

บทที่

# 3

พลวัตของเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี  
Dynamics of Local Power Network in Chonburi Province

ธนัญญ์ ศรีโอษฐ์

*Thananat Sriost*

## บทที่

## 3

พลวัตของเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี<sup>1</sup>

## Dynamics of Local Power Network in Chonburi Province

ธณัญญ์ ศรีโอษฐ์<sup>2</sup>

Thananat Sriost

บทที่ 3

## บทคัดย่อ

บทความนี้ได้ใช้แนวคิดเครือข่ายทางสังคม ในการวิเคราะห์เครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี ซึ่งพบว่า ก่อนทศวรรษ 2540s โครงสร้างอำนาจแบบชั้นเดียวภายใต้การนำของบ้านใหญ่ ก่อรูปขึ้นบนพื้นฐานของเครือข่ายกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน ที่ยึดโยงเข้าด้วยกันผ่านระบบอุปถัมภ์แบบดั้งเดิม การกระจายอำนาจในทศวรรษ 2540s ได้นำเครือข่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมืองพัทยา ไปสวมทับกับโครงสร้างอำนาจแบบเดิม อันทำให้จังหวัดชลบุรีมีอภีการกระจายอำนาจไปสู่ชุมชนท้องถิ่นได้ โครงสร้างอำนาจแบบชั้นเดียวภายใต้การนำของบ้านใหญ่ดังกล่าวนี้เป็นอุปสรรคต่อการปกครองตนเองท้องถิ่นและการกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรม

คำสำคัญ : เครือข่ายทางการเมือง การกระจายอำนาจ ระบบอุปถัมภ์

## Abstract

This article utilizes the social network perspective for analyzing local power network in Chonburi Province. It finds that before the decade of 1997s a single-pole power structure under the leadership of the big house has been formulated on the basis of the network of subdistrict heads and village heads linking together through the traditional form of patronage system. Owing to the power decentralization in 1997, the power networks of subdistrict administrative organizations, municipalities,

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของดัชนีพนธ์ เรื่อง “พลวัตของเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดหนึ่งในยุคของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น” หลักสูตรปริญญาเอก สาขาวิชาไทยศึกษา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

<sup>2</sup> นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชาไทยศึกษา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

provincial administrative organizations, and Pataya City have been formed in accordance with the traditional power structure : leading Chonburi to failure in power decentralization into local communities. This form of the single-pole power structure under the leadership of the big house is an obstacle for local self governance and just distribution of resources.

**Key words :** Political Network, Decentralization, Patronage System

## บทนำ

การสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในสังคมไทยปัจจุบัน พบว่าผลงานวิชาการต่างๆ มีแนวทางในการศึกษา 2 แนวทางหลัก คือ หนึ่ง แนวการศึกษาเชิงสถาบันที่เป็นทางการ (legal-institutional approach) แนวนี้มุ่งวิเคราะห์และเสนอแนะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ รวมทั้งการปกครองท้องถิ่น โดยเน้นการวิเคราะห์สถาบันที่เป็นทางการ ตามตัวบทกฎหมาย ดังนั้นจึงจะเลยถึงชีวิตจริงที่เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น งานของ ชยาวิช และคณะ เป็นต้น และสอง แนวการศึกษาที่เน้นบทบาทของผู้นำ เช่นงานของ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ เกี่ยวกับบทบาทของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ (2505) ซึ่งให้ความสำคัญต่อผู้นำในการปกครองท้องถิ่น มักจะละเลยบทบาทและปัจจัยในเชิงโครงสร้าง เช่น โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ระบบทุนนิยม กระแสโลกาภิวัตน์ และระบอบราชการ เป็นต้น

ผู้วิจัยเห็นว่าการทำความเข้าใจถึงการปกครองท้องถิ่นในยุคกระจายอำนาจ ตั้งแต่ปี 2537 เป็นต้นมานั้น จำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างปัจเจกชน กลุ่ม และองค์กร ในรูปของเครือข่ายอำนาจซึ่งมีผลผลิตออกมาเป็นแบบแผนในเชิงโครงสร้างอำนาจ เรียกแนวนี้ว่า “แนวการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม” (social network analysis) เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่าง อปท.ในยุคกระจายอำนาจมิได้วางอยู่บนกรอบของกฎหมายที่เป็นทางการหรือบทบาทผู้นำท้องถิ่นเท่านั้น แต่เป็นความสัมพันธ์เชิงปฏิสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่ายระหว่าง อปท. และเครือข่ายไม่เป็นทางการที่ตกผลึกฝังแน่นมาแต่เดิม

แนวการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมเป็นมุมมอง (perspective) ในการศึกษาชีวิตทางสังคมที่มีฐานคิดสำคัญดังนี้ (Morin and Wellman, 2010 ; Mizruchi, 2007)  
1) แนวคิดนี้เชื่อว่า ชีวิตทางสังคมนั้นเป็นความสัมพันธ์ที่ปัจเจกชน กลุ่ม และองค์กร

มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ดังนั้น ในการวิเคราะห์จึงต้องพิจารณาปฏิสัมพันธ์เป็นหลัก ไม่ใช่แค่การวิเคราะห์บุคคลลักษณะของบุคคลหรือผู้นำแต่เพียงอย่างเดียว และไม่ใช่การวิเคราะห์สถาบันทางการที่แยกออกจากบริบทอย่างเฉพาะเจาะจง 2) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนกลุ่ม และองค์กรมีลักษณะเป็นเครือข่าย ซึ่งก่อรูปเป็นโครงสร้าง มิใช่เป็นเพียงกลุ่มที่คนมารวมอยู่ในที่เดียวกันเท่านั้น (aggregation of individuals) 3) เครือข่ายทางสังคม เป็นปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่มีลักษณะของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยมีการเชื่อมโยงกันในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ความเป็นเพื่อน ความเป็นญาติ เป็นต้น 4) การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม เป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายใต้บริบท (relational context) ดังนั้นจึงมิใช่เป็นกฎเกณฑ์สากลที่อยู่นอกเหนือกาลละ/เทศะ

การวิจัยครั้งนี้ได้เลือกศึกษาพื้นที่ในจังหวัดชลบุรี ซึ่งพบว่า เมื่อเข้าสู่ยุคกระจายอำนาจในช่วงลิ้นทศวรรษ 2539s ชลบุรีมีการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล 58 แห่ง เทศบาล 39 แห่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง และเมืองพัทยา 1 แห่ง แต่เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่าง อปท. ในจังหวัดชลบุรีกลับพบว่ามีความสัมพันธ์กันในรูปเครือข่ายไม่เป็นทางการซ่อนอยู่ภายใต้ศูนย์อำนาจที่มีลักษณะ “โครงสร้างอำนาจแบบชั่วคราว” โดยการนำของ “นายสม” (นามสมมุติ) ซึ่งเรียกขานกันทั่วไปในภาคตะวันออกว่า “บ้านใหญ่” (โอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2554)

ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่าหลังจากที่มีนโยบายกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นต้นมานั้น นโยบายกระจายอำนาจดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการเชื่อมร้อยเครือข่ายในจังหวัดชลบุรีอย่างไร และจากพื้นฐานเดิมของโครงสร้างอำนาจบ้านใหญ่ของจังหวัดชลบุรีนั้น ได้ก่อให้เกิดพลวัตของการเปลี่ยนแปลงในเครือข่ายอำนาจอย่างไรบ้าง และปัจจัยอะไรที่มีผลต่อพลวัตของเครือข่ายอำนาจดังกล่าว โดยผู้วิจัยสนใจที่จะวิเคราะห์ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบเครือข่าย และผลที่ตามมาจากพลวัตของเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี อันจะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมในวงวิชาการต่อไป

วัตถุประสงค์ในการวิจัย 1) เพื่อศึกษาถึงพลวัตของเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีในยุคของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และ 2) เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อพลวัตของเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นดังกล่าว

การศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research methodology) ซึ่งนอกจากจะใช้วิธีการเก็บรวบรวมจากเอกสารชั้นต้น และเอกสารชั้นรองต่าง ๆ แล้ว การวิจัยครั้งนี้ยังเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interviews) โดยดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย ที่ปรึกษาของครอบครัวบ้านใหญ่ สมาชิกของครอบครัวบ้านใหญ่ สมาชิก นักการเมืองท้องถิ่นที่มีตำแหน่งใน อบต. เทศบาล อบจ. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดชลบุรี และอดีตผู้ประสานงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนจังหวัดชลบุรี รวมทั้งสิ้น 35 คน<sup>3</sup>

## เครือข่ายอำนาจของบ้านใหญ่ในช่วงปี 2509-2540

นายสม (นามสมมุติ) หัวหน้าครอบครัวของบ้านใหญ่ มาจากตระกูลชาวจีน แซ่ตั้ง (สัมภาษณ์ พรหมมาศ ยิ้มละไม, 19 พฤศจิกายน 2552) ครอบครัวเดิมมีฐานะทาง เศรษฐกิจดีและมีหน้ามีตาในสังคมบางแสน โดยผู้เป็นพ่อมีตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 9 ต.แสนสุข อ.เมืองชลบุรี ขณะที่แม่มีอาชีพขายเนื้อหมูในตลาดหนองมนและเป็นเจ้าของโรงฆ่าสัตว์ (ขนาดเล็ก) (อรุณโรจน์ เลี่ยมทอง, ม.ป.ป. : 18)

นายสมจบชั้นประถมศึกษาตอนต้นจากโรงเรียนวัดกลางดง และในระหว่างที่เรียนต่อชั้นประถมปลายที่โรงเรียนชลราษฎรอำรุง นั้น เขาได้ลาออกเพื่อหันไปประกอบอาชีพเป็นเด็กท้ายรถโดยสารประจำทางสายบางแสน-ชลบุรี เนื่องจากจะได้เดินทางท่องเที่ยวไปในที่ต่างๆ ต่อมาเขาพัฒนาไปเป็นกระเปารถและคนขับรถประจำทางในที่สุด หลังจากนั้นนายสมได้ขอเงินจากครอบครัวเพื่อซื้อรถกระบะสำหรับรับส่งผู้โดยสารสายชลบุรี-ศรีราชา แต่กิจการไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากมี ปัญหาแย่งชิงผู้โดยสารกับเจ้าของรถคันอื่นจนถึงขั้นลงไม้ลงมือ หลังจากนั้นนายสม ได้หันไปฝึกเล่นลิเก โดยคิดว่าจะเอาดีทางการแสดงแต่ก็ต้องผิดหวังอีกครั้ง (อรุณโรจน์ เลี่ยมทอง, ม.ป.ป. : 20-21) หลังจากนั้นนายสมจึงไปทำงานเป็นลูกจ้างเรือประมง ซึ่งทำอยู่ประมาณสองปีก็ต้องเลิกเมื่อครอบครัวบวช และเมื่อลาสิกขาบทแล้ว

<sup>3</sup> การวิจัยครั้งนี้มีการตรวจสอบข้อมูลโดยใช้เทคนิคต่าง ๆ คือ 1) การสัมภาษณ์จากคนหลาย ๆ มุมมอง (ทั้งจากสมาชิกของเครือข่ายบ้านใหญ่เครือข่ายใหม่ที่แยกตัวออกมาจากกลุ่มของบ้านใหญ่เดิม และเครือข่ายนักการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ในชลบุรี) แล้วนำมาเปรียบเทียบกัน 2) การสัมภาษณ์คนเดียวกันในเวลา/สถานที่ต่างกัน ว่าคำตอบมีความคงเส้นคงวาหรือไม่ และ 3) การตรวจสอบข้อมูลจากแหล่งที่ต่างกัน ระหว่างการสัมภาษณ์กับเอกสาร เนื่องจากการสัมภาษณ์อย่างเดียวไม่สามารถใช้เป็นหลักฐานที่ชัดเจนและเชื่อถือได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอาศัยเอกสารข้อมูลอื่น ๆ ประกอบ เช่น เอกสารโครงการ รายงานการประชุม หรือ รายงานการประชุมของ อบจ.ชลบุรี เป็นต้น

จึงได้ไปเป็นทหารจนปลดประจำการ หลังจากนั้นเขาจึงกลับมาสร้างเนื้อสร้างตัวอีกครั้ง โดยการขับรถส่งปัสปลาตามตลาดต่างๆ (อรุณโรจน์ เลี่ยมทอง, มปป : 21-22) จนกระทั่งปี 2505 ได้แต่งงานกับนางสาว ลูกสาวเจ้าของท่าเรือที่ศรีราชา เรือประมงโป๊ะจับปลา รวมทั้งเจ้าของที่ดินจำนวนมากในบางแสน

ภายหลังการแต่งงานนายสมได้ลงทุนซื้อเรือประมง 1 ลำ เพื่อออกหาปลาในท้องทะเล ซึ่งเป็นอาชีพที่มีรายได้ค่อนข้างแน่นอน เขาเริ่มผันตัวเองเข้าสู่วงการการเมือง โดยการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 9 ตำบลแสนสุข และได้รับเลือกตั้งครั้งแรกในปี 2509 (ผู้จัดการ (ฉ), 2549) การได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของเขาเกิดจากเงื่อนไขทางสังคมของบางแสนในช่วงนั้นที่ต้องการผู้ใหญ่บ้านที่มีใจรักเลงตรงไปตรงมา รักท้องถิ่น และสามารถประสานระหว่างกลุ่มต่างๆ ได้ (ชาติศิริ ศิริวรรณ อ้างถึงใน พรณสิริ จิตรรัตน์, 2544 : 104)

การเป็นผู้ใหญ่บ้านที่กล้าได้กล้าเสีย รักท้องถิ่นหนองมน และชอบช่วยเหลือชาวบ้านที่เดือดร้อน ทำให้นายสมมีบทบาทโดดเด่นในฐานะผู้ให้การอุปถัมภ์ชาวบ้าน: “หลังจากที่ได้รับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแทนพ่อตา เขากลายเป็นที่พึ่งของลูกบ้านได้ เป็นคนที่พูดคำไหนคำนั้น มีสัจจะวาจา ใจกว้าง ใจนักเลง ก็เลยเป็นที่ชื่นชมของคนทั้งหลาย กำนันจึงมีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับของคนตำบลแสนสุข” (เชาวน์ มณีวงศ์ อ้างถึงใน พรณสิริ จิตรรัตน์, 2544: 105) นายสมได้ใช้ฐานะของผู้อุปถัมภ์ในการเชื่อมร้อยเครือข่ายทางด้านการปกครองท้องถิ่นกับกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตพื้นที่ใกล้เคียงเข้าด้วยกัน พัฒนาไปสู่เครือข่ายทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะนั้น ผู้สมัคร ส.ส. มักมาขอรับรองให้นายสมเป็นหัวคะแนน เนื่องจากเห็นว่านายสมเป็นผู้กว้างขวาง และเป็นที่รู้จักในหมู่มักันผู้ใหญ่บ้าน กลไกที่นายสมใช้เพื่อสร้างเครือข่ายตั้งแต่แรกจะเป็นการประชุมประจำเดือนของกำนันผู้ใหญ่บ้านหรือการประชุมเกี่ยวกับงานของจังหวัด เช่น การจัดงานประจำปีของจังหวัด งานปราบปรามยาเสพติด หรือการช่วยเหลือน้ำท่วม อันเป็นโอกาสให้นายสมได้เข้าไปให้ความช่วยเหลือแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านอื่น ๆ จนมีฐานะเป็นผู้ให้การอุปถัมภ์สำคัญ เช่น การช่วยเหลือเรื่องเงินสำหรับผู้ที่เดือดร้อน ดังนั้น เมื่อมีผู้สมัคร ส.ส. (อาทิ นายประสงค์ เนื่องจำนง ผู้สมัคร ส.ส. ในปี 2512) ต้องการให้นายสมเป็นหัวคะแนนใหญ่ นายสมจึงขอความช่วยเหลือต่อมายังกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ช่วยหาเสียงในฐานะหัวคะแนนรองระดับท้องที่ได้โดยง่าย (สัมภาษณ์นายปฐม วรรณะภูติ วันที่ 16 กันยายน 2554)

เครือข่ายทางการเมืองของนายสม ได้สร้างผลงานให้เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปเมื่อนายสมรับเป็นหัวหน้าให้กับนายบุญชู โรจนเสถียร (อดีตรองผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพฯ) ในการเลือกตั้ง ส.ส.ปี 2518 นายบุญชูขณะนั้นถือเป็นผู้สมัครหน้าใหม่ที่มาลงเลือกตั้งในพื้นที่บ้านเกิดของนายสม แต่นายบุญชูรู้จักทิศทางลมทางการเมืองในชลบุรีเป็นอย่างดี เขาจึงได้เข้าพบเสี่ยจิ๋วผู้ยิ่งใหญ่แห่งจังหวัดชลบุรีเพื่อร้องขอให้เสี่ยจิ๋วช่วยสนับสนุนตน นายสมซึ่งขณะนั้นมีความสนิทสนมและทำงานร่วมกับเสี่ยจิ๋ว (สัมภาษณ์นายสมชาย คุณปลื้ม สำนักข่าวไอทีว, มปป.) ทำให้เขาได้รับเป็นหัวหน้าแทนแก่นายบุญชู จนได้รับเลือกตั้งในที่สุด<sup>4</sup> (สัมภาษณ์นายสมชาย คุณปลื้ม อ้างถึงใน พรณสิริ จิตร์รัตน์, 2544 : 106) การเป็นหัวหน้าให้กับนายบุญชูครั้งนี้ นอกจากนายสมจะสามารถสร้างเครือข่ายกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านให้เข้มแข็งขึ้นกว่าเดิมแล้วยังเป็นเสมือนกับเครื่องมือในการช่วยขยายเครือข่ายของเขาให้กว้างขวางขึ้นอีกด้วย ทั้งนี้เพราะนายสมได้ไปพบปะกับกลุ่มคนต่าง ๆ ที่อยู่นอกเครือข่ายเดิมอีกหลายคน

กล่าวได้ว่าความสำเร็จของเครือข่ายการปกครองท้องถิ่นที่ได้ถูกนำไปใช้เป็นเครือข่ายหัวหน้าทางการเมือง และเป็นเสมือนแรงผลักดันให้นายสมก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งกำนันตำบลแสนสุขในปี 2519 โดยไม่มีการแข่งขัน (สัมภาษณ์นายสมชาย คุณปลื้ม, สำนักข่าวไอทีว, ม.ป.ป.) การขึ้นเป็นกำนันทำให้เครือข่ายท้องถิ่นของกำนันสมได้ขยายออกไปกว้างขวาง จนกระทั่งครอบคลุมทั้งจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายสมได้รับตำแหน่งเป็นประธานกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีบทบาทสูงมาก (สัมภาษณ์นายอัมพล บุญชอบ, อ้างถึงใน พรณสิริ จิตร์รัตน์, 2544) ในช่วงนั้น นายสมยังรับเป็นหัวหน้าใหญ่ในการเลือกตั้งทุกครั้ง อาทิ เป็นหัวหน้าให้กับนายบุญชู โรจนเสถียร และ พล.ต.ศิริศิริโยธิน (การเลือกตั้งปี 2519) นายตรงค์ สิงโตทอง นายโกวิทย์ ศรีสวัสดิ์ นายประโยชน์ เนื่องจำนงค์ นายคณิน บุญสุวรรณ และ จ.ส.อ.อุดม โอภาศรี (การเลือกตั้งปี 2522) และแต่ละครั้งผู้สมัครที่นายสมให้การสนับสนุนจะได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้น

จะเห็นได้ว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านมีการรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายอำนาจที่วางอยู่บนฐานของระบอบอุปถัมภ์ที่มีนายสมเป็นศูนย์กลาง มีการจัดตั้งในลักษณะลูกพี่-ลูกน้องที่เป็นส่วนตัว/ไม่เป็นทางการ ซึ่งกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านต่าง ๆ จะเป็นตัวกลางที่เชื่อมโยง

<sup>4</sup> การเลือกตั้งครั้งนั้น ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้ “เงิน” ในการหาเสียงอย่างมหาศาลในชลบุรี “เมื่อก่อนหาเสียงเขาไม่ใช้ตังค์กันเท่าไรหรอก พอบุญชูมาลงก็เลยติดมาจนถึงทุกวันนี้ ตอนนั้นต้องไปจ่ายเงินให้มัน ๆ ถึงมาลงคะแนน ปกติตรอกนิตเดียวกี่ไม่เดินกันแล้ว ต้องเอารถไปรับ ” (สัมภาษณ์นายสมชาย คุณปลื้ม มติชนสุดสัปดาห์, 2529)

สายสัมพันธ์จากนายสมไปยังชาวบ้านอีกชั้นหนึ่ง นายสมในฐานะ “ลูกพี่ใหญ่” มีศักยภาพที่จะใช้ทั้งพระคุณและพระเดช แต่นายสมจะ “โตด้วยพระคุณ ไม่ใช่พระเดช” (สัมภาษณ์ นายเบงค์ สิริมงคล, 28 เมษายน 2555) โดยให้ความช่วยเหลือทางการเงิน รวมทั้งจัดสรรโครงการที่ได้รับจากราชการให้แก่ลูกน้องที่เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน เช่น โครงการรับเหมาก่อสร้าง เป็นต้น โดยงานหลักที่นายสมมอบหมายแก่ลูกน้อง คือ การช่วยหาเสียง ซึ่งนายสมจะเรียกกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านมาคุยทีละคน เพื่อขอร้องให้ช่วยหาเสียงให้แก่ผู้สมัครที่ตนให้การสนับสนุน

ภายหลังจากการเสียชีวิตของเสียชีวิตในปี 2524 เครือข่ายท้องถิ่นชลบุรีได้รวมศูนย์อยู่ที่ตัวนายสมแต่เพียงผู้เดียว การเลือกตั้งทั่วไปปี 2526 แสดงถึงการลุกคืบทางการเมืองของนายสมอีกก้าวใหญ่ เมื่อนายสมหันมาสนับสนุนญาติพี่น้องของตนให้เข้าสู่วงการเมืองระดับประเทศเป็นครั้งแรก กล่าวคือ นายนิคม แสนเจริญ (น้องภรรยาของนายสม) ถูกส่งลงรับสมัครเลือกตั้งในเขต 2 ของจังหวัด พร้อม ๆ กับสนับสนุนพรรคพวกที่นายสมเคยให้การสนับสนุนมาก่อน เช่น นายประโยชน์ เนื่องจำนงค์, นายตรงค์ สิงห์โตทอง และนายจรรยา งามพิเชษฐ์ ซึ่งทุกคนได้รับชัยชนะทั้งหมด ต่อมาในการเลือกตั้งปี 2529 ส.ส.ที่นายสมให้การสนับสนุนได้รับชัยชนะ 3 คน (จาก ส.ส.ทั้งหมด 5 คน) ในการเลือกตั้งปี 2531 ส.ส.ที่นายสมให้การสนับสนุนได้รับชัยชนะ 4 คน (จาก ส.ส.ทั้งหมด 6 คน) ในการเลือกตั้งเดือนมีนาคม 2535 ส.ส.ที่นายสมให้การสนับสนุนได้รับชัยชนะ 4 คน และในการเลือกตั้งเดือนกันยายน 2535 ส.ส.ที่นายสมให้การสนับสนุนได้รับชัยชนะ 2 คน (จาก ส.ส.ทั้งหมด 6 คน เท่าเดิม)

ความสำเร็จในการเลือกตั้ง ส.ส.แต่ละครั้ง นายสมได้ใช้เครือข่ายในท้องถิ่นที่สำคัญ โดยนายสมจะมอบหมายให้กำนันที่ตนไว้วางใจ เป็นหัวคะแนนหลักทำหน้าที่ดูแลในอำเภอที่กำหนด อาทิ อำเภอเมืองชลบุรี ศรีราชา และพัทยา เป็นต้น โดยประสานกับกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านคนอื่น ๆ ภายในอำเภอ และเชื่อมโยงเครือข่ายกับชาวบ้าน ในขณะที่การจัดเครือข่ายใน อบท. จะส่งลูกน้องคนสนิทลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น โดยมีนายสมเป็นผู้ดูแลเครือข่ายเหล่านี้ในระดับภาพรวมของจังหวัด (ผู้จัดการ (ด), 2549) ซึ่งผลประโยชน์ตอบแทนที่หัวคะแนนเหล่านี้ได้รับมีมากมายหลายรูปแบบ เช่น เงินสนับสนุนตามคะแนนเสียงที่ประมาณการกันไว้ (โดยนายสมจะไม่เข้าไปแทรกแซง แต่จะปล่อยให้หัวคะแนนบริหารจัดการเงินที่ได้รับกันเอง) หรือผลตอบแทนอื่นๆ หากทำคะแนนได้ตามเป้าที่วางไว้ แม้กระทั่งการนำงบประมาณที่ได้รับจากงบประมาณ ส.ส.



