

## แนวทฤษฎีการรวมกลุ่มในสังคมไทย

### และ “กลุ่มอิทธิพล” หลัง 14-15 ตุลาคม 2516\*

หม่อมราชวงศ์พฤทธิสาณ ชุมพล

#### อารัมภบท

เหตุการณ์วันมหาวิปโยคเป็นผลสะท้อนมาจากพฤติกรรมของกลุ่มอิทธิพลบางกลุ่ม เช่นกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ และศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย วันมหาวิปโยคได้กลายเป็นวันมหาปิติในขณะเดียวกัน และได้สร้างบรรยากาศที่อำนวยให้บรรดาประชาชนมีโอกาสดำเนินกลุ่มอิทธิพลขึ้นมากมายหลายกลุ่ม

การที่ได้มีกลุ่มอิทธิพลเกิดขึ้นมากมายในระยะสามเดือนที่ผ่านมา ทำให้การวิจัยไม่สามารถติดตามสถานการณ์โดยละเอียดได้ ทั้งนี้เพราะการรวมข้อมูลในระยะเริ่มต้นนี้ยังต้องอาศัยรายงานจากหนังสือพิมพ์ วารสารของกลุ่ม และเอกสารอื่นๆ หากได้มีเวลาที่จะทำการวิจัยสนามอย่างแท้จริงไม่ ในขณะเดียวกัน การวิจัยสนามก็อาจประสบอุปสรรคบางประการ เช่นผู้บริหารของกลุ่มบางกลุ่มยังมีความรู้สึกหวาดระแวงว่าผู้วิจัยจะใช้ข้อมูลไปในทางที่บั่นทอนกำลังขององค์กรของตน ความหวาดระแวงนี้เป็นของธรรมดา ในเมื่อกลุ่มเหล่านี้ส่วนใหญ่ เป็นกลุ่ม “เถื่อน” กล่าวคือ มิได้ขึ้นอยู่กับกฎหมาย ประกอบด้วยสถานการณ์บ้านเมืองยังไม่เป็นที่แน่นอน จึงอาจมีความปั่นป่วนที่จะนำอันตรายนานาประการมาสู่ผู้บริหารงานของกลุ่มต่างๆ ได้

นอกจากนี้ วงวิชาการเรื่องเมืองไทยยังขาดทฤษฎีที่เหมาะสมต่อการวิจัยการรวมกลุ่มในสังคมไทย ผู้เขียนจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องเสนอรูปแบบหนึ่ง ซึ่งนักสังคมศาสตร์อาจประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์กลุ่มต่างๆ ในสังคมไทยในโอกาสต่อไป ในขณะเดียวกัน บทความนี้มีได้อาศัยข้อมูลทางเอกสารแต่อย่างใดเท่านั้น แต่พยายามมองปัญหาของกลุ่มอิทธิพลจากสายตาของผู้วิจัยที่ได้ร่วมงาน (participant observer) คนหนึ่ง ปัญหาทางทฤษฎีของวิธีการวิจัยร่วมงานนั้นมีมากมาย และน่าจะถกเถียงกันต่อไปในวงวิชาการ

บทความนี้จึงแบ่งออกเป็นสามส่วน กล่าวคือ ส่วนแรกเป็นแนวทฤษฎีและประวัติความเป็นมาของรูปแบบการรวมกลุ่มในสังคมไทย ก่อน 14-15 ตุลาคม 2516 ส่วนนี้จะเป็นพื้นฐาน

\* บทความนี้ตีพิมพ์ครั้งแรกใน วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 3 เล่มที่ 3 พ.ศ. 2517 หน้า 134-139

---

“... สังคมไทยได้เคยถูกเรียกว่า ‘ระบบสังคมที่ประกอบด้วยโครงสร้างหลวม’ โดย Embree บทความของ Embree ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์กันมากมาย ในหมู่นักมานุษยวิทยาและสังคมวิทยา จนกลายเป็นเรื่องที่นักสังคมศาสตร์ ที่ศึกษาสังคมไทยจำต้องกล่าวถึงอยู่เป็นประจำ จากการศึกษาวิจารณ์เหล่านี้ อาจสรุปได้ว่าแท้ที่จริง Embree มิได้พูดถึงโครงสร้างทางสังคมไทยเลย เป็นเพียงการวิเคราะห์พฤติกรรมของบุคคลและการอ้างอิงถึงวัฒนธรรมไทยอย่างผิวเผิน ...”

---

ของการถามและตอบปัญหาบางประการเกี่ยวกับแนวโน้มในเรื่องโครงสร้าง วัตถุประสงค์ และกิจกรรมของ “กลุ่มอิทธิพล” ในสังคมไทย ส่วนที่สามเป็นการวิจารณ์และคาดคะเนบทบาทในอนาคตของกลุ่มเหล่านี้ โดยคำนึงถึงทฤษฎีและประวัติความเป็นมาของสังคมไทยเป็นหลัก

### แนวทางด้านทฤษฎี

เราอาจเริ่มต้นได้โดยพิจารณาว่าคำจำกัดความของนักรัฐศาสตร์ฝรั่งนั้น เหมาะสมแก่การวิเคราะห์กลุ่มอิทธิพลในประเทศไทยหรือไม่ Duverger กล่าวไว้ว่า “กลุ่มอิทธิพลไม่มีบทบาทโดยตรงในการแสวงหาอำนาจ แม้ว่าจะมีอิทธิพลต่อศูนย์อำนาจ แต่ก็อยู่ภายนอกศูนย์อำนาจ พยายามที่จะโน้มน้าวบุคคลที่มีอำนาจ แต่ไม่พยายามเสนอคนของตนเองขึ้นมาครองอำนาจอย่างเป็นทางการ” และ “กลุ่มอิทธิพลมิใช่องค์การทางการเมือง แรงผลักดันทางการเมืองมิใช่กิจกรรมสำคัญที่สุดของกลุ่มอิทธิพล กลุ่มหรือองค์การใดแม้ว่าตามธรรมดาแล้วจะห่างไกลจากการเมือง ก็สามารถทำตนเป็นกลุ่มอิทธิพลในบางวาระและในบางกรณี”<sup>1</sup>

สิ่งที่น่าสังเกตจากคำจำกัดความนี้

ก็คือ “ไม่แสวงหาอำนาจทางการเมือง” ซึ่งเป็นลักษณะที่แสดงให้เห็นถึงความผิดแผกระหว่างกลุ่มอิทธิพลและพรรคการเมือง ถ้าพิจารณาตามทฤษฎีแล้ว จึงเป็นการง่ายที่กลุ่มอิทธิพลต่างๆ จะประสานงานกันในกรณีที่มีจุดประสงค์หรือผลประโยชน์ร่วมกัน เพราะกลุ่มอิทธิพลมิได้อยู่ในภาวะของการแข่งขันเพื่อชิงอำนาจเช่นพรรคการเมือง

---

1. Maurice Duverger, *Party Politics and Pressure Groups*, (Thomas Nelson & Sons, 1972), pp. 101-2.

“Pressure groups do not participate directly in the acquisition of power; they act to influence power while remaining apart from it, pressure groups seek to influence the men who wield power, not to place their own in power, at least not officially.

“Most pressure groups are non-political organizations, and political pressure is not their primary activity. Any group, association, or organization, even those whose normal concerns are far removed from politics can act as a pressure group in certain areas and under certain circumstances.”

โดยปกติแล้ว กลุ่มอิทธิพลเป็นกลุ่มที่ตั้งขึ้นและดำรงอยู่ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกของกลุ่ม ตามธรรมดาแล้วกิจกรรมต่างๆ ของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะไม่เกี่ยวข้องกับรัฐ แต่ในบางกรณีก็จำเป็นต้องเรียกร้องเอาความเอาใจใส่จากรัฐ อาจเป็นเพราะกฎหมาย วิถีปฏิบัติ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐลดทอนผลประโยชน์ของกลุ่มหรือไม่ให้ผลประโยชน์แก่กลุ่มเท่าที่ควร การเรียกร้องอาจจะเป็นไปโดยเปิดเผยหรือผ่านสมาชิกหรือสื่อที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างไม่เป็นทางการ ฉะนั้น กลุ่มอิทธิพลจึงเป็นองค์การที่คาบเส้นระหว่างระบบสังคมกับระบบการเมือง (at the boundary between the social system and the political system)

ในเรื่องโครงสร้างของกลุ่มอิทธิพล Duverger ได้แยกแยะระหว่างกลุ่มมหาชนกับกลุ่มจารีตนิยม (mass and traditional pressure groups) กลุ่มมวลชนนั้นมีสมาชิกมากและจากหลายระดับในสังคม พลังของกลุ่มขึ้นอยู่กับจำนวนคน กลุ่มเช่นนี้มักจะต้องการองค์การที่แข็งแกร่ง มีโครงสร้างเป็นชั้นๆ (hierarchical) เช่น สหภาพแรงงาน ฯลฯ กลุ่มจารีตนิยม มุ่งหาคุณภาพมากกว่าปริมาณ พยายามที่จะติดต่อและเรียกร้องความเห็นอกเห็นใจจากผู้มีศักดิ์ศรีเกียรติยศในสังคม จากอภิสิทธิ์ชน (elites) ฉะนั้น กลุ่มเช่นนี้จึงมีเจตนาที่จะคัดเลือกสมาชิกตั้งตัวเป็นกลุ่มปิด เพื่อเป็นยุทธวิธีในการให้ได้มาซึ่งจุดประสงค์ของกลุ่ม เช่น กลุ่มนักธุรกิจ<sup>2</sup>

การแยกแยะประเภทของกลุ่มอิทธิพลเช่นนี้อาจทำไม่ได้อย่างแน่ชัด แต่ในการบริหารงานกลุ่มอิทธิพล ปัญหาของการตัดสินใจว่าจะเป็นกลุ่มเปิดหรือกลุ่มปิดมีขึ้นบ่อยครั้ง จึงเห็นสมควรนำมากล่าวไว้ประกอบการวิเคราะห์ ณ ที่นี้

จะเห็นได้ว่า กลุ่มอิทธิพลตามคำจำกัดความของฝรั่งเช่นที่กล่าวมานี้ เป็นของใหม่มากสำหรับสังคมไทย ลักษณะของกลุ่มที่มีพฤติกรรมเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกของกลุ่มเป็นส่วนรวม เป็นสิ่งที่อาจหาได้ยากในประเทศไทย อีกทั้งการเรียกร้องความเอาใจใส่จากรัฐอย่างตรงไปตรงมาก็ได้ถูกจำกัดโดยอำนาจเผด็จการเหล่านี้เป็นเหตุให้คำจำกัดความของฝรั่งไม่ค่อยเหมาะสมกับสังคมไทย แต่ก็ยังเป็นประโยชน์ในการใช้เป็นรูปแบบที่จะเปรียบเทียบกับ "กลุ่ม" ในสังคมไทย ทั้งนี้ ด้วยความเข้าใจว่ามีความจำเป็นที่จะต้องสร้าง ideal-type model หรือรูปแบบทางทฤษฎีที่เหมาะสมแก่การแสดงและอธิบายรูปแบบของ "กลุ่ม" ในสังคมไทยต่อไป มิใช่การยัดเอาความคิดของฝรั่งมาเป็นมาตรฐานวัดการรวมกลุ่มในสังคมไทย

รูปแบบของ "กลุ่ม" ในสังคมไทยในอดีตสังคมไทยได้เคยถูกเรียกว่า "ระบบสังคมที่ประกอบด้วยโครงสร้างหลวม" โดย Embree<sup>3</sup> บทความของ Embree ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์กันมากมายในหมู่นักมานุษยวิทยาและสังคมวิทยา จนกลายเป็นเรื่องที่นักสังคมศาสตร์ที่ศึกษาสังคมไทยจำต้องกล่าวถึงอยู่เป็นประจำ จากการวิพากษ์วิจารณ์เหล่านี้<sup>4</sup> อาจสรุปได้ว่า

2. *Ibid*, pp. 114-117.

3.. John F. Embree, "Thailand-A Loosely structured Social System" *American Anthropologist*, 52,(1950), pp. 181-193.

4. ใน Hans Dieter Evers (ed.), *Loosely structured Social System: Thailand in comparative Perspective* (Yale University, 1969) ดูโดยเฉพาะ Boonsanong Punyodyana, "Social

แท้ที่จริง Embree มิได้พูดถึงโครงสร้างทางสังคมไทยเลย เป็นเพียงการวิเคราะห์พฤติกรรมของบุคคลและการอ้างอิงถึงวัฒนธรรมไทยอย่างผิวเผิน และอย่างมากก็เป็นการวิเคราะห์แบบ micro-sociology ซึ่งเป็นประโยชน์เฉพาะการวิเคราะห์พฤติกรรมของคนกลุ่มเล็ก หรือชุมชนปิด (closed-communities) การที่ยกเอา loose-structure มากล่าวไว้ ณ ที่นี้ ก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของการที่นักวิจัยมี conceptual framework ที่ยึดมั่นมาจากสังคมอื่น จึงไม่สามารถอธิบายพฤติกรรมและโครงสร้างของสังคมไทยได้ การยึดเอา concept ของกลุ่มถาวร (permanent formal group) ของฝรั่งมาใช้ในการวิเคราะห์สังคมไทย ย่อมประสบความล้มเหลว การพูดถึง loose-structure โดย Embree จึงเป็นการเสี่ยงการยอมรับว่าตนไม่สามารถหาคำอธิบายพฤติกรรมและโครงสร้างของสังคมไทยได้ แท้ที่จริงแล้ว Embree มิได้พยายามพูดถึงโครงสร้างแม้แต่น้อย

แต่การถกเถียงในเรื่อง loose structure น่าจะก่อให้เกิดความคิดริเริ่มในอันที่จะสร้างทฤษฎีที่เหมาะสมต่อการอธิบายโครงสร้างและพฤติกรรมในสังคมไทย มาบัดนี้ก็ยังหาทฤษฎีเช่นนั้นไม่ได้ อย่างไรก็ดี ได้มีการสร้าง model ในระดับ macro-sociology บ้าง<sup>5</sup> แต่ยังมีช่องว่างระหว่าง macro กับ micro-sociology อันเป็นปัญหาทั่วไปของทฤษฎีสังคมวิทยา การสร้างรูปแบบอย่างคร่าวๆ ดังที่จะเสนอนี้เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะใช้ความคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์ (patron-client system) เป็นเครื่องเชื่อมโยงระดับการวิเคราะห์แบบ macro กับ micro อีกทั้งยังเป็นความพยายามที่จะเชื่อมช่องว่างทางความคิดที่กำหนดให้จารีตนิยม (tradition)

และความเป็นสมัยใหม่ (modernity) เป็นสิ่งตรงกันข้ามเสมอไป ความพยายามเช่นนี้มิได้เป็นความคิดริเริ่มของผู้เขียน แต่มีตัวอย่างอยู่บ้างแล้ว<sup>6</sup>

รูปสมมุติของระบบอุปถัมภ์อาจสร้างขึ้นจากการพิจารณาทางทฤษฎีการพรรณนาของนักมานุษยวิทยาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับการอุปถัมภ์ (patron-client relationships) ซึ่งเคยเน้นถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองคน (dyadic relationship)<sup>7</sup> ในระดับ

---

Structure, Social System and Two Levels of Analysis”

<sup>5</sup> ตัวอย่างเช่น F. W. Riggs, *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Policy* (Honolulu: Eastwest Centre Press, 1966); Norman Jacobs, *Modernization Without Development* (New York: Praeger, 1971); Boonsanong Punyodyana., *Ibid.*

<sup>6</sup> คำอ้างอิงของ R. S. Milne, ใน “Patron, Clients and Ethnicity: The Case of Sarawak and Sabah in Malaysia”, *Asian Survey* Vol. XIII. No.10. (October, 1973), pp. 891-2; และการสร้าง model ของ R. Lemarchand & K. Legg, “Political Clientelism and Development: A Preliminary Analysis” *Comparative Politics*, 4: 2 (1972, pp. 149-178. และ J. R. Gusfield, “Tradition and Modernity-Misplaced Polarities in the Study of Social Changes”, *American Journal of Sociology*, vol. 72 (Jan 1967), pp. 351-62.

<sup>7</sup> ตัวอย่างเช่น E. R. Wolf, “Kinship, Friendship and Patron-client Relations” in Banton (ed.), *The Social Anthropology of Complex Societies*, A. S. A. Monograph, 4, (London: Tavistock, 1966); E. Van Roy, *Economic Systems of Northern Thailand: Structure and Change* (Ithaca: Cornell University Press, 1972)

ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (interpersonal relations) แต่บัดนี้ได้มีนักมานุษยวิทยาพวกหนึ่งได้พยายามสร้างวิธีการ (methodology) แบบใยสังคม (social network)<sup>8</sup> และประยุกต์เข้ากับการอธิบายการขยาย (extension) ของ patron-client relationships ในระดับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลให้กลายเป็นระบบอุปถัมภ์ซึ่งมีรากฐานอยู่บน dyadic relationships หลายอันที่เชื่อมโยงกัน<sup>9</sup>

หลักการสำคัญๆ ของการอุปถัมภ์ก็คือ ความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัวระหว่างบุคคลสองคน ความสัมพันธ์นี้จะมีลักษณะที่เชื่อมโยงระหว่างพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งมีได้แยกออกจากกัน กล่าวคือมิได้เป็นการตกลงกันเป็นสัญญาในการที่จะร่วมมือกันในทางใดทางหนึ่ง (เช่นเศรษฐกิจ) ตัวอย่างเช่น ความสัมพันธ์ระหว่างชาวนากับเจ้าของที่นา มิได้เป็นความสัมพันธ์ในด้านการเงินเท่านั้น แต่กินความไปถึงการอุ้มชูครอบครัวโดยผู้อุปถัมภ์ และการที่ชาวนาช่วยหาเสียงในหมู่เพื่อนฝูงให้เจ้าของที่นา จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจมักจะมี ความผูกพันไปจนถึงการสร้างฐานอำนาจในท้องถิ่นให้แก่ผู้เป็นผู้อุปถัมภ์ ในขณะเดียวกัน ในหลายกรณีอาจกล่าวได้ว่าผู้รับการอุปถัมภ์เป็นฝ่ายเสียเปรียบ แต่ก็ไม่สามารถตัดขาดจากความสัมพันธ์ได้ เพราะเหตุว่ามีหนี้บุญคุณติดอยู่เสมอ กฎของความกตัญญูกตเวทิต์ หรือ generalised norm of reciprocity นี้<sup>10</sup> เป็นตัวช่วยให้ความสัมพันธ์เช่นนี้คงอยู่เป็นเวลานาน บางทีอาจอยู่หลายชั่วคนก็ได้

การอุปถัมภ์นี้มีลักษณะบางอย่างที่คล้ายคลึงกับความสัมพันธ์ฉันมิตร คล้ายกับการเป็นเพื่อนกันเพื่อผลประโยชน์ที่แน่นอนกว่าการสร้าง ความสบายใจ กล่าวคือ

มีรากฐานอยู่บน instrumental friendship มากกว่า emotional friendship<sup>11</sup> การเป็นเพื่อนโดยหวังผลประโยชน์นี้มีแนวโน้มที่จะขยายขอบเขตออกไปจากความสัมพันธ์ระหว่างสองคนเท่าที่เป็นอยู่ เป็นการสร้างหนทางให้ได้เข้าพบและรู้จักเพื่อนของเพื่อนต่อไป<sup>12</sup> การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคนหลายคนเช่นนี้มีลักษณะเปรียบเสมือนใยแมงมุม ใยแมงมุมเช่นนี้มิได้เป็นกลุ่มเพราะว่าแต่ละจุดของใยแมงมุมมักจะไม่รู้จักกัน

ใยแมงมุมหรือ social network ระหว่างเพื่อนนี้จะค่อยๆ กลายเป็นใยอุปถัมภ์ (patron client network) เมื่อมีบุคคลที่มีทรัพยากรต่างๆ กันในจำนวนต่างๆ กัน

<sup>8</sup> ตัวอย่างเช่น บทความต่างๆ ใน J. C. Mitchell, *Social Networks in Urban Situations* (Manchester University Press 1969) และ J. Boissierain "Patronage in Society" *Man*, vol. I, No. 1 (1966); "The Place of Non-groups in the Social Sciences" *Man*, vol. III (1968), pp. 542-66; และการวิจารณ์ social network methodology P. Jumbala, "Social Network; Concept and Application" Unpublished B. Phil paper, Department of Sociology, University of York, 1972.

<sup>9</sup> รายละเอียดของการขยายตัวของ patron-client relationship นี้มีมากมาย ดูบทความของผู้เขียน: P. Jumbala, "Patron-Client Relations, Entourage System and Development," unpublished B. Phil paper, Department of Sociology, University of York, 1973.

<sup>10</sup> ดู A. Gouldner "Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement" *American Sociological Review*, XXV, (1960), p. 165.

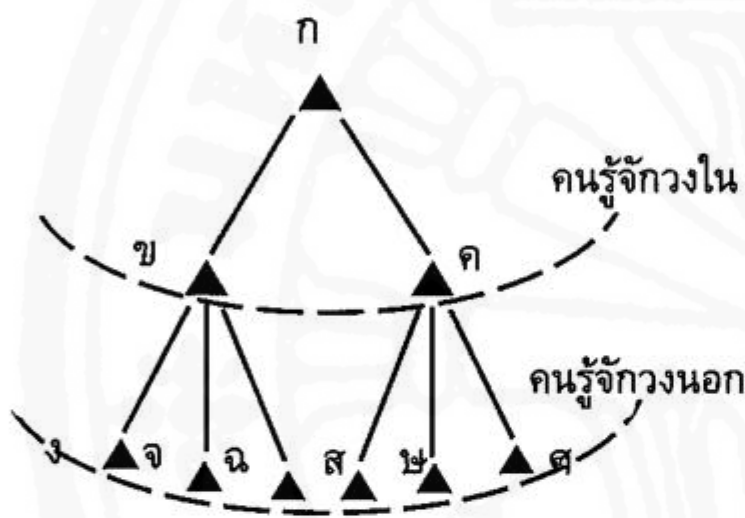
<sup>11</sup> ดู E. R. Wolf, *op. cit.*, pp. 10-12.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 12.

จนทำให้ความสัมพันธ์กลายเป็นสภาพไม่เท่าเทียมกัน (asymmetrical)<sup>13</sup>

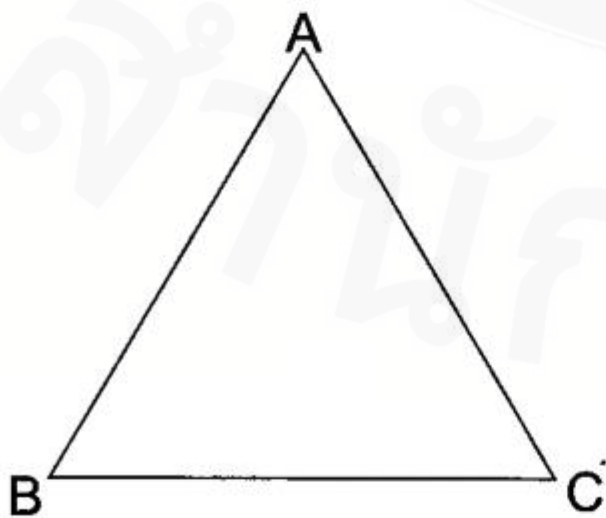
รายละเอียดของกระบวนการแปรสภาพและโครงสร้างของไยแมงมุมเช่นนี้ เป็นสิ่งที่เราไม่สามารถกล่าวได้ในที่นี้<sup>14</sup> แต่อาจจะใช้คำอธิบายโดยย่อว่า patron-client network เช่นนี้ “มีรูปแบบคล้ายกรวย มีผู้อุปถัมภ์อยู่สุดยอด และมีผู้ใต้อุปถัมภ์เป็นชั้นๆ ลงไปจนถึงฐาน”<sup>15</sup> ตามรูปภาพคร่าวๆ ดังนี้

vertical:



vertical organization เช่นนี้แตกต่างกับ horizontal organization ในรูปแบบ

horizontal:



ความแตกต่างทางโครงสร้างระหว่างสองแบบนี้ มีประเด็นสำคัญดังนี้ ใน horizontal organization สมาชิกทุกคนมีสิทธิที่จะเปลี่ยนตำแหน่งกับสมาชิกอื่นๆ และสมาชิกใหม่ก็มีสิทธิทัดเทียมกับสมาชิกเก่า ใน vertical organization การเปลี่ยนฐานะจะเป็นไปได้ยาก มิได้เป็นไปโดยการใช้สิทธิ แต่โดยการมีความสัมพันธ์อันดีกับผู้อุปถัมภ์ การจัดระเบียบภายในองค์กรการของ vertical organization ส่วนมากจะขึ้นอยู่กับ ก. แต่ผู้เดียว ถ้า ก. สลายตัวไป สมาชิกอื่นๆ ก็จะไม่สามารถสร้างความมั่นคงให้แก่องค์กรได้<sup>16</sup>

การมองและวิเคราะห์รูปแบบเชิงเปรียบเทียบเช่นนี้ น่าจะทำให้เห็นความแตกต่างทางทฤษฎีระหว่างกลุ่มถาวรแบบของฝรั่ง และกลุ่มไยแมงมุมซึ่งดูจะคล้ายคลึงกับการรวมกลุ่มในประเทศไทยและประเทศอื่นๆ หลายประเทศ อาทิเช่น ญี่ปุ่น อิตาลี แอฟริกาตะวันออก ละตินอเมริกา ในระดับกลุ่มย่อยต่างๆ กลุ่มไยแมงมุมนี้ไม่มีความคงทนถาวร แต่การรวมกลุ่มโดยอาศัยหลักการปฏิบัติเช่นนี้มิได้สลายตัวไปอย่างรวดเร็ว แม้แต่ในยุคพัฒนา

ด้วยความรู้เบื้องต้นในเรื่องระบบอุปถัมภ์เช่นนี้ เราอาจคิดต่อไปได้ว่า ระบบอุปถัมภ์ที่มีรากฐานในความสัมพันธ์ระหว่าง

<sup>13</sup> ดู Boisserain (1966), *op. cit.*, p. 143.

<sup>14</sup> ผู้สนใจจะค้นคว้าได้จากบทความ P. Jumbala (1972) (1973)

<sup>15</sup> Van Roy, *op. cit.*, p. 115. :- “Having a cone-like structure with a patron super-intendent over a coterie of clients at lower stations”

<sup>16</sup> รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องนี้ หาได้ใน Chie Nakane, *Japanese Society* (Harmondsworth: Penguin, 1973), pp. 42-66.

