

บทที่ 20

อำนาจเชิงตรรก-นิตินัยและธรรมเนียมอำนาจ

1. การควบคุมทางสังคม (Social Control)

ในการดำรงชีวิตอยู่ในบ้านเมืองได้ก็ตามย่อมจะต้องประสบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมทางสังคมไม่มากก็น้อย การควบคุมทางสังคมหมายถึงการกำหนดขอบเขตแห่งพฤติกรรมโดยบุคคลอื่นในสังคม แม้ในสังคมที่เน้นความประพฤตินิยมปัจเจกวิสัย (individualistic behavior) คือ พฤติกรรมที่เป็นไปโดยเสรีจิตของบุคคลมากก็ยังมี การควบคุมทางสังคมอยู่ด้วย

วิธีการควบคุมทางสังคมในแง่สังคมวิทยาได้แก่ วิธีประชา (folkways) จารีต การขับออกจากการเป็นพวก หรือการเนรเทศ (ostracism) วิธีประชาเป็นแนวปฏิบัติของคนทั่วไปซึ่งหากไม่กระทำตามมีผลลัพท์ไม่รุนแรง จารีต (mores) เป็นการควบคุมที่เข้มงวดคือเป็นระเบียบการที่หากประพฤตินอกกลุ่มนอกทางไปแล้วจะมีโทษ การเนรเทศออกจากหมู่บ้าน หรือการไม่ให้ใช้นามสกุลเป็นวิธีการลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนปทัสสถาน (norms) ในสังคม

วิธีการควบคุมในแง่รัฐศาสตร์ มักเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจที่เป็นทั้ง โดยพลกำลัง โดยกฎหมาย และโดยวิธีการอื่น ๆ

ณ ที่นี้จะแยกแยะเฉพาะ สามศัพท์ เกี่ยวกับการควบคุมทางสังคมที่เรียกกันว่า อำนาจ ได้แก่ force, power, authority

2. ศัพท์สามคำเกี่ยวกับอำนาจ

2.1 Force ศัพท์ 3 คำ ได้แก่ พละอำนาจ กำลังอำนาจ และอำนาจโดยหน้าที่หรือโดยมีการยอมรับ (พละอำนาจ)

ศัพท์นี้หมายถึงการใช้กำลังเพื่อบังคับให้บุคคลอื่นทำตามที่เราต้องการ

ศัพท์นี้บ่งถึงการใช้กำลังบังคับและอาจมีการใช้วิธีรุนแรง เช่นด้วยการใช้อาวุธหรือแสดงท่าทางข่มขู่

2.2 Power (อำนาจ, กำลังอำนาจ) ใช้ในความหมายดังนี้

อำนาจหรือกำลังอำนาจได้แก่ ความสามารถที่จะก่อให้เกิดผลขึ้นตามที่ต้องการ ความสามารถนั้นอาจจะแสดงออกมาให้เห็นภายนอกก็ได้ หรือมีแฝงไว้ภายในก็ได้

2.2.1 ความสามารถที่แสดงออกมาได้แก่การที่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ใดผู้หนึ่ง

2.2.2 ความสามารถที่แฝงได้แก่ การปฏิบัติตามความประสงค์ของผู้ใดผู้หนึ่ง หรือองค์การใดองค์การหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่คำสั่งหรือแนวปฏิบัตินั้นมิได้มีการย้ำหรือกล่าวซ้ำอีก

2.2.3 ความสามารถที่แฝง ยังรวมถึงกรณีผู้ใดผู้หนึ่งหรือประเทศใดประเทศหนึ่ง ไม่กล้าทำร้ายหรือรุกรานเพราะเกรงในอำนาจของบุคคลหนึ่งหรือประเทศหนึ่ง ตัวอย่างคือ ประเทศเพื่อนบ้านไม่กล้ารุกรานไทยเพราะไทยมีอำนาจ หรือความสามารถแฝงอยู่ คือฝ่ายตรงข้ามทราบว่าหากรุกรานประเทศไทยก็มีกำลังอำนาจที่จะตอบโต้

