

ลักษณะทั่วไปของชนชั้นปกครองไทย*

การศึกษาถึงลักษณะทั่วไปของชนชั้นผู้นำจะได้ประโยชน์สองประการ ข้อหนึ่ง จะทำให้เราเห็นภาพของภูมิหลังของชนชั้นผู้นำต่างกัน ข้อที่สอง ความรู้เกี่ยวกับลักษณะทั่วไปของชนชั้นผู้นำทำให้เราสามารถวิเคราะห์ลักษณะหลายด้านของระบบการเมือง ตัวอย่างเช่น ถ้าผู้นำส่วนใหญ่มาจากชนชั้นเดียวกันก็อาจแสดงว่าระบบสังคมนั้นมีอัตราการเคลื่อนไหวในทางสังคม (social mobility) อยู่ในระดับต่ำ ระดับการศึกษาของผู้นำเป็นอีกเรื่องซึ่งจะช่วยในการวิเคราะห์ ตัวอย่างเช่น ถ้าผู้นำส่วนใหญ่จบมาจากโรงเรียนเดียวกันก็อาจแสดงว่าผู้นำได้รวมเป็นกลุ่ม และเป็นไปได้ที่การเล่นพวกเล่นพ้องอาจจะเป็นส่วนสำคัญของระบบการสรรหาบุคคล อายุของผู้นำ ก็อาจจะเป็นเรื่องที่สำคัญ ตัวอย่างเช่น ถ้าผู้นำส่วนใหญ่ประกอบด้วยผู้มีอายุสูงก็อาจทำให้เข้า

* ชนชั้นปกครองไทยในบทความนี้ได้แก่ อธิบดี รองอธิบดี ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง หรือตำแหน่งเทียบเท่า ซึ่งผู้เขียนได้ทำการวิจัยและเก็บข้อมูล และเป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกที่เสนอต่อมหาวิทยาลัยบราวน์ สหรัฐอเมริกา จำนวนชนชั้นปกครองไทยมีด้วยกันทั้งหมด 56 ท่าน และเก็บมาจากสามกระทรวง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ เหตุผลที่ศึกษาเฉพาะสามกระทรวงรวมจำนวนข้าราชการทั้งหมด 56 ท่านนี้เพราะเวลาและงบประมาณจำกัด ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วอย่างละเอียดในหนังสือของผู้เขียนชื่อ *Political Attitudes of the Bureaucratic Elite and Modernization in Thailand* พิมพ์โดยสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด ซึ่งจะออกมาราวปลายปีนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณสถาบันที่ให้การสนับสนุนการศึกษาและวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทความนี้ ได้แก่ มูลนิธิเอเซีย มูลนิธิร็อกเก้เฟลเลอร์ มูลนิธิเคนเนดีแห่งประเทศไทย มูลนิธิฟูลไบร์ มหาวิทยาลัยบราวน์

ใจได้ว่าระบบนี้เป็นระบบซึ่งปกครองด้วยผู้สูงอายุ (gerontocracy) ระบบปกครองโดยผู้สูงอายุ มักจะมีลักษณะอนุรักษ์นิยม พอใจที่จะรักษาสภาพคงที่ซึ่งอาจจะขัดขวางต่อการพัฒนาประเทศ ชนชั้นผู้นำในบทความนี้ได้แก่ ปลัดกระทรวงและรองปลัดกระทรวง อธิบดีและรองอธิบดี หรือตำแหน่งเทียบเท่าของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้นำเหล่านี้มีความคล้ายคลึงกันในแง่เพศและศาสนา กล่าวคือส่วนใหญ่เป็นชาย นับถือศาสนาพุทธ ถึงแม้ผู้นำเหล่านี้จะมีความคล้ายคลึงกันเมื่อเปรียบเทียบกับผู้นำประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ประเทศพม่าและมาเลเซีย ก็ยังมีความแตกต่างอยู่ที่ในด้านอาชีพบิดา ภูมิฐานะเดิม อายุ และการศึกษา ความแตกต่างเหล่านี้และผลของมันเป็นสิ่งที่เราจะศึกษาในบทความนี้

อาชีพบิดา-การเคลื่อนไหวทางสังคมระหว่างรุ่น (Intergenerational Mobility)

วิธีหนึ่งที่จะวัดอัตราการการเคลื่อนไหวทางสังคมก็อาจกระทำได้โดยการมองที่การเคลื่อนไหวทางสังคมระหว่างรุ่น การเคลื่อนไหวทางสังคมระหว่างรุ่นนั้นมักจะผูกพันกับการขยับขึ้นของอาชีพ การขยับขึ้นของอาชีพถ้ามองในแง่วัตถุวิสัย (objective) เช่น การมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นสิ่งที่เห็นได้ง่าย แต่ในแง่ที่เป็นจิตวิสัย (subjective) เช่นความมีเกียรติของงานเป็นสิ่งที่ขยากที่จะวัด ความมีเกียรติของอาชีพหนึ่งๆ นั้นมีความสัมพันธ์กับคุณค่านิยมทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งย่อมไม่เหมือนกันในสังคมที่ต่างกัน นอกจากกรณีจะเห็นเด่นชัด เช่น ระหว่างหมอกับช่างไม้ มิฉะนั้นจะเป็นการยากอย่างยิ่งที่จะวัดอัตราการการเคลื่อนไหวทางสังคมในค่านนี้

สำหรับประเทศไทย การเป็นสมาชิกในระบบราชการเป็นอาชีพที่มีเกียรติมาแต่โบราณ ข้าราชการเป็นกลุ่มซึ่งถือว่ามีความเกียรติเหนือกว่ากลุ่มอื่นในระดับเดียวกัน เพราะฉะนั้น การที่บุคคลหนึ่งมาจากครอบครัวพ่อค้าหรือชาวนากลายเป็นชนชั้นผู้นำในระบบราชการก็จัดได้ว่า มีการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างเห็นได้ชัด ถึงแม้ว่าสำหรับคนซึ่งเป็นลูกของนักธุรกิจที่ร่ำรวย หรือลูกชาวนาซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน เมื่อกลายเป็นชนชั้นผู้นำก็ไม่ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด แต่ตำแหน่งราชการซึ่งต้องมีการศึกษาถึงระดับหนึ่งและเกียรติยศที่ผูกพันกับตำแหน่งที่มีอำนาจเหล่านี้ย่อมจะมีน้ำหนักเหนือกว่าฐานะทางเศรษฐกิจ จากตัวเลขที่เห็น

๑. ในสองประเทศนั้นนอกจากมีความแตกต่างในหมู่ผู้นำ เช่น ในแง่อายุและการศึกษาแล้ว ยังมีความแตกต่างในแง่เผ่าพันธุ์และศาสนาอีกด้วย

ในตาราง 1 ประมาณครึ่งหนึ่ง (48%) ของชนชั้นผู้นำที่เป็นข้าราชการมีบิดาซึ่งรับราชการมาก่อน^๒ ประมาณหนึ่งในห้า (21%) มาจากครอบครัวธุรกิจการค้า เกือบหนึ่งในห้า (18%) มาจากครอบครัวที่เป็นลูกชาวนา มีอยู่จำนวนเล็กน้อย (4%) ที่บิดามีอาชีพเป็นทนายความ

ตาราง 1 อาชีพบิดาของชนชั้นผู้นำ

อาชีพบิดา	เปอร์เซ็นต์	จำนวน
ข้าราชการ	48.0	27
นักธุรกิจ	21.0	12
ชาวนา	18.0	10
ทนายความ	4.0	2
ไม่ตอบ	<u>9.0</u>	<u>5</u>
รวมยอด	<u>100.0</u>	<u>56</u>

จากตัวเลขเหล่านี้จะเห็นได้ชัดว่ามีการรับช่วงอาชีพ (inbreeding) ในระบบราชการอยู่มาก ถึงแม้ชนชั้นผู้นำซึ่งมาจากครอบครัวนักธุรกิจ ชาวนา และทนายความรวมกัน (43%) ก็ยังน้อยกว่าชนชั้นผู้นำซึ่งบิดารับราชการมาก่อน ถึงแม้เราจะไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับลำดับชั้นของตำแหน่งของบิดาของราชการเหล่านี้ แต่ข้อเท็จจริงที่ว่าเกือบครึ่งหนึ่งของชนชั้นผู้นำเป็นลูกข้าราชการ ทำให้คิดได้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างครอบครัวข้าราชการและการเลื่อนไหวย่างสังคมไปสู่ตำแหน่งสูง อัตราการเลื่อนไหวย่างสังคมไปสู่ตำแหน่งชนชั้นผู้นำในระบบราชการสำหรับชาวนานั้นต่ำมาก เมื่อเทียบกับสัดส่วนชาวนาทั้งหมด โดยเหตุที่ชาวนาประมาณ 90%^๓ ของประเทศ ดำเนินอยู่อย่างยากลำบากแล้ว ประมาณสองในร้อยได้มีการเลื่อนไหวย่างสังคม^๔ ไปสู่ตำแหน่งสูง และเนื่องจาก

๒. ข้าราชการรวมทั้งข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร จากการศึกษาที่พบว่า บิดาของชนชั้นผู้นำไทยที่รับราชการทหารและตำรวจมีน้อยราย

๓. Cf. Thailand, National Economic Development Board, *The Second National Economic and Social Development Plan (1967-1971)*, (Bangkok: Government Printing Office 1968), p. 53., Table 2.

๔. Cf. H.D. Evers and T.H. Silcock, "Elite and Selection," In T.H. Silcock, (ed.) *Thailand Social and Economic Studies In Development*, (Canberra; Australian National University Press, 1967), p. 89.

จำนวนข้าราชการมีเพียงประมาณ 0.6% ของพลเมืองทั้งหมด^๕ จำนวนผู้ซึ่งมาจากครอบครัว ข้าราชการที่กลายเป็นชนชั้นผู้นำ เมื่อคิดสัดส่วนจากจำนวนทั้งหมดแล้ว และโดยเฉพาะเมื่อเทียบกับชาวนาแล้ว จะเป็นจำนวนที่มากอย่างยิ่ง เนื่องจากจำนวนประชากรที่มีอาชีพทางค้าขายมี 9% ของจำนวนพลเมืองทั้งหมด^๖ ก็อาจจะกล่าวได้ว่า การเคลื่อนไหวทางสังคมของคนมาจากกลุ่มที่สูงกว่าชาวนา แต่ยังต่ำกว่าครอบครัวที่เป็นข้าราชการ เมื่อเอาตัวเลขมาแยกออกตามกระทรวง ผลก็จะออกมาคล้ายกัน (ดูตาราง 2) มีข้อยกเว้นอยู่คือกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีชนชั้นผู้นำมาจาก ชาวนา (20.83%) มากกว่าชนชั้นผู้นำซึ่งมาจากครอบครัวพ่อค้า (16.66%) อันนี้อาจจะเกิดจาก ข้อเท็จจริงที่ว่า หน้าที่สำคัญอันหนึ่งของกระทรวงมหาดไทยก็คือการปกครองท้องที่ทุกจังหวัด และดังนั้น ข้าราชการส่วนหนึ่งก็อาจจะถูกสรรหามาจากท้องที่นั้น ๆ เนื่องจากชนส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งอยู่ในจังหวัดนั้นเป็นลูกชาวนา ก็น่าจะเป็นไปได้มากกว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกรับเลือกมาจาก ท้องที่นั้นมาจากครอบครัวเกษตรกรรม เจ้าหน้าที่เหล่านั้นอาจจะเริ่มรับราชการในฐานะข้าราชการ ชนชั้นน้อย และค่อย ๆ ได้ไต่เต้าไปสู่ตำแหน่งสูงจากประสบการณ์การทำงานหรือจากการศึกษาเพิ่มเติม^๗

ตาราง 2 อาชีพบิดาของชนชั้นผู้นำแยกแยะเป็นกระทรวง

อาชีพบิดา	มหาดไทย	ศึกษาธิการ	สำนักนายกรัฐมนตรี
ข้าราชการ	45.83%	35.71%	61.1%
นักธุรกิจ	16.66%	28.57%	22.2%
ชาวนา	20.83%	21.42%	11.1%
ทนายความ	4.18%	7.25%	—
ไม่มีคำตอบ	12.50%	7.25%	5.6%
รวมยอด	100.0 %	100.0 %	100.0%
(จำนวน 24 คน)	(จำนวน 14 คน)	(จำนวน 18 คน)	

๕. จำนวนข้าราชการทั้งหมดมีประมาณสองแสนคนจากจำนวนพลเมืองทั้งหมดสามสิบล้าน Daniel Wit, *Thailand: Another Vietnam?* (New York: Charles Scribner's Sons, 1968), p. 129
๖. ผู้มีอาชีพในการธุรกิจการค้าส่วนใหญ่เป็นคนจีนหรือมีเชื้อสายจีน ซึ่งจำนวนทั้งหมดประมาณสาม ล้านคน
๗. เนื่องจากจำนวนทั้งหมดมีน้อย (24 คน) จึงอาจเกิดขึ้นได้โดยบังเอิญ

สภาพดังกล่าวไม่ใช่เกิดเฉพาะประเทศไทยเท่านั้น ลักษณะคล้าย ๆ กันนี้เกิดขึ้นในประเทศพม่าและเทศปากีสถานด้วย จากงานศึกษาชั้นหนึ่งพบว่า เกือบ 60% ของชนชั้นผู้นำใหม่ในปากีสถานจากปี 1948-1964 เป็นบุตรข้าราชการ 10% เป็นบุตรนักธุรกิจการค้า ที่เหลือเป็นเจ้าของที่ดิน ครู นักกฎหมาย และนายแพทย์ บุคคลซึ่งมีภูมิหลังเป็นชาวนาไม่มีเลย รวมยอดแล้วประมาณ 98.5% จากข้าราชการจำนวน 388 คนในปากีสถาน จากงานศึกษาชั้นหนึ่งมาจากรอบครัวที่มีอาชีพชั้นสูง^๘ ถึงแม้ว่าตัวอย่างในงานศึกษาชั้นหนึ่งนี้อาจนำมาศึกษาเทียบกับบทความ เนื่องจากในงานศึกษาชั้นหนึ่งเขาทราบบรรยากาศชนกลางและชั้นสูง^๙ อย่างน้อยก็พอจะเปรียบเทียบได้กับกรณีของไทย ในประเทศพม่าในปี 1962 ข้าราชการชั้นสูงและชั้นกลางที่บิดามีอาชีพเป็นข้าราชการมี 51% และสูงกว่า 36% เล็กน้อยมีป่มีอาชีพเป็นข้าราชการ^{๑๐}

