

บทที่ 1

บทนำ

สภาพปัญหาและความสำคัญ

ด้วยเหตุที่สังคมการเมืองไทย มีลักษณะเป็นสังคมนิยมเดี่ยว หรือเป็นลักษณะของ single political form มีการปกครองระดับเดียว มิได้มีการแบ่งออกเป็นรัฐบาลสมลรัฐ ดังนั้นสังคมนิยมเดี่ยวแยกแยะออกเป็นสังคมนิยมย่อย โดยการยินยอมให้สังคมนิยมย่อยนั้น มีการปกครองตนเอง โดยการเลือกผู้แทนของตนเอง หรือ sub - representative election system จึงอาจจะกล่าวได้ว่า หน่วยควบคุมสังคมนิยมเดี่ยวที่มีเอกภาพ ก็คือ องค์การควบคุม ที่มีสายงานการควบคุมครอบคลุมทั่วประเทศทั่วทั้งดินแดน ซึ่งหน่วยงานนี้ มีการรวมศูนย์เป็นหนึ่งเดียว เป็นองค์การเดี่ยว แต่มีหลายสายงานซึ่งเปรียบเสมือนเป็นเครือข่ายขนาดใหญ่ ที่สามารถติดต่อสื่อสารถึงกันได้ ศูนย์ควบคุมอำนาจที่วางนี้ ถูกจัดให้อยู่ในรูปของหน่วยราชการในระดับ “กระทรวง” มีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับการปกครอง ความเป็นอยู่ สวัสดิภาพ สวัสดิการ ความปลอดภัย ทุกข์สุขของประชาชน ในทุกรูปแบบ กระทรวงที่กล่าวถึง ก็คือ “กระทรวงมหาดไทย” นั่นเอง

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทและหน้าที่ ของกระทรวงมหาดไทย นับได้ว่าเป็นกระทรวงหลัก ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ มีขอบเขตอำนาจ และความรับผิดชอบในการดำเนินการกิจต่างๆ อย่างกว้างขวาง นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฉบับที่ 8 พ.ศ.2536 มาตรา 4 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การบำบัดทุกข์บำรุงสุข การส่งเสริม พัฒนาการเมืองการปกครอง การปกครองท้องถิ่น การทะเบียนราษฎร การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การพัฒนาชุมชน การรักษาความมั่นคงภายใน การป้องกันสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การที่ดิน การสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ การโยธา การราชทัณฑ์ การผังเมือง และการพัฒนาชนบท ” และเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างของกระทรวงมหาดไทย ก็จะพบว่ามีส่วนราชการ หน่วยราชการอยู่ในสังกัดเป็นจำนวนมาก ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น อันมีบทบาทที่สำคัญยิ่ง ในทางการเมืองการปกครอง และการบริหาร กระทรวงมหาดไทยจึงมีบทบาทอันเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด นโยบาย แผนงาน และภารกิจของกระทรวงมหาดไทยนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมอย่าง

หลีกเลี่ยงไม่ได้ และในทางกลับกันความเปลี่ยนแปลงทางสังคมก็ย่อมส่งผลกระทบต่อ อำนาจหน้าที่ บทบาท ตลอดจนการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ด้วย เช่นกัน

กระทรวงมหาดไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า มีหน่วยงานโยงใยอยู่ทั่วภูมิภาคของประเทศ ซึ่งลักษณะนี้ อาจจะได้รับเนื่องมาจาก ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงตามเหตุการณ์หรือ วิกฤติการณ์ต่าง ๆ แต่ลักษณะเฉพาะ ซึ่งถือว่าเป็นหลักของกระทรวงนี้ ก็คือ “ การควบคุมข้าราชการประจำ ในด้านการปกครอง ทั่วเกือบทั้งหมด ” ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการในสังกัดกรมการปกครอง , กรมตำรวจ และรวมทั้งได้ควบคุมข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนและชนบท อันเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศอีกด้วย ข้าราชการนับเป็นบุคลากรที่สำคัญยิ่งต่อการบริหารงานของประเทศชาติ เป็นกลไกที่สำคัญในการบริหารงานของสถาบันพระมหากษัตริย์ในอดีต และของรัฐบาลในปัจจุบัน

