

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการเข้าสู่ตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครพิบูลย์ โลก ของนางเปรมฤดี ชามพูนท ผู้วิจัยได้นำแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาทำการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย หัวข้อ ดังนี้

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. แนวคิดเรื่องอำนาจ
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการสร้างฐานอำนาจทางการเมือง
3. แนวคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์
5. ภาวะความเป็นผู้นำ
6. แนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองในระบบการเมือง
7. ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลนครพิบูลย์ โลก
8. ข้อมูลพื้นฐานของนางเปรมฤดี ชามพูนท
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ แบ่งออกเป็น 3 หลัก คือ

1. หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่างๆ ของรัฐ มีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตประเทศ หลักการรวมอำนาจการปกครองมีจุดแข็ง รัฐมีอำนาจทั่วอาณาเขต การจัดทำแผน ประชาชนได้รับประโยชน์ทั่วหน้ากัน เพราะเจ้าหน้าที่มีประสิทธิภาพ แต่มีจุดอ่อน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่ ความตอบสนองประชาชนอาจไม่ทั่วถึง การปฏิบัติงานล่าช้า มีแบบแผนขั้นตอนมากไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

2. หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) หมายถึง หลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาตลอดถึงการริเริ่มในกรอบแห่งนโยบายที่รัฐบาลได้วางไว้ ลักษณะการแบ่งอำนาจการปกครองเป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ ซึ่งแต่งตั้งจากส่วนกลางไปประจำตามส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน การบริหารงานภายใต้้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลส่วนกลาง จุดเด่นของหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง คือ เป็นจุดก้าวแรกของการไปสู่การกระจายอำนาจการปกครองประชาชน ได้รับการติดต่อสะดวกรวดเร็ว เป็นจุดเชื่อมระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นอย่างไรก็ตามข้อเสียอยู่ที่การมีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย สะท้อนระดับความเชื่อมั่นที่มีต่อท้องถิ่นในเกณฑ์ต่ำ และด้วยขนาดของระบบราชการที่ใหญ่โตจึงสิ้นเปลืองงบประมาณ

3. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะและการบริหารท้องถิ่นที่มีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้ ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครอง คือ

3.1 จัดตั้งขึ้นตามผลแห่งกฎหมายมีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีงบประมาณและทรัพย์สินของตนเอง ไม่ขึ้นตรงต่อการปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงกำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดเท่านั้น

3.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

3.3 มีอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรม และวินิจฉัยสั่งการ มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

3.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามที่รัฐอนุญาตเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ

สรุปได้ว่า รูปแบบหลักการกระจายอำนาจการปกครองสามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดี เพราะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่น จึงรู้ปัญหาและตอบสนองความต้องการได้ดี ส่งเสริมการพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น ทำให้ประชาชนรู้จักความรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่น ทำให้แบ่งเบาภาระจากส่วนกลาง ส่วนจุดอ่อนอาจมีสาเหตุจากการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องของผู้บริหารซึ่งไม่มีภาวะผู้นำ

ความหมายของการปกครอง ในความหลากหลายของนักวิชาการ ดังต่อไปนี้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2543: 4 – 5) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้คนในท้องถิ่น มีอิสระในการปกครองตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเอง โดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจการปกครองที่หมายถึง การให้รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่นๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2528: 13; วิเชียร จารุพุดผล 2550: 13 – 14) ได้นิยามการปกครองท้องถิ่นไว้คล้ายคลึงกัน คือหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางใช้อำนาจหรือกระจายอำนาจการปกครองไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

สรุปหลักการปกครองท้องถิ่น จากนิยามต่างๆ มีรายละเอียด ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งแต่ละชุมชนอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล รูปการปกครองพิเศษ ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม นั่นคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีขอบเขตพอสมควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขตแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เกิดผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายมี 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิที่ตรากฎหมาย ถึงระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินกิจการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น

4. มีองค์การในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์การที่จำเป็นของท้องถิ่น แบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือ องค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล จะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่รู้ปัญหาและวิถีแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนาธรรมและความต้องการของชุมชนอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจระบบและกลไกระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ชวงค์ ฉายะบุตร (2539: 26) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ไว้ ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณของตนเองจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาภาระนี้เป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจากประเทศ มีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรื้อบริการบริการจากรัฐเพียงอย่างเดียวอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบอบประชาชน โดยที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาต่อมโสภาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง: 2518; วิเชียร จารุพูลผล 2550: 16) โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถในการบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมืองซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็น การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเอง คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องพึงเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่างๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหของท้องถิ่นของตน

องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 7 ประการ คือ (อุทัย หิรัญโต 2523: 22)

สถานะตามกฎหมาย หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่า การปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

1. พื้นที่และระดับ เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) สำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาคือ เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

3. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

4. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

5. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

6. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษี ตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

7. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่ามิอิสระเต็มที่ที่เดียวคงหมายถึงเฉพาะในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็น “รัฐอธิปไตย” ไป (อนัน อนันตกุล: (2521) วิเชียร จารุพุดผล (2550: 19) รัฐจึงสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

2. แนวคิดเรื่องอำนาจ

อำนาจ (Power) ในที่นี้หมายถึง ความสามารถในการควบคุม และมีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อปัจเจกบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรต่างๆ ให้กระทำการบางอย่างบางประการ หรือคล้อยตามไปกับกฎเกณฑ์บางอย่างโดยที่มีการต่อต้านขัดขืนน้อย อำนาจในองค์กรนั้นมีที่มาจากหลายลักษณะ เวเบอร์ได้วิเคราะห์อำนาจในระบบราชการว่าอิงอยู่กับความมีเหตุผลของการจัดการองค์กร ที่สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบและวัตถุประสงค์ขององค์กร ในระบบเช่นนี้ความชอบธรรมของอำนาจย่อมมีที่มาจาก การตัดสินใจอย่างมีเหตุผลเป็นหลัก เวเบอร์ถือว่าอำนาจหน้าที่ในระบบราชการเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและมีเหตุผล (Legal / Rational Authority) อำนาจในระบบราชการจึงอิงอยู่กับความยอมรับในกรอบของกฎระเบียบที่กำหนดไว้อย่างมีหลักการและเหตุผล โดยมีการจัดสรรอำนาจตามสายการบังคับบัญชา ในเชิงหลักการแล้ว อำนาจในระบบราชการจึงเป็นอำนาจที่เป็นทางการ มีการตัดสินใจเชิงนโยบายที่ลดหลั่นเป็นลำดับไปตามระดับตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบ อำนาจในระบบราชการโดยธรรมชาติแล้วจึงรวมศูนย์อยู่ที่ตำแหน่งระดับสูงในระบบบริหาร ในระบบเช่นนี้ผู้บริหารระดับสูงย่อมมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจมากกว่าผู้มีตำแหน่งในระดับรองลงมา อย่างไรก็ตาม อำนาจของผู้บริหารระดับสูงจะมีความชอบธรรมหรือไม่ขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์และความมีเหตุผลที่รองรับวัตถุประสงค์ขององค์กรเป็นสำคัญ (โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์: 2546)

อำนาจเป็นความสามารถของบุคคลหรือกลุ่มที่จะทำให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นกระทำหรือไม่กระทำการใดๆ ไม่ว่าจะโดยความยินยอมเห็นชอบหรือไม่ก็ตาม อำนาจจำแนกได้เป็นสองประการคือ กำลังอำนาจ (Force) ได้แก่อำนาจที่เกิดจากการใช้กำลังหรืออาวุธบังคับให้ยอมทำตาม อำนาจนั้นส่วนหนึ่งเป็นอำนาจที่มีลักษณะเป็นการบังคับโดยใช้กำลังต่อสมาชิกในสังคม แต่การควบคุมทางสังคม โดยการใช้กำลังบีบบังคับเพียงอย่างเดียวมักเป็นไปไม่ได้ ผู้ปกครองส่วนใหญ่จึงต้องอาศัยอำนาจอีกชนิดหนึ่งคือ สิทธิอำนาจ (Authority) อันได้แก่อำนาจที่เกิดจากการเห็นชอบหรือการยอมรับของผู้ที่อยู่ใต้อำนาจ เป็นอำนาจที่ได้รับการกำหนดเป็นสถาบัน คือเป็นกฎสังคมที่

ยึดถือสืบต่อกันจนเป็นที่ยอมรับว่าถูกต้องชอบธรรม โดยสมาชิกของกลุ่มหรือสังคมอาจเรียกอำนาจชนิดนี้ว่า “อำนาจอันชอบธรรม”(Legitimate Power) ซึ่งถือเป็นอำนาจที่ได้รับฉันทานุมัติจากสมาชิกของสังคม

เวเบอร์ได้จำแนกอำนาจในองค์กรเป็นอีก 3 รูปแบบ คือ อำนาจบุญบารมี (Charismatic authority) อำนาจหน้าที่ตามประเพณี (Traditional authority) และลัทธิอำนาจโดยหลักเหตุผลและกฎหมาย (Rational-legal authority) อำนาจบุญบารมี มาจากคุณลักษณะพิเศษเฉพาะตัวบุคคลของผู้หน้าที่ทำให้ผู้ติดตามเกิดความศรัทธา เชื่อถือและยอมปฏิบัติตาม เป็นอำนาจที่ได้รับการยอมรับเนื่องจากคุณสมบัติพิเศษผู้นำที่มีอำนาจเป็นที่ยอมรับของคนจำนวนมากเนื่องจาก “บารมี” ของตัวผู้นำคนนั้นอำนาจแบบนี้แม้ว่าเป็นอำนาจที่เนื่องมาจากคุณสมบัติเฉพาะตัวบุคคลก็ตาม แต่คุณสมบัติชนิดนี้จะทำให้บุคคลได้รับการยอมรับให้มีสิทธิอำนาจหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับความรู้สึกนึกคิดของคนจำนวนมากในสังคม เช่น ในภาวะที่สังคมระส่ำระสายหรือตกอยู่ในปัญหาร้ายแรง คนส่วนใหญ่จะเรียกร้องต้องการผู้นำที่เข้มแข็งเด็ดขาด บุคคลที่มีคุณสมบัติเช่นนั้นก็จะได้รับการยอมรับ เช่น ฮิตเลอร์ หรือสังคมนินเคีย ในสมัยที่กำลังดิ้นรนให้พ้นจากอำนาจของอังกฤษ มหาตมะคานธี ได้รับการยกย่องเป็นผู้นำเนื่องจากมีคุณธรรม และสามารถสร้างความสามัคคีในหมู่ชนต่างๆ ได้ (จ้านง อติวัฒน์สิทธิ์ 2543: 88) หากเปรียบเทียบกับอำนาจแบบแรก คืออำนาจที่อิงความมีเหตุผลในระบบราชการแล้ว จะเห็นได้ว่าอำนาจบุญบารมีจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ หรือล้มเลิกแบบแผน การปฏิบัติหรือระบบระเบียบราชการที่เคยเป็นมาได้ แต่โดยที่อำนาจนี้ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลเป็นสำคัญ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจึงอาจไม่มีความยั่งยืน นอกเสียจากว่าแบบแผนการปฏิบัติต่างๆ เหล่านั้นได้ก่อตัวเป็นสถาบันโดยตัวของมันเอง หรือเกิดเป็นองค์กรที่สืบทอดอำนาจได้ ซึ่งเราจะพบเห็นได้ในหลายลักษณะ ตั้งแต่ในรูปของลัทธิพิธีบูชาตัวบุคคล เช่น ไสยาบา จนถึงนักบริหารธุรกิจอย่าง ลีไอเอ ค็อกคา หรือปรมาจารย์ ด้านการจัดการ (Management Guru) อย่างปีเตอร์ ดรักเกอร์ (โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ 2546: 11)

ส่วนอำนาจหน้าที่ตามประเพณี ได้แก่ อำนาจที่มาจากธรรมเนียมประเพณี เช่น ประเพณีการสืบทอดอำนาจในระบบกษัตริย์ สังคมที่ปกครองโดยระบบกษัตริย์มาแต่โบราณ มีความเชื่อประเพณีเกี่ยวกับอำนาจของผู้นำที่ประชาชนยอมรับโดยไม่มีข้อสงสัย เช่น ความเชื่อที่ว่ากษัตริย์และเชื้อพระวงศ์เป็นสมมุติเทพที่จุติมาเพื่อปกครองมนุษย์ (จ้านง อติวัฒน์สิทธิ์: 2543; วิเชียร จารุพุดผล 2550: 21) ซึ่งจะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ตามประเพณีนั้นอิงอยู่กับความชอบธรรมจากความคิด ความเชื่อ และแบบแผนการปฏิบัติที่สืบทอดกันต่อๆ มาโดยที่อาจเป็นแบบแผนการปฏิบัติที่ไม่มีเหตุผลที่ชัดเจนว่าเป็นไปเพื่ออะไรและอำนาจดังกล่าวยังไม่มิตัวบุคคลหรือผู้นำที่กะเกณฑ์ให้สิ่งต่างๆ เป็นไปตามความคิดเห็นของผู้นำแต่ผู้นำในระบบจารีตนี้มีหน้าที่เอื้อให้บุคคล

ปฏิบัติดังที่เคยเป็นมาตามประเพณีเท่านั้น ผู้นำที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในประเพณีปฏิบัติได้ มักต้องเป็น ผู้นำบุญบารมี (Charismatic leader) ที่อาศัยบุญบารมีของตน ในการทำให้สาวกหรือ ผู้ติดตามเกิดการปรับเปลี่ยนแบบแผนการปฏิบัติจากที่เคยเป็นมา (โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ 2546: 11)

อย่างไรก็ตาม อำนาจและความชอบธรรมแห่งอำนาจทั้งสองแบบของเวเบอร์ไม่ได้ ดำรงอยู่ในรูปแบบบริสุทธิ์ เวเบอร์เสนอแบบจำลองแห่งอำนาจสามลักษณะนี้ในฐานะที่เป็นอุดมคติ (Ideal type) ซึ่งมีอยู่เฉพาะทฤษฎีเท่านั้น ในความเป็นจริงอำนาจต่างๆ มีการหยิบยืมถ่ายเทหรือผสม อยู่ในองค์กรเสมอ

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจของเวเบอร์นั้นนำเสนอกลไกการใช้อำนาจที่ค่อนข้างชัดเจน แต่สำหรับ มิเชล ฟูโกต์ (Michel Foucault) แล้วอำนาจมีความซับซ้อนและอำพรางตัวมันเองอย่าง แบนเนียน มากกว่าภาพที่เวเบอร์เสนอเอาไว้มากนัก อำนาจในทัศนะของฟูโกต์นั้นเป็นสิ่งที่แทรก ซึมอยู่ทั่วไป และทำการควบคุมมนุษย์อย่างแยบคายจนยากที่จะบอกได้ว่าแหล่งที่มาของอำนาจนั้น มาจากที่ใด อำนาจแฝงตัวอยู่ในวาทกรรม และอาศัยวาทกรรมในการเสกสรรปั้นแต่งให้สิ่งต่างๆ ต้องเป็นอย่างใด อย่างหนึ่ง และจะเป็นสิ่งอื่นที่ต่างไปจากนั้นไม่ได้ (Foucault, 1980) เพราะวาท กรรมเป็นการนิยามหรือกำหนดความหมายและตำแหน่งแห่งที่ของสิ่งต่างๆ ทั้งโดยเปิดเผยและโดย มีนัยแฝงเร้นอยู่ วาทกรรมกระแสหลักในสังคมนั้นมักอิงความรู้หรือสถาบันทางสังคมที่กำหนดว่า สิ่งต่างๆ ควร มี มาตรฐานอย่างไร นับตั้งแต่อาหารการกิน กิริยามารยาท การแต่งตัว ภาษา ตลอดจน ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

นักทฤษฎีอำนาจตาชิปไต โดยเฉพาอย่างยิ่งนักวิชาการชาวไทยดูเหมือนจะให้ความสำคัญแก่มุมที่เป็นเรื่องของสถาบัน หรือแก่มุมที่เป็นทางการของการเมืองมากจนเกินไป ซึ่ง บางครั้งอาจเนื่องมาจากการประเมินความคิดเรื่องอำนาจ (Amnat) ซึ่งโดยทั่วไปแปลว่า อำนาจ เอาไว้สูงจนเกินไป แต่คำว่าอำนาจยังหมายถึง อาชญาสิทธิ์ (Authority) ซึ่งรับมาจากตำแหน่ง ทางการหรือถูกกำหนดโดยกฎหมาย สิ่งซึ่งสำคัญยิ่งกว่าคือ คนไทยมักใช้คำว่าอำนาจ โดยไม่ แบ่งแยกชัดเจนระหว่างอำนาจและอาชญาสิทธิ์ตามกฎหมาย คนไทยมักนึกถึงภาพลักษณ์ของบุคคล ที่มีตำแหน่งทางการและได้รับอาชญาสิทธิ์จำนวนหนึ่งตามกฎหมาย ดังนั้นสำหรับคนไทยแล้ว (Power) ก็คือผู้มีอำนาจนั่นเอง เช่นเห็นง่ายที่สุดคือ นักการเมือง (รัฐมนตรี ส.ส. ส.จ. ส.ท.) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในขณะเดียวกัน อำนาจที่ผู้มีอาชญาสิทธิ์ใช้นอกเหนืออาชญาสิทธิ์ที่ตนมีอยู่ หรือผู้ที่ไม่มี ตำแหน่งทางราชการใช้นั้นถูกเรียกว่า อิทธิพล มากกว่า อำนาจ ตัวอย่างเช่น ทหารระดับสูงมักจะ แทรกแซงทางการเมืองบ่อยๆ แม้ในยุครัฐบาลพลเรือน トラบเท่าที่การแทรกแซงดังกล่าวไม่มี กฎหมายรองรับ การกระทำเช่นนี้จะถูกเรียกว่า ใช้อิทธิพล มากกว่าใช้อำนาจ นักธุรกิจซึ่งให้การ สนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองหรือผู้นำทหารเพื่อจะมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของ

อำนาจของพวกเขาไม่จำเป็นที่จะต้องสืบเนื่องมาจากบทบาทที่สำคัญในระบบการเมืองที่เน้นการเลือกตั้งเป็นใหญ่

อิทธิพลทางเศรษฐกิจ (Economic influence)

ช่องว่างระหว่างรายได้ระหว่างนักธุรกิจกับข้าราชการห่างกันมาก นักธุรกิจคนหนึ่งในเมืองเล็กๆ แห่งหนึ่งได้ตั้งข้อสังเกตต่อช่องว่างของรายได้ดังกล่าวว่า “ที่ให้ลูกเรียนสูงๆ ก็เพื่อประดับเกียรติ จะได้รับการยกย่องในสังคม แต่ไม่ยอมให้ลูกรับราชการ อยากให้ลูกทำการค้ามากกว่า เพราะรายได้แตกต่างกันมาก พ่อค้าค้าขายวันเดียวอาจจะมียาได้เท่ากับข้าราชการที่ทำงานทั้งเดือน” (อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์ 2545: 321) แต่ถึงกระนั้นก็ตามข้าราชการก็สามารถที่จะเพิ่มรายได้อันน้อยนิดของพวกเขาโดยการยอมรับเงินและบริการจากนักธุรกิจ เมื่อนักธุรกิจต้องการที่จะให้ข้าราชการปฏิบัติตามหน้าที่ของตนเองอย่างรวดเร็วและว่องไว นักธุรกิจผู้นั้นต้องจ่ายสินบนให้แก่ข้าราชการ ในลักษณะที่ว่า “หยอดน้ำมัน” ซึ่งเป็นไปอย่างแพร่หลายมาก จนถึงขนาดที่ว่าหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งขนานนามระบบราชการว่าเป็นบริษัทข้าราชการจำกัด ซึ่งดำเนินการเก็บรวบรวมค่าหยอดน้ำมันบนอำนาจดุลพินิจของการออกใบอนุญาต และการอนุมัติกิจการต่างๆ แต่อย่างไรก็ตามมันไม่ใช่เรื่องง่ายที่ข้าราชการจะเรียกร้องอะไรมากกว่าค่าหยอดน้ำมันจากนักธุรกิจที่ประกอบธุรกิจตามปกติถึงแม้ว่าเจ้าของธุรกิจที่ผิดกฎหมายจะต้องการการคุ้มครองและมักจะประสบปัญหาการข่มขู่เสมอ แต่เขาเหล่านั้นก็เต็มใจที่จะจ่ายมากกว่าค่าหยอดน้ำมันโดยปราศจากการบังคับอยู่แล้ว ด้วยการใช้ประโยชน์จากความโลภของข้าราชการ นักธุรกิจประเภทนี้พยายามทำให้ข้าราชการร่วมมือในธุรกิจที่ผิดกฎหมายโดยการแบ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้แก่ข้าราชการเหล่านั้น ความเต็มใจที่จะรับสินบนของข้าราชการหลายๆ คนนั้นเห็นได้ชัดจากกรณีที่ข้าราชการเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ เพื่อช่วยเหลือนักธุรกิจในการดำเนินการที่ผิดกฎหมายต่อไป

กรณีข้าราชการรับสินบนจากนักธุรกิจและร่วมมือกับนักธุรกิจทำผิดกฎหมายนั้นมิมากมายจนนับไม่ถ้วน ข้าราชการที่รับสินบนสามารถเพิ่มความร่ำรวยให้กับตนเองและแบ่งปันสินบนบางส่วนที่เขาได้รับไปยังผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อเพิ่มบารมีของตนออกไป และถึงแม้ว่าเขาจะเป็นผู้รับผลประโยชน์ดังกล่าว เขาก็ต้องยินยอมทำตามความต้องการอันหลากหลายของผู้ให้สินบน และความเป็นจริงก็คือ ตกอยู่ภายใต้อิทธิพล ทางเศรษฐกิจของผู้ให้สินบนนั่นเอง ปรัชญาการณดังกล่าวนี้ น่าจะหายไปหากข้าราชการไม่ยอมรับสินบน แต่ถึงอย่างไรก็ดี แม้ข้าราชการที่ไม่มีความเห็นแก่ตัวก็มักจะยอมจำนนต่ออิทธิพลทางเศรษฐกิจ เมื่อรับบริจาคจากนักธุรกิจ ข้าราชการเองก็จะต้องประสบกับความยากลำบากในการปฏิบัติงานเช่นกัน หากปราศจากการรับบริจาคจากนักธุรกิจดังตัวอย่าง เช่น ข้าราชการในระดับจังหวัดจะต้องจัดงานต้อนรับอย่างหรูหราแก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากส่วนกลางที่มาตรวจเยี่ยมจังหวัดของตน หรือไม่ก็ต้องจัดงานเลี้ยงอำลาเพื่อนร่วมงานที่

ได้รับการแต่งตั้งโยกย้ายไปดำรงตำแหน่ง ซึ่งในหลายๆ กรณี เงินงบประมาณจากทางราชการและเงินเก็บส่วนตัวของข้าราชการเหล่านั้น ก็ยังไม่เพียงพอในการใช้จ่าย ดังนั้นพวกเขาจึงต้องขอความร่วมมือไปยังประชาชนในพื้นที่นั้นๆ (อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์ 2543: 322)

สาเหตุสำคัญที่นักธุรกิจให้ความช่วยเหลืออย่างเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่เป็นจำนวนมากนั้นก็เพราะเขาคาดหวังที่จะรับการตอบแทนจากข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ข้าราชการจะรู้สึกถึงบุญคุณและน้ำใจของนักธุรกิจ เมื่อเขาได้รับความช่วยเหลือที่ขาดเสียไม่ได้เหล่านั้น ถ้าข้าราชการสามารถที่จะแสดงความรู้สำนึกในบุญคุณออกมาให้ปรากฏแก่สายตาของพวกเขาได้ นักธุรกิจก็จะให้ความช่วยเหลือขึ้นไปอีก แต่ถ้าหากว่าเขาไม่สามารถทำได้ นักธุรกิจเหล่านั้นก็รู้สึกว่าจะไม่อยากจะช่วยอีกด้วย เหตุดังกล่าวข้าราชการจึงต้องตอบแทนความกรุณาของผู้บริจคนั้น ถ้าหากเขาต้องการที่จะขอความช่วยเหลืออีกในอนาคต นักธุรกิจที่ช่วยเหลือข้าราชการนี้ย่อมจะได้รับการบริการที่รวดเร็วมากเมื่อเขาต้องไปติดต่อราชการที่เขาให้ความช่วยเหลือ นอกจากนี้ข้าราชการก็มักจะอะลุ่มอล่วยต่อกฎระเบียบข้อบังคับและมองข้ามกิจกรรมซึ่งมีลักษณะที่น่าสงสัยว่าทำผิดกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของผู้ให้ความช่วยเหลือ

ฮาส (อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์ 2543: 323) ให้ความเห็นว่า “ดีใจที่จะซื้อด้วยเงินเพียงไม่กี่พันบาทในการช่วยเหลือราชการมากกว่าจะเสี่ยงที่จะถูกตรวจสอบและต้องเสียภาษีเป็นเงินจำนวนหลายเท่า” และเมื่อข้าราชการต้องการจัดซื้อหรือก่อสร้าง บางสิ่งบางอย่างด้วยงบประมาณของทางรัฐบาลเอง เขาก็อาจจะเลือกผู้ซึ่งเคยให้ความช่วยเหลือเหล่านี้มาเป็นผู้รับเหมาโครงการดังกล่าวก็อาจเป็นได้สิ่งสำคัญกว่านี้ได้แก่ การที่นักธุรกิจให้ความช่วยเหลือต่อข้าราชการนั้น ได้ทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับข้าราชการในลักษณะที่เรียกว่า “เส้นสาย” ขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับข้าราชการระดับสูง ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวมีความสำคัญเป็นอย่างมากด้วยเหตุผลที่ว่าผู้ได้บังคับบัญชาเหล่านั้นย่อมต้องตระหนักว่า เขาจะต้องหลีกเลี่ยงที่จะทำให้ผู้บังคับบัญชาของตนเสียหน้าและด้วยเหตุดังกล่าวนี้อเอง เขาอาจจะไม่เข้าไปเปิดโปงกิจการที่ผิดกฎหมายของบุคคลที่ใกล้ชิดกับผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งย่อมหมายถึงว่ากิจกรรมที่ผิดกฎหมายหรือกิจกรรมอื่นๆ ของผู้ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับข้าราชการระดับสูงจะไม่ได้รับการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ トラบเท่าที่ข้าราชการระดับสูงเหล่านั้นไม่ได้แสดงความเป็นปรปักษ์ต่อนักธุรกิจผู้กระทำผิดกฎหมายเหล่านั้น

การบริจาดดังกล่าวก็ถือว่าเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ต่อนักธุรกิจในการซื้อหาความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ในระดับสูง ประการแรก นักธุรกิจสามารถที่จะให้ความช่วยเหลือได้อย่างเปิดเผย เพราะการบริจาดไม่ได้ขัดกับกฎหมายอย่างโจ่งแจ้ง ประการที่สอง ผู้ที่รับการช่วยเหลือ ได้แก่เจ้าหน้าที่ในระดับสูงซึ่งต้องรับผิดชอบในหลายๆ โครงการและหลายหน้าที่

ในประการสุดท้าย เจ้าหน้าที่ระดับสูงซึ่งรับความช่วยเหลืออย่างซ้ำแล้วซ้ำอีก ย่อมจะคิดถึงหนี้บุญคุณและจะเกิดความลังเลที่จะเข้าไปเปิดโปงหรือ กวาดล้างพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายของผู้ให้ความช่วยเหลือ ถึงแม้ว่าข้าราชการเหล่านี้จะมีได้มีส่วนร่วมมือในการกระทำผิดก็ตาม การบริจาคนี้จึงเป็นหนทางที่ปลอดภัยและสะดวกง่ายดายในการสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับข้าราชการระดับสูง ถ้าหากนักธุรกิจเหล่านี้ประสบความสำเร็จในการกระทำดังกล่าว เขาย่อมที่จะสามารถเชื่อเชิญข้าราชการระดับสูงเข้าร่วมในกิจกรรมส่วนตัวของนักธุรกิจเหล่านั้นได้ เช่น งานวันเกิด ตลอดจนงานพิธีมงคล พิธีเปิดธุรกิจอย่างเป็นทางการ และเช่น กันนักธุรกิจก็จะถูกเชิญไปงานเลี้ยงและกิจกรรมต่างๆ ซึ่งจัดโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูง สิ่งเหล่านี้จึงเป็นโอกาสอันดีที่จะแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันใกล้ชิดของพวกเขากับข้าราชการระดับสูง และยังเป็นการทำให้ผู้ได้บังคับบัญชาของข้าราชการเหล่านั้นรู้สึกพอใจในการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการผิดกฎหมายของนักธุรกิจพวกนี้ ซึ่งถ้าหากผู้ได้บังคับบัญชาเข้าไปเกี่ยวข้องโดยปราศจากการอนุญาตของผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาก็ต้องเสียหน้าและอาจตอบโต้ด้วยความโกรธเคืองก็ได้ ยิ่งกว่านั้นนักธุรกิจยังสามารถใช้ความสัมพันธ์อันใกล้ชิดดังกล่าวเป็นช่องทางในการให้สินบน ซึ่งถ้าทำสำเร็จ ข้าราชการที่ตกเป็นเหยื่อของพวกเขาก็จะกลายเป็นผู้ร่วมงานที่ขยันขันแข็งในการแสวงหาผลประโยชน์ที่ผิดกฎหมายต่อไป

3. แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างฐานอำนาจทางการเมือง

สังคมมนุษย์เป็นสังคมที่มีลักษณะความไม่เสมอภาคในลักษณะต่างๆ กัน (Social inequality) ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของสังคม ชนชั้นสูงของสังคม ซึ่งมีอยู่จำนวนน้อย คนจำนวนนี้มีอำนาจและอิทธิพลมากที่สุด มีทรัพย์สินมากกว่าคนกลุ่มอื่นๆ เป็นกลุ่มคนที่ได้รับการยกย่องนับถือ กล่าวคือ เป็นกลุ่มคนที่ครอบงำการใช้อำนาจและการตัดสินใจเอาไว้ ซึ่งในปัจจุบันการควบคุมอำนาจตัดสินใจดังกล่าวคือ อำนาจทางการเมือง

มีนักวิชาการหลายท่านด้วยกันที่ให้ความหมายของคำว่า “อำนาจทางการเมือง” ไว้ แต่ในที่นี้จะกล่าวเพียงเท่าที่จะนำมาใช้อธิบายเรื่องที่ผู้วิจัยประสงค์จะศึกษาเท่านั้น

ซี ไรท์ มิลล์ (C. Wright Mills, 1959: 4) ได้ให้คำนิยาม อำนาจทางการเมือง ว่าหมายถึงอำนาจที่จะตัดสินใจและการบังคับให้เป็นไปตามการตัดสินใจนั้นๆ ในส่วนที่มีความสำคัญต่อสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองสามารถที่จะจัดสรรความชอบธรรม (Legitimacy) หรือสิทธิในการปฏิบัติหน้าที่ตามตัวบทกฎหมาย ตัวอย่างของบุคคลที่มีอำนาจทาง

การเมืองได้แก่ นักการเมือง เช่น สมาชิกวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี ตลอดจนบุคคลอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายงานจากบุคคลเหล่านี้เป็นต้น

ฮาโรลด์ ดี ลาสเวล (Harold D. Lasswell.; จรรยา สุภาพ, 2519: 225) ได้ให้ความหมายว่าอำนาจการเมืองหมายถึง

1. สิทธิในการออกกฎหมาย
2. กฎหมายใดสามารถมีโทษตั้งแต่ขนาดสถานเบาไปสู่สถานหนัก คือ การประหารชีวิต
3. คำสั่งของรัฐ หรือ กฎหมายนั้นมีอำนาจบังคับ (Sanctions) ซึ่งหมายถึง
 - 3.1 บังคับในทางบวก ซึ่งเป็นการใช้รางวัลหรือเพิ่มมูลค่า (Values)
 - 3.2 ในทางลบ คือ การทำให้ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามต้องสูญเสียประโยชน์หรือคุณค่าไป

กล่าวโดยสรุป อำนาจทางการเมือง หมายถึง ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับคนที่มนุษย์หรือกลุ่ม สามารถใช้อิทธิพล โน้มน้าว หรือใช้กำลังบังคับข่มขู่ให้บุคคลอื่นๆ กระทำตามที่ผู้มีและใช้อำนาจทางการเมืองปรารถนา ผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองจำเป็นต้องมีฐานอำนาจทางการเมืองเพื่อสร้างการยอมรับจากประชาชน รวมทั้งเป็นการเสริมสร้างอำนาจให้เข้มแข็งขึ้นเพื่อจะจะสามารถรักษาอำนาจที่ตนมีอยู่ไว้ ซึ่งฐานอำนาจทางการเมืองมีแหล่งที่มา 3 ทางด้วยกัน คือ (นลินี ต้นธูนิศ มมป.: 13 – 14; เฉชะ สิทธิสุทธิ 2541: 26)

