



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันนี้ แม้ว่าสังคมจะยอมรับและให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกันในโอกาสและการแบ่งสรรอำนาจ เนการปกครองตนเองแก่ประชาชนมากขึ้น คงเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ( ประกาศใช้เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2540) ซึ่งมีการระบุไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (หมวด3) มาตรา 26 – 65 และในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น (หมวด 3) มาตรา 282 –290<sup>1</sup> แต่มีคนบางส่วนโดยเฉพาะนักวิชาการบางท่านที่เป็นสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) เช่น บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้แสดงเป็นความกังวลกับปัญหาของระบบอุปถัมภ์ซึ่งยังคงอยู่คู่กับวิถีชีวิตประชาชนมาช้านาน

ระบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ที่แนบแน่นระหว่างบุคคลและเป็นสิ่งที่มีความสำคัญกับบุคคล จนประชาชนทั่วไป รู้สึกเคยชินและรู้สึกว่าป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ที่ตนเองต้อง ประสพ ไม่ว่าจะทำการงานใด ๆ ก็ต้องสัมผัสกับความสัมพันธ์โดยตลอด ถ้าจะพยายามมองอย่างครอบคลุมระบบอุปถัมภ์ ก็เป็นได้ทั้งความสัมพันธ์ ที่เร่งเร้า ให้สามารถดำเนินงาน ได้อย่างสะดวก หรือ เห็นยวร้าง ให้การดำเนินงานสะดุดหยุดลงได้ นอกจากนี้ ใจกลางประการหนึ่งของระบบอุปถัมภ์ก็คือการให้ช่วยเหลือตอบแทน เอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน ซึ่งมีมานานในระบบราชการ และได้ถ่ายทอดลงสู่ท้องถิ่น และสัมผัสกับคนในหลายสาขาอาชีพ จนกล่าวได้ว่า แม้แต่คนในท้องถิ่นก็มีความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างคนในท้องถิ่นเช่นเดียวกับ ระหว่าง ผู้นำ นายทุน และประชาชนโดยทั่วไป

ในส่วนองระบบราชการ ระบบราชการอำนวยประโยชน์ให้ข้าราชการ บางคน เคยชินกับ คำว่า “เจ้านายและลูกน้อง” มีความเข้าใจต่อการปฏิบัติคนในฐานะ นายและลูกน้อง นายต้องให้ความคุ้มครองปกป้อง ในขณะที่ลูกน้องต้องให้ผลประโยชน์ต่อเจ้านายอาจอยู่ในรูปผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ของขวัญ ของกำนัล ทั้งในโอกาสสำคัญและไม่ใช่ออกาสสำคัญ นายให้โอกาสในการก้าวสู่ตำแหน่งที่มีอำนาจมากขึ้น หรือให้โอกาสในการ ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน

สำหรับคนในส่วนท้องถิ่น ก็มีความสัมพันธ์ระหว่างเจ้านาย เจ้าพ่อ กับบริวารในท้องถิ่นเกิดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้านายเจ้าพ่อกับบริวาร ที่อุปถัมภ์กันในรูปการเป็นแขนขา คอยทำงานให้การผูกขาดผลประโยชน์ในท้องถิ่น ธุรกิจถูกกฎหมาย และที่ผิดกฎหมาย สามารถดำเนินต่อไปได้โดยไร้

<sup>1</sup> คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์ สภาาร่างรัฐธรรมนูญ .(ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับประชาชน ถึงาคม พ.ศ. 2540 , กรุงเทพฯ : คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์ สภาาร่างรัฐธรรมนูญ , 2540, หน้า 8-19

คู่แข่งแลกกับการได้รับความคุ้มครองและแบ่งปันบำเหน็จจากความภักดีในรูปเศษเสี้ยวของผลประโยชน์ เช่น สถานเจริญมัย คิวรด และบ่อนการพนันเป็นต้น นอกจากนี้ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ก็ได้สอดแทรกเข้าไปไม่เว้นแม้แต่ระบบราชการและการปกครองท้องถิ่นที่มี ชนชั้นนำในท้องถิ่นมาเกี่ยวข้องด้วย

เห็นได้จากความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำในท้องถิ่น เจ้าพ่อ กับข้าราชการที่ ให้ประโยชน์ในด้านทรัพย์สินเงินทองและอีกฝ่ายก็ตอบแทนด้วยการทำวางเฉย ยอมให้มีการกระทำผิดหรือละเมิดกฎหมายได้โดยผู้ทำผิดไม่ถูกลงโทษ ในบางรายอาจถึงขนาดที่เจ้าของทุนในท้องถิ่นเป็นที่พึ่งของข้าราชการที่เข้ารับราชการได้ไม่นานหรือเพิ่งจะย้ายเข้ามาในพื้นที่ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วชนชั้นนำก็จะสามารถมีข้าราชการในส่วนภูมิภาค เช่นฝ่ายปกครองและตำรวจเป็นลูกน้องได้อย่างไม่ยากนัก ซึ่งการดำเนินความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายนั้นยึดถือเอาตัวบุคคลเป็นหลักพึ่งพาและเกื้อกูลกันตั้งแต่เป็นข้าราชการระดับปฏิบัติการที่มียศตำแหน่งไม่สูง จนกระทั่งข้าราชการก้าวหน้ามียศตำแหน่งใหญ่โตและเป็นกระดากำบังที่ดีให้กับกลุ่มทุนที่เติบโตไปมาก<sup>2</sup>

ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นอาจขยายฐานอำนาจเข้าไปสู่การเมืองระดับชาติ โดยครอบครองอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่น ส่งญาติหรือพรรคพวกลูกน้องลงสมัครหรือเป็นผู้สมัครเสียเองในการเลือกตั้งในท้องถิ่น กีดกันและผูกขาดไม่ยอมให้ผู้สมัครกลุ่มอื่นลงสมัครและ พร้อมทั้งจะเข้าไปสร้างความสัมพันธ์กับแกนอำนาจในส่วนกลาง โดยใช้วิธีการเดียวกันกับท้องถิ่นผ่านสถาบันพรรคการเมือง

จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวสอดแทรกอยู่ทุกระดับของสังคม เป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยจัดระเบียบและประสานสังคมเข้าด้วยกันและยิ่งไปกว่านั้นระบบอุปถัมภ์ยังเป็นที่มาของอำนาจทางการเมืองซึ่งในเรื่องนี้ได้มีนักวิชาการหลายท่านเช่น ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์และ ถู เชียน เอ็ม. แสงค์ได้ให้ความเห็นต่อความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ว่า

เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน เป็นความสัมพันธ์แนวตั้งระหว่างผู้อุปถัมภ์ที่มีทรัพยากรและฐานะตำแหน่งสูงกว่า กับผู้รับการอุปถัมภ์ที่มีทรัพยากรและฐานะตำแหน่งต่ำกว่าซึ่งทรัพยากรอาจหมายถึงเป็นอำนาจทางการเมืองสิทธิพิเศษทางสังคมด้วย โดยเป็นความตายตัวไม่เปลี่ยนแปลง ความคิดสมัยใหม่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบใดๆต่อระบบอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ดังกล่าวตั้งอยู่บนรากฐานแห่งความไม่เสมอภาคในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจการเมืองหรือสังคมก็ตาม<sup>4</sup>

<sup>2</sup> สนธิ ลิ้มทองกุล “ ตะวันออกที่ท่าพระอาทิตย์ ว่าด้วยปัญหาเจ้าพ่อ”. ผู้จัดการรายสัปดาห์(ฉบับพิเศษ)(ม.ป.ป.): 5

<sup>3</sup> Lucien M. Hanks, “The Thai Social as En Tourage and Circle” อ้างในอมร พงศพิชญ์และปรีชา คุณินทร์พันธ์ บรรณาธิการ. ระบบอุปถัมภ์ (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 1

<sup>4</sup> ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์, “ระบบอุปถัมภ์และโครงสร้างชนชั้นสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น,” แปลและเรียบเรียงโดย จรรยา เศรษฐบุตร , ใน ระบบอุปถัมภ์. หน้า 156.

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนักวิชาการหลายท่านเห็นว่าระบบอุปถัมภ์ตามความสัมพันธ์แนวคิงได้หมดสมัยไปแล้ว ปัจจุบัน เป็นความสัมพันธ์ แนวราช เป็นความสัมพันธ์ทางชนชั้น ระบบอุปถัมภ์ไม่ใช่เนื้อแท้ในสังคมไทยอีกต่อไป สังคมเปลี่ยนไปมาก ไม่ยึดติดกับเจ้านายอีกต่อไป แต่ยึดติดกับทุนและผลประโยชน์มีการรวมตัวเป็นชนชั้น กลุ่มอาชีพช่วยเหลือและแลกเปลี่ยนกันระหว่างกลุ่มทุน และการรวมตัวกันของชนชั้นที่อยู่ระดับล่างเพื่อต่อรอง

ดังเช่นที่นักวิชาการเช่นเจเรมี เคมพ์ (Jeremy H. Kemp) ได้กล่าวไว้ว่า แนวคิดระบบอุปถัมภ์เป็นแนวความคิดที่เหมาะสมสำหรับการวิเคราะห์สังคมในระดับจุลภาค แต่ไม่สามารถอธิบายสังคมไทยได้ทั้งหมด ระบบอุปถัมภ์อาจมีความสำคัญในการลดความขัดแย้งทางชนชั้น การโต้แย้งออกมาในรูปของการเสนอความคิดเรื่องของการจัดลำดับชนชั้นทางสังคม (Social Class) โดยถือว่าสามารถอธิบายโครงสร้างสังคมในภาพกว้างได้ดีกว่า

แต่การพูดเช่นนั้นคงจะดูเหมือนว่าสุดขั้วเกินไปที่จะกล่าวว่ามีแต่เรื่องของชนชั้นเท่านั้น การอุปถัมภ์ความสัมพันธ์แนวคิงยังมีอยู่มีอิทธิพลอยู่ แต่ก็ได้เปลี่ยนแปลงไปโดยไม่ยึดติดกับตัวเจ้านาย ตัวบุคคล แต่เน้นการยึดติดกับผลประโยชน์กับเงินทุนและตำแหน่งหน้าที่การงานของบุคคล เมื่อไม่มีสิ่งที่ยึดติดสิ่งที่ต้องการหรือเรียกว่าหาคประโยชน์ก็เปลี่ยนนาย การที่ผู้ได้เปรียบในทางฐานะทางการเงินและฐานะทางตำแหน่งจะเป็นฝ่ายที่ทำการเลือกผู้รับการอุปถัมภ์เลือกลูกน้อง ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไป ผู้รับการอุปถัมภ์น่าจะมีโอกาสเลือกได้มากกว่าซึ่งไม่เป็นตามทัศนะของ อคิน ริฟท์สันได้ให้ความเห็นไว้<sup>5</sup> เป็นรูปแบบที่ ดำเนินไปพร้อมกันระบบชนชั้นกลุ่มอาชีพซึ่งปรากฏชัดเจนมากขึ้น ระบบอุปถัมภ์กับระบบชนชั้นไปบางส่วน และเป็นช่วงๆ เราคงต้องให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์แนวคิง และแนวราชซึ่งดำรงอยู่ด้วยกันเห็นได้จากการใช้เส้นสายพรรคพวก

โดยสรุปแล้วการเปลี่ยนแปลงไปของระบบอุปถัมภ์มีลักษณะดังนี้

ประการแรก เปลี่ยนไปยึดติดกับทุนผลประโยชน์มากกว่าตัวบุคคล เช่นงานศึกษาคงต่อไปนี้

ในงานศึกษาของสมหญิง สุนทรวงษ์ เรื่องระบบอุปถัมภ์กับการกระจายผลประโยชน์ในการพัฒนาชนบท กรณีศึกษาหมู่บ้านในเขตชายฝั่งตะวันออก สมหญิงได้ศึกษาพลวัตของระบบอุปถัมภ์ในชุมชนที่กำลังเปลี่ยนแปลง และผลกระทบจากระบบอุปถัมภ์และปัจจัยเงื่อนไขต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนาชนบท พบว่า การก่อกำเนิดระบบอุปถัมภ์เป็นผลมาจากการผลิตแบบเกษตรกรรมเพื่อการพาณิชย์

<sup>5</sup> Jeremy H. Kemp "A tail Wagging the Dog: The Patron-Client model in Thai Studies". In Private Patronage and Public Power Political Clientelism in the Modern State, edited by Christopher Clapham. (London, Frances Printer Publisher), 1982 แปลโดย. ปรีชา คุณินทร์พันธ์. ระบบอุปถัมภ์. หน้า 222

<sup>6</sup> อ่างแล้ว

อุตสาหกรรม และระบบราชการเป็นสำคัญ ระบบอุปถัมภ์ตั้งอยู่ภายใต้การแลกเปลี่ยนตอบแทนทางเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์สองฝ่ายไม่ถาวรนัก เรื่องผลประโยชน์ เป็นอุปสรรคต่อการ กระจายประโยชน์ในการพัฒนา ระบบอุปถัมภ์เป็นเครื่องมือในการคุชชัษทรัพยากร โครงสร้างในชุมชนเป็นกลไกในการสนับสนุนให้ระบบอุปถัมภ์ แข่งชิงเอาผลประโยชน์ไป<sup>7</sup>

งานของณัฐวุฒิ จินากุล ที่ได้ศึกษาเรื่องโครงสร้างอำนาจและระบบอุปถัมภ์ในชนบทไทย โดยเขาได้เลือกที่จะศึกษาใน หมู่บ้านศาล อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขาพบว่าผู้มีอำนาจได้อาศัยความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นเครื่องมือในการสร้างบารมีและบริวารตลอดจนการหาประโยชน์ให้กับกลุ่มของตน ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีส่วนสัมพันธ์ในเครือข่ายกับผู้นำทางการและเครือข่ายภายนอกชุมชนและกลุ่มผู้อุปถัมภ์ใช้อำนาจทางการเป็นฐานของการรักษาความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมือง<sup>8</sup>

สมศักดิ์ คณาคำ ได้ศึกษา บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ ศึกษากรณี บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาจังหวัด เชียงใหม่ พบว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจ คุณสมบัติส่วนบุคคลเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับชัยชนะมากกว่าปัจจัยด้านอื่น โดยสมาชิกสภาจังหวัดมุ่งที่จะให้ความสำคัญต่อการปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในเขตการเลือกตั้ง เป็นหลักเมื่อประชาชนมีปัญหาประการใดต้องรีบให้ความช่วยเหลือเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งในสมัยต่อไป หรือการเมืองระดับชาติ<sup>9</sup>

ประการที่สอง มีการรวมตัวแนวราบ

ดังเช่น เจมส์ ซี สก็อตต์ (James C. Scott) ที่เชื่อว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ทางศีลธรรมแต่การขยายตัวของเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์การขยายตัวของตลาดและทุนมีผลทำให้ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์เกิดความเปลี่ยนแปลงมีการเข้าไปเกี่ยวข้องของอำนาจรัฐส่งผลให้ความสัมพันธ์ทางศีลธรรมเปลี่ยนแปลงไปเป็นความสัมพันธ์ที่มีการแข่งขันต่อรอง

<sup>7</sup> ทพหญิง สุนทรวรณษ์, "ระบบอุปถัมภ์กับการกระจายผลประโยชน์ในการพัฒนาชนบท : กรณีศึกษาหมู่บ้านในเขตชายฝั่งทะเลตะวันออก" (วิทยานิพนธ์มานุษยวิทยามหาบัณฑิต คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้าบทคัดย่อ

<sup>8</sup> ณัฐวุฒิ จินากุล, "โครงสร้างอำนาจและระบบอุปถัมภ์ในชนบทไทย : ศึกษากรณี บ้านศาล อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า บทคัดย่อ

<sup>9</sup> สมศักดิ์ คณาคำ " บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ : ศึกษากรณีบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2528-2531 ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า บทคัดย่อ

มากขึ้น<sup>10</sup> การแข่งขันต่อรองเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้นจะต้องมีการรวมตัวกันในกลุ่มอาชีพหรือชนชั้นเดียวกันเพื่อเกิดอำนาจในการต่อรอง

แม้ว่าลักษณะสำคัญของระบบอุปถัมภ์ในสังคมชนบทไทยจะเป็นที่พอเข้าใจได้ และมีนักคิดหลายท่านที่เสนอแนวความคิดมาให้ได้รับรู้กัน ม.ร.ว. อคินมองว่า เป็นระบบที่คงที่เป็นความสัมพันธ์จากบนลงล่างเช่นเดียวกับ Hanks แต่ก็มีผู้โต้แย้งว่ามันไม่เป็นเช่นนั้นแล้วโดย Kemp มองว่าเป็นความสัมพันธ์ทางชนชั้นแทนที่มีการรวมตัวกันเป็นความสัมพันธ์ แนวราบ และยังมี Scott ที่มองแตกต่างออกไปอีก ว่าระบบอุปถัมภ์มีการเปลี่ยนแปลงไป ไม่คงที่และถาวรมีระบบตลาดและทุนมากระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดย มิงงานวิชัย ของสมหญิง, ฉัฐวุฒิ และสมศักดิ์ที่สนับสนุนแนวความคิด แต่ปัญหาก็ยังมีอีกว่าระบบอุปถัมภ์ก็มีการเปลี่ยนแปลงตลอดคงแนวความคิดต่างๆที่ยกมายังเวลาผ่านไประบบอุปถัมภ์ก็ยิ่งปรับเปลี่ยนตัวเองไปมากแนวความคิดของอคินที่ว่าระบบอุปถัมภ์ไม่เปลี่ยนแปลงคงจะพูดไม่ได้ถูกต้องทั้งหมด อาจไม่เหมาะสมกับช่วงเวลานี้ แนวความคิดของสก็อตที่เน้นแต่เรื่องทุนและตลาดโดยมิงงานวิชัยที่กล่าวมาแล้วสนับสนุนก็คงยังไม่สามารถนำมาอธิบายการเปลี่ยนแปลงของระบบอุปถัมภ์ได้ครบถ้วนอาจเป็นเพราะเขาอยู่ในช่วงที่ไม่มี การส่งเสริมการกระจายอำนาจ แต่ในปัจจุบันรัฐไทยได้มีการส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจแล้ว การกระจายอำนาจน่าจะเป็นสิ่งที่มาช่วยอธิบายการเปลี่ยนแปลงของระบบอุปถัมภ์ได้มากขึ้นและในทางกลับกัน การส่งเสริมการกระจายอำนาจหากไม่คำนึงถึงเรื่องระบบอุปถัมภ์ซึ่งดำรงอยู่มาก่อนการกระจายอำนาจ การส่งเสริมการกระจายอำนาจนั้นคงไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร

โดยในเรื่องนี้มีความเห็นของบุคคลหลายท่านที่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจแต่เขาได้เพียงแต่กล่าวสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจเท่านั้นโดยไม่คำนึงถึงเรื่องระบบอุปถัมภ์โดยเขากล่าวว่าการกระจายอำนาจโดยจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล และเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ได้อย่างรวดเร็วและถูกจุดเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครอง มีอิสระคล่องตัวและบังเกิดประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณให้สามารถรองรับกันรายได้ที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ถือได้ว่าเป็นส่วนการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่เล็กที่สุดและใกล้ชิดกับวิถีชีวิตของคนในชุมชนมากที่สุด นอกจากนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลยังเป็นสิ่งใหม่ในชุมชน เป็นนวัตกรรม (Innovation) ซึ่งในชุมชนระดับตำบลไม่เคยมีองค์การปกครองท้องถิ่นเช่นนี้มาก่อนโดยหลักการแล้ว การดำเนินการ การบริหารงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลใช้ระบบ

<sup>10</sup> James C. Scott, *The moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia* . Yale University Press.1976 อ้างในอมรา พงศาพิชญ์ และปรีชาคุณวิฑูร์พันธ์ บรรณาธิการ . ระบบอุปถัมภ์. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539 ),หน้า 9.

คุณธรรม(Merit System) เป็นหลักในการปฏิบัติ การตัดสินใจในการตอบสนองการพัฒนาตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ ต้องผ่านกระบวนการที่ประชุม ในการลงมติ มีการใช้เหตุผลในการแสดงความคิดเห็นโดยไม่มีการบีบบังคับหรือครอบงำใดๆจากผู้อื่น การลงมติอาศัยเสียงข้างมากในการลงมติ

แต่หลักการดังกล่าวมิได้เป็นจริงทั้งหมดในสังคมไทยยังมีปรากฏว่า บุคคลหนึ่งจะต้องผูกพันหรือขึ้นอยู่กับอีกบุคคลหนึ่งโดยมีการพึ่งพาผู้ที่มีฐานะตำแหน่งเหนือกว่าจนผู้มีฐานะตำแหน่งเหนือกว่าสามารถเข้าครอบงำการแสดงออกของอีกบุคคลหนึ่งได้<sup>11</sup> เช่นเดียวกับ ได้มีผู้แสดงความไม่เห็นด้วยพวกเขา มองว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้พอที่จะบริหารงานด้วยตัวเองทั้งหมดได้ และสิ้นเปลืองงบประมาณในการจ้างบุคลากรและวัสดุ การกำหนดนโยบาย การใช้อำนาจจะตกอยู่ในมือของคนเพียงไม่กี่คนผู้ครองอำนาจในส่วนกลางก็มักอ้างว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเอง ยังขาดสำนึกทางการเมือง ระดับความสนใจเรื่องการเมืองไม่สูง ตลอดจนยังเคยชินกับระบบอุปถัมภ์ และค่านิยมแบบเจ้าขุนมูลนายเป็นส่วนใหญ่<sup>12</sup>

องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ยกเว้น กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นสมาชิกโดยตำแหน่งอยู่แล้ว และต้องการมามีบทบาทในองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างไรก็ตามกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็มีฐานะเสมือนข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยที่ต้องทำหน้าที่เป็นแขนขา ช่วย นายอำเภอทำงานอีกทางด้วย ดังนั้น บทบาทของกระทรวงมหาดไทยก็ยังคงแทรกอยู่ในท้องถิ่นต่อไป

การกระจายอำนาจสู่ตำบลในรูปองค์การบริหารส่วนตำบลย่อมส่งผลกระทบต่อระบบอุปถัมภ์ อาจจะมีผลในทางลบต่อท้องถิ่น ที่ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งมีผู้สมัครน้อยบางหมู่บ้านอาจมีผู้สมัครไม่ครบตามจำนวนหรือมีแค่ตามจำนวนไม่ต้องมีการเลือกตั้ง กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้นำชุมชนเป็นผู้อุปถัมภ์ในชุมชน สามารถใช้อิทธิพลบีบบังคับให้ผู้อื่นเลือกคนที่ตนเองต้องการเข้าไปเป็นสมาชิกมีการซื้อเสียงและอำนวยความสะดวกให้เครือข่ายพรรคพวกตัวเองชนะการเลือกตั้งจน อบต. กลายเป็นที่รวมของกลุ่มพวกเดียวกันกลุ่มที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน การแสวงหาประโยชน์ทำได้ง่ายโดยไม่มีคนกล้าได้แข็งหรือซักถาม หรืออาจเกิดปัญหาการแบ่งผลประโยชน์เป็นคัวเงินที่เพิ่มมากขึ้นไม่ลงคัวจนทำให้เกิดการขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภา อบต.ที่เป็นคนละพวกกันกับคณะกรรมการบริหารจนเกิดการใช้อำนาจรุนแรงใช้อาวุธทำลายกัน

<sup>11</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน . "วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย" วัฒนธรรมการเมืองไทย หน่วยที่ 8-15 (นนทบุรี : สุโขทัยธรรมมาธิราช ,2537), หน้า 601- 615

<sup>12</sup> ธนสวรรค์ เจริญเมือง, "วงจรรอบทิว" ๑๐๐ปีการปกครองท้องถิ่นไทย ๒๔๔๐- ๒๕๔๐ . (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คบไฟ,2540), หน้า 109.

มีผู้ที่ได้ทำการศึกษาปัญหาต่างเกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นการนำเสนอแนวคิดที่ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของผู้มีอิทธิพลที่ยังมีอยู่ในท้องถิ่นเช่น กำนันและนายอำเภอ และปัญหาและข้อบกพร่องของการกระจายอำนาจ

เชษฐา โมสิกรัตน์ในงานศึกษาเรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะการปกครองท้องถิ่น ขั้นพื้นฐานพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง สามแห่ง สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนในท้องถิ่น ได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น สาเหตุมาจากสองประการคือ การขาดทรัพยากรในการบริหารด้านต่างๆ โดยเฉพาะการขาดความรู้ความเข้าใจด้านหลักการปกครองท้องถิ่น การจัดการและการบริหารงบประมาณและ การเมืองในระดับตำบลมีลักษณะความต้องการ ที่แตกต่างกันในแต่ละหมู่บ้าน ความแตกต่างในลักษณะการบริหารและการเมือง กำนันมีบทบาทอย่างมากในฐานะประธานกรรมการบริหาร<sup>13</sup>

งานศึกษาของพิรุณ เกลานนท์ เรื่อง การกระจายอำนาจ ปัจจัยที่มีต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลว ของการกระจายอำนาจในรูปองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงานและสามารถเป็นหน่วยการบริหารปกครอง ไม่ว่าจะพิจารณาโครงสร้างหรืออำนาจหน้าที่สามารถร่วมหลักการกระจายอำนาจและหลักการปกครองท้องถิ่น ปัจจัยที่ทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบลประสบผลสำเร็จคือความพร้อมของประชาชนและการคลังท้องถิ่น<sup>14</sup>

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรท้องถิ่นที่ใกล้ชิดและรู้ปัญหาความต้องการของประชาชนมากที่สุดจึงเป็นองค์กรที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้มากที่สุด เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีมานาน รัฐได้คาดหวังให้องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจในการทำโครงการการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่และผลประโยชน์ของคนในท้องถิ่นกลับได้รับความสนใจน้อยเมื่อเทียบกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ทั้งๆที่ประชาชนโดยทั่วไปพูดว่าเป็นการปกครองขั้นพื้นฐานของสังคม ที่น่าสนใจคือกระทรวงมหาดไทยมีความเต็มใจปรับปรุงในระดับนี้มากกว่าไม่ว่าอดีตหรือปัจจุบัน<sup>15</sup>แต่ก็มีบุคคลบางกลุ่มมองว่า เป็นสิ่งใหม่สำหรับคนในท้องถิ่น เป็นสิ่งที่ไม่ได้อยู่ในวิถีชีวิตของประชาชน อีกทั้งผู้มีอำนาจในส่วนกลาง และภูมิภาคก็ยังไม่มองว่าประชาชนยังไม่มีความพร้อม และอาจเป็นเช่นนั้นจริงก็ได้ ในงานศึกษาวิจัยที่ผ่านมาได้มีการมอง

<sup>13</sup> เชษฐา โมสิกรัตน์, "องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะองค์กรปกครองขั้นพื้นฐาน"(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาด้านการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2539),หน้า บทคัดย่อ

<sup>14</sup> พิรุณ เกลานนท์, "การกระจายอำนาจ : ปัจจัยที่มีต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการกระจายอำนาจในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล"(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาด้านการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า บทคัดย่อ.

<sup>15</sup> ธนสวรรค์ เจริญเมือง, "สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล" . 100ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 -2540 (เชียงใหม่: ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,2540), หน้า 160.

เรื่องการกระจายอำนาจว่าไม่ได้กระทำกันอย่างจริงจังและเต็มที่ แต่มีการคำนึงถึงเรื่องการกระจายอำนาจมีผลอย่างไรต่ออุปถัมภ์น้อยเกินไป

นอกจากนี้ที่ผ่านมามีหลายคนยังไม่ได้ศึกษาเรื่องกระจายอำนาจ ในรูปองค์การบริหารส่วนตำบลว่ามีผลกระทบอย่างไร ต่อระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นการกระจายอำนาจให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการดำเนินกิจการของตนเองในการตัดสินใจเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นมากนักน้อยเพียงใดในการปกครองและอำนาจในการปกครองจะตกอยู่กับกลุ่มบุคคลเพียงไม่กี่กลุ่มหรือไม่ การกระจายอำนาจจะทำลายหรือเสริมสร้างประโยชน์ให้กับระบบอุปถัมภ์ การละเลยสิ่งที่มีอยู่ในวิถีชีวิตของประชาชน ไปก็ยอมไม่ทราบว่า การจัดให้มีองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะทำให้ผลประโยชน์ตกอยู่กับคนส่วนน้อยในท้องถิ่นหรือไม่หรือทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นเพียงใด

## 1.2 ปัญหาในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยต้องการศึกษาว่า “ การกระจายอำนาจในรูปองค์การบริหารส่วนตำบลมีผลกระทบต่อระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นอย่างไร”

“การกระจายอำนาจจะส่งเสริมให้ระบบอุปถัมภ์ดำรงอยู่หรือทำให้ระบบอุปถัมภ์คลายตัวลง”

## 1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อตรวจสอบการแปรเปลี่ยนไปของระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่น โดยคำนึงถึงงานศึกษาของเจมส์ ซี สก็อตต์ที่ชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของตลาดและทุน ที่มีต่อระบบอุปถัมภ์ แต่การศึกษานี้จะเพิ่มเติมในส่วนที่เป็นผลจากการกระจายอำนาจในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งน่าจะชี้ให้เห็น “ร่องรอย”(Clues) ของการแปรเปลี่ยนไปของระบบอุปถัมภ์ ร่องรอย (Clues) ดังกล่าวอาจปรากฏในด้านต่างๆเช่น

ด้านเศรษฐกิจ ชีวิตการผลิต ที่มีความเคอะคร้อนที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เทคโนโลยี สภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป เพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงมีการเสนอข้อเรียกร้องในลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไป มีการรวมตัวเรียกร้องโดยตรงต่อหน่วยงานของรัฐ สื่อมวลชน แทนที่จะไปหากำนันหรือผู้มีอิทธิพลคนเดียว

ด้านสังคม และการศึกษา ความสัมพันธ์ฉันท์เครือญาติมิตรสหายแปรเปลี่ยนไปนอกจากเป็นผลมาจากอิทธิพลทางการตลาดและการค้าที่มีมากขึ้นแล้ว ยังเป็นเพราะโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลที่อาจทำให้มีการแตกกระจายของชุมชนมากขึ้น ในเรื่อง การแบ่งหมู่บ้าน การมีความรู้



สีก่อร่วมรับผิดชอบต่อสังคม เช่นการจัดให้มีเวรยามในหมู่บ้าน การพยายามเสริมสร้างภูมิปัญญาและหลักสูตรการเรียนเฉพาะท้องถิ่น

ด้านการเมือง มองเห็นการแสดงจุดยืนทางการเมือง เช่น เกิดการเผชิญหน้ากัน การคัดค้าน การตรวจสอบ มีการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นเช่นเกิดกลุ่มแข่งขันในการสมัครเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหลากหลายขึ้น

2. เพื่อประเมินว่า การกระจายอำนาจ จะเสริมสร้างรักษาให้ระบบอุปถัมภ์คงอยู่มากกว่าลดทอนหรือในทางกลับกัน การกระจายอำนาจจะลดทอนระบบอุปถัมภ์มากกว่าส่งเสริม

#### 1.4 สมมุติฐานในการวิจัย

ในการวิจัยนี้มีสมมุติฐานว่า “ การกระจายอำนาจในรูปองค์การบริหารส่วนตำบลจะทำให้ระบบอุปถัมภ์เกิดความเปลี่ยนแปลง”

การกระจายอำนาจจะทำให้ระบบอุปถัมภ์ยังมีความสำคัญดำรงอยู่ไม่เปลี่ยนแปลงบางส่วน และมีบางส่วนที่เปลี่ยนแปลงมีความสำคัญน้อยลง ซึ่งส่วนที่ดำรงอยู่จะมากกว่าส่วนที่เปลี่ยนแปลงหรือไม่ต้องทำการศึกษาต่อไป

#### 1.5 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การกระจายอำนาจกับระบบอุปถัมภ์” : ศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง

องค์การบริหารส่วนตำบลสวนหลวง อำเภอ อัมพวา จังหวัด สมุทรสงครามซึ่งประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ สวนผลไม้ เช่น มะพร้าว ถั่วลิสง ส้มโอ ลิ้นจี่

กับองค์การบริหารส่วนตำบลแพรกหนามแดง อำเภอ อัมพวา จังหวัด สมุทรสงคราม ประชาชนในพื้นที่ประกอบอาชีพ เลี้ยงกุ้ง ทำบ่อปลา และเขต ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมอาหารสัตว์

องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลระดับเดียวกันแต่ก็มีความแตกต่างในเรื่องการประกอบอาชีพของประชากรในพื้นที่ อาณาเขตที่ครอบคลุมและจำนวนสมาชิก ตำบล สวนหลวง ครอบคลุมถึง 15 หมู่บ้าน มีจำนวนสมาชิกสภา 30 คน ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพปลูกพืชผักผลไม้

แต่ ในตำบล แพรกหนามแดงครอบคลุมเพียง 6 หมู่บ้าน มีสมาชิกสภา 12 คน ประชากรประกอบอาชีพการเลี้ยงสัตว์น้ำเป็นส่วนใหญ่ และในพื้นที่มีโรงงานอุตสาหกรรม 6 โรงงานด้วยกัน เมื่อมีความแตกต่างกันในหลายๆด้าน เช่นการประกอบอาชีพที่มี โรงงานอุตสาหกรรมเข้ามาเกี่ยวข้อง

ผลประโยชน์ในพื้นที่และโครงสร้างอำนาจย่อมต่างกัน ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ก็น่าที่จะต่าง กันด้วย

โดยการวิจัยนี้จะศึกษาผลกระทบของการกระจายอำนาจเข้าสู่ท้องถิ่นและระบบอุปถัมภ์ว่าในขณะที่มีลักษณะเป็นอย่างไร มีการแปรเปลี่ยนไปในหรือไม่และกระทบอย่างไรต่อสังคม ชีวีตการ ผลิตและการเมือง ตลอดจนผู้ครอบครองประโยชน์ในท้องถิ่นยังเป็นผู้นำชุมชน หรือไม่

## 1.6 วิธีการดำเนินการวิจัย

1. การวิจัยเอกสาร โดยการค้นคว้าวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้อง ศึกษาจากตำรา เอกสารสิ่งตีพิมพ์ บทความเชิงวิชาการ ข่าวจากหนังสือพิมพ์ รวมทั้งบันทึกการประชุม ระเบียบกฎหมายและ กฎเกณฑ์ต่างๆ
2. การวิจัยภาคสนาม โดยการเก็บข้อมูลจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหลวงและองค์การบริหารส่วนตำบลแพรงหนามแดง ใช้การสัมภาษณ์โดยแบบสอบถามปลายเปิดที่ได้เตรียมไว้ล่วงหน้า โดยอาศัยดัชนีชี้วัดในข้อคิดเห็นเรื่อง บุญคุณ หน้าที่ การแลกเปลี่ยน ปัญหาความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบลที่แสดงออกด้วยการไม่เกรงใจ การโต้แย้ง การแสดงความสงสัย และการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

## 1.7 ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษา

1. เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นไทยในการกระจายอำนาจ เข้าใจปัญหาอุปสรรคต่างๆที่มาเป็นสิ่งที่บั่นทอนวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ในสังคมชนบทไทย
2. ทำให้เข้าใจ ความเปลี่ยนแปลงแนวความคิดความเชื่อของประชาชนในท้องถิ่นในเรื่องการให้ความสำคัญกับระบบอุปถัมภ์และหันมาสนใจระบบที่ดำรงมานานสามารถควบคุมและส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจกระจายประโยชน์ได้อย่างเหมาะสม
3. เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงร่องรอย เบาะแสของการเปลี่ยนแปลง และเป็นการนำไปสู่การศึกษาในแง่คิดอื่นๆได้ในอนาคตเพื่อการกระจายอำนาจได้อย่างมีเหตุมีผล

## 1.8 วิธีการนำเสนอ

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตการศึกษา กรอบในการศึกษา วิธีการศึกษาวิจัยและประโยชน์ที่ได้จากการศึกษา

บทที่ 2 แนวความคิดเชิงทฤษฎี ได้แก่ แนวความคิดเรื่อง ระบบอุปถัมภ์ แนวคิดการกระจายอำนาจ แนวความคิดเรื่องการรวมตัวแนวราบ

บทที่ 3 ระบบอุปถัมภ์แบบดั้งเดิมและการเปลี่ยนแปลงไปยึดผลประโยชน์

บทที่ 4 ผลกระทบของการกระจายอำนาจในรูปองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการจัดระเบียบในชุมชนและระบบอุปถัมภ์

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