คำว่า “ ข้าราชการ ” ก็คือ “ ข้า ” ซึ่งแปลว่า “ ผู้ทำงานรับใช้ ” (เช่น ข้า , โพร) ส่วน “ ราชการ ” หมายถึง สิ่งหรือระบบหรือสถาบัน ที่มีใช้ของประชาชน หากพิจารณาจากคำว่า “ ราช ” ปกติแปลว่า “ ราชา ” ส่วนคำว่า “ ราษฎร ” ที่แปลว่าราษฎรนั้น จะสะกดแตกต่างกันออกไป ดังนั้นเมื่อเริ่มแรก ศัพท์คำว่า “ ข้าราชการ ” นี้ จึงมีใช้แปลว่า “ ผู้รับใช้ประชาชน ” แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้ เราถือว่าข้าราชการนี้ เป็นเครื่องมือของรัฐบาล ในการที่พัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า หรืออีกนัยหนึ่งก็กล่าวกันว่า “ ข้าราชการเป็นผู้รับใช้ประชาชน ”

ในอดีตกาลที่ผ่านมา ข้าราชการถือว่าเป็นผู้บริหารงานให้กับพระมหากษัตริย์ ดังเช่นที่เคยได้ยินเสมอ คือ ปฏิบัติราชการต่างพระเนตรพระกรรณการปฏิบัติหน้าที่ให้กับพระมหากษัตริย์ ทำให้ข้าราชการมีสถานภาพสูงกว่าประชาชน หรือผู้ประกอบอาชีพอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะเมื่อสิ้นสมัยของสุโขทัยเป็นราชธานีแล้ว บทบาทของกษัตริย์ได้เปลี่ยนจากการมีฐานะเป็น “ พ่อขุน ” คือเป็นบิดาและที่ปรึกษาของประชาชน (paternalistic king) มาเป็นกษัตริย์ที่มีฐานะเป็น “ เทพเจ้า ” (god - kings) ซึ่งมีอำนาจล้นพ้นเพราะเป็นอำนาจที่ได้มาจากเทวสิทธิ์ ¹ (divine nature) อันเป็นแนวความคิด ที่ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอินเดียและศรีลังกา ฉะนั้นในสมัยอยุธยาในฐานะของ

¹ Clark D. Neher , “Thailand,” in Robert N. Kearney (ed.) , Politics and Modernization in South and Southeast Asia (New York : John Wiley & Sons ,1975) , p.216.

บุคคลในสังคม จึงมีฐานะทางสังคมที่ลดหลั่นกันลงมา และเป็นเหตุที่ทำให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง “ ผู้อุปถัมภ์และผู้ที่ถูกอุปถัมภ์ ” (patron-client relationships) อันเป็นแนวความคิดที่สนับสนุนให้ข้าราชการในสมัยอยุธยา มีสถานภาพทางสังคม ที่สูงกว่าประชาชน และดำรงสืบเนื่องถ่ายทอดกันเรื่อยมา แม้กระทั่งในปัจจุบันแนวความคิดเช่นนี้ ก็ยังคงมีอิทธิพลอยู่ในสังคมไทย ดังจะเห็นได้ว่า ประชาชนชาวไทยมักจะมีบทบาทที่เพิกเฉย และวางตัวเป็นกลางมากกว่า ประชาชนชาวไทยจึงเป็นประชาชนที่สงบเสงี่ยมน่ารัก เมื่อเปรียบเทียบกับประชาชนในประเทศอื่นๆ จะเห็นได้ว่ามีบทบาทที่ไม่ทำทนายข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ โดยนัยดังกล่าว ข้าราชการจึงมีทัศนคติที่นิยมการใช้อำนาจ และเห็นว่ามีสถานภาพ ที่สูงกว่าประชาชนทั่วไป²

