

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เน้นรัฐเป็นศูนย์กลาง

THE STATE-CENTRIC THEORIES OF THE POLITICAL ECONOMY

สิริมา จิรกิจรนา
Sirima Jirakijtana

มหาวิทยาลัยบูรพา

Burapha University, Thailand

Received:2023-11-16

Revised:2024-04-23

Accepted:2024-04-27

Corresponding Author's Email: ow.sirimapl@gmail.com

บทคัดย่อ

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เน้นรัฐเป็นศูนย์กลาง คือ แนวคิดเกี่ยวกับกลไกรัฐและการปกครอง (Concepts about state apparatus and governance) รัฐนิยม (Statism) ทฤษฎีว่าด้วยชนชั้นนำ (Elite Theory) โครงสร้างอำนาจเชิงอุปถัมภ์ (Patron-client systems) มีวัตถุประสงค์นำทฤษฎีทั้ง 4 ทฤษฎี เพื่อเป็นวิทยาทานความรู้ให้กับผู้สนใจศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง เพื่อนำทฤษฎีข้างต้นไปประยุกต์ใช้ในการศึกษาที่เห็นว่าเหมาะสมตามแต่กรณี ดังนั้น บทความนี้เสนอว่า ทฤษฎีทั้ง 4 เป็นการอธิบายองค์ความรู้ แห่งทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง เช่น กระบวนการสร้างรัฐนิยม ระบบอุปถัมภ์ชนชั้นนำ ฯลฯ เป็นแนวทางการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นสำคัญทางเศรษฐศาสตร์การเมืองสำหรับแนวทางศึกษาสำหรับผู้สนใจ

คำสำคัญ: รัฐและการปกครอง; เศรษฐศาสตร์การเมือง; ชนชั้นนำ; ระบบอุปถัมภ์

Abstract

Concepts regarding the state machinery and governance, patron-client relationships, statism, and elite theory are all part of state-centered political economic theory. The purpose is to use the aforementioned theories in case studies that are judged acceptable based on the circumstances and to educate those who are interested in studying political economics using these four theories. Thus, the four theories—which include the establishment of an elite patronage system and the process of constructing a popular state—are presented in this article as explaining the knowledge of political economy theory. For individuals who are interested, the aforementioned ideas can serve as study guides on significant political economics concerns.

Keywords: Concepts About State and Governance; Political Economy; Elite Theory; Patron-client Systems

บทนำ

การจัดระเบียบการปกครองของรัฐที่มีระบบราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น แม้จะอยู่ในพื้นที่เดียวกัน แต่ก็มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการพัฒนา การจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยระบบราชการส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความสำคัญที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล เช่น การกิจด้านความมั่นคง การรักษาความสงบเรียบร้อย รวมทั้งการนำนโยบายเร่งด่วนหรือสำคัญของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ทั้งนี้รัฐจะมอบหมายให้ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับประชาชน เช่น การพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านการศึกษา สาธารณสุข กิจกรรมสาธารณูปโภคพื้นฐาน การส่งเสริมอาชีพ เป็นต้น โดยรัฐบาลกลางโดยราชการส่วนกลางจะมอบหมายให้หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยงบประมาณที่จัดเก็บได้ในท้องถิ่น หรือรัฐบาลจัดสรรอุดหนุนช่วยเหลือ ซึ่งราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค มีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติหรือการให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค วิชาการและการพัฒนาบุคลากร เป็นต้น

บทความชิ้นนี้มุ่งที่จะเข้าใจถึงแนวทางทฤษฎีเพื่อการศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เน้นรัฐเป็นศูนย์กลางที่เชื่อมโยงแนวคิดเกี่ยวกับกลไกของรัฐ การปกครอง และรัฐนิยม รวมถึงองค์ความรู้ที่ใช้เป็นกรอบแนวคิดเกี่ยวกับพื้นฐานทฤษฎีมาใช้เป็นแนวคิดหลัก โดยนำมาวิเคราะห์ความรู้ที่ได้ศึกษามาประยุกต์ให้เกิดเป็นรูปธรรม เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อนำมาบูรณาการความคิดร่วมกัน เพื่อเตรียมพร้อมในการปรับตัวของข้าราชการท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในอนาคต ทั้งนี้ บทความนี้เสนอ 4 ทฤษฎี ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับกลไกของรัฐและการปกครอง (Concepts about state and governance)
2. รัฐนิยม (Statism)
3. ทฤษฎีว่าด้วยชนชั้นนำ (Elite Theory)
4. โครงสร้างอำนาจเชิงอุปถัมภ์ (Patron-client systems)

1. แนวคิดเกี่ยวกับกลไกของรัฐและการปกครอง

แนวคิดเกี่ยวกับกลไกของรัฐและการปกครอง คือ กลไกทางการเมืองของรัฐบาล และข้าราชการที่ทำงานโดยผู้ทำหน้าที่ในการปกครองบ้านเมือง โดยอำนาจตามกฎหมายรัฐ (State) คือ พื้นฐานสำคัญทางสังคมที่มนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นหมู่เหล่า รัฐก็ย่อมมีสังคมถูกจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ ได้แบ่งหัวข้อนำเสนอ 3 แนวคิด ดังต่อไปนี้

- 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับรัฐ
- 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับกลไกของรัฐ
- 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการปกครอง

1.1 แนวคิดเกี่ยวกับรัฐ

แนวคิดเกี่ยวกับรัฐ คือ กลไกทางการเมืองของสถาบันต่าง ๆ ของรัฐบาลและข้าราชการ ทั้งนี้ ตามทัศนะของ โรเจอร์ เบนจามิน (Roger Benjamin) และเรย์มอนด์ ดูเวลล์ (Raymond Duval) แนวคิดเกี่ยวกับรัฐ ประกอบด้วย 4 แนวคิด คือ

1. รัฐในฐานะที่เป็นรัฐบาล (The State as Government) หมายความว่า กลุ่มบุคคลที่ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจในการตัดสินใจในสังคมการเมือง
2. รัฐในฐานะที่เป็นระบบราชการ (The State as Public Bureaucracy) หรือเครื่องมือทางการบริหารที่เป็นปีกแผ่น และเป็นระเบียบทางกฎหมายที่มีความเป็นสถาบัน
3. รัฐในฐานะที่เป็นชนชั้นปกครอง (The State as Ruling Class)
4. รัฐในฐานะที่เป็นโครงสร้างทางอุดมการณ์ (The State as Normative Order)

แนวความคิดที่หนึ่งและที่สอง เป็นแนวความคิดของนักสังคมศาสตร์มองว่า รัฐ คือ กลไกทางการเมือง ซึ่งได้แก่ สถาบันต่าง ๆ ของรัฐบาล และข้าราชการที่ทำงานให้สถาบันเหล่านั้น ผู้ทำหน้าที่ในการปกครองบ้านเมืองโดยอำนาจตามกฎหมาย ขณะที่แนวความคิดที่สามนั้น เป็นแนวความคิดของมาร์กซิสต์ ส่วนแนวความคิดที่สี่ จะเป็นแนวความคิดของนักมานุษยวิทยาสะท้อนว่า หากพิจารณาในแง่ความหมายของรัฐแล้ว ย่อมมีผู้ที่เห็นแตกต่างกันไป หลากหลาย แล้วแต่จะมองมาจากศาสตร์ใด แต่ในแง่กฎหมาย รัฐธรรมนูญแล้ว อาจพอให้ความหมายของรัฐได้ว่า หมายถึง “สังคมการเมืองขนาดใหญ่” ทั้งนี้ประกอบด้วย ดินแดนหรืออาณาเขตอันแน่ชัด และราษฎรหรือสมาชิกของสังคมการเมืองนั้น ๆ ตลอดจนอำนาจทางการเมืองการปกครอง ในอันที่จะรักษารัฐนั้นไว้ให้ดำรงต่อไปได้เหตุผลแห่งรัฐ

โดยธรรมชาติ มีพลัง 3 ด้าน ที่ขับเคลื่อนมนุษย์ให้มาอยู่ร่วมกันในสังคมภายใต้อำนาจที่เหนือกว่า ครอบครองและชุมชนพลังทั้งสามด้าน ได้แก่ ความกลัว ความปรารถนาที่จะมีชีวิตรอดอยู่อย่างมีความสุข และความต้องการที่จะอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี

1. ความกลัว มนุษย์เป็นสัตว์โลกที่ไม่สามารถเอาตัวรอดโดยลำพังเหมือนสัตว์อื่นๆ แต่มนุษย์มีธรรมชาติพึ่งพากัน อาศัยความรักผูกพันเป็นกลุ่ม หมู่ เหล่า เผ่าพันธุ์จึงสร้างระบบการเป็นอยู่ร่วมกันโดยมีการปกครองเพื่อปกป้องชีวิตและวิถีชีวิตให้สามารถดำรงอยู่ได้โดยปราศจากภัยคุกคาม

2. ความปรารถนาที่จะมีชีวิตรอดอยู่อย่างมีความสุขเมื่อมนุษย์อยู่รอดได้และมีความมั่นคงขั้นต่ำในชีวิต การประกอบอาชีพ ถิ่นที่อยู่ และทรัพย์สินแล้ว มนุษย์ย่อมแสวงหาชีวิตที่มีความสุข นำไปสู่การสะสมเพื่อวันข้างหน้า ปีน้า ทศวรรษหน้า และเพื่อลูกหลาน การมีชีวิตอยู่อย่างมีความสุขนี้ด้านหนึ่ง หมายถึงการอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองที่เป็นธรรม ไม่กดขี่ ไม่เอาเปรียบหากเป็นอำนาจการปกครองที่ให้ความร่มเย็นชีวิตภายใต้อำนาจอริรัฐจึงจะเป็นสุข เงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งเป็นหลักประกันของการมีชีวิตที่เป็นสุขในระยะยาว ก็คือการรับรองสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลในประวัติศาสตร์สังคม ความร่มเย็น แต่ทว่าความสุขมิได้มีอยู่เสมอไป บางสมัยก็มีแต่ทุกข์เข็ญ เพราะสภาพชีวิตความยากจนข้นแค้น หรือไม่ก็เกิดจากสภาพการณ์ข้าวยากหมากแพง นอกจากสังคมที่ร่มเย็น เป็นสุข จะต้องเป็นสังคมที่ความร่มเย็น เป็นสุขนั้นแผ่ขยายวงกว้าง

ออกไปมิใช่จำกัดวงแคบ ยิ่งความร่มเย็น เป็นสุข (อย่างน้อยในปัจจัยสี่ที่มีความมั่นคง) มีมากเท่าใด ทั้งนี้ ความชอบธรรม และความเป็นธรรม ก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น

3. ความต้องการที่จะอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีมนุษย์เป็นสัตว์ที่มีศักดิ์ศรีมนุษย์จึงมีไม่เฉพาะภาษาแต่ยังมี เพลง มีการละเล่น มีการกีฬาและการสังสรรค์กัน นับตั้งแต่วัยเด็กจนถึงผู้ใหญ่ความต้องการที่จะอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีสะท้อนจากความปรารถนาในการมีส่วนร่วม ดังจะเห็นได้จากการเต้นระบำ ทำเพลง การละเล่นของเด็ก การกีฬา ซึ่งคนที่เข้าร่วมในกิจกรรมดังกล่าวต่างใช้กิจกรรมเหล่านั้นเป็นเวทีและกระบวนการของการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมหลายรูปแบบ และหลายระดับ ในบางกรณีก็มีอาณาบริเวณที่ซ้อนกันอยู่ เราจะกล่าวถึงการมีส่วนร่วมเพียงด้านใดด้านหนึ่ง หรือในระดับใดระดับหนึ่งไม่ได้ แต่จะต้องพิจารณาพหุมิติและหลายระดับของการมีส่วนร่วมทางสังคม วัฒนธรรม ทางเศรษฐกิจและทางการเมือง

พลังขับเคลื่อนสามประการนี้ เป็นพื้นฐานสำคัญของการดำรงอยู่แห่งรัฐ และเป็นเหตุผลสามด้านของการใช้อำนาจอรัฐ และก็เป็นความคาดหวังของคนในสังคมที่ต้องการการตอบสนองจากรัฐในสามมิติด้วยเช่นกัน พลังสามด้านที่เกาเกี่ยว และขับเคลื่อนซึ่งกันและกันนี้ ได้ก่อให้เกิดไตรภาคของเหตุผลแห่งรัฐ เพราะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมต่างเกิดมาจากเหตุผลทั้งสามนี้และแต่ละเหตุผลต่างเป็นอุปกรณ์แก่กัน ในปัจจุบันนี้เรารู้จักไตรลักษณ์ของรัฐ หรือลักษณะกิจกรรมของรัฐทั้งสามด้าน

อนุสัญญามอนเตวิเดโอว่าด้วย สิทธิและหน้าที่ของรัฐ (The Montevideo Convention on the Rights and Duties of States) ค.ศ. 1933 มาตรา 1 (Article 1) ได้อธิบายองค์ประกอบของรัฐ เพื่อวัตถุประสงค์ใน ทางกฎหมายระหว่างประเทศว่ารัฐประกอบด้วย

1. ประชากร (Population) รัฐทุกรัฐจะต้องมีประชาชนอาศัยอยู่อย่างถาวร
2. ดินแดน (Territory) รัฐทุกรัฐจะต้องมีอาณาเขตพื้นดิน พื้นน้ำและพื้นอากาศอันแน่นอน มั่นคง
3. รัฐบาล (Government) หมายถึง หน่วยงานที่มีอำนาจในการปกครองประเทศ
4. อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ
5. ดำเนินการปกครองภายในและภายนอกได้ถ้ามีแต่ดินแดน ประชากร และรัฐบาล ก็ไม่ถือว่าเป็นรัฐ เพราะอาจจะเป็นเมืองขึ้นของรัฐอื่น ดังที่เรียกว่าอาณานิคม (colony) ได้

ดังนั้น รัฐ จึงต้องประกอบไปด้วย ประชากร ที่มีการรวมตัวกันมาต่อเนื่องยาวนานพอสมควร ดินแดน ทางภูมิศาสตร์ที่แน่นอน รัฐบาล ซึ่งสถาบันที่มีความต่อเนื่องและมั่นคงในการปกครองดูแลประชาชนและอำนาจอธิปไตย ที่จะกำหนดวิธีการปกครองต่างๆ ของรัฐตนเองได้ โดยปัจจัยที่ขั้นต่ำให้รัฐ มีโครงสร้างทางอุดมการณ์ให้มนุษย์อยู่ร่วมกันในสังคมภายใต้อำนาจที่เหนือกว่าครอบครัวยุคและพลังชุมชน อันได้แก่ ความกลัว ความปรารถนาที่จะมีชีวิตอยู่อย่างมีความสุข และความต้องการที่จะอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับกลไกของรัฐ

กลไกของรัฐ (state apparatus) ในทฤษฎีมาร์กซิสต์กลไกของรัฐ ได้แก่ สถาบันและองค์กรที่มี และใช้อำนาจอรัฐในการดำเนินกิจการที่มีต่อพลวัติชีวิตของคนในสังคม นักวิชาการที่ไม่ใช่มาร์กซิสต์ ส่วนมากจะไม่เรียกสถาบันที่ใช้อำนาจอรัฐว่า “กลไกของรัฐ” แต่จะเรียกชื่อสถาบันเหล่านั้นโดยเฉพาะเจาะจงลงไป เช่น

ระบบราชการคณะทหาร ตำรวจ และศาล เป็นต้น นอกจากนั้น นักวิชาการที่ไม่ใช่มาร์กซิสต์ก็ได้ให้ความสนใจในการวิเคราะห์สถาบันแต่ละสถาบันและองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐนี้อย่างเป็นกลุ่มเป็นก้อน แต่จะแยกศึกษาสถาบันแต่ละสถาบัน และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันเหล่านั้นในทางกฎหมายและการเมืองเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี มีนักวิชาการอย่างมาร์กซิสต์ที่ให้ความสนใจบทบาทของรัฐ มีแนวทางการวิเคราะห์ที่แตกต่างออกไป คือ ให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์อันสลับซับซ้อนระหว่างอำนาจรัฐ (state power) กับกลไกของรัฐ (state apparatus) การวิเคราะห์กลไกของรัฐเป็นก้าวสำคัญในการทำความเข้าใจกับการวิเคราะห์โครงสร้างภายในของรัฐผู้ที่เริ่มวิเคราะห์กลไกของรัฐในแง่ของการใช้อำนาจสองลักษณะ (ด้านกดขี่ ปรามปราม และด้านอุดมการณ์) คือ Althusser ในปัจจุบัน Offe เป็นผู้ให้แนวคิดที่กำลังเป็นที่กล่าวขวัญกันอยู่มาก คือ กระบวนการแทรกแซงของรัฐที่มีทวิภาวะ (dual process) กล่าวคือ ในขณะที่รัฐจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากสภาพแวดล้อมของรัฐรัฐก็จัดการกับปัญหาภายในโครงสร้างของรัฐเอง ในเวลาเดียวกันด้วยข้อสังเกตของ Offe มีความสำคัญในเชิงการวิเคราะห์กลไกของรัฐเพราะได้แสดงให้เห็นว่ากลไกของรัฐได้มีการพัฒนาไปอย่างสลับซับซ้อนควบคู่ไปกับการขยายบทบาทของรัฐ ยังมีการแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจมากเท่าใด กลไกของรัฐยังมีการปรับโครงสร้างภายในมากขึ้นเท่านั้น จนโครงสร้างและการจัดระเบียบองค์กรอาจพัฒนามากเกิดความจำเป็นต่อการสืบทอดระบบทุนนิยมก็ได้ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐกับโครงสร้างทางชนชั้นนี้ที่จริงได้มีผู้ศึกษามาแล้วในส่วนที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงจากสังคมศักดินามาสู่สังคมทุนนิยม เช่น Perry Anderson ได้ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงจากศักดินาไปสู่สังคมทุนนิมนั้น เป็นไปได้ก็เพราะได้มีการสร้างกลไกของรัฐที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างและสืบทอดระบบทุนนิยม ซึ่งได้แก่การจัดตั้งกองทหารประจำการ ระบบราชการ การเก็บภาษีอย่างทั่วถึง ทั่วประเทศการมีประมวลกฎหมายและการมีข้าราชการตลาดที่มีเอกภาพ ลักษณะของกลไกเหล่านี้เอื้อต่อการพัฒนาของระบบทุนนิยม เพราะการจัดตั้งสถาบันดังกล่าวไปประจวบกับการเสื่อมสลายของระบบไพร่ซึ่งเป็นสถาบันแกนแกนของวิถีการผลิตแบบศักดินาในยุโรปการพัฒนาของกลไกของรัฐจนมีลักษณะเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก็เกิดขึ้นจากการที่รัฐมีหน้าที่สำคัญในการรักษาระบบทุนนิยม ยิ่งระบบทุนนิยมพัฒนามากขึ้นเท่าใด มีการสะสมทุน มีการขยายตัวของสถาบันทรัพย์สินของเอกชน มากขึ้นเท่าใด รัฐก็ต้องพัฒนาการทำหน้าที่ในการป้องกันสังคมทุนนิยม(การป้องกันประเทศ) การปกครองประเทศ การมีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่กิจกรรมการค้าและการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบทุนนิยมเอาไว้ อย่างไรก็ตามความขัดแย้งระหว่างอำนาจรัฐ กับกลไกของรัฐอาจเกิดขึ้นได้เพราะกลไกของรัฐเป็นพลังทางสังคมที่มีอำนาจมาก เช่นมีความขัดแย้งเพราะกลไกของรัฐ เกิดความเฉื่อย และต่อต้านการปรับโครงสร้างภายใน ตลอดจนคัดค้านการปฏิรูประบบและระเบียบวิธีการทำงานแบบเก่าๆ การที่วิเคราะห์กลไกของรัฐว่า มีลักษณะบทบาทอย่างไร ตลอดจนสัมพันธ์กับชนชั้นต่างๆ ในสังคมอย่างไร จะต้องกำหนดให้ชัดเจนลงไปเสียก่อนว่า กลไกของรัฐนั้น รวมสถาบัน-องค์กรประเภทใดบ้างเพราะในปัจจุบันนี้ มีสถาบัน-องค์กรหลายประเภทที่เป็นกึ่งราชการ ดังนั้นหากเราเริ่มจากการวางหลักเกณฑ์ว่า ลักษณะการแทรกแซง-ควบคุมของรัฐมีมากน้อยอย่างไร และดูว่าสถาบัน-องค์กรใดมีอำนาจหน้าที่ในการแทรกแซงควบคุมมากน้อยแค่ไหน เราก็ควรจะระบุได้ว่า สถาบัน องค์กรนั้นมีความเป็นกลไกของรัฐมากน้อยเพียงใด

1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการปกครอง

การจัดการปกครอง หมายถึง การวางแผนทางการจัดความสัมพันธ์ในการปกครองของภาครัฐ การจัดการปกครอง (Governance) ที่เกิดขึ้นพร้อมกับความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐช่วง ทศวรรษ 1990 เป็นการวางแผนทางการจัดความสัมพันธ์ในการปกครองภาครัฐใหม่ เพื่อให้ระบบการเมืองเปิด กว้าง และกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น ส่งเสริมให้ตัวแสดงนอกภาครัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง มากขึ้น และเปลี่ยนแปลงจากอำนาจรวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาลให้กระจายออกไปตามท้องถิ่นต่างๆ เพื่อให้เกิด องค์กรท้องถิ่นที่ปกครองตัวเอง ลดขนาดภาครัฐให้เล็กลง เพื่อความคล่องตัวสำหรับการปกครองภาครัฐ หรือ หลักการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ใช้หลักการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) การแบ่งอำนาจ (De concentration) และหลักการกระจายอำนาจ (Luangprapat, 2015)

สรุปว่า ภายในชุมชนทางการเมืองมีลักษณะเป็นหน่วยทางการเมืองที่เป็นตัวของตัวเอง (Political Entity) เรียกว่า ระบบการเมือง (Political System) หรือระบอบการเมือง (Political Regime) นั้น จำเป็นจะต้องมีการจัดรูปแบบการปกครองภายในระบอบของตน กล่าวคือมีการกำหนดและจัดสรรอำนาจ ทางการเมือง การปกครอง ว่าจะให้องค์กร หรือสถาบันใดเป็นผู้ใช้อำนาจ อีกทั้งอำนาจดังกล่าวถูกใช้โดย องค์กรเดียว หรือหลายองค์กร การใช้อำนาจองค์กรเกินความกว้างขวางเพียงใด จากกรอบความคิดนี้เป็น แนวคิดการรวมอำนาจ (Centralization) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) ถูกใช้ในการ จัดรูปแบบทางการเมือง (Form of government) ภายในระบอบการเมืองของประเทศต่างๆ ดังนั้น การรวมศูนย์อำนาจ เป็นสภาวะที่จะต้องมียู่เสมอภายในระบอบการเมือง เนื่องจากอำนาจทางการเมือง การปกครอง จำเป็นต้องมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่องค์กร หรือกลุ่มองค์กรซึ่งเป็นที่ยอมรับภายในสังคม การเมือง ทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดภายในระบอบการเมือง ทั้งนี้ เพื่อดำรงไว้ซึ่งความมีเอกภาพภายใน หรือสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทางการเมือง หากพิจารณาถึงระบอบการเมืองในโลก พบว่า ไม่มี ระบอบการเมืองใดที่มีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครองอย่างสุดขั้ว การรวมอำนาจทางการเมือง การปกครองไว้ที่สถาบันเพียงจำนวนหนึ่ง เพื่อปกครองประเทศโดยรวมย่อมไม่สมเหตุสมผลจึงมีความ จำเป็นต้องมีการคลายสภาวะที่อำนาจมีการกระจุกตัวไปยังองค์กร “ภายใน” ระบอบการเมืองเสมอซึ่งกรอบ ความคิดที่ถูกใช้เพื่อ การปรับเปลี่ยนสภาวะทางอำนาจ ก็คือแนวคิดเรื่อง “การกระจายอำนาจ” ทั้งนี้ ระบอบการเมืองภายใต้รัฐสมัยใหม่ทั้งหมด (Modern states) อำนาจทางการเมืองการปกครองจะถูกจัดแบ่ง ออกในระหว่างสถาบัน ทางการเมืองในศูนย์กลางหรือระดับชาติ (Central / national institutions) กับ สถาบันทางการเมืองนอกศูนย์กลางหรือชายขอบ (Peripheral institutions) ในระดับท้องถิ่น (Local) มณฑล หรือจังหวัด (Provincial) หรือภาค (Regional) เสมอ ทั้งนี้ ธรรมชาติหรือลักษณะของการจัดแบ่งในแต่ละรัฐ จะมีความแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขภายในแต่ละรัฐนั้นเป็นสำคัญ อาทิ ข้อกำหนดตามกรอบ รัฐธรรมนูญจะเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางกับชายขอบ (Centre-periphery relationships) แบบแผนทางการบริหารงานบุคคลในภาครัฐจะเป็นตัวกำหนดรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่ง ตัวแทน บุคลากร ที่จะมาทำงานในสถาบันทางการเมืองการปกครอง อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจการ บริหาร ตลอดจนอำนาจในทางอื่นๆ ที่ศูนย์กลางสามารถใช้เพื่อการควบคุมสถาบันต่างๆ ที่อยู่นอกศูนย์กลางได้

ในทางกลับกันสถาบันที่อยู่นอกศูนย์กลาง สามารถมีอิสระจากศูนย์กลางมากน้อยเพียงใด ด้วยเหตุนี้ระดับการจัดสรรแบ่งปันอำนาจภายในรัฐหนึ่งๆ จึงแตกต่างกันออกไป แต่ทั้งนี้สิ่งที่เหมือนกัน ก็คือไม่มีรัฐใดมีแต่เพียงสถาบันทางการเมืองในศูนย์กลางชายขอบแต่เพียงอย่างเดียว หากปรากฏทั้งสองสิ่งอยู่ควบคู่กันเสมอ นั้นย่อมหมายความว่า การรวมศูนย์อำนาจ และการกระจายอำนาจเป็นสภาวะที่ปรากฏอยู่ร่วมกันเสมอในรัฐสมัยใหม่ทุกแห่ง ทั้งนี้ การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจเป็นเรื่องของสภาวะทางอำนาจภายในระบอบการเมือง จะต้องปรากฏอยู่ร่วมกันเสมอภายในระบอบการเมือง ไม่มีระบอบการเมืองใดที่ปรากฏการรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจอย่างสุดขั้ว ด้วยเหตุนี้การจะเข้าใจถึงธรรมชาติและคุณลักษณะของการกระจายอำนาจจำเป็นจะต้องทราบถึงธรรมชาติและคุณลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ ตลอดจนข้อดีและข้อเสียต่างๆ เพื่อนำไปสู่การเปรียบเทียบและทำความเข้าใจถึงแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจรูปแบบการกระจายอำนาจ ส่วนข้อดี ข้อเสีย หากพิจารณาถึงกรณีของไทย เป็นการเฉพาะที่น่าสังเกตว่าการพูดถึงการรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจ มักจะถูกกล่าวถึงในฐานะคู่ขัดแย้งที่อยู่คนละขั้วตรงข้าม ดังเช่นการกล่าวถึงการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน 2 ทศวรรษที่ผ่านมา มักจะถูกมองว่าเป็นกระบวนการที่บั่นทอน กระทบต่อฐานอำนาจการบริหาร ทั้งนี้ประเด็นปัญหาดังกล่าวมิได้เกิดจากสภาวะการรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป มิได้เกิดจากการกระจายอำนาจมากเกินไป แต่เกิดจากการขาดการทบทวนเพื่อออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมตามสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือราชการบริหารส่วนกลาง มีการขยายตัวแบบสร้างอาณาจักรภายในกรมของตนเองฐานทางอำนาจหน้าที่ และทรัพยากรล้วนแต่กระจุกตัวรวมศูนย์ภายใน “แต่ละกรม” อีกทั้งค่อยๆ ขยายบทบาทและโครงสร้างทั้งในส่วนกลางและในส่วนองสำนักงานระดับพื้นที่ (Field service agencies) เพื่อให้ภารกิจที่เกี่ยวข้องทุกกระบวนการเบ็ดเสร็จภายในกรมของตนเองตั้งแต่งานเชิงนโยบายไปจนถึงงานบริการประชาชนในระดับพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในระดับพื้นที่ค่อยๆ ถูกบดบังบทบาทและสูญเสียทรัพยากรทางการบริหารอันเกิดจากการขยายตัวแบบสร้างอาณาจักรของราชการบริหารส่วนกลางและการเพิ่มพูนบทบาท อันเกิดจากกระบวนการกระจายอำนาจของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะมีการเติบโตในบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างก้าวกระโดด แต่การเติบโตที่เกิดขึ้นจริงนั้นเป็นการเติบโตเฉพาะ ในส่วนที่ไม่กระทบต่อฐานอำนาจ ทรัพยากรเดิมของกรมส่วนกลางมากกว่าเกิดจาก “การโอนอำนาจ” (Devolution) ที่เป็นจริง ดังปรากฏว่าราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกลับไม่ปรากฏการ “หดตัว” ลงเลยภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจ ได้นำไปสู่สภาวะที่ทับซ้อนและสับสน ในบทบาทอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินไทย จึงเป็นปัญหาที่เกิดจากการขาดการทบทวน และออกแบบโครงสร้างของการบริหารราชการทั้งสามระดับ รวมถึงการขาดการกำหนดมาตรการ และเครื่องมือที่เหมาะสมในการกำหนดสัมพันธภาพของการบริหารราชการแต่ละระดับอย่างจริงจัง นั้นหมายความว่า การพิจารณากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินของไทย จึงไม่สามารถกระทำได้ภายใต้การแบ่งแยกการวิเคราะห์ของราชการบริหารแต่ละส่วนออกจากกันจากที่กล่าวมา

ดังนั้น ประเด็นปัญหาของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในแบบรวมศูนย์อำนาจ ผ่านการพิจารณาโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นสำคัญ เพื่อชักชวนให้เกิดการทบทวนและพัฒนาข้อเสนอสำหรับการจัดโครงสร้างและการจัดความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างการบริหารราชการระดับต่างๆ ในประเทศต่อไป

2. รัฐนิยม (Statism)

แนวคิดรัฐนิยม (statism) เป็นแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมของตัวแบบรัฐนิยม (Statist model) หรือรัฐนิยมยุคใหม่ (Neo-statism) หรือความเป็นอิสระในการตัดสินใจของรัฐ (Autonomy of the State) เน้นอำนาจรัฐที่มีลักษณะสูงสุด เด็ดขาด และแบกแถมมิได้ (Limmanee, 2015) ซึ่งแสดงนัย 2 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะแรก หมายถึง รัฐในฐานะที่เป็นเครื่องมือของอำนาจที่อยู่ศูนย์กลาง และลักษณะที่สอง หมายถึง บุคคลสมมติ (abstract individual) ที่ซึ่งอัตลักษณ์ของความเป็นรัฐถูกฉายภาพขึ้น นอกจากนี้แนวคิดรัฐนิยมยังมองว่า “รัฐ” เป็นตัวการสำคัญที่กำหนดเรื่องราวต่าง ๆ ของชีวิต สาธารณะ และเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดมโนทัศน์ต่างๆ ทั้งรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญนิยม นิติธรรม (rule of law) และหลักกฎหมาย (Rechtsstaat) อำนาจอธิปัตย์ พลเมือง ประชาธิปไตย สิทธิ และอำนาจ รวมทั้งจะไม่ยอมรับการมีอยู่ของอัตลักษณ์อื่นที่นอกเหนือไปจากลักษณะทั้ง 2 ดังกล่าว อย่างเช่น แนวคิดความเป็นชุมชน หรือแนวคิดปัจเจกที่ไม่มีความเชื่อมโยงกับรัฐ ถือเป็นแนวคิดที่ถูกขจัดออกไปจากรัฐนิยม และผลประโยชน์ของชุมชนหรือของปัจเจก จะถูกถ่ายทอดในลักษณะของผลประโยชน์แห่งรัฐ โดยไม่ได้นำกรอบของวัฒนธรรม ภาษาชาติพันธุ์ และศาสนา มาเป็นประเด็นหลักในการจัดลำดับ มุมมองสำคัญ 2 มุมมองที่อยู่ภายใต้แนวคิดรัฐนิยม แต่เป็นมุมมองที่อยู่ตรงกันข้ามกัน นั่นก็คือ รัฐนิยมแบบปัจเจก (statist-individualism) และรัฐนิยมแบบรวม (statist-collectivism) ในขณะที่รัฐนิยมแบบปัจเจกพยายามที่จะลดความเสี่ยงที่เกิดจากอำนาจทางการเมืองแบบเข้มข้น โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องสิทธิของปัจเจกบุคคล ในทางตรงกันข้าม รัฐนิยมแบบรวมปฏิเสธการปกป้องปัจเจกบุคคลดังที่รัฐนิยมแบบปัจเจกเสนอ แต่กลับมุ่งเน้นที่ความเป็นหนึ่งเดียวกันของชาติในรัฐนั้น ๆ (Malan, 2017)

นักคิดร่วมสมัยอย่าง Jean Bodin, Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau และ Karl Marx แสดงความชัดเจนในการสนับสนุนแนวคิดเรื่องรัฐนิยม ซึ่งได้หล่อหลอมแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมสมัยใหม่ตั้งแต่การถือกำเนิดของรัฐที่มีอาณาเขตที่แน่นอนเป็นส่วนประกอบสำคัญในช่วงศตวรรษที่ 16 – 17 ภายใต้แนวคิด ดังกล่าว ผู้คนจะแสดงอัตลักษณ์ในเชิงสาธารณะและมีความหมายทางการเมืองก็ต่อเมื่ออยู่ภายใต้มโนทัศน์ของสิ่งที่มีสถานะเทียบเท่ากับอัตลักษณ์ของความเป็นปัจเจก นั่นก็คือรัฐ หรืออัตลักษณ์ของความเป็นรัฐ นั่นเอง แนวคิดรัฐนิยมดังกล่าว จึงผูกติดกับแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งเน้นที่การใช้อำนาจในการกำหนดและบังคับใช้กฎหมายของรัฐ การสร้างอัตลักษณ์ให้กลายเป็นหนึ่งเดียว ในขณะเดียวกัน ก็กลับมองข้ามความเป็นชุมชนที่แท้จริงไป อีกทั้ง ยังแสดงให้เห็นว่าแนวคิดรัฐนิยม เป็นสิ่งที่ตรงข้ามกับแนวคิดสาธารณรัฐ เนื่องจากแนวคิดสาธารณรัฐมีจุดเน้นที่การแบ่งและสร้างความสมดุลระหว่างอำนาจ ซึ่งตรงข้ามกับแนวทางการรวมอำนาจอย่างรัฐนิยม (Malan, 2017)

ในมุมมองของนักทฤษฎีสัญญาประชาคม รัฐนิยม มีนัยยะ 2 ทาง ได้แก่ รัฐนิยมแบบปัจเจก (statist-individualism) และรัฐนิยมแบบรวม (statist-collectivism) แนวทางแรกจะพบได้ในความคิดของ John Locke ที่เน้นการให้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกภายใต้การปกป้องคุ้มครองของรัฐ แนวทางที่สอง ในด้านหนึ่งสอดคล้องสอดคล้องกับงานของ Jean Jacques Rousseau ในอีกด้านหนึ่งสอดคล้องกับงานของ Jeremy Bentham โดย Jacobins ในการปฏิวัติฝรั่งเศส Bolshevism ในโซเวียตรัสเซีย Maoism ในจีน รวมทั้งเผด็จการเบ็ดเสร็จแบบข่าจัดอย่าง Fascism และ National-socialism ก็ได้รับอิทธิพลจาก Rousseau นี้ด้วย ทั้งนี้ แนวคิดของ Thomas Hobbes ในเรื่องรัฐแบบ Leviathan เราสามารถตีความได้ว่าเป็นรัฐในลักษณะแรกที่มีลักษณะของอำนาจนิยมทั่วไป (Authoritarianism) หรือลักษณะที่สองที่มีลักษณะอำนาจนิยมเบ็ดเสร็จ (Totalitarianism) ก็ได้

สำหรับแนวคิดเรื่องสาธารณรัฐ Johannes Althusius (ค.ศ. 1557 – 1638) นักนิติปรัชญาชาวเยอรมันและนักปฏิรูปคริสต์ศาสนาลัทธิคาลวิน (Calvinism) เสนอมุมมองที่เรียกว่า “สหพันธรัฐแบบสาธารณรัฐ” (republican federalism) ในงานเรื่อง Political : Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples ซึ่งถูกตีพิมพ์ในปี 1603 แนวคิดเรื่อง สหพันธสาธารณรัฐ ของ Althusius อยู่ภายใต้บริบทของความคิดแบบรัฐธรรมนูญนิยมในความหมายที่กว้าง ซึ่งสัมพันธ์กับมุมมอง 4 มุมมอง ได้แก่ มุมมองแรก การนับถือ (piety) ความยุติธรรม (justice) และชุมชน (community) มุมมองที่สอง พันธสัญญา (covenant) หรือสัญญา (contract) มุมมองที่สาม ความเป็นใหญ่ของจักรภพและของกฎหมาย (supremacy of the commonwealth and of the law) และมุมมองสุดท้าย อำนาจหน้าที่ทางการเมืองและองค์กรสาธารณะ (public office) (Hueglin, 1979), (Malan, 2017) นอกจากนี้ การศึกษาแนวคิดของ Althusius นำไปสู่การทำความเข้าใจทฤษฎีชุมชนนิยม (communitarian theory) ในกฎหมายรัฐธรรมนูญร่วมสมัย และยังนำไปสู่มุมมองที่ว่า อัตลักษณ์ส่วนบุคคล ศีลธรรม และชีวิตที่มีความสุข รวมทั้งสิทธิส่วนบุคคล เป็นสิ่งที่สามารถเข้าใจได้ก็ต่อเมื่ออยู่ในกรอบของชุมชนเท่านั้น นอกจากนี้ การที่ Althusius เชื่อมมั่นในอำนาจอธิปไตยของปวงชน (popular sovereignty) ซึ่งตรงข้ามกับแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยที่ไม่สามารถแบ่งแยกได้แบบรัฐนิยม และมุมมองของเขาต่อองค์กรสาธารณะ ก็นำไปสู่การสร้างกรอบความคิดเรื่องรัฐธรรมนูญนิยม และรัฐบาลที่มีอำนาจจำกัด ซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมแบบรัฐนิยมร่วมสมัย (contemporary statist constitutionalism) ด้วย (Hueglin, 1979), (Malan, 2017)

มุมมองของ Althusius ตรงข้ามกับแนวคิดรัฐนิยม โดย Althusius ได้รับอิทธิพลอย่างมากจาก Aristotle บางแนวคิดก็อาจจะมองได้ว่า Althusius ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดในเชิงคริสต์ศาสนาในยุคกลาง นอกจากนี้ เขายังปฏิเสธความคิดทางการเมืองสมัยใหม่ โดยเฉพาะความคิดแบบนามนิยม (nominalism) ซึ่งปฏิเสธการดำรงอยู่ของความเป็นสากล และยืนยันการดำรงอยู่ของข้อตกลงทั่วไปหรือนามธรรม อันเป็นต้นกำเนิดของเสรีนิยม Althusius วิจารณ์ว่าแนวคิดแบบเสรีนิยมดังกล่าว มองการเมืองในลักษณะของการบริหารจัดการการแข่งขันระหว่างปัจเจกในเรื่องผลประโยชน์ พลเมืองจึงเป็นผู้แสดงออกซึ่งสิทธิในทางลบที่ไม่สร้างสรรค์ ในขณะที่เดียวกัน Althusius ก็แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการสร้างความถูกต้องให้กับอำนาจ

แก่รัฐ โดยขึ้นขมแนวคิดสาธารณรัฐนิยมว่าเป็นความพยายามที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ให้กฎหมายและรัฐบาล ให้ไปถึงฉันทามติเชิงบวกเกี่ยวกับคุณค่าเชิงจริยธรรม และสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างพลเมือง ซึ่งเผยให้เห็นถึงอำนาจอธิปไตยของปวงชน (popular sovereignty) ที่มาจากเจตจำนงค์ทั่วไปอันเสรีของประชาชน (popular general will) ดังกล่าวด้วย (Hueglin, 1979), (Malan, 2017) นอกจากนี้ สาธารณรัฐนิยมแบบ Althusius ก็วิจารณ์แนวคิดของ Hobbes ว่ามองมนุษย์ไม่ต่างจากสิ่งที่ถูกพระเจ้าทอดทิ้ง และไม่ผูกพันกับพระเจ้า การถูกพระเจ้าละเลยนี้ ได้นำมาสู่การสร้างสังคม ซึ่งเป็นเพียงกลไกในการใช้เหตุผลของมนุษย์ในฐานะปัจเจกเพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับปัจเจกอื่นๆ ที่มีสถานะเป็นศัตรู แต่ Althusius มองสังคมในลักษณะองค์กรแบบก้าวหน้าของชุมชนที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติในหลากหลายขนาด ที่ซึ่งเผยให้เห็นถึงความยุติธรรมและความศรัทธาที่แก่กล้า (justice and piety) นั่นเอง (Hueglin, 1979), (Malan, 2017)

3. ทฤษฎีว่าด้วยชนชั้นนำ (Elite Theory)

ทฤษฎีโครงสร้างอำนาจชนชั้นนำ ได้หยิบยกสำนักอิตาลี ถือว่าเป็นทฤษฎีชนชั้นนำคลาสสิก ซึ่งได้รับการยอมรับในเรื่องการพูดที่ชัดเจนแบบตรงไปตรงมา ส่วนนักคิดคนสำคัญของสำนักนี้ได้แก่ Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto และ Robert Michels

Mosca ใช้การศึกษาแนวประวัติศาสตร์ โดยเป็นนักรัฐศาสตร์ชาวอิตาลีที่ได้รับอิทธิพลเสริมความคิดของ Laswell ไว้ว่าในทุกสังคมจากสังคมที่ด้อยพัฒนา หรือกำลังพัฒนาไปสู่สังคมที่ก้าวหน้า ทำให้การพัฒนา มีผลต่อการแบ่งชนชั้นออกเป็นสองชนชั้น คือชนชั้นผู้นำ (ผู้ปกครอง) และชนชั้นผู้อยู่ในปกครอง (มวลชน) ซึ่งชนชั้นผู้นำจะเป็นกลุ่มบุคคลผู้มีจำนวนน้อย เมื่อเทียบกับจำนวนประชาชนในสังคม แต่คนส่วนน้อยเหล่านี้จะเป็นผู้ทรงอำนาจ และผูกขาดการใช้อำนาจ เพื่อประโยชน์ของตนทั้งสิ้น ทำให้ชนชั้นผู้อยู่ใต้ปกครอง ถึงแม้จะมีจำนวนมากในสังคม แต่พวกเขาก็ถูกควบคุมโดยคนจำนวนน้อย เพราะคนเหล่านั้นสามารถที่จะจัดองค์กรได้อย่างเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ และมีจุดมุ่งหมายที่แน่นอน เช่นเดียวกับนักทฤษฎี คือ Vilfredo Pareto ได้อธิบายถึงชนชั้นนำไว้อย่างน่าสนใจ คือเน้นถึงใครก็ตามที่ประสบความสำเร็จในชีวิตเกี่ยวกับหน้าที่การงานอย่างสูงกว่า ได้แก่ ชนชั้นนำผู้ที่มีบทบาทในการปกครองกับชนชั้นผู้นำ ซึ่งไม่มีบทบาทอะไรมากนักในการปกครอง (Laswell and Kaplan, 1959)

ส่วนทฤษฎีมาร์กซิสต์ มีการแบ่งสังคมออกเป็นสองชนชั้นด้วยกัน คือ ชนชั้นปกครองและผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง กล่าวคือชนชั้นปกครองจะเป็นผู้ควบคุมปัจจัยผลิตทางเศรษฐกิจ แต่ทว่าสิ่งที่แตกต่างกันระหว่างทฤษฎีมาร์กซิสต์ และทฤษฎีชนชั้นผู้นำ อยู่ตรงที่ว่าทฤษฎีชนชั้นผู้นำ เน้นถึงการหมุนเวียนของชนชั้นผู้นำ การปฏิวัติการเปลี่ยนแปลงผู้ปกครอง โดยกลุ่มบุคคลภายในสังคม ท้ายสุดกลุ่มบุคคลผู้ที่ทำการปฏิวัตินั้น จะกลายเป็นชนชั้นนำชุดใหม่โดยปริยาย แต่ทฤษฎีมาร์กซิสต์ การปฏิวัติโดยมวลชนเกิดขึ้น เป็นจุดจบของชนชั้นผู้นำ นำไปสู่เสรีภาพอันแท้จริง ที่ปราศจากผู้ปกครองชี้ให้เห็นว่าชนชั้นผู้นำ คือผู้ที่มีอำนาจชี้ชะตาบุคคลที่อยู่ภายใต้การปกครองให้เป็นไปตามครรลองที่พวกเขาต้องการเครื่องมือสำคัญในการช่วยสร้างฐานอำนาจให้เข้มแข็ง ได้แก่ สถานะทางเศรษฐกิจที่มั่นคง และความสามารถที่ควบคุมปัจจัยการผลิตไว้ได้ ทั้งนี้ ยังมีปัจจัย

ที่ทำให้ชนชั้นผู้นำมีอำนาจเหนือบุคคลภายในสังคม นำไปสู่การก่อรูปโครงสร้างของสังคมตามแนวความคิดของทฤษฎีชนชั้นนำ มีลักษณะโครงสร้างของสังคม ในแนวคิดของทฤษฎีชนชั้นนำของสังคมเป็นปริมิต

จากปรากฏการณ์ทฤษฎีข้างต้น ก็ยังมีนักวิชาการหลายท่านก็วิเคราะห์แตกต่างกันไปตามบริบทโครงสร้างอำนาจสังคม เช่น ระดม วงษ์น้อย (Wongnom, 1984) ได้ศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชนวิเคราะห์ถึงหลักทฤษฎีชนชั้นนำไว้ว่า ในชุมชนระดับเล็ก ตั้งแต่หมู่บ้านจนถึงระดับประเทศ อาศัยหลักการของตัวทฤษฎี เพื่อนำมาซึ่งข้อเท็จจริงจากปรากฏการณ์ของคน หรือชาวบ้านภายในชุมชน ดังนั้น โครงสร้างอำนาจระดับชุมชน จะมีความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำ ทำให้แบบแผนโครงสร้างอำนาจระดับชุมชน จึงเป็นการแสวงหาคำตอบว่าใครมีอำนาจ มีอิทธิพลในการปกครองชุมชนได้กลายเป็นการตั้งคำถามว่ากลุ่มผู้นำในชุมชนมีความสัมพันธ์ทางอำนาจอย่างไร เพราะอะไรจึงเข้าใจโครงสร้างชุมชนดังกล่าวแบบนั้น ตลอดจนพฤติกรรมกลางคะแนนเสียงเลือกตั้งในชุมชนด้วยเช่นกัน จึงเป็นเรื่องท้าทายความสามารถในการตอบปัญหาขณะที่ทฤษฎีชนชั้นผู้นำ จะยอมรับแนวความคิดที่เปิดโอกาสให้พวกมวลชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการเมือง ในสถานะของผู้ปกครอง ภายใต้เงื่อนไขที่เกิดจากชนชั้นนำ เข้ามารับราชการมวลชน ตามสภาวะจำยอมของผู้ปกครองเอง ได้ก่อเกิดการปฏิวัติโดยมวลชนในลักษณะการเปลี่ยนแปลงเข้าไปสู่ศูนย์กลางของอำนาจ ที่ค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าการเปลี่ยนแปลงโดยการปฏิวัติ

ในขณะที่ Pareto ยังได้ใช้ลักษณะการหมุนเวียนข้างต้น มาวิเคราะห์ชนชั้นผู้นำไว้ 3 ประการด้วยกันดังต่อไปนี้

“..ประการแรก เป็นการหมุนเวียนในเฉพาะกลุ่มของพวกชนชั้นนำด้วยกัน ในแต่ละประเภท สำหรับการจำแนกประเภทของกลุ่มชนชั้นผู้นำที่สำคัญนั้น โดยนักสังคมวิทยา ได้จำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ข้าราชการ ผู้บัญชาการทหาร และกลุ่มเศรษฐกิจ นอกจากนั้น Bottomor ได้แบ่งชนชั้นผู้นำภายในสังคม คือ กลุ่มปัญญาชนทุกกลุ่มกลุ่มผู้จัดการของอุตสาหกรรม และกลุ่มสุดท้ายข้าราชการชั้นสูง ประการที่สอง เป็นการหมุนเวียนระหว่างชนชั้นนำกับมวลชน ทำให้การหมุนเวียน สามารถเกิดขึ้นได้ด้วย 2 ลักษณะด้วยกัน คือ ลักษณะแรก มวลชนได้เปลี่ยนสถานตัวเองไปเป็นชนชั้นนำ และลักษณะที่ 2 ได้แก่ มวลชนได้รวมตัวกันขึ้นเพื่อที่จะตั้งกลุ่มชนชั้นนำ ซึ่งผู้นำใหม่ เพื่อต่อสู้กับชนชั้นผู้นำที่มีอำนาจอยู่ และประการสุดท้ายการหมุนเวียนของชนชั้นผู้นำนั้น ทำให้ผลประโยชน์ที่กำลังหมดลงไปกับผลประโยชน์ใหม่ที่เข้ามาแทนที่..” (Bottomor, 1976)

ทฤษฎีแรก เน้นถึงอำนาจที่มีอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย มีเพียง 2-3 กลุ่มเท่านั้น ตามปกติจะเป็นการร่วมมือระหว่างเครือข่ายของพ่อค้า นักธุรกิจ กลุ่มทหาร และราชการ และทฤษฎีที่สอง เน้นเรื่องการกระจายอำนาจระหว่างกลุ่มเครือข่ายผู้นำในหลากหลายกลุ่ม คือกลุ่มเครือข่ายจะเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ภายใต้สังคมในกลุ่มเดียวกัน ทั้งนี้ ระหว่างสองกลุ่มจะมีการแข่งขันกันเพื่อช่วงชิงความได้เปรียบเพื่อดำรงไว้ซึ่งอำนาจนั้น จะใช้มาตรการ การเลือกตั้งพรรคการเมือง เพื่อ ใช้แสวงหาให้กับกลุ่มผลประโยชน์ของตนเป็นแนวทาง ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าแต่ละรูปแบบจะมีความแตกต่างกัน คือ ทฤษฎี The single elite model จำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้นโยบายส่วนใหญ่ถูกตัดสินใจด้วยคนส่วนน้อย เช่น การตัดสินใจคดีความยุบพรรคไทยรักไทย เมื่อปี 2550 ใช้คนไม่กี่คนในการตัดสินใจคดี กรณีนี้เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่า ชนชั้นนำ ส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองทางการเมือง ได้แก่ ชนชั้นนำท้องถิ่นจนถึงชนชั้นนำระดับชาติ นอกจากนั้น สิ่งที่ชนชั้นนำต้องการอำนาจทางการเมือง โดยใช้เป็นเครื่องมือในการช่วยสร้างฐานอำนาจให้แข็งแกร่ง โดยเอื้อผลประโยชน์ให้กับธุรกิจตนและพวกพ้อง หากกลับมาพิจารณาวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง ชนชั้นนำเหล่านี้ต้องการควบคุมปัจจัยการผลิต ได้แก่ ที่ดิน ทุน เครื่องมือหรือเทคโนโลยี และแรงงาน ของตนให้คงอยู่ต่อไป ภายใต้ระบบทุนนิยมในปัจจุบัน ดังนั้น โครงสร้างแนวคิดตามหลักทฤษฎีชนชั้นนำ จะพบว่า โครงสร้างของสังคมแต่ละสังคมจะเป็นรูปปิรามิด (pyramid) อันประกอบด้วยชนชั้นนำ ส่วนข้าราชการ กลับรับใช้ชนชั้นนำทางการเมือง และรากฐานส่วนใหญ่ที่สำคัญของปิรามิด ก็คือมวลชน จะไม่ค่อยมีบทบาทมากสักเท่าไรนักในสังคม

4. โครงสร้างอำนาจเชิงอุปถัมภ์ (Patron-client systems)

ระบบอุปถัมภ์ (Patron-client System) เป็นแนวที่ได้รับการยอมรับอย่างมาก ในแวดวงวิชาการไทย อธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองที่ผ่านมาได้เป็นอย่างดี แสดงให้เห็นถึงการแลกเปลี่ยนกัน ทั้ง เชิงผลประโยชน์และเชิงสัญลักษณ์ ทำให้แนวคิดนี้ มีความเชื่อระหว่างกลุ่มบุคคลสองฝ่ายด้วยกัน ประกอบไปด้วย ผู้อุปถัมภ์และผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ ทั้งนี้ ระบบอุปถัมภ์ยังเป็นแบบแผนความสัมพันธ์ ที่รวมศูนย์อำนาจ การกระจุกตัวอยู่ที่ผู้นำโครงสร้างอำนาจเชิงอุปถัมภ์ บนเครือข่ายความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะไม่มีความเท่าเทียมกัน (Unequal Exchange) ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ผลของความไม่เท่าเทียมกัน นำไปสู่การใช้ความรุนแรง บนเงื่อนไขความสัมพันธ์ กล่าวคือ ความช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างคนสองกลุ่ม หากมองอีกมิติหนึ่งเป็นตัวบ่งชี้ชัดเจนถึงการเอารัดเอาเปรียบกัน บนความสัมพันธ์ระหว่างเจ้านายกับลูกน้อง (Pichitthanarat, 2011) แต่ทว่าโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นนั้น มีแนวคิดวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจเชิงอุปถัมภ์ (Praditsil and Krueanuan, 2013) กล่าวไว้ว่า

“...โครงสร้างอำนาจเชิงอุปถัมภ์เป็นแบบแผนบนความสัมพันธ์ที่มีอำนาจกระจุกตัวอยู่ที่ผู้นำ โดยตั้งอยู่บนเครือข่ายความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ (Informal Relationship)...”

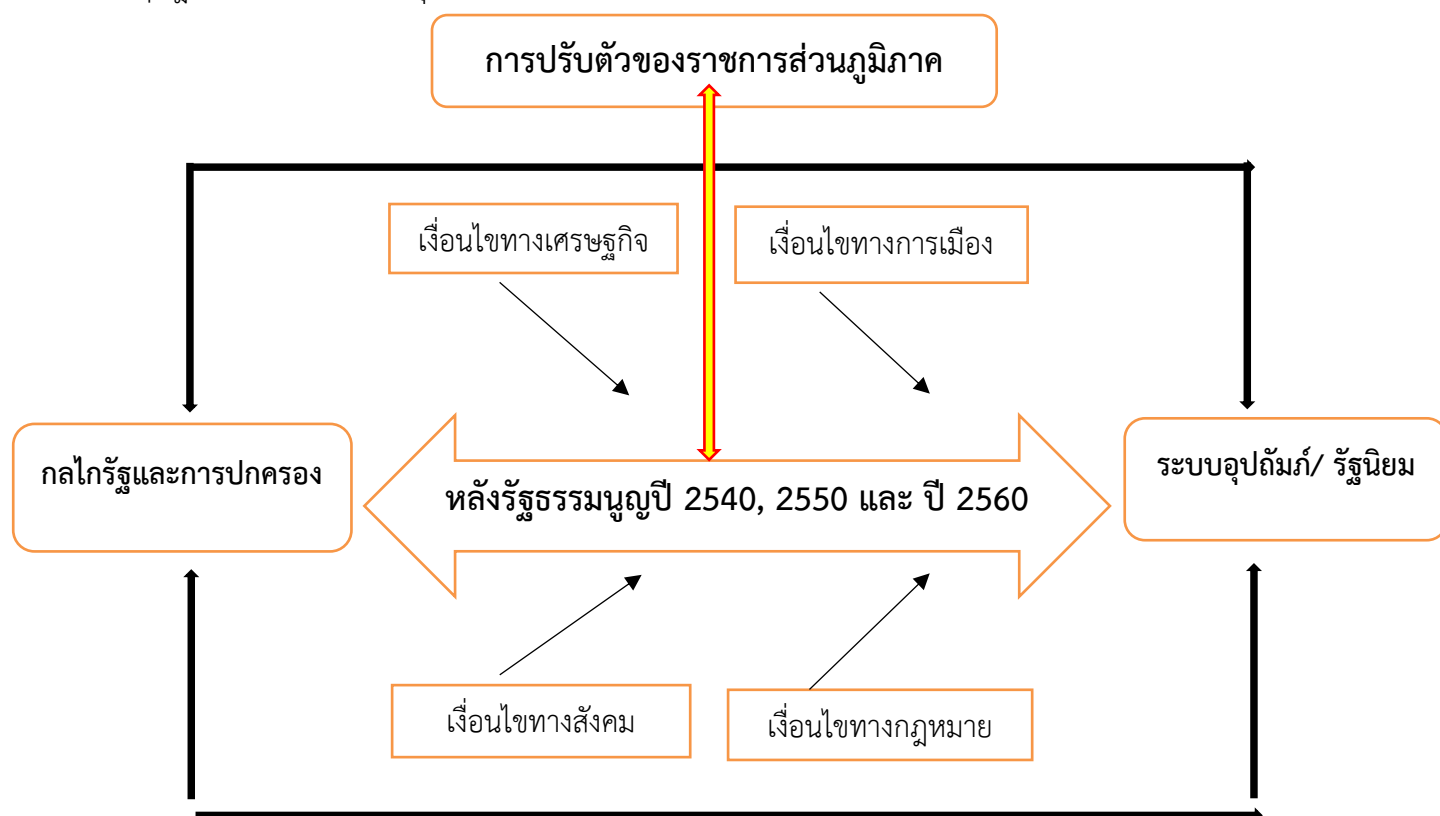
ดังนั้น การที่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองบุคคล(Dialectic Relationship)นั้น จึงเป็นเหตุให้นำไปสู่บนเงื่อนไขแห่งความไม่เท่าเทียมกัน(Unequal Exchange) นอกจากนั้น เครือข่ายอุปถัมภ์ ได้แก่ ผู้อุปถัมภ์ ลูกพี่ เจ้านาย หรือผู้ใหญ่ ขึ้นอยู่กับบริบทว่าการเป็นผู้นำในเชิงอุปถัมภ์จะมีฐานทรัพยากรอันสำคัญผ่านอำนาจรัฐ โดยมีตำแหน่งหน้าที่ สถานภาพทางสังคม หรือทักษะความรู้ต่างๆ ที่อาจจะเป็นขบwnองค์ความรู้ในบทบาทการเป็นผู้นำที่สำคัญ คือ การให้ความคุ้มครอง ตลอดจนให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ รวมถึงความก้าวหน้าแก่ผู้ติดตามด้วย ดังนั้น การเป็นผู้นำในระบบอุปถัมภ์ อาจใช้วิธีการในลักษณะพระเดช พระคุณ ในรูปแบบเหมือนเจ้าพ่อ หรือ ‘ใจถึงพึ่งได้’ แต่หากกลับมาพิจารณาอีกด้านหนึ่งของผู้ติดสอยห้อยตาม ในบริบทที่เรามักเรียกว่า “ผู้ใต้อุปถัมภ์” หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่าลูกน้อง บริวาร หรือผู้น้อยนั่นเอง ด้วยเหตุนี้คำว่าผู้ใต้อุปถัมภ์ จะขาดฐานทางทรัพยากรในด้านปัจจัยการผลิต มีเพียงแรงงานของตนเท่านั้น

ขณะที่ พิชาย ชี้ให้เห็นว่าระบบอุปถัมภ์มีลักษณะที่เป็นพลวัต (Dynamics) นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของระบบอุปถัมภ์แบบดั้งเดิม และแบบสมัยใหม่ในเอเชียดังที่เรารับรู้ในโลกปัจจุบัน ทั้งนี้ อำนาจเชิงอุปถัมภ์

จึงเป็นแนวคิดเพื่ออธิบายกระบวนการได้ซึ่งการก่อรูปเป็นพรรคการเมืองทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ได้อย่างไร และเป็นผลต่อกระบวนการอันได้มาซึ่งอำนาจได้อย่างไร โดยกระบวนการบริหารความขัดแย้งทางการเมืองในสังคม บนเงื่อนไขแนวคิดอุปถัมภ์ เป็นตัวบ่งชี้ว่ากลุ่มการเมืองในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ ดังที่พิชาย กล่าวว่าการเมืองทั้งระดับท้องถิ่น หรือระดับชาติมีความสอดคล้องกับแนวคิดโครงสร้างอำนาจ เชิงอุปถัมภ์ (Ratnatilaka Na Bhuket, 2009)

กล่าวได้ว่า อำนาจเชิงอุปถัมภ์ จึงไม่อาจละเลยอิทธิพลและความสำคัญของกระบวนการทางเศรษฐกิจ และสังคม ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เรื่อยมา จึงนำมาสู่กระบวนการปฏิรูปทางการเมืองในยุคปัจจุบัน อันเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ทางสังคม และการเมืองในรูปแบบเดิม ๆ ด้วยเหตุเหล่านี้ ย่อมนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ดังกล่าว ในรูปของเนื้อหาในระบบอุปถัมภ์ ภายใต้แนวทางการศึกษาแนวคิดโครงสร้างอำนาจและการสะสมทุนในปัจจุบัน สู่ฐานคิดในการดำเนินการวิจัยโครงสร้างอำนาจ และการสะสมทุนของนักการเมือง นักธุรกิจ รวมถึงนายทุน(ทุนใหญ่/ทุนเล็ก) จำเป็นต้องวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง และกระบวนการสะสมทุนเบื้องต้น ที่มีผลต่อโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง และกระบวนการสะสมทุนเบื้องต้น ที่มีผลต่อโครงสร้างอำนาจ ในการผลิตซ้ำเพื่อสืบทอดอำนาจ ดังนั้น การสะสมทุนเบื้องต้น ต้องอาศัยปัจจัยในหลากหลายมิติเช่นกัน

บทความเรื่องทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เน้นรัฐเป็นศูนย์กลาง นำมาสู่การวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยผู้เขียนได้ตั้งกรอบแนวคิดเบื้องต้นไว้ ผ่านแนวคิดกลไกรัฐและการปกครอง รัฐนิยม ทฤษฎีชนชั้นนำ และระบบอุปถัมภ์ ดังภาพ



รูปภาพที่ 1 กรอบแนวคิดเบื้องต้น

จากตัวแบบในการวิเคราะห์เบื้องต้น จะเห็นได้ว่าการปรับตัวของราชการส่วนภูมิภาคหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ปี 2540 เป็นต้นมามีลักษณะการใช้กลไกรัฐและการปกครองแบบขนานบนเงื่อนไขการปรับตัวของราชการ และเครือข่ายระบบอุปถัมภ์กับข้าราชการ ได้ก่อรูปภายใต้สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงของราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น การปรับตัวของราชการ หลังรัฐธรรมนูญปี 2540, 2550 และ ปี 2560 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในแต่ละฉบับ จึงนำมาสู่ผู้มีอำนาจรัฐใช้อำนาจผ่านกลไกรัฐ แต่งตั้ง โยกย้าย ข้าราชการในความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

สรุป

ภายในรัฐหนึ่ง ๆ ย่อมมีความจำเป็นจะต้องมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่สถาบันทางการเมืองการปกครองในศูนย์กลางเสมอ เพราะหากปราศจากซึ่งรัฐในระดับชาติ รัฐแห่งนั้น ๆ ก็ไม่สามารถจะออกไปทำงานหรือมีบทบาทในระดับนานาชาติและระดับโลกได้ เนื่องจากไม่มีกลไกที่เป็นตัวแทน อันชอบธรรมที่มีบทบาทหน้าที่ในการสร้างพันธมิตรในทางยุทธศาสตร์ การเจรจาต่อรองในด้านผลประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศ หรือการมีตัวแทนในการประชุมระหว่างประเทศ รวมถึงการเข้าเป็นสมาชิกในองค์กรระหว่างประเทศได้ ดังนั้นรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลระดับชาติ จึงเป็นสิ่งที่รัฐขาดไม่ได้เพื่อทำหน้าที่ในด้านความสัมพันธ์ภายนอกหรือกิจการวิเทศสัมพันธ์ของรัฐ นอกจากนี้ รัฐที่ศูนย์กลางยังมีความสำคัญในฐานะ “ตัวกลาง” ที่คอยประสานและสร้างความร่วมมือในระหว่างบรรดาสถาบันทางการเมืองการปกครองนอกศูนย์กลางต่าง ๆ เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพและความร่วมมือในการกระทำกาต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual interests) ภายในรัฐ

อย่างไรก็ดี ในรัฐที่มีการรวมศูนย์อำนาจอย่างมาก คือ อำนาจในทางการเมืองและการบริหารปกครองประเทศถูกรวบรวมนำไว้ที่รัฐบาลกลางหรือตัวแทนของรัฐบาลกลางอย่างเข้มข้น ย่อมทำให้การบริหารจัดการด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านการบริหารสาธารณะเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน

บทความชิ้นนี้ มุ่งนำเสนอรากฐานทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง รวมถึงวิธีการเข้าถึงความรู้ของแนวคิดเกี่ยวกับกลไกรัฐและการปกครอง รัฐนิยม ทฤษฎีว่าด้วยชนชั้นนำ โครงสร้างอำนาจเชิงอุปถัมภ์ ผ่านการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์การเมืองก่อนเป็นปฐมบท เป็นการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับรัฐ 4 แนวทาง คือ แนวแรก รัฐในฐานะที่เป็นรัฐบาล แนวทางที่ 2 รัฐในฐานะที่เป็นระบบราชการ แนวทางที่ 3 รัฐ ในฐานะที่เป็นชนชั้นปกครอง และแนวทางที่ 4 รัฐในฐานะที่เป็นโครงสร้างทางอุดมการณ์ ส่วนแนวคิด รัฐนิยม ในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายสัมพันธ์รัฐ จึงเปรียบเสมือนเครื่องมือนำมาสู่อำนาจผ่านเครือข่ายข้าราชการ และการปรับตัวของข้าราชการ จะมีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลงไปตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ขณะที่ทฤษฎีว่าด้วยชนชั้นนำ ส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองทางการเมือง ใช้เป็นเครื่องมือในการช่วยสร้างฐานอำนาจให้แข็งแกร่งทางการเมือง เพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้กับเครือข่ายข้าราชการของตน และโครงสร้างอำนาจเชิงอุปถัมภ์ เป็นอำนาจเชิงอุปถัมภ์ โดยให้ความสำคัญของกระบวนการทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาตามบริบทและเงื่อนไข จึงนำมาสู่ข้อถกเถียงการปฏิรูปทางการเมือง และการแก้ไขรัฐธรรมนูญถึง 3 ฉบับ ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา (ปี 2540-2560) อันสืบเนื่องมาจากการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองผนวกกับความวุ่นวายทางการเมือง เป็นผลพวงในความไม่แน่นอนทางการเมือง ทั้งนี้

ข้าราชการ ควรตระหนักถึงโครงสร้างอำนาจ ระบบอุปถัมภ์ เพื่อเตรียมพร้อมในการปรับตัวของข้าราชการ ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในอนาคต ซึ่งการปรับตัวของราชการส่วนภูมิภาคหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ปี 2540 เป็นต้นมามีลักษณะการใช้กลไกรัฐและการปกครองแบบชนชั้นนำบน เจื้อนไขการปรับตัวของราชการ และเครือข่ายระบบอุปถัมภ์กับข้าราชการ ดังนั้น การปรับตัวของราชการ หลังรัฐธรรมนูญปี 2540 2550 และปี 2560 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในแต่ละฉบับ จึงนำมาสู่ผู้มีอำนาจรัฐใช้อำนาจ ผ่านกลไกรัฐ แต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการในความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

สุดท้ายนี้ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เน้นรัฐเป็นศูนย์กลางของบทความชิ้นนี้ นอกจากจะเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไปแล้ว ยังเป็นความคาดหวังให้นักวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง สามารถเชื่อมโยงทฤษฎีดังกล่าว เข้ากับประเด็นทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และกฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างตลกกลึก ทั้งนี้ การบูรณาการแนวคิด เพื่อเป็นประโยชน์ทางวิชาการ ตลอดจนการใช้ 4 ทฤษฎี มาเป็นฐานคิด ทางความคิดในการวิเคราะห์สถานการณ์ และเหตุการณ์สำคัญของบ้านเมือง ภายในวงการเศรษฐศาสตร์ การเมืองของไทยต่อไป

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเพื่อการนำไปใช้ประโยชน์ของหน่วยงานและองค์กรถึง การพัฒนาประสิทธิภาพส่วนบุคคล ตลอดจนการเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อยอดสำหรับผู้สนใจ

1. ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

1.1 ข้าราชการ ควรตระหนักถึงการเมืองไทย ตลอดจนการศึกษารัฐธรรมนูญหลังปี 2540 ถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปของการร่วมแสดงของข้าราชการ ต่อการปรับตัวในทุกมิติ เพื่อเตรียมพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง นำไปสู่ประสิทธิภาพการทำงานในหน่วยงาน ราชการ เช่น หน่วยงานส่วนภูมิภาค จังหวัด อำเภอ รวมถึงหน่วยงานราชการต่างๆ

1.2 ศึกษาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง จะก่อให้เกิดความเข้าใจถึงอดีตและปัจจุบันที่เป็นอยู่ ของเครือข่ายอำนาจข้าราชการละเครือข่ายนักการเมือง จะเป็นฐานข้อมูลของการพัฒนาทฤษฎีเกี่ยวกับ โครงสร้างอำนาจทางการเมืองปกครองส่วนราชการ รวมถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

สำหรับประเด็นในการศึกษาครั้งต่อไปควรศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับ

2.1 ควรศึกษาเครือข่ายข้าราชการ ประกอบด้วย ข้าราชการ ตำรวจ ทหาร รวมถึง หน่วยงานที่ข้าราชการ ให้ความสนใจการเปลี่ยนแปลงเหตุการณ์ทางการเมือง เพื่อเรียนรู้การปรับตัว การทำงาน เช่น หากมีการเปลี่ยน หรือครบวาระ 4 ปีของรัฐบาล ข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รวมถึง ข้าราชการหน่วยงานอื่นๆ ควรศึกษา เรียนรู้การทำงาน ภายใต้รัฐบาลใหม่

2.2 ควรศึกษาถึงบทบาทของข้าราชการ / หน่วยงานราชการ และหรือกลุ่มนักการเมือง ระดับชาติ-ระดับท้องถิ่น ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ตลอดจนโครงสร้างการทำงานของข้าราชการใน

พื้นที่ส่วนภูมิภาค จังหวัด อำเภอบล และตำบล ทราบถึงการเรียนรู้และวิธีปรับตัวในการทำงานของข้าราชการ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

References

- Bottomor, T. (1976). *Elites and Society*. Maryland: Penguin Book.
- Hueglin, T. O. (1979). *Early Modern Concepts for a Modern World: Althusius on Community and Federalism*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press.
- Laswell, D. H. & Kaplas, A. (1959). *Power and Society*. New Heaven Conn: Yale University.
- Limmanee, A. (2015). *Correlations between the state, social policy, and civil society with economic development*. Bangkok: Sayam.
- Luangprapat, W. (2015). *Institutional and Procedural Reform for Strengthening Local Democracy in Thai*. Retrieved November 16, 2022, from <http://www.Kpi-journal,13-15pdf>
- Malan, K. (2017). *The Foundational Tenets of Johannes Althusius Constitutionalism*. Retrieved November 16, 2022, from <http://dx.doi.org/10.17159/1727-3781/2017/v20i0a1344>.
- Pichitthanarat, N. (2011) The Concept of Local Power Structures Analysis in Thailand. *Burapha Journal of Political Economy*, 3(2), 1-28.
- Praditsil, C. & Krueanuan, C. (2013). Power Structure and The Capital Accumulation Proces in Chonburi, under the Project “Towards a More Equitable Thailand: A Study of Wealth, Power And Reform. Bangkok: The Thailand Research (TRF).
- Ratnatilaka Na Bhuket, P. (2009). *Local Power Structure: Conflict and Change*. Bangkok: Graduate School of Social Development Administration.
- Wongnom, R. (1984). *The elite concept and the study of community power structure*. Bangkok: Thammasat University.