



กรอบแนวความคิดและทฤษฎีในการวิเคราะห์

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบการเมืองท้องถิ่น

การเมืองการปกครองของไทยตามระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นแบบระบบรัฐสภา (Parliamentary System) นั่นคือมีการเชื่อมโยงอำนาจ (Fusion of powers) ระหว่างสภานิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยเน้นให้สภานิติบัญญัติเป็นสถาบันหลัก มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหารจะต้องมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ¹ หากเมื่อพิจารณาถึงหลักการของประชาธิปไตยที่เกี่ยวข้องกับระบบการเมืองท้องถิ่นนั้น ก็จะพบว่าในคำนิยามของประชาธิปไตยที่ว่า คือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน หลักการทั้งสามประการนี้ ปรากฏในการเมืองการปกครองท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ²

1) การปกครองของประชาชน การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสทางการเมืองให้ประชาชนลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกตั้งตัวแทนของตนทำหน้าที่ในองค์การส่วนท้องถิ่น เปรียบเสมือนกับประชาชนมีอำนาจอธิปไตยระดับท้องถิ่น เป็นผู้กำหนดตัวแทนของตนให้ทำหน้าที่ดำเนินกิจการแทนตน จึงนับว่าเป็นการปกครองของประชาชน

2) การปกครองโดยประชาชน การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมกระบวนการทางการเมือง โดยสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งมีส่วนในการกำหนดนโยบายและกำหนดแนวดำเนินการขององค์การปกครองท้องถิ่น คือ ประชาชนเป็นผู้อำนวยความสะดวก มีใช้ดำเนินการโดยบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลางหรือโดยหน่วยงานอื่น จึงเป็นการปกครองโดยประชาชน

¹ จรูญ สุภาพ, (บรรณาธิการ), การเมืองและการปกครองไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2531), หน้า 128.

² กุลธน ธนาพงศธร, "การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนกับการปกครองท้องถิ่นของไทย", ใน ชูศักดิ์ เทียงตรง, (บรรณาธิการ), เทศบาลกับการพัฒนา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 34-37.

3) การปกครองเพื่อประชาชน วัตถุประสงค์สำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือการให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การที่ประชาชนเลือกตั้งตัวแทนดำเนินกิจกรรมหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนได้สลับตัวรับฟัง ติดตามผล และวิพากษ์วิจารณ์ผลงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ก็เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ส่วนรวม ในแง่นี้จึงเป็นการปกครองเพื่อประชาชน

สภาพธรรมชาติกำหนดให้มนุษย์ต้องเข้ามารวมตัวกันอยู่อย่างเป็นกลุ่มก้อน เป็นชุมชน ซึ่งพฤติกรรมทางการเมืองก็ย่อมปรากฏขึ้นทั่วไปทุกแห่งที่มนุษย์เรามารวมตัวกันอยู่ นั่นก็คือ มีการรวมกันอยู่เป็นหน่วยการปกครองซึ่งอาจจะกล่าวเป็นหลักได้ว่า "ที่ใดมีการปกครอง ที่นั่นย่อมมีการเมือง"³ อย่างไรก็ตาม กระบวนการทางการเมืองในท้องถิ่น มิใช่จะจำกัดอยู่แต่กิจการการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น⁴ ทั้งนี้เพราะกระบวนการทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นจะเป็นตัวนำที่ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นได้เรียนรู้กระบวนการทางการเมืองที่เกิดขึ้นใกล้ตัวของเขาเองเสียก่อน และปัจจัยดังกล่าวจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการเมืองในระดับชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของประชาชนเป็นกลไกในการสนับสนุนรูปแบบการปกครอง ทั้งนี้เพื่อความชอบธรรมและประโยชน์สุขของประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองนั้น⁵

ระบบการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นระบบการเมืองอย่างหนึ่ง ซึ่งแยกย่อย (sub - system) ไปจากการเมืองระบบใหญ่ มีความเกี่ยวพันกันกับชีวิตการเมืองภายในท้องถิ่นมากกว่าการเมืองในระดับชาติ การเมืองในระดับชาติของประเทศประชาธิปไตยต่าง ๆ

³ ดำรง ลัทธพิพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น", ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (พระนคร : โรงพิมพ์สหกรณ์พัฒนาการซื้อและขายแห่งประเทศไทย), หน้า 116.

⁴ สันธิ บางยี่ขัน และวิทยา นาคศิริกุลกิจ, การเมืองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517), หน้า 1-5.

⁵ ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย, หน้า 182.

⁶ Robert A. Dahl, Who Govern? (New Haven: Yale University Press, 1961) อ้างถึงใน จงศักดิ์ สุวรรณประดิษฐ์, "ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล ศึกษาเปรียบเทียบถึงกรณีของเทศบาลเมืองสระบุรี เทศบาลตำบลแก่งคอย และเทศบาลตำบลหนองแค" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 13.

มักจะเริ่มต้นหรือแผ่ขยายไปยังท้องถิ่น เพื่อแต่ละกระบวนการทางการเมืองท้องถิ่น เป็นการเมือง
 เน้นถึงกิจการของท้องถิ่นเท่านั้น เพราะท้องถิ่นต้องมีแบบการบริหารของท้องถิ่น ที่ต้องการศึกษา
 การปฏิบัติการให้เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนในกิจการที่อยู่รอบ ๆ ตัวประชาชนเอง⁷
 ด้วยเหตุผลดังกล่าวประชาชนในท้องถิ่นควรมีความสนใจต่อสิ่งต่าง ๆ ในทางการเมืองเพื่อเรียนรู้
 ถึงประสบการณ์ แนวความคิด หรือแรงผลักดันใหม่ ๆ ด้านการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง
 เพื่อเข้าควบคุมและเสนอความคิดเห็นของตนได้ มองเห็นความสำคัญขององค์กรทางการเมืองและ
 การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนผูกพันเกี่ยวข้องอยู่ มีความคิดที่จะดำเนินการปกครองหรือดำเนินการ
 ทางการเมืองด้วยตนเองบ้าง มิใช่ปล่อยให้ผู้อื่นทำแทนตนแต่ฝ่ายเดียว⁸

การกล่าวถึงการเมืองในท้องถิ่นนั้น ผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการปกครอง เสนอทัศนะไว้ 3
 ประการ ดังนี้

1. ลักษณะของการเมืองในท้องถิ่น
2. นิสัยทางการเมืองของสมาชิกสภาท้องถิ่น
3. การเมืองท้องถิ่นกับเอกภาพของชาติ

1. ลักษณะของการเมืองในท้องถิ่น

ลักษณะของการเมืองในท้องถิ่น หมายถึง การเมือง (ในลักษณะที่เป็นการกระทำ)
 ของบุคคลต่าง ๆ ซึ่งมุ่งที่จะเข้าดำเนินการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น¹⁰ ลักษณะการเมือง
 ในท้องถิ่นย่อมแตกต่างกันกับการเมืองในระดับชาติ (การเมืองในความหมายดังกล่าวนี้หมายถึง
 การปฏิบัติหรือข้อบังคับในการที่จะจัดกิจการเกี่ยวกับนโยบายนั้นให้สำเร็จลุล่วงไปได้)¹¹ บางท่าน

⁷ ดำรง ลัทธนิพนธ์, "การพัฒนากการเมืองในท้องถิ่น", หน้า 117-118.

⁸ ประมวล รุจนเสวี, "ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อเทศบาลนครกรุงเทพฯ" (วิทยานิพนธ์
 ปริญญาโทบริหารศึกษาด้านการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509), บทที่ 1.

⁹ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "การเมืองในท้องถิ่น", รวมบทความกรมการปกครอง (พระนคร:
 โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2511), หน้า 35-36.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

¹¹ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "หลักพรรคการเมือง", รวมบทความกรมการปกครอง เล่ม 2
 (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2511), หน้า 114.

เรียกการเมืองท้องถิ่นให้เข้าใจง่าย ๆ เสียใหม่ว่า เป็น"การบ้าน" ทั้งนี้โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการเมืองในระดับท้องถิ่นและการเมืองในระดับชาติเป็นสำคัญ เราจึงมักพบคำว่า "การเมือง - การบ้าน" หรือ "เทศบาลเป็นการบ้าน"¹²

2. นิตยทางการเมืองของสมาชิกสภาท้องถิ่น

ลักษณะการเมืองภายในท้องถิ่นเป็นสิ่งที่มีความหมายกว้างขวางมาก และเป็นเรื่องที่มีลักษณะขอบเขตมากน้อยแตกต่างกันไปตามสภาพของแต่ละประเทศที่ดำเนินการปกครองแบบการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นการที่ทราบว่าลักษณะการเมืองภายในท้องถิ่นเป็นอย่างไรจึงจำเป็นต้องพิจารณาให้ลึกซึ้งถึงนิตย หรือความประพฤติเกี่ยวกับการเมืองของสมาชิกสภาท้องถิ่น ตลอดจนนิตยหรือความประพฤติเกี่ยวกับการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นโดยทั่วไปอีกด้วย ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ

2.1 นิตยทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น ความศรัทธาของประชาชนเป็นองค์ประกอบ (element) ที่สำคัญต่อการบริหารและการปกครองในทุกระดับ ไม่ว่าจะในองค์กรชุมชนท้องถิ่นหรือในระดับชาติ ความศรัทธานับบอกละชี้ให้เห็นถึงสภาวะการณ์ยอมรับการบริหารและการปกครอง นอกจากนี้ ยังแสดงให้เห็นถึงความสำนึกในความสำคัญทางการเมือง (political efficacy) ของประชาชนในท้องถิ่นอีกด้วย¹³ ซึ่งหมายความว่า ประชาชนจะมีความรู้สึกของตนเองว่าเข้าใจ และสามารถมีอิทธิพลต่อการเมืองการปกครอง การที่บุคคลจะมีความสำนึกในความสำคัญทางการเมืองสูงเพียงใดนั้น แสดงถึงความรู้สึกต่อระบบการเมืองว่าเขาจะได้ประโยชน์จากการเมืองการปกครองมากน้อยเพียงใด สามารถอาศัยการเมืองการปกครองเป็นสิ่งที่ช่วยปรับปรุงความเป็นอยู่ได้ดีขึ้นเพียงใด ตลอดจนรู้สึกว่าการเมืองการปกครองเป็นเครื่องมือที่จัดเตรียมไว้ซึ่งพร้อมที่จะทำตามความต้องการของพลเมืองเช่นตัวเขาเพียงใด¹⁴

¹² ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "การเมืองในท้องถิ่น", หน้า 36.

¹³ ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย, หน้า 187.

¹⁴ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ข่าวสารการเมืองของคนไทย, (กรุงเทพฯ ; เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 96.

ดังนั้นการจะก่อให้เกิดความศรัทธาในการบริหารงานขององค์กรปกครองใด ๆ ก็ได้ จะต้องทำให้ประชาชนเกิดความเลื่อมใส เชื่อมั่น อันจะนำไปสู่ลักษณะของการเกิดความสำนึกในความสำคัญทางการเมือง และส่งอิทธิพลต่อการก้าวเข้ามารับผิดชอบและช่วยกันเสริมสร้างการบริหารงานท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น การสร้างนิสัยทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นที่จะให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกระตุ้นเตือนในทางการเมือง¹⁵ ประกอบเข้าไปอีกด้วย เช่น ทางรัฐบาลหรือหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นจะต้องทำหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และมาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

2.2 นิสัยทางการเมืองของสมาชิกสภาท้องถิ่น บุคคลที่มีความสำคัญต่อการก่อให้เกิดความเชื่อมั่น ศรัทธา จากประชาชน ที่มีต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น แท้ที่จริงแล้วอาจกล่าวได้ว่า ก็คือ บุคคลผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งนั่นเอง จากการพิจารณาถึงว่า บุคคลดังกล่าวนี้จะมีวิธีการชักชวน โฆษณาหาเสียง และกระตุ้นเตือนให้ประชาชนมีความสนใจในทางการเมือง และมาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้มากน้อยเพียงใด ความสำเร็จที่แท้จริงจึงขึ้นอยู่กับนิสัยทางการเมืองของสมาชิกสภาท้องถิ่น¹⁶ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ 2 ประการ คือ

2.2.1 นิสัยทางการเมืองระหว่างการเลือกตั้ง ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งมีการปฏิบัติตนเป็นอย่างไร การหาเสียงเลือกตั้งเป็นรายบุคคลหรือเป็นทีม และวิธีการหาเสียงเป็นอย่างไร มีการทุ่มเทการหาเสียงมากน้อยเพียงใด พิจารณาได้ดังนี้

1) ในสังคมที่เจริญและสลับซับซ้อนนั้น บรรดาความเห็นและความรู้สึกของส่วนรวมจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยที่ความเห็นและความรู้สึกเหล่านี้มีการรวบรวมและจัดวิธีการใหม่ บุคคลแต่ละรายที่อยู่แยกกัน ย่อมยากที่จะทำสิ่งใดของส่วนรวมให้บรรลุผลได้จึงจำเป็นต้องมีองค์กรกลางที่เกี่ยวกับการเมืองในท้องถิ่น นั่นก็คือ พรรคการเมือง

2) การดำเนินงานของท้องถิ่นให้บรรลุผลได้นั้น สภาท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินงานตามนโยบายที่วางไว้ พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่มีนโยบายเป็นของตนเองที่แน่นอน การยึดนโยบายที่แน่นอนย่อมก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานในท้องถิ่น

¹⁵ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "การเมืองในท้องถิ่น", หน้า 41.

¹⁶ ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย, หน้า 188.

3) ถ้าไม่ใช่พรรคการเมืองในท้องถิ่น ทางสุดท้ายก็คือ การอาศัยบุคคลิกภาพของบุคคลเป็นรายตัว บุคคลเหล่านี้ต้องเป็นผู้ที่บุคคลอื่นเชื่อถือและมั่นใจว่าจะเป็นผู้นำได้ แต่บุคคลิกภาพเช่นนี้ย่อมไม่แน่นอน และไม่เป็นหลักประกันที่ดีพอ การใช้พรรคการเมืองย่อมให้หลักประกันที่ต่ำกว่า¹⁷ อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นก็จะต้องมีลักษณะที่ยั่งยืน โดยความยั่งยืนของพรรคการเมืองจะต้องไม่ขึ้นอยู่กับชีวิตหรืออำนาจของผู้นำพรรคการเมือง หรือหมายความว่า พรรคการเมืองที่รวมตัวกันขึ้นมาแล้วต้องไม่ยึดถือบุคคลิกภาพหรืออำนาจของผู้นำเป็นหลักในการรวมกัน เพราะพรรคการเมืองที่รวมตัวกันด้วยพื้นฐานของผู้นำเป็นหลักนั้นจะมีการเลิกล้มหรือแตกสลายได้ง่ายเมื่อผู้นำที่เป็นหลักนั้นสิ้นชีวิตหรือหมดอำนาจไป¹⁸ ซึ่งในประเด็นดังกล่าว นักวิชาการไทยหลายท่านที่ได้ศึกษาถึง ลักษณะของพรรคการเมืองไทย มักพบข้อสรุปตรงกันว่า พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่มีพื้นฐานที่ขึ้นอยู่กับผู้นำของพรรคการเมืองเป็นหลัก¹⁹

2.2.2 นิสัยทางการเมืองในระหว่างที่ผู้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในตำแหน่งนั้น หมายถึง การที่สมาชิกสภาท้องถิ่นจะปฏิบัติตนอย่างไร ทั้งในด้านการติดต่อกับประชาชน และในการประชุมของสภาท้องถิ่น เพื่อกำหนดนโยบายและบริหารงานท้องถิ่น ต้องพยายามนำข่าวสารของท้องถิ่นให้ประชาชนได้ทราบอยู่เสมอ รวมทั้งพยายามสนองความต้องการและจัดความทุกข์ร้อนของประชาชนเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการที่จะได้

¹⁷ R. M. Jackson, The Machinery of Local Government (London : Macmillan 1968), chapter 4.

¹⁸ Joseph La Palombara and Myron Weiner, (editors), Political Parties and Political Development (Princeton : Princeton University Press, 1966), p. 3.

¹⁹ กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528); ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2524) ; วิทยา ภาศาศิริกุลกิจ และ สุรพล ราชภัฏทาร์กัษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รามินทร์, 2526); สัจจิต บุญบงการ, "พรรคการเมืองกับการรักษาเสถียรภาพทางการเมือง : ศึกษาเฉพาะความเป็นสถาบันของระบบพรรคการเมืองของไทยในช่วง พ.ศ. 2517-2519" รายงานการวิจัยทุนรัชดาภิเษกสมโภช, 2528.

รับเลือกตั้งคราวต่อไป และในการประชุมสภาท้องถิ่นแต่ละครั้ง สมาชิกสภาจะต้องเข้าร่วมประชุม เพื่อกำหนดและวางแผนนโยบายของท้องถิ่น ซึ่งในเรื่องนี้การเมืองในท้องถิ่นอาจจะเกิดหรือไม่เกิดก็ได้ เพราะสมาชิกสภาท้องถิ่นย่อมมีจำนวนหลายคนและหลายฝ่าย ซึ่งย่อมมีการถกเถียงโต้แย้ง ตลอดจนการรวมพวกของบุคคลที่มีความเห็นคล้าย ๆ กัน ก่อให้เกิดเป็นฝักเป็นฝ่ายขึ้น แต่ละฝ่ายพยายามให้ความคิดของฝ่ายตนบรรลุผล และพยายามหาวิธีที่จะชนะอีกฝ่ายหนึ่ง เมื่อจำต้องมีการตัดสินใจด้วยการลงคะแนนเสียง การหาพรรคพวกหรือใช้วิธีการต่าง ๆ ย่อมมีลักษณะเป็นการใช้การเมืองในท้องถิ่น²⁰

3. การเมืองท้องถิ่นกับเอกภาพของชาติ

เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานเบื้องต้นสำหรับการปกครองระดับชาติ และการปกครองท้องถิ่นจะเป็นมั่นคงเข้มแข็งแรกสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถ้ามีการปกครองท้องถิ่น การเมืองท้องถิ่นก็จะเกิดขึ้นเป็นเงาตามตัว ดังนั้น ในบางครั้งถ้าหากปล่อยให้มีการเมืองในท้องถิ่นมากเกินไปแล้ว ก็อาจก่อให้เกิดความระส่ำระสาย เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเอง และในขั้นสุดท้ายอาจก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อความเป็นเอกภาพของชาติ แต่การที่จะห้ามมิให้เกิดการเมืองในท้องถิ่น ชั้นนั้นย่อมไม่สามารถกระทำได้ ดังนั้น วิธีที่ดีที่สุด แต่ยากที่สุดก็คือ การจัดให้มี "พรรคการเมืองท้องถิ่น" ซึ่งจำต้องมีโครงการที่แน่นอน มีระยะเวลาแห่งการพัฒนา รวมตลอดทั้งการประเมินผล ซึ่งวิธีนี้จะเป็วิธีที่ประกันเอกภาพของชาติ ประกันการเมืองในท้องถิ่น และประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด²¹

นอกจากประเด็นการพิจารณาถึงการเมืองในท้องถิ่นใน 3 ลักษณะกล่าวคือ ลักษณะของการเมืองในท้องถิ่น นิสัยทางการเมืองของสมาชิกสภาท้องถิ่น และการเมืองท้องถิ่นกับเอกภาพของชาติ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ยังมีลักษณะที่ควรพิจารณาอีกประการหนึ่งก็คือ ในเรื่องของการ

²⁰ ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย, หน้า 188-189.

²¹ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "การเมืองในท้องถิ่น", หน้า 45-46.

มีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น²² การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) เป็นกิจกรรมทางการเมืองสำหรับการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญประการหนึ่ง ทั้งนี้สืบเนื่องมาจาก การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสิทธิ มีเสียง ดำเนินการปกครองตนเอง ตามวิถีทางของประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามถ้าหากการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งประชาชนไม่สนใจ ไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงแล้ว ระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็ไม่สามารถแสดงออกซึ่งสิทธิทางการเมือง (political right) ของประชาชนอย่างแท้จริงได้ เท่ากับการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ รับผิดชอบและดำเนินการโดยรัฐบาลเสียเอง

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น พิจารณาได้ในลักษณะพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับคณะผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น พิจารณาได้ทั้งด้านประชาชน (input functions) และด้านรัฐบาล (output functions)²³ เช่นในระบบการปกครองท้องถิ่น ถ้าประชาชนในท้องถิ่นสนใจในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น มีการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองในท้องถิ่น มีการควบคุมการเมืองของท้องถิ่นดี ทำให้มีสมาชิกสภาและคณะผู้บริหารงานท้องถิ่นที่ดี มีความรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น สำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นสามารถแสดงออกได้หลายทาง เช่น การเลือกตั้ง การแสดงความคิดเห็นของประชาชน การแสดงออกของประชาชนด้วยวิธีการต่าง ๆ เป็นต้น

เทศบาลในฐานะระบบการเมืองท้องถิ่น

เทศบาลเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองตนเอง (self-government) ของประชาชน เป็นหน่วยการปกครองที่มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (autonomy) เสมือนรัฐ ๆ หนึ่ง หากแต่ไม่มีอำนาจอธิปไตย (sovereignty) เสียหมดทุกอย่าง เพราะอำนาจอธิปไตยเท่านั้น เป็นอำนาจอสู่งสุดของประเทศ นั่นคือเทศบาลเปรียบได้เสมือนรัฐย่อยในรัฐใหญ่ ซึ่งต้องอยู่ภาย

²² สรุปรจาก ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรรคศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย, หน้า 184-186.

²³ Gabriel A. Almond and James S. Coleman, (editors), The Political Development of the Developing Areas (Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1961), p. 172.

