

บทที่ 4

บทบาทและอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ในสังคมไทย

ดังที่ได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ ของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย (สังกัดกรมการปกครอง และกรมตำรวจ) ไปแล้วในบทที่ 3 ข้างต้น เราสามารถพิจารณาเห็นได้ว่า บทบาทและหน้าที่ต่าง ๆ ของข้าราชการในสังกัดกรมทั้งสองนั้น เป็นบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญมาก เพราะเป็นหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคม ทั้งทางด้านการเมืองและการปกครอง ตลอดจนการควบคุมดูแลสังคมให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ในทุก ๆ ด้าน ซึ่งทำให้ข้าราชการในสังกัดกรมทั้งสองนั้น จะต้องสัมผัสกับชีวิตของประชาชนทุกคนตั้งแต่เกิดจนตาย โดยมีความเกี่ยวเนื่องถึงกันตลอดเวลา กระทรวงมหาดไทยจึงมีความสำคัญในเชิงการเมืองการปกครอง มากยิ่งกว่ากระทรวงอื่น ๆ

ภารกิจอื่น ๆ นอกเหนือไปความรับผิดชอบของกรมการปกครอง และกรมตำรวจแล้ว กระทรวงมหาดไทย ก็ยังมีภารกิจอื่น ๆ ทั้งในความรับผิดชอบของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นภารกิจในด้านการพัฒนา และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน เช่น การให้บริการกระแสไฟฟ้า , น้ำประปา , การพัฒนาชุมชน , การปกครองท้องถิ่น เป็นต้น ยิ่งเป็นสิ่งส่งเสริมให้บทบาทหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย มีความสำคัญมากยิ่งขึ้นไปอีก เพราะความสำคัญของกระทรวงมหาดไทยนี้เอง ที่ทำให้กระทรวง ๆ นี้ เป็นที่เฝ้าติดตามของสังคม , สถาบันต่าง ๆ , ประชาชน , สื่อมวลชน ฯลฯ ถึงความเคลื่อนไหว การบริหารงาน ประสิทธิภาพ และบทบาทความรับผิดชอบ ที่ตอบสนองต่อสังคม

ข้าราชการในกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องสัมผัสกับประชาชนในด้านของการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่ง ตลอดจนการนำนโยบายภาครัฐไปสู่ประชาชนนั้นมีความสำคัญ เพราะข้าราชการเหล่านี้เป็นผู้ปฏิบัติตามหน้าที่ มีกฎหมายคุ้มครองและให้อำนาจไว้ ในสถานะที่เหนือกว่าประชาชน การกระทำของข้าราชการย่อมเกิดผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน ดังที่เราจะได้ยินได้ฟังจากประชาชนเสมอว่า ได้รับผลจากข้าราชการประเภทนี้ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในทางบวก และในทางลบ แต่ค่อนข้างจะเป็นไปในทางลบเสียมากกว่า ซึ่งก็คือ การถูกข้าราชการประเภทนี้ ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่

มิชอบและเกิดผลเสียหายขึ้นกับประชาชน , การใช้อำนาจหน้าที่ข่มขู่ประชาชนเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง หรือพวกพ้อง , การเลือกปฏิบัติต่อประชาชนอย่างไม่เท่าเทียมกัน , การรับสินบนในการปฏิบัติหน้าที่ , การวางตนอยู่เหนือประชาชน เป็นต้น หรือกล่าวกันว่า ข้าราชการเหล่านี้เป็นผู้ที่บารมี * หรืออิทธิพลในสังคมไทย ลักษณะดังเช่นว่านี้ ย่อมจะส่งผลกระทบต่อภาพจน์โดยรวมของกระทรวงมหาดไทยเป็นอย่างยิ่ง

นายอนันต์ อนันตกุล อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้มีทัศนะเกี่ยวกับการทำงานของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ว่า “ กระทรวงมหาดไทยมีรากฐานการปฏิบัติราชการ สืบทอดมาจากระบบเจ้าขุนมูลนายจึงยึดติดกับการใช้อำนาจและกฎระเบียบต่างๆ ค่อนข้างมาก ขาดความยืดหยุ่น ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกในการติดต่อราชการ ”¹ และพิจารณาว่าลักษณะดังกล่าวนี้ เป็นผลนำมาซึ่งจุดอ่อนด้านบุคลากรของกระทรวงมหาดไทย ก็คือ “ คนมหาดไทยบางส่วน ยังมีทัศนคติว่าตนเป็น เจ้าขุนมูลนาย วางตัวอยู่เหนือประชาชน หลงตนว่าเป็นนักปกครอง และมองประชาชนว่าเป็นผู้ถูกปกครอง อีกทั้งยังทำตน อยู่เหนือข้าราชการกระทรวงอื่น ทำให้เกิดการไม่ยอมรับในหมู่ประชาชน และหน่วยงานอื่น ”² นอกจากนี้ข้าราชการในกระทรวงมหาดไทย ยังได้ใช้อำนาจหน้าที่ในทางลบอีก คือ “ คนมหาดไทยบางส่วน ยังมีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบโดยการข่มขู่รีดไถจากประชาชน ทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง ทำให้การพัฒนาที่ลงไปสู่ประชาชนเป็นไปอย่างขาดตกบกพร่องและประชาชนเสื่อมศรัทธา ”³ สิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้ นั้น เมื่อกระทบกับกระแสความคิดของสังคม ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง , ส่วนราชการอื่นๆ , ภาค

* นักรัฐศาสตร์ หลีกเลียงคำว่า “ บารมี ” ซึ่งมีนัยความหมายและความรู้สึก ที่แตกต่างไปจากคำว่า “ อำนาจและอิทธิพล ” เมื่อพิจารณานัยความหมายที่แท้จริงแล้ว บารมีก็หมายถึง อิทธิพล ซึ่งคำว่า “ บารมี ” มีความหมายไปในทางที่ดีในเชิงบวก เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นแล้วผู้อื่นก็จะปฏิบัติตาม เช่นเดียวกับกับคำว่า “ อิทธิพล ” แต่ในความหมายของอิทธิพล อาจจะมีความรู้สึกไปในทางที่ไม่ดีในเชิงลบ ซึ่งทั้งบารมีและอิทธิพลต่างก็เป็นเครื่องหมายแสดงถึง “ อำนาจ ” คำว่าบารมี เป็นพฤติกรรมของคนที่แสดงออกว่า คน ๆ นั้นมีอิทธิพล

¹ อนันต์ อนันตกุล , “ ปัจจุฉิมลิขิต : มุมมองมหาดไทยในอนาคต , ” หนึ่งสี่ 100 ปี มหาดไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศิริวัฒนาการพิมพ์ , 2535) , หน้า 450.

² เรื่องเดียวกัน , หน้า 450.

³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 450.

เอกชนและประชาชนทั่วไป ทำให้กระทรวงมหาดไทยถูกมองใน “ ภาพลบ ” ว่าเป็น “ มาเฟีย ” หวงอำนาจ เป็นตัวถ่วงความเจริญของบ้านเมือง และเดาล้านปี ที่ไม่ยอมเปลี่ยนแปลงให้ทันกับเหตุการณ์บ้านเมือง⁴

ในการศึกษาถึงบทบาทและอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ในสังคมไทยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้นั้น จะได้พิจารณาศึกษา แนวความคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ประกอบกับการสัมภาษณ์ระดับลึกจากกลุ่มประชากรที่ต้องการศึกษา เพื่อวิเคราะห์ถึงประเด็นที่ต้องการจะศึกษา โดยในบทที่ 4 นี้ จะวิเคราะห์ถึงบทบาทและอิทธิพลของข้าราชการฝ่ายปกครอง สังกัดกรมการปกครอง และข้าราชการตำรวจในสังกัดกรมตำรวจ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยในเบื้องต้นนี้ จะได้วิเคราะห์ถึงลักษณะพิเศษของกระทรวงมหาดไทย ที่เอื้ออำนวยต่อการเกิด และเสริมอิทธิพลให้ข้าราชการในสังกัดกรมทั้งสอง ได้มีและขยายอิทธิพลของตนเองออกไปในสังคมไทย โดยจะได้พิจารณาถึงลักษณะพิเศษของกระทรวงมหาดไทยในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ 5 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการจัดองค์การ และบทบาท อำนาจ หน้าที่
2. ด้านการพัฒนาการ และความต่อเนื่องขององค์การ
3. ด้านสถานะทางสังคมของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย
4. ด้านผลกระทบที่เกิดจากอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ต่อสังคมไทย
5. ด้านความสำคัญเชิงการเมืองจากอิทธิพลจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴ เรื่องเดียวกัน , หน้า 450.

1. ด้านของการจัดองค์การ และบทบาทอำนาจหน้าที่

การจัดองค์การ

เมื่อพิจารณาถึงการจัดองค์การของกระทรวงมหาดไทย เมื่อเปลี่ยนจากกรมมหาดไทย ในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ มาเป็นกระทรวงมหาดไทยใน พุทธศักราช 2435 นั้น ด้วยเหตุผล และความจำเป็นในสภาวะการณ์ขณะนั้น ที่ต้องการจะทำให้เกิด ความเป็นรัฐชาติ (nation - state) แทนที่ราชอาณาจักรสยาม โดยการสร้างอำนาจ (state - building) ด้วยกลไกการปฏิรูป การบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นเอกรัฐ มีการรวมศูนย์อำนาจ มีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งกิน เงินเดือนในฐานะข้าราชการประจำแทนการกินเมืองแบบมีอำนาจกึ่งอิสระ⁵ และปฏิรูปการบริหารราชการให้เป็นแบบใหม่ตามอย่างชาติตะวันตก กระทรวงมหาดไทยในช่วงนั้นมีขอบข่าย งานที่กว้างขวางมาก ทั้งในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดเก็บภาษี ด้านการดูแล ทรัพยากรของชาติ และที่สำคัญคือ การดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในทุก ๆ ด้าน ใน ยุคสมัยนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงมีบทบาทสำคัญ ในด้านการปกครองและการบริหาร โดยมี เป้าหมายที่จะควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยในสังคมและการบำบัดทุกข์บำรุงสุข ให้เกิดแก่ ประชาชน โดยมีข้าราชการกระทรวงมหาดไทยคือ สมุหเทศาภิบาล และผู้ว่าราชการเมืองเป็น ศูนย์กลางแห่งอำนาจบริหารในส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง อำนาจบังคับบัญชาข้าราชการทั้งปวง ที่ประจำอยู่ในมณฑลและเมือง จึงทำให้กระทรวงมหาดไทย สามารถแสดงบทบาทในทางการ ปกครอง และสร้างอิทธิพลในทางปกครอง ให้เกิดขึ้นในสังคมไทยได้เป็นอย่างมาก

การจัดองค์การในระบบราชการไทย มีลักษณะสำคัญที่คล้ายคลึงกันประการหนึ่ง ก็คือ การรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ศูนย์กลาง ทั้งนี้ก็เพื่อความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา สั่งการและการบริหาร กระทรวงมหาดไทยก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน คือ มีการรวมอำนาจของ ศูนย์กลางบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลาง และมีหน่วยราชการย่อย กระจายออกไปยังส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น โดยมีข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (กำนัน , ผู้ใหญ่บ้าน) เป็นกลไกการทำงาน ซึ่งมีลักษณะสำคัญ ๆ สรุปได้ดังนี้

⁵ ลิขิต ชีระเวทิน , วัฒนธรรมการปกครองเมืองการปกครองไทย , หน้า 100.

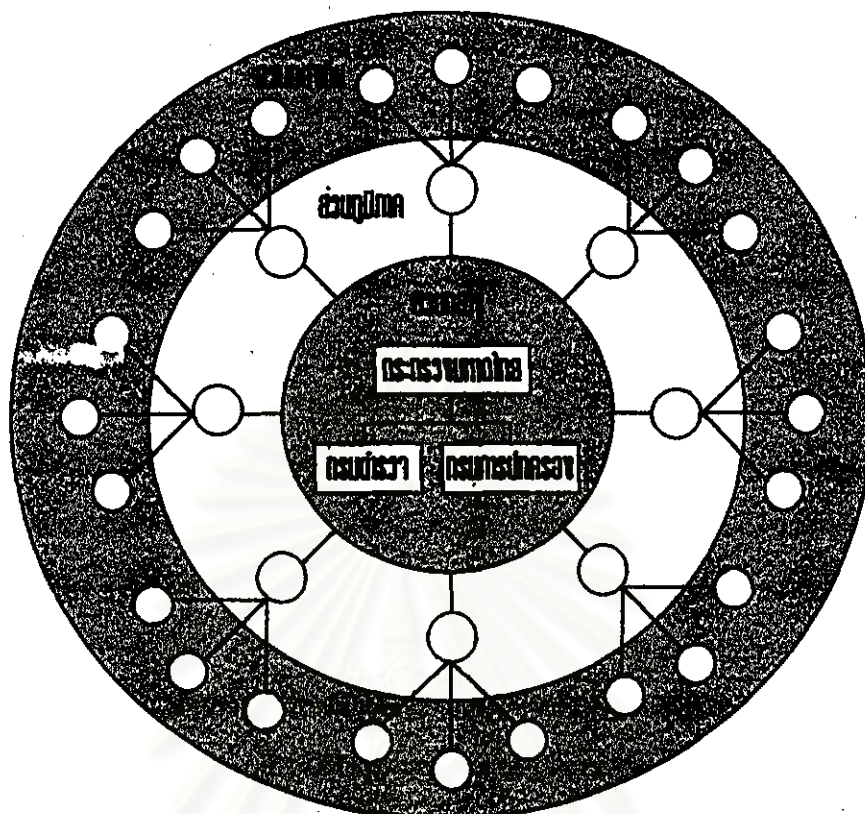
1. กระทรวงมหาดไทย มีลักษณะในการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการ และบังคับบัญชาที่ชัดเจนโดยแบ่งเป็นสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้น จากระดับล่างจนถึงระดับบริหารคือ อธิบดี , รองปลัดกระทรวง , ปลัดกระทรวง , รัฐมนตรีเจ้าสังกัดกระทรวง ตามลำดับ ในแง่นี้ส่วนกลางจะมีความสำคัญอย่างยิ่งในการให้นโยบายและแนวทางในการปฏิบัติราชการ ตลอดจนการวินิจฉัยสั่งการที่สำคัญ ได้แก่ อำนาจในด้านการบริหารงานคลัง การบริหารงานบุคคล และด้านการควบคุมการบริหาร

2. การบังคับบัญชา เป็นไปตามสายงานการบังคับบัญชา สั่งการจากส่วนกลางลงไปยังส่วนล่างและมีอำนาจที่ลดหลั่นกันลงไป การพิจารณาความดีความชอบ บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอนข้าราชการ อยู่ที่ผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป กับการกำหนดระเบียบการปฏิบัติงาน ควบคุมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องเชื่อฟัง และปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไป ทำให้เกิดความ เป็นเอกภาพ ในการบังคับบัญชา

3. เจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐโดยตรง ที่กระจายทั่วไปทุกท้องถิ่น ผ่านตามสายงานบังคับบัญชา และเป็นผู้สัมผัสกับประชาชนโดยตรง ในอันที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ

4. กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กลั่นกรองคัดเลือก บุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ในเขตอำเภอและจังหวัด และควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ในแง่นี้จะเห็นได้ว่าทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ต่างก็เป็นคนของกระทรวงมหาดไทย ที่ทำหน้าที่เป็นเสมือนหัวหน้าข้าราชการในจังหวัด และอำเภอ อันสามารถสร้างความเคารพยำเกรงจากข้าราชการด้วยกันเอง ซึ่งสามารถเสริมให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เป็นผู้ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในทางปกครอง ในพื้นที่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาจากการจัดองค์การของกระทรวงมหาดไทย จะเห็นว่ากระทรวงมหาดไทย นั้น มีโครงสร้างเครือข่ายโยงใยของหน่วยราชการ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือ กรมการปกครอง และกรมตำรวจ ที่ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ (ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) ในลักษณะที่แผ่กระจาย ครอบคลุมทั่วทั้งอาณาเขตของรัฐ ดังแผนภาพที่ 4.1 ซึ่งในหน่วยราชการแต่ละหน่วยนั้น ต่างก็มีข้าราชการและหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (กำนัน , ผู้ใหญ่บ้าน) ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา เป็นกลไกที่สำคัญในการดำเนินการตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของกระทรวงมหาดไทย (โปรดดูแผนภาพที่ 3.4 และแผนภาพที่ 3.5 ประกอบ)



แผนภาพที่ 4.1 : แสดงการกระจายและการบังคับบัญชา หน่วยราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง และกรมตำรวจ) ที่กระจายครอบคลุมทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

บทบาทอำนาจหน้าที่

เพราะเหตุที่กระทรวงมหาดไทยมีภารกิจหลัก ในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ให้เกิดแก่ประชาชนโดยทั่วไป บทบาทและความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยจึงมีอยู่อย่างกว้างขวาง และจะต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคนทั่วทั้งประเทศ ไม่ว่าจะเป็นบทบาทในด้านการปกครอง การป้องกัน การปราบปราม การพัฒนา และการบริการ จากบทบาทที่มีขอบเขตกว้างขวางนี้เอง ทำให้กระทรวงมหาดไทย มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด⁶

⁶ สรุปจากผลการสัมมนาบทบาทมหาดไทย ครั้งที่ 1 เรื่องบทบาทของกระทรวงมหาดไทย ด้านการเมือง การปกครอง และการบริหาร : อดีต ปัจจุบัน อนาคต เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2534 ณ โรงละครแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร , อ้างใน 100 ปี มหาดไทย . . หน้า 307.

บทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายปกครอง และข้าราชการตำรวจ ดังที่กล่าวในบทข้างต้นแล้วว่า มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้หลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาททางด้านการเมืองและการปกครอง ประชาชนโดยส่วนใหญ่ไม่นับว่า ภารกิจหน้าที่ของข้าราชการทั้งสองนี้มีอย่างไร แต่เข้าใจกันว่าเมื่อเกิดเหตุหรือมีปัญหาเดือดร้อน ก็ต้องแจ้งให้ข้าราชการทั้งสองนี้ทราบก่อน แล้วข้าราชการเหล่านี้จะดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกันต่อไป⁷ ในต่างจังหวัด ชาวบ้านมักจะไม่ได้สัมผัสกับข้าราชการฝ่ายปกครองในระดับสูง (เช่น ปลัดอำเภอ, นายอำเภอ, ผู้ว่าราชการจังหวัด) แต่จะสัมผัสกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก็คือ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน โดยที่ชาวบ้านมีความเข้าใจกันว่า กำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้น มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกัน⁸

บทบาทและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนมากที่สุด ของกระทรวงมหาดไทยนี้ ทำให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องมีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประชาชนโดยตลอดในทุก ๆ เรื่อง ตั้งแต่เกิด, การดำเนินชีวิตประจำวัน จนกระทั่งตาย ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นข้าราชการที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และเป็นข้าราชการที่ต้องสัมผัสกับประชาชนอยู่ตลอดเวลาในหลาย ๆ เรื่อง บทบาทของข้าราชการ จึงเป็นบทบาทที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ ที่กฎหมายได้ให้ไว้อย่างมากด้วยแล้ว ย่อมทำให้ข้าราชการเหล่านี้มีบทบาทที่สำคัญ ต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น

ลักษณะเด่นของอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้กับ ข้าราชการฝ่ายปกครอง และข้าราชการตำรวจ ก็คือ อำนาจดังกล่าวมีลักษณะของ การควบคุมความสงบเรียบร้อยทางด้านการเมือง, การปกครอง และสังคม นอกจากนี้ ยังมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับด้านการพัฒนา และการให้บริการแก่สังคม ในอันที่จะถืออำนาจต่อการพัฒนาประเทศชาติ ฉะนั้นบทบาทของข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจ จึงมีบทบาทเกี่ยวข้องกับประชาชนตั้งแต่เกิด การใช้ชีวิตประจำวัน จนกระทั่งตาย, การควบคุมให้ประชาชน ประพฤติปฏิบัติตนไปในแนวทางและกรอบนโยบายของรัฐ ด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อย และอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

⁷ สัมภาษณ์ นายบุญมี แดงนา, 15 สิงหาคม 2539.

⁸ สัมภาษณ์ นางสาว จารุรัตน์ สุวรรณปรีชา, 20 กรกฎาคม 2539.

ดังที่ได้กล่าวถึง การจัดองค์การ ลักษณะบทบาทหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายปกครอง และข้าราชการตำรวจไปแล้ว สามารถสรุปถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ ที่ควรพิจารณา คือ

ประการแรก : ทั้งกรมการปกครอง และกรมตำรวจนั้น มีหน่วยงานและสายการบังคับบัญชาข้าราชการ ที่กระจายครอบคลุมถึงทุกส่วนของประเทศ

ประการที่สอง : โดยบทบาทและหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้แก่กรมการปกครอง และกรมตำรวจนั้น มีลักษณะของการควบคุมดูแลความเรียบร้อยของสังคมและครอบคลุมถึงการดำรงชีพ ความเป็นอยู่ประจำวัน อันจะต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคน

การจัดองค์การและอำนาจหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจ เป็นการจัดองค์การที่สามารถควบคุมประชาชนในด้านการเมืองการปกครอง ความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ทั่วถึงประชาชนทุกคน ทั่วราชอาณาจักร

2. ด้านของพัฒนาการ และความต่อเนื่องขององค์การ

คำว่า “กระทรวงมหาดไทย” ได้กำเนิดเกิดขึ้นใน พุทธศักราช 2435 แต่ภารกิจหน้าที่ในส่วนที่รับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยนั้น ได้เกิดและมีขึ้นมานานแล้ว จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่ปรากฏให้เห็น ก็คือใน กรมเมือง หรือกรมเวียง และ กรมมหาดไทย ตามลำดับ สำหรับบุคคลที่จะมาเป็นข้าราชการ หรือเสนาบดีนั้น เป็นบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากองค์พระมหากษัตริย์ จึงเป็นบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจ และเลือกสรรอย่างดี ความสำคัญของสถาบันราชการในสมัยนั้น ย่อมหมายถึง สถาบันที่รับใช้พระมหากษัตริย์ เพื่อการปฏิบัติตามพระราโชบาย ขุนนางและข้าราชการจึงมีฐานะเป็นผู้ปกครอง ดูแลประชาชนให้อยู่ด้วยความสงบเรียบร้อย ในกรอบของกฎหมายและระเบียบบ้านเมือง ในสมัยนั้น

การปฏิรูประบบราชการเป็นแบบตะวันตก เพื่อพัฒนาเป็นรัฐชาติ โดยการรวมศูนย์อำนาจ และการจัดตั้งและแบ่งส่วนราชการเป็น กระทรวง ทบวง กรม ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) นั้น เป็นการพัฒนาศถาบันข้าราชการให้เข้มแข็ง มีอำนาจหน้าที่ และเป็นสถาบันที่เข้มแข็งกว่าสถาบันอื่น ๆ ในสังคม อีกทั้งการทำงานของราชการยังขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ ในแง่นี้ยอมทำให้ข้าราชการ เป็นผู้มืบทบาทอำนาจหน้าที่สูงขึ้น ตามลำดับด้วย กระทรวงมหาดไทย เป็นกระทรวงที่มีบทบาท ในการควบคุมการเมือง การปกครองของประเทศสยาม เป็นกระทรวงที่สำคัญในการสร้างรวมชาติให้เป็นปึกแผ่น และมีหน้าที่ในการปกครองประชาชนพลเมือง ให้อยู่ด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นหนึ่งเดียวกัน

ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ กระทรวงมหาดไทยซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับ การเมือง การปกครอง ก็ยังคงเป็นหลักให้แก่ระบอบการปกครองในรูปแบบนี้ เพราะเป็นกระทรวงที่รับผิดชอบในการจัดการด้านการเมืองและการปกครอง กลุ่มผู้ปกครองและมีอำนาจสมัยนั้นจึงต้องคัดเลือกบุคคลที่เป็นที่ไว้วางใจ มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนี้ เพื่อควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยของประเทศให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ในช่วงนี้เองเป็นช่วงที่กระทรวงมหาดไทยได้ปรับปรุงและขยายหน่วยราชการให้สอดคล้องกับภารกิจ อีกทั้งยังออกกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ เพื่อที่จะมีอำนาจและหน้าที่ ในการดำเนินการตามภารกิจ ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว การเมืองไทยก็มีการเปลี่ยนแปลง ผู้ปกครองเสมอ มีการปฏิวัติรัฐประหาร ยึดอำนาจปกครอง ครั้งแล้วครั้งเล่า แต่สิ่งหนึ่งที่ยังเป็นหลักให้แก่การปกครองได้ ก็คือ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องเหล่านี้ และในช่วงที่ประเทศไทย ได้อยู่ภายใต้การปกครองโดยกลุ่มทหาร กระทรวงมหาดไทยก็ยังทำหน้าที่เหล่านี้ต่อไปอย่างต่อเนื่อง และมีการออกกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ เพื่อควบคุมให้สังคมอยู่อย่างสงบสุข (ภายใต้เจตนาารมย์ของผู้ปกครองขณะนั้น) จึงอาจกล่าวได้ว่า กระทรวงมหาดไทย ได้ตกเป็นเครื่องมือในการปกครองที่สำคัญยิ่ง ของผู้ปกครองทุกยุคทุกสมัย

จนกระทั่งถึงปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทย ก็ยังคงเป็นหลักในทางการเมืองการปกครอง เช่นเดิมและเป็นกระทรวงที่สำคัญยิ่งในบรรดาส่วนราชการด้วยกัน เพราะกระทรวง ๆ นี้ มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญยิ่ง โดยเฉพาะหน้าที่ทางด้านการเมือง และการปกครอง ทั้งนี้สืบเนื่อง

มาจากอดีตกาลที่กระทรวง ๆ นี้ ได้มีพัฒนาการมาโดยตลอดทุกยุคทุกสมัย และมีความต่อเนื่องมาโดยตลอด ไม่เคยปรากฏในประวัติศาสตร์ชาติไทยเลยว่า กระทรวงมหาดไทยนี้ ได้ถูกยกเลิกหรือยุบไป แต่ตรงกันข้ามกระทรวง ๆ นี้ ได้พัฒนาการตัวเองมาโดยตลอด สร้างความสำคัญให้กับทุกสถาบัน เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างสถาบันผู้ปกครอง กับสถาบันผู้ใต้ปกครอง , เป็นตัวแทนของรัฐกับประชาชน เป็นเครื่องรักษาตุลย์อำนาจที่สำคัญยิ่ง ของสังคมการเมืองไทย

3. ด้านสถานะทางสังคมของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย

ในการพิจารณาสถานะทางสังคมของบุคคลในสังคม เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการศึกษาถึงอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ที่มีต่อสังคม ในการศึกษาดังกล่าว เราจะต้องพิจารณาแนวความคิด ทศนคติ ค่านิยม และวัฒนธรรม อันมีความสำคัญต่อการแสดงออกและพฤติกรรมของคนในสังคม ทั้งนี้เราจะต้องพิจารณาตั้งแต่อดีตกาลจนถึงปัจจุบัน

การบริหารงานของระบบราชการไทย ภายใต้ระบอบราชาธิปไตยนั้น เคยมีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ซึ่งมีการจัดแบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 ส่วน คือ เวียง วัง คลัง นา หรือที่เรียกว่า “ จตุสดมภ์ ” ซึ่งได้เป็นหลักในการบริหารราชการไทยในสมัยต่อ ๆ มา จนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ นอกจากนี้ได้ทรงริเริ่มระบบ “ ศักดินา ” ขึ้นมา คือ การที่พระมหากษัตริย์ ทรงพระราชทานไร่นาที่ดินให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ตามยศฐาบรรดาศักดิ์ของบุคคลนั้น⁹ เช่น เจ้าฟ้าจะได้รับพระราชทานที่นา จำนวน 25,000 ไร่ขึ้นไป , เจ้าพระยาจะได้รับ 20,000 ไร่ , ประชาชนพลเมืองจะได้รับคนละ 25 ไร่ เป็นต้น ภายในสังคมจึงเกิดการแบ่งชั้นวรรณะขึ้น ผู้ที่อยู่ในวรรณะสูง ได้แก่ องค์พระมหากษัตริย์ ขุนนาง ข้าราชการระดับสูง จะมีการศึกษา และมีสิทธิมีเสียงในการบริหารประเทศ ส่วนพวกวรรณะต่ำ ได้แก่ ประชาชน พ่อค้า จะไม่ค่อยมีการศึกษา และไม่มีสิทธิมีเสียงในการปกครองประเทศ ระบบศักดินา จึงเป็นที่มาของระบบเจ้าขุนมูลนาย ทำให้เกิดมีคำว่า “ เจ้านาย ” ขึ้นมาจนประเพณีนิยมของสังคมไทย¹⁰ การจะทำสิ่งใดลงไปก็ต้อง “ แล้วแต่เจ้านายท่านจะสั่ง ” ไม่มีการตัดสินใจด้วยตนเอง และจากระบบศักดินา ทำให้ประชาชนสามัญ ต้องคอยเข้ารับใช้เจ้านาย และเข้าพึ่งบารมีของเจ้านาย

⁹ ไพบูลย์ ช่างเขียน , เรื่องเดียวกัน , หน้า 59.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน , หน้า 59.

คนใดคนหนึ่ง ซึ่งกลายเป็นประเพณีนิยม ที่ได้ฝังแน่นอยู่ในจิตใจของคนไทย และถ่ายทอดสืบกันมาชั่วลูกชั่วหลาน ถึงปัจจุบัน สังคมไทยจึงกลายเป็นสังคมเจ้านาย (prestige society) ทำให้ข้าราชการ ถือว่าตัวเองเป็นเจ้านายของประชาชน เป็นผู้มีเกียรติสูงกว่าประชาชน¹¹

นอกจากนี้ อิทธิพลจากศาสนาพุทธ ซึ่งเสริมในการยอมรับอำนาจกันตามลำดับชั้น ที่เชื่อกันว่าฐานะตำแหน่งทางสังคมของคนเรานั้น เป็นผลมาจากกรรมเก่าของแต่ละบุคคล¹² ในแง่นี้ ดูเหมือนเป็นปัจจัยเสริมที่สำคัญยิ่ง ที่ทำให้การยอมรับนับถือข้าราชการ เป็นเรื่องธรรมดาสำหรับสังคมไทย

สถานะทางสังคมของข้าราชการ จึงเป็นสถานะที่เหนือกว่าประชาชนโดยทั่วไป ในความรู้สึกนึกคิดของประชาชน และข้าราชการด้วยกัน ทั้งนี้เป็นเหตุมาจาก การสืบทอดต่อเนื่องทางวัฒนธรรมความคิดความเชื่อของคนไทย จากอดีตกาลมาจนถึงปัจจุบัน

ในการพิจารณาถึงสถานะทางสังคมนั้น มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดอิทธิพล เพราะการมีสถานะทางสังคมที่เหนือกว่า นั้นหมายความว่า เป็นการที่บุคคลหนึ่งมีอะไรที่เหนือกว่าอีกบุคคลหนึ่ง ก็ยอมทำให้บุคคลหนึ่งสามารถที่จะชักจูง หรือบังคับให้อีกบุคคลหนึ่งทำตามความต้องการได้ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้พิจารณาถึง สถานะของข้าราชการฝ่ายปกครอง และข้าราชการตำรวจ ที่มีฐานะทางสังคม ที่สูงกว่าประชาชนโดยทั่วไป จากเหตุและปัจจัยหลักสำคัญ ๆ 5 ประการ คือ

- 3.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย
- 3.2 ผลประโยชน์ระหว่างกันและกัน
- 3.3 ความสัมพันธ์ส่วนตัว
- 3.4 วัฒนธรรมทางการเมือง
- 3.5 บุคลิกภาพส่วนตัว

¹¹ ไพฑูรย์ เครือแก้ว , ลักษณะสังคมไทยและหลักการพัฒนาชุมชน . (พระนคร : โรงพิมพ์เกื้อกูล , 2506) , หน้า 98.

¹² ทินพันธุ์ นาคะตะ , การเมืองการบริหารไทย ภาวะของชาติ , หน้า 29.