1. สิทธิอำนาจ (Authority) คือ สิ่งที่บุคคลหรือกลุ่มได้จากกฎเกณฑ์อันเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม มีสถาบันทางสังคมรองรับ (Legal Authority) นอกจากนั้นสิทธิอำนาจยังเป็นฐานอำนาจที่ชัดเจนที่สุดในลักษณะของตำแหน่งอย่างเป็นทางการ (Formal Position) ซึ่งจะได้รับ การยอมรับการมีอำนาจเหนืออย่างไม่มีข้อโต้แย้ง ผู้มีอำนาจในลักษณะความหมายนี้ ได้แก่ ข้าราชการในท้องถิ่น เจ้าหน้าที่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาล ผู้นำท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการสภาตำบล หรือกรรมการหมู่บ้าน เป็นต้น

2. ทรัพยากรทางวัตถุ (Material Resource) คือ สิ่งทีคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งมีมากกว่าคนอื่นๆ เช่น เงิน ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสิ่งที่หายาก และเป็นสิ่งที่ต้องการของคนในสังคม ชนชั้นนำผู้ใช้อำนาจจะมีทรัพยากรทางวัตถุที่มีมากกว่าคนอื่นและจะทำการแลกเปลี่ยนหรือประโยชน์ที่จะนำมาสู่ตน ขณะเดียวกันชนชั้นนำจะให้ประโยชน์ที่เห็นได้ชัด และสามารถให้ต่อผู้ที่ยอมทำตามได้อย่างทันทีทันใดในลักษณะการตอบโต้ได้ และประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นวัตถุที่ตอบสนองความต้องการได้หลายอย่างมากกว่าจะมีความสำคัญ จะเห็นได้ว่าประโยชน์ในแง่นี้ คือ ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ ผู้ที่มีอำนาจตามความหมายที่จะใช้ทรัพยากรทางวัตถุเป็นฐานอำนาจได้แก่ พ่อค้า คหบดี ผู้ร่ำรวยในชุมชน ชาวานา นายทุนผู้ว่าจ้างหรือนายทุนเงินกู้ เป็นต้น

3. ทรัพยากรที่มีใช้วัตถุ (Non – Material Resource) คือ ทรัพยากรที่ไม่เป็นวัตถุจับต้องได้ เช่น เกียรติยศ ชื่อเสียง ตำแหน่ง ความเชื่อถือ ความรอบรู้ เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นฐานอำนาจของชนชั้นในลักษณะหนึ่งซึ่งจะได้รับการยอมรับ ความนิยมชมชอบ ตลอดจนความศรัทธารักใคร่จากคนในชุมชน หรือในสังคมนั้น ผู้ที่มีสิทธิอำนาจในลักษณะความหมายนี้ได้แก่ พระ ครู คนเฒ่าคนแก่ หัวหน้าครัวเรือน เป็นต้น

ในทางรัฐศาสตร์ถือว่าแหล่งที่มาของฐานอำนาจทางการเมืองข้างต้นเป็น “ทรัพยากรการเมือง” (Political Resources) นั้นย่อมแสดงว่า ผู้ใดจะมีอำนาจทางการเมืองมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับว่าเขามีทรัพยากรทางการเมืองที่อยู่ในครอบครองมากน้อยเพียงใด มีความสามารถและทักษะในการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นเพื่อการเมืองมากน้อยเพียงใด ความแตกต่างในด้านความสามารถและทักษะในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองอาจขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านชีววิทยา เช่น ความแตกต่างทางสมอง เป็นต้น นอกจากนี้บุคคลมีทักษะและมีความสามารถต่างกันในด้านนี้ก็เพราะโอกาสในการได้ฝึกฝนให้เกิดความชำนาญ ซึ่งแต่ละคนได้รับไม่เท่ากัน และนอกจากนั้นอาจเกิดความแตกต่างในการตั้งใจฝึกฝนเพื่อประโยชน์ทางการเมือง (สุจิต บุญบงการ 2528: 21 - 22)

สำหรับการใช้ทรัพยากรทางการเมืองสร้างฐานอำนาจนั้น สามารถทำได้หลายวิธี ดังนี้ (ชิตพล ภายจนกิจ 2539: 32)

1. การกำจัดให้หมดไป (Eliminations) ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้กำลังเป็นตัวกำจัด อันเป็นการใช้กำลังโดยตรง (Correct Physical) เช่น ประหารชีวิต หรือเนรเทศออกจากประเทศหรือจำคุก เป็นต้น
2. การกระทำให้เกิดความเสียหาย (Damage) เป็นวิธีการใช้อำนาจเพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหายในด้านต่างๆ เช่น อาจจะเป็นการทำลายทรัพย์สินสมบัติ ทำลายชื่อเสียงหรือการใส่ร้าย เพื่อทำให้เกิดความเสียหายทั้งชื่อเสียงและเกียรติยศ เป็นต้น
3. การใช้อำนาจโดยการคุกคาม (Threat) คือ การแสดงเจตนา หรือความตั้งใจที่จะทำให้อันตรายเห็นว่า ตนพร้อมที่จะกำจัดเขาให้หมดไป หรือทำให้เขาเสียหาย
4. การติดสินบน คือ การให้เงินทองหรือสิ่งของมีค่าต่างๆ เพื่อให้เขาเห็นด้วยหรือยอมทำตามหรือขัดขวาง
5. การชักจูงโน้มน้าว (Persuasion) เป็นการใช้อำนาจด้วยการใช้เหตุผล ข้อมูลที่เป็นจริง (ข้อเท็จจริง) เพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งเห็นด้วยจนยอมทำตามหรือไม่ขัดขวางการชักจูงด้วยการใช้สำนวนโวหาร เพื่อให้เห็นตามก็เป็นการใช้อำนาจชนิดหนึ่ง หรือ การชักจูงใจโดยใช้เสน่ห์ดึงดูดหรือบุคลิกภาพอันเป็นที่ประทับใจหรือศรัทธาก็เป็นการชักจูงชนิดหนึ่ง

6. การให้การศึกษาอบรม (Education) คือ การให้ความรู้ความเข้าใจ โดยอาจทำผ่านสื่อต่างๆ เช่น รัฐบาลของประเทศคอมมิวนิสต์ใช้หนังสือพิมพ์เป็นสื่อเผยแพร่อุดมการณ์ทางคอมมิวนิสต์

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าปัจจัยสำคัญที่เป็นตัวกำหนดว่าใครจะมีอำนาจทางการเมืองหรือไม่ก็คือ หนึ่ง ทรัพยากรทางการเมือง และสอง วิธีการใช้ทรัพยากรทางการเมืองนั้นสร้างฐานอำนาจทางการเมือง

ดังจะเห็นได้จากการเลือกตั้งซึ่งเป็นกระบวนการที่สำคัญอันจะทำให้ผู้นำทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นมีอำนาจทางการเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคน จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรทางการเมืองที่ตนมีอยู่ เช่น เงิน ทอง ชื่อเสียง และสื่อต่างๆ เป็นต้น เพื่อที่จะเปลี่ยนเป็นคะแนนเสียงได้โดยวิธีการที่นำมาใช้ก็มีทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมายและเมื่อได้เข้ามามีอำนาจทางการเมืองแล้วก็จำเป็นต้องใช้อำนาจทางการเมืองของตนแสวงหาทรัพยากรทางการเมืองโดยคอร์รัปชันเพื่อทดแทนทรัพยากรที่ได้ใช้ในการเลือกตั้งและเพื่อเตรียมไว้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ลักษณะเช่นนี้จึงเกิดขึ้นและกลายเป็นวงจรอยู่คู่กับการเมืองไทยมาจนถึงปัจจุบัน

4. แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์

สังคมทุกสังคมมีโครงสร้างและโครงสร้างเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ในส่วนต่างๆ ของสังคม (กนก วงษ์ตระหง่าน 2528: 335) โครงสร้างสังคมไทยถูกผูกเข้าด้วยกันด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัว ดังจะเห็นได้ในทุกระดับของสังคมไทยจะพบว่ามีความสัมพันธ์ส่วนตัวเข้าไปเกี่ยวข้องหรือเป็นตัวกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคมอยู่มากจนอาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ทางสังคมไทยถูกกำหนดด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นสำคัญ

ลักษณะสังคมไทยมีการรวมกลุ่มและเกิดกลุ่มโดยมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันเป็นส่วนบุคคลในลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron – clients) ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว ความไว้วางใจและความใกล้ชิดสนิทสนมเป็นที่ตั้ง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มีลักษณะเช่นเดียวกับความสัมพันธ์แบบนายกับไพร่ ซึ่งเป็นลักษณะความสัมพันธ์แบบศักดินาที่ยังคงมีอิทธิพลอยู่มาก ในระบบความสัมพันธ์ทางสังคมของคนไทย (ชโยนันต์ สมุทรวาณิช 2525: 41 – 42) กลุ่มอุปถัมภ์ หากมองในเชิงประจักษ์ คือ กลุ่มที่ผู้อุปถัมภ์ที่มี ยศ อำนาจ หรือฐานะทางเศรษฐกิจดีกับลูกน้องจำนวนมากที่ต้องพึ่งพาอาศัย

ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ก็คือ ความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนระหว่างคนในสังคมที่มีฐานะบทบาทแตกต่างกันและอาจจะพิจารณาเป็นแบบหนึ่งของความสัมพันธ์แบบ Dyadic (ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 2 คน) ซึ่งเป็นความผูกพันของมิตรภาพแบบประโยชน์ใช้สอย ซึ่งคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงกว่า (ผู้อุปถัมภ์) จะใช้อิทธิพลและสิ่งที่มีอยู่ในมือเพื่อให้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างแก่ผู้ที่มีฐานะต่ำกว่า (ผู้ถูกอุปถัมภ์) ซึ่งก็ต้องตอบแทนด้วยการให้ความจงรักภักดีแบบช่วยเหลือตอบแทน ซึ่งทั้งหมดนี้รวมทั้งการอุทิศตนรับใช้แก่ผู้อุปถัมภ์ (ซีรยทซ์ บุญมี 2533: 199)

นอกจากที่ ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ (1975: 93) ได้ให้คำนิยามระบบอุปถัมภ์ว่า หมายถึง ความสัมพันธ์คู่ (Dyadic Relationship) ในลักษณะที่ผู้อุปถัมภ์มีฐานะเหนือกว่าผู้รับอุปถัมภ์ คุณลักษณะของความสัมพันธ์อยู่ที่ความเป็นมิตรที่ต้องพึ่งพาซึ่งกันและกันและการแข่งขันเพื่อเข้าถึงทรัพยากรที่ต้องการ

โดยสรุประบบอุปถัมภ์จะมีลักษณะดังต่อไปนี้ (S.N. Eisenstad and L, Roniger: 48 – 49)

1. ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์โดยทั่วไปมีลักษณะเฉพาะและกระจายออกไป
2. ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้ถูกอุปถัมภ์ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนที่มีความแตกต่างกันในด้านทรัพยากร เครื่องมือที่ใช้ ฐานะทางเศรษฐกิจและทางการเมือง
3. การแลกเปลี่ยนทรัพยากรจะมีลักษณะเฉพาะตามความสัมพันธ์และประเภทของทรัพยากร
4. องค์ประกอบที่สำคัญของระบบอุปถัมภ์ คือ การไม่มีเงื่อนไขและการสร้างความเชื่อมั่นต่อกันที่ยาวนาน ซึ่งนำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน
5. ความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด จะนำไปสู่การผูกพันระหว่างบุคคล
6. ความสัมพันธ์ที่ถูกสร้างขึ้นระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้ถูกอุปถัมภ์มักจะเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่ชอบธรรม ขัดกับกฎหมายและมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ
7. ถึงแม้ว่าระบบอุปถัมภ์จะมีลักษณะเป็นความผูกพัน มีระยะเวลาที่ยาวนานและคงทนแต่ก็ต้องตั้งอยู่บนหลักการของความสมัครใจ
8. ความสัมพันธ์ของผู้อุปถัมภ์และผู้ถูกอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ที่ถูกสร้างขึ้นเป็นการส่วนตัวหรือมีลักษณะเป็นเครือข่ายระหว่างบุคคลในแนวดิ่ง (เน้นความสัมพันธ์แบบเผชิญหน้า) มากกว่าความสัมพันธ์แบบกลุ่ม
9. ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์ และผู้ถูกอุปถัมภ์ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกันของอำนาจระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้ถูกอุปถัมภ์

5. ภาวะความเป็นผู้นำ

อย่างไรก็ดี ความสำเร็จของผู้นำจะขึ้นอยู่กับภาวะความเป็นผู้นำ ซึ่งออร์ดเวย์ทิด (Tread, 1936: 36) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำคือ การใช้อิทธิพลจูงใจให้ผู้อื่นร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานเพื่อให้งานสำเร็จตามเป้าหมายหรือตามความมุ่งหมาย และโซโลมอน เบ็น (Ben, 1950: 4 - 5) ได้กล่าวถึงภาวะผู้นำเป็นคุณสมบัติของการที่บุคคลใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่น และสามารถให้บุคคลอื่นรับฟังและเห็นด้วยกับวัตถุประสงค์ของกลุ่ม ยอมทำตามคำแนะนำของเขาทั้งนี้ เพื่อให้กลุ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์

โดยสรุปว่าภาวะผู้นำเป็นลักษณะของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งเรียกว่าผู้นำในการที่จะทำให้อีกบุคคลอื่นคล้อยตามไปในทิศทางและวิธีการซึ่งผู้นำกำหนดขึ้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ได้วางไว้ (วันวิสาข์ คำชำนาญ 2545: 28)

บทบาทความเป็นผู้นำและความสำเร็จของความเป็นผู้นำ

อีวไก้รีด รีดคิง (Reading: 1977; วันวิสาข์ คำชำนาญ 2545: 29) ได้ให้ความหมายของบทบาททางการเมืองว่าเป็นพฤติกรรมที่ประชาชน หรือสมาชิกของชุมชนคาดหวังว่าเป็นสิ่งที่ควรจะมี การแสดงออกของบุคคลผู้ซึ่งอยู่ในตำแหน่งทางสังคมทางการเมือง เช่น สมาชิกสภานิติบัญญัติ ผู้นำพรรคการเมือง ผู้ออกเสียงเลือกตั้ง นักปฏิวัติซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจหรือการตกลงให้มีการกระทำนั้นๆ ตามอำนาจหน้าที่ ทั้งที่ระบุไว้ชัดเจนหรือไม่ชัดเจนเป็นทางการเมืองหรือไม่เป็นทางการเมือง ในการปฏิบัติงานเพื่อสังคมการเมือง

นอกจากนี้ โรเบิร์ต เอ. ดาห์ล (Dahl: 1963; วันวิสาข์ คำชำนาญ 2545: 29) ได้กล่าวถึงบทบาททางการเมืองว่าจะเป็นการแสดงออกของตัวบุคคลผู้เป็นสมาชิกของระบบการเมือง หรือการปฏิบัติที่กระทำต่อกันมาของผู้มีหน้าที่ผูกพันกับตำแหน่งในระบบทางการเมือง โดยมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่รัฐบาลเป็นฝ่ายปฏิบัติการบังคับ ให้เป็นตามกฎหมาย เพื่อแสดงออกถึงการใช้อำนาจปกครอง

มองเต พาล์มเมอร์ และวิลเลียม ทอมป์สัน (Palmer & Thompson : 1978; วันวิสาข์ คำชำนาญ 2545: 30) ได้สรุปว่า ผู้นำจะประสบผลสำเร็จในการดำรงความเป็นผู้นำของตนไว้อย่างมั่นคงหรือไม่ขึ้น เกี่ยวกันเป็นอย่างยิ่งกับการดำรงความสัมพันธ์กับประชาชน ให้ประชาชนเกิดความยินยอมพร้อมยอมรับและเลือกให้เขาอยู่ในตำแหน่ง ซึ่งจะนำไปสู่การมีสิทธิพิเศษเหนือคนส่วนใหญ่ ดังนั้นความสำเร็จหรือความล้มเหลวของผู้นำ จึงเกี่ยวข้องกับประชาชนในลักษณะต่างๆ ดังนี้

1. ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งจะขึ้นงแก่ไหน ขึ้นอยู่กับความสามารถในการรักษา สัญญาและความสามารถในการรักษาความสัมพันธ์ขั้นพื้นฐานระหว่างตนกับมวลชน
2. ความสามารถในการระดมมวลชน คือ การแสวงหาความสนับสนุนจากมวลชน
3. ความสามารถของมวลชนในการควบคุมการทำงานของผู้นำ กล่าวคือ การดำรง ตำแหน่งของผู้นำขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนของมวลชน

ดังนั้น ผู้นำจะต้องดำเนินบทบาทของตนตามหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างมี ประสิทธิภาพและความรับผิดชอบอย่างได้ผล ซึ่งได้มีผู้สรุปผลการศึกษาวิจัยว่า การที่ผู้นำจะสร้าง ความพึงพอใจให้แก่ทุกคนในหมู่คณะนั้น มิใช่เป็นของง่ายเพราะไม่เพียงแต่ต้องเผชิญกับความ ยุ่งยากจากบุคคล ภายในกลุ่มเท่านั้น แต่ยังต้องเผชิญกับบุคคลภายนอกด้วย นอกจากนี้แล้วความ เป็นผู้นำยังจะต้องเกี่ยวข้องกับปัญหาการกระทำของมนุษย์และปฏิกิริยาของผู้ตามด้วย ผู้นำจึงต้องมี หน้าที่รับผิดชอบในการประสานความร่วมมือในการทำงานให้บรรลุตามเป้าหมาย อันเป็นงานขั้น พื้นฐานให้งานสำเร็จ ซึ่งบทบาทของผู้นำจะต้องประกอบด้วย 1) การระดมความร่วมมือ (Integration) 2) การประสานประชาสัมพันธ์ (Communication) 3) การเน้นหนักในเรื่องของผลผลิต (Production emphasis) 4) การเป็นตัวแทนในเรื่องของผลผลิต (Representation) 5) การแสดงออกซึ่งความเป็น ผู้นำกลุ่ม (Fraternization) 6) ความสามารถในการจัดองค์การ (Organization) 7) การติดตาม ประเมินผลและการให้รางวัล (Evaluation) 8) ความริเริ่ม (Initiation) 9) ความสามารถในการเข้ากับ ผู้อื่น (Domination)

กล่าวได้ว่า บทบาทของผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญในการรวมกลุ่มและจูงใจคนไปยัง เป้าหมายประการใดประการหนึ่ง อันเป็นเรื่องของการปฏิบัติการ เพื่อก่อให้เกิดผลต่อการเปลี่ยนแปลง ในการปฏิบัติงานและเสริมสร้างความก้าวหน้าขององค์กรหรือหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผู้นำยังมีหน้าที่ในการบริหารคนวัสดุ และภาวะสิ่งแวดล้อมทางการบริหาร เพื่อให้การทำงานบรรลุ เป้าหมายและให้มีประสิทธิภาพ ตามนโยบายที่กำหนดไว้ ซึ่งไม่มีการมีศึกษาแยกเป็นบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้นำไว้ 2 ลักษณะ คือ

1. หน้าที่หลัก (Primary function)

1.1 ผู้นำทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร (Execution) และเป็นผู้ประสานงานกลุ่มโดย มอบหมายงานให้คนรับผิดชอบนำไปปฏิบัติ อาจจะเป็นผู้ตัดสินใจนโยบายและวัตถุประสงค์ของ กลุ่มโดยตรงหรือไม่ก็ได้ แต่ก็มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในด้านการบริหารงาน

1.2 ผู้นำทำหน้าที่วางแผน (Planner) ผู้นำต้องมีหน้าที่ประเมินสถานการณ์ในภาย หน้าที่ว่าจะมีปัญหาอะไรและจะแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร แล้วทำการวางแผนการเตรียมไว้ล่วงหน้า

อาจจะเป็นแผนการระยะยาวหรือระยะสั้นก็ได้ อาจจะเป็นวางแผนเพียงคนเดียว หรือมีคนร่วมวางแผนด้วยก็ได้

1.3 ผู้นำทำหน้าที่เป็นผู้วางนโยบาย (Policy maker) การวางนโยบายอาจจะมีผู้ร่วมให้ความเห็น โดยสมาชิกในกลุ่มร่วมกันวางนโยบาย หรืออาจจะโดยผู้วางนโยบายแต่ผู้เดียว ซึ่งในกรณีหลังนี้จะเกิดขึ้นกับกรณีผู้นำซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญ นอกจากนี้ ในฐานะที่ผู้นำเป็นตัวแทนกลุ่มในการติดต่อภายนอกในนามของกลุ่มและทำหน้าที่ควบคุมความสัมพันธ์ในกลุ่ม จัดความขัดแย้งระหว่างคนในกลุ่ม รวมทั้งการลงโทษและการให้รางวัล สิทธิดังกล่าวนี้จึงทำให้สามารถควบคุมกลุ่มและกำหนดนโยบายได้

2. หน้าที่รอง (Secondary function)

2.1 ทำหน้าที่เป็นตัวอย่าง (Example)

2.2 ทำหน้าที่เป็นสัญลักษณ์ของกลุ่ม (Symbol of the group) ผู้นำประเภทนี้มักจะเป็นบุคคลที่ได้ดำรงตำแหน่งนี้เป็นเวลานาน

2.3 ทำหน้าที่เป็นตัวแทนรับผิดชอบในเวลาที่มีสมาชิกในกลุ่มเกิดปัญหา หรือสมาชิกต้องการให้ช่วยตัดสินใจ

2.4 ผู้นำทำหน้าที่เป็นบุคคลในอุดมคติเหล่าสมาชิก (Idealist) เป็นที่เคารพยกย่องในด้านคุณค่าต่าง ๆ และทุกคนก็ให้ความเชื่อฟังในตัวผู้นำ

2.5 ผู้นำมีบทบาทที่บุคคลอื่นต้องการจะเอาเยี่ยงอย่าง

2.6 ผู้นำทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและรับฟัง พร้อมทั้งช่วยขจัดปัญหา คล้ายกับที่รองรับอารมณ์ความทุกข์ความโศกเศร้าของผู้อื่น ทั้งนี้ เพื่อความคงทนอยู่ต่อไปของกลุ่มนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป ผู้นำมีความสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะช่วยบริหารงานให้สำเร็จ เพราะผู้นำเป็นผู้มีอิทธิพลต่อบุคคลอื่น และสามารถนำกลุ่มไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และตรงตามเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามปรากฏที่เกิดขึ้นในสังคมทำให้ผู้วิจัยได้มีความรู้เกี่ยวกับบทบาทผู้นำสตรีมากยิ่งขึ้น นำไปสู่เงื่อนไขและขบวนการดำเนินงานของสตรี และเงื่อนไขที่ผลต่อการดำเนินบทบาททางการเมืองของสตรี เพื่อเป็นพื้นฐานการวิจัยครั้งนี้ได้อย่างคมชัดขึ้น

6. แนวคิดพรรคการเมืองในระบบการเมือง (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช ประมวลสาระ ศุควิชาการเมืองการปกครองไทย: 40 – 50)

ความหมายของพรรคการเมือง

พรรคการเมือง (Political Party) เป็นสถาบันการเมืองที่สำคัญยิ่งของระบบและกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ทำหน้าที่หลักในการรวบรวมผลประโยชน์ ความต้องการที่หลากหลาย (Interests aggregation) ในสังคมเพื่อกำหนดเป็นนโยบายของพรรค

นักรัฐศาสตร์ได้ให้อธิบายความหมายของพรรคการเมืองไว้ ดังนี้

1.1 คาร์ล เจ. ฟรีดริช (Carl J. Friedrich) อธิบายว่า คือ การรวมตัวกันเป็นกลุ่มที่มั่นคงเพื่อการเป็นรัฐบาล และเพื่อรักษาฐานะอำนาจของการเป็นรัฐบาล

1.2 เฮอ์แมน ไฟเนอร์ (Herman Finer) อธิบายว่า หมายถึง การตกลงร่วมใจกันของบุคคลต่างๆ เกี่ยวกับหลักการการปกครองของรัฐนั้นๆ เพื่อนำหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติให้บรรลุผล

1.3 ออสติน แรนนี่ และวินมอร์ เคนดอล (Austin Ranney and Winmore Kendall) อธิบายว่า คือ การรวมตัวของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายเพื่อชัยชนะของการเลือกตั้งในการเป็นรัฐบาล

1.4 รอยซี มาคริดิส (Roy C. Marcridis) อธิบายว่า หมายถึง การร่วมกันของประชาชนเพื่อการสานประโยชน์ในการจัดตั้งรัฐบาล

จากความหมายของพรรคการเมืองดังกล่าว จึงชี้ให้เห็นว่า พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่จำเป็นและสำคัญต่อการดำเนินงานของระบบการเมืองทุกระบบ ไม่ว่าจะระบบการเมืองของรัฐนั้นๆ เป็นแบบประชาธิปไตยหรือแบบเผด็จการก็ตาม ดังนั้น แนวคิดที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของพรรคการเมืองจึงมีลักษณะ ดังนี้

1. เป็นการรวมกลุ่มกันของคณะบุคคลหรือคนจำนวนหนึ่งโดยเสรี หรือเป็นไปโดยสมัครใจปราศจากการบังคับ
2. เป็นการรวมกลุ่มกันของคณะบุคคลมีพื้นฐานร่วมกันในความคิด หลักการอุดมการณ์ทางการเมืองที่สอดคล้องต้องกัน เหมือนกัน คล้ายคลึงกัน
3. เป็นการรวมกลุ่มกันโดยมีเป้าหมายร่วมกันในทางการเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง
4. เป็นการรวมกลุ่มกันเพื่อต้องการแสวงหาอำนาจการเมืองโดยการจัดตั้ง “รัฐบาล”

5. เป็นการรวมกลุ่มกันเพื่อต้องการเป็น “รัฐบาล” เพื่อทำหน้าที่ใช้อำนาจรัฐในการจัดสรรทรัพยากรของสังคมเพื่อสนองตอบความต้องการและผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ในสังคม

โดยสรุป พรรคการเมือง จึงเป็นสถาบันการเมืองที่เกิดจากการรวมกลุ่มกันของคณะบุคคลที่มีหลักการ/อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันเพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทางการเมืองในระดับประเทศและหรือท้องถิ่น

ความสำคัญของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่จำเป็นและสำคัญต่อการดำเนินงานของระบบการเมืองทุกระบบ กล่าวคือ

1. พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่แสดงลักษณะอุดมการณ์ทางการเมืองหลักเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เช่น พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์แบบเผด็จการสังคมนิยม (แบบคอมมิวนิสต์) พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์แบบอำนาจนิยม เป็นต้น

2. พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่เป็นตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชน กล่าวคือ พรรคการเมืองจะทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์และความต้องการที่หลากหลายของกลุ่มต่างๆ ในระบบการเมือง เพื่อกำหนดเป็นนโยบายของพรรคเพื่อตอบสนองและจัดสรรทรัพยากรของสังคม พรรคการเมือง จึงเป็นสถาบันการเมืองที่ทำหน้าที่ต่อรองและตกลงประสานประโยชน์ร่วมกันเพื่อยุติความขัดแย้งต่างๆ ในทางสังคมโดยสันติวิธี

3. พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่สนับสนุนกระบวนการที่มีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรูปแบบต่างๆ ตั้งแต่ การอบรมกลุ่มอาสาสมัครทางการเมือง การให้ความรู้ทางการเมือง การสร้างสำนึกทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมือง การสร้างผู้นำทางการเมือง รวมทั้งการสร้างเอกภาพและเสถียรภาพทางการเมือง

4. พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่กำหนดทิศทาง เป้าหมาย และนโยบายในการพัฒนาประเทศทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง กล่าวคือ ในระบบการเมืองแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ เช่น จีนและเวียดนาม เป็นต้น พรรคคอมมิวนิสต์มีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นกลไก / องค์กรที่มีอำนาจรัฐสูงสุดในการกำหนดนโยบาย ทิศทาง เป้าหมาย กระบวนการและวิธีการในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ส่วนในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนทางอุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนทางอุดมการณ์ทางการเมือง และลัทธิเศรษฐกิจก็มีนโยบาย ทิศทาง เป้าหมาย กระบวนการ และวิธีการในการพัฒนาประเทศที่แตกต่างกันออกไป

5. พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่สร้างสรรค์และจรรโลงความชอบธรรมทางการเมือง (Political Legitimacy) แก่รัฐบาลและระบบการเมืองทั้งหมดโดยรวม

7. ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลนครพิษณุโลก (65 ปีเทศบาลนครพิษณุโลก 2543: 15)

สภาพทั่วไป เทศบาลนครพิษณุโลก ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก มีพื้นที่ 18.26 ตารางกิโลเมตร ตามลักษณะภูมิศาสตร์จัดอยู่บริเวณภาคเหนือตอนล่างของประเทศไทย ตามแนวละติจูดที่ 16 องศาเหนือ 47 ลิปดา ลองจิจูดที่ 100 องศา 16 ลิปดา ห่างจากกรุงเทพมหานคร ไปทางทิศเหนือประมาณ 377 กิโลเมตร

ลักษณะภูมิประเทศ สภาพพื้นที่ทั่วไปของเมืองพิษณุโลกเป็นที่ราบลุ่ม มีแม่น้ำน่าน ไหลผ่านกลางเมือง จากทางทิศเหนือลงสู่ทิศใต้ แบ่งเขตพื้นที่เทศบาลออกเป็นสองฝั่ง ฝั่งตะวันออกของแม่น้ำพื้นที่ประมาณ 13 ตารางกิโลเมตร ส่วนใหญ่จะเป็นแหล่งประกอบธุรกิจ ศูนย์กลางคมนาคม (ทางรถยนต์ รถไฟ เครื่องบิน) ศูนย์กลางการติดต่อสื่อสารและบริการ ส่วนฝั่งตะวันตกของแม่น้ำพื้นที่ประมาณ 5 ตารางกิโลเมตร ส่วนใหญ่จะเป็นย่านที่อยู่อาศัยของประชาชน ส่วนราชการ สถานศึกษา กองทัพ

สภาพภูมิอากาศ สภาพภูมิอากาศมีลักษณะอากาศเป็นแบบร้อนชื้น 3 ฤดู (ฤดูร้อน ฤดูฝน ฤดูหนาว)

1. ฤดูร้อนจะเริ่มราวเดือนกุมภาพันธ์ – เมษายน อุณหภูมิเฉลี่ย 30.54 องศาเซลเซียส
2. ฤดูฝนจะเริ่มราวเดือนพฤษภาคม – ตุลาคม ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ย 198.5 มิลลิเมตร
3. ฤดูหนาวจะเริ่มราวเดือนพฤศจิกายน – มกราคม อุณหภูมิเฉลี่ย 26.46 องศาเซลเซียส

ประชากร

1. เทศบาลนครพิษณุโลกมีจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎร ณ 30 กันยายน 2552 เป็นชาย 42,376 คน เป็นหญิง 46,691 คน รวม 89,076 คน

2. รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีของประชากร 43,020 บาท อาชีพส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้าง (หน่วยงานรัฐ เอกชน) ค้าขาย และเกษตรกรรม

เศรษฐกิจ

1. ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 และ 7 กำหนดให้เมืองพิษณุโลกเป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญของภาคเหนือตอนล่าง ประกอบด้วย สุโขทัย กำแพงเพชร ตาก พิจิตร อุตรดิตถ์

2. เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรม ได้แก่ อุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตร เครื่องจักรกลการเกษตร ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์
3. เป็นสถานที่ตั้งของธนาคารพาณิชย์ 24 ธนาคาร
4. เป็นศูนย์กลางการค้าส่งภาคเอกชนขนาดใหญ่ ห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่
5. มีโรงแรมชั้นหนึ่ง จำนวน 9 โรงแรมและสถานที่พักใกล้เคียงกับเขตเทศบาลนคร ไม่น้อยกว่า 10 แห่ง

การอุตสาหกรรม

1. โรงงานอุตสาหกรรมเฉพาะในเขตอำเภอเมืองทั้งหมด 540 แห่ง ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขนาดกลาง และขนาดเล็ก
2. โรงงานในเขตเทศบาล จำนวน 243 แห่ง ได้แก่ โรงงานผลิตอาหาร โรงงานน้ำแข็ง โรงสีข้าว เป็นต้น

การคมนาคม เมืองพิษณุโลกสามารถติดต่อกับภูมิภาคและประเทศใกล้เคียงได้โดยสะดวกทั้งทางรถยนต์ รางไฟ และทางอากาศ

1. ทางรถยนต์
 - 1.1 ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 11 ไปทางทิศเหนือเข้าสู่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประเทศพม่า และสาธารณรัฐประชาชนจีน
 - 1.2 ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 117 และ 11 และ 32 ไปทางทิศใต้เข้าสู่กรุงเทพมหานคร
 - 1.3 ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 12 ไปทางทิศตะวันตกเข้าสู่ประเทศพม่า
 - 1.4 ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 12 ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ เข้าสู่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และกัมพูชาประชาธิปไตย
2. ทางรถไฟ มีทางรถไฟสายเหนือเริ่มต้นที่กรุงเทพมหานครผ่านเมืองพิษณุโลกสู่ภาคเหนือของประเทศ
3. ทางอากาศ เป็นสถานที่ตั้งของท่าอากาศยานพิษณุโลก สามารถรองรับเครื่องบินโดยสารขนาดใหญ่ได้ตลอดเวลา ที่ใช้ร่วมกับกิจกรรมการบินของทหารที่ประจำการอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก

ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การสื่อสาร

1. เป็นศูนย์กลางด้านโทรคมนาคม เขตโทรศัพท์ภาคเหนือที่ 3 สำนักงานบริษัทไทยเทโลโฟนแอนเทลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด (มหาชน)

2. สถานีวิทยุกระจายเสียงท้องถิ่น 10 สถานี และสามารถรับสัญญาณถ่ายทอดโทรทัศน์ 5 สถานีพร้อมกันกรุงเทพมหานคร

3. หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น 15 ฉบับ

การไฟฟ้า ปริมาณกระแสไฟฟ้าที่ใช้ได้จากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จากโรงงานไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนภูมิพล จังหวัดตาก

การประปา เทศบาลนครพิษณุโลกผลิตน้ำประปาให้บริการแก่ประชาชนภายในเขตเทศบาลและพื้นที่บริเวณใกล้เคียง กำลังการผลิตประมาณวันละ 36,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน อัตราค่าน้ำประปาต่ำสุดลูกบาศก์เมตรละ 2.50 บาท สูงสุดลูกบาศก์เมตรละ 5.50 บาท

การศึกษา เมืองพิษณุโลกเป็นสถานที่ตั้งของสถานศึกษาที่มีชื่อเสียง ตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงระดับอุดมศึกษาหลายแห่ง

1. สถาบันอุดมศึกษา เป็นสถานที่ตั้งของมหาวิทยาลัยนเรศวร ที่เปิดสอนระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก และวิชาชีพท้องถิ่น สามารถรองรับนักศึกษาได้ประมาณหนึ่งหมื่นคนเศษ นอกจากนี้ยังมีมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ (นิด้า) วิทยาเขตพิษณุโลก มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตพิษณุโลก มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต วิทยาเขตพิษณุโลก วิทยาลัยพยาบาล วิทยาลัยพิษณุโลก และสถาบันการศึกษาของรัฐและเอกชนอีกหลายแห่ง

2. ระดับอนุปริญา เป็นสถานที่ตั้งของสถานศึกษาในสายอาชีพหลายแห่ง ทั้งสถาบันของรัฐและเอกชน ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีผู้ศึกษามากที่สุด

3. ระดับมัธยม ประถม อนุบาล เป็นสถานที่ตั้งของสถาบันของรัฐ และเอกชนหลายแห่ง สามารถรองรับผู้เข้าศึกษาได้อย่างเพียงพอ

4. ในระดับประถมศึกษาเทศบาลนครพิษณุโลก มีโรงเรียนในสังกัด 5 โรงเรียน มีนักเรียนทั้งหมด 3,555 คน

ศาสนา

ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ อิสลาม และคริสต์ ตามลำดับ

วัด	จำนวน	11	วัด
โบสถ์คริสต์	จำนวน	3	โบสถ์
มัสยิด	จำนวน	1	มัสยิด

การสาธารณสุขและการแพทย์ เป็นสถานที่ตั้งของสำนักงานสาธารณสุข และศูนย์วิชาการทางสาธารณสุขระดับเขต โรงพยาบาลศูนย์ของเขต โรงพยาบาลศูนย์ของกองทัพ โรงพยาบาลเอกชนหลายแห่ง

8. ข้อมูลพื้นฐานของนางเปรมฤดี ชามพูนท

เทศบาลนครพิษณุโลกเป็นเทศบาลชั้นหนึ่ง ได้พัฒนามาจากสุขาภิบาลพิษณุโลก เทศบาลเมืองพิษณุโลกและเทศบาลนครพิษณุโลกในปัจจุบัน มีประวัติความเป็นมาคู่ประวัติศาสตร์การเมืองไทย และนับตั้งแต่อดีด พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน ได้มีนายกเทศมนตรีมาแล้วถึง 20 ท่าน ปัจจุบันนายกเทศมนตรีเทศบาลนครพิษณุโลก คือ นางเปรมฤดี ชามพูนท ดำรงตำแหน่งมา 5 วาระ ตั้งแต่ วันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2538 จนถึงปัจจุบัน (2553)

นางเปรมฤดี ชามพูนท เกิดเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2487 สกุลเดิม “อุดแน่น” ณ ตำบลวังงาม อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี สำเร็จการศึกษาระดับประกาศนียบัตรการพยาบาล ระดับวิทยาลัยการพยาบาลพุทธชินราช ปริญญาโท รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จากสถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ (NIDA) ปริญญาคุฎิบัณฑิตกิตติมศักดิ์ สาขาบริหารรัฐกิจ จาก KENSINGTON UNIVERSITY สมรสกับนายสุชน ชามพูนท มีบุตรด้วยกัน 4 คน ดำรงตำแหน่งนายเทศมนตรี เทศบาลนครพิษณุโลก ตั้งแต่ 14 มีนาคม 2538 ถึงปัจจุบัน (5 วาระ)

นางเปรมฤดี ชามพูนท ตัดสินใจในเวทีการเมืองท้องถิ่นอย่างเต็มตัวภายใต้ชื่อทีม “ลูกนเรศวร” ในระยะแรกของการเข้าสู่การเมืองของนางเปรมฤดี ชามพูนท นั้นถือว่าเธอต้องเข้ามาพบกับคู่แข่งการเมืองอย่างพรรคพลังธรรมซึ่งในขณะนั้นต้องการขยายฐานทางการเมืองไปสู่ต่างจังหวัด แต่ด้วยความไม่รู้ลึกเกรงคู่แข่งแต่อย่างใดและด้วยความเป็นคนจังหวัดพิษณุโลกและเป็นที่คุ้นหน้าคุ้นตาประชาชนเป็นอย่างดี นางเปรมฤดี ชามพูนท ก็ชนะการเลือกตั้งได้เป็นนายกเทศมนตรีนครพิษณุโลก ในวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2538 จนถึงปัจจุบันซึ่งเป็นวาระที่ 5 ด้วยบทบาทใหม่นี้ถือว่านางเปรมฤดี ชามพูนท เป็นผู้สร้างประวัติศาสตร์หน้าใหม่ให้กับแวดวงการเมืองท้องถิ่น ด้วยผลงานที่น้อยคนนักที่จะลงมือทำ หลังจากการปรับภูมิทัศน์ให้กับเมืองสองแควด้วยการปูพรมถนน จัดการปัญหาน้ำท่วมขังชนิดเกาะติตริมตลิ่ง ซึ่งผลงานชิ้นสำคัญ และที่จะกล่าวถึงไม่ได้คือ การสะสางปัญหาขยะล้นเมืองกับองค์กรต่างประเทศ แม้ว่าเทศบาลนครพิษณุโลกจะเป็นเมืองเล็กๆ ทว่าศักยภาพก็ไม่ได้ยิ่งหย่อนไปกว่าองค์กรใหญ่ การร่วมมือกับองค์กรต่างประเทศอย่าง GTZ ของประเทศเยอรมนี คือบทพิสูจน์ ในศักยภาพขององค์กร ซึ่งถือเป็นความภาคภูมิใจและเป็นหนึ่งก้าวอย่างแห่งความสำเร็จ

พิษณุโลกถูกยกระดับให้เป็นเมืองน่าอยู่ ประชาชนมีศูนย์สุขภาพชุมชน “ใกล้บ้าน ใกล้ใจ” ประชาชนสามารถเข้าถึงนายกเทศมนตรีและสามารถเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาเมืองผ่านศูนย์เรื่องราวร้องทุกข์ การปลูกกระแสคนรุ่นใหม่ให้หันมารักบ้านเกิดและร่วมสร้างพิษณุโลกให้เติบโต ในทิศทางที่พวกเขาออกแบบเองผ่าน “สภาเยาวชน” การสร้างศูนย์บริการประชาชนครบวงจร ผ่าน

โครงการ “One Stop Service” ตลอดจนการหาแหล่งรายได้ให้ชาวพินูโลกได้มีแหล่งทำมาหากินที่มั่นคงจากโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ทั้งหมดถือเป็นเพียงตัวอย่างโครงการที่ผ่านการของนางเปรมฤดี ชามพูนท ซึ่งล้วนช่วยขับเคลื่อนให้เมืองเล็กๆ อย่างพินูโลกกลายเป็นเมืองที่สมบูรณ์

จากรางวัลที่กล่าวมาทั้งที่ได้มาเป็นการส่วนตัวและที่ได้มาในฐานะผู้บริหารเทศบาลตลอด 15 ปี ของนางเปรมฤดี ชามพูนท ซึ่งมากกว่า 50 รางวัลถ้าสังเกตจะพบกับพื้นฐานความจริงที่น่าสนใจอยู่สองสามประการ นั่นก็คือ ความหลากหลาย ซึ่งจุดนี้แปลความหมายได้ไม่ยากว่านางเปรมฤดี ชามพูนท และเทศบาลนครพินูโลกไม่ได้มีจุดแข็งเพียงด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะแต่ในทุกๆ มิติ ทุกๆ ด้านของงานไม่ว่าจะถูกวัดประเมิน ในจุดมุมใด เล็กใหญ่ตามแขนงของรางวัลก็สามารถผ่านระดับผ่านเกณฑ์จนถึงขั้นคว้ารางวัลในทุกด้านที่มีการจัดประกวด ถ้าจะวิเคราะห์กันในแง่มุมนี้ก็ต้องคาดเดาไว้ก่อนว่ายุทธศาสตร์ในการพัฒนาเมืองของนางเปรมฤดี ชามพูนท นั้น ได้ถูกวางอย่างชาญฉลาดตั้งแต่เริ่มต้น (เรื่องยศ จันทรคีรี: 1 – 20)

9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในประเทศ

พันโทสามารถ ชูวิทย์ (2538) ได้ทำการวิจัยกลยุทธ์ในการหาเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้ง จำนวน 24 คน ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 พบว่า สำหรับการวิเคราะห์กลยุทธ์ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรี จำนวน 24 คน ใช้ในการหาเสียง โดยได้นำกรอบของงานที่เป็นข้อเขียนเรื่อง “And running for the house” ที่พบว่าผู้รณรงค์หาเสียงที่เป็นสตรีอเมริกัน 11 คน ในการหาเสียงเลือกตั้งเมื่อปี 1992 มี 3 ราย ใช้กลยุทธ์ที่เรียกว่า Shoo ins มี 2 ราย ใช้กลยุทธ์ Possible และ 6 ราย ใช้กลยุทธ์ Long - shots (Phi W.Petrie, “And Unning for the House”, 21 African-American Woman Funning for U.S.House of Representative in 1992, Essence, v 23 n6, p58 (4) Oct 1992 (พันโทสามารถ ชูวิทย์ 2538: 8) โดย Shoo - Ins คือ กลยุทธ์ในการหาเสียงโดยการเข้าถึงประชาชน ซึ่งแจ้งประเด็นปัญหาพื้นฐานและอาสาแก้ไข ซึ่งเหมือนกลยุทธ์ Knock-door The Possible คือ กลยุทธ์ที่ใช้วิธีสร้างภาพในอนาคต แนวทางการแก้ไขสังคมเพื่อพัฒนา คุณภาพชีวิตของประชาชน Long-Shots คือ กลยุทธ์ที่ใช้วิธีการปฏิบัติงาน ติดต่อกันเป็นเวลานานให้ประชาชนเห็นว่า เป็นผู้ที่มีผลงานต่อเนื่องมาแต่อดีตนั่นเอง