การมีอำนาจ (power) หมายถึง การใช้อิทธิพลให้ผู้อื่นกระทำตามที่ต้องการ ซึ่งโดยปกติเขาไม่ทำอยู่แล้ว เช่น สมมติว่า นาย ก. ต้องการแสดงว่าตนเองมีอำนาจโดยการสั่งให้คนไทยบริโภคน้ำทุกวัน แม้ว่าคนไทยจะบริโภคน้ำตรงตามคำสั่งก็หาแสดงว่า นาย ก. มีอำนาจไม่ ทั้งนี้ เพราะได้มีการกระทำเป็นปกติวิสัยอยู่แล้ว (ดู Julius Gould and William L. Kolb, ed., *A Dictionary of the Social Sciences*, Free Press of Glencoe, 1964, p. 524)

2.3 ออธอริตี, authority (อำนาจชอบธรรม, อำนาจที่มีการยอมรับ) ศัพท์นี้มีการใช้ในความหมายต่าง ๆ กัน ความหมายที่พอจะยึดเป็นหลักได้แก่ อำนาจที่เกิดขึ้นไม่ใช่โดยการบังคับ (force) อย่างเดียว แต่มีลักษณะว่ามีความถูกต้องหรือมีการยอมรับอยู่แล้ว ซึ่งจะนำไปโดยเหตุผลอะไรก็ตาม ออธอริตี จึงมีความสัมพันธ์ใกล้เคียงกับ เลจิติเมซี, legitimacy คือความถูกต้องหรือมีการยอมรับอยู่มาก (ดู Gould and Kolb. *op. cit.*, pp. 42 - 43)

3. อำนาจสามประเภท

แมกซ์ เวเบอร์ ได้แบ่งประเภทการใช้วิธีการควบคุมทางสังคมในเชิงรัฐศาสตร์ ออกเป็นสามประเภท ได้แก่ อำนาจเชิงบารมีวิสัย (แคริสมาทิก, charismatic), อำนาจเชิงตรรก-นิตินัย, และอำนาจเชิงประเพณีนิยม (หรือธรรมเนียมอำนาจ)

การวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจสามประเภทตามนัยของแมกซ์ เวเบอร์ นี้ควรเน้นว่าเป็นไปในเชิงอุดมทัศน์ (ideal type) การมองอะไรในเชิงอุดมทัศน์ คือเป็นไปในรูปแบบบูรณแบบ และปกติจะไม่มีอำนาจเช่นนั้นในลักษณะครบถ้วนในสภาพที่เป็นจริง

4. ตรรก-นิติอำนาจ (rational-legal)

ตรรก-นิติอำนาจมีคำอธิบายเป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

4.1 **ประการที่หนึ่ง** ตรรก-นิติอำนาจมีองค์ประกอบหลักคือ ไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล แต่ขึ้นอยู่กับข้อบังคับ และหลักเหตุผล ข้อบังคับหรือกฎหมาย (นิตินัย) ได้แก่ ปทัสถานทางกฎหมาย (legal norms) ซึ่งมีการยอมรับว่าจะต้องมีการปฏิบัติตาม สำหรับเหตุผลหรือวิธีการแบบเหตุผล (rational) ณ ที่นี้หมายถึง ประสิทธิภาพในการยังผลให้เกิดขึ้น สิ่งที่ถูกต้องตามเหตุผล หมายถึงการกระทำที่บรรลุเป้าหมายโดยใช้ทรัพยากรให้น้อยที่สุด ตัวอย่างคือการจัดให้คนข้ามถนนตามทางม้าลาย เป็นการประหยัดทรัพยากรมากที่สุด เพราะทำให้ไม่เปลืองเวลาที่ผู้ขับรถจะต้องชะลอรถเมื่อมีคนข้ามเกาะกะ และช่วยให้มีความปลอดภัยเพิ่มมากขึ้น

4.2 **ประการที่สอง** กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรับรองการใช้อำนาจนั้นจะต้องเป็น **ระเบียบปฏิบัติอย่างกว้างๆ** คือ ใช้ได้ทั่วไปไม่ว่าจะเป็นบุคคลใด อำนาจตามกฎหมายมีสภาพเป็นนามธรรมคือเป็นหลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ ที่สามารถนำไปใช้เป็นรายการ ณีเมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น การวางแผนกว้าง ๆ เกี่ยวกับความผิดทางแพ่งหรืออาญา แล้วมีการตีความใช้เฉพาะรายหรือเฉพาะเรื่อง

4.3 **ประการที่สาม** ผู้มีอำนาจตามตรรก-นิตินัย ใช้อำนาจได้ใน **ขอบเขตแห่งระเบียบปฏิบัติและกฎหมาย** ตัวอย่างเช่น ผู้พิพากษา ประธานาธิบดีผู้ได้รับเลือก หรือแม้กระทั่งพลตำรวจจรรยา ผู้ที่เชื่อฟังคำสั่งประธานาธิบดี พลตำรวจจรรยา หรือเจ้าหน้าที่อื่น ๆ นั้นกระทำไปด้วยความเคารพต่อกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ มิใช่ปฏิบัติไปเพราะเกรงกลัวต่อบุคคลเป็นการส่วนตัว

4.4 **ประการที่สี่** การเชื่อฟังตรรก-นิติอำนาจมีลักษณะดังนี้ คือ เป็นการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่เป็นลายลักษณ์อักษรของหน่วยงานหรือองค์การหนึ่ง การเชื่อฟังอยู่ในขอบเขตเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น

4.4.1 ต้องเชื่อฟังตำรวจจรรยาในขณะที่อยู่บนท้องถนน

4.4.2 ต้องปฏิบัติตามกฎของธนาคารเมื่อไปติดต่อธุรกิจที่นั่น

4.4.3 ต้องเชื่อฟังคำแนะนำของเจ้าหน้าที่สรรพากรเมื่อไปเสียภาษี

4.5 **ประการที่ห้า** ตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การหรือหน่วยงานตามระบบตรรก-นิตินัย มีการจัดเป็น **ลดหลั่น** (ไฮราคี, hierarchy) สูงต่ำตามลำดับการบังคับบัญชา เช่น อาจหวังหรืออุทธรณ์คำสั่งของพลตำรวจจรรยาต่อนายตำรวจสัญญาบัตรที่อยู่ในสายงานโดยตรงได้

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาปลัดจังหวัด ปลัดจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชา
นายอำเภอ นายอำเภอมีอำนาจบังคับบัญชาปลัดอำเภอ ฯลฯ

4.6 ประการที่หก การเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ (recruitment) ดังกล่าวนั้นจะต้องบรรจุ
บุคคลผู้ได้รับการฝึกฝนเล่าเรียนหรืออบรมมาโดยเฉพาะ (specialization)

4.7 ประการที่เจ็ด ผู้รับหน้าที่ในองค์การหรือหน่วยงานนั้น ๆ จะต้องแยกทรัพย์สิน
ส่วนตัวไม่ปะปนกับขององค์การนั้น ๆ ในฐานะนิติบุคคล

ดังนั้น เมื่อจะใช้เงินซื้อกระดาษพิมพ์ดีดใช้ในสำนักงานย่อมต้องทำบัญชีแสดงว่า
ใช้เงินของสำนักงานเพื่อกิจการของหน่วยงานนั้น ๆ ไม่ใช่เพื่อส่วนตัว

4.8 ประการที่แปด ตำแหน่งอำนาจหน้าที่แบบตรรก-นิตินัยนี้เปลี่ยนตัวบุคคลได้
กล่าวคือไม่ถือว่าดำรงตำแหน่งโดยสิทธิตลอดชีวิต การเข้าสู่การดำรงและการออกจากตำแหน่ง
เป็นเรื่องของระเบียบกฎเกณฑ์ข้อบังคับ

4.9 ประการที่เก้า การสั่งงานต่าง ๆ หรือการวางกฎเกณฑ์ต้องกระทำเป็นลายลักษณ์-
อักษร เพื่อเป็นหลักฐานแน่นอนสามารถนำมาอ้างอิงได้ในภายหลัง

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ ในวงราชการ การส่งหนังสือหรือจดหมายออกต้องมีเลขที่

4.10 ประการที่สิบ อำนาจโดยตรรก-นิตินัยนี้สืบเนื่องมาจากมีพื้นฐานความรู้ทางเทคนิค
คือ เรียนหรือได้รับการฝึกฝนมาโดยเฉพาะ นอกจากนี้มีความรู้ที่เกิดขึ้นจากประสบการณ์
กล่าวคือ ยิ่งทำงานในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งนานเท่าโดยอ้อมรู้กลไกและการพลิกแพลงแห่ง
กฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติได้มากขึ้น

การควบคุมทางสังคมหรือใช้อำนาจอาจมีการผสมระหว่างประเภทก็ได้ ตัวอย่างได้แก่
นาย ก. ในฐานะนายกรัฐมนตรีอาจมีอำนาจทั้งในแง่ บารมีวิสัย เพราะบุคลิกภาพพิเศษของ
เขาเอง และในขณะเดียวกันเขามีอำนาจในฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาล (ซึ่งเป็นระบบตรรก-
นิตินัย) ด้วย

5. ธรรมเนียมอำนาจ หรืออำนาจเชิงประเพณีนิยม

อำนาจอันเกิดขึ้นจากขนบปฏิบัติที่เก่าแก่มีลักษณะดังต่อไปนี้

5.1 ประการที่หนึ่ง การเชื่อฟังและปฏิบัติตามอำนาจประเภทนี้ ขึ้นอยู่กับศรัทธาใน
ระบบดั้งเดิมหรือระบบการที่ส่งทอดต่อกันมาเป็นเวลานานพอสมควร

ตัวอย่างแรก ได้แก่ การให้ความเคารพยำเกรงซึ่งประเพณีหรือขนบปฏิบัติรับรอง

เช่น ผู้เฒ่าผู้แก่หรือในจังหวัดทางภาคเหนือเรียกว่า “พ่อหลวง” (ผู้ใหญ่บ้าน)

ตัวอย่างที่สอง ได้แก่ การให้ความเคารพยำเกรงหรือปฏิบัติตามความประสงค์ของผู้มีบรรดาศักดิ์ เช่น คุณหลวงคุณพระสมัยเดิม

ในสมัยก่อน เมื่อมีระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การเคารพในองค์พระมหากษัตริย์ก็อาจจะจัดเข้ารูปแบบของประเพณีนิยม หรือธรรมเนียมอำนาจ

5.2 ประการที่สอง การเคารพยำเกรงอันก่อให้เกิดธรรมเนียมอำนาจนี้สืบเนื่องจากการรู้จักมักคุ้นและจงรักภักดีเป็นการส่วนตัว ในกรณีของอำนาจเชิงประเพณีนิยม ไม่มีการเรียกผู้มีอำนาจว่า “ผู้บังคับบัญชา” แต่อาจเรียกว่าเป็น “ผู้หลักผู้ใหญ่” หรือ “เจ้านาย”

5.3 ประการที่สาม ผู้ซึ่งติดตามหรือเชื่อฟังบุคคลนี้ เรียกเป็น “ลูกน้อง” หรือ “ผู้ภักดี” มิใช่ถือว่าเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างที่มีเงินเดือนเป็นทางการ

5.4 ประการที่สี่ ผู้มีอำนาจประเภทนี้ สามารถสั่งการได้ในลักษณะดังนี้คือ โดยอาศัยขนบธรรมเนียมโดยตรงและอำนาจจากคุณยพินิจ

5.4.1 อำนาจจากขนบธรรมเนียมโดยตรง เช่น ในการทำพิธีต่างๆ ในวัฏจักรแห่งชีวิตมนุษย์และชีวิตของชุมชน เช่น ในการโกนจุก บวชนาค ขึ้นบ้านใหม่ ตั้งศาลพระภูมิ การทอดกฐิน การสวดมนต์ไหว้พระ เป็นต้น

การสั่งการทำในรูปของการให้ปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมดั้งเดิม

5.4.2 อำนาจจากคุณยพินิจ อำนาจนี้กว้างมาก แต่เมื่อมีผลออกมาในทางที่ไม่ดีก็ย่อมจะทำให้ผู้มีธรรมเนียมอำนาจเสื่อมความนับถือ ตัวอย่าง เช่น ผู้ใหญ่บ้านบางคนอาจใช้ความเชื่อถือของประชาชนให้เป็นประโยชน์กับตนเองด้วยการชักชวนให้เลิกทำนาเพื่อปลูกฝิ่น หรือชักชวนให้เด็กสาววัยรุ่นเข้านครหลวงเพื่อเป็นหญิงบริการ เป็นต้น

5.5 ประการที่ห้า สำหรับบริวารของผู้มีธรรมเนียมอำนาจมีลักษณะดังนี้ คือมักเป็น

5.5.1 เป็นกลุ่มญาติหรือเกี่ยวพันทางเกี่ยวข้องกับผู้นำหรือ मुखบुरुษประเภทประเพณีนำเอง

5.5.2 เป็นบริวารที่มีความซื่อสัตย์จงรักภักดีที่สมัครเข้ามาเป็นพรรคพวก

5.6 ประการที่หก ระบบการทำงานหรือระบบบริวารของผู้มีอำนาจประเภทนี้ขาดลักษณะที่เป็นตรรก-นิตินัย คือ ซึ่งจะได้กล่าวแยกเป็นข้อ ๆ ทั่วไป

6. ระบบการทำงานของผู้มีอำนาจแบบประเพณีนำ

6.1 ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติที่แน่นอนตามระเบียบปฏิบัติที่ได้วางไว้สำหรับคนทุกคนที่ประสงค์จะสมัครมาร่วมงาน คุณสมบัติแล้วแต่ความพอใจและโดยปกติมักสอดคล้องกับประเพณีเดิม

6.2 ไม่มีการจัดระบบการบังคับบัญชาโดยความสามารถในการทำงานเฉพาะทาง อาจมีการใช้वानนอกเหนือจากหน้าที่ประจำหรือนอกเหนือหน้าที่ที่เหมาะสมกับการเรียนรู้ก็ได้ เช่นอาจให้พนักงานขับรถซื้อโอเลี้ยง หรือปิดกวาดบ้านด้วย เป็นต้น

6.3 ไม่มีระบบการแต่งตั้งและการเลื่อนตำแหน่งโดยวิธีการทำสัญญาที่มีระเบียบแบบแผน การกำหนดหน้าที่และการเลื่อนตำแหน่งต่าง ๆ กระทำโดยดุลยพินิจของผู้มีธรรมเนียมอำนาจ

6.4 ไม่มีการกำหนดวุฒิทางวิชาการที่เคร่งครัด

6.5 ไม่มีการให้เงินเดือนหรือค่าตอบแทนเป็นกิจจะลักษณะ ระบบธรรมเนียมอำนาจมักใช้การอุปถัมภ์ เช่น ให้อยู่อาศัยและกินอยู่ร่วมกัน

7. ความส่งท้าย

7.1 การแบ่งอำนาจออกเป็นสามประเภท และที่ได้นำมาอธิบายสองประเภทตั้งข้างบนนี้ยึดแนวของแมกซ์ เวเบอร์ ซึ่งมีอ้างอิงใน Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, 2nd ed., trans. by A.M. Henderson and Talcott Parsons, Free Press, 1947, pp. 328-363.

7.2 ขอเน้น ณ ที่นี้ว่ารูปแบบที่นำมาอธิบายเป็นในลักษณะอุดมทัศน์ คือ เป็นหุ่นจำลอง ซึ่งไม่จำเป็นต้องปรากฏในความเป็นจริงอย่างครบถ้วนเสมอไปไม่

คำถามท้ายบทที่ 20

- 1) force กับ authority ต่างกันอย่างไร
- 2) ตรรกนิติอำนาจมีลักษณะอย่างไร
- 3) จงอธิบายลักษณะของธรรมเนียมอำนาจ
- 4) จงอธิบายระบบการทำงานของผู้มีอำนาจแบบประเพณีนำ
- 5) การเชื่อฟังตำรวจจราจรเกี่ยวกับระบบอำนาจอะไร

“Custom... is the great guide of human life.”

David Hume, 1711-1776

English philosopher

cf. J.M., M.J. Cohen,

The Penguin Dictionary of Quotations

(New York, Penguin, 1980), p.20.

“วิถีแห่งความเคยชินเป็นมัลกุเทศก์ผู้ยิ่งใหญ่แห่งชีวิตมนุษย์.”

เดวิด ฮูม

ปรัชญาอังกฤษ