3.1 อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย

เมื่อพิจารณาถึง อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายของ ข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจ แล้วจะเห็นได้ว่าข้าราชการทั้งสองกรมนี มีอำนาจและหน้าที่ อันเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ในด้านสังคม การเมือง การปกครองสูงมาก สูงกว่าหน่วยราชการอื่น ๆ ในระบบราชการ ซึ่งหากพิจารณาถึง การจัดตั้งหน่วยราชการทั้งสองในอดีตกาล ก็จะพบว่าหน่วยราชการทั้งสองนั้น มีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสืบย้อนขึ้นไป ในยุคของสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมีเหตุและวัตถุประสงค์ในการตั้งขึ้น เพื่อควบคุมดูแลสังคมและประชาชน เพื่อความมั่นคงของรัฐ และเป็นผู้ปฏิบัติตามพระราชโองการของพระมหากษัตริย์หรือผู้ปกครอง มากกว่าที่จะตั้งขึ้นเพื่อการบริการสังคมและประชาชน ในแง่นี้หน่วยราชการทั้งสองจึงเป็นหน่วยที่ตั้งขึ้น เพื่อปกครองดูแลประชาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่ผู้ปกครองกำหนดขึ้น และสถานะของข้าราชการในกรมทั้งสองนี้จึงมีลักษณะที่เป็นผู้ปกครอง หรือเป็นเจ้านายประชาชนเสียมากกว่า

ในทัศนะของ นายไสว พรหมณี อดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย มองบทบาทและอำนาจหน้าที่ของข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ว่า

“ ... บทบาทของข้าราชการ ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 มีการเปลี่ยนแปลงสูงมาก ทำให้ข้าราชการมีบทบาทมีอำนาจเป็นเสมือนพรรคการเมืองหนึ่ง ที่มีอำนาจสูงสุดที่จะตัดสินใจหรือแสดงความคิดเห็นอะไรก็ได้โดยอาศัยตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ ซึ่งทัศนคติและค่านิยมดังกล่าวยังคงมีอยู่จนถึงปัจจุบัน ประชาชนยังเกรงกลัวข้าราชการไม่กล้าผูกพันกับทางราชการ เพราะกระบวนการของการปกครองโดยยึดหลักกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหลักประสิทธิภาพของงาน ยังคงอยู่ในความรู้สึกของราษฎร ... ”¹³

ข้าราชการฝ่ายปกครอง และข้าราชการตำรวจ เป็นบุคคลที่สำคัญ ในกระบวนการเมืองและการปกครอง ถือเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐ ในอันที่เข้าไปสัมผัสกับประชาชน รัฐจึงมอบอำนาจให้ โดยผ่านทางกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไว้ ในแง่นี้สถานะทางสังคมของข้าราชการทั้งสองจึงอยู่เหนือกว่าประชาชนโดยทั่วไป ในลักษณะที่มีอำนาจหน้าที่

¹³ ไสว พรหมณี , “ การพัฒนาชนบทในทศวรรษหน้า , ” 100 ปี มหาดไทย , หน้า 415.

เหนือกว่าประชาชน สามารถที่ควบคุม ดูแล บังคับประชาชน ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการที่มีตำแหน่งหน้าที่การงานสำคัญ หรือมีความรับผิดชอบตามลักษณะงานมาก เช่น ปลัดอำเภอ , นายอำเภอ , ผู้ว่าราชการจังหวัด , หัวหน้าสถานีตำรวจ , หัวหน้าตำรวจจังหวัด เป็นต้น และเมื่อรวมกับสายงานการบังคับบัญชาของข้าราชการ ก็จะทำให้ผู้ที่มีตำแหน่งสูงขึ้น ก็จะมีอำนาจมากขึ้นตามลำดับ ผลที่ตามมาจะทำให้ มีอำนาจเหนือกว่าประชาชนมากขึ้นตามลำดับด้วย เช่นกัน

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเป็นสิ่งที่สำคัญ ที่ทำให้ข้าราชการมีสถานะทางสังคมที่เหนือกว่าประชาชนโดยทั่วไป ทั้งนี้ เพราะข้าราชการสามารถที่จะทำในหลาย ๆ สิ่งได้ ในขณะที่ประชาชนไม่สามารถทำได้ เพราะมีตัวบทกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่ให้อำนาจหน้าที่แก่ข้าราชการไว้ และเมื่อพิจารณาถึงข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจ อันมีหน้าที่ที่เกี่ยวกับการควบคุม ดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคมแล้ว จึงมีอำนาจที่จะควบคุม บังคับประชาชน ให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงมีสถานะทางสังคมที่เหนือกว่า อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3.2 ผลประโยชน์ระหว่างกันและกัน

การที่ข้าราชการฝ่ายปกครอง และข้าราชการตำรวจ เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และเป็นหน้าที่ ที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลประชาชน ให้ประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นด้วยความสงบเรียบร้อย ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการทั้งสองนี้กับประชาชน จึงเป็นไปอย่างใกล้ชิด ในแง่ประชาชน ย่อมที่จะอาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ของข้าราชการเหล่านี้ เพื่อผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งทางที่ถูกกฎหมาย และผิดกฎหมาย และในมุมกลับกันข้าราชการ ก็ย่อมที่จะผูกมิตรกับประชาชนไว้ เพื่อหวังผลในการปฏิบัติหน้าที่ของตน หรือผลประโยชน์อื่น ๆ ที่จะตามมาด้วย

การพึ่งพากันในลักษณะของการหวังผลประโยชน์ หรือประสานผลประโยชน์ในแง่นี้ ทำให้ประชาชนต้องมีความยำเกรงและเคารพต่อข้าราชการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่อยู่ในตำแหน่งราชการ อันจะสามารถให้ความช่วยเหลือ อำนาจความสะดวกต่าง ๆ แก่ประชาชนได้ และโดยพื้นฐานของสังคมไทย ที่มีลักษณะของระบบอุปถัมภ์ที่ชัดเจน จึงทำให้ประชาชนต้องเข้าหาข้าราชการ ที่มีอำนาจดังกล่าว และพยายามผูกสัมพันธ์ไมตรีเอาไว้ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง ,

โดยการเสนอให้ผลประโยชน์รูปแบบต่าง ๆ ให้ อันส่งผลที่ทำให้ข้าราชการ มีสถานะทางสังคมที่เหนือกว่าประชาชนโดยทั่วไป

สิ่งที่ประชาชนหวังประโยชน์จากข้าราชการ ได้แก่ ตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งหมายรวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ของข้าราชการเอง , การใช้ดุลยพินิจในการพิจารณา , การใช้ช่องว่างของกฎหมาย , การใช้อิทธิพล (หรือบารมี) ส่วนตัวของตัวข้าราชการเอง เป็นต้น

ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น เป็นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นหลายอย่าง เช่น เป็นผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากข้าราชการ , หรือเป็นผลประโยชน์ที่จะได้รับร่วมกันระหว่างประชาชนและข้าราชการก็ได้ และผลประโยชน์ดังกล่าวนี้ เป็นได้ทั้งในทางบวกและในทางลบ ในทางบวกเช่น การอาศัยอำนาจหน้าที่ของข้าราชการ อำนวยความสะดวกในการติดต่อราชการ , ช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ , คุ้มครองป้องกันอันตราย ...ฯลฯ ในทางลบอย่างเช่น ช่วยเหลือในการกระทำความผิดต่าง ๆ , การผ่อนปรนความผิดจากโทษหนัก เป็นโทษที่เบากว่า , การร่วมมือกันในการกระทำความผิดต่าง ๆ , การใช้อิทธิพลของข้าราชการไปในทางที่ผิดกฎหมาย คุ้มครองผลประโยชน์ของตน , การให้ละเว้นในการทำตามหน้าที่ ...ฯลฯ เป็นต้น

3.3 ความสัมพันธ์ส่วนตัว

ความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นปัจจัยเอื้ออำนวยให้ สถานะระหว่างข้าราชการฝ่ายปกครองและตำรวจกับประชาชนนั้นสูงขึ้น ที่ชัดเจนก็คือระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยซึ่งส่งผลให้ สถานะระหว่างบุคคลนั้นต่างกัน เกิดความรู้สึกอยากเป็นพวกพ้องการที่ได้รู้จักกับข้าราชการเหล่านั้นนั้น เป็นประโยชน์และสะดวกต่อการดำเนินชีวิต ทั้งๆที่มีความเกรงกลัวแต่ก็อยากที่จะเป็นมิตรด้วย

ความสัมพันธ์ส่วนตัวในด้านนี้ มีความเชื่อมโยงกับเรื่องของผลประโยชน์อย่างลึกซึ้ง เพราะความสัมพันธ์ส่วนตัว อาจจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ และเรื่องของผลประโยชน์ก็อาจจะนำมาซึ่งความสัมพันธ์ส่วนตัวได้เช่นกัน และโดยเฉพาะในสังคมไทยซึ่งมีลักษณะของระบบอุปถัมภ์ที่ชัดเจน ย่อมทำให้ระบบความสัมพันธ์ส่วนตัวนั้น สามารถที่จะชักนำไปประชาชนโดยทั่วไปอยากที่จะเข้ามาเป็นพวกพ้องกับข้าราชการ ส่งผลทำให้สถานะของข้าราชการนั้น อยู่เหนือกว่าประชาชน

3.4 วัฒนธรรมทางการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึง ค่านิยม ทศนคติ และความเชื่อทางการเมือง ซึ่งเป็นมิติทางด้านจิตวิทยาสังคม และวัฒนธรรมของระบบการเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง ของระบบการเมืองหนึ่ง ๆ ย่อมเป็นผลผลิต ทั้งของประวัติศาสตร์ของระบบการเมือง และประวัติศาสตร์ของมวลสมาชิกในระบบการเมืองนั้น¹⁴ การพิจารณาถึงวัฒนธรรมทางการเมือง จึงเป็นการพิจารณาวิเคราะห์ถึง ลักษณะของความคิด ค่านิยม ทศนคติ ความเชื่อทางการเมือง ที่อยู่ในความคิด และการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนในสังคมไทย ทั้งนี้ เราจะต้องพิจารณาถึงระบบการปกครอง ลักษณะโครงสร้างทางสังคมไทย ความเชื่อ รูปแบบการดำรงชีวิต ประเพณี โดยพิจารณาจากสภาพประวัติศาสตร์ ถ่ายทอดสืบต่อกันมา และมีอิทธิพลในความคิด ความเชื่อ ค่านิยม ของคนไทยในปัจจุบันด้วย

ค่านิยมในการยอมรับอำนาจของผู้ที่เหนือกว่า มีในสังคมไทยตั้งแต่ในประวัติศาสตร์มา ที่เห็นชัดเจนคือ ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ที่มีระบบศักดินา แยกแยะชัดเจนระหว่างผู้ปกครอง กับ ผู้ใต้ปกครอง ประชาชนส่วนใหญ่แล้วเคยชินกับการเป็นผู้ใต้ปกครอง หรือ ข้า โพร่ มีความรู้สึก ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นเสมือนกับเจ้านาย , ประชาชนยังขาดความรู้สึกว่าตนเองนั้น เป็น เจ้าของอำนาจที่สำคัญของรัฐนี้ แม้ว่าจะเปลี่ยนแปลงการปกครองไปอย่างไรก็ตาม ความรู้สึกเช่นนี้ ก็ยังคงฝังลึกอยู่ในจิตใจของคนเรา และเมื่อพิจารณาถึงอิทธิพลจากศาสนา ในเรื่องของการยอมรับในอำนาจวาสนา แล้วส่งผลทำให้การยอมรับในสถานะทางสังคมเช่นนี้ สืบทอดต่อกันมาส่งผลยังปัจจุบันด้วย

ข้าราชการไทยส่วนใหญ่ ยังคงยึดติดอยู่กับค่านิยมดั้งเดิมเช่นกัน ก็คือ ค่านิยมเจ้าขุนมูลนาย และการเป็นผู้ปกครอง แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นประชาธิปไตยแล้วก็ตาม แต่สถานะของข้าราชการ ก็ยังอยู่ในฐานะของการเป็น “ ผู้ปกครอง ” และประชาชนก็อยู่ในฐานะของการเป็น “ ผู้ใต้ปกครอง ” ฐานะของบุคคลทั้งสอง มิได้มีความสัมพันธ์กัน อย่างที่กล่าวกันว่า “ ข้าราชการก็คือ ผู้รับใช้ประชาชน ” ทั้งนี้เป็นความเข้าใจและปฏิบัติกัน ทั้งของประชาชนและข้าราชการ ที่มีความอยู่ในความรู้สึก

¹⁴ โปรตดู ทินพันธุ์ นาคะตะ , การเมืองการบริหารไทย ภาวะของชาติ , หน้า 25.

และจิตสำนึก¹⁵ การแสดงออกของข้าราชการจึงมีลักษณะของการใช้อำนาจต่อประชาชน หรือที่เรียกว่าเป็นลักษณะของอำนาจนิยม เป็นการแสดงถึงลักษณะของข้าราชการที่รู้สึกว่าคุณค่าของตัวเองมีอำนาจเหนือกว่า

ทั้งวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม , ระบบเจ้านายกับลูกน้อง , ระบบนายกับบ่าว การยึดมั่นใน ตัวบุคคลมากกว่าหลักการ , ระบบอุปถัมภ์ , การยอมรับใ้อำนาจของบุคคลที่เหนือกว่า , ระบบเจ้าขุนมูลนาย , ความเชื่อในทางพุทธศาสนา ในเรื่องอำนาจวาสนา ต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิด และการแสดงออกของประชาชน ต่อข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจทั้งสิ้น ในแง่ที่สนับสนุนให้ข้าราชการดังกล่าว มีสถานะที่เหนือกว่าประชาชนโดยทั่วไป ทั้งนี้ ประชาชนแต่ละคนย่อมมีความรู้สึกและทัศนคติในเรื่องเหล่านี้ ที่ไม่เท่ากัน บุคคลที่มีวัฒนธรรมดังกล่าวมาก ก็จะแสดงสถานะทางสังคมที่ต่ำกว่ามากเช่นกัน

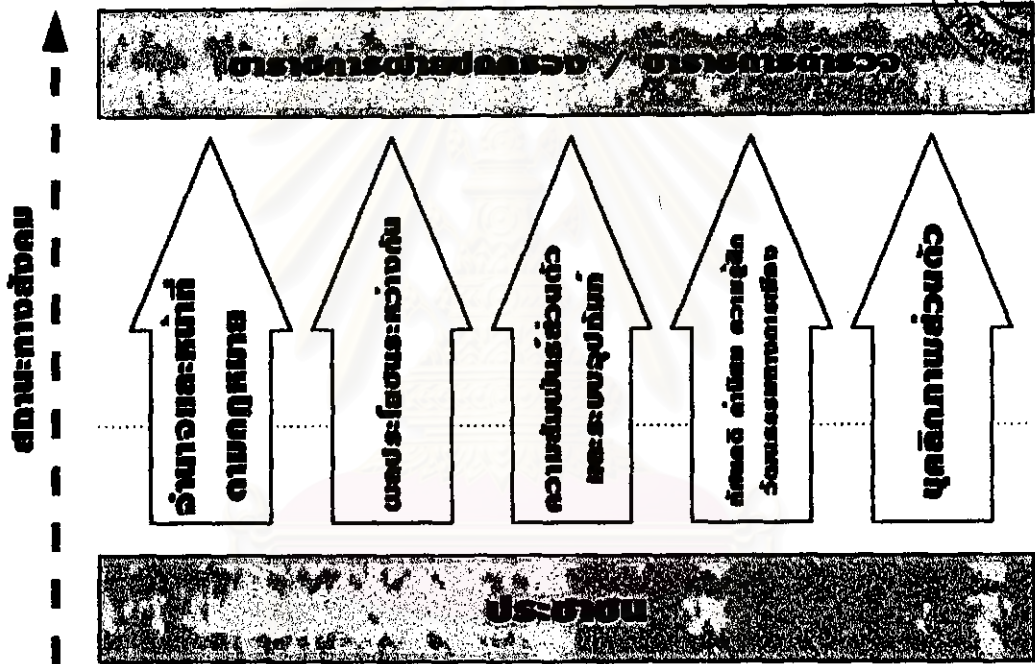
3.5 บุคลิกภาพส่วนตัว

บุคลิกภาพส่วนตัวของข้าราชการฝ่ายปกครอง และข้าราชการตำรวจ เป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวของข้าราชการเอง ที่ได้สร้างความยอมรับนับถือและศรัทธาจากประชาชน ทั้งนี้ในความหมายของบุคลิกภาพส่วนตัวนั้น ย่อมหมายถึงการประพฤติปฏิบัติตนของข้าราชการผู้นั้นด้วย ข้าราชการผู้มีคุณธรรม มีศีลธรรม มีความประพฤติดี ประชาชนย่อมรักและเคารพให้ความเกรงใจ และยอมรับ มากกว่าข้าราชการที่ประพฤติตนไม่ดี ซึ่งจะส่งผลทำให้ข้าราชการผู้นั้นมีบารมีทางสังคม สามารถที่จะขอความร่วมมือ หรือความช่วยเหลือจากประชาชน ได้มากกว่าข้าราชการที่ประชาชนไม่ยอมรับ

อีกนัยหนึ่งของบุคลิกภาพส่วนตัวของข้าราชการ ก็คือ การที่มีบุคลิกลักษณะที่เป็นผู้ที่มีความน่ากลัว และมีนิสัยที่นิยมอำนาจ ก็จะสามารถสร้างความเกรงกลัวต่อประชาชนได้ในอีกแบบหนึ่ง ซึ่งอาจจะทำให้ประชาชนรู้สึกเกรงกลัวและยอมที่จะปฏิบัติตามได้เช่นกัน แต่มิได้มีความรู้สึกที่ยอมรับและยินดีปฏิบัติตามในแบบอย่างแรก

¹⁵ โปรตดู ลิขิต วีระเวทิน , “ การเมืองไทย กับประชาธิปไตย ” , รัฐศาสตร์สาร 1 (มีนาคม - เมษายน 2526) , หน้า 7 - 8 .

ในเรื่องของสถานะทางสังคมนี้ เราสามารถอธิบายให้ชัดเจนด้วยรูปภาพ ในแผนภาพที่ 4.2 ซึ่งแสดงถึงปัจจัยที่ทำให้ข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจ มีสถานะทางสังคมที่เหนือหรือสูงกว่าประชาชน ปัจจัยที่ว่า ก็คือปัจจัยที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ซึ่งจะส่งผลให้ข้าราชการทั้งสองฝ่ายนั้น มีสถานะทางสังคมที่เหนือกว่าแตกต่างกันไป แต่โดยพื้นฐานแล้ว ข้าราชการเหล่านี้ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งส่งผลให้ข้าราชการเหล่านี้ มีสถานะทางสังคมที่สูงกว่าประชาชนเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว ส่วนปัจจัยอื่น ๆ ก็จะมีส่งผลให้สถานะทางสังคมของข้าราชการมีความแตกต่างกันไป



..... บรรทัดฐานของสถานะทางสังคมของข้าราชการที่ควรจะเป็น

แผนภาพที่ 4.2 : แสดงปัจจัยที่ทำให้ข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจ มีสถานะทางสังคมที่ เหนือหรือสูงกว่าประชาชน

เมื่อข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจมีสถานะทางสังคม ที่เหนือกว่าประชาชน ด้วยเหตุและปัจจัยดังกล่าวแล้ว ก็ไม่น่าแปลกใจเลยที่ ข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจจะมีอิทธิพลที่เหนือกว่าประชาชน แต่จะมีมากหรือน้อยกว่าเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับเหตุปัจจัยดังกล่าวเป็นองค์ประกอบด้วย

4. ด้านผลกระทบของอิทธิพลข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ต่อสังคมไทย

4.1 ผลกระทบต่อปัจเจกชน

เพราะเหตุที่ข้าราชการฝ่ายปกครอง และข้าราชการตำรวจ เป็นตัวแทนของรัฐในอันที่จะดำเนินการด้านการควบคุมประชาชน ให้อยู่ภายใต้กรอบระเบียบแห่งกฎหมายของรัฐ เพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ข้าราชการทั้งสองจึงเป็นเจ้าหน้าที่หลักของรัฐ ที่ทำหน้าที่ในด้านการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม การเมือง และการปกครอง และเป็นผู้ที่จะต้องสัมผัสกับประชาชนโดยตรง และโดยบทบาท อำนาจหน้าที่และขอบข่ายของหน่วยงาน ทำให้กระทรวงมหาดไทย สามารถสัมผัสกับประชาชนได้ทุกคน

จากการที่ข้าราชการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้ไว้ อันเป็นปัจจัยสำคัญให้ข้าราชการมีสถานะสังคมที่สูงกว่าประชาชน ในฐานะของการเป็นผู้ปกครองและเมื่อพิจารณาจากวัฒนธรรมดั้งเดิมของประชาชนที่ถ่ายทอดสืบต่อกันมานับแต่โบราณแล้ว ย่อมส่งเสริมให้ข้าราชการดังกล่าว นั้น มีอะไรที่เหนือกว่าประชาชนอยู่มาก และเกิดอิทธิพลขึ้นได้จากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่และสามารถใช้อิทธิพลกับประชาชนได้โดยตรง

“ โดยหน้าที่ข้าราชการตำรวจแล้ว มีบางสิ่งที่เรียกว่าเป็น “ อำนาจแฝง ” หรือ power ซึ่งมีความหมายทั้งทางที่เป็นบวกและลบ ในแง่บวก คือการมองว่าเป็นบารมี และในแง่ลบ คือการมองว่าเป็น อิทธิพล ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีคุณค่าในอาชีพพอสมควร ซึ่งไม่สามารถที่ตีราคา ออกมาเป็นทรัพย์สินได้ คำว่าอำนาจแฝงนี้ เมื่อพิจารณาในสังคมไทยแล้ว ถือเป็นความเกรงใจ ต่ออาชีพตำรวจ ซึ่งแล้วแต่บุคคลจะมีให้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานภาพส่วนตัวของตำรวจผู้นั้นด้วย อำนาจแฝงนี้ เป็นความเกรงใจที่บุคคลให้กับตำรวจ โดยทั่วไป ซึ่งบางกรณี เป็นสิ่งที่ได้รับนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ หมายความว่า ตำรวจผู้นั้น อาจจะไม่มียอำนาจหน้าที่เกี่ยวเลย แต่ก็สามารถจะกระทำได้ ตัวอย่างเช่น การฝาก ลูกหลานเข้าเรียนในโรงเรียน การได้รับการอำนวยความสะดวกในการ ติดต่อธุระส่วนตัว การได้รับส่วนลดราคา ในการรับประทานอาหาร เป็นต้น ซึ่งเป็นลักษณะของการที่บุคคล ยินยอมให้เอง ด้วยความเต็มใจ ไม่ได้บังคับ ... พฤติกรรมลักษณะดังกล่าวนี้ พบเห็นได้อยู่ทั่วไปในชีวิตประจำวัน และมี

ความชัดเจนอย่างมากในชนบท ที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะว่า ประชาชนยังมีความเชื่อ ความผูกพัน มีทัศนคติ ในวัฒนธรรมการยอมรับในอำนาจของผู้ที่มีฐานะเหนือกว่า อยู่ไม่น้อย ... ”¹⁶

ผลจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายปกครอง และข้าราชการตำรวจ ย่อมทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไป ทั้งในทางบวก และในทางลบ ในทางบวกที่เห็นชัด ก็คือการร่วมมือร่วมใจกัน ระหว่างประชาชนและข้าราชการในอันที่ปฏิบัติภารกิจของรัฐ ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ทำให้ประเทศชาติเกิดการพัฒนา มีความสงบเรียบร้อยภายในสังคม , ในทางลบที่เห็นได้ชัดเจน ก็คือการร่วมมือกันระหว่างข้าราชการและประชาชนไปในทางที่ผิดกฎหมาย โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของข้าราชการเป็นเครื่องคุ้มครองป้องกัน , การอาศัยอิทธิพลของข้าราชการ ในการทำประกอบธุรกิจผิดกฎหมาย , การอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นเครื่องแสวงหาผลประโยชน์ เป็นต้น

ผลกระทบอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ และอิทธิพล ของข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจ ที่มีต่อปัจเจกชนนั้น กระทบกระเทือนต่อความรู้สึกนึกคิด การแสดงออก และพฤติกรรมของปัจเจกชน ภายในสังคมเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

ก. ปัจเจกชนเกิดความรู้สึกเคารพและศรัทธา ในตัวข้าราชการ

เพราะจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ย่อมทำให้ประชาชนรู้สึกตัวว่า ข้าราชการนั้น เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องทำงานให้กับประชาชน เกิดความสงบเรียบร้อยภายในสังคม และเกิดผลดีแก่ประเทศชาติ จึงรู้สึกเคารพและศรัทธาในตัวข้าราชการผู้นั้น และมีแนวโน้มที่จะให้ความร่วมมือแก่ทางราชการในอันที่จะปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ

ข. ปัจเจกชนเกิดความรู้สึกเกรงกลัว ในตัวข้าราชการ

ในแง่ที่มีนัยความหมายที่แตกต่างไปจาก ข้อ ก. การเกรงกลัวในที่นี้ หมายถึง เป็นการกลัวในเครื่องแบบ หรือกลัวในอำนาจหน้าที่ หรือกลัวในอิทธิพลของข้าราชการ มิได้เกิดจาก

¹⁶ สัมภาษณ์ พ.ต.ต.ปิยะ อุทาโย , 24 มิถุนายน 2539

ความรู้สึกที่เคารพและศรัทธาแต่อย่างไร แต่ผลลัพธ์ที่ปัจเจกชนแสดงออกอาจจะเหมือน ๆ กับข้อ ก. , หรืออาจจะมีแนวโน้มที่จะไม่ให้ความร่วมมือก็ได้

ค. ปัจเจกชนเกิดความรู้สึกเชื่อฟัง และทำตาม

การที่ประชาชนรู้สึกเคารพและศรัทธา หรือเกรงกลัว ย่อมทำให้ปัจเจกชนเชื่อฟัง และปฏิบัติตามคำสั่งของข้าราชการ ยิ่งถ้าหากการไม่ปฏิบัติตามแล้ว จะเกิดโทษตามกฎหมายด้วย ก็ย่อมทำให้ปัจเจกชนนั้นต้องปฏิบัติตาม และเกิดความร่วมมือร่วมใจกัน

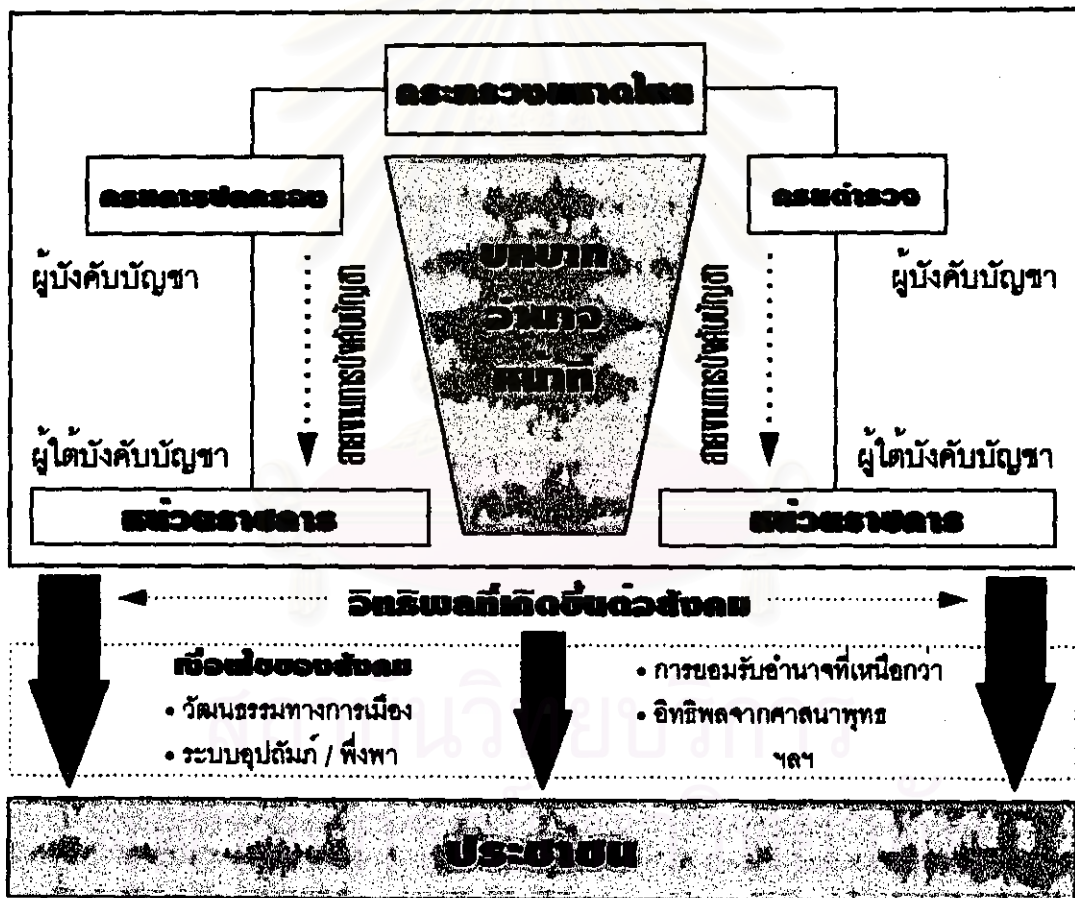
แต่ในทางกลับกัน ความรู้สึกต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับปัจเจกชน เพราะอำนาจหน้าที่และอิทธิพลของข้าราชการดังกล่าวนั้นอาจสร้างผลลัพธ์ในทางลบให้เกิดขึ้นแก่สังคมได้ ถ้าหากข้าราชการผู้นั้นได้ประพฤติปฏิบัติตนในทางที่ไม่ถูกต้อง กดขี่ข่มเหงประชาชน ความรู้สึกของประชาชนที่เกิดขึ้นย่อมเป็นในทางที่ตรงกันข้าม ก็คือ ปัจเจกชนเกิดความรู้สึกไม่เกรงกลัว ไม่เคารพต่อตัวข้าราชการ รู้สึกเกลียดชัง ต่อด่านไม่ปฏิบัติตาม และไม่ให้ความร่วมมือ และละเมิดต่อกฎหมายของรัฐ แต่ในสังคมไทยส่วนใหญ่ ที่มีความคิดความเชื่อทางการเมือง ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ย่อมทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ ยังเกรงกลัวและยอมรับใน อำนาจและอิทธิพลของข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจ ให้คงอยู่ในสังคมไทยได้

4.2 ผลกระทบต่อสังคม

ผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ปัจเจกชน ย่อมเป็นผลกระทบต่อสังคมในทุกระดับ (สังคมในระดับหมู่บ้าน , ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ) ลักษณะของสังคมไทยทั่ว ๆ ไปนั้น อาจกล่าวได้ว่า ลักษณะสังคมไทยเป็นระบบชนชั้น อันสืบเนื่องมาจากระบบศักดินา โดยถือเอาเกียรติ หรือฐานะทางสังคมเป็นเครื่องวัด ¹⁷ ย่อมเป็นสิ่งที่เสริมให้อิทธิพลในตัวข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจมีบทบาทที่เด่นชัด และสามารถแสดงอิทธิพลของตนต่อประชาชนพลเมืองได้มากยิ่งขึ้น

¹⁷ ไพฑูลย์ ข่างเรียน สังคมการเมืองและการปกครองของไทย , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช , 2527) , หน้า 5.

