

คอลัมน์ "จากพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 14 สิงหาคม 2535

วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์กับระบบราชการ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ในสังคมที่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ถ้อยคำลำดับชั้นของการอุปถัมภ์ในสังคมเข้าด้วยกัน เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับตัวผู้อุปถัมภ์ การเปลี่ยนแปลงนี้ย่อมกระทบต่อความสัมพันธ์ในสังคมอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ถูกรอบงำโดยวัฒนธรรมอำนาจนิยม อำนาจก็จะเป็นตัวแปรสำคัญในโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้

ด้วยอิทธิพลของวัฒนธรรมอำนาจนิยม สังคมไทยจึงเป็นสังคมที่ยกย่องผู้ทรงอำนาจ ผู้คนจำนวนมากพากันสยบต่อผู้ทรงอำนาจ โดยหวังที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองและหวังที่จะได้รับอภิสิทธิ์เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล ผู้รับการอุปถัมภ์ไม่เพียงแต่จะต้องแสดงความจงรักภักดีต่อผู้อุปถัมภ์เท่านั้น หากยังต้องส่ง 'ส่วย' ให้แก่ผู้อุปถัมภ์อีกด้วย 'ส่วย' ที่ส่งให้อาจเป็นทรัพย์สินเงินทองหรือทรัพยากรที่มีใช้เงินก็ได้ ในอดีตกาล ผู้อุปถัมภ์ที่มีบริวารยิ่งมากเพียงใด ก็ยิ่งบ่งบอกถึงความทรงอำนาจมากเพียงนั้น ผู้ทรงอำนาจที่พึงประสบความสำเร็จในการแย่งชิงอำนาจจึงมักจะ 'จัดฉาก' ให้มี 'ขบวนการขลิบ' แสดงความยินดีและชื่นชมในความสำเร็จดังกล่าวนี้ ทั้งนี้โดยที่มีความเชื่อว่า ยิ่ง 'ขบวนการขลิบ' ใหญ่โตมโหฬารเพียงใด ก็ยิ่งแสดงถึงบารมีของผู้ทรงอำนาจคนใหม่มากเพียงนั้น ความเชื่อดังกล่าวนี้เป็นมรดกที่สืบทอดจากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมไทยแต่โบราณกาล ในยุคสมัยที่สังคมไทยยังมีประชากรอาศัยอยู่อย่างบางตา ความสามารถในการกุมกำลังคนนับเป็นปัจจัยสำคัญที่บ่งบอกถึงอำนาจ แต่ในทศวรรษ 2530 นี้ แม้ความหนาแน่นของประชากรจะเพิ่มขึ้นเป็นอันมากจนถึงกับต้องทำสงครามแย่งชิงทรัพยากรนั้น ก็ยังมีผู้เชื่อและยึดถือว่า กำลังคนที่เป็นบริวารเป็นเครื่องบ่งบอกอำนาจ ความเชื่อดังกล่าวนี้มีมากเป็นพิเศษในกองทัพและกระทรวงมหาดไทย

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจทั้งในกองทัพและกระทรวงมหาดไทย บรรดาขุนศึกและขุนนางน้อยใหญ่จำต้องแสดงความสวามิภักดิ์ต่อผู้ทรงอำนาจคนใหม่หรือกลุ่มใหม่ มิฉะนั้นการรับราชการอาจไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร กระนั้นก็ตาม ยังมีข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่ปฏิเสธความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้ อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่า ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในระบบราชการมิได้เข้มข้นเท่าเทียมกันในทุกกระทรวงทบวงกรม หากแต่แตกต่างกันไปตามการครอบงำของ

วัฒนธรรมอำนาจนิยม ณ ที่ใดที่วัฒนธรรมอำนาจนิยมทรงอิทธิพลอย่างสูง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จะเข้มข้นมากเป็นพิเศษ แต่ในหน่วยราชการที่วัฒนธรรมอำนาจนิยมเบาบาง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ก็จะหละหลวมและอ่อนล้า

วัฒนธรรมอำนาจนิยมเมื่อผนวกเข้ากับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมย่อมตกผลึกเป็น 'วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์'

วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์ฝังรากลึกในระบบราชการมาเป็นเวลาช้านาน ก่อนที่จะแผ่อิทธิพลเข้าสู่ปริมณฑลทางเศรษฐกิจเสียอีก และด้วยการครอบงำของวัฒนธรรมดังกล่าวนี้ การเลื่อนตำแหน่งและการปูนบำเหน็จในระบบราชการจึงมิได้เป็นไปตามระบบคุณธรรม (merit system) หากแต่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่มีกับผู้ทรงอำนาจทางการเมืองในขณะหนึ่งๆ กล่าวคือ ค่าของคนขึ้นอยู่กับว่าเป็นคนของใคร อิทธิพลของวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์ทำให้ขุนนางข้าราชการจำนวนมากพากันสยบยอมเป็นบริวารของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ภายในกรมและกระทรวงเดียวกัน โดยที่บางคนก็แสวงหาผู้อุปถัมภ์นอกกระทรวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำฝ่ายทหาร