ได้อำนาจของรัฐไทยขึ้นโดยสิ้นเชิง ดังที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า การปกครองท้องถิ่น หรือรัฐบาลท้องถิ่น เป็นสิ่งที่รัฐสร้างขึ้น (local government is the creature of state)²⁴

ในลักษณะดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นการมองในเชิงการเมือง เทศบาลมีกระบวนการและกิจการทางการเมืองที่คล้ายคลึงกับของรัฐ หรือของประเทศ กล่าวคือ กิจการทางการเมืองของเทศบาลจะเป็นเสมือนระบบการเมือง (political system) ระบบหนึ่งตามความหมายของ David Easton²⁵ ซึ่งประกอบด้วยสถาบันและกระบวนการทางการเมืองต่าง ๆ ดังนี้

- 1) กระบวนการแปลงผัน (conversion process) อันได้แก่ คณะเทศมนตรีสภาเทศบาล
- 2) ปัจจัยป้อนเข้าสู่กระบวนการแปลงผัน (input) ประกอบไปด้วยการเรียกร้อง (demands) และการสนับสนุน (supports) ของประชาชนในเขตเทศบาล เช่นการไปใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง การเสียภาษีแก่เทศบาล การปฏิบัติตามเทศบัญญัติ การเรียกร้องผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่างเปิดเผย เป็นต้น
- 3) ผลผลิตที่ได้จากกระบวนการแปลงผัน (output) อันได้แก่ เทศบัญญัติ การตัดสินใจในด้านต่าง ๆ ของเทศบาล โครงการต่าง ๆ
- 4) ปฏิกริยาสะท้อนกลับ (feedback) อันเกิดขึ้นจากการที่ผลผลิตดังกล่าวมีผลกระทบต่อประชาชนในเขตเทศบาลนั้นอีก

การปกครองแบบเทศบาลนี้ มุ่งที่จะให้ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนมาร่วมประชุมกันเป็นสภาเทศบาลทำหน้าที่รับปัจจัย (input) เพื่อแปลงผันเป็นผลผลิต (output) ที่จะสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ท้องถิ่น และทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้นั่นเอง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในสภาพของสังคมที่เริ่มมีความสลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น เทศบาลนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์กลางขึ้นทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับการเมือง การปกครอง โดยพรรคการเมืองจะเป็นองค์กรที่มีความเหมาะสมที่สุด อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันโอกาสที่เทศบาลจะให้พรรคการเมืองทำหน้าที่ดังกล่าวมีน้อยมาก เพราะถือว่า การใช้พรรคการเมืองควรเป็นเรื่องในระดับชาติ และเป็นภารกิจที่บุคคลซึ่งสมัครอิสระเป็นรายตัวบุคคล เรื่องท้องถิ่นอาจเป็นเพียงเรื่อง "การบ้าน" ยังไม่สมควรที่จะต้องให้พรรคการเมือง ดังนั้นลักษณะการ

²⁴ ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย, หน้า 180.

²⁵ David Easton, A Framework for Political Analysis (Englewood Cliffs, N. J. : Prentice - Hall, 1959).

หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับเทศบาลโดยส่วนใหญ่จึงนิยมกระทำกันเพียงฐานะกลุ่มทางการเมือง โดยสมัครใหนามของกลุ่มหรือทีม ในลักษณะของการใช้ "ระบบพรรคพวก"²⁶ เป็นหลัก ในการประชุมสภาท้องถิ่นก็อาจจะเป็นไปในรูปการถ้อยที่ถ้อยอาศัยในลักษณะของการออมชอม หรืออาจจะอยู่ในรูปของ "ระบบพรรคพวก" ซึ่งถือได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะอาจจะเป็นบ่อเกิดแห่งพรรคการเมือง แต่ทั้งนี้การจัดพรรคพวกดังกล่าวจะต้องอยู่ในกรอบแห่งวินัยและระเบียบของอุดมคติในทางประชาธิปไตย²⁷

แต่สำหรับเทศบาลที่มีการใช้พรรคการเมืองเมื่อจะมีการตัดสินใจในนโยบายที่สำคัญ ๆ พรรคการเมืองก็จะพยายามตรงกำลังสมาชิกของฝ่ายตน พยายามหาเสียงจากสมาชิกพรรคอื่นมาสมทบ ตลอดจนการกวาดขัน เข้มงวด บรรดาสมาชิกของตนให้ลงคะแนนเสียงตามที่พรรคประสงค์ พรรคการเมืองจำต้องตั้งบุคคลสำคัญทำหน้าที่เป็นผู้คุมคะแนนเสียง (whip) ของฝ่ายตน และส่วนมากนั้นสำหรับประเด็นหรือปัญหาสำคัญ ๆ ที่สภาเทศบาลต้องลงมติตัดสินใจ พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะมีการประชุมตกลงกันก่อนล่วงหน้าแล้วว่าจะลงคะแนนเสียงอย่างไร จึงเข้าประชุมสภาเทศบาล²⁸

เทศบาลทั้งแบบที่ไม่มีการใช้พรรคการเมือง กับเทศบาลแบบมีพรรคการเมืองทำให้เห็นได้ว่า การเมืองของท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมีลักษณะกึ่งทางการ (semi-formal) อยู่มาก ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลากรของเทศบาลส่วนหนึ่งยังอยู่ในลักษณะสนิทชิดเชื้อกัน จึงมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันทางการเมืองท้องถิ่นในอัตราที่เป็นทางการน้อยกว่าในระดับชาติ²⁹

ในกรณีของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของไทย เมื่อพิจารณาองค์การที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับระบบการเมือง โดยส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นเพียงกลุ่มทางการเมืองที่ไม่ใช่พรรคการเมือง กลุ่มทางการเมืองดังกล่าวจะส่งสมาชิกเข้ารับการเลือกตั้งโดยส่วนใหญ่เป็น

²⁶ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "การเมืองในท้องถิ่น", หน้า 43.

²⁷ คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เอกสารการวิจัยเรื่อง "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น" (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512), หน้า 39.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

²⁹ ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย, หน้า 196.

กลุ่มของผู้ที่มีอาชีพการค้าหรือเป็นนักธุรกิจ แสดงให้เห็นลักษณะการเมืองภายในท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งและรวมกลุ่มผลประโยชน์ของผู้นำในเขตเทศบาล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ของผู้ที่มีอาชีพเป็นนักธุรกิจหรือค้าขาย³⁰

แนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่ม (Groups)

ภายหลังจากการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 นักรัฐศาสตร์ได้พยายามศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง และคิดค้นทฤษฎีต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อจะอธิบายถึงปรากฏการณ์และการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยในการศึกษาค้นคว้านั้น ได้มีการหยิบยืมวิธีการต่าง ๆ มาจากศาสตร์แขนงอื่น ๆ เช่น ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบและการวิเคราะห์ทางการหน้าที่ (system theory and functional analysis) ซึ่งนำมาจากนักสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา ทฤษฎีเกมส์ (game theory) ซึ่งนำมาจากนักเศรษฐศาสตร์และนักคณิตศาสตร์ หรือทฤษฎีการเรียนรู้ (learning theory) ซึ่งนำมาจากนักจิตวิทยา เป็นต้น สำหรับในเรื่องของกลุ่มนั้น นักรัฐศาสตร์มีความเห็นร่วมกันว่า "กลุ่ม" เป็นพฤติกรรมส่วนหนึ่งของปรากฏการณ์และการเปลี่ยนแปลงในทางการเมือง บุคคลผู้ริเริ่มให้ความสนใจเกี่ยวกับการรวมกลุ่มทางการเมืองนี้ คือ นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ชื่อ Arthur F. Bentley³¹ ต่อมา เมื่อการศึกษารัฐศาสตร์ในแนวพฤติกรรมศาสตร์ (behavioral science) เข้ามามีบทบาทอย่างมาก ทำให้นักรัฐศาสตร์สมัยใหม่เริ่มวิพากษ์วิจารณ์แนวความคิดของ Bentley เป็นอย่างมาก³² การศึกษาเรื่องกลุ่มทางการเมือง

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 197.

³¹ Arther Fisher Bentley, The Process of Government : A Study of Social Pressure (Illinois: The Principia Press of Illinois, Inc., 1949).

³² ดูรายละเอียดจาก David B. Truman, The Governmental Process : Political Interest and Public - Opinion (New York : Alfred A. Knopf, Inc., 1955); H. R. Mahood, Pressure Groups in American Politics (New York : Charles Scribner's Son, 1967); Graham Wootton, Interest-Groups (New Jersey : Princeton - Hall, Inc., 1970); and V. O. Key, Jr., Politics, Parties and Pressure Groups, 2nd ed. (New York : Thomas Y. Crowell Company, 1955).

เมืองและกลุ่มผลประโยชน์จึงขยายตัวกว้างออกไป โดยเฉพาะเมื่อมีการตั้ง Social Science Research Council และมีคณะกรรมการทางการเมืองเปรียบเทียบกับชั้นมาในสหรัฐอเมริกา ซึ่งคณะกรรมการสาขานี้ได้เสนอให้การศึกษาในสาขากลุ่มทางการเมือง เพื่อศึกษากลุ่มผลประโยชน์ในหลาย ๆ ประเทศ เพราะต่างก็เห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะมีความสำคัญในการศึกษาวิจัยทางการเมืองเปรียบเทียบในอนาคต ผลจากการวิเคราะห์วิจารณ์ของนักรัฐศาสตร์รุ่นหลังเหล่านี้ทำให้โครงสร้างโดยทั่วไปของ "กลุ่ม" ตามแนวความคิดของ Bentley มีพื้นฐานของทฤษฎีการเมืองขึ้น

ผู้ริเริ่มให้ความสนใจกับบทบาทของกลุ่มทางการเมืองนอกจาก Bentley แล้ว ยังมี David B. Truman³³ โดยที่ทั้งสองท่านเชื่อว่า ความเป็นจริงทางการเมืองมีผลทำให้คนหันเหไปศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มต่าง ๆ ที่ต่อสู้กันเพื่ออำนาจทางการเมือง Bentley เชื่อว่ากิจกรรมทางการเมืองเป็นปรากฏการณ์ของกลุ่ม ในขณะที่ Truman กล่าวว่า การเมืองเป็นเรื่องของความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม

ความหมายของ "กลุ่มผลประโยชน์" และ "กลุ่มอิทธิพล"

(Interest Groups and Pressure Groups)

ในทางสังคมศาสตร์ "กลุ่ม" หมายถึง การรวมตัวกันขึ้นเป็นองค์การโดยมีความสัมพันธ์กันเพื่อการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของแต่ละบุคคล กลุ่มจึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะให้ได้มาซึ่งความต้องการพื้นฐานของปัจเจกชน³⁴

ทางรัฐศาสตร์นั้น Bentley ให้ความหมายไว้ว่า "กลุ่ม" คือ มวลชนมนุษย์ที่มารวมกัน เพราะมีกิจกรรมที่มีจุดมุ่งหมายร่วมกัน และปัจเจกชนแต่ละคน จะใช้กลุ่มเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ในทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ กลุ่มทุกกลุ่มจะมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย กลุ่มกับผลประโยชน์จึงเป็นของคู่กัน³⁵

³³David B. Truman, The Governmental Process : Political Interest and Public - Opinion, p.37.

³⁴Darwin Cart-wright and Alwin Zender, (editors), Group Dynamics (Illinois : Row, Peterson Company, 1953), p. 20.

³⁵Bentley, The Process of Government : A Study of Social Pressure, pp. 200-222.

ตามที่กล่าวแล้วว่าการศึกษารื่องกลุ่มมีความกว้างขวางและแพร่หลายมาก การให้ความหมายและการเรียกชื่อจึงมีความแตกต่างกันไป บางท่านเรียกกลุ่มว่า "กลุ่มผลประโยชน์" (interest groups) บ้างก็เรียกว่า "กลุ่มอิทธิพล" (pressure groups) ซึ่งทำให้เกิดความสับสนกันระหว่างคำทั้งสองค่อนข้างมาก ทั้งนี้เพราะต่างก็มีความเกี่ยวพันกัน และบางครั้งก็เป็นศัพท์ทางการเมืองที่อาจใช้แทนในความหมายเดียวกัน ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับทัศนะการมอง (approach) ของแต่ละคน³⁶ อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้พยายามทำการศึกษากลุ่มในลักษณะที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกับพรรคการเมืองดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้นผู้วิจัยจะเรียกกลุ่มในทางการเมืองทั้งอันว่า เป็นกลุ่มทางการเมือง โดยที่กลุ่มทางการเมืองเหล่านี้จะมีโครงสร้างและปัจจัยของการก่อกำเนิดโดยพิจารณาจากแนวความคิดในเรื่องกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลของนักรัฐศาสตร์ชาวตะวันตกและนักรัฐศาสตร์ไทย ในขณะที่บทบาทและหน้าที่ จะพิจารณาในลักษณะวิเคราะห์การทำหน้าที่ของกลุ่มซึ่งน่าจะมีลักษณะบางอย่างของระบบพรรคการเมือง

คำว่ากลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) นั้น หากพิจารณาจากหลักความเป็นจริงจากพฤติกรรมแล้ว เป็นการรวมตัวของกลุ่มที่มีผลประโยชน์ โดยยึดถือเอาแนวอาชีพเดียวกันเป็นหลัก เพื่อการรวมตัวกันเป็นไปด้วยดี มีการจัดองค์การที่ดี มีประสิทธิภาพแล้วก็สามารถสร้างพลังเปลี่ยนแปลงเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพล (influence) และอำนาจ (power) เห็นรัฐบาล เห็นผู้บริหารประเทศได้

ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์นั้น มีนักวิชาการชาวตะวันตก ได้ให้คำนิยามเอาไว้มากมายหลายท่าน เบื้องต้นว่า

David B. Truman³⁷ อธิบายว่า กลุ่มผลประโยชน์ คือ กลุ่มที่มีทัศนคติของปัจเจกชนร่วมกัน (share attitude) ร่วมกันจัดตั้งขึ้นและมีการเรียกร้องให้ปรากฏแก่กลุ่มอื่น ๆ ในสังคม และเมื่อใดที่มีการเรียกร้องต่อสถาบันทางการเมือง ไม่ว่าจะสถาบันใดก็ตาม หรือมีการแสวงหาผลประโยชน์หรือจุดหมายปลายทางโดยผ่านกระบวนการเมือง กลุ่มนั้นจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง

³⁶ แสง รัตนมงคลมาศ, "กลุ่มอิทธิพล : กำเนิด บทบาท ผู้สร้าง และทัศนะต่อการเปลี่ยนแปลง" ใน สัตว์การเมือง, ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ, (บรรณาธิการ), (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 212.

³⁷ Truman, The Governmental Process : Political Interest and Public - Opinion, p. 37.

S. E. Finer³⁸ อธิบายว่า กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึงกลุ่มหรือสมาคมที่ต้องการจะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของชาติให้เป็นไปตามแนวทางของกลุ่มตน แต่ไม่ต้องการรับผิดชอบโดยตรงต่อการปกครองประเทศ

Graham Wootton³⁹ ได้อธิบายความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ไว้ว่า กลุ่มผลประโยชน์คือ กลุ่มทุกกลุ่มหรือองค์กรทุกองค์กรที่แสวงหาอิทธิพลหรือนโยบายสาธารณะ ตามวิถีทางที่กำหนด ในขณะที่เดียวกันก็ปฏิเสธที่จะรับผิดชอบโดยตรงที่จะปกครองประเทศ

คำว่า กลุ่มอิทธิพล ดูเหมือนว่าจะมีความหมายที่จำเพาะเจาะจงลงไปมากกว่า คำว่า กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งหากพิจารณาความหมายของกลุ่มอิทธิพลในหนังสือ International Encyclopedia of the Social Sciences ก็จะพบว่า กลุ่มอิทธิพลหมายถึง "การรวมกลุ่มโดยสมัครใจของบุคคลต่าง ๆ เพื่อปกป้อง (defense) ผลประโยชน์ที่อาจจะเป็นผลประโยชน์โดยทั่วไป (general) หรือเฉพาะเจาะจง (specific) ของกลุ่ม และภายใต้การเข้าร่วมกันนี้ก็เพื่อที่จะให้อิทธิพล (influence) ต่อนโยบายสาธารณะ (public policy)"⁴⁰

นอกจากนี้นักวิชาการหลายท่าน ได้ให้คำจำกัดความของคำว่ากลุ่มอิทธิพลเอาไว้มากมายหลายทัศนะ เป็นต้นว่า

N. C. Hunt นิยามว่า กลุ่มอิทธิพล คือ "องค์กรใดที่แสวงหาอิทธิพลต่อนโยบายการเมืองโดยปราศจากความพอใจที่จะรับผิดชอบในงานราชการ"⁴¹

Maurice Duverger กล่าวไว้ว่า กลุ่มอิทธิพลไม่มีบทบาทโดยตรงในการแสวงหาอำนาจทางการเมือง แม้จะมีอิทธิพลต่อศูนย์อำนาจ แต่ก็อยู่ภายนอกศูนย์อำนาจ พยายามที่จะโน้มน้าวบุคคลที่มีอำนาจ แต่ไม่พยายามเสนอบุคคลของตนขึ้นมาครองอำนาจแทนอย่างเป็นทางการ

³⁸S. E. Finer, "Interest Groups and the Political Progress in Great Britain", in Interest Groups on Four Continents, H. W. Ehrman, (editor), (Pittsburgh Press, 1958), p. 237.

³⁹Graham Wootton, Interest-Groups (Englewood Cliffs : Prentice - Hall, Inc., 1978), p. 1.

⁴⁰International Encyclopedia of The Social Sciences (New York : The Macmillan Company & The Free Press, 1968), Volume 7, p. 486.

⁴¹N. C. Hunt, "Pressure Groups in the U.S.A.", Occidents, 12 (1956) : 114.

กลุ่มอิทธิพลไม่ใช่องค์การทางการเมือง กิจกรรมผลักดันทางการเมืองไม่ใช่กิจกรรมสำคัญที่สุดของกลุ่มอิทธิพล กลุ่มหรือองค์การใด ๆ แม้ว่าจะห่างไกลการเมือง แต่ก็สามารถทำตนเป็นกลุ่มอิทธิพลได้ในบางวาระและบางกรณี⁴²

แสวง รัตนมงคลมาศ⁴³ พิจารณาแยกองค์ประกอบภายในของกลุ่มอิทธิพล จากความหมายที่ปรากฏจากหนังสือ International Encyclopedia of The Social Sciences ได้ 3 ประการ คือ

1) เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการรวมกันของบุคคลต่าง ๆ โดยสมัครใจ มิใช่เป็นการรวมในลักษณะที่ถูกบังคับให้รวม หรือถูกภาวะครอบงำบางอย่างที่ทำให้เกิดการรวมกันขึ้น

2) โดยเจตนาของการเข้าร่วมกลุ่ม ก็เพื่อที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตน โดยมีใช่เป็นการรวมกันเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แต่อย่างใดเลย

3) เจตนาของการเข้าร่วมนี้ยังพาดพิงไปถึงเรื่องของความต้องการที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ ของรัฐอันจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน

สังข์ พัฒโนทัย⁴⁴ นิยามกลุ่มอิทธิพลว่า หมายถึง กลุ่มบุคคลผู้ทรงอิทธิพลซึ่งมิได้สังกัดพรรคการเมืองใด และใช้อิทธิพลนั้นดำเนินการโฆษณาชักจูงหรือดำเนินการอย่างอื่นเพื่อให้การเมืองหันเหไปเป็นประโยชน์แก่กลุ่ม

สมพงษ์ ชูมาก⁴⁵ อธิบายเพิ่มเติมว่า กลุ่มอิทธิพล หมายถึง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ (เช่น กลุ่มกรรมกร กลุ่มลูกจ้าง กลุ่มชาวนา) กลุ่มข้าราชการ สมาคมและขบวนการต่างๆ (เช่น

⁴² Maurice Duverger, Party, Politics and Pressure Groups; Translated by Robert Wagoner (Sheffield : Nelson's University Paperback, 1972), pp. 101-102.

⁴³ แสวง รัตนมงคลมาศ, "กลุ่มอิทธิพล : กำเนิด บทบาท ผู้สร้าง และทัศนะต่อการเปลี่ยนแปลง" : 213.

⁴⁴ สังข์ พัฒโนทัย, ปทานุกรมศัพท์ทางการเมือง อังกฤษ - ไทย (พระนคร : ศูนย์การพิมพ์, 2511), หน้า 752.

⁴⁵ สมพงษ์ ชูมาก, "กลุ่มอิทธิพลคืออะไร", รัฐศาสตร์นิเทศ, 9, ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม - กันยายน 2517) : 18.

สมาคมทหารผ่านศึก สมาคมสตรี) รวมทั้งหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน กลุ่มเหล่านี้จะมีบทบาทในการบับบังคับทางการเมืองต่อฝ่ายปกครองมากบ้างน้อยบ้าง ตามแต่ลักษณะของกลุ่มและสถานการณ์ของบ้านเมือง

การกล่าวถึงกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลในความหมายตามที่นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ได้ให้คำจำกัดความเอาไว้หนึ่ง แตกต่างไปจากพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ ตลอดจนวัตถุประสงค์ทางการเมือง ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลมิได้มีจุดมุ่งหมายในการเข้าไปจัดตั้งรัฐบาลเพื่อทำการปกครอง ในขณะที่พรรคการเมืองมีเจตนารมณ์อย่างแน่วแน่ในการดังกล่าว

ในระบบการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในปัจจุบัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจำลองรูปแบบของระบบรัฐสภาส่วนลงมาใน อากกล่าวได้ว่า มีพรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอยู่เช่นเดียวกัน หากแต่มิได้เรียกว่าเป็นพรรคการเมืองที่แท้จริง แต่ยังคงเรียกเป็นเพียงกลุ่มทางการเมืองเท่านั้น กลุ่มทางการเมืองดังกล่าวมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในลักษณะที่อาจเรียกได้ว่าเหมือนกับการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่กลุ่มทางการเมืองมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดตั้งฝ่ายบริหาร คือคณะเทศมนตรีทำการปกครองท้องถิ่นอีกด้วย ดังเห็นกลุ่มทางการเมืองดังกล่าว จึงมิใช่ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลในความหมายที่นักวิชาการทางรัฐศาสตร์โดยทั่วไปกล่าวอธิบายไว้ แต่ลักษณะของการก่อกำเนิดกลุ่มทางการเมืองนั้นก็สามารถอธิบายได้โดยอาศัยแนวความคิดเกี่ยวกับการก่อกำเนิดกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล ทั้งนี้เพราะกลุ่มทางการเมืองก็เป็นกลุ่มของบุคคลที่เข้ามารวมตัวกันขึ้นแต่มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างไปเท่านั้น ส่วนการจะศึกษาถึงบทบาทและหน้าที่ของกลุ่มทางการเมืองดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องอาศัยแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองนั่นเอง การที่กลุ่มทางการเมืองไม่สามารถเรียกตัวเองหรือมีฐานะเป็นพรรคการเมืองได้โดยแท้จริงก็เป็นเพราะกฎหมายยังไม่เปิดโอกาสให้ ทำให้การจัดตั้งพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นเป็นสิ่งที่กระทำได้ค่อนข้างยากมากสำหรับกรณีของประเทศไทย

ในแง่บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง มีผู้กล่าวไว้ว่า "พรรคการเมืองเป็นตัวจักรอันสำคัญที่จะเชื่อมโยงประชาชนเข้ากับกลไกการปกครอง..."⁴⁶ ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นว่า พรรค

⁴⁶ สมบูรณ์ สุขสำราญ, "พรรคการเมือง" ใน การเมืองสำหรับประชาชน เล่ม 7 (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 5.

การเมืองจะต้องมีบทบาทและหน้าที่ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับประชาชนและการบริหารการปกครองประเทศ นั่นก็คือ เป็นเสมือนตัวแทนของประชาชนในอันที่จะเข้าไปบริหารปกครองประเทศตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองจึงพอสรุปได้ดังนี้⁴⁷

- 1) รวบรวมความต้องการของประชาชน รวมทั้งข้อคิดเห็น ข้อเรียกร้อง และข้อเสนอแนะ ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองเปรียบเสมือนตัวแทนของประชาชน
- 2) นำเสนอความต้องการ ข้อคิดเห็น ข้อเรียกร้อง และข้อเสนอแนะของประชาชนเข้าสู่ระบบ โดยผ่านทางรัฐสภาหรือรัฐบาล
- 3) พรรคการเมืองที่มีอำนาจในการบริหารจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้กำหนดเอาไว้และทำตามความต้องการของประชาชนให้สำเร็จ
- 4) พรรคการเมืองที่ไม่ได้มีอำนาจในการบริหาร หรือไม่ได้เป็นรัฐบาลจะต้องควบคุมดูแล และตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาล ให้ได้ผลตามเป้าหมาย เพราะพรรคการเมืองเป็นเสมือนผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนด้วย
- 5) พรรคการเมือง มีหน้าที่ในการกล่อมเกลாதองการเมืองแก่ประชาชน (political socialization) คือการให้ประชาชนได้เข้าใจถึงปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ ตลอดจนนโยบายของรัฐบาล พยายามชักจูงให้ประชาชนเกิดความสนใจในทางการเมือง โดยมีหน้าที่ที่จะเสริมสร้างทัศนคติและการปฏิบัติในทางการเมืองให้แก่ประชาชน เพื่อที่จะให้ประชาชนชำระรักษาแบบแผนวัฒนธรรมทางการเมือง (political culture patterns) ดั้งเดิม หรือทำลายล้างแบบแผนเก่า พรรคการเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้วก็ทำหน้าที่สร้างทัศนภาพ (vision) ในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาประเทศให้แก่สมาชิกและประชาชนด้วย⁴⁸
- 6) หน้าที่ในการเลือกสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง (political recruitment) โดยวิถีทางระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะทำหน้าที่เลือกสรรให้บุคคล

⁴⁷ ดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, คำบรรยายวิชาหลักรัฐศาสตร์ 1 (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519) และใน อภิญา จรุงพร, "ความไม่มั่นคงของพรรคการเมืองไทย" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ, (บรรณาธิการ), สัจธรรมการเมือง (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 186-187.

⁴⁸ Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics : A Developmental Approach (Boston & Toronto : Little, Brown and Co., 1966), pp. 120-127.

เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งการเลือกสรรบุคคลดังกล่าว เป็นไปโดยการเห็นชอบจากประชาชนโดยผ่านการเลือกตั้ง หน้าที่นั้นจะเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนรู้สึกรับผิดชอบทางการเมือง และช่วยให้ประชาชนเห็นการณ์ไกล กระตุ้นให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเอาใจใส่สิทธิของตนในเวลาเลือกตั้ง⁴⁹

7) หน้าที่ในการสื่อสารทางการเมือง (political communication) "พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่มีความสำคัญรองลงมาจากสื่อมวลชน ที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงความต้องการของประชาชนกับผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง"⁵⁰ โดยการเป็นเครื่องมือในการทำให้บุคคลได้ใช้อิทธิพลในเรื่องการบริหารกิจการของรัฐ ถึงแม้ว่าจะมีสิทธิออกเสียง แต่ถ้าอยู่โดดเดี่ยวแล้วบุคคลก็จะปราศจากอิทธิพล การที่เจตจำนงต่าง ๆ ต้องอยู่กระจัดกระจาย ทำให้เจตจำนงเหล่านี้ขาดประสิทธิภาพ พรรคการเมืองจะทำหน้าที่รวบรวมพลังต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายอยู่นี้ และทำให้มีน้ำหนักขึ้น⁵¹ โดยสะท้อนความคิดเห็น ความต้องการและความรู้สึกที่มีต่อการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจไปสู่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามความประสงค์ของประชาชนและในทางตรงกันข้ามก็ถ่ายทอดผลการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจมาสู่ประชาชนในลักษณะ two-way communication

ทฤษฎีการก่อกำเนิดกลุ่มของตะวันตก

นักรัฐศาสตร์ด้านการพัฒนาทางการเมือง ได้สร้างทฤษฎีต่าง ๆ ขึ้นมา เพื่ออธิบายถึงลักษณะของการรวมกลุ่มทางการเมืองเอาไว้ โดยที่ทฤษฎีที่สำคัญจะอธิบายการรวมกลุ่มได้เป็นอย่างดี ก็คือ ทฤษฎีของกลุ่ม (group theory) และทฤษฎีกลุ่มหลากหลาย (pluralism theory)

ทฤษฎีของกลุ่ม (Group Theory)

ทฤษฎีของกลุ่มนี้เกิดขึ้นจากแนวความคิดเรื่องกลุ่มของ Arthur F. Bentley ซึ่งถือว่ากลุ่มทางการเมือง คือ มวลมนุษยที่มีกิจกรรมทางการเมืองไปในแนวทางเดียวกัน ทฤษฎี

⁴⁹ บุญชนะ อิตถากร, ทฤษฎีการเมืองและการปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2501), หน้า 34.

⁵⁰ Almond and Powell, op.cit., p. 35.

⁵¹ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, หลักรัฐศาสตร์ (พระนคร : โรงพิมพ์พาณิชย์เจริญ, 2514), หน้า 58.

ของกลุ่มทางการเมือง (group theory of politics) มีใจความว่า ระบบการเมืองเป็นกระบวนการที่กิจกรรมต่าง ๆ เกิดขึ้นตามการตัดสินใจ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากค่านิยมทางสังคม กิจกรรมของมวลมนุษยชนนั้น ๆ จะเป็นไปตามการตัดสินใจไปในแนวเดียวกัน และมวลมนุษยชนก็คือกลุ่ม การต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีผลประโยชน์แตกต่างและขัดแย้งกัน จะเป็นสิ่งที่มากำหนดว่า การตัดสินใจจะเป็นไปในทางใด เพราะกลุ่มทุก ๆ กลุ่มต่างก็พยายามที่จะเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น เมื่อกลุ่มใดสามารถมีอิทธิพลทางการเมืองได้อย่างเต็มที่แล้ว กลุ่มนั้นก็จะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายของชาติได้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ⁵²

ทฤษฎีกลุ่มหลากหลาย (Pluralism Theory)

ในสังคมหนึ่ง ๆ นั้น จะมีกลุ่ม สมาคม และองค์การต่าง ๆ มากมาย ซึ่งเกิดขึ้นมา หรือมีวิธิดำเนินการที่เป็นไปโดยเสรีและด้วยความสมัครใจ ไม่ได้ถูกบีบบังคับหรือถือกำเนิดขึ้นมา และอยู่ได้ด้วยวิธีการอุปถัมภ์ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากรัฐบาล มีการจัดระเบียบการบริหารงานของกลุ่ม เช่น มีการระบุตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ มีการประชุมเพื่อปรึกษาหารือเป็นครั้งคราว เปิดรับสมัครสมาชิกกันอย่างเปิดเผย

กลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่หลากหลายและยึดมั่นในวิธีการเข้าเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจนั้น จะปรากฏได้ชัดเจนในประเทศกลุ่มยุโรปตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีองค์การต่าง ๆ นับจำนวนไม่ถ้วน บางองค์การก็ดำรงอยู่ได้นานนับร้อยปี แต่บางองค์การก็มีขึ้นชั่วคราว เพียงชั่วระยะเวลาที่บรรลุเป้าหมาย หรือหมดสิ้นประเด็นที่ผู้สนใจอยู่เท่านั้น⁵³ จุดประสงค์ของ องค์การต่าง ๆ จะมีผิดแผกแตกต่างกันไปตามปัญหาของอาชีพและความสนใจที่มีสารพัดประการ

ทฤษฎีกลุ่มหลากหลายนี้ จะสามารถทำให้การปกครองในระบบประชาธิปไตยมีขึ้นและมั่นคงอยู่ได้ เพราะนอกจากจะก่อให้เกิดการกระจายอำนาจทางการเมือง คือ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ หรือระหว่างสหพันธรัฐและมลรัฐแล้ว กลุ่มหลากหลายยังทำให้เกิดการกระจายศูนย์แห่งอำนาจภายในสังคมอีกด้วย ไม่ให้อำนาจทางการเมืองตัดสินใจต้องตกอยู่ที่บุคคล

⁵² จรูญ สุภาพ, การเมือง (พระนคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 172-173.

⁵³ Robert A. Dahl, Pluralist Democracy in the United States (Chicago : Rand McNally, 1967) ; บรรพต วีระสัย และสุขุม นวลสกุล, รัฐศาสตร์ทั่วไป (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2515), หน้า 341-360.

หรือคณะบุคคลใดโดยเฉพาะ มีศูนย์กลางอำนาจ เนื่องจากกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมนั้นจะดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มหรือของพรรคตนเอง จึงพยายามที่จะคอยถ่วงรั้งและดุลย์อำนาจซึ่งกันและกันไว้ ในบางครั้งการต่อรองของกลุ่มกับรัฐบาลอาจกลายเป็นเมตติมหาชนได้ เพราะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเป็นจำนวนมาก ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการต่อรองนั้น จึงไม่ใช่เป็นเพียงผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มเท่านั้น หากแต่จะเป็นผลประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือสาธารณะประโยชน์ด้วย

นอกจากนั้น การเกิดมีกลุ่มหรือพรรคหลากหลายชั้นในสังคม ย่อมทำให้การดำเนินชีวิตของสมาชิกในสังคมนั้น ๆ ได้รับบทเรียนแบบประชาธิปไตยด้วยหลายประการ เช่น การที่จะเข้าเป็นสมาชิกขององค์การต่าง ๆ นั้นจะเป็นไปได้อย่างเสรี และการเข้าร่วมในกลุ่มหรือพรรคสมาชิกย่อมต้องยอมเสียสละลักษณะนิสัยตามใจตนเอง รู้จักอ่อนท้อมถ่อมเบา ประนีประนอมเพื่อให้เข้ากับกลุ่มของสังคมได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการฝึกการทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ (teamwork) ความรู้สำนึกในหน้าที่ ความรับผิดชอบในฐานะสมาชิกของกลุ่มหรือพรรค ทั้งยังร่วมกันตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ตามเหตุผลของที่ประชุม จะต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ ที่ระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มิใช่ทำตามคำสั่งหรือความคิดเห็นของผู้นำกลุ่มหรือผู้นำพรรคแต่เพียงฝ่ายเดียว

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผลประโยชน์ของบุคคลในสังคมมีความแตกต่างกัน ผู้ที่มีผลประโยชน์ก็พยายามที่จะพิทักษ์รักษาสิ่งที่เป็นประโยชน์ของตนไว้ ส่วนผู้ที่ได้รับการกระจายผลประโยชน์น้อยก็หาทางที่จะเรียกร้องผู้ที่มีอำนาจให้กระจายผลประโยชน์เสียใหม่ เพื่อมีความเท่าเทียมกัน หากเราจะพิจารณาการเกิดกลุ่มหรือพรรค ในกรณีนี้แล้วก็จะพบว่ายังอยู่ในมิติของนามธรรม (abstract dimension) ซึ่งไม่มีขอบเขตหรือความหมายที่มองเห็นได้ชัดเจน นักวิชาการชาวตะวันตกได้พยายามอธิบายสาเหตุหรือทฤษฎีการเกิดกลุ่มหรือพรรคในลักษณะต่าง ๆ โดยผู้วิจัยใครจะกล่าวถึงแนวความคิดสำคัญของกลุ่ม เพื่อช่วยในการมองมิติการเกิดกลุ่มตามทัศนะตะวันตก ในขอบเขตที่ว่า กลุ่มคืออะไร เกิดขึ้นได้อย่างไร มีเหตุผลทางปรัชญา (philosophical rational) รองรับอย่างไร โดยอธิบายถึงแนวความคิดที่มีมาในอดีตพอเป็นแนวทางสังเขป ดังนี้⁵⁴

⁵⁴ มนตรี เจนวิทย์การ, สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม (2527), หน้า 10-19 (อัดสำเนา).

แนวความคิดเกี่ยวกับการเกิดกลุ่ม

แนวความคิดของ Thomas Hobbes (ค.ศ. 1582-1678)

Hobbes เป็นนักปรัชญาทางสังคมชาวอังกฤษ เขียนหนังสือเรื่อง Leviathan สนับสนุนการปกครองตามแบบราชาธิปไตย (monarchy) ในช่วงต้นประเทศอังกฤษ กลุ่ม สโมสรร และองค์การต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างมากมาย Hobbes เรียกกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ว่า "กลุ่มสังคมย่อย" (lesser commonwealths) และถือว่ากลุ่มดังกล่าวเป็นสิ่งที่มีความอันตรายต่อรัฐ และบทบาทของกลุ่มเป็นเสมือนเบาะที่คั่นกลางระหว่างอำนาจของรัฐที่เด็ดขาดกับปัจเจกบุคคลหรือครอบครัว Hobbes มองมนุษย์ในแง่ร้ายและเห็นว่าการแข่งขัน การเพิ่มแก่ความปลอดภัยส่วนตัว และการมีความใฝ่สูงทั้งปวงเป็นที่มาของความขัดแย้ง มนุษย์จะมีชีวิตที่ดีไม่ได้ถ้าอยู่ในสภาพธรรมชาติ (state of nature) แต่การมาอยู่ร่วมกันในกลุ่มสังคมใหญ่ (commonwealth) ที่มนุษย์สร้างขึ้นนั้น ก็จะต้องตกอยู่ภายใต้กรอบการควบคุมของรัฐ ที่ Hobbes เรียกว่า "อำนาจอธิปไตย" รัฐเป็นผู้ที่มีอำนาจอธิปไตยสูงสุด จะเป็นผู้ใช้กำลังบีบบังคับ โดยอำนาจดังกล่าวนี้ได้มาจากการทำสัญญาของมนุษย์ หรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง ดังนั้นกลุ่มต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นมาจึงต้องได้รับอนุญาตจากอำนาจอธิปไตยเสียก่อน

การเกิดกลุ่มตามทัศนะของ Hobbes เป็นไปตามเหตุผลทางปรัชญาของทฤษฎีสัมปทาน (consession theory) กล่าวคือ ตามทฤษฎีนี้ กลุ่มในสังคม ไม่มีสิทธิจะเกิดขึ้นได้ตามสิทธิของตัวเอง รัฐเป็นผู้อนุมัติให้กลุ่มจัดตั้งขึ้นมา โดยกลุ่มต้องขึ้นอยู่กับความควบคุมของรัฐเหมือนดังการให้สัมปทาน กล่าวอีกนัยหนึ่งรัฐมีสิทธิที่จะจำกัดสิทธิและกิจกรรมของกลุ่ม การให้ตั้งกลุ่มได้นั้น กลุ่มจึงเป็นเสมือนเครื่องมือในการควบคุมทางการเมืองภายในประเทศ รัฐมีอำนาจที่จะสร้างกลุ่มหรือทำลายกลุ่มได้เสมอ จากที่อธิบายดังกล่าวเกี่ยวกับแนวความคิดทฤษฎีสัมปทานนั้น สอดคล้องกับการปฏิบัติของรัฐที่มีต่อกลุ่มในปัจจุบันมาก โดยเฉพาะรัฐเผด็จการหรืออำนาจนิยมทั้งหลาย สำหรับหลักการให้สัมปทานของรัฐ Hobbes แบ่งกลุ่มออกเป็นสองประเภทคือ กลุ่มที่เป็นทางการหรือปกติ ซึ่งเป็นประเภทที่ไม่เป็นอันตราย กลุ่มประเภทนี้นอกจากตัวเองแล้ว ก็ได้แก่กลุ่มที่รัฐยอมให้ตั้งขึ้นมาไม่ว่าจะเป็นกลุ่มการเมือง กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัวอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การเมืองก็ตาม กลุ่มที่ไม่เป็นทางการหรือไม่ปกติ จะเกิดขึ้นต่อเมื่อรัฐไม่ได้ห้ามไว้เป็นกิจจะลักษณะ แต่ต้องไม่เป็นอันตรายต่อรัฐ ส่วนกลุ่มที่เป็นอันตรายต่อรัฐและสังคม นอกจากรัฐจะไม่ให้จัดตั้งขึ้นแล้วยังต้องขจัดให้หมดไป เพราะเป็นอันตรายต่อความเป็นระเบียบและความสงบสุขของประเทศ เนื่องจากกลุ่มบางกลุ่มต้องการการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงและท้าทายอำนาจ

แนวความคิดของ Jean - Jacauss Rousseau (ค.ศ.1712-1778)

Rousseau เป็นนักปรัชญาชาวฝรั่งเศส ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับกลุ่มว่า กลุ่มเป็นส่วนหนึ่งของสังคม กลุ่มเป็นเจตนาธรรมบางส่วน (partial will) ไม่ใช่เจตนาธรรมทั่วไป (general will)

Rousseau มีทัศนะเกี่ยวกับหลักการของการเกิดกลุ่มว่า กลุ่มที่มีประโยชน์ต่อสังคมมีได้ แต่ทั้งนี้ผู้ที่เป็นส่วนสมาชิกกลุ่มจะต้องตระหนักว่า ผลประโยชน์ของกลุ่มจะต้องสามารถประสานกับผลประโยชน์ของสังคมที่เรียกว่า "เจตนาธรรมทั่วไป" ให้ได้ กลุ่มที่ไม่พึงปรารถนา Rousseau หมายถึง พรรคกลุ่มเฉพาะ หรือกลุ่มวางแผนลับ กลุ่มพวกนี้เป็นอันตรายต่อรัฐ เพราะดำเนินภารกิจลับและใช้ความรุนแรงในการแสวงหาผลประโยชน์ ดำเนินถึงผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นส่วนใหญ่ หรือแม้กระทั่งกลุ่มที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย ดำเนินงานอยู่ในกรอบของกฎหมาย ก็อาจมีกิจกรรมและดำเนินงาน ซึ่งพร้อมที่จะเกิดการบ่อนทำลายเจตนาธรรมทั่วไปอยู่ ถ้าจำนวนกลุ่มเหล่านี้มีมากพอ จะทำให้เกิดความขัดแย้ง และความไม่ยุติธรรมขึ้นในสังคม โดยเฉพาะในทางศาสนาและเศรษฐกิจ

เหตุผลทางปรัชญาของ Rousseau ก็คือ กลุ่มต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแล้วนั้นจะต้องพยายามให้กลุ่มเหล่านี้ สอดคล้องกัน คือให้กลุ่มมีจำนวนมาก ๆ เพื่อจะได้ทำให้อิทธิพลของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งลดลง ไม่มีอิทธิพลที่เป็นอันตรายต่อรัฐและเป็นอุปสรรคต่อการเกิดสังคมมวลชน (mass society)

แนวความคิดของ James Madison (ค.ศ.1751-1835)

Madison สะท้อนภาพการเกิดกลุ่มที่เขาเรียกว่า "กลุ่มเฉพาะ" (faction) โดยมองว่าการเกิดกลุ่มในสังคมเป็นสิ่งธรรมดา ตราบใดที่คนยังมีผลประโยชน์แตกต่างกัน โดยเฉพาะผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ อันจะนำไปสู่ความแตกต่างในด้านความคิดเห็นและเรื่องอื่น ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า กลุ่มในทัศนะของ Madison เกิดขึ้นจากการมีความคิดเห็นและผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การเกิดกลุ่ม (faction) มีลักษณะเป็นธรรมชาติอันสืบเนื่องมาจากการที่มนุษย์มีความคิดที่ไม่สมบูรณ์ ทำให้ทัศนะของมนุษย์เกิดแตกต่างกันขึ้น ซึ่งนำไปสู่ความแตกต่างทางผลประโยชน์ เพราะต่างคนต่างมีเหตุผลในการดำเนินชีวิตของตน โดยมีพื้นฐานอยู่บนความรักตนเอง (self-love) เป็นสำคัญ ดังนั้นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มจึงเป็นธรรมชาติอย่างหนึ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เพราะกลุ่มเกิดมาจากความขัดแย้งทางผลประโยชน์ของบุคคลในสังคม

Madison อธิบายเพิ่มเติมว่า มนุษย์มีความสามารถทางสมองไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งทำให้การแสวงหาทรัพย์สินสมบัติ และการ เป็นเจ้าของทรัพย์สินสมบัติที่ได้มาจึงไม่เท่ากัน จากการมีทรัพย์สิน

ต่างกันเหล่านี้ ก็นำไปสู่การมีอารมณ์ ความรู้สึก และทัศนคติที่แตกต่างของมนุษย์ ทำให้เกิดกลุ่มและพรรคต่างกันไปด้วย นอกจากนี้ยังได้อธิบายว่า สาเหตุของการมีกลุ่มมีอยู่ในธรรมชาติของมนุษย์ ดังจะเห็นได้ในความแตกต่างของทัศนคติเกี่ยวกับศาสนา การปกครอง และเรื่องอื่น ๆ อย่างไม่รู้ก็ตาม แหล่งที่มาอันสำคัญของการเกิดกลุ่ม ก็คือ การกระจายทรัพย์สินที่แตกต่างไม่เท่าเทียมกันในสังคม ทำให้เกิดการขัดแย้งในหมู่คนที่ผลประโยชน์ขัดกัน เช่น เจ้าของที่ดินระหว่างเจ้าของที่ดิน นักอุตสาหกรรม พ่อค้า นายทุน เป็นต้น Madison ไม่เชื่อว่าการใช้อำนาจจัดกลุ่มออกไปเป็นผลดี เพราะเท่ากับเป็นการทำลายเสรีภาพและระบอบการปกครองประชาธิปไตย เขาเห็นว่าเพื่อมิให้การดำเนินงานของกลุ่มเป็นอันตรายต่อบุคคลภายนอกกลุ่ม และผลประโยชน์ของส่วนรวม จำเป็นต้องห้ามควบคุมผลเสียดีกว่า และได้เสนอรูปการปกครองแบบสาธารณชนเป็นการป้องกันมิให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอำนาจโดยเด็ดขาด

แนวความคิดของ Alexis de Tocqueville (ค.ศ.1805-1859)

Tocqueville เขียนหนังสือชื่อ Democracy in America ซึ่งได้กล่าวถึงการเกิดกลุ่มขึ้นในสังคมอเมริกา เปรียบเทียบกับในสังคมฝรั่งเศสและอังกฤษ เขาแบ่งกลุ่มหรือสมาคมออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกเรียกว่า สมาคมทางการเมือง (political associations) และอีกประเภทหนึ่งเรียกว่า สมาคมทางสังคม (civil associations) สมาคมประเภทแรกในปัจจุบัน เราอาจเรียกว่าเป็นหน่วยหรือสถาบันการปกครองก็ได้ ส่วนประเภทหลัง Tocqueville ไม่ได้แยกแยะระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์ เขาตั้งข้อสังเกตไว้ในหนังสือเล่มเดียวกันนี้ว่า คนอเมริกันทุกวัย ทุกอัตราและแนวความคิดต่างพากันตั้งสมาคมมิได้หยุดหย่อน โดยมีจุดประสงค์ทางการค้า อุตสาหกรรม ศาสนา ศิลธรรม ทั้งในเรื่องจริงจังและไม่สำคัญ ทั้งที่มีจุดประสงค์ใหญ่และเล็ก โดยเปรียบเทียบว่าในการดำเนินงานใหม่ ๆ นั้น ถ้าในฝรั่งเศสจะมีรัฐบาลเป็นหัวแรง ในประเทศอังกฤษจะมีขุนนางในท้องถิ่นเป็นหัวแรง แต่ถ้ากลับมาพิจารณาในอเมริกาแล้ว สมาคมจะเป็นการรวมตัวกันของปัจเจกบุคคลที่มีความเสมอภาคกันเป็นหัวแรงสำคัญ

การที่คนอเมริกันรวมตัวกันตั้งสมาคมขึ้น เป็นลักษณะสำคัญหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการเกิดกลุ่มหรือสมาคมในสังคมอเมริกันอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลทางปรัชญา ของความเสมอภาคเสรีภาพ กล่าวคือ ในสังคมที่มีความเสมอภาคเพิ่มมากขึ้น แต่ละคนจะอ่อนแอไม่สามารถทำงานใหญ่ได้สำเร็จ จะต้องรวมตัวกัน และที่น่าสนใจกว่านั้น ก็คือ คนอเมริกันได้เรียนรู้ศิลปะของการจัดตั้งสมาคมมาตั้งแต่เยาว์วัย Tocqueville กล่าวว่าคนอเมริกันจะหันไปพึ่งรัฐบาลเป็นหนทาง

สุดท้ายเมื่อจำเป็นจริง ๆ การดำเนินงานของสมาคมในอเมริกาไม่ได้ใช้ความรุนแรง หากแต่ใช้เหตุผลในการโต้เถียง การดำเนินงานของกลุ่มในสังคมประชาธิปไตยนั้นจะต้องมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม ในการสื่อสารด้วย เพราะฉะนั้นหนังสือพิมพ์กับสมาคมจึงต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน แต่สมาคมจะสำคัญกว่าหนังสือพิมพ์ไหมงั้นที่ว่า สามารถแสดงความคิดเห็นออก เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ได้ดีกว่า ผู้อ่านหนังสือพิมพ์ที่ไม่ได้รวมตัวกัน

จุดสำคัญอีกประเด็นหนึ่ง Tocqueville ได้สะท้อนภาพการดำรงอยู่ของสมาคมการเมือง มีความสำคัญต่อสมาคมสังคมมาก ถ้าหากรัฐพยายามจำกัดเสรีภาพมิให้สมาคมที่จัดตั้งขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง สมาคมประเภทแรกที่ไม่ใช่การเมืองก็จะเติบโตขึ้นยาก และผู้จัดตั้งเองก็ไม่รู้ว่าเมื่อไรกิจกรรมจึงถูกเรียกว่าการเมือง หรือว่าไม่ใช่การเมือง อย่างไรก็ตาม Tocqueville เห็นว่าสมาคมบางชนิดเป็นอันตรายต่อรัฐก็ต่อไม่ใหม่ขึ้นมาเหมือนกัน การจำกัดในการจัดตั้งสมาคมหรือกลุ่มจึงจำเป็นต้องมี หากแต่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคมหรือกลุ่มมากเกินไปเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป Tocqueville ได้อธิบายว่าการเกิดกลุ่มหรือสมาคมเป็นเครื่องหมายแสดงถึงสังคมมีวัฒนธรรมเป็นประชาธิปไตย กลุ่มหรือสังคมเกิดขึ้นบนพื้นฐานของความเสมอภาคสิทธิและเสรีภาพของสังคมนั้น ๆ กล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าสังคมมีความเสมอภาคจะทำให้คนในสังคมต้องการรวมตัวกันทำงานใหม่เพื่อส่วนรวม การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคมมิได้เฉพาะสมาคมที่เป็นอันตรายต่อรัฐเท่านั้น แต่จำกัดมากเกินไปก็จะเป็นอันตรายต่อการจะก่อให้เกิดสังคมที่มีวัฒนธรรม การที่สังคมอเมริกามีการจัดตั้ง หรือการเกิดกลุ่มหรือสมาคมมาก ก็เพราะสังคมอเมริกามีความเสมอภาค มีสิทธิเสรีภาพสูง และอีกประการหนึ่งที่สำคัญมาก คือ คนอเมริกันได้เรียนรู้และพัฒนาศิลปะของการรวมตัวกันเป็นเครื่องมือของการต่อสู้โดยวิธีสันติ เพื่อพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ของคนเสียงข้างน้อย ความคิดที่สำคัญของ Tocqueville คือ การเกิดกลุ่มหรือสมาคมเป็นสิ่งจำเป็นต่อการมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่มิใช่คนทุกชาติจะมีวัฒนธรรมในการรวมกลุ่มที่เท่าเทียมกัน เนื่องจากในบางสังคมโครงสร้างและอำนาจทางการเมืองบางอย่างอาจทำให้รัฐมีอำนาจและบทบาทมาก หรือมีบุคคลที่เป็นใหญ่เป็นโต สามารถทำหน้าที่แทนกลุ่มหรือสมาคมเสียทั้งหมดได้

แนวความคิดของ Robert Salisbury

Salisbury ได้พัฒนาทฤษฎี "การแลกเปลี่ยนของกลุ่มผลประโยชน์" (An Exchange Theory of Interest Groups) ขึ้นเพื่ออธิบายการรวมกลุ่มอย่างสมเหตุสมผลมากขึ้น โดยมี

ความคิดว่า กลุ่มเกิดจากความสอดคล้องต้องกันทางผลประโยชน์ระหว่างผู้วิ่งเต้นจัดตั้งกลุ่ม (group organizer) กับผู้เป็นสมาชิกกลุ่ม กล่าวอีกนัยหนึ่ง กลุ่มเกิดขึ้นมาเพราะมีผู้นำซึ่งเรียกว่า ผู้ก่อตั้ง (entrepreneur organizer) ที่ชักชวนให้คนเข้ามาร่วม โดยมีผลประโยชน์เป็นแรงจูงใจ Salisbury แบ่งผลประโยชน์ดังกล่าวออกเป็น 3 ชนิด คือ

- 1) ผลประโยชน์ทางวัตถุ (material) เช่น งาน เงิน ภาษา ซื้อสินค้าราคาถูก
 - 2) การให้ความรู้สึกใกล้ชิดของอารมณ์ (solidary) เช่น การได้สังสรรค์ และการมีเพื่อนฝูงเพิ่มมากขึ้นจากการเข้าร่วมกลุ่ม และ
 - 3) การมีจุดหมาย (purposive) คือ ได้รับความพึงพอใจในด้านอุดมการณ์
- ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน มีรากฐานมาจาก ทฤษฎีการเพิ่มขยายและทฤษฎีดุลยภาพ (Theory of Proliferation and Equilibrium) ซึ่งทฤษฎีทั้งสองพอที่จะอธิบายได้ดังนี้
- ทฤษฎีการเพิ่มขยาย ถูกอธิบายว่า กลุ่มเป็นผลมาจากกระบวนการของการมีความแตกต่างกันทางสังคม ซึ่งเชื่อมโยงกัน การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีทำให้หน้าที่ของประชาชนมีลักษณะเฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น มีบทบาททางสังคม เฉพาะอย่างยิ่งผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มหน้าที่บทบาททางสังคมจึงนำไปสู่จุดหมายทางสังคมที่แตกต่างกัน สมมติฐานที่สำคัญของทฤษฎีการเพิ่มขยายอยู่บนพื้นฐานที่ว่า กลุ่มเป็นผลผลิตของความแตกต่างทางผลประโยชน์หรือคุณค่าทางสังคม และถ้าเวลานั้นความแตกต่างทางสังคมยิ่งปรากฏมากขึ้นก็ยิ่งไปเพิ่มกลุ่มเฉพาะเจาะจงในวงการเศรษฐกิจและการเมืองยิ่งขึ้น เสมือนขบวนการแตกตัวของสังคม ซึ่งเป็นขบวนการที่ค่านิยมถูกทำให้เปลี่ยนไป เราจึงสามารถพหาคอธิบายสำหรับการสร้างกลุ่มได้บนรากฐานของความแตกต่างเฉพาะอย่าง⁵⁵

ทฤษฎีดุลยภาพ ได้อธิบายการเกิดกลุ่มในลักษณะของการเสียดุลย์ทางสังคม ซึ่งแทนที่จะอธิบายในทำนองเดียวกับทฤษฎีการเพิ่มขยาย ทฤษฎีดุลยภาพกลับอธิบายโดยใช้สาเหตุเดียวกัน แต่การวิเคราะห์ในเชิงซับซ้อนกว่าระดับหนึ่ง กล่าวคือเมื่อสังคมมีลักษณะแตกต่างกันมากขึ้น ดุลยภาพระหว่างกลุ่มทางสังคมดั้งเดิมก็เริ่มเสียไป อันเป็นผลมาจากปัจจัยหลายประการ เป็นต้นว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่ก้าวหน้ายิ่งขึ้น เกิดสงคราม เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการขนส่งและการสื่อสาร นอกจากนี้อาจเกิดกระบวนการทางสังคมในระดับมหภาค เช่น เกิดขบวนการทางประชาชน เกิดความปั่นป่วนในวงการธุรกิจ และเกิดการเปลี่ยนแปลงให้เป็น

⁵⁵ Robert H. Salisbury, "An Exchange Theory of Interest Group", *Midwest Journal of Political Science* 3 (February, 1969) : 3-4.

อุตสาหกรรม ดังนั้น จึงมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มขึ้น เพื่อทำให้เกิดดุลยภาพอย่างเดิม⁵⁶ หรือเพื่อ การต่อรองที่เป็นธรรมมากขึ้น

แม้ว่า Salisbury จะเน้นการเกิดกลุ่มในลักษณะการเปลี่ยนแปลงระหว่างผู้ก่อตั้งกับ สมาชิกของกลุ่ม แต่ก็ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ความขัดแย้งเป็นรากเหง้าแห่งการก่อให้เกิดการ สร้างกลุ่ม ส่วนสาเหตุของความขัดแย้งนั้นอาจเป็นเรื่องของการเพิ่มขยายมากเกินไป หรือเสีย ดุลยภาพ (disequilibriums) ของความแตกต่างทางผลประโยชน์ หน้าที่หรือบทบาท และ คุณค่าทางสังคม⁵⁷

โครงสร้างพื้นฐานและลักษณะของสังคมไทย และ ปัจจัยของการก่อกำเนิดกลุ่ม

การศึกษาถึงโครงสร้างหรือลักษณะของสังคมใดสังคมหนึ่ง สิ่งที่จะต้องพิจารณาเป็น ประการสำคัญก็คือ ค่านิยม (value) ซึ่งหมายถึง มโนคติที่มีผลกระตุ้นพฤติกรรมทางสังคม พฤติกรรมเช่นนี้ เป็นพฤติกรรมที่มนุษย์เลือกกระทำ (selective behavior) พฤติกรรมซึ่ง ประชาชนในสังคมหนึ่งเลือกกระทำย่อมมีลักษณะเหมือนๆ กัน เป็นแบบเดียวกัน แต่เมื่อเทียบกับ สังคมอื่นๆ พฤติกรรมดังกล่าว อาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันก็ได้ ทั้งนี้สุดแต่สภาพของสังคมนั้น ๆ หรืออาจกล่าวได้ว่า แบบแผนพฤติกรรมของประชาชนในสังคมเป็นการแสดงออกของระบบค่านิยม (value system) ในสังคม⁵⁸ อย่างไรก็ดี ตามหลักการโดยทั่วไป ในทางสังคมวิทยานั้น ถือ กันว่า สภาพสิ่งแวดล้อมต่างๆ ในสังคมใดสังคมหนึ่ง ย่อมก่อให้เกิดค่านิยม ซึ่งจะสร้างทัศนคติ สะท้อนออกมาในรูปของพฤติกรรมทางสังคมดังกล่าว ดังนั้นสภาพสิ่งแวดล้อมต่างๆ ในสังคมจึงมี ส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่ง หรือเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อระบบการเมืองของสังคมในแทบทุกด้าน อีกด้วย

หากสังคมใดสังคมหนึ่ง มีสภาพไปในทางที่ก่อให้เกิดค่านิยมที่ส่งเสริมการทำงานร่วมกัน เป็นหมู่คณะ เคารพและยอมรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกทุกคน ทุกระดับชั้น มีการยอมรับใน

⁵⁶ Ibid. : 5.

⁵⁷ มন্ত্রী เชนวิทย์การ, "กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย : ข้อคิดบาง ประการในแง่กฎหมายนโยบายสาธารณะ และกระบวนการเมือง" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (กุมภาพันธ์ 2517) : 65.

⁵⁸ อุดล วิเชียรเจริญ, "ค่านิยมของสังคมไทย" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 2 เล่มที่ 1 (มิถุนายน - ตุลาคม 2515) : 138.

มติมหาชน และนิยมการแก้ไขปัญหาต่างๆ ตามระเบียบกฎเกณฑ์ของสังคม มีความรับผิดชอบร่วมกัน สังคมในลักษณะเช่นนี้ เป็นสังคมที่ส่งเสริมให้เกิดการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาทางการเมืองได้ง่าย แต่ในทางตรงกันข้าม หากสภาพของสังคมได้นิยมการมอบอำนาจให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพื่อการตัดสินใจในการบริหารประเทศชาติ และยอมรับ เชื่อฟังการตัดสินใจของบุคคลผู้นั้น โดยปราศจากการโต้แย้ง เชื่อในผู้นำที่จะทำการแก้ไข ปัญหาและสถานการณ์ต่างๆ ของสังคม สังคมในลักษณะเช่นนี้จะกลายเป็นสังคมที่มีแนวโน้มไปสู่การปกครองในระบอบที่เป็นเผด็จการได้โดยง่าย และการพัฒนาทางการเมืองย่อมเป็นไปได้ยาก

การรวมกลุ่มกันเพื่อแสดงกิจกรรมทางการเมืองของสมาชิกภายในสังคมแต่ละสังคม ก็ย่อมมีความแตกต่างกันออกไป ด้วยอิทธิพลของสภาพแวดล้อม ตลอดจนค่านิยมทางสังคมดังกล่าว นั้นเอง ดังนั้น แม้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับการรวมกลุ่มในทางการเมืองของสังคมตะวันตก จะขยายเข้ามา มีอิทธิพลด้านความคิดในดินแดนต่างๆ แต่ผลสำเร็จของการรวมกลุ่มย่อมแตกต่างกันไป โดยอาจไม่ประสบผลสำเร็จเช่นเดียวกับในสังคมตะวันตก ทั้งที่ประเทศต่างๆ พยายามยึดเอาแบบอย่าง (model) การรวมกลุ่มทางการเมืองของสังคมตะวันตกมาแล้วก็ตาม ที่เป็นเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่า เพราะสภาพทางสังคมประเทศต่าง ๆ มีสภาพที่ด้อยพัฒนามากกว่า เป็นสภาพทางสังคมที่อยู่ในระหว่างสังคมเกษตรกรรม (agricultural society) ซึ่งมีแนวทางการดำเนินชีวิตเรียบง่าย กับสังคมอุตสาหกรรม (industrial society) ซึ่งมีโครงสร้างสังคมที่สลับซับซ้อนมาก ลักษณะเช่นนี้ เรียกว่า เป็นลักษณะของสังคมในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อ (transitional society) ซึ่งมีความขัดแย้งกันระหว่างค่านิยมแบบเก่า ที่ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติกันมาช้านานนับศตวรรษ กับค่านิยมแบบใหม่ที่ได้รับอิทธิพลถ่ายทอดมาจากอารยธรรมตะวันตก สังคมหัวเลี้ยวหัวต่อ บางประเทศ ทำให้การพัฒนาทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย เป็นไปได้อย่างยากลำบาก⁵⁹

สังคมไทย เป็นสังคมหนึ่งที่กำลังอยู่ในลักษณะของสังคมหัวเลี้ยวหัวต่อดังกล่าว ดังนั้น การจะเข้าใจถึงการรวมกลุ่มทางการเมือง จึงต้องพิจารณาถึงค่านิยมต่างๆ เป็นสำคัญ สภาพของสังคมไทยที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติและค่านิยมต่างๆ มีหลายประการด้วยกัน เช่น สภาพของสังคมเกษตรกรรม พุทธศาสนา ระบบการศึกษา ระบบราชการ ลักษณะความสัมพันธ์แบบเจ้านาย-ลูกน้อง และระบอบอุปถัมภ์ ลักษณะของสังคมไทยตามที่กล่าวต่อไปนี้นับได้ว่ามีอิทธิพลสำคัญฝังแน่นในจิตใจของคนไทยส่วนใหญ่ เพราะเป็นลักษณะที่ก่อให้เกิดค่านิยมมานานนับแต่ครั้งบรรพบุรุษ

⁵⁹ Fred W. Riggs, Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society (Boston : Houghton Mifflin Company, 1964), pp. 34-37.

1. สังคมเกษตรกรรม

F.X.Sutton เรียกสังคมเกษตรกรรมว่า เป็นแบบ "agraria" โดยชี้ให้เห็นถึงลักษณะโดยทั่วไป 5 ประการ ด้วยกัน คือ^{๑๐}

1. บรรทัดฐาน (norms) ในสังคมนั้น เป็นแบบที่บุคคลได้มาแต่กำเนิด (ascriptive) ซึ่งถือเป็นหลักในการปฏิบัติกันอย่างเคร่งครัด
2. โครงสร้างสังคมประกอบด้วยกลุ่มในลักษณะแบบท้องถิ่น (local groups) ซึ่งมีการเคลื่อนย้ายน้อยมาก กลุ่มต่างๆ เป็นกลุ่มเล็กๆ ที่อยู่กันอย่างกระจุกกระจาย มีความสัมพันธ์กันแบบส่วนตัว (personal relationship) มีการติดต่อกับสังคมภายนอกน้อยมาก
3. การแบ่งงานกันทำภายในสังคมนั้น เป็นไปอย่างง่าย ๆ และสม่ำเสมอ เพราะงานด้านเกษตรกรรมเป็นงานที่ไม่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถเฉพาะอย่าง
4. ระบบการแบ่งแยกชนชั้นทางสังคม เป็นระบบที่ไม่แน่ชัดนัก และมีผลทำให้เกิดค่านิยมของความแตกต่างกัน เกิดความรู้สึกที่ไม่เท่าเทียมกันในทางปฏิบัติ
5. มีองค์การต่างๆ ที่ทำหน้าที่ต่างๆ ภายในสังคมเพียง 2-3 องค์การเท่านั้น กล่าวคือ องค์การเหล่านี้ จะทำหน้าที่หลายอย่างในสังคม

Riggs ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า สังคมเกษตรกรรมนั้น การปกครองมักตกอยู่ในมือของข้าราชการ ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยของสังคมอีกด้วย เพราะข้าราชการเป็นผู้มีเกียรติสูงในสังคม มีความไม่เท่าเทียมกัน ความมีอำนาจมากทำให้เกิดความสับสน แยกไม่ออกระหว่างกิจกรรมส่วนตัว และกิจกรรมส่วนรวม และสถานภาพที่ได้มาแต่กำเนิดของบุคคลในสังคมนั้น ทำให้เกิดการยอมรับนับถือ อันเป็นลักษณะประจำประการหนึ่งของสังคมเกษตรกรรม^{๑๑}

ด้วยเหตุที่สังคมไทยเป็นสังคมเกษตรกรรม จึงมีลักษณะที่อยู่กันกระจุกกระจายไปตามแหล่งต่างๆ เป็นกลุ่มเล็กๆ มีความสัมพันธ์กันแบบส่วนตัวในลักษณะของกลุ่มปฐมภูมิ (primary

^{๑๐}Sutton, "Social Theory and Comparative Politics", in Harry Eckstein and David E. Apter, (eds), Comparative Politics (New York: The Free Press, 1963), p.71.

^{๑๑}Fred W. Riggs, "Agraria and Industria", in William J. Siffin, (ed.), Toward a Comparative Study of Public Administration (Bloomington: Indiana University Press, 1959), pp.23-116.

group) ซึ่งมีความผูกพันทางจิตใจกันอย่างแน่นแฟ้น เคารพยึดถือกันแบบญาติพี่น้อง และให้ความสำคัญต่อระบบอาวุโส กล่าวคือ ผู้อ่อนอาวุโสจะได้แย้งความคิดเห็น หรือการกระทำของผู้มีอาวุโสกว่าไม่ได้ เพราะค่านิยมที่ว่า "ผู้ใหญ่ย่อมอ่อนน้อมมาก่อน" หรือ "เดินตามหลังผู้ใหญ่หมาไม่กัด" เป็นต้น

2. พุทธศาสนา

พุทธศาสนากับสังคมไทยเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออก ความเชื่อและการปฏิบัติต่างๆ ตามหลักธรรม ได้ฝังแน่นอยู่ในจิตใจของคนไทยมาตั้งแต่เกิด จนกลายเป็นนิสัยในการปฏิบัติ และเป็นความรู้สึกนึกคิดในทัศนะต่างๆ "วัด" มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งโดยเฉพาะในสมัยโบราณ เพราะเป็นศูนย์กลางทางด้านศาสนา การศึกษา ที่ประชุม และการจัดงานบันเทิงต่างๆ ในปัจจุบันนี้ วัดยังมีความสำคัญมากในสังคมชนบท

หลักการของพุทธศาสนาบางประการนั้น มีส่วนส่งเสริมการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอยู่บ้าง เช่น "วิริเยน กุชฺชสฺส เจติ" ซึ่งหมายถึง คนย่อมล่วงทุกขได้ด้วยความเพียร ซึ่งสามารถจะพิสูจน์ได้ ให้รู้จักคิดไตร่ตรองด้วยตนเอง แล้วจึงเชื่อถ้าหากเห็นว่าควรเชื่อ และให้เคารพหลักการมากกว่าตัวบุคคล ตรงกับหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่ให้ถือนโยบายของพรรคการเมืองมากกว่าความชอบ ความศรัทธาในตัวบุคคลในการออกเสียงเลือกตั้ง และสนับสนุนความเสมอภาค เพราะทุกคนย่อมต้องมีความเท่าเทียมกัน ไม่มีชั้นวรรณะ ความอ่อนแก่ของจำนวนพรรษาของสงฆ์ จะเป็นสิ่งกำหนดความเคารพนับถือ⁶²

อย่างไรก็ตาม หลักการของพุทธศาสนาที่ถูกละเลยเพราะหวั่นต่อการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เมื่อถูกนำมาใช้ในสังคมไทย เป็นต้นว่า

"ความสันโดษ" หมายความว่า ให้มีความพอใจในสิ่งที่ตนมีอยู่ และเป็นอยู่ ไม่ได้มุ่งให้บุคคลแยกตัวออกจากสังคมเพื่ออยู่อย่างโดดเดี่ยวแต่ประการใด อันทำให้บุคคลเกิดความเกียจคร้านได้⁶³

⁶² ปรีดี พนมยงค์, "วัฒนธรรมชนบทกับการสร้างองค์การทางการเมือง", รัฐศาสตร์นิเทศ, ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 (เมษายน-มิถุนายน 2514) : 52-57.

⁶³ พ.ต.อ., ชลอ อุกกฤษณ์, พุทธศาสนากับสังคมศาสตร์ (พระนคร : แพรวศึกษา, 2514), หน้า 743-752.

"บุญบารมี" หมายถึง ความดีซึ่งส่งผลให้เป็นพุทธ มียูด้วยกัน 10 ประการ คือ ทาน ศีล เนกขัมมะ ปัญญา วิริยะ ขันติ สัจจะ อธิษฐาน เมตตา และอุเบกขา⁶⁴ แต่ความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไป บุญบารมีเป็นเรื่องที่เป็นผลมาจากชาติปางก่อน และส่งผลถึงชาติปัจจุบันตามคติความเชื่อของลัทธิพราหมณ์ ทำให้บุคคลผู้มีบุญบารมีเป็นบุคคลที่มีข้าทาสบริวารมากมาย

"กตัญญูทเวทิตา หรือ กตัญญูทเวทิตี" หมายถึง ความรู้บุญคุณท่าน แล้วทำตอบแทนให้ปรากฏ⁶⁵ ทำให้เกิดความเชื่อว่า ความรู้สำนึกในบุญคุณที่จะต้องตอบแทนกันนั้นเป็นความผูกพันที่ไม่รู้จักจบสิ้น เพราะไม่ได้ถูกกำหนดไว้เพียงเฉพาะตัวบุคคลเพียงคนเดียว หากแต่ความรู้รู้สึกสำนึกนั้น จะส่งทอดมาสู่ลูกหลานที่จะต้องถือปฏิบัติต่อไปด้วย

ลักษณะของการตีความหมายหลักธรรมของพุทธศาสนาดังตัวอย่างดังกล่าวนี้ ผิดไปจากความมุ่งหมายที่แท้จริง แต่ก็มีผลต่อการสร้างค่านิยมที่ผิดขึ้นในสังคมไทย กล่าวคือ เกิดความเชื่อในเรื่องบุญกรรม โชควาสนา และการมีเทพเจ้า ทำให้ผู้ประสบปัญหาต่าง ๆ ในสังคมต่างยอมรับความทุกข์ยากโดยุษณี เพราะถือว่าเป็นเรื่องของ "บุญทำกรรมแต่ง" ไม่มีความกระตือรือร้นหรือการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อให้หลุดพ้นจากสภาพความลำบากที่เป็นอยู่ กลับวางเฉย ยึดถือหลักความกตัญญูอย่างผิด ๆ และมีความตอบแทนบุญคุณกันไม่จบสิ้น จนกลายเป็นความผูกพันที่เชื่อมโยงกันในทุก ๆ ด้านไม่ว่าทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง

3. การศึกษา

การศึกษาเป็นกิจกรรมที่กว้างใหญ่และครอบคลุมเกี่ยวข้องกับสังคมในทุก ๆ ด้าน ไททฤษฎี สันลาร์ตัน กล่าวไว้ว่า "การศึกษามีได้หมายเพียงความรู้หรือหลักวิชาต่าง ๆ ที่นักเรียนหรือคนหนุ่มสาวได้เรียน จดบันทึกท่องจำ แล้วก็เข้าสอบเพื่อรับประกาศนียบัตรหรือปริญญาเพียงอย่างเดียวเท่านั้น การศึกษาจะต้องดำเนินไปทั้งภายในและภายนอกห้องเรียน การศึกษาจึงเกิดขึ้นตลอดเวลาและในทุกสถานที่ คนที่แม้จะไม่ได้เรียนในวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยก็ตาม ก็ย่อมจะ

⁶⁴ พ.อ., ปิ่น มุกกันต์, ประมวลศัพท์ศาสนา (พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2505), หน้า 283-285.

⁶⁵ พุทธทาสภิกขุ, "โลกอาจรอดได้เพราะกตัญญูทเวทิตี" ใน ชุมนุมศึกษาพุทธศาสตร์และประเพณี สโมสรมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในพระบรมราชินูปถัมภ์ (รวบรวม), พุทธศาสตร์ 2509 (พระนคร : บริษัท บพิธ จำกัด (แผนกพิมพ์), 2510), หน้า 254.

เป็นกรณีการศึกษาได้เช่นกัน ถ้าเอาใจใส่ปรับปรุง พิจารณาและค้นคว้าสังเกตในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงเพื่อความงอกงามขึ้นอยู่เสมอ"^{๑๖}

นั่นก็คือ การศึกษาคือการเรียนรู้ โดยไม่จำกัดว่าจะอยู่แต่เฉพาะในสถานศึกษา เท่านั้น ความสำคัญของการศึกษา ก็คือ จะก่อให้เกิดความรู้ ความเชื่อ และความคิดเห็นของปวงชน และสามารถปลูกฝังลักษณะนิสัยของสมาชิกในสังคมได้เช่นเดียวกับสถาบันครอบครัวและสถาบันศาสนา นอกจากนี้ การศึกษายังมีความสำคัญต่อการพัฒนาทางการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการศึกษาทำให้บุคคลเกิดความสำนึกทางการเมือง เข้าใจนโยบายของรัฐ และรู้ข่าวสารต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการปกครอง เป็นต้น

ในสังคมไทย จากการค้นคว้าวิจัย^{๑๗} พบว่า เยาวชนส่วนใหญ่มีลักษณะที่เชื่อฟังครูที่สอน ไม่ค่อยมีการแสดงความคิดเห็น หรือไม่ค่อยมีความคิดริเริ่มที่เป็นตัวของตัวเอง มักจะยอมรับและเชื่อฟังครูผู้สอน โดยไม่ได้แย้ง ในส่วนของประชาชนโดยทั่วไปพบว่า ความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของประชาชนมีน้อยมาก และหาได้เข้าใจในเนื้อหาหรือสาระสำคัญของการปกครองหรือกลไกต่าง ๆ ที่ช่วยให้เข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องด้วยโดยตรงไม่ ทั้งนี้เพราะขาดการปลูกฝังอุดมการณ์ ความรู้ ความเข้าใจ และสร้างสรรค์ให้บุคคลรู้จักสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนมีคุณลักษณะที่เป็นการสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ หลักสูตรเนื้อหาวิชา การต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิชาสังคมศึกษา ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับค่านิยมประชาธิปไตยนั้น เป็นเพียงการให้ความรู้อย่างผิวเผิน ขาดรายละเอียดของเนื้อหาสาระ ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการปฏิบัติตนให้ถูกต้อง เป็นพลเมืองดีของสังคมและรัฐเท่านั้น^{๑๘}

^{๑๖}ไพฑูริย์ สิ้นลารัตน์, "การศึกษากับสังคมไทยในปัจจุบัน", วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ ปีที่ 5 ฉบับที่ 4 (พฤศจิกายน 2513) : 22.

^{๑๗}คณาจารย์ผู้ทำการวิจัยแห่งคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานผลการวิจัยเรื่อง ลักษณะบางประการของสถาบันสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย (นครหลวงฯ : กรุงเทพมหานคร, 2515), หน้า 63-160.

^{๑๘}กมล สมวิเชียร, "การศึกษากับประชาธิปไตย", วารสารคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ปีที่ 8 ฉบับที่ 3 (ธันวาคม 2516 - มกราคม 2517) : 13-27.

4. ระบบราชการ

ระบบราชการในความหมายของ Max Webber นั้น โดยสังเขปแล้ว หมายถึงองค์การขนาดใหญ่ทั้งในส่วนของราชการ และส่วนของเอกชนที่มีประสิทธิภาพ เพราะมีการแบ่งงานกันทำ ยึดหลักการบังคับบัญชา มีกฎเกณฑ์และปฏิบัติงานด้วยหลักของความถูกต้อง ไม่คำนึงถึงเรื่องส่วนตัวในการทำงาน⁶⁹ สำหรับระบบราชการของไทยนั้น เป็นผลมาจากระบบการปกครองในประวัติศาสตร์เป็นสำคัญ ก่อให้เกิดระบบเจ้าขุนมูลนายขึ้นในสังคมไทย ก่อให้เกิดการแบ่งชั้นวรรณะของบุคคลในสังคม ข้าราชการส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาเป็นชนชั้นสูงหรือเป็น "นาย" และขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ต่อประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ มักมีความนึกคิดเป็นแบบสมัยโบราณ ถือว่าความคิดเห็นของตนเองเป็นความถูกต้องเสมอ เวลาทำอะไร ก็ไหนจะต้องมีผู้ผู้ใต้บังคับบัญชาคอยเอาอกเอาใจและให้ความสะดวกสบายอยู่ตลอดเวลาจนกลายเป็นนิสัย ซึ่งทำให้เกิดการประจบสอพลอจากบรรดาลูกน้อง เป็นผลทำให้เกิดความห่างเหินและความไม่เข้าใจกันระหว่างประชาชนกับฝ่ายรัฐบาลมากยิ่งขึ้น ภายในกลุ่มข้าราชการเองก็เกิดความรู้สึกเหลื่อมล้ำต่ำสูงกันอยู่ตามตำแหน่ง กล่าวคือ ข้าราชการชั้นผู้น้อยจะต้องเชื่อฟังข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด แม้แต่นอกเวลาราชการหรือนอกสถานที่การทำงาน ความเกรงกลัวและความเคารพหมอบของข้าราชการชั้นผู้น้อยยังคงปรากฏอยู่เสมอ ความเป็นกันเองในหมู่นายข้าราชการมีน้อย ข้าราชการชั้นผู้น้อยไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือดำเนินกิจการนอกเหนือไปจากคำสั่งของผู้บังคับบัญชาได้⁷⁰ อันเป็นเหตุทำให้คำสั่งของผู้บังคับบัญชาได้รับการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด และเป็นลักษณะของการยึดถือคำสั่งของบุคคลมากกว่าหลักการความถูกต้อง

ระบบราชการไทยได้กลายเป็นบันไดทางสังคมของบุคคลที่จะก้าวไปสู่ความเป็นชนชั้นสูงในสังคม ทั้งนี้จะเห็นได้จากประชาชนโดยทั่วไปก็ยังคงยกย่องต่ออาชีพนี้ โดยยึดถือว่า "สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง" เป็นต้น เมื่อบุคคลเข้ามาอยู่ในสภาพแวดล้อมของระบบราชการซึ่งย่ำระเบียนแบบแผนและระบบอาวุโสเป็นหลัก ทำให้สังคมไทยขาดความคิดริเริ่มที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในสังคมได้

⁶⁹ ติน ปรัชญพฤกษ์ และอิสระ สุวรรณบล, ปทานุกรมการบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 37-38.

⁷⁰ จำนงค์ สมประสงค์, ระบบและระเบียบปฏิบัติของข้าราชการพลเรือน (พระนคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2514), หน้า 4.

5. ความสัมพันธ์ส่วนตัวและความสัมพันธ์ระหว่างเจ้านายกับลูกน้อง

ความสัมพันธ์ส่วนตัว อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมของสังคมแบบเกษตรกรรม ในขณะที่ความสัมพันธ์กันตามระบบอุปถัมภ์ เป็นผลมาจากรูปแบบของการปกครองในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมไทยซึ่งเป็นสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง ความสัมพันธ์ส่วนตัวมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพิจารณาคนเข้าทำงานหรือในการมอบหมายงาน ผู้รู้จักมักคุ้น ผู้ที่เกี่ยวข้อง เป็นญาติและผู้ที่เกี่ยวข้องผองผากฝั่ง มักเป็นบุคคลที่จะได้รับการพิจารณาดีกว่าบุคคลที่ไม่รู้จักคุ้นเคยหรือไม่ใช้พรรคพวก โดยไม่คำนึงถึงคุณวุฒิและวัยวุฒิอื่น ๆ คำนิยมในเรื่องของความสัมพันธ์ส่วนตัวดังกล่าว ทำให้อำนาจของบุคคลมีความสำคัญ เป็นการยึดถือความสำคัญของบุคคลมากกว่าหลักการ⁷¹

ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเจ้านายกับลูกน้อง มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมทางการเมืองของไทยอย่างต่อเนื่องยาวนาน ลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าว เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานีเป็นต้นมา การปกครองในบางสมัยของสุโขทัย เป็นแบบ "พ่อปกครองลูก" (paternalism) ขณะนั้นจำนวนพลเมืองยังมีอยู่น้อย ผู้ปกครองมีลักษณะเหมือนกับเป็น "พ่อ" ที่จะให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือแก่ลูกแก่ประชาชนที่เสมือนเป็น "ลูก" ซึ่งคอยรับใช้และให้ความจงรักภักดี จึงเรียกผู้ปกครองว่า "พ่อขุน" หรือ "พ่อเมือง" และเรียกประชาชนว่า "ลูกบ้าน" ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้งสองฝ่ายที่มีต่อกัน เป็นความสัมพันธ์แบบปฐมภูมิ (primary relationship) ซึ่งเป็น ระบบส่วนตัว (personalism) ที่ถือเอา ระบบเครือญาติ (kinship) เป็นข้อผูกพัน และต่างฝ่ายต่างต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ความช่วยเหลือเกื้อกูลกันนี้จะครอบคลุมไปในทุก ๆ เรื่อง ทั้งด้านการทำมาหากิน การตัดสินข้อขัดแย้งต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องของการดำเนินชีวิตภายในสังคม ความสัมพันธ์นี้กลายเป็นความอุปถัมภ์ค้ำชูในแบบของการแผ่เมตตาบารมี

เมื่อถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้านายกับลูกน้องก็ได้หมดสิ้นไป แม้ว่าการปกครองจะเปลี่ยนจากแบบ "พ่อปกครองลูก" มาเป็นแบบ "เจ้าปกครองไพร่" หรือ "นายปกครองบ่าว" ก็ตาม เพราะ "เจ้า" หรือ "นาย" ยังต้องการผลตอบแทนในรูปของการรับใช้และความจงรักภักดีจาก "ไพร่" หรือ "บ่าว" เพื่อเป็นการเสริมสร้างบารมีและอำนาจของตนเอง ส่วน "ไพร่" หรือ "บ่าว" เองก็ยังคงหวังผลตอบแทนในรูปของเงิน ทอง

⁷¹ อุดล วิเชียรเจริญ, "ค่านิยมของสังคมไทย", หน้า 159.

อภิสิทธิ์ และผลตอบแทนอื่น ๆ ที่อาจจะมิชั่งได้ นอกจากนี้ยังถือว่า "นาย" เป็นผู้มีพระเดชพระคุณ จึงต้องให้ความกตัญญูตอบแทน ความผูกพันที่มีต่อกันนั้นเป็นไปอย่างลึกซึ้งตลอดชั่วลูกชั่วหลาน แม้ว่าในระยะหลัง ได้มีการติดต่อสัมพันธ์กับชาติตะวันตกและรับเอาอารยธรรม เทคนิควิทยาการต่าง ๆ ของสังคมตะวันตกเข้ามาใช้ในสังคมไทย แต่ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้านายกับลูกน้องยังคงปรากฏอยู่ในการปฏิบัติอย่างไม่เป็นทางการ ความสัมพันธ์ดังกล่าวก่อให้เกิดการอุปถัมภ์ค้ำชู (patronage) ของฝ่ายที่ให้การอุปถัมภ์กับฝ่ายที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์นั้น ซึ่งมีบทบาทต่อการปฏิบัติมากกว่าหลักการ เพราะความผูกพันกันอย่างลึกซึ้ง มีผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งกันและกัน กล่าวคือ เจ้านายมักให้ทรัพย์สินเงินทอง ผลประโยชน์อื่น ๆ แก่ลูกน้อง เพื่อให้ลูกน้องสนับสนุนอำนาจของตน เป็นการสร้างบารมี ลูกน้องเองก็ตอบแทนด้วยความกตัญญูตอบแทนที่ไม่คำนึงว่า เจ้านายของตนจะเป็นฝ่ายถูกหรือฝ่ายผิด เจ้านายจะควบคุมลูกน้องของตนไว้ด้วยการรวบรวมอำนาจการตัดสินใจที่สำคัญ ๆ ไว้ทำให้เจ้านายมีความสำคัญต่อการรวมกลุ่ม การกระทำใด ๆ ต้องขึ้นอยู่กับความสามารถของเจ้านายเพียงฝ่ายเดียว เจ้านายจึงมีความสำคัญมากกว่าหลักการหรือระบบ ซึ่งเป็นการยึดตัวบุคคล (personalism)

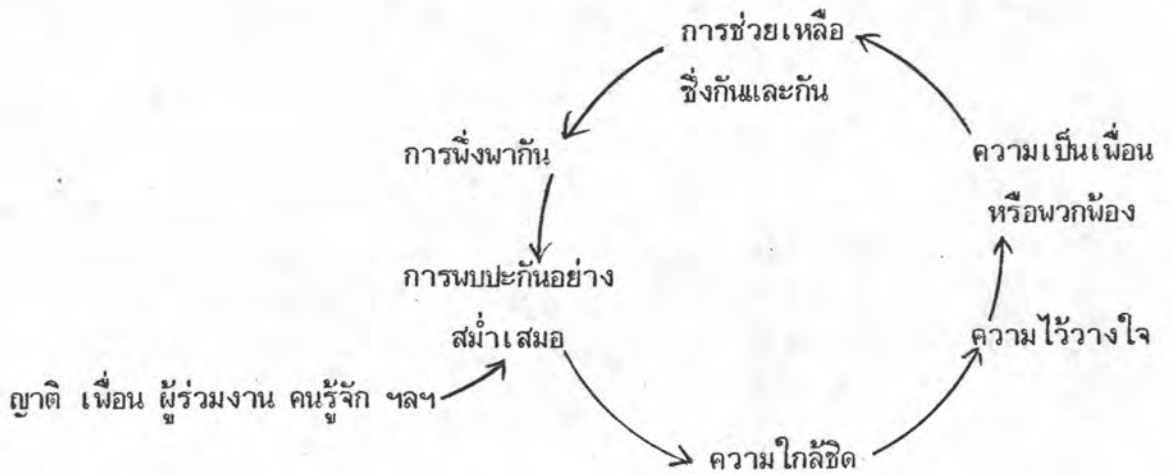
ระบบความสัมพันธ์แบบเจ้านายกับลูกน้องนี้ เป็นส่วนหนึ่งของลักษณะความสัมพันธ์แบบส่วนตัว ที่เน้นความซื่อสัตย์สุจริต อันเป็นรากฐานของความไว้น้ำใจเชื่อใจ ซึ่งผู้ที่ได้รับการพิจารณาก่อนก็คือ บุคคลตามลักษณะความสัมพันธ์แบบปฐมภูมิ (primary relationship) อันได้แก่ พ่อ แม่ ญาติพี่น้อง และมิตรสหาย การอุปถัมภ์ค้ำชูในบางลักษณะคล้ายคลึงกับความสัมพันธ์ฉันทน์เพื่อนเพื่อผลประโยชน์ ความสัมพันธ์กันแบบส่วนตัวจึงเป็นลักษณะสำคัญที่จะสะท้อนและอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยได้เป็นอย่างดีที่สุด จนมีผู้กล่าวว่า การจะเข้าใจสังคมไทยไม่ว่าจะเป็นด้านใดก็ตามจำเป็นที่จะต้องเข้าใจระบบของความสัมพันธ์ส่วนตัวของคนไทยเป็นพื้นฐาน⁷²

⁷² สุนทร ลิขิตทวน, "กระบวนการก่อกำเนิดกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 42.

กนก วงษ์ตระหง่าน⁷³ ได้แยกแยะความสัมพันธ์ส่วนตัวออกเป็นระบบตามแผนภูมิต่อไปนี้

คือ

วงจรแห่งความสัมพันธ์ของสังคมไทย



ตามวงจรแห่งความสัมพันธ์ของสังคมไทยนี้ อธิบายได้ว่า⁷⁴ ความสัมพันธ์ส่วนตัวจะเกิดขึ้นได้ จะต้องมีการพบปะกันอย่างสม่่าเสมอระหว่างบุคคลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นญาติพี่น้อง เพื่อน ผู้ร่วมงาน คนรู้จักหรือบุคคลอื่น ๆ ที่มีโอกาสมาพบปะกัน อาจโดยการแนะนำให้รู้จัก และงานเลี้ยงสังสรรค์ในโอกาสต่าง ๆ การพบปะกันนั้นจะต้องมีความสม่่าเสมอ จนก่อให้เกิดความรู้สึกที่ใกล้ชิดกัน และเกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ซึ่งจะนำไปสู่การที่บุคคลทั้งสองฝ่ายหรือมากกว่าสามารถร่วมมือกันกระทำกิจกรรมบางอย่างร่วมกันได้ ความใกล้ชิดและความไว้วางใจเป็นการแสดงออกให้เห็นถึงความเป็นเพื่อน หรือความเป็นพวกพ้องเดียวกัน และยอมให้การช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างเพื่อนหรือพวกพ้อง การช่วยเหลือไม่ได้ตั้งอยู่บนหลักการหรือความถูกต้อง แต่อย่างไรก็ดี กล่าวคือ เมื่อเป็นเพื่อนกันแล้ว จะต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ถึงแม้ว่าการช่วยเหลือกันนั้นจะขัดหรือผิดต่อหลักการหรือความถูกต้องบางอย่าง เช่น ความยุติธรรม เป็นต้น ทั้งนี้เพราะคนไทยให้ความสำคัญต่อการเป็นเพื่อนมากกว่าหลักการ นับเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าค่านิยมของความ เป็นเพื่อนนั้น มีเงื่อนไขที่จะต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การช่วยเหลือกันและกันระหว่างเพื่อนนี้ทำ

⁷³ กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบบประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 336.

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 336-342.

ให้คนไทยที่เป็นเพื่อนกันจะต้องพึ่งพาอาศัยกันและกันอีกด้วย และในที่สุดการพึ่งพากันนี้ ก็เป็นเงื่อนไขที่ต้องให้คนไทยเหล่านี้มาพบปะกันอีก เพื่อที่จะให้ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีอยู่เดิมคงอยู่หรือมีมากขึ้นอีกด้วย

ด้วยวงจรแห่งความสัมพันธ์ของคนไทยดังกล่าวมาแล้วนี้ ถ้าพิจารณาในระบบการเมืองไทย ก็จะพบว่า ระบบการเล่ห์เพรรคนเล่ห์งวักเป็นสิ่งที่ยังไม่อาจแยกออกจากการเมืองไทยได้ ตราบใดก็ตามที่ลักษณะของความสัมพันธ์แบบส่วนตัวยังคงมีอิทธิพลต่อสังคมไทย เช่น ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะบุคคลย่อมเล็งเห็นความสำคัญของการมีเพื่อน และใช้ประโยชน์จากความช่วยเหลือเกื้อกูลการพึ่งพากันในหมู่เพื่อนฝูง และพวกพ้อง การที่บุคคลจะสามารถมีอำนาจมากขึ้นก็จำเป็นต้องมีเพื่อนและพวกพ้องเป็นบริวารมากขึ้นตามไปด้วย ขณะเดียวกันก็ใช้อำนาจที่ตนมีอยู่คอยดูแลให้ความช่วยเหลือต่อเพื่อนและพวกพ้องเป็นการตอบแทนซึ่งกันและกัน ลักษณะดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นระบบการเมืองไทยที่เน้นความสำคัญของคนที่อยู่เหนือหลักการอย่างสิ้นเชิง

ลักษณะของกลุ่มทางการเมืองของระบบการเมืองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

ในการศึกษารึ้นนี้ กลุ่มทางการเมืองที่ผู้เขียนให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่งก็คือ กลุ่มทางการเมืองที่เกิดขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะลงมือสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ลักษณะของการรวมกลุ่มที่เกิดขึ้น แม้ว่าจะมีเรื่องผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย แต่ก็มิได้หมายความว่ากลุ่มทางการเมืองดังกล่าว จะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ตามความหมายที่นักวิชาการทั้งตะวันตกและนักวิชาการไทยให้ไว้แต่ประการใด ในขณะเดียวกัน ก็ได้เป็นกลุ่มอิทธิพลอีกด้วย ทั้งนี้เพราะกลุ่มทางการเมืองดังกล่าว ต้องการที่จะเข้าไปเสนอแนะและจัดการกับนโยบายสาธารณะด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการท้องถิ่นด้วยตนเอง ไม่ใช่เพื่อต้องการเพียงแต่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กลุ่มทางการเมืองในลักษณะนี้ ต้องการแสดงบทบาทในการแสวงหาอำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่น พร้อมทั้งเสนอบุคคลของกลุ่มเพื่อครอบครองอำนาจอย่างเป็นทางการ นั่นเอง

ด้วยลักษณะของกลุ่มทางการเมืองตามที่กล่าวมานั้น อาจพอทำให้มองเห็นได้ว่า แท้ที่จริงแล้ว กลุ่มทางการเมืองของระบบการเมืองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลที่ผู้เขียนให้ความสนใจอยู่นั้น ได้แสดงกิจกรรมทางการเมือง หรือกระทำหน้าที่คล้ายคลึงหรือลอกเลียนแบบมาจาก พรรคการเมือง ที่ปรากฏอยู่ในการเมืองระดับชาตินั่นเอง เพียงแต่ว่า กลุ่มทางการเมือง ยังไม่สามารถจะถูกเรียกให้เป็น พรรคการเมืองได้ เนื่องจากข้อจำกัดของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ที่มีบทบัญญัติลักษณะ และความหมายของการเป็นพรรคการเมืองเอาไว้มากมาย โดย

เฉพาะอย่างยิ่งในหมวดที่ 1 เรื่อง การจัดตั้งและการจดทะเบียนพรรคการเมือง ดังนั้น หากพิจารณาจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แล้ว กลุ่มทางการเมืองดังกล่าว ก็มีไม่ พรรคการเมืองที่แท้จริงเช่นเดียวกัน ดังนั้น กลุ่มทางการเมืองของระบบการเมืองท้องถิ่นรูปแบบ เทศบาล จึงมีลักษณะที่กำกวมกัน จะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลที่แท้จริงก็ไม่ใช่ หรือจะเป็นพรรคการเมืองที่แท้จริงก็ไม่ใช่ การอธิบายกลุ่มทางการเมืองอย่างถูกต้อง จึงจำเป็นต้องใช้ แนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่ม เพื่อวิเคราะห์ว่ากลุ่มทางการเมืองจะเป็นองค์การที่สามารถจะกระทำ กิจกรรมทางการเมืองในลักษณะอย่างไรและมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

จากสภาพการณ์ของระบบการเมืองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล โดยทั่วไป ที่ส่งผลต่อกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มทางการเมืองดังกล่าว จนทำให้มองจะมองเห็นได้ว่า กลุ่มทางการเมืองนี้ พอมิลักษณะเฉพาะ ดังจะอธิบายได้ดังนี้

ตามที่กล่าวแล้วว่า ระบบเทศบาล เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ลอกเลียนแบบมาจากระบบรัฐสภา ซึ่งเน้นสถาบันนิติบัญญัติเป็นหลัก ขณะเดียวกันเป็นรูปแบบการปกครองที่ยอมรับความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากประชาชนเป็นสำคัญ อีกด้วย การเน้นสถาบันนิติบัญญัติ และการให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน สะท้อนให้เห็นถึง ความสำคัญ ของ องค์การหรือกลุ่มตัวแทนของประชาชน และกระบวนการเลือกตั้งนั่นเอง ในการเมืองระดับชาติ องค์การหรือกลุ่มตัวแทนนั้น ได้มาจากการเลือกสรรบุคคลลงสมัครเข้ารับการเลือกตั้งของ พรรคการเมือง แต่ในการเมืองท้องถิ่น องค์การหรือกลุ่มตัวแทน ก็คือ กลุ่มทางการเมือง นั้นเองที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว

กลุ่มทางการเมือง จึงเป็นองค์การทางการเมืองที่มีความสำคัญมากในระบบการเมืองท้องถิ่น เช่นเดียวกับการที่พรรคการเมืองที่ความจำเป็นและสำคัญมากที่สุดในการเมืองระดับชาติ เพราะนอกจากจะทำหน้าที่เลือกสรรบุคคลลงสมัครเข้ารับการเลือกตั้งแล้ว ยังมีหน้าที่ต่างๆ อีกหลายประการ เป็นต้นว่า

- 1) ทำหน้าที่รวบรวมความต้องการ ข้อคิดเห็น ข้อเรียกร้อง และข้อเสนอแนะของประชาชน ในฐานะที่เป็นเสมือนตัวแทนของประชาชน
- 2) นำเสนอความต้องการ ข้อคิดเห็น ข้อเรียกร้อง และข้อเสนอแนะของประชาชน เข้าสู่ระบบ โดยผ่านทางสภาเทศบาล หรือคณะเทศมนตรี

3) กลุ่มทางการเมืองใดที่มีอำนาจในการบริหาร จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้กำหนดเอาไว้ และทำตามความต้องการของประชาชนให้สำเร็จ

4) กลุ่มทางการเมืองที่ไม่ได้มีอำนาจในการบริหาร หรือไม่ได้เป็นคณะเทศมนตรี ต้องควบคุมดูแล และตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีให้ได้ผลตามเป้าหมาย เพราะกลุ่มทางการเมืองเป็นเสมือนผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนที่เลือกตั้งตน เข้าไปด้วย

5) กลุ่มทางการเมืองต้องทำหน้าที่ให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน และทำหน้าที่ในการสื่อสารทางการเมืองอีกด้วย

หากพิจารณาบทบาทหน้าที่ของกลุ่มทางการเมืองแล้ว ก็จะพบว่า กลุ่มทางการเมืองแสดงบทบาทและหน้าที่เช่นเดียวกับพรรคการเมือง แต่หากพิจารณาถึงการจัดตั้งกลุ่มแล้ว ก็จะพบว่า กลุ่มทางการเมืองแตกต่างไปจากพรรคการเมือง ดังจะแยกพิจารณาให้เห็นดังต่อไปนี้

1) กลุ่มทางการเมือง ไม่มีความยั่งยืน มักจะเลิกล้ม หรือแตกสลายลงโดยง่าย ส่วนใหญ่จะจัดตั้งรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เมื่อใกล้ฤดูกาลหาเสียงเลือกตั้งเท่านั้น เมื่อการเลือกตั้งผ่านพ้นไป บางกลุ่มที่ไม่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้ง ก็มักเลิกล้ม แยกสลายกันไปในทันที ไม่มีกิจกรรมทางการเมืองที่ต่อเนื่องอีกต่อไป แม้กระทั่งกลุ่มที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งก็ตามที่ บางครั้งความเป็นกลุ่มก็มิได้มีความสำคัญ ทั้งนี้เพราะการรวมตัวกันของสมาชิกกลุ่มขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของผู้นำกลุ่มเป็นสำคัญ มิได้ตั้งอยู่บนอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน แต่อย่างใด

2) การจัดตั้งกลุ่มทางการเมือง ไม่มีการจัดตั้งสาขาของกลุ่มแต่อย่างใด อาจเป็นเพราะมองไม่เห็นความจำเป็น มักอาศัยความผูกพันของสมาชิกกลุ่มที่มีต่อแต่ละชุมชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะการรวบรวมสมาชิก ส่วนใหญ่ผู้นำของกลุ่มจะเป็นผู้ชักชวนบรรดาสมาชิกเข้ามารวมตัวกัน การชักจูงสมาชิกนั้นผู้นำกลุ่มจะใช้ศิลปะในการเลือกสรรบุคคลที่มีฐานะคะแนนเสียงครอบคลุมพื้นที่ในเขตเทศบาลเอาไว้แทบทั้งหมดมารวมตัวกัน มากกว่าที่มุ่งหวังฐานะคะแนนเสียงจากการมีสาขาของกลุ่ม

3) การก่อกำเนิดกลุ่มทางการเมืองมิได้เกิดขึ้นจากการมีแนวความคิดเห็นพ้องต้องกันในเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่รวบรวมกันโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสมาชิกของกลุ่มกับผู้นำของกลุ่มเป็นสำคัญ ดังนั้นในการจัดตั้งกลุ่มจึงขาดการวางแผน การกำหนดนโยบาย ขาดการจัดสรรจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ ขาดการประสานประโยชน์ ขาดการควบคุมบังคับบัญชา ขาดการมีกฎระเบียบ และเป้าหมายที่แน่นอนของกลุ่ม การจัดตั้งกลุ่มจึงขาดความมั่นคงตามไปด้วย

จากการศึกษาของ อภิญา จรูญพร⁷⁵ ในเรื่อง "ความไม่มั่นคงของพรรคการเมืองไทย" นั้น สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของกลุ่มทางการเมืองในสังคมไทยได้เป็นอย่างดี โดยพิจารณาว่ากลุ่มทางการเมืองก็คือ การรวมกลุ่มของบุคคลที่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ในทางการเมืองร่วมกัน จากลักษณะความหมายขององค์การดังกล่าว อาจพิจารณาแยกองค์ประกอบภายในความหมายนี้ได้สามประการ คือ หนึ่ง มีการรวมกลุ่มของบุคคล สอง การรวมกลุ่มนี้มีวัตถุประสงค์หรือนโยบายร่วมกัน และสาม ลักษณะการรวมกลุ่มนั้นเพื่อก่อให้เกิดการกระทำร่วมกัน (co-operating effort) ภายใต้บังคับประกอบทั้งสามนี้ นำมาใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ถึงความมีประสิทธิภาพหรือหย่อนประสิทธิภาพขององค์การได้เป็นอย่างดี และนำมาใช้วิเคราะห์ถึงความเข้มแข็งหรือไม่เข้มแข็งของกลุ่มทางการเมืองอีกด้วย โดยในองค์ประกอบประการแรก คือ การรวมกลุ่มของบุคคล วิเคราะห์ให้หัวข้อความไม่แน่นอนเห็นของการรวมกลุ่ม องค์ประกอบประการที่สอง คือ การมีวัตถุประสงค์หรือนโยบายร่วมกัน พิจารณาให้หัวข้อเรื่องการยึดถือตัวบุคคลอยู่เหนือนโยบาย และองค์ประกอบประการที่สาม คือ การรวมกลุ่มเพื่อก่อให้เกิดการกระทำร่วมกัน จะพิจารณาภายใต้หัวข้อเรื่องการเป็นองค์การที่ปลอดจากการบริหาร

1. ความไม่แน่นอนเห็นของการรวมกลุ่ม

คำว่า กลุ่ม นั้น กล่าวกันอย่างง่าย ๆ ก็คือ การรวมตัวของปัจเจกบุคคล (individual) ต่าง ๆ เข้ามาด้วยกัน โดยอยู่ภายใต้ความผูกพันและการยึดถือปทัสถานของกลุ่ม (group norm) อย่างเดียวกัน กลุ่มทางการเมืองก็คือ การรวมกลุ่มในทางการเมืองอย่างหนึ่งที่อยู่ภายใต้ความผูกพันและการยึดถือปทัสถานในทางการเมือง (political norm) ร่วมกัน เพราะฉะนั้นถ้าจะพิจารณาถึงความแน่นอนเห็นของการรวมกลุ่มเป็นกลุ่มทางการเมือง ก็จำเป็นต้องพิจารณาจากความผูกพันของการรวมกลุ่มและปทัสถานของกลุ่มทั้งสองอย่างควบคู่กันไป

ลักษณะของความผูกพันเข้ามาเป็นกลุ่มทางการเมืองแบบของไทยเราที่แล้วมานั้น สามารถกล่าวได้ว่า เป็นการรวมกลุ่มกันอย่างหลวม ๆ (loosely organized) และฉาบฉวย ไม่มีลักษณะของการเป็นกลุ่มอิทธิพลอย่างแท้จริง ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้พิจารณาจากการเป็นสมาชิกของกลุ่มทางการเมือง ซึ่งปัญหาเรื่องการมีจำนวนสมาชิกมากหรือน้อยนั้นไม่สามารถใช้เป็นเครื่อง

⁷⁵ อภิญา จรูญพร, "ความไม่มั่นคงของพรรคการเมืองไทย" ใน สัตว์การเมือง, ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ, บรรณาธิการ (พระนคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 198-204.

วัดถึงความแข็งแกร่งของกลุ่มทางการเมืองของไทยเราได้เลย แต่ความผูกพันของการเข้าเป็นสมาชิกจะใช้เป็นเครื่องวัดได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะพบว่ากลุ่มทางการเมืองมิได้ให้ความสนใจต่อสมาชิกของกลุ่มเท่าใดนัก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง สมาชิกของกลุ่มไม่ผู้จะมีความหมาย ความสำคัญต่อการกำเนิด การอยู่รอดและการมีอิทธิพลภายในองค์การของกลุ่มแต่อย่างใด การไม่ให้ความสำคัญต่อสมาชิกของกลุ่มทำให้สมาชิกกลุ่มไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของกลุ่ม หรือให้ความสนใจกับกิจกรรมของกลุ่มน้อยลง กลุ่มจึงไม่สามารถพัฒนาตนเองให้มีความเข้มแข็งขึ้นได้ สมาชิกของกลุ่มที่เข้าร่วมกับกลุ่มนั้นเป็นไปอย่างฉาบฉวย ไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงอุดมการณ์และนโยบายของกลุ่ม แต่อย่างใด

2. การยึดถือตัวบุคคลอยู่เหนือนโยบาย

ลักษณะการรวมกลุ่มที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ มิได้เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน (shared objective) ในทางการเมือง แต่เกิดขึ้นภายใต้การมีความผูกพันในทางส่วนตัว นโยบายของกลุ่มที่มิใช่เป็นเรื่องสำคัญของการก่อกำเนิด หรืออย่างใดก็มีความสำคัญ แต่เพียงเป็นอันดับรองลงมาจากตัวบุคคลที่เป็นหัวหน้ากลุ่มเมื่อเป็นเช่นนั้น การดำเนินการต่าง ๆ ภายในกลุ่มย่อมล้นหลาม สสมาชิกจำเป็นต้องยึดถือตัวบุคคลเป็นหลักแห่งการเข้าร่วมโดยมีการแบ่งเป็นสาย ๆ ว่า สมาชิกกลุ่มนี้กลุ่มนั้น เป็นสายโน้นสายนั้น เป็นต้น ลักษณะของการรวมกลุ่มแบบนี้จึงมีการแบ่งเป็นกลุ่มย่อย (sub-group) ต่าง ๆ อย่างมากมาย ความไม่มั่นคงของกลุ่มย่อมเกิดตามมาในที่สุด ผลเสียของการขาดนโยบายเป็นเครื่องมือยึดเหนี่ยวในการรวมกลุ่มนี้ มีหลายประการด้วยกัน เช่น ในประการแรก องค์การทางการเมืองไม่มีความต่อเนื่องกัน ทั้งนี้ เพราะเมื่อบุคคลที่เป็นหลักของหมดอำนาจทางการเมือง หรือเสียชีวิตลง ความเป็นกลุ่มทางการเมืองจะสูญสลายตามไปด้วย ประการที่สอง นโยบายของกลุ่มที่อาจถูกนำมาใช้นั้นกลายเป็นนโยบายของบรรดาผู้นำกลุ่มเท่านั้น หาได้เป็นนโยบายที่แท้จริงของกลุ่มที่สมาชิกเห็นสมควรต้องกันไม่ ความแตกต่างกันของนโยบายกลุ่มแต่ละกลุ่ม จึงเป็นความแตกต่างกันในความคิดเห็นของบุคคลจำนวนน้อยที่เป็นผู้นำกลุ่ม ไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างของความคิดเห็นของประชาชนจำนวนมาก การไม่มีนโยบายหรืออุดมการณ์ทางการเมืองเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวทำให้สมาชิกกลุ่มมีการโยกย้ายกลุ่มกันให้เหินห่าง ๆ เมื่อเกิดความไม่พอใจการกระทำของหัวหน้ากลุ่มหรือเมื่อเห็นว่ากลุ่มอื่นทำให้ตนได้ประโยชน์มากกว่า ประการที่สาม ลักษณะของการไม่มีนโยบายหรืออุดมการณ์เป็นหลักในการก่อตั้งกลุ่ม ทำให้กลุ่มทางการเมืองเป็นเรื่องของชนส่วนหนึ่งเท่านั้น ไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมได้อย่างแท้จริง และในประการสุดท้าย การยึดถือตัวบุคคลสำคัญกว่านโยบายยังส่งผลร้ายต่อการให้การศึกษาการเรียนรู้ทางการเมือง

(political socialization) แก่ประชาชนอีกด้วย ทั้งนี้เพราะกลุ่มทางการเมืองต่าง ๆ ไม้
อาจจะนำนโยบายของกลุ่มหรือสร้างนโยบายของกลุ่มขึ้นมาเป็นเครื่องมือหาเสียงสนับสนุนจาก
ประชาชนได้ ประชาชนจะใช้ดุลยพินิจเลือกตัวบุคคลเป็นหลัก ซึ่งในที่สุดทำให้การซื้อคะแนนเสียง
การใช้อำมรสลินจ้างในการเลือกตั้งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง อันเป็นปัญหาเรื้อรังที่ขัดต่อหลักการ
ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไทย และปิดกั้นความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อ
ระบอบประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด⁷⁶

3. การเป็นองค์การที่ปลอดจากการบริหาร

องค์การของกลุ่มทางการเมืองนั้น มีลักษณะค่อนข้างมาทางชมรมทางการเมืองมาก
กว่าที่จะเป็นองค์การถาวร โดยมีการยุบและตั้งขึ้นใหม่เสมอเป็นประจำ รูปลักษณะขององค์การ
แบบนี้ไม่สามารถหรือไม่เปิดโอกาสให้มีการบริหารงานอย่างมีแผนหรือมีระบบการบริหารภายใน
อย่างดีได้ ในแง่ของการบริหารงานจึงอาจเรียกกลุ่มทางการเมืองได้ว่า เป็นองค์การที่ปราศจาก
การบริหาร ตามข้อเท็จจริงของการบริหารนั้นจะเห็นได้ว่า กลุ่มทางการเมืองส่วนใหญ่ขาดการ
บริหารงานประจำหรืออาจมีการบริหารงานประจำอยู่บ้าง แต่ขาดเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบประจำที่
แท้จริง เพราะฉะนั้น การวางแผนงานและการจัดระบบงานในด้านต่าง ๆ จึงไม่มี หรือแม้จะมีแต่
ก็เป็นไปในลักษณะที่ไม่สามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพสมบูรณ์ได้ โดยเฉพาะในเรื่องการเงินด้วย
แล้ว กลุ่มทางการเมืองขาดเงินจากสมาชิกที่จะนำมาใช้เป็นทุนในการดำเนินกิจการ เงินส่วน
ใหญ่ที่ได้มานั้นกลับกลายเป็นเงินของหัวหน้ากลุ่ม ที่ต้องการเข้ามาเพื่อผลประโยชน์ในทางการเมือง
เมือง ลักษณะเช่นนี้ส่งผลผลักดันให้กลุ่มทางการเมืองเป็นกลุ่มของคนใดคนหนึ่ง หรือตกเป็นเครื่อง
มือที่บุคคลใช้เป็นหนทางเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในที่สุด หากใช่เป็นกลุ่มของสมาชิกโดยส่วนรวม
ที่แสดงบทบาททางการเมืองเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ของสังคมไม่
ปัญหาเรื่องการเงินของกลุ่มจึงเป็นสาเหตุที่ทำให้กลุ่มทางการเมืองของไทยต้องมีความอ่อนแอและ
ขาดความมั่นคงตามไปด้วย

การที่ผู้เขียนหยิบยกนำเอาการศึกษาวิจัยข้างต้นมากล่าวไว้ก็เพื่อให้เห็นว่า กลุ่ม
ทางการเมืองในระบบการเมืองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลนั้น ต่างก็มีลักษณะเป็นแบบเดียวกัน จาก
สภาพพื้นฐานและปัจจัยทางสังคมของไทย ทำให้ลักษณะของการรวมตัวก่อกำเนิดขึ้นมามีลักษณะ
พิเศษและแตกต่างไปจากความหมายตามที่นักรัฐศาสตร์หลายท่านได้อธิบายไว้นั่นเอง

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 201-203.

พื้นฐานของสังคมแบบเกษตรกรรม ทำให้สังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอดีตหรือแม้กระทั่งตามชนบทในปัจจุบันก็ต้องอยู่อย่างกระจัดกระจาย แต่มีความผูกพันกันแบบส่วนตัว และยอมรับความเป็นญาติพี่น้องและระบบอาวุโส ค่านิยมต่าง ๆ ดังกล่าว ทำให้เห็นความสำคัญของบุคคลอยู่เหนือหลักการ จึงมีผลทำให้สังคมไทยมีลักษณะหลวม ๆ (loosely structured)⁷⁷ กล่าวคือระเบียบหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทางสังคมมักจะไม่ค่อยมีความสำคัญหรือขาดความเคร่งครัดและความแน่นอนจริงจึงในการบังคับให้ปฏิบัติตามนั่นเอง นอกจากนี้หลักการของพุทธศาสนาที่ถูกนำมาใช้อย่างสำคัญผิด ๆ ในความหมาย เป็นต้นว่า หลักการเกี่ยวกับความสันโดษ ความกตัญญูกตเวทิตา ความเชื่อเรื่องบุญบารมี ระบบการศึกษาที่พบว่าสร้างภาพพจน์ของการให้ความสำคัญแก่การยอมรับฟังผู้มีฐานะสูงกว่า หรือการไม่ก่อให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของนักเรียน ระบบราชการไทยที่ยังคงยึดมั่นในระบบอาวุโสและความเป็นเจ้าขุนมูลนายอยู่สูง ตลอดจนระบบความสัมพันธ์ส่วนตัวและระบบความสัมพันธ์ระหว่างเจ้านายกับลูกน้อง ในสังคมไทยล้วนแล้วแต่เป็นการทำให้กลุ่มที่เกิดขึ้นขาดความมีระเบียบวินัย ขาดอุดมการณ์หรือแนวความคิดร่วมกัน แต่ยึดติดกับบุคคล โดยเฉพาะผู้ที่ เป็นหัวหน้ากลุ่มหรือผู้มีฐานะ มีอำนาจสูงสุดในกลุ่มนั่นเอง การเข้ามาร่วมกลุ่มด้วยเหตุผลง่าย ๆ สองประการ คือ ประการแรก มองเห็นว่าตนเองจะได้รับผลประโยชน์จากการแบ่งสรรในส่วนของผู้มีอำนาจในกลุ่ม ในลักษณะของผู้อุปถัมภ์ - ผู้รับการอุปถัมภ์ ประการที่สอง คือ ความต้องการที่จะช่วยเหลือตอบแทนผู้ที่มีอำนาจในกลุ่ม ในลักษณะของเจ้านาย-ลูกน้อง หรือการสนองบุญคุณทดแทนนั่นเอง ดังนั้นการรวมกลุ่มจึงไม่ได้เกิดจากเพราะมีอุดมการณ์ร่วมกันในการเสนอนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อบริหารท้องถิ่นเมื่อได้รับการเลือกตั้งแต่อย่างใดไม่

แนวความคิดในเรื่องกลุ่มย่อย (faction)

การศึกษาถึงกลุ่มย่อยภายในองค์กรนั้น โดยส่วนใหญ่แล้ว มักจะทำการศึกษาถึงกลุ่มย่อยภายในพรรคการเมืองด้วยสาเหตุที่ว่า กลุ่มย่อยมักจะปรากฏขึ้นในพรรคการเมืองอย่างเห็นได้เด่นชัด ทั้งนี้เพราะว่าพรรคการเมืองเป็นที่รวบรวมบรรดาบุคคล ผู้มีความคิดเห็นทางการเมืองคล้ายคลึงกัน เข้าไว้ แต่เมื่อความคิดเห็นเปลี่ยนแปลงไป และเกิดความไม่เห็นด้วยซึ่งกันและกันย่อมทำให้สมาชิกของพรรคแยกออกจากกันเป็นกลุ่มย่อย ในกลุ่มทางการเมืองก็มีลักษณะใกล้เคียง

⁷⁷ John E. Embree, "Thailand - A Loosely Structured Social System", American Anthropologist, LII (1950) : p.182.

กัน ผู้วิจัยเห็นว่าการเกิดกลุ่มย่อยขึ้นภายในกลุ่มทางการเมืองใดใด ก็สามารถอธิบายได้ด้วย ลักษณะของการเกิดกลุ่มย่อยในพรรคการเมืองนั่นเอง

คำว่า "กลุ่มย่อยในพรรคการเมือง" นิยมเรียกกันโดยทั่วไปว่า "faction" ซึ่งหมายถึงกลุ่มย่อยภายในองค์การหรือกลุ่มหนึ่ง ๆ⁷⁸ การศึกษาถึง faction เริ่มมีผู้ให้ความสนใจศึกษากันเพิ่มมากขึ้น และได้ให้คำจำกัดความเอาไว้ เช่น

Dennis C. Beller และ Frank P. Belloni ได้ให้ความหมายของกลุ่มย่อยว่า คือกลุ่มที่ก่อตั้งขึ้นมาอยู่ภายใต้ขอบเขตของกลุ่มอื่น ๆ อีกที และเป็นกลุ่มทางการเมืองที่แข่งขันกับกลุ่มคู่แข่งอื่น เพื่อให้ได้รับผลประโยชน์ในเชิงอำนาจภายในกลุ่มใหญ่ที่กลุ่มย่อยนั้นดำรงอยู่⁷⁹

Jeremy Boissevain ให้คำจำกัดความว่า กลุ่มย่อยเป็นการรวมกลุ่มกันขึ้นของบุคคลต่าง ๆ โดยส่วนตัวของแต่ละบุคคล หรือเป็นการรวมกันขึ้นมาของบุคคลต่าง ๆ เพื่อเป็นประโยชน์แก่แต่ละบุคคล หรือกลุ่มอื่น ๆ ที่มีอยู่ก่อนแล้ว⁸⁰

Leslie Lipson กล่าวถึงกลุ่มย่อยว่าจะเกิดเมื่อมีการรวมตัวกันของสมาชิกที่ใหญ่กว่า เป็นกลุ่มย่อย และแบ่งแยกตัวเองออกมาจากส่วนที่เหลือ⁸¹

⁷⁸Dennis C. Beller and Frank P. Belloni, "The Study of Faction" in Faction Politics : Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective Dennis C. Beller and Frank P. Belloni, (eds.), (California : ABC - Clio, 1978), p. 3.

⁷⁹Dennis C. Beller and Frank P. Belloni, "Party and Faction : Modes of Political Competition", in Faction Politics : Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective, p. 419.

⁸⁰Jeremy Boissevain, "Factions" in The Social Science Encyclopedia (London : Routledge & Kegan Paul, 1985), p. 289.

⁸¹Julius Gould and William L. Kolb, editors, A Dictionary of the Social Sciences (New York : The Free Press of Glencoe, 1964), p.255.

Richard Rose ได้อธิบายเพิ่มเติมไว้ว่า กลุ่มย่อย นั้น แตกต่างจากกลุ่ม โน้มเอียง (tendency) ภายในพรรคการเมือง Rose อธิบายว่า กลุ่มย่อยนั้นเป็นกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นมาภายในพรรคการเมืองเพื่อการแข่งขันในทางการเมือง ส่วนกลุ่ม โน้มเอียงนั้นเป็นกลุ่มคนที่รวมกันขึ้นมาในประเด็นปัญหาเฉพาะ ๆ ไป ซึ่งมักจะมีการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ไม่เป็นทางการและไม่คงที่⁸²

สำหรับประเภทของกลุ่มย่อยในพรรคการเมืองนั้น Beller และ Belloni ได้ทำการจำแนกถึงประเภทของกลุ่มย่อยตามลักษณะของการจัดองค์การไว้ 3 ประเภท คือ⁸³

1) กลุ่มย่อยภายในพรรคที่เป็น "ก๊ักทางการเมือง" หรือ "กลุ่ม โน้มเอียง" (factional cliques or tendency) เป็นกลุ่มที่ประกอบขึ้นมาจากบุคคลที่มีผลประโยชน์บางอย่างร่วมกัน อาทิเช่น อุดมการณ์ นโยบาย วัตถุประสงค์ เรื่องส่วนบุคคล และอื่น ๆ กลุ่มย่อยประเภทนี้โดยทั่วไปอาจจะถูกเรียกว่า "ปีกของพรรค" (wings) "กลุ่มความคิดเห็นหรือความ โน้มเอียง" (current or tendency) หรือ "กลุ่มย่อยที่ไม่เป็นทางการ" (informal factions) กลุ่มย่อยแบบนี้มักจะปรากฏในช่วงที่มีประเด็นปัญหาหนึ่ง หรือในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสมาชิกของกลุ่มแบบนี้ค่อนข้างจะคลุมเครือ ไม่แน่นอนมากที่สุด ความคงทนถาวรของกลุ่มย่อยประเภทนี้ค่อนข้างจะสั้นมาก

2) กลุ่มย่อยภายในพรรคที่เป็น "กลุ่มผู้รับการอุปถัมภ์" และ "กลุ่มตามบุคคล" (personal and client-group factions) กลุ่มในลักษณะนี้ยังมีคำที่ใช้ในความหมายเดียวกันอีกหลายคำ เช่น "กลุ่มผู้อุปถัมภ์ - ผู้รับการอุปถัมภ์" (patron - client group) หรือ "กลุ่มผู้รับการอุปถัมภ์" (clientelist group) เป็นต้น กลุ่มประเภทนี้จะมีการรวมกลุ่มกันอย่างแท้จริงในรูปแบบเฉพาะตัว วิธีการในการสรรหาและรักษาไว้ซึ่งความผูกพันระหว่างผู้นำกลุ่มและผู้เป็นบริวาร กลุ่มย่อยแบบนี้จะอยู่บนพื้นฐานส่วนตัวของผู้นำกลุ่ม และลำดับชั้นของผู้นำกลุ่มชั้นรอง ๆ

⁸² Arthur Cys, "Cleavages in British Politics", in Faction Politics : Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective, pp. 282-289.

⁸³ Beller and Belloni, "Party and Faction : Modes of Political Competition", pp. 419-430.

ลงไปภายในกลุ่ม สมาชิกของกลุ่มประเภทนี้ค่อนข้างจะมีน้อย และมีจะมีการใช้หัวหน้ากลุ่มมาเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่ม ความคงทนของกลุ่มย่อยประเภทนี้จะอยู่ในระยะเวลาปานกลางและขึ้นอยู่กับชีวิตทางการเมืองของผู้นำกลุ่มเป็นสำคัญ

3) กลุ่มย่อยภายในพรรคที่มีความเป็นสถาบันหรือเป็นองค์การ (institutionalized or organizational factions) กลุ่มย่อยในลักษณะนี้มักจะถูกเรียกในคำว่า "กลุ่มที่เป็นทางการ" (formalized factions) หรือ "กลุ่มที่มีการพัฒนา" (developed factions) เป็นต้น กลุ่มประเภทนี้มีการรวมตัวกันในฐานะที่เท่าเทียมกัน มีตำแหน่งและกฎระเบียบที่แน่นอน พื้นฐานของการดำรงอยู่ของกลุ่มย่อยแบบนี้คือ ผลประโยชน์ในทุกๆ เรื่อง ตั้งแต่ผลประโยชน์ในเชิงอุดมการณ์ (ideological interests) ไปจนถึงผลประโยชน์ในเชิงวัตถุ (material interests) ตั้งแต่ผลประโยชน์ของสาธารณชน (public-spirited interests) ไปจนถึงผลประโยชน์เฉพาะตน (selfish interests) สมาชิกในกลุ่มย่อยแบบนี้ค่อนข้างจะเป็นทางการ และกลุ่มค่อนข้างจะมีความคงทนถาวรเป็นเวลายาวนาน

สำหรับผลกระทบที่กำลังจะเกิดขึ้นของการมีกลุ่มย่อยในพรรคการเมืองนี้ Beller และ Belloni กล่าวว่า กลุ่มย่อยในพรรคการเมืองถูกมองว่าเกี่ยวข้องกับความอ่อนแอของพรรค ความแตกแยกในเอกภาพของพรรคทำให้พรรคเสื่อมลง และเป็นการฉกฉวยโอกาสกันระหว่างผู้นำพรรค กลุ่มย่อยภายในพรรคจึงมักจะถูกกล่าวว่าเป็นตัวการสร้างการต่อสู้กันและนำมาซึ่งความกดดัน ความตึงเครียดและความสับสนวุ่นวายต่าง ๆ ขององค์การที่ไม่ดี⁸⁴

นอกจากนี้จากการศึกษาของนักรัฐศาสตร์หลาย ๆ ท่าน⁸⁵ ได้ข้อสรุปที่ใกล้เคียงกันว่าผลกระทบจากการมีกลุ่มย่อยอยู่ภายในพรรคการเมืองที่มีต่อพรรคก็คือ กลุ่มย่อยภายในพรรคจะเป็นตัวสร้างความแตกแยกที่ถาวร (permanent schism) คือการแยกตัวออกมาจากพรรคการเมืองเดิมไปก่อตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่อยู่ในระบบการเมือง

⁸⁴Beller and Belloni, "The Study of Factions", p. 6.

⁸⁵Beller and Belloni, "Party and Faction : Modes of Political Competition", p. 440., Thomas H. Roback and Judson L. James, "Party Factions in the United States", in Faction Politics : Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective, pp. 342-349.

แนวความคิดว่าด้วยความขัดแย้ง

"ความขัดแย้ง" (conflict) เป็นคำที่มีความหมายกว้าง เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเสมอ สามารถสังเกตได้จากพฤติกรรมของมนุษย์⁸⁶ ทั้งนี้โดยมีรากฐานเริ่มต้นมาจากจิตใจของแต่ละบุคคลที่ไม่เหมือนกัน ด้วยมีความต้องการ (need) ที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์กันของมนุษย์จึงอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งได้

คำว่า ความขัดแย้ง (conflict) ตามความหมายรากศัพท์ภาษาละติน คือ configere แปลว่า "การต่อสู้" ดังนั้น ความหมายที่แท้จริงของความขัดแย้ง จึงควรจะหมายถึง ความถึง การต่อสู้ระหว่างสองฝ่าย เพื่อตัดสินว่า จะเลือกอย่างไรอย่างหนึ่ง หรือ เลือกหลายอย่าง⁸⁷

อุทัย หิรัญโต นิยามความขัดแย้งว่า หมายถึง การปะทะสังสรรค์แบบหนึ่งที่เป็นการทำลายบุคคล หรือ กลุ่มฝ่ายตรงข้าม ความขัดแย้งเกิดขึ้นเพราะความไม่ลงรอยกัน ซึ่งอาจเป็นความคิดเห็น ผลประโยชน์ หรือวิถีชีวิต⁸⁸

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการตะวันตกหลายท่าน ได้ให้คำนิยามความหมายของ ความขัดแย้ง ไว้ต่าง ๆ คือ

Harold F. Gortner กล่าวว่า "ความขัดแย้งเป็นการต่อสู้ระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย หรือมากกว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากร (resources) หรือให้เป็นไปตามแนวความคิดของตน"⁸⁹

⁸⁶ Richard S. Lazarus, Personality and Adjustment (Englewood Cliff N.J : Prentice - Hall Inc., 1963) pp. 37-40.

⁸⁷ กิติมา ปรีดีติลล, ทฤษฎีบริหารองค์การ (กรุงเทพฯ : ชนะการพิมพ์, 2529), หน้า 294-295.

⁸⁸ อุทัย หิรัญโต, หลักสังคมวิทยา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2522), หน้า 63.

⁸⁹ Harold F. Gortner, Administration in the Public Sector (New York : Wiley, 1977), p. 195.

Andrew J. Dubrin กล่าวถึงความขัดแย้งว่า "เป็นการขัดขวางของบุคคลอื่น หรือการใช้กำลังที่ก่อให้เกิดภาวะความตึงเครียดขึ้นมา ซึ่งภาวะเช่นนี้เกิดขึ้นเมื่อกลุ่มคน 2 กลุ่ม หรือมากกว่า (อาจเป็นบุคคล, กลุ่มบุคคล, องค์กร, ประเทศ) ต่างก็รับรู้ถึงเป้าหมายคุณค่า หรือเหตุการณ์ที่ไม่สามารถร่วมกันได้"^{๙๐}

D.E. Beck นิยามว่า ความขัดแย้งเป็นการตกลงกันไม่ได้ (disagreement) เป็นการโต้เถียง (debates) และเป็นการเล่นเกมที่ต่าง ๆ หรือเป็นรูปแบบของการแข่งขัน (competition) ซึ่งฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแสวงหากการทำลายล้างกัน หรือการกำจัดซึ่งกันและกัน^{๙๑}

L.A. Coser ให้ความหมายของความขัดแย้งว่า หมายถึง การต่อสู้กันในเรื่องของสิ่งที่มีคุณค่า (values) และการอ้างเป็นเจ้าของในสถานภาพ อำนาจ และทรัพยากรที่หายาก ซึ่งเป็นเป้าหมายของฝ่ายตรงข้ามที่จะลบล้าง ทำให้เกิดความเสียหาย หรือกำจัดไม่ให้คู่แข่งได้รับสิ่งเหล่านี้^{๙๒}

David W. Johnson และ Frank P. Johnson ให้ความหมายความขัดแย้งไว้ว่า หมายถึง การที่กิจกรรมหนึ่งเกิดขึ้นในลักษณะที่ขัดแย้ง ขัดขวาง ขัดกัน หรือรบกวนอีกกิจกรรมหนึ่ง ทำให้กิจกรรมนั้นเสียหาย และดำเนินไปได้โดยยาก หรือมีผลน้อยลงในทางใดทางหนึ่ง^{๙๓}

^{๙๐} Andrew J. Dubrin, Foundations of Organization Behavior : An Applied Perspective (New Jersey : Prentice - Hall, 1984), p. 346.

^{๙๑} อรุณ รักธรรม, ความขัดแย้งในระบบราชการ (เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ อันดับที่ 39 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2526), หน้า 7.

^{๙๒} L. A. Coser, The Functions of Social Conflict (Glencoe, Ill; : The Free Press, 1958), p. 8.

^{๙๓} David W. Johnson and Frank P. Johnson, Joining Together : Group Theory and Group Skills (New Jersey : Prentice - Hall, 1975), pp. 136-137.

Albert F. Eldridge ให้ความหมายของคำว่า ความขัดแย้งว่าเป็น สภาวะการณ์ที่ผู้กระทำคนหนึ่ง (ซึ่งอาจเป็นบุคคล กลุ่มบุคคล หรือประเทศ ก็ได้) มีความเกี่ยวพันในการขัดขวางผู้กระทำคนอื่นๆ ที่มุ่งไปยังเป้าหมายที่ไปด้วยกันไม่ได้กับตน (ด้วยความรุนแรง หรือไม่รุนแรง)⁹⁴

โดยสรุปแล้ว ความขัดแย้ง จึงเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นกับบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กร หรือประเทศ ตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป ในการต่อสู้กัน เพื่อป้องกัน ขัดขวาง มิให้ฝ่ายที่ตรงข้ามกับตน บรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการได้ นั้นเอง

ลักษณะของความขัดแย้ง

ลักษณะของความขัดแย้งโดยทั่วไปนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ⁹⁵

1. ความขัดแย้งของบุคคล (individual conflict)
2. ความขัดแย้งขององค์กร (organization conflict)

James C. March และ Herbert A. Simon ได้เพิ่มเติม ลักษณะของความขัดแย้งไว้ เป็น 3 ลักษณะด้วยกัน คือ⁹⁶

1. ความขัดแย้งของบุคคล (individual conflict) เป็นความขัดแย้งที่แต่ละบุคคลจะต้องประสบอย่างที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในเมื่ออยู่ในฐานะที่จะต้องเป็นผู้เลือก หรือผู้ออกเสียงตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นความขัดแย้งที่บุคคลจะต้องเผชิญกับภาวะแห่งการตัดสินใจที่จะต้องเลือกละหว่างสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่ตนเองพึงปรารถนามากที่สุด

2. ความขัดแย้งขององค์กร (organization conflict) เป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มบุคคลภายในองค์กรเดียวกัน

⁹⁴ Albert F. Eldridge, Images of Conflict (New York : St. Martin's Press, 1979), p. 2.

⁹⁵ Henry C. Metcalf and L. Urwick, (eds.), Dynamic Administration : The Collected Papers of Mary Parker Follett (New York : Harper and Row, Publishers, 1940), p. 30.

⁹⁶ James G. March and Herbert A. Simon, Organization (New York : John Wiley and Son Inc., 1958), pp. 112-113.

3. ความขัดแย้งระหว่างองค์การ (interorganizational conflict) เป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มภายในองค์การหนึ่งกับกลุ่มภายในอีกองค์การหนึ่ง

จากลักษณะของความขัดแย้งดังกล่าวมานั้น ส่วนที่จะนำมาใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ก็คือ ความขัดแย้งของบุคคล ในความหมายที่เป็นความขัดแย้งระหว่างบุคคล (interpersonal conflict) ที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคล 2 คนขึ้นไป และความขัดแย้งภายในองค์การ โดยมีการแบ่งกลุ่มออกเป็นอย่างน้อยสองกลุ่ม และเกิดความขัดแย้งกัน

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในลักษณะต่างๆ นั้น แท้ที่จริงแล้วยังคงมีอีกหลายรูปแบบ หลายประเภทด้วยกัน กล่าวคือ อาจเป็นความขัดแย้งที่มีความเข้าใจแตกต่างกัน เป็นต้น⁹⁷ สำหรับ อร่ามศรี ศิริพันธ์ ได้แบ่งประเภทของความขัดแย้งไว้ 3 ประเภทด้วยกัน คือ⁹⁸

1. ความขัดแย้งในด้านแนวความคิด เนื่องจากคนมีความคิดเป็นของตัวเอง มีความเชื่อมั่น อุดมการณ์ ที่มีระดับการเปลี่ยนแปลงยากหรือง่าย ต่างกันออกไป
2. ความขัดแย้งในด้านวิธีการปฏิบัติ มาจากการที่แต่ละคนมีความถนัด ความพอใจ ค่านิยม บุคลิกภาพ และความเคยชินที่แตกต่างกัน
3. ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ โดยเฉพาะในเรื่องของสิ่งที่มีคุณค่า ที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่มีคนที่ต้องการจำนวนมาก

สาเหตุของความขัดแย้ง

เกี่ยวกับสาเหตุของความขัดแย้งนั้น มีนักวิชาการที่ให้คำอธิบายต่างกันออกไปตามทัศนะของแต่ละคน

⁹⁷ R. Walton, Interpersonal Peace Making Readings (Mass : Al i son Wesley, 1969)., Don Hellriegel and John Slocum Jr., Organization Behavior, p.503: and Paul G. Swingle, The Management of Power (New York: Wiley, 1976), p. 61.

⁹⁸ อร่ามศรี ศิริพันธ์, "ความขัดแย้งในองค์การ : เครื่องมือของนักบริหาร", วารสารสังคมศาสตร์ 19 (มิถุนายน 2525) : 54.

เมธา สุตบรรทัด ศึกษาจากงานของ Lewin Coser Kurt Lewin และ Elies Boulding แล้วสรุปถึงสาเหตุของความขัดแย้งว่ามักเกิดขึ้นจาก⁹⁹

1. การมีความเห็นไม่ตรงกัน (personality clash) เกิดจากการที่ต่างฝ่ายต่างมีความเชื่อมั่นในเหตุผลของตัวเอง หรือความยึดมั่นในหลักวิชา ความขัดแย้งจะเป็นความขัดแย้งที่ค่อนข้างรุนแรง และต้องการการตัดสินที่เด็ดขาด

2. ความไม่เข้าใจซึ่งกันและกัน (misunderstanding) เกิดจากการเข้าใจความหมายของอีกฝ่ายหนึ่งผิดไป ทั้งที่บางทีทั้งสองฝ่ายอาจมีวัตถุประสงค์เหมือนกัน หรือคล้ายกัน

3. ความไม่เชื่อถือกันเป็นส่วนตัว (cognitive and personalized) ความขัดแย้งประเภทนี้ไม่มีเหตุผล เป็นเพียงความไม่เชื่อฝีมือกัน

4. ความแตกต่างกันในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ (goal oriented) ความขัดแย้งทั้งสองฝ่ายจะมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ไม่เหมือนกัน ฝ่ายหนึ่งพยายามจะให้อีกฝ่ายหนึ่งทำตามวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของตน ถ้าไม่ยอมก็จะมีการต่อสู้กัน

L.R. Pondy บอกว่า ความขัดแย้งมักจะเกิดจาก¹⁰⁰

1. ความขัดแย้งในด้านทรัพยากรที่จำกัด และนโยบายที่แตกต่างกัน
2. ความขัดแย้งจากอารมณ์ เช่น การถูกกดดัน ความไม่เป็นมิตร
3. ความขัดแย้งจากความเข้าใจ และการรับรู้ของแต่ละบุคคล
4. ความขัดแย้งจากการไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง

กิตติมา ปรีดีติลก ให้สาเหตุของความขัดแย้งระหว่างบุคคลว่า เกิดจาก¹⁰¹

1. การมีความคิดเห็นที่ต่างกัน ซึ่งหากตกลงกันไม่ได้ด้วยความพอใจของทั้งสองฝ่าย ก็จะเกิดความขัดแย้งขึ้น
2. การรับรู้ที่แตกต่างกัน คือ มีการมองปัญหาที่ไม่เหมือนกัน

⁹⁹ เมธา สุตบรรทัด, "พรรคการเมืองกับความขัดแย้ง", รัฐศาสตร์นิเทศ 6 (ตุลาคม 2513) : 42-43.

¹⁰⁰ L. R. Pondy, "Organizational Concepts and Models" in Management of Change and Conflict, Thomas and Bennis, editors (1922), p. 359. อ้างถึงใน อรุณ รักธรรม, ความขัดแย้งในระบบราชการ, หน้า 11.

¹⁰¹ กิตติมา ปรีดีติลก, ทฤษฎีบริหารองค์การ, หน้า 298-299.

3. ค่านิยมที่แตกต่างกัน หมายถึง หลักที่แต่ละคนยึดถือเป็นเกณฑ์ในการตัดสินคุณค่าของสิ่งต่างๆ ต่างกัน

4. ความมีอคติต่อกัน คือ มีความรู้สึกส่วนตัวที่ไม่ดีต่อบุคคลอื่น
5. ผลประโยชน์ขัดกัน ซึ่งเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยากที่สุด

อรุณ รักธรรม พิจารณาถึงสาเหตุที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นมาภายในองค์การว่ามีอยู่ 8 ประการ คือ¹⁰²

1. การมีข่าวสารหรือข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน
2. การมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน
3. ค่านิยมที่แตกต่างกันของแต่ละบุคคล
4. ความเชื่อมั่นของบุคคลที่ต่างกัน
5. ความรู้และความคิดเห็นของแต่ละบุคคลที่มีอยู่แตกต่างกัน
6. ปัญหาจากโครงสร้างขององค์การ
7. ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงขององค์การ
8. พฤติกรรมส่วนตัวของแต่ละบุคคล เช่น บุคลิกภาพ, ความพึงพอใจในบทบาท และฐานะในองค์การ, เป้าหมายส่วนตัว และสัมพันธภาพในองค์การ

Andrew J. Dubrin ชี้ให้เห็นถึงแหล่งที่มาของความขัดแย้งภายในองค์การว่ามีอยู่มากมาย คือ¹⁰³

1. ธรรมชาติของความก้าวร้าวในตัวของบุคคล (aggressive nature of people)
2. การแข่งขันในทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด (competition for limited resources)
3. การขัดกันในค่านิยมและผลประโยชน์ (clashes of values and interests)
4. การรับรู้ในความมุ่งหมายของความขัดแย้ง (perception of conflict intention)

¹⁰² อรุณ รักธรรม, "ความขัดแย้งกับการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงขององค์การ", วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์, 26 (กรกฎาคม 2529) : 416-420.

¹⁰³ Andrew J. Dubrin, Foundations of Organizational Behavior : An Applied Perspective, pp. 350-355.

5. ความขัดแย้งในบทบาท (role-based conflict)
6. การแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ส่วนตัว (power seeking and self-interested)
7. ความรับผิดชอบที่ถูกจำกัดลงอย่างเต็มที่ (poorly defined responsibilities)
8. การนำการเปลี่ยนแปลงเข้ามาในองค์กร (introduction of change)
9. บรรยากาศในองค์กรที่ไม่ค่อยดี (unfavourable organizational climate)
10. การรบกวนในเรื่องทางเพศ (sexual harassment)
11. ปัญหาระหว่างเจ้าหน้าที่ประจำกับที่ปรึกษา (line versus staff prerogatives)

จากแนวความคิดของนักวิชาการเหล่านี้ อาจจะสรุปถึงที่มาของความขัดแย้งได้ว่ามีสาเหตุมาจาก

1. ปัจจัยทางจิตวิทยาและพฤติกรรมของแต่ละบุคคลที่ขัดแย้งกัน อันได้แก่ การที่บุคคลในองค์กรแต่ละคนมีความคิดเห็นที่ไม่ตรงกัน มีการรับรู้และความเข้าใจในปัญหาที่ต่างต่างกัน มีค่านิยมที่ยึดถือเป็นของตัวเองและแตกต่างจากบุคคลอื่น ๆ การมีอคติและความไม่เชื่อถือกันเป็นส่วนตัว การมีเป้าหมาย อุดมการณ์ในชีวิต ในการทำงานร่วมกับองค์กรที่ต่างกันไป จนถึงบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล และความพึงพอใจของบุคคลต่อฐานะของตนในองค์กร
2. ผลประโยชน์ขัดกัน ผลประโยชน์นับว่าเป็นเรื่องสำคัญมาก โดยเฉพาะในทางการเมือง บุคคลแต่ละคนย่อมจะมีผลประโยชน์ที่ตัวเองต้องการได้รับ แต่บางทีผลประโยชน์ที่ต้องการนั้นก็อาจไปขัดหรือกระทบต่อความต้องการของคนอื่น ๆ ด้วย
3. การมีทรัพยากรที่จำกัด การมีทรัพยากรที่จำกัดทำให้ไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของทุกคนได้ ดังนั้นจึงมีการแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้น เมื่อฝ่ายใดได้ไปก็ย่อมจะทำให้อีกฝ่ายไม่พอใจ จึงเกิดความขัดแย้งขึ้นมาได้

4. อุปสรรคจากการติดต่อสื่อสาร การติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลในบางครั้ง ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดกันในด้านข้อมูล ข้อเท็จจริง ทำให้บุคคลต่าง ๆ เกิดความไม่เข้าใจกัน ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นมาได้

5. ปัจจัยจากโครงสร้างขององค์การ โครงสร้างขององค์การ ก็มีส่วนที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคลในองค์การได้ ถ้าหากว่า องค์การหรือกลุ่มบุคคลได้มีการจัดโครงสร้างที่ไม่ดี ขาดประสิทธิภาพในการทำงานและก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การ

กลุ่มทางการเมือง กับความขัดแย้ง

ถ้าจะเลือกแบบคำพูดของ Robert Michels ในเรื่องที่กำลังกล่าวไว้เกี่ยวกับกฎเหล็กแห่งคณาธิปไตย (iron law of oligarchy) ที่ว่า "ที่ใดมีองค์การ ที่นั่นย่อมมีคณาธิปไตย" มาใช้กล่าวในที่นี้ว่า "ที่ใดมีองค์การ ที่นั่นย่อมต้องเกิดความขัดแย้ง" ก็ดูจะไม่ผิดไปจากความจริงแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะได้กล่าวไว้แล้วว่า ความขัดแย้งของบุคคลและความขัดแย้งขององค์การอาจจะไม่เกิดขึ้น ถ้าหากไม่มีความสัมพันธ์ติดต่อกันระหว่างบุคคลภายในสังคม แต่ตราบดีก็ตามที่บุคคลต้องมารวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นองค์การใดๆ ความขัดแย้งก็เป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ด้วยเหตุผลตามที่ได้เคยกล่าวมาแล้ว

กลุ่มทางการเมืองของท้องถิ่น เป็นองค์การหนึ่งที่เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองที่มีลักษณะเฉพาะตัว กล่าวคือ มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ต้องการจะเข้าไปเป็นฝ่ายบริหาร โดยผ่านกระบวนการเลือกสรรบุคคลตามระบอบประชาธิปไตย นั่นก็คือ การเลือกตั้ง กลุ่มทางการเมืองจึงเป็นที่รวมของบุคคล หรือกลุ่มบุคคล จำนวนหนึ่ง ที่เข้ามารวมตัวกันดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้อาจมีแนวความคิดที่คล้ายคลึงกัน แต่ไม่ได้หมายความว่า แนวความคิดของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวจะมีเหมือนกันทั้งหมด ดังนั้นการยอมรับในนโยบาย หรือข้อตกลงของกลุ่ม จึงน่าที่จะจำกัดอยู่เพียงแค่ว่า นโยบาย ข้อตกลงของกลุ่มนั้น ยังไม่ทำให้ตนเสียผลประโยชน์มากมายจนถึงกับทำให้ไม่สามารถอยู่ร่วมกันต่อไปได้ แต่เมื่อใดก็ตาม ถ้ากลุ่มทางการเมือง ไม่สามารถรักษาดุลยภาพแห่งความพึงพอใจในผลประโยชน์ หรือการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด เป็นการสร้างความไม่พึงพอใจในหมู่มวลชนสมาชิกบางบุคคล หรือบางกลุ่มแล้ว โอกาสที่บุคคลและกลุ่มต่างๆ จะขัดแย้งกันก็จะเกิดขึ้น อีกนัยหนึ่ง การรวมตัวกันของกลุ่มทางการเมือง มีลักษณะที่มีการต่อรองกัน การต่อรองนี้อาจจะไม่ได้ทำเป็น

สัญญากัน เป็นเพียงความเห็นชอบที่เกิดจากแต่ละฝ่ายต่างก็เห็นว่า ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนตน และเห็นว่าการรวมกันนั้นจะเป็นการผนึกกำลังเข้าเป็นกลุ่มใหญ่ เพื่อต่อสู้กับอีกฝ่ายหนึ่งที่มีอุดมการณ์ ความคิดเห็น และผลประโยชน์ทางการเมือง ตรงกันข้ามกับตน ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า กลุ่มทางการเมืองเป็นเทรวมของความขัดแย้ง และความขัดแย้งกับกลุ่มทางการเมืองเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ได้

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า สาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นนั้น มักจะมีเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ หรือสิ่งที่มีคุณค่า เข้ามาเป็นองค์ประกอบอยู่ด้วยเสมอๆ ซึ่งคำนิยามของคำว่า "การเมือง" (politics) น่าจะอธิบายความเกี่ยวพันระหว่าง ความขัดแย้ง และผลประโยชน์ได้เป็นอย่างดี นักรัฐศาสตร์อย่างเช่น David Easton ได้กล่าวโดยนิยาม คำว่า "การเมือง" หมายถึง การแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม โดยอำนาจรัฐ ซึ่งการแบ่งปันคุณค่านี้กระทำโดยคนกลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจทางการเมือง¹⁰⁴ สิ่งที่มีคุณค่าเหล่านี้ ก็คือ ผลประโยชน์ของบุคคล กลุ่มบุคคล และชุมชนนั่นเอง

ในระบบการเมืองท้องถิ่น กลุ่มบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองของท้องถิ่น ก็คือ กลุ่มบุคคลที่มาจากกลุ่มทางการเมืองท้องถิ่น ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงนั่นเอง ที่จะเป็นผู้กระทำการแบ่งสรรปันส่วนสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ เหล่านี้ สิ่งที่มีคุณค่านอกเหนือไปจากที่กล่าวมาแล้ว ยังหมายความรวมถึง ชื่อเสียง เกียรติยศ อีกด้วย สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ โดยทั่วไปแล้ว มีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่ความต้องการที่จะได้รับสิ่งที่มีคุณค่าของสมาชิกกลุ่ม และสมาชิกอื่น ๆ ของระบบการเมืองในท้องถิ่น มีอยู่อย่างหลากหลาย ปัญหาความขัดแย้ง จึงเกิดขึ้นในจุดนี้เอง ถ้าหากการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าไม่ได้รับความพึงพอใจจากทุกฝ่าย ในขณะที่การจะทำให้การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้เป็นไปได้อย่างยุติธรรม ก่อให้เกิดความพึงพอใจทุกฝ่ายเป็นไปได้อย่างยิ่ง ในที่สุดปัญหาความขัดแย้ง จึงเกิดขึ้นจากการพยายามแย่งชิงสิ่งที่มีคุณค่าเหล่านั้นนั่นเอง

¹⁰⁴ อังถึงใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองเปรียบเทียบ : ทฤษฎีและแนวความคิด (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2516), หน้า 62.