

บทที่ 2

กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทนี้จะนำเสนอกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับนักบริหารการพัฒนาเมือง ซึ่งจะเป็นการเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดเกี่ยวกับนักบริหารการพัฒนา กับแนวคิดเกี่ยวกับเมือง และความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังรายละเอียดในแต่ละประเด็นต่อไปนี้

แนวคิดเกี่ยวกับนักบริหารการพัฒนา

นักบริหารการพัฒนา การบริหารการพัฒนาจะเกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการพัฒนาระบบบริหารในองค์การของรัฐเพื่อเพิ่มสมรรถนะการบริหารของรัฐให้ดำเนินไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่ง ริกกซ์ (Riggs) ได้กล่าวไว้ว่า “การบริหารการพัฒนา ไม่ได้หมายความเฉพาะแก่ความพยายามของรัฐบาลที่จะดำเนินโครงการที่มุ่งสู่การเปลี่ยนแปลง สิ่งแวดล้อมของมนุษย์ทางกายภาพ และทางวัฒนธรรมเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการต่อสู้ในอันที่จะเพิ่มความสามารถของรัฐในการดำเนินโครงการต่างๆ ด้วย (Loveman, 1976:618) จากคำกล่าวนี้เอง เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงทรัพยากรมนุษย์ที่จะเข้ามามีบทบาทในการบริหารการพัฒนา ซึ่งสามารถพิจารณาได้หลายกลุ่ม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะทำให้การบริหารการพัฒนาก้าวไปสู่โลกแห่งความเป็นจริงในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น เนื่องจากภายใต้กระบวนการบริหารการพัฒนานั้น หากพิจารณาอย่างลึกซึ้งลงไป แล้วจะเห็นได้ว่าการบริหารนั้น เป็นมรรควิธีที่มุ่งสู่เป้าหมาย ก็คือการพัฒนา (development) การพัฒนาในที่นี้ก็คือ การสร้างชาติ (national building) นั่นเอง (Wood, 1967:702) แนวทางการบริหารการพัฒนาเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้ จะต้องเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ยึดหลักการ กระตุ้นและจูงใจให้ผู้รับการพัฒนาเห็นชอบ ตลอดถึงมีความพึงพอใจต่อนวัตกรรมที่นำเข้ามาสู่สังคม จะเห็นได้ว่ากระบวนการเช่นนี้เป็นการยึดปทัสถาน เพื่อปฏิบัติตามแนวทางระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าว ในกระบวนการบริหารการพัฒนายังต้องมีลักษณะดังนี้

- ประชาชนเข้าร่วมด้วยความรู้ความเข้าใจมิใช่เกิดจากการบังคับ
- แผนงานที่กำหนดขึ้นนั้น มาจากความต้องการของประชาชนจริงๆ มิใช่มาจากการกำหนดของเบื้องบนฝ่ายเดียว
- ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด มิใช่จำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มผู้นำบางกลุ่มเท่านั้น

- การให้ความรู้ความเข้าใจกับประชาชน ควรเริ่มด้วยการให้ประชาชนเหล่านั้น ได้
รู้ว่าจะใช้ความรู้ความเข้าใจนั้นๆ ให้เกิดประโยชน์กับสังคมอย่างไรมากกว่าที่จะมุ่งเพียง
เพื่อให้เกิดระดับความรู้สูงๆ เท่านั้น

- เปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นมากกว่าการใช้อิทธิพลครอบงำความคิด
- การรู้จักใช้ผู้นำของท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์มากที่สุด แทนที่จะยึดอำนาจ
เป็นหลัก

- กระบวนการเปลี่ยนแปลงควรดำเนินไปอย่างช้าๆ และมั่นคงมากกว่าที่จะกระทำ
อย่างรวดเร็ว

- เน้นความร่วมมือและความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แทนที่จะพยายามแบ่ง
แยกกลุ่ม

จากลักษณะดังกล่าวนี้ การที่จะทำให้กระบวนการดำเนินไปอย่างประสบผลได้นั้น
ประชาชนระดับล่างจะต้อง

- ปฏิบัติโดยอาศัยความรู้ความเข้าใจมากกว่าที่จะคอยฟังคำสั่งอย่างเดียว
- ต้องพยายามแสดงออกถึงความต้องการที่แท้จริง
- เข้ามีส่วนร่วมอภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อสิ่งใหม่ๆ ที่จะนำเข้ามาในสังคม ไม่
ควรนิ่งเฉย

- เข้ามีส่วนร่วมในการวางแผนและการปฏิบัติ แทนที่จะนั่งคอยรับความช่วยเหลือ
ตามแต่ฝ่ายบริหารจะกำหนด

- ให้การสนับสนุนร่วมมือกับผู้นำในท้องถิ่นของตน
- ยอมรับและให้ความเชื่อถือในความสามารถของฝ่ายบริหารหรือข้าราชการ มาก
กว่าจะไปยึดมั่นเชื่อถือตำแหน่งของเขา

เพราะฉะนั้น ภายใต้อุดมการณ์การบริหารการพัฒนาในระบอบประชาธิปไตย บุคคล
ที่จะมีบทบาทสำคัญในอันที่น่าจะนำมาพิจารณาในที่นี้ก็คือ นักบริหารการพัฒนา
(development administrators) ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบาย แผนงานและโครงการ

ฮัน เบน ลี (Hahn-Been Lee) (1972:390-398) ได้เสนอลักษณะสำคัญของนักบริหาร
การพัฒนา ไว้ ดังนี้

1. คุณลักษณะด้านสติปัญญา-ความรู้ ได้แก่

- ความสามารถในการวิเคราะห์
- ความสามารถในการพิจารณาสถานการณ์
- มีความเข้าใจในนโยบาย

- มีความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์
- 2. คุณลักษณะที่เป็นความสามารถในการปฏิบัติ-ทักษะ ได้แก่
 - ความสามารถในการจัดระเบียบองค์การ
 - ความสามารถในการใช้ทักษะเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์
 - ความสามารถในการรับรู้และเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจในแต่ละสถานการณื
 - ความสามารถในการติดต่อสัมพันธ์
 - ความสามารถในการดำเนินงาน
- 3. คุณลักษณะด้านความคิด-ค่านิยมและทัศนคติ
 - สามารถในการมองการณ์ไกล
 - มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
 - มีทัศนคติต่อมนุษย์ในทางที่ดี
 - มีเจตนาธรรมณ์แน่วแน่ในการดำเนินงาน
 - แรงจูงใจเกี่ยวกับอำนาจ
- 4. คุณลักษณะด้านจริยธรรม-ปรัชญาและมาตรฐาน
 - เชื้อมั่นในปัทสถานทางสังคม
 - มีปรัชญาชีวิต
 - มีความสำนึกที่รับผิดชอบต่อสาธารณะชน
 - มีมาตรฐานทางจริยธรรม

นอกจากนี้ ลี ยังได้ชี้ให้เห็นถึงหน้าที่ของนักบริหารการพัฒนาอีก 7 ประการ (Han-Been Lee, 1972:390-398) คือ

1. กำหนดเป้าหมายและปรับเป้าหมายไปตามสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา
2. เริ่มแผนงานและนโยบายใหม่หรือทำการปรับปรุงนโยบายที่มีอยู่เดิม
3. ปรับโครงสร้างขององค์การหรือหน่วยงานให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม
4. ส่งเสริมและจูงใจให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานเข้ามีส่วนร่วมเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมาย
5. สร้างสภาพแวดล้อมให้เสริมต่อการปฏิบัติงานของผู้ร่วมงาน
6. ระดมทรัพยากรเพื่อใช้ในการดำเนินงาน

7. สร้างความหมายและคุณค่าให้เกิดขึ้นกับงาน โดยการให้ผู้ร่วมงาน ปฏิบัติงานมีความภาคภูมิใจต่องานที่กำลังดำเนินการ

เพื่อเป็นการชี้ให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญของนักบริหารการพัฒนา สิ่งที่ต้องพิจารณาในที่นี้ก็คือความสามารถของนักบริหารที่จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขององค์กร หรือสังคมอย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ที่สลับซับซ้อนจากตัวบุคคลหลายๆ กลุ่ม เช่น เพื่อนร่วมงาน ประชาชน องค์กร สถาบัน ฯลฯ ฉะนั้น การกำหนดแนวทางปฏิบัติของนักบริหารการพัฒนาในฐานะผู้นำความเปลี่ยนแปลงจึงควรมีดังนี้ (Roger and Shoemaker, 1971:314-316) คือ

1. ผู้นำความเปลี่ยนแปลงจะต้องพยายามพัฒนาความต้องการใหม่ๆ อันจะนำความก้าวหน้า ความพัฒนา ความมีประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นในองค์กร หรือหน่วยงานตลอดถึงกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้อง โดยการเสนอปัญหา ปรากฏการณ์ต่างๆ ที่มีอยู่ พร้อมกันนั้นก็ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบในทางลบจากปัญหาเหล่านั้น ต่อองค์กร กลุ่มบุคคล สถาบัน หรือสังคม เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับมีความตระหนักและมีความต้องการที่จะพัฒนาปรับปรุงแก้ไข ปัญหาเหล่านั้น บทบาทนี้เรียกว่า การพัฒนาความต้องการที่จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงจากภายในองค์กรหรือสังคม (develops need for changes)

2. ผู้นำความเปลี่ยนแปลงจะต้องสร้างความเชื่อถือ ความไว้วางใจให้เกิดขึ้นกับสมาชิกในองค์กร โดยเฉพาะให้สมาชิกเหล่านั้นยอมรับและเชื่อถือในความสามารถผู้นำความเปลี่ยนแปลงให้มากที่สุด ในขณะเดียวกันก็สร้างความสัมพันธ์ให้เกิดขึ้นระหว่าง 2 ฝ่าย เพื่อเป็นสะพานนำไปสู่การถ่ายทอดค่านิยมแนวความคิดใหม่ๆ จากผู้นำความเปลี่ยนแปลง

3. ผู้นำความเปลี่ยนแปลงจะต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์และวินิจฉัยปัญหาตลอดถึงสถานการณ์ต่างๆ โดยใช้วิจรรณญาณอย่างรอบคอบ ไม่ใช่ตนเองเป็นแกนในการตัดสินใจ แต่จะต้องอาศัยความเข้าใจที่เกิดจากพฤติกรรมของสมาชิกเอง ซึ่งลักษณะเช่นนี้จำเป็นจะต้องอาศัยหลักการและความรู้ทางจิตวิทยาอย่างมาก

4. ผู้นำความเปลี่ยนแปลง จะต้องพยายามสร้างและจงใจให้สมาชิกสนใจต่อนวัตกรรมใหม่ๆ โดยการชี้แนะให้เห็นถึงประโยชน์ของนวัตกรรมเหล่านั้น

5. ผู้นำความเปลี่ยนแปลง จะต้องนำความสนใจที่สมาชิกมีต่อนวัตกรรมนั้น ให้ปรากฏออกมาในลักษณะรูปธรรม นั่นก็คือการนำไปสู่การปฏิบัติ

6. เมื่อสามารถนำสมาชิกให้รับนวัตกรรมและมีผลในด้านรูปธรรมแล้ว ผู้นำความเปลี่ยนแปลงจะต้องพยายามรักษาสภาพการณ์ดังกล่าวนี้ให้คงอยู่ และดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง

7. ถือเป็นแนวทางการปฏิบัติของผู้นำความเปลี่ยนแปลงในขั้นตอนสุดท้าย และหากก้าวมาถึงระดับนี้ ก็ถือว่าเป็นความสัมฤทธิ์ผลของผู้นำความเปลี่ยนแปลง นั่นก็คือ การที่สามารถสร้างแนวทางปฏิบัติหรือสร้างพฤติกรรมใหม่ๆ ให้เกิดขึ้นกับสมาชิกในองค์กร โดยการยอมรับและปฏิบัติตามอย่างเต็มใจของสมาชิกเอง และสามารถกำหนดแนวทางปฏิบัติที่เป็นของตนเองได้โดยมิต้องอาศัยผู้นำความเปลี่ยนแปลงอีกต่อไป

จากแนวทางปฏิบัติเพื่อบรรลุซึ่งเป้าหมายของผู้นำความเปลี่ยนแปลง ในอันที่จะเผยแพร่นวัตกรรม อันจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมระดับบุคคลในองค์กรและชุมชน ซึ่งจะส่งผลถึงการพัฒนางค์กรหรือชุมชนนั้นๆ ต่อไปนั้นมิได้หมายความว่า จะประสบผลได้โดยง่าย แต่ยังคงอาศัยปัจจัยเสริมที่จะทำให้การปฏิบัติงานของผู้นำความเปลี่ยนแปลงบรรลุเป้าหมายได้ ประกอบด้วยปัจจัย 4 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ

1. ความสามารถของผู้นำความเปลี่ยนแปลงเอง

2. หน่วยงานที่ผู้นำความเปลี่ยนแปลงปฏิบัติงานรวมถึงตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งจะส่งผลต่อทัศนคติและการมองของสมาชิก ตลอดจนถึงประชาชนว่ามีความรู้สึกอย่างไร ซึ่งบางครั้งอาจจะทำให้ผู้นำความเปลี่ยนแปลงเกิดความสับสนในบทบาทและตำแหน่งหน้าที่ของตนเองได้เช่นเดียวกัน (Chinoy, 1961:469) หากว่าความคาดหวังของหน่วยงานและประชาชนนั้น มีความแตกต่างกัน

3. ผู้นำความเปลี่ยนแปลงจะต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในแต่ละกลุ่ม (felt needs) นั่นก็คือ จะต้องมีความรู้ความเข้าใจในด้านทัศนคติ ความเชื่อ ปทัสถานทางสังคม ตลอดจนโครงสร้างทางอำนาจของชุมชน สิ่งเหล่านี้จะเป็นส่วนสำคัญในอันที่จะช่วยให้ผู้นำความเปลี่ยนแปลงสามารถบรรลุซึ่งเป้าหมายและประสบผลในการปฏิบัติงาน

4. ความเห็นอกเห็นใจที่ผู้นำความเปลี่ยนแปลง ได้รับจากสมาชิกในองค์กรหรือชุมชน งานของผู้นำความเปลี่ยนแปลงจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ง่ายยิ่งขึ้นหากประชาชนหรือสมาชิกให้ความเห็นอกเห็นใจ ซึ่งตัวอย่างที่เห็นได้ก็คือ หน่วยงานพัฒนาทางด้านเกษตรกรรม มักจะใช้ผู้นำความเปลี่ยนแปลงที่มีพื้นฐานมาจากชาวนาหรือเกษตรกร

จากบทบาทและปัจจัยที่จะเสริมให้การปฏิบัติงานของผู้นำความเปลี่ยนแปลง สามารถบรรลุซึ่งเป้าหมายได้นั้น เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติแล้วจะเห็นได้ว่าปัญหาอุปสรรค จะมีมากมายทั้งปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (อนันต์, 2523: 107-109) ฉะนั้น งานของผู้นำความเปลี่ยนแปลงจึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยบุคคลที่มีลักษณะและความสามารถที่ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในด้านความรู้ ความเสียสละ ความอดทน ดังที่มักจะ

กล่าวถึงอยู่เสมอว่าผู้ทำงานด้านนี้แล้วมักจะเป็นพวกที่ปิดทองหลังพระ หรือที่เรียกกันว่า missionary zeals (สัญญา, 2523 : 190)

จากการที่ผู้นำความเปลี่ยนแปลงจะต้องมีคุณลักษณะเฉพาะหลายด้านนี้เอง จึงต้องมีการฝึกอบรม ตลอดถึงการสอนเพื่อให้มีการสร้างบุคคลที่จะเป็นผู้นำความเปลี่ยนแปลง นั้น มีความสามารถในท่ามกลางระบบของสังคม การเมือง ตลอดถึงเศรษฐกิจ ที่ค่อนข้าง สับสนของประเทศกำลังพัฒนา

สิ่งที่ผู้นำความเปลี่ยนแปลงต้องเรียนรู้ (Lippitt, 1958: 288) ได้แก่

1. แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ (conceptual diagnostic) ในการศึกษา ให้ความรู้กับผู้นำความเปลี่ยนแปลงนั้น การให้ความรู้เพียงแต่ในด้านแนวความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนั้นยังไม่เพียงพอ แต่จำเป็นจะต้องให้ความรู้ที่เป็นทักษะในการวิเคราะห์ เกี่ยวกับการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสอบถาม หรือสังเกตในขณะที่อยู่ร่วมกับบุคคลในแต่ละกลุ่ม

2. ความรู้ทางด้านทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลง นั่นคือ ผู้นำความเปลี่ยนแปลงจะต้องทราบถึงทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ จะมีความสามารถและทราบหรือเข้าใจในอันที่จะประยุกต์แนวคิดหรือทฤษฎีนั้นๆ ไปใช้ในทางปฏิบัติได้ด้วย

3. ความรู้ทางด้านจริยธรรม ผู้นำความเปลี่ยนแปลงจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับจริยธรรม ค่านิยมของสังคม จริยธรรมทางวิชาชีพ ซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือจากความรู้ความสามารถทั่วไป

4. ความรู้ในด้านการให้คำแนะนำ ตลอดถึงการชี้แนะแหล่งที่จะสามารถให้การช่วยเหลือหรือแก้ปัญหาให้กับสมาชิกในสังคม องค์กร ฯลฯ ได้พอสมควร

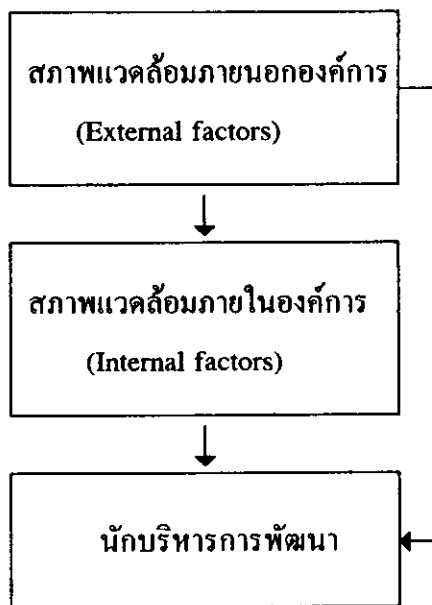
5. มีความรู้ในด้านทักษะและเกี่ยวกับการปฏิบัติ ทักษะสำคัญยิ่งประการหนึ่งของผู้นำความเปลี่ยนแปลงก็คือทักษะเกี่ยวกับการเรียนรู้ตามหลักสูตร และสามารถเชื่อมโยงโลกวิชาการไปสู่โลกแห่งความเป็นจริง คือ ในช่วงของการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมตามสถานการณ์และสถานที่

6. ความรู้ทางด้านวิชาการ ในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์และสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความรู้เกี่ยวกับศิลปะในด้านการก่อให้เกิดมีความเปลี่ยนแปลงในทัศนคติ โลกทัศน์ และความเชื่อต่างๆ ของกลุ่มชน ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้นำความเปลี่ยนแปลงทั้งหลายจะต้อง ได้รับการฝึกอบรมให้ทราบถึงธรรมชาติของมนุษย์ วัฒนธรรม ทางสังคม ตลอดถึงสิ่งจูงใจให้ความประพฤติปฏิบัติการต่างๆ โครงสร้างของกลุ่มชน และ

ความเปลี่ยนแปลงทางสังคม วัฒนธรรม อุปสรรค และองค์ประกอบต่างๆ ของสิ่งเหล่านั้น ความรู้ในเรื่องนี้ส่วนมากจะได้จากวิชาการทางด้านมานุษยวิทยา สังคมวิทยา และจิตวิทยา เป็นต้น

7. มีความรักที่จะทำงานร่วมกับบุคคลที่มีความหลากหลายแตกต่างกัน ออกไปในแต่ละรูปแบบ มีความอดทนต่อสภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรม ที่ต่างออกไปจากที่เคยประสบ มีอุดมการณ์ที่จะทำงานหนัก เพื่อหวังที่จะพัฒนาสังคมให้มีความก้าวหน้ากว่าเดิม แม้จะต้องเหนื่อยยากเสี่ยงอันตราย และได้รับผลตอบแทนทางด้านวัตถุน้อยกว่าที่ควรจะได้รับ ในบางครั้งก็ตาม คุณสมบัติต่างๆ เหล่านี้ย่อมจะสร้างขึ้นมาได้ง่ายหรือยากนั้นก็ขึ้นอยู่กับบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นผู้นำความเปลี่ยนแปลง

จากการนำเสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับนักบริหารการพัฒนา โดย Somphoch Naphakoon (1981: 24-33) ได้ระบุไว้ค่อนข้างชัดเจน ทั้งในด้านของปัจจัยที่มีผลต่อนักบริหารการพัฒนา (independent factors) และลักษณะของนักบริหารการพัฒนาที่พึงมี (as dependent factor) โดยแสดงความสัมพันธ์ที่สรุปได้ดังนี้



เมื่อพิจารณาโดยแยกส่วนแต่ละปัจจัยจำแนกเป็นรายละเอียดได้ในแต่ละด้าน คือ

1. สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร ในส่วนนี้มีความสำคัญในแง่ของปัจจัยที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นักบริหารการพัฒนาจำเป็นต้องปรับการทำให้มีความผสมผสานอย่างเหมาะสมตามสถานการณ์ (adaptation) เพื่อให้องค์กรอยู่รอดและได้รับผลประโยชน์สูงสุด ปัจจัยเหล่านี้ประกอบด้วย

- 1.1) ค่านิยมทางสังคม (social values)
- 1.2) ค่านิยมทางเศรษฐกิจ (economic values)
- 1.3) ค่านิยมทางด้านการเมือง (political values)
- 1.4) โครงสร้างการบริหาร (administrative values)
- 1.5) ค่านิยมด้านจริยธรรม (ethical values)
- 1.6) สถานะการณ์ด้านเทคโนโลยี (technological situation)
- 1.7) เงื่อนไขระหว่างประเทศ (international conditions)
- 1.8) ปัจจัยด้านกายภาพและสภาพแวดล้อม

2. ปัจจัยที่เป็นสภาพขององค์กร จำแนกเป็น

- 2.1) ปรัชญาและนโยบายขององค์กร
- 2.2) ผู้บังคับบัญชาระดับเหนือ เพื่อนร่วมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชา
- 2.3) โครงสร้าง บทบาท/หน้าที่ อำนาจ และความรับผิดชอบขององค์กร
- 2.4) ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ
- 2.5) การบริหารเวลา การแก้ไขปัญหา และการตัดสินใจ
- 2.6) กฎระเบียบ กระบวนการการบริหารงาน
- 2.7) ผลงาน ผลกระทบ บริการ และกลุ่มเป้าหมายขององค์กร

3. ในส่วนของนักบริหารการพัฒนา ซึ่งต้องมีบทบาทสำคัญด้วยการแสดงบทบาทและความรับผิดชอบต่อพัฒนาประเทศตามระดับหน่วยงานที่รับผิดชอบ ดังนั้น จึงควรมีคุณลักษณะสำคัญ ดังนี้ คือ

- 3.1) มีความฉลาดและสติปัญญาดี
- 3.2) มีวิสัยทัศน์
- 3.3) มีความสามารถเชิงวิเคราะห์ และใช้เหตุผล
- 3.4) มีความเป็นผู้นำ
- 3.5) มีความสามารถใช้วิจารณ์ญาณ รู้ถึงความต้องการของคนที่อยู่รอบข้างอย่างรวดเร็ว
- 3.6) มีความสามารถด้านการสื่อสารและเป็นผู้พูดที่ดี - ผู้ฟังที่ดี
- 3.7) มีทัศนคติส่วนตัวที่ดีต่อปรากฏการณ์ของความเปลี่ยนแปลงเชิงพัฒนา
- 3.8) มีความยืดหยุ่นพร้อมสำหรับการปรับให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

3.9) มีความรู้ความเข้าใจและความสามารถในการแสดงบทบาททั้งในลักษณะของผู้ปรับเปลี่ยน (adaptor) และเป็นทั้งผู้นำในการรับนวัตกรรม (innovators)

นอกจากนี้ ยังมีผลการศึกษเกี่ยวกับประเทศไทยที่ได้ชี้ให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนต่อการเลือกผู้แทนเข้าไปบริหารองค์กรทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นนี้

ประหยัด ชะคะนอง (2523) ได้สรุปผลการวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติของประชาชนต่อการบริหารสาธารณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา พบว่า ประชาชนมีความต้องการและเรียกร้องให้สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีได้แสดงบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการบริหารเพิ่มขึ้นในด้านต่อไปนี้

- ความเสียสละ
- ซื่อสัตย์
- ประสิทธิภาพในการบริหารงาน
- การรับฟังข้อเสนอแนะและความต้องการจากประชาชน

นนทลี หวังเทอดเกียรติ (2525) ได้สรุปผลการวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยบางประการที่มีผลกระทบต่อสำนึกทางการเมือง การแสดงบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาลไว้ดังนี้

- ระดับการศึกษา
- อาชีพ
- รายได้

ชัยพร สำเภาเงิน (2511) ได้ทำการศึกษาความสำนึกในฐานะการเป็นผู้นำของปลัดเทศบาลในการบริหารงานว่าควรมีความสามารถและบุคลิกดังต่อไปนี้

- มีความคิดริเริ่ม
- มีความซื่อสัตย์
- เป็นผู้นำและมีจิตใจเข้มแข็ง
- มีความรู้ในวิชาชีพ เช่น กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ
- มีความเป็นตัวของตัวเอง
- มีความสามารถในการวางแผนเพื่อการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานและประชาชน

ณรงค์ สินสวัสดิ์ และจักรพันธ์ วงษ์บูรณาวิทย์ (ม.ป.ป.) ได้สรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลว่า ควรมีการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลหรือไม่ ปรากฏว่าส่วนใหญ่เห็นว่าควรมีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านวุฒิการศึกษาไม่ควรจบแค่ประถมศึกษา แต่ควรเป็นระดับมัธยมศึกษา และอีกส่วนหนึ่งก็มีความเห็นว่าควรมีวุฒิการศึกษาที่สูงมากขึ้นโดยไม่ระบุระดับ

ลำฤทธิ ราชสมณะ (2530:269-271) ได้ทำการศึกษาการตัดสินใจเลือกผู้แทนราษฎรของประชาชน พบว่าองค์ประกอบที่ประชาชนให้ความสำคัญตามลำดับคือ

- ความรู้
- ความสามารถส่วนบุคคล
- การทำประโยชน์ให้กับท้องถิ่น
- ความสามารถด้านการพูด
- ความรู้จักส่วนตัว/ความคุ้นเคย
- ชื่อเสียง

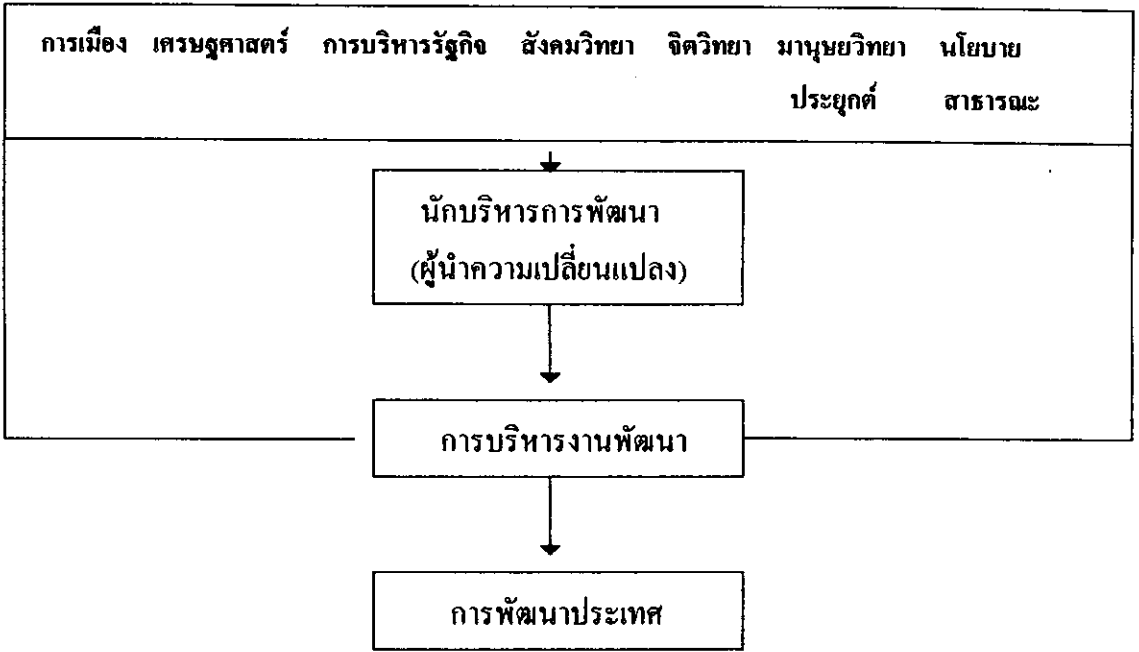
คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (2538:14) ได้สรุปผลการศึกษาเกณฑ์การตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาเทศบาลนครหาดใหญ่ (กรณีเลือกเป็นรายบุคคล) พบว่ามีองค์ประกอบที่สำคัญตามลำดับคือ

- มีผลงานเป็นประโยชน์กับท้องถิ่น
- เป็นคนดี/มีความซื่อสัตย์
- รู้จักและคุ้นเคยเป็นการส่วนตัว
- มีแนวคิด/นโยบายตรงกับความต้องการ

จะเห็นได้ว่าในการสร้างผู้นำความเปลี่ยนแปลงในฐานะนักบริหารการพัฒนานั้น มิใช่เป็นเรื่องง่าย เพราะผู้ที่เข้ามาสู่สถานภาพและบทบาทเช่นนี้ จะต้องมีความรู้ที่เรียกได้ว่าเป็นการศึกษาที่มีแนวโน้มไปในด้าน interdisciplinary approach และแนวความรู้ที่ได้ให้กับผู้นำความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ ก็สอดคล้องกับแนวคิดด้านการบริหารงานพัฒนา ซึ่งมีลักษณะเป็น interdisciplinary approach (Lipton, 1970: 5-18) เช่นกัน

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการให้ความรู้แก่ผู้นำความเปลี่ยนแปลง ที่มีความสอดคล้องกับหลักการของการบริหารงานพัฒนาที่สามารถสร้างเป็นตัวแบบแสดงความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้นำความเปลี่ยนแปลงกับการบริหารงานพัฒนาได้ ดังนี้

แนวทางการศึกษาแบบสหสาขาวิชา



จากตัวแบบดังกล่าว สามารถอธิบายได้ ดังนี้

การบริหารงานพัฒนามุ่งที่จะรวมองค์ความรู้ด้านต่างๆ เข้ามาเพื่อนำไปสู่โลกแห่งการปฏิบัติ ดังนั้น การศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานพัฒนาจึงครอบคลุมเนื้อหาวิชาต่างๆ กว้างขวาง เช่น การเมือง เศรษฐศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ จิตวิทยา สังคมวิทยา เป็นต้น ในขณะที่ความรู้อื่นๆ ที่กล่าวมาก็เป็นองค์ความรู้ที่มุ่งสร้างให้กับนักบริหารการพัฒนา ฉะนั้น นักบริหารการพัฒนามีบทบาทในการที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาสมรรถนะในด้าน การบริหารของรัฐ ตลอดจนสามารถนำเอาแนวนโยบายต่างๆ ของรัฐไปสู่เป้าหมายที่เป็นโลกแห่งการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดเกี่ยวกับ “เมือง”

สังคมเมือง หรือ เมืองนั้นก็จัดเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมอย่างหนึ่งจากสภาวะความไม่คงที่ของสังคมที่ประกอบด้วยมนุษย์เป็นส่วนสำคัญ ทั้งยังเป็นปฐมเหตุของความเปลี่ยนแปลงทั้งมวลที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากคุณลักษณะนิสัยของความอยากรู้อยากเห็น และต้องการประสบการณ์ใหม่ (new experiences) (Krech and et.al, 1962:73) จากความอยากรู้อยากเห็นนี้เองที่นำไปสู่ความพยายามของมนุษยชาติในการประดิษฐ์คิดค้น กระทั่งทำให้สังคมมนุษย์เปลี่ยนแปลงจากสภาพสังคมเกษตรกรรมมาสู่สังคมแบบอุตสาหกรรมที่มีความซับซ้อน

มากยิ่งขึ้น และมักจะเรียกกันว่าสังคมเมือง นคร หรือมหานครในเวลาต่อมา การเปลี่ยนแปลงของสังคมเมืองนั้นจะเป็นปรากฏการณ์ที่ควบคู่ไปกับการขยายตัวของอุตสาหกรรมตลอดเวลา (Blumenfeld, 1969:49)

ชุมชนเมืองคืออะไร เกิดขึ้นในลักษณะใด และไปมีความสัมพันธ์กับการอพยพของมนุษยชาติได้อย่างไร ในประเด็นที่เกี่ยวกับความหมายของเมืองหรือลักษณะของเมืองนั้น จะมีนักวิชาการให้คำนิยามที่แตกต่างกันไปดังต่อไปนี้

James A. Quinn (1955 : 14-23) กล่าวว่า ลักษณะของเมืองนั้น จะต้องมิดังต่อไปนี้

1. มีการจำแนกหน้าที่เฉพาะอย่างภายใต้ระบบเศรษฐกิจขนาดใหญ่ ทั้งทางด้านอุตสาหกรรม การประกอบอาชีพ การเมืองการปกครองและศาสนา
2. มีการรวมกลุ่มของประชาชนจำนวนมาก และอยู่กันอย่างหนาแน่น
3. ความสัมพันธ์ของบุคคลจะมีลักษณะ
 - 3.1 จะไม่ใช่ความสัมพันธ์แบบส่วนตัว (impersonality)
 - 3.2 จำนวนประชาชนและความเปลี่ยนแปลงด้านประชากรจะมีมาก
 - 3.3 ประชาชนในวัยผู้ใหญ่จะมีบทบาทแตกต่างกันออกไปในแต่ละสถานการณหรือในแต่ละกลุ่ม
4. การจัดองค์กรในเขตชุมชนเมืองจะมีลักษณะดังนี้
 - 4.1 จะมีการรวมกลุ่มขององค์กรที่มีลักษณะแบบเดียวกัน
 - 4.2 จะมีสถาบันต่างๆ มากมาย ตลอดถึงกลุ่มบุคคลที่มีความแตกต่างกันในด้านสถานภาพ

Ernest W. Burgess (Schwirian et. al, 1977: 280-281) ได้ทำการศึกษาและสังเกตชุมชนเมืองแถบบริเวณเมือง Chicago แล้วสร้างรูปแบบการขยายตัวของเมืองออกเป็น 5 โซน นั้น สิ่งหนึ่งที่เขาได้ชี้ให้เห็นเกี่ยวกับการเลือกที่อยู่อาศัยของผู้ที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจต่างๆ จะเลือกอาศัยอยู่ในบริเวณที่แตกต่างกันคือ ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่มีแนวโน้มจะตั้งถิ่นฐานอยู่ในบริเวณชานเมืองและใจกลางเมือง ในขณะที่บุคคลยากจนตลอดถึงชนกลุ่มน้อย จะอาศัยอยู่ในบริเวณแถบรอบนอกของศูนย์กลางเมือง อันเป็นเขตที่สอง

Louis Wirth (Carter, 1972 : 26-27) ได้เสนอฐานคติ (assumption) เกี่ยวกับเมืองไว้ว่าจะมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1. ขนาดของเมือง (size) จำนวนประชากรที่มีจำนวนมากจะส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล นั่นคือ จะมีการจำแนกให้เห็นความแตกต่างมากยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่การแบ่งแยก (segregation) ความสัมพันธ์แบบเพื่อนบ้าน ญาติพี่น้อง จะไม่มีหรือมีก็น้อยมาก จะมี

การแข่งขันกันมาก การปฏิสัมพันธ์ก็จะไม่ใช่ความสัมพันธ์แบบส่วนตัว (impersonal - superficial) และเป็นไปแบบฉาบฉวยเท่านั้น บุคคลแต่ละคนจะมีความรู้สึกแปลก (alienated) เกิดภาวะอนโอมิ (Anomie)

2. ความหนาแน่นของประชากร (density) จะก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างคนรวย และคนจนมาก มีการแข่งขันแก่งแย่งและเอาเปรียบ การควบคุมทางสังคมจะอาศัยกฎระเบียบ เวลานาที มีความหมายต่อการดำเนินชีวิตประจำวัน

3. จากลักษณะ 2 ประการแรกนั้น จะนำไปสู่ภาวะที่เรียกว่า Heterogeneity นั่นคือ สมาชิกในสังคมสามารถที่จะแสวงหาความก้าวหน้าในชีวิตได้ โดยอาศัยความสามารถของตนเองมากกว่าการอาศัยสถานภาพ โดยชาติตระกูล ในขณะที่เดียวกันบทบาทสังคมก็จะจำแนกอย่างชัดเจน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้าง นายจ้าง

J. John Palen (1976 : 67-68) ให้ความเห็นว่า ในการพิจารณาเกี่ยวกับความหมายของคำว่าเมืองนั้น จะสามารถกำหนดได้หลายลักษณะ โดยอาจจะใช้เกณฑ์ทางด้านวัฒนธรรม (Cultural Criteria) มาตรฐานทางเศรษฐกิจ (economic Standards) ทางการเมืองที่ใช้ลักษณะของการบริหาร (administrative functions) หรืออาจจะใช้ขนาดจำนวนของประชากรก็ได้ size of population ซึ่งการใช้เกณฑ์แต่ละอย่างนั้น ก็มีได้หมายความว่า จะได้นิยามของเมืองที่มีความสมบูรณ์ เพราะในแต่ละเกณฑ์นั้น ก็มีปัญหาในการนำไปปฏิบัติ เช่น กรณีจำนวนประชากรในแต่ละเมืองของประเทศต่างๆ นั้น ย่อมมีความแตกต่างกัน ยกที่จะกำหนดเป็นมาตรฐานเดียวกันได้ เช่น กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ฝ่ายสำมะโนประชากร (United states Bureau of the Census) ได้กล่าวไว้ เมื่อ ค.ศ. 1970 ว่า เมือง ก็คือเขตที่มีประชากรอาศัยอยู่ร่วมกันตั้งแต่ 2,500 คนขึ้นไป

จากคำนิยามของเมืองที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น จะเห็นได้ว่า โดยภาพรวมแล้วก็มีความคล้ายคลึงกัน จะมีความแตกต่างก็เฉพาะในด้านรายละเอียดหรือระดับเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างในรายละเอียดที่กล่าวมาแล้วนั้น ก็มีได้หมายความว่า จะหาข้อยุติไม่ได้ เพราะนำเอาการจำแนกเกี่ยวกับความหมายของเมืองตามที่ U.N. ได้ กำหนดไว้ (Palen, 1975:69) ดังนี้

1. เมืองขนาดใหญ่ (big city) จะมีประชากรตั้งแต่ 500,000 คน ขึ้นไป
2. เมือง (a city) มีประชากรตั้งแต่ 100,000 คนขึ้นไป
3. เขตที่ประชากรอาศัยอยู่ตั้งแต่ 20,000 คนขึ้นไป เรียกว่า (urban locality)
4. เขตที่มีประชากรอาศัยอยู่ไม่เกิน 20,000 คน เรียกว่า rural Locality

จะเห็นได้ว่า แม้การแบ่งเขตเมืองของ U.N. จะใช้จำนวนของประชากรเป็นหลัก แต่ก็ทำให้ยุ่งขึ้นในการทำความเข้าใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากนำไปเทียบกับคำนิยาม SMSA (Ballens and Schmandt, 1970:2) แล้วแม้จะแตกต่างกันบ้างแต่ก็ยังไม่ใกล้เคียงกัน นั่นคือเมือง (metropolitans) นั้น จะมีประชากรเท่าไร ยังมีการถกเถียงกันอยู่ระหว่างนักวิชาการ เช่น William A. Robson, Friedmant Miller (Ballen and Schmandf, 1987: 4-5) เป็นต้น แต่ก็ยังคงมีการกำหนดจำนวนประชากรที่ใกล้เคียงกับเมืองขนาดใหญ่ (big city) ของ U.N. นั่นคือประมาณ 400,000 คน

จากการพิจารณาถึงจำนวนประชากรระหว่างเกณฑ์ของ SMSA และนั้น หากจะนำมาเป็นกรอบนิยามเพื่อการศึกษา นั้นยังไม่เพียงพอ ดังนั้น จึงขอใช้ความหมายคำว่า นคร (city) กับมหานคร (big city - metropolitan) ร่วมกัน เพราะในสภาพความเป็นจริงนั้นยากที่จะแยกคำว่า นคร (city) กับ มหานคร ออกจากกันได้ ทั้ง 2 ลักษณะ จะมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา นอกจากเกณฑ์ดังกล่าวแล้วก็จะขอเสนอลักษณะสำคัญของมหานคร ดังต่อไปนี้

1. การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ภายในเขตมหานครหรือเมืองใหญ่ (interdependence)
2. จะต้องมีการกระจายในการรวมกลุ่มหรือการจัดองค์การ เนื่องจากการมีประชากรเพิ่ม หรือพื้นที่ของเมืองขยายมากขึ้น (Decentralization)
3. ต้องการกระจายการปกครอง (governmental fragmentation) อันเป็นผลสืบเนื่องจากการที่สอง
4. จะอาศัยความชำนาญเฉพาะด้านในแต่ละกลุ่มอาชีพ (Specialization)

จากนิยามและลักษณะของเมือง โดยเฉพาะมหานครนั้น จะเห็นได้ว่าจะมีบางลักษณะที่สอดคล้องกับการตัดสินใจของผู้อพยพ เช่น ความเป็นศูนย์กลางทางอุตสาหกรรม การเมือง ฯลฯ อย่างไรก็ตาม จากลักษณะของเมืองตามนิยามซึ่งปรากฏนั้น ย่อมแตกต่างกันออกไปตามระดับของพัฒนาการความเป็นเมืองดังที่ Leonard Reisman ได้จัดแบบเป็น 4 กลุ่ม (Reisman, 1964: 210-238) ดังต่อไปนี้

พัฒนาการในขั้นตอนที่ 1 จะแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม

- ก. สังคมคือยพัฒนา (underdeveloped Societies)
- ข. สังคมที่พัฒนาเข้าสู่ความเป็นชาตินิยม (nationalizing Societies)
- ค. สังคมที่ก้าวเข้าสู่ความเป็นอุตสาหกรรม (industrial Societies)
- ง. สังคมที่ก้าวเข้าสู่ความเป็นเมือง

พัฒนาการในขั้นตอนที่ 2 แบ่งเป็น 3 กลุ่ม

- ก. สังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง (transitional Societies)
- ข. สังคมที่ก้าวเข้าสู่ความเป็นอุตสาหกรรม (industrializing Societies)
- ค. สังคมที่ก้าวเข้าสู่ความไร้ดุลยภาพของเมือง (unbalanced urban Societies)

พัฒนาการในขั้นตอนที่ 3 แบ่งเป็น 4 กลุ่ม

- ก. สังคมที่เปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมือง (societies Urban transitional)
- ข. สังคมที่มีดุลยภาพของชนบท (rural balanced societies)
- ค. สังคมที่มีลักษณะของความเป็นสังคมเมืองและอุตสาหกรรม (urban industrial societies)
- ง. สังคมที่มีดุลยภาพทางด้านอุตสาหกรรม

พัฒนาการในขั้นตอนที่ 4 แบ่งเป็น 2 กลุ่ม

- ก. สังคมมหานครที่ขาดดุลยภาพ (unbalanced metropolitan societies)
- ข. สังคมมหานคร (metropolitan societies)

จากการแบ่งกลุ่มตามพัฒนาการของเมือง โดย Reisman ซึ่งเขาได้ทำการศึกษาไว้ตั้งแต่ก่อนปี ค.ศ.1964 แล้วจัดให้ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มที่สาม คือสังคมที่ก้าวเข้าสู่ความเป็นอุตสาหกรรม (industrial societies) และอยู่ในพัฒนาการช่วงแรกเท่านั้น ในขณะที่สหรัฐอเมริกา นั้น เขาจะจัดไว้อยู่ในกลุ่มสังคมมหานคร (metropolitan societies) และอยู่ในพัฒนาการขั้นตอนที่ 4

จะเห็นได้ว่า ความเป็นเมืองนั้นจะมีพัฒนาการกว่าจะถึงระดับของความเป็นสังคมมหานครทั้งประเทศนั้นก็มิอาจเกิดขึ้นในระยะเวลาอันสั้น แต่อย่างไรก็ตาม ในประเทศกำลังพัฒนา (developing countries) ทั้งหมดนั้นก็สามารถเปลี่ยนแปลงสภาวะจากสังคมดั้งเดิมเข้าสู่สังคมเมืองในรูปแบบของตะวันตกได้อย่างรวดเร็ว และมีได้เป็นไปตามขั้นตอนตามวิวัฒนาการดังกล่าวก็โดยการแพร่กระจายของนวัตกรรมจากประเทศที่พัฒนาแล้ว (innovative diffusionism) เพราะฉะนั้นความเป็นเมืองในสังคมของประเทศกำลังพัฒนา จึงมักจะปรากฏในรูปของเมืองเอกนคร (primate cities) กล่าวคือ จะมีเมืองที่เป็นศูนย์กลางที่ทำหน้าที่ครบทั้ง 3 ประการ (Gibson, 1977:9-10) คือ

1. เป็นศูนย์กลางของการปกครองหรือศูนย์กลางของประเทศ
2. เป็นศูนย์กลางของอุตสาหกรรม
3. เป็นศูนย์กลางของการค้าและการคมนาคม

จากปรากฏการณ์ของความเป็นเมืองที่เกิดขึ้นด้วยองค์ประกอบข้างต้น จะพบว่าได้ก่อให้เกิดความซับซ้อนของกิจกรรม จำนวนประชากรที่มีมากขึ้น การกำหนดทิศทางการเป็นเมืองให้เติบโตอย่างมีระบบ จึงจำเป็นต้องมีการจัดการในเชิงบริหารที่เหมาะสม ในที่นี้คือการบริหารการพัฒนาเมือง ซึ่งจะนำแนวคิดมาเสนอพอเป็นสังเขปเพื่อเชื่อมโยงแนวคิดนักบริหารการพัฒนาเมืองต่อไป

สรุปแนวคิดเกี่ยวกับนักบริหารการพัฒนาเมือง

จากแนวคิดเกี่ยวกับนักบริหารการพัฒนา และแนวคิดเกี่ยวกับเมืองที่ได้กล่าวรายละเอียดไปแล้วในตอนต้นนั้น จะนำมาสรุปเกี่ยวกับนักบริหารการพัฒนาเมืองได้ว่า หมายถึง นักบริหารที่ทำหน้าที่ก่อให้เกิดการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การบริหาร และสิ่งแวดล้อมในเขตชุมชนเมือง

สำหรับในกรณีของประเทศไทยนั้น จะเห็นได้ว่า “เมือง” จะมีความหมายตรงกับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เรียกว่า “เทศบาล” ซึ่งจะขยายความในเชิงทฤษฎีต่อไป

การบริหารส่วนท้องถิ่น (Local Units) เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดระเบียบบริหารที่ถูกรวบงำโดยโครงสร้างภายในประเทศดังที่ ไอวอร์ (Ivor) ได้ให้นิยามไว้ว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองในระบบใหญ่ ที่อยู่ภายใต้การกำหนดของกฎหมายรัฐธรรมนูญ” (Ivor, 1939) โดยหน่วยการปกครองแต่ละหน่วยนั้นจะเป็นกลไกย่อยที่มีอำนาจเฉพาะในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น มิได้มีอำนาจครอบคลุมไปทั่วประเทศ

ดังนั้น แต่ละประเทศก็จะมีลักษณะดังการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกันออกไป อาจมีความอิสระมากบ้างน้อยบ้าง โดยมีการควบคุมจากนครหลวง (capital city) สำหรับกรณีที่มีการควบคุมมากนั้น การมอบอำนาจ (devolution) จึงเป็นสิ่งจำเป็น (Ivor, 1939:1-6) จากนิยามดังกล่าวนี้จึงค่อนข้างที่จะสอดคล้องและเหมาะสมในอันที่จะใช้ในลักษณะการกระจายอำนาจที่เรียกว่า Devolution เป็นรูปแบบของการบริหารส่วนท้องถิ่น (local units) โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากความหมายที่รอนดินลลี และ ซีมา ได้กล่าวไว้ (Rondinelli and Cheema, 1983:19-20) สำหรับรูปแบบการมอบอำนาจ (devolution) นั้นจะเกิดขึ้นได้จาก 3 ลักษณะ (Macmahon, 1961:20-21) คือ

1. โดยอาศัยกฎหมายรัฐธรรมนูญ (constitutional devolution) เป็นการกำหนดการแบ่งอำนาจการบริหารระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น โดยถือเอาพื้นที่หรืออาณาเขตเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

2. โดยอาศัยพระราชบัญญัติ (statutory devolution) ซึ่งจำแนกออกได้เป็น 2

ลักษณะ

2.1 การกำหนดเป็นพระราชบัญญัติโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก (territorial statutory devolution) เป็นการกระจายอำนาจเพื่อปกครองตนเอง (self government) ที่มีลักษณะถือปฏิบัติกันในประเทศที่มีระบบการบริหารแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) ซึ่งกรณีนี้ก็จะสอดคล้องกับประเทศไทย โดยการจัดให้มีการเลือกตั้งข้าราชการฝ่ายปกครองใน

- เขตจังหวัด (Provinces)
- เทศบาล (Municipalities)
- หน่วยการปกครองในลักษณะอื่นที่เกิดขึ้นตามสภาพทางภูมิศาสตร์ ที่ได้รับมอบอำนาจในการปฏิบัติภาระหน้าที่เรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ

ดังนั้น การกระจายอำนาจในลักษณะนี้อาจจะปรากฏในรูป

- เป็นการมอบอำนาจเฉพาะอย่างระหว่างหน่วยการปกครองต่างระดับ (inter-level statutory devolution)
- เป็นการมอบอำนาจให้กับหน่วยการปกครองเพื่อปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ หรือหลายอย่างก็ได้

2.2 เป็นการมอบอำนาจที่ไม่ได้ยึดพื้นที่ (non-territorial statutory devolution) เป็นการมอบอำนาจโดยอาศัยกฎหมาย (laws) ทั้งในรูปแบบของกฎหมายมหาชน และกฎหมายเอกชน

3. เป็นการกระจายความรับผิดชอบการบริหาร (administrative deconcentration)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงอาจจะมีได้หลายระดับดังกล่าว ซึ่งในส่วนนี้ก็จะเชื่อมโยงไปถึงภาระหน้าที่ที่อาจจะครอบคลุมทั้งในด้านนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ (Ivor, 1939:12) แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโดยทั่วไปแล้ว สามารถแบ่งภาระหน้าที่ออกได้เป็น 3 ลักษณะคือ (Nandedkar, 1919:5-6)

1. หน้าที่ในการให้บริการกับประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นหน้าที่หลักและยึดเป็นประเพณีของหน่วยการบริหารทุกระดับ (traditional function) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- การสุขาภิบาล (sanitation)
- การบริการน้ำดื่มน้ำใช้ (water supply)
- การก่อสร้างและทำนุบำรุงรักษาดนหนทาง
- ความคุมการก่อสร้างที่อยู่อาศัย

- สร้างไฟฟ้าริมถนน
- เป็นศูนย์กลางบริการด้านอื่นๆ

2. จัดสวัสดิการ ในด้าน

- การศึกษา
- สาธารณสุข ฯลฯ

3. ด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเน้นภาระหน้าที่ของการพัฒนา (development function) เป็นหลัก ซึ่งเป็นส่วนจำเป็นอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา

หน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นลักษณะ “เมือง” จึงเป็นการจัดองค์กรระดับพื้นที่ และมีภาระหน้าที่ องค์กรประกอบเช่นเดียวกับการจัดองค์กรระดับประเทศ ดังนั้นความเปลี่ยนแปลงของ “เมือง” จะเป็นอย่างไรจึงขึ้นอยู่กับผู้บริหารของ “เมือง” หรือ “นักบริหารการพัฒนาเมือง” แต่ละแห่งเป็นสำคัญ

แนวโน้มของความเปลี่ยนแปลงในทศวรรษหน้า

จากแนวทางการวิเคราะห์ของหนังสือเมกกาเทรนส์ ได้ชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกสู่แนวโน้มใหม่ในช่วงทศวรรษ 1980 ที่ผ่านมามีดังนี้ (ถิรนนท์ และคณะ แปล, 2534:2) คือ

1. สังคมอุตสาหกรรมสู่สังคมข้อมูล ข่าวสาร
2. เทคโนโลยีหลักสู่เทคโนโลยีขั้นสูงระบบสัมผัส
3. เศรษฐกิจระดับประเทศสู่เศรษฐกิจโลก
4. ระยะสั้นสู่ระยะยาว
5. การรวมอำนาจศูนย์กลางสู่การกระจายอำนาจ
6. การช่วยเหลือสถาบันสู่การช่วยเหลือตนเอง
7. ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
8. การเป็นลำดับขั้นสู่การเป็นเครือข่าย
9. เหนือสู่ใต้
10. และหรือสู่หลายทางเลือก

ปรากฏการณ์สำคัญจากการคาดการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นในความเป็นจริงทั่วโลกก็คือทุกประเทศ องค์กรบริหารทุกระดับ และแม้แต่การดำเนินชีวิตของคนเราล้วนแล้วแต่ต้องสัมผัสการ “สังคมข้อมูลข่าวสาร” อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม จากความเปลี่ยนแปลงช่วงทศวรรษดังกล่าว ได้มีการทำนายอย่างสืบเนื่องในทศวรรษ 1990 ที่จะเข้าสู่ทศวรรษที่ 21 ว่าจะเกิดความเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางต่อไปนี้ (ทรินันท์ และคณะ แปล, 2534:4) คือ

1. เศรษฐกิจโลกรุ่งเรืองตลอดทศวรรษ
2. การฟื้นฟูศิลปะ
3. ยุคกำเนิดของตลาดเสรีสังคมนิยม
4. รูปแบบการใช้ชีวิตสากลและลัทธิชาตินิยมทางวัฒนธรรม
5. การดำเนินการให้รัฐสวัสดิการเป็นของเอกชน
6. อุบัติการณ์ของย่านแปซิฟิก
7. ทศวรรษของผู้นำหญิง
8. ยุคของชีววิทยา
9. การฟื้นฟูศาสนาแห่งยุคพันปีที่ 3
10. ชัยชนะของปัจเจกบุคคล

จากการทำนายดังกล่าว เมื่อเชื่อมโยงสู่สภาพความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในประเทศไทยในทศวรรษหน้านั้น ได้มีการวิเคราะห์ตั้งข้อสังเกตถึงความเปลี่ยนแปลงไว้ดังนี้ (ทรินันท์ และคณะ, แปล 2534:206-208) คือ

“.....ในปี 1988 เศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวในอัตราถึง 10% และพยายามที่จะแข่งกับสิงคโปร์ เพื่อครองความเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจเติบโตที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ วารสารเอเชียแวลลสตรัทเจอร์นัล ได้เรียกตลาดหุ้นในเมืองไทยว่า “เป็นตลาดหุ้นที่ตื่นตัวที่สุดในโลกขณะนี้” ไทยมีค่าจ้างแรงงานต่ำ มีแรงงานมากและไม่แพง มีสถานการณ์การเมืองที่มั่นคง และเป็นประเทศที่ให้ความสนใจในการเชิญชวนให้ต่างชาติมาลงทุน ข้อดีอีกข้อก็คือ ไทยให้เสรีภาพมากกว่าประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยกัน ไม่ต้องสงสัยเลยว่าประเทศไทยสามารถดึงดูดนักลงทุนชาวยุโรป สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และประเทศสี่เสือ เป็นไปได้ไหมที่ประเทศไทยจะกลายเป็นเสือตัวที่ 5 แห่งเอเชีย

ประเทศไทยจะกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมในปี 1993 จากคำทำนายของนายเอ็ดเวิร์ด เซน ผู้เชี่ยวชาญด้านเอเชียแห่งมหาวิทยาลัยฮอว์กิง

หนังสือพิมพ์ อีโคโนมิสต์ วิเคราะห์ว่า การริบเร่งเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรม เป็นสิ่งที่ทำให้นักสังเกตการณ์เกิดความผิดหวัง เมื่อประเทศไทยตัดสินใจที่จะก้าวมาเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เนื่องจากเป้าหมายดังกล่าวนี้ ทำให้ไทยละเลยความสำคัญของธุรกิจบริการซึ่งมีความเป็นไปได้มากที่สุด

ประเทศไทยอาจเป็นประเทศแรกที่ข้ามเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมอย่างสิ้นเชิง โดยการค่อยๆ เปลี่ยนจากเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรมเข้าสู่เศรษฐกิจแบบบริการ กล่าวคือพุ่งตรงไปยังเศรษฐกิจแบบบริการนั่นเอง

นายกำจร สติรกุล อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย กล่าวว่า เศรษฐกิจของประเทศไทย กำลังไปได้ดี เพราะว่ามีคำมั่นร่อยตามคำสอนทางพุทธศาสนา ที่เรียกว่า “มัชฌิมาปฏิปทา” ก็คือการเดินทวงสายกลาง หลีกเลี่ยงการเลือกอันใดอันหนึ่งอย่างสุดขั้ว.....”

จากแนวโน้มและสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น จะพบว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ก็มีลักษณะดังกล่าวอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากแนวทางการวิเคราะห์ของ ดร.พิสิษฐ ภัคเกษม (มปป.: 4-17) ที่เน้นในเชิงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ก็ยืนยันอย่างสอดคล้องต้องกันว่า ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยช่วงทศวรรษที่ 21 ก็คือ ยังคงมีการขยายตัวในอีกหลายๆ ด้านอย่างต่อเนื่อง โดยชี้ให้เห็นถึงช่องทางและโอกาสของประเทศไทยในด้านต่างๆ พร้อมด้วยข้อจำกัดดังต่อไปนี้

1. โอกาสของเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออก ที่จะขยายตัวสูงกว่าภูมิภาคอื่นของโลก ในช่วงที่เหลือของทศวรรษ 1990 โดยมีกลุ่มเศรษฐกิจจีนเป็นตัวจักรสำคัญผลักดันการเจริญเติบโตดังกล่าว ดังนั้น จึงมีโอกาสดังกล่าวสำหรับประเทศไทยในการขยายการส่งออกไปสู่กลุ่มเศรษฐกิจผู้บริโภคนขนาดใหญ่และตลาดที่มีกำลังซื้อใหม่เหล่านี้

2. โอกาสในการร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับอนุภาค เพื่อให้เป็นศูนย์กลางความเติบโตทางเศรษฐกิจใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มอนุภาค 6 ประเทศ ในลุ่มแม่น้ำโขง กลุ่มเศรษฐกิจสามฝ่ายระหว่างไทย-มาเลเซีย-อินโดนีเซีย ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างการค้าข้ามแดนและการเคลื่อนย้ายเงินทุนมากขึ้น

3. โอกาสที่อุตสาหกรรมของไทยจะปรับโครงสร้างไปอีกระดับหนึ่ง ทั้งอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า โดยยกระดับให้เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง และใช้แรงงานที่มีฝีมือ โดยมีอุตสาหกรรมเป้าหมาย 6 ประเภท ได้แก่ อุตสาหกรรมกระดาษ อุตสาหกรรมทอผ้า อุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป อุตสาหกรรมรถยนต์และวิศวกรรม อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า เป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่จะยกระดับทางด้านเทคโนโลยีให้สูงขึ้น นอกจากนี้แผนงานกระจายอุตสาหกรรมสู่เขตชนบท จะช่วยทำให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องรองรับ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมรับช่วงการผลิต ซึ่งมุ่งที่จะเสริมสร้างความเชื่อมโยงระหว่างอุตสาหกรรมในเมืองและชนบท

4. โอกาสที่ไทยจะกลายเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาค ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนทางการเงิน และช่วยระดมเงินออมให้แก่เศรษฐกิจไทยต่อไป

5. โอกาสที่จะยกระดับการพัฒนาและนำเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ทั้งทางด้านการเกษตร การผลิตอาหารสำเร็จรูป อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ โทรคมนาคม และบริการธนาคารและการเงิน

ข้อจำกัดที่ต้องพิจารณาในขณะนี้ มี 4 ประการ คือ

1. การปฏิรูประบบการศึกษา จะเป็นเรื่องที่มีลำดับความสำคัญสูงสุดในการเตรียมไทยเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 เรื่องนี้ทำได้โดยปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานแนวใหม่ และปรับเปลี่ยนขบวนการเรียนรู้ให้เหมาะสมกับความต้องการของระบบเศรษฐกิจไทยที่ต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูงขึ้นไปให้คนไทยในอนาคตเป็นบุคคลที่มีทักษะทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตอบสนองต่อความต้องการของระดับเศรษฐกิจที่ต้องใช้ฝีมือแรงงานสูงขึ้นไปแข่งขันกับนานาชาติ นอกจากนี้รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องผ่อนคลากระเบียบเข้มงวดต่างๆ ที่ใช้ควบคุมมหาวิทยาลัยเอกชน โดยสรุปการก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ของไทย ต้องการทิศทางใหม่ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และแผนงานการศึกษาของชาติ

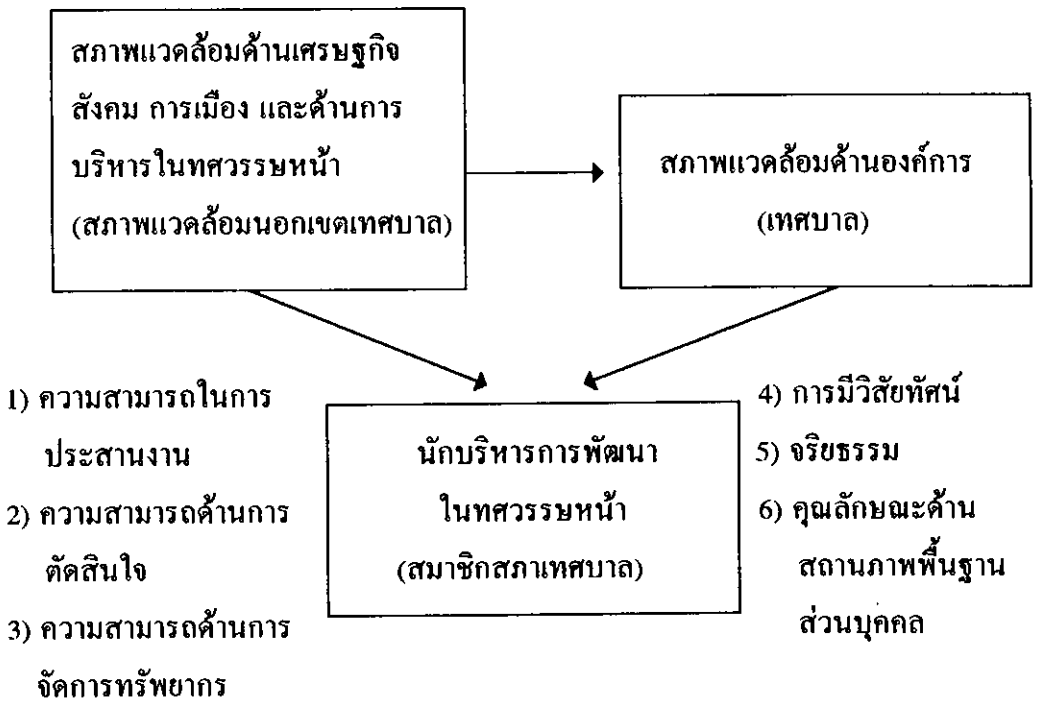
2. มิติใหม่ของการพัฒนาบริการพื้นฐาน เพื่อเตรียมไทยเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาเขตเมืองใหญ่และพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ ซึ่งต้องการการลงทุนจากทั้งภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาระดับ บริการพื้นฐานให้มีคุณภาพทัดเทียมสากลยิ่งขึ้น เนื่องจากในช่วงทศวรรษ 1980 ไทยได้ชะลอการลงทุนในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานออกไปหลายโครงการ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลต้องการระบบประสานงานวางแผนระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะการจัดการเรื่องจราจร และระบบขนส่งในเมืองใหญ่ และการจัดสรรทรัพยากรแหล่งน้ำของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมไทย โดยมีกลยุทธ์ทางเทคโนโลยีที่สอดคล้องประสานกันในการสรรหาเทคโนโลยีจากต่างประเทศ การใช้และการเผยแพร่เทคโนโลยีจากต่างประเทศ การใช้และการเผยแพร่เทคโนโลยี ตลอดจนการปรับปรุงและขยายการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีล่าสุด รวมตลอดทั้งการพัฒนาบุคลากรทางเทคโนโลยีให้เพียงพอ ในขั้นนี้ไทยควรเน้นการสรรหาเทคโนโลยีที่เหมาะสมจากต่างประเทศมากกว่าการพัฒนาต้นแบบทางเทคโนโลยีของเราเอง เพราะจะมีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงกว่า หากไทยต้องการทำวิจัยและพัฒนา ก็ควรทำเฉพาะบางสาขาที่ไทยมีความได้เปรียบและมีขีดความสามารถเพียงพอ

4. การปรับปรุงการกระจายรายได้และเร่งกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกสู่ภูมิภาคและชนบท แม้ว่าไทยจะมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง แต่ช่องว่างของรายได้ระหว่างภูมิภาคและกลุ่มบุคคลต่างๆ ยังมีมาก หากไทยไม่ดำเนินนโยบายการกระจายรายได้และกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างจริงจังไปยังกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและพื้นที่ล้าหลังแล้ว ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้และความกดดันในสังคม จะทำให้เกิดการสูญเสียประสิทธิภาพของประเทศโดยส่วนรวมอีกด้วย ทั้งมาตรการด้านความเจริญเติบโตทาง

เศรษฐกิจ และการกระจายรายได้จึงควรดำเนินการควบคู่กันไป ซึ่งทั้งสองมาตรการจะเสริมซึ่งกันและกัน และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของคนชนบทและความสามารถในการแข่งขันโดยรวมอีกด้วย

จากโอกาสและข้อจำกัดดังกล่าว เมื่อลระดับสู่ภาพของการบริหารงานเทศบาล ที่ต้องพิจารณาถึงนักบริหารการพัฒนาของเทศบาล ในที่นี้คือสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องปรับคุณสมบัติและคุณลักษณะ ในหลายๆ ด้านที่สามารถจำแนกความสัมพันธ์ระหว่างนักบริหารการพัฒนา สภาพแวดล้อม ความเปลี่ยนแปลงและการบริหารระดับท้องถิ่น เป็นกรอบแนวคิดการวิจัย ได้ดังนี้



สรุปท้ายบท

ด้วยความสัมพันธ์ลักษณะดังกล่าว จะพบว่านักบริหารการพัฒนาเมือง หรือในการศึกษาครั้งนี้คือ สมาชิกสภาเทศบาลจะมีลักษณะอย่างไรนั้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ (เทศบาล) ที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปในขณะนี้สู่ทศวรรษหน้าไม่ว่าจะเป็นสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ฯลฯ กับปัจจัยอีกประการหนึ่งก็คือเทศบาล หรือเมืองแต่ละแห่งว่ามีขนาดหรือสภาพเป็นอย่างไร การระบุถึงคุณลักษณะนักบริหารการพัฒนาเมืองในทศวรรษหน้าภายใต้ระบบการเมือง - การบริหารแบบ

ประชาธิปไตยจึงควรเป็นภาระหน้าที่ของประชาชนในชุมชนเมืองหรือเทศบาลแต่ละแห่งเป็นผู้กำหนดตามความคาดหวังและความต้องการเป็นสำคัญ ซึ่งจะนำไปสู่การทดสอบในเชิงประจักษ์ในบทที่ 5 ต่อไป