

## บทที่ 2

### กรอบแนวความคิดและทฤษฎี

การเมืองเป็นศาสตร์เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเพื่อบริหารประเทศ ซึ่งต้องอาศัยโครงสร้างทางสังคมประเทศเป็นหลัก แล้วนำเอานโยบายที่นักการเมืองกำหนดหรือเขียนนโยบายขึ้นเพื่อนำไปปฏิบัติโดยผ่านรัฐสภา กระทรวง ทบวง กรม กองต่าง ๆ ทั้งภาคเมืองและภาคชนบท โดยกำหนดเป้าหมายของความมั่นคง การเศรษฐกิจ การทหาร การศึกษา การพัฒนา ฯลฯ เพื่อความมั่นคง คือ การอยู่ดี กินดีของประชาชนเป็นหลัก<sup>1</sup>

ระบบราชการจึงถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่จะช่วยสถาบันการเมืองต่าง ๆ ในสังคม เช่น หัวหน้าฝ่ายบริหาร รัฐสภา คณะรัฐมนตรี โดยเป็นเครื่องมือในการบริหารนำเอานโยบายที่ฝ่ายการเมืองได้วางไว้ไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย<sup>2</sup>

#### แนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการ

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber)<sup>3</sup> ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการ (Bureaucracy) อันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า เป็นระบบราชการอุดมคติ โดยมีลักษณะพื้นฐานดังนี้

1. มีการกำหนดหลักการที่แน่นอนภายในขอบเขตกฎหมาย การปฏิบัติงานเป็นไปตามระเบียบและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ

- 1.1 ระเบียบในการปฏิบัติราชการเป็นไปตามโครงสร้างการควบคุมของหน่วยงาน ซึ่งมีการแจกแจงตามหน้าที่เฉพาะอย่าง

<sup>1</sup> บุญทัน ดอกไธสง, พื้นฐานแนวความคิดและปรัชญาการเมือง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ โอเดียนสโตร์, 2523,) หน้า 78.

<sup>2</sup> เกตินิกี้ หงสนันท์, วิวัฒนาการของระบบราชการไทย : การศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่าง ๆ (พ.ศ.2471-2518) (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ที่มิ่งคลการพิมพ์, 2523), หน้า 2.

<sup>3</sup> Max Weber, Essay in Bureaucracy : in National Politics, (Boston : Little, Brown, 1965), pp.3-14.

1.2 การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการเป็นไปโดยถือหลักความสามารถมากกว่าฐานะทางสังคม ซึ่งมีมาแต่กำเนิด

1.3 การบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนขั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์สากลมากกว่าหลักเกณฑ์ที่วางไว้เฉพาะกรณีหรือเฉพาะบุคคล

1.4 มีผู้ปฏิบัติการทำงานโดยได้รับเงินเดือนประจำและถือว่างานที่ทำอยู่เป็นอาชีพ

2. หลักการของสายการควบคุมบังคับบัญชา และวิธีการจัดอันดับอำนาจหน้าที่เป็นระบบของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา การวินิจฉัยอาจมาจากระดับต่ำได้ แต่ต้องเป็นไปตามระเบียบการ แต่จะให้สายการควบคุมบังคับบัญชาได้พัฒนาอย่างเต็มที่ที่ต้องจัดให้สายการควบคุมนี้เป็นอิสระจากกัน

3. การบริหารงานมีพื้นฐานอยู่ที่เอกสารอันเป็นลายลักษณ์อักษร มีระบบการจัดเก็บเข้าแฟ้มอย่างเป็นแบบแผน

4. บุคคลที่จะเข้าปฏิบัติงานจะต้องได้รับการฝึกอบรมมาแล้วเป็นอย่างดี

5. การวินิจฉัยสั่งการเป็นไปโดยมีเหตุผลและเข้าใจได้ง่ายตามสายงานความ

รับผิดชอบความถูกต้องตามระเบียบการ กฎเกณฑ์และระเบียบวินัย

แอนโทนี่ ดาวน์ส์<sup>4</sup> (Anthony Downs) ได้ให้ความหมายระบบราชการไว้ 3 ประการด้วยกันคือ

1. ระบบราชการ หมายถึง สถาบันที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะ อย่างเช่น องค์การรัฐบาล

2. ระบบราชการ หมายถึง วิธีการที่กำหนดขึ้นมาใช้สำหรับการจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ

ในองค์การ

3. ระบบราชการ หมายถึง ลักษณะที่ชี้ให้เห็นของการเป็นสำนักงานหรือคุณสมบัติพิเศษของหน่วยงานที่แตกต่างจากองค์การแบบอื่น ๆ

เมื่อเปรียบเทียบความหมาย “ระบบราชการ” ของแมกซ์ เวเบอร์และของแอนโทนี่ ดาวน์ส์ แล้วความหมายของเวเบอร์ได้ให้ความหมายไว้อย่างชัดเจนกว่าและกว้างกว่า จึงเห็นได้ว่าระบบราชการเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อความ เป็นระเบียบ ถูกต้องเป็นทางการสำหรับบริหารงานในองค์การใหญ่ เน้นถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ตลอดจนสายการควบคุมตาม

<sup>4</sup> Anthony Downs, Inside Bureaucracy (Boston, Little, Brown, 1967), pp.26-27.

ลำดับชั้น มีโครงสร้างของอำนาจหน้าที่อยู่ในกำมือของบุคคลเพียงไม่กี่คนเป็นระบบที่อยู่ในสภาพแวดล้อมที่มั่นคงต่อการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะระบบราชการไทยซึ่งมีอำนาจเบบรวมศูนย์จึงง่ายต่อการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง

ตำรวจเป็นหน่วยหนึ่งของระบบราชการ ตำรวจจึงเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร (รัฐ) ในการรักษาความสงบภายในประเทศ เพื่อความผาสุกของประชาชนส่วนรวม ตลอดจนรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของตัวบทกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดขึ้น

ตำรวจจึงเป็นบุคคลหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการป้องกันอาชญากรรมบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนด้วยความยุติธรรม

จึงเห็นได้ว่ากิจการตำรวจเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดของการปกครองหรือการบริหารประเทศ ไม่ว่าประเทศนั้น ๆ จะมีรูปการปกครองในระบบใด เพราะภารกิจเบื้องต้นของตำรวจ คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม คุ้มครองชีวิตทรัพย์สินและเสรีภาพของประชาชน<sup>7</sup> และยิ่งเสมือนเป็นกองกำลังที่จะสนับสนุนให้ฝ่ายบริหารดำเนินการปกครองประเทศไปด้วยความระเบียบเรียบร้อย ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ากิจการตำรวจมีความสัมพันธ์กับการบริหารอยู่มาก คือเป็นผู้รับอำนาจจากรัฐในการเป็นผู้รักษากฎหมาย (law enforcement) บ้านเมืองเพื่อความสงบสุขของประชาชน และประชาชนย่อมได้รับผลกระทาของตำรวจอย่างทันทีในเรื่องความยุติธรรมและเสรีภาพ ดังคำกล่าวของ Marshall E Dimock และ Gladys O Dimock ที่ว่า "Politics and administration are the two sides of a single coin."<sup>8</sup>

Coatman ได้เขียนไว้ว่า ในประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยทุกประเทศกำลังตำรวจจะเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ตั้งอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดิน อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย<sup>9</sup> โดยเป็นอิสระจากอิทธิพลของฝ่ายบริหาร แต่ในประเทศที่

<sup>5</sup> สกล สถิตยยุทธการ, "ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ" วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 2 ฉบับที่ 7, (กรกฎาคม 2504), หน้า 80.

<sup>6</sup> สิริวุฒิ หงษ์พานิช, "ตำรวจกับการเมืองไทย" (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519).

<sup>7</sup> Ac. Germann, Frank D.Kay, and Robert R.J.Gallabi, Introduction to Law Enforcement (Springfield, Illinois : Charles C.Thomas, 1963,) p.25.

<sup>8</sup> Marshall E. Dimock and Gladys O.Dimock, Public Administration (New York : Rinehehart & Co.,Inc. 1964,) p.47.

<sup>9</sup> John Coatman, Police, (London : Oxford University Press, 1959,) p.3.

มีการปกครองระบบเผด็จการแล้ว กฎหมายและเจ้าหน้าที่ข้าราชการล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้อิทธิพลและการบังคับบัญชาของรัฐบาลทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการกระทำ ตัดสินใจ ใช้กำลังบังคับหรือยกส่วนใดออกจากกฎหมายตามความสะดวก ตำรวจเป็นหน่วยงานหนึ่งที่รัฐบาลสามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์อย่างมากในการรักษากฎหมายจับกุมผู้กระทำผิดภายในรัฐ เพื่อความมั่นคงของรัฐบาล อาทิ ตำรวจจะไม่ยอมให้มีการวิพากษ์วิจารณ์โดยอิสระเสรี มีการควบคุมสิ่งตีพิมพ์ วิชชุ โทรทัศน์ตลอดจนสื่อมวลชนอื่น ๆ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันตำรวจที่จะได้รับผลประโยชน์สนองตอบจากการให้ความช่วยเหลือนักการเมืองได้รับการอุปถัมภ์ค้ำชูจากนักการเมือง ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมืองจึงมีความเกือกรวมกันและกันเป็นอย่างดี (good service) โดยตำรวจจะเป็นทั้งฝ่ายอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองและบางครั้งอาจจะเป็นผู้เข้าไปมีบทบาทในทางการเมืองเสียเอง

### อำนาจและอิทธิพล

ฮาโรลด์ ดี ลาสเวลล์ (Harold D. Lasswell)<sup>10</sup> ได้เขียนหนังสือเล่มหนึ่งชื่อ Politics : Who Get, When, What, How ซึ่งจะแปลเป็นไทยได้ว่า "การเมือง ใครได้อะไร เมื่อไร และอย่างไร" ในหนังสือเล่มนี้เขากล่าวตอนหนึ่งว่าการศึกษากองการเมืองคือ การศึกษาเกี่ยวกับอิทธิพลและผู้มีอิทธิพล

อำนาจมีความหมายใกล้เคียงกับอิทธิพลมาก ซึ่งบางครั้งนักวิชาการหลายท่านได้ใช้คำว่าอำนาจและอิทธิพลในความหมายเดียวกันหรือใช้ควบคู่กันไป กระนั้นก็ตามได้มีนักวิชาการท่านต่าง ๆ พยายามที่จะแยกความหมายของอำนาจและอิทธิพลออกจากกันดังนี้

อำนาจ (power) D.G.winter<sup>11</sup> ให้ความหมายว่าความสามารถที่ฝ่ายหนึ่งกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเพื่อให้บังเกิดผล (ทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ) ต่อพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่ง ในขณะที่ S.Lures พิจารณาว่า อำนาจหมายถึง การที่บุคคลหนึ่งทำการตัดสินใจอันมีผลบังคับให้ผู้อื่นปฏิบัติตามอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายของส่วนรวม หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า อำนาจ หมายถึง ความสามารถทั้งที่เป็นจริงและความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม และการกระทำนั้นจะต้องมีผลตามมา นั่นคือ ถ้าผู้ได้อำนาจไม่ปฏิบัติตามแล้ว ย่อมได้รับการลงโทษอย่างใดอย่างหนึ่ง<sup>12</sup>

<sup>10</sup>Harold Lasswell, Politics : Who Get What When, How (New York : McGraw-Hill, 1936).

<sup>11</sup> D.G.Winter, The Power Motive (New York : The Free Press, 1973,) p.10.

<sup>12</sup> S.Lures, Power : A Radical View (London : The Macmillan Press, 1980,) p.27-28.

ส่วน ดาห์ล อธิบายความหมายของอำนาจไว้ว่า หมายถึง ความสามารถของนาย ก. ที่ทำให้นาย ข.กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่นาย ก.ต้องการ โดยไม่คำนึงว่านาย ข. จะมีความต้องการจะทำสิ่งนั้นหรือไม่<sup>13</sup>

D.Katz และ R.L.kahn ได้ให้ความหมายของอิทธิพลไว้ว่า อิทธิพล หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ซึ่งคนหนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่ง ให้กระทำการไปในทางที่เกิดผลตามที่ตั้งใจเอาไว้<sup>14</sup>

ฮาโรลด์ ดี ลาสเวลล์ (Harold D.Lasswell) ให้คำจำกัดความของคำว่า "อิทธิพล" ว่าเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจซึ่งมีลักษณะนุ่มนวลไม่รุนแรง<sup>15</sup>

ในขณะที่ Robert A.Dahl ได้นิยามอิทธิพลว่า หมายถึง ความสามารถของบุคคลหนึ่งที่ทำให้บุคคลอื่นกระทำการสิ่งใดตามความต้องการของตน<sup>16</sup>

ดังนั้นเราอาจสรุปได้ว่า อำนาจ หมายถึง พฤติกรรมของฝ่ายหนึ่ง (ผู้มีอำนาจ) ในอันที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้อื่น (ผู้อยู่ใต้อำนาจ) ให้เบี่ยงเบนไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง เพื่อผลประโยชน์ของตนและของส่วนรวม

สำหรับความหมายของอิทธิพล (influence) หมายถึง ความสามารถของนาย ก.ที่ทำให้ นาย ข.กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่นาย ก.ต้องการ โดยนาย ก.ไม่ได้มีการบังคับนาย ข.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Robert A.Dahl, Modern Political Analysis. และอ้างในจุฬพล นิคมพานิชม สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, หน้า 7.

<sup>14</sup> D.Katz and R.L.Kahn, The Social Psychology of Organization, (New York : John Willey & Sons, 1966), p.218.

<sup>15</sup> Lasswell, H.and A.Kaplan. Power and Society : A Framework for Political Inquiry.(New York : Yale University Press), 1950 อ้างใน จรุง สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช 2519) , หน้า 230.

<sup>16</sup> Robert A.Dahl, Modern Political Analysis, (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall,1984), p.23,41.

<sup>17</sup> Robert A.Dahl, Modern Political Analysis. p.40.

Dahl ยังได้แบ่งอิทธิพลเป็น 2 ประเภท คือ อิทธิพลโดยชัดแจ้ง (manifest influence) และอิทธิพลโดยนัย (implicit influence) อิทธิพลโดยชัดแจ้งเกิดขึ้นในกรณีนี้ ถ้า นาย ก. ต้องการให้เกิดผลอย่างหนึ่งขึ้น และได้กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งให้ นาย ข. ปฏิบัติการบางสิ่งบางอย่างเพื่อให้เกิดผลตามที่ นาย ก. ต้องการ ก็แสดงว่า นาย ก. มีอิทธิพลโดยตรงเหนือนาย ข. ส่วนอิทธิพลโดยนัยเกิดขึ้นในกรณีที่มีการปฏิบัติการของนาย ข. ดังกล่าวนี มีได้เกิดจากการกระทำของนาย ก. ต่อนาย ข. โดยชัดแจ้ง แต่เกิดจากการที่นาย ข. คาดการณ์ถึงสิ่งที่นาย ก. ต้องการและได้ปฏิบัติบางสิ่งบางอย่างไปตามที่ตนคิดว่านาย ก. ต้องการ<sup>18</sup>

นอกจากนั้น Dahl ได้แยกแยะวิธีการของการใช้อิทธิพล (means of influence) ไว้ 3 ประการด้วยกัน คือ<sup>19</sup>

1. การสร้างค่านิยมเพื่อให้สอดคล้องกับการใช้อิทธิพล (trained control) หมายถึง การที่ผู้ใช้อิทธิพล (นาย ก.) สร้างเงื่อนไขให้กับผู้ถูกใช้อิทธิพล (นาย ข.) ก่อนที่จะมีการใช้อิทธิพลใด ๆ เกิดขึ้นและจากเงื่อนไขที่วางไว้นี้จะมีผลให้นาย ข. ปฏิบัติตามโดยนาย ก. ไม่จำเป็นต้องข่มขู่บังคับใด ๆ ต่อนาย ข. ในที่นี้เครื่องมือที่ใช้ในการวางเงื่อนไขจะได้แก่สถาบันครอบครัว กลุ่มเพื่อน โรงเรียน องค์กรหรือสื่อต่าง ๆ เป็นต้น เช่น การที่ครูสามารถใช้อิทธิพลให้นักเรียนเชื่อฟังได้โดยไม่ต้องอาศัยการข่มขู่ว่าจะลงโทษ ก็เป็นเพราะครอบครัวหรือตำราเรียนได้สอนให้เด็กต้องเชื่อฟังครูไว้ก่อนแล้ว

2. การโน้มน้าว (persuasion) ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การโน้มน้าวด้วยเหตุผล (rational persuasion) และการโน้มน้าวด้วยเล่ห์กล (manipulative persuasion) การโน้มน้าวด้วยเหตุผล คือ การที่ นาย ก. สามารถทำให้นาย ข. กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยการพูดจาโน้มน้าวด้วยข้อมูลที่เป็นจริง ส่วนการโน้มน้าวด้วยเล่ห์กล คือ การโน้มน้าวที่ต้องอาศัยการหลอกล่อต่าง ๆ นั้นเอง

3. การให้เครื่องล่อ (inducement) คือ การที่ นาย ก. ทำให้นาย ข. ทำตามความต้องการของนาย ก. ได้ โดยสัญญาว่าจะให้รางวัลเป็นการตอบแทน

Harold D. Lasswell และ Abraham Kaplan ได้ชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างอำนาจและอิทธิพลอีกว่า อำนาจเป็นความสามารถที่จะทำให้บุคคลอื่นทำตามความต้องการของตน โดยการข่มขู่ว่าจะลงโทษ (severe deprivation) ถ้าไม่ทำตาม ส่วนอิทธิพลเป็นความสามารถที่ไม่ต้องใช้อำนาจข่มขู่ว่าจะลงโทษดังนั้นอำนาจจึงเป็นลักษณะพิเศษประการหนึ่งของการใช้อิทธิพล<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Ibid, p.23-25.

<sup>19</sup> Ibid, p.38-41.

<sup>20</sup> Harold D.Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society : A Framework for Political Inquiry*, (New Haven : Yale University Press, 1961) p.76.

การที่บุคคลหรือกลุ่มจะสามารถทำให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นกระทำหรืองดกระทำกรณนั้นขึ้นอยู่กับทรัพยากรอำนาจหรืออิทธิพล (power or influence resources) ที่ตนครอบครองอยู่อันมีลักษณะดังต่อไปนี้<sup>21</sup>

1. การเป็นเจ้าของ ได้แก่ การครอบครองปัจจัยที่อาจก่อให้เกิดอิทธิพลได้ เช่น เงินทอง ข้อมูล ความรู้ ความชำนาญ บุคคลลักษณะดี เป็นอาทิ
2. การให้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรการ เช่น ตำแหน่งในกระทรวง กองทัพบก ตำรวจ สยามคมต่าง ๆ เป็นอาทิ
3. การได้รับมอบอำนาจจากผู้อื่น เช่น การได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในรัฐสภา เพื่อโอกาสได้รับเลือกขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีให้จัดตั้งรัฐบาลปกครองประเทศ เป็นอาทิ
4. การเป็นเจ้าขององค์การ เช่น การเป็นเจ้าของธนาคาร ห้างร้าน โรงแรม โรงงาน ฯลฯ การเป็นเจ้าของอาจให้อำนาจแตกต่างกัน หากองค์การมีขนาด คุณสมบัติของสมาชิกความสัมพันธ์กลมเกลียวของสมาชิกระเบียบวินัย บุคลากร วัฒนธรรม ฯลฯ ซึ่งแตกต่างกัน
5. การขอยืมหรือใช้ปัจจัยที่บุคคลอื่นครอบครองอยู่ เช่น การที่บุคคล กลุ่ม หรือองค์กรได้มองเห็นความสำคัญในปัจจัยที่บุคคล กลุ่ม หรือองค์กรอื่นมีอยู่ว่าอาจนำมาใช้เพื่อก่อให้เกิดอิทธิพลได้ จึงได้มีการขยืมยืม หรือขอปัจจัยเหล่านี้มาใช้ ปัจจัยดังกล่าวนี้ได้แก่ความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน

แม้ว่านักวิชาการเหล่านี้จะพยายามชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างในทางทฤษฎี ระหว่างความหมายของอำนาจและอิทธิพล แต่ถึงที่สุดแล้วท่านเหล่านี้ก็ยังคงใช้คำว่าอำนาจและอิทธิพลในความหมายที่ไม่แตกต่างกันอยู่นั่นเอง ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากว่าในทางปฏิบัติ เราไม่สามารถแยกการกระทำหนึ่ง ๆ ว่าเป็นการแสดงนัยของการใช้อำนาจหรืออิทธิพลได้อย่างชัดเจนนั่นเอง

และสำหรับการวิจัยนี้ผู้วิจัยจะใช้ความหมายของอำนาจในความหมายของอิทธิพล โดยนิยามอิทธิพลว่า หมายถึง ความสามารถของบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งในอันที่จะโน้มน้าวชักจูง และ/หรือกดดันให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นกระทำหรืองดกระทำกรณตามความต้องการของตน

<sup>21</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, "การศึกษารัฐศาสตร์แนวทงอำนาจ", หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์, หน้า 462-463.

## แนวความคิดเกี่ยวกับการเมืองไทย

<sup>22</sup> การปกครองของไทยอดีตมีระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เป็นศูนย์กลางของความเป็นชาติ ของความสามัคคี ของชีวิต ของอำนาจและการใช้อำนาจ กล่าวคือ ทรงเป็นศูนย์รวมของทุกสิ่งทุกอย่างในรัฐ ตลอดจนทรงเป็น "รัฐ" ในพระองค์เองอีกด้วย ด้วยเหตุนี้อุดมการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการย่อมจะต้องขึ้นอยู่กับพระราชวินิจฉัย และพระราชจริยานุวัตรแห่งพระองค์ ลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้รัฐไทยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ข้าราชการไทยในอดีตและระบบสังคมไทยทั้งระบบมีความเป็นเอกภาพเพราะขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว ดังนั้นการปกครอง การบริหารประเทศ และการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการจึงมีความสอดคล้องเป็นหนึ่งเดียว กล่าวคือ เป็นการปกครองและการบริหารแผ่นดินที่ขึ้นต่อและเพื่อพระมหากษัตริย์ แต่เนื่องพระมหากษัตริย์ในอดีตแทบทุกพระองค์ของไทยยึดเอาประโยชน์สุขของอาณาประชาราษฎร์เป็นที่ตั้ง โดยมีคุณธรรมเป็นเครื่องส่องนำทาง การปกครองบ้านเมืองจึงสงบสุขตลอดมาภายใต้รัฐไทยที่เป็น "รัฐกษัตริย์" ในอดีต และอุดมการณ์ของข้าราชการก็เป็นอุดมการณ์ของกษัตริย์และเพื่อกษัตริย์ด้วย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 คณะราษฎรซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนได้เข้าปกครองประเทศภายใต้กติการัฐธรรมนูญ และดังได้กล่าวแล้วว่าภายใต้ระบอบการปกครองแบบใหม่ที่พระมหากษัตริย์ถูกจำกัดอำนาจลงความเป็นตัวตนของรัฐได้เจือจางลงไปด้วย เพราะสถาบันทางการเมืองที่ได้รับการสถาปนาขึ้นมาใหม่ยังไม่สามารถมีความชอบธรรม พิสูจน์ให้ประชาชนเห็นคุณค่า และความดีมากกว่าที่จะเป็นสัญลักษณ์ของรัฐทดแทนสถาบันพระมหากษัตริย์รูปธรรมของความเป็นรัฐจึงไม่เด่นชัดและไม่รู้แน่นอนว่าคือสิ่งใดดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ข้าราชการ ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความต่อเนื่องที่สุดในสังคม คือ ต่อเนื่องทั้งในแง่บุคคลากรและวิธีปฏิบัติงาน จึงก้าวขึ้นมาสู่การมีอำนาจครอบคลุมการเมืองการปกครองของไทยแทน ซึ่งก็ไม่ใช่เรื่องยากอะไร เนื่องจากคนกลุ่มนี้เป็นผู้ริเริ่มการปกครองแบบใหม่ขึ้นมาด้วยตนเอง จากจุดนี้รัฐไทยและอุดมการณ์ของข้าราชการไทยจึงเริ่มผันแปรจากการเป็นรัฐกษัตริย์และมีอุดมการณ์รับใช้กษัตริย์มาเป็นรัฐข้าราชการ แต่อุดมการณ์ของข้าราชการกลับไม่ปรากฏเด่นชัด กล่าวคือ อุดมการณ์ที่เคยรับใช้กษัตริย์ และนำไปสู่ความสงบร่มเย็นของประชาชนแปรเปลี่ยนไปจนไม่สามารถบอกได้ว่าอะไร คือ อุดมการณ์ของรัฐภายใต้ระบอบการปกครองใหม่กันแน่ ในรัฐข้าราชการนี้เราจะพบว่า อุดมการณ์ของข้าราชการเองจะถูกนำมาใช้แทนที่อุดมการณ์ของรัฐ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะหลัง พ.ศ.2475 ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีส่วนใหญ่ต่างเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการ

<sup>22</sup> กระทบผล ท่องธรรมชาติ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ข้าราชการไทย ความสำนึก และอุดมการณ์ (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 78-79.



มาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการสายทหารหรือพลเรือนก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ.2501-2516 จะพบลักษณะที่ข้าราชการเข้ามาใช้อำนาจรัฐโดยตรงด้วยตัวเองสูงมาก กล่าวคือ ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองพร้อม ๆ กับข้าราชการประจำ เช่น เป็นนายกรัฐมนตรีพร้อมกับผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นต้น ด้วยสภาพเช่นนี้อุดมการณ์ของข้าราชการจึงถูกนำมากำหนด หรือกลายเป็นอุดมการณ์รัฐโดยตัวเอง และมักจะพบว่าเป็นอุดมการณ์หรืออีกนัยหนึ่ง สำนึกที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของข้าราชการเองมากกว่า ผลประโยชน์ส่วนร่วม

แต่หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ประชาชนเริ่มตระหนักว่าผลแห่งการปฏิวัติไม่ตกถึงมือประชาชน หรือไม่นำประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนอย่างแท้จริง ประชาชนเริ่มแสดงท่าทีของการเข้ามาทวงอำนาจรัฐคืนจากข้าราชการที่ครอบคลุมและมีอำนาจเหนือสังคมมานาน วิธีทางที่ประชาชนใช้ในการทวงอำนาจก็โดยอาศัยหนทางที่เปิดให้ขอรบอบการปกครอง และกติการัฐธรรมนูญเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงได้ นั่นคือ การสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ลักษณะเช่นนี้นำไปสู่สภาพที่ประชาชนกลุ่มเล็กมีอำนาจทางเศรษฐกิจสูงเข้ามามีบทบาททางการเมือง เพื่อให้ใช้อำนาจทางการเมืองนั้นเสียเองแทนข้าราชการ จึงนำไปสู่สภาวะของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ข้าราชการทั้งสองพวกนี้ได้เข้ามาสู่วงการโดยวิธีทางที่แตกต่างกัน และปฏิบัติหน้าที่ก็แตกต่างกันด้วย ข้าราชการการเมืองโดยทั่วไปจะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรือได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมือง ความรู้ความสามารถมิได้มีการระบุไว้ในกฎหมายที่ว่าด้วยข้าราชการพลเรือน แต่จะระบุไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ส่วนข้าราชการประจำนั้นเข้ามาสู่ราชการด้วยการสอบหรือคัดเลือก โดยมีมาตรการวัดความรู้หรือการสอบที่เชื่อถือได้ ตลอดจนมีการกำหนดคุณวุฒิทางการศึกษาไว้สูงกว่าข้าราชการการเมือง

การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการการเมือง มักจะใช้ระบบพรรคพวก (spoils system) คือ ระบบที่รวมเอาการปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในวงราชการด้วยวิธีการที่นอกเหนือไปจากระบบคุณวุฒิ การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนใหญ่จะอาศัยเหตุผลทางการเมืองและเหตุผลส่วนตัวของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง เช่น ความจงรักภักดี ความไว้น้ำใจ ความเป็นญาติหรือการมีบุญคุณกันมา เป็นต้น ข้าราชการการเมืองนอกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งโดยเหตุผลอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน คือ เลือกสรรเอาคนที่พรรคพวกคนใกล้ชิดสนิทสนม คนที่เป็นญาติ คนที่มีบุญคุณกันมา และคนที่ชอบพอกันเป็นพิเศษ จึงเกิดกรณีปัญหาข้าราชการการเมืองรังแกข้าราชการประจำอยู่เสมอ ๆ

กนก วงษ์ตระหง่าน<sup>23</sup> ได้วางกรอบแนวความคิดเกี่ยวกับการเมืองไทยไว้ว่าประชาธิปไตยในการเมืองไทยเป็นเรื่องของชนชั้นที่ไม่มีเป้าหมายของประชาธิปไตย ตรงกันข้ามกลับอาศัยแบบของประชาธิปไตยในการแสวงหาผลประโยชน์ คือ อำนาจ (power) และความมั่งคั่ง (wealth) เป็นสำคัญ นั่นหมายความว่าเป้าหมายของผู้กระทำทางการเมืองของไทย (ชนชั้นนำเป็นส่วนใหญ่) มักจะเห็นผลประโยชน์ ส่วนความคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองมีน้อย หรือถ้าจะมีก็ไม่ได้รับการสืบทอด

ดังนั้น การเมืองไทยจึงถูกกำหนดโดยผลประโยชน์ คือ อำนาจและความมั่งคั่ง ที่ชนชั้นนำต้องการ

ดังที่กล่าวแล้วว่าเป้าหมายของผู้กระทำทางการเมืองของไทยส่วนใหญ่ เป็นผลประโยชน์ของตน จึงทำให้การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น ใช้อำนาจแลกกับความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ใช้อำนาจแลกกับความจงรักภักดี ใช้ความมั่งคั่งแลกกับความร่วมมือ เป็นต้น มีความสำคัญอย่างมากต่อการเมืองไทย ดังนั้นภายใต้สถานการณ์หนึ่งสามารถจะมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้กระทำทางการเมืองได้หลายระดับและรูปแบบ เช่น ในระดับกลุ่มมีการแลกเปลี่ยนอย่างหนึ่ง ในระดับบุคคลระหว่างกลุ่มเป็นอีกแบบหนึ่ง และในระดับบุคคลภายใต้กลุ่มเดียวกันก็เป็นอีกแบบหนึ่ง เป็นต้น นั่นหมายความว่า การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในการเมืองไทยเป็นไปได้ในทุกระดับและทุกรูปแบบ ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากมากหรืออาจเป็นไปได้ที่นักศึกษาการเมืองไทยจะหาข้อมูลของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์เหล่านี้ได้หมด จึงทำให้การเมืองไทยมีสภาพที่ไม่มีใครรู้ว่าอะไร กำลังเกิดและอย่างไร ซึ่งการเมืองไทยเป็นเรื่องที่คาดการณ์ได้ยากมากเพราะทุกอย่างเกิดขึ้นได้และเป็นไปได้ทั้งสิ้นในการเมืองไทย ที่เป็นเช่นนั้นเพราะไม่มีใครรู้ว่าการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของผู้กระทำทางการเมืองนั้นมีในระดับและรูปแบบใดบ้าง ในเวลาเดียวกันภายใต้สถานการณ์เช่นนี้จึงทำให้การเมืองไทยถึงที่สุดแล้ว เป็นเรื่องของตัวใครตัวมันและมีลักษณะของการต่อสู้ในทุกรูปแบบที่เปิดให้ นั่นหมายความว่าความขัดแย้งหรือกลุ่มของผู้กระทำทางการเมืองสามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาภายใต้เงื่อนไขของการแลกเปลี่ยนของผลประโยชน์ในขณะนั้น เช่น การย้ายพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การย้ายกลุ่มของนายทหาร ข้าราชการ หรือพ่อค่านักธุรกิจที่ตนสนับสนุน เป็นต้นจากระดับและรูปแบบของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการเมืองที่ไม่จำกัด กับการยึดถือผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญของผู้กระทำทางการเมืองนี้ เป็นการเสริมและยืนยันอีกครั้งหนึ่งว่าการเมืองของไทยไม่มี

<sup>23</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, มิติทางการเมืองในปรากฏการณ์ของสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529) หน้า 320-328.

ทิศทางและจุดมุ่งหมายที่แน่นอนและชัดเจน นอกจากการใช้การเมืองเป็นตัวสร้างและรักษาผลประโยชน์ส่วนตนและ/หรือกลุ่มของชนชั้นนำซึ่งเป็นผู้กระทำทางการเมืองสำคัญของไทย การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ดังกล่าวทุกครั้งล้วนแต่กระทำภายใต้ความเข้าใจของผู้กระทำทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนนั้นว่าตนจะได้ผลประโยชน์ตามเป้าหมายของตนมากขึ้นหรือมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เพราะทุกคนล้วนแต่ต้องการที่จะให้เป้าหมายของตนได้รับการตอบสนองให้มากที่สุด (maximization of objectives) ดังนั้นเป้าหมายจึงเป็นตัวกำหนดการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น เพราะฉะนั้นการที่จะเข้าใจการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ใด ๆ ในการเมืองไทย จำเป็นที่จะต้องพยายามเข้าใจเป้าหมายของผู้กระทำทางการเมืองทุกคนที่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนนั้น

เนื่องจากการเมืองของไทยขึ้นอยู่กับสถานการณ์อย่างมากดังกล่าวแล้ว อีกทั้งการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการเมืองของผู้กระทำทางการเมืองสามารถจะมีได้อย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง ดังนั้นจึงทำให้เป็นไปได้ยากมากที่จะมีผู้กระทำทางการเมืองเพียงผู้เดียวที่จะสามารถรักษาอำนาจทางการเมืองไว้ได้นานเป็นเวลาดิตต่อกัน นั่นหมายความว่า การเปลี่ยนผู้มีอำนาจทางการเมืองเกิดขึ้นได้ง่ายมากขึ้น เมื่อการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการเมืองมีกว้างขวางมากขึ้น โดยมีพ่อค้า นักธุรกิจ นักอุตสาหกรรม และนักการธนาคาร ฯลฯ ที่สามารถเข้ามาต่อสู้ทางการเมืองได้โดยผ่านพรรคการเมือง การเลือกตั้งและรัฐสภาความไว้วางใจดังกล่าวนี้มิได้เกิดขึ้นเอง แต่เกิดจากการสร้างขึ้นลักษณะของการสร้างความไว้วางใจในโครงสร้างทางกลุ่มอำนาจของไทยที่เด่น คือ การใช้ความเป็นเพื่อน เช่น เพื่อนนักเรียน เพื่อนที่เคยร่วมงาน เพื่อนที่มาจากภูมิภาคเดียวกัน เป็นต้น นอกจากความเป็นเพื่อนแล้วยังใช้ความเป็นญาติพี่น้อง จะโดยสายเลือดหรือการเกี่ยวดอง เช่น การแต่งงานก็ได้ จะเห็นว่าความเป็นเพื่อนและความเป็นญาตินี้เป็นลักษณะของความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ชัดเจนและนับว่าเป็นความสัมพันธ์ที่มีความสำคัญที่สุดของการสร้างความไว้วางใจ นอกจากนี้การใช้วิธีการให้ผลประโยชน์ เช่น การให้ตำแหน่งอำนาจ ความมั่งคั่ง เป็นต้น แต่บุคคลที่ผู้มีอำนาจต้องการจะสร้างความไว้วางใจ วิธีการนี้ผู้มีอำนาจจำเป็นที่จะต้องมีผลประโยชน์จำนวนมหาศาลที่จะแจกจ่ายให้แก่คนรอบข้างเพื่อที่จะรักษาความไว้วางใจหรือความเป็นพวกให้คงไว้ นั่นหมายความว่า ราบใดที่ผลประโยชน์ที่เคยแจกจ่ายหมดไปหรือลดลง หรือมีผู้อื่นที่สามารถจะแจกจ่ายผลประโยชน์ได้มากกว่าและดีกว่า ความไว้วางใจก็จะลดโดยปริยาย ดังนั้นจะเห็นว่าการสร้างความไว้วางใจด้วยการแจกจ่ายผลประโยชน์นี้ในตัวเองไม่มีความมั่นคงและแน่นอน ซึ่งต่างจากความเป็นเพื่อนและความเป็นญาติที่สายสัมพันธ์ของความไว้วางใจมีมากกว่าและแน่นหนากว่า แต่ความเป็นเพื่อนและความเป็นญาติสามารถกระทำได้อย่างจำกัดหรืออยู่ในวงแคบ ดังนั้นในความเป็นจริงภายในแกนกลาง (core) ของอำนาจ จึงมักจะมีการผูกด้วยความเป็นเพื่อนหรือเป็นญาติ และโครงสร้างของอำนาจที่อยู่ล้อมรอบ

