

แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบการเมืองท้องถิ่น

สภาพธรรมชาติกำหนดให้มนุษย์ ต้องเข้ามารวมตัวกันอยู่อย่างเป็นกลุ่มก้อนเป็นชุมชน ซึ่งพฤติกรรมทางการเมืองก็ย่อมปรากฏขึ้นทั่วไปทุกแห่งที่มนุษย์เรามารวมตัวกันอยู่นั้นก็คือ มีการรวมกันอยู่เป็นหน่วยการปกครอง ซึ่งอาจกล่าวเป็นหลักได้ว่า “ ที่ใดมีการปกครอง ที่นั่นย่อมมีการเมือง ”¹

ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลักการสำคัญในการจัดระเบียบการปกครองประเทศ ตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยประการหนึ่งได้แก่ “การกระจายอำนาจการปกครอง” (decentralization) ซึ่งเป็นการจัดรูปแบบการปกครอง ในลักษณะของการกระจายอำนาจในการปกครองจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อให้งานดำเนินไปได้อย่างประหยัดมีประสิทธิภาพและตรงตามความประสงค์ของประชาชน ด้วยเหตุผลที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้นได้ดีกว่าบุคคลจากท้องถิ่นอื่น และยิ่งกว่านั้นประชาชนผู้เป็นเจ้าของท้องถิ่นที่อยู่แห่งนั้น ย่อมมีความรู้สึกผูกพันท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น²

แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการทางการเมืองในท้องถิ่น มิใช่จะจำกัดอยู่แต่กิจการการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น³ ทั้งนี้เพราะกระบวนการทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่น

¹ ดำรง ลัทธพิพัฒน์ , “การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น,” ใน ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (พระนคร : โรงพิมพ์สหกรณ์พัฒนาการ ฯ , 2508) , หน้า 116.

² สมพงษ์ เกษมสิน , การปกครองของไทย , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช , 2515) , หน้า 141.

³ สนธิ บางยี่ขัน และวิทยา นภาศิริกุลกิจ ,การเมืองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง ,2517) ,หน้า 1-5.

จะเป็นตัวนำที่ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น ได้เรียนรู้กระบวนการทางการเมืองที่เกิดขึ้นใกล้ตัวของเขาเองเสียก่อน และปัจจัยดังกล่าวจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการเมืองในระดับชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของประชาชน เป็นกลไกในการสนับสนุนรูปแบบการปกครอง ทั้งนี้เพื่อความชอบธรรมและประโยชน์ผาสุกของประชาชน ที่อยู่ภายใต้การปกครองนั้น⁴

การเมืองในท้องถิ่นเป็นรากฐานและพลัง ที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงระดับชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาการเมืองในระดับชาติ เกิดจากการพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นก่อน การพัฒนาการเมืองระดับชาติจะเกิดขึ้นมิได้ หรือเป็นการพัฒนาที่ปราศจากพื้นฐาน หากรัฐบาลไม่ดำเนินการพัฒนาการเมืองในท้องถิ่นด้วย ประเทศชาติย่อมประกอบด้วยสังคมหรือชุมชนเล็ก ๆ ที่กระจัดกระจายกันอยู่ทุกส่วนของประเทศ หากการเมืองระดับท้องถิ่นมีความมั่นคง การเมืองระดับชาติก็จะมั่นคงตามไปด้วย ในทางตรงกันข้ามถ้าการเมืองในท้องถิ่นล้มเหลว การเมืองระดับชาติก็ไม่มีทางรุ่งเรืองได้ ประเทศใดที่มุ่งมั่นพัฒนาการเมืองระดับชาติ จึงมักจะพยายามพัฒนาการเมืองในท้องถิ่นให้เข้มแข็ง เพราะนอกจากจะเป็นประโยชน์อันยิ่งใหญ่ต่อการพัฒนาการเมืองระดับชาติแล้ว ยังเป็นการพัฒนาที่ถูกวิธี เนื่องจากการเมืองในท้องถิ่นเป็นสิ่งที่อยู่ใกล้ตัวของประชาชน มากกว่าการเมืองระดับชาติ การตัดสินใจ เลือกผู้รับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่น จะถูกต้องได้มากกว่าการเลือกตั้งในระดับชาติ⁵

ระบบการปกครองตนเองโดยประชาชนภายในท้องถิ่น เป็นระบบการเมืองอย่างหนึ่งซึ่งแยกย่อย (sub-system) จากการเมืองระบบใหญ่ มีความเกี่ยวข้องกับชีวิตการเมืองภายในท้องถิ่นมากกว่าการเมืองในระดับชาติ การเมืองในระดับชาติประชาธิปไตยต่าง ๆ มักจะเริ่มต้นหรือแผ่ขยายไปยังท้องถิ่น เป็นการมุ่งเน้นถึงกิจการของท้องถิ่นเท่านั้น เพราะท้องถิ่นต้องมีแบบบริหารของท้องถิ่น ที่ต้องการศึกษาทางการปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตจำนง

⁴ ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว , ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย , (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์ , 2529) , หน้า 182

⁵ อุทัย หิรัญโต , การปกครองท้องถิ่น , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์ , 2523) , หน้า 37-38.

ของประชาชนในกิจการที่อยู่รอบ ๆ ตัวประชาชนเอง⁶ และด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ ประชาชนในท้องถิ่นควรมีความสนใจต่อสิ่งต่างๆ ในทางการเมืองเพื่อเรียนรู้ถึงประสบการณ์ แนวความคิด หรือแรงผลักดันใหม่ ๆ ด้านการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง เพื่อเข้าควบคุมและเสนอความคิดเห็นของตนได้ มองเห็นความสำคัญขององค์กรทางการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนผูกพันเกี่ยวข้องอยู่ มีความคิดที่จะดำเนินการปกครองหรือดำเนินการทางการเมืองด้วยตนเองบ้าง มิใช่ปล่อยให้ผู้อื่นทำแทนตนแต่ฝ่ายเดียว

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

Chamber's Encyclopedia ให้ความหมายของ องค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่นไว้ว่า “ องค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่น ก็คือ องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น โดยมีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระ รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่น ”⁷

Daniel Wit ให้ความหมายว่า “ การปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาลกลางไปให้กับองค์กรหนึ่ง ซึ่งไม่เป็นองค์กรในสายบังคับบัญชาของส่วนกลาง และองค์กรนั้นต้องมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจ และสามารถดำเนินการใด ๆ ภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น ”⁸

⁶ ดำรง ลัทธพิพัฒน์ , “การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น,” ใน ทัศนศึกษาและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ , หน้า 117-118.

⁷ Chamber's Encyclopaedia Volume VII. London : George Newness Ltd., 1961, p.625. อ้างใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมนิราช , เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารการปกครองท้องถิ่น หน่วยที่ 1-7 , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมนิราช , พิมพ์ครั้งที่ 5 , 2537) , หน้า 9.

⁸ Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration , (Bangkok : Institute of Public Administration ,1958) , p.4.

Harris G. Montagu ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า “ หมายถึง การปกครองโดยวิธีการ ซึ่งหน่วยปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ที่ทำหน้าที่ปกครอง โดยอิสระและได้รับอำนาจอิสระและความรับผิดชอบ ซึ่งสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการ ควบคุมของหน่วยปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ ได้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป ”⁹

Willeam A. Robson ผู้เชี่ยวชาญในกิจการปกครองท้องถิ่น ให้นิยามของคำว่า การปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง “ การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่พอสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครอง ท้องถิ่นมิใช่เป็นชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการ ปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง ”¹⁰

William V. Holloway กล่าวว่า “ องค์การปกครองตนเองของท้องถิ่น คือ องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครอง ตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเองและสภาของท้องถิ่น ที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้ง จากประชาชน ”¹¹

⁹ ไพโรจน์ บุญผูก , “การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองไทย,” การพัฒนาการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช , 2520) , หน้า 385.

¹⁰ William A. Robson , “ Local Government ” , Encyclopaedia of Social Science , Vol.X The Macmillan co., N.Y. 1953. p.574. อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ , การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด พาพาส , 2539) , หน้า 37.

¹¹ William V. Holloway State and Local Government in the United States , New York : McGraw Hill Book Company. Inc ,1951 , p.398. อ้างใน มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช , เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารการปกครองท้องถิ่น หน่วยที่ 1-7 , หน้า 9.

ประธาน คณะศึกษาศาสตร์ ให้ความหมายว่า “ การปกครองท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง ” ¹²

อุทัย หิรัญโต ให้ความหมายว่า “ การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและดำเนินกิจกรรมบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น ” ¹³

องค์ประกอบสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ลักษณะสำคัญขององค์การปกครองท้องถิ่น โดยทั่วไปมีอยู่ 4 ประการ คือ ¹⁴

1. องค์การปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย แยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน
2. มีอิสระในการบริหารงาน และสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเอง ในการวินิจฉัยและการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ

¹² ประธาน คณะศึกษาศาสตร์ , วิทยุการปกครองท้องถิ่น , เอกสารการศึกษาศาสาธาตร์ประศาสนศาสตร์ ฉบับที่ 34 , คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ , เมษายน 2525 , หน้า 7.

¹³ อุทัย หิรัญโต , การปกครองท้องถิ่น , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์ , 2523) , หน้า 2.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน , หน้า 4.

3. มีงบประมาณของตนเองโดยมีอำนาจเก็บภาษีและรายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดได้

4. คณะผู้บริหารท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นทั้งหมด หรือบางส่วน

หลักการปกครองท้องถิ่น

จากคำนิยามและความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น สามารถแยกแยะอธิบายถึงหลักการของการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญได้ดังนี้ คือ ¹⁵

1. การปกครองท้องถิ่นนั้น หมายถึงการปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจจะมีลักษณะแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น องค์การปกครองท้องถิ่นของไทย แบบนครหลวง เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็มีลักษณะแตกต่างกันโดยเหตุผลดังกล่าว

2. การปกครองชุมชนที่เรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หมายความว่าอำนาจอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องมิชอบเขตที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การ ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจน้อยเกินไปก็ไม่อาจจะปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นและประชาชน ได้อย่างกว้างขวางสมดังเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น ในทางกลับกันถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไปจนไม่มีขอบเขตจำกัดได้ องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะมีสภาพเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย ประเทศหรือรัฐก็จะมีสภาพแตกแยกเป็นรัฐเล็ก รัฐน้อย ดำเนินการปกครองและทำหน้าที่ทุกสิ่งทุกอย่างด้วยตนเองภายในชุมชนนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดความสามารถที่ท้องถิ่นจะทำได้เพราะข้อจำกัดของท้องถิ่น เรื่องอำนาจอิสระของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะของความเจริญของท้องถิ่น ความสามารถของประชาชนในท้องถิ่น

¹⁵ ประหยัด หงษ์ทองคำ ,การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น, หน้า 37-39.

ตลอดจนความใจกว้างของรัฐบาลกลาง ในอันที่จะพิจารณากระจายอำนาจให้กับองค์การปกครองท้องถิ่นมากขึ้นแค่นั้น

3. องค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องมียุทธศาสตร์ตามกฎหมาย (legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง ยุทธศาสตร์ตามกฎหมายนี้อาจจะแบ่งได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ

ประการแรก องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ข้อบัญญัติจังหวัด , ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

ประการที่สอง เป็นสิทธิที่สำคัญ และเป็นหัวใจของการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ก็คือ สิทธิในการกำหนดงบประมาณของตนเอง ในการจะดำเนินงานของท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์การที่จำเป็น (necessary organization) ในการปกครองตนเอง โดยทั่วไป แบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน คือ องค์การฝ่ายบริหาร และองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลของเรา มีคณะเทศมนตรี เป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ในรูปนครหลวงหรือกรุงเทพมหานคร ก็มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น แต่ในต่างประเทศแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ นอกจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ยังมีฝ่ายตุลาการของท้องถิ่นอีกด้วย กล่าวคือในแต่ละท้องถิ่นจะมีศาลท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีซึ่งกระทำผิดต่อท้องถิ่น หรือคดีซึ่งละเมิดต่อกฎหมายของท้องถิ่นด้วย ในเรื่องเกี่ยวกับองค์การปกครองท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ตามหลักการและวิธีที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น เป็นหัวใจที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป สำหรับประเทศไทยเราได้ยอมรับหลักการดังกล่าว โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 196 ว่าการจัดการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย

การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการเมืองย่อย ที่เน้นและส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองเป็นระบบย่อยส่วน ที่อบรมสั่งสอนให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการเมืองการปกครอง เป็นรากฐานที่สำคัญของการเมืองในระดับชาติ เราไม่สามารถปฏิเสธประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นที่จะให้เลือกตั้งตัวแทนของเขา ในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยนี้ได้ การที่ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจในการเมืองการปกครองก็จะทำให้สามารถเลือกบุคคลที่จะมาเป็นผู้นำทางการเมืองในระดับชาติได้ดี และสามารถเข้าใจในกระบวนการบริหารประเทศชาติ ซึ่งจะสามารถพัฒนาประเทศและประชาธิปไตยให้เจริญก้าวหน้าไปได้

เมื่อการปกครองท้องถิ่นนับเป็นระบบการเมือง จึงจำเป็นที่ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วม การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญ สำหรับการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ ที่ต้องการให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเอง ซึ่งหากประชาชนไม่ให้ความสนใจไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงแล้ว ระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็หาได้มีประโยชน์ทางสิทธิทางการเมืองไม่¹⁶ การมีส่วนร่วมในทางการเมืองจึงเป็นกลไกที่สำคัญนำไปสู่การพัฒนาทางการเมือง * การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบการเมืองท้องถิ่นนั้น สามารถกระทำได้ในลักษณะต่าง ๆ เช่น การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง , การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคการเมือง , การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น , การมีส่วนร่วมในการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง การมีส่วนร่วมโดยการแสดงออกทางการเมืองในลักษณะต่าง ๆ เป็นต้น

¹⁶ ประทาน คงฤทธิศึกษากร , วิทยุการปกครองท้องถิ่น , หน้า 14.

* จากการศึกษาของ Pye ให้ความเห็นว่า การพัฒนาทางการเมือง หมายความว่าถึงสิ่งใดสิ่งหนึ่งดังต่อไปนี้คือ การพัฒนาระบบการบริหารและกฎหมาย การพัฒนาอุตสาหกรรม ความเจริญทางการเมือง บุรณาการแห่งชาติ ความเคลื่อนไหวทางสังคมและการมีส่วนร่วมทางการเมือง การสถาปนาประชาธิปไตย ความสามารถของระบบการเมืองรวมทั้งการมีเสถียรภาพทางการเมืองหรือการเปลี่ยนแปลงอย่างมีระเบียบ , อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ , การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น , หน้า 62.

เมื่อการปกครองท้องถิ่น มีบทบาทในการเสริมสร้าง การมีส่วนร่วมทางการเมือง นั้นหมายความว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการพัฒนาด้านการเมืองในระบบประชาธิปไตย ด้วยเหตุที่ว่า การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นตัวชี้วัดถึงความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการปกครองท้องถิ่น * การปกครองท้องถิ่น สามารถก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย ได้ดังนี้

1. องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาด้านการเมืองการปกครอง กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองแบบข้อย่อยจากระบบการเมืองในระดับชาติ การมีกิจกรรมโดยเฉพาะการเลือกตั้ง เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญที่ชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง มีส่วนร่วมในการปกครอง เรียนรู้ถึงการปกครองตนเองในระบบประชาธิปไตย เป็นสถาบันที่หล่อหลอมให้ความรู้ทางการเมือง แสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนทางการเมือง ภัยอันตรายต่างๆ ที่พลเมืองต้องเผชิญ สอนให้เข้าใจถึงระบบการเมืองการปกครอง การปฏิบัติและการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง

2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มสร้างจากในระดับท้องถิ่นก่อน การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นจุดตั้งที่สำคัญยิ่งของเสถียรภาพของประเทศหนึ่ง ๆ การเมืองท้องถิ่นที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ในระบบประชาธิปไตยเป็นอย่างดีแล้ว ก็จะร่วมมือร่วมใจกันแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญ หากท้องถิ่นมีความล้าหลังไม่เจริญส่วนกลางก็จะมั่นคงไม่ได้ ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นจึงเปรียบเสมือนจุดยุทธศาสตร์ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ หากว่าทุก ๆ ท้องถิ่นที่รวมกันเป็นประเทศนั้น ๆ มีความเจริญ มีความมั่นคง มีเสถียรภาพแล้ว ประเทศนั้น ๆ ก็ย่อมมีความเจริญ มีความมั่นคง และมีเสถียรภาพเช่นเดียวกัน

* ความล้มเหลวในการมีส่วนร่วมทางการเมือง อาจจะมีปัจจัยจากเหตุประการอื่น ๆ ด้วย เช่น วัฒนธรรมทางการเมืองที่ประชาชนส่วนใหญ่มีความนิ่งเฉยทางการเมือง , การเลือกตั้งที่เป็นเพียงสัญลักษณ์ของการปฏิบัติตามคำมั่นสัญญา หรือเป็นคำสั่ง ตลอดจนโครงสร้างรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ที่มีลักษณะของการรวมอำนาจของรัฐบาลกลาง และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อย เป็นต้น

3. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนเกิดความรู้ทางการเมือง

การปกครองท้องถิ่นมีส่วนทำให้ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น เกิดความรู้แจ้งทางการเมือง (political maturity) เพราะระบบการปกครองท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองนี้ทำให้ประชาชนรู้จักถึงการเมือง รู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันทางการเมือง และในที่สุดประชาชนก็จะรู้ถึงการรักษาผลประโยชน์ของตนเอง การมีส่วนได้ส่วนเสียในการเมืองการปกครองนั้น ประชาชนจะรู้ว่าเขาควรที่จะเลือกใคร , เลือกพรรคการเมืองใด ที่จะสามารถสร้างและพัฒนาท้องถิ่นนั้นได้ดีที่สุด ทั้งนี้เพราะลักษณะของการปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด และประชาชนสามารถติดต่อสื่อสาร เข้าถึงนโยบายและการบริหารงาน พฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น ได้ดีกว่านักการเมืองระดับชาติ

4. การปกครองท้องถิ่น ทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน

การเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน (politicization) การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด กิจกรรมทางการเมืองของท้องถิ่น ทำให้ประชาชนมีความเกี่ยวพันและผูกพันกับระบบการเมืองอย่างตลอดต่อเนื่อง การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนเข้าสู่สภาพการเมือง เดินไปสู่การเมืองเอาใจใส่ต่อการเมือง มีความรู้สึกว่าจะตนเองจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับใครโดยตรงก็โดยอ้อม เห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องสำคัญที่สมควรจะอุทิศเวลาให้ตามสมควร การบริหารกิจการท้องถิ่นมีผลกระทบต่อผลประโยชน์อย่างทันตาเห็นมากกว่าการบริหารงานของรัฐ¹⁷

5. การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง จะจัดระบบเผด็จการโดยรัฐบาลกลาง¹⁸

กล่าวคือเมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้น ท้องถิ่นจะเข้มแข็ง การที่สถาบันต่าง ๆ โดยเฉพาะพรรคการเมืองมีความมั่นคง การยึดอำนาจและการใช้อำนาจเผด็จการจากส่วนกลางก็เป็นไปได้ยาก Montesquieu ได้เขียนสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นยุโรปสมัยนั้นว่า “ การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะสามารถต่อต้านคลื่นการปฏิวัติรัฐประหารได้ และการ

¹⁷ โปรตุเกตุ อุทัย หิรัญโต , การปกครองท้องถิ่น , หน้า 33.

¹⁸ นิยม รัฐอมฤต และคณะ , การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ , (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2522) , หน้า 19.

ปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระจะช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเมืองต่าง ๆ ในยุโรปให้มีความมั่นคงยิ่งขึ้น ”¹⁹

6. การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองในระดับชาติ

ความสำเร็จของการเมืองการปกครองท้องถิ่น ในด้านการสร้างผู้นำทางการเมือง ก็คือการสร้างนักการเมืองท้องถิ่น ให้กลายเป็นนักการเมืองในระดับชาติ ซึ่งเป็นการช่วยพัฒนาประชาธิปไตย การที่นักการเมืองระดับชาติได้เคยผ่านการเป็นนักการเมืองท้องถิ่น มาก่อนนั้น จะสามารถเรียนรู้และฝึกปฏิบัติ มีประสบการณ์ในการบริหารและแก้ไขปัญหา เข้าใจถึงลักษณะและปัญหาของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี และจะสามารถพัฒนาคุณภาพของ นักการเมืองในระดับชาติสูงขึ้นด้วย

การปกครองท้องถิ่นไทย²⁰

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ซึ่งเริ่มใช้บังคับในเดือนกุมภาพันธ์ 2538 ได้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้น โดยได้มีบทบัญญัติ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินว่า รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจ ในการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดทั้งสนับสนุนท้องถิ่น ให้มีสิทธิปกครองตนเองตามที่ กฎหมายบัญญัติ รัฐพึงส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้และการบริหารรายได้ เพื่อประโยชน์ในการให้บริการที่ดี แก่ประชาชน และรัฐต้องกระจายรายได้ไปสู่ชนบทอย่างทั่วถึง นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญยัง ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่น ของตนและมีอิสระในทางภาษีอากร และการเงินแห่งท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งจะกระทำ

¹⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 14.

²⁰ ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย ศึกษารายละเอียดได้จาก อุทัย หิรัญโต , การปกครองท้องถิ่น , หน้า 159-183 ; มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , “ วัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทย ” เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการปกครองท้องถิ่น หน่วยที่ 8-15 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2537) , หน้า 252-267.

ได้เฉพาะในกรณีที่ทำเป็น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการกำกับดูแลองค์การบริหาร ส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือ ประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ²¹

ปัจจุบันการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แขนงดิน พุทธศักราช 2534 มาตรา 70 กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) เทศบาล
- (3) สุขาภิบาล
- (4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ตามที่มีกฎหมายกำหนด *

การปกครองท้องถิ่นไทย แม้จะมีประวัติการเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อมีการตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ในปีพุทธศักราช 2444 และสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร ในปีพุทธศักราช 2450 และมีวิวัฒนาการเรื่อยมา ก็ใช้ว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย ที่เกิดขึ้นนั้น จะเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบสากลดังกล่าวข้างต้น เพราะรัฐบาล กลางยังควบคุมท้องถิ่นอย่างใกล้ชิดมาโดยตลอด

²¹ สถาบันดำรงราชานุภาพ, “บทบาทและความสัมพันธ์ของส่วนราชการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล” รายงานการวิจัย, สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, กระทรวงมหาดไทย, 2538, หน้า 1.

* การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด เป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปพิเศษ ที่ปรากฏในปัจจุบันได้แก่

“กรุงเทพมหานคร” ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528

“เมืองพัทยา” ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พุทธศักราช 2521

“องค์การบริหารส่วนตำบล” ตามพระราชบัญญัติ สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537

โดยหลักการแล้วลักษณะการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ควรที่จะมีลักษณะที่ลดความเป็นระบบราชการ (debureaucratization) ให้มากที่สุด เพื่อบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างเต็มที่ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ลักษณะการบริหารงานของราชการส่วนกลาง , ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กลับมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือมีลักษณะความเป็นราชการเหมือนกัน (bureaucratization)²² สำหรับการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารการปกครองท้องถิ่นกับการบริหารราชการอื่นนั้น มีหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ²³

ประการแรก หลักความไม่เท่าเทียมกัน ในสถานะและอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารแต่ละส่วน กล่าวคือ ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ต่างมีสถานะทางกฎหมายและอำนาจหน้าที่เหนือกว่าราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจในการจัดตั้ง ยุบเลิก และควบคุมบังคับบัญชาการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ลักษณะความสัมพันธ์เป็นความสัมพันธ์ที่ฝ่ายหนึ่งอยู่ต่ำกว่า อีกฝ่ายหนึ่งอยู่สูงกว่า (ราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค อยู่สูงกว่าราชการบริหารส่วนท้องถิ่น)

ประการที่สอง หลักการผสมผสานระหว่างการรวมอำนาจ (centralization) การแบ่งอำนาจ (deconcentralization) และการกระจายอำนาจ (decentralization) ในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง กับ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นการผสมกันระหว่างหลักการรวมอำนาจกับหลักการกระจายอำนาจ แต่มุ่งเน้นหรือให้ความสำคัญกับหลักการรวมอำนาจ มากกว่าหลักการกระจายอำนาจ ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นการผสมกันระหว่างหลักการกระจายอำนาจกับหลักการแบ่งอำนาจ แต่ให้ความสำคัญกับหลักการแบ่งอำนาจมากกว่าหลักการกระจายอำนาจ โดยราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้รับมอบอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลาง ในการควบคุมดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในท้องที่ของตน

²² เรื่องเดียวกัน , หน้า 31.

²³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 29-30.

การควบคุมจากส่วนกลาง ทั้งในด้านการตัดสินใจ การคลัง ด้วบุคคล และกฎระเบียบในการปฏิบัติงานของท้องถิ่น จนทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นบางรูป เปลี่ยนสภาพกลับเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคไปโดยปริยาย นอกจากนี้ยังไม่สามารถที่จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ เพราะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ควบคุม ซึ่งก็คือข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ส่วนกลางส่งไปประจำ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด, นายอำเภอ เป็นต้น การควบคุมท้องถิ่นจากรัฐบาลกลางจึงเป็นไปอย่างใกล้ชิด โดยมีข้ออ้างในการควบคุมท้องถิ่น โดยพิจารณาว่า ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเมือง ยังไม่สนใจที่จะปกครองตนเองและการศึกษาของประชาชนยังไม่ดีพอ จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งต่อความเจริญก้าวหน้าของการปกครองท้องถิ่นไทย

การควบคุมการปกครองและการบริหารงานของท้องถิ่นนั้น อาจเลือกได้ 3 แบบด้วยกัน ตามความเห็นของ Fred W. Riggs²⁴ ดังนี้

1. การควบคุมตามแนวทางประชาธิปไตย

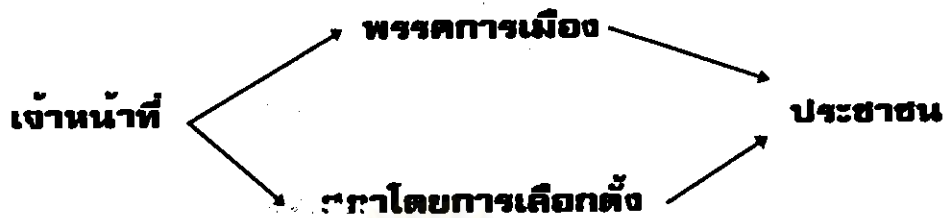


2. การควบคุมตามแนวทางของพรรคการเมือง



²⁴ Fred W. Riggs. Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity Honolulu : East-West Center Press, 1967 ,p.181. อ้างใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารการปกครองท้องถิ่น หน่วยที่ 8-15 , หน้า 658.

3. การควบคุมตามแนวทางของระบบราชการ



จากรูปแบบดังกล่าวข้างต้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การควบคุมที่รัฐบาลใช้ อยู่ในปัจจุบัน ก็คือ รูปแบบที่ 3 ซึ่งเป็นการปกครองของระบบราชการที่จะทำให้การบริหารท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตยไม่ได้เลย รูปแบบที่ 2 นั้น เป็นแบบอย่างการปกครองโดยพรรคการเมือง ซึ่งเหมาะสมกับท้องถิ่นที่ประชาชนส่วนใหญ่ ยังไม่สามารถเลือกผู้สมัครเลือกตั้งด้วยตนเองได้ พรรคการเมืองต่าง ๆ ทำหน้าที่เลือกเฟ้นผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอต่อประชาชน ส่วนรูปแบบที่ 1 เป็นแบบอย่างการปกครอง ตามระบอบประชาธิปไตยเต็มที่ ประชาชนในท้องถิ่นต้องควบคุมการบริหารงานของท้องถิ่น โดยการเลือกผู้แทนของตนจากบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้ง ให้เข้ามากำหนดนโยบาย เป้าหมายในการบริหารให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น นับว่าเป็นการสนับสนุนประชาชนในท้องถิ่นให้กล้าทำสิ่งต่าง ๆ เพื่อตนเอง

ประเทศไทยนั้น แม้จะได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของนโยบายการกระจายอำนาจ จากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับกับนานาอารยประเทศทั้งหลาย โดยได้มีความพยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินการปกครองตนเองให้มากที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น เกิดจากรัฐบาลกลางเป็นผู้หยิบยื่นให้ ดังนั้นลักษณะการปกครองและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงมีลักษณะดังนี้ คือ ²⁵

²⁵ ไพบูลย์ ช่างเรียน , สังคมการเมืองและการปกครองของไทย , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด ,2527) , หน้า 148-149

(1) เนื่องจากข้าราชการเป็นผู้คิดลักษณะการปกครอง และหยิบยื่นให้แก่ท้องถิ่น ข้าราชการจึงเป็นผู้ควบคุม และจะไม่ปล่อยอำนาจการปกครอง ให้อยู่ในมือของประชาชนทันที ครั้นเมื่อยั้งนานวันเข้า ลักษณะการควบคุมราชการของข้าราชการ คือ รัฐบาลกลางก็ยังมีมากขึ้นทุกที

(2) ประชาชนเป็นผู้รับการปกครองท้องถิ่นจากรัฐบาลกลาง โดยปราศจากความเข้าใจในการปกครองตนเอง ดังนั้นเนื่องจากความไม่รู้ การที่จะเข้าร่วมและควบคุมการบริหารงานในท้องถิ่นโดยตรงตามสิทธิการปกครองตนเอง จึงไม่เกิดขึ้น

(3) เนื่องจากท้องถิ่นขาดความเจริญ มีรายได้ไม่พอเลี้ยงตนเอง จึงมักเรียกร้องให้รัฐบาลกลางช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ โดยไม่เฉลียวใจว่า ยิ่งขอให้รัฐบาลกลางช่วยเหลือมากเพียงใด ก็ยังมีกฎหมายและข้าราชการส่วนกลางเข้ามาเกี่ยวข้องกับมากยิ่งขึ้น ซึ่งผลก็คือ ราชการถูกจำกัดเสรีภาพ โดยปริยาย

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ในการเมืองไทย

ลักษณะของสังคมไทยโดยทั่วไป ๆ นั้น อาจจะกล่าวได้ว่าลักษณะสังคมไทยเป็นระบบชนชั้นอันสืบเนื่องมาจากระบบศักดินา โดยถือเอาเกียรติหรือฐานะทางสังคมเป็นเครื่องวัด เช่น วงตระกูล ความมั่งคั่ง หรือฐานะทางการศึกษา เป็นต้น²⁶

ลักษณะสังคมไทยมีการรวมกลุ่มและเกิดกลุ่ม โดยมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันเป็นส่วนบุคคลในลักษณะของ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (patron-clients) ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว ความไว้วางใจและความใกล้ชิดสนิทสนมกันเป็นที่ตั้ง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นี้ มีลักษณะเช่นเดียวกับ ความสัมพันธ์แบบนายกับไพร่ ซึ่งเป็นลักษณะความสัมพันธ์แบบศักดินา ที่ยังคงมีอิทธิพลอยู่มาก ในระบบความสัมพันธ์ทางสังคมของคนไทย²⁷

²⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 5.

²⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ,การเมืองการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ ,2525) , หน้า 41-42.

โดยทั่วไปการรวมกลุ่มของคนไทย มักขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่า หลักการจัดตั้งที่อิงผลประโยชน์ และหรืออุดมการณ์ร่วมกัน²⁸ กล่าวคือ ผลประโยชน์ร่วม มิใช่เป็นปัจจัยชี้ขาดในการรวมกลุ่มของคนไทย หากแต่ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสมาชิก ภายในกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างสมาชิกกลุ่มผู้นำกลุ่ม เป็นสิ่งที่ขาดมิได้สำหรับการ จัดตั้งกลุ่มและการดำรงรักษากลุ่มให้คงอยู่ อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของ กลุ่มก็ยังคงเป็นไปในเชิงของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันอยู่ แต่ผลประโยชน์ จะมีบทบาทภายหลังจากที่กลุ่มได้เกิดขึ้นแล้ว²⁹

การเกิดกลุ่มในลักษณะที่อิงบุคคล มากกว่าหลักการ หรือผลประโยชน์ร่วมกันนี้ มีเหตุมาจากการที่คนไทยมี วัฒนธรรมสังคมที่ยึดตัวบุคคล (personalism) กล่าวคือ โครงสร้างของสังคมไทย ถูกผูกเข้าด้วยกันด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัว ดังวงจรแห่งความ สัมพันธ์ของสังคมไทย ดังนี้³⁰

วงจรแห่งความสัมพันธ์ของสังคมไทย



²⁸ ตุนทร ลิขิตทวน ,“กระบวนการก่อเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย : ศึกษา กรณีสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย,” วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ,ภาควิชา การปกครอง , บัณฑิตวิทยาลัย , จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2528 , หน้า 47.

²⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 60.

³⁰ กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบบอุปถัมภ์โดย,(กรุงเทพมหานคร : สำนัก พิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2528) , หน้า 336.

ตามวงจรแห่งความสัมพันธ์ของสังคมไทยนี้อธิบายได้ว่า³¹ ความสัมพันธ์ส่วนตัว จะเกิดขึ้นได้ จะต้องมีการพบปะกันอย่างสม่ำเสมอระหว่างบุคคลต่าง ๆ ไม่จะเป็นญาติ พี่น้อง เพื่อนร่วมงาน คนรู้จักหรือบุคคลอื่น ๆ ที่มีโอกาสพบปะกัน อาจโดยการแนะนำ ให้รู้จักและงานเลี้ยงสังสรรค์ในโอกาสต่าง ๆ การพบปะกันนั้นจะต้องมีความสม่ำเสมอ จนก่อให้เกิดความรู้สึกที่ใกล้ชิดและเกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ซึ่งจะนำไปสู่การที่ บุคคลทั้งสองฝ่ายหรือมากกว่าสามารถร่วมมือกันกระทำกิจกรรมบางอย่างร่วมกันได้ ความใกล้ชิดและความไว้วางใจ เป็นการแสดงออกให้เห็นถึงความเป็นเพื่อน หรือความเป็น พวกพ้องเดียวกัน และยอมให้การช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างเพื่อนหรือพวกพ้อง การช่วยเหลือนี้มีได้ตั้งอยู่บนหลักการหรือความถูกต้องแต่อย่างใด กล่าวคือเมื่อเป็นเพื่อนกัน แล้วจะต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ถึงแม้ว่าการช่วยเหลือกันนั้นจะขัดหรือผิดหลักการหรือ ความถูกต้องบางอย่าง เช่น ความยุติธรรม เป็นต้น ทั้งนี้เพราะคนไทยให้ความสำคัญต่อ การเป็นเพื่อนมากกว่าหลักการ นับเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าค่านิยมของความเป็นเพื่อนนั้น มีเงื่อนไขที่จะต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การช่วยเหลือกันและกันระหว่างเพื่อนนี้ ทำให้ คนไทยที่เป็นเพื่อนกันจะต้องพึ่งพาอาศัยกันและกันอีกด้วย และในที่สุดการพึ่งพากันนี้ก็ เป็นเงื่อนไขที่ต้องให้คนเหล่านั้นมาพบปะกันอีก เพื่อที่จะให้ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีอยู่ หรือมีมากขึ้นอีก

ด้วยวงจรแห่งความสัมพันธ์ของคนไทยดังกล่าวมาแล้วนั้น ถ้าพิจารณาในระบบ การเมืองไทยก็จะพบว่าระบบการเล่นพรรคเล่นพวก เป็นสิ่งที่ยังไม่อาจแยกออกจากการ เมืองไทยได้ ตราบใดก็ตามที่ลักษณะของความสัมพันธ์แบบส่วนตัว ยังคงมีอิทธิพลต่อ สังคมไทยเช่นในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะบุคคลย่อมเล็งเห็นความสำคัญของการมีเพื่อน และ ใช้ประโยชน์จากความช่วยเหลือ เกื้อกูล การพึ่งพากันในหมู่เพื่อนฝูงและพวกพ้อง การที่ บุคคลจะสามารถมีอำนาจมากขึ้น ก็จำเป็นจะต้องมีเพื่อนและพวกพ้อง เป็นบริวารมากขึ้น ตามไปด้วย ขณะเดียวกันก็ใช้อำนาจที่ตนมีอยู่คอยดูแลให้ความช่วยเหลือต่อเพื่อน และ พวกพ้องเป็นการตอบแทนซึ่งกันและกัน ลักษณะดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นระบบการเมือง ไทย ที่เน้นความสำคัญของบุคคลที่อยู่เหนือหลักการอย่างสิ้นเชิง

³¹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 336-342

ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์-ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ จะเกิดขึ้นเมื่อมีบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปซึ่งแตกต่างกันในเรื่องอำนาจ ความมั่นคงและสถานะทางสังคม ได้มีความสัมพันธ์กันในเชิงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ โดยที่ฝ่ายแรกจะอาศัยอิทธิพลและทรัพยากรที่ตนมีอยู่ ทั้งในรูปของการให้ประโยชน์หรือการปกป้องอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่างให้แก่ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ของตน โดยหวังจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ เช่น ช่วยทำงานให้หรือช่วยเหลือในทางการเมือง เป็นต้น ในทำนองเดียวกัน เหตุที่ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ให้ความช่วยเหลือหรือให้บริการแก่ผู้อุปถัมภ์ ก็เพื่อที่จะได้ผลตอบแทนกลับคืนมา ไม่ว่าจะเป็นการให้ความคุ้มครอง หรือการช่วยทางวัตถุอื่น ๆ เป็นต้น เมื่อเป็นดังนี้ เราก็มองเห็นว่าความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายนี้ ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่ต่างฝ่ายต่างก็ต้องการและคาดหวังว่าจะได้รับจากอีกฝ่ายหนึ่ง ในเรื่องนี้ Scott ชี้ว่า ฝ่ายผู้อุปถัมภ์จะมีทรัพยากร หรือมีผลประโยชน์อยู่ 3 ลักษณะด้วยกัน คือ³²

1. ความรู้และทักษะ
2. การควบคุมโดยตรงเหนือทรัพย์สิน ตัวอย่างเช่นเป็นเจ้าของโรงงานยาสูบ เป็นเจ้าของโรงสี ซึ่งสามารถใช้เพื่อสร้างความจงรักภักดี จากผู้ที่มีฐานะต่ำกว่าตนได้
3. การควบคุมโดยอ้อมเหนือทรัพย์สิน หรืออำนาจชอบธรรมของผู้อื่น (หมายถึงของสาธารณะ) เช่น ผู้ใหญ่บ้านอาศัยอำนาจความชอบธรรมของตน ในการสร้างผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ เป็นต้น

ส่วนผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ ก็จะสามารถให้ประโยชน์แก่ผู้อุปถัมภ์ของตนได้ 3 ทาง คือ

1. แรงงานและการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ เช่น เป็นลูกจ้าง หรือจ่ายค่าเช่าคืนให้
2. การช่วยเหลือในการต่อสู้ เช่น กรณีของการเป็นทหารในกองกำลังเล็ก ๆ , การเป็นพรรคพวกช่วยเหลือเมื่อถูกรังแกจากฝ่ายอื่น เป็นต้น
3. การช่วยเหลือทางการเมือง เช่น การเป็นหัวคะแนนให้ การช่วยออกเสียงเลือกตั้งให้ หรือให้ความช่วยเหลือ เกี่ยวกับการเมืองด้านอื่น ๆ

³² James C. Scott ,“Patron-Client Politics and Political Change in South-East Asia” ,American Political Science Review, Vol.66 (March 1972 ,No.1) ,pp. 97-98 อ้างใน อโณทัย วัฒนาพร ,“การเมืองและกระบวนการนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดภาคเหนือ”,สารนิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2527 , หน้า 13-14.

Beller และ Belloni ได้แบ่งประเภทของความสัมพันธ์แบบ ผู้อุปถัมภ์-ผู้ได้
อุปถัมภ์ โดยอาศัยโครงสร้างการรวมตัวเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง ซึ่งทำให้สามารถเข้าใจกลุ่ม
อุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้มีไม่น้อย โดยออกแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ ³³

- (1) Cliques and Tendencies
- (2) Personal / Client-Group Factions
- (3) Institutionalized / Organizational Factions

(1) Cliques and Tendencies : ซึ่งมีโครงสร้างในการรวมตัวน้อยมาก โดย
ทั่วไปแล้วไม่มีการจัดองค์การที่ถาวร เป็นการจัดในรูปองค์การชั่วคราวช่วยยาม (ephemeral
organization) เช่น รวมตัวกันแค่ในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การเป็นสมาชิกมี
ลักษณะที่คลุมเครือ การคัดเลือกคนขาดเป้าหมาย อีกทั้งผู้นำกลุ่มต้องเป็นผู้มีบารมีและ
บุคลิกภาพของผู้นำ มีส่วนสำคัญต่อการเกาะกลุ่มเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้แล้วกลุ่มยังขาดกองบัญชาการ หรือสำนักงาน ขาดกำหนดการประชุม
ขาดกฎเกณฑ์ และขาดการแบ่งงานตามความชำนาญ ซึ่งผลที่ตามมากลุ่มลักษณะนี้ จะง่าย
แก่การแตกออกเป็นกลุ่มย่อย และมีระยะเวลาดำรงอยู่สั้น

(2) Personal/Client-Group Factions : เป็นกลุ่มที่อยู่ในลักษณะของความ
สัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตามเป็นกลุ่มเล็กๆ แต่มีผู้นำระดับรองลงไป ทั้งนี้ความสัมพันธ์จะ
อยู่ในแนวดิ่งและชื่อของกลุ่มก็มักจะได้แก่ชื่อของผู้นำกลุ่ม ในฐานะที่ผู้นำเป็นสัญลักษณ์
ของกลุ่ม พร้อมทั้งนี้บางทีกองบัญชาการหรือสำนักงานของกลุ่มจะใช้บ้านของผู้นำกลุ่ม
นั่นเอง ในส่วนการดำรงคงอยู่ของกลุ่มในแบบที่สองนี้ จะมีระยะเวลาดำรงอยู่ปานกลาง
ไม่สั้นเกินไปนัก กล่าวคือ อยู่ได้นานกว่าเฉพาะช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หรือใน
ช่วงรณรงค์ในนโยบายใดนโยบายหนึ่ง อย่างไรก็ตามก็กลุ่มนี้ก็สามารถอยู่ได้นานกว่าระยะ
เวลาที่ผู้นำอยู่ในอำนาจทางการเมือง

³³ Denis C. Beller and Frank Belloni ,“ Party and Faction : Modes of
Political Competition ” in Belloni and Beller (eds.) ,op.cit. , pp.422-430. อ้างใน
อโณทัย วัฒนาพร ,เรื่องเดิม , หน้า 19-20.

(3) Institutionalized/Organizational Factions : เป็นกลุ่มที่มีโครงสร้างอยู่ในขั้นที่พัฒนาแล้ว กล่าวคือ องค์การจะมีลักษณะเป็นทางการมากกว่าจะยึดถือในตัวบุคคล มีการแบ่งงานกันทำภายในองค์การอย่างชัดเจนเฉพาะด้าน และหัวหน้ากลุ่มถือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกลุ่มเท่านั้น และความสัมพันธ์ภายในกลุ่มก็จัดอยู่ในลักษณะที่เป็นแบบแผน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลหรือผลประโยชน์ส่วนตัว

จากลักษณะโครงสร้างดังกล่าว กลุ่มแบบนี้จะมีสมาชิกของกลุ่ม มีกฎข้อบังคับ มีสำนักงานที่ถาวร ในการประชุมมีการบันทึกการประชุม และพร้อมกันนี้กลุ่มลักษณะนี้ก็จะเป็นที่รับรู้ว่าไปในหมู่สาธารณชน สำหรับการดำรงคงอยู่นั้นกลุ่มจะอยู่ได้นานไม่ว่าประเด็นการเมือง การเลือกตั้ง หรือผู้นำจะสิ้นสุดลงไปก็ตาม กลุ่มก็ดำรงอยู่ อย่างไรก็ตามก็ตีกลุ่มประเภทนี้จะมีอยู่น้อยมาก ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นแบบที่หนึ่งหรือแบบที่สอง

นักวิชาและนักรัฐศาสตร์หลายท่านได้ลงความเห็นไว้ว่า ความสัมพันธ์ทางสังคมและการเมืองของไทยนั้น เป็นความสัมพันธ์แบบ ผู้อุปถัมภ์-ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยเป็น วัฒนธรรมแบบผู้อุปถัมภ์-ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ เป็นความสัมพันธ์ที่ปรากฏอยู่ทุกระดับทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น³⁴ โดยมีรากเหง้ามานานแล้วในประวัติศาสตร์และตกทอดกันเรื่อยมา ดังที่ Hanks ได้กล่าวว่า

“ ... คนไทยมักมองผู้อื่นในสังคมในแง่ของฐานะที่มีสูงกว่า หรือต่ำกว่าตน ผู้ที่อาวุโสกว่า มีการศึกษา มีความร่ำรวยกว่า มีฐานะที่ร่ำรวยกว่า จะมีฐานะทางสังคมที่สูงกว่าเนื่องจากมีบุญบารมีมากกว่าตามคติทางพุทธศาสนา โดยพื้นฐานแล้ว ความแตกต่างของฐานะทางสังคมนี้ ลำดับชั้นจะเกิดขึ้นเมื่อคนหนึ่งมีความเคารพนบถนอบต่อผู้ที่มีฐานะทางสังคมสูงกว่าตน และในขณะเดียวกันตนก็จะได้รับการเคารพนบถนอบจากคนที่ฐานะทางสังคมต่ำกว่าตน ...ความสัมพันธ์ของผู้ที่มีฐานะทางสังคมเหนือกว่า กับผู้ที่มีฐานะทางสังคมด้อยกว่าตนนั้น เราเรียกว่า

³⁴ ไปรอดู ,Jeremy H.Kemp “A Tail Wagging the Dog : The Patron-Client Model in Thai Studies” in Christopher Clapham (ed.) Private Patronage and Public Power : Political Clientelism in the Modern State. (London : Frances Pinter Publishers , 1982) , pp.142-161.

เป็นความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์-ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ ผู้ที่มีฐานะทางสังคมสูงกว่า จะให้บางสิ่งบางอย่าง จากทรัพยากรที่มีอยู่มากกว่า แก่ผู้ที่มีฐานะด้อยกว่า ตาม ความเหมาะสมและพอใจ และผู้ที่ได้รับก็จะให้การตอบแทน ตามลักษณะที่ตนเองเป็นอยู่ ... ”³⁵

Hanks มีความเห็นว่าผู้อุปถัมภ์คนหนึ่ง อาจจะมีผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ได้มากกว่าหนึ่ง คนขึ้นไปหรืออีกนัยหนึ่งก็คือผู้อุปถัมภ์คนหนึ่ง มีผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ในลักษณะที่เป็นกลุ่มเล็กๆ ที่ติดต่อสื่อสารกันเป็นส่วนตัว ดังที่เรียกว่า “กลุ่มอุปถัมภ์” (entourage) ซึ่งเป็นกลุ่มที่ขึ้นอยู่กับบุคคลคนเดียว มิใช่ขึ้นกับลักษณะของคนทั้งกลุ่ม ด้วยเหตุนี้การดำรงคงอยู่ของกลุ่ม จึงขึ้นอยู่กับผู้อุปถัมภ์ หากผู้อุปถัมภ์สามารถทำอะไรแก่ผู้ใต้อุปถัมภ์ได้กลุ่มก็สามารถดำรง คงอยู่ต่อไปได้ แต่หากว่าผู้อุปถัมภ์ต้องสิ้นชีวิตลงไปหรือตัดผลประโยชน์ลงในกลุ่มอุปถัมภ์ นั้นก็จะสิ้นสุดความสัมพันธ์ลง³⁶

ในระบบการเมืองไทยนั้น มีความชัดเจนของความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับ ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมือง กับผู้ไม่มีอำนาจ ทางการเมืองซึ่งมีความชัดเจนในระบบศักดินาที่เข้มแข็งในสมัยกรุงศรีอยุธยา และสืบเนื่อง มาจนถึงปัจจุบัน การวิ่งเต้นเข้าหาเส้นสาย วิ่งเข้าหาผู้ที่มีอำนาจ ผู้ที่สถานะทางสังคมที่ สูงกว่า การขอพึ่งพา ขอความช่วยเหลือจากข้าราชการ นักการเมือง จึงเป็นมรดกตกทอด จากความสัมพันธ์ในลักษณะของไพร่กับมูลนายในระบบศักดินา และยังคงมีอิทธิพลของ ความสัมพันธ์เช่นนี้ในสังคมและระบบการเมืองไทยปัจจุบันด้วย³⁷

³⁵ Lucian M.Hanks , “The Thai Social Order as Entorage and Circle” in G.William Skinner and A.Thomas Kirsch (eds.) , Change and Persistence in Thai Society (Ithaca : Cornell University Press ,1975) , pp.198-199.

³⁶ Ibid , pp.200-201.

³⁷ โปรตตุ ลิขิต ธีระเวคิน , วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย , หน้า 49-50.

การศึกษาของ Neher ในจังหวัดหนึ่งของภาคเหนือ พบว่ามีความสัมพันธ์แบบ ผู้อุปถัมภ์-ผู้ใต้อุปถัมภ์ ในระดับจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องยอมรับและเอาใจใส่กับ เจ้านายหรือผู้อุปถัมภ์ในกรุงเทพมหานคร ขณะเดียวกันก็ต้องเอาใจใส่กับลูกน้อง หรือ ผู้ใต้อุปถัมภ์ในจังหวัด เพื่อที่จะให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่นอันจะส่งผลต่อความก้าวหน้า ในหน้าที่การงานของเขา ในระดับอำเภอก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน หากนายอำเภอต้องการ ก้าวหน้าในตำแหน่ง ก็ต้องเอาใจใส่ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ใต้อุปถัมภ์ภายในอำเภอ และในระดับหมู่บ้าน ซึ่งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน จะทำหน้าที่เป็นทั้งผู้อุปถัมภ์ของสมาชิกใน หมู่บ้านและตำบล พร้อมกับการเป็นผู้ใต้อุปถัมภ์ของเจ้าหน้าที่ในระดับอำเภอ อีกสถานะ หนึ่ง³⁸

งานศึกษาของ Hass คล้ายกับการศึกษาของ Neher โดยได้ศึกษางานในระดับ อำเภอ Hass ได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์-ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ ในระดับอำเภอ ว่าความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ ช่วยให้งานพัฒนาของข้าราชการระดับอำเภอเป็นไปได้ด้วยดี ทั้งนี้เพราะว่า เมื่อพวกเขาอำนวยความสะดวกเป็นพิเศษแก่การติดต่อราชการของพวกพ่อค้า ในอำเภอและพวกกำนันกับผู้ใหญ่ บุคคลเหล่านี้ก็จะให้ความร่วมมือกับพวกเขา เวลาที่ ราชการมีโครงการต่าง ๆ และเมื่อโครงการที่พวกข้าราชการเหล่านี้นำไปปฏิบัติก็จะดำเนิน ไปอย่างราบรื่น และส่งผลต่อผู้บังคับบัญชา ที่จะนำไปพิจารณาความดีความชอบแก่พวก เขาได้³⁹

โดยทั่วไปแล้ว ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์-ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ หมายถึง “ความ สัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่าย ที่มีความแตกต่างกันในด้านอำนาจ ความมั่นคง และสถาน ภาพ โดยที่ความสัมพันธ์จะอยู่ในลักษณะแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ฝ่ายแรกที่ เรียกว่า ผู้อุปถัมภ์ จะเป็นผู้มีทรัพยากรเหนือกว่า จะเป็นผู้หยิบยื่นทรัพยากรนี้ให้แก่ฝ่ายที่

³⁸ โปรดดู Clark D. Neher, *The Dynamics of Politics and Administration in Rural Thailand*. (Athens, Ohio University Center for international Studies, 1974)

³⁹ โปรดดู David F. Hass, “Clientelism and Rural Development in Thailand” in *Rural Sociology* (43:2, 1978), pp.280-292.

สอง ที่เรียกว่า ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ เพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่ฝ่ายนี้ และในทางกลับกัน ฝ่ายหลังก็ให้บริการแก่ฝ่ายแรกเป็นการตอบแทน ”⁴⁰

แนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง

ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องมีเพราะพรรคการเมืองย่อมแสดงออกซึ่งนโยบายการปกครองของบ้านเมืองว่า จะดำเนินไปในทางใด และเป็นเครื่องมือสำหรับแสดงเจตจำนงของประชาชน ตลอดจนเป็นห่วงเชื่อมประชาชน และกลไกของการปกครอง ในประเทศที่รัฐบาลเป็นของปวงชน บทบาทของพรรคการเมืองมีอยู่อย่างกว้างขวางและมีความสำคัญมาก โดยเฉพาะในขณะที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งนับได้ว่าเป็นปัจจัยอันสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นโอกาสที่พรรคการเมืองต่าง ๆ แข่งขันกันเข้ามีเสียงข้างมากในสภา โดยการส่งสมาชิกพรรคลงรับสมัครเลือกตั้งและชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชน ให้เห็นดีเห็นชอบกับนโยบายหรือโครงการของพรรคเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งมากที่สุด และจัดตั้งเป็นรัฐบาลบริหารประเทศตามแนวทางที่เสนอไว้ต่อประชาชนต่อไป

⁴⁰ โปรดดู Ralph W. Nicholas “Segmentary Factional Political System” in Marc J. Swartz and others (eds.) , *Political Anthropology* 2nd. (Chicago : Aldine Publishing Company ,1972) , pp.56-57 ; John Duncan Powell “Peasant Society and Clientelist Politics” in Johnson L.Finkle and Richard W.Gable (eds.) , *Political Development and Social Change* (N.Y. : John Willey & Son Inc. , 1971) , pp.520-521 ; Rene Lemarchand “Political Clientelism and Ethnicity in Tropical Africa : Competing Solidarities in Nation Building” in *American Political Science Review* (66:1 ,1972) ,p.69 ; and James C.Scott ,“Patron-Client Politics and Social Change in Southeast Asia” in *American Political Science Review* (66:1 , 1972) , p.92. อ้างใน อโณทัย วัฒนพร , เรื่องเดิม , หน้า 12-13.

คำว่า “พรรคการเมือง” (political party) * นั้น มีความหมายที่กว้างและสามารถพิจารณาได้ในหลายมิติ ในทางรัฐศาสตร์แล้วได้มีนักวิชาการและนักรัฐศาสตร์ได้ให้ความหมายที่แตกต่างกันออกไป เช่น

G.A.Jacobsen และ M.H.Lipman ให้ความหมายของพรรคการเมืองว่า “ คือ สมาคมหรือองค์การที่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งก่อตั้งขึ้น โดยมีจุดหมายที่ควบคุมบุคลากร และ นโยบายของรัฐบาล ” ⁴¹

Maurice Duverger ได้ศึกษาพรรคการเมืองในเชิงสถาบันภายใต้กรอบของกฎหมายอันเกี่ยวเนื่องกับการแข่งขันทางการเมือง และมีความเห็นว่า “ พรรคการเมือง ล้วนแต่เป็นองค์การ ที่มุ่งต่อสู้แข่งขันทางการเมือง (political warfare) ซึ่งเป็นบทบาท เฉพาะของพรรคการเมือง ” ⁴²

โกสินทร์ วงศ์สุวรรณ ให้ความหมายของพรรคการเมืองว่าหมายถึง “ กลุ่มคน ที่มีความคิดความอ่านตรงกัน มีความต้องการที่จะเข้ามาบริหารประเทศ เพื่อให้บรรลุผล ตามอุดมการณ์และผลประโยชน์ของตน ” ⁴³

* คำว่า พรรคการเมือง (political party) ในภาษาฝรั่งเศสใช้ partie politique ใน ภาษาเยอรมันใช้ว่า politische partie ซึ่งมีรากมาจากภาษาละติน คือคำว่า “party” ซึ่งมีความหมายว่า “pars” เมื่อพิจารณาจากศัพท์เดิมแล้ว พรรคการเมือง จึงมีความหมายว่า “ ส่วนของ ราษฎรทั้งประเทศ ” อ้างใน หยุต แสงอุทัย , พรรคการเมือง , (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ พิมพ์เทศ ,2517.) ,หน้า 8.

⁴¹ G.A.Jacobsen and M.H.Lipman , Political Science (New York : Barnes and Noble ,1969) , p.90.

⁴² Maurice Duverger , Party Politics and Pressure Groups (London : Thomas Y. Crowell Company Inc. , 1972) , p.2

⁴³ โกสินทร์ วงศ์สุวรรณ และนรนิติ เศรษฐบุตร, พรรคการเมือง. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2521) , หน้า 2.

สุขุม นวลสกุล ให้ความหมายของพรรคการเมืองว่า “ หมายถึง ที่รวมกลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ คล้ายคลึงกัน รวมกันเพื่อจุดประสงค์ที่จะส่งบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ได้เป็นเสียงข้างมากในสภา เมื่อมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล และบริหารประเทศตามนโยบายที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของกลุ่ม ” ⁴⁴

พรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ในขั้นตอนของกระบวนการทางการเมือง พรรคการเมืองมีส่วนที่จะสนับสนุนและเสริมสร้าง หรือทำลายระบอบการปกครองได้เป็นอย่างมาก เพราะเหตุว่าพรรคการเมือง หมายถึง “ คณะหรือสมาคม ซึ่งบุคคลที่รวมกันอยู่นั้นได้ตกลงกันถึงหลักแห่งการอำนาวยการปกครอง (principles of government) กลุ่มของเอกชนที่มีผลประโยชน์คล้ายคลึงกัน และมีความต้องการอย่างเดียวกัน ได้รวมกันขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะเข้ามาควบคุมและกำหนดนโยบายของรัฐ โดยการเอาชนะในการเลือกตั้ง การออกกฎหมายและการบริหาร ” ⁴⁵

องค์ประกอบของพรรคการเมือง

จากคำนิยามสามารถแยกแยะอธิบายถึงองค์ประกอบของพรรคการเมือง ในสาระสำคัญได้ดังนี้ คือ ⁴⁶

ประการที่หนึ่ง จะต้องเกิดการรวมตัวของบุคคลจำนวนหนึ่ง การรวมตัวกันนี้จะทำให้เกิดลักษณะของความเป็นองค์กร คือ การรวมตัวกันอย่างมีหลักเกณฑ์ เช่นมีการแบ่งงานกันทำ การวางแผนการกำหนดนโยบาย การควบคุมบังคับบัญชา โดยมีระเบียบกฎเกณฑ์และเป้าหมายร่วมกัน เพื่อปฏิบัติให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ขององค์กรในที่สุด

⁴⁴ สุขุม นวลสกุล ,การเมืองการปกครองไทย. โดย สุขุม นวลสกุล ,วิทยา นภาศิริ-กุลกิจ , วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2528) , หน้า 208.

⁴⁵ จรูญ สุภาพ (บรรณาธิการ) ,การเมืองและการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช , 2531) , หน้า 187.

⁴⁶ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ , พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย. (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช , 2524) , หน้า 13.

ประการที่สอง การรวมตัวกันนั้น จะต้องเกิดจากความเห็นพ้องต้องกัน ในแนวความคิดทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม หากมีความคิดเห็นต่างกัน หรือขัดแย้งกันในด้านต่าง ๆ เหล่านี้ ก็จะไม่เรียกการรวมกลุ่มนี้ว่า พรรคการเมือง

ประการที่สาม การมารวมกันเป็นพรรคการเมืองต้องเกิดขึ้นโดยสมัครใจ หมายความว่า สมาชิกแต่ละคนมาร่วมกันตั้งพรรคการเมือง เพราะมองเห็นความสำคัญ และผลประโยชน์ในการรวมตัวกัน มิใช่ถูกบีบบังคับให้รวมตัวกันก่อตั้งพรรคการเมือง

ประการที่สี่ สมาชิกที่มารวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง ต้องการใช้พรรคการเมืองในการแก้ปัญหาาร่วมกัน จึงมีความต้องการที่จะเข้ามาใช้บทบาทของพรรคการเมืองร่วมกัน ไม่ใช่เข้ามาร่วมเป็นสมาชิกเพราะเหตุผลอื่น เช่น ต้องการใกล้ชิดกับหัวหน้าพรรค เป็นต้น

ประการที่ห้า ซึ่งนับว่าเป็นหัวใจสำคัญของพรรคการเมือง คือมีเป้าหมายสูงสุดที่จะเข้าไปมีอำนาจทางการเมือง ต้องการเป็นรัฐบาลเพื่อนำเอานโยบายของพรรคการเมืองตนไปเป็นนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศ แต่ถ้ายังไม่ได้จำนวนสมาชิกมากเพียงพอที่จะเป็นรัฐบาลได้ ก็ต้องหาโอกาสเป็นรัฐบาลต่อไป

ความสำคัญของพรรคการเมือง

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ ได้วิเคราะห์ถึงความสำคัญของพรรคการเมืองจากนักวิชาการ และนักรัฐศาสตร์ตะวันตก และสรุปถึงความสำคัญของพรรคการเมืองไว้ดังนี้⁴⁷

1. พรรคการเมืองเป็นกลไก เพื่อการต่อรองให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน โดยส่วนรวม
2. พรรคการเมืองเป็นเครื่องประกันเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน ไม่ให้มีการปกครองที่เป็นเผด็จการ ฉะนั้นพรรคการเมืองจึงช่วยพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 1.

3. พรรคการเมืองเป็นกลไก ที่แก้ไขความขัดแย้งของบุคคลที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันโดยการกำหนดนโยบายตามแนวทางกว้าง ๆ เพื่อให้ประชาชนโดยส่วนรวมสามารถยอมรับได้

4. พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือ ในการสร้างประชามติเพื่อให้รัฐบาลสนองต่อความต้องการของประชาชน และพรรคการเมืองยังมีส่วนร่วม ผลักดันให้การปฏิบัติตามนั้น ผลิตผลอย่างมีประสิทธิภาพ

5. พรรคการเมืองมีส่วนช่วยให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองขึ้น

หน้าที่และบทบาทของพรรคการเมือง

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ สรุปหน้าที่และบทบาทของพรรคการเมืองไว้ว่า ⁴⁸

1. พรรคการเมืองมีหน้าที่ให้การศึกษาแก่ประชาชน กล่าวคือ พรรคทำหน้าที่เป็น "ตัวเปลี่ยนแปลงทางสังคม"(socializing agent) สร้างความสำนึกทางการเมือง (political consciousness) และสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) ให้แก่ประชาชน

2. พรรคการเมืองมีหน้าที่สรรหาบุคคล ที่มีความรู้ความสามารถ ที่จะป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคเป็นผู้ถ้ันครองบุคคลดังกล่าว เพื่อแข่งขันในการเลือกตั้ง

3. พรรคการเมืองมีหน้าที่ประสานประโยชน์ ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งช่วยลดความตึงเครียดและการเผชิญหน้าทางการเมือง ซึ่งอาจจะนำไปสู่ความรุนแรงได้

4. พรรคการเมืองมีหน้าที่ ระดมสรรพกำลังทางการเมืองจากทุกฝ่ายตลอดจนรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อนำเข้าสู่ระบบการเมือง

5. พรรคการเมืองมีหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน (ในกรณีที่ไม่ได้เป็นฝ่ายรัฐบาล) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ และควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารในรัฐบาล

6. พรรคการเมืองเป็นศูนย์กลาง สำหรับการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะป็นกลุ่มผลประโยชน์ สมาชิกพรรค ประชาชน เพื่อให้ความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ นั้น ได้รับการรับฟัง

7. พรรคการเมืองเป็นกลไกในการสร้างผู้นำทางการเมือง

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน , หน้า 14-17.

กำเนิดของพรรคการเมืองไทย ⁴⁹

สำหรับประเทศไทยนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองพุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา พรรคการเมืองไทยได้ถูกกำหนดให้มีลักษณะเป็นพรรคที่เกิดขึ้น โดยสิทธิตามกฎหมาย กล่าวคือ นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ไม่ได้มีการระบุไว้ว่า ให้เสรีภาพแก่การตั้งพรรคการเมืองแต่อย่างใด กรณีนี้อาจจะตีความตามตัวหนังสือได้ว่า ถึงแม้จะไม่ได้ระบุการมีเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง แต่ก็ไม่ได้กำหนดห้ามเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ ดังนั้นการตั้งพรรคการเมืองก็น่าจะกระทำได้ แต่ในความเป็นจริงพบว่า ไม่มีการตั้งพรรคการเมืองเกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น ยิ่งไปกว่านั้น ในวันที่ 10 ธันวาคม พุทธศักราช 2475 มีกลุ่มบุคคลอันประกอบด้วยหลวงวิจิตรวาทการ และพระยาศรภักย์พิพัฒน์ พยายามจะตั้ง “คณะชาติ” ขึ้น ในลักษณะที่เป็นพรรคการเมือง แต่พระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีขณะนั้นไม่อนุญาต และสัญญาว่าจะยกเลิก “คณะราษฎร” ในเวลาต่อมาพระยามโนปกรณนิติธาดาประกาศยุบเลิกคณะราษฎร ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองบางส่วน จึงร่วมกันจัดตั้ง “สมาคมนคณะราษฎร” ขึ้น อันเป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลชุดแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ไม่สนับสนุนให้มีการตั้งพรรคการเมืองขึ้น จุดนี้อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่กำหนดให้พรรคการเมืองไทยเป็นพรรคที่เกิดโดยสิทธิตามกฎหมาย หรืออาจจะเรียกว่า “พรรคตามกฎหมาย” (legal creature) ไม่ใช่ “พรรคตามธรรมชาติ” (natural creature)

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 44 บัญญัติว่า

“ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

⁴⁹ โปรตุเกส กนก วงษ์ตระหง่าน ,พรรคการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2536) , หน้า 59-100.

การรวมกัน การจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการเลือกพรรคการเมือง
ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

พรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน และต้องแสดง
โดยเปิดเผย ซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่าย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ”

ความหมายว่า รัฐธรรมนูญในมาตรานี้ เป็นการกำหนดให้พรรคการเมืองของไทย
มีฐานะตามกฎหมายกำหนด * เท่านั้น กล่าวคือเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้พรรค
การเมืองอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะ นั้นหมายความว่า การตั้งพรรคการเมืองและการดำเนิน
กิจกรรมทางการเมือง จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และตามพระราชบัญญัติ
พรรคการเมือง ระบุว่า การตั้งพรรคการเมืองนั้น จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานของรัฐ
ที่ปฏิบัติหน้าที่นายทะเบียนพรรค (ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ คือปลัดกระทรวงมหาดไทย)
ฉะนั้นพรรคการเมืองไทย นับตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองใด
เลยที่เกิดขึ้นโดยไม่จดทะเบียนพรรคการเมือง ที่สามารถดำเนินกิจการทางการเมืองโดย
เปิดเผยได้

พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นย่อมจะต้องมีทั้งปัจจัยภายนอกพรรค คือ บริบทที่อยู่
แวดล้อมของพรรค และปัจจัยภายใน คือกลุ่มบุคคลหรือกลไกบางประการที่นำไปสู่การเกิด
พรรคเสมอตามสภาพการณ์ในขณะนั้น ในบางกรณีปัจจัยภายนอก หรือบริบท หรือปัจจัย
ภายใน อาจจะมีน้ำหนักในเชิงสาเหตุ ต่อการเกิดพรรคการเมืองมากกว่ากันได้ สำหรับการ
เกิดของพรรคการเมืองไทย โดยปัจจัยภายในพรรค พอจะแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

- (1) กำเนิดเพื่อสนับสนุนผู้นำทางการเมือง
- (2) กำเนิดโดยอาศัยอุดมการณ์
- (3) กำเนิดโดยอาศัยผลประโยชน์ร่วม

* พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2524 , พระราชบัญญัติพรรคการเมือง
(ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535, และพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง
พุทธศักราช 2524 พุทธศักราช 2538

(1) กำเนิดเพื่อสนับสนุนผู้นำทางการเมือง

กำเนิดของพรรคการเมืองลักษณะนี้ เพื่อสนับสนุนผู้นำทางการเมืองในขณะนั้น เป็นสำคัญ การเกิดอาจเกิดจากการนำพรรคการเมืองที่มีอยู่แล้วมารวมกัน หรืออาจจะรวบรวมบุคคลต่างๆ เข้าด้วยกัน และตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสนับสนุนผู้นำทางการเมืองในเวลาเดียวกับปัจจัยบริบททางการเมืองในขณะนั้น ก็มีสาเหตุให้เกิดการตั้งพรรคการเมืองเพื่อสนับสนุนผู้นำทางการเมืองในขณะนั้นด้วย ตัวอย่างเช่น การเกิดของสหพรรค , การเกิดของพรรคประชาธิปไตย , การเกิดพรรคชาติสังคม เป็นต้น

(2) กำเนิดโดยอาศัยอุดมการณ์

กำเนิดของพรรคการเมือง โดยอาศัยอุดมการณ์นี้ เป็นการเกิดโดยมีอุดมการณ์หรือเป้าหมายบางอย่างที่ชัดเจนปรากฏให้เห็น กล่าวคือ พรรคการเมืองลักษณะนี้จะแสดงอุดมการณ์ หรือเป้าหมายบางประการของคนอย่างชัดเจน ในช่วงเวลาของการก่อตั้งพรรค ดังนั้นบุคคลที่เข้าร่วมพรรคจึงมักจะเห็นพ้อง หรือยอมรับอุดมการณ์หรือเป้าหมายนั้น การเกิดพรรคโดยมีอุดมการณ์หรือเป้าหมายร่วมกันนี้ มักจะเกิดขึ้นในสถานการณ์ทางการเมืองที่เอื้อให้อุดมการณ์หรือเป้าหมายนี้ มีความเด่นชัด กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ สถานการณ์ทางการเมืองนั้น มีส่วนกำหนดให้กลุ่มบุคคลที่ก่อตั้งพรรค จะต้องแสดงจุดยืนทางอุดมการณ์หรือเป้าหมายของพรรคที่ชัดเจน อุดมการณ์นี้เป็นการแสดงออก ในเชิงนโยบายหรือผลประโยชน์ ในทางศาสนา,อาชีพ,เชื้อชาติ,ภูมิภาค เป็นต้น เมื่อพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นโดยอาศัยอุดมการณ์เป็นรากฐานเช่นนี้ ครั้นอุดมการณ์เกิดเจือจาง หรือหมดนัยสำคัญไป โดยเฉพาะเมื่อสมาชิกผู้ก่อตั้งหมดไป หรือสถานการณ์เอื้อให้เกิดอุดมการณ์ร่วมเปลี่ยน พรรคการเมืองนั้นก็เปลี่ยนสภาพตามไปหรือไม่เช่นนั้นก็สิ้นสุดลง พรรคการเมืองไทยที่มีลักษณะเช่นนี้ ได้แก่ กรรมของพรรคสัมมาชีพ-ช่วยชาวนา ,กรรมของพรรคปวงชนชาวไทย ,กรรมของพรรคพลังธรรม เป็นต้น

(3) กำเนิดโดยอาศัยผลประโยชน์ร่วม

กำเนิดของพรรคการเมืองในลักษณะนี้ ก็คือ การอาศัยผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่มบุคคลโดยเฉพาะในระดับนำ หรือแกนนำของพรรค ผลประโยชน์ร่วมนี้ อาจจะเป็นผลประโยชน์ทางธุรกิจ การค้า หรือเศรษฐกิจ (เพื่ออาศัยอำนาจทางการเมือง และอำนาจของ

รัฐ ในการปกป้องรักษาและแสวงหาผลประโยชน์) และผลประโยชน์ทางการเมือง⁵⁰ เช่น ธรรมเนียมของพรรคชาติไทย , ธรรมเนียมพรรคเอกภาพ เป็นต้น

ปัญหาพรรคการเมืองไทย

ในงานเขียนเรื่องพรรคการเมืองไทย ทวี กนก วงษ์ตระหง่าน ได้รวบรวมปัญหา การพัฒนาพรรคการเมืองไทยจากนักวิชาการ และนักรัฐศาสตร์ไทยหลายท่านด้วยกัน เช่น ทินพันธุ์ นาคะตะ , ลิขิต อีรวคิน , กระจมล ทองธรรมชาติ , และชัยอนันต์ สมุทวณิช สรุป ปัญหาสำคัญของพรรคการเมืองไทย สรุปไว้ด้วยกัน 10 ประการ คือ⁵¹

1. การขาดอุดมการณ์ของพรรคการเมือง กล่าวคือพรรคการเมืองไม่มีอุดมการณ์ ของตนเอง ที่จะยึดเหนี่ยวร่วมกันของบรรดาสมาชิกหรือที่มีก็คลุมเครือ เพื่อที่จะกำหนดให้ พรรคเดินไปตามทิศทางที่อุดมการณ์ชี้
2. นโยบายของพรรคการเมืองไม่ชัดเจน กล่าวคือ นโยบายของพรรคการเมือง ต่างๆ คล้ายคลึงกัน ประชาชนไม่สามารถแยกแยะได้ว่า พรรคการเมืองใดมีแนวนโยบาย การแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ได้อย่างไร
3. พรรคการเมืองยังคงยึดมั่นในตัวบุคคลที่เป็นผู้นำ ไม่มีหลักการที่ยึดมั่นจึงทำให้ การคงอยู่และบทบาทของพรรคการเมือง ขึ้นอยู่กับผู้นำของพรรคเป็นส่วนใหญ่
4. สมาชิกพรรคการเมืองขาดระเบียบวินัย ทำให้พรรคการเมืองขาดความเป็น เอกภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง การโยกย้าย หรือเปลี่ยนพรรคการเมืองของ สมาชิกพรรคจึงเกิดขึ้นเสมอ
5. พรรคการเมืองขาดความต่อเนื่องและไม่มีเสถียรภาพ กล่าวคือ ความต่อเนื่อง ของพรรคการเมืองมีน้อย เนื่องจากการยึดอำนาจทางการเมืองของทหาร จึงทำให้พรรคการเมืองขาดเสถียรภาพ และไม่สามารถพัฒนาไปสู่ความมั่นคงของพรรคการเมืองให้เกิดขึ้นได้

⁵⁰ ไพรอดู ทวี กนก วงษ์ตระหง่าน ,พรรคการเมืองไทย , หน้า 75-77.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 326-329.

6. พรรคการเมืองขาดฐานสนับสนุนจากประชาชนอย่างแท้จริง เพราะพรรคการเมืองไม่ได้ขยายสาขาพรรคออกไปสู่ประชาชนในระดับท้องถิ่น อีกทั้งบทบาทของพรรคการเมือง เน้นบทบาทในรัฐสภาเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้บทบาทต่อประชาชนโดยตรงมีน้อย

7. คณะทหารและข้าราชการประจำยังคงมีอำนาจและมีทัศนคติ ต่อพรรคการเมือง ในทางที่ไม่ดี จึงทำให้เกิดการแข่งขันและต่อสู้ระหว่างสถาบัน ในระบบราชการกับพรรคการเมือง และส่งผลให้พรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนาตนเองได้เท่าที่ควร

8. พรรคการเมืองมีจำนวนมากเกินไป กล่าวคือ กฎหมายเปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถตั้งพรรคการเมืองได้ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย จึงทำให้เกิดพรรคการเมืองขึ้นจำนวนมากและการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองเหล่านี้ ส่งผลให้ไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถจะจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากได้ จึงทำให้เกิดปัญหาเสถียรภาพแก่การเมืองไทย ในที่สุด

9. พรรคการเมืองขาดแคลนเงินทุนเพื่อการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้ง จึงทำให้พรรคการเมืองจะต้องอาศัยหรือพึ่งพากลุ่มบุคคล ที่สามารถให้การสนับสนุนเงินทุนแก่พรรคได้ และในที่สุดบทบาทของพรรคการเมือง จึงถูกกำหนดโดยบุคคลจำนวนน้อย ที่มีอิทธิพลทางการเงินต่อพรรค

10. ความเข้าใจผิดของผู้นำพรรคการเมืองและประชาชน ต่อบทบาทของพรรคการเมือง กล่าวคือผู้นำพรรคการเมืองให้ความสำคัญต่อบทบาทของพรรคการเมือง ในเรื่องของการแข่งขันเลือกตั้งเป็นหลัก ขณะที่ประชาชนมุ่งหวังให้พรรคการเมืองมีบทบาทเพื่อการแก้ไขปัญหาส่วนตัวหรือท้องถิ่นของตน จึงทำให้บทบาทของพรรคการเมืองในด้านอื่น ๆ ที่ควรจะเน้นถูกละเลยไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพล (power and influence)

ในการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมือง กับความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นๆ ในทางการเมืองแล้ว ย่อมไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงที่จะกล่าวถึง ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจและอิทธิพลไปได้ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ความสนใจความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองอันสวาทกับการเมืองในระดับชาติ ที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการเมืองในท้องถิ่น ย่อมไม่สามารถหลีกเลี่ยงที่จะพิจารณาถึงความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจและอิทธิพลของสิ่งทั้งสองได้ ทั้งนี้เพราะการเมืองและอำนาจต่างมีส่วนสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้งเป็นที่มาของกันและกัน โดยไม่สามารถแยกออกจากกันได้

อำนาจ (power) โดยทั่วไปแล้ว หมายถึง ความสามารถที่จะมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมผู้อื่นหรือความสามารถที่จะป้องกันผู้อื่นไม่ให้มีอิทธิพลเหนือตน อิทธิพลเกิดขึ้นจากการกระทำของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ทำให้สัมฤทธิ์เกิดขึ้น⁵² แต่อย่างไรก็ตาม นักวิชาและนักรัฐศาสตร์ก็ยังพิจารณาถึงความหมายของอำนาจ ในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป บางก็พิจารณาจากลักษณะของอำนาจ บางก็พิจารณาผลที่เกิดขึ้น บางก็พิจารณาถึงความสัมพันธ์ของอำนาจดังที่กล่าวถึงต่อไป

Robert A.Dahl พิจารณาว่าอำนาจ หมายถึง ศักยภาพหรือความสามารถในการควบคุมบุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นให้ปฏิบัติตาม ส่วนอิทธิพลหมายถึง การแสดงซึ่งการใช้อำนาจ⁵³ และยังอธิบายว่าอิทธิพลเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติ (relation among actors) นั่นคือ ผู้ปฏิบัติผู้หนึ่งสามารถจงใจ หรือทำให้ผู้ปฏิบัติผู้อื่นปฏิบัติในสิ่งที่ตนต้องการ ซึ่งในภาวะปกติแล้วหากไม่มีการจงใจที่ว่านั้น ผู้ปฏิบัติอื่น ๆ ก็จะไม่ปฏิบัติในสิ่งนั้นเลยและจะปฏิบัติไปอีกทางหนึ่ง⁵⁴ การใช้อิทธิพล (relationship) จะต้องมีคนมากกว่า

⁵² Rose M. Amord ,The Power Structure : Political Processing American Society (New York : Oxford University Press ,1967) , p.46

⁵³ Robert A. Dahl , Modern Political Analysis. (New Delhi : Prentice - Hall of India Private Limited , 1975) , p.8

⁵⁴ Ibid , p.4

หนึ่ง ถ้ามีคนเดียวความสัมพันธ์เชิงอิทธิพลจะไม่เกิด อิทธิพลจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่ม สมาคม องค์กร หรือรัฐ นั่นเอง ⁵⁵

Dahl พยายามศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพล ให้ความชัดเจนยิ่งขึ้น และเกิดความสับสนน้อยลง เข้าใจง่ายขึ้น และใช้คำว่าอิทธิพล (influence) มากกว่าอำนาจ (power) และพยายามชี้ให้เห็นว่าอำนาจและอิทธิพล ไม่ต่างกันเท่าไรใช้ความหมายแทนกันได้ แต่สำหรับ Dahl แล้ว จะใช้คำว่า อิทธิพล (influence) มากกว่าอำนาจ (power) Dahl มีความเห็นว่าคนทั่วไปจะมีความเคยชินกับคำว่าอำนาจ มากกว่า เช่นพูดถึงอำนาจรัฐ จะไม่พูดว่าอิทธิพลของรัฐ นอกจากนี้ยังพูดถึงอำนาจการบังคับบัญชา อำนาจทางการเงิน , อำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะไม่ใช้คำว่าอิทธิพล

Dahl ได้อธิบายถึงปัจจัยที่ส่งเสริมให้บุคคลมีอิทธิพล โดยพิจารณาสาเหตุที่บุคคลหรือกลุ่มที่มีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น เนื่องมาจากสาเหตุดังต่อไปนี้ คือ ⁵⁶

1. บุคคลนั้นมีทรัพยากรทางการเมือง (political resources) อยู่ในความครอบครองมากกว่าบุคคลอื่น ๆ
2. แม้จะมีทรัพยากรทางการเมืองในความครอบครองเท่ากัน บุคคลบางคนอาจจะใช้ทรัพยากรทางการเมืองได้มากกว่าคนอื่น ทำให้บุคคลนั้นมีอิทธิพลทางการเมืองเหนือกว่าบุคคลอื่น ๆ
3. แม้จะมีทรัพยากรทางการเมือง ในความครอบครองเท่ากัน แต่บุคคลบางคนสามารถใช้ทรัพยากรทางการเมืองได้ชำนาญ หรือมีประสิทธิภาพมากกว่าคนอื่น ๆ

การที่บุคคลบางคนหรือกลุ่มบุคคล ใช้ทรัพยากรทางการเมืองมากกว่าคนอื่น ก็เพราะต้องการผลประโยชน์มากกว่าคนอื่น ส่วนสาเหตุที่บุคคลมีความชำนาญในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองมากน้อยต่างกัน ก็เนื่องมาจาก ⁵⁷

⁵⁵ Ibid. , p.3

⁵⁶ Ibid. , p.28.

⁵⁷ Ibid. , pp. 91-92

- ก. ความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ (genetic)
- ข. ความแตกต่างในโอกาสที่จะเรียนรู้ (learn)
- ค. ความแตกต่างในเรื่องแรงจูงใจ ที่จะเรียนรู้ (incentives)

ชูป กาญจนประกร กล่าวว่าปัจจัยที่ช่วยเสริมสร้างให้บุคคลมีอำนาจหรืออิทธิพลมาจากหลายอย่างหลายประการ เช่น บุคลิกภาพ ฝีมือ ความรู้ ความเชื่อของเพื่อนร่วมงานคนอื่น ๆ ซึ่งต่างมีความนับถือเชื่อฟังหรือมั่นใจ และเชื่อใจว่าจะได้รับคำแนะนำที่ถูกต้อง หากเข้าขอคำแนะนำ ผู้นั้นจึงเป็นคนมีอำนาจ (power) โดยปริยาย และอาจจะเป็นผู้ทรงอำนาจ ที่ได้รับความนิยมนับถือกว่า ผู้มีอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ (authority) ก็เป็นได้⁵⁸

แต่สำหรับ Warren F. Ilchman และ Norman Thomas Uphoff พิจารณาว่าทรัพยากรทางการเมือง ได้แก่ สินค้าและบริการทางเศรษฐกิจ (economic goods and services) , สถานภาพทางสังคม (status) , การเข้าถึงข้อมูล (information) , การใช้กำลัง (force) , ความชอบธรรม (legitimacy) , อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (authority) , การยอมตาม (compliance)⁵⁹

นับแต่ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา นักรัฐศาสตร์สมัยใหม่ มีการพูดถึงอำนาจและอิทธิพลมากยิ่งขึ้นและให้ความหมายและใช้คำทั้งสองไม่เหมือนกัน Harold D.Lasswell ได้เขียนหนังสือชื่อว่า Politics : Who Get What ,When ,How ? แสดงให้เห็นว่าการเมืองเป็นการต่อสู้เพื่อแย่งชิงผลประโยชน์ และผลประโยชน์มันไม่แยกออกจากอำนาจ อำนาจอาจจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ หรืออำนาจอาจจะเป็นตัวผลประโยชน์เสียเองก็ได้ ใครก็ตามที่ได้มาซึ่งผลประโยชน์ ได้มาซึ่งอำนาจ จะสามารถที่จะดำเนินงานได้ดี ในสิ่งที่ตนเองต้องการมากกว่าคนอื่น

⁵⁸ ชูป กาญจนประกร , “ องค์การอุปถัมภ์ ” ใน วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับพิเศษ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2509) , หน้า 133.

⁵⁹ Warren F. Ilchman and Norman Thomas Uphoff , The Political Economy of Change. (Barkeley and Los Angeles : University of California Press, 1974) , pp.58-89.

Harold D. Lasswell⁶⁰ กล่าวถึง การศึกษารัฐศาสตร์เกี่ยวกับเรื่องอำนาจว่า เป็นการศึกษาดังการจัดสรรแบ่งแยกและการใช้อำนาจ การเมืองเป็นเรื่องของใครทำอะไร เมื่อไร อย่างไร และควรแยกสิ่งสองสิ่งออกจากกัน คือ อิทธิพล (influence) และอำนาจ (power) อำนาจ หมายถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (participation in the making of decision) ส่วน อิทธิพล นั้น หมายถึง สถานะของสิ่งที่มีคุณค่าและพลังของคน หรือ กลุ่มบุคคล (value position and potential of a person or group) Lasswell ได้ เคยกล่าวไว้ว่า “ การศึกษาการเมืองเป็นการศึกษาเรื่องอำนาจ ผู้มีอิทธิพลคือ ผู้ซึ่งได้มากที่สุดในเรื่องที่ต้องการ ผู้ได้รับมากที่สุดคือ ผู้นำ , ผู้ได้รับน้อยคือ มวลชน ”⁶¹

ผู้นำทางการเมืองเกี่ยวข้องกับอำนาจ , ในการศึกษาเกี่ยวกับผู้นำนั้นเกี่ยวข้องกับอำนาจ เพราะเหตุว่า ผู้นำทางการเมืองประกอบด้วย ผู้กุมอำนาจของแก่นการเมือง ซึ่งก้าวเข้ามาสู่ความเป็นผู้นำ โดยวิธีการแสวงหาอำนาจในรูปแบบต่าง ๆ และดำรงความเป็นผู้นำ โดยการแสวงหาอำนาจในรูปแบบต่าง ๆ และดำรงความเป็นผู้นำอยู่ในลำดับชั้นที่มีอำนาจสูงสุด ด้วยความสามารถในการประเมินผลและคาดการณ์ประกอบในการปฏิบัติงานทางการเมือง⁶²

การพิจารณาถึงอำนาจ อิทธิพลและบารมี ของ Lasswell และ Dahl นั้น ได้พิจารณาตามความหมายคาบเกี่ยวระหว่างอำนาจที่เกิดจากการใช้กำลัง เป็นแรงจากการกระทำทางวัตถุและทางร่างกาย (physical power) และอำนาจที่เกิดจากการโน้มน้าวชักจูง (persuasion power) ซึ่งเป็นเสมือนเครื่องมือ หรือวิธีการนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายให้เกิดการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของผู้ถูกใช้อำนาจและอิทธิพล ซึ่งอำนาจและอิทธิพล

⁶⁰ Harold D. Lasswell , Politics : Who Gets What , When , How ? (New York : McGraw-Hill , 1936) , p.14.

⁶¹ Palmer and Thompson , The Comparative Analysis of Politics ,(Itaca Illinois : F.E.Peacock Publishing ,1978) , p.152

⁶² Harold D. Lasswell and Daniel Lerner and C. Easton Rothwell , The Comparative Study of Elites , An Introduction and Bibliography (Standford : Hoover Institue Studies , Standford University Press ,1954) , p.12.

ดังกล่าวอาจเป็นอำนาจตามกฎหมายหรือตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งเรียกว่า authority หรือไม่ใช่
อำนาจตามกฎหมาย แต่เป็นพลังอำนาจอื่น ๆ ได้แก่ อำนาจบารมีของความเป็นผู้นำ ที่
เรียกว่า leadership หรือ charisma หรืออำนาจบีบบังคับกดดัน ที่เรียกว่า force หรือ
coercion หรืออำนาจที่ครอบงำ ที่เรียกว่า dominant power หรืออำนาจเสน่ห์ที่เรียกว่า
attractive power ฯลฯ เป็นต้น⁶³

ในแง่ปฏิบัติการสร้างและใช้อำนาจดังกล่าว ทั้งทางการเมือง สังคม และทั่วไป มี
คุณสมบัติ 2 ประการ คือ (1) อำนาจที่ได้รับการยอมรับ (legitimacy) กับ (2) อำนาจที่
ไม่ได้รับการยอมรับ (illegitimacy) ซึ่งการยอมรับหรือไม่ยอมรับนั้น อาจกำหนดโดย
กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย วิธีการ กระบวนการ ความเชื่อ ข้อมูล-ข่าวสาร หรือขนบธรรมเนียม
นิยมประเพณี⁶⁴

Edward C. Banfield ให้ความหมายของอิทธิพลว่า “ หมายถึง ความสามารถ
ของบุคคลที่จะทำให้คนอื่น ๆ ปฏิบัติ หรือมีความรู้สึกตามที่ตนต้องการ ”⁶⁵

Steven Vago กล่าวว่า อำนาจแยกออกเป็นลักษณะสำคัญ 3 ลักษณะ คือ⁶⁶

1. force หมายถึง การใช้อำนาจต่อร่างกายและทรัพย์สินที่บุคคล หรือกลุ่มคน
บังคับให้กระทำ หรือให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้นั้น ทั้งทางด้านทรัพย์สินและร่างกาย
2. authority หมายถึง อำนาจที่ได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมาย ที่มีผลต่อการ
ตัดสินใจ การสั่งให้ผู้อื่นกระทำ authority มีอยู่ด้วยกัน 3 อย่างคือ

⁶³ เซวณะ ไตรมาศ ,“เจ้าพ่อกับการเมือง : การเชื่อมโยงของข่ายอำนาจในระบบการ
เมืองไทย” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต ,ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,
2537 , หน้า 21.

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน , หน้า 21.

⁶⁵ Edward C.Banfield , Political Influence (New York : The Free Press
,1965) , p.3.

⁶⁶ Vago Steven , Social Change. (Pertice Halt : Saint Louis University ,
1986) , p.169-170.

2.1 traditional เป็นอำนาจตามประเพณี เช่นอำนาจของพระ อำนาจของพระมหากษัตริย์ อำนาจของผู้นำเก่า เป็นต้น

2.2 bureaucratic เป็นอำนาจจากระบบราชการ ซึ่งได้มาจากความสามารถส่วนตัวที่ทำได้มาในภายหลัง ได้แก่ อำนาจตามกฎหมาย ตามหน้าที่ เป็นต้น

2.3 charismatic เป็นอำนาจที่มีลักษณะเฉพาะตัว เช่น เป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับ เป็นที่เคารพนับถือโดยทั่วไป เป็นต้น

3. influence หมายถึง อำนาจที่แสดงถึง ความสามารถที่มีผลต่อการตัดสินใจ หรือการกระทำของบุคคลอื่น

Karl Deutsch มีความเห็นเกี่ยวกับ “อำนาจ” ว่า มีลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจหน้าที่ และเป็นการบังคับที่แฝงเร้นลึกซึ้ง เหมือนบุคลิกภาพของบุคคล และรู้สึกว่าการปฏิบัติได้ยาก ในขณะที่อิทธิพลเป็นการบังคับเหนือความคิด และความรู้สึกที่ด้อยกว่าอำนาจ และง่ายต่อการที่จะปฏิเสธ⁶⁷

จรรยา สุภาพ เห็นว่า อำนาจมีลักษณะแตกต่างไปจากอิทธิพล เพราะเหตุว่าอำนาจนั้นมีลักษณะสำคัญ คือ 1.มีแหล่งที่มาของอำนาจคือรัฐ 2.เป็นอิทธิพลแบบหนึ่งแต่เป็นอิทธิพลในเชิงบังคับ คำว่า อำนาจ จึงไม่ได้หมายความถึงอิทธิพลที่เลื่อนลอย แต่หมายความว่า อิทธิพลที่อาจมองเห็นได้จริงจัง ซึ่งได้แก่การลงโทษหรือการให้รางวัล ซึ่งมีจุดหมายปลายทาง คือ การทำให้บุคคลต้องอยู่ภายใต้อำนาจนั้น⁶⁸

อำนาจเป็นได้ทั้งเป้าหมายและวิธีการที่มนุษย์เฝ้ารอ เพื่ออิทธิพลในการตัดสินใจและตกลงใจ และบังคับให้เป็นไปตามนั้น อำนาจเป็นเรื่องของการควบคุมโดยคนคนเดียวหรือหลายคน ดังนั้นอำนาจจึงเป็นหัวใจปรากฏการณ์ทางการเมือง ที่ทุกคนแสวงหาและพิทักษ์

⁶⁷ Eugene J. Kolb ,A Framwork for Political Analysis (Englewood Cliffs N.J. : Prentice Hall ,1978) , p.5.

⁶⁸ จรรยา สุภาพ , ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย : เผด็จการ) และหลักวิเคราะห์การเมืองแบบใหม่ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทไทยวัฒนาพานิช , 2519) , หน้า 224.

รักษาฐานอำนาจ (base of power) Kaplan มีความเห็นว่า ฐานแห่งอำนาจนั้น เกิดขึ้น โดยการใช้วิธีการดังต่อไปนี้ คือ ⁶⁹

- ก. การบังคับ (coercion) ซึ่งอาจจะกระทำได้ทั้งในทางบวกและลบ (positive and negative coercion) อันได้แก่ การใช้อิทธิพลจนถึงการลงโทษถึงชีวิต ⁷⁰
- ข. การให้รางวัล (reward)
- ค. การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว (personal relations)
- ง. ความชอบธรรม (legitimacy)
- จ. ความชำนาญ (expertness)

Morgenthau ได้กล่าวว่า ฐานแห่งอำนาจจะสร้างขึ้นโดยวิธีการออกกฎระเบียบ การข่มขู่ , การใช้อำนาจหน้าที่และบุคลิกส่วนตัว ⁷¹ Neumann ได้ให้ความเห็นว่า ฐานแห่งอำนาจนั้น เกิดขึ้นมาจากวิธีการจูงใจ ให้ผลประโยชน์ การใช้กำลังรุนแรง ⁷²

การสร้างและพิทักษ์รักษาอำนาจทางการเมือง จะใช้วิธีใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัย และสภาพการณ์ตามตัวแปร สำหรับในประเทศที่รัฐบาลเป็นวิถีทางตามระบอบรัฐสภา นักการเมืองมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างฐานอำนาจจากประชาชนเป็นสำคัญ โดยใช้แบบ และวิธีการต่าง ๆ ที่เอื้อประโยชน์ที่จะสามารถทำให้ประชาชนยอมรับ กลไกต่าง ๆ ที่ นักการเมืองจะใช้ในการสร้างฐานอำนาจให้แก่คนนั้น ได้แก่ การใช้อิทธิพลของผู้นำท้องถิ่น การใช้อิทธิพลของข้าราชการ , การใช้อิทธิพลของระบบการเมืองท้องถิ่น ฯลฯ โดยอาศัย รูปแบบความสัมพันธ์ในสังคมท้องถิ่นที่สำคัญ ก็คือ รูปแบบความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์

⁶⁹ Morton A. Kaplan , Power and Conflict in Organization , (eds.) by Robert L. Kahn and Elise Boulding , (London : Tavistock Publications ,Ltd.,1964) ,pp.15-17.

⁷⁰ Ibid. , pp.74-76

⁷¹ Han J. Morgenthau , Politics among Nations (New York : Alfred A. Knopf ,1973) , p.28.

⁷² Franz L.Neumann ,“Approach to the Study of Political Power,” Comparative Politics (eds.) by Ray C. Macridis and Bernard E. Brown. (Illinois : The Dorsey Press ,1968) , pp.67-69.

และผู้ได้อุปถัมภ์ อันเป็นกลไกที่สามารถช่วยสร้างฐานอำนาจให้กับนักการเมือง และพรรคการเมืองได้เป็นอย่างดี การได้มาซึ่งอำนาจก็ย่อมได้มาซึ่งผลประโยชน์ และตัวอำนาจเอง ก็เป็นผลประโยชน์ที่สำคัญของนักการเมือง ที่จะใช้ในการสร้างฐานอำนาจของตน ให้แพร่ขยายออกไปได้อีกด้วย

แนวความคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมการเมืองไทย

ใน Encyclopedia of Social Science ให้ความหมายของคำว่า "culture" ซึ่งในภาษาไทยใช้คำว่า "วัฒนธรรม" * หมายถึง มรดกของสังคม (social heritage) เป็นลักษณะเฉพาะในการดำรงชีวิตของกลุ่มคนที่มาอยู่ร่วมกัน และได้มีการเปลี่ยนแปลงให้เจริญตามยุคตามสมัย ส่วนในภาษานั้น ตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พุทธศักราช 2485 ให้ความหมายของคำว่า "วัฒนธรรม" หมายถึง ลักษณะที่แสดงถึงความเจริญงอกงาม ความเป็นระเบียบความกลมเกลียวก้าวหน้าของชาติ และศีลธรรมอันดีงามของประชาชน

การศึกษาถึงวัฒนธรรมทางการเมือง ช่วยให้เราเข้าใจถึงสภาพการณ์ความเป็นมา และเป็นไป ตลอดจนวิวัฒนาการของการเมืองการปกครอง เพราะวัฒนธรรมทางการเมือง เป็นสิ่งที่ช่วยอธิบายเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี วัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละรัฐ แต่ละชนชาติ แต่ละสังคม ย่อมไม่เหมือนมีความแตกต่างกันออกไป วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่สำคัญ ในการแสดงออกซึ่งทัศนคติและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ตลอดจนวิวัฒนาการของระบบการเมืองการปกครอง วัฒนธรรมทางการเมือง เป็นสิ่งที่นักรัฐศาสตร์ให้ความสำคัญสนใจที่จะศึกษาค้นคว้า และมีความเห็นที่แตกต่างกันออกไป เช่น

* คำว่า "วัฒนธรรม" เป็นคำสมาส ระหว่างภาษาบาลีกับภาษาสันสกฤต คือ มาจากคำว่า "วฑฺฒน" ซึ่งแปลว่า ความเจริญงอกงาม กับคำว่า "ธรม" ซึ่งแปลว่า ระเบียบ แบบแผน เมื่อรวมกันแล้ว เป็นคำว่า "วฑฺฒนธรม" อันหมายถึง ความดี หรือสภาพอันเป็นความเจริญงอกงามหรือลักษณะที่แสดงถึงความเจริญงอกงาม

Taylor ⁷³ ได้กล่าวว่าวัฒนธรรมเป็นผลรวมที่สลับซับซ้อนซึ่งประกอบด้วยความรู้ความเชื่อ ทักษะคติ ศิลปะ ขนบประเพณี กฎระเบียบต่าง ๆ รวมกระทั่งถึง ความสามารถ และลักษณะนิสัยของบุคคล ซึ่งได้รับมาในฐานะที่เป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคม ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะได้รับการปลูกฝังและถ่ายทอดมาจากคนรุ่นก่อน และกลายเป็นส่วนหนึ่ง ในการดำเนินชีวิตของคนเรา

วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่คนในสังคมหนึ่ง ๆ ได้รับการถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษ เป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่ง ในการกำหนดแบบแผนในการดำเนินชีวิตของคนในสังคมนั้น ซึ่งทำให้คนในสังคมเดียวกัน มีแบบแผนความเชื่อ มีทักษะคติ ตลอดจนมีขนบธรรมเนียม ที่คล้ายคลึงกัน และมีลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างจากสังคมอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น คนตะวันตก และคนตะวันออก ต่างก็มีวัฒนธรรมความเป็นอยู่ที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ภายในสังคมไทย ก็มีความแตกต่างกันไปบ้าง เช่น คนในภาคกลางอาจจะแตกต่างจากคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในด้านการดำเนินชีวิต ความเป็นอยู่และภาษา เป็นต้น หรือแม้แต่คนในภูมิภาคเดียวกันก็อาจมีพฤติกรรม และการดำเนินชีวิตแตกต่างกันได้ ทั้งนี้เพราะอิทธิพลของวัฒนธรรมย่อย (subculture) นั้นเอง ⁷⁴

วัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึง ค่านิยม ทักษะคติ และความเชื่อทางการเมือง ซึ่งเป็นมิติทางด้านจิตวิทยา สังคม และวัฒนธรรมของระบบการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองของระบบการเมืองหนึ่ง ๆ ย่อมเป็นผลผลิตทั้งของประวัติศาสตร์ของระบบการเมือง และประวัติชีวิตของมวลสมาชิกในระบบการเมืองนั้น ⁷⁵

วัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึงแบบแผนของทักษะคติ ความเชื่อ สภาวะอารมณ์ ความรู้สึกซึ่งเป็นสิ่งที่สั่งการ และมีความหมายต่อกระบวนการทางการเมือง เป็นกรอบของ

⁷³ Jame F. Downs ,Cultures in Crisis (London : Glencor Press ,1971) , p.34.

⁷⁴ เข้าว โพรพิรุณโรจน์ , ลัทธิและอุดมการณ์ทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2530) , หน้า 106

⁷⁵ ทินพันธุ์ นาคะตะ , การเมืองการบริหารไทย : การระของชาติ , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2533) , หน้า 25.

พฤติกรรมของระบบการเมืองนั้น ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าวัฒนธรรมทางการเมือง คือรูปแบบของมิติทางจิตวิทยา และอัตวิสัยของการเมืองที่ปรากฏอยู่ในระบบการเมืองแต่ละระบบ ⁷⁶

Gabriel A. Almond และ Bingham G. Powell ได้พิจารณาว่าวัฒนธรรมทางการเมือง เป็นตัวแบบ (pattern) ของความคิด ความรู้สึก ทศนคติและการกระทำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่อการเมือง เช่น สัญลักษณ์ สถาบัน ผู้นำเหตุการณ์ทางการเมือง เป็นต้น และชี้ว่าเกี่ยวข้องกับเรื่องที่สำคัญ 3 เรื่อง คือ

1. ความคิด (cognitive orientations)
2. ความรู้สึก (affective orientations)
3. การประเมิน (evaluative orientations)

Robert A. Dahl ได้กล่าวว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นปัจจัยในการอธิบายแบบแผนต่าง ๆ อันแตกต่างกันของความขัดแย้งทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองลักษณะเด่น ๆ ได้แก่ ความรู้สึก หรือการยอมรับกลมเกลียวของการแก้ปัญหา และการมีกิจกรรมร่วมกัน และความรู้สึกหรือการยอมรับสิ่งสอนที่มีต่อระบบการเมือง และที่มีต่อบุคคลอื่น ⁷⁷

Milton Yinger ได้ให้ความหมายว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นทัศนคติและการยอมรับที่แต่ละคนได้รับจากระบบการเมืองนั้น ๆ ซึ่งประกอบด้วย ความรู้สึกนิยมชมชอบและไม่นิยมชมชอบต่อระบบการเมือง และการประเมินค่าต่อเหตุการณ์ทางการเมือง ⁷⁸

⁷⁶ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว , วัฒนธรรมทางการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย , 2524.) , หน้า 7.

⁷⁷ Robert A.Dahl , Political Opposition in Western Democracies. (New Haven : Yale University Press , 1966) , pp.352-355.

⁷⁸ Milton Yinger , Religion Society and the Individual, (New York : The Macmillan Company ,1962) , pp.380-381.

อนุสรณ์ ลีมนณี ได้กล่าวว่า วัฒนธรรมทางการเมือง คือ แบบกระสวน หรือ ชุดของทัศนคติ ทิศทางของความคิดความเชื่อและค่านิยมของแต่ละคนที่มีต่อการเมือง ซึ่งประกอบด้วยระบบการเมือง ผู้แสดงบทบาททางการเมือง กระบวนการทางการเมือง และส่วนอื่น ๆ ของระบบการเมือง แบบกระสวนดังกล่าวนี้ เป็นสิ่งที่สมาชิกของระบบการเมือง ส่วนใหญ่มีอยู่ร่วมกัน ⁷⁹

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น แสดงว่า วัฒนธรรมทางการเมืองนั้น จะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมทางการเมืองที่สำคัญ โดยจะเป็นแนวปฏิบัติของบุคคล ต่อกิจกรรมทางการเมืองทั้งปวงนั่นเอง ดังนั้นการศึกษาลักษณะทางวัฒนธรรมทางการเมือง จะช่วยให้สามารถเข้าใจถึงปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน ในเรื่องของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคล ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบการเมืองนั้น ได้มีนักรัฐศาสตร์กล่าวไว้ ที่ควรจะนำมาพิจารณาดังต่อไปนี้ ⁸⁰

1. วัฒนธรรมทางการเมือง จะเป็นตัวกำหนดวิธีการของบุคคลแต่ละคนที่จะตอบโต้เหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น ยกตัวอย่างเช่น เมื่อมีการปฏิวัติเกิดขึ้น คนไทยอาจจะตอบโต้ในลักษณะของการวิพากษ์วิจารณ์ ขณะที่คนชาติอื่น ๆ อาจจะรวมกันต่อต้านหรือสนับสนุนโดยตรง เป็นต้น
2. วัฒนธรรมทางการเมือง จะเป็นตัวกำหนดเป้าหมาย การแสดงพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคล ว่าจะเป็นไปในลักษณะอย่างไร
3. วัฒนธรรมทางการเมือง จะเป็นปทัสถานที่กำหนดวิธีการที่ใช้ เพื่อบรรลุเป้าหมายและความรู้สึกผูกพันต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด ตัวอย่างเช่น ถ้าต้องการเปลี่ยนคณะรัฐบาลในบางประเทศ อาจใช้วิธีการยุบสภา แต่ในบางประเทศอาจใช้การปฏิวัติ รัฐประหาร เพื่อการดังกล่าว เป็นต้น

⁷⁹ อนุสรณ์ ลีมนณี , การวิเคราะห์ระบบการเมือง , (กรุงเทพมหานคร : คุณพินอักษรกิจ , 2525) , หน้า 50.

⁸⁰ Pricha Hongskrailers , Political Culture : Its Nature and significance , วารสารสังคมศาสตร์ปีที่ 11 , 4 ตุลาคม 2517 , หน้า 78-79. อ้างใน เซาว์ โพรพิธโรจน์ , ลัทธิและอุดมการณ์ทางการเมือง , หน้า 107-108.

4. วัฒนธรรมทางการเมือง จะช่วยกำหนดวิธีการที่ผู้คนแต่ละคนเข้าไปเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตทางการเมือง ตัวอย่างเช่น ในบางประเทศการเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะรัฐบาลจะมาจากการเลือกตั้ง แต่ในบางประเทศอาจใช้วิธีการแต่งตั้ง ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นแบบประชาธิปไตย หรือเผด็จการ นั่นเอง

5. วัฒนธรรมทางการเมือง จะช่วยกำหนดว่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่งควรจะติดต่อกับใคร และในเรื่องนั้นใครมีอิทธิพลเหนือใคร นั่นคือจะช่วยกำหนดตำแหน่งที่มีอิทธิพลและมีอำนาจทางการเมือง นั่นเอง

6. วัฒนธรรมทางการเมือง จะช่วยกำหนดเนื้อหาของการติดต่อทางการเมืองและผลของการติดต่อนั้น นั่นคือจะชี้แนะว่าถ้าต้องการติดต่อในเรื่องการเมือง ควรพูดถึงเรื่องอะไร และผลของการพูดเช่นนี้จะเป็นอย่างไรร

7. วัฒนธรรมทางการเมือง จะกำหนดวิธีที่สถาบันทางการเมืองทั้งหลาย จะต้องปฏิบัติ ซึ่งจะเห็นได้ว่าสถาบันทางการเมืองบางอย่างที่มีโครงสร้างเหมือนกัน เช่น พรรคการเมือง รัฐสภา เป็นต้น แต่เมื่อนำไปใช้ในสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแตกต่างกัน การปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันเหล่านั้นจะแตกต่างกันไปด้วย บางสังคมอาจจะประสบความสำเร็จ บางแห่งอาจจะประสบความล้มเหลว เป็นต้น

ในการศึกษาถึงวัฒนธรรมทางการเมืองนั้น ต้องพิจารณาถึงปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งด้วย ซึ่งก็คือ ลักษณะของเอกลักษณ์ของสังคม เพราะเป็นปัจจัยที่มีผลต่อทัศนคติ ความเชื่อของประชาชน อันมีผลต่อการแสดงออกทางการเมือง และเกิดเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมนั้น ๆ ขึ้น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ลักษณะของเอกลักษณ์ของสังคมไทย

เอกลักษณ์ของสังคมไทย มีลักษณะพิเศษเฉพาะของตนเอง⁸¹ ดังนี้

1. ความสุภาพอ่อนโยน มีจิตใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่หน้าใจกว้างขวาง และเห็นอกเห็นใจคนอื่น คนไทยมีลักษณะเป็นมิตรกับคนทุกคน และมีชื่อเสียงในการต้อนรับแขก หรือคนแปลกหน้า ที่มาเยี่ยมเยียนอย่างอบอุ่น และด้วยน้ำใสใจจริง มีเมตตา กรุณา สงสาร และไม่ซ้ำเติมผู้แพ้ เป็นคุณธรรมที่สำคัญอันหนึ่งของสังคมไทย บางครั้งแม้จะโกรธง่ายแต่ก็หายเร็ว และไม่มีความรู้สึกอามาตจของเวรผู้อื่น

2. ความโอ้อำ เป็นผลสืบเนื่องมาจากความเชื่อมั่น และหยิ่งในเกียรติของตนเอง คนไทยถือตัวเองว่ามีความสามารถเท่าเทียมกับคนอื่น ถ้าตนมีโอกาสเช่นเดียวกัน คนไทยไม่ยอมให้ดูถูกง่าย ๆ และถือว่าตนมีสิทธิเท่าเทียมกับคนอื่น ในฐานะมนุษย์คนหนึ่ง เมื่อคนอื่นมีสิทธิทำได้ตนก็มีสิทธิทำได้เช่นเดียวกัน ลักษณะนี้ตรงกับหลักการสำคัญอย่างหนึ่งของลัทธิประชาธิปไตย ซึ่งให้เกียรติทุกคนเท่าเทียมกัน ไม่ว่าเขาจะมีชาติกำเนิดอย่างไร ลักษณะความโอ้อำ เช่น ชอบเครื่องแบบ ชอบตำแหน่งทางราชการ ที่ให้อำนาจและได้รับเกียรติยกย่องเพื่อให้คนอื่นยอมรับความสำคัญของตน ชอบแสดงตัวเป็นผู้รู้ ชอบการยกยอผู้อื่น เป็นต้น

3. การเคารพเชื่อฟังอำนาจ คนไทยนิยมการแสดงความนอบน้อม และเคารพบุคคลผู้มีอำนาจ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นไปตามแบบพิธี ซึ่งแสดงฐานะสูงต่ำของบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น ด้วยการแสดงออกในสรรพนามชนิดต่าง ๆ ที่ใช้เรียกชื่อบุคคล ใน การปฏิบัติตนต่อผู้ใหญ่ ผู้ที่มีอำนาจ ถือว่าเป็นผู้มีบุญวาสนา จึงควรได้รับการยกย่องและได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ ผู้ใหญ่มีหน้าที่บางอย่างต่อผู้น้อย เช่น จะต้องใช้อำนาจด้วยความ เป็นธรรมจะต้องเป็นห่วงในสวัสดิภาพของผู้น้อย ทำให้การใช้อำนาจบังคับบัญชาไม่ชอบเขตจำกัดหลายอย่างในเมืองไทย

⁸¹ ประเสริฐ แยมกลิ่นพุง , "ลักษณะประจำชาติไทย" (อัคราเนนา), หน้า 14 อ้างใน ไพบูลย์ ช่างเรียน , สังคมการเมืองและภาวะปกครองไทย , หน้า 41-43.

4. การหาความสุขจากชีวิต คนไทยมองชีวิตในแง่ความสวยงาม การกลมกลืน และหาความสุขจากโลก ซึ่งตรงกันข้ามกับคนตะวันตก คนไทยไม่มีความรู้สึกขัดแย้งในใจ เกี่ยวกับการปล่อยตนหาความสำราญ เพราะถือว่าอยู่ในธรรมชาติของมนุษย์ ความสนุกสนานว่าเรingers ยิ้มแย้มแจ่มใสของคนไทย เป็นที่ประทับใจชาวต่างประเทศทั่วไป คนไทยดูเป็นคนที่ไม่มีความทุกข์ความวุ่น และจะทำให้สิ่งใดก็นึกถึงความสนุกสนานด้วยเสมอ อารยธรรมทางวัตถุของตะวันตก คนไทยรับเอาไว้อย่างแบบเนียน ดังจะเห็นได้จากสินค้าต่าง ๆ ที่สั่งเข้ามาจากต่างประเทศ ในดีคลับ บาร์ และสถานเสริมสวยต่าง ๆ การย้ำความสนุกสนานว่าเรingers ทำให้คนไทยมีสุขภาพจิตมั่นคง ไม่มีความจริงจังในชีวิต และชอบชีวิตแบบง่าย ๆ เพื่อความสุขในปัจจุบัน ลักษณะนิสัยนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายอย่าง โดยเฉพาะเกี่ยวกับความพยายามของรัฐบาล ที่จะให้ประชาชนยอมรับระเบียบวินัยในการทำงาน การควบคุมใจตนเองและการประหยัด เพื่อจะได้สงวนทุนไว้สำหรับการพัฒนาประเทศ

5. ความรู้สึกมักน้อยสันโดษ และความพอใจในสิ่งที่ตนมีอยู่ คนไทยไม่ดิ้นรนทะเยอทะยานที่จะเอาอย่างคนอื่น ถือว่าความสำเร็จของแต่ละบุคคล เป็นเรื่องของวาสนา ทุกคนอาจมีความสุขได้เท่าเทียมกันทั้งนั้น เพราะเป็นเรื่องภายในใจ ความรู้สึกมักน้อยนี้ ทำให้คนไทยมองโลกในแง่ดีเสมอ คนไทยมีความสามารถเป็นพิเศษ ในการแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้น ดังที่ปรากฏบ่อยครั้งในประวัติศาสตร์ไทย (เช่น การกู้เอกราช) การควบคุมความกล้าหรือสติเมื่อเวลาเกิดปัญหายุ่งยากขึ้น ถือว่าเป็นคุณธรรมสำคัญอย่างหนึ่งของคนไทย

6. ความเป็นตัวของตัวเองหรือปัจเจกบุคคลนิยม (individualism) ลักษณะที่ใกล้เคียงกับการรักอิสรภาพ คือ การให้คุณค่าในความเป็นตัวของตัวเอง ความนิยมนี้ ส่วนหนึ่งมาจากอิทธิพลของศาสนาฝ่ายเถรวาท ซึ่งย้ำความสำคัญของบุคคลเป็นพิเศษ เช่น ถือว่าบุคคลเป็นอย่างไร ย่อมแล้วแต่กรรมของบุคคลในอดีต บุคคลพึงได้แต่ตนเองเท่านั้น จะพึงคนอื่นไม่ได้ และทุกคนในหลักธรรมของศาสนา มีความเท่าเทียมเท่ากันหมด พุทธศาสนาสอนให้คนไทยมีความพอใจและเชื่อมั่นในตัวเอง รู้จักหาความสุขจากตนเอง ในเวลาเกิดปัญหาคับขันในชีวิต โดยปกติคนไทยไม่ชอบให้คนอื่นมายุ่งเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวของตน และไม่ต้องการบังคับจิตใจผู้อื่น นอกจากนี้ คนไทยถือตนว่ามีคุณค่าเท่าเทียมกับผู้อื่น ไม่นิยมการบังคับเข้มงวด คนไทยไม่ชอบการรวมกันเป็นกลุ่ม ถือหลักต่างคนต่างอยู่

เช่น สุภาษิตว่า “บ้านใคร ใครอยู่ อยู่ใคร ใครนอน” หรือ “พระไม่ไซ่” ในการติดต่อสัมพันธ์กับบุคคล ควรจะยึดหลัก “เกรงใจ” กัน ซึ่งหมายถึงการไม่เรียกร้องบังคับให้ผู้อื่นทำในสิ่งที่เขาไม่อยากทำ ลักษณะเช่นนี้ ทำให้กระบวนการกลุ่มไม่เหนียวแน่น

7. ความรักอิสระหรือความเป็นไทย โดยปกติคนไทยมีนิสัยที่ไม่ต้องการอยู่ใต้อำนาจบังคับของผู้อื่น ไม่ชอบการบังคับควบคุมเข้มงวด ไม่ชอบการกดขี่หรือให้ผู้อื่นมายุ่งเกี่ยวกับเรื่องในรายละเอียดในการทำงานและการดำเนินชีวิตส่วนตัว คนไทยมักเป็นคนที่มีความหยิ่งและรักศักดิ์ศรีของตนเอง การบังคับน้ำใจกัน หรือฝืนความรู้สึกของกันและกัน คนไทยถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่ควรทำ คนไทยถือความต้องการและความคิดเห็นของแต่ละคนเป็นใหญ่ ในทำนอง “พูดได้ดังใจ คือไทยแท้” คนไทยมักไม่ต้องการเอาตัวเองเข้าไปผูกพันกับเรื่องของคนอื่น ไม่ต้องการเข้าไปมีพันธกรณีซึ่งจะจำกัดเสรีภาพของตนเอง ลักษณะนิสัยนี้ ทำให้คนไทยมีการประพฤติปฏิบัติดังต่อไปนี้ คือสามารถดำรงความเป็นชาติและเอกราชมาได้จนทุกวันนี้ และช่วยป้องกันไม่ให้เกิดระบอบการปกครองแบบกดขี่ในประเทศไทย อนึ่งคนไทยไม่ชอบทำงานอยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้อื่น นอกจากความจำเป็นจะบังคับหรือสิ่งตอบแทนสูงพอ ความรักอิสระภาพ ทำให้คนไทยเราไม่ค่อยมีความรู้สึกผูกพันต่อหน้าที่ การถือว่าตัวเองเป็นใหญ่ทำให้การประสานงาน และการทำงานเป็นกลุ่มมักมีปัญหาบางอย่างตามมา

การศึกษาถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย อันเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมสังคม จะช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจพฤติกรรมต่าง ๆ ของคนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นพฤติกรรมในการใช้ ชีวิตประจำวัน , พฤติกรรมการอยู่ร่วมกันในสังคม ตลอดจนรวมไปถึงพฤติกรรมการแสดงออกในทางการเมืองด้วย ความรู้สึกนึกคิดของคนในสังคม ย่อมมีส่วนในการกำหนดพฤติกรรมของคนเราอยู่มาก เมื่อคนเรามีความรู้สึกนึกคิดอย่างไร ก็มักจะมีแนวโน้มที่จะแสดงพฤติกรรมออกมานั้น⁸² และจะมีทัศนคติทางการเมืองแตกต่างกันไป ฉะนั้นเมื่อเราพิจารณาถึงลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยที่สำคัญๆ จากในอดีตที่ผ่านมา และเอกลักษณ์ของสังคมไทย ที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อความรู้สึกนึกคิดของคนไทยมาถึงปัจจุบัน จะสามารถช่วยให้เรามีความเข้าใจในมิติทางด้านสังคม

⁸² ทินพันธุ์ นาคะตะ , การเมืองการบริหารไทย : ภาวะของชาติ , หน้า 25.

วัฒนธรรมและพฤติกรรมทางการเมืองของไทยได้ดียิ่งขึ้น ปัจจัยและวัฒนธรรมต่างๆ ของไทย ที่ควรนำมาพิจารณาถึง ได้แก่

1. อิทธิพลของการปกครองในอดีต

ประเทศไทยมีลักษณะเฉพาะในการปกครองที่สำคัญประการหนึ่ง คือเป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ประเทศเดียว ที่สามารถดำรงความเป็นเอกราชไว้ได้ โดยไม่เคยตกเป็นเมืองขึ้น ในยุคนั้นที่มีการล่าอาณานิคมจากประเทศมหาอำนาจตะวันตก การที่ประเทศไทย ไม่เคยตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของประเทศมหาอำนาจเหล่านั้น ทำให้ประเทศไทย สามารถที่จะดำรงรักษาไว้ซึ่งสถาบันทางสังคมและสถาบันทางการเมือง ตลอดจนวัฒนธรรมประเพณี อันดั้งเดิมของไทยไว้ได้หลายอย่าง

และเมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการปกครอง ซึ่งเป็นเวลาประมาณเจ็ดทศวรรษ ที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือนับแต่สมัยสุโขทัยเมื่อประมาณปี พุทธศักราช 1780 มีลักษณะการปกครองแบบบิดากับบุตร ผู้ปกครองมีฐานะเป็นเสมือนบิดาของผู้ใต้ปกครอง มีลักษณะคล้ายกับการปกครองคนในครอบครัว ผู้มีอำนาจเป็นฝ่ายช่วยเหลือประชาชน แต่ไม่ยอมให้ประชาชนปกครองตนเอง หรือมาควบคุมตน เมื่ออิทธิพลแนวความคิดเช่นนี้ได้ตกทอดมาถึงปัจจุบัน การคัดค้าน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ย่อมเกิดขึ้นได้ยาก⁸³

ต่อมาในสมัยอยุธยา ประมาณปีพุทธศักราช 1893 ลัทธิเทวะราชา และลัทธิธรรมราชา เริ่มเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองการปกครอง โดยในยุคนั้นนั้นถือกันว่า กษัตริย์ คือสมมติเทพและทรงมีอำนาจเป็นล้นพ้น เป็นเจ้าชีวิตและเจ้าแผ่นดิน ซึ่งลักษณะการปกครองเช่นนี้ จะมีข้าราชการเป็นตัวแทนขององค์พระมหากษัตริย์ ประชาชนผู้ใต้ปกครองจะต้องเชื่อฟัง จะต้องเคารพ และจะต้องรับใช้ การปกครองประเภทนี้จึงเป็นที่มาของแนวความคิดแบบนายและบ่าว การยอมรับในอำนาจของบุคคลที่สถานะทางสังคมสูงกว่า และการไม่สนใจมีส่วนร่วมทางการเมือง

⁸³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 27

การปกครองแบบบิคาถันบุตรและแบบสมมติเทพนี้ ได้ถูกปลุกฝังอยู่ในความคิด ความเชื่อทางการเมืองของคนไทยเรื่อยมา จนถึงสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พุทธศักราช 2475 ที่มีการนำรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย มาใช้ในประเทศไทย แต่อิทธิพลแนวความคิดแบบดั้งเดิมนี ก็ยังคงปลุกฝังอยู่ในทัศนคติ อุดมการณ์ และ ความคิดความเชื่อของประชาชนอยู่ สืบเนื่องมาจนกระทั่งในปัจจุบันนี้ เพราะรูปแบบการ ปกครองที่เปลี่ยนแปลงนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงเพียงสถาบันทางการเมือง ซึ่งอิงกับรูปแบบ ทางตะวันตก และชนชั้นปกครองกลุ่มเล็ก ๆ ประชาชนส่วนใหญ่ชนั้น ยังคงมีแนวความคิด แบบดั้งเดิม ประชาธิปไตยของประเทศไทยจึงมีลักษณะที่แปลกแตกต่างไปจากแบบของ ประเทศตะวันตก คนไทยก็ยังคงรักษาวัฒนธรรมทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมือง แบบดั้งเดิมของไทยไว้ เช่น ประชาชนก็ยังเคารพเชื่อฟังข้าราชการ , ข้าราชการมีความรู้สึก ว่าเป็นเจ้านายของประชาชน , ส่วนชนชั้นผู้ปกครองก็ถือว่าตนเองเป็นชนชั้นพิเศษ ที่มีอะไร เหนือกว่าประชาชน และไม่ยอมที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนขึ้นมาเป็นผู้ปกครองได้

2. กระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมต่าง ๆ

เมื่อพิจารณากระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมในสังคมไทย จะเห็นได้ว่าในสังคม ไทยนั้น มีกระบวนการถ่ายทอดที่สอดคล้องต้องกันให้แก่คนไทย โดยเน้นในเรื่องความ สัมพันธ์ที่ต้องแสดงความเคารพกัน และการอ่อนน้อมยอมจำนนต่อผู้มีอำนาจ ทั้งในการ ดำเนินชีวิตทางสังคมและทางการเมือง⁸⁴ พิจารณาได้จากในสังคมครอบครัว สังคมชุมชน การอบรมกล่อมเกลตาทางสังคม การอบรมสั่งสอนทางศาสนา การปกครองบังคับบัญชา ตลอดจนปัจจัยอื่น ๆ พบว่า คนไทยจะได้รับการอบรมกล่อมเกลตาให้เคารพเชื่อฟังตามบิดา มารดา ผู้ที่มีอาวุโสสูงกว่า พระภิกษุ ครูอาจารย์ ข้าราชการ และปฏิบัติกันเป็นประเพณี สืบต่อกันมา ตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สืบเนื่องมาจนถึงในปัจจุบัน คำนิยมและ ทัศนคติดังกล่าวนี้ ปรากฏให้เห็นอยู่ทั่วไปในชีวิตประจำวัน กิจกรรมส่วนตัว ตลอดจนถึง ในการดำเนินชีวิตในหน้าที่การงาน ล้วนแต่ทำให้ยอมรับความแตกต่าง ในด้านฐานะของ บุคคล อำนาจซึ่งลดหลั่นกันตามลำดับ และเมื่อพิจารณาถึงคำสอนในทางศาสนาซึ่งเชื่อกัน ว่าฐานะทางสังคมของคนเรานั้น เป็นเรื่องของบุญวาสนา หรือบุญญาธิการ เป็นผลมาจาก

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน , หน้า 28.

กรรมเก่าและผลบุญของแต่ละบุคคล ก็ย่อมเสริมให้ความเชื่อ และทัศนคติดังกล่าวยังคงปลูกฝังอยู่ในความคิดความเชื่อของประชาชนยาวนานสืบต่อมาได้

3. วัฒนธรรมทางการเมืองของชนชั้นนำกับประชาชน

เพราะความเชื่อแบบดั้งเดิมในเรื่องความแตกต่างกันในสิทธิและอำนาจ ยังคงมีอิทธิพลต่อความคิดของคนไทยส่วนใหญ่ซึ่งเป็นผู้อยู่ใต้ปกครอง ประกอบกับการได้รับการศึกษาน้อย แนวโน้มในการสนใจทางการเมืองจึงมีน้อย เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องของชนชั้นปกครอง ส่วนชนชั้นนำในสังคม แม้จะมีการศึกษาที่สูงกว่า และมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ค่อนข้างจะทันสมัยกว่า แต่ก็ยังไม่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่เข้มแข็งนักและมีอุดมการณ์ที่แปลกแยกแตกต่างกันออกไปตามสาขาอาชีพและบทบาททางการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม ก็มุ่งที่จะพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ในกลุ่มของตน จึงมีแนวโน้มที่มีลักษณะอนุรักษนิยม

ชนชั้นนำของไทย อันได้แก่ ผู้นำฝ่ายทหาร ข้าราชการพลเรือนผู้มีอำนาจ และนักวิชาการ ยังยึดมั่นในระบบการปกครองโดยชนชั้นนำกลุ่มน้อย และต่างก็ถือว่ากลุ่มของตนนั้นมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกว่ากลุ่มอื่น ๆ ในภารกิจที่จะเป็นผู้ปกครองประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชน และมีแนวโน้มที่จะไม่ยอมรับประชาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบ และมีนโยบายที่ต่อต้านอยู่เนื่อง ๆ ทัศนคติของชนชั้นนำของไทย เราอาจกล่าวโดยทั่วไปได้ว่า ผู้นำฝ่ายทหารมีความคิดว่า ตนเป็นบุคคลที่ผ่านการฝึกอบรมให้มีความรู้ ความสามารถ และมีลักษณะผู้นำที่ดีเหมาะสมที่จะเข้าไปบริหารในที่ใด ๆ ก็ได้ มีความกล้าหาญในการตัดสินใจ และได้เปรียบกลุ่มอื่น ๆ เพราะมีอาวุธ และมีการจัดตั้งที่ดีกว่า , ส่วนกลุ่มข้าราชการพลเรือนผู้มีอำนาจ มีความคิดว่ากลุ่มของตนนั้น มีความรู้และมีความชำนาญในการบริหารประเทศชาติ เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อม และยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปกครองตนเองที่ดีพอ ไม่ยอมรับในหลักการและวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย ยังคงพึงพอใจในระบบเจ้าขุนมูลนายมากกว่า , สำหรับกลุ่มนักวิชาการมีความคิดว่า ผู้ที่จะทำหน้าที่ปกครองและบริหารประเทศ ควรจะให้ผู้ที่มีความรู้ เพราะจะสามารถตัดสินใจ กำหนดนโยบาย วางแผนแก้ปัญหาต่าง ๆ ของสังคมได้ดีกว่า ในสังคมไทยจึงมีความแตกต่างกันในเรื่องของวัฒนธรรมทางการเมืองของชนชั้นนำ ประชาชนและ

กลุ่มอาชีพต่างๆ อยู่อีกมาก ซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญในอันที่จะพัฒนาการเมืองการปกครอง ในวิถีทางประชาธิปไตยให้เจริญก้าวหน้าไปได้

วัฒนธรรมทางการเมืองที่สำคัญ ๆ ของไทย ⁸⁵

จากประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของไทย ประกอบด้วย สถาบันทางการเมือง สถาบันทางสังคม การศึกษา ศาสนา กระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางสังคม และกระบวนการกล่อมเกลாதทางการเมือง ทำให้สังคมไทยมีวัฒนธรรมทางการเมือง ที่มีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเอง อันได้แก่

1. อำนาจนิยม คนไทยส่วนใหญ่ ชอบการใช้อำนาจเด็ดขาด เคารพเชื่อฟังและอ่อนน้อมต่อผู้มีอำนาจ รวมทั้งมอบอำนาจและความรับผิดชอบ ในทุกสิ่งทุกอย่างไว้ที่ผู้นำ ทั้งนี้จะเห็นได้จากการปกครองในทุกระดับ นับตั้งแต่ครอบครัว ไปจนถึงระดับชาติ จะนิยมการใช้อำนาจบังคับ ให้มีการปฏิบัติตามมากกว่า การใช้เหตุผลหลักการ หรือการรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จะนิยมการรวบอำนาจไว้ในตัวผู้นำ การทำงานจึงมีลักษณะสั่งการจากเบื้องบนลงมามากกว่าจะมีการริเริ่มจากเบื้องล่าง ผู้นำนิยมที่จะเกรงกลัวเคารพเชื่อฟัง และอ่อนน้อมยอมจำนนต่อผู้มีอำนาจ ไม่นิยมที่จะโต้แย้งหรือโต้เถียง และยอมรับในอำนาจโดยุษณี

2. นิยมระบบเจ้านายกับลูกน้อง สังคมไทยคนส่วนใหญ่ อยู่ในกลุ่มพวกพ้อง กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเสมอ ผู้เป็นเจ้านาย เป็นผู้มีอำนาจวาสนา มีบารมี ต้องสามารถให้ความคุ้มครองและให้ผลประโยชน์แก่ลูกน้องได้ ส่วนลูกน้องจะต้องตอบแทนด้วยการสนับสนุน และให้บริการแก่เจ้านาย ความสัมพันธ์เช่นนี้จะมีในทุกหนทุกแห่ง เช่น ในความสัมพันธ์ทางการเมืองในระบบพรรคการเมือง หรือในระบบราชการ คนไทยจึงนิยมนับถือผู้มีอำนาจเพื่ออาศัยบารมีปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัว ข้าราชการจำนวนมาก จึงมีแนวโน้มที่จะสนใจรับใช้ผู้ที่เป็นเจ้านาย นอกจากนี้ประชาชนส่วนมาก ยังมีทัศนคติในการยอมรับและถือว่า ข้าราชการเป็นเจ้านายของตน และผู้มีอำนาจเท่านั้นที่จะยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง

⁸⁵ โปรดศึกษารายละเอียดได้จาก เรื่องเดียวกัน , หน้า 36-49.

3. ยึดมั่นในตัวบุคคลมากกว่าหลักการ นอกจากจะนิยมระบบเจ้านายกับลูกน้องแล้ว ความสัมพันธ์และการช่วยเหลือกันเป็นการส่วนตัวหรือความสัมพันธ์แบบส่วนตัวมีความสำคัญมาก ในการประกอบกิจกรรมเกือบทุกอย่าง การรวมกลุ่มในทางการเมืองหรือสังคม จึงต้องอาศัยบุคลิกภาพของผู้นำเป็นหลัก ยิ่งกว่านั้นคนไทยยังเป็นผู้เล็งผลเลิศในทางปฏิบัติมากกว่าจะยึดมั่นในอุดมการณ์ กล่าวคือจะสนใจกับสิ่งที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อม หรือสภาพความเป็นจริงได้โดยไ้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับเรื่องที่ทำได้ หรือให้ผลประโยชน์แก่ตนอย่างชัดเจน เช่น นิยมเข้าข้างผู้ชนะ ใครยึดอำนาจได้ก็จะถือเป็นฝ่ายถูก เป็นต้น จึงมีการยึดมั่นในความสำคัญของตัวบุคคลมากกว่าระบบอุดมการณ์ หลักการ หรือเหตุผล ในทางการเมืองเลือกตั้ง คนไทยโดยทั่วไปจะยึดถือตัวบุคคล คุณสมบัติส่วนตัวบุญคุณที่เคยมีกัน มากกว่านโยบายหรืออุดมการณ์ของพรรคการเมือง

4. มีการจัดลำดับฐานะในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ระบบเจ้าขุนมูลนาย ทำให้มีการแบ่งชั้นวรรณะกันระหว่างคนไทย ทำให้คนไทยมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน ถือว่าทุกคนต้องรู้จักที่ต่ำที่สูงไม่ควรตีเสมอผู้ใหญ่ คนไทยยึดถือสิ่งที่ติดตัวคนมา เช่น คุณสมบัติที่มีอยู่ตามชาติวุฒิ วิทยุฒิและคุณวุฒิ มากกว่าความสำเร็จของบุคคล บุคคลผู้มีคุณสมบัตินี้ถือว่าเป็นผู้ใหญ่ที่ผู้น้อยจะต้องเคารพ เชื่อฟัง ยกย่องและนับถือ คนไทยจะยกย่องนับถือผู้ที่เกิดมาในตระกูลสูง เช่น เป็นเชื้อพระวงศ์ ตระกูลขุนนาง หรือพวกผู้ดี ตระกูลที่มั่งมี คนไทยยกย่องนับถือความเป็นผู้ใหญ่ คือผู้ที่มีฐานะตำแหน่งทางสังคมสูง มีอายุมาก ทำงานหรือเป็นสมาชิกขององค์กรมานาน เพราะถือว่า เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในชีวิตมาก ย่อมฉลาด สุขุม เข้าใจโลก การพิจารณาความดีความชอบ หรือการเลื่อนตำแหน่งในวงราชการ รวมทั้งการดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงมักถือตามอาวุโสมากกว่าผลงาน และความสามารถ ยิ่งกว่านั้นคนไทยยังนิยมยกย่องผู้ที่ผ่านการศึกษาสูงๆ มากกว่าจะสนใจในความรู้ที่แท้จริงของบุคคล ประกาศนียบัตรหรือปริญญาบัตร จึงเป็นใบเบิกทางที่ดีในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคล การยึดมั่นในค่านิยมเหล่านี้ ทำให้คนไทยยอมรับในเรื่องความเสมอภาคของบุคคลได้ยาก ทั้งในหลักการและในทางปฏิบัติ

5. ความเป็นอิสระนิยม คนไทยรักความเป็นอิสระชอบทำอะไรโดยลำพังตนเอง ไม่อยากให้ใครมายุ่งเกี่ยวกับตนมากนักไม่ชอบการถูกบังคับ หรือตกอยู่ภายใต้การบังคับ

บัญชาของคนอื่น คนไทยส่วนมากขาดระเบียบหรือกฎเกณฑ์ในการดำเนินชีวิต ไม่ชอบอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือกฎหมายของสังคม และไม่ค่อยจะมีระเบียบวินัย คนไทยชอบอยู่อย่างสบายอย่างที่ว่า “ทำอะไรได้ตามใจ คือไทยแท้” โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ท้องที่ที่อยู่ห่างไกลความเจริญ การดำเนินชีวิตจะเป็นไปอย่างง่าย ๆ และละเลยต่อกฎหมายต่าง ๆ ยิ่งกว่านั้น คนไทยยังไม่ชอบการรวมกลุ่มโดยถือหลักต่างคนต่างอยู่ การรวมกลุ่มในทางการเมืองเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งจึงเป็นไปได้ยาก ความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมจึงมีน้อย

6. การยึดมั่นในประเพณีดั้งเดิม คนไทยจำนวนไม่น้อย ยังยึดมั่นในความเชื่อ ค่านิยม ทัศนคติ และประเพณีแบบเก่า ๆ อยู่ กล่าวคือ ยังเชื่อถือในเรื่องอิทธิฤทธิ์ ปาฏิหาริย์ ฤกษ์ปีศาจ เรื่องของไสยศาสตร์ ของขลังและโชคลางอยู่ จึงมักฝากอนาคตไว้กับดวงชะตา สิ่งเหล่านี้เป็นที่พึ่งทางใจหรือความหวังของชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประสบปัญหาหรือความเดือดร้อน จึงเป็นการยากที่คนไทยโดยทั่วไป จะยึดหลักเหตุผล รู้จักวิเคราะห์ วิจารณ์ หรือมองโลกตามความเป็นจริง โดยทั่วไปแล้ว คนไทยส่วนใหญ่มักมีแนวโน้มที่จะมีลักษณะอนุรักษนิยม จะสนใจในพิธีกรรมมากกว่าการทำงานที่จะให้บรรลุผลอย่างจริงจัง ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงและการเสี่ยง รวมทั้งการถือว่าการเมืองเป็นเรื่องของหลวง หรือผู้มีอำนาจ ประชาชนโดยทั่วไปไม่ควรเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ยิ่งกว่านั้นคนเหล่านี้ ยังมีความคิดอ่านค่อนข้างแคบ คือยังผูกพันต่อกลุ่มเดิม ๆ ของตน เช่น ท้องถิ่น สถาบัน หรือพวกพ้องของตน มากกว่าต่อสังคมส่วนรวม วัฒนธรรมทางการเมือง จึงมีลักษณะที่ไม่เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นแบบของโลก (secularization of political culture) กลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไม่มีเหตุผล ยึดถือในเรื่องโชคลางและความเชื่ออื่น ๆ ในอดีต

7. ความเฉื่อยชา คนไทยไม่กระตือรือร้น หรือสนใจ ต่อกิจกรรมทางการเมือง โดยทั่วไปจะพอใจในสถานภาพที่เป็นอยู่ของตนเอง จะยอมรับสภาพที่เสียเปรียบของตนเอง โดยถือว่าตนมีบุญวาสนา หรือโชครชะตาอยู่เพียงแค่นั้นเป็นกรรมเก่าของตน จึงไม่ชอบกระตือรือร้นดิ้นรนชวนชวาย ทำงานเท่าที่จำเป็นในการครองชีพเท่านั้น ส่วนใหญ่จะชอบความสะดวกสบาย สนใจกับอบายมุขต่าง ๆ ไม่ชอบจริงจังกับชีวิตและงาน มองการเมือง

ว่าเป็นเรื่องที่ตั้งสกรปรก การแก้ปัญหาสังคมเป็นเรื่องของราชการและชนชั้นปกครอง จึงสนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองน้อย

8. การขาดความเชื่อมั่นในตนเอง และขาดความไว้วางใจผู้อื่น คนไทยจำนวนมากที่ขาดความเชื่อมั่นในตนเอง ขาดความเชื่อมั่นในการแก้ไขปัญหา หรือเอาชนะกับสิ่งแวดลอม หากต้องเผชิญกับภัยธรรมชาติ, ความจโคยยาก, โรคภัยไข้เจ็บ, การถูกเอาเปรียบจากกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพล หรือผู้ใช้อำนาจทางกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น จึงต้องแสวงหาคำแนะนำไม่คิดว่าความทุกข์ยากต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับตนเองจะมีทางแก้ไขได้ มักจะขอให้อำนาจสังคคีสิทธิ์มาช่วย และหวาดระแวงไม่วางใจคนอื่น แต่ในทางการเมืองแล้วมักจะมอบความไว้วางใจให้กับตัวผู้นำ ในขณะที่บรรดาผู้นำกลับขาดความศรัทธาและความไว้วางใจในตัวประชาชน สิ่งดังกล่าวเหล่านี้ เป็นผลมาจากทัศนคติ แบบอำนาจนิยม และวัฒนธรรมการเมืองแบบดั้งเดิมที่สืบทอดต่อกันมานั่นเอง

9. การรักสงบและการประนีประนอม คนไทยส่วนใหญ่มีนิสัยที่รักสงบ ไม่นิยมความรุนแรง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองส่วนใหญ่ จึงเป็นไปอย่างสงบค่อยเป็นค่อยไป โดยไม่มีการเสียเลือดเนื้อมากนัก คนไทยมักหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง มีความอดทนต่อการเอาัดเอาเปรียบ มีนิสัยถ่อมตัวเกรงใจผู้อื่น รวมทั้งความสุภาพ ทำให้คนไทยไม่ชอบวิพากษ์วิจารณ์คัดค้านผู้อื่นต่อหน้าต่อตา ยิ่งกว่านั้นการยึดหลักทางสายกลางแม้จะมีส่วนดีที่ช่วยทำให้คนไทยรู้จักผ่อนสั้นผ่อนยาว ชอบการประนีประนอม มากกว่าการหักหาญน้ำใจกัน แต่ก็มิได้อยู่เสมอที่นำเอาหลักนี้มาใช้ในทางที่ผิด ผลทำให้ไม่มีการตัดสินใจที่เด็ดขาดอย่างใดอย่างหนึ่งลงไป จึงทำให้การตัดสินใจแก้ปัญหาใด ๆ ทำได้ยาก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประเภทของวัฒนธรรมทางการเมือง⁸⁶

แนวทางที่นิยมใช้แบ่งวัฒนธรรมทางการเมือง ที่เป็นหลักนิยมโดยทั่วไปนั้น มักยึดถือเอาการจำแนกประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองของ Gabriel A. Almond และ Sidney Verba ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภทดังนี้ คือ

1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบจำกัดวงแคบ (parochial political culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจ หรือความเชื่อในระบบการเมือง ไม่รับรู้ในการปฏิบัติงานของสถาบันทางการเมือง ตลอดจนไม่สนใจใยดีหรือไม่คิดว่าตนเอง จะมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือมีความผูกพันกับการเมือง รวมทั้งมิได้ตั้งความหวังข้อเรียกร้องจากระบบการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้ มักปรากฏในสังคมจารีตประเพณีดั้งเดิม หรือเผ่าชนที่มีการปกครองอย่างง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อน

2. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (subject political culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคล ที่มีลักษณะยอมรับอำนาจของรัฐบาล มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเมืองการปกครองโดยทั่วไป แต่ไม่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง และไม่รู้สึกว่าตนเองมีความสำคัญ หรือสามารถที่จะมีอิทธิพลในทางการเมืองได้

3. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participant political culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่มีความรู้ ความเข้าใจ หรือความเชื่อในระบบการเมืองโดยทั่วไป มีการรับรู้ต่อโครงสร้างทางการเมืองและการบริหาร ตลอดจนมีความกระตือรือร้น สนใจเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง มีความรู้สึกว่าตนเองมีความสำคัญ มีความหมาย สามารถที่จะมีอิทธิพลต่อการเมือง รวมทั้งมีส่วนร่วมทั้งในระบบทั้งในแง่ของผลผลิตและวัตถุประสงค์ทางการเมือง กล่าวคือในแง่ที่เห็นว่าตนเองได้รับประโยชน์จากระบบแล้วก็จะเข้าร่วมผูกพันในการเสนอข้อเรียกร้อง หรือวินิจฉัยตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ด้วย

⁸⁶ ประหยัด หงษ์ทองคำ , การพัฒนาทางการเมือง โดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น , หน้า 74-75.

จึงเห็นได้ว่าการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคล ในลักษณะของวัฒนธรรมประเภทนี้ มุ่งไปในทางเพื่อประโยชน์เป็นสำคัญ

ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาของ เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์⁸⁷ ถึงภูมิหลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512 พบว่า 67 % ของ สส. (147 คน จาก 219 คน) เคย ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลมาแล้ว และ 17 % ของ สส. (37 คน จาก 219 คน) เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดมาแล้ว ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการเมืองท้องถิ่นเป็นผู้ผลิตนักการเมืองในระดับชาติ

การศึกษากำเนิดพรรคการเมืองในประเทศไทย ของ ชัยศักดิ์ นุราชพัฒน์⁸⁸ พบว่าโดยลักษณะการถือกำเนิดของพรรคการเมืองไทยนั้น ไม่สามารถดำเนินงานไปอย่างได้ผล ทั้งนี้เนื่องมาจากว่าพรรคการเมืองได้ถือกำเนิดขึ้น จากบุคคลเพียงไม่กี่คนร่วมกันจัดตั้งขึ้น ในช่วงระยะเวลาอันสั้น ไม่ได้เกิดจากวิวัฒนาการและความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ เหมือนดังเช่นประเทศประชาธิปไตยอื่น ๆ โดยเหตุนี้เอง แทนที่พรรคการเมืองจะเป็นสิ่งที่ช่วยให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นไปอย่างได้ผล กลับจะเป็นสิ่งที่ขัดขวางการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้เสียอีก

การศึกษาถึงความแบบแผนการแข่งขัน-ช่วงชิงอำนาจระหว่างกลุ่มการเมือง และการแตกตัว-ประสานตัวระหว่างอำนาจรัฐ-อำนาจทางการเมือง ของ เชาวนะ ไตรมาส⁸⁹ พบว่า (1) เจ้าพ่อเป็นกลุ่มอิทธิพลที่มีบทบาทเด่น ในฐานะผู้แสวงโอกาสในการเก็บเกี่ยว

⁸⁷ เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์ , “ รัฐสภา-ภูมิหลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย รุ่น พ.ศ.2476-2512,” อ่างใน “ สัตว์การเมือง ” , ชัยอนันต์ สมุทรวณิช และคณะ บรรณาธิการ , (กรุงเทพมหานคร : บริษัทไทยวัฒนาพานิชจำกัด , 2514.) , หน้า 169.

⁸⁸ โปรตดู ชัยศักดิ์ นุราชพัฒน์ , “กำเนิดพรรคการเมืองไทย” , วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2510.

⁸⁹ โปรตดู เชาวนะ ไตรมาส, “เจ้าพ่อกับการเมือง” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2537.

ประโยชน์ทั้งจากอำนาจรัฐ อำนาจการเมือง และอำนาจเศรษฐกิจ ที่เกิดจากผลพวงของการเปลี่ยนแปลงระหว่างระบอบการเมืองกระแสหลักเข้ามาครอบครอง หรือดำรงไว้ซึ่งอำนาจรัฐ และอำนาจการเมืองหรืออำนาจเศรษฐกิจในระบบและระบอบการเมือง ที่มุ่งหวังเพียงอย่างหนึ่งอย่างใด (2) เจ้าพ่อแสวงหาประโยชน์ และอำนาจโดยเครือข่ายของวิถีการแลกเปลี่ยนความร่วมมือที่ร่วมแลกเปลี่ยนกันระหว่างพันธมิตร 3 ภาค คือ ภาคการเมือง ภาคราชการ และภาคเศรษฐกิจ (3) เจ้าพ่อที่มีพลังขับเคลื่อนแรงจูงใจ ที่มุ่งเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ได้จากระบบการเมืองซึ่งอยู่ในฐานะฝ่ายตั้งรับ (ผู้สนับสนุน ผู้แสวงหาประโยชน์ และผู้ใช้หรือบริโภค) และปรับตัวให้เข้ากับภาวะการแตกตัว-ประสานตัว ระหว่างอำนาจรัฐ-อำนาจการเมือง มากกว่าบทบาทในฐานะผู้กระตุกปฏิกริยา (นักการเมืองหรือรัฐบุรุษ) โดยตรง การศึกษาได้ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่ผลักดันให้เป็นเจ้าพ่อได้นั้น ได้อาศัยกลไกอำนาจทางการเมือง กลไกอำนาจรัฐและระบบอุปถัมภ์ภายในสังคมไทย ซึ่งส่งผลให้ขึ้นมามีอิทธิพลและมีความสำคัญต่อการเมืองในระดับชาติ

การศึกษาของ สมบัติ จันทวงศ์⁹⁰ ชี้ให้เห็นว่าผู้มีอิทธิพลหรือเจ้าพ่อเป็นผู้ที่มีอำนาจ-อิทธิพลเหนือสมาชิกในท้องถิ่นชุมชนและกลไกอำนาจรัฐท้องถิ่น เมื่อมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการเมืองเข้าสู่ท้องถิ่น เจ้าพ่อจึงเป็นผู้ที่ได้รับโอกาสและประโยชน์จากผลพวง และเข้ามามีบทบาทในกิจกรรมดังกล่าวมากกว่าคนอื่น ฐานอำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของเจ้าพ่อ ขยายออกไปนอกฐานท้องถิ่น จังหวัด ภูมิภาค และเชื่อมโยงกับระดับชาติมากขึ้น รวมทั้งโอกาสในการปรับเปลี่ยนบทบาท และสถานภาพถึงชั้นลงสมัครรับเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย พฤติการณ์เด่นของเจ้าพ่อท้องถิ่น คือ ความสามารถในการประสานประโยชน์และแสวงหาประโยชน์พร้อม ๆ กัน เจ้าพ่อจึงมีความพร้อมในแง่ของทรัพยากร อำนาจ เหนือกว่าสมาชิกคนอื่น ๆ ในท้องถิ่น

⁹⁰ ไพรอดู สมบัติ จันทวงศ์ , “บทบาทของเจ้าพ่อท้องถิ่นในเศรษฐกิจ และการเมืองไทย” รัฐชน เจ้าพ่อท้องถิ่นกับสังคมไทย ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ) (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง ,2535)

การศึกษาของ อโณทัย วัฒนาพร⁹¹ ถึงการเมืองและกระบวนการนโยบายสาธารณะของเทศบาลแห่งหนึ่ง ในจังหวัดภาคเหนือ พบว่ากลุ่มที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเป็นกลุ่มการเมืองแบบผู้อุปถัมภ์-ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ และลักษณะการเมืองในลักษณะนี้ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้ การที่จะอาศัยการเมืองในระดับท้องถิ่น เป็นพื้นฐานการสร้างประสมการณ์ทางการเมือง จึงจำเป็นต้องให้พรรคการเมืองเข้าไปมีบทบาท ในการส่งเสริมเข้าแข่งขันในการเมืองระดับนี้

การศึกษาของ วรพันธุ์ สุวรรณยุทธ⁹² ถึงการรักษาอำนาจของกลุ่มการเมืองในระบบการเมืองท้องถิ่นของไทย กรณีกลุ่มการเมืองในเทศบาลเมืองสงขลา ภายใต้เงื่อนไขความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสังคมไทย การจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกับพรรคการเมืองระดับชาติ และความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองกับระบบราชการ พบว่าการได้มาและรักษาไว้ซึ่งอำนาจของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นนั้น ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของไทย กับการจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่มการเมืองท้องถิ่น โดยหัวหน้ากลุ่มการเมืองท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการจัดสรรผลประโยชน์ ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวและความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ของไทยเป็นหลัก จนเป็นที่ยอมรับแก่สมาชิกภายในกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ตลอดจนกลุ่มผู้สนับสนุนต่าง ๆ ทำให้สามารถรักษาอำนาจทางการเมืองไว้ได้อย่างเหนียวแน่น

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹¹ ไปรอดดู อโณทัย วัฒนาพร , “การเมืองและกระบวนการนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดภาคเหนือ” , สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง , คณะรัฐศาสตร์ , มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2527

⁹² ไปรอดดู วรพันธุ์ สุวรรณยุทธ , “การรักษาอำนาจของกลุ่มการเมือง ในระบบการเมืองท้องถิ่นไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มการเมืองพลังสังคม ในเทศบาลเมืองสงขลา” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2535

การศึกษาของ ยุติศักดิ์ เอกอัคร⁹³ ถึงบทบาทและอำนาจของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นสถาบันการเมืองพื้นฐานที่เป็นหัวใจการเมืองของท้องถิ่น มาเป็นระยะเวลาช้านาน เกี่ยวกับทัศนคติความคิดเห็นทางการเมืองการปกครองในระดับหมู่บ้าน พบว่าฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ใหญ่บ้าน มีส่วนช่วยสร้างความนิยมและเพิ่มพูนอำนาจทางการเมือง แต่มิใช่ข้อยืนยันที่ชัดเจนว่าจะมีอำนาจทางการเมืองสูง แต่การเข้าดำรงตำแหน่งและอายุตัวของผู้ใหญ่บ้านนั้น มีผลต่ออำนาจทางการเมืองมาก เป็นภาระที่หนักหน่วงให้เห็นถึงอิทธิพลของระบบอาวุโสซึ่งมีปรากฏอยู่ทั่วไปในสังคมไทย และมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจทางการเมือง นอกจากนี้ในการศึกษายังพบว่าผู้ใหญ่บ้านยังเป็นตัวกลางที่สำคัญระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ประชาชนยังมีความรู้สึกว่าผู้ใหญ่บ้านยังคงเป็นผู้รับภาระแทนตนได้ ซึ่งอาจช่วยให้รัฐบาลสามารถใช้ผู้ใหญ่ เป็นเครื่องมือในการปกครองในระดับท้องถิ่นได้อย่างสำเร็จ ผลต่อไป แต่ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ทำให้ประชาชนปราศจากความเชื่อมั่นในตนเอง ไม่ตื่นตัวทางการเมืองเท่าที่ควร และผลกระทบทางการเมืองทั้งหมดให้กับผู้ใหญ่ จะทำให้แนวทางการพัฒนาที่มุ่งสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง อย่างมีคุณภาพและมีความรับผิดชอบ ตระหนักถึงหน้าที่และสิทธิทางการเมืองของตนเอง ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

การศึกษาของ ณัฐวุฒิ จินากุล⁹⁴ ถึงสภาพโครงสร้างอำนาจ และระบบอุปถัมภ์ ในสังคมชนบทไทย โดยระเบียบวิธีวิจัยทางมานุษยวิทยา จากการศึกษากลุ่มหัวท้นครัวเรือนทุกคนจำนวน 44 คน ผู้นำชุมชนที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และชาวบ้านครัวเรือนละ 2 คน พบว่าผู้มีอำนาจได้อาศัยความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นเครื่องมือในการสร้างบารมีและบริหาร ตลอดจนการหาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนและเพื่อเข้าสู่อำนาจ

⁹³ โปรดดู ยุติศักดิ์ เอกอัคร , “ผู้นำทางการเมืองระดับท้องถิ่น : การศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจทางการเมืองของผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำนาจเจริญ อุบลราชธานี ในช่วงปี พ.ศ.2521-2522” , วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2523

⁹⁴ โปรดดู ณัฐวุฒิ จินากุล , “โครงสร้างอำนาจ และระบบอุปถัมภ์ในชนบทไทย : ศึกษากรณี บ้านตา อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา” , วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมนุษยวิทยา มหาบัณฑิต ภาคสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา บัณฑิตศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2538

อำนาจทางการเมือง และยังพบว่าโครงสร้างระบบอุปถัมภ์ของสังคมชนบทไทยนั้น ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล หรือระหว่างกลุ่มเป็นสำคัญด้วย

สรุป

จากกรอบทฤษฎีและแนวความคิด ตลอดจนผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในเรื่อง “ พรรคการเมืองไทยกับการเมืองท้องถิ่น : ผลประโยชน์และฐานอำนาจ ” ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น สามารถสรุปประเด็นสำคัญเพื่อพิจารณาหาความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองไทยกับการเมืองท้องถิ่น ได้ดังนี้

1. พิจารณาจากพรรคการเมืองไทย

โดยลักษณะทั่วไปของพรรคการเมืองไทย เป็นพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย แตกต่างจากเกิดของพรรคการเมืองในประเทศตะวันตก พรรคการเมืองต้องพัฒนาขึ้นมาเองโดยธรรมชาติ เป็นผลผลิตของสังคม เป็นผลผลิตจากวิวัฒนาการทางการเมือง มิใช่เป็นผลจากกฎหมาย การรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองของไทยนั้น เป็นเรื่องของตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคล และเป็นการรวมตัวกันเพื่อผลประโยชน์เฉพาะมากกว่าอุดมการณ์ทางการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการชนะการเลือกตั้ง และต้องการมีอำนาจทางการเมือง การขาดอุดมการณ์และนโยบายที่ชัดเจนของพรรค ประกอบกับพรรคการเมืองแต่ละพรรคมีนโยบายที่คล้ายคลึงกัน ทำให้ประชาชนไม่สามารถแยกแยะได้ว่า พรรคการเมืองใดมีแนวนโยบายการแก้ไขปัญหาในเรื่องใดอย่างไร พรรคการเมืองไทยยังขาดฐานมวลชนและฐานอุดมการณ์ที่สนับสนุน พรรคการเมืองไทยจึงมีความเป็นสถาบันที่ต่ำยังไม่สามารถเป็นหลักให้กับระบบการเมืองได้ สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ที่ปิดกั้นการเจริญเติบโตและพัฒนาการของพรรคการเมืองไทย ก็คือ สภาพแวดล้อมในอดีตที่ถูกกำหนดโดยตัวแปรที่สำคัญคือ คณะทหารที่เข้ามายึดอำนาจทางการเมืองจากรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นสาเหตุที่ปิดกั้นการเติบโตของพรรคการเมือง ความบกพร่องของพรรคการเมืองไทยที่สำคัญ ก็คือ การที่พรรคการเมืองไม่เคยทำหน้าที่ในการให้ความรู้ความเข้าใจกับประชาชนในเรื่องของระบอบการปกครอง สิทธิและหน้าที่ของพลเมืองตามกฎหมายในลักษณะของพรรคมวลชน (mass party)

2. พิจารณาจากการเมืองท้องถิ่นไทย

โดยทั่วไปแล้วภายใต้กลไกแห่งการเมืองท้องถิ่น อันเป็นระบบย่อยของระบบการเมืองนั้น มีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด และมีความสำคัญในเชิงการเมืองการปกครองเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะกลไกการปกครองท้องถิ่น ในลักษณะของการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เปรียบเสมือนเป็นโรงเรียนประณของการฝึกหัดการใช้อำนาจของประชาชน การปกครองท้องถิ่นเป็นการสาธิตให้เห็นถึงการปกครองในระดับชาติเป็นการสอนให้ประชาชนเรียนรู้ทางด้านการเมือง มีความสำคัญในการหล่อหลอมให้ความรู้ แสดงถึงความซับซ้อนและภัยอันตรายต่างๆ ที่ทุกคนต้องเผชิญ ในระบบย่อยส่วนความสำคัญของการเมืองท้องถิ่นนั้น เป็นรากฐานที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงระดับชาติ การพัฒนาการเมืองในระดับชาตินั้น ต้องเกิดจากการพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นเสียก่อน การเมืองระดับชาติจะมีความมั่นคงไม่ได้ ถ้าทุก ๆ ท้องถิ่นยังไม่มั่นคง จุดอันตรายของการเมืองท้องถิ่นในประเทศที่กำลังพัฒนา ก็คือการถูกนักการเมืองและพรรคการเมืองเบี่ยงเบนความเข้าใจของประชาชนในท้องถิ่น ไปในทิศทางที่ขัดกับประโยชน์ของท้องถิ่นที่ควรจะได้รับ และครอบงำท้องถิ่นเป็นฐานอำนาจของพรรคการเมืองและนักการเมือง ในการเมืองระดับชาติ

3. พิจารณาถึงลักษณะระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย

ในสังคมไทยมีการรวมกลุ่มและการเกิดกลุ่ม โดยมีความเกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์กันเป็นส่วนบุคคล ในลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ โดยการอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว ความไว้วางใจและความใกล้ชิดสนิทสนมกันเป็นหลัก ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์นี้ มีลักษณะใกล้เคียงกับ ความสัมพันธ์แบบนายกับไพร่ในอดีต เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลผู้มีอำนาจกับบุคคลผู้ไม่มีอำนาจ ที่คอยช่วยเหลือช่วยเหลือนกันและกัน ผู้ที่มีอำนาจก็จะช่วยเหลือจากทรัพยากรที่มีเหนือกว่า ส่วนบุคคลที่เป็นผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ก็ตอบแทนด้วยทรัพยากรที่ตนมี หรือด้วยบริการ หรือความจงรักภักดีที่มีให้ ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์นี้ปรากฏให้เห็นอยู่ทั่วไป ทั้งในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลโดยทั่วไปในสังคม , ความสัมพันธ์เชิงการเมืองระหว่างพรรคการเมืองกับนักการเมือง , ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชน และระหว่างนักการเมืองกับประชาชน

4. พิจารณาลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองไทย

ผลจากอิทธิพลทางการเมืองการปกครองของไทยในอดีต ที่ส่งผลต่อความรู้สึกนึกคิดและความเชื่อทางการเมืองของประชาชนในปัจจุบัน ก็คือ ความเคยชินกับการเป็นไพร่และการยอมรับในอำนาจของผู้ที่มีสถานะทางสังคมที่เหนือกว่า คิดว่าการเมืองการปกครองเป็นเรื่องของบุคคลผู้มีอำนาจเป็นเรื่องของบุคคลที่มีอำนาจวาสนา จึงไม่สนใจในการเมืองการปกครอง วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย จึงมีลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า กล่าวคือ ประชาชนโดยทั่วไปยอมรับในอำนาจของรัฐบาล มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเมืองการปกครองโดยทั่วไป แต่ไม่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองและไม่รู้สึกว่าตนเองมีความสำคัญ หรือสามารถที่จะมีอิทธิพลในทางการเมืองได้ ซึ่งลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวนี้ เป็นอุปสรรคที่สำคัญที่ขัดขวางการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้เจริญก้าวหน้าไปได้

นอกจากนี้อิทธิพลความเชื่อทางศาสนา ก็ยังส่งผลต่อวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย กล่าวคือพุทธศาสนาถ่อมเกล่าให้พฤติกรรมของคนไทยในเรื่องของบาปบุญคุณโทษ คนไทยจึงยังมีความเชื่อเกี่ยวกับเรื่องบุญคุณ เรื่องบุญบาป เรื่องความกตัญญูกตเวทิต่อผู้มีพระคุณ และความสัมพันธ์ส่วนบุคคล โดยไม่ได้แยกแยะถึงสิ่งที่เป็นหลักในการปกครอง จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่พรรคการเมืองและนักการเมือง ได้อาศัยลักษณะของสังคมไทยเช่นนี้ ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

5. พิจารณาในเรื่องของอำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์

การเมืองเป็นเรื่องของอำนาจอิทธิพลและผลประโยชน์ เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวพันกันไม่อาจจะแยกออกจากกันได้ การเมืองเป็นเรื่องของการต่อสู้เพื่อแย่งชิงผลประโยชน์และผลประโยชน์มันแยกไม่ออกจากอำนาจ อำนาจนำมาซึ่งผลประโยชน์ หรืออำนาจอาจจะเป็นตัวผลประโยชน์เสียเองก็ได้ ใครก็ตามที่ได้มาซึ่งผลประโยชน์ ได้มาซึ่งอำนาจก็จะสามารถดำเนินงานต่าง ๆ ได้ดีกว่า ได้ในสิ่งที่ตนเองต้องการมากกว่าคนอื่น ๆ ประโยชน์ในทางการเมืองเป็นประโยชน์ที่กว้างขวาง

พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ก็เพื่อที่จะเข้าไปใช้อำนาจทางการเมืองแทนประชาชน เพื่อบริหารประเทศชาติให้เป็นไปตามแนวนโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบและเลือกพรรคการเมืองนั้น อำนาจทางการเมืองเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐ เป็นอำนาจตามที่บัญญัติให้โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ สำหรับใช้ในการ

ควบคุมและปกครองประชาชน พรรคการเมืองที่ได้เป็นฝ่ายรัฐบาล ย่อมมีอำนาจสูงสุดที่จะดำเนินการไปในแนวทางที่ต้องการ และสามารถใช้อำนาจดังกล่าวนี้แสวงหาผลประโยชน์และสร้างผลประโยชน์ได้อย่างไม่จำกัด บุคคลที่มีอำนาจทางการเมือง ย่อมสามารถสร้างอิทธิพลหรือบารมีให้กับตนเองได้ คำว่า “บารมี” ให้ความหมายที่แตกต่างไปจากคำว่า “อำนาจและอิทธิพล” แต่หากพิจารณาถึงความหมายแล้ว บารมีก็หมายถึงอิทธิพล แต่จะให้ความรู้สึกไปในทางบวก เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นแล้วผู้อื่นก็จะปฏิบัติตามเช่นเดียวกับคำว่าอิทธิพล บารมีเป็นเครื่องหมายแสดงถึงอำนาจเช่นเดียวกัน เป็นการแสดงออกของพฤติกรรมอย่างหนึ่งว่าผู้นั้นมีอิทธิพล

การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเข้าไปใช้อำนาจทางการเมืองในการปกครองและบริหารประเทศ ซึ่งจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของอิทธิพลและผลประโยชน์อย่างแยกกันไม่ออก



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย