองเสมอ				✓

ที่มา : Boal and Hooijberg (2000) ; Davies and Davies (2006) ; Gandz (2006) ; Crossan and others (2008)

เมื่อเปรียบเทียบข้อเสนอของนักวิชาการหลายท่าน เกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหาร จะสามารถจำแนกบทบาทของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ได้ 5 บทบาท ดังนี้

บทบาทแรก การพัฒนาวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ขององค์กร การบริหาร เกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทางและวิธีการของการดำเนินการ ซึ่งสร้างความได้เปรียบบนฐานของจุดแข็งและโอกาสที่เอื้ออำนวย ผู้นำจึงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางของการดำเนินงานระยะยาวหรือวิสัยทัศน์เป็นเป้าหมายหรือสิ่งที่ต้องการบรรลุ ซึ่งเป็นคุณค่าหลักที่เชื่อมโยงการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ เข้าด้วยกัน จากนั้นผู้นำจะมีบทบาทสำคัญในการพัฒนายุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิผลซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงจุดแข็งเข้ากับ โอกาสขององค์กร สามารถสร้างความได้เปรียบ ผู้นำต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการทำความเข้าใจบริบทสิ่งแวดล้อม ทั้งภายในและภายนอกองค์กรด้วยการตีความสภาพแวดล้อม เพื่อให้องค์กรมียุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับบริบทการดำเนินงานและสิ่งแวดล้อมอยู่เสมอ

บทบาทที่สอง การปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงาน เนื่องจากความสำเร็จของการบริหารจะต้องประกอบด้วยความสามารถหรือ ศักยภาพขององค์กรต่อการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติอย่างได้ผล ผู้นำมีบทบาทสำคัญในการปรับระบบและองค์ประกอบของการบริหารภายในให้สอดคล้องกับการดำเนินงานเชิงยุทธศาสตร์ ตั้งแต่การพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสมกับยุทธศาสตร์ การปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานให้สามารถเชื่อมประสานการดำเนินงานของหน่วยต่าง ๆ เข้าด้วยกัน การสร้างความยืดหยุ่นให้แก่ระบบและ โครงสร้างให้สามารถปรับตัวกับลักษณะของ

ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่หลากหลายของหน่วยงานย่อย ตลอดจนการพัฒนาสมรรถนะหลักขององค์กรให้เข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง บทบาทของการสร้างความสมดุลในการดำเนินงาน ยุทธศาสตร์ให้ทุกฝ่ายสามารถดำรง ประสิทธิภาพหลักของหน่วยงาน ในขณะที่สามารถดำเนินงานได้บรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการสร้างความสมดุลทั้งงานพัฒนาที่เน้นความคิดสร้างสรรค์ และงานที่เน้นประสิทธิภาพ สามารถดำเนินงานได้ทั้งงานที่มุ่งการเรียนรู้ ในขณะที่ประสิทธิภาพทางการเงินก็เป็นสิ่งที่ได้รับการพิจารณา

บทบาทที่สาม การพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร การบริหารที่มีประสิทธิภาพ ต้องการผู้ปฏิบัติงานที่มีสมรรถนะพร้อมและโดดเด่นเพื่อดำเนินการบริหารที่ต้องการความยืดหยุ่นในการปรับตัวสูง ผู้นำจึงมีบทบาทในการพัฒนาบุคลากรขององค์กร ให้มีความสามารถในการเชิงยุทธศาสตร์ กล่าวคือ สามารถเข้าใจในระบบคิดของการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ เข้าใจ และมีทักษะในการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้สอดคล้องกับหน่วยงานของตน ตลอดจนการพัฒนาให้สมรรถนะของการปฏิบัติงานอื่นที่จะสามารถสร้างความได้เปรียบขององค์กรมีความโดดเด่นเพิ่มขึ้น นอกจากนั้นผู้นำเชิงยุทธศาสตร์จะต้องพัฒนาความสามารถในการเรียนรู้ของบุคลากรให้เพิ่มสูงขึ้น เพื่อเป็นฐานสำคัญในการปรับปรุงยุทธศาสตร์และดำเนินงานเชิงยุทธศาสตร์ได้อย่างยืดหยุ่น และ เพิ่มให้องค์กรมีความสามารถในการจัดการเชิงยุทธศาสตร์อย่างยั่งยืน ผู้นำจะต้องทำหน้าที่ในการคัดเลือก และระบุนผู้ที่จะเป็นกลุ่มที่มีโอกาสก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำขององค์กร เพื่อนำไปสู่การพัฒนาความสามารถของเขาเหล่านั้น ให้มีความพร้อมในการเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพต่อไปในอนาคต

บทบาทที่สี่ การสร้างบริบทของการเปลี่ยนแปลง การบริหารต้องอยู่บนฐานของการปรับตัวและการสร้างความเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมองค์กร องค์กรจึงต้องมีระบบที่ส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อการบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้นำมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างบรรยากาศ ขององค์กรให้สนับสนุนการเปลี่ยนแปลง โดยการพัฒนาและส่งเสริมวัฒนธรรมขององค์กรที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลง เช่น วัฒนธรรมการทำงานเป็นทีม วัฒนธรรมการเรียนรู้ วัฒนธรรมการดำเนินงานกับกลุ่มผู้เกี่ยวข้องที่หลากหลาย เป็นต้น การปลูกฝังและเป็นตัวแบบของการปฏิบัติงานบนฐานของจริยธรรม ตลอดจนการพัฒนาช่องทางและระบบของการสื่อสารองค์กรให้อยู่ในระดับ ที่เยี่ยมยอด

บทบาทที่ห้า การเป็นผู้นำบุคคลอื่นและตนเอง ผู้นำยังคงมีบทบาทสำคัญในการนำบุคคลให้เกิดแรงบันดาลใจ มีแรงจูงใจในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้เหมาะสมกับการจัดการเชิงยุทธศาสตร์โดยผู้นำมีบทบาทในการสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ และความผูกพันต่อ



การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้เกิดขึ้นกับบุคลากร เป็นการสร้างหลักประกันของการดำเนินงานว่า บุคลากรจะไม่ละทิ้งเป้าหมาย พร้อมจะทุ่มเททั้งกำลังกายกำลังใจเพื่อดำเนินงาน ซึ่งผู้นำจะต้องสร้างแรงจูงใจ ความเชื่อใจ และความจงรักภักดีของผู้ปฏิบัติงานต่อองค์กร นอกจากนี้ ผู้นำยังมีบทบาทในการกำกับและพัฒนาตนเอง เนื่องจากความสำเร็จของการบริหารขึ้นอยู่กับความสามารถเชิงยุทธศาสตร์ของผู้นำเป็นสำคัญ ผู้นำจึงต้องสร้างความมั่นใจให้แก่องค์กรและเตรียมตนเองให้พร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงเสมอ ผู้นำจึงต้องพัฒนาความตระหนักรู้ในตน (Self-Awareness) เพื่อให้ผู้นำมั่นใจว่าสิ่งที่ตนคิดและตัดสินใจดำเนินการนั้น ไม่ได้มาจากความรู้สึกหรืออคติของตน แต่พัฒนาหรือสรุปจากข้อมูลและเหตุผล โดยผู้นำตระหนักรู้เสมอว่าตนคือใคร มีบทบาทอย่างไร ดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ด้วยวัตถุประสงค์ใด ตลอดจนบุคลิกลักษณะใดของตนจะส่งผลต่อการบริหาร นอกจากนี้ผู้นำจะต้องพัฒนานิยามของตน (Self-Regulation) เพื่อให้การดำเนินงานไม่ได้เป็นผลมาจากความหลงผิดที่ตนรับรู้เท่านั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า บทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรี หมายถึง การแสดงออกของผู้นำท้องถิ่นซึ่งเป็นสตรีมีบทบาทหลายด้านในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของบุคคลและขับเคลื่อนองค์กรให้บรรลุเป้าหมายที่ร่วมกันกำหนดขึ้น ผู้หญิงที่ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีบทบาททางการบริหาร ดังนี้

1. การพัฒนาวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ขององค์กร หมายถึง บทบาทในการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทางและวิธีการของการดำเนินการ ซึ่งสร้างความได้เปรียบบนฐานของจุดแข็งและ โอกาสที่เอื้ออำนวยของการดำเนินงานระยะยาวหรือวิสัยทัศน์ เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร โดยการเชื่อมโยงการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ เข้าด้วยกัน มีบทบาทสำคัญในการพัฒนายุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิผลซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่ เชื่อมโยงจุดแข็งเข้ากับโอกาสขององค์กร สามารถสร้างความได้เปรียบ การใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการทำ ความเข้าใจบริบทสิ่งแวดล้อม ทั้งภายในและภายนอกองค์กรด้วยการตีความสภาพแวดล้อม เพื่อให้องค์กรมียุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับบริบทการดำเนินงานและสิ่งแวดล้อมอยู่เสมอ

2. การปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงาน หมายถึง บทบาทในการปรับระบบและองค์ประกอบของการบริหารภายในให้สอดคล้องกับการดำเนินงาน ตั้งแต่การพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม การปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานให้สามารถเชื่อมประสานการดำเนินงานของหน่วยต่างๆ เข้าด้วยกัน การสร้างความยืดหยุ่น

ให้แก่ระบบและโครงสร้างให้สามารถปรับตัวกับลักษณะของยุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่หลากหลายของหน่วยงานย่อย ตลอดจนการพัฒนาสมรรถนะหลักขององค์กรให้เข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง บทบาทของการสร้างความสมดุลในการดำเนินยุทธศาสตร์ให้ทุกฝ่ายสามารถดำรงประสิทธิผลหลักของหน่วยงาน การสร้างความสมดุลทั้งงานพัฒนาที่เน้นความคิดสร้างสรรค์ และงานที่เน้นประสิทธิภาพ

3. การพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร หมายถึง บทบาทในการพัฒนาบุคลากรขององค์กรให้มีความสามารถ เข้าใจในระบบคิดของการจัดการ เข้าใจ และมีทักษะในการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้สอดคล้องกับหน่วยงานของตน ตลอดจนการพัฒนาให้สมรรถนะของการปฏิบัติงานอื่นที่จะสามารถสร้างความได้เปรียบขององค์กรมีความโดดเด่นเพิ่มขึ้น การทำหน้าที่ในการคัดเลือก และระบุผู้ที่จะเป็นกลุ่มที่มีโอกาสก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำขององค์กรเพื่อนำไปสู่การพัฒนาความสามารถของบุคลากรให้มีความพร้อมในการเป็นผู้นำที่มีประสิทธิผลต่อไปในอนาคต

4. การสร้างบริบทของการเปลี่ยนแปลง หมายถึง บทบาทในการปรับตัวและการสร้างความเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมองค์กร การสร้างระบบที่ส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อการบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บทบาทการสร้างบรรยากาศขององค์กรให้สนับสนุนการเปลี่ยนแปลง การพัฒนาและส่งเสริมวัฒนธรรมขององค์กรที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลง เช่น วัฒนธรรมการทำงานเป็นทีม วัฒนธรรมการเรียนรู้ วัฒนธรรมการดำเนินงานกับกลุ่มผู้เกี่ยวข้องที่หลากหลาย เป็นต้น การปลูกฝังและเป็นตัวแบบของการปฏิบัติงาน บนฐานของจริยธรรม ตลอดจนการพัฒนาช่องทางและระบบของการสื่อสารองค์กรให้อยู่ในระดับที่เยี่ยมยอด

5. การเป็นผู้นำบุคคลอื่นและตนเอง หมายถึง บทบาทในการนำบุคคลให้เกิดแรงบันดาลใจ มีแรงจูงใจ ในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้เหมาะสมกับการจัดการโดยผู้นำมีบทบาทในการสร้างความรู้สึกรักเป็นเจ้าของ และความผูกพันต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้เกิดขึ้นกับบุคลากร เป็นการสร้างหลักประกันของการดำเนินงานว่า บุคลากรจะไม่ละทิ้งเป้าหมายพร้อมจะทุ่มเททั้งกำลังกายกำลังใจเพื่อดำเนินงาน ผู้นำจะต้องสร้างแรงจูงใจ ความเชื่อใจ และความจงรักภักดีของผู้ปฏิบัติงานต่อองค์กร บทบาทในการกำกับและพัฒนาตนเองในการสร้างความมั่นใจให้แก่องค์กรและเตรียมตนเองให้พร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง พัฒนาความตระหนักในตนและพัฒนาวิสัยของตนเพื่อให้การดำเนินงานไม่ได้เป็นผลมาจากความหลงผิดที่ตนรับรู้

## 2. การวัดปัจจัยด้านบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรี

ผู้วิจัยได้สร้างเครื่องมือวัดปัจจัยด้านบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรี โดยอาศัยทฤษฎีบทบาทของผู้นำและผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ (Leadership and Strategic Leadership Roles) สำหรับองค์กรที่ต้องการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันอย่างยั่งยืนจากแนวคิดของ Boal and Hooijberg (2000), Davies and Davies (2006), Gandz (2006), and Crossan and others (2008) ให้ความเห็นว่าผู้นำเชิงควจะต้องมีบทบาททางการบริหารออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการพัฒนาวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ขององค์กร ด้านการปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงาน ด้านการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร ด้านการสร้างบริบทของการเปลี่ยนแปลง และด้านการเป็นผู้นำบุคคลอื่นและตนเอง มีลักษณะเป็นมาตรวัดประมาณค่า 5 ระดับ ตั้งแต่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ถึง ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

ในการวัดตัวแปรบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรีในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะสร้างเครื่องมือวัดโดยอาศัยแนวคิดของ บทบาทของผู้นำและผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ (Leadership and Strategic Leadership Roles) สำหรับองค์กรที่ต้องการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันอย่างยั่งยืนจากแนวคิดของ Boal and Hooijberg (2000), Davies and Davies (2006), Gandz (2006), and Crossan and others (2008) มาปรับใช้ซึ่งครอบคลุมลักษณะบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรี คือ ด้านการพัฒนาวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ขององค์กร ด้านการปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงาน ด้านการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร ด้านการสร้างบริบทของการเปลี่ยนแปลง และด้านการเป็นผู้นำบุคคลอื่นและตนเอง ประกอบด้วยข้อคำถาม จำนวน 30 ข้อ มีลักษณะเป็นมาตรวัดประมาณค่า 5 ระดับ ตั้งแต่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ถึง ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

## 3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรี

ปัจจัยด้านบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรีในการศึกษาของ วรเทพ ภูมิภักดีพรหม (2550 : 98) ได้ศึกษาเรื่อง รูปแบบการพัฒนากภาวะผู้นำของผู้บริหาร โรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบการพัฒนากภาวะผู้นำของผู้บริหาร โรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน ประกอบด้วย 7 ด้าน เรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ 1) ด้านสนับสนุนให้เกิดผู้นำตนเองโดยการสร้างทีมงาน 2) ด้านการทำให้เป็นผู้นำตนเอง 3) ด้านอำนวยความสะดวกให้เกิดวัฒนธรรมของผู้นำตนเอง 4) ด้านกระตุ้นให้ผู้ตาม

ตั้งเป้าหมายด้วยตนเอง 5) ด้านผู้นำแสดงเป็นแบบฉบับที่เป็นผู้นำตนเอง 6) ด้านอำนวยความสะดวกให้เกิดภาวะผู้นำตนเองโดยการให้รางวัลและตำหนิอย่างสร้างสรรค์ และ 7) ด้านสร้างรูปแบบความคิดทางบวก

ในทำนองเดียวกับ กัลยรัตน์ เมืองสง (2550 : 98) ได้ศึกษาเรื่อง รูปแบบการพัฒนาภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบการพัฒนาภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย การมีกิจกรรมที่ใช้ความคิดความเข้าใจในระดับสูง มีความสามารถรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ มากำหนดกลยุทธ์ได้ มีความสามารถในการพยากรณ์และกำหนดอนาคตได้ การมีความคิดเชิงปฏิบัติ และมีการกำหนดวิสัยทัศน์ และยังสอดคล้องกับ ปารีชาติ โนนต์สุภา (2555 : 125) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาตัวแบบความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นของปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ภาวะผู้นำทางวิชาการ ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร ปัจจัยการจัดกระบวนการเรียนรู้ และปัจจัยบรรยากาศของโรงเรียน ประสิทธิผลของโรงเรียนมีค่าเฉลี่ยโดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายละเอียดในแต่ละปัจจัย พบว่า ส่วนใหญ่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากมีเพียงปัจจัยสมรรถนะขององค์กรที่อยู่ในระดับปานกลาง 2) ผลการตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนของตัวแบบที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นกับข้อมูลเชิงประจักษ์ พบว่า มีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ( $\chi^2 = 226.11$  ค่าองศาอิสระ = 115 ค่า  $P = 0.063$  ค่าดัชนี GFI = 0.96 ค่าดัชนี AGFI = 0.91 ค่าดัชนี RMSEA = 0.056 และค่า CN = 276.52) ปัจจัยที่มีอิทธิพลทางตรง อิทธิพลทางอ้อม และอิทธิพลรวมต่อประสิทธิผลของโรงเรียน เรียงลำดับตามค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลจากมากไปหาน้อย ดังนี้ 1) อิทธิพลทางตรงมี 4 ปัจจัย คือ ปัจจัยสมรรถนะขององค์กร ปัจจัยการจัดกระบวนการเรียนรู้ ปัจจัยบรรยากาศของโรงเรียน และปัจจัยภาวะผู้นำทางวิชาการ 2) อิทธิพลทางอ้อมมี 3 ปัจจัย คือ ปัจจัยสมรรถนะขององค์กรที่ส่งผ่านปัจจัยการจัดกระบวนการเรียนรู้ กับปัจจัยบรรยากาศของโรงเรียน ปัจจัยภาวะผู้นำทางวิชาการที่ส่งผ่านปัจจัยการจัดกระบวนการเรียนรู้ และ 3) อิทธิพลรวมมี 4 ปัจจัย คือ ปัจจัยสมรรถนะขององค์กร ปัจจัยการจัดกระบวนการเรียนรู้ ปัจจัยบรรยากาศของโรงเรียน และปัจจัยภาวะผู้นำทางวิชาการ ในทำนองเดียวกับ อวรรณี ไชยปัญญา (2556 : 136) ได้ศึกษาเรื่อง รูปแบบการพัฒนาภาวะผู้นำทีมของผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก ผลการวิจัยพบว่า องค์ประกอบภาวะผู้นำทีมของผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก มี 5 องค์ประกอบ ได้แก่ การกำหนดเป้าหมาย การติดต่อ

สื่อสาร การมีวิสัยทัศน์ร่วม การมีทักษะแก้ปัญหาความขัดแย้ง และการมีความเชี่ยวชาญ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ซึ่งองค์ประกอบภาวะผู้นำที่มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ (Chi-square = 2.75, df = 4, p-value = 0.60, RMSEA = 0.00, GFI = 0.99, AGFI = 0.97) สอดคล้องกับ มยุรี กมลบุตร (2556 : 142) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาสมรรถนะของผู้บริหารการพยาบาลระดับต้นโรงพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ผลการวิจัยพบว่า สมรรถนะที่จำเป็นของผู้บริหารและบุคลากรมี 3 องค์ประกอบ คือ 1) การนำองค์การที่มีประสิทธิภาพ 2) การจัดการเชิงวิชาการ และ 3) คุณธรรม จริยธรรม และยังสอดคล้องกับ เพลินพิศ โลหากาศ (2556 : 112) ได้ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทการบริหารงานของผู้บริหารกับประสิทธิผลการบริหารงานวิชาการของสถานศึกษานครราชสีมา เขต 6 ผลการวิจัยพบว่า บทบาทการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษานครราชสีมา เขต 6 โดยภาพรวมทุกด้าน อยู่ในระดับมากและเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้าน ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุดได้แก่ ด้านบทบาทในการเสริมสร้าง และด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด ได้แก่ ด้านบทบาทในการเปลี่ยนแปลงพัฒนา

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า ปัจจัยด้านบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรี โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก มีความสัมพันธ์กับตัวแปรต่าง ๆ ดังนี้ ปัจจัยด้านบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรี ได้รับอิทธิพลทางตรงจากแรงจูงใจใฝ่อาณาจ การเสริมสร้างเครือข่ายแรงกดดันจาก การเมืองภาคพลเมือง การพัฒนาตนเอง การกล่อมเกลากองการเมือง นโยบายขององค์กร และความคาดหวังของชุมชน ปัจจัยด้านบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรี มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการนำองค์การที่มีประสิทธิภาพ การจัดการเชิงวิชาการ คุณธรรม จริยธรรม การกำหนดเป้าหมาย การติดต่อสื่อสาร การมีวิสัยทัศน์ร่วม การมีทักษะแก้ปัญหาความขัดแย้ง และการมีความเชี่ยวชาญ สมรรถนะขององค์กร การจัดการกระบวนการเรียนรู้ บรรยากาศของโรงเรียน ภาวะผู้นำทางวิชาการ ด้านสนับสนุนให้เกิดผู้นำตนเองโดยการสร้างทีมงาน ด้านการทำให้เป็นผู้นำตนเอง ด้านอำนวยความสะดวกให้เกิดวัฒนธรรมของผู้นำตนเอง ด้านกระตุ้นให้ผู้ตามตั้งเป้าหมายด้วยตนเอง ด้านผู้นำแสดงเป็นแบบฉบับที่เป็นผู้นำตนเอง ด้านอำนวยความสะดวกให้เกิดภาวะผู้นำตนเองโดยการให้รางวัลและคำหนอบอย่างสร้างสรรค์ และ ด้านสร้างรูปแบบความคิดทางบวก

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยคาดว่า ปัจจัยด้านบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรี จะได้รับอิทธิพลทางตรงจากแรงจูงใจใฝ่อำนาจ การเสริมสร้างเครือข่าย แรงกดดันจากการเมืองภาคพลเมือง การพัฒนาตนเอง การกล่อมเกลາทางการเมือง นโยบายขององค์กร และความคาดหวังของชุมชน

## ปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรีในประเทศไทย

สำหรับการศึกษาปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรีในประเทศไทย ผู้วิจัยได้ทำการสังเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อตรวจสอบแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากแนวคิดที่เป็นปรากฏการณ์ทางสังคม ทั้งในและต่างประเทศ ผลการศึกษาพบว่ามีปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรีในประเทศไทย ดังนี้

### 1. แรงจูงใจใฝ่อำนาจ (Power Motive)

แรงจูงใจ คือ สิ่งซึ่งควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ อันเกิดจากความต้องการ พลังกดดัน หรือ ความปรารถนาที่จะพยายามดิ้นรนเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ซึ่งอาจจะเกิดตามธรรมชาติหรือจากการเรียนรู้ก็ได้ แรงจูงใจเกิดจากสิ่งเร้าทั้งภายในและภายนอกตัวบุคคลนั้น ๆ เอง

#### 1.1 ความหมายของแรงจูงใจใฝ่อำนาจ

กล่าวได้ว่า แรงจูงใจทำให้เกิดพฤติกรรมซึ่งเกิดจากความต้องการของมนุษย์ ซึ่งความต้องการเป็นสิ่งเร้าภายในที่สำคัญกับการเกิดพฤติกรรม นอกจากนี้ยังมีสิ่งเร้าอื่น ๆ เช่น การยอมรับของสังคม สภาพบรรยากาศที่เป็นมิตร การบังคับบัญชา การให้รางวัลหรือกำลังใจ หรือการทำให้เกิดความพอใจ ล้วนเป็นเหตุจูงใจให้เกิดแรงจูงใจได้ นักวิชาการกล่าวถึงความหมายของแรงจูงใจใฝ่อำนาจไว้สอดคล้องกัน กล่าวคือ จูทาร์ตัน เอื้ออำนวย (2549 : 135) อธิบายไว้ว่า นักจิตวิทยาทางสังคมที่ต่างกลุ่มความคิดกันจะอธิบายหรือเชื่อว่าแรงจูงใจทางสังคมมีความแตกต่างกันซึ่งจำแนกได้เป็น 3 ประเภทประกอบด้วย 1) แรงจูงใจใฝ่สัมพันธ์ (Affiliation Motive) หมายถึง แรงจูงใจหรือความต้องการที่ทำให้บุคคลแสดงพฤติกรรมเพื่อให้ได้มาซึ่งการยอมรับจากบุคคลอื่น หรือหมายความถึง แรงจูงใจที่ทำให้บุคคลมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคคลอื่น ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งการยอมรับนับถือของบุคคลในสังคม ทั้งนี้ เนื่องจากธรรมชาติของมนุษย์นั้น มีความต้องการเป็นที่ยอมรับของคนอื่น หรือต้องการได้รับความนิยม

ชมชอบจากคนอื่น อันส่งผลให้บุคคลทำใจของตนเองให้ชอบและแสดงพฤติกรรมที่เอาใจใส่ผู้อื่น รู้จักเห็นอกเห็นใจคนอื่น หรือกระทำทุกอย่างเพื่อให้คนอื่นเห็นว่าเขามีความสามารถที่จะช่วยเหลือสังคมได้เป็นอย่างดี เพื่อให้ได้รับการยอมรับนับถือจากบุคคลอื่นนั่นเอง โดยบุคคลที่มีแรงจูงใจใฝ่สัมพัทธ์นี้สูง จะมีลักษณะที่ชอบทำงานกับบุคคลอื่น และมีความเห็นอกเห็นใจผู้อื่นเสมอ โดยจะพยายามกระทำตัวหรือแสดงออกให้เป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่าย ซึ่งนับว่าเป็นลักษณะเด่นของบุคคลประเภทนี้ อย่างไรก็ตาม การที่บุคคลมีแรงจูงใจซึ่งทำให้ทุกฝ่ายพึงพอใจก็ได้หมายความว่า จะเป็นสิ่งที่ทำให้สังคมเจริญรุ่งเรืองก้าวหน้า เนื่องจากหากทุกคนมีความเห็นพ้องต้องกันหมด ความเห็นต่าง หรือความคิดสร้างสรรค์ใหม่ ๆ ก็อาจจะไม่เกิดขึ้น 2) แรงจูงใจใฝ่อำนาจ (Power Motive) หมายถึง แรงจูงใจหรือความต้องการที่จะได้มาซึ่งอิทธิพลเหนือกว่าบุคคลอื่น ๆ ในสังคม อันส่งผลให้บุคคลพยายามที่จะกระทำการควบคุมสิ่งต่าง ๆ เพื่อให้ตนเองบรรลุผลตามที่ต้องการเหนือกว่าบุคคลอื่น หรือเป็นความต้องการที่จะแสวงหาอำนาจ เนื่องจากมีความรู้สึกว่าการมีอำนาจนั้น จะทำให้เขาสามารถทำอะไรก็ได้เหนือกว่าคนอื่น ๆ และเป็นความภาคภูมิใจอย่างหนึ่งของบุคคล แรงจูงใจใฝ่อำนาจนี้ มักจะเกิดจากการที่บุคคลได้เรียนรู้พฤติกรรมของบุคคลที่ผ่านมามีอำนาจสามารถที่จะบันดาลทุกอย่างได้ตามที่ตนเองต้องการ คนที่มีแรงจูงใจใฝ่อำนาจ ซึ่งนักจิตวิทยาสรุปไว้ว่าพัฒนามาจากธรรมชาติและความรู้สึกด้อยค่าของตนเองว่าไม่ทัดเทียมกับบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นในด้านสังคม เศรษฐกิจ การศึกษาหรืออื่นใด นั้น จะเป็นสิ่งผลักดันให้บุคคลเกิดความจำเป็นที่จะต้องชดเชยปมด้อยของตนเอง โดยพยายามที่จะแสวงหาอำนาจเพื่อที่ตนเองจะได้มีอิทธิพลหรือมีอภิสิทธิ์เหนือกว่าบุคคลอื่นนั่นเอง และ 3) แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ (Achievement Motive) หมายถึง แรงจูงใจหรือความต้องการที่เกิดจากความคาดหวังของบุคคลซึ่งอาจจะได้พบหรือมีประสบการณ์จากสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนเป็นรอยประทับใจมาตั้งแต่ยังเยาว์วัย และทำให้เขาพยายามที่จะก้าวไปสู่ความสำเร็จนั้น โดยเขาจะต้องมาตรฐานการกระทำของตัวเองไว้ ซึ่งหากงานใดที่คาดหวังจะเกิดผลสำเร็จ เขาก็จะมีกำลังใจที่จะทำให้เกิดขึ้น และคาดหวังถึงความสำเร็จในครั้งต่อ ๆ ไปมากขึ้นกว่าเดิม ในทางตรงข้าม หากตั้งความหวังไว้แล้ว แต่ผลที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามที่คาดหมายไว้ การตั้งความหวังของเขาจะลดต่ำลงจนกระทั่งอาจเกิดการท้อถอย และไม่กล้าที่จะหวังทำสิ่งต่าง ๆ ต่อไปในอนาคต ในทำนองเดียวกับ ชมพูนุท ศรีจันทร์นิล (2552 : 87)อธิบายว่าแรงจูงใจใฝ่อำนาจ (Need for Power) หมายถึง ความพยายามที่จะควบคุมสิ่งที่จะมา มีอำนาจเหนือตน มนุษย์จะพึงพอใจถ้ารู้สึกว่าตนเองมีความสามารถที่จะมีอิทธิพลเหนือสิ่งแวดล้อม ลักษณะของแรงจูงใจใฝ่อำนาจ คือ ความต้องการที่จะมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของบุคคล

ทั้งทางตรงและทางอ้อม ความต้องการมีอำนาจ เป็นความต้องการที่จะควบคุมผู้อื่นหรือกิจกรรมต่าง ๆ ความต้องการมีอำนาจนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างสูงกับแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ ในทำนองเดียวกับ เขียน วันทนียตระกูล (2553 : 45) กล่าวว่า แรงจูงใจใฝ่อำนาจ (Power Motive) หมายถึง ความต้องการอำนาจทำให้บุคคลเกิดแรงจูงใจที่ต้องการจะมีอำนาจเหนืออำนาจของบุคคลอื่น เพราะจะทำให้เขาพอใจ ถ้ารู้สึกว่าคุณมีความสามารถที่จะเอาชนะและมีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่นและสิ่งแวดล้อมได้ กล่าวไว้สอดคล้องกับ McClelland (1998 : 7) อธิบายว่าแรงจูงใจใฝ่อำนาจ ( Power Motive ) คือ ความปรารถนาที่จะได้มาซึ่งอิทธิพลเหนือกว่าคนอื่นในสังคม ผู้ที่มีความจูงใจใฝ่อำนาจสูงจะเป็นผู้ที่พยายามควบคุมสิ่งต่าง ๆ เพื่อให้ตนเองบรรลุความต้องการที่จะมีอิทธิพลเหนือคนอื่นในองค์กร