การบังคับบัญชาของข้าราชการฝ่ายปกครอง และข้าราชการตำรวจ เป็นไปตามสายงานการบังคับบัญชา จากส่วนกลางซึ่งขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย ไปตามหน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่งกระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคในประเทศไทย โดยมีอำนาจหน้าที่ที่ลดหลั่นกันลงไป จนถึงหน่วยราชการต่างๆ ที่สัมผัสกับประชาชน เพื่อนำนโยบายและแนวทางการปฏิบัติต่างๆ ไปสู่ประชาชน โดยลักษณะการบังคับบัญชาของข้าราชการทั้งสองนี้ มีลักษณะที่มีเอกภาพ ส่วนกลางเป็นส่วนที่มีอำนาจในการบริหารและสั่งการ (ผู้บังคับบัญชา) ได้มากกว่าหน่วยราชการส่วนย่อย (ผู้ใต้บังคับบัญชา) ตามแผนภาพที่ 4.3



แผนภาพที่ 4.3 : แสดงการอิทธิพลของข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจ ที่ผ่าน มาตามสายงานการบังคับบัญชา และเกิดผลกระทบต่อสังคม

สถานะทางสังคมของข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจ ดังได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า เป็นผู้ที่มีสถานะทางสังคมที่เหนือกว่าประชาชนและมีอิทธิพลในตนเองอยู่แล้ว เมื่อได้สัมผัสกับประชาชน จากบทบาทอำนาจหน้าที่ ก็มีโอกาสที่จะสร้างและใช้อิทธิพลกับประชาชนได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้เงื่อนไขของสังคมไทย เกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนดังที่กล่าวแล้ว ก็ย่อมทำให้การยอมรับในอำนาจ และอิทธิพลของข้าราชการนั้น เป็นไปอย่างกว้างขวาง และสามารถคงอยู่ได้ในสังคมไทย

5. ด้านความสำคัญเชิงการเมืองจากอิทธิพลจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทย

โดยหน้าที่และบทบาทของกรมการปกครอง และกรมตำรวจ ซึ่งจะต้องเกี่ยวพันอย่างยิ่งกับเรื่องของการเมืองและการปกครองของประเทศไทย ทั้งสองกรมนี้ได้สร้างความสำเร็จในเชิงการเมืองให้กับกระทรวงมหาดไทยเป็นอย่างยิ่ง

ภารกิจที่สำคัญยิ่งของกรมการปกครอง * ก็คือ ดูแลบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน จัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข , การส่งเสริมสนับสนุน กำกับดูแลการบริหารงานการปกครองท้องถิ่นในส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อันเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองทั้งสิ้น ส่วนภารกิจหลักของกรมตำรวจนั้น ** ก็เป็นภารกิจที่ดูแลในเรื่องความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน ความมั่นคงภายในของรัฐ และความสงบเรียบร้อยภายในสังคม โดยภารกิจของกรมทั้งสองนี้เอง ที่ทำให้กระทรวงมหาดไทยได้มีภารกิจหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคน และมีความสำคัญในเชิงการเมืองการปกครอง ในลักษณะของการเป็นหน่วยงานที่ควบคุมทางด้านการเมือง ด้านการปกครอง และด้านสังคม

* ภารกิจของกรมการปกครอง , โปรดดูบทที่ 3 , หน้า 71 - 72.

** ภารกิจของกรมตำรวจ , โปรดดูบทที่ 3 , หน้า 77 - 78.

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะได้พิจารณาถึงความสำคัญในเชิงการเมือง จากอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ในเรื่องที่สำคัญ ๆ ดังนี้

5.1 ความสำคัญต่อระบบการเมือง

5.2 ความสำคัญต่อพรรคการเมือง

5.3 ความสำคัญต่อนักการเมือง

5.1 ความสำคัญต่อระบบการเมือง

เพราะกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับด้านการเมือง การปกครอง ฉะนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงมีความสำคัญต่อระบบการเมืองไทย อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ภารกิจหลักของกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการเมือง และการปกครองทั้งสิ้น เปรียบได้ว่ากระทรวงมหาดไทยนี้ คือ เสาหลักของระบบการเมืองไทย ในอดีตที่ผ่านมา เราจะเห็นได้ว่า กระทรวงมหาดไทยนี้ เป็นกระทรวงที่นักการเมือง * พรรคณาที่อยากจะทำมาดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกันเป็นอย่างมาก และได้กลายเป็นข้อต่อรองทางการเมืองที่สำคัญยิ่งของพรรคการเมืองที่รวมรัฐบาล ยิ่งหากอยู่ในภาวะที่มีความจำเป็นนายกรัฐมนตรี ก็จะควมตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียอีกหนึ่งตำแหน่งด้วย

ภารกิจที่สำคัญยิ่งของกระทรวงมหาดไทยนี้เอง ที่ทำให้กระทรวงมหาดไทยมีความสำคัญต่อระบบการเมือง ทั้งในด้านการคัดเลือกตัวแทนของประชาชน โดยผ่านการเลือกตั้ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง , การปกครองในระดับประเทศ , การปกครองในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น , การควบคุมประชาชนให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐ , การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน , การพัฒนาและการบริการแก่ประชาชน ฯลฯ ล้วนแล้วแต่เป็นภารกิจที่มีความสำคัญต่อระบบการเมืองการปกครองทั้งสิ้น กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นหลักที่สำคัญอย่างยิ่งในระบบการเมืองไทย

* พิจารณาจากนักการเมืองที่มาจากกระบวนการเลือกตั้ง

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้พิจารณากลไกทางการเมือง ที่มีความสำคัญในเชิงการเมือง และอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง และกรมตำรวจ ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

ก. กลไกการปกครองท้องถิ่น

ข. กลไกการเลือกตั้ง

ก. กลไกการปกครองท้องถิ่น

กลไกการปกครองท้องถิ่นของไทย เกิดขึ้นมานานแล้ว ตั้งแต่ในสมัยที่ประเทศไทยยังมีได้ปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นในสมัยเริ่มแรก คือ สุขาภิบาล ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อ ร.ศ.116 (พุทธศักราช 2440) โดยในปีนั้น ได้มีการประกาศใช้ พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 ขึ้น¹⁸ ต่อจากนั้นก็ได้มีการพัฒนาการ และพัฒนาการมาโดยตลอด มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับนานาอารยประเทศทั้งหลาย โดยได้มีการมีความพยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในส่วนท้องถิ่นให้ได้ดำเนินการปกครองตนเองให้มากที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น เกิดจากรัฐบาลกลางเป็นผู้หยิบยื่นให้¹⁹ ดังนั้นลักษณะการปกครอง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงมีลักษณะสำคัญดังนี้²⁰

1. เนื่องจากข้าราชการเป็นผู้คิดลักษณะการปกครอง และหยิบยื่นให้แก่ท้องถิ่น ข้าราชการจึงเป็นผู้ควบคุม และจะไม่ยอมปล่อยให้อำนาจการปกครองให้อยู่ในมือของประชาชนทันที ครั้นเมื่อถึงวันเข้าลักษณะการควบคุมราษฎรโดยข้าราชการ คือ รัฐบาลกลางก็ยังมีมากขึ้นทุกที

¹⁸ อุทัย หิรัญโต , การปกครองท้องถิ่น , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์ , 2523) , หน้า 159 - 160 .

¹⁹ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ , สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย , วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2506 , หน้า 89 .

²⁰ ชูบ กาญจนประกร , “ อุดมคติในการดำเนินการปกครองท้องถิ่นประเทศไทย , ” บทความ และรายงานการสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์ , 2509)

2. ประชาชนเป็นผู้รับเอาการปกครองท้องถิ่น จากรัฐบาลกลาง โดยปราศจากความเข้าใจในการปกครองตนเอง ดังนั้น เนื่องจากความไม่รู้ ความที่จะเข้าร่วมและควบคุมการบริหารงานในท้องถิ่นโดยตรง ตามสิทธิการปกครองตนเองจึงไม่เกิดขึ้น

3. เนื่องจากท้องถิ่นขาดความเจริญ มีรายได้ไม่พอเลี้ยงตนเอง จึงมักเรียกร้องให้รัฐบาลกลางช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ โดยไม่เฉลียวใจว่ายิ่งขอให้รัฐบาลกลางช่วยมากเพียงใด ก็ยังมีกฎหมายและข้าราชการส่วนกลาง เข้ามาเกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น ซึ่งผลก็คือ ราษฎรถูกจำกัดเสรีภาพโดยปริยาย

จากสภาพการณ์ในข้างต้น เราพิจารณาได้ว่า การปกครองท้องถิ่นไทยนั้นมีลักษณะของ การที่รัฐบาลเป็นผู้หยิบยื่นลักษณะรูปแบบการปกครอง ในขณะที่ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อม กับรูปแบบการปกครองตนเอง ผลที่เกิดขึ้นและตามมาก็คือรัฐบาลต้องส่งข้าราชการฝ่ายปกครองเข้าไปกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเป็นพี่เลี้ยงของการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อที่จะได้บริหารงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่เมื่อพิจารณาถึงวัฒนธรรมความคิดความเชื่อของประชาชนที่ยอมรับผู้มีอำนาจแล้ว การเข้าไปของข้าราชการฝ่ายปกครองนี้ จึงเป็นลักษณะของการเข้าไปเป็นเจ้านายในท้องถิ่น ซึ่งทำให้ข้าราชการฝ่ายปกครองเป็นผู้มีบารมีหรืออิทธิพลขึ้นภายในท้องถิ่น ด้วยความศรัทธาของชาวบ้านโดยทั่วไปและโดยกลไกของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเสริมให้ข้าราชการฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอิทธิพลและบารมีขึ้นได้อย่างเด่นชัด

ในแง่ที่อิทธิพลหรือบารมีของข้าราชการฝ่ายปกครอง จึงมีฐานะที่เป็นตัวแทนจากกระทรวงมหาดไทยและในฐานะการเป็นผู้นำท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนในท้องถิ่น ในอันที่จะสามารถโน้มน้าวจิตใจประชาชนเหล่านี้ ไปในทางที่ตนต้องการได้ ฉะนั้นกลไกการปกครองท้องถิ่น จึงมีความสัมพันธ์กับอิทธิพลของข้าราชการในลักษณะที่ข้าราชการใช้อิทธิพลที่มีต่อประชาชนได้โดยตรงหรือโดยผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐ (กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน) ได้ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพท้องถิ่น และการยอมรับตัวข้าราชการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นด้วย

กระทรวงมหาดไทยมี หน่วยราชการส่วนภูมิภาค และควบคุมดูแลการปกครองท้องถิ่นทุกท้องถิ่นของรัฐ กับมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ (กำนัน , ผู้ใหญ่บ้าน) อยู่ทั่วทุกหมู่บ้านของประเทศไทย ที่ทำหน้าที่ในทางการเมืองการปกครอง ในแง่นี้กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นตัวแทนของรัฐบาล โดยการมีตัวแทนในฐานะของผู้นำท้องถิ่น เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นได้ทั่วทั้งประเทศไทย

ข. กลไกการเลือกตั้ง

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รับผิดชอบในการอำนวยความสะดวก การเลือกตั้งให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการทุกอย่างทุกขั้นตอนตั้งแต่เริ่มกำหนดวันเลือกตั้ง รับสมัคร ดำเนินการเลือกตั้ง ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมาใช้สิทธิเลือกตั้ง ดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม ประกาศผลการเลือกตั้ง ฯลฯ²¹ กรมการปกครอง ได้ดำเนินการกิจการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองทุกระดับ โดยการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาท้องถิ่นทุกประเภท

กลไกการเลือกตั้งอันเป็นที่มาของการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองนี้เอง ที่มีความสำคัญต่อกระทรวงมหาดไทย และเสริมสร้างอิทธิพลให้กับข้าราชการฝ่ายปกครอง เพราะการที่นักการเมืองทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น จะเข้าสู่อำนาจทางการเมืองได้ จะต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งมีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบ การที่นักการเมืองมีความสัมพันธ์กับข้าราชการฝ่ายปกครองก็เพื่อหวังผลในการเลือกตั้ง โดยหวังที่จะใช้อิทธิพลจากตัวข้าราชการฝ่ายปกครอง ในฐานะการเป็นผู้นำท้องถิ่น เป็นตัวชักจูงโน้มน้าวประชาชน เพื่อให้เกิดผลในการเลือกตั้ง แม้กระทั่งข้าราชการตำรวจ นักการเมืองก็ได้พยายามที่จะมีความสัมพันธ์ด้วย เพื่อหวังผลในด้านชักจูงโน้มน้าวประชาชนเช่นเดียวกัน และยังคงครอบคลุมถึงการดูแลเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัย และการเลือกปฏิบัติ หรือการระลุมอวลเกี่ยวกับกฎหมาย เลือกตั้งด้วย

²¹ คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง , การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 , (กรุงเทพมหานคร : บริษัทเฮลโลการ์ทิมพ์ , 2535) , หน้า 34.

ซึ่งในเรื่องการเลือกตั้งนี้ เราจะได้รับทราบว่ามีกรรงเรียนกันเสมอว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐได้วางตัวไม่เป็นกลางในการเลือกตั้ง และมีการเล่นพรรคเล่นพวก เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างอิทธิพลของข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจในการเลือกตั้ง จึงมีลักษณะที่จะใช้อิทธิพลของตนเองช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่ง หรือพรรคใดพรรคหนึ่งได้ โดยอาศัยฐานะการเป็นผู้นำท้องถิ่น เป็นสิ่งที่ช่วยชักจูงหรือโน้มน้าวจิตใจประชาชนได้

5.2 ความสำคัญต่อพรรคการเมือง

กิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมือง อยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมที่สำคัญ ก็คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อการเป็นตัวแทนของประชาชนในอันที่จะเข้าไปใช้อำนาจของรัฐ กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง ซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และควบคุมดูแลท้องถิ่น จึงมีความสำคัญสำหรับพรรคการเมืองเป็นอย่างยิ่ง ในอันที่จะต้องการใช้อิทธิพลของข้าราชการฝ่ายปกครองนี้ เป็นปัจจัยในการส่งเสริมให้เกิดผลดีในการเลือกตั้ง และในการควบคุมท้องถิ่นของพรรคการเมือง

อิทธิพลของข้าราชการฝ่ายปกครอง และข้าราชการตำรวจ ที่ส่งผลดีแก่พรรคการเมืองก็คือ ในแง่ของการใช้อิทธิพลของข้าราชการเหล่านี้ เป็นผู้สนับสนุนพรรค หรือในฐานะของการเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญประการหนึ่ง โดยให้สายการบังคับบัญชาและความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างพรรคการเมืองกับตัวข้าราชการในทุกระดับชั้น พรรคการเมืองที่เข้าถึงข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจจำนวนมากก็ย่อมจะมีฐานคะแนนเสียง ที่จะมอิทธิพลกระทบต่อประชาชนได้มากกว่า และน่าจะเป็นพรรคที่ได้เปรียบในการเลือกตั้ง

พรรคการเมืองกับข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจนั้น มีความสัมพันธ์ในเชิงการเมืองอยู่ด้วยกันไม่น้อย เพราะพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้ง อย่างน้อยพรรคหนึ่งจะต้องมาเป็นหัวหน้าบริหารงานกระทรวงนี้ ก็คือตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นบุคคลที่จะให้คุณและโทษแก่ข้าราชการทั้งสองได้ การที่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง

พยายามมีความสัมพันธ์กับข้าราชการในสังกัดกรมทั้งสอง โดยหวังผลในการเลือกตั้ง หรือในการควบคุมท้องถิ่น จึงเป็นเรื่องที่เป็นไปและเกิดขึ้นได้ ในสังคมการเมืองไทย ในแง่ของการมีผลประโยชน์ร่วมกัน ทั้งในระดับประเทศ และในระดับท้องถิ่น จากผู้บังคับบัญชาาระดับสูงของกรมทั้งสอง และในระดับล่างลงไป

นอกจากนี้พรรคการเมืองที่ได้เป็นรัฐบาลแล้ว ก็ย่อมที่จะพยายามเข้ามาดำรงตำแหน่งในกระทรวง ๆ นี้ เพราะเป็นกระทรวงที่มีอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการจำนวนมากศาลที่กระจายอยู่ทั่วราชอาณาจักร สามารถนำพาความเจริญไปสู่เขตการเลือกตั้ง เพื่อผลงานอย่างเป็นรูปธรรมได้ไม่ยาก และที่สำคัญก็คือ การใช้อิทธิพลของกระทรวงนี้ ในการสร้างฐานอำนาจหรือสร้างฐานคะแนนเสียงในท้องถิ่นของตนได้ โดยการส่งข้าราชการที่เป็นพรรคพวกของตน เข้าไปดำรงตำแหน่งในท้องถิ่นนั้น ๆ อันเป็นการวางรากฐานอำนาจของตน ในการเลือกตั้งสมัยต่อไปได้ด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การใช้อิทธิพลของข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจ เพื่อสร้างผลประโยชน์ให้กับพรรคการเมืองในทุกวิถีทาง

5.3 ความสำคัญต่อนักการเมือง

ในเรื่องความสำคัญของอิทธิพลข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจ ที่มีต่อนักการเมืองนั้นก็เช่นเดียวกันกับพรรคการเมือง เพราะพรรคการเมืองไทยของเรานั้น ยังคงเป็นเรื่องของตัวบุคคล คือ ผู้มีอำนาจในพรรคการเมือง ที่มีความสำคัญมากกว่านโยบายและการดำเนินงานของพรรคการเมือง จุดประสงค์และความต้องการของนักการเมืองที่จะใช้อิทธิพลของข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจนั้น ก็เพื่อ

- ก. เป็นฐานอำนาจสำคัญที่สามารถช่วยในการโน้มน้าวหรือจูงใจประชาชน ให้สนับสนุนกิจกรรมทางการเมืองของนักการเมืองผู้นั้น
- ข. ช่วยเหลือสนับสนุนกิจกรรมและอำนวยความสะดวก ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐ
- ค. ช่วยสนับสนุน หรือเสริมอำนาจบารมีของตนเอง

