# บทที่ 2
# ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดหรือทฤษฎีที่ใช้เป็นฐานในความวิจัยในการบริหารงานพนักงานครูเทศบาลที่มีต่อผู้บริหารเทศบาลเมืองเชียงราย ได้แก่ ทฤษฎีแห่งความคาดหวัง ความหมายและความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับระบบราชการ อำนาจกับอิทธิพล ระบบการบริหาร การศึกษาท้องถิ่น คุณลักษณะของผู้บริหารที่ดีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

## 2.1 ทฤษฎีแห่งความคาดหวังของ Vroom (Expectancy Theory)

ความคาดหวัง (Expectancy) หมายถึง ความคาดหวังภายในตัวบุคคลนั้นๆ บุคคลมีความต้องการและมีความคาดหวังในหลายสิ่งหลายอย่าง ดังนั้นจึงต้องพยายามกระทำการด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง เพื่อตอบสนองความต้องการหรือสิ่งที่คาดหวังไว้ ซึ่งเมื่อได้รับกับการตอบสนองตามที่ตั้งความหวังไว้ หรือคาดหวังไว้นั้นบุคคลก็จะได้รับ ซึ่งเมื่อได้รับการตอบแทนสนองแล้วตามที่ตั้งความหวังไว้ หรือคาดหวังนั้นบุคคลก็จะได้รับ ความพึงพอใจและขณะเดียวกันก็คาดหวังในสิ่งที่สูงขึ้นขึ้นไปอีกเรื่อย ๆ

Victor H. Vroom (1964 : 91) เป็นผู้สนองแนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีแห่งความคาดหวังโดยมีความเห็นว่า บุคคลจะพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ ที่มีอยู่ โดยจะเลือกทางเลือก ที่เชื่อว่าจะนำไปสู่การตอบแทนหรือรางวัล ที่มีการตอบแทนสูงที่สุด ทฤษฎีที่ทำนายว่า บุคคลแต่ละคนจะเลือกทางเลือกที่มีผลการตอบแทนที่สูงที่สุด ทฤษฎีมีข้อสังเกตคือ บุคคลใดจะได้รับการจูงใจ ที่จะใช้ความพยายามในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือให้สำเร็จต่อเป้าหมายก็ต่อเมื่อเชื่อในความสามารถของตนเองว่าความพยายามในการปฏิบัติงานจะมีผลในทางดีและการปฏิบัติงานจะช่วยให้ได้ผลตอบแทนตามที่ต้องการ หรือพึงปรารถนา หรืออาจสรุปได้ว่า การที่จะโน้มน้าวให้จิตใจคนทำงานขึ้นอยู่กับความคาดหวัง (Expectancy) ที่เชื่อว่า ความพยายามของคนจะสัมฤทธิ์ผลออกมาเป็นระดับผลงาน ดังนั้น บุคคลจะทำงานให้สำเร็จหรือไม่ประการใด ย่อมขึ้นอยู่กับจิตภาพ และความเชื่อของเขาว่า เขาต้องการหรือไม่ต้องการอะไร และจะใช้กลยุทธ์อะไร ในอันที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามที่เขาเลือกทางเดินเอาไว้

ปัจจัยหลักทฤษฎีความคาดหวังของ Vroom มี 4 ประการ คือ

1. ความคาดหมายหรือความคาดหวัง คือ ความเชื่อเกี่ยวกับความน่าจะเป็นที่พฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง จะก่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะความมากน้อยของความเชื่อจะอยู่ในช่วงระหว่าง 0 (ไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ และผลลัพธ์อย่างใดอย่างหนึ่งเลย) และ 1 (มีความแน่ใจว่าการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งจะก่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ)

2. ความพอใจ คือความรุนแรงของความต้องการ ของพนักงานสำหรับผลลัพธ์ อย่างใดอย่างหนึ่ง ความพอใจอาจจะเป็นบวกหรือ ลบ ได้ภายในสถานการณ์การทำงาน เราอาจจะคาดหมายได้ว่าผลลัพธ์ เช่น ผลตอบแทน การเลื่อนตำแหน่งและการยกย่อง โดยผู้บังคับบัญชาจะให้ความพอใจผลลัพธ์ในทางบวก เช่น ความขัดแย้งกับเพื่อนร่วมงาน หรือการตำหนิของผู้บังคับบัญชาจะให้ความพอใจในทางลบ ในทฤษฎีแล้ว ผลลัพธ์อย่างใดอย่างหนึ่งจะต้องให้ความพอใจ เพราะว่าผลลัพธ์ดังกล่าวจะเกี่ยวพันกับความต้องการของบุคคล

3. สื่อกลาง หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ระดับที่หนึ่งและระดับที่สอง ตามทัศนะของ Vroom นั้น สื่อกลางหรือความคาดหมายแบบที่สองจะอยู่ภายในช่วง +1.0 ถ้าหากว่าไม่มีความสัมพันธ์ใด ๆ ระหว่างผลลัพธ์ระดับหนึ่ง และผลลัพธ์ระดับที่สองแล้ว สื่อกลางจะมีค่าเท่ากับ 0

Vroom ชี้ให้เห็นว่า ความคาดหมายและความพอใจจะเป็นสิ่งกำหนดกำลัง ความพยายามหรือแรงจูงใจของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ถ้าหากว่าความพอใจ และ / หรือความคาดหมาย เท่ากับศูนย์แล้วแรงจูงใจจะเท่ากับศูนย์ด้วย หากพนักงานคนใดคนหนึ่งต้องการเลื่อนตำแหน่งเป็นอย่างมาก (ความพอใจสูง) แต่ไม่มีว่าความเชื่อว่าเขามีความสามารถหรือทักษะสำหรับการปฏิบัติงานที่มอบหมายให้ได้ (ความหมายต่ำ) หรือถ้าหากว่าพนักงานมีความเชื่อว่าเขาสามารถปฏิบัติงานที่มอบหมายให้ได้ (ความหมายสูง) แต่ผลติดตามมาไม่มีคุณค่าสำหรับเขา (ความพอใจต่ำ) แรงจูงใจของการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งมีน้อยมาก

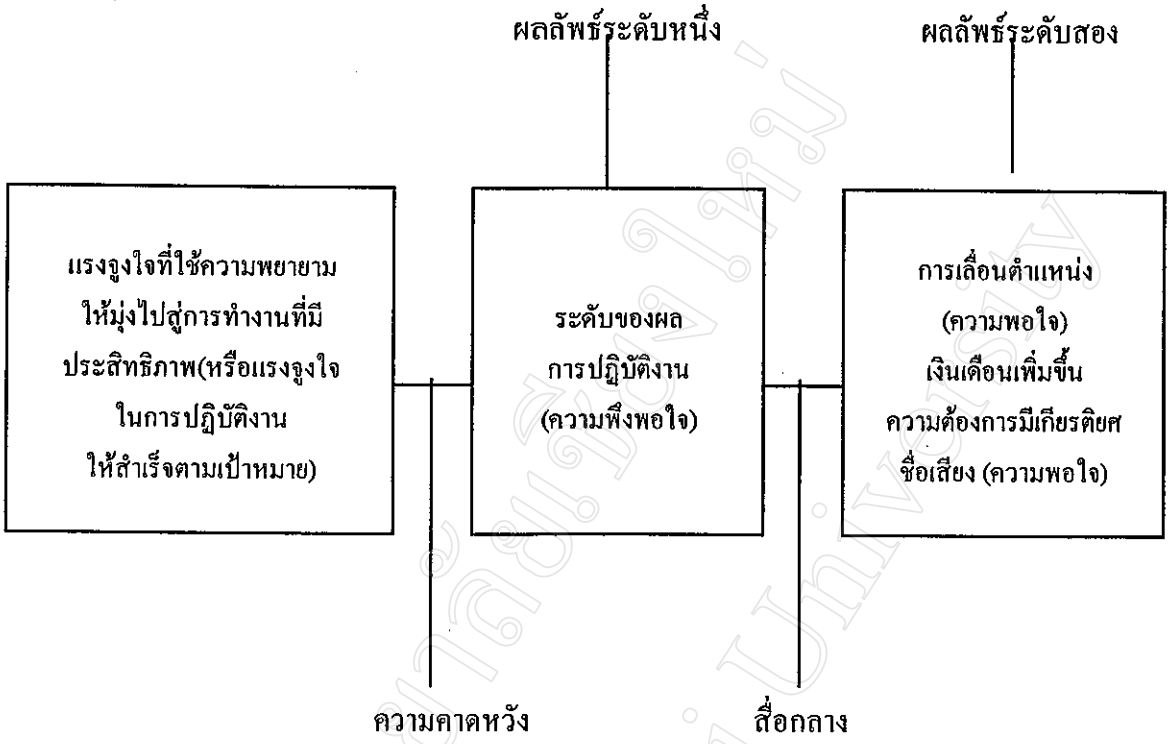
ตามทัศนคติของ Vroom การกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ย่อมจะขึ้นอยู่กับกระบวนการของความคิดดังต่อไปนี้ ซึ่งกระบวนการของความคิดดังกล่าวนี้ อาจจะเป็นจิตสำนึกของจิตใต้สำนึกได้

1. ผลลัพธ์ระดับสองที่แตกต่างกันมีความสัมพันธ์มากน้อยแค่ไหน เช่น การเลื่อนตำแหน่ง การเพิ่มเงินเดือน (ความพอใจ)

2. ผลลัพธ์ระดับหนึ่ง (ผลการปฏิบัติงานที่ดี) จะนำไปสู่การเลื่อนตำแหน่งหรือการเพิ่มเงินเดือนหรือไม่ (สื่อกลาง)

3. การใช้กำลังความพยายาม จะประสบความสำเร็จทางด้านการปฏิบัติงานที่ดีหรือไม่ (ความคาดหมาย)

จากทฤษฎีความคาดหวังของ Vroom สามารถแสดงได้ดังแผนภูมิต่อไปนี้




**ภาพที่ 1 ทฤษฎีความคาดหวังของ Vroom**

จะเห็นได้ว่า ความคาดหวังเป็นความรู้สึกของบุคคลถึงพฤติกรรมหรือตำแหน่งที่เหมาะสมของตนเอง หรืออาจจะเป็นความรู้สึกถึงความเหมาะสมในบทบาทของผู้อื่น หรืออีกนัยหนึ่งความคาดหวังของบุคคล เป็นความรู้สึกของบุคคลต่อตนเองอย่างหนึ่ง ว่าตนเองควรจะประพฤติปฏิบัติอย่างไร ในสถานการณ์ต่าง ๆ หรือต่องานที่ตนรับผิดชอบอยู่ ความคิดดังกล่าวนี้ยังรวมไปถึงการคิดถึงบุคคลอื่น เช่น ผู้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงานและ ผู้ใต้บังคับบัญชา

## 2.2 ความหมายและความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร

ความหมายและความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร หรือระหว่างด้านการเมืองกับข้าราชการประจำเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจ ในกรณีที่มีข่าวขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ และประชาชนและสื่อมวลชนมักจะวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอ ความพยายามที่จะแยกนักการเมืองกับข้าราชการออกจากกันนั้น เป็นผลจากความพยายามของนักรัฐประศาสนศาสตร์ที่ต้องการชี้ให้เห็นว่า ลักษณะของกิจกรรมทางการเมืองกับลักษณะของกิจกรรมด้านการบริหารนั้น

แม้ว่าจะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออกก็ตาม แต่บทบาทและการปฏิบัติของนักการเมืองและข้าราชการประจำสามารถแยกแยะออกได้ว่า ต่างทำหน้าที่และบทบาทคนละอย่าง

การเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบาย และเป้าหมายของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเชิงคุณค่า (Value Judgement) โดยตรง การตัดสินใจว่าควรดำเนินนโยบายเช่นนี้เท่ากับเป็นการยอมรับว่านโยบายนั้นดีกว่าทางเลือกด้านอื่น ๆ นักการเมืองสามารถอ้างความชอบธรรมการเลือกและกำหนดคุณค่า เพราะการที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และเป็นผู้กลั่นกรองและสะท้อนเจตนารมย์ และความต้องการของประชาชน

การบริหารเป็นเรื่องของการปฏิบัติตามนโนบาย เพื่อทำให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือคุณค่าที่นักการเมืองได้กำหนดไว้ ดังนั้นการเมืองกับการบริหารจึงเกี่ยวพันกันอย่างมาก

ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร จึงเป็นความสำคัญระหว่างเป้าหมาย(Ends) กับวิธีการ (Means) กล่าวคือ การเมืองเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ เพื่อการแบ่งสรรคุณค่าที่มีอยู่ในสังคมในการแบ่งสรรคุณค่าที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่ความต้องการของกลุ่มคนในสังคมมีอยู่มากมาย ผู้ที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องกำหนดเป้าหมายของรัฐ และใช้เป้าหมายนี้เป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ เพื่อการแบ่งสรรปันส่วนคุณค่าดังกล่าว การบริหาร จึงเป็นวิธีการในทางปฏิบัติที่ช่วยเอื้ออำนวยให้มีการกระทำตามเป้าหมาย ที่ฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้นไว้

นักทฤษฎีการบริหารเห็นว่า บทบาทหน้าที่ของนักการเมืองและข้าราชการ มักก้าวก่ายกันอยู่เสมอในทางปฏิบัติ เพราะในการบริหารข้าราชการไม่ได้กำหนดหน้าที่ ดำเนินงานไปตามนโยบายเท่านั้น แต่เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายด้วย เนื่องจากข้าราชการปฏิบัติงานต่อเนื่องกัน มีความรู้และประสบการณ์ใกล้ชิดกับปัญหาการบริหารในลักษณะงานที่ทำอยู่ นักการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่งเพียงชั่วคราว และออกไปตามวิถีทางการเมือง ก็ย่อมจะต้องพึ่งพาอาศัยข้าราชการอยู่มากในด้านข้อมูล

ข่าวสารและความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ ในการวางนโยบาย นักการเมืองจึงขอความเห็นที่เกี่ยวกับการเลือก ตลอดจนข้อดีข้อเสียของการเลือกของแต่ละทาง จากข้าราชการประจำอยู่เสมอ

ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการ เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายนี้ผันแปรไปตามสภาพการของแต่ละประเทศ ปัญหาที่ใครเป็นผู้กำหนดนโยบาย นักการเมืองหรือข้าราชการนั่นจะต้องพิจารณาไปตามลักษณะของความสำคัญแต่ละกรณีไป คือ

1. ในกรณีที่นักการเมืองขอให้ข้าราชการเสนอข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา ทำความเห็นเสนอทางเลือก ตลอดจนข้อดี ข้อเสียหลาย ๆ ด้านของทางเลือก และนักการเมืองเป็นผู้ทำการตัดสินใจเลือกแนวนโยบาย ที่ข้าราชการเป็นผู้เสนอมา ถือว่านักการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย ส่วนข้าราชการเป็นผู้เสนอความคิดเห็นเท่านั้น

2. ในกรณีรัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนเป็นหลักสำหรับปฏิบัติตาม ข้าราชการจะเข้ามามีบทบาทในการให้ความเห็น หรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายน้อยมาก แต่ถ้ารัฐบาลมีนโยบายที่ไม่ชัดเจนข้าราชการจะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายแทน เพราะมีความจำเป็นที่ต้องหาแนวทางปฏิบัติด้วยตนเอง

3. ในกรณีที่ระบบการเมืองเป็นแบบอำมาตยาธิปไตย คือมีราชการเข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญในคณะรัฐมนตรี และตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ ข้าราชการจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย เพราะมีบทบาททั้งสองด้าน คือ ทั้งการเมืองและการบริหารในเวลาเดียวกัน

4. ในระบบการเมืองที่พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการเมือง พรรคการเมือง จะเข้าไปมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบาย และทำให้บทบาทของข้าราชการในการกำหนดนโยบายลดน้อยลง

5. ในระบบรัฐสภาขาดคณะผู้ช่วย (Staff) ในการค้นข้อมูลและทำการศึกษาวิจัยเพื่อป้อนแก่สมาชิกรัฐสภา ระบบราชการและข้าราชการจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายมาก

**2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับระบบราชการ**

ในการศึกษาการพัฒนาทางการเมืองหรือระบบการบริหารนั้น การศึกษาบทบาททางการเมืองของข้าราชการ จึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะช่วยให้เรา มีความเข้าใจพฤติกรรมทางการเมืองมากกว่าที่จะมุ่งศึกษาเฉพาะสถาบันทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว เพราะระบบมีความมั่นคงแข็งแกร่งมีอิทธิพล และสามารถใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงทางการเมือง สิ่งที่เรียกว่า การเมืองจึงมามีศูนย์กลางอยู่ที่ระบบบริหารมากกว่าอยู่ที่ที่ตัวระบบการเมือง ความขัดแย้งทางการเมือง ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจึงเกิดความขัดแย้งภายในระบบบริหารมากกว่าจะเกิดจากความขัดแย้งภายในสถาบันทางการเมือง ระบบการบริหารของทุกประเทศต่างมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนา อิทธิพลของระบบบริหารมีมากเป็นพิเศษ กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งด้วย ลักษณะเด่นของระบบการเมืองที่กำลังพัฒนาก็คือ สถาบันทางการเมืองซึ่งจะทำหน้าที่คอยควบคุมระบบบริหาร มักจะอ่อนแอและไม่สามารถรวมตัวจัดตั้งเป็นองค์กรที่เข้มแข็งเมื่อเปรียบเทียบกับระบบบริหาร ซึ่งมีวิวัฒนาการอันยาวนาน และมีการจัดตั้งเป็นระบบ

**2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ**

**แนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ**

สุพจน์ ผลชวนปัญโญ (2519, หน้า 95) ได้ให้ความหมาย การแบ่งแยกอำนาจ ไว้ว่า เป็นการแบ่งแยกอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ(Legislative) อำนาจบริหาร (Executive) และอำนาจตุลาการ (Judicial) และมอบอำนาจแต่ละส่วนนี้ให้แก่คณะบุคคลต่าง ๆ กัน เป็นผู้ใช้ โดยต่างฝ่ายต่างก็เป็นอิสระไม่ขึ้นแก่กัน และคอยควบคุมซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อความมั่นคงของการปกครองประชาธิปไตย

นอกจากนี้ สุพจน์ ผลชวนปัญโญ ยังได้ให้เหตุผลและความจำเป็นของการแบ่งแยกอำนาจออกจากกันนี้ ไว้ว่า เพื่อให้เกิดความเรียบร้อยขึ้นในรัฐ ในขณะที่หน้าที่ของรัฐมีหน้าที่มากมาย ดังนั้นเพื่อให้เกิดความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นสัดส่วนไม่ก้าวก่ายซึ่งกันและกัน จึงจำเป็นต้องแบ่งแยกอำนาจให้แก่องค์การต่างๆ ในรูปของกฎหมายโดยแต่ละองค์การต้องปฏิบัติกิจการอันอยู่ในขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของตน จะไปก้าวก่ายกิจการซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายอื่นไม่ได้ และแต่ละฝ่ายจะต้องคอยควบคุมซึ่งกันและกัน ตามหลักที่เรียกว่า "ควบคุมและสมดุลย์" (Check and Balance) และได้กล่าวถึงความแตกต่างในการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยใน 2 ระบบที่แตกต่างกันออกไป ดังการอธิบายของ Ranney, A. (1996, p 229-230) ที่ว่าระบบรัฐสภา ที่ใช้ผสานอำนาจ (Fusion of Powers) และระบบประธานาธิบดี ที่ใช้การแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ตามหลักของการควบคุมและสมดุลย์

1. ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา (Parliamentary System) จะไม่นิยมแบ่งแยกอำนาจออกจากกันโดยเด็ดขาด ฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติ เพราะฉะนั้นถ้าสภานิติบัญญัติไม่ให้การสนับสนุน ฝ่ายบริหารก็ต้องลาออก หรือมิฉะนั้นฝ่ายบริหารก็จะต้องยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนกันใหม่

2. ในระบบประธานาธิบดี (Presidential System) จะนิยมการแบ่งแยกอำนาจออกจากกัน (Separation of Powers) ที่ฝ่ายบริหารไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติ สภานิติบัญญัติไม่มีอำนาจหน้าที่จะควบคุมฝ่ายบริหารโดยการลงมติไม่ไว้วางใจแก่ฝ่ายบริหาร และในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็ไม่มีอำนาจที่จะยุบสภานิติบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติแล้วอำนาจทั้งสองยังคงเชื่อมโยงกันอยู่ โดยผ่านพรรคการเมือง ผ่านคณะกรรมาธิการของสภา และอาศัยอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของประธานาธิบดี

สำหรับประโยชน์ของการแบ่งแยกอำนาจนั้น สุพจน์ ผลชวนปัญโญ (2519 หน้า 104) ได้กล่าวว่า จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารปกครองบ้านเมืองเป็นอย่างมาก โดยที่อำนาจแต่ละอำนาจนั้นได้มอบไว้ให้แก่บุคคลซึ่งไม่ใช่บุคคลหรือคณะบุคคลเดียวกัน และต่างฝ่ายต่างก็เป็น

อิสระต่อกัน คือ ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะไปถอดถอนผู้ใช้อำนาจอย่างอื่นตามใจชอบไม่ได้ ดังนั้นอำนาจที่แบ่งแยกออกไปจึงคอยค้านซึ่งกันและกันภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครอง

**ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ**

แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจ เกี่ยวกับการใช้อำนาจ การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา และระบบประธานาธิบดี ซึ่งจะเห็นได้ว่าในทั้งสองส่วนมีส่วนแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่การควบคุมการใช้อำนาจแต่ละฝ่ายจะเป็นรูปธรรมที่ขึ้นอยู่กับการกำหนดไว้แห่งรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ดังนั้นในส่วนนี้จะขอกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร และนิติบัญญัติโดยมุ่งเน้นไปในที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่ประกอบไปด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการบริหาร

เพื่อให้สอดคล้องกับการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจึงมีจุดประสงค์เพื่อกำหนดความสัมพันธ์ไว้ที่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสมาชิกองค์การ ทั้งนี้ พิทยา บวรวัฒนา (มปป. หน้า 56-57) ได้กล่าวว่า มีลักษณะเป็นแบบแลกเปลี่ยน กล่าวคือ สมาชิกจะได้ประโยชน์จากการเป็นสมาชิกขององค์การ ในขณะเดียวกันองค์การจะเรียกร้องบางสิ่งบางอย่างจากสมาชิก ข้อเรียกร้องขององค์การต่อสมาชิกดังกล่าวนี้ เปรียบเสมือนว่า องค์การมีบทบาทเข้าไปควบคุมบุคคลที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์การ โดยองค์การจะกำหนดกฎเกณฑ์ระเบียบ ข้อพึงปฏิบัติไว้สำหรับบุคคลที่อยากเข้ามาอยู่ในองค์การนั้นได้ยึดถือปฏิบัติด้วย ทั้งนี้ พิทยา บวรวัฒนา (มปป. หน้า 10) ได้ให้ความหมายของคำว่า องค์การ ไว้ว่า เป็นการรวมตัวของคนตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อมาร่วมมือ หรือ ประสานงานทำงานบางอย่างให้สำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งใจไว้และที่สำคัญ พิทยา บวรพัฒนา ได้สรุปว่าความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวเรียกว่า "การควบคุม" (Control)

การประสานงาน การทำงานร่วมมือกันของบุคคลภายในองค์การ ต้องอาศัยกฎเกณฑ์เป็นปทัสถานในการดำเนินงาน แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่า บุคคลจำนวนหนึ่ง ๆ ในองค์การมักเกิดการรวมตัวขึ้นมาเป็นกลุ่มบุคคลเพื่อทำหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งโดยเฉพาะ โดยที่คนในกลุ่มจะยอมรับสถานภาพของกันและกัน และมีความรู้สึกร่วมกันเกี่ยวกับเป้าหมายของงาน และแบบแผนการทำงาน ตลอดจนยึดปทัสถานของกลุ่มร่วมกัน ซึ่ง พิทยา บวรวัฒนา (มปป. หน้า 82-83) ได้กล่าวว่ากลุ่มที่เกิดขึ้นจะมีทั้งกลุ่มที่เป็นทางการและกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ การเกิดขึ้นของกลุ่มนั้นมีกระบวนการ คือ ในขั้นแรกการรวมตัวของกลุ่มคนจะเต็มไปด้วยความไม่แน่นอนเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของกลุ่ม โครงสร้างของกลุ่ม และตัวผู้นำกลุ่ม พอเวลาผ่านไปสมาชิกกลุ่มจะปรับตัวและยอมรับการเข้าร่วมของตน หลังจากนั้นจะเกิดความขัดแย้งภายในกลุ่ม เกิดการตั้งคำถามว่าใครจะมาเป็นผู้นำ

กลุ่ม เมื่อผ่านขั้นตอนดังกล่าวไปแล้ว กลุ่มจะเริ่มมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันสูง และมีการจัดระบบโครงสร้างของกลุ่ม ตลอดจนหน้าที่ และบทบาทของสมาชิกกลุ่มด้วย ขั้นสุดท้ายเป็นขั้นตอนที่กลุ่มพยายามทุ่มเทพลังไปสู่การทำงานให้บังเกิดผล

จากลักษณะของระบบการเมือง-ระบบบริหารและกลไกลทางการเมืองที่มีอยู่จะเห็นได้ว่า สภาพการณ์และสภาพแวดล้อมทางการเมือง-การบริหาร มีส่วนสำคัญในการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำเป็นอย่างมาก

**2.5 อำนาจ (Power) กับอิทธิพล (Influence)**

อำนาจสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับคำว่าอำนาจหน้าที่ (Authority) ความชอบธรรม (Legitimacy) และอำอาจเชิงบารมี (Charisma) (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2529 หน้า 12)

ในการศึกษาเรื่อง "อำนาจ" และ "อิทธิพล" นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำสองคำนี้แตกต่างกันออกไป ซึ่งอำนาจเป็นเรื่องของความสามารถ ส่วนอิทธิพลเป็นเรื่องของการใช้ความสามารถเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและทัศนคติของบุคคล คำทั้งสองคำมีความใกล้ชิดกันมาก ซึ่งเราสามารถแจกแจงได้ ดังนั้นการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของคำว่า "อำนาจ" (Power)

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2515 หน้า 25) ให้ความหมายของคำว่า อำนาจหมายถึงความสามารถที่จะมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมผู้อื่น หรือความสามารถในการป้องกันมิให้ผู้อื่นเข้ามามีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของตน

บรรพต วีระสัย (2520 หน้า 235-236) ให้ความหมายของคำว่า อำนาจ ว่าหมายถึงความสามารถที่ก่อให้เกิดผลตามที่ต้องการ การมีอำนาจหมายถึงการใช้อิทธิพลให้ผู้อื่นกระทำตามที่ต้องการ

จากคำนิยามของอำนาจที่กล่าวมาแล้ว เห็นว่าอำนาจมีสภาพหรือสภาวะเป็นสมรรถภาพอันเกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ของบุคคลในสังคม โดยบุคคลฝ่ายหนึ่ง (ผู้มีสมรรถภาพ) เป็นผู้มีความสามารถในอันที่จะทำให้บุคคลอีกฝ่ายหนึ่งทำตามในสิ่งที่ตนเองต้องการได้

ตามทฤษฎีอำนาจ (Power Theory) อำนาจเกิดจากสมมุติฐานดังนี้ (อ้างในวีระชัย กระต่ายทอง, 2539 หน้า 13)

1. อำนาจเกิดจากกระบวนการจัดระเบียบสังคม ภายในสังคมสมาชิกไม่สามารถ บรรลุวัตถุประสงค์ที่ไม่อาจกระทำได้โดยลำพังดังนั้นสังคมจึงเป็นที่มาของอำนาจรวม

2. อำนาจเกิดภายในความสัมพันธ์ของสังคมหรือองค์การสังคม อำนาจไม่เคยเป็นทรัพย์สมบัติของผู้ใดผู้หนึ่ง

3. อำนาจจะปรากฏอยู่ และสามารถนำไปใช้ได้ตราบเท่าที่มีความสัมพันธ์ทางสังคมหรือองค์การทางสังคมอยู่

4. สมาชิกผู้ใช้อำนาจภายในความสัมพันธ์สังคมหรือภายในองค์การสังคมอาจปฏิบัติไปในฐานะองค์ประกอบอิสระหรือฐานะส่วนผูกพันขององค์การ

5. ปริมาณของอำนาจที่ผู้กระทำ (Actor) ใช้ในสถานการณ์หนึ่งอาจถูกกำหนดโดยทรัพยากรที่มีอยู่และการต่อต้านการใช้อำนาจบุคคลอื่น

6. อำนาจใช้กับบทบาทในปฏิสัมพันธ์ต่าง ๆ เช่น ใน แนวนอนหรืออาจเป็นแนวดิ่งได้

7. อำนาจเกิดขึ้นจากกระบวนการจัดระเบียบสังคม อำนาจจึงเป็นลักษณะของวงวัฏจักรต่อเนื่อง (Dynamic)

**2. ความหมายของคำว่า "อิทธิพล" (Influence)**

ดร.ระดม วงค์น้อม (อ้างในวีระชัย กระต่ายทอง, 2539 หน้า 13) ให้ความหมายของอิทธิพลไว้ว่าคือศักยภาพความสามารถเฉพาะตัวบุคคลในการที่จะสามารถโน้มน้าวให้คนอื่นเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ความคิดเห็น ทั้งนี้ โดยปราศจากการบังคับขู่เข็ญและการใช้กำลังอิทธิพลเป็นเรื่องแสดงสัมพันธภาพระหว่างบุคคล อิทธิพลจะเกิดขึ้นได้โดยมีอำนาจหนุนหลังอยู่

ลักษณะอิทธิพล แยกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. ไม่มีอิทธิพล เป็นกรณีผู้ใช้อำนาจกระทำลงไปเพื่อให้เป้าหมายเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตน แต่การใช้อำนาจนั้นไม่บังเกิดผล

2. อิทธิพลเบี่ยงเบน เป็นกรณีที่ใช้อำนาจแล้ว และเป้าหมายได้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือทัศนคติ แต่พฤติกรรมหรือทัศนคตินั้นไม่สอดคล้องกับเจตจำนงของผู้ใช้อำนาจ

3. อิทธิพลทางบวก เป็นการใช้อำนาจเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือทัศนคติและก็เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ใช้อำนาจ

4. อิทธิพลทางลบ เป็นการใช้อำนาจและผู้ถูกใช้อำนาจหรือเป้าหมายได้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือทัศนคติไปในทางตรงกันข้ามหรือไม่สอดคล้องเจตนารมณ์ของผู้ใช้อำนาจ

**วิธีการใช้อิทธิพล** (อ้างในวีระชัย กระต่ายทอง, 2539 หน้า 13)

1. การใช้อำนาจหน้าที่ เป็นการอ้างอิงอำนาจหน้าที่ หลักการ แนวธรรมเนียมปฏิบัติ ประเพณี กฎเกณฑ์ การใช้อำนาจหน้าที่นี้มีลักษณะที่ไม่ขึ้นกับตัวบุคคล และมักไม่มีผลกระทบ

เป้าหมายโดยส่วนตัว เว้นแต่ผู้ใช้อำนาจเลือกปฏิบัติและอิทธิพลจากอำนาจหน้าที่จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ

1.1 การยอมรับของบุคคลทั่วไปหรือเป้าหมายมีต่อกฎเกณฑ์และประเพณี และหลักการที่นำมาอ้าง

1.2 การคาดคะเนถึงผลสะท้อนที่เป้าหมายจะได้รับ

2. การใช้อำนาจในการให้รางวัลและการลงโทษ เป็นการก่ออิทธิพลโดยอาศัยสิ่งที่มีคุณค่ามากระตุ้นให้เป้าหมายกระทำการตามเจตนารมย์ของผู้ใช้อำนาจ

3. การใช้กำลัง เป็นการใช้อิทธิพลโดยวิธีรุนแรง หรือคุกคามว่าจะใช้วิธีรุนแรง

4. การใช้อำนาจอ้างอิง เป็นความผูกพันกันระหว่างเป้าหมายกับสิ่งที่ใช้อ้างอิง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจโดยอาศัยความรัก ความชื่นชอบ ความเมตตาสงสาร ความใกล้ชิดเป็นเกณฑ์การสร้างอิทธิพลซึ่งการใช้อิทธิพลแบบนี้อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวมาก

**วิธีการสร้างอิทธิพล**

1. ใช้อิทธิพลในลักษณะข่มขู่คุกคาม (เช่นใช้คำสั่ง)

2. ใช้อิทธิพลในลักษณะชี้แจงให้ตระหนักถึงหลักเหตุผลและข้อเท็จจริง โดยการอ้างหลักการ อำนาจหน้าที่

3. ใช้อิทธิพลชักชวนโดยใช้อำนาจอ้างอิง

4. การใช้อิทธิพลโดยการบิดเบือนข่าวสารข้อมูล

แม้อำนาจและอิทธิพลจะแตกต่างกันในแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น แต่ในทางเป็นจริงหรือการปฏิบัติ เราแบ่งแยกทั้งสองอย่างออกจากกันยากมาก ทั้งอำนาจและอิทธิพลมีความเกี่ยวข้องกับเราอย่างใกล้ชิด บางครั้งนักรัฐศาสตร์ยังรวมสองคำนี้ว่าเป็นอย่างเดียวกัน เพราะทั้งสองสิ่งเป็นนามธรรม

ในความเห็นของ Lasswell ผู้มีอิทธิพลคือ ผู้ที่ครอบครองสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ ซึ่งในที่นี้หมายถึง อำนาจ ความนับถือ ความนิยมชมชอบ ความยุติธรรม ความมั่งคั่งในทรัพย์สิน ความชำนาญและความรู้ ซึ่งต่อมา Robert A Dahl (1983, p. 111-117) ได้เรียกสิ่งเหล่านี้ว่าทรัพยากรทางการเมือง

**ความแตกต่างระหว่างอำนาจกับอิทธิพล** องค์ประกอบของอำนาจ คือ

1. การขมขู่

2. การควบคุม

3. การยอมรับหรืออิทธิพล

โดยภาพรวมแล้วอำนาจนั้นใหญ่กว่าอิทธิพลเพราะอิทธิพลนั้นคือส่วนย่อยของอำนาจนั่นเอง เมื่อไรที่รัฐใดใช้การข่มขู่ หรือเข้าควบคุมรัฐใดรัฐหนึ่งสิ่งนี้ก็ไม่เรียกว่าอิทธิพล แต่ถ้าหากว่ารัฐนั้นไม่ใช้กำลังข่มขู่ หรือการเข้าควบคุม แต่รัฐนั้นปฏิบัติตามโดยยินยอมโดยดี การกระทำ เช่นนี้จะเรียกว่าอิทธิพล

อำนาจหน้าที่ (Authority) คือ อำนาจที่มีความชอบธรรมในการสั่งการและบุคคลที่ปฏิบัติตาม ยอมรับในความถูกต้อง ส่วนอำนาจบางครั้งที่ใช้ไปอาจจะไม่ชอบธรรมก็ได้

**2.6 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง**

**ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529)** ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับปัญหา และแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย ผลการวิจัยพบว่า

1. ด้านโครงสร้างและหน้าที่ของเทศบาล บุคลากรเทศบาลบางคนอยากให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเดิม เป็นในรูปเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรง ระบบเทศบาลแบบผู้จัดการ และระบบที่ให้ผู้ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้ง จำนวนสูงสุด เป็นนายกรัฐมนตรี

2. ด้านสถานะของเทศบาลในระบบการเมือง เทศบาลในฐานะที่เป็นระบบการเมืองย่อยของระบบการเมืองไทยยังมีความเป็นอิสระต่ำในการปกครองตนเอง มีผลกระทบต่อความรู้สึกเป็นเจ้าของ ความรู้สึกมีจิตสำนึก ทางการเมือง และสำนึกถึงความสำคัญทางการเมือง และมีผลสืบทอดไปถึงการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองค่อนข้างต่ำ

3. ด้านการคลัง บุคลากรเทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่า ปัญหาที่สำคัญที่สุดของเทศบาล คือ ปัญหาเรื่องการเงิน โดยเฉพาะอำนาจในการจัดเก็บรายได้อย่างจำกัด นอกจากนั้น ยังมีปัญหาด้านประสิทธิภาพการบริหารการคลังยังมีสมรรถนะต่ำ การหารายได้จากแหล่งอื่นๆ เช่น จากการกู้เงินสะสม และเงินอุดหนุนของรัฐบาล

4. ด้านการเมืองภายใน การวิจัยพบว่า เทศบาลยังมีฐานะความเป็น "ระบบการเมือง" ในอัตราที่ต่ำมาก ประชาชนขาดความสนใจ และขาดศรัทธาต่อเทศบาล ทำให้ปัจจัยนำเข้า อันได้แก่ การเรียกร้องความต้องการ และการให้การสนับสนุนมีน้อยกว่าที่ควร กลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นยังอยู่ในแวดวงจำกัดยังไม่มีเครื่องชี้ใดๆ ว่ากิจกรรมเทศบาลจะได้รับความสนใจจากประชาชนมากขึ้นและเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

5. ด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในเทศบาล บุคลากรเทศบาลส่วนใหญ่ เห็นว่าความขัดแย้งที่ปรากฏเด่นชัด ระหว่างบุคคลฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ เทศบาลกับประชาชน เทศบาลกับหน่วยงานอื่น คือ ปัญหาการมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อกัน

6. ด้านความสัมพันธ์กับองค์การภายนอก

6.1 การควบคุมของรัฐบาลกลาง

6.2 การขัดแย้งภายใน

6.3 ทัศนคติที่ไม่ดีของหน่วยงานอื่นที่มีต่อเทศบาล

**ไกรสีห์ พุทธรักษา (2542)** ได้กล่าวถึงผู้นำการเมือง ว่าผู้นำการเมืองจะต้องมีคุณสมบัติเช่นใดบ้าง? ร้อยแปดพันเก้าประการ ยากเกินกว่าจะระบุจำนวนองค์ประกอบ ที่ชัดเจนหากแต่ถ้าจะมอง ในแง่เชิงคุณสมบัติจากมุมขยายแล้วเด่นชัด สำหรับการเมืองไทยที่จะต้องมี คือ บารมี บารมีในที่นี้ มีความหมายสอดรับกับอิทธิพล

ผู้นำการเมืองบางคนอาจจะมีบารมีแต่ขาดอิทธิพล ขณะที่บางคนมีอิทธิพลแต่กลับขาดบารมี สมัยที่การเมืองตกอยู่ภายใต้ร่มเงาของเผด็จการ ผู้นำการเมืองมักจะมีทั้งสององค์ประกอบนี้ซ่อนแฝงอยู่ในตัวพร้อม ๆ กัน

แต่สำหรับยุคประชาธิปไตยเบิกบานเมื่อมีหนึ่งอีกหนึ่งจะต้องขาดหายไป พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ และนายบรรหาร ศิลปอาชา อดีตนายกรัฐมนตรี ถูกมองว่า มีอิทธิพล แต่ขาดซึ่งบารมี ในมุมกลับกัน นายชวน หลีกภัย กลับถูกมองว่ามีบารมีแต่ขาดซึ่งอิทธิพล

ไม่มีผลรับรองครบ 100% เต็มว่า ระหว่างบารมีกับอิทธิพล องค์ประกอบใดจะทำให้ผู้นำการเมืองได้รับการยอมรับจากสังคมมากกว่ากัน หากแต่ถ้าใช้บทเรียนของ พล. อ. ชวลิต ยงใจยุทธ และนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นกรณีนักศึกษา ค่อนข้างจะโน้มเอียงไปที่บารมี ซึ่งอาจจะสำคัญเหนือกว่า

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้นำการเมืองจะมีบทบาททางการเมือง แต่เหนืออื่นใด สิ่งที่จะต้องมีควบคู่ติดอยู่ด้วย ก็คือ ภาวะผู้นำ

ผู้นำบางคนมีบารมีทางการเมือง สามารถซื้อใจนักการเมืองร่วมอุดมการณ์เดียวกันได้ แต่ถ้าไร้ซึ่งภาวะ ผู้นำ ผู้นำคนนั้นจะเดินต่อไปได้ไม่ตลอดรอดฝั่ง

ประชาชนจะเชื่อมั่น ตอบรับผู้นำมากน้อยในระดับใด การมีภาวะนั่นเองที่จะเป็นตัวบ่งกำหนดผู้นำ ไร้ซึ่งภาวะผู้นำ สิ่งที่จะตามติดมาก็คือ ประชาชนขาดความเชื่อมั่น

ในมุมเดียวกัน เมื่อประชาชนขาดความเชื่อมั่น ผู้นำก็ไม่สามารถคงสภาพการเป็นผู้นำให้อยู่ ต่อไปเช่นกัน องค์ประกอบถัดมาก็คือ ผู้นำการเมืองจะต้องมีความสง่างาม องค์ประกอบนี้ใกล้เคียงกับการมีภาวะผู้นำ เพราะประชาชนจะมองว่าผู้นำนั้นๆ สง่างามหรือไม่ จะมีพื้นฐานในการตัดสินใจมาจาก ความเชื่อเป็นสำคัญ

สมศักดิ์ เกี่ยวกิ่งแก้ว (2542) ได้กล่าวถึงหลักการบริหารงานบุคคลที่ดีที่ถูกต้องนั้นเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับองค์การในสมัยปัจจุบันโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลัก Merit System ดังนี้

1. หลักความเสมอภาค (Equal of Opportunity) ซึ่งเป็นหลักประกันให้ผู้ที่จะเข้ามาทำงานหรือผู้ที่อยู่ระหว่างการทำงานได้มีโอกาสเท่าเทียมกันในการเข้าทำงานและก้าวหน้าในหน้าที่

2. หลักความสามารถ (Competence) โดยยึดถือความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญในการเข้าทำงานหรือเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีระบบการแข่งขันอย่างเสรีบนพื้นฐานของคุณสมบัติที่เหมือนกันทั้งนี้เพื่อให้บุคคลที่มีความสามารถมากที่สุดได้รับการพิจารณาเลือกสรรก่อน

3. หลักความมั่นคง (Security of Tenure) จะต้องมีหลักประกันว่าจะไม่ถูกไล่ออกจากงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ทำงานมีความสบายใจและทุ่มเทกำลังความสามารถในการทำงานให้อย่างเต็มที่

4. หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) ข้าราชการหรือบุคลากรทุกคนจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐบาล ซึ่งได้แก่นักการเมืองที่เข้ามาโดยวิถีทางทางการเมืองอย่างเต็มความสามารถ ไม่ว่าแนวนโยบายนั้นตนจะเห็นควรหรือไม่ก็ตาม

ปฏิญญา ปราโมกข์ชน (2537) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง ระหว่างปี พ.ศ.2535–2537 พบว่า ประชากรในอำเภอเมือง จังหวัดลำปาง มีทัศนคติแตกต่างกันในเรื่องผลงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามเพศ กลุ่มอายุ ระดับรายได้ ระดับการศึกษา และกลุ่มอาชีพ แต่ในเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง ประชากรมีทัศนคติที่แตกต่างกัน ตามเพศ กลุ่มอายุ ระดับการศึกษาและกลุ่มอาชีพเท่านั้น ประชากรที่แยกตามระดับรายได้ มีทัศนคติที่ไม่แตกต่างกัน สำหรับในประเด็นเกี่ยวกับการจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางก็เช่นกัน มีประชากรที่แยกตามเพศ ระดับการศึกษา และกลุ่มอาชีพเท่านั้น ที่มีทัศนคติแตกต่างกัน แต่ประชากรที่แยกตามกลุ่มอายุ และระดับรายได้ จะมีทัศนคติที่ไม่แตกต่างกันเลย และในประเด็น เกี่ยวกับสาเหตุที่ทำให้มีการโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง ประชากรมีทัศนคติที่ไม่แตกต่างกันเลย ไม่ว่าจะเป็นการแยกตามลักษณะข้อมูลใดดังที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยที่ประชากรมีความคิดเห็นไปในทางเดียวกันว่าอิทธพลของผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง มีผลต่อการโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง

ทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองกับผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง ซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด ถึงแม้ว่าจะเป็นความสัมพันธ์กันในลักษณะความขัดแย้งก็ตาม ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้สอดคล้องกับทฤษฎีการบริหารคือการเมือง หรือการ

เมืองและการบริหารเป็นของคู่กัน ไม่สามารถที่จะแยกออกจากกันได้ นั่นคือข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์ต่อกันและต้องรับผิดชอบต่อประชาชนร่วมกัน

**พงศ์ สุภาวสิทธิ์ (2536)** ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองระดับท้องถิ่นในเทศบาลนครเชียงใหม่ได้เกิดขึ้นเป็นกรณีขัดแย้งกันจริง โดยมีสาเหตุมาจากแต่ละฝ่าย ไม่ได้ปฏิบัติตามปรัชญาประชาธิปไตย คือ ข้าราชการการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายให้ข้าราชการปีระจำรับนโยบายไปปฏิบัติแต่ในทางปฏิบัติจริงปรากฏว่า เมื่อฝ่ายการเมืองมอบนโยบายให้แล้ว ข้าราชการประจำกลับไม่นำไปปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้า โดยมีข้ออ้างว่าขัดต่อระเบียบกฎหมาย ส่วนข้าราชการการเมืองก็เข้าไปก้าวก่ายงานของข้าราชการประจำ โดยทำตัวเป็นผู้ปฏิบัติงานเสียเอง ทำให้ข้ามขั้นตอนปฏิบัติงานตามระบบงานของทาง ราชการ อีกกรณีหนึ่งเป็นผลมาจากมีระบบผู้อุปถัมภ์และผู้ใต้อุปถัมภ์ อยู่ในระบบราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ แม้ว่าในปัจจุบันข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำจะสลับตำแหน่งกันเป็นผู้อุปถัมภ์และผู้ใต้อุปถัมภ์ไปมาระหว่างกันแทนระบบอุปถัมภ์เดิมที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของข้าราชการประจำฝ่ายเดียวก็ตาม

**พิชิต พันธุ์พิทยแพทย์ (2542)** ศึกษาถึงความพึงพอใจของพนักงานครูเทศบาลที่มีต่อพฤติกรรมการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดเทศบาลเมืองเชียงราย พบว่า พนักงานครูเทศบาลมีความพึงพอใจในพฤติกรรมการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองเชียงรายในภาพรวมอยู่ในระดับมากทั้ง 6 งาน โดยเรียงลำดับจากมาไปหาน้อยดังนี้ คือ งานอาคารสถานที่ งานธุรการการเงินและพัสดุ งานกิจการนักเรียน งานวิชาการ งานบุคลากร และงานความสัมพันธ์กับชุมชน ตามลำดับ