

การกระจายอำนาจกับระบบอุปถัมภ์ : การศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล
ในอำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม



นาย สิทธิกร ขวัญดี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2542

ISBN 974-334-225-7

ลิขสิทธิ์ของ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2 ต.ค. 2542

**DECENTRALIZATION AND PATRONAGE SYSTEM : A CASE STUDY OF
SUB - DISTRICT ADMINISTRATION ORGANIZATION IN AMPHOE
AMPHAWA SAMUT SONGKHARM PROVINCE**

Mr. Sitthigon Kwandee

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Art in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 1999

ISBN 974-334-225-7

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การกระจายอำนาจกับระบบอุปถัมภ์ : การศึกษาเฉพาะ
กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภออัมพวา
จังหวัดสมุทรสงคราม

โดย

นาย สัทธกร ขวัญดี

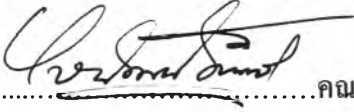
ภาควิชา

การปกครอง

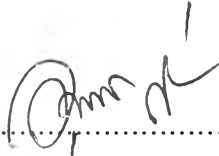
อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ

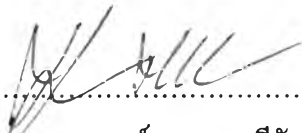
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ


.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี)


.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ)


.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุขาย ตรีรัตน์)

สิทธิกร ขวัญดี : การกระจายอำนาจกับระบบอุปถัมภ์: การศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม (DECENTRALIZATION AND PATRONAGE SYSTEM : A CASE STUDY OF SUB - DISTRICT ADMINISTRATION ORGANIZATION IN AMPHOE AMPHAWA SAMUT SONGKHARM PROVINCE) อ.ที่ปรึกษา:รศ.ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ,241หน้า ISBN 974-334-225-7

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ทำการศึกษาถึงการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยทำการศึกษาเปรียบเทียบขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่งที่มีพื้นที่ปฏิบัติการครอบคลุมพื้นที่ที่แตกต่างกัน และสภาพชีวิตความเป็นอยู่การประกอบอาชีพของคนในชุมชนแตกต่างกัน รวมถึงศึกษาความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในชุมชนทั้งสองแห่ง เพื่อที่จะศึกษาว่า การกระจายอำนาจในรูปองค์การบริหารส่วนตำบลทำให้ระบบอุปถัมภ์ในชุมชนเปลี่ยนแปลงหรือไม่ และเปลี่ยนไปอย่างไร

จากการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจในรูปองค์การบริหารส่วนตำบลมีผลกระทบต่อระบบอุปถัมภ์ในชุมชนทั้งสองที่ทำการศึกษาการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นทำให้ระบบอุปถัมภ์เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยมีการยึดถือเรื่องผลประโยชน์มากขึ้น ทั้งผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์ไม่คำนึงเรื่องบุญคุณและความยั่งยืนของความสัมพันธ์มุ่งแต่แสวงหาผลประโยชน์ การกระจายอำนาจลดทอนการอุปถัมภ์ทำให้ระบบอุปถัมภ์คลายตัวลงแม้จะมีความพยายามสร้างความสัมพันธ์แต่จะถูกต่อต้านโดยผู้ที่เห็นความสำคัญของผลประโยชน์ส่วนรวมโดยมีการโต้แย้ง ไม่เห็นด้วย และแสดงความสงสัยโดยไม่เกรงใจ

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2542

ลายมือชื่อนิติ.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

3972058024 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: LOCAL POLITICS/ DECENTRALIZATION/ PATRONAGE SYSTEM/ SUBDISTRICT ADMINISTRATION ORGANIZATIONS
SITTHIGON KWANDEE: DECENTRALIZATION AND PATRONAGE SYSTEM : A CASE STUDY OF SUB - DISTRICT ADMINISTRATION ORGANIZATION IN AMPHOE AMPHAWA SAMUT SONGKHARM PROVINCE. THESIS ADVISOR: ASSO.PROF.PRICHA HONGSKRAILERS, Ph.D. ,241pp. ISBN 974-334-225-7

This Thesis is an empirical study of decentralization in a sub - district administration organization in Amphoe Amphawa, Samut songkharm Province in Thailand. It has been done in two sub - district administration organizations different areas and the ways of life of the people in the communities. Emphasis has been placed of the "patron and client relationship " in both communities in order find out whether the traditional "patron - client relational" of the communities are changed as to The introducing The decentralization system to local government system in Thailand.

The study finds that decentralization in the form of sub - district administration organization effect on patronage system in both communities. This decentralization causes the change of patronage system by increasing useful purposes. Patron and client in the communities do not consider gratefulness or long relationship, but they want to seek common interests. Patronage system has been replaced by decentralization system. Although it tries to build the relationship but it was resisted by person who realize the importance of common interest, although they have controversy, dispute and express doubt without fear.

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2542

ลายมือชื่อนิติ.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อยด้วยความกรุณาให้คำแนะนำตรวจทานแก้ไข จาก รองศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และ รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ถิมมณี ได้กรุณาให้ข้อคิดเห็นตลอดจนแนะนำเกี่ยวกับหนังสือ งานวิจัยที่เป็นประโยชน์ในการทำวิจัย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุชาย ศรีรัตน์ ได้นำแนวคิดและประสบการณ์จากงานวิจัยสนามในจังหวัดสุพรรณบุรีเมื่อ พ.ศ. 2526- พ.ศ. 2527 และ พ.ศ. 2535- พ.ศ.2536นำมาเป็นข้อแนะนำนิติในการนำไปปรับใช้ในงานวิจัยสนาม ใน จังหวัด สมุทรสงคราม รวมไปถึง การให้ความกระจ่างในแง่มุมต่างๆซึ่งในบางแง่มุมผู้เขียน วิทยานิพนธ์ยังไม่อาจทำให้กระจ่างได้ด้วยข้อจำกัดเวลาและประสบการณ์ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ครอบครัว คุณอาวิบูลย์ คุณอาอุไรวรรณ คุณย่าบุญยิ่ง และ คุณอาศิริลักษณ์ ฉายพันธ์ ที่ได้ให้ที่พักพิงและเลี้ยงดูด้วยอาหารสุคนธ์อร่อยในขณะที่ไปรวบรวมเก็บข้อมูลขอขอบพระคุณ คุณดาวิรัตน์ คุณดา อากาศ มีสมบูรณ์ คุณดา มหาทองเต็ม หนูเมือง ที่ได้เล่าเรื่องสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของชาวอัมพวาและการปกครองในอดีตให้เป็นแนวทางในการวิจัย ขอขอบคุณ กำนัน วิสูตร ตันบริรักษ์ กำนัน นรา พุ่มพุกษา ผู้ใหญ่บ้าน อรรถพร อึ้งสกุล ผู้ใหญ่บ้านสิงห์ ภูสุวรรณ ผู้ใหญ่บ้าน นริศ เล็กสราวุธ ผู้ใหญ่บ้าน ประภา นาคแสง ผู้ใหญ่บ้าน ตำราญ ถิ่นถาน กำนัน ช้วน ขุนนุช กำนัน ละม่อม รัชยาอินทร์ ผู้ใหญ่บ้าน เฉลา สาหรัยรักษ์ ผู้ใหญ่บ้าน ปรีชา นาคฉาย ผู้ใหญ่บ้าน ศิริ เจริญเนตร ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สวนหลวง แพรกหนามแดง และบางขันแตก สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล บัว รัมมัง และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลทุกท่านที่ได้เมตตา ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และให้ข้อมูลเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น

ผู้วิจัย ขอขอบคุณ น้องวาว น้องสา ที่ให้กำลังใจเรื่อยมา คุณ ชนิตา อาคมวิฒนะ คุณ นาคชา วสินคิดก คุณอัครพล วรรณสุทธะ คุณ ศรีรัตน์ โกวงศ์ คุณ ชัชวาลย์ ยางสูง ที่คอยช่วยเหลือและถามไถ่ด้วยความห่วงใยผู้วิจัยมาโดยตลอด ขอขอบพระคุณ อาจารย์ จริยาพร สจิมทอง (น้ำต้อม) ที่อำนวยความสะดวก รวมทั้งให้หนังสือสวดมนต์

คุณค่าและประโยชน์ จากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอขอบเพื่อระลึกถึงคุณ บิดา มารดา ครู อาจารย์ ตลอดคนผู้มีพระคุณทุกท่าน ที่ได้ให้ความรู้ ความกระจ่าง เป็นแนวทางให้ผู้วิจัยได้รับการศึกษาสำเร็จความปรารถนาทุกประการ

สิทธิกร ขวัญดี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญแผนภาพ.....	ญ

บทที่

1. บทนำ

1.1ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2ปัญหาในการวิจัยและ	
1.3วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	8
1.4สมมุติฐานในการศึกษาและ	
1.5ขอบเขตการศึกษา.....	9
1.6วิธีดำเนินการวิจัยและ	
1.7ประโยชน์ได้จากการศึกษา.....	10
1.8วิธีการนำเสนอ.....	11

2. แนวความคิดเชิงทฤษฎี

2.1แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น.....	12
2.2แนวความคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์.....	26
2.3แนวความคิดเรื่องการรวมตัวแนวราบ.....	40

3. ระบบอุปถัมภ์แบบดั้งเดิมและการเปลี่ยนแปลงไปยึดผลประโยชน์

3.1ลักษณะทั่วไปของพื้นที่ที่ทำการศึกษา	
3.1.1อำเภออัมพวา.....	43
3.1.2ตำบลสวนหลวง.....	44
3.1.1ตำบลแพรกหนามแดง.....	48