Gerald L. Curtis ทำการวิจัยเกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเรื่อง Election Campaign : Japanese Style (ประชัน รักพงษ์: 2539; เดชะ สิทธิสุทธิ์ 2543: 38) ซึ่งเป็นการศึกษา

วิธีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศญี่ปุ่น โดยชี้ประเด็นให้เห็นว่าการหาเสียงในเขตชนบท อาศัยผู้นำท้องถิ่นเป็นสำคัญ หรืออาจใช้วิธีการหาเสียงกับผู้ลงคะแนนเสียงโดยตรงแบบเคาะประตูบ้านรวมทั้งการใช้สื่อมวลชน

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539; เฉชะ สิทธิสุทท์ 2543: 38) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องศักยภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาและอุปสรรค ผลการวิจัยพบว่าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการในองค์การบริหารส่วนตำบล มีปัญหาในส่วนของบทบาทของผู้หญิงในที่ประชุมมีน้อยการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมไม่กล้าแสดงออก การทำงานไม่ทัน งบประมาณและการจัดสรรยังไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร ตลอดจนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ขาดความสามัคคีการประสานงานในที่ทำงาน

ศศิพร สิทธิพันธุ์ (2539; เฉชะ สิทธิสุทท์ 2543: 40) ได้ทำการวิเคราะห์เงื่อนไขการเข้าสู่บทบาททางการเมืองของสตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พบว่า การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีสามารถได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง ดังนั้น พวกเขามีปัจจัยที่สนับสนุนการเข้ามามีบทบาททางการเมืองซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. เป็นที่รู้จักกันดี และสนิทสนมกันมานานในท้องถิ่นนั้น
2. พรรคการเมือง เช่น นโยบายพรรค และหัวหน้าพรรค
3. บุคลิกภาพส่วนตัว เช่น การศึกษา อาชีพ เป็นต้น
4. อิทธิพลของบุคคลใกล้ชิดที่มีความเกี่ยวพันทางการเมือง

วันวิสาข์ โกมลกระหนก (2539; เฉชะ สิทธิสุทท์ 2543: 40) ศึกษาถึงความเชื่อที่มีต่อบทบาททางสังคมของหญิงและชายในชนบทภาคเหนือพบว่า ความเชื่อที่มีผลต่อบทบาททางสังคมของหญิงและชายในภาคเหนือ นั้น เป็นความเชื่อที่มีรากฐานมาจากศาสนา วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณี ได้แก่ความเชื่อเรื่องผีปู่ย่า หรือผีบรรพบุรุษ ความเชื่อเรื่องโชคหรือสิ่งที่เป็นอัปมงคล ความเชื่อเรื่องผู้ชายเป็นเพศที่แข็งแรง ความเชื่อเรื่องหญิงชายมีความสามารถและสติปัญญาเหมือนกัน ความเชื่อเรื่องนางแก้วในส่วนของ การถ่ายทอดความเชื่อเหล่านี้ ครอบครัวและชุมชนจะใช้วิธีการถ่ายทอดหลายลักษณะเช่น การบอกเล่า การประพฤติปฏิบัติเป็นแบบอย่าง เป็นต้น

ประภาพรรณ อุดมจรรยา (2541) ได้ศึกษาวิจัยผู้หญิงบนเส้นทางนักบริหารในระบบราชการไทย งานด้านตุลาการ พบว่า เฉพาะผู้พิพากษานั้นผู้หญิงเข้ามาทำงานร่วมได้เพียงเพราะผลทางกฎหมายเท่านั้น สำหรับผู้บริหารระดับสูงที่เป็นข้าราชการตุลาการและโอนเป็นข้าราชการตุลาการดังเช่น ตำแหน่งปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวงหรืออธิบดีกรมต่างๆ ที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม ไม่ปรากฏว่ามีสตรีเนื่องจากขาดโอกาสจะได้รับการพัฒนาหรือมีประสบการณ์ความพร้อม

ในงานดังกล่าว นอกจากนี้ ระดับบริหารที่มีบทบาทในทางบังคับบัญชาข้าราชการตุลาการด้วยตนเอง อาทิ อธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้นต่างๆ อธิบดีผู้พิพากษาศาล และรองอธิบดีสตรีได้รับการแต่งตั้งเพียงจำนวน 4 คน ในขณะที่ผู้ชายดำรงตำแหน่ง 59 คน แม้ว่าจำนวนสตรีในลำดับชั้น 5 และชั้น 6 มีจำนวน 55 คน ขณะที่ผู้ชายมีจำนวน 631 คน ซึ่งแสดงเป็นอัตราร้อยละของสตรี และชายเป็น 13.75 และ 10.60 ตามลำดับ ก็ไม่ได้เป็นตัวบ่งชี้หรือคาดหวังว่าในอนาคตสตรีจะเข้าสู่การบริหารมากขึ้น เพราะมีตัวแปร คือเงื่อนไขอื่นๆ อาทิ ทักษะของผู้บังคับบัญชา ลักษณะและการมอบหมายงาน การส่งเสริมอันเนื่องมาจากความใกล้ชิดของผู้บังคับบัญชา รวมทั้งการวางตัวแบบทางเพศที่ดี (Lack of good sex - role models)

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทำให้ทราบว่า ผู้หญิงเป็นประชากรครึ่งหนึ่งของสังคม และมีภารกิจมากมายในครอบครัว แต่ผู้หญิงก็อยากจะมีส่วนร่วมในการดูแลและพัฒนาสังคมทั้งด้านเศรษฐกิจ การศึกษา สังคม วัฒนธรรม ผู้หญิงสามารถแสดงหลังการต้อนรับแขกบ้านแขกเมือง โดยให้ความร่วมมือด้วยดี และเป็นที่ยอมรับของสังคม จากการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจะนำองค์ความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ทั้งหมดไปใช้เป็นกรอบแนวคิด และใช้เป็นข้อมูลในการสร้างออกแบบเครื่องมือและสร้างเครื่องมือวิจัย

งานวิจัยในต่างประเทศ

ฟาร่าห์ ดีบา เซาฮูรี (Chowdhury : 2004; เดชะ สิทธิสุทฺธ 2543: 45) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง สภาพปัญหาของการมีส่วนร่วมในการปกครองของสตรีในประเทศบังคลาเทศ เนื่องจากผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า สตรีในประเทศบังคลาเทศมีส่วนร่วมในด้านการเมืองการปกครองน้อยมากทั้งที่มีนายกรัฐมนตรีและผู้นำฝ่ายค้านเป็นสตรี ดังนั้น ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาสภาพปัญหาของสตรีในประเทศบังคลาเทศต่อการมีบทบาทในฐานะผู้นำทางการเมืองโดยทำการสัมภาษณ์สตรีจำนวน 33 คน ที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกของสภาต่างๆ จำนวน 7 แห่งในประเทศบังคลาเทศ ผู้วิจัยพบว่า การที่มีผู้นำประเทศในระดับสูงสุดที่เป็นสตรีจำนวน 2 คนในประเทศนี้เกิดขึ้นเนื่องจากอิทธิพลของการจัดระเบียบทางสังคมโดยการสืบทอดตำแหน่งจากบิดา ส่วนสตรีคนอื่นๆ ไม่ได้มีโอกาสเช่นนี้ ผู้วิจัยได้ให้ข้อคิดว่า สตรีในประเทศบังคลาเทศควรจะต้องสู้ให้มีการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองที่เหมาะสมกว่านี้ เพื่อเป็นการป้องกันเหตุการณ์รุนแรงและปัญหาคอร์รัปชัน รวมถึงการขัดขวางไม่ให้สตรีมีโอกาสเท่าเทียมกับบุรุษในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการบริหารประเทศ

ซินเทีย เบิร์ต เวอร์ดเทิน (Worthern: 2005) ได้ศึกษาเรื่องผู้บริหารระดับสูงที่เป็นสตรีกับการพัฒนาด้านภาวะผู้นำ เนื่องจากในขณะนี้ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีจำนวนของพนักงานในองค์กรต่างๆ ที่เป็นสตรีเพิ่มขึ้นและสตรีเหล่านี้ มีบทบาทในการเป็นผู้บริหารระดับสูง ซึ่งต้องเป็นผู้ตัดสินใจในองค์กร ดังนั้นผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาลักษณะการตัดสินใจของผู้นำที่เป็นสตรีในรัฐ

แคลิฟอร์เนีย โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ 1) เพื่ออธิบายบทบาทปัจจุบันของผู้บริหารที่เป็นสตรี ในองค์กรของรัฐแคลิฟอร์เนีย 2) เพื่อศึกษาอุปสรรคในการบริการงาน 3) เพื่อศึกษาพฤติกรรม การเป็นผู้นำที่มีผลต่อความสำเร็จของผู้บริหารที่เป็นสตรี และ 4) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์และ ประสบการณ์ของคุณลักษณะส่วนตัว และความเป็นมืออาชีพของผู้บริหารที่มีอิทธิพลต่อความเป็น ผู้นำงานวิจัยชิ้นนี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงปริมาณ โดยใช้แบบสอบถาม เพื่อสำรวจความคิดเห็นของ ผู้บริหารที่เป็นสตรี ผลของการวิจัย พบว่า ผู้บริหารที่เป็นสตรีไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งว่า ภาระของการ ดูแลครอบครัวเป็นปัจจัยที่ทำให้ภาวะการณ์เป็นผู้นำลดลง นอกจากนี้ยังให้ความเห็นว่า ปัจจัยที่มีผล ต่อภาวะผู้นำได้แก่คุณลักษณะส่วนตัวของแต่ละบุคคลอย่างไรก็ตาม งานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่าผู้บริหาร ที่เป็นสตรีมีความรู้สึกว่าตนเองไม่ได้รับการประเมินในฐานะที่เป็นนักบริหารมืออาชีพ แต่คนส่วน ใหญ่ยังมองตนเองในบทบาทของภรรยาและมารดาอีกด้วย

จากรายละเอียดของทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้น ทำให้สามารถอธิบายถึง การสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของนางเปรมฤดี ชามพูนท ได้เป็นอย่างดี เนื่องจากการเมืองท้องถิ่นนั้น คงเสมือนกับการเมืองในระดับชาติ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างฐานอำนาจทางการเมือง และ เพื่อที่จะรักษาฐานคะแนนเสียงของตน ไว้ให้ได้ยาวนาน และมั่นคงที่สุด และแน่นอนที่ว่าเราไม่ สามารถที่จะหลีกเลี่ยงในการที่จะกล่าวถึง เกี่ยวกับเรื่องการให้การอุปถัมภ์ และการแลกเปลี่ยน ผลประโยชน์ เพื่อที่เข้าใจถึงภาพของการสร้างฐานอำนาจทางการเมืองได้ชัดเจน