การหวังพึ่งการอุปถัมภ์จากผู้นำฝ่ายทหารจะมีมากเป็นพิเศษในยุคสมัยที่มีการปกครองแบบเผด็จการ/คณาธิปไตย ด้วยอิทธิพลของวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์ ผู้นำฝ่ายทหารบางคนยินดีปราโมทย์ที่มีผู้มาขอรับการอุปถัมภ์ และมีความคิดว่า ยังมีบริวารมากเพียงใด ก็ยิ่งแสดงถึงการมีอำนาจมากเพียงนั้น อย่างไรก็ตาม การที่มีผู้มาแสดงความสวามิภักดิ์จำนวนมากนั้นเป็นเพียงเงื่อนไขขึ้นต้นเท่านั้น ผู้อุปถัมภ์จักต้องรักษาบริวารภายใต้การอุปถัมภ์ไว้ต่อไป ในกรณีนี้ ผู้อุปถัมภ์จักต้องใช้อำนาจและบารมีในการส่งเสริมบริวารให้ได้ดิบได้ดีในชีวิตราชการ ยิ่งพลานุภาพแห่งอำนาจในเรื่องนี้มีมากเท่าใด ก็จะมีแรงดึงดูดให้ผู้คนเข้ามาเป็นบริวารมากเท่านั้น ในยุคสมัยที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย ขุนนางข้าราชการจำนวนไม่น้อยพากันสยบต่อนักการเมืองที่ทรงอำนาจ โดยหวังอาศัยการอุปถัมภ์ทางการเมืองในการส่งเสริมความก้าวหน้าแห่งอาชีพการรับราชการ นักการเมืองบางคนไม่ลังเลที่จะแผ่พลานุภาพแห่งอำนาจดุจเดียวกับที่ผู้นำฝ่ายทหารเคยปฏิบัติในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตย บางครั้งการแผ่พลานุภาพแห่งอำนาจดังกล่าวนี้ต้องทำข้ามกระทรวง หรือต้องข้ามพรมแดนแห่งอำนาจของตน ในกรณีเช่นนี้ มักจะมีการเจรจาแลกเปลี่ยนการอุปถัมภ์ทางการเมืองให้แก่บริวารของกันและกัน ตลาดการซื้อขายบริการอุปถัมภ์จึงเกิดขึ้นในระบบราชการ ขุนนางข้าราชการที่เติบโตใหญ่ขึ้นมาจากการอุปถัมภ์ทางการเมืองจำต้องทำงานรับใช้ผู้ทรงอำนาจ และบางครั้งต้องยอมเป็นเครื่องมือในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้ทรงอำนาจ ไม่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม

เมื่อพลังเศรษฐกิจทุนนิยมขยายตัวในสังคมไทยมากขึ้น รูปแบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในระบบราชการเริ่มแปรเปลี่ยนไป แม้ว่าการแลกเปลี่ยนระหว่างความสัมพันธ์กับการอุปถัมภ์ทางการเมืองจะยังคงมีอยู่ แต่เงินก็คือบุคลากรเข้าสู่ตลาดบริการอุปถัมภ์มากขึ้น การซื้อตำแหน่งข้าราชการด้วยเงินกำลังเข้ามาแทนที่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในรูปแบบเดิม กล่าวในเชิงเศรษฐศาสตร์ก็คือ ตลาดบริการอุปถัมภ์มิใช่ตลาดที่มีการนำ 'ของ' มาแลกเปลี่ยนกับ 'ของ' (barter economy) เพียงลักษณะเดียวอีกต่อไป หากแต่ได้ค่อยๆ 'พัฒนา' มาเป็นตลาดที่มีการใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนมากขึ้น

อิทธิพลของวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์ก่อให้เกิดการเล่นพรรคเล่นพวกในระบบราชการ และบั่นทอนประสิทธิภาพของระบบราชการไปจนเกือบหมดสิ้น ไม่เพียงแต่การปูนบำเหน็จและการเลื่อนตำแหน่งในระบบราชการจะไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรมเท่านั้น หากทว่ายังทำให้การบังคับบัญชาข้าราชการหย่อนยานอีกด้วย นอกจากนี้ วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์มีอิทธิพลต่อการพัฒนาหน่วยงานอย่างยิ่งยวด ในหน่วยราชการที่วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์บางเบา การยอมรับการเปลี่ยนแปลงและการยอมรับความคิดใหม่มีมากกว่าหน่วยราชการที่วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์เข้มข้น ความข้อนี้ครอบคลุมไปถึงการรับฟังความเห็นของประชาชนด้วย ยิ่งวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์เข้มข้นมากเพียงใด กระบวนการตัดสินใจและกระบวนการกำหนดนโยบายมีแนวโน้มที่จะเป็นการสั่งการจากเบื้องบน (top-down process) มากเพียงนั้น 'บทสนทนา' ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา จะมีมากขึ้น ณ ที่ซึ่งวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์เจือจาง แม้ในกองทัพซึ่งวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์เข้มข้น 'บทสนทนา' ดังกล่าวนี้อาจยังมีได้ หากผู้บังคับบัญชาสละหลุดจากการครอบงำของวัฒนธรรมดังกล่าวนี้

การปฏิรูประบบราชการเพื่อให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นย่อมยากที่จะเป็นไปได้ หากเรายังไม่เข้าใจวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์อย่างพอเพียง