การรับช่วงอาชีพนำไปสู่การสืบสายของการเป็นชนชั้นผู้นำ บุคคลซึ่งเกิดและเติบโตในครอบครัวข้าราชการย่อมจะมีโอกาสได้รับการศึกษาที่ดีทั้งในบ้านและในโรงเรียนมากกว่าคนรุ่นเดียวกันซึ่งอยู่ในครอบครัวอาชีพอื่น การศึกษาที่ดีเกือบจะเป็นการประกันความสำเร็จในระบบราชการเพราะว่าความสำเร็จในอาชีพมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับความสำเร็จในการศึกษา^{๑๑} ดังนั้น ภูมิหลังทางครอบครัวจึงมีบทบาทอย่างมากในความสำเร็จทางการศึกษาซึ่งจะไปสู่การขยับขึ้นทางอาชีพ Seymour Lipset และ Reinhard Bendix กล่าวว่า ภูมิหลังครอบครัวมีบทบาทในการกระตุ้นและส่งเสริมการศึกษาของบุคคล^{๑๒} เหตุผลมีอยู่สองประการ ประการแรกคือความเป็นไปได้ในทางเศรษฐกิจ บุคคลซึ่งมีอาชีพดีและมีรายได้ดีย่อมสามารถส่งเสียให้ลูกมีการศึกษาดี^{๑๓} ครอบครัวจน ๆ ซึ่งต้องวุ่นวายอยู่กับการทำมาหากินย่อมยากที่จะคิดส่งลูกไปเรียนต่อถึงขั้น

๘. Ralph Braibanti, "The Higher Bureaucracy Of Pakistan," in Ralph Braibanti, (ed.) *Asian Bureaucratic Systems Emergen From The British Imperial Tradition*, (Durham, N.C.: Duke University Press, 1966), p. 269 and Table II.

๙. ชนชั้นผู้นำใหม่เริ่มรับราชการในระดับข้าราชการชั้นกลางแต่จากระยะเวลา 16 ปี (1948-1964) จำนวนข้าราชการเหล่านี้คงจะได้เลื่อนชั้นถึงชั้นสูงแล้ว

๑๐. James F. Guyot, "Bureaucratic Transformation In Burma," in Braibanti, *op. cit.*, p. 425, Table 6.

๑๑. Seymour Lipset and Reinhard Bendix, *Social Mobility In Industrial Society*, Berkeley: University of California Press, 1967, p. 227.

๑๒. *Ibid.*, pp. 189-199

๑๓. ในเมืองไทย สำหรับข้าราชการบางชั้นมีเงินช่วยเหลือการศึกษาบุตรด้วย

มหาวิทยาลัย เหตุผลประการที่สองมีความสัมพันธ์กับคุณค่านิยม ขนบธรรมเนียมต่างกันอย่างมีคุณค่าอันมี
 ต่างกันในการเข้าถึงความสำคัญของการศึกษา จากการศึกษาชั้นหนึ่งในสหรัฐอเมริกาได้ชี้ให้
 เห็นว่า มีความแตกต่างกันระหว่างชนชั้นซึ่งแตกต่างกันในทางเศรษฐกิจและสังคมในความเห็น
 เรื่องความสำคัญของการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัยว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความสำเร็จในชีวิต จากการ
 ศึกษาชั้นนี้ ได้ค้นพบว่า มีความสัมพันธ์ระหว่างฐานะทางเศรษฐกิจ อาชีพ การศึกษา กับการ
 เข้าถึงความสำคัญของการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัย ผู้ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจดี มีอาชีพชั้นสูง และ
 จบการศึกษามหาวิทยาลัย ได้เข้าถึงความสำคัญของการศึกษามหาวิทยาลัยสำหรับลูกหลาน
 มากกว่าชนชั้นซึ่งต่ำกว่า 68% ของผู้ทรวัยเปรียบเทียบกับ 39% ของผู้ต่ำกว่า 74% ของ
 ผู้มีอาชีพชั้นสูงเปรียบเทียบกับ 47% ของชาวนา 72% ของผู้สำเร็จการศึกษามหาวิทยาลัย
 เปรียบเทียบกับ 36% ของผู้จบการศึกษามัธยม เน้นถึงความสำคัญของการศึกษามหาวิทยาลัย
 สำหรับลูกหลานว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความสำเร็จในชีวิต^{๑๔} การให้ความสำคัญการศึกษาของ
 มหาวิทยาลัยที่ต่างกันยังปรากฏในหมู่ของเด็ก ๆ ในชนชั้นที่ต่างกันด้วย เปอร์เซนต์ของเด็ก
 (อายุ 14-20) ทั้งเพศชายและเพศหญิงในครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีได้เน้นถึงความสำคัญ
 ของการศึกษามหาวิทยาลัยมากกว่าเด็กซึ่งมาจากครอบครัวที่ต่ำกว่า^{๑๕} นอกจากนั้นยังมีความต่าง
 กันในด้านอาชีพที่จะเลือกในอนาคตของเด็กที่อยู่ในชนชั้นที่ต่างกันโดยลักษณะแนวเดียวที่กล่าวมา
 แล้วข้างต้น^{๑๖}

ภายใต้ภาวะที่คนซึ่งมาจากครอบครัวข้าราชการมีโอกาสได้รับการศึกษาดีทั้งในบ้านและ
 ในโรงเรียนย่อมเป็นเรื่องราวธรรมดาที่ลูกข้าราชการจะมีโอกาสดีกว่าที่จะเข้ารับราชการ จำนวน
 18% ของลูกชาวนาที่สามารถก้าวไปสู่ตำแหน่งสูงนั้นอาจจะเนื่องมาจากความสามารถเป็นพิเศษ
 ความขยันหมั่นเพียร และการเปิดของระบบที่มีอยู่บ้าง อย่างไรก็ตาม ไม่มีข้อมูลว่าจำนวน
 เท่าไรของ 18% นั้นเป็นลูกเจ้าของที่ดินผู้มีฐานะดี ถ้ากรณีเป็นเช่นนั้น กล่าวคือ ลูกชาวนาเหล่านั้น
 เป็นลูกเจ้าของที่ดิน ความสำเร็จอาจจะเกิดจากฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว สำหรับผู้ซึ่ง
 มาจากครอบครัวธุรกิจการค้าเป็นกรณีต่างกับครอบครัวชาวนา เนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจ

๑๔. Herbert H. Hyman, "The Value Systems Of Different Classes" in Reinhard Bendt Bendix and Seymour Lipset, (eds.) *Class, Status, and Power*, 2nd ed., (New York: The Free Press, 1966), pp. 488-499, esp. Table 1.

๑๕. *Ibid.*, Table. 4.

๑๖. *Ibid.*, pp. 493-495.

คนเหล่านี้จึงอาจได้รับการศึกษาที่ดีขึ้น คนเหล่านี้จึงมีโอกาสดีที่จะมีการเคลื่อนไหวทางสังคมไปสู่ขั้นสูง ความจริงแล้วอัตราการเคลื่อนไหวทางสังคมของคนเหล่านี้มีค่าที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อมีการศึกษาในมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่นในปี พ.ศ. 2513 จำนวนนักศึกษาปีหนึ่งของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มี 47.52% มาจากครอบครัวซึ่งเป็นพ่อค้า ซึ่งเป็นสองเท่าของนักศึกษาซึ่งมาจากครอบครัวข้าราชการ (24.4%) ส่วนนักศึกษาซึ่งมาจากครอบครัวชาวนานับว่ามีจำนวนน้อยมาก (5.22%)^{๑๗}

ภูมิลาเนาเดิม

ความรู้เกี่ยวกับภูมิลาเนาเดิมของชนชั้นผู้นำจะทำให้เราเห็นการเคลื่อนไหวทางสังคมจำแนกตามภูมิศาสตร์ ซึ่งจะทำให้สามารถวิเคราะห์ได้หลายด้าน ตัวอย่างเช่น ถ้าผู้นำส่วนใหญ่มาจากท้องที่แห่งเดียวกันอาจจะตีความได้ว่า โอกาสการศึกษาไม่มีทั่วถึงทั่วประเทศ หรือมีการเล่นพรรคพ้องตามเขต หรือมีอคติในเรื่องเผ่าพันธุ์ในการคัดเลือกเข้าทำงาน ซึ่งทำให้เข้าใจได้ว่า สังคมนั้นมีปัญหาในด้านการผสมกลมกลืน แต่นักไม่ได้หมายความว่า เราสามารถจะคาดว่า จะมีการจำแนกชนชั้นผู้นำจากสถานต่าง ๆ ในจำนวนเท่า ๆ กัน ในทุกสังคมย่อมจะมีการไม่สมดุลกันอยู่บ้างสำหรับในเรื่องนี้ ตัวเลขจากตาราง 3 ข้างให้เห็นว่า เกือบสองในห้า (36%) ของผู้นำมาจากกรุงเทพมหานคร ส่วนที่เหลือมาจากจังหวัดอื่น

ตารางที่ 3 ภูมิลาเนาเดิมของชนชั้นผู้นำ

ภูมิลาเนาเดิม	เปอร์เซ็นต์	จำนวน
กรุงเทพมหานคร	36.0	20
จังหวัดอื่น ๆ	59.0	33
ไม่มีคำตอบ	5.0	3
รวมยอด	100.0	56

เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีพลเมืองประมาณสามล้านคน ซึ่งเป็นประมาณ 6% ของพลเมืองสามสิบล้านคน ดังนั้นโดยสัดส่วนแล้ว 36% ถือว่าสูงมาก สภาพการอื่น ๆ ไม่เป็นเรื่องน่าแปลก เพราะว่าเช่นเดียวกับประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายซึ่งมักจะมีเมืองใหญ่เพียงเมือง

๑๗. ดู ข้อมูลเกี่ยวกับนักศึกษาใหม่ปีการศึกษา 2513 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 6 ตาราง 6

เดิยวคือ เมืองหลวง กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางของที่ทำการรัฐบาล กิจกรรมทางวัฒนธรรม สถาบันการศึกษา สื่อมวลชน การคมนาคม และการค้า โอกาสของคนซึ่งอยู่ในกรุงเทพมหานครที่จะได้รับประโยชน์เหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการศึกษา ย่อมมากกว่าคนซึ่งอยู่ในต่างจังหวัด ดังนั้นจึงเป็นเรื่องไม่แปลกที่สมาชิกชนชั้นผู้นำจำนวนไม่น้อยมีภูมิลำเนาอยู่ในเมืองหลวง เมื่อแยกข้อมูลออกเป็นภาค^{๑๘} จำนวนสมาชิกผู้นำซึ่งมีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในภาคกลางมีมากกว่าในภาคอื่น ๆ รวมกัน ดูตาราง 4 ถึงแม้ว่าจำนวนจังหวัดและจำนวนพลเมืองในภาคอื่น ๆ รวมกันนั้นจะใหญ่กว่าภาคกลางก็ตาม เมื่อแยกข้อมูลออกตามกระทรวง ตัวเลขที่ปรากฏก็ไม่แตกต่างไปจากของเดิม

ตาราง 4 ภูมิลำเนาเดิมของชนชั้นผู้นำโดยแบ่งเป็นภาค

ภาค		จำนวนจังหวัด	ประชากร (ล้าน) ^{๑๙}
กลาง	68.0%	25	11.2 (31.9%)
ตะวันออก			
เฉียงเหนือ	9.0%	16	11.9 (33.9%)
เหนือ	9.0%	16	7.6 (21.6%)
ใต้	9.0%	14	4.4 (12.6%)
ไม่มีคำตอบ	5.0%	—	—
รวมยอด	100.0%	71	35.1 (100.0%)

(จำนวน 56)

เช่น ในกระทรวงมหาดไทย ผู้นำซึ่งมาจากภาคกลางและภาคอื่นมีสัดส่วนเป็น 3.5 ต่อ 1 ในกระทรวงศึกษา 5 ต่อ 3 และสำนักนายกรัฐมนตรี 2 ต่อ 1

ตัวแปรต้นตัวสำคัญที่ทำให้ผู้นำจำนวนมากมาจากภาคกลางก็เพราะความใกล้ชิดกับเมืองหลวง คนที่อยู่ใกล้เมืองหลวงย่อมสะดวกและเสียเงินน้อยกว่าคนที่มาจากภาคอื่นในการเข้าศึกษา

๑๘. ภาคที่ใช้อยู่ในบทความนี้ ได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ซึ่งต่างกับภาคที่แบ่งโดยฝ่ายบริหารมีทั้งหมด 10 ได้แก่ ภาคหนึ่ง ภาคสอง.....ภาคสิบ

๑๙. ตัวเลขจำนวนประชากรและเปอร์เซ็นต์ได้มาจาก....Thailand, NEDB, *Population of Thailand* (Adjusted Registration Data) (Bangkok: Government Printing House, 1970), Table 7.

ในกรุงเทพฯ นอกจากนี้ คนที่อยู่ใกล้เมืองหลวงยังอาจมีโอกาสดำเนินชีวิตได้รับประโยชน์ต่าง ๆ ที่คนซึ่งอยู่ในเมืองหลวงจะพึงได้ กล่าวคือคนเหล่านี้ที่อยู่ใกล้กับศูนย์กลางการศึกษาและวัฒนธรรม ดังนั้นจึงมีโอกาสอยู่ใกล้ความเจริญมากกว่าคนที่อยู่ไกลออกไป จากตัวเลขเหล่านี้ทำให้คิดได้ว่า น่าจะมีความสัมพันธ์ระหว่างการเคลื่อนไหวทางสังคมและภูมิศาสตร์ กล่าวคือ ยิ่งอยู่ใกล้เมืองหลวงก็ยิ่งมีโอกาสได้รับการศึกษาสูง ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จในอาชีพ (กำหนดตัวแปรต้นอื่นให้นิ่ง) อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการวิเคราะห์ต่อไปอีกก็พบว่า ข้ออ้างอันนี้เสียน้ำหนักไป คือ มากกว่าครึ่ง (52.6%) ของผู้นำซึ่งมีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในภาคกลางนั้น บิดามีอาชีพรับราชการ ประมาณหนึ่งในสาม (33.3%) ของผู้นำที่มีภูมิลำเนาอยู่ในภาคอื่นบิดามีอาชีพรับราชการ ซึ่งมากกว่าสองเท่าของจำนวนข้าราชการที่เป็นลูกชาวนา (16.7%) ดูตาราง 5

ตาราง 5 อาชีพบิดาของผู้นำโดยแบ่งตามภาค

อาชีพบิดาในภาคกลาง	เปอร์เซ็นต์	จำนวน
ข้าราชการ	52.6	20
นักธุรกิจ	18.4	7
ชาวนา	18.4	7
ทนายความ	5.3	2
ไม่มีคำตอบ	5.3	2
รวมยอด	100.0	38
ภาคอื่น ๆ		
ข้าราชการ	33.3	6
นักธุรกิจ	27.8	5
ชาวนา	16.7	3
ไม่มีคำตอบ	22.2	4
รวมยอด	100.0	18

เนื่องจากเราได้พบว่า มีความสัมพันธ์อย่างมากระหว่างการเคลื่อนไหวทางสังคมและภูมิหลังทางครอบครัว ตัวเลขในตาราง 5 ทำให้เกิดคำถามสำคัญขึ้นมาคำถามหนึ่งคือ สถานที่ภูมิ

ศาสตร์มีบทบาทสำคัญแค่ไหนต่อการเคลื่อนไหวทางสังคม ในกรณีภาคอื่นนั้นเป็นที่เห็นชัดว่า การขาดเสียซึ่งประโยชน์ซึ่งจะได้รับจากภูมิศาสตร์อาจจะถูกชดเชยโดยตัวแปรอื่นที่สำคัญกว่า คือ ภูมิหลังทางครอบครัว คนซึ่งมาจากครอบครัวที่ย่อมจะได้ประโยชน์จากขบวนการ ของสังคม ประกิตในครอบครัว กล่าวคือ การศึกษาที่ไม่เป็นทางการและคุณค่านิยมที่อาจเน้นถึงความสำเร็จ ในชีวิต นอกจากนั้นคนพวกนี้ยังมีโอกาสได้รับการศึกษาดี อันเนื่องมาจากฐานะทางเศรษฐกิจของ ครอบครัว นักธุรกิจรวย ๆ ในจังหวัดที่ไกลจากเมืองหลวงสามารถที่จะส่งลูกเรียนในโรงเรียน ดี ๆ ในเมือง หรือแม้แต่ส่งเข้าเรียนในกรุงเทพฯ ดังนั้น ข้อเสียเปรียบจากฐานะทางภูมิศาสตร์ จึงชดเชยได้จากภูมิหลังของครอบครัว ตาราง 5 ชี้ให้เห็นว่า ขนชั้นผู้นำซึ่งมาจากภาคอื่นนั้น บิดารับราชการหรือมีอาชีพเป็นนักธุรกิจมากถึง (61.1%) เนื่องจากว่า ขนชั้นผู้นำส่วนใหญ่ซึ่งมี ภูมิฐานะอยู่ในภาคกลางมาจากครอบครัวที่ดี จึงเป็นการยากอย่างมากที่จะตัดสินว่า สถานที่ ภูมิศาสตร์มีส่วนเท่าไรสำหรับการเคลื่อนไหวทางสังคม อย่างไรก็ตามก็อาจจะกล่าวอย่างคาด คะเนาว่า สำหรับผู้นำมาจากภาคกลางนั้น สถานที่ทางภูมิศาสตร์อาจจะเป็นส่วนได้เปรียบที่ช่วย เสริมการเคลื่อนไหวทางสังคม จึงอาจสรุปได้ว่า ฐานะทางครอบครัวและสถานที่ทางภูมิศาสตร์ ช่วยเสริมการเคลื่อนไหวทางสังคม

เนื่องจากผู้นำส่วนใหญ่มาจากภาคกลางจึงมีการขาดดุลยภาพของผู้นำจากภาคต่าง ๆ ตาม สัดส่วนของประชากร (ดูตาราง 4) การขาดดุลยภาพนี้อาจเนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ข้าราชการ และนักธุรกิจส่วนใหญ่อยู่ในภาคกลาง และเนื่องจากมีความสัมพันธ์ระหว่างการเคลื่อนไหวทาง สังคมไปสู่ตำแหน่งชนชั้นผู้นำกับฐานะทางครอบครัว จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ผู้นำส่วนใหญ่มีภูมิลั เนาเดิมในภาคกลาง การขาดดุลยภาพนี้จึงเกิดจากฐานะทางครอบครัวมากกว่านโยบายลำเอียง ตามภาค เท่าที่ผู้เขียนได้ทราบ การลำเอียงตามภาคในการคัดเลือกข้าราชการนั้นไม่เคยเป็น ข้อปฏิบัติในระบบข้าราชการไทย อันนี้อาจจะเนื่องมาจากเหตุผลสองประการ ประการที่หนึ่ง การ เลือกรองข้าราชการค่อนข้างไปในทางใช้ระบบความสามารถเป็นเกณฑ์ ข้าราชการส่วนใหญ่ คัดเลือกจากการสอบ ประการที่สอง ระบบข้าราชการยังมีหน้าที่รักษาระบบไว้คงอยู่ และเป็น สถาบันผสมผสานกลมกลืนโดยรับคนจากภาคต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในระบบ การขาดดุลยภาพนี้ไม่เคย เป็นปัญหาทางการเมือง และเป็นไปได้ที่มีคนจำนวนน้อยรู้ว่าปรากฏการณ์อันนี้มอยู่ .

อายุผู้นำ

จากการศึกษาอายุของผู้นำจะช่วยให้เราทำการวิเคราะห์ดังต่อไปนี้ ถ้าผู้นำส่วนใหญ่เป็นคนที่อายุน้อยก็ทำให้คิดว่า 1. ระบบนี้เป็นระบบซึ่งปกครองโดยคนซึ่งมีอายุน้อย ซึ่งหมายความว่ามีการใช้ระบบอาวุโสในการเลื่อนตำแหน่งมากกว่าความสามารถหรือทักษะ 2. ผู้นำที่อยู่ในตำแหน่งอาจเป็นพวกจารีตนิยม เพราะมีการกล่าวว่า บุคคลใดยังสูงชันก็ยังมีแนวโน้มที่จะเป็นจารีตนิยม กล่าวคือ ไม่อดกลั้นต่อความคิดที่แตกต่างจากตน พึงพอใจต่อการรักษาสภาพคงที่ เสถียรภาพและสวัสดิภาพ^{๒๐}

ดังนั้น ในระบบซึ่งใช้ผู้สูงอายุเป็นผู้นำจึงมีแนวโน้มที่จะไม่ตอบสนองต่อความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ซึ่งจะขัดขวางต่อขบวนการพัฒนา นอกจากนี้ยังอาจมีความตึงเครียดและความรู้สึกที่ไม่สามารถทำอะไรได้ในหมู่ผู้นำหนุ่ม ๆ ซึ่งการเลื่อนชั้นหรือข้อเสนอใหม่ถูกขัดขวางโดยประเพณีที่กลุ่มคนสูงอายุพยายามรักษาไว้^{๒๑}

ตัวเลขในตาราง 6 ข้างให้เห็นว่า ขนชั้นผู้นำไทยนั้นเป็นจำนวนไม่น้อยประกอบด้วยผู้สูงอายุ

ตาราง 6 อายุของผู้นำ		
อายุ	เปอร์เซ็นต์	จำนวน
40 และต่ำกว่า	4.0	2
41 - 45	14.0	8
46 - 50	9.0	5
51 - 55	21.0	12
56 - 60	48.0	27
61 - 65	2.0	1
ไม่มีคำตอบ	2.0	1
รวมยอด	100.0	56
(ตัวกลางอายุ 56)		

๒๐. Anthony Downs ตั้งสมมติฐานว่า bureaucrat มักจะกลายเป็น conserver เมื่อมีอายุมากขึ้น ดู Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, (Boston: Little, Brown and Company, 1967), Chapter 9 and pp. 267-268. Samuel Stouffer ได้พบว่ามีความสัมพันธ์แบบปฏิภาคกลับระหว่างอายุและความอดกลั้น กล่าวคือ อายุยิ่งสูงขึ้นความอดกลั้นยิ่งน้อยลงและจะกลับกันจนใดก็ฉนั้น ดู Samuel Stouffer, *Communism, Conformity and Civil Liberties: A Cross-Section of the Nation Speaks Its Mind*, (New York: Doubleday & Company, Inc., 1955)

๒๑. Cf. Claude Ake, *A Theory of Political Integration*, (Illinois: The Dorsey Press, 1967.) pp. 25-29.

ครึ่งหนึ่งของผู้นำมีอายุระหว่าง 56-65^{๒๒} กว่า 70% มีอายุมากกว่า 50 ปี เมื่อเปรียบเทียบระหว่าง 3 กระทรวง กระทรวงมหาดไทยมีข้าราชการมีอายุสูง (56 และมากกว่า โดยใช้อายุตัวกลางเป็นเขตแบ่ง) มากกว่าข้าราชการอายุต่ำ ส่วนกระทรวงศึกษาธิการและสำนักนายกรัฐมนตรีมีข้าราชการที่อยู่ในระดับสูงน้อยกว่าระดับอายุต่ำ (ต่ำกว่า 56) ดูตาราง 7

ตาราง 7 อายุของผู้นำแบ่งตามกระทรวง

กระทรวง	ต่ำกว่า 56	56 และสูงกว่า	ไม่มีคำตอบ	ยอดรวม
มหาดไทย	25.0 %	70.83 %	4.17 %	100.0 % (จำนวน 24)
ศึกษาธิการ	57.15%	42.85 %	—	100.0 % (จำนวน 14)
สำนักนายกฯ	66.7 %	33.3 %	—	100.0 % (จำนวน 18)

การที่กระทรวงมหาดไทยมีข้าราชการชั้นสูงซึ่งมีอายุมากนั้นอาจจะเกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่สำคัญตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองในปี 2435 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นสถาบันอันทรงเกียรติซึ่งคนหนุ่ม ๆ ซึ่งมีความสามารถเมื่อ 20 หรือ 30 ปีที่ผ่านมาได้หาที่จะเข้าไปทำงาน คนหนุ่มเหล่านั้นปัจจุบันได้กลายเป็นชนชั้นผู้นำในกระทรวงเหล่านั้นโดยผ่านระบบอาวุโส ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยปัจจุบันจึงประกอบด้วยผู้นำที่สูงอายุ จึงเป็นการยากอย่างยิ่งสำหรับข้าราชการหนุ่ม ๆ รุ่นใหม่ที่จะก้าวไปสู่ตำแหน่งสูงทันทีในกระทรวงมหาดไทย เพราะมีคนเก่าอยู่แล้ว คนหนุ่มจำนวนหนึ่งจึงอาจจะหันไปกระทรวงอื่น เช่น กระทรวงศึกษาธิการและสำนักนายกรัฐมนตรี

การที่มีข้าราชการชั้นผู้นำที่สูงอายุจำนวนมากในระบบราชการนั้นไม่ใช่เรื่องแปลก การเลื่อนขั้นที่ไปอย่างเชื่องช้าในระบบราชการนั้นย่อมจะทำให้ข้าราชการได้รับตำแหน่งสูงเมื่อมีอายุแล้ว นอกเสียจากคนซึ่งรับการศึกษาในระดับสูงอย่างยิ่ง สำหรับข้าราชการหนุ่ม (ต่ำกว่า 56) อาจจะมีเหตุผลสองประการที่ทำให้ประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในชีวิตราชการ ข้อหนึ่งคือความ

๒๒. อายุเกษียณสำหรับข้าราชการคือ 60 ปี แต่ในบางกรณีการต่ออายุก็อาจจะทำได้

สามารถในการ “เล่นการเมือง” ภายในระบบ^{๒๓} เหตุผลข้อที่สองซึ่งอาจจะสำคัญกว่าข้อแรก คือ ความสำเร็จในการศึกษาขั้นสูง ในประเทศพัฒนาซึ่งกำลังต้องการบุคคลที่มีความสามารถในการ ทำหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญในระบบราชการ การจัดสรรหาคนโดยใช้ความสามารถเป็นเกณฑ์ย่อมเป็น สิ่งจำเป็นในยุคพัฒนา ไม่มีระบบใดสามารถจะมองข้ามผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ที่ได้รับการ ฝึกฝนมาแล้วเป็นอย่างดี ถึงแม้ระบบนั้นจะมีการเล่นพวกอยู่บ้าง วิธีที่ได้ผลที่สุดสำหรับข้าราชการ หนุ่มที่จะแข่งขันกับข้าราชการผู้มีอาวุโสกว่าก็คือระดับการศึกษา ถึงแม้อายุจะค่อนข้างน้อยก็ สามารถจะก้าวไปสู่ตำแหน่งสูงได้ เพราะคุณภาพของการศึกษา จากตัวเลขในตาราง 8 บ่งว่า ข้าราชการหนุ่มที่เป็นชนชั้นนำ ส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาระดับปริญญาโทและปริญญาเอก และ ส่วนใหญ่จบมาจากประเทศตะวันตก

ตาราง 8 อายุ การศึกษา และการเคลื่อนไหวทางสังคมของผู้นำ

อายุ	ปริญญาโทและเอก	ปริญญาตรีและต่ำกว่า	รวม
ต่ำกว่า 56	66.7 %	33.3 %	100.0 % (จำนวน 27)
56 และสูงกว่า	32.2 %	67.8 %	100.0 % (จำนวน 28)

Observed Chi sq. = 6.58
 Expected Chi sq. (.02) = 5.41 DF = 1
 CC = .327 CC/max. CC = .463

อายุ	จบนอก	จบใน	รวม
ต่ำกว่า 56	63.0 %	37.0 %	100.0 % (จำนวน 27)
56 และสูงกว่า	28.6 %	71.4 %	100.0 % (จำนวน 28)

Observed Chi sq. = 6.50
 Expected Chi sq. (.02) = 5.41 DF = 1
 CC = .325 CC/max. CC = .460

๒๓. ในระบบการเมืองบางระบบ คุณสมบัติทางการเมือง เช่น ความภักดีต่อพรรคเป็นข้อพิจารณาสำหรับ ความก้าวหน้าในวงราชการด้วย ดู Ying-Mao Kau, “The Urban Bureaucratic Elite In Communist Chian,” in Barnett A. Doak, (ed). *Chiness Communist Politics In Action* (Seattle: University of Washington Press, 1969) p. 260. ในระบบราชการไทย การเล่นพวกมีอยู่บ้าง แต่คงเป็นตำแหน่ง ทางการเมืองมากกว่าตำแหน่งประจำ

จากตัวเลขในตาราง 8 เป็นการรับรองข้ออ้างที่ว่า ระดับการศึกษาและทักษะมีความสำคัญอย่างมากกับการเคลื่อนไหวทางสังคมโดยการเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการหนุ่ม จากการทดสอบสถิติ^{๒๔} ปรากฏว่ามีความสัมพันธ์อย่างมากระหว่างระดับการศึกษา การจบจากต่างประเทศกับการเคลื่อนไหวทางสังคมของคนหนุ่ม ถ้าหากแนวโน้มนี้ต่อไปในระบบก็เป็นเรื่องที่เป็นไปได้อย่างยิ่งว่า ในระบบราชการจะประกอบด้วยชนชั้นผู้นำส่วนใหญ่ที่จบมาจากต่างประเทศและได้รับการศึกษาระดับสูง การตรวจสอบคุณสมบัติหลังการศึกษาของผู้นำอาจจะให้ความกระจ่างในเรื่องนี้^{๒๕ ๒๖}

ภูมิหลังการศึกษาของผู้นำ

Lipset และ Bendix อ้างว่า มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างผลสำเร็จทางการศึกษา และผลสำเร็จในอาชีพในสังคมอุตสาหกรรมที่มีหน่วยงานใหญ่^{๒๕} คำกล่าวนี้เป็นจริงแม้ในสังคมจีนโบราณ ในประเทศไทยการศึกษาโดยเฉพาะการศึกษาจากประเทศตะวันตก^{๒๖} มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อความก้าวหน้าของบุคคล ทั้งนี้ที่ได้รับการศึกษาชั้นสูง อนาคตของการเป็นชนชั้นผู้นำของบุคคลนั้นกแทบจะเป็นสิ่งที่แน่นอน ปรากฏการณ์เกิดจากสองเหตุ เหตุหนึ่ง

๒๔. ในตาราง 8 ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรสองตัวทดสอบโดย Chi-square ตามสูตรดังต่อไปนี้

$$\chi^2 = \sum \frac{(F_o - F_e)^2}{F_e}, \quad F_o = \text{observed values}, \quad F_e = \text{expected values}$$

ซึ่ง Chi-square จะบอกเราได้ก็คือ มีความสัมพันธ์หรือไม่ระหว่างตัวแปรสองตัว แต่ไม่ได้บอกว่าการสัมพันธ์นั้นมีมากเพียงใด ระดับความสำคัญ (the significance level) ขึ้นอยู่กับสองตัวองค์ประกอบ กล่าวคือ ความรุนแรงของความสัมพันธ์และขนาดของตัวอย่าง ระดับความสำคัญจะมีได้ด้วยความสัมพันธ์ที่มีอย่างมากระหว่างสองตัวแปรผัน ถึงแม้ตัวอย่างจะน้อยหรือแม้ความสัมพันธ์ระหว่างสองตัวแปรผันมีน้อย แต่ขนาดของตัวอย่างนั้นใหญ่ ถ้ามีตัวอย่างจำนวนมากก็มักจะมีความสัมพันธ์ เนื่องจากตัวอย่างของเรามีน้อย (มากกว่า 50 เล็กน้อย) ดังนั้น ถ้ามีความสัมพันธ์ก็สันนิษฐานได้ว่า มีความสัมพันธ์มากเพื่อที่จะวัดว่าความสัมพันธ์มีมากหรือน้อยนั้นเราได้ใช้ Pearson's Contingency Coefficient, โดยมีสูตรดังต่อไปนี้

$$C = \sqrt{\frac{\chi^2}{\chi^2 + N}}$$

เรื่อง Chi-square test และ Pearson's Contingency Coefficient,

See Hubert M. Blalock, *Social Statistics*, (N.Y. : Mc Graw-Hill Book Co., 1960), Chap. 15

๒๕. Lipset and Bendix, *op. cit.*, p. 277. ก็ also Bruce D. Eckland, "Academic Ability, Higher Education, and Occupational Mobility," *American Sociological Review* Vol. 30, No. 5., (October 1965), pp. 735-746. Cf. Robert M. Marsh "Values, Demand and Social Mobility," *American Sociological Review*, Vol. 28, No. 4. (August 1963), pp. 565-575.

๒๖. Evers and Silcock, *op. cit.*, pp. 84-104.

คือกลุ่มอุปสงค์อุปทาน จำนวนบุคคลที่ได้รับปริญญาชั้นสูง (โทและเอก) มีน้อย จำนวนผู้ศึกษาในมหาวิทยาลัยก็น้อยมากเมื่อเทียบกับสัดส่วนกับจำนวนประชากรทั้งหมด^{๒๗} เหตุผลข้อที่สองนั้นสัมพันธ์โดยตรงกับการอยู่รอดของระบบ ถ้าระบบจะอยู่รอดได้จะต้องใช้คนที่มีคุณวุฒิดีในกิจการของรัฐ คนหนุ่ม ๆ ที่รับการศึกษาเหล่านี้ เมื่อเข้ารับราชการก็จะกลายเป็นชนชั้นผู้นำในระบบ ตัวเลขในตาราง 9 และ 10 ชี้ให้เห็นว่า ชนชั้นผู้นำเกือบทั้งหมด (94%) จบจากมหาวิทยาลัย^{๒๘}

ตาราง 9 การศึกษาของผู้ผู้นำ

ระดับการศึกษา	เปอร์เซ็นต์	จำนวน
ปริญญาเอก	16.0	9
ปริญญาโท	32.0	18
ปริญญาตรี	46.0	26
ไม่จบปริญญา	6.0	3
	<u>100.0</u>	<u>56</u>

ตาราง 10 สถานที่การศึกษาของผู้ผู้นำ

ต่างประเทศ -- 46.5%	(จำนวน 26)	เปอร์เซ็นต์	จำนวน
สหรัฐอเมริกา		73.0	19
อังกฤษ		11.0	3
ฝรั่งเศส		4.0	1
ญี่ปุ่น		4.0	1
ไม่มำคำตอบ		8.0	2
	ยอดรวม	<u>100.0</u>	<u>26</u>
ภายในประเทศ -- 53.5%	(จำนวน 30)	เปอร์เซ็นต์	จำนวน
ธรรมศาสตร์		66.0	20
ทอน		34.0	10
	ยอดรวม	<u>100.0</u>	<u>30</u>

๒๗. จำนวนนักศึกษาในระดับปริญญาตรีในมหาวิทยาลัยต่างๆ สำหรับปี 1971 ในทุกสาขาที่คาดไว้คือ 34,830 คน ซึ่งประมาณ 0.12% ของพลเมืองทั้งหมด ดู Thailand, NEDB, *The Second National Economic and Social Development Plan (1967-1971)*. Bangkok: Government House Printing Office, 1968, Table 2, p. 192.

๒๘. ไม่นับปริญญาโทดุษฎี

และประมาณครึ่งเรียนจบจากประเทศตะวันตก ส่วนใหญ่จากสหรัฐอเมริกา^{๒๙} จำนวนคนที่รับปริญญาโทและเอกเกือบเท่า ๆ กับคนได้ปริญญาตรี จำนวนผู้ได้รับปริญญาชั้นสูงนับเป็นตัวเลขที่น่าประทับใจ อันนี้อาจจะเกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า การได้รับปริญญาชั้นสูงโดยเฉพาะบัณฑิตวิทยาลัยนั้นได้น่าสนใจถึงเฉพาะผลประโยชน์ที่จะได้รับ แต่ยังเป็นเรื่องเกียรติ และสถานะทางสังคม การได้ปริญญาตรีบัณฑิตก่าลังจะมีลักษณะคล้ายกับการได้ศุนนางในระบบศักดินา ถึงแม้จำนวนผู้นำที่ได้รับปริญญาจะมีมาก สภาวะอันนี้ก็ไม่ใช่ว่าเฉพาะประเทศไทย สภาพคล้าย ๆ กันนี้เกิดขึ้นในประเทศอื่น ๆ เช่น ข้าราชการหลังสงครามโลกครั้งที่สองชั้นกลางและชั้นสูงในพม่ามี 95.8% ที่จบจากมหาวิทยาลัย^{๓๐} และในประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างญี่ปุ่น 98.8% ของข้าราชการในระดับ 1, 2, และ 3 (ชั้นกลางและชั้นสูง) ตั้งแต่ปี 2492-2502 จบจากมหาวิทยาลัย^{๓๑} การที่ผู้นำไทยที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศส่วนใหญ่จบในประเทศสหรัฐอเมริกา (73%) อาจเนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า หลังสงครามโลกครั้งที่สองได้มีการติดต่อมากระหว่างประเทศไทยและสหรัฐ ฯ นักเรียนไทยไปเรียนต่อในสหรัฐอเมริกามากขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลสหรัฐอเมริกายังให้ทุนการศึกษาแก่นักศึกษาไทยมากขึ้น เช่น ทุนการศึกษาของมูลนิธิฟูลไบท์

เมื่อเปรียบเทียบระหว่าง 3 กระทรวง กระทรวงมหาดไทยมีข้าราชการชั้นสูงที่ได้รับปริญญาชั้นสูง (โทและเอก) และจบจากต่างประเทศน้อยกว่ากระทรวงศึกษาธิการ และสำนักนายกรัฐมนตรี ดูตาราง 11

ตาราง 11 การศึกษาของผู้นำตามกระทรวง

กระทรวง	ระดับการศึกษา			ยอดรวม
	เอกและโท	ตรี	มัธยม	
มหาดไทย	29.0 %	67.0 %	4.0 %	100.0 % (จำนวน 24)
ศึกษาธิการ	65.0 %	21.0 %	14.0 %	100.0 % (จำนวน 14)
สำนักนายก	61.0 %	39.0 %	—	100.0 % (จำนวน 18)

๒๙. Evers และ Silcock อ้างว่า ความสำคัญที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ของปริญญาต่างประเทศ ผนวกกับแนวโน้มที่ผูกขาดในการได้มาซึ่งปริญญาเหล่านั้น ซึ่งสัมพันธ์กับการมาจากครอบครัวและเศรษฐกิจที่ดี กำลังจะทำให้ชนชั้นผู้นำในระบบราชการกลายเป็นกลุ่มซึ่งค่อนข้างปิดพร้อมทั้งมีลักษณะเป็นชนชั้น ดู Evers and Silcock, *op. cit.*, pp. 90-91.

๓๐. Guyot, *op. cit.* p. 425, Table 6.

๓๑. Akira Kubota, *Higher Civil Servants in Postwar Japan; Their Social Origins Education Backgrounds, and Career Patterns*, (Princeton, N.J.: Princeton University, Press, 1969), Table 20, p. 68

ต่างประเทศ ภายในประเทศ

มหาดไทย	17.0 %	88.0 %	100.0 % (จำนวน 24)
ศึกษาธิการ	79.0 %	21.0 %	100.0 % (จำนวน 14)
สำนักนายก	61.0 %	39.0 %	100.0 % (จำนวน 18)

สภาพนี้อาจจะเกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า กระทรวงมหาดไทยคงได้กล่าวมาแล้วว่าเป็นกระทรวงที่สำคัญ จึงมีความจำเป็นที่จะคัดเลือกคนเข้าทำงานในหน่วยงานต่างๆ ความจำเป็นในการคัดเลือกทำให้เกิดสถาบันสำหรับฝึกอบรมคนเพื่อเข้ารับราชการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นสถาบันสำคัญอย่างยิ่งสถาบันหนึ่งสำหรับการฝึกฝนอบรมในด้านการศึกษาปกครอง ดังนั้น นี่อาจจะเป็นเหตุผลที่ข้าราชการชั้นผู้นำที่ได้รับการศึกษาภายในประเทศนั้นส่วนใหญ่จบมาจากธรรมศาสตร์ เหตุผลอีกอันหนึ่งก็คือว่า กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ทักษะสำหรับงานด้านนี้จึงหาได้จากสถาบันภายในประเทศ ส่วนกระทรวงศึกษาธิการนั้นเดิมไม่มีสถาบันฝึกอบรมเพื่อผลิตข้าราชการเหมือนกระทรวงมหาดไทย นอกจากนั้นงานด้านการศึกษาของชาติ เช่น การวางแผนศึกษาของชาติหรือการปรับปรุงหลักสูตรเป็นงานสำคัญซึ่งอาจจะต้องเรียนรู้วิทยาการใหม่ๆ จากต่างประเทศ สำนักนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นหน่วยงานตัดสินใจนโยบายและประสานงาน จึงต้องใช้ข้าราชการที่การศึกษาสูงสำหรับทำหน้าที่ ดังนั้น เหตุผลดังกล่าวจึงอาจจะอธิบายข้อเท็จจริงว่าเพราะเหตุใดจึงมีข้าราชการชั้นผู้นำที่จบมาจากต่างประเทศและรับปริญญาชั้นสูงในสองกระทรวงนี้

ข้อที่น่าสังเกตอีกคือ ในกระทรวงศึกษาธิการเปอร์เซ็นต์ของคนไม่จบปริญญาค่อนข้างสูง (14% จำนวน 2) ตัวเลขนี้ทำให้เข้าใจผิดได้ง่าย ข้าราชการชั้นผู้นำสองคนที่ไม่จบปริญญาชั้นหนึ่งได้อนุปริญญาและประโยคมัธยมศึกษา ถึงแม้ว่าการได้อนุปริญญาและประโยคมัธยมศึกษาจะไม่สามารถเทียบเท่าปริญญาตรีได้ แต่ต้องถือว่าระดับการศึกษาของข้าราชการชั้นนี้ค่อนข้างสูง ข้าราชการอีกท่านหนึ่งจบชั้น ม.ศ. 5 อายุ 59 ปี จากอายุที่สูงเช่นนี้ทำให้คิดว่าอาจจะเป็นเหตุได้เลื่อนขั้นตามลำดับอาวุโส และนี่คงเป็นกรณีที่ไม่มาก

ตัวเลขในตาราง 11 คล้องจองกับตัวเลขในตาราง 7 ซึ่งได้ชี้ให้เห็นว่า กระทรวงมหาดไทยนั้นประกอบด้วยข้าราชการผู้สูงอายุมากกว่ากระทรวงศึกษาธิการและสำนักนายกรัฐมนตรี และเนื่องจากชี้ให้เห็นแล้วว่าข้าราชการชั้นผู้นำที่อายุน้อยมักจะได้รับปริญญาชั้นสูงและจบจากต่าง

ประเทศ (ดูตาราง 8) ดังนั้นจึงต้องด้วยเหตุผลที่ว่า กระทรวงมหาดไทยย่อมมีข้าราชการที่ได้รับ
ปริญญาชั้นสูงและจบจากต่างประเทศน้อยกว่าสองกระทรวงดังกล่าว ซึ่งเป็นตัวเลขที่คล้อยจองกับ
ตัวเลขที่ให้ในตาราง 11

จึงอาจสรุปได้ว่า การศึกษาโดยเฉพาะในระดับสูงจากต่างประเทศสำคัญยิ่งสำหรับการ
เคลื่อนไหวทางสังคมไปสู่ฐานะผู้นำในระบบข้าราชการ คำกล่าวนี้ได้รับการสนับสนุนจากข้อเท็จ
จริงที่ว่าในยุคพัฒนาในด้านเทคโนโลยีและวิชาการแขนงต่างๆนี้ แนวโน้มที่จะนำไปสู่ความ
จำเริญของการปกครองในกลุ่มผู้มีความรู้ (Meritocracy)^{๓๒} จะกลายเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้
สำหรับทุกสังคม

จากข้อมูลและการวิเคราะห์ของบทความนี้ทำให้เราเห็นลักษณะทั่วไปของชนชั้นผู้นำไทย
และระบบสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนไหวทางสังคมมาเป็นชนชั้นผู้นำในระบบราชการ
การเคลื่อนไหวทางสังคมไม่มีเพียงแต่ในระบบข้าราชการพลเรือนเท่านั้น มิได้ในการเป็นข้าราชการ
ทหาร ในธุรกิจเอกชน การบวชเป็นพระ การแต่งงานกับคนที่อยู่ในฐานะทางสังคมสูงกว่า
ดังนั้นการศึกษานจึงครอบคลุมอยู่ในสถาบันเดียว และข้อมูลที่เก็บได้มาจากเพียงสามกระทรวง
การสรุปวิเคราะห์จึงต้องกระทำโดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงและข้อจำกัดดังกล่าว อย่างไรก็ตาม บท
ความนี้อาจจะเป็นพื้นฐานของสมมติฐานสำหรับการศึกษาคืบต่อไป^{๓๓}

ลิขิต ชีวเวกีน

๓๒. For a discussion of the rise of the meritocracy, See Michael Young, *The Rise of the Meritocracy* (Baltimore: Penguin Books, 1970).

๓๓. ขณะนี้ผู้เขียนกำลังทำการวิจัยเรื่องลักษณะทั่วไปของข้าราชการชั้นสูงของไทย โดยเอาข้อมูลจาก
ข้าราชการชั้นพิเศษทุกกระทรวง ยกเว้นกระทรวงกลาโหม การวิจัยอันใหม่นี้เป็นการขยายการศึกษาที่
กล่าวมาในบทความนี้ ทว่าการวิจัยได้รับความสนับสนุนจากมูลนิธิฟอร์ด