บุคคลนี้ คือที่มาของระบบพ่อเมืองในสมัย  
สุโขทัย ในประเทศไทย ระบบพ่อเมืองนี้ได้  
มีวิวัฒนาการมาเป็นระบบราชการที่มี  
ลักษณะคล้ายคลึงกับข้อเขียนของ Max  
Weber ในเรื่อง *patrimonial bureaucracy*  
ดังจะได้เห็นว่ “ชุมชนได้ถูกเปลี่ยนแปลง  
ไปเป็นลำดับขั้นของผู้รับใช้ผู้ปกครองประเทศ  
และต้องพึ่งพาอาศัยเขาโดยการได้รับมอบ  
ที่ดินทำกิน เงินค่าตอบแทนตามตำแหน่ง  
ของใช้ไม้สอยอื่นๆ กลุ่มผู้รับใช้มีอำนาจ  
ชอบธรรม โดยยึดครองทรัพยากรให้ผู้  
ปกครองได้รับแจกจ่ายทรัพยากรเหล่านั้น  
และโดยการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่ง  
หมายความว่าระบบพ่อขุนกลายเป็นระบบ  
*patrimonial* ไปในที่สุด”<sup>17</sup>

การใช้ระบบพ่อขุนที่อาศัยญาติพี่น้อง  
ช่วยปกครองปวงชนนั้น ย่อมไม่สามารถ  
ทำได้ทั่วถึง เมื่อสังคมได้ขยายออก  
ไปในเนื้อที่กว้างใหญ่ และมีความแตกต่าง  
ในกลุ่มชนมากขึ้น จึงได้มีความจำเป็นที่จะ  
ต้องสร้างระบบราชการที่รับบุคคลอื่นเข้า  
มาทำงาน แต่การรับบุคคลนั้นมากกว่า  
แต่ก่อน แต่ก็ไม่เคยแบ่งแยกหน่วยงาน  
ตามหน้าที่แบบ *functional differentiation*  
ของยุโรปสมัยอุตสาหกรรม ไม่มีการยึดคติ  
ของการแยกผลประโยชน์ส่วนตัวออกจาก  
ผลประโยชน์ของผู้ปกครอง (หรือรัฐ) การที่  
ไม่ได้เป็นเช่นนั้น เป็นเหตุให้พวกผู้ปกครอง  
ท้องถิ่นมีโอกาสสะสมทรัพยากร ทั้งทาง  
วัตถุและกำลังคน จนผู้ปกครองส่วนกลาง  
ไม่สามารถควบคุมได้อย่างสมบูรณ์ ฉะนั้น  
การปกครองในสังคมเช่นนี้จึงไม่ถึงกับเป็น  
การรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง (*non-cen-  
tralized*) ถึงแม้ผู้ปกครองส่วนกลางต้องการ  
รวมอำนาจเด็ดขาดแบบสมบูรณาญาสิทธิ  
ราชย์ (*absolute monarchy*) ก็ตาม

ระบบเช่นนี้เป็นการจัดระบบอุปถัมภ์

อย่างเป็นทางการ (*formalized patron-client  
formation*) และระบบอุปถัมภ์นี้มีเจตนาที่จะ  
ครอบคลุมระบบการเมืองและสังคมทั้งหมด  
ในสังคมไทยมีข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร  
โดย ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ ว่า “คนไทยรู้ดีถึง  
ความสำคัญของกำลังคนจึงได้จัดราชอาณาจักร  
จักรเป็นกลุ่มคนหลายกลุ่ม แต่ละกลุ่มมีหัว  
หน้าผู้มีความรับผิดชอบต่อระบบนาย-ลูก  
น้อง ผู้อุปถัมภ์-ผู้รับการอุปถัมภ์ เป็นโครง  
สร้างเป็นชั้นๆ ของความสัมพันธ์แบบ  
อุปถัมภ์”<sup>18</sup>

ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ กล่าวต่อไปว่า ใน  
ประวัติศาสตร์ ระบบอุปถัมภ์อย่างเป็นทางการนั้น ไม่เคยสามารถครอบคลุมสังคม  
ทั้งหมดได้ กลับมีการต่อสู้อันระหว่างระบบที่  
เป็นทางการกับระบบที่ไม่เป็นทางการ (ที่  
ถูกสร้างขึ้นโดยบุคคลผู้เป็นใหญ่ในท้องถิ่น  
หรือโดย “กบฏ” ในเมืองหลวง) ดังนั้น  
ลักษณะของสังคมและการปกครองของไทย  
ในอดีตจึงคล้ายคลึงกับ *ideal-type patri-  
monial society* ของ Weber มากทีเดียว

<sup>17</sup> H. Gerth & C.W. Mills, (eds.), *From Max Weber: Essays in Society* (New York, 1958), p. 297.

“The community was transformed into a stratum of aides to the ruler and depended upon him for maintenance through usufructs of land, office fees, income in kind, and hence through prebends. The staff derived its legitimate power in greatly varying stages of appropriation, in feudation, conferment and appointment. As a rule this meant that princely prerogatives become patrimonial in character.”

<sup>18</sup> Akin Rabibhadana, *The Organization of Thai Society in the Early Bangkok Period, 1782-1873*, Data Paper No. 74., S.E. Asia Program, (New York: Cornell University, 1969), pp. 77 & 126.

ส่วนกลางไม่สามารถที่จะควบคุม ส่วนภูมิภาคได้ทั้งหมด เพราะในสมัยนั้น การคมนาคมไม่สะดวก การติดต่อสื่อสารก็เป็นไปด้วยความยากลำบาก อีกทั้งยังไม่มี เทคโนโลยีที่อำนวยความสะดวกและส่งเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และระบบการบริหารเองก็มิได้มีประสิทธิภาพสูง

ฉะนั้น เมื่ออิทธิพลตะวันตกได้เข้ามา มีบทบาททางการเมือง การค้า และเศรษฐกิจของประเทศไทย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีพระราชประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และให้ส่วนกลางมีอำนาจควบคุมและตอบสนองความต้องการของส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น การปฏิรูประบบราชการในสมัยนั้นประสบความสำเร็จในการรวบอำนาจมาสู่ส่วนกลาง แม้ว่าจะมีการนำเอาค่านิยมและเทคโนโลยีของฝรั่งมาเป็นแบบอย่าง แต่ระบบราชการก็ยังปฏิบัติงานไปตามค่านิยมเก่าเป็นส่วนใหญ่ มิได้มีการแบ่งแยกหน้าที่ (functional differentiation) อย่างเด็ดขาดตามทฤษฎีฝรั่ง ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูประบบราชการในสมัยนั้น ในทางปฏิบัติเป็นการเสริมสร้างระบบอุปถัมภ์แบบเป็นทางการ มากกว่าการปฏิวัติระบบไปสู่รูปแบบและเนื้อหา (form and content) ของการบริหารงานแบบ legal-rational ของฝรั่ง

ฉะนั้น การปฏิรูประบบราชการในรัชกาลที่ 5 จึงเป็นการนำเอาวิธีการและเทคโนโลยีของฝรั่งมาผสมผสาน กับระบบที่มีอยู่แต่เดิม<sup>20</sup> แต่ก็ยังเป็นระบบผสมที่ได้มีความสำคัญมากในการรักษาไว้ซึ่งเอกราชของชาติไทยในสมัยที่ฝรั่งกำลังล่าเมืองขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างระบบที่ไม่ยืดหยุ่น (inflexible) ไม่เกื้อกูลการ

เปลี่ยนแปลงต่อไป และมีความเหมาะสมกับสภาพความเปลี่ยนแปลงของโลกน้อยลงตามลำดับ กรณี ร.ศ. 130 และ พ.ศ. 2475 แสดงถึงการที่ระบบนี้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสมาชิกบางกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่ได้รับการศึกษาจากยุโรป และระบบอุปถัมภ์นี้ไม่สามารถเปิดโอกาสให้มีการเลื่อนฐานะทางสังคมแก่กลุ่มคนเช่นนี้ได้เพียงพอเพียง<sup>21</sup> เป็นที่น่าสังเกตว่าสองกรณีนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับการแก่งแย่งอำนาจภายในระบบอุปถัมภ์เอง ไม่ใช่การปฏิวัติจากภายนอก ระบบ ด้วยเหตุนี้กรณี พ.ศ. 2475 หากได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงระบบราชการไม่ แต่เป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการมีอำนาจมากขึ้น เพราะไม่มีพระมหากษัตริย์ในลักษณะสถาบันทศพิธราชธรรมค้ำคูณอยู่ ระบบราชการไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ใดทั้งสิ้น เพราะรัฐบาลหลัง 2475 ส่วนใหญ่ก็ประกอบด้วยผู้ที่ได้ไต่เต้าขึ้นมาจากระบบราชการนั่นเอง

เราอาจสรุปจากที่กล่าวมาแล้วได้ว่า ระบบอุปถัมภ์ที่เราพูดถึงนี้เป็นวิวัฒนาการ

<sup>19</sup> ดูการวิเคราะห์โดยย่อใน Thawatt Moka raṅg, *History of Thai Revolution: A Study in Political Behaviour* (Bangkok: Chalemnit, 1972), pp. 57-68.

<sup>20</sup> สำหรับทฤษฎีของการผสมผสาน โปรดดู Riggs, *op.cit.*; Jacobs, *op.cit.*

<sup>21</sup> ในระบบผสมผสานนี้ การเลื่อนฐานะยังคงเป็นไปโดยวิธี individual mobility แบบที่ได้เป็นมาในระบบอุปถัมภ์ดั้งเดิม แม้ว่าจะมีการพิจารณาคุณวุฒิทางวิชาการประกอบด้วย แต่ความไว้วางใจยังเป็นหลักสำคัญเกี่ยวกับ individual และ group mobility ดู Punyodyana ใน Evers (ed.), *op.cit.*, pp. 98-103.

ของความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในลักษณะ  
ผู้อุปถัมภ์ ผู้ใต้อุปถัมภ์ โดยการเชื่อมโยง  
หน่วยบุคคลสองคน (dyadic sets) ต่างๆ  
เป็นโอบล้อมที่เป็นเหตุติดต่อระหว่างบุคคล  
ในระดับต่างๆ และในสังคมไทยได้มีความ  
พยายามที่จะทำให้เห็นเป็นระบบทางการ  
(formal system) ที่ครอบคลุมสังคมทั้ง  
หมด<sup>22</sup> แต่ความพยายามนี้ได้สัมฤทธิ์ผล  
อย่างเต็มที่ ต่อมาเมื่ออิทธิพลตะวันตกได้  
เข้ามากระทบกระเทือนสังคมไทย แนว  
ความคิดของตะวันตกในเรื่องการจัดระบบ  
งานได้มีผลให้การยอมรับความชอบธรรม  
(legitimizing authority) ของระบบนี้มีน้อย  
ลง ดังนั้น ทางการจึงไม่ต้องการที่จะพูด  
ว่าราชการไทยยังยึดหลักนี้อยู่ แต่ในทาง  
ปฏิบัติแล้ว อาจพิจารณาได้ว่าระบบ  
ราชการไทยยังคงเป็นไปตามระบบอุปถัมภ์  
ที่มีโอกาสครอบงำสังคมมากขึ้น โดยอาศัย  
เทคโนโลยีของตะวันตก

ดังนี้มีได้หมายความว่า ระบบอุปถัมภ์  
ในสังคมไทยมีอยู่แต่เฉพาะในระบบราชการ  
เท่านั้น หากมีอยู่ในหลายระดับ และแต่ละ  
ระดับนั้นเชื่อมโยงกัน ในที่นี้ เราควรกล่าว  
ถึงความสัมพันธ์ในทางอุปถัมภ์ระหว่าง  
ระบบราชการกับองค์การที่อยู่นอกระบบ  
ราชการ และระบบอุปถัมภ์ภายในองค์การ  
นอกระบบราชการ การวิเคราะห์เช่นนี้จะ  
ชี้ให้เห็นว่า กลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์  
ในสังคมไทยนั้น ย่อมต้องได้รับการ  
พิจารณาร่วมไปกับการวิเคราะห์ระบบ  
ราชการ

**ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับ  
องค์การนอกระบบราชการ**

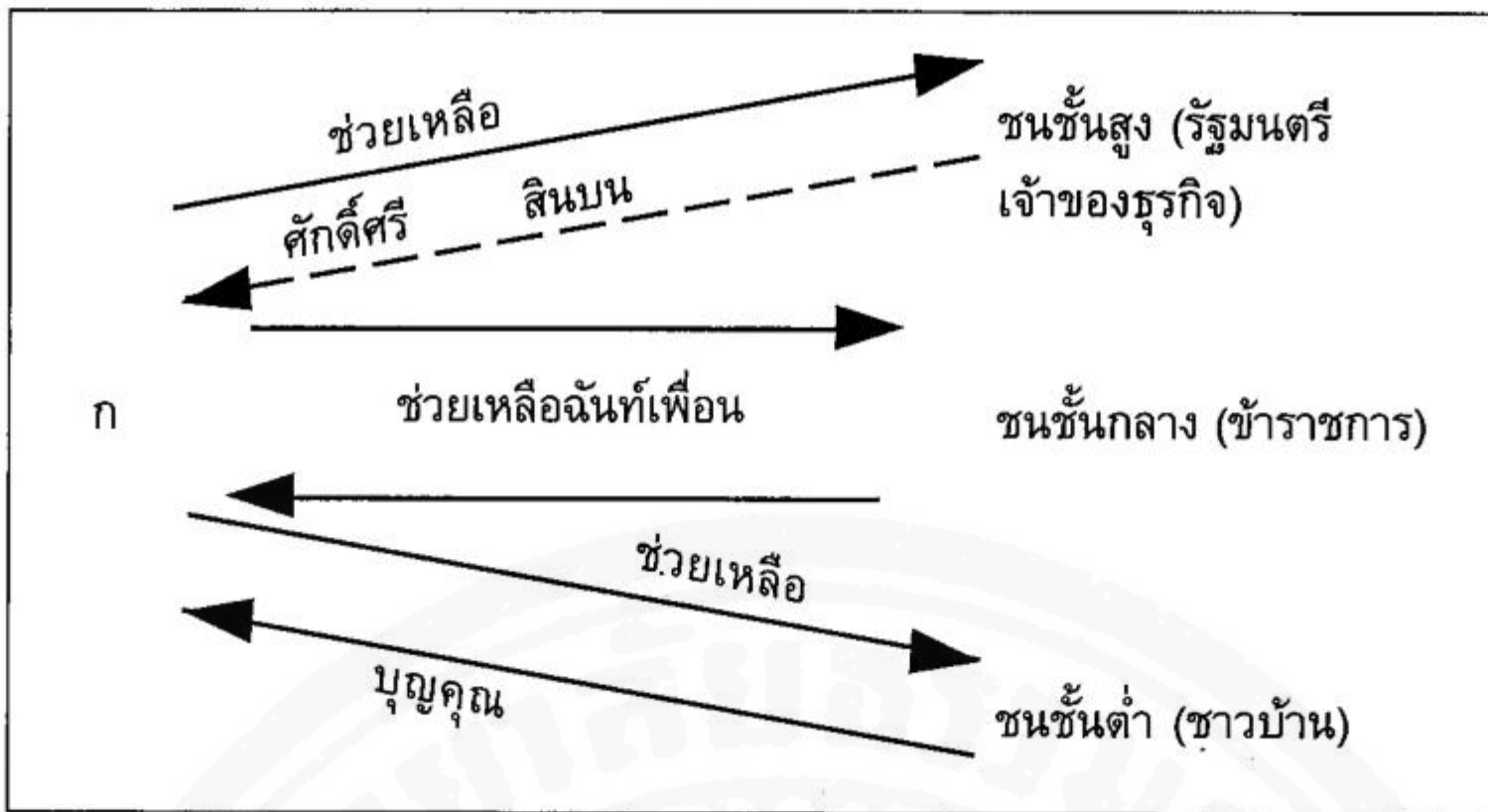
ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับ  
บุคคลภายนอก อาจแบ่งแยกออกเป็น  
ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ และที่ไม่เป็น

ทางการ แต่จากการพิจารณาที่ได้ทำมาแล้ว  
เราอาจเห็นได้ถึงความสัมพันธ์ชนิดที่  
ไม่เป็นทางการนั้น เป็นพฤติกรรมหลักมาก  
กว่าความสัมพันธ์ที่เป็นทางการตามหลัก  
การของ legal-rational bureaucracy และ  
อาจพูดได้ว่าเป็นตัวกำหนดรูปแบบของ  
ความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการในทาง  
พฤติกรรมในที่สุด ในขณะที่ทางการอาจ  
พูดว่ามีการให้บริการแก่ทุกคนอย่างเท่า  
เทียมกัน แต่แท้ที่จริงแล้วความเท่าเทียม  
กันในสังคมนั้นไม่มี ถ้าพิจารณาจากแง่  
ของระบบอุปถัมภ์ จะเห็นได้ว่าการสร้างหนี้  
บุญคุณโดยการช่วยเหลือกัน (creation of  
debt through the giving of favours)  
เป็นหลักของการทำงานโดยผู้ที่อยู่ใน  
ตำแหน่งราชการอาจพิจารณาได้จาก model  
ของ Lomnitz<sup>23</sup> (กล่าวถึงลาตินอเมริกาแต่  
อาจนำมาใช้ในการพิจารณาสังคมไทยได้)  
ดังนี้

---

<sup>22</sup> โปรดเทียบ J.D. Powell, "Peasant Society and Clientelist Politics" *American Political Science Review*. LXIV (June 1970), p. 529 :- "Peasant clientele system are built upon, incorporate, and recapitulate the interpersonal patterns known as clientelism. They have been purposefully organized from above, endure in an institutionalized form, exchange a wide range of goods and services, and provide quite lengthy chain of linkages-from the peasant to the president or Prime minister."

<sup>23</sup> L. Lomnitz, "Acculturation, Markets and Economic Development" in G. Dalton, (ed.), *Studies in Economic Anthropology* (Washington: American Anthropology Association, 1971).



ความสัมพันธ์มีอยู่สองระดับกล่าวคือ

1. ระหว่างข้าราชการกับชนชั้นสูง เช่น รัฐมนตรี เจ้าของหรือนักธุรกิจ ข้าราชการอาจช่วยเหลือนักธุรกิจ โดยการยอมใช้ทางลัดในการทำงาน มิได้ตัดสินใจด้วยเหตุผล เช่น การยอมรับโครงการของนักธุรกิจคนหนึ่งโดยมิได้เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน ทั้งนี้โดยหวังผลตอบแทนทางทรัพย์สิน (การเศรษฐกิจ) จากนักธุรกิจ หมายความว่า การกินสินบน ตัวอย่างของการช่วยเหลือรัฐมนตรีก็คือการยอมใช้อุปกรณ์ราชการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของรัฐมนตรี การยอมพิจารณาเป็นพิเศษบุคคลที่รัฐมนตรี “ฝาก” เข้าทำงาน (หรือเข้าโรงเรียน) ในลักษณะที่สลับซับซ้อนกว่านั้น รัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กับนักธุรกิจคนหนึ่งและสั่งการให้ข้าราชการพิจารณาโครงการของนักธุรกิจคนนั้นเป็นพิเศษ สิ่งเหล่านี้ ข้าราชการทำโดยหวังค่าตอบแทน โดยการเลื่อนชั้น ได้เหรียญ ได้ตรา ฯลฯ

2. ระหว่างข้าราชการกับ “ชาวบ้าน” เป็นการเปิดโอกาสพิเศษ (อภิสิทธิ์) ให้ญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง และผู้รับการอุปถัมภ์ส่วนตัว ได้เข้าทำงานในหน่วยงาน หรือได้

รับความสะดวกในการติดต่อกับราชการ โดยที่หวังที่จะให้การช่วยเหลือนี้สร้างบุญคุณให้ผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนในเรื่องต่างๆ เช่น ในการสมัครรับเลือกตั้งสู่ตำแหน่งที่มีศักดิ์ศรี หรือค่าตอบแทนทางเศรษฐกิจ โดยเหตุที่ข้าราชการยอมมีทรัพย์สินสำหรับแจกจ่ายมากกว่า “ชาวบ้าน” สามารถตอบแทนได้ จึงมีการผูกมัด “ชาวบ้าน” ทางบุญคุณอยู่เป็นเวลานาน การช่วยเหลือก็อยู่ในวงแคบ โดยให้แต่เฉพาะผู้ที่ไว้เนื้อเชื่อใจได้ว่าจะไม่ทรยศ จึงมิได้เป็นการแจกจ่ายโดยทั่วถึงกัน

เป็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่งว่า วิธีการเช่นนี้เป็นการเสริมสร้างฐานอำนาจของข้าราชการเองทั้งในทางส่วนตัว และในการที่จะยึดเหนี่ยวโยธินคมระหว่างข้าราชการด้วยกัน เพราะการช่วยเหลือซึ่งกันและกันอย่างเท่าเทียมกันนั้น จะกระทำก็ต่อเมื่อแต่ละบุคคลยอมรับว่าบุคคลที่ได้รับการช่วยเหลือเช่นนี้เป็นบุคคลในระดับสังคมเดียวกับตน<sup>24</sup>

ความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัวเช่นนี้เป็นสื่อให้โยธินคมของระบบอุปถัมภ์ของ

ราชการได้เข้าไปพัวพันกับบุคคลภายในกลุ่มนอกระบบราชการ โดยอาศัยการที่การแยกออกกระหว่างเรื่องส่วนตัว กับเรื่องราชการยังไม่เด็ดขาด โยสังคมเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อโครงสร้างและวิธีการปฏิบัติงานของกลุ่มนอกราชการ การสอดแทรกทั้งที่เปิดเผยและไม่เปิดเผยมีอยู่เนื่องๆ

อิทธิพลที่ระบบราชการมีต่อกลุ่มนอกระบบราชการนี้เป็นเรื่องที่ต้องพูดควบคู่ไปกับลักษณะกลุ่มนอกราชการ การวิเคราะห์กลุ่มเช่นนี้ทำกันน้อยมากในวงวิชาการ (อาจเป็นเพราะไม่สามารถใช้ทฤษฎีที่เรียนมาจากฝรั่งมาวิเคราะห์ได้) แต่ก็ต้องอาศัยข้อมูลเท่าที่มีมาวาคุณภาพของกลุ่มเหล่านี้ เพื่อให้เห็นสภาพโดยทั่วไปก่อนเดือนตุลาคม 2516

ในสังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีกลุ่มผลประโยชน์ในรูปของ “สมาคม” เกิดขึ้นแต่ประการใด ในตอนปลายรัชกาลที่ 5 ชาวจีนนับว่าเป็นพวกแรกในสังคมไทยที่พยายามจัดตั้งกลุ่มในรูปสมาคม “สโมสรการค้า” เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของพวกเขา จากการพิจารณาของนายมนตรี เจนวิทย์การ อาจสรุปได้ว่า “ระบบการเมืองของไทยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์และในปัจจุบัน ไม่ต้องการให้มีกลุ่มทางสังคม ก็จะเป็นตัวกลางเชื่อมสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคล “อย่างแท้จริง” และที่สำคัญที่สุดที่จะเป็นคู่หนึ่งของกลุ่มผลประโยชน์ทางสถาบัน ซึ่งได้แก่กลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือน<sup>25</sup>

จากการวิเคราะห์ของนายแสวง รัตนมงคลมาศ<sup>26</sup> จะเห็นได้ว่ากลุ่มชาวจีนและกลุ่มชาวไทยนั้นแตกต่างกันอยู่หลายประการ แต่ก็มีลักษณะบางประการที่คล้ายคลึงกันอยู่บ้าง กลุ่มของชาวจีนนั้น “ต่างก็เกิดขึ้น

มาภายใต้ความผูกพันของความรู้สึกในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหมู่พวกของตน เพราะฉะนั้น ลักษณะการเกิดสมาคมขึ้นมาจึงสอดคล้องกับหลักการเรื่องการปกป้องผลประโยชน์ของตน ซึ่งข้อเท็จจริงเรื่องนี้แตกต่างกับการเกิดกลุ่มชาวไทยหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มหรือสมาคมที่ถูกบังคับให้เกิด<sup>27</sup> กลุ่มชาวไทยที่ถูกบังคับให้เกิดนั้น ส่วนใหญ่มีทัศนคติต่อการเข้าร่วมกลุ่ม “เพื่อขอ” กล่าวคือการตัดสินใจสมัครเข้าเป็นสมาชิกนั้น ตนคิดว่าตนจะขอประโยชน์ หรือได้รับประโยชน์จากกลุ่มที่จะให้แก่ตนอย่างไรบ้าง ซึ่งนายแสวงตั้งข้อสังเกตว่า “ผิดหลักการช่วยตัวเอง (self-help) เป็นการสร้างความผูกพันของการเข้าร่วมกลุ่มที่ผิด เป็นมูลเหตุให้กลุ่มต้องเสื่อมสลายไปในที่สุด เพราะขาดหลักการที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวความผูกพันของสมาชิกนั่นเอง” ข้อสังเกตของนายแสวงเช่นนี้ดูจะเป็นการใช้มาตรฐานของฝรั่งวัดพฤติกรรมในสังคมไทย ที่แท้จริงแล้ว ไม่ว่าจะในสังคมใดบุคคลย่อมต้อง

<sup>24</sup> การวิเคราะห์วิธีการเลือกบุคคลในระดับเดียวกันเช่นนี้ อาจใช้เป็นวิธีการที่จะพูดถึงชนชั้นโดยไม่ต้องพึ่งปัจจัยทางเศรษฐกิจแต่อย่างเดียว

<sup>25</sup> มนตรี เจนวิทย์การ “กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย: ข้อคิดบางประการในแง่กฎหมาย นโยบายสาธารณะ และกระบวนการเมือง” ใน วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (กุมภาพันธ์ 2517) หน้า 44

<sup>26</sup> แสวง รัตนมงคลมาศ “กลุ่มอิทธิพล: กำเนิดบทบาทผู้สร้างและทัศนคติของการเปลี่ยนแปลง” ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และพวก (จัดทำ) สัตว์การเมือง (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช 2514) หน้า 210-237

<sup>27</sup> Ibid., หน้า 219.

หวังผลตอบแทนจากกลุ่ม และกลุ่มจะคงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อกลุ่มสามารถให้ผลตอบแทนที่ต้องการ จะเป็นการถูกจุดกว่า ถ้าเราตั้งข้อสันนิษฐานว่ากลุ่มได้ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อเสริมสร้างอำนาจของบุคคล โดยให้ผลประโยชน์ต่อสมาชิกน้อยที่สุดจึงสลายตัวไปเพราะเหตุนี้

ข้อเท็จจริงข้อนี้ก็เป็นสิ่งที่นายแสวงเองก็ได้หยิบยกขึ้นมากล่าว และได้โยงกับการที่ทั้งสมาคมจีนและไทย มิได้ให้สมาชิกเข้ามามีส่วนในกิจกรรมของสมาคม สิ่งที่น่าสนใจมากกว่านั้นก็คือข้อมูลที่ว่า “การเลือกผู้นำของสมาคม เน้นคุณสมบัติของผู้นำในอำนาจทางราชการสูง” (หรือในสมาคมจีน “ต้องเป็นบุคคลที่สามารถเข้าถึงผู้มีอำนาจในวงราชการไทยได้”)<sup>28</sup>

จากข้อมูลเหล่านี้ จะเห็นได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์โดยข้าราชการน่าจะนำมาใช้ในการวิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์ในสังคมไทยได้ดี คำถามที่ว่า “กลุ่มผลประโยชน์” เหล่านี้ซึ่งดูจะเป็นกลุ่มเสริมสร้างฐานะของบุคคล มีอิทธิพลต่อนโยบาย และการปฏิบัติงานของราชการเพียงใดนั้น จะตอบได้ดีต่อเมื่อมีการวิจัยโดยละเอียด แต่เท่าที่มีข้อมูลอยู่บ้าง นายมนตรีกล่าวว่ สมาคมการค้าไม่มีอิทธิพลมากนัก “มิได้มีอำนาจในการต่อรองแต่ประการใด กล่าวคือ ถ้ารัฐบาลไม่ปฏิบัติตามคำเรียกร้อง สมาคมก็ทำอะไรไม่ได้”<sup>29</sup> แต่การมองเช่นนี้ อาจมองข้ามการต่อรองชนิดที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งอาศัยการอุปถัมภ์จากเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของระบบราชการ การต่อรองอย่างไม่เป็นทางการนี้ มักจะเป็นการต่อรองการปฏิบัติราชการมากกว่า การต่อรองเพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือกฎหมาย กล่าวคือ หลังจากนโยบายหรือกฎหมายถูกกำหนดมาแล้ว ก็ต่อรองกับเจ้า

หน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษากฎหมายให้ละเอียดต่อหน้าที่ หรือบิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นรายๆ ไป<sup>30</sup>

จะเห็นได้ว่า การวิจัยที่เน้นด้านกฎหมายนั้น ไม่สามารถให้รูปแบบที่แท้จริงของกลุ่มต่างๆ ได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายมีส่วนสำคัญในลักษณะของส่วนหนึ่งของสถานการณ์ทางการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้บริหารกลุ่มจำต้องคำนึงถึงในการจัดทำกิจการของกลุ่ม การที่รัฐมีกฎหมาย ห้ามมิให้สมาคมดำเนินการไปในทางการเมืองนั้น<sup>31</sup> เป็นข้อห้ามที่กินความกว้างมาก และเป็นอุปสรรคต่อการรวมกลุ่มเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ไม่ถึงกับเป็นตัวกำหนดการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์

สิ่งที่มีความสำคัญอย่างน้อยเท่าเทียมกับกฎหมายก็คือ นโยบายที่เป็นทางการ และการปฏิบัติที่ไม่เป็นทางการของรัฐบาล เกี่ยวกับการสร้างและกำหนดขอบเขตและรูปแบบของกลุ่มนอกระบบราชการ ในที่นี้ขอกล่าวคร่าวๆ เกี่ยวกับสหกรณ์การเกษตร สมาคมแรงงาน และคุรุสภาเป็นตัวอย่าง

การจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรเป็นแนวความคิดของรัฐบาล ในปี 2459 โดยได้เล็งเห็นความสำคัญของสหกรณ์ว่า จะเป็นเครื่องมือ ในการที่เกษตรกรจะช่วยตัวเองตั้งแต่แรกเป็นต้นมา จำนวนสหกรณ์และสมาชิกได้ขยายตัวออกไปมาก และหลัง

<sup>28</sup> *Ibid.*, หน้า 219.

<sup>29</sup> มนตรี *op.cit.*, หน้า 67-68.

<sup>30</sup> ดู แสวง *op.cit.*, หน้า 223-4

<sup>31</sup> หมายถึง พ.ร.บ. วัฒนธรรม พ.ศ. 2485 และ พ.ร.บ. สมาคมการค้า พ.ศ. 2509 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 (16 มี.ค. 2515) เกี่ยวกับสมาคมลูกจ้าง

จากที่จอมพลสฤษดิ์ได้ทำการยึดอำนาจ เป็นผลสำเร็จ จำนวนสหกรณ์และจำนวน สมาชิกก็เริ่มลดลงตั้งแต่ปี 2503 เป็นต้นมา นายสุภชัย มนัสไพบุลย์ วิเคราะห์ออกมาว่า สหกรณ์เกือบทุกแห่งมีขนาดเล็ก ขาด เงินทุนดำเนินการ ขาดประสิทธิภาพในการ จัดการและการแนะนำจากราชการ พนักงาน สหกรณ์มักจะไปริเริ่มจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นเพื่อหวังความดีความชอบ ไม่คำนึงถึงว่าตั้ง สหกรณ์ไปแล้วจะดำเนินงานได้ผลสำเร็จ หรือไม่ ผลก็คือ ขบวนการสหกรณ์ของ ไทยมีสภาพอ่อนแอ ไม่ได้มีส่วนอย่างแท้จริงในการยกมาตรฐานการครองชีพของ ชาวนาให้สูงขึ้น รัฐบาลไทยเข้าไปมีบทบาทควบคุมอย่างเข้มงวดกวดขัน แต่เป็น บทบาทที่ขาดสมรรถภาพ สมาชิกสหกรณ์ และผู้มีได้เป็นสมาชิกไม่ได้สนับสนุน ไม่ ทำธุรกิจกับสหกรณ์ เพราะรู้สึกไม่แน่ใจว่า สหกรณ์จะทำประโยชน์อะไรให้ได้ ปริมาณ ธุรกิจจึงน้อยมาก และมักดำเนินการขาด ทุนเกือบทุกแห่ง เมื่อต้องแข่งกับพ่อค้า คนกลางในแต่ละท้องถิ่น จึงสรุปได้ว่า ไม่ใช่ การก่อตั้งเพื่อการแก้ไขปัญหาในเรื่องของการ ช่วยเหลือตนของชาวเกษตรกรอย่าง แท้จริง แต่กลายเป็นการตั้งเพื่อหาเสียงใน ทางการเมือง หรือเป็นเครื่องมือทางการเมือง และทางการบริหารของรัฐบาล<sup>32</sup>

ในเรื่องของสมาคมแรงงานในชื่อต่างๆ ได้มีการเมืองเข้ามาแทรกแซงอยู่เรื่อยมา ในระยะแรกสหภาพแรงงานกลางแห่งประเทศไทย (ตั้ง 2490) ซึ่งได้รับการ สนับสนุนจากรัฐบาล มีความสัมพันธ์กับ พรรคการเมืองสหชีพ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย ต่อมาในปี 2492 จึงถูกขู่หา มีส่วนพัวพันกับคอมมิวนิสต์ จึงไม่ได้รับการต่อทะเบียนอายุ ในปี 2497 จอมพล ป พิบูลสงคราม สนับสนุนให้ตั้งสมาคม

กรรมกรไทย เป็นการถ่วงดุลย์อำนาจของ สหภาพแรงงานกลางแห่งประเทศไทย ซึ่งยังคงดำเนินการอยู่อย่างไม่เปิดเผย สมาคม กรรมกรไทยนี้มีนายทหารและตำรวจเป็น กรรมการ โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า ในเมือง ไทย คำว่าการรวมกลุ่มกรรมกรเป็นคำ กล่าวซึ่งขัดแย้งกับตัวเอง เพราะว่าเพียง ส่วนย่อยๆ ของคนงานเท่านั้นที่รวมกลุ่มกัน การรวมกลุ่มห่างไกลจากคนงาน การ บริหารงานอยู่ในมือของคนภายนอกที่เข้ามา เพื่อควบคุมคนงาน<sup>33</sup>

องค์การคุรุสภา เป็นตัวอย่างของการ ที่รัฐบาลเข้ามามีส่วนจัดตั้งและควบคุม กิจการขององค์การที่ดูเหมือนจะเป็น องค์การรักษาผลประโยชน์ของของครู คุรุสภาเป็นสภาในกระทรวงศึกษาธิการ เป็นสภาของครูหรือสถาบันครูระดับชาติ และมีสภาพเป็นนิติบุคคล กำหนดขึ้นโดย พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 กรรมการ อำนาจการแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ (1) กรรมการโดยตำแหน่งในกระทรวงศึกษา ธิการ 12 คน (2) กรรมการโดยการเลือกตั้ง กำหนดให้มีจำนวนมากกว่ากรรมการ โดยตำแหน่ง 3 คน<sup>34</sup> จากการพิจารณาราย ชื่อบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งจะเห็นว่าผู้ได้รับ เลือกตั้งส่วนใหญ่มีตำแหน่งบริหารการ

<sup>32</sup> สุภชัย มนัสไพบุลย์ “ขบวนการสหกรณ์ ของไทย: ครึ่งศตวรรษแห่งความล้มเหลว” ใน รวมบทความและทัศนะเกี่ยวกับงานสหกรณ์ (สมาคมสังคมศาสตร์ 2515) หน้า 10-11 และ แสง รัตนมงคลมาศ *op.cit.*, หน้า 233

<sup>33</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร “วิวัฒนาการเบื้องต้นของ สมาคมลูกจ้างในอุตสาหกรรมไทย” ใน คำจ่าง และแรงงานสัมพันธ์ในอุตสาหกรรมไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา 2515)

<sup>34</sup> จาก เอกสารของคุรุสภา แจกในวันปีใหม่ 2517

ศึกษาระดับสูง หาได้เป็นครูในระดับต่ำลง  
มาไม่ สมาชิกภาพของครูสภาก็เป็นไปโดย  
ไม่ต้องยื่นใบสมัครถ้าเป็นข้าราชการในสังกัด  
กระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้ เพราะครูสภา  
เป็นหน่วยงานที่พิจารณาความดีความชอบ  
และความผิดของข้าราชการครูแทน ก.พ.  
จึงอาจกล่าวได้ว่า ครูสภามีลักษณะเป็น  
หน่วยราชการมากกว่าองค์การของครูผู้  
เป็นสมาชิก เมื่อองค์การครูสภาได้รับการ  
คุ้มครองโดยกฎหมายเฉพาะครูสภา จึง  
สามารถควบคุมการรวมกลุ่มของครูได้  
มากที่สุดทีเดียว

ที่ได้กล่าวมานี้อาจสรุปได้ว่า กลุ่มใน  
สังคมไทย มีลักษณะที่ยึดตัวบุคคลเป็นหลัก  
แต่เราอาจมองข้ามโครงสร้างของกลุ่มไป  
ถ้าเราพูดเพียงเท่านั้น ผู้เขียนคิดว่ากลุ่มใน  
สังคมไทยมีลักษณะที่พึ่งการรู้จักกันเป็น  
การส่วนตัวอยู่มาก แต่มิได้หมายความว่า  
การรวมกลุ่มไม่มีระบบ ผู้เขียนเห็นว่า เราน่า  
จะพิจารณาการรวมกลุ่มในระหว่างคนไทย  
โดยการใช้แนวทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ เพราะ  
ว่านอกจากการพิจารณาโครงสร้างของ  
กลุ่มแล้ว แนวทฤษฎีนี้ยังแสดงให้เห็นถึง  
เยื่อใยที่กลุ่มมีต่อบุคคลที่เป็นข้าราชการ  
และเยื่อใยที่กลุ่มต่างๆ มีซึ่งกันและกัน ใน  
ข้อสุดท้ายนี้ มีข้อสังเกตโดยนายแสวง  
เกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มจีน ซึ่ง  
มีผู้นำร่วมองค์การสมาคมกันหลายๆ แห่ง  
แบบ interlocking directorates “แต่การ  
เชื่อมโยงนั้นจะก่อให้เกิดผลแห่งการร่วม  
มือประสานงานในกิจกรรมของสมาคมหรือ  
ไม่ยอมแล้วแต่กรณี”<sup>35</sup>

ถ้าพิจารณาในด้านปฏิบัติ ไม่ว่าจะโดย  
วิธีเรียกร้องให้ปรับปรุงนโยบายหรือกฎหมาย  
ให้เหมาะสมกับผลประโยชน์ของตน  
มากขึ้น หรือการมีอิทธิพลต่อข้าราชการ  
“ผู้พิทักษ์กฎหมาย” อาจสรุปได้ว่าเท่าที่

เป็นมา สมาคมนักธุรกิจซึ่งตั้งอยู่ในความ  
ร่วมมือระหว่างบุคคลเชื้อชาติจีนประสบความสำเร็จมาก  
ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเยื่อใย  
ระหว่างบุคคลที่มีวัฒนธรรมและประสพ  
การณ์จีนโพ้นทะเลนั้น มีอยู่อย่างเหนียว  
แน่นประการหนึ่ง<sup>36</sup> และการที่นักธุรกิจมี  
กำลังทางเศรษฐกิจที่จะใช้เป็นแรงผลักดัน  
ให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือการ  
ปฏิบัติอีกประการหนึ่ง

เหล่านี้อาจเป็นรูปภาพคร่าวๆ ของ  
การรวมกลุ่มในสังคมไทย ก่อน 14-15 ตุลาคม  
2516 ซึ่งเป็นสภาพทางสังคมและการ  
เมืองที่กำหนดขอบเขตกิจกรรมและวิธีการ  
ทำงานของกลุ่มต่างๆ อยู่มาก สุดท้ายนี้  
ผู้เขียนพิจารณาลักษณะของกลุ่มที่เกิดขึ้น  
ใหม่ ทั้งที่เกิดขึ้นก่อน 14-15 ตุลาคม 2516  
เพียง 1-2 ปี และที่ได้เกิดขึ้นเป็นดอกเห็ด  
หลังจากสภาพการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไป

#### 14-15 ตุลาคม 2516 กับกลุ่มอิทธิพล

อาจกล่าวโดยย่อได้ว่าในระยะ 2-3 ปี ก่อน  
หน้า 14-15 ตุลาคม 2516 สังคมไทยตกอยู่ใน  
ภาวะที่บุคคลเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะ  
กรุงเทพฯ มีความรู้สึกสับสนในเรื่องค่านิยม  
ความสับสนนี้มีมูลเหตุสืบเนื่องมานาน แต่  
มีมากในระยะนี้ เพราะการหลั่งไหลเข้ามา  
ของวัตถุดิบโภคบริโภคต่างๆ รวมทั้ง  
ภาพยนตร์และหนังสือจากต่างประเทศ อีกทั้ง  
ทั้งการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายของสหรัฐ  
อเมริกาที่เริ่มยอมรับว่าสาธารณรัฐประชาชน

<sup>35</sup> แสวง รัตมงคลมาศ *op.cit.*, หน้า 222

<sup>36</sup> เป็นที่น่าสังเกตว่า จากการศึกษาของนาย  
แสวง สมาคมจีนอาจเปลี่ยนแปลงไป โดยการ  
ที่ลูกหลานจีนในไทย อาจ *identify* กับพรรค  
พวกจีนน้อยลง, *Ibid.*, หน้า 230-4

จีนมีบทบาทสำคัญในโลกปัจจุบัน และ สหรัญฯ จำต้องมีความสัมพันธ์อันดีกับ สาธารณรัฐประชาชนจีน การประกบกัน ระหว่างวัฒนธรรมไทยกับวัฒนธรรมต่าง ด้าวได้มีมากขึ้นเป็นลำดับ และได้มีการ แสดงออกซึ่งพฤติกรรมใหม่ๆ อันเป็นสื่อให้ มีความขัดแย้งระหว่างวัยมากขึ้น ทำให้ บรรดาคนกรุงต้องถามคำถามนานาประการ เกี่ยวกับวิธีการดำรงชีวิตของคนในยุคนี้ ค่า นิยมที่เคยมีมาก็เสื่อมสลายลงบ้าง ค่า นิยมใหม่ก็ยังไม่เป็นที่เข้าใจกันดี จึงเกิด สภาพสังคมที่อาจเรียกได้ว่า anomic society ตามแบบฉบับของ Durkheim

นอกจากนี้ ความสับสนในเรื่องค่า นิยมมีมูลเหตุมาจากภาวะทางเศรษฐกิจที่ เกิดจากการยอมรับค่านิยมทางวัตถุของตะวัน ดกประการหนึ่ง และการที่รัฐไม่สามารถ ควบคุมการค้าและการผลิตผลผลิตทางการ เกษตรให้เหมาะสมกับความต้องการของ ผู้บริโภคอีกประการหนึ่ง ในสายตาของคน ไทย การที่จะต้องเข้าคิวซื้อข้าวนั้นเป็นสิ่งที่ ประหลาดมากในประเทศที่เคยเชื่อกันว่ามี ความอุดมสมบูรณ์ในผลิตภัณฑ์นี้ อีกทั้ง การพัฒนาเศรษฐกิจได้เป็นไปในลักษณะที่ ส่งเสริมอุตสาหกรรมในส่วนกลาง เพื่อการ บริโภคของผู้มีฐานะดี และการส่งออกเพื่อ ผลประโยชน์ของพ่อค้าในเมือง มิได้เน้น การพัฒนาอาชีพทางการเกษตรเท่าที่ควร จึงเกิดการไม่สมดุลย์ไม่ต่อเนื่องกันระหว่าง การพัฒนาชนบทกับการพัฒนาเมือง ประชาชนในชนบทได้ถูกดึงดูดด้วยโอกาส (ที่เป็นความจริงและความฝัน) ในการทำ งานในเมือง การอพยพจากชนบทมาเป็น คนงานในโรงงานในเมืองมีมากขึ้น แต่ เศรษฐกิจในเมืองเองก็มิได้พัฒนาไปใน ทางที่จะรับบุคคลที่สำเร็จการศึกษาระดับ อุดมศึกษาเข้าทำงานในตำแหน่งหน้าที่ที่

เหมาะสมได้เสมอไป การว่างงานหรือความ กลัวการว่างงานของบัณฑิตและนักศึกษาเป็น สาเหตุให้นักศึกษามีความต้องการความ เปลี่ยนแปลงในบ้านเมือง และเป็นแรงผลักดันให้เขามีความสำนึกทางการเมืองสูงขึ้น ตามลำดับ ประกอบไปด้วยการแสวงหา ค่านิยมที่จะยึดในการปฏิบัติตนในสังคมได้

ความตื่นตัวทางการเมืองของนิสิต นักศึกษานี้ เป็นพลังที่เจียวอยู่เป็นเวลานาน แต่อาศัยความคับแค้นทางเศรษฐกิจ และ ความคงที่ทางการเมืองของรัฐบาลถนอม- ประภาส เป็นจุดรวมแห่งการต่อต้านของ นักศึกษา อีกทั้งยังเป็นรากฐานแห่งความ ร่วมใจระหว่างนักศึกษากับประชาชน

องค์การนิสิตนักศึกษาแต่เดิมยึด สถาบันของตน และกิจกรรมทางด้านกีฬา เป็นหลัก แต่กิจกรรมเหล่านี้ ในชั้นมูลฐาน เป็นเครื่องแสดงให้เขาเห็นกำลังของมวลชน อีกทั้งการแสวงหาค่านิยมดังที่ได้กล่าวมา แล้วเป็นรากฐานให้องค์การนิสิตนักศึกษาได้ มีบทบาททางสังคมมากขึ้น ในขณะเดียวกัน รัฐบาลถนอม-ประภาสก็ได้แสดงตนว่า ไม่สามารถแก้ไขปัญหาสังคมและเศรษฐกิจ โดยระบอบเผด็จการได้ นิสิตนักศึกษาจึง มองเห็นศัตรูร่วมกันเป็นครั้งแรก และสามารถล้มการแข่งขันกันระหว่างสถาบัน และรวมตัวกันในระดับหัวหน้า จัดตั้งศูนย์ กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยขึ้นใน พ.ศ. 2512 ในระยะสองสามปีจากนั้นมา กิจกรรมของศูนย์ฯ ก็ได้เปลี่ยนแปลงจาก การอำนวยความสะดวกต่อสาธารณชน ผ่าน การต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น มาถึงเรื่องการเมือง ได้พบจุดรวมระหว่างนิสิตนักศึกษากับ ประชาชนคนเมือง ในเรื่องการที่รัฐบาล ถนอม-ประภาสวางท่าที่ถ่วงการประกาศ ใช้รัฐธรรมนูญ<sup>37</sup>

การรวมตัวกันของนิสิตนักศึกษามี

ลักษณะผิดแผกไปจากการรวมตัวส่วนใหญ่ในสังคมไทย เพราะเท่าที่ทราบองค์การนิสิตนักศึกษาในขณะนั้นไม่ได้รับการอุปถัมภ์จากหน่วยราชการ หรือนักการเมืองใดๆ กลุ่มอิทธิพลของนิสิตนักศึกษาอาศัยการที่นิสิตนักศึกษามีสถานที่ประกอบกิจการเป็นหลักแหล่ง อำนาจให้การรวมตัวกันเป็นไปได้ง่ายกว่าประชาชนกลุ่มอื่นกลุ่มใด อีกทั้งนิสิตนักศึกษาเป็นผู้ที่มีความทะเยอทะยาน ยังมิได้ถูกรวบงำโดยระบบราชการ ยังไม่ต้องคำนึงถึงการเลี้ยงชีพ และความปลอดภัยของครอบครัว และเริ่มมองเห็นว่าอนาคตที่สังคมवादภาพไว้อย่างสดใส นั้นมีทางที่จะเป็นจริงน้อยมาก บางส่วนของมหาวิทยาลัยก็มีบรรยากาศที่จะได้ศึกษาหาความรู้และวิพากษ์วิจารณ์ความคิดอย่างเสรีพอสมควร แต่ประกาศของทบวงมหาวิทยาลัยที่รับมาจากคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปิดมหาวิทยาลัยจากบุคคลภายนอก เป็นการชี้ให้นิสิตนักศึกษาเห็นว่า แม้เสรีภาพอันเล็กน้อยนี้ก็จะหมดไปในที่สุด

บรรดาบุคคลที่สำเร็จการศึกษาไปแล้ว ก็ยังมีความพัวพันอยู่กับองค์การนิสิตนักศึกษานี้ เขาเหล่านี้กับอาจารย์มหาวิทยาลัยบางคน และบุคคลจากอาชีพชั้นกลางอื่นๆ ที่มีความสำคัญทางการเมืองสูง ได้จับกลุ่มกันอย่างรวดเร็วจัดตั้ง “กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ” ขึ้น การจับกุมสมาชิกบางคนของกลุ่มนี้เป็นชนวนให้นิสิตนักศึกษารวมกำลังกันประท้วงการกระทำของรัฐบาลถนอม-ประภาส จนเหตุการณ์ได้ดำเนินไปเป็นการล้มอำนาจรัฐบาลถนอม-ประภาส ในวันที่ 14-15 ตุลาคม 2516

ฉะนั้นในด้านการเมือง จะเห็นได้ว่ารัฐบาลถนอม-ประภาส ได้ใช้ “ทฤษฎี” ที่อาจเรียกสั้นๆ ว่า polarization-paralysation

คือการจำกัดสิทธิบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับฝ่ายตนมากขึ้นเป็นลำดับ และการจำกัดสิทธินี้รวมไปถึงบุคคลที่มีทัศนคติทางการเมืองแบบกลางๆ ซึ่งคล้ายคลึงกับเสรีนิยม (liberalism) ของฝรั่ง บุคคลที่อยู่ตรงกลางนี้ถูกสงสัยว่าฝักใฝ่กับฝ่ายคอมมิวนิสต์ และในที่สุดก็ต้องเผชิญกับทางเลือกสองทางคือ หนึ่ง ตั้งตัวต่อต้านรัฐบาลอย่างเปิดเผย ถึงแม้ว่าจะต้องมองโลกในแง่รุนแรง (extreme) หรือ สอง ยอมให้รัฐบาลปิดหู ปิดตา ปิดปาก คือยอมเป็นหมัน ฉะนั้นในขณะที่รัฐบาลถนอม-ประภาสพูดว่าจะให้รัฐธรรมนูญประชาธิปไตย พฤติกรรมของรัฐบาลนั้นก็ไปเป็นไปในทางที่ทำให้ไม่มีทางเลือก ระหว่างเผด็จการฝ่ายขวา กับลัทธิคอมมิวนิสต์ เพราะบุคคลที่มีความคิดสร้างสรรค์ไปทางเสรีประชาธิปไตย ได้ถูกทำให้เป็นหมันไปเสียเป็นจำนวนมาก การรวมกลุ่มโดยประชาชนในภาวะเช่นนี้ย่อมยากขึ้นกว่าปกติ และกลุ่มนิสิตนักศึกษาจึงเป็นกลุ่มเดียวที่ทำได้ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว

14-15 ตุลาคม 2516 ได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงบางส่วนของการเมืองไทย กล่าวโดยการเปลี่ยนแปลงตัวหัวหน้ารัฐบาลประการหนึ่ง และความตั้งใจของรัฐบาลที่จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตยอีกประการหนึ่ง แต่ลักษณะสังคมและเศรษฐกิจมิได้เปลี่ยนแปลงแต่ประการใด กล่าวคือ ค่านิยมที่ยังสับสนอยู่ในหมู่คนเมืองก็ยังอยู่ในภาวะเดิม โครงสร้างทางสังคมก็ยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงไป ภาวะ

<sup>37</sup> ดูรายละเอียดใน วิทยา สุจริตชนารักษ์ ความสำคัญทางการเมือง (สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์ 2516)

และระบบเศรษฐกิจก็ได้รับตกทอดมาจาก  
แต่ก่อน จึงไม่อาจกล่าวได้อย่างแน่แน่ว่า  
รูปแบบของการรวมกลุ่มในสังคมไทยจะ  
ผิดแผกไปจากที่เป็นอยู่แต่เดิมมากนัก แต่  
ความทะเยอทะยานในหมู่ประชาชนในเมือง  
ที่จะนำเอาหลักประชาธิปไตยมาใช้ อาจ  
เป็นแรงผลักดันกระบวนการที่จะนำมาซึ่ง  
การเปลี่ยนแปลงบางประการในชนิดและรูป  
แบบของการรวมกลุ่ม

ในการพิจารณารูปแบบของการรวม  
กลุ่มในระยะนี้ เราอาจสมมุติว่าความทะเยอ  
ทะยานที่จะนำเอาหลักประชาธิปไตยมาใช้  
อาจทำให้เกิดการรวมกลุ่มที่ไม่มีการเลือก  
เฟ้นสมาชิกจากสมัครพรรคพวกเท่านั้น จะ  
มีการเปิดโอกาสให้สมาชิกส่วนมากได้มีส่วน  
ร่วมในการกำหนดนโยบายของกลุ่มและ  
กิจกรรมของกลุ่มมาก ไม่เพียงพาท้าย  
อิทธิพลของข้าราชการเป็นส่วนตัว ฯลฯ ซึ่ง  
อาจถือได้ว่าเป็น anti-hypothesis ของ  
ระบบอุปถัมภ์ที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้เขียน  
จะดำเนินการพิจารณาข้อมูลเท่าที่หามาได้  
ในระยะเวลาอันสั้นเกี่ยวกับโครงสร้าง  
ความสัมพันธ์ระหว่างแนวนโยบาย กับ  
โครงสร้างและการมีส่วนร่วมของสมาชิก  
ของกลุ่มต่างๆ หลัง 14-15 ตุลาคม 2516  
ในการพิจารณานี้ จะพิจารณาจากแผน  
บริหารงานที่เป็นทางการแต่อย่างเดียวไม่ได้  
ต้องพิจารณาจากพฤติกรรมต่างๆ ให้เห็น  
ถึงโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการด้วย จะเริ่มต้น  
ด้วยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย  
ก่อนอื่น

ศูนย์ฯ เป็นกลุ่มที่ได้ทำการสอดส่อง  
การปฏิบัติราชการในกรณีต่างๆ เรื่อยมา  
และทำงานโดยการเจาะจงปัญหาเฉพาะ  
ต่างๆ โครงสร้างของศูนย์มีคณะกรรมการ  
ประกอบด้วยนายกองค์การ สโมสร สถาบัน  
การศึกษาต่างๆ เป็นผู้กำหนดนโยบาย

ออกคำสั่ง โดยมีกรรมการดำเนินงานรับ  
คำสั่งโดยไม่มีโอกาสคัดค้านหรือลงคะแนน  
เสียง การจัดระบบเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า  
ไม่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง และ  
มิได้คำนึงถึงลักษณะของงานที่ต้องการ  
ความรู้ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ใน  
การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการบริหาร  
เพราะนายกสโมสรนั้น ส่วนมากถูกเลือก  
มาเพราะคุณสมบัติในด้านการจัดกิจกรรม  
สังสรรค์และการกีฬา ฯลฯ

ประมาณ 1 เดือนหลัง 14-15 ตุลาคม  
2516 ได้มีการลาออกของคณะกรรมการ  
บริหารของศูนย์ “เพื่อปรับปรุงโครงสร้าง  
และเลือกกรรมการใหม่” ในระยะที่ไม่มี  
คณะกรรมการนี้ ผู้เขียนได้ถามเจ้าหน้าที่  
ระดับสูงในการดำเนินงานฝ่ายการเมือง  
ของศูนย์ว่า จะมีการปรับปรุงโครงสร้าง  
จริงหรือไม่ คำตอบที่ได้มาคือ “ไม่ทราบ”  
อาจสังเกตได้ว่าการตัดสินใจภายในศูนย์  
นั้นกระทำโดยบุคคลน้อยคน เมื่อได้มีการ  
เลือกตั้งใหม่ก็เห็นได้ชัดว่า โครงสร้างของ  
ศูนย์มิได้เปลี่ยนแปลงไปมาก ยังเป็นที่  
คาดคะเนได้ว่า ผู้นำชุดเก่าจะเข้ามาเป็น  
กรรมการอีกครั้งหนึ่ง และตามความเป็น  
จริงก็เป็นไปเช่นนั้นเสียส่วนมาก

การที่มิได้มีการเปลี่ยนแปลงโครง  
สร้างเช่นนี้ แสดงว่าผู้นำศูนย์มิได้มีความ  
พยายามที่จะเปิดโอกาสให้สมาชิกอื่นๆ เข้า  
มามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และ  
มิได้เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการสร้าง  
ใหม่ในภาวะการณ์อันใหม่ ยังคงใช้โครงสร้าง  
และวิธีการที่ได้นำผลสำเร็จในการโจมตี  
รัฐบาลเก่า รูปแบบของศูนย์ในลักษณะนี้จึง  
ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากแต่ก่อน แต่  
ยังคงเป็นองค์การที่ยึดตัวบุคคลสองสามคน  
เป็นหลัก หากได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตาม  
เจตนารมณ์ของประชาธิปไตย

“ ... รัฐบาลถนอม-ประภาสได้ใช้ “ทฤษฎี” ที่อาจเรียกสั้นๆ ว่า *polarization-paralysation* คือการจำกัดสิทธิบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับฝ่ายตนมากขึ้นเป็นลำดับ และการจำกัดสิทธินี้รวมไปถึงบุคคลที่มีทัศนคติทางการเมืองแบบกลางๆ ซึ่งคล้ายคลึงกับเสรีนิยม (*liberalism*) ของฝรั่ง บุคคลที่อยู่ตรงกลางนี้ถูกสงสัยว่าฝักใฝ่กับฝ่ายคอมมิวนิสต์ และในที่สุดก็ต้องเผชิญกับทางเลือกสองทางคือ หนึ่ง ตั้งตัวต่อต้านรัฐบาลอย่างเปิดเผย ถึงแม้ว่าจะต้องมองโลกในแง่รุนแรง หรือ สอง ยอมให้รัฐบาลปิดหู ปิดตา ปิดปาก คือยอมเป็นหมัน ... ”

สหพันธ์นักศึกษาเสรี ซึ่งเกิดขึ้นจากการแยกตัวออกจากศูนย์โดยบุคคลบางคน เป็นการจัดตั้งกลุ่ม “นักศึกษาเสรี” ขึ้นในสถาบันการศึกษาต่างๆ และตัวแทนจากกลุ่มเหล่านี้เป็นกรรมการกลางของสหพันธ์นักศึกษาเสรี ผู้ประสานงานสหพันธ์คือนายเสกสรรค์ ประเสริฐกุล ผู้เป็นที่เข้าใจกันว่า เป็นที่นิยมกันมากในกลุ่มเสรีต่างๆ ในลักษณะบุคคล สหพันธ์มีแนวโน้มทางการเมืองมากกว่าศูนย์และยึดหลักสังคมนิยมที่นายเสกสรรค์เขียนไว้ในแนว “พุทธสังคมนิยม”<sup>38</sup> จากการเฝ้าดูวิธีดำเนินงานของกลุ่ม โดยเฉพาะในเรื่องแรงงาน เห็นว่ามีการใช้ทฤษฎี โดยมีได้ทำการวิเคราะห์สภาพการณ์ของปัญหาในสังคมไทยอย่างถี่ถ้วนเสียก่อน จึงมีข้อสงสัยว่ากลุ่มนี้ยึดแนวทฤษฎีที่หัวหน้าพูดไว้มาก แต่ขาดวิธีการวิเคราะห์ปัญหาจากข้อมูลดิบ ความอดทน และความละเอียดในการศึกษาข้อมูลของกลุ่มนี้ (และกลุ่มอื่นๆ อีกหลายกลุ่ม) มีไม่มากนัก แต่มีความกระตือรือร้นที่จะ “ทำงาน” ในระยะแรกเริ่มพฤติกรรมต่างๆ ขององค์การนักศึกษามีแนวโน้มที่จะชิงดีชิงเด่นกัน แต่ในระยะหลังมีการทำงานร่วมกันมากขึ้น และร่วมกับกลุ่มที่ไม่ใช่นักศึกษาด้วย

จากการสังเกตการณ์การปฏิบัติงานของกลุ่มนักศึกษา อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มนักศึกษาผู้นำมีความสำนึกทางการเมืองสูง แต่ยังไม่มีโครงสร้างที่จะอำนวยให้สมาชิกมีส่วนร่วมในด้านนโยบายและมีได้คำนึงถึงการสร้างรากฐานที่คงทนให้แก่องค์การของตน ผู้ดำเนินงานขาดวิธีปฏิบัติงานที่ละเอียดรอบคอบ ซึ่งย่อมต้องอาศัยประสบการณ์ ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องน่าคิดว่าการจัดองค์การของนักศึกษาอาจมีลักษณะของระบบอุปถัมภ์ภายในองค์การ มากกว่าองค์การตามแบบฉบับประชาธิปไตย ส่วนการรับอุปถัมภ์จากรัฐราชการ (นอกเหนือจากการขอคำปรึกษาจากอาจารย์) คงจะไม่มีแน่ แต่อาจรับจากนักการเมืองในปัจจุบันและอนาคต

ต่อไปนี้จะพิจารณาการรวมกลุ่มของกรรมกรในลักษณะสมาคมลูกจ้าง ซึ่งมีมาตั้งแต่ก่อน และได้มีบทบาทมากขึ้นในการต่อรองค่าจ้าง และสวัสดิการจากนาย

<sup>38</sup> เสกสรรค์ ประเสริฐกุล “ทำไมจึงต้องเลือกทางไปสู่อสังคมนิยม” *สัญญาชน* ฉบับที่ 2 ปีที่ 1 ธันวาคม 2516

จ้างตั้งแต่ ปี 2515 เป็นต้นมา หัวหน้าสมาคมลูกจ้างเอง ยอมรับว่าความตื่นตัวในเรื่องการรวมตัวกันเป็นสมาคมในหมู่ลูกจ้างยังมีน้อยมาก แต่หัวหน้าเหล่านี้ต้องการให้มีมากขึ้น หัวหน้าสมาคมเหล่านี้ปรารถนาว่าลูกจ้างส่วนมากยังไม่เข้าใจกฎหมาย และวิธีการต่อรองตามลำดับชั้น และโดยสันติวิธี ฉะนั้นระดับความเข้าใจในกฎหมายและวิธีการยังแตกต่างกันมากระหว่างหัวหน้ากับกรรมกรทั่วไป จึงยังกล่าวไม่ได้ว่าสมาคมนั้นเป็นตัวแทนที่แท้จริงของกรรมกรอย่างเต็มที่ หัวหน้าสมาคมเหล่านี้ประชุมร่วมกันบ่อยครั้ง และมีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงกฎหมายแรงงานให้อนุญาตให้มีการรวมตัวกันระหว่างท้องถิ่น จนเป็นสหภาพแรงงานในที่สุด แต่ก็มี ความหวาดระแวงว่า การรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานนั้นจะทำได้ไม่ดี ถึงแม้ว่ากฎหมายจะอนุญาต ความหวาดระแวงนี้อาจจะเกิดขึ้นจากความกลัวว่าผู้อื่นจะช่วงชิงตำแหน่งของตนประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งในขณะนี้ผู้มีตำแหน่งสูงในระบบราชการก็ได้เข้ามามีบทบาทในเรื่องของการรวมตัวของกรรมกร<sup>39</sup> จึงมีความหวาดกลัวว่าสหภาพแรงงานจะไม่เป็นตัวแทนของลูกจ้าง แต่จะถูกครอบงำโดยการสอดแทรกของระบบราชการ ฉะนั้นในด้านกรรมกร เป็นที่น่าสังเกตว่าระบบอุปถัมภ์ภายในคงจะมีอยู่มาก และการอุปถัมภ์จากภายนอกก็เริ่มมีบทบาทมากขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

กลุ่มพิทักษ์ผลประโยชน์เฉพาะชนิดหนึ่งที่ได้มีการเคลื่อนไหวมากขึ้นหลังตุลาคม 2516 ก็คือกลุ่มครู สมาคมครู โรงเรียนราษฎร์และสมาคมครูนครหลวง มีมาก่อนแล้ว และได้ทำงานโดยการอาศัยบริการในการจัดสัมมนา ฯลฯ จากคุรุสภา ในระยะหลังตุลาคมได้มีการเรียกร้องเงินเดือน

ขึ้น กลุ่มครูอื่นๆ ได้เกิดขึ้นมาอีกหลายกลุ่ม เช่นศูนย์ครูแห่งประเทศไทย สหภาพครูแห่งประเทศไทย ศูนย์นักศึกษาครูแห่งประเทศไทย บางกลุ่มได้ทำการโจมตีองค์การคุรุสภาเท่าที่สังเกตดูกลุ่มที่ทำการเช่นนี้มีสมาชิกอายุน้อย ยังไม่ถูกรอบงำโดยค่านิยมราชการ แต่ก็เป็นไปได้ว่ากลุ่มเหล่านี้อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือของหน่วยราชการ เช่นกระทรวงมหาดไทย ในการต่อสู้กับกระทรวงศึกษาธิการเรื่องโรงเรียนประชาบาล

กลุ่มอื่นๆ ที่มีจุดประสงค์ที่จะพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนทั่วไป มิใช่แต่เพียงผลประโยชน์ของตนฝ่ายเดียวเท่านั้น มีอยู่หลายกลุ่ม ที่ปรากฏอยู่ในหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เสมอ มีกลุ่มประชาชนเพื่อประชาธิปไตย สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ชมรมบัณฑิต กลุ่มเหล่านี้ประกอบด้วยประชาชนจากหลายอาชีพ

กลุ่มประชาชนเพื่อประชาธิปไตย คือกลุ่มที่กลายสภาพมาจากกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ และได้เปลี่ยนแนวนโยบายตามสถานการณ์มาเน้นความสำคัญขั้นมูลฐานของมนุษยชน คือสิทธิเสรีภาพและพิทักษ์ส่งเสริมรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้งคณะกรรมการได้ทำโดยวิธีการประชาธิปไตยในที่ประชุม<sup>40</sup> นายธีรยุทธ บุญมี ผู้ประสานงานกลุ่ม มีบทบาทมากมายในการกระทำกิจกรรมต่างๆ เช่น การประท้วง การเผยแพร่ประชาธิปไตย ในระยะแรกได้ร่วมมือกับกลุ่มอื่นๆ แต่ในระยะหลัง ปช. ปช. โดยการ

<sup>39</sup> สังเกตได้จากการที่เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2517 พลเอกแสวง เสนาณรงค์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้ทำการเปิดสำนักงานใหม่ของศูนย์กรรมกรแห่งประเทศไทย

<sup>40</sup> จาก ปช.ปช. รายบักษ์ฉบับที่ 1 ปีที่ 1 (15 พ.ย. 2516)

นำของนายธีรยุทธ มักจะกระทำการไป ตามลำพังมากขึ้น และกิจกรรมก็ซบเซาไป จนมีบทบาทโดยตรงในกรณีบ้านนาทราย<sup>41</sup> จากการสังเกตกิจกรรมเหล่านี้ นายธีรยุทธมี บทบาทมากกว่าสมาชิกอื่น แต่ก็ไม่สามารถ กล่าวได้ว่ามีการยึดตัวบุคคลเป็นหลัก

สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน<sup>42</sup> เป็นองค์การที่ในตอนแรกเริ่ม มีสมาชิกในอาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัยมาก กรรมการได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ ของสมาชิกตามธรรมเนียมของสหภาพฯ ผลของการเลือกตั้งปรากฏว่า กรรมการ ประกอบด้วยอาจารย์เสีย 8 ใน 15 คน วัตถุประสงค์ของสหภาพก็คือ การพิทักษ์ รักษาสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของมนุษย์ชน อันเป็นหัวใจของการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย<sup>43</sup> ธรรมเนียมสหภาพฯ ระบุไว้ ว่าจะเป็นกลางทางการเมือง กล่าวคือไม่ เป็นเครื่องมือเพื่อการแสวงอำนาจ หรือ สนับสนุนกลุ่มการเมือง หรือผลประโยชน์ ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยเฉพาะ

กรรมการของสหภาพต้องเปลี่ยนทั้งชุด ทุกสองปี เพื่อจำกัดการคุมอำนาจเป็นเวลายาวนาน แต่คณะกรรมการมีสิทธิเต็มที่ในการ ใช้นามของสหภาพฯ ในกิจกรรมต่างๆ จาก การสังเกตการณ์ การทำงานของคณะกรรมการไม่มีการยึดตัวบุคคลเป็นหลัก และได้ทำการศึกษาปัญหาให้ถ่องแท้ที่สุดก่อน ดำเนินการเรื่องใด มีการร่วมมือกับกลุ่ม อื่นๆ ในการดำเนินงาน นอกจากนี้ ได้มีความพยายามที่จะให้สมาชิกมีส่วนร่วม ในกิจกรรมแต่ละเรื่อง ในการดำเนินงานบางครั้งใช้วิธีการ "lobby" สมาชิกสภานิติบัญญัติ ทั้งผู้ที่เป็นกรรมการสหภาพฯ และ ผู้ที่มีได้เป็นกรรมการ การกระทำเช่นนี้ อาจเป็นแนวทางใหม่ที่นอกเหนือไปจาก การติดต่อกับราชการ

ในขณะที่อาจารย์มหาวิทยาลัยได้ไป เป็นสมาชิกและกรรมการกลุ่มต่างๆ เป็นที่ น่าสังเกตว่าองค์การในรูปสมาคมอาจารย์ใน ระดับชาตินั้นยังมีได้เกิดขึ้น แต่การจัดตั้ง สมาคมอาจารย์ขึ้นในมหาวิทยาลัยต่างๆ อาจเป็นจุดเริ่มต้นขององค์การเช่นนี้ ถ้า หากบรรดาอาจารย์สามารถขาดจากการยึด สถาบันเป็นหลักเสียได้ ในขณะเดียวกัน เราก็ไม่ควรมองข้ามการรวมตัวกันในสาขา วิชา เช่น สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย สมาคมนักรัฐศาสตร์แห่งประเทศไทย การรวมตัวกันเป็นองค์การชื่อเช่นนี้ เป็น การรวมตัวกันเพื่อส่งเสริมวิชาการเท่านั้น หรือว่าเป็นการสร้างฐานอำนาจให้แก่คน หนึ่งคนใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด เป็นคำถาม ที่น่าถกเถียง

จากการพิจารณาอย่างคร่าวๆ นี้ จะเห็นได้ว่ากลุ่มอิทธิพลยังอยู่ในระยะเวลา ที่กำลังแสดงหาวิธีการดำเนินงานที่ตนคิดว่าดีที่สุด กลุ่มประชาชนหลายอาชีพ มีความพยายามที่จะดำเนินงานตามหลักการ ประชาธิปไตยมากกว่ากลุ่มนิสิตนักศึกษา ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะสมาชิกและ กรรมการ เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในเรื่องนี้ใน ต่างประเทศมาแล้ว และเป็นบุคคลที่ไม่ยอม ถูกครอบงำโดยระบบราชการไทยอยู่แล้ว เป็นที่น่าสังเกตว่า การยึดตัวบุคคลเป็น

<sup>41</sup> เกี่ยวกับการเผาหมู่บ้าน บ้านนาทราย ปช.ปช. โดยการนำของนายธีรยุทธ กล่าวหาว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ 12-13 กุมภาพันธ์ 2517

<sup>42</sup> ผู้เขียนเป็นกรรมการของสหภาพฯ จึงอาจมีความลำเอียง

<sup>43</sup> จาก "หลักการ วัตถุประสงค์ของสหภาพฯ" พฤษจิกายน 2516

หลักนั้นยังมีอยู่มาก จึงนำเสนอว่าต่อไป การสืบตำแหน่งของกลุ่มเหล่านี้จะเป็นไปในทางปฏิบัติอย่างไร การใช้แนวทฤษฎีระบบอุปถัมภ์มาวิเคราะห์กลุ่มเหล่านี้ อาจไม่ผิดจุดเท่าใดนัก ถ้าเรากระทำโดยการไม่ยึดยึดทฤษฎีให้แก่สภาพความเป็นจริง

### อนาคต

ผู้เขียนอยากจะลองมองลู่ทางต่างๆ ที่กลุ่มอิทธิพลเหล่านี้จะมีทางเป็นไปในอนาคต

เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอิทธิพลกับกลุ่มการเมือง เราได้กล่าวไว้แล้ว แต่ต้นว่า อาจพูดได้ว่ากลุ่มอิทธิพลนั้นเป็นหน่วยที่คาบเส้นระหว่างระบบสังคมกับระบบการเมือง แต่ตามทฤษฎีแล้ว กลุ่มอิทธิพลไม่แสวงหาอำนาจทางการเมืองอย่างเป็นทางการ ความเข้าใจในข้อแตกต่างระหว่างกลุ่มอิทธิพลกับพรรคการเมืองนี้มีอยู่น้อยมากในหมู่ประชาชนชาวไทย (แม้แต่ในหมู่นักศึกษาวิชารัฐศาสตร์) การที่มีความเข้าใจเรื่องนี้น้อยเป็นสถานการณ์ที่ทำให้เกิดมีคำถามว่า กลุ่มอิทธิพลจะกลายเป็นนักการเมืองหรือไม่ และอาจมีผู้ตั้งกลุ่มอิทธิพลขึ้น เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของพรรคการเมือง คำถามเช่นนี้อาจพูดได้สองทางคือ กลุ่มอิทธิพลจะขึ้นไปสู่การเมืองหรือการเมืองจะลงมาหากกลุ่มอิทธิพล

ถ้าเราพิจารณากันให้ถี่ถ้วนแล้ว จะเห็นได้ว่ากลุ่มอิทธิพลกับพรรคการเมืองนั้นมีหน้าที่ต่างกัน แต่ประสานงานซึ่งกันและกัน กลุ่มอิทธิพลนั้นทำหน้าที่ในการหยิบยกปัญหาหรือชี้ให้เห็นผลประโยชน์เฉพาะเรื่อง มากกว่าการกำหนดและดำเนินนโยบายตามลัทธิการเมือง การที่กลุ่มอิทธิพลไม่แสวงหาอำนาจนั้น เป็นสภาพการณ์ที่ทำให้กลุ่มอิทธิพลสามารถทำงานอย่างตรงตามหลักการ มากกว่าพรรคการเมือง

เมืองที่ต้องคำนึงถึงผลได้เสียในลักษณะจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ในบางโอกาส กลุ่มอิทธิพลหนึ่งอาจสนับสนุนพรรคหนึ่ง เพราะมีความเห็นตรงกัน แต่ในอีกโอกาสหนึ่งอาจหันไปสนับสนุนอีกพรรคหนึ่งได้ ในบางโอกาสกลุ่มอิทธิพลสามารถรวบรวมบุคคลที่มีลัทธิการเมืองต่างๆ กัน แต่มีความเห็นพ้องต้องการหรือผลประโยชน์ร่วมกัน ในกรณีนั้นความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอิทธิพลกับพรรคการเมือง หรือนักการเมืองนั้น ในทางทฤษฎีอาจเป็นไปได้สามทาง กล่าวคือ (1) พรรคการเมือง หรือนักการเมืองครอบงำกลุ่มอิทธิพล (2) กลุ่มอิทธิพลครอบงำพรรคการเมือง และ (3) กลุ่มอิทธิพลและพรรคการเมืองมีฐานะเท่าเทียมกัน จะเห็นได้ว่ากลุ่มอิทธิพลนั้นยังมีความสำคัญต่อระบบการปกครอง ถึงแม้ว่าจะมีพรรคการเมือง บทบาทที่กลุ่มอิทธิพลให้แก่ระบบสังคมและการเมือง ก็คือการรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งในระดับที่ต่ำกว่าการมีอุดมการณ์ทางการเมือง

การคาดคะเนอนาคตของกลุ่มอิทธิพลในสังคมไทย ไม่สามารถจะกระทำได้เป็นอย่างดีด้วยข้อมูลเพียงที่ได้มานี้ แต่อาจคิดถึงลู่ทางต่างๆ ในภาวะต่างๆ ในกรณีที่มีการรัฐประหารที่จำกัดสิทธิเสรีภาพ กลุ่มเหล่านี้จะต้องแปรรูปไปให้เหมาะสมกับสถานการณ์เช่นนั้น ในกรณีที่มีวิวัฒนาการไปตามระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตย กลุ่มอิทธิพลก็น่าจะมีวิวัฒนาการไปในรูปแบบของตน ในกรณีนี้มีคำถามหลายคำถามที่เราน่าคิดกัน

ดังที่เราได้พิจารณามาแล้ว รูปแบบของกลุ่มอิทธิพลอาจออกมาในรูปสามรูปด้วยกัน และอาจพร้อมๆ กันไปในระยะแรก

1) คงสภาพเดิมที่มีการอุปถัมภ์ทั้ง

ภายใน และในความสัมพันธ์กับระบบราชการในรูปการอุปถัมภ์

2) ในรูปผสมผสานที่เป็นวิวัฒนาการของระบบอุปถัมภ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการปรับปรุงวิธีบริหารงานบางอย่าง อาจเป็นการขยายขอบข่ายของระบบอุปถัมภ์ให้เกี่ยวข้องกับคนจำนวน และ “ชนิด” (categories) มากขึ้น ความสัมพันธ์กับภายนอกกลุ่มอาจเน้นการสร้างไยกับนักการเมือง พรรคการเมือง และสมาชิกรัฐสภามากกว่า การ “เข้าถึง” ข้าราชการประจำ

3) ในรูปของกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลแบบตะวันตกที่ยึดหลักการของเหตุ ผลและประชาธิปไตย เป็นการต่อรองอย่างเป็นทางการกับผู้บริหารในระดับต่างๆ และการ lobby สมาชิกวุฒิสภาอย่างเป็นทางการ

ในความคิดของผู้เขียน รูปแบบผสมผสานซึ่งเป็นรูปแบบที่เข้าใจยากที่สุด มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นมากที่สุด อย่างไรก็ตาม กลุ่มอิทธิพลที่ปรารถนาจะมีอิสระ ไม่ถูกรวบงำโดยระบบราชการหรือพรรคการเมือง จำต้องติดต่อร่วมงานกับกลุ่มอิทธิพลอื่นๆ วิธีการเช่นนี้จะอำนวยให้มีทางรู้เรื่อง และปัญหาต่างๆ อย่างกว้างขวางขึ้น และมีพลังต่อรองดีขึ้นกว่าเมื่อแยกกันทำงานอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้มิได้หมายความว่ากลุ่มเหล่านี้จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเดียวในที่สุด หากมาร่วมงานกันในกรณีที่เห็นพ้องต้องกัน และต้องการที่จะรักษาผลประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น ส่วนคำถามที่ว่า การกระทำในลักษณะนี้จะเป็นการแบ่งแยกหน้าที่ (functional differentiation) หรือไม่นั้น จึงต้องดูวิวัฒนาการไปก่อน แต่ไม่มีข้อมูลใดๆ ที่จะสนับสนุนทฤษฎีเช่นนั้น

## สรุป

บทความนี้เป็นเพียงการเริ่มต้นของการถกเถียงกันเรื่องการใช้ทฤษฎีอะไรมาอธิบายรูปแบบ ขอบเขต และพฤติกรรมของกลุ่มอิทธิพลในประเทศไทย แต่ผู้เขียนหวังว่าบทความนี้ได้ให้ข้อคิดที่จะนำไปสู่วิวัฒนาการของทฤษฎีให้เหมาะสมต่อสภาพสังคมไทยที่กำลังเปลี่ยนแปลง ปัญหาของนักสังคมศาสตร์ในปัจจุบัน ก็คือการสร้างทฤษฎีที่ dynamic ทั้งในด้านเวลา และในการที่จะมีประโยชน์ในการมองปัญหาต่างๆ กัน ผู้เขียนคิดว่า “แนวทฤษฎี” การรวมกลุ่มนี้จะมีประโยชน์ ไม่เฉพาะแต่การพูดถึงกลุ่มอิทธิพลเท่านั้น แต่ในการ พูดถึงระบบราชการ ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับองค์การนอกระบบราชการ และระบบพรรคการเมืองที่จะเกิดขึ้นด้วย

## หมายเหตุ

ในการสัมมนาจัดโดยสมาคมสังคมศาสตร์ เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2517 ได้มีผู้ซักถามผู้เขียนว่า ทำไมจึงไม่ได้พูดถึงองค์การของ “ผู้ก่อการร้าย” ผู้เขียนได้ตอบว่า ไม่ได้พูดเพราะไม่ทราบข้อเท็จจริง หลังจากที่ได้เขียนบทความนี้แล้ว ผู้เขียนมีความคิดว่า เราน่าจะถามคำถามที่ว่า วิธีการที่ “ผู้ก่อการร้าย” ใช้ในการหาพรรคพวก ใหญ่หมู่ประชาชนนั้น ฟังความเข้าใจในเรื่องระบบอุปถัมภ์หรือเปล่า และถ้าฟัง เขาตีความไปอย่างไร คือว่าเป็นระบบที่เลวร้ายจึงไม่ควรใช้ หรือว่าเป็นสภาพความเป็นจริงที่ต้องยอมรับ และใช้ในการสร้างกลุ่มในท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนฝ่ายตน ถ้าเขาเลือกทางที่สอง นักวิชาการอาจมองการกระทำของฝ่ายรัฐบาลและฝ่าย “ผู้ก่อการร้าย” ไปในรูปของการแข่งขันกันสร้างระบบอุปถัมภ์ของแต่ละฝ่าย และชัยชนะของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของระบบอุปถัมภ์ของฝ่ายนั้นในการที่จะอุ้มชูประชาชนจำนวนมากที่สุด