สังคมการเมืองไทยนั้น มีพัฒนาการ การบังคับบัญชาลดหลั่นกันไปตามอำนาจ วาสนายศศักดิ์ มาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยยังคงเป็นหลักของความเชื่อ , วัฒนธรรมในลักษณะนี้อยู่ หากพิจารณาจากสายงานการบังคับบัญชา จากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคถึงทุกหมู่บ้านทั่วประเทศไทย เป็นสายงานที่แสดงให้เห็นถึงขนาดของอำนาจกว้างใหญ่ ควบคุมได้ทุกเรื่อง ทุกแขนง โดยใช้กลไกของกรมการปกครอง และกรมตำรวจ เป็นหลัก ดังนั้นเมื่อบวกข้อนี้เข้ากับ ความเชื่อ ความนิยมในลักษณะการใช้อิทธิพลและบารมีในการเมืองไทย ทำให้ระบบภายในกระทรวงมหาดไทยนี้ กลายเป็นจุดที่ทุก ๆ คนต่างเล็งเห็น , ให้ความสำคัญ และดูแลอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมือง และเป็นตัวแปรที่สำคัญที่ทำให้กระทรวงมหาดไทย ดำรงตำแหน่งกระทรวงที่สำคัญที่สุด ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ละคนต้องการเข้าไปมีอำนาจ

เพราะเหตุใดตำแหน่งในกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นข้อต่อรองทางการเมืองที่สำคัญของพรรคการเมืองต่างๆ ที่ร่วมรัฐบาล ? เพราะเหตุใด หลายต่อหลายครั้งหลายสมัย ที่นายกรัฐมนตรีของไทย จะต้องควมตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนี้ ? เพราะเหตุใด ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งในกระทรวงนี้ จึงต้องเป็นผู้ที่ได้รับการกลั่นกรองอย่างละเอียดมากกว่ากระทรวงอื่น ๆ ? สิ่งที่คุณต้องการมาก ต้องแสดงถึงความสำคัญมาก เป็นหลักเหตุผลที่ชัดเจนอยู่ในตัวเอง

² มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , เอกสารสอนชุดวิชาปริญญาด้านพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 8 - 15 , (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประชาชน จำกัด , 2529) , หน้า 548.

อยู่แล้ว ดังนั้นเราจึงมีคำตอบว่า แท้ที่จริงแล้วกระทรวงมหาดไทยนี้เอง ที่เป็นกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประชาชน ทั้งโดยตรง และโดยอ้อมมากที่สุดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และในเมื่อเกี่ยวข้องกับที่สุด และหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นเราต้องกลับมาพิจารณาว่า กระทรวงมหาดไทยมีภาระหน้าที่ เป็นเพียงกระทรวงที่ดูแลสวัสดิการของประชาชน และทำงานตามหน้าที่ ที่ได้รับการแจกแจงตามกฎหมายหรือไม่ หรือมีอะไร บางสิ่งบางอย่างที่มีผิดปกติ หรือเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งยวด แอบแฝงอยู่ในระบบการทำงาน ที่อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวง ๆ นี้ ภาระหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยทั้งหมด ที่ได้ลงมือปฏิบัติมา ก่อให้เกิดผลกระทบอะไรบ้าง เกิดอิทธิพล หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้างในสังคมไทย ในระดับประเทศของประเทศไทย และดังที่เราทราบดีกันมาแล้วว่า สังคมไทยเป็นสังคมที่มีความซับซ้อน คือ มีความต่อเนื่องทางสังคมการเมือง อย่างค่อนข้างราบรื่น และวิวัฒนาการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตลอดมา ด้วยเหตุนี้ สิ่งที่เคยมีอยู่ และมีอิทธิพลอย่างหนักแน่น เป็นเวลายาวนาน ดังเช่นกระทรวงมหาดไทยนั้น ยังคงมีอยู่ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงบ้าง แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงเพียงส่วนเล็ก ๆ ไม่ถือว่ามีผลก่อให้เกิดสภาพที่ต่างไปจากเดิม

หากพิจารณาถึงบทบาทและหน้าที่ของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจแล้ว จะพบว่า กฎหมายได้ให้อำนาจในการบังคับประชาชนไว้ทั้งในทางตรงและในทางอ้อม ในทางตรงอย่างเช่น การจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย , อำนาจในการสอบสวน , อำนาจในการตรวจค้นต่าง ๆ เป็นต้น อำนาจในทางอ้อมอย่างเช่น มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการเลือกตั้ง มีอำนาจในการดูแลการปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมาย , อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลประชาชนในการเลือกตั้ง ในทางการเมือง , ในการชุมนุมเรียกร้อง เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าทั้งอำนาจในทางตรงและทางอ้อมของข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจนั้นมีความเกี่ยวข้องในทางการเมืองเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งหากเปรียบร่างกายของคนคนหนึ่งเป็นกระทรวงมหาดไทยแล้ว บรรดาข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจ ก็เปรียบเสมือนเป็น ตมออง และหัวใจ ซึ่งร่างกายไม่สามารถขาดสิ่งสองสิ่งนี้ได้

บทบาทที่สำคัญของข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วนั้น เมื่อพิจารณารวมกับวัฒนธรรมที่ปลูกฝังมาจากอดีต ในการนับถือเจ้าขุนมูลนายแล้ว จะเห็นได้ว่า โดยบทบาท อำนาจและหน้าที่ ของข้าราชการทั้งสองหน่วย ได้สร้างความเคารพนับถือยำเกรงจากประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะประชาชนในชนบท ซึ่งมีความเกรงต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

และอีกประการหนึ่งที่หน้าที่ของข้าราชการดังกล่าว ซึ่งเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ประจำวันนั้น ได้เกี่ยวข้องกับการเมืองทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับชาติ ฉะนั้น จึงไม่น่าแปลกใจเลยว่า เพราะเหตุใดนักการเมืองทั้งหลายจึงประสงค์ที่จะครอบครอง มีอำนาจ เป็นเจ้าของกระทรวงนี้ จึงไม่น่าแปลกใจเลยที่กระทรวงนี้จะต้องเป็นกระทรวงที่นายกรัฐมนตรี ต้องกลั่นกรองบุคคลหรือพรรคการเมืองมารับผิดชอบ บางครั้งนายกรัฐมนตรีก็ควบตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงนี้เสียเองเพราะสามารถที่จะใช้อำนาจบารมี หรืออาจจะเรียกสิ่งที่เกิดขึ้น เหล่านี้ว่า เป็นอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงนี้ ก็เพื่อสร้างฐานอำนาจให้แก่ตนหรือสร้าง ฐานคะแนนเสียงของตน สร้างความยอมรับ สร้างบารมี หรืออาจใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการค ควบคุมสังคม หรือเพื่อจูงใจชักนำประชาชนไปยังทิศทางที่ต้องการได้ จากโครงสร้างที่รวมอำนาจ ศูนย์กลางของกระทรวงนี้หรือแม้กระทั่งอาจจะหวังผลในการเลือกตั้งสมัยต่อไปก็ได้ ซึ่งกระทรวง นี้ก็สามารถใช้อำนาจประโยชน์ทั้งในทางตรงและในทางอ้อมได้ทั้งสิ้น

ความสัมพันธ์ของข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการ ในสังกัดกรมการปกครอง และกรมตำรวจ อาจจะกล่าวได้ว่า มีบทบาทเกี่ยวข้องเป็นอย่างยิ่งกับ ชีวิตและความเป็นอยู่ประจำวันของประชาชน มีความสำคัญทางการเมืองและการปกครองซึ่งเมื่อ พิจารณารวมกับวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมไทยในอดีต ซึ่งยังมีอิทธิพลอยู่ในแนวความคิด ความเชื่อ ทศนคติของคนในสังคมแล้ว ย่อมเป็นปัจจัยเสริมให้ ข้าราชการดังกล่าว มีอิทธิพล และบารมีในสังคมไทย ทำให้กระทรวงมหาดไทย มีความสำคัญทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และแน่นอนว่ากระทรวงมหาดไทยนั้นย่อมเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญยิ่งในทางการเมืองที่ บรรดานักการเมืองทั้งหลาย จะต้องเล็งเห็นและใช้ประโยชน์จากกระทรวงมหาดไทยนี้ ซึ่งก็คือ การใช้ประโยชน์จากบารมี และอิทธิพลของข้าราชการในกระทรวงนี้นั่นเอง.

คำนิยาม และความหมาย

คำว่า “ ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ” หมายถึง ข้าราชการพลเรือนในสังกัด กรมการปกครอง ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับด้านการปกครอง (และหมายรวมถึง ข้าราชการในตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัด , รองผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัดสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย และเจ้าหน้าที่ ของรัฐ ในตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน) และข้าราชการตำรวจในสังกัดกรม ตำรวจ เท่านั้น

ขอช่วยและขอจำกัดในการศึกษา

1. ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะพิจารณาและสังเคราะห์ข้อมูล จากพัฒนาการของกระทรวงมหาดไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน แต่จะเน้นการพิจารณาผลงาน นโยบาย ลักษณะงาน และสภาพความเปลี่ยนแปลงของกระทรวงมหาดไทย นับตั้งแต่ หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน (ปีพุทธศักราช 2539) เนื่องจากเป็นช่วงที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงบทบาทของกระทรวงมหาดไทยและอิทธิพลในสังคมไทยในปัจจุบัน ซึ่งจะสามารถแสดงแนวโน้มในอนาคตของกระทรวงมหาดไทยได้ด้วย

2. สำหรับการวิเคราะห์บทบาทและหน้าที่ของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย จะพิจารณาจากโครงสร้าง หน้าที่ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย ที่ให้อำนาจแก่ข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจในด้านการเมือง ที่ก่อให้เกิดอิทธิพลขึ้นในสังคมไทย

3. สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับ ข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยนั้น จะศึกษาเฉพาะ ข้าราชการสังกัดกรมปกครอง และ ข้าราชการสังกัดกรมตำรวจ เท่านั้น ซึ่งถือว่า มีอำนาจหน้าที่และมีความสำคัญในเชิงการเมือง มากกว่าข้าราชการประเภทอื่น ๆ เนื่องจากมีอำนาจตามกฎหมายที่ไ้บังคับประชาชนได้ เกิดผลกระทบทั้งในทางตรงและทางอ้อม และคำว่าข้าราชการสังกัดกรมการปกครองในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หมายถึงข้าราชการตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด (ซึ่งสังกัดสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย) และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในตำแหน่ง กำนัน , ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีความสำคัญในเชิงการเมืองและมีส่วนสัมพันธ์กับหน้าที่และภารกิจของกรมการปกครอง อย่างเด่นชัด

4. สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับ นักการเมืองนั้น นี้จะศึกษาเฉพาะ ความสัมพันธ์ของนักการเมือง ที่เป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) ทั้งนี้อาจจะดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารหรือเป็นฝ่ายค้านก็ได้ ซึ่งจะไม่รวมถึงผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ได้มาจากกระบวนการเลือกตั้ง

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการศึกษาลักษณะที่สำคัญต่าง ๆ อันเป็นสิ่งที่ เป็นลักษณะเฉพาะของกระทรวงมหาดไทย ที่ก่อให้เกิดอิทธิพลขึ้นในสังคมไทย ดังนี้

1. เพื่อศึกษา ลักษณะสภาพของการใช้อำนาจบังคับ ของกระทรวงมหาดไทย
2. เพื่อศึกษา ลักษณะอิทธิพลต่อปัจเจกบุคคลและสังคมไทย
3. เพื่อศึกษา การหาประโยชน์จากการใช้อำนาจของกระทรวงมหาดไทย (กรมตำรวจ และกรมการปกครอง) ที่มีความสัมพันธ์ต่อนักการเมือง
4. เพื่อศึกษาถึง สถานภาพ และลักษณะงาน รวมทั้งขอบข่ายการบังคับบัญชาของ กระทรวงมหาดไทยต่อสังคม และระบบการเมือง

สมมติฐาน

ในการศึกษาถึง บทบาทและอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ในสังคมไทย นั้น มีสมมติฐาน แบบไม่ระบุทิศทางแห่งความเกี่ยวพัน (nondirectional hypotheses) ระบุว่า ตัวแปร 2 ตัว หรือมากกว่านั้น มีความเกี่ยวพันกัน แต่ไม่ระบุทิศทางแห่งความเกี่ยวพันนั้น³ ซึ่งศึกษาถึง ความเกี่ยวพันกันระหว่าง บทบาทและอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ที่มีผลกระทบต่อสังคมไทย อันเป็นสิ่งที่นักการเมือง (ในระบบการเลือกตั้ง) มีความประสงค์ จะเข้าครอบครอง และใช้อิทธิพลของข้าราชการที่เกิดขึ้นดังกล่าว เพื่อหวังผลในทางการเมือง โดยในการศึกษาคั้งนี้ มีสมมติฐาน ดังนี้

1. อำนาจตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่ให้ไว้กับ ข้าราชการฝ่ายปกครอง และ ข้าราชการตำรวจ รวมทั้งวัฒนธรรมแบบไพร่ฟ้าของสังคมไทย ทำให้มีการยอมรับว่าข้าราชการ กระทรวงมหาดไทยที่กล่าวถึงนี้ มีอำนาจและอิทธิพลสูงในการปฏิบัติหน้าที่
2. นักการเมืองมีความประสงค์ที่จะใช้อิทธิพลข้าราชการกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในทางการเมืองของตน

³ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว , ศาสตราจารย์ภาควิชาสังคมวิทยา , (กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด , 2529) , หน้า 112.

แนวทางในการศึกษาวิจัย

1. ประเภทและลักษณะของการวิจัย

แนวทางในการศึกษาถึง บทบาทและอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ในสังคมไทยนั้น เป็นการวิจัยในเชิงพรรณนา (descriptive research) เป็นการศึกษาที่มุ่งชี้ให้เห็นว่า บทบาทของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยตามที่กฎหมายให้อำนาจนั้น ได้นำให้เกิดอิทธิพลขึ้นในสังคมไทย ซึ่งในการศึกษาเรื่องของอิทธิพล ไม่ว่าจะ เป็นต้นเหตุแห่งอิทธิพลหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากอิทธิพลนั้น เป็นประเด็นการศึกษาที่ค่อนข้างจะเป็นนามธรรม การอธิบายด้วยนัยสำคัญทางตัวเลขและค่าทางสถิติ นั้น ไม่สามารถที่จะอธิบายถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ได้ดีพอในการศึกษาเรื่องดังกล่าวจำเป็นต้อง พิจารณาสังเคราะห์ข้อมูลในเชิงลึก ที่มีความซับซ้อน และมีความหลากหลาย วิเคราะห์เป็นแง่มุมและประเด็นต่าง ๆ ในแบบการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพ (qualitative research) สำหรับข้อมูลในเชิงลึกนั้น จะสามารถทำการศึกษาได้จากแง่มุมต่าง ๆ ของกลุ่มตัวอย่าง ในลักษณะของการสัมภาษณ์ระดับลึก (in - depth interview)

2. ขั้นตอนในการศึกษา

2.1 การสร้างกรอบแนวความคิด

สำหรับกรอบแนวความคิด และทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้นั้น นักวิชาการ และนักรัฐศาสตร์เอง ก็ยังคงมีความเห็นที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางการเมือง และสังคม ตลอดจนวัฒนธรรมทางการเมือง ค่านิยม ทัศนคติ ของประชาชนในแต่ละรัฐนั้น ๆ ประกอบกับช่วงระยะเวลาในขณะนั้นด้วย การศึกษาในเรื่องนี้ จึงเป็นประเด็นการศึกษาที่ค่อนข้างจะเป็นนามธรรม และยังขาดความชัดเจนอยู่มาก จึงจำเป็นต้องสร้างและกำหนดกรอบแนวความคิด ให้มีความชัดเจนในการศึกษา สำหรับกรอบแนวความคิดในการพิจารณาถึงบทบาทของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น สามารถพิจารณาได้จากตัวบทกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่ให้อำนาจแก่ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ส่วนอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยนั้น เกิดขึ้นจากปัญหาต่าง ๆ ที่สืบเนื่องมาจากบทบาทและหน้าที่ของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย สามารถพิจารณาได้จากปัญหาเรื่อง ค่านิยม , ปัญหาเรื่องอำนาจ , และปัญหาเรื่องผลประโยชน์

2.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ก. การวิจัยเอกสาร (documentary research)

เพื่อพิจารณาและวิเคราะห์ถึงบทบาท หน้าที่ ในเชิงการเมือง ของข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นการวิจัยจากเอกสารจากแหล่งข้อมูลและห้องสมุด (Documentary of Library Research) รวมทั้งจากตัวบทกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่ให้อำนาจหน้าที่ในเชิงการเมือง ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่ข้าราชการดังกล่าว นอกจากนี้ยังเพื่อวิเคราะห์และวางกรอบแนวความคิดและทฤษฎี อันเกี่ยวกับบทบาทของข้าราชการที่ส่งผลให้เกิดอิทธิพลในสังคมไทย และแนวความคิดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของนักทฤษฎี นักวิชาการ นักรัฐศาสตร์ จากหนังสือตัวบทกฎหมาย ตำรา เอกสาร และวารสารต่าง ๆ

ข. การสัมภาษณ์ระดับลึก (in-depth interview)

เพื่อศึกษาข้อเท็จจริง และปรากฏการณ์ในสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จากบทบาทของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย โดยศึกษาข้อมูลในเชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดขึ้น ด้วยการวางกรอบแนวทางของการสัมภาษณ์ ให้ครอบคลุมทั้งข้อเท็จจริงจาก ฝ่ายประชาชน และฝ่ายข้าราชการ โดยศึกษาจากแง่มุมต่าง ๆ ของกลุ่มประชากรตัวอย่าง โดยแบ่งกลุ่มประชากรที่ต้องการศึกษาออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ 1. กลุ่มของประชาชน และ 2. กลุ่มของข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย คือ ข้าราชการในสังกัดกรมการปกครอง และในสังกัดกรมตำรวจ โดยกำหนดกรอบในการสัมภาษณ์ กลุ่มประชากรทั้งสอง ดังนี้

กลุ่มประชาชน : เพื่อจะได้ทราบถึงทัศนคติของประชาชน ที่มีต่อกระทรวงมหาดไทย ในเรื่องเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ ค่านิยม และอิทธิพลต่าง ๆ ที่ประชาชนได้รับจากกระทรวงมหาดไทย โดยจะเน้นกลุ่มประชาชน ที่มีอายุไม่เกิน 35 ปี ทั้งในสังคมเมืองและสังคมชนบท เนื่องจากมีทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม ที่แตกต่างกัน และที่เน้นกลุ่มประชาชน ที่มีอายุไม่เกิน 35 ปีนั้น เนื่องจากทัศนคติของประชาชนในกลุ่มนี้ จะสามารถชี้ให้เห็นถึงบทบาทของกระทรวงมหาดไทยที่เปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน และในอนาคตได้ด้วย

กลุ่มข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย : เพื่อที่จะได้ทราบถึง ทัศนคติของ ข้าราชการดังกล่าว ว่ามีทัศนคติ มีบทบาท มีหน้าที่ มีค่านิยมอย่างไร ในสังคมการเมืองไทย และมีทัศนคติที่เปลี่ยนแปลงไป จากอดีต มาสู่ปัจจุบัน และในอนาคตอย่างไร

ค. การสังเกต (observation)

ในการสัมภาษณ์ในเชิงลึก แม้ว่าจะทำให้ได้ข้อมูลครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ที่ จะสามารถอธิบายข้อเท็จจริง ปรัชญาการณต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยได้แล้ว แต่เพื่อให้การ ศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มีความสมบูรณ์ใกล้เคียงกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมากที่สุด ผู้เขียนจำเป็นต้อง ทำการสังเกตปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน ซึ่งจะต้องพิจารณาสังเกตสิ่งที่เกิดขึ้น ทั้งในสังคมเมือง และสังคมชนบท ตั้งแต่ในระดับหมู่บ้าน , ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ ประกอบกับการสัมภาษณ์ในเชิงลึกควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า กลุ่มประชากรที่กำหนด นั้น อาจจะมีความรู้ ความเข้าใจ มีทัศนคติ ค่านิยม และมีภูมิปัญญา ในข้อเท็จจริงและปรากฏ การณ์ที่เกิดขึ้นต่างกันไป นอกจากนี้ อาจจะมีเหตุบางประการที่กลุ่มประชากร อาจจะให้ ข้อมูลที่เบี่ยงเบนไปจากความเป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มของข้าราชการ ซึ่งอาจเกรงว่า ผลจากการให้ข้อมูล อาจจะมีผลกระทบกระเทือนในทางสังคม และตำแหน่งหน้าที่การงาน

2.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

วิธีการพิจารณาข้อมูลและสังเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะพิจารณา จากกฎหมาย ลักษณะของงาน โครงสร้าง หน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง กับด้านการเมืองเป็นหลัก โดยจะกำหนด ตั้งแต่ปี 2516 ถึงปี 2539 เป็นสำคัญ ทั้งนี้สืบเนื่อง มาจากกระทรวงมหาดไทย เป็นกระทรวงที่ตั้งอยู่บนเงื่อนไขที่ใกล้ชิดกับชีวิตอำนาจ อยู่ในสถานะ ที่เป็นผู้ใช้และผู้ถูกใช้อำนาจ เพื่อให้ภารกิจประสบผลสำเร็จ ดังนั้นสถานะของกระทรวง จะมี ความเข้มแข็งมากน้อยเพียงใด สามารถพิจารณาได้จาก ลักษณะและทิศทางของประชาธิปไตย ในช่วงนั้นประกอบไปด้วย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการทำศึกษาวิเคราะห์ และวิจัยในครั้งนี้ คาดว่าจะได้รับประโยชน์ ดังนี้

1. ทำให้ทราบถึง บทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ ของข้าราชการฝ่ายปกครอง และข้าราชการตำรวจ ที่ก่อให้เกิดอิทธิพลโดยตรง และโดยทางอ้อมในลักษณะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นต่อสังคมไทย และระบบการเมืองไทย
2. ทำให้ทราบถึงทัศนคติ บทบาท ค่านิยม ของประชาชนในเมือง และประชาชนในชนบท ที่มีต่อกระทรวงมหาดไทย
3. ทำให้ทราบถึงทัศนคติ บทบาท ค่านิยม ของข้าราชการที่มีต่อกระทรวงมหาดไทย
4. เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางการเมืองไทย สังคมไทย และการปฏิรูปทางการเมือง
5. ผลการศึกษาอาจจะใช้เป็นแนวทางในการวิจัย สำหรับกรณีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือเพื่อศึกษาค้นคว้าในรายละเอียดที่ลึกซึ้งมากขึ้น ต่อไป

การนำเสนอผลการศึกษา

การนำเสนอผลการศึกษาวิเคราะห์และวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้นั้น จะได้นำเสนอในเนื้อหาที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งผลการวิเคราะห์วิจัย ตามลำดับความสำคัญของเนื้อหา โดยนำเสนอเป็นบท ๆ ดังนี้

บทที่หนึ่ง เป็นบทนำ กล่าวถึง สภาพปัญหาและความสำคัญของปัญหา , ค่านิยมและความหมาย, ขอบข่ายและข้อจำกัดในการศึกษา, วัตถุประสงค์ของการศึกษา, สมมติฐาน, แนวทางในการศึกษาวิจัย , ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และการนำเสนอผลการศึกษา

บทที่สอง กล่าวถึง แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษา โดยกล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการ , แนวความคิดเกี่ยวกับอิทธิพล , แนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ , แนวความคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย , แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับระบบราชการ , แนวความคิดเกี่ยวกับตำรวจ , ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง และบทสรุปแห่งกรอบแนวความคิดและทฤษฎี

บทที่สาม กล่าวถึง ประวัติความเป็นมาของกระทรวงมหาดไทย และวิวัฒนาการของ กระทรวงมหาดไทย โครงสร้างและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทางด้านการเมืองของข้าราชการฝ่ายปกครอง และข้าราชการตำรวจ การจัดแบ่งส่วนราชการ รวมทั้งศึกษาถึง บทบาททางการเมืองของ ข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจ ในสังคมและระบบการเมือง

บทที่สี่ เป็นการวิเคราะห์ถึง อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ในด้านต่าง ๆ ที่ สำคัญ เช่น ในด้านการจัดองค์การ , ด้านบทบาทอำนาจหน้าที่ , การพัฒนาการและความต่อ เนื่องขององค์การ , สถานะทางสังคมของข้าราชการ , ผลกระทบจากอิทธิพลต่อปัจเจกชน และ สังคม , ความสำคัญในเชิงการเมืองของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย , และวิเคราะห์ถึงการเกิด อิทธิพล ตลอดจนการขยายขอบเขตของอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย

บทที่ห้า เป็นการสรุปถึง ผลการศึกษาถึงบทบาทและอิทธิพลของข้าราชการกระทรวง มหาดไทย ในสังคมไทย และชี้ให้ประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยตรงและโดยอ้อม ต่อสังคมและระบบ การเมืองพร้อมทั้งเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย