



ระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือข่ายกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:
กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ในอำเภอเมืองนครราชสีมา
จังหวัดนครราชสีมา*

ต่อสกุล พุทธพัทธ์**

สุวิชา เป้าอารีย์*

(วันรับบทความ: 25 มิถุนายน 2562 /วันแก้ไขบทความ: 23 สิงหาคม 2562 /วันที่ตอบรับบทความ: 6 กันยายน 2562)

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาลักษณะการเมืองท้องถิ่นที่มีระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือข่าย และเพื่อศึกษาความเกี่ยวข้องระหว่างระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือข่ายกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งใช้วิธีศึกษาตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร และการศึกษาภาคสนามด้วยการสังเกตและการสัมภาษณ์ จากการศึกษาพบว่า ลักษณะการเมืองท้องถิ่นที่มีระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือข่ายในพื้นที่กรณีศึกษา คือ ระบบการเมืองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในกลุ่มครอบครัวและเครือญาติโดยสายเลือดของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเป็นระบบความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันอย่างคงทนถาวร และทำให้การเมืองท้องถิ่นที่มีโครงสร้างอำนาจในลักษณะทฤษฎีชนชั้นนำ อำนาจอันเกิดจากสิทธิอำนาจตามประเพณีดั้งเดิม ประกอบกับอำนาจจากบารมี นำสู่อำนาจในทางกฎหมาย อยู่ที่กลุ่มคนกลุ่มเดียวที่อยู่เหนือของยอดพีระมิดระบบการเมือง ภายใต้วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นแบบปรีกษาหรือของคณในพื้นที่ยังพบว่า ระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือข่ายมีผลต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 3 ด้าน คือ (1) มีผลต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่ (2) มีผลต่อความรวดเร็วในการพัฒนาพื้นที่และการแก้ปัญหาที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และ (3) มีผลต่อความมีเสถียรภาพทางการเมือง และการลดความขัดแย้งในพื้นที่

คำสำคัญ: ระบบอุปถัมภ์/ ระบบครอบครัวและเครือญาติ/ คติเห็นแก่เครือข่าย/
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองและยุทธศาสตร์การพัฒนา) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เรื่อง “ระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือข่าย กับประสิทธิผลของการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ในอำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา”

** นักศึกษาปริญญาโท, หลักสูตรการเมืองและยุทธศาสตร์การพัฒนา, คณะพัฒนาลังคมและสิ่งแวดล้อม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., คณะพัฒนาลังคมและสิ่งแวดล้อม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



Nepotism in Patronage System and Operation of Local Administrative Organization: A Case Study of the Local Administrative Organization in Muang District of Nakhon Ratchasima Province

Torsakul Puttapak^{*}

Suvicha Pouaree^{**}

(Received Date : June 25, 2019, Revised Date : August 23, 2019, Accepted Date : September 6, 2019)

Abstract

The goal of this research is to study the dynamics of local politics that consist of a nepotistic patronage system and the relations between nepotism in patronage system and operation of local administrative. The approach implemented under the conformations of “Qualitative Research” with text studies and the “Observation” for data from political activities in the area and the interview. The study initiates that the politic lies under Nepotism in patronage system concur to the local politic system that transmits to patronage system of family and relatives through the descendants of those local politicians. This relation remains invariably and reproduces to create local politic system. This system includes the power structures under “Elite Regime” where the power was shaped from traditions composing with the influential power which also has led to the lawful power of this group whom considered as the top of political pyramid. This power grows under the subject political culture and local deliberative political culture. It is also found that the system results in the local administrative organization’s directions. There are 3 positive supporting sides which are (1) effective local area development, (2) quick resolution in urgent issues and (3) create political stability and mitigate the political conflicts.

Keywords: Patronage System/ Family and Kinship System/ Nepotism/
Local Administrative

^{*} Master’s Student, Program in Politics and Development Strategy, School of Social and Environment, National Institute of Development Administration

^{**} Assistant Professor, Ph.D., School of Social and Environment, National Institute of Development Administration



บทนำ

การเมืองการปกครองของประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานกว่า 7 ศตวรรษ ตั้งแต่เป็นรัฐโบราณในสมัยอาณาจักรสุโขทัย อาณาจักรอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น การเปลี่ยนแปลงสู่รัฐสมัยใหม่ในช่วงที่ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเปลี่ยนเป็นระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน พบว่าโครงสร้างรัฐของไทย ประกอบไปด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัว อันมีลักษณะแบบไพร่บน้อมต่อเจ้าขุนมูลนาย หรือผู้อุปถัมภ์ต้องปกป้องดูแลผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ มีความเกี่ยวข้องกันอย่างสลับซับซ้อนและฝังรากลึกในสังคม ซึ่งนักวิชาการ สื่อมวลชน หรือแม้แต่ประชาชน โดยส่วนมาก มักมองระบบอุปถัมภ์ในเชิงลบ อาทิ ระบบอุปถัมภ์ก่อให้เกิดการเล่นพรรคเล่นพวก นำสู่การทุจริตคิดมิชอบขึ้นในวงราชการ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว ความสัมพันธ์ของชนในสังคมการเมืองหนึ่ง ๆ มีความสลับซับซ้อนอย่างมาก ซึ่งความสัมพันธ์อีกรูปแบบหนึ่งที่มีความสำคัญ คือ ความสัมพันธ์แบบเครือข่าย อันถือว่าเป็นความสัมพันธ์ขั้นพื้นฐานของสังคม โดยสมาชิกมีหน้าที่ในการเกื้อหนุนเกื้อกูลกัน ทั้งในด้านการสนับสนุนทางเศรษฐกิจ การให้ความอบอุ่น และการปกป้องช่วยเหลือสมาชิกในครอบครัว (สนธิ สมัครการ, 2545, น. 16-17) ซึ่งความสัมพันธ์ทั้งสองนี้อาจไม่ได้เป็นไปในทางลบเสมอไป ในบางเงื่อนไขสถานการณ์หรือบางพื้นที่อาจพบว่าระบบอุปถัมภ์โดยเฉพาะความเกื้อกูลกันของเครือข่าย อาจสร้างผลดีต่อการพัฒนาได้ ซึ่งประเด็นนี้เป็นประเด็นหลักที่สนใจศึกษา

สภาวะทางการเมืองของพื้นที่บางแห่ง มีผู้นำทางการเมืองที่เป็นเครือข่ายกันและใช้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ของเครือข่ายเข้ามามีส่วนในการบริหารงานส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะ และตอบสนองความต้องการของประชาชน จากการสังเกตหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง หนึ่งในนั้นคือ เทศบาลแห่งหนึ่ง ในอำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกลุ่มนักการเมืองที่เป็นเครือข่ายกัน และมีการใช้ความสัมพันธ์ทางครอบครัวและเครือข่ายอำนวยความสะดวกการดำเนินงาน เช่น การสร้างถนนจากความต้องการของประชาชน ด้วยทุนส่วนตัวของกลุ่มครอบครัวนักการเมืองท้องถิ่นนี้ รวมถึงการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ผ่านความสัมพันธ์ทางครอบครัวและเครือข่ายของนักการเมืองท้องถิ่น จึงส่งผลให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการดำเนินงานที่อยู่ในระดับดีมากของอำเภอเมื่อเทียบกับแห่งอื่น ด้วยเหตุนี้จึงเกิดคำถามที่น่าสนใจว่า ผลดีของระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือข่ายที่เกิดขึ้นนี้ เกิดขึ้นด้วยวิธีการใด และภายใต้เงื่อนไขใด จึงก่อให้เกิดผลดังกล่าว

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาลักษณะการเมืองท้องถิ่นที่มีระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือข่าย
2. เพื่อศึกษาความเกี่ยวข้องระหว่างระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือข่ายกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ขอบเขตในการศึกษา

1.ด้านพื้นที่ เลือกเทศบาลแห่งหนึ่ง ในอำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา เป็นพื้นที่ศึกษา เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะของการเมืองท้องถิ่นที่มีระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติตรงตามที่สนใจที่จะศึกษา และเป็นหน่วยงานที่มีผลการดำเนินงานในระดับดีอีกด้วย

2.ด้านเนื้อหา มุ่งศึกษาลักษณะการเมืองท้องถิ่นที่มีระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติและความเกี่ยวข้องระหว่างระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.ด้านประชากร กลุ่มประชากรที่เลือกเพื่อศึกษาและเก็บข้อมูล คือ ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่ ข้าราชการหรือพนักงานที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1.แนวคิดเกี่ยวกับระบบครอบครัวและเครือญาติ (Family and Kinship System)

ระบบครอบครัวและเครือญาติ (Family and Kinship System) หมายถึง ระบบเครือข่ายความสัมพันธ์ของกลุ่มบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกันโดยสายเลือด หรือการแต่งงาน และนับรวมถึงการนับญาติกับบุคคลอื่นที่มีโชญาติด้วย ซึ่งการจัดระบบครอบครัวและเครือญาติ ในการกำหนดบทบาท หน้าที่ และแนวทางในการปฏิบัติต่อกันมีความแตกต่างกันไปในแต่ละสังคมตามวัฒนธรรมที่ยึดถือ เพราะระบบครอบครัวและเครือญาติในรูปแบบต่าง ๆ เป็นการสรรค์สร้างทางวัฒนธรรมที่สัมพันธ์กับบริบทแวดล้อม และความซับซ้อนของแต่ละสังคม (ศิริพร ฐิตะฐาน, 2532, น. 223-225)

