

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดและทฤษฎี

ในการศึกษาเรื่องการเมืองท้องถิ่นกับการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงขององค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอพานทอง จังหวัดชลบุรีครั้งนี้ ได้นำเอาแนวคิดทางรัฐศาสตร์มาเป็นกรอบในการศึกษาจำนวนสี่แนวคิดด้วยกัน ได้แก่ แนวคิดการปกครองท้องถิ่นแบบที่ฝ่ายบริหารเข้มแข็ง แนวคิดชนชั้นนำนิยม แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ และ แนวคิดเครือข่ายอิทธิพลทางการเมือง

#### 1.แนวคิดเกี่ยวกับฝ่ายบริหารเข้มแข็ง

กล่าวได้ว่ารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่นิยมใช้กันในประเทศต่างๆโดยส่วนใหญ่มี 6 แบบ คือ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2545: 52-61)

1. แบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) หรือที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน (Representative Town Meeting)
2. แบบสภา-นายกเทศมนตรี (the Council-Mayor Form)
3. แบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (the Weak Mayor Form)
4. แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (the Strong Mayor Form)
5. แบบคณะกรรมการ (the Commission Form)
6. แบบผู้จัดการ (the Manager Form)

ซึ่งในการศึกษานี้จะขอกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นแบบสภา-นายกเทศมนตรี (the Council-Mayor Form) และแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (the Strong Mayor Form) เพื่อใช้อธิบายโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นทั้งก่อนและหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2546 (ฉบับที่ 5)

### 1.1 แบบสภา-นายกเทศมนตรี (the Council-Mayor Form)

องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบเช่นนี้โดยทั่วไปยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเป็นครั้งแรก และเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนแบบแรกในโลก (Representative Democracy) อำนาจการปกครองของระบบนี้อยู่ที่สภานิติบัญญัติซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ฝ่ายบริหารก็มาจากการคัดเลือกของสภา คณะรัฐมนตรีจึงมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทางอ้อม (Indirect - Election) สภาเป็นผู้ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารและสภามีอำนาจสูงสุด(ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2545: 55)

โดยอาศัยหลักการดังกล่าวองค์กรปกครองท้องถิ่นประเภทนี้จึงแบ่งอำนาจออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสภา (Council) และฝ่ายบริหาร (Executive) ฝ่ายสภาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ คือ ออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆ เช่น เทศบัญญัติที่ออกโดยเทศบาล สภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารประกอบด้วยสมาชิกของสภาจำนวนหนึ่งซึ่งก็คือ ผู้นำของกลุ่มบุคคลที่กุมเสียงข้างมากของสภานั้นเอง ในระบบนี้ประชาชนเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรงแต่เลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยอ้อม (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2545: 56)

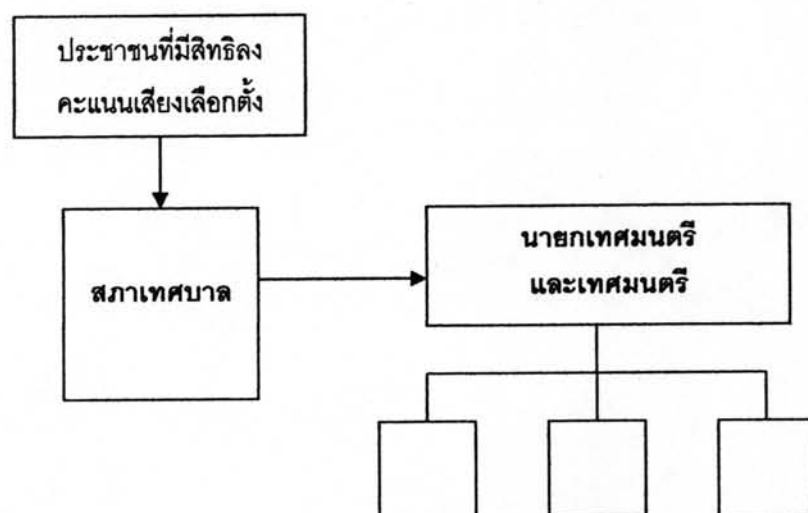
อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาแยกจากกันไม่เด็ดขาดหรือไม่เคร่งครัด ฝ่ายสภาสามารถควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้หลายกรณี เช่น การอนุมัติงบประมาณ การลงมติไม่ไว้วางใจ การแถลงนโยบายของฝ่ายบริหาร การตั้งกระทู้ถาม การตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ และการสอบสวนหรือศึกษากิจการเรื่องราวใดๆที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายสภา เป็นต้น (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2545: 76-77)

เมื่อตัวนายกเทศมนตรีไม่มีอำนาจบริหารมากต้องถูกควบคุม ต้องได้รับเสียงสนับสนุนและฟังคำแนะนำจากสภาเทศบาลอันเป็นการบริหารท้องถิ่นแบบที่ต้องประนีประนอมกับสภาเทศบาล จึงทำให้การบริหารของนายกเทศมนตรีไม่คล่องตัว และตัวนายกเทศมนตรีขาดความเข้มแข็งและไม่มั่นคง เนื่องจากหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้คือ ต้องการให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาร่วมมือกันทำงาน แต่ในทางปฏิบัติปัญหาที่เกิดขึ้นคือ นายกเทศมนตรีไม่สามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัวเพราะต้องคอยพะวงกับเสียงสนับสนุนของสภาเทศบาลตลอดเวลา (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2545: 76-78)

นอกจากนี้หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งคือ นายกเทศมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาเทศบาล แล้วสภาเทศบาลไปรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกตั้งอีกทอดหนึ่ง (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2545: 76-78)

ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 นั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลของประเทศไทยได้นำเอารูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีมาใช้โดยประชาชนเลือกสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อจากนั้นสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะเลือกฝ่ายบริหาร อันได้แก่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเช่นเดียวกับเทศบาลที่ประชาชนจะเลือกสมาชิกเทศบาลโดยตรง ในขณะที่ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยสภาเทศบาลจะทำการเลือกนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2545: 56)

ภาพที่ 1 โครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสภา-นายกเทศมนตรี (the Council-Mayor Form) (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2545: 78)



ข้อดีข้อเสียขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสภา-นายกเทศมนตรี (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2545: 76-78)

#### ข้อดี

1. มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ(check and balance)ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ
2. มีการแบ่งหน้าที่กันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

#### ข้อเสีย

1. ฝ่ายบริหารขาดความคล่องตัวเนื่องจากต้องคอยเอาใจสภาอยู่ตลอดเวลา
2. ในกรณีที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายค้านมีเสียงก้ำกึ่งกันอาจเกิดความไร้เสถียรภาพทางการบริหารได้
3. ตัวนายกเทศมนตรียังไม่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง หากแต่เป็นตัวแทนของฝ่ายเสียงข้างมากเท่านั้น

### 1.2 แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (the Strong Mayor Form)

ในการคิดหาทางแก้ไขแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ จุดมุ่งหมายหลักที่ต้องการแก้ไขก็คือ การเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารให้นายกเทศมนตรีกุมอำนาจการกำหนดนโยบายและการบริหาร นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเหมือนเดิม แต่ตำแหน่งบริหารอื่นๆไม่ให้มาจากการเลือกตั้ง แต่ให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายต่างๆ และสามารถถอดถอนจากตำแหน่งได้ นอกจากนี้นายกเทศมตรียังมีอำนาจในการยับยั้งมติของสภาและกำหนดและปรับปรุงงบประมาณ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2545: 57)

ส่วนสภาภายใต้รูปแบบนี้จะมีขนาดเล็กมีสมาชิกไม่เกิน 7-9 คน สมาชิกสภา มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในเขตต่างๆ ในเขตเมืองขนาดเล็ก พวกเขาจะทำงานไม่เต็มเวลา และไม่ว่าเมืองเล็กหรือเมืองใหญ่ส่วนสมาชิกสภาจะไม่มีตำแหน่งด้านการบริหาร และด้วยเหตุที่หลายเมืองคาดว่าคนที่ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นนายกเทศมนตรีนั้นมิใช่ผู้บริหารที่มีฝีมือจึงมีการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขึ้นมา เรียกว่า Chief Administrative Officer (CAO) เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ขึ้นมาบริหารงานทุกอย่างตามนโยบายของนายกเทศมนตรี (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2545: 57)

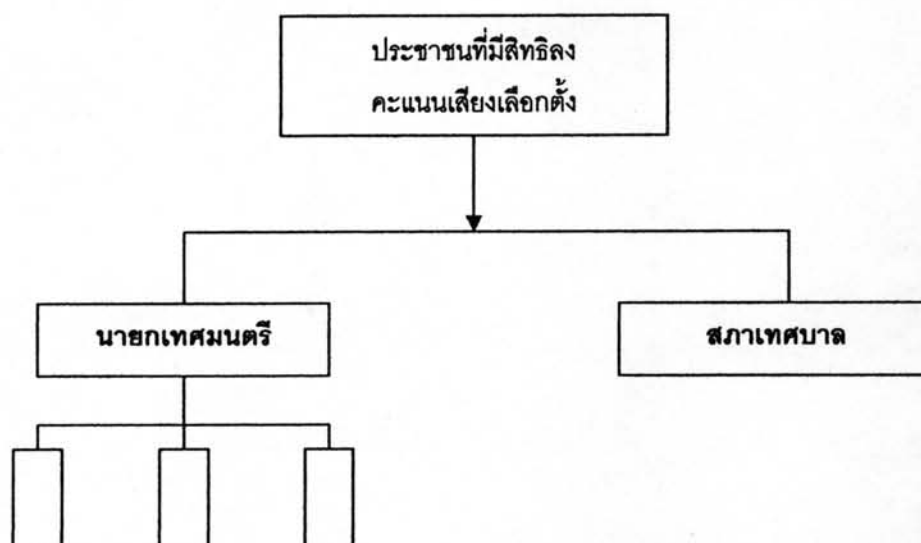
หน้าที่และความรับผิดชอบของ CAO แต่ละคนในแต่ละเทศบาลนั้นต่างกันไป แต่จุดที่ตรงกันได้แก่ การจัดการด้านงบประมาณและการบริหารงานวันต่อวันของฝ่ายบริหาร การจัดการระบบ CAO ขึ้นมาช่วยให้นายกเทศมนตรีสามารถทุ่มเทในด้านกรนำทางการเมืองได้มากขึ้น

โดยนายกเทศมนตรีจะเป็นคนเสนอแนวคิดและนโยบาย ต่อจากนั้นก็แสวงหาการสนับสนุนจากส่วนต่างๆ เช่น ไปผลักดันขอการรับรองจากสภา ต่อรองกับศูนย์อำนาจในชุมชนนั้นๆ ในระดับรัฐและระดับชาติรวมทั้งเดินทางไปพบประชาชนตามจุดต่างๆ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2545: 57)

จะเห็นได้ว่านายกเทศมนตรีมีอำนาจคล้ายกับประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาเลยทีเดียว นอกจากอำนาจในการแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานแล้วนายกเทศมตรียังมีอำนาจที่จะได้แย้งหรือห่วงเหนี่ยวกฎหมายที่เทศบาลผ่านออกมาได้และเป็นผู้วางแผนงานเสนอให้สภาพิจารณา ส่วนในด้านการควบคุมการบริหารงานนั้นนายกเทศมนตรีดำเนินการเองโดยตลอด (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2545: 57)

รูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็งเป็นแบบที่องค์การบริหารส่วนตำบลนำมาใช้ในปัจจุบัน โดยมีกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยแห่งแรกที่นำรูปแบบนี้มาใช้ซึ่งทั้งฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้ง ต่างกันตรงที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของกทม. เรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ในขณะที่ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะเรียกว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ภาพที่ 2 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (the Strong Mayor Form) (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2545: 88)



### ข้อดีข้อเสียของฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก (มรุต วันทนากร, ระบบออนไลน์)

#### ข้อดี

1. จะทำให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพมากขึ้น เนื่องจากมีการแยกฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ออกจากกันอย่างชัดเจน และผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อันทำให้สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนด “ความอยู่รอดของฝ่ายบริหาร” น้อยลงอย่างมาก
2. จะทำให้เทศบาลสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น เพราะมีฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง
3. จะทำให้ประชาชนมีทางเลือกทางการเมืองมากขึ้นทั้งในด้านนโยบายและตัวผู้สมัคร

#### ข้อเสีย

1. ทำให้เกิดการแบ่งฝักฝ่ายที่แยกคู่ตรงกันข้าม เนื่องจากเมื่อมีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงไปแล้ว จะทำให้ฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาถูกแยกกันออกอย่างเด็ดขาด เนื่องจากว่าต่างฝ่ายต่างคิดว่าตนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งคู่ ขาดกระบวนการตกลงและประนีประนอมกันในสภาเพราะไม่มีองค์กรที่เชื่อมโยงกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา ซึ่งต่างกับระบบรัฐสภาที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมจะมีกลไกการประนีประนอมกัน หรือที่รู้จักกันในนามของ “คณะกรรมการประสานงาน” (Whip)
2. จะได้ผู้ที่เป็นนักการเมืองอาชีพมากกว่าเป็นนักบริหาร กล่าวคือ การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะชนะการเลือกตั้งได้เข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากเพราะต้องอาศัยบุคลิกลักษณะเด่นของผู้สมัครค่อนข้างสูง กระแสเรื่องความนิยมของพรรคการเมืองเป็นส่วนสำคัญในระดับรอง ดังนั้นจะได้มาซึ่งชัยชนะในการเลือกตั้งจึงเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความสามารถในการบริหารจัดการเลือกตั้งได้อย่างดี ซึ่งบุคคลที่จะทำหน้าที่เหล่านี้ได้ดีมักจะเป็นบุคคลที่มีลักษณะความเป็น “นักการเมือง” สูง มีผู้คนรู้จักและบริวารวานเครือมากมาย อย่างที่ เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2543: 168-132) ใช้คำว่ามีความเป็น “Boss” ค่อนข้างสูงและมี “จักรกล” ที่เป็นพันธมิตรในระดับต่าง ๆ คอยให้ความช่วยเหลือ ในขณะที่ Boss ก็จะให้ผลประโยชน์ต่าง ๆ แลกเปลี่ยน โดยอาศัยความสัมพันธ์แบบ “ระบบอุปถัมภ์” ดังนั้นเมื่อคนที่จะมาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นมีลักษณะเช่นนี้แล้วโอกาสที่จะได้บุคคลที่มีความสามารถในทางการบริหารเมืองก็จะมีลดน้อยลงไป เมื่อคนที่จะมาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นมีลักษณะเช่นนี้แล้วโอกาสที่จะได้บุคคลที่มีความสามารถในทางการบริหารเมืองก็จะมีลดน้อยลงไป
3. อาจก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองหรือก่อให้เกิดเผด็จการในท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น เนื่องจากหากนักการเมืองท้องถิ่นเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นด้วยแล้วก็จะสามารถควบคุมคะแนนเสียงในท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ผู้บริหารท้องถิ่นยังสามารถจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ต่าง ๆ



ในท้องถิ่นเพื่อให้เอื้อประโยชน์ต่อตนเองได้ และยังหากระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีความหละหลวมด้วยแล้วโอกาสเกิดลักษณะดังกล่าวก็เป็นไปได้มากขึ้น

จากรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมานี้สามารถสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในรูปแบบเดิม (ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546) เป็นแบบสภา-นายกเทศมนตรี (the Council-Mayor Form) ที่ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยประชาชนเลือกสมาชิกสภาอบต. ต่อจากนั้นสมาชิกสภาอบต.จึงไปเลือกนายกอบต.และรองนายกอบต.จากบรรดาสมาชิกด้วยกันเอง ดังนั้นฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายสภาจากนั้นสภาจะไปรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกตั้งอีกทอดหนึ่ง ฝ่ายสภาท้องถิ่นมีอำนาจในการทำให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งได้ ทั้งสองฝ่ายจึงแยกอำนาจกันอย่างไม่เด็ดขาด

ส่วนรูปแบบการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลแบบใหม่(ปัจจุบัน)เป็นแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (the Strong Mayor Form) ซึ่งนายกอบต.มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและนายกอบต.เป็นผู้แต่งตั้งรองนายกอบต.ที่ไม่ใช่สมาชิกสภาท้องถิ่น ส่วนสมาชิกสภาอบต.นั้นแยกเลือกตั้งต่างหากดังนั้นฝ่ายบริหารจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น แต่ทั้งสองฝ่ายต่างต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกตั้งด้วยกันทั้งคู่ ด้วยเหตุนี้ฝ่ายบริหารจึงมีความเข้มแข็งและมั่นคงในการบริหารงานและฝ่ายสภาท้องถิ่นไม่สามารถทำให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งได้ ทั้งสองฝ่ายแบ่งแยกอำนาจกันอย่างเคร่งครัด

ในการศึกษาครั้งนี้จะใช้หลักการปกครองแบบสภา-นายกเทศมนตรี (the Council-Mayor Form) อธิบายลักษณะโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นมาก่อนพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2546(ฉบับที่5) และนำหลักการปกครองแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (Strong Mayor Form) มาใช้อธิบายลักษณะโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ. 2546(ฉบับที่5)

## 2. แนวคิดชนชั้นนำนิยม(elitism)

ชนชั้นนำ (elite) ในความหมายกว้าง คือ คนส่วนน้อยของสังคมที่อยู่ในฐานะผู้ปกครองที่เป็นผู้ตัดสินใจโดยตรงว่า ใคร จะทำอะไร เมื่อไร และอย่างไร(who gets what, when, how) ชนชั้นนำทางการเมือง (political elite) อาจจะเปิดกว้างสำหรับใครก็ตามที่แสวงหาและมีศักยภาพเหมาะสมกับตำแหน่งทางการปกครอง หรืออาจปิดกั้นสำหรับคนทั่วไปแต่ยกเว้นสำหรับคนที่เกิดถูกที่ (ครอบครัว) หรือคนที่มีเงินทองมหาศาล หรือกับคนบางลัทธิ นอกจากนี้ชนชั้นนำทางการเมืองอาจจะตอบสนองต่อความต้องการของคนส่วนมากหรืออาจจะห่างเหินและทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัวก็ได้ ชนชั้นนำทางการเมืองอาจจะเป็นได้ทั้งแบบชั่วคราว (ได้แค่ครบวาระหรือจนกระทั่งแก้ปัญหานั้นๆได้เสร็จสิ้น) หรือแบบถาวร ชนชั้นนำทางการเมืองอาจเป็นได้ทั้งแบบผูกขาด(monopoly)โดยกลุ่มเดียวหรือแบบแข่งขันระหว่างกลุ่มต่างๆ(competings elites) (Roskin et al., 1997: 83)

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองกับคนส่วนใหญ่หรือประชาชนนั้นมีความเห็นแตกออกเป็นสองฝ่าย ฝ่ายแรกได้แก่ความคิดเรื่อง iron law of oligarchy ของ Robert Michels ที่ศึกษาพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยของเยอรมนีแล้วพบว่า โครงสร้างภายในพรรคการเมืองที่นิยมประชาธิปไตยอย่างพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเองยังมีการแบ่งแยกชนชั้นผู้นำออกมาอย่างชัดเจนและไม่ได้เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะการที่พรรคจะบรรลุเป้าหมายทางการเมืองที่ต้องต่อสู้กับแรงต่อต้านของฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่ทรงพลังมากอยู่นั้นจำเป็นต้องมีการจัดองค์กรเป็นอย่างดี ซึ่งองค์กรก็คือผู้นำ เมื่อผู้นำเหล่านี้ได้ขึ้นสู่ตำแหน่งสูงสุดของพรรคก็มักจะมองถึงการครองตำแหน่งหรืออยู่ในอำนาจอย่างถาวร ในขณะที่สมาชิกในพรรคก็ให้การยอมรับและไม่พยายามที่จะขึ้นไปแทนที่ กลุ่มผู้นำจึงกลายเป็นคณาธิปไตย (oligarchy)หรือการปกครองโดยคนส่วนน้อย ซึ่งเขาได้นิยามถึงแนวโน้มดังกล่าวว่า "iron law of oligarchy " องค์กรใดๆก็ตามต่อให้เริ่มต้นด้วยความเป็นประชาธิปไตยแค่ไหนก็ต้องกลายเป็นคณาธิปไตยอยู่ดี (Roskin et al.,1997:83)

การศึกษาในช่วงต่อมาได้วิจารณ์มุมมองของMichelsว่าเขากล่าวอ้างเกินความจริง โดยHenry Valen และDanial Katz ที่ศึกษาพรรคการเมืองของนอร์เวย์พบว่าความสัมพันธ์ภายในเป็นแบบสองทาง(two way street) คือ กลุ่มผู้นำพรรคจะให้ความสนใจกับข้อเรียกร้องของสมาชิก กระบวนการทางการเมืองภายในโครงสร้างพรรคจึงมีลักษณะยืดหยุ่นเหมือนยาง



(rubber)มากกว่าที่จะแข็งแบบเหล็ก(iron) "Rubber Law of Oligarchy" จึงเป็นคำที่เหมาะสมกว่า (Roskin et al., 1997: 83)

ในการศึกษาสังคมอเมริกาโดยใช้มุมมองชนชั้นนำนี้ได้แตกต่างกันไปตามคำถามที่ว่า "ใครที่ปกครองอเมริกา" ตัวอย่างเช่น "Power Elite" งานของ C.Wright Mills ที่มองว่า อเมริกา ถูกปกครองโดยชนชั้นนำที่เป็นชนชั้นสูง(upper-class elite) ที่จะสนองตอบต่อสาธารณชนก็ต่อเมื่อ สถานภาพของพวกเขานั้นถูกสั่นคลอน คนกลุ่มนี้ผูกขาดอำนาจในสังคมอเมริกาเพราะเป็นผู้ที่ ครอบครองทรัพยากรสำคัญๆ ได้แก่ ความมั่งคั่ง การศึกษา การบริหาร และประสบการณ์ทาง กฎหมาย รวมถึงสายสัมพันธ์(ที่เชื่อมโยงกับผู้นำทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายความมั่นคง ฝ่ายธุรกิจ และฝ่ายการศึกษา) สมาชิกในชนชั้นปกครองนี้ขึ้นกับสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ใช่การ เลือกตั้งหรือความรู้ความสามารถ ชนชั้นนำก็จะมีความมั่นคงตลอดไป (Roskin et al., 1997:83-84)

Power elite จะรับสมาชิกใหม่เฉพาะเพื่อมาแทนที่ตำแหน่งเดิมหรือเพื่อป้องกันมิให้ เกิดชนชั้นนำกลุ่มใหม่ขึ้นมาเป็นคู่แข่ง (couterelites) และสมาชิกใหม่มักจะเป็นพวกอนุรักษนิยม ซึ่งชนชั้นนำจะดึงเอาคนส่วนใหญ่ให้มามีส่วนร่วมด้วยเมื่อพวกเขาต้องการเท่านั้น การเลือกตั้งจึง เป็นเพียงแค่สัญลักษณ์เพราะแทบจะเป็นไปไม่ได้ที่ผู้ที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำ (โดยเฉพาะทางด้านการเงินและเส้นสายเครือข่าย)จะชนะการเลือกตั้ง เท่ากับว่าประชาชนจะต้อง เลือกระหว่างผู้สมัครที่มีพื้นฐานและความคิดที่คล้ายคลึงกัน ดังนั้นประชาชนจึงมีโอกาสในการ เปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะให้เป็นเรื่องเป็นราวได้น้อยมาก (Roskin et al., 1997:84)