ทั้งนักการเมืองในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้อิทธิพลจากข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ก็เพื่อชนะในการเลือกตั้งเป็นสำคัญ ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น กับข้าราชการฝ่าย

ปกครองและข้าราชการตำรวจนั้น ก็มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญ คือ ต่างฝ่ายต่างพึ่งพาเพื่อผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะนักการเมืองระดับชาตินั้น เมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้าไปแล้ว ก็จะมีอำนาจทางการเมือง ซึ่งสามารถช่วยเหลือสนับสนุนข้าราชการในด้านความดีความชอบ เลื่อนยศ เลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนดำรงตำแหน่งที่สำคัญได้ ฉะนั้นข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจ ก็จึงมีแนวโน้มที่จะเข้าหานักการเมืองเพื่อเสนอตัวเองช่วยเหลือด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ในทางกลับกัน ถ้าปรากฏว่าหากข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจไม่ช่วยเหลือนักการเมือง เมื่อครั้งที่นักการเมืองผู้นั้นมีอำนาจ ก็จะใช้อำนาจกลั่นแกล้งข้าราชการในกรณีต่าง ๆ เช่น เกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้าย การพิจารณาให้ความชอบ เป็นต้น

ลักษณะพิเศษของอิทธิพลข้าราชการกระทรวงมหาดไทย

ดังที่ได้วิเคราะห์ถึงบทบาทของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย จากลักษณะพิเศษของกระทรวงมหาดไทยที่เอื้ออำนวยต่อการเกิดอิทธิพลกับข้าราชการในสังกัดกรมการปกครองและกรมตำรวจในสังคมไทยแล้ว ลำดับต่อไปจะได้วิเคราะห์ถึงลักษณะพิเศษของอิทธิพลข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจ โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะมุ่งชี้ให้เห็นว่าบทบาทของข้าราชการสังกัดฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจนั้น เป็นข้าราชการที่กฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ไว้วางขวาง และอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั้นเมื่อนำมาใช้ในสังคมไทย รวมเข้ากับวัฒนธรรม ประเพณี ขนบธรรมเนียมทางสังคมไทย ซึ่งปลูกฝังมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว ได้ก่อให้เกิดอิทธิพลขึ้นในสังคมไทย ข้าราชการจึงกลายเป็นผู้ที่มีอะไรเหนือกว่าประชาชนโดยทั่วไป บางครั้งแม้กฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ แต่เป็นที่เข้าใจกันว่าข้าราชการดังกล่าวสามารถทำสิ่งนั้นได้ ประชาชนเชื่อว่าทำได้และประพฤติปฏิบัติกันมาจนเป็นความเคยชิน

เมื่อวิเคราะห์ในรายละเอียดของอิทธิพล ที่เกิดขึ้นจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น เราจะพบว่า อิทธิพลที่เกิดขึ้นเป็นมากกว่าอิทธิพลในความหมายที่เราเข้าใจและใช้กันอยู่ เหตุใดจึงกล่าวเช่นนั้น เพราะเหตุที่ว่าโดยทั่วไปแล้วอิทธิพลในบริบทนี้ ย่อมหมายถึงอำนาจที่บุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหรือใช้ นอกเหนือจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนที่มีตามกฎหมาย เป็นการแสดงถึงอิทธิพลของข้าราชการผู้นั้น อิทธิพลของข้าราชการจึงเป็นเสมือนกับ “อำนาจที่ไม่เป็นทางการ” อย่างหนึ่ง ที่แฝงอยู่ในตัวของข้าราชการโดยเกิดจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ได้ให้ไว้เป็นสำคัญ อิทธิพลจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทยในแง่นี้ หากเราพิจารณาให้

ลึกลงไปแล้ว เราจะพบว่าอิทธิพลนี้ มีข้อสังเกตอันเป็นที่มาสำคัญของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งก็คือ อิทธิพลที่เกิดขึ้น เป็นอิทธิพลที่ฝังลึกในความรู้สึก ค่านิยม วัฒนธรรมของประชาชนมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน โดยผ่านกระบวนการสายใยการบังคับบัญชา ที่เป็นเอกภาพอย่างยิ่งของกระทรวงมหาดไทย โดยมีปัจจัยหลักจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และมีปัจจัยอื่นที่สำคัญก็คือ วัฒนธรรมความเชื่อทางการเมืองของคนไทย และอิทธิพลของศาสนาพุทธ ที่ทำให้อิทธิพลที่ว่านี้ ขยายตัวออกไปและแทรกซึมอยู่ในความรู้สึกนึกคิดของคนไทย มีบทบาททั้งต่อสังคมและระบบการเมืองในปัจจุบัน

อิทธิพลที่เกิดขึ้นจากราชการข้างต้น ปัจจุบันเป็นสิ่งที่ยอมรับ และปรากฏให้เห็นอยู่โดยทั่วไปและมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงกันอยู่บ้างพอสมควรในหมู่นักวิชาการ และคนชั้นกลาง แต่ก็มีประชาชนอีกจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในชนบท ซึ่งยอมรับอิทธิพลที่ว่านี้ได้กลายเป็นเรื่องธรรมดาสำหรับคนเหล่านั้นเพราะต่างก็ยอมรับสภาวะที่เกิดขึ้นโดยดุษฎี ในแง่มุมนี้สะท้อนให้เราเห็นว่าอิทธิพลดังกล่าว ที่เกิดขึ้นและสืบทอดขยายต่อกันมานั้น ได้มีผลต่อความเชื่อ ต่อทัศนคติ ต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชน จนถึงว่าอิทธิพลจากราชการนั้น เป็นประเพณี เป็นแบบนั่นเอง และเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้

การเกิดอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย

การเกิดของอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นสิ่งที่ค่อนข้างที่จะเป็นนามธรรม แต่เกิดผลกระทบต่อความรู้สึกนึกคิดต่อประชาชน อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เพราะอิทธิพลดังกล่าวในปัจจุบัน ได้แทรกซึมอยู่ในความรู้สึก ความคิด ของประชาชนอย่างทั่วถึงนานมาแล้ว ซึ่งไม่อาจที่จะกำหนดลงไปอย่างชัดเจนได้ว่า อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้นได้กำเนิดเกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อใด และอย่างไร แต่หากได้พิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่แล้ว เราก็อาจจะอนุมานสาเหตุที่เกิดขึ้นได้ว่า เป็นเพราะข้าราชการเหล่านี้ เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (หรือตามอำนาจที่พระมหากษัตริย์มอบให้ในอดีต) ซึ่งทำให้สถานะทางสังคมของข้าราชการพวกนี้มีฐานะที่เหนือกว่าประชาชนและสามารถใช้อำนาจที่ได้รับนั้นกับประชาชนโดยตรง แต่เพื่อความชัดเจนในการศึกษา จะต้องพิจารณาจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์และการเมือง โดยเราสามารถอนุมานได้จากลักษณะสังคม การเมืองการปกครองของไทยในอดีต ได้จากลักษณะสำคัญดังนี้

1. สังคมไทยมีค่านิยมในการยอมรับอำนาจโดยดูขงู มาตั้งแต่สมัยโบราณ , ประชาชนส่วนใหญ่ตกอยู่ในฐานะผู้ได้ปกครองมาโดยตลอด มีคนกลุ่มน้อยเท่านั้น ที่เป็นกลุ่มผู้ปกครอง ประกอบกับการยอมรับคติความเชื่อในเรื่องบุญญาธิการ หรือบุญวาสนา จากศาสนาพุทธ ค่านิยมในเรื่องการยอมรับอำนาจ จึงผสมผสานอยู่ในวัฒนธรรมการเมืองมาโดยตลอด

2. ข้าราชการในครั้งการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีฐานะเป็นเสมือนผู้ปกครอง เป็นผู้ปฏิบัติตามพระราโชบายของพระมหากษัตริย์ นัยหนึ่งคือการเป็นตัวแทนในการปฏิบัติตามพระราชกรณียกิจให้สำเร็จลุล่วง จึงมีฐานะและศักดิ์ ที่สูงและเหนือกว่าประชาชน ฉะนั้นเมื่อเริ่มแรกของกระทรวงมหาดไทยนี้ มิใช่เป็นตั้งขึ้นเพื่อบริการประชาชน แต่เป็นการตั้งขึ้นเพื่อทำการปกครองดูแลประชาชน และเมื่อพิจารณาารวมกับ ค่านิยมแห่งระบบศักดินาที่เกิดขึ้นแล้ว ฐานะของข้าราชการจึงอยู่เหนือกว่าประชาชนมาโดยตลอด และเกิดวัฒนธรรมของข้าราชการที่นิยมความเป็นเจ้าขุนมูลนาย นิยมที่จะอยู่เหนือประชาชน และนิยมในอำนาจมาโดยตลอด

3. ลักษณะอำนาจของกระทรวงมหาดไทย มีลักษณะพิเศษที่เหนือกว่าอำนาจที่ได้มอบให้กับข้าราชการในสังกัดกระทรวงอื่น ๆ เพราะอำนาจหน้าที่ของของกระทรวงมหาดไทย มีลักษณะในการให้อำนาจในการควบคุม และในการบังคับให้เกิดบทลงโทษไปในทางใดทางหนึ่งได้ อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

จากลักษณะดังกล่าวสามารถแยกประเด็นในการที่จะศึกษาถึง การเกิดอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย โดยพิจารณาจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการที่ทำให้เกิดอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย จากอดีตกาลจนถึงปัจจุบัน คือ

1. วัฒนธรรมความเชื่อทางการเมือง
2. ความเข้มแข็งของระบบราชการ

1. วัฒนธรรมความเชื่อทางการเมือง

วัฒนธรรมความเชื่อทางการเมืองของประชาชน เป็นสิ่งที่แสดงออกซึ่ง ค่านิยม ทักษะคิด ความรู้สึกนึกคิด การแสดงทางพฤติกรรมของประชาชน ซึ่งเป็นผลผลิตจากประวัติศาสตร์ของ ระบบการเมืองและประวัติศาสตร์ของมวลสมาชิก ในระบบการเมืองนั้น ๆ ในการพิจารณาถึง วัฒนธรรมความเชื่อทางการเมืองของคนไทย จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงลักษณะรูปแบบการ ปกครองของไทย , ลักษณะโครงสร้างทางสังคม , ความเชื่อ , รูปแบบการดำรงชีวิต , ประเพณี ซึ่งได้ถ่ายทอดสืบต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน

ในสมัยการปกครองรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของประเทศไทย ในสมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรีและตอนต้นแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ และยังได้สืบทอดระบอบการปกครอง รูปแบบนี้มาโดยตลอด ฐานะของประชาชนก็คือผู้อยู่ใต้ปกครอง ไม่มีสิทธิในการปกครอง การปกครองเป็นเรื่องของชนชั้นปกครอง ซึ่งก็คือ พระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และ เหล่าขุนนางทั้งหลาย ซึ่งเป็นชนชั้นที่เหนือกว่าประชาชน เบียดไปด้วยอำนาจและเกียรติยศ และมีการใช้ในทัศนในเรื่องสวรรค์และนรก²² เป็นอุดมการณ์ในการจัดระเบียบสังคมและการ ปกครอง ฐานะของกษัตริย์เปรียบเสมือนพระพุทธเจ้าตามลัทธิธรรมราชา

ในยุคแห่งกรุงศรีอยุธยา (พุทธศักราช 1893-2310) การจัดระเบียบทางสังคมได้พัฒนา ระบบศักดินาและระบบไพร่ขึ้น แบ่งแยกชนชั้นทางสังคมออกชัดเจน ระหว่างผู้ปกครอง และผู้ใต้ ปกครอง แบ่งประชาชนออกเป็นไพร่ และทาส ประกอบกับผลจากการเผยแพร่ของศาสนาพุทธ และศาสนาพราหมณ์ ในเรื่องของบุญญาธิการหรือบุญวาสนา ทำให้ประชาชนยอมรับในอำนาจ การปกครองโดยคหบดี สถานะในสังคมก็เป็นในลักษณะของการอุปถัมภ์ระหว่างผู้มีอำนาจและ ผู้ไม่มีอำนาจ เกิดความสัมพันธ์ในรูปแบบของการอุปถัมภ์ที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

วัฒนธรรมความเชื่อทางการเมืองข้างต้น ได้ถูกปลูกฝังและถ่ายทอดสืบต่อกันมานับเป็น ร้อยปี แม้อต่อมาในยุคสมัยแห่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประกาศเลิกทาส แต่ความรู้สึกและความเคยชินของคน ก็ยังคงเป็นแบบวัฒนธรรมดั้งเดิม สืบทอดต่อกันมาอยู่

²² ไบรคดู ลิขิต ธีระเวคิน , วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย , หน้า 25

ประชาชนก็ยังคงเคารพในสถาบันพระมหากษัตริย์ และยังยอมรับในอำนาจของผู้ที่เหนือกว่าอยู่เช่นเดิม

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในพุทธศักราช 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศที่แท้จริง หาได้ตกมาอยู่แก่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ หากเพียงแต่เปลี่ยนจากที่เคยอยู่กับองค์พระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ มาอยู่ในกำมือของกลุ่มข้าราชการและพลเรือนที่มีอำนาจทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่²³ ซึ่งเป็นกลุ่มชนชั้นปกครองกลุ่มหนึ่งเท่านั้น โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีความรู้ และความเข้าใจในการปกครองแบบใหม่นี้เลย วัฒนธรรมความเชื่อทางการเมืองของคนส่วนใหญ่ ก็ยังคงเป็นแบบเดิม ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปตามรูปแบบการปกครองแต่อย่างใดเลย จึงเป็นผลให้ “ รูปหรือโครงสร้างของการปกครองและการบริหารของไทย มีลักษณะคล้ายคลึงกับของฝ่ายตะวันตก แต่พฤติกรรมของการบริหารส่วนมากเป็นแบบไทย ๆ ที่เคยถือปฏิบัติกันมาแล้วในสมัยก่อน ”²⁴

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในช่วงแรกของไทย มิได้ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะเหตุที่ถูกทำการรัฐประหาร และปฏิวัติยึดอำนาจบ่อยครั้ง ในหลายครั้งที่การปกครองของไทยต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองของกลุ่มผู้นำเพียงไม่กี่คน และเป็นระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควร ประชาชนเกิดความรู้สึกยอมรับในชั่วอำนาจใหม่ที่เกิดขึ้น และเกรงกลัวต่ออิทธิพลของชนชั้นนำที่ปกครองอยู่ มีความรู้สึกเคยชินกับค่านิยมที่เป็นเผด็จการ กับระบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้มีอำนาจและผู้ไม่มีอำนาจ ที่ต้องพึ่งพากัน

สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันนี้ ซึ่งพิจารณาจากสภาพการณ์ทางการเมืองและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ก็ยังเห็นได้ว่าประชาชนโดยส่วนใหญ่ โดยเฉพาะชาวนบพ ยังมีวัฒนธรรมความเชื่อทางการเมืองในแบบดั้งเดิมอยู่มาก ยังยอมรับและเคารพในผู้ที่มีอำนาจ และฐานะทางสังคมที่เหนือกว่า และมีการกล่าวกันว่าสังคมไทยเป็นสังคมแบบศักดินา ประชาชนโดยส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจ

²³ ไปรตดู Fred W. Riggs , *Thailand : The Modernization of Bureaucratic Polity* , (Honolulu : East - West Center ,1961) ; and Siffin , *The Thai Bureaucracy* .

²⁴ James N. Mosel , “ Thai Administrative Behavior,” *Toward the Comparative Study of Public Administration* , ed. by William J. Siffin (Indiana : Indiana University Press ,1959) , p.278.

ถึงการเมืองการปกครองและไม่สนใจ ดูเหมือนว่าพวกเขาเหล่านั้นจะคิดว่าการเมืองการปกครอง เป็นเรื่องของผู้มีอำนาจไปเสียแล้ว ประชาชนโดยทั่วไปไม่ควรจะยุ่งเกี่ยวกับ

เกี่ยวกับทัศนคติของประชาชน ที่มีต่อข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจนั้น ก็ยังคงเป็นแบบดั้งเดิม ซึ่งก็คือ ยังมีความเคารพ ยอมรับในอำนาจผู้ที่เหนือกว่า²⁵ เกรงกลัวต่อ อำนาจของข้าราชการ²⁶ และยอมรับอิทธิพลของข้าราชการ ว่ามีผลต่อความรู้สึกนึกคิด และสามารถที่จะชักจูง ให้ทำในสิ่งต่าง ๆ ได้²⁷

2. ความเข้มแข็งของระบบราชการ

การศึกษาในเรื่องระบบราชการไทย ยังขาดหลักฐานอ้างอิงว่า ได้เกิดและมีขึ้นมาตั้งแต่ ในสมัยใด แต่ในการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก็ได้เกิดระบบราชการ หรือ ระบบขุนนางขึ้นแล้ว สภาพการณ์และรูปแบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทำให้ ข้าราชการ (หรือข้ารับใช้งานของราชา) มีฐานะและบทบาทที่เหนือกว่าประชาชนอย่างมาก ในฐานะการเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ ในอันที่จะดำเนินการตามพระราโชบาย อำนาจที่ ข้าราชการได้รับจากองค์พระมหากษัตริย์นั้นมีมากมาย ยิ่งหากขุนนางที่เป็นพระบรมวงศานุวงศ์ ด้วยแล้ว อำนาจต่าง ๆ ที่ได้รับก็จะมีมากมาย ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนใน อดีต ข้าราชการถือเป็นกลุ่มของผู้ปกครอง ส่วนประชาชนถือเป็นผู้ใต้ปกครอง ความสัมพันธ์ เช่นนี้มีให้เห็นอย่างชัดเจน ในการพัฒนาระบบศักดินาอย่างเต็มรูปแบบในสมัยกรุงศรีอยุธยา ทำให้สถาบันข้าราชการหรือขุนนางนั้นมีความเข้มแข็งมากและมีอิทธิพลเหนือปวงชน ประกอบ กับการมีศักดินาจึงทำให้ข้าราชการเป็นผู้ที่มีทั้งเกียรติยศและอำนาจ

ความชัดเจนของกระทรวงมหาดไทย ได้ถือกำเนิดขึ้นเมื่อก่อตั้งเป็น กระทรวงมหาดไทย ในพุทธศักราช 2435 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปฏิรูประบบราชการ ให้ทันสมัยตามแบบอย่างชาติตะวันตก โดยมีการจัดตั้งและแบ่งส่วนราชการเป็นกระทรวง ทบวง

²⁵ สัมภาษณ์ นายวินัย สายทอง , 26 กรกฎาคม 2539.

²⁶ สัมภาษณ์ นางถนอม มั่นทนานุชาติ , 10 มิถุนายน 2539.

²⁷ สัมภาษณ์ นายนง เจริญมะทา , 8 กรกฎาคม 2539.

กรม และทำการพัฒนาประเทศสยาม ให้เป็นรัฐชาติ โดยการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครอง เข้ามาไว้ที่ส่วนกลาง ภารกิจของกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น มีความสำคัญยิ่งในการรวมชาติ และสร้างชาติ บูรณาการประเทศสยามขึ้น ผลกระทบจากภารกิจของกระทรวงมหาดไทย ได้ส่ง ผลทำให้กระทรวง ๆ นี้ มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่สูงมาก ในอันที่สามารถปฏิบัติภารกิจดังกล่าว ให้สำเร็จลุล่วงลงไปได้

กระทรวงมหาดไทยในยุคต่อ ๆ มา ก็ยังมีภารกิจสำคัญเช่นเดิม คือ การมีภารกิจที่เกี่ยวข้อง กับการเมืองการปกครองของชาติเป็นสำคัญ และเป็นลักษณะเฉพาะของกระทรวง ๆ นี้ ซึ่ง ทำให้กระทรวงมหาดไทย ได้ขยายหน่วยงาน แบ่งส่วนราชการ และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง มาโดยตลอด กับการออกกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่เพิ่มอำนาจให้กับกระทรวง ในอันที่ จะดำเนินการกิจสำคัญของชาติให้สำเร็จลงได้

ในยุคที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองโดยผู้นำทางทหาร กระทรวงมหาดไทยก็เป็น กระทรวงที่สำคัญในการควบคุมดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การควบคุมความสงบสุข ของสังคม จัดการด้านการเมืองการปกครองให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย กระทรวงมหาดไทย จึงเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญในเชิงการเมืองการปกครอง เป็นอย่างยิ่ง โดยมีหน่วยราชการ 2 กรม ก็คือ กรมการปกครอง และกรมตำรวจ ซึ่งเป็นเสมือนสมอง และหัวใจให้กับกระทรวง ๆ นี้ ดังมีผู้ที่กล่าวว่าการเมืองไทย ในช่วงนี้ว่าเปรียบเป็น รัฐราชการ (bureaucratic polity) อำนาจที่ มากมายของกระทรวงนี้ ส่งผลให้ข้าราชการมีอำนาจตามกฎหมายและมีอำนาจที่ไม่เป็นทางการ หรืออิทธิพลขึ้นได้ อย่างไม่น่าแปลกใจ

ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยก็ยังเป็นกระทรวงที่สำคัญยิ่ง ในระบบการเมืองไทย เนื่องจากเป็นกระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบทางด้านการเมืองการปกครอง มีทั้งหน่วยราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคและท้องถิ่นของไทย สายงานการบังคับบัญชา ก็มีความเป็นเอกภาพขึ้นตรงต่อส่วนกลาง และที่สำคัญคือ ข้าราชการกระทรวง ๆ นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจ เป็นผู้ที่กฎหมายกำหนดบทบาทอำนาจ หน้าที่ที่สูงมากและมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนสูงด้วยเช่นกัน

จากสาเหตุสำคัญ 2 ประการดังกล่าวข้างต้น พิจารณาเห็นได้ว่า โดยสาเหตุสำคัญทั้ง 2 ประการดังกล่าว ได้เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย (ข้าราชการฝ่ายปกครอง และข้าราชการตำรวจ) ที่ก่อตัวเริ่มขึ้นตั้งแต่ในสมัยอดีตกาล ภายทอดสืบต่อมายังปัจจุบัน โดยมีวิวัฒนาการเป็นขั้นตอนตามลำดับ (ดังแผนภาพที่ 4.4)

วัฒนธรรมความเชื่อทางการเมืองของคนไทย มีความสัมพันธ์อย่างไรกับความเข้มแข็งของระบบราชการกระทรวงมหาดไทย และมีความเชื่อมโยงต่อ การเกิดอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยได้อย่างไร เป็นประเด็นที่จะได้พิจารณาถึงต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 4.4 : แสดงพัฒนาการวัฒนธรรมความเชื่อทางการเมือง และความเข้มแข็งของ
กระทรวงมหาดไทย



1. ข้อบรรณความเชื่อทางการเมือง * 2. ความเชื่อเชิงของระบบราชการ *

<p>รัฐชาติ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ลัทธิธรรมราชา ในการปกครอง • มโนทัศน์เรื่องสวรรค์บนดิน ในการจัดระเบียบสังคม และการปกครอง • อิทธิพลจากศาสนาพุทธ 	<ul style="list-style-type: none"> • ระบบราชการไม่คิดเงิน • ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครอง กับผู้ใต้ปกครอง มีเสรีภาพกว่าในสมัยอยุธยา
<p>การรวมศูนย์ พ.ศ. 1833-2311</p>	<ul style="list-style-type: none"> • พัฒนาระบบศักดินาและระบบไพร่อย่างเต็มรูปแบบ แบ่งชนชั้นทางสังคมออกเป็น ชนชั้นผู้ปกครอง และผู้ใต้ปกครอง (ไพร , ทาส) • ยอมรับในอำนาจและเกียรติยศของผู้ปกครอง • อิทธิพลของศาสนาพุทธ และพรหม ที่สอนให้คนยอมรับในฐาณะชน และนลแห่งกรรมเก่า • ระบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้ปกครอง / ไพร 	<ul style="list-style-type: none"> • จัดระเบียบระบบราชการรับชอน และคิดเงินยิ่งขึ้น เป็นแบบจตุสดมภ์ แบ่งเป็นฝ่ายกลางโหมและฝ่ายมหาดไทย • ข้าราชการส่วนใหญ่ เป็นพระบรมชนกนาถวงศ์ • สถานะข้าราชการเป็นเจ้าขุนมูลนาย • เกิดอภิสิทธิ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนที่คิดเงิน ผลมณสถานในระบบศักดินา
<p>การรวม</p>	<ul style="list-style-type: none"> • วัฒนธรรมความเชื่อทางการเมืองต่อเนื่องมาจากสมัยกรุงศรีอยุธยา 	<ul style="list-style-type: none"> • ระบบราชการและวัฒนธรรมข้าราชการ มีความต่อเนื่องจากสมัยกรุงศรีอยุธยา
<p>การรวมศูนย์</p>	<ul style="list-style-type: none"> • วัฒนธรรมความเชื่อทางการเมืองต่อเนื่องมาจากสมัยกรุงศรีอยุธยา • ขุนนางและข้าราชการมีบทบาทต่อประชาชนสูง ในฐานะเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ 	<ul style="list-style-type: none"> • ปฏิรูประบบราชการ เพื่อพัฒนาเป็นรัฐชาติ มีการรวมศูนย์อำนาจ จัดตั้งกระทรวงตามแบบตะวันตก , พ.ศ.2435 ตั้งกระทรวงมหาดไทย • ระบบราชการมีความเข้มแข็งสูง ในฐานะการเป็นผู้ปฏิบัติตามพระราชอำนาจ
<p>การรวมศูนย์</p>	<ul style="list-style-type: none"> • เปลี่ยนหัวอำนาจจากพระมหากษัตริย์ เป็นมาอยู่ใน กลุ่มขุนนาง และข้าราชการ • ประชาชนไม่รู้จักประชาธิปไตย ไม่รู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเอง 	<ul style="list-style-type: none"> • พัฒนาโครงสร้างและระบบราชการ ขยายหน่วยงานให้เกิดความเข้มแข็ง โดยตลอด • ออกกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ที่เสริมอำนาจให้กับทนายราชการ ในการควบคุมสังคม และประสิทธิภาพในการบริหารงาน
<p>การรวมศูนย์</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ยอมรับในหัวอำนาจใหม่ (ข้าราชการ) • เก่งกล้า บทบาทและอำนาจของข้าราชการ • ระบบอุปถัมภ์ระหว่างประชาชน พศาคำ กับผู้ปกครองและข้าราชการ • เสริมสร้างค่านิยมเจ้าหน้าที่ลูกน้อง • ปลุกฝังค่านิยมเผด็จการ 	<ul style="list-style-type: none"> • มีบทบาทที่สำคัญในทางการเมือง ในฐานะการเป็นเครื่องมือที่สำคัญของผู้ปกครอง • ทำหน้าที่เป็นสถาบันหลักในทางการเมืองการปกครอง (เช่น พรรคการเมือง) • รัฐบาลราชการ (bureaucratic policy) • เป็นฐานอำนาจทางการเมืองที่สำคัญ • ปรับโครงสร้าง บทบาท หน้าที่ อย่างต่อเนื่อง
<p>การรวมศูนย์</p>	<ul style="list-style-type: none"> • เคารพผู้ที่มีฐานะทางสังคมที่สูงกว่า • การยอมรับในอำนาจของข้าราชการในสังคม • ความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ที่ชัดเจน • ความเชื่อในเรื่องของบุญญาธิการ วาสนา • ไม่เข้าใจในหลักการประชาธิปไตย โดยเฉพาะหน้าที่ของประชาชนในระบบการเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> • มีหน่วยงานโครงสร้างทั่วประเทศ • มีสภาพการบังคับบัญชาที่เข้มแข็ง มีเอกภาพ • มีอำนาจหน้าที่ และบทบาททางสังคม และการเมืองการปกครองสูง • มีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชน • ข้าราชการมีทัศนคติแบบอำนาจนิยม

* พิจารณาเฉพาะลักษณะวัฒนธรรม และความเชื่อที่สำคัญและเด่นชัด
** พิจารณาเฉพาะกระทรวงมหาดไทย และที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทย

ปฏิกริยาย้อนกลับของอิทธิพลข้าราชการกระทรวงมหาดไทย

ดังที่ได้กล่าวถึงพัฒนาการของวัฒนธรรมความเชื่อทางการเมือง และความเข้มแข็งของกระทรวงมหาดไทยจากอดีต จนถึงปัจจุบันไปแล้วข้างต้นนั้น สาเหตุสำคัญทั้ง 2 ประการมีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับการเกิดอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นอย่างยิ่ง โดยเราจะต้องพิจารณาดังสิ่งที่เกิดขึ้น เป็น 2 มิติ หรือ 2 เจอนไซ ดังนี้

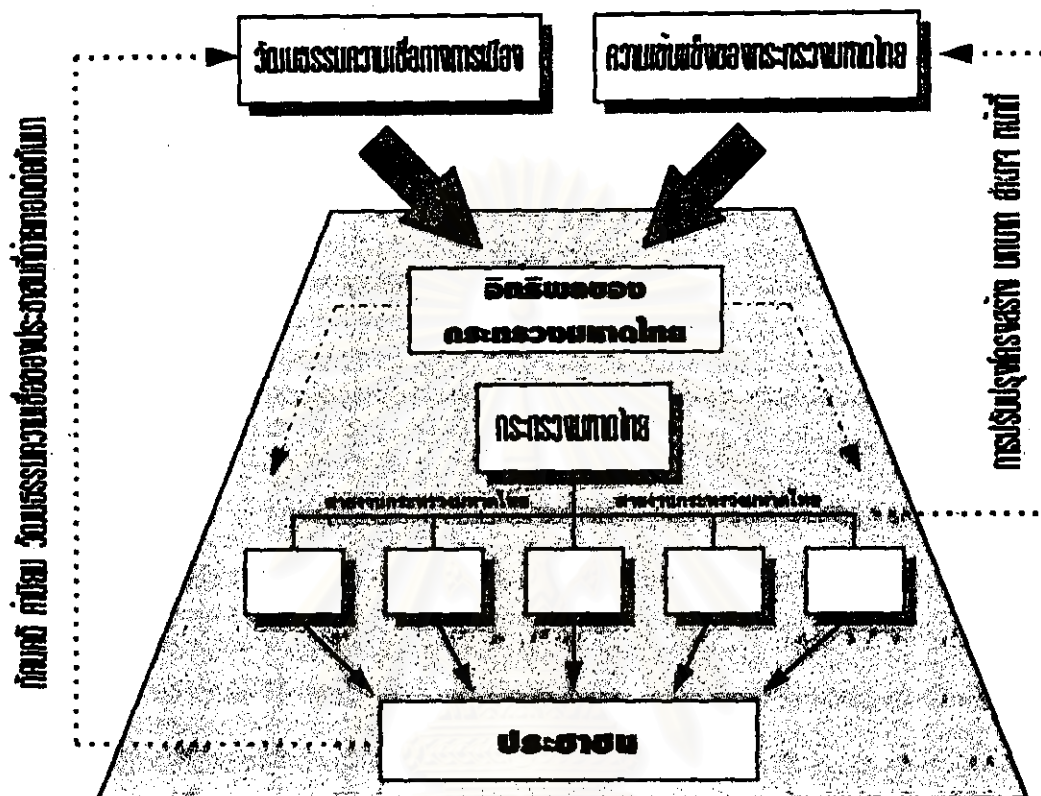
เจอนไซแรก : วัฒนธรรมความเชื่อทางการเมืองของประชาชน

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าประชาชน มีวัฒนธรรมความเชื่อทางการเมือง ในเรื่องการยอมรับในอำนาจของบุคคลที่มีฐานะทางสังคมที่สูงกว่า ซึ่งถ่ายทอดมาจากการปกครองในอดีตกาล กับ การที่สังคมไทยมีความชัดเจนในเรื่องระบบอุปถัมภ์ ผู้ที่เหนือกว่าจึงมีอิทธิพลต่อผู้ที่ต่ำกว่า และกลายเป็นค่านิยมในการนับถือข้าราชการ ที่เรียกว่าค่านิยมเจ้าขุนมูลนาย ข้าราชการจึงเป็นผู้ที่มีอิทธิพลเหนือประชาชน ในเจอนไซนี้ได้มีปฏิกริยาย้อนกลับ โดยการถ่ายทอดค่านิยม หักศนคติ ความรู้สึกนึกคิดสืบต่อกันมาชั่วลูกชั่วหลานนับหลายร้อยปี ผลที่เกิดขึ้นก็คือการรับเอาและการผสมผสานวัฒนธรรมความเชื่อทางการเมืองแบบเก่าดั้งเดิม และการยอมรับในอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย สืบต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน

เจอนไซที่สอง : ความเข้มแข็งของระบบราชการกระทรวงมหาดไทย

การที่ข้าราชการเป็นผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมาย (หรือตามที่พระมหากษัตริย์ ทรงมอบหมายให้) อันเป็นปัจจัยให้ข้าราชการ มีอิทธิพลเหนือประชาชน และโดยโครงสร้างของระบบราชการที่มีหน่วยงานต่าง ๆ เข้าถึงประชาชนทุกท้องถิ่นได้ ผลของอิทธิพลของข้าราชการ ได้เกิดขึ้นในทุก ๆ หน่วย ในทุก ๆ ท้องถิ่น กระจายออกทั่วไป เกิดผลกระทบต่อประชาชนทุก ๆ คนในประเทศไทย ในเจอนไซนี้ ปฏิกริยาที่ย้อนกลับก็คือ การปรับปรุงโครงสร้างต่าง ๆ ให้กระจายทั่วถึงทุกพื้นที่ การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ให้มีอำนาจเพิ่มมากยิ่งขึ้น ผลที่เกิดขึ้นก็คือ การที่กระทรวงมหาดไทยมีโครงสร้างของหน่วยที่มีเอกภาพ มีการจัดสรรเจ้าหน้าที่และหน่วยราชการ ประจำอยู่ทั่วทั้งส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นของประเทศ ทำให้เกิดอิทธิพลของข้าราชการที่กระจายไปทั่วราชอาณาจักร

แผนภาพที่ 4.5 : แสดงการเกิดอิทธิพลของกระทรวงมหาดไทย และปฏิกริยาย้อนกลับของ
วัฒนธรรมความเชื่อทางการเมือง และความเข้มแข็งของกระทรวงมหาดไทย



จากแผนภาพที่ 4.5 พิจารณาส่งที่เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ก็คือ วัฒนธรรมความเชื่อทางการเมืองของประชาชน และความเข้มแข็งของกระทรวงมหาดไทย (หมายถึงรวมถึง บทบาท อำนาจหน้าที่และโครงสร้างหน่วยราชการ) ซึ่งได้ทำให้ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยมีอิทธิพลขึ้นได้ในสังคม การใช้อิทธิพลของข้าราชการที่สำคัญก็คือตามหน่วยราชการซึ่งกระจายอยู่ที่ราชอาณาจักร ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงก็คือ ประชาชนซึ่งมีวัฒนธรรมความเชื่อในการยอมรับอำนาจและอิทธิพลดังกล่าว และกลายเป็นสิ่งที่ยอมรับได้และถ่ายทอดกลับไปสู่วัฒนธรรมความเชื่อทางการเมือง และปลูกฝังในคนรุ่นต่อ ๆ ไป ส่วนความเข้มแข็งของระบบราชการ ก็มีการปรับปรุงมาโดยตลอด โดยการพัฒนาโครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ เพื่อที่จะสามารถใช้อำนาจและอิทธิพลได้เพิ่มขึ้นและมากขึ้น ทั้งทั้งราชอาณาจักรโดยลักษณะของเงื่อนไขทั้งสอง เป็นเงื่อนไขที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน และมีลักษณะของความสัมพันธ์ที่เป็นปฏิกริยาย้อนกลับไปกลับมา เป็นวัฏจักรในเวลาร้อยกว่าปีที่ผ่านมา

การขยายขอบเขตของอิทธิพลข้าราชการกระทรวงมหาดไทย

ในปัจจุบันเราจะพบว่า การยอมรับเอาอิทธิพลจากตัวข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น (ข้าราชการฝ่ายปกครอง และข้าราชการตำรวจ) ได้เกิดขึ้นอย่างทั่วไป จนมีความรู้สึกว่าเป็นเรื่องธรรมดา และยอมรับในอิทธิพลของข้าราชการเหล่านี้ และเกิดความรู้สึกว่าอิทธิพลเหล่านี้ เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้เสียแล้วในสังคมไทย ทั้งนี้เพราะว่า อิทธิพลจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้นได้ขยายตัวกระจายออกไปทั่วราชอาณาจักร และฝังลึกแน่น อยู่ในความรู้สึกของประชาชนมานานหลายชั่วคนแล้ว

การขยายวงกว้างของอิทธิพลข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น มีลักษณะการขยายขอบเขตอิทธิพลออกไปทั่วทั้งสังคม ในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งสรุปลักษณะของอิทธิพลที่ขยายออกไปได้ 4 ลักษณะสำคัญ คือ

1. โดยการยอมรับจากประชาชน
2. โดยการปฏิบัติของข้าราชการ
3. โดยการร่วมมือกับหน่วยราชการอื่น
4. โดยการร่วมมือกับนักการเมือง

1. การยอมรับจากประชาชน

การที่ประชาชนมีวัฒนธรรมความเชื่อทางการเมือง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น เป็นปัจจัยที่สนับสนุน ให้การขยาย หรือการกระจายอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ไปสู่สังคมนั้นเป็นไปอย่างรวดเร็วและอย่างทั่วถึง การยอมรับอิทธิพลจากประชาชนนั้นทำให้อิทธิพลของข้าราชการสามารถคงอยู่และแพร่ขยายต่อไปได้ในสังคม การปลูกฝังถ่ายทอดทางวัฒนธรรมความเชื่อทางการเมืองของประชาชนทำให้อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น ค่อย ๆ ได้รับการยอมรับจากประชาชนโดยทั่วไป จนกลายเป็นความเคยชิน และกลายเป็นเรื่องธรรมดาสำหรับสังคมไทยไปจนถึงกันว่าเป็นแบบนั้นเองและถือว่าสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้ไปในสังคม อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย จึงถูกปลูกฝังและถ่ายทอดสืบต่อกันมา

2. การปฏิบัติงานของข้าราชการ

การปฏิบัติของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ที่ยึดติดกับค่านิยมแบบเจ้าขุนมูลนาย ที่มีความรู้สึกว่าตนเองเป็นผู้ปกครอง อีกทั้งยังมีอำนาจที่เหนือกว่าประชาชน จึงใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนเองได้รับ ไปในทางที่สร้างอิทธิพลให้กับตนเอง สร้างการยอมรับ และเคารพยำเกรงจากประชาชน การประพฤติปฏิบัติตนเช่นนี้ เป็นการปฏิบัติของข้าราชการส่วนใหญ่ ที่มีทัศนคติแบบอำนาจนิยม และได้ถือปฏิบัติสืบต่อกันมาด้วย ประกอบกับการที่ประชาชนมีวัฒนธรรมความเชื่อในทางการเมือง และอิทธิพลในทางศาสนา เกี่ยวกับการยอมรับเรื่องของอำนาจวาสนา บุญญาธิการ จึงทำให้ยอมรับอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่เกิดขึ้นอย่างง่ายดาย ก็ยิ่งทำให้ ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยถือปฏิบัติเช่นนี้กันเป็นเรื่องธรรมดาและเป็นประเพณีสำหรับข้าราชการซึ่งยังยึดถือปฏิบัติกันจนถึงปัจจุบันนี้

3. การร่วมมือกับหน่วยราชการอื่น

อิทธิพลของข้าราชการที่เกิดขึ้นกับสังคมไทยนั้น มิได้เกิดขึ้นแต่เฉพาะกับข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเพียงเท่านั้น แต่ยังสามารถเกิดขึ้นแก่ข้าราชการโดยทั่ว ๆ ไปด้วย โดยมีระดับการยอมรับอิทธิพลตามบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป เราไม่อาจจะปฏิเสธได้ว่า ข้าราชการดังกล่าวนี้มีการเลียนแบบพฤติกรรมซึ่งกันและกัน เพราะต่างก็ถือว่าเป็นข้าราชการด้วยกัน แต่โดยบทบาทอำนาจหน้าที่แล้วทำให้เกิดความแตกต่างกัน ความร่วมมือกันระหว่างข้าราชการกระทรวงมหาดไทยกับหน่วยราชการในสังกัดกระทรวงอื่น ๆ เป็นการทำให้อิทธิพลขยายตัวออกไปได้เช่นกัน เสมือนกับทำให้อิทธิพลนั้นมีความเข้มแข็งและเข้มข้นยิ่งขึ้น มีข้อสังเกตอย่างหนึ่งในระบบราชการไทย ก็คือ การร่วมมือกันของหน่วยราชการต่างหน่วย น่าจะทำให้เกิดการตรวจสอบซึ่งกันและกัน แต่โดยพฤติกรรมของข้าราชการแล้ว กลับทำให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยเลียนแบบ และร่วมมือซึ่งกันและกัน

การร่วมมือกันระหว่างหน่วยราชการอื่น ในแง่มุมนี้ เป็นการเสริมอิทธิพลซึ่งกันและกันระหว่างข้าราชการกระทรวงมหาดไทย และข้าราชการสังกัดกระทรวงอื่น และเกิดผลกระทบต่อสังคม ในลักษณะที่ทำให้อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น สามารถขยายตัวออกไปได้อย่างกว้างขวาง โดยนัยแห่งการพึ่งพาช่วยเหลือในระบบอุปถัมภ์

4. การร่วมมือกับนักการเมือง

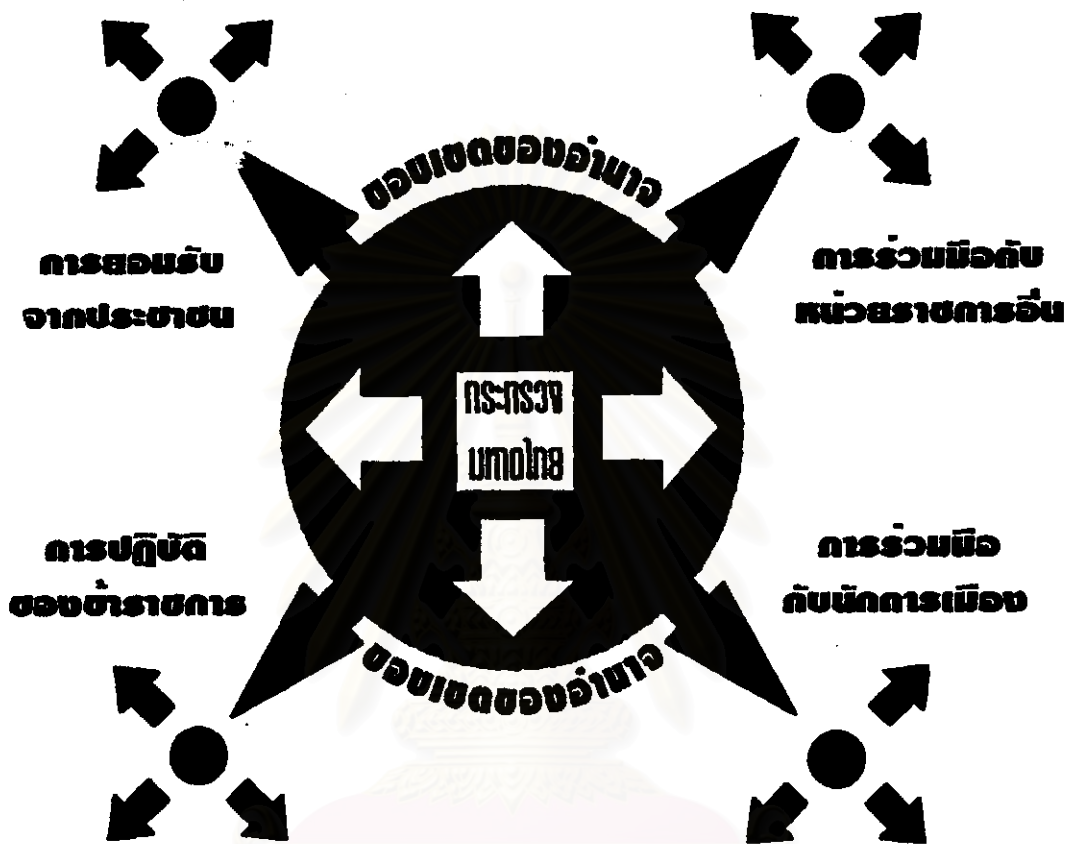
ดังที่ได้กล่าวในข้างต้นแล้วว่ากระทรวงมหาดไทย เป็นกระทรวงที่มีความรับผิดชอบในด้านการเมืองการปกครอง และมีความสำคัญในเชิงการเมือง และนักการเมืองเป็นอย่างยิ่ง โดยลักษณะนี้ นักการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งเสริมให้ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยสามารถขยายอิทธิพลของตนเอง แพร่ขยายออกไปในสังคมไทยได้กว้างขวาง

นักการเมืองที่เข้าสู่อำนาจทางการเมือง ย่อมสังเกตเห็นว่า กระทรวงมหาดไทย มีภารกิจหน้าที่ที่สำคัญในอันที่จะเข้าถึงประชาชนพลเมืองได้ทั่วทุกคน ทุกพื้นที่ในประเทศไทย อันมีประโยชน์ที่จะควบคุมประชาชน ควบคุมสังคมได้ การที่จะใช้กระทรวงมหาดไทย เป็นเครื่องมือในการสร้างฐานอำนาจของตน สร้างการยอมรับจากประชาชน และหาประโยชน์ในทางการเมือง จึงไม่ใช่เรื่องยาก นักการเมืองจึงพยายามที่จะเข้ามาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่สำคัญแห่งนี้ และพยายามที่จะสนับสนุนงบประมาณแผ่นดิน , สนับสนุนการปฏิรูปหน่วยงานขยายโครงสร้างหน่วยราชการ , ตลอดจนการสนับสนุนกฎหมาย , ระเบียบ , คำสั่ง เพื่อให้กระทรวง ๆ นี้ เป็นกระทรวงที่มีเอกภาพ และมีอำนาจมากพอ ที่จะใช้เพื่อหาประโยชน์ทางการเมืองได้ หรืออย่างน้อยก็ยังสามารถใช้กระทรวง ๆ นี้ ในการสรรหาพรรคพวกของตนเอง เข้ามาดำรงตำแหน่งในส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อวางรากฐานในการเลือกตั้งครั้งต่อ ๆ ไปของตนเอง หรือของพรรคการเมืองได้

ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมือง กับข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น มีส่วนสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้งในแง่ของการพึ่งพาอาศัยและผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งทำให้อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น สามารถแพร่ขยายออกไปได้ และมีความเข้มแข็งขึ้นด้วย เพราะได้มีการเสริมอำนาจของรัฐเข้าไปในตัวของมันเอง อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากลักษณะการแพร่ขยายกระจายของ อิทธิพลข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น เราสามารถแสดงให้เห็นการแพร่ขยายได้ โดยแผนภาพที่ 4.6 อันเป็นแสดงให้เห็นในภาพรวมได้ว่า อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น ได้แพร่กระจายออกไปในทิศทางลักษณะต่าง ๆ ส่งเสริมให้อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นอิทธิพลที่มีผลต่อ ความรู้สึกของประชาชน และมีผลกระทบต่อสังคม , ระบบการเมือง อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

แผนภาพที่ 4.6 : แสดงการขยายขอบเขตของอิทธิพลข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ที่ได้กระจายออกไปในทิศทางและลักษณะต่าง ๆ



จากแผนภาพที่ 4.6 จะเห็นได้ว่า ส่วนที่เหนือจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น คือ ลูกศรสีดำ อันแสดงถึงอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่มีอำนาจนอกเหนือจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ได้รับตามกฎหมาย และได้แพร่กระจายสู่สังคมและประชาชนในลักษณะสำคัญ 4 ประการ ซึ่งทำให้อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นที่ยอมรับ และแพร่ขยายทั่วทั้งสังคมไทย

อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่เกิดขึ้นนั้น เป็นอิทธิพลที่ค่อย ๆ เกิดขึ้น และมีระดับการขยายตัวที่เป็นไปอย่างช้า ๆ แต่ต่อเนื่องและแน่นอน แทรกซึมในความรู้สึกของประชาชน โดยผ่านโครงสร้างของหน่วยราชการที่กระจายทั่วทุกพื้นที่ในราชอาณาจักร กับมีการแพร่ขยายในลักษณะสำคัญต่าง ๆ 4 ประการ จึงทำให้อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้นเป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบัน ถือว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดา และเป็นสิ่งที่เคยชินกับความรู้สึกของสามัญชนไปแล้ว



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย