

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และทบทวนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาทำความเข้าใจเรื่องความเกี่ยวข้องของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับพรรคการเมืองได้ใช้แนวความคิดและทฤษฎีดังต่อไปนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาท
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง
4. แนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง
5. แนวความคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ในการเมืองไทย
6. แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพล

แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาท

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า บทบาท ไว้ดังนี้

Secord และ Backman¹ ให้ความหมายของบทสรุปได้ว่า บทบาท หมายถึง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมที่คาดหวังของบุคคลทั้งสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งคือผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่แล้ว และอีกฝ่ายหนึ่ง คือ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งที่มีอยู่นั้น

Berlo² ได้อธิบายเรื่องบทบาท สรุปได้ดังนี้

1. บทบาทที่กำหนดไว้ (role prescription) คือ บทบาทที่กำหนดไว้เป็นระเบียบอย่างชัดเจนว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้นจะต้องทำอะไรบ้าง

¹ Paul F. Secord and Carl W. Backman, Psychology (New York : McGraw-Hill Book Co., 1948) p : 454.

² David K. Berlo, The Process of Communication (New York : McGraw -Hill Book Co., 1960), p. 156.

2. บทบาทที่กระทำจริง (role description) คือ บทบาทที่บุคคลได้กระทำจริง เมื่ออยู่ในบทบาทนั้น ๆ

3. บทบาทที่ถูกคาดหวัง (role expectation) คือ บทบาทที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่น ว่าบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งนั้น ๆ ควรกระทำอะไร

Popenoe³ ได้อธิบายเรื่องบทบาท ซึ่งสรุปได้ว่าบทบาทที่ถูกคาดหวัง (role expectation) คือ บทบาทที่บุคคลควรปฏิบัติตามที่สังคมกำหนดนั้น ไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องตรงกับบทบาทที่บุคคลปฏิบัติจริง (role performance) ความแตกต่างระหว่างบทบาทที่ถูกคาดหวังกับบทบาทที่ปฏิบัติจริงเกิดขึ้นได้โดยมีสาเหตุดังนี้

1. บุคคลอาจไม่เข้าใจในบทบาทของตนเอง
2. บุคคลอาจจะไม่เห็นด้วยที่จะปฏิบัติตามบทบาทที่กำหนดโดยมีเหตุผลส่วนตัว
3. บุคคลอาจมีปัญหาส่วนตัว จึงไม่สามารถปฏิบัติตามบทบาทที่ถูกกำหนดไว้

ได้

Dressler และ Willis⁴ ให้คำอธิบายเรื่อง บทบาท ซึ่งสรุปได้ว่าการที่บุคคลถูกคาดหวังให้แสดงพฤติกรรมตามบทบาทนั้น เรียกว่า บทบาทที่ถูกคาดหวัง (role expectancy) และการแสดงออกทางพฤติกรรม หรือการตอบสนองต่อบทบาทที่ถูกคาดหวังเรียกว่า บทบาทที่ปฏิบัติจริง (role performance) โดยที่บทบาทที่ปฏิบัติได้จริงอาจทำได้ครบถ้วนหรือไม่ครบตามบทบาทที่ถูกคาดหวังก็เป็นได้

Young และ Mack⁵ ให้ความหมายของบทบาทซึ่งสรุปได้ว่า บทบาท คือ หน้าที่ของฐานะ ตำแหน่ง เมื่อบุคคลหนึ่งได้ดำรงตำแหน่งใด สิ่งก็ตามติดมากับตำแหน่งนั้นก็คือภารกิจที่

³ David Popenoe, *Sociology* (New York : Prentice-Hall Inc., 1971), p. 83.

⁴ David Dressler and William M. Willis, *Sociology the Study of Human Interaction* (New York : Alfred A Knopf, 1976), pp. 117-148.

⁵ Kimball Young and Raymond W. Mack, *Sociology and Social Life* (New York : American Book Co., 1956), p. 158.

เขาต้องมีการปฏิสัมพันธ์ (interaction) กับตำแหน่งอื่น ๆ ทั้งที่สูงกว่าและต่ำกว่าภายในกลุ่ม สิ่งก็ตามติดกับตำแหน่งอันเป็นเครื่องกำหนดสำหรับการดำรงฐานะ ตำแหน่งนั้นเรียกว่า บทบาท

Gross⁶ ให้ความหมายว่า บทบาทของผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งนั้นเป็นเรื่อง การคาดหวังที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นปฏิบัติโดยยึดบทบาทเป็นมาตรการในการตรวจสอบที่จะให้ เห็นว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะปฏิบัติอย่างไรภายในขอบเขตแห่งฐานะของตน

Cohen⁷ ให้ความหมายของบทบาทว่า หมายถึงพฤติกรรมที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่น สำหรับผู้ที่ดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องปฏิบัติ" และยังให้คำอธิบายเรื่องบทบาทซึ่งสรุปได้ว่าการที่สังคม ได้กำหนดเฉพาะเจาะจงให้เราปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทใดบทบาทหนึ่งนั้นเรียกว่า เป็นบทบาทที่ถูก กำหนด (prescribed role) ถึงแม้ว่าบุคคลบางคนจะไม่ได้ประพฤติปฏิบัติตามบทบาทที่คาดหวังโดย ผู้อื่น เรายังคงยอมรับว่าบุคคลจะต้องปฏิบัติไปตามบทบาทที่สังคมกำหนดให้ ส่วนบทบาทที่ ปฏิบัติจริง (enacted role) เป็นวิธีการที่บุคคลได้แสดง หรือปฏิบัติออกมาจริงตามตำแหน่งของ เขา ความไม่ตรงกันของบทบาทที่กำหนด (prescribed role) กับบทบาทที่ปฏิบัติจริง (enacted role) นั้น อาจมีสาเหตุมาจาก

1. บุคคลขาดความเข้าใจในส่วนของบทบาทที่ต้องการ (lack of understanding)
2. ความไม่เห็นด้วย (not to conform) หรือไม่ลงรอยกับบทบาทที่ถูกกำหนด
3. บุคคลไม่มีความสามารถ (inability) ที่จะแสดงบทบาทนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

⁶ Neal Gross, Word S. Mason and Alexandar W. McEachern, Explorations in Role Analysis : Study of the Social Super-intendency Role (New York : John Wiley & Sons, 1965), p. 60.

⁷ Bruce J. Cohen, Introduction of Sociology (New York : McGraw-Hill Book Co., 1979), pp. 35-36.

Levinson⁸ ได้สรุปความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการ คือ

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบและอื่น ๆ ที่มีลักษณะในทำนองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดไว้ บทบาทตามความหมายนี้ คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งชี้บ่งถึงหน้าที่อันควรกระทำ
2. บทบาท หมายถึง ความคิดเห็นของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิดและกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ
3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างของสังคมหรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อตนดำรงตำแหน่งนั้น ๆ นั้นเอง

อานนท์ อภาภิรม⁹ อธิบายเกี่ยวกับบทบาทว่า บทบาทหรือการปฏิบัติหน้าที่ ย่อมขึ้นอยู่กับบุคคลที่เข้าดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เพราะฉะนั้น บทบาทจึงเป็นรูปการ (aspect) ที่เคลื่อนไหว หรือรูปการทางพฤติกรรมของตำแหน่ง

พิทยา สายหู¹⁰ อธิบายว่า บทบาท คือ ขอบเขตอำนาจหน้าที่และสิทธิในการกระทำของแต่ละงานที่เรามีต่อผู้อื่น

จิตยา สุวรรณะชญ¹¹ ได้อธิบายเกี่ยวกับบทบาท ซึ่งสรุปได้ว่า บทบาทเป็นลักษณะของพฤติกรรมที่ถูกกำหนดโดยฐานะ ตำแหน่ง และได้แบ่งบทบาทออกเป็น บทบาทตาม

⁸Daniel J. Levinson, "Role, Personality and Social Structure" in *Sociological Theory* eds. Coser A. Levis and Bernard Rosenberg (New York : Macmillan Co., 1964), pp. 284-285

⁹อานนท์ อภาภิรม, *สังคมวิทยา* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แพรวพิทยา, 2516), หน้า 74.

¹⁰พิทยา สายหู, *ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกของสังคม* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์เกษตร, 2516), หน้า 68.

¹¹จิตยา สุวรรณะชญ และกองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน, *พัฒนาการ : ความคาดหวัง บทบาทของพัฒนาการและกรมการพัฒนาหมู่บ้านและเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ* (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 9.

อุดมคติ (ideal role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมจะต้องปฏิบัติจริง (actual role) ซึ่งเป็นผลรวมของสิ่งต่อไปนี้

1. บทบาทตามอุดมคติ
2. บุคลิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่ง
3. อารมณ์ขณะแสดงบทบาท และอุปกรณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอยู่
4. ปฏิกริยาของผู้เกี่ยวข้อง

แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ลิขิต ธีรเวคิน¹² ได้อธิบายว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ใน 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (decentralization) มีความหมาย 2 ประการ คือ¹³

¹²ลิขิต ธีรเวคิน "การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท", รายงานเสนอต่อสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยและมูลนิธิ Friedrich Ebert, (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 3.

¹³สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, รายงานการวิจัยเรื่องปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2540), หน้า 12.

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (size and boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรศัพท์ เป็นต้น

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในลักษณะการกระจายอำนาจนั้น อาจจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นหรือโดยการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางก็ได้ สาระสำคัญของ การกระจายอำนาจอยู่ที่ว่า ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (autonomy) บางประการ โดยท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจนี้จากส่วนกลาง การกระจายอำนาจนั้นนอกจากจะเป็นการแบ่งเบामาระของรัฐบาล โดยมอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางจะต้องดำเนินการไปให้ท้องถิ่นจัดทำแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย

หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล (legal person)

การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมียุติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมียุติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (autonomy)

ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้จะมีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ก็มีข้อน่าสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (unity and sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์การ

ปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มืองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจการอื่นเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้นำที่นิติบัญญัติ

การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำให้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจการอื่นเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. มีงบประมาณของตนเอง

องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้ หากองค์การปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุม หรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงาน เพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ก็ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่น ๆ อีกด้วย

จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจมีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อนสามารถอธิบายได้ดังนี้¹⁴

จุดแข็ง

1. ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเองดี

2. เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางได้บ้าง ในปัจจุบันนี้หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางมีภารกิจหลักอยู่มาก เกี่ยวกับการจัดทำกิจการอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ หากได้ตัดภาระเกี่ยวกับกิจการเฉพาะท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึงออกไปเสียบ้าง ก็จะทำให้เกิดผลดีสมกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้

3. ทำให้ราษฎรมีความสนใจ รู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ทำให้ราษฎรมีส่วนได้เสียในกิจการท้องถิ่นโดยตรง และเกิดความจำเป็นที่ต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงานทำให้ราษฎรรู้จักรับผิดชอบ คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ทำให้การอำนวยบริการแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

จุดอ่อน

1. อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศ -เพราะหากกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครอง และความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งต่างมุ่งที่จะรักษาประโยชน์ของตนโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดแก่ท้องถิ่นอื่น นอกจากนี้ก็อาจเกิดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณมากกับท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณน้อย

¹⁴ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2539)

2. ทำให้ราษฎรเฟื่องเลี้ยง เห็นประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองสำคัญมากกว่าส่วนรวม เมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

3. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมด้วยการถือพรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคฝ่ายตรงกันข้าม หรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตน ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ ย่อมจะทำให้เกิดความเดือดร้อน และความไม่พอใจแก่ราษฎรยิ่งกว่าถูกปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคเสียอีก

4. ย่อมทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมาก และมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแย่งงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเอง ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนลับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่าง ๆ เหมือนกับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัด หากควบคุมการเงินไม่ดีพอหรือไม่มีประสิทธิภาพ

แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

นักวิชาการหลายท่านได้อธิบายความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ ดังนี้

Huntington และ Domingues¹⁵ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่าเป็นกิจกรรมหรือการกระทำของประชาชนที่ต้องการมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาลโดยที่การกระทำหรือความพยายามนั้นเป็นได้ทั้งถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ใช้กำลังหรือไม่ใช้กำลัง ทั้งที่ถูกต้องหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงการเลือกตั้ง การร่วมในการรณรงค์หาเสียง การรวมตัวเพื่อโน้มน้าวหรือกดดันรัฐบาล

¹⁵ Samuel P. Huntington and Jorge I. Domingues, "Political Development," *Handbook of Political Science : Macropolitical Theory* Vol. 3, eds. Fred Greenstein and Melson Polsby (Reading Mass : Addison Wesley, 1975), p. 33.

Milbrath¹⁶ กล่าวว่า ในระบบการเมืองทุกระบบ สิ่งที่ดีถือว่าเป็นหัวใจของกิจกรรมทางการเมือง ได้แก่ การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) เป็นทั้งเป้าหมายและกระบวนการทางการเมือง การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในแง่ที่เป็นเป้าหมายทางการเมือง หมายถึง การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย สังคมใดจะมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูงหรือต่ำ พิจารณาได้จากระดับการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ในส่วนของกระบวนการทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมือง คือ การแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมืองของบุคคลในสังคม กิจกรรมเหล่านี้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกับองค์กรทางการเมือง รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐ

Arthur W. Bromage¹⁷ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมืองมี 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

1. การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (voting)
2. การใช้วิธีบังคับหรือชักจูงอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งได้แก่ การแสดงความคิดเห็นโดยตรงหรือทางจดหมาย โทรศัพท์ โทรเลข ฯลฯ

Milbrath และ Goel¹⁸ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายของพลเมืองเฉพาะบุคคล ซึ่งต้องการมีอิทธิพลหรือสนับสนุนต่อรัฐบาลและการ

¹⁶Lester W. Milbrath. Political Participation : How and Why Do People Get Involved in Politics (Chicago : Rand McNally & Company, 1965) อ้างใน จิตรา พรหมชุติมา, พฤติกรรมการเลือกตั้งของประชาชนในชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2539), หน้า 33.

¹⁷ Arthur W. Bromage. Introduction to Municipal Government and Administration (New York : Appleton Century Crofts Inc., 1950), p. 525.

¹⁸ Ibid, p.2.

เมือง ไม่เฉพาะกฎเกณฑ์ที่เป็นอยู่ที่ประชาชนติดตาม เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อผลผลิตทางการเมือง แต่รวมทั้งกิจกรรมที่สนับสนุนและกระทำอย่างเป็นพิธีด้วย

Milbrath¹⁹ ได้กล่าวว่า การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับสูง ไม่ใช่สิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จของประชาธิปไตย เพราะว่า การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องตั้งอยู่บนเหตุผลของประชาธิปไตยด้วย ซึ่งหมายถึงว่าประชาชนจะต้องตัดสินใจมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีเหตุผล

จากเหตุการณ์ข้างต้นจึงสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนจึงเป็นบทบาทหนึ่งที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นเครื่องมือแสดงออกถึงการยอมรับในอำนาจการปกครองที่มีความชอบธรรม

ด้วยเหตุผลนี้จึงกล่าวได้ว่า การแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนก็คือ การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพื่อคัดเลือกตัวแทน (representation) ซึ่งการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรถือเป็นหัวใจของระบบประชาธิปไตย

ประเภทของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

Nie และ Verba²⁰ ได้แบ่งกิจการของการมีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

1. การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นอยู่เสมอในระบอบประชาธิปไตยและมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้นำมาก เนื่องจากเป็นสิ่งแสดงถึงความนิยมสนับสนุนของประชาชนหรือเป็นแรงกดดันเพื่อให้ผู้นำต้องปรับนโยบายของตนเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนต่อไป อย่างไรก็ตามการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ต้องการความริเริ่มหรือแรงจูงใจเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

¹⁹ Ibid, p. 153.

²⁰ Norman H. Nie and Sidney Verba, "Political Participation," in Fred I. Greenstein and N.W. Polsby (eds.), Handbook of Political Science, (Readings, Mass : Addison Wesley, 1975), footnote 46, p. 9-12.

2. การรณรงค์หาเสียง เป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญเท่ากับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เนื่องจากทำให้ประชาชนสามารถเพิ่มอิทธิพลต่อผู้นำได้โดยการกำหนดคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครคนใดคนหนึ่งไว้ก่อน ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งกันได้ อย่างไรก็ตามกิจกรรมดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่ยากและต้องการความริเริ่มมาก่อนการลงคะแนนเสียง นอกจากนี้ยังเป็นวิธีที่สามารถสื่อข่าวสารหรือบ่งบอกเกี่ยวกับความสัมพันธ์ติดต่อกับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้อย่างใกล้ชิดมากขึ้น กิจกรรมการรณรงค์หาเสียงนี้ได้แก่การชักชวนให้ผู้อื่นไปลงคะแนนเสียง การทำงานอย่างแข็งขันเพื่อพรรคการเมือง การร่วมประชุมทางการเมือง การบริจาคเงินให้พรรคการเมือง และการเป็นสมาชิกสโมสรทางการเมือง

3. การติดต่อขั้นต้นของประชาชน เป็นการติดต่อเผชิญหน้าของบุคคลที่มีต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลโดยลำพังตนเอง และเป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับระยะเวลา เป้าหมาย และเนื้อหาสาระในการเข้ามีส่วนร่วมของบุคคลได้เอง จึงสามารถคาดหวังในผลประโยชน์ได้มาก แต่ในด้านอิทธิพลที่มีต่อรัฐบาลนั้นมีเพียงเล็กน้อย เนื่องจากการกระทำของคนจำนวนน้อย กิจกรรมดังกล่าวมักไม่มีความขัดแย้งโดยตรงกับบุคคลอื่น ๆ และต้องการความคิดริเริ่มค่อนข้างมาก กิจกรรมในรูปแบบนี้ได้แก่ การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเกี่ยวกับปัญหาเฉพาะหรือปัญหาส่วนร่วม เพื่อร้องเรียนให้มีการแก้ไขปรับปรุงจากรัฐ

4. การร่วมกันในกิจกรรมบางอย่างขององค์กรหรือกลุ่มเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองและสังคม เป็นกิจกรรมที่บุคคลกระทำร่วมกับผู้อื่นซึ่งอาจจะกระทำร่วมกับกิจกรรมภายในขององค์กรที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ การกระทำดังกล่าวอาจเกิดขึ้นในเวลาใดและจะเกี่ยวกับปัญหาใดของกลุ่มก็ได้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบนี้มีอิทธิพลต่อรัฐบาลมาก เนื่องจากมีคนจำนวนมากเข้าร่วมและอาจมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มได้ อย่างไรก็ตามกิจกรรมที่ร่วมมือกันนี้ต้องการความริเริ่มบ้าง

Milbrath and Goel²¹ ได้ศึกษาจากผลงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง และได้จัดแยกประเภทหรือรูปแบบในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้ 6 รูปแบบ ด้วยกันคือ

²¹ Lester W. Milbrath and M.L. Goel, op. cit., footnote 36, p.12-19.

1. การเลือกตั้ง (voting) เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สามารถแยกจากกิจกรรมที่เกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียง และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง แต่รวมได้กับกิจกรรมที่เกี่ยวกับความรักชาติแบบต่าง ๆ (patriotic acts) เช่น การเสียภาษี การเคารพกฎหมาย และการสนับสนุนประเทศให้ทำสงครามแม้ตนเองจะไม่เห็นด้วย จึงกล่าวได้ว่าการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นการแสดงออกของประชาชนถึงความจงรักภักดีต่อระบบการเมืองมากกว่าเป็นการกระทำตามความต้องการของตน อย่างไรก็ตามการลงคะแนนเสียงนับว่ามีความสำคัญมาก เนื่องจากสามารถกำหนดความเป็นไปของรัฐบาลหรือการปกครองได้ทันทีทันใด

2. การเป็นเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองและผู้รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (party and campaign workers) หมายถึง การเข้าร่วมในพรรคการเมืองทั้งในช่วงระหว่างการเลือกตั้งและในการรณรงค์หาเสียง การบริจาคเงินช่วยเหลือแก่พรรคหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง การชักชวนประชาชนไปลงคะแนนเพื่อสิทธิในการลงคะแนนเสียง การเข้าร่วมและสนับสนุนพรรคการเมือง การพยายามชักชวนประชาชนให้ลงคะแนนเสียงแก่พรรคหรือผู้สมัครที่ตนชอบ การลงสมัครรับเลือกตั้งและการร่วมมือกับกลุ่มต่าง ๆ ในการปรับปรุงความเป็นอยู่ของชุมชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองดังกล่าวนี้ เป็นแบบแผนของความสัมพันธ์ขั้นต้นระหว่างปัจเจกชนกับรัฐ

3. การเป็นผู้มีบทบาทในชุมชน (community activists) เป็นการก่อตั้งกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาของสังคม หรือร่วมมือกับกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว เพื่อมีบทบาทเกี่ยวกับกิจกรรมสาธารณะหรือติดต่อกับทางราชการในเรื่องปัญหาสังคม ผู้มีบทบาทในชุมชนจึงนับเป็นผู้ที่มีความกระตือรือร้นสูงและมีระดับความผูกพันทางใจกับชุมชนสูง

4. การติดต่อกับทางราชการ (contacting officials) เป็นกิจกรรมที่เป็นเรื่องเฉพาะเจาะจงของบุคคล ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อบุคคลนั้นเองเท่านั้น เช่น การติดต่อกับทางราชการในเรื่องภาษี โรงเรียน การทำถนน การติดต่อขอรับสวัสดิการทางสังคม ฯลฯ การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบดังกล่าวเกือบจะไม่ใช้การมีส่วนร่วมทางการเมืองตามความหมายที่แท้จริงดังที่ Verba และ Nie เรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบคับแคบ (parochial participation) หรือ การติดต่อเฉพาะเรื่อง (particularized contacting)

5. การเป็นผู้ประท้วง (protestors) ได้แก่ การเข้าร่วมเดินขบวนตามถนนหรือการก่อจลาจลในกรณีที่น่าเป็นเพื่อบังคับให้รัฐแก้ไขบางสิ่งบางอย่างซึ่งเกี่ยวข้องกับการเมืองให้ถูกต้อง การประท้วงอย่างแข็งขันและเป็นไปอย่างเปิดเผยต่อกรณีที่รัฐบาลกระทำในสิ่งที่ผิดศีลธรรม การ

ให้ความเอาใจใส่กับการชุมนุมประท้วง เข้าร่วมกับกลุ่มประท้วงรัฐบาล และการปฏิเสธการยอมรับกฎหมายที่ไม่ยุติธรรม

6. การเป็นผู้สื่อสารทางการเมือง (communicators) ได้แก่ การติดตามข่าวสารทางการเมืองอยู่เสมอ การส่งข่าวสารแสดงการสนับสนุนให้แก่ผู้นำทางการเมืองเมื่อเขาทำในสิ่งที่ดี และถูกต้อง หรือส่งคำคัดค้านไปให้เมื่อเขากระทำในสิ่งที่เลวร้าย การเข้าร่วมแก้ปัญหาการเมือง การให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับการเมืองแก่เพื่อนในชุมชนที่อาศัยอยู่ การให้ความสนใจกับทางราชการ และการเขียนจดหมายถึงบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบดังกล่าวมักเป็นพวกที่มีการศึกษาสูง มีข้อมูลเกี่ยวกับการเมืองมาก และมีความสนใจทางการเมืองมากด้วย ผู้สื่อสารทางการเมืองเหล่านี้ จะวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลมากกว่าบรรดาเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองหรือผู้รักชาติ แต่จะไม่แสดงออกด้วยกิจกรรมการประท้วง

แนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง

นักวิชาการหลายท่านได้อธิบายความหมายของพรรคการเมืองไว้ ดังนี้

Roy C. Macridis²² อธิบายว่า พรรคการเมืองก็คือ สมาคมซึ่งดำเนินกิจกรรมและรวบรวมประชาชนเข้ามาผึกกำลังร่วมกัน โดยประสานผลประโยชน์ของสมาชิก สมาคมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองนั้นนับเป็นส่วนควบของระบบการเมือง กล่าวคือระบบการเมืองของรัฐจะเกิดขึ้นโดยปราศจากพรรคการเมืองไม่ได้อย่างเด็ดขาด เพราะอย่างน้อยกลุ่มหรือคณะบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นมาเป็นรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลรูปแบบใดต่างก็มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองอยู่แล้วนั่นเอง

²² Roy C. Macridis. Introduction : The History, Function, and Typology of Parties, in Political Parties : Contemporary Trends and Ideas, Roy C. Macridis, ed., (New York : Harpers Roy. Publishings 1967), p. 9. อ้างถึงใน บริษัท หงษ์ไกรเลิศ. พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย. (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 12.

Edmund Burke²³ อธิบายว่า พรรคการเมือง ได้แก่ “กลุ่มคนกลุ่มหนึ่งซึ่งรวมกันตามแนวหลักการบางอย่าง โดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกันในการส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ โดยเน้นประเด็นสำคัญของพรรคการเมืองในแง่ของการรวมตัวกันและจุดมุ่งหมาย 2 ประการ คือ

1. พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันของบุคคลตามแนวหลักการบางอย่างซึ่งหมายถึงการรวมกันเกิดจากแนวความคิดหรืออุดมการณ์คล้ายคลึงกันมารวมกัน และมีการตกลงที่จะดำเนินการตามแนวหลักการที่มีความเห็นพ้องต้องกัน

2. พรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ กล่าวคือ การรวมกันของบุคคลต่าง ๆ นั้น ก็เพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม คือของชาติ โดยคณะบุคคลดังกล่าวต้องการเข้ามาเป็นรัฐบาลอำนาจการปกครองประเทศให้เป็นที่ไปตามแนวความคิดเห็นของคณะของตน หรือคัดค้านการกระทำที่ขัดแย้งกับแนวความคิดเห็นของกลุ่มของตนแล้วแต่กรณี

William Goodman²⁴ อธิบายว่า พรรคการเมืองคือ “องค์การซึ่งเป็นที่รวมของสมาชิก ที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกัน โดยมีจุดประสงค์ที่จะชนะการเลือกตั้งเข้าไปใช้อำนาจรัฐบาลเพื่อจะได้มีอิทธิพล สิทธิ และผลประโยชน์จากอำนาจนั้น” โดยเน้นประเด็นสำคัญ 2 ประการ คือ

1. พรรคการเมืองเป็นองค์การที่เกิดจากการรวมกันของสมาชิกที่มีความคิดเห็นหรืออุดมการณ์คล้ายกัน

2. พรรคการเมืองมีจุดประสงค์ที่จะส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อจะได้เข้าไปใช้อำนาจปกครองหรือบริหารกลไกของรัฐซึ่งจะทำให้สมาชิกของพรรคได้รับผลประโยชน์จากการใช้อำนาจทางการเมืองนั้น

หยุด แสงอุทัย²⁵ อธิบายว่า พรรคการเมืองมีรากศัพท์มาจากคำในภาษาละตินว่า “pars” ซึ่งมีความหมายว่า “ส่วน” (part) และตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “political party” ใน

²³ วิชา นาศิริกุลกิจ, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ (กรุงเทพฯ : แสงจันทร์การพิมพ์, 2528, หน้า 2.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

²⁵ หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์เนต), 2517, หน้า 8.

ภาษาฝรั่งเศสตรงกับคำว่า “partie politique” และในภาษาเยอรมันตรงกับคำว่า “politische partai” ซึ่งล้วนแต่มีรากศัพท์มาจากภาษาลาตินทั้งสิ้น ดังนั้นพรรคการเมืองจึงมีความหมายว่า “ส่วนของราษฎร” หรือการที่ราษฎรแบ่งแยกออกเป็นส่วน ๆ หรือเป็นกลุ่มตามความคิดและประโยชน์ร่วมกันในทางการเมือง กล่าวคือ การที่บุคคลมารวมกันเป็นพรรคการเมืองนั้น เพราะมีความเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในแนวทางตรงกัน และมุ่งหวังที่จะเป็นรัฐบาลเพื่ออำนวยความสะดวก ตามแนวความคิดดังกล่าว

องค์ประกอบของพรรคการเมือง²⁶

1. จะต้องเกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลจำนวนหนึ่ง การรวมตัวกันนี้ทำให้เกิดลักษณะของความเป็นองค์การ คือ มีการรวมตัวกันอย่างมีหลักเกณฑ์ อาทิเช่น การแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ การวางแผน การกำหนดนโยบาย การควบคุมบังคับบัญชา โดยมีระเบียบกฎเกณฑ์และเป้าหมายร่วมกัน เพื่อปฏิบัติให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ขององค์การในที่สุด
2. การรวมตัวกันของบุคคลในลักษณะดังกล่าวแล้วนั้นจะต้องเกิดจากความเห็นพ้องต้องกันในแนวความคิดเห็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม หากมีความขัดแย้งในแนวความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ นี้ ก็ไม่ใช่พรรคการเมือง หรือมีความคิดเห็นในด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ก็ไม่เรียกการรวมกลุ่มนั้นว่าพรรคการเมืองเช่นกัน
3. องค์การใดที่จะเรียกว่าพรรคการเมืองได้นั้น จะต้องมียุทธศาสตร์หลักที่จะเข้าไปมีอำนาจทางการเมือง โดยจะต้องดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ เพื่อให้สามารถจัดตั้งรัฐบาลขึ้นเพื่อจะได้มีอำนาจในการบริหารประเทศ ให้เป็นไปตามแนวความคิดของกลุ่มตน หรือที่เรียกว่านโยบายของพรรคการเมืองนั่นเอง องค์ประกอบของพรรคการเมืองส่วนนี้นับว่าสำคัญมาก เพราะอาจจะมีการรวมกลุ่มบุคคลเป็นองค์การต่าง ๆ จำนวนมาก ซึ่งมีการดำเนินการในแนวนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ไปแนวทางเดียวกัน เช่น ชมรมต่าง ๆ สมาคมของกลุ่มอาชีพ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งเราไม่เรียกกลุ่มเหล่านี้ว่าเป็นพรรคการเมือง เพราะไม่ได้มียุทธศาสตร์เพื่อเข้าไปมีอำนาจปกครองประเทศโดยการจัดตั้งรัฐบาล

²⁶ วิธนา เรืองสกุล. “การก่อตั้งและพัฒนาการของพรรคชาติไทย”. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533) หน้า 19-20.

4. การมารวมกันเป็นพรรคการเมืองต้องเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจ หมายความว่า สมาชิกแต่ละคนมารวมกันก่อตั้งพรรคการเมือง เพราะมองเห็นความสำคัญและผลประโยชน์ในการรวมตัวกัน มิใช่เพราะถูกบีบบังคับให้รวมตัวกันก่อตั้งพรรคการเมือง

5. มีการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกเป็นตัวแทนของประชาชน เพราะการมีเพียงคณะบุคคลที่มีหลักการทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมร่วมกันยังไม่ทำให้เกิดเป็นพรรคการเมือง หากว่าคณะบุคคลนั้นมิได้มีการส่งบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งเป็นวิธีการที่จะทำให้พรรคการเมืองสามารถบรรลุเป้าหมายของการเข้าไปเป็นรัฐบาลหรือควบคุมการบริหารประเทศได้ และการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งนี้ยังถือได้ว่าเป็นคุณลักษณะเฉพาะของพรรคการเมืองที่ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล เพราะกลุ่มผลประโยชน์มิได้มีจุดมุ่งหมายในการจัดตั้งรัฐบาลจึงไม่มีการส่งบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง

ลักษณะของพรรคการเมือง²⁷

1. พรรคการเมืองต้องมีความยั่งยืน โดยความยั่งยืนของพรรคการเมืองจะต้องไม่ขึ้นอยู่กับชีวิตหรืออำนาจของผู้นำในพรรคการเมือง หมายความว่า พรรคการเมืองที่รวมตัวกันนั้น ต้องไม่ยึดถือบุคลิกภาพหรืออำนาจของผู้นำเป็นหลักในการรวมตัวกันซึ่งพรรคการเมืองที่รวมตัวกันด้วยพื้นฐานของผู้นำเป็นหลักนั้น มักล้มเลิกหรือแตกสลายได้ง่าย เมื่อผู้นำที่เป็นหลักนั้นสิ้นชีวิตหรือหมดอำนาจไป แต่พรรคการเมืองที่รวมตัวกันขึ้นมาโดยยึดถืออุดมการณ์เป็นหลักย่อมมีความมั่นคง แม้ว่าบุคคลที่ร่วมกันก่อตั้งจะสิ้นชีวิตไปแล้ว สมาชิกคนอื่น ๆ ก็สามารถจะสืบต่ออุดมการณ์ของพรรคต่อไปได้

2. พรรคการเมืองจะต้องมีสาขาของพรรคกระจายไปสู่ชนบท และมีขอบข่ายการติดต่อสื่อสารระหว่างสำนักงานใหญ่กับสาขาพรรคการเมือง หมายความว่า พรรคการเมืองที่แท้จริงต้องมีระบบการติดต่อกับประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งสาขาพรรคในท้องถิ่นจะเป็นองค์กรในการทำหน้าที่นี้ให้กับพรรคการเมือง และการมีสาขาพรรคการเมืองจะเป็นการสร้างรากฐานให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง และมีลักษณะเป็นพรรคมวลชน (Mass party) ซึ่งจะเป็นการดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการควบคุมรัฐบาล

²⁷ เรื่องเดียวกัน. หน้า 21-22.

3. บรรดา กลุ่มผู้นำในพรรคการเมืองต้องมีความตั้งใจอย่างแท้จริงที่จะรวมอำนาจในการตัดสินใจนโยบายต่าง ๆ มาสู่พรรคการเมืองของตนแต่ผู้เดียว หรือมีฉันทันท์เข้าร่วมกับพรรคการเมืองอื่น ไม่เพียงแต่ใช้อิทธิพลเพื่อเข้าแทรกแซงเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า ในบรรดาผู้นำของพรรคการเมืองนั้น ต้องมีความมุ่งหมายที่จะให้พรรคการเมืองของตนเป็นรัฐบาล เพื่อเข้าควบคุมบุคลากรและนโยบายในการบริหารประเทศ และถ้าได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเป็นฝ่ายเสียงข้างมาก หรือหากไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นเสียงข้างมากเด็ดขาดจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้โดยลำพังพรรคเดียวก็อาจจะประนีประนอมกับพรรคอื่นจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นมา เพราะอาจเป็นโอกาสที่จะเอานโยบายของพรรคประกอบกันเข้าเป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะทำให้สมาชิกพรรคและผู้สนับสนุนของพรรคได้รับประโยชน์จากนโยบายนั้น

4. พรรคการเมืองต้องพยายามหาคะแนนนิยมเมื่อมีการเลือกตั้งและหาความสนับสนุนจากประชาชนทั่วไปเมื่อไม่มีการเลือกตั้ง เพราะพรรคการเมืองจะต้องพยายามขยายแนวความคิดของพรรคและให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเมือง ซึ่งแก่มุมปัญหาต่าง ๆ แก่ประชาชนตลอดเวลา รวมไปถึงการเสนอแนวนโยบายให้ประชาชนเลือก ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปเป็นรัฐบาลในการบริหารประเทศ แต่การสร้างความนิยมเพื่อให้พรรคชนะการเลือกตั้งบางครั้งก็ใช้เวลานาน ดังนั้นนอกจากจะหาคะแนนเสียงเมื่อมีการเลือกตั้งแล้วพรรคการเมืองยังต้องดำเนินบทบาททางการเมืองอยู่ตลอดเวลา และมีการเตรียมพร้อมอยู่เสมอ

การจัดองค์กรของพรรคการเมือง²⁸

การจัดองค์กรของพรรคการเมืองมีลักษณะกว้าง ๆ 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1. แกนกลาง (caucus) คอค์สภาจะมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามแต่ละพรรคการเมือง เช่น เรียกว่าเป็นคอมมิตตี (committee) คลีค (clique) หรือโคเทอรี (coterie) ลักษณะที่สำคัญของคอค์สมี 2 ประการ คือ ประการแรก คอค์สมีลักษณะที่มีสภาพจำกัด กล่าวคือ คอค์สประกอบด้วยสมาชิกจำนวนน้อยกลุ่มหนึ่ง สมาชิกกลุ่มนี้ไม่ต้องการให้มีการขยายตัว ไม่ต้องการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อให้มีสมาชิกเพิ่มขึ้น โดยเหตุนี้คอค์สจึงมีลักษณะซึ่งเป็นการปิดตัวเอง หรือมีสภาพจำกัด ยากที่บุคคลอื่นจะมีโอกาสเข้าไปเป็นสมาชิกของคอค์ส การเป็นสมาชิกของ

²⁸ ดิเรก อุทัยผล. "ความล้มเหลวของระบบพรรคการเมืองในประเทศไทย". (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521) หน้า 18-20.

คอคัสอาจเป็นไปได้โดยวิธีการถูกเชิญหรือโดยการเป็นสมาชิกสมทบหรือโดยการแต่งตั้งเป็นทางการหรือโดยเสนหา เพราะฉะนั้นคอคัสจึงมีพลังแห่งความแข็งแกร่ง โดยเน้นถึงเรื่องคุณภาพไม่เน้นปริมาณของสมาชิก คอคัสเป็นกลุ่มของผู้มีตระกูลได้รับเลือกโดยอิทธิพลของแต่ละคน

2. สาขา (branch) เป็นองค์การซึ่งพรรคสังคมนิยมเป็นผู้คิดขึ้น โดยถือว่าเป็นหน่วยงานมูลฐานในการดำเนินกิจการของพรรคสาขาที่มีความหมายที่ค่อนข้างจะตรงข้ามกับคอคัสหลายประการด้วยกัน ประการที่สำคัญยิ่งก็คือ คอคัสเน้นเรื่องคุณภาพ แต่สาขาเน้นถึงเรื่องปริมาณ สาขามีลักษณะซึ่งแผ่ขยายตัวออกและพยายามที่จะตั้งสมาชิกให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อพูนกำลังของพรรค ไม่คำนึงถึงเรื่องคุณภาพแต่คำนึงถึงเรื่องปริมาณ โดยมีจุดประสงค์ที่จะรวมปวงชนและอุทธรณ์ต่อปวงชน และพยายามที่จะติดต่อสัมพันธ์กับปวงชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

กิจกรรมสาขา มีความสำคัญไม่เฉพาะแต่ในระหว่างที่มีการหาเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่มีความสำคัญและดำเนินกิจการในระหว่างที่ไม่มีการเลือกตั้งด้วย สาขาของพรรคสังคมนิยมโดยปกติมักจะประชุมกันเป็นประจำทุกเดือนหรือทุกสองสัปดาห์ การประชุมนอกจากจะพูดกันถึงเรื่องกลอุบายต่าง ๆ ในการหาเสียงเลือกตั้งแล้วยังมุ่งถึงที่จะให้การศึกษากิจการการเมืองด้วย กล่าวคือผู้ทำหน้าที่นำอภิปรายในระหว่างการประชุมมักจะพูดถึงปัญหาทางการเมืองแก่ลูกพรรค และเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายด้วย

3. เซลล์ (cell) หรือจุดย่อย จะเห็นได้ว่าสาขาเป็นพรรคประจำอยู่ตามท้องถิ่นต่าง ๆ การรวมกลุ่มของบุคคลเป็นไปตามแต่ละท้องถิ่น เซลล์มีลักษณะที่แตกต่างออกไป กล่าวคือ ประการแรกเซลล์มีรากฐานอยู่ตามอาชีพ เซลล์รวบรวมสมาชิกของพรรคซึ่งทำงานอยู่ในที่แห่งเดียวกัน ประกอบกันขึ้นเป็นเซลล์ ๆ หนึ่ง เซลล์มีอยู่ตามโรงงาน ร้านค้า สำนักงาน และหน่วยบริการต่าง ๆ ลักษณะของเซลล์เป็นลักษณะของบุคคลกลุ่มเล็ก ๆ แยกย่อยกระจายไปตามที่ต่าง ๆ การจัดองค์การจะอยู่ตามอาณาเขตเล็ก ๆ หรือตามหน่วยเลือกตั้ง

เซลล์ (cell) เป็นองค์การซึ่งพรรคคอมมิวนิสต์เป็นผู้คิดขึ้นผู้ริเริ่มคือ พรรคคอมมิวนิสต์รัสเซียและมีการประกาศใช้ทั่วโลกโดยการประชุมคอมมิวนิสต์สากล ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 21 มกราคม ค.ศ. 1924 คำขวัญที่มีชื่อเสียงก็คือ "การดำเนินการทางการเมืองนั้นจะต้องเน้นให้แยกอยู่กับเซลล์" เซลล์ถูกใช้เป็นองค์การของพรรคการเมืองในการที่จะก่อให้เกิดความยุ่งเหยิง การโฆษณาชวนเชื่อ การดำเนินกิจการต่าง ๆ และการหาคะแนนเสียงเลือกตั้ง

4. กองทัพอปประชาชน (militia) มิลิตีเยเป็นกองทัพของเอกชนชนิดหนึ่ง ซึ่งการรับสมาชิกของมิลิตีเยนั้นรับเช่นเดียวกับแบบทหาร มีระเบียบวินัย และได้รับการอบรมแบบทหาร นอกจากนี้ยังสวมเครื่องแบบติดดวงตรา เตรียมที่จะเดินขบวนสู้รบเช่นเดียวกับทหาร แต่สมาชิกของมิลิตีเยเหล่านี้เป็นพลเรือน เพราะบุคคลเหล่านี้ไม่มีการจัดองค์การแบบทหาร เพียงแต่มีการฝึกอบรมบ่อยครั้ง สมาชิกของมิลิตีเยพร้อมอยู่เสมอที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้าและแบ่งออกเป็นสองพวก คือ พวกประจำการและพวกสำรอง ลักษณะพิเศษของมิลิตีเยคือ ลักษณะของโครงสร้าง ซึ่งมีลักษณะเป็นรูปประมิต คือ กลุ่มเล็ก ๆ รวมตัวเป็นกลุ่มใหญ่ และกลุ่มใหญ่รวมตัวเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ยิ่งขึ้นไป

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ในการเมืองไทย

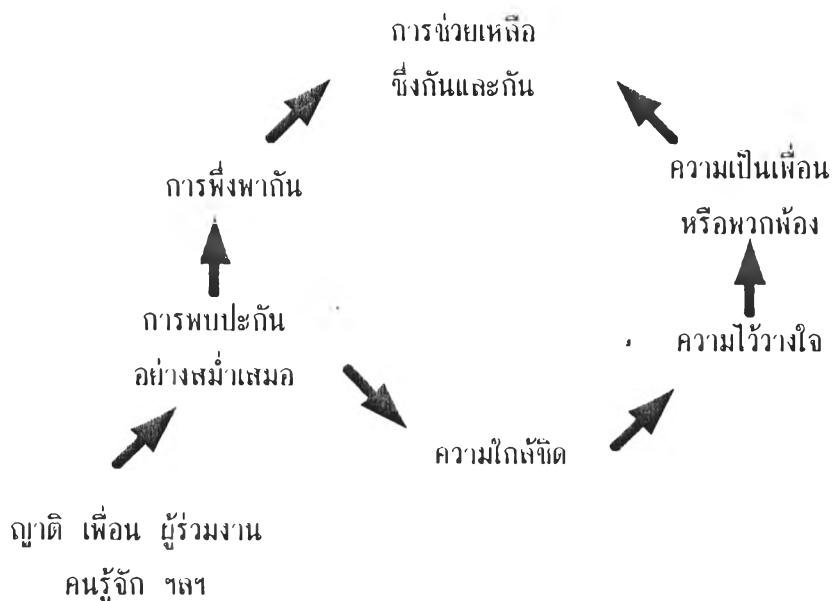
ลักษณะสังคมไทยโดยทั่วไปนั้นอาจกล่าวได้ว่าการรวมกลุ่มและเกิดกลุ่ม โดยมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันเป็นส่วนบุคคลในลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (patron-clients) ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว ความไว้วางใจและความใกล้ชิดสนิทสนมกันเป็นที่ตั้ง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นี้มีลักษณะเช่นเดียวกับความสัมพันธ์แบบนายกับไพร่ ซึ่งเป็นลักษณะความสัมพันธ์แบบศักดินาที่ยังคงมีอิทธิพลอยู่มาก ในระบบความสัมพันธ์ทางสังคมของคนไทย²⁹

การรวมกลุ่มของคนไทยมักขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์หรือการมีอุดมการณ์ร่วมกันโดยมีเหตุมาจากการที่คนไทยมีวัฒนธรรมที่ยึดตัวบุคคล (personalism) มากกว่าหลักการดังจะเห็นได้จากวงจรดังต่อไปนี้³⁰

²⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2525), หน้า 41-42

³⁰ กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบบประชาธิปไตย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 336.

วงจรแห่งความสัมพันธ์ของสังคมไทย



พิจารณาจากวงจรแห่งความสัมพันธ์ของสังคมไทยดังกล่าว สามารถอธิบายได้ว่า ความสัมพันธ์ส่วนตัวจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีการพบปะกันอย่างสม่ำเสมอระหว่างบุคคลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นญาติพี่น้อง เพื่อนร่วมงาน คนรู้จักหรือบุคคลอื่น ๆ ที่มีโอกาสพบปะกัน อาจโดยการแนะนำให้รู้จักและงานเลี้ยงสังสรรค์ในโอกาสต่าง ๆ การพบปะกันนั้นจะต้องมีความสม่ำเสมอจนก่อให้เกิดความรู้สึกที่ใกล้ชิดและเกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ซึ่งจะนำไปสู่การที่บุคคลทั้งสองฝ่ายหรือมากกว่าสามารถร่วมมือกันกระทำกิจกรรมบางอย่างร่วมกันได้ ความใกล้ชิดและความไว้วางใจเป็นการแสดงออกให้เห็นถึงความเป็นเพื่อนหรือความเป็นพวกพ้องเดียวกัน และยอมให้มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างเพื่อนหรือพวกพ้อง การช่วยเหลือนี้มีได้ตั้งอยู่บนหลักการหรือความถูกต้องแต่อย่างใด กล่าวคือ เมื่อเป็นเพื่อนกันความถูกต้องบางอย่าง เช่น ความยุติธรรม เป็นต้น ทั้งนี้เพราะคนไทยให้ความสำคัญต่อการเป็นเพื่อนมากกว่าหลักการ นับเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าค่านิยมของความเป็นเพื่อนนั้นมีเงื่อนไขที่จะต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การช่วยเหลือกันและกันระหว่างเพื่อนนี้ ทำให้คนไทยที่เป็นเพื่อนกันจะต้องพึ่งพาอาศัยกันและกันอีกด้วย และในที่สุดการพึ่งพากันนี้ก็ป็นเงื่อนไขที่ต้องให้คนเหล่านั้นมาพบปะกันอีก เพื่อที่จะให้ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีอยู่หรือมีมากขึ้นอีก และถ้าจะพิจารณาในระบบการเมืองไทยก็จะพบว่าระบบการเล่นพรรคเล่น

พวก เป็นสิ่งที่ยังไม่อาจแยกออกจากการเมืองไทยได้ トラบได้ก็ตามที่ลักษณะของความสัมพันธ์แบบส่วนตัวยังคงมีอิทธิพลต่อสังคมไทยเช่นในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะบุคคลย่อมเล็งเห็นความสำคัญของการมีเพื่อน และใช้ประโยชน์จากความช่วยเหลือ เกื้อกูล การพึ่งพากันในหมู่เพื่อนฝูง และพวกพ้อง เป็นบริวารมากขึ้นตามไปด้วย ขณะเดียวกันก็ใช้อำนาจที่ตนมีอยู่คอยดูแลให้ความช่วยเหลือต่อเพื่อนและพวกพ้องเป็นการตอบแทนซึ่งกันและกัน ลักษณะดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึงระบบการเมืองไทยที่เน้นความสำคัญของบุคคลที่อยู่เหนือหลักการอย่างสิ้นเชิง³¹

ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์-ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ จะเกิดขึ้นเมื่อมีบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปซึ่งแตกต่างกันในเรื่องอำนาจ ความมั่นคงและสถานะทางสังคม ได้มีความสัมพันธ์กันในเชิงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ โดยที่ฝ่ายแรกจะอาศัยอิทธิพลและทรัพยากรที่ตนมีอยู่ทั้งในรูปของการให้ประโยชน์หรือการปกป้องอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่างให้แก่ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ของตน โดยหวังจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ เช่น ช่วยทำงานให้หรือช่วยเหลือในทางการเมือง เป็นต้น ในทำนองเดียวกัน เหตุที่ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ให้ความช่วยเหลือหรือให้บริการแก่ผู้อุปถัมภ์ก็เพื่อที่จะได้ผลตอบแทนกลับคืนมา ไม่ว่าจะเป็นการให้ความคุ้มครอง หรือการช่วยทางวัตถุอื่น ๆ เป็นต้น เมื่อเป็นดังนี้ เราก็จะเห็นว่าความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายนี้ ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่ต่างฝ่ายต่างก็ต้องการและคาดหวังว่าจะได้รับจากอีกฝ่ายหนึ่ง ในเรื่องนี้ Scott ชี้ว่า ฝ่ายผู้อุปถัมภ์จะมีทรัพยากร หรือมีผลประโยชน์อยู่ 3 ลักษณะด้วยกัน คือ³²

1. ความรู้และทักษะ
2. การควบคุมโดยตรงเหนือทรัพย์สิน ตัวอย่างเช่นเป็นเจ้าของโรงงานยาสูบ เป็นเจ้าของโรงสี ซึ่งสามารถใช้เพื่อสร้างความจงรักภักดีจากผู้ที่มิฐานะต่ำกว่าตนได้

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 336, 342.

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

3. การควบคุมโดยอ้อมเหนือทรัพย์สิน หรืออำนาจชอบธรรมของผู้อื่น (หมายถึงของสาธารณะ) เช่น ผู้ใหญ่บ้านอาศัยอำนาจความชอบธรรมของตน ในการสร้างผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ เป็นต้น

ส่วนผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ก็จะสามารถให้ประโยชน์แก่ผู้อุปถัมภ์ของตนได้ 3 ทาง คือ

1. แรงงานและการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ เช่น เป็นลูกจ้าง หรือจ่ายค่าเช่าคินให้
2. การช่วยเหลือในการต่อสู้ เช่น กรณีของการเป็นทหารในกองกำลังเล็ก ๆ การเป็นพรรคพวกช่วยเหลือเมื่อถูกรังแกจากฝ่ายอื่น เป็นต้น

3. การช่วยเหลือทางการเมือง เช่น การเป็นหัวคะแนนให้ การช่วยออกเสียงเลือกตั้งให้ หรือให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการเมืองด้านอื่น ๆ

Beller และ Belloni ได้แบ่งประเภทของความสัมพันธ์แบบ ผู้อุปถัมภ์-ผู้ใต้อุปถัมภ์ โดยอาศัยโครงสร้างการรวมตัวเป็นเกณฑ์ในการแบ่งซึ่งทำให้สามารถเข้าใจกลุ่มอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้มีใช้น้อย โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ³³

1. cliques and tendencies
2. personal / client-group factions
3. institutionalized / organizational factions

1. cliques and tendencies : ซึ่งมีโครงสร้างในการรวมตัวน้อยมาก โดยทั่วไปแล้วไม่มีการจัดองค์การที่ถาวร เป็นการจัดในรูปองค์การชั่วคราวช่วยยาม (ephemeral organization) เช่น รวมตัวกันแค้ในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การเป็นสมาชิกมีลักษณะที่คลุมเครือ การคัดเลือกคนขาดเป้าหมาย อีกทั้งผู้นำกลุ่มต้องเป็นผู้มีบารมีและบุคลิกภาพของผู้นำ มีส่วนสำคัญต่อการเกาะกลุ่มเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้แล้วกลุ่มยังขาดกองบัญชาการ หรือสำนักงาน ขาดกำหนดการประชุม ขาดกฎเกณฑ์ และขาดการแบ่งงานตามความชำนาญ ซึ่งผลที่ตามมากลุ่มลักษณะนี้จะง่ายแก่การแตกออกเป็นกลุ่มย่อย และมีระยะเวลาดำรงอยู่สั้น

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

2. personal / client-group factions : เป็นกลุ่มที่อยู่ในลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตามเป็นกลุ่มเล็ก ๆ แต่มีผู้นำระดับรองลงไป ทั้งนี้ความสัมพันธ์จะอยู่ในแนวตั้งและชื่อของกลุ่มก็มักจะได้แก่ชื่อของผู้นำกลุ่ม ในฐานะที่ผู้นำเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่มพร้อมกันนี้บางที่กองบัญชาการหรือสำนักงานของกลุ่มจะใช้บ้านของผู้นำกลุ่มนั่นเอง ในส่วนการดำรงคงอยู่ของกลุ่มในแบบที่สองนี้ จะมีระยะเวลาดำรงอยู่ปานกลางไม่สั้นเกินไปนัก กล่าวคืออยู่ได้นานกว่าเฉพาะช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หรือในช่วงรณรงค์ในนโยบายใดนโยบายหนึ่ง อย่างไรก็ตามกลุ่มนี้ก็มิสามารถอยู่ได้นานกว่าระยะเวลาที่ผู้นำอยู่ในอำนาจทางการเมือง

3. institutionalized / organizational factions : เป็นกลุ่มที่มีโครงสร้างอยู่ในขั้นที่พัฒนาแล้ว กล่าวคือ องค์การจะมีลักษณะเป็นทางการมากกว่าจะยึดถือในตัวบุคคล มีการแบ่งงานกันทำภายในองค์การอย่างชัดเจนเฉพาะด้าน และหัวหน้ากลุ่มถือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกลุ่มเท่านั้น และความสัมพันธ์ภายในกลุ่มก็จัดอยู่ในลักษณะที่เป็นแบบแผน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลหรือผลประโยชน์ส่วนตัว

จากลักษณะโครงสร้างดังกล่าว กลุ่มแบบนี้จะมีสมาชิกของกลุ่ม มีกฎข้อบังคับ มีสำนักงานที่ถาวร ในการประชุมมีการบันทึกการประชุม และพร้อมกันนี้กลุ่มลักษณะนี้ก็จะเป็นที่รับรู้ทั่วไปในหมู่มหาชน สำหรับการดำรงคงอยู่นั้นกลุ่มจะอยู่ได้นานไม่ว่าประเด็นการเมืองการเลือกตั้งหรือผู้นำจะสิ้นสุดลงไปที่ตามกลุ่มก็ดำรงอยู่ อย่างไรก็ตามกลุ่มประเภทนี้จะมีอยู่น้อยมากส่วนใหญ่แล้วจะเป็นแบบที่หนึ่งหรือแบบที่สอง

ความสัมพันธ์ทางการเมืองและสังคมไทยนั้นเป็นแบบผู้อุปถัมภ์-ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ และปรากฏอยู่ในทุกระดับไม่ว่าระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นสืบเนื่องมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพล

อำนาจ (power) หมายถึง ความสามารถที่จะมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมผู้อื่น หรือความสามารถที่จะป้องกันผู้อื่นไม่ให้มีอิทธิพลเหนือตน อิทธิพลเกิดขึ้นจากการกระทำของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ทำให้สัมพันธภาพเกิดขึ้น³⁴

Robert A. Dahl อธิบายว่า อำนาจ หมายถึง ศักยภาพหรือความสามารถในการควบคุมบุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นให้ปฏิบัติตาม ส่วนอิทธิพลระหว่างผู้ปฏิบัติ (relation among actors) นั่นคือ ผู้ปฏิบัติผู้หนึ่งสามารถจูงใจ หรือทำให้ผู้ปฏิบัติผู้อื่นปฏิบัติตามสิ่งที่ตนต้องการ ซึ่งในภาวะปกติแล้วหากไม่มีการจูงใจที่ว่่านั้น ผู้ปฏิบัติอื่น ๆ ก็จะไม่ปฏิบัติตามในสิ่งนั้นเลยและจะปฏิบัติตามไปอีกทางหนึ่ง³⁵ และยังอธิบายว่าอิทธิพลเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติ (relation among actors) นั่นคือ ผู้ปฏิบัติผู้หนึ่งสามารถจูงใจ หรือทำให้ผู้ปฏิบัติผู้อื่นปฏิบัติตามสิ่งที่ตนต้องการ ซึ่งในภาวะปกติแล้วหากไม่มีการจูงใจที่ว่่านั้น ผู้ปฏิบัติอื่น ๆ ก็จะไม่ปฏิบัติตามในสิ่งนั้นเลยและจะปฏิบัติตามไปอีกทางหนึ่ง³⁶ การใช้อิทธิพล (relationship) จะต้องมีคนมากกว่าหนึ่ง ถ้ามีคนเดียวความสัมพันธ์เชิงอิทธิพลจะไม่เกิด อิทธิพลจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่มสมาคม องค์กร หรือรัฐ นั่นเอง³⁷

Dahl ได้อธิบายถึงปัจจัยที่ส่งเสริมให้บุคคลมีอิทธิพล โดยพิจารณาสาเหตุที่บุคคลหรือกลุ่มที่มีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น เนื่องจากสาเหตุดังต่อไปนี้ คือ³⁸

³⁴ Rose M. Arnord, The Power Structure : Political Processing American Society (New York : Oxford University Press, 1967), p. 46.

³⁵ Robert A. Dahl, Modern Political Analysis (New Delhi : Prentice-Hall of India Private Limited, 1975), p. 8.

³⁶ Ibid, p. 4.

³⁷ Ibid, p. 3.

³⁸ Ibid, p. 28.

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

การที่บุคคลบางคนหรือกลุ่มบุคคล ใช้ทรัพยากรทางการเมืองมากกว่าคนอื่นก็เพราะต้องการผลประโยชน์มากกว่าคนอื่น ส่วนสาเหตุที่บุคคลมีความชำนาญในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองมากน้อยกว่ากัน ก็เนื่องมาจาก³⁹

- ก. ความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ
- ข. ความแตกต่างในโอกาสที่จะเรียนรู้
- ค. ความแตกต่างในเรื่องแรงจูงใจ

Harold D. Lasswell อธิบายว่า อำนาจ หมายถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (participation in the making of decision) ส่วนอิทธิพลนั้น หมายถึง สถานะของสิ่งที่มีคุณค่าและพลังของคน หรือกลุ่มบุคคล (value position and potential of a person or group) Lasswell ได้เคยกล่าวไว้ว่า “การศึกษาการเมืองเป็นการศึกษาเรื่องอำนาจ ผู้มีอิทธิพลคือ ผู้ซึ่งได้มากที่สุดในเรื่องที่ต้องการ ผู้ได้รับมากที่สุดคือ ผู้นำ, ผู้ได้รับน้อยคือ มวลชน”⁴⁰

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

³⁹ Ibid, p. 91-92.

⁴⁰ Harold D. Lasswell, *Politics : Who Gets What, When, How?* (New York : McGraw-Hill, 1936), p. 14.

อย่างหนึ่งของผู้ถูกใช้อำนาจและอิทธิพล ซึ่งอำนาจและอิทธิพลดังกล่าวอาจเป็นอำนาจตามกฎหมาย หรือตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งเรียกว่า authority หรือไม่ใช่อำนาจตามกฎหมาย แต่เป็นพลังอำนาจอื่น ๆ ได้แก่ อำนาจบารมีของความเป็นผู้นำ ที่เรียกว่า leadership หรือ charisma หรืออำนาจบีบบังคับกดดัน ที่เรียกว่า force หรือ coercion หรืออำนาจที่ครอบงำ ที่เรียกว่า dominant power หรืออำนาจเสน่ห์ที่เรียกว่า attractive power ฯลฯ เป็นต้น⁴¹

Edward C. Banfield อธิบายว่า⁴² อิทธิพล หมายถึง ความสามารถของบุคคลที่จะทำให้คนอื่นปฏิบัติหรือมีความรู้สึกตามที่ตนต้องการ

Steven Vago อธิบายว่า⁴³ อำนาจแยกออกเป็นลักษณะสำคัญ 3 ลักษณะ คือ

1. force หมายถึง การใช้อำนาจต่อร่างกายและทรัพย์สินที่บุคคล หรือกลุ่มคน บังคับให้กระทำ หรือให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้นั้น ทั้งทางด้านทรัพย์สินและร่างกาย

2. authority หมายถึง อำนาจที่ได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมาย ที่มีผลต่อการตัดสินใจ การสั่งให้ผู้อื่นกระทำ authority มีอยู่ด้วยกัน 3 อย่าง คือ

2.1 traditional เป็นอำนาจตามประเพณี เช่น อำนาจของพระ อำนาจของพระมหากษัตริย์ อำนาจของผู้นำเก่า เป็นต้น

2.2 bureaucratic เป็นอำนาจจากระบบราชการ ซึ่งได้มาจากความสามารถส่วนตัวที่หาได้มาในภายหลัง ได้แก่ อำนาจตามกฎหมาย ตามหน้าที่ เป็นต้น

2.3 charismatic เป็นอำนาจที่มีลักษณะเฉพาะตัว เช่น เป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับ เป็นที่เคารพนับถือโดยทั่วไป เป็นต้น

3. influence หมายถึง อำนาจที่แสดงถึงความสามารถที่มีผลต่อการตัดสินใจหรือกระทำของบุคคลอื่น

⁴¹ เชาวนะ ไตรมาศ, เจ้าพ่อกับการเมือง : การเชื่อมโยงของข่ายอำนาจในระบบการเมืองไทย, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537, หน้า 21.

⁴² Edward C. Banfield, Political Influence (New York : The Free Press, 1965), p. 3.

⁴³ Vago Steven, Social Change. (Pertice Halt : Saint Louis University, 1986), p. 169-170.

ซุบ กาญจนประกร อธิบายว่า⁴⁴ ปัจจัยที่ช่วยเสริมสร้างให้บุคคลมีอำนาจหรืออิทธิพลมาจากหลายอย่างหลายประการ เช่น บุคลิกภาพ ฝีมือ ความรอบรู้ ความเชื่อของเพื่อนร่วมงานคนอื่น ๆ ซึ่งต่างมีความนับถือเชื่อฟังหรือมั่นใจ และเชื่อใจว่าจะได้รับคำแนะนำที่ถูกต้อง หากเข้าขอคำแนะนำ ผู้นั้นจึงเป็นคนที่อำนาจ (power) โดยปริยาย และอาจจะเป็นผู้ทรงอำนาจที่ได้รับความนิยมนับถือกว่า ผู้มีอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ (authority) ก็เป็นได้

จรรยา สุภาพ อธิบายว่า⁴⁵ อำนาจมีลักษณะแตกต่างไปจากอิทธิพล เพราะเหตุว่าอำนาจนั้นมีลักษณะสำคัญ คือ 1. มีแหล่งที่มาของอำนาจคือรัฐ 2. เป็นอิทธิพลแบบหนึ่งแต่เป็นอิทธิพลในเชิงบังคับ คำว่า อำนาจ จึงไม่ได้หมายความว่าถึงอิทธิพลที่เลื่อนลอย แต่หมายความว่าอิทธิพลที่อาจมองเห็นได้จริงจัง ซึ่งได้แก่การลงโทษหรือการให้รางวัล ซึ่งมีจุดหมายปลายทาง คือ การทำให้บุคคลต้องอยู่ภายใต้อำนาจนั้น

สรุป จากกรอบทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในเรื่อง “ความเกี่ยวข้องของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับพรรคการเมือง” ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสรุปประเด็นสำคัญในการศึกษาได้ดังนี้

1. การใช้แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ก็เพื่ออธิบายถึงวิธีการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมใน อบต. ของพรรคการเมือง การให้ความช่วยเหลือผู้สมัครเป็นสมาชิกสภา อบต. และการพึ่งพานักการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ใน อบต.

2. การใช้แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ก็เพื่ออธิบายถึงการบริหารงานในรูปแบบใหม่ของ อบต. ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งประกอบไปด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

3. การใช้แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ก็เพื่ออธิบายถึงการที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเข้าไปผูกพันกับพรรคการเมืองและ

⁴⁴ซุบ กาญจนประกร, “องค์การอุปถัมภ์” ใน วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับพิเศษ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509), หน้า 133.

⁴⁵จรรยา สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย : เผด็จการ) และหลักวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 224

นักการเมืองในแง่ของการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อทำหน้าที่รณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้กับพรรค เผยแพร่นโยบายของพรรค ดำเนินกิจกรรมของพรรค

4. การใช้แนวความคิดเรื่องพรรคการเมืองมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ก็เพื่ออธิบายถึงแนวทางการขยายฐานของพรรคไปสู่ชนบทเพื่อสร้างรากฐานให้พรรคเข้มแข็งอันมีลักษณะเป็นพรรคมวลชน ซึ่งจะเป็นการดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและใช้พรรคการเมืองมาเป็นเครื่องมือในการจัดตั้งหรือควบคุมรัฐบาล

5. การใช้แนวความคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์ในการเมืองไทยมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ก็เพื่ออธิบายถึงความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองกับประชาชนและระหว่างนักการเมืองกับประชาชนที่คอยจุนเจือช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว ความไว้วางใจและความสนิทสนมกันเป็นหลัก

6. การใช้แนวความคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพลมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ก็เพื่ออธิบายถึงการที่พรรคการเมืองใช้อำนาจทางการเมืองช่วยเหลือผู้สมัครให้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภา อบต. และการเข้ามามีอิทธิพลในการปฏิบัติหน้าที่ของ อบต.

ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

นรนิติ เศรษฐบุตร สมคิด เลิศไพฑูรย์ และสายทิพย์ สุคติพันธ์⁴⁶ ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาประชาธิปไตย : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า

1. ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับปานกลาง
2. ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรกในปี พ.ศ. 2538 มีผู้สนใจลงสมัครรับเลือกตั้งพอสมควร และคาดการณ์ว่าในการเลือกตั้งครั้งต่อไปจะต้องมีผู้สนใจลงสมัครมากขึ้นกว่าเดิมอย่างมาก จะเป็นการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันกันสูงรวมทั้งอาจมีอิทธิพลของนักการเมืองในระดับที่เหนือกว่าตำบลมาเกี่ยวข้องด้วย

⁴⁶นรนิติ เศรษฐบุตร สมคิด เลิศไพฑูรย์ สายทิพย์ สุคติพันธ์, "การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาประชาธิปไตย : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล", (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540)

3. รูปแบบการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครใช้วิธีการเรียบง่าย เช่น เดินพบปะพูดคุย แต่ถ้าเป็นตำบลที่มีความสนใจทางการเมืองสูงจะจัดเวทีปราศรัยหาเสียงโดยจำลองการเลือกตั้งผู้แทนระดับชาติ

4. ประชาชนให้ความสนใจไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นจำนวนมากร้อยละ 50 และภายหลังการเลือกตั้งประชาชนมีบทบาทจำกัดในด้านของการเสนอความเห็นต่อองค์การบริหารส่วนตำบลหรือการติดตามข่าวสารความเคลื่อนไหวขององค์การบริหารส่วนตำบล

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย⁴⁷ ได้ศึกษาเรื่องบทบาทและความสัมพันธ์ของส่วนราชการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลยังเป็นเรื่องใหม่ที่คนส่วนใหญ่ทั้งประชาชนและข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ยังไม่เข้าใจในสาระ รายละเอียดซึ่งมีผลทำให้การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ การประสานงาน การช่วยเหลือสนับสนุนและความเกี่ยวเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่เกิดปัญหาขัดข้องได้ และการเข้าไปให้คำแนะนำปรึกษาช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาค จะต้องระมัดระวังมิให้ก้าวล่วงเหลื่อมล้ำไปในทางที่เกินขอบเขตจนกลายเป็นผู้ชี้แนะ หรือครอบงำองค์การบริหารส่วนตำบลได้ และเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคที่จะให้คำแนะนำควรมาจากทุกกระทรวง ทบวง กรม จึงจะทำให้กระบวนการพัฒนาองค์การของท้องถิ่นเป็นไปด้วยความราบรื่น

เชษฐา โมสิกรัตน์⁴⁸ ได้ศึกษาเรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในฐานะการปกครองท้องถิ่นขั้นพื้นฐาน โดยศึกษาถึงการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในระยะแรกของการจัดตั้ง เมื่อปี พ.ศ.2538 สามารถสนองต่อความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น จากการศึกษาพบว่ามาจากสาเหตุ 2 ประการ คือ

1. การขาดทรัพยากรในการบริหารระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะการขาดความรู้ความเข้าใจในด้านหลักการปกครองท้องถิ่น การจัดการและการบริหารงบประมาณของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

⁴⁷ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, รายงานการวิจัยเรื่อง บทบาทและความสัมพันธ์ของส่วนราชการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล. (บทพิจารณาพิมพ์ : กรุงเทพฯ, 2539)

⁴⁸ เชษฐา โมสิกรัตน์, "องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในฐานะการปกครองท้องถิ่นขั้นพื้นฐาน", (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539)

2. การเมืองในระดับตำบลมีลักษณะความต้องการที่แตกต่างกันของแต่ละหมู่บ้านมากกว่าการจัดสรรงบประมาณที่เป็นประโยชน์ร่วมกันทั้งตำบล แต่ก็มี ความแตกต่างกันในลักษณะการบริหารและการเมือง คือถ้าเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ลักษณะของตำบลมีความเป็นชนบททั้งเมือง การบริหารและการเมืองจะเรียบง่ายไม่ซับซ้อน แต่ถ้ามีความเป็นชนบทค่อนข้างมาก การบริหารและการเมืองจะไม่ซับซ้อนเช่นกัน แต่กำหนดจะเป็นผู้มีบทบาทอย่างมากในฐานะประธานกรรมการบริหาร ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีขนาดใหญ่มีความแตกต่างหลากหลายในพื้นที่และประชากร ซึ่งมีความเป็นเมืองค่อนข้างมากกว่าความเป็นชนบท จะมีการบริหารและการเมืองค่อนข้างซับซ้อนกว่า

พิศณุ วิทยาภรณ์⁴⁹ ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น จากผลการศึกษา พบว่า

1. ลักษณะส่วนบุคคล และการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น พบว่า มีเพศชายซึ่งมีอายุต่ำกว่า 40 ปี การศึกษาอยู่ในระดับต่ำกว่า ป.6 โดยประกอบอาชีพทำการเกษตร มีจำนวนมากที่สุด โดยมีรายได้ระหว่าง 80,001-160,000 บาท ส่วนตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิมากที่สุด
2. ลักษณะข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ประชากรต่ำกว่า 11,857 คน ขนาดพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีพื้นที่ต่ำกว่า 30 ตารางกิโลเมตร งบประมาณพัฒนาส่วนใหญ่มีจำนวนเงินต่ำกว่า 1,000,000 บาท กรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานมาก และการจัดสรรงบประมาณโดยวิธีใช้เสียงส่วนมากเป็นหลักมากที่สุด
3. ความคิดเห็นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อการกระจายอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า กรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยต่อการกระจายอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล

⁴⁹พิศณุ วิทยาภรณ์, พ.ต.ต., "ความคิดเห็นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538)

4. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อการกระจายอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล จากผลการวิจัยพบว่า เพศ อายุ อาชีพ ตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดและประชากรในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการกระจายอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล

นพดล สุคนธรวิ⁵⁰ ได้ศึกษาเรื่องพรรคการเมืองไทยกับการเมืองท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีผลประโยชน์และฐานอำนาจ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญระหว่างพรรคการเมืองไทยกับการเมืองท้องถิ่น ในลักษณะที่การเมืองท้องถิ่นได้กลายเป็นแหล่งผลประโยชน์และฐานอำนาจที่สำคัญยิ่งของพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองพยายามที่จะมีอิทธิพลเหนือการเมืองท้องถิ่นให้ได้ โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ในระบบการเมืองที่เอื้อและเปิดทางให้พรรคการเมืองเข้ามามีอิทธิพลเหนือการเมืองท้องถิ่นได้

จากการศึกษาพบว่า พรรคการเมืองไทยและการเมืองท้องถิ่นได้มีความสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้งและแนบแน่น โดยผ่านตัวนักการเมืองผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองเป็นหลัก การเมืองท้องถิ่นถือเป็นแหล่งทรัพยากรทางการเมืองที่สำคัญสำหรับพรรคการเมืองที่จะต้องแสวงหาและครอบครอง เพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมืองอันนำมาซึ่งอิทธิพลและผลประโยชน์ ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองไทยกับการเมืองท้องถิ่นนั้นมีลักษณะการครอบงำท้องถิ่นโดยพรรคการเมือง โดยอาศัยระบบราชการ กลไกการปกครองท้องถิ่น และการจัดตั้งตัวแทนของพรรคเป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์กับประชาชนภายในท้องถิ่นในลักษณะที่สามารถชักจูงหรือชักนำประชาชนได้ ทั้งนี้โดยอาศัยกลไกในระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทยควบคู่ไปกับการไม่รู้ว่าไม่เข้าใจในเรื่องการเมืองการปกครองของประชาชน ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าจึงทำให้พรรคการเมืองสามารถใช้การเมืองท้องถิ่นเป็นฐานอำนาจที่สำคัญยิ่ง ในการก้าวเข้าสู่อำนาจทางการเมืองและแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจทางการเมืองได้อย่างไม่จำกัด การจัดสรรผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้กับท้องถิ่นนั้น เป็นการทำให้รักษาและสร้างฐานอำนาจของพรรคการเมืองอย่างหนึ่ง

⁵⁰ นพดล สุคนธรวิ, ร.ต.อ. "พรรคการเมืองไทยกับการเมืองท้องถิ่น : ผลประโยชน์และฐานอำนาจ". (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539)

วรพันธุ์ สุวรรณยุหะ⁵¹ ได้ศึกษาเรื่องการรักษาอำนาจของกลุ่มการเมืองในระบบการเมืองท้องถิ่นไทย ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มการเมือง พลังสังคม ในเทศบาลเมืองสงขลา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงลักษณะของการรักษาอำนาจของกลุ่มการเมืองในระบบการเมืองท้องถิ่นไทย ภายใต้เงื่อนไขความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสังคมไทย การจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกับพรรคการเมืองระดับชาติ และความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกับระบบราชการ ผลการศึกษาพบว่า การได้มาและรักษาไว้ซึ่งอำนาจของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสังคมไทยกับการจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่มการเมืองท้องถิ่น โดยหัวหน้ากลุ่มการเมืองท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการจัดสรรผลประโยชน์ดังกล่าว ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว ตามลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสังคมไทยเป็นหลัก จนเป็นที่ยอมรับแก่สมาชิกภายในกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ตลอดจนกลุ่มผู้สนับสนุน ทำให้สามารถรักษาอำนาจทางการเมืองไว้ได้อย่างเหนียวแน่น

การศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นการศึกษาภายใต้กรอบความรู้ความเข้าใจของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการดำเนินกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล การก้าวเข้าสู่องค์การบริหารส่วนตำบลและบทบาทของสมาชิกในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในองค์การปกครองท้องถิ่นขั้นพื้นฐาน ตลอดจนความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นโดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ในทางการเมืองเพื่อก้าวเข้าสู่อำนาจทางการเมืองและแสวงหาอำนาจทางการเมืองเพื่อต้องการเปรียบเทียบว่า พรรคการเมืองได้อาศัยกลไกการปกครองท้องถิ่นและระบบราชการสร้างความสัมพันธ์กับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเพื่อต้องการขยายฐานของพรรคให้เข้มแข็งเช่นเดียวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นหรือไม่ และเป็นความสัมพันธ์เช่นใด

⁵¹ วรพันธุ์ สุวรรณยุหะ, "การรักษาอำนาจของกลุ่มการเมืองในระบบการเมืองท้องถิ่นไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มการเมือง "พลังสังคม" ในเขตเทศบาลเมืองสงขลา", (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535)