ผู้ที่สนับสนุนทฤษฎีชนชั้นนำจำนวนมากอ้างว่า แท้ที่จริงแล้วชนชั้นนำในประเทศ อเมริกาและประเทศตะวันตกที่เป็นประชาธิปไตยส่วนใหญ่เป็นผู้รักษาค่านิยมประชาธิปไตยขั้น พื้นฐานแห่งเสรีภาพของปัจเจกด้วยการมีกระบวนการทางกฎหมาย การมีรัฐบาลที่มีอำนาจจำกัด และ การประกอบธุรกิจอย่างเสรี ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่าสมาชิกในหมูชนชั้นนำนั้นมีความใจ กว้างกว่าคนส่วนใหญ่ทั่วไปผู้ซึ่งไร้ข้อมูลข่าวสาร ขาดความอดทนและต่อต้านความเป็นประชาธิปไตย และการปกครองโดยชนชั้นนำนี้เองที่ถือเป็นเครื่องมือที่ทำให้เราดำรงไว้ซึ่งหลักการพื้นฐาน แห่งประชาธิปไตยอย่างแท้จริง (Roskin et al., 1997:84)

กล่าวได้ว่ามุมมองแบบชนชั้นนำนิยมมีลักษณะสำคัญอยู่หลายประการ ดังนี้ (Dye และ Mills อ้างในสมบัติ, 2540: 200-201)

ประการแรก คนในสังคมสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ คนส่วนน้อยที่มีอำนาจ และคนส่วนมากที่ไม่มีอำนาจ และคนจำนวนน้อยเท่านั้นที่มีอำนาจในการจัดสรรค่านิยม (values) ของสังคม ประชาชนไม่มีส่วนในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ประการที่สอง ชนชั้นปกครองส่วนน้อยมิได้มีลักษณะเช่นเดียวกับประชาชนส่วนใหญ่ที่ถูกปกครอง ชนชั้นปกครอง คือ คนจำนวนน้อยที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงในสังคม

ประการที่สาม การเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงฐานะของประชาชนขึ้นไปสู่ชนชั้นนำจะเป็นไปอย่างช้าๆและต่อเนื่อง เพื่อรักษาเสถียรภาพทางสังคมและลดกระแสการต่อต้านจากประชาชนและป้องกันมิให้ประชาชนรวมตัวกันปฏิวัติเพื่อโค่นล้มชนชั้นปกครอง อย่างไรก็ตาม ประชาชนที่มีโอกาสในการเลื่อนชั้นขึ้นไปสู่วงจรรวมของชนชั้นปกครองจะต้องปรับตัวและยอมรับที่จะปฏิบัติตามวิถีและกรอบความคิดของชนชั้นปกครองเท่านั้น

ประการที่สี่ ชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองจะเป็นผู้กำหนดค่านิยมพื้นฐานของระบบสังคม รวมทั้งการดำรงรักษาระบบความสัมพันธ์ตามแนวคิดระหว่างชนชั้นปกครองและประชาชนของสังคมไว้ด้วย

ประการที่ห้า นโยบายสาธารณะมิได้สะท้อนความต้องการของประชาชน แต่สะท้อนความต้องการของชนชั้นนำ การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะจะมีลักษณะการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปแต่เพียงบางส่วน (incremental) มากกว่าการเปลี่ยนแปลงแบบนวัตกรรม (innovation)

ประการสุดท้าย ชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองที่มีบทบาทสูงจะได้รับอิทธิพลจากกลุ่มประชาชนที่มีความสนใจทางการเมืองน้อย หรืออาจกล่าวให้ชัดเจนได้ว่าชนชั้นนำมีอิทธิพลต่อประชาชนมากกว่าประชาชนมีอิทธิพลต่อชนชั้นนำ

นอกจากนี้มุมมองแบบชนชั้นนำยังเห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่มีความเฉื่อยชา (passive) ไม่สนใจการเมือง (apathic) และไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ดีพอ (ill-informed) ดังนั้น

ความรู้สึกของประชาชนจึงถูกครอบงำโดยชนชั้นนำ ค่านิยมของชนชั้นนำจึงมิได้เกิดจากอิทธิพล  
ความรู้สึกของประชาชนส่วนใหญ่ ความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงเป็นความสัมพันธ์แนวดิ่งที่เคลื่อนย้าย  
จากชนชั้นนำสู่ประชาชน

ภายใต้แนวความคิดนี้ การเลือกตั้งทั่วไปและการแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง จึง  
มิใช่กลไกที่จะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ด้วยเหตุนี้คำถาม  
เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะจึงไม่ได้เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของประชาชนผ่านการเลือกตั้ง หรือ  
การนำเสนอทางนโยบายของพรรคการเมืองต่อประชาชนซึ่งจะปรากฏให้เห็นโดยทั่วไปในสังคม  
ด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาทั้งหลาย ลักษณะเช่นนี้ สถาบันและกระบวนการประชาธิปไตย  
ได้แก่ การเลือกตั้งและพรรคการเมือง จึงมีความสำคัญในแง่ที่เป็นสัญลักษณ์ของค่านิยมทาง  
สังคมเท่านั้น ส่วนการตัดสินใจนโยบายสาธารณะหลังจากวันเลือกตั้งถือเป็นอำนาจของชนชั้นนำ  
ชนชั้นนำจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากที่สุดแต่เพียงการมีอิทธิพล  
ทางอ้อมในการตัดสินใจนโยบายของชนชั้นนำเท่านั้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่าแนวคิดชนชั้นนำนิยมมองว่าคนส่วนน้อยซึ่งครอบครองปัจจัย  
สำคัญส่วนใหญ่ในสังคมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ความรู้ความสามารถ รวมทั้งสายสัมพันธ์ใน  
หมู่ชนชั้นนำด้วยกันเป็นผู้ที่อยู่ศูนย์กลางอำนาจในการตัดสินใจคุณค่าต่างๆให้กับสังคม ในขณะที่  
ประชาชนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ถูกมองว่าไม่สนใจการเมือง ขาดความรู้และไม่มีข้อมูลข่าวสารที่  
เพียงพอ รวมทั้งเฉื่อยชาจึงถูกครอบงำโดยชนชั้นนำได้โดยสิ้นเชิง สิทธิในการเลือกตั้งหรือคะแนน  
เสียงจึงเป็นทรัพยากรเพียงอย่างเดียวที่ประชาชนส่วนใหญ่มีไว้ต่อรองกับผู้ที่มีอำนาจ แต่ด้วยการ  
ถูกครอบงำทางความรู้สึกนึกคิดอย่างสิ้นเชิงทำให้ทรัพยากรอย่างเดียวกับที่ประชาชนครอบครองไว้  
ดังกล่าวกลายเป็นเครื่องมือให้ชนชั้นนำใช้เพื่ออ้างความชอบธรรมให้กับชนชั้นตนเองในการ  
ปกครองและแสวงหาผลประโยชน์ให้กับชนชั้นนำเอง

### 3.แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์

ในทางสังคมวิทยา James C. Scott ได้ให้คำจำกัดความของความสัมพันธเชิงอุปถัมภ์ไว้ว่า เป็นความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนระหว่างคนในสังคมที่มีฐานะบทบาทต่างกัน และอาจพิจารณาเป็นแบบหนึ่งของความสัมพันธ์แบบ Dyadic (ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองคน) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ของมิตรภาพแบบประโยชน์ใช้สอย คนที่ฐานะทางเศรษฐกิจสังคมสูงกว่า (ผู้อุปถัมภ์) จะใช้อิทธิพลและสิ่งที่ตนมีอยู่คุ้มครองให้ผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างแก่ผู้มีฐานะด้อยกว่า (ผู้รับอุปถัมภ์) ซึ่งก็ต้องตอบแทนด้วยการให้ความจงรักภักดีแบบช่วยเหลือตอบแทนรวมทั้งการอุทิศตนรับใช้แก่ผู้อุปถัมภ์ (ธีรยุทธ บุญมี, 2533: 199)

"ระบบอุปถัมภ์" เป็นระบบของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีอำนาจทรัพยากรสมบัติหรือบารมีกับ "ผู้รับอุปถัมภ์" ที่ต้องพึ่งพา "ผู้อุปถัมภ์" ที่อยู่เหนือกว่าและสามารถบันดาลสิ่งของที่ต้องการได้ เป็นการเสนอสนองตอบต่อกันที่อยู่บนพื้นฐานของข้อกำหนดทางศีลธรรม (Moral basis) ระบบอุปถัมภ์ได้รับการพิจารณาว่าเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของโครงสร้างสังคมไทยในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การอุปถัมภ์กันระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่า เจ้านายกับลูกน้อง เจ้าพ่อกับมือปืน หัวคะแนนกับการเลือกตั้งและการซื้อเสียง ชำราชการกับนักการเมืองและนักธุรกิจในการคอร์รัปชั่น เป็นต้น (ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ระบบออนไลน์)

คนไทยมีลักษณะอุปนิสัยที่ยึดมั่นในระบบอุปถัมภ์ซึ่งเห็นได้จากความสัมพันธ์ของคนไทยจะเป็นแบบผู้นำ-ผู้ตาม ลูกพี่-ลูกน้อง หรือ ผู้ใหญ่-ผู้น้อย ความสัมพันธ์นี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันดังที่เรียกว่า "ข้าพึ่งเจ้า บ่าวพึ่งนาย" ระบบอุปถัมภ์ประกอบด้วย กลุ่มอุปถัมภ์ ซึ่งหมายถึงกลุ่มที่มีการจัดลำดับสมาชิกเป็นชั้นลดหลั่นกันไปโดยมีผู้นำคนเดียวและมีผู้ตามหลายคน ผู้นำจะรวมอำนาจไว้ที่ตัวเองและมีฐานะสูงกว่าผู้ตาม ผู้นำสามารถผูกพันยึดเหนี่ยวผู้ตามให้จงรักภักดีอยู่ภายใต้อิทธิพลด้วยการจัดสรรผลประโยชน์ เช่น เงินทอง ทรัพย์สินหรืออำนาจให้อย่างถ้วนหน้าแต่ไม่เท่าเทียมกัน (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ระบบออนไลน์)

อคิน ระพีพัฒน์ (อ้างในอมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินพันธุ์, 2545: 3-4) ได้กล่าวว่า ระบบอุปถัมภ์เป็นลักษณะเด่นประการหนึ่งของสังคมไทย เนื่องจากเป็นสังคมที่มีการกำหนดสถานภาพของบุคคลลดหลั่นจากบนมาสู่ล่าง นั่นคือ สังคมไทยเป็นสังคมที่มีโครงสร้างที่เน้นความแตกต่างระหว่างฐานะตำแหน่ง ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์ที่มีตำแหน่งสูงกว่าและผู้รับอุปถัมภ์ที่มีฐานะต่ำกว่า นอกจากนี้ระบบอุปถัมภ์ยังเป็นผลมาจากความเชื่อใน