ซึ่งจะผันลงสู่พื้นที่ของหัวคะแนน โดยผลประโยชน์ที่หัวคะแนนจะได้จากโครงการเหล่านี้เป็นกลไกสำคัญสำหรับหล่อเลี้ยงเครือข่ายอำนาจท้องถิ่น ซึ่งการแบ่งโครงการของรัฐให้กับลูกน้อง จะอาศัยกติกาที่ว่า “หากโครงการใดมีมูลค่า 100 ล้านบาทขึ้นไป นายสมก็จะให้บริษัทในเครือของตนเป็นผู้รับงานนั้นไป แต่ถ้ามีมูลค่าน้อยกว่า 100 ล้านบาทจะให้ลูกน้องในกลุ่มของตนเองเป็นผู้ดำเนินการ (สัมภาษณ์ นายเชาว์ มณีวงศ์, วันที่ 14 สิงหาคม 2553)

เมื่อสุขาภิบาลแสนสุขได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแสนสุขในปี 2531 นายสมได้รับเลือกตั้ง (โดยไม่มีคู่แข่ง) เป็นนายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบลแสนสุข ในปี 2532 (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2537 : 211) หลังจากนั้น เป็นต้นมา นายสมได้หันมาปรับฐานทางธุรกิจของตน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาธุรกิจการบริการอย่างเด่นชัด จนกระทั่งในปี 2536 เทศบาลตำบลแสนสุขได้รับการยกฐานะเป็นเมืองลักษณะพิเศษ (เมืองท่องเที่ยว) ทำให้ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยกว่าปีละ 50 ล้านบาท ประกอบกับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมที่เข้ามาลงทุนในชลบุรีเป็นจำนวนมาก (ตระกูล มีชัย และ ภารดี มหาขันธ์, 2538 : 2)

เครือข่ายท้องถิ่นภายใต้การอุปถัมภ์ของนายสม เกิดขึ้นจากการผนวกนักการเมืองที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นในฐานะลูกน้องที่ขยับสถานะทางการเมืองจากกำนันผู้ใหญ่บ้าน มาเป็นนายก อบต. หรือนายกเทศบาล (สัมภาษณ์ นายบุญเลิศ น้อมศิลป์, 29 กันยายน 2552) ในช่วงนี้ จะพบว่าเครือข่ายท้องถิ่นจะเป็นเครือข่ายอุปถัมภ์ที่มีความซับซ้อนมากขึ้นในแง่ที่ลูกพี่ผู้อุปถัมภ์สูงสุดจะมีเส้นสายที่มีระดับชั้นมากขึ้น “ทุกสายต่างมุ่งมาหาท่านนายก ทุกสายในที่นี้หมายถึงผู้นำในท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาจังหวัด” (วัฒนา ตั้งประกอบ ; อ้างถึงใน พรณสิริ จิตรรัตน์, 2544 : 55) และ “ทั้งผู้นำชุมชน กำนันผู้ใหญ่บ้าน อบต. กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มสตรี ส่วนมากไปหาบ้านใหญ่กันหมด เวลาท่านจัดงานวันเกิดก็จะเข้าไปอวยพรกัน ไปกันคับคั่ง รอดิต ตั้งแต่ต้นซอยยันท้ายซอยไปบ้านท่าน เพราะโอกาสอย่างนี้มีไม่บ่อย ได้เจอท่าน แถมอยากได้เจอสมาชิกภายในเครือข่ายแบบพร้อมเพียงกัน” (อนุชาติ ศุภศิริลักษณ์ อ้างถึงใน พรณสิริ จิตรรัตน์, 2544 : 83) ในขณะที่ภรรยาของนายสมเอง พร้อมกับญาติสนิท และคนใกล้ชิด ต่างถูกยกกระดืบขึ้นมาเป็นระดับรอง โดยภรรยาของนายสมทำหน้าที่ประสานงานกับกลุ่มผู้นำสตรีจังหวัดชลบุรี กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน

อำเภอเมืองชลบุรี รวมถึงการพัฒนาชุมชนของจังหวัดชลบุรี (ชลนิวิส, 16 สิงหาคม 2544 ; 16 กันยายน 2544) ลูกพี่เขยรองอีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ ญาติสนิท เช่น กำนัน ตำบลห้วยกะปิ ซึ่งมีฐานะเป็นน้องเขยของนายสม เข้าควบคุมดูแลองค์กรกำนันผู้ใหญ่บ้านในนามของ “ประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดชลบุรี” ส่วนคนใกล้ชิด ได้แก่ เพื่อนสนิท/ลูกน้องที่สนิท เช่น เพื่อนสนิทที่เป็นอธิการบดีของมหาวิทยาลัยบูรพา จนถึงเกษียณอายุก็ยังคงดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาของนายสม และเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองของบ้านใหญ่ในปัจจุบัน (สัมภาษณ์ นายเชาวน์ มณีวงศ์, 8 สิงหาคม 2553)

## เครือข่ายอำนาจของบ้านใหญ่ในยุคการกระจายอำนาจ (พ.ศ. 2540-2549)

ในช่วงสิ้นทศวรรษ 2539s ได้มีการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง<sup>5</sup> ทั้งการจัดตั้ง อบต. เทศบาล อบจ. และเมืองพัทยา ซึ่งการกระจายอำนาจสู่อปท. เหล่านี้ได้ส่งผลให้ “บ้านใหญ่” เริ่มจัดองค์กรเครือข่ายในรูปแบบใหม่ ในขณะที่รูปแบบเดิมเน้นทำงานแบบไม่เป็นทางการ ถึงแม้ว่าโหนด (Node) จะมีตำแหน่งเป็นกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านก็ตาม การจัดเครือข่ายในรูปแบบใหม่ในยุคกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น จำเป็นจะต้องมีลักษณะเป็นทางการควบคู่กันไปด้วย โดยเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการยังถือเป็นความสัมพันธ์หลักในการกำหนดเครือข่าย เช่น การใช้ความเป็นส่วนตัวในการพบปะระหว่างนายสม และนักการเมืองท้องถิ่นยังคงใช้บ้านนายสม เป็นศูนย์กลางในการกำหนดแผนและโครงการต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งจะพบว่าหลังการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีแล้วอปท. ได้ถูกผนวกเข้าไปอยู่ในเครือข่ายอุปถัมภ์ที่ไม่เป็นทางการภายใต้การนำของนายสม ดังนั้น เครือข่ายที่เกิดขึ้นใหม่จึงมีลักษณะการบริหาร 2 ชั้น คือ ชั้นที่เป็นทางการของอปท. และชั้นที่ไม่เป็นทางการของเครือข่ายอุปถัมภ์ ทำให้เครือข่ายอำนาจของนายสมมีระดับชั้นของเครือข่ายที่ซับซ้อน ดังจะได้อธิบายต่อไป

<sup>5</sup> ในปี 2537 ได้ประกาศใช้พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล อันส่งผลให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในตำบลใหม่ โดยยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทให้เป็น อบต. แต่ผลของ พรบ. ฉบับนี้ที่ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจจะปรากฏหลังปี 2540 เมื่อรัฐบาลได้เสนอขอปรับปรุงแก้ไข พรบ. ฉบับดังกล่าวใหม่ในปี 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในประเด็นต่าง ๆ ทั้งโครงสร้างที่มาของสมาชิก อบต. และอำนาจหน้าที่ของ อบต. นอกจากนี้ยังประกาศใช้ พรบ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นการแยก อบจ. ออกจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ขณะเดียวกันในปี 2542 ได้มีการตรา พรบ. เปลี่ยนแปลงสถานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล และในปี 2543 ได้แก้ไข พรบ. เทศบาล (ฉบับ 11) ซึ่งกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง เช่นเดียวกับกับเมืองพัทยาก็มีการตรา พรบ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ขึ้นโดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาโดยตรงจากประชาชน

หนึ่ง “นายสม” เป็นผู้นำสูงสุดและเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายอำนาจเช่นเดิม เขาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะของประธานประสานแผนงบประมาณจังหวัดชลบุรี ทำให้นายสมมีอำนาจอย่างสูงในการกำหนดงบประมาณ “ความจริงแล้วทุกคนคิดว่า งบประมาณเราขอสะดวกกว่า ถ้าเราอยู่ฝ่ายบ้านใหญ่ เราต้องการให้ตำบลเราเจริญ เรา ก็เลยมาทางนี้ ถ้าไม่เข้ามาทางนี้ เวลาของบเราก็คงไม่ได้ ตำบลเราก็คงไม่เจริญ ทุกตำบลคิด เหมือนกันหมด เลยมาทางนี้เหมือนกันหมด จริง ๆ แล้วขออะไรที่เป็นส่วนรวมเค้า ก็ให้หมด” (อนุชาติ ศิริลักษณ์ อ้างถึงใน พรรณสิริ จิตรรัตน์, 2544 : 111) และ “ท่านเป็น ประธานประสานแผนก็ได้เข้าไปดูการบริหารงบประมาณต่าง ๆ ที่จะดึงมาพัฒนาจังหวัด ของเราแล้วก็รวมไปถึง อบต.และเทศบาลที่เกิดขึ้นใหม่ทั้งจังหวัดจะได้แบ่งสรรปันส่วนกันซึ่ง ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นที่พึงพอใจกันทุกฝ่าย” (สวัสดิ์ หอมสวัสดิ์ อ้างถึงใน พรรณสิริ จิตรรัตน์, 2544 : 119)

สอง ชั้นระดับรองของเครือข่าย โดยได้นำคนในครอบครัว และบุคคลที่ใกล้ชิด และญาติ อาทิ ภรรยาของนายสมเอง ลูก ๆ ของนายสม ได้แก่ นาย ค (ลูกคนที่หนึ่ง) นาย ง (ลูกคนที่สอง) นาย จ (ลูกคนที่สาม) นาย ฉ (ลูกคนที่สี่) รวมทั้งเพื่อนสนิทอย่างนาย ช ที่ปรึกษาส่วนตัว และนาย ญ เป็นคนที่ได้รับความไว้วางใจให้รับตำแหน่งนายก อบจ.ชลบุรี

สาม เครือข่ายในระดับคนใกล้ชิด ได้แก่ ส.ส. ที่ไม่ใช่คนในครอบครัว เนื่องจาก หลังการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นแล้ว ส.ส.ไม่มีบทบาทในการควบคุมงบประมาณโดยตรง แต่สามารถให้ท้องถิ่นของงบประมาณตามโควตาที่กำหนดไว้ได้ อย่างไรก็ตาม ส.ส. ยังมีบทบาทในเครือข่ายท้องถิ่นของนายสม ในฐานะที่เป็นผู้เชื่อมประสานกับหน่วยงาน ส่วนกลางและรัฐบาล ส่วนผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นนายกเมืองพัทยาถือว่าอยู่ในระดับ เครือข่ายของคนใกล้ชิดเนื่องจากเมืองพัทยาเป็น อปท.รูปแบบพิเศษที่มีงบประมาณ ประจำปีจำนวนมาก (ไม่ต่ำกว่า 2,000 ล้านบาท ต่อปี เป็นต้น)

ในกรณีคนใกล้ชิดที่ถือว่าเป็นแม่ทัพของเครือข่ายนั้น ได้มีการวางตัวไว้อย่างไม่ เป็นทางการโดยเป็นที่รับรู้กันทั่วไปในเครือข่าย แม่ทัพในที่นี้จะมีความเป็นศูนย์กลางของ โหนดเครือข่ายประจำอำเภอ ดังคำกล่าวของแม่ทัพคนหนึ่งที่ว่า (วัฒนา ตั้งประกอบ อ้างถึงใน พรรณสิริ จิตรรัตน์, 2544 : 65-66) “แกนนำจะแบ่งเป็นแต่ละอำเภอคอยประสานงานกัน อำเภอนั้นต้องไปหาคนนั้น อำเภอนี้ต้องไปหาคนนี้ อันนี้มีแน่นอน อย่างอำเภอเมือง

ผมกล้ายืนยันผมเป็นแม่ทัพ ทุกอย่างจะมาอยู่ที่ผม มีอะไรก็จะมาเล่าให้ผมฟัง ผมจะให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้น หากผมไม่ไหวถึงจะไปหาท่าน”<sup>6</sup>

สี่เครือข่ายระดับผู้นำท้องถิ่น เป็นเครือข่ายที่ทำงานโดยตรงกับประชาชน ได้แก่ สมาชิก อบจ. (สจ.) นายกเทศบาล นายก อบต. กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงผู้นำกลุ่มต่างๆ (อัมพล บุญชอบ อ้างถึงใน พรณศิริ จิตรรัตน์, 2544 : 68,125) “ท่านวางคนเอาไว้หมดแล้ว มันอยู่ทุกที่ในหมู่บ้านก็มีผู้ใหญ่บ้าน อบต.ก็มีประธาน อบต. ผู้นำท้องถิ่นเป็นคนของเราหมด” โดย “การแบ่งกลุ่มก็แบ่งตามอำเภอ คือ มีแกนนำอยู่ที่อำเภอๆ ละ 1-2 คน กลุ่มย่อยลงมาก็เป็นกลุ่มของตำบลก็จะมีกำนันคอยดูแล ถ้าเป็นเทศบาล พวกเทศบาลก็จะดูแลอยู่ ส่วน อบต.ก็ย่อยออกมา แล้วก็มาเป็นชุมชน”

## เครือข่ายอุปถัมภ์ของนายสม ในยุคการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมี การเชื่อมโยงดังนี้

หนึ่ง อบจ.ชลบุรี หลังจากที่มีการเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงาน นายสมได้ส่งลูกน้องคนสนิท (นาย ญ สมาชิกสภาจังหวัดชลบุรี เขตอำเภอหนองใหญ่) ขึ้นเป็นนายก อบจ. เมื่อธันวาคม 2540 (ภิญโญ ตันวิเศษ, ให้สัมภาษณ์ในวารสารผู้นำท้องถิ่น, 2545 : 82) และนับจากนั้นเป็นต้นมา กลุ่มเครือข่ายของนายสม ก็ผูกขาดอำนาจในการบริหาร อบจ.ชลบุรีมาโดยตลอด เช่นเดียวกัน การเลือกตั้งนายก อบจ.โดยตรงครั้งแรกเมื่อปี 2545 ซึ่งพิสูจน์ให้เห็นถึงเครือข่ายการจัดตั้งของนายสม ได้เป็นอย่างดี เมื่อนายภิญโญ ผู้สมัครในนาม “กลุ่มไทยรักไทย พัฒนาชลบุรี” เป็นกลุ่มที่นายสมให้การสนับสนุน สามารถเอาชนะคู่แข่งด้วยคะแนนที่ห่างกันกว่าเท่าตัว ในขณะที่สภ.ที่มีจำนวนทั้งหมด 36 คน กลุ่มนายสม ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาถึง 35 คน<sup>7</sup> การคุมอำนาจในการบริหารงาน อบจ. ได้ทำให้นายสมสามารถรักษาเครือข่ายเอาไว้ได้อย่างมั่นคง โดยผ่านการสนับสนุน

<sup>6</sup> แม่ทัพในแต่ละอำเภอมียอดนี้ (ภาสกร หอมหวล, สัมภาษณ์, 8 ตุลาคม 2553 ; อภิชัย พิทยานุรักษ์สกุล, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2553 ; พรณศิริ จิตรรัตน์, 2544) 1) อ.เมือง นายวัฒนา ตั้งประกอบ และนายอุกฤษณ์ ดันสวัสดิ์ 2) อ.ศรีราชา นายสุรสิทธิ์ ชัยตระกูลทอง และนายแบงค์ สิ่มมงคล 3) อ.บ้านบึง นายสุรสิทธิ์ กังวลกิจ 4) อ.พนสนธิคม นายวิชัย อมราลิขิต และนายสมชาย สหชัยรุ่งเรือง 5) อ.บ่อทอง นายไพฑูย์ พันธสนิท และนายจารุวัฒน์ สุขภินท์ถาวร 6) อ.หนองใหญ่ นายกมล เลิศประเสริฐเวช 7) อ.พานทอง นายวินัย คุ้มครอง 8) อ.สัตหีบ ได้แก่ นายศิริ ศิริเจริญ 9) อ.เกาะสีชัง นายดำรงศ เกตรา 10) อ.บางละมุง นายสันต์ศักดิ์งามพิเชษฐ และนายก้าพล คุปตะวัฒน์ชัยเจริญ

<sup>7</sup> สมาชิกสภา อบจ.ชลบุรี กลุ่มไทยรักไทย พัฒนาชลบุรี (สนับสนุนจากบ้านใหญ่) ที่ได้รับการเลือกตั้ง 35 คน มีดังนี้ 1) อ.เมือง 8 คน 2) อ.ศรีราชา 6 คน 3) อ.บางละมุง 6 คน 4) อ.สัตหีบ 4 คน 5) อ.พนสนธิคม 4 คน 6) อ.บ้านบึง 3 คน 7) อ.พานทอง 1 คน 8) อ.หนองใหญ่ 1 คน 9) อ.บ่อทอง 1 คน 10) อ.เกาะสีชัง 1 คน 11) อ.เกาะจันทร์ 1 คน

งบประมาณในรูปของเงินอุดหนุนที่ อบจ.สนับสนุนให้แก่ อบต.อื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อใช้ในการก่อสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในท้องถิ่นเหล่านั้น ดังตัวอย่างการเข้าไปช่วยเหลือ อบต.ในพื้นที่ของ อบจ. ชลบุรี คือ ในช่วงแรกของการจัดตั้ง อบต. ปรากฏว่า อบต.หลายแห่งขาดงบประมาณในการก่อสร้างที่ทำการของตน ทาง อบจ. จึงถ่ายโอนงบประมาณให้กับ อบต. เพื่อสร้างที่ทำการใหม่ อาทิ อบต.บ้านบึง อบต.หนองปรือ อบต.เสม็ด หรือที่ทำการของเทศบาลตำบลศรีราชา เป็นต้น (วารสารผู้นำท้องถิ่น, 2545 : 82-83)

ต่อมา อบจ. ได้จัดให้มีเงินอุดหนุนเข้าไปช่วยเหลือ อบต.และเทศบาลในรูปแบบของโครงการต่าง ๆ เช่น กรณีของเทศบาลเมืองแสนสุขจะได้รับส่วนแบ่งจากงบประมาณของ อบจ.ชลบุรี ประมาณ 30% (ของรายได้ อบจ.) ผ่านโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (แม้แต่ ส.ส. ในกลุ่มบ้านใหญ่ ก็จะได้รับส่วนแบ่งจากงบประมาณของ อบจ. เช่นกัน โดยได้รับประมาณ 16 % ของรายได้ อบจ.) งบประมาณดังกล่าวจะถูกนำไปใช้เพื่อการหาเสียงโดยการให้อบจ. ทำโครงการตามที่ ส.ส. ได้ให้สัญญาไว้ในช่วงหาเสียง) (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และโอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2550 : 30-32) หรือเงินอุดหนุนที่ให้แก่ภาคเอกชน ภาคประชาชน (ในรูปของมูลนิธิต่าง ๆ) เช่น เงินอุดหนุนแก่สมาคมกีฬาจังหวัดชลบุรี เป็นต้น ส่วนงบประมาณที่เหลือเป็นโครงการของ อบจ. ที่ดำเนินการโดยตรง รวมทั้งเป็นโครงการที่นักการเมืองในสังกัดกลุ่มบ้านใหญ่ (ทั้ง อบต. และเทศบาล) ยื่นขอให้ อบจ. ดำเนินโครงการในเขต อบต.หรือเทศบาลนั้น ๆ (สัมภาษณ์ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, 1 มิถุนายน 2550) จึงกล่าวได้ว่านอกจากผลงานที่ปรากฏสู่สาธารณชนแล้ว ผลประโยชน์ในรูปของโครงการก่อสร้างก็ตกอยู่ในมือของผู้นำท้องถิ่นเหล่านั้นแทบทั้งหมด เพราะผู้นำท้องถิ่นเหล่านี้แต่ละคนล้วนแล้วมีพื้นฐานมาจากผู้รับเหมาก่อสร้างทั้งสิ้น ยิ่งไปกว่านั้น สถาบันการศึกษาและองค์กรการกุศลต่าง ๆ ในช่วงเวลานั้น ต่างก็ได้รับเงินงบประมาณสนับสนุนจาก อบจ.เช่นกัน อาทิ โครงการด้านการศึกษาคือการช่วยเหลือผู้ติดโรคเอดส์ การเบี้ยยังชีพคนชรา และการช่วยเหลือผู้พิการ (วารสารผู้นำท้องถิ่น, 2545 : 83)

เนื่องจาก อบจ.ชลบุรี เป็นองค์กรทางการเมืองที่มีงบประมาณสูงสุด (800 กว่าล้านบาทในปี 2550) และเป็น อบต.ที่มีพื้นที่ในการทำงานครอบคลุมกว้างขวาง ด้วยเหตุนี้เองการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีจึงใช้ยุทธศาสตร์ “รวมศูนย์อำนาจ” ไว้ที่บุคคลคนเดียว ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการสนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์กรต่าง ๆ

เหล่านี้ทุกโครงการจะต้องผ่านสายตาของนายสมก่อนทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวนายสม ดำรงตำแหน่ง “ประธานประสานแผนพัฒนาจังหวัดชลบุรี” ซึ่งมีบทบาทในการตัดสินใจทำโครงการของ อบจ. แล้วจัดสรรลงมาให้กับลูกน้องของตนเองเป็นหลัก (สมชาย คุณปลื้ม, วารสารผู้นำท้องถิ่น, 2543) การขับเคลื่อนงานทางเมืองในจังหวัดชลบุรีของกลุ่มนายสม จะใช้ อบจ.ชลบุรี เป็นศูนย์กลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นฟันเฟืองสำคัญในการขับเคลื่อนโครงการของกลุ่มบ้านใหญ่ (สมชาย คุณปลื้ม มติชน, 5 มีนาคม 2544)

สอง เมืองพัทยา เดิมทีนั้นในเมืองพัทยามีกลุ่มการเมืองสองกลุ่มที่แข่งขันกัน คือ กลุ่มของนายสม กับกลุ่มของคู่แข่ง แต่ต่อมากลุ่มของนายสม สามารถเอาชนะและช่วงชิงการนำได้ ดังจะเห็นได้จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา ซึ่งสัดส่วนที่กลุ่มนายสม ได้รับเลือกตั้งมีมากขึ้นเรื่อย ๆ จากปี 2532 กลุ่มนายสม ได้รับเลือกตั้ง 9 คน (ทั้งหมด 19 ที่นั่ง) ขณะที่ปี 2536 กลุ่มนายสม ได้รับการเลือกตั้งทั้งหมด และปี 2540 ได้รับเลือกตั้ง 8 ที่นั่ง (ทั้งหมด 9 ที่นั่ง) อำนาจทางการเมืองของเมืองพัทยายังคงอยู่ในกำมือของกลุ่มนายสมอย่างชัดเจน จนมีการพูดกันทั่วไปว่า หากใครต้องการเข้าไปมีบทบาททางการเมืองในพัทยาแล้ว จะต้องสังกัดกลุ่มของนายสม เท่านั้น

สาม เทศบาล เป็น อปท.อีกระดับรูปแบบหนึ่งที่นายสม ได้วางเครือข่ายของตนเองไว้อย่างแน่นหนา โดยเฉพาะเทศบาลตามอำเภอใหญ่ ๆ ของจังหวัดชลบุรี กล่าวได้ว่านายกเทศมนตรีแต่ละคนล้วนแล้วแต่เป็นคนของนายสม ทั้งสิ้น<sup>8</sup>

สี่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พบว่าเครือข่ายอำนาจของนายสม สามารถผูกขาดอำนาจใน อบต.ได้ถึง 69 แห่ง<sup>9</sup> กล่าวกันว่าในจังหวัดชลบุรีนั้น หากนายสมให้การสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นกลุ่มใด กลุ่มนั้นก็จะได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่ รูปแบบของการสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นของ

<sup>8</sup> ตัวอย่างเทศบาลที่อยู่ในอำนาจของบ้านใหญ่อย่างมั่นคง ได้แก่ เทศบาลตำบลแหลมฉบัง เทศบาลเกาะสีชัง เทศบาลเมืองชลบุรี เทศบาลเมืองพนัสนิคม เทศบาลตำบลบางทราย เทศบาลเมืองศรีราชา เทศบาลตำบลอ่างศิลา เทศบาลตำบลบางพระ เทศบาลตำบลบ้านสวน และเทศบาลเมืองแสนสุข เป็นต้น

<sup>9</sup> อบต. 69 แห่ง ที่อยู่ภายใต้เครือข่ายของนายสม ได้แก่ 1) เกาะจันทร์ 2) ท่าบุญมี 3) บ่อทอง 4) วัดสุวรรณ 5) บ่อแก้วทอง 6) ราษฎร์ทอง 7) เกษตรสุวรรณ 8) พลับพลา 9) ทองปลาไหล 10) โป่ง 11) เขาไม้แก้ว 12) ตะเคียนเตี้ย 13) บ้านบึง 14) คลองกิ่ว 15) มาบไผ่ 16) ทองขี้เหล็ก 17) ทองบ่อแดง 18) ทองช้าง 19) ทองอิฐ 20) ทองไผ่แก้ว 21) หน้าพระธาตุ 22) วัดหลวง 23) บ้านเข็ด 24) สระสีเหลี่ยม 25) วัดโบสถ์ 26) กุฎีไฉน 27) หัวถนน 28) ท่าข้าม 29) ทองประจักษ์ 30) ทองขี้เหล็ก 31) ทองประจักษ์ 32) ทองขี้เหล็ก 33) ทองขี้เหล็ก 34) ทองขี้เหล็ก 35) นาวิ้งหิน 36) บ้านช้าง 37) โคกเพลาะ 38) ไร่หลักทอง 39) นามะตูม 40) พานทอง 41) มาบโป่ง 42) ทองหงษ์ 43) โคกขี้หนอน 44) บ้านเก่า 45) หน้าพระดู่ 46) บางนาง 47) เกาะลอย 48) ทองรี 49) นาป่า 50) ทองขี้เหล็ก 51) ดอนหัวฬ่อ 52) ทองไม้แดง 53) คลองตำหรุ 54) เหมือง 55) เสม็ด 56) สำนักบก 57) ทองขี้เหล็ก 58) เขาคันทรง 59) บางพระ 60) บ่อวิน 61) สัตหีบ 62) นาจอมเทียน 63) พูลตาหลวง 64) บางเสรี 65) แสมสาร 66) คลองพลู 67) ทองขี้เหล็ก 68) ห้างสูง และ 69) เขาขมิ้น

นายสม ปรากฏออกมาให้เห็นในรูปแบบต่างๆ เช่น ในช่วงการเลือกตั้งในป้ายหาเสียงก็จะมีรูปนายสม ถ้ายู่คู่กับผู้สมัคร หรือการอนุญาตให้ใช้สัญลักษณ์ของกลุ่มบ้านใหญ่ติดในป้ายหาเสียง เป็นต้น ดังนั้นในช่วงที่นายสม เรื่องอำนาจจึงมีนักการเมืองท้องถิ่นทุกระดับต่างพากันมุ่งหน้าเข้าหานายสม (เชาว์ มณีวงศ์, 2549 : 66) นอกจากนี้ นายสมยังสามารถเข้าไปจัดตั้งองค์กรของภาคประชาชนในจังหวัดชลบุรีอีกด้วย เช่น การจัดตั้งภาคประชาชนในเขตเทศบาลเมืองแสนสุข ผ่านการจัดตั้งประชาคมเทศบาลเมือง แสนสุข ซึ่งนายสม สามารถส่งคนในเครือข่ายของตนไปดำรงตำแหน่งประธานประชาคมเทศบาลเมืองแสนสุข เพื่อที่จะให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาแผนการพัฒนาของเทศบาล (สัมภาษณ์ นายสง แสงนิล, วันที่ 30 มกราคม 2553)

การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 6 มกราคม 2544 เครือข่ายของนายสม ยังคงให้การสนับสนุนพรรคชาติไทย แม้กระแสนพรรคไทยรักไทยจะค่อนข้างแรงในจังหวัดชลบุรี ผลการเลือกตั้งครั้งนั้นปรากฏว่า พรรคชาติไทยได้เลือกตั้ง 6 ที่นั่ง (จากทั้งหมด 7 ที่นั่ง) และเมื่อพรรคชาติไทยเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล เป็นผลให้นาย ค (ลูกชายคนโต) ได้รับตำแหน่งรมต. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการ นาย ค จึงถูกปรับไปเป็น รมต. การท่องเที่ยวและกีฬาในปี 2545 จากความสำเร็จทางด้านการเมืองดังกล่าว ส่งผลให้พรรคชาติไทยมีมติแต่งตั้งให้นายสม ดำรงตำแหน่ง “ผู้อำนวยการสาขาภาคตะวันออกของพรรคชาติไทย” ส่วนนาย ค ได้รับตำแหน่ง “เลขาธิการ” พรรคชาติไทย (หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ, (ต), 2546)

ต่อมาในปี 2547 ส.ส.จากพรรคชาติไทย กว่า 20 คน นำโดยนาย ค และนายเนวิน ชิดชอบ ก็ย้ายไปทำงานการเมืองร่วมกับพรรคไทยรักไทย แต่ภายหลังการเลือกตั้งในกุมภาพันธ์ 2548 ปรากฏว่าชื่อของนาย ค หลุดออกไปจากการเป็นรัฐมนตรีโดยไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีเท่านั้น การถูกลดชั้นทางการเมืองครั้งนี้มีการวิเคราะห์กันว่าเนื่องมาจากคตที่ติดตัวนายสม นั่นเอง

### เครือข่ายอำนาจของบ้านใหญ่ในรุ่นลูก (พ.ศ. 2549-2555)

ด้วยเหตุแห่งคำพิพากษาในคดีการทุจริตการจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นที่ทิ้งขยะของเมืองพัทยา และคดีจ้างวานฆ่าอดีตกำนันใน อ.เมืองชลบุรี นายสมจึงตัดสินใจหลบหนีไปต่างประเทศ อันทำให้เครือข่ายอำนาจของบ้านใหญ่ขาดผู้นำที่เปี่ยมล้นไปด้วยอำนาจบารมี อำนาจเงิน และอิทธิพล ทำให้ความเข้มแข็งของเครือข่ายท้องถิ่น ได้รับ



การทำทลายจากกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ทั้งกลุ่มที่เคยอยู่ภายใต้ร่มเงาของนายสมมาก่อน และกลุ่มที่เป็นคู่แข่งทางการเมือง จนบ้านใหญ่ต้องพ่ายแพ้การเลือกตั้ง ทั้งเวทีระดับชาติ และระดับท้องถิ่น

กรณีการเมืองระดับชาติ ในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ.2550 นาย ค (ลูกชายคนโต) เป็นผู้วางตัวผู้สมัคร ส.ส.จังหวัดชลบุรี ในนามของพรรคชาติไทย อันนำไปสู่เสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า นาย ค ไม่ให้ความสนใจกับการเมืองรุ่นเก่าที่เคยทำงานร่วมกับ นายสมผู้เป็นพ่อ รวมทั้งไม่รับฟังคำแนะนำจากหัวหน้าคณะที่มีประสบการณ์มาก่อน เช่น นายสง่า (คนใกล้ชิดของนายสม) ไม่พอใจกระทั่งออกประกาศว่าจะไม่ทำกิจกรรมทางการเมืองกับนาย ค อีก (สัมภาษณ์นายสง่า ธนสงวนวงศ์, 7 สิงหาคม 2553) และผลการเลือกตั้งในครั้งนั้นปรากฏว่าบ้านใหญ่พ่ายแพ้ และเสียที่นั่ง ส.ส.ให้แก่ผู้สมัครจากพรรคประชาธิปไตย (ซึ่งผู้สมัครหลายคนไม่มีประสบการณ์ทางการเมืองมาก่อน) อันสร้างแรงสั่นสะเทือนอย่างมากให้กับเครือข่ายอำนาจของบ้านใหญ่

กรณีการเมืองระดับท้องถิ่น แต่เดิมคนในกลุ่มบ้านใหญ่แทบจะผูกขาดใน อปท. ทหาระดับในจังหวัดชลบุรี แต่หลังจากที่ไม่มีนายสม ได้เกิดนักการเมืองท้องถิ่นกลุ่มใหม่ๆ ขึ้นมาท้าทายกลุ่มบ้านใหญ่ ดังเช่น กรณีเทศบาลเมืองชลบุรี การเลือกตั้งในเดือนมีนาคม 2551 ปรากฏว่า นางสาวสุนาม นุทธากิจจากประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี แทนนายกคนเก่าคือ นายอุกฤษณ์ ต้นสวัสดิ์ (คนของบ้านใหญ่) ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองชลบุรี ปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์ได้รับการเลือกตั้งถึง 14 คน จากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองชลบุรี 18 ตำแหน่ง

กรณีเทศบาลเมืองบ้านสวน อ.เมืองชลบุรี ซึ่งนายกเทศมนตรีคนเดิม เป็นคนของบ้านใหญ่ และเมื่อมีการเลือกตั้งในวันที่ 14 มกราคม 2553 ปรากฏว่า นายฉัตรชัย อั้งลิ้ม จากกลุ่มประชาธิปัตย์ได้รับชัยชนะ (9,209 คะแนน) เป็นนายกเทศมนตรี นอกจากนี้ เครือข่ายบ้านใหญ่ยังแพ้การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองบ้านสวนให้แก่กลุ่มประชาธิปัตย์ โดยกลุ่มประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้ง 16 ที่นั่ง ขณะที่กลุ่มบ้านสวนโฉมใหม่ได้รับการเลือกตั้งเพียง 2 ที่นั่ง (ผู้จัดการ (ฉ), 2553)

นอกจากความพ่ายแพ้ในสนามเลือกตั้งทั้งระดับชาติและท้องถิ่นแล้ว สภาวะไร้ผู้นำของนายสม ยังส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวของประชาชน นักธุรกิจและนักการเมืองบางกลุ่มที่ออกมาต่อต้านศูนย์กำลังจัดมรดกของจังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นโครงการที่อยู่ภายใต้การดูแลของ อบจ.ชลบุรี โดยโครงการฯ ดังกล่าวตั้งอยู่ในพื้นที่



ต.บางพระ อ.ศรีราชา เป็นโครงการฯ ที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ในสมัยที่นายสมยังอยู่ในอำนาจ แต่ภายหลังการหลบหนีของนายสม ก็เริ่มมีชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบออกมาประท้วงคัดค้านโครงการฯ ดังกล่าว ซึ่งภาพเหล่านี้ไม่เคยปรากฏให้เห็นแม้แต่ครั้งเดียวในช่วงที่นายสม มีบทบาทในจังหวัดชลบุรี (สัมภาษณ์นายภิญโญ ตั้งวิเศษ, 28 กรกฎาคม 2552)

ความตกต่ำลงอย่างรวดเร็วของเครือข่ายอำนาจ ได้ส่งผลให้นายสม ซึ่งขณะนั้นหลบหนีอยู่ในต่างประเทศ จึงได้ตัดสินใจจากต่างประเทศให้มีการปรับปรุงเครือข่ายท้องถิ่นของบ้านใหญ่เสียใหม่ ผู้ที่มารับบทบาทของผู้นำเครือข่ายต่อจากนายสม ก็คือคนรุ่นลูกของบ้านใหญ่ โดยมีนาย ค (ลูกคนโต) เป็นผู้นำและน้อง ๆ ที่เข้ามาทำงานทางการเมือง ได้แก่ นาย ง นาย จ และนาย ฉ

ประการแรก นาย ค ก้าวขึ้นมาเป็นผู้อุปถัมภ์สูงสุด นาย ค ซึ่งมีอาวุโสน้อยกว่าสมาชิกในเครือข่ายหลาย ๆ คน เขาเน้นให้การอุปถัมภ์ในรูปของการสนับสนุนโครงการที่เป็นผลประโยชน์ มากกว่าจะให้สินทรัพย์โดยตรงแก่สมาชิกเครือข่าย รวมทั้งการเข้าไปแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นกับเครือข่ายอื่น อาทิ การไปแก้ปัญหาคือโครงการที่มีการดำเนินงานติดขัด เป็นต้น ส่วนการให้ผู้อุปถัมภ์สนับสนุนการหาเสียงเลือกตั้ง นาย ค จะใช้การเข้าไปหาสมาชิกอาวุโสของเครือข่ายในพื้นที่แทนที่จะเรียกสมาชิกเข้ามาหาที่บ้านใหญ่ (ดังเช่นสมัยที่ผู้เป็นพ่อเคยปฏิบัติมา)

ประการที่สอง ผู้นำเครือข่ายในฐานะที่เป็นคนในครอบครัว ได้แก่ แม่ (นาง ข) นาย ง นาย จ และนาย ฉ และ นาย ช (เพื่อนสนิทของพ่อ) เป็นที่ปรึกษาหลักของครอบครัวบ้านใหญ่ ผู้นำระดับนี้ได้ปรับบทบาทการทำงานในยุคกระจายอำนาจ ดังนี้

นาย ง (ลูกคนที่สอง) ได้รับมอบหมายให้เข้าไปมีบทบาทใน อบจ.ชลบุรี โดยชนะการเลือกตั้งเป็นนายก อบจ.ชลบุรี เพื่อบริหารเครือข่าย อบท.ในจังหวัด (มติชน, 2550: 9)<sup>10</sup> ในส่วนของการเลือกตั้ง สจ.ชลบุรี ก็พบว่าคนในเครือข่ายของกลุ่มบ้านใหญ่ได้รับการเลือกตั้งเป็น สจ.ชลบุรี ถึง 33 ตำแหน่ง จากทั้งหมด 35 ตำแหน่ง

<sup>10</sup> การเลือกตั้งนายก อบจ.ชลบุรี ในวันที่ 27 เมษายน 2551 พบว่า กว่าที่กลุ่มบ้านใหญ่จะได้รับชัยชนะก็ต้องระดมสรรพกำลังอย่างเต็มที่ในการต่อสู้ทางการเมือง ทั้งนี้เพราะผู้สมัครฝ่ายตรงข้ามสังกัดพรรคประชาธิปัตย์นั้น มี ส.ส.อยู่ในจังหวัดชลบุรีถึง 8 คนให้การสนับสนุน อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งในครั้งนี้ปรากฏว่ากลุ่มบ้านใหญ่โดยนาย ง ก็สามารถที่จะเอาชนะผู้สมัครจากพรรคประชาธิปัตย์ได้ด้วยคะแนน “ขาดลอย”

ส่วนนาย จ (ลูกชายคนที่สาม) ได้รับมอบหมายให้รับตำแหน่งนายกเมืองพัทยา ซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นหลังจากการเลือกตั้งนายก อบจ.และ สจ.ชลบุรี ไม่ถึง 1 เดือน ผลปรากฏว่า นาย จ สามารถเอาชนะคู่แข่งจากพรรคประชาธิปัตย์ รวมทั้งชนะการเลือกตั้งสมาชิกเมืองพัทยาแบบยกทีม

นาย จ (ลูกชายคนเล็ก) ได้รับมอบหมายจากนายสม ให้เข้าทำงานการเมืองที่เทศบาลแสนสุข การเลือกตั้งท้องถิ่นในครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลอันเข้มแข็งของกลุ่มบ้านใหญ่ในเขตตำบลแสนสุขได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะไม่มีผู้สมัครกลุ่มใดลงแข่งขันกับกลุ่มบ้านใหญ่ อันเป็นผลให้การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นจึงเป็นการรับรองให้นาย จ ได้เข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนด

นายช (เพื่อนสนิทของนายสม และเป็นที่ปรึกษาของครอบครัว) ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบจัดตั้งพรรคการเมืองท้องถิ่น เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการสร้างเครือข่ายที่เป็นทางการแก่บ้านใหญ่ จนสามารถจัดตั้ง “พรรคพลังชล” ได้สำเร็จ โดยทางกลุ่มฯ มีมติให้นาย ช ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรค ซึ่งการจัดตั้งพรรคพลังชลในครั้งนี้ เป็นการปรับยุทธศาสตร์การทำงานทางการเมืองของกลุ่มบ้านใหญ่ อันเป็นผลมาจากความพ่ายแพ้การเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นหลายแห่งของกลุ่มบ้านใหญ่ ประกอบกับการเกิดขึ้นมาของกลุ่มอำนาจกลุ่มใหม่ๆ ในจังหวัดชลบุรีภายหลังการสิ้นบาร์มีของนายสม เป็นผลให้เครือข่ายอำนาจของบ้านใหญ่ต้องปรับยุทธศาสตร์ในทางการเมืองใหม่ โดยหันมาตั้งพรรคการเมืองและพยายามสื่อสารให้ผู้คนทั่วไปได้รับรู้ว่าพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นนั้นเป็นพรรคของท้องถิ่นและตั้งใจทำงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่น (จังหวัดชลบุรี) เป็นหลัก ภาพของความเป็นท้องถิ่นของพรรคพลังชลนั้นเห็นได้จากแคมเปญที่ใช้ในการหาเสียง เช่น “บ้านของเรา พรรคของเรา” หรือคำสัมภาษณ์ของนาย ค ที่ว่า “พรรคพลังชล คือ สิ่ง que แสดงให้เห็นถึงความภาคภูมิใจภายในท้องถิ่น ในการร่วมกันสร้างพรรคการเมือง ตรงนี้เป็นจุดเริ่มต้นที่เมืองชลสมควรที่จะมีพรรคการเมืองของเราเอง ตรงนี้เป็นการก่อเกิดของพรรคพลังชล” (สัมภาษณ์นายสนธยา คุณปลื้ม, 3 กันยายน 2554) โดยการเลือกตั้งเมื่อกรกฎาคม 2554 พรรคพลังชลได้รับเลือกเป็น ส.ส. 6 ที่นั่ง (จากทั้งหมด 8 ที่นั่ง) และ ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ 1 ที่นั่ง และในการจัดตั้งรัฐบาล พรรคพลังชลก็ถูกดึงเข้าร่วมรัฐบาลและได้รับโควตาในตำแหน่ง รมต. กระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งทางกลุ่มได้ส่งนางสุกมล คุณปลื้ม ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

จากความสำเร็จทางการเมืองครั้งนี้ เป็นผลให้พรรคพลังชลมีแนวคิดที่จะขยายพื้นที่ทางการเมืองของตนออกไปสู่ระดับภูมิภาค (ภาคตะวันออก) และขยายสู่ระดับประเทศ ในอนาคตต่อไป ดังการให้สัมภาษณ์ของนาย ค ที่ว่า “หลังการเลือกตั้งเราได้ขยายพื้นที่ออกไป เรามีความตั้งใจว่าจะทำให้เป็นพรรคของภาคตะวันออก เพราะครั้งที่แล้ว “บ้านของเรา พรรคของเรา” เทียบนี้เราจะไปเป็น “พรรคของคนตะวันออก” เราจะทำตรงนี้ก่อนแล้วจะค่อยๆ ขยับไปสู่พื้นที่อื่น ๆ แล้วจะต้องเติบโตเป็นพรรคการเมืองหลักของประเทศต่อไป” (สัมภาษณ์นายสนธยา คุณปลื้ม, 3 กันยายน 2554)

### ปัจจัยที่มีผลต่อพลวัตของเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี

กล่าวได้ว่าเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นของบ้านใหญ่ในห้วง 30-40 ปีที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญจากเครือข่ายอุปถัมภ์ในรูปแบบดั้งเดิมไปสู่รูปแบบสมัยใหม่ ดังนี้

- 1) ความต่อเนื่องยาวนานของสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างลูกพี่กับลูกน้อง พบว่าได้เปลี่ยนจากความสัมพันธ์ที่ยาวนานไปสู่ความสัมพันธ์ที่สั้นลง
- 2) ขอบเขตของการแลกเปลี่ยน พบว่า นายสมให้ความช่วยเหลือด้านทรัพยากรในทุกๆ เรื่อง เมื่อเปรียบเทียบกับผู้อุปถัมภ์รุ่นลูก ที่ให้การอุปถัมภ์อย่างจำกัด/เฉพาะบางเรื่อง และมีส่วนผสมของการแลกเปลี่ยนเชิงเศรษฐกิจสูงขึ้น
- 3) ฐานทรัพยากร นายสมให้ความช่วยเหลือแก่ลูกน้องโดยใช้ทรัพยากรส่วนตัว ซึ่งนายสมได้มาจากผลประโยชน์รับเหมาก่อสร้างจำนวนมหาศาล ส่วนผู้อุปถัมภ์รุ่นลูกจะให้การช่วยเหลือโดยผ่านการสนับสนุนโครงการที่ยื่นมาขอ เป็นต้น
- 4) ลักษณะทรัพยากรที่ใช้ในการแลกเปลี่ยน จะพบว่านายสมให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนที่เน้นคุณค่าทางจิตใจ แสดงให้เห็นว่าลูกพี่เป็นคนที่มีความจงรักภักดี ฟังได้ และพูดคำไหนคำนั้น อันทำให้ลูกน้องเคารพ/ยำเกรง และสำนึกในบุญคุณที่นายสมให้ความช่วยเหลือ เมื่อเปรียบเทียบกับผู้อุปถัมภ์รุ่นลูก ซึ่งทรัพยากรมีลักษณะเป็นผลประโยชน์รูปธรรมมากกว่า และไม่เน้นความผูกพันทางด้านจิตใจมากนัก
- 5) การควบคุมทรัพยากร เราพบว่า เครือข่ายอุปถัมภ์ทั้งในรุ่นนายสมและรุ่นลูก ยังคงรวมศูนย์ทรัพยากรอยู่ในบ้านใหญ่ เพียงแต่มีระดับการควบคุมที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในสมัยของนายสมจะมีการควบคุมทรัพยากรให้กระจุกสูง แต่ในรุ่นลูกการกระจุกตัวของทรัพยากรจะลดระดับลง เช่น โครงการรับเหมาก่อสร้างซึ่งถือว่าเป็นงานที่ให้

ประโยชน์มากที่สุดแก่เครือข่ายบ้านใหญ่พบว่า การฮั้วในโครงการรับเหมาก่อสร้างในสมัยนายสม นั้นเป็นการฮั้วที่บ้านใหญ่นำมาดำเนินการเองโดยไม่แบ่งให้แก่บริษัทใดเลย เนื่องจากนายสมสามารถใช้ทั้งตำแหน่งทางการเมืองและอิทธิพลในการควบคุมโครงการรับเหมาก่อสร้าง แต่การฮั้วในรุ่นลูกพบว่าจะเป็นไปได้ยากขึ้น เช่น บางกรณีมีการ “ฮั้วแตก” หรือในบางโครงการ อาทิ โครงการก่อสร้างสะพานเลียบชายทะเลมูลค่า 360 ล้านบาท ผู้นำบ้านใหญ่ตัดสินใจที่จะไม่ทำเอง แต่ให้บริษัทอื่นเป็นผู้ทำโดยถือกระเป๋าเจมส์บอนด์ที่บรรจุเงิน 7 ล้านบาทมาเจรจาที่แหลมแท่น เป็นต้น การฮั้วรุ่นลูกมีลักษณะกระจุกตัวน้อยลง เนื่องจากการใช้อำนาจของผู้นำรุ่นลูกจะเน้นการใช้ตำแหน่งที่เป็นทางการเมืองมากกว่า นอกจากนี้รัฐยังเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจสอบโครงการมากขึ้นอีกด้วย (สัมภาษณ์ นายแบงค์ สิริมงคล, 1 มิถุนายน 2555)

6) ความแตกต่างของสมาชิกเครือข่าย พบว่าในรุ่นพ่อนั้นสมาชิกจำกัดอยู่ในวงแคบหรือที่เรียกว่า “คนหน้าเดิม” แต่ในรุ่นลูกจะมีสมาชิกหน้าใหม่เข้ามามีบทบาททำให้เกิดความหลากหลายมากขึ้น เช่น ในการจัดสรรตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น อบต. หรือเทศบาล ในอดีตนายสมจะเป็นคน “ทุบโต๊ะ” ว่าใครจะเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง อันทำให้คนที่ได้รับตำแหน่งใน อบต. เป็นคนที่อยู่ในวงแคบ แต่การบริหารเครือข่ายของรุ่นลูก พบว่า มีนายก อบต. หรือนายกเทศบาลหน้าใหม่ในสายของบ้านใหญ่หลายคน เช่น นายก อบต. บ่อวิน หรือนายกเทศบาลหนองตำลึง เป็นต้น (สัมภาษณ์ นายชูเกียรติ เทศอรินทร์, 20 เมษายน 2553)

ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ท้องถิ่นจากรูปแบบดั้งเดิมมาสู่รูปแบบสมัยใหม่นั้น ผู้วิจัยพบว่าเกิดจากปัจจัยหลัก 3 ประการคือ 1) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจการเมืองระดับชาติ 2) การปรับรูปแบบการสะสมทุนของบ้านใหญ่จากเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในจังหวัดชลบุรี และ 3) ความแตกต่างของรูปแบบการนำระหว่างนายสมกับผู้นำในรุ่นลูก

### ประการแรก การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจการเมืองระดับชาติ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองระดับชาติดังกล่าวมีผลต่อเครือข่ายอำนาจของบ้านใหญ่เนื่องจาก พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าไทยรักไทยต้องการขยายฐานเสียงของพรรคสู่ภาคตะวันออก แต่นายสมได้เป็นพันธมิตรกับนายบรรหาร ศิลปอาชา ในการเข้าร่วมพรรคชาติไทยมาเป็นเวลานาน เขาจึงปฏิเสธที่จะร่วมเป็นพันธมิตรกับพรรคไทยรักไทย แต่หลังจากที่มีการฟื้นคดีทุจริตที่ดินเมืองพัทยาและการจ้างวานฆ่ากำนัน

ทำให้นายสมต้องหันมาเจรจากับ พ.ต.ท.ทักษิณ อีกครั้งหนึ่ง ดังคำสัมภาษณ์ของลูกน้องคนสนิทที่ถือเป็นมือซ้ายของนายสม ดังนี้ (สัมภาษณ์นายแบงค์สิริมงคล, 1 มิถุนายน 2555) “ทักษิณมาหาครั้งแรกที่ปะการังเพื่อบังคับให้เข้าพรรคไทยรักไทย” และ “นายสม ยอมเข้าพรรคไทยรักไทยเพราะจะได้ตำแหน่งเพิ่ม” อย่างไรก็ตาม กระบวนการในศาลของคดีทั้งสองก็ดำเนินต่อไปโดยไม่ได้รับการช่วยเหลือจากพรรคไทยรักไทย ผลที่สุดการพ่ายแพ้คดีของนายสม ทำให้เขาต้องตัดสินใจหนีออกนอกประเทศ อันส่งผลให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนเครือข่ายอำนาจเสียใหม่ดังกล่าว

### ประการที่สอง การปรับรูปแบบการสะสมทุนของบ้านใหญ่

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในรูปแบบสมัยใหม่ของจังหวัดชลบุรีเกิดขึ้นอย่างเด่นชัดเมื่อมีการพัฒนาอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ซึ่งเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมแบบทดแทนการนำเข้าตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (Suehiro Akira, 1989 : 317) ต่อมาในช่วงปลายทศวรรษ 2520 รัฐบาลมีแนวคิดที่จะปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจโดยหันไปเน้นยุทธศาสตร์เพื่อการส่งออก ประกอบกับแนวคิดในการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค ทำให้รัฐบาลกำหนดนโยบายพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะขึ้น ซึ่งพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกถือเป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายสำหรับการพัฒนา (กฤษ เพิ่มทันจิตต์ และ สุธี ประศาสน์เศรษฐ, 2530 : 68-69) ภายใต้โครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด จังหวัดชลบุรีถูกวางบทบาทให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรมใหม่ขนาดกลางเพื่อการส่งออกและแหล่งที่ตั้งท่าเรือพาณิชย์เพื่อเป็นประตูการค้า ขณะที่จังหวัดระยองถูกกำหนดให้เป็นแหล่ง “อุตสาหกรรมหนัก” และ “ศูนย์ปิโตรเคมี” โดยรัฐบาลของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ได้มีมติในปี 2525 ให้ดำเนินการก่อสร้างท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง เพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (การทำเรือแห่งประเทศไทย, มปป.) โครงการพัฒนาดังกล่าวส่งผลให้เกิดการขยายตัวของโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมหลัก ๆ ในจังหวัดชลบุรี อาทิ ออมตะนคร แหลมฉบัง ปันทองเหมราช สวนอุตสาหกรรมศรีราชา เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบอีกว่าได้มีการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่นอกนิคมอุตสาหกรรมอีกเป็นจำนวนมาก (สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดชลบุรี, 2552)

การเข้ามาของโรงงานอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ส่งผลให้ราคาที่ดินในจังหวัดชลบุรีถีบตัวสูงขึ้นอย่างมาก ดังนั้นขบวนการเก็งกำไรที่ดินจึงเริ่มก่อตัวขึ้นอย่างรวดเร็วโดยนายสมได้รับประโยชน์จากการค้าและการเก็งกำไรที่ดินในขณะนั้นอย่างมหาศาล

อาทิ การเก็งกำไรที่ดินสำหรับสร้างนิคมอุตสาหกรรมเหมราช ท่าเรือแหลมฉบัง ย่านอ่างเก็บน้ำหนองค้อ เป็นต้น ด้วยเหตุที่นายสมเป็นคนที่ชอบสะสมที่ดิน เขาจึงมีที่ดินอยู่ในจังหวัดชลบุรีเป็นจำนวนมาก มีการกล่าวกันว่า “จำนวนที่ดินของนายสม กระจัดกระจายจนไม่สามารถจดจำที่ดินของตนเองได้ทั้งหมด และด้วยเหตุที่มีที่ดินจำนวนมาก ประกอบกับมีเครือข่ายที่กว้างขวางในทุกพื้นที่ เป็นผลให้นักธุรกิจที่ต้องการหาซื้อที่ดินในจังหวัดชลบุรีแทบทุกราย ล้วนต้องมาติดต่อบริษัทที่ดินจากนายสม ทั้งสิ้น (หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ, 2533)

ความสำเร็จและกำไรจากธุรกิจค้าขายที่ดินดังกล่าว นำไปสู่การลงทุนขยายธุรกิจ การโรงแรมเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวและธุรกิจอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายที่เรียกว่า “ธุรกิจสีขาว” เมื่อเปรียบเทียบกับในอดีต ซึ่งนายสม เน้นธุรกิจนอกกฎหมาย<sup>11</sup> ได้เปลี่ยนไปสู่ธุรกิจที่ถูกกฎหมาย ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากธุรกิจนอกกฎหมายนั้นกลุ่มบ้านใหญ่ต้องอาศัยอำนาจในเชิงอิทธิพลมาเป็นฐานในการดำเนินธุรกิจอย่างสูง แต่การใช้อำนาจเชิงอิทธิพลเป็นเครื่องมือที่คนในรุ่นลูกไม่สามารถใช้ได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น จึงต้องมุ่งไปสู่ธุรกิจที่ถูกกฎหมายเป็นหลัก ผลที่ตามมาคือในการบริหารเครือข่ายทางการเมือง จึงมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนรูปแบบดั้งเดิม มาสู่สมัยใหม่มากขึ้นด้วย

ปัจจุบันนี้ ธุรกิจสีขาวของบ้านใหญ่ ฐานธุรกิจที่สำคัญ 4 ฐาน คือ 1) ธุรกิจ

<sup>11</sup> ธุรกิจนอกกฎหมายของบ้านใหญ่ที่สำคัญ ได้แก่ การสัมปทานประมงในช่วงปี 2514-2515 เพื่อเข้าไปทำจับปลาในน่านน้ำของกัมพูชา (สมชาย คุณปลื้ม, สัมภาษณ์ นิตยสารดิฉัน, 2529) หลังจากนั้นนายสม ได้มีการจัดตั้งบริษัท (เถื่อน) เพื่อเซ็นสัญญา กับประเทศกัมพูชา ซึ่งระบุให้นายสมต้องเสียค่าธรรมเนียมให้รัฐบาลกัมพูชาประมาณปีละหนึ่งแสนบาทต่อปี (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2531, หน้า 83) การได้สัมปทานครั้งนี้นำมาซึ่งรายได้มหาศาลแก่นายสม เนื่องจากข้อตกลงระหว่างนายสม กับพรรคพวก ที่กำหนดให้ต้องแบ่งกำไรทั้งหมดโดยไม่หักค่าใช้จ่ายจากเจ้าของเรือประมงทุกสำราญกัน 20 % ให้แก่นายสม ในฐานะเจ้าของสัมปทานและเป็นผู้ประสานงาน การออกเรือแต่ละครั้งมีรายได้หลายแสนบาท ทำให้นายสม ได้รับส่วนแบ่งแต่ละครั้งไม่น้อยกว่า 20,000 บาทต่อเที่ยว โดยเรือทั้งหมดจะใช้เวลาในการจับปลาเพียง 2-3 วันก็กลับเข้าฝั่ง รายได้ดังกล่าวถือว่ามากกว่าค่าธรรมเนียมใบอนุญาตหลายเท่า (ผาสุก พงษ์ไพจิตรและสังคีต พิทยรังสฤษดิ์, 2537: 209) นอกจากนี้ในระหว่างการเดินทางเรือในน่านน้ำไทย-เขมร ที่ปลอดจากการควบคุมตรวจสอบและการจับกุมของเจ้าหน้าที่รัฐ ได้เปิดช่องทางให้นายสม สามารถทำธุรกิจอย่างอื่นควบคู่ไปกับการหาปลา เช่น การขนเงินดอลลาร์ที่ได้จากทหารอเมริกันในอำเภอสตูลที่บ่อนในเรือเพื่อนำไปขายยังตลาดมืดในกัมพูชา รวมทั้งการค้าเรือเกี่ยวกับการทำธุรกิจค้าของเถื่อนและของหนีภาษี โดยเฉพาะเหล้าเถื่อนและบุหรี่ยเถื่อน โดยธุรกิจค้าของเถื่อนนี้ถือเป็นแหล่งที่ทำรายได้ให้กับนายสม นานกว่า 10 ปี (คม ชัด ลึก, 2546)

หลังจากเลิกการประกอบอาชีพประมงในปี 2518 นายสม ได้รับสัมปทานการทำบ่อลูกกุ้งชุดหน้าดินชาย การรับเหมาก่อสร้าง อันเป็นธุรกิจที่ตอบสนองต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของจังหวัดชลบุรี นอกจากนี้ นาย สยังถูกเพ่งเล็งและตั้งข้อสังเกต ถึงการสะสมทุนที่มาจากธุรกิจด้านมืด เช่น หวายเถื่อน ของหนีภาษี เช่น เหล้าเถื่อน บุหรี่เถื่อน มีปีบริวารถึงยาเสพติด ในบรรดาธุรกิจมืด มีเพียงธุรกิจเดียวเท่านั้นที่นาย ก ยอมรับ คือ หวายเถื่อน (ห้วยไต่ดิน) ที่นาย ก ยอมรับว่าเคยเป็นเจ้าของ โดยทำธุรกิจนี้ในช่วงประมาณ ปี 2511 ท้ายที่สุดปี นาย ก ยอมรับว่าธุรกิจห้วยไต่ดินทำรายได้ให้ครอบคลุม ก อย่างเพียงพอเป็นกำไร แม้ว่าจะโดนห้วยลือกบ้าง แต่เมื่อคิดรวมๆ แล้วยังมีกำไรสูงยิ่ง

แสนวิลล่า จำกัด บริษัทบางแสนวิลล่า ซีสล์ จำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอส.เอส.บางแสนบีช บริษัท บางแสน การ์เด็นบีช รีสอร์ท จำกัด บริษัท ศรีราชาไนท์สแควร์ จำกัด และบริษัท มหานครทรัพย์ จำกัด 2) ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ประกอบไปด้วย บริษัท บางแสนมหานครหรือเพอร์ตี จำกัด และบริษัททะเล 66 จำกัด 3) ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง ประกอบไปด้วย ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอส.เอส.(1995) การศิลา บริษัท กัตติกามหานครคอนกรีต จำกัด บริษัท แสงแห่งบูรพา จำกัด บริษัท เอสเตท แพลนเทชั่น จำกัด และบริษัท พร็อพเพอร์ตี้ แพลนเทชั่น จำกัด 4) ธุรกิจการพัฒนาที่ดิน ซึ่งเป็นธุรกิจสำคัญ ของบ้านใหญ่ ทั้งนี้เพราะนายสม เปรียบเสมือนกับเจ้าของที่ดินรายใหญ่ในแถบบางแสน อันเป็นผลมาจากในอดีตสามารถรวบรวมที่ดินในเขตนี้ได้เป็นจำนวนมาก (สัมภาษณ์ นายสนธยา คุณปลื้ม, 16 มิถุนายน 2554) และ 5) ธุรกิจ อื่น ๆ เช่น บริษัท บางแสน ชัฟฟลาย จำกัดประกอบธุรกิจ จำหน่ายซ่อมปรุอากาศ

ส่วนรูปแบบการบริหารธุรกิจของบ้านใหญ่โดยทั่วไปยังคงบริหารงานแบบ “กงสี” โดยมีนางสาว ร เป็นผู้ดูแลธุรกิจของครอบครัวทั้งหมด เพียงแต่มีการปรับระบบกงสี ให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน กล่าวคือรูปแบบของการรับผลประโยชน์ ที่เกิดขึ้นจากระบบกงสินี้จะไม่ใช้การแบ่งปันในลักษณะที่ทุกคนในครอบครัวได้รับ ผลประโยชน์ร่วมกัน แต่รูปแบบการจัดสรรผลประโยชน์นั้นจะออกมาในรูปของบุคคลใด ที่ทำงานให้กับกงสีมากก็จะต้องได้รับผลประโยชน์มากกว่าคนอื่น ๆ ในครอบครัว (สัมภาษณ์นายสนธยา คุณปลื้ม, 16 มิถุนายน 2554; และ 3 กันยายน 2554)

**ประการที่สาม ความแตกต่างในรูปแบบการนำของนายสม กับคนในรุ่นลูก**  
ปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเครือข่ายอุปถัมภ์จากแบบดั้งเดิมไปสู่ แบบสมัยใหม่ของกลุ่มบ้านใหญ่ส่วนหนึ่งเกิดจากบทบาทการนำที่แตกต่างกันระหว่าง นายสม กับผู้นำเครือข่ายในรุ่นลูก กล่าวคือ นายสม ถือได้ว่าเป็นผู้นำที่มีทั้งอำนาจ และบารมี ในขณะที่คนรุ่นลูกเป็นผู้นำที่มีฐานทางการศึกษาและคุ้นเคยกับวิถีชีวิต แบบสมัยใหม่ ความแตกต่างระหว่างบทบาทการนำทั้งสองแบบเกิดจากสาเหตุสำคัญ 3 ประการ คือ (สัมภาษณ์นายสง่า ธนสงวนวงศ์, 7 สิงหาคม 2553)

1. ประสบการณ์ในทางการเมืองของนายค เมื่อเทียบกับนายสม นั้น ถือว่ามีน้อย อย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะนายสม ผ่านประสบการณ์ทางการเมืองในฐานะหัวหน้าคณะคนสำคัญของนักการเมืองในจังหวัดชลบุรี มาตั้งแต่ปี 2518 และวนเวียนอยู่ในสนามเลือกตั้ง มาโดยตลอด เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงทำให้นายสมสามารถสร้างเครือข่ายทางการเมืองทั้ง



ในระดับหมู่บ้านตำบลและอำเภอได้อย่างเหนียวแน่น นอกจากนี้เส้นทางบนถนนการเมืองกว่าสามทศวรรษของนายสม ทำให้เขารู้ถึงยุทธวิธีต่าง ๆ ทั้งใต้ดินและบนดินเพื่อที่จะได้มาซึ่งคะแนนเสียง แต่กรณีของนาย ค นั้น กล่าวได้ว่าเพิ่งเข้ามามีบทบาททางการเมืองในช่วงหลังปี 2535 และเป็นการเข้ามามีบทบาททางการเมืองภายใต้การอุปถัมภ์ของผู้เป็นพ่อมาโดยตลอด ดังนั้นเมื่อต้องออกมาเป็นผู้จัดการทางการเมืองจึงมีปัญหาในด้านการประสานงานระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ ในเครือข่ายบ้านใหญ่ที่ค่อนข้างมีลักษณะหลากหลาย

2. การถูกตัดสิทธิ์ทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี อันเป็นผลจากการมีชื่อเป็นกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทยที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญตัดสินยุบพรรค ทำให้นาย ค ไม่สามารถทำงานทางการเมืองได้อย่างเต็มตัว ประกอบกับนาย ง (ลูกคนที่สอง) และ จ (ลูกคนที่สาม) ที่เคยลงเลือกตั้งในสนามการเมืองระดับชาติ ก็ประกาศ “เว้นวรรค” ทางการเมืองระดับชาติเพื่อลงเล่นการเมืองในระดับท้องถิ่น เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ส่งผลให้กลุ่มบ้านใหญ่ขาดผู้นำสำคัญที่เคยผูกขาดการเลือกตั้งไปถึง 4 คน ทำให้ทางกลุ่มต้องมีการคัดสรรผู้ที่จะมาลงเลือกตั้งแทนบุคคลดังกล่าว จนนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างนาย ค กับสมาชิกอาวุโสในเครือข่ายบ้านใหญ่

3. รูปแบบการบริหารงานการเมืองของนาย ค และผู้เป็นพ่อมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวได้ว่า รูปแบบการบริหารการเมืองของนาย ค จะเน้นความเป็นทางการและมีขั้นตอนที่ชัดเจน รวมถึงไม่ให้ความสำคัญหรือฟังคำแนะนำของผู้อาวุโส ส่วนนายสม เน้นบริหารแบบสโลว์ “ใจนักเลง” กล้าได้กล้าเสีย พูดคำไหนคำนั้น รวมถึงลงพื้นที่พบปะกับผู้นำท้องถิ่นในทุกระดับตลอดระยะเวลา และที่สำคัญ คือ นายสมคอยช่วยเหลือลูกน้องในเครือข่ายทุกคนที่เดือดร้อน โดยเฉพาะการช่วยเหลือทางด้านการเงิน เมื่อเป็นเช่นนี้ นายสมจึงสามารถครองใจคนในเครือข่ายไว้ได้อย่างเหนียวแน่น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำจากพ่อไปสู่ลูก ส่งผลให้ลูกน้องหลายคนไม่คุ้นเคยกับสไตล์การนำของนาย ค จนต้องตัดสินใจถอนตัวออกจากเครือข่ายของบ้านใหญ่ในที่สุด

## ผลกระทบของเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในยุคกระจายอำนาจในจังหวัดชลบุรี

ผลกระทบของเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในระดับโครงสร้าง (structural level) ประกอบด้วย 2 ด้าน คือ 1) ผลกระทบต่อการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี และ 2) ผลกระทบต่อการสร้างความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร

หนึ่ง ผลกระทบต่อการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี เนื่องจากเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นของชลบุรีมีลักษณะเป็นโครงสร้างอำนาจแบบชั่วคราว อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น เนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจอยู่ในกำมือของผู้นำเพียงไม่กี่คน โครงสร้างอำนาจดังกล่าวนี้จะเป็นอุปสรรคต่อการจัดการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น (local self governance) ผลกระทบดังกล่าวเกิดจากการที่กระบวนการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีเป็นเพียงการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางไปให้แก่เครือข่ายอำนาจท้องถิ่นของบ้านใหญ่ที่มีมาก่อนหน้า ดังนั้น ชลบุรีจึงยังคงรักษาระบบการรวมศูนย์อำนาจเอาไว้อย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง

สอง ผลกระทบต่อการสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร จากการที่เครือข่ายอำนาจในจังหวัดชลบุรีภายใต้การนำของบ้านใหญ่ สามารถรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองไว้ได้ ทำให้การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณภายในจังหวัดถูกกระจุกตัวอยู่ในกำมือของบ้านใหญ่เป็นสำคัญ การตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรของบ้านใหญ่ที่ผ่านมา พบว่า สามารถกระจายทรัพยากรให้เกิดความเป็นธรรมแก่หมู่สมาชิกที่อยู่ในเครือข่ายเดียวกันเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาภาพรวมทั้งจังหวัดก็จะพบว่าการตัดสินใจกระจายทรัพยากรของบ้านใหญ่นั้น ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในเชิงโครงสร้างอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจมากกว่าก็จะได้ผลประโยชน์มากกว่า ส่วนคนนอกเครือข่ายจะไม่ได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากรของจังหวัดเลย เช่น นาย ง (ลูกคนที่สอง) ในฐานะผู้นำเครือข่ายที่มีตำแหน่งเป็นนายก อบจ.ชลบุรี ตัดสินใจไม่ให้การสนับสนุนโครงการของ อบต.นาวังหิน เพราะเห็นว่าเป็นนักการเมืองในกลุ่มของพรรคประชาธิปัตย์ นอกจากนี้ บ้านใหญ่ยังได้รับผลประโยชน์จากการแสวงหาค่าเช่า (rent seeking) ของ อบจ.ชลบุรี จากการกุมอำนาจการตัดสินใจในตำแหน่งนายก อบจ.ชลบุรี ทำให้บ้านใหญ่สามารถรับผลประโยชน์จากงบประมาณของ อบจ.ชลบุรี ในแต่ละปีจำนวนมหาศาล โดยการตัดสินใจโครงการที่ใช้งบประมาณ อบจ.ดังกล่าวนี้เป็นธรรมเนียมว่าผู้รับผิดชอบโครงการจะต้องเสียค่าเช่าในการเซ็นสัญญาโครงการ หรือการส่งมอบโครงการเมื่อแล้วเสร็จเป็นเงิน 10% ของงบประมาณโครงการ เงิน 10% ดังกล่าวนั้น บ้านใหญ่จะแบ่งสรรให้แก่สมาชิกเครือข่ายที่เกี่ยวข้องประมาณ 5% (สัมภาษณ์ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, 27 กรกฎาคม 2555) ทำนองเดียวกันนี้ บ้านใหญ่ยังแสวงหาค่าเช่าจากเมืองพัทยา และเทศบาลเมืองแสนสุข

ความไม่เป็นธรรมในการกระจายทรัพยากร ยังเกิดจากการผูกขาดธุรกิจของ

บ้านใหญ่ อาทิ โรงแรมที่ตั้งอยู่บนหาดบางแสนเป็นของบ้านใหญ่ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นโรงแรมบิรริสอร์ท โรงแรมบางแสนวิลล่า โรงแรมบางแสนวิลล่ารีสอร์ท โรงแรมเอสเอส บางแสนบีช โรงแรมบางแสนวิลล่า ซีอีลส์ โรงแรมเดอะไทด์ รีสอร์ท (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และ โอฟาร์ ถิ่นบางเตียว, 2550) นอกจากนี้ ธุรกิจที่มีการกระจุกตัวสูงอีกธุรกิจหนึ่ง คือ การรับเหมาก่อสร้าง โดยมี “บริษัทบางแสนมหานคร” ซึ่งต่อมาได้แตกแขนงออกเป็นบริษัทย่อยอีกหลายบริษัทเพื่อรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจทุนนิยมในจังหวัดชลบุรี จนเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่าบริษัทที่มีคำว่า “มหานคร” ต่อท้ายหรือนำหน้านั้นคือบริษัทในเครือของบ้านใหญ่ทั้งสิ้น แต่เชื่อผู้ถือหุ้นในทะเบียนแตกต่างกันไป บริษัทเหล่านี้จะผูกขาดการดำเนินงานที่เป็นงานของส่วนราชการและอปท.ในชลบุรี โดยมีข้อตกลงในการแบ่งผลประโยชน์คือ งานรับเหมาก่อสร้างทุกชนิดที่มีมูลค่าตั้งแต่ 100 ล้านบาทขึ้นไปจะอยู่ในการควบคุมของนายสม แต่ถ้ามูลค่าของงานต่ำกว่า 100 ล้านบาท ก็จะมีผู้นำท้องถิ่นในเครือข่ายของนายสมเปิดบริษัทขึ้นมาเพื่อรองรับงานเหล่านั้น (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และโอฟาร์ ถิ่นบางเตียว, 2550) จนกระทั่งล่าสุดบ้านใหญ่ได้เข้าไปผูกขาดในกิจการด้านโลจิสติกส์ เช่น ระบบการขนส่งหัวลากในอุตสาหกรรมจังหวัดชลบุรีนั้นจะต้องใช้บริการของบ้านใหญ่แต่เพียงผู้เดียว ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากการมีตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลทำให้ผู้นำเครือข่ายของบ้านใหญ่สามารถใช้ตำแหน่งรัฐมนตรีติดต่อประสานงานในส่วนกลางเพื่อรักษาอำนาจผูกขาดในการดำเนินธุรกิจได้ (สัมภาษณ์ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม วันที่ 27 กรกฎาคม 2555)

## เอกสารอ้างอิง

- Galaskiewicz, J., and S. Wasserman. 1994. “Introduction: Advances in the Social and Behavioral Sciences from Social Network Analysis.” in **Advances in Social Network Analysis: Research in the Social and Behavioral Sciences**. Edited by S. Wasserman, and J. Galaskiewicz, Thousand Oaks, CA : SAGE Publications.
- Kees, Knipscheer and Toni Antonucci. 1990. **Social Network Research: Substantive Issues and Methodological Questions**. Amsterdam Rockland, MA : Swets & Zeitlinger.
- Kilduff, Martin and Wenpin Tsai. 2003. **Social Networks and Organizations**. London : sage
- Knoke, D. 1990. **Political Networks: The Structural Perspective**. England : Cambridge University Press.
- Marsden, Peter V. 2005. **Models and Methods in Social Network Analysis**. England : Cambridge University.

- Mizruchi, Mark S. "Political Economy and Natural Analysis : An Untapped Convergence." **Sociological Journal** 2 (2007).
- Morin, Alexandra. and Barry, Wellman. 2010. "Social Natural Analysis: An Introduction." In **Handbook of Social Natural Analysis**, Edited by Peter Carrengton and John Scott. London : Sage.
- Scott, James C. 1977. **Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia**. Oakland, CA : University of California.
- Suehiro, Akira. 1989. Capital Accumulation in Thailand 1855-1985. Tokyo : The Center for East Asia Culture.
- กองแผนและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี. 2548. **ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2548**.
- กฤษ เพิ่มทันจิตต์ และสุธี ประศาสนเศรษฐ์. 2530. รายงานการวิจัย **"พื้นที่สามจังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออกกับการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาคและการพัฒนาแบบพึ่งพาของระบบเศรษฐกิจไทย."** สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จักรกฤษณ์ นรินดิพดุงการ. 2505. **"สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย."** วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และโอฬาร ถิ่นบางเตียว. 2550. งานวิจัย **"บทบาททางการเมืองของเจ้าพ่อท้องถิ่นในกระแสโลกาภิวัตน์ : ศึกษากรณีจังหวัดหนึ่งทางภาคตะวันออก."** โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. 2550. **โครงสร้างอำนาจในจังหวัดชลบุรีกับนโยบายในการขับเคลื่อนโครงการทางสังคม.** นนทบุรี : มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนานโยบาย.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และ จุฑามาศ ไชยรบ. **"วิถีชีวิตของผู้ประกอบการรายย่อยบนชายหาดบางแสน : วิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยชุมชน."** วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 14,22 (ก.ย.-ธ.ค. 2549) : 61-84.
- พรมลรี จิตรรัตน์. 2544. **"เครือข่ายการสื่อสารของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี."** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์พัฒนาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ตระกูล มีชัย และ ภารดี มหาขันธ์. 2538. **"เทศบาลตำบลแสนสุขในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย."** เอกสารประกอบการสัมมนาเทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย. วันที่ 20 พฤศจิกายน 2538 ห้องโหมทะเล โรงแรมบางแสนบีชรีสอร์ท.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. 2541. พัฒนาการอุตสาหกรรมและการพัฒนาเศรษฐกิจของเกาหลีใต้  
บราซิล ไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคิต พิริยะสังสรรค์. 2537. คอร์ปชั่นกับประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร :

ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

“เปิดแฟ้ม...คดีทุจริตซื้อที่ดินทิ้งขยะเขาไม้แก้วของเมืองพัทยา.” ผู้จัดการออนไลน์

(ก) <http://www2.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9490000024656>

23 กุมภาพันธ์ 2549.

“24 ก.พ. ปิดตำนานเส้นทาง “เจ้าพ่อ” – ฎีกา พิพากษา “ก้านั้นเป๊าะ” ผู้จัดการออนไลน์ (ข)

<http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9490000021470>

17 กุมภาพันธ์ 2549.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. “ธุรกิจนักร้อง+นักร้องธุรกิจ=นักร้องกึ่งนักร้อง.” จดหมายข่าว  
สังคมศาสตร์ 11,1 (สิงหาคม-ตุลาคม 2531) : 82-103.

สมหญิง สุนทรวงษ์. 2532. “ระบบอุปถัมภ์กับการกระจายผลประโยชน์ในการพัฒนา

ชนบท กรณีศึกษาหมู่บ้านในเขตชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก.” วิทยานิพนธ์ปริญญา

รัฐศาสตร์-มหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุมาลี พันยुरา. 2543. “พัฒนาการของอำนาจท้องถิ่นในบริเวณลุ่มแม่น้ำบางปะกงและ

ชายฝั่งทะเล ตะวันออก พ.ศ.2440-2516.” วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตร

มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สินธุ์ชัย ศุภเสพย์. 2539. “บทบาทของเจ้าพ่อในการเมืองไทย พ.ศ.2517-2535.”

วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

“ชีวิตผู้นำบุญ ตัณวิเศษ นายก อบจ.ชลบุรี ลูกผู้ชายหัวใจไม่เคยแพ้.” วารสารผู้นำท้องถิ่น

2,16 (16 มกราคม 2545) : 78-84.

โอฬาร ถิ่นบางเตียว. 2554. “พัฒนาการโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในภาคตะวันออก : วิเคราะห์

ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง.” วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิตทางสังคมศาสตร์

สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

อัจฉราภุมพัสสมัย. 2536. “นักร้องในสังคมไทย กรณีศึกษา “นักร้องเมืองชล” ” ใน คนธรรมดา,

บรรณาธิการ นิธิ เอียวศรีวงศ์. ขอนแก่น : สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

“ค้นหาความหมายของชายชื่อเป๊าะ.” บรรณาธิการโดย อรุณโรจน์ เลี่ยมทอง. มปป. :

ม.ป.ท. (จัดทำเนื่องในวันเกิดของสมชาย คุณปลื้ม มีอายุครบ 65).