

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดเชียงใหม่ มีแนวคิดและทฤษฎีที่นำมาใช้ในการศึกษา คือ

1. แนวคิดเกี่ยวกับการเข้าสู่ระบบการเมืองของกลุ่มการเมือง
2. แนวคิดเกี่ยวกับการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. ทฤษฎีความสัมพันธ์ทางสังคม
4. ทฤษฎีบทบาท (Role Theory)
5. ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory)
6. แนวคิดระบบอุปถัมภ์
7. แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมนักการเมือง
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิด

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการเข้าสู่ระบบการเมืองของกลุ่มการเมือง

จรรยา สุภาพ (2519: 172 – 173) ได้อ้างแนวคิดของ Arthur Bentley เกี่ยวกับการเข้าสู่การเมืองของกลุ่มเมืองกลุ่มต่าง ๆ พอสรุปได้ว่า การเข้าสู่การเมืองของกลุ่มการเมืองก็เพื่อจัดให้มีกิจกรรมด้านการเมืองในทิศทางเดียวกัน และเป็นทิศทางที่สอดคล้องกับผลลัพธ์ที่เป็นความต้องการของกลุ่ม ดังนั้นแนวคิดกลุ่มการเมือง จึงหมายถึง ระบบการเมืองเป็นกระบวนการที่มีกิจกรรมที่เกิดขึ้นตามการตัดสินใจ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากค่านิยมและจากสังคม กิจกรรมของกลุ่มการเมืองจะเป็นไปตามการตัดสินใจแนวเดียวกัน และกลุ่มการเมืองก็คือกลุ่มการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีผลประโยชน์แตกต่างกันและขัดแย้งกัน ซึ่งจะนำไปสู่การตัดสินใจของกลุ่มว่าจะจะไปในทิศทางใด เพราะทุกกลุ่มต่างก็พยายามที่จะเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น เมื่อกลุ่มใดสามารถมีอิทธิพลทางการเมืองกลุ่มนั้นก็จะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายทางการเมืองนั้น ๆ ได้กว่ากลุ่มอื่น ดังนั้นการตัดสินใจทางการเมืองจึงมักจะมาจากความขัดแย้งของกลุ่มที่มีการจัดระเบียบเป็นอย่างดี

ชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2526: 49) กล่าวถึงกลุ่มการเมือง คือ บุคคลที่เป็นผู้นำกลุ่มหรือแกนนำของกลุ่มการเมือง อาจจะเป็นบุคคลเพียงคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ซึ่งต่างก็มีพรรคพวกผู้ติดตามของตน ทั้งนี้ผู้ติดตามมีความผูกพันกับผู้นำกลุ่มในหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นญาติพี่น้อง เพื่อนร่วมโรงเรียน หุ่นส่วนทางธุรกิจ เป็นต้น ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัว แต่หลักสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในกลุ่มการเมืองคือการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์และความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ซึ่งลักษณะความสัมพันธ์ของผู้นำและผู้ติดตามอาจจะเป็นความสัมพันธ์เชิงเดี่ยว หรือความสัมพันธ์เชิงซ้อน และการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายอาจเป็นไปได้ทั้งแบบความสมดุลกันทั้งการให้และการรับ หรือแบบที่มีการให้มากกว่าการรับ ถ้าผู้นำของกลุ่มการเมืองใดให้ผลประโยชน์แก่ผู้ติดตามมากกว่าที่ได้รับตอบแทนจากผู้ติดตาม ลักษณะภายในองค์การของกลุ่มการเมืองนั้นจะเป็นสายบังคับบัญชา นั่นคือทรัพยากรและผลประโยชน์ต่าง ๆ ของกลุ่มจะอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้นำหรือศูนย์กลางหรือเป็นแกนนำกลุ่ม ซึ่งมีความสัมพันธ์กันเป็นส่วนตัวอย่างใกล้ชิด ขณะเดียวกันผู้ติดตามก็หวังที่จะได้รับผลประโยชน์และชื่อเสียง กลุ่มการเมืองเกิดขึ้นก็เพราะมีการแข่งขันทางการเมืองเพื่อปกป้องและแสวงหาผลประโยชน์เพื่อบรรลุเป้าหมายนี้ ผู้นำของกลุ่มการเมืองจึงระดมการสนับสนุนจากผู้ติดตามแข่งขันกับกลุ่มการเมืองอื่น ดังนั้น การแข่งขันต่อสู้จึงเป็นปัจจัยพื้นฐานของการดำรงอยู่ของกลุ่มการเมือง

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช (2525: 41 – 42) กล่าวถึงการเกิดกลุ่มในสังคมไทยว่ามีลักษณะพิเศษบางประการที่แตกต่างจากสังคมตะวันตก คือ การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวของบุคคล ความเป็นพี่น้อง ความไว้วางใจ การให้ความช่วยเหลือกันในความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron-Clients) ซึ่งมีรากฐานมาจากโครงสร้างทางวัฒนธรรมศักดินา ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะ “นาย” กับ “ป่าว” หรือ “เจ้านาย” กับ “ลูกน้อง” ดังนั้นกลุ่มการเมืองที่มีการพัฒนาจากอดีตถึงปัจจุบัน ถือได้ว่าเป็นผลของโครงสร้างสังคมไทย

อคิน ระพีพัฒน์ (2527: 192) ได้กล่าวว่า การเกิดกลุ่มในสังคมไทยนั้น เปรียบได้กับการจัดกลุ่มของช้าง คือ ต้องมีหัวหน้าซึ่งมีลูกน้องในกลุ่มเดียวกันติดตาม ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งกลุ่มอย่างเป็นทางการ (แต่งตามระบบชนชั้นในสังคมไทย) หรือไม่เป็นทางการ (ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการภายในระบบชนชั้น) หรือไม่ก็ตาม กลุ่มมิได้เกิดขึ้นเพียงเพราะคนในกลุ่มมีความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกันมารวมมือเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จของความ ต้องการ แต่กลุ่มเกิดขึ้นเพราะความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายระหว่างหัวหน้าและสมาชิกในกลุ่มแต่ละคน การรวมกลุ่มของคนไทย จึงขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่าหลักการรวมกลุ่มโดยอิงผลประโยชน์และอุดมการณ์ร่วมกัน ซึ่งการเกิดกลุ่มในลักษณะนี้เป็นผลมาจากการที่คนไทยมีวัฒนธรรมทางสังคมที่

ยึดตัวบุคคล (Personalism) กล่าวคือ โครงสร้างของสังคมไทยถูกผูกเข้าด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัว ดังวงจรแห่งความสัมพันธ์ของสังคมไทย

จากวงจรความสัมพันธ์ของสังคมไทยข้างต้น อธิบายได้ว่า ความสัมพันธ์ส่วนตัวจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีการพบปะกันอย่างสม่ำเสมอระหว่างบุคคล ไม่ว่าจะเป็นญาติพี่น้อง เพื่อนร่วมงาน คนรู้จักหรือบุคคลอื่นที่มีโอกาสพบปะกัน อาจโดยการแนะนำให้รู้จักและงานเลี้ยงสังสรรค์ในโอกาสต่าง ๆ การพบปะกันจะต้องมีความสม่ำเสมอจนก่อให้เกิดความใกล้ชิดและเกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน นำไปสู่การที่บุคคลทั้งสองฝ่ายหรือมากกว่าสามารถร่วมมือกันทำกิจกรรมบางอย่างได้ ความใกล้ชิดหรือความไว้วางใจเป็นการแสดงออกให้เห็นถึงความเป็นเพื่อนหรือความเป็นพวกพ้องเดียวกัน ย่อมให้การช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างเพื่อนและพวกพ้อง การช่วยเหลือนี้มีได้ตั้งอยู่บนหลักการหรือความถูกต้องแต่อย่างใด กล่าวคือเมื่อเป็นเพื่อนกันแล้วจะต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แม้ว่าการช่วยเหลือนั้นจะขัดกับความถูกต้องบางอย่าง เช่น ความยุติธรรม เป็นต้น ทั้งนี้เพราะคนไทยให้ความสำคัญต่อความเป็นเพื่อนมากกว่าเป็นหลัก เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าค่านิยมของความเป็นเพื่อนกันต้องพึ่งพาอาศัยกัน และในที่สุดการพึ่งพากันก็จะเป็นเงื่อนไขที่ต้องให้ความเหล่านี้นำมาพบปะกันอีกเพื่อที่จะให้ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีอยู่มีมากขึ้นอีก ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงระบบการเมืองของไทยที่เน้นความสำคัญของบุคคลที่อยู่เหนือหลักการ

จะเห็นได้ว่าคนไทยรวมกลุ่มทางการเมือง หรือรวมกลุ่มกันเพื่อบทบาททางการเมืองในบางเรื่องก็ย่อมจะต้องตระหนักถึงผลประโยชน์ของตนที่พึงจะได้จากกลุ่ม แต่ในขณะที่เดียวกันก็เกิดความเป็นเพื่อนหรือพวกพ้องกัน ความใกล้ชิด ความไว้วางใจกัน เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่เป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวทั้งสิ้น กล่าวคือรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพราะเกิดจากการชักชวนกันมาและมักจะมาจากการมีความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะต่อบุคคลที่เป็นหัวหน้าในการจัดตั้งกลุ่ม เมื่อมีการรวมตัวเป็นกลุ่มแล้วจึงค่อยมาพูดถึงผลประโยชน์ที่สมาชิกกลุ่มพึงจะมีร่วมกันและพึงจะได้รับ หมายความว่า ผลประโยชน์ร่วมกันไม่ใช่ปัจจัยชี้ขาดของการรวมกลุ่มของคนไทย ตรงกันข้ามความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสมาชิกในกลุ่ม โดยเฉพาะกับผู้นำกลุ่มเป็นปัจจัยของการเกิดและรักษากลุ่มให้คงอยู่ เช่น พรรคการเมือง กลุ่มการเมือง เป็นต้น จะพบว่าพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองมักจะมาจากปัญหาความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้มีอำนาจในพรรคหรือกลุ่มนั้นเป็นส่วนใหญ่ เมื่อผู้มีอำนาจเกิดความขัดแย้งโดยมีความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ดีที่เคยมีต่อกัน ไม่สามารถผูกให้ผู้มีอำนาจเหล่านั้นอยู่ร่วมกันได้ การแยกตัวของผู้มีอำนาจเหล่านั้นก็จะตามมา ที่น่าสนใจคือเมื่อผู้มีอำนาจหนึ่งแยกตัวออกไปจะมีสมาชิกกลุ่มที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้มีอำนาจนั้นแยกตัว