สังคมไทยในเรื่องบุญ กรรม และตายแล้วเกิดใหม่ เช่น ความเชื่อที่ว่าผู้ที่เกิดมาในท่ามกลางเงินทองทรัพย์สิน อำนาจ วาสนา เป็นเพราะกรรมที่ทำไว้แต่ปางก่อน คนเราเกิดมาไม่เท่าเทียมกัน ด้วยเหตุที่บุญบารมีที่ได้สะสมไว้แต่ปางก่อน เมื่อมีการยึดถือความแตกต่างในระดับสูง-ต่ำของฐานะตำแหน่งเป็นหลัก จึงพบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่แตกต่างกันฐานะตำแหน่งเป็นแบบที่มีความสำคัญยิ่งในการจัดระเบียบสังคม

ในด้านพฤติกรรมนั้นความสัมพันธ์ที่สำคัญและเห็นได้ง่ายที่สุด คือ ความสัมพันธ์แบบผู้ใหญ่-ผู้น้อย หรือ ความสัมพันธ์แบบลูกพี่-ลูกน้อง เป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนรากฐานความไม่เสมอภาคในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ การเมือง หรือสังคมก็ตาม ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้เองที่เรียกว่า ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์

เนื่องจากโครงสร้างสังคมไทยประกอบด้วยความสัมพันธ์แบบไม่เท่าเทียมกัน เป็นความสัมพันธ์แนวตั้งโดยตลอดทั้งสังคม ทำให้เกิดโครงสร้างความสัมพันธ์ของกลุ่มผู้อุปถัมภ์ในแนวตั้ง หมายถึง ผู้อุปถัมภ์มีสถานะในสังคมสูงและให้การอุปถัมภ์ผู้ที่มีสถานะทางสังคมต่ำกว่า ดังภาพที่3

และความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ต้องมีความสัมพันธ์แบบตัวต่อตัวมีความผูกพันด้วยอารมณ์ความรู้สึก ในบางครั้งผู้อุปถัมภ์คนหนึ่งๆจึงไม่สามารถสัมพันธ์โดยตรงกับผู้รับอุปถัมภ์ทุกคนได้แต่ยังมีศูนย์กลางอยู่ที่บุคคลคนเดียว ดังภาพที่4

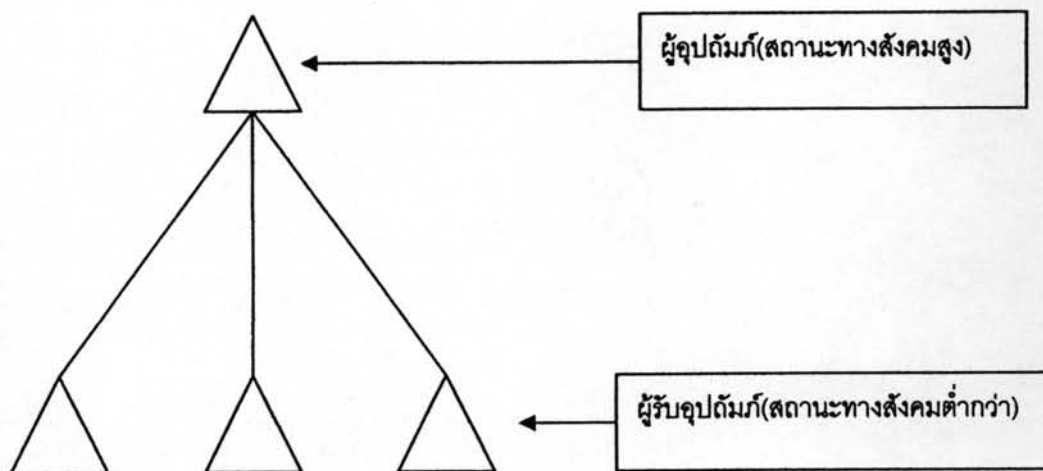
ในระบบอุปถัมภ์ผู้อุปถัมภ์มักจะอยู่ในฐานะที่ให้บริการและความช่วยเหลือผู้อื่นได้อย่างสะดวกสบาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ของทั้งฝ่ายผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์จะขึ้นอยู่กับประโยชน์ที่ต่างฝ่ายต่างก็ต้องการและคาดหวังว่าจะได้รับจากอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งผู้อุปถัมภ์จะมีทรัพยากรอยู่ 3 ลักษณะด้วยกัน (ธีรยุทธ บุญมี, 2533: 205-207) คือ

1. ความรู้เฉพาะหรือทักษะของผู้อุปถัมภ์เอง
2. การควบคุมกรรมสิทธิ์ในปัจจัยต่างๆ เช่น ที่ดิน เงิน เครื่องจักร
3. การควบคุมอำนาจหน้าที่บางด้าน เช่น การอยู่ในตำแหน่งกำนัน

ผู้ใหญ่นบ้าน เป็นต้น

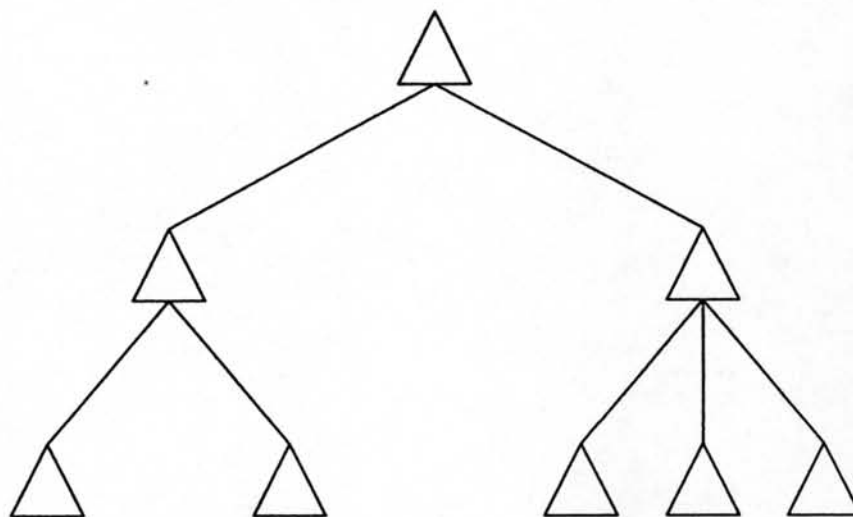


ภาพที่ 3 โครงสร้างระบบอุปถัมภ์แบบกลุ่ม Patronage-Client Cluster



ที่มา : James C. Scott อ่างใน อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินพันธุ์, 2545: 57

ภาพที่ 4 โครงสร้างระบบอุปถัมภ์แบบปิรามิด Patronage-Client Pyramid



ที่มา : James C. Scott อ่างใน อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินพันธุ์, 2545: 57

ส่วนผู้ถูกอุปถัมภ์ก็สามารถให้ประโยชน์แก่ผู้อุปถัมภ์ของตนได้ 4 ลักษณะ คือ

1. การตอบแทนด้านแรงงานหรือวัตถุ ในสังคมไทยที่เห็นบ่อย คือ การนำแกงส้มต้มหวานมากำนำลให้แก่ผู้อุปถัมภ์ในลักษณะเป็นการแสดงความจงรักภักดีหรือความผูกพันเป็นครั้งคราว
2. การตอบแทนด้วยหน้าที่ทางทหารหรือการต่อสู้ในบางครั้งที่มีเหตุร้ายเกิดขึ้นหรือในกรณีที่ผู้อุปถัมภ์เป็น"นักเลง"ในท้องถิ่นด้วย
3. การตอบแทนเชิงพิธีกรรมหรือศาสนา เป็นการแสดงออกในเชิงพิธีกรรมถึงความจงรักภักดี เช่น การที่ผู้ได้อุปถัมภ์ต้องไปรดน้ำผู้อุปถัมภ์ในวันสงกรานต์ วันเกิด หรือการไปร่วมงานและช่วยงานในการประกอบพิธีกรรมที่ผู้อุปถัมภ์จัด
4. การตอบแทนในทางการเมือง ได้แก่ การเป็นหัวคะแนนช่วยผู้อุปถัมภ์หาเสียงในการเลือกตั้ง

ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยอาจแบ่งออกได้เป็น 4 แบบ (สนิท สมัครการ, 2532: 25-29) คือ

1. ระบบอุปถัมภ์ที่มีอยู่ในหมู่เครือญาตินับเป็นระบบที่เก่าแก่มาระบบหนึ่งในสังคมไทยตามวัฒนธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างญาติอาวุโส(ที่ พ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย ฯลฯ) กับญาติผู้น้อง(น้อง ลูก หลาน เหลน) เป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อย่างชัดเจนเป็นระบบที่เก่าแก่ที่สุดระบบหนึ่งในสังคมไทยและน่าจะเป็นระบบที่คงทนถาวรที่สุดด้วย
2. ระบบอุปถัมภ์ในหมู่มิตรสหาย ความเป็นเพื่อนในสังคมไทยปรากฏออกมาได้ในหลายรูปแบบ เช่น เพื่อนเล่น เพื่อนร่วมรุ่น เพื่อนร่วมชั้น เพื่อนสถานศึกษา และเพื่อนตาย เป็นต้น ความคาดหวังระหว่างเพื่อนเป็นไปอย่างลึกซึ้งและหนักแน่นมากกว่าบางสังคม เพื่อนในสังคมไทยคาดหวังต่อกันและกันมากกว่า ความเป็นเพื่อนแท้จึงมักจะวัดกันได้จากพฤติกรรมการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันหรือการที่เพื่อนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่สูงกว่าให้ความช่วยเหลือเพื่อนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต่ำกว่า หากเพื่อนผู้มีฐานะที่สูงส่งกว่าให้ความช่วยเหลือแก่เพื่อนผู้ด้อยฐานะอย่างสม่ำเสมอแล้ว ความสัมพันธ์ฉันท์เพื่อนก็จะยิ่งแน่นแฟ้นขึ้นจนถึงขั้นกลายเป็นญาติสนิทกันก็ได้ เพื่อนผู้ให้อุปถัมภ์ด้วยวิธีการต่างๆตามสติปัญญาและความสามารถที่ตนมีอยู่ การตอบแทนบุญคุณบางครั้งก็แสดงออกด้วยการนำสิ่งของเล็กๆน้อยๆมาให้ในโอกาสอันควร
3. ระบบอุปถัมภ์ในองค์กรต่างๆ ระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือเอกชนก็ตาม มักจะถูกมองในแง่ลบอยู่ตลอดเวลาว่าระบบอุปถัมภ์ทำให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพซึ่งก็มีส่วนจริงอยู่บ้าง การใช้ระบบอุปถัมภ์มากเกินไปก็

อาจก่อให้เกิดความระส่ำระสาย เกิดความเสียหายล้มเหลวในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานผู้  
 อยู่ในอวงวนอุปถัมภ์ได้เช่นกัน ปัจจุบันแม้องค์กรต่างๆได้พยายามที่จะลดบทบาทและความสำคัญ  
 ของระบบอุปถัมภ์ลงและมีการใช้ระบบคุณธรรมมากขึ้น แต่ระบบอุปถัมภ์ก็ยังคงมีอยู่โดยทั่วไป  
 อาจจะแปลงรูปแบบและดำเนินการอย่างแนบเนียนมากขึ้น

4. ระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพ เป็นระบบอุปถัมภ์ที่น่าจะมีลักษณะคงทน  
 ทาวรน้อยกว่าแบบอื่นๆที่กล่าวมาแล้ว แต่ลักษณะอื่นๆของระบบอุปถัมภ์ก็ยังมีอยู่ครบไม่ว่าจะ  
 เป็นเรื่องของการตอบแทน ความสูงศักดิ์ของผู้อุปถัมภ์และความจงรักภักดีของผู้รับอุปถัมภ์  
 สำหรับในสังคมไทยระบบอุปถัมภ์ในอาชีพหรือข้ามอาชีพนี้อาจจำแนกออกได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ  
 คือ กลุ่มข้าราชการกับพ่อค้าและกลุ่มนักการเมืองกับชาวไร่ชาวนา การอุปถัมภ์ระหว่างกลุ่มแรก  
 เป็นไปในรูปแบบของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่เป็นวัตถุระหว่างกัน คือ ฝ่ายข้าราชการจะ  
 อำนวยสิทธิประโยชน์บางประการให้แก่พ่อค้า นักธุรกิจ ซึ่งจะเป็นฝ่ายตอบแทนบุญคุณหรือตอบ  
 แทนด้วยการให้เงินทองหรือทรัพย์สินมีค่าอย่างอื่น ส่วนความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมือง  
 กับชาวไร่ชาวนานั้น จะเห็นได้ชัดมากในระยะเวลาใกล้การเลือกตั้ง นักการเมืองมีฐานะทาง  
 สังคมและเศรษฐกิจสูงกว่าต้องการคะแนนเสียงจากชาวไร่ชาวนา ในขณะที่ชาวไร่ชาวนามีฐานะ  
 ยากจนก็ต้องการความช่วยเหลือทางด้านวัตถุจากนักการเมืองไม่ว่าจะเป็นเรื่อง น้ำ ถนนหนทาง  
 หรือทรัพย์สินเงินทองอย่างอื่นๆ

ปัจจุบันสังคมไทยได้เปลี่ยนแปลงสู่ระบบการผลิตสมัยใหม่มากขึ้นแต่ระบบอุปถัมภ์ก็  
 ยังคงมีอยู่ ซึ่งระบบอุปถัมภ์ดังกล่าวได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบให้เป็นประโยชน์ทางการผลิตสมัยใหม่  
 เพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะระบบอุปถัมภ์ที่ทำให้คนต้องสัมพันธ์กันเชิงพันธสัญญาและเชิงพาณิชย์ที่  
 เป็นการแลกเปลี่ยนที่เท่าเทียมกันมากขึ้น ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้โครงสร้างระบบอุปถัมภ์แบบ  
 ดั้งเดิมเกิดการเปลี่ยนแปลง คือ ปัจจัยความเป็นสมัยใหม่หรือกระบวนการพัฒนา  
 (modernization) โดยมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างๆ (ธีรยุทธ บุญมี, 2533: 213) คือ

1. ความสัมพันธ์ตามระบบอุปถัมภ์ท้องถิ่นส่วนใหญ่ถูกคุกคามอย่างรุนแรงจาก  
 การเปลี่ยนแปลงจากสังคมซึ่งเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วจากกระบวนการพัฒนา อำนาจรัฐส่วนกลางมัก  
 เข้าไปกระทบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แบบดั้งเดิมอย่างรุนแรงเช่นเดียวกับเศรษฐกิจแบบพาณิชย์  
 จนกล่าวได้ว่าระบบอุปถัมภ์แบบดั้งเดิมกับแบบสมัยใหม่จะมีรายละเอียดแตกต่างกันไปอย่าง  
 ลึกลับ

2. การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจซึ่งมีลักษณะหลายด้าน ในด้านหนึ่งทำให้เกิด  
 ทรัพยากรใหม่ซึ่งเป็นศักยภาพให้ผู้นำท้องถิ่นสร้างระบบอุปถัมภ์ของตนขึ้นได้ แต่ในอีกด้านหนึ่ง  
 จำกัดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จากลักษณะหลากหลายมาสู่เฉพาะตัวมากขึ้น เพราะในขณะที่ผู้

อุปถัมภ์ในสมัยดั้งเดิมเป็นผู้ให้ความคุ้มครองอย่างรอบด้าน ผู้อุปถัมภ์ในยุคใหม่มีแนวโน้มที่จะมีทรัพยากรหรืออิทธิพลที่แคบลงและมีลักษณะเฉพาะตัวมากขึ้น เช่น มีอิทธิพลการเมือง ฝักงาน ให้เข้าทำงานในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ได้ หรือมีอิทธิพลในทางราชการ ฯลฯ เพราะฉะนั้นถึงแม้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ยังคงเป็นความสัมพันธ์แบบตัวต่อตัวและมีความยืดหยุ่นสูง แต่ก็เริ่มมีลักษณะเบ็ดเสร็จน้อยลงและมีลักษณะที่ถาวรน้อยลง

3. ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดั้งเดิมมีขึ้นมาได้เพราะผู้อุปถัมภ์มีโอกาสควบคุมทรัพยากรในท้องถิ่น ปัจจุบันผู้อุปถัมภ์ต้องอาศัยทรัพยากรหรือเส้นสายติดต่อภายนอกมาเป็นเครื่องมือมากขึ้นทำให้ระบบอุปถัมภ์ใหม่ๆไม่ค่อยมีลักษณะถาวร เป็นการตักตวงการใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์ในช่วงสั้นๆมากขึ้น กล่าวคือ ความสัมพันธ์ของกลุ่มผู้อุปถัมภ์แบบใหม่มีลักษณะทางจิตใจน้อยลง

4. ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แบบใหม่มีลักษณะรอบด้านน้อยลง จึงทำให้ไม่ค่อยแน่นอนแพ้นเท่าแบบเก่าและเนื่องจากผู้อุปถัมภ์ใหม่ๆมักจะมาจกภายนอกชุมชนจึงไม่เกิดความผูกพันทางจิตใจหรืออารมณ์ความรู้สึกมากนัก การแลกเปลี่ยนเชิงวัตถุหรือการใช้สอยจึงเป็นด้านหลัก ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จึงมีลักษณะที่เป็นเรื่องเงินทอง การคำนวณเรื่องผลได้ผลเสียมากกว่าที่จะคำนึงถึงความต่อเนื่องถาวร

5. การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้น การขยายตัวของเมืองของประชากรทำให้มีบุคคลประกอบอาชีพโดยอิสระไม่ผูกพันกับระบบอุปถัมภ์มากขึ้น

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับอุปถัมภ์จะอยู่ในจุดหนึ่งระหว่างสองขั้ว คือ ขั้วของการมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันมากระหว่างเพื่อนและญาติสนิทและขั้วของความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เป็นไปตามข้อสัญญาระหว่าง นายจ้างกับลูกจ้าง แบบแผนดังกล่าวข้างต้นเป็นเพียงการนำเสนอรูปจำลองที่ใกล้เคียง ซึ่งอาจเบี่ยงเบนได้ตามความเหมาะสม เช่น สมาชิกกลุ่มการเมืองท้องถิ่นอาจมีความสัมพันธ์เชิงกลไกกับญาติห่างๆ ในขณะที่อาจมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับผู้อุปถัมภ์ซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองหรือเพื่อนสมาชิกกลุ่มที่รู้จักกันมาก่อนที่จะรวมตัวตั้งกลุ่มการเมืองอย่างเป็นทางการ

ตารางที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ตามระบบอุปถัมภ์แบบเดิม(ผูกพันเชิงจิตใจ)และแนวโน้มแบบใหม่ (ผูกพันเชิงพันธสัญญา)

ความสัมพันธ์ส่วนตัว (ชาวบ้าน, เพื่อน,ญาติสนิท ฯลฯ)	ความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ให้และผู้รับอุปถัมภ์	ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ/ ความสัมพันธ์ตามข้อสัญญา
-คู่สัมพันธ์ที่มีฐานะเท่าเทียม กัน	-คู่สัมพันธ์ที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน -การแลกเปลี่ยนที่ไม่สมดุล -ความสัมพันธ์ในแนวตั้ง	
-ผลประโยชน์และข้อผูกพัน ร่วมกัน	-ผลประโยชน์ร่วมกันแต่ ผลประโยชน์และข้อผูกพันไม่ เท่าเทียมกัน	-การกดขี่ขูดรีด
-ความรู้สึกห่วงใยนอกเหนือจากความสัมพันธ์เชิงกลไก (instrumental ties)  -ความสัมพันธ์เชิงซ้อนที่กระจายกระจาย เช่น ในแง่เศรษฐกิจ การเมือง และเครือญาติ เป็นต้น		-ความสัมพันธ์เชิงกลไกอย่าง แท้จริง -ความสัมพันธ์แบบเป็น ทางการไม่เป็นส่วนตัว -ความสัมพันธ์ที่จำกัดเฉพาะ เรื่อง
-ข้อผูกพันในการสนองตอบซึ่งกันและกัน และผูกมัดโดยหลัก ศีลธรรม การมีบุญคุณ ความชอบธรรมตามประเพณี		-ความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ -ไม่มีความผูกพันทางศีลธรรม -มีการแลกเปลี่ยนทางการเงิน -มีการคิดคำนวณข้อได้เปรียบ เสียเปรียบ
-ความสัมพันธ์ยืนนานและมีเสถียรภาพสูง  -พื้นฐานทรัพยากรภายในท้องถิ่น		-ความสัมพันธ์ยืนนานน้อย กว่าและมีเสถียรภาพน้อย -พื้นฐานทรัพยากรจาก ภายนอก

ที่มา: Hans-Dieter Bechstedt แปลโดย ปรีชา คุวินพันธุ์ อังโนมรา พงศาพิชญ์ และ  
ปรีชา คุวินพันธุ์, 2545: 269-270)



กล่าวโดยสรุปได้ว่า ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมที่ครอบครองหรือเข้าถึงทรัพยากรทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมได้ไม่เท่าเทียมกัน เป็นความสัมพันธ์ในเชิงแลกเปลี่ยนระหว่างผู้ให้อุปถัมภ์ซึ่งถือเป็นผู้ครอบครองทรัพยากร กับผู้รับอุปถัมภ์ที่เข้าถึงทรัพยากรได้น้อยกว่าให้ได้เข้าถึงทรัพยากรดังกล่าวได้มากขึ้น โดยตอบแทนด้วยการให้ทรัพยากรบางอย่างที่ตนมีอยู่ เช่น แรงงาน การเป็นบริวาร หรือคะแนนเสียงเลือกตั้ง

การแลกเปลี่ยนภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นั้นจะไม่ชัดเจนและไม่สามารถเลือกได้ตรงกันข้ามกับความสัมพันธ์เชิงพาณิชย์ กล่าวคือ ทั้งผู้ให้และผู้รับอุปถัมภ์นั้นมิอาจรู้แน่นอนว่าการแลกเปลี่ยนที่ทำไปนั้นจะได้อะไรตอบแทนมา และคุ้มหรือไม่คุ้ม

โครงสร้างของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จะเป็นแนวดิ่ง คือ บนลงล่างและล่างขึ้นบนเสมอ ซึ่งอาจเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับโดยตรงหรือผ่านคนกลางในกรณีผู้รับอุปถัมภ์มีจำนวนมาก และอาจแบ่งเป็นกลุ่มย่อย เช่น ระบบหัวคะแนน เป็นต้น

ด้วยการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่ทำให้การผูกขาดทรัพยากรทำได้ยากขึ้นทำให้ความสัมพันธ์อื่นๆ เช่น ความสัมพันธ์เชิงพันธสัญญาหรือเชิงพาณิชย์หรือความสัมพันธ์เชิงประชาธิปไตย เป็นต้น เข้ามาแทนที่ ส่งผลให้ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มีลักษณะแคบลง เฉพาะด้านมากขึ้น เน้นการแลกเปลี่ยนเชิงวัตถุมากกว่าจิตใจ และมีความมั่นคงถาวรน้อยลง

#### 4.แนวคิดเครือข่ายอิทธิพลการเมือง

เครือข่ายอิทธิพลการเมือง เป็นแนวคิดที่ประยุกต์มาจากแนวทางที่ใช้ในการศึกษาจักรกลการเมือง (political machine) ของอเมริกา ดังนั้นจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจแนวคิดดังกล่าวเพื่อช่วยอธิบายแนวคิดเกี่ยวกับเครือข่ายอิทธิพลการเมืองให้ชัดเจนขึ้น

##### จักรกลการเมือง (Political Machine)

การเมืองแบบจักรกล(Machine Style Politics)เป็นลักษณะเฉพาะของการเมืองแบบเมือง(City) หลายเมืองในอดีตของอเมริกา การเมืองแบบที่ว่ามีองค์กรที่เรียกว่า "จักรกลการเมือง" ในการหาคะแนนเสียงและรักษารฐานคะแนนเสียงของนักการเมือง มีการจัดตั้งเป็นองค์กรจากบอส(boss) คือผู้นำ ไปถึงระดับกัปตัน(captain) ที่รวบรวมคะแนนเสียงระดับชุมชนเปรียบเทียบได้กับระบบหัวคะแนนของไทย แต่องค์กรจักรกลเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองที่ชัดเจน ไม่ใช่ระบบพรรคพวกแบบหัวคะแนนไทย (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2543: 172)

มีปัจจัยสำคัญร่วมกันสองประการในบริบทของสังคมอเมริกา ที่ทำให้จักรกลการเมืองเติบโตขึ้นมาคือ การเกิดขึ้นของการขยายสิทธิเลือกตั้งทั่วไปในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 และ การพัฒนาอุตสาหกรรม ที่ก่อให้เกิดการอพยพของคนหลายชาติพันธุ์เป็นฐานคะแนนเสียง (Dennis R. Judd and Todd Swanstorm อ้างในเวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2543: 172)

หลักการสำคัญในการเมืองแบบนี้คือ นักการเมืองในระบบจักรกลฯได้สร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับมวลชน ในลักษณะที่ฐานมวลชนจงรักภักดีและรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณ จึงไปลงคะแนนเสียงให้เป็นการตอบแทน ผู้ปฏิบัติงานที่ใกล้ชิดกับชุมชนและผูกพันมวลชนไว้ได้ คือ กัปตันหน่วยเลือกตั้ง (precinct captain) ซึ่งมักจะเป็นคนในชุมชน มีเชื้อชาติและฐานะเช่นเดียวกับคนอื่นๆในชุมชน กัปตันเหล่านี้เชื่อมโยงไปถึงระดับบอสด้วยความสัมพันธ์แบบที่เขาได้รับสิ่งตอบแทนแลกเปลี่ยนในแบบอุปถัมภ์จากบอส สิ่งตอบแทนแลกเปลี่ยนนอกจากจะเป็นวัตถุสิ่งของแล้ว ยังมีตำแหน่งงาน(job) จำนวนมากที่บอสสามารถมีอิทธิพลเข้าแทรกแซงและจัดหาคคนเข้าทำงานได้ งานเหล่านี้มีทั้งในหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และงานในภาคเอกชน ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกัน บอสมักจะใช้ตำแหน่งงานเหล่านี้เป็นทรัพยากรสำคัญในการแจกจ่ายให้คนภายใต้อุปถัมภ์ของตน (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2543: 172-173)

ในแง่การเลือกตั้งจึงเป็นการเมืองที่ตัดสินกันด้วยฐานคะแนนเสียงในระดับหน่วยเลือกตั้งใน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับนโยบายหรือความสามารถของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพราะผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนเนื่องจากเห็นประโยชน์เฉพาะหน้าที่ได้รับจากกัปตันในพื้นที่ของตน (Thomas M. Guterbock อ้างในเวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2543: 173)

หน้าที่แห่งของจักรกลคือ หน้าที่ในการตอบสนองต่อความต้องการทางสังคมที่สถาบันหรือโครงสร้างอื่นไม่สามารถทำหน้าที่นั้นได้ ซึ่งได้แก่หน้าที่ในการประสานหน่วยงานต่างๆ ให้การบริหารงานรัฐบาลท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพขึ้น และทำหน้าที่ด้านที่สนองตอบต่อความต้องการของกลุ่มย่อยต่างๆ ที่โครงสร้างที่ถูกต้องและชอบธรรมที่มีอยู่ ไม่สามารถทำหน้าที่สนองตอบความต้องการเหล่านี้ได้อย่างเพียงพอ (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2543: 173)

### เครือข่ายอิทธิพลทางการเมือง

เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2543: 170-178) กล่าวว่า เนื่องจากการเมืองท้องถิ่นของไทยเพิ่งจะเริ่มมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง ซึ่งเป็นระบบพรรคการเมืองที่ไม่เข้มแข็ง และเนื่องจากอิทธิพลทางการเมืองของไทยขึ้นอยู่กับสายสัมพันธ์แบบอื่นที่ไม่ใช่สายสัมพันธ์ในโครงสร้างพรรค จึงเน้นที่การจัดองค์กรแบบจักรกลการเมืองซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของการเมืองในอเมริกาไม่ได้ แต่ควรเน้นที่ลักษณะร่วมสำคัญ อันได้แก่ (1) เป็นเครือข่ายของคนที่ใช้อิทธิพลในการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองท้องถิ่น และใช้อำนาจทางการเมืองนี้รักษาและขยายอิทธิพลต่อไป (คำว่า "อิทธิพล" ในที่นี้หมายถึง อำนาจ(power) ที่ไม่เป็นทางการและไม่ใช่อำนาจหน้าที่ (authority) กล่าวคือ เป็นอำนาจที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ใช้นอกเหนือไปจากขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่จริง หรืออำนาจที่ใช้โดยผู้ใช้นั้นไม่มีอำนาจหน้าที่ ส่วน "อิทธิพลทางการเมือง" หมายความว่าอิทธิพลที่เกี่ยวข้องกับการเมืองทั้งการใช้อิทธิพลที่ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองและใช้อิทธิพลในขณะที่ตนเองมีอำนาจทางการเมืองอยู่) (2) สายสัมพันธ์ภายในเครือข่ายอิทธิพลการเมืองนี้เป็นความสัมพันธ์ส่วนบุคคลซึ่งต่างตอบแทนกันในแบบอุปถัมภ์ (patronage) (3) เป็นเครือข่ายที่เชื่อมโยงลงไปถึงผู้นำหรือตัวแทนในระดับชุมชนที่ใกล้ชิดกับฐานมวลชน (4) ฐานมวลชนกลุ่มคนที่มีฐานะยากจนและมีทางเลือกในการเข้าถึงทรัพยากรน้อยโดยเปรียบเทียบ

ลักษณะเช่นนี้เวียงรัฐเรียกว่า เครือข่ายอิทธิพลทางการเมือง (network of political influence) ที่ใช้คำว่าเครือข่ายเพราะ (1) ไม่ใช่องค์กรที่มีการจัดตั้งตามสายการบังคับบัญชาหรือมีการรวมศูนย์ที่ชัดเจน (2) แม้จะมีสายสัมพันธ์ที่ผูกพันกันในเครือข่ายเข้าไว้ด้วยกัน แต่สาย

สัมพันธ์นี้ไม่จำเป็นต้องแน่นอนตายตัว อาจจะมีชัดเจนแน่นแฟ้นในบางกิจกรรมและเปราะบางในบางกิจกรรมก็ได้ (3)องค์ประกอบหรือสมาชิกในเครือข่ายอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้เช่นกันเพราะในบางกิจกรรมตัวบุคคลหนึ่งมีความจำเป็น แต่อีกกิจกรรมหนึ่งคนนั้นอาจจะไม่จำเป็นก็ได้ สิ่งที่จะตัดสินว่าคนเหล่านั้นเป็นเครือข่ายเดียวกันหรือไม่นั้น ดูได้โดยง่ายว่าพวกเขาพร้อมกันสนับสนุนทางการเมืองหรือเป็นคู่แข่งทางการเมืองในช่วงเวลานั้น

ในทางการเมืองท้องถิ่นของไทยทั่วโลกที่ทำหน้าที่จัดการทางการเมืองซึ่งหมายถึงการคัดเลือกตัวบุคคล การวางยุทธวิธีหาเสียง การสร้างฐานคะแนนเสียง ตลอดจนไปถึงการจัดสรรผลประโยชน์เมื่อเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองแล้วนั้น ไม่ได้ทำโดยพรรคการเมืองหรือกลุ่มที่ถูกจัดตั้งอย่างเป็นทางการ แต่เป็นกลไกในรูปแบบของ "เครือข่าย" ภายในเครือข่ายมีความสัมพันธ์เป็นส่วนตัวในแบบพรรคพวก เชื่อมโยงกันด้วยการตอบแทนแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ทั้งในแนวนอนและแนวตั้งที่เชื่อมโยงจากผู้มีอำนาจจนถึงชาวบ้าน (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2543: 174) ในกรณีส่วนมากโดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการแข่งขันกันสูง เครือข่ายที่จัดการทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้เปรียบกว่าคือ เครือข่ายที่จัดตั้งรอบตัวของผู้มีอิทธิพล ซึ่งในที่นี้เรียกว่า "เครือข่ายอิทธิพลทางการเมือง"

เครือข่ายอิทธิพลทางการเมืองเป็นลักษณะสำคัญในการเลือกตั้งการเมืองไทยโดยรวมรวมทั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย เพราะในระดับพื้นที่มักจะปรากฏให้เห็นว่าการจัดการทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพมักจะจัดการโดยเครือข่ายของผู้มีอิทธิพล ความสำคัญและหน้าที่ของเครือข่ายนี้เปรียบเสมือนจักรกลการเมืองของอเมริกา เพียงแต่มีลักษณะเป็นเครือข่ายมากกว่าองค์กรและไม่ใช่เครือข่ายที่สังกัดพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง เพราะผู้มีอิทธิพลและเครือข่ายของเขาณรงค์เลือกตั้งให้กับตัวบุคคลมากกว่าให้กับพรรค(คือสามารถเปลี่ยนพรรคการเมืองได้หากตัวบุคคลที่เขาสนับสนุนเปลี่ยนพรรคหรือตัวเขาเองเปลี่ยนบุคคลที่เขาสนับสนุนเมื่อไรก็ได้) ทั้งยังไม่ได้จำกัดที่การเลือกตั้งในระดับใดระดับหนึ่งกล่าวคือ เครือข่ายอิทธิพลหนึ่งอาจจะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งในทุกระดับก็ได้ (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2543: 174)

เมื่อเปรียบเทียบกับการเมืองในอดีตของอเมริกาแล้วจะเห็นได้ว่าผู้มีอิทธิพลของไทยมักจะมีลักษณะร่วมของทั้งบอสในแบบจักรกลกับหัวหน้ามาเฟีย กล่าวคือเป็นผู้ที่สามารถจัดสรรประโยชน์ได้ดีทั้งกับผู้มีอำนาจและกับชาวบ้านเช่นเดียวกับบอส ในขณะที่เดียวกันก็มักจะเป็นผู้ที่ทำธุรกิจผิดกฎหมายหรือควบคุมการให้ความคุ้มครองธุรกิจนอกระบบและมีลูกน้องจำนวนมากเช่นเดียวกับหัวหน้ามาเฟีย จึงทำให้เครือข่ายอิทธิพลของไทยจำนวนไม่น้อยมีลักษณะร่วม

ระหว่างจักรกลที่ทำหน้าที่ทางการเมืองกับองค์กรแบบมาเพื่อยู่ด้วยกัน (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2543: 174)

ปัจจัยที่ทำให้เครือข่ายอิทธิพลเข้ามามีบทบาทในการเมืองท้องถิ่นไทยได้ ได้แก่ บริบทเชิงโครงสร้าง (Structural Context) และบริบททางสังคม (Social Context) (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2543: 175-178)

#### บริบทเชิงโครงสร้าง (Structural Context)

ประการแรก คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอำนาจเพราะมีอำนาจหน้าที่เพียงบางส่วนที่ได้รับส่วนแบ่งจากรัฐส่วนกลางและยังถูกควบคุมอย่างใกล้ชิด การบริหารงานจึงไม่สามารถมีอำนาจได้อย่างเต็มที่ ถ้าไม่สามารถใช้กลไกทางสังคม (social pattern หรือ social structure) บางอย่างทีนอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ของตนเองที่จะต่อรองกับข้าราชการหรือนักการเมืองในส่วนกลางได้ และในสังคมไทยกลไกซึ่งมีประสิทธิภาพสำหรับการเมืองไทยก็คือ เครือข่ายอิทธิพล เพราะเครือข่ายฯสามารถใช้ทั้งความสัมพันธ์ส่วนตัวในการเจรจาต่อรองกับผู้มีอำนาจและสามารถใช้ทรัพยากรที่มักจะได้จากธุรกิจที่ผิดกฎหมายจัดสรรให้กับผู้มีอำนาจได้ อาจกล่าวได้ว่าการเข้ามามีอำนาจในการเมืองท้องถิ่นของเครือข่ายฯเป็นความจำเป็น เพราะหมายถึงการเข้ามาเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับอำนาจการเมืองท้องถิ่น

ประการที่สอง คือ การที่ระบบราชการไทยไม่ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ รัฐไทยที่มีลักษณะรวมศูนย์ในกระบวนการกำหนดนโยบายและการบริหารงานนั้น ในความเป็นจริงไม่ได้เข้มแข็งและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในระดับปฏิบัติงานข้าราชการสามารถละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้หน้าที่ในทางมิชอบได้หากมีความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือได้รับผลประโยชน์ตอบแทน และด้วยเหตุผลเดียวกับประการแรกเครือข่ายอิทธิพลก็เป็นโครงสร้างอันมีประสิทธิภาพที่ทำให้ระบบราชการทำหน้าที่ (function) ได้ แม้ว่าอาจจะป็นหน้าที่ที่สนองตอบต่อความต้องการของคนบางกลุ่มเท่านั้นก็ตาม

เงื่อนไขประการที่สาม คือ ผู้เข้าร่วมทางการเมืองอื่นๆและกลุ่มผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆมีช่องทางในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและแสดงความต้องการทางการเมืองด้วยรูปแบบอื่นที่สามารถส่งผลทั้งต่อการตัดสินใจจากรัฐบาลกลางและส่งผลกระทบในระดับปฏิบัติได้ คนเหล่านี้จึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองท้องถิ่น และที่สำคัญคือไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องให้ฐานมวลชนเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของตนด้วย



บริบททางสังคม (social context)

เงื่อนไขสำคัญที่ก่อให้เกิดความต้องการบทบาทของเครือข่ายอิทธิพล คือ ประชาชนจำนวนมากในส่วนที่เรียกว่า "ชาวบ้าน" ต้องการที่พึ่งทางการเมือง และธุรกิจนอกกรอบต้องการการคุ้มครอง

ปัจจัยที่ทำให้ชาวบ้านต้องการพึ่งพิงเครือข่ายอิทธิพลมีหลายประการ ประการแรกคือ พวกเขาเป็นกลุ่มที่ได้รับบริการและการจัดสรรทรัพยากรจากรัฐน้อยที่สุดและยังไม่มีช่องทางในการมีส่วนร่วมใดๆนอกจากการใช้สิทธิในการเลือกตั้ง ชาวบ้านเหล่านี้จึงกลายเป็นฐานคะแนนเสียงที่ดีเพราะเป็นกลุ่มที่นักการเมืองสามารถเข้าหาและใช้ประโยชน์ได้ง่ายที่สุด

ประการต่อมา คือ ชาวบ้านผู้มีฐานะยากจนและขาดแคลนวัตถุดิบย่อมไม่เห็นความจำเป็นที่จะคาดหวังและเรียกร้องการเมืองในระดับที่เห็นว่าการเมืองที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมโดยรวม แต่พวกเขาเห็นการเมืองเป็นเรื่องของชีวิตประจำวันที่เป็นเรื่องของการแลกเปลี่ยนตอบแทนเฉพาะหน้า พวกเขาจึงเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ด้วยแรงจูงใจที่เป็นเงินหรือวัตถุ

ปัจจัยทางวัฒนธรรมบางประการก็ถือเป็นปัจจัยอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ ชาวบ้านที่ใช้ชีวิตอยู่กันเป็นชุมชนมีความสัมพันธ์กันในรูปแบบเครือญาติและเพื่อนบ้าน ทำให้พวกเขาให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ส่วนตัว ประกอบกับวัฒนธรรมทางการเมืองที่ตกทอดจากอดีตที่ชาวบ้านต้องมีสังกัดและพึ่งพิงอยู่กับเจ้าและเจ้านายแบบอุปถัมภ์ สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดการตัดสินใจในการให้การสนับสนุนทางการเมืองของชาวบ้าน ในรูปแบบที่พวกเขามีแนวโน้มที่จะเลือกคนที่เขารู้สึกว่ามีความสัมพันธ์เป็นส่วนตัวด้วย และเลือกนักการเมืองในแบบที่พวกเขาคาดว่าจะเป็นที่พึ่งและให้การคุ้มครองได้ อย่างน้อยที่สุดทัศนคติการตัดสินใจของผู้นำชุมชนและหัวคะแนนก็สะท้อนลักษณะทางวัฒนธรรมดังกล่าวได้ดีไม่ว่าเขาจะได้รับประโยชน์จากความเชื่อเช่นนั้นหรือไม่ก็ตาม

ประการสุดท้าย คือ ปัจจัยทางอุดมการณ์ที่ชาวบ้านส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีอุดมการณ์อนุรักษ์นิยมค่อนข้างขวา อันเป็นผลมาจากความสำเร็จในการรณรงค์ทางอุดมการณ์ของรัฐไทย พวกเขาจึงไม่ต่อต้านรัฐและไม่คาดหวังการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างทางการเมืองและสังคม ซึ่งอุดมการณ์เช่นนี้ทำให้ง่ายในการใช้เป็นฐานทางการเมืองและยังทำให้เขาผูกพันกับนักการเมืองและผู้มีอิทธิพลซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีบทบาทนำในกลุ่มพลังมวลชนอนุรักษ์นิยมด้วย นอกจากนี้

ยังทำให้พวกปัญญาชนนักกิจกรรมที่อ้างตัวเพื่อประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งมีอุดมการณ์ก้าวหน้า นิยมประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมและต้องการการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างไม่ค่อยประสบความสำเร็จในการชี้นำชาวบ้านเหล่านี้

เกี่ยวกับความต้องการการคุ้มครองจากรัฐกิจนอกระบบก็เป็นความจำเป็นอีกประการหนึ่งของเครือข่ายอิทธิพล เพราะธุรกิจเหล่านี้เป็นแหล่งรองรับแรงงานของคนในเมืองจำนวนมาก มีลักษณะหลากหลายและส่วนมากละเมิดกฎหมายจึงไม่ได้รับการบริการจากรัฐและยังไม่สามารถรวมตัวกันเป็นรูปแบบกลุ่มผลประโยชน์หรือสหภาพแรงงานเพื่อสร้างอำนาจต่อรองทางการเมืองได้ด้วย เครือข่ายผู้มีอิทธิพลจึงเป็นโครงสร้างเดียวที่เข้ามาทำหน้าที่แทนรัฐ คือ ให้บริการคุ้มครองผลประโยชน์และดูแลความขัดแย้งให้แก่คนเหล่านี้ได้ดังรายละเอียดที่กล่าวมา

เครือข่ายอิทธิพลทางการเมืองที่มีบทบาทในการเมืองท้องถิ่นของไทยเป็นโครงสร้างที่เชื่อมโยงระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมืองกับฐานมวลชน ภายในโครงสร้างนี้เชื่อมโยงกันด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัวและให้การตอบแทนแลกเปลี่ยนแบบระบบอุปถัมภ์เพื่อผูกพันความสัมพันธ์นี้ไว้ด้วยกัน โดยมีลักษณะเฉพาะอยู่หลายประการดังนี้ (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2543: 174)

-การจัดองค์กรไม่ชัดเจนและสายสัมพันธ์อ่อนแอ เนื่องจากเครือข่ายอิทธิพลทางการเมืองของไทยเกิดขึ้นในบริบทที่อำนาจการปกครองรวมศูนย์แต่อ่อนแอ เพราะผู้ปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ อำนาจที่เครือข่ายอิทธิพลทางการเมืองนำมาใช้ประโยชน์ คือความสามารถในการเชื่อมโยงกับผู้มีอำนาจในส่วนต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลักษณะการรวมตัวของเครือข่ายผู้มีอิทธิพลจึงเป็นการรวมตัวของบุคคลที่สามารถเชื่อมโยงกับผู้มีอำนาจทุกส่วนได้ โดยเฉพาะข้าราชการหรือนักการเมืองที่มีอำนาจในส่วนกลาง และในการเชื่อมโยงอำนาจส่วนต่างๆ นี้ก็ใช้การตอบแทนแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน ความเข้มแข็งและความมั่นคงของเครือข่ายแบบนี้จึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการตกลงและการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างกัน และเมื่อใดที่การจัดสรร ผลประโยชน์ไม่มีประสิทธิภาพพอความขัดแย้งก็เกิดขึ้นโดยง่าย

-ทรัพยากรที่ใช้ในการผูกพันเครือข่ายเข้าด้วยกันมีจำกัดและไม่กระจายตัว ทรัพยากรนั้น คือ ความสามารถในการต่อรองแลกเปลี่ยนเพื่อให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจในทางมิชอบ เช่น การได้ส่วนแบ่งจากการบริหารงบประมาณ การใช้อำนาจหน้าที่สนับสนุนธุรกิจที่ผิดกฎหมาย ความสามารถดังกล่าวเป็นเอกลักษณ์เฉพาะเพราะเป็นเรื่องเฉพาะตัวบุคคลไม่สามารถไปยังผู้ปฏิบัติงานระดับต่างๆ ได้ จึงเป็นการถือครองทรัพยากรที่กระจุกตัวอยู่เฉพาะส่วนผู้มีอำนาจเท่านั้น

-การเชื่อมโยงกับชาวบ้านโดยผ่านระบบหัวคะแนนซึ่งถือเป็นองค์ประกอบในหมู่บ้านไม่ใช่ขององค์ประกอบของเครือข่ายอย่างแท้จริงแต่เครือข่ายมาใช้ประโยชน์จากหัวคะแนนนี้ด้วยการที่ทำให้หัวคะแนนเห็นว่าตนมีที่พึ่งทางการเมืองหรือมีผลประโยชน์ตอบแทนเป็นบางส่วน ความสัมพันธ์กับหัวคะแนนจึงเกือบจะเป็นความสัมพันธ์ที่นักการเมืองใช้หัวคะแนนแต่เพียงด้านเดียวและไม่มีช่องทางที่จะเปิดโอกาสให้หัวคะแนนเลื่อนฐานะไปเป็นนักการเมืองเพื่อมีอำนาจมากขึ้นและเข้าไปเป็นองค์ประกอบในเครือข่ายอีกด้วย เนื่องจากทรัพยากรในการพึ่งพาที่สำคัญคือ การเจรจากับผู้มีอำนาจ ซึ่งหัวคะแนนไม่สามารถทำเช่นนั้นได้ด้วยตัวเองต้องเข้าไปอยู่ในระบบอุปถัมภ์ของนักการเมืองเท่านั้นจึงจะมีช่องทางในการพึ่งพิงผู้มีอำนาจได้

กล่าวโดยสรุป เครือข่ายอิทธิพลทางการเมือง คือ เครือข่ายของคนที่ใช้อิทธิพลในการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นและใช้อำนาจทางการเมืองนี้รักษาและขยายอิทธิพลต่อไปซึ่งเชื่อมโยงลงไปถึงผู้นำหรือตัวแทนในระดับชุมชนที่ใกล้ชิดฐานมวลชนอันได้แก่ กลุ่มคนที่มีฐานะยากจนและมีทางเลือกในการเข้าถึงทรัพยากรน้อยโดยเปรียบเทียบ โดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนบุคคลภายใต้ระบบอุปถัมภ์ทำหน้าที่สนองตอบต่อความต้องการของกลุ่มย่อยต่างๆที่โครงสร้างที่ถูกต้องและชอบธรรมที่มีอยู่ไม่สามารถทำหน้าที่สนองตอบความต้องการเหล่านี้ได้อย่างเพียงพอ

ในการศึกษาครั้งนี้จะใช้แนวคิดเครือข่ายอิทธิพลทางการเมืองเป็นกรอบในการอธิบายบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองในระดับที่สูงกว่าและกลุ่มย่อยต่างๆตลอดจนประชาชนในระดับล่าง โดยให้นักการเมืองท้องถิ่นของอบต.เป็นศูนย์กลางแล้วทำการเชื่อมโยงเข้ากับองค์ประกอบในส่วนต่างๆของเครือข่ายฯเพื่อให้เห็นภาพรวมของเครือข่ายทั้งหมด ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆเพื่อให้เห็นลักษณะของการแลกเปลี่ยนตอบแทนกันระหว่างองค์ประกอบต่างๆที่มีต่อกันและกัน

## 5.งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาเรื่องบทบาททางการเมืองของเจ้าพ่อท้องถิ่นในกระแสโลกาภิวัตน์ : กรณีศึกษาจังหวัดในภาคตะวันออก (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และ นายโอฬาร ถิ่นบางเตียว, ระบบออนไลน์) พบว่าเจ้าพ่อและเจ้าแม่สมัยใหม่ส่วนใหญ่จะมีการปรับตัวตามภาวะของโลกาภิวัตน์ในยุคปัจจุบัน โดยที่เจ้าพ่อและเจ้าแม่ในท้องถิ่นสมัยใหม่มีลักษณะเป็นนายทุนท้องถิ่นที่มีการใช้อิทธิพลเหนือกฎหมายและใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อหาผลประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง แต่การใช้อำนาจเหนือกฎหมายของเจ้าพ่อเจ้าแม่ส่วนใหญ่จะพบในท้องถิ่นหรือชุมชนของตนเองไม่สามารถที่จะขยายอำนาจที่เหนือกฎหมายขึ้นมาในระดับที่สูงกว่าระดับท้องถิ่นได้ แต่ในบางครั้งอาจจะใช้อำนาจทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

เส้นทางการสะสมทุนของเจ้าพ่อเจ้าแม่ในจังหวัดที่มีการศึกษา จะมีการดำเนินธุรกิจ ทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายควบคู่กันไป เช่น ธุรกิจถูกกฎหมายจะมีการดำเนินธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง ปลูกพืชเศรษฐกิจ ทำธุรกิจประมง กิจกรรมท่องเที่ยว และธุรกิจที่ดิน เป็นต้น ส่วนธุรกิจที่ผิดกฎหมาย เช่น ค้าขายของเถื่อน บุกรุกป่าสงวน รุกที่ดินสาธารณะ เช่น ลักลอบดูดทราย รับประมูลสัมปทานระเบิดภูเขา ประมูลท่าเรือเพื่อกิจการท่องเที่ยว ซึ่งในประเด็นหลังนี้พบว่าทำให้เกิดปมความขัดแย้งให้เกิดขึ้นกับฝ่ายเจ้าพ่อและเจ้าแม่

สำหรับกลไกในการสะสมทุนของเจ้าพ่อและเจ้าแม่ในจังหวัดที่ศึกษามี 3 ด้าน ได้แก่ 1) กลไกเศรษฐกิจ : กลไกทางตลาด มีการทำธุรกิจต่างๆในพื้นที่ของตนเอง 2) กลไกทางการเมือง : อิทธิพลท้องถิ่น มีการใช้อิทธิพลที่มีอยู่หาประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง เช่น การบุกรุกป่า และพื้นที่สาธารณะและการใช้อำนาจบังคับประชาชนในพื้นที่ในการกว้านซื้อที่ดินจากประชาชนในพื้นที่ที่จะรองรับกลุ่มทุนที่จะเข้ามาสู่พื้นที่ 3) กลไกวัฒนธรรม : ทุนทางสังคม ทั้งเจ้าพ่อเจ้าแม่จะพยายามสร้างชื่อเสียงให้ตนเองเพื่อให้คนในพื้นที่เกิดการยอมรับและไว้วางใจ โดยอาจจะใช้กลไกของสื่อสารมวลชนในพื้นที่เป็นเครื่องมือในการสร้างภาพลักษณ์ให้ตนเอง เช่น การยอมลงทุนสร้างภาพให้กับตนเองด้วยการไปช่วยงานประชาชนในพื้นที่ด้วยการช่วยชาวบ้านล้างจานเป็นอันดับแรกทุกครั้ง หรือไปเปิดโรงแรมชั้นหนึ่งนอนในพื้นที่ แต่มักจะพบในช่วงเวลาตี 3 หรือตี 4 ไปในตลาดสดช่วยประชาชนเข็นของ

ในขณะที่วัตถุประสงค์ของการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของเจ้าพ่อเจ้าแม่เพื่อป้องกันการทำธุรกิจผิดกฎหมายที่กำลังดำเนินการอยู่ และเป็นการส่งเสริมฐานอิทธิพลของตนเองเพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ามาเกี่ยวข้องกับธุรกิจที่มีอยู่ ตลอดจนการขยายธุรกิจถูก

กฎหมาย ส่วนรูปแบบการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเมืองจะมีทั้งการเมืองในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ โดยในระดับท้องถิ่นจะเริ่มตั้งแต่ อบจ. เทศบาล และ อบต. โดยตำแหน่งของ อบจ. จะเป็นที่ยอมรับของทั้งเจ้าพ่อเจ้าแม่ ที่ต้องการช่วงชิงตำแหน่งมาเป็นของฝ่ายตนให้ได้ เพราะหากฝ่ายใดสามารถเข้าไปคุมตำแหน่งอบจ. ได้ก็จะเป็นการสร้างฐานนำไปสู่การเมืองระดับชาติ เช่น ส.ส. ส.ว.

นอกจากนี้ช่องทางกรมีบทบาทของเจ้าพ่อและเจ้าแม่ในจังหวัดที่ได้ศึกษาวิจัยมีโครงสร้างอำนาจ 3 ชั้น คือ 1) กลุ่มน้ำจืด โดยจะมีเจ้าพ่อเป็นผู้กุมอำนาจอยู่จะดำเนินธุรกิจที่อยู่บนชายฝั่งเป็นส่วนใหญ่ 2) กลุ่มน้ำเค็ม จะเป็นของเจ้าแม่ควบคุมอยู่โดยเฉพาะกิจการประมง กลุ่มน้ำกร่อย กลุ่มนี้จะเป็นฐานทุนให้กับกลุ่มเจ้าพ่อและเจ้าแม่ 3) กลุ่มน้ำกร่อย กลุ่มนี้จะเป็นฐานทุนให้กับกลุ่มเจ้าพ่อและเจ้าแม่

สำหรับบทบาททางการเมืองก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจนั้นฝ่ายเจ้าพ่อเจ้าแม่มีการฮั้วทางการเมือง มีการดำรงของโครงสร้างอำนาจเพื่อให้การดำรงของโครงสร้างอำนาจอยู่ได้ทั้ง 2 ฝ่าย แต่หลังเกิดวิกฤติปี 2540ได้ก่อให้เกิดผลกระทบกับเจ้าพ่อเจ้าแม่มาก ก่อให้เกิดการแย่งตำแหน่งทางการเมืองของทั้งสองฝ่ายและมีการสร้างพันธมิตรนอกโครงสร้างเกิดขึ้นเพื่อนำมาเป็นแรงหนุนให้แก่ฝ่ายต่อไป

สำหรับอนาคตของเจ้าพ่อเจ้าแม่ในจังหวัดที่มีการศึกษาพบว่า ขณะนี้เจ้าแม่อยู่ในเส้นทางขาลงหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจเกิดขึ้นทำให้ธุรกิจในการดูแลประสบปัญหาอย่างมาก โดยเฉพาะสภาวะน้ำมันที่ปรับตัวสูงขึ้นซึ่งส่งผลกระทบต่อธุรกิจเรือประมงที่มีอยู่ นอกจากนี้ฝ่ายเจ้าแมวยังขาดฐานทุนที่มีมาตั้งแต่ในอดีต โดยเฉพาะการเสื่อมถอยของขั้วอำนาจที่มาจากเจ้าพ่อ ตะวันออกได้เริ่มมีปัญหา จุดดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเจ้าแม่โดยตรง ในส่วนของเจ้าพ่อได้มีการปรับตัวไปตามสภาพได้มีการเปลี่ยนแปลงธุรกิจที่มีอยู่ในอดีตมาลงทุนในธุรกิจใหม่

อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าพ่อเจ้าแม่กับพรรคการเมืองในเวลานี้พบว่าบทบาทของพรรคการเมืองกับเจ้าพ่อเจ้าแม่ไม่มีความสำคัญ พรรคการเมืองใดก็ได้ขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์ปัจจุบันซึ่งพร้อมจะปรับตัวได้ตลอดเวลา เจ้าพ่อกับการปกครองท้องถิ่นได้เริ่มขอการสนับสนุนจากโครงสร้างพันธมิตรภายนอก และเจ้าพ่อกับทุนนิยมในจังหวัดได้เริ่มมีการปรับตัวตามสภาวะการณ์ปัจจุบันโดยจะทำหน้าที่เป็นผู้จัดเตรียมหาวัตถุดิบที่จะรองรับจากกลุ่มทุนที่เข้ามาในพื้นที่



## สมมติฐานการวิจัย

จากแนวคิดและทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้นการศึกษาเรื่องการเมืองท้องถิ่นกับการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงขององค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอพานทอง จังหวัดชลบุรี จึงตั้งสมมติฐานเพื่อเป็นแนวทางการศึกษาไว้ดังนี้

1. การรวมกลุ่มการเมืองท้องถิ่นและการรักษาไว้ซึ่งอำนาจของกลุ่มในการเลือกตั้งนายกและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอาศัยปัจจัยความสัมพันธ์ส่วนตัวตามลักษณะระบบอุปถัมภ์กับการจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ระหว่างหัวหน้ากลุ่มในฐานะผู้อุปถัมภ์และสมาชิกกลุ่มที่ เป็นผู้ถูกอุปถัมภ์เป็นหลัก

2. การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงส่งผลให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพมากขึ้นแต่ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น และประชาชนมีทางเลือกทางการเมืองทั้งในด้านนโยบายและตัวผู้สมัครน้อย อีกทั้งทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองหรือเผด็จการในท้องถิ่นได้ง่าย