3.2 ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ในแพรทนามแดง.....	51
3.2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของที่ดินกับคนในพื้นที่.....	53
3.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของสวนกับผู้เช่า.....	55
3.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เช่าที่ทำบ่อปลา กับเจ้าของที่.....	57
3.2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างคนภายนอกชุมชนกับผู้นำชุมชนและลูกบ้าน.....	60
3.3 ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในตำบลสวนหลวง.....	62
3.3.1 ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างกับไพร่ทาส นักเลงกับชาวบ้าน.....	
3.3.2 ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างเจ้าของเงินกับผู้กู้เงิน.....	63
3.3.3 ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ระหว่างเจ้าของสวนกับผู้เช่า.....	65
3.3.4 ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์แบบอื่นกลุ่มอาชีพอื่น.....	67
4.ผลกระทบของการกระจายอำนาจในรูปองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการจัดระเบียบในชุมชน และระบบอุปถัมภ์	
4.1 ผลกระทบต่อการจัดระเบียบในชุมชนในแง่มุมต่างๆ.....	72
4.1.1 บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (ตาม พรบ. ปกครองท้องที่ และ พรบ. สภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล)	
4.1.2 กระบวนการเลือกตั้ง.....	80
4.1.3 การจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค และระบบทางเศรษฐกิจ.....	85
4.1.4 การปฏิบัติตามความเชื่อและพิธีกรรมทางศาสนา.....	87
4.1.5 พฤติกรรมทางการเมือง ในองค์การ.....	89
4.1.6 ความลึกลับในเรื่องของกฎระเบียบ.....	91
4.1.7 การประชาคมหมู่บ้าน.....	92
4.2 ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่เปลี่ยนแปลงไป อันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจ.....	94
4.2.1 การเปลี่ยนแปลงการอุปถัมภ์ที่ปรากฏในองค์การบริหารส่วนตำบลและชุมชน ..	96
ก. การเปลี่ยนแปลงในเครือข่ายการอุปถัมภ์	
ข. คุณสมบัติของผู้อุปถัมภ์.....	97
ค. การเรียกร้องที่มีมากขึ้นและการตอบแทนของผู้รับการอุปถัมภ์.....	99
ง. การสูญเสียทรัพยากรในการอุปถัมภ์และ ความพยายามในการรักษาทรัพยากรเอาไว้.....	100

จ. การช่วยเหลือที่ลดน้อยลงและการตอบแทนแบบไม่เสมอภาค ที่ดำรงอยู่ในครรลองอุปถัมภ์.....	102
ฉ. ความยั่งยืนของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่ลดลงไป กับปัญหาเรื่องผลประโยชน์.....	105
1. การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการกระทำของผู้อุปถัมภ์ ซึ่งประกอบด้วย เรื่องการบริหารงานและการหาประโยชน์ของผู้อุปถัมภ์.....	109
เรื่องการเอาเปรียบและกดขี่ของผู้อุปถัมภ์ที่เพิ่มมากขึ้น.....	117
2. การแสดงออกของผู้รับการอุปถัมภ์ที่เปลี่ยนไป	120
เรื่อง การไม่เกรงใจ	
เรื่อง การแสดงความสงสัย	
เรื่อง การโต้แย้งและการเรียกร้องอย่างไม่เกรงใจ	
4.2.2 การเพิ่มพูนและการเสื่อมถอยของการช่วยเหลือแบบต่างตอบแทนในครรลองอุปถัมภ์ ระหว่างผู้ใหญ่วัยบ้านซึ่งเป็นสมาชิกคนสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลกับข้าราชการ ส่วนภูมิภาค.....	150
ก. การเพิ่มพูนของการช่วยเหลือต่างตอบแทนในแพรงหนามแดง.....	151
ข. การเสื่อมถอยของการช่วยเหลือต่างตอบแทนในสวนหลวง.....	154
กรณี การจัดซื้อครุภัณฑ์	
กรณี ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีทางการเกษตร	
กรณี โครงการอบรมเพื่อพัฒนาทางการเกษตร	
4.2.3 การเปลี่ยนไปของการอุปถัมภ์ระหว่างกลุ่มคนในท้องถิ่น กับ ผู้อุปถัมภ์ภายนอกชุมชน.	159
ก. เรื่อง การช่วยเหลือและตอบแทน ในครรลองอุปถัมภ์	
ข. เรื่อง การอุปถัมภ์ที่ถูกกลทอนจนเปลี่ยนไปเป็นเรื่องที่เป็นทางการ ซึ่งมีการตกลงล่วงหน้า.....	160
ค. เรื่อง การแปรเปลี่ยนมากยิ่งขึ้นของความสัมพันธ์ทางจิตใจ ไปสู่ความสัมพันธ์ทางวัตถุ	162
5. บทสรุป.....	164
รายการอ้างอิง.....	172
ภาคผนวก.....	177
ประวัติผู้วิจัย.....	241

สารบัญญภาพ

แผนภาพที่

หน้า

2.1 แสดงถึงโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล	18
4.1 แสดงเครือข่ายการอุปถัมภ์ในองค์การบริหารส่วนตำบลแพรทนามแดง	106
4.2 แสดงเครือข่ายการอุปถัมภ์ในองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหลวงและ นอกองค์การบริหารส่วนตำบล.....	108
4.3 แสดงการแสดงออกซึ่งความสงสัยและการโต้แย้ง.....	134
4.4 เรื่องการแสดงความสงสัย.....	135
4.5 เรื่องการโต้แย้งและเรียกร้อง.....	141