แกนมักจะถูกด้วยการแจกจ่ายผลประโยชน์ ข้อที่น่าสังเกต คือ ความผิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองไม่ได้เป็นสายสัมพันธ์ที่ผูกผู้มีอำนาจเข้าด้วยกันเลย ข้อสังเกตนี้ทำให้ไม่สงสัยในข้อกล่าวที่ว่า การเมืองไทยถูกนำด้วยผลประโยชน์เป็นส่วนใหญ่

วิธีการสร้างความไว้วางใจดังกล่าวนี้ สามารถจะเข้าได้ดีกับค่านิยมหรือความคิดในเรื่องระบบอุปถัมภ์หรือระบบเครือญาติของระบบสังคมไทยได้ดี ที่มีบุคคลหรือผู้นำที่มีอำนาจและทรัพยากรมากกว่าคนอื่น ๆ จะทำให้คล้ายผู้อุปถัมภ์ (patron) ที่คอยให้ความช่วยเหลือแก่ผู้รับการอุปถัมภ์ (clients) และในด้านกลับผู้รับการอุปถัมภ์ก็จะยอมปฏิบัติตามหรือเป็นบริวารในการเสริมสร้างอำนาจและบารมีให้แก่ผู้อุปถัมภ์ความสัมพันธ์ทั้งสองทางนี้ เสริมผลประโยชน์ซึ่งกันและกันโดยปริยาย กล่าวคือ ในด้านหนึ่งผู้รับการอุปถัมภ์ก็จะได้ประโยชน์ที่ผู้อุปถัมภ์ให้และผู้อุปถัมภ์ก็จะได้อำนาจ และบารมีจากการที่ผู้รับการอุปถัมภ์ยอมรับการเป็นผู้นำและการมีอำนาจของตน นั่นหมายความว่าระบบอุปถัมภ์นี้เป็นเครื่องชี้ถึงความชอบธรรมสำหรับผู้มีอำนาจที่จะสร้าง และรักษาฐานอำนาจของตนด้วยวิธีการสร้างความไว้วางใจ โดยการแจกจ่ายผลประโยชน์ดังกล่าวข้างต้น

การต่อสู้ทางการเมืองของไทยใช้องค์กรทางการเมือง เช่น ระบบราชการ กองทัพ รัฐบาล พรรคการเมือง รัฐสภา เป็นต้น เป็นฐานอำนาจของการต่อสู้กัน กล่าวคือ ตำแหน่งต่าง ๆ ภายในองค์กรเหล่านั้นทุกระดับล้วนแต่มีอำนาจในตัวเอง เช่น อำนาจของการสั่งการ อำนาจของข้อมูลและข่าวสาร อำนาจตามกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งอำนาจเหล่านี้เป็นทรัพยากรทางการเมืองสำคัญที่ถูกนำมาใช้ในการต่อสู้ทางการเมืองตลอดเวลา นอกจากนี้บุคคลที่อยู่ในระดับที่สูงกว่ามักจะเป็นผู้ที่มีอำนาจมากกว่าในองค์กรนั้น และสามารถใช้อำนาจนั้นให้เป็นทรัพยากรทางการเมืองของตนได้มากกว่าคนอื่นที่อยู่ในระดับต่ำกว่า ด้วยความจริงดังกล่าวการต่อสู้ภายในองค์กรของบุคคล เพื่อที่จะให้ตนได้อยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจในองค์กรนั้น จึงเป็นลักษณะเด่นของการต่อสู้ภายในองค์กรของไทย สำหรับองค์กรใดที่มีอำนาจมาก การวางบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรนั้นย่อมจะมีความสำคัญและความหมายต่อฐานอำนาจของผู้มีอำนาจในองค์กรนั้นโดยปริยาย นั่นหมายความว่า การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้มีอำนาจวิธีหนึ่งที่ได้ คือ การแลกเปลี่ยนตำแหน่งสำคัญ ๆ ภายในองค์กรต่าง ๆ ต่อกัน เช่น การแลกเปลี่ยนของผู้มีอำนาจ ก. ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการกองพลที่ 1 กับการที่ผู้มีอำนาจ ก. จะสนับสนุนผู้มีอำนาจ ข. ให้มีอำนาจต่อไปหรือการให้ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เกษตรและสหกรณ์อุตสาหกรรมแก่พรรคการเมืองหนึ่ง เพื่อแลกกับการสนับสนุนรัฐบาลของพรรคการเมืองนั้น เป็นต้น นั่นหมายความว่า การประนีประนอมในการเมืองไทยมีส่วนอยู่มากกับความสามารถในการแลกเปลี่ยนตำแหน่งภายในองค์กรสำคัญต่าง ๆ ระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมือง ด้วยรูปแบบของพฤติกรรมของผู้มีอำนาจดังกล่าวนี้เอง จึงทำให้การโยกย้ายตำแหน่งสำคัญขององค์กรที่มีอำนาจมาก เช่น กองทัพ กรมตำรวจ กรมการปกครอง เป็นต้น จึงมีความสำคัญและ

ความหมายต่อการเมืองมากโดยเฉพาะต่อการรักษาเสถียรภาพของอำนาจในขณะนั้น ดังนั้นการเมืองของไทย จึงมีลักษณะของการแย่งชิงและต่อสู้กันเพื่อการวางตัวบุคคลของผู้มีอำนาจให้อยู่ในตำแหน่งสำคัญ ขององค์กรที่มีอำนาจ

### ค่านิยมของคนไทย

<sup>24</sup> ค่านิยมเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของบุคคลในสังคมที่ถือปฏิบัติหรือนิยมชมชอบร่วมกัน ค่านิยมจึงมีลักษณะเป็นนามธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับที่อยู่ลึกลงไปในชีวิต ในชั้นปฏิบัติค่านิยมจะมีมากอย่าง มีลักษณะเป็นเครื่องมือและอยู่ในจิตสำนึกของผู้ใช้มาก ในสังคมไทยก็เช่นกันค่านิยมของคนไทยที่สนใจยกย่อง อยากได้ อยากเป็น อยากทำ มีดังนี้ คือ

1. ความมั่งคั่ง (wealth) เรื่องที่คนไทยนิยมว่า "เงิน" หรือความมั่งคั่งของบุคคลเป็นของสำคัญนั้นย่อมเป็นเรื่องเห็นได้ชัดไม่มีข้อสงสัยใด ๆ เงินไม่มีอิทธิพลเป็นตัวกำหนดแนวทางและรูปแบบของพฤติกรรมของคนไทยไปกำหนดความสัมพันธ์ของบุคคลอย่างเห็นได้ชัด ตั้งแต่การแต่งงาน แต่งตัว การกินอยู่ การคบหาสมาคม รสนิยม การเลือกคู่ การอาชีพ กระทั่งศีลธรรมและความหมายแห่งชีวิต เช่น ทำให้มีการโกง การลักขโมย การเป็นโจร การกลั่นแกล้ง ทำลาย เช่นฆ่าผู้อื่นแม้กระทั่งตัวเอง และลูกเมีย ก็เพราะเงิน อย่างที่นิยมเรียกกันในปัจจุบันว่า "เงินคือพระเจ้าองค์หนึ่งของชีวิต" หรือ "เงินซื้อได้แม้กระทั่งความซื่อสัตย์และความรัก" ซึ่งเป็นคำพูดที่มีความจริงอยู่มีใช้อยู่ "เงิน" ปัจจุบันมีบทบาทสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมทางการเมือง เช่น การแสวงหาอำนาจทางการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่าง "เงิน" กับนโยบายทางการเมือง เช่นการเป็นเป้าหมายของการแจกแจง จัดสรรรายได้ประชาชาติ เพื่อให้ตกแก่ผู้มีอิทธิพลทางการเงิน เป็นต้น

2. อำนาจ (power) อำนาจตั้งแต่เล็กน้อยไปจนถึงอำนาจเด็ดขาดที่สามารถสั่งฆ่าคนหรือยึดทรัพย์ของบุคคล หรือชี้ว่าคนใดมีพฤติกรรมอย่างไร ผิดถูกอย่างไรก็เป็นสิ่งที่คนทั่ว ๆ ไป มักปรารถนากันทั้งนั้น ทั้งนี้ก็ด้วยความจริงที่ว่ามนุษย์เราเป็นสัตว์สังคมย่อมมีความต้องการทางกายและทางใจ เช่น ต้องการการยอมรับ การยกย่องนับถือ ต้องการความรักความเข้าใจ ฯลฯ และต้องการที่จะสำเร็จตามความมุ่งหมาย ความฝันตามอุดมการณ์ที่ตนมีอยู่ จริงอยู่อำนาจไม่สามารถบันดาลทุกสิ่งทุกอย่างที่กล่าวมาแล้วแต่ส่วนมากอำนาจก็นำมาซึ่งเงินทอง ทรัพย์สินสมบัติ สิ่งของทางวัตถุ เช่น รถยนต์

<sup>24</sup> ไพฑูรย์ เครือแก้ว ฌ ลำพูน ลักษณะสังคมไทย (พระนคร : โรงพิมพ์เลียงเชียงจงเจริญ, 2513), หน้า 69-79.

บ้านช่อง ฯลฯ นอกจากนี้เมื่อคนใดมีอำนาจ มีเงินแล้วคน ๆ นั้นมักจะได้รับการยอมรับการยกย่องนับถือ และความสำเร็จในความหวังและความฝันแม้กระทั่งความรัก (ซึ่งแม้จะเป็นการเสแสร้งหรือจอมปลอม แต่คนส่วนมากก็พอใจ) มีความสุขที่ได้มันไปสนองสำนึกแห่งอัตตาของตน

3. คนไทยยกย่องความเป็นผู้ใหญ่ หรืออาวุโส (seniority) ความเป็นผู้ใหญ่ที่เป็นค่านิยมของสังคมไทย ก็พอจะแบ่งออกได้ดังนี้

- ก. มีตำแหน่งและฐานะทางสังคมหรือราชการสูง (ซึ่งก็มักจะมีอายุมากด้วย)
- ข. หมายถึงผู้ที่สูงอายุ
- ค. หมายถึงอายุราชการ หรืออายุของการทำงานเฉพาะอย่างมานาน

คนไทยทั่ว ๆ ไป นับถือและยกย่องผู้ใหญ่ บุคคลผู้เป็นหัวหน้า ผู้ปกครอง ผู้นำในกิจการต่าง ๆ ผู้เชี่ยวชาญและผู้บังคับบัญชาชั้นสูง ๆ ก็ล้วนแล้วแต่มีความเป็นผู้ใหญ่ทั้งนั้น คือ มีตำแหน่งสูงมีอายุมากหรือทำงานมานาน ทั้งนี้เพราะสังคมไทยถือว่าผู้ใหญ่เป็นผู้มีอายุมาก ทำงานมานาน ได้รู้ได้เห็นประสบการณ์ในชีวิตมากมาย ดังนั้นจึงยอมเป็นผู้ที่ฉลาดสุขุมและเข้าใจในโลก และชีวิตอย่างล้าลึก เมื่อประเพณีถือว่าผู้ใหญ่เป็นผู้รอบรู้ดังนี้ ผู้ใหญ่ก็ย่อมทำอะไรไม่ผิด ผู้น้อยจึงต้องเกรงกลัว เคารพเชื่อฟังผู้ใหญ่ การให้เกียรติ รางวัลหรือความดีในทางราชการ ทางสังคม ก็ต้องพิจารณาตามอายุ หรือตามอาวุโส หากพิจารณาตามความดีความสามารถหรือผลงานตำแหน่งใหญ่ ๆ ที่มีเงิน มีเกียรติมาก ๆ ต้องเป็นของสำรองไว้สำหรับผู้ใหญ่ ระเบียบแบบแผนและขนบธรรมเนียมและสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงการก็ได้ กำหนดการยกย่อง การให้เกียรติ แก่ผู้ใหญ่และผู้สูงอายุเสมอ เด็กหรือผู้น้อยจะทำอะไรก็เกรงใจ เคารพนบถนอม โดยทั่ว ๆ ไป ในวงราชการผู้น้อยมักจะไม้ออกความคิดความเห็น เพราะกลัวจะไม่ถูกใจถูกอารมณ์ผู้ใหญ่ โทรศัพท์ที่มีอยู่ก็มีสำหรับผู้ใหญ่โทรฯ มาหาผู้น้อยเท่านั้น ผู้น้อยหรือผู้มีตำแหน่งรองลงมาจะโทรฯ ขึ้นไปหาได้ไม่ เป็นการไม่เคารพ ไม่รู้จักกาลเทศะ ไม่บังควร.....สังคมทั่ว ๆ ไป ก็เช่นกัน ผู้ใหญ่ผู้สูงอายุ ต้องได้รับเกียรติได้นั่งแถวหน้า เป็นผู้สั่งสอน เป็นผู้ที่คนอื่นขอความคิดเห็น ฯลฯ ทางเหนือของประเทศไทยก็มีประเพณี "ดำหัว" คือ ครอบปีหนึ่ง ๆ ผู้น้อย ลูกหลาน ชาวบ้านชาวเมืองก็จะพากันแห่ขบวนไปแสดงความเคารพ คารวะต่อข้าหลวง ต่อผู้ใหญ่ผู้สูงอายุที่เป็นที่นับถือของคนทั่ว ๆ ไป

4. คนไทยยกย่อง "จิตใจนักเลง" คำว่าจิตใจนักเลงหรือการมีจิตใจนักเลงในที่นี้ไม่ได้หมายถึงการเป็นนักเลงหัวไม้ คุมพรรคพวกที่เวิ้งว้างแก่ปล้นสะดมกับคนอื่นเขา หรือนักเลงอันธพาลชอบผิดกฎหมาย คุมช้อง คุมรถเมล์ หรือระบบลูกพี่ทั้งหลายเหล่า (ถึงแม้ว่าจะมีความเกี่ยวข้องกับ "จิตใจนักเลง" ที่จะกล่าวตามหลักทฤษฎีทางสังคมวิทยาก็ตาม) จิตใจนักเลงที่เป็นนิยมของคนไทยโดยทั่ว ๆ ไป ที่สังคมยกย่องนับถือและถือว่าเป็นคุณสมบัติและพฤติกรรมที่ดีของบุคคล ก็พอจะสรุปได้ดังนี้

ก. มีจิตใจสปอร์ต (sportsmanship) จิตใจสปอร์ตก็หมายถึง การมีจิตใจที่กว้างขวางไม่ถือเนื้อถือตัว ไม่ตระหนี่ถี่เหนียว ไม่จุกจิกเรื่องเงินทอง ชอบจ่ายเงินจ่ายทอง เลี้ยงเพื่อนฝูง เลี้ยงผู้น้อยอย่างซนดว่า "ถึงใจ" หรือ "ถึงไหนถึงกัน" จิตใจสปอร์ตในข้อนี้ก็หมายรวมไปถึงความไม่เห็นแก่ตัว ในรูปต่าง ๆ เป็นผู้รักษาความเป็นธรรม ไม่เอาเปรียบผู้น้อยผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

ข. มีลักษณะเป็นชายแท้ หรือเป็น "แมน" ในข้อนี้ก็หมายความว่า คนไทยยกย่อง คนที่มีลักษณะเป็น "แมน" คือ เป็นคนกว้างขวาง เอาเพื่อนเอาฝูง เป็นคนที่มีความรักและความซื่อสัตย์ต่อเพื่อน เป็นคนกล้าหาญ เข้มแข็ง กินเหล้าเป็น สิบบุหรีเป็น เทียวผู้หญิงเป็น มีลักษณะเสียสละและไม่สูงส่งกับหญิงมากจนเสียความเป็นชาย เป็นตัวของตัวเอง ถ้าเป็นผู้ใหญ่ก็ต้องไม่กลัวเมีย เป็นคนเข้มแข็งเด็ดขาด ไม่ให้ภรรยามาควบคุมหรือยุ่งเกี่ยวกับหน้าที่การงานหรือการคบเพื่อนฝูงได้

ค. มีลักษณะของการมีลูกน้อง (benevolence) ลักษณะของการมีลูกน้อง มีพรรคมีพวก หรือที่เรียกว่าเป็นเส้นสายเดียวกันนั้น เป็นลักษณะอันสำคัญของสังคมไทยอันหนึ่งโดยเฉพาะการต่อสู้แย่งชิงอำนาจในหน้าที่ว่าการราชการ และอำนาจในการเมืองทั้งหลายผู้นำในทางการเมืองและทางสังคมไทยยุคทุกยุคสมัยอยู่ได้ก็เพราะพรรคพวก ลูกน้อง ลูกศิษย์ลูกหาที่เคยทำงานเลี้ยงดูและอุ้มชูกันมานาน

สังคมไทยนิยมการมี "ลูกพี่" และ "ลูกน้อง" ทำนองว่าคนทั่ว ๆ ไป เป็นคนของใคร ลักษณะค่านิยมอันสำคัญอันนี้ก็คือการเลี้ยงดูเอาใจใส่รัก และพิทักษ์ลูกน้องหรือคนที่ภักดีต่อตนเอง คนที่จะทำได้ดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจหรือเงิน จึงจะสามารถจะมีลูกน้องและได้รับความจงรักภักดี จึงเป็นที่กล่าวโดยทั่ว ๆ ไป ว่า "จะเล่นการเมืองเป็นใหญ่เป็นโตในเมืองไทยได้ จำเป็นจะต้องมีเงินและพรรคพวก" ถ้าไม่มีเงินก็ไม่สามารถจะเลี้ยงดูคนได้ ดังนั้น นักการเมืองหรือบรรดาผู้แทนทั้งหลาย จึงแสวงหาเงินมาเพื่อเลี้ยงพรรคพวกและลูกน้อง

5. สังคมไทยนิยม "การเป็นเจ้านาย" ลักษณะของสังคมไทยเป็นลักษณะที่ได้รับมรดกตกทอดมาจากสังคม "ศักดินา" ซึ่งเป็นมรดกตกทอดกันมากกว่าเจ็ดร้อยปี สังคมศักดินาเป็นสังคมที่มีการแบ่งชั้นวรรณะของบุคคลมาก เช่น เสรีชนกับทาส จ้าวกับไพร่ ขุนนางกับคนธรรมดา ฯลฯ และทุกคนในสังคมก็ปรารถนาและสั่งสอนลูกหลานให้พยายามเป็นสมาชิกของชนชั้นที่สูงกว่า ซึ่งเราก็เรียกทั่ว ๆ ไปว่าเป็นชนชั้นเจ้านายคนไทยโดยทั่ว ๆ ไป ไม่ว่าจะเกิดมาในกรุงหรือบ้านนอกก็มักจะรับคำอวยพรจากผู้ใหญ่ขอให้เติบโตมาเป็นเจ้าคนนายคน ดังนั้นการเป็นเจ้านายจึงเป็นค่านิยมอันสำคัญยิ่งอันหนึ่งของสังคมไทย

ลักษณะของการเป็นเจ้านายพอจะแบ่งออกได้เป็น 3 อย่าง คือ

ก. ได้รับการแต่งตั้งให้มีเกียรติและตำแหน่งในสังคมจากพระเจ้าแผ่นดินหรือรัฐ ให้เป็นบุคคลพิเศษเป็นตัวแทนของบ้านเมืองพูดง่าย ๆ ก็คือ ว่ามีอาชีพเป็นข้าราชการนั่นเอง ยิ่งถ้าตำแหน่ง

สูงขึ้นไปเท่าไรก็ดี ในระหว่างข้าราชการด้วยกันเองในปัจจุบัน การได้ขึ้นเงินเดือนหนึ่งขึ้นสองชั้น เป็นข้าราชการชั้นตรี โท เอก จึงเป็นของที่มีความหมายที่บุคคลพยายามต่อสู้เสาะแสวงหาและภาคภูมิใจมาก เพราะถือว่าเป็นของอันมีเกียรติยิ่งใหญ่ การเป็นเจ้าของคนชั้นนี้ก็รวมไปถึงการได้รับยศถาบรรดาศักดิ์ เป็นหลวง ขุนพระยา ในสมัยโบราณ และการได้รับเหรียญอิสริยาภรณ์ต่าง ๆ ระหว่างข้าราชการใหญ่ ๆ ในปัจจุบันเหล่านี้ก็เป็นเครื่องหมายแห่งความภาคภูมิใจ และความเป็นเจ้านายใครไม่ได้รับหรือได้รับเครื่องประดับชั้นต่ำนี้เป็นเรื่องของความน้อยอกน้อยใจภายในครอบครัว ภายในวงราชการ

ข. ลักษณะประการที่สองของการเป็นเจ้านาย คือ การทำงานเบาหรือมืออาชีพที่ต้องนั่งโต๊ะ หรือมีอยู่มีกินโดยไม่ต้องทำอะไร ลักษณะเจ้านายอันนี้ยังรวมไปถึงการเหยียดหยามการทำงานหนัก การทำงานด้วยมือและแรงกายทั้งหลายแหล่ เราจึงเห็นว่าคนไทยไม่นิยมทำงานหนัก กรรมกรและชาวนาจึงถือเป็นชนชั้นต่ำสุด แม้แต่พ่อค้าที่ทำงานขยันขันแข็งก็มักจะได้รับยกย่องน้อยกว่าข้าราชการหรือ playboy ก็มีฐานะทางเศรษฐกิจเท่าเทียมกัน

ค. ลักษณะการเป็นเจ้านายอันที่สาม ก็คือ การมียศถาบรรดาศักดิ์ มีอำนาจหน้าที่ไปไหนก็มีข้าทาสบริวารหรือผู้รับใช้อย่างที่เรียกว่า มีบารมี ปกป้องลูกนกลูกกา เราจะเห็นว่าเวลาเจ้านายหรือผู้ใหญ่ไปตรวจราชการหรือไปที่แห่งใด จึงมีลูกน้องหรือบริวาร อย่างที่เรียกตามศัพท์สมัยใหม่ว่า "ผู้ติดตาม" การเป็นเจ้านายอันนี้ยังรวมไปถึงการเป็นผู้ดี (คือ มีตระกูลดีมีเงินทอง) มีการศึกษาสูง (เช่นไปเรียนเมืองนอกเมืองนา) มีเงินมีทอง มีบ้านช่องใหญ่โต มีรถขี่ เป็นต้น

6. สังคมไทยยกย่องความใจกว้าง โดยทั่วไป คนไทยก็นิยมนับถือคนที่มีใจบุญสุนทาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามชนบทต่าง ๆ การมีจิตใจเมตตากรุณาโอบอ้อมอารีเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และให้บุญสุนทาน พระสงฆ์องค์เจ้า ขอทาน คนจน และคนที่ขาดเหลือปัจจัยในชีวิตทั้งหลาย เป็นค่านิยมสำคัญอันหนึ่งของสังคมไทย การมีจิตใจอันกว้างขวางนี้ยังรวมไปถึงการมีจิตใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อเพื่อนบ้านต่อแขกแปลกหน้าและต่อสัตว์เลี้ยงด้วย

7. คนไทยยกย่องความกตัญญูรู้คุณ (gratitude) ลักษณะค่านิยมข้อนี้เป็นที่ทราบกันดี คนที่กตัญญูรู้คุณคน เป็นคนที่ได้รับความรักและยกย่องว่าเป็นคนดีในสังคม เราจึงมักจะได้ยินเสมอว่า "นาย ก.เป็นคนดีเขาเป็นคนกตัญญูรู้คุณ" สังคมไทยมีพิธีไหว้ครูก็เพื่อให้บุคคลได้รู้จักกตัญญูกตเวทิต่อผู้ที่เคยมีพระคุณมา การทำลายล้างและไม่รู้บุญคุณของพ่อแม่และผู้ที่เคยช่วยเหลือเกื้อกูล จึงเป็นลักษณะโทษที่ได้รับการตำหนิติเตียนอย่างมหันตจากสังคม การที่ลูกเต้าเลี้ยงดูพ่อแม่เมื่อแก่แล้วหรือเกื้อกูลผู้มีพระคุณที่ตกยาก ก็เป็นการแสดงออกอีกอย่างหนึ่งของค่านิยมของสังคมไทยข้อนี้



8. คนไทยยกย่องปราชญ์ (the wise) การยกย่องผู้มีวิชาความรู้หรือปราชญ์ เป็นของที่มีมาตั้งแต่เดิมสมัยโบราณ พระมหากษัตริย์เชื้อพระวงศ์ชั้นสูงได้สร้างประเพณีการเป็นปราชญ์สาขาต่าง ๆ ของประเทศไทยมาแต่โบราณ ดังนั้นการเป็นผู้รู้มีการศึกษาสูง มีปริญญาสูง ๆ จึงเป็นเรื่องที่คนไทยถือเป็นของมีเกียรติมาก

การดิ้นรนเพื่อศึกษาหาความรู้ เอาปริญญาทั้งเมืองไทยและต่างประเทศ ซึ่งเป็นความหวังและความฝันอันสูงสุดของหนุ่มสาวไทย และผู้หวังก้าวหน้าโดยทั่วไป ก็ไม่ใช่เพื่อจุดประสงค์จะเอาวิชาความรู้มาประดับตัวและประกอบอาชีพแต่อย่างเดียว แต่ปรารถนาอันยิ่งใหญ่ที่จะเอาปริญญาบัตรออกมาให้สังคมยอมรับว่าเป็นผู้รู้และสังคม โดยทั่ว ๆ ไปก็ยอมรับ เช่นนั้นโดยให้เกียรติ ให้ตำแหน่งเงินเดือนสูง ตามปริญญาที่ได้รับมาสำหรับวิชาความรู้และความสามารถนั้นเอาไว้อีกเรื่องหนึ่ง ดังนั้นการศึกษาเพื่อเอาปริญญาบัตรของคนไทยจึงเป็นการศึกษาเพื่อเอาเกียรติ เพื่อให้มีฐานะทางสังคมเหนือคนอื่น และเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปมด้อยแก่ตนเองมากกว่า ซึ่งเป็นเรื่องของสังคมที่เน้นหนักไปในแบบฟอร์มของชีวิตมากกว่าเนื้อหาที่แท้จริง และปราชญ์หรือผู้รู้ในเมืองไทยก็มักจะถูกสังคมสมมติ (ในบางกรณีก็สมมติตัวเอง) ให้เป็นผู้ที่รอบรู้เสียทุกด้านทั้ง ๆ ที่ตัวเองอาจจะไม่มีความรู้ในด้านนั้น ๆ เลย

9. สังคมไทยยกย่องความเคารพนบอบรู้จกที่ต่ำที่สูง (propriety of etiquette) การเคารพนบอบรู้จกที่ต่ำที่สูง พุดจาอ่อนน้อมรู้จักเดิกรู้จักผู้ใหญ่ เคารพผู้สูงอายุหรือฐานะทางสังคมสูงกว่า รวมทั้งความสุภาพเรียบร้อย เจียมเนื้อเจียมตัว ฯลฯ ก็เป็นลักษณะอันสำคัญของคนไทย ที่คนทั่ว ๆ ไปตระหนักกันดีนอกไปเสียจากผู้ล้มตัว

ในทางการเมืองพฤติกรรมของคนไทย จึงได้รับอิทธิพลจากค่านิยมและกระบวนการถ่ายทอดค่านิยมทางสังคม ภายใต้ระบบการปกครองแบบดั้งเดิม จึงมีลักษณะพฤติกรรมทางการเมืองหรือวัฒนธรรมทางการเมืองที่สำคัญ ๆ ดังนี้<sup>25</sup>

1. อำนาจนิยม คนไทยส่วนใหญ่ชอบการใช้อำนาจเด็ดขาด เคารพเชื่อฟังและอ่อนน้อมต่อผู้มีอำนาจ รวมทั้งมอบอำนาจและความรับผิดชอบในทุกสิ่งทุกอย่างไว้ที่ผู้นำ ทั้งนี้จะเห็นได้จากการปกครองในทุกๆระดับ นับแต่ครอบครัวไปจนถึงระดับชาติ จะนิยมการรวบอำนาจไว้ในตัวผู้นำ การทำงานจึงมีลักษณะสั่งการจากเบื้องบนลงมา มากกว่าจะมีการริเริ่มมาจากเบื้องล่าง ยิ่งกว่านั้น คนไทยยังนิยมการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดด้วย ส่วนผู้น้อยก็ต้องเกรงกลัว เคารพเชื่อฟังและอ่อนน้อมยอมจำนน

<sup>25</sup> ทินพันธ์ นาาคตะ, การเมืองการบริหารไทย : ภาวะของชาติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2533), หน้า 36-41.

ต่อผู้มีอำนาจ มีหน้าที่รับคำสั่งและปฏิบัติตามคำสั่งเท่านั้น ไม่นิยมการโต้แย้ง ไม่ว่าคำสั่งนั้นจะชอบธรรมหรือไม่ สังคมไทยชอบผู้นำที่มีความเก่งกล้าสามารถ เป็นผู้นำประเภทอัศวินม้าขาวที่จะช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปได้

2. นิยมระบบเจ้านายกับลูกน้อง ในสังคมไทยคนส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มพวกพ้อง กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเสมอ ผู้นำเป็นเจ้านาย ผู้มีอำนาจวาสนา ผู้มีบารมีต้องสามารถให้ความคุ้มครองและให้ผลประโยชน์แก่ลูกน้องได้ ส่วนลูกน้องจะต้องตอบแทนด้วยการสนับสนุนและให้บริการแก่เจ้านาย ความสัมพันธ์เช่นนี้จะมีในทุกหนทุกแห่ง เช่น ในความสัมพันธ์ทางการเมือง ในระบบพรรคการเมือง หรือในระบบราชการ คนไทยจึงนิยมนับถือผู้มีอำนาจเพื่ออาศัยบารมีปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัว ข้าราชการจำนวนมากมีแนวโน้มที่จะสนใจรับใช้ผู้ใหญ่มากกว่าการให้บริการประชาชน ประชาชนส่วนมากก็ยังถือว่าข้าราชการเป็นเจ้านายของตน ตำแหน่งหน้าที่การงานมักเสมือนเป็นสมบัติส่วนตัว อีกทั้งมีการยึดถือระบบพวกพ้อง เมื่อผู้เป็นหัวหน้าพ้นตำแหน่งไปบรรดาลูกน้องทั้งหลายก็พากันแสวงหาเจ้านายใหม่ต่อไป ในสังคมไทยการเป็นเจ้าคนนายคนจึงได้รับการยกย่องนับถือมาก การอวยพรของผู้ใหญ่ในสมัยก่อน ๆ ที่มีต่อเด็ก ๆ จึงมักเน้นว่าเมื่อโตขึ้นขอให้ได้เป็นเจ้าคนนายคน

3. ยึดมั่นในตัวบุคคลมากกว่าหลักการ นอกจากจะนิยมระบบเจ้านายกับลูกน้องแล้ว ความสัมพันธ์และการช่วยเหลือกันเป็นการส่วนตัวยังมีความสำคัญมากในการประกอบกิจกรรมเกือบทุกอย่าง การรวมกลุ่มในทางการเมืองหรือสังคม จึงต้องอาศัยบุคลิกภาพของผู้นำเป็นหลัก ยิ่งกว่านั้น คนไทยยังเป็นผู้เล็งผลเลิศในทางปฏิบัติ มากกว่าจะยึดมั่นในอุดมการณ์ กล่าวคือ จะสนใจกับสิ่งที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมหรือสภาพความเป็นจริงได้โดยไม่ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับเรื่องที่ทำไม่ได้หรือให้ผลประโยชน์แก่ตนเองอย่างชัดเจน เช่น การนิยมเข้าข้างผู้ชนะ ใครยึดอำนาจได้ก็จะถือเป็นฝ่ายถูก เป็นต้น จึงมีการยึดมั่นในความสำคัญของตัวบุคคล มากกว่าระบบอุดมการณ์ หลักการ หรือเหตุผล เช่น ในการเลือกตั้ง คนทั่วไปมักจะคำนึงถึงคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัคร มากกว่านโยบายหรืออุดมการณ์ของพรรคการเมือง

4. มีการจัดลำดับฐานะในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ระบบเจ้าขุนมูลนาย ทำให้มีการแบ่งชั้นวรรณะกันระหว่างคนไทย ทำให้คนไทยมีลัทธิไม่เท่าเทียมกัน ถือว่าทุกคนต้องรู้จักที่ต่ำที่สูง ไม่ควรตีเสมอผู้ใหญ่ คนไทยยึดถือสิ่งที่ติดตัวคนมา เช่น คุณสมบัติที่มีอยู่ตามชาติวุฒิ วิทยุฒิ และคุณวุฒิ มากกว่าความสำเร็จของบุคคล บุคคลผู้มียุทธศาสตร์เหล่านี้ถือว่าเป็นผู้ใหญ่ที่ผู้น้อยจะต้องเคารพ เชื้อพียงยกย่องและนับถือ คนไทยจะยกย่องนับถือผู้ที่เกิดมาในตระกูลสูง เช่น เป็นเชื้อพระวงศ์ ตระกูลขุนนาง หรือพวกผู้ดี ตระกูลที่มั่งมี คนไทยยกย่องนับถือความเป็นผู้ใหญ่ คือ ผู้ที่มีฐานะตำแหน่งทางสังคมสูงมีอายุมาก ทำงานหรือเป็นสมาชิกขององค์กรมานาน เพราะถือว่ามึประสบการณ์ในชีวิตมามาก ย่อมฉลาด สุขุม และเข้าใจโลกการพิจารณาความดีความชอบหรือการเลื่อนตำแหน่งในวงราชการ รวมทั้งการดำรง

ตำแหน่งทางการเมืองมักถืออาวุโส มากกว่าผลงานและความสามารถ ยิ่งกว่านั้น คนไทยยังนิยมยกย่องผู้ที่ผ่านการศึกษาระดับสูง ๆ มากกว่าจะสนใจในความรู้ที่แท้จริงของบุคคล ประกาศนียบัตรหรือปริญญาบัตรจึงเป็นใบเบิกทางที่ดี ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคล การยึดมั่นในค่านิยมเหล่านี้ทำให้คนไทยยอมรับในเรื่องความเสมอภาคของบุคคลได้ยาก ทั้งในหลักการและในทางปฏิบัติ

5. ความเป็นอิสระนิยม คนไทยรักความเป็นอิสระ ชอบทำอะไรโดยลำพังตนเอง ไม่อยากให้ใครมายุ่งเกี่ยวกับตนมากนัก ไม่ชอบการถูกบังคับหรือตักอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคนอื่น คนไทยส่วนมากขาดระเบียบหรือกฎเกณฑ์ในการดำเนินชีวิต ไม่ชอบอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือกฎหมายของสังคม ไม่ค่อยจะมีระเบียบวินัย ความพยายามในการดึงคนมาอยู่ในวินัยเสียบ้าง สะท้อนให้เห็นความจริงในเรื่องนี้ เช่น การบังคับให้สวมเครื่องแบบตั้งแต่นักเรียนไปจนถึงข้าราชการ การบังคับให้นักเรียนตัดผมสั้น การบังคับให้คนอยู่ในวินัยจะได้ผลก็เฉพาะต่อหน้า หากกลับหลังคนก็จะละเมิดกัน การละเลยหรือฝ่าฝืนกฎหมายจึงมีอยู่ทั่วไป เพราะชอบอยู่อย่างสบาย เข้าทำนอง "ทำอะไรตามใจคือไทยแท้" โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องที่ที่อยู่ห่างไกลความเจริญ การดำเนินชีวิตของชาวบ้าน มักเป็นไปอย่างผิดกฎหมาย ยิ่งกว่านั้น คนไทยยังไม่ชอบการรวมกลุ่ม โดยถือหลักต่างคนต่างอยู่ การรวมกลุ่มในทางการเมืองเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่ง อย่างใด จึงเป็นไปได้ยาก ความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมจึงมีน้อย

6. การยึดมั่นในประเพณีดั้งเดิม คนไทยจำนวนไม่น้อยยังยึดมั่นในความเชื่อ ค่านิยม ทัศนคติ และประเพณีแบบเก่า ๆ อยู่ กล่าวคือ ยังเชื่อถือในเรื่องอิทธิปาฏิหาริย์ ภูตผีปีศาจ ไสยศาสตร์ ของคลัง และโชคกลางอยู่ จึงมักฝากอนาคตไว้กับดวงชะตา สิ่งเหล่านี้เป็นที่พึงใจ หรือความหวังของชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อประสบปัญหาหรือความเดือดร้อน จึงเป็นการยากที่คนไทยโดยทั่วไปจะยึดหลักเหตุผลรู้จักวิเคราะห์วิจารณ์ หรือมองโลกตามความเป็นจริง โดยทั่วไปแล้ว คนไทยส่วนใหญ่มักมีแนวโน้มที่จะมีลักษณะอนุรักษนิยมจะสนใจในพิธีกรรมมากกว่าการทำงานให้บรรลุผลอย่างจริงจัง ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงและการเสี่ยง ตัวอย่างของพฤติกรรมเหล่านั้น เช่น จะมีการปรึกษาหมอดูเพื่อหาฤกษ์ในการทำรัฐประหารหรือสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการถือว่า การเมืองเป็นเรื่องของหลวง ประชาชนทั่วไปไม่ควรมีส่วนเกี่ยวข้องกับยิ่งกว่านั้น คนเหล่านี้ยังมีความคิดอ่านค่อนข้างแคบ คือ ยังผูกพันต่อกลุ่มเดิมของตน เช่น ห้องถิ่น สถาบัน หรือพวกพ้องของตน มากกว่าต่อสังคมส่วนรวม

7. ความเฉื่อยชา ไม่กระตือรือร้นหรือสนใจต่อกิจกรรมทางการเมือง คนไทยโดยทั่วไปจะพอใจในสถานะภาพที่เป็นอยู่ของตนเอง จะยอมรับสภาพที่เสียเปรียบของตน โดยถือว่าตนมีบุญวาสนาหรือโชคชะตาอยู่เพียงแค่นั้น เป็นกรรมเก่าของตน จึงไม่ชอบกระตือรือร้นดิ้นรนชวนขายทำงานเท่าที่จำเป็นในการครองชีพเท่านั้น ส่วนใหญ่จะชอบความสะดวกความสบายและสนใจกับบอขายมุขต่าง ๆ เช่น เล่นการพนัน และเสพของมีเงินมา แต่จะไม่ชอบจริงจังกับชีวิตและงาน ขาดการมุ่งในเรื่องความสำเร็จของงาน ชอบความรื่นเริงสนุกสนาน ซึ่งอาจมีแฝงอยู่ในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ในพิธีกรรมทางศาสนา

หรือแม้แต่ในกิจกรรมทางการเมือง แม้แต่การประท้วงหรือนัดหยุดงานก็มักจะมีการเล่นลิเก รำวง สลับกันไป เกี่ยวกับการเมืองก็ถือว่าเป็นสิ่งสปรก ไม่ก่อให้เกิดผลดีกับตัวเอง ยิ่งกว่านั้น คนส่วนใหญ่ถือว่าการแก้ปัญหาสังคมเป็นเรื่องของชนชั้นปกครอง จึงสนใจเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองน้อย

8. ขาดความเชื่อมั่นในตนเอง มองโลกในแง่ร้ายและขาดความไว้วางใจผู้อื่น คนไทยจำนวนมากมักขาดความเชื่อมั่นตนเอง ในการแก้ปัญหา หรือเอาชนะสิ่งแวดลอม หากต้องเผชิญกับภัยธรรมชาติ ความอดอยาก โรคภัยไข้เจ็บ และหากถูกเอาเปรียบจากกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลหรือผู้ใช้อำนาจทางกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจึงต้องแสวงหาคำแนะนำ ไม่คิดว่า ความทุกข์ยากต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับตนเองจะมีทางแก้ไขได้แทนที่จะขอให้มื่อ นาจศักดิ์สิทธิ์มาช่วย มักหวาดระแวงไม่วางใจคนอื่นที่เป็นคนนอกจะไว้วางใจคนในกลุ่มของตน และช่วยปกปิดหรือมองข้ามความไม่ติงามของบุคคลเหล่านั้น แต่ในทางการเมืองแล้วมักจะมอบความไว้วางใจให้ตัวผู้นำ ในขณะที่บรรดาผู้นำกลับขาดความศรัทธาและความไว้วางใจในตัวประชาชน โดยคิดว่าหากสิ้นตนเสียแล้วสังคมคงจะอยู่ไม่ได้ทีเดียว สิ่งดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากทัศนคติ แบบอำนาจนิยมนั่นเอง

9. การรักสงบและการประนีประนอม คนไทยส่วนใหญ่รักสงบ ไม่นิยมความรุนแรง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองส่วนใหญ่จึงเป็นไปอย่างสงบค่อยเป็นค่อยไป โดยไม่มีการเสียเลือดเนื้อมากนัก คนไทยมักหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง มีความอดทนต่อการเอาเปรียบ นิสัยถ่อมตัว เกรงใจผู้อื่น รวมทั้งความสุภาพ ทำให้คนไทยไม่ชอบวิพากษ์วิจารณ์ คัดค้านผู้อื่นต่อหน้าต่อตา ยิ่งกว่านั้น การยึดหลักทางสายกลาง แม้จะมีส่วนดีที่ช่วยทำให้คนไทยรู้จักผ่อนสั้นผ่อนยาว ชอบการประนีประนอม มากกว่าการหักหาญน้ำใจกัน แต่ก็มีอยู่เสมอที่นำเอาหลักนี้มาใช้ในทางที่ผิด เป็นผลให้ไม่มีการตัดสินใจให้เด็ดขาดอย่างหนึ่งอย่างใดลงไป จึงทำให้การตัดสินใจแก้ปัญหาใด ๆ ทำได้ยาก

ค่านิยมและความเชื่อทางการเมืองของคนไทยดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญของการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจทางการเมืองของประชาชนชาวไทยอันนำไปสู่ความไม่ใส่ใจ เอาธุระในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมือง นอกจากนั้นยังไม่เอื้ออำนวยต่อการรวมกลุ่มทางการเมือง ทำให้ประชาชนขาดการรวมกลุ่ม ยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการ หากมีการรวมกลุ่มอาจเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวและมักจะขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่ากลุ่ม จึงเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลไม่ดีเข้าบริหารประเทศชาติอันมีผลต่อเนื่องถึงการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยด้วย

### ระบบอุปถัมภ์ (Patron-client system)

ระบบอุปถัมภ์ คือ ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างบุคคล 2 คน ซึ่งต่างก็ช่วยเหลือเกื้อกูลและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน แต่ความสัมพันธ์นี้เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีฐานะอันไม่เท่าเทียมกัน โดยฝ่ายหนึ่งคือ ผู้อุปถัมภ์ (patron) อีกฝ่ายหนึ่งคือ ผู้รับการอุปถัมภ์ (client)

ความไม่เท่าเทียมกันนี้เกิดขึ้นจากการที่ผู้อุปถัมภ์เป็นผู้ครอบครองความรู้หรือความชำนาญเฉพาะสถานะทางสังคมความมั่งคั่งหรืออำนาจทางการเงินไว้ได้มากกว่าฝ่ายผู้รับการอุปถัมภ์ ดังนั้นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ จึงมีลักษณะที่ผู้อุปถัมภ์จะใช้อิทธิพลและสิ่งที่ตนมีอยู่คุ้มครองให้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งทั้งสองอย่างแก่ผู้รับการอุปถัมภ์ ซึ่งก็ต้องตอบแทนด้วยการให้ความจงรักภักดีแบบช่วยเหลือตอบแทน ทั้งนี้รวมถึงการอุทิศตนรับใช้แก่ผู้อุปถัมภ์

### ลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์<sup>26</sup>

1. การแลกเปลี่ยนที่ไม่สมดุล ลักษณะนี้เกิดขึ้นจากการที่ผู้อุปถัมภ์มักอยู่ในฐานะที่จะให้วัตถุหรือบริการแก่ผู้อื่นได้อย่างสะดวกสบาย ส่วนบุคคลที่จะเข้ารับการอุปถัมภ์มักอยู่ในฐานะที่ขาดแคลนสิ่งเหล่านี้เป็นอย่างดี และวัตถุหรือบริการนี้เป็นสิ่งจำเป็นมากสำหรับการอยู่รอดของตนหรือครอบครัว การรับเอาวัตถุหรือบริการโดยไม่สามารถตอบแทนคืนได้เต็มที่ จะสร้างหนี้สินทางใจที่ผูกพันบุคคลนั้นเข้ากับผู้อุปถัมภ์การที่ผู้อุปถัมภ์เป็นผู้ควบคุมหรือผูกขาดทรัพยากรที่สำคัญ ๆ และจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของผู้อื่นทำให้บุคคลที่ไม่มีทรัพยากรเหล่านี้จำใจหรือเต็มใจไปพึ่งพาผู้อุปถัมภ์ หรือขอใช้ทรัพยากรเหล่านั้น เป็นการเริ่มต้นกระบวนการแลกเปลี่ยนที่ไม่สมดุลขึ้น จนในที่สุดทำให้บุคคลนั้นตกเป็นผู้รับการอุปถัมภ์

2. ความสัมพันธ์แบบตัวต่อตัว ความสัมพันธ์แบบทางการในองค์กรการหนึ่ง ๆ นั้น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทหรือหน้าที่ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวแบบตัวต่อตัว แต่ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ต้องเป็นความสัมพันธ์แบบตัวต่อตัว ผลประโยชน์ที่แลกเปลี่ยนกันจึงเป็นผลประโยชน์ที่เฉพาะเจาะจงเป็นการส่วนตัว การแลกเปลี่ยนที่ไม่สมดุลที่เกิดขึ้นสม่ำเสมอจะทำให้เกิดความรู้สึกการเป็นหนี้บุญคุณ ความรู้สึกจงรักภักดี หรือความเชื่อมั่นขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เกิดมีมิติแห่งอารมณ์ความรู้สึกขึ้น เมื่อผู้รับการอุปถัมภ์รู้สึกว่าการตนเองต้องการผลประโยชน์ให้กับตนเองอย่างหนึ่งหรือต้องการให้มีคนที่จะช่วยติดต่อพูดจากับเจ้าหน้าที่รัฐ แล้วสามารถมั่นใจได้ว่าจะสามารถพึ่งพาผู้อุปถัมภ์ได้ ส่วนผู้อุปถัมภ์ก็มั่นใจว่า "บริวาร" ของตนจะสนับสนุนการตัดสินใจหรือแผนงานต่าง ๆ ที่ตัวเองต้องการได้ตลอดเวลา ความผูกพันทางใจนี้ในสังคมก่อนอุตสาหกรรมทั่วไปยังได้รับการตอกย้ำ ด้วยค่านิยมหรือพิธีกรรมในสังคมนั้น ๆ ด้วย

3. ความสัมพันธ์แบบรอบด้านหรือซับซ้อน ถ้าพิจารณาระบบอุปถัมภ์ทั้งระบบ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับบริวารจะมีลักษณะไม่แน่นอนตายตัวเหมือนความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ

<sup>26</sup> เรียบเรียงจากธีรยุทธ บุญมี, "ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย", สังคมและวัฒนธรรมไทย (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532) หน้า 200-202 และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2523), หน้า 39-40.

ผู้อุปถัมภ์อาจจะสัมพันธ์กับบริวารของตนในลักษณะที่ซับซ้อนหลากหลาย เช่น จากการให้เช่าทรัพย์สินจากการสร้างมิตรภาพต่อกันหรือแม้แต่อาศัยความผูกพันระหว่างรุ่นพ่อของผู้รับการอุปถัมภ์กับตัวเองมาเป็นเครื่องมือ หรือจากพิธีกรรมที่ยอมรับกันในสังคม ความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนนี้ก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนอย่างหลากหลายหรือรอบด้านขึ้น ผู้อุปถัมภ์อาจจะให้ผู้รับการอุปถัมภ์ช่วยเหลือในกิจกรรมของตน ส่วนผู้รับการอุปถัมภ์อาจขอให้ผู้อุปถัมภ์ช่วยแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ให้ ลักษณะความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์จึงมีลักษณะยืดหยุ่นและต่าง ๆ กันไป ตามลักษณะสังคมตามช่วงเวลาหรือช่วงประวัติศาสตร์ ระบบอุปถัมภ์จึงสามารถปรับตัวยืดหยุ่นมาจนถึงทุกวันนี้ได้ ซึ่งต่างไปจากความสัมพันธ์ทางการแบบมีสัญญาผูกมัดซึ่งจะมีลักษณะจำกัดเฉพาะเรื่องแต่ละเรื่อง ส่วนในระบบอุปถัมภ์นั้นตราบดีที่ทั้งสองฝ่ายต่างเห็นว่ายังมีความเป็นไปได้ที่จะแลกเปลี่ยนความผูกพันนี้ก็จะคงอยู่ต่อไป

4. ลักษณะเปราะบาง เนื่องจากความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ที่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลมากกว่าหลักการ รวมทั้งเป็นความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างบุคคล 2 คน ภายใต้ตัวของมันเองหรือภายในความสัมพันธ์แต่ละคู่ จึงมีลักษณะเปราะบาง การที่จะรักษาเสถียรภาพของความสัมพันธ์ใดสัมพันธ์หนึ่งไว้ได้ จะต้องมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกันอย่างต่อเนื่อง ตราบใดที่บุคคลแต่ละฝ่ายต่างมีของอีกฝ่ายหนึ่งไม่มีและของที่ทั้ง 2 ฝ่ายมีนั้น เป็นสิ่งอีกฝ่ายหนึ่งต้องการจะได้ความสัมพันธ์นี้ก็คงจะอยู่แต่ถ้าเมื่อใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายไม่พอใจ ในขณะที่เดียวกันผู้รับการอุปถัมภ์ อาจเปลี่ยนผู้อุปถัมภ์ใหม่ได้ถ้าเห็นว่าผู้อุปถัมภ์เดิมไม่สามารถให้การคุ้มครองหรือผลประโยชน์กับผู้รับการอุปถัมภ์ได้อีกต่อไป

อย่างไรก็ดี ในบางกรณีความสัมพันธ์ใดความสัมพันธ์หนึ่งอาจมีลักษณะถาวรได้ ถ้าความเชื่อหรือพิธีกรรมแสดงบทบาทหลักครอบงำภายในความสัมพันธ์นั้น ๆ หรือผู้อุปถัมภ์ผูกขาดหรือครอบครองปัจจุบันที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของผู้รับการอุปถัมภ์เป็นอย่างมาก

Lande<sup>27</sup> พบว่าความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์ - ผู้ใต้อุปถัมภ์จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ทางการเมืองและโครงสร้างทางการเมืองซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกับโครงสร้างทางการเมืองแบบกลุ่ม กล่าวคือ จะมีลักษณะสำคัญดังนี้

1. ระบบนี้ขึ้นอยู่กับผู้นำเพียงคนเดียว ผู้นำเป็นผู้รวบรวมลูกน้อง
2. การก่อตัวและโครงสร้างของระบบมีผู้นำเป็นจุดศูนย์กลางผู้นำก่อให้เกิดความสัมพันธ์
3. ความสัมพันธ์ในระบบมีลักษณะในแนวตั้งระหว่างบุคคลสองคนในความสัมพันธ์นี้ ถ้ามีความรู้สึกร่วมกันระหว่างผู้ใต้อุปถัมภ์ด้วยกันก็เป็นเพราะต่างถือว่าเป็นนายคนเดียวกัน

<sup>27</sup> Carl Lande, *Leaders, Factions and Parties: The Structure of Philippine Politics*, p.145.

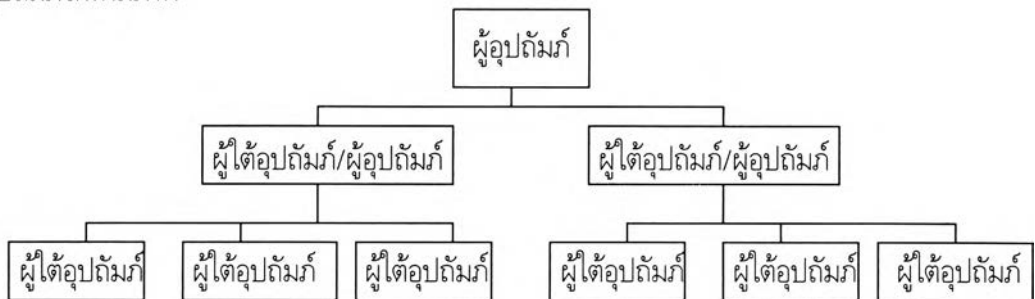
4. ผลประโยชน์ที่ทำให้ผู้อุปถัมภ์ - ผู้ใต้อุปถัมภ์มีความสัมพันธ์ต่อกันเป็นผลประโยชน์เฉพาะเจาะจงตัวมากกว่าผลประโยชน์แบบกลุ่ม วัตถุประสงค์ที่ผู้อุปถัมภ์ - ผู้ใต้อุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ไว้ได้แก่การแสวงหาผลประโยชน์ของแต่ละคน

5. ผลประโยชน์ที่แต่ละคนแสวงหาผันแปรไปตามความแตกต่างทางฐานะ อำนาจสายใยแห่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์ - ผู้ใต้อุปถัมภ์แต่ละคนขึ้นอยู่กับสิ่งตอบแทนซึ่งกันและกัน โดยแต่ละฝ่ายพยายามทำให้อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเขามีค่าแก่การเป็นผู้อุปถัมภ์ - ผู้ใต้อุปถัมภ์

6. ความสัมพันธ์แบบนี้มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงสูง และไม่มีความมั่นคง ผู้อุปถัมภ์คนหนึ่งอาจมีลูกน้องมากมายหลังจากที่เขาได้ตำแหน่งสูงขึ้น ถ้าตกอับออกจากตำแหน่งไปจำนวนบริวารจะลดลงอย่างรวดเร็วไปด้วย ดังนั้นผู้อุปถัมภ์จะมีบริวารมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความมั่งคั่ง อำนาจของเขาวามีมากน้อยแค่ไหน

7. ความสัมพันธ์แบบนี้มักประกอบด้วย การมีลูกน้องมากมายหลายชั้นตั้งแต่ผู้ใกล้ชิดมากที่สุด ถึงผู้ที่คุ้นเคยบ้างเล็กน้อย ผู้ใต้อุปถัมภ์ที่ใกล้ชิดเจ้านายมาก ๆ มักจะมีลูกน้องของตนเอง จึงทำให้เขาเป็นผู้อุปถัมภ์รายย่อยเช่นกัน และผู้ใต้อุปถัมภ์ที่ใกล้ชิดผู้อุปถัมภ์จะมีอิทธิพลมากกว่าผู้ที่อยู่ห่างไกลออกไป

ชัยอนันต์ สมุทวณิช<sup>28</sup> ได้กล่าวเสริมอีกว่าความสัมพันธ์นี้มีลักษณะเช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างนาย-ไพร่ ในสังคมไทยโบราณ และปัจจุบันความสัมพันธ์เช่นนี้ยังคงมีอยู่มาก ถึงแม้ว่าได้นำโครงสร้างขององค์การสมัยใหม่มาใช้แต่โครงสร้างสมัยใหม่กลายเป็นโครงสร้างที่กำหนดความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการเท่านั้น โดยที่โครงสร้างเดิมแบบผู้อุปถัมภ์ - ผู้ใต้อุปถัมภ์ยังคงเป็นตัวกำหนดของความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการและในทางปฏิบัติมีความสำคัญและอิทธิพลมากกว่าความสัมพันธ์ทางการเมือง ซึ่งจากลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าว สามารถแสดงความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์ - ผู้ใต้-อุปถัมภ์ได้ตามภาพ



<sup>28</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, หน้า 42.

สำหรับแนวความคิดในทฤษฎีระบบอุปถัมภ์สามารถใช้เป็นกรอบอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์ คือ นักการเมือง ผู้รับอุปถัมภ์ คือ ข้าราชการได้เป็นอย่างดีและหมายความรวมตลอดถึงผู้อุปถัมภ์รายอื่นที่ไม่ใช่นักการเมือง แต่มีส่วนได้เสียกับนักการเมืองและมีอิทธิพลต่อข้าราชการตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะในการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการอันหนึ่งที่สำคัญของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย เพราะถึงแม้หลักพื้นฐานของระบบการเมืองในแบบประชาธิปไตย ก็คือ อำนาจเป็นของปวงชน แต่การใช้ อำนาจทั้งอำนาจบริหารหรืออำนาจนิติบัญญัตินั้นไม่สามารถให้ประชาชนทุกคนเป็นผู้ใช้เพราะจะเป็นเรื่องที่ทำได้ยากในทางปฏิบัติ

ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยทางการเมืองจึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนไปเลือกผู้จัดทำหน้าที่ผู้บริหารประเทศ สำหรับในประเทศไทยที่ใช้ระบบรัฐสภา หากเลือกแล้วได้คนดี ประเทศชาติก็จะมั่นคงประชาชนก็จะมั่งคั่ง ถ้าเลือกแล้วได้คนไม่ดีเข้ามา ก็จะเป็นผลเสีย เพราะยอมไม่รู้จักแก้ปัญหาของประเทศ ไม่จริงจังต่อการทำงานเพื่อส่วนรวม ขาดวิสัยทัศน์ที่จะมองการณ์ไกลไปข้างหน้าและยังจะใช้อำนาจในทางมิชอบ นอกจากไม่ช่วยแก้ปัญหาบ้านเมืองแล้ว ยังทำให้เกิดความเสียหายด้วย