นอกจากนี้ สมยศ นาวิกาน (2547 : 319) อธิบายว่า แรงจูงใจใฝ่อำนาจ (Power Motive) มี 2 ลักษณะ คือ แรงจูงใจใฝ่อำนาจทางบุคคล และแรงจูงใจใฝ่อำนาจทางสถาบันหรือทางสังคม แรงจูงใจใฝ่อำนาจทางสังคมนั้นเป็นตัวตัดสินความสำเร็จในการบริหารที่สำคัญ เพราะบุคคลที่มีความต้องการทางสังคมสูงจะมุ่งทำงานร่วมกับบุคคลอื่นเพื่อแก้ปัญหาและส่งเสริมเป้าหมายขององค์กร ทำงานให้สำเร็จตามวิถีทางขององค์กรเต็มใจเสียสละเพื่อผลประโยชน์ขององค์กร สามารถกล่าวได้ว่า แรงจูงใจใฝ่อำนาจทางสังคมเป็นแรงจูงใจที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้บริหารในปัจจุบันควรสร้างให้เกิดแก่ตน แรงจูงใจใฝ่อำนาจ เป็นความต้องการครอบงำ และชักจูงผู้อื่น เป็นความปรารถนาที่จะได้มา และรักษาการควบคุมบุคคลอื่นเอาไว้ ต้องการให้ผู้อื่นคล้อยตามตน หรือโน้มน้าวผู้อื่นให้ทำสิ่งที่คุณต้องการหรือไม่ทำให้สิ่งที่คุณไม่ต้องการหรือสร้างอิทธิพลและทำชื่อเสียงให้กับตนเอง ซึ่งลักษณะของผู้ที่มีแรงจูงใจใฝ่อำนาจสูง ได้มีผู้ให้แนวคิดเกี่ยวกับลักษณะของผู้ที่มีแรงจูงใจใฝ่อำนาจสูง ดังนี้ McClelland (1998 : 280-596) ได้กล่าวถึงลักษณะการแสดงออกของแรงจูงใจใฝ่อำนาจไว้ 6 ลักษณะ คือ 1) ความก้าวร้าว ความอึดเข็ม การทำงานเชิงรุก (Aggressiveness) 2) การสร้างภาพลักษณ์ของตนเองที่แตกต่างกับสังคม (Negative Self – image) การแสดงออกถึงการรักษาสิทธิของตนเอง เช่น หัวรั้น คือ ไม่พอใจ โกรธ การตัดสินใจแนวปฏิเสธ 3) การเข้าครอบครองอำนาจ (Entry Into Influential Occupation) 4) การแสวงหาบารมี ชื่อเสียง เกียรติยศ (Search for Prestige) ชอบให้บุคคลที่อยู่รอบข้างมีความศรัทธา เชื่อสัจย์ จงรักภักดี ให้การสนับสนุน 5) การแสดงออกเพื่อให้เป็นที่รู้จักในกลุ่มเล็ก ๆ (Acting So As to be Recognized in Small Groups) ชอบให้สมาชิกในกลุ่มรับใช้เขา บุคคลเหล่านี้จะชอบทำให้ตนเองเด่นในกลุ่ม เขาจะมีความยุติธรรม ต้องการเป็นผู้นำที่ดี และ 6) การเสี่ยง (Risk Talking) บุคคลเหล่านี้จะมีความ



สมัครใจที่จะอดทนด้านร่างกาย ชอบความเสี่ยงอันตรายนอกจากนี้ McClelland ได้กล่าวถึงสิ่งที่มีความสัมพันธ์ เกี่ยวข้องกับแรงจูงใจใฝ่อำนาจ ได้แก่ การมากด้วยการแข่งขัน การแสดงออกถึงการรักษาสิทธิ์ ความสนใจในสิ่งที่สามารถบรรลุได้ และการสร้างอำนาจ บารมี เกียรติยศ ชื่อเสียง Nelson, Organ and Bateman (1999 : 76) กล่าวถึงการค้นพบของ McClelland เกี่ยวกับผู้จัดการที่ใช้อำนาจสู่ความสำเร็จมี บุคลิกภาพ 4 ลักษณะคือ 1) เชื่อในระบบอำนาจ เชื่อว่าสถาบันมีความสำคัญ และอำนาจเป็นสิ่งที่มีความ 2) ฝักใฝ่ในการทำงาน เชื่อว่างานที่ดีสำหรับบุคคลที่เหนือกว่า และสิ่งที่ตามมาคือผลผลิตที่มีค่า 3) ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน และ 4) เชื่อในความยุติธรรม

อาจกล่าวได้ว่า แรงจูงใจใฝ่อำนาจ มีผลต่อบทบาททางบริหารงานของสตรีในด้านความก้าวหน้าในอาชีพซึ่งหมายถึง การเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้น ทั้งนี้แท้จริงแล้วการเลื่อนตำแหน่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของความก้าวหน้าในอาชีพ โดยแนวคิด พื้นฐานของความก้าวหน้าในอาชีพเป็นการอธิบายผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการทำงานของบุคคล แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการทำงานทั้งหมดไม่ใช่ความก้าวหน้าในอาชีพ ความก้าวหน้าในอาชีพในที่นี้เป็นผลลัพธ์ที่บุคคลต้องการหรือส่งผลให้เกิดความรู้สึกในทางบวก โดยนิยามความหมายของ ความก้าวหน้า หรือความสำเร็จในอาชีพ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ ความก้าวหน้าในเชิงภาวะวิสัย (Objective) เป็นการให้ความหมายความก้าวหน้าในอาชีพ โดยประเมินความก้าวหน้าหรือความสำเร็จในอาชีพจากเกณฑ์ที่เห็นได้ชัดและสามารถจับต้องได้ เป็นการวัดจากเกณฑ์ภายนอก (External Criteria) ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของสังคมในการพิจารณาความก้าวหน้าในอาชีพของบุคคล โดยตัดสินความก้าวหน้าในอาชีพของบุคคลผ่านมุมมองของบุคคลอื่น และมักวัดความ ก้าวหน้าของบุคคลจากระดับตำแหน่ง ความก้าวหน้าตามสายการบังคับบัญชา หรือเงินเดือน ดังนั้น แนวคิดนี้จึงเชื่อว่าผู้ที่ มีตำแหน่งระดับสูงในองค์กรคือ ผู้ที่ประสบความสำเร็จหรือมีความก้าวหน้าในอาชีพ ความสำเร็จในอาชีพเป็นผลลัพธ์ทางบวก ด้านจิตใจ หรือผลลัพธ์ที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน หรือการบรรลุ เป้าหมาย ซึ่งเป็นผลมาจากการทำงาน การศึกษาครั้งนี้จึง ต้องการวิเคราะห์ความก้าวหน้าในอาชีพของผู้บริหารสตรีใน องค์กรภาครัฐ เพื่อสามารถอธิบายปรากฏการณ์ได้อย่างครบถ้วน การให้ความหมายความก้าวหน้าในอาชีพจึงให้ความสำคัญทั้งเกณฑ์ในเชิงภาวะวิสัยและในเชิงอัตวิสัยควบคู่กันไป ความหมายของความก้าวหน้าในอาชีพในที่นี้จึงหมายถึง ความ ก้าวหน้าในการทำงานและผลลัพธ์ต่างๆ ที่บุคคลได้รับจากการ ทำงาน ซึ่งส่งผลให้เกิดความรู้สึกทางบวกทางด้านจิตใจ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า แรงจูงใจใฝ่อำนาจ หมายถึง แรงจูงใจหรือความต้องการที่จะได้มาซึ่งอิทธิพลเหนือกว่าบุคคลอื่นๆ ในสังคม อันส่งผลให้บุคคลพยายามที่จะกระทำการควบคุมสิ่งต่าง ๆ เพื่อให้ตนเองบรรลุผลตามที่ต้องการเหนือกว่าบุคคลอื่น หรือเป็นความต้องการที่จะแสวงหาอำนาจ เนื่องจากมีความรู้สึกว่าการมีอำนาจนั้น จะทำให้เขาสามารถทำอะไรก็ได้เหนือกว่าคนอื่น ๆ และเป็นความภาคภูมิใจอย่างหนึ่งของบุคคล แรงจูงใจใฝ่อำนาจนี้ มักจะเกิดจากการที่บุคคลได้เรียนรู้พฤติกรรมของบุคคลที่ผ่านมาว่าการมีอำนาจสามารถที่จะบันดาลทุกอย่างได้ตามที่ตนเองต้องการ

## 1.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ

Robbins and Judge (2009 : 209-213) ได้สรุปทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจไว้ 5 ทฤษฎี ดังนี้

1.2.1 ทฤษฎีความต้องการ (Need Theories) แนวคิดทฤษฎีนี้มีแนวคิดเด่น ๆ อยู่ 4 ทฤษฎี คือ

1) ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ Maslow ซึ่งได้นำเสนอระดับความต้องการของบุคคล ไว้ 5 ระดับเรียกว่า Maslow's Need Hierarchy Theory ไว้ดังนี้ 1) ความต้องการ ด้านร่างกาย (Physiological) คือ ต้องการปัจจัย 4 คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยา รักษาโรค และที่อยู่อาศัย ความต้องการเหล่านี้มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตในขั้นพื้นฐาน ฉะนั้น มนุษย์ทุกคนต้องการบรรลุให้ได้ก่อน 2) ความต้องการความปลอดภัย (Safety) เมื่อมนุษย์บรรลุความต้องการด้านร่างกายแล้ว มนุษย์จึงต้องการด้านความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สินและความมั่นคงในชีวิตเป็นลำดับต่อมา 3) ความต้องการความรักและการเป็นเจ้าของ (Social) เป็นความต้องการที่เกิดขึ้นหลังจากการที่มีชีวิตอยู่รอดแล้ว มีความปลอดภัย ในชีวิต และทรัพย์สินแล้ว มนุษย์จะปรารถนาความรักจากผู้อื่น ต้องการที่จะเป็นเจ้าของสิ่งต่าง ๆ 4) ความต้องการการยอมรับนับถือจากผู้อื่น (Esteem) เป็นความต้องการสูงขึ้นอีกขั้นหนึ่งหลังจากได้รับความต้องการทางร่างกายความปลอดภัยความรักและเป็นเจ้าของแล้ว มนุษย์จะต้องการการยอมรับนับถือจากผู้อื่น ต้องการได้รับเกียรติจากผู้อื่น และ 5) ความต้องการความเป็นตัวตนอันแท้จริงของตนเอง (Self-Actualization) เป็นความต้องการขั้นสูงสุดของมนุษย์หลังจากที่ความต้องการทั้ง 4 ขั้นได้รับการตอบสนองแล้ว คือ ต้องการตระหนักในศักยภาพและคุณค่าแห่งตน

2) ทฤษฎีการจูงใจในความสำเร็จของ McClelland (1998 : 280 - 596) ซึ่งได้เสนอทฤษฎีนี้มาตั้งแต่ ค.ศ. 1985 เป็นทฤษฎีแรงจูงใจความสำเร็จหรือแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ (Achievement Motivation) เป็นผลจากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความต้องการความสำเร็จของมนุษย์ 3 ประการ คือ 1) ต้องการความสำเร็จ (Needs for Achievement - nAch) หรือ แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ บุคคลที่มีแรงจูงใจแบบนี้จะเป็นผู้มีเป้าหมายระยะยาว มีการวางแผนการทำงาน มีความกระตือรือร้น กล้าเสี่ยง มีความมุ่งมั่นในความสำเร็จของงาน McClelland ให้ความสำคัญแรงจูงใจแบบนี้มากที่สุดเพราะจะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงาน มากที่สุด 2) ต้องการการมีอำนาจ (Needs for Power - nPow) หรือแรงจูงใจใฝ่อำนาจ บุคคลที่มีแรงจูงใจแบบนี้จะเป็นผู้ที่ต้องการมีอำนาจเหนือบุคคลอื่น ๆ ในองค์กร ต้องการควบคุมผู้อื่นทั้งตรงและทางอ้อม ต้องการให้ผู้อื่นยอมรับว่าตนมีอำนาจ และ 3) ต้องการความสัมพันธ์ (Needs for Affiliation-NAff) หรือแรงจูงใจใฝ่สัมพันธ์บุคคลที่มีแรงจูงใจ แบบนี้จะเป็นผู้ที่ชอบสังคม ทำงานกลุ่มได้ดี ต้องการความสัมพันธ์ที่ยาวนาน ปฏิบัติต่อผู้อื่นด้วยไมตรี ไม่เน้นความสำเร็จของงาน

3) ทฤษฎี ERG ของ Alderfer ได้นำเสนอทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจแบ่งแรงจูงใจ ออกเป็นลำดับขั้น 3 ขั้น คือ 1) ความต้องการเพื่อการดำรงชีวิต (Existence Needs) เป็นความต้องการขั้นแรกของมนุษย์ที่จะดำรงชีวิตอยู่รอดได้ด้วยปัจจัยสี่ 2) ความต้องการความสัมพันธ์ (Relatedness Needs) เมื่อมนุษย์ได้รับการตอบสนองแรงจูงใจเบื้องต้นแล้ว มนุษย์ยังต้องการสังคมต้องการมีสัมพันธ์ภาพกับผู้อื่น และ 3) ความต้องการเจริญก้าวหน้า (Growth Needs) เป็นความต้องการขั้นสูงเป็นความต้องการที่เกิดจากแรงขับภายในตนเองที่บุคคลประสงค์จะพัฒนาตนเอง ให้มีความเจริญก้าวหน้า

4) ทฤษฎี 2 ปัจจัยของ Herzberg (Two Factor Theory) Frederick K. Herzberg ได้นำเสนอทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจในการทำงานของบุคคล พบว่า บุคคลต้องการความสุขจากการทำงาน ซึ่งความสุขจากการทำงานนั้น เกิดมาจากความพึงพอใจ หรือไม่พึงพอใจในงานที่ทำโดยความพึงพอใจหรือความไม่พึงพอใจในงานที่ทำนั้นไม่ได้มาจากกลุ่มเดียวกัน แต่มีสาเหตุมาจากปัจจัยสองกลุ่ม คือ ปัจจัยจูงใจ (Motivational Factors) และปัจจัยค้ำจุน หรือปัจจัยสุขศาสตร์ (Maintenance or Hygiene Factors) ดังนี้ 1) ปัจจัยจูงใจ เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงานโดยตรง เพื่อจูงใจให้บุคคลชอบและรักงานที่ปฏิบัติเป็นตัวกระตุ้น ทำให้เกิดความพึงพอใจให้แก่บุคคลในองค์กรให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะเป็นปัจจัยที่สามารถตอบสนองความต้องการภายในของบุคคลได้ด้วย ได้แก่ ความสำเร็จในงานที่ทำของบุคคล การได้รับการยอมรับนับถือ ลักษณะของงานที่ปฏิบัติ ความรับผิดชอบ ความ

ก้าวหน้า 2) ปัจจัยค่าจ้างหรือปัจจัยสุขศาสตร์ หมายถึง ปัจจัยที่จะค่าจ้างให้แรงจูงใจ ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่มาเสริมแรงในการทำงานของบุคคล ปัจจัยนี้ควรมีอยู่ตลอดเวลา เพราะถ้าไม่มีหรือมีในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของบุคคลในองค์การ ก็จะเกิดความไม่พึงพอใจในงานขึ้นปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ เงินเดือน โอกาส ได้รับความก้าวหน้าในอนาคต การเป็นที่พอใจของบุคลากรในองค์การ ความสัมพันธ์กับ ผู้บังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน สถานะทางอาชีพ นโยบายและการบริการ สภาพการทำงาน ความเป็นอยู่ส่วนตัว ความมั่นคงในการทำงาน วิธีการปกครองบังคับบัญชา

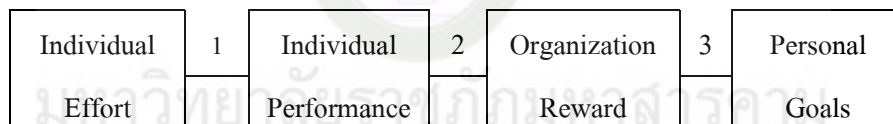
1.2.2 ทฤษฎีการตั้งเป้าหมาย (Goal Setting Theories) ทฤษฎีนี้ Edwin Locke ได้นำเสนอ เมื่อ ค.ศ. 1960 ทฤษฎีว่าด้วยแรงจูงใจของมนุษย์ที่เห็นว่ามนุษย์เรานั้นจะผูกพันใจในการทำกิจกรรมที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้แล้วก่อนจะทำจริง และจะพยายามทำงานสำเร็จตามที่ตั้งใจเอาไว้ ฉะนั้น องค์การควรต้องตั้งเป้าหมายให้แก่ผู้ปฏิบัติงานโดยเป้าหมายนั้นต้องมีลักษณะท้าทาย (Set Challenging Goal) พร้อมกันนั้นจะต้องตั้งเป้าหมายการตอบแทนในการทำงาน (Seward Goal Accomplishment) ไว้ด้วย ควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม (Participation) ของผู้ปฏิบัติงานด้วย

1.2.3 ทฤษฎีการเสริมแรง (Reinforcement Theories) ทฤษฎีนี้เกี่ยวข้องกับกระบวนการเรียนรู้ (Learning Process) ทฤษฎีนี้มุ่งศึกษาว่า เพื่อทำนายผลของพฤติกรรมเมื่อบุคคลได้รับการเสริมแรงจากภายนอก การเสริมแรงมีทั้งการเสริมแรงทางบวกและการเสริมแรงทางลบ การเสริมแรงทางบวกจะเป็นผลให้บุคคลดำรงพฤติกรรมที่คาดหวังไว้ ส่วนการเสริมแรงทางลบจะขจัดพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาของบุคคลออกไป แรงที่จะเสริมรางวัลเป็นการเสริมแรงการยกย่องให้เกียรติผู้ที่ทำให้การเสริมแรงต้องรู้ว่าการเสริมแรงแบบเป็นสิ่งที่บุคคลเป้าหมายต้องการ

1.2.4 ทฤษฎีองค์การ (Equity Theories/Organization) โดยทั่ว ๆ ไป คนเรามักจะเปรียบเทียบตนเองกับผู้อื่นเสมอการได้รับสิ่งตอบแทนหรือรางวัลต่างกันจะทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน แนวคิดทฤษฎีนี้จึงพยายามนำเสนอการประเมินผลที่ยุติธรรมการให้รางวัลกับผลการประเมินต้องสัมพันธ์กัน ขั้นตอนในการบริหารกระบวนการความเสมอภาค (Steps for Managing the Equity Process) มีดังนี้ 1) ยอมรับว่าการเปรียบเทียบความเสมอภาค (Equity Comparisons) เป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ในที่ทำงาน 2) คาดว่าความรู้สึกถึงความไม่เสมอภาคเชิงลบ (Felt Negative Inequities) จะเกิดขึ้นเมื่อมีการให้รางวัล 3) สื่อสารถึง

การประเมิน ที่ชัดเจนของการให้รางวัล 4) สื่อสารถึงการประเมินผลการทำงานซึ่งมีเกณฑ์การให้รางวัล และ 5) สื่อสารถึงความเหมาะสมของประเด็นที่เปรียบเทียบในสถานการณ์นั้น

1.2.5 ทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy Theories) ทฤษฎีนี้ Victor Vroom ได้นำเสนอ ทฤษฎีนี้ประมาณ ค.ศ. 1960 ทฤษฎีนี้มีแนวคิดหลัก 3 ประการ คือ 1) ความสัมพันธ์ระหว่างผลการทำงานจากความพยายาม (Effort Performance Relationship) หมายถึง การรับรู้ ความสัมพันธ์ระหว่างความพยายามที่ต้องการใช้กับผลงานที่ต้องการ บุคคลจะพิจารณาว่า เขามีความสามารถ เครื่องมือ และทรัพยากรเพื่อให้บรรลุงานที่ต้องการหรือไม่ 2) ความสัมพันธ์ ระหว่างผลลัพธ์จากการทำงาน (Performance Reward Relationship) หมายถึง การรับรู้ความสัมพันธ์ระหว่างการทำงานของบุคคลและความเป็นไปได้ของผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน บุคคลสามารถจะคาดหวังได้ว่าเมื่อปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จจะได้รับรางวัลหรือผลลัพธ์อะไรจากการใช้ความพยายาม เมื่อรับรู้ว่าจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการก็พยายามปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ และ 3) ความสัมพันธ์ระหว่างรางวัลกับเป้าหมายของบุคคล (Reward Personal Goals Relationship) บุคคลจะเกิดแรงจูงใจเมื่อคาดหวังได้ว่ารางวัลนั้นตรงกับเป้าหมาย ที่ตนเองตั้งไว้ สรุปทฤษฎีนี้ได้ ดังแสดงในแผนภาพที่ 1



1. Effort-performance relationship

2. Performance-reward relationships

3. Reward-personal goals relationship

แผนภาพที่ 1 Expectancy Theory ที่มา : Robbins and Judge (2009 : 231)

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ผู้วิจัยสรุปได้ว่า แรงจูงใจใฝ่อำนาจ ประกอบด้วย การคิดและพฤติกรรมที่แสดงถึงมาตรฐานที่สูงกว่าปกติในด้านเป้าหมาย การวางแผน ความมุ่งมั่นในการบริหารงานให้บรรลุผลที่ต้องการมีอำนาจเหนือบุคคลอื่น ๆ ในองค์กร ต้องการควบคุมผู้อื่นทั้งตรงและทางอ้อม ต้องการให้ผู้อื่นยอมรับว่าตนมีอำนาจ

### 1.3 การวัดปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่อำนาจ

ผู้วิจัยได้สร้างเครื่องมือวัดปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่อำนาจ โดยอาศัย ทฤษฎีการจูงใจในความสำเร็จของ McClelland (1998 : 280-596) ที่ต้องการการมีอำนาจ (Needs for Power - nPow) หรือแรงจูงใจใฝ่อำนาจ ออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ การแสดงออกถึงความก้าวร้าว ความอึดเหนี่ยวเพื่อการทำงานเชิงรุก การสร้างภาพลักษณ์ของตนเองที่แตกต่างกับสังคมเพื่อรักษาสิทธิของตนเอง การสร้างอำนาจบารมี ชื่อเสียง เกียรติยศให้บุคคลที่อยู่รอบข้างมีความศรัทธา ซื่อสัตย์ จงรักภักดี ให้การสนับสนุน การแสวงหาวิธีการเข้าครอบครองอำนาจ การแสดงออกเพื่อให้เห็นที่รู้จักในกลุ่มเล็กๆ และการเสี่ยงอันตรายเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ มีลักษณะเป็นมาตรวัดประมาณค่า 5 ระดับ ตั้งแต่ มากที่สุด ถึงน้อยที่สุด

รุ่งอรุณ รังรองรัตน์ (2556 : 207) ได้สร้างเครื่องมือวัดแรงจูงใจใฝ่อำนาจของผู้บริหาร แบ่งออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการมีเป้าหมาย ด้านการวางแผนการทำงาน ด้านความกระตือรือร้น ด้านกล้าเสี่ยง และด้านความมุ่งมั่นในความสำเร็จของงาน มีลักษณะเป็นมาตรวัดประมาณค่า 5 ระดับ ตั้งแต่ มากที่สุด ถึง น้อยมาก

ในการวัดตัวแปรแรงจูงใจใฝ่อำนาจ ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้เครื่องมือวัดของรุ่งอรุณ รังรองรัตน์ (2556 : 207) และสร้างขึ้นเองตามทฤษฎีการจูงใจในความสำเร็จของ McClelland (1998 : 280 - 596) มาปรับใช้ซึ่งครอบคลุมลักษณะแรงจูงใจใฝ่อำนาจ คือ ด้านการแสดงออกถึงความก้าวร้าว ความอึดเหนี่ยวเพื่อการทำงานเชิงรุก ด้านการสร้างภาพลักษณ์ของตนเองที่แตกต่างกับสังคมเพื่อรักษาสิทธิของตนเอง ด้านการสร้างอำนาจบารมี ชื่อเสียง เกียรติยศให้บุคคลที่อยู่รอบข้างมีความศรัทธา ซื่อสัตย์ จงรักภักดี ให้การสนับสนุน ด้านการแสวงหาวิธีการเข้าครอบครองอำนาจ ด้านการแสดงออกเพื่อให้เห็นที่รู้จักในกลุ่มเล็กๆ และด้านการเสี่ยงอันตรายเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ประกอบด้วยข้อคำถามจำนวน 6 ข้อ มีลักษณะเป็นมาตรวัดประมาณค่า 5 ระดับ ตั้งแต่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ถึง ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

### 1.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่อำนาจ

ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่อำนาจกับการพัฒนาบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรีในการศึกษาของ เดือนเพ็ญ กลกิจ (2552 : 98) ได้ศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ การเสริมสร้างพลังอำนาจด้านจิตใจกับพฤติกรรมความเป็นวิชาชีพของพยาบาลประจำการ โรงพยาบาลมหาวิทยาลัยของรัฐ ผลการวิจัยพบว่า 1) พฤติกรรมความเป็นวิชาชีพของพยาบาลประจำการ โรงพยาบาลมหาวิทยาลัยของรัฐ อยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 4.25, SD = 0.41$ ) 2) แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ แรงจูงใจใฝ่อำนาจด้านจิตใจ มี

ความสัมพันธ์ทางบวกกับพฤติกรรมความเป็นวิชาชีพของพยาบาลประจำการ โรงพยาบาลมหาวิทยาลัยของรัฐ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .05 ( $r = 0.682$  และ  $0.641$  ตามลำดับ 3) ตัวแปรแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์และแรงจูงใจใฝ่อำนาจด้านจิตใจร่วมกันพยากรณ์พฤติกรรมความเป็นวิชาชีพของพยาบาลประจำการ โรงพยาบาลมหาวิทยาลัยของรัฐ ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 ( $R^2 = 0.571$ ) ได้สมการในรูปคะแนนมาตรฐานดังนี้ พฤติกรรมความเป็นวิชาชีพ =  $0.475$  แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ +  $0.386$  แรงจูงใจใฝ่อำนาจด้านจิตใจ ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์และแรงจูงใจใฝ่อำนาจด้านจิตใจเป็นปัจจัยที่ช่วยเพิ่มระดับพฤติกรรมความเป็นวิชาชีพของพยาบาลประจำการ

ในทำนองเดียวกับแนวคิดของ McClelland (1998 : 280) อธิบายว่า แรงจูงใจใฝ่อำนาจ (Power Motive) มี 2 ลักษณะ คือ แรงจูงใจใฝ่อำนาจทางบุคคล และแรงจูงใจใฝ่อำนาจทางสถาบันหรือทางสังคม แรงจูงใจใฝ่อำนาจทางสังคมนั้นเป็นตัวตัดสินความสำเร็จในการบริหารที่สำคัญเพราะบุคคลที่มีความต้องการทางสังคมสูงจะมุ่งทำงานร่วมกับบุคคลอื่นเพื่อแก้ปัญหาและส่งเสริมเป้าหมายขององค์กร ทำงานให้สำเร็จตามวิถีทางขององค์กรเต็มใจเสียสละเพื่อผลประโยชน์ขององค์กร สามารถกล่าวได้ว่าแรงจูงใจใฝ่อำนาจทางสังคมเป็นแรงจูงใจที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้บริหารในปัจจุบันควรสร้างให้เกิดแก่ตน ซึ่งลักษณะของผู้ที่มีแรงจูงใจใฝ่อำนาจสูงจะแสดงออกของแรงจูงใจใฝ่อำนาจไว้ 6 ลักษณะ คือ 1) ความก้าวร้าว ความอึดเหนี่ยว การทำงานเชิงรุก 2) การสร้างภาพลักษณ์ของตนเองที่แตกต่างกับสังคม การแสดงออกถึงการรักษาสีทิวของตนเอง เช่น หัวรั้น คือ ไม่พอใจ โกรธ การตัดสินใจแน่วแน่พิเศษ 3) การเข้าครอบครองอำนาจ 4) การแสวงหาบารมี ชื่อเสียง เกียรติยศ ชอบให้บุคคลที่อยู่รอบข้างมีความศรัทธา เชื่อศรัทธา จงรักภักดี ใฝ่ให้การสนับสนุน 5) การแสดงออกเพื่อให้เห็นที่รู้จักในกลุ่มเล็ก ๆ ชอบให้สมาชิกในกลุ่มรับใช้เขา บุคคลเหล่านี้จะชอบทำให้ตนเองเด่นในกลุ่ม เขาจะมีความยุติธรรม ต้องการเป็นผู้เป็นที่ดี และ 6) การเสี่ยง บุคคลเหล่านี้จะมีความสมัครใจที่จะอดทนด้านร่างกาย ชอบความเสี่ยงอันตราย นอกจากนี้ McClelland ได้กล่าวถึงสิ่งที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับแรงจูงใจใฝ่อำนาจ ได้แก่ การมากด้วยการแข่งขัน การแสดงออกถึงการรักษาสีทิว ความสนใจในสิ่งที่สามารถบรรลุได้ และการสร้างอำนาจ บารมี เกียรติยศ ชื่อเสียง และ Nelson, Organ and Bateman (1999 : 235) กล่าวถึงการค้นพบของ McClelland เกี่ยวกับผู้จัดการที่ใช้อำนาจสู่ความสำเร็จมี บุคลิกภาพ 4 ลักษณะคือ 1) เชื่อในระบบอำนาจ เชื่อว่าสถาบันมีความสำคัญ และอำนาจเป็นสิ่งที่มีความ 2) ฝึกฝนในการทำงาน เชื่อว่างานที่ดีสำหรับ

บุคคลที่เหนือกว่า และสิ่งที่ตามมาคือผลผลิตที่มีค่า 3) ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน และ 4) เชื่อในความยุติธรรม

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่อำนาจ มีความสัมพันธ์กับตัวแปรต่าง ๆ ดังนี้ ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่อำนาจ มีอิทธิพลโดยตรงทางบวกต่อบทบาททางการบริหารของผู้บริหาร ผู้นำ ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่อำนาจมีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ ความฮึกเหิม การทำงานเชิงรุก การสร้างภาพลักษณ์ของตนเอง ที่แตกต่างกับสังคม การเข้าครอบครองอำนาจ การแสวงหาบารมี ชื่อเสียง เกียรติยศ การแสดงออกเพื่อให้เห็นที่รู้จักในกลุ่มเล็ก ๆ การเสี่ยง ความเชื่อในระบบอำนาจ ผักไฟในการทำงาน ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน เชื่อในความยุติธรรม

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยคาดว่า ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่อำนาจ จะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรีในประเทศไทย และส่งผลโดยอ้อมผ่านการพัฒนาตนเอง การกลม่อเมลาทางการเมือง นโยบายขององค์กร และความคาดหวังของชุมชน

## 2. การเสริมสร้างเครือข่ายภาคประชาชน (The Construction Public Networks)

สมาชิกทุกคนในชุมชนต้องมีส่วนร่วมกันในการดำเนินกิจกรรมร่วมกันให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น โดยมีระบบการบริหารจัดการและการกำหนดบทบาทหน้าที่ของสมาชิก รวมถึงมีผู้นำที่เป็นที่ยอมรับ มีการเรียนรู้ร่วมกันในองค์กร ติดต่อสื่อสารกันอย่างเป็นระบบในชุมชน

### 2.1 ความหมายของการเสริมสร้างเครือข่ายภาคประชาชน

การเสริมสร้างเครือข่ายภาคประชาชนเป็นกิจกรรมในการก่อให้เกิดกลุ่ม ซึ่งอาจเป็นกลุ่มองค์กร หรือกลุ่มบุคคล เพื่อวัตถุประสงค์ในการแลกเปลี่ยน การจัดกิจกรรม หรือการผลิระหว่างองค์กรสมาชิก ต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันมาก่อนทำหน้าที่ที่จะทำความตกลงเป็นองค์กรเครือข่าย

นักวิชาการได้กล่าวไว้อย่างสอดคล้องกันเกี่ยวกับความหมายของการเสริมสร้างเครือข่ายภาคประชาชน กล่าวได้ว่า ประเวศ วะสี (2541 : 21) กล่าวถึงความหมายของ เครือข่ายภาคประชาชน เครือข่ายทางสังคมจะคล้ายเครือข่ายในสมอง โดยโครงสร้างของสมองนั้นจะทำให้เกิดการเรียนรู้ในระดับที่สูงเพื่อการมีชีวิตรอด และ โครงสร้างทางสังคมจะมีวิวัฒนาการไปเหมือน โครงสร้างทางสมองมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของสังคม จากสังคมใช้อำนาจไปเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ และการที่จะเกิดสังคมแห่งการเรียนรู้ได้



โครงสร้างทางสังคมต้องปรับเปลี่ยนจากโครงสร้างอำนาจแนวดิ่งไปเป็นเครือข่ายสังคมที่มีการโยงโยงความสัมพันธ์ในทุกทิศ ซึ่งสรุปได้ว่า เครือข่ายทางสังคม คือ สังคมแห่งกัลยาณมิตรหรือเครือข่ายทางสังคมแห่งการเรียนรู้ (Learning Social Network) โดยเครือข่ายสังคม จะต้องมี ความสามารถปรับตัวให้อยู่ในดุลยภาพได้ ในทำนองเดียวกับ พระมหาสุทิตย์ อาภากร (2547 : 5) ได้ให้คำอธิบายว่า เครือข่ายภาคประชาชน (Network) คือ ความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงเป็นข่าย ซึ่งมีความหมายในหลายมิติ โดยอาจหมายถึงทั้งการปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ และอาจหมายถึง โครงข่ายของระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น ระบบน้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท Internet หรือระบบเทคโนโลยีโทรคมนาคมที่เป็นโครงสร้างทางกายภาพ ซึ่งมีการโยงโยงเป็นโครงข่ายที่ต่อเนื่อง โดยเป็นทั้งโครงข่ายที่มีการกำหนดแบบแผนและไม่ได้กำหนดแบบแผนแห่งความสัมพันธ์เอาไว้ รวมทั้งมีขนาดและรูปแบบความสัมพันธ์ การเชื่อมโยงที่แตกต่างและหลากหลาย กล่าวไว้สอดคล้องกับเสรี พงศ์พิศ (2548 : 8) ได้อธิบายไว้ว่า เครือข่ายภาคประชาชน คือ ขบวนการทางสังคมอันเกิดจากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่ม องค์กร สถาบัน โดยมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และความต้องการบางอย่างร่วมกัน โดยที่สมาชิกของเครือข่ายยังมีความเป็นเอกเทศไม่ขึ้นต่อกัน อีกนัยหนึ่ง หมายถึง วัฒนธรรม องค์กร เป็นกระบวนการทัศน์ใหม่ที่ทำให้มีการจัดความสัมพันธ์ภายในองค์กรหนึ่งระหว่างคนใน องค์กรและระหว่างองค์กรนั้นกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการเปลี่ยนจากการจัดการแบบ ลำดับชั้น (Hierarchical) มาเป็นการสร้างเครือข่าย (Networking) ซึ่งวัฒนธรรมองค์กรใน กระบวนการทัศน์นี้จะไม่เน้นการใช้อำนาจในการบริหารจัดการ แต่เน้นการจัดความสัมพันธ์ใหม่ การสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดี สร้างแรงบันดาลใจให้ทุกคนอยากทำงาน และหลายก้าแพงกันระหว่าง กองฝ่าย โครงการต่างๆ ในองค์กรนั้นเกิดเป็นความร่วมมือเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดี และทำงานแบบประสานพลัง (Synergy) ในทำนองเดียวกับ ชินสรุค สุวรรณอักษร (2549 : 12) ให้ความหมายของเครือข่ายทางสังคมว่า เป็นช่องทางที่มีความสัมพันธ์ร่วมกับจุดยืน ส่วนตัว ซึ่งเป็นเสมือนพื้นที่ภายในสังคมวัฒนธรรมหนึ่งและหลาย ๆ พื้นที่สังคมวัฒนธรรม เช่น เครือญาติมีอาชีพเป็นชนชั้น มีตำแหน่งฐานะในท้องถิ่นหลากหลายแต่มีความสัมพันธ์กับ ญาติพี่น้องอยู่ ขณะเดียวกันก็สามารถมีความสัมพันธ์กับเพื่อนฝูง และคนรู้จักด้วย

นอกจากนี้ Segerman (1991 : 35) ได้ให้ความหมายว่า เครือข่ายภาคประชาชน คือ การรวมตัวกันของบุคคลเพื่อการเชื่อมโยงติดต่อกัน มีความสนใจในสิ่งเดียวกันมี ประสบการณ์ร่วมกันติดต่อกันเพื่อให้สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ สอดคล้องกับ Starkey (1997 : 14) ได้ให้ความหมายว่า เครือข่ายภาคประชาชน คือ การรวมกลุ่มของปัจเจก

ชนหรือองค์กรด้วยความสมัครใจโดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารหรือดำเนินกิจกรรมร่วมกันในขณะที่แต่ละองค์กรยังสามารถจัดการงานของตัวเองอย่างเต็มที่ กล่าวคือ เครือข่ายไม่ได้มีผลต่อการปกครองตนเอง (Autonomy) และอิสระ (Interdependence) ของสมาชิก ในทำนองเดียวกับ Barnes (อ้างถึงใน อัจฉรา ปุราคม. 2550 : 10) เป็นบุคคลในกลุ่มแรกที่ให้คำนิยามของเครือข่ายทางสังคม (Social Network) ว่า เป็นกลุ่มของความสัมพันธ์ทางสังคมที่บุคคลหนึ่งมีต่อกันและกัน เช่น ญาติ เพื่อนที่ใกล้ชิด โดยมีการติดต่อสื่อสารและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันสามารถนำไปใช้อธิบายพฤติกรรม ความเชื่อของบุคคล นอกจากนี้ Boissevain and Mitchell (อ้างถึงใน อัจฉรา ปุราคม. 2550 : 10) ให้ความหมายของเครือข่ายทางสังคมไว้ว่า เครือข่ายเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมอย่างหนึ่งแตกต่างจากกลุ่ม โดยที่กลุ่มจะมีขอบเขตที่ชัดเจน รู้ว่าใครเป็นสมาชิก ใครไม่เป็นสมาชิก และมีโครงสร้างทางสังคมที่เป็นรูปธรรม แต่เครือข่ายเป็นรูปแบบความสัมพันธ์แบบไม่มีขอบเขต ไม่มีโครงสร้างที่แน่นอนตายตัวอาจมีการออกแบบ โครงสร้างเพื่อทำหน้าที่สานความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่มองค์กรให้ต่อเนื่องการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในเครือข่ายอาจมองเห็น หรือมองไม่เห็นเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน และรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมของเครือข่ายมีความซับซ้อนกว่ากลุ่มองค์กร

ดังนั้น การเสริมสร้างเครือข่ายภาคประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการรวมตัวของภาคประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะในชุมชนชนบท เป็นการรวมตัวของปัจเจกบุคคล กลุ่มคน และเครือข่าย โดยอาศัยวัฒนธรรมชุมชนกระบวนการทำงานร่วมกับภาคีอื่น ๆ และระบบเทคโนโลยี เป็นเครื่องหนุนเสริมให้เกิดการรวมตัวโดยเครือข่ายภาคประชาชน เกิดขึ้นทั้งจากการเห็นความจำเป็นในการรวมพลังเพื่อแก้ไขปัญหา เกิดจากการเรียนรู้และการถ่ายทอดประสบการณ์ร่วมกัน โดยเป็นกระบวนการที่เป็นไปตามธรรมชาติ และเกิดการส่งเสริมจากหน่วยงานภาครัฐหรือหน่วยงานอื่นๆ ที่ต้องการให้องค์กรชุมชนและสังคมมีความเข้มแข็ง มีศักยภาพในการที่จะพัฒนาตนเอง ตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของภาครัฐหรือหน่วยงานที่กำหนดไว้ (พระมหาสุทิตย์ อากาศโร. 2547 : 76)

จากที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยสรุปได้ว่า การเสริมสร้างเครือข่ายภาคประชาชนหมายถึง การสร้าง การริเริ่ม ชักนำ ผลักดัน ให้กำลังใจ กระตุ้นเชิญชวนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตรวจสอบติดตามประเมินผล การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในองค์กรในการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน สามารถสนับสนุน และเกื้อกูลกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

## 2.2 การวัดปัจจัยด้านการเสริมสร้างเครือข่ายภาคประชาชน

ผู้วิจัยได้สร้างเครื่องมือวัดปัจจัยด้านการเสริมสร้างเครือข่ายภาคประชาชน โดยอาศัยแนวคิดของ Segerman (1991 : 35) ; Starkey (1997: 14 ; Barnes (อ้างถึงใน อัจฉรา ปุราคม. 2550 : 10) ; Boissevain and Mitchell (อ้างถึงใน อัจฉรา ปุราคม. 2550 : 10) ออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการรับรู้มุมมองร่วมกันของสมาชิกเครือข่าย ด้านการมีวิสัยทัศน์ร่วมกันของสมาชิกเครือข่าย ด้านการสร้างผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกเครือข่าย ด้านการเสริมสร้างระบบความสัมพันธ์ของการสื่อสารเครือข่าย ด้านการมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายอย่างกว้างขวาง และด้านกระบวนการเสริมสร้างซึ่งกันและกันในเชิงแลกเปลี่ยนของเครือข่าย มีลักษณะเป็นมาตรวัดประมาณค่า 5 ระดับ ตั้งแต่ มากที่สุด ถึงน้อยที่สุด

ในการวัดตัวแปรการเสริมสร้างเครือข่ายภาคประชาชน ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะสร้างเครื่องมือวัดโดยอาศัยแนวคิดของ Segerman (1991 : 35) ; Starkey (1997: 14 ; Barnes (อ้างถึงใน อัจฉรา ปุราคม. 2550 : 10) ; Boissevain and Mitchell (อ้างถึงใน อัจฉรา ปุราคม. 2550 : 10) มาปรับใช้ซึ่งครอบคลุมลักษณะการเสริมสร้างเครือข่ายภาคประชาชน คือ ด้านการรับรู้มุมมองร่วมกันของสมาชิกเครือข่าย ด้านการมีวิสัยทัศน์ร่วมกันของสมาชิกเครือข่าย ด้านการสร้างผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกเครือข่าย ด้านการเสริมสร้างระบบความสัมพันธ์ของการสื่อสารเครือข่าย ด้านการมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายอย่างกว้างขวาง และด้านกระบวนการเสริมสร้างซึ่งกันและกันในเชิงแลกเปลี่ยนของเครือข่าย มีลักษณะเป็นมาตรวัดประมาณค่า 5 ระดับ ตั้งแต่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ถึง ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

## 2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านการเสริมสร้างเครือข่ายภาคประชาชน

ปัจจัยด้านการเสริมสร้างเครือข่ายภาคประชาชนกับการพัฒนาบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรี ในการศึกษาของ ศราวุธ จิตต์ระเบียบ (2551 : 143) ได้ศึกษาเรื่อง การเสริมสร้างเครือข่ายภาคประชาชนในการบริหารงานสถานีตำรวจนครบาล ผลการวิจัยพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาชน 4 ลำดับแรก คือ ประชาชนมีส่วนร่วมกับตำรวจในการประชุม ปกึษาหารือในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับชุมชน ประชาชนมีส่วนร่วมกับตำรวจในการดำเนินงานกิจกรรม โครงการต่าง ๆ ประชาชนมีส่วนร่วมกับตำรวจในการริเริ่มกิจกรรม โครงการต่าง ๆ และประชาชนมีส่วนร่วมกับตำรวจในการแก้ไขปัญหาในชุมชน รูปแบบของเครือข่ายในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามประเมินผลจะเป็นรูปแบบของคณะกรรมการที่เรียกว่า คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) มีระเบียบรองรับ ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องเพิ่มการ

กำหนดหน้าที่ให้ชัดเจน ส่วนเครือข่ายระดับสถานีเป็นเครือข่ายภาคประชาชน ที่มีคณะกรรมการที่เรียกว่า คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานสถานีตำรวจ (กต.ตร.สน.) จึงควรสร้างกลไกดำเนินการเพื่อตรวจสอบและติดตามประเมินผล ร่วมกับผู้บริหารสถานีตำรวจให้ชัดเจน

ในทำนองเดียวกับ ทวีคูณ สวรรค์ตรานนท์ (2552 : 25) ได้ศึกษาเรื่อง การสร้างเครือข่ายภาคประชาชนเพื่อสนับสนุนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม ในเขตพื้นที่ 10 ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างหรือจัดตั้งเครือข่ายสามารถแบ่งได้ 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก 1) ปัจจัยภายในที่มีความสำคัญต่อการสร้างและพัฒนาความเข้มแข็งของเครือข่ายการกระจายอำนาจภาคประชาชน ได้แก่ ลักษณะชุมชนที่เอื้อต่อการสร้างเครือข่าย สภาพสังคมวัฒนธรรมของชุมชน จิตสำนึก แกนนำหรือผู้นำที่มีจิตวิญญาณ อุทิศตนในการทำงาน ความรู้ ความซื่อสัตย์ องค์ความรู้ของเครือข่าย ระบบสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน การสร้างภูมิความรู้ และการมีกิจกรรมที่ต่อเนื่อง และ 2) ปัจจัยภายนอก ได้แก่ นโยบายรัฐบาล กฎหมายรองรับ สถานะเครือข่าย สภาพเศรษฐกิจ การส่งเสริมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านกองทุน ดังนั้น จึงชี้ให้เห็นว่าปัจจัยระดับบุคคล ระดับชุมชน และระดับองค์กร เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการสร้างเครือข่ายและพัฒนาความเข้มแข็งของเครือข่ายภาคประชาชน เพื่อสร้างสังคมชุมชนให้น่าอยู่และมีคุณภาพชีวิตที่ดีผลการเปรียบเทียบเครือข่ายที่มีอยู่เดิม (เครือข่ายนาหว้า) และเครือข่ายที่มีการจัดตั้งใหม่ (เครือข่ายคูเมือง) พบว่าการเกิดขึ้นของเครือข่ายทั้ง 2 แห่ง มีลักษณะไม่แตกต่างกัน แต่มีจุดเริ่มต้นที่แตกต่างกัน กล่าวคือเครือข่ายภาคประชาชนนาหว้า อำเภอนาหว้า จังหวัดนครพนม เป็นเครือข่ายที่มีอยู่เดิมมีการรวมตัวกันแบบหลวม ๆ ลักษณะการสร้างเครือข่ายเกิดจากล่างขึ้นสู่บน (Vertical Integration) เป็นการรวมตัวกันจากประชาชนโดยกลุ่มแกนนำชุมชน ซึ่งมีความหลากหลายอาชีพแล้วขยายไปสู่ระดับตำบล ระดับอำเภอ และระหว่างเครือข่ายกับเครือข่ายเป็นเครือข่ายเชิงพื้นที่ (Area Network) เป็นสังคมกลุ่มใหญ่ สมาชิกมีความสัมพันธ์กันแบบหลวม ๆ มีรูปแบบการประสานงานแบบเป็นทางการเดิมวัตถุประสงค์ในการรวมตัวกันเพื่อตรวจสอบการทำงานของ อปท. เมื่อคณะผู้ศึกษาวิจัยเข้าไปช่วยปรับวิสัยทัศน์และสร้างความเข้าใจแก่กลุ่มแกนนำจึงได้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดใหม่โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยสนับสนุนการทำงาน อปท. และคนในหมู่บ้านรู้จักหน้าที่และเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานมีจิตสำนึกเสียสละเพื่อพัฒนาตนเองและแผ่นดินเกิด ส่วนเครือข่ายภาคประชาชนคูเมือง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี เป็นเครือข่ายแบบสมานฉันท์ ชุมชน

มีความร่วมมือและเสถียร มีลักษณะการสร้างเครือข่ายในแนวนอน (Horizontal Integration) เป็นเครือข่ายที่ถูกจัดตั้งใหม่ด้วยความเห็นชอบของชุมชน ภายใต้การสนับสนุนของผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลคูเมือง ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ เป็นเครือข่ายเชิงประเด็นกิจกรรม (Issue Network) แม้จะเป็นสังคมกลุ่มเล็กแต่สมาชิกในกลุ่มเครือข่ายก็มีความสัมพันธ์อย่างเหนียวแน่น และมีรูปแบบการประสานงานส่วนใหญ่เป็นแบบไม่เป็นทางการ วัตถุประสงค์หลักของกลุ่มจัดขึ้นเพื่อให้ชาวบ้านเข้ามาร่วมพัฒนาชุมชนแผ่นดินเกิดของตัวเอง มีความสามัคคีและร่วมมือกันพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้เจริญและเข้มแข็งตลอดจนเพื่อให้ชุมชนได้เข้ามาร่วมติดตามตรวจสอบการทำงานของ อปท. เพื่อให้เห็นถึงความโปร่งใสในการทำงาน จากผลการศึกษา พอที่จะสรุปได้ว่ารูปแบบเครือข่ายที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพพื้นที่อิสาน น่าจะเป็นลักษณะของเครือข่ายแบบสมานฉันท์มากกว่า เพราะวัฒนธรรมอิสานจะให้ความสำคัญกับผู้อาวุโส การดำเนินงานของ อปท. จึงต้องใช้พื้นฐานสังคมวัฒนธรรมอิสานเข้าร่วมในการดำเนินงาน กล่าวคือ องค์กรภาครัฐต้องเข้ามาช่วยเหลือเป็นที่เลี้ยง (Mentor) ไม่ใช่การสั่งการ อันเป็นการทำงานในแบบกัลยาณมิตร เปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็น เรียนรู้และพัฒนาร่วมกัน โดยอาศัยความร่วมมือจากกลุ่มชนต่าง ๆ อาทิ กลุ่มนักเรียนนักศึกษาทั้งในและนอกระบบ ภาควิชาการ องค์กรเอกชน องค์กรท้องถิ่น สร้างพันธมิตรความร่วมมือกัน สนับสนุนและดำเนินการ จากเครือข่ายกลุ่มเล็กก่อน และใช้ปฏิทินชุมชนเป็นตัวเชื่อมโยงการสร้างเครือข่ายชุมชนบนวิถีปฏิทินชุมชน ให้ประชาชนเกิดความรู้สึกไว้วางใจเชื่อมั่น เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทตั้งแต่ร่วมคิด ช่วยกันสร้างความเข้มแข็งและพัฒนาเครือข่ายภาคประชาชน และเกิดประชาธิปไตยในท้องถิ่นต่อไป

ในทำนองเดียวกับ กฤษณ์ ศรีอินทร์สุทธิ (2555 : 98) ได้ศึกษาเรื่อง การเมืองภาคพลเมืองกับคุณภาพการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลขุนศรี อำเภอไทรน้อยจังหวัดนนทบุรี ผลการวิจัยพบว่า การเมืองภาคพลเมือง ผลวิจัยพบว่าในภาพรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก โดยพบว่า กลุ่ม/องค์กรในบริบทของการเมืองภาคมีค่าเฉลี่ยมากกว่าทุกด้าน รองลงมาตามลำดับคือ การเชื่อมโยงเครือข่ายทางสังคมในบริบทของการเมืองภาคพลเมือง พื้นที่สาธารณะในบริบทของการเมืองภาคพลเมือง และความเป็นพลเมืองมีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าทุกด้าน ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภาคพลเมืองกับคุณภาพการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปีขององค์การบริหารส่วนตำบลขุนศรี อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี พบว่า การเมืองภาคพลเมืองมีความสัมพันธ์กับคุณภาพการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ในทางบวกในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาในรายละเอียดได้พบว่า ทุกด้านมีความ

สัมพันธ์กับคุณภาพการจัดทำแผนพัฒนาในทางบวกอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ ความเป็นพลเมืองมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับคุณภาพการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปีมากที่สุด

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า ปัจจัยด้านการเสริมสร้างเครือข่ายภาคประชาชน มีความสัมพันธ์กับตัวแปรต่าง ๆ ดังนี้ ปัจจัยด้านการเสริมสร้างเครือข่ายภาคประชาชน มีอิทธิพลโดยตรงทางบวกต่อการพัฒนาบทบาททางการบริหาร ปัจจัยด้านการเสริมสร้างเครือข่ายภาคประชาชน มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านลักษณะชุมชนที่เอื้อต่อการสร้างเครือข่าย สภาพสังคมวัฒนธรรมของชุมชน จิตสำนึก แกนนำหรือผู้นำที่มีจิตวิญญาณ อุทิศการณ์ในการทำงาน ความรู้ ความซื่อสัตย์ องค์กรความรู้ของเครือข่าย ระบบสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน การสร้างภูมิความรู้และการมีกิจกรรมที่ต่อเนื่อง นโยบายรัฐบาล กฎหมายรองรับสถานะเครือข่าย สภาพเศรษฐกิจ และการส่งเสริมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านกองทุน

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยคาดว่า ปัจจัยด้านการเสริมสร้างเครือข่ายภาคประชาชน จะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรีในประเทศไทย และส่งผลโดยอ้อมผ่านการพัฒนาตนเอง การกล่อมเกลາทางการเมือง นโยบายขององค์กร และความคาดหวังของชุมชน

### 3. แรกกดดันจากการเมืองภาคพลเมือง (Citizen's Politics)

ปัจจุบันเรื่องการเมืองภาคประชาชน (People's Politics) หรือการเมืองภาคพลเมือง (Citizen's Politics) ได้รับความสนใจอย่างมากไปทั่วโลก ทั้งนี้เพราะมีปรากฏการณ์การรวมตัวกันของภาคพลเมืองในการขับเคลื่อนผลักดันนโยบายรวมไปถึงตรวจสอบการทำงานภาครัฐมากยิ่งขึ้น ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้รวบรวมแนวคิดการเมืองภาคประชาชนไว้ดังนี้

#### 3.1 ความหมายของการเมืองภาคพลเมือง

การเมืองภาคพลเมืองได้มีจิตสำนึก มีอุดมการณ์ในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยตนเองโดยมิได้ถูกบังคับเพื่อดำเนินกิจกรรมอันก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อกลุ่มองค์กร และผลประโยชน์สาธารณะ ทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ โดยมีนักวิชาการได้กล่าวถึงความหมายของการเมืองภาคพลเมืองไว้สอดคล้องกัน กล่าวได้ว่า การเมืองภาคพลเมืองในความหมายของ นฤมล ทับจุมพล (2543 : 86) อธิบายว่า การเมืองภาคพลเมือง หมายถึง การที่ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองในระดับต่างๆ ได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ในทำนองเดียวกับ สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ (2545 : 45) กล่าวไว้ว่า การเมืองภาคพลเมือง (การเมืองภาคประชาชน) หมายถึง การเมืองที่ประชาชนส่วนต่าง ๆ มี

ส่วนร่วมในทุกระดับ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ ซึ่งเป็นการเมืองนอก  
 สภาฯ มีบทบาทและเข้าถึงอำนาจโดยตรงในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะต่าง ๆ และเข้าถึง  
 อำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยไม่ต้องผ่านการเมืองประชาธิปไตยแบบตัวแทน  
 ทั้งจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง กล่าวไว้สอดคล้องกับ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2548 : 15) ได้ให้  
 ความหมายของการเมืองภาคพลเมืองเอาไว้ 2 ความหมายดังนี้ 1) คำนิยามอย่างแคบ : การเมือง  
 ภาคประชาชน หมายถึง การเคลื่อนไหวอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองของกลุ่มประชาชน เพื่อ  
 ลดฐานะครอบงำของรัฐ รวมทั้งเพื่อโอนอำนาจบางส่วนมาให้ประชาชนใช้ดูแลชีวิตตนเอง  
 โดยตรง และ 2) คำนิยามอย่างกว้าง : การเมืองภาคประชาชน คือ ปฏิบัติการโต้ตอบการใช้อำนาจ  
 ของรัฐ และเป็นกิจกรรมถ่วงดุลอิทธิพลการครอบงำของระบบตลาดเสรีในภาคประชาชน โดย  
 ทั้ง 2 นิยามได้ว่า แก่นสารของการเมืองภาคพลเมือง คือ กระบวนการใช้อำนาจโดยตรงโดย  
 ประชาชนหมู่เหล่าต่างๆ ซึ่งมากกว่าการเลือกตั้งและไม่น้อยไปกว่าการมีส่วนร่วมกำหนด  
 นโยบาย ตลอดจนตัดสินใจเรื่องที่เกี่ยวข้องผลกระทบต่อตน ในทำนองเดียวกับ อเนก เหล่าธรรมทัศน์  
 (2550 : 23) กล่าวว่า การเมืองภาคพลเมือง หมายถึง เครือข่าย กลุ่ม ชมรม สมาคม มูลนิธิ  
 สถาบัน และชุมชนที่มีกิจกรรมหรือมีความเคลื่อนไหวอยู่ระหว่างรัฐกับปัจเจกชน โดยมีจุดเน้น  
 ที่ 1) การไม่ยอมหรือไม่ชอบให้รัฐบาลครอบงำ หรือบงการ และแม้ว่าบางกิจกรรมจะยอมให้  
 รัฐเข้ามาช่วยเหลือ และร่วมมือกับรัฐบาลในการดำเนินการแต่ก็จะสามารถขึ้นกำกับ และ  
 คัดค้านการดำเนินการที่เกิดขึ้นได้พอสมควร และ 2) การสนับสนุนให้ปัจเจกชนรวมกลุ่มกัน  
 และมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม โดยไม่ปฏิเสธการแสวงหาหรือการรวมกลุ่มปกป้อง  
 ผลประโยชน์ของกลุ่ม กล่าวไว้สอดคล้องกับ ประเวศ วะสี (2551 : 12) กล่าวว่า การเมืองภาค  
 พลเมือง หมายถึง การที่พลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การ  
 วางแผน และขับเคลื่อนการพัฒนาและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับทั้งนี้ เป็นการให้  
 นิยามในบริบทของการฟื้นฟูสังคมไทยภายหลังจากการเผชิญวิกฤติรุนแรงในช่วงทศวรรษ 2540  
 กล่าวไว้สอดคล้องกับ อรรถจักร สัจยานุรักษ์ (2551 : 98) ได้ให้ความหมายโดยสรุปว่า  
 การเมืองภาคพลเมือง (อรรถจักร ใช้คำว่า การเมืองภาคประชาชน) เป็นการเสริมพลังจากภาค  
 สังคม โดยยึดใน 3 หลักการคือ 1) ยึดในศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ ซึ่งทุกคนมีความเท่าเทียม  
 กัน 2) มีความเป็นอิสระโดยสัมพันธ์จากรัฐและทุน หมายถึง การเคลื่อนไหวโดยไม่ได้นำ  
 รัฐบาลหรือทุนมาเป็นตัวตั้ง และ 3) การเคารพทางเอกภาพทางศีลธรรมระหว่างเป้าหมายและ  
 วิธีการนั่นคือการดำเนินการต้องสอดคล้องกันระหว่างเป้าหมายที่มีศักดิ์ศรี และทิศทางของการ  
 ดำเนินการที่เป็นอิสระ และยังคงสอดคล้องกับ ณรงค์ บุญสวยขวัญ (2552 : 17) ได้กล่าวโดยสรุป

ว่า การเมืองภาคพลเมือง หมายถึง การที่พลเมืองในฐานะสมาชิกของสังคมการเมืองได้เข้าไปเกี่ยวข้องการใช้อำนาจของสมาชิก อันเกิดจากจิตสำนึกถึงสิทธิเสรีภาพของตนเอง ท่ามกลางสถาบันการเมืองแบบตัวแทน เพื่อตัดสินใจในการจัดการตนเองร่วมกัน เพื่อดำเนินกิจกรรมของชุมชนและสาธารณะให้เกิดความสุขจนเป็นสังคมการเมืองที่ดี ซึ่งกระบวนการเหล่านี้เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมวิถีชีวิตของพลเมือง เพื่อประโยชน์ของพลเมืองและปัจเจกบุคคลในสังคมการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

นอกจากนี้ นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2543 : 36) กล่าวว่า การเมืองภาคประชาชน คือ การเคลื่อนไหวของประชาชนเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะโดยตรง โดยไม่ผ่านทางตัวแทนของพรรคการเมือง หรือหน่วยงานของราชการ การเมืองภาคประชาชนเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งเป็นการแนวคิดที่ว่าการเมืองไม่ใช่แค่การเลือกตั้ง ซึ่งสอดคล้องกับเกษียร เตชะพีระ (2547 : 36) กล่าวว่า การเคลื่อนไหวอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองของกลุ่มประชาชนเพื่อลดฐานะครอบงำของรัฐ รวมทั้งเพื่อโอนอำนาจบางส่วนมาให้ประชาชนดูแลชีวิตตัวเองโดยตรง และยังสอดคล้องกับประภาส ปิ่นตบแต่ง (2548 : 52) กล่าวว่า การเคลื่อนไหวอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองของกลุ่มประชาชน เพื่อลดฐานะการครอบงำ เป็นปฏิกริยาตอบโต้การใช้อำนาจรัฐ เพื่อดึงดูดอำนาจการครอบงำของระบบตลาดเสรีในภาคประชาชน และเป็นกระบวนการใช้อำนาจทางตรงของประชาชนที่มากกว่าการเลือกตั้ง เพื่อเข้าไปสู่กระบวนการทางนโยบายทุกชั้นตอน

ในทำนองเดียวกับ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2548 : 144 - 147) มีความเห็นว่าโดยทฤษฎีแล้ว การเมืองภาคประชาชน คือ การมีส่วนร่วมของพลเมือง ซึ่งครอบคลุมทั้งการเคลื่อนไหวของสาธารณชนทั่วไป ในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายหรือกิจการสาธารณะ และการเคลื่อนไหวของประชาชนเฉพาะกลุ่มเพื่อแสดงสิทธิในการดำเนินชีวิตของตัวเอง หรือเพื่อยับยั้งการกระทำของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของพวกเขา โดยทั้งนี้ได้เสนอถึงการเมืองภาคประชาชนและประชาสังคมมีความคล้ายคลึงกัน

เนื่องจากการที่นักวิชาการหลายคนมีความเห็นว่าการแสดงสิทธิทางการเมืองนั้นเป็นการสร้างประชาสังคมซึ่งมีความหมายกว้างขวางกว่าการเมืองภาคประชาชน เช่น เกษียร เตชะพีระ (อ้างถึงในชูชัย ศุภวงษ์ และ ยุติ คาคการณ์ไกล. 2541 : 123) ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม (อ้างถึงในชูชัย ศุภวงษ์ และ ยุติ คาคการณ์ไกล. 2541 : 165) ชีรยุทธ บุญมี (อ้างถึงในชูชัย ศุภวงษ์ และ ยุติ คาคการณ์ไกล. 2541 : 145) ที่ได้เสนอประชาสังคมไว้อย่างเป็นระบบที่สุด โดยเรียกว่าเป็น “ทฤษฎีสังคมเข้มแข็ง” โดยเน้นการมีส่วนร่วมของสังคมทุกภาคส่วน ซึ่ง



เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2548 : 144-147) ได้สรุปว่า “การเมืองภาคประชาชนย่อมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเคลื่อนไหวในประชาสังคม ซึ่งประสงค์และมีจุดมุ่งหมายที่จะยึดกุมอำนาจรัฐ มาตัดแปลงสังคมให้เป็นไปตามอุดมการณ์ที่ยึดมั่น แต่ประสงค์ที่จะได้มาซึ่งฐานะในการกำหนดการปกครองด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องผ่านอำนาจรัฐเสมอไป”

ดังนั้นจากการพิจารณาของผู้วิจัยการเมืองภาคประชาชน คือ ความเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนในการดำเนินกิจการทางการเมืองเพื่อลดฐานะการครอบงำของรัฐ โดยการรวมตัวกันนี้เพื่อดำเนินการทั้งในทางบวกหรือลบต่อรัฐ เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมไม่ใช่บุคคล ภายใต้สิทธิรัฐธรรมนูญให้การรับรอง และเพื่อสร้างฉันทานุมัติแบบต่อเนื่อง ดังนั้นจึงเหมือนเป็นการย้ำแนวคิดของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ได้กล่าวมาข้างต้นถึงกิจกรรมทางการเมือง ว่ากิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญจึงไม่ใช่แค่การเลือกตั้งหนึ่งในช่วงสิบปีที่ผ่านมาในการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยได้มีนักวิชาการหลายท่านที่มีแนวความคิดที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมทางการเมืองและการเมืองภาคประชาชน เช่น ประภาศ ปิ่นตบแต่ง (2548 : 58) ที่เห็นว่าการแก้ไขปัญหาการเมือง คือการสร้างระบบการเมืองใหม่ คือระบบประชาธิปไตยทางตรงทั้งในระดับท้องถิ่นในทุกส่วนของประเทศ เพราะระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาต่อไป นอกจากนี้ ประภาศ ปิ่นตบแต่ง (2548 : 58) ได้เสนอและมีความเชื่อมั่นกับประชาธิปไตยทางตรงที่สอดคล้อง กับประเวศ วะสี (2551 : 17-22) ในหลักการเมืองสมานฉันท์ ที่จะสามารถเป็นตัวหนุนและเสริมระบบปัญหาการเมืองแบบตัวแทน (Representative Democracy) โดยการคืนอำนาจการจัดการชีวิตสาธารณะสู่ผู้คนในชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งแนวคิดของประเวศ วะสี มีจุดเด่นคือการที่ส่งเสริมวัฒนธรรม ระบบคุณธรรม โดยสอดคล้องกับแนวคิดของ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2550 : 55-70) ที่ได้เสนอประชาธิปไตยที่ประชาชนดูแลตนเอง “Self – Government Democracy” คือการให้ความสำคัญกับประโยชน์ส่วนรวม คือชุมชน สมาคม ท้องถิ่น ภูมิภาค ประเทศชาติ ไม่ใช่แค่การแก่งแย่ง ช่งชิงกันเอาตำแหน่งหน้าที่งบประมาณ โครงการ แผนงานของรัฐ และเป็นการที่เน้นตัวบุคคลและหมู่คณะจะเข้าร่วมกันเสียผลประโยชน์เฉพาะตน เฉพาะกลุ่มเข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวม เพื่อนำไปสู่การเกิดคุณธรรมแห่งความเป็นพลเมือง การเมืองภาคประชาชนจึงเป็นบทบาทของภาคประชาชนที่สามารถจะใช้กลไกในทางกฎหมายในการเคลื่อนไหวและช่วยกันผลักดันทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

ดังนั้นในงานวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงได้กำหนดความหมายของคำว่า แรงกดดันจากการเมืองภาคพลเมือง หมายถึง การที่ประชาชนในระดับท้องถิ่นได้มีจิตสำนึก มีอุดมการณ์

และเห็นถึงความสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยตนเองโดยมิได้ถูกบังคับ เพื่อดำเนินกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในเชิงสนับสนุนและต่อต้านการปฏิบัติงานในขั้นตอนต่าง ๆ โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะ การบริหารงาน การเข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนา รวมถึงการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มหรือองค์กร และประโยชน์สาธารณะในระดับท้องถิ่น

### 3.2 การวัดปัจจัยด้านแรงกดดันจากการเมืองภาคพลเมือง

กฤษณ์ ศรีอินทร์สุทธิ (2555 : 100-105) ได้สร้างเครื่องมือวัดปัจจัยด้านแรงกดดันจากการเมืองภาคพลเมือง ออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านความเป็นพลเมือง ด้านกลุ่ม/องค์กร ด้านการเชื่อมโยงเครือข่ายทางสังคม และด้านพื้นที่สาธารณะ มีลักษณะเป็นมาตรวัดประมาณค่า 5 ระดับ ตั้งแต่ มากที่สุด ถึงน้อยที่สุด

ในการวัดตัวแปรแรงกดดันจากการเมืองภาคพลเมือง ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้เครื่องมือวัดของ กฤษณ์ ศรีอินทร์สุทธิ (2555 : 100-105) และผู้วิจัยสร้างขึ้นเองโดยอาศัยแนวคิดของ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2548 : 144-147) มีความเห็นว่าโดยทฤษฎีแล้ว การเมืองภาคประชาชน คือ การมีส่วนร่วมของพลเมือง ซึ่งครอบคลุมทั้งการเคลื่อนไหวของสาธารณชนทั่วไป ในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายหรือกิจการสาธารณะ และการเคลื่อนไหวของประชาชนเฉพาะกลุ่มเพื่อแสดงสิทธิในการดำเนินชีวิตของตนเอง หรือเพื่อยับยั้งการกระทำของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของพวกเขา โดยทั้งนี้ได้เสนอถึงการเมืองภาคประชาชนและประชาสังคมมีความคล้ายคลึงกัน มาปรับใช้ซึ่งครอบคลุมลักษณะแรงกดดันจากการเมืองภาคพลเมือง คือ ด้านการพัฒนาอุดมการณ์ของประชาชนให้เห็นถึงความสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยตนเอง ด้านการส่งเสริมประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะ ด้านการส่งเสริมบทบาทการเคลื่อนไหวที่มุ่งตรวจสอบกระบวนการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการส่งเสริมภาคพลเมืองในการเข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนาของท้องถิ่น ด้านพัฒนาช่องทางการตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่นเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มหรือองค์กรและประโยชน์สาธารณะ และด้านการพัฒนากระบวนการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง ประกอบด้วยข้อคำถาม จำนวน 6 ข้อ มีลักษณะเป็นมาตรวัดประมาณค่า 5 ระดับ ตั้งแต่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ถึง ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

### 3.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านแรงกดดันจากการเมืองภาคพลเมือง

ปัจจัยด้านแรงกดดันจากการเมืองภาคพลเมือง กับการพัฒนาบทบาททางการบริหารในการศึกษาของ กฤษณ์ ศรีอินทร์สุทธิ (2555 : 61-65) ได้ศึกษาเรื่อง การเมืองภาคพลเมืองกับคุณภาพการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลขุนศรี อำเภอไทรน้อยจังหวัดนนทบุรี ผลการวิจัยพบว่า 1) การเมืองภาคพลเมือง ผลวิจัยพบว่าในภาพรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก โดยพบว่า กลุ่ม/องค์กรในบริบทของการเมืองภาคมีค่าเฉลี่ยมากกว่าทุกด้าน รองลงมาตามลำดับคือ การเชื่อมโยงเครือข่ายทางสังคมในบริบทของการเมืองภาคพลเมือง พื้นที่สาธารณะในบริบทของการเมืองภาคพลเมือง และความเป็นพลเมืองมีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าทุกด้าน 2) คุณภาพการจัดทำแผนพัฒนาของ อบต.ขุนศรี ผลวิจัยพบว่า ในภาพรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากที่สุด เมื่อพิจารณารายข้อคำถามพบว่าทุกข้อคำถามมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากที่สุดทุกด้าน โดยมีเรื่อง โครงการ/กิจกรรมของ อบต.ช่วยให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด และมีเรื่อง โครงการ/กิจกรรมที่เกิดขึ้นจากแผนพัฒนา 3 ปี สอดคล้องกับความต้องการของท่าน มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด 3) ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภาคพลเมืองกับคุณภาพการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปีขององค์การบริหารส่วนตำบลขุนศรี อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี พบว่า การเมืองภาคพลเมืองมีผลต่อคุณภาพการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ในทางบวกในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาในรายละเอียดได้พบว่า ทุกด้านมีความสัมพันธ์กับคุณภาพการจัดทำแผนพัฒนา ในทางบวกอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ ความเป็นพลเมืองมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับคุณภาพการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปีมากที่สุด

และยังสอดคล้องกับผลการวิจัยของ พลภัทร ช่างสากล (2558 : 246) ได้ศึกษาเรื่อง รูปแบบการพัฒนาประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ การฝึกอบรมของบุคลากร (0.33) การสนับสนุนจากพรรคการเมืองระดับชาติ (0.32) การมีอิทธิพลต่อความคิดของผู้ตามของผู้นำ (0.24) การมุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลของผู้นำ (0.21) แรงกดดันจากการเมืองภาคประชาชน (0.15) การพัฒนาบุคลากร (0.05) และวัฒนธรรมการทำงานเน้นการมีส่วนร่วม (0.03) สามารถพยากรณ์ประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบลได้ร้อยละ 55.60 ( $R^2 = 0.556$ ,  $p\text{-value} \leq .05$ ) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ซึ่งรูปแบบความสัมพันธ์ของปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบลมีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ( $\chi^2 = 30.68$ ,  $df = 22$ ,  $p\text{-value} = 0.10284$ ,  $GFI = 0.99$ ,  $AGFI = 0.99$ ,  $RMSEA = 0.01$ ,  $RMR = 0.0061$ ,  $CN = 3151.372$ ) และรูปแบบการพัฒนาประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย 1) การพัฒนาการสนับสนุน

จากการเมืองระดับชาติ และ 2) การเพิ่มแรงกดดันทางการเมืองจากภาคประชาชน ซึ่งทั้งสองประการมุ่งเน้นการส่งเสริมและผลักดันในเรื่อง การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร การพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น การพัฒนาความเป็นเอกภาพของบุคลากร และการพัฒนาวัฒนธรรมการทำงานเน้นการมีส่วนร่วม

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า ปัจจัยด้านแรงกดดันจากการเมืองภาคพลเมือง มีความสัมพันธ์กับตัวแปรต่าง ๆ ดังนี้ ปัจจัยด้านการฝึกอบรมของบุคลากร ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากพรรคการเมืองระดับชาติ ปัจจัยด้านเครื่องมือที่พลต่อความคิดของผู้ตามของผู้นำ ปัจจัยด้านการมุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลของผู้นำ ปัจจัยด้านการพัฒนาบุคลากร และปัจจัยด้านวัฒนธรรมการทำงานเน้นการมีส่วนร่วม

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยคาดว่า ปัจจัยด้านแรงกดดันจากการเมืองภาคพลเมือง จะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรีในประเทศไทย และส่งผลโดยอ้อมผ่านการพัฒนาตนเอง การกล่อมเกลາทางการเมือง นโยบายขององค์กร และความคาดหวังของชุมชน

#### 4. การพัฒนาตนเอง (Individual Development)

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จำเป็นต้องคำนึงถึงคุณค่าของมนุษย์ที่ประกอบด้วยความรู้ทักษะ ประสบการณ์ และความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ โดยใช้แนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 3 วิธี คือ การฝึกอบรม การส่งเสริมการศึกษา และการเรียนรู้ด้วยตนเอง เป็นการสร้างพนักงานที่เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่า และสามารถสร้างผลผลิตให้กับองค์กร

##### 4.1 ความหมายของการพัฒนาตนเอง

การพัฒนาตนเองเป็นเรื่องสำคัญของนักบริหารทุกระดับที่จะต้องทำหน้าที่เพื่อเสริมสร้างให้ผู้บริหารคิดเป็น ทำเป็น แก้ไขปัญหาเป็น การพัฒนาตนเองให้เป็นคนมีความรู้ทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการบริหารจัดการของผู้บริหาร ได้มีนักวิชาการได้กล่าวถึงความหมายของการพัฒนาตนเองไว้สอดคล้องกันหลายท่าน กล่าวได้ว่า ปรานี รามสูตร และจรัส ศิวสุวรรณ (2545 : 3) ให้ความหมายของการพัฒนาตนเองใน ความหมายเชิงจิตวิทยาว่าหมายถึง การกระทำเพื่อการเจริญส่วนตน เป็นการเปลี่ยนแปลง ในทางที่ดีขึ้น ด้านความมุ่งมั่นปรารถนาและค่านิยมอันเป็นพฤติกรรมภายใน ซึ่งส่งผลต่อ พฤติกรรมภายนอกด้านการกระทำที่ดีเพื่อนำพาชีวิตสู่ความเจริญก้าวหน้า ในทำนองเดียวกับ วีรยุทธ สมป่าสัก (2549 : 12) กล่าวว่า การพัฒนาตนเอง คือ การพัฒนา 3 รูปแบบ ได้แก่ การ ฝึกอบรม การให้การศึกษา และการให้การพัฒนาโดยวิธีอื่น เช่น การส่งบุคลากรไปดูงาน การ

จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ การสับเปลี่ยนหมุนเวียนบุคลากร การส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรเอาใจใส่ต่อการพัฒนาตนเอง และการแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างหน่วยงานในเครือข่าย เดียวกันเป็นการชั่วคราว กล่าวไว้สอดคล้องกับ สมิต อาชวินิกกุล (2548 : 36) กล่าวว่า การพัฒนาตนเอง หมายถึง การพัฒนาด้วยตนเองหรือการสนใจตนเองในการสร้างอุปนิสัยที่ดีเข้าทดแทนนิสัยที่ไม่ดีอันจะส่งผลให้แก่ตนเองในการอยู่ภายในสังคมอย่างสงบสุขและมีความก้าวหน้าในการทำงาน การพัฒนาบุคคลจะประสบความสำเร็จไม่ได้เลย ในทางตรงกันข้าม การพัฒนาบุคคลจะประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง ฉะนั้น การพัฒนาตนเองจึงนับว่า สำคัญอย่างหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาบุคคล ในทำนองเดียวกับ ศรีแพร ทวีลาภากุล (2549 : 4) การพัฒนาตนเอง หมายถึง การปฏิบัติตัวของบุคคลที่จะสร้างเสริมศักยภาพของตนเองให้ดีขึ้นเรื่อย ๆ เป็นผลให้สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างมีคุณภาพได้ทุกสถานการณ์แวดล้อม ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จในชีวิต และยังสอดคล้องกับ โสภณ ช่างกลาง (2550 : 14) อธิบายว่า การพัฒนาตนเอง หมายถึง การดึงเอาศักยภาพของตนเองออกมาแก้ไขปรับเปลี่ยนให้เกิดความเจริญดีขึ้นกว่าเดิม สร้างความแปลกใหม่ให้กับตนเอง เป็นการสร้างศักยภาพของตนเองให้ดีขึ้น เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสถานการณ์ที่แตกต่างกันได้อย่างมีความสุข เป็นกระบวนการที่จะเพิ่มพูนความรู้ เพื่อยกระดับมาตรฐานหรือความชำนาญในการปฏิบัติงานให้สูงขึ้นและตนเองมีความเจริญก้าวหน้า กล่าวไว้สอดคล้องกับ ประดิษฐ์ อูปรมย์ (2551 : 110) ระบุว่า การพัฒนาตนเอง หมายถึง การที่บุคคลแต่ละคนแสวงหาและเพิ่มพูนความรู้ทักษะและความสามารถของตนเอง ซึ่งองค์กรสามารถสนับสนุนโดยการจัดการให้มีห้องสมุด หรือจัดหนังสือ บทความเอกสารต่าง ๆ ให้บุคลากรได้อ่านเพื่อเรียนรู้ด้วยตนเอง รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการศึกษา ฝึกอบรมอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ สอดคล้องกับ ศศลักษณ์ ทองปานดี (2551 : 5) กล่าวว่า การพัฒนาตนเอง หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมบุคคลให้มีความรู้ความสามารถ มีทักษะการทำงานดีขึ้น ตลอดจนมีทัศนคติที่ดีในการทำงานอันจะเป็นผลให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น และการพัฒนาบุคคลควรส่งเสริม และพัฒนาทั้งร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาอย่างทั่วถึง สม่ำเสมอและต่อเนื่อง

นอกจากนี้ Gilley and Eggland (1989 : 12) อธิบายว่า การพัฒนาตนเอง (Individual Development) เป็นการพัฒนาให้ได้ซึ่งมาด้วยความรู้ ทักษะ และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม เพื่อให้เกิดผลในการปฏิบัติงานที่ดีขึ้น เป็นการพัฒนาเฉพาะบุคคล และสามารถเห็นผลได้ในระยะสั้น กิจกรรมการพัฒนาปัจเจกบุคคลจะช่วยในเรื่องของจุดแข็ง จุดอ่อนในการ

ทำงานของพนักงาน และสร้างศักยภาพ เพิ่มทักษะ เพื่อประโยชน์ในการสร้างประสิทธิผลขององค์กร (Pace, Smith and Mills. 1991 : 4) การพัฒนาตนเองจะเป็นกิจกรรมการพัฒนาพนักงานทั้งกิจกรรมที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ แต่โดยทั่วไปการเรียนรู้ส่วนใหญ่จะอยู่ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ เช่น การเรียนรู้จากการปฏิบัติงาน ซึ่งกิจกรรมการเรียนรู้จะต้องได้รับการออกแบบให้สามารถเสริมสร้างความรู้ และเกิดทักษะใหม่ที่จะช่วยเพิ่มผลงาน และอาจรวมถึงการพัฒนาความรู้ ทักษะ และพฤติกรรมไม่เหมาะสม หรือยังไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน ซึ่งประกอบไปด้วยการฝึกอบรม การศึกษา และการพัฒนา (Gilley, Eggland and Maycunich. 2002 : 8) ซึ่งก็สอดคล้องกับแนวคิดกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของ (Armstrong. 2006 : a) ได้เสนอว่ากิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ประกอบไปด้วยการเรียนรู้ การศึกษา การพัฒนา และการฝึกอบรม ทั้งนี้ในงานวิจัยนี้ การพัฒนาปัจเจกบุคคลจะประกอบไปด้วย 1) การฝึกอบรม หมายถึง กิจกรรมที่ถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อให้พนักงานที่ได้เรียนรู้ มีความรู้ และทักษะตามความต้องการของงานปัจจุบัน (Mondy. 2008 : 14) ซึ่งการฝึกอบรมเป็นการวางแผนเรียนรู้อย่างเป็นระบบเพื่อปรับปรุงพฤติกรรม ผ่าน โปรแกรมการเรียนรู้ที่ถูกจัดวางไว้อย่างเป็นระบบ เพื่อให้บุคคลได้รับความรู้ ทักษะเพิ่มขึ้น เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของงาน (Armstrong. 2006 : b) และสอดคล้องกับ (Dessler. 2009 : 4) ให้ความหมายการฝึกอบรมว่า เป็นวิธีการที่ถูกจัดขึ้นเพื่อให้ความรู้ ทักษะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานกับพนักงานใหม่ หรือพนักงานปัจจุบัน (Swanson and Holton. 2001 : 8) การฝึกอบรมเป็นกระบวนการพัฒนาความรู้ ความเชี่ยวชาญ ทำให้บุคคลมีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานเพื่อทำให้เกิดการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานของตนเอง ของกระบวนการ และขององค์กรให้เกิดประสิทธิผลมากขึ้น และ (Ivancevich. 2007 : 12) นิยามว่าการฝึกอบรมหมายถึง ความพยายามในการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานในปัจจุบัน (Gilley, Eggland and Maycunich. 2002 : 14) สรุปว่า การฝึกอบรมเป็นการเรียนรู้เพื่อที่จะปรับปรุงผลงานในงานปัจจุบันของพนักงาน 2) การศึกษาของบุคลากร หมายถึง กิจกรรมพัฒนาความรู้ ค่านิยม และความเข้าใจตามทิศทางความต้องการของชีวิตพนักงาน (Armstrong. 2006 : a) กิจกรรมที่อาจจะเป็นการศึกษาในรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น กิจกรรมการศึกษานอกสถานที่และในสถานที่ที่ถูกออกแบบไว้เฉพาะสำหรับพนักงานขององค์กร การศึกษาเรียนต่อระดับปริญญาโท โครงการต่างๆ ของมหาวิทยาลัย หรือการศึกษาในระยะสั้นจากที่ปรึกษาขององค์กร ซึ่งโปรแกรมการศึกษาอาจจะถูกออกแบบให้สอดคล้องกับความต้องการขององค์กร ดังนั้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การศึกษาของบุคลากร หมายถึง พนักงานมีกิจกรรมการเรียนรู้ เพื่อเตรียมความ

พร้อมสำหรับปฏิบัติงานในอนาคต เป็นการเรียนรู้ในลักษณะเข้าศึกษาในสถาบันการศึกษา เพื่อเป็นการวางแผนความก้าวหน้าในอาชีพ และเตรียมความพร้อมให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ตำแหน่งใหม่ในอนาคตได้ และ 3) การพัฒนาบุคลากร หมายถึง กิจกรรมการเรียนรู้ที่มุ่งเน้นเพื่อพัฒนาให้พนักงานมีทักษะ และความสามารถ เตรียมความพร้อมสำหรับงานในอนาคต เป็นการพัฒนาโดยมองข้ามงานในปัจจุบัน (Mondy. 2008 : 47) and (Miller. 1994 : 16) สรุปว่าการพัฒนาเป็นกระบวนการที่ถูกต้องขึ้นสำหรับเพื่อรองรับการเจริญเติบโตขององค์กรในอนาคต และ (Mondy and Noe. 2005 : 6) กล่าวว่า การพัฒนา คือ การเรียนรู้นอกเหนืองานในปัจจุบัน ซึ่งจะเป็นการเตรียมตัวให้พนักงานพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงและการเจริญเติบโตในระยะยาว และ (Swanson and Holton. 2001 : 32) สรุปว่า การพัฒนาเป็นวางแผนเพื่อการเจริญเติบโต และขยายขอบเขตของความรู้ ความเชี่ยวชาญของพนักงานให้ยกระดับสูงขึ้นจากงานปัจจุบัน โดยผ่านกระบวนการฝึกอบรมที่ทำงานอย่างเป็นระบบ ประสบการณ์เรียนรู้ การกำหนดให้เรียนรู้จากการทำงาน

ทฤษฎีหลักของการพัฒนาตนเอง ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เปรียบเสมือนเป็น 3 ขาของม้า นั่ง ที่ตั้งอยู่บนจริยธรรม (Ethics) ซึ่งในแต่ละขาเป็นองค์ประกอบของทฤษฎีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ต้องบูรณาการเข้าด้วยกันเพื่อเป็นฐานให้กับทฤษฎีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Swanson. 2001 : b) อธิบายไว้สอดคล้องกับ (Hammer and Champy. 1993 : 76) ได้ยกตัวอย่าง การปรับปรุงโครงสร้างทั้งองค์กรโดยการบูรณาการทั้ง 3 ทฤษฎีเข้าด้วยกันซึ่งทำการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายเป็นการพิจารณาบนฐานของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ และทำการวิเคราะห์หาค่าขั้นตอนของระบบการทำงานเป็นการพิจารณาบนฐานของทฤษฎีระบบ และนำเรื่องจิตวิทยาเข้ามาใช้กับพฤติกรรมการทำงานของพนักงาน ซึ่งเป็นการบูรณาการทั้ง 3 ทฤษฎีหลักของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ประกอบด้วย 1) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ (Economic Theory) ตามหลักของทฤษฎีจะสนใจไปที่เรื่องของประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้ทรัพยากร เพื่อให้เกิดผลผลิตตามเป้าหมายขององค์กร โดยการจัดการกับทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด (Scarce Resource) ให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรสูงสุดซึ่งการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์นั้นสามารถที่จะสร้างรายได้ให้กับองค์กร โดยมีทฤษฎี 3 ทฤษฎีที่ใช้ในการอธิบายทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ คือ 1) ทฤษฎีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด (Scarce Resource Theory) ซึ่งทฤษฎีนี้จะพิจารณาถึงการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดทั้งเงินทุน วัตถุดิบเวลา ต้องนำมาใช้เพื่อให้เกิดผลตอบแทนที่สูงที่สุด นักปฏิบัติต้องตัดสินใจ และคาดการณ์เพื่อที่จะเลือกใช้ทางเลือกที่คุ้มค่ากับการลงทุน 2) ทฤษฎีการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน

(Sustainable Resource Theory) ทฤษฎีนี้คล้ายกับทฤษฎีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่แตกต่างที่จะพิจารณาทางเลือกทางเดียวที่มีนัยสำคัญที่จะเกิดประโยชน์ในระยะยาว (Swanson, 2001 : 2) เช่น การลงทุนกับกระบวนการเทคโนโลยีจะเกิดผลประโยชน์อย่างยั่งยืน และเพื่อสร้างความสามารถการแข่งขันในระยะยาวสำหรับอุตสาหกรรมใหม่ (Thurow, 1993 : 9) และ 3) ทฤษฎีทุนมนุษย์ (Human Capital Theory) อธิบายได้จากแนวคิดของ (Becker, 1993 : 6) ที่สรุปว่าการสร้างความแตกต่างให้กับแต่ละองค์การ สามารถทำได้โดยผ่านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อสร้างคุณค่าให้กับทรัพยากรมนุษย์ทั้งด้านสุขภาพ ให้การศึกษา การฝึกอบรม และสาธารณสุข ซึ่งจะมีกระบวนการประเมินความคุ้มค่าของประสิทธิผลกับการลงทุนที่เกิดขึ้นกับการศึกษา การฝึกอบรม และสาธารณสุข เป็นต้น 2) ทฤษฎีจิตวิทยา (Psychological Theory) เป็นทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางจิตใจที่มีผลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ที่แสดงออกมา โดยจะสนใจความสัมพันธ์การเรียนรู้กับพฤติกรรม ซึ่งจะอธิบายถึงการเรียนรู้ การกระตุ้นจิตใจ กระบวนการส่งข้อมูลข่าวสาร การเคลื่อนไหวของกุ่มคนในแง่ของการปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน โดยทฤษฎีจิตวิทยาประกอบไปด้วย 3 ทฤษฎีย่อย คือ 1) ทฤษฎีจิตวิทยาเกสตัลท์ (Gestalt Psychology) การศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแยกศึกษาเป็นส่วนย่อยๆ จะไม่สามารถเข้าใจ และอธิบายสิ่งนั้นได้ ดังนั้นการศึกษาจึงต้องเป็นการมองให้เข้าใจถึงภาพรวม ภาพกว้าง จึงจะทำให้เข้าใจความหมายของสิ่งนั้นๆ ได้ เกสตัลท์ เชื่อว่า แต่ละบุคคลสามารถที่จะกระทำในบางสิ่งได้แตกต่างกัน เนื่องจากแต่ละคนมีประสบการณ์ที่แตกต่างกัน ดังนั้น การการศึกษาคุณค่าที่เกิดจากพฤติกรรมของมนุษย์นั้นจึงต้องดูในภาพรวมก่อนที่จะแยกแยะเพื่อสร้างความเข้าใจแต่ละบุคคล 2) ทฤษฎีจิตวิทยาด้านพฤติกรรม (Behavioral Psychology) ทฤษฎีนี้สนใจที่จะพัฒนาพฤติกรรมของทรัพยากรมนุษย์ โดยพิจารณาจากการตอบสนองของพฤติกรรม เช่น การกระตุ้นจิตใจ การส่งเสริมสนับสนุน การบังคับลงโทษ และโปรแกรมการเรียนรู้ 3) ทฤษฎีจิตวิทยาด้านการรับรู้ (Cognitive Psychology) ทฤษฎีนี้เป็นการบูรณาการทฤษฎีจิตวิทยาเกสตัลท์และทฤษฎีจิตวิทยาด้านพฤติกรรมเข้าด้วยกัน เพื่ออธิบายว่าการเรียนรู้ของแต่ละบุคคล มีความสัมพันธ์กับการคิดความเข้าใจ การรับรู้จากที่มากกระตุ้น และเป็นผลมาจากประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ดังนั้นในการออกแบบโปรแกรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะต้องคำนึงถึงประสบการณ์ การรับรู้ หรือสิ่งที่จะมาสร้างแรงกระตุ้นใจให้เกิดการเรียนรู้เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน และ 3) ทฤษฎีระบบ (Systems Theory) เป็นองค์ความรู้เล็กๆ เมื่อเปรียบเทียบกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ทฤษฎีจิตวิทยา ซึ่งทฤษฎีระบบเป็นเรื่องที่กล่าวถึงแนวคิดทั่วไป กฎ เครื่องมือ การแก้ปัญหา เครื่องมือสนับสนุน โดยนำรูปแบบของระบบต่างๆ



เชื่อมโยงกับประเด็นของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทั้งนี้ทฤษฎีระบบประกอบไปด้วย 3 ทฤษฎีย่อย คือ 1) ทฤษฎีระบบทั่วไป (General Systems Theory) แนวคิดหลักของทฤษฎีระบบทั่วไปเป็นเรื่องของสิ่งที่ป้อนเข้า กระบวนการผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น และผลสะท้อนกลับ ซึ่งการออกแบบกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ดีต้องเป็นระบบเปิดมากกว่าที่จะเป็นระบบปิด ระบบเปิดจะนำเรื่องของสภาพแวดล้อม ผลสะท้อนกลับมาพิจารณาในการออกแบบกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้วย 2) ทฤษฎีความสับสน (Chaos Theory) เป็นแนวคิดที่บอกถึงปรากฏการณ์บางอย่างอาจจะไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์เสมอไปทำให้ไม่สามารถทำนายปรากฏการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้ในอนาคตได้ ซึ่งกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ก็ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนนี้ไปได้ 3) ทฤษฎีแห่งอนาคต (Future Theory) เป็นทฤษฎีที่มุ่งเน้นให้พยายามพยากรณ์ ทำนายสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทำให้กิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จำเป็นต้องออกแบบ วางแผนให้รองรับการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

จากแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องผู้วิจัยสรุปได้ว่า การพัฒนาตนเอง หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตนเองให้ได้รับการเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ ทักษะ เจตคติ และประสบการณ์เพื่อให้ตนเองเป็นบุคคลที่มีความสามารถในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหน้าที่ของผู้บริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยวิธีการพัฒนาการสำรวจและการประเมินตนเอง การเข้ารับการฝึกอบรม การสัมมนาทางวิชาการ การศึกษาต่อ การศึกษาดูงาน และการศึกษาจากเอกสารและคู่มือการปฏิบัติงาน เพื่อจัดระบบพฤติกรรมให้สอดคล้องกลมกลืนเหมาะสมทั้งในด้านของตนเองและในด้านการสร้างความสัมพันธ์กับสังคมของผู้บริหารท้องถิ่น

#### 4.2 การวัดปัจจัยด้านการพัฒนาตนเอง

ธนวัฒน์ สุภาอ้วน (2552 : 113-118) ได้สร้างเครื่องมือวัดปัจจัยด้านการพัฒนาตนเอง ออกเป็น 7 ด้าน ได้แก่ ด้านการสำรวจและการประเมินตนเอง ด้านการเข้ารับการฝึกอบรม ด้านการสัมมนาทางวิชาการ ด้านการศึกษาต่อ ด้านการศึกษาดูงาน ด้านการศึกษาจากเอกสารและคู่มือการปฏิบัติงาน และการศึกษาค้นคว้าและการจัดทำผลงานทางวิชาการ มีลักษณะเป็นมาตรวัดประมาณค่า 5 ระดับ ตั้งแต่ มากที่สุด ถึงน้อยที่สุด

บุญธรรม พรเจริญ (2557 : 106-109) ได้สร้างเครื่องมือวัดปัจจัยด้านการพัฒนาตนเอง ออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการพัฒนาทางวิชาชีพ ด้านการพัฒนาทางกาย ด้านการ

พัฒนาทางจิตใจ และด้านการพัฒนาทางสังคม มีลักษณะเป็นมาตรวัดประมาณค่า 5 ระดับ ตั้งแต่ มากที่สุด ถึงน้อยที่สุด

ในการวัดตัวแปรการพัฒนาตนเองในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้เครื่องมือวัดของ ธนวัฒน์ สุภาอ้วน (2552 : 113 - 118) และ บุญธรรม พรเจริญ (2557 : 106-109) มาปรับใช้ซึ่งครอบคลุมลักษณะการพัฒนาตนเอง คือ ด้านพัฒนาการเรียนรู้จากการปฏิบัติงาน ด้านการเสริมสร้างความรู้ให้เกิดทักษะใหม่ที่จะช่วยเพิ่มผลงาน ด้านการพัฒนาพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมในการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อวางแผนเรียนรู้อย่างเป็นระบบเพื่อปรับปรุงการบริหารในปัจจุบัน ด้านการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารในอนาคต และด้านการพัฒนานวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อเสริมทักษะความสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลง ประกอบด้วยข้อคำถามจำนวน 4 ข้อ มีลักษณะเป็นมาตรวัดประมาณค่า 5 ระดับ ตั้งแต่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ถึง ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

#### 4.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านการพัฒนาตนเอง

ปัจจัยด้านการพัฒนาตนเองกับการพัฒนาบทบาททางการบริหารในการศึกษาในการศึกษาของ วราลักษณ์ เพิ่มศักดิ์ศฤงคาร (2550 : 97) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาตนเองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานบัญชีในบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ผลงานวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างพนักงานบัญชีของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเห็นว่าการพัฒนาตนเองโดยภาพรวมในระดับมาก ผลการทดสอบสมมติฐานโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เส้นทาง (Path Analysis) พบว่าการพัฒนาตนเองในด้านวิชาชีพได้รับอิทธิพลทางตรงจากปัจจัยลักษณะงานในด้านการได้รับการสนับสนุนการอบรมและการพัฒนา และปัจจัยแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ในด้านความต้องการแสวงหามาตรฐานที่ดีเลิศจึงยอมรับสมมติฐานที่ตั้งไว้ และประสิทธิภาพในการทำงาน ได้รับอิทธิพลทางตรงจากการพัฒนาตนเองในด้านวิชาชีพ จิตใจ และสังคม ปัจจัยลักษณะงานในด้านการสนับสนุนการอบรมและการพัฒนา และปัจจัยแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ในด้านความต้องการแสวงหามาตรฐานที่ดีเลิศ นอกจากนี้ยังได้รับอิทธิพลทางอ้อมจากปัจจัยลักษณะงานในด้านการสนับสนุนการอบรมและการพัฒนา และปัจจัยแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ในด้านการสนับสนุนการอบรมและการพัฒนา โดยผ่านการพัฒนาตนเองในวิชาชีพด้วย

ในทำนองเดียวกับ บุญธรรม พรเจริญ (2557 : 112) ได้ศึกษาเรื่อง อิทธิพลของแรงจูงใจและการพัฒนาตนเองที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานบัญชีในบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่าง

พนักงานบัญชีมีการพัฒนาตนเองทางวิชาชีพ จิตใจ และร่างกายในระดับมาก ส่วนการพัฒนาตนเองทางสังคมมีเพียงระดับปานกลาง โดยรวมจัดว่ามีการพัฒนาตนเองระดับมาก นอกจากนี้ อิทธิพลของแรงจูงใจในการทำงานในปัจจุบัน การพัฒนาตนเองมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานบัญชีในบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 อีกทั้งมีความสามารถในการพยากรณ์ประสิทธิภาพในการทำงานได้ระดับดีและเป็นที่ยอมรับด้วย คิดเป็นร้อยละ 87.6 ซึ่งผ่านเกณฑ์ตั้งแต่ร้อยละ 40 ขึ้นไป ซึ่งสามารถเขียนเป็นรูปสมการโครงสร้าง ดังนี้  $SeD = 0.070 MaF + 0.723 * MoF ; R^2 = 0.528$  ,  $WE = 0.340 * MaF + 0.746 * MoF + 0.450 * Sed ; R^2 = 0.876$

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า ปัจจัยด้านการพัฒนาตนเอง มีความสัมพันธ์กับตัวแปรต่างๆ ดังนี้ ปัจจัยด้านการพัฒนาตนเองมีอิทธิพลโดยตรงทางบวกต่อการพัฒนาบทบาททางการบริหารของสตรี ปัจจัยด้านการพัฒนาตนเอง มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการได้รับการสนับสนุนการอบรมและการพัฒนา ปัจจัยแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ในด้านความต้องการแสวงหามาตรฐานที่ดีเลิศ

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยคาดว่า ปัจจัยด้านการพัฒนาตนเองจะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรีในประเทศไทย

## 5. การกล่อมเกลாதงการเมือง (Political Socialization)

กระบวนการกล่อมเกลாதงการเมืองเกิดขึ้น โดยผ่านสถาบันและตัวการต่างๆ กัน บางตัวการก็มีบทบาทต่อการสร้างการกล่อมเกลาทงการเมืองอย่างชัดเจน เช่น การสอนวิชาหน้าที่พลเมืองในโรงเรียน แต่บางตัวการก็มีบทบาทให้การอบรมกล่อมเกลาทงการเมืองโดยอ้อมหรือแฝงเร้น เช่น กลุ่มเพื่อน กลุ่มอาชีพ เป็นต้น

### 5.1 ความหมายของการกล่อมเกลาทงการเมือง

คำว่า “การกล่อมเกลาทงการเมือง” ได้มีการใช้คำนี้ในรูปแบบต่าง ๆ กัน เช่น “การเรียนรู้ทงการเมือง” “การขัดเกลาทงการเมือง” “การอบรมกล่อมเกลาทงการเมือง” “การเรียนรู้ชีวิตทงการเมือง” “สังคมกรรมทงการเมือง” “สังคมประกิดทงการเมือง” ซึ่งรูปแบบคำต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ตรงกับภาษาอังกฤษคำว่า “Political Socialization” ดังนั้น ในงานวิจัยนี้จึงกำหนดให้คำศัพท์ที่ขยกมาทั้งหมดข้างต้นมีความหมายถึง “การการกล่อมเกลาทงการเมือง” ทั้งหมด ซึ่งจะพบว่ามิใช่ให้นิยามไว้คล้ายคลึงกัน ดังนี้

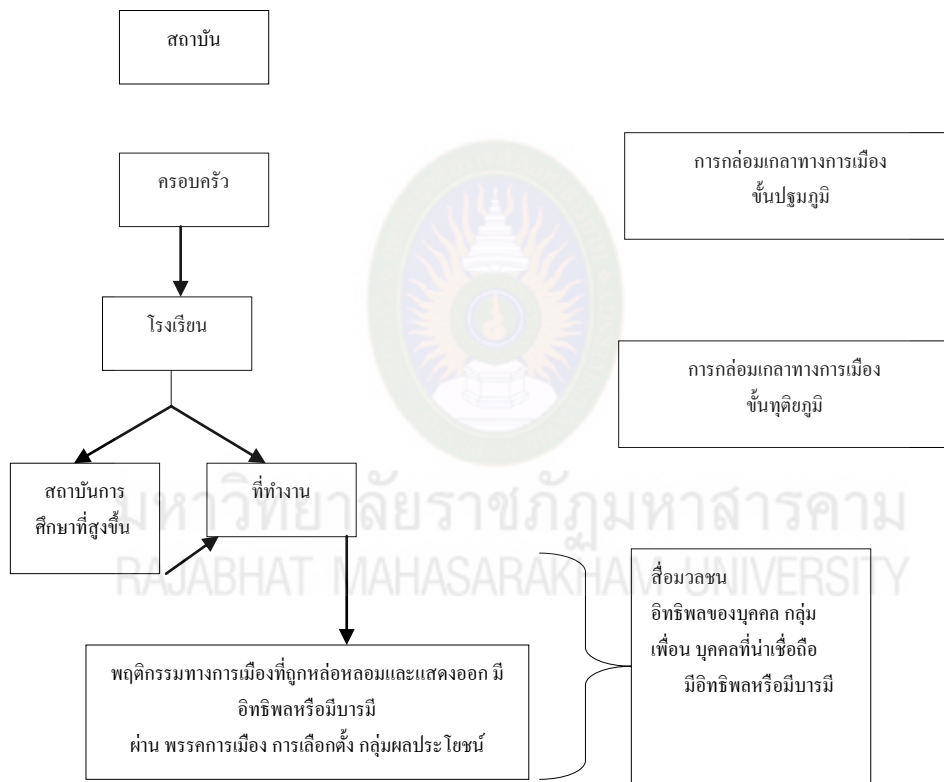
Coleman (2003 : 18) ได้เสนอว่าการกล่อมเกลาทงการเมือง หมายถึง กระบวนการที่บุคคลได้มาซึ่งทัศนคติต่อระบบการเมืองและบทบาทในระบบการเมือง รวมทั้ง

การมีความรู้ การมีความรู้ลึกและการมีความสำคัญในความสามารถในทางการเมืองของตน กล่าวไว้สอดคล้องกับ Green stein (1968 : 551 - 555) ได้ให้ความหมายทั้งวงแคบและวงกว้าง ในความหมายที่อยู่ในวงแคบการกล่อมเกลாதทางการเมือง หมายถึง การให้ข่าวสารการปลุกฝัง ค่านิยมและการให้ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติต่าง ๆ ทางการเมืองอย่างมีเจตนา โดยผ่านองค์การ หรือสถาบันที่มีความรับผิดชอบอย่างเป็นทางการในการอบรมสั่งสอนด้านการเมือง ส่วนในความหมายในวงกว้างการกล่อมเกลาททางการเมืองหมายถึง กระบวนการเรียนรู้ทั้งหมดที่ เกี่ยวกับการเมืองที่เกิดขึ้นทุกช่วงชีวิตมนุษย์ไม่ว่าการเรียนรู้นั้นจะเป็นทางการหรือไม่เป็น ทางการ จะโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม กล่าวไว้สอดคล้องกับ Langton (1969 : 5) ได้นิยามการ กล่อมเกลาททางการเมืองว่าเป็นกระบวนการที่บุคคลได้เรียนรู้แบบแผนพฤติกรรม อุปนิสัย ในทางที่เกี่ยวเนื่องกับการเมือง โดยผ่านทางสื่อกลางต่างๆ ของสังคม เช่น ครอบครัว โรงเรียน กลุ่มเพื่อน สมาคม ผู้ใหญ่และสื่อสารมวลชนต่างๆ ในทำนองเดียวกับ Easton and Dennis (1969 : 7-8) กล่าวว่า การกล่อมเกลาททางการเมือง หมายถึง กระบวนการที่ช่วยให้มีการถ่ายทอด วัฒนธรรมทางการเมือง หรือ ความโน้มเอียงทางการเมืองซึ่งได้แก่ ความรู้ ทักษะคติ บรรทัดฐาน และค่านิยมทางการเมืองของคนรุ่นหนึ่งไปยังอีกรุ่นหนึ่งจากสังคมหนึ่งไปอีกสังคมหนึ่ง ถ้าไม่ มีกระบวนการถ่ายทอดสิ่งเหล่านี้แล้วจะทำให้สมาชิกใหม่แสวงหาวัฒนธรรมทางการเมืองใหม่ ตลอดเวลา ซึ่งจะมีผลต่อเสถียรภาพ หรือการคงอยู่ของระบบการเมืองนั้นๆ ดังนั้นการกล่อม เกลาททางการเมืองจึงเป็นการช่วยให้ระบบการเมืองแต่ละระบบปรับตัวดำรงอยู่ต่อไปได้ ใน ทำนองเดียวกับ Dawson and Kenneth (1969 : 17) กล่าวว่า การกล่อมเกลาททางการเมืองหมายถึง กระบวนการที่พลเมืองบรรลุนิติภาวะทางการเมือง โดยสามารถแสดงทรรศนะ ความคิดเห็น ของตนเกี่ยวกับการเมืองได้ กล่าวไว้สอดคล้องกับ Rush and Althoff (1971 : 6) ได้ให้ความ หมายไว้ว่า การกล่อมเกลาททางการเมือง ซึ่งแต่ละคนจะรู้ว่าตนเองอยู่ในระบบการเมือง ทำให้ มีโนคติหรือปฏิกิริยาต่อปรากฏการณ์ ทางการเมืองกระบวนการนี้ เกิดขึ้นนอกสภาพแวดล้อม ทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่และยังเกิดขึ้นจาก กระบวนการที่มีบทบาทต่อกันระหว่างบุคลิกภาพและประสบการณ์ของบุคคลแต่ละคนนั้นอีก ด้วย และยังคงสอดคล้องกับ Nie and Verba (1975 : 45) กล่าวว่า การกล่อมเกลาททางการเมืองมี รากฐานมาตั้งแต่วัยเด็ก การเรียนรู้ในก่อนวัยผู้ใหญ่มีความสำคัญ เพราะสิ่งที่ได้เรียนรู้และ ก่อตัวขึ้นในช่วงต้นของชีวิตและมีผลต่อทัศนคติทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองที่จะ ตามมาในวัยผู้ใหญ่ สอดคล้องกับ (Dowse anf Hughes. 1979 : 181-182) กล่าวว่า การกล่อมเกลาท การเมืองเป็นกระบวนการทางสังคมในรูปแบบหนึ่งซึ่งหมายถึง กระบวนการสร้างธำรงไว้

และเปลี่ยนแปลงในความคิด และพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชน การดำเนินการกล่อมเกลாதองการเมืองเป็นกระบวนการในการที่ปัจเจกบุคคลได้รับการเรียนรู้ทางสังคมกล่าวคือปัจเจกบุคคลจะได้รับความรู้ ทักษะและการเปลี่ยนแปลงทางสถานะที่สามารถทำให้บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมหรืออย่างน้อยคือการเป็นสมาชิกของกลุ่มหรือสังคมที่มีประสิทธิภาพ ในทางแนวคิดจิตวิทยาการกล่อมเกลาทองสังคมเป็นกระบวนการที่จำกัดศักยภาพต่าง ๆ ของบุคคล โดยการขับเคลื่อนจิตสำนึก ความคิดของคนให้อยู่แนวทางหรือวิถีทางที่สังคมยอมรับ ในขณะที่นักสังคมวิทยาการเมืองจะมุ่งเน้นไปที่ความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่างรูปแบบของคุณลักษณะบุคคลกับโครงสร้างทางสังคม ซึ่งนักสังคมวิทยาการเมืองมองว่าผลของการเกิดคุณลักษณะบุคคลในแต่ละแบบเป็นผลมาจากกระบวนการเมืองที่หล่อหลอมปัจเจกชนในแต่ละสังคมเหล่านั้นขึ้นมาการกล่อมเกลาทองสังคมเป็นกระบวนการที่ฝึกฝนกันตั้งแต่ในวัยเด็กในการมีส่วนร่วมในสังคม ซึ่งแสดงให้เห็นถึงบทบาทของสถาบันทางสังคมในการสร้างระเบียบทางสังคมขึ้นมาและกระบวนการกล่อมเกลาทองสังคมก็มีบทบาทหน้าที่หลักในการหล่อหลอมพฤติกรรมของปัจเจกชนให้เข้ากับระเบียบทางสังคมที่เกิดขึ้น ซึ่งสถาบันที่ทำหน้าที่กล่อมเกลาทองสังคมถือว่ามืบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่เหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นครอบครัว โรงเรียน กลุ่มเพื่อน สถานที่ทำงาน ฯลฯ

Dawson, Prewitt, and Dawson (1977 33 - 34) อธิบายว่า การกล่อมเกลาทองการเมืองจึงเป็นลักษณะความสัมพันธ์แบบหนึ่งระหว่างปัจเจกบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองที่ซึ่งปัจเจกบุคคลเหล่านั้นอาศัยอยู่ โดยการกล่อมเกลาทองการเมืองได้สร้างมุมมองพิเศษทางการเมือง ซึ่งเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ดังกล่าว ดังนั้นในระดับปัจเจกบุคคลการกล่อมเกลาทองการเมืองจึงเป็นเพียงแก่กระบวนการที่ปัจเจกบุคคลได้รับการถ่ายทอดมุมมองทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ความรู้ ความเข้าใจ ความรู้สึก และการวิเคราะห์พิจารณาจากสิ่งที่เขาได้รับจากโลกการเมืองของเขา การกล่อมเกลาทองเมืองมีลักษณะเป็นกระบวนการแบบโต้ตอบระหว่างปัจเจกชนในฐานะของผู้กล่อมเกลากับผู้ถูกกล่อมเกลา โดยปัจเจกบุคคลอาจเป็นได้ทั้งผู้กล่อมเกลาและผู้ถูกกล่อมเกลาทองการเมือง ในทำนองเดียวกับ (Dowse and Hughes. 1979 : 182 - 183) กล่าวว่า การกล่อมเกลาทองเมือง (Political Socialization) เป็นการศึกษาความเกี่ยวข้องกันระหว่างกระบวนการกล่อมเกลาทองสังคมกับรูปแบบการทำงานของสถาบันทางการเมืองและการทำความเข้าใจพฤติกรรมทางการเมืองของปัจเจกชนที่เกิดขึ้นในสังคมซึ่งการกล่อมเกลาทองเมืองจะมุ่งเน้นความสนใจไปที่โครงสร้างทางการเมืองของคนในสังคม การรับรู้ทางการเมืองของคนและผลกระทบในทางจิตใจของคนที่มีต่อ

การเมืองในสังคมของตนเอง ทั้งนี้การพิจารณาวิเคราะห์โครงสร้างทางการเมืองจะมุ่งเน้นศึกษาไปที่ตัวแทนของสถาบันต่าง ๆ ที่มีบทบาทในการสร้างการกล่อมเกลாதองการเมือง กระบวนการกล่อมเกลาทองการเมือง ระยะเวลาที่ใช้และการเปลี่ยนแปลง ที่เกิดขึ้น ซึ่งในแนวคิดการกล่อมเกลาทองการเมืองยังให้ความสนใจกับสถาบันอื่น ๆ ที่ไม่ใช่สถาบันที่ทำหน้าที่กล่อมเกลาทองการเมืองทางการเมือง แต่มีการเผยแพร่ทัศนคติและพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดผลทางการเมือง ดังนั้นสิ่งที่สำคัญในการศึกษาการกล่อมเกลาทองการเมืองคือเราต้องให้ความสนใจกับกระบวนการหล่อหลอมทางการเมืองที่ไม่ได้เกิดจากสถาบันทางการเมืองด้วย เพราะการกล่อมเกลาทองการเมืองสามารถถูกแอบแฝงในกระบวนการเหล่านั้นด้วยก็ได้



**แผนภาพที่ 2** กระบวนการและสถาบันต่าง ๆ ที่มีส่วนในการสร้างการกล่อมเกลาทองการเมืองในสังคมที่มีความซับซ้อน

**ที่มา :** Dowse and Hughes (1979 : 182-183)

การกล่อมเกลาทองสังคมในชั้นปฐมภูมิของทุกสังคมนั้นจะเริ่มต้นจากในสถาบันครอบครัว หรือในกลุ่มเครือญาติ และกลุ่มเพื่อน ในขั้นนี้เด็กเริ่มที่จะเรียนรู้ภาษาและการตัดสินใจว่าสิ่งใดถูกหรือผิดซึ่งถูกกำหนดและให้นิยามโดยสังคมวัฒนธรรม และรูปแบบของพฤติกรรมบางอย่างมีความเกี่ยวข้องกับอายุและบทบาททางเพศ แนวคิดของนักจิตวิทยาสังคม

Le Vine (Dowse and Hughes, 1979 : 183) ได้กล่าวว่าทัศนคติของปัจเจกบุคคลต่อการปกครองเป็นกลไกที่เกิดจากความสัมพันธ์ปัจเจกบุคคลกับครอบครัวของเขา ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับครอบครัวจะแสดงออกในสามมิติ คือ 1) การใช้อำนาจในการปกครองควบคุมแบบระบบครอบครัวที่มุ่งเน้นหรือแบ่งปันมาที่ตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งเฉพาะ 2) ความใกล้ชิดความอบอุ่นในความสัมพันธ์ระหว่างเด็กกับผู้ปกครอง 3) รูปแบบของการควบคุมพฤติกรรมในครอบครัวที่มีทั้งรูปแบบการลงโทษทางกายซึ่งเป็นการเสริมแรงแบบทางลบกับการอ่อนผันยืดหยุ่นและให้รางวัลซึ่งเป็นรูปแบบการเสริมแรงแบบทางบวก จากมิติของความสัมพันธ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าสถาบันครอบครัว เป็นสถาบันพื้นฐานที่ช่วยสร้างความมั่นใจและหล่อหลอมพฤติกรรม ความสามารถของสมาชิกในสังคมในการสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในสังคมที่กว้างขึ้น ถึงแม้ว่าจะมีสถาบันทางสังคมอื่น ๆ ที่ต่างมีบทบาทในการสร้างการหล่อหลอมทางสังคมตรงนี้ขึ้นมาด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็น โรงเรียน สื่อมวลชนหนังสือพิมพ์ และพรรคการเมืองซึ่งจะให้มุมมองในสังคมระดับที่สูงขึ้นมากกว่า อย่างไรก็ตามในสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ สถาบันครอบครัวไม่เพียงพอที่จะหล่อหลอมปัจเจกบุคคลในการปรับเข้ากับสถานะของสังคมใหม่ได้อีกต่อไป ดังนั้นสถาบันทางสังคมและการเมืองอื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากสถาบันครอบครัวจึงเข้ามามีบทบาทในตรงนี้มากขึ้น โดยเฉพาะส่วนใหญ่เมื่อเด็กมีอายุ 7 ขึ้นไป ก็จะต้องเกี่ยวข้องกับสถาบันทางสังคมที่เป็นทางการมากขึ้นกว่าสถาบันครอบครัว อย่าง โรงเรียนที่จะให้การศึกษาเรียนรู้แก่เด็ก และทำให้เด็กมีเพื่อนมากขึ้นกว่าเดิม จากที่บ้าน รวมทั้งการแข่งขันในระบบโรงเรียนและการอยู่ในอำนาจของครูในโรงเรียน ซึ่งทำให้เด็กเรียนรู้ที่จะเชื่อฟังและแบ่งแยกบทบาทระหว่างครูกับนักเรียน และโรงเรียนยังมีส่วนในการที่หล่อหลอมปัจเจกบุคคลให้เรียนรู้ค่านิยมของสังคมและเป็นพลเมืองที่ดีของสังคม การศึกษาจึงยังคงเป็นกระบวนการที่สำคัญในการทำให้เด็กได้เข้าใจในบรรทัดฐานและคุณค่า ค่านิยมต่าง ๆ ในวัฒนธรรมของสังคมนั้น ๆ (Dowse and Hughes, 1979 : 184-190)

นอกจากนี้ เมื่อบุคคลจบการศึกษา เข้าสู่การทำงาน บุคคลก็จะมี ความเกี่ยวข้องกับสถาบันทางสังคมอื่น ๆ มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นสถานที่ทำงาน สถาบันทางศาสนา พรรคการเมือง ซึ่งสถาบันต่าง ๆ เหล่านี้ มีส่วนช่วยในการทำให้ปัจเจกบุคคลเกิดการเรียนรู้ทักษะ ทัศนคติ และบรรทัดฐานมากกว่าที่เคยได้รับจากสถาบันทางสังคมเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้การกล่อมเกลາทางการเมืองในบทบาทในพรรคการเมืองจะมีกระบวนการที่หลากหลายกว่าบทบาทในโครงสร้างที่เป็นทางการอื่น ๆ เพราะพรรคการเมืองจะมีสถานะตำแหน่งที่หลากหลายในระดับต่าง ๆ ของพรรค อาทิเช่น การเป็นผู้ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง การมีบทบาทในการ

ประชุมกับพรรค เป็นต้น ซึ่งการมีส่วนร่วมบทบาทในการพรรคการเมืองสามารถเป็นสิ่งที่บ่งชี้ได้ว่าบุคคลมีระดับของความสนใจและความรู้ทางการเมืองที่สูงกว่ากลุ่มคนอื่น ๆ ในสังคม (Dowse and Hughes. 1979 : 213)

กระบวนการหล่อหลอมทางการเมืองจึงมุ่งให้ความสนใจกับกระบวนการทางสังคมและการเมืองที่มีผลต่อคุณลักษณะของปัจเจกบุคคล โดยเฉพาะพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลในสังคม และลักษณะของปัจเจกบุคคลในที่นี้ไม่ได้มองเพียงแค่ปรากฏการณ์ที่อยู่ภายนอกของตัวบุคคล แต่ยังมองลึกลงไปในระดับของกระบวนการและกฎเกณฑ์ที่หล่อหลอมควบคุมพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลต่อการสนองต่อสิ่งกระตุ้นเร้าภายนอก (Dowse and Hughes. 1979 : 200) นั่นคือ เรื่องอำนาจในการปกครอง (Authority) ที่ควบคุมสถาบันทางการเมืองและสังคมต่าง ๆ รวมทั้งสถาปนาระเบียบทางสังคมที่ควบคุมพฤติกรรมคนในสังคมให้เกิดขึ้นอีกที ไม่ว่าจะเป็น กฎหมายการศึกษา ระบบการเมือง ทั้งนี้ในสังคมสมัยใหม่ การเรียนรู้ทางการเมืองและการเกิดพฤติกรรมทางการเมือง ไม่ได้เกิดจากการหล่อหลอมทางสังคมและการเมืองผ่านสถาบันทางสังคมและการเมืองหลักอีกต่อไป แต่ยังมีบทบาทของกลุ่ม องค์การ และสถาบันอื่น ๆ เช่น พรรคการเมือง สื่อมวลชน กลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมือง และองค์การภาคประชาชนในสังคมสมัยใหม่ ที่เกิดขึ้นและมีบทบาทในการทำหน้าที่ด้วยเช่นกัน ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชนที่แตกต่างไปจากสังคมในอดีต รวมทั้งผลประโยชน์ทางการเมืองที่มีความแตกต่างและซับซ้อนมากขึ้นอีกด้วย

การกล่อมเกลாதองการเมืองนั้นอาจมีได้ 2 ลักษณะคือ การกล่อมเกลาทองการเมืองที่เกิดจากการสอนโดยตรง (Direct Learning) หรือจากการปลูกฝังลัทธิ (Indoctrination) เป็นการเรียนทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากการตั้งใจสอน (Intentional Learning) มีกำหนดระยะเวลาเป็นหลักสูตรวิธีการสอนและมีแผนการสอนที่แน่นอน ส่วนการกล่อมเกลาทองการเมืองในอีกลักษณะหนึ่งคือ การเรียนรู้ทางการเมืองโดยอ้อม (Indirect Learning) เป็นการเรียนรู้โดยไม่ตั้งใจ (Unintentional Learning) เช่น ได้ความรู้จากการพูดคุยกับเพื่อนสนทนากับคนในครอบครัว กระบวนการดังกล่าวไม่มีการวางแผนหรือกำหนดหลักสูตรการสอนที่แน่นอน และมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ Dawson, Prewitt, and Dawson (1977 33 - 34) เห็นว่า การเรียนรู้ทางการเมืองโดยตรงและโดยทางอ้อมนั้นมีอิทธิพลต่างกัน การเรียนรู้โดยทางอ้อมนั้นน่าจะมีอิทธิพลต่อการเรียนรู้ทางการเมืองมากกว่าเพราะทำได้โดยตัวการหลายตัวการ (Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell. 1966 : 28) นอกจากนี้ Fred I.Greenstein (1968 : 522) ได้แบ่งลักษณะของการกล่อมเกลาทองการเมืองไว้ 3 ชั้น โดยเริ่มจากการยอมรับในบทบาทใน



ฐานะผู้ถูกกระทำ (Subjective Role) ซึ่งมักจะควบคู่ไปกับการมองอำนาจทางการเมืองแบบอุดมคติ (Idealization) ต่อจากนั้นจะพัฒนาเป็นการเรียนรู้บทบาทของพลเมือง (Citizen Role) และการเรียนรู้ทางการเมืองในลักษณะที่เฉพาะเจาะจงต่อเรื่องต่างๆ ในที่สุด ตามแนวคิดของ Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell (1966 : 64) การกล่อมเกลாதทางการเมือง คือ กระบวนการที่นำมาซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองแก่ประชาชน เป็นกระบวนการก่อตัวหรือส่งผ่านวัฒนธรรมทางการเมือง การกล่อมเกลาททางการเมืองช่วยผดุงวัฒนธรรมทางการเมืองเดิมไว้ โดยส่งผ่านจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่ง หรือทำให้เกิดการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่งจากประสบการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละช่วงเวลา ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมอย่างรวดเร็วฉับพลัน เช่น เกิดการปฏิวัติกระบวนการกล่อมเกลาททางการเมืองก็อาจเป็นกระบวนการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่เคยมีมาก่อนขึ้นมาใหม่ก็ได้ (Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell. 1966 : 36) ในการวิเคราะห์ระบบการเมืองแบบ โครงสร้างและหน้าที่ (Structural – Functional Approach) Almond ได้จัดกระบวนการกล่อมเกลาททางการเมืองเป็นหน้าที่ (Function) หนึ่งของระบบการเมือง โดยเป็นหน้าที่ป้อนเข้าสู่ระบบการเมือง (Input Function) หรือหน้าที่บำรุงรักษาระบบให้คงอยู่ (System Maintenance Function) Almond ตั้งสมมุติฐานว่าในแต่ละระบบการเมืองจะมีการสืบทอดวัฒนธรรมและ โครงสร้างของระบบการเมืองอยู่ตลอดเวลา และการสืบทอดดังกล่าวเป็นไป โดยผ่านกระบวนการกล่อมเกลาททางการเมือง

ทินพันธ์ นาคะตะ (2549 : 88) เห็นว่า กระบวนการกล่อมเกลาททางการเมือง โดยทั่วไปเป็นการพัฒนาพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งกระทำต่อกันและเป็นกระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองแต่ในกระบวนการกล่อมเกลาททางการเมืองทั่วไปนั้น บุคคลจะเรียนรู้ทั้ง สิ่งที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองโดยตรงแต่สิ่งต่างๆ เหล่านั้นต่างมีผลต่อทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลด้วย Almond and Powell (1966 : 64) เห็นว่า การอบรมกล่อมเกลาททางการเมืองของสังคม เป็นกระบวนการนำมาซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองแก่ประชาชน กล่าวคือ เป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดแบบแผนทัศนคติและความรู้สึกของบุคคล ต่อการเมือง เป็นสิ่งที่กำหนดพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคล ทั้งนี้ ครอบคลุมไปถึงความรู้ทางการเมือง ความรู้สึกเกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง ตลอดจนความรู้สึกพึงพอใจในสถาบันหรือระบบการเมืองของบุคคลด้วย Almond and Verba (1963 : 13-15) ได้ให้ความหมายของ วัฒนธรรมทางการเมืองในการศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองเปรียบเทียบ 5 ประเทศไว้ว่า เป็น ทัศนคติและความ โน้มเอียงของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองและสิ่งแวดล้อมของระบบการเมือง

ตลอดจนทัศนคติเกี่ยวกับบทบาทของตนเองในระบบการเมืองนั้น โดยได้จำแนกประเภททัศนคติและความโน้มเอียงออกเป็น 3 ลักษณะได้แก่ 1) ความโน้มเอียงเชิงความรู้ (Cognitive Orientation) เป็นความรู้เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ทางการเมือง (Political Objects) ความเชื่อทางการเมือง ความรู้และความเชื่อดังกล่าวนี้ไม่ได้เป็นเรื่องความผิดหรือถูก แต่เกี่ยวกับปริมาณของความรู้ ความเข้าใจต่อสิ่งต่างๆ ในโลกของการเมืองว่ามีมากหรือน้อยเพียงใด 2) ความโน้มเอียงเชิงความรู้สึก (Affective Orientation) เป็นความรู้สึกต่าง ๆ ของบุคคลที่มีต่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองหรือองค์การทางการเมืองทั้งหลายเป็นสิ่งที่เกี่ยวกับความรู้สึกผูกพัน ตลอดจนการยอมรับหรือไม่ยอมรับในวัตถุประสงค์หรือองค์การทางการเมืองเหล่านั้นด้วย 3) ความโน้มเอียงเชิงประเมินค่า (Evaluative Orientation) เป็นความคิดเห็นในเชิงประเมินค่าต่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองเป็นการนำเอาค่านิยมมาเป็นเครื่องวัดหรือประเมินค่าสิ่งต่างๆ ในโลกการเมืองและเหตุการณ์ต่างๆ ทางการเมือง

นอกจากนี้ Dawson et al. (1977 : 95-112) กล่าวว่า การกล่อมเกลாதทางการเมืองเกิดขึ้นโดยผ่านทาง การเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชน โดยเราสามารถแบ่งรูปแบบของการเรียนรู้ทางการเมืองได้เป็น 2 รูปแบบ คือ 1) การเรียนรู้ทางการเมืองโดยตรง (Direct form of Political Learning) เป็นกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองซึ่งมีประเด็นเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการเมืองโดยตรง เช่น การเรียนรู้เกี่ยวกับระบบการเมืองในประเทศของตนเอง การให้ความสนใจกับพรรคการเมืองใดการเมืองหนึ่ง เป็นต้น ทั้งนี้การเรียนรู้ทางการเมืองโดยตรงสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 รูปแบบ คือ 1.1) การเลียนแบบ (Imitation) เป็นการเรียนรู้แบบพื้นฐานที่สุดเป็นการเลียนแบบ ศึกษาจากตัวแบบและทำตาม 1.2) การเรียนรู้จากความคาดหวังล่วงหน้า (Anticipatory Socialization) เป็นการเรียนรู้ที่เกิดจากความพยายามในการปฏิบัติตนตามที่ในลักษณะคาดหวังว่าจะเป็น เช่น ความต้องการเป็นผู้แทนหรือนักการเมืองตามแบบอุดมคติหรือตามความหวังความต้องการของตนเอง 1.3) การให้การศึกษาทางการเมือง (Political Education) เป็นการให้การเรียนรู้โดยผ่านทางสถานศึกษาตั้งแต่วัยเด็กในเรื่องเกี่ยวกับการเมือง เช่น สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ 1.4) ประสบการณ์ทางการเมือง (Political Experience) เป็นการเรียนรู้ทางการเมืองจากการมีประสบการณ์ทางการเมือง โดยเฉพาะการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง การรับฟังการปราศรัยหาเสียง การประท้วง 2) การเรียนรู้ทางการเมืองโดยอ้อม (Indirect form of Political Learning) เป็นการกล่อมเกลามาจากสิ่งที่ไม่ใช่เรื่องการเมืองโดยตรง แต่กลับส่งผลอิทธิพลให้เกิดการพัฒนามุมมองอย่างใดอย่างหนึ่งหลังจากเกิดการกล่อมเกลานั้นแล้ว โดยแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ 2.1) การเกิดขึ้นของ

แรงจูงใจ (Predisposition) 2.2) การที่แรงจูงใจนั้นนำไปสู่เป้าหมายทางการเมืองอย่างไรอย่างหนึ่ง รูปแบบของการเรียนรู้ทางการเมือง สามารถออกได้เป็น 3 รูปแบบ 2.2.1) การเรียนรู้ระหว่างบุคคล (Interpersonal Transference) 2.2.2) การฝึกปฏิบัติ (Apprenticeship) 2.2.3) การสร้างข้อสรุปทั่วไป (Generalization)

จากแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องผู้วิจัยสรุปได้ว่า การกล่อมเกลາทางการเมือง หมายถึง กระบวนการถ่ายทอด ความรู้ ทักษะคติ บุคลิกภาพ บรรทัดฐาน และค่านิยมต่าง ๆ ทางการเมืองจากกลุ่มบุคคลหนึ่ง ๆ หรือบุคคลหนึ่ง ไปสู่อีกบุคคลหนึ่งที่มีฐานะเป็นผู้รับการถ่ายทอด โดยมีผลให้ผู้รับการถ่ายทอดมีความโน้มเอียง ความรู้ ทักษะคติ บุคลิกภาพ บรรทัดฐาน และค่านิยมต่าง ๆ ทางการเมืองไปในทิศทางเดียวกับผู้ถ่ายทอด ซึ่งมีลักษณะเป็นการให้ข่าวสาร การปลูกฝังค่านิยมและการให้ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติต่าง ๆ ในด้านการเลือกตั้ง และการบริหารงานอย่างมีเจตนา

## 5.2 การวัดปัจจัยด้านการกล่อมเกลาทางการเมือง

กิตติพงษ์ ขจีรัตน์วัฒนา (2552 : 82 - 85) ได้สร้างเครื่องมือวัดปัจจัยด้านการกล่อมเกลาทางการเมือง ออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านภายในครอบครัว ด้านภายในโรงเรียน ด้านกลุ่มเพื่อน และด้านการติดตามข่าวสาร มีลักษณะเป็นมาตรวัดประมาณค่า 5 ระดับ ตั้งแต่มากที่สุด ถึงน้อยที่สุด

Dawson et al. (1977 : 95 - 112) ได้กล่าวว่า การกล่อมเกลาทางการเมืองเกิดขึ้นโดยผ่านทางกรเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชน ประชาชน โดยเราสามารถแบ่งรูปแบบของการเรียนรู้ ออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ 1) การเรียนรู้ทางการเมืองโดยตรง (Direct form of Political Learning) และ 2) การเรียนรู้ทางการเมืองโดยอ้อม (Indirect form of Political Learning)

ในการวัดตัวแปรการกล่อมเกลาทางการเมือง ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้เครื่องมือวัดของ กิตติพงษ์ ขจีรัตน์วัฒนา (2552 : 82-85) และแนวคิดของ Dawson et al. (1977 : 95 - 112) มาปรับใช้ซึ่งครอบคลุมลักษณะการกล่อมเกลาทางการเมือง คือ ด้านพัฒนารูปแบบการเรียนรู้ในทางที่เกี่ยวเนื่องกับการเมืองโดยผ่านทางสื่อกลางต่าง ๆ ของสังคม ด้านส่งเสริมกระบวนการที่ช่วยให้มีการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่น ด้านการเสริมสร้างทัศนคติต่อระบบการเมืองและบทบาทในระบบการเมืองท้องถิ่น ด้านการส่งเสริมความมีสำนึกในความสามารถในทางการเมืองของตน ด้านพัฒนาช่องทางกรให้ข่าวสารการปลูกฝังค่านิยมเกี่ยวกับการปฏิบัติต่างๆ ทางการเมือง และด้านการพัฒนากระบวนการที่นำมาซึ่งวัฒนธรรม

ทางการเมืองแก่ประชาชน ประกอบด้วยข้อความจำนวน 6 ข้อ มีลักษณะเป็นมาตรวัด ประมาณค่า 5 ระดับ ตั้งแต่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ถึง ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

### 5.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านการกล่อมเกลາทางการเมือง

ปัจจัยด้านการกล่อมเกลาทางการเมืองกับการพัฒนาบทบาททางการบริหารในการศึกษาในการศึกษาของ ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ (2554 : 98) ได้ศึกษาเรื่อง รัฐไทยกับการกล่อมเกลาทางการเมืองแบบประชาธิปไตยผ่านหนังสือเรียนหน้าที่พลเมืองวัฒนธรรม และการดำเนินชีวิตในสังคม ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ผลการวิจัยพบว่า ลักษณะการกล่อมเกลาทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในหนังสือเรียนดังกล่าวพบว่า หนังสือเรียนมีลักษณะเนื้อหาสาระที่ต้องการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักในเรื่องเกี่ยวกับประชาธิปไตยอยู่ 3 นัยด้วยกัน คือ นัยที่หนึ่ง ประชาธิปไตยในเชิงอุดมการณ์ ได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของปวงชนหรือมาจากปวงชน สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน และหลักแห่งกฎหมาย ส่วนนัยที่สอง ประชาธิปไตยในเชิงระบบการปกครอง ได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และรูปแบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และนัยที่สาม ประชาธิปไตยในเชิงวิถีชีวิต ได้แก่ การเคารพกฎกติกาของสังคมและการมีระเบียบวินัย การมีเหตุผล ประนีประนอมยอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่นและเสียสละส่วนใหญ่ การมีความรับผิดชอบต่อตนเอง สังคม และมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองการปกครองของรัฐ และการมีคุณธรรมจริยธรรมเป็นหลักในการดำเนินชีวิตและจากการศึกษาวิเคราะห์ว่า รัฐไทยมีแนวทางในการใช้หนังสือเรียนเพื่อกล่อมเกลาทางการเมืองแบบประชาธิปไตยอย่างไร โดยจากการศึกษาวิเคราะห์แล้ว พบว่า รัฐไทยได้ใช้ยุทธศาสตร์ด้านนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ หลักสูตรการศึกษา มาเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยสู่ประชาสังคม โดยประยุกต์กระทำผ่านหนังสือเรียน ในฐานะเครื่องมือที่ทรงพลังทางความคิดอันนำไปสู่การประพฤติปฏิบัติต่อตนเองและสังคม โดยสรุป จากผลการวิจัยชี้และสะท้อนให้เห็นว่ารัฐไทยได้มุ่งสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักในเรื่องเกี่ยวกับอุดมการณ์ ระบบการปกครอง และแนวทางการดำเนินวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยผ่านหนังสือเรียนเพื่อสร้างคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมของพลเมืองที่พึงประสงค์ต่อสภาวะแวดล้อมด้านการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยใช้ยุทธศาสตร์ด้านนโยบายแห่งรัฐมารองรับและเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนพัฒนา ดังนั้น ผลการวิจัยในครั้งนี้จึงมีลักษณะที่จะเอื้อ

ประโยชน์ต่อผู้ที่ศึกษาหรือประชาสังคมได้เกิดความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักเห็นว่า หนังสือเรียนในฐานะนวัตกรรมทางประชาธิปไตยขึ้นเอกจัดเป็นเครื่องมือสำคัญในการกล่อมเกลாதองการเมืองเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของรัฐประชาธิปไตยให้มีคุณลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อการใช้ชีวิตร่วมกันในสังคมสืบไป

ในทำนองเดียวกับ สัจญา สัจญาวิวัฒน์ (2527 : 13) อธิบายว่า การอบรมกล่อมเกลாதองการเมือง (Political Socialization) เป็นกระบวนการสังคมประกฤตหรือการกล่อมเกลาทองสังคม (Socialization Process) ซึ่งเป็นกระบวนการที่กว้างขวางรอบด้าน การอบรมกล่อมเกลาทองสังคมเป็นการอบรมบ่มนิสัย ส่งสอนสมาชิกของสังคมทั้งด้านครอบครัว เศรษฐกิจ อนามัย ศาสนา นันทนาการ ภาษาและการสื่อสาร การศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งเรื่องการเมือง เป้าหมายที่สำคัญของการอบรมกล่อมเกลาทองสังคม คือ การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้แก่สมาชิกในสังคม และจะส่งผลให้สมาชิกของสังคมมีพฤติกรรมที่เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของสังคมนั้น ๆ ในทำนองเดียวกันการที่จะให้คนในสังคมมีพฤติกรรมทองการเมืองสอดคล้องกับเป้าหมายของระบบการเมืองต่าง ๆ ได้นั้น ย่อมต้องมีการอบรมกล่อมเกลาทองการเมืองให้แก่สมาชิกของสังคมนั้นด้วย สอดคล้องกับ Cottam, Dietz-Uhler, Mastors, and Preston (2010 : 3-9) อธิบายว่า ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเกิดพฤติกรรมทองการเมืองของมนุษย์ ได้แก่ 1) บุคลิกภาพ (Personality) บุคลิกภาพถือเป็นแกนหลักของปัจจัยด้านจิตวิทยาที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมทองการเมืองของมนุษย์ บุคลิกภาพเป็นสิ่งที่หนึ่งเดียวกับปัจเจกบุคคล ถึงแม้ว่าลักษณะบุคลิกภาพบางอย่างจะปรากฏในคนหลาย ๆ คนเหมือนกัน เช่น ระดับในกระบวนการคิดที่ซับซ้อน ความปรารถนาในอำนาจและความสำเร็จ แต่การรวมกันของลักษณะเหล่านี้มีความแตกต่างกัน และเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับเอกภาพของปัจเจกบุคคล บุคลิกภาพเป็นองค์ประกอบหลักของการขับเคลื่อนความคิดและความรู้สึกทองการเมือง โดยบุคลิกภาพจะมีผลต่อพฤติกรรมและการโน้มน้าวให้เกิดพฤติกรรม โดยที่พฤติกรรมที่เกิดขึ้นนั้นอาจจะไม่ได้เกิดจากการพิจารณาโดยจิตสำนึกของคน ในการเข้าถึงเป้าหมายหรือสิ่งที่คนเหล่านั้นต้องการ เช่น บุคลิกภาพความเป็นผู้นำของผู้นำทองการเมืองที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมทองการเมืองของกลุ่มคน มากกว่าเรื่องของจิตสำนึก 2) คุณค่าและอัตลักษณ์ (Value and Identity) แนวคิดจิตวิทยามองว่าคุณค่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อว่าอะไรคือสิ่งที่ถูกหรือผิด และเป็นตัวกำหนดความรู้สึกของคนในระดับลึกกว่าคน ๆ นั้น เป็นคนลักษณะแบบใดหรือมีอัตลักษณ์เฉพาะตัวแบบใด คุณค่ามักจะรวมถึงเรื่องขององค์ประกอบของความรู้สึกที่แรงกล้า เช่น เรามักจะมีความรู้สึกที่ยึดมั่นต่อสิ่งที่เราเชื่อและ

เป้าหมายของเรา เป็นต้น เช่นเดียวกันในทางการเมืองก็มีเรื่องของอุดมการณ์ ความคิดความเชื่อที่สามารถโน้มน้าวคนให้เกิดพฤติกรรมทางการเมืองร่วมกัน เช่น คุณค่าเกี่ยวกับความรุนแรงว่าเป็นสิ่งที่ผิด และนำมาสู่พฤติกรรมต่อต้านสงครามของคนในสังคมร่วมกัน ซึ่งการยึดหลักในคุณค่าดังกล่าวก็นำมาสู่การกำหนดอัตลักษณ์หรือคุณลักษณะเฉพาะของบุคคลด้วย ดังนั้นคุณค่า อัตลักษณ์และความรู้สึกจึงเป็นส่วนที่อยู่ลึกในใจของคนในทางจิตวิทยาและการเมือง เช่น การศึกษาพฤติกรรมความขัดแย้งของทางชาติพันธุ์ของกลุ่มคน เชื้อชาติและชาตินิยม 3) ทักษะคิด (Attitude) ทักษะคิดเป็นส่วนหนึ่งของการคิด (Thought) และเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการรับรู้ (Cognitive) และมีเรื่องของอารมณ์ความรู้สึกตอบสนองต่อทักษะคิด เช่น การชอบหรือไม่ชอบในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในทางการเมือง ทักษะคิด ในทางการเมืองเกิดขึ้นได้โดยกระบวนการทางสังคม (Socialization) ซึ่งเป็นสิ่งที่กระตุ้นพฤติกรรมให้เกิดทักษะคิด และทักษะคิดเป็นส่วนที่อยู่ส่วนบนสูงสุดของจิตใจเพราะเกิดขึ้นโดยการคิด ทักษะคิดจึงอาจเปลี่ยนแปลงได้โดยการได้รับข้อมูลใหม่ ๆ การเปลี่ยนแปลงทางความรู้สึกหรือการถูกโน้มน้าวชักจูงใจ ทักษะคิดเป็นปัจจัยองค์ประกอบหนึ่งของการศึกษาทางการเมือง เช่น การศึกษากระบวนการกล่อมเกลாதงสังคม ผลกระทบของสื่อต่อความคิดของคน เป็นต้น 4) อารมณ์ความรู้สึก (Emotions) อารมณ์ความรู้สึกเป็นส่วนที่ล่องลอยในจิตใจของมนุษย์ และในการศึกษาจิตวิทยาทางการเมืองของคน ความรู้สึกมีผลต่อทุกมุมมองในทางการเมืองของมนุษย์ คุณค่า คุณลักษณะ/อัตลักษณ์ และทักษะคิดล้วนแล้วแต่มีเรื่องของอารมณ์ความรู้สึกเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ 5) กระบวนการรับรู้ (cognitive process) กระบวนการรับรู้เป็นช่องทางหนึ่งที่จิตใจ และสิ่งแวดล้อมเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กันเป็นส่วนแรก กระบวนการรับรู้เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการได้รับและการตีความข้อมูลจากภายนอก กล่าวอีกทางหนึ่งคือ จิตใจของมนุษย์เปรียบเสมือนกับเครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีความสามารถในการเข้าถึงข้อมูล ตีความสภาพแวดล้อมของตนเอง และตัดสินใจที่จะทำอะไรต่อสิ่งที่เข้ามา กระบวนการรับรู้ช่วยทำให้เราเข้าใจสภาพแวดล้อมว่ามีความซับซ้อนมากแค่ไหนต่อการตีความของปัจเจกบุคคล ดังนั้น ในการเกิดพฤติกรรมทางการเมืองของคนจึงมีองค์ประกอบของปัจจัยต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการถูกกล่อมเกลாதงการเมืองจากกระบวนการทางสังคม เช่น สภาพแวดล้อม สื่อ องค์กร สถาบันทางสังคมต่าง ๆ ที่หล่อหลอมคนให้เกิดการรับรู้ ทักษะคิด คุณค่า อารมณ์ความรู้สึก บุคลิกภาพและอัตลักษณ์เฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลขึ้นมา จนนำมาสู่การเกิดพฤติกรรมทางการเมืองร่วมกัน

ในทำนองเดียวกับ Dowse and Hughes (1979 : 213) กล่าวว่า เมื่อบุคคลจบการศึกษาเข้าสู่การทำงาน บุคคลก็จะมีข้องเกี่ยวกับสถาบันทางสังคมอื่น ๆ มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็สถานที่ทำงาน สถาบันทางศาสนา พรรคการเมือง ซึ่งสถาบันต่าง ๆ เหล่านี้ มีส่วนช่วยในการทำให้ปัจเจกบุคคลเกิดการเรี ยนรู้ทักษะ ทักษะคิด และบรรทัดฐานมากกว่าที่เคยได้รับจากสถาบันทางสังคมเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้การกล่อมเกล าทางการเมืองในบทบาทในพรรคการเมืองจะมีกระบวนการที่หลากหลายกว่าบทบาทในโครงสร้างที่เป็นทางการอื่น ๆ เพราะพรรคการเมืองจะมีสถานะตำแหน่งที่หลากหลายในระดับต่าง ๆ ของพรรค อาทิเช่น การเป็นผู้ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง การมีบทบาทในการประชุมกับพรรค เป็นต้น ซึ่งการมีส่วนร่วมบทบาทในการพรรคการเมืองสามารถเป็นสิ่งที่บ่งชี้ได้ว่าบุคคลมีระดับของความสนใจและความรู้ทางการเมืองที่สูงกว่ากลุ่มคนอื่น ๆ ในสังคม

และยังสอดคล้องกับ ลิจิต ชิรเวทิน (2529 : 22-23) ได้กล่าวถึง องค์กรและสถาบันที่มีบทบาทหน้าที่ในการสร้างการกล่อมเกล าทางการเมือง ไว้ดังนี้ 1) ครอบครัว เป็นสถาบันการกล่อมเกล าทางการเมืองและสังคมในระดับพื้นฐานที่สุด และเป็นส่วนที่บุคคลได้รับการเรี ยนรู้ทางการเมืองโดยตรง ครอบครัวจะทำหน้าที่ในการอบรมสั่งสอนเลี้ยงดูบุคคลว่า เด็กควรจะทำตัวอย่างไร มีพฤติกรรมอย่างไรในการอยู่ร่วมในสังคมและการเป็นสมาชิกในชุมชนการเมือง 2) โรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา เป็นสถาบันที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการกล่อมเกล าเรี ยนรู้ทางการเมือง ในการปลูกฝังค่านิยม ทักษะคิดต่าง ๆ ในทางการเมือง 3) สถาบันหรือองค์กรศาสนา ศาสนาถือเป็นรากฐานของสร้างค่านิยม ทักษะคิดความรู้สึกและความเชื่อ ตลอดจนวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีในสังคมนั้น ๆ ในการกำหนดวิถีทางการเมืองของคนในสังคมอย่างในกลุ่มประเทศที่นับถือศาสนาอิสลาม ศาสนาจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดวิถีชีวิตความคิด ความเชื่อของคนในสังคม และรูปแบบการปกครองภายในรัฐ 4) กลุ่มเพื่อน เพื่อนที่มีอายุรุ่นเดียวกัน หรือเพื่อนร่วมงานมีพลังสำคัญในการทำให้เกิดการเลียนแบบหรือการคล้อยตาม เป็นการกล่อมเกล าเรี ยนรู้ซึ่งกันและกันกลุ่มเพื่อนจึงมีอิทธิพลต่อการกล่อมเกล าและการเรี ยนรู้ทางการเมือง ซึ่งมีผลต่อวัฒนธรรมทางการเมือง 5) องค์กรทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง หน่วยงานราชการ สภานิติบัญญัติ บริหาร ที่มีหน้าที่โดยตรงในการสร้างการกล่อมเกล าทางการเมืองและการเรี ยนรู้ทางการเมืองโดยตรง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงส่งเสริมวัฒนธรรมทางการเมือง โดยสรุป กระบวนการอบรมกล่อมเกล าทางการเมืองจึงมีความสำคัญต่อการสร้างแบบแผนพฤติกรรมทางการเมืองของปัจเจกบุคคลในสังคม ตลอดจนวัฒนธรรมทางการเมืองและเอกลักษณ์ในทางการเมืองในระบบการเมืองและสังคม

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า ปัจจัยด้านการกล่อมเกลாதางการเมือง มีความสัมพันธ์กับตัวแปรต่างๆ ดังนี้ ปัจจัยด้านบุคลิกภาพ ปัจจัยด้านคุณค่าและอัตลักษณ์ ปัจจัยด้านทัศนคติ ปัจจัยด้านอารมณ์ ปัจจัยด้านสถาบันทางสังคม ปัจจัยด้านสถาบันทางศาสนา ปัจจัยด้านพรรคการเมือง ปัจจัยด้านครอบครัว ปัจจัยด้านโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา ปัจจัยด้านสถาบันหรือองค์กรศาสนา ปัจจัยด้านกลุ่มเพื่อน ปัจจัยด้านองค์กรทางการเมือง และปัจจัยด้านกระบวนการรับรู้

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยคาดว่า ปัจจัยด้านการกล่อมเกลาทางการเมืองจะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรีในประเทศไทย

## 6. นโยบายขององค์กร (Organizational Policy)

การกำหนดนโยบาย เป็นการกำหนดจุดหมายปลายทางในทุกๆ องค์กร ทุกวงการ เช่น ในการจัดตั้งรัฐบาล ก็จะต้องมีการแถลงนโยบายของรัฐบาลว่าจะทำอะไร ให้ประชาชนได้รับรู้ และเป็นแนวทางในการทำงานของคณะรัฐบาลต่อไปด้วย

### 6.1 ความหมายของนโยบายขององค์กร

มีนักวิชาการจำนวนมากที่ได้ให้คำนิยามของนโยบายขององค์กรเอาไว้ ซึ่งจากการรวบรวมและประมวลความหมายขององค์กรทั้งจากนักวิชาการชาวไทยและชาวต่างประเทศ ทำให้พอจะเทียบเคียงความหมายและลักษณะนโยบายขององค์กรได้ว่า เสนาะติยาร์ว (2539 : 6) กล่าวว่า นโยบาย คือแนวทางกว้างๆ ที่ใช้เป็นเครื่องนำทางสำหรับการกระทำต่างๆ ที่จะช่วยนำทางไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมาย นโยบายจะช่วยป้องกัน การปฏิบัติต่างๆ ที่ผิดหรือเบี่ยงเบนไปจากแนวทางที่ต้องการ โดยพยายามชี้ให้เห็นถึง แนวที่พึงต้องปฏิบัติตาม ถ้าหากมีนโยบายใช้เป็นแนวทางแล้ว ผู้ปฏิบัติงานก็สามารถดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง และเต็มใจรับผิดชอบงานต่างๆ มากขึ้น เกิดมีความมั่นใจว่า การกระทำของตนสอดคล้องเป็นไปตามนโยบายแล้ว ทุกคนก็จะสบายใจที่จะดำเนินการเรื่องอื่นๆ ต่อไปอีกมากกว่าการรอคำสั่งให้ทำ ในทำนองเดียวกับ ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2539 : 45) กล่าวว่า นโยบาย หมายถึงแผนซึ่งเป็นข้อความทั่วไป หรือความเข้าใจที่เป็นแนวทาง หรือช่องทางในการคิดการตัดสินใจ หรือหมายถึงแนวทางที่กำหนดขึ้นมาซึ่งอาศัยพื้นฐานจากเป้าหมาย และแผนกลยุทธ์ทั้งหมดขององค์กร เพื่อใช้เป็นทิศทางสำหรับบุคคลในองค์กร สอดคล้องกับ ชงชัย สันติวงษ์ (2539 : 8) กล่าวว่า นโยบายขององค์กร คือการแจกแจงเป็นแผนงานหลัก หรือแนวทางดำเนินงานต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ และจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้



ในทำนองเดียวกับ อนันต์ เกตุวงศ์ (2543 : 5) กล่าวว่า นโยบาย หมายถึง แนวทางกว้าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรที่ก่อให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ สอดคล้องกับ ประชุม รอดประเสริฐ (2543 : 8) กล่าวว่า นโยบายเป็นหลัก และวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ นโยบายเป็นข้อความ หรือความเข้าใจร่วมกันอย่างกว้างๆ ที่ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจเพื่อปฏิบัติการกิจต่างๆ ของผู้บริหารและหน่วยงาน หรือกล่าวได้ว่า นโยบาย หมายถึง กรอบการตัดสินใจอย่างกว้างๆ ของผู้บริหาร เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติให้สามารถบรรลุถึง เป้าหมายที่ต้องการ ในทำนองเดียวกับ รัตนา อัทธภูมิสุวรรณ (2542 : 15) กล่าวว่า นโยบาย คือสิ่งที่เข้าใจและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ซึ่งเป็น แนวทางปฏิบัติสำหรับการตัดสินใจของผู้ผู้ได้บังคับบัญชา และยังสอดคล้องกับ (สุกชัย ยาวะประภาส และ ปิยากร หวังมหาร (2552 : 48-57) นโยบายเป็นการตัดสินใจในการวางกรอบหรือแนวทางในการดำเนินงานหรือโครงการขององค์กร เพื่อให้องค์กรสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้และการบรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ นั่นก็คือตัวชี้วัดประสิทธิผลอย่างหนึ่ง ทำให้สามารถกล่าวได้ว่า นโยบายในการบริหารงานเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์กร

ในทำนองเดียวกับ Simon Herbert (1961 : 45) กล่าวว่า นโยบาย หมายถึง กฎทั่วไปที่ใช้ในการจำกัดการใช้ดุลยพินิจของผู้ได้บังคับบัญชาในแต่ละองค์กร ในทำนองเดียวกับ นอกจากนั้น Mintzberge (1979 : 164) ได้ให้ความเห็นว่านโยบายเป็นแนวทางที่กำหนด เพื่อช่วยให้ผู้บริหารสามารถประสานการทำหน้าที่ของสมาชิกภายในองค์กรได้ง่ายขึ้น เนื่องจากมีขอบข่ายชัดเจน เพียงแต่ทำความเข้าใจ และเลือกใช้นโยบายที่เหมาะสม สอดคล้องกับ Stanford (1992 : 34) กล่าวว่า นโยบาย หมายถึง ข้อความทั่วไปที่แสดงให้เห็นถึงแนวทางในการปฏิบัติงาน ขอบเขตความรับผิดชอบ ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการขององค์กร สอดคล้องกับ Greenwood (1965 : 75) กล่าวว่า นโยบายเป็นการตัดสินใจขั้นต้น ที่จะกำหนดแนวทางกว้างๆ ทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างถูกต้อง ในทำนองเดียวกับ Cochran and Malone (1995 : 39) กล่าวไว้ว่า ผู้เสนอกรอบแนวคิดในการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นคนแรกคือ David Easton ในช่วงกลางทศวรรษ 1960 ซึ่งเป็นการเสนอกระบวนการนโยบายสาธารณะในมุมมองเชิงระบบ หลังจากนั้นก็มีนักวิชาการจำนวนมากที่ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งแนวคิดหนึ่งที่ได้รับการยอมรับจากนักวิชาการเป็นจำนวนมากก็คือ แนวคิดในการยึดหลักเหตุผล ซึ่งมองว่ากระบวนการนโยบายเป็นกระบวนการที่มีเหตุผลและเป็นไปตามขั้นตอน ตั้งแต่การระบุปัญหา

จนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติและประเมินผล ซึ่งจากแนวคิดนี้ทำให้สามารถแบ่งกระบวนการนโยบายออกได้เป็น 3 กระบวนการหลัก คือ 1) การกำหนดนโยบาย 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 3) การประเมินผลนโยบาย ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้มุ่งที่จะศึกษาในส่วนของ การนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรง และถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ดี ก็จะทำให้การบริหารงานในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และนั่นแสดงถึงควมมีประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ในส่วนของนโยบายขององค์กรผู้วิจัยได้นำเสนอเนื้อหาโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

จุมพล หนิมพานิช (2552 : 182) กล่าวว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์กร ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานภาครัฐและภาคเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบและปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย สอดคล้องกับแนวคิดของมยุรี อนุমানราชทน (2552 : 218) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าหมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทางแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรม ประกอบด้วยการจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จคล่องตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การ และการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงาน โครงการที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ นักวิชาการชาวต่างประเทศ Williams (1971 : 144) ได้กล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการรวบรวมทรัพยากรทางการบริหารให้สามารถดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ซึ่งต้องมีการจัดหาทรัพยากรและจัดเตรียมกระบวนการต่าง ๆ เพื่อจะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายบรรลุผลสำเร็จ สอดคล้องกับ Van Horn and Van Meter (1976 : 103) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กิจกรรมทั้งหมดที่กระทำโดยรัฐบาลและเอกชน ทั้งในระดับบุคคลและกลุ่มบุคคล ที่ส่งผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งรวมถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อความพยายามที่จะแปลงรูปแบบของการตัดสินใจไปสู่แนวทางในการปฏิบัติรวมทั้งความพยายามที่จะบรรลุการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดไว้จากการตัดสินใจนโยบายด้วย และทางด้าน Anderson (1977 : 98-104) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การใช้นโยบายโดยกลไกการบริหารของรัฐบาล

และอธิบายว่าการปฏิบัติเป็นสิ่งที่ถูกกระทำขึ้นมาเพื่อทำให้กฎหมายบังเกิดผล เพื่อใช้นโยบายไปสู่เป้าหมายและเพื่อบรรลุเป้าหมายของนโยบายการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงให้ความสำคัญกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง วิธีการที่ต้องปฏิบัติตาม เทคนิคหรือเครื่องมือและการสนับสนุนทางการเมือง และ Ripley and Franklin (1982 : 4) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่แผนงานหรือนโยบาย รวมทั้งกลุ่มของกิจกรรมที่ตามมากับเจตนาของแผนงานหรือผลลัพธ์ของนโยบายนั้นๆ ด้วย และยังสอดคล้องกับ Mazmanian and Sabatier (1983 : 20 - 21) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้ตัดสินใจไว้ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งโดยปกติจะเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ คำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลเป็นต้น

ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น Berman (1978 : 157 - 184) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและกล่าวว่า กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ ความเชื่อมโยงการพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคล โดยได้แบ่งกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 2 ขั้นตอนหลักคือ 1) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) และ 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้มุ่งเน้นในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) ซึ่งมีความสอดคล้องและเกี่ยวข้องโดยตรงกับการศึกษาวิจัยครั้งนี้เพราะหลังจากที่รัฐบาลมีการกำหนดนโยบายออกมาในรูปกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ ภารกิจ และความรับผิดชอบที่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติเอาไว้ จึงเป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบลในฐานะเป็นหน่วยงานระดับล่าง ในการที่จะต้องทำการแปลงนโยบายดังกล่าวให้เป็นแนวทางปฏิบัติภายในหน่วยงานของตนเอง ให้สอดคล้องกับนโยบายหลักและให้เหมาะสมกับบริบทของหน่วยงานของตน ซึ่งถ้าเทศบาลตำบลใดมีกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ดี ก็จะทำให้การบริหารงานตามภารกิจต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) หมายถึง การที่หน่วยงานระดับล่างเมื่อได้รับการมอบหมายนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้ว ก็จะต้องทำการกำหนดนโยบายภายในหน่วยงานของตนเองให้สอดคล้องกับนโยบายหลัก การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผน

งาน หรือโครงการมาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบายแผนงานหรือโครงการนั้นมาปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน นอกจากนี้การนำนโยบายหรือโครงการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บรรลุผลนั้นจะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลง เพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นกับองค์กรระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานที่เรียกว่า “การปรับตัวเข้าหากันและกัน” (Mutual Adaptation) สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคนั้นได้แก่ กระบวนการปรับตัวนั้นจะต้องอาศัยการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างด้วย ซึ่งลำดับขั้นตอนของการตัดสินใจดังกล่าวจะเรียกว่า “Path of Micro - Implementation” โดย Paul Berman กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคจะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นการระดมพลัง (Mobilization) ในขั้นตอนนี้หน่วยงานในระดับล่างจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ 1) การพิจารณารับนโยบาย เป็นการพิจารณาว่านโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงาน และสามารถสนองตอบความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด การตัดสินใจดังกล่าวถือว่าเป็นจุดสำคัญในการชื่อนาคของนโยบาย หากหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ นโยบายนั้นก็จะไม่เกิด แต่ถ้าหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวมีความสำคัญ ก็จะให้ความใส่ใจต่อนโยบายนั้น ขั้นตอนต่อมาคือ 2) การแสวงหาความสนับสนุนซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาความสนับสนุนส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่นๆ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริงในขั้นนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติโดยตรง พฤติกรรมของผู้ปฏิบัติในระดับล่างจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติแต่ละบุคคล ดังนั้นการสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นจึงขึ้นอยู่กับ การแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการ โดยอาจมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานของผู้ปฏิบัติให้เข้ากับแผนงานหรือโครงการ หรือปรับแผนงานหรือโครงการให้เข้ากับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นการสร้างความต่อเนื่อง (Institutionalization or Continuation) ความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่

ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง (Continuation) โดยผู้ปฏิบัติ และแม้ว่าระยะเวลานโยบายนั้นได้สิ้นสุดแล้วแต่ก็ยังคงต้องมีการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนี้ หมายความว่า นโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวัน (Reutilization) ของผู้ปฏิบัติด้วย การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สองสืบทอดมาสู่ขั้นตอนที่สามคือการสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบัน (Institutionalization) หรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้นให้ได้

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น Hogwood and Gunn (1984 : 209-218) เป็นนักวิชาการที่ได้เสนอแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้แบ่งแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 4 แนวทางได้แก่ 1) แนวทางโครงสร้าง (Structural Approaches) 2) แนวทางกระบวนการจัดการ (Procedural and Managerial Approaches) 3) แนวทางพฤติกรรม (Behavioral Approaches) และ 4) แนวทางการเมือง (Political Approaches) โดยในส่วนของแนวทางการจัดการ (Procedural and Managerial Approaches) นั้น Hogwood and Gunn ได้กล่าวไว้ว่าแนวทางนี้มองว่า การสร้างกระบวนการจัดการเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติที่สอดคล้องกับเทคนิค มีความสำคัญมากกว่าการกำหนดโครงสร้างองค์การให้เหมาะสมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นในการวางแผนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงมักจะมองการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นเรื่องเทคนิคหรือการบริหารแบบโครงการ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งสอดคล้องกับสภาพที่กำลังเปลี่ยนแปลงและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจึงประกอบด้วยกิจกรรมต่าง ๆ ที่สำคัญคือ การจัดทำตารางเวลาปฏิบัติงาน การวางแผน และการควบคุม หลังจากได้ระบุประเด็นปัญหาและเลือกวิธีการแก้ไขปัญหานั้นเรียบร้อยแล้ว ซึ่งเทคนิคการบริหารจัดการตามแนวทางนี้คือ เทคนิคการวางแผนและการควบคุมโดยใช้เครือข่าย (Network Planning and Control : NPC) เป็นเทคนิคที่ใช้เป็นกรอบในการวางแผนและควบคุมการดำเนินงาน โดยการระบุภารกิจที่จะต้องกระทำให้สำเร็จรวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจและผลที่เกิดขึ้น โดยตัวอย่างของเทคนิคการวางแผนและการควบคุมโดยใช้เครือข่ายที่นิยมใช้กัน อาทิ เทคนิคการประเมินผลและทบทวนแผนงาน (Program Evaluation and Review Technique : PERT) และวิธีเส้นทางวิกฤต (Critical Path Method : CPM) เป็นต้น (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. 2551 : 421 - 422)

ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกใช้แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติในเรื่องของแนวทางการจัดการ (Procedural and Managerial Approaches) ของ Hogwood

and Gunn (1984 : 209 - 218) มาใช้เป็นตัวแปรในการศึกษาวิจัยเนื่องจากการศึกษาบทบาททางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเบื้องต้น พบว่า ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการแปลงนโยบายที่มาจากกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ให้อยู่ในรูปของแผนหรือโครงการต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามภารกิจนั้น ๆ ตัวอย่างเช่น แผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนโครงการต่างๆ ที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดขึ้นมา ดังจะเห็นได้โดยทั่วไปจากป้ายที่ระบุรายละเอียดในการก่อสร้างที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ติดประกาศให้ประชาชนได้รับทราบซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวทางกระบวนการจัดการทั้งสิ้น ซึ่ง Hogwood and Gunn กล่าวว่า แนวทางกระบวนการจัดการ (Procedural and Managerial Approaches) ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ คือ 1) การออกแบบแผนงาน (Design a Program) ซึ่งประกอบด้วยลำดับของงานและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มาตรฐานการปฏิบัติงาน งบประมาณหรือเงินทุน และเวลา 2) การบริหารจัดการแผนงาน (Execute the Program) โดยกำหนดแผนการดำเนินงาน การจัดหาบุคลากร งบประมาณ หรือเงินทุน และทรัพยากร กำหนดกระบวนการและวิธีดำเนินงานที่เหมาะสม และ 3) การจัดทำตารางเวลาปฏิบัติงาน (Build in Appropriate Scheduling) และเครื่องมือติดตามควบคุมงานที่เหมาะสม เพื่อให้แผนงานดำเนินไปตามที่กำหนด ถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นก็จะนำมาตรการที่เหมาะสมมาใช้แก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว การบริหารโครงการต้องมีการควบคุมแผนงานมีผลลัพธ์ของแผนงาน และมีการป้องกันผลกระทบของโครงการต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีการออกแบบแผนงาน และการจัดทำตารางเวลาปฏิบัติงาน

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า นโยบายขององค์กร หมายถึง แนวทางการบริหารงานที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้เลือกไว้และนำไปปฏิบัติเพื่อตอบสนองความต้องการประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยการแปลงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของตัวนโยบายให้ออกมาในรูปของแผนงาน โครงการ หรือแนวทางในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เพื่อพัฒนาการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน การพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การพัฒนาการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง การเข้าร่วม และการพัฒนาการเสริมอำนาจประชาชน โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายของประชาชนที่ตรงกับความต้องการ

## 6.2 การวัดปัจจัยด้านนโยบายขององค์กร

สิริพงษ์ ปานจันทร์ (2554 : 416) ได้สร้างเครื่องมือวัดปัจจัยด้านนโยบายขององค์การออกเป็น 9 ด้าน ได้แก่ ด้านมีการลำดับความสำคัญของงานที่จะต้องทำก่อน-หลัง ด้านการระบุวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ ด้านการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ด้านการจัดเตรียมบุคลากรและงบประมาณที่เพียงพอในการปฏิบัติงาน ด้านการกำหนดขั้นตอนและวิธีการทำงานที่เหมาะสม ด้านการบริหารจัดการแผนงานหรือโครงการที่ดี ด้านการจัดทำตารางเวลาปฏิบัติงานที่ชัดเจน ด้านการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาไว้ล่วงหน้า ด้านการติดตามและควบคุมการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ มีลักษณะเป็นมาตรวัดประมาณค่า 5 ระดับ ตั้งแต่ มากที่สุด ถึงน้อยที่สุด

Hogwood and Gunn (1984 : 209-218) เป็นนักวิชาการที่ได้เสนอแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้แบ่งแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 4 แนวทางได้แก่ 1) แนวทางโครงสร้าง (Structural Approaches) 2) แนวทางกระบวนการจัดการ (Procedural and Managerial Approaches) 3) แนวทางพฤติกรรม (Behavioral Approaches) และ 4) แนวทางการเมือง (Political Approaches) โดยในส่วนของแนวทางกระบวนการจัดการ (Procedural and Managerial Approaches) นั้น Hogwood and Gunn ได้กล่าวไว้ว่าแนวทางนี้มองว่า การสร้างกระบวนการจัดการเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติที่สอดคล้องกับเทคนิค มีความสำคัญมากกว่าการกำหนดโครงสร้างองค์การให้เหมาะสมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นในการวางแผนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงมักจะมองการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นเรื่องเทคนิคหรือการบริหารแบบโครงการ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งสอดคล้องกับสภาพที่กำลังเปลี่ยนแปลงและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

ในการวัดตัวแปรนโยบายขององค์การในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้เครื่องมือวัดของสิริพงษ์ ปานจันทร์ (2554 : 416) และ Hogwood and Gunn (1984 : 209-218) มาปรับใช้ซึ่งครอบคลุมลักษณะนโยบายขององค์การ คือ ด้านพัฒนาการให้ข้อมูลนโยบายแก่ประชาชน ด้านการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำมากำหนดนโยบาย ด้านการพัฒนาการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายขององค์การ ด้านการพัฒนาการเสริมอำนาจประชาชนในการเสนอแนวทางเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการ ด้านพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และด้านการกำหนดนโยบายที่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ประกอบด้วยข้อคำถามจำนวน 6 ข้อ มีลักษณะเป็นมาตรวัดประมาณค่า 5 ระดับ ตั้งแต่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ถึง ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

### 6.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านนโยบายขององค์การ

ปัจจัยด้านนโยบายขององค์กรกับการพัฒนาบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรีในประเทศไทยของ วรากร สังข์วงษา (2553 : 139) ได้ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรด้านงานผังเมือง : กรณีศึกษา องค์กรบริหารส่วนตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยสำคัญที่สามารถอธิบายประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรด้านงานผังเมืองขององค์กรบริหารส่วนตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา ประกอบด้วย ด้านวัฒนธรรมองค์กร ด้านนโยบายขององค์กร ด้านกลยุทธ์ ยุทธวิธี ด้านโครงสร้างองค์กร ด้านกระบวนการ/เทคโนโลยี ด้านทรัพยากรการบริหาร และด้านสมรรถนะทางการบริหาร ผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เส้นโยง (Path Analysis) พบว่า ประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรด้านงานผังเมืองขององค์กรบริหารส่วนตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา ได้รับอิทธิพลทางตรงเชิงบวกจากตัวแปรด้านวัฒนธรรมองค์กร ด้านโครงสร้างองค์กร ด้านนโยบายองค์กร และด้านทรัพยากรการบริหาร

และยังสอดคล้องกับสิริพงษ์ ปานจันทร์ (2554 : 344-345) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ผลการวิจัยพบว่า ทั้งประชาชนและพนักงานของเทศบาลตำบลมีความเห็นตรงกันว่าการบริหารงานของเทศบาลตำบล ในการให้บริการสาธารณะด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตมีประสิทธิผลมากที่สุด และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นมีประสิทธิผลน้อยที่สุด ส่วนตัวชี้วัดประสิทธิผลในการบริหารงานที่ได้ค่าเฉลี่ยสูงสุดของภารกิจแต่ละด้านจะมีความแตกต่างกันไปตามภารกิจ แต่เกือบทุกภารกิจทั้งประชาชนและพนักงานของเทศบาลตำบลมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ตัวชี้วัดประสิทธิผลในการบริหารงานด้านประสิทธิภาพมีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุดและปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายในองค์กรที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานมากที่สุด คือ ภาวะผู้นำ (เผด็จการแบบมีศิลป์) รองลงมาคือ ทรัพยากรทางการบริหารจัดการ (งบประมาณ), นโยบายขององค์กร (ขั้นการออกแบบแผนงาน), วัฒนธรรมองค์กร (การทำงานเป็นทีมและการปรึกษาหารือ), สมรรถนะ ความสามารถขององค์กร (การตอบสนองความต้องการของประชาชน), เทคโนโลยีขององค์กร (แบบร่วมกันทำงาน) และโครงสร้างองค์กร (แบบโครงการ) ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานน้อยที่สุด ส่วนปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายนอกองค์กรพบว่า สภาพแวดล้อมทั่วไปด้านการเมืองและสภาพแวดล้อมเฉพาะด้านผู้สนับสนุนหรือผู้ส่งมอบปัจจัยการผลิตแก่องค์กร ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานมากที่สุด สำหรับการวิเคราะห์แบบถดถอยพหุคูณพบว่า มีปัจจัย



เพียง 5 ปัจจัยเท่านั้นที่สามารถทำนายความเป็นไปได้ที่มีผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมได้มากที่สุดซึ่งได้แก่ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ด้านทรัพยากรทางการบริหารจัดการ ด้านการเมือง และด้านผู้สนับสนุนหรือผู้ส่งมอบปัจจัยการผลิตแก่องค์การ

และยังสอดคล้องกับ สุภณัฐ ทรัพย์นาวิน (2554 : 134) ได้ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล 16 แห่ง ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการนำนโยบายการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ 1.1) ความชัดเจนในเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบาย 1.2) ความพร้อมและความเพียงพอของทรัพยากร 1.3) ความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ และ 1.4) การกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน 2) ข้อค้นพบจากการวิจัยแนวทางที่เหมาะสมในการนำนโยบายการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ 2.1) การบรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างนโยบายและการปฏิบัติ 2.2) การเตรียมความพร้อมของทรัพยากรด้านงบประมาณ บุคลากรและวัสดุอุปกรณ์ที่เพียงพอ 2.3) การกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน ให้แก่ผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2.4) การทำความเข้าใจเชิงแรงในกระบวนการนโยบายและหลักปฏิบัติ ให้แก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทราบ 2.5) การกระจายอำนาจให้แก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างทั่วถึง 2.6) กำหนดระยะเวลาในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ชัดเจน 2.7) คำมั่นถึงลำดับความสำคัญของนโยบายเร่งด่วนที่ก่อประโยชน์ต่อผู้รับบริการ 2.8) ความสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2.9) ส่งเสริมหลักคุณธรรม จริยธรรมให้แก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ 2.10) การมีส่วนร่วมของผู้รับบริการในกระบวนการนโยบาย 2.11) การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ครอบคลุมต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 2.12) การติดตามผลและประเมินผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 2.13) การนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความต่อเนื่อง

ในทำนองเดียวกับ วิทยา จิตนุพงศ์ (2554 : 97) ได้ศึกษาเรื่อง แบบจำลองเชิงสาเหตุของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลทางตรงต่อภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คุณลักษณะเฉพาะของความเป็นผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพฤติกรรมความเป็นผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนปัจจัยที่ส่งผลทางอ้อมต่อภาวะผู้นำของ

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ระดับการศึกษาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาดำรงตำแหน่งของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยที่เกี่ยวข้องภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยที่เกี่ยวข้องภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคุณลักษณะเฉพาะของความเป็นผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการส่งผลผ่านตัวแปรพยากรณ์ตัวอื่น และการพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เน้นการพัฒนาในขณะปฏิบัติงาน คือ ศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเองเป็นหลัก นอกจากนี้แล้ววิธีการพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้อีกคือการพัฒนาออกสภาพการทำงาน เช่น การฝึกอบรม การสัมมนา และการประชุมปฏิบัติการ

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า ปัจจัยด้านนโยบายขององค์กรมีความสัมพันธ์กับตัวแปรต่างๆ ดังนี้ ปัจจัยด้านนโยบายขององค์กรมีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร ด้านนโยบายขององค์กร ด้านกลยุทธ์ ยุทธวิธี ด้านโครงสร้างองค์กร ด้านกระบวนการ/เทคโนโลยี ด้านทรัพยากรการบริหาร ด้านสมรรถนะทางการบริหาร ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ด้านทรัพยากรทางการบริหารจัดการ ด้านการเมือง ด้านผู้สนับสนุนหรือผู้ส่งมอบปัจจัยการผลิตแก่องค์กร ความชัดเจนในเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความพร้อมและความเพียงพอของทรัพยากร ความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ และการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยคาดว่า ปัจจัยด้านนโยบายขององค์กรจะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรีในประเทศไทย

## 7. ความคาดหวังของชุมชน (Expectation of Community)

การที่บุคคลใดจะกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง จะมีความคาดหวังว่า จะได้รับความสำเร็จเป็นผลตอบแทนการกระทำ เช่น ความคาดหวังว่าเมื่อเรียนสำเร็จแล้วจะได้รับปริญญา ความคาดหวังจึงเป็นสิ่งที่เกิดก่อนการกระทำ จึงเป็นเหตุของการกระทำ เพราะพฤติกรรมของมนุษย์เกิดจาก ความคาดหวังที่จะได้รับผลสำเร็จจากการกระทำนั้น ๆ (Korman. 1974 : 188) ความคาดหวัง (Expectation) เป็นความคิดหรือความเชื่อที่คาดว่าหากกระทำในสิ่งใด สิ่งหนึ่งแล้ว จะเกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่งตามมา หรือความมุ่งหวังที่มีต่อผู้อื่นให้กระทำในสิ่งที่ตนปรารถนาซึ่งจะก่อให้เกิดแรงจูงใจในการกระทำพฤติกรรมต่าง ๆ

### 7.1 ความหมายของความคาดหวัง

ความคาดหวัง (Expectation) เป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงาน การที่เราได้ทราบความคาดหวังของผู้ปฏิบัติงานร่วมกัน จะช่วยให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการศึกษาเกี่ยวกับความคาดหวัง ได้มีนักวิชาการให้ความหมายของความคาดหวังไว้สอดคล้องกันหลายท่านด้วยกัน กล่าวได้ว่า นวลจันทร์ เพิ่มพูน (2540 : 8) อธิบายว่า ความคาดหวัง หมายถึง ความมุ่งหวัง หรือคาดคะเนของบุคคลที่มีต่อคนอื่นให้กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่ตนปรารถนาให้เป็นไปในอนาคต ในทำนองเดียวกับ สกาวเดือน ปธนสมิทธิ (2540 : 64) ได้ให้ความหมายของความคาดหวังไว้ว่าเป็นแนวคิดที่บุคคลมีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดแล้วแสดงออกมาโดยการพูดการเขียนและการแสดงออกดังกล่าวนั้นขึ้นอยู่กับภูมิหลังทางสังคม ประสบการณ์และสิ่งแวดล้อมของบุคคลนั้น ๆ ซึ่งบุคคลอื่นอาจไม่เห็นด้วยก็ได้หรือกล่าวได้ว่า ความคาดหวัง คือ การแสดงออกทางทัศนคติอย่างหนึ่งซึ่งอาจมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบและเป็นส่วนที่พร้อมจะมีปฏิริยาเฉพาะอย่างต่อสถานการณ์ภายนอกทำให้บุคคลพร้อมที่จะแสดงออกโต้ตอบสิ่งต่าง ๆ ในรูปของการยอมรับหรือปฏิเสธจึงควรพิจารณา ในด้านองค์ประกอบของทัศนคติควบคู่ไปด้วย กล่าวไว้สอดคล้องกับ บรรจงศ์ โตจินดา (2543 : 28) กล่าวว่า ความคาดหวัง คือ ความรู้สึก ความคิดเห็น การตีความหรือการคาดการณ์ต่อเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ยังไม่เกิดขึ้นของบุคคลอื่นที่คาดหวังในบุคคล ที่เกี่ยวข้องกับตน โดยคาดหวังหรือต้องการให้บุคคลนั้นประพฤติหรือปฏิบัติในสิ่งที่ตนต้องการหรือคาดหวังเอาไว้ ในทำนองเดียวกับ พิชยากร กาศสกุล (2545 : 11) ความคาดหวัง หมายถึง ความต้องการ ความรู้สึกหรือความคิดอย่างมีวิจรรย์ญาณของบุคคลที่คาดการณ์ล่วงหน้าถึงสิ่งที่เฝ้าว่าควรจะมี ควรจะเป็นหรือควรจะมีเกิดขึ้นในสิ่งที่ดี ที่ถูกต้องหรือไม่ ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของแต่ละบุคคล สอดคล้องกับ อริยา คูหา (2546 : 73) ได้กล่าวว่ามนุษย์ทุกคนที่เกิดมาบน โลกใบนี้เมื่อเติบโตขึ้นในช่วงอายุหนึ่งที่มีความต้องการความรู้สึกเป็นของตัวเองหรือเมื่อมีวุฒิภาวะเจริญเติบโตขึ้นในทางความคิดทุกคนต่างก็มีเป้าหมายให้กับตัวเองเพื่อต้องการให้เกิดความสำเร็จและในการเดินทางที่จะไปสู่เป้าหมายนั้นทุกคนก็จะต้องมีความคาดหวังให้กับความสำเร็จนั้นเพื่อให้ความคาดหวังนั้นอาจจะเป็นความคาดหวังให้กับตัวเองหรือเป็นความคาดหวังให้กับบุคคลอื่น โดยทำการคาดหวัง ให้บุคคลอื่นเป็นไปตามที่ตนต้องการตามเป้าหมายที่วางไว้ ในทำนองเดียวกับ ลออ ประเทืองจิตร (2548 : 20) กล่าวถึง ความคาดหวังว่า หมายถึง การที่ผู้ดำรงตำแหน่งคาดหวังถึงสิ่งที่ปฏิบัติไว้ล่วงหน้าซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 แบบ คือ การคาดหมายตามสิทธิ และการคาดหมายตามหน้าที่ โดยการคาดหวังนี้แต่ละคนคาดหวังต่างกันขึ้นอยู่กับอายุ เพศ ตำแหน่งและวัฒนธรรม สอดคล้องกับ สุรางค์ จันทร์แอม (2548 : 5) ได้ให้ความหมายของความคาดหวังไว้ว่า ความคาดหวัง คือ

ความเชื่อว่าสิ่งใดที่น่าจะเกิดขึ้น และสิ่งใดบ้างที่ไม่น่าจะเกิดขึ้น ความคาดหวังจะเกิดขึ้นได้ ถูกต้องหรือไม่ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของบุคคลแต่ละบุคคลด้วย

นอกจากนี้ Finn (1962 : 390) อธิบายว่า ความคาดหวัง หมายถึง การประเมินค่าบุคคลหรือตนเองด้านจิตใต้สำนึก และใช้ความคาดหวังนั้นมาเป็นแนวทางในการกำหนดตนเองด้านจิตใต้สำนึก สอดคล้องกับ Funk and Wagnalls (1963 : 239) อธิบายว่า ความคาดหวัง หมายถึง ความคาดหวังต่อการกระทำหรือสถานการณ์ ว่าเป็นความเชื่อมั่นที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งว่าน่าจะมีน่าจะเป็นอย่างที่เกิดขึ้นได้ ในทำนองเดียวกับ Getzels and et al (1964 : 390) อธิบายว่า ความคาดหวัง หมายถึง ความคาดหวังของบุคคลย่อมแตกต่างกัน เพราะแต่ละคนมีความคิดและความต้องการต่างกัน อันทำให้พฤติกรรมทางสังคมที่ถูกกำหนดจากความคาดหวังของบุคคลอื่น และความต้องการส่วนตัวของตนเองต่างกันด้วย สอดคล้องกับ Reeder (1971 : 157) อธิบายว่า ความคาดหวัง หมายถึง ท่าทีของบุคคลที่มีต่อพฤติกรรมของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตัว โดยความคาดหวังหรือความต้องการให้บุคคลนั้น ประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ตนต้องการ และใช้ความคาดหวังนั้นมาเป็นแนวทางในการกำหนดพฤติกรรมที่จะมีต่อบุคคลที่ตนคาดหวังหรือต่อตนเองในลักษณะที่ตนคิดว่าถูกต้อง กล่าวไว้สอดคล้องกับ Mondy. et al (1990 : 20) ให้ความหมายของความคาดหวังว่าเป็นการคาดการณ์ของบุคคลต่อสิ่งต่าง ๆ โดยบุคคลจะใช้ประสบการณ์ที่เคยประสบมาเป็นปัจจัยกำหนดความคาดหวัง สอดคล้องกับ Webster (1994 : 478) ให้ความหมายของความคาดหวังว่า การคาดการณ์อนาคตในสิ่งที่ดีหรือไม่ดีก็ได้

ทฤษฎีความคาดหวังหรือ VIE Theory ของ Vroom (1982 : 70-72) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจูงใจในการทำงานของบุคคลตามทฤษฎี ที่เรียกว่าทฤษฎีการคาดหวังของวูร์ม (Vroom's Expectancy Theory) ว่าบุคคลจะประเมินความเป็นไปได้ของผลที่จะเกิดขึ้นแล้วจึงดำเนินการปฏิบัติตามที่ตนคาดหวังไว้ เขาได้ชี้ให้เห็นว่า การจูงใจขึ้นอยู่กับการคาดหวังของบุคคลต่อผลที่เกิดขึ้น ทฤษฎีการคาดหวังนี้ได้ทำนายว่าบุคคล จะร่วมกิจกรรมที่เขาคาดหวังว่าจะได้รับรางวัลหรือสิ่งของต่างๆ ตามที่ปรารถนา Vroom ใช้คำว่า Valence ซึ่งหมายถึง ความอยากที่จะทำสิ่งต่างๆ ถ้ามีความอยากมากกว่าความไม่อยาก ระดับ ค่า Valence เป็นบวก วูร์มเปรียบเทียบว่า การกระทำของบุคคลที่จะไปสู่จุดที่คาดหวังนั้นเป็นกลไก (Instrumental) ไปสู่ความสำเร็จและความเชื่อที่ว่าพฤติกรรมจะนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ นั้น วูร์ม เรียกว่า ความคาดหวัง (Expectancy) วูร์ม ได้สรุปทฤษฎีของเขาเป็นสูตรดังนี้

$$\text{แรงจูงใจ} = \text{ความอยาก} \times \text{ความคาดหวัง}$$

$$\text{Motivational Force} = \text{Valence} \times \text{Expectancy}$$

ทฤษฎีความคาดหวังของวูรัม (Vroom's Expectancy Theory) (อ้างถึงใน พยอม วงศ์สารศรี. 2551 : 24 – 26) กล่าวว่า บุคคลจะประเมินความเป็นไปได้ของผลที่จะเกิดขึ้น แล้วจึงดำเนินการปฏิบัติตามที่ตนคาดหวังไว้ การเลือก และความคาดหวังเกี่ยวกับการประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยทั้งนี้ บุคคลจะต้องรู้ว่าตัวเองต้องการได้รับสิ่งใด จากการปฏิบัติงานทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับ 3 องค์ประกอบ คือ

1. การรับรู้คุณค่า (Valence = V) หมายถึง ความเข้าใจ หรือการรับรู้ของบุคคลเกี่ยวกับคุณค่าของผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับตามปริมาณ ความชอบ – ไม่ชอบ ต้องการ – ไม่ต้องการที่มีต่อผลตอบแทนนั้นๆ หรือตามภาวะที่เป็นจริง
2. ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลลัพธ์ (Instrumentality = I) หมายถึง ความเชื่อ หรือความเข้าใจของบุคคลเกี่ยวกับโอกาสความเป็นไปได้ที่ตอบแทนอันดับแรกหรือ ผลสำเร็จของงานจะทำให้ผลตอบแทนอันดับต่อไป หรือรางวัล
3. ความคาดหวัง (Expectancy = E) หมายถึง ความเชื่อหรือความเข้าใจของบุคคลเกี่ยวกับโอกาสของความเป็นไปได้ ที่ความพยายามในการปฏิบัติงานจะส่งผลต่อระดับความสำเร็จของงาน

ทฤษฎีความคาดหวังของ Edwards and Atkinson (อ้างถึงใน วรรณิ ลิ้มอักษร. 2546 : 125) ได้พัฒนาทฤษฎีความคาดหวังขึ้นมาจากความเชื่อที่ว่าคนที่บุคคลมีแรงจูงใจในการทำงานใด ๆ ให้สำเร็จ ขึ้นอยู่กับความคาดหวังต่อสิ่งล่อใจหรือรางวัลที่จะได้รับเป็นผลตอบแทนเป็นสำคัญ นั่นคือ บุคคลจะมีแรงจูงใจในการเรียนหรือการทำงานเกิดขึ้นมามากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการคือ

ประการแรก เป็นการรับรู้หรือการประเมินตนเองว่า เมื่อเขาจะทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด จะมีความเป็นไปได้หรือมีโอกาสประสบความสำเร็จในสิ่งที่ทำนั้นหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

ประการที่สอง ความมีคุณค่าของสิ่งล่อใจที่บุคคลจะได้รับเป็นผลตอบแทนจากการทำนั้น ๆ

แนวคิดในการอธิบายความคาดหวังของ Rotter (อ้างถึงใน สุริย์ กาญจนวงศ์. 2541 : 58) แบ่งเป็น 2 ประการ คือ ความคาดหวังเฉพาะกับความคาดหวังทั่วไป ซึ่ง ความคาดหวังเฉพาะ (Specific Expectancies) สะท้อนให้เห็นประสบการณ์ที่ได้รับจากสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งในอดีตกับความคาดหวังทั่วไป (Generalized Expectancies) ซึ่งเป็นผลรวมของประสบการณ์ในสถานการณ์ต่างๆ ที่คล้ายคลึงกันหรือเกี่ยวข้องกัน ความคาดหวังในลักษณะของการเป็นทฤษฎีช่วยตัดสินใจในการกระทำว่ามีข้อพิจารณาเกี่ยวกับความคาดหวัง 2

ประการ คือ พิจารณาเป้าหมายที่จะไปสู่สิ่งที่มีคุณค่ามากน้อยเพียงไร (Valance) และพิจารณาว่าสิ่งที่กระทำสามารถคาดหวังให้ไปถึงจุดหมายได้เพียงไร (Expectancy) โดยทั้ง 2 ประการนี้มีความสัมพันธ์กัน และความคาดหวังในการทำงานสู่เป้าหมายนี้ ได้มีแนวคิดสำคัญตามทฤษฎีการตั้งเป้าหมาย (Goal – Setting Theory) โดย Locke (อ้างถึงใน สุริย์ กาญจนวงศ์. 2541 : 58) ที่สรุปไว้ว่าจิตใจของมนุษย์เรานั้น โดยธรรมชาติจะถูกกระตุ้นโดยเป้าหมาย (Goal) ให้ต้องแสดงพฤติกรรม ตามเป้าหมาย และความตั้งใจของตนเพื่อนำสู่การบรรลุเป้าหมายให้สำเร็จ ทั้งนี้เนื่องจาก 1) มีความรู้สึกผูกพันตนเองกับเป้าหมายของการปฏิบัติงานที่ตั้งเอาไว้และตนเองมีส่วนร่วมในการตั้งเป้าหมายด้วย จึงยินดีที่จะทำงานบรรลุผลสำเร็จ 2) เป้าหมายที่มีความยากจะจูงใจให้คนทำงาน ได้ผลงานดีกว่าเป้าหมายง่าย 3) เป้าหมายที่มีความเฉพาะเจาะจง ย่อมจูงใจให้ทำมากกว่าเป้าหมายที่ไม่ชัดเจน 4) สิ่งจูงใจให้ทำงานจะไม่มี ความหมายต่อเป้าหมายหากไม่ได้ผูกพันสิ่งจูงใจไว้กับเป้าหมาย ทั้งนี้ความคาดหวังในความคิดของ Rotter (อ้างถึงใน สุริย์ กาญจนวงศ์. 2541 : 3) หมายถึง โอกาสหรือความเป็นไปได้ (ที่ถูกรับรู้) อย่างคลุมเครือว่าการเสริมแรงที่แน่นอนอย่างหนึ่งจะเกิดขึ้นเนื่องจากการกระทำเฉพาะอย่าง (Expectancy Refers to the Subjectively Held Probability That Certain Reinforcement Will Occur as a Result of a Specific Behavior) ความคาดหวังตามแนวคิดของรอตเตอร์ เป็นสิ่งคลุมเครือที่อาจสอดคล้องโอกาสที่จะเกิดขึ้นจริง หรืออาจไม่สอดคล้องก็ได้ ความคาดหวังเกิดขึ้นบนพื้นฐานของประสบการณ์เดิมในสถานการณ์ที่คล้ายคลึงกัน รอตเตอร์ แยกความคาดหวังออกเป็น 2 อย่าง คือ ความคาดหวังเฉพาะกับความคาดหวังทั่วไป ความคาดหวังเฉพาะ (Specific Expectancies) สะท้อนให้เห็นถึงประสบการณ์ที่ได้รับจากสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งในอดีตกับความคาดหวังทั่วไป (Generalized Expectancies) ซึ่งเป็นผลรวมของ ประสบการณ์ในสถานการณ์ต่าง ๆ ที่คล้ายคลึงกัน หรือเกี่ยวข้องกัน

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ความคาดหวังของชุมชน หมายถึง ระดับความต้องการหรือความมุ่งหวังที่คนในชุมชนอยากให้ผู้บริหารท้องถิ่นกระทำเพื่อความต้องการของประชาชนในชุมชนให้อยู่ได้อย่างสะดวกสบายและมีความสุขสงบ ที่ควรเกิดขึ้นในอนาคตในลักษณะที่ถูกต้อง เหมาะสมของการบริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านงบประมาณ การบริหารบุคคล การบริหารงานคลัง และนโยบายสาธารณะขององค์การที่จะนำไปสู่การพัฒนาแรงจูงใจในการปฏิบัติ การพัฒนาความคิดอย่างมีเหตุผล และการพัฒนาความรับผิดชอบต่อสังคม

## 7.2 การวัดปัจจัยด้านความคาดหวังของชุมชน

ณัฐนันท์ สุขสวัสดิ์ (2556 : 123) ได้สร้างเครื่องมือวัดปัจจัยด้านความคาดหวังของชุมชน ออกเป็น 8 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านแหล่งน้ำ ด้านการศึกษา ด้านสังคม ด้านสาธารณสุข ด้านศิลปวัฒนธรรมและประเพณี ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านเศรษฐกิจ มีลักษณะเป็นมาตรวัดประมาณค่า 5 ระดับ ตั้งแต่ มากที่สุด ถึงน้อยที่สุด

ครุณี ไชยวงศ์ (2554 : 117) ได้สร้างเครื่องมือวัดปัจจัยด้านความคาดหวังของชุมชน ออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านงานวิชาการ ด้านงานบุคคล ด้านงานงบประมาณ และด้านงานบริหารทั่วไป มีลักษณะเป็นมาตรวัดประมาณค่า 5 ระดับ ตั้งแต่ มากที่สุด ถึงน้อยที่สุด

ในการวัดตัวแปรความคาดหวังของชุมชน ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้เครื่องมือวัดของณัฐนันท์ สุขสวัสดิ์ (2556 : 123) และครุณี ไชยวงศ์ (2554 : 117) มาปรับใช้ซึ่งครอบคลุมลักษณะความคาดหวังของชุมชน คือ ด้านพัฒนากระบวนการบริหารงบประมาณที่ตรงกับความต้องการของประชาชน ด้านพัฒนากระบวนการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสม สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น ด้านพัฒนาแผนนโยบายการให้บริการสาธารณะที่เหมาะสม สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น ด้านการส่งเสริมสำนักความรับผิดชอบต่อสังคม ด้านผู้บริหารต้องมีความมุ่งมั่นในการทำงานและอดทน ด้านผู้บริหารต้องใช้หลักการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ด้านผู้บริหารต้องมีความสามารถในการสื่อสาร และด้านผู้บริหารต้องมีคุณธรรมจริยธรรม ประกอบด้วยข้อคำถามจำนวน 9 ข้อ มีลักษณะเป็นมาตรวัดประมาณค่า 5 ระดับ ตั้งแต่ มากที่สุด ถึงน้อยที่สุด

### 7.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านความคาดหวังของชุมชน

ปัจจัยด้านความคาดหวังของชุมชนกับการพัฒนาบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการศึกษาของ เสกสรรค์ สุขแสง (2553 : 96) ได้ศึกษาเรื่องการรับรู้และความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นสตรี : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลภูงิ้ว อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนต่อความคาดหวังในการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นสตรี ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลภูงิ้ว อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี รวม 5 ด้าน ในภาพรวมพบว่า คาดหวังมากทุกด้าน โดยด้านสาธารณสุขมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาด้านกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วม ด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ด้านการส่งเสริมอาชีพ ด้านสิ่งแวดล้อม สำหรับด้านส่งเสริมการท่องเที่ยวและภูมิปัญญาท้องถิ่นมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด และเมื่อเปรียบเทียบการรับรู้และความคาดหวัง พบว่า ประชาชน มีการรับรู้ต่อบทบาทหน้าที่ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นสตรีด้านกระบวนการเรียนรู้และการ

มีส่วนร่วม ด้านการส่งเสริมอาชีพ ด้านส่งเสริมการท่องเที่ยวและภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ด้านสาธารณสุขแตกต่างจากความคาดหวัง

ในทำนองเดียวกับ พิศลย์ ตันศิริเจริญกุล (2552 : 97) ได้ศึกษาเรื่อง ความคาดหวังของประชาชนต่อคุณลักษณะ และบทบาทด้านการบริหารของนายกเทศมนตรี เทศบาลนครลำปาง ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความคาดหวังต่อคุณลักษณะของนายกเทศมนตรี ด้านคุณลักษณะพื้นฐานคือ ต้องมีความซื่อสัตย์ ยุติธรรมในการปฏิบัติงาน แก้ไขปัญหาให้กับประชาชน เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม มีความรู้ ความสามารถ ประสิทธิภาพในการบริหารงาน และตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ด้านความเป็นผู้นำ ต้องเป็นผู้นำการปฏิบัติในทุกเรื่องจนประสบผลสำเร็จ เป็นผู้ที่กล้าคิด กล้าทำ ริเริ่มสร้างสรรค์ โครงการใหม่ๆ มีวิสัยทัศน์กว้างไกล บทบาทด้านการบริหาร ความคาดหวังอันดับแรกคือ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ต้องการให้ส่งเสริม สนับสนุน พัฒนา และฝึกอบรมอาชีพเพื่อสร้างรายได้ให้กับประชาชนในชุมชนอย่างยั่งยืน รองลงมา คือ ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตต้องการให้พัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ได้มาตรฐานขยายโอกาสทางการศึกษาให้ครอบคลุม และตอบสนองความต้องการของประชาชน ด้านโครงสร้างพื้นฐานต้องการให้พัฒนา ปรับปรุงประสิทธิภาพระบบไฟฟ้าให้ได้มาตรฐาน ขยาย เพิ่ม โคมไฟสาธารณะให้พอเพียง ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นต้องการให้มีการปลูกฝังค่านิยม โดยจัดหา ปรากฏท้องถิ่น มาฝึกอบรมให้ความรู้แก่เยาวชน และประชาชนที่สนใจ ด้านการจัดระเบียบชุมชน และสังคม ต้องการให้ส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจในการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมต้องการให้มีการรณรงค์สร้างจิตสำนึก มุ่งเน้นส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ตามลำดับ

และยังสอดคล้องกับ ฌพลพัทธ์ จิรเจริญสมบัติ (2553 : 154) ได้ทำการวิจัยเรื่อง คุณภาพการส่งมอบบริการขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสระแก้ว ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่สำคัญที่สามารถอธิบายคุณภาพการส่งมอบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสระแก้ว ประกอบด้วย ปัจจัยด้านการจัดการความรู้เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติขององค์กร ปัจจัยด้านการจัดการกระบวนการ ปัจจัยด้านการนำองค์กร ปัจจัยด้านด้านการมุ่งเน้นความคาดหวังของประชาชน และปัจจัยด้านการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า ปัจจัยด้านความคาดหวังของชุมชนมีความสัมพันธ์กับตัวแปรต่างๆ ดังนี้ ปัจจัยด้านความคาดหวังของชุมชนมี



อิทธิพลโดยตรงทางบวกต่อบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยด้านความคาดหวังของชุมชนมีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการจัดการความรู้เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติขององค์กร ปัจจัยด้านการจัดการกระบวนการ ปัจจัยด้านการนำองค์กร และปัจจัยด้านการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยคาดว่า ปัจจัยด้านความคาดหวังของชุมชนจะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรีในประเทศไทย

### **บริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย**

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือหน่วยงานปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง โดยปกติการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ เลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อเลือกผู้บริหารท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการบริหารจากรัฐได้ในระดับหนึ่งตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตท้องถิ่นของตนได้โดยตรง ส่วนการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยอ้อม สภาท้องถิ่นจะทำหน้าที่เลือกผู้บริหารท้องถิ่นแทนประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือประชาชนในท้องถิ่นจะทำหน้าที่เพียงแค่เลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นเท่านั้น แล้วสมาชิกสภาท้องถิ่นจะทำหน้าที่ในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง

#### **1. พัฒนาการขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย**

พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของไทย เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการ ในสมัยรัชกาลที่ 5 กล่าวคือ ได้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดกิจการท้องถิ่นฉบับแรก คือพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 โดยกำหนดให้ สุขาภิบาลกรุงเทพฯ มีหน้าที่ดำเนินการรักษาความสะอาด และป้องกันโรค ทำลายขยะมูลฝอย จัดสถานที่ถ่ายอุจจาระ ปัสสาวะ สำหรับราษฎรทั่วไป ห้ามการปลูกสร้าง หรือซ่อมแซม โรงเรือน ที่จะเกิดเหตุให้เกิดโรค รวมทั้งการขนย้ายสิ่งโสโครก ที่ทำความรำคาญให้กับราษฎรไปทิ้ง เป็นต้น ต่อมาได้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครขึ้น ในต่างจังหวัดเป็นแห่งแรก

ในสมัยรัชกาลที่ 6 ก็ได้ตราธรรมนูญการปกครองคณะนคราภิบาลดุสิตธานี พ.ศ. 2461 เพื่อทดลองรูปแบบเมืองจำลอง "ดุสิตธานี" นับเป็นการปกครองในรูปแบบเทศบาลครั้งแรก อันเป็นรูปแบบการปกครองอย่างประเทศอังกฤษ โดยกำหนดให้เป็นนิติบุคคล แยกจาก

ส่วนกลาง มีรายได้ของตนเอง ดูแลการคมนาคม การดับเพลิง สวนสาธารณะ โรงพยาบาล  
 สุสาน โรงฆ่าสัตว์ คูแล้ โรงเรียนราษฎร การรักษาความสะอาด และการป้องกันโรค ทำบริการ  
 สาธารณะที่มีกำไร เช่น ตั้งโรงรับจำนำ ตลาด รถราง เป็นต้น ออกใบอนุญาต และเก็บ  
 ค่าธรรมเนียมสำหรับยานพาหนะ ร้านจำหน่ายสุรา โรงละคร โรงหนัง สถานเริงรมย์ และอื่นๆ

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2475  
 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น  
 พระประมุข ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยได้จัดระเบียบการบริหารราชการ เป็น  
 ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการ  
 บริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 โดยในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่น ได้มีการจัดตั้ง  
 เทศบาล ขึ้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 (ปัจจุบันใช้ พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496) แต่  
 ต่อมาปรากฏว่าการดำเนินงานของเทศบาลไม่ได้ผลเต็มที่ ตามที่มุ่งหมายไว้ จึงไม่อาจขยายการ  
 ตั้งเทศบาลออกไปทุกท้องถิ่นที่ทั่วราชอาณาจักรได้คงตั้งขึ้นได้เพียง 120 แห่ง ก็ระงับการจัดตั้ง  
 เทศบาลขึ้นใหม่ เป็นเวลานานหลายสิบปี และได้มีการตั้งสุขาภิบาลขึ้นแทนเทศบาลในท้องถิ่นที่  
 ยังไม่มีฐานะ เป็นเทศบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 จนกระทั่งถึงปี 2500 จึงได้  
 มีการยกฐานะสุขาภิบาลบางแห่งขึ้นเป็นเทศบาลตำบล คือ เทศบาลตำบลกระบินทร์ เทศบาล  
 โรงสำโรง เทศบาลตำบลบัวใหญ่ เป็นต้น และกรณีที่มีการจัดตั้งจังหวัดใหม่ก็ให้จัดตั้งเทศบาล  
 เมืองขึ้นในท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด ตามบทบัญญัติมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติ  
 เทศบาล พ.ศ. 2496 อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งเทศบาล และสุขาภิบาลก็ยังไม่เป็นไปโดยทั่วถึง  
 ส่วนใหญ่จึงคงอยู่ภายใต้การปกครองส่วนภูมิภาค ดังนั้น เพื่อแก้ความเหลื่อมล้ำในการ  
 ปกครองท้องถิ่นในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล กับท้องถิ่นที่อยู่นอกเขตดังกล่าว จึงได้มีการ  
 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ส่วน  
 จังหวัด พ.ศ. 2498 ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วน  
 จังหวัดภายในเขตพื้นที่จังหวัดนอกเขตเทศบาล และเขตสุขาภิบาล

นับแต่นั้นมา การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงครอบคลุมไปทั่วทั้งราชอาณาจักรไทย  
 กล่าวคือ ทุกพื้นที่ของประเทศไทย จะอยู่ในความรับผิดชอบของ องค์การปกครองท้องถิ่น ไม่  
 รูปใดก็รูปหนึ่ง ซึ่งต่อมา ได้มีการประกาศใช้กฎหมายการปกครองท้องถิ่น รูปพิเศษ ได้แก่  
 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2521 ทั้งนี้เนื่องจาก กรุงเทพมหานครเป็นเมืองขนาดใหญ่ มีประชากรมากที่สุด ส่วนเมืองพญาเป็นเมืองท่องเที่ยว ที่มีลักษณะพิเศษ และใช้รูปแบบการบริหารโดยการจ้างผู้บริหาร ซึ่งปรากฏว่าไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ปัจจุบันจึงมีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลง ให้เป็นเทศบาลนคร ในปี พ.ศ. 2537 ก็ได้มีการปรับปรุงการบริหารส่วนท้องถิ่นในส่วนพื้นที่ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีการบริหารส่วนตำบลขึ้น เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศจัดตั้งแล้วทั่วประเทศ 6,397 แห่ง ซึ่งนับว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เล็กและใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ได้มีการปรับปรุง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยกำหนดให้มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบของ อบต. ด้วย แต่ให้มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการในกิจการ ที่ อบต. ดำเนินการไม่ได้ หรือต้องประสานงานร่วมกันระหว่าง อบต. หลายแห่งเป็นต้น

ดังนั้น ปัจจุบันประเทศไทยจึงมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ทั้งหมด 5 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร เมืองพญา เทศบาล (แยกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ตารางที่ 2 ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ลำดับ	รูปแบบ	จำนวน (แห่ง)
1	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	76
2	เทศบาล	2,440

	เทศบาลนคร	30
	เทศบาลเมือง	178
	เทศบาลตำบล	2,232
3	องค์การบริหารส่วนตำบล	5,335
4	องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	2
	เมืองพัทยา	1
	กรุงเทพมหานคร	1
รวม		7,853

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2558 : [www.dla.go.th](http://www.dla.go.th))

## 2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลไกการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน

### 2.1 ปรัชญา แนวคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยที่กฎหมายการปกครองท้องถิ่นแสดงให้เห็นจุดมุ่งหมายสำคัญ 2 ประการ คือ ต้องการให้การจัดทำบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ นั่นคือ จัดทำบริการสาธารณะให้ทั่วถึง และตรงกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่น ตามความจำเป็นในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งจุดมุ่งหมายนี้จะสำเร็จลงได้ ก็ด้วยวิธีการให้ราษฎรในท้องถิ่นนั่นเอง เข้าไปมีส่วนร่วม ในการจัดการด้วย และต้องการให้การปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันสอนการปกครองประเทศ ในระบอบประชาธิปไตย โดยผู้ที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จะต้องมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นนั้น ดังนั้น กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้น เพื่อจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่น จึงมีวัตถุประสงค์กระจายอำนาจบริหารไปสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลาง ในขอบเขตการกำกับดูแล นั่นคือ จะไม่กำหนดให้ราชการส่วนกลางมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือคณะผู้บริหารของท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ แต่จะให้มีความอำนาจในการกำกับดูแล เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น และเพื่อเป็นหลักประกันแก่ราษฎรในท้องถิ่นว่าจะได้รับการบริการสาธารณะอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ จะกำกับดูแลและตรวจสอบให้ราชการส่วนท้องถิ่น กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย หากมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น ก็จะมีอำนาจในการเพิกถอนหรือยับยั้งการกระทำนั้นได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจ แก่ราชการส่วนกลางให้กระทำได้ ใ้ได้อย่างชัดเจนด้วย แม้นในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2540 หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่นมาตรา 282 ยังบัญญัติไว้ว่า ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชน ในท้องถิ่นและมาตรา 283 วรรค 2 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญ แห่งหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

ดังนั้น แนวคิดพื้นฐานของระบบการปกครองท้องถิ่น จึงพอสรุปได้ว่า เป็นระบบของการกระจายอำนาจทางการปกครองไปสู่ท้องถิ่นเพื่อจัดทำกรบริการสาธารณะ ได้อย่างทั่วถึง ตรงกับความต้องการของราษฎร และเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่เพื่อเป็นกระบวนการให้การเรียนรู้ในระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชนในระดับท้องถิ่น ราชการส่วนกลางต้องไม่มีอำนาจเหนือคณะผู้บริหารส่วนท้องถิ่น แต่มีบทบาทในการกำกับดูแล และให้ความช่วยเหลือท้องถิ่นต้องมีอิสระในการตัดสินใจ กำหนดทิศทาง นโยบาย และการบริหารจัดการ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ในระดับหนึ่ง

## 2.2 องค์กรปกครองท้องถิ่น รากฐานระบบประชาธิปไตย

จากเจตนารมณ์ของกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นไทย หรือกล่าวในอีกนัยหนึ่ง ก็คือ ราชการส่วนท้องถิ่น จึงถูกจัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของแนวความคิดในการ พัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น จึงถือได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นกลไกการปกครอง ที่จะบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมาจากประชาชน ดำเนินกิจการเพื่อประชาชน และโดยการกำกับดูแลของ ประชาชน ดังนั้น องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงเป็นกลไกของการมีส่วนร่วมในเชิงปกครอง หรือในเชิง โครงสร้างของชุมชนท้องถิ่น

## 2.3 โครงสร้างการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่น

เมื่อก้าวในเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่น ก็พบว่า ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 285 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น หรือ

ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ดังนั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป จึงจะแบ่งโครงสร้างการบริหารจัดการออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) สภาท้องถิ่น มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตราข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ ในระดับท้องถิ่นนั้น ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการงบประมาณประจำปี ที่ฝ่ายบริหารเสนอ และเรื่องอื่นๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ หรือพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อเป็นกฎ/ระเบียบ/ข้อบังคับ ที่ให้ชุมชนในท้องถิ่นนั้น ได้ยึดถือปฏิบัติ หรือเป็นกติกาของสังคม เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้อยู่ร่วมกันอย่างเป็นปกติสุข 2) คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการกิจการต่างๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และดำเนินการให้เกิดการบังคับใช้ตามกฎหมายท้องถิ่น ที่สภาท้องถิ่นได้ตราขึ้น เพื่อให้เกิดการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข และคุ้มครองประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ นอกจากนี้ สภาท้องถิ่นยังมีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารจัดการของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผนงาน โครงการ และการตั้งกระทู้ถาม กรณีที่สงสัยหรือให้ความเห็นข้อเสนอแนะ แก่คณะกรรมการบริหารฯ ได้

#### 2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการผลักดันให้กลไก (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือราชการส่วนท้องถิ่น) ดำเนินการกิจการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ต่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด ซึ่งประชาชนในท้องถิ่น สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ ดังนี้ คือ การใช้สิทธิในการเลือกสรร หรือเลือกตั้งผู้แทนของตนเอง เข้าไปเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดังกล่าว เพื่อเป็นตัวแทนในการรักษาผลประโยชน์ และกำหนดทิศทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการของตนเองและชุมชน ทั้งนี้ หากผู้แทนข้างต้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ประชาชนในท้องถิ่นก็มีสิทธิที่จะไม่เลือกตั้ง ให้เป็นผู้แทนในสมัยต่อ ๆ ไปได้ การเสนอความต้องการต่อผู้แทนของตน เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณากำหนดเป็นนโยบาย แผนงาน/โครงการ ในเรื่องต่างๆ เพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในชุมชน การตรวจสอบการดำเนินงานของสภาฯ และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ โดยการเฝ้ามอง และติดตามการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน แล้วเสนอความคิดเห็นต่อสาธารณะ โดยเสนอในนามของกลุ่ม/ชมรม หรือองค์กรชุมชนในท้องถิ่น โดยอาจผ่านสื่อของชุมชน เช่น หอกระจายข่าว สื่อมวลชนท้องถิ่น หรือโดยวิธีการตั้งข้อสังเกต โดยผ่านปากต่อปากของชุมชนเอง หรือผ่านผู้แทนของตนที่ได้เลือกไป รวมทั้งการร้องเรียนผ่านผู้บริหารของหน่วยงาน ที่กำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นก็ได้ การร้องเรียน หรือร้องทุกข์ ต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น ในกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อน จากการประกอบกิจการใด ๆ ในท้องถิ่นนั้น ซึ่งเป็นสิทธิที่ประชาชนสามารถร้องเรียนได้ และขณะเดียวกันเป็นหน้าที่ขององค์กร ปกครองท้องถิ่น ในฐานะเจ้าพนักงานฯ ที่ต้องดำเนินการแก้ไขเรื่องดังกล่าว ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด การให้ความร่วมมือ ในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็น กติกา หรือหลักปฏิบัติที่สภาท้องถิ่นได้ตราขึ้น เพื่อให้ใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาด และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง แล้วแต่กรณี รวมทั้งต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรม เรื่องต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย

จากบทบาทและสิทธิหน้าที่ของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่า ประชาชน เป็นองค์ประกอบหรือปัจจัยที่สำคัญที่จะให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับประชาชนได้เป็นที่พึง และเป็นหน่วยงานหลักของการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น สมดังเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจสู่ประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตยและที่ประชาชนมีส่วนร่วมจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองท้องถิ่นจะเข้มแข็งได้อย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับประชาชนได้อย่างยั่งยืน ประชาชนในท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการดำเนินงาน ในลักษณะประชาสังคม กล่าวคือ มีการรวมตัวของชุมชน เป็นองค์กร หรือ ชมรม หรือ กลุ่มต่าง ๆ อย่างหลากหลาย ตามความต้องการของชุมชนเพื่อให้ทุกส่วนของชุมชนได้มีส่วนร่วม ทั้งในการกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา การวางแผน การดำเนินการ และติดตามกำกับ การ โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นจะเป็นองค์ภาคีหนึ่งที่สำคัญ และมีบทบาทร่วมกับองค์กรต่างๆ ของชุมชนนั้นในการดำเนินการพัฒนา

## 2.5 บทบาททางการบริหารของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา 30

และแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง วันที่ 18 มกราคม 2544 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 32 (1) ได้กล่าวถึงการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรูปแบบของการถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ โดยมีการกำหนดการถ่ายโอนไว้ 3 ลักษณะ คือ ภารกิจแรก เป็นภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการเอง ภารกิจที่สอง เป็นภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับภาครัฐ ซึ่งเป็นภารกิจที่ภาครัฐได้โอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และมีบางส่วนที่ภาครัฐยังคงดำเนินการอยู่ ดังนั้นจึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน และภารกิจที่สาม เป็นภารกิจที่ภาครัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการเองได้ จึงเป็นภารกิจที่เข้าซ้อนแต่ยังคงกำหนดให้ภาครัฐดำเนินการอยู่ต่อไปซึ่งในกรณีเช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน ดังนี้

ด้านที่ 1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ การคมนาคม และการขนส่ง ได้แก่ ทางบกและทางน้ำ การสาธารณสุขปศุสัตว์ ได้แก่ แหล่งน้ำระบบประปา ชนบท สาธารณูปการ ได้แก่ การจัดให้มีและควบคุมตลาด การผังเมือง และการควบคุมอาคาร

ด้านที่ 2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ การส่งเสริมอาชีพ งานสวัสดิการสังคม ได้แก่ การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก



สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส การนันทนาการได้แก่ การส่งเสริมกีฬา และการจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การศึกษาได้แก่ การจัดการศึกษาในระบบ และการศึกษานอกระบบ การสาธารณสุข ได้แก่ การสาธารณสุข การรักษาพยาบาล และการป้องกันควบคุมโรคติดต่อ และการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

ด้านที่ 3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ด้านที่ 4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว แบ่งเป็น กลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ การวางแผน การพัฒนาเทคโนโลยี การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชยกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว

ด้านที่ 5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ และการดูแลรักษาที่สาธารณะ

ด้านที่ 6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีภารกิจในการปกป้องคุ้มครอง ควบคุม และดูแลบำรุงรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

นอกจากนี้ บทบาททางการบริหารของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง กล่าวคือ เป็นองค์กรที่รับมอบภารกิจบางอย่างจากรัฐมาดำเนินการจัดทำเอง โดยภารกิจที่จัดทำนั้นเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับท้องถิ่น และเป็นกิจการที่ท้องถิ่นสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐ เนื่องจากเป็นกิจการที่มีลักษณะเฉพาะ ขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นอยู่ของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าใจปัญหาและจัดทำภารกิจได้ดีกว่าส่วนกลาง มีอิสระในการบริหารจัดการ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลางและมีขอบเขตขึ้นอยู่กับรัฐเป็นผู้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้วัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจหน้าที่เป็นเกณฑ์สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ (Service Public) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ (Police) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ การใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับประชาชนโดยตรง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่างๆ ที่เป็น

สาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่  
 รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจจะได้รับความ  
 เห็นชอบจากสภาท้องถิ่น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542  
 มาตรา 16 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดเล็ก ซึ่งได้แก่ เทศบาล องค์การ  
 บริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ 31 เรื่อง ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
5. การสาธารณูปการ
6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ  
 ผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมอันดี  
 ท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ  
 ประชาชน
16. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย  
โรงพยาบาลและสาธารณสุขสถานอื่น
24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง
26. การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและ  
รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
31. กิจการอื่นใดตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจ ฯ ประกาศกำหนด  
จากบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ตามมาตรา 4 แห่ง  
พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
พ.ศ. 2542 บทบาทภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประกอบไปด้วยภารกิจหลัก  
6 ด้านได้แก่ โครงสร้างพื้นฐาน งานส่งเสริมคุณภาพชีวิต การจัดระเบียบชุมชน สังคม และ  
การรักษาความสงบเรียบร้อย การวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว  
การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรม จารีต  
ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่อง รูปแบบพัฒนาบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ  
สตรีในประเทศไทย ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมา  
สังเคราะห์เพื่อกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ผู้วิจัยกำหนดรายละเอียดตัวแปร ดังนี้

#### 1. บทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรีในประเทศไทย

เป็นการสังเคราะห์บทบาททางการบริหารของผู้นำและผู้นำเชิงยุทธศาสตร์  
(Leadership and Strategic Leadership Roles) ตามแนวคิดของ Boal and Hooijberg (2000),  
Davies and Davies (2006) , Gandz (2006), and Crossan and others (2008) ให้ความเห็นว่าผู้นำ

เชิงควรจะต้องมีบทบาททางการบริหาร ดังนี้ 1) การพัฒนาวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ขององค์กร 2) การปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงาน 3) การพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร 4) การสร้างบริบทของการเปลี่ยนแปลง และ 5) การเป็นผู้นำบุคคลอื่นและตนเอง

## 2. ปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรีในประเทศไทย

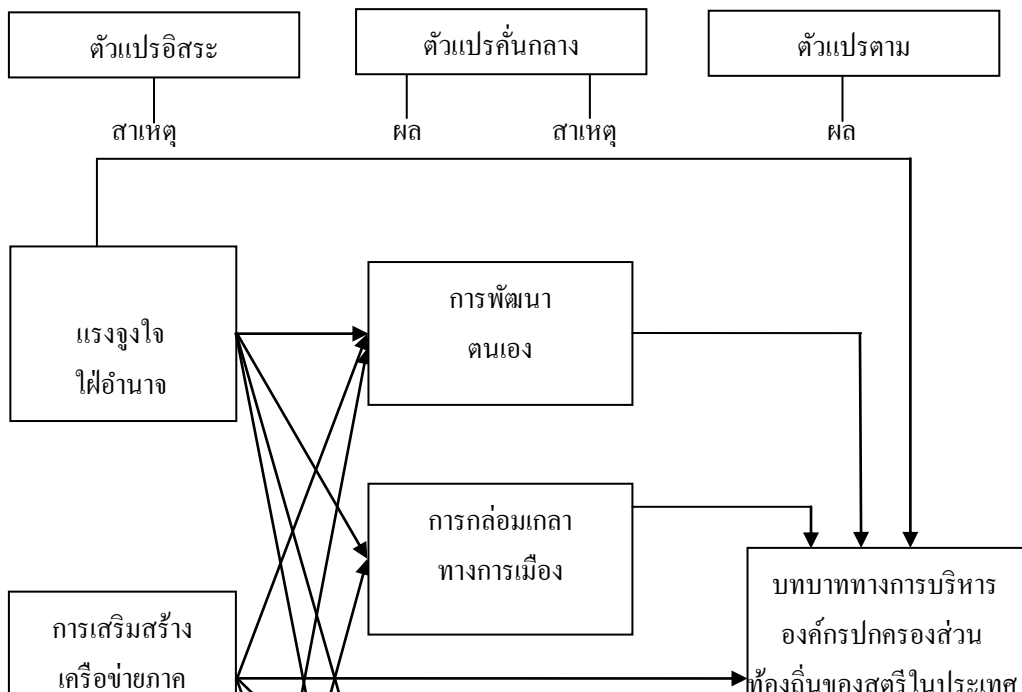
เป็นการสังเคราะห์งานวิจัยและแนวคิดของ รุ่งอรุณ รังรองรัตน์ (2556 : 207) ; McClelland (1985 : 280-596) ; Segerman (1991 : 35) ; Starkey (1997: 14 ; Barnes (อ้างถึงใน อัจฉรา ปุราคม. 2550 : 10) ; Boissevain and Mitchell (อ้างถึงใน อัจฉรา ปุราคม. 2550 : 10) ; กฤษณ์ ศรีอินทร์สุทธิ (2555 : 100-105) ; เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2548 : 144-147) ; ธนวัฒน์ สุภาอ้วน (2552 : 113-118) ; บุญธรรม พรเจริญ (2556 : 106-109) ; กิตติพงษ์ ขจิรัตน์วัฒนา (2552 : 82-85) ; Dawson et al. (1977 : 95-112) ; สิริพงษ์ ปานจันทร์ (2554 : 416) ; Hogwood and Gunn (1984 : 209-218) ; ฉันทันท์ สุขสวัสดิ์ (2556 : 123) ; ดรุณี ไชยวงศ์ (2554 : 117) ผลจากการศึกษา แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยได้นำมาสร้างรูปแบบความสัมพันธ์ของปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ปัจจัยด้านต่างๆ 7 ปัจจัย ได้แก่ แรงจูงใจใฝ่อำนาจ การเสริมสร้างเครือข่ายภาคประชาชน แรงกดดันจากการเมืองภาคพลเมือง การพัฒนาตนเอง การกล่อมเกลாதางการเมือง นโยบายขององค์กร และความคาดหวังของชุมชน


จากแนวคิด ทฤษฎี และผลการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์สังเคราะห์ เพื่อการศึกษาวิจัยครั้งนี้โดยปัจจัยที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันหรือสามารถจัดเป็นกลุ่มปัจจัยเดียวกันได้ผู้วิจัยได้กำหนดชื่อเรียกปัจจัยและกำหนดรูปแบบสมมติฐานการวิจัย ซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ ระหว่างตัวแปร เป็นรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ (สัญญา เคนาภูมิ. 2559 : 2 – 5) โดยกำหนดให้แรงจูงใจใฝ่อำนาจ การเสริมสร้างเครือข่ายภาคประชาชน และแรงกดดันจากการเมืองภาคพลเมือง เป็นตัวแปรภายนอกที่มีอิทธิพลเพียงอย่างเดียว เนื่องจากเป็นตัวแปรที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาสาเหตุจากภายนอก และต้องการศึกษาว่าส่งผลต่อบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ซึ่งได้กำหนดให้บทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรีในประเทศไทย เป็นตัวแปรภายใน และการพัฒนาตนเอง การกล่อมเกลาทางการเมือง นโยบายขององค์กร และความคาดหวังของชุมชน เป็นตัวแปรภายใน และเป็นตัวแปรคั่นกลาง และมีอิทธิพลไปยังบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น ดังนั้น กรอบแนวคิดในการวิจัยจึงได้แสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรในลักษณะของ ปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีความสัมพันธ์กัน

โดยผู้วิจัยได้กำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์แบบจำลองเชิงสาเหตุ (Causal Model) เพื่ออธิบายหรือพยากรณ์ส่วนประกอบต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันในลักษณะของ ความเป็นเหตุเป็นผลและสอดคล้องกับโลกแห่งความเป็นจริง เป็นสมการเชิงโครงสร้าง หรือ SEM (Structural Equation Model) โดยอาศัยหลักการเหตุผลสัมพันธ์ลำดับการเกิดก่อนหลัง (Birth Order) กล่าวคือ ตัวแปรที่เป็นสาเหตุ ควรมาก่อนหรือเกิดก่อนตัวแปรที่เป็นผล ของตัวแปรปัจจัยลักษณะที่มีอิทธิพลทางตรง และอิทธิพลทางอ้อม ต่อบทบาททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรีในประเทศไทย องค์ประกอบทั้งหมดนี้มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในลักษณะของความเป็นเหตุเป็นผล

จากที่กล่าวมาทำให้ผู้วิจัยสามารถแสดงภาพของกรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Frame Work) ซึ่งแสดงความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลของบทบาททางการบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตรีในประเทศไทย โดยนำเสนอกรอบแนวคิดในการวิจัยด้วย เทคนิคการเขียนกรอบแนวคิดการวิจัยเชิงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร (สัญญา เคนาภูมิ. 2559 : 45) ดังแสดงในแผนภาพที่ 3





แผนภาพที่ 3 กรอบแนวคิดในการวิจัยรูปแบบพัฒนาบทบาททางการบริหารองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นของสตรีในประเทศไทย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY