

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการใช้ฐานแห่งอำนาจของผู้บริหาร โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการ เขต 1 ครั้งนี้ มีเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังจะกล่าวตามลำดับต่อไปนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจ
  - 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจ
  - 1.2 ความหมายของอำนาจ
  - 1.3 ความสำคัญของอำนาจ
  - 1.4 แหล่งที่มาของอำนาจ
  - 1.5 ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจ
    - 1.5.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจทางสังคม
    - 1.5.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจในองค์กร
    - 1.5.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่
2. ประเภทของฐานแห่งอำนาจ
  - 2.1 อำนาจการให้รางวัล
  - 2.2 อำนาจการบังคับ
  - 2.3 อำนาจตามกฎหมาย
  - 2.4 อำนาจอ้างอิง
  - 2.5 อำนาจเชี่ยวชาญ
3. การใช้อำนาจ ภารกิจ ภาวะผู้นำของผู้บริหาร
  - 3.1 การใช้อำนาจ
  - 3.2 ผู้บริหารกับภาวะผู้นำ
4. การจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการเขต 1
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจ

### 1. แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจ

ความเข้าใจเกี่ยวกับ “อำนาจ” นับว่าเป็นสิ่งที่อยากจะเข้าใจไม่น้อยแต่ในบางครั้งเราเองก็คุ้นเคยหรือพบเห็นอยู่เสมอในองค์กรจนสามารถเข้าใจโดยไร้คำอธิบายกับบางสิ่งซึ่งเกิดขึ้น กล่าวคือเราจะพบว่า ทำไมคนคนเดียวจึงสามารถควบคุมคนหรือบุคคลอื่นได้

ความต้องการมีอำนาจนั้นมิได้อยู่ในหมู่มนุษย์ทั่วไปไม่ว่าจะเป็นชายหรือหญิง แต่การแสวงหาอำนาจจะถูกมองว่าเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมไม่ควร เพราะคำที่เกี่ยวข้องกับอำนาจมักจะทำให้ความรู้สึกที่เลวร้ายมีลักษณะทำนองเดียวกันกับความรุนแรง ความก้าวร้าวหรือการรุกราน เช่น กระจายอำนาจ บ้าอำนาจรวบอำนาจ หรืออำนาจมืด เป็นต้น ผู้บริหาร ผู้นำ หรือคนส่วนใหญ่มักจะไมยอมรับว่าตนเองต้องการอำนาจ ขณะเดียวกันคนที่มิอำนาจก็พยายามสุดความสามารถที่จะปิดบังไม่ให้คนอื่นรู้ทัศนคติที่มีต่ออำนาจซึ่งเป็นสิ่งเลวร้ายหรือเป็นที่ต้องการซ่อนเร้น ทั้งที่จริงแล้วอำนาจ (power) เป็นเรื่องธรรมชาติ เป็นปรากฏการณ์ทางสังคม อำนาจเป็นกระบวนการซับซ้อนและกระจายอยู่ในสังคมหรือองค์กรต่างๆ ซึ่งเป็นผลของการมีความสัมพันธ์ต่อกันในลักษณะที่บุคคลหนึ่งยอมรับหรือปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งและเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในองค์กรทางสังคมทั้งหลายแม้ว่าองค์กรนั้นจะเป็นกลุ่มเล็กๆ เช่นครอบครัว ชุมชน สมาคม หรือองค์กรใหญ่ๆ เช่นโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาอื่นก็ตามกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรเหล่านี้จะเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับบุคคลที่เป็นผู้นำหรือผู้บริหาร เพราะอำนาจเป็นเครื่องมือในการบริหารงานและการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจจะเกี่ยวข้องกับองค์กรและคนเสมอเพราะอำนาจเป็นสิ่งที่อยู่ใน “คน” และ “ระหว่างคน” องค์กรเป็นที่ “รวมงาน” ดังที่ อุทัย บุญประเสริฐ (2529, หน้า 3) ให้นิยามองค์กรไว้ว่าองค์กรเป็นหน่วยงานทางสังคมที่เป็นความร่วมมือของมนุษย์ที่ร่วมมือกันสร้างขึ้นเพื่อการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะองค์กรจึงเป็นที่รวบตัวกันของสมาชิกจำนวนหนึ่งร่วมกันที่กิจกรรมที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่องค์กรกำหนดไว้

ดังนั้น ความคาดหวังที่จะบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ทำให้การรวมตัวของสมาชิกในองค์กรเกิดความจำเป็นที่จะต้องมี “ผู้นำ” และ “ผู้ตาม” ขึ้น ผู้นำเป็นผู้ใช้อำนาจทำให้สมาชิกยอมตามอำนาจซึ่งเป็นปรากฏการณ์โดยทั่วไปทางสังคม

### 2. ความหมายของอำนาจ

ในการศึกษาทำความเข้าใจในเรื่องความหมายของอำนาจ (power) นั้นเนื่องจากมักมีการอ้างอิงหรือเปรียบเทียบความหมายของอำนาจกับอำนาจหน้าที่ (authority) บ้างเปรียบเทียบ

อำนาจอิทธิพล (influence) บ้างอำนาจกับภาวะผู้นำ (leadership) บ้าง ซึ่งผู้ให้ความหมายคงมีเจตนาที่จะให้ผู้ศึกษาสามารถแยกแยะ หรือชี้ให้เห็นความแตกต่างแหล่งที่มาตลอดจนความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนนั่นเอง

ความหมายของอำนาจ (power) ในลักษณะดังกล่าว ได้มีผู้ศึกษาและอธิบายไว้ดังนี้

สมยศ นาวิกาน (2525, หน้า 236) กล่าวว่า อำนาจคือแรงผลักดันอย่างหนึ่งอำนาจและหน้าที่มีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดแต่ไม่ใช่สิ่งเดียวกัน อำนาจหน้าที่เป็นสิทธิอย่างหนึ่ง ส่วน อำนาจคือ แรงผลักดันที่เสริมกำลังสิทธิผู้บริหารที่มีสิทธิกระทำบางสิ่งบางอย่าง

อรุณ รัชธรรม (2527, หน้า 57) กล่าวว่า อำนาจ (power) คือ ความสามารถที่บุคคลจะกระทำการใด (The ability to do something) มีความหมายในแง่ที่ไม่เป็นทางการ (informal) ขึ้นอยู่กับตำแหน่งหน้าที่ (position) ของบุคคลนั้นบ้างแต่ไม่ใช่ทั้งหมดส่วนใหญ่เป็นลักษณะเฉพาะที่ติดตัวมากับตัวบุคคลและบุคคลสามารถที่จะสั่งสมให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีอำนาจมากถ้าเขาสามารถมีอิทธิพล (influence) ในอันที่จะเป็นบังคับหรือเบี่ยงเบนพฤติกรรมของคนจำนวนมากให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำการใดๆตามความประสงค์ของเขาได้ ดังนั้นอำนาจจึงมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า อิทธิพล ซึ่งหมายถึง อำนาจที่บุคคลหนึ่งๆ ทำให้บุคคลอื่นกระทำการบางอย่างตามที่เขาต้องการได้ ในขณะที่อำนาจคือ สิ่งที่สะสมอยู่ในตัวเขา

อุทัย บุญประเสริฐ (2529, หน้า 30) กล่าวว่าอำนาจมีลักษณะเป็นพลังที่สามารถก่อให้เกิดพฤติกรรมกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งถ้าปราศจากอำนาจแล้ว พฤติกรรมหรือการกระทำเช่นนั้นจะไม่เกิดขึ้น

เฟรนช์ และราเวน (French and Raven, 1968, p.260) กล่าวว่าอำนาจหมายถึงการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมความคิด ทักษะคติ จุดมุ่งหมาย ความต้องการ ค่านิยมและอื่นๆ

จากการกล่าวถึงลักษณะและความหมายของอำนาจ (power) ข้างต้นพอสรุปได้ว่า อำนาจหมายถึงความสามารถของบุคคลที่เป็นส่วนส่งเสริม ผลักดันชักจูงให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเบี่ยงเบนพฤติกรรมในลักษณะที่ละเว้นหรือการกระทำในสิ่งที่เขาต้องการ

### 3. ความสำคัญของอำนาจ

อำนาจมีความสำคัญเพราะว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้กิจกรรมของคนประสานกัน เพื่อให้เป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพการให้มีทางเลือกเป็นความยุ่งยากและจะไม่เป็นที่ยอมรับก็เพราะว่า คนจะรู้สึกหงุดหงิดและไม่แน่ใจอย่างที่สุดเมื่อเกิดความยุ่งยากนั้นและความยุ่งยากจะกำจัดผลประโยชน์โดยส่วนรวมที่จะได้รับจากองค์การที่มีประสิทธิภาพ

อำนาจซึ่งมีอยู่ในตัวของผู้ที่ทำหน้าที่บริหารองค์การ ในระดับต่างๆมีความสัมพันธ์และเป็นสิ่งจำเป็น เพราะหน้าที่ของนักบริหารคือ การริเริ่มวางแผนการจัดตั้งองค์การ จูงใจให้

ผู้ได้บังคับบัญชาทำตามติดต่อดำเนินการและควบคุมควบคุมกับการตัดสินใจเพื่อให้ทุกอย่างดำเนินไปตามสิ่งที่วางไว้ถ้าเขาเป็นผู้มีอำนาจเพียงพอ หมายถึง ความสามารถที่จะมีสิทธิมากพอที่จะทำให้กิจกรรมของบุคคลอื่นซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาประสานกันเพื่อให้องค์การมีความก้าวหน้าไปอย่างมีประสิทธิภาพในทางกลับกันการที่ผู้บริหารขาดอำนาจหรือมีไม่เพียงพอย่อมทำให้เขาไม่มีอิทธิพลเพียงพอที่จะควบคุมพฤติกรรมของบุคคลอื่นๆ ในองค์การให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการได้และจะนำมาซึ่งความสับสน เลื่อย และความขัดแย้งในองค์การ

นักทฤษฎีทางการบริหารหลายๆ คน มีความเห็นสอดคล้องกันดังที่ อรุณ รัชธรรม (2527, หน้า 57) กล่าวว่า สิ่งที่สำคัญที่สุดต่อการดำรงอยู่ขององค์การมิใช่ระบบสื่อสารที่เป็นเลิศหรือหลักมนุษยสัมพันธ์ หรือการเข้าร่วมในกิจกรรมของลูกจ้าง แต่คือ อำนาจ (Power) ดังนั้นอำนาจจึงเปรียบเสมือนตัวยึดเหนี่ยว โครงสร้าง และกิจกรรมขององค์การเข้าไว้ด้วยกัน

นอกจากอำนาจจะเป็นพลังหลักในการผลักดันให้กลไกต่างๆ ภายในองค์การ ทำงานไปตามปกติในทิศทางที่สอดคล้องกับผลประโยชน์และความเจริญก้าวหน้าขององค์กรแล้ว อำนาจยังเป็นพื้นฐาน ของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอีกด้วยและในทางกลับกันความรับผิดชอบก็เป็นทางทำให้บุคคลสามารถจะได้อำนาจ

บุคคลใดๆ อาจจะมีอำนาจหรืออำนาจหน้าที่เพียงอย่างเดียวหนึ่งก็ได้แต่สำหรับตัวผู้ทำหน้าที่บริหารองค์การระดับต่างๆแล้วจะต้องมีทั้งอำนาจหน้าที่และอำนาจเพราะอำนาจเป็นพลังซ่อนเร้น (Latent Energy) ที่ช่วยให้บุคคลสามารถใช้อำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มีข้อที่น่าสังเกตว่า การมีอำนาจในตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น ควรจะอยู่ในระดับที่พอเหมาะต่ออำนาจหน้าที่ที่บุคคลนั้นมีเพราะความไม่สมดุลอาจจะทำให้เกิดปัญหา ดังนี้

(1) มีอำนาจน้อยเกินไปทำให้ผู้บริหารมีความอ่อนแอเกิดความสับสนและล่าช้าในองค์การ

(2) มีอำนาจมากเกินไป หรือมีอำนาจแต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ อาจจะทำให้เกิดการก้าวท้าวในหน้าที่การงาน เกิดการกระทำที่ขัดกับการยอมรับเป็นการผิดประเพณี กฎระเบียบหรือกฎหมาย เป็นตัวการของความขัดแย้ง

#### 4. แหล่งที่มาของอำนาจ

การมีอำนาจ (power) ของผู้บริหารสามารถเกิดหรือได้อำนาจจากแหล่งต่างๆ ซึ่งมีผู้ศึกษาและชี้ให้เห็นดังนี้

روبบิน (Robbins, 1976, p.134) ได้ให้แนวคิดแหล่งที่มาของอำนาจว่าจะมาจากสิ่งต่อไปนี้

(1) อำนาจตามหน้าที่ (Position Power) เกิดจากการที่กลุ่มคนและองค์การส่วนใหญ่ยอมรับบุคคลที่มีอำนาจตามตำแหน่งของบุคคลนั้น

(2) อำนาจเฉพาะตัวบุคคล (Personal Power) เกิดจากบุคลิกภาพที่มีลักษณะเด่นเป็นที่ศรัทธาของผู้อื่นบางครั้งมักจะอนุโลมเรียกว่าเป็นอำนาจที่เกิดจาก “บารมี” สามารถทำให้ผู้อื่นกระทำตามในสิ่งที่ตนปรารถนา

(3) อำนาจความเชี่ยวชาญ (Expert Power) ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมข่าวสารพิเศษซึ่งเป็นที่ถกเถียงกันว่า อำนาจนี้เป็นอำนาจเกี่ยวกับความรู้ผู้เชี่ยวชาญส่วนมากจะเป็นผู้มีอำนาจในแหล่งที่มีอิทธิพลและจะเป็นผู้เชี่ยวชาญที่จะนำไปสู่จุดหมายปลายทาง

(4) อำนาจทางโอกาส (Opportunity Power) เป็นการจับความเหมาะสมในเรื่องเวลาและโอกาสให้กับตัวบุคคลที่มีอำนาจ ความเชี่ยวชาญ

อรุณ รักธรรม (2523, หน้า 65-70) กล่าวถึงแหล่งที่มาของอำนาจไว้ดังนี้

(1) หน้าที่ปฏิบัติ (function perform) หน้าที่ที่ปฏิบัติอยู่ย่อมแสดงถึงการมีอำนาจเหนือบุคคลอื่นเช่นกันกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ “เขาทำอยู่ด้วยมือ” เช่น เมื่อเราไปโรงพยาบาลหมอหรือพยาบาลย่อมมีอำนาจเหนือเรา

(2) จำนวนสมาชิกที่ทำงานด้วย (members in organization) ถ้าเราสังกัดในที่ประชุมในนายอำเภอทั่วราชอาณาจักร หรือผู้ว่าราชการทั่วประเทศ ก็จะสังกัดได้ในด้านพฤติกรรมของผู้ว่าราชการจังหวัดใหญ่ๆ ซึ่งมีประชากรมาก งบประมาณมาก งานที่ต้องปฏิบัติมากถ้าไปเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดเล็กๆ “เสียง” ของผู้ว่าราชการจังหวัดย่อม “เบา” หรือไม่ค่อยมีน้ำหนักสู่ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มแรกไม่ได้ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการมีอำนาจนั้นย่อมมีส่วนสัมพันธ์กับจำนวนสมาชิกหรือเราเรียกว่า “บริวาร” มากหรือน้อยที่ทำงานอยู่ด้วย

(3) การคบค้าสมาคมกับคนประเภทใด (collegial) การคบค้าสมาคมหรือการคบเพื่อนกับบุคคลที่มีอำนาจเราจะมีอำนาจชนิดนั้นไปด้วยในบางครั้งซึ่งล้วนแต่ชนิดองค์การงานหรือสิ่งที่เรากำลังติดต่อสัมพันธ์ด้วยเป็นกรณีๆ ไปซึ่งย่อมมีอำนาจมากขึ้นตามแต่สมาคมนั้นๆ และเรื่องต่างๆ ตามที่พิจารณาอีกด้วย

(4) บุคลิกลักษณะ (Personality) บุคลิกลักษณะของบุคคลแต่ละคนมีความสำคัญยิ่งโดยเฉพาะผู้ที่จะเป็นนักปกครอง นักบริหาร หัวหน้าหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือผู้ที่หวังจะก้าวหน้าในตำแหน่งการบริหารงาน ผู้มีบุคลิกลักษณะดีถือว่าเป็นผู้ได้เปรียบหรือกำไรในระยะแรกจะเป็นผู้ที่น่านับถือ น่าเคารพ เลื่อมใสต่อบุคคลที่พบเห็น โดยมิต้องมีการพูดจากสนทนา แต่ประการใด ฉะนั้นปัญหาต่อไปจึงมีว่า ทำอย่างไรบุคคลเหล่านี้จะมีบุคลิกลักษณะดี เช่น รูปลักษณ์ร่างกาย การแต่งกาย กิริยามารยาท ท่าทางและวาจาเหล่านี้ เป็นต้น

(5) มนุษย์สัมพันธ์ (Human Relation) มนุษย์ต่อมนุษย์มีความสัมพันธ์กันเป็นปัจจัยแรกที่ติดต่อกัน เป็นเรื่องของคนต่อคน เราอาจจะพูดย่อๆ ได้ว่าวิชามนุษย์สัมพันธ์นั้นเป็นวิชาที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ เป็นวิชาที่ว่าด้วยการสร้างความเข้าใจอันดีเพื่อให้เกิดความรู้สึกที่ดี เกิดความพอใจ เกิดความรักใคร่ มนุษย์สัมพันธ์นับเป็น “อำนาจภายใน” เป็นอำนาจแฝงที่อยู่ในบุคคลนั่นเอง หรืออาจกล่าวได้ว่า “อำนาจภายใน” เป็น “สิทธิอำนาจ” ซึ่งเป็นสมบัติส่วนตัวของบุคคลนั้นตลอดไปไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใด หรือจะทำหน้าที่เป็นประชาชนธรรมดา

(6) ชนิดของที่ใช้ บางครั้ง อำนาจได้มาจากของที่ใช้และอาจรวมถึงฐานะ (ทางเศรษฐกิจ) สัญลักษณ์ของฐานะหรือสถานภาพทางสังคม อาจพิจารณาได้ดังนี้ ตำแหน่งงาน เงินเดือน เสื้อผ้าใส่ ขนาดของหน่วยงานรวมทั้งขนาดและที่ตั้งของโต๊ะทำงาน ที่สำหรับจอดรถยนต์ ชนิดของรถ เลขานุการ มีห้องส่วนตัวหรือไม่ ฯลฯ ซึ่งการใช้ของดีที่มีราคาแพงกว่าย่อมมีอำนาจเหนือกว่าบุคคลอื่นที่ใช้ของราคาถูกกว่าเป็นธรรมดา

(7) การควบคุมทรัพยากร (Control of Resource) รวมตลอดจนการควบคุมข้อมูล วัสดุต่างๆ เพื่อการปฏิบัติงานและทรัพยากรอื่นๆ เขาเป็นคนเดียวที่ควบคุมทรัพยากรต่างๆ เหล่านี้ หรือคนอื่นด้วย เช่น “หัวหน้ากองคลัง” “พัสดุ” ของหน่วยงานต่างๆ มักจะมีอำนาจเหนือกว่าหัวหน้ากอง (หรือแผนก) อื่น ในระดับเดียวกันเป็นที่รู้กันว่า “ใครกำถุงเงินคนนั้นมีอำนาจ”

(8) ประเพณีนิยม (Traditional Power) ผู้ที่อยู่ได้อำนาจยอมรับนับถือผู้มีอำนาจในลักษณะของตัวบุคคล ซึ่งได้อำนาจหรือตำแหน่งนั้นๆ มาตามระเบียบประเพณีมากกว่ายอมรับนับถือเพราะกฎเกณฑ์ นอกนั้นยังรวมถึงระบบอาวุโส ระยะเวลาที่อยู่ประจำ คนไทยถูกอบรมสั่งสอนให้มีความเคารพเชื่อฟังและยำเกรงผู้อาวุโสเสมอมา ยากที่จะปฏิเสธได้ เช่น ลูกเชื่อฟังพ่อแม่ น้องเชื่อฟังพี่ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ถือว่าเป็นอำนาจอย่างหนึ่งในทางประเพณีนิยม

(9) ความยุติธรรมหรือไม่ยุติธรรม เป็นการยึดมั่นในคุณธรรมมีความยุติธรรม และให้ความเสมอหน้าแก่ทุกคน ความเป็นผู้มีน้ำใจ มีความโอบอ้อมอารี เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่มีความเมตตา

วุฒิชัย จานง (2517, หน้า 274-275) ได้ให้ความเห็นเสริมว่าที่แห่งอำนาจที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่ง คือ “บุญคุณ” แนวความคิดเรื่องนี้อาจจะมีบางส่วนตามเกี่ยวข้องกับเรื่องราวของการให้รางวัล เพราะทั้งบุญคุณและการให้รางวัล ต่างก็เป็นการจูงใจให้ปฏิบัติตามเช่นกัน แต่บุญคุณนั้นคนไหนมีความผูกพันมาก มีการกระทำหลายอย่างที่ผู้ทำมาแล้ว ไม่ได้หวังจะได้รางวัลตอบแทน ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า “บุญคุณ” เป็นเอกลักษณ์อันสำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของชาติไทย

โดยสรุปจะเห็นว่า แหล่งที่มาของอำนาจนั้นจะเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของบุคคล หรือสิ่งที่มีอยู่เป็นเจ้าของอยู่ เช่น บุคลิกลักษณะ เงิน เกียรติยศ ชื่อเสียง ความรู้ ฯลฯ ซึ่งบุคคลสามารถใช้เพื่อสร้างอำนาจให้แก่ตนได้ แหล่งที่มาของอำนาจแต่เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดอำนาจได้ จะต้องมีความเกี่ยวข้องหรือความประทับใจของผู้ที่อยู่ใต้อำนาจต่อแหล่งของอำนาจของผู้ใช้อำนาจด้วย แหล่งอำนาจเป็นปัจจัยหนึ่งในหลายๆ ปัจจัยที่ทำให้เกิดอำนาจ แต่ยังไม่ มีอำนาจเพราะการจะมีอำนาจหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับ การยอมรับของผู้ถูกใช้อำนาจ

## 5. ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจ

ได้มีผู้กล่าวว่าถึงทฤษฎีไว้ในหลายลักษณะที่แตกต่างกันไป ดังนี้

### 5.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจทางสังคม

สต็อกคิลล์ (Stogdill, 1974, p.275) ได้แบ่งทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจทางสังคม ออกเป็น 3 ประเภท คือ

- (1) อำนาจเป็นการจงใจควบคุมหรือบังคับ
- (2) อำนาจเป็นความสัมพันธ์ของอิทธิพลแบบไม่สมควร ซึ่งนักทฤษฎีกลุ่มนี้ได้นิยามอำนาจ โดยการสรุปพาดพิงจากการสังเกตผลของพฤติกรรมของบุคคลที่มีความสัมพันธ์ต่อกัน
- (3) อำนาจเป็นความสัมพันธ์ของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม นักทฤษฎีที่นิยามอำนาจในรูปของความสัมพันธ์ของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

### 5.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจในองค์การ

การบริหารองค์การนั้น เวเบอร์ (Weber) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ได้รับการยกย่องว่าเป็นบุคคลแรกที่บรรยายลักษณะของระบบราชการไว้อย่างละเอียดจนในปัจจุบัน แนวคิดของเขาได้กลายมาเป็นระบบราชการในอุดมคติและได้มีความพยายามที่จะใช้ตัวแบบดังกล่าวนี้สร้างระบบราชการขึ้นในประเทศต่างๆ เวเบอร์ เห็นว่า ผู้นำอาจอ้างความชอบธรรมในการปกครองได้ 3 ทางด้วยกัน คือ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2523, หน้า 328)

- (1) การอ้างหรืออาศัยประเพณี (Tradition) เป็นที่มาแห่งอำนาจในการปกครอง ความชอบธรรมขึ้นอยู่กับความเชื่อที่ประชาชนยึดถือในความศักดิ์สิทธิ์ของประเพณีที่มีมาช้านานและจำเป็นในการเชื่อฟังผู้ปกครองที่ใช้อำนาจประเพณีที่มีมา เช่น ประเพณีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นต้น
- (2) การอาศัยคุณลักษณะพิเศษส่วนบุคคลของผู้หน้าที่เรียกว่า “บารมี” (Charisma) ผู้นำสามารถปกครองคนในสังคมได้เพราะ เป็นผู้ที่มีคุณลักษณะพิเศษ มีความสามารถพิเศษเหนือบุคคลธรรมดา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถที่จะถ่ายทอดความรู้สึกไปสู่ประชาชน

เหมือนหนึ่งว่า เขากำลังนำประชาชน ไปสู่จุดหมายอันยิ่งใหญ่ที่ไม่ใช่ผลประโยชน์ส่วนตัว แต่เป็นผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งทำให้ประชาชนมีความนิยมชมชอบ รักใคร่ จงรักภักดี เกรงกลัว อยากเลียนแบบผู้นำและเคารพเชื่อฟังผู้นำ

(3) การอาศัยกฎหมาย (Legal Authority) ในกรณีความชอบธรรมในการปกครองเกิดจากความเชื่อที่ว่า อำนาจควรใช้ตามกฎหมายซึ่งเป็นหลักการที่ประกอบด้วยเหตุผลและใช้บังคับแก่ทุกคนอย่างเสมอภาค

### 5.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

อรรถัย ชื่นมณูย์ (2519, หน้า 210-213) ได้แบ่งทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ไว้ 3 ประเภท คือ

(1) ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจหน้าที่อย่างมีรูปแบบ (Formal Authority Theory) เป็นแนวความคิดที่ว่า อำนาจหน้าที่หมายถึงอำนาจที่เป็นทางการ เป็นพิธีรีตองที่ผู้นำได้รับมาจากสถาบันทางสังคมที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย เป็นอำนาจที่ได้มาพร้อมกับตำแหน่งที่บุคคลนั้นได้รับ ไม่ใช่มอบให้แก่บุคคล

(2) ทฤษฎีว่าด้วยการยอมรับ (Acceptance Theory) กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชา หรืออำนาจหน้าที่แท้จริงในการเป็นผู้นำที่จะไปบริหารนั้นมาจากผู้ใต้บังคับบัญชา หมายความว่า ผู้นำจะมีอำนาจหน้าที่อย่างแท้จริงโดยสมบูรณ์ได้ต่อเมื่อ ผู้ตามหรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชายอมรับผู้นำให้มีสิทธิหรือให้มีอำนาจเหนือตน

(3) ทฤษฎีว่าด้วยความสามารถ (The Competence Theory) ทฤษฎีนี้มีแนวความคิดว่าอำนาจหน้าที่จะเกิดความสามารถพิเศษ หรือด้านความเชี่ยวชาญอันเป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชายอมรับอำนาจของตน ความรู้ความสามารถหรือความเชี่ยวชาญนั้นจะต้องมีอยู่จริงๆ ให้ผู้ตามเห็นได้ในการดำเนินงาน หรือปัญหาต่างๆ ผู้นำที่มีลักษณะ “เสมือนหนึ่ง” ว่ารอบรู้หรือมีความสามารถนั้นจะปกปิดข้อเท็จจริงไว้ได้ไม่นาน ซึ่งมีผลต่อความศรัทธาที่ผู้ใต้บังคับบัญชาจะพึงมีให้

อย่างไรก็ตาม ผู้นำจะบริหารงานของตนได้โดยสะดวกราบรื่นจำเป็นต้องมีอำนาจหน้าที่อย่างน้อย 2 ประการ คือ ต้องได้รับอำนาจอย่างเป็นทางการและต้องชวนขวยเสาะหาให้ได้มาซึ่งอำนาจว่าด้วยการยอมรับซึ่งสำคัญที่สุด



## ประเภทของฐานแห่งอำนาจ

เฟรนช์ และราเวน (French and Raven, 1968, pp.150-167) เสนอบทความเกี่ยวกับฐานแห่งอำนาจ โดยจำแนกฐานแห่งอำนาจออกเป็น 5 ฐาน ซึ่งเป็นเครื่องมือวัดศักยภาพที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลอื่นอย่างได้ผล ได้แก่

### 1. อำนาจการให้รางวัล (Reward Power)

เกิดจากความสามารถของผู้บริหารที่จะให้รางวัลตอบแทนแก่ผู้อื่นที่ยอมปฏิบัติตามรางวัลตอบแทนดังกล่าวอาจจะอยู่ในลักษณะที่เป็นสิ่งของหรือไม่ก็ได้ เช่น สิทธิพิเศษ เงิน ความสะดวกสบาย การยกย่องสรรเสริญ การขึ้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่งฯ เป็นต้น ความเข้มของอำนาจการให้รางวัลนี้ จะมีมากขึ้นเมื่อบุคคลรู้ว่าผู้ใช้อำนาจมีหน้าที่จะให้รางวัลแก่เขาได้จริง และโดยตรง

แหล่งของอำนาจประเภทนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถที่จะให้สิ่งที่เป็นคุณหรือความพึงพอใจแก่บุคคลอื่น ในบริบทขององค์การ (Organizational Context) ผู้บริหารจะมีศักยภาพอย่างมากที่จะให้สิ่งที่เป็นคุณได้ ถ้าผู้บริหารคิดว่าเขาได้ให้สิ่งที่เป็นคุณหรือประโยชน์แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่เห็นในคุณค่าของสิ่งที่ให้ นั่นแสดงว่า ผู้บริหารไม่มีอำนาจให้สิ่งที่เป็นคุณหรือสร้างความพึงพอใจที่แท้จริง

### 2. อำนาจการบังคับ (Coercive Power)

เกิดจากความสามารถของผู้บริหารที่สามารถทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามเพื่อหลีกเลี่ยงการลงโทษโดยอำนาจที่เขามีอยู่ ความเข้มของอำนาจการบังคับหรือการลงโทษนี้จะมากขึ้น เมื่อบุคคลรู้ว่าผู้ใช้อำนาจมีอำนาจหน้าที่ที่จะบังคับหรือลงโทษเขาได้จริงและโดยตรง

ความศักดิ์สิทธิ์ของฐานแห่งอำนาจการบังคับหรือการลงโทษนี้ขึ้นอยู่กับการณ์ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบว่า โทษที่เขาจะได้รับจากการไม่ยอมทำตามนั้นสูงกว่าผลเสียที่เกิดจากการยอมทำตามแค่ไหน พฤติกรรมหรือสภาพทางจิตวิทยาอื่นๆ ของบุคคลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงเพราะอำนาจบังคับหรือการลงโทษนั้นจะคงอยู่ตราบเท่าที่บุคคลนั้นรับรู้ว่าเขาอยู่ในสายตาของผู้บริหาร หรือผู้บริหารสามารถล่วงรู้พฤติกรรมของเขาได้ ถ้าผู้บริหารไม่อาจล่วงรู้ถึงการกระทำของเขาได้แล้วเขาจะหยุดทำตามทันที นอกจากนี้ยังพบว่า ผลงานอันเกิดจากการใช้อำนาจชนิดนี้มักจะมีคุณภาพไม่ดีเท่าที่ควรจะเป็นความสามารถของบุคคล และทำให้บุคคลมีแนวโน้มในทางที่ต่อต้านอีกด้วย

### 3. อำนาจตามกฎหมาย (Legitimate Power)

เกิดจากความนิยมภายในบุคคลที่สั่งสมมาจนยอมรับว่าผู้ใช้อำนาจมีสิทธิหรืออำนาจอันชอบธรรมที่จะมีอิทธิพลเหนือตน โดยทั่วไปอำนาจตามกฎหมายหรืออำนาจอันชอบธรรมนี้เกิดขึ้นเนื่องจากตำแหน่งที่ผู้ใช้อำนาจครองอยู่ ที่เรียกว่า อำนาจหน้าที่ (Authority) เป็นอำนาจที่เกิดจากกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ กฎหมายสถาบัน ขนบธรรมเนียม ค่านิยม หรือวัฒนธรรม ซึ่งบุคคลส่วนใหญ่ยอมรับว่าถูกต้องชอบธรรมควรเชื่อฟัง อำนาจที่ได้มาจากการยอมรับโครงสร้างทางสังคมหรือองค์กร เช่น ยอมรับว่าคนที่มีความรู้ในสายงานบังคับบัญชาในระดับสูง มีอำนาจหน้าที่เหนือกว่าคนในระดับต่ำกว่า แต่ในบางกรณีอำนาจจากฐานอำนาจนี้อาจจะไม่เกี่ยวข้องกับความได้ หากแต่เกี่ยวกับความเชื่อ ค่านิยม และการยอมรับที่บุคคลมีต่อผู้ใช้อำนาจโดยตรง

### 4. อำนาจการอ้างอิง (Referent Power)

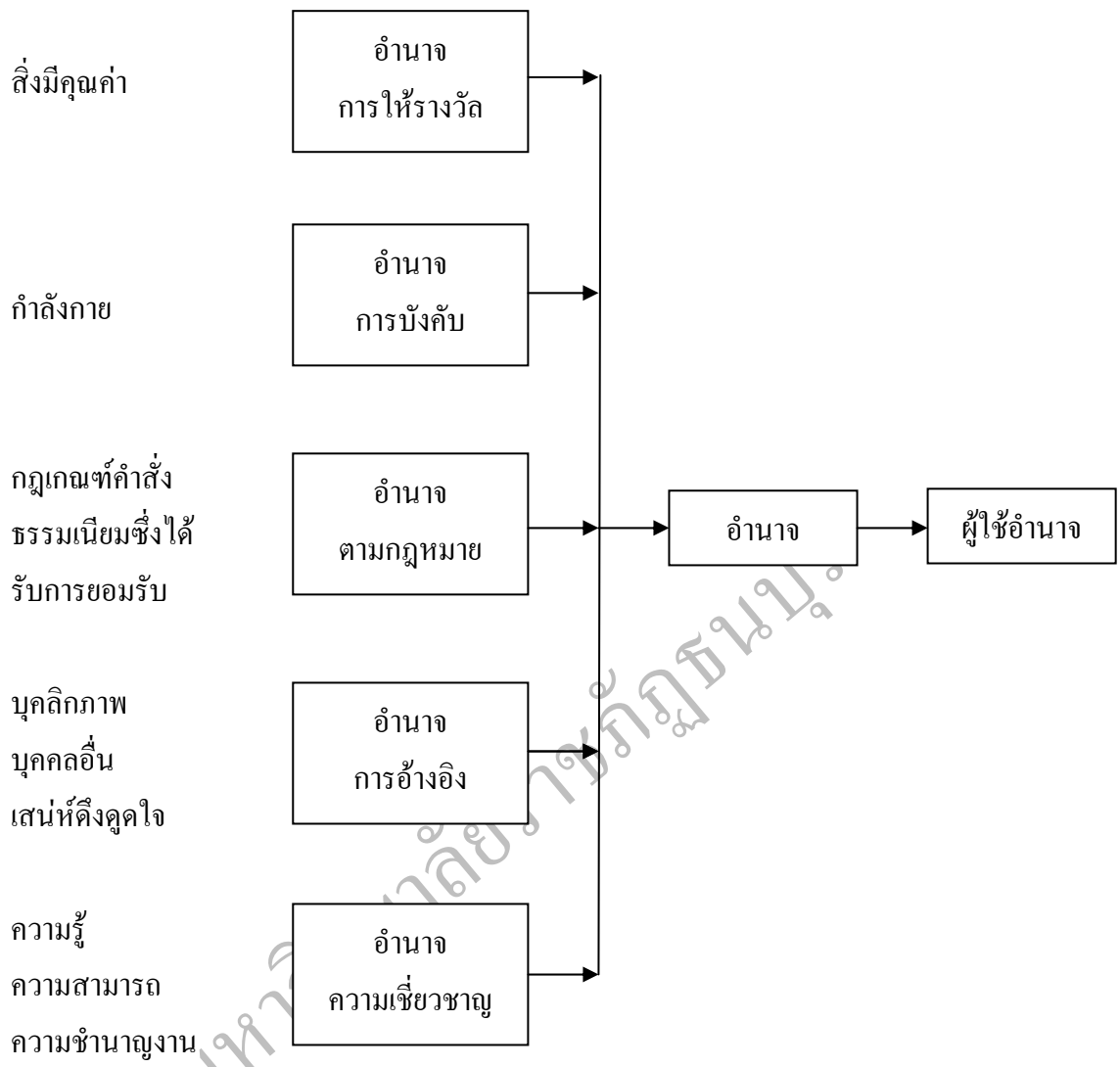
เกิดจากคุณลักษณะพิเศษของผู้บริหารหรือของผู้ใช้อำนาจที่เป็นที่ชื่นชมจนทำให้บุคคลอื่นเอาแบบอย่างหรือเลียนแบบประสงค์ที่จะมีลักษณะเช่นนั้นบ้าง บุคคลที่มีอำนาจอ้างอิงสูงจะเป็นที่รักใคร่นับถือของบุคคลอื่นอันเนื่องมาจากบุคลิกลักษณะ เช่น มีความมองอาจ กล้าหาญ มีความเป็นผู้นำ ชอบพอ การนับถือยกย่อง เป็นต้นและนอกจากนี้ การอาศัยอำนาจของบุคคลอื่นที่มีอำนาจอยู่ก่อนก็ถือว่าบุคคลนั้นใช้อำนาจอ้างอิงถึงแม้ว่าอำนาจจะไม่อยู่ที่ผู้ใช้แต่จะอยู่ที่ผู้กล่าวอ้าง

เราอาจมองอำนาจอ้างอิงในแง่หนึ่งคือ การอาศัยฐานอำนาจจากผู้อื่นเป็นเกณฑ์ เช่น อ้างว่าเป็นเพื่อนกับนายอำเภอ เพื่อให้เสมือนที่คืนอำเภอจัดการธุระให้รวดเร็ว อาจจะมาในรูปแบบของนามบัตร โทรศัพท์ จดหมาย หรือมาด้วยตนเอง ในการอ้างเช่นนี้ต้นตอของอำนาจมิได้อยู่ที่ผู้ใช้แต่อยู่ที่ผู้ถูกกล่าว และอยู่ที่ความรู้สึกผูกพันของผู้ถูกใช้อำนาจที่มีต่อผู้ถูกอ้างอิง จะเห็นได้ว่าอำนาจอ้างอิงที่ใช้ในความหมายนี้มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับอำนาจหน้าที่และอำนาจให้คุณให้โทษอยู่ไม่น้อย แต่อำนาจอ้างอิงนี้ ขึ้นอยู่กับความคาดหวังของผู้ถูกใช้อำนาจที่มีต่อตัวผู้ถูกอ้างอิง

### 5. อำนาจความเชี่ยวชาญ (Expert Power)

อำนาจประเภทนี้เป็นความสามารถที่เกิดจากคุณวุฒิ ความเชี่ยวชาญ ความรู้ ความชำนาญของของผู้ถูกใช้อำนาจ เป็นอำนาจที่เกิดจากการเรียนรู้ การศึกษา การอบรม ประสบการณ์ เช่น เป็นที่ปรึกษากฎหมายเป็นแพทย์ เป็นผู้เชี่ยวชาญเครื่องกล เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

ดังนั้น อำนาจความเชี่ยวชาญนี้จึงเกิดจากผู้บริหารหรือผู้ใช้อำนาจ มีความเชี่ยวชาญ มีทักษะและความรู้ความสามารถจนเป็นที่ยอมรับนับถือกัน โดยทั่วไปฐานแห่งอำนาจเช่นนี้ ทำให้ผู้ได้บังคับบัญชายอมทำตามเพราะเชื่อว่าผู้บริหารหรือผู้ใช้อำนาจมีความรู้ความสามารถเหนือตน โดยสรุปลักษณะของฐานแห่งอำนาจอาจแสดงในภาพประกอบต่อไปนี้



ภาพที่ 2.1 ลักษณะของฐานแห่งอำนาจ

ที่มา : French and Raven, 1968, p.166.

โดยปกติพื้นฐานของอำนาจแต่ละอย่างทั้ง 5 ฝังตัวอยู่ในตำแหน่งของผู้บริหารอำนาจตามกฎหมายจะประกอบอยู่กับการงานของผู้บริหาร ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่าต้องยอมรับอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการของผู้บริหาร และเชื่อฟังเขาภายในขอบเขตที่มีเหตุผล นอกจากนี้ ผู้บริหารมีอำนาจการให้รางวัลกับผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยเงิน ผลประโยชน์ หรือการเลื่อนตำแหน่ง และลงโทษพวกเขาด้วยการไม่ให้รางวัลเหล่านี้ ผู้บริหารมีความเชี่ยวชาญบางอย่างอีกด้วย บางที่อำนาจการอ้างอิงขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพหรือแบบของบุคคล

สรุปได้ว่า ฐานแห่งอำนาจทั้ง 5 แบบของ เฟรนซ์ และราเวน มีความสำคัญต่อผู้บริหารในขนาดและระยะเวลาที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจตามกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการมีความสำคัญมากที่สุด เพราะอำนาจตามกฎหมายสร้างกฎที่เป็นฐานสำหรับการว่าจ้างและการไล่ออก การทำงานประมาทและการจัดสรรทรัพยากรและกิจกรรมอื่นๆ ทั้งหมดที่จำเป็นต่อการดำเนินงานขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

## การใช้อำนาจ ภารกิจ ภาวะผู้นำของผู้บริหาร

### 1. การใช้อำนาจ

การทำงานของผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพนั้น จะต้องได้รับความร่วมมือจากครูในโรงเรียนในทุกวิถีทาง เพื่อดำเนินการให้บรรลุภารกิจตามที่กำหนดไว้ให้สูงสุดเท่าที่จะกระทำได้ และนับว่าเป็นหน้าที่ของโรงเรียนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารซึ่งจะต้องหาทางดำเนินการให้ลุล่วงไปด้วยการใช้อำนาจ หรือความสามารถของผู้บริหารที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการจัดการในเรื่องต่างๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กร โดยทั่วไปแล้วโรงเรียนที่มีสภาพคล้ายกับองค์กรที่ต้องการสั่งการ ที่มีเหตุผลและเป็นไปแนวทางเดียวกัน ในขณะเดียวกันโรงเรียนก็ใช้แนวทางต่างๆ ขององค์กรในการที่จะทำให้อุบัติประสงค์ของโรงเรียนบรรลุผล

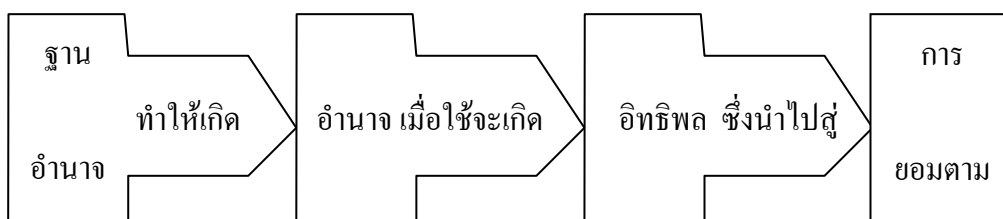
การบริหารงานในโรงเรียนนั้น ผู้บริหารมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้อำนาจทางสังคมในการบริหาร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงาน และงานนั้นๆ ดำเนินไปด้วยดี มีคุณภาพและประสิทธิภาพ การศึกษาการใช้อำนาจดังกล่าว มีนักการศึกษากล่าวไว้ ดังนี้

แมคเคลแลนด์ (McClelland, 1975 อ้างถึงใน นพดล เจนอักษร, 2537, หน้า 20) ได้อธิบายว่า การใช้อำนาจมี 2 แนวทาง คือ

(1) การใช้อำนาจแบบครอบงำผู้ใต้บังคับบัญชา โดยทำให้ผู้บังคับบัญชาต้องพึ่งพาผู้บังคับบัญชาอยู่เสมอ การใช้อำนาจแบบนี้จะทำให้เกิดการยึดตัวบุคคลมากกว่าจุดมุ่งหมายขององค์กร ทำให้บุคลากรขาดความริเริ่มสร้างสรรค์ ถ้าองค์กรขาดผู้นำประเภทนี้อย่างฉับพลัน อาจทำให้เกิดวิกฤตการณ์ขึ้นในองค์กรได้

(2) การใช้อำนาจแบบสร้างทักษะและความมั่นใจในตนเองแก่บุคลากรในองค์กรเพื่อเพิ่มแรงจูงใจภายในและการควบคุมตนเองของผู้ใต้บังคับบัญชา สร้างความผูกพันกับองค์กรมากกว่าความผูกพันกับผู้นำ มีการมอบอำนาจในระดับที่เหมาะสม ให้ข้อมูลข่าวสารอย่างเปิดเผย และเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

โตสิ, ริซโซ และคาร์รอลล์ (Torsi Rizzo and Carroll, 1986, p.508) เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจว่า หากพิจารณาว่า การใช้อำนาจจะเกิดผลได้ก็ต่อเมื่อมีการยอมตาม (compliance) ของผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้อยู่ใต้อำนาจเสียก่อน ดังแสดงในภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 การใช้อำนาจในลักษณะของความสัมพันธ์ ระหว่างฐานอำนาจ อำนาจอิทธิพล และการยอมตาม

ที่มา : โตสิ, ริซโซ และคาร์รอลล์ (Tosi Rizzo and Carroll, 1986, p.508)

กรีเนอร์ และเชน (Greiner and Schein, 1988, pp.51-52) เสนอว่าการใช้อำนาจนั้น เป็นกลวิธีอย่างหนึ่ง กลวิธีในการใช้อำนาจให้ประสบผลสำเร็จจะสัมพันธ์กับฐานอำนาจแต่ละประเภทเป็นอย่างมาก ซึ่งฐานอำนาจตามความเห็นของกรีเนอร์และเชน นั้น จัดได้ 3 ประเภทด้วยกัน คือ

- (1) ฐานอำนาจตามตำแหน่ง (Rational – Legal Power)
- (2) ฐานอำนาจส่วนบุคคล (Individual Power)
- (3) ฐานอำนาจของหน่วยงาน (Departmental Power) ซึ่งได้ยกตัวอย่างเกี่ยวกับการใช้ฐานแห่งอำนาจส่วนบุคคลด้วยกลวิธีดังนี้

ตารางที่ 2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างฐานอำนาจกับกลวิธีในการใช้อำนาจ

ฐานอำนาจ	กลวิธีในการใช้อำนาจ
<b>ฐานอำนาจส่วนบุคคล</b> ความรู้ <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความเชี่ยวชาญ</li> <li>2. ข้อมูลข่าวสาร</li> <li>3. ความคร่ำหวอดในองค์กร</li> </ol> เหตุผลสนับสนุนอื่นๆ <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความคุ้นเคยขององค์กร</li> <li>2. การมีผู้สนับสนุน</li> </ol> บุคลิกภาพส่วนตัว <ol style="list-style-type: none"> <li>1. บารมี</li> <li>2. ชื่อเสียง กิตติศัพท์</li> <li>3. ความเป็นมืออาชีพ</li> </ol>	ดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ใช้ข้อมูลโน้มน้าว</li> <li>2. พุ่งไปที่กลุ่มเป้าหมาย</li> <li>3. อย่างสม่ำเสมอ</li> </ol> ใช้เครือข่ายทางสังคม <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ใช้เพื่อนสนิทมิตรสหายให้เป็นประโยชน์</li> <li>2. ติดต่อผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจโดยตรง</li> <li>3. ติดต่อหาข่าวสารเพิ่มเติมอยู่เสมอ</li> </ol> เลียบเคียงระบบ <ol style="list-style-type: none"> <li>1. หลีกเลี่ยงข้อห้ามที่ไม่จำเป็นเสียบ้าง</li> <li>2. (อย่า) ใช้กฎเกณฑ์ขององค์กร</li> </ol>

ที่มา : Greiner and Schein, 1988, pp.51-52.

จากตารางที่ 2.1 จะเห็นว่าการใช้อำนาจนั้นเป็นกลวิธีอย่างหนึ่ง กลวิธีในการใช้อำนาจให้ประสบผลสำเร็จจะสัมพันธ์กับฐานอำนาจแต่ละประเภท กล่าวคือ การใช้อำนาจอย่างตรงไปตรงมาด้วยกลวิธีใช้ข้อมูลโน้มน้าว พุ่งไปที่กลุ่มเป้าหมาย และอย่างสม่ำเสมอ จึงเหมาะสมสำหรับผู้ที่มีอำนาจที่มีความรู้ (คือ มีความเชี่ยวชาญ มีข้อมูลข่าวสาร และความคร่ำหวอดในองค์กร) การใช้อำนาจผ่านเครือข่ายทางสังคมด้วยกลวิธีใช้เพื่อนสนิทมิตรสหายให้เป็นประโยชน์ ติดต่อกับผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจโดยตรงและติดต่อหาข่าวสารเพิ่มเติมอยู่เสมอ จึงเหมาะสำหรับผู้ใช้อำนาจที่มีเหตุผลสนับสนุนอื่นๆ (คือ มีความคุ้นเคยกับองค์กร และมีผู้สนับสนุน) การใช้อำนาจด้วยการเลียบเคียงระบบโดยกลวิธีหลีกเลี่ยงข้อห้ามที่ไม่จำเป็นเสียบ้าง และอย่าใช้กฎเกณฑ์องค์กรให้มากนัก จึงเหมาะสมสำหรับผู้ใช้อำนาจที่มีบุคลิกภาพส่วนตัวดี

ฮอย และมิสเกล (Hoy and Miskel, 1991, p.85) สรุปความเห็นและข้อเสนอของยูคัล (Yukl, 1981) เกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้นำหรือผู้บังคับบัญชาไว้ ดังตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 ผลที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของผู้นำหรือผู้บังคับบัญชา

ฐานอำนาจ	กลุ่มผู้ใต้บังคับบัญชา		
	เชื่อมั่นและพร้อมที่จะกระทำ	ยอมตาม	ต่อต้าน
การให้รางวัล	xx	xxx	x
การบังคับ	x	xx	xxx
ตามกฎหมาย	xx	xxx	x
การอ้างอิง	xxx	xx	x
ความเชี่ยวชาญ	xxx	xx	x

xxx หมายถึง ส่งผลดีมากที่สุด

xx หมายถึง ส่งผลน้อย

x หมายถึง ส่งผลน้อยที่สุด

ที่มา : Hoy and Miskel, 1991, p.85.

จากตารางที่ 2.2 จะเห็นว่า การใช้อำนาจของผู้นำหรือผู้บังคับบัญชาจะส่งผลต่อผู้ใต้บังคับบัญชาตามกลุ่มด้วยกัน คือ กลุ่มที่เชื่อมั่นและพร้อมที่จะกระทำตาม กลุ่มที่ยอมตามและกลุ่มต่อต้าน เมื่อผู้นำหรือผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจจากการอ้างอิง และอำนาจที่เกิดจากความเชี่ยวชาญ จะส่งผลดีมากที่สุดกับผู้ใต้บังคับบัญชาประเภทที่มีความเชื่อมั่นและความพร้อมที่จะกระทำตามส่งผลน้อยกับผู้ใต้บังคับช้ญชากลุ่มที่ยอมตามและส่งผลน้อยที่สุดกับผู้ใต้บังคับช้ญชากลุ่มต่อต้าน เมื่อผู้นำหรือผู้บังคับช้ญชชใช้อำนาจตามกฎหมาย และอำนาจการให้รางวัล จะส่งผลน้อยกับผู้ใต้บังคับช้ญชชประเภทที่มีความเชื่อมั่นและพร้อมที่จะกระทำตาม จะส่งผลดีมากที่สุดกับผู้ใต้บังคับช้ญชชกลุ่มที่ยอมตาม และส่งผลน้อยที่สุดกับผู้ใต้บังคับช้ญชชกลุ่มต่อต้าน เมื่อผู้นำหรือผู้บังคับช้ญชชใช้อำนาจการบังคับหรือการลงโทษ จะส่งผลน้อยที่สุดกับผู้ใต้บังคับช้ญชชประเภทที่มีความเชื่อมั่นและพร้อมที่จะกระทำตาม จะส่งผลน้อยกับผู้ใต้บังคับช้ญชชกลุ่มที่ยอมตาม แต่จะส่งผลดีมากที่สุดกับผู้ใต้บังคับช้ญชชกลุ่มต่อต้าน หรืออาจสรุปได้ว่า การใช้ฐานอำนาจการให้รางวัล ฐานอำนาจตามกฎหมาย ฐานอำนาจการอ้างอิง และฐานอำนาจความเชี่ยวชาญ ล้วนส่งผล

น้อยที่สุดต่อผู้ใต้บังคับบัญชาคนที่ต่อต้าน ด้วยเหตุนี้การใช้อำนาจกับผู้ใต้บังคับบัญชาคนนี้นี้ ควรจะเป็นการใช้อำนาจการบังคับหรือการลงโทษเท่านั้นจึงจะเกิดผล

สำหรับแนวทางการใช้ฐานแห่งอำนาจตามแนวทางของ เฟรนซ์ และเรเวน (French and Raven, 1959, pp. 259-269) ได้เสนอไว้ 5 อย่าง นั้นผู้บริหารควรศึกษาวิธีการใช้ฐานอำนาจต่างๆ ดังกล่าว ดังนี้

(1) อำนาจการให้รางวัล (Reward Power) เป็นอำนาจที่เกิดจากการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบว่าผู้บริหารสามารถจะให้รางวัลแก่เขาได้ รางวัลนี้อาจเป็นเงิน สิ่งของ โอกาส ความสะดวกในการทำงาน หรือคำยกย่องชมเชยก็ได้ ประสิทธิภาพของการให้รางวัลนั้นขึ้นอยู่กับความต้องการของบุคคลแต่ละบุคคลด้วยหากสิ่งทีบุคคลได้รับ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของเขาได้ในขณะนั้น ถือว่าเป็นผู้ที่มีประสิทธิภาพไม่สูง ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องพิจารณาใช้รางวัลนั้นให้สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละบุคคลด้วย

(2) อำนาจการบังคับ (Coercive Power) เป็นอำนาจที่เกิดจากการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบว่า จะได้รับโทษตามที่ผู้บริหารขู่ไว้ถ้าไม่ยอมทำตามที่ผู้บริหารต้องการความศักดิ์สิทธิ์ของพลังอำนาจนี้ ขึ้นอยู่กับการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบว่า โทษที่เขาจะได้รับจากการไม่ยอมทำตามนั้นสูงกว่าผลเสียที่เกิดจากการยอมทำตามแค่ไหน

(3) อำนาจตามกฎหมาย (Legitimate Power) เป็นอำนาจที่เกิดจากการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบว่าผู้บริหารมีสิทธิตามกฎหมาย หรือตามขนบธรรมเนียมประเพณีของหน่วยงาน หรือสังคมที่จะกำหนดให้เขามีพฤติกรรมใดได้บ้าง อำนาจชนิดนี้มีความหมายกว้างขวางกว่าอำนาจหน้าที่ (Authority) ที่เรารู้จักกันอยู่แล้วเสียอีก

ความแข็งแรงของอำนาจชนิดนี้ขึ้นอยู่กับ 3 สิ่งต่อไปนี้คือ

(3.1) ค่านิยมที่ผู้ใต้บังคับบัญชายังถือว่า ผู้บริหารมีสิทธิในการกำหนดพฤติกรรมของเขามากน้อยแค่ไหน

(3.2) โครงสร้างทางสังคมของหน่วยงานที่ผู้ใต้บังคับบัญชายอมรับทั้งนี้ เป็นโครงสร้างตามรูปแบบหรือนอกรูปแบบ

(3.3) กฎหมายที่รองรับอำนาจและสิทธิของผู้บริหารขอบข่ายของอำนาจตามกฎหมายนี้ อย่างน้อยผู้บริหารก็มีอิทธิพลครอบคลุมทุกพฤติกรรมที่กฎหมายกำหนดไว้ในรายการแจกแจงงาน (Job Description) ของผู้ใต้บังคับบัญชาอิทธิพลที่จะมากไปกว่านี้ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชา และค่านิยมของสังคมที่หน่วยงานตั้งอยู่

(4) อำนาจอ้างอิง (Referent Power) เป็นอำนาจที่เกิดจากผู้ใต้บังคับบัญชามีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียว เป็นพวกเดียวกับผู้บริหาร หรือเกิดจากการที่ผู้ใต้บังคับบัญชา



ปรารถนาที่จะเอาอย่างผู้บริหาร ความแข็งแรงของอำนาจชนิดนี้ขึ้นอยู่กับความรู้สึกและความปรารถนาดังกล่าวแล้วของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นศิษย์เก่าสถาบันเดียวกัน สีเดียวกัน ศิษย์อาจารย์เดียวกัน บวชพรรษาเดียวกัน คนบ้านเดียวกัน และไม่มีสาเหตุขัดแย้งกันมาก่อนย่อมมีอำนาจทางสังคมชนิดนี้ขึ้น หรือผู้บริหารที่มีลักษณะวาจาทำทางเป็นที่ประทับใจดึงดูดใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาอยากเอาอย่าง ก็จะเกิดอำนาจนี้เช่นกัน

ขอบข่ายของอำนาจนี้ขึ้นอยู่กับความรู้สึกภูมิใจในตัวผู้บริหารของผู้ใต้บังคับและความน่าดึงดูดใจของผู้บริหาร ผู้บริหารมีสิ่งเหล่านี้มากเท่าใดก็มีอิทธิพลต่อผู้ใต้บังคับบัญชามากเท่านั้นความคงทนของพฤติกรรมหรือสภาพทางจิตวิทยาที่เปลี่ยนแปลงไปในตัวผู้ใต้บังคับบัญชาจะคงอยู่ตลอดเวลาไม่ว่าอยู่ในสายตาของผู้บริหารหรือไม่ก็ตาม

(5) อำนาจความเชี่ยวชาญ (Expert Power) เป็นอำนาจที่ผู้ใต้บังคับบัญชารับรู้ว่าผู้บริหารเป็นคนที่มีความรู้ ความสามารถหรือมีความชำนาญในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะในงานที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบอยู่ สามารถให้คำแนะนำได้ถูกต้อง ความแข็งแรงของอำนาจนี้ขึ้นอยู่กับปริมาณความรู้ ความชำนาญ ที่ผู้บริหารมีเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา หรือสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ผู้ใต้บังคับบัญชาตั้งขึ้น ซึ่งโดยมากแล้วก็มักเอาตัวผู้ใต้บังคับบัญชานั้นแหละเป็นเกณฑ์ อิทธิพลของอำนาจนี้ มักทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางปัญญา (Cognitive) ในผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ยังมีอิทธิพลให้ผู้ใต้บังคับบัญชารู้สึกยอมรับในความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ หรือเปล่าอีกด้วย ความคงทนของความรู้ความคิด หรือพฤติกรรมอันเกิดจากอำนาจชนิดนี้จะคงอยู่ตราบเท่าที่ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่เกิดการลืม ทั้งนี้ไม่ว่าผู้บริหารจะปรากฏอยู่หรือไม่ก็ตาม

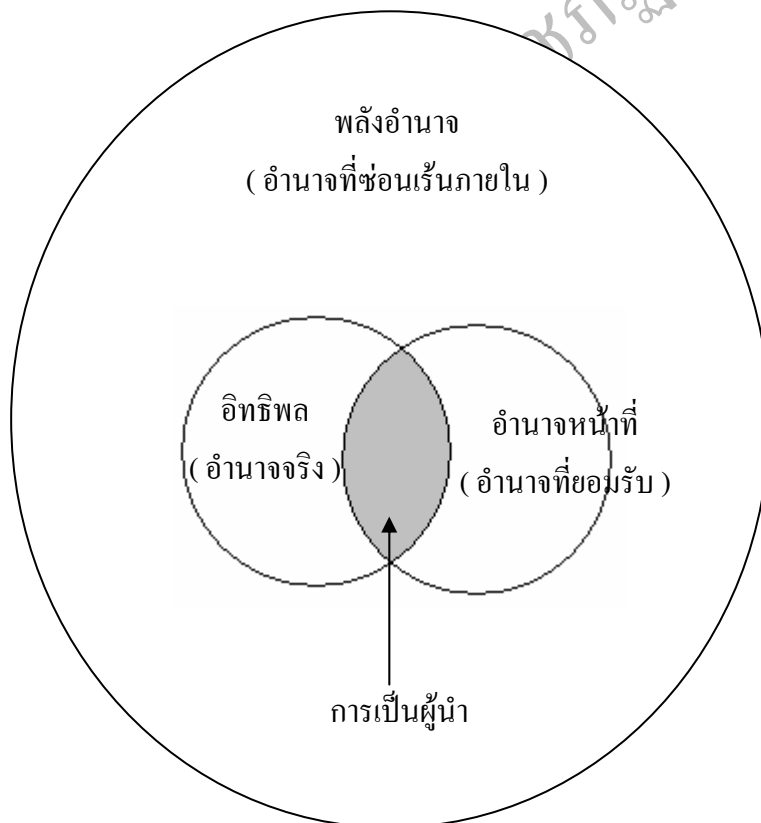
## 2. ผู้บริหารกับภาวะผู้นำ

ในการบริหารงานทุกระดับ นับได้ว่าผู้บริหารเป็นผู้ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้หน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ประสบผลผลสำเร็จหรือล้มเหลวได้ ผู้บริหารในฐานะที่เป็นผู้นำที่คตินั้นต้องมีคุณสมบัติหลายประการ คือ ความรอบรู้ในงาน มีความสามารถในการตัดสินใจ มีความสามารถในการแสดงออก มีความสามารถในทางสังคม คือสามารถเข้าร่วมกลุ่มหรือร่วมทำงานอันหมายถึงมีมนุษยสัมพันธ์ดี และประการสุดท้ายเป็นผู้ก่อเกิดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน นอกจากนั้นแล้ว การบริหารจะต้องเป็นกระบวนการที่เกิดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน นอกจากนั้นแล้ว การบริหารจะต้องเป็นกระบวนการที่เกิดจากการกำหนดขึ้นในการดำเนินกิจการต่างๆ ของผู้บริหารได้ตรงกับความต้องการของบุคคลและสังคมได้

ผู้บริหาร คือ ผู้ที่มีอำนาจตนได้รับมอบหมายจากผู้ที่อำนาจหน่วยเหนือมาเป็นผู้ปกครอง อำนาจการรับผิดชอบในหน่วยงาน เป็นกิจจะลักษณะ ส่วนผู้นำเป็ผู้ที่นำคนในหน่วยงานหรือองค์กรซึ่งอาจจะเป็องค์กรอุปนัย หรือองค์กรรูปนัยได้ ให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วย

ความปรารถนาดี ด้วยความเต็มใจ และศรัทธาเชื่อถือ ผู้บริหารที่ขาดภาวะผู้นำจะปฏิบัติการภารกิจให้ลุล่วงไปได้ยาก กล่าวคือ ผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำภาวะสูงย่อมสามารถทำให้สิ่งที่ตนรับผิดชอบสำเร็จลุล่วงไปได้ สามารถทำให้กลุ่มประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมาย

เมื่อกล่าวถึงผู้นำนั้น ผู้นำอาจจะเป็นคนเดียวกับผู้บริหารหรือไม่ก็ได้ แต่ในองค์การที่มีโครงสร้างรัดกุมและชัดเจน มีการแบ่งสายการบริหารที่แน่นอน เช่น โรงเรียน ผู้บริหารควรเป็นคนๆ เดียวกับผู้นำ การเป็นผู้นำเป็นความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ อิทธิพล และอำนาจหน้าที่ สิ่งทั้งสามประการต่างก็เป็นรูปแบบของอำนาจ ซึ่งผู้นำหรือผู้บริหารจำเป็นต้องใช้เพื่อช่วยให้บุคคลในหน่วยงาน ปฏิบัติหน้าที่บรรลุจุดประสงค์ที่วางไว้ และความต้องการของสมาชิกได้รับการตอบสนองในเรื่องของเงินเดือน ตำแหน่ง และความมั่นคง ซึ่งตรงกับทฤษฎีการวิเคราะห์ของไฟด์เลอร์และเชอร์เมอร์ (Fiedler and Chmers, 1974, p.4) ว่าการเป็นผู้นำหรือเป็นผู้บริหารนั้น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เกี่ยวกับการใช้อิทธิพล พลังอำนาจ และอำนาจหน้าที่ ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ดังภาพที่ 2.3 ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 2.3 ที่เกิดของการเป็นผู้นำ

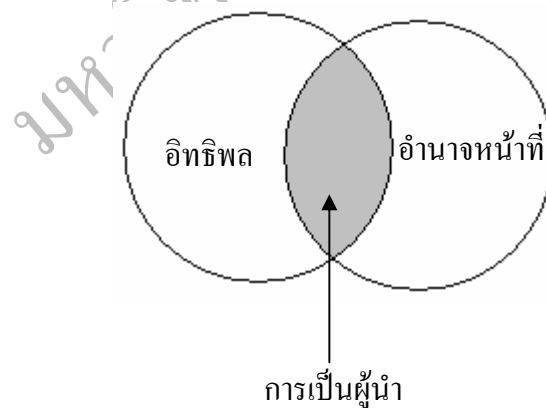
ที่มา : Fiedler and Chemers, 1974, p.4

ในภาพที่ 2.3 จะเห็นว่าทั้ง อิทธิพลและอำนาจหน้าที่ต่างก็เป็นส่วนย่อยของพลังอำนาจ การเป็นผู้นำเกิดจากความสัมพันธ์ของอำนาจทั้งสาม บุคคลที่มีอำนาจ (อิทธิพล) ถ้าไม่มีใครยอมรับ (อำนาจหน้าที่) ก็จะไม่เป็นผู้นำ บุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ที่ผู้อื่นยอมรับ (อำนาจหน้าที่) แต่ขาดอำนาจจริง (อิทธิพล) ก็จะเป็นผู้นำไม่ได้เช่นกัน การเป็นผู้นำจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อบุคคลมีอำนาจจริงและอำนาจนั้นเป็นที่ยอมรับของบุคคลอื่น

ความสัมพันธ์ระหว่างอิทธิพล (อำนาจจริง) กับอำนาจหน้าที่ (อำนาจที่ยอมรับ) อาจเกิดขึ้นได้ 3 ลักษณะ ดังภาพที่ 2.4 - 2.6



ภาพที่ 2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างอิทธิพล (อำนาจจริง) กับอำนาจหน้าที่ (อำนาจที่ยอมรับ)  
ที่มา : Fiedler and Chemers, 1974, p.5



ภาพที่ 2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างอิทธิพล (อำนาจจริง) กับอำนาจหน้าที่ (อำนาจที่ยอมรับ)  
ที่มา : Fiedler and Chemers, 1974, p.5



ภาพที่ 2.6 ความสัมพันธ์ระหว่างอิทธิพล (อำนาจจริง) กับอำนาจหน้าที่ (อำนาจที่ยอมรับ)

ที่มา : Fiedler and Chemers, 1974, p.5

จากภาพที่ 2.4 จะเห็นว่า อิทธิพลกับอำนาจหน้าที่ไม่คาบเกี่ยวกันเลยการเป็นผู้นำจึงไม่เกิดขึ้น

ภาพที่ 2.5 มีความคาบเกี่ยวกันระหว่างอิทธิพลกับอำนาจหน้าที่จึงทำให้การเป็นผู้นำเกิดขึ้นในบริเวณรอยจุด

ภาพที่ 2.6 ทั้งอิทธิพลและอำนาจหน้าที่ทับกันสนิท จึงทำให้การเป็นผู้นำสูงสุด

ภาพที่ 2.4 และ 2.6 อาจเกิดได้ยาก แต่ภาพที่ 2.5 เป็นสิ่งที่เป็นไปได้มาก และจากภาพนี้จะเห็นได้ว่าหน้าที่ของผู้นำก็คือ ต้องขยายรอยจุดให้มากขึ้นเท่าที่จะทำได้ต้องพยายามให้อำนาจของเราเป็นอำนาจที่ผู้อื่นยอมรับ และควรจะเป็นการยอมรับด้วยความเต็มใจ

## การจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการเขต 1

### 1. สภาพทั่วไป

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการเขต 1 เป็นเขตพื้นที่การศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร พื้นที่โดยรวมส่วนใหญ่มีอาณาเขตติดต่อกับกรุงเทพมหานคร ทำเลที่ตั้งเหมาะสมกับเป็นเมืองอุตสาหกรรม มีสถานประกอบการและโรงงานอุตสาหกรรมจำนวน 3,670 แห่ง จากการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจจึงเป็นเมืองบริวารของเมืองหลวงชุมชนหลายแห่งมีการอพยพเคลื่อนย้ายเข้าออกของประชากรตลอดเวลา ในปี พ.ศ.2550 มีประชากรทั้งสิ้น 782,578 คน

สภาพการจัดการศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการเขต 1 จัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนครอบคลุมพื้นที่ 3 อำเภอ ประกอบด้วย อ.เมืองสมุทรปราการ อ.พระประแดง และ อ.พระสมุทรเจดีย์ ประชากรในวัยเรียน (อายุ 3-17ปี) จำนวน

168,810 คน ในปีการศึกษา 2550 มีสถานศึกษาทั้งสิ้น 170 โรงเรียน นักเรียน 127,559 คน และครู 5,862 คน หากพิจารณาการจัดการศึกษาโดยภาครัฐ พบว่ามีสถานศึกษาเพียง 87 โรงเรียน นักเรียน 67,716 คน ครู 2203 คน ห้องเรียน 1,871 ห้องอัตราส่วนของนักเรียนต่อครู 31:1 และ อัตรานักเรียนต่อห้อง 36:1 ซึ่งเป็นอัตราส่วนที่สูงกว่าเกณฑ์มากจึงส่งผลกระทบต่อให้ขาดอัตรากำลังตามเกณฑ์ที่ ก.ศ.จำนวน 506 คน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการเขต 1, 2550)

## 2. สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มาตรา 4 หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2543, หน้า 5) ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสมอภาคกัน ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงกำหนดโครงสร้างของหลักสูตร ดังนี้

### (1) ระดับช่วงชั้น

กำหนดเป็น 4 ช่วงชั้น ตราบระดับพัฒนาการของผู้เรียนดังนี้

ช่วงชั้นที่ 1 ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 – 3

ช่วงชั้นที่ 2 ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 – 6

ช่วงชั้นที่ 3 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 – 3

ช่วงชั้นที่ 4 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 – 6

### (2) สาระการเรียนรู้

กำหนดสาระการเรียนรู้ ตามหลักสูตรซึ่งประกอบด้วยองค์ความรู้ทักษะหรือกระบวนการเรียนรู้และคุณลักษณะหรือค่านิยม คุณธรรม จริยธรรมของผู้เรียนเป็น 8 กลุ่ม ดังนี้

(2.1) ภาษาไทย

(2.2) คณิตศาสตร์

(2.3) วิทยาศาสตร์

(2.4) สังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

(2.5) สุขศึกษาและพลศึกษา

(2.6) ศิลปะ

(2.7) การงานอาชีพและเทคโนโลยี

(2.8) ภาษาต่างประเทศ

สาระการเรียนรู้ทั้ง 8 กลุ่มนี้เป็นพื้นฐานสำคัญที่ผู้เรียนทุกคนต้องเรียนรู้ โดยอาจจัดเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก ประกอบด้วย ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และสังคมศึกษา

ศาสนาและวัฒนธรรม เป็นสาระการเรียนรู้ที่สถานศึกษาต้องใช้เป็นหลักในการจัดการเรียน เพื่อสร้างพื้นฐานการคิดและเป็นกลยุทธ์ในการแก้ปัญหาและวิกฤตของชาติ กลุ่มที่ 2 ประกอบด้วย สุขศึกษาและพลศึกษา ศิลปะ การงานอาชีพและเทคโนโลยี และภาษาต่างประเทศ เป็นสาระการเรียนรู้ที่เสริมสร้างพื้นฐานความเป็นมนุษย์และสร้างศักยภาพในการคิดและการทำงานอย่างสร้างสรรค์ (หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานพุทธศักราช, 2544, หน้า 5)

### 3. เขตพื้นที่การศึกษา

นักการศึกษาและนักวิชาการของไทยส่วนใหญ่เชื่อว่าการบริหาร โดยยึดเขตพื้นที่เป็นฐานจะทำให้ประสิทธิภาพการบริหารจัดการดีขึ้นคือ ถ้าใช้เงิน คน เวลาในการบริหารจัดการเท่าเดิม ผลผลิตและผลลัพธ์จะได้เพิ่มมากขึ้น คุณภาพดีขึ้น ดังนั้นการบริหาร โดยยึดเขตพื้นที่เป็นฐานย่อมจะช่วยแก้ปัญหาหลักทางการศึกษาของประเทศไทยได้ คือ ปัญหาเรื่องคุณภาพความทั่วถึงและประสิทธิภาพการบริหารจัดการ สภาพการบริหารจัดการด้านการศึกษาของไทยก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มีลักษณะที่นำไปสู่ความด้อยประสิทธิภาพค่อนข้างมาก มีความซ้ำซ้อนทั้งแนวดิ่ง และแนวนอนค่อนข้างมาก กระทรวง กรม กอง สถานศึกษาทำงานเรื่องเดียวกันซ้ำกัน อุปกรณ์ทางการศึกษา สนามกีฬา ห้องสมุด ห้องคอมพิวเตอร์ ฯลฯ ถูกใช้ไม่เต็มศักยภาพ มีการรวบอำนาจ การตัดสินใจสั่งการไว้ที่ส่วนกลางค่อนข้างสูง ทำให้เกิดขึ้นตอนการบริหารสั่งการมาก เสียเวลาในการตัดสินใจสั่งการนำไปสู่ความไม่โปร่งใส ทุจริตก็ไม่มีคนรู้ ตรวจสอบลำบาก หากคนที่รับผิดชอบงานแต่ละเรื่องไม่ได้ โยนความผิดให้คนอื่นได้ตลอดเวลา ทั้งหลายทั้งปวงนี้ ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการสูง เพื่อขจัดมูลเหตุที่ทำให้เกิดความด้อยประสิทธิภาพดังที่กล่าวแล้ว เราจึงควรรวมหน่วยงานในส่วนกลางซึ่งหมายถึง กรมที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับเดียวกันเข้าด้วยกัน (ลดความซ้ำซ้อนแนวดิ่ง) ในระดับภูมิภาคก็นำหน่วยงานทางการศึกษาระดับอำเภอออกไป (ลดขั้นตอนการบริหารสั่งการและความซ้ำซ้อนในแนวดิ่ง) ด้วยการสร้างเขตพื้นที่การศึกษามาทำหน้าที่แทนเพื่อปัญหาขั้นตอนการบริหารจัดการ และเวลาในการตัดสินใจสั่งการ เราจึงต้องกระจายอำนาจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาแทบทั้งหมดไปให้เขตพื้นที่การศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2545, หน้า 10 – 11)

ในจังหวัดสมุทรปราการได้แบ่งเขตพื้นที่การศึกษออกเป็น 2 เขต คือ เขตพื้นที่การศึกษา 1 มี 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองสมุทรปราการ อำเภอเมืองพระประแดง และอำเภอพระสมุทรเจดีย์ เขต 2 มี 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอบางพลี อำเภอบางบ่อ และอำเภอบางเสาธง ซึ่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการเขต 1 เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา เป็นองค์คณะบุคคลที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย และแนวทางการจัดการศึกษา เป็นองค์คณะบุคคลที่ทำหน้าที่ในการบริหารบุคคลกร สำนักงานเขตจัด

โครงสร้างการบริหารงานออกเป็น 7 กลุ่มงาน คือ กลุ่มอำนาจการ กลุ่มบริหารงานบุคคล กลุ่มนโยบายและแผน กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษาเอกชน กลุ่มนิเทศ และติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา และหน่วยตรวจสอบภายใน

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1. งานวิจัยภายในประเทศ

ทวีชัย บุญเติม (2527, หน้า จ) ได้ศึกษาเรื่อง “การยอมตามอำนาจผู้บังคับบัญชาของบุคลากรในมหาวิทยาลัยขอนแก่น : ศึกษาเฉพาะกรณี” โดยอาศัยทฤษฎีของ French และ Raven ผลการวิจัยพบว่า บุคลากรทุกกลุ่มในมหาวิทยาลัยขอนแก่น ยอมตามอำนาจความเป็นผู้เชี่ยวชาญมากที่สุด รองลงมาคืออำนาจอันชอบธรรม ส่วนมูลฐานอำนาจอื่นๆ ที่เหลือนั้นบุคลากรบางกลุ่มยอมตามบางมูลฐานอำนาจ บางกลุ่มยอมตามทุกมูลฐานอำนาจ แต่ส่วนใหญ่แล้ว ไม่ยอมตามมูลฐานอำนาจการให้โทษ

เพ็ญศรี พีชพันธ์ (2528, หน้า 291-292) ได้วิจัยเรื่อง “ศักยภาพและสภาพการใช้อำนาจบริหารตามที่เป็นจริงในทรศนะของผู้บริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในเขต 7” ผลการวิจัยพบว่า ศักยภาพการใช้อำนาจเชี่ยวชาญ อำนาจอ้างอิง และอำนาจบังคับอยู่ในระดับปานกลาง ยกเว้นอำนาจหน้าที่อยู่ในระดับมาก การใช้อำนาจของผู้บริหารตามตัวแปร เพศ วุฒิ ขนาดโรงเรียน มีความแตกต่างในระดับน้อย

นวล ถัสยามธรรม (2530, หน้า 113-119) ได้วิจัยเรื่อง “การใช้พลังอำนาจของผู้บริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษา กับขวัญในการปฏิบัติงานของครูในกรุงเทพมหานคร” โดยใช้แบบสอบถามวัดการใช้พลังอำนาจฐานต่างๆ กับผู้บริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษา และครู จำนวน 520 คน ผลการวิจัยพบว่า ครูกลุ่มใหญ่ที่สุดที่มีความเห็นว่า ผู้บริหารโรงเรียนใช้อำนาจความเชี่ยวชาญ อำนาจอ้างอิง อำนาจตามกฎหมาย อำนาจการบังคับ อำนาจข่าวสาร และอำนาจพึงพาในระดับมาก ส่วนอำนาจการให้รางวัล เห็นว่าผู้บริหารใช้ในระดัปานกลาง โดยที่ผู้บริหารใช้อำนาจฐานต่างๆ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

สำเรจ โพธิวรรณ (2531, หน้า ค) ได้วิจัยเรื่อง “การศึกษามูลฐานอำนาจการบริหารของผู้บริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 10” ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาใช้มูลฐานอำนาจอันชอบธรรมมากที่สุด รองลงมาคือมูลฐานอำนาจความเป็นผู้เชี่ยวชาญ มูลฐานอำนาจการให้คุณ มูลฐานอำนาจการให้โทษและมูลฐานอำนาจการ

อ้างอิง ผู้ช่วยผู้บริหารและอาจารย์โรงเรียนมัธยมศึกษายอมตามมูลฐานอำนาจความเป็นผู้เชี่ยวชาญมากที่สุด มูลฐานอำนาจการให้โทษและมูลฐานอำนาจการอ้างอิงน้อยที่สุด

## 2. งานวิจัยในต่างประเทศ

อาดัมส์ (Adams, 1975, p.3428-A) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “โครงสร้างของการควบคุมองค์การและมูลฐานอำนาจในภาควิชาของมหาวิทยาลัย และความสัมพันธ์ความพอใจในการทำงานและผลงานทางวิชาการของอาจารย์” ผลการวิจัยพบว่า มูลฐานอำนาจที่คณบดีและคณะกรรมการบริหารใช้ควบคุมบุคคลอื่น ได้แก่ มูลฐานอำนาจความเป็นผู้เชี่ยวชาญและอำนาจอันชอบธรรมมากที่สุด ใช้มูลฐานอำนาจอ้างอิงปานกลาง ส่วนอำนาจการให้คุณและอำนาจการให้โทษมีการใช้น้อยที่สุด อำนาจความเป็นผู้เชี่ยวชาญและอำนาจอ้างอิงมีความสัมพันธ์ทางบวกกับความพอใจ อำนาจการให้คุณกับอำนาจการให้โทษมีความสัมพันธ์ทางลบกับความพอใจ ส่วนอำนาจอันชอบธรรมไม่มีความสัมพันธ์กับความพอใจ

ชาร์พลิน (Sharplin, 1977, pp.7436-7437-A) ได้ศึกษาเรื่อง “การรับรู้เกี่ยวกับประสิทธิภาพของมูลฐานอำนาจ” กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา คือ ผู้บริหารและพนักงานในร้านขายยาและโรงงานเครื่องเหล็ก มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเหตุผลที่ทำให้พนักงานยอมตามอำนาจหัวหน้างาน โดยให้พนักงานจัดอันดับประเภทของมูลฐานอำนาจหน้าที่ทำให้เขายอมตามอำนาจ ปรากฏว่า มูลฐานอำนาจที่ทำให้พนักงานยอมตามอำนาจมากที่สุด คือ อำนาจความเป็นผู้เชี่ยวชาญ รองลงมาคือ อำนาจอันชอบธรรม อำนาจอ้างอิง อำนาจการให้คุณ และอำนาจการให้โทษ

เซตตี (Shetty, 1978, pp.178-181) ได้ศึกษาตามแนวทางของ French และ Raven ผลสรุปได้ดังนี้ มูลฐานอำนาจที่มีการใช้และยอมตามกันมาก เมื่อเรียงจากลำดับสูงสุดลงไปน้อยที่สุด คือ อำนาจความเป็นผู้เชี่ยวชาญ อำนาจอันชอบธรรม อำนาจอ้างอิง อำนาจการให้คุณ และอำนาจการให้โทษ

คอปส์ (Copes, 1982, p.2173-A) ได้ศึกษาเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้ของครูถึงมูลฐานอำนาจของครูใหญ่มัธยมศึกษา กับระบบบริหารโรงเรียน” พบว่า มูลฐานอำนาจความเป็นผู้เชี่ยวชาญกับมูลฐานอำนาจอันชอบธรรมเป็นมูลฐานอำนาจที่ใช้มากของครูใหญ่โรงเรียนมัธยมศึกษาในเมือง ครูใหญ่ใช้มูลฐานอำนาจอันชอบธรรมให้ระเบียบบริหารของโรงเรียนมีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่ในโรงเรียนมัธยมศึกษาชานเมือง มูลฐานอำนาจความเป็นผู้เชี่ยวชาญทำให้ระบบบริหารมีประสิทธิภาพมากที่สุด

เจฟเฟอรี (Jeffrey, 1993, p.165) ได้เสนองานวิจัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจที่ส่งเสริมสถานการณ์สั่งการของผู้บริหาร โดยสอบถามผู้บริหารการศึกษาในรัฐโอไฮโอ จำนวน 205 คน พบว่าร้อยละ 77 ของผู้บริหาร ใช้อำนาจเชี่ยวชาญให้เกิดประโยชน์มากกว่าใช้อำนาจอื่น



ผู้บริหารจากชนบทใช้อำนาจความเชี่ยวชาญมากกว่าผู้บริหารที่อยู่ในตัวเมือง ผู้บริหารที่อยู่ในตัวเมืองให้ความสำคัญในการใช้อำนาจการใช้รางวัล แต่ผู้บริหารทั้งสองกลุ่มต่างก็ให้อำนาจการใช้รางวัลเป็นอันดับที่สอง นอกจากนี้ยังพบว่าการใช้อำนาจบังคับนั้นไม่เหมาะสมกับองค์กรที่ไม่เป็นทางการ

จากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้อสรุปได้ว่าการศึกษาในเรื่องฐานแห่งอำนาจโดยใช้แนวคิดหรือทฤษฎีฐานแห่งอำนาจของเฟรนช์ และราเวน ซึ่งได้เสนอฐานแห่งอำนาจไว้ 5 ฐาน คือ ฐานแห่งอำนาจการใช้รางวัล อำนาจการบังคับ อำนาจตามกฎหมาย อำนาจอ้างอิง และอำนาจความเชี่ยวชาญนั้น พบว่าได้มีการศึกษาใน 2 ลักษณะคือ

(1) ศึกษาการใช้ฐานแห่งอำนาจของผู้บริหารว่าในการใช้อำนาจเพื่อการบริหารนั้นได้ใช้ฐานแห่งอำนาจแต่ละฐานมากน้อยและแตกต่างกันเพียงใด

(2) ศึกษาการยอมรับหรือยอมรับปฏิบัติตามฐานแห่งอำนาจฐานใดในระดับใด

ซึ่งแนวทางการศึกษาทั้ง 2 ลักษณะดังกล่าวสรุปได้ว่าการใช้ฐานแห่งอำนาจและการยอมรับตามต่อฐานแห่งอำนาจส่วนมากจะเป็นไปในการทำงานเดียวกัน กล่าวคือ ฐานแห่งอำนาจที่ใช้และทำให้บุคคลยอมรับมากคือ ฐานแห่งอำนาจตามกฎหมายและอำนาจความเชี่ยวชาญ ฐานแห่งอำนาจการใช้รางวัล และอำนาจอ้างอิงมีการใช้และยอมรับในระดับปานกลาง ส่วนฐานแห่งอำนาจการบังคับมีการใช้และยอมรับน้อยกว่าฐานแห่งอำนาจอื่นๆ