ออกตามไปด้วย ทั้ง ๆ ที่สมาชิกกลุ่มเหล่านั้นไม่มีเรื่องมีขัดแย้งกับกลุ่มหรือผู้มีอำนาจอีกรายเลย (กนก วงษ์ตระหง่าน, 2528: 336-342)

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากแนวทางการเกิดกลุ่มการเมืองในท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล นั้นยังขาดความชัดเจนในแง่ของการเกิดกลุ่มเนื่องจากรูปแบบการเลือกตั้งยังอาศัยความเป็นปัจเจกบุคคลมากกว่าการใช้กลุ่ม แต่ในแง่ข้อเท็จจริงแล้วสามารถวิเคราะห์จากเอกสารทั่วๆไปที่เกี่ยวข้องกับ องค์การบริหารส่วนตำบล ก็จะทำให้ทราบว่าเบื้องหลังของการเข้าสู่การเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีวิวัฒนาการอย่างไร ดังรายละเอียดที่สรุปได้จากเอกสารดังนี้

ธนศวรร์ เจริญเมือง (2540: 160-162) กล่าวไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นในระดับหมู่บ้าน และตำบลของประเทศไทยมีมานานแล้ว กล่าวได้ว่านานกว่าการปกครองในรูปแบบอื่นๆ ดังจะเห็นได้จากการมีการเลือกตั้งครั้งแรกในปี 2435 แม้จะมีรูปแบบการเลือกตั้งท้องถิ่นมานานแต่ก็มีผู้ให้ความสนใจน้อยเมื่อเทียบกับการเมืองระดับท้องถิ่นอื่น ๆ การกล่าวถึงก็มีข้อสังเกตประการหนึ่ง แสดงให้เห็นว่าการเลือกตั้งในเบื้องต้นมักมีการผสมผสานระหว่างระบบประชาธิปไตยกับอำมาตยาธิปไตย (Aristocracy) โดยมีลักษณะของระบบหลังเป็นด้านหลัก ส่วนลักษณะประชาธิปไตยยังมีค่อนข้างน้อย แต่เนื่องจากกำนันผู้ใหญ่บ้านในอดีตดำรงตำแหน่งจนถึงเกษียณอายุราชการย่อมสามารถสะสมอำนาจ บารมีและอิทธิพลเพิ่มมากขึ้น แต่ธนศวรร์ เจริญเมือง (2540: 163) ก็ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้ว่า เป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่ระบบการปกครอง มิใช่เป็นการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น แต่ต่อมาก็ได้มีพัฒนาทางการปกครองท้องถิ่นให้มีการจัดตั้งสภาตำบลในปี 2499 ซึ่งสมาชิกสภาตำบลก็สามารถมาได้จาก 2 ทางคือ มาจากการเลือกตั้งในหมู่บ้าน ๆ ละ 2 คน หรือนายอำเภอเป็นผู้เลือก และมีกรรมการ โดยตำแหน่งที่เป็นผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และผู้ทรงคุณวุฒิ ฯลฯ ในขั้นตอนนี้จะพบว่าแม้ประชาชนจะมีสิทธิ์เลือกตั้งสมาชิกในท้องถิ่นมากขึ้นแต่ก็ยังอิงอำนาจของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะนายอำเภอในระดับหนึ่ง แต่ในปีเดียวกันก็ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 ให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นบุคคล มีรายได้และรายจ่ายเป็นของตนเอง สมาชิกสภาจากการเลือกตั้งส่วนหนึ่ง มาโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิที่ฝ่ายปกครองแต่งตั้ง แต่องค์การบริหารส่วนตำบลก็ต้องยุติลงในปี 2515 คงเหลือเฉพาะสภาตำบล

เมื่อถึงช่วงไประยะหนึ่ง ต่อมาในปี 2537 องค์การบริหารส่วนตำบลก็ถือกำเนิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดิม และในเบื้องต้นมีสมาชิก 2 ประเภท ได้แก่สมาชิกโดย

ตำแหน่งและสมาชิกที่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่ในปัจจุบันสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม โกวิทย์ พวงงาม (2544: 195) ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับบุคลากรทางการเมืองในระบบท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ว่า ในระยะที่ผ่านมา กำนันเป็นผู้ครองอำนาจในชุมชนท้องถิ่นระดับหมู่บ้านมานาน ทั้งในฐานะเป็นกำนัน และในฐานะเป็นผู้พัฒนาหมู่บ้าน ตำบล และยังเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งอีกในเบื้องต้นย่อมแสดงให้เห็นว่า โครงสร้างอำนาจของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนันได้กุมอำนาจมาโดยตลอด และมีเครือข่ายเชื่อมโยงอย่างแข็งแกร่งไปยังผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล รวมทั้งผู้มีอิทธิพลอื่น ๆ ในตำบล หรืออาจเรียกได้ว่า กำนันและผู้ใหญ่บ้านทั้งหลายได้กลายเป็นกลุ่มอำนาจเก่า และทรงอิทธิพลและครอบครองอำนาจผลประโยชน์และทรัพยากรในชุมชน ตำบล หมู่บ้านมายาวนาน แม้ว่าความคิดเห็นดังกล่าวจะไม่ได้กล่าวว่า การเข้าสู่ระบบการเมืองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นการผูกขาด ดังนั้นเมื่อสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตำแหน่งยุติลงเสมือนเป็นการยุติอำนาจบทบาททางการเมืองของกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้านค่อนข้างมาก จึงทำให้เกิดปัญหาติดตามมาอีกคือ มีความขัดแย้งระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับองค์การบริหารส่วนตำบลจนกระทั่งมีการเสนอให้ยกเลิกตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน (โกวิทย์ พวงงาม, 2546: 182) แต่อย่างไรก็ตามการมีบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่อดีตสามารถวิเคราะห์ได้เช่นกันว่า โกวิทย์ พวงงาม (2544: 195) เชื่อเป็นอย่างยิ่งว่า โครงสร้างอำนาจของผู้นำท้องถิ่นในระดับกำนันผู้ใหญ่บ้านยังมีบทบาทสำคัญที่จะผลักดันให้กลุ่มของตนเองเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการบริหารท้องถิ่น ดังนั้นจึงต้องทำการวิเคราะห์ต่อไปว่า การสรรหาบุคคลให้เข้ามารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกในองค์การบริหารส่วนตำบล มีการคำนึงถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่น การรักษาอำนาจเดิม หรือคำนึงถึงประโยชน์ของกลุ่มเป็นสำคัญ เพราะการเข้าสู่ระบบการเมืองนั้นหากไม่พึงพาอาศัยกลุ่มซึ่งมีส่วนสำคัญในระบบอุปถัมภ์แล้วคงจะไม่สามารถเข้าไปสู่การดำรงตำแหน่งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ง่ายนัก ซึ่งความเป็นกลุ่มการเมืองในท้องถิ่น โดยเฉพาะระดับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะมีที่มาของกลุ่มทางการเมืองใกล้เคียงกับการจัดตั้งกลุ่มทางการเมืองที่ อารีรัตน์ ฟองรัตน์ (2545: 11 -12) ได้อธิบายไว้ คือ

1. โครงสร้าง กลุ่มการเมืองท้องถิ่นจะไม่ซับซ้อน ประกอบด้วยผู้นำแกนนำ ซึ่งเป็นศูนย์กลางของกลุ่มผู้ติดตาม และมีลักษณะความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง
2. ผู้นำ กลุ่มการเมืองเกิดขึ้นโดยตนเองเป็นศูนย์กลางของกลุ่ม เป็นผู้สรรหาผู้ติดตาม ไม่มีกฎหมายใดในการสืบทอดตำแหน่ง
3. การสรรหาผู้ติดตาม กลุ่มการเมือง ผู้นำเป็นผู้ติดตาม โดยมีกฎหมายหลายตัว หลายประการ การสนับสนุนผู้ติดตามขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่เขาจะได้รับในช่วงเวลาหนึ่ง

4. กระบวนการแข่งขัน กลุ่มการเมืองจะเกิดขึ้นและส่งผลกระทบในทุกด้านในสังคม เนื่องจากกลุ่มการเมืองไม่ได้เป็นกลุ่มที่มีลักษณะเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และมักใช้กลยุทธ์แบบลับหลังในการสร้างประสิทธิภาพในการแข่งขัน

5. ความสัมพันธ์ที่มีต่อระบบสังคมและการเมืองภายในกลุ่มการเมือง มีลักษณะไม่เป็นทางการ แบบแผนความสัมพันธ์ไม่แน่นอน

แม้ระบบการเมืองท้องถิ่นจะมีความสัมพันธ์ในเชิงกลุ่มการเมืองแต่ โกวิท พงงาม (2546: 106-107) เห็นว่าได้สร้างปัญหาให้แก่ระบบการเมืองไว้ด้วยเช่นกัน เพราะยังมีภาพของการแก่งแย่งชิงอำนาจ การมุ่งโจมตีและเล่นเกมเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและพรรคพวก โดยวิธีการเพื่อทำให้อีกฝ่ายเพลี่ยงพล้ำ เพื่อจะได้ชิงอำนาจมาจากอีกฝ่าย ล้วนแล้วแต่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจมปลักอยู่ในวังวนของเกมแห่งอำนาจที่เลียนแบบมาจากการเมืองระดับชาติ และไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน และยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหยุดอยู่กับที่ไม่พัฒนา ก้าวหน้าไป วิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โกวิท พงงาม (2546: 145-147) จึงเห็นด้วยที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรงจะเป็นประโยชน์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. ว่าการเลือกตั้งผู้บริหาร โดยตรงจะช่วยกระตุ้นให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเกิดความสนใจทางการเมืองเพิ่มขึ้นอย่างมาก การเลือกตั้ง นายก อบต. โดยตรงประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้จากประวัติบุคคล การทำงาน การปราศรัย และที่สำคัญสามารถเรียนรู้นโยบายจากการหาเสียงเสนอต่อท้องถิ่น ซึ่งจะเท่ากับเป็นการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนโดยตรง ซึ่งจะทำให้เกิดข้อถกเถียงที่ก่อให้เกิดการแสวงหาทางเลือกต่อผู้บริหารท้องถิ่นของเขาเป็นอย่างดี

2. ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้นในการหาคนมาบริหารและทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น เพราะระบบการเลือกตั้งผู้บริหาร โดยตรงจะถูกระบบการหาเสียงกดดันให้ต้องเสนอนโยบาย มาตรการและคำมั่นสัญญาที่ประชาชน เพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งและต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น

3. ประชาชนสามารถตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานของนายก อบต. โดยตรง และผลักดันให้ทำงานให้เป็นไปตามคำมั่นสัญญาที่ให้กับประชาชน รวมทั้งให้ทำงานมีความโปร่งใสมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยไม่ต้องต่อสู้ชิงอำนาจ ซึ่งเท่ากับเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นมากขึ้นในการที่จะร่วมมือกับนายก อบต. เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

### 2.3 ทฤษฎีความสัมพันธ์ทางสังคม

ความสัมพันธ์ทางสังคม หมายถึง ความสัมพันธ์ทุกด้านที่บุคคลมีต่อกันนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แต่คุณลักษณะเครือข่ายทางสังคมที่ใช้ในการอธิบายเครือข่ายการเมืองนั้น Boissevain Jeremy (1974 อ้างใน ชาติชาย ณ เชียงใหม่, 2526: 58-60) เสนอไว้ สรุปได้ว่า

1. ความสัมพันธ์เชิงซ้อน (Multiplexity) ข่ายสังคมของบุคคลหนึ่งประกอบด้วยบุคคลอื่นที่เรารู้จักความสัมพันธ์ในด้านต่าง ๆ ในแง่บทบาท (Role) แล้วบุคคลแต่ละคนมีบทบาทที่ต้องกระทำหลายบทบาทในชีวิตประจำวัน ในการมีบทบาทแต่ละอย่างเขาได้พบและรู้จักกับบุคคลอื่นที่มีบทบาทเดียวกัน และบางครั้งก็ได้พบกับบุคคลที่มีบทบาทหลายอย่าง การที่บุคคลสองคนมีความสัมพันธ์กันเพียงบทบาทเดียว เรียกว่ามีความสัมพันธ์เชิงเดี่ยว และการที่บุคคลสองคนมีความสัมพันธ์กันในหลาย ๆ บทบาทเรียกว่า ความสัมพันธ์เชิงซ้อน ซึ่งในที่นี้หมายถึงการที่บุคคลศูนย์กลางมีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นในหลาย ๆ บทบาท ในทางมานุษยวิทยาสังคมมีข้อสมมติฐานข้อหนึ่งว่า บทบาทหลายอย่างของแต่ละคนนั้นมีผลกระทบต่อกันและกันเพราะในแต่ละบทบาทต่างก็มีปทัสถานและความคาดหวังทางสังคมที่ชี้นำแนวทางพฤติกรรม

2. สิ่งที่มีการแลกเปลี่ยน (Transactional Content) คือ สิ่งของและน้ำใจที่มีการแลกเปลี่ยนระหว่างคนสองคนในการแสดงบทบาทแต่ละอย่างหรือในแต่ละสถานการณ์ สิ่งที่แลกเปลี่ยนกันนี้ไม่เพียงแต่ขึ้นอยู่กับปทัสถานสังคมที่มีอยู่ในแต่ละบทบาท หากยังขึ้นอยู่กับว่าบุคคลที่แสดงบทบาทนั้นจะตัดสินใจมีพฤติกรรมอย่างไร ทั้งนี้เพราะถึงแม้ว่าในแต่ละบทบาทจะมีปทัสถานและความคาดหวังกำหนดว่า ควรจะมีการแลกเปลี่ยนสิ่งใดบ้างแต่ในทางปฏิบัติแล้วมิได้เป็นเช่นนั้นเสมอไป ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องแสดงให้เห็นว่าในความสัมพันธ์กันตามบทบาทหนึ่งนั้น คู่สัมพันธ์มีการแลกเปลี่ยนสิ่งใดบ้าง ในที่นี้สิ่งที่มีการแลกเปลี่ยนที่แสดงให้เห็นถึงคุณลักษณะของเครือข่ายทางสังคมทางด้านเนื้อหาหรือปริมาณ ได้แก่ การทักทาย การสนทนา การเยี่ยมชม การช่วยเหลือ การงาน การให้บริการส่วนตัว และการช่วยเหลือทางการเงิน ตัวแปรเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะช่วยให้เข้าใจว่าบุคคลหนึ่งให้ความสำคัญแก่ความสัมพันธ์ที่มีต่ออีกบุคคลหนึ่งอย่างไร แต่ยังช่วยให้เห็นว่าเขาได้รับผลประโยชน์ตอบแทนอะไรบ้าง จากความสัมพันธ์ดังกล่าว

3. ลักษณะการให้และการรับ (Directional Flow) การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างบุคคลสองคน อาจมีลักษณะที่มีการให้และการรับที่สมดุลหรืออาจจะมีการให้มากกว่าการรับ หรือกลับกัน ลักษณะของการให้และการรับดังกล่าวเป็นดัชนีอันหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า บุคคลแต่ละบุคคลให้ความสำคัญแก่ความสัมพันธ์ที่มีต่ออีกบุคคลหนึ่งมากน้อยเพียงใด ถ้ามีการให้และการรับในปริมาณที่เท่าเทียมกันก็แสดงว่าบุคคลที่มีความสัมพันธ์กันนั้นมีอำนาจและเกียรติภูมิในระดับที่เท่าเทียมกัน และในความสัมพันธ์ใดที่มีการให้มากกว่าการรับ ก็แสดงว่าผู้อุปถัมภ์เป็นผู้ให้

ผลประโยชน์และความช่วยเหลือต่าง ๆ แก่ผู้ได้รับการอุปถัมภ์มากกว่าที่จะได้รับการบริการต่าง ๆ ตอบแทนจากผู้รับได้รับการอุปถัมภ์ ลักษณะการให้และการรับในความสัมพันธ์ของบุคคลเป็นเครื่องชี้อย่างหนึ่งถึงคุณภาพของความสัมพันธ์นั้น

4. ความถี่และระยะเวลาที่ได้มีความสัมพันธ์กัน (Frequency and Duration of Interaction) เครือข่ายสังคมของบุคคลมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอเพราะมีการรู้จักคนใหม่เพิ่มขึ้น ขณะที่ความสัมพันธ์ที่มีต่อคนรู้จักกันมานานอาจจะค่อย ๆ เสื่อม ในการที่บุคคลได้พบปะกันบ่อยครั้งอาจช่วยให้มีความรู้สึกผูกพันกันมาก อย่างไรก็ตาม การนี้อาจจะไม่เป็นจริงในทุกกรณี ตัวอย่างเช่น การพบบุคคลใดบุคคลหนึ่งทุกวันแต่ก็ไม่ได้มีความผูกพันกันมาก ดังนั้นระยะเวลาที่ได้รู้จักกันมาอาจจะเป็นเรื่องซึ่งถึงคุณภาพของความสัมพันธ์ที่ดีกว่า เพราะเป็นเรื่องของระยะเวลาที่บุคคลได้ลงทุนไปในการสัมพันธ์กับผู้อื่น ในความถี่ของการติดต่อสัมพันธ์กันจะถูกวัดในแง่ของช่วงเวลาของการพบกันแต่ละครั้ง ส่วนระยะเวลาที่ได้รู้จักกันก็พิจารณาว่ามีการรู้จักกันมานานเท่าไรแล้ว

จากทฤษฎีความสัมพันธ์ทางสังคม แสดงให้เห็นบุคคลแต่ละบุคคลนั้นย่อมมีความสัมพันธ์กับบุคคลแวดล้อมเสมอ ซึ่งสามารถวัดได้ในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพก็คือลักษณะความสัมพันธ์ของบุคคล และลักษณะการให้การยอมรับระหว่างกัน ส่วนเชิงปริมาณก็คือ สิ่งของที่มอบให้แก่กันหรือมีการแลกเปลี่ยนกันเพื่อให้ได้ผลตอบแทนมาหรือไม่ต้องการผลตอบแทนในระยะสั้น และความถี่และระยะเวลาที่ได้มีความสัมพันธ์กันมา การนำทฤษฎีนี้มาใช้อธิบายก็เพื่อต้องการวิเคราะห์ว่าการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่น ในองค์การบริหารส่วนตำบลของนักการเมืองท้องถิ่นต้องพึ่งพาความสัมพันธ์ทางสังคมมากน้อยเพียงใด และความสัมพันธ์กับสังคมมีผลต่อการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นหรือไม่

#### 2.4 ทฤษฎีบทบาท (Role Theory)

ทฤษฎีบทบาทเสนอว่า ในระบบสังคมประกอบขึ้นด้วยข่ายของตำแหน่งต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กัน โดยบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งเหล่านั้น มีบทบาทที่แตกต่างกันไป ข่ายสังคมส่วนบุคคลก็ประกอบไปด้วยบทบาทต่าง ๆ ที่จะต้องกระทำ ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมของแต่ละบุคคล รวมทั้งกฎระเบียบสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละสังคมที่กำหนดไว้ในแต่ละบทบาท บุคคลจะเผชิญกับความคาดหวังต่าง ๆ ในพฤติกรรมที่จะต้องแสดงออก ความคาดหวังเหล่านี้อาจมาจากปทัสถานทางสังคม กลุ่มบุคคล หรือชนชั้นทางสังคม ดังนั้นพฤติกรรมของบุคคลจึงไม่ขึ้นอยู่กับ

กับสถานภาพทางสังคมแต่เพียงอย่างเดียวแต่ยังขึ้นอยู่กับความคาดหวังที่มาจากคนที่บุคคลอื่น ๆ ที่อยู่ในข่ายสังคมของเขาด้วย (Biddle and Thomas, 1966 อ้างใน ชาติชาย ณ เชียงใหม่, 2526: 62)

ทฤษฎีบทบาท จะสามารถใช้อธิบายบทบาทของผู้ที่ต้องการเข้าสู่ระบบการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นว่ามีความคาดหวังเกี่ยวกับบทบาทในฐานะผู้นำทางสังคมในระดับท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด และคาดว่าผู้อื่นต้องการให้มีบทบาทดังที่ต้องการแสดงหรือไม่ และในขณะเดียวกันหลังจากเข้าสู่ระบบการเมืองแล้วสามารถแสดงบทบาทดังกล่าวได้เต็มที่หรือไม่ บทบาทที่แสดงอยู่ได้รับการยอมรับจากประชาชนมากน้อยเพียงใด

Linton เห็นว่า สถานะตำแหน่งเป็นนามธรรมซึ่งหมายถึง “ตำแหน่ง” ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง (a Particular Pattern) ซึ่งจะเป็นเครื่องกำหนดบทบาทของตำแหน่งนั้น ๆ ว่าจะมีการทำหน้าที่อย่างไร นอกจากนั้น ๆ ยังได้จำแนกชนิดของฐานะตำแหน่งออกเป็น 2 ชนิด (Linton, อ้างใน กำธร ถาวรสถิตย์, 2538: 7)

1. ฐานะตำแหน่งที่ได้มาโดยกำเนิด (acrobe status)
2. ฐานะตำแหน่งที่ได้มาโดยการกระทำ (achieved status)

สุพัตรา สุภาพ (2540: 30) ให้ความหมายคำว่า บทบาท (Role) หมายถึง การปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพ (ตำแหน่ง) เช่น แม่มีตำแหน่งเป็นแม่ บทบาทคือต้องเลี้ยงลูก ครูมีบทบาทคือ การสั่งสอนอบรมนักเรียนให้ดี ซึ่งสอดคล้องกับ สุชา จันทรเฒ (2539: 241) ซึ่งได้กล่าวเกี่ยวกับเรื่องของบทบาท ไว้ว่า บุคคลในสังคมนี้จะแสดงบทบาทอะไรขึ้นอยู่กับสภาพของเขาด้วย เช่น บทบาทของนายกรัฐมนตรี ครู บิดา มารดา แพทย์ พยาบาล เป็นต้น ส่วน ทิตยา สุวรรณะชฎ (2527: 38) เปรียบเทียบ “บทบาท” และ “ตำแหน่ง” เป็นเสมือนหนึ่งเหรียญสลึง กล่าวคือ ด้านหนึ่งเป็น “ตำแหน่ง” คือ ผลรวมของสิทธิหน้าที่ แต่อีกด้านหนึ่งเป็น “บทบาท” ถือเป็นการประพฤติปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่นั้น

1. มีสถานภาพ (Status) อยู่จริงในทุกสังคมและมีอยู่ก่อนที่ตัวคนจะเข้าไปครอง
2. มีบทบาทที่ควรจะเป็น (Ought-to-Role) ประจำอยู่ในแต่ละตำแหน่ง
3. วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีในสังคมนั้น ๆ เป็นส่วนหนึ่งซึ่งสำคัญในการกำหนดฐานะ ตำแหน่ง และบทบาทที่ควรจะเป็น
4. การที่คนเราจะทราบถึงฐานะตำแหน่ง และบทบาทนั้นมาจากสังคม กรณี (Socialization) ในสังคมนั้น ๆ
5. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอว่าจะเหมือนกับพฤติกรรมจริง ๆ ของคนที่ครองฐานะตำแหน่งอื่น ๆ เพราะพฤติกรรมจริง ๆ นั้น เป็นผลของปฏิกิริยาของคนที่ครองฐานะ

ตำแหน่ง ที่มีต่อบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของผู้อื่นที่เข้ามาร่วมในพฤติกรรมและ เครื่องกระตุ้นที่มีอยู่ในเวลาและสถานการณ์ที่เกิดการติดต่อทางสังคม

## 2.5 ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory)

ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนตามแนวคิดของ Blau (1964 อ้างใน ชาดิชยา ณ เชียงใหม่, 2526: 64-65) สามารถนำไปใช้ประกอบแนวคิดเครือข่ายทางสังคม และทฤษฎีบทบาทเพื่อเป็นกรอบในการวิเคราะห์กลุ่มการเมืองท้องถิ่น โดย Blau อธิบายว่า กลุ่มการเมืองเป็นกลุ่มที่กระทำโดยสมัครใจของบุคคลที่ถูกจูงใจโดยผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับจากผู้อื่น การกระทำใด ๆ ก็ตามย่อมหวังกำไร หรือรางวัลตอบแทน จากการมีความสัมพันธ์กับผู้อื่น การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์จึงเป็นกลไกอันหนึ่งที่ทำให้สายสัมพันธ์ระหว่างบุคคลดำรงอยู่ได้ และช่วยให้ข่ายของความสัมพันธ์ขยายกว้างขึ้น อย่างไรก็ตาม การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับผู้อื่นนั้น ดำเนินอยู่ภายใต้การเสี่ยงหรือความไม่แน่นอน เราไม่อาจแน่ใจว่าจะได้รับบริการหรือรางวัลที่เราให้แก่ผู้อื่นกลับคืนมา เพื่อลดอัตราความเสี่ยงและความไม่แน่นอนเราจึงสร้างข้อผูกมัดทางใจและความเชื่อถือในสายสัมพันธ์ขึ้นมา ความเชื่อถือซึ่งกันและกัน ในสายสัมพันธ์จะเพิ่มมากขึ้นก็ต่อเมื่อคู่สัมพันธ์มีการสนองตอบความผูกพันทางใจที่มีต่อกันแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ข้อเสนอประการหนึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็คือ เมื่อบุคคลหนึ่งมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับอีกบุคคลหนึ่งมากขึ้น เขาจะรู้สึกผูกพันที่จะต้องตอบแทนผลประโยชน์มากขึ้น และมีสายสัมพันธ์ระหว่างกันที่แน่นแฟ้นขึ้น กระบวนการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งก่อให้เกิดความเชื่อถือซึ่งกันและกัน การตอบแทนผลประโยชน์เป็นการลงทุนทางสังคมอย่างหนึ่งหรือที่เรียกกันว่าฟิงพาอาศัยใจไว้ว่าน ก่อให้เกิดความผูกพันที่มีต่อกัน และความผูกพันนี้กลับมีส่วนช่วยส่งเสริมให้เกิดความเชื่อถือและข้อผูกมัดทางใจที่มีต่อกันให้มากขึ้น ซึ่งจะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ข้อเสนออีกประการหนึ่งในเรื่องนี้ก็คือ เมื่อบุคคลมีความผูกพันกับสายสัมพันธ์อันหนึ่งมากเท่าใดเขาก็จะอุทิศเวลาและกำลังกายและใจปกป้องรักษาสายสัมพันธ์นั้นมากขึ้นเท่านั้น

ความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนจะนำมาสู่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ในกรณีฝ่ายหนึ่งสามารถให้ผลประโยชน์ได้มากแต่อีกฝ่ายหนึ่งไม่มีสิ่งใดตอบแทนหรือตอบแทนได้น้อยกว่า ฝ่ายตอบแทนได้น้อยกว่าจะใช้การขอมอบอยู่ใต้อำนาจเป็นการแลกเปลี่ยน นั่นคือผู้มีทรัพยากรน้อยกว่าจะขอมอบอยู่ใต้อำนาจผู้มีทรัพยากรมากกว่า อำนาจในลักษณะนี้จึงหมายถึงการที่คน ๆ หนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งจะให้รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติตามและลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามได้ ซึ่งระดับของการขอมอบอยู่ใต้อำนาจนี้ขึ้นอยู่กับฝ่ายที่ตอบแทนได้น้อยกว่า มีทางเลือกอื่น ๆ ที่ทำให้ไม่ต้องอยู่ใต้อำนาจหรือไม่ หรือสามารถรวมตัวกันเพื่อต่อรองกับผู้ที่มีอำนาจได้หรือไม่ เงื่อนไขประการสุดท้ายคือ เขาสามารถลดความ

ต้องการดั่งกล่าวของตนเองเพื่อที่จะไม่ต้องพึ่งพาผู้มีอำนาจได้มากนักน้อยเพียงใด นอกจากนี้ผู้มีสถานภาพสูงกว่าจะให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ แก่ผู้มีสถานภาพต่ำกว่า เพื่อแลกเปลี่ยนกับความเคารพนับถือและการยอมอยู่ใต้อำนาจของอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้มีสถานภาพสูงในการแข่งขันแย่งชิงความเป็นใหญ่ในกลุ่ม จึงกล่าวได้ว่าในกลุ่มการเมืองมีความสัมพันธ์ในเชิงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์มาโดยตลอดนับตั้งแต่การให้ความช่วยเหลือของแกนนำกลุ่มต่อบรรดาสมาชิกภายในกลุ่ม การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างสมาชิกกลุ่มกับหัวหน้าเป็นต้น การพึ่งพากันในลักษณะนี้ปรากฏให้เห็นในระบบการเมืองระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับประเทศ

## 2.6 แนวคิดระบบอุปถัมภ์

การกระจายอำนาจตามแนวคิดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทำให้ตำบลมีการจัดตั้งองค์กรบริหารส่วนตำบล มีการเลือกบุคคลเข้ามาปกครอง บริหารจัดการ ในทุกด้านเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ทางภูมิศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรม ตัวแทนที่ได้รับเลือกเข้ามาปกครอง บริหาร จัดการ กิจกรรมของ อบต. มิได้ใช้ชีวิตอยู่ตามลำพัง หากต้องเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ๆ ดำรงสถานภาพและบทบาทที่หลากหลายในเวลาเดียวกันในขณะที่เป็นสมาชิกหรือผู้บริหาร อบต. ก็ยังคงดำรงสถานภาพของความเป็นเครือญาติ เพื่อนบ้าน เพื่อนร่วมรุ่น นายทุน นายจ้าง ผู้มีพระคุณ ลูกจ้าง ฯลฯ ที่ต้องแสดงบทบาทพึ่งพาอาศัยช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามสถานภาพนั้น ๆ ทำให้การบริหารจัดการกิจกรรมขององค์กรฯ ง่ายต่อการเอื้อประโยชน์ต่อบุคคลที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัว เกิดระบบอุปถัมภ์ที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่นในรูปแบบของ อบต. ได้

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของระบบอุปถัมภ์ไว้ดังนี้

อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์ (2539: 16) ให้ความหมายว่า ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีอำนาจ ทรัพย์สินสมบัติ หรือบารมีกับ “ผู้รับอุปถัมภ์” ที่ต้องพึ่งพา “ผู้อุปถัมภ์” ที่อยู่เหนือกว่าและสามารถบันดาลสิ่งที่ตนต้องการได้ เป็นการเสนอสนองตอบต่อกัน โดยอยู่บนพื้นฐานของข้อกำหนดทางศีลธรรม (Moral Basis) นอกจากนี้ อมรา พงศาพิชญ์ และคนอื่น (2532 อ้างใน วิทยา เกสรพรหม, 2543:15) ได้อธิบายถึง การที่ความสัมพันธ์ในระบบเครือญาติลดความสำคัญลงไป และการที่ครอบครัวขยายมีจำนวนลดลงเป็นผลกระทบที่เกิดมาจากการที่ระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวถูกแทนที่ด้วยระบบอุปถัมภ์-ผู้ได้อุปถัมภ์ ภายใต้กระบวนการกลายเป็นเมืองและการพัฒนาอุตสาหกรรม

สนิท สมัครการ (2533: 18) ให้ความหมายของ ระบบอุปถัมภ์ในเชิงสังคมวิทยาว่า หมายถึง ลักษณะของความสัมพันธ์ทางสังคมประเภทหนึ่ง ซึ่งผู้ที่มีความสัมพันธ์แต่ละฝ่ายมีบทบาท หน้าที่ และความคาดหวังต่อกันบางประการเป็นที่รับรู้หรือยอมรับกันตามธรรมเนียมประเพณี มีลักษณะของการพึ่งพาอาศัยกันอยู่มาก แม้ว่าผู้อุปถัมภ์จะเป็นผู้ให้มากกว่าก็ตามแต่ก็มิได้เป็นการให้เปล่า ผลตอบแทนจากผู้รับบริการจะมีให้แก่ผู้อุปถัมภ์เสมอ ลักษณะของความสัมพันธ์มีองค์ประกอบของมิตรภาพอยู่ด้วยแต่เป็นมิตรภาพที่ขาดดุลยภาพ (Lob-Sided Friendship) ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยมักมีความสัมพันธ์กับระบบครอบครัวและเครือญาติการอ้างความเป็นญาติเพื่อผลประโยชน์ของตนมีอยู่ทั่วไป จนมีคำพังเพยที่ว่า “มีเงินนับเป็นน้อง มีทองนับเป็นพี่” ความเป็นเพื่อนและความเป็นเจ้านาย-ลูกน้องเป็นรูปแบบหนึ่งของระบบอุปถัมภ์ซึ่งเน้นความช่วยเหลือเกื้อกูลและจงรักภักดีกันเป็นพิเศษ นอกจากนั้นการเลี้ยงดูเด็กบางประการของครอบครัวไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความช่วยเหลือบุตร-หลานอย่างไม่มีขอบเขตได้นำไปสู่การขยายตัวของระบบอุปถัมภ์ในวงการอื่นได้

ณรงค์ พ่วงพิศ (2533 อ้างใน วิทยา เกสรพรหม, 2543: 18-19) ได้ชี้ให้เห็นถึงพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ที่ส่งผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองของคนไทยในยุคปัจจุบันว่าเกิดจาก

1. โครงสร้างทางสังคมกับระบบอุปถัมภ์ ระบบอาวุโส ค่านิยมแบบไพร่ฟ้าและการยินยอมเป็นผู้ตามที่ดี การควบคุมกำลังคนในสังคมศักดินา ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ซึ่งกันและกันระหว่างมูลนายและไพร่ เกิดธรรมเนียมการเข้าหาผู้มีอำนาจทั้งในแต่ละนอกระบบราชการ ระบบอุปถัมภ์ทำให้ผู้น้อยเกรงใจผู้ใหญ่หรือผู้อาวุโสกว่าทำให้เกิดการรวมอำนาจในหมู่ผู้อาวุโส ระบบอุปถัมภ์และระบบอาวุโสส่งผลให้ราษฎรคุ้นเคยกับการเป็นผู้ตามที่ดี

2. ค่านิยมในสังคมไทยที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมการเมืองแบบนิงเฉย และเอาตัวรอด ดังคำพังเพยของไทยที่เด่นชัด ก็คือ “น้ำขึ้นให้รีบตัก” “รู้หลบเป็นปีก รู้หลีกเป็นหาง” “อย่าแกลงเท้าหาเสี้ยน” “เข้าเมืองตาหลิ่วต้องหลิ่วตาตาม”

3. การอบรมเลี้ยงดูในครอบครัวไทย เป็นการเลี้ยงดูแบบประคับประคองไม่ยอมปล่อยให้บุตรหลานของตนรู้จักการช่วยเหลือตนเอง ทำให้เด็กไทยมีลักษณะเลี้ยงไม่โต เป็นบ่อเกิดของการคิดไม่เป็นและทำไม่เป็น การตัดสินใจทางการเมืองต้องมีคนคิดให้ ต้องฟังคำแนะนำของหัวหน้าแผน หรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น

ณัฐชัย มีสะอาด (2541: (4)-(5)) ได้ทำการวิจัยระบบอุปถัมภ์กับพฤติกรรมกรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี พบว่า ความสัมพันธ์เชิงระบบอุปถัมภ์มีผลต่อการตัดสินใจของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้นำท้องถิ่นแบบทางการที่ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์

ประจำตำบล และคณะกรรมการหมู่บ้านไม่มีบทบาทต่อการตัดสินใจของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และปัจจัยต่าง ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง สถานภาพบุคคลและระบบหัวคะแนน เป็นต้น ไม่มีผลต่อการตัดสินใจของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

## 2.7 แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมของนักการเมือง

การเมืองไทยในขณะนี้ มีการกล่าวถึง “จริยธรรมของนักการเมือง” กันค่อนข้างมาก เป็นประเด็นที่น่าสนใจอย่างยิ่ง แม้ว่าในอดีตได้มีการกล่าวถึงกันมาบ้างแล้วแต่ก็ไม่ได้โดดเด่นจนกลายไปสู่เหตุการณ์ก่อกวนทางการเมืองในรัฐบาลของไทย เกี่ยวกับเรื่องนี้ ธีรภัทร เสรีรังสรรค์ (“นานาทัศนะ...จริยธรรมนักการเมือง”, 19 ธันวาคม 2548) ได้ทำการวิจัย “จริยธรรมของนักการเมือง” โดยการสัมภาษณ์บุคคลชั้นนำที่มีชื่อเสียงในสังคมหลายกลุ่ม อาทิ กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กลุ่มนักวิชาการ องค์กรเอกชน นักธุรกิจ เป็นต้น พบว่า กลุ่มต่าง ๆ ต่างเห็นตรงกันว่าจริยธรรมของนักการเมืองในปัจจุบันเลวร้ายกว่าในอดีตค่อนข้างมาก สภาพของปัญหาจริยธรรมทางการเมืองในอดีตและปัจจุบัน ไม่แตกต่างกันมากนัก โดยเฉพาะวิธีการได้มาซึ่งอำนาจ วิธีการใช้อำนาจและการสืบทอดอำนาจ โดยทั้งหมดคิดว่าสาเหตุระดับมหภาคเกิดจากระบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคมมีปัญหา เกิดปัญหาความอ่อนแอของสังคมทางด้านการศึกษา วัฒนธรรมการเมืองของคนไทยและค่านิยมของสังคม ส่วนสาเหตุระดับจุลภาค เกิดจากตัวผู้นำเป็นสำคัญ

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต, 2542: 192) ได้กล่าวถึงจริยธรรมของนักการเมืองไว้พอสรุปได้ว่าเป็นบุคคลทั่วไปต้องมีจริยธรรมเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว จริยธรรมที่สำคัญก็คือการมีศีล 5 การไม่ยอมเบียดเบียน ไม่ทำร้ายร่างกาย ไม่ทำลายชีวิตผู้อื่น การไม่ละเมิดทรัพย์สินของผู้อื่น การไม่ประพฤติผิดทางเพศ การไม่พูดเท็จ โกหกหลอกลวง การไม่ดื่มสุรายาเมา สิ่งเสพติดและการงดเว้นอบายมุข แต่นักการเมืองผู้เป็นคนในฐานะนักปกครองควรมีจริยธรรมพื้นฐานครบถ้วน แต่สิ่งที่ต้องเพิ่มเติมมากกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป ก็คือ การดำเนินชีวิต ความรู้สึกลึกซึ้ง จิตใจ และสติปัญญาของผู้ที่จะไปบริหารบ้านเมืองหรือเป็นผู้นำของประชาชนที่จะพาประเทศชาติบ้านเมืองไปสู่ความเจริญงอกงามและสันติสุข

จากกรณีผลการวิจัยที่เกี่ยวกับจริยธรรมของนักการเมืองดังที่กล่าวมาซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่พบเห็นได้ในปัจจุบัน รวมทั้งจริยธรรมของนักการเมืองที่ควรเป็นตามแนววิถีพุทธศาสตร์ ทำให้เห็นว่ามีลักษณะไปในทิศทางตรงกันข้าม แต่ก็เข้าใจว่านักการเมืองในอดีตมีความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องจริยธรรมของนักการเมืองเป็นอย่างดี รวมทั้งอาจเป็นว่านักการเมืองไทยควรมีกรอบ การปฏิบัติในการดำเนินชีวิต ความรู้สึกลึกซึ้งและสติปัญญา จึงช่วยกันวางกรอบจริยธรรมของ

ข้าราชการการเมืองไว้ โดยเฉพาะการปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 (มนตรี เจนวิทย์การ, 2540: 201-203) รวมทั้งมีการตั้งกติก่อื่น ๆ เพื่อให้ันักการเมืองแต่ละฝ่ายมีจริยธรรม ทางการเมือง กติกาของฝ่ายบริหาร ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยมาตรฐานทาง คุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2543 และฝ่ายสภา ได้แก่ ข้อบังคับ ว่า ด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2545 และข้อบังคับ ว่าด้วย ประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2542 แต่ผลการควบคุมให้ ปฏิบัติหรือเป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดไว้หรือไม่ นั้น ไม่เคยมีการประเมินเรื่องดังกล่าว กันอย่างจริงจัง แต่ก็มีกรกล่าวถึงกันอยู่บ่อยครั้งว่า นักการเมืองค่อนข้างไร้จริยธรรม คล้ายคลึงกับ สิ่งที่ปรากฏในการวิจัยที่อธิบายมาข้างต้นแล้ว แต่ มนตรี เจนวิทย์การ (2540: 203-204) เห็นว่า กระแสความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันต่างก็พยายามจะปฏิรูปการเมือง ให้ันักการเมืองมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น

มนตรี เจนวิทย์การ (2540: 191-193) ได้กล่าวถึงความสำคัญของจริยธรรมของ นักการเมืองที่ส่งผลต่อการเข้าสู่การเมืองไว้อย่างน่าสนใจว่า อาชีพการเมืองมิได้มีองค์วิชาชีพที่ จะเป็นผู้กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน การปรับปรุง และการปฏิบัติงานด้านอาชีพให้ก้าวหน้าทัน กับวิชาการและเทคโนโลยีใหม่ ๆ เหมือนกับองค์กรอาชีพอื่น รวมทั้งความพยายามในการจัด ระเบียบต่าง ๆ ซึ่งอาจรวมถึงประมวลจริยธรรมดังที่อ้างถึง ก็ไม่ใช่สิ่งที่จะช่วยทำให้เกิดการกำหนด มาตรฐานอาชีพนักการเมืองได้ แต่เป็นเพียงความพยายามในการจัดระเบียบวิธีการแก้ไขปัญหา ความขัดแย้งที่มีได้มีผลต่อพัฒนาการของอาชีพ เพียงแต่สิ่งที่ทุกฝ่ายต้องตระหนักก็คือ อาชีพ นักการเมืองเป็นอาชีพที่มีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรก เป็นอาชีพที่เกี่ยวข้อง กับการใช้อำนาจรัฐ เป็นการใช้อำนาจที่ส่งผลกระทบในขอบเขตที่กว้างและลึกที่อาจนำมาซึ่งความ ล้มสลายของระบอบการเมือง และประการที่สอง ตำแหน่งทางการเมืองและการปกครอง ถือว่าเป็น ตำแหน่งที่ต้องได้รับความไว้วางใจสูงจากประชาชน จึงเป็นตำแหน่งของผู้นำ ดังนั้นนักการเมืองจึง ต้องยึดถือลักษณะสำคัญ 2 ประการข้างต้นรวมทั้งต้องระลึกเสมอว่า การกระทำของนักการเมือง จะต้องเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ตาม ตำแหน่งทางการเมืองและการปกครอง ซึ่งถือเป็นตำแหน่งที่มีความชอบธรรมมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับศรัทธา ความไว้วางใจจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจในเรื่องนโยบาย มาตรการ แผนงาน และการปฏิบัติต่าง ๆ ในนามของรัฐไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ดังนั้นนักการเมืองจึงต้องมีจริยธรรม

นอกจากนี้ มন্ত্রী เจนวิทย์การ (2540: 193- 194) ได้อธิบายให้เห็นว่า ความสนใจเกี่ยวกับจริยธรรมของอาชีพการเมืองได้เพิ่มขึ้น มาจากปัจจัยหลายประการ ด้วยกันคือ

1. การที่ระบอบการเมืองไม่สามารถแก้ปัญหาหลักและสำคัญของประเทศได้ การดำเนินโครงการต่าง ๆ ขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและการประหยัด เกิดปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงอยู่ตลอดเวลา

2. การนำระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมมาใช้ควบคู่ไปกับระบบเศรษฐกิจที่ใช้ตลาดเป็นตัวกำหนด นำมาให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ได้แก่

2.1 ในด้านการเมืองมีการแยกส่วนที่เป็นส่วนตัว กับสาธารณะ ออกจากกันชัดเจนยิ่งขึ้น และความสำคัญของเนื้อหาที่มีความสำคัญเท่ากับระเบียบวิธีปฏิบัติ

2.2 การที่นักการเมืองต้องแสวงหาความชอบธรรมในการเข้าสู่อาชีพและการดำรงตำแหน่งโดยผ่านการเลือกตั้งทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงซึ่งมีเป้าหมายในการคุ้มครองอาชีพของนักการเมืองเอง ก่อให้เกิดเลือกตั้งใหม่ ซึ่งทำให้ประชาชนทั่วไปไม่ไว้วางใจการเมืองและนักการเมืองนับเป็นเรื่องจริยธรรมที่แก้ไขยากที่สุด

2.3 ระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม และเศรษฐกิจตลาดที่ส่งเสริมการเติบโตของระบบทุนนิยมอย่างกว้างขวาง ทำให้ธุรกิจการค้าขายตัวและต้องอาศัยการดำเนินการทางการเมืองเพื่อกำกับควบคุมที่ทำให้ผู้ประกอบการต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับผลักดันเพื่อลดผลกระทบทางลบของนโยบาย

2.4 การขยายตัวของสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม โดยเฉพาะการรับรู้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ การเรียกร้องและการเคลื่อนไหวทางสังคมให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ทำให้กรณีที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมของนักการเมืองปรากฏเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดการถกเถียงกันอย่างมากมายจนนำไปสู่การกดดันให้มีการปฏิรูปทางการเมืองที่รวมไปถึงการสร้างมาตรฐานทางกฎหมายและจริยธรรมทางการเมืองไปพร้อมกันด้วย

ดังนั้นแนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมทางการเมืองของนักการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ก็คือ การดำเนินชีวิต ความรู้สึกนึกคิด จิตใจ และสติปัญญา ที่จะไปบริหารบ้านเมืองหรือเป็นผู้นำของประชาชนที่จะพาประเทศชาติบ้านเมืองไปสู่ความเจริญงอกงามและสันติสุข แสดงว่าจริยธรรมของนักการเมืองนั้น ส่งผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและการพัฒนาประเทศชาติ และในขณะเดียวกันจริยธรรมของนักการเมืองก็มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้เช่นกัน โดยเฉพาะกับกลุ่มนักการเมืองที่ขาดจริยธรรมย่อมถูกกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองรวดเร็วยิ่งขึ้น

## 2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ธวัช คำธิตา (2541) ทำการศึกษา กลยุทธ์และแนวทางในการดำเนินงานทางการเมืองของนายบุญแท้ง ทองสวัสดิ์ ผลการศึกษาพบว่า (1) การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชาวบ้านด้วยการพบปะเยี่ยมเยียนและช่วยเหลือชาวบ้านอย่างสม่ำเสมอ ด้วยความจริงใจและเป็นกันเอง นอกจากนี้เป็นการสร้างบารมีแล้ว ยังเป็นกลยุทธ์ในการหาเสียงอย่างหนึ่งของเขาที่ไม่ต้องใช้จ่ายเงินซื้อเสียง (2) การเป็นคนพูดจริง ทำจริง มีอุดมการณ์ รักษาคำมั่นสัญญา มีความซื่อสัตย์ ไม่หลอกลวง เป็นสาเหตุสำคัญที่สร้างศรัทธาและความเชื่อมั่นให้กับเขาว่าเป็นผู้ทำประโยชน์ให้กับประชาชนและประเทศชาติได้ (3) การหาเสียงอย่างต่อเนื่องและหลายรูปแบบ ไม่จำกัดเฉพาะการออกพบปะเยี่ยมเยียนชาวบ้าน รวมทั้งการกล่าวปราศรัยต่อประชาชนเพื่อชี้แจงถึงนโยบายและโครงการต่าง ๆ ให้ประชาชนเข้าใจ เป็นกลยุทธ์และแนวทางการดำเนินงานทางการเมืองอย่างหนึ่งที่เขาได้นำออกมาใช้ (4) ความเป็นผู้มีอุดมการณ์ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยและการต่อต้านการปกครองแบบเผด็จการเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จอันโดดเด่น ที่ทำให้เขาชนะการเลือกตั้งทุกครั้ง นับแต่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จนถึง รัฐบาลถนอม กิตติขจร (5) ความเป็นผู้มีวิถีชีวิตเรียบง่าย สมถะ มีคุณธรรม ไม่หลงอำนาจ ฉลาด เฉียบแหลม สุภาพอ่อนโยน และกล้าตัดสินใจเป็นคุณสมบัติเด่นของเขา ประการที่ 3 เพื่อศึกษาแนวความคิด ประสบการณ์ อุดมการณ์ทางการเมือง และลักษณะความเป็นผู้นำของเขา (6) เขา เป็นผู้มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีความคิดสร้างสรรค์ เช่นมีบทบาทสำคัญในโครงสร้างในชนบทหรือ โครงการเงินผันที่นำออกมาใช้สมัยรัฐบาลพลตรี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ประโยชน์ในเรื่องการกระจายอำนาจ เป็นการสร้างงานในชนบท แม้จะมีข่าวร้ายไหลก็ตาม (7) เขาเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตย คือรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และฟังเสียงข้างมาก มีหลักการเป็นของตัวเอง รู้จักประณีประนอมและยืดหยุ่นบ้างบางโอกาส

วรุฒม์ เจตย์ภัทรนาท (2541) ทำการศึกษา ความเกี่ยวข้องของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับพรรคการเมือง พบว่า พรรคการเมืองได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่กลับไม่อยากให้พรรคการเมืองมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลและไม่เห็นด้วยที่จะสังกัดพรรคการเมืองเพราะเกรงจะเกิดความขัดแย้งความแตกแยก ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นแบบผู้อุปถัมภ์กับผู้ได้อุปถัมภ์ในเชิงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน แต่พรรคการเมืองไม่มีอิทธิพลใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และผลกระทบของความสัมพันธ์เป็นไปในเชิงบวก

จิระศักดิ์ สิทธิวงศ์ (2540) ทำการศึกษา มุลเหตุจูงใจในการเข้าสู่การเมืองของนักธุรกิจ: กรณีศึกษาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2539 พบว่า นักธุรกิจเข้าสู่การเมืองมีมูลเหตุจูงใจในทางบวกอยู่ในระดับมาก ส่วนมูลเหตุจูงใจในทางนิเสธอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งหมายถึงกลุ่มนักธุรกิจมีเหตุจูงใจที่ต้องการเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาของส่วนรวมและรักษาผลประโยชน์สาธารณะมากกว่าที่จะเข้าสู่การเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนและกลุ่มเป็นหลัก ในด้านของความต้องการบรรลุผลสำเร็จ นักธุรกิจมีความต้องการบรรลุผลสำเร็จในระดับมาก นั่นคือ เป็นผู้ที่ต้องการผลตอบแทนที่เป็นผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูง เป็นผู้ชอบวางเป้าหมายในการทำงานซึ่งเป็นเป้าหมายที่มีความเป็นไปได้ที่จะทำให้สำเร็จ และแสวงหาข้อมูลที่จะสะท้อนถึงการปฏิบัติงานอยู่เสมอ โดยเป้าหมายที่จะเข้าสู่การเมืองด้วยการเป็น ส.ส. เป็นเป้าหมายที่สามารถทำได้ อีกทั้งมองเห็นว่ากำไรหรือผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน เป็นเครื่องวัดผลของการทำงานว่าบรรลุผลสำเร็จเพียงใด ในด้านความคาดหวังในการเข้าสู่การเมืองของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า การเข้าสู่การเมืองโดยคาดหวังที่จะได้รับการยอมรับจากสังคมในวงกว้างอยู่ในระดับปานกลาง ความคาดหวังเพื่อให้เกิดความชื่นชมในตัวเองที่เข้าสู่การเมืองได้อยู่ในระดับปานกลาง ความคาดหวังที่จะได้รับตำแหน่งทางการเมืองอยู่ในระดับปานกลาง และความคาดหวังเพื่อให้ได้ผลตอบแทนทางธุรกิจอยู่ในระดับน้อย

ทรงศักดิ์ ฉลาดพงศ์พันธ์ (2535) ทำการศึกษา พฤติกรรมทางการเมืองของนายสมาน ชมภูเทพ พบว่า นายสมาน ชมภูเทพมีลักษณะผู้นำประเภทกระตือรือร้นต่อการทำงานในตำแหน่ง และมีทัศนคติในทางบวกต่อตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รูปแบบพฤติกรรมทางการเมืองของเขาได้แก่ การทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าเป็นพวกเดียวกัน การใช้กลวิธีเพื่อสร้างชื่อและสร้างสถานการณ์ที่เป็นผลดีให้กับตัวเอง การเข้าไปอิงกับสถาบันศาสนาและความเชื่อ ตลอดจนพฤติกรรมที่อาศัยพึ่งพาบุคคลที่มีฐานะดี และมีชื่อเสียง สำหรับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมทางการเมืองของเขา ได้แก่ ปมเด่นคือการที่เขามีการมคมคาย สามารถใช้แก้ไขสถานการณ์ที่เลวร้ายให้กลับกลายเป็นดีได้ ปมด้อยคือ การที่เขามีความภูมิใจในศักดิ์ศรีของตนเองน้อยมาตั้งแต่วัยเด็กได้แก่ ความรู้สึกที่ตนเองไม่มีความสำคัญ และความรู้สึกที่ตนเองไม่มีความฉลาดรอบรู้เพียงพอ ปัจจัยต่อมาคือการที่เขาเป็นลูกคนสุดท้ายของบิดามารดาที่ทำให้เขามีบุคลิกภาพที่สามารถสร้างสัมพันธไมตรีกับบุคคลอื่นได้ง่ายและประสบการณ์ชีวิตในวัยเด็กของเขา ข้อสังเกตจากการศึกษาพบว่า สิ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จทางการเมืองของเขาได้แก่ บุคลิกภาพ ความสามารถในการใช้สถานการณ์ต่าง ๆ ให้เป็นผลดีแก่ตัวเอง และการที่เข้าไปพึ่งพาอาศัยบุคคลที่มีฐานะดีและมีชื่อเสียง ในการทำการศึกษาครั้งต่อไป ควรจะมีการเปรียบเทียบกันระหว่างนักการเมืองที่เป็นคน

ท้องถิ่นและนักการเมืองที่ไม่ใช่คนในท้องถิ่น เช่น ศึกษาในกรณีที่ว่าปัจจัยทางด้านสังคมและบุคลิกภาพมีผลทำให้พฤติกรรมทางการเมืองแตกต่างกันหรือไม่ เป็นต้น

นคร สุวานิช (2541) ทำการศึกษาบทบาทการเมืองและการบริหารการพัฒนาของผู้นำท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล 16 แห่งของอำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งศึกษาบทบาททางการเมืองและทางการเมืองการพัฒนาของผู้นำท้องถิ่น รวมทั้งปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการแสดงบทบาทดังกล่าว และทั้งปัญหาและอุปสรรคในการแสดงบทบาทหน้าที่ของผู้นำท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยทางเศรษฐกิจ อันประกอบด้วยรายได้ต่อเดือนของผู้นำท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กับการแสดงบทบาททางการเมืองและการบริหารการพัฒนาของผู้นำท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจัยทางสถานภาพทางสังคม อันประกอบด้วย อายุ ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ไม่มีความสัมพันธ์กับการแสดงบทบาททางการเมืองและการบริหารการพัฒนาของผู้นำท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจัยทางด้านสถานภาพทางสังคม อันประกอบด้วยการศึกษา มีความสัมพันธ์กับการแสดงบทบาททางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจัยทางด้านสถานภาพทางสังคมอันประกอบด้วย การศึกษา ไม่มีความสัมพันธ์กับการแสดงบทบาททางการเมืองการพัฒนาของผู้นำท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจัยทางภาวะความเป็นผู้นำ มีความสัมพันธ์กับการแสดงบทบาททางการเมืองและการบริหารการพัฒนาของผู้นำท้องถิ่น ปัจจัยทางการติดต่อสื่อสารกับบุคคลหรือองค์กรภายนอกหมู่บ้านมีความสัมพันธ์ต่อการแสดงบทบาททางการเมืองของผู้นำท้องถิ่น และปัจจัยทางการติดต่อสื่อสารกับบุคคลหรือองค์กรภายนอกหมู่บ้านไม่มีความสัมพันธ์ต่อการแสดงบทบาททางการเมืองการพัฒนาของผู้นำท้องถิ่น

จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่อการแสดงบทบาทของผู้นำท้องถิ่นตอบว่า ปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนโดยประชาชนเข้าใจว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำท้องถิ่นมีผลประโยชน์แอบแฝง ปัญหาเรื่องงบประมาณในการดำเนินการภายในหมู่บ้าน ปัญหาในเรื่องผู้นำท้องถิ่นเองขาดความรู้ความเข้าใจในการแสดงบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากตนเองมีภารกิจที่ต้องปฏิบัติอย่างกว้างขวาง

มานพ สุขเขียว (2543) ได้ทำการศึกษาเรื่อง พฤติกรรมของนักการเมืองไทยที่มาจากการเลือกตั้งระหว่าง พ.ศ.2523-2540 พบว่า พฤติกรรมของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งนายรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการ และรัฐมนตรีช่วยว่าการในแต่ละกระทรวง ตั้งแต่รัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ถึงรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ หรือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523-2540 ที่เป็นข่าวทางสื่อมวลชนเกี่ยวกับการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้น เกิดมาจากสาเหตุเดียวกัน กล่าวคือ เกิดจากการอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายในการเรียกร้อยค่านายหน้า หรือค่าอำนาจ

ความสะดวกในลักษณะของการปฏิสัมพันธ์ในเชิงการแลกเปลี่ยน เพื่อแสวงหาและรักษาผลประโยชน์ให้กับตนเอง พวก และพรรคได้อย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยกฎหมายและมาตรฐานทางจริยธรรมและศีลธรรม ไม่สามารถเข้าไปควบคุมพฤติกรรมดังกล่าวได้ เพราะฉะนั้นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นกับนักการเมืองจึงเกิดซ้ำกับนักการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาลหรือได้บริหารประเทศ และดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มหรือแกนนำกลุ่มในแต่ละกิจกรรมหรือเป็นเลขาธิการพรรคหรือหัวหน้าพรรคในแต่ละพรรคทุกพรรคการเมือง ตามแต่โอกาสและสถานการณ์ที่เหมาะสมของนักการเมืองคนนั้นและพรรคคนนั้น

ธีรภัทร เสรีรังสรรค์ ("นานาทัศนะ...จริยธรรมนักการเมือง", 19 ธันวาคม 2548) ได้ทำการศึกษา เรื่อง จริยธรรมของนักการเมือง โดยการสัมภาษณ์บุคคลชั้นนำที่มีชื่อเสียงในสังคมหลายกลุ่ม อาทิ กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กลุ่มนักวิชาการ องค์กรเอกชน นักธุรกิจ เป็นต้น ต่างเห็นตรงกันว่าจริยธรรมของนักการเมืองในปัจจุบันเลวร้ายกว่าในอดีตค่อนข้างมาก สภาพของปัญหาจริยธรรมทางการเมืองในอดีตและปัจจุบันไม่แตกต่างกันมากนัก โดยเฉพาะวิธีการได้มาซึ่งอำนาจ วิธีการใช้อำนาจและการสืบทอดอำนาจ โดยทั้งหมดคิดว่าสาเหตุระดับมหภาคเกิดจากระบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคมมีปัญหา เกิดปัญหาความอ่อนแอของสังคมทางด้านการศึกษา วัฒนธรรมการเมืองของคนไทยและค่านิยมของสังคม ส่วนสาเหตุระดับจุลภาค เกิดจากตัวผู้นำเป็นสำคัญ

ในการวิจัยเดียวกัน ได้ทำการสำรวจเชิงปริมาณด้วยการออกแบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม คือ ส.ส.15 คน ส.ว. 46 คน และกลุ่มอื่นๆ ประกอบด้วย ประชาชน ข้าราชการ พนักงานบริษัท 119 คน รวมทั้งสิ้น 290 คน พบว่า ปัญหาการละเมิดจริยธรรมและผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมือง เกี่ยวกับการทำหน้าที่ ส.ส. ส.ว. และรัฐมนตรี พบว่า

ตัวเลขที่ออกมาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เช่น การเลือกตั้ง ส.ส.2 ครั้งล่าสุด เมื่อ พ.ศ. 2544 และ 2548 ทั้ง 3 กลุ่มตัวอย่างเห็นตรงกันว่า มีการทุจริตเลือกตั้ง ชื่อสิทธิขายเสียง มีระดับการใช้อำนาจรัฐ อิทธิพลเถื่อน บรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองส่วนใหญ่ใช้กลยุทธ์ทุกวิถีทางเพื่อให้ได้รับชัยชนะ โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องและจริยธรรมทางการเมืองมาก

ส.ส.ส่วนใหญ่ใช้อำนาจหน้าที่ไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง มีการใช้ข้อมูลลับทางราชการไปเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ช่วยให้ญาติมิตรได้งานของทางราชการ และ ส.ส. ยังประกอบอาชีพอื่นที่สามารถใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ของตนไปเอารัดเอาเปรียบผู้อื่นหรือหาประโยชน์ให้แก่ตนมาก และไม่ค่อยเอาใจใส่ทุกข์สุขของประชาชนที่เลือกตนเองเข้ามาเป็นผู้แทน ที่น่าสนใจ คือ ความเห็นเกี่ยวกับการทำหน้าที่ในตำแหน่งรัฐมนตรี ทั้ง 3 กลุ่มตัวอย่างเห็นตรงกันว่า การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 มักคำนึงถึงโควตาของกลุ่มการเมือง การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรครัฐมนตรีมีการใช้อำนาจ

หน้าที่ทางการเมืองไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง มีการใช้อำนาจหน้าที่เลือกปฏิบัติกับองค์กรธุรกิจเอกชน ตามความสัมพันธ์ส่วนตัวมีการเรียกรับเงินใต้โต๊ะจากบริษัทรับเหมาก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ หรือเรียกร้องค่าจัดซื้อในโครงการรับเหมาก่อสร้างของทางราชการมาก

รัฐมนตรีไม่เคารพกติกาของสังคม ยกย่องและคบหากับผู้ทุจริต ปกป้องผู้กระทำผิดไม่สนับสนุนคนดี ผู้นำทางการเมืองมีการประมุลตัวบุคคลให้เข้าสังกัดพรรคการเมืองตนโดยมีผลประโยชน์ตอบแทนตามลำดับความสำคัญ รัฐมนตรีใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปหาประโยชน์โดยมิชอบแทรกแซงแต่งตั้งโยกย้าย ปูนบำเหน็จและการปฏิบัติหน้าที่ของราชการโดยไม่ถูกต้องชอบธรรม มีการใช้ของราชการเป็นของส่วนตัว เบียดบังงบประมาณของราชการมาเป็นของตน มีการใช้อิทธิพลเรียกร้องผลตอบแทน มีการกำหนดคน โยบาย มีการใช้ข้อมูลลับในการแสวงหาประโยชน์แก่ตนและพวกพ้อง

สาเหตุของการละเมิดจริยธรรมและผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมือง ทั้ง 3 กลุ่ม ตัวอย่างเห็นด้วยว่า เกิดจากกฎหมาย ระเบียบ มีช่องโหว่ ตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้อต่อการกระทำผิด มีสิ่งจูงใจ เช่นผลประโยชน์เป็นเงินทองจำนวนมากเพียงพอที่จะกระทำผิด ต้องการตำแหน่งเพื่อให้เป็นชื่อเสียงวงศ์ตระกูลจึงทำได้ทุกอย่างโดยไม่คำนึงถึงจริยธรรม ความถูกต้อง ขาดอุดมการณ์เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ประเทศ ประกอบกับสังคมไทยเป็นระบบอุปถัมภ์ วัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยเห็นว่าการละเมิดจริยธรรม มีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมืองเป็นเรื่องปกติวิสัยที่มีมาทุกยุคสมัย จึงทำให้นักการเมืองไม่เกรงกลัวการถูกลงโทษ และประชาชนก็ขาดข้อมูลข่าวสาร ขาดความเข้าใจทางการเมืองทำให้ตัดสินใจเลือกนักการเมืองผิดพลาด

กรณีดังกล่าวทำให้เกิดผลกระทบในด้านการเมืองการปกครอง ทำให้ระบบการเมืองไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน ประชาชนไม่ศรัทธานักการเมือง เกิดความระส่ำระสายในการปกครองและขาดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่การบริหารราชการส่วนกลางไปจนถึงภูมิภาค ด้านเศรษฐกิจ ทำให้นักการเมืองนำผลประโยชน์ที่ได้ไปหลบซ่อนในต่างประเทศหรือใช้จ่ายเงินทองไปในทางฟุ่มเฟือย ทำให้สูญเสียทรัพยากรทางเศรษฐกิจ นักลงทุนขาดความมั่นใจ เมื่อเลือกตั้งต้องใช้เงินมาก ทำให้มีการทุจริตคอร์รัปชันสูงตามมา ผลกระทบด้านสังคม วัฒนธรรม ทำให้สังคมขาดความยุติธรรม นักการเมืองมีอภิสิทธิ์ที่จะได้รับประโยชน์มากขึ้นโดยไม่ถูกต้อง เมื่อนักการเมือง ผู้นำการเมืองเป็นแบบอย่างทำให้ประชาชนไม่คำนึงถึงจริยธรรม ศีลธรรม เป็นการส่งเสริมให้ระบบอุปถัมภ์เข้มแข็งขึ้นระบบพวกพ้อง เส้นสายจึงมีอิทธิพลมากขึ้น

การแก้ไข ด้านบริหาร อาทิ ควรเน้นความสำคัญกับผู้นำทางการเมืองให้เป็นแบบอย่างที่ดีทางจริยธรรมแก่สังคม สร้างระบบในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของนักการเมืองทั้งฝ่ายนิติ

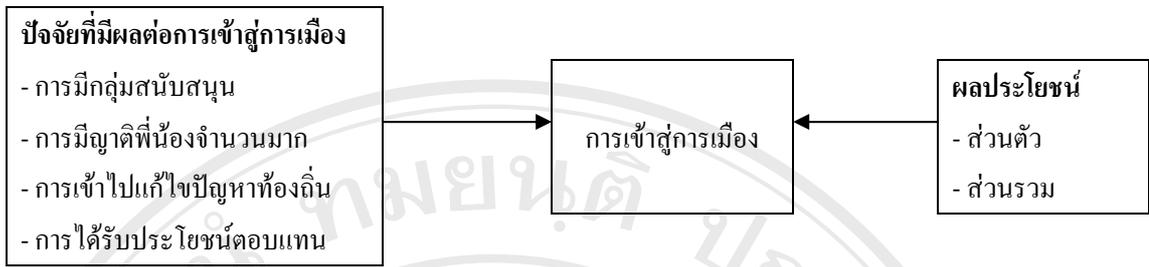
บัญญัติ บริหาร แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ประชาชนมีอำนาจตรวจสอบและถอดถอน  
 นักการเมืองได้ง่ายขึ้น ควรมีการบันทึกเสียงโทรศัพท์ในทำเนียบฯ กระทรวงเฉพาะการปฏิบัติ  
 หน้าที่ของนายกฯ และรัฐมนตรีให้เป็นมาตรฐานเดียวกับประเทศตะวันตก ด้านกฎหมายควรมี  
 กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันมีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนโดย  
 ละเอียดยิ่งขึ้น แก้ไขประมวลจริยธรรม ส.ส. และ ส.ว. ให้มีบทลงโทษที่รุนแรงถึงขั้นถอดถอนจาก  
 การเป็นสมาชิกได้ เพิ่มมาตรการลงโทษทั้งวินัย อาญาแพ่ง ทางภาษีอย่างเด็ดขาด รวดเร็ว เพื่อ  
 สามารถลงโทษนักการเมืองที่กระทำในลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน

ผลสำรวจสะท้อนให้เห็นว่า ทั้ง 3 กลุ่มตัวอย่างเกือบร้อยละ 90 เห็นว่าปัญหาจริยธรรม  
 และผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมืองมีความรุนแรง โดยตนอยากเห็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว  
 อย่างเป็นรูปธรรม จึงขอเสนอ

1. ให้รัฐบาลบรรจุเรื่องดังกล่าวเป็นวาระแห่งชาติ สร้างจริยธรรมด้านการเมือง ขจัด  
 ผลประโยชน์ทับซ้อน การเป็นตัวกลางของรัฐบาลจะทำให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้
2. องค์กร กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ต้องไปวางแผนการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม โดย  
 กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจน และ
3. อยากให้มีนักวิจัยเอาแต่ละเรื่องไปพิจารณาว่าจะสร้างระบบป้องกันในเรื่อง  
 ผลประโยชน์ทับซ้อนให้เกิดขึ้นได้อย่างไร เพราะปัญหาดังกล่าวถือเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้การ  
 เมืองไทยเข้าสู่รูปเข้ารอย ไม่ต้องวนกลับเข้ามาในวงจรอุบาทว์อย่างที่เป็นอย่างอยู่ในขณะนี้

## 2.9 กรอบแนวคิด

การเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ถูกตั้งคำถามว่า  
 สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมาจากสาเหตุจูงใจด้านผลประโยชน์ส่วนตัว หรือ  
 ผลประโยชน์ส่วนรวมกันแน่ ซึ่งการตัดสินใจเข้าสู่การเมืองแต่ละสาเหตุอาจจะมีปัจจัยที่มีอิทธิพล  
 ต่อการเข้าสู่การเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันไปอีกด้วย  
 การศึกษาครั้งนี้จึงนำแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มากำหนดเป็นกรอบแนวคิดสำหรับ  
 การศึกษาดังปรากฏในภาพ 2.1



ภาพ 2.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา