

## บทที่ 2

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร ผู้วิจัยจะได้นำเสนอแนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยในครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง
4. แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งและความขัดแย้ง
5. แนวคิด และความหมายของผลประโยชน์ขัดกัน
6. แนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์ อำนาจ และอิทธิพล
7. แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มการเมืองและกลุ่มการเมืองท้องถิ่น
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดในการวิจัย
10. สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดชุมพร

#### 1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

##### 1.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายและคำนิยามไว้แตกต่างกัน แต่ส่วนใหญ่มีหลักการสำคัญที่คล้ายคลึงกัน แตกต่างกันบ้างก็เพียงรายละเอียดย่อยเท่านั้น ซึ่งผู้วิจัยขอยกคำนิยามของนักวิชาการบางท่านมากล่าวถึงในงานวิจัยนี้

เดเนียล วิท (Daniel Wit, 1967 อ้างถึงในโกวิท พวงงาม 2550) ให้นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลท้องถิ่น ก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

จอห์น เจ. คลาร์ก (John J. Clarke, 1957 อ้างถึงใน โกวิท พงงาม 2550) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

แฮริส จี. มอนตาญ (Haris G. Montagu, 1984 อ้างถึงใน โกวิท พงงาม 2550) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2524 อ้างถึงใน โกวิท พงงาม 2550) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

พิณสุดา สิริธรรังศรี (2541) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น กำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎี การกระจายอำนาจ และอุดมการณ์ทางประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรม การปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้ง มีองค์กรที่จำเป็น ในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครอง ตนเองอย่างเต็มที่

สโรชา แพร่ภาษา (2549) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น ถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหาร ราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ ที่รัฐบาลมอบอำนาจในการบริหารงานตามภารกิจต่างๆ โดยหลักการกระจายอำนาจและให้อิสระแก่ท้องถิ่นเพื่อปกครองตนเอง การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (self government)

อนันต์ อนันตกุล (2521) ขยายความไว้ม่าสนใจว่า หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็น การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้อง

บน การปกครองตนเองคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจาก จะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียง ประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่างๆ เช่น เปิดโอกาสให้ ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ ประชาชนเกิดความสำนึก ในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหาและช่วยกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นของตน

อุทัย หิรัญโต (2523) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่ รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการ จัดเป็น องค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการ บริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐ หาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

จากนิยามต่างๆ ข้างต้นสามารถประมวลได้เป็นหลักการปกครองท้องถิ่นใน สาระสำคัญ ดังนี้

1. การปกครองชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความ เจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติ หน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขต พอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่าง แท้จริง อำนาจของท้องถิ่นมีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญ และ ความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) ที่จะดำเนินการ ปกครองตนเอง โดยสิทธินี้แบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ

- 3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับประชาชนใน ท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติ เป็นต้น

- 3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนด งบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

3.3 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และมีสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

3.4 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิสัยทัศน์ของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

## 1.2 รูปแบบการปกครองท้องถิ่น

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นมีการปกครองทั้งหมด 5 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบแรกคือ รูปแบบของระบบรัฐสภา เป็นการปกครองที่ประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และเลือกคณะผู้บริหารท้องถิ่น รูปแบบที่สองคือ รูปแบบคณะกรรมการ เป็นการรวมอำนาจในการตรากฎหมายและการบริหารให้แก่คณะกรรมการซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน รูปแบบนี้มีความรวดเร็วในการบริหารแต่ขาดฝ่ายค้านที่คอยถ่วงดุลอำนาจ รูปแบบที่สามคือ รูปแบบอำนาจการเป็นวิวัฒนาการของรูปแบบคณะกรรมการ ประชาชนเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นจากนั้นสภาท้องถิ่นลงมติหาผู้ว่าการท้องถิ่น มีฐานะเป็นพนักงานท้องถิ่น ส่วนนายกเทศมนตรีทำหน้าที่เพียงเป็นประธานสภาท้องถิ่นเท่านั้นเอง อำนาจสูงสุดในการบริหารงานอยู่ที่ผู้ว่าการที่จ้างมาทำงาน รูปแบบที่สี่คือ รูปแบบผสม เป็นการผสมผสานระหว่างการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง ประกอบด้วยสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ส่วนฝ่ายบริหารนั้นมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลาง และรูปแบบที่ห้าคือรูปแบบสภาและผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งการปกครองรูปแบบนี้เป็นที่นิยมและแพร่หลาย รวมถึงท้องถิ่นของประเทศไทยด้วย โดยให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง สภาท้องถิ่นทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ออกกฎหมาย ข้อบัญญัติ อนุมัติงบประมาณ ส่วนฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารท้องถิ่น ตามโครงการและงบประมาณที่สภาท้องถิ่นอนุมัติ ซึ่งรูปแบบนี้เป็นการจำลองรูปแบบการปกครองในระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกามาใช้

รูปแบบการปกครองทุกรูปแบบ ล้วนมีวัตถุประสงค์ในการบริการและจัดการ หน่วยการปกครองท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด สามารถแก้ปัญหาและสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีที่สุด



### 1.3 ประเภทของการปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ท้องถิ่นที่สามารถปกครองตนเอง ย่อมมีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายบัญญัติ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยมีรูปแบบการปกครองทั้งแบบรัฐสภาและรูปแบบของประธานาธิบดี ในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติไว้มี 5 ประเภท คือ

**1.3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)** ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีสมาชิกสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง หน้าที่หลักคือการควบคุมการทำงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และตราข้อบัญญัติเป็นข้อกฎหมายของท้องถิ่น ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยตรงจากประชาชนเช่นกันทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยการทำงานพื้นที่การรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล

**1.3.2 เทศบาล** จากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นเป็นเทศบาลไว้คือจำนวนและความหนาแน่นของประชากร รวมถึงเศรษฐกิจของท้องถิ่นโดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสามารถแบ่งประเภทของเทศบาลได้ 3 ประเภทคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร แต่ละประเภทมีโครงสร้างที่เหมือนกันคือประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี สภาเทศบาลเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำหน้าที่พิจารณาร่างข้อบัญญัติเทศบาลและกำกับดูแลการบริหารเทศบาลของคณะเทศมนตรี ส่วนคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาลโดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า และมีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้ารับผิดชอบควบคุมดูแลและดำเนินงานของข้าราชการประจำของเทศบาล โดยรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของเทศบาลเป็นแบบประธานาธิบดี ที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาและนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

**1.3.3 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)** ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีสมาชิกสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง หน้าที่หลักคือการควบคุมการทำงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และตราข้อบัญญัติเป็นข้อกฎหมายของท้องถิ่น ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยตรงจากประชาชนเช่นกันทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

**1.3.4 กรุงเทพมหานคร** เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีฐานะเป็น ทบวงการเมืองและเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วยองค์กรสำคัญสององค์กรคือ สภากรุงเทพมหานคร อัน ประกอบด้วยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในเขตเลือกตั้งต่างๆ มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบการดำเนิน กิจการในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และควบคุมการบริหารงานของผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรที่สอง ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จากประชาชนในกรุงเทพมหานคร มีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี สามารถแต่งตั้งรองผู้ว่าฯ ได้ไม่เกิน 4 คน พร้อมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งเลขาธิการและคณะที่ปรึกษาได้เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้ว่าฯมอบหมาย ในส่วนนี้ยังประกอบไปด้วยข้าราชการประจำของกรุงเทพมหานคร โดยมีปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นหัวหน้า รับผิดชอบควบคุมดูแลและดำเนินงานของข้าราชการประจำ กรุงเทพมหานครแบ่งการ ปกครองออกเป็นเขตแต่ละเขตจัดองค์กรออกเป็นสองส่วน คือสำนักงานเขตและสภาเขต ซึ่งมี ผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครประจำเขต และสภาเขตประกอบด้วย สมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนจำนวนอย่างน้อยเขตละ 7 คน

**1.3.5 เมืองพัทยา** เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกำหนดขึ้นเพื่อรองรับการ เจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการท่องเที่ยวของพัทยา มีรูปแบบจำลองอย่าง ประชานิธิดี ซึ่งประกอบด้วยสภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา ทั้งสองฝ่ายมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนในเขตเมืองพัทยา และในรูปแบบนี้ถือว่ามีความคล้ายคลึงกับเทศบาล ที่มีรูปแบบองค์การประกอบด้วยสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรีเป็นอย่างมาก

#### 1.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ในประวัติศาสตร์ของโลกตะวันตก มีแนวคิดที่แตกต่างกัน 3 สำนัก ว่าด้วยความสัมพันธ์ ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย (โกวิท พวงงาม 2552 อ้างจาก ชเนศวร์ เจริญเมือง 2540) ผิดกับในสังคมไทยที่มีเพียงความเห็นเดียว คือทุกๆ ฝ่ายชอบที่จะกล่าวว่า การปกครอง ท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่จะต้องให้ความสำคัญ อย่างยิ่ง แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีลักษณะเช่นนั้น

**สำนักแรก** เป็นแนวคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง การปกครอง ท้องถิ่นกับระบอบประชาธิปไตยขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิง และไม่อนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่น เกิดขึ้นได้ ผลที่ตามมาคือ ระบบการบริหารประเทศเป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ไม่มีการปกครองตนเองในท้องถิ่นต่างๆ **สำนักที่สอง** เห็นว่าหลักการประชาธิปไตย ได้แก่ การปกครอง โดยเสียงข้างมาก (majority rule) และความเสมอภาค (equality) นั้นไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของ การปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะค้ำเค้น เห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก

(parochial) หลากหลาย (diverse) มีแนวโน้มจะเป็นคณาธิปไตย (potentially oligarchic) และมีลักษณะฉ้อฉลอำนาจ (corrupt) ดังนั้นสำนักนี้จึงเห็นว่าให้มีการปกครองท้องถิ่นได้ แต่ต้องมีการควบคุมจากรัฐบาลกลางอย่างมาก เพราะหัวใจของการบริหารประเทศอยู่ที่ส่วนกลาง ต้องฟังความเห็นของคนส่วนใหญ่ในประเทศ จึงกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นทุกระดับมีฐานะโครงสร้างการบริหาร และโครงสร้างอำนาจหน้าที่เหมือนกัน ทศนะเช่นนี้เป็นของนักคิดฝรั่งเศสบางคน เช่น จอร์จ ล็องโก ซึ่งกล่าวว่าระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นไม่จำเป็นต้องมีการปกครองท้องถิ่นก็ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงกลไกในการบริหารด้านเทคนิค และไม่จำเป็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะยอมรับค่านิยมแบบประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรเหล่านั้นอาจจะแตกแยกกัน (decisive) ไม่นิยมความเสมอภาค (inegalitarian) และขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของส่วนรวม (contrary to the public will) นอกจากนี้บางท้องถิ่นอาจคิดถึงการแบ่งแยกดินแดนออกไปเป็นรัฐอิสระอีกด้วย ทศนะเช่นนี้มีผลต่อระบบการบริหารและการจัดการการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสก่อนที่จะเกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2525 สอดคล้องกับนักคิดชาวเบลเยียม คือ ลีโอ มูแลง (Leo Moulin) ก็มีความเห็นเช่นนี้ โดยได้กล่าวว่าการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนนั้น ในทางปฏิบัติต้องถือว่ามีข้อจำกัดมาก “การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเพียงแหล่งฝึกอบรมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนท้องถิ่นที่คับแคบ และมองข้ามผลประโยชน์ที่สูงกว่าในระดับชาติ” ในขณะที่การบริหารระดับชาติมีขนาดใหญ่แตกต่างจากระดับท้องถิ่นมาก จนกระทั่งประสบการณ์และความรู้ในการจัดการท้องถิ่นนั้นไม่อาจนำไปใช้ได้กับกิจการระดับชาติ นอกจากนี้ผลประโยชน์ระดับท้องถิ่นและความเป็นไปได้ที่จะเกิดการหาผลประโยชน์เพื่อตัวเอง ก็ไม่เหมาะสมกับระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ ความคิดดังกล่าวได้ก่ออิทธิพลต่อการจัดการการปกครองท้องถิ่นในเบลเยียมเช่นกัน

**สำนักที่สาม** เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นนั้นเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพ ประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมือง ต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร ผู้บริหารควรปรึกษากับประชาชนในกิจการสาธารณะต่างๆ และไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือหมู่บ้าน ล้วนต้องมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ของตนเองในท้องถิ่นต่างๆ สำนักนี้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย เพราะว่ามันช่วยให้คนในท้องถิ่นต่างๆ ได้เสนอปัญหาและหาทางแก้ไข ซึ่งงานเช่นนี้ไม่อาจให้รัฐบาลกลางทำได้ จอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stuart Mill) ให้ความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการศึกษาทางการเมือง และเป็นแหล่งสร้างความสามัคคีในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยอันดับต้นๆ ของประชาธิปไตย ในทศนะของ แพนเทอร์ บรีก (Panter Brick) การปกครองท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตยระดับชาติ (a necessary condition of

national democracy) เพราะมันเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ออกความเห็น (creating a democratic climate of opinion) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนของเขาเอง

การปกครองท้องถิ่นในทัศนะของสำนักที่สามนี้ มีแนวคิดที่ว่าผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้ง และการปกครองท้องถิ่นจะมีส่วนส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ ซึ่งเป็นความคิดเชิงบวกที่ได้รับความนิยมทั่วไปและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยหลักการแล้วบทบาทของการปกครองท้องถิ่น ก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งในระดับชุมชนและระดับประเทศหลายประการ ดังนี้

**ประการแรก** ก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (greater political participation by the people) การปกครองท้องถิ่นซึ่งมีผู้นำมาจากการเลือกตั้ง มีประโยชน์เริ่มตั้งแต่การกระตุ้นความสนใจของประชาชน และการที่ผู้นำเหล่านั้นมาจากการเลือกตั้ง เสนอนโยบายให้ประชาชนได้ทราบ ได้คิด ถกเถียงและตัดสินใจเลือก ก็ย่อมส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่ง โรเบิร์ต ดาห์ล (Robert Dahl) เคยชี้ไว้ว่าข้อดีมากๆ ของประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น คือมันกระตุ้นการเข้าร่วมของประชาชนอย่างมีเหตุผลในการจัดการรูปแบบชีวิตด้านต่างๆ ของประชาชนและเสริมสร้างความรู้สึกรับผิดชอบเป็นเจ้าของ สามัคคี คิดถึงส่วนรวม และการเป็นสมาชิกของชุมชนเดียวกัน อย่างไรก็ตามทัศนะเช่นนี้ก็มิคนเห็นว่ามีบ่อยครั้งที่ชุมชนหลายแห่งถูกครอบงำด้วยกลุ่มคนที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ การแบ่งสรรอำนาจในชุมชนหาได้มีความยุติธรรมไม่

**ประการที่สอง** ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน (accountability) ที่ผ่านมามีคำว่า Accountability เป็นคำที่ไม่ค่อยปรากฏในสังคมไทย แต่เป็นคำที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก เพราะคำนี้หมายถึงพันธะสัญญาหรือความรับผิดชอบต่อสาธารณะที่ผู้นำมาจากการเลือกตั้งมีต่อผู้เลือกตั้ง เนื่องจากว่าประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนของตน ตัวแทนเหล่านั้นจึงจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสิ่งที่เขาเข้าไปทำงานอะไร ผลของงานเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือส่วนตัว ต้องอธิบายได้ว่าทำไมต้องทำเช่นนั้น เช่น ทำไมรัฐบาลท้องถิ่นจึงจัดสรรงบประมาณแบบนั้น ทำไมผู้แทนของตนจึงไปยกมือสนับสนุนรัฐบาล เป็นต้น ซึ่ง จอห์น สจวร์ต มิลล์ (John Stuart Mill) ถือว่าเป็นสิทธิของเอกชนและกลุ่มท้องถิ่น ที่จะตรวจสอบและควบคุมการปกครองระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่ไร้ขอบเขต และ โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) เองก็ได้ปกป้องอำนาจและสิทธิของรัฐเพื่อมิให้รัฐบาลกลางใช้อำนาจมากเกินไป ขณะเดียวกัน อีวีซาคเกอร์ (Yivisaker) ได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลที่ดีต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้เลือกตั้ง จะอยู่ใกล้ชิดกับแหล่งกำเนิดอำนาจ (การเลือกตั้ง) มากกว่า และประชาชนสามารถเข้าหาข้าราชการได้

**ประการที่สาม** กรปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะจัดระบบเผด็จการโดยรัฐบาล กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้น ท้องถิ่นเข้มแข็ง สถาบันการเมืองต่างๆ โดยเฉพาะพรรคการเมืองมีความมั่นคง การยึดอำนาจและใช้อำนาจเผด็จการจากส่วนกลางเป็นไปได้ยาก การปฏิวัติรัฐประหารจึงไม่มีโอกาสเกิดขึ้นได้ง่าย ซึ่งมองเตสกีเออ (Montesquieu) ได้เขียนสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในยุโรปสมัยนั้นว่า “การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะสามารถต่อต้านคลื่นการปฏิวัติรัฐประหารได้ และการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระจะช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเมืองต่างๆ มีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น”

**ประการที่สี่** การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ ในแง่นี้นับว่าการเมืองการปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จในอันที่จะพัฒนาระบบประชาธิปไตย ในแง่ของผู้นำทางการเมืองได้รับการอบรม การเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่นทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติ สูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยม ศรัทธาจากประชาชน จึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับที่สูงขึ้น การเติบโตจากสมาชิกสภาเทศบาลมาเป็นสมาชิกสภาจังหวัด และมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น นับเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับการเมืองสูง

**ประการที่ห้า** การสร้างประชาธิปไตยหรือการพัฒนาการเมืองที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน จากนั้นจึงขยายไประดับประเทศ ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติ เพราะจะทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองในวงกว้าง ซึ่งในบั้นปลายจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองระดับชาติได้ง่าย ซึ่งการปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง (political maturity) นั่นคือประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ในที่สุดประชาชนจะรู้สึกถึงการรักษาผลประโยชน์ของตน การมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียในการเมืองการปกครองนั้นๆ เขาควรเลือกใคร พรรคการเมืองใดที่เขาคิดว่าดีที่สุด ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิด และประชาชนสามารถติดต่อสื่อสารเข้าถึงนโยบาย และติดตามพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นได้ดีกว่านักการเมืองระดับชาติ

**ประการที่หก** การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน (politi- cization) ด้วยเหตุที่การเมืองในท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับชาติ และย่อมมีความเป็นไปได้ทางการเมืองในท้องถิ่นเอง คือมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอๆ ในท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ถ้ามีมากพอจะส่งผลให้เกิดความถึกคัก และทำให้การเมืองการปกครองในท้องถิ่นมีชีวิตชีวา ประชาชนในท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา เพราะการเข้าสู่วิถีการเมืองเป็นถนนสายหนึ่งที่จะนำไปสู่การเมืองประชาธิปไตย โดยการปกครองท้องถิ่น



จะทำให้คนเข้าสู่สภาพการเมือง เดินไปสู่การเมือง เอาใจใส่ต่อการเมือง มีความรู้สึกว่าตนเองจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องไม่โดยทางตรงก็โดยอ้อมกับการเมือง เห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องสำคัญที่สมควรจะอุทิศเวลาให้ตามสมควร การบริหารกิจการท้องถิ่นมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างทันตาเห็นมากกว่าการบริหารงานของรัฐ

### 1.5 ทิศทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

ก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยประสบปัญหาอันเป็นพื้นฐานของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในด้านต่างๆ สรุปได้ดังนี้

**1.5.1 โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ยังมีบุคคลที่มีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น แต่มาจากการแต่งตั้งอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการให้อำนาจข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดและระดับอำเภอ เข้าไปมีตำแหน่งในโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนมีคำกล่าวกันว่าข้าราชการเหล่านี้สวมหมวกสองใบ

**1.5.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดให้มีบทบาทและหน้าที่จำกัด** และทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

**1.5.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดจำกัดทางด้านทรัพยากร** และขีดจำกัดในการหารายได้

**1.5.4 รัฐบาลไม่มีนโยบายที่ชัดเจนต่อการกระจายอำนาจ** จึงทำให้แผนงานและขั้นตอนที่แน่นอนในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ชัดเจน

**1.5.5 ความชะงักงันของการพัฒนาองค์กร** เป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสบการณ์ ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ “ไม่มีความพร้อม” เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

**1.5.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดประสิทธิภาพ** ไม่สามารถขยายบริการต่างๆ ให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย ขาดการมีส่วนร่วมในการปกครอง

**1.5.7 การมีรูปแบบที่หลากหลายและเป็นอิสระต่อกัน** ทำให้ขาดความร่วมมือและเกิดปัญหาในการประสานงาน

**1.5.8 การคลังท้องถิ่น** พบว่าท้องถิ่นของไทยมีรายได้้น้อยมาก คืออยู่ระหว่างร้อยละ 6-9 ของรายได้ที่รัฐบาลจัดให้

**1.5.9 การบริหารงานบุคคล** ระบบที่ใช้อยู่ไม่เอื้ออำนวยต่อการไหลเวียนของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นอยู่ภายใต้อำนาจของส่วนกลางแทบทั้งหมด

**1.5.10 การกำกับดูแลท้องถิ่น** ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ แต่ “การกำกับดูแล” ไม่ใช่ “การบังคับบัญชา” และในความเป็นจริงการกำกับดูแลท้องถิ่นยังมีลักษณะเป็นการบังคับบัญชาเสียเป็นส่วนใหญ่

**1.5.11 การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น** นอกจากไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว ประชาชนยังมีช่องทางที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นของตนไม่มากนัก

ภายหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการกำหนดกลไกการแก้ไขปัญหาข้างต้น พร้อมกับปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไว้ โดยเฉพาะถึง 14 มาตรา ได้แก่ มาตรา 43, 52, 58, 59, 78 และมาตรา 282-290 ซึ่งนับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด ตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมา 16 ฉบับ และด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทำให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับ อาทิ

1. พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542
  2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
  3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
  4. ประมวลกฎหมายท้องถิ่น (ยังไม่มีผลบังคับใช้)
  5. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545
  6. พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542
  7. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- ด้วยบทบัญญัติของกฎหมาย ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายที่ออกใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นับเป็นมิติใหม่ของการ

ปกครองท้องถิ่นไทยที่จะมีโอกาสสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างดียิ่ง เพราะกฎหมายเหล่านี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มีโครงสร้างภายในขององค์กรที่เหมาะสมยิ่งขึ้น มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น มีรายได้มากขึ้น มีระบบการบริหารงานบุคคลดีขึ้น มีอิสระในการบริหารงานมากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน บทบาทอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นของส่วนกลางจะลดลง มีความสมดุลระหว่างส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลางมากขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มุ่งเน้นสาระสำคัญ 4 แนวทางหลัก ได้แก่ **แนวทางที่หนึ่ง** การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ **แนวทางที่สอง** ลดการผูกขาดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน และส่งเสริมการกระจายอำนาจ **แนวทางที่สาม** การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรม และจริยธรรม และ**แนวทางที่สี่** การทำให้องค์กรตรวจสอบมีอิสระ เข้มแข็ง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบอยู่ใน 2 หมวดสำคัญ ได้แก่ หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารแผ่นดิน (มาตรา 78) ส่วนที่ 4 แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม (มาตรา 80) และหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 281-290) โดยในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีสาระพอสรุปได้ดังนี้ คือ การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทที่ชัดเจนและกว้างขวางขึ้น (มาตรา 78, 283, 303(5)) กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น (มาตรา 281 วรรคสอง) กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ (มาตรา 283 วรรคสาม วรรคห้าและวรรคหก) กฎหมายเกี่ยวกับรายได้ท้องถิ่น (มาตรา 283 วรรคสี่) กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 284 วรรคเจ็ด) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (มาตรา 284 วรรคเก้า) กฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 285) กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 256) กฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นและประชามติในท้องถิ่น (มาตรา 287 วรรคสอง) กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น (มาตรา 288) กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น (มาตรา 290) กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นๆ

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้น โดยหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ให้แก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (ชัยยุทธ วัชรานนท์ 2550: 7) เป็นนโยบายแห่งรัฐให้มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้มีสิทธิ หน้าที่ และมีอิสระในการปกครองตนเองทั้งในเรื่องของการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง โดยรัฐจะต้องให้การส่งเสริม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) และกรมการปกครอง (Department of Provincial Administration) ปัจจุบันรัฐบาลได้ปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (Department of Local Administrative)

### 2.1 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

**2.1.1 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง** องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่การดำเนินการภายในเขตจังหวัด (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540: 5) ดังต่อไปนี้

1. ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
2. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานงานในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
3. สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
4. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
5. แบ่งสรรเงินให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
6. อำนาจหน้าที่ของส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม
9. จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

10. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

**2.1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด** ที่อาจเลือกดำเนินการสืบเนื่อง จากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีภารกิจ หน้าที่บางประการที่รัฐเห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมีบทบาทเข้าร่วมการจัดทำหรือ ดำเนินการเองหรือดำเนินการแทนท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งเป็นภารกิจที่ยังไม่ถึงขั้นร่วมกันดำเนินการใน รูปสหการ (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 2540: 11) รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงให้กิจการดังต่อไปนี้เป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น สมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมมือกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

1. จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. บำบัดน้ำเสีย
4. บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. วางผังเมือง
6. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งต้องเป็นทางหลวงชนบท
7. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ
8. จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด
9. ป้องกันบรรเทาสาธารณภัยรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี
10. จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนาและบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณีภูมิ

ปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

11. จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา สถานพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะและสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร
12. จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์และการสาธารณูปการ
13. ป้องกันและบำบัดรักษาโรค
14. จัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล
15. ส่งเสริมการท่องเที่ยว
16. ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ
17. กิจการที่ได้มีกำหนดไว้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

**2.1.3 ภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น** เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับบน (Second tier) มีพื้นที่



บริการสาธารณะทับซ้อนกับพื้นที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นๆ จึงมีองค์กรชี้ขาดที่กำหนดภารกิจหน้าที่มิให้ซ้ำซ้อนกัน คือคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน่วยงานทางธุรการสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการ สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีชื่อว่าสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Office of the Department to Local Government Organization Committee) เพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความชัดเจนในส่วนที่เป็นภารกิจหน้าที่ที่คล้ายคลึงหรือเหมือนกันกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 2542: 11) กำหนดลักษณะของภารกิจและการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการให้บริการสาธารณะในเขตจังหวัดให้ดำเนินการ ได้ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด
- 2) เป็นการดำเนินงานที่ปรากฏถึงกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวมและไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง
- 3) เข้าไปดำเนินงานตามแผนงานโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่องหรือมีผู้ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 1 แห่งขึ้นไป

#### **2.1.4 เปรียบเทียบลักษณะและขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น**

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในจังหวัดมีเขตบริการทับซ้อนกับพื้นที่ของราชการส่วนภูมิภาคสำหรับกรุงเทพมหานครมีพื้นที่ของตนเองไม่มีราชการส่วนภูมิภาคทับซ้อน ฉะนั้นการบริการสาธารณะบางประการเป็นภารกิจร่วมกัน บางประการคล้ายคลึงกัน บางประการต้องแยกโดยชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการใช้จ่ายงบประมาณมิให้ซ้ำซ้อนกัน รัฐจึงตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ขึ้น เพื่อกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะแยกกันไว้โดยให้ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองเหมือนกันเพราะต่างก็มีเขตพื้นที่รับผิดชอบ (Area approach) แยกออกจากกันชัดเจน ยกเว้นเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่รับผิดชอบของตนเองโดยเฉพาะเต็มพื้นที่ ไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคและไม่มี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในพื้นที่ซึ่งรวมอำนาจของท้องถิ่นทุกประเภทไว้ทั้งหมดให้ กรุงเทพมหานครบริหารจัดการ ส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มีลักษณะแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวที่มีเขตพื้นที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในมาตรา 17 แห่ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะภายใต้บังคับ มาตรา 16 หมายความว่าให้มีอำนาจหน้าที่ตาม ที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้ง แต่ต้องไม่ทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดนั้น

### **2.1.5 การมอบอำนาจและการรับมอบอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด**

กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่อย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542: 4) หน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมาย รัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน ได้รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการ หรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแล้วแต่กรณีดำเนินการแทนได้รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แทนได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

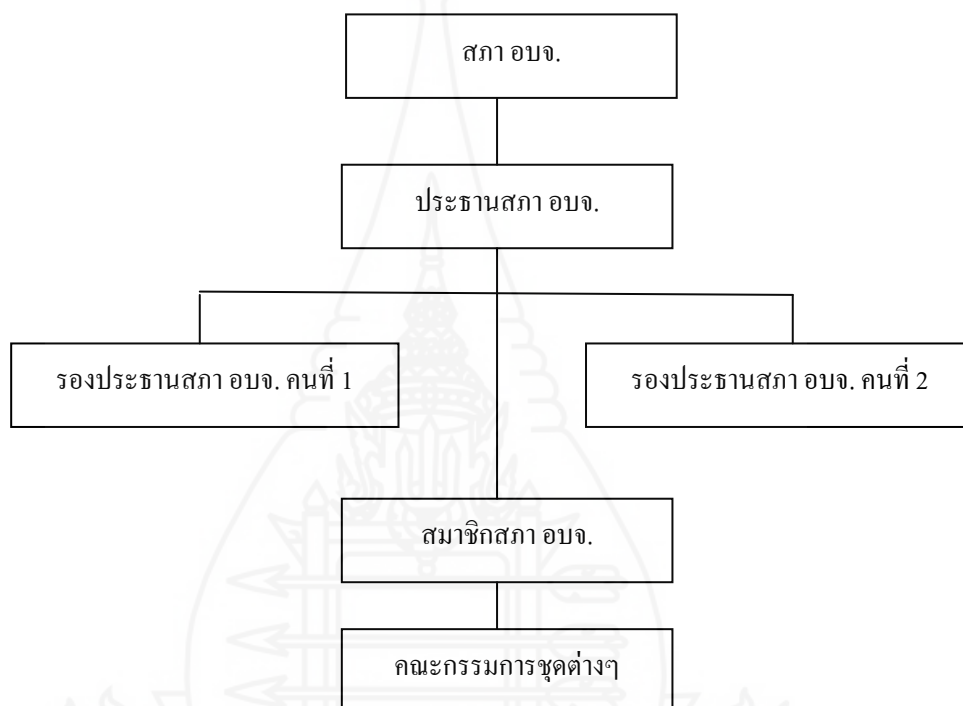
ดังนั้นภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนอกจากที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วยังสามารถดำเนินการในภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นได้อีกด้วยโดยอาศัยอำนาจหรือการได้รับมอบหมายตามที่มีระเบียบ ข้อกำหนดที่กฎหมายกำหนดไว้

## **2.2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด**

การจัดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ กับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ฝ่ายบริหารขององค์กร (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540: 8) องค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงประกอบด้วย

### **2.2.1 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Provincial Administrative Organization Council: PAO Council)**

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยบรรดาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ ส.อบจ. ซึ่งราษฎรเลือกตั้ง จำนวน 24 คน (ตามเกณฑ์จำนวนประชากร) แบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 24 เขต อายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540: 2) ภารกิจดำเนินการของสภาจะดำเนินการในลักษณะของการประชุมเพื่อหามติกำหนดให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด นำมติดังกล่าวไปดำเนินการต่อไป (ดูภาพที่ 2.1)

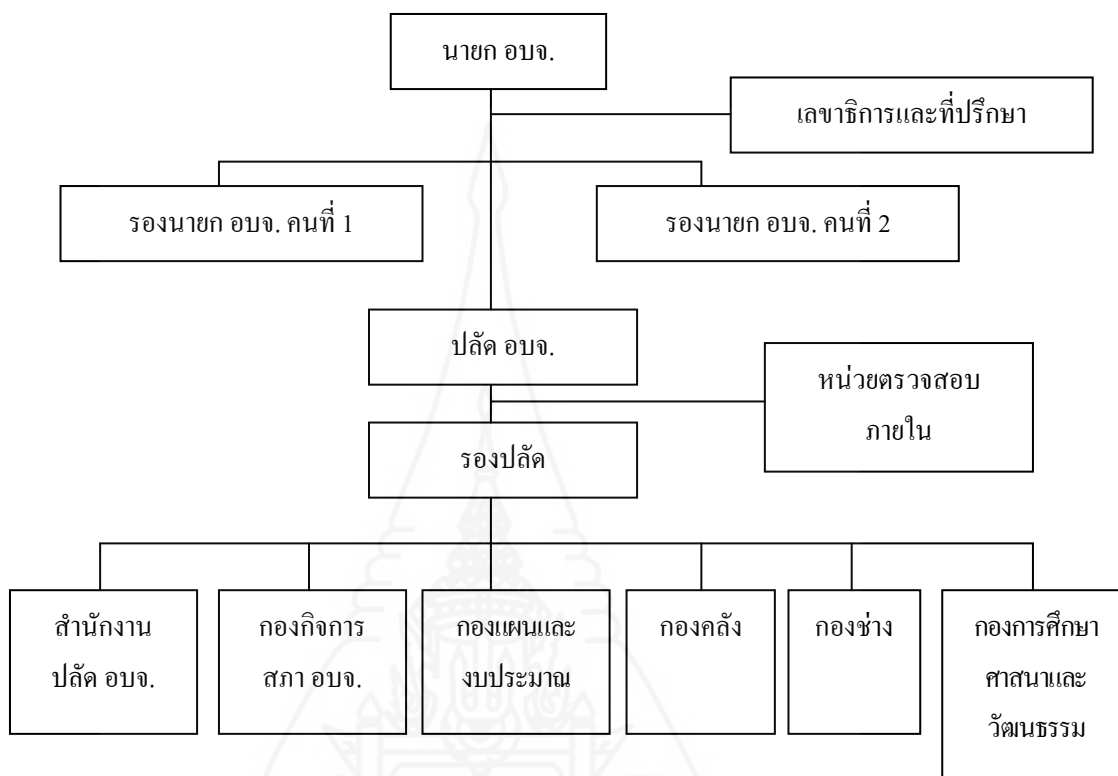


ภาพที่ 2.1 แผนผังโครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร

ที่มา : พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (2540 : 2)

**2.2.2 นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด (Chief Executive of the PAO)** ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 : 3) วาระการดำรงตำแหน่งสมัยหนึ่งมี 4 ปี นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด (Deputy Chief Executive of the PAO) ได้ไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกแต่งตั้งได้ไม่เกิน 2 คนกับที่ปรึกษา (Adviser to the Executive

of the PAO) และเลขานุการ (Secretary to the Chief Executive of the PAO) รวมกันได้อีกจำนวนไม่เกิน 5 คน สำหรับฝ่ายบริหารมีโครงสร้างการจัดองค์กร ดังภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 แผนผังโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร

ที่มา : องค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร (2553: 9)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นนักการเมืองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานจ้างที่เป็นราชการประจำ (Career service) กับมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Deputy Chief Executive of the PAO) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Chief Administrator of the PAO) รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Deputy Chief Administrator of the PAO) และหัวหน้าส่วนราชการ (Division Director) เป็นผู้ช่วยเหลือและมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมายมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (Local Authorities) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัดเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ฉะนั้นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงผูกพัน

อยู่กับระบบการเมืองซึ่งมักแบ่งเป็นกลุ่ม จากการศึกษาของ โอพาร์ ถิ่นบางเตียว (คณะกรรมการ สภาวิจัยแห่งชาติสาขารัฐศาสตร์ 2548: 134) ซึ่งได้ศึกษาการเมืองของการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงพบว่าการเมืองของการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมี โครงสร้างอำนาจแบบ 3 ขั้วอำนาจ คือกลุ่มฝ่ายบริหาร กลุ่มฝ่ายค้านและกลุ่มอิสระ รูปแบบการ สร้างพันธมิตรระหว่างขั้วอำนาจมีกลุ่มอิสระเป็นตัวแปรโดยการแข่งขันทางการเมืองเพราะ ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความสำคัญทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมืองของแต่ละ กลุ่มที่จะต้องช่วงชิงเพื่อใช้ในการสร้างฐานการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นรวมถึงการเข้า แสวงหาผลประโยชน์ในเศรษฐกิจและการเมืองกลุ่มการเมืองในองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีทั้ง ระดับสังกัดและไม่สังกัดพรรคการเมืองเป็นการรวมตัวแบบไม่เป็นทางการโดยอาศัยความสัมพันธ์ รูปแบบต่างๆ ที่ไม่ต้องจดทะเบียนรวมตัวตามกฎหมาย เช่น การความสัมพันธ์ทางเครือญาติหรือ ในทางธุรกิจหรือรวมตัวเฉพาะกิจ ทั้งนี้ความสัมพันธ์กับสมาชิกมีลักษณะอุปถัมภ์แบบหลวม

### 2.3 รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล จำเป็นต้องมีทรัพยากร ทางการบริหารที่สำคัญคืองบประมาณ ซึ่งต้องอาศัยรายได้ประเภทต่างๆ นำมาเป็นค่าใช้จ่ายในด้าน บริหารงานทั่วไปและงบการลงทุน โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีแหล่งรายได้ ดังนี้

#### 2.3.1 รายได้จากภาษีอากร ดังต่อไปนี้

1) ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดสรรให้ โดยสมคิด เลิศไพฑูรย์ (2546: 39) อธิบาย ว่าภาษีอากรบางประเภทที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดบางส่วน คือ

- (1) ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- (2) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- (3) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- (4) ค่าภาคหลวงแร่
- (5) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

2) ภาษีอากรที่จัดเก็บเองบางประเภท ซึ่ง ณา จันทรสม (2545: 9) ให้ ความเห็นว่าค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตและค่าปรับ ควรเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการเลือกจัดเก็บเอง ฉะนั้น้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงจัดเก็บเองดังนี้

- (1) ค่าธรรมเนียม
- (2) ค่าใบอนุญาต
- (3) ค่าปรับ



3) รายได้อื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ จวบศักดิ์ สุขุมจริยพงศ์ (2543: 39) รวบรวมไว้ มีดังนี้

- (1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (3) รายได้จากการพาณิชย์
- (4) พันธบัตรหรือเงินกู้
- (5) เงินอุดหนุน
- (6) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

### 2.3.2 การพัฒนารายได้

อุดร ตันติสุนทร (2548: 7) ได้สรุปประเด็นการพัฒนาขีดความสามารถในการพัฒนารายได้ และการจัดสรรรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากยังมีปัญหาในเรื่องของรายได้ที่ไม่เพียงพอ เมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจหน้าที่และความต้องการหรือความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าสถานการณ์ในเรื่องรายได้จะดีขึ้นกว่าเมื่อก่อนปี พ.ศ. 2544 เนื่องจากรัฐได้จัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐ แต่ระบบจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้ไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และยังไม่มีหรือนำเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้อย่างจริงจังในการเก็บภาษี ฉะนั้น การพัฒนารายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนที่เป็นนโยบายของรัฐบาล ต้องให้มีความชัดเจนในเรื่องการกระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่นและควรดำเนินการในเรื่องที่สำคัญเร่งด่วน รวม 2 ประการ คือ 1) รัฐบาลควรพัฒนาระบบการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพโดยนำเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้ เช่น ระบบ GIS, MIS, ระบบแผนที่ภาษีแบบดิจิทัล เป็นต้น และ 2) รัฐบาลควรมีนโยบายชัดเจนในการถ่ายโอนภารกิจสำคัญที่ยังไม่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภารกิจด้านการศึกษา การสาธารณสุข และเร่งรัดจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

### 2.3.3 การจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับสัดส่วนของรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่มีโอกาสสมดุล

จรัส สุวรรณมาลา และคนอื่นๆ (2537: 29) อธิบายว่า การบริการสาธารณะของท้องถิ่นไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่นไว้ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนแน่นอน เกิดปัญหาความสับสน การจัดทำบริการสาธารณะในกิจการหนึ่งๆ ว่าผู้หน้าที่รับผิดชอบในการทำบริการสาธารณะ

นั่นคือหน่วยงานใดมีผลทำให้การจัดกิจการที่เป็นบริการสาธารณะท้องถิ่นไม่อาจตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม ซึ่งถือเป็นบริการสาธารณะของท้องถิ่นอย่างหนึ่ง

ฉะนั้นจึงสรุปความหมายและขอบเขตการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

1) การบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง การกิจหน้าที่ที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนเฉพาะท้องถิ่นที่แยกต่างหากจากกิจกรรมของรัฐบาล โดยอยู่ในความอำนาจหรือความควบคุมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) การจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกสองประการคือเรื่องผลประโยชน์มหาชนของรัฐกับผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่นและประสิทธิภาพของการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งแยกออกได้เป็นภารกิจที่เป็นกิจการใหญ่ต้องใช้เวลา เทคโนโลยีและอื่นๆ ในการดำเนินการในระดับสูงให้เป็นหน้าที่ของรัฐและภารกิจที่เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นไม่สลับซับซ้อนหรือมีเทคนิคไม่มากนักให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3) ขอบเขตภาระหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดหน้าที่อย่างกว้าง จึงมีกฎหมายเฉพาะมาช่วยกำหนดให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น กฎกระทรวง และในกฎหมายอื่นซึ่งจะพบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภารกิจหน้าที่ครอบคลุมคล้ายรัฐบาลเล็กๆ ในจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่งจึงประสบปัญหาด้านการคลัง และต้องรับภาระหน้าที่มากขึ้นและไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะในหน้าที่ของตนได้ทั่วถึง

4) วิธีการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีปัญหาเรื่องศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ขณะเดียวกันกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดกลับมีข้อจำกัดเกี่ยวกับวิธีการโดยสัมปทานบริการสาธารณะทำให้ไม่สามารถใช้วิธีการจัดทำบริการสาธารณะได้ทั้งหมด เพราะต้องดำเนินการเองไม่สามารถมอบหมายต่อไปได้อย่างกรณีรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล เป็นต้น

5) การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีปัญหาที่เกิดจากการกำกับดูแลของรัฐบางประการที่เป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือท้องถิ่นทำให้ความอิสระในการบริหารงานน้อยลงไป ฉะนั้นการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ เพราะประชาชนในฐานะผู้เป็น

เจ้าของอำนาจที่แท้จริงเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการผลักดันให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ดำเนินภารกิจการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งประชาชนสามารถเข้ามา มีส่วนร่วมได้โดยการใช้สิทธิการเลือกตั้งผู้แทนของตนเองเข้าไปเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดหรือเป็นคณะกรรมการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมทั้งเป็นตัวแทน ประชาชนพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ให้สอดคล้องกับความต้องการของตนเองและชุมชน สำหรับการ ตรวจสอบและประเมินผลงานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและคณะผู้บริหาร ประชาชน สามารถตรวจสอบได้โดยติดตามการดำเนินกิจกรรมต่างๆ แล้วเสนอความคิดเห็นต่อสาธารณะ โดย เสนอในนามของกลุ่ม ชมรม ผ่านสื่อของชุมชนต่างๆ เช่น หอกระจายข่าว สื่อมวลชนท้องถิ่นหรือ โดยวิธีการตั้งข้อสังเกต รวมทั้งการร้องเรียนผ่านผู้บริหารอื่นที่กำกับดูแลองค์การบริหารส่วน จังหวัด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง

การเข้าสู่การเมืองท้องถิ่น หรือเส้นทางการเป็นนักการเมืองท้องถิ่นของไทย อาจกล่าว ได้ว่ามีเอกลักษณ์เฉพาะตัว อันเนื่องมาจากบริบททางสังคมของไทยที่มีความสัมพันธ์ในเชิงลดหลั่น (hierarchy order) กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ที่ผู้น้อยจะต้องให้ความเคารพผู้ใหญ่ โดยที่ผู้ใหญ่จะ ให้การอุปถัมภ์ผู้น้อย สังคมไทยจึงมีระบบอุปถัมภ์ที่ค่อนข้างแข็งแกร่งอันส่งผลต่อเส้นทางการเป็น นักการเมืองท้องถิ่นของไทย ซึ่งในส่วนนี้จะได้กล่าวถึง 2 หัวข้อหลัก ที่เชื่อมโยงกันและส่งผลต่อ การเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นของไทย ประกอบด้วย วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย และนักการเมือง กับแรงจูงใจ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 3.1 วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย

การสร้างบุคคลในสมัยหนึ่งๆ เป็นเรื่องที่ละเอียดลึกซึ้งถึงกระบวนการพัฒนาและ ความเจริญทันสมัยทั้งหมด เนื่องจากบุคคลสมัยใหม่ในสังคมมิได้มีคุณลักษณะเฉพาะความชำนาญ ในด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น แต่รวมไปถึงพฤติกรรมของบุคคลอย่างสมัยใหม่ด้วย วัฒนธรรมและ ลักษณะพฤติกรรมของคนในสังคม ย่อมเป็นผลสืบเนื่องในทางประวัติศาสตร์มาหลายชั่วศตวรรษ โดยต่อเนื่องกัน ถิ่นที่อยู่และสิ่งแวดล้อมของบ้านเกิด อิทธิพลผลักดันจากภายนอก และการพัฒนา ระบบโครงสร้างของสังคมตามความต้องการของสังคมนั้นๆ คุณค่าทางสังคมและทัศนคติทาง สังคมจะเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นปัจจัยของสิ่งแวดล้อม ส่วนวัฒนธรรมที่ยังคงอยู่จะเป็นเครื่องสะท้อน ให้เห็นความซับซ้อนถึงความเชื่อในระบบคุณธรรมและศาสนา หลักธรรมต่างๆ ในทุกศาสนา พิสูจน์ได้ว่าเพื่อสั่งสอนให้คนเป็นคนดี และเป็นสิ่งที่เอื้อต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

เพราะมุ่งหาความสุขสันติในสังคม และต้องการให้คนมีความรักความสามัคคีกัน ไม่มุ่งร้ายทำลายซึ่งกันและกัน

ตามหลักของทฤษฎีผู้นำ (elite theory) จะแบ่งคนในสังคมออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ผู้นำและผู้ตาม ดังนั้นการจะศึกษาบทบาททางการเมืองจึงต้องศึกษาจากผู้นำ ซึ่งวิธีการค้นหาผู้นำมี 2 วิธี ได้แก่ 1) ค้นหาจากตำแหน่งที่เป็นผู้นำ (positional approach) หมายถึงผู้นำโดยตำแหน่ง และ 2) ค้นหาจากความมีชื่อเสียงเคารพศรัทธา (reputational approach) หมายถึงปราชญ์ชาวบ้านหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่อาจจะไม่มีตำแหน่งอะไรเลย แต่มีอิทธิพลต่อความคิดความสัทธิของชาวบ้าน ดังนั้นการวิเคราะห์การเมืองไทยจึงอาจวิเคราะห์ด้วยตัวแบบการวิเคราะห์ผ่านวัฒนธรรม (cultural analysis model) ซึ่งเป็นแนวคิดแบบเห็นพ้องกับผู้นำของสังคม วัฒนธรรมความเชื่อทางพุทธศาสนาและศาสนาพราหมณ์ในเรื่องกฎแห่งกรรมและเทวราชา มีส่วนทำให้คนไทยเฉื่อยชาไม่กระตือรือร้นทางการเมืองและไม่คิดเรียกร้องต่อผู้ปกครอง ซึ่ง John Girling เรียกแนวคิดนี้ว่า Consensual View ตรงกับที่ Almond & Verba เรียกพฤติกรรมเฉื่อยชาทางการเมืองนี้ว่า Subject Political Culture (ไพศาล สุริยะมงคล, 2550) ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นได้แก่ การที่ประชาชนมีจิตสำนึกในความเป็นพลเมือง มีความรับผิดชอบต่อชุมชนของตนเอง มีค่านิยมและวัฒนธรรมของความเป็นประชาธิปไตย รวมถึงทัศนคติของประชาชนที่มีผลต่อระบบการเมือง ความเชื่อ สมมติฐาน และกฎเกณฑ์ที่กำหนดพฤติกรรมทางการเมือง ตลอดจนค่านิยม สัญลักษณ์ และบรรทัดฐานทางพฤติกรรมที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตทางการเมืองของประชาชน (พีรสิทธิ์ คำวนศัลย์ & ศุภวัฒนากร วงศ์วนวิสุทธิ์ 2549)

ในทำนองเดียวกัน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2547) ได้ศึกษาและชี้ให้เห็นถึงลักษณะอุปนิสัยของคนไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ 30 ประการ ได้แก่ การเชื่อเรื่องเวรกรรม การถ่อมตัวและยอมรับชนชั้นในสังคม การยึดถือระบบอุปถัมภ์ การไม่ยอมรับคนที่มียศเท่ากันหรือต่ำกว่า การพึ่งพาพึ่งพิงคนอื่น การไม่รู้จักประมาณตน การรักอิสรเสรี การไม่ชอบค้าขาย การเอาตัวรอดและโยนความผิดให้คนอื่น การไม่ชอบรวมกลุ่มและขาดการร่วมมือประสานงาน การขาดการวางแผน การชอบการพนัน เหล้าและความสนุกสนาน การเกียจคร้าน การไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง การเห็นแก่ตัวและเอาแต่ได้ การลืมหืมตา การชอบอภิสิทธิ์ การฟุ้งเฟ้อ การไม่รู้แพ้รู้ชนะ การไม่ยกย่องผู้หญิง การมีจิตใจคับแคบ การชอบสร้างอิทธิพล การชอบประนีประนอม การไม่ตรงต่อเวลา การไม่รักษาสาธารณสมบัติ การชอบพูดมากกว่าทำ การยกย่องวัตถุ การชอบของฟรี การสอรู้สอเห็น และการขาดจิตสำนึกและอุดมการณ์เพื่อชาติบ้านเมือง ซึ่งลักษณะอุปนิสัยเหล่านี้แม้จะมีอยู่ในคนไทยทั้งที่อยู่ในเมืองและชนบท แต่ก็ไม่ปรากฏให้เห็นในคนไทยทุกคนทุกเวลาหรือทุกสถานที่ การปรากฏอาจชัดเจนหรือไม่ชัดเจนก็ได้ ลักษณะอุปนิสัยบางประการอาจ

ใกล้เคียงหรืออาจขัดแย้งกันก็ได้ การจัดแบ่งลักษณะอุปนิสัยของคนไทยอาจจะมีมากหรือน้อยกว่านี้ ขึ้นอยู่กับการพิจารณาศึกษาของผู้ศึกษาแต่ละคน แต่อย่างไรก็ตามการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่เข้าใจลักษณะอุปนิสัยของคนไทย ซึ่งลักษณะอุปนิสัยของคนไทยเหล่านี้ จึงน่าจะมากเพียงพอที่จะเป็นประโยชน์สำหรับการวางแผน หรือการกระทำ หรือคვენการกระทำใดๆ ที่เกี่ยวข้องับประชาชนและส่งผลถึงการพัฒนาประเทศได้

จะเห็นได้ว่าค่านิยมและวัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) ของคนไทย ได้รับอิทธิพลมาจากวัฒนธรรมทางสังคม (social culture) โดยเฉพาะเรื่องระบบอุปถัมภ์ (patron-client) ที่หมายถึงแนวปฏิบัติด้านความสัมพันธ์ของสมาชิกในสังคมในเชิงแนวดิ่ง (vertical relationship) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจลดหลั่น (hierarchy order) เป็นความสัมพันธ์ที่ผู้น้อยจะต้องให้ความเคารพผู้ใหญ่ โดยผู้ใหญ่อะไรจะให้การอุปถัมภ์ผู้น้อย ซึ่งความสัมพันธ์เหล่านี้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและท้องถิ่น ลักษณะอุปนิสัยเรื่องการยกย่องวัตถุและการชอบของฟรี ก็เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและท้องถิ่นเช่นเดียวกัน ทั้งยังเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยด้วย การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของไทย นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านความคิดหรือค่านิยมที่นำไปสู่การยึดเงินตราและอำนาจเป็นที่ตั้ง คนส่วนหนึ่งที่มีโอกาสเข้าสู่วิถีทางการเมืองหรือเกี่ยวข้องกับนักการเมืองและนักธุรกิจ จึงมุ่งหาทางที่จะได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง เนื่องจากคนกลุ่มนี้มองว่าเป็นการลงทุนที่คุ้มค่า จึงเป็นเส้นทางของการใช้เงินตราเพื่อการซื้อเสียงเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมือง ส่งผลให้เกิดระบอบธนธิปไตยและแพร่หลายอย่างกว้างขวาง เกิดเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทย ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งต่อการพัฒนาระบอบ ประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศ (พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ & ศุภวัฒนากร วงศ์ธนาสุ 2549)

### 3.2 นักการเมืองกับแรงงูใจ

คอห์ล (Dahl, 1961 อ้างถึงใน ชัยเดช รุณเกษม 2548) ได้ศึกษาวิจัยพบว่า บุคคลที่ชอบยุ่งเกี่ยวกับงานสังคม เช่น เป็นกรรมการจัดงานส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการบริหารของสมาคมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองที่ดี มักจะมีแนวโน้มที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองมากกว่าผู้ที่ไม่ชอบยุ่งเกี่ยวกับงานสังคม โดยปกติแล้วมนุษย์ทุกคนอยู่ในฐานะที่จะใช้ทรัพยากรทางการเมือง แต่มนุษย์มีวัตถุประสงค์อยู่เป็นจำนวนมาก โดยที่มนุษย์ใช้วิธีการต่างๆ กัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว การใช้ทรัพยากรของมนุษย์ใช้ว่าเพื่อต้องการที่จะมีอำนาจเสมอไป แต่ว่าผู้แสวงหาอำนาจ



จำเป็นต้องใช้ทรัพยากร เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น คำตอบของปัญหาสามารถสรุปแยกออกได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

1) มนุษย์แสวงหาอำนาจเพื่อที่จะเป็นเจ้าของทรัพยากร โดยต้องการที่จะเป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของประชาชนทุกคน รักษาความเป็นธรรมให้กับทุกคน รักษาผลประโยชน์ให้กับรัฐหรือแสวงหาอำนาจเพื่อตอบสนองความต้องการของจิตใจ เสรีภาพ และเพื่อความสุข บางทีนักปรัชญาการเมืองกล่าวว่า ผู้นำควรที่จะแสวงหาอำนาจ (power) เพื่อที่จะสามารถใช้อำนาจหน้าที่ (authority) ได้ อย่างไรก็ตามไม่มีนักศึกษาด้านการเมืองยืนยันได้ว่า สิ่งนี้เป็นเหตุผลเพียงประการเดียวของคำถามที่ว่าทำไมมนุษย์จึงแสวงหาอำนาจ

2) มนุษย์แสวงหาอำนาจ โดยจิตสำนึกเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง

3) มนุษย์แสวงหาอำนาจ โดยมีแรงจูงใจจากจิตใต้สำนึก ซึ่ง Lasswell ได้สรุปว่า ผู้แสวงหาอำนาจทางการเมืองมีความต้องการในอำนาจ เพื่อชดเชยสิ่งที่ขาดไปทางจิตใจเมื่อวัยเด็ก การชดเชยสิ่งที่ขาดไปในวัยเด็กจึงเป็นแรงกระตุ้น สำหรับผู้แสวงหาอำนาจทางการเมือง ก็คือการไม่ได้รับความนับถือ ศรัทธา และความรักในวัยเด็ก คนเหล่านี้จะได้รับความกระทบกระเทือนทางใจ และจะประมาณค่าของตัวเองต่ำลงไป ในวัยเด็กหรือวัยผู้ใหญ่หรือต่อๆ มา ผู้แสวงหาอำนาจเรียนรู้ที่จะยกระดับคุณค่าของตนเองด้วยวิธีการตั้งเป้าหมายในเรื่องอำนาจ คนเหล่านี้เริ่มที่จะมีความเชื่อว่า ด้วยวิธีการแสวงหาอำนาจเขาสามารถที่จะสร้างตนเองให้ดีขึ้นได้ และด้วยเหตุผลนี้การสร้างความรักและความเชื่อถือ หรือหากเขาจะสามารถเปลี่ยนทัศนคติผู้อื่นที่มีต่อเขาได้ด้วยอำนาจ จะทำให้เขามีความสำคัญ เป็นที่รักและชื่นชมของผู้อื่น เขาหวังว่าด้วยความสัมพันธ์เกี่ยวกับอำนาจ ความเห็นใจ ความรักและความศรัทธาจะเกิดขึ้นในครอบครัวของเขา พฤติกรรมบางส่วนเท่านั้นที่ต้องการแรงกระตุ้นโดยมีมโนธรรม ซึ่งในทางตรงข้ามแรงจูงใจจำนวนมากก็เป็นสิ่งที่ไร้มโนธรรม ผู้แสวงหาอำนาจไม่มีความจำเป็นอันใดที่จะต้องเข้าใจว่าเหตุใดเขาจึงแสวงหาอำนาจ โดยการเปรียบเทียบกับคนอื่นๆ แล้วพบว่า ผู้แสวงหาอำนาจ (ก) ให้คุณค่าอย่างสูงกับการมีอำนาจ (ข) ต้องการอำนาจ (และสิ่งที่มีค่าอื่นๆ) สำหรับตัวเอง ความต้องการเบื้องต้นที่จะนำไปสู่ความต้องการอื่นๆ (ค) มีความเชื่อมั่นอย่างสูงว่าสามารถที่จะมีอำนาจได้ และ (ง) มีความต้องการอย่างน้อยที่สุดคือความเชี่ยวชาญในการใช้อำนาจ

ลาสเวลล์ (Lasswell, 1968 อ้างถึงใน ชัยเดช รุณเกษม 2548) ได้แจกแจงคุณลักษณะของผู้แสวงหาอำนาจไว้ มีลักษณะดังต่อไปนี้คือ

1. ผู้แสวงหาอำนาจไม่มีความจำเป็นที่จะแสวงหาอำนาจในคณะรัฐบาล เขาควรแสวงหาอำนาจในสถานการณ์อื่นๆ เช่น ในวงการธุรกิจ วงการศาสนา หรือในมหาวิทยาลัย

2. ทำความเสียหายรุนแรงต่อชื่อเสียงเกียรติยศของบุคคลอื่น “ปราศจากคำชดเชยหรือคำตอบแทน” โดยไม่ได้สร้างสรรค์ผู้แสวงหาอำนาจ แต่ “จะทำให้ผู้แสวงหาอำนาจคนอื่นๆ ต้องถอนตัวออกไป และในกรณีที่น่าเศร้าที่สุด คือการฆาตกรรมตัวเอง”

3. ความรู้สึกภูมิใจในเกียรติยศชื่อเสียง ซึ่งมีอยู่ในระดับต่ำ จะได้รับการกลั่นกรองด้วยวิธีการต่างๆ ที่มากกว่ากิจกรรมทางการเมือง ตัวอย่างเช่น อาจถูกชักชวนขึ้นสู่เวทีการเมืองและกลายเป็นผู้ที่ต้องการความชื่นชมนับถือจากบุคคลทั่วไป

4. บุคคลซึ่งแสวงหาอำนาจเพื่อชดเชยความรู้สึกของตนเอง ที่ว่าไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะมีอำนาจ เมื่อนั้นเขาก็จะได้รับการกระตุ้นอย่างรุนแรงในการที่จะไม่ชอบและไม่เชื่อถือในบุคคลอื่น “บุคคลที่ไม่มีความต้องการในอำนาจก็จะทำตัวห่างเหินอย่างมากจากผู้ที่จะสนับสนุน ฉะนั้นการประสบความสำเร็จในอำนาจจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้สำหรับเขา”

5. การศึกษาค้นคว้าได้แสดงให้เห็นว่า ความรู้สึกเชื่อมั่นในตนเองและประสิทธิภาพของบุคคลมีความสัมพันธ์อย่างมากกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง อย่างไรก็ตามดูเหมือนว่าบุคคลที่มีความเชื่อมั่นในตนเองและมีประสิทธิภาพอาจจะไม่มีความรู้สึกภูมิใจในเกียรติยศชื่อเสียงเสมอไป

6. อำนาจสามารถตอบสนองในวัตถุประสงค์ต่างๆ ได้มากมาย ฉะนั้นบุคคลหนึ่งอาจจะแสวงหาอำนาจโดยมีแรงจูงใจที่แตกต่างกันไปมากมาย ความต้องการที่จะชดเชยความรู้สึกที่ว่า ตนเองมีคุณค่าเป็นเพียงแรงจูงใจอย่างหนึ่งเท่านั้น

ชัชเดช รุณเกษม (2548: 48) สรุปแนวคิดเกี่ยวกับนักการเมืองกับแรงจูงใจไว้ว่า

1. ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลอะไรก็ตาม บางคนอาจแสวงหาอำนาจมากกว่าบุคคลอื่นๆ

2. ความรู้เกี่ยวกับบุคลิกภาพและแรงจูงใจของบุคคล ซึ่งต้องการแสวงหาอำนาจที่ยังคงมีน้อยมาก ทุกคนเห็นพ้องต้องกันว่า บุคคลที่แสวงหาอำนาจจะมีความกระตือรือร้นมากกว่าคนอื่นๆ

3. ขึ้นอยู่กับวัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจ และระบบการเมือง อำนาจตามทีลาสเวลล์และคนอื่นๆ อีกจำนวนมากได้กล่าวไว้แล้ว สามารถนำมาใช้เพื่อแสวงหาเกียรติยศ สิ่งตอบแทน ความมั่นคง ความนิยมนับถือ ความรักใคร่ ความร่ำรวย และสิ่งที่มีคุณค่าอื่นๆ อีกจำนวนมาก มันไม่ใช่เป็นเรื่องที่น่าแปลกใจว่าบุคคลแสวงหาอำนาจ เพราะไม่เช่นนั้นเราก็จำเป็นที่จะต้องสันนิษฐานว่าการแสวงหาอำนาจเป็นเรื่องผิดปกติ ด้วยวิธีการของอำนาจทำให้ดูเหมือนว่าอำนาจคือเงิน บางคนใช้ความพยายามมากกว่าบุคคลอื่นๆ ซึ่งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ความพยายามมากเช่นนั้น เนื่องจากเขามีเงินอยู่แล้ว แต่เขาใช้วิธีการเดียวกัน คือ ใช้ความพยายามมากกว่าบุคคลอื่นๆ เนื่องจากเขาเห็นว่าเงินเป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่เป้าหมายอื่นๆ

4. การแสวงหาอำนาจก็เช่นเดียวกับพฤติกรรมอื่นๆ ไม่เป็นที่น่าสงสัยเลยว่า ประกอบไปด้วยแรงจูงใจที่มีมโนธรรมและแรงจูงใจที่ไม่มีมโนธรรม บุคคลซึ่งแสวงหาอำนาจจะรู้ดีถึงเหตุผลว่าเหตุใดเขาจึงทำเช่นนั้น และเป็นเรื่องยากที่เราจะรู้ถึงเหตุผลเหล่านั้น

5. ดูเหมือนว่าผู้แสวงหาอำนาจทั้งหมดมีบุคลิกภาพที่ไม่เหมือนกัน เหตุผลมีอยู่มากมาย มีมโนธรรม ไม่มีมโนธรรม ทำไมคนจึงต้องการอำนาจโดยมีตัวแปรจำนวนมากในคุณค่าและผลประโยชน์ของอำนาจในระบบการเมืองหนึ่งๆ

สรุปได้ว่า นักการเมืองในที่นี้คือนักการเมืองท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีแรงจูงใจในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองด้วยเหตุผลของการแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ของอำนาจในระบบการเมืองหนึ่งๆ

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งและความขัดแย้งทางการเมือง

##### 4.1 ความหมายของความขัดแย้ง

ความขัดแย้งตามความหมายของราชบัณฑิตยสถาน (2538:137) หมายถึง การไม่ลงรอยกัน ซึ่งหากจะแยกพิจารณาคำว่า “ขัด” ราชบัณฑิตยสถาน (2538:133) หมายถึง การไม่ทำตาม ฝ่าฝืน ฝืนไว้และคำว่า “แย้ง” ราชบัณฑิตยสถาน (2538:681) หมายถึง ไม่ตรงหรือลงรอยเดียวกัน ด้านไว้ ทานไว้ ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ความขัดแย้ง ประกอบด้วยอาการทั้งขัดและแย้ง ซึ่งหมายถึงการที่ทั้งสองฝ่ายจะไม่ทำตามกันแล้วยังพยายามที่จะต้านเอาไว้อีกด้วย

พจนานุกรมของเว็บสเตอร์ (Webster's dictionary) อธิบายว่า ความขัดแย้งมาจากภาษาละตินว่า “Configers” แปลว่า การต่อสู้ การสงคราม ความพยายามที่จะเป็นเจ้าของ การเผชิญหน้าเพื่อมุ่งร้าย การกระทำที่ไปด้วยกันไม่ได้ในลักษณะตรงกันข้าม การไม่ถูกกันเมื่อมีความสนใจ ความคิดหรือการกระทำที่ไม่เหมือนกัน (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ 2540: 10)

ฟิลเลย์ (Filley อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ 2540: 11) กล่าวว่าความขัดแย้งเป็นกระบวนการทางสังคม ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อแต่ละฝ่ายมีจุดมุ่งหมายที่ไปด้วยกันไม่ได้ และมีค่านิยมที่แตกต่างกัน ความแตกต่างนี้มักเกิดจากการรับรู้มากกว่าที่จะเป็นความแตกต่างที่เกิดขึ้นจริงๆ หรือความขัดแย้ง หมายถึง การที่แต่ละฝ่ายไปด้วยกันไม่ได้ในเรื่องเกี่ยวกับความต้องการ ไม่ว่าจะเป็นความต้องการจริง หรือศักยภาพที่จะเกิดตามต้องการ ความขัดแย้งจึงอาจเป็นการส่งเสริมการปฏิบัติงานในองค์กร ควรจะมีการบริหารความขัดแย้งให้เกิดผลดีที่สุด ความขัดแย้งอาจจะมีประโยชน์หรืออาจมีโทษขึ้นอยู่กับวิธีการบริหารในองค์กรที่ดีที่สุดจะมีความขัดแย้งในระดับที่เหมาะสมซึ่งจะช่วยกระตุ้นแรงจูงใจให้คนปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ความขัดแย้งเป็นส่วน

หนึ่งในองค์การ ความขัดแย้งเป็นของดีเพราะจะช่วยกระตุ้นให้คนพยายามหาทางแก้ปัญหา (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ 2540:11)

สมยศ นาวิการ (2543: 772) กล่าวว่า ความขัดแย้ง คือ การไม่เห็นพ้องที่เกิดขึ้นจากความแตกต่างระหว่างบุคคลสองคนหรือกลุ่มสองกลุ่มหรือมากกว่า ภายใต้ความขัดแย้งขององค์การ บุคคลหรือกลุ่มอาจจะขัดขวางเป้าหมายหรืองานระหว่างกัน และ

ชรินทร์ ชุนหพันธ์รักษ์ (2544: 119) กล่าวว่า ความขัดแย้งเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์การตั้งแต่ 2 ฝ่ายหรือมากกว่า 2 ฝ่ายขึ้นไป โดยที่ฝ่ายหนึ่งพยายามที่จะป้องกันหรือบีบบังคับเพื่อผลอย่างใดขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งพยายามต่อต้าน

นอกจากนี้พ ศริบุญนาถ (2545: 91) ให้ความหมายว่า ความขัดแย้ง หมายถึง พฤติกรรมชนิดหนึ่งที่เกิดขึ้นเมื่อบุคคลหรือกลุ่มมีความคิดเห็น การรับรู้ ความคาดหวัง ความเชื่อ และค่านิยมที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม ระหว่างบุคคล รวมทั้งความขัดแย้งภายในบุคคลด้วย ความขัดแย้งจึงเป็นเรื่องของการต่อสู้ การทะเลาะวิวาท ความแตกต่างและอยู่ตรงกันข้าม

โดยทั่วไปในทางวิชาการ เมื่อกล่าวถึง ความขัดแย้ง จะมุ่งหมายถึงประเด็นต่างๆ ต่อไปนี้ (สร้อยตระกูล (ดิวยานนท์) อรรถมานะ 2545: 203) 1) สภาพที่มีมาก่อนของพฤติกรรม ความขัดแย้ง อาทิ สภาพการขาดแคลนทรัพยากร ความแตกต่างในนโยบาย 2) สภาพความรู้สึกละแวกของบุคคลที่เกี่ยวข้อง อาทิ ความเกลียด ความรู้สึกเป็นศัตรู ความกระวนกระวายใจ 3) สภาพทางความคิดของบุคคล อาทิ การรับรู้หรือการตระหนักในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งของเขา และ 4) พฤติกรรมการขัดแย้ง ซึ่งจะมีตั้งแต่ระดับการต่อต้านบ้างไปจนถึงการแสดงความก้าวร้าวอย่างเปิดเผย

สรุป ความขัดแย้ง หมายถึง ความไม่เห็นด้วยระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์การตั้งแต่ 2 ฝ่ายหรือมากกว่า 2 ฝ่ายขึ้นไป ที่มีความคิดเห็น การรับรู้ ความคาดหวัง ความเชื่อ และค่านิยมที่แตกต่างกันหรืออาจเกิดจากการต้องการแบ่งปันส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรต่างๆ หรือกิจกรรมในการทำงาน

#### 4.2 แนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับความขัดแย้ง

ทัศนะหรือมุมมองของนักวิชาการที่มีต่อความขัดแย้งนั้น แต่ละคนจะมีความแตกต่างกัน สตีเฟน พี โรบบินส์ (Stephen P. Robbins อ้างถึงใน ชรินทร์ ชุนหพันธ์รักษ์ 2544: 120-122) ได้เสนอว่า ผู้บริหารมีทัศนะต่อความขัดแย้ง 3 รูปแบบ คือ 1) แนวคิดประเพณีนิยม (Traditional View) 2) แนวคิดมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations View) และ 3) แนวคิดนักปฏิสัมพันธ์ (Interactionist View) ดังรายละเอียด

1. แนวคิดประเพณีนิยม แนวคิดนี้เป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายในช่วงปี ค.ศ. 1930-1948 แนวคิดนี้เชื่อว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งเลว ความขัดแย้งถูกมองไปในทางลบ ความขัดแย้งไม่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร

2. แนวคิดมนุษยสัมพันธ์ แนวคิดแย้งว่าความขัดแย้งเป็นเรื่องธรรมดาที่ต้องเกิดในทุกกลุ่ม และทุกองค์การ ไม่ใช่สิ่งผิดปกติหรือชั่วร้าย และทุกคนจะต้องยอมรับด้วยเหตุผลว่ามันจะต้องเกิดไม่สามารถจะห้ามได้ บางเวลาและบางสถานการณ์ความขัดแย้งอาจทำให้เกิดประโยชน์ แนวคิดเช่นนี้เริ่มตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1940 จนถึงกลางศตวรรษ 1970

3. แนวคิดนักปฏิสัมพันธ์ แนวคิดนี้เป็นแนวคิดปัจจุบันที่เสนอว่าความขัดแย้งนอกจากจะเป็นพลังทางบวกที่ส่งเสริมการทำงานของกลุ่มแล้ว ความขัดแย้งบางอย่างยังจำเป็นจะต้องมีเพื่อที่จะช่วยให้กลุ่มทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

จอห์น เอ็ม อีแวนเชวิช (John M. Ivancevich อ้างถึงในสุวรรณ พฤษณา 2548: 9) ได้เสนอแนวคิดต่อความขัดแย้งว่ามี 2 กลุ่มใหญ่ๆ ด้วยกัน โดยที่แนวคิดกลุ่มแรกจะมีมุมมองของความขัดแย้งในทางลบ หรือเป็นแนวคิดดั้งเดิมหรือประเพณีนิยม และแนวคิดกลุ่มที่สองจะมีมุมมองของความขัดแย้งในทางบวกหรือเป็นแนวคิดใหม่

1. แนวคิดกลุ่มแรก เป็นแนวคิดดั้งเดิม มองว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งที่ไม่ดี ความขัดแย้งถูกมองไปในทางลบ เห็นว่าความขัดแย้งเป็นความรุนแรง เป็นการทำลายล้าง ไม่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร จึงควรหลีกเลี่ยงหรือกำจัดให้หมดไป ความขัดแย้งเป็นเรื่องของความผิดพลาดของใครคนหนึ่ง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องหาคนผิดให้ได้ ความขัดแย้งเป็นเรื่องเสียหาย ดังนั้นจะต้องพยายามช่วยกันปิดบังไว้ ความขัดแย้งเป็นผลมาจากความผิดพลาดหรือความล้มเหลวในการสื่อสาร ขาดความเข้าใจกัน เป็นความผิดพลาดของผู้บริหาร

2. แนวคิดกลุ่มที่สอง เป็นแนวคิดใหม่ มองว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งจำเป็น เป็นพลังทางบวกที่ส่งเสริมการทำงานของกลุ่ม ช่วยให้กลุ่มทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ องค์การที่ปราศจากความขัดแย้งจะหยุดอยู่กับที่ เฉื่อยชา ไม่มีการเปลี่ยนแปลง แนวคิดของกลุ่มนี้เชื่อว่าความขัดแย้งจะมีประโยชน์ไม่ใช่ดีทั้งหมดหรือเลวทั้งหมด ความขัดแย้งจะมีประโยชน์หรือโทษขึ้นอยู่กับชนิดของความขัดแย้งและระดับของความขัดแย้ง ความขัดแย้งที่อยู่ในระดับปานกลางหรือในระดับที่เหมาะสมจะทำให้องค์การมีประสิทธิภาพในระดับที่สูง

#### แนวคิดของคาร์ล มาร์กซ์

แนวคิดคาร์ล มาร์กซ์ (พระมหากษัตริย์ ฐิตญาโณ (ตุนิน) 2551: 75) คาร์ล มาร์กซ์ ถือได้ว่าเป็นนักปรัชญาที่ยิ่งใหญ่คนหนึ่ง เนื่องจากแนวคิดของท่านนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้สร้างการเรียนรู้หรือกระแสของการวิพากวิจารณ์อย่างกว้างขวาง ซึ่งแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อมาร์กซ์ คือ



แนวคิดวิชาวิธีจากเฮเกล (Friedrich Hegel) ซึ่งเป็นนักปรัชญาแนวจิตนิยม ดังนั้นในการศึกษาแนวคิดของมาร์กซ์ สิ่งแรกที่จะต้องทำความเข้าใจ คือ หลักการวิชาวิธี (Dialectics)

ความหมายเดิมของหลักการวิชาวิธีหรือ “Dialectics” มาจากภาษากรีก คือ DialektikeTechne หมายถึง รูปแบบหนึ่งของลักษณะการถกเถียงปัญหาทางปรัชญา เป็นรูปแบบตรรกศาสตร์นิรนัย เป็นการอภิปรายหรือโต้เถียงที่เป็นกระบวนการทางความคิดที่นำไปสู่การตระหนักรู้ ซึ่งถูกนำมาใช้ในการโต้แย้งความคิดของผู้อื่น เป็นไปในเชิงปฏิเสธหรือหักล้าง (Negative / Destructive Dialectic) หรือเพื่อแสดงจุดยืนทางความคิดของผู้เสนอ โดยพยายามหาบทสรุปหรือเป้าหมายที่เป็นสัจจะให้หยั่งเห็นความจริง(Constructive Dialectic) ที่ว่าสรรพสิ่งอยู่ในรูปของการเปลี่ยนแปลงและการไหลเลื่อนอย่างต่อเนื่อง

การเปลี่ยนแปลงหรือการถกเถียงกัน ก็คือ การพุดแย้งกันหรือการรวมกันระหว่างสิ่งที่แตกต่างกัน อันหมายถึงธรรมสากัจฉาในหลักพุทธศาสนา 4 วิธีการนี้ชาวกรีกในยุคเฮอราคลิตุส(Heraclitus) ถือว่าเป็นศิลปะของการถกเถียงอภิปรายปัญหา ด้วยการวิเคราะห์ประเด็นข้อโต้แย้งที่มีอยู่ ผลที่สุดก็จะได้มาซึ่งข้อเท็จจริงจากการโต้แย้งหรืออภิปรายนั้นๆ

หลักแนวคิดวิชาวิธีเดิมของเฮเกลในกระบวนการการถกเถียงกันนี้ ได้มีการพัฒนาแนวคิดที่มีขอบเขตกว้างขึ้น คือ เชื่อว่าสรรพสิ่งจะประกอบด้วย ๒ เหตุปัจจัย คือ เหตุปัจจัยหนึ่งเสนอ(Thesis) อีกเหตุปัจจัยหนึ่งเป็นปฏิเสธ (Antithesis) เมื่อเหตุปัจจัยทั้งสองด้านนี้มาปะทะกัน ก็จะก่อให้เกิดข้อสรุปใหม่ขึ้นมาอีกเรียกว่า “Synthesis” เพื่อความเข้าใจนักวิชาการบางท่านได้เรียบเรียงภาษาใหม่ โดยแบ่งเป็น 3 ระยะ คือ ระยะพื้นฐาน (Thesis) ระยะขัดแย้ง (Antithesis) และระยะปรองดอง (Synthesis) หมายถึงว่า ภาวะพื้นฐาน (Thesis) ปะทะกับภาวะแย้ง (Antithesis) ก่อให้เกิดภาวะสังเคราะห์ (Synthesis) ๘ ถัดจากนั้นภาวะสังเคราะห์ก็สร้างภาวะพื้นฐานขึ้นมาอีกอย่างนี้เรื่อยไป

ข้อสรุปใหม่(Synthesis) มิใช่เกิดจากการทำลายกันระหว่างข้อเสนอ(Thesis) กับข้อปฏิเสธ (Antithesis) แต่เป็นการเชื่อมโยงให้เกิดข้อเสนอใหม่ ทั้งนี้เพราะสิ่งของทุกชนิดมีภาคปฏิเสธในตัวเอง ทำให้สิ่งต่างๆ เปลี่ยนไปจากเดิม ดังนั้น สภาพปฏิเสธหรือตรงข้ามและขัดแย้งเป็นคุณลักษณะของสรรพสิ่งที่เป็นอย่างนี้ เมื่อขัดแย้งปะทะกันก็จะก่อให้เกิดสิ่งใหม่ จากสิ่งใหม่ก็จะมี ความขัดแย้งเกิดขึ้นอีก กระบวนการดังกล่าวนี้จะดำเนินต่อไป จนกระทั่งบรรลุถึงความเป็นจริงอันแน่นอน ซึ่งเฮเกล เรียกว่า ความสมบูรณ์ (The Absolute) 9 กล่าวคือ หลักวิชาวิธีนี้จะนำไปสู่การบรรลุถึงสัจจะได้ โดยผ่านการต่อสู้ขัดแย้งกันระหว่างความคิดที่ตรงกันข้าม

คาร์ล มาร์กซ์ ได้มองแนวคิดของเฮเกลข้างต้นว่า เป็นหลักปรัชญาเชิงจิตนิยม วิชาวิธี (Dialectical Idealism) ที่เชื่อว่าความจริงคือจิต ซึ่งเป็นนามธรรมโดยพื้นฐาน คือ



1. จิตใจ (ความคิด) ของมนุษย์เท่านั้นเป็นสิ่งที่แท้จริง ทุกสิ่งทุกอย่างปรากฏอยู่ และเป็นจริงได้ เพราะจิตใจมนุษย์รับรู้

2. จิตใจมนุษย์นั้นทำงานในรูปของกระบวนการ (Process)

3. กระบวนการนั้น คือ กระบวนการวิภาษวิธี จิตใจมนุษย์เป็นสิ่งที่ไม่หยุดนิ่ง เปลี่ยนแปลงและทำงานตลอดเวลา จิตใจมนุษย์ทำงานในรูปของการเสนอความคิด (Idea) และความพยายามที่จะหาความคิดขัดแย้ง (Conflicting Idea) ซึ่งทำให้เกิดความคิดใหม่ (Synthesis) แล้ว ก็เกิดความคิดขัดแย้งต่อไปไม่มีที่สิ้นสุด

สรุปว่า แนวคิดของคาร์ล มาร์กซ์ เชื่อว่าความคิดของมนุษย์ทำงานในรูป กระบวนการเสนอความคิด (Idea) และความพยายามที่จะหาความคิดขัดแย้ง (Conflicting Idea) ซึ่งทำให้เกิดความคิดใหม่ (Synthesis) แล้วก็เกิดความคิดขัดแย้งต่อไปไม่มีที่สิ้นสุด

#### **แนวคิดของ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber)**

แมกซ์ เวเบอร์ มีแนวคิดว่า ความขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างบุคคลเกิดได้ทุกที่ โดยเกิดจากการกระทำของบุคคลที่ต้องการบรรลุเป้าหมายและเกิดปะทะกับอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งความขัดแย้งเป็นผลมาจากการที่มีทรัพยากรหรือรางวัลอย่างจำกัด ซึ่งการแข่งขันกัน (Competition) เป็นรูปแบบหนึ่งของความขัดแย้งด้วย (พรนพ พุกกะพันธ์ 2542: 158 )

#### **แนวคิดของ ยอร์จ ซิมเมล (Georg Simmel)**

ยอร์จ ซิมเมล มีแนวความคิดว่าความขัดแย้งเป็นปฏิสัมพันธ์แบบหนึ่ง (sociation) ที่เกิดขึ้นในกลุ่มสมาชิกที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน โดยเชื่อว่าความขัดแย้งระหว่างสองฝ่ายแสดงให้เห็นลักษณะความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย โดยเป็นผลจากการที่มีความรู้สึกเข้าข้างตนเองมากกว่าเข้าข้างฝ่ายอื่น ความขัดแย้งมีอยู่ทุกองค์การซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของสังคม ผลของความขัดแย้งคือจะเกิดความกลมเกลียวภายในกลุ่ม แต่ความกลมเกลียวภายในกลุ่มหรือระหว่างกลุ่มก็จะเป็นต้นเหตุของความขัดแย้งด้วย (พรนพ พุกกะพันธ์ 2542: 159-161)

#### **แนวคิดของ มอสคา (Mosca)**

มอสคา เชื่อว่าความขัดแย้งในสังคม เป็นสิ่งปกติ เกิดโดยธรรมชาติหลีกเลี่ยงไม่ได้ ความขัดแย้งทำให้เกิดความก้าวหนัาระเบียบ และเสรีภาพ ซึ่งมีความแตกต่างไปจาก คาร์ล มากซ์ ที่มอสคาเห็นว่าความขัดแย้งจะเกิดหลังจากดินร่นหลุดพ้นความต้องการทางด้านเศรษฐกิจบรรลุผลแล้ว จากนั้นคนจะดิ้นรนเพื่ออำนาจภายหลัง ซึ่งจะนำมาสู่ความขัดแย้ง (พรนพ พุกกะพันธ์ 2542: 162)

#### **แนวคิดของ โคเซอร์ (Coser)**

โคเซอร์ (พรนพ พุกกะพันธ์ 2542: 162-166) ได้ขยายแนวคิดของซิมเมลให้กว้างขวางออกไปอีก โดยพัฒนาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในการบูรณาการทางสังคมขึ้น 16 ข้อคือ

1. ความขัดแย้งกับกลุ่มอื่นนำไปสู่การสร้างเอกลักษณ์และการสร้างความเข้มแข็งของกลุ่ม
  2. ความขัดแย้งในบางครั้งช่วยรักษาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มได้ โดยยอมให้ระบายความกดดันออกไปบ้าง
  3. ความขัดแย้งจริงมีจุดประสงค์ ความขัดแย้งไม่จริงมุ่งลดความตึงเครียด
  4. ความขัดแย้งเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมรูปแบบหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นได้ในสภาพที่มีปฏิสัมพันธ์กัน
  5. ความสัมพันธ์กันอย่างไรก็ดีจะมีความขัดแย้งเช่นเดียวกับมีสันติภาพ
  6. ความสัมพันธ์มีมากอารมณ์พฤติกรรมจะมากขึ้นตามไปด้วย
  7. ความขัดแย้งบางครั้งนำไปสู่การขจัดเหตุของความขัดแย้งออกไปและยืนยันความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายใหม่
  8. ความสัมพันธ์ที่ไม่แข็งแรงอาจถดถอยจากความขัดแย้ง และในความสัมพันธ์ที่เข้มแข็งบ่อยครั้งที่แสดงถึงความขัดแย้ง
  9. ความขัดแย้งกับกลุ่มภายนอกจะทำให้เกิด ความกลุมเกลียว การรวมอำนาจ การเคลื่อนย้ายทรัพยากร
  10. ความขัดแย้งกับกลุ่มภายนอกยิ่งเพิ่มมากขึ้น ความอดทนต่อพฤติกรรมเบี่ยงเบนภายในจะลดลง
  11. ความต้องการที่จะมีความสามัคคีภายในกลุ่ม บ่อยครั้งจะนำกลุ่มไปขัดแย้งกับกลุ่มอื่น
  12. การแสดงสัญลักษณ์ของกลุ่มยิ่งมากเท่าใดความเป็นศัตรูกับกลุ่มอื่นย่อมเพิ่มมากขึ้น
  13. ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่างๆ จะนำไปสู่ การขยายความสัมพันธ์ การสร้างบรรทัดฐานอย่างใหม่และยืนยันบรรทัดฐานเดิม รวมถึงการเพิ่มการมีส่วนร่วมของสมาชิกในสังคม
  14. ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มบางครั้งเป็นการกระทำที่ปรารถนาให้อีกกลุ่มรวมตัวกัน
  15. ความขัดแย้งเป็นการทดสอบอำนาจ
  16. ความขัดแย้งนำไปสู่กระบวนการรวมตัวกัน และแสวงหาพันธมิตร
- สรุปแนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง ความขัดแย้งในสังคม เป็นสิ่งปกติ เกิดโดยธรรมชาติหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่บางครั้งความขัดแย้งสามารถนำไปสู่การสร้างเอกลักษณ์และการสร้างความเข้มแข็งของกลุ่ม กระบวนการรวมตัวกัน และแสวงหาพันธมิตรได้

### 4.3 ประเภทของความขัดแย้ง

ความขัดแย้งเป็นธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้เสมอ มีนักทฤษฎีหลายท่านได้แบ่งประเภทของความขัดแย้งตามทัศนคติต่างกันไป ดังนี้

sekron วัฒนวิไล (2541: 45) แบ่งประเภทของความขัดแย้งไว้ 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

#### 4.3.1 ความขัดแย้งภายในกลุ่ม ประกอบด้วย

1) ความขัดแย้งในบทบาท เป็นความขัดแย้งที่เกิดจากความคาดหวังต่างๆ ที่มีต่อบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสองตำแหน่ง หรือมากกว่า และความคาดหวังนั้นเป็นสิ่งที่ไปด้วยกันไม่ได้เช่นบุคคลหนึ่งต้องตัดสินใจเพื่อหน่วยงานใหญ่ แต่ขณะเดียวกันก็ต้องนึกถึงประโยชน์ของหน่วยงานย่อยที่ตนเองรับผิดชอบอยู่หรือเป็นความขัดแย้งที่เกิดจากความคาดหวังต่างๆ ที่มีต่อกันโดยที่แต่ละฝ่ายต้องแสดงหลายบทบาท เช่น ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำและผู้รักษากฎระเบียบ

2) ความขัดแย้งในอำนาจ ความขัดแย้งประเภทนี้มักเกิดขึ้นในองค์การขนาดใหญ่และเกี่ยวข้องกับบทบาทที่ต้องแสดงต่อผู้มีอำนาจ คนๆ หนึ่งต้องปฏิบัติต่อผู้มีอำนาจสองคนในขณะเดียวกันและไม่สามารถปฏิบัติได้ต่อทั้งสองคน เช่น เจ้าหน้าที่ธุรการถูกสั่งงานจากผู้ช่วยทั้งสองคน แต่ทำให้เสร็จได้เพียงคนเดียว

3) ความขัดแย้งในประเด็น ความขัดแย้งประเภทนี้เป็นผลมาจากการมีความคิดเห็นไม่สอดคล้องกันระหว่างสมาชิกของกลุ่มในการแก้ปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่ง ความขัดแย้งอาจเกิดจากการมีความคิดเห็นแตกต่างกัน มีเป้าหมายที่ต่างกัน มีวิธีการที่ต่างกันหรือมีค่านิยมที่ต่างกัน ในการแก้ปัญหานั้นๆ เช่น ความขัดแย้งว่าจะจ่ายเงินเดือนครูเป็นเงินสดหรือผ่านเข้าธนาคาร

4) ความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม ความขัดแย้งประเภทนี้ประกอบด้วย

1. ความขัดแย้งในหน้าที่ ความขัดแย้งประเภทนี้เกิดจากการบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานหนึ่งไปกีดกันไม่ให้อีกหน่วยงานหนึ่งบรรลุเป้าหมาย เช่น ฝ่ายธุรการต้องการประหยัดเงินแต่ฝ่ายวิชาการพยายามคิดหาวิธีทำงานที่ดีกว่า จึงทำให้ต้องเสียเงินในการพิมพ์เอกสารต่างๆ เพิ่มมากขึ้นความขัดแย้งระหว่างฝ่ายธุรการและฝ่ายวิชาการจึงเกิดขึ้น

2. ความขัดแย้งระหว่างระดับชั้น ความขัดแย้งประเภทนี้ เกิดจากกลุ่มสนใจแต่ละระดับชั้นของการดิ้นรน แข่งขัน เพื่อจะเอารางวัลหรือผลประโยชน์จากองค์การ เช่น ตำแหน่งเงินเดือนสถานภาพ

3. ความขัดแย้งระหว่างสายบังคับบัญชากับสายอำนวยการ ความขัดแย้งประเภทนี้เป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม โดยทั่วๆ ไปแล้วฝ่ายอำนวยการจะให้คำแนะนำแก่ฝ่ายปฏิบัติการ แต่ฝ่ายปฏิบัติการจะเชื่อหรือไม่จะทำตามได้หรือไม่จะทำตามหรือไม่ก็ได้ ความขัดแย้งอาจเกิดจากการที่ฝ่ายปฏิบัติการเห็นว่าอำนวยการก้าวล่วงงานของตน หรือข้อเสนอแนะของฝ่าย

อำนวยการ ทำให้ดูประหนึ่งว่าฝ่ายปฏิบัติทำงานไม่ดี ความขัดแย้งมักเกิดขึ้นบ่อยๆ เมื่อบุคคลในฝ่ายอำนวยการเฟลออกจนเป็นสายบังคับบัญชา แล้วไปสั่งการสายปฏิบัติการ

ณัฐพันธ์ เจริญนันท (2545: 127) แยกประเภทของความขัดแย้งไว้ดังนี้

1) ความขัดแย้งในตัวบุคคล เกิดขึ้นเมื่อบุคคลต้องเผชิญกับความต้องการที่ขัดแย้งกันเองภายในตัวเขา ซึ่งเมื่อคนๆ นั้นเกิดความขัดแย้งของบทบาท หรือความสับสนในบทบาท ที่เขาต้องแสดงในช่วงเวลานั้น หรือความขัดแย้งด้านจริยธรรมที่เกิดขึ้นในใจของเขา ทำให้เกิดความสับสนกังวล และว้าวุ่นใจในการแสดงพฤติกรรม

2) ความขัดแย้งระหว่างบุคคล เกิดขึ้นเมื่อบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ต่างพยายามทำงานหรือแสดงพฤติกรรมต่างๆ เพื่อให้บรรลุความต้องการของตน โดยการกระทำของเขาจะทำให้บุคคลอื่นไม่สามารถบรรลุความต้องการของตน หรือมีอุปสรรคในการทำงาน ทำให้เกิดความต่อต้านและความขัดแย้งระหว่างกัน

3) ความขัดแย้งภายในกลุ่ม เกิดขึ้นเมื่อสมาชิกบางคนภายในกลุ่มพยายามที่จะบรรลุความต้องการของตนเอง ซึ่งขัดแย้งกับความต้องการของสมาชิกอื่นในกลุ่ม โดยความขัดแย้งภายในกลุ่มอาจจะสร้างผลเสียในการทำงานร่วมกัน หรือสร้างผลดีในด้านการประสานความเข้าใจ และกระตุ้นความคิดในกลุ่ม

4) ความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มตั้งแต่สองกลุ่ม ต่างให้ความสำคัญต่อความต้องการและเป้าหมายของตน และพยายามดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายนั้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำงานและเป้าหมายของกลุ่มอื่น ซึ่งอาจจะอยู่ภายในหรือนอกองค์กร อาจจะนำมาซึ่งผลกระทบในด้านลบ หรือความร่วมมือในเชิงสร้างสรรค์ระหว่างกัน

5) ความขัดแย้งระหว่างองค์การ เป็นธรรมชาติของทุกองค์การที่แต่ละบุคคล หรือกลุ่ม จะให้ความสำคัญกับความต้องการของตน และพยายามดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ซึ่งอาจจะขัดขวางหรือตรงข้ามกับความต้องการของบุคคลอื่น ทำให้เกิดความคับข้องใจ และพฤติกรรมที่กันหรือกีดกันไม่ให้คนอื่นสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ โดยที่เราสามารถแบ่งความขัดแย้งภายในองค์การออกเป็น 3 ระดับ คือ

(1) ความขัดแย้งในแนวดิ่ง เป็นความขัดแย้งระหว่างหัวหน้ากับลูกน้องที่อยู่ในสายบังคับบัญชาเดียวกัน ซึ่งอาจเกิดความไม่เข้าใจระหว่างกัน ความไม่เข้าใจหรือไม่ลงตัวของรูปแบบและปริมาณงานที่บุคคลต้องปฏิบัติ

(2) ความขัดแย้งตามแนวนอน เป็นความขัดแย้งระหว่างพนักงานที่ทำงานในระดับเดียวกัน ทำให้แต่ละคนไม่สามารถปฏิบัติงาน หรือยอมรับความคิดเห็นระหว่างกัน เนื่องจากต่างก็มีความต้องการที่จะทำให้อีกฝ่ายไม่บรรลุเป้าหมายได้

(3) ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายปฏิบัติการกับฝ่ายสนับสนุน เป็นความขัดแย้งระหว่างผู้ปฏิบัติงาน หรือสายงานหลักกับผู้ทำงาน เพื่อสนับสนุนให้การดำเนินงานขององค์กรมีประสิทธิภาพหรือสายงานสนับสนุน ซึ่งจะเกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนในขอบเขตของงาน อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของบุคคลซึ่งจะทำให้ก้าวถ่างหน้าที่กัน ความขัดแย้งในผลประโยชน์ และการไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นระหว่างกัน

สรุปได้ว่าความขัดแย้งแบ่งเป็นประเภทต่างๆ ได้ คือ ความขัดแย้งในตัวบุคคล ได้แก่ 1) ความขัดแย้งในบทบาท และ 2) ความขัดแย้งในอำนาจ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม ได้แก่ 1) ความขัดแย้งในหน้าที่ การปฏิบัติงาน 2) ความขัดแย้งในแนวคิด หรือกับผู้บังคับบัญชา และ 3) ความขัดแย้งในแนวนอน หรือความขัดแย้งกับผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน

#### 4.4 ผลของความขัดแย้ง

ความขัดแย้งนอกจากมีผลเสียแล้วยังมีผลดีอยู่หลายประการ ขึ้นอยู่กับการบริหาร ดังที่นักทฤษฎีได้จำแนกไว้ดังนี้

สเตโรจน์ ถ้วนถวิล (2541: 42) สรุปผลของความขัดแย้งว่าผลในทางที่ดีของความขัดแย้ง จะช่วยให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ที่ดีในองค์กร และนำไปสู่การพัฒนาองค์กรให้เจริญก้าวหน้า ผลในทางลบของความขัดแย้ง จะทำให้เกิดความก้าวร้าวในองค์กร มุ่งทำลายล้างกัน และจะทำให้องค์กรเสียผลประโยชน์ในที่สุด

ณัฐพันธ์ เขจรนันท์ (2545: 125) กล่าวถึงประโยชน์ของความขัดแย้งที่มีต่อองค์กรว่า ผลลัพธ์ในด้านบวกของความขัดแย้ง คือ

1. เป็นการเพิ่มแรงจูงใจและระดับพลังงานในการปฏิบัติงานและความผูกพันของสมาชิกในกลุ่ม

2. ความขัดแย้งช่วยกระตุ้นความคิดสร้างสรรค์

3. ช่วยปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพในการตัดสินใจกลุ่ม

4. ทำให้สมาชิกมีความรู้สึกว่าเขามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น

ส่วนผลลัพธ์ในทางลบของความขัดแย้ง คือ

1. ทำให้ขาดความเชื่อใจและความสามัคคีในกลุ่มลดลง

2. ลดประสิทธิภาพในการทำงาน และการสื่อสารของกลุ่ม

3. อาจสร้างปัญหาการใช้ความรุนแรงในการโต้ตอบ

มนูญ คงทน (2545: 38) กล่าวถึงผลดีของความขัดแย้งในองค์กรว่า ความขัดแย้งทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในองค์กร ช่วยให้เกิดแรงกระตุ้นในการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดความคิดริเริ่มใหม่ๆ และเปรียบเสมือนยาชูกำลังในการปฏิบัติงาน ส่วนผลเสียของความขัดแย้งคือความ



ขัดแย้งทำให้เสียขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดบรรยากาศตึงเครียดในการปฏิบัติงาน อาจทำให้สูญเสียมิตรภาพ และทำให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานลดลง

สลิลา ศรีตำราญ (2545: 39) สรุปว่าความขัดแย้งในทางที่ดีจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในองค์การให้มากขึ้น และจะส่งผลดีต่อการพัฒนาองค์การอีกด้วย ผลเสียของความขัดแย้ง ถ้าจะเป็นไปในทางเลวจะเกิดความก้าวร้าวในองค์การ มุ่งแต่จะทำลายล้างกัน และทำให้เกิดผลเสียต่อองค์การในที่สุด

สรุป ความขัดแย้งก่อให้เกิดผลดีคือ ทำให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ กระตุ้นความตื่นตัวและสนใจ เพิ่มความสามัคคีของกลุ่ม เพิ่มแรงจูงใจต่องานของกลุ่ม ดึงดูดให้เกิดความสนใจต่อปัญหา ช่วยปิดเป่าปัญหาข้อขัดแย้งที่รุนแรงได้และใช้ทดสอบและปรับอำนาจที่แตกต่างกันได้ ส่วนผลเสียก็คือ ทำให้เกิดบรรยากาศตึงเครียดในการปฏิบัติงาน ถ้าจะเป็นไปในทางเลวจะเกิดความก้าวร้าวในองค์การ มุ่งแต่จะทำลายล้างกัน และทำให้เกิดผลเสียต่อองค์การในที่สุด

#### 4.5 วิธีจัดการความขัดแย้ง

เสกโรจน์ ถ้วนถวิล (2541: 95) กล่าวว่าวิธีการจัดการความขัดแย้งที่มีผลเสียตามมาน้อยที่สุดมี 5 วิธี ได้แก่

**4.5.1 วิธีเผชิญหน้า** เป็นวิธีการจัดการกับความขัดแย้งที่ผู้บริหารหยิบยกเป็นข้อขัดแย้งขึ้นมาพิจารณาและเผชิญหน้ากันอย่างเปิดเผยและตรงไปตรงมา ไม่ทอดทิ้งข้อขัดแย้งจนกว่าจะได้รับการแก้ไขจนเรียบร้อย

**4.5.2 วิธีหลีกเลี่ยง** เป็นวิธีการจัดการกับความขัดแย้งที่ผู้บริหารถอนตัวออกจากสถานการณ์ความขัดแย้ง โดยไม่รับรู้ว่าข้อขัดแย้งเกิดขึ้น ลอยตัวอยู่เหนือปัญหาความขัดแย้ง พยายามไม่เข้าไปเกี่ยวข้องด้วยการหลีกเลี่ยงการเผชิญปัญหาโดยตรง

**4.5.3 วิธีบังคับ** เป็นวิธีการจัดการกับความขัดแย้งที่ผู้บริหารใช้คำสั่งหรืออำนาจทั้งทางตรงและทางอ้อม ให้ผู้อื่นยอมรับและทำตามความคิดเห็นของผู้บริหารยึกรานและเรียกร้องให้รับวิธีการที่ผู้บริหารเสนอให้เท่านั้น

**4.5.4 วิธีไกล่เกลี่ย** เป็นวิธีการจัดการกับความขัดแย้งที่ผู้บริหารทำให้เห็นว่าเป้าหมายที่มีอยู่ร่วมกันมีความสำคัญเป็นอันดับแรกให้คู่กรณีรวมขอมกันในเรื่องของความแตกต่าง ไม่ยึดมั่นกับความเห็นที่แตกต่าง พยายามชี้ให้เห็นว่าความสำคัญของเป้าหมายมากกว่าความสำคัญของการวิธีการ

**4.5.5 วิธีประนีประนอม** เป็นวิธีจัดการกับความขัดแย้งที่ผู้บริหารรับฟังข้อขัดแย้งของคู่กรณีทั้งสองมาพิจารณา พยายามให้คู่กรณีพบกันครึ่งทางค้นหาทางสายกลางในการดำเนินการคู่กรณีเสียสละบางส่วนและได้เพียงบางส่วนเท่านั้น ไม่มีฝ่ายใดชนะหรือแพ้ทั้งหมด

สมยศ นาวิการ (2543: 791) เสนอวิธีจัดการความขัดแย้งไว้ 3 วิธีดังนี้

- 1) วิธีการแบบแพ้-แพ้ คือการลดความขัดแย้งแบบไม่จัดการกับความขัดแย้งโดยตรงอาจจะใช้วิธีแยกบุคคลออกจากกัน พยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้เผชิญหน้ากัน
- 2) วิธีการแบบแพ้-ชนะ เป็นการลดความขัดแย้งแบบให้ผู้หนึ่งแพ้ และอีกผู้หนึ่งชนะ แต่อาจจะมีผลต่อเนื่องมาจากปัญหาความขัดแย้ง
- 3) วิธีการแบบชนะ-ชนะ บุคคลที่เกิดปัญหาความขัดแย้งกันจะได้สิ่งที่เขาต้องการเนื่องจากเขาจะมุ่งหาสาเหตุของความขัดแย้งโดยตรง และช่วยกันขจัดออกไป สิ่งไม่เกิดผลตามมาภายหลัง

ณัฐพันธ์ เจริญนันท์ (2545: 131) เสนอวิธีจัดการความขัดแย้งเอาไว้ 5 วิธีดังนี้

- 1) การหลีกเลี่ยง เป็นการจัดการความขัดแย้ง โดยคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่ายต่างไม่ยอมรับความจริงและเผชิญความจริง ว่าต่างก็มีความขัดแย้งระหว่างกัน โดยพยายามหลีกเลี่ยงสถานการณ์ที่จะกระทบกระทั่ง หรือกระตุ้นให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงขึ้น ซึ่งเหมาะกับสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งที่ไม่รุนแรงและไม่ซับซ้อน
- 2) การแข่งขันเป็นกลยุทธ์ ชนะ-แพ้ เป็นการจัดการกับความขัดแย้ง โดยบุคคลหรือกลุ่มจะมองความต้องการของตนเป็นหลัก คู่กรณีแต่ละฝ่ายจะพยายามดำเนินงาน เพื่อให้ตนไปถึงเป้าหมาย และอาจจะดำเนินงานขัดขวางการทำงานของคู่กรณีในรูปแบบต่างๆ ซึ่งความขัดแย้งจะยังคงปรากฏอยู่จนกว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะได้รับชัยชนะ แต่ก็อาจสร้างปัญหาความเจ็บแค้นและการล้างแค้นอีกต่อไป
- 3) การยอมเสียสละ เป็นกลยุทธ์ แพ้-ชนะ เป็นการจัดการความขัดแย้ง โดยคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ยินยอมปฏิบัติตามความต้องการของคู่กรณีของอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อลดความสูญเสียและรักษาความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยเฉพาะคู่กรณีที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่า และหวังว่าความสัมพันธ์ที่มีระหว่างกันจะช่วยสร้างสรรค์ผลประโยชน์ให้ตนเองในอนาคต
- 4) การประนีประนอม กลยุทธ์ถอยคนละก้าว หรือการพบกันครึ่งทาง โดยคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่าย ต่างยินยอมที่จะลดความต้องการ หรือเป้าหมายของตนเองลง เพื่อที่ทั้งสองฝ่ายจะสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการบางส่วน และรักษาความสัมพันธ์ระหว่างกัน และซื้อเวลา เพื่อไม่ให้ความขัดแย้งขยายตัวมากและรวดเร็วขึ้น
- 5) การร่วมมือกัน เป็นกลยุทธ์ชนะ-ชนะ เป็นการจัดการกับความขัดแย้ง โดยคู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะร่วมมือแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง เพื่อหาทางออกที่ทั้งคู่ต่างก็พึงพอใจและปฏิบัติงานได้ตามต้องการ การที่คู่กรณีจะสามารถดำเนินงานแบบต่างก็ได้รับประโยชน์ จะต้อง

เริ่มต้นจากความเชื่อใจ ความเข้าใจและการไม่เอาเปรียบกัน โดยคู่กรณีเปิดใจทำการเจรจาแลกเปลี่ยนข้อมูลและกำหนดแนวทางการปฏิบัติที่ต่างก็ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่

สลิลา ศรีสำราญ (2545: 45) เสนอวิธีจัดการความขัดแย้งของผู้บริหารไว้ 8 วิธี ดังนี้

1. การใช้กำลัง ซึ่งรวมไปถึงการใช้อำนาจในการยุติปัญหาความขัดแย้ง เป็นวิธีที่นิยมใช้กันในระบบการบริหารแบบเผด็จการ เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจหรือมีกำลังเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง ผลลัพธ์ของการใช้กำลังจะออกมาในรูปแบบแพ้-ชนะ ฝ่ายที่ใช้อำนาจ หรือใช้กำลังเป็นผู้ชนะได้รับสิ่งที่ตั้งใจหรือมุ่งหวังไว้ ส่วนฝ่ายที่แพ้ก็จะผิดหวังต่อสิ่งที่มุ่งหมายไว้ จะหมดกำลังใจในการคิดสร้างสรรค์ และอาจจะบั่นทอนสุขภาพจิตด้วย
  2. การหลีกเลี่ยงหรือหลีกเลียง เมื่อบุคคลมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน หรือไม่เห็นด้วยทางความคิดของอีกฝ่ายหนึ่ง หลีกเลียงปัญหาข้อขัดแย้งด้วยการลาออกหรือถอยล่าออกไป
  3. การนิ่งเฉยหรือการทำให้เป็นทองไม่รู้ร้อน เป็นการแก้ปัญหาความขัดแย้งตามคติที่ว่านิ่งเสียตำลึงทอง โดยมีความคาดหวังว่า เหตุการณ์หรือปัญหาจะคลี่คลายออกไปในทางที่ดีเอง หรืออีกนัยหนึ่งที่ว่า เวลาจะช่วยแก้ปัญหา
  4. การยัดยุมุ่งหมายขององค์กรเป็นหลัก ผู้บริหารบางคนเมื่อเผชิญหน้ากับการขัดแย้งระหว่างบุคคลในหน่วยงาน อาจใช้วิธีขอร้องเรื่องขัดแย้งไว้ก่อน โดยการยกเอาความสำคัญและจุดมุ่งหมายของหน่วยงานเป็นสำคัญ
  5. การประนีประนอม เป็นการที่ผู้บริหารนิยมใช้แก้ปัญหาความขัดแย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคู่กรณีมีอำนาจเท่าเทียมกัน ผลของการประนีประนอมจะทำให้ทั้งสองฝ่ายได้รับผลประโยชน์ แต่จะไม่มีใครได้รับผลประโยชน์เต็มที่
  6. ตุลาการตัดสิน ในบางกรณีเมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น ผู้รับผิดชอบจะเชิญบุคคลภายนอกเข้ามาตัดสินแก้ปัญหา ซึ่งผลการตัดสินอาจออกมาในรูปแบบของถูก ผิด ก็ได้ ความสนใจที่คู่กรณีมีให้ต่อปัญหาความขัดแย้งจะอยู่ในระดับสูงกว่าประนีประนอม
  7. การไกล่เกลี่ย เป็นวิธีการที่มีลักษณะคล้ายกับการใช้ตุลาการตัดสิน โดยการเชิญบุคคลที่เป็นที่ยอมรับของคู่กรณี เข้ามาไกล่เกลี่ยหาข้อยุติปัญหาความขัดแย้ง
  8. การหันหน้าเข้าหากัน ตามหลักการบริหาร การหันหน้าเข้าหากันเพื่อปรึกษาแก้ไขปัญหาคือวิธีการที่ดีที่สุด โดยคู่กรณีจะได้รับความพอใจด้วยกันทั้งสองฝ่าย
- สรุปว่า การจะเลือกวิธีการใดมาจัดการความขัดแย้งภายในองค์กรนั้นจะต้องเลือกวิธีที่เหมาะสมกับสถานการณ์ และเกิดผลข้างเคียงตามมาน้อยที่สุด ไม่ว่าจะเป็นการเผชิญหน้ากัน การหลีกเลี่ยง การบังคับ การประนีประนอม และการไกล่เกลี่ย

#### 4.6 แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งทางการเมือง

การเมือง คือ กระบวนการจัดสรรประโยชน์และสิ่งที่มีค่าทางสังคม โดยผ่านวิธีการใช้อำนาจ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ผลประโยชน์และสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคมดังกล่าว อาจจะมีตั้งแต่ทรัพยากรธรรมชาติ ไปจนถึงสถาปนาบรรดาศักดิ์ กระทั่งกฎระเบียบและนโยบายที่เอื้อให้บางส่วนได้รับผลประโยชน์ และบางส่วนสูญเสียผลประโยชน์ ฯลฯ สิ่งใดที่ได้มาหรือเสียไปโดยไม่ผ่านกระบวนการใช้อำนาจ อาจจะไม่ถือเป็นเรื่องของการเมือง (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล 2543: 65)

การเมืองมุ่งจะก่อให้เกิดความกลมเกลียวในสังคม มาตรการหรือเครื่องมือที่จะก่อให้เกิดความกลมเกลียวนั้น อาจด้วยการบังคับหรือการอาสาสมัคร อาจด้วยความตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ได้ ในสถานการณ์ขัดแย้งนั้นถ้าฝ่ายหนึ่งใช้กำลังและอีกฝ่ายหนึ่งยอมแพ้ การยอมแพ้ก็เป็นการตกลงให้เกิดความกลมเกลียว แต่โดยการบีบบังคับ

สำหรับความขัดแย้งตามแนวคิดทางการเมือง (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ 2540: 39) อาจมองเห็นเป็นกระบวนการสองอย่างที่คาบเกี่ยวกัน กระบวนการทั้งสองอย่างคือ ความขัดแย้งและความกลมเกลียว กระบวนการทั้งสองจะปรากฏอยู่นานเท่าที่คนยังติดต่อพบปะกันอยู่ เมื่อคนตั้งแต่สองคน(หรือกลุ่มคน) หรือมากกว่าสองคนต้องมาติดต่อพบปะกัน แต่ละฝ่ายอาจสร้างความสัมพันธ์เบื้องต้นด้วยความขัดแย้งหรือความกลมเกลียว ถ้าหากความสัมพันธ์เบื้องต้นเป็นความขัดแย้ง ก็อาจมีความกลมเกลียวระยะสั้นๆ เกิดขึ้น เช่น การตกลงถึงกติกาที่จะใช้สู้กัน หรือการตกลงกันว่าตกลงกันไม่ได้ ถ้าหากความสัมพันธ์เบื้องต้นเป็นความกลมเกลียว ก็จะมี ความขัดแย้งเกิดขึ้น อย่างน้อยก็เป็นการแข่งขันกัน เพื่อจะคบหรือติดต่อกับคนที่ตนเองอยากคบด้วย

ความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคล ระหว่างบุคคลกับองค์การหรือกลุ่ม ระหว่างองค์กรต่างๆ หรือกลุ่มต่างๆ ระหว่างองค์การกับสมาชิกขององค์กรนั้นเอง หรือระหว่างสมาชิกกับสมาชิกในองค์กรเดียวกัน ความขัดแย้งปรากฏให้เห็นเมื่อสองคนหรือมากกว่าสองคน (หรือกลุ่ม) ต้องการจะเป็นเจ้าของเดียวกัน ต้องการจะครอบครองสถานที่เดียวกัน ต้องการจะดำรงตำแหน่งเดียวกัน ต้องการจะดำรงตำแหน่งเดียวกัน แสดงบทบาทที่ไปด้วยกันไม่ได้ ยืนหยัดในจุดประสงค์ที่ไม่ไปด้วยกัน หรือใช้วิธีการที่ไม่ไปด้วยกันไม่ได้ เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน

ความขัดแย้งแบ่งออกเป็นสองแบบคือ ความขัดแย้งภายใน และความขัดแย้งภายนอก ความขัดแย้งภายในเป็นความยากลำบากของคนที่จะตัดสินใจเลือกสิ่งของที่มีคุณค่าที่ไปด้วยกันไม่ได้ หรือเป็นความขัดแย้งขององค์ประกอบภายในตัวบุคคลเอง เช่น ใจบอกว่าอยากได้แต่สามัญสำนึกบอกว่าไม่ควรทำ เป็นต้น ส่วนความขัดแย้งภายนอกนั้นเกี่ยวข้องกับการไปด้วยกันไม่ได้ ระหว่างบุคคลกับคนอื่นหรือกับกลุ่มอื่น

ในกระบวนการขัดแย้งนั้น กระบวนการโต้ตอบนับว่าเป็นเรื่องสำคัญมาก เช่น ฝ่าย ก. รับรู้ซึ่งอาจผิดหรือถูกก็ได้ว่ากำลังถูกคุกคาม ข่มขู่ หรือจะถูกทำอันตราย โดย ฝ่าย ข. ดังนั้นจึงดำเนินการเพื่อป้องกันตนเอง การกระทำของฝ่าย ข. ทำให้ฝ่าย ข. รับรู้ว่าฝ่ายตนจะถูกคุกคามหรือถูกทำร้าย ดังนั้น ฝ่าย ข. ก็จำเป็นต้องกระทำอะไรเพื่อเป็นการป้องกันตนเอง การกระทำของฝ่าย ข. คุกคามหรือทำร้าย ดังนั้นจึงต้องกระทำอะไรเพื่อป้องกันตนเองให้มากยิ่งขึ้นไปอีก การกระทำของทั้งสองฝ่ายทำให้ความขัดแย้งรุนแรงและเข้มข้น เมื่อต่างฝ่ายต่างก็เห็นว่าอีกฝ่ายหนึ่งคุกคาม แต่ละฝ่ายก็ไม่มีทางเลือก นอกจากจะสู้กันจนกระทั่งอีกฝ่ายหนึ่งยอมจำนน แต่ที่จริงแล้วการรับรู้ของตนเองจะถูกคุกคามหรือถูกทำร้ายนั้นมักจะเกิดจากความคิดความรู้สึกว่าจะเกิด ซึ่งอาจเป็นผลมาจากความวิตกกังวล ความมีอคติ รังเกียจ ความกลัว มากกว่าจะเกิดจากการถูกคุกคามหรือถูกทำร้ายจริงๆ

ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือระหว่างกลุ่มนั้น เราไม่ได้พิจารณาว่าความสัมพันธ์นี้มีความขัดแย้งหรือไม่ แต่เรามักจะสรุปว่ามีความขัดแย้งกัน ปัญหาอยู่ที่ว่าแต่ละฝ่ายจะจัดการกับความขัดแย้งอย่างไร ใช้ความรุนแรงโดยมุ่งทำลายกัน หรือใช้กฎเกณฑ์ที่ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกัน การมองความขัดแย้งในองค์การต่างๆ ไป รวมทั้งองค์การทางการเมืองมักจะพิจารณาอย่างนี้

สรุปว่า ความขัดแย้งตามแนวคิดทางการเมือง อาจเป็นกระบวนการสองอย่างที่คาบเกี่ยวกัน กระบวนการทั้งสองอย่างคือ ความขัดแย้งและความกลมเกลียว ความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคล ระหว่างบุคคลกับองค์การหรือกลุ่ม ระหว่างองค์กรต่างๆ หรือกลุ่มต่างๆ ระหว่างองค์กรกับสมาชิกขององค์กรนั่นเอง หรือระหว่างสมาชิกกับสมาชิกในองค์กรเดียวกัน

#### 4.6.1 ความหมายของความขัดแย้งทางการเมือง

จุมพล หนีมพานิช (2543: 146) กล่าวว่า ทุกครั้งเมื่อพูดถึงการเมืองในองค์การก็จะพูดถึงการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ แล้วนำอำนาจที่ได้มาไปแสวงหาผลประโยชน์ไปปกป้องผลประโยชน์ (หรืออาจใช้ไปในการปกป้องผลประโยชน์) แต่เนื่องจากผลประโยชน์หรือทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด จึงมักทำให้ฝ่ายที่ต้องสูญเสียผลประโยชน์ ไม่ยอมที่จะสูญเสียผลประโยชน์ง่ายๆ ตรงนี้จึงนำไปสู่ความขัดแย้งในองค์การ

สถาบันราชภัฏสวนดุสิต (2544 อ้างถึงใน พงษ์ศักดิ์ สิงโต 2550: 35) ได้ให้คำจำกัดความของการเมืองว่า เป็นกิจกรรมของบุคคลในอันที่จะขจัดปัญหาหรือจัดการกับความขัดแย้งสาธารณะ การจัดสรรแบ่งปันหรือประสานประโยชน์ทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่กลุ่มและบุคคลตามโอกาสและความสำคัญของกลุ่มและบุคคลนั้น เพื่อความคงอยู่และสวัสดิภาพของ



สังคมโดยรวม ปัญหาการเมืองจึงเป็นปัญหาหรือความขัดแย้งที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ หรือปัญหาของระบบการเมืองที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรต่างๆ

พงษ์ศักดิ์ สิงโต (2550: 36) ให้ความหมายว่า ความขัดแย้งทางการเมือง คือ ความขัดแย้งเกิดจากบุคคลสองฝ่ายหรือสองกลุ่มได้กระทำขึ้นอันเนื่องมาจากความแตกต่างระหว่างบุคคล ความไม่ลงรอยกันในผลประโยชน์และการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า และการใช้อำนาจทางการเมือง ทำให้มีผู้มีส่วนได้และผู้มีส่วนเสีย ซึ่งต่างก็แสดงทัศนะของพวกเขาก็เห็นว่า บุคคลอื่นหรือความต้องการของเขาไม่ได้รับการตอบสนองและไม่สามารถตกลงกันให้เป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย ส่งผลให้เกิดการเป็นปรปักษ์ต่อกัน

หลุยส์ คริสเบอร์ก (Louis Kriesberg 1973 อ้างถึงใน พงษ์ศักดิ์ สิงโต 2550: 35) ให้ความเห็นว่า ลักษณะของความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันของอำนาจเป็นลักษณะสำคัญที่สุดของความขัดแย้ง เพราะเมื่อมีความเกี่ยวข้องกับขบวนการขัดแย้งตั้งแต่จุดกำเนิดจนกระทั่งสิ้นสุด ระดับของอำนาจที่แตกต่างกันนี้เป็นผลให้คู่กรณีเริ่มตระหนักถึงความแตกต่างดังกล่าว และยังทำให้มีการแสวงหาวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งความเท่าเทียมกัน หรือการพยายามยุติความขัดแย้งนั่นเอง ความขัดแย้งทางการเมืองส่วนใหญ่เกิดจากการแสวงหาอำนาจเหนือกว่ากันหรือการไม่พอใจในการปกครองของอีกฝ่ายหนึ่ง

สรุป ความขัดแย้งทางการเมือง หมายถึง ความขัดแย้งเกิดจากบุคคลสองฝ่ายหรือสองกลุ่มได้กระทำขึ้นอันเนื่องมาจากความแตกต่างระหว่างบุคคล ความไม่ลงรอยกันในผลประโยชน์ ความต้องการไม่ได้รับการตอบสนองและไม่สามารถตกลงกันให้เป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย ส่งผลให้เกิดการเป็นปรปักษ์ต่อกัน

#### 4.6.2 สาเหตุของความขัดแย้งทางการเมือง

สาเหตุของความขัดแย้งทางการเมืองมีหลายสาเหตุด้วยกัน อาจมาจากความแตกต่างระหว่างบุคคล ความไม่ลงรอยกันในผลประโยชน์และจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าและการใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

##### 1) ความแตกต่างระหว่างบุคคล

หลุยส์ เอ โฟรแมน (Louis A. Froman, JR. อ้างถึงใน พงษ์ศักดิ์ สิงโต 2550: 36) ได้อธิบายว่า การเมืองคือการแบ่งปันส่วน ที่ทำให้เกิดผู้ได้เปรียบและเสียเปรียบ บุคคลย่อมมีความต้องการและความจำเป็นที่แตกต่างกัน บุคคลมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และความต้องการของเขาจะสนองออกมาโดยผ่านความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ถ้าความต้องการของคนหนึ่ง ขัดกับความต้องการของคนอื่น การแข่งขันหรือความขัดแย้งก็เกิดขึ้น

ความแตกต่างระหว่างบุคคลที่ทำให้เกิดความขัดแย้งได้นั้น นักวิชาการแห่งสถาบัน อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน (Alexander Hamilton Institute. 1983 อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ 2540: 54-56) เห็นว่าเกิดจากสาเหตุสำคัญ 8 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) ความแตกต่างของบุคลิกภาพ ความแตกต่างของบุคลิกภาพและวัฒนธรรมระหว่างบุคคลเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง บางคนมักมีความขัดแย้งกับคนอื่นบ่อยๆ เพราะมีธรรมชาติที่ก้าวร้าว คนที่ก้าวร้าวมักจะระบายออกในที่ทำงานมากกว่าที่บ้าน คนที่มีลักษณะตรงข้ามกับพวกก้าวร้าวคือ พวกที่ประเมินตนเองค่อนข้างต่ำ คนพวกนี้มักจะชอบให้ร้ายคนอื่น โยนความผิดให้คนอื่น นินทาคนอื่น เพื่อทดแทนความไม่มั่นคงของตัวเอง บุคลิกภาพของคนสองประเภทนี้มักเป็นสาเหตุแห่งความขัดแย้ง คนบางคนมีบุคลิกภาพสอดคล้องกัน พบกันครั้งแรกก็ถูกโฉลกกัน สนทนสนมกันรวดเร็ว ในทางตรงกันข้าม บางคนเมื่อพบกันก็รู้สึกไม่ชอบหน้ากันแล้ว ทั้งๆ ที่ไม่เคยรู้จักกันมาก่อน ทั้งนี้เนื่องจากมีบุคลิกภาพที่ขัดกัน ซึ่งเป็นสาเหตุนำไปสู่ความขัดแย้ง

(2) ความแตกต่างของค่านิยม ความแตกต่างของค่านิยมคล้ายกันกับความแตกต่างของบุคลิกภาพต่างกันที่ความแตกต่างของค่านิยมเกิดจากการเรียนรู้ หรือการที่ถูกสั่งสอนมา ความขัดแย้งเกิดจากการที่คนมีค่านิยมแตกต่างกันมาทำงานด้วยกัน หากคนมีค่านิยมแตกต่างกันน้อยเท่าไร ความขัดแย้งก็เกิดน้อยเท่านั้น ความแตกต่างในคุณธรรม อุดมการณ์ ปรัชญา การได้รับการเลี้ยงดู การศึกษาและศาสนา สามารถเป็นเหตุที่นำไปสู่ความขัดแย้งในการทำงาน ค่านิยมที่แตกต่างกันจะทำให้คนมีความคิดเห็นไม่เหมือนกันเกี่ยวกับความเข้มงวดหรือการอะลุ่มอล่วยในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์

(3) ความแตกต่างของการรับรู้ ความแตกต่างของการรับรู้เกิดจากการที่บุคคลมีประสบการณ์แตกต่างกันในสถานการณ์คล้ายกัน เมื่อคนต้องพบกับสถานการณ์ใหม่จึงมักจะเห็นหรือตีความตามประสบการณ์เดิมของตน ด้วยเหตุที่มีประสบการณ์ต่างกัน จึงทำให้คนมีการรับรู้ที่แตกต่างกัน การรับรู้ต่อข้อมูลหรือเหตุการณ์เดียวกันของแต่ละคนอาจแตกต่างกันได้ เมื่อการรับรู้ของบุคคลไม่สอดคล้องกันความขัดแย้งก็เกิดขึ้น

(4) ความแตกต่างของเป้าหมาย เมื่อคนมีเป้าหมายต่างกันและเป้าหมายเหล่านั้นไม่สอดคล้องกันก็จะเป็นเหตุที่นำไปสู่ความขัดแย้งในสังคมที่แต่ละกลุ่มมีหลายพวก แต่ละพวกมีเป้าหมายของตนเองจึงทำให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นได้ง่าย เพราะเขาไม่สามารถทนทำงานร่วมกับคนที่เป้าหมายแตกต่างจากเขา ภูมิหลังที่ต่างกันย่อมทำให้บุคคลมีเป้าหมายในการทำงานแตกต่างกัน คนที่มุ่งจะเอาแต่ประโยชน์ส่วนตนโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ของคนอื่น มักมีสาเหตุมาจากภูมิหลังของคนเหล่านี้

(5) การแข่งขันเพื่อจะได้ทรัพยากรที่มีจำกัด ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ไม่ว่าจะเป็นเงิน วัสดุ ตำแหน่งหรือยศบรรดาศักดิ์ แต่ละคนก็มักจะแข่งขันกันเพื่อจะได้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้ และมักจะรู้สึกว่าได้ทรัพยากรมาไม่เพียงพอที่จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายได้ ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อบุคคลคิดว่าตนเองได้รับส่วนแบ่งที่ไม่เป็นธรรม หรือคนอื่นได้รับส่วนแบ่งในสิ่งที่ตนเองคิดว่าตนควรจะได้

(6) การพึ่งพาอาศัยกันของบุคคล ในการทำงานที่แต่ละคนต้องพึ่งพาอาศัยกันนั้น ย่อมหลีกเลี่ยงที่จะเกิดความขัดแย้งได้ยาก การมอบหมายงานที่คาบเกี่ยวกันมากเท่าใด ความขัดแย้งก็จะเกิดได้ง่ายเท่านั้น ในงานที่คาบเกี่ยวกัน ความขัดแย้งมิได้เกิดจากการแย่งกันทำงาน แต่ความขัดแย้งมักเกิดจากการแข่งผลงานกันต่างหาก องค์การใดที่ตามที่จัดโครงสร้างโดยทำให้คนต้องพึ่งพาอาศัยกันมาก โอกาสที่ความแตกต่างในบุคลิกภาพ ค่านิยม การรับรู้ จะนำไปสู่ความขัดแย้งได้ง่ายขึ้น

(7) ความกดดันต่อบทบาท การกำหนดตำแหน่งว่าตำแหน่งนั้นๆ จะมีหน้าที่อะไรบ้างที่จะต้องปฏิบัติและจะมีพฤติกรรมที่คาดหวังกำกับไว้ด้วยว่าแต่ละคนต้องปฏิบัติงานอย่างไร ไม่ว่าใครจะดำรงตำแหน่งอะไรก็ตาม ความคาดหวังในบทบาทเป็นตัวกำหนดแนวปฏิบัติของแต่ละตำแหน่ง เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งแสดงบทบาทตามความคาดหวัง ความขัดแย้งก็จะไม่เกิด แต่ละตำแหน่งย่อมมีความกดดันให้บุคคลต้องแสดงบทบาท บางตำแหน่งจะมีความขัดแย้งติดอยู่ด้วย คนมักจะต่อต้านกิจกรรมที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ ปฏิบัติ ทำให้มีความกดดันต่อบทบาทของตำแหน่งนั้นเป็นอย่างมาก ทำให้มีความขัดแย้งในการปฏิบัติงานค่อนข้างสูง

(8) ความแตกต่างของสถานภาพ ความแตกต่างของสถานภาพ เป็นรูปแบบหนึ่งของการยอมรับของบุคคล อาจเป็นแบบพิธีการ ซึ่งเป็นผลมาจากตำแหน่งหน้าที่ในองค์การ หรือเป็นแบบไม่เป็นพิธีการ ซึ่งเป็นผลมาจากความอาวุโสหรือความเชี่ยวชาญ เป็นต้น เมื่อการได้รับสถานภาพของคนหนึ่งเป็นการแทรกแซงหรือเอาเปรียบคนอื่น ความขัดแย้งก็จะเกิดขึ้น คนที่มีสถานภาพต่ำมักจะคิดว่าคนมีสถานภาพสูงควรจะเป็นผู้คิดริเริ่มกิจกรรมต่างๆ ความขัดแย้งเกิดจากการที่คนมีสถานภาพต่ำเห็นว่าคำสั่งหรือคำแนะนำนั้นไม่ได้ผ่านมาตามช่องทางที่ควรจะเป็น งานที่ส่งมาไม่เกี่ยวกับหน้าที่ของตน งานที่มอบให้ทำไม่เหมาะสมกับเกียรติภูมิของตน หรือคนที่มีสถานภาพสูงเอาเปรียบในผลประโยชน์ที่จะพึงมีพึงได้ของตนไป

องค์ประกอบด้านลักษณะเฉพาะของบุคคลที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งแบ่งออกเป็น 4 ส่วนใหญ่ๆ คือ ภูมิหลัง แบบฉบับ การรับรู้และความรู้สึกของบุคคล (สมยศ สิตปีโยดม 2540: 39 และพรนพ พุกกะพันธุ์ 2542: 176)

1. ภูมิหลัง สาเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งก็คือ การที่บุคคลมีภูมิหลังที่แตกต่างกัน ภูมิหลังที่แตกต่างกัน เช่น

1) ความแตกต่างทางวัฒนธรรม บุคคลที่มีวัฒนธรรมต่างกันย่อมปฏิบัติหรือตัดสินใจในลักษณะที่แตกต่างกัน สิ่งที่เราทำได้ในวัฒนธรรมหนึ่งอาจเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมในอีกวัฒนธรรมหนึ่ง

2) ความแตกต่างทางการศึกษา ระดับการศึกษาที่ได้รับและประเภทของการศึกษาที่บุคคลได้รับ เป็นส่วนหนึ่งที่กำหนดแนวปฏิบัติของบุคคล ทำให้บุคคลคิดหรือเห็นแตกต่างกัน

3) ความแตกต่างในค่านิยมและความเชื่อ บุคคลที่มีค่านิยมและความเชื่อที่แตกต่างกัน ย่อมประพฤติและปฏิบัติแตกต่างกัน

4) ความแตกต่างทางประสบการณ์ ความขัดแย้งอย่างหนึ่งที่มักเห็นได้บ่อยครั้ง คือ ความขัดแย้งของคนที่มีความรู้กับคนที่มีประสบการณ์ คนที่มีความรู้อาจขาดประสบการณ์ และคนที่มีประสบการณ์อาจขาดความรู้ก็ได้

2. แบบฉบับ สาเหตุของความขัดแย้งอีกอย่างหนึ่งคือ ความแตกต่างของแบบฉบับของแต่ละบุคคล มนุษย์ต่างก็มีการกระทำ พฤติกรรม และการแสดงออกที่เป็นแบบฉบับของตนเอง แบบฉบับของบุคคล พิจารณาได้ดังนี้

1) แบบฉบับทางจิตวิทยา แต่ละคนมีแบบฉบับทางจิตวิทยาเป็นของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นวิธีคิด ความรู้สึกหรือประสาทสัมผัส

2) แบบฉบับทางอารมณ์ แบบฉบับของบุคคลต่างกันไปตามแบบฉบับทางอารมณ์ บางคนชอบที่จะเป็นมิตร ชอบช่วยเหลือคนอื่น แต่บางคนก็ชอบที่จะข่มขู่หรือก้าวร้าวคนอื่น

3) แบบฉบับของการเจรจา แบบฉบับของการเจรจาเป็นผลมาจากแบบฉบับทางอารมณ์ หากบุคคลชอบพินิจไตร่ตรอง มีอารมณ์เย็น แบบฉบับของการเจรจาก็เป็นแบบหนึ่ง หากเป็นคนอารมณ์ร้อน ก้าวร้าว แบบฉบับของการเจรจาก็เป็นอีกแบบหนึ่ง

4) แบบฉบับทางภาวะผู้นำ แบบฉบับทางภาวะผู้นำอาจจำแนกได้หลายวิธี เช่น แบ่งเป็นผู้นำที่มุ่งงาน กับมุ่งคนหรือมุ่งสัมพันธ์ เป็นต้น ถ้าผู้นำเป็นแบบเดียวกันกับผู้ตาม ปัญหาอาจไม่เกิด แต่ถ้าผู้นำและผู้ตามเป็นคนละแบบกัน ความขัดแย้งย่อมเกิดขึ้นแน่

3. การรับรู้ สาเหตุที่สำคัญอย่างหนึ่งของความขัดแย้งก็คือ การรับรู้ในการกระทำหรือในเป้าหมายที่ไปด้วยกันไม่ได้ การรับรู้ที่ไม่เหมือนกันของบุคคลเป็นผลทำให้เกิดความขัดแย้งการรับรู้ส่งผลต่อการเกิดความขัดแย้งแบ่งออกเป็น 2 อย่างคือ

1) การรับรู้ที่บิดเบือน บุคคลอาจมีการรับรู้ที่บิดเบือน ไปจากสภาพจริงหรือของจริงโดยเจตนาหรือไม่เจตนาก็ได้ หากบุคคลรับรู้แตกต่างไปจากของจริงก็จะส่งผลให้เกิดความขัดแย้งได้

2) การรับรู้ที่แตกต่างกัน บุคคลที่อยู่ในเหตุการณ์เดียวกัน เห็นเหตุการณ์เดียวกันหรือมีข้อมูลเหมือนกัน อาจตีความหมายของสิ่งที่เห็นหรือข้อมูลที่มีอยู่แตกต่างกันได้ ความแตกต่างในการรับรู้ชนิดนี้มีศักยภาพทำให้เกิดความขัดแย้ง

4. ความรู้สึก คนเรามีความรู้สึกแตกต่างกัน อาจเริ่มจากโมโนคิดน้อย จนถึงเดียดนาล หรือจากความวิตกกังวลไปจนถึงความหวาดกลัว การที่คนมีความรู้สึกหลายๆ อย่างปนกัน ทำให้เกิดความสับสนและจะนำไปสู่ความขัดแย้ง ความรู้สึกของบุคคลจะสังเกตเห็นได้เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้น ความรู้สึกของบุคคลส่งผลต่อความไว้วางใจหรือศรัทธาในคนอื่น และจะส่งผลต่อไปยังทัศนคติและพฤติกรรมของบุคคล ดังนั้นจึงเห็นได้ชัดเจนว่าสาเหตุหนึ่งของความขัดแย้งก็คือความรู้สึกของบุคคล

ความขัดแย้งระหว่างบุคคล ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากบุคลิกภาพ ผู้ที่มีบุคลิกภาพค่อนข้างก้าวร้าว ย่อมจะเกิดความขัดแย้งกับผู้อื่นได้ง่าย โดยเฉพาะกับบุคคลที่มีความรู้สึกไว (Desler 1982 อ้างถึงใน พงษ์ศักดิ์ สิงโต 2550: 40) ซึ่งความขัดแย้งของบุคคล ย่อมมีผลต่อความขัดแย้งขององค์การโดยส่วนรวมด้วย เพราะบุคคลเป็นองค์ประกอบขององค์การ (Thurkettle and Jones 1978 อ้างถึงใน ศาสวัต เฟ่งแพ 2543: 15)

2) ความไม่ลงรอยกันในผลประโยชน์และจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber อ้างถึงใน พรนพ พุกกะพันธุ์ 2542: 158) ยอมรับว่า ความขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างบุคคลพบได้ทุกหนทุกแห่งในสังคม ความขัดแย้งเกิดจากการกระทำของบุคคลที่ต้องการจะดำเนินการให้บรรลุความปรารถนาของตน เกิดปะทะกับการต่อต้านของอีกฝ่ายหนึ่งหรือหลายๆ กลุ่ม ความขัดแย้งเป็นผลมาจากการมีทรัพยากรหรือรางวัลอย่างจำกัด ซึ่งการที่คนหนึ่งได้รับทำให้อีกคนไม่ได้รับ การที่คนหนึ่งสามารถบรรลุความปรารถนาของตนเองในสภาพที่มีทรัพยากรอย่างจำกัด ทำให้ผู้นั้นมีอำนาจมากขึ้น ความขัดแย้งทั้งหลายไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การต่อสู้กัน เวเบอร์ถือว่าการแข่งขันเป็นรูปแบบหนึ่งของความขัดแย้ง ในการแข่งขันนั้นจะมีกฎหรือกติกาที่ทุกฝ่ายยอมรับ การชนะคือ การได้รางวัลหรือประโยชน์ ไม่ใช่การทำลายล้างคู่ต่อสู้ ความขัดแย้งถ้าหากเกิดขึ้นในระยะเวลายาวนานจะทำให้เกิดการแบ่งอำนาจของบุคคลในสังคม

ในทางการเมือง ความขัดแย้งจะเกิดขึ้นเมื่อกลุ่มการเมืองต่างๆ แย่งชิงผลประโยชน์ที่มีค่าในสังคม เช่น แย่งตำแหน่งทางการเมือง ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่น ในรูป



ของธุรกิจการค้า เป็นต้น แต่ความขัดแย้งจะรุนแรงมาน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับกฎระเบียบและขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละสังคมด้วย ถ้าเป็นสังคมด้อยพัฒนา การบังคับใช้กฎหมายไม่เข้มแข็ง กลุ่มที่ไม่พอใจมีอยู่มากกลุ่ม และรัฐบาลไม่มีอำนาจมากพอ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะรุนแรงเพราะแต่ละกลุ่มต่างก็เรียกร้องที่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มคน (กมลลา สุขพานิช-ขันทปราบ อ้างถึงใน พงษ์ศักดิ์ สิงโต 2550: 41) ลักษณะของความขัดแย้งทางการเมืองในชุมชนใดชุมชนหนึ่ง จะขึ้นอยู่กับปัจจัยผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีค่าในสังคม ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดและต่างก็มีส่วนในการครอบครอง ปัญหาจะเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอันเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา การแสวงหาแย่งชิงผลประโยชน์จะเกิดขึ้นและนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองซึ่งพัฒนาออกมาในรูปแบบของการต่อรองประนีประนอม หรืออาจจะเป็นการต่อสู้ ใช้กำลังรุนแรงก็ได้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการเมืองระดับท้องถิ่นอย่างหนึ่ง ซึ่งการเมืองท้องถิ่น (Local Politics) คือ การเมืองระดับพื้นฐานของแต่ละสังคมที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มต่างๆ ในระดับชุมชนหรือท้องถิ่นต่างๆ การเมืองท้องถิ่นยังคงเป็นธรรมชาติของการเมืองในสังคมที่มีทั้งผู้กระทำการเมืองระดับที่มีอำนาจและอิทธิพลมากหรือชนชั้นนำในท้องถิ่น (Local Elites) และผู้ที่ได้รับผลจากการกระทำทางการเมืองของชนชั้นนำจำนวนน้อย เช่น ระหว่างนักธุรกิจคนสำคัญในท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่นที่มีตำแหน่งอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ที่มิชื่อเสียง บารมีมาก เป็นที่รู้จัก เคารพยกย่องของคนในท้องถิ่นกับประชาชนทั่วไป เป็นต้น ในหลายสังคม ปัญหาความขัดแย้งที่เป็นประเด็นสำคัญในท้องถิ่น เช่น เรื่องที่ดิน เกาะรังนก ทรัพยากรป่าไม้ น้ำ อาชญากรรม หนี้สิน เป็นต้น อาจถูกตัดสินให้ระงับความขัดแย้งในระดับท้องถิ่น โดยกลุ่มชนชั้นนำของท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญ ทั้งๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากส่วนกลางที่สามารถควบคุมและบังคับใช้กฎหมาย สามารถจะดำเนินการตามกฎหมายของรัฐบาลได้ แต่ก็ปล่อยให้ไปตามบริบทของการเมืองท้องถิ่นหรือตามจารีตประเพณีของท้องถิ่น (ปธาน สุวรรณมงคล และเสนีย์ คำสุข 2547: 36)

ในระบบการเมืองท้องถิ่น กลุ่มบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นก็คือกลุ่มบุคคลที่มาจากกลุ่มทางการเมืองท้องถิ่น ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงนั่นเอง ที่จะเป็นผู้กระทำการแบ่งสรรปันส่วนสิ่งที่มีคุณค่าต่างๆ เหล่านั้น สิ่งที่มีคุณค่ายังหมายรวมถึง ชื่อเสียง เกียรติยศอีกด้วย สิ่งต่างๆ เหล่านี้ โดยทั่วไปมีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่ความต้องการที่จะได้รับสิ่งที่มีคุณค่าของสมาชิกกลุ่มและสมาชิกอื่นๆ ของระบบการเมืองในท้องถิ่น มีอยู่อย่างหลากหลาย ปัญหาความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นในจุดนี้เอง ถ้าหากการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าไม่ได้รับความพึงพอใจจากทุกฝ่าย ในขณะที่การจะทำให้การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้เป็นไปได้อย่างยุติธรรม ก่อให้เกิดความพึงพอใจ

ทุกฝ่ายเป็นไปได้ยากยิ่ง ในที่สุดปัญหาความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นจากการพยายามแย่งชิงสิ่งที่มีคุณค่าเหล่านั้นนั่นเอง (ศิริศักดิ์ ศิริมังคะลา อ้างถึงใน พงษ์ศักดิ์ สิงโต 2550: 42)

### 3) การใช้อำนาจทางการเมือง

การตัดสินใจที่ทำความพอใจให้แก่ทุกคนในระบบการเมืองหนึ่งๆ นั้นมีอยู่น้อยมาก ทั้งคาดการณ์ล่วงหน้าว่าจะเกิดผลอะไรขึ้นบ้างได้ยากมากเช่นเดียวกัน นักการเมืองมีความจำเป็นที่จะต้องทำให้ผู้ไม่เห็นด้วยหรือผู้ไม่ปฏิบัติตามมติการตัดสินใจนั้นยอมรับให้มากที่สุด การพยายามใช้อิทธิพลให้ผู้อื่นทำในสิ่งที่ตนอยากให้นี้คือการใช้อำนาจ ดังนั้นจึงมีผู้กล่าวกันอยู่เสมอว่า อำนาจคือหัวใจของการเมือง อำนาจเป็นสมรรถภาพในความสัมพันธ์ทางสังคม เป็นสมรรถนะของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ที่จะทำให้นุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคลอื่นทำตามของตน(ผู้ครองอำนาจ) ต้องการ การใช้อำนาจของผู้นำจึงเป็นการสนองตอบความต้องการในแง่ทำให้ตนเป็นที่นิยม นับถือและความต้องการที่จะทำในสิ่งที่ตนปรารถนา (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว 2533 อ้างถึงใน พงษ์ศักดิ์ สิงโต 2550: 43)

สุจิต บุญบงการ (2546: 3) กล่าวว่า สิ่งที่มีคุณค่าอันเป็นที่ต้องการของบุคคลนั้น Lasswell ได้แบ่งไว้เป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรกคือ อำนาจการเคารพนับถือ ความถูกต้องและความรัก ส่วนกลุ่มที่สองเป็นเรื่องของสวัสดิการ อันได้แก่ การกินดีอยู่ดี ความมั่งคั่ง ความรอบรู้และทักษะหรือความชำนาญ การเมืองเป็นเรื่องของการพยายามของเอกชนที่จะแสวงหาและรักษาสิ่งที่มีคุณค่า ซึ่งมักจะมิได้อยู่ไม่เพียงพอกับความต้องการของทุกคนในระบบ คนบางคนอาจต้องสูญเสียสิ่งที่ต้องการ บางคนก็ได้รับสิ่งที่ต้องการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงผลของการต่อสู้กันทางการเมืองเหล่านั้นเพื่อการเมืองมากขึ้นเพียงใด และในประการสุดท้ายบุคคลนั้นมีความสนใจทางการเมืองมากขึ้นเพียงใด

ส่วน ประมวล รุจนเสรี (2547: 17) เห็นว่า การใช้อำนาจเป็นธรรมชาติของมนุษย์ โดยได้สรุปทฤษฎีอำนาจทางการเมืองไว้ว่า การเมืองเป็นปรากฏการณ์ในสังคมอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์อย่างใกล้ชิด มนุษย์ไม่อาจหลีกเลี่ยงการเมืองได้เลย ไม่ว่าการเมืองจะดีหรือเลว อำนาจทางการเมืองจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับมนุษย์เสมอ อำนาจทางการเมืองจึงเกี่ยวข้องกับมนุษย์ทุกกลุ่มที่มีและใช้อำนาจทางการเมืองจะใช้อิทธิพลโน้มน้าว ใช้กำลังบังคับ ข่มขู่ กระทำหรือไม่กระทำทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ตามที่กำหนด อำนาจทางการเมืองจึงเป็นสิ่งที่บุคคลแต่ละฝ่ายต้องการเข้ามาครอบครอง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำรงรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ตามที่ได้ตั้งจุดหมายไว้

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2533 อ้างถึงใน พงษ์ศักดิ์ สิงโต 2550: 43) กล่าวว่า ทรัพยากรทางอำนาจ หมายถึง สิ่งใดๆ ที่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอาจนำมาใช้เพื่อให้เกิดอำนาจขึ้น ซึ่งมีอยู่หลายลักษณะดังต่อไปนี้

1. การเป็นเจ้าของ ได้แก่ การครอบครองปัจจัยที่อาจทำให้เกิดอำนาจได้ เช่น เงินทอง ความรู้ ความชำนาญ บุคลิกลักษณะดี เป็นต้น

2. การได้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กร

3. การได้รับมอบอำนาจจากผู้อื่น

4. การเป็นเจ้าขององค์การ

เดนิส ดับบิว ออแกน โทมัส เอส เบรทแมน (Dennis W. Organ และ Thomas S. Bateman 1991 อ้างถึงใน พงษ์ศักดิ์ สิงโต 2550: 46) กล่าวถึงแหล่งที่มาของอำนาจว่า เกิดจาก

1. ความถูกต้องตามกฎหมาย เช่น อำนาจตามหน้าที่ ตามกฎข้อบังคับ ระเบียบตามกฎหมาย

2. การควบคุมแหล่งที่มาของอำนาจ เช่น เงิน ความรู้ เป็นต้น

3. คุณลักษณะเฉพาะของบุคคล เช่น มีอำนาจในการดึงดูดความสนใจ เป็นต้น

4. การมีความสัมพันธ์ทางสังคม เช่น การติดต่อ การเป็นเพื่อน การเป็นสมาชิกของกลุ่มที่มีอำนาจ เป็นต้น

5. การที่มีความชำนาญ เช่น การเป็นตัวแทน เป็นต้น

ความสามารถและทักษะในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้บุคคลหนึ่งสามารถรักษาและแสวงหาทรัพยากรทางการเมืองได้มากกว่าบุคคลอื่น ความแตกต่างในด้านความสามารถและทักษะในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองอาจขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านชีววิทยา เช่น ความแตกต่างทางสมอง เป็นต้น นอกจากนั้นบุคคลมีทักษะและมีความสามารถต่างกันในด้านนี้ก็เพราะโอกาสในการได้ฝึกฝนให้เกิดความชำนาญ ซึ่งแต่ละคนได้รับไม่เท่ากัน และนอกจากนั้นอาจจะเกิดความแตกต่างในการตั้งใจฝึกฝนเพื่อประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งในการวัดหรือเปรียบเทียบว่าใครมีอิทธิพลมากกว่ากันเพียงไรนั้น ดาชิ (Dahi อ้างถึงใน สุจิต บุญบงการ 2546: 5) ได้เสนอวิธีห้าประการในการเปรียบเทียบหรือการวัดอิทธิพลของแต่ละบุคคล ดังนี้

1. ดูว่าปริมาณที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งมีมากน้อยเพียงใด

2. คนที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งนั้นด้วยความลำบากใจมากน้อยเพียงใด

3. คนที่ความน่าจะเป็นไปได้ที่บุคคลหนึ่งจะปฏิบัติตามความต้องการของอีกคนหนึ่ง

4. คนที่เรื่องราวที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของบุคคลหนึ่งมีมากน้อยเพียงใด

5. คนจำนวนคนที่ปฏิบัติตาม

จอห์น เฟรนช์ และเบอร์แทรม ราเวน (John French & Bertram Raven อ้างถึงใน พงษ์ศักดิ์ สิงโต 2550: 47) ได้ศึกษาและอธิบายถึงแหล่งที่มาของอำนาจว่ามี 5 ประเภทคือ

1. อำนาจในการให้รางวัล (Reward Power) อำนาจประเภทนี้เกิดจากการที่บุคคลหนึ่งมีความสามารถในการให้ผลประโยชน์หรือรางวัลแก่ผู้อื่น และคุณประโยชน์นั้นเป็นสิ่งมีค่าในสายตาของผู้รับด้วยการใช้อำนาจนี้จึงเป็นไปตามแรงแนวความคิดของการเสริมเรง นั่นก็คือ การใช้รางวัลนั้นเป็นการแสดงอิทธิพลเหนือพฤติกรรมการทำงานของผู้นั้นปฏิบัติงาน

2. อำนาจในการขู่บังคับ (Coercive Power) อำนาจประเภทนี้เกิดจากการที่บุคคลหนึ่งสามารถขู่บังคับทำให้ผู้นั้นขู่บังคับเกิดความกลัวที่จะถูกลงโทษและปฏิบัติตามความประสงค์ของผู้บังคับ ซึ่งเป็นไปตามแนวความคิดของการเสริมเรงในทางลบ การใช้อำนาจในทางนี้อาจจะทำให้เกิดประสิทธิผล แต่ต้องใช้อย่างระมัดระวังมาก เนื่องจากการกระทำในลักษณะขู่บังคับจะทำให้เกิดผลข้างเคียงที่ไม่พึงปรารถนา อาจจะเป็นความคับข้องใจ ความกลัว การดิ้นรนออกห่าง หรือแม้การอาฆาตมาดร้าย และในที่สุดก็จะนำไปสู่การปฏิบัติงานที่ด้อยประสิทธิภาพ

3. อำนาจอันชอบธรรม (Legitimate Power) อำนาจประเภทนี้เกิดจากวัฒนธรรมหรือองค์การ เช่น อำนาจอันเนื่องมาจากตำแหน่งที่บุคคลดำรงอยู่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ตำแหน่งที่อยู่ในระดับชั้นการบังคับบัญชาสูงกว่าก็จะมีอำนาจสูงกว่าตำแหน่งในระดับชั้นการบังคับบัญชาของๆ ลงมา หรือได้รับมอบอำนาจจากบุคคลผู้อยู่ในตำแหน่งให้ไปปฏิบัติการเรื่องใดเรื่องหนึ่งในฐานะผู้รับมอบอำนาจ เป็นต้น

4. อำนาจในการอ้างอิง (Referent Power) อำนาจประเภทนี้เกิดจากการที่บุคคลหนึ่งสามารถดึงดูดใจบุคคลอื่นอันเนื่องจากลักษณะหรือบุคลิกภาพส่วนตัว ทำให้บุคคลอื่นเกิดความเคารพยกย่องและเกิดความไว้วางใจอย่างไม่มีข้อสงสัย เกิดความอยากเข้ามาเป็นพวกหรืออยากถือแบบอย่างเหมือนกับเขา มีความสวามิภักดิ์และความผูกมัดกับเขา อำนาจนี้อาจ

เรียกว่าอำนาจบารมี การใช้อำนาจนี้จะเป็นประโยชน์ในกรณีของการเลือกตั้งผู้นำทางการเมือง หรือนักการเมือง แต่หากใช้อำนาจนี้ในองค์การก็อาจเกิดปัญหาขึ้นได้ เพราะการดึงดูใจเป็นเรื่องของอารมณ์และความรู้สึกซึ่งอาจจะเปลี่ยนแปลงได้ นั่นคือไม่มีความคงเส้นคงวา

5. อำนาจจากความเชี่ยวชาญ (Expert Power) อำนาจประเภทนี้เกิดจากที่บุคคลมีความเชี่ยวชาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างลึกซึ้ง ทำให้เขากลายเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีค่า และทำให้ผู้อื่นเกิดความไว้วางใจในตัวเอง เมื่อมีปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะเกี่ยวกับความชำนาญการของผู้นั้น ดังนั้นแม้บุคคลในระดับการบังคับบัญชาต่างๆ ยังสามารถมีอำนาจขึ้นมาได้เนื่องจากความรู้ที่เขามีโดยเฉพาะในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง

ในกรณีของผู้นำหรือผู้บริหาร หากต้องการให้ผู้ร่วมงานปฏิบัติตามในสิ่งที่ตนต้องการหรือปรารถนานั้น จะต้องแสวงหาหรือจะต้องมีทรัพยากรอำนาจ ซึ่งโดยทั่วไปถ้าผู้นำหรือผู้บริหารคนใดที่มีทรัพยากรอำนาจมาก ก็จะสามารถทำให้บุคคลอื่นปฏิบัติตามได้ไม่ยากนัก แต่ถ้าผู้นำหรือผู้บริหารคนใดมีทรัพยากรอำนาจน้อย การที่จะให้บุคคลอื่นปฏิบัติตามบางครั้งเป็นเรื่องยาก ในแง่ของหลักการแล้วควรมีการใช้อำนาจอย่างมีจรรยาบรรณ ซึ่ง จุมพล หนิมพานิช (2547: 102) เห็นว่า ถ้าพฤติกรรมการใช้อำนาจเป็นไปตามเกณฑ์ 3 อย่าง คือ 1) เกณฑ์ผลลัพธ์ที่ออกมามีอรรถประโยชน์ 2) เกณฑ์ที่ยอมรับสิทธิ/ความชอบธรรม และ 3) เกณฑ์ที่เน้นความยุติธรรมที่แพร่กระจายอย่างทั่วถึงทุกคน ถือได้ว่าพฤติกรรมการใช้อำนาจนั้นเป็นไปอย่างมีจรรยาบรรณ

การใช้อำนาจสามารถใช้ได้ 2 รูปแบบด้วยกัน คือ การใช้อำนาจในรูปของการชักชวน กับการใช้อำนาจในรูปของความกดดัน สำหรับการใช้อำนาจในรูปของการชักชวน ได้แก่ การคาดหวัง ข้อเสนอ การให้ข่าวสารข้อมูล การให้การศึกษาและการโฆษณาชวนเชื่อ ส่วนการใช้อำนาจในรูปแบบของการกดดัน ได้แก่ การใช้กำลัง การออกคำสั่ง การสร้างสถานการณ์ และการต่อรอง (จุมพล หนิมพานิช 2547: 115) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้ใช้อำนาจ ว่ามีจุดประสงค์และคาดหวังกับสิ่งใด จากการใช้อำนาจเหล่านั้น ซึ่งต้องระมัดระวังในผลกระทบของการใช้อำนาจดังกล่าวมาแล้วด้วย

ความขัดแย้งที่โดยทั่วไปจะมองว่าเป็นภาวะที่กลุ่มต่างๆ เข้ากันไม่ได้ หรือแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่ขาดแคลน ความเข้ากันไม่ได้ อาจจะมาจากเรื่องของผลประโยชน์หรืออุดมการณ์ ในความไปด้วยกันไม่ได้นั้นบ่อยครั้งอาจจะไม่ใช่เรื่องธรรมดาๆ ดังเช่นที่คนสองคนหรือสองกลุ่มมีเรื่องไม่ลงรอยกัน แต่ความขัดแย้งอาจจะมี ความซับซ้อนมากขึ้นเนื่องจากคนกลุ่มหนึ่งนั้นมีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรหรืออำนาจในการตัดสินใจที่จะมีผลต่อการยุติข้อขัดแย้ง แต่อีกกลุ่มหนึ่งไม่มีอำนาจที่เท่าเทียมหรือมีน้อยกว่า ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ความขัดแย้งจะมีประเด็นเรื่องอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย (ฉันทนา บรรพศิริโชติ 2542: 32)



พงษ์ศักดิ์ สิงโต (2550: 52) สรุปว่า มีการใช้อำนาจทางการเมือง ผ่านอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐ อำนาจของกลุ่มทุน ที่มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มต่างๆ ปรากฏออกมาในลักษณะแนวดิ่งเป็นลำดับขั้น โดยมีประชาชนเป็นฐานล่างสุด และนักการเมือง กลุ่มอิทธิพลต่างๆ อยู่เหนือสุด ประกอบกับลักษณะของโครงสร้างอำนาจที่เป็นแบบดั้งเดิมที่มีอยู่ในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นผลให้มีการใช้อำนาจทางการเมืองตามโครงสร้างเดิมของระบบการเมือง ที่ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองตามมา

โดยสรุป สาเหตุของความขัดแย้งทางการเมืองมีหลายสาเหตุด้วยกัน อาจมาจาก 1) แตกต่างระหว่างบุคคล อันได้แก่บุคลิกภาพ ค่านิยม การรับรู้ เป้าหมาย การพึ่งพาอาศัยกันของบุคคล ความกดดันต่อบทบาท และ ความแตกต่างของสถานภาพ 2) ความไม่ลงรอยกันในผลประโยชน์และจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า และ3) การใช้อำนาจทางการเมือง

## 5. แนวคิดของการกระทำอันเป็นการขัดกันผลประโยชน์

### 5.1 แนวคิดของการกระทำอันเป็นการขัดกันผลประโยชน์

การขัดกันผลประโยชน์ เป็นประเด็นหนึ่งทางด้านจริยธรรมของตัวผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ โดยจริยธรรมตามแนวคิดของกรีกโบราณนั้นได้มีการให้ขอบเขตไว้ กล่าวคือ “อะไรที่ดีสำหรับตนเองต้องดีสำหรับสังคมด้วย” หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าอะไรที่ตนเองอยากได้ก็จงทำสิ่งนั้นกับสังคม ดังนั้น จึงสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนว่า สิ่งที่เป็นประโยชน์ของตนเองกับผลประโยชน์ของสังคมมีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ การดำเนินการใดๆ หรือพฤติกรรมใดๆ ในอันที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองและในขณะเดียวกันก็เป็น ประโยชน์ต่อสังคมด้วยนั้น ควรจะมีการประสานกลมกลืนกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม

ในขณะที่สังคมกำลังมีการขยายตัวของกลุ่มผลประโยชน์อันหลากหลาย และมีการขยายตัวในด้านการค้าการลงทุนที่มีเครือข่ายไปสู่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกนั้น กำลังกลายเป็นเวทีแห่งการแข่งขัน แย่งชิงผลประโยชน์ต่างๆ ฉะนั้น จึงต้องมีการมองหาสิ่งที่เป็นตัวสร้างเสถียรภาพเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้สังคมนั้นล่มสลายลงไป เพราะความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนจนมากเกินไป ทำให้สังคมกับการเรียกหาแนวความคิดที่จะสร้างดุลยภาพให้เกิดขึ้น ซึ่งในการสร้างดุลยภาพดังกล่าวนี้นี้ได้มีการพัฒนาความคิดในเชิงจริยธรรม รู้จักการสร้างความปลอดภัยให้แก่ตนเองและสังคม ทำให้เห็นว่าแนวคิดในเชิงจริยธรรมกลายเป็นส่วนสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันขององค์กร และจริยธรรมกลายเป็นส่วนสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันขององค์กร และเป็นการป้องกันมิให้การแข่งขันนั้นเป็นไปด้วยการถือเอาประโยชน์ส่วนตนจนเกิน

