



## บทที่ 2

### แนวความคิดเชิงทฤษฎี

ในการศึกษาวิจัย ในบทนี้จะจัดแบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน

ส่วนแรก ผู้วิจัยได้เลือกใช้แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจปกครอง แนวความคิดของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการนำเสนอรูปแบบ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ถึงองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภออัมพวา (ตำบลสวนหลวง และ ตำบลแพรกหนามแดง) ที่มีลักษณะการจัดการบริหาร การปกครองตามวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจปกครอง ในรูปการปกครองท้องถิ่นแบบองค์การบริหารส่วนตำบล มีการสนับสนุนให้ดำเนินกิจการของตนเอง แต่ก็มีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานมาก

ส่วนที่สองเป็นแนวความคิดเรื่อง ระบบอุปถัมภ์ ที่ยังถูกใช้ในสังคมไทย มีความสัมพันธ์กับการดำเนินชีวิต มีการดำรงอยู่มาช้านานและมีบางส่วนที่กำลังเปลี่ยนรูปไป

ส่วนที่สามเป็นแนวความคิดเรื่องการรวมตัวแนวราบ

#### 2.1 แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น

หลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น หมายถึงการกระจายอำนาจในทางปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง โดยมีลักษณะสำคัญดังนี้<sup>1</sup>

1. มีการจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหากและไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น
2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง
3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร กล่าวคือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

<sup>1</sup> ประสาร กาญจนกุล. ถ้อยแถลงกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 42-45

4. มีงบประมาณและรายได้ของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหาก จากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ต่างๆ และทรัพย์สิน ตลอดจน เงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน
5. มีเจ้าหน้าที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง เป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง”

หลักการกระจาย อำนาจปกครอง หมายถึง การที่รัฐได้มอบอำนาจการปกครองบางอย่างแก่ องค์การปกครองท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อบริการประชาชน ในการนี้องค์การปกครอง ปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ โดยมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ<sup>2</sup>

- “1. องค์การเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ หมายถึง จะต้องเป็นองค์กรนิติบุคคลที่แยกต่างหาก จากองค์การของรัฐบาลกลาง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณของตนเอง มีทรัพย์สินหนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง
2. องค์การนั้นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่หรือกำหนดนโยบายของตัวเองพอสมควร กล่าวคือ อำนาจอิสระดังกล่าวจะต้องมีไม่มากเกินไป จนอาจทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพ และอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ
3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม ในการปกครอง ตนเองอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ แล้วแต่ระดับความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ”

การกระจายอำนาจเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นได้มีการจัดตั้งองค์กรกันขึ้นโดยความเห็นชอบของส่วนรวม (โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง) ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการที่จะแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น และอาจจะแยกแยะให้เห็นว่าการกระจายอำนาจน่าจะมีลักษณะสำคัญดังนี้<sup>3</sup>

1. มีการจัดองค์กรของประชาชนที่จะเข้ามารับภาระ อันเกิดจากการกระจายอำนาจเป็นเอกเทศแยกต่างหากจากองค์การของรัฐบาล โดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่เป็นของตัวเอง

<sup>2</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 5.

<sup>3</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การกระจายอำนาจ : ทิศทางและหลักการที่ควรพิจารณา. เอกสารประกอบการศึกษาวิชาการปกครองท้องถิ่นไทย ปีการศึกษา 2537(กรุงเทพฯ : ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), (อัคราเนนา), หน้า 57.

2. มีอำนาจอิสระที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมเพื่อให้เกิดผลคืออย่างแท้จริง
3. ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตัวเอง โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย อันเป็นบ่อเกิดของการกระจายอำนาจ

เมื่อการกระจายอำนาจเป็นกิจกรรมที่ประชาชน จะต้องมิบทบาทเข้ามารับภาระหน้าที่บ้าง ประการจากรัฐ ไปจัดทำเพื่อสนองความต้องการของตนเอง ดังนั้นจึงมีประเด็นที่สำคัญประการหนึ่งที่จะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจ คือความสามารถหรือความพร้อมของประชาชนและท้องถิ่นในอันที่จะรับภาระในการกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดผลดีในการกระจายอำนาจ ความสามารถหรือความพร้อมของประชาชนและท้องถิ่นในการรับการกระจายอำนาจดังกล่าวได้แก่<sup>4</sup>

- “1. ความพร้อมในด้านการเงินการคลังของท้องถิ่น การปฏิบัติภารกิจต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นงานเล็กหรืองานใหญ่ ปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จประการหนึ่งที่จะมองข้ามไม่ได้ คือ เงินงบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายในการทำงาน ถ้าองค์กรใดไม่มีปัญหาด้านการเงิน องค์กรนั้นย่อมมีโอกาสที่จะปฏิบัติในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีอุปสรรคปัญหาน้อยกว่าองค์กรที่ยังขาดความพร้อมในด้านการเงิน ดังนั้น การพิจารณา เพื่อการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นใด ได้มีสิทธิที่จะปกครองตนเอง ต้องคำนึงถึงความสามารถด้านการเงินการคลังของท้องถิ่นนั้น เป็นเบื้องต้น
2. ความพร้อมของประชาชนในด้านการเมือง การกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนที่มีสิทธิปกครองตนเอง จะต้องพิจารณาว่าประชาชนในท้องถิ่น นั้น มีความรู้ความเข้าใจในหลักการเมืองเบื้องต้น หรือการปกครองตนเองดีเพียงใด เช่น ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ ประชาชนส่วนใหญ่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยความสำนึกรับผิดชอบหรือไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพราะเหตุผลอันไม่ชอบด้วยหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพราะเห็นแก่อำิสตินจ้าง หรือเห็นแก่พวกพ้อง หรือถูกชักจูงแกมบังคับจากผู้มีอำนาจหรือมีอิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งการเลือกตั้งโดยเหตุผลดังกล่าวย่อมไม่เป็นผลดีแก่การเมืองการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น เพราะผู้ได้รับการเลือกตั้งก็มักจะไม่รับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของสาธารณะ หากแต่จะรับผิดชอบต่อพวกพ้อง คนใกล้ชิด ผู้มีอิทธิพลที่มีส่วนช่วยเหลือให้เขาได้รับเลือกตั้ง ยิ่งไปกว่านั้นการเลือกตั้งต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อให้ได้ชัยชนะเมื่อเขามีตำแหน่งหน้าที่ในองค์กรปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น เขาย่อมใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ทุกรูปแบบเพื่อถอนทุนคืนและเตรียมไว้สำหรับเป็นทุนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 57- 59

การที่ประชาชนมีความพร้อมหรือความสามารถทางการเมืองอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ยังก่อให้เกิดผลเสียแก่กิจการปกครองตนเองของ ประชาชนในท้องถิ่นอย่างมหาศาล เช่น เมื่อเลือกตั้งแล้วมีการแบ่งแยกประชาชน ในท้องถิ่นเป็นพวกเป็นเหล่า ขาดความสามัคคี ย่อมจะเป็นบ่อเกิดให้พลังอำนาจของประชาชนที่จะร่วมทำกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่นแตกแยกไม่อาจจะร่วมกันสร้างความสำเร็จในกิจการใด ๆ ได้ หรือการที่ประชาชน ขาดความเป็นตัวเองทางการเมือง ไม่เห็นความสำคัญว่า กิจกรรมอันเรียกว่าการเมืองนั้นเป็นกิจกรรมที่ประชาชนทุกคนต้องเอาใจใส่และถือว่าเป็นภาระกิจที่ตนจะต้องรับผิดชอบโดย สม่ำเสมอ พฤติกรรมดังกล่าว ย่อมจะเป็นเปิดโอกาสให้นักการเมืองที่อาสาจะรับใช้ประชาชนถือโอกาสใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ และก่อให้เกิดผลเสียแก่ท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง และจะมีผลเสียสืบเนื่องไปถึงการที่ประชาชนจะเกิดความเบื่อหน่ายทอดทิ้ง และไม่เห็นคุณค่าประโยชน์ของการกระจายอำนาจอันเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองการปกครองตนเอง ผลสุดท้ายการกระจายอำนาจนั้นก็ล้มเหลว

3. ความพร้อมหรือความสามารถของประชาชนในการบริหารกิจการในหน้าที่ การกระจายอำนาจเป็นกิจกรรมที่รับมอบหมายภาระกิจหน้าที่บางประการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามารับหน้าที่ดังกล่าวไปปฏิบัติจัดทำ เพื่อสนองความต้องการของตนเองให้เกิดผลดี ฉะนั้นประชาชนในท้องถิ่นที่จะรับการกระจายอำนาจ ได้อย่างน้อยจะต้องมีความรู้ ความสามารถที่จะรับผิดชอบบริหารการอันเป็นหน้าที่ได้เป็นอย่างดี มิฉะนั้นแล้วการกระจายอำนาจแทนที่จะเป็นประโยชน์หรือเกิดผลดี แก่ท้องถิ่น จะกลับเป็นโทษหรือเป็นผลร้ายแก่ท้องถิ่น “

#### ความหมายของ การปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่พอควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่อกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อ ประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น นั้นเอง<sup>5</sup>

แฮริส จี มอนตาญู (Haris G. Montagu) ได้ให้คำนิยามว่า หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งสำหรับผู้มีหน้าปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจอิสระตลอดจนความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปก

<sup>5</sup> William A. Robson, "Local government," *Encyclopedia of social science*, Vol X ( The Macmill Co., N.Y. 1953 ) ,p574  
อ้างในประหัด หงษ์ทองคำ (ค), *การพัฒนาประเทศไทยโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: นานอักษรการพิมพ์, 2519), หน้า 237.

ครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ใต้บังคับบัญชาด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่มิใช่ได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป<sup>6</sup>

วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) กล่าวว่า “การปกครองท้องถิ่นหมายถึงองค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้เลือกตั้งจากประชาชน”<sup>7</sup>

ดำรง ถัทธิพิพัฒน์ ได้ให้คำนิยามว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการปกครองตนเองโดยประชาชนในหน่วย ชุมชน หรือหน่วยการปกครอง (Political subdivisions) ต่างๆ ที่มีอยู่ทั่วไปตามพื้นที่ของประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครอง หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น”<sup>8</sup>

จากคำนิยามเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น พอสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใด ท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการกันเองตามความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน โดยมีความเป็นอิสระในการบริหารงานการบริการงานภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

ประเทศไทยได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นสามส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยมีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นรูปแบบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

องค์การบริหารส่วนตำบล คือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคล (ประกาศจัดตั้งในปี 2538 จำนวน 617 แห่ง ปี 2539 จำนวน 2,143 แห่ง ปี 2540 จำนวน 3,637 แห่ง รวม 6,397 แห่ง ซึ่งในปี 2540 ยังมีสภาตำบลนิติบุคคลเหลืออยู่ 567 แห่ง คาดว่าจะได้รับการจัดตั้งเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งหมดต่อไป

<sup>6</sup> Haris G Montagu, *Comparative local government*. (Great Britain: William Brendon and Son Ltd., 1948), p.1 อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ . เรื่องเดียวกัน . หน้า 237.

<sup>7</sup> William V. Holloway. *State and local government in the United State*. (New York : McGraw Hill book company , Inc 1951 ) , p.398 อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ , เรื่องเดียวกัน , หน้า 237.

<sup>8</sup> อมร รัชชาติย์ และบัณฑิตยา วรรณบุตร (บรรณาธิการ) ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2503 ) , หน้า 121 อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ เรื่องเดียวกัน , หน้า 238.

องค์การบริหารส่วนตำบล มีรูปแบบคล้ายการปกครองระดับชาติ กล่าวคือประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่<sup>9</sup>

#### ก.สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิก ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายครัวในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละสองคน สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล ร่างข้อบังคับตำบลร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร อบต.

#### ข.คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเลือกคณะบุคคลขึ้นเป็นคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน มีหน้าที่บริหารงานของ อบต. จัดทำแผนพัฒนาตำบล และงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการปฏิบัติ และการใช้จ่ายให้สภา อบต. ทราบ และปฏิบัติหน้าที่อื่นๆตามกฎหมาย

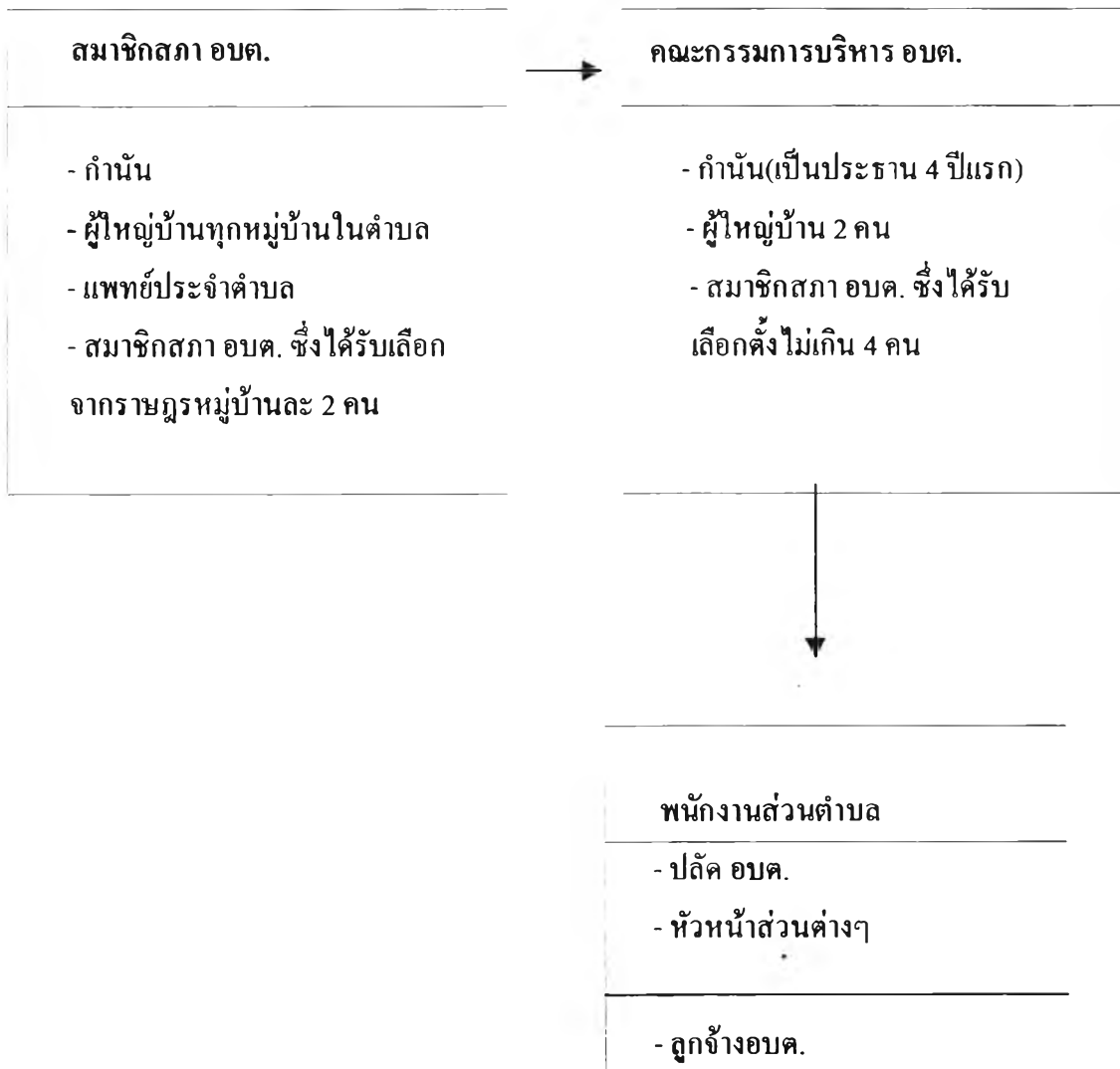
นอกจากนี้ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเลือกสมาชิกด้วยกันเป็นประธานสภาคนหนึ่ง รองประธานสภาคนหนึ่งและเลขานุการสภาคนหนึ่ง ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะต้องไม่เป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเวลาเดียวกัน<sup>10</sup> ในส่วนของคณะกรรมการบริหารก็จะเลือกคณะกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการบริหารอีกคนหนึ่งและเลขานุการคณะกรรมการบริหารอีกคนหนึ่งเช่นกัน

<sup>9</sup> กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง. การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ของท่าน (แผ่นพับ)

<sup>10</sup> ตระกูล มีชัย. สภาตำบล(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มาสเตอร์เพรส, 2537) , 170

## โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล

อบต.



แผนภาพที่ 2.1 แสดงถึงโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล<sup>11</sup>

<sup>11</sup>ข้อมูลจากกองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง.การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)ของท่าน(เอกสารแผ่นพับ)

## สภาองค์การบริหารส่วนตำบล<sup>12</sup>

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภา และรองประธานสภาคนหนึ่งซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติขององค์การบริหารส่วนตำบล

ประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี นับแต่วันที่ได้รับการเลือกประธาน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเมื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเลือกเป็นเลขานุการ จะดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารในขณะเดียวกันในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอีกมิได้ และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ การจัดการประชุมและงานอื่น ได้ตามที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

### อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลและกฎหมายระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

### คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคณะหนึ่ง ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากกำนัน และจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกินสองคน และจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกินสี่คน ทั้งนี้ตามมติขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้คณะกรรมการบริหาร เลือกกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหารและเลือกกรรมการบริหารอีกคนหนึ่ง เป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร ประธาน

<sup>12</sup> ตระกูล มีชัย. สภาตำบล. หน้า 169 -173



กรรมการบริหารมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันที่ได้รับการเลือกเป็นประธานกรรมการบริหาร

คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบ การบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ
3. รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย
5. ประธานกรรมการบริหาร มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันที่ได้รับการเลือก

เป็นประธานกรรมการบริหาร

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

2. ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 2.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2.8 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

3. ภายใต้ข้อบังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจกรรม องค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 1.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 1.2 ให้มี และบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 1.3 ให้มี และบำรุงรักษา ทางรถยนต์
- 1.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬาการพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

- 1.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 1.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 1.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 1.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
- 1.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือ องค์การ หรือหน่วยงานของรัฐในอันที่จะดำเนินการใดๆเพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าว ให้ กระทรวง ทบวง กรม หรือ องค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินการนั้นด้วย

4. องค์การบริหารส่วนตำบล มีสิทธิได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการของทางราชการในตำบล เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ

5. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อให้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย หรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

6. ร่างข้อบังคับตำบล จะเสนอได้ก็แต่โดยคณะกรรมการบริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับตำบลต่อไป

ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีพนักงานส่วนตำบล และอาจจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

- 1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2 ส่วนต่างๆที่ องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

เพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้ โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบล อาจทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับ สภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วน ท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำการกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหาร ส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจ การนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตน<sup>13</sup>

#### รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีรายได้คล้ายกับหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอันพึงมี กล่าวคือ<sup>14</sup>

ประการแรก เป็นรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรง เรียนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และประโยชน์อื่นอันเกี่ยวกับการฆ่าสัตว์เป็นรายได้ขององค์ การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด

รายได้จากทรัพย์สินสาธารณะูปโภคและการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลเองเช่น รายได้จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมว่าด้วยน้ำบาดาล อากร ประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียม ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ ดิน

นอกจากนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 ของภาษีอากรประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือทุกประเภท ได้แก่ ภาษีธุรกิจเฉพาะซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล ค่าธรรมเนียมใบ อนุญาตขายสุราซึ่งร้านขายสุราอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล และค่าใบธรรมเนียมใบอนุญาต ในการเล่นเกมพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ซึ่งสถานที่เล่นเกมพนันอยู่ในเขตขององค์การบริหาร ส่วนตำบล

ประการที่สอง เป็นรายซึ่งหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่จัดเก็บให้ แล้วจัดสรรให้องค์การบริหาร ส่วนตำบลบางส่วน หรือทั้งจำนวน เช่น

<sup>13</sup> กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้อง ถิ่น(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2523), หน้า 134

<sup>14</sup> สถาบันดำรงราชานุภาพ กองวิชาการและแผนงานและกรมการปกครอง. รายงานการวิจัย: ปัญหาการบริหารงานขององค์ การบริหารส่วนตำบล(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2539), หน้า 60-62

รายได้ที่หน่วยงานอื่นจัดเก็บในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นและต้องจัดสรรให้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในกฎกระทรวง ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติ

รายได้ที่จังหวัดจัดเก็บและจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บในจังหวัด

ประการที่สาม เป็นรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือการจัดสรรให้โดยหน่วยงานของรัฐ

9. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

9.1 เงินเดือน

9.2 ค่าจ้าง

9.3 เงินค่าตอบแทนอื่นๆ

9.4 ค่าใช้สอย

9.5 ค่าวัสดุ

9.6 ค่าครุภัณฑ์

9.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ

9.8 ค่าสาธารณูปโภค

9.9 เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น

9.10 รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทย กำหนดไว้

ตระกูล มีชัย ได้กล่าวถึงหน้าที่และบทบาทของข้าราชการฝ่ายปกครองในการกำกับดูแลและควบคุมองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล<sup>15</sup>

1. ให้นำอำนาจ มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

<sup>15</sup> ตระกูล มีชัย. สภาตำบล. หน้า 175

2. หากปรากฏว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือส่วติภาพของประชาชนหรือไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ
3. ในกรณีที่การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผลมาจากการกระทำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล ซึ่งเป็นสมาชิกโดยตำแหน่งหรือบุคคลดังกล่าวได้ร่วมกระทำการด้วย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบลแล้วแต่กรณี โดยให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
4. หากปรากฏว่าคณะกรรมการบริหารกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือ ส่วติภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ

นอกจากนี้ตระกูล มีชัย ได้กล่าวถึงการจัดชั้นองค์การบริหารส่วนตำบลโดยนำตัวแปรด้านรายได้ซึ่งไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณซึ่งเราสามารถแบ่ง อบต. ได้ 5 ชั้น ดังนี้คือ<sup>16</sup>

ชั้นที่ 1 มีรายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป

ชั้นที่ 2 มีรายได้ 12-20 ล้านบาท

ชั้นที่ 3 มีรายได้ 6-12 ล้านบาท

ชั้นที่ 4 มีรายได้ 3-6 ล้านบาท

ชั้นที่ 5 มีรายได้ไม่เกิน 300,000 บาท

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ที่แตกต่างกัน การบริหารในด้านการจัดการหรือเจ้าหน้าที่บุคลากรดำเนินงาน ตลอดจนปัญหาด้านอุปสรรคที่พบก็ย่อมมีความแตกต่างกันอย่างแน่นอน เช่น

อบต. ชั้นที่ 1 มีบุคลากรดำเนินงานได้ไม่เกิน 21 ตำแหน่ง

อบต. ชั้นที่ 2 มีบุคลากรดำเนินงานได้ไม่เกิน 12 ตำแหน่ง

อบต. ชั้นที่ 3 มีบุคลากรดำเนินงานได้ไม่เกิน 6 ตำแหน่ง

อบต. ชั้นที่ 4 มีบุคลากรดำเนินงานได้ไม่เกิน 4 ตำแหน่ง

<sup>16</sup> ตระกูล มีชัย. “สถานการณ์ทั่วไปของอบต. ในปัจจุบัน(ตอนที่1)” สถานการณ์ ฉบับที่ 12 (เอกสารแผ่นพับเผยแพร่ข้อมูลทางการแพทย์และสาธารณสุข) , (น.ป.ป.)

อบต. ชั้นที่ 5 มีบุคลากรดำเนินงานได้ไม่เกิน 3 ตำแหน่ง

อบต. มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อความเจริญก้าวหน้าให้ถึงท้องถิ่นทุกด้าน นอกจากนั้น อบต. ยังเป็นหน่วยงานที่มีอิสระมากกว่าสภาตำบล นิติบุคคลในการบริหารงานตำบลรวมทั้งมีอำนาจหน้าที่มากกว่าในทุกด้าน

อบต. เป็นรูปแบบการปกครองที่สะท้อนการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองพื้นฐานของประเทศโดยแท้จริงอันเป็นการสนองตอบต่อนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาลที่จะให้อำนาจการบริหารงานแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารงานที่แก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ และมีอิสระในการตัดสินใจในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นนั้นตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เหตุผลที่สนับสนุนว่า อบต. เป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น อาจพิจารณาได้จากกรณีที่ อบต. มีการดำเนินการที่ส่งผลให้เกิดการกระจายอำนาจ คือ

1. อบต. มีฐานะเป็นหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจในการทำนิติกรรมและสัญญาทางกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องผ่านทางราชการเหมือนในอดีต ทำให้ อบต. มีความคล่องตัวในการดำเนินการบริหารงานตำบลให้มีความเจริญก้าวหน้าและตรงต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบลได้
2. คณะกรรมการและผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเกือบทั้งหมด กล่าวคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน นอกจากนี้ คณะกรรมการการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลก็มีที่มาจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกกันขึ้นมาอีกด้วย
3. อำนาจทางการคลัง อบต. สามารถจัดเก็บภาษีได้เหมือนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น (เทศบาล และสุขาภิบาล เป็นต้น) อาทิเช่น รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีจากหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีในเขตตำบลนั้นและจัดสรรให้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการทางกฎหมาย เช่น ค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ที่นอกเหนือมากไปกว่าท้องถิ่นก็คือ รายได้จากการได้รับผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นอีกด้วย จากอากรรังนกก็แอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ประทานบัตรการประมง ค่าภาคหลวงไม้ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดิน เป็นต้น

จากข้อความข้างต้นจะเห็นได้ว่า อบต. เป็นองค์กรที่สะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจลงสู่หน่วยการบริหารราชการระดับตำบล ซึ่งส่งผลให้

1. อบต. เป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองสู่องค์กรพื้นฐานในระดับตำบล
2. ประชาชนจะได้รับประโยชน์จาก อบต. ในด้านการพัฒนาตำบลซึ่งตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมแนวความคิดและกระแสประชาธิปไตยใน

สังคมปัจจุบันที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำบลจะมีมากขึ้น โดยการผ่านผู้แทนของคนในองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เป็นที่เชื่อได้ว่าความเจริญและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมในภาพรวมของประเทศต่อไป

## 2.2 แนวความคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์

การศึกษาความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในชุมชนที่ทำการวิจัยนั้นต้องอาศัยแนวความคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์ การเข้าใจความหมายและลักษณะสำคัญของระบบอุปถัมภ์ทำให้ทราบได้ว่าในชุมชนทั้งสองนั้น ผู้อุปถัมภ์ ในชุมชนนั้นคือใคร ผู้รับอุปถัมภ์ในชุมชนคือใครและมีการสร้างความสัมพันธ์กันอย่างไร ระบบอุปถัมภ์สามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในชุมชนได้เกือบทั้งหมด เช่นเมื่อเกิดการรวมกลุ่มของคนที่ไม่ใช่ญาติ แต่มีความสนิทสนมกันและทำงานร่วมกัน การที่กลุ่มคนที่มารวมกันเป็นกลุ่มนั้นอาจเป็นไปได้ที่ทั้งหมดเป็นผู้รับอุปถัมภ์ของผู้อุปถัมภ์คนเดียวกัน ดังที่แองค์กล่าวในงานเขียนของ เทอร์วิลว่า

ผู้ที่ได้เรียนรู้หรือทำความเข้าใจความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์แล้ว เขาผู้นั้นจะสามารถแก้ปัญหาความซับซ้อนของการกล่อมเกลாதงสังคมของไทย เขาสามารถเข้าใจสังคมไทยได้เพราะระบบนี้เป็นระบบที่ผูกมัดสังคมไทยอย่างแน่นหนา ยึดเหนี่ยวสังคมไทยเข้าด้วยกัน แต่การทำความเข้าใจสังคมไทยโดยอาศัยระบบอุปถัมภ์ ไม่ได้รวมถึงเรื่อง ข้อผูกมัดที่มีต่อกันระหว่างสามีภรรยา การสื่อสารของคนในสังคม ซึ่งไม่ต้องใช้ระบบอุปถัมภ์<sup>17</sup> เช่นเดียวกับเจเรมี เค็มพ์ (Jeremy H. Kemp) กล่าวเสริมเรื่องนี้ว่า เหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้เราสนใจระบบอุปถัมภ์ก็คือ มันสามารถเป็นกุญแจสำคัญ ประการหนึ่ง ที่ใช้วิจัยสังคมไทยได้<sup>18</sup>

### ความหมายของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์

ในการศึกษาเรื่องระบบอุปถัมภ์นั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของระบบอุปถัมภ์ไว้ดังนี้เช่น

ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์ เป็นความสัมพันธ์ที่สร้างร่วมกันระหว่างคน 2 คน เป็นความสัมพันธ์แบบช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แต่ก็ไม่ใช่ความสัมพันธ์แบบครอบครัว

<sup>17</sup> Barend J. Terwiel, "Formal Structure and informal rules: an historical perspective on hierarchy, bondage and the patron-client relationship," in *Strategies and Structures In Thai Society*. Han ten Brummel huis and Jeremy H. Kemp. (Amsterdam: University Of Amsterdam Press, 1984), p.19

<sup>18</sup> Jeremy H. Kemp. "The manipulation of personal relation: from kinship to patron-clientage" in *Strategies and Structures In Thai Society*. . pp. 61-62

ขยายของไทย ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์ไม่เพียงแต่มีการสร้างความสัมพันธ์แค่คู่สัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่รวมถึงการสร้างความสัมพันธ์กับคนรอบข้างของผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ด้วย<sup>19</sup>

J. C. Scott ให้ ความเห็นว่าสังคมเกษตรที่ลงตัวและโครงสร้างที่เหลื่อมล้ำสูงค่าของสถานะในชุมชนจะเกิดระบบอุปถัมภ์ง่ายกว่า ส่วนสังคมที่มีความเท่าเทียมกัน และมีการเคลื่อนย้ายสูง จะเป็นแหล่งเพาะระบบนักเลงหรือเจ้าพ่อ ขึ้นมากกว่า<sup>20</sup>

ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ คือความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนระหว่างคนในสังคมที่มีฐานะบทบาทที่ต่างกัน เป็นความผูกพันของมิตรภาพแบบประโยชน์ใช้สอย ซึ่งคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมสูงกว่า (ผู้อุปถัมภ์) จะใช้อิทธิพลและสิ่งที่ตนมีอยู่คุ้มครอง ให้ผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างแก่ผู้ที่มีฐานะต่ำกว่า (ผู้ถูกอุปถัมภ์) ซึ่งก็ต้องตอบแทนด้วยการให้ความจงรักภักดีแบบช่วยเหลือตอบแทน ซึ่งทั้งนี้รวมทั้งการอุทิศตนรับใช้แก่ผู้อุปถัมภ์ ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นี้เป็นการแลกเปลี่ยนการบริการแก่กัน แต่เป็นการบริการที่ต่างกัน การบริการที่ให้อาจมีคุณค่าตรงแก่ผู้รับ ถ้าผู้ถูกอุปถัมภ์จะให้เงินแก่ผู้อุปถัมภ์อาจไม่มีค่าเท่ากับที่จะให้ความจงรักภักดี เช่นเดียวกัน ถ้าผู้อุปถัมภ์จะให้ความซื่อสัตย์หรือความจงรักภักดีกับผู้ถูกอุปถัมภ์ก็อาจจะไม่มีค่าเท่ากับการเกื้อกูลด้วยวัตถุ ซึ่งลักษณะความสัมพันธ์ที่มีการแลกเปลี่ยนนี้ เป็นจุดที่ทำให้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์แตกต่างไปจากความสัมพันธ์ของผู้บังคับบัญชากับลูกน้องอย่างเป็นทางการหรือการใช้อำนาจข่มขู่อย่างชัดเจน มีการซ่อนทับระหว่างระบบอุปถัมภ์กับความสัมพันธ์เชิงบังคับบัญชาแบบเป็นทางการ แต่ไม่ใช่ซ่อนกันทั้งหมด เพราะกลุ่มอุปถัมภ์จะจำกัควงแคบลงกว่าสายบังคับบัญชาซึ่งจะครอบคลุมหมดทั้งสองกรณี<sup>21</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์คู่ ( ระหว่างคน 2คน ) กลไกความสัมพันธ์ มีลักษณะที่บุคคลหนึ่งจะมีสถานภาพทางสังคม และเศรษฐกิจ ( ผู้อุปถัมภ์) ที่จะใช้อิทธิพลและทรัพยากรของคน ในการช่วยปกป้องคุ้มครองหรือให้ผลประโยชน์ หรือทั้งสองอย่างแก่บุคคลที่มีสถานภาพต่ำกว่า (ผู้รับการอุปถัมภ์) ผู้ซึ่งจะต้องตอบแทนโดยให้การสนับสนุนและให้

<sup>19</sup> Barend J. Terwiel, "Formal Structure and informal rules: an historical perspective on hierarchy, bondage and the patron-client relationship," in *Strategies and Structures In Thai Society*, p.19

<sup>20</sup> ธีรยุทธ บุญมี. "ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยในเอกสารการตอนชุดวิชาสังคมและวัฒนธรรมไทยหน่วยที่ 1-7. หน้า 203

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 199 -200



ความช่วยเหลือ ตลอดจนการให้บริการผู้อุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ดังกล่าวที่มีการตอบแทนซึ่งกันและกันเป็นความสัมพันธ์ที่ยืดหยุ่นและไม่เกี่ยวข้องกันอำนาจบังคับบัญชา โดยตำแหน่งทางการ<sup>22</sup>

โดยสรุปแล้วระบบอุปถัมภ์ เป็นความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างบุคคลสองฝ่ายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่างกันเป็นความสัมพันธ์แนวดิ่ง การสร้างความสัมพันธ์อาศัยการตอบแทนซึ่งกันและกันอย่างสม่ำเสมอโดยความสมัครใจ การตอบแทนซึ่งกันและกันของทั้งสองฝ่ายเป็นไปอย่างรอบด้านหลากหลายไม่จำกัดเรื่องหรือจำนวนครั้งเกิดเป็นหนี้สินทางจิตใจที่ใช้กันไม่หมด ตอบสนองกันเรื่อยไปอยู่กันนานมีความคงทนและยั่งยืนในการดำเนินความสัมพันธ์

การสร้างความสัมพันธ์ทั้งสองฝ่ายตั้งอยู่บนพื้นฐานการถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน ผูกพันกันด้วยจิตใจ มีความปรารถนาดีต่อกันมุ่งหวังไม่ให้แก่ฝ่ายใดได้รับความเดือดร้อนหรือแร้นแค้น การเคารพนับถือกันประดุจญาติสนิทเป็นสิ่งที่ต้องยึดถือ และนอกจากนั้นผู้วิจัยมองว่าระบบอุปถัมภ์น่าที่จะครอบคลุมถึงเรื่องการรับผิดชอบต่อกันด้วยเพราะการรับผิดชอบต่อกันเป็นสิ่งที่ทั้งสองฝ่ายปฏิบัติโดย ผู้มีฐานะตำแหน่งสูงกว่ารับผิดชอบ รับผิดชอบต่อกระทำของผู้ที่อยู่ในความอุปถัมภ์ ผู้รับการอุปถัมภ์ก็ต้องประพฤติตนโดยไม่ให้ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายไปถึงผู้อุปถัมภ์เพราะในบางที่ก็เคารพกันดุจญาติผู้ใหญ่

### ระดับของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์

ระดับของความสัมพันธ์สามารถแบ่งออกได้เป็นระดับดังนี้<sup>23</sup>

ระดับแรก เป็นเรื่องของความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องของอำนาจ ซึ่งสามารถอธิบายได้ถึงสภาพจิตใจ และข้อตกลงของแต่ละคน เป็นการผสมผสานกันในเรื่องของความไม่เท่าเทียมกันในอำนาจกับความแข็งแกร่งในบุคลิกลักษณะ ข้อผูกมัดของแต่ละคน

ระดับที่สอง เป็นเรื่องของหาประโยชน์จากความสัมพันธ์นี้

ระดับที่สาม เป็นความสัมพันธ์ที่บางครั้งไม่ถูกต้อง บางครั้งก็ถูกครึ่งเดียว มีเรื่องของข้อผูกมัดมาเกี่ยวข้อง

การดำเนินความสัมพันธ์ทั้งสองฝ่ายไม่ได้มีการสร้างสายสัมพันธ์เพียงด้านเดียวแต่ก็มีการใช้ทั้งเรื่องทางจิตใจและทางวัตถุ

<sup>22</sup> เจมส์. ซี. สก็อตต์. "การเมืองในระบบอุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้" แปลและเรียบเรียงโดย ปรีชา คุวินทร์พันธ์ ในระบบอุปถัมภ์. หน้า 53

<sup>23</sup> Kisirwani, Marun. *Patron – Client Politics and Bureaucratic Corruption: The Case of Lebanon*.

## สายสัมพันธ์เชิงจิตใจและเชิงวัตถุ<sup>24</sup>

ถ้าเราพิจารณาบริวารของผู้รับอุปถัมภ์ทั้งหมด จะสามารถแยกสายสัมพันธ์ตามแนวดิ่ง ตาม สักส่วน ระหว่าง รางวัลหรือผลประโยชน์เชิงจิตใจและรางวัลหรือผลประโยชน์เชิงวัตถุ

1. โดยกลุ่มผู้รับอุปถัมภ์ที่มีความสัมพันธ์เชิงจิตใจมากกว่าความสัมพันธ์เชิงวัตถุจะสะท้อน ให้เห็นถึงความความใกล้ชิดของการนับญาติ สายสัมพันธ์ในหมู่บ้านเดิมหรือการเป็นเพื่อนบ้านหรือ สายสัมพันธ์อื่นที่พอเปรียบได้ ความจงรักภักดีเช่นนี้ไม่ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์เชิงวัตถุที่ได้รับเท่าใดนัก เพราะเหตุว่าความจงรักภักดีส่วนหนึ่งหาได้ขึ้นกับวัตถุสิ่งของไม่

2. กลุ่มที่มีความสัมพันธ์เชิงวัตถุมากกว่าความสัมพันธ์เชิงจิตใจ กลุ่มนี้วัตถุสิ่งของที่ได้รับ เป็นเครื่องแลกเปลี่ยนที่มีความสำคัญยิ่ง หากฐานทรัพยากรเชิงวัตถุของผู้อุปถัมภ์เพิ่ม ผู้ติดตามก็จะ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วหากฐานทรัพยากรมีน้อยลงไม่เพียงพอกลุ่มผู้ติดตามชุดเดิมก็จะลดลงเช่นกัน ผู้ติดตามที่มีความใกล้ชิด ผูกพันกับผู้อุปถัมภ์ ที่มีจำนวนแน่นอนการปลีกรตัวออกจากผู้อุปถัมภ์มักทำ ได้ยาก

## ลักษณะของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์<sup>25</sup>

1. มีการแลกเปลี่ยนที่ไม่สมดุล ผู้อุปถัมภ์มักอยู่ในฐานะที่จะให้วัตถุหรือบริการแก่ผู้อื่น ได้อย่าง สะดวกสบาย ผู้รับวัตถุมักจะมีฐานะที่ยากจน โดยวัตถุหรือบริการเป็นสิ่งจำเป็นมากสำหรับการอยู่ รอดของตนหรือครอบครัว การรับเอาวัตถุหรือบริการ โดยไม่สามารถตอบแทนคืนได้เต็มที่ จะสร้าง หนี้สินทางใจ จนเกิดเป็นความสัมพันธ์ถาวร ผู้ถูกอุปถัมภ์จำเป็นต้องให้วัตถุหรือบริการคืนตอบแทน ให้แก่ผู้อุปถัมภ์ เช่นของขวัญ การรับใช้แรงงาน โดยผู้อุปถัมภ์สามารถเลือกผู้ถูกอุปถัมภ์ได้และเลิก เมื่อใดก็ได้ ส่วนผู้ถูกอุปถัมภ์มีโอกาสที่จะเลือกน้อยมาก
2. เป็นความสัมพันธ์แบบตัวต่อตัว อาจเรียกได้ว่าเป็นการสร้างความสัมพันธ์แบบเครือญาติ มีมิติแห่ง อารมณ์ ความไว้นือเชื่อใจ และจงรักภักดี
3. เป็นความสัมพันธ์แบบรอบด้านหรือซับซ้อนไม่แน่นอนตายตัวเหมือนความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนที่หลากหลายหรือรอบด้านในสังคมเกษตรกรรมในอดีต ความสัมพันธ์ แบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้ใต้อุปถัมภ์ที่มีลักษณะถาวร และรอบด้าน ผู้ อุปถัมภ์จะให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ ที่หลากหลายต่อผู้ใต้อุปถัมภ์และครอบครัวของผู้ใต้ อุปถัมภ์ ทำให้เกิดความผูกพันทางใจต่อกัน และผู้ใต้อุปถัมภ์มักรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณและรู้สึกจงรัก ภักดีต่อผู้อุปถัมภ์

<sup>24</sup> เจมส์. ซี. สก็อตต์. "การเมืองในระบบอุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้" แปลและเรียบเรียงโดย ปรินชา คุวินทร์พันธ์ ใน ระบบอุปถัมภ์. หน้า 66-71

<sup>25</sup> อ่างแล้ว

นอกจากนั้นแล้วความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ยังมีลักษณะอื่นดังเช่น<sup>26</sup>

1. การมีปฏิสัมพันธ์ที่มีต่อกัน ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการช่วยเหลือปกป้อง โดยการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจ เช่นเดียวกันเครื่องมือทางการเมือง การช่วยเหลือ กันแตกต่างกันไปตามลักษณะของทรัพยากรในการแลกเปลี่ยน สิ่งที่สำคัญที่สุดในการปกป้องช่วยเหลือ กันคือ ความซื่อสัตย์และจงรักภักดีต่อกัน
2. ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์ จะเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่มีข้อแม้และต้องเสริมสร้างความสัมพันธ์ขึ้นเรื่อยๆ
3. ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดเป็นตัวสร้างให้ผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์มีข้อผูกมัดที่แน่นเข้าไป ยิ่งผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์สนิทกันมากเท่าไร ข้อตกลงสัญญา ก็จะมีผูกมัดเหนียวแน่นยิ่งขึ้นไป แม้บางครั้งจะมีความล้มเหลวเกิดขึ้น แต่ความสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งเหนียวแน่น จะเป็นตัวที่ทำให้ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ แม้กลไกทางการเมืองสมัยใหม่จะอ่อนแอแต่ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลจะยังคงเข้มแข็งเสมอ ความสัมพันธ์นี้จะเข้มแข็งมากกว่า เกียรติยศ มุ่งเน้นการรักษาหน้าซึ่งกันและกัน
4. ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์ ไม่เป็นไปตามกฎจะขึ้นอยู่กับความเป็นกันเอง ความเข้าใจซึ่งกันและกัน และความผูกพันกันอย่างแน่นหนา
5. ความสัมพันธ์ที่ยั่งยืนนาน บ่งบอกถึงความอดทนอดกลั้นของผู้สัมพันธ์ โดยหลักการ ความสัมพันธ์เช่นนี้เป็นไปโดยความสมัครใจ แต่ในความเป็นจริง อาจเป็นไปได้ที่ไม่ได้สมัครใจ แต่ต้องทำ
6. ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์ เป็นความสัมพันธ์ของแต่ละคนหรือเครือข่ายของแต่ละคน ไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือกลุ่มคน
7. ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์มีพื้นฐานอยู่ที่พลังอำนาจที่เข้มแข็งของผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ ตำแหน่งของผู้อุปถัมภ์จะเป็นตำแหน่งที่ ผู้รับอุปถัมภ์เห็นว่ามีค่ามาก เสมือนเป็นแกนกลางของสังคม

ระบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ที่ดำรงอยู่มานานในสังคมไทยเกี่ยวข้องกับวิถีการดำรงชีวิตของคนในสังคมได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความไว้มากมายผู้วิจัยเห็นด้วยในคำจำกัดความที่ได้ยกมาสรุปให้เห็นตามที่ได้กล่าวไว้แล้ว แต่ในบางส่วนก็ยังไม่มีการอธิบายที่ชัดเจนเช่นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างคนสองคน การให้ความหมายเรื่องระบบอุปถัมภ์ของนักวิชาการหลายท่านดังที่ได้ยกมานั้นโดยส่วนใหญ่มองว่าระบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์แนวตั้ง และคำจำกัดความเหล่านี้ยังถูกใช้

<sup>26</sup> Eisenstadt, S. N. and L. Roniger. *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal relations and the structure of trust in Society* ( Cambridge: Cambridge University Press ,1984), pp.48-49

มานานโดยไม่มีทำให้ความหมายใหม่หรือค่านึงถึงเรื่องการเปลี่ยนแปลงตามสภาพแวดล้อมของระบบอุปถัมภ์เช่นระบบเศรษฐกิจหรือแม้กระทั่งการกระจายอำนาจ การจะพูดว่าระบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์แนวคิงนั้นสามารถพูดได้แต่ควรคำนึงถึงว่าความสัมพันธ์แนวคิงนั้นเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ความสัมพันธ์แนวคิงในอดีตผู้รับอุปถัมภ์ผูกพันกับผู้อุปถัมภ์ที่มีฐานะตำแหน่งสูงกว่า การสร้างความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับตัวบุคคล ความสัมพันธ์แนวคิงในปัจจุบัน ผู้รับอุปถัมภ์ผูกพันอยู่กับผลประโยชน์ และคุณสมบัติ สถานภาพโดยเปลือกนออกของผู้อุปถัมภ์

การแยกองค์ประกอบของระบบอุปถัมภ์และการนำเสนอข้อโต้แย้งหรือส่วนเสริมหน้าที่จะทำให้การพิจารณาเรื่องระบบอุปถัมภ์ชัดเจนมากขึ้น

### องค์ประกอบของระบบอุปถัมภ์

1. ต้องมีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่าย ในส่วนนี้ผู้วิจัยเห็นด้วยเป็นส่วนใหญ่กับการให้ความหมายจนนำมาสู่การแยกองค์ประกอบ แต่ก็มีบางส่วนที่ยังไม่เห็นด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายผู้วิจัยเชื่อว่าน่าจะมีเรื่องการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างครอบครัวของผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์ด้วยเพิ่มเติมเข้ามาด้วยแม้จะไม่ใช่อะไรส่วนใหญ่ การอุปถัมภ์กันผู้อุปถัมภ์ย่อมรู้จักและสร้างความสัมพันธ์กับครอบครัวผู้รับการอุปถัมภ์ด้วย ผู้รับการอุปถัมภ์ที่เป็นหัวหน้าครอบครัวหรือผู้ที่คนในครอบครัวเคารพยอมสั่งสอนหรือให้ความเห็นว่าผู้อุปถัมภ์มีบุญคุณแก่คนทุกคนในครอบครัวต้องตอบแทน ครอบครัว ผู้รับการอุปถัมภ์ยอมอุทิศตน ไร่ใช้และผูกพัน ยอมรับนับถือ ในครอบครัวของผู้อุปถัมภ์ด้วย เพราะการตอบแทนนั้นไม่ได้เจาะจงเฉพาะตัวผู้อุปถัมภ์คนเดียวแต่รวมถึงครอบครัวของผู้อุปถัมภ์ด้วย

2. ความสัมพันธ์นั้นมีมิติแห่งอารมณ์ ผูกพันกันทางจิตใจ สนับสนุนคล้ายญาติ

3. มีการแลกเปลี่ยนตอบแทนอย่างไม่สมดุล ระหว่างผู้ที่มีฐานะตำแหน่งอำนาจต่างกัน โดยคนหนึ่งมีฐานะตำแหน่งอำนาจ สูงกว่า (ผู้อุปถัมภ์)และอีกคนหนึ่งมีฐานะตำแหน่งต่ำกว่า(ผู้รับการอุปถัมภ์)เกิดเป็นหนี้สินทางใจเป็นบุญคุณ ไร่กันไม่หมด ไร่ค่าเป็นตัวเงิน จำนวนครั้ง ปริมาณ ขนาด เวลา ไม่ได้

4. ผู้อุปถัมภ์ต้องมีการปกป้องและคุ้มครอง ปกป้องอาจหมายถึงยอมลำบากแทนออกมารับแทน และคุ้มครองน่าจะหมายถึงช่วยให้รอดพ้นอันตราย ช่วยให้พ้นจากความลำบาก

5. ปฏิบัติต่อกันด้วยความกตัญญูทศเวที ซาบซึ้งในบุญคุณที่คนอื่นมาช่วยเหลือ(รู้คุณ)คิดหรือกระทำการตอบแทน ด้วยความสมัครใจมีเจตนาตอบแทน ได้ตอบแทนแล้วรู้สึกดี

6. มีความจงรักภักดี ผู้รับการอุปถัมภ์มีความซื่อสัตย์ต่อนาย ไม่เปลี่ยนนาย อยู่กับใครก็คนนั้นตลอดไม่ว่าอะไรจะเกิดขึ้น หวังดีต่อนาย หวังให้นายได้มีอำนาจวาสนา ไม่นินทาไม่คิดร้ายต่อนาย

7. การตอบแทน การตอบสนองซึ่งกันและกันมีน้อยไม่เพียงพอ หรือ ไม่มีเลย ไม่ทันเวลา แต่ก็ยังมีความสัมพันธ์ ยังคุ้มครอง ยังปกป้อง ยังตอบแทน ยังรับใช้อยู่ แม้ว่า นายจะตกอับหรือบ่าวเก็บผลผลิตไม่ได้ตามหวัง หรือล้มป่วย

8. มีความหลากหลาย แลกเปลี่ยนกันหลายอย่าง ช่วยเหลือได้ทุกอย่าง พยายามช่วยเหลือทุกอย่าง ไม่มีการกะเกณฑ์หรือจำกัดความช่วยเหลือ

9. ไว้เนื้อเชื่อใจศรัทธา อย่างไรก็เคารพรัก อย่างไรก็นับถือ เป็นคนดีในสายตาตลอดเวลายอมหรือมอบหมายงานใหญ่ให้ทำได้โดยไม่กังวล

10. อยู่กันมานาน ทั้งสองฝ่ายดำรงชีพ สร้างความสัมพันธ์ ผูกพัน คูแกลกันมานาน มีความซื่อสัตย์ ความสัมพันธ์ ยังดำเนินต่อไป อยากดำเนินต่อไป หวังให้ดำเนินต่อไป ไม่อยากให้สิ้นสุดความสัมพันธ์ ไม่รู้จะสิ้นสุดความสัมพันธ์เมื่อใด

11. ตอบสนองถูกจุด ให้การช่วยเหลือ ให้ในสิ่งที่แต่ละฝ่ายต้องการ มีความจำเป็น เหมาะสม และใช้ประโยชน์ได้ดี

12. ผู้อุปถัมภ์เป็นฝ่ายเลือกกว่า จะอุปถัมภ์ใคร

13. ผู้รับการอุปถัมภ์ไม่มีสิทธิเลือก

14. ผู้อุปถัมภ์อาจเลิกความสัมพันธ์เมื่อใดก็ได้

15. อยู่บนพื้นฐานทางถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน ต่างฝ่ายต่างหวังให้แต่ละฝ่ายมีความเป็นอยู่ที่ดี ไม่แน่นแค้นยึดถือเรื่องบุญกรรม ตายแล้วเกิดใหม่ ซาติกำเนิด เป็นเกณฑ์

16 ผู้อุปถัมภ์เป็นคนเพียงไม่กี่คนที่ครอบครอง ปัจจัยการผลิต ซึ่งเป็นทรัพยากรในการอุปถัมภ์เช่น เงิน อุปกรณ์ทำการเกษตร อุปกรณ์ยังชีพ ที่ดิน พันธุ์พืช การตลาด และทรัพยากรธรรมชาติ

เมื่อได้ทราบถึงความหมายของระบบอุปถัมภ์ และลักษณะของการสร้างความสัมพันธ์แล้ว สิ่งที่ต้องทราบต่อไปก็คือ ผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์หมายถึงใครบ้าง ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจถึงฐานะตำแหน่งของคนในชุมชนที่ทำการศึกษามีการช่วยเหลือและตอบแทนซึ่งกันและกัน

ผู้อุปถัมภ์ เป็นคนหนึ่งในการแลกเปลี่ยนระหว่างคน 2 คน โดยเป็นเจ้าของหรือมีอำนาจในทรัพยากรโดยตรง ผู้อุปถัมภ์โดยทั่วไป คือผู้นำท้องถิ่นนั่นเอง ผู้อุปถัมภ์ท้องถิ่นเป็นผู้นำได้ก็โดยความสามารถส่วนตัว ทรัพย์สินสมบัติ และบางครั้งก็มีสัมพันธ์กับผู้นำภายนอก ซึ่งทั้งหมดช่วยให้มีความสามารถในการสร้างผู้ติดตาม ความสามารถในการเป็นผู้อุปถัมภ์ของผู้นำท้องถิ่นเหล่านี้จะดีหรือไม่ดีขึ้นอยู่กับความพร้อมของทรัพยากรและการจัดสรรตำแหน่งที่เป็นเครื่องยึดผู้ติดตามไว้ ผู้อุปถัมภ์อยู่ในฐานะที่ช่วยเพียงอย่างเดียวในด้านสินค้าและบริการซึ่งผู้รับอุปถัมภ์และครอบครัวต้องการเพื่อยังชีพและการกินคืออยู่ดี

การเป็นผู้ผูกขาดในการควบคุม ทรัพยากรในการยังชีพ ทำให้ผู้อุปถัมภ์คือผู้ที่อยู่ในฐานะที่เรียกร้องความร่วมมือจากผู้รับอุปถัมภ์ได้อย่างเต็มที่ในสังคมเกษตรกรรมส่วนใหญ่แล้วมีอำนาจในการปกครองตนเองเป็นสิ่งสนับสนุนให้มีการผูกขาดอำนาจท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่หรือเจ้าของที่นา<sup>27</sup>

ผู้อุปถัมภ์จะต้องเป็นคนที่น่าเชื่อถือ และเชื่อได้ว่า เขาสามารถปกป้องและดูแลผู้รับการอุปถัมภ์อย่างฉันทมิตร<sup>28</sup>

ผู้รับการอุปถัมภ์ หมายถึง ใครก็ตามที่เข้าไปมีส่วนในการแลกเปลี่ยนที่ไม่เท่ากันที่ผู้รับอุปถัมภ์ไม่สามารถตอบแทนได้เต็มที่ การติดหนี้บุญคุณได้ผูกมัดเขาไว้กับผู้อุปถัมภ์<sup>29</sup> ผู้รับอุปถัมภ์จะต้องเป็นผู้เชื่อฟัง ซื่อสัตย์ และตอบแทนผู้อุปถัมภ์อย่างดี เมื่อผู้อุปถัมภ์ต้องการความช่วยเหลือบริการ ผู้รับการอุปถัมภ์ จะต้องทุ่มเทโดยสุดกำลัง โดยไม่สนใจสมาชิกใดๆในสังคม ทุ่มเทโดยไม่สนใจคนอื่น ถึงแม้ว่า สิ่งนั้น จะไม่ได้การยอมรับว่า เป็นสิ่งที่ถูกต้อง หรือยุติธรรม

ผู้รับการอุปถัมภ์ จะต้องมีความเคารพในผู้อุปถัมภ์ เพราะผู้รับการอุปถัมภ์ถือว่าอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของผู้อุปถัมภ์ และต้องตระหนักถึงเรื่องข้อแลกเปลี่ยนจากการได้รับความคุ้มครอง

ผู้รับการอุปถัมภ์ต้องจัดหาของขวัญตอบแทนผู้อุปถัมภ์ที่ให้การช่วยเหลือคุ้มครอง นอกจากนี้ ยังต้องยอมรับ ออกรับแทน เห็นดีเห็นงาม เป็นฝ่ายผู้อุปถัมภ์ด้วย เช่น ช่วยเหลือกันเลี้ยงภาษี การหลบหลีกคดีความเป็นต้น การยอมรับ การออกรับแทนเป็นหน้าที่ของผู้รับอุปถัมภ์ที่ต้องรับแทนผู้อุปถัมภ์<sup>30</sup>

โดยสรุปแล้ว ผู้อุปถัมภ์เป็นบุคคลที่มีฐานะตำแหน่งสูงกว่า มีทรัพยากรในการดำรงชีพมากพอที่จะให้การอุปถัมภ์ผู้อื่น และสามารถเลือกที่จะอุปถัมภ์หรือไม่อุปถัมภ์ก็ได้หรือแม้กระทั่งสามารถเรียกร้องการตอบแทนจากผู้รับการอุปถัมภ์ได้ ผู้รับอุปถัมภ์คือผู้ที่มีฐานะตำแหน่งมีทรัพยากรน้อยกว่า ต้องอาศัยการช่วยเหลือจากผู้อุปถัมภ์เพียงอย่างเดียว โดยเขาไม่มีสิทธิ์เรียกร้องการคุ้มครองหรือการช่วยเหลือใดๆจากผู้อุปถัมภ์ หน้าที่ของเขาคือการเชื่อฟังและปฏิบัติตามเท่านั้น

<sup>27</sup> เจมส์. ซี. สก็อตต์. "การเมืองในระบบอุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้" แปลและเรียบเรียงโดย ปรีชา คุวินทร์พันธ์ ใน ระบบอุปถัมภ์. หน้า 49- 54

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> เจม. ซี. สก็อตต์. "การเมืองในระบบอุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้" แปลและเรียบเรียงโดย ปรีชา คุวินทร์พันธ์ ใน ระบบอุปถัมภ์. หน้า 49

<sup>30</sup> Eisenstadt, S. N. and L. Roniger. Patrons, Clients and Friends: Interpersonal relations and the structure of trust in Society (Cambridge: Cambridge University Press, 1984), p131

### ฐานทรัพยากรของผู้อุปถัมภ์ (The Resource Base of Patronage)

ผู้ที่จะเป็นผู้อุปถัมภ์ได้นั้นจะต้องมีทรัพยากรมากเพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการของผู้รับอุปถัมภ์ ที่ผูกพันกับผู้อุปถัมภ์อย่างแน่นแฟ้นและตอบแทนในเชิงทรัพยากรมนุษย์ในเรื่องความรักภักดี<sup>31</sup>

1. ความรู้ความเชี่ยวชาญ ผู้อุปถัมภ์ที่มีความรู้ความสามารถในเรื่อง การแพทย์ กฎหมาย ปราชญ์และการทหาร จะสามารถส่งเสริมสถานภาพสุขภาพหรือความกินคือผู้ดีของอีกฝ่ายหนึ่งได้ ครบเท่าที่ทรัพยากรเหล่านี้มีมากกว่าทรัพยากรที่เป็นวัตถุ แม้ว่าในระยะทางของการเชี่ยวชาญจะมีข้อจำกัด แต่อาจใช้ได้ต่อไป โดยไม่ลดถอยมีความยั่งยืนแต่ไม่เสมอไป

#### 2. การเชื่อถือในการควบคุมทรัพย์สินโดยตรง

เป็นเครื่องมือในการสร้างสมผู้รับอุปถัมภ์ ตามลักษณะการผูกขาดทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด ผู้อุปถัมภ์ต้องช่วยเหลือให้ผู้รับอุปถัมภ์มีความกินคือผู้ดี โดยผู้รับอุปถัมภ์ผูกพันอย่างถาวรในการแบ่งผลผลิตให้กับผู้อุปถัมภ์ ทรัพยากรเช่นนี้ดูจะสลายง่ายกว่าความเชี่ยวชาญ อาจถูกยึดครองหรือถูกจำกัดการใช้เมื่อใดก็ได้

#### 3. สินทรัพย์ทางอ้อมตามตำแหน่ง

หมายถึงการที่ผู้อุปถัมภ์สร้างผู้รับอุปถัมภ์ของตนโดยการใช้จ่ายทรัพย์สินที่มีผู้มอบความไว้วางใจให้ใช้สิทธิอำนาจเช่น จัดสรรที่ดิน จัดสรรแรงงาน ผู้ที่มีตำแหน่งสามารถใช้ตำแหน่งของตน ในการจัดสรร เลื่อนขั้น การให้สวัสดิการ หรือทรัพยากรอื่นๆที่หายาก แก่ผู้รับอุปถัมภ์หรือบริวาร เพื่อการดำรงไว้และขยายอำนาจในการเป็นผู้อุปถัมภ์ ทรัพย์สินที่ได้ตามตำแหน่งนี้มีความมั่นคงน้อยที่สุดขึ้นอยู่กับความต่อเนื่องในการคงอยู่ในตำแหน่ง

ผู้อุปถัมภ์จะมีทรัพยากรดังที่กล่าวมาข้างต้น ไม่จำกัดแต่เพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่งเท่านั้น อาจมีมากกว่าหนึ่งอย่างแต่จะมีเพียงไม่กี่อย่างเท่านั้น ที่สำคัญ และเป็นที่ต้องการของผู้รับอุปถัมภ์ ในการผูกมัดตัวเขาไว้กับผู้อุปถัมภ์

### ฐานทรัพยากรของผู้รับอุปถัมภ์ (The Resource Base of Clientage)

ในฐานะเป็นคู่สัมพันธ์ที่จะต้องตอบแทนกันผู้รับอุปถัมภ์จะต้องช่วยเหลือและให้บริการแก่ผู้อุปถัมภ์เมื่อผู้อุปถัมภ์ต้องการเช่นกัน<sup>32</sup>

1. ตอบแทน ด้านแรงงาน หรือด้านวัตถุ เพื่อเป็นเครื่องแสดงความภักดีหรือความผูกพันเป็นครั้งคราว

2. ตอบแทนด้วยหน้าที่ทางการทหารหรือการต่อสู้

<sup>31</sup> อังแล้ว

<sup>32</sup> อังแล้ว

3. คอบแทนในเชิงพิธีกรรมหรือศาสนา เป็นการแสดงถึงความจงรักภักดี เช่นการต้องไปรดน้ำคำหัวผู้อุปถัมภ์ในวันสงกรานต์

4. คอบแทนทางการเมือง เช่นการเป็นหัวคะแนน ช่วยหาเสียง แก่ผู้ถูกอุปถัมภ์ในการเลือกตั้ง<sup>33</sup>ในช่วงที่มีการเลือกตั้ง ทรัพยากรในระบบการเลือกตั้งมักอยู่ในมือของผู้รับอุปถัมภ์ทำให้ผู้รับอุปถัมภ์มีอำนาจในการต่อรองเพิ่มขึ้น อำนาจของผู้อุปถัมภ์จะลดลงเมื่อทรัพยากร จากภายนอกและการแข่งขันกันในการเลือกตั้งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นปกติธรรมดา

การแข่งขันทางการเมืองได้แปรรูปความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับอุปถัมภ์กับผู้อุปถัมภ์ได้อย่างน้อย สี่ทางด้วยกัน

4.1 ช่วยปรับปรุงอำนาจต่อรองของผู้รับอุปถัมภ์ต่อผู้อุปถัมภ์ โดยการช่วยเป็นส่วนหนึ่งของทรัพยากรของเขา ผู้รับอุปถัมภ์ได้รับทรัพยากรทางการเมืองใหม่โดยการที่ให้เสียงหรือการไม่ให้เสียง มีผลกระทบต่อผู้ที่ต้องการได้ตำแหน่งได้

4.2 การเลือกตั้งระดับชาติทำให้เกิดความจำเป็นสำหรับพรรคการเมืองในระดับนี้ที่ต้องสร้างเครือข่ายของความสัมพันธ์ ลงไปถึงระดับท้องถิ่น พรรคการเมืองจะยึดเอากลุ่มผู้รับอุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ที่มีอยู่และผนวกเข้าไว้ในโครงสร้างของพรรค

4.3 ผู้อุปถัมภ์ที่เดิมไม่มีบทบาทในการเลือกตั้งมากนัก จะเปลี่ยนอำนาจส่วนตัวเช่นการควบคุมอัตราการแบ่งผลผลิตกับผู้เช่านา ญาติที่เป็นหนี้คน เพื่อนบ้าน และอื่นๆ มาเป็นอำนาจในทางการเมือง ในรูปของคะแนนเสียง

การเลือกตั้งมีแนวโน้มทำให้โครงสร้างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์เกิดเป็นกลุ่มแตกแยกที่ชัดเจน เว้นแต่จะมีพรรคการเมืองที่ช่วยให้กลุ่มแตกแยก รวมอยู่กันได้ โดยการควบคุมและสนับสนุนทรัพย์สินเงินทองและบริการอื่นๆ<sup>34</sup>

ปัจจัยที่เกื้อหนุนให้ระบบอุปถัมภ์คงอยู่<sup>35</sup>

1. ความไม่เท่าเทียมกัน ในการครอบครองทรัพย์สินสมบัติสถานภาพและอำนาจยังมีการยอมรับกันอยู่ว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม
2. การขาดหลักประกันที่แน่นอน และอย่างเป็นทางการในเรื่องความมั่นคงทางด้านร่างกายสถานภาพและตำแหน่งหรือทรัพย์สินสมบัติ
3. เครือญาติได้ลดความสำคัญลงที่จะสนองประโยชน์

<sup>33</sup> ธีรยุทธ บุญมี. "คำจัดความของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์" ในเอกสารการสอนชุดวิชาสังคมและวัฒนธรรมไทย หน่วยที่ 1-7 (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2533). หน้า 207

<sup>34</sup> เจมส์. ซี. สก็อตต์. "การเมืองในระบบอุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้" แปลและเรียบเรียงโดย ปรีชา สุวิฑูรย์พันธ์ ในระบบอุปถัมภ์, หน้า 97-109

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 74



เศรษฐกิจแบบการค้าและการขยายตัวของตลาดทำให้คุณค่าของการร่วมมือระหว่างคนที่ไม่เป็นญาติกันมีมากขึ้น ทั้งกลุ่มสายลำดับญาติที่มีความผูกพันกันแน่นแฟ้นและหมู่บ้านที่มีการร่วมมืออย่างแน่นแฟ้นและยังทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการดำเนินความสัมพันธ์เพื่อให้สามารถดำรงอยู่ได้ในสภาวะเศรษฐกิจและสังคมที่กำลังเปลี่ยนไป

ลักษณะการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์นั้นมิได้ดำรงอยู่โดยไม่เปลี่ยนแปลง ถึงแม้ว่าแก่นแกนของความสัมพันธ์จะมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างแต่ก็ยังมีผู้ที่ศึกษาเรื่องระบบอุปถัมภ์บางส่วนมองว่าระบบอุปถัมภ์มีปัจจัยที่ส่งเสริมให้ดำรงอยู่ ในขณะที่บางส่วนก็มองว่าระบบอุปถัมภ์ค่อยเปลี่ยนแปลงไปจนอาจคลายตัวและเปลี่ยนแปลงไปเป็นความสัมพันธ์แบบอื่นเช่น<sup>36</sup> เค็มพ็มองว่าผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์มีความสัมพันธ์ที่เชื่อมต่อกัน แบบต่อเนื่องกันไป เรียงต่อกันไป (Building Block) การดำเนินความสัมพันธ์ยังดำเนินไปได้ตลอด ทั้งที่ 2 ฝ่าย อาจไม่รักกัน อาจไม่รู้สึกลึกซึ้งต่อกัน<sup>37</sup>

ในอดีตผู้อุปถัมภ์มักให้การอุปถัมภ์แก่ผู้ได้อุปถัมภ์ และครอบครัวอย่างรอบด้าน ในปัจจุบันการอุปถัมภ์มีลักษณะเฉพาะด้านเฉพาะเรื่องมากขึ้นทำให้การแลกเปลี่ยนเชิงวัตถุและเชิงผลประโยชน์มากขึ้น ในขณะที่ในอดีตความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ที่วางอยู่บนพื้นฐานความผูกพันทางจิตใจ<sup>38</sup>

ความสัมพันธ์ของผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์ อาจยืนยาวหรือชั่วคราวก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความต้องการในการแลกเปลี่ยน บริการซึ่งกันและกัน จุดเริ่มต้นคือความต้องการในเรื่องของราชการหรือตำแหน่ง ความสัมพันธ์ในอาชีพเพื่อความมั่นคงในหน้าที่การงาน เช่นเมื่อมีคดีความเกิดขึ้นจะได้มีคนปกป้องตนเอง ความต้องการ ความรู้สึกเช่นนี้เองที่ทำให้ ผู้รับอุปถัมภ์ต้องพึ่งผู้อุปถัมภ์ ต่อไป เพราะเขาเชื่อว่า ผู้อุปถัมภ์จะสามารถช่วยเหลือในทุกสิ่งที่เขาต้องการได้ แม้ไม่ทราบว่าจะช่วยได้แค่ไหน แต่ผู้รับการอุปถัมภ์ เชื่อเสมอว่า ผู้อุปถัมภ์ช่วยได้ ตรงนี้ถือว่าเป็นพฤติกรรม ที่ปรากฏอย่างชัดเจน ผู้รับอุปถัมภ์ อาจต้องการความช่วยเหลือในด้านการเลื่อนชั้น การย้ายหน่วยงาน เมื่อเขาารู้สึกว่าไม่สามารถทำอะไร ได้ด้วยตนเอง เขาต้องมองหาผู้อื่นมาผลักดัน ให้เขาไปสู่จุดหมายที่ต้องการ

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Jeremy H. Kemp. "The manipulation of personal relations: from kindship to patron-clientage," in *Strategies and Structures In Thai Society* , p. 55

<sup>38</sup> ธีรยุทธ บุญมี. "คำจัดความของควมสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์" ในเอกสารการสอนชุดวิชาสังคมและวัฒนธรรมไทย หน่วยที่ 1-7. หน้า 194

การเปลี่ยนแปลงหรือพลวัตของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์

มีปัจจัยสำคัญ 3 ประการที่ทำให้โครงสร้างอุปถัมภ์แบบดั้งเดิมเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ แต่ก็ยังเป็นรูปแบบที่ดำรงอยู่ ทั่วความสำคัญมากขึ้นในบางกรณีและลดความสำคัญลงในบางกรณี<sup>39</sup>

1. การก่อตัวของระบบราชการใหม่ การปฏิรูประบบราชการของไทยหรือการก่อตั้งระบบราชการของระบบอาณานิคมในประเทศอื่นๆ ในเอเชียอาคเนย์ ระบบราชการมีการขยายตัวทั้งในแนวนอน คือมีการขยายหน่วยงานย่อยๆออกไปมากมายตามความจำเป็นของหน่วยงานนั้น หรือจะด้วยการต้องการตำแหน่ง อำนาจ หรืองบประมาณ และการขยายตัวแนวตั้ง มีการเพิ่มตำแหน่งหรือมีการปรับเพดานตำแหน่งให้สูงขึ้น หรืออาจมีการเพิ่มบางตำแหน่ง และหลักในการบริหารที่ยึดถือลำดับตำแหน่งตามสายงาน

2. การขยายตัวของเศรษฐกิจแบบพาณิชย หรือทุนนิยมอย่างรวดเร็ว ซื่อขายกันในตลาดเสรี และใช้กลไกราคาเป็นตัวตัดสินใจและตกลงกัน การผูกพันก็มีเฉพาะเรื่องที่ทำ การติดต่อกันและสิ้นสุดเมื่อข้อตกลงเป็นที่เรียบร้อยตามสัญญา

3. การก่อเกิดพรรคการเมือง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรคการเมือง ผู้แทนราษฎรเหล่านี้มีอำนาจการตัดสินใจ ในการบริหารราชการตามอำนาจหน้าที่ พรรคการเมืองจำเป็นต้องแสวงหาสมาชิกและการสนับสนุนทางการเมือง ด้วยวิธีการต่างๆ ต้องเข้าไปสร้างความสัมพันธ์ในท้องถิ่น

ระบบอุปถัมภ์มีการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปตลอดเวลาโดยตัวของมันเองและอาจมีสิ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากเช่นการก่อเกิดพรรคการเมืองหรือการขยายตัวของระบบราชการ หรือแม้กระทั่งการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจซึ่งในผู้วิจัยเห็นว่า การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมมีบทบาทอย่างมากในการเปลี่ยนแปลงของระบบอุปถัมภ์

การก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบพาณิชย

การขยายตัวของตลาดและเศรษฐกิจการค้าแบบทุนนิยมส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยทรัพยากรใหม่ๆสำหรับระบบอุปถัมภ์ได้ถูกสร้างขึ้นในรูปของสายสัมพันธ์กับพรรคการเมือง โครงการพัฒนาต่างๆ รัฐวิสาหกิจและอำนาจในทางราชการ โครงสร้างระบบอุปถัมภ์ในปัจจุบันมีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับระบบอุปถัมภ์ในระดับชาติ โดยมีงาน เงินและผลประโยชน์เล็กน้อยที่จะแจกจ่ายจากเบื้องบนลงมา และการสนับสนุนด้านคะแนนเสียงหรือการสนับสนุนด้านอื่นๆ จากล่างขึ้นไปข้างบน

ขอบเขตของการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์มีความโน้มเอียงที่จะแคบลงในขณะที่ผู้อุปถัมภ์แบบประเพณี จะเป็นผู้คุ้มครองในแทบทุกเรื่อง ผู้อุปถัมภ์สมัยใหม่มีความโน้ม

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 213 - 214

เอียงที่จะเชื่อว่าชาวยุโรปเรื่องมากขึ้น เช่น การมีอิทธิพลในทางการเมือง การจ้างงาน ในภาคเศรษฐกิจ สมัยใหม่ หรืออิทธิพลในด้านการบริหาร แม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ยังคงมีความยืดหยุ่นและเป็นเรื่องส่วนตัวความสามารถที่จำกัดของผู้อุปถัมภ์มีความโน้มเอียงที่จะทำให้ความสัมพันธ์แคบเข้าไม่มั่นคง

สายสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์อ่อนแอลงและครอบคลุมน้อยกว่าและเพราะว่าผู้อุปถัมภ์ใหม่มักมาจากภายนอกชุมชน สภาพความสัมพันธ์เชิงกลไกจึงดูเด่นมากกว่าความสัมพันธ์ที่มักจะมีการคิดคำนวณถึงผลประโยชน์ได้สูญเสียความชอบธรรม ตามประเพณี และกลายเป็นเรื่องสมัยใหม่ไป การแลกเปลี่ยนระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์กลายเป็นเรื่องเงินทองมีการคำนวณอย่างโจ่งแจ้งและเกี่ยวกับอัตราของการตอบแทนความสัมพันธ์มากกว่าความยืนยาวของความสัมพันธ์

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ มักจะมีแนวโน้มเชิงวัตถุมีการยอมรับน้อยลง ความสัมพันธ์แบบประเพณีค่อยๆสูญสลายลง การคงอยู่ต่อไปและความชอบธรรมของความสัมพันธ์จะเกิดขึ้น ได้ดีที่สุด เมื่อการพึ่งพาทั้งหมดอยู่ในมือของผู้อุปถัมภ์เพียงคนเดียว ถ้าการพึ่งพิงต่อบุคคลมีมากขึ้นแต่ละคนก็จะไม่มีความผูกพันกันแน่นแฟ้น<sup>40</sup>

การเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจทำให้ผู้รับอุปถัมภ์มีความเป็นตัวของตัวเองน้อยลงจนความผูกพันของผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์น้อยลงจนเกือบหลุดพ้นจากเครือข่ายอุปถัมภ์ ผู้รับอุปถัมภ์พึ่งพาผู้อุปถัมภ์ในการปกป้องให้พ้นจากความไม่แน่นอนของราคาในตลาด แต่ผู้รับอุปถัมภ์มีอำนาจในการต่อรองลดลงอันเป็นผลสืบเนื่องจากระบบกฎหมายใหม่ ในการคุ้มครองทรัพย์สินมีผลให้คนรวยสามารถต่อต้านแรงกดดันจากการที่ต้องแบ่งส่วนของทรัพย์สินที่เคยเป็นประเพณีในสังคมประเพณีแบบเดิม ที่ใครก็ตาม สะสมสมบัติได้มากจะต้องจัดสรรหรือกระจายส่วนหนึ่งไปให้กับคนอื่นในสังคมบุคคลที่ร่ำรวยจะถูกบังคับให้อยู่ในตำแหน่งที่ต้องจัดพิธีกรรม บริจาคหรือให้กู้ยืมเงิน เขาใช้ทรัพยากรเพื่อเกียรติยศและความมีหน้ามีตา โดยเหตุนี้เท่ากับเป็นการช่วยเหลือเพื่อการกินคืออยู่ดีพอแก่การดำรงชีวิตของคนอื่นๆ ความร่ำรวยและฐานะของเขาได้รับการรับรองโดยความชอบธรรม ที่เขาได้รับภายในชุมชนท้องถิ่นเขาเอง และสามารถชักจูงให้คนอื่นเชื่อว่าความร่ำรวยของเขาไม่ใช่สิ่งที่คุกคามคนอื่น เขาสามารถเรียกร้องการสนับสนุนเพื่อตำแหน่งฐานะตำแหน่งของเขา<sup>41</sup>

อย่างไรก็ตามการเพิ่มขึ้นอย่างฉับพลันของทรัพยากรภายนอก ฐานะทรัพยากรของผู้อุปถัมภ์ในท้องถิ่น จะไม่เพียงพอในสภาพแวดล้อมที่การศึกษา การบริการการเกษตร ธนาคาร และการจ้าง

<sup>40</sup> เจมส์ ซี. ทกอคต์ "การเมืองในระบบอุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้" แปลและเรียบเรียงโดย ปรีชา ฤวิทรพินธ์ ในระบบอุปถัมภ์, หน้า 88-95

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 94-96

งานสาธารณะได้กลายมาเป็นทรัพยากรสำคัญในการแข่งขันเพื่อเป็นผู้อุปถัมภ์ทรัพยากรของผู้อุปถัมภ์ กลับค้ำค้ำกว่ากิจกรรม (ทรัพยากร) ที่เกิดโดยอำนาจจากภายนอกที่อยู่นอกเหนือขอบเขตอำนาจของเขา การผูกขาดโดยผู้อุปถัมภ์ท้องถิ่นถูกทำลายลง ผู้มีอำนาจในท้องถิ่นต้องเผชิญคู่แข่งซึ่งอาจได้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น ในเรื่องเกี่ยวกับโครงการเงินกู้

บทบาททรัพยากรภายนอก ก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้อุปถัมภ์ โดยที่ผู้ที่ครอบครองทรัพยากรใหม่มักได้แก่คนที่มีความจำเป็นต้องอาศัยการหยิบยื่นหรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากส่วนกลาง ดังนั้นจึงขาดความมั่นคงและมุ่งมองผลประโยชน์ในช่วงสั้นๆ ทรัพยากรใหม่นั้นมาจากกิจกรรมของรัฐบาลและกฎเกณฑ์ต่างๆ เช่น การจ้างแรงงาน การเลิกจ้าง การสร้างงานที่ใช้คนงานสาธารณะ การพัฒนาชุมชน การคงอยู่และการสิ้นสุดของผู้อุปถัมภ์ในท้องถิ่นขึ้นอยู่กับความสำเร็จหรือไม่สำเร็จของเขาในอันที่จะแสวงหาประโยชน์เอาจากฐานอำนาจของกิจกรรมดังกล่าวมาแล้ว ลักษณะดังกล่าวเป็นการวางรากฐานสำหรับกลุ่มผลประโยชน์และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์

กลไกที่อยู่เบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงคือ การแทรกเข้ามาของเศรษฐกิจและการเมืองระดับชาติในระดับท้องถิ่น การได้เอกราชทำให้การเข้าถึงทรัพยากรของผู้อุปถัมภ์ได้ถูกทำให้เป็นของชาติเท่ากับเป็นการเปิดช่องทางในการสร้างฐานของระบบอุปถัมภ์ใหม่และยกเลิกความสัมพันธ์เดิม ผู้อุปถัมภ์ไม่ต้องใส่ใจกับการบังคับให้มีการกระจายเพื่อความเท่าเทียมกัน แม้ต้องสูญเสียการยอมรับทางสังคมของชุมชนที่เขาเคยได้รับ เพราะบัดนี้เขาได้รับการสนับสนุนจากพันธมิตรภายนอก ผู้อุปถัมภ์รวมตัวกันเป็นชนชั้นที่ร่ำรวยที่ไม่ต้องมีหน้าที่เป็นผู้อุปถัมภ์<sup>42</sup>

แต่เดิมความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นข้อผูกพันคนในหมู่บ้านกับบุคคลภายนอกโดยพื้นฐานอยู่บนหลักของการช่วยเหลือพึ่งพากัน แต่เมื่อมีการค้าแบบทุนนิยมเข้ามา ผู้อุปถัมภ์สามารถเอาเปรียบผู้รับอุปถัมภ์ซึ่งยังยึดถือความกตัญญูที่เป็นแก่นแกนของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เดิมมาเป็นความสัมพันธ์ที่คิดหาทำไรและเพิ่มพูนความร่ำรวยและอิทธิพลของตัวเอง ชวนาไม่อาจรับได้ที่ต้องถูกขูดรีดโดยผู้อุปถัมภ์ การประท้วง การปฏิวัติ เพียงแค่ต้องการความสัมพันธ์ตามหลักของการถ้อยที่ถ้อยอาศัยกันเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่มีใครมีชีวิตที่แร้นแค้นมากขึ้น การเข้ามาของรัฐเป็นช่องทางให้ผู้อุปถัมภ์แสวงหาอำนาจตำแหน่ง ความร่ำรวย<sup>43</sup>

โดยสรุปแล้วการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในชุมชนจนทำให้ระบบอุปถัมภ์ต้องเปลี่ยนแปลงไป การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ทำให้ผู้

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 90-97

<sup>43</sup> อมรา พงศาคัญและปรีชาคุณวิทรพันธ์บรรณาธิการ. ระบบอุปถัมภ์(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2539), หน้า

อุปถัมภ์เดิมต้องปรับตัวและพยายามรักษาทรัพยากรในการอุปถัมภ์เอาไว้ในขณะที่เดียวกันที่มีผู้อุปถัมภ์ใหม่ที่ครองครอง ทรัพยากรอันเนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ซึ่งมีบทบาทมากกว่า และในที่สุดแล้วผู้อุปถัมภ์โดยส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับเรื่องผลประโยชน์กว่าเรื่องบุญคุณ ความภักดี การปกป้องและช่วยเหลือ พวกเขามุ่งแสวงหาประโยชน์เงินไม่สนใจที่จะให้การอุปถัมภ์ต่อไป การทำเช่นนี้ทำให้ผู้รับอุปถัมภ์ที่เคยได้รับการช่วยเหลือและยังยึดถือเรื่องบุญคุณและความภักดีได้รับความเดือดร้อนและไม่อาจนิ่งเฉยอยู่ได้จึงต้องออกมาทำการประท้วงเรียกร้องหรือต่อต้านการกระทำของผู้อุปถัมภ์ซึ่งการประท้วงหรือต่อต้านของกลุ่มผู้รับอุปถัมภ์นั้นหากมีการกระทำกันบ่อยครั้งเพื่อให้ได้ตามที่ต้องการหรือมีผู้ร่วมประท้วงเป็นจำนวนมากการกระทำดังกล่าวจะเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เกิดการรวมตัวของผู้รับอุปถัมภ์ที่มีคุณสมบัติและความต้องการใกล้เคียงกันกลายเป็นการรวมตัวแนวราบ แนวความคิดเรื่องการรวมตัวแนวราบสามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในชุมชนระดับตำบลได้ เมื่อเกิดเหตุการณ์ใดๆขึ้นในชุมชน เช่นการชุมนุมประท้วงการเลือกตั้ง หรือการประท้วงการตัดสินใจขององค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีนี้ทำให้เห็นได้อย่างหนึ่งว่าประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการปกครองและตัดสินใจในกิจการของตนเองในชุมชนและนอกจากนั้นยังมองได้อีกแง่ว่ากรณีดังกล่าวเป็นวิธีการรวมตัวเรียกร้องของกลุ่มคนที่มีความต้องการเหมือนกัน เป็นความสัมพันธ์แนวราบ

### 2.3 แนวความคิดเรื่องการรวมตัวแนวราบ

มาร์กซ์ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเหตุที่มีการรวมตัวในแนวราบว่า

ชนชั้นนายทุนและชนชั้นกรรมาชีพ มีความขัดแย้งชนิดที่เป็นปฏิปักษ์ซึ่งกันและกัน เพราะการจะได้มาซึ่งกำไรสูงสุดของชนชั้นนายทุนย่อมหมายถึงการกดค่าจ้างของกรรมกรให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ มาร์กซ์ เชื่อว่าหนทางเดียวจะยุติความขัดแย้งระหว่างสองชนชั้นหลักนี้ได้ คือการที่ชนชั้นกรรมาชีพรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรเพื่อทำการปฏิวัติสังคมนิยมและสถาปนาสังคมที่ปราศจากชนชั้นขึ้นมาแทน ซึ่งหมายถึงการที่ระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลถูกแทนที่ด้วยระบบกรรมสิทธิ์ร่วมแห่งสังคมนั้นเอง<sup>44</sup>

และการที่จะจำแนกสมาชิกสังคมนิยมคนใดว่าอยู่ในชนชั้นใด จะต้องดูว่าเขามีความสัมพันธ์กับคนอื่นในกระบวนการผลิตอย่างไร สังคมนิยมเป็นสังคมนิยมแห่งการผลิตสินค้า สมาชิกของสังคมนิยมดำรงชีวิตด้วยการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการซึ่งกันและกันโดยแสวงหากำไรสูงสุด คนในสังคมนิยมจะแยกออกเป็น 2 ฝ่าย และมีความขัดแย้งที่เด่นชัด

<sup>44</sup> สมเกียรติ วันทะนะ. "ความขัดแย้งในสังคมนิยมและวัฒนธรรมไทย" ใน เอกสารการตอนชวติศาสตร์สังคมและวัฒนธรรมไทย หน้าที่ 8-15 (นันทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2533), หน้า 693

1. ฝ่ายเจ้าของปัจจัยการผลิต อันได้แก่ โรงงาน เครื่องจักรกล วัตถุดิบ

2. ฝ่ายไม่มีปัจจัยการผลิต มีแค่แรงงานเพื่อแลกกับค่าจ้างใช้เลี้ยงชีวิตและครอบครัว ฝ่ายปัจจัยการผลิตจะเป็นชนชั้นปกครองที่กำหนดชะตากรรม ของสังคมว่าจะดำเนินไปในทิศทางใด ฝ่ายไร้ปัจจัยการผลิตจะถูกขูดรีดมูลค่าส่วนเกินที่พวกคนเป็นผู้สร้างสรรค์ขึ้นมา ชนชั้นแรงงานเมื่อถูกขูดรีดและมีความทุกข์ยาก จะเข้าใจในความเป็นชนชั้นของตนเองและในที่สุดจึงมีการรวมตัวต่อสู้เรียกร้องความเป็นธรรมจากชนชั้นนายทุน<sup>45</sup> มาร์กซมองสังคมว่าแบ่งแยกตามแนวนอน (Horizontal) เป็นชนชั้นที่ต่างกันโดยฐานทางเศรษฐกิจ ความขัดแย้ง (Conflict) ของชนชั้นเหล่านี้เป็นแรงผลักดัน ให้สังคมมีพลวัต และเปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ<sup>46</sup> โดยลักษณะความขัดแย้งดังกล่าว อาจปรากฏในชุมชนขนาดเล็กเช่น ตำบลหรือปรากฏในองค์กรปกครองท้องถิ่น เช่นองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ ผู้รับการอุปถัมภ์ที่เคยได้รับการช่วยเหลือและปกป้อง อาจมีการรวมตัวเพื่อเรียกร้องให้ได้ตามความต้องการ

ระคม วงษ์น้อม ได้ให้ความหมายของการแบ่งชนชั้นทางสังคมว่า หมายถึงการจัดคนในสังคมออกเป็นกลุ่มที่มีความไม่เสมอภาคกัน หรือลดหลั่นต่างกันตามฐานะตำแหน่งที่ไม่เท่าเทียมกัน ในด้านอำนาจ ทรัพย์สิน การประเมินค่าทางสังคม และความพึงพอใจในด้านจิตใจ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความไม่เสมอภาคทางสังคมที่นำไปสู่การแบ่งคนเป็นชนชั้นดังกล่าว นั้นเป็นเพราะเกิดความไม่เสมอภาคในด้าน อำนาจ ทรัพย์สิน การประเมิน ค่าทางสังคม และความพึงพอใจในด้านจิตใจ อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างรวมกัน

การแบ่งชนชั้นทางสังคมมีผลต่อเนื่อง หรือผลกระทบต่อ รูปแบบวิถีปฏิบัติของคนในสังคม ผลต่อเนื้องที่เห็นได้ชัดที่สุดก็คือ โอกาสในชีวิตและแบบแผนการดำรงชีวิตของคนในสังคม คนที่อยู่ในชนชั้นที่ต่างกันมีโอกาสในชีวิต ไม่เท่าเทียมกัน โอกาสในการเจริญก้าวหน้าไม่เท่าเทียมกัน และที่เห็นได้ชัดคือมีแบบแผนการดำรงชีวิตที่แตกต่างกัน เช่น คนในชนชั้นเช่นคนร่ำรวยย่อมมีรสนิยมแตกต่างจากคนที่อยู่ในชนชั้นต่ำ เช่นคนจน

ไม่ว่าสังคมจะแบ่งเป็นกี่ชนชั้นก็ตามปรากฏการที่พบร่วมกันในทุกสังคมก็คือ จะมีคนกลุ่มน้อยหรือจำนวนน้อยที่ถูกจัดว่าเป็นชนชั้นสูงสุดทางสังคม กลุ่มคนจำนวนน้อยที่ถูกจัดเป็นชนชั้นสูงทางสังคม โดยคนกลุ่มน้อยนี้จะอยู่บนจุดยอดของปิรามิดของการแบ่งชนชั้นทางสังคมเป็นคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจและอิทธิพลมากที่สุด ครอบครองทรัพย์สินและความร่ำรวยมากที่สุด หรือมากกว่าคนกลุ่มอื่นๆในสังคมหรือชุมชน และคนกลุ่มน้อยนี้ได้อาศัยความได้เปรียบดังกล่าวเข้าถึงหรือเข้าควบคุม

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 691-693

<sup>46</sup> ธีรยุทธ บุญมี . "ขอบเขตและความหมายของระบบอุปถัมภ์"ใน เอกสารการตอนชววิชาสังคมและวัฒนธรรมไทยหน่วยที่

คุมการตัดสินใจของสังคมและชุมชนไว้ ซึ่งก็หมายถึงอำนาจปกครอง เท่ากับว่าคนกลุ่มนี้ปกครองสังคมหรือชุมชนนั้นนั่นเอง

ทุกสังคม ทุกชุมชนไม่ว่าใหญ่หรือเล็ก จะถูกครอบงำและปกครองโดยชนชั้นสูง หรือชนชั้นนำ(Elite) ชนชั้นนำกลุ่มนี้มักจะรวมตัวกันเหนียวแน่นมีผลประโยชน์ร่วมกัน พูดภาษาเดียวกัน รวมตัวกันเป็นชนชั้นปกครอง(Ruling Class) มีอุดมการณ์ร่วมกัน มีความเชื่อและโลกทัศน์แบบเดียวกัน และที่สำคัญที่สุดชนชั้นนี้ปกครองและใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของกลุ่มตนเอง ไม่ใช่เพื่อชุมชนและสังคมโดยรวม

อำนาจและทรัพย์สินมักเป็นของคู่กัน คนที่มีอำนาจมักใช้อำนาจแสวงหา ทรัพย์สิน คนมีทรัพย์สิน หรือร่ำรวยมักใช้ทรัพย์สินเป็นฐานแสวงหาอำนาจ พูดย่างๆ ทั้งสองอย่างเอื้ออำนวยต่อกันและกัน ชนชั้นนำอาจมีอำนาจ หรือทรัพย์สิน หรือทั้งสองอย่าง พร้อมๆกันก็ได้<sup>52</sup>

โดยสรุปแล้วแนวความคิดเรื่องการรวมตัวแนวราบเป็นแนวคิดที่มีอธิบายปรากฏการณ์บางอย่างในสังคมได้ว่าในทุกสังคมจะมีการรวมตัวกันของผู้ที่มีความต้องการและคุณสมบัติคล้ายกัน เป็นการรวมตัวกันในลักษณะที่เรียกได้ว่าเป็นชนชั้น ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็นสอง ชนชั้น คือ ชนชั้นสูงและชนชั้นผู้ใช้แรงงานหรือชนชั้นต่ำ โดยชนชั้นสูงซึ่งเป็นคนส่วนน้อยมักรวมตัวกันเป็นผู้ปกครอง และเข้าครอบครองอำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในชุมชน เพื่อประโยชน์ของกลุ่มตน ส่วนชนชั้นผู้ใช้แรงงาน ไม่มีโอกาสครอบครองทรัพยากรใดๆมีเพียงการได้รับการแบ่งปันเงินค่าจ้างที่เอาแรงงานไปแลกมา การกระทำดังกล่าวเป็นการไม่ยุติธรรมและบูครีจนทำให้ชนชั้นผู้ใช้แรงงานทนไม่ได้ต้องรวมตัวกันประท้วงและเรียกร้อง เกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างชนชั้นเรื่อยไป ดังเช่นการรวมตัวของกลุ่มชาวบ้านในตำบลที่รวมตัวกันประท้วงและเรียกร้องต่อผู้มีอำนาจที่เป็นข้าราชการประจำหรือเป็นผู้บริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล

<sup>52</sup> ระคม วงษ์น้อย. แนวความคิดเรื่องชนชั้นนำและการศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชน (กรุงเทพฯ:ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 6-12