1.1 รูปแบบของครอบครัวและเครือญาติ แบ่งแยกออกเป็นรูปแบบใหญ่ ๆ ได้ 4 รูปแบบ (สนธิ สมัครการ, 2545, น. 4-7) ดังนี้

(1) ครอบครัวเนื้อแท้ หรือ ครอบครัวพื้นฐาน (Nuclear or Elementary Family) เป็นรูปแบบรากฐานของครอบครัวแบบอื่น ๆ โดยปกติจะประกอบไปด้วย พ่อ แม่ และลูก ๆ เท่านั้น

(2) ครอบครัวขยาย หรือ ครอบครัวร่วม (Extended or Joint Family) คือ ครอบครัวที่ประกอบไปด้วยครอบครัวเนื้อแท้ตั้งแต่สองครอบครัวขึ้นไปประกอบรวมขึ้นเป็นครอบครัวใหม่

(3) ครอบครัวซ้อน (Composite or Compound Family) เกิดขึ้นในสังคมที่มีวัฒนธรรมอนุญาตให้ชายมีภรรยาหรือหญิงมีสามีได้มากกว่า 1 คน และนำเข้ามาอยู่ร่วมกัน

(4) ครอบครัวสาระ (Essential Family) เป็นครอบครัวที่ผู้นำครอบครัวมีได้อาศัยร่วมอยู่ด้วย อาจจะต้องไปทำงานในที่ห่างไกลออกไป



1.2 ประเภทของญาติในสังคมไทย สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท (สนธิ สมัครงการ, 2528, น. 219-222) คือ

(1) ญาติโดยสายเลือด (Consanguineal Kins) หมายถึง กลุ่มเครือญาติที่เกิดจากการสืบสายโลหิตร่วมกัน ซึ่งได้แก่ พ่อ แม่ ลูก ๆ พี่ และยังมีนับรวมไปถึงลำดับญาติทางดิ่งขึ้นไปและลงมาด้วย

(2) ญาติโดยการแต่งงาน (Conjugal or Affinal Kins) คือ กลุ่มเครือญาติที่เกิดหลังจากการแต่งงาน อันได้แก่ ญาติของสามีหรือภรรยา อาทิ พ่อ แม่ พี่น้องของคู่สมรส

(3) ญาติสมมติ หรือ ญาติขยายวงศ์ (Fictive or Extended) คือ การนับเอากลุ่มคนที่มีใช้ญาติของตนเอง เข้ามาร่วมเป็นเสมือนญาติโดยสายเลือดของตนเอง อันเกิดจากความช่วยเหลือเกื้อกูลกันมาแต่เดิม มีความใกล้ชิด และความสัมพันธ์อื่น ๆ อีกหลายประการที่ทำให้เกิดความสนิทชิดเชื้อต่อกัน

1.3 หน้าที่ของครอบครัวและเครือญาติ สามารถแบ่งหน้าที่สากลของครอบครัว (Universal Functions of Family) ที่ปฏิบัติต่อกันในหมู่สมาชิกของครอบครัว มีลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งสังคมโลก (สนธิ สมัครงการ, 2545, น. 16-17) ได้ 4 ประการ คือ (1) มีหน้าที่ในการให้กำเนิด (2) มีหน้าที่อบรมเลี้ยงดูสมาชิกที่เกิดใหม่ให้เจริญเติบโตเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม (3) มีหน้าที่ในการเกื้อหนุนทางเศรษฐกิจต่อกัน และ (4) มีหน้าที่ให้ความอบอุ่นทางด้านจิตใจและปกป้อง ช่วยเหลือเกื้อกูลสมาชิกในครอบครัวและเครือญาติ ซึ่งระบบเครือญาติจำเป็นจะต้องตอบแทนซึ่งกันและกันเพื่อความสัมพันธ์ที่ยั่งยืน (สนธิ สมัครงการ, 2533, น. 8)

1.4 ระบบครอบครัวเครือญาติกับระบบอุปถัมภ์

ความสัมพันธ์ทางเครือญาติและความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ต่างเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นเมื่อมีการแลกเปลี่ยนประโยชน์ต่อกัน จึงเป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่มีรากฐานคล้ายคลึงกัน (ศิริพร ฐิตะฐาน, 2532, น. 248-251) ซึ่งแก่นความคิดหลักของความสัมพันธ์ทางเครือญาติตั้งอยู่บนฐานคิดเรื่องความกตัญญู หรือ บุญคุณ ซึ่งเป็นปัจจัยที่กำหนดสิทธิและพันธะหน้าที่ระหว่างเครือญาติ ดังนั้น การเน้นเรื่องความกตัญญูหรือบุญคุณ คือการผสมกลมกลืนกันของความสัมพันธ์ทางเครือญาติเข้ากับความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์เพราะความสัมพันธ์ทั้งสองลักษณะนั้นมีรากฐานความคิดที่เหมือนกันที่ต่างฝ่ายต่างตอบแทนบุญคุณซึ่งกันและกัน (อคิน รพีพัฒน์, 2540 (วิมาลา ศิริพงษ์, ผู้แปล), น. 77-103)

2. แนวคิดเกี่ยวกับคติเห็นแก่เครือญาติ หรือการเล่นพรรคเล่นพวก (Nepotism)

คติเห็นแก่เครือญาติ หรือการเล่นพรรคเล่นพวก (Nepotism) เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่ให้สิทธิพิเศษบางประการกับสมาชิกในครอบครัวหรือเครือญาติของผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในองค์กร รวมถึงการเกื้อหนุนกันทางทรัพยากรและเงินทุนด้วย (Margaret Y. Padgett & Kathryn A. Morris, 2015) ซึ่งคติเห็นแก่เครือญาติมักจะถูกกล่าวถึงในทางการเมือง เมื่อมีเครือญาติของนักการเมืองที่มี



อำนาจเข้ารับตำแหน่งโดยไม่มีคุณสมบัติเพียงพอ ซึ่งคดีเห็นแก่เครือข่ายทางการเมืองทำให้เกิดความช่วยเหลือรูปแบบพิเศษทางการเมืองของกลุ่มเครือข่ายกัน ในองค์การภาครัฐ (Arsim GJINOVCI, 2016, pp. 423-424)

โดยทั่วไปมักจะมีทัศนคติในทางลบกับคดีเห็นแก่เครือข่ายว่าเป็นอุปสรรคสำคัญขององค์กร สร้างความไม่เป็นธรรมให้กับบุคคลที่อยู่นอกความสัมพันธ์ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจและความเชื่อมั่นในองค์กรของบุคคลที่ไม่ใช่พวกพ้อง (Padgett & Morris, 2012; Keles et al., 2011 อ้างถึงใน ภัทรานุช ทิมภินันท์, 2559, น.11-19) อีกทั้งยังเป็นต้นเหตุหนึ่งที่สำคัญของการฉ้อราษฎร์บังหลวง (Corruption) (ขวัญฤทัย ใจทัน, 2554, น.18) อย่างไรก็ตาม ในบางสถานการณ์คดีเห็นแก่เครือข่ายได้สร้างผลในทางบวกให้กับองค์กรได้ เพราะอย่างน้อยที่สุดนั้น คนที่เป็นพวกพ้องหรือสมาชิกในครอบครัวจะมีความรู้สึกผูกมัดและมีความจงรักภักดีต่อองค์กรในระดับสูงกว่าบุคคลที่อยู่นอกความสัมพันธ์ (Dickson et al., 2012 อ้างถึงใน ภัทรานุช ทิมภินันท์, 2559, น. 11-19) อีกประการคือ การรับคนในครอบครัวสามารถเกิดความไว้วางใจกัน และเกิดขวัญกำลังใจที่ดีในการทำงานร่วมกันได้ง่ายกว่าบุคคลอื่น รวมทั้งคนที่เป็นญาติกันมักให้ความช่วยเหลือกันก่อน ซึ่งหากมองในแง่ของการประสานงานขอความช่วยเหลือกันระหว่างองค์กรนั้น การใช้ความสัมพันธ์ลักษณะนี้อาจสร้างประโยชน์ให้กับองค์กรได้

3. แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ (Patronage System)

ระบบอุปถัมภ์ คือ ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการแลกเปลี่ยนระหว่างกันของผู้ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เหนือกว่า (ผู้อุปถัมภ์: Patron) ที่ใช้อิทธิพลและทรัพยากรของตนเองในการปกป้องคุ้มครองและตอบสนองความต้องการของผู้ที่มีสถานะต่ำกว่า (ผู้ใต้อุปถัมภ์: Client) ซึ่งผู้ที่ได้รับการอุปถัมภ์จะต้องแลกเปลี่ยนด้วยการสนับสนุน และอุทิศตัวเองบริการผู้อุปถัมภ์ด้วยความกตัญญูและซื่อสัตย์ (เจมส์ ซี สกอตต์, 2545 (ปริชา คุณินทร์พันธุ์, ผู้แปล), น. 41-56)

3.1 ลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ มีลักษณะเฉพาะตัว (ธีรยุทธ บุญมี, 2533, น.200-202 และ สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2554, น.4-36) ดังนี้

(1) มีความสัมพันธ์ในลักษณะการแลกเปลี่ยนที่ไม่สมดุล เพราะผู้อุปถัมภ์อยู่ในฐานะที่มีทรัพยากรที่เหนือกว่า คนธรรมดาทั่วไปที่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรเข้าไปพึ่งพาผู้อุปถัมภ์ ซึ่งผู้ที่เข้าไปขอรับการช่วยเหลือหรือเรียกว่า ผู้ถูกอุปถัมภ์ ซึ่งโดยปกติจะไม่สามารถตอบแทนผู้อุปถัมภ์ได้อย่างเท่าเทียม

(2) เป็นความสัมพันธ์แบบตัวต่อตัว เพราะมีมิติของอารมณ์และความรู้สึกที่ระลึกลงในความกตัญญูและบุญคุณของผู้ถูกอุปถัมภ์ ในขณะที่ผู้อุปถัมภ์ย่อมรู้สึกว่าจะต้องดูแลและช่วยเหลือบริวาร

(3) เป็นความสัมพันธ์ที่มีความยืดหยุ่นและซับซ้อน โดยเฉพาะเรื่องของการแลกเปลี่ยนที่ไม่ได้ระบุเจาะจงว่าจะต้องเป็นเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และบริบทแวดล้อมต่าง ๆ

3.2 ทรัพยากรของผู้อุปถัมภ์ แบ่งได้ 3 ประเภท (ธีรยุทธ บุญมี, 2533, น. 205-206) ดังนี้

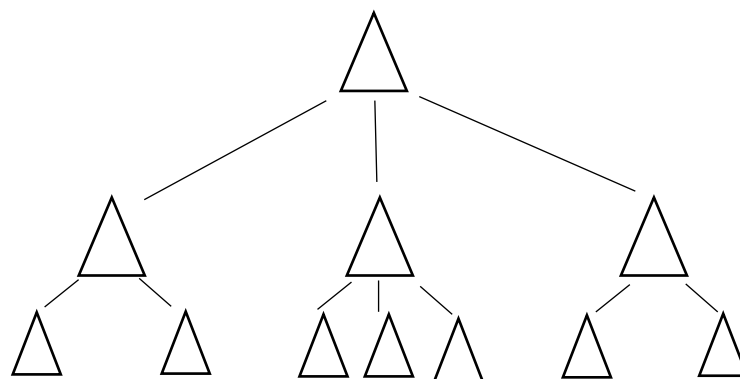
(1) ความรู้เฉพาะหรือทักษะของผู้อุปถัมภ์ อาจเกิดจากมีอาชีพเฉพาะบางอย่างที่สามารถช่วยเหลือและดูแลบริวารได้จากความรู้ความสามารถของตนเอง

(2) มีทรัพยากรจากการควบคุมกรรมสิทธิ์ที่เป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต รวมถึงการครอบครองปัจจัยทางเศรษฐกิจอื่นด้วย

(3) มีทรัพยากรจากการอยู่ในตำแหน่งหน้าที่บางอย่าง อาจเป็นตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ หรือโครงสร้างทางสังคมดั้งเดิม หรืออาจใช้ตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง ซึ่งได้เกิดระบบอุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์แนวใหม่ (The New Patron - Client Theory) เป็นการแลกเปลี่ยนที่ผู้อุปถัมภ์ใช้อำนาจและสิทธิของตนเองที่มีอยู่ในระบบการเมือง นำเอาทรัพยากรสาธารณะไปตอบสนองความต้องการให้กับผู้ใต้อุปถัมภ์ ในขณะที่ผู้ใต้อุปถัมภ์ตอบแทนด้วยการมอบคะแนนเสียงของตนให้กับผู้อุปถัมภ์เพื่อให้ชนะการเลือกตั้งและตอบสนองต่อความต้องการของตนเองอย่างต่อเนื่อง (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2554, น.37-38)

3.3 โครงสร้างของกลุ่มอุปถัมภ์

ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นโครงสร้างกลุ่มที่มีลักษณะเป็นแนวตั้งระหว่างอุปถัมภ์ที่มีความสัมพันธ์กันแบบตัวต่อตัวกับผู้ใต้อุปถัมภ์ (ธีรยุทธ บุญมี, 2533, น.209 และเจมส์ ซี สกอตต์, 2545 (ปรีชา คุวินทร์พันธุ์, ผู้แปล), น.41-56) ซึ่งโครงสร้างกลุ่มอุปถัมภ์จะมีขนาดใหญ่มาก เพราะผู้อุปถัมภ์มิได้ให้การดูแลบริวารเพียง 2-3 คน ดังนั้นผู้อุปถัมภ์จะไม่สามารถมีความสัมพันธ์โดยตรงกับบริวารทุกคน จึงเกิดโครงสร้างเป็นพีระมิดที่เชื่อมโยงผู้อุปถัมภ์กับบริวารผ่านคนกลางหลายคน ดังแผนภาพนี้



ภาพที่ 1 โครงสร้างแบบพีระมิดของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (ที่มา: ธีรยุทธ บุญมี, 2532, น. 209)



4. แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่น (Local Politic)

แนวทางการศึกษาและทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางการเมืองท้องถิ่นที่มีความสอดคล้องกับการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่

4.1 แนวทางอำนาจ

อำนาจ (Power) คือ ความสามารถของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคน ในการบรรลุเป้าหมายของตนเอง โดยไม่คำนึงว่าความเป็นไปได้นั้นจะวางอยู่บนฐานใดก็ตาม ทั้งโดยความยินยอมพร้อมใจหรือการต่อต้านขัดขืนก็ได้ (Max Weber, 1978 อ้างถึงใน สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2554, น.5) และสิทธิอำนาจ (Authority) เป็นอำนาจที่เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์กันทางสังคมและการจัดระเบียบทางสังคม โดยผู้มีอำนาจครอบครองบางตำแหน่งหรือบางฐานะทางสังคม ทำให้มีอำนาจในการสั่งการหรือควบคุมบุคคลอื่นได้ มีทั้งอำนาจที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งสามารถแบ่งสิทธิอำนาจออกเป็น 4 ประเภท (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554, น.59-60 และสมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2554, น.12-13) คือ

(1) สิทธิอำนาจตามประเพณี (Traditional Authority) หมายถึง อำนาจที่เกิดจากความเชื่อและประเพณีที่มีสืบต่อกันมาจากรุ่นสู่รุ่น เช่น อำนาจที่สืบทอดทางสายเลือด

(2) สิทธิอำนาจบารมี (Charismatic Authority) หมายถึง อำนาจอันเกิดจากลักษณะส่วนตัว ที่สามารถจูงใจผู้อื่นให้เชื่อและกระทำตามได้ เช่น เป็นบุคคลที่นายกอง และศรัทธา

(3) สิทธิอำนาจบนฐานความรู้ (Knowledge-base Authority) หมายถึง อำนาจที่เกิดจากความรู้ความสามารถ

(4) สิทธิอำนาจแบบมีเหตุผลหรือตามกฎหมาย (Rational-legal Authority) หมายถึง อำนาจที่ตั้งอยู่บนฐานของความถูกต้องตามกฎหมาย และใช้อำนาจได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

4.2 แนวทางโครงสร้างทางอำนาจ

โครงสร้างทางอำนาจ คือ ระบบความสัมพันธ์เชิงอิทธิพลระหว่างกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในสังคมหนึ่ง ๆ ซึ่งในการเมืองท้องถิ่นมักจะมีโครงสร้างทางอำนาจ ดังนี้

(1) ทฤษฎีชนชั้นนำ (Elitist Theory) เป็นแนวคิดที่เชื่อว่าการปกครอง การเมือง และเศรษฐกิจ เป็นเรื่องของชนชั้นนำ ซึ่งเป็นระบบการเมืองที่มีลักษณะโครงสร้างคล้ายกับรูปพีระมิด กล่าวคือ อำนาจรวมอยู่ที่คนส่วนน้อยที่อยู่บนยอดของพีระมิด (พรชัย เทพปัญญา, 2548, น.16-25) ผู้ที่อำนาจตามทฤษฎีนี้ มักเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งสำคัญในแวดวงเศรษฐกิจ/ธุรกิจการเงิน การทหาร และระบบราชการ มีสถานภาพทางสังคม และสถานภาพทางการเมืองที่เหนือกว่าคนทั่วไป

(2) แนวคิดพหุนิยม (Pluralism) มีฐานคิดเกี่ยวกับโครงสร้างทางอำนาจว่าไม่ใช่เพียงชนชั้นนำแค่กลุ่มเดียว ที่มีอำนาจในการตัดสินใจในนโยบายต่าง ๆ หากจะประกอบด้วยกลุ่มที่หลากหลาย มีบทบาทแตกต่างกันไปในแต่ละกลุ่มส่งผลให้อำนาจในการตัดสินใจ (ณัชชา นุช พิชิตธนรัตน์, 2558, น.10)



การผูกขาดอำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายใด ๆ นั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับฐานทรัพยากรเพียงอย่างเดียวหากเกี่ยวกับบริบททางประวัติศาสตร์ อุดมการณ์ของกลุ่มที่มีอำนาจในกระบวนการตัดสินใจด้วย (พิชาย รัตนติลก ณ ภูเก็ต, 2552, น.15-18)

4.3 แนวทางวัฒนธรรมทางการเมือง

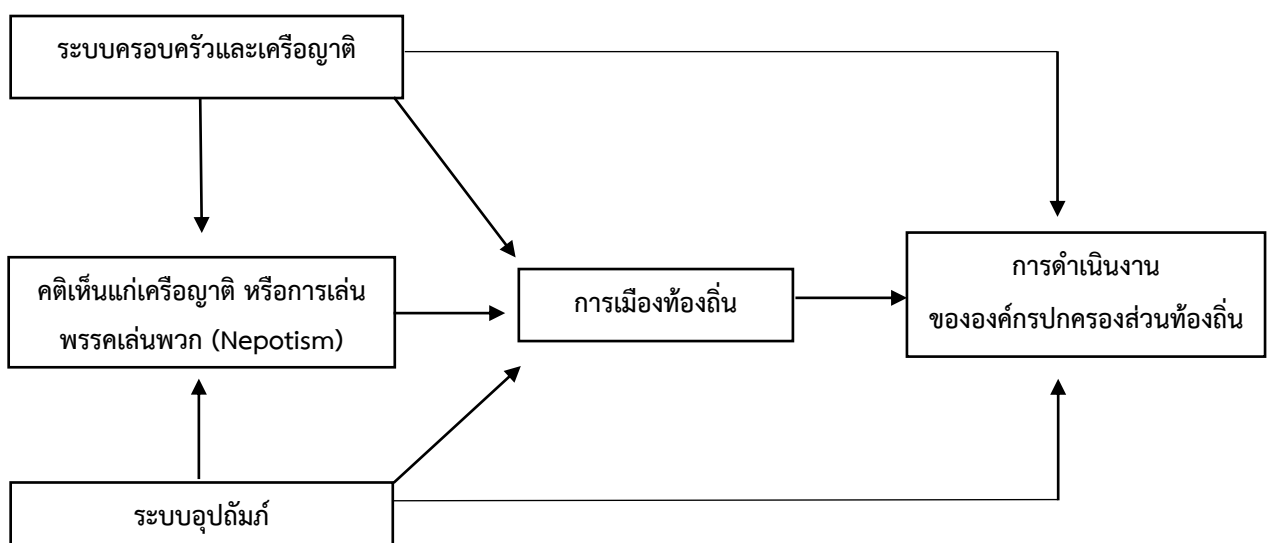
วัฒนธรรมการเมือง คือ แบบแผน ความเชื่อ ค่านิยม และความรู้สึกร่วมกันของประชาชนที่มีต่อระบบการเมืองการปกครอง (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554, น. 89-90) โดยการศึกษาในครั้งนี้ จะพิจารณาถึงวัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเป็นแบบแผนวัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่นไทย แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ (จรัส สุวรรณมาลา, 2550, น.83-106)

(1) วัฒนธรรมการเมืองแบบปรึกษาหารือ ซึ่งพัฒนามาจากวัฒนธรรมชุมชนดั้งเดิม ประกอบขึ้นด้วยพลเมืองที่รู้จักคุ้นเคย เป็นญาติกัน มีความผูกพันและเชื่อถือไว้วางใจกัน ทำให้มีความผูกพันกับชุมชน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นคนในท้องถิ่น การเลือกตั้งอาจมีการแข่งขันทางการเมืองที่เข้มข้น แต่การแข่งขันทางการเมืองจะค่อย ๆ หายไป สภาพท้องถิ่นจะมีบทบาทเฉพาะด้านนิติบัญญัติ และไม่ค่อยพบการแบ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นกลุ่มฝ่ายค้าน-ฝ่ายบริหาร

(2) วัฒนธรรมการเมืองแบบแข่งขันแบบทำลายล้าง ซึ่งพัฒนามาจากระบบแย่งชิงและยึดครองฐานคะแนนเสียงทางการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น

(3) วัฒนธรรมการเมืองแบบรวมศูนย์อำนาจผูกขาดทางการเมือง อำนาจผูกขาดอยู่ที่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เน้นระบบการตัดสินใจโดยกลุ่มผู้นำ และมักจะไม่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นอย่างจริงจัง การต่อสู้ทางการเมืองแทบจะไม่เกิดขึ้น

กรอบแนวคิดนำในการศึกษา



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดนำในการศึกษา



วิธีการศึกษา

ใช้วิธีการดำเนินการตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) เป็นข้อมูลที่ได้จากแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ หนังสือ เอกสาร งานวิจัย บทความทางวิชาการ สื่อสารสนเทศ รวมถึงเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการศึกษาภาคสนาม (Field Study) เป็นข้อมูลที่ได้จากการสังเกต (observation) กิจกรรมทางการเมืองในพื้นที่ และข้อมูลสำคัญได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) ข้าราชการภายนอกหน่วยงานและผู้นำชุมชน และการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ (Informal Interview) กับกลุ่มนักการเมือง ผู้บริหาร และบุคลากรภายในหน่วยงาน ตามแนวคำถามที่ได้จัดเตรียมไว้ โดยแบ่งเป็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น 5 ท่าน บุคลากรภายใน จำนวน 4 ท่าน และข้าราชการภายนอกที่เกี่ยวข้องและผู้นำชุมชน 4 ท่าน รวมทั้งสิ้น 13 ท่าน

ผลการศึกษา

1. บริบททางการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่กรณีศึกษา

พื้นที่กรณีศึกษาตั้งอยู่ในตำบลแห่งหนึ่ง ในอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 แห่ง กล่าวคือ หนึ่งคือสุขาภิบาลเดิม และต่อมาได้เปลี่ยนแปลงฐานะของเป็นเทศบาล (นามสมมติ เทศบาล ส.) และอีกหนึ่งคือ เทศบาลที่ยกฐานะขึ้นจากองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นพื้นที่กรณีศึกษาของการศึกษาในครั้งนี้ (นามสมมติ เทศบาล ต.) ด้านการเมืองท้องถิ่นในตำบลพื้นที่กรณีศึกษานั้น มีลักษณะเป็นกลุ่มตระกูลการเมือง ซึ่งมีตระกูลการเมืองสำคัญด้วยกัน 3 ตระกูล ดังนี้

1.1 ตระกูล ว. เป็นครอบครัวคนไทยเชื้อสายจีนที่เข้ามาทำธุรกิจในตลาด เริ่มจากการค้าไม้ฝืนให้กับรถไฟหัวจักรไอน้ำที่ผ่านมาในตลาด ต่อมาได้พัฒนาธุรกิจมาเป็นผู้บริการขนส่งสินค้าและกระจายสินค้าไปในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จนถึงปัจจุบันตระกูล ว. ประกอบธุรกิจบริษัทรับเหมาก่อสร้างขนาดใหญ่และธุรกิจตัวแทนจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่ใหญ่ที่สุดในตำบล การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของตระกูล ว. เริ่มจากผู้เป็นพ่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนัน และได้รับเลือกตั้งเป็นกำนันตำบลนี้ ราวปี พ.ศ. 2515 จนเกษียณอายุราชการในปี พ.ศ.2539 เมื่อผู้เป็นพ่อเกษียณอายุราชการ บุตรชายคนโตได้รับเลือกตั้งเป็นกำนันสืบต่อจากผู้เป็นพ่อ ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 มีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาเมืองเลือกฝ่ายบริหาร ซึ่งตระกูล ว. ได้ส่งบุตรสาวคนหนึ่งลงสมัครรับเลือกตั้ง และสมาชิกสภาเมืองเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่อยู่ในตำแหน่งได้เพียง 2 ปี เพราะสมาชิกสภาเมืองไม่รับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นส่งผลให้ต้องลงจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาเมืองเลือกให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นสมาชิกของตระกูล ป. ซึ่งเป็นตระกูลคู่แข่งทางการเมืองสำคัญ แต่หลังจากมีการแก้ไขกฎหมายเมื่อปี พ.ศ. 2546 กำหนดให้นายกองค์การบริหาร



ส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน บุตรสาวของตระกูล ว. ลงสมัครรับเลือกตั้งอีกครั้ง และชนะการเลือกตั้งได้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และชนะต่อเนื่องมาจนถึงตำแหน่งนายกเทศมนตรีจนถึงปัจจุบัน ในขณะที่บุตรชายอีกคนของตระกูล ว. ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งชนะการเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งมายาวนานกว่า 10 ปี และเมื่อบุตรชายคนโตเกษียณอายุราชการในตำแหน่งกำนัน จึงได้ส่งบุตรสาวของตนลงสมัครรับเลือกตั้งและได้รับเลือกตั้งเป็นกำนันจนถึงปัจจุบัน

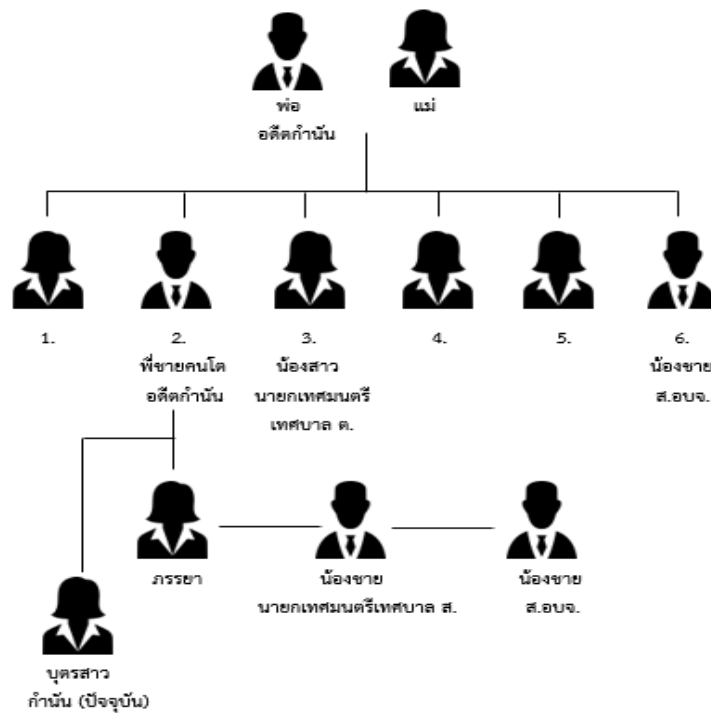
1.2 ตระกูล ม. เป็นอีกตระกูลสำคัญในตำบล เนื่องจากเป็นกลุ่มชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันประกอบธุรกิจรับเหมาก่อสร้างและให้เช่าเครื่องจักรก่อสร้าง ซึ่งตระกูล ม. มีความสัมพันธ์ทางครอบครัวและเครือญาติกับตระกูล ว. อันเนื่องมาจากบุตรสาวคนโตของตระกูล ม. ได้แต่งงานกับบุตรชายคนโตของตระกูล ว. จึงทำให้สองตระกูลนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างแนบชิด ในทางการเมือง บุตรชายคนหนึ่งของตระกูล ม. ดำรงตำแหน่งนายกเทศบาล ส. ในขณะที่บุตรชายอีกคนของตระกูล ม. ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งชนะการเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งมายาวนานกว่า 10 ปี

1.3 ตระกูล ป. เป็นอดีตเคยเป็นคู่แข่งทางการเมืองของตระกูล ว. และตระกูล ม. ซึ่งประกอบธุรกิจทำฟาร์มเลี้ยงสัตว์ขนาดใหญ่และมีฐานะทางเศรษฐกิจสูง จึงทำให้เป็นตระกูลสำคัญที่สามารถแข่งขันกับอีก 2 ตระกูลได้ โดยในช่วงปี พ.ศ.2544 – 2546 ตระกูล ป. ประสบความสำเร็จทางการเมืองในพื้นที่โดยชนะเลือกตั้งและได้รับเลือกเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งในพื้นที่ แต่หลังจากนั้น ตระกูล ป. ไม่ประสบความสำเร็จทางการเมืองอีกเลย ปัจจัยสำคัญของความพ่ายแพ้ เกิดจากการสร้างฐานเสียงที่ฝืนใจกำลังจากสองตระกูลใหญ่ที่มีความสัมพันธ์ทางครอบครัวและเครือญาติกัน คือ ตระกูล ม. และ ตระกูล ว. ประกอบกับสมาชิกครอบครัวตระกูล ป. ไม่เข้าถึงประชาชนในพื้นที่และไม่สามารถสร้างความศรัทธาของประชาชนได้ อีกทั้งผลงานที่ผ่านมายังไม่โดดเด่นและตรงความต้องการของประชาชนมากพอ จึงส่งผลให้ตระกูล ป. แทบจะไม่มีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นมาจนถึงปัจจุบัน

2. ความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่กรณีศึกษา

ตระกูล ว. ประกอบไปด้วยสมาชิกสำคัญ คือ พ่อ แม่ และมีลูกด้วยกัน 6 คน ซึ่งความสัมพันธ์ภายในตระกูล ว. มีลักษณะเป็นครอบครัวที่มีความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้น ด้วยลักษณะครอบครัวคนจีนที่เรียกว่า กงสี ซึ่งทำให้ครอบครัวต้องอยู่รวมกันตั้งแต่เกิดจนมีครอบครัว มีธุรกิจร่วมกัน แบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน โดยจุดเริ่มต้นทางการเมืองของตระกูล ว. คือ รุ่นพ่อ ที่มีฐานเสียงจากการเป็นคนดั้งเดิมและเป็นนักธุรกิจในพื้นที่ เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางของประชาชน ทำให้ได้รับเลือกเป็นกำนันเมื่อเกษียณอายุตำแหน่งนี้ บุตรชายคนโตได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนันต่อจากผู้เป็นพ่อ และชนะการเลือกตั้งด้วยบาร์มีดั้งเดิม หากพิจารณาถึงความสัมพันธ์ทางเครือญาติโดยการแต่งงาน บุตรชายคนโตได้แต่งงานกับบุตรสาวของตระกูลชนชั้นนำอีกหนึ่งตระกูลในตำบล นั่นคือ ตระกูล ม. ซึ่งต่อมา

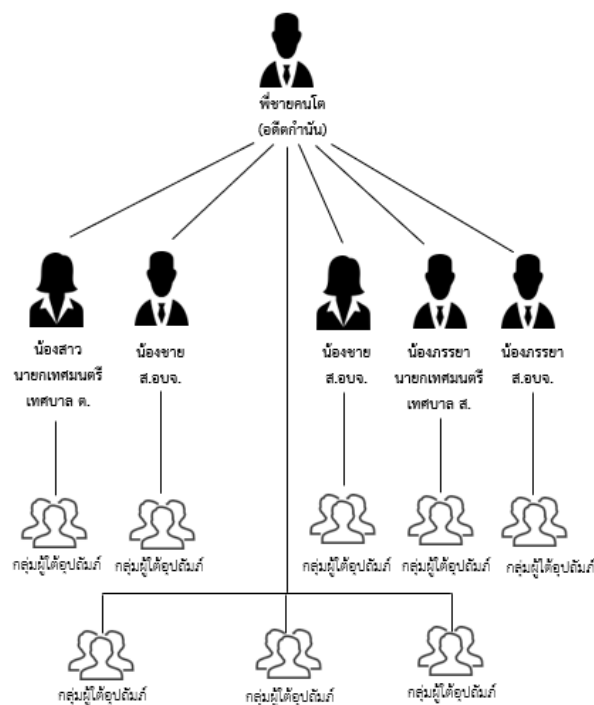
ความสัมพันธ์กันทางการเมืองที่ชัดเจน คือ น้องชายภรรยาของบุตรชายคนโต คนหนึ่งเป็นนายกเทศมนตรีของเทศบาล ส. และน้องชายอีกคนเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งถือว่ามีวาทศิลป์ทางเครือญาติอย่างมาก และเมื่อมาพิจารณาถึงสมาชิกอื่น ๆ ในตระกูล ว. พบว่า น้องสาวคนหนึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีของเทศบาล ต. ซึ่งเป็นกรณีศึกษาในครั้งนี้ และยังมีน้องชายที่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย และต่อมาเมื่อบุตรชายคนโตของตระกูล ว. เกษียณอายุราชการจากตำแหน่งกำนัน ได้ส่งบุตรสาวของตนเองลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน และได้รับเลือกเป็นกำนันตามลำดับ จะเห็นได้ว่าความเป็นตระกูลการเมืองของตระกูล ว. มีความเกี่ยวพันกันอย่างแนบแน่นด้วยระบบเครือญาติทั้งทางสายเลือดและญาติที่เกิดจากการแต่งงาน ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 3 แผนผังความสัมพันธ์ทางเครือญาติของผู้บริหารท้องถิ่น

ชนชั้นนำทางการเมืองในพื้นที่ที่มีความสัมพันธ์กันเป็นระบบเครือข่ายความสัมพันธ์ของกลุ่มบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกันโดยสายเลือดและการแต่งงาน หากพิจารณาเพียงมิตินี้ จะพบว่า เป็นลักษณะความสัมพันธ์ในแนวระนาบที่ทุกคนต่างมีผลประโยชน์ต่อกันสถานะที่ใกล้เคียงกัน แต่ข้อเท็จจริงที่ได้จากการลงพื้นที่สังเกตและเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลับพบว่า ความสัมพันธ์นี้ไม่ได้ตั้งอยู่ในแนวระนาบเดียวกัน หากแต่เป็นความสัมพันธ์แนวตั้งที่เรียกว่า ระบบอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวถูกเชื่อมโยงและผูกมัดกันด้วยความเป็นเครือญาติ โดยผู้ที่อยู่เหนือสุดของระบบ

ความสัมพันธ์นี้ คือ พี่ชายคนโต (ใช้แทนคำว่าบุตรชายคนโตเพื่อความเข้าใจในการอธิบาย) ซึ่งเป็นอดีตกำนันที่ประชาชนในพื้นที่ให้ความเคารพนับถือ อุปถัมภ์ ดูแล เกื้อหนุนญาติ ในทางที่เป็นปกติของความ เป็นญาติย่อมให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลกันในเรื่องต่าง ๆ คล้ายกับครอบครัวอื่น ประกอบกับใน ครอบครัวคนจีนพี่ชายคนโตจะเป็นแกนหลักสำคัญของครอบครัว นอกเหนือจากการช่วยเหลือเกื้อกูล กันในครอบครัวด้วยเรื่องปกติทั่วไป ยังพบว่ามี การส่งผ่านบารมีและความศรัทธาของประชาชนมายังคน ในครอบครัวอีกด้วย ซึ่งลักษณะของการส่งผ่านนี้มี การแลกเปลี่ยนต่างตอบแทนคล้ายกับความสัมพันธ์ ในระบบอุปถัมภ์ กล่าวคือ พี่ชายคนโตจะเป็นผู้ชักชวนให้เครือญาติเข้าสู่ระบบการเมืองท้องถิ่น และให้ การสนับสนุนผลักดันจนประสบความสำเร็จจากฐานคะแนนนิยมของพี่ชายคนโตเอง ในขณะที่กลุ่มเครือ ญาติก็ไปสร้างฐานของดูแลเครือข่ายของตนเป็นลักษณะความสัมพันธ์อุปถัมภ์อย่างต่อเนื่องเพื่อแลกกับ ความไว้วางใจของประชาชนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป และตอบแทนพี่ชายคนโตผู้อยู่เหนือสุดของระบบ ความสัมพันธ์นี้ด้วยการดำเนินงานเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามแนวทางที่พี่ชายคนโตได้วางไว้ ซึ่งก็เป็นการตอบ แทนประชาชนเพื่อแลกกับความศรัทธาที่มั่นคงและเสริมสร้างบารมีให้แข็งแกร่งไว้ดังเดิม



ภาพที่ 4 แผนผังความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในพื้นที่กรณีศึกษา

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของประชาชนในพื้นที่ ในฐานะผู้มีส่วนสำคัญในระบบความสัมพันธ์ ข้างต้น จากการสังเกตการประชามติในพื้นที่พบว่า ประชาชนโดยส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสนใจ เท่าที่ควรกับการออกมามีส่วนร่วมทางการเมือง การออกมาประชามติของประชาชนขึ้นอยู่กับความ



ต้องการให้เทศบาล ต. รวมถึงตัวผู้บริหารให้การช่วยเหลือในเรื่องหนึ่งเรื่องใด จะเห็นได้ว่าประชาชนในพื้นที่ไม่ค่อยออกมามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานของเทศบาล ต. มากเท่าที่ควร ส่วนในเรื่องของการออกมาตรวจสอบการใช้อำนาจก็ไม่พบเช่นเดียวกัน จากการสอบถามจากเจ้าหน้าที่ในเทศบาล พบว่ามีเรื่องร้องเรียนเทศบาลหรือผู้บริหารน้อยมาก หากมีจะเป็นเรื่องของโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ เช่น ถนนเป็นหลุมเป็นบ่อ น้ำไม่ไหล เป็นต้น แต่ก็พบได้น้อยมาก ซึ่งวิธีการแสดงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ มักจะแสดงออกผ่านการเรียกร้องจากตัวผู้บริหารโดยตรง โดยประชาชนจะเรียกร้องผ่านผู้บริหารเทศบาล ต. รวมถึงยังเรียกร้องผ่านเครือข่ายของผู้บริหารได้อีกด้วย

3. ความเกี่ยวข้องของความสัมพันธ์ของกลุ่มนักรการเมืองท้องถิ่นกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา

เมื่อพิจารณามิติความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมืองที่มีลักษณะเป็นกลุ่มเครือข่ายและความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์อยู่ด้วย สามารถแบ่งผลที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นต่อการดำเนินงานของ เทศบาล ต. ได้เป็น 3 ด้าน ดังนี้

3.1 การกำหนดแนวทางการพัฒนาตำบล

ความสัมพันธ์ของกลุ่มผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ในรูปแบบครอบครัวเครือญาติกัน ทั้งในระดับการเมืองท้องถิ่น และการเมืองท้องถิ่นด้วย เป็นจุดแข็งสำคัญต่อการพัฒนาทั้งตำบลโดยภาพรวม ซึ่งบุคคลที่สำคัญที่สุดในกระบวนการวางแผนและแนวทางการพัฒนาตำบล คือ พี่ชายคนโตของตระกูล ว. ซึ่งเป็นผู้อยู่เหนือสุดของระบบความสัมพันธ์ เป็นผู้เชื่อมโยงแนวทางการพัฒนาระหว่าง 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังรวมไปถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกำนันเป็นแกนหลักสำคัญของตำบลอีกด้วย อีกทั้งในภาพใหญ่ยังสามารถดึงการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสมาชิกสภาผู้ที่เป็นเครือญาติกัน ซึ่งทำให้ตำบลนี้ มีการพัฒนาที่อยู่ในระดับต้น ๆ ของอำเภอ

3.2 ความรวดเร็วในการพัฒนาพื้นที่และการแก้ปัญหาที่มีความจำเป็นเร่งด่วน

ความสัมพันธ์ของกลุ่มนักรการเมืองท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นครอบครัวเครือเครือญาติกัน นั้น มีผลต่อความรวดเร็วในการดำเนินงานอย่างมาก ทั้งในแง่ของการให้ความช่วยเหลือวัสดุอุปกรณ์ และกำลังคน จากกำลังทรัพย์ส่วนตัว รวมถึงการประสานงานด้านงบประมาณจากหน่วยงานที่เหนือขึ้นไป เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด อำเภอ จังหวัด เป็นต้น อีกทั้งยังมีการมีแผนพัฒนาท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความรวดเร็วและต่อเนื่องในการดำเนินงาน ซึ่งถือว่าเป็นอีกหนึ่งจุดแข็งสำคัญ



3.3 ความมีเสถียรภาพ

พื้นที่ที่กรณีศึกษาไม่พบการแข่งขันทางการเมืองแต่อย่างใด นั้นเป็นเพราะประชาชนในพื้นที่ยังศรัทธาและไว้วางใจในตระกูลของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น แม้ว่าในอดีตมีการแข่งขันทางการเมืองในพื้นที่อยู่บ้าง แต่ฝ่ายตรงข้ามไม่สามารถต่อสู้กับความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อตระกูล ว. ได้ จึงต้องยอมรับความพ่ายแพ้และท้ายที่สุดก็ยอมลดบทบาทลงไป ซึ่งปัจจัยที่มีผลที่สุดต่อสถานการณ์ดังกล่าวคือ การสร้างความศรัทธาเพื่อเสริมสร้างบารมีของตระกูล ว. โดยพี่ชายคนโตของตระกูลเป็นแกนหลักของกระบวนการเหล่านี้ นอกจากนี้ยังพบว่า ฝ่ายบริหารและสภาของเทศบาล ต. เป็นฝ่ายเดียวกัน มีความเหนียวแน่นกัน ด้วยเคารพและเกรงใจในตัวพี่ชายคนโตของตระกูล ว. และกลุ่มนักการเมืองในพื้นที่ทั้งหมดเป็นเครือญาติกัน จึงกล่าวได้ว่า กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นในตระกูลนี้ และเครือข่ายของตระกูลนี้ เป็นองค์ประกอบที่ทำให้การเมืองในพื้นที่เกิดเสถียรภาพ และปราศจากการแข่งขันทางการเมืองในพื้นที่

สรุปและอภิปรายผล

1. ลักษณะการเมืองท้องถิ่นที่มีระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติ

ครอบครัวของกลุ่มการเมืองในพื้นที่กรณีศึกษา มีลักษณะเป็นครอบครัวเนื้อแท้หรือครอบครัวพื้นฐาน (Nuclear or Elementary Family) ที่ประกอบไปด้วยญาติโดยสายเลือด (Consanguineal Kins) ที่สืบสายโลหิตร่วมกันมา (สนิท สมัครงการ, 2545, น.4-7) และได้ขยายครอบครัวและเครือญาติออกไป ด้วยการแต่งงานของลูกชายคนโตของตระกูลกับลูกสาวของอีกตระกูลสำคัญในพื้นที่ เกิดการขยายความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเรียกว่า ญาติโดยการแต่งงาน (Conjugal or Affinal Kins) (สนิท สมัครงการ, 2528, น.219-222) สร้างความสัมพันธ์ของสองครอบครัวทำให้กลุ่มนักการเมืองมีความสัมพันธ์อยู่ในครอบครัวเครือญาติเดียวกันทั้งตำบล พื้นที่ศึกษา การช่วยเหลือเกื้อกูลกันภายในครอบครัวและเครือญาติของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นดังกล่าว มีลักษณะเป็นการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันจึงทำให้ความสัมพันธ์มีลักษณะยั่งยืนและถาวร โดยปราศจากความขัดแย้งกันเองภายใน ประกอบกับฐานความคิดหลักความสัมพันธ์แบบครอบครัวและเครือญาติอยู่ที่ความกตัญญูหรือบุญคุณที่มีต่อกัน (อคิน รพีพัฒน์, 2540 (วิมาลา ศิริพงษ์, ผู้แปล), น.77-103) จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนในความสัมพันธ์นี้มีความยั่งยืน ซึ่งฐานคิดเรื่องบุญคุณได้กลายเป็นการสร้างอีกระบบความสัมพันธ์หนึ่งขึ้นมาภายในครอบครัว คือ ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นตัวต่อตัว และมีความเกี่ยวโยงในเรื่องความรู้สึกที่แสดงถึงกันทั้งสองฝ่าย เกิดเป็นโครงสร้างที่ระมัดระวังที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ขึ้น (ธีรยุทธ บุญมี, 2533, น.200-209) โดยมีพี่ชายคนโตของครอบครัวอยู่เหนือสุดของโครงสร้าง ส่งผ่านการอุปถัมภ์ให้กับคนในครอบครัวไปยังประชาชนในพื้นที่ ในขณะที่สมาชิกคนอื่นในครอบครัวก็ได้รับการอุปถัมภ์จากพี่ชายคนโตด้วย และขยายการอุปถัมภ์ไปยังประชาชนในพื้นที่เช่นกัน



การตอบแทนซึ่งกันและกันของผู้อุปถัมภ์กับผู้ใต้อุปถัมภ์ เริ่มขึ้นจากพี่ชายคนโต ผู้เป็นแกนหลักสำคัญของระบบความสัมพันธ์นี้ เกื้อหนุนให้สมาชิกในครอบครัวมีตำแหน่งทางการเมือง ในขณะที่สมาชิกในครอบครัวต้องตอบแทนพี่ชายคนโตด้วยการดำเนินงานตามแนวทางที่พี่ชายคนโตได้วางแผนไว้ และสมาชิกในครอบครัวที่มีตำแหน่งทางการเมืองก็ดำเนินงานเพื่อพัฒนาพื้นที่และเพื่อรักษาฐานคะแนนเสียงของตนด้วย ทั้งนี้ พี่ชายคนโตอุปถัมภ์ประชาชนโดยตรงด้วยการให้ความช่วยเหลือประชาชน และกลุ่มผู้ใต้อุปถัมภ์ตอบแทนด้วยความศรัทธา ความไว้วางใจ และคะแนนเสียงทางการเมืองที่มอบให้กับคนในครอบครัวนี้ กระบวนการตอบแทนในลักษณะนี้ คือ กระบวนการตอบแทนในรูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์แนวใหม่ (The New Patron – Client Theory) ซึ่งผู้อุปถัมภ์ใช้อำนาจทางการเมือง เกื้อกูลผู้ใต้อุปถัมภ์ผ่านการดำเนินโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับคนในพื้นที่ ในขณะที่ผู้ใต้อุปถัมภ์ตอบแทนด้วยความไว้วางใจและมอบคะแนนเสียงให้กับกลุ่มผู้อุปถัมภ์ (สมศักดิ์ สามีคศิริธรรม, 2554, น.37-38) เมื่อพิจารณาในแนวคิดคติเห็นแก่เครือญาติ (Nepotism) ยังพบอีกว่า กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นครอบครัวนี้ ได้ช่วยเหลือเกื้อกูลกันในลักษณะการให้สิทธิพิเศษบางประการด้วย (Margaret Y. Padgett & Kathryn A. Morris, 2015) ผ่านการช่วยประสานงานโดยใช้เครือข่ายของตนเองเพื่อช่วยเหลือเครือญาติของตน ซึ่งการมีคติเห็นแก่เครือญาติ เกิดการประสานงานให้ความช่วยเหลือแก่กันในแต่ละหน่วยงานที่มีเครือญาติของตนมีอำนาจอยู่ได้ง่ายขึ้นกว่าเดิม เพื่อพัฒนาพื้นที่ให้มีความต่อเนื่องและรวดเร็ว ในขณะที่ความเป็นครอบครัวและเครือญาติกันยังเป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างความผูกมัด ความรับผิดชอบ และการตอบแทนพื้นที่ องค์กร และบุคคลในความสัมพันธ์ได้มากกว่า เมื่อเทียบกับบุคคลที่ไม่ได้อยู่ในครอบครัวหรือเป็นเครือญาติกัน ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในพื้นที่กรณีศึกษาที่เกิดขึ้นถูกเชื่อมโยงและผูกมัดด้วยพันธะความเป็นครอบครัวและเครือญาติกัน มีความมั่นคงและถาวร ผ่านการตอบแทนซึ่งกันและกันทั้งในทางความรู้สึก สถานะทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ในหมู่ครอบครัวและเครือญาติกันเอง เกิดเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่เรียกว่า ระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติ (Nepotism in Patronage System)

ลักษณะการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ พบว่า อำนาจของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นกลุ่มนี้ เป็นอำนาจที่เกิดจากสิทธิอำนาจ 2 ประเภทเป็นสำคัญ (สมศักดิ์ สามีคศิริธรรม, 2554, น.12-13) กล่าวคือ ฐานอำนาจของกลุ่มการเมืองนี้เกิดจากสิทธิอำนาจตามประเพณี (Traditional Authority) จากรุ่นพ่อแม่สู่รุ่นลูกหลาน ประกอบกับสิทธิอำนาจบารมี (Charismatic Authority) ที่รุ่นลูก (พี่ชายคนโต) ได้สร้างขึ้นเป็นบารมีเฉพาะตัว และได้แผ่ขยายบารมีไปยังครอบครัวและเครือญาติของตนอีกด้วย และฐานของสิทธิอำนาจ 2 ประเภทนี้ ได้สร้างให้กลุ่มนักการเมืองมีสิทธิอำนาจแบบมีเหตุผลหรือตามกฎหมาย (Rational - legal Authority) ผ่านการเข้ามามีตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้ยังพบว่า โครงสร้างอำนาจในพื้นที่มีลักษณะเป็นโครงสร้างอำนาจตามแนวทางทฤษฎีชนชั้นนำ (Elitist Theory) (พรชัย เทพปัญญา, 2548, น.16-25) กล่าวคือ ระบบการเมืองในพื้นที่มีโครงสร้างคล้ายกับ



รูปพีระมิด อำนาจทั้งหมดรวมศูนย์อยู่ที่ยอดพีระมิด กลุ่มนักรการเมืองท้องถิ่นที่เป็นครอบครัวและเครือญาติเดียวกันสามารถกุมอำนาจทางการเมืองในพื้นที่ไว้ในกลุ่มตนเอง ประกอบกับสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจที่มีอยู่สูงเป็นทุนเดิม กลุ่มนี้จึงกลายเป็นกลุ่มชนชั้นนำในพื้นที่ที่มีอำนาจในการกำหนดและตัดสินใจนโยบายต่าง ๆ รวมทั้งเป็นผู้บริหารในพื้นที่ด้วย และประเด็นสุดท้าย ในมิติวัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่นจะสามารถทำความเข้าใจการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่กรณีได้อย่างดี กล่าวคือ วัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่กรณีศึกษา มีลักษณะเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบปรีชาหรือ (จรัส สุวรรณมาลา, 2550, น.83-106) ด้วยเหตุว่าประชาชนในพื้นที่โดยส่วนใหญ่เป็นคนในชุมชนดั้งเดิมที่รู้จักคุ้นเคย เป็นญาติกัน มีความผูกพันและเชื่อถือไว้วางใจกันค่อนข้างสูง ส่วนใหญ่เป็นชาวชุมชนโดยกำเนิด ทำให้มีความผูกพันกับชุมชน และกลุ่มนักรการเมืองท้องถิ่นก็เป็นคนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับและไว้วางใจของประชาชนโดยทั่วไป ในระยะเริ่มแรก การเลือกตั้งมีการแข่งขันทางการเมืองอยู่บ้าง แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปการแข่งขันทางการเมืองได้หายไป และยังพบอีกว่าสภาท้องถิ่นในวัฒนธรรมแบบนี้ส่วนใหญ่จะมีบทบาทเฉพาะด้านนิติบัญญัติ เพราะผู้บริหารท้องถิ่นและสภาเป็นกลุ่มเดียวกัน ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่นในลักษณะ เอื้อต่อการดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพราะปราศจากความขัดแย้งและการแข่งขันทางการเมือง สามารถริเริ่มและขับเคลื่อนนโยบายเพื่อพัฒนาพื้นที่ใหม่ ๆ ได้โดยง่าย แต่ข้อด้อยประการสำคัญ คือ เกิดการผูกขาดทางอำนาจและไร้การตรวจสอบการใช้อำนาจ

โดยสรุปแล้ว ลักษณะการเมืองท้องถิ่นที่มีระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติ ในพื้นที่กรณีศึกษา คือ ระบบการเมืองท้องถิ่นที่ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในกลุ่มครอบครัวและเครือญาติโดยสายเลือดของกลุ่มนักรการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเป็นระบบความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันอย่างคงทนถาวร และทำให้การเมืองท้องถิ่นมีโครงสร้างอำนาจในลักษณะทฤษฎีชนชั้นนำ อำนาจอันเกิดจากสิทธิอำนาจตามประเพณีดั้งเดิม ประกอบกับอำนาจจากบารมี นำสู่อำนาจในทางกฎหมาย อยู่ที่กลุ่มคนกลุ่มเดียวที่อยู่เหนือของยอดพีระมิดระบบการเมือง ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า และวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นแบบปรีชาหรือของคนในพื้นที่

2. ความเกี่ยวข้องระหว่างระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเกี่ยวข้องระหว่างระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวในสังคมการเมืองกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา สามารถแบ่งได้เป็น 3 ด้าน คือ

2.1 สามารถบูรณาการระหว่างหน่วยงานเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาตำบลในภาพรวม ด้วยความสัมพันธ์ของกลุ่มผู้บริหารและนักรการเมืองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์เป็นครอบครัวเครือญาติกัน สามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาทั้งตำบลโดยภาพรวม โดยปราศจากความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน



2.2 การดำเนินงานมีความรวดเร็ว ทั้งในด้านการพัฒนาพื้นที่และการแก้ปัญหาที่มีความจำเป็นเร่งด่วน จากการให้ความช่วยเหลือวัสดุอุปกรณ์ ทุน และกำลังคน จากกำลังทรัพย์ส่วนตัว รวมถึงการประสานงานด้านงบประมาณจากหน่วยงานที่เหนือขึ้นไป ด้วยความสัมพันธ์ของกลุ่มผู้บริหารและนักการเมืองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์เป็นครอบครัวเครือญาติกัน อีกทั้งยังมีการผสมผสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความรวดเร็วและต่อเนื่องในการดำเนินงานอีกด้วย

2.3 มีเสถียรภาพ จากการที่ไม่มีการแข่งขันทางการเมือง และประชาชนในพื้นที่ยังศรัทธาและไว้วางใจในตระกูลของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น และฝ่ายบริหารกับสภาท้องถิ่นเป็นกลุ่มเดียวกัน ซึ่งการที่กลุ่มผู้บริหารและนักการเมืองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์เป็นครอบครัวเครือญาติกันมีผลโดยตรงต่อเสถียรภาพทั้งในทางบริหารและทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าระบบการเมืองที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะนี้จะมีประโยชน์ต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่น้อย แต่การที่กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ทางครอบครัวและเครือญาติในระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาตินั้น อาจเกิดผลในทางลบได้ อย่างน้อยที่สุด 5 ประการ คือ 1) อาจก่อให้เกิดการเกื้อหนุนหรือให้สิทธิพิเศษบางประการกับของสมาชิกครอบครัวละเครือญาติภายในองค์กร ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจที่อาจไม่เป็นไปตามหลักเหตุผล เช่น การรับคนที่ไม่มีความสามารถเพียงพอเข้ามาทำงาน การว่าจ้างทำโครงการกับบริษัทที่ไม่มีคุณสมบัติเพียงพอ เป็นต้น 2) สร้างความไม่เป็นธรรมให้กับบุคคลที่อยู่นอกระบบความสัมพันธ์ดังกล่าว ซึ่งส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจและความเชื่อมั่นอย่างมาก 3) เป็นหนทางที่นำสู่การผูกขาดอำนาจไว้ที่กลุ่มคนเพียงกลุ่มเดียว และอาจมีการใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มครอบครัวและเครือญาติตนเอง 4) เป็นต้นเหตุสำคัญของการฉ้อราษฎร์บังหลวง และ 5) ในท้ายที่สุดสังคมการเมืองที่การผูกขาดอำนาจเป็นเวลายาวนาน จะกลายเป็นบ่อนทำลายสิทธิและเสรีภาพอันพึงมีของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย

ทั้งนี้ เจอนที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติยังสามารถดำรงอยู่ได้ คือ ความสัมพันธ์ดังกล่าวยังคงสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้และยังคงสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนได้ ไม่ว่าจะเป็นความพึงพอใจจากผลงานหรือพอใจในการอุปถัมภ์ของกลุ่มนักการเมือง เพราะท้ายที่สุดแล้วประชาชนในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอำนาจตัดสินใจในการลงคะแนนเสียงให้กับผู้ใด ซึ่งปัจจัยอื่นไม่ว่าจะเป็นความเกรงกลัวต่ออิทธิพล การซื้อสิทธิขายเสียง ดูเหมือนจะไม่มี ความหมายในบริบทของสังคมปัจจุบัน เพราะประชาชนล้วนตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การที่จะก้าวข้ามระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติที่อยู่ในการเมืองท้องถิ่นไปได้นั้น ประชาชนต้องมีความตื่นตัวทางการเมือง และตระหนักถึงสิทธิของตนในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ในขณะที่ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนรับรู้ได้โดยง่าย และหากประชาชนตระหนักและหมั่นตรวจสอบการใช้อำนาจแล้วนั้น เมื่อถึงช่วงเวลาหนึ่งที่ระบบความสัมพันธ์นี้ได้สร้างความเสียหายให้กับสาธารณะ หรือนำเอาผลประโยชน์สาธารณะเอื้ออำนวย



หรือเข้ามาเป็นผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง ประชาชนก็มีสิทธิที่จะดำเนินการตามสิทธิของตน ไม่ว่าจะเป็นการลงชื่อถอดถอน หรือไม่ลงคะแนนเสียงให้ในการเลือกตั้งครั้งถัดไป และในสถานการณ์ลักษณะนี้เองที่จะทำให้เราก้าวข้ามระบบความสัมพันธ์ดั้งเดิมของคนในสังคมออกไปได้ เข้าสู่ระบอบการเมืองที่อำนาจการตัดสินใจทุกประการเป็นอำนาจของประชาชน โดยผู้แทนที่ประชาชนลงคะแนนเลือกจะต้องรับผิดชอบต่อสาธารณชน และทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งลักษณะเด่นนี้ คือ คุณค่าสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ท้ายที่สุดแล้ว จุดประสงค์ของการนำเสนอผลการวิจัยในครั้งนี้ เพื่อชี้ให้เห็นว่า ระบบครอบครัวและเครือญาติ และระบบอุปถัมภ์ เป็นระบบความสัมพันธ์ของคนในสังคมที่อยู่คู่กับสังคมไทยมายาวนาน และสองระบบความสัมพันธ์นี้ ยังมีส่วนที่ทับซ้อนและผสมกลมกลืนกันอยู่ โดยเฉพาะในการเมืองท้องถิ่น เกิดเป็น “ระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติ” ของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเชื่อกันว่าเป็นสิ่งที่ต้องกำจัดออกจากระบบการเมือง เพราะเป็นต้นเหตุของการฉ้อราษฎร์บังหลวง การผูกขาดอำนาจ และทำลายความเป็นประชาธิปไตย แต่คงไม่สามารถกำจัดระบบความสัมพันธ์ที่เป็นรูปแบบความสัมพันธ์นี้ให้อันตรธานหายไปได้อย่างง่ายดาย ดังนั้นควรพิจารณาถึงข้อดีของระบบความสัมพันธ์ดังกล่าว เพื่อใช้เป็นจุดเด่นในการพัฒนาพื้นที่ให้ได้ ในขณะที่ควรมองจุดด้อยและสร้างวิธีการแก้ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น เพียงเท่านี้ระบบการเมืองที่มีความสัมพันธ์ของนักการเมืองที่อยู่ในระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติ อาจเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมการพัฒนาและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่

ข้อเสนอแนะ

1. การเมืองท้องถิ่นของประเทศไทย มักมีลักษณะการผูกขาดอำนาจไว้ที่กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในพื้นที่ ควรมีการวางแผนเพื่อดึงเอาส่วนดีของความสัมพันธ์ของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ให้มากยิ่งขึ้น และการออกมาตรการมาเพื่อสกัดกั้นการผูกขาดอำนาจของกลุ่มครอบครัวและเครือญาตินักการเมืองท้องถิ่นคงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ดังนั้นจึงควรกำหนดแนวทางหรือระเบียบที่รัดกุมเพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิดของกลุ่มนักการเมืองให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. ควรกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทุกอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนสามารถรับรู้ได้โดยง่ายที่สุด ในขณะที่ต้องสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจอย่างหลากหลายช่องทาง และลดข้อจำกัดให้น้อยลง เพื่อส่งเสริมการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยภาคประชาสังคม

3. การตรวจสอบและประเมินผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดให้มีหน่วยงานเฉพาะและมีความเป็นอิสระ ที่มีบุคลากรมากเพียงพอต่อจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการตรวจสอบ



บรรณานุกรม

- ขวัญฤทัย ใจทัน. (2554). *การให้ความหมายและที่มาของความหมายการทุจริตของนักเรียนช่วงชั้นที่ 4 โรงเรียนราชินีบูรณะ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม*. (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศิลปากร, กรุงเทพฯ.
- คริส เบเคอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2557). *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2550). วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 5(3), 83 - 106.
- เจมส์ ซี สกอตต์. (2545). *การเมืองในระบบผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ [Patron-client Politics and Political Change in Southeast Asia]*. (ปริษา คุวินทร์พันธุ์, ผู้แปล). ใน อมรา พงศาพิชญ์ และปริษา คุวินทร์พันธุ์ (บรรณาธิการ), *ระบบอุปถัมภ์* (พิมพ์ครั้งที่ 3). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.
- ณัชชานุช พิชิตธนารัตน์. (2558). แนวคิดวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในประเทศไทย. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา*, 3(2), 1 - 28.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2533). ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย. ใน *สังคมและวัฒนธรรมไทย*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 193 - 217.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). *การเมืองท้องถิ่น: การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร*. นนทบุรี: จตุพร ดีไซน์.
- ปิยนาด บุนนาค. (2532). ระบบเครือญาติและระบบอุปถัมภ์. ใน *วิวัฒนาการการเมืองไทย*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 209-251.
- พรชัย เทพปัญญา. (2548). ประชาธิปไตยไทยจากมุมมองทฤษฎีชนชั้นนำ. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 3 (2), 16 - 25.
- พิชาย รัตนติลก ณ ภูเก็ต. (2552). *โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ: จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์.
- ภัทรานุช ทิมภินันท์. (2559). *การเล่นพรรคเล่นพวกกับความขัดแย้งในธุรกิจครอบครัวขนาดเล็ก*. (ค้นคว้าอิสระบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ศิราพร ฐิตะฐาน. (2532). ระบบครอบครัวและเครือญาติในสังคมไทย. ใน *สังคมและวัฒนธรรมไทย*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 219-252.
- สนิท สม์करण. (2528). ระบบครอบครัวและเครือญาติกับการเมืองไทย. ใน *พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมของการเมืองไทย*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 193-255.



สนธิ สมัครการ. (2533). สถาบันครอบครัว เครือญาติ และระบบอุปถัมภ์. ใน *สังคมไทย*.

นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 1-42.

_____. (2545). *มีเงินก็นับว่าน้อง มีทองก็นับว่าพี่: ระบบครอบครัวและเครือญาติของไทย*

(พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก.

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2554). *การสถาปนาอำนาจของผู้ไร้อำนาจ*. กรุงเทพฯ: มาฉลองคุณ ซีเอสบี.

อคิน รพีพัฒน์. (2540). *เครือญาติ การแต่งงานกับระบบสังคมไทย [Clienship and Class*

Structure in the Early Bangkok Period]. (วิมาลา ศิริพงษ์, ผู้แปล). ใน *เจ้าชาวบ้านเล่ม 2*.

ปรีตตา เฉลิมเผ่า กอนันทกุล (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 77-103.

อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์. (2545). *ระบบอุปถัมภ์* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ:

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Arsim GJINOVI. (2016). The impact of nepotism and corruption on the economy and

HR. *Economic and Environmental Studies*, 16(3), 421-434.

Padgett, M. Y., & Morris, K. A. (2000). *The impact of sex-based preferential selection*

on subordinate perceptions of a new supervisor. Paper presented at the 2000

Administrative Sciences Association of Canada conference in Montreal, QC.