ขอบเขต โดยในทางการเมืองแล้วแนวคิดในเชิงจริยธรรมจะช่วยป้องกันมิให้มีความไม่ดีเกิดขึ้น ซึ่งในแนวความคิดที่กล่าวมานี้สามารถแยกให้องค์ประกอบที่สำคัญดังนี้ (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ 2540: 2)

ประการแรก เป็นการศึกษาที่ตั้งอยู่บนความพอดี ซึ่งสังคมในยุคปัจจุบันเป็นสังคมที่มีการขยายตัว มีความซับซ้อน และมีการขยายผลประโยชน์ในแนวกว้าง ผลประโยชน์อันหลากหลายนั้นจึงมีอยู่มากมาย กลุ่มคนที่รวมกันเป็นสังคมจึงเป็นสังคมที่ประกอบไปด้วยคนที่มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) เป็นจำนวนมาก สังคมที่จะมีเสถียรภาพและพัฒนาไปได้ต้องมีการประสานประโยชน์อันหลากหลาย และมีความพอดีอยู่ในตัว ฉะนั้นผู้นำที่มีแนวคิดในเชิงจริยธรรมจึงควรที่จะเป็นผู้นำที่มีได้คำนึงถึงเพียงผลประโยชน์ส่วนตัว แต่ต้องคำนึงถึงการประสานผลประโยชน์ เพื่อส่วนรวมเป็นหลักใหญ่

ประการที่สอง การคิดในเชิงจริยธรรม หมายถึง แนวความคิดที่รู้จักมองโลกในลักษณะที่มีใช้ชาวกับคำ หรือมีผู้ได้มีผู้เสียเท่านั้น แต่หากเป็นการมองในแบบที่เข้าใจได้ว่า มีองค์ประกอบที่อาจจะเป็นสี่เท่าบ้าง กล่าวคือ การมองของผู้หน้านั้นต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่าผู้ที่วิจารณ์ตน อาจจะมีได้หมายถึงเป็นศัตรูของตน การคิดลักษณะนี้จะเป็นการช่วยเสริมสร้างสังคมให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น

ประการที่สาม เป็นการศึกษาในการมองจากสังคมเป็นศูนย์กลาง (Society-Centric) และในกรณีของไทยนั้น นอกจากจะมองตัวเองเป็นศูนย์กลางแล้วยังมองในลักษณะเอากลุ่มเป็นตัวตั้ง (Group-Centric) ซึ่งการมองในลักษณะที่กล่าวมานี้ย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ดังนั้นการพยายามมองให้ห่างไกลจากตนเอง ห่างไกลจากกลุ่ม และมุ่งยึดสังคมเป็นศูนย์กลางแล้ว ย่อมจะทำให้มีการสร้างสังคมบนพื้นฐานของการประนีประนอมมากกว่าสังคมของการแบ่งกลุ่มจากแนวความคิดทั้ง 3 ประการที่กล่าวมา การมองในเชิงจริยธรรม (Ethical Thinking) นั้น องค์ประกอบจะมีมากหรือน้อยอย่างไรขึ้นอยู่กับบุคคล ถ้าหากบุคคลมีความเกี่ยวข้องกับสังคมโดยมีผลกระทบจากการกระทำของตัวเองต่อสังคมยิ่งมากเท่าไรความจำเป็นที่บุคคลนั้น จะต้องมี Ethical ยิ่งสูง ทั้งนี้เพราะพฤติกรรมของตนเองย่อมมีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ยิ่งมาก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ถ้าเป็นปัจเจกบุคคลแนวความคิดในเชิงจริยธรรมอาจจะมีความจำเป็นน้อยกว่าบุคคลสาธารณะ เนื่องจากพฤติกรรมดังกล่าวของปัจเจกบุคคลนั้นมีผลกระทบในวงแคบ ในขณะที่บุคคลสาธารณะจะมีผลกระทบในวงกว้างเช่นเดียวกับบุคคลที่เป็นนักการเมืองที่จะต้องมีความคิดดังกล่าวมากกว่าบุคคลธรรมดา ทั้งนี้เพราะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้ที่มีส่วนได้เสียมากกว่านั่นเองในโลกแห่งความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ ผู้นำทางการเมืองนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเป็นผู้ประสานผลประโยชน์แห่งความขัดแย้งนั้นมิได้มิใช่เป็นผู้กระตุ้นผลประโยชน์ เพื่อตัวเองหรือเพื่อ

กลุ่ม พัฒนาการในทางการเมืองและเศรษฐกิจดีขึ้นได้อย่างไร จำเป็นต้องอาศัยแนวความคิดเชิงจริยธรรมในระหว่างกลุ่มผู้นำมาเป็นตัวกระตุ้น เพื่อก่อให้เกิดการทำงานเพื่อส่วนรวมมากกว่าที่จะทำเพื่อส่วนตัว หรือเพื่อกลุ่มเท่านั้นจากแนวความคิดนี้เอง เป็นเหตุให้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริตและการขัดกันของผลประโยชน์ขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกระทำดังกล่าวนี้ เป็นพฤติกรรมที่กระทำการไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง ดังที่จะเห็นได้จากประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงศตวรรษที่ 19 ทั้งก่อนและหลังการเกิดสงครามกลางเมืองได้มีการนำบทบัญญัติทางจริยธรรมในรัฐบาลเข้ามาใช้ควบคุมความขัดแย้งกันในผลประโยชน์ และเกิดการปฏิรูปในการให้บริการสาธารณะ สมาชิกผู้อยู่ในขบวนการปฏิรูปการบริการสาธารณะ เห็นว่า การปฏิรูปในครั้งนี้เป็นการส่งเสริมให้มีระบบคุณธรรม ซึ่งเป็นระบบที่สามารถทำให้รอดพ้นจากความเห็นแก่ตัว ทำให้รัฐบาลมีคุณธรรมมากขึ้นระบบการแจกจ่ายตำแหน่งให้แก่พวกพ้อง ทำให้เกิดการคอร์รัปชัน และเป็นการทำให้อำนาจปกครองอยู่ในมือของบุคคลที่มุ่งใช้อำนาจ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวแสดงให้เห็นถึงความไม่มีหลักจริยธรรมในรัฐบาล มีการใช้กฎหมายอย่างไม่ยุติธรรมประชาชนต้องตกอยู่ในภาวะอันชั่วร้าย การปฏิรูปจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องรีบดำเนินการให้มีขึ้น โดยการปฏิรูปนี้ความพยายามที่จะสร้างพนักงานของรัฐให้มีความเป็นกลางทางการเมือง โดยเน้นไปที่ความสามารถ และสนับสนุนให้มีการสอบแข่งขัน เพื่อเข้ารับตำแหน่ง ด้วยผลการคัดเลือกนี้เองทำให้ได้คนที่มีความสามารถอย่างแท้จริง ไม่ได้ยึดติดกับระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง พวกเขาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีอิสระ และไม่ต้องตกอยู่ภายใต้ภาวะกดดันจากบุคคลอื่น ทำให้การให้บริการเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว หรือของกลุ่มบุคคลใด โดยเฉพาะไม่ว่าอย่างใดก็ตาม การปฏิรูปนี้ได้เน้นให้เห็นวิสัยทัศน์ในด้านความเป็นกลางทางการเมืองของเจ้าหน้าที่รัฐ และกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพัฒนาจริยธรรมของทางราชการที่จะปฏิบัติหน้าที่อยู่ในกรอบของจริยธรรม พร้อมทั้งจะให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างเป็นธรรม แนวความคิดในเรื่องการให้บริการสาธารณะที่เป็นธรรมนี้ กำลังเผชิญกับสิ่งที่ท้าทายอยู่อย่างหนึ่ง คือ เกิดการทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตอบสนองในการกระทำต่อเจ้าหน้าที่ทางการเมืองน้อยลง การไร้ประสิทธิภาพในด้านความเป็นกลางที่มีอยู่ในวิสัยทัศน์ของทางราชการนั้น เกิดจากการขาดซึ่งทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบ (Theory of Accountability) ความเป็นกลางทางการเมืองได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่า อำนาจของรัฐจะไม่ถูกใช้ไปในทางที่ไม่เหมาะสม อีกทั้งยังเป็นการเสี่ยงเกินไปที่จะกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐอยู่เหนือการควบคุมของเจ้าหน้าที่ทางการเมือง การขาดความควบคุมนี้ทำให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐตั้งอยู่บนพื้นฐานของความลำเอียง เอาความคิดของตนเองเป็นที่ตั้งจนมีความอคติเกิดขึ้น ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นความขัดแย้งกันที่เห็นกัน

ได้ และเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ที่ตั้งใจจะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเป็นกลางทางการเมือง ป้องกันมิให้เกิดการความลำเอียงในการปฏิบัติหน้าที่

จริยธรรมของแต่ละบุคคลที่มีอยู่ในวิสัยทัศน์ของทางราชการนั้น ได้ก่อให้เกิดประเด็นการควบคุมทางการเมืองในระบบราชการ กล่าวคือ มีการเรียกร้องคุณธรรมของการจ้างงาน ในภาครัฐต้องขึ้นอยู่กับการทำงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นประการแรก ส่วนผลประโยชน์ส่วนตัว และความอคติลำเอียงนั้นจะอยู่รองลงไป ดังนั้น ข้อบังคับจึงเน้นไปที่การรู้จักยับยั้งชั่งใจของตนเอง และเน้นไปที่การมีคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนรวม ชักนำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบริหารนโยบายตามดุลพินิจของตน ทางหนึ่งที่จะแก้ปัญหานี้ ก็คือการใช้ประโยชน์จากความขัดแย้งกันในกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งก็คือการที่ผลประโยชน์ของสาธารณะ จะต้องมาจากกระบวนการทางการเมือง ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์จะแข่งขันกัน เพื่อเข้ามามีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องใช้ดุลพินิจของตนแต่ถึงอย่างไรก็ตาม สมมุติฐานทางจริยธรรมของวิสัยทัศน์ของทางราชการ การรู้จักยับยั้งชั่งใจตนเอง และการมีคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ ช่วยเสริมสร้างจริยธรรมในการบังคับบัญชาแบบเป็นลำดับขั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นข้าราชการต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัว นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นถึงความมีคุณธรรม และการเชื่อฟังต่อผู้บังคับบัญชา ความเป็นมืออาชีพของพวกเขา ต้องเสียสละเพื่อผลประโยชน์ของคนอื่น ลักษณะจริยธรรมในวิสัยทัศน์ของทางราชการนี้ได้เปลี่ยนแปลงจากหลักจริยธรรมที่แต่ละคนพึงมีให้กลายเป็นเครื่องมือในการเชื่อฟังคำสั่งทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องต่อการควบคุมการทำงานร่วมกันซึ่งความคิดของการปกครองแบบเป็นลำดับขั้นนี้ ทำให้ความเข้มแข็งในวิสัยทัศน์ของทางราชการหมดไป และยังก่อให้เกิดทฤษฎีการรับผิดชอบต่อกันที่จะก่อให้เกิดผลดี

นอกจากนี้ แนวคิดเรื่องการบังคับบัญชาแบบเป็นลำดับขั้นยังเป็นการส่งเสริมให้ฝ่ายบริหารมีการใช้อำนาจการปกครอง เพื่อวัตถุประสงค์ที่ผิดกฎหมาย แล้วใช้อำนาจนั้น บังคับบัญชาให้พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ได้กระทำตามที่สั่งมา ซึ่งการกระทำเช่นนี้จะเห็นได้จากการบริหารในรัฐบาลของ Nixon ที่มีการประพาศพิณในวาระราชการ และได้สะท้อนให้เห็นว่า ต้องการที่จะใช้อำนาจควบคุมข้าราชการพลเรือน เพื่อว่าจะได้ใช้อำนาจปกครองเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง และการใช้อำนาจนั้น สามารถที่จะใช้อ้างเป็นเหตุผลในการฝ่าฝืนต่อกฎหมายอย่างเป็นระบบ จากแนวคิดของการบังคับบัญชาแบบเป็นลำดับขั้นนี้เอง ทำให้เป็นการสนับสนุนให้เกิดการกระทำผิดของรัฐบาล จนถึงขนาดมีผู้เรียกร้องให้มีความรับผิดชอบ โดยมุ่งไปที่การกระทำในแต่ละตัวบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญจากเหตุการณ์ต่างๆ เหล่านี้ แสดงให้เห็นถึง

จุดอ่อนที่สำคัญของทฤษฎีความรับผิดชอบซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับวิสัยทัศน์ของระบบราชการ ซึ่งการรู้ถึงจุดอ่อนนี้เอง เป็นเหตุให้เกิดการนำกฎระเบียบทางจริยธรรมมาใช้ที่สำคัญ

## 5.2 สภาพทั่วไปของผลประโยชน์ขัดกัน

พฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการระดับสูงนั้นล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ประชาชนให้ความสนใจและติดตามซึ่งบุคคลผู้เป็นตัวแทนของประชาชนนี้เองจะต้องกระทำหรือปฏิบัติตนให้อยู่ในกรอบศีลธรรมอันดี ตลอดจนถึงไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย โดยทั่วไปจะเห็นว่า พฤติกรรมของบุคคลสาธารณะนั้น สามารถพิจารณาได้ 2 ประเด็นด้วยกันคือ

5.2.1 พฤติกรรมในเรื่องส่วนตัวเป็นเรื่องของการกระทำเฉพาะบุคคลไม่มีความเกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ ซึ่งการกระทำที่เห็นได้อย่างชัดเจน เช่น การมีภรรยาหลายคน การประพฤติตนชอบเที่ยวโสเภณี เป็นนักเลงหัวไม้ เป็นเจ้าพ่อคุมบ่อนการพนัน เป็นต้นการกระทำเหล่านี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความประพฤติผิดทางศีลธรรมเป็นการส่วนตัวของบุคคลเท่านั้น

5.2.2 พฤติกรรมที่อยู่ในระหว่างการดำรงตำแหน่งสาธารณะ เป็นพฤติกรรมที่เกิดจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่และในขณะเดียวกันก็ใช้โอกาสที่ตนมีอำนาจอยู่ในตำแหน่งหาผลประโยชน์ส่วนตัว โดยการกระทำนั้นอาจจะอยู่ในรูปของการทุจริต เช่น การให้สินบน หรือการกระทำที่ยังถือว่าไม่เป็นความผิดต่อกฎหมาย ยกตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรู้ข้อมูลความลับเกี่ยวกับเงินตราที่กำลังอ่อนตัวลงจึงได้บอกภรรยา หรือญาติของตนทำการซื้อเงินตราต่างประเทศกักตุนเอาไว้ทำให้พรรคพวกของตน ได้รับประโยชน์จากข้อมูลความลับนั้น จากพฤติกรรมในประเภทนี้เองเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนตัวไปขัดกับผลประโยชน์ของส่วนรวม ที่เป็นเช่นนี้เพราะพฤติกรรมในเรื่องนี้เป็นเรื่องของการมีความสัมพันธ์โดยตรงกับงานในหน้าที่ ที่จะต้องปฏิบัติ กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะอาศัยอำนาจหน้าที่ไปหาผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งมีผลทำให้ผลประโยชน์สาธารณะได้รับความเสียหาย

จากพฤติกรรมจากการทำงานในหน้าที่นี้เอง ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันและความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์ โดยในเรื่องนี้ Arnold j. Heidenheimer นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญในเรื่องของคอร์รัปชัน ได้แบ่งการกระทำโดยอาศัยระดับของความผิดในการคอร์รัปชันไว้ 3 ประเภท คือ (อุดม รัฐอมฤต “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ” : วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530, หน้า 13-14)

1) คอร์รัปชันขาว (White Corruption) ได้แก่ พฤติกรรมประเภทที่ประชาชนและผู้ภายใน สังคมยอมรับหรือยอมรับ และเห็นว่าไม่ควรลงโทษผู้กระทำความผิด เพราะถือเป็น



เรื่องที่ไม่สำคัญมากนัก เนื่องจากการรับผลประโยชน์โดยอิงอยู่กับขนบธรรมเนียมประเพณี และมีได้เกิดจากการเรียกร้องจากผู้รับ เช่น การให้ซึ่งเป็นการแสดง “น้ำใจ” ของผู้น้อยต่อผู้บังคับบัญชา หรือผู้อยู่ในตำแหน่งที่ให้คุณให้โทษได้ และการให้ซึ่งเป็น “การตอบแทน” การปฏิบัติ หรือควมปฏิบัติของผู้ที่อยู่ในตำแหน่ง และเป็นคุณประโยชน์แก่ผู้ให้ โดยผู้รับมิได้เรียกร้อง ตัวอย่างในการให้ทั้งสองกรณีคือ การให้ของขวัญในโอกาสพิเศษต่างๆ เช่น งานแต่งงาน งานวันเกิด งานขึ้นปีใหม่หรือเป็นเจ้าภาพในงานการกุศลของผู้มีอำนาจ

2) คอรัปชั่นเทา (Grey Corruption) ได้แก่ พฤติกรรมประเภทที่ในหมู่มองเห็นว่า เป็นความผิด แต่ประชาชนยังไม่แน่ใจว่าจะเป็นความผิดหรือไม่ กรณีนี้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่หาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพรรคพวก ในลักษณะที่ประชาชนสมยอมต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบนั้น เช่น การให้ค่าน้ำร้อนน้ำชา การให้ค่านายหน้า หรือเงินหักส่วนลดราคาสินค้า เป็นต้น ซึ่งพฤติกรรมประเภทนี้แยกได้เป็นการเรียกร้องเอาประโยชน์แทนการปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเร่งรัดงาน ให้รวดเร็วยิ่งขึ้น หรืออาจมีการลดหย่อนมาตรฐานความเข้มงวดเกี่ยวกับระเบียบกฎเกณฑ์ และการใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อหาผลประโยชน์อย่างเต็มที่ โดยเป็นผู้ประกอบธุรกิจหรือมีผลประโยชน์ได้เกี่ยวกับบริษัทห้างร้านที่ทำธุรกิจกับส่วนราชการที่ตนเองเป็นผู้รับผิดชอบอยู่

3) คอรัปชั่นสีดำ (Black Corruption) เป็นคอรัปชั่นที่ทั้งฝ่ายประชาชน และผู้นำ เห็นว่าเป็นความผิดชัดแจ้ง และควรได้รับโทษตามกฎหมาย ซึ่งได้แก่ การใช้อำนาจหน้าที่หรือตำแหน่งเพื่อหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือพรรคพวกโดยไม่คำนึงว่าผิดกฎหมายหรือไม่ พฤติกรรมนี้แยกได้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เรียกร้องเอาผลประโยชน์จากผู้กระทำผิดกฎหมายหรือไม่ และการทุจริตคดโกงโดยไม่คำนึงถึงความผิดตามกฎหมาย เป็นการทำให้รัฐเสียหาย มีเจตนาฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ระเบียบ เพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองและพวกพ้อง

จากการแบ่งแยกประเภทของไฮเดนไฮเมอร์ จะสังเกตเห็นได้ว่า การคอรัปชั่นได้ครอบคลุมในวงกว้าง โดยในพฤติกรรมประเภทที่หนึ่ง และสอง คือ การคอรัปชั่นขาวและเทานั้น มีลักษณะของการกระทำเป็นการขัดแย้งกันของผลประโยชน์ที่ประชาชนยังคงมีความไม่เข้าใจในพฤติกรรมส่วนนี้ กลับมองว่า การกระทำประเภทนี้สามารถกระทำได้ ถ้าหากมิได้เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ ซึ่งในการแบ่งแยกประเภทของไฮเดนไฮเมอร์ ได้มีการนำตัวอย่างนี้ไปเปรียบเทียบกับพฤติกรรมของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงในเมือง Ontario ประเทศแคนาดา ว่าการคอรัปชั่นขาวและเทานี้เป็นส่วนของการขัดกันผลประโยชน์ (Conflict of Interest) กล่าวคือ เป็นพฤติกรรมอยู่ในช่วงต่อระหว่างการทำคามผิดอาญากับการกระทำในลักษณะที่อาจถูกตั้งคำถามในเชิงจริยธรรมว่า การกระทำนั้นจะถูกต้องตามทำนองคลองธรรมหรือไม่ เป็นเรื่องที่ควรกระทำมากน้อยเพียงใด ซึ่งในช่วงดังกล่าวนี้ถือเป็นการกระทำที่มีการ

พัฒนาขึ้นมามากกว่าที่จะพูดแค่คำว่าเป็นการทุจริต ซึ่งอาจต้องรับผิดชอบตามกฎหมายอาญาเท่านั้น แต่การคอร์รัปชันขาว โดยลักษณะของการกระทำยังไม่อาจที่จะถือว่าเป็นความผิดกฎหมายได้ และในเรื่องนี้ได้สร้างความเสียหายต่อรัฐเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นโดยตรงและทางอ้อม ในเรื่องเดียวกันนี้หากพิจารณาในประเทศอังกฤษจะเห็นว่า

ในประเทศอังกฤษ นับตั้งแต่ปรากฏรายงานเล่มแรกจาก Nolan Committee ความคิดเห็นจากวิจารณ์ต่างๆ ที่กล่าวถึง พฤติกรรมอันไม่เหมาะสมนี้ ชี้ให้เห็นถึงปัญหาอันยิ่งใหญ่ และได้นำไปสู่การเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงในการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเร่งด่วน จากผลของรายงานนี้เอง (Nolan Report) ทำให้เห็นค่าๆ หนึ่งที่ปรากฏอยู่ตามหน้าหนังสือพิมพ์ของประเทศไทยอยู่เสมอ ซึ่งคำนั้นก็คือ Sleaze หากจะแปลความหมายแล้ว จะหมายถึง สิ่งสกปรก สิ่งที่ไม่เหมาะสม คำนี้ถูกใช้แทนการกระทำที่เป็นการคอร์รัปชัน กึ่งคอร์รัปชัน หรือใกล้เคียงกับคอร์รัปชันในทางสาธารณะ และคำนี้มีความหมายใกล้เคียงกับคำศัพท์ที่ว่า Malversation หมายถึง การประพฤติชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งพฤติกรรมเช่นนี้จะอยู่ในรูปของการทุจริต หรือการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรม จริยธรรม อันจะมีผลต่อบุคคลที่ประชาชนให้ความเชื่อถือไว้วางใจนั่นเอง

จากความหมายของคำว่า Sleaze นี้เอง ทำให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่า คำนี้มีความคล้ายคลึงกับการขัดกันผลประโยชน์ด้วย กล่าวคือ เป็นคำที่ดีความหมายของการกระทำนี้ว่า เป็นการกระทำที่เกือบจะเป็นความผิดทางกฎหมาย ซึ่งพฤติกรรมที่อยู่ในความหมายนี้ สามารถแยกให้เห็นได้ดังนี้

(1) ข้อกล่าวหาการทำผิดทางด้านการเงินของรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดที่มีไว้เพื่อส่วนรวมในเรื่องเกี่ยวกับงานในธุรกิจ หรือประเด็นทางการเมือง

(2) แนวคิดที่ว่า การลื้อบปี๋ในเชิงการค้า หรือทางธุรกิจในรัฐบาล และสมาชิกสภา ซึ่งเป็นส่วนสำคัญเป็นอย่างมาก

(3) ข้อกล่าวหาในเรื่องการแต่งตั้งบุคคลในพรรคเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรกิจการ

(4) การที่อดีตรัฐมนตรี และอดีตข้าราชการอาวุโส เข้าไปดำรงตำแหน่งใดในบริษัทเอกชน เช่น เป็นผู้อำนวยการ ที่ปรึกษาต่างๆ เป็นต้น

(5) การให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยมีบริษัทเอกชนรายใหญ่เป็นผู้อยู่เบื้องหลังของการให้ความช่วยเหลือ

จะเห็นว่าพฤติกรรม ข้อ 1-4 นั้นเป็นเรื่องของพฤติกรรมส่วนตัวที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ที่จะอาจก่อให้เกิดการกระทำอันไม่เหมาะสม แต่ยังถือไม่ได้ว่าเป็นความผิดกฎหมาย จะ

เห็นได้ว่า การจัดแบ่งการกระทำที่อยู่ในขอบข่ายของการคอร์รัปชันในต่างประเทศนั้น มีความกว้างขวาง ซึ่งการคอร์รัปชันนั้นจะเกี่ยวพันกับการขัดแย้งกันในผลประโยชน์ด้วย เพียงแต่ในทางเทคนิคนั้นได้มีการจัดประเภทของการคอร์รัปชันไว้ให้เห็นอย่างชัดเจน โดยจะมีทั้งการคอร์รัปชันเป็นความผิดตามกฎหมาย และการคอร์รัปชันที่ไม่อาจเป็นความผิดทางกฎหมายได้ แต่อาจจัดอยู่ในเรื่องการขัดแย้งกันในผลประโยชน์ที่ผู้กระทำอาจถูกตั้งคำถามในเชิงจริยธรรมว่า พฤติกรรมที่ท่านเหล่านั้นได้กระทำลงไปนั้นเป็นเรื่องที่ถูกต้องและสมควรที่จะกระทำหรือไม่

### 5.3 ความหมายของการขัดกันผลประโยชน์

ปัญหาด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทย เป็นที่กล่าวขานกัน ในหมู่สาธารณชนในทางลบ ติดต่อกันมาเป็นระยะเวลายาวนาน โดยที่ยังไม่สามารถกำหนดกฎเกณฑ์ให้เป็นมาตรฐานได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งในปัญหานี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแม้จะมีความพยายามที่จะกำหนดมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม หากปราศจากกฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานดังกล่าวก็เป็นเรื่องยากที่จะดำเนินการป้องกัน และลงโทษผู้ฝ่าฝืนเชิงจริยธรรมได้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถือเป็นบุคคลสาธารณะที่ต้องกระทำการต่างๆ ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ถือเป็นบุคคลระดับสูงที่ควรจะถูกตรวจสอบยิ่งกว่าบุคคลในวิชาชีพอื่นๆ ทั้งนี้เนื่องจากตำแหน่งทางการเมืองเป็นตำแหน่งที่ควรได้รับความไว้วางใจจากประชาชนทั่วไป (Public Office is Public Trust) ฉะนั้น การกระทำต่างๆ ของบุคคลเหล่านี้ ควรจะกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดีต่อสาธารณชนความขัดแย้งในผลประโยชน์ (Conflict of Interest) เป็นประเด็นหนึ่งที่เป็นปัญหาในทางจริยธรรม ซึ่งในประเทศไทยยังคงสับสนในเรื่องดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากการกระทำต่างๆ ที่ปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์ หรือจากตามเอกสารการอภิปรายไม่ไว้วางใจในทุกๆ ครั้งที่ผ่านมา จะเห็นว่ามิมีประเด็นความขัดแย้งในผลประโยชน์นี้ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมักจะเอาเรื่องส่วนตัวไปปะปนกับเรื่องของสาธารณะ โดยอาศัยการที่ตนมีตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองที่ได้รับจากรัฐซึ่งได้มอบอำนาจไว้ แล้วไปหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือพวกพ้อง จากเรื่องดังกล่าวนี้เองทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองยังคงแยกไม่ออกว่า อะไรเป็นเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องของสาธารณะ ฉะนั้น การกระทำความเข้าใจในเรื่องนี้ ควรต้องเริ่มอธิบายตั้งแต่จุดเริ่มต้น กล่าวคือ ในเรื่องของคำจำกัดความของคำว่า “ผลประโยชน์” ซึ่งในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นในประเทศอังกฤษ หรือประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความหมายที่ไม่ค่อยแตกต่างกันมากนัก โดยความหมายของการขัดแย้งในผลประโยชน์ของ Kenneth kernaghan ได้ให้คำจำกัดความของ “ข้อขัดแย้งกันในผลประโยชน์” หมายถึง สถานการณ์ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนอยู่ และได้ใช้อิทธิพลตามหน้าที่ ความรับผิดชอบทางสาธารณะไปขัดกับผลประโยชน์ส่วนตัว” ส่วน Sandra William ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า การขัดกันผลประโยชน์ หมายถึง การที่ข้าราชการ

หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้ปล่อยให้สถานะทางการเงินเข้ามามีอิทธิพลต่อหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อสาธารณะสำหรับในคู่มือจริยธรรมของสภาผู้แทนราษฎร ในสหรัฐอเมริกาก็ได้ให้ความหมายของ “การขัดกันผลประโยชน์” ไว้เช่นกัน ซึ่งความหมายของคำนี้ สามารถตีความได้หลายความหมาย แต่ในกฎหมายและระเบียบของรัฐบาลกลางสหรัฐ คำนี้มีความหมายที่จำกัด หมายถึง “สถานการณ์ที่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐขัดกับกิจการทางเศรษฐกิจส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ซึ่งเป็นการเสี่ยงต่อการทำให้ขาดความเป็นกลางในการใช้วิจารณญาณ เป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นเมื่อมีสิ่งใดก็ตามที่เป็นการชัวยวนที่จะทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวนอกจากนี้ แพรททริก บอร์เยอร์ เป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องผลประโยชน์ขัดกัน ได้ให้คำจำกัดความคำว่า ผลประโยชน์ขัดกันของผู้ดำรงตำแหน่งทางสาธารณะว่า หมายถึงในสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่รัฐมีผลประโยชน์ส่วนตัว และได้ใช้อิทธิพล หรือปรากฏว่าจะใช้อิทธิพลจากตำแหน่งหน้าที่ไป เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวจากการศึกษาความหมายของการขัดกันผลประโยชน์ (Conflict of Interest) มีผู้ให้คำจำกัดความอยู่หลายอย่าง โดยผลของการรวบรวม พบว่า ความหมายของการขัดแย้งกันในผลประโยชน์ น่าจะหมายถึง “สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่รัฐได้ใช้อำนาจ หรืออิทธิพลจากตำแหน่งหน้าที่ในลักษณะที่ผลประโยชน์ส่วนตัวขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวม โดยผลประโยชน์นี้อาจจะอยู่ในรูปของตัวเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นๆ อันมิใช่ตัวเงินก็ได้จากความหมายนี้เองทำให้วิเคราะห์ได้ว่า คำจำกัดความนี้มีได้มุ่งจำกัดอยู่เฉพาะผลประโยชน์ทางการเงินเท่านั้น แต่การขัดแย้งกันในผลประโยชน์อาจเกิดขึ้นในรูปของที่มีได้มุ่งประสงค์เพื่อเงิน แต่อาจอยู่ในรูปของผลประโยชน์ส่วนตัวอื่นๆ ที่ทำให้ผู้รับผลประโยชน์นั้นพึงพอใจในผลประโยชน์นั้นแนวคิดในเรื่องผลประโยชน์ขัดกันนี้ ทำให้มีการแยกผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากผลประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งยังเป็นหลักที่สร้างขึ้นมาเพื่อก่อให้เกิดความมั่นใจต่อผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะว่า จะปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองได้อย่างถูกต้องตามทำนองคลองธรรม และเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

การขัดแย้งกันของผลประโยชน์ มิได้เกิดขึ้นเฉพาะแต่กรณีทำงานตามตำแหน่งหน้าที่เข้ามาปะปนกับงานส่วนตัวเท่านั้น แต่ยังสามารถเกิดขึ้นเมื่อมีการทำงานร่วมกันอีกด้วย เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะอีกท่านหนึ่ง เพื่อที่จะซื้อเงินตราต่างประเทศกักตุน เพื่อหวังผลกำไรในค่าเงิน เป็นต้น นอกจากนี้ความขัดแย้งกันในผลประโยชน์มักจะพบอยู่ 2 รูปแบบนี้ คือ

1. ผลประโยชน์ที่เกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจาก การเลือกตั้ง และแต่งตั้งในหน่วยงานที่พวกเขาดำรงตำแหน่งอยู่
2. เกิดขึ้นจากทรัพย์สินส่วนตัวที่มีอยู่เดิมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการระดับสูง โดยในการศึกษาแนวคิดเรื่องผลประโยชน์ได้รับการพิจารณาที่พิเศษขึ้น สมาชิกสภาคนหนึ่งอาจมีรายได้นอกเหนือจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่ โดยใช้การปฏิบัติงานตามตำแหน่ง

หน้าที่นั้นเป็นการแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ ซึ่งกรณีของตัวอย่างมีดังนี้ คือ การตั้งคำถามในสภา การลงมติออกเสียงการอภิปรายในรัฐสภา การใช้สิทธิในการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติต่างๆ และการติดต่อกับรัฐมนตรี เพื่อหวังผลบางอย่าง ดังนั้น สิ่งต่างๆ ที่ยกมาให้เห็นนี้ทำให้พิเคราะห์ได้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อาศัยโอกาสที่ตนดำรงตำแหน่งทางการเมืองหาประโยชน์ใส่ตัวเอง โดยในเรื่องเหล่านี้ทำให้เกิดการวางระเบียบเพื่อจัดการความขัดแย้งกันในผลประโยชน์ ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ถือเป็นเรื่องซับซ้อนที่อาจถือเป็นเรื่องปกติสำหรับประเทศหนึ่ง แต่ในทางกลับกัน อาจถือเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมในอีกประเทศหนึ่ง

การที่นักการเมืองถือเป็นบุคคลสาธารณะที่ต้องอาศัยความไว้วางใจจากประชาชนเป็นสำคัญ นักการเมืองจึงถือเป็นตัวแทนของคนทั้งประเทศ มิใช่เป็นแค่ผู้แทนของท้องถิ่นหรือจังหวัด ที่เลือกตนเองขึ้นมาเท่านั้น แต่นักการเมืองยังเป็นตัวแทนของบุคคลอย่างน้อย 8 กลุ่มคือ (มนตรี เจนวิทย์การ, “จริยธรรมนักการเมือง” ในเอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง จริยธรรมในวิชาชีพ นครปฐม: สถาบันพัฒนาการสาธารณสุขอาเซียน มหาวิทยาลัยมหิดล, 2541 หน้า 116)

- 1) ผลประโยชน์ของตนเองและครอบครัว
- 2) ผลประโยชน์ของพรรค และผู้ร่วมพรรค
- 3) ผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ให้การอุปถัมภ์ และสนับสนุนทางการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้ง
- 4) ผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้อง
- 5) ผลประโยชน์ของประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ในเขตเลือกตั้ง
- 6) ผลประโยชน์ของข้าราชการประจำ หรือหน่วยงานที่ต้องอาศัยพึ่งพิงในการปฏิบัติงาน
- 7) ผลประโยชน์ของลูกน้อง และผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์
- 8) ผลประโยชน์สาธารณะ

การกระทำของนักการเมืองที่เป็นการตัดสินใจในตำแหน่งหน้าที่ย่อมกระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มที่นักการเมืองเปรียบเสมือนตัวแทนของคนกลุ่มเหล่านี้ และย่อมจะเกิดผลประโยชน์ขัดกันซึ่งเป็นปัญหาทางจริยธรรมที่สำคัญในการทำหน้าที่ของนักการเมือง ในกรณีดังกล่าวนี้ทำให้เห็นว่า การเมืองไม่ใช่เรื่องของการใช้ความรุนแรง แต่หากเป็นเรื่องของผลประโยชน์ที่ต้องใช้อำนาจที่ชอบธรรมในการตัดสินใจ เพื่อแก้ปัญหความขัดแย้งของคนหลายกลุ่ม และเป็นประเด็นที่น่าไปสู่ข้อกล่าวหาว่านักการเมืองกระทำการเพื่อสร้างประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง มีการคอร์รัปชันโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น การที่ระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมได้แยกสิ่งที่เป็นเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องที่เป็นส่วน



ของสาธารณะ แต่ไม่สามารถชี้ชัดได้ว่านักการเมืองเป็นตัวแทนของใคร จึงทำให้เกิดเป็นปัญหาทางจริยธรรมที่จะนำไปสู่การขัดแย้งกันในเรื่องของผลประโยชน์ได้ในที่สุด และทำให้เห็นได้ว่า ทฤษฎีการเป็นตัวแทนได้ถูกทำลายอย่างสิ้นเชิง เพราะนักการเมืองมิได้กระทำการแทนแต่เฉพาะประชาชนเท่านั้น ยังคงเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ทั้ง 8 กลุ่มนี้ด้วยเป็นที่ทราบกันคืออยู่แล้วว่าผลประโยชน์ขัดกันนั้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำในระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนราษฎร และถือว่าเรื่องที่กล่าวมานี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ระหว่างความไว้วางใจต่อตัวสมาชิกที่ต้องการให้มีการแยกแยะผลประโยชน์ส่วนตัวจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นการบริการสาธารณะเป็นที่ทราบกันคืออยู่แล้วว่าผลประโยชน์ขัดกันนั้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำในระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนราษฎร และถือว่าเรื่องที่กล่าวมานี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ระหว่างความไว้วางใจต่อตัวสมาชิกที่ต้องการให้มีการแยกแยะผลประโยชน์ส่วนตัวจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นการบริการสาธารณะ

#### 5.4 การขัดกันผลประโยชน์กับการทุจริตคอร์รัปชัน

จากคำจำกัดความที่ได้กล่าวมาแล้วของการขัดแย้งกันในผลประโยชน์ ทำให้ต้องแยกแยะชี้ให้เห็นว่า การคอร์รัปชันหรือการทุจริตกับการขัดกันผลประโยชน์นั้น มีความแตกต่างกันเพียงใด

คำว่า คอร์รัปชัน (Corruption) ในภาษาอังกฤษเป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางมาก คำนี้ตามความหมายในพจนานุกรมแบล็ค ลอร์ (Black law Dictionary) หมายถึงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและนอกรีต โดยเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ ยังหมายถึงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการรับหรือยอมรับผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

เวนรอย (Edward Van Roy) ได้ให้ความหมายคำว่า “คอร์รัปชัน” ไว้ว่าคือ การใช้อำนาจ เพื่อให้ได้มาซึ่งกำไร ฉันทามติ หรืออภิสิทธิ์ หรือเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชนชั้น ซึ่งออกมาในลักษณะเป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมาย หรือละเมิดมาตรฐานความประพฤติทางศีลธรรมจรรยาที่เกิดขึ้น

David H. Bayley ได้กล่าวไว้ใน The Effects of Corruption in a Developing Nation ในหนังสือ Political Corruption ของ Arnold J. Heidenheimer ว่า คอร์รัปชันเป็นเรื่องธรรมดาของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งมักจะกล่าวขวัญกันอยู่เป็นประจำในรูปของข่าวลือเสียเป็นส่วนมาก ประชาชนในประเทศด้อยพัฒนามักถือว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นส่วนประกอบชีวิตประจำวันของข้าราชการที่จะขาดเสียมิได้และบรรดาข้าราชการทั้งหลายก็มีความรู้สึกเช่นนั้น

ด้วย นอกจากนี้ เขายังได้ให้ความหมายว่า “คอร์รัปชัน ในส่วนเกี่ยวกับการรับสินบนนั้น เป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างขวาง และครอบคลุมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด อันเกิดจากการเห็นผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง ซึ่งประโยชน์ส่วนตนจำเป็นจะต้องเป็นเงินตราเสมอไป

คำนิยามของ โรโกว์ (Arnold A. Rogow) และลาสเวลล์ (Harold D. Lasswell) ได้ระบุว่า “คอร์รัปชันเป็นการฝ่าฝืน หรือละเมิดความรับผิดชอบต่อกฎข้อบังคับที่พลเมืองพึงปฏิบัติ และเป็นสิ่งที่ ไม่สอดคล้องกับระบบสาธารณประโยชน์โดยทั่วไป และการฝ่าฝืนผลประโยชน์ เพื่อให้ได้มาซึ่งความได้เปรียบเป็นพิเศษนั้น ถือว่าเป็นการคอร์รัปชันด้วย

นอกจากนี้ยังมีคำนิยามของวารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ ได้เน้นเรื่อง “สถาบัน นอกเหนือกฎหมาย และบุคคลหรือคณะบุคคลที่อยู่ในระบบราชการ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมโดยตรงในการใช้สถาบันดังกล่าว และเน้นที่ระบบราชการ โดยที่ฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์และอีกฝ่ายหนึ่งต้องเสียผลประโยชน์ ตามผลของการต่อรองโดยความยินยอมของบุคคลที่มีส่วนร่วมโดยตรงนั้น เป็นการให้ความหมายที่ครอบคลุมถึงคำนิยามประเภทที่เน้นการขัดกันต่อสาธารณประโยชน์ และการเน้นว่า “บุคคลอื่นที่ไม่มีส่วนร่วมตรงต้องเสียประโยชน์ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม” มีความหมายครอบคลุมถึงคำนิยามประเภทที่เน้นการขัดกันต่อสาธารณประโยชน์ และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้อธิบายว่า “คอร์รัปชันเป็นการทำให้เสื่อมเสียความซื่อตรง โดยการรับสินบน หรือโดยช่วยเหลือกัน การใช้วิธีปฏิบัติอันมิชอบทางการเมืองและการปกครอง ซึ่งมีความหมายได้หลายนัย เป็นต้นว่าการกินสินบน การขายตำแหน่งหน้าที่ การอนุมัติทำสัญญาของทางราชการกับบริษัทห้างร้านหรือเอกชนโดยที่ขอบพอกัน และการที่ราชการยอมอนุญาตให้มีที่ดิน หรือสิทธิพิเศษ เพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินรางวัลได้

จะเห็นได้ว่าความหมายของการคอร์รัปชันไม่เพียงแต่จะกินความถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวงในระบบข้าราชการเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมไปถึงเรื่องการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในภาคเอกชนด้วย

ส่วนการคอร์รัปชันตามทัศนะของคนไทยนั้น ตามพจนานุกรมของบริษัทแพรววิทยา ได้ให้ความหมายคำว่า “คอร์รัปชัน” หมายถึง การฉ้อราษฎร์บังหลวง การเบียดบังเอา โดยอำนาจหน้าที่ราชการ และได้ให้ความหมายคำว่าฉ้อราษฎร์บังหลวง ว่าหมายถึงการริดนาทาเร้น และการเบียดบังทรัพย์สินของหลวงมาเป็นของตน ฉะนั้น การคอร์รัปชันตามพจนานุกรมไทยมีความหมายกว้างมาก กล่าวคือ หมายถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวงตลอดจนการริดไถโดยการที่เจ้าพนักงานเรียก และรับสินบนจากราษฎร

ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่กระทำการเรียกรับ หรือยอมรับสินบน หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่ทำการทุจริต หรือเข้าไปมีส่วนได้เสียเพื่อผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น โดยการ

ละเมิดหรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการ เพื่อก่อให้เกิดรายได้เป็นของตน รวมถึงการที่เจ้าพนักงานช่วยเหลือญาติพี่น้องพวกพ้องของตนให้ได้รับตำแหน่งหน้าที่ราชการ แม้จะไม่ได้รับสินบน แต่เจ้าพนักงานผู้นั้นก็ได้รับความสบายใจ ก็จัดว่าเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง

การทุจริตในหน้าที่นั้นก็ถือว่าเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือที่เรียกตามสมัยนิยมว่า การคอร์รัปชันในวงราชการ ดังจะเห็นได้ว่า พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานระบุว่า “ทุจริต” หมายความว่า (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, หน้า 16, 17 รายงานผลการวิจัยเรื่ององค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย, เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2539, หน้า 11) “ประพฤติชั่ว คดโกง” และตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 1 ได้ให้ความหมายคำโดยทุจริตว่า “เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น” ประโยชน์นั้นอาจเป็นไปทางทรัพย์สิน หรือมิใช่ก็ได้ ฉะนั้น การฉ้อราษฎร์บังหลวงในความหมายของคนไทยก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับการคอร์รัปชันซึ่งพออนุมานได้ว่ามีความหมายเช่นเดียวกับทัศนศาสตร์ทั่วไป

จากความหมายของคำว่า “ทุจริต” หรือ “คอร์รัปชัน” นักวิชาการหลายอาชีพต่างก็ได้กำหนดความหมายไว้ต่างกัน เพราะระเบียบทางสังคม วัฒนธรรม และค่านิยม ในสังคมของประเทศต่างๆ ผิดกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมตะวันตก และประเทศที่มีใช้ตะวันตก ตัวอย่างเช่น ในสังคมของประเทศตะวันตกนั้น การให้สินจ้างรางวัลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการมีความละเอียดอ่อนกว่ากล่าวคือ ถึงแม้ว่าจะไม่ผิดหน้าที่ราชการ แต่ก็ยังถือว่าการกระทำนี้เป็นคอร์รัปชัน ส่วนในสังคมที่มีใช้ประเทศในแถบตะวันตก เช่น อินเดีย จีน รวมถึงไทยด้วย กลับมองว่าเป็นธรรมเนียมที่จะขาดเสียมิได้ ถือเป็นการแสดงน้ำใจไมตรีอย่างหนึ่ง ดังนั้น จึงเป็นปัญหาให้นักนิติศาสตร์ นักวิชาการ นักปกครอง ต่างก็คิดกันว่า จะถือปทัสถานของสังคมใดเป็นหลักในการวินิจฉัยว่า การกระทำใดเป็นคอร์รัปชันหรือไม่ ยิ่งในปัจจุบันการคมนาคมของโลกเจริญขึ้น การติดต่อไปมาระหว่างประเทศมีมากขึ้น ปัญหาขัดกันทางปทัสถานของระเบียบสังคม จึงเกิดสับสนอยู่ไม่น้อย ฉะนั้น การที่จะถือว่า การกระทำใดเป็นการทุจริตของข้าราชการหรือไม่นั้น ควรต้องพิจารณาจากองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

1. ผู้กระทำการได้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งไม่ว่าจะอยู่ในรูปของเงินตราหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ รวมถึงการรับสินบนด้วย
2. ผู้กระทำไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะกระทำการตาม
3. การได้รับประโยชน์เป็นผลเสียหายแก่ส่วนได้เสียสาธารณะหรือประชาชนเป็นส่วนใหญ่

4. ผู้กระทำให้มีตำแหน่งฐานะในหน้าที่ราชการและได้กระทำการเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

5. การกระทำของผู้นั้นเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ที่กำหนดไว้สำหรับปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยทำให้ระบบราชการต้องเสียหาย

เมื่อได้รับทราบถึงความหมาย และการกระทำที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชันแล้ว ในทางเปรียบเทียบกันจึงต้องศึกษาถึงการกระทำที่เป็นการขัดกันผลประโยชน์ด้วย กล่าวคือ การขัดกันผลประโยชน์นี้ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้ความเชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการระดับสูงซึ่งถือเป็นบุคคลสาธารณะ และเป็นการสร้างอุปสรรคต่อการที่ข้าราชการระดับสูง หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหาผลประโยชน์สำหรับตนเองและพวกพ้อง ฉะนั้น การที่จะพิจารณาว่า พฤติกรรมหรือการกระทำใดเป็นการขัดแย้งกันผลประโยชน์หรือไม่ นั้นควรต้องดูสิ่งต่างๆ กล่าวคือ (พ.อ.สุชาติ สุนทรศรี “การทุจริตในวงการราชการแห่งประเทศไทย” วิทยานิพนธ์นายทหรณ์นักเรียนชุดที่ 20 วิทยาลัยกองทัพบก, 2518, หน้า 9)

1. เจ้าหน้าที่รัฐได้กระทำ หรือเข้าไปมีส่วนร่วม หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเขาเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในนโยบายของรัฐ

2. การกระทำนั้นอาจคาดคะเนได้ว่า การตัดสินใจนี้มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

3. ผลของการตัดสินใจที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้น เป็นส่วนสาระสำคัญที่ทำให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ส่วนรวม

จากแนวทางนี้ชี้ให้เห็นว่าการขัดกันผลประโยชน์จะเกิดขึ้นได้เมื่อมีองค์ประกอบดังที่ได้กล่าวมา และจะพบว่าเมื่อพิจารณาการกระทำที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชันกับการขัดกันผลประโยชน์นั้น มีข้อเหมือนและข้อแตกต่างให้เห็นได้

5.1 ในส่วนข้อเหมือน สามารถแยกให้เห็นได้ดังนี้

5.1.1 เป็นการกระทำไป เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว และพวกพ้อง

5.1.2 เป็นการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมจรรยา

5.1.3 ทำให้ผลประโยชน์ส่วนรวมเสียหาย

5.1.4 ประชาชนหมดความเชื่อถือ และไม่ไว้วางใจต่อเจ้าหน้าที่รัฐ

5.2 ในส่วนข้อแตกต่างส่วนในประเด็นของความแตกต่างกันนั้น จากการศึกษาพบว่ามีส่วนที่สามารถชี้ให้เห็นโดยวิธีการเปรียบเทียบได้ ดังนี้

5.2.1 การขัดแย้งกันในผลประโยชน์ เป็นการกระทำที่ทำได้ตามอำนาจหน้าที่หรือเป็นไปตามกฎระเบียบที่ถูกต้อง ในขณะที่การทุจริตคอร์รัปชันนั้น ถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เช่น การรับสินบน เป็นต้น

5.2.2 การกระทำการขัดกันผลประโยชน์ยังมีลักษณะที่เบากว่าการกระทำการทุจริตคอร์รัปชันที่ถือว่ารุนแรงกว่า

5.2.3 การทุจริตเป็นพฤติกรรมการรับสินบนส่วนบุคคล และผลประโยชน์ขัดกันไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นเงินอย่างเดียว

5.2.4 การขัดกันผลประโยชน์มีพฤติกรรมที่อยู่ในข้อห้ามหลังการพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐไปกระทำการลอบบี้ ส่วนการทุจริตคอร์รัปชันจะกระทำได้ แต่อำศัยตำแหน่งหน้าที่ที่อยู่ในขณะดำรงตำแหน่งเท่านั้น จากข้อเหมือนกัน และข้อแตกต่างกันในการกระทำ หากพิจารณาดีๆ ยังจะพบว่า การทุจริตคอร์รัปชันมีการหลอกล้อกับการขัดแย้งกันของผลประโยชน์ได้

5.3 การหลอกล้อกันพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน และการขัดกันผลประโยชน์ มีช่วงที่กำกวมกันอยู่ ซึ่งสามารถอธิบายโดยมีเหตุผล ดังนี้

5.3.1 การคอร์รัปชันตามความหมายของต่างประเทศนั้น กินความนอกจากเรื่องที่ผิดกฎหมายแล้วยังให้รวมความถึงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น เอาเวลาราชการ ให้เห็นว่ามีการพัฒนาแนวความคิดใหม่ที่เหนือกว่าการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นเรื่องทางจริยธรรมที่ต้องอาศัยหลักทางศีลธรรมเข้ามามีส่วนในการวินิจฉัยถึงความเหมาะสมว่า การกระทำบางประเภทถึงแม้จะถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมายก็ตาม แต่การกระทำอาจเป็นการผิดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนได้ในเรื่องดังกล่าวนี้ ได้มีการแบ่งแยกการกระทำที่เห็นได้อย่างชัดเจน และเป็นรูปธรรม โดยได้ชี้ให้เห็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย และการกระทำที่มีได้อยู่ในข่ายอันจะเป็นความผิดต่อกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ แต่หากเมื่อเอาประเด็นทางจริยธรรมเข้ามาพิจารณาร่วมด้วยแล้ว จะเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม ซึ่งพฤติกรรมต่างๆ สามารถแยกให้เห็นเป็น 3 ประการดังนี้ (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, “จริยธรรมของนักการเมือง” สยามรัฐ, 25 พฤษภาคม 2541 หน้า 2)

1. พฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดทางศีลธรรมจรรยา บุคคลในวิชาชีพต่างๆ ย่อมต้องมีจริยธรรมของตนเองไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ ครู อาจารย์ หนายความ แพทย์ เป็นต้น ซึ่งจริยธรรมในวิชาชีพเหล่านี้ อาจจะถูกกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติให้เห็นเป็นรูปธรรม เพื่อที่จะเป็นตัวควบคุม ก่อให้เกิดเป็นแนวปฏิบัติกันจนเป็นประเพณีวัฒนธรรม เป็นที่ยอมรับแก่คนในสังคมได้



2. พฤติกรรมที่เป็นความผิดร้ายแรงในพฤติกรรมประเภทนี้เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายโดยตรง เช่น การทุจริตคอร์รัปชันเป็นการกระทำที่ผู้กระทำได้รับผลประโยชน์ไม่ว่าจะเพื่อตนเองหรือครอบครัว ในส่วนนี้จะมีกฎหมายออกมารองรับ และมีการกำหนดโทษทางอาญาออกมาอย่างชัดเจน โดยกฎหมายที่ใช้ควบคุมการกระทำผิดนี้ ได้แก่ กฎหมายอาญา พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

3. พฤติกรรมประเภทนี้เป็นการกระทำที่อยู่ระหว่าง จริยธรรม และการประพฤติผิดในเชิงทุจริตการกระทำในส่วนนี้เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนตัว กระทบต่อผล

ประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งถือว่าเป็นพฤติกรรมที่น่าตำหนิ มีลักษณะการพัฒนาที่เหนือกว่าการรับสินบน ซึ่งถือว่าเป็นการทุจริต เป็นความผิดทางอาญาโดยพฤติกรรมเช่นว่านี้ เรียกว่าการขัดกันผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ตัวอย่างที่จะเห็นได้อย่างชัดเจน ได้แก่ ในกรณีที่รัฐมนตรีคนหนึ่งล่วงรู้ความลับว่า ที่ดินส่วนของประเทศบ้างที่กำลังจะถูกเวนคืนเพื่อนำมาสร้างถนนให้ประชาชนสัญจรไปมาได้สะดวก รัฐมนตรีท่านนั้นได้นำความลับนี้ไปบอกแก่ญาติสามี หรือญาติภริยาของตนทำให้บุคคลเหล่านี้ต่างไปซื้อที่ดินบริเวณใกล้เคียงกับที่ถูกเวนคืน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเก็งกำไรเอาไว้ล่วงหน้า หรือในกรณีอธิบดีของกรมหนึ่งได้อนุมัติให้บริษัทเอกชนแห่งหนึ่งเป็นผู้ชนะการประมูลการก่อสร้างสำนักงานในต่างจังหวัด โดยในบริษัทเอกชนแห่งนั้นได้มีอธิบดีผู้อนุมัติเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่อยู่ หรือญาติของอธิบดีท่านนั้นเป็นเจ้าของกิจการนั้นอยู่ การกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการระดับสูงได้ยกมาให้เห็นนี้ จะเห็นได้ว่า พฤติกรรมที่เกิดขึ้นไม่ได้อยู่ในขอบข่ายของการทำการทุจริตคอร์รัปชัน แต่กระทำการเช่นนี้ถือว่าการไม่เหมาะสม หรือไม่สมควรที่จะกระทำ

จากพฤติกรรมในประเภทที่ 3 นี้ยังคงมีความคลุมเครือเป็นอย่างมาก ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงมักนำเรื่องส่วนตัวมาปะปนกันเรื่องของส่วนรวมจนก่อให้เกิดผลเสียตามต่อประเทศอย่างมาก

ในอดีตที่ผ่านมาของไทย จะเห็นว่ามึงงานวิจัยอยู่หลายชิ้นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวนี้ โดยเรื่องนี้จะแฝงอยู่ในเรื่องการทุจริต คอร์รัปชัน มีการสำรวจโดยออกแบบสอบถามไปยังประชาชนในกลุ่มต่างๆ มีจุดที่น่าจะนำมาวิเคราะห์ให้เห็น กล่าวคือ ในประเด็นของ “การที่ข้าราชการหรือบุคคลในครอบครัว เป็นเจ้าของ เป็นกรรมการ หรือมีหุ้นอยู่ในบริษัทธุรกิจเอกชนที่พอจะอาศัยอิทธิพลทางราชการให้ประโยชน์แก่กิจกรรมนั้น” ผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งเป็นข้าราชการ และประชาชนนั้น ให้ความเห็นในกรณีนี้ว่าเป็นความผิด แต่ก็ยังมีอีกไม่น้อยที่คิดว่าในกรณีนี้ไม่มีความผิด จะเห็นได้ว่า ในกรณีนี้เป็นเรื่องของ การขัดกันผลประโยชน์โดยตรง

มิใช่เรื่องของการทุจริตแต่อย่างใดประชาชนผู้ให้คำตอบนั้นมีเปอร์เซ็นต์ของความผิดกับเปอร์เซ็นต์ของการไม่เป็นความผิดนั้น มีลักษณะค่อนข้างใกล้เคียงกัน ประชาชนยังคงมีความสับสนในเรื่องนี้อยู่พอสมควร และมีความเข้าใจว่า เรื่องนี้น่าจะทำได้ หรือแม้กระทั่งในประเด็นของการรับเปอร์เซ็นต์หรือค่าคอมมิชชันจากการซื้อ หรือจัดประมูลในนามของทางราชการ ทั้งประชาชนและข้าราชการ ยังถือว่าการกระทำนี้เป็นความผิด แต่ในขณะเดียวกันก็ยังมีคนอีกกลุ่มหนึ่งที่คิดว่า การกระทำเช่นนี้ยังไม่เป็นความผิด (ทินพันธุ์ นาคะตะ, “การคอร์รัปชันในราชการไทย : การสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการและประชาชน “ในรวมปาฐกถาจากสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2520-2521 กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2520 หน้า 128-129)

แต่ในประเด็นของการห้ามนักการเมือง และข้าราชการบางตำแหน่งทำธุรกิจการค้า คำตอบค่อนข้างที่จะชัดเจนว่า ควรห้ามผู้ดำรงตำแหน่งฯ กระทำการที่กล่าวมาแล้ว ในประเด็นต่างๆ ที่ยกมาให้เห็นนี้ แสดงถึงการที่ประชาชนคนไทยมีความสับสนและยังมีการนำเรื่องส่วนตัวมาปนกับเรื่องของส่วนรวม มีความคิดว่าเป็นสิ่งที่น่าจะกระทำได้ โดยไม่มีความผิดแต่อย่างใด ประกอบกับการทำดังกล่าวนี้ ยังมีได้มีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพออกมาควบคุมให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมเหมือนอย่างของในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือแคนาดา และหากพิจารณาจากกฎหมายหลายฉบับที่มีอยู่จะเห็นว่าการบัญญัติในเรื่องการขัดกันนี้แทรกอยู่ มิได้มีการนำการกระทำต่างๆ ที่เป็นเหตุให้เกิดการขัดกันผลประโยชน์มาบัญญัติไว้รวมกัน โดยเฉพาะซึ่งการกระทำหรือพฤติกรรมต่างๆ ที่นำไปสู่การห้ามนั้นมีอยู่หลายประเภทด้วยกัน โดยหากจะนำการกระทำที่เป็น การขัดกันผลประโยชน์ของต่างประเทศมาปรับใช้กับของประเทศไทยแล้วควรที่จะต้องมีการพิจารณาในแต่ละประเภท ดังที่จะได้กล่าวในบทต่อไป

## 5. ประเภทของการกระทำที่อยู่ในข่ายของการขัดกันผลประโยชน์

Kenneth Kernaghan ได้ชี้ให้เห็นประเด็นตัวอย่างที่อยู่ในขอบข่ายของ Conflict of Interest มี 8 ประเภดังนี้

### 5.1 การรับสินบน

การยอมรับเงินที่ผิดกฎหมาย หรือการยอมรับคุณค่าอื่นๆ เพื่อแลกเปลี่ยนกับสิ่งที่ต้องการจากข้าราชการที่ได้มีการกระทำการตามหน้าที่ จุดวิเคราะห์ในหัวข้อนี้คือ ผู้ให้สินบนมีเจตนาที่จะบิดเบือนวัตถุประสงค์ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และผู้รับมีเจตนายินยอมที่กระทำตาม ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ต้องเผชิญกับผลประโยชน์ส่วนตัว ผลประโยชน์ทางการเงิน หรือประโยชน์อื่นๆ ในการที่จะขัดต่อกฎหมาย นโยบายตลอดจนวิธีการของการปฏิบัติงานในหน้าที่ จน

เป็นเหตุให้เขาได้เข้าไปเพื่อตนเอง และถึงแม้ว่าสินบนจะเกี่ยวข้องกับเรื่องของเงิน แต่ก็รวมถึงผลตอบแทนทางอื่นๆ ด้วย เช่น ผลตอบแทนทางมีเพศสัมพันธ์ ข้อเสนอเข้าสู่สังคมฝ่ายบริหาร เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการให้สินบนนั้นเป็นความผิดต่อกฎหมายที่มีความรุนแรงในตัวเองอย่างเห็นชัด แต่ถ้าเมื่อใดมีการให้ในรูปของสินน้ำใจหรือการให้ตามประเพณีย่อมเป็นเรื่องยากแก่การวัดว่าจะเข้าอยู่ในรูปของผลประโยชน์ขัดกันหรือไม่

## 5.2 การใช้สิทธิพลส่วนตัว

ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะพยายามที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลเพื่อสนับสนุนแก่บุคคลภายนอก ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทน การใช้สิทธิพลในรูปแบบนี้อาจเป็นการเข้าไปมีส่วนโน้มน้าวการตัดสินใจทางด้านนโยบายสำคัญทางเศรษฐกิจซึ่งเจ้าหน้าที่นั้นมีส่วนได้เสียอยู่ เช่น การพัฒนาในด้านผลการวางแผนของที่ดินซึ่งพนักงานเป็นเจ้าของอยู่ หรือฝากเด็กเรียนในโรงเรียนของรัฐ สิ่งเหล่านี้เป็นผลประโยชน์ขัดแย้งกันเมื่อพนักงานนั้นมีโอกาสที่จะได้รับอย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าหนักใจกว่าแรงจูงใจทางเศรษฐกิจในเรื่องการใช้สิทธิพลส่วนตัวนั้นรวมถึงผลประโยชน์ซึ่งเป็นการเชื่อทางศาสนาหรือทัศนคติในเรื่องสัญชาติ ตัวอย่างเช่น ฝ่ายบริหารมีความเชื่อทางศาสนาอย่างมากต่อการคัดค้านการคุมกำเนิด และการทำแท้ง เขาอาจใช้สิทธิพลส่วนตัวที่เข้าไปมีส่วนในเรื่องการวางแผนครอบครัวและจำกัดไม่ให้มีคลินิกทำแท้ง หรือฝ่ายบริหารเข้าร่วมในองค์กรของชาวผิวดำที่ถูกกีดกันในเรื่องการจ้างงาน ซึ่งเขาอาจใช้สิทธิพลที่จะให้มีการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานโดยเท่าเทียมกันในทุกระดับชั้น

## 5.3 การใช้ข้อมูลลับ

เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนรู้เห็นในข้อมูลความลับของทางราชการ ซึ่งเจ้าหน้าที่นั้นได้ใช้ข้อมูลนั้นเพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ทางการเงินหรือประโยชน์อื่นๆ โดยปรกติแล้ว ผลประโยชน์ขัดแย้งกันจะเกิดขึ้นเมื่อข้อมูลนั้นเป็นความลับมีความสำคัญเป็นอย่างมาก และเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้ความรับผิดชอบในหน้าที่ที่จะรักษาความลับนั้นไว้ ตัวอย่างเช่น นักวางแผนผังเมืองมีข้อมูลเกี่ยวกับแผนการพัฒนาในพื้นที่ที่บ้านเพื่อนของเขาตั้งอยู่ เขามีหน้าที่รักษาความลับเกี่ยวกับแผนนี้จนกว่าจะมีการเปิดเผยต่อสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อนของเขาได้ให้เงินแก่เขาเป็นค่าตอบแทนในการรู้ข้อมูลล่วงหน้านี้ ดังนั้น หากนักวางแผนรับเงิน เขาก็ถือว่าอยู่ในฐานะใช้ข้อมูลลับของทางการแล้ว

## 5.4 การดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับทางการเงิน

ข้าราชการที่มีผลประโยชน์ทางการเงินไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งมีความขัดแย้งโดยตรงต่องานที่รับผิดชอบอยู่ ผลประโยชน์ขัดกันนี้แสดงให้เห็นขอบเขตที่ว่า เจ้าหน้าที่ต้องควบคุมตนเองในการตัดสินใจในประโยชน์ที่จะได้รับ ประเด็นนี้เหมือนกับการใช้สิทธิพล

ส่วนตัว ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งจะเป็นผู้ควบคุมผลลัพธ์นั้นเองตัวอย่างเช่น ผู้จัดการฝ่ายวางแผนมีอิทธิพลในการสร้างสนามบินใหม่ใกล้กับที่ดินที่ยังไม่ได้พัฒนาซึ่งที่ดินนั้นเขาเป็นเจ้าของอยู่

### 5.5 การรับของขวัญ

ของขวัญ และสิ่งบันทึกต่างๆ การค้นหา หรือการยอมรับของขวัญ และความสะอึกส่ายที่อาจส่งอิทธิพลต่อพนักงานให้มีอคติต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ประเด็นนี้เป็นเรื่องกว้างในความเข้าใจในเรื่องสินบน รวมถึงสิ่งซึ่งลดราคาของการซื้อ ใช้ตัวหนังสือ มีเช็คสัปดาห์ พักผ่อน ใช้พาหนะของหลวง เลี้ยงอาหารอย่างฟุ่มเฟือยตลอดจนให้ความบันเทิงในรูปแบบต่างๆ ลักษณะของขวัญที่ให้นี้ไม่ได้ต้องการที่จะให้เป็นสินบน แต่อาจมีเจตนาที่ก่อให้เกิดการโอนเอียงในการกระทำบางอย่างอันเนื่องมาจากการให้นี้

### 5.6 การทำงานนอกเวลา

การเป็นที่ปรึกษา และการจ้างงานตนเอง ซึ่งอาจเป็นสาเหตุของผลประโยชน์ขัดกันในด้านหน้าที่สถานการณั้ขัดแย้งนี้รวมถึงการใช้ตำแหน่งสถานการณั้ทำงานในสาธารณะ ในการที่จะเข้าไปเป็นนายจ้างของภาคเอกชน หรือเป็นเจ้าของเอง ตลอดจนการใช้เครื่องมือเครื่องใช้ของรัฐในการทำงานภายนอก การทำงานนอกไม่ได้เป็นส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดผลประโยชน์ขัดแย้งแต่ประเภทของงานและข้อผูกพันที่สำคัญเป็นองค์ประกอบที่ใช้ในการวิเคราะห์ว่าจะมีผลประโยชน์ขัดกันหรือไม่ เช่น ร้อยเวรหัวหน้าสถานีดับเพลิงอาจใช้เวลาเพียง 2-3 ชม. ต่อสัปดาห์ในการทาสีบ้านจัดสนามหญ้า โดยไม่มีเรื่องผลประโยชน์ขัดกันได้ แต่ถ้าเมื่อใดเขาทำงานอยู่ในบริษัทเป็นที่ปรึกษาบริษัทเอกชนในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญในการดับเพลิง ตำแหน่งที่ปรึกษาในบริษัทเอกชนจะเพิ่มผลกำไรให้แก่เขา จากการที่เขาได้ใช้ตำแหน่งหัวหน้าสถานีดับเพลิงทำงานให้แก่บริษัทนั้น หรือถ้าการทาสีของเขากลายเป็นการละเลยงานในหน้าที่ประจำอยู่ ดังนั้นเป็นผลประโยชน์ขัดกันที่ควรระวังหลีกเลี่ยง

### 5.7 อดีตพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปได้รับการว่าจ้างให้มาทำงานกับบริษัทเอกชน

โดยที่จ้างนี้เกิดจากการที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะเคยมีหน้าที่เกี่ยวข้องหรือติดต่อกับบริษัทนั้นๆ อยู่ ในประเด็นนี้ในสหรัฐอเมริกาเรียกการกระทำเช่นนี้ว่า Revolving Door ซึ่งการกระทำนี้ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ขัดกันเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะเนื่องมาจากบุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งใดในสาธารณะมาก่อน มักจะรู้ข้อมูลความลับ ตลอดจนขั้นตอนวิธีการทำงาน รวมถึงว่าหากบุคคลนั้นมีตำแหน่งสูงแล้วยังคงมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่ ซึ่งเจ้าหน้าที่นี้อาจใช้อิทธิพล และความสนิทคุ้นเคย ความเกรงใจ เข้าไปก่อให้เกิดความสับสน อันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ที่มีต่อบริษัทที่ตนทำงานอยู่

## 5.8 การเกี่ยวพันเครือญาติ

สถานการณ์ที่บุคคลสาธารณะอาจอยู่ในตำแหน่งที่อาจทำสิ่งที่ต้องการให้แก่ญาติ หากคิดในประเด็นของผลประโยชน์ขัดแย้งกัน อาจจะเรียกได้ว่าเป็นระบบอุปถัมภ์ในฐานะชั้นพิเศษของการใช้อิทธิพลส่วนตัว เพราะมูลเหตุจูงใจคล้ายกับการส่งเสริม ได้รับรางวัลจากการทำสัญญา หรือการอื่นใดซึ่งญาติของตนมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์นั้น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะอาจจะกระทำให้ความช่วยเหลือใดๆ ไม่ว่าทางตรง หรือทางอ้อม เพื่อให้ภรรยาหรือญาติพี่น้องของผู้ดำรงตำแหน่งฯ ได้รับผลประโยชน์

ผลประโยชน์ขัดกันประเภทนี้อาจเป็นผลประโยชน์ที่ไม่ใช่ผลทางการเงินเสมอไป เช่นคดีที่คล้ายกับตัวอย่างของการใช้ข้อมูลความลับทางการ ซึ่งโครงการได้รับการเสนอโดยนักวางแผนพัฒนาชนเมือง บ้านของพ่อแม่เขาที่อยู่มานานได้รับผลกระทบจากการเคที่สมาชิกกลุ่มวางแผนพบว่า ในขั้นต้นบ้านของพ่อแม่ของเขาอาจถูกเวนคืนด้วยการพัฒนาให้เป็นที่พัก การค้า ในเรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องที่จะกลัวว่าจะเสียเงินแต่กลัวว่าบ้านพ่อแม่ของเขาจะถูกขายหากการวางแผนพัฒนาโดยการเวนคืนได้เกิดขึ้นผลนี้จึงมีผลกระทบต่อการเป็นอยู่ของพ่อแม่เขา ผลประโยชน์ในเรื่องความขัดแย้งด้วยข้อผูกมัดในฐานะที่เขาเป็นข้าราชการกับการดูแลอย่างเท่าเทียมต่อผู้อาศัยทั้งหมด เขาต้องการที่จะให้เพื่อนร่วมเปลี่ยนแผนพัฒนา เพื่อที่จะยกเว้นบ้านของ พ่อแม่เขา

นอกจาก การกระทำประเภท ที่อยู่ในขอบข่ายของการขัดกันผลประโยชน์ดังที่ ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีการกระทำบางประเภทของ Patrick Boyer ที่เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับของ Kernaghan แล้วยังมีการกระทำเพิ่มเติมจากของ Kernaghan ซึ่งการกระทำที่ว่านี้คือ

### 5.8.1 ผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะมีผลประโยชน์ส่วนตัว

กรณีนี้มักเกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจให้ความเห็นชอบต่อสัญญาว่าจ้างแก่บริษัทที่ผู้ดำรงตำแหน่งฯ เป็นเจ้าของอยู่ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือเป็นเจ้าของเพียงบางส่วน หรืออาจเป็นกรณีที่มีนักวิทยาศาสตร์ของรัฐ หรือผู้เชี่ยวชาญอื่นๆ มีหน้าที่คอยให้คำแนะนำ ปรีกษาแก่รัฐบาล การพัฒนาการกำหนดข้อมูล หรือคุณสมบัติใดสำหรับการใช้งาน เฉพาะอันจะมีผลทำให้บริษัทของเขาสามารถผลิตของนั้นได้ตามเงื่อนไข ทั้งนี้เนื่องมาจากการใช้อำนาจ อิทธิพล ตลอดจนถึงการล่วงรู้ข้อมูลความลับในทางราชการ

### 5.8.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความช่วยเหลือแก่บริษัทเอกชนที่ติดต่อกับหรือทำธุรกิจกับรัฐ

ปัญหานี้มิได้เกิดขึ้นเฉพาะกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ยังเกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะกระทำในฐานะส่วนตัว ทั้งๆ ที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ หรือกระทำการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐ



### 5.8.3 การใช้ประโยชน์ส่วนตัวจากทรัพย์สินของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ปกป้อง ดูแลทรัพย์สินของรัฐ ทั้งในรูปของ เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ และทรัพย์สินอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายให้อยู่ในความดูแล ฉะนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่นำทรัพย์สินของทางราชการไปหาผลประโยชน์ส่วนตัว เพราะการใช้ ทรัพย์สินของหลวงไป เพื่อส่วนตัวนั้นเป็นการทำให้เกิดความสับสนเปลือง ด้านค่าใช้จ่ายสาธารณะ กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐกระทำการดังกล่าวนี้ทำให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นมิได้มีการแยกผลประโยชน์ ส่วนตัวกับส่วนรวมออกจากกัน แต่กลับนำมาใช้ปะปนกันเท่านั้น

ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องที่ไม่น่าประหลาดใจนัก หากจะเกิดประเด็นใน ผลประโยชน์ขัดกันขึ้น ทั้งนี้ เพราะว่าในปัจจุบันเทคโนโลยีมีความเจริญก้าวหน้าไปมากการแข่งขัน ทางธุรกิจย่อมมีตื่นตัวตลอดเวลา ทำให้นักธุรกิจภาคเอกชนนอกจากจะปรับปรุงบริหารกิจการของ ตนให้ดีขึ้นเสมอแล้ว นักธุรกิจยังต้องอาศัยนักการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการ ระดับสูงให้ความช่วยเหลือในเชิงธุรกิจด้วยการพึ่งพาอาศัยกันนี้เองทำให้นักธุรกิจทุกคนมีส่วน เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งผลประโยชน์นั้นมีอยู่ในหลายรูปแบบ และไม่สามารถที่จะคาดหวังได้ว่าจะเกิดความขัดแย้งกันหรือไม่ ดังนั้น เมื่อมีการขัดกันผลประโยชน์ เกิดขึ้นเมื่อใด ข้อขัดแย้งเหล่านี้ควรจะได้รับการแก้ไขอย่างรีบด่วน โดยการออกกฎระเบียบ วิธีการ หรือขั้นตอนต่างๆ ตลอดจนวิธีแก้ไข เพื่อลดความขัดแย้งในผลประโยชน์ ต่อไป

โดยกฎในเรื่องผลประโยชน์ขัดกันนี้สามารถนำไปใช้กับองค์กรทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ ตลอดจนห้างหุ้นส่วนบริษัทเอกชนไม่ว่าจะเป็นบริษัทเอกชนหรือไม่ แต่ใน วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งแก้ไขปัญหาลเฉพาะในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการ ระดับสูงเท่านั้น แต่ในส่วนของบริษัทเอกชนนั้น ก็ควรที่จะทำการศึกษา แยกแยะไปอีกประเด็น หนึ่ง ซึ่งผู้เขียนไม่ได้กระทำการศึกษาถึงประเด็นนี้ด้วย

## 6. แนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์ อำนาจ และอิทธิพล

### 6.1 ความหมายของผลประโยชน์และกลุ่มผลประโยชน์

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผล” หมายถึง ความงอกงาม ประโยชน์ที่ได้ หรือสิ่งที่เกิดจากการกระทำทั้งโดยตรงและโดยอ้อม และได้ ให้ความหมายของคำว่า “ประโยชน์” หมายถึง สิ่งที่มีผลใช้ได้ดีสมกับที่คิดมุ่งหมายไว้ ซึ่งเมื่อนำมา ประยุกต์ใช้กับทางการเมือง สามารถกล่าวได้ว่า “ผล” คือสิ่งที่ได้รับจากสิ่งที่เริ่มต้นไว้ก่อนหน้านี้ เช่น ผลไม้ได้จากการปลูกต้นไม้ไว้ก่อนหน้านี้ ส่วน “ประโยชน์” คือสิ่งที่มีคุณค่าตามความ

ต้องการของตัวเองหรือส่วนรวม เช่น แวนตาให้ประโยชน์กับคนสายตาผิดปกติ เป็นต้น ดังนั้นเมื่อนำมารวมกัน คำว่า “ผลประโยชน์” ก็คือสิ่งที่มีคุณค่าต่อตัวเองหรือสังคมซึ่งได้จากการเตรียมการไว้ก่อนหน้านี้อะไรคือสิ่งที่ได้เตรียมการไว้ก่อนหน้านี้อะไรคือสิ่งที่ต้องการต่อมีคุณค่าต่อตัวเองหรือสังคม นักการเมืองแต่ละคนมักจะรู้อยู่แก่ใจแล้ว หากเป้าหมายมีเพื่อสังคมมากกว่าตัวเอง นักการเมืองผู้นั้นก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นนักการเมืองที่ดี ในทางตรงข้ามถ้าเป้าหมายมีเพื่อตัวเองมากกว่าสังคม ก็อาจถือได้ว่าเป็นกรรมของประชาชนที่ได้เลือกนักการเมืองแล้วเข้าไปทำหน้าที่ในสภาแทนตนเอง

การเรียกร้องผลประโยชน์ คือ กระบวนการที่ปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มบุคคล แสดงออกซึ่งข้อเรียกร้อง (demands) ต่อผู้ตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งถือได้ว่าเป็นขั้นตอนแรกที่ทำหน้าที่แปรสภาพ demands หรือ input เป็น output (G.A. Almond and G Bingham Powell, 1978 อ้างถึงใน ชีรพล อินทรลิม 2541) ระบบการเมืองทุกระบบจะต้องมีวิธีการในการจัดการกับข้อเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชน การตัดสินใจทางการเมืองทุกอย่างย่อมมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มชนไม่ในทางบวกก็ในทางลบ ดังนั้นหากชนกลุ่มใดในสังคมไม่มีช่องทางที่จะเรียกร้องผลประโยชน์หรือความต้องการแล้ว ก็เป็นที่แน่นอนว่าความต้องการเหล่านั้นจะไม่ได้รับการตอบสนอง ความอัดอั้นตันใจที่เกิดขึ้นจึงอาจปะทุขึ้นมาเป็นความรุนแรง และหากก่อให้เกิดความระส่ำระสายต่อระบบการเมืองจะเป็นผลให้เกิดความจำเป็นที่ผู้มีอำนาจทางการเมือง จะได้ตอบด้วยการปราบปรามเพื่อรักษาความเป็นระเบียบในสังคม จะเห็นได้ว่ากระบวนการเรียกร้องผลประโยชน์เป็นกระบวนการที่จำเป็นในการที่ระบบการเมืองจะดำเนินไปได้โดยราบรื่น เพราะเป็นวิธีการตีแผ่ให้เห็นถึงความต้องการของกลุ่มชนต่างๆ ที่อาจมีความขัดแย้งกัน ให้ผู้ตัดสินใจทางการเมืองได้รับรู้และหาทางตอบสนองให้เหมาะสม ซึ่งหากทำได้ดีก็จะป้องกันมิให้ความขัดแย้งปรากฏชัดขึ้น โดยการช่วงชิงที่จะทำการประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มชนเสียก่อน (พุทธวิสาณ ชุมพล 2531 อ้างถึงใน ชีรพล อินทรลิม 2541)

อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์เกิดขึ้นมา เพื่อเป็นตัวเชื่อมช่องว่างระหว่างผู้ตัดสินใจทางการเมืองกับปัจเจกบุคคลในสังคม กลุ่มผลประโยชน์เป็นอิทธิพลนอกระบบรัฐสภา (extra-parliamentary influence) ที่เข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ บทบาทนี้มีความจำเป็นอยู่แม้ในระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุที่ว่า การเลือกตั้งซึ่งเกิดขึ้นเป็นช่วงๆ จึงต้องมีการจัดระเบียบการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชนต่างๆ ในระบบการเมือง มิฉะนั้นแล้วก็จะเป็นว่าประชาชนพลเมืองสามารถแสดงอำนาจประชาธิปไตยได้ทุกๆ 4-5 ปีเท่านั้น (คือทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กรทำหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์เป็นการให้อำนาจอย่างต่อเนื่อง (continuous mandate) แก่รัฐบาลในอันที่จะปกครอง และหากไม่มีกลุ่มผลประโยชน์แล้วก็

จะไม่มีรัฐบาลใดเลยที่ถือว่าเป็นรัฐบาลประชาธิปไตย หรืออาจกล่าวได้ว่าไม่มีรัฐบาลใดที่จะสามารถดำเนินการบริหารประเทศได้หากปราศจากการติดต่อกับกลุ่มผลประโยชน์ จะเห็นได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทเป็นกุญแจสำคัญในกระบวนการทางการเมืองที่สลับซับซ้อน แต่ก็มีได้หมายความว่า เป็นกุญแจดอกเดียวที่เปิดประตูไปสู่การทำความเข้าใจกับการตัดสินใจของรัฐบาลในการกำหนดและดำเนินนโยบาย รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงแรงผลักดันอื่นๆ นอกเหนือจากกลุ่มผลประโยชน์ จะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อกะแนนเสียงเลือกตั้ง และต่อผลประโยชน์ของผู้สนับสนุนรัฐบาลโดยตรงด้วย (พฤทธิสาณ ชุมพล 2531 อ้างถึงใน ชีรพล อินทรธิบ 2541)

ปทานุกรมความรู้ทางสังคมศาสตร์ระหว่างประเทศ (International Encyclopedia of the Social Science) ให้ความหมายกลุ่มผลประโยชน์ไว้ว่า เป็นกลุ่มที่เกิดจากการรวมตัวโดยสมัครใจของบุคคลต่างๆ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่อาจเป็นผลประโยชน์โดยทั่วไป หรือเฉพาะเจาะจงของกลุ่ม และภายใต้การเข้าร่วมกันนี้เพื่อที่จะให้มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ (U.S.A.; The Free Press, 1968 อ้างถึงใน ชีรพล อินทรธิบ 2541) ในขณะที่ Duverger (Maurice Duverger, 1972 อ้างถึงใน ชีรพล อินทรธิบ 2541) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลไว้ว่า “กลุ่มอิทธิพลไม่มีบทบาทโดยตรงในการแสวงหาอำนาจ แม้ว่าจะมีอิทธิพลต่อศูนย์อำนาจ แต่ก็อยู่ภายนอกศูนย์อำนาจ พยายามที่จะโน้มน้าวบุคคลที่มีอำนาจ แต่ไม่พยายามที่จะเสนอกลุ่มของตนเองขึ้นมาครองอำนาจแทนอย่างเป็นทางการ กลุ่มอิทธิพลไม่ใช่องค์กรทางการเมือง กิจกรรมผลักดันทางการเมืองไม่ใช่กิจกรรมที่สำคัญที่สุดของกลุ่มอิทธิพล กลุ่มหรือองค์กรใดแม้ว่าจะห่างไกลจากการเมือง แต่ก็สามารถทำตนเป็นกลุ่มอิทธิพลในบางวาระและในบางกรณี” ส่วน David B. Truman (อ้างถึงใน เฉลิมพล คงจิตต์ 2544) ได้อธิบายถึงลักษณะที่แตกต่างกันระหว่าง “กลุ่มต่างๆ ไป” กับ “กลุ่มผลประโยชน์” ว่า กลุ่มโดยทั่วไปจะเป็นการรวมตัวกันของมนุษย์ผู้มีจุดมุ่งหมายและผลประโยชน์เหล่านั้น แต่กลุ่มผลประโยชน์จะมีลักษณะพิเศษต่างไปจากกลุ่มโดยทั่วไปตรงที่ว่า การเข้าร่วมกิจกรรมของสมาชิกในกลุ่ม ไม่ได้เป็นเพียงเพื่อผลประโยชน์และจุดมุ่งหมายร่วมกันเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการมีทัศนคติร่วมกันด้วย ดังนั้นกลุ่มผลประโยชน์จึงมีลักษณะการก่อตัวเกิดขึ้นได้ยากกว่ากลุ่มโดยทั่วไป และเมื่อก่อตัวขึ้นมาเป็นกลุ่มผลประโยชน์ มีจุดมุ่งหมาย ผลประโยชน์ และทัศนคติเหมือนกัน ลักษณะของกิจกรรมดังกล่าวนี้เองที่ทำให้ความสัมพันธ์ของสมาชิกกลุ่มผลประโยชน์มีความแน่นแฟ้นและมั่นคงกว่าความสัมพันธ์ของสมาชิกในกลุ่มต่างๆ ไป และโครงสร้างของกลุ่มผลประโยชน์ก็ยังคงมีความซับซ้อนมากกว่า การมีทัศนคติร่วมของสมาชิกยังเป็นตัวประสานให้วัตถุประสงค์ของปัจเจกบุคคลกับวัตถุประสงค์ของกลุ่มมีความกลมกลืนกัน มีบทบาทต่อแนวทางของกลุ่มในการปะทะ สัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มอื่นๆ ด้วย นอกจากนี้ Truman ยังได้อธิบายความแตกต่างระหว่าง กลุ่มผลประโยชน์ (interest

group) และกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง (political interest group) ว่า กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองจะใช้ทัศนคติและบรรทัดฐานร่วมของกลุ่ม เรียกร้องผลประโยชน์ ตลอดจนแสดงจุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ของกลุ่มผ่านเข้าไปในกระบวนการหรือสถาบันต่างๆ ของรัฐบาล ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์จะใช้ทัศนคติและบรรทัดฐานร่วมของกลุ่ม แสดงแนวทางในการกำหนดวัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมาย และผลประโยชน์ของกลุ่มในการติดต่อปะทะสังสรรค์กับกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มอื่นๆ ในสังคมเท่านั้น ถ้ากลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองกลุ่มใด สามารถเข้าไปมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลอย่างใกล้ชิด โอกาสที่กลุ่มนั้นจะต่อรองให้รัฐบาลนำเอาการเรียกร้องของกลุ่มตนไปปฏิบัติย่อมมีมากขึ้น กลยุทธ์ที่กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองใช้เป็นส่วนใหญ่และได้ผลก็คือ พยายามแสดงให้เห็นว่าการเรียกร้องของกลุ่มนั้น ทำไปเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นๆ ด้วย ไม่ใช่เฉพาะแต่จะเอื้อผลประโยชน์แก่กลุ่มตนเพียงอย่างเดียว และนโยบายของรัฐบาลก็จะสะท้อนให้เห็นถึงจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองต่างๆ ที่สามารถเข้าไปมีบทบาทต่อรัฐบาลได้ สำหรับ สังข์ พัฒโนทัย (อ้างถึงใน ชีรพล อินทรลิป 2541) ให้คำนิยามว่า “กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง กลุ่มผู้ทรงอิทธิพล ซึ่งมีได้สังกัดพรรคการเมืองใดๆ และใช้อิทธิพลนั้นดำเนินการโฆษณาชักจูง หรือดำเนินการอย่างอื่น เพื่อให้การเมืองหันเหไปเป็นประโยชน์แก่กลุ่ม” เมื่อพิจารณาคำนิยามดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์มิได้หมายถึงกลุ่มที่พยายามแสวงหาอำนาจมาให้กลุ่มเอง แต่จะพยายามเพื่อโน้มน้าวผู้มีอำนาจรัฐ หรือนโยบายสาธารณะให้เอื้ออำนวยหรือเป็นประโยชน์แก่กลุ่มนั่นเอง หากกลุ่มผลประโยชน์ดึงเอาอำนาจมาเป็นของกลุ่มโดยตรงแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ก็จะกลายสภาพของตนเอง และอาจกลายเป็นองค์กรทางการเมืองในรูปแบบอื่น เช่น พรรคการเมือง หรืออาจกลายเป็นรัฐบาลไปเลยในที่สุด นี่ก็เสมือนเส้นแบ่งระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์ หรืออีกนัยหนึ่ง กลุ่มผลประโยชน์ถือเป็นองค์กรที่คาบเส้นระหว่างสังคมและระบบการเมือง (at the boundary between the social system and the political system) นั่นเอง (พฤทธิสาธณ ชุมพล 2531 อ้างถึงใน ชีรพล อินทรลิป 2541)

แนวคิดที่ว่า ผู้ที่เป็นรัฐบาลมักจะตอบสนองความต้องการของกลุ่มที่ให้การสนับสนุนแก่ตน ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สิน เงินทอง หรือปัจจัยอื่นๆ และกลุ่มผลประโยชน์ของนายทุนจะมีภายีดีกว่าในการโน้มน้าวรัฐบาลฝ่ายขวาที่กลุ่มเหล่านี้ให้การสนับสนุนด้านการเงินอยู่ แต่แนวคิดเช่นนี้อาจไม่ได้เป็นความจริงเสมอไป ว่ากลุ่มธุรกิจจะรวมตัวกันต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันเสมอไป กลุ่มธุรกิจในอนาคตหลากหลาย อาจมีผลประโยชน์แตกต่างกันก็ได้ และปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงก็คือ การที่กลุ่มผลประโยชน์หนึ่งใดพยายามโน้มน้าวหรือนำนโยบายในตัวของมันเอง ก็ย่อมเป็นการกระตุ้นให้กลุ่มอื่นๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในเรื่องเดียวกันพยายามออกโรงบ้าง หากมีการรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์อยู่แล้ว ดังนั้นรัฐบาลอย่างน้อยในรัฐบาลระบอบ

ประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องหาทางประนีประนอม หรือทำการประสานประโยชน์ หรืออย่างน้อยที่สุดพิจารณาความต้องการต่างๆ ที่แข่งขันกันอยู่อย่างจริงจัง มิฉะนั้นแล้วจะเป็นการเสี่ยงต่อการขาดการยอมรับโดยกลุ่มชนสำคัญๆ ของประเทศ แต่กลุ่มชนที่ไม่สามารถรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ก็สามารถเสนอข้อเรียกร้องแก่รัฐบาลได้ หรือรวมตัวกันได้ แต่พลังของกลุ่มที่จะส่งอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลมีน้อยกว่ากลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ ส่วนปัจจัยที่จะกำหนดถึงพลังหรือความเข้มแข็งของกลุ่มผลประโยชน์ในอันที่จะเสนอข้อเรียกร้อง และมีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล มีหลายปัจจัยด้วยกัน ปัจจัยที่สำคัญ เช่น จำนวนสมาชิกของกลุ่มที่มีจำนวนมาก มีเครือข่ายกว้างขวาง และเป็นกลุ่มที่มีความเข้มแข็ง สัมผัสคลุกคลีเกี่ยวพัน เมื่อความต้องการหรือผลประโยชน์ของประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้รับการเรียกร้อง (articulate) แล้วจะต้องได้รับการรวบรวม ผสมผสานกันเป็นหมวดหมู่หรือนำมากลั่นกรองประนีประนอมกันให้มีรูปแบบ ซึ่งเป็นทางเลือกในการกำหนดนโยบาย (policy alternative) สำหรับผู้มีอำนาจทางการเมือง จะได้ทำการตัดสินใจกำหนดนโยบาย หรือออกกฎข้อบังคับ (rule – making) ในขั้นสุดท้าย อันถือเป็นผลผลิตหรือปัจจัยส่งออก (output) ของระบบการเมือง (พฤทธิสาม ชุมพล 2531 อ้างถึงใน ชีรพล อินทรลึง 2541)

กระบวนการรวบรวมผลประโยชน์ (interest aggregation) คือ การจัดข้อเรียกร้องต่างๆ (interest articulation) เป็นหมวดหมู่ มีการผสมผสาน ประนีประนอม เพื่อให้เกิดเป็นทางเลือกสำหรับการตัดสินใจกำหนดนโยบายของผู้ใช้อำนาจอธิปไตย กระบวนการนี้จะทำหน้าที่พิจารณาผลประโยชน์ต่างๆ ของส่วนต่างๆ ในสังคม ที่มีการแสดงออกหรือเรียกร้องว่ามีอะไรบ้าง มีสิ่งใดสมควรได้รับการตอบสนอง และเมื่อตอบสนองในส่วนนี้แล้วจะไปกระทบต่อส่วนอื่นๆ หรือไม่อย่างไร จะสามารถชดเชยส่วนที่ได้รับผลกระทบนั้นได้อย่างไรบ้าง เพื่อให้ส่วนที่ได้รับผลกระทบในทางลบ หรือส่วนที่มีความรู้สึกว่าตนเองเสียประโยชน์ เสียเปรียบ ได้รับผลประโยชน์ในเรื่องอื่น ซึ่งพอจะชดเชยหรือเฉลี่ยกับความเสียเปรียบนั้นได้ เช่น นายทุนเจ้าของที่ดินต้องการจะขับไล่ผู้ยากไร้ ผู้ด้อย โอกาส ซึ่งเข้ามาปลูกที่พักอาศัยเป็นแหล่งชุมชนแออัดในที่ดินของตนซึ่งปล่อยทิ้งร้างมานาน เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ทางธุรกิจ แต่คนยากไร้ก็ยังไม่สามารถไปหาที่อยู่ใหม่ได้เนื่องจากมีฐานะยากจนและไม่มีการช่วยเหลือในด้านค่าใช้จ่ายในการขนย้ายจากนายทุนเจ้าของที่ดิน จะเห็นได้ว่าผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดินและกลุ่มผู้ยากไร้ขัดแย้งกัน ถ้าหากปล่อยให้ปัญหาเช่นนี้ดำเนินต่อไป ก็อาจลุกลามเป็นปัญหาของสังคมได้ จึงอาจมีผู้ใกล้ชิดในกรณีนี้ เช่น จากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ออกไปแนะนำให้กลุ่มผู้ยากไร้แต่งตั้งตัวแทนขึ้นมาพูดคุยเจรจากับเจ้าของที่ดินในการร้องขอความช่วยเหลือค่าขนย้ายตามสมควร และเสนอโครงการเร่งด่วนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การเคหะแห่งชาติให้จัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่กลุ่มคนผู้ยากไร้นี้เพื่อเช่าซื้อในราคาถูก จะได้โยกย้ายออกไป



จากที่ดินโดยเร็ว เจ้าของที่ดินก็จะได้รับประโยชน์ในการใช้ที่ดินทันตามความต้องการ ดังนั้นเป็นต้น การรวบรวมผลประโยชน์จึงมีวิธีการคือ การนำเอาผลประโยชน์ต่างๆ ที่ได้รับการแสดงออกมา ประกอบกัน ประสานกัน ประนีประนอมกัน กลั่นกรองออกมาเป็นสูตรหรือทางเลือก เพื่อกำหนด นโยบาย (ธีรพล อินทรลิม 2541)

สังคมใดก็ตาม ถ้ามีการทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์อย่างดีพอสมควร ก่อนหน้าที่จะถึงขั้นตอนการตัดสินใจของผู้ใช้อำนาจรัฐแล้ว จะทำให้การกำหนดนโยบายหรือการออกกฎหมายที่ดี การบังคับใช้กฎหมายที่ดี จะเป็นไปโดยราบรื่นปราศจากปัญหาหรืออุปสรรคในทางปฏิบัติ กระบวนการทางการเมืองและการเมืองต่างๆ ก็จะมีลักษณะที่คาดคะเนได้มากขึ้น ไม่เกิดความผันผวนหรือวิกฤติการณ์ทางการเมืองขึ้นบ่อยนัก ผลผลิตของระบบ (output) จะออกมาในลักษณะ สัมพันธ์กับปัจจัยนำเข้า (input) คือ นโยบาย กฎหมายต่างๆ จะตอบสนองความต้องการได้ดีและ เป็นไปในแนวทางที่กลุ่มทั้งหลายพอจะคาดคะเนได้ ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์ก็คือ กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งจะทำหน้าที่ใน 2 ลักษณะ คือทำหน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์ ชื่อเรียกร้องต่างๆ จากปัจเจกบุคคลที่เป็นสมาชิกของกลุ่มแล้วรวบรวมเป็นหมวดหมู่ เพื่อนำไปทำการเรียกร้อง อาจ เรียกร้องโดยตรงผ่านทางผู้ใช้อำนาจรัฐ หรือทำการเรียกร้องโดยส่งผ่านไปทางพรรคการเมืองก็ได้ จึงจะเห็นได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์นั้นจะต้องทำหน้าที่ 2 ประการ ไปพร้อมๆ กัน คือ ทั้งรวบรวมและ เรียกร้องประโยชน์ ซึ่งผู้วิจัยได้นำเอาแนวคิดเรื่องการเรียกร้องผลประโยชน์และการรวบรวม ผลประโยชน์นี้ ไปเป็นกรอบในการศึกษาถึงกรณีความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม นักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร ที่พยายามแย่งชิงการเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่นใน องค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร เมื่อปี พ.ศ.2551 เพื่อศึกษาถึงประเด็นผลประโยชน์ต่างๆ ที่ ก่อให้เกิดความขัดแย้ง ลักษณะของความขัดแย้ง และผลกระทบจากความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ ดังกล่าว

## 6.2 ความหมายของอำนาจ และการใช้อำนาจทางการเมือง

คำว่า “อำนาจ” (power) เป็นคำที่มีความหมายกว้าง ที่พยายามอธิบายลักษณะหรือ รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคม ซึ่งสามารถที่จะแบ่งแยกให้เห็นความแตกต่าง ระหว่างอำนาจได้ 2 อย่าง (เสนีย์ คำสุข, 2550: 102-103) ได้แก่ (1) อำนาจในการควบคุมธรรมชาติ เป็นการเรียนรู้และการใช้ความรู้ของคน เพื่อจัดการกับความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ และ (2) อำนาจในการควบคุมคน เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคมที่มีความ ซับซ้อน และมีแบบแผนความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันหลายอย่าง ซึ่งอาจเรียกอย่างกว้างๆ ว่า อำนาจ ทางสังคม (social power) ซึ่งนิยามของอำนาจที่มีผู้เห็นชอบร่วมกันในระดับที่เป็นทั่วไปมากที่สุด คือ “ความสามารถ (ability) หรือศักยภาพ (potential) ในการทำให้เกิดผลสำเร็จในผลลัพธ์ที่

ต้องการ” ซึ่งคำนี้นอกจากจะมีใช้ในภาษาไทยและภาษาอังกฤษแล้ว ยังมีการใช้กันอยู่เกือบทุกภาษาในโลก ภาษาอังกฤษคือ ability รับแนวคิดมาจากภาษาฝรั่งเศสและละตินที่มีความหมายว่า “สามารถเป็นไปได้ (to be able) ในความหมายเดียวกันกับคำว่า Macht ในภาษาเยอรมันที่รับแนวคิดมาจากคำว่า Mogen ตามลำดับ ซึ่ง เสนีย์ คำสุข (2550) ได้สรุปนิยามของอำนาจไว้กว้างๆ ว่า “อำนาจ หมายถึง สมรรถภาพหรือความสามารถที่ฝ่ายหนึ่งใช้ให้เกิดผล จนอีกฝ่ายหนึ่งยอมทำตามหรือปรับพฤติกรรมไปในทางที่ฝ่ายมีอำนาจต้องการ ไม่ว่าจะเป็นวิธีการใช้อำนาจในลักษณะใดก็ตาม กล่าวคือ ตั้งแต่การชักจูงให้เกิดความรัก ความผูกพัน ไปจนถึงการข่มขู่หรือใช้กำลังจนเกิดความหวาดกลัว”

ส่วนความหมายในเชิงคลาสสิก (classic) ของอำนาจ ที่มีผู้อ้างอิงกันมากคือผลงานของ Max Weber (Max Weber อ้างถึงใน เสนีย์ คำสุข, 2550: 104) โดยเขาได้จัดแยกรูปแบบของอำนาจทางสังคม ฝ่ายที่มีอำนาจ และทรัพยากรทางอำนาจที่เกี่ยวข้องออกเป็น 3 ลักษณะคือ

1. อำนาจตามจารีตประเพณี (custom) เกิดตามสถานภาพทางสังคม (social status) ที่มีการแบ่งแยกให้กับบุคคล ซึ่งได้แก่กลุ่มสถานภาพ (status groups) ชนชั้น (classes) และพรรค (parties) ทรัพยากรสำคัญทางอำนาจจึงได้แก่ สถานภาพของบุคคลในสังคม

2. อำนาจตามการแลกเปลี่ยน (Exchange) เกิดจากการจัดสรรแบ่งปันตามพื้นฐานที่แต่ละคนมี หรือครอบครองสิ่งต่างๆ ไว้ หรือความสามารถที่จะทำอะไรให้กับคนอื่นๆ ได้บ้าง ทรัพยากรสำคัญของอำนาจในลักษณะนี้ ก็คือ ความมั่งคั่งร่ำรวย (wealth)

3. อำนาจตามการควบคุมบังคับบัญชา (command) เกิดจากการที่ฝ่ายหนึ่งมีความสามารถ หรือได้รับการจัดสรรให้ควบคุมหรือบังคับบัญชาอีกฝ่ายหนึ่ง ทรัพยากรสำคัญของอำนาจ ก็คือ ภาวะผู้ปกครอง (rulership) อำนาจในรูปแบบนี้จึงมีลักษณะเป็นอำนาจทางการเมือง

สำหรับทฤษฎีอำนาจทางการเมือง ตามที่ แม็คคูเลย์ (แม็คคูเลย์ อ้างถึงใน เสนีย์ คำสุข, 2550: 105) ได้รวบรวมไว้ จำแนกได้เป็น 6 แนวทาง ได้แก่

1. ทฤษฎีชนชั้นนำ (elite theory) มีแนวคิดสำคัญคือ อำนาจจะอยู่ในมือของชนชั้นนำทางการเมืองและผู้ปกครองกลุ่มเล็กๆ คนกลุ่มเดียวจะมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจกำหนดทิศทางและการจัดองค์กร

2. ทฤษฎีพหุนิยม (pluralist theory) มีแนวคิดว่า ในสังคมที่ซับซ้อนคงเป็นไปได้ยาก ถ้าอำนาจจะกระจุกตัวอยู่กับปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคน ในทางตรงกันข้าม อำนาจทางการเมืองจะมีการแยกส่วนและกระจัดกระจายออกไปอยู่กับประชาชนหลากหลายกลุ่มที่กระทำกิจกรรมทางการเมือง

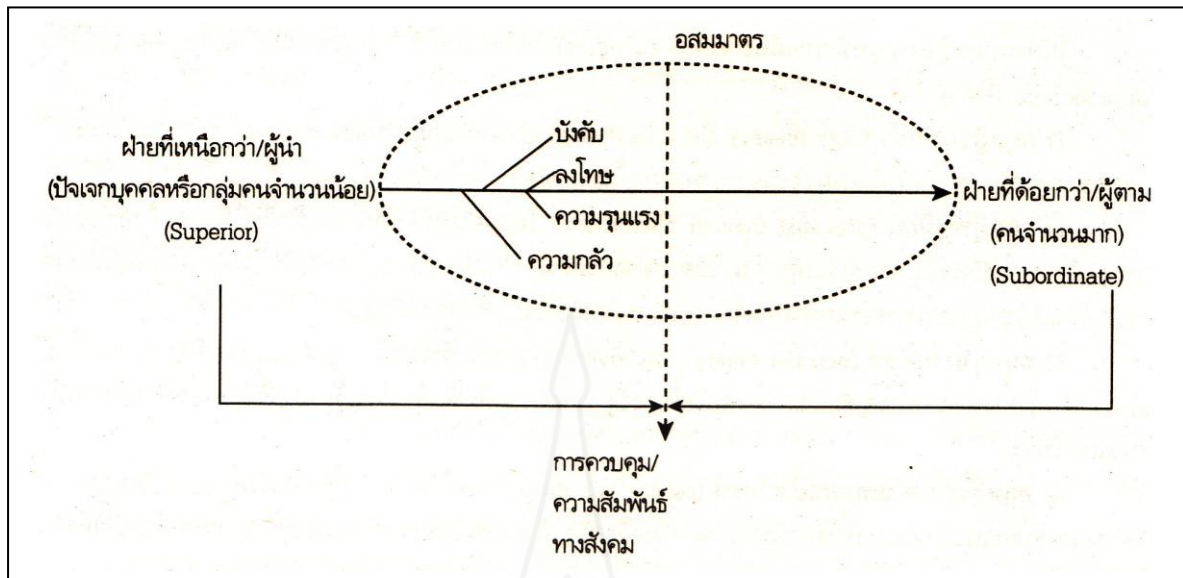
3. ทฤษฎีมาร์กซิสต์ (marxist theory) มีแนวคิดหลักคือ ผลประโยชน์ (ทางด้านเศรษฐกิจ) ของชนชั้นผู้ปกครอง ครอบงำการจัดองค์กรและการทำหน้าที่ของรัฐ และความสัมพันธ์ทางชนชั้น เป็นพื้นฐานสำคัญของอำนาจชนชั้นนำในรัฐ

4. ทฤษฎีระบบตัวแทนผลประโยชน์ (corporatist theory) แนวคิดนี้คือ รัฐวางแนวทางอย่างชัดเจนในการจัดระบบผลประโยชน์ อำนาจทางการเมืองในความเป็นจริง จึงอยู่ในมือข้าราชการและผู้ทำการตัดสินใจมีอาชีพ ส่วนการเป็นสมาชิกของกลุ่มตัวแทนต่างๆ เช่น สหภาพแรงงาน และสมาพันธ์ธุรกิจ เป็นต้น จึงมีลักษณะของการถูกบังคับ

5. ทฤษฎีสตรีนิยม (feminist theory) มีแนวคิดด้านการแบ่งแยกสังคมออกเป็นเรื่องสาธารณะกับเรื่องส่วนตัวตามแบบจารีตนิยม โดยมองว่า ในความเป็นจริงเรื่องส่วนตัวก็เป็นตัวแทนของส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างมาก อำนาจทางการเมืองถูกบิดเบือนไปหมด จากการที่สังคมเน้นความสำคัญของบิดาหรือเพศชาย (patriarchy)

6. ทฤษฎีของไมเคิล ฟูว์คูลต์ (foucault theory) เน้นการศึกษาและทำความเข้าใจเรื่องวาทกรรม (discourses) เพื่อเข้าใจอำนาจทางการเมือง และมองว่าความรู้เป็นพื้นฐานของอำนาจ นอกจากนั้นอำนาจยังเป็นสาเหตุของการบังคับและครอบงำที่ขึ้นอยู่กับปัจเจกบุคคลและกลุ่มต่างๆ

นิยามอำนาจทางการเมืองของ Robert A. Dahl (Robert A. Dahl อ้างถึงใน เสนีย์ คำสุข, 2550: 106) คือ ตัวแบบคลาสสิกในความสัมพันธ์ระหว่าง A กับ B หรือระหว่างคน 2 คน หรือ 2 ฝ่าย กล่าวคือ เป็นความสามารถของ A ในการทำให้ B ยินยอมทำตามที่ A ต้องการ ไม่ว่า B จะเต็มใจหรือไม่ก็ตาม นิยามนี้พิจารณาว่า อำนาจทางการเมืองมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ของคนสองฝ่าย มีลักษณะของการควบคุมหรือมีอิทธิพลต่อกัน และมีการสนองตอบหรือเกิดผลลัพธ์บางอย่างขึ้น



ภาพที่ 2.3 โครงสร้างอำนาจทางการเมือง ภายใต้องค์ประกอบต่างๆ ที่ซับซ้อน

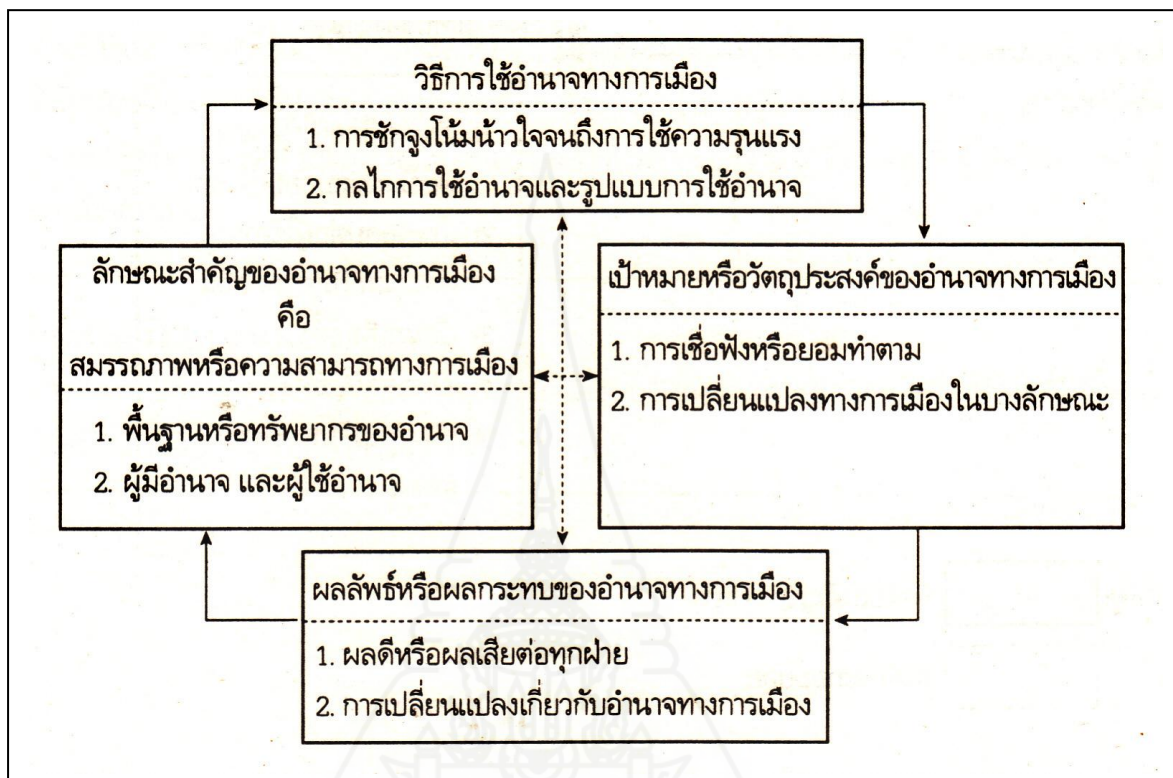
ที่มา : อำนาจทางการเมืองเชิงโครงสร้างของ Gianfranco Poggi อ้างถึงใน เสนีย์ คำสุข 2550: 106

จากภาพที่ 2.3 นิยามอำนาจตามแนวทางโครงสร้าง จะพิจารณาว่า อำนาจเป็นความสัมพันธ์ระหว่างคนสองฝ่าย มีลักษณะของการบังคับ ควบคุม และอื่นๆ อีกหลายอย่าง รวมทั้งอิทธิพล การลงโทษ และความรุนแรง มีผลลัพธ์เกิดขึ้นโดยเป็นโครงสร้างในลักษณะอสมมาตร คือฝ่ายที่มีและใช้อำนาจจะครอบงำฝ่ายที่ด้อยกว่า หรือคนส่วนน้อยควบคุมคนส่วนใหญ่ และมีสภาพของความหวาดกลัวเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งในโครงสร้างอำนาจนี้ด้วย

ซึ่ง เสนีย์ คำสุข (2550: 106) ได้สรุปนิยามอำนาจทางการเมืองไว้ว่า อำนาจทางการเมือง หมายถึงสมรรถภาพทางการเมืองที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์และผลกระทบต่างๆ ติดตามมา ทั้งในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง หรือในอาณาบริเวณใดบริเวณหนึ่ง ในบางกรณีจะมีลักษณะของการควบคุมและการเชื่อฟังหรือการยอมจำนนตาม ส่วนในบางกรณีจะเป็นลักษณะการครอบงำทางความคิดและพฤติกรรม แต่โดยรวมแล้วจะมีผลผูกพันต่อผู้มีและใช้อำนาจทางการเมืองในการตัดสินใจและต่อคนอื่นๆ ในรัฐและสังคม

นอกจากนี้ เสนีย์ คำสุข (2550: 107) ยังได้กล่าวว่า อำนาจทางการเมืองถือเป็นส่วนประกอบสำคัญ (prime ingredient) ทางการเมือง แต่ไม่ใช่สาระสำคัญทั้งหมดของการเมือง ในกระบวนการของอำนาจทางการเมืองสามารถจำแนกส่วนสำคัญที่เกี่ยวข้องออกเป็น 4 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ ลักษณะสำคัญของอำนาจทางการเมือง วิธีการใช้อำนาจทางการเมือง เป้าหมายหรือ

วัตถุประสงค์ของอำนาจทางการเมือง และผลลัพธ์หรือผลกระทบของอำนาจทางการเมือง แสดงได้ดังภาพที่ 2.4 ดังนี้



ภาพที่ 2.4 องค์ประกอบสำคัญในกระบวนการของอำนาจทางการเมือง

ที่มา : ส่วนประกอบสำคัญทางการเมือง (เสนีย์ คำสุข, 2550: 107)

จากภาพที่ 2.4 จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบสำคัญในกระบวนการของอำนาจทางการเมือง ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบหลัก (เสนีย์ คำสุข, 2550: 107) ดังนี้

1. ลักษณะสำคัญของอำนาจทางการเมือง คือสมรรถภาพหรือความสามารถที่ทำให้เกิดผลลัพธ์หรือผลสืบเนื่อง (consequences) ต่างๆ ติดตามมาจากการใช้อำนาจ
2. วิธีการใช้อำนาจทางการเมือง หรือการแสดงสมรรถภาพหรือความสามารถทางการเมืองที่มีอยู่ เพื่อมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์ที่ต้องการ องค์ประกอบย่อยของวิธีการใช้อำนาจมีอยู่มากมาย ตั้งแต่วิธีการที่สังเกตเห็นได้ชัดเจนจนถึงไม่สามารถสังเกตเห็นได้ชัดเจน หรือตั้งแต่วิธีการอ่อนโยนหรือการชักจูงใจด้วยความรักใคร่ผูกพัน (nice power) ไปจนถึงการใช้การข่มขู่ บังคับ และการใช้ความรุนแรงต่างๆ (violence) นอกจากนั้นก็คือกลไกในการใช้อำนาจและรูปแบบต่างๆ ของการใช้อำนาจ



3. เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของอำนาจทางการเมือง คือการก่อให้เกิดผลลัพธ์หรือผลกระทบอย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อม และเป็นผลทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ส่วนประกอบย่อยของวัตถุประสงค์ของอำนาจ จึงมีหลายอย่างที่สำคัญ คือ เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในลักษณะใดลักษณะหนึ่งติดตามมา

4. ผลลัพธ์หรือผลกระทบของอำนาจทางการเมือง หรือสิ่งที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจ ทั้งที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจ แต่มักจะปรากฏผลในลักษณะใดลักษณะหนึ่งเสมอ ส่วนประกอบย่อยของผลลัพธ์ก็คือ ผลดีหรือผลในแง่บวก กับผลเสียหรือผลในแง่ลบต่อทั้งผู้ใช้อำนาจทางการเมืองและบุคคลอื่นๆ ในรัฐหรือสังคม และอีกส่วนหนึ่ง คือเกิดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ลักษณะของอำนาจ พรตักดิ์ ผ่องแผ้ว (พรตักดิ์ ผ่องแผ้ว อ้างถึงใน เสนีย์ คำสุข, 2550: 110) ได้สรุปลักษณะสำคัญของอำนาจไว้ 7 ประการ ได้แก่

1. อำนาจมีอยู่ในความสัมพันธ์ทางสังคม อำนาจจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อบุคคลมีความสัมพันธ์กันทางสังคมเท่านั้น กล่าวคือ การกระทำทางสังคม (social act) หมายถึงอำนาจ

2. อำนาจทำให้เกิดความต้านทาน (resistance) ในการใช้อำนาจเพื่อให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลปฏิบัติตามความปรารถนาของผู้ใช้อำนาจนั้น คุณลักษณะของอำนาจในลักษณะนี้ก็คือการควบคุม (control)

3. ความน่าจะเป็น (probability) ก็เป็นลักษณะหนึ่งของอำนาจ เพราะบางครั้งการใช้อำนาจก็จะเป็นเพียงความน่าจะเป็นไปเท่านั้น

4. ลักษณะที่เป็นความจริงและที่เป็นจินตนาการ คือมีทั้งการใช้ทรัพยากรทางอำนาจจริงและที่ไม่มีทรัพยากรทางอำนาจ แต่ทำให้คนอื่นเชื่อว่ามีอยู่จริง จนยอมทำตามคำสั่งหรือคำร้องขอ

5. ลักษณะการบังคับ (force) ทำให้ผู้ร่วมสัมพันธ์ยอมทำตาม เช่น การจ้างงาน

6. ลักษณะภาวะครอบงำ (dominance) เช่น ชาวจีนครอบงำทางเศรษฐกิจ ก็เป็นอำนาจอย่างหนึ่ง เป็นต้น

7. ลักษณะความดึงดูดใจ (attraction) ทำให้เกิดความผูกพันทางจิตใจ และเกิดการปฏิบัติตาม เช่น เกิดจากการมีลักษณะพิเศษ (charisma) เป็นต้น

ซึ่ง พรตักดิ์ ผ่องแผ้ว ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การชักชวน (persuasion) ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ แต่เป็นวิธีการใช้อำนาจ แม้ว่าการชักชวนอาจมีอำนาจเชิงข่มขู่บางประการซ่อนเร้นอยู่ด้วย เช่น แนวคิดของ Thomas Hobbes ที่อธิบายเรื่องนี้ว่า “ผู้นำได้ชักชวนให้ผู้ตามแลกเปลี่ยน

อธิปไตยของตนกับการคุ้มครองป้องกัน” อำนาจตามรูปแบบนี้ จึงเกิดจากการร่วมมือ การสร้างความสัมพันธ์และภาวะผู้นำ

ส่วน เสนีย์ คำสุข (2550: 112-114) ได้สรุปลักษณะสำคัญของอำนาจไว้ 3 ประการ ประกอบด้วยดังนี้

1. ลักษณะของอำนาจในเชิงองค์ประกอบและพื้นฐานของอำนาจ ในมิติอำนาจมีลักษณะซับซ้อน เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบและพื้นฐานของอำนาจหลายอย่าง ตั้งแต่ค่านิยม ความคิด ความเชื่อและวัฒนธรรมทางการเมือง ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของสังคมการเมือง อุดมการณ์ของสังคมหรือเฉพาะกลุ่มคน ในด้านที่เป็นวัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจมีลักษณะเป็นพหุนิยมทางวัฒนธรรม (multiculturalism) เพราะองค์ประกอบและพื้นฐานต่างๆ ได้ผ่านการสังเคราะห์ทั้งในมิติของเวลาและสถานที่มายาวนาน จนสะสมความซับซ้อนมากขึ้นตามลำดับ

2. ลักษณะของอำนาจในเชิงสัมพัทธ์ (relative) ภายใต้อำนาจที่ซับซ้อนทางสังคม ในมิตินี้ ลักษณะของอำนาจเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางสังคมของมนุษย์ที่มีรูปแบบซับซ้อนและหลากหลาย กล่าวคือ ตั้งแต่ความสัมพันธ์เชิงเดี่ยวไปสู่เชิงซ้อน คือปัจเจกบุคคล กลุ่มชนชั้น องค์กร และสถาบัน ไปสู่ความสัมพันธ์เชิงพหุสสาระ คือความสัมพันธ์ด้านสังคม วัฒนธรรม ความคิด ความเชื่อ ความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจ อุปสงค์-อุปทาน และความสัมพันธ์ด้านการเมือง การรวมกลุ่ม การมุ่งหวัง ในการสร้างอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ หรือการเข้าไปมีตำแหน่งทางการเมืองโดยตรง จนถึงความสัมพันธ์ในเชิงการใช้อำนาจและได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจ หรือระหว่างผู้ปกครอง หรือชนชั้นนำทางการเมืองกับมวลชน

3. ลักษณะของอำนาจในเชิงคุณลักษณะ คือลักษณะที่สังเกตเห็นได้ หรืออธิบายลักษณะของความเป็นอำนาจที่สามารถเข้าใจกันโดยทั่วไป ได้จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ลักษณะของอำนาจในแง่นี้ก็คือ ความสามารถที่เป็นไปได้ หรือศักยภาพ หรือความเป็นไปได้ หรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน ซึ่งอำนาจจะมีลักษณะเป็น “สมรรถภาพ” เพราะสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง หรือแปรเปลี่ยนเหตุการณ์บางอย่าง ไปสู่แนวทางที่ต้องการจะให้เป็นที่มาของผู้ที่มีและใช้อำนาจ ไม่ว่าจะเป็นไปตามที่ต้องการทั้งหมด หรือบางส่วน หรือไม่ว่าฝ่ายที่ทำตามจะเต็มใจหรือไม่ก็ตาม และไม่ใช่ว่าจะด้วยวิธีการใดในการใช้อำนาจก็ตาม สมรรถภาพจึงไม่ได้หมายความว่า เป็นอำนาจสมบูรณ์เด็ดขาด (absolute power) เป็นด้านหลัก คือทำให้เป็นไปได้อย่างเต็มที่ตามที่ผู้มิและใช้อำนาจต้องการได้ทั้งหมด แต่เป็นเพียงการสะท้อนให้เห็นถึงคุณลักษณะโดยทั่วไปของอำนาจว่า สามารถทำให้เป็นไปได้ หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามความมุ่งหวังของผู้ใช้อำนาจ แม้ว่าจะไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างเต็มที่หรือเด็ดขาดหรือโดยรวดเร็วตามที่ต้องการทั้งหมดหรือตลอดไป และบางครั้งผู้มิและใช้อำนาจอาจจำเป็นต้องใช้การจูงใจ ให้

รางวัลแลกเปลี่ยนหรือแม้แต่การตกลงทำสัญญาผูกพันระหว่างกันของทั้งสองฝ่าย เพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งยินยอมกระทำตามที่ต้องการก็ตาม แต่สิ่งเหล่านี้ก็แสดงถึงลักษณะสำคัญของอำนาจคือ สมรรถภาพนั่นเอง

### 6.3 ความหมายของอิทธิพล และอิทธิพลทางสังคม

โดยทั่วไปความหมายของอำนาจ จะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับแนวความคิดของอำนาจหน้าที่และอิทธิพล เช่น คำอธิบายของ สตีเฟน โรบบินส์ (Stephen Robbins อ้างถึงใน สร้อยตระกูล (ตีทยานนท์) ธรรมานะ, 2542: 236) ให้ความหมายของอำนาจว่า “อำนาจหมายความว่า ความสามารถของนาย ก ที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของนาย ข ดังนั้นนาย ข จึงกระทำการบางอย่างซึ่งปกติเขาจะไม่ทำ” จะเห็นได้ว่าการใช้คำว่า “อิทธิพล” เพื่ออธิบายคำว่าอำนาจ

ดี แคทซ์ และ อาร์ แอล คาห์น (D. Katz and R.L. Kahn อ้างถึงใน สร้อยตระกูล (ตีทยานนท์) ธรรมานะ, 2542: 237) กล่าวว่า อิทธิพลหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ซึ่งคนคนหนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมของอีกคนหนึ่งให้กระทำไปในทางที่ก่อให้เกิดผลตามที่ตั้งใจเอาไว้ จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า อิทธิพลนั้นมีความหมายใกล้เคียงกับอำนาจอย่างมาก จะมีข้อต่างกันก็คือ อิทธิพลจะมีความรุนแรงน้อยกว่าอำนาจ ทั้งนี้เพราะอิทธิพลนั้นเกิดขึ้นโดยมิได้มีกฎหมายรองรับ ดังนั้นจึงไม่สามารถลงโทษผู้อยู่ใต้อิทธิพลได้ จะทำได้ก็แต่การใช้กุศโลบาย เช่น การโน้มน้าวจิตใจ เป็นต้น

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า อิทธิพลเป็นอำนาจชนิดหนึ่งแต่ใช้ในความหมายที่แคบกว่า ส่วนอำนาจหน้าที่ (authority) นั้นจะเป็นที่มาของอำนาจ นั่นคือโดยการใช้อำนาจหน้าที่ บุคคลหนึ่งสามารถที่จะทำให้ความต้องการของตนหรือส่วนรวมเป็นผลโดยผู้อื่นได้ แคทซ์และคาห์นกล่าวว่า อำนาจหน้าที่หมายถึงอำนาจตามตัวบทกฎหมาย ซึ่งมีอยู่ในตัวบุคคลหรือตำแหน่งที่ตัวบุคคลนั้นดำรงอยู่ เพราะฉะนั้นอำนาจหน้าที่จะเป็นที่มาของอำนาจ อำนาจหน้าที่เป็นสิทธิที่จะเปลี่ยนแปลงบุคคลอื่นได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่อิทธิพลนั้นไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ

#### การยอมอยู่ใต้อิทธิพล

โดยทั่วไปแล้วเมื่อศึกษาถึงเรื่องของอำนาจ ผู้ศึกษามักจะพิจารณาแหล่งที่มาของอำนาจเป็นมูลฐาน โดยคิดว่าผู้ทรงอำนาจจะมีอำนาจตามแหล่งที่มาอันนั้นๆ อันเป็นการพิจารณาทางเดียว (unilateral) แท้ที่จริงแล้ว แม้จะมีแหล่งที่มาแห่งอำนาจ ผู้ทรงอำนาจก็อาจมิได้มีอำนาจอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบุคคลผู้เป็นเป้าหมาย (target) ของการใช้อำนาจเป็นสำคัญ นั่นก็คือเมื่อกล่าวถึงการใช้อำนาจต้องพิจารณาในลักษณะสองทาง (bilateral) อำนาจจะเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ภาพที่ต่างก็มีตอบแทนกัน (reciprocal relationship) ระหว่างผู้ทรงอำนาจและผู้เป็นเป้าหมายของการใช้อำนาจ ซึ่งผู้เป็นเป้าหมายจะรับอิทธิพลจากการใช้อำนาจ (influenceability of

the target of power) เพียงใดหรือการใช้อำนาจจะมีผลมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้ (สร้อยตระกูล (ติวานนท์) อรรถมานะ, 2542: 242)

1. การต้องพึ่งพา ยิ่งผู้เป็นเป้าหมายต้องพึ่งพาผู้ใช้อำนาจมากเท่าใด ผู้เป็นเป้าหมายก็จะอยู่ในอิทธิพลของผู้ทรงอำนาจมากเท่านั้น เช่น ไม่สามารถหรือไม่มีทางเลือกที่จะหนีจากสัมพันธภาพกับผู้ทรงอำนาจ หรือเห็นคุณค่าในรางวัลที่ผู้ทรงอำนาจมีให้ เป็นต้น
2. ความไม่แน่ใจ การศึกษาทดลองได้แสดงให้เห็นว่า ยิ่งบุคคลมีความไม่แน่ใจในความถูกต้องหรือเหมาะสมของพฤติกรรมตนเองมากเท่าไร เขายังจะอยู่ภายใต้อิทธิพลที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมมากขึ้นเท่านั้น
3. บุคลิกภาพ ปรากฏผลการศึกษาค้นคว้าวิจัยมากมายถึงสัมพันธภาพระหว่างอัตลักษณ์ของบุคลิกภาพ (personality characteristics) และผู้รับอิทธิพล เช่น ผู้ที่ทนต่อความเคลือบแคลงไม่ได้ หรือมีความกังวลว่าจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลอื่นได้ง่าย หรือผู้มีความต้องการในความรักใคร่สูง (needs for affiliation) เป็นต้น จะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มได้ง่ายเช่นกัน แต่สำหรับสัมพันธภาพระหว่างความต้องการที่จะได้รับการยกย่อง (self-esteem) กับการตกอยู่ใต้อิทธิพลอาจจะมีทั้งจริงและไม่จริง กล่าวคือ บางกรณีผู้ที่มีความต้องการในการยกย่องสูง อาจจะตกอยู่ในอิทธิพลของผู้อื่นหรือกลุ่มสูง หรืออาจจะมึนงงตรงข้ามคือ ผู้ที่มีความต้องการในการยกย่องสูงอาจจะไม่สนใจให้ความสำคัญต่อผู้อื่น และที่สุดก็ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มหรือบุคคลอื่น
4. ความเฉลียวฉลาด ไม่ปรากฏสัมพันธภาพที่แน่ชัดระหว่างความเฉลียวฉลาดและการตกอยู่ภายใต้อิทธิพล นั่นคือในหลายกรณีคนฉลาดจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคนอื่นยาก แต่ในบางกรณีก็ง่าย เป็นต้น
5. อายุ โดยทั่วไปนักจิตวิทยาสังคมเห็นว่า เด็กอายุประมาณ 8-9 ปี มักตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้อื่นได้ง่าย และค่อยมีความเป็นตัวของตัวเองมากขึ้นจนกระทั่งเป็นผู้ใหญ่
6. วัฒนธรรม เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า วัฒนธรรมสังคมหนึ่งๆ จะมีผลกระทบอย่างมากต่อประเด็นการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้อื่นมากน้อยต่างกัน เช่น ประเทศทางตะวันตกซึ่งมีวัฒนธรรมปัจเจกนิยม เป็นต้น นั้นจะทำให้การอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลอื่นมีน้อยลง ในขณะที่ทางประเทศตะวันออก ซึ่งเน้นความสามัคคีปรองดองนั้น มีแนวโน้มจะทำให้เกิดการอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้อื่นสูงกว่า เป็นต้น

#### อิทธิพลทางสังคม

ความหมายของอิทธิพลทางสังคมต่อพฤติกรรมของบุคคล คนเรามักจะพยายามที่จะใช้อิทธิพลในการกระตุ้นและชักจูงใจเพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมหรือเปลี่ยนความคิดของคนอื่น เพื่อ

ประโยชน์บางสิ่งบางอย่างแก่ตนเอง หรือแก่ตัวผู้ที่เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือความคิดนั้น ในวิชาจิตวิทยาสังคม มีหัวข้อศึกษาเรื่องนี้โดยเฉพาะคือ “อิทธิพลทางสังคม (Social Influences)” ซึ่งหมายถึงการกระทำโดยคนหนึ่งหรือหลายคน เพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือความคิดหรือความรู้สึกของคนอื่น อิทธิพลทางสังคมนี้แสดงออกมาได้หลายรูปแบบ แต่ที่นิยมกล่าวถึงมีอยู่ 4 แบบคือ (สิทธิโชค วรานุสันติกุล, 2546)

1. การชักจูงใจ (Persuasion) คือการใช้การสื่อสารเพื่อประโยชน์เฉพาะในการเปลี่ยนใจหรือความคิดความเชื่อของบุคคล รวมตลอดไปจนถึงการเปลี่ยนพฤติกรรมของคนด้วย ผู้ไปชักจูงใจคนอื่นต้องพยายามอย่างยิ่งที่จะทำให้ข้อคิดหรือข้อโต้แย้งที่เสนอไปมีเหตุผลหรือตรรกะที่น่าเชื่อถือที่สุด แต่มักจะซ่อนความไม่ถูกต้องบางอย่างเอาไว้ด้วยการชักจูงใจเป็นวิธีการใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่นแบบง่ายที่สุด และเราได้เห็นบ่อยที่สุด ซึ่งในแต่ละวันเราจะได้พบเห็นอยู่เสมอไม่ว่าจะเป็นการที่พ่อแม่ชักจูงใจลูก ครูชักจูงใจลูกศิษย์ หัวหน้าชักจูงใจลูกน้อง หนังสือพิมพ์ชักจูงใจคนอ่าน นักการเมืองชักจูงใจประชาชน ฯลฯ เป็นต้น บางครั้งก็ทำได้สำเร็จ บางครั้งก็ล้มเหลว นักจิตวิทยาได้ศึกษาวิธีการชักจูงใจแล้วสำเร็จว่ามีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการคือ

1.1 คุณลักษณะของผู้ชักจูงใจ ในการรวบรวมผลงานวิจัยต่างๆ ของนักจิตวิทยาสังคมพบว่า ผู้สื่อสารที่มีคุณลักษณะ มีเสน่ห์ (Attractive) หมายถึงมีรูปร่างหน้าตาดี กิริยาอาการน่าชม และแต่งตัวดี ทำให้ผู้ฟังเกิดความรู้สึกชอบ มีผลทำให้ผู้ฟังไม่ค่อยจะตั้งแง่เอา มีแบบการนำเสนอที่ดี (Style) คือหมายถึงวิธีการพูด การเขียน การแสดงตัว คนที่พูดเร็วไม่มีตะกุกตะกักเป็นคนที่ทำให้ผู้ฟังคิดว่าเขาเป็นคนมีความรู้ในเรื่องที่พูดนั้นจริง ออกอากัปกิริยาสุภาพ ใช้อวัจนภาษา (Nonverbal Language) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มักจะทำให้ผู้รับสารเชื่อถือในสิ่งที่เขาเสนอ และมีความน่าเชื่อถือ (Credibility) หมายถึงเป็นคนที่คุณฟังคิดว่าเป็นคนที่รู้และชำนาญเรื่องนั้นจริง (Expertise) หรือเป็นคนที่มีประวัติที่น่าเชื่อถือในความซื่อตรงไม่หลอกลวงใครมาก่อน ไม่ใช่คนที่ทำอะไรเพื่อตนเอง (Trustworthiness)

1.2 เนื้อหาของข้อเสนอ ผลจากการวิจัยของนักจิตวิทยาสามารถสรุปให้เป็นหลักปฏิบัติสำหรับการชักจูงใจให้มีประสิทธิภาพได้เป็นข้อๆ ดังต่อไปนี้ ประการแรก ควรเสนอเนื้อหาในการชักจูงให้เป็นแบบมีข้อเสนอ 2 ด้านคือ ทั้งด้านที่เราต้องการเสนอซึ่งเราต้องให้เหตุผลสนับสนุน และอีกด้านหนึ่งซึ่งเราไม่ต้องการ เราต้องให้เหตุผลสนับสนุนเหมือนกันแต่เราจะเสนอข้อแย้งเหตุผลสนับสนุนดังกล่าวไปด้วย เช่น พนักงานขายสินค้าจะต้องพยายามเสนอเหตุผลที่สนับสนุนว่าทำไมจึงควรซื้อสินค้าของเขาด้านหนึ่ง แต่อีกด้านหนึ่งก็ต้องโต้แย้งว่าเหตุผลของสินค้าคู่แข่งนั้นไม่ใช่อะไร จึงสมควรจะใช้สินค้าของเขาแทนที่จะไปใช้สินค้าของคู่แข่ง ประการที่สอง ควรทำให้ข้อเสนอของเราเป็นสิ่งที่เร้าอารมณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอารมณ์กลัวหรือกังวลเช่น ให้



ทราบว่ามันไม่ทำตามข้อเสนอของเราแล้วสิ่งที่ไม่ดีอะไรบางอย่างจะเกิดขึ้นกับเขา และถ้าตัดสินใจจะรับข้อเสนอที่เราชักจูงใจ เราจะแนะนำให้เขาทำอะไรบ้าง แต่อย่าขู่ให้กลัวจนเกินไปจะเป็นการทำให้เกิดอารมณ์กลัวจนไม่รับการสื่อสาร นอกจากนั้นต้องพยายามวิเคราะห์ความต้องการของผู้รับการให้ชัดเจน และพยายามทำให้เขาเห็นว่าข้อเสนอของเรานั้นตอบสนองความต้องการของเขาได้อย่างไร อย่างที่นักโฆษณาทั้งหลายทำกัน คือการแนะนำสินค้าของเขาว่าตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้แน่ เช่น วัยรุ่นต้องการการยอมรับจากเพื่อนรุ่นราวคราวเดียวกันมาก เครื่องดื่มยี่ห้อหนึ่งก็โฆษณาว่าเป็นเครื่องดื่มสำหรับคนรุ่นใหม่ เป็นต้น **ประการที่สาม** ต้องพยายามที่จะสื่อสารไปในระดับที่ผู้รับสารเข้าใจได้ ใช้ภาษาและวิชาการที่อยู่ในระดับที่จะเข้ากับประสบการณ์ของผู้รับการชักจูงได้ มิฉะนั้นเขาจะไม่เข้าใจ และการชักจูงก็จะหมดประสิทธิภาพไปในทันที หรือบางครั้งอาจจะทำให้ผู้รับการชักจูงใจเกิดอารมณ์ต่อต้านไม่รับสารที่เขาเข้าใจดีด้วยซ้ำไป เช่น การออกมาสื่อสารให้ประชาชนเข้าใจรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมา บางครั้งได้ส่งรัฐมนตรีที่คิดว่าพูดเก่งมากมาออกโทรทัศน์เพื่อชักจูงใจประชาชนในบางเรื่อง แต่กลับทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกต่อต้านมากขึ้น แทนที่จะชักจูงใจได้สำเร็จ เพราะว่าผู้รับสารเกิดอารมณ์หมั่นไส้ผู้พูดชักจูงใจซึ่งใช้ภาษาอังกฤษแทนภาษาไทยโดยไม่จำเป็น หรือใช้ท่าทางเย่อหยิ่งไม่กลัวใคร โดยปกติในวัฒนธรรมไทยนั้นคนไทยยกย่องผู้ที่มีความอ่อนน้อมถ่อมตน ดังนั้นผู้ที่จะไปชักจูงใจใครจึงควรเป็นคนที่มีกิริยามารยาทอ่อนน้อมต่อผู้ฟังด้วย และ **ประการที่สี่** ควรพยายามทำให้ข้อเสนอของเราไม่ห่างไกลจนเป็นคนละขั้วกับความเห็นของเขา เพราะคนเรามีแนวโน้มที่จะปฏิเสธสิ่งที่เป็นความเห็นคนละขั้วทันทีที่ได้รับฟัง จึงเสนอให้เป็นความเห็นกลางๆ ไว้ก่อน ซึ่งแม้จะเป็นความเห็นที่แตกต่างจากเขาเหมือนกันแต่เขาพอรับได้บ้างแล้วค่อยชักจูงเขาไปสู่ข้อเสนอที่แตกต่างมากขึ้นไปเรื่อยๆ คือให้พูดจากับผู้ที่มีจุดยืนตรงกันข้ามกับตนเองด้วยเรื่องที่คิดเห็นเหมือนกันก่อน ต่อเมื่อมีความสัมพันธ์ที่ดีเกิดขึ้นแล้วจึงค่อยใช้เวลาที่ละน้อยเสนอข้อเสนอที่แตกต่างไปจากจุดยืนของผู้รับการชักจูงใจ

2. การคล้อยตาม (Conformity) เกิดขึ้นในสถานการณ์ที่บุคคลเปลี่ยนพฤติกรรมของตนเองให้เข้ากับมาตรฐานหรือความเชื่อซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป หรือจะกล่าวทำให้เข้ากับบรรทัดฐาน (Norms) ของกลุ่มก็ได้ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการคล้อยตามนั้นคือแรงกดดันจากกลุ่ม ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างการที่เด็กวัยรุ่นมักจะคล้อยตามกลุ่มเพื่อนของตนเองเป็นอย่างมาก ยิ่งกลุ่มเพื่อนมีความคิดเหมือนกันมากเท่าไรยิ่งมีอิทธิพลทำให้คนในกลุ่มนั้นต้องคิดคล้อยตามมากขึ้นเท่านั้น สำหรับคนที่อยู่ในกลุ่มเดียวกัน อาจจะมีบางคนที่ไม่ยอมคล้อยตาม (Non-Conformity) ซึ่งเราจะพบเห็นอยู่เสมอ ในกลุ่มพวกที่ไม่ยอมคล้อยตามนี้ยังแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ **ประเภทแรก** ไม่คล้อยตามแล้วยังต่อต้านอีกด้วย เรียกว่าพวกต่อต้านการคล้อยตาม (Counter conformity) ได้แก่คนที่ชอบต่อสู้กับกฎเกณฑ์กติกาของกลุ่ม และ **ประเภทที่สอง** คือพวกที่เป็นตัวของตัวเอง

(Independence) ซึ่งถึงแม้จะไม่ค่อยตาม แต่ก็ไม่ต้องด้านและผลักดันตนเองออกไปจากกลุ่ม คงทำตัวอยู่ในกลุ่มแบบไม่ยุ่งกับใคร และใครอย่ามายุ่งกับเรา เรื่องของการคล้อยตามเป็นเรื่องที่น่าวิเคราะห์ว่าสมควรจะทำให้มีน้อยลงในกรณีอย่างใดบ้าง เป็นต้นว่าในการทำธุรกิจ ถ้าหากว่ากลุ่มผู้บริหารในบริษัทมีการคล้อยตามกันมาก ไม่ค่อยมีใครคิดแตกต่างไปจากกลุ่มอาจจะทำให้การบริหารงานผิดพลาดไปได้เนื่องจากว่าขาดข้อมูลแย้ง เนื่องจากทุกคนพยายามคล้อยตามกลุ่มทำให้ไม่รอบคอบจึงอาจจะทำให้การตัดสินใจผิดพลาด

3. การยอมทำตาม (Compliance) เป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการได้รับคำขอร้องจากผู้อื่นให้กระทำ ทั้งที่ใจจริงไม่อยากจะทำแต่ปฏิเสธไม่ได้ จะด้วยความเกรงใจและรู้ตนเองอยู่ตลอดเวลาหรือไม่ก็ตาม หรือหลวมตัวไปปรับทำอย่างไม่รู้ตัวก็ได้ ดังที่ผู้ใหญ่หลายคนได้เคยหลวมตัวด้วยลูกไม้ของเด็กเล็กๆ เสมอ โดยเด็กอาจจะร้องขอซื้อขนมเค้ก ทอฟฟี่ ไอศกรีม ช็อกโกแลต ฯลฯ ทำให้ผู้ใหญ่ต้องปฏิเสธเพราะมากมายเหลือเกิน แต่พอเด็กขอลดลงเหลือเพียงไอศกรีมเพียงอย่างเดียวผู้ใหญ่ก็ยอมซื้อให้ เพราะเกรงจะเสียหน้าใจของเด็ก ซึ่งอุตสาหกรรมขนมมาดังหลายอย่าง แท้จริงแล้วเด็กก็ต้องการไอศกรีมเพียงอย่างเดียว แต่ที่ทำเช่นนั้นเพราะเรารู้ว่า ถ้าขอซื้อไอศกรีมเพียงอย่างเดียวตั้งแต่แรก มักจะถูกปฏิเสธจากผู้ใหญ่ แต่ถ้าขอเอาไว้มากๆ ให้ผู้ใหญ่ปฏิเสธเสียก่อนแล้วค่อยขออย่างที่เราต้องการจริงๆ เพียงอย่างเดียวมักจะได้เสมอ เด็กบางคนเรียนรู้วิธีทำให้ผู้ใหญ่ยอมทำตามด้วยการแสดงฤทธิ์เดชออกอาการที่น่าอับอายสำหรับผู้ใหญ่ในที่สาธารณะ เพราะเรารู้ว่าถ้าตนเองขออะไรจากผู้ใหญ่ในขณะที่กำลังอยู่ในที่มีคนมาก แล้วผู้ใหญ่ไม่ให้ เขาจะต้องแสดงอาการชักคั่นชักงอเกลือกกลิ้งไปตามพื้น ในที่สุดผู้ใหญ่ก็จะต้องรีบให้ตามที่เขาขอ ดังนั้นผู้ใหญ่จึงต้องระวังอย่าตกหลุมพรางของเด็ก ผู้ใหญ่ต้องใจแข็งให้ตลอดเพียงครั้งสองครั้งเด็กจะเรียนรู้ได้เองว่าการทำเช่นนั้นไม่สำเร็จเขาจะเลิกไปเอง

4. การเชื่อฟัง (Obedience) เป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจากการที่บุคคลยอมทำตามคำสั่งของผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า ตัวอย่างเช่น นักเรียนเชื่อฟังครู ลูกเชื่อฟังพ่อแม่ และลูกน้องเชื่อฟังเจ้านาย ฯลฯ เป็นต้น โดยทั่วไปผู้ที่ออกคำสั่งต้องเป็นผู้ที่อยู่ในตำแหน่งซึ่งควบคุมการกระทำของผู้ที่จะรับคำสั่งได้ และผู้ออกคำสั่งต้องสามารถหาวิธีที่ทำให้คำสั่งที่ว่ามันนั้นบังเกิดผลในทางปฏิบัติให้ได้

#### **อิทธิพลทางสังคมที่มีต่อการคล้อยตามของบุคคล**

การอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับคนปกติทุกคน การที่ต้องออกไปจากกลุ่มหรือหากกลุ่มอยู่ไม่ได้เป็นเรื่องผิดปกติ ด้วยความจำเป็นนี้เองกลุ่มจึงมีความสำคัญต่อบุคคลมาก การที่คนเราจะอยู่ในกลุ่มได้อย่างมีความสุขนั้น เราจะต้องปฏิบัติตนให้เป็นไปตามบรรทัดฐานของกลุ่ม บางครั้งเราอาจจะอยากกระทำในสิ่งที่ไม่เป็นไปตามบรรทัดฐาน แต่ด้วยความกลัวว่าจะถูกลงโทษจากกลุ่มเราจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนความคิดและการกระทำนั้นเสีย เช่น ในบางครั้งเราไม่

อยากจะทำอย่างที่เราเพื่อนในกลุ่มของเราทำ แต่เรากลัวว่าเพื่อนจะไม่ยอมรับเรา เราจึงต้องทำทั้งที่ไม่อยากจะทำเลย นี่คือการได้ยอมคล้อยตามกลุ่มเพื่อน เพราะแรงกดดันจากกลุ่มนั่นเอง ความที่มนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่เราอ้ากกันเสมอ ซึ่งความจริงได้มีการทดลองของนักจิตวิทยาสันนิษฐานคำอ้างนี้เหมือนกันว่า ถ้าคนเราขาดการสังสรรค์กับคนอื่นเป็นเวลานานแล้วคนเราจะเครียดและเกิดอาการทางจิต (Baumeister & Leary, 1995) การที่คนเราต้องอยู่เป็นกลุ่มเป็นสังคมทำให้มีประสบการณ์ร่วมในกิจกรรมของกลุ่มด้วย มีผลทำให้เราได้รับความเห็นใจ ความรัก ความนับถือ ได้รับการยอมรับจากผู้อื่นซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ทุกคนต้องการ ความต้องการการยอมรับจากกลุ่มนี้เองที่เป็นแรงจูงใจให้คนคล้อยตามคนอื่นในกลุ่ม ซึ่งจะแบ่งได้เป็น 2 กรณีคือ บางครั้งเป็นการคล้อยตามอย่างจริงจังใจด้วยการยอมรับความเชื่อของกลุ่มทั้งใจ (Private Conformity) แต่บางครั้งอาจจะจำเป็นต้องคล้อยตามทั้งที่ยังไม่เชื่อแต่จำเป็นต้องทำเป็นยอมรับ (Public Compliance) (สิทธิโชค วรรณสันติกุล, 2546)

### ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการคล้อยตาม

นักจิตวิทยาสังคมได้พยายามศึกษาเรื่องการคล้อยตามไว้มาก ซึ่งส่วนหนึ่งจะเป็นการวิจัยเพื่อที่จะหาคำตอบที่ว่า “ปัจจัยอะไรที่เป็นตัวกำหนดการเกิดหรือไม่เกิดการคล้อยตาม” ผลจากการวิจัยปรากฏปัจจัยดังกล่าว ดังนี้ (สิทธิโชค วรรณสันติกุล, 2546)

1. กลุ่มอ้างอิง (Reference Group) กับการคล้อยตาม คนเราทุกคนมิใช่ว่าจะคล้อยตามคนอื่นไปหมด เช่น ครูที่อยู่ในหมู่บ้านอ่านหนังสือพิมพ์และดูโทรทัศน์พบว่า ดาราภาพยนตร์ที่ตนชอบไปออกกำลังกายด้วยการตีกอล์ฟ การปฏิบัติของดาราภาพยนตร์มิได้มีอิทธิพลทำให้ครูคนนี้ต้องคล้อยตาม ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่า คนเราจะคล้อยตามกลุ่มอ้างอิงของเราเท่านั้น “กลุ่มอ้างอิง” หมายถึง กลุ่มที่เราคิดว่าเราก็น่าเหมือนกับเขา หรือเราอยากเหมือนเขาเหล่านั้น ครูชายที่อยู่ชนบทหลายคนต้องกลายเป็นคนใจเหี้ยเพราะว่ากลุ่มอ้างอิง ซึ่งได้แก่ ครูที่เคยอยู่ในหมู่บ้านนั้นมาก่อน ครูเหล่านั้นตั้งวงเหล้าทุกวัน คนที่ไปอยู่ใหม่ๆ ก็ต้องคล้อยตามในตอนแรก เพราะทนแรงกดดันของครูเก่าเหล่านั้นไม่ได้ ในที่สุดเมื่อถอนตัวไม่ออกก็กลายเป็นสมาชิกคนหนึ่งของกลุ่มอ้างอิงของตนไปด้วย

2. ขนาดของกลุ่มกับการคล้อยตาม (Group Size) ถ้าจะให้คาดการณ์ล่วงหน้าเราคงจะต้องทำนายว่า คนเราควรจะคล้อยตามเป็นอย่างมากในกรณีที่กลุ่มอ้างอิงมีจำนวนคนมาก ยิ่งกลุ่มมีขนาดใหญ่มากขึ้นเท่าไรก็ควรจะมามีอิทธิพลทำให้คนเราต้องคล้อยตามมากขึ้นเท่านั้น แต่ผลการวิจัยของนักจิตวิทยาสังคมพบว่า ไม่เป็นไปอย่างที่กล่าว การคล้อยตามอาจจะเกิดขึ้นมากขึ้นเรื่อยๆ ตามจำนวนคนที่เพิ่มในกลุ่มก็จริง แต่จะมีจุดหนึ่งซึ่งจะเป็นจุดอิ่มตัว ภายหลังจากจุดนี้ไป การคล้อยตามจะลดน้อยลง ถึงแม้ว่าจะเพิ่มจำนวนคนขึ้นมาในกลุ่มเพื่อสร้างแรงกดดันให้มากขึ้นก็ตาม สำหรับการวิจัยของนักจิตวิทยาเกี่ยวกับขนาดของกลุ่มกับการคล้อยตามได้พบว่า กลุ่มที่มี

ขนาด 3-5 คนจะเป็นขนาดที่ทำให้คนในกลุ่มเกิดการคล้อยตามสูงที่สุด ถ้ามีคนในกลุ่มเกินกว่านี้แล้วปริมาณการคล้อยตามจะลดลงไป

นักจิตวิทยาบางท่าน (Wilder, 1977 อ้างถึงใน สิทธิโชค วรรณสันติกุล, 2546) อธิบายว่า จำนวนคนมีใช้ปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนในกลุ่มเกิดการคล้อยตาม จำนวนกลุ่มหรือบุคคลที่แสดงตนเองว่าทำพฤติกรรมออกไปอย่างอิสระต่างหาก ที่มีอิทธิพลทำให้เกิดการคล้อยตามมากขึ้น เขาได้ทดลองนำเอาผู้เข้าร่วมการทดลอง มาอ่านคดีที่เด็กถูกลวกด้วยไอร้อนจากเครื่องทำน้ำร้อน โดยแบ่งเป็น 3 เงื่อนไข ผู้ร่วมการทดลองในเงื่อนไขควบคุมอ่านคดีแล้วให้ตอบว่าผู้ใดควรรับผิดชอบ (ระหว่างมารดาของเด็กกับผู้ผลิตเครื่องดังกล่าว) เงื่อนไขที่สองอ่านแล้วให้ฟังเทปการอภิปรายของคนอื่นมีจำนวน 4 คน ซึ่งเป็นกลุ่มเดียวกัน และเงื่อนไขที่สามอ่านคดีแล้วฟังเทปของ 4 คนเหมือนกัน แต่แบ่งเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มละ 2 คน ผู้อภิปรายทุกคนระบุว่ามีความผิดของมารดาของเด็ก ผลการทดลองปรากฏว่าผู้ร่วมการทดลองในเงื่อนไขที่สาม (ซึ่งได้ฟังเทปการอภิปรายของคน 2 กลุ่ม) คล้อยตามมากกว่าผู้ร่วมการทดลองในเงื่อนไขอื่นซึ่งมีจำนวนผู้ร่วมกลุ่มมากกว่า ฉะนั้นข้อสรุปควรจะเป็นว่าจำนวนคนในกลุ่มที่จะทำให้เกิดการคล้อยตาม ไม่สำคัญเท่ากับจำนวนคนหรือกลุ่มที่ได้แสดงให้เห็นว่า พฤติกรรมของเขาเป็นอิสระ เพราะจำนวนคนที่มีความเห็นตรงกันและทุกคนทำอย่างเดียวกันอาจจะทำให้บุคคลเกิดความคิดว่าเขาเหล่านั้นกำลังรวมหัวกันจะกดดันเรา จึงเกิดการต่อต้านขึ้นมาแทนที่จะคล้อยตาม

3. พันธมิตรกับการคล้อยตาม ในขณะที่คนเราตัดสินใจว่าจะคล้อยตามดีหรือไม่ และถ้าเขาได้รู้ว่ามีคนอื่นอีกอย่างน้อยหนึ่งคนซึ่งคิดเหมือนเขาคือไม่เหมือนกับคนอื่นๆ ในกลุ่ม เหตุการณ์ดังกล่าว จากการทดลองทางจิตวิทยาพบว่าลดลง นั่นคือเมื่อใดก็ตามที่มีคนหนึ่งในกลุ่มที่มีการคล้อยตามอยู่แสดงความคิดหรือพฤติกรรมแตกต่างไปจากกลุ่ม บุคคลที่กำลังตัดสินใจว่าจะคล้อยตามดีหรือไม่ ส่วนมากจะตัดสินใจเลิกการคล้อยตาม เนื่องจากเขามีตัวอย่างของการไม่คล้อยตามให้เห็น

4. การแลกเปลี่ยนทางสังคม (Social Exchange) ทฤษฎีแลกเปลี่ยนทางสังคม (Social Exchange Theory) เป็นหลักการที่สำคัญมากในจิตวิทยาสังคม ซึ่งพอสรุปได้ว่า การที่คนเราจะมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ต่อกันนั้น คนเราจะคิดถึงการลงทุนและผลตอบแทนจากปฏิสัมพันธ์นั้นด้วย อาทิ ถ้านายเดชาจะผู้มิตรกับนายเด่น การคบหาสมาคมกันต้องมีทั้งตนเองเป็นฝ่ายให้และต้องได้รับกลับคืนมาด้วย ผลที่ได้รับกลับคืนมาจะเป็นแรงเสริมให้คบกันต่อไปอีก และในสังคมมนุษย์นั้นแรงเสริมที่สำคัญอย่างหนึ่งสำหรับพฤติกรรมของมนุษย์ก็คือ การได้รับการยอมรับจากคนอื่น ๆ ในสังคมหรือในกลุ่ม ซึ่งฮอลแลนด์อร์ (Hallander, 1975 : 484 อ้างถึงใน สิทธิโชค วรรณสันติกุล, 2546) กล่าวว่า “การคล้อยตามเป็นการเปลี่ยนเพื่อที่จะได้รับการยอมรับและการสนับสนุนจากคน

อื่น” สอดเลนเดอร์ ได้อธิบายว่า ... การที่บุคคลคล้อยตามหรือปฏิบัติตามมาตรฐานของผู้อื่นเป็นการให้แรงเสริมแก่ผู้อื่น ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้อื่นให้การยอมรับและสนับสนุนแก่บุคคลผู้นั้นเป็นการตอบแทน.... กล่าวง่ายๆ ว่า ต้องรู้จักประจบด้วยการแสดงคล้อยตามคนที่เรานับสนุนเสียก่อน และด้วยหลักแห่งการแลกเปลี่ยนทางสังคม บุคคลผู้ที่เรากำลังจะขอการสนับสนุนจะสนับสนุนเราในเวลาข้างหน้า

5. วัฒนธรรมมีอิทธิพลต่อการคล้อยตาม นักจิตวิทยาสังคมในหลายประเทศได้ทำการวิจัยเปรียบเทียบพฤติกรรมการคล้อยตามข้ามวัฒนธรรม ด้วยความเชื่อว่าการที่คนเราได้รับการเลี้ยงดูมาในวัฒนธรรมที่ต่างกัน ย่อมมีผลกระทบต่อพฤติกรรมการคล้อยตามอย่างแน่นอน ผลการวิจัยโดยสรุปเป็นอย่างนั้นจริงคือ สังคมใดหรือประเทศใดที่มีวัฒนธรรมเป็นแบบเน้นความเป็นปัจเจกบุคคล (Individualism) ก็จะมีการคล้อยตามคนอื่นน้อยกว่าคนในสังคมที่เน้นการรวมหมู่พวก (Collectivism) ไม่ว่าการวิจัยนั้นจะใช้วิธีการวิจัยแบบใดก็ได้ผลอย่างนี้ อย่างเช่น ใช้วิธีการแบบของแอสไปเปรียบเทียบระหว่างชาวอเมริกันกับชาวฝรั่งเศส พบว่าชาวอเมริกันคล้อยตามมากกว่าชาวฝรั่งเศส เพราะวัฒนธรรมของชาวอเมริกัน เน้นการรวมหมู่พวกมากกว่าฝรั่งเศส เช่นเดียวกับที่ชาวฮ่องกงคล้อยตามน้อยกว่าชาวซิมบับเว แม้จะเปรียบเทียบระหว่างเผ่าที่มีอาชีพล่าสัตว์กับเผ่าที่ยังชีพด้วยการเกษตร นักจิตวิทยาตั้งสมมติฐานว่า เผ่ายังชีพด้วยการล่าสัตว์จะส่งเสริมค่านิยมการเป็นตัวของตัวเอง อิสระ กล้าผจญภัย ซึ่งเหมาะกับการล่าสัตว์ ในขณะที่เผ่ายังชีพด้วยการเกษตรจะเน้นค่านิยมความร่วมมือและการคล้อยตาม เพราะค่านิยมแบบนี้จำเป็นสำหรับการทำการเกษตร เมื่อลองนำการทดลองวิธีของแอสไปทำ ได้ผลสรุปว่าพวกล่าสัตว์คล้อยตามน้อยกว่าพวกทำการเกษตรจริง (Aronson, Wilson, & Akert, 1999 : 308 อ้างถึงใน สิทธิโชค วรรณสันติกุล, 2546)

ในสังคมไทยเรานั้นมีพื้นฐานมาจากการเกษตรเช่นกัน และเราเองก็สนับสนุนการรวมหมู่พวก คนไทยนั้นคล้อยตามง่ายกว่าฝรั่งตะวันตกทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากว่าเป็นการแสดงพฤติกรรมที่ต้องกระทำเปิดเผยต่อหน้าหมู่พวกของตนเองแล้ว คนไทยเราจะยิ่งเกรงใจไม่กล้ากระทำผิดแผกออกไปจากหมู่ของตน ยกเว้นว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำลับหลังหรือกลุ่มที่เห็นกันอยู่นั้นเราไม่รู้จักกัน คนไทยจะมีการคล้อยตามน้อยลง และจะทำตามใจมากขึ้น อิทธิพลของสังคมที่มีต่อการยอมทำตามคำขอ ในชีวิตประจำวันของเรา เรามักจะได้ประสบกับการขอร้องหลายแบบ บางครั้งได้รับการขอร้องให้บริจาคเงิน บางทีได้รับการขอร้องให้ช่วยทำอะไรให้แก่ผู้ร้องขอ บางคราวการขอร้องให้ช่วยทำอะไรก็เป็นเรื่องเล็กน้อยซึ่งเรายินดีทำให้ แต่บางครั้งการขอร้องก็ทำให้เราอึดอัดเพราะจะปฏิเสธก็กลัวว่าจะเสียหน้าใจกัน จะรับทำให้ก็รู้สึกว้าปากใจแก่ตนเอง กลายเป็นภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออก สำหรับวงการธุรกิจนั้นเรื่องของการหาเทคนิคมา



ทำให้เกิดการยอมทำตามมีสารพัดวิธี ไม่ว่าจะยอมทำตามโดยรู้ตัวหรือไม่ก็ตาม เช่น บริษัทขายผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับใช้ประจำบ้าน มักจะใช้วิธีออกไปขายตามสถานที่ทำงานของราชการ และรัฐวิสาหกิจต่างๆ โดยมีการติดต่อผู้ที่ทำงานในนั้นให้เป็นเจ้าภาพ คนที่เป็นเจ้าภาพจะต้องทำหน้าที่เชิญเพื่อนๆ มาร่วมชมการสาธิตประสิทธิภาพของผลิตภัณฑ์และจัดสถานที่ให้ โดยที่เขาจะได้เปอร์เซ็นต์จากการขายผลิตภัณฑ์ดังกล่าวให้แก่เพื่อนๆ ที่มาชมการสาธิต (บางทีมีการเล่นเกมหรือจัดปาร์ตี้เล็กๆ) ซึ่งเมื่อสนุกกับการสาธิตและเกมแล้ว ส่วนมากเพื่อนจะซื้อของติดมือไปด้วย เพราะความเกรงใจเจ้าภาพ เกรงว่าเดี๋ยวเจ้าภาพจะเสียน้ำที่เพื่อนไม่อุดหนุนเลย นี่เป็นเรื่องของการยอมทำตาม (ซื้อของ) โดยไม่รู้ตัว ผู้ที่ได้ประโยชน์อย่างมากก็คือบริษัทที่ขายผลิตภัณฑ์เหล่านั้นนั่นเอง

นอกจากนี้ สิทธิโชค วรรณสันติกุล (2546) ยังได้อธิบายถึงรายงานการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องการยอมทำตามซึ่งเกิดจากการสร้างเงื่อนไขกระตุ้นให้เกิดขึ้นมาในหลายรูปแบบ ได้แก่

1. การแลกเปลี่ยนมีอิทธิพลต่อการยอมทำตาม การทดลองของรีแกน (Regan, 1971) นับเป็นตัวอย่างของการกระตุ้นให้ยอมทำตามที่ได้รับการอ้างอิงอยู่เสมอ เนื่องจากรูปแบบของการทดลองดำเนินไปอย่างเรียบง่าย กล่าวคือรีแกนได้ให้ผู้รับการทดลองทำงานร่วมกันกลุ่มละ 2 คน คนหนึ่งจะเป็นผู้สมรู้ของเขา เมื่อทำงานไปด้วยกันได้สัก 10 นาที ผู้สมรู้จะทำที่เป็นว่าขอพักยืดเส้นยืดสายสักประเดี๋ยว เขาเดินออกนอกห้องไปสักครู่หนึ่ง และกลับมาพร้อมกับเครื่องดื่ม 2 ที่ให้กับผู้ร่วมการทดลอง 1 ที่ แล้วทำงานร่วมกันต่อไปอีกจนเสร็จ ในตอนที่จะจากกัน ผู้สมรู้ทำเป็นนึกขึ้นมาได้ว่าเขามีบัตรชมฟุตบอลการกุศลของโรงเรียนเก่าของเขา และขอร้องให้ผู้ร่วมการทดลองช่วยซื้อบัตรด้วย ส่วนในอีกเงื่อนไขหนึ่งผู้สมรู้ออกไปนอกห้องแต่ไม่ได้ซื้อเครื่องดื่มมาฝากผู้ร่วมการทดลอง ผลการขายบัตรได้ก็คือ จำนวนผู้ร่วมการทดลองที่ได้รับแจกเครื่องดื่มจากผู้สมรู้ซื้อบัตรมากกว่าผู้ที่ไม่ได้รับแจกเครื่องดื่ม ผลการทดลองนี้แสดงให้เห็นดังคำพังเพยที่ว่า “หวานพืชหวังผล” เป็นความจริง เมื่อต้องการจะให้ผู้ใดยอมทำตามคำขอร้องของเราก็จงหวานบุญคุณกับเขาไว้ก่อนในประเด็นของการแลกเปลี่ยนสำหรับวัฒนธรรมไทยนั้นว่าน่าวิเคราะห์ต่อไป ปรัชญาการณที่เราจะเห็นได้เสมอคือ คนไทยมักจะถือว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมเหนือกว่าต้องเป็นผู้ให้แก่ผู้ที่อยู่ในฐานะต่ำกว่า และต้องเป็นผู้ให้ก่อน โดยที่ผู้ที่ขอนั้นไม่มีความคิดที่จะทำอะไรให้เป็นการตอบแทนภายหลังหรือไม่เคยคิดที่จะทำอะไรให้เขาก่อน ชอบที่จะได้อะไรมาฟรีๆ

2. ความชอบพอกับการยอมทำตาม เป็นเรื่องธรรมดาสำหรับเราทุกคนที่ว่าเราเต็มใจและยินดีที่จะตามสิ่งที่คนที่เราชอบพอขอร้องให้ทำ และเมื่อคนที่เราไม่ชอบมาขอร้องให้เราช่วยทำอะไรให้ก็ตาม เรามักจะทำให้อย่างเสียไม่ได้ โจ จิราวด์ (Joe Girard) นักขายรถยนต์ผู้ซึ่งทำสถิติขายได้วันละ 5 คัน (และเป็นการขาย ณ ที่งานของบริษัทด้วย) ได้กล่าวว่า มีหลักในการขายเพียง 2

ประการคือ ราคาที่ยุติธรรมและต้องทำให้ผู้ซื้อชอบผู้ขาย เมื่ออ่านดูแล้วคล้ายกับจะเป็นหลักการธรรมดาดีเอง แต่ในแง่ของการปฏิบัติมีเทคนิคมากมายที่จอร์จได้ทำลงไปเพื่อเอาชนะใจของลูกค้าให้ชอบเขา และจอร์จเองก็ได้บรรยายไว้อย่างละเอียดในหนังสือที่เขียนเกี่ยวกับเรื่องของเข (ฉบับภาษาไทยแปลโดย ไพบุลย์ สำราญภูติ ชื่อ โจ จอร์จ ยอดนักขายบันลือโลก) ในทางการวิจัยของนักจิตวิทยาสังคมผลการวิจัยปรากฏว่า คนเราจะชอบคนที่มีลักษณะรูปร่างหน้าตาดีมีความคิดและเจตคติคล้ายกับเรา สามารถให้ประโยชน์แก่เราได้ อยู่ใกล้กันหรือพบกันบ่อย และมีสิ่งที่เราต้องการให้เขาในขณะที่เราก็มียสิ่งที่เขาต้องการเช่นกัน (Shaw & Costanzo, 1982 : 86-89) อย่างไรก็ตาม เราเห็นว่าถ้ากล่าวถึงอิทธิพลของคำชมเชยไม่ได้ คำชมเชยทำให้คนที่ได้รับเกิดความรู้สึกชอบคนที่ให้เสมอ ผลการวิจัยทางจิตวิทยาปรากฏเช่นนั้นจริง (Drachman, Decarufel, & Insko, 1978) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคนที่ถูกชมเชยแอบได้ยิน เขาจะชอบคนพูดมากกว่าเมื่อถูกชมต่อหน้าเสียอีก ทั้งนี้เพราะเขาเชื่อว่าคนที่กล่าวคำชมลับหลังย่อมจะมีความจริงใจต่อเขามากกว่าการยกย่องชมเชยต่อหน้า และในทางตรงกันข้ามถ้าหากเขา (ผู้ซึ่งได้รับคำชมเชยจากเรา) รู้หรือเข้าใจว่าเราใช้คำชมเชยเพื่อให้เขายอมทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งเขาจะเกิดความไม่พอใจมากกว่าที่จะชอบเราเสียอีก ข้อสรุปสำหรับหัวข้อนี้คือเมื่อต้องการที่จะขอร้องใครให้ยอมทำอะไรให้ ผู้ขอร้องควรจะทำตนให้เป็นคนที่เขาชอบ ด้วยวิธีการต่างๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว อันได้แก่ การแต่งตัวให้ดูดี ทำประโยชน์ให้แกเขาได้ พบกับเขาให้บ่อย มีเจตคติคล้ายคลึงกัน โอภาปราศรัยเป็น มีทักษะในการกล่าวชม ฯลฯ เพราะเมื่อเขาชอบแล้วเขาย่อมยินดีที่จะช่วยเหลือตามที่เขาขอร้อง

3. การให้สัญญากับการยอมทำตาม ในนิยายกำลังภายในของจีน ตัวละครแต่ละตัวจะมีฉายาประจำตัวที่บอกลักษณะนิสัยและพฤติกรรมของตัวละครนั้นตลอดชีวิต เช่น กระบี่เดี่ยวดาย หมายถึงตัวละครผู้นั้นใช้กระบี่เป็นอาวุธและชอบไปไหนมาไหนคนเดียว ดังนั้นถ้าหากจะนำเอาวิธีการนี้ไปใช้ในการขอร้องให้ผู้อื่นยอมทำตาม เราอาจจะทำเช่นเดียวกับการให้สัญญาในนิยายกำลังภายใน เมื่อคนเราได้รับการให้ฉายาจากสังคม (Social Labeling) แล้ว โดยทั่วไปคนเราจะพยายามที่จะรักษาภาพลักษณ์ของตนเองให้เป็นไปตามสายตาของสาธารณชนที่มองเรา ด้วยการแสดงพฤติกรรมของตนเองให้สอดคล้องกับความคาดหวังหรือภาพพจน์ที่สังคมมีต่อตน ทำอย่างนี้ไปนานเข้าภาพที่สังคมคาดหวังจากเราจะกลายเป็นภาพลักษณ์ประจำตัว (Self-image) ในความคิดของเราไปในที่สุดมีกระบวนการอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้รับการขนานนามกระบวนการนี้คือ การรับรู้ตนเอง (Self-perception) ขณะที่ผู้ร่วมการทดลองบริจาคเงินทำบุญแล้วได้รับการชมเชยพร้อมกับบอกว่า “คุณเป็นคนใจบุญ” เป็นการทำให้ผู้บริจาคเรียนรู้หนักแน่นขึ้นอีกว่าตนเองเป็นคนใจบุญ เพราะได้บริจาคไปแล้ว และยังมีคนบอกให้รู้อีกทีว่าเป็นคนใจบุญการเรียนรู้เกี่ยวกับตัวเองว่าเป็นคนใจบุญ ทำให้เขาเข้าใจตนเองว่าเป็นเช่นนั้น ฉะนั้นเมื่อมีการบริจาคอีก เขาจึงบริจาค

เพื่อให้สอดคล้องกับความคิดเกี่ยวกับตนเองว่าใจบุญ และความคาดหวังจากคนอื่นด้วย (เพราะเคยมีคนบอกว่าเขาใจบุญ)

4. การยอมทำตามโดยอัตโนมัติ (Automatic of mindless compliance) มีอยู่บ่อยครั้งในชีวิตของคนเราที่จะต้องประสบกับการขอร้องให้เราทำอะไรให้สักอย่างหนึ่ง ซึ่งเราไม่ค่อยเต็มใจที่จะทำแต่เมื่อได้รับการขอร้องจากผู้อื่น เราพลั้งปากยอมรับทำให้โดยไม่ได้ตั้งใจ เมื่อพลั้งปากออกไปแล้วก็จำเป็นต้องทำตามเลย หรือบางกรณีเราได้รับคำขอร้องให้ทำอะไรสักอย่างหนึ่งซึ่งไม่สมเหตุผล แต่เราต้องทำตามเพราะเคยทำกันมาอย่างนั้น โดยที่ไม่ได้ลึกลงคิดว่าทำไมต้องทำอย่างนั้น แลงเกอร์ (Langer, 1989) ได้ทำการทดลองภาคสนามเพื่อศึกษาการยอมทำตามโดยอัตโนมัติ โดยเขาได้ฝึกผู้สมรู้ของเขาให้เข้าไปขอตัดคิวของนักศึกษาที่กำลังยืนรอเข้าไปใช้บริการถ่ายเอกสารจากเครื่องถ่ายเอกสารแบบบริการตนเอง ผู้ที่ถูกขอร้องเป็นคนที่จะใช้เครื่องต่อจากคนที่กำลังถ่ายอยู่ ผู้สมรู้ของแลงเกอร์ จะแปรเปลี่ยนวิธีขอร้องอยู่ใน 3 เงื่อนไขคือ เงื่อนไขแรก เขาจะให้เหตุผลประกอบอย่างเหมาะสมโดยพูดว่า “ขอโทษเถอะครับ ผมขออนุญาตถ่ายเอกสารสัก 5 แผ่นก่อนคุณนะครับ เพราะว่าผมมีธุระด่วนที่จะต้องรีบไปทำ” ในเงื่อนไขที่สอง ผู้สมรู้จะใช้เหตุผลเหมือนกันแต่การอ้างเหตุผลเป็นไปอย่างขำๆ ง่ายๆ คือพูดว่า “ขอโทษเถอะครับ ผมมีเอกสาร 5 แผ่น ขอผมใช้เครื่องถ่ายเอกสารหน่อยนะครับ เพราะว่าผมต้องการถ่ายเอกสาร” จะเห็นได้ว่าเหตุผลที่อ้างนี้ฟังไม่ขึ้นเอาเสียเลย เพราะทุกคนก็ต้องการจะถ่ายเอกสารไม่ก็แผ่นทั้งนั้น แต่ในเงื่อนไขที่สาม ผู้สมรู้ไม่อ้างเหตุผลอะไรเลยเพียงแต่บอกว่า “ขอโทษครับผมมีอยู่ 5 แผ่น ขอใช้เครื่องถ่ายเอกสารนะครับ” ปรากฏว่าเมื่อใช้เงื่อนไขที่หนึ่ง คนรอคิวยอมให้ถ่ายก่อน 94% ในขณะที่เงื่อนไขที่สองเขายอมให้ลัดคิว 93% ส่วนเงื่อนไขที่สามคนรอคิวยอมให้ลัดคิว 60% ผลการวิจัยของแลงเกอร์ชี้ให้เห็นว่าคนเรายอมทำตามคำขอร้องโดยอัตโนมัติโดยไม่ต้องมีเหตุผลที่เหมาะสมมาประกอบก็ได้ เหมือนดังผู้ที่ยอมให้ผู้สมรู้ลัดคิวในเงื่อนไขที่สอง ซึ่งมีเปอร์เซ็นต์สูงพอกับการยอมทำตามของผู้รอคิวในเงื่อนไขที่หนึ่ง ซึ่งผู้สมรู้ได้ให้เหตุผลที่เหมาะสมประกอบการขอร้อง การยอมให้ผู้สมรู้ที่มาขอลัดคิวได้ถ่ายเอกสารก่อนโดยที่ไม่มีเหตุผลอันสมควรเช่นนี้ เป็นการยอมทำตามคำขอร้องโดยอัตโนมัติ เมื่อเขาขอร้องก็ยอมให้เลยทั้งที่มีได้รู้จักกันมาก่อน เรื่องการยอมทำตามโดยอัตโนมัตินี้เป็นเรื่องของธรรมชาติของมนุษย์โดยทั่วไปที่เป็นอย่างนั้นเอง กล่าวคือเมื่อมีผู้ใดมาขอร้องให้เราทำในสิ่งที่เป็นเรื่องเล็กน้อย เรามักจะรีบปากทำให้โดยมิได้คิด ครั้นพอคิดได้ขึ้นมาก็ต้องรักษาพันธะสัญญาที่ได้พูดออกไป ดังนั้นการขอร้องให้ผู้ใดยอมทำบางสิ่งบางอย่างหรือไม่ทำบางสิ่งบางอย่างบางครั้งควรจะเอ่ยปากในขณะที่เขาผู้นั้นยังไม่ทันตั้งตัวคิดปฏิเสธ เป็นการทำให้ยอมโดยอัตโนมัติเสียก่อนด้วยพันธะสัญญาที่เขารีบปาก เขาจะต้องยอมทำสิ่งที่เราได้ขอร้องเอาไว้ บางครั้งการยอมทำตามโดยไม่รู้ตัวเกิดขึ้นจากการเปรียบเทียบ (Perceptual Contrast) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่

เกี่ยวกับการรับรู้ที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง เพราะการรับสัมผัสที่ทำให้เกิดการรับรู้ในครั้งแรกมีอิทธิพลต่อการสัมผัสในการรับรู้ครั้งที่สอง

5. การรักษาพันธสัญญา และการทำให้เกิดความคงเส้นคงวา ของภาพพจน์ของตนเองกับการยอมทำตาม เอ็ดการ์ ไชน์ (Schein, 1956) ได้ศึกษาจากเชลยศึกอเมริกันที่ได้รับการปล่อยตัวให้กลับบ้านได้เมื่อครั้งที่เกิดสงครามเกาหลี เนื่องจากได้มีข้อสังเกตว่าบรรดาเชลยศึกเหล่านี้กลับมาสู่บ้านเกิดเมืองนอนแล้วได้แสดงความคิดและพฤติกรรมที่ผิดไปจากเดิม ผลจากการศึกษาของเขาซึ่งได้จากการสัมภาษณ์เชลยศึกอย่างลุ่มลึกและละเอียดพบว่า ชาวจีนแดงซึ่งช่วยเกาหลีเหนือรบได้ใช้วิธีการเปลี่ยนแปลงเจตคติต่างสมองเชลยศึกอเมริกัน กระบวนการที่จีนแดงใช้ในการล้างสมองเชลยศึกเริ่มจากการใช้การเปรียบเทียบการรับรู้ (Perceptual Contrast ดังกล่าวมาแล้วในหัวข้อที่แล้ว) ซึ่งทำให้เชลยศึกเห็นความดีของทหารจีนแดงดีเกินกว่าปกติคือ เมื่อถูกจับเชลยเหล่านั้นต้องคิดแล้วว่าตนเองต้องถูกทรมาน ต้องถูกใช้แรงงาน ต้องพบกับความทุกข์ยากแน่นอน แต่ในความเป็นจริงกลับได้รับการต้อนรับอย่างเป็นปกติธรรมดา การโอภาปราศรัยที่สุภาพเรียบร้อย เพียงแค่นี้ภาพลักษณ์ของทหารจีนก็ดูดีเกินกว่าปกติเสียแล้ว อย่างไรก็ตามเชลยศึกอเมริกันจะถูกทำลายความสัมพันธ์ระหว่างเชลยด้วยกันอย่างไม่รู้สึกตัวโดยวิธีการต่างๆ เพื่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจกันและกัน จะได้ไม่ยอมปรับตัวทุกข์ หรือพูดคุยปรึกษากันในหมู่เชลยด้วยกัน เมื่อเวลาผ่านไปนานเข้าจะมีทหารจีนแทรกเข้ามาพูดคุยกับเขาเท่านั้น ทหารจีนเหล่านี้จะกลายเป็นเพื่อนยากของเขาไปแล้ว และเพื่อนจีนนี้เองที่จะค่อยๆ คุยกับเขาเรื่องทัศนะทางการเมืองของคอมมิวนิสต์ ซึ่งทหารอเมริกันผู้เป็นเชลยจะค่อยๆ ซึมซับไปเรื่อยๆ เชลยทุกคนจะต้องได้รับการสอบสวนหรือการแลกเปลี่ยนความเห็นเกี่ยวกับลัทธิเศรษฐกิจ เขาจะถูกทำให้ต้องยอมรับความจริงบางอย่างที่เป็นข้อเสียของระบอบประชาธิปไตย และที่เป็นข้อดีของคอมมิวนิสต์ เช่นระบอบเสรีประชาธิปไตยมีคนอดตาย มีโสเภณี ในระบอบคอมมิวนิสต์ไม่มี เป็นต้น หลังจากนั้นมีการขอให้อ้างชื่อหรือลงชื่อเชลยศึกเพื่อยืนยันความเห็นของตนในข้อความเหล่านั้นโดยให้สมัครใจ ข้อความเหล่านี้จะถูกเผยแพร่ออกไปในรูปของแผ่นปลิว ข่าวของค่ายและเสียงตามสายซึ่งระบุชื่อผู้ให้ความเห็นด้วย ด้วยเหตุนี้เชลยศึกที่ได้รับการอ้างชื่อในประกาศดังกล่าวแม้จะแก้ตัวอย่างไรก็ตาม ในสายตาของเพื่อนเชลยด้วยกันก็จะกลายเป็นคนทรยศไปเข้ากับศัตรูเสียแล้ว เชลยผู้นั้นจะยิ่งโดดเดี่ยวจากพวกเดียวกันมากขึ้นไปอีกเพราะเพื่อนฝูงตีตัวออกห่างไปหมด แต่จะยิ่งถูกผลักดันไปหาทหารจีนมากขึ้น ความโน้มเอียงเข้าหาและศึกษาลัทธิคอมมิวนิสต์จึงเกิดขึ้น เมื่อใดก็ตามที่ได้อภิปรายกลุ่มเชลยศึกด้วยกัน และได้แสดงความคิดที่ค่อนข้างไปทางเห็นด้วยกับคอมมิวนิสต์ก็มักจะได้รับการวัลเล็กน้อย ซึ่งทำให้เขาไม่อาจจะคิดได้ว่าเขาแสดงความคิดเห็นอย่างนั้นเพราะเขาหวังรางวัล เช่น สิทธิบางอย่างในค่ายกักกัน อาหารพิเศษบางมื้อ ฯลฯ ในที่สุดก็ต้องแสดงตนเองให้เป็นไปตามที่ตนเองพูด หรือแสดง



ความคิดเห็นออกไปให้คนอื่นเห็น เป็นการรักษาพันธสัญญาและภาพพจน์ของตนเองให้สอดคล้องกับท่าทีที่ตนเองแสดงออกไปให้สังคมรอบตัวได้รับรู้ เมื่อเวลาผ่านไปนานเข้า ความคิดและเจตคติทั้งหลายก็เปลี่ยนไปในทิศทางนิยมคอมมิวนิสต์มากขึ้นทุกที

### เทคนิคในการทำให้เกิดการยอมทำตาม

นักจิตวิทยาสังคมได้ศึกษาสังเกตเทคนิคในการทำให้เกิดการยอมทำตามที่ได้มีการใช้กันอยู่ในสังคมโคดเคียวโดยทั่วไปซึ่งมีอยู่หลายวิธี แล้วได้นำไปทำการทดลองเพื่อสรุปเป็นหลักการ ผลการวิจัยที่น่าสนใจเกี่ยวกับเทคนิคการทำให้ยอมทำตามมีหลายวิธี ดังนี้ (ศักดิ์ไทย สุรกิจาวร, 2545)

1. The foot-in-the-door Technique เป็นเทคนิคในการทำให้เกิดการยอมทำตามแบบขอให้ทำในสิ่งเล็กน้อยก่อน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ว่าตนเองเป็นคนที่ชอบช่วยเหลือผู้อื่น แล้วค่อยขอร้องในสิ่งที่มีขนาดใหญ่ จะประสบผลสำเร็จช่วยให้เกิดการยอมทำตามมากขึ้น

2. The door-in-the-face Technique เป็นวิธีการที่ตรงกันข้ามกับวิธีแรก คือจะเสนอข้อขอร้องที่มีขนาดใหญ่มากจนผู้ถูกขอร้องต้องปฏิเสธ แล้วจึงเสนอข้อที่มีขนาดเล็กลงกว่าเดิม (ซึ่งเราต้องการ) การที่ผู้ขอร้องลดข้อเสนอลงมา จะทำให้ผู้ถูกขอร้องต้องลดท่าทีหรือปล่อยท่าทีจากปฏิเสธมาเป็นยอมรับ ซึ่งเป็นไปตามหลักการแห่งการพึ่งพาอาศัยกันและการแลกเปลี่ยนกัน เมื่อเขาลดให้เรา เราก็ควรลดให้เขาบ้าง มิฉะนั้นเขาจะมองเราเป็นคนไม่เอื้อเฟื้อ เพราะโดยปกติแล้วคนเรามักจะชอบแสดงภาพพจน์ตนเองให้สังคมรู้จักเราในแง่ดีเสมอ

3. วิธีทำให้เกิดการยอมทำตามโดยการสร้างความรู้สึกละอายใจ (Guilt) หลายครั้งเราอาจจะเคยสังเกตเด็กเล็กเมื่อได้รับการกระทบกระทั่งให้เจ็บ เขาจะร้องเพื่อให้ผู้กระทำเกิดความรู้สึกผิด และหาทางเอาอกเอาใจเขาภายหลัง หรือภายหลังจากการลงโทษเด็กด้วยการตักเตือนเด็กที่ทำผิดสักพักหนึ่ง เด็กจะกระทำการสิ่งที่ดีงามมีพฤติกรรมประจบประแจงผู้ใหญ่คนที่ตักเตือน นี่คือตัวอย่างของพฤติกรรมดีๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังความรู้สึกละอายใจ

4. วิธีการที่เขายอมทำตามเสียก่อนอย่างหนึ่งแล้วเพิ่มเงื่อนไขให้หลัง (Low Ball Caring) ในวงการธุรกิจการค้าปัจจุบัน การแข่งขันกัน แจก แถม ชิงโชค เป็นทางออกทางหนึ่งที่พยายามสร้างสิ่งดึงดูดใจให้แก่ผู้ซื้อ เมื่อผู้ซื้อต้องการของแถมจึงต้องซื้อทั้งของแถมและสินค้าชนิดนั้นด้วย ซึ่งสอดคล้องกับตัวอย่างอีกสถานการณ์หนึ่งคือ ถ้าเราได้รับการไหว้วานให้ไปส่งที่จุดหมายแห่งหนึ่งพอผู้ร้องขึ้นรถแล้วบอกว่าขอให้ไปสถานที่อื่นก่อนแล้วจึงไปส่งจุดหมายปลายทาง เราก็คงตอบว่า “ตกลง” อย่างแน่นอน



### อิทธิพลของสังคมที่มีต่อการเชื่อฟัง

เป็นพฤติกรรมการคล้อยตามที่เกิดจากภาพที่บุคคลยอมทำตามคำสั่งของผู้มีอำนาจที่เหนือกว่า ตัวอย่างทหารอเมริกันที่เข้าไปในหมู่บ้านไมลาย แล้วยิงราษฎรที่ไม่มีอาวุธชาวเวียดนามตายไปห้าร้อยกว่าคน บรรดาอาชญากรสงครามชาวนาซีเยอรมันที่ได้ทำการสังหารโหดชาวยิวทั่วยุโรปทั้งหมดประมาณ 6 ล้านคน โดยการฆ่าหมู่แบบป่าเถื่อน คนเหล่านี้มักจะแก้ตัวเหมือนๆ กันว่าทำตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา คำถามที่เกิดขึ้นคือ คนเหล่านี้จะรู้หรือไม่ว่าคำสั่งที่ได้รับมาถูกต้องหรือไม่ ถ้ารู้ทำไมจึงปฏิบัติตามคำสั่งที่โหดเหี้ยมอย่างนั้น ผลการวิจัยสนับสนุนเหตุการณ์ข้างต้นมีอยู่บ้างดังนี้คือ ศาสตราจารย์สแตนลีย์ มิลแกรม เขาได้ประกาศเพื่อหาอาสาสมัครเข้าร่วมทำการทดลองเรื่องเกี่ยวกับการเรียนรู้โดยให้เรียนรู้คำศัพท์ การทดลองครั้งนี้จะมีผู้สมรู้ซึ่งร่วมทดลองกับอาสาสมัครจะให้จับสลากเพื่อทำหน้าที่ครูและนักเรียน (ผู้ทดลองจะกำหนดให้ผู้สมรู้เป็นนักเรียนเสมอ) ก่อนที่จะแยกย้ายไปยังห้องทดลอง ผู้สมรู้จะคุยเสียงดังกับนักทดลองให้ผู้ร่วมทดลองได้ยินว่าเขาเพิ่งจะออกจากโรงพยาบาลหลังจากการรักษาโรคหัวใจ แล้วผู้สมรู้กับผู้ร่วมทำการทดลองจะเข้าไปคนละห้องแต่มีกระจกใสกั้นกลาง ผู้สมรู้จะถูกมัดกับเก้าอี้สายไฟฟ้าที่แขนทั้งสอง และผู้ร่วมการทดลองจะมีเครื่องมือช็อตไฟฟ้าอยู่ข้างหน้าตนเอง กติกาของการทดลองคือเมื่อครูสอนคำศัพท์แล้วนักเรียน (ผู้สมรู้) ไม่จำ ครูจะต้องลงโทษด้วยการช็อตไฟฟ้าขึ้นไปเรื่อยๆ จากการสังเกตพบว่า ผู้ร่วมการทดลองจะไม่ถึงเลที่จะกดปุ่มช็อตไฟฟ้าในระยะแรกๆ ที่มีกระแสไฟฟ้าต่ำ แม้ว่าผู้สมรู้จะแสดงอาการสะดุ้งจากการถูกช็อต แต่เมื่อกดปุ่มที่ระบุไว้ว่า “อันตราย” ที่เหนือปุ่ม เขาจะลงเลและบางคนจะหันมาบอกนักทดลองว่า ควรจะเอาผู้ถูกช็อตออกมาเพราะเขาอาจจะเป็นอันตราย แต่เมื่อนักทดลองยืนยันว่าคุณมีหน้าที่จะต้องทำตามข้อตกลง ขอให้กดปุ่มต่อไป บางคนจะช็อตต่อไปเรื่อยๆ จนถึง 450 โวลต์ จำนวนที่เชื่อฟังคำสั่งของ นักทดลองโดยการกดปุ่มไฟฟ้าช็อตต่อไปอีกมีอยู่ถึงร้อยละ 65 อย่างไรก็ตามเมื่อแปรเปลี่ยนระยะทางระหว่างผู้ช็อตไฟฟ้ากับนักทดลองก็ได้พบว่า การเชื่อฟังจะยิ่งลดลงมากเมื่อนักทดลองอยู่ห่างออกไป ถ้าหากไม่เห็นด้วยกันเลยก็ยังลดการเชื่อฟังลงอีก นี่แสดงว่าธรรมชาติของมนุษย์นั้นเชื่อฟังผู้ที่มีอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเขาอยู่ด้วย กล่าวโดยสรุปคือ การใช้อำนาจเพื่อกระตุ้นให้บุคคลทำตามนั้น บุคคลจะยอมทำตามก็ต่อเมื่อผู้มีอำนาจอยู่ด้วยเท่านั้น พอไม่อยู่ก็จะไม่ยอมทำตามคำสั่งอีกต่อไป การข่มขู่คาดโทษให้กลัวนั้นใช้ได้ผลในระยะสั้นและต้องมีคนกำกับการทำงานเช่นนี้เป็นการทำลายความมีวินัยในตนเอง ตรงกันข้ามกับการไม่คาดโทษซึ่งให้ผลในการยอมทำตามในระยะยาวโดยไม่ต้องคอยควบคุม (ศักดิ์ไทย สุรกิจาวร, 2545)

## 7. แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มการเมืองและกลุ่มการเมืองท้องถิ่น

### 7.1 ความหมายของกลุ่มการเมืองและความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม

ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 เป็นต้นมา กลุ่มการเมืองเป็นหัวข้อหนึ่งที่ได้มีการศึกษาอย่างกว้างขวางในสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางมานุษยวิทยา เป็นความพยายามของนักสังคมศาสตร์กลุ่มหนึ่งที่จะเปลี่ยนแนวทางการศึกษาสังคม จากการเน้นหนักถึงความสัมพันธ์ทางสังคมที่ยั่งยืน (Enduring Relationships) และกลุ่มสังคมที่มีลักษณะเป็นทางการที่มีกฎระเบียบทางสังคมควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกกลุ่ม (Corporate Groups) ไปเป็นการศึกษาลักษณะการรวมตัวของบุคคลที่ไม่สามารถใช้ทฤษฎีเกี่ยวกับกลุ่มที่เป็นทางการอธิบายได้ แต่เป็นปรากฏการณ์ที่มีพลังทางสังคม ถึงแม้ว่าการศึกษากลุ่มการเมืองจะเริ่มต้นจากการศึกษาสังคมอินเดีย แต่ในเวลาต่อมาที่มีการศึกษาปรากฏการณ์เกี่ยวกับกลุ่มการเมืองในสังคมต่างๆ ทั่วโลก ทั้งในระดับหมู่บ้านและระดับประเทศ (ไพลิน เชื้อนทา, 2539: 13)

Nicholas (1965: 21-61 อ้างถึงใน ไพลิน เชื้อนทา, 2539: 13) ได้นิยามกลุ่มการเมืองว่า หมายถึง กลุ่มขัดแย้งทางการเมืองที่มีใช้กลุ่มที่เป็นทางการ ซึ่งมีกฎระเบียบทางสังคม ควบคุมพฤติกรรมของกลุ่ม โดยสมาชิกของกลุ่มการเมืองจะถูกเลือกสรรโดยผู้นำ และการสรรหานั้นขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์หลายประการ

Jeremy (1974: 192 อ้างถึงใน ไพลิน เชื้อนทา, 2539: 14) ได้ให้ความหมายกลุ่มการเมืองว่าเป็นการรวมพวกกัน (Coalition) ของบุคคล (ผู้ติดตาม) ที่ถูกคัดเลือกสรรหาโดยส่วนตัวตามกฎเกณฑ์หลายประการ โดยผู้นำซึ่งมีความขัดแย้งกับบุคคลอื่นในการควบคุมทรัพยากรผลประโยชน์ และชื่อเสียง ผู้ติดตามเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับผู้นำของกลุ่มในหลายๆ ด้าน ซึ่งอาจจะเป็นญาติพี่น้อง เพื่อร่วมโรงเรียน หุ่นส่วนทางธุรกิจ หรือเพื่อที่เคยบวชเรียนด้วยกันมา ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัว หัวใจของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในกลุ่มการเมือง คือ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ และการให้ความช่วยเหลือต่างๆ ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำของกลุ่มกับผู้ติดตามอาจเป็นแบบความสัมพันธ์เชิงเดี่ยว (Uniplex Relationships) คือ ความสัมพันธ์กันด้านเดียว หรือความสัมพันธ์เชิงซ้อน (Multiplex Relationships) คือสัมพันธ์กันหลายๆ ด้านก็ได้ และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย อาจจะเป็นไปได้ทั้งแบบที่มีความสมดุลกัน คือต่างฝ่ายต่างเป็นผู้ให้และผู้รับ (Symmetrical Relationships) หรือแบบที่ไม่สมดุล คือฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ให้มากกว่ารับและอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้รับมากกว่าให้ (Asymmetrical Relationships) ถ้าผู้นำของกลุ่มการเมืองใดให้ประโยชน์แก่ผู้ติดตามมากกว่าที่ได้รับผลตอบแทนจากผู้ติดตาม ลักษณะภายในองค์กรของกลุ่มการเมืองนั้นจะเป็นแบบสายการบังคับบัญชา นั่นคือ ทรัพยากรและ

ผลประโยชน์ต่างๆ ของกลุ่มจะอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้นำหรือศูนย์กลาง ซึ่งอาจประกอบด้วย บุคคลสองหรือสามคนที่อาจเรียกได้ว่าเป็นแกนนำของกลุ่ม บุคคลเหล่านี้มักมีความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ใกล้ชิด Bailey (1969: 51-57 อ้างถึงใน ไพลิน เชื้อนทา, 2539: 14) เรียกกลุ่มการเมืองที่มีลักษณะโครงสร้างภายในเช่นนี้ว่า “ทีม” ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ติดตามในระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) เป็นตัวอย่างประเภทที่หนึ่งของ “ทีม” ผู้นำของทีมมักจะมีหรือควบคุมทรัพยากรมากกว่าผู้ติดตามของเขา เพราะภายใต้กระบวนการแลกเปลี่ยนนั้น ผู้นำจะเป็นฝ่ายที่ให้ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจ การงาน และการคุ้มครอง ในขณะที่ผู้ติดตามจะตอบแทนด้วยการสนับสนุนทางการเมือง คอยรายงานความเคลื่อนไหวของฝ่ายตรงข้าม และให้บริการอื่นๆ (Wolf, 1966 อ้างถึงใน ไพลิน เชื้อนทา, 2539: 14) อย่างไรก็ตาม ผู้ติดตามของแต่ละกลุ่มอาจเปลี่ยนใจไปสวมักัดกลุ่มอื่นๆ หรือฝ่ายตรงข้ามที่ให้ผลประโยชน์มากกว่า (Spiro, 1968: 15 อ้างถึงใน ไพลิน เชื้อนทา, 2539: 14)

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งของการรวมตัวกันของบุคคลเป็นกลุ่มการเมือง คือ การมีผลประโยชน์ร่วมกันในการควบคุมทรัพยากร ผลประโยชน์ และชื่อเสียง กลุ่มการเมืองเกิดขึ้นก็เพราะมีการแข่งขันทางการเมืองเพื่อปกป้องและแสวงหาผลประโยชน์ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้เงื่อนไขของชุมชนที่มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม วัฒนธรรม ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างความขัดแย้งภายในชุมชนกับแรงกดดันภายนอก ซึ่งทำให้เกิดช่องทางหรือโอกาสใหม่ๆ สำหรับการแข่งขัน (Siegle & Beale, 1960: 399 อ้างถึงใน ไพลิน เชื้อนทา, 2539: 14) เพื่อบรรลุเป้าหมายนี้ผู้นำของกลุ่มการเมืองจึงระดมการสนับสนุนจากผู้ติดตามเพื่อแข่งขันกับกลุ่มการเมืองอื่นๆ ดังนั้นการต่อสู้แข่งขันจึงเป็นปัจจัยพื้นฐานของการดำรงอยู่ของกลุ่มการเมือง

การศึกษาของกลุ่มการเมืองในปัจจุบันมีอยู่สองแนวทางใหญ่ๆ คือ **แนวทางแรก** เป็นการวิเคราะห์ถึงการจัดองค์กรภายในกลุ่มการเมือง (Organization) โดยมุ่งให้ความสำคัญต่อปัญหาของการจัดการ และการธำรงรักษาไว้ของกลุ่มการเมือง ส่วน**แนวทางที่สอง** เป็นการศึกษาถึงกระบวนการ (process) และลักษณะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการต่อสู้ของกลุ่มการเมืองต่างๆ การศึกษากลุ่มการเมืองส่วนใหญ่ มักเป็นการศึกษาในแนวทางแรก เช่น (Nicholas, 1965 อ้างถึงใน ไพลิน เชื้อนทา, 2539: 15) ศึกษาการจัดรูปแบบขององค์กรของกลุ่มการเมืองในหมู่บ้านหนึ่งของอินเดีย ซึ่งผลการศึกษาสอดคล้องกับข้อเสนอที่เขาตั้งไว้คือ กลุ่มการเมืองเป็นกลุ่มที่มีความขัดแย้งกันทางการเมือง ซึ่งได้รับการกระทำจากการเกิดกรณีพิพาทกันในการที่จะมีอำนาจควบคุมทรัพยากรและบุคคล มีลักษณะที่ไม่ถาวรและมีใช้กลุ่มที่เป็นทางการ มีกฎระเบียบทางสังคมควบคุมพฤติกรรมของกลุ่ม โดยสมาชิกของกลุ่มการเมืองถูกคัดเลือกสรรหาโดยผู้นำ ซึ่งการสรรหาขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์หลายประการ การศึกษาของ Spiro (1968: 419 อ้างถึงใน ไพลิน เชื้อนทา, 2539: 15) แสดงให้เห็น

ลักษณะหนึ่งของกลุ่มการเมืองในหมู่บ้านของพม่า ที่ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินการต่อสู้และขาดเอกภาพภายในกลุ่ม ส่วน (Bujra, 1973: 134 อ้างถึงใน ไพลิน เชื้อนทา, 2539: 15) ไม่เห็นด้วยกับการศึกษาที่ผ่านมา ซึ่งมองกลุ่มการเมืองในลักษณะของปรากฏการณ์เดี่ยวๆ และละเลยประเด็นของความผูกพันทางอุดมการณ์ร่วมกัน (Ideological Commitment) ภายในกลุ่มการเมือง Bujra จึงเสนอความเป็นไปได้หรือความแปรผันจากกลุ่มที่มีความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันต่ำสุดไปสู่กลุ่มที่เป็นทางการที่มีคุณสมบัติสูงสุด ซึ่งในที่นี้คือ พรรคการเมือง เช่นเดียวกับ (Boissevain, 1977 อ้างถึงใน ไพลิน เชื้อนทา, 2539: 15) ที่ศึกษากลุ่มการเมืองในหมู่บ้านในเกาะมอลตา (Malta) ซึ่งได้ข้อสรุปว่า ภายใต้สถานการณ์หรือช่วงเวลาหนึ่งๆ กลุ่มการเมืองอาจจะเปลี่ยนแปลงจากกลุ่มที่มีการจัดระเบียบค่อนข้างหลวมไปสู่กลุ่มที่มีการจัดระเบียบกระชับมากขึ้น

การศึกษากลุ่มการเมืองในหมู่บ้านของไทยมีไม่มากนัก เหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้การศึกษากลุ่มการเมือง และความสัมพันธ์ในหมู่บ้านของไทยได้รับความสนใจน้อยก็คือ ข้อสมมติฐานที่ว่าหมู่บ้านเป็นระบบสังคมเล็กๆ ที่สงบ ชวนาเป็นพุทธศาสนิกชนที่ดี และมีลักษณะเป็นชวนาในอุดมคติ ดังนั้นจึงไม่มีกลุ่มการเมืองเกิดขึ้นในหมู่บ้าน (Phillips, 1965: 38 อ้างถึงใน ไพลิน เชื้อนทา, 2539: 15) ในการศึกษาหมู่บ้านบางชั้นในภาคกลาง กล่าวว่าในบางชั้นนั้นไม่มีการต่อสู้ของกลุ่มการเมือง เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในชุมชน หรือการแบ่งพรรคแบ่งพวก อันเป็นปรากฏการณ์สากลของหมู่บ้านในแถบต่างๆ ทั่วโลก ขณะเดียวกัน (Wrijewardene, 1967: 74 อ้างถึงใน ไพลิน เชื้อนทา, 2539: 15) ได้ตั้งข้อสังเกตประการหนึ่งในการศึกษาชนบทไทยว่า “ลักษณะของสังคมของหมู่บ้านไทยไม่มีเงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดกลุ่มการเมือง” ผลการศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชนในหมู่บ้านภาคเหนือของ สมจิต ปัญญาศักดิ์ (2527: 226) ชี้ให้เห็นว่าการตัดสินใจในหมู่บ้านไม่มีเรื่องการต่อรองของกลุ่มการเมือง อย่างไรก็ตามนักวิชาการหลายคนไม่เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว Kirsch (1967: 38 อ้างถึงใน ไพลิน เชื้อนทา, 2539: 16) เสนอว่าอาจจะมีกลุ่มการเมืองในบางชั้น สอดคล้องกับ ศรีสมภพ จิตต์ภิรมย์ศรี (2528: 240) เห็นว่าในหมู่บ้านทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่เขาทำการศึกษา มีกลุ่มการเมืองอยู่จริง และไม่เป็นตัวบั่นทอนฐานอำนาจของชนชั้นนำระดับสูง

การศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มการเมืองในหมู่บ้านของไทยส่วนใหญ่ มักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของกลุ่มการเมือง ตลอดจนปัจจัยที่ทำให้เกิดความขัดแย้งหรือการเกิดขึ้นของกลุ่มการเมือง ซึ่ง (Keyes, 1970: 116 อ้างถึงใน ไพลิน เชื้อนทา, 2539: 16) ชี้ให้เห็นว่าปรากฏการณ์ของกลุ่มการเมืองเป็นไปอย่างแพร่หลายในหมู่บ้านภาคอีสาน และเขายังเชื่อว่าข้อพิพาทระหว่างกลุ่มการเมือง มักจะไม่ทำให้เกิดการแบ่งแยก (Division) ภายในหมู่บ้านของไทย เพราะกลุ่มการเมืองในหมู่บ้านก็เสมือนกับกลุ่มการเมืองในระดับประเทศ ที่ไม่เคยเกาะกลุ่มกันแน่นนอน

เนื่องจากแต่ละบุคคลมักจะแปรพักตร์เมื่อพบว่าการกระทำดังกล่าวจะทำให้เขาได้รับผลประโยชน์ส่วนตัวขึ้น ยิ่งกว่านั้นค่านิยมทางวัฒนธรรมที่จะรักษาคุณลักษณะเป็นสิ่งป้องกันการประจัญบานอย่างเปิดเผย ถึงแม้ว่าปรากฏการณ์ของกลุ่มการเมืองจะไม่ปรากฏเด่นชัดในชนบทไทย แต่มันก็ยังคงมีความสำคัญต่อการปกครองในหมู่บ้าน แต่ (Potter, 1976: 200-202 อ้างถึงใน ไพลิน เชื้อนทา, 2539: 16) ไม่เห็นด้วยกับ Keyes เขาเชื่อว่าความเป็นฝักฝ่ายมีความสำคัญและแพร่หลายในชนบทไทย อีกทั้งยังเป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญในโครงสร้างทางสังคมของชาวนาไทย เขาชี้ให้เห็นถึงพื้นฐานประการหนึ่งของปรากฏการณ์ของกลุ่มการเมืองในหมู่บ้านฝางที่เขาทำการศึกษา คือพื้นเพเดิมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันของกลุ่มคนที่อพยพเข้ามาอยู่ในหมู่บ้าน ซึ่งมีอยู่สองกลุ่มคือ กลุ่มที่มาจากจังหวัดลำปาง ซึ่งเข้ามาตั้งหลักแหล่งอยู่ชุกค้ำในท้องหมู่บ้าน และกลุ่มที่อพยพจากหมู่บ้านเชียงใหม่สารภี ได้ตั้งหลักแหล่งอยู่ชุกค้ำด้านเหนือของหมู่บ้าน นอกจากนี้ Potter ยังมีความเห็นว่าการแบ่งแยกทางการเมืองและการปกครองในหมู่บ้านบางชั้น อาจเป็นพื้นฐานของปรากฏการณ์ของกลุ่มการเมืองซึ่งคล้ายคลึงกับที่ Tambiah (1971: 10 อ้างถึงใน ไพลิน เชื้อนทา, 2539: 16) กล่าวถึงในหมู่บ้านพรานมัวว่า แบ่งออกมาจากหมู่บ้านเล็กๆ ที่อยู่ใกล้กัน ซึ่งการแบ่งแยกทางภูมิศาสตร์นี้อาจเริ่มกลายเป็นพื้นฐานของการแบ่งแยกเป็นกลุ่มการเมืองภายในชุมชน ซึ่งปรากฏการณ์ของกลุ่มการเมืองในหมู่บ้านทางภาคอีสานตามความเห็นของ Keyes อาจไม่ถูกต้องนัก เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับหมู่บ้านในภาคกลาง ซึ่ง อคิน รพีพัฒน์ (2523: 11) ได้ให้ความเห็นว่า หมู่บ้านในภาคกลางมักจะมีกลุ่มขัดแย้ง แต่จะมองเห็นได้ยากเพราะไม่ค่อยมีการแสดงออกของการขัดแย้งกันซึ่งหน้า นอกจากนี้ Potter ยังมีความเห็นว่า ความแตกต่างในการนับถือศาสนา และวัฒนธรรมของประชาชนในหมู่บ้านบางชั้นที่ประกอบด้วยกลุ่มคนพุทธและคนมุสลิม นำไปสู่ความอคติและขัดแย้งระหว่างกลุ่ม อันแสดงให้เห็นถึงปรากฏการณ์ของกลุ่มการเมือง

จากการศึกษาที่กล่าวข้างต้น อาจสรุปถึงลักษณะที่เด่นชัดของกลุ่มการเมืองได้ กล่าวคือ กลุ่มการเมือง (Faction) นั้นแตกต่างจากกลุ่มที่เป็นทางการ (Corporate Group) ในลักษณะที่ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับสมาชิกมีความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งความสัมพันธ์ในแนวดิ่งมีความสำคัญมากกว่าความสัมพันธ์ในแนวราบ ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเป็นแบบส่วนตัวในรูปแบบต่างๆ เช่น ความสัมพันธ์ฉันเพื่อนร่วมโรงเรียน เพื่อนร่วมงาน หรือญาติพี่น้อง โดยมีผู้นำเป็นศูนย์กลางของกลุ่มในการจัดสรรผลประโยชน์ และวางแนวทางในการดำเนินการของกลุ่ม การที่ไม่มีการเฝ้าระวังควบคุมพฤติกรรมของกลุ่ม และขาดการผูกพันทางด้านอุดมการณ์ ทำให้เกิดแปรพักตร์ของสมาชิกไปยังกลุ่มอื่นที่ให้อะไรมากกว่า ซึ่งความสัมพันธ์ภายในกลุ่มนอกจากจะประกอบด้วยผู้นำและผู้ติดตามที่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อย่างเด่นชัดแล้ว ยังอาจมีแกนนำอีกสองหรือสามคนที่มีความสัมพันธ์กับผู้นำอย่างใกล้ชิด ซึ่งการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับ



แกนนำเหล่านี้ มีทั้งในลักษณะที่เท่าเทียมกันและไม่เท่าเทียมกันตามระบบอุปถัมภ์ และเนื่องจากแกนนำเหล่านี้มีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมที่เหนือกว่าผู้ติดตามซึ่งเป็นชาวบ้านทั่วไป ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างแกนนำกับผู้ติดตามจึงอยู่ในระบบอุปถัมภ์ด้วยเช่นกัน

จากความหมายและลักษณะของกลุ่มการเมืองดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปคำนิยามของกลุ่มการเมืองได้ว่า หมายถึงกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการแข่งขันแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ของชุมชนเป็นกลุ่มที่มีลักษณะไม่เป็นทางการ ไม่คงทนถาวร มีโครงสร้างความสัมพันธ์ภายในกลุ่มประกอบด้วย ผู้นำ แกนนำ (ซึ่งมีความสัมพันธ์เชิงการแลกเปลี่ยนทั้งที่เท่าเทียมกันและไม่เท่าเทียมกันกับผู้นำ) และผู้ติดตาม (ซึ่งมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกันกับผู้นำและแกนนำของกลุ่ม) การก่อรูปของกลุ่ม ไม่เพียงแต่เกิดจากความคาดหวังของผู้นำในการควบคุมอำนาจและทรัพยากรของกลุ่มเท่านั้น หากแต่ยังเป็นเป้าหมายหรือผลประโยชน์ร่วมกันของคนในกลุ่มอีกด้วย

## 7.2 ลักษณะของกลุ่มการเมืองไทยในระบบการเมืองท้องถิ่น

กลุ่มการเมืองที่จะกล่าวถึงในหัวข้อนี้ เป็นกลุ่มการเมืองที่เกิดขึ้นโดยมีเป้าหมายเพื่อต้องการส่งสมาชิกภายในกลุ่มของตนลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) ลักษณะของการรวมกลุ่มที่เกิดขึ้น แม้ว่าจะมีเรื่องผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย แต่ก็มิได้หมายความว่ากลุ่มการเมืองดังกล่าว จะเป็นกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลตามความหมายของนักวิชาการทั้งหลาย ทั้งนี้เพราะกลุ่มการเมืองดังกล่าวต้องการที่จะเข้าไปเพื่อเสนอแนะและจัดการกับนโยบายสาธารณะด้วยการจัดตั้งคณะบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง มิใช่เพื่อต้องการเพียงแค่มิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือกลุ่มการเมืองในลักษณะนี้ต้องการแสดงบทบาทในการแสวงหาอำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่น พร้อมทั้งเสนอบุคคลของกลุ่มเพื่อครอบครองอำนาจอย่างเป็นทางการนั่นเอง

กลุ่มการเมืองในระดับท้องถิ่นของไทยนั้น ได้แสดงกิจกรรมทางการเมืองหรือกระทำการที่คล้ายคลึง หรือลอกเลียนแบบมาจากพรรคการเมือง ที่ปรากฏอยู่ในการเมืองระดับชาตินั่นเอง เพียงแต่ว่ากลุ่มการเมืองท้องถิ่นยังไม่สามารถจะเรียกเป็นพรรคการเมืองได้ เนื่องจากข้อจำกัดของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2550 ที่มีบทบัญญัติและความหมายของการเป็นพรรคการเมืองเอาไว้มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวดที่ 1 เรื่องการจัดตั้งพรรคการเมือง กลุ่มการเมืองดังกล่าวจึงมิใช่พรรคการเมืองที่แท้จริง ทำให้กลุ่มการเมืองในระบบการเมืองท้องถิ่นไทยจึงมีลักษณะที่กำกวม กล่าวคือจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลที่แท้จริงก็มิใช่ หรือจะ

เป็นพรรคการเมืองที่แท้จริงก็มีใช้อีกเช่นกัน การอธิบายกลุ่มการเมืองอย่างถูกต้องจึงจำเป็นต้องใช้แนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง และแนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์มาผสมผสานกัน เพื่อวิเคราะห์ว่ากลุ่มการเมืองจะเป็นองค์กรที่สามารถกระทำกิจกรรมทางการเมืองในลักษณะอย่างไรและมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบที่ลอกเลียนมาจากระบบรัฐสภา ซึ่งเน้นสถาบันนิติบัญญัติเป็นหลัก ขณะเดียวกันยังเป็นรูปแบบการปกครองที่ยอมรับความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญด้วย การเน้นสถาบันนิติบัญญัติและการให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญขององค์กรหรือกลุ่มตัวแทนของประชาชนและกระบวนการเลือกตั้งนั่นเอง ในการเมืองระดับชาติองค์กรหรือกลุ่มตัวแทนนั้นได้มาจากการเลือกสรรบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง แต่ในการเมืองระดับท้องถิ่น องค์กรหรือกลุ่มการเมืองนั่นเองที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว

กลุ่มการเมืองจึงเป็นองค์กรทางการเมือง ที่มีความสำคัญมากในระบบการเมืองท้องถิ่น เช่นเดียวกับการเมืองในระดับชาติ เพราะนอกจากจะทำหน้าที่เลือกสรรบุคคลลงสมัครเข้ารับการเลือกตั้งแล้ว ยังมีหน้าที่ต่างๆ อีกหลายประการ เป็นต้นว่า

1. ทำหน้าที่รวบรวมความต้องการ ข้อคิดเห็น ข้อเรียกร้อง และข้อเสนอแนะของประชาชน ในฐานะที่เป็นเสมือนตัวแทนของประชาชน
2. นำเสนอความต้องการ ข้อคิดเห็น ข้อเรียกร้อง และข้อเสนอแนะของประชาชนเข้าสู่ระบบ โดยผ่านทางสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
3. กลุ่มการเมืองที่ไม่มีอำนาจในการบริหาร หรือไม่ได้เป็นคณะผู้บริหารต้องทำหน้าที่ควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารให้ได้ผลตามนโยบายที่วางไว้ เพราะกลุ่มการเมืองเป็นเสมือนผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนที่เลือกตั้งตนเข้าไปด้วย
4. กลุ่มการเมืองต้องทำหน้าที่ให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน และทำหน้าที่ในการสื่อสารทางการเมืองอีกด้วย

หากพิจารณาบทบาทหน้าที่ของกลุ่มการเมืองแล้ว จะพบว่ากลุ่มการเมืองแสดงบทบาทและหน้าที่เช่นเดียวกับพรรคการเมือง แต่หากพิจารณาถึงการจัดตั้งกลุ่มแล้วก็จะพบว่ากลุ่มการเมืองแตกต่างไปจากพรรคการเมือง ดังจะแยกพิจารณาให้เห็นดังต่อไปนี้

1. กลุ่มการเมืองไม่มีความยั่งยืน มักจะเลิกล้มหรือแตกสลายได้ง่าย ส่วนใหญ่จะจัดตั้งรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เมื่อใกล้ฤดูกาลหาเสียงเลือกตั้งท้องถิ่นเท่านั้น เมื่อการเลือกตั้งผ่านพ้นไป บางกลุ่มที่ไม่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งก็มักเลิกล้มแยกสลายกันทันที ไม่มีกิจกรรมทางการเมืองที่ต่อเนื่องอีกต่อไป แม้กระทั่งกลุ่มที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเองก็ตาม บางครั้งความเป็นกลุ่มก็มีได้

มีความสำคัญ ทั้งนี้เพราะการรวมตัวของสมาชิกกลุ่มขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของผู้นำกลุ่มเป็นสำคัญ มิได้ตั้งอยู่บนอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันแต่ประการใด

2. การจัดตั้งกลุ่มการเมือง ไม่มีการจัดตั้งสาขาของกลุ่มแต่อย่างใด อาจเป็นเพราะมองไม่เห็นความจำเป็น มักอาศัยความผูกพันของสมาชิกกลุ่มที่มีต่อแต่ละชุมชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะการรวมสมาชิกส่วนใหญ่ผู้นำของกลุ่มจะเป็นผู้ชักชวนบรรดาสมาชิกเข้าร่วมตัวกัน การชักจูงสมาชิกนั้นผู้นำกลุ่มจะใช้ศิลปะในการเลือกสรรบุคคล ที่มีฐานคะแนนเสียงครอบคลุมพื้นที่ในเขตชุมชนท้องถิ่นเอาไว้แทบทั้งหมดมารวมตัวกัน เพื่อมุ่งหวังฐานคะแนนเสียงในการเอาชนะการเลือกตั้งมากกว่าที่มุ่งหวังเพื่อคะแนนเสียงจากการมีสาขาของกลุ่ม

3. การจัดตั้งกลุ่มการเมือง มิได้เกิดขึ้นจากการมีแนวความคิดเห็นพ้องต้องกันในเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่รวมตัวกันโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสมาชิกของกลุ่มกับผู้นำของกลุ่มเป็นสำคัญ ดังนั้นในการจัดตั้งกลุ่มจึงขาดการวางแผน การกำหนดนโยบาย ขาดการจัดสรรอำนาจหน้าที่ ขาดการประสานผลประโยชน์ ขาดการควบคุมบังคับบัญชา ขาดการมีกฎระเบียบและเป้าหมายที่แน่นอนของกลุ่ม การจัดตั้งกลุ่มจึงขาดความมั่นคงตามไปด้วย

กลุ่มการเมืองในระบบการเมืองท้องถิ่นของไทย ต่างมีลักษณะเป็นแบบเดียวกันจากสภาพพื้นฐานและปัจจัยทางสังคมของไทยทำให้ลักษณะการรวมตัวจัดตั้งขึ้นมา มีลักษณะพิเศษและแตกต่างกันไปจากความหมายโดยทั่วไป กล่าวคือ พื้นฐานทางสังคมไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีการยอมรับความผูกพันกันแบบส่วนตัว นับถือความเป็นอาวุโส ความเป็นญาติพี่น้อง ค่านิยมเหล่านี้ทำให้เน้นความสำคัญ หรือขาดความเคร่งครัดและความแน่นอนจริงจัง ในการบังคับให้ปฏิบัติตามนั่นเอง ทฤษฎีตลอดจนระบบความสัมพันธ์ส่วนตัวและระบบความสัมพันธ์ระหว่างเจ้านายกับลูกน้องในสังคมไทย ล้วนแล้วแต่เป็นการทำให้กลุ่มที่เกิดขึ้นขาดระเบียบวินัย ขาดอุดมการณ์หรือแนวคิดร่วมกัน แต่ยึดติดกับบุคคลโดยเฉพาะผู้ที่ป็นหัวหน้ากลุ่มหรือผู้ที่มีฐานะ มีอำนาจสูงสุดในกลุ่ม ซึ่งการเข้าร่วมกลุ่มอาจมีเหตุผลง่ายๆ สองประการ ได้แก่ ประการแรกมองเห็นว่าตนเองจะได้รับผลประโยชน์จากการแบ่งสรรในส่วนของผู้มีอำนาจในลักษณะของผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ และประการที่สอง คือความต้องการที่จะช่วยเหลือตอบแทนผู้มีอำนาจในกลุ่มในลักษณะของเจ้านาย-ลูกน้อง หรือการตอบสนองทดแทนบุญคุณนั่นเอง

ดังนั้นการจัดตั้งกลุ่มจึงไม่ได้เกิดจากการมีอุดมการณ์ร่วมกัน ในการเสนอนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อบริหารท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าการเกิดกลุ่มตามทฤษฎีตะวันตกตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกในกลุ่มเป็นหลัก ในขณะที่การเกิดกลุ่มตามแนวคิดของคนไทยนั้น ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสังคมไทย อันได้แก่ ความสัมพันธ์ส่วนตัว ความใกล้ชิด ความไว้วางใจ ความเป็นญาติพี่น้อง เป็นปัจจัยหลัก การที่กลุ่ม

ในสังคมไทยซึ่งถือว่าเป็นผลิตผลของสังคมไทยมีลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กันนั้น เป็นเพราะโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของคนไทยนั่นเอง นอกจากนี้ลักษณะทางโครงสร้างของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นก็จะมีลักษณะหลวมๆ และไม่มีการจัดตั้งองค์กรที่แน่นอน

### 7.3 การเข้าสู่การเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเรื่องของการเมืองท้องถิ่น ในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นในส่วนนี้จะได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายเป็นเบื้องต้นดังต่อไปนี้

#### 7.3.1 สมาชิกสภาและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 ในจังหวัดหนึ่งให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น ให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่ เขตจังหวัด (พิธีศักดิ์ หินเมืองเก่า 2543)

#### 7.3.2 จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว จะต้องไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการหรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญา หรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกินห้าแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ยี่สิบสี่คน จังหวัดใดมีราษฎรเกินห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สามสิบคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งล้านคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านห้าแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สามสิบหกคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งล้านห้าแสนคนแต่ไม่เกินสองล้านคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดได้สี่สิบสองคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินสองล้านคนขึ้นไป ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สี่สิบแปดคน

ในอำเภอหนึ่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้หนึ่งคน เมื่อรวมจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากแต่ละอำเภอแล้ว จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่เป็นไปตามเกณฑ์ตามวรรคสาม ให้ดำเนินการดังนี้ เอาจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะพึงมีได้ไปหารจำนวนราษฎรทั้งจังหวัด ได้ผลลัพธ์เท่าใด ให้ถือเป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้น โดยอำเภอใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุด ให้อำเภอนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน แล้วให้เอาผลลัพธ์ดังกล่าวหักออกจากจำนวนราษฎรของอำเภอนั้น เหลือเท่าใดให้ถือเป็นจำนวนราษฎรของอำเภอนั้น ในการพิจารณาเพิ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ยังขาดจำนวนอยู่ และให้กระทำดังนี้ต่อไปจนได้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดครบจำนวน

### 7.3.3 คุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ดังนี้ (ราชกิจจานุเบกษา 2545 อ้างถึงใน ชัยเดช รุณเกษม 2548)

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง “สภาท้องถิ่น” หมายความว่า สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล สภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภากรุงเทพมหานคร สภาเมืองพัทยา และสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น “ผู้บริหารท้องถิ่น” หมายความว่า รวมถึง คณะผู้บริหารท้องถิ่น

บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

- 1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- 3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครรับ

เลือกตั้ง เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาติดต่อกันสามปีนับถึงปีที่สมัครรับเลือกตั้ง



4) คุณสมบัติอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กำหนด

บุคคลผู้มีลักษณะต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้าม มิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

- 1) ดิฉยาเสพตคให้โทษ
- 2) เป็นบุคคลล้มละลาย
- 3) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 34(1) (2)

หรือ (4)

4) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล

5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป และได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

6) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษามายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี

7) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

8) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

9) เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณีมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง

10) อยู่ในระหว่างเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 37 หรือตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

11) เคยถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมา ยังไม่ถึงหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง อันเนื่องมาจากการกระทำการโดยไม่สุจริตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต

12) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

13) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

14) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

15) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

16) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

17) ลักษณะอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

#### 7.3.4 สมาชิกภาพ

อายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง สมาชิกภาพของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง และสิ้นสุดลงเมื่อ

1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) ตาย

3) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

4) ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

5) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะกระทำ

6) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 9 วรรคสอง

7) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เข้าชื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณา และมีมติดังกล่าว ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหาร

บริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติ

8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพ ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (4) (5) หรือ (6) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด ในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงตาม (8) พร้อมกันทั้งหมด ให้ถือว่าเป็นการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

#### 7.4 สภาพปัญหาของนักการเมืองท้องถิ่นหน้าใหม่

นักการเมืองหน้าใหม่ (พรนค์พิเชฐ แห่งหน, 2551) หมายถึง ผู้ที่อาสาทำงานทางการเมือง หรือผู้ที่อาสาลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยเป็นบุคคลที่ยังไม่เคยปรากฏชื่อในวงการการเมืองนั้นๆ หรือเป็นผู้อาสาสมัครรับเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในสนามการเมืองนั้นๆ ซึ่งพฤติกรรมทางการเมืองของคนไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ส่วนใหญ่เป็นไปตามวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะในเรื่องแนวคิดการเห็นพ้องกับผู้นำของสังคม ถือเป็นจุดอ่อนและเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างหนึ่งของนักการเมืองหน้าใหม่ ที่ต้องการเสนอตัวเข้าสู่แวดวงทางการเมือง ถึงแม้ว่าผู้เสนอตัวเองจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีประสิทธิภาพ และมีประสบการณ์ แต่เมื่อเสนอตนเองเข้าสู่เส้นทางอำนาจทางการเมือง ย่อมต้องถูกสกัดกั้นจากผู้มีอำนาจและกลุ่มผู้มีอำนาจเดิม ยกเว้นตนเองอยู่ในกลุ่มของผู้มีอำนาจเดิมหรือผู้มีอำนาจเดิมต้องการสร้างคนรุ่นใหม่ แต่ก็ยังต้องถูกสกัดกั้นจากกลุ่มย่อยในกลุ่มผู้มีอำนาจเดิมที่ต้องสูญเสียอำนาจหรือสูญเสียตำแหน่งทางการเมืองนั้นไป ดังนั้นโอกาสที่นักการเมืองหน้าใหม่ที่มีความรู้ความสามารถจะประสบความสำเร็จทางการเมือง และสามารถขึ้นสู่ตำแหน่งทางการเมืองนั้นจึงเต็มไปด้วยอุปสรรคทางการเมืองมากมาย

การเมืองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2546) ทำให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ประกอบกับมีประกาศใช้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมีลักษณะที่คล้ายคลึงและใกล้เคียงกัน โดยมีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรงแยกจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงเช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาโอกาสที่นักการเมืองท้องถิ่นหน้าใหม่จะขึ้นสู่

ตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น จึงดูเหมือนกับว่าไม่น่ายุ่งยากมากนัก แต่ในแง่ความเป็นจริงแล้ว การเมืองท้องถิ่นของไทยถูกรอบงำโดยการเมืองระดับชาติ ซึ่งจะเห็นได้จากการที่หวัคะแนนทางการเมืองระดับชาติ และหวัคะแนนทางการเมืองท้องถิ่นเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน บทบาททางการเมืองท้องถิ่นจึงถูกรอบงำโดยการเมืองระดับชาติไปโดยปริยาย เมื่อนักการเมืองท้องถิ่นหน้าใหม่ต้องการเสนอตัวทางการเมือง จึงถูกสกัดกั้นทางการเมือง เช่น อาศัยระบบสภาภาแนพในการปล่อยข่าวลือทำลายกัน เป็นต้น ดังนั้นการที่นักการเมืองท้องถิ่นหน้าใหม่ต้องการจะประสบความสำเร็จทางการเมือง จึงต้องศึกษากระบวนการในการหาเสียงให้ดี เพื่อประมวลเข้ากับตนเองว่าวิธีการใดเหมาะสมกับตนเองมากที่สุด หรืออาจต้องประยุกต์หลายๆ วิธีการเพื่อเอาชนะทางการเมืองท้องถิ่น ซึ่งการเข้าถึงประชาชนโดยตรงเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่น่าสนใจ เนื่องจากตามสภาพภูมิศาสตร์และภูมิประเทศของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น มีอาณาเขตพื้นที่ที่ไม่กว้างขวางมากนัก (ยกเว้นท้องถิ่นระดับบน คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด) ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นหน้าใหม่สามารถเสนอตัวและเข้าถึงประชาชนได้ทุกบ้านทุกครัวเรือน เพื่อนำเสนอตนเองให้สาธารณชนรู้จัก พร้อมทั้งนำเสนอโนบายที่ตนเองต้องการจะเข้าไปผลักดันด้วย และที่สำคัญได้มีโอกาสใกล้ชิดกับประชาชน ได้รับทราบปัญหาที่ประชาชนกำลังประสบพบอยู่จริง จะได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนได้ตรงกับความต้องการของประชาชนโดยตรง นอกจากนี้การหาเสียงโดยวิธีการเข้าถึงประชาชนโดยตรง ยังทำให้สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายทางการเมือง ไม่ต้องลงทุนเรื่องระบบหวัคะแนนและระบบสภาภาแนพ ส่งผลต่อการพัฒนาระบบการเมืองท้องถิ่น ส่งผลต่อการเลือกตั้งท้องถิ่นที่บริสุทธิ์ยุติธรรม ลดการซื้อสิทธิขายเสียง และเป็นพื้นฐานของการพัฒนาระบบประชาธิปไตยที่ดีต่อไป

#### 7.5 ลักษณะและความเป็นมาของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น และบริบทของการเลือกตั้งท้องถิ่นจังหวัดชุมพร ในปี 2551

การเมืองเป็นเรื่องของความต้องการและการตอบสนองความต้องการ (politics as demand and supply) กระบวนการทางการเมืองเป็นผลพลอยได้จากการต่อสู้ดิ้นรนสำหรับอำนาจของแต่ละคน คนบางคนที่มีมุ่งแสวงหาเกียรติยศและความปลอดภัยกลายเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มเล็กๆ ที่มีความสัมพันธ์กันในกิจกรรมทางการเมือง ประชาชนโดยทั่วไปอาจมีความรู้สึกทางการเมืองอย่างผิวเผิน แต่เมื่อเวลาผ่านไปอาจรวมกลุ่มกันแสวงหาการบริการจากรัฐเพื่อช่วยตนเองและในขณะเดียวกันก็อาจบรรลุจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกันได้ โดยเฉพาะในเรื่องของความต้องการบรรลุเป้าหมายของนโยบายสาธารณะ (พรนค์พิเชฐ แห่งหน, 2551) อำนาจคือหัวใจของการเมือง อำนาจเป็นสมรรถภาพในความสัมพันธ์ทางสังคม เป็นสมรรถนะของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่จะทำให้นักคนอื่นหรือกลุ่มบุคคลอื่นทำตามทีตน (ผู้ครองอำนาจ) ต้องการ การใช้อำนาจของผู้นำจึงเป็น

การสนองตอบความต้องการในแง่ทำให้ตนเป็นที่นิยมนับถือ และความต้องการที่จะทำในสิ่งที่ตนปรารถนา ลักษณะของความขัดแย้งทางการเมืองในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยผลประโยชน์ หรือสิ่งที่มีค่าในสังคมซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดและต่างก็มีส่วนในการครอบครอง ปัญหาจึงเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอันเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา การแสวงหาและแย่งชิงผลประโยชน์จะเกิดขึ้น และนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งพัฒนาออกมาในรูปของการต่อรองประนีประนอม หรืออาจจะเป็นการต่อสู้ใช้กำลังรุนแรงก็ได้ (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว 2533 อ้างถึงใน พงษ์ศักดิ์ สิงโต 2550) เช่นเดียวกันกับความขัดแย้งของกลุ่มนัการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร จำนวน 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มรักท้องถิ่น และกลุ่มชุมพรฟ้าใส ที่ต่อสู้แย่งชิงความได้เปรียบกัน ในสนามเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร เมื่อปี 2551 ซึ่งจะได้กล่าวถึงลักษณะและความเป็นมาของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นทั้งสองของจังหวัดชุมพร และบริบทการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพรในปี 2551 โดยสรุป (สำหรับการศึกษาในรายละเอียดจะได้นำเสนอต่อไปในบทที่ 4) ดังต่อไปนี้

**7.5.1 ลักษณะและความเป็นมาของ “ทีมรักท้องถิ่น”** เป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีเริ่มมีชื่อเสียงในระดับจังหวัด มาตั้งแต่การเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร เมื่อครั้งปี พ.ศ. 2547 ในครั้งนั้น “ตระกูลจุลใส” เป็นตระกูลที่มีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชุมพรอย่างกว้างขวาง และเติบโตมีชื่อเสียงทางการเมืองท้องถิ่นอย่างรวดเร็ว โดยมี จ.ส.ต.ชุมพล จุลใส เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการผลักดัน และมี นายบุญธรรม จุลใส ซึ่งเป็นบิดาและเป็นอดีตสมาชิกสภาจังหวัดชุมพรหลายสมัย เป็นปรีกษาของ ตระกูลจุลใสมีการวางแผนทางการเมืองท้องถิ่นโดยดึงนายอานวย บัวเขียว อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร มาเป็นหัวหน้าทีมภายใต้ชื่อ “ทีมรักท้องถิ่น” ซึ่งการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร เมื่อปี 2547 ทีมรักท้องถิ่น นำทีมโดยนายอานวย บัวเขียว ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร พร้อมด้วยลูกทีมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร 16 คน จากทั้งหมด 24 คน ขณะเลือกตั้งอย่างถล่มทลาย ทำให้ชื่อเสียงของ “ทีมรักท้องถิ่น” เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในจังหวัดชุมพร และสองปีต่อมา จ.ส.ต.ชุมพล จุลใส พร้อมด้วย นายอานวย บัวเขียว และทีมงานได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์กลายเป็นส่วนหนึ่งของพรรคประชาธิปัตย์จังหวัดชุมพร ทำให้ชื่อของทีมรักท้องถิ่นมีการลดบทบาทลง เพื่อให้เกิดภาพของความสมานฉันท์กันขึ้นระหว่างกลุ่มการเมืองท้องถิ่นต่างๆ ในจังหวัดชุมพร ซึ่งส่วนใหญ่แล้วต่างก็เป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ด้วยกันแทบทั้งสิ้น

**7.5.2 ลักษณะและความเป็นมาของ “ทีมชุมพรฟ้าใส”** เป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีชื่อเสียงในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร ปี พ.ศ.2551 หลังจากที่ นายศิริศักดิ์ อ่อนละมัย อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จังหวัดชุมพร 6 สมัย พรรคประชาธิปัตย์ ประกาศ



วางมือทางการเมืองระดับชาติ ไม่ลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 เนื่องจากอยู่ระหว่างอุทธรณ์คดีวุฒิการศึกษา เพราะศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานีซึ่งเป็นศาลชั้นต้นได้ตัดสินว่ามีความผิด นายศิริศักดิ์จึงได้อุทธรณ์ไปที่ศาลอุทธรณ์ แต่ก็ได้ต่อรองกับทางพรรคประชาธิปัตย์เพื่อให้บุตรชายของตน คือ นายสรารุช อ่อนละมัย (อดีตผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร เบอร์ 2 เมื่อปี 2547) ลงสมัครแทน หลังจากที่สามารส่งเสริมบุตรชายจนได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จังหวัดชุมพรตามที่ตนเองต้องการแล้ว นายศิริศักดิ์ จึงได้ประกาศลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร ในปี 2551 พร้อมกับส่งลูกที่มลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร ภายใต้ชื่อ “ทีมชุมพรฟ้าใส”

### 7.5.3 บริบทของการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร ในปี พ.ศ. 2551

การเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพรทุกครั้งที่ผ่านมามีเอกลักษณ์เฉพาะคือ มีพรรคการเมืองระดับชาติ ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตลอด กล่าวคือ จังหวัดชุมพรอาจกล่าวได้ว่าเป็นจังหวัดเดียวของประเทศไทย ที่มีการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร โดยสังกัดพรรคการเมืองคือพรรคประชาธิปัตย์อย่างเป็นทางการมาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะถูกอิทธิพลของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เข้ามาแทรกแซง จะเห็นได้ว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เมื่อถึงโค้งสุดท้ายของเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร พรรคประชาธิปัตย์จะจัดให้มีการปราศรัยใหญ่ โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชาธิปัตย์จังหวัดชุมพร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีชื่อเสียงจากจังหวัดอื่น และแกนนำของพรรคประชาธิปัตย์จะมาช่วยกันปราศรัยใหญ่ และได้รับชัยชนะมาทุกครั้ง ผลที่เกิดขึ้นกับพรรคประชาธิปัตย์ทำให้มีเครือข่ายประชาชนที่ชื่นชอบพรรคประชาธิปัตย์แทรกซึมอยู่ในทุกพื้นที่ของจังหวัดชุมพร ทำให้พรรคการเมืองอื่นๆ ไม่สามารถช่วงชิงและประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่จังหวัดชุมพรตลอดหลายสิบปีที่ผ่านมา

การเลือกตั้งครั้งล่าสุด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพรในปี 2551 คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ประกาศให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร ในวันอาทิตย์ที่ 20 เมษายน 2551 มีทีมผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร จำนวน 2 ทีม ได้แก่ “ทีมรักท้องถิ่น” เดิม ภายใต้เสื้อทีมใหม่คือ “พรรคประชาธิปัตย์” นำทีมโดย นายอำนาจ บัวเขียว อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร กับ “ทีมชุมพรฟ้าใส” นำทีมโดย นายศิริศักดิ์ อ่อนละมัย อดีต ส.ส. 6 สมัย เขต 1 จังหวัดชุมพร ทั้งสองทีมต่างก็ส่งผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพรครบทั้ง 24

เขตเลือกตั้งของจังหวัดชุมพร การศึกษาครั้งนี้จะได้นำเสนอให้เห็นถึงความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มการเมืองท้องถิ่นทั้งสองกลุ่มข้างต้น ในการช่วงชิงทางการเมืองระหว่างกันในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร เมื่อปี 2551 ซึ่งจะทำการศึกษาในประเด็นของผลประโยชน์ต่างๆ ที่เป็นปัญหาก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองขึ้น ลักษณะความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ต่างๆ และศึกษาผลกระทบจากความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นทั้งสองกลุ่มในจังหวัดชุมพร

## 8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชนิดา อาคมวัฒนะ (2541: 87) ทำการวิจัยเรื่อง ผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น : ศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น ผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพลเดิมอยู่ในท้องถิ่นหรือบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญในชุมชนตลอดจนชนชั้นนำทางการเมืองต่างยังคงดำรงอำนาจอยู่ในการเมืองและการบริหารท้องถิ่น ดังนั้นบุคคลเหล่านี้จึงได้อาศัยอำนาจทางการเมืองจากตำแหน่งหน้าที่ที่พวกตนมีเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว แต่มักจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์สาธารณะที่มีอยู่ในท้องถิ่นซึ่งที่สุดแล้วพบว่าได้เกิดความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะ

สุรศักดิ์ วงศ์อนันต์นันท์ (2541: 62) ทำการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของข้าราชการส่วนภูมิภาคต่อขีดความสามารถในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า ข้าราชการส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่า การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันยังมีปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน การแสวงหาผลประโยชน์ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ ความสามารถ ขาดการมีส่วนร่วม ไม่ทำงานเป็นทีม มีความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์ และเป็นฐานคะแนนเสียงของนักการเมือง ปัญหาประชาชนในท้องถิ่นขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่โปร่งใส ขาดระบบการควบคุมตรวจสอบ ขาดการติดตามประเมินผล ขาดการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและการบริหารไม่มีระบบ ไม่ยึดกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ปัญหาการทำโครงการต่างๆ ไม่สนองความต้องการแท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น ปัญหาขาดงบประมาณ ข้อเสนอแนะของข้าราชการส่วนภูมิภาคเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล คือให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลควรมาจากการเลือกตั้งและเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถในการบริหาร ควรเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์ สุจริต มีความเสียสละ ทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม มีวิสัยทัศน์ มีภาวะผู้นำ ควรจบ

การศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษา และควรมีการจัดอบรมให้ความรู้แก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ควรมีการจัดการที่เป็นระบบ มีการควบคุมตรวจสอบโดยใกล้ชิด และควรให้มีการถ่วงดุลอำนาจ ประชาชนในท้องถิ่นควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการต่างๆ ตลอดจนรัฐบาลควรมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจบริหารงบประมาณให้มากขึ้น

สิทธิกร ขวัญดี (2542: 64) ทำการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจกับระบบอุปถัมภ์ ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม พบว่า การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นทำให้ระบบอุปถัมภ์เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยการยึดถือเรื่องผลประโยชน์มากขึ้น และถูกต่อต้านโดยผู้ที่เห็นความสำคัญของประโยชน์ส่วนรวม โดยมีการโต้แย้ง ไม่เห็นด้วยและแสดงความสงสัยโดยไม่เกรงใจที่อาจมีความรุนแรงและทะเลาะเบาะแว้ง

ไพฑูรย์ คล้ายมั่ง (2543: 63) ทำการวิจัยเรื่อง การจัดการความขัดแย้งขององค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษา กรณีอำเภอราษีไศล จังหวัดศรีสะเกษ พบว่า สาเหตุความขัดแย้งขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนมากคือ ความต้องการมีอำนาจหน้าที่ มีบทบาท มีตำแหน่งเพื่อบริหารงานใน อบต. โดยมีผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสาเหตุรองลงมา ลักษณะความขัดแย้งแบ่งออกเป็นสองกลุ่มสองฝ่าย มีระดับความรุนแรงด้วยการใช้วาจาพอสสมควร ด้านวิธีการจัดการความขัดแย้ง อบต.ให้ความสำคัญกับวิธีประนีประนอมมากที่สุด โดยใช้วิธีการประสานผลประโยชน์ตอบแทนเพื่อให้ได้ข้อยุติที่เร็วขึ้น รองลงมาประธานกรรมการบริหารอบต. เป็นผู้มีบทบาทหลักในการจัดการความขัดแย้ง ปัญหาอุปสรรคสำคัญในการจัดการความขัดแย้งคือ ลักษณะความแตกต่างของแต่ละบุคคลในด้านการศึกษาค่ำ ไม่มีประสบการณ์ พูดยาไม่ค่อยสุภาพ ก้าวร้าว เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวเป็นใหญ่ ประกอบกับระบบการติดต่อสื่อสารที่ไม่ทันสมัย ทำให้การดำเนินการจัดการความขัดแย้งล่าช้าไม่ทันการณ์ แนวโน้มความขัดแย้งในอบต. ในอนาคตไม่น่าจะรุนแรง และวิธีการจัดการที่เหมาะสมที่สุดตามความเห็นของผู้ให้ข้อมูลคือ การประนีประนอม

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2546: 81) ทำการวิจัยเรื่อง ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม พบว่ากลุ่มสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นกลุ่มใหญ่ และมีบทบาทมากในสังคมการเมืองไทยในอนาคตกลุ่มนี้ยังมีความอ่อนแอในหลายด้าน เช่น องค์ประกอบคุณภาพของคน ระดับการศึกษา ประสบการณ์และความสำนึกในด้านวิชาชีพด้วย ดังนั้นในแง่ของความเสี่ยงกลุ่มนี้น่าเป็นห่วงที่สุดเพราะกลุ่มนี้มีโอกาสได้สร้างฐานอำนาจของตัวเองและมีผลเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สูง โดยพบว่าหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นมีความขัดแย้งเป็นอันดับที่ 2 รองจากหน่วยงานข้าราชการตำรวจซึ่งเป็นปัญหามาจากความเสื่อมจริยธรรมและค่านิยมระดับบุคคลและมากที่สุดคือเรื่องผลประโยชน์

สัมพันธ์ เตชะอริก และคณะ (2546: 82) ศึกษาเรื่อง การประเมินผลความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจ กรณีศึกษา 9 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่ามีความขัดแย้งกันเองในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่เริ่มต้นบรรยากาศการเมืองท้องถิ่นมีการใช้อิทธิพลข่มขู่ คุกคามความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การใช้จ่ายเงินซื้อเสียง การแย่งชิงตำแหน่งบริหาร การถือโกงคนเดียวโดยไม่แบ่งพรรคพวก มีการแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่สนับสนุนคณะกรรมการและฝ่ายค้าน เมื่อมีการประชุมสภามักมีการอภิปรายความคิดเห็นเชิงแตกแยกทางความคิด อนาคตบางแห่งมีปัญหาการจัดสรรผลประโยชน์โดยสมาชิกไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาและการนำงบประมาณสู่หมู่บ้าน

นภกัญญา เมฆรูป (2550: 55) ศึกษาความขัดแย้งของผู้นำชุมชน กรณีศึกษาในตำบลด้านแม่คำมัน อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ผลการศึกษาพบว่า 1) สาเหตุของความขัดแย้งของผู้นำชุมชนในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านพฤติกรรมของบุคคล ด้านผลประโยชน์ ด้านค่านิยม และด้านโครงสร้าง ผู้นำชุมชนมีความคิดเห็นว่าสาเหตุด้านโครงสร้างเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในระดับมากและที่เหลืออยู่ในระดับปานกลาง 2) ทางเลือกและวิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากสาเหตุต่างๆ ได้แก่ ด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านพฤติกรรมของบุคคล ด้านผลประโยชน์ ด้านค่านิยมและด้านโครงสร้าง ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวทางการแก้ไขปัญหาในด้านต่างๆ เหล่านี้ในระดับมาก

## 9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นการเมืองระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ความขัดแย้งจะเกิดขึ้นเมื่อกลุ่มการเมืองต่างๆ แย่งชิงผลประโยชน์ที่มีค่าในสังคม เช่น แย่งตำแหน่งทางการเมือง ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่น ในรูปของธุรกิจการค้า เป็นต้น ซึ่ง พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2533 อ้างถึงใน พงษ์ศักดิ์ สิงโต 2550) กล่าวว่า การตัดสินใจที่ทำความพอใจให้แก่ทุกคนในระบบการเมืองหนึ่งๆ นั้นมีอยู่น้อยมาก ทั้งคาดการณ์ล่วงหน้าว่าจะเกิดผลอะไรขึ้นบ้างได้ยากมากเช่นเดียวกัน นักการเมืองมีความจำเป็นที่จะต้องทำให้ผู้ไม่เห็นด้วยหรือผู้ไม่ปฏิบัติตามมติการตัดสินใจนั้นยอมรับให้มากที่สุด การพยายามใช้อิทธิพลให้ผู้อื่นทำในสิ่งที่ตนอยากให้ทำนี่คือ การใช้อำนาจ ดังนั้นจึงมีผู้กล่าวกันอยู่เสมอว่า อำนาจคือหัวใจของการเมือง อำนาจเป็นสมรรถภาพในความสัมพันธ์ทางสังคม เป็นสมรรถนะของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ที่จะทำใ้บุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคลอื่นทำตามทีตน (ผู้ครองอำนาจ) ต้องการ การใช้อำนาจของผู้นำจึงเป็นการสนองตอบความต้องการในแง่ทำให้ตนเป็นที่นิยม นับถือและความต้องการที่จะทำในสิ่งที่ตนปรารถนา ลักษณะของความขัดแย้งทาง

การเมืองในชุมชนใดชุมชนหนึ่ง จะขึ้นอยู่กับปัจจัยผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีค่าในสังคม ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดและต่างก็มีส่วนในการครอบครอง ปัญหาจะเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอันเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา การแสวงหาแข่งขันผลประโยชน์จะเกิดขึ้นและนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองซึ่งพัฒนาออกมาในรูปของการต่อรองประนีประนอม หรืออาจจะเป็นการต่อสู้ ใช้กำลังรุนแรงก็ได้ ความขัดแย้งมีที่มาจากหลายสาเหตุ ทั้งจากข้อมูล โครงสร้าง ความสัมพันธ์ ค่านิยม ตลอดจนผลประโยชน์ที่ไม่ตรงกัน โดยเฉพาะความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งมีอำนาจทางการเมืองและตำแหน่งทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย จึงก่อให้เกิดผลประโยชน์ตามมามากมาย การช่วงชิงผลประโยชน์ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองเป็นเรื่องที่น่าสนใจ การศึกษาครั้งนี้จึงต้องการสะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์ต่างๆ ที่เป็นปัญหาของความขัดแย้ง ลักษณะของความขัดแย้ง และผลกระทบจากความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น 2 กลุ่มใหญ่ของจังหวัดชุมพร คือ กลุ่มรักท้องถิ่น และกลุ่มชุมพรฟ้าใส ซึ่งผู้วิจัยได้นำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้

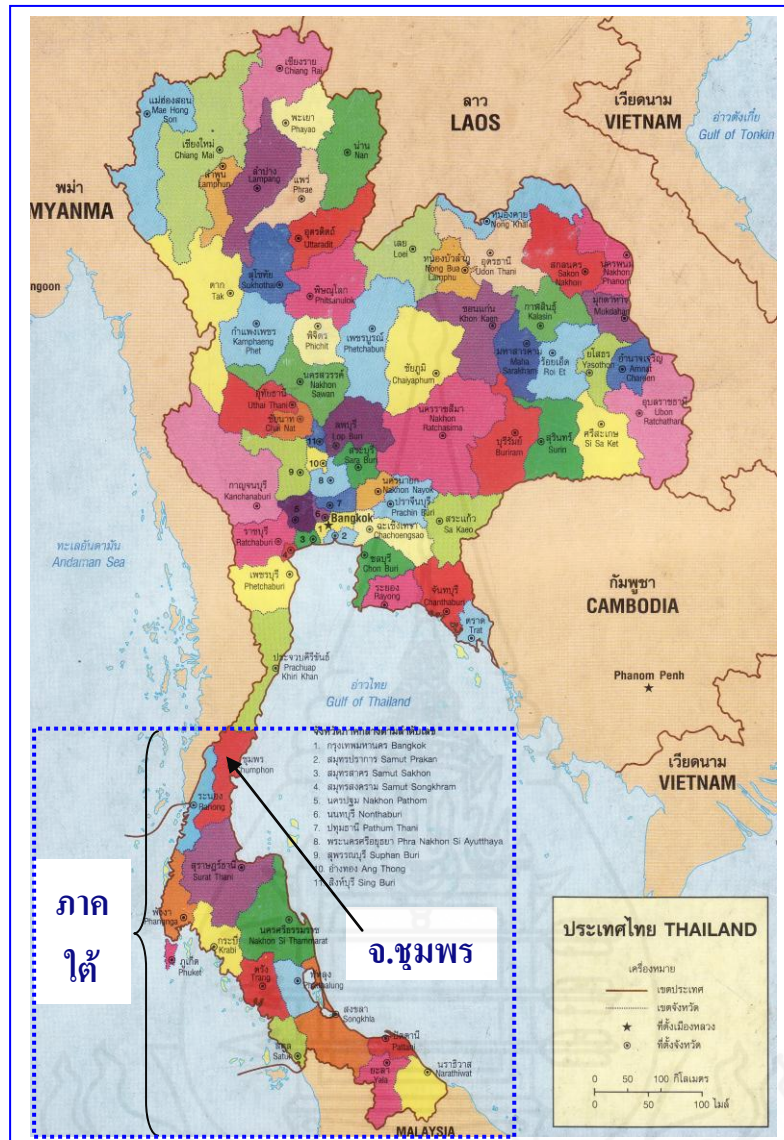
## 10. สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดชุมพร

สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานจังหวัดชุมพรนี้ อ้างอิงข้อมูลจากแผนพัฒนาสามปี องค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร (พ.ศ.2552-2554) และลักษณะความเป็นมาของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นจังหวัดชุมพร มีดังต่อไปนี้

### 10.1 ลักษณะที่ตั้ง ภูมิประเทศและภูมิอากาศ

จังหวัดชุมพรตั้งอยู่ตอนบนสุดของภาคใต้ (ดูภาพที่ 2.3) มีผู้ให้สมญานามว่า “ประตูภาคใต้” อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร 498 กิโลเมตร มีพื้นที่ 6,010,489 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 3,755,630 ไร่ โดยมีอาณาเขตดังนี้ ทิศเหนือ ติดต่อกับจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ทิศใต้ ติดต่อกับจังหวัดสุราษฎร์ธานี ทิศตะวันออก ติดต่อกับทะเลอ่าวไทย ยาว 222 กิโลเมตร ทิศตะวันตก ติดต่อกับจังหวัดระนองและสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งประเทศไทย (พม่า)



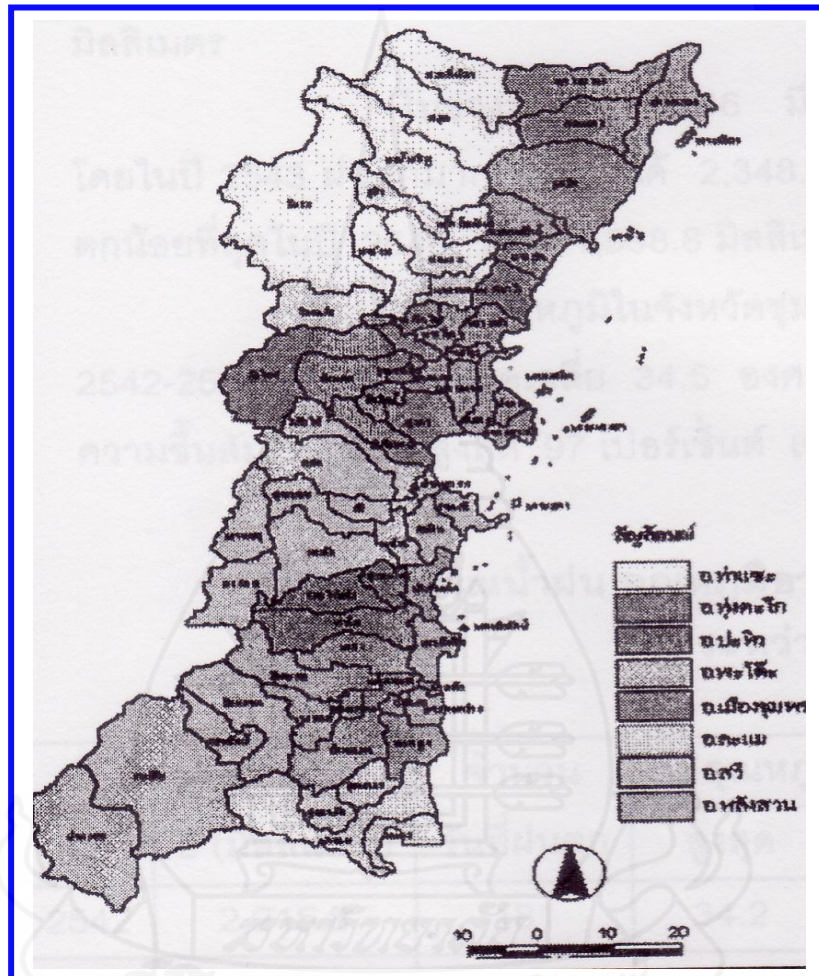


ภาพที่ 2.5 แผนที่ประเทศไทย : แสดงที่ตั้งของจังหวัดชุมพรในภาคใต้

ที่มา : แผนที่ประเทศไทย จาก <http://www.google.co.th/search?q=%E0...> ค้นเมื่อ 7 พ.ศ.2554

สภาพภูมิประเทศของจังหวัดชุมพรโดยทั่วไปมีลักษณะยาวและแคบ ด้านทิศตะวันตกเป็นที่สูงมีเทือกเขาตะนาวศรีและเทือกเขาภูเก็ตเป็นแนวกันเขตแดนธรรมชาติ บริเวณตอนกลางเป็นที่ราบลุ่มที่อุดมสมบูรณ์ ด้านทิศตะวันออกเป็นที่ราบตามแนวชายฝั่งทะเลอ่าวไทย มีความยาว 222 กิโลเมตร ความกว้างของจังหวัดโดยเฉลี่ย 36 กิโลเมตร ส่วนสภาพภูมิอากาศได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้และลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ จึงเป็นเหตุให้จังหวัด

ชุมพรมีเพียง 2 ฤดูกาล คือ ฤดูร้อน ที่ได้รับอิทธิพลของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ เริ่มตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ถึงเดือนพฤษภาคม และฤดูฝน ที่ได้รับอิทธิพลของมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ เริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายน ถึงเดือนมกราคม ปริมาณน้ำฝนโดยเฉลี่ยตลอดปี 2,244 มิลลิเมตร อุณหภูมิเฉลี่ย 27 องศาเซลเซียส ความชื้นสัมพัทธ์เฉลี่ย 81 เปอร์เซ็นต์ (ดูภาพที่ 2.6)



ภาพที่ 2.6 แผนที่จังหวัดชุมพร

ที่มา : แผนที่จังหวัดชุมพร จาก <http://www.google.co.th/search?q=%E0...> ค้นเมื่อ 7 พ.ค.2554

## 9.2 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ลักษณะดินที่พบในจังหวัดชุมพร แบ่งออกเป็น 6 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มดินพื้นที่ดินเค็มชายฝั่งทะเล ประมาณร้อยละ 5 กลุ่มดินดิน ปรมาณร้อยละ 30 กลุ่มดินทราย ประมาณร้อยละ 5

กลุ่มดินภูเขา ประมาณร้อยละ 15 กลุ่มดินพื้นที่ภูเขา ประมาณร้อยละ 35 และกลุ่มดินนา ประมาณร้อยละ 10 โดยที่สภาพดินบริเวณด้านตะวันตกมีลักษณะดินจะเป็นพื้นที่ภูเขา บริเวณตอนกลางจะเป็นดินตื้นและดินนาซึ่งเหมาะแก่การเกษตรกรรม ส่วนด้านตะวันออกจะเป็นดินทราย ดินเค็ม ชายฝั่งทะเล และดินภูเขา รวมทั้งดินพื้นที่ภูเขาเป็นบางส่วนด้วย สำหรับป่าไม่มีพื้นที่ครอบคลุมทุกอำเภอของจังหวัด แต่จะมีความหนาแน่นทางด้านตะวันตกของพื้นที่จังหวัด ปัจจุบันจังหวัดชุมพร เหลือพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด 2,590,000 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 69.29 ของพื้นที่จังหวัดชุมพร ป่าไม้ในจังหวัดชุมพรจัดเป็นประเภทไม้ผลัดใบ ซึ่งจำแนกเป็น 3 ชนิดป่า ได้แก่ ป่าดิบชื้น ป่าชายหาด และป่าพรุ

### 9.3 ลักษณะทางสังคมและเขตการปกครอง

การกระจายตัวของประชากรแบ่งออกเป็น 8 อำเภอ คือ อำเภอเมืองชุมพร มีประชากรอาศัยอยู่มากที่สุด คือ 145,070 คน (ร้อยละ 30.56) รองลงมา คืออำเภอท่าแซะ 73,752 คน (ร้อยละ 15.53) อำเภอหลังสวน 71,129 คน (ร้อยละ 14.98) อำเภอสวี 68,871 คน (ร้อยละ 14.54) อำเภอปะทิว 44,690 คน (ร้อยละ 9.41) อำเภอละแม 26,839 คน (ร้อยละ 5.65) อำเภอทุ่งตะโก 22,800 คน (ร้อยละ 4.80) และอำเภอพะโต๊ะ 21,724 คน (ร้อยละ 4.57) รวมมีประชากรทั้งสิ้น 474,875 คน แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 8 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองชุมพร อำเภอสวี อำเภอหลังสวน อำเภอปะทิว อำเภอท่าแซะ อำเภอละแม อำเภอทุ่งตะโก และอำเภอพะโต๊ะ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จำแนกออกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร เทศบาล 15 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 63 แห่ง ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีสถานีตำรวจระดับ สภ.อ. 8 แห่ง ระดับ สภ.ต. ที่มีอำนาจสอบสวน 6 แห่ง และระดับ สภ.ต.ที่ไม่มีอำนาจสอบสวน 2 แห่ง

### 9.4 ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

การคมนาคมขนส่งสามารถติดต่อกับจังหวัดข้างเคียงได้ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ โดยที่ทางบก จากกรุงเทพมหานครเดินทางสู่จังหวัดชุมพรโดยรถยนต์ตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 เพชรเกษม ระยะทางประมาณ 463 กิโลเมตร ส่วนการคมนาคมระหว่างจังหวัดนั้น มีถนนสายหลักคือ ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 ผ่านแยกสี่แยกปทุมพรไปทางตะวันตกสู่จังหวัดระนอง พังงา ภูเก็ต และทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 41 สายเอเชีย ผ่านสี่แยกปทุมพรไปทางทิศใต้สู่จังหวัดสุราษฎร์ธานี และอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา สำหรับระบบไฟฟ้า จำนวนครัวเรือนที่มีไฟฟ้าใช้ 106,682 ครัวเรือน และยังไม่ใช้ไฟฟ้า 9,061 ครัวเรือน (การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดชุมพร, ตุลาคม 2546) จำนวนครัวเรือนที่ใช้น้ำประปาของสำนักงานประปาชุมพร จำนวน 18,471 ครัวเรือน (สำนักงานประปาชุมพร, มกราคม 2547) จำนวนครัวเรือนที่ใช้น้ำประปาของสำนักงานประปาหลังสวนจำนวน 5,739 ครัวเรือน (สำนักงานประปาหลังสวน, กันยายน 2546) มีสำนักงานบริการโทรศัพท์ในสังกัดโทรศัพท์จังหวัดชุมพร จำนวน 5 แห่ง ได้แก่ สำนักงานบริการ



โทรศัพท์ชุมพร1 สำนักงานบริการโทรศัพท์2 (ปากน้ำชุมพร) สำนักงานบริการโทรศัพท์หลังสวน สำนักงานบริการโทรศัพท์สวี และสำนักงานบริการโทรศัพท์ท่าแซะ มีสถานีถ่ายทอดโทรทัศน์ 6 แห่ง สถานีวิทยุคลื่น เอ เอ็ม 3 แห่ง สถานีวิทยุคลื่น เอฟ เอ็ม 6 แห่ง หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น จำนวน 2 ฉบับ

### 9.5 การศึกษา ศาสนา และสาธารณสุข

การจัดการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 เขต โดยอำเภอเมืองชุมพร ท่าแซะ และปะทิว อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชุมพรเขต 1 ส่วนอำเภอสวี หลังสวน ท่งตะโก ละแม และพะโต๊ะ อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชุมพรเขต 2 มีสถานศึกษาทั้งสิ้น 300 แห่ง ครู 4,379 คน นักเรียน 113,366 คน อัตราครูต่อนักเรียน 1 : 26 (ข้อมูลอ้างอิงจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชุมพรเขต 1, 2 ปีการศึกษา 2546) นอกจากนี้มีผู้เข้ารับการศึกษานอกระบบโรงเรียนอีก จำนวน 12,337 คน (อ้างอิงจากศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดชุมพร, ตุลาคม 2546) มีวัดในพระพุทธศาสนา จำนวน 204 วัด มีที่พักสงฆ์ 131 แห่ง มีมัสยิดในศาสนาอิสลาม 6 แห่ง มีโบสถ์ในศาสนาคริสต์ 9 แห่ง ประชาชนร้อยละ 98.97 นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 0.86 นับถือศาสนาอิสลาม และร้อยละ 0.17 นับถือศาสนาคริสต์ มีโรงพยาบาลของรัฐ จำนวน 12 แห่ง โรงพยาบาลเอกชน 3 แห่ง สถานพยาบาลประเภทสถานีนอนมัย 93 แห่ง สถานพยาบาลเอกชนสาขาต่างๆ รวมถึงร้านขายยาทั่วไป จำนวน 171 แห่ง

### 9.6 สภาพทางเศรษฐกิจ

จังหวัดชุมพรมีสถาบันการเงินทั้งสิ้น 45 แห่ง เป็นธนาคารพาณิชย์ 29 แห่ง ธนาคารออมสิน 8 แห่ง และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 8 แห่ง สภาพเศรษฐกิจโดยรวม สาขาการผลิตที่ทำรายได้ให้แก่จังหวัดชุมพรมากที่สุด คือสาขาเกษตรกรรม มีมูลค่าการผลิตประมาณ 9,815 ล้านบาท รองลงมาคือ สาขาการค้าส่งและค้าปลีก มีมูลค่าการผลิตประมาณ 3,142 ล้านบาท (ข้อมูลอ้างอิงจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2543) ด้านอุตสาหกรรม ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องจากการเกษตร เช่น อุตสาหกรรมผักและผลไม้กระป๋อง อุตสาหกรรมสกัดน้ำมันปาล์ม อุตสาหกรรมอาหารทะเลแช่แข็ง อุตสาหกรรมปลาป่น เป็นต้น ประชาชนในจังหวัดชุมพรประมาณร้อยละ 70 ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทั้งสาขาเกษตรกรรม การประมง และปศุสัตว์ โดยมีพืชเศรษฐกิจที่สำคัญคือ ยางพารา มะพร้าว ปาล์ม น้ำมัน กาแฟ สับปะรด ทุเรียน เงาะ มังคุด และกล้วยเล็บมือนาง นอกจากนี้ยังมีพืชอื่นๆ ที่ทำรายได้ให้กับเกษตรกรคือ ลองกอง ส้มโชกุน และส้มโอ ส่วนการประมงมีทั้งการทำประมงชายฝั่งทะเล การทำประมงน้ำจืดและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง เช่น เลี้ยงกุ้งทะเล เลี้ยงหอย เลี้ยงปลาในกระชัง และเลี้ยงปู

ในภาพรวมจังหวัดชุมพรยังคงเป็นจังหวัดที่มีสภาพทางเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ดี มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับที่น่าพอใจ ชาวชุมพรมีรายได้ในเกณฑ์สูงกว่ารายได้เฉลี่ยของภาคใต้ แสดงถึงอำนาจซื้อที่ค่อนข้างสูงพอสมควร แต่หากมองจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจพบว่าเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัดชุมพรมีเพียงสาขาเดียว คือ สาขาเกษตรกรรม โดยเฉพาะในด้าน กสิกรรม การเปลี่ยนแปลงใดๆ จากปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้มักมีผลต่อกิจกรรมด้านกสิกรรมโดยตรง เช่น ภัยธรรมชาติ ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกจะมีผลกระทบโดยตรงต่อเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของชาวชุมพร จึงอาจกล่าวได้ว่าเศรษฐกิจของจังหวัดมีลักษณะที่ไวต่อปัจจัยที่มีอาจควบคุมได้

