

## บทที่ 2

### กรอบแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น: ศึกษาเปรียบเทียบขององค์การบริหารส่วนตำบล การทำความเข้าใจในประเด็นที่จะศึกษาดังกล่าวจำเป็นต้องใช้แนวความคิดดังต่อไปนี้มาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น

- 1.แนวความคิดเรื่องชนชั้นนำและวิธีการศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชน
- 2.แนวความคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพล
- 3.แนวความคิดเรื่องของการกระจายอำนาจ
- 4.แนวความคิดเรื่องผลประโยชน์

อำนาจ ( power ) และโครงสร้างอำนาจ ( power structure ) ถือได้ว่าเป็นประเด็นที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับการศึกษาวิจัยในเรื่อง ผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น : ศึกษาเปรียบเทียบขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการศึกษาในเรื่องอำนาจ และผลกระทบที่ได้รับจากการกระจายอำนาจ อีกนัยหนึ่งคือการศึกษาในเรื่องการเมืองท้องถิ่น หากมองในแง่มุมมองของการแสวงหาผลประโยชน์ หรือในประเด็นขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ที่มีระหว่างบุคคล หรือระหว่างกลุ่มในองค์กรการเมือง อำนาจจึงเป็นประเด็นที่สามารถอธิบายถึงตัวบุคคลและตัวองค์กรได้เป็นอย่างดีและยังช่วยให้สามารถมองถึงความสัมพันธ์ของพฤติกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้น

ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ได้หยิบยกรณีสถิติขององค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะองค์การปกครองท้องถิ่นระดับล่างที่เรียกได้ว่ามีความใกล้ชิดกับประชาชนในระดับท้องถิ่นอย่างมากและปรากฏการณ์ทางการเมืองท้องถิ่นและมักจะปรากฏออกมาในลักษณะของการที่ต่างพยายามที่จะแสดงอำนาจและอิทธิพลของตนออกมา เพื่อให้ผลประโยชน์ของตนได้รับการตอบสนองหรือเพื่อให้บรรลุเป้าหมายแห่งผลประโยชน์ของตน ซึ่งการแสดงออกในเชิงอำนาจเหล่านี้ สามารถที่จะเกิดขึ้นได้ไม่ว่าจะเป็นในการเมืองระดับชาติหรือการเมืองในระดับท้องถิ่น ระดับชุมชน หรือในระดับตำบลก็ตาม

การศึกษาปรากฏการณ์การแสดงอำนาจและอิทธิพลของแต่ละฝ่ายนั้น โดยรวมแล้วจึงเป็นเรื่องที่ศึกษาถึงโครงสร้างทางอำนาจที่ระดับต่ำกว่าชาติหรือที่เรียกว่าการศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชน โดยเป็นเรื่องที่มุ่งเน้นในการศึกษาการเมือง อำนาจ และโครงสร้างอำนาจในระดับท้องถิ่น หรือในระดับชุมชน โดยการศึกษาในลักษณะเช่นนี้จะมุ่งหาคำตอบในประเด็นที่ว่าในท้องถิ่นหนึ่งๆ นั้น ใครคือชนชั้นนำและในหมู่ของชนชั้นนำเหล่านั้นมีการลำดับความสำคัญของอำนาจที่คลลั่นกันอย่างไร ตลอดจนมีความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ออกมาในลักษณะใด และสามารถที่จะแบ่งระดับของผู้ที่มีอำนาจได้ในลักษณะอย่างไร และสิ่งที่ตามมาคือสามารถที่จะมองเห็นว่า จากอำนาจที่ชนชั้นนำแต่ละกลุ่ม หรือแต่ละบุคคลมีนั้น ใช้อำนาจไปในลักษณะอย่างไรซึ่งจะช่วยให้เรื่องที่จะศึกษาวิจัยต่อไปนี้มีความกระจ่างขึ้นได้เป็นอย่างดี และนำไปสู่การอธิบายพฤติกรรมทางการเมืองที่ประจักษ์ออกมาจริงๆ ทั้งนี้เพราะ โครงสร้างอำนาจเปรียบเสมือนตัวแปรอิสระที่กำหนดขอบข่ายแห่งความสัมพันธ์ทางอำนาจซึ่งแสดงออกมาในลักษณะของพฤติกรรมทางการเมืองและทำนายพฤติกรรมทางการเมืองได้อย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถมองเห็นถึงศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นที่กระทำการในสิ่งต่างๆ ในท้องถิ่นได้<sup>1</sup>

วิธีการศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชนสามารถที่จะศึกษาถึงปรากฏการณ์การกระจายอำนาจที่เริ่มมาจากฐาน คือ ท้องถิ่นระดับล่าง ซึ่งสามารถตอบคำถามได้ว่าการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นนั้นส่งผลกระทบต่อโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นอย่างไรบ้าง โดยการศึกษาโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น แนวความคิดเรื่องชนชั้นนำ (elite) นับว่าเป็นแนวความคิดที่สำคัญในการอธิบายโครงสร้างทางอำนาจของสังคมได้ทุกระดับ และสามารถอธิบายถึง การแบ่งชนชั้นทางสังคม ซึ่งจะนำไปสู่การทำความเข้าใจในเรื่องชนชั้นนำและโครงสร้างอำนาจชุมชนได้ โดยได้ทำการประยุกต์แนวความคิดทั้งสองเข้าด้วยกันเพื่อทำความเข้าใจต่อการทำการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

---

<sup>1</sup>ระคม วงษ์น้อม , แนวความคิดเรื่องชนชั้นนำและโครงสร้างอำนาจชุมชน , หน้า 30 – 31.

## กรอบแนวความคิดเรื่องชนชั้นนำ

ตามแนวความคิดในการจัดระบบสังคมไทยที่มีโครงสร้างที่ค่อนข้างหลวม โดยได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมากและนักวิชาการส่วนหนึ่งได้มองว่าสังคมไทยเป็นสังคมที่มีการกำหนดสถานภาพของบุคคลที่ลดหลั่นมาจากบนมาสู่ล่าง นั่นคือสังคมไทยเป็นสังคมที่มีโครงสร้างที่เน้นความแตกต่างระหว่างฐานะตำแหน่งซึ่งได้แก่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่มีฐานะสูงและผู้ที่มีฐานะต่ำ ซึ่งสิ่งที่ปรากฏคือโครงสร้างทางอำนาจของสังคมไทย ประกอบด้วยความสัมพันธ์ที่ไม่มีความเท่าเทียมกันซึ่งเป็นความสัมพันธ์แนวตั้ง ในสังคมไทยและเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเสนอรูปแบบความคิด “การจัดชนชั้นทางสังคม” ( social class ) ขึ้นในอีกแนวทางหนึ่งและเป็นแนวความคิดที่สำคัญในการที่จะนำมาอธิบายโครงสร้างอำนาจทางสังคมไทยได้เป็นอย่างดีและเป็นที่ยอมรับว่าภาพรวมของการจัดชนชั้นดังกล่าว ความเด่นชัดที่ปรากฏคือความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นมีลักษณะที่เป็นความสัมพันธ์ในแนวนอนระหว่างชั้นที่มีฐานะผลประโยชน์และอำนาจร่วมกัน<sup>2</sup>

การพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมได้ทำให้จิตสำนึกของการรวมตัวกันเป็นชนชั้นได้มีความเด่นชัดมากขึ้น โดยเฉพาะการใช้สิทธิ์ของความเป็นชนชั้นที่มีอำนาจมักมาเชื่อมโยงกับแวดวงการเมืองมากขึ้นและจากความแตกต่างในระดับของฐานะและตำแหน่งทางสังคมนี้เองที่กลายเป็นแบบแผนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดระเบียบทางสังคม โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวตั้งอยู่บนความไม่เสมอภาคกันในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางการเมืองเศรษฐกิจหรือสังคมก็ตาม<sup>3</sup>

ความสัมพันธ์ของการเกิดชนชั้นนับว่ามีความเป็นมาที่ค่อนข้างยาวนานนับจากการก่อตัวของระบบศักดินาในยุโรปหรือในสังคมซีกโลกตะวันออกได้กลายมาเป็นรากฐานของการจัดระเบียบทางองค์กรเศรษฐกิจ สังคมและ การเมือง ภายใต้อำนาจ

<sup>2</sup>อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คูวินทร์พันธ์, ( กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2539 ), หน้า 16.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน.

สัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันในชนชั้นที่แตกต่างกันและความสัมพันธ์ในลักษณะที่ว่านี้ได้ถูกนำมาใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์ภายใต้ระบบทุนนิยม<sup>4</sup> ในปัจจุบัน

แนวความคิดเรื่องชนชั้นนำ ถูกใช้เป็นครั้งแรกตั้งแต่ศตวรรษ ที่ 17 และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางโดยผ่านทางทฤษฎีทางสังคมวิทยาเกี่ยวกับชนชั้นนำ โดยเฉพาะในงานของ Vilfredo Pareto , T.B. Bottomore , Gaetano Mosca , Thomas R. Dye , Harold Lasswell , Roberto Michels , Daniel Lerner , David Easton <sup>5</sup> เป็นต้น เช่น Bottomore ได้อธิบาย คำว่าชนชั้นนำ ( elite ) แต่เดิมหมายถึง การที่มีสิ่งหนึ่งที่มีคุณภาพสูงกว่าหรือเหนือกว่าอีกสิ่งหนึ่ง โดยผู้ที่นำมาใช้ในช่วงศตวรรษที่ 19 ถึงศตวรรษที่20 เป็นพวกแรกคือ Pareto และ Mosca <sup>6</sup> ซึ่งทั้งสองคนนี้มีความคิดคล้ายคลึงกันว่า เป็นธรรมชาติของสังคมมนุษย์ที่เต็มไปด้วยความไม่เสมอภาค มีการแบ่งชนชั้นโดยชนชั้นสูงจะเป็นผู้ปกครองเพราะกุมอำนาจและทรัพย์สินมากกว่าคนอื่นๆ และนักวิชาการอีกท่านหนึ่งคือ

Vilfredo Pareto ได้ให้นิยามชนชั้นนำไว้ว่า ทุกแขนงของสังคมมนุษย์ มนุษย์แต่ละคนจะถูกระบุตำแหน่งของตนเองด้วยความสามารถ ( capacity ) ที่มีอยู่ เช่นการใช้ระดับคะแนนเป็นเครื่องมือในการระบุความสามารถในการสอบในสาขาวิชาต่างๆ และเช่นเดียวกันในทุกๆ กิจกรรมของมนุษย์เมื่อบุคคลซึ่งได้รับคะแนนจากตัวชี้วัดหรืออยู่ในระดับทางสังคมที่เหนือกว่าผู้อื่น ผู้นั้นย่อมถูกเรียกได้ว่าเป็น ชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครอง<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup>ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, “การต่อสู้ของชนชั้น” วารสารสังคมศาสตร์ 24 ( เมษายน 2530 ) : 126.

<sup>5</sup> ดูรายละเอียดใน T.B. Bottomore , Elites and Society ( London : Walts, 1964 ) , Chapters 1, 3.

<sup>6</sup> Ibid., p.40.

<sup>7</sup> Ibid., p.40.

จุดเน้นของ Pareto คือการพยายามที่จะชี้ให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันของ ینگเอกบุคคลที่มีอยู่ในทุกๆ ส่วนของสังคม สำหรับชนชั้นปกครอง ( governing elite ) Pareto ได้อธิบายว่า ประชากร โดยทั่วไปจะสามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 ช่วงชั้นคือ <sup>8</sup>

1. พวกที่อยู่ในช่วงชั้นต่ำ หรือไม่ใช่ชนชั้นนำ แต่เป็นเจ้าของอิทธิพลที่จะมีต่อรัฐบาลได้
2. พวกที่อยู่ในชนชั้นสูง หรือชนชั้นนำ ซึ่งจะถูกรับแบ่งออกเป็น 2 พวกคือ ชนชั้นปกครอง ( governing elite ) และชนชั้นที่ไม่ใช่ชนชั้นปกครอง ( non - governing elite )

โดยที่การแบ่งช่วงชั้นเช่นนี้ อาศัย การกระจายตัวของความมั่งคั่งในสังคมเป็นแกน โดยที่มีการระบุว่าตัวชี้วัดอื่นเช่น สถิติปัญญา อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองและทางสังคม ต่างก็มีการกระจายตัวในทำนองเดียวกับการกระจายตัวของความมั่งคั่งเช่นเดียวกันกล่าวโดยสรุป Pareto ได้จัดแบ่งช่วงชั้นออกเป็น 2 กลุ่มง่ายๆ และแยกออกจากกันอย่างชัดเจนคือ พวกที่มีอำนาจโดยเรียกว่าชนชั้นปกครอง และพวกที่ไม่มีอำนาจ เรียกว่า “มวลชน” ( masses )<sup>9</sup>

สำหรับ Gaetano Mosca นักทฤษฎีชนชั้นนำอีกคนหนึ่ง กล่าวไว้ว่า ในทุกสังคมนั้นจะสามารถแบ่งคนออกเป็น 2 ชั้นคือ <sup>10</sup>

1. ชั้นผู้ปกครอง ซึ่งมีจำนวนน้อย ที่ปฏิบัติทุก ๆ หน้าที่ทางการเมืองตลอดจน ผูกขาดอำนาจ และใช้อำนาจนั้นในการแสวงหาผลประโยชน์

---

<sup>8</sup> ศราวุธ เจียรมาศ , “การหมุนเวียนชนชั้นนำทางการเมืองไทยในสถานการณ์โลกไร้พรมแดน” ( วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2538 ) , หน้า 31.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 32.

<sup>10</sup> ดูรายละเอียดใน Gaetano Mosca , The Ruling Class ( New York : Mcgraw - Hill , 1939 ) , pp.50-69.

2. ชนชั้นผู้ถูกปกครอง ซึ่งมีจำนวนมาก ที่ถูกกำกับและควบคุมโดยชนชั้นปกครอง ทั้งทางแง่มุมของกฎหมาย หรือด้วยความรุนแรงก็ตาม

Mosca อธิบายการปกครองของคนกลุ่มน้อยนี้ว่า มีความเหนือกลุ่มใหญ่เนื่องมาจากเกิดจากลักษณะของชนกลุ่มน้อยที่มีการจัดตั้งที่ดี ดังนั้นการครอบงำของคนกลุ่มน้อยเหนือคนกลุ่มใหญ่ที่ไร้การจัดตั้ง จึงเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้<sup>11</sup>

กล่าวถึงที่สุดแล้ว ทั้ง Mosca และ Pareto ต่างก็กล่าวถึงชนชั้นนำเหมือนกันคือ เป็นกลุ่มของผู้คนซึ่งใช้อำนาจทางการเมืองโดยตรง และอยู่ในตำแหน่งที่มีอิทธิพลอย่างมากในการใช้อำนาจทางการเมือง อย่างไรก็ตาม Mosca ได้มองไปที่ประเด็นที่ต่างจาก Pareto ตรงที่ต้องการมุ่งตรวจสอบองค์ประกอบของชนชั้นนำในสังคมประชาธิปไตย และพบว่าในระบบตัวแทนนั้น กำหนดให้มีความหลากหลายของกลุ่มพลังทางสังคม รวมถึงกลุ่มคนที่แข่งขันกันเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงส่งผลให้ชนชั้นนำทางการเมือง ( political class ) ซึ่งหมายถึงทุกกลุ่มที่ร่วมกันใช้อำนาจทางการเมือง หรืออิทธิพลทางการเมือง และเกี่ยวเนื่องโดยตรงในการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการเป็นผู้นำทางการเมือง ต้องถูกแบ่งแยกและต้องแข่งขันกันเอง เพื่อที่จะแสวงหาคะแนนเสียงจากชนชั้นที่หลากหลาย<sup>12</sup>

ดังนั้นงานของ Mosca จึงสามารถสรุปได้ว่า คนกลุ่มข้างมากอาจจะมีการควบคุมเหนือนโยบาย ของรัฐได้โดยผ่าน “ระบบตัวแทน”<sup>13</sup> ส่งผลให้ชนชั้นนำในสังคมประชาธิปไตยอาจปกครองโดยการใช้อำนาจ หรือใช้กำลังได้โดยง่าย แต่ในทางกลับกัน บางครั้งต้องเป็นตัวแทนของผลประโยชน์ และวัตถุประสงค์ของกลุ่มที่มีความสำคัญและมีอิทธิพลในสังคม

โดยสรุปแล้วทั้ง Mosca และ Pareto ต่างก็มีความเห็นร่วมกันในกรอบความคิดเรื่องชนชั้นนำว่า ในทุก ๆ สังคมจะต้องมีคนกลุ่มน้อย ( minority group ) ซึ่งปกครองคนที่เหลือของสังคม คนกลุ่มน้อยนี้เรียกได้ว่าเป็นชนชั้นทางการเมือง หรือชน

<sup>11</sup> Ibid. , pp. 50-69.

<sup>12</sup> Ibid., pp. 329-337.

<sup>13</sup> Ibid., p. 335.

ชั้นปกครองจะประกอบด้วย ผู้ซึ่งยึดกุมตำแหน่งของการสั่งการในทางการเมือง และผู้ซึ่งมีอำนาจโดยตรงต่อการตัดสินใจทางการเมือง และนอกจากนี้ Thomas R. Dye ก็ได้กล่าวถึงแนวความคิดในเรื่องชนชั้นนำไว้ในทุกๆ สังคม ทั้งสังคมนิยมหรือทุนนิยมจนกระทั่งสังคมนิยมหรืออุตสาหกรรมสังคมนิยมและสังคมนิยมก้าวหน้าก็ตาม โดยที่ไม่ว่าจะเป็นในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ต่างก็ถูกปกครองโดยชนชั้นนำทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะทุกสังคมต้องการผู้นำและผู้นำก็ได้รับผลประโยชน์จากการดำรงรักษาองค์กรหรือจากการมีตำแหน่งในองค์กรนั้น

ดังนั้นชนชั้นนำจึงเป็นเรื่องที่ต้องมีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในองค์กรทางสังคม<sup>14</sup> เช่นเดียวกับที่ Mosca สรุปไว้ว่า “ในทุกสังคมจะมีคนเพียงสองชนชั้นปรากฏอยู่เสมอ ไม่ว่าในสังคมโบราณหรือสังคมสมัยใหม่คือชนชั้นปกครองกับชนชั้นผู้ถูกปกครอง โดยชนชั้นปกครองมีจำนวนน้อยที่ผูกขาดอำนาจหน้าที่ทางการเมือง และสนุกสนานกับข้อได้เปรียบ หรือผลประโยชน์จากการใช้อำนาจนั้น ส่วนชนชั้นผู้ถูกปกครองซึ่งมีจำนวนมากจะถูกควบคุมและบังคับโดยผู้นำหรือชนชั้นผู้ปกครองเสมอ”<sup>15</sup>

ดังนั้นเท่ากับว่าแนวความคิดชนชั้นนำมองว่า การจัดสรรอำนาจทางการเมืองให้สังคมจะไม่เท่าเทียมกัน และอำนาจทางการเมืองจะผูกขาดอยู่กับคนจำนวนน้อย นอกจากนี้แล้วชนชั้นนำในสังคมในทัศนะ ลิขิต ธีรเวคิน คือผู้ที่ซึ่งต่างจากมวลชนในสามด้านคือ ความร่ำรวย สถานภาพ และอำนาจ และได้ตั้งข้อสังเกตว่า คนที่มีอำนาจต้องร่ำรวย แต่คนที่ร่ำรวยไม่จำเป็นต้องเป็นคนที่มีอำนาจ<sup>16</sup>

การศึกษาเกี่ยวกับชนชั้นนำ นับว่าเป็นหัวใจสำคัญของวิธีการศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชน หรือผลกระทบจากการกระจายอำนาจรัฐไปสู่ท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม

<sup>14</sup> Thomas R. Dye and L. Zeigler , The Irony of Democracy ( California : Books , Cole publishing company , 1984 ) , pp.4-8.

<sup>15</sup> T.B. Bottomore , Elites And Society , Chapters 1, 3 .

<sup>16</sup> Likhit Dhiravegin , “ The Power Elite in Thailand : A General Survey With Focus on the Civil Bureaucracy” in Elite And Development ( Bangkok : Frederich Ebert stiftung , 1975 ) , p.82.

การทำความเข้าใจ เรื่องชนชั้นนำ ในตำแหน่งผู้ที่มีตำแหน่งสูงในสังคมนั้นมีหลากหลาย ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับสังคมหรือในท้องถิ่นนั้น ๆ ว่าจะใช้อะไรเป็นเกณฑ์ในการตัดสินในการระบุงการยอมรับว่ากลุ่มใดเป็นชนชั้นนำ เช่นกลุ่มชนชั้นนำที่มีพื้นฐานอยู่บนอำนาจ ( power ) หรือชนชั้นนำที่มีพื้นฐานอยู่บน ความมั่งคั่ง ( wealth ) หรือชนชั้นนำที่มีพื้นฐานอยู่บนความศรัทธา ( respect ) และกลุ่มชนชั้นนำที่มีพื้นฐานอยู่บนความรู้ ( knowledge ) โดยกลุ่มชนชั้นนำเหล่านี้จะกลายเป็นชนชั้นนำทางการเมือง ( political elite ) เมื่อสามารถเข้าไปเป็นผู้ที่ถืออำนาจทางการเมืองที่ร่วมกันใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมือง และถือเป็นชนชั้นนำที่มีอำนาจสูงสุด ( top power class )

แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ในกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองด้วยกันนั้นก็ย่อมที่ต้องมีการแข่งขันด้วยกันเองเช่นกัน และมีอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันอีกด้วย ดังนั้นในระบบชนชั้นนำแบบเปิด ( open elite ) ชนชั้นนำทางการเมือง จำนวนมากหรืออาจจะทุกคนที่ได้ร่วมกันใช้อำนาจทางการเมือง และชนชั้นนำกลุ่มเล็กที่สุดซึ่งเป็นยอดของชนชั้นนำยังเป็นผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริงมากที่สุด โดยพบว่าชนชั้นนำที่ทำหน้าที่ปกครองโดยใช้อำนาจทางการเมืองนั้น ไม่ได้มีการผูกขาดแต่อย่างใด และพบว่าเมื่อเกิดความแตกต่างระหว่างสังคมขึ้น การไหลเวียนและการเปลี่ยนแปลงบุคคลที่เป็นชนชั้นนำใน จะปรากฏขึ้นรวมถึงความเปิดกว้างในการเข้าสู่ชนชั้นนำจะเพิ่มมากขึ้น ภายใต้โครงสร้างการกระจายอำนาจรัฐ ส่งผลให้พลังทางการเมืองเกือบทั้งหมดมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสังคมหรือจัดการท้องถิ่น ภายใต้สภาพของแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกัน โครงสร้างอำนาจที่ดำรงอยู่อย่างแตกต่างกันนั้น ทำให้การขยายตัวของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา รวมไปถึงการ ปรากฏขึ้นของปัญหาใหม่ ๆ หรือความคาดหวังใหม่ๆ ในสังคม<sup>17</sup>

ภายใต้สภาพการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมแล้วก็ยังส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของชนชั้นนำเปลี่ยนแปลงไปเช่นเดียวกันซึ่งมีผลกระทบที่ผูกพันต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกลุ่มชนชั้นนำ เพื่อผลประโยชน์ โดยส่วนใหญ่ของ

<sup>17</sup> Torben B. Dyrberg , The Circular Structure of Power . Politics . Identity Community ( London : Verso , 1997 ) , p. 87 .



ประชาชนโดยรวมด้วยและการเปลี่ยนผ่านจากสังคมเกษตรกรรมมาสู่สังคมอุตสาหกรรมนั้นส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนชนชั้นนำทางการเมืองด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในแง่ของการขยายสิทธิในการเลือกตั้งออกไปให้กว้างขวางมากขึ้น จนเกิดเป็นสิทธิเลือกตั้งทั่วไป อันเป็นช่องทางที่เอื้ออำนวยให้ชนชั้นนำกลุ่มใหม่มีพื้นฐานทางอำนาจบนสังคมเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม ค่อย ๆ เข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้นเป็นเงาตามตัว

จากปัญหาต่างๆ เหล่านี้ทำให้สิ่งที่เราจำเป็นต้องคำนึงถึงคือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชนชั้น ไม่ว่าจะเป็นในเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพในปัจจุบันของชนชั้น (class situation) กับจิตสำนึกทางชนชั้น (class consciousness) ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว จิตสำนึกทางชนชั้นจะถูกกำหนดโดยสถานภาพปัจจุบันของชนชั้นในฐานะที่เป็นกระบวนการที่เปลี่ยนแปลงในตัวเองเพื่อตัวเอง

การก่อตัวและการพัฒนาการของชนชั้นนำในสังคมไทยยังต้องพึงพิงอยู่กับระบบศักดินาอยู่มาก และแนวความคิดแบบเวเบอร์เรียน ก็สามารถที่จะนำมากำหนดชนชั้น โดยมองว่าชนชั้นนำ หมายถึงกลุ่มบุคคลที่มักได้รับสถานภาพโดยกำเนิดหรือมีอาชีพและค่าตอบแทนที่สูง มีเกียรติ และมีอำนาจพิเศษ หรือการควบคุมที่อยู่เหนือประชาชนโดยทั่วไป และกล่าวได้ว่าชนชั้นนำที่พัฒนาขึ้นมาใหม่ในปัจจุบันจะเป็นคนกลุ่มใหม่ที่มีได้สังกัดอยู่ในแควดวงของผู้ปกครอง (ข้าราชการ หรือขุนนางอย่างเช่นในสมัยก่อน) เช่นนิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับชนชั้นนำไว้ว่า ชนชั้นนำเป็นชนชั้นที่ดำรงจริงอยู่ในสังคม แต่ดูเหมือนว่าจะตกอยู่ภายใต้วัฒนธรรมแบบศักดินาและระบบตลาดจะเป็นตัวจัดแบ่งชนชั้นทางสังคมเอง<sup>18</sup>

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 พลวัตของชนชั้นทางสังคมได้มีการพัฒนาขึ้นอย่างมาก ซึ่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กลุ่มคนในสังคมให้คลี

<sup>18</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา , “การต่อสู้ของชนชั้น” , วารสารสังคมศาสตร์ 24 :

กลายเป็นชนชั้นนำคือพวกนายทุนชนชั้นที่เป็นเจ้าสมบัติ ในระบบเศรษฐกิจ<sup>19</sup> โดยใน ส่วนหนึ่งของการจัดชนชั้นทางสังคมสิ่งที่ถูกพิจารณาเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ความทะเยอทะยานจากส่วนตัว( political ambition )<sup>\*</sup> เป็นวิธีที่อธิบายฐานะทางชนชั้นได้เช่นกัน<sup>20</sup>

ท่ามกลางการพัฒนาการสังคมทุนนิยมไทยชนชั้นนำเริ่มปรากฏตัวขึ้นพร้อม ๆ กับการเข้ามามีบทบาททางการเมือง และระบบเศรษฐกิจแบบตลาดในสังคมไทย ในระยะที่สังคมยังคงอยู่ภายใต้การปกครองในปัจจุบัน พ่อค้า นายทุน มักเป็นผู้ที่มีบทบาทที่สำคัญอย่างมาก ระบบการเมืองที่ทันสมัยขึ้นค่อนข้างที่จะเอื้อต่อผลประโยชน์ของพวกเขาเป็นอย่างมาก<sup>21</sup>

ดังนั้นพ่อค่านายทุนจึงแสดงบทบาทอยู่เพียงเป็นผู้ที่สะสมทุนภายใต้การอุปถัมภ์ของขุนนางมิได้มีการพัฒนาจิตสำนึกในฐานะที่เป็นชนชั้นหนึ่งในสังคมและในช่วงสุดท้ายของการพัฒนาทางการเมือง ที่ชนชั้นหนึ่งได้ร่วมมือกันอย่างเต็มที่ในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่ทำให้เกิดการสถาปนารูปการปกครองในระบบประชาธิปไตยเข้ามาแทนที่และที่สำคัญมีการเคลื่อนย้ายกลุ่มอำนาจในสังคมไทยจากระบบราชการ สู่อำนาจของชนชั้นนำกลุ่มใหม่ๆ ในสังคมภายใต้เครื่องชี้วัด

---

<sup>19</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ , “ประวัติศาสตร์ปัญหาของการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองสยามระหว่างพ.ศ.2470-2480”(วิทยานิพนธ์ปริญญาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัย สาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2528 ) , หน้า 16 .

<sup>\*</sup> ความทะเยอทะยานจากส่วนตัว( political ambition ) หมายถึง บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ที่มีความทะเยอทะยานอยากที่จะเป็นชนชั้นนำและต้องการมีอำนาจในการตัดสินใจในประเด็นที่สำคัญในสังคม.

<sup>20</sup> ศิริพร ยอดกมลศาสตร์ , “แนวคิดว่าด้วยชนชั้นกลางในสังคมไทย” วารสารสังคมศาสตร์ 30 ( ฉบับที่ 2 , 535 ) : 149.

<sup>21</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา , “การต่อสู้ของชนชั้น” , วารสารสังคมศาสตร์ 24 : 126.

ฐานะทางชนชั้นในระบบคุณค่าใหม่ๆ ซึ่งเคลื่อนย้ายออกจากเรื่องชาติตระกูลมาสู่การมีอำนาจตามกฎหมาย และการเปลี่ยนรูปแบบ กระบวนการสะสมทุนการเก็บสะสมมาสู่การหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจโดยใช้อำนาจทางการเมือง<sup>22</sup>

ปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายอำนาจในสังคมจากอำนาจในส่วนกลางมาสู่ระบบเศรษฐกิจการเมืองภายใต้ระบบรัฐสภา การเคลื่อนย้ายอำนาจดังกล่าวส่งผลให้การเคลื่อนย้ายฐานะชนชั้นเป็นไปได้ง่ายขึ้นกลุ่มคนสามัญหรือชนชั้นกลางสามารถก้าวขึ้นมาสู่ชนชั้นบนได้โดยการผ่านการเลือกตั้ง และอีกด้านหนึ่งบุคคลมัธยแห่งการเลือกตั้งได้เปิดกว้างทางความคิดได้เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

### กล่าวโดยสรุปแล้ว กรอบแนวความคิดเรื่องชนชั้นนำมีดังต่อไปนี้

สังคมได้ถูกแบ่งออกเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจและคนส่วนใหญ่ผู้ซึ่งไม่มีอำนาจทางการเมืองทำให้การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าสำหรับการกระทำโดยคนกลุ่มน้อยเท่านั้น ขณะที่คนส่วนใหญ่ ไม่มีส่วนในการกำหนดนโยบายทางการเมือง และคนกลุ่มน้อยที่เป็นผู้ปกครองมีสถานภาพทางสังคมเศรษฐกิจหรือสังคม ต่างจากคนส่วนใหญ่ของสังคมอย่างชัดเจน โดยที่สถานภาพของชนชั้นนำยังขึ้นอยู่กับปัจจัยดังนี้

1. ความสำคัญของหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจ
2. ระดับความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่
3. การยอมรับจากประชาชนในท้องถิ่น โดยผ่านระบบการเป็นตัวแทน

และความเข้มแข็งของชนชั้นนำเกิดจากความไม่กระตือรือร้นของคนส่วนใหญ่ ทำให้ชนชั้นนำมีอิทธิพลต่อคนส่วนใหญ่มากกว่าการที่คนส่วนใหญ่จะมีอิทธิพลต่อชนชั้นนำ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การศึกษาชนชั้นนำนั้นเป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจของชนชั้นที่มีอำนาจ หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การศึกษาชนชั้นนำเป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ ( Power Relation ) ของชนชั้นนำในสังคมนั้นเอง ซึ่งหมายถึงการศึกษาชนชั้นนำที่มีอำนาจในชุมชน นั้นเอง หรือ

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ที่เรียกว่า การศึกษาโครงสร้างอำนาจ ( Power Structure ) ซึ่งเป็นการบอกถึงความสัมพันธ์กันทางสังคม หรือความสัมพันธ์เชิงองค์กรของบรรดาสมาชิกในสังคมของผู้ที่มีอำนาจ<sup>23</sup>

### ชนชั้นนำและโครงสร้างอำนาจชุมชน

ในการศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชนนั้นจำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงสัมพันธภาพทางสังคมที่นำไปสู่การวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจว่าสถานภาพทางสังคมตำแหน่งและความมั่งคั่งของบุคคลสามารถเปลี่ยนให้เป็นอำนาจทางสังคมได้ อำนาจเหล่านั้นได้ถูกประสานกันเข้าด้วยกันกลายเป็น โครงสร้างแห่งอำนาจ

โครงสร้างอำนาจ หมายถึง เนื้อหาที่เป็นแบบแผนของความสัมพันธ์ภายใน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของชนชั้นที่มีอำนาจและอิทธิพลในการตัดสินใจในชุมชนนั้น ซึ่งชุมชนนั้นไม่ว่าจะมีขนาดเล็กหรือใหญ่ก็ตามแต่รูปแบบโครงสร้างอำนาจจะมีกลุ่มเดียวหรือหลายกลุ่ม จะเข้ามามีส่วนในการใช้อำนาจในชุมชน

การศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชนเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงถึง ในชุมชนนั้น ๆ ว่าใครมีอำนาจอิทธิพล หรือคนกลุ่มใดที่มีอำนาจอิทธิพล ในการปกครองชุมชนและยังศึกษาถึงกลุ่มชนชั้นนำที่มีอำนาจหรือปกครองชุมชนนั้นว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร สามารถแบ่งระดับของกลุ่มอำนาจได้กี่กลุ่ม กี่ระดับ และนอกจากนี้ยังเป็นการสำรวจดูว่า ในหมู่ชนชั้นนำที่มีอำนาจนั้น ไม่ใช่ทุกคนจะมีอำนาจเท่าเทียมกัน แต่มีอำนาจที่ลดหลั่นกัน จากสูงถึงต่ำ และอำนาจที่ไม่เท่ากันสามารถแบ่งได้อย่างไร เป็นกี่ระดับ ในแต่ละระดับมีใครบ้าง และยังศึกษาไปถึงว่า ชนชั้นนำในกลุ่มและระดับของอำนาจที่แตกต่างกันนี้มีความสัมพันธ์ทางอำนาจและอิทธิพลกันอย่างไร การมองรวม ๆ ทั้งหมดดังกล่าวจึงเป็นการศึกษาถึง “โครงสร้าง” ของอำนาจในชุมชนนั่นเอง

<sup>23</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว , เอกสารชุดแนวคิดหลักทางรัฐศาสตร์ ลำดับที่ 3 การศึกษารัฐศาสตร์แนวทางอำนาจ ( กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2527 ) , หน้า 29.

ในระหว่างการศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชน ประเด็นที่สำคัญในการศึกษาถึงคือ โครงสร้างอำนาจ นักวิชาการโครงสร้างอำนาจชุมชน จึงแบ่งแนวความคิดที่แตกต่างกันออกเป็น 2 กลุ่มคือ สำนักชนชั้นนำนิยม ( Elite school ) กับสำนัก พหุนิยม ( Pluralist school )

### 1.สำนักชนชั้นนำนิยม

โครงสร้างอำนาจแบบชนชั้นนำนิยมเป็นแนวความคิดของกลุ่มนักสังคมศาสตร์ที่สำคัญ เช่น Pareto และ Mosca รวมถึง Lasswell เป็นต้น โดยแนวความคิดของกลุ่มนี้ มีความคิดที่ว่าในแต่ละสังคมนั้นจะประกอบด้วย ชนชั้นนำ และปวงชน ชนชั้นนำซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจในสังคมนั้นมีจำนวนน้อย ปวงชนมีจำนวนมากแต่ไร้อำนาจ จะเห็นได้ว่าสำนักนี้เชื่อว่าในทุกชุมชนมีการรวมตัวของชนชั้นนำกลุ่มหนึ่งที่รวมตัวกันผูกขาดอำนาจ และตัดสินใจของชุมชนในทุกเรื่อง กลุ่มนี้อธิบายอำนาจและโครงสร้างอำนาจ โดยคะแนนที่ชนชั้นนำได้รับการระบุ และเรียงลำดับจากสมาชิกของชุมชนทั่วไป เป็นการมองจากชื่อเสียงของบุคคล บุคคลใดได้รับการระบุมากที่สุด และถูกจำกัดว่าอยู่ในระดับสูงมาก ก็นับว่าเป็นคนที่มีอำนาจมาก<sup>24</sup>

### 2.สำนักพหุนิยม ( Pluralist school )

โครงสร้างอำนาจแบบพหุนิยมเป็นแนววิเคราะห์ของนักรัฐศาสตร์กลุ่มพหุนิยม ซึ่งมีแนวความคิดโต้แย้งกับกลุ่มชนชั้นนำนิยม ในประเด็นที่ว่าอำนาจนั้นเกิดขึ้นจากสถานภาพบทบาทในองค์การทางสังคมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งสูงของสถาบันจะเป็นผู้ที่มีอำนาจ ไม่ว่าจะกระทำการให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือไม่ก็ตาม ส่วนกลุ่มพหุนิยมนั้นมีแนวความคิดที่ว่า อำนาจเกิดขึ้นจากการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ บุคคลจะมีอำนาจต่อเมื่อเขาได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงต่อการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งสำนักนี้เชื่อว่าการเมืองเป็นเรื่องของการแข่งขันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆอำนาจและโครงสร้างอำนาจจึงไม่ตายตัว เปลี่ยนแปลง

---

<sup>24</sup>ระคม วงษ์น้อย, แนวความคิดเรื่องชนชั้นนำและโครงสร้างอำนาจชุมชน. หน้า 13-20.

อยู่ตลอดเวลา สุดแต่นโยบายหรือการตัดสินใจ ปัญหาเรื่องใดที่จะกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์ใด กลุ่มนั้นก็ส่งตัวแทนเข้ามาต่อรองร่วมกัน<sup>25</sup>

ดังนั้นการที่จะทราบโครงสร้างหรือระดับของอำนาจก็ดูว่าการประชุมหรือการตัดสินใจนั้น ใครมีส่วนร่วม ใครเข้าประชุมบ้าง และผลการตัดสินใจจากการประชุม ใครได้ใครเสีย คนที่มีอำนาจมากที่สุดคือคนที่ครอบงำและได้ผลประโยชน์มากที่สุด

จากแนวความคิดของชนชั้นนำ และโครงสร้างอำนาจชุมชนของทั้งสอง กลุ่มจะเห็นได้ว่าต่างก็มีวิธีการที่จะศึกษา ที่แตกต่างกันออกไป แต่ก็ยังยึดถือแนวความคิดหลักในเรื่องอำนาจและอิทธิพล ซึ่งกลุ่มแรกนอกจากความมีชื่อเสียง การยอมรับจากสายตาของสมาชิกให้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายของส่วนรวม ในกลุ่มที่สองมองไปที่การตัดสินใจนโยบายส่วนรวมของชุมชน โดยเฉพาะบุคคลที่เข้าร่วมการตัดสินใจและครอบงำการตัดสินใจได้มากที่สุดด้วย<sup>26</sup>

### วิธีการศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชน

การศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชนเพื่อที่จะดูว่าใครเป็นชนชั้นนำในชุมชน และมีความสัมพันธ์ ทางอำนาจระหว่างชนชั้นนำด้วยกันอย่างไร ซึ่งวิธีการศึกษานั้นได้แนวทางจากความคิดของ 2 สำนัก คือ สำนักชนชั้นนำนิยม กับสำนักพหุนิยม มาเป็นแนวทางโดยใช้วิธีการระบุตัวชนชั้นนำในชุมชน โดยทั่วไปมี 3 วิธีใหญ่คือ<sup>27</sup>

1. วิธีการระบุตัวบุคคลชั้นนำในชุมชนโดยพิจารณาจากตำแหน่ง (positional techniques )
2. วิธีการระบุตัวบุคคลชั้นนำในชุมชนโดยพิจารณาจากชื่อเสียง (reputational techniques )
3. วิธีการระบุชนชั้นนำโดยพิจารณาจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (decision-making techniques )

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน.

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 35.

โดยทั้ง 2 วิธีแรกได้รับการยอมรับจากสำนักชนชั้นนำนิยม แต่ได้รับการปฏิเสธจากสำนักพหุนิยม ส่วนวิธีที่ 3 ได้รับการยอมรับจากสำนักพหุนิยม แต่ได้รับการปฏิเสธจากสำนักชนชั้นนำนิยม ซึ่งทั้ง 3 วิธีมีรายละเอียดดังนี้

### 1.วิธีการระบุตัวตนชั้นนำในชุมชนโดยพิจารณาจากตำแหน่ง (positional techniques)<sup>28</sup>

วิธีนี้ถือว่าบุคคลที่มีตำแหน่งสำคัญๆ ในองค์กรต่างๆ คือชนชั้นนำ อาจจะเป็นตำแหน่งที่สำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ราชการ ศาสนา ฯ เพราะบุคคลดังกล่าวถือว่าเป็นคนที่มีตำแหน่งสำคัญในการควบคุมทรัพยากรและการตัดสินใจของชุมชน การใช้วิธีนี้ไม่ยากเพียงแต่ผู้วิจัยสำรวจตำแหน่งต่างๆ ในองค์กรดังกล่าวและคัดเลือกบุคคลในตำแหน่งมารวมเป็นกลุ่มชนชั้นนำ แต่ถ้าจะศึกษาเพิ่มเติมก็โดยการเข้าสัมภาษณ์ชนชั้นนำดังกล่าวเพื่อจัดลำดับอำนาจพวกเดียวกันเอง ซึ่งถ้าหากทำวิธีนี้จะสามารถนำตัวเลขที่ได้มาคำนวณเป็นน้ำหนักคะแนนของแต่ละคน โดยแบ่งโครงสร้างอำนาจได้ตามลำดับคะแนนจากสูงไปต่ำ แต่ถ้าหากไม่มีการสัมภาษณ์เพียงดูตำแหน่งแล้วระบุชนชั้นนำ ถ้าจะเรียงลำดับโครงสร้างอำนาจของแต่ละคนก็ต้องดูตำแหน่งของแต่ละคน ใครมีตำแหน่งสูงก็อยู่อันดับสูง วิธีนี้โอกาสผิดพลาดได้ง่ายเพราะอาจเกิดจากการเรียงลำดับผิดจากผู้วิจัยได้

### 2.วิธีการระบุตัวบุคคลชั้นนำในชุมชนโดยพิจารณาจากชื่อเสียง (reputational techniques)<sup>29</sup>

วิธีนี้ถือว่าคนที่มีชื่อเสียงในชุมชนนั้นจะเป็นที่ยอมรับของสมาชิกในชุมชน โดยการมอบหมายความไว้วางใจในการตัดสินใจปัญหาต่างๆ ในชุมชน คือคนที่มีอำนาจในชุมชนจะเป็นผู้ที่ถูกระบุชนชั้นนำและอำนาจในสายตาของประชาชนในชุมชน เช่น อาจจะเป็นหัวหน้าครอบครัวหรือผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับชุมชนนั้นเป็นผู้ระบุโครงสร้างอำนาจ ไม่ใช่มองในสายตาของชนชั้นนำโดยตรง วิธีการนี้กระทำโดยผู้ศึกษาไป

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน.

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน.

สัมภาษณ์ถามสมาชิกของชุมชนว่า “ใครคือชนชั้นนำ” “ใครมีอำนาจในชุมชน” วิธีนี้แบ่งย่อยได้อีก 2 วิธีคือ

### 2.1 แบบขั้นเดียว ( one-step method )

วิธีนี้ผู้ศึกษาจะทำการสัมภาษณ์ประชาชนในชุมชนที่ศึกษาว่า ใครคือชนชั้นนำ และใครมีอำนาจในชุมชนนั้น โดยขอให้ผู้ถูกสัมภาษณ์นั้นระบุชื่อ ชนชั้นนำมาจำนวนหนึ่ง เช่น 5คน หรือ 7 คน เป็นต้น แล้วขอให้ผู้ถูกสัมภาษณ์นั้นจัดระดับน้ำหนักของอำนาจชนชั้นนำแต่ละคนที่ได้เสนอมา เช่นในงานวิจัยฉบับนี้อาจจะใช้คำถาม

“สมมุติว่ามีโครงการพัฒนาที่สำคัญในท้องถิ่น เช่น การสร้างถนน การสร้างบ่อน้ำ หรือทำประโยชน์กับตำบล และคอยช่วยเหลือเวลาที่มีเรื่องเดือดร้อน ท่านคิดว่าใครบ้างที่มีบทบาทเหมาะสมที่จะเป็นผู้นำในการพัฒนา และแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบลได้

ขอให้ท่านระบุนาม 5 ชื่อ ที่คิดว่าเป็นผู้ที่มีความสำคัญ ทั้งนี้โดยไม่จำเป็นว่าที่ท่านระบุชื่อนั้นจะสนิทสนมคุ้นเคยเป็นการส่วนตัวกับตัวท่าน”

และจากนั้นก็จะให้ผู้ที่ถูกสัมภาษณ์นั้นจัดลำดับการยอมรับ 1-5 ต่อไป

### 2.2 แบบสองขั้น ( two-step method )

การใช้วิธีนี้ ผู้ศึกษาจะต้องรวบรวมรายชื่อของบุคคลที่เชื่อว่าเป็นชนชั้นนำของชุมชนนี้มาก่อน ส่วนมากแล้วจะได้แก่บุคคลที่เด่น ๆ ในองค์การธุรกิจ หรือทางการเมือง สังคม ราชการ ฯลฯ แล้วผู้ศึกษาจะนำชื่อดังกล่าวไปขอให้บุคคลที่รู้เรื่องราวของชุมชนดีที่สุด เป็นผู้คัดเลือกบุคคลชนชั้นนำจากรายชื่อที่รวบรวมมา และให้เรียงลำดับความสำคัญของรายชื่อด้วยก็ได้

อย่างไรก็ตามการใช้วิธีทั้งขั้นต้นเดียวหรือสองขั้นตอนนั้น ก็สามารถคำนวณหาน้ำหนักของคะแนนของลักษณะการเป็นชนชั้นนำได้ โดยคำนวณจากที่ได้รับภาระบูรรวมกัน และอันดับที่ได้รับจากการระบุ ต่อไป



ตารางที่ 2.1 : ตารางแสดงการคำนวณน้ำหนักของคะแนนลักษณะการเป็นชนชั้นนำ  
ตัวอย่างเช่น นาย ก. ได้รับการระบุเป็นชนชั้นนำทางอำนาจ 50 ครั้ง และได้รับการ  
เรียงลำดับแห่งการยอมรับ ดังนี้

ชื่อ	ลำดับที่ระบุ	จำนวนครั้งที่ระบุ	จำนวนครั้ง×คะแนน	รวมคะแนน
นาย ก.	1	15	$15 \times 5$	75
	2	10	$10 \times 4$	40
	3	8	$8 \times 3$	24
	4	10	$10 \times 2$	20
	5	7	$7 \times 1$	7
รวมคะแนนการยอมรับเป็นชนชั้นนำทางอำนาจ				166

\*หมายเหตุ  
ผู้ที่ได้ระบุลำดับที่ 1 ได้ 5 คะแนน  
ผู้ที่ได้ระบุลำดับที่ 2 ได้ 4 คะแนน  
ผู้ที่ได้ระบุลำดับที่ 3 ได้ 3 คะแนน  
ผู้ที่ได้ระบุลำดับที่ 4 ได้ 2 คะแนน  
ผู้ที่ได้ระบุลำดับที่ 5 ได้ 1 คะแนน

โดยเมื่อได้คะแนนรวมของแต่ละคนแล้วจะนำมาเรียงลำดับคะแนนจากสูงมา  
ต่ำต่อไป

ชนชั้นนำทุกคนจะได้รับการคำนวณน้ำหนักคะแนนดังกล่าวทุกคนหลังจาก  
นั้นผู้วิจัยจะต้องใช้ดุลพินิจว่าจะหาจุดตัดสินใจจุดใดที่จะยอมรับว่าคนส่วนหนึ่งนั้น  
เป็นชนชั้นนำ เพราะบุคคลที่ได้คะแนนน้อยเกินไปอาจตัดออกไปก็ได้ แต่ถ้าคะแนน  
ของคนต่ำสุดค่อนข้างสูงก็อาจจะจัดลำดับก็ได้โดยที่นำคะแนนมาเรียงจากสูงไปต่ำก็  
จะทราบลักษณะโครงสร้างอำนาจว่าชนชั้นนำคนใดอยู่ในระดับสูง กลาง ต่ำ ในชุมชน  
นั้น สำหรับวิธีการระบุชนชั้นนำโดยพิจารณาจากชื่อเสียงนี้ นั้นเริ่มมีการนำมาใช้ศึกษา  
โครงสร้างอำนาจชุมชน ตั้งแต่ในปี 1953 โดย Floyd Hunter โดยที่ศึกษาที่เมือง  
แอคแลนตา ในสหรัฐอเมริกาโดยที่เขาต้องการศึกษาถึงว่าคนในเมืองนั้น ใครเป็นผู้ที่

สามารถช่วยเหลือสิ่งต่าง ๆ ได้ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า ในความคิดเห็นของท่านใครเป็นผู้สามารถทำได้ โดยให้ประชากรในชุมชนนั้นเป็นผู้เสนอตัวผู้นำ ในชุมชน<sup>30</sup>

### 3. วิธีการระบุนชนชั้นนำโดยพิจารณาจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ( decision -making techniques )<sup>31</sup>

วิธีนี้เป็นการพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยให้พิจารณาปัญหาที่ต้องมีการตัดสินใจเป็นเรื่องราวๆ ไปว่าแต่ละเรื่องนั้นมีใครเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจผลออกมาแล้วใครได้ใครเสียและในที่สุดได้ผลประโยชน์มากที่สุดและครอบงำในการตัดสินใจซึ่งวิธีดังกล่าวผู้วิจัยจะต้องตรวจสอบบันทึกการประชุมว่าที่ผ่านมามีเรื่องอะไรบ้าง ใครเข้าประชุมในแต่ละครั้ง แต่ละเรื่อง และผลการประชุมออกมาเป็นอย่างไร นอกจากบันทึกการประชุมแล้ว ผู้วิจัยอาจจะยังต้องตรวจสอบว่าผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจจากเอกสารอื่น ๆ เช่นจากหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น สุนทรพจน์คนสำคัญ ฯลฯ หรือจากการร่วมสังเกตการประชุมก็ได้ ซึ่งวิธีนี้ไม่สามารถคำนวณหาน้ำหนักได้ เพียงดูความสำคัญว่าปัญหาที่มีการตัดสินใจปัญหาใด เป็นปัญหาที่มีความสำคัญมากที่สุด ปัญหาใดเป็นปัญหารอง โดยแต่ละปัญหามีใครเข้าร่วมประชุมบ้าง ใครได้ใครเสีย ใครเป็นผู้ครอบงำ ซึ่งสามารถนำมาจัดลำดับโครงสร้างชุมชนอย่างหยาบ ๆ ได้

ที่กล่าวทั้งหมด เป็นวิธีการระบุนชนชั้นนำได้ทั้งสามวิธี ซึ่งแต่ละวิธีก็ได้รับความนิยมน้อยอย่างแพร่หลาย เพียงแต่ว่าผู้ศึกษาจะเลือกใช้วิธีอะไรนั้นขึ้นอยู่กับข้อจำกัดของผู้ศึกษาเช่น งบประมาณ เวลา เป็นต้น แต่ส่วนใหญ่แล้วจะนิยมวิธีการอย่างน้อยสองวิธีร่วมกันเพื่อตรวจสอบซึ่งกันและกัน

<sup>30</sup> ดูรายละเอียดใน Martin N. Marger , Elites and Masses : An Introduction to Political Sociology ( Northern Kentucky University , 1996 ) , pp. 245-246.

<sup>31</sup> ระดม วงษ์น้อย, แนวความคิดเรื่องชนชั้นนำและโครงสร้างอำนาจชุมชน. หน้า 13-20.

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชน ถึงแม้ว่าจะมีวิธีการศึกษาที่แบ่งออกเป็นหลายแบบ แต่วัตถุประสงค์ที่สำคัญที่การศึกษาแต่ละแบบนั้นมีร่วมกันคือ “การแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ทราบว่า ในชุมชนนั้น ใครมีอำนาจอิทธิพล และมีความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ปรากฏออกมาในลักษณะที่เป็นอย่างไรและกลุ่มคนเหล่านี้มีปัจจัยอะไรในการเข้ามาเป็นชนชั้นนำทางอำนาจและอิทธิพล”

**โดยสรุปแล้วการศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชน สรุปได้ดังต่อไปนี้**

1. ระบุตัวบุคคล ที่เป็นชนชั้นนำ
2. ทำการศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งเสริมต่อการเป็นชนชั้นนำ
3. ศึกษาถึงระดับอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจของชนชั้นนำในระดับอำนาจที่แตกต่างกัน
4. ศึกษาถึงความแตกต่างระหว่างชนชั้นนำกับบุคคลทั่วไป ที่ไม่ได้รับการระบุว่าเป็นชนชั้นนำ

ดังนั้นส่วนหนึ่งของการศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชน อำนาจและอิทธิพล จึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างมาก ที่สามารถที่จะนำมาอธิบายสภาพการเมืองที่เกิดขึ้นในความเป็นจริงได้ ไม่ว่าจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจ หรือผู้ที่มีอิทธิพล ไม่ว่าจะเป็นเจ้าพ่อกับคนในสังคม หรือในท้องถิ่น ความสัมพันธ์ ระหว่างข้าราชการ ในความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะสามารถมองเห็นภาพของการใช้อำนาจที่มีอยู่ในการกระทำทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่นการตอบแทนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน หรือในท้ายที่สุดผู้มีอำนาจและอิทธิพลได้ทำการครอบงำ องค์กรราชการหรือแม้กระทั่งตัวของข้าราชการเองก็ตาม สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลนับเป็นองค์กรราชการการปกครองท้องถิ่นในระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น การที่รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยได้ทำการกระจายอำนาจลงสู่ตำบล เพียงเพื่อที่จะให้ประชาชนได้เรียนรู้ในการปกครองตนเอง และมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น แต่การที่โครงสร้างอำนาจในสังคม หรือในท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ทำให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเดิมที่มีอยู่กับอำนาจรัฐที่เข้ามาแทนที่ ก่อให้เกิดการปรับตัวทางอำนาจกล่าวคือ ชนชั้นส่วนบนในสังคมที่มีอำนาจเช่น นักธุรกิจ ชนชั้นนำ หรือผู้ที่

อิทธิพลซึ่งมีอำนาจในส่วนที่ไม่เป็นทางการ ได้มีโอกาสเข้าไปครอบคลุมอำนาจทางการเมืองที่มีแบบแผนของอำนาจและเป็นอำนาจในส่วนที่เป็นทางการในขณะเดียวกัน การเข้ามาบีบบทบาททางการเมืองโดยตรงของบุคคลเหล่านี้ เช่น ด้วยการเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการที่เข้ามาเป็นนักการเมืองท้องถิ่น เช่น สมาชิกเทศมนตรี สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

ดังนั้นการทำความเข้าใจในเรื่อง การใช้อำนาจและอิทธิพลในส่วนที่ไม่เป็นทางการนี้สามารถที่จะทำให้เข้าใจการเมืองในความเป็นจริงได้ดียิ่งขึ้น สำหรับในส่วน ของอำนาจเดิมที่มีอยู่ในท้องถิ่น บ่อยครั้งที่พบว่าท้องถิ่นหลายแห่งถูกรอบงำด้วย กลุ่มคนที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ และพบว่ามีการแบ่งสรรอำนาจในท้องถิ่นอย่างไม่มี ความยุติธรรม โดยพบว่าในระดับท้องถิ่นนั้น มีฐานการแบ่งอำนาจที่ขึ้นอยู่กับ โครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นอย่างชัดเจน โดยการที่กลุ่มคนที่มีอำนาจมากทางเศรษฐกิจก็จะ เข้ามามีอำนาจการเมืองได้มากกว่าผู้ที่มีอำนาจในด้านอื่น

#### แนวความคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพล

อำนาจเป็นแนวความคิดที่มีความสำคัญในแง่ของการเมือง และการบริหาร ในแง่ของการเมือง บุคคลหรือกลุ่มใดก็ตามหากต้องการจะเข้ามาจัดสรรหรือแบ่งปัน สิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้น ๆ จะต้องใช้อำนาจ หนึ่งการมีหรือการ ได้มาซึ่งอำนาจของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ในกรณีที่สังคมนั้นเป็นสังคมที่มีกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้มแข็งมากมายหลายกลุ่ม มิได้มีหรือได้มาโดยง่าย จะต้องมีการต่อสู้กันระหว่าง กลุ่มที่มีความเข้มแข็ง

#### ความหมายของอำนาจ

อำนาจนั้นเป็นแนวความคิดที่มีความสำคัญต่อรัฐศาสตร์ ไม่เพียงแต่ในทาง ทฤษฎี หากมีความสำคัญอย่างใหญ่หลวงในทางปฏิบัติ การดำเนินการหรือการกระทำ ทางการเมืองใดๆ จึงมักขึ้นอยู่กับความเชื่อเกี่ยวกับธรรมชาติของอำนาจ การแบ่งสรร อำนาจการดำเนินการและการใช้อำนาจ จนกระทั่งนักวิชาการบางท่านกล่าวว่า การ ศึกษารัฐศาสตร์นั้น โดยเนื้อแท้แล้วเป็นเรื่องของการศึกษาเรื่องอำนาจแทบทั้งสิ้น

ในการศึกษาเรื่องอำนาจนั้น มีนักวิชาการหลายท่านด้วยกันที่ได้ให้ความหมาย ของคำว่าอำนาจไว้มากมายแต่ในงานวิจัยฉบับนี้ ของนำเสนอแนวความคิดในเรื่อง

อำนาจเท่าที่คิดว่าสามารถนำมาใช้อธิบายอำนาจทางการเมืองที่ผู้วิจัยได้ศึกษา ในงานวิจัยฉบับนี้

David Beetham ได้ให้นิยามไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า อำนาจ หมายถึง ความสามารถของบุคคลในการสร้างผลกระทบอย่างหนึ่งอย่างใด ให้เกิดขึ้นกับสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่ล้อมรอบตัวมนุษย์<sup>32</sup>

C. Wright Mills ได้ให้คำนิยามของอำนาจไว้ว่า หมายถึง ความสามารถของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือกลุ่มบุคคลหนึ่งกลุ่มบุคคลใดที่ทำให้บุคคลอื่นเปลี่ยนแปลงหรือสร้างผลกระทบในทางปฏิบัติหรือวิถีชีวิตในสังคมได้ รวมถึงเป็นเรื่องของการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจต่าง ๆ ภายใต้การจัดการของระบบสังคมอีกด้วย<sup>33</sup>

ตามนัยดังกล่าวแสดงว่าอำนาจนั้นก็คือความสามารถที่จะก่อให้เกิดผลต่าง ๆ ได้ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับ นิยามของ Robert A. Dahl ซึ่งพยายามศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจ ปรากฏว่ามีขอบเขตที่ชัดเจนกว่า เพราะมีการระบุว่า “อำนาจ หมายถึงความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะทำให้บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ที่บุคคลนั้นต้องการ โดยไม่ได้คำนึงว่าบุคคลที่จะต้องกระทำการนั้นมีความต้องการที่จะกระทำสิ่งนั้นหรือไม่”<sup>34</sup> ซึ่งโดยรวมแล้วเป็นเรื่องของศักยภาพหรือความสามารถในการควบคุมบุคคลอื่น หรือกลุ่มอื่น ให้ปฏิบัติตามนั่นเอง

---

<sup>32</sup> ดูรายละเอียดใน David Beetham , The legitimation of Power : Issues in Political Theory ( Hampshire : Macmillan Distribution Led , 1991 ) , p.33.

<sup>33</sup> Martin N. Marger , Elites and Masses : An Introduction to Political Sociology , p.7.

<sup>34</sup> ดูรายละเอียดใน Robert A Dahl , Modern Political Analysis ( New Delhi : Prentice Hall Of India Private Limited , 1975 ) , p.8.

สำหรับในแง่ที่คาบเกี่ยวของการใช้อำนาจในทางปฏิบัตินั้น โดยที่อำนาจเปรียบเสมือนเครื่องมือ หรือวิธีการที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายให้เกิดการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของผู้ที่ใช้อำนาจ พบว่าอำนาจสามารถที่จะแยกได้เป็น 3 ลักษณะคือ<sup>35</sup>

1. **force** หมายถึง การใช้อำนาจต่อร่างกายและทรัพย์สินที่บุคคล หรือกลุ่มคน บังคับให้กระทำ หรือให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้นั้น ทั้งทางด้านร่างกายและทรัพย์สิน
2. **authority** หมายถึง อำนาจที่ได้มาถูกต้องตามกฎหมาย มีผลต่อการตัดสินใจ
3. **influence** หมายถึง อำนาจที่แสดงถึง ความสามารถที่มีผลต่อการตัดสินใจ หรือการกระทำของบุคคลอื่น โดยที่ Edward C. Benfield ได้ให้ความหมายของอิทธิพลไว้ว่า หมายถึง ความสามารถของบุคคลที่จะทำให้คนอื่นๆ ปฏิบัติ หรือมีความรู้สึกตามที่ตนต้องการ<sup>36</sup>

อย่างไรก็ตามแล้วจากการที่กล่าวมาทั้งหมดสามารถสรุปได้ว่าอำนาจหมายถึง การที่บุคคลหนึ่งสามารถที่จะทำให้บุคคลอีกคนหนึ่งทำบางสิ่งบางอย่างที่บุคคลนั้น ต้องการหรืออำนาจคือความสามารถที่จะใช้อิทธิพลเหนือพฤติกรรมผู้อื่นหรือการที่บุคคลคนหนึ่งสามารถที่จะทำให้สิ่งต่างๆเกิดขึ้นตามที่บุคคลนั้นปรารถนาหรือต้องการได้ ทั้งนี้เพื่อให้วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้บรรลุผล

---

<sup>35</sup> Martin N. Marger , Elites and Masses : An Introduction to Political Sociology , p.7.

<sup>36</sup> ดูรายละเอียดใน Edward Benfield , Political Influence ( New York : The Free Press , 1965 ) , p. 3.

## อำนาจและอิทธิพล

อำนาจ ( power ) และอิทธิพล ( influence ) เป็นแนวความคิดหรือเป็นคำศัพท์ ที่ผู้ใช้มักสับสนปนกันจนนำไปสู่ความเข้าใจผิด ที่เกิดขึ้นเสมอ

จากคำนิยามของอำนาจที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างไปจากคำว่า อิทธิพล เพราะขณะที่อำนาจโดยสรุปแล้ว หมายความว่าถึง ความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะทำให้บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำการใดสิ่งหนึ่งที่บุคคลนั้นต้องการ โดยไม่จำเป็นว่าบุคคลที่ต้องกระทำการนั้นจะมีความต้องการที่จะกระทำการนั้นหรือไม่ แต่ อิทธิพลจะมีลักษณะที่ไม่มีการบังคับ เพราะอิทธิพลหมายถึง ความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะทำให้บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำการใดสิ่งหนึ่งที่บุคคลนั้นต้องการ โดยปราศจากการบังคับ และสำหรับอำนาจหน้าที่ ( authority ) หมายถึงอำนาจที่เป็นที่ยอมรับในสังคมหรือในองค์กรว่าถูกต้องชอบธรรม ( legitimate power ) จึงเป็นอำนาจตามกฎหมายหรืออำนาจตามประเพณีก็ได้

โดยทั่วไปบุคคลที่จะได้รับอำนาจจะมาจาก สถานภาพทางวิชาชีพ ความรู้ ความสามารถของบุคคลแต่ละคน และอำนาจนี้ไม่ว่าจะเป็นในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่นหรือชุมชนก็ตามจะมีความหมายอย่างยิ่งถ้าเป็นที่ยอมรับจากทุกๆคนหรือ ทุกๆคนยอมรับอำนาจนี้

โดยสรุปแล้ว อำนาจ อิทธิพล และอำนาจหน้าที่ มีความหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือในขณะที่อำนาจเน้นการบังคับให้มีการปฏิบัติโดยที่จะเต็มใจหรือไม่ก็ตาม แต่ อิทธิพลจะไม่มี การบังคับแต่ยอมปฏิบัติตาม สำหรับอำนาจหน้าที่แม้จะเป็นเรื่องของการบังคับให้มีการปฏิบัติตาม แต่คนที่ปฏิบัติต่างก็ยอมรับและต่างก็ยินดีที่จะปฏิบัติตาม เพราะถือว่าอำนาจนี้เป็นอำนาจที่มีความถูกต้องชอบธรรม

การพิจารณาอำนาจนั้นสามารถที่จะกล่าวถึงอำนาจใน 2 สถานะก่อนคือ อำนาจในฐานะที่เป็นเป้าหมาย และอำนาจในฐานะที่เป็นวิธีการ หรือเครื่องมือ

### 1.การพิจารณาอำนาจในฐานะที่เป็น เป้าหมาย

เป็นการพิจารณาหรือมองอำนาจในฐานะที่เป็นเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์อย่าง หนึ่ง ในหลายเป้าหมายหรือหลายวัตถุประสงค์ที่มีอยู่ ความสำคัญของเป้าหมายโดยทั่วไปแล้วเกิดจากการที่ตัวเป้าหมายเองสามารถทำให้เป้าหมายอื่นๆ บรรลุผลได้ เพราะไม่มี

ผู้นำหรือผู้บริหาร คนใดสามารถตอบสนองผลประโยชน์ของตน หรือผลประโยชน์ของประชาชนไม่ว่าจะเป็นส่วนน้อยหรือส่วนใหญ่ในองค์กรนั้น ๆ ได้ ถ้าผู้นำหรือผู้บริหารคนนั้นไม่มีอำนาจ

## 2. อำนาจในฐานะที่เป็นวิธีการหรือเครื่องมือ

อย่างไรก็ตามควรจะได้พิจารณา หรือมองอำนาจในฐานะที่เป็นวิธีการหรือเครื่องมือด้วย โดยเฉพาะวิธีการหรือเครื่องมือตอบสนองผลประโยชน์ของบุคคล หรือของกลุ่มในหน่วยงาน ทั้งนี้เพราะบุคคลและกลุ่มโดยทั่วไปต้องการอำนาจเพื่อนำมาตอบสนองความต้องการทางด้านสรีระและเพื่อช่วยทำให้การอยู่รอดและความปลอดภัยนั้นเป็นที่มั่นใจยิ่งขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงได้มีการแสวงหาอำนาจในฐานะที่เป็นวิธีการหรือเครื่องมือ เพื่อที่จะทำให้ได้มาซึ่งการยอมรับจากบุคคลอื่นและเป็นเครื่องมือที่ทำให้ตนเองเป็นส่วนของกลุ่ม นอกจากนี้ยังทำให้บุคคลและกลุ่มได้รับความต้องการตอบสนองในวิธีอื่นๆ อีกเช่น การนับถือตัวเอง การนับถือของคนอื่น การแสวงหาชื่อเสียงให้กับตนเอง เป็นต้น

หากเปรียบเทียบอำนาจระหว่างอำนาจในฐานะเป้าหมายกับอำนาจในฐานะเครื่องมือหรือวิธีการว่าอำนาจในฐานะใดก็มีความสำคัญในแง่ของการนำไปใช้ของผู้ที่มีอำนาจนั้นมากกว่า แต่ถ้ามองในแง่ของการบริหารหรือการปกครองแล้วพบว่าอำนาจในฐานะหลังหรืออำนาจในฐานะเครื่องมือ ( วิธีการ ) จะมีความสำคัญมากในแง่ของการปกครองและการบริหารจัดการต่าง ๆ

จะเห็นได้ว่าจากนิยามของคำว่าอำนาจในข้างต้นเป็นลักษณะของความหมายที่เน้นหนักไปทางรัฐศาสตร์ซึ่งมีลักษณะที่แคบเกินไป เพราะมุ่งศึกษาเพียงแต่อำนาจที่เป็นทางการ หรือเป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ หรือเกี่ยวกับพฤติกรรมเกี่ยวกับอำนาจใน โครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้วภายใต้สังคมปัจจุบันถ้ากล่าวว่เพียงแต่รัฐศาสตร์เป็นเรื่องของอำนาจและหากไม่มองถึงสิ่งแวดล้อมภายนอกแล้ว

ดังนั้นถ้าหากการมองอำนาจในมุมแคบๆ ก็ต้องนับว่าอำนาจไม่ค่อยจะสอดคล้องกับความเป็นจริงสักเท่าไรเพราะภายใต้สังคมทุนนิยมเราไม่สามารถที่จะมองข้ามไปได้เลยว่า สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งคือ “ฐานทางเศรษฐกิจ” หรือ ทางเศรษฐศาสตร์



นั่นก็เป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยอำนาจ เช่นเดียวกัน ( the science of power ) เพราะในปัจจุบันนั้นจะพบปรากฏการณ์ซ้อนทับกันระหว่างอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง

โดยที่มีแนวโน้มว่ากลุ่มที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจบางกลุ่มจะใช้อำนาจเพื่อเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันของบุคคลก็อาจจะมีอิทธิพลต่อการต่อรองทางการเมืองได้เช่นกัน ผลจากการกระทำเช่นนี้ย่อมทำให้การทำงานในระบบการเมืองเปลี่ยนรูปโฉมไปได้ ดังนั้นจึงเกิดกระแสที่ผู้คนบางกลุ่มพยายามแสวงหาอำนาจทางเศรษฐกิจและความมั่งคั่งมารวมศูนย์ไว้ที่ตนอย่างมากขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ และเข้าควบคุมตลาด ควบคุมชุมชน รวมไปถึงการพยายามที่จะควบคุมความรู้ สึกนึกคิดของประชาชนและชาวบ้านซึ่งถือได้ว่าอำนาจในทางเศรษฐกิจนั้นมีลักษณะเป็น “เครื่องมือทางการเมือง” ที่สำคัญอีกแนวทางหนึ่ง<sup>37</sup>

ถ้าเรายอมรับว่าอำนาจและการเมืองเป็นส่วนสำคัญที่แยกออกจากระบบเศรษฐกิจไม่ได้ ดังนั้นปัญหาที่สำคัญคือจะมีวิธีการอย่างไรที่จะปลดปล่อยอำนาจรัฐหรืออำนาจทางการเมือง ออกจากการควบคุมของอำนาจธุรกิจ ซึ่งเป็นการแสดงความรับผิดชอบ ต่อสังคม เช่นปัญหาการคุกคามต่อระบบการเมือง อันเกิดจากชนชั้นที่มีอำนาจทางธุรกิจได้อย่างไร

ดังนั้นในส่วนของแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ ได้มีหลักการไว้อย่างชัดเจนว่า “เศรษฐกิจ คือระบบอำนาจ” ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการต่าง ๆ รวมถึงกลุ่มบุคคลที่ใช้อำนาจทางเศรษฐกิจ เข้ามามีอำนาจทางการเมืองและทำการควบคุมการทำงานในระบบการเมือง โดยโครงสร้างอำนาจนี้นับว่ามีอิทธิพลอย่างมากต่อการจัดสรรทรัพยากร และสิ่งที่มีคุณค่าต่างๆในระบบสังคมเช่นเดียวกัน ถ้าเราถือว่าเศรษฐกิจเป็นเรื่องของเครื่องมือทางการเมืองแล้ว เราก็ต้องมองว่าเศรษฐกิจเป็นเรื่องของการ

<sup>37</sup> O.M. Hodgson , Economics and Institutions ( University of Pennsylvania press ,1988 ) p. 56 . อ้างถึงใน ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์ , ความรู้ันักเศรษฐศาสตร์ไทย ปี 2531 ( กรุงเทพมหานคร : สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย , 2532 ).

ควบคุมอำนาจด้วยเช่นกัน เพราะถ้ากลุ่มไหนมีอำนาจกลุ่มนั้นก็จะสามารถที่จะตัดสินใจได้ว่า จะทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร ในระบบเศรษฐกิจ และระบบการเมือง<sup>38</sup>

อำนาจในแนวความคิดนี้จึงหมายถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและครอบคลุมไปถึงการมีฐานอำนาจเช่น รายได้ ฐานะ อิทธิพลและพฤติกรรมในการดำเนินการทางธุรกิจทุกชนิดซึ่งเกี่ยวข้องกับการเมือง และเกี่ยวข้องกับกระบวนการและโครงสร้างทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยที่จะมองเรื่องอำนาจได้ใน 3 แก่มุมคือ

1.การควบคุม ( control ) เช่นการควบคุมทรัพยากรทางการเมืองให้ได้มาซึ่งอำนาจ

2.การพึ่งพา ( dependence ) ในปัจจัยต่าง ๆ ที่ให้ได้มาซึ่งอำนาจ

3.ความไม่เท่าเทียมกัน ( inequality ) ที่ผู้มีอำนาจมักจะอยู่เหนือบุคคลทั่วไป

โดยทั้ง 3 มิติดังนี้ ได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจ ที่มีลักษณะของความเหลื่อมล้ำและไม่เท่าเทียมกัน<sup>39</sup> ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าว กลายมาเป็นต้นตอที่ก่อให้เกิดปัญหาสังคมต่าง ๆ

และในที่สุดเมื่อเรามองความสัมพันธ์ทางสังคม แล้วพบว่า เป็นความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจแทบทั้งสิ้น เนื่องจาก อำนาจเป็นสิ่งสำคัญ ที่ควบคุมหรือมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจ และพฤติกรรมของประชาชนในสังคม ให้กระทำการหนึ่งสิ่งใด หรือไม่กระทำการหนึ่งสิ่งใดก็ได้ และความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจนี้เอง สามารถที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจได้ และเมื่อการใช้อำนาจในสังคม ถูกประสานเข้าด้วยกันกลายเป็นโครงสร้างอำนาจ คนที่อยู่สูงสุดภายในโครงสร้างเหล่านี้ก็จะมีอำนาจสูงสุด โดยที่เรียกว่า ชนชั้นนำแห่งอำนาจ ( the power elite ) ซึ่งเป็นผู้ที่ยืนอยู่บนยอดของปิรามิด มีอำนาจอย่างแท้จริงในการตัดสินใจของสังคม

<sup>38</sup> Ibid ., p. 57.

<sup>39</sup> S. Luckes, Power : a Radical View ( London : The Macmillan Press,1980), pp.27-28.

## แนวความคิดเรื่อง ผลประโยชน์

การเมืองกับการแสวงหาผลประโยชน์เป็นสิ่งที่เกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด เพราะโดยธรรมชาติของประชาชนหรือบุคคลโดยทั่วไป มักจะสนใจในสิ่งที่ตนจะได้รับตอบแทนมากกว่าการเสียสละ และก็เป็นหลักการขั้นมูลฐานอย่างหนึ่งว่า การเมืองมักเป็นกิจกรรมของมนุษย์ที่เป็นไปเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ตอบแทนของบุคคลบางคนหรือบางกลุ่ม<sup>40</sup>

ในการวิเคราะห์การเมืองแนวความคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง หรือถ้าจะเรียกว่าเป็นหัวใจสำคัญของการเมืองก็ไม่ผิด ความสำคัญของผลประโยชน์ที่มีต่อการเมืองมานี้มีตั้งแต่ ศตวรรษที่ 16 ซึ่งพิจารณาได้จากคำว่า “ผลประโยชน์” ซึ่งใช้กันมาตั้งแต่สมัยนั้น คำว่าผลประโยชน์มาจากภาษาละติน คือ “interesse” ซึ่งแปลว่า “อยู่ระหว่างกลาง” ซึ่งความหมายนี้ประยุกต์ใช้ได้ทางการเมือง คือ ในบรรดาสิ่งต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ที่จะเป็นสิ่งที่คุณเหมือน ไม่มีผลประโยชน์ตอบแทน หรือมิได้เป็นเหตุการณ์ที่น่าจะเกิดผลดีใดๆ แต่ก็มีปัจจัยหรือสิ่งที่มีประโยชน์ซับซ้อนอยู่ในสิ่งของหรือเหตุการณ์ดังกล่าว<sup>41</sup>

แนวความคิดเรื่องผลประโยชน์ในทางรัฐศาสตร์นั้นอาจจะยังไม่ชัดเจน ทั่วๆ ไปเป็นสิ่งที่สำคัญ โดยทั่วไปแล้วหมายถึงความสามารถที่จะได้มา หรือความคาดหวังที่ตนจะได้รับสิ่งตอบแทน<sup>42</sup>

ในความหมายที่ชัดเจน ผลประโยชน์ หมายถึง โอกาสหรือความน่าจะเป็นไปที่จะได้สิ่งตอบแทนหรือรางวัล จะเห็นได้ว่าพฤติกรรมของสัตว์ทั่วไปนั้น ความสนใจกับผลประโยชน์มักจะเกี่ยวพันกันอยู่เสมอ เช่น เมื่อสัตว์ตัวใดตัวหนึ่งที่ขึงไปยังพุ่มไม้อย่างตั้งอกตั้งใจ ก็มักจะปรากฏเสมอว่าจะมีเหยื่อสัตว์นั้นอยู่ในพุ่มไม้นั้น และสัตว์

<sup>40</sup> จรูญ สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย : เผด็จการ และหลักการวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่ ( กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519 ), หน้า 185.

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน.

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน.

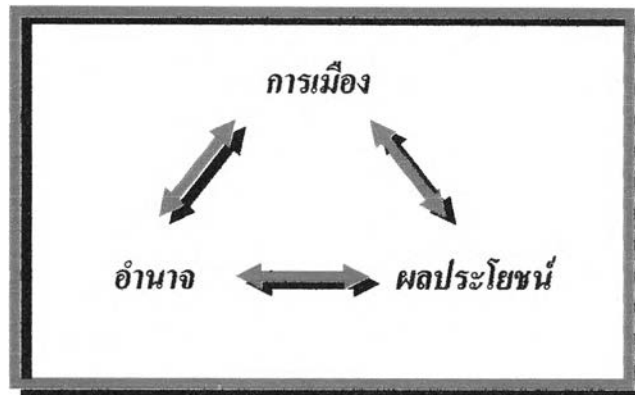
นั่นก็จะได้เหยื่อเป็นรางวัล สำหรับผลประโยชน์ในทางการเมืองภายในประเทศหรือ การเมืองระหว่างประเทศ จะเห็นได้ว่ากลุ่มการเมืองที่ดี พรรคการเมืองที่ดีหรือรัฐบาล ก็ดี มักจะให้ความสนใจต่อนโยบายหรือภาวะการณ์ใดเป็นพิเศษ โดยมีความมุ่งมั่นปรารถนาว่ามีโอกาสจะได้รับประโยชน์จากสิ่งนั้นอย่างแน่ชัด

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ต้องการที่จะทำความเข้าใจกับประเด็นพฤติกรรม การแสวงหาผลประโยชน์ ผลประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีส่วนคาบเกี่ยวกันในลักษณะ ผลประโยชน์สาธารณะ (public interests) และผลประโยชน์ส่วนตัว (private interests) จากการที่ประชาชนได้เลือกตัวแทนของตนเข้ามาเพื่อบริหารงานใน อบต. โดยตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านนั้น (เช่น สมาชิก อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ) ประชาชนมีความคาดหวังว่าตัวแทนของตนสามารถรู้ปัญหาในพื้นที่ได้ดี โดยผ่านการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเป็นไปในลักษณะของโครงการพัฒนาต่าง ๆ เช่น สาธารณูปโภคพื้นฐาน ฯลฯ แล้วแต่ความจำเป็นของแต่ละหมู่บ้านซึ่งทั้งหมดนี้เป็นส่วนหนึ่งของผลประโยชน์สาธารณะ (public interests) แต่การจัดจ้างงาน และจัดทำโครงการพัฒนาต่าง ๆ ให้ ออกมาเป็นรูปธรรมต้องผ่านกระบวนการการตัดสินใจจากบุคคลที่ได้รับเลือกเป็นตัวแทนของประชาชนและมีอำนาจในการจัดสรรจำนวนเงินงบประมาณเหล่านั้น แต่ถ้าใช้อำนาจไปในทางมิชอบ โดยเบียดบังเงินงบประมาณเหล่านั้นซึ่งเป็นผลประโยชน์สาธารณะมาเป็นของตนและพวกพ้อง ภายในผลประโยชน์สาธารณะก็ย่อมแฝงไปด้วย ผลประโยชน์ส่วนตัว(private interests) ขณะเดียวกัน

การเมือง อำนาจ และผลประโยชน์ เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน อย่างใกล้ชิด อย่างแยกออกจากกันได้ยากยิ่ง เหตุที่กล่าวเช่นนี้ก็เพราะการเมืองเป็นที่มา แห่งอำนาจ และอำนาจก็เป็นที่มาแห่งผลประโยชน์ และการได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่มี ทั้งทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ ทรัพย์สินเงินทอง หรือวัตถุทั้งหลาย และประโยชน์ที่ตอบสนองความต้องการทางจิตใจก็คือผลประโยชน์ทางสังคม เช่นสถานภาพหรือตำแหน่งหน้าที่การงาน อันเป็นที่มาของชื่อเสียง เกียรติยศ เป็นต้น ดังเช่นแผนภาพ<sup>43</sup>

<sup>43</sup> ชิตพล กาญจนกิจ , “การสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์” ( วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต , สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2539 ) หน้า 23.

แผนภาพที่ 2.1 : แสดงความสัมพันธ์ ระหว่างการเมือง อำนาจ และผลประโยชน์



ดังนั้นภายในกรอบแนวความคิดเรื่องผลประโยชน์ ผู้วิจัยได้ใช้แนวความคิดเรื่องคอร์รัปชัน เข้ามาอธิบายอีกส่วนหนึ่งเพื่อเป็นประโยชน์ในการตอบคำถามในงานวิจัยฉบับนี้ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น และสามารถที่จะมองภาพของผลประโยชน์ได้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกัน

การคอร์รัปชัน ( corruption ) หรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นปัญหาที่มีมานานแล้วในสังคมทุกสังคม จะมีมากหรือน้อย หรือจะเกิดจากส่วนใดของสังคมเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ที่เป็นลักษณะพิเศษเฉพาะแต่ละสังคมไป

คอร์รัปชัน เป็นความหมายที่กว้างรวมถึง การเสื่อมโทรมของศีลธรรมในจิตใจคน แต่ในงานวิจัยครั้งนี้ เราจะพิจารณาปัญหาคอร์รัปชัน ในความหมายที่แคบซึ่งได้แก่การคอร์รัปชันทางการเมือง( political corruption ) ( ในมุมมองของการใช้อำนาจในการแสวงหารายได้หรือผลประโยชน์ในรูปแบบอื่นๆเพื่อประโยชน์ส่วนตัว)<sup>44</sup>

การคอร์รัปชันทางการเมือง ในความหมายนี้แน่นอนที่ว่าจะเกิดขึ้นในระบบการเมือง ไม่ว่าจะเป็นในระดับชาติหรือท้องถิ่นก็ตาม ซึ่งมืองค์ประกอบคือ สถาบันการเมืองและการบริหารที่เป็นทางการ และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน ในแง่นี้

<sup>44</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเจมส์ ซี. สก๊อตต์, คอร์รัปชัน แปลโดยสิทธิพันธุ์ พุทธิสุน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คบไฟ , 2531 ) , หน้า 18.

จึงเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งอย่างเป็นทางการ ในระบบการเมือง โดยที่บุคคลเหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่สัมพันธ์กับบุคคล และกลุ่มบุคคล ทั้งที่อยู่ภายในระบบการเมือง และการบริหาร รวมถึงที่อยู่ภายนอกระบบดังกล่าว เนื่องจากบุคคลเหล่านี้อยู่ในตำแหน่งที่เป็นทางการ จึงเป็นผู้ที่มีอำนาจในการให้คำแนะนำให้โทษแก่บุคคลอื่นตลอดจนมีอำนาจในการควบคุมทรัพยากรทางการเมือง เศรษฐกิจและ สังคม ที่สามารถนำไปแปรเปลี่ยนให้เป็นผลประโยชน์ทั้งโดยตรง และโดยอ้อมกับบุคคลอื่นได้ โดยที่เน้นหนักไปถึงการวิเคราะห์ช่องว่างของระบบการเมืองดังกล่าวและพฤติกรรมของบุคลากรที่อยู่ ในตำแหน่งที่เป็นทางการของระบบดังกล่าวว่ามีพฤติกรรมในการแสวงหาผลประโยชน์ อย่างไร <sup>45</sup>

จินตภาพต่อการ “คอร์รัปชัน” หมายถึงการที่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรทางการเมือง ไม่ว่าจะป็นข้าราชการ หรือ นักการเมืองก็ตาม บิดเบือนอำนาจหน้าที่ของตน เพื่อหารายได้จากสาธารณะชน <sup>46</sup>

#### การคอร์รัปชันทางการเมือง( political corruption )

เราได้ให้ความหมายของการคอร์รัปชันทางการเมืองว่าเป็นการใช้ทรัพยากรทางการเมือง หรือสินค้าทางการเมือง ของสาธารณะ เพื่อจุดมุ่งหมายส่วนตัว หรือไม่ ได้กำหนดไว้ก่อน ดังนั้นเมื่อพูดถึงคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในระบบการเมือง ที่มีแบบแผนทางการเมือง โดยแฝงอยู่ในกระบวนการทางการเมืองการปกครองแบบต่างๆ เช่น นิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และระบบราชการ รวมถึงองค์กรที่ตั้งขึ้นตามตัวบทกฎหมายอื่น สถาบันต่าง ๆ ในตัวเอง จะประกอบด้วยตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ หรือกลุ่มหน้าที่ และสายบังคับบัญชา และไม่ว่าจะแบ่งแบบใด ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ใด ๆ จะทำงานกันตามข้อกำหนด และความคาดหวังเพื่อเป็นไปตามตำแหน่งหน้าที่นั้น ๆ <sup>47</sup>

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน.

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 2.

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 28.

### ความหมายของการคอร์รัปชัน

คอร์รัปชัน เป็นการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ ความพึงพอใจ หรือชื่อเสียง หรือเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชนชั้น ในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือมาตรฐานกำหนดแนวพฤติกรรมในเชิงศีลธรรมอันสูงส่ง โดยที่คอร์รัปชัน แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า *greedy impurity* คือความละโมภอยากได้ในทางไม่บริสุทธิ์<sup>48</sup>

หรือเช่นที่ Edward Van Roy ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า คอร์รัปชัน คือการใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่ง กำไร ตำแหน่ง ชื่อเสียง เกียรติยศ หรือผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม โดยวิถีทางที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือมาตรฐานทางศีลธรรม<sup>49</sup>

และนักวิชาการอีกหลายคนได้ขยายความของ คอร์รัปชัน ออกไปนอกเหนือจากคำจำกัดความทางกฎหมาย เช่น ปีเตอร์ วอร์ด (Peter Ward) ติความการคอร์รัปชันครอบคลุมตั้งแต่ การใช้สิทธิพิเศษเล็กน้อยๆ ไปจนกระทั่งถึงพฤติกรรมที่มีความผิดทางอาญา เช่นการที่เจ้าหน้าที่ขโมยทรัพย์สิน หรือทรัพยากรต่าง ๆ ไปเป็นของตัวเอง และการคอร์รัปชันยังหมายรวมถึง การกระทำต่างๆ เช่น การอุปถัมภ์ การเล่นพรรคเล่นพวก การนำเอาสวัสดิการ หรือทรัพยากรของส่วนรวมมาใช้เป็นส่วนตัวอีกด้วย<sup>50</sup>

และเกอร์ลิง มองการคอร์รัปชันในบริบทของการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจสังคม โดยชี้ให้เห็นถึง การคอร์รัปชันทางอำนาจ และ การคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจการเมือง

<sup>48</sup> Julius Gourd and William L. Kolb , A Dictionary of the Social Science ( N.Y. : Free Press , 1964 ) , p. 142. อ้างถึงใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเจมส์ ซี. สก็อตต์, คอร์รัปชัน ..แปลโดยสิทธิพันธุ์ พุทธหุน.

<sup>49</sup> Van Roy E. , “ On the theory of Corruption” in Economic development and Cultural Change ( Vol.19,No.1 october , 1970 ) ,pp.86-110 อ้างถึงใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังสิต พิริยะรังสรรค์, คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย ( กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2537) , หน้า 19.

<sup>50</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร , สังสิต พิริยะรังสรรค์ , คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย , หน้า 19.

ซึ่งเกอร์ลิงมองว่า ภายใต้การปกครองที่ขาดฝ่ายค้านที่มีประสิทธิภาพจะเปิดโอกาสให้คนที่มีอำนาจอยู่ในขณะนั้นสามารถเพิ่มพูนความร่ำรวยให้กับตนเองโดยที่ไม่ต้องรับโทษ ซึ่งเกอร์ลิง เรียกการกระทำดังกล่าวว่า การคอร์รัปชันทางอำนาจ ส่วนการคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจการเมืองเป็นผลมาจากความพยายามของนักการเมืองที่จะสะสมเงินทองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งพวกเขาสามารถนำเงินเหล่านี้มาสร้างเสริมอำนาจให้กับตนเองต่อไป<sup>51</sup>

เปลื้อง ณ นคร กล่าวว่า คอร์รัปชัน เป็นการฉ้อราษฎร์ บังหลวง คดโกง ทุจริตอย่างกว้างขวาง ส่วนมากใช้ในเรื่องของทุจริต และการไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่ในวงราชการ<sup>52</sup>

โดยที่ “การฉ้อราษฎร์” หมายถึง การแอบอ้างเอาประโยชน์จากราษฎร ส่วนการ “บังหลวง” เป็นการทุจริตเงินหลวงหรืออีกนัยหนึ่งคือเป็น “การใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตนหรือผู้อื่น”<sup>53</sup>

และจากที่กล่าวมานั้น การคอร์รัปชัน สามารถอธิบายในแนวความคิดเรื่องผลประโยชน์ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ คอร์รัปชันนั้นเป็นการกระทำที่ไม่สุจริตโดยใช้หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ อิทธิพลและอำนาจที่ตนมีเพื่อผลประโยชน์ของตัวเอง รวมถึงตลอดถึงการเลือกที่รักมักที่ชัง การสนิทสนมฉันทิติน้อง กับสินบน ฉ้อราษฎร์บังหลวง การใช้ระบบอุปถัมภ์ และความยุติธรรมอื่น ๆ ที่ข้าราชการหรือบุคคลอื่นใดใช้เป็นเครื่องลิดรอนความเป็นธรรมและความถูกต้องตามกฎหมายของสังคม และลิดรอนผลประโยชน์ของประชาชนอันควรจะมี<sup>54</sup>

<sup>51</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 25.

<sup>52</sup> เปลื้อง ณ นคร , พจนานุกรมฉบับทันสมัย (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2518 ) , หน้า 92.

<sup>53</sup> สุรพล วัฒนธรรม , “คอร์รัปชันกับการพัฒนาการเมือง”, ในลิขิต ชีวเวทิน , การพัฒนาการเมืองไทย ( กรุงเทพมหานคร : แพร่พิทยา , 2519 ) , หน้า192.

<sup>54</sup> ดูรายละเอียดใน James C. Scott , “Corruption in Thailand” in Comparative Political Corruption ( New Jersey : Prentice - Hall , Englewood Clift, 1972 ) , pp. 56-75.



องค์การบริหารส่วนตำบลนับว่าเป็นฉากใหญ่ของพฤติกรรมในการทุจริตที่ปรากฏขึ้นในปัจจุบัน ทั้งเงื่อนไขทางวัตถุแบบต่างๆ หรือไม่ก็ความห่างไกลจากวัตถุประสงค์ที่เป็นทางการของรัฐ ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นซึ่งควรจะเสริมสร้างผลประโยชน์ให้กับประชาชน โดยที่สามารถพิจารณาได้ดังนี้

1. มโนภาพของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติไม่หนักแน่นพอเพราะว่าเป็นองค์กรที่ใหม่และมโนภาพเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนรวมเองก็เป็นของใหม่

2. แรงจูงใจที่เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ของสถาบันส่วนรวม มีมากไม่เท่ากับแนวความคิดเรื่องการมีผลกำไรจากการมีฐานะ ตำแหน่ง ในองค์กรปกครอง เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับบทลงโทษ ที่มีต่อการเบียดบังผลประโยชน์ดังกล่าวก็นับว่ามีน้อย

3. การคอร์รัปชัน ภายใต้อาณัติการปกครอง องค์กรใหม่ เป็นเรื่องที่ยอมรับได้ง่าย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะประชาชนโดยทั่วไปก็ยังไม่แจ่มชัดว่ากฎระเบียบของทางกรมมีอะไรบ้าง หรืออย่างไรที่ถือว่าเป็นการผิดกฎระเบียบจริงๆ และถึงแม้ว่าจะเข้าใจได้อย่างแจ่มชัด ก็ไม่ได้ถือว่าการละเมิดกติกาอันนั้นเป็นเรื่องใหญ่แต่อย่างใด ฉะนั้นจึงไม่มีแรงจูงใจใดๆ ที่จะป้องกันการทุจริตที่เกิดขึ้น อีกส่วนหนึ่ง กฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่ได้ถูกบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และกระทรวงการคลัง หรือเจ้าหน้าที่ตรวจสอบของรัฐ เอง ก็สามารถให้ของกำนัลตามประเพณี กับการคิดสินบนด้วยเงินตราได้ เพราะเป็นเรื่องที่ไม่ได้ยากอะไร ในการยอมรับต่อสิ่งที่เกิดขึ้น

## แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจ

### การกระจายอำนาจ ( DECENTRALIZATION )

ความมุ่งหมายของการมีองค์การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นนั้นสืบเนื่องมาจากวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประเทศ และความผาสุกของประชาชน ยังไม่บรรลุเป้าหมายเนื่องมาจากสภาพความเป็นจริงแต่ละท้องถิ่นนั้นย่อมมีปัญหา และความต้องการที่แตกต่างกันไป ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นรัฐบาลจึง มีแนวทางในการจัดระเบียบทางการปกครองให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จึงเกิดแนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่น โดยยึดหลักการ การกระจายอำนาจ ( decentralization ) ซึ่งส่งเสริมให้ท้องถิ่น ได้มีการปกครองตนเองและมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองและประชาชนยังสามารถที่จะพัฒนาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนเองต่อไป

### ความหมายของการกระจายอำนาจการปกครอง

การกระจายอำนาจ(Decentralization) เป็นคำที่มีความหมายเฉพาะในวงวิชาการรัฐศาสตร์ และเป็นคำที่มีความหมายตรงข้ามกับคำว่ารวมศูนย์อำนาจ ( Centralization )ซึ่งแปลว่าระบบการบริหารที่รัฐบาลกลางกุมอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารกิจการต่าง ๆ ทั่วประเทศ การกระจายอำนาจนั้นเป็นระบบการบริหารการปกครองโดยการที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติได้มอบอำนาจในบางส่วนให้แก่การปกครองท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจในการดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงโดยเป็นการ โอนอำนาจให้หรือยกอำนาจให้ ( Devolution ) เพื่อให้ความรับผิดชอบแก่องค์การปกครองท้องถิ่นโดยเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกไม่ได้ เพราะสัมพันธ์ภาพระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นแบบสายการบังคับบัญชา องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลต่างหากแยกจากส่วนกลาง<sup>55</sup>

<sup>55</sup> ชเนศวร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440 - 2540 (เชียงใหม่ : ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2540), หน้า 188.

Banfield มองว่าการกระจายอำนาจในการปกครอง คือการ จัดระเบียบการปกครอง โดยรัฐหรือรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบการบริการสาธารณะบางอย่าง แต่ยังคงไว้ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินงานในท้องถิ่นบางส่วน หรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นหรือองค์กรนั้น ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง ในการดำเนินการว่าด้วยเรื่องงบประมาณและทรัพย์สิน โดยที่เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือองค์กรนั้นเพียงแต่ถูกกำกับโดยรัฐบาลกลางแต่ไม่ได้เข้าไปบังคับหรือสั่งการในการปฏิบัติงานต่าง ๆ<sup>56</sup>

หรือที่ Smith ได้สรุปว่า การกระจายอำนาจนั้นหมายถึง การกระจายอำนาจทั้งทางการบริหารและทางด้านการเมืองออกไปให้แก่ท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการอย่างอิสระภายในขอบเขตของกฎหมาย<sup>57</sup>

โดยสรุปแล้วการกระจายอำนาจหมายถึง หลักการปกครอง หรือการบริหารราชการแผ่นดินที่โอนอำนาจทางการปกครองและการบริหารให้แก่หน่วยงานปกครองท้องถิ่น สามารถมีอำนาจในการดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง และมีอิสระที่จำดำเนินการต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตามแล้วการปกครองนั้นก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ เพื่อให้คงไว้ซึ่งความมั่นคงของชาติและมีมาตรฐานในการดำเนินงาน

---

<sup>56</sup> Edward C. Banfield and James Q. Wilson , City Politic ( Vintage Books : New York , Alfred A. Knoff , Inc, 1963 ) , pp.7-9.

<sup>57</sup> Brain C. Smith , Field Administration ( London : Routledge And Regan Paul , 1967), pp.22-23.

### ลักษณะที่สำคัญของการกระจายอำนาจ 6ประการ คือ

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคล\* ซึ่งเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางซึ่งเป็นองค์กรนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและมีเจ้าหน้าที่ของตนเองและมีอิสระในการบริการสาธารณะตามที่ได้รับมอบหมาย เพราะการกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสภาพเป็นนิติบุคคล เพื่อที่จะให้มีอิสระมากขึ้นทั้งในการบริหารบุคคลและการคลังตลอดจนนำการตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

2. มีการเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ ถ้าหากว่าไม่มีการเลือกตั้งก็นับว่าไม่มีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง มีผลทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ไม่ใช่ตัวแทนจากรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจ เป็นอิสระจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง เพื่อดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์กับท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว

---

\* ฐานะนิติบุคคลของหน่วยการปกครองท้องถิ่นคือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนโดยมีอำนาจรัฐตามที่รัฐได้มอบอำนาจหน้าที่ให้ การเป็นนิติบุคคลนี้จึงเป็นไปตามกฎหมายที่รัฐได้ตราขึ้นและมีลักษณะต่างจากนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งกล่าวคือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมีการบังคับราษฎร เช่น การเก็บภาษี การออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ในการบังคับราษฎรซึ่งนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งนั้นไม่มีอำนาจนี้ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนด้วยกันมีฐานะที่ไม่เท่ากัน รัฐย่อมมีฐานะสูงกว่าองค์กรกระจายอำนาจบริหารอื่น ๆ และมีอำนาจควบคุมกับองค์กรกระจายอำนาจเหล่านี้ให้ปฏิบัติอยู่ในกรอบที่ กำหนดไว้ เพราะนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนรัฐจึงมีอำนาจควบคุมกำกับ ส่วนนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งนั้นมีฐานะเท่าเทียมกันและย่อมต้องมีความสัมพันธ์ต่อกันได้ตามสัญญารัฐเป็นผู้ก่อตั้งหรือยกเลิกนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นในรัฐส่วนนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งนั้นเป็นผู้ก่อตั้งหรือยกเลิกโดยดำเนินการให้ครบถ้วนตามมาตรการที่รัฐวางไว้.

การเลือกตั้งจึงเป็นเพียงการทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกันความเป็นอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นไทย ได้วิธีการหนึ่ง

3. **มีความเป็นอิสระ** ในการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรือไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลกลางการที่ความที่อิสระเป็นลักษณะที่สำคัญของการกระจายอำนาจในการปกครอง เพราะหากองค์การปกครองท้องถิ่นไม่มีอิสระในการวินิจฉัยและการตัดสินใจดำเนินการในพื้นที่แล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นไทยก็ยังไม่สามารถมีการกระจายอำนาจการปกครองที่แท้จริงแต่อย่างใด และหากระเบียบกฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความเชื่อมั่นว่าจะไม่ถูกถอนจากตำแหน่งได้โดยง่าย และสามารถตัดสินใจในการดำเนินกิจการในท้องถิ่นได้เอง

4. **มีเจ้าหน้าที่เป็นของตัวเอง** \* เจ้าหน้าที่ขององค์การการกระจายอำนาจนี้อาจจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ประจำ

---

\* เจ้าหน้าที่ประจำประเภทแรกเข้ามาบริหารตามระยะเวลาของกฎหมายกำหนดและเข้ามาโดยผลของมาตรการการเลือกตั้ง ไม่ใช่มาจากการแต่งตั้ง ส่วนเจ้าหน้าที่ประจำอีกประเภทหนึ่งนั้น อาจจะเลือกจากผู้ที่มิคุณสมบัติที่จะเข้าปฏิบัติงานได้จากการจัดสอบ ฝึกอบรม การแต่งตั้ง การกำหนดแนวทางก้าวหน้าในชีวิตการทำงาน รวมทั้งการออกจากงาน โดยเจ้าหน้าที่ประจำที่เป็นคนในท้องถิ่นนั่นเอง ข้อมเป็นการส่งเสริมมาตรการกระจายอำนาจได้ประการหนึ่ง บางกรณีเจ้าหน้าที่ประจำอาจจะแต่งตั้งจากส่วนกลาง โดยพิจารณาจากผู้ที่มิคุณสมบัติเหมาะสมเข้าไปดำเนินกิจการ อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ที่แต่งตั้งจากส่วนกลาง ต้องไม่ตกอยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการกระจายอำนาจ ผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน การมีการเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือผู้บริหาร จะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมด หรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน เลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

5. มีอิสระในการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย\* กล่าวคือมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของตนเองไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง ถ้าหากองค์การปกครองท้องถิ่นมีแต่เพียงอำนาจหน้าที่ในการเสนอข้อแนะนำ โดยไม่มีอำนาจในการปฏิบัติด้วยก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

6. มีงบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเอง โดยที่มีความสามารถและมีอำนาจในการกำหนดรายรับ การจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษี ตามขอบเขตที่กฎหมายได้ให้อำนาจ เพื่อให้ท้องถิ่นนั้นมีรายได้ เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป รวมทั้งอำนาจอิสระทางการคลังในการจัดทำงบประมาณ วิธีการหารายได้เพิ่มเติม

ดังนั้นแล้วหลักการกระจายอำนาจในการปกครอง นับว่าเป็นการปกครองที่นำไปสู่การคลี่คลายจากการรวมอำนาจ โดยรัฐได้ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตัวเองโดยแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลาง เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จึงเป็นความคลี่คลายของอำนาจรัฐในแนวทางหนึ่ง

---

\* การมีอิสระในการบริหารงานดังกล่าวนี้ ยังอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐที่เรียกว่า “การกำกับ” โดยที่การมีอิสระในการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ไม่ได้หมายความว่ามีความเต็มที่มีอิสระเต็มที่ คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่ที่เรียกว่า การควบคุมกำกับ ที่มีใช้มาตรการควบคุมบังคับบัญชา การควบคุมกำกับนั้นมีประโยชน์ในการให้อำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการใช้อำนาจบริหารให้ยุติแต่องค์กรกระจายอำนาจเท่านั้น แต่ถ้าใช้มาตรการควบคุมบังคับบัญชาแล้วการใช้อำนาจเป็นเรื่องของรัฐที่มีอำนาจจะกระทำการกระจายอำนาจบริหาร ย่อมหมดไปกลายเป็นเรื่องการรวมอำนาจบริหาร.

จากผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีอยู่สิ่งที่เป็นคำถามตามมาภายหลังคือ ความชอบธรรมในการใช้อำนาจนั้นมีความเป็นไปเช่นไร และจากการเปลี่ยนแปลงในเชิงอำนาจที่มี พบว่าการเข้ามาใช้อำนาจของผู้ที่มีอำนาจและ อิทธิพลนั้นและข้อผูกพัน ในเชิงพฤติกรรมของคนในสังคมนั้นมีพื้นฐานตั้งอยู่บนเงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่เติบโต ในการค้าแบบทุนนิยม ได้เปิดช่องทางใหม่ให้ผู้ที่อำนาจสามารถที่จะเข้ามาเอารัศเอาเปรียบคนในสังคมได้และกลายมาเป็นความสัมพันธ์กันในช่องทางการค้าที่คิดจะหา กำไรและเพิ่มพูนอิทธิพลให้กับตนเอง จากอำนาจที่ตนได้เข้ามามีในองค์กรนั้นๆ