

ผู้อำนวยการวารสาร

ศาสตราจารย์ ดร.บรรศักดิ์ อวรรณโณ

ผู้จัดการ

นายวิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ

บรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา

ศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู

ศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์

ศาสตราจารย์ ดร.สกนธ์ วรรณวิวัฒนา

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

รองศาสตราจารย์ ดร.นิยม รัฐอมฤต

รองศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ดี

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล

ผู้ทรงคุณวุฒิอ่านบทความประจำฉบับ

ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

ศาสตราจารย์ ดร.สกนธ์ วรรณวิวัฒนา

รองศาสตราจารย์พรชัย ตระกูลวรานนท์

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

ดร.ณัฐกริช เปาอินทร์

ดร.อรรถสิทธิ์ นามแก้ว

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายภควัต อัจฉริยะปัญญา

คณะทำงาน

นายสมผล เกษมสัมฤทธิ์ผล

นางระพีพรรณ ทิวสระแก้ว

นางพนารัตน์ คำพูน

นางสาวลักขณา สุขชื่น

นางสาวนนทิดา ชันดีสิทธิ์

พิมพ์ที่

ส เจริญ การพิมพ์

๑๕๑๐/๑๐ ถนนประชาราษฎร์ ๑ แขวงบางซื่อ

เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐

โทรศัพท์ ๐๒-๙๑๓๓-๒๐๘๐

โทรสาร ๐๒-๙๑๓๓-๒๐๘๑

นางจรินทร์ เสนีวงศ์ ณ อยุธยา ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา



วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๓ กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๖ ISSN ๑๖๘๕-๕๘๕๕

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๕ (โซนทิศใต้)
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐-๒๑๔๑-๙๖๐๐ โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๘๑๗๔

วารสารสถาบันพระปกเกล้าเป็นวารสารทางวิชาการด้านการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของสถาบันพระปกเกล้า มีกำหนดออก ๓ ฉบับต่อปี ในเดือนมกราคม พฤษภาคม และกันยายน

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนใน ประเด็นที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนการสร้างจิตสำนึกของประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมใน กระบวนการต่างๆ ตามวิถีประชาธิปไตย

วารสารสถาบันพระปกเกล้ายินดีรับพิจารณาบทความทางวิชาการ บทวิจารณ์หนังสือ เพื่อตีพิมพ์ลงในวารสาร โดยจะต้องมีความยาว ไม่ต่ำกว่า ๑๕ หน้ากระดาษเอ ๔ และต้องส่งต้นฉบับบทความ ๑ ชุด พร้อมบันทึกลงในแผ่นซีดีจำนวน ๑ แผ่น ส่งมาพร้อมกับที่อยู่และ เบอร์โทรศัพท์ของผู้เขียน เพื่อการติดต่อกลับ

ผู้สนใจส่งบทความหรือสมัครสมาชิกและลงโฆษณา ติดต่อได้ที่ กองบรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า สถาบันพระปกเกล้า ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๕ (โซนทิศใต้) เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐ โทรศัพท์ ๐-๒๑๔๑-๙๖๐๐ โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๘๑๗๔

ราคาต่อฉบับ: ๑๒๐ บาท

ส.า.ร.บ.ญ

เรื่อง	หน้า
อารยสามัคคี: พลังสามัคคีบนฐานความดี ความงาม ความจริง ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์	๕
ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลังของประเทศไทย คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา	๑๙
สำรวจปรัชญาการเมืองการปกครองจีน รองศาสตราจารย์ ดร.นิยม รัฐอมฤต	๓๓
การศึกษาความเป็นไปได้ของบทบาทในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการกระจายอำนาจ: กรณีการศึกษาประเทศไทย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถกฤต บังฉิมนันท์	๕๒
การเลือกตั้ง: การสร้างเครือข่ายและสายใยความสัมพันธ์ในการเมืองระดับท้องถิ่น พิสิษฐ์ นาสี และชัยพงษ์ สำเนียง	๗๗
พฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งและทัศนคติเกี่ยวกับการซื้อเสียงของเขตจังหวัดภาคอีสาน: กรณีตัวอย่างจังหวัดมหาสารคาม? ศุทธิกานต์ มีจัน	๑๑๐
แนะนำหนังสือ	๑๒๙

ทางคณะผู้จัดทำยินดีที่จะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลที่มีประโยชน์หรือน่าสนใจต่อ
สาธารณชนและขอสงวนสิทธิ์ในการสรุปย่อ ตัดทอนหรือเพิ่มเติมตามความเหมาะสม
ความเห็นและทัศนะในแต่ละเรื่องเป็นของผู้เขียน ซึ่งทางคณะผู้จัดทำและสถาบันพระปกเกล้าไม่จำเป็นต้อง
เห็นด้วยเสมอไป



บรรณาธิการกลาง

“ปฏิรูปการเมืองก่อนการเลือกตั้ง” หรือ “เลือกตั้งก่อนปฏิรูปการเมือง” คงเป็นประเด็นที่คนในสังคมถกเถียงหาทางออก แน่แน่นอนว่าคงไม่มีคำตอบที่ถูกต้องที่สุด หากถ้าการถกเถียงอยู่บนประโยชน์ของคนในชาติร่วมกัน ไม่มีประโยชน์อื่นๆ แอบแฝง ประเทศคงมีทางออก แต่ที่แน่นอนชัดเจนในบริบทการเมืองไทย คือ การเมืองไทยก้าวไปสู่พัฒนาการหรือการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกครั้ง หากแต่คราวนี้ตัวละครเปลี่ยนไป รัฐศาสตร์สอนเสมอว่าการเมืองอยู่ทุกหนทุกแห่ง และวันนี้ก็เป็นเรื่องจริง การเมืองเข้าไปสอดแทรกอยู่ทุกหนทุกแห่งผ่านเทคโนโลยีสมัยใหม่ e-democracy คงเป็นมิติใหม่ในสังคมไทย วันนี้นักการเมืองคงตระหนักว่าประชาธิปไตยไม่ใช่แค่การเลือกตั้งและความชอบธรรม มิใช่เพียงเสียงข้างมากในสภา ในขณะที่ตื่นตาตื่นใจกับพลังมวลมหาประชาชน ก็หวังใยว่าประเทศไทยจะเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยรูปแบบใหม่ หรือ นี่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของวงจรการเมืองแบบเก่า?

วารสารสถาบันพระปกเกล้าฉบับส่งท้ายปี ๒๕๕๖ เข้มข้น กองบรรณาธิการคัดสรรบทความจากนักวิชาการที่มีคุณค่าและให้มุมมองที่น่าสนใจ โดยเฉพาะต่อการปฏิรูปการเมืองไทยในอนาคต

บทความแรก ศ. ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ นักวิชาการอาวุโส มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดและนักคิดนักเขียนมีผลงานวิชาการมากมายในบทความชื่อ “อารยสามัคคี: พลังสามัคคีบนฐานความดี ความงาม ความจริง” (Civilized Unity: The power of unity

based on goodness, beauty and truth) เน้นย้ำถึงความสำคัญของความสามัคคี ที่น่าสนใจ คือ การนำเสนอแนวคิด “อารยสามัคคี” และที่สำคัญ คือ ความสามัคคีที่แท้จริงที่จะมีพลังสามารถสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามและคุณูปการแก่สังคมการอยู่ร่วมกันของมนุษย์นั้น ต้องเป็นความสามัคคีบนฐานความดี ความงาม และความจริง ยึดผลประโยชน์ของสังคมและส่วนรวมเป็นสรณะ ประสานการทำงานร่วมกันเป็นทีมอย่างมีเอกภาพ มีจิตใจทุ่มเทเสียสละ ร่วมทุกข์ร่วมสุข ช่วยเหลือเกื้อกูล ยึดมั่นในระบบคุณธรรม และทำอย่างเต็มกำลัง เต็มศักยภาพ พลังทวีคูณของความสามัคคีเช่นนี้ จะช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศชาติบ้านเมืองให้เกิดความเจริญก้าวหน้าอย่างมีพลังมากขึ้น อารยสามัคคีจะเป็นอย่างไร เชิญติดตามได้จากบทความนี้

ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันฆ่าไม่ตายและกลับมาเป็นเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอีกครั้ง ประเทศไทยคิดค้นสารพัดกลไกในการตรวจสอบในบทความที่สองนี้ คุณหญิงจาร์วรรณ เมณฑกา อดีตกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ปัจจุบันเป็นกรรมการสมาคมแห่งสถาบันพระปกเกล้า และนายกสมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทย นำเสนอบทความ เรื่อง “ความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง ศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงิน และการคลังของประเทศไทย” (The Possibility of the establishment of Court for Accounting, Budgeting and Finance in Thailand) บทความนี้

นำเสนอที่มาจากและเหตุผลของการตั้งศาลพิเศษนี้ เพื่อช่วยในการตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดิน รวมทั้งวิเคราะห์ข้อจำกัดของระบบตรวจสอบในปัจจุบัน

บทความที่สาม ขอพาท่านผู้อ่านเรียนรู้กับปรัชญาการปกครองแบบจีน รองศาสตราจารย์ ดร.นิยมนัฐอมฤต นักรัฐศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญด้านจีนศึกษา ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการวิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า นำเสนอบทความเรื่อง “สำรวจปรัชญาการเมืองการปกครองจีน” (Explorations of Chinese Philosophy) โดยพาผู้อ่านไปรู้จักสำนักความคิดที่โดดเด่นและมีอิทธิพลต่อเนื่องมาถึงยุคปัจจุบัน ๕ สำนักด้วยกัน ได้แก่ สำนักหยู (หรือ ขงจื้อ) สำนักม่อ สำนักเต๋า สำนักการทหาร สำนักกฏหมาย แต่ละสำนักมีหลักคิดน่าสนใจ ท่านผู้อ่านไม่ควรพลาด

บทความที่สี่ ผศ. ดร.อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์ จากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในบทความเรื่อง “การศึกษาความเป็นไปได้ของบทบาทในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีอิทธิพลผลต่อนโยบายการกระจายอำนาจ: กรณีการศึกษาประเทศไทย” (The Impact from Association of South East Asian Nations on Decentralization Policies in Thailand) วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับนโยบายการกระจายอำนาจ โดยการใช้ทฤษฎีเกมทางรัฐศาสตร์และสมการถดถอย ข้อเสนอเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการออกแบบภาครัฐ หลายประการ อาทิ เช่นระบบเลือกตั้ง การวิเคราะห์การเมืองโดยเครื่องมือใหม่ น่าสนใจและเชิญติดตามได้

ต่อมาขอพาท่านผู้อ่านไปสู่ประเด็นการเมืองท้องถิ่น ซึ่งแน่นอนว่าการกระจายอำนาจจะเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปฏิรูปการเมืองไทยในอนาคต บทความเรื่อง “การเลือกตั้ง: การสร้างเครือข่ายและสายใย

ความสัมพันธ์ในการเมืองระดับท้องถิ่น” (Elections: network building and the web of relationships in local politics in Thailand) ซึ่งเป็นผลงานของนายพิสิษฐ์ นาสี นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และนายชัยพงษ์ สำเนียง นักวิจัยประจำสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ บทความนี้ชี้ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอันเป็นผลจากการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสะท้อนความเชื่อมโยงระหว่างการกระจายอำนาจกับการพัฒนาการเมือง บทความนำเสนอว่า “การเลือกตั้ง” เป็นเครื่องมือที่สำคัญของประชาชนในการต่อรองกับนักการเมืองท้องถิ่น และการเลือกตั้งยังเปิดโอกาสให้ “คนหน้าใหม่” เข้าสู่พื้นที่ทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ทำให้การเมืองท้องถิ่นมีพื้นที่ที่ผูกขาดของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

ส่วนบทความสุดท้าย เป็นเรื่องพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ท่านผู้อ่านจะได้พบกับปัญหาการซื้อเสียงที่มักมาพร้อมการเลือกตั้งในประเทศไทย อาจารย์ ศุทธิกานต์ มีจัน จากสาขารัฐศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ในบทความเรื่อง “พฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งและทัศนคติเกี่ยวกับการซื้อเสียงของเขตจังหวัดภาคอีสาน: กรณีตัวอย่างจังหวัดมหาสารคาม” นำเสนอผลการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการซื้อสิทธิขายเสียงของกลุ่มตัวอย่างในเขตจังหวัดมหาสารคาม ประชาชนคิดอย่างไร และคิดว่าควรจัดการปัญหาซื้อเสียงอย่างไร เชิญติดตามได้ในบทความนี้

สุดท้ายนี้ขออำนาจคุณงามความดีคุ้มครองประเทศและคนไทยให้ปราศจากทุกข์ ปราศจากภัย รับปี ๒๕๕๗ ด้วยความยินดี

ด้วยรัก
ผศ. ดร.อรรถัย ก๊กผล
บรรณาธิการ

อารยสามัคคี:

พลังสามัคคีบนฐานความดี ความงาม ความจริง*

Civilized Unity: The power of unity based on goodness, beauty and truth

ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ **

บทคัดย่อ

ความสามัคคีเป็นคุณธรรมสำคัญของการอยู่ร่วมกันเป็นสิ่งดี ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยสังคมขนาดเล็ก ระดับครอบครัว ระดับองค์กร หรือขนาดใหญ่ ระดับชุมชน ระดับประเทศ และระดับโลก ความสามัคคีจะช่วยเกื้อหนุนให้กิจการงานที่ทำร่วมกันประสบความสำเร็จตามความประสงค์ ทุกคนเกิดความพึงพอใจ บรรลุเป้าหมายร่วมกัน มีพลังในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศชาติบ้านเมืองให้เกิดความเจริญก้าวหน้า แม้ว่าความสามัคคีจะเป็นคุณธรรมพื้นฐานที่ทุกคนต่างยอมรับ แต่ความสามัคคีที่แท้จริงที่จะมีพลังสามารถสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามและคุณูปการแก่สังคมการอยู่ร่วมกันของมนุษย์นั้น ต้องเป็นความสามัคคีบนฐานความดี ความงาม และความจริง ยึดผลประโยชน์ของสังคมและส่วนรวมเป็นสรณะ ประสานการทำงานร่วมกันเป็นทีมอย่างมีเอกภาพ มีจิตใจทุ่มเทเสียสละ ร่วมทุกข์ร่วมสุขช่วยเหลือเกื้อกูลยึดมั่นในระบบคุณธรรม และทำอย่างเต็มกำลัง เต็มศักยภาพ พลังทวีคูณของความสามัคคีเช่นนี้ จะช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศชาติบ้านเมืองให้เกิดความเจริญก้าวหน้าอย่างมีพลังมากขึ้น

Abstract

Unity is an important virtue for people to value, not only because we live together in small societal family and organization units, but

* แนวคิดเรื่องอารยสามัคคี : สามัคคีบนฐานความดี ความงาม ความจริง นำเสนอครั้งแรก ณ ที่ประชุมสมัชชาสยามอารยะ วันศุกร์ที่ ๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔.

** นักวิชาการอาวุโส มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด

also as we dwell in big societal communities, both nationally and worldwide. Unity will see that everything that we do together achieves accomplishment as we plan the way ahead. Moreover, unity will bring satisfaction to everyone in reaching our goals together. It is also the power that propels and develops our country to be prosperous.

While everyone will accept that unity is a basic core virtue, there is a powerful form of unity that can truly create good and beneficial things for human society. This kind of unity is based on goodness, beauty and truth, with social and public benefit of first concern. People must be integrated for teamwork and taught to sacrifice and help each other, based on a merit system. So, if we are united to do everything with all the potential and power that we have, this wonderful power of unity will develop our country to be more prosperous and successful.

“...ความสามัคคีนี้เป็นคุณธรรมสำคัญประการหนึ่ง ซึ่งหมู่ชนอยู่รวมกันจำเป็นต้องมี ต้องถนอมรักษาและต้องนำมาใช้อยู่สม่ำเสมอ ถ้าแต่ละฝ่ายเข้ามาร่วมกันทำงานด้วยความตั้งใจดี ด้วยความสามัคคี ความรู้ความสามารถ และด้วยความคิดที่สร้างสรรค์งานก็สำเร็จสมบูรณ์งดงาม ตามประสงค์ทุกอย่าง...”

พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการเสด็จออกมหาสมาคม
งานพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๓๐

พระราชดำรัสนี้มีสาระสำคัญคือ ความสามัคคีเป็นคุณธรรมเกื้อหนุนค้ำจุนให้กิจการงานต่างๆ ที่ทำ ร่วมกัน ประสบผลสำเร็จตามความประสงค์ เกิดความเจริญก้าวหน้า เป็นคุณธรรมสำคัญที่จำเป็นต้องได้ รับการถนอมรักษาและพัฒนาให้จำเริญงอกงามขึ้นท่ามกลางการอยู่ร่วมกันเป็นสังคม

ความสามัคคีหมายถึงอะไร? มีความสำคัญอย่างไร? และประเทศไทยจำเป็นต้องมีความสามัคคีของคนในชาติหรือไม่?

ปัจจุบันมีการให้นิยามของคำว่า “ความสามัคคี” (Unity) เอาไว้ในลักษณะที่ไม่แตกต่างกันมากนัก เช่น

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมาย ความสามัคคี ว่าหมายถึง ความพร้อมเพรียงกัน ความปรองดองกัน^๑

^๑ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, สามัคคี [ออนไลน์], สืบค้นวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก <http://rirs.royin.go.th/new-search/word-search-all-x.asp>

พจนานุกรม อ็อกซ์ฟอร์ด แปลตามตัวอักษรภาษาไทยว่า ความสามัคคี หมายถึง ความพร้อมเพรียงกัน การรวมเป็นหนึ่งเดียวกัน^๒

พจนานุกรม เคมบริดจ์ นิยามความสามัคคี หมายถึง ความเป็นหนึ่งเดียวกัน หรือ ความสมานฉันท์^๓

พจนานุกรม อ็อกซ์ฟอร์ด แอดวานซ์เลิร์นเนอร์ ความสามัคคี หมายถึง ความสมานฉันท์และการทำงานร่วมกัน ความเป็นเอกภาพหนึ่งเดียวกัน^๔

พจนานุกรม ลองแมน แปลตามตัวอักษรภาษาไทยว่า ความสามัคคี หมายถึง กลุ่มคนหรือประเทศ ที่เห็นพ้องหรือเป็นหนึ่งเดียวกัน^๕

คำว่า ความสามัคคี มีรากศัพท์มาจากคำบาลีและสันสกฤต คำว่า สมะ คำบาลี หมายถึง ความสงบ ความราบคาบ คำว่า **อัคคี อัคคี** คำบาลีและสันสกฤต ใช้ ออคคิ ออคคิ หมายถึง ไฟ เมื่อนำทั้ง ๒ คำมารวมกัน จึงหมายถึง ไฟที่สงบ^๖

โดยทั่วไป “**ความสามัคคี**” จึงให้ความหมายถึง การที่ทุกคนมีความพร้อมกาย พร้อมใจ และพร้อมความคิด เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน มีจุดมุ่งหมายที่จะ

ปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จ เป็นคุณธรรมพื้นฐาน ที่ทุกคนในสังคมต่างยอมรับว่า เป็นเรื่องสำคัญและ จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการอยู่ร่วมกัน ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยสังคมขนาดเล็ก ระดับครอบครัว ระดับองค์กร หรือขนาดใหญ่ระดับชุมชน ระดับประเทศ และระดับโลก หากขาดความสามัคคี ย่อมขาดพลังในการทำ สิ่งต่างๆ และยังหากปัญหาความขัดแย้งมีมาก ย่อมสามารถลุกลามไปสู่ความรุนแรงได้ในที่สุด

ผลการรายงานของ World Development Report^๗ ที่ออกโดยธนาคารโลกเป็นประจำทุกปี โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ผ่านมาระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ความรุนแรง เป็นสาเหตุ “หลัก” ของความยากจน ประเทศที่รัก ความสงบจะสามารถหนีออกจากความยากจนได้ แต่ ประเทศที่มีสงครามกลางเมือง หรือ มีความขัดแย้ง รุนแรงระหว่างเชื้อชาติ หรือ มีคดีอาชญากรรมเกิดขึ้น จำนวนมาก จะติดกับดักความยากจน

ผลการรายงานดังกล่าวนี้เป็นหนึ่งในหลักฐานเชิง ประจักษ์ชิ้นสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมโยง สัมพันธ์กันระหว่างปัญหาความขัดแย้งภายในกับระดับ การพัฒนาประเทศ ซึ่งในที่นี้พบว่าประเทศใดก็ตามที่มี

^๒ Oxford Dictionary, **unity** [online], accessed 30 June 2013. Available from <http://oxforddictionaries.com/definition/english/unity?q=unity>

^๓ Cambridge Dictionary, **unity** [online], accessed 30 June 2013. Available from <http://oxforddictionaries.com/definition/english/unity?q=unity>

^๔ Oxford Advanced Learner’s Dictionary, **unity** [online], accessed 1 July 2013. Available from <http://oald8.oxfordlearnersdictionaries.com/dictionary/unity>

^๕ Longman Dictionary of Contemporary English, **unity** [online], accessed 30 June 2013. Available from <http://www.ldoceonline.com/dictionary/unity>

^๖ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, **รากศัพท์ของคำว่า สามัคคี** [ออนไลน์], สืบค้นวันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก <http://www.royin.go.th/th/webboardnew/answer.php?GroupID=&searchKey=&searchFrom=&searchTo=&PageShow=7&TopView=&QID=10314>

^๗ World Bank, **World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development** [online], accessed 9 May 2013. Available from [http://issat.dcaf.ch/content/download/2584/22328/file/World%20Development%20Report%202011%20Conflict,Security%20and%20Development%20-%20World%20Bank%20\(2011\).pdf](http://issat.dcaf.ch/content/download/2584/22328/file/World%20Development%20Report%202011%20Conflict,Security%20and%20Development%20-%20World%20Bank%20(2011).pdf)

ความขัดแย้งภายในสูง คนในชาติปราศจากความสามัคคีกันอย่างรุนแรง ย่อมยากที่จะขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้ก้าวไปข้างหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ มั่นคง และโดยส่วนใหญ่ประเทศในกลุ่มประเทศโลกที่สาม หรือกลุ่มประเทศพัฒนาน้อยที่สุด (Least Developed Country; LDC) มีลักษณะเช่นนี้ในประเทศ

ปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศและการขาดความสามัคคีของคนในชาติ มิได้ส่งผลกระทบต่อเฉพาะกับกลุ่มประเทศโลกที่สาม หรือประเทศพัฒนาน้อยที่สุดดังที่กล่าวมาข้างต้นเท่านั้น ตลอดประวัติศาสตร์มนุษยชาติยืนยันให้เห็นว่า ประเทศใดก็ตามที่มีปัญหาความขัดแย้งภายในไม่ว่าจะมากหรือน้อยย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วยกันทั้งสิ้น อาทิ จากรายงานของสถาบันพัฒนาเกาหลี (Korea development institute) พบว่าการเดินขบวนประท้วง ๑๑,๐๓๖ ครั้ง ในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ ส่งผลกระทบต่อให้เกิดความสูญเสียที่สามารถคิดเป็นตัวเงิน (Social cost) มากถึง ๕.๖ - ๙.๖ พันล้านเหรียญสหรัฐฯ (เปรียบเทียบกับ ๙.๖ พันล้านเหรียญสหรัฐฯ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑.๕๖ ของ GDP ประเทศเกาหลี ปี ค.ศ. ๒๐๐๖)^{๑๔}

ในจำนวนนี้รวมถึงประเทศไทยเราด้วยเช่นกันที่นับตั้งแต่การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา เราต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งและการขาดความสามัคคีของคนในชาติมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็น ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชนชั้นนำ ความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์ และความขัดแย้งทางการเมือง

ส่งผลให้การพัฒนาประเทศไทยโดยรวมต้องหยุดชะงักเป็นบางช่วงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อทางด้านเศรษฐกิจ จากประสบการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมาของไทย พบว่าโดยปกติแล้วความไม่สงบทางการเมืองจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศประมาณร้อยละ ๑-๑.๕^{๑๕} นั่นหมายความว่า หากประเทศไทยเราจมปลักอยู่กับปัญหาความขัดแย้งเรื่อยไป ย่อมเป็นอุปสรรคทำให้ยากที่จะขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้เกิดความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมนานาอารยประเทศ

ผลกระทบอันเกิดจากความขัดแย้งและการขาดความสามัคคีของคนในชาตินี้ ด้านหนึ่งยังเป็นปัจจัยเสริมแรงที่ลดทอนศักยภาพทางการแข่งขันของประเทศไทยเราในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการลงทุน ทำให้ปัจจุบันเราต้องเขยิบร่นลงมาตามหลังอีกหลายประเทศในภูมิภาค เนื่องจากสูญเสียโอกาสทางการลงทุนจากต่างชาติ อาทิ เวียดนาม มีนโยบายการค้าการลงทุนที่เอื้อประโยชน์แก่นักลงทุนต่างชาติ การเมืองมีเสถียรภาพเปิดกว้างทางด้านนโยบายการค้าการลงทุน^{๑๖} ขณะที่มาเลเซียกำลังจะเป็นประเทศพัฒนาแล้วในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า อันเป็นผลมาจากความมีเสถียรภาพทางการเมือง เมื่อเทียบกับหลายๆ ประเทศในภูมิภาค

นอกจากปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศดังที่กล่าวมาแล้ว อีกด้านหนึ่งประเทศไทยเรายังต้องเผชิญกับปัญหาสังคม อันเป็นผลมาจากการใช้ความสามัคคีแบบขาดหลักคิดพื้นฐานทางด้านคุณธรรมจริยธรรม กำกับ ก่อให้เกิดผลเสียหายโดยรวมแก่ประเทศชาติ

^{๑๔} Dong-Young Kim, *Conflict Resolution System in Korea*, KDI School of Public Policy and Management.

^{๑๕} ความขัดแย้งทางการเมืองต่อนัยเศรษฐกิจไทย [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อ วันที่ ๑๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก <http://dailynews.co.th/Content/Article/194518/index.html>

^{๑๖} โครงการพัฒนาความร่วมมือเพื่อส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและย่อม (สสว.), *สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม* [ออนไลน์], สืบค้นวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก http://www.smeasean.com/country_info.php?id=8&group=2

สังคม อาทิ การรวมกลุ่มนักศึกษาเปิดศีกยกพวกตีกัน สะกดรอยไล่ล่ากันอย่างไม่เกรงกลัวกฎหมาย การรวมตัวกันกดดันเรียกร้องในสิ่งที่ตนเองต้องการ มุ่งหวังประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง โดยปราศจากการคำนึงถึงความถูกต้องดีงาม ความสามัคคีเช่นนี้ แม้จะมีพลัง แต่หาได้สรรค์สร้างคุณูปการแก่สังคมแต่ประการใด

การขาดเสถียรภาพและคุณภาพความสามัคคีของคนในชาติเป็นหนึ่งในหลายๆ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทำให้ประเทศไทยไม่สามารถพัฒนาตนเองไปสู่การเป็น

ประเทศพัฒนาแล้วอย่างแท้จริง นอกเหนือไปจากสาเหตุสำคัญคือ การขาดการวางรากฐานปรัชญาการสร้างชาติในภาพรวมและในแต่ละด้าน แต่ละมิติอย่างสมดุล ครบถ้วน ถูกต้อง เหมาะสม จึงส่งผลให้การพัฒนาประเทศขาดภาพอุดมคติที่ต้องการ ขาดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ที่พึงประสงค์ ทำให้ยากต่อการขับเคลื่อนประเทศให้เกิดความเจริญก้าวหน้าอย่างมีเสถียรภาพและมั่นคงในระยะยาว

ประเทศไทยเราจะสามารถออกจากวังวนของความขัดแย้งและเสริมสร้างความสามัคคีที่ดีงามของคนในชาติให้เกิดขึ้นได้อย่างไร?

จากการเฝ้าสังเกตสังคมไทยมาเป็นเวลานาน ประกอบกับการสังเกต การวิเคราะห์ ประมวลสิ่งต่างๆ ทำให้ผมค้นพบแนวความคิดที่เป็นข้อเท็จจริงว่า **“ความสามัคคีที่มีพลัง”** สามารถสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามและคุณูปการแก่สังคมการอยู่ร่วมกันของมนุษย์นั้น จะต้องเป็นการอยู่ด้วยกันของคนในสังคมที่มีรากฐานความสัมพันธ์และการปฏิสัมพันธ์กันที่ตั้งอยู่บนฐานของความถูกต้องดีงาม เป็นตัวกำกับ ซึ่งผมบัญญัติศัพท์ขึ้นเองว่า **“อารยสามัคคี”**^{๑๑}

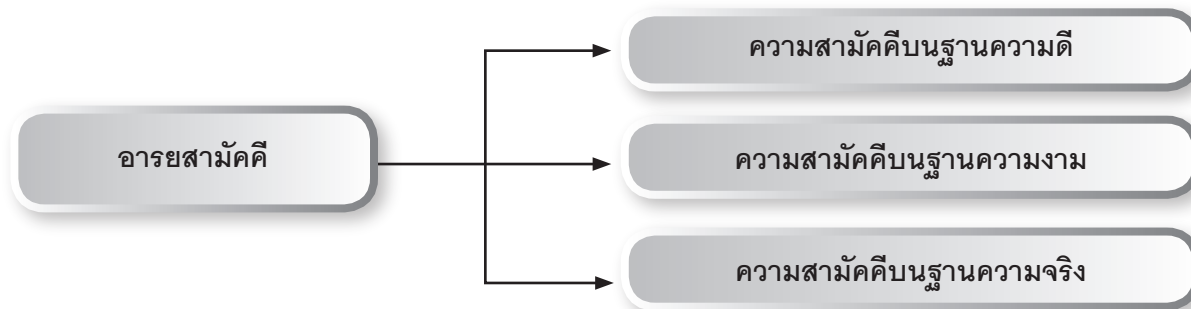
อารยสามัคคี จึงหมายถึง **ความสามัคคีที่ตั้งอยู่บนฐานความดีแท้ ความงามแท้ และความจริงแท้ เป็นตัวกำกับ**^{๑๒}

ความสามัคคีเช่นว่านี้ สามารถนำความสุขสงบ ผาสุกมาสู่สังคม ลดปัญหาความสับสนวุ่นวายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการอยู่ร่วมกัน เกิดพลังร่วมแรงร่วมใจ เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันในการจัดการแก้ไขปัญหา ปฏิบัติภารกิจ และขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในสังคม

^{๑๑} อารยสามัคคี เป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาสังคมไทยให้ก้าวไปสู่การเป็น “สยามอารยะ” คือ การพัฒนาประเทศให้เกิดความเจริญอย่างบูรณาการ สมดุลและยั่งยืนในทุกด้าน ทั้งทางด้านวัตถุ จิตใจ และคุณธรรม ภายใต้อารยธรรมพหุเอกานิยม ที่มีเอกภาพในความแตกต่างหลากหลาย คนทุกกลุ่มได้รับโอกาสเท่าเทียมกัน ทุกคนอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี ไม่มีใครถูกทอดทิ้ง และไม่มีใครยากจนจนยากจนสิ้นหวัง เพื่อ นำพาประเทศสู่อนาคตที่มั่นคงและยั่งยืน - อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. สยามอารยะแมนนิเฟสโต: แดงการณีสยามอารยะ. (กรุงเทพฯ: บริษัทซัคเซสมิเดีย, ๒๕๕๕). หน้า ๑ - ๕

^{๑๒} แนวคิดปรัชญาปัจเจกอารยะ ได้แก่ ความดีแท้ ความงามแท้ ความจริงแท้ ได้นำเสนอครั้งแรกอย่างเป็นทางการ ในการปาฐกถา ณ ที่ประชุมสมัชชาสยามอารยะ วันศุกร์ที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓ - อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. สยามอารยะแมนนิเฟสโต: แดงการณีสยามอารยะ. Zกรุงเทพฯ: บริษัทซัคเซสมิเดีย, ๒๕๕๕). หน้า ๗๕ - ๘๖

ภาพที่ ๑ องค์ประกอบของอารยสามัคคี



ความสามัคคีบนฐานความดี

ความสามัคคีบนฐานความดี เป็นความสามัคคีที่กำกับด้วยความดีและความถูกต้อง มีเป้าหมายที่ตั้งงามเพื่อคุณประโยชน์ต่อตนเองและสังคมส่วนรวม ยึดมั่นในระบบคุณธรรม คนในสังคมใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มกำลัง เต็มศักยภาพ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล เป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ด้วยจิตใจที่เสียสละ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม และร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติภารกิจอย่างมีเอกภาพ มิใช่การรวมตัวกันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน หรือพวกพ้องโดยปราศจากการคำนึงถึงมิติผลกระทบในทางลบที่อาจเกิดขึ้นต่อองค์กร ชุมชน สังคมส่วนรวม และประเทศชาติหรือด้วยจิตใจมุ่งร้าย ทำร้ายทำลาย สร้างความเดือนร้อนเสียหายให้กับผู้อื่น

ความสามัคคีบนฐานความดีนี้ หากเกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของสังคมย่อมส่งเสริมให้สังคมส่วนรวมเกิดความเจริญก้าวหน้า ภารกิจงานสำเร็จผล สามารถขับเคลื่อนองค์กร ชุมชน สังคมส่วนรวม และประเทศชาติ ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่คาดหวังไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมั่นคง

ตัวอย่างความสามัคคีบนฐานความดีในที่นี้ อาทิ การรวมกลุ่มทำกิจกรรมที่เรียกได้ว่า “ดี” เนื่องจากว่า

กิจกรรมนั้นมีส่วนสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นต่อคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่และความเจริญก้าวหน้าของประชาชนและสังคมในด้านใดด้านหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็น เศรษฐกิจ เทคโนโลยี การเมืองการปกครอง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กฎหมาย การศึกษา และการเรียนรู้ วัฒนธรรมและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ เป็นต้น

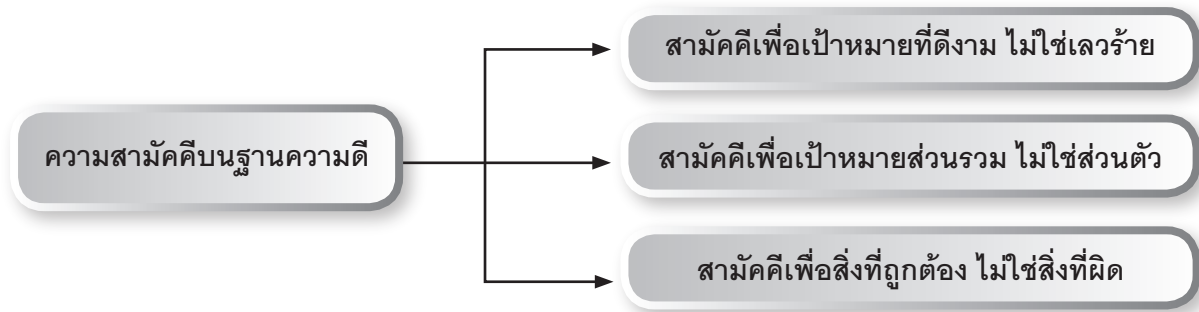
เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ครั้งประวัติศาสตร์ของประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ผ่านมา เป็นตัวอย่างการหลอมรวมพลังความสามัคคีบนฐานความดีของคนในชาติจากที่เคยแตกแยก แบ่งสีแบ่งฝ่าย แบ่งพรรคแบ่งพวกกัน ให้หันหน้าเข้าหากัน ช่วยเหลือเกื้อกูลร่วมแรงร่วมใจกัน โดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างเดียวกันคือ การนำพาประเทศชาติบ้านเมืองให้ผ่านพ้นวิกฤตที่เกิดขึ้นไปได้ด้วยดี

ท่ามกลางสถานการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้น เราเห็นภาพประชาชนจำนวนมากช่วยกันบริจาคเงินทอง อาหาร เครื่องดื่ม สิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็นให้ผู้ประสบภัย เกิดการร่วมมือร่วมใจของฝ่ายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ทหาร ตำรวจ พลเรือน องค์กรเอกชน หน่วยงานภาครัฐ และอาสาสมัครจำนวนมาก ในที่นี้บ้างต้องเสียสละประโยชน์สุขและผลประโยชน์ส่วนตน ยินดีอดทนทำงานหนัก เพื่อรักษาประโยชน์สุขส่วนรวม ช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามพื้นที่ต่างๆ ทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร

และต่างจังหวัด จนเป็นเหตุทำให้มูลนิธิช่วยเหลือการกุศล หรือ ซีเอเอฟ (Charities Aid Foundation: CAF) จัดอันดับให้ไทยเป็นประเทศใจบุญอันดับ ๙ ของโลกจากทั้งหมด ๑๕๓ ประเทศ ขณะที่ผลของดัชนีย่อย

พบว่า คนไทยบริจาคเงินเพื่อการกุศลมากเป็นอันดับ ๑ ของโลก^{๑๓} อันเป็นผลมาจากเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ที่เกิดขึ้นครั้งนี้อย่างเช่นกัน

ภาพที่ ๒ ความสามัคคีบนฐานความดี



ความสามัคคีบนฐานความงาม

ความสามัคคีบนฐานความงาม เป็นความสามัคคีที่มีความงดงามของการอยู่ร่วมกัน มิใช่ต่างคนต่างอยู่ต่างคนต่างคิด ต่างคนต่างทำ ขาดทิศทางและเป้าหมายร่วมกัน แต่เป็นการพร้อมใจประสานพลังการทำงานร่วมกันเป็นทีมอย่างกลมกลืน และเพื่อวัตถุประสงค์ที่ดีคือ เต็มใจทุ่มเท เสียสละ เพื่อผู้อื่น หน่วยงาน องค์กร ชุมชน สังคม ประเทศชาติ การอยู่ร่วมกันและทำสิ่งต่างๆ ร่วมกันเป็นลักษณะสัญญาณ ร่วมทุกข์ร่วมสุขช่วยเหลือเกื้อกูลกันจนกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้จะบรรลุผลสำเร็จ ก่อเกิดเป็น “พลังทวีคูณ” ที่สร้างผลกระทบเชิงบวกให้เกิดขึ้นในระดับต่างๆ

เราสามารถเห็นตัวอย่างความสามัคคีบนฐานความงามนี้ อาทิ กลุ่มฟูกูชิมะ ๕๐^{๑๔} (Fukushima 50) วีรบุรุษเสียชีวิต ๕๐ คน ประกอบด้วย ตำรวจ ทหาร นักดับเพลิง คนงานโรงงานไฟฟ้า ที่สลับสับเปลี่ยนเวร

ยามกันในการควบคุมดูแลการรั่วไหลของสารกัมมันตภาพรังสี พวกเขาเหล่านี้พร้อมที่จะเสียสละชีวิตด้วยความสมัครใจ เพื่อปกป้องชีวิตของคนที่อยู่ในที่อาศัยอยู่โดยรอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ที่ ฟูกูชิมะ ในขณะที่ประสบภัยพิบัติสึนามิครั้งรุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ของญี่ปุ่น และเป็นหนึ่งในห้าแผ่นดินไหวครั้งรุนแรงที่สุดของโลกนับตั้งแต่ที่มีการบันทึกสมัยใหม่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ผ่านมา ความร้ายแรงของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้อาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพในอนาคตหรืออาจส่งผลกระทบต่อชีวิต แต่พวกเขาเหล่านี้ก็ “พร้อมจะสละชีวิต” เพื่อภารกิจดังกล่าว

นอกจากนี้ ความสามัคคีของคนญี่ปุ่นยังสะท้อนให้เห็นผ่านการให้ความสำคัญกับการทำงานเป็นทีมเป็นอย่างมาก สมาชิกแต่ละคนจะกระทำการสิ่งต่างๆ โดยดูทิศทางและความคิดเห็นของกลุ่มเป็นสำคัญ ทุ่มเทอุทิศตัวทำงานเพื่อกลุ่มของตนเอง การทำงานโดยคำนึงถึง

^{๑๓} สำนักงานสถิติแห่งชาติ, จัดอันดับประเทศไทย : ดัชนีใจบุญที่สุดของปี ๒๐๑๑ [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/citizen/thaiglobal/jan-12.jsp>

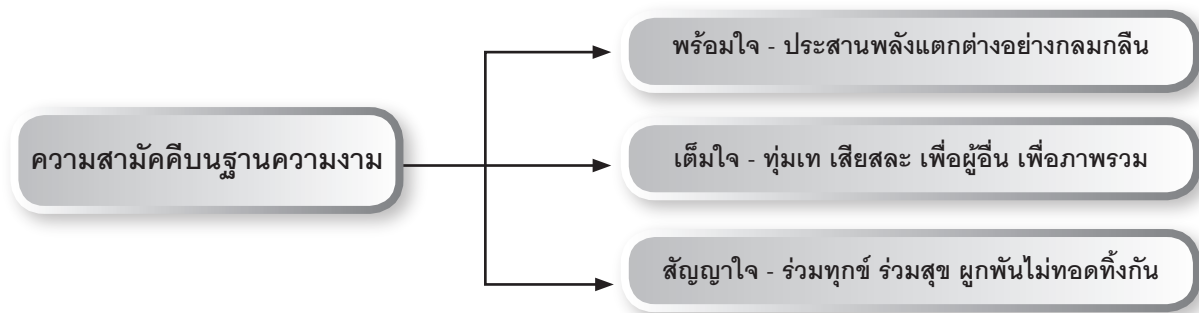
^{๑๔} วิกีพีเดีย, แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิในโทโฮกุ พ.ศ. ๒๕๕๔ [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก http://th.wikipedia.org/wiki/แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิในโทโฮกุ_พ.ศ._๒๕๕๔

หมู่คณะเป็นหลักนี้พบเห็นได้จาก พนักงานของบริษัท ในประเทศญี่ปุ่นเกือบร้อยละ ๑๐๐ ใช้เวลาพักร้อน ของตัวเองไม่ครบตามจำนวน ส่วนใหญ่แทบไม่ใช้สิทธิ์ วันลาพักร้อนเลย เนื่องด้วยความคิดที่ว่า หากลาหยุด พักร้อนจะทำให้พนักงานคนอื่นที่เหลื่ออยู่ต้องทำงานหนักมากขึ้น เพราะต้องทำงานในส่วนของพวกเขาไปด้วยพร้อมกัน ทำให้พนักงานเหล่านี้จึงไม่ยอมลาพักร้อน จนกระทั่งบริษัทใหญ่ๆ หลายแห่งในประเทศ ญี่ปุ่นต้องออกจดหมายเวียนประกาศขอความร่วมมือให้พนักงานทุกคนช่วยกันใช้สิทธิ์ลาพักร้อน

มีฉะนั้นทางบริษัทจะต้องตักที่นึ่งลำบาก เนื่องจากถูกระทรวงแรงงานกระตุ้นเตือน พนักงานจึงยอมใช้สิทธิ์ลาพักร้อนของตนเอง^{๑๔}

ความสามัคคีบนฐานความงามนี้จะเกื้อหนุนความสำเร็จ ให้กิจการงานที่ทำร่วมกันประสบความสำเร็จ ลดปัญหาความขัดแย้ง การทะเลาะเบาะแว้งไม่ลงรอยกัน เกิดการประสานจุดแกร่งและเสริมสร้างจุดอ่อนของกันและกัน เกิดความพร้อมเพรียงปรองดองกัน อันจะส่งผลดีต่อการพัฒนาองค์กร ชุมชน สังคมส่วนรวม และประเทศชาติ

ภาพที่ ๓ ความสามัคคีบนฐานความงาม



ความสามัคคีบนฐานความจริง

ความสามัคคีบนฐานความจริง เป็นความสามัคคีที่คำนึงถึงความสมจริงสมจังในการอยู่ร่วมกันและการอยู่รอดของทุกฝ่าย มุ่งเพื่อให้ทุกฝ่ายชนะร่วมกัน (win-win) เกิดการกระจายผลประโยชน์อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทุกคนเกิดความพึงพอใจและบรรลุเป้าหมายของตน แต่ละฝ่ายยินดีที่จะใช้จุดแข็งเสริมจุดอ่อนของอีกฝ่าย โดยมีเอกภาพในเป้าหมายเดียวกัน ความสามัคคีเช่นนี้จะนำความยั่งยืนและดำรงอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพ มั่นคง

ตัวอย่างความสามัคคีบนฐานความจริงดังกล่าวนี้ อาทิ แนวคิดความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public – Private Partnership: PPP)^{๑๖} เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานบริการสาธารณะของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพคุ้มค่ากับการลงทุน ความร่วมมือกันนี้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการและพัฒนากิจการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในโครงการสำคัญๆ เพื่อลดข้อจำกัดอันเกิดจากการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐในขณะที่ภาคเอกชนได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิด

^{๑๔} มหาวิทยาลัยธรรมกาย แคลิฟอร์เนีย, การทำงานของคนในประเทศญี่ปุ่น [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก <http://www.youtube.com/watch?v=bfBsEUdEevU>

^{๑๖} Wikipedia, Public – Private Partnership [online], accessed 25 June 2013. Available from http://en.wikipedia.org/wiki/Public%20%80%93private_partnership

จากความร่วมมือนี้ด้วยเช่นเดียวกัน อาทิ การได้รับสัมปทานและการว่าจ้าง การเข้าถึงแหล่งกระแสเงินสดระยะยาวของรัฐบาล เป็นต้น

ปัจจุบันมีการนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนดังกล่าวไปใช้กันอย่างแพร่หลายและหลากหลายรูปแบบ อาทิ รูปแบบภาคเอกชนเป็นผู้จัดสร้างสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการขึ้นมาใหม่ หลังจากนั้นจึงเปิดโอกาสให้ภาครัฐและภาคเอกชนถือกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของร่วมกัน หรือรูปแบบภาคเอกชน

เป็นผู้จัดสร้างสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการขึ้นมาใหม่ และโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้ภาครัฐเมื่อเสร็จสิ้นสัญญา เป็นต้น การร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน หรือ PPP ยึดหลักคิดพื้นฐานการกระจายผลประโยชน์อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทุกฝ่ายต่างได้ประโยชน์และบรรลุเป้าหมายของตนเอง ส่งผลให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างกันสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพ มั่นคง และก่อเกิดประโยชน์คุ้มค่าสูงสุด

ภาพที่ ๔ ความสามัคคีบนฐานความจริง

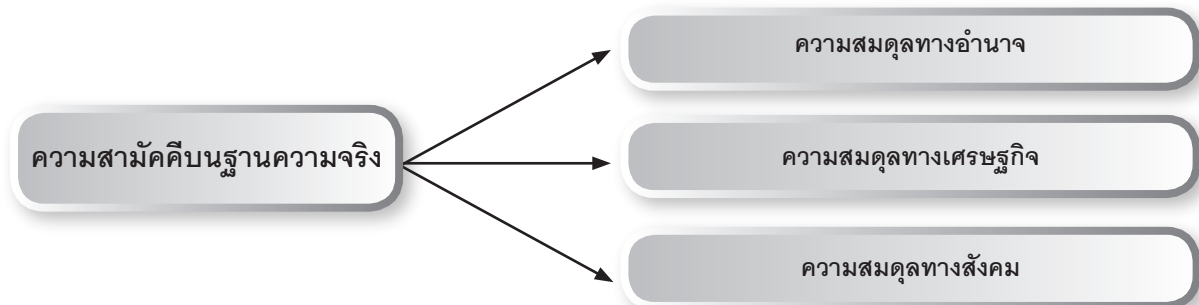


**ความสามัคคีบนฐานความจริง:
ความสมดุลทางอำนาจ ความสมดุลทางเศรษฐกิจ
และความสมดุลทางสังคม**

ความสามัคคีบนฐานความจริงต้องนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ทุกฝ่ายชนะร่วมกัน (win - win) ต่างฝ่ายต่างได้รับประโยชน์ เกิดความพึงพอใจจากการอยู่ร่วมกัน อันมีองค์ประกอบหลักสำคัญ ๓ ประการ ประกอบด้วย

ความสมดุลทางอำนาจ ความสมดุลทางเศรษฐกิจ และความสมดุลทางสังคม โดยทั้ง ๓ องค์ประกอบนี้จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาให้เกิดมีขึ้นในสังคมการอยู่ร่วมกันอย่างสมดุล ครอบคลุม ครอบคลุม เหมาะสม

ภาพที่ ๕ องค์ประกอบของความสามัคคีบนฐานความจริง



ความสมดุลทางอำนาจ

ความสมดุลทางอำนาจ เป็นความสมดุลในศักยภาพ การทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบางสิ่งบางอย่าง มีเสรีภาพ ไม่ถูกครอบงำ สัมพันธ์กันบนพื้นฐานความ สมครใจ แต่ละฝ่ายต่างมีคุณค่าเท่าเทียมกัน (Equal worth) ไม่มีใครถูกกดขี่ข่มเหง หรือ ทำให้เกิดความ รู้สึกไร้อำนาจ หากสามารถสร้างสมดุลทางอำนาจได้ อย่างเหมาะสมจะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งในองค์กร ชุมชน สังคม และประเทศชาติ ได้อีกทางหนึ่ง

ความสมดุลทางอำนาจนี้พบเห็นได้จากการทำงาน ร่วมกันเป็นเครือข่าย (network) สมาชิกแต่ละคนมี คุณค่าเท่าเทียมกันในฐานะของ “หุ้นส่วน” (Partner) ของเครือข่าย เป็นการเน้นความสัมพันธ์ในแนวราบ (Horizontal relationship) ที่เท่าเทียมกันแทนการ เน้นความสัมพันธ์ในแนวตั้ง (Vertical relationship) อาทิ หากการรวมตัวเป็นเครือข่ายเกิดขึ้นระหว่างรัฐกับ ชุมชนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐควรวางสถานะของ ตนเองเทียบเท่ากับประชาชนในฐานะของสมาชิกเครือ ข่าย มิใช่การวางตัวเป็นเจ้านายเหนือประชาชน^{๑๗} ความสัมพันธ์บนคุณค่าที่เท่าเทียมกันนี้จะส่งเสริม ให้การสร้างเครือข่ายมีความเข้มแข็ง เกิดการ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน โดยไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง รู้สึกถูกกดขี่หรือถูกครอบงำ

ความสมดุลทางเศรษฐกิจ

ความสมดุลทางเศรษฐกิจ หรือความสมดุลทางด้าน ผลประโยชน์ สามารถจัดสรรผลประโยชน์ได้อย่าง ลงตัว ไม่มีใครถูกเอารัดเอาเปรียบ เพราะเมื่อใดก็ตาม ที่ขาดภาวะสมดุลทางผลประโยชน์ ไม่สามารถเฉลี่ย แบ่งผลประโยชน์กันอย่างทั่วถึง อย่างสมเหตุสมผล ฝ่ายที่เสียประโยชน์ย่อมเรียกร้องต่อต้าน ตรงกันข้าม

หากสามารถสร้างสมดุลทางผลประโยชน์ได้อย่างลงตัว ย่อมลดปัญหาความขัดแย้งลงได้ เกิดขวัญกำลังใจใน การทำงานร่วมกัน

เราสามารถเห็นตัวอย่างความสมดุลทางเศรษฐกิจนี้ อาทิ การสร้างกลไกเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ในการกระจายหรือแบ่งปันผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ให้แก่กลุ่มลูกจ้าง ผู้ใช้แรงงาน โดยยึดตามผลงานเป็น หลักคือ ยิ่งผลงานดียิ่งมีค่าตอบแทนสูง มีโอกาสความ ก้าวหน้าในอาชีพหน้าที่การงานมาก กระบวนการ ขั้นตอนการพิจารณาและกำหนดค่าตอบแทนมีความ โปร่งใส ตรวจสอบได้ เกิดความยุติธรรมหรือเป็นธรรม กับทุกฝ่าย ความสมดุลทางเศรษฐกิจเช่นนี้ย่อมทำให้ ทุกฝ่ายเกิดความพึงพอใจ ก่อให้เกิดความสุขสงบใน การอยู่ร่วมกัน

ตรงกันข้าม หากไม่สามารถทำให้ความสมดุลทาง เศรษฐกิจดังกล่าวนี้เกิดขึ้นได้ในสังคมการอยู่ร่วมกัน อาจเป็นชนวนต้นเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งรุนแรง บานปลาย สร้างความเสียหายทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สิน เราสามารถพบเห็นกรณีดังกล่าวที่ว่านี้ อาทิ การนัดหยุดงานประท้วงเรียกร้องการขึ้นค่าจ้างและ ผลตอบแทนของลูกจ้าง ความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม ผลประโยชน์ย่อยในสังคมประชาธิปไตย เพื่อเรียกร้อง สิทธิและผลประโยชน์ของพวกพ้องตนเอง จนหลาย ครั้งนำไปสู่การชุมนุมประท้วงเรียกร้องที่ใช้ความรุนแรง ก่อให้เกิดความวุ่นวายและกลายเป็นการก่อจลาจล ในที่สุด เป็นต้น

การสร้างความสมดุลทางเศรษฐกิจที่มีความสมจริง สมจึงจะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นดัง กล่าวนี้ ทำให้เกิดการกระจายผลประโยชน์อย่าง ยุติธรรม เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ทั่วถึง และรับ

^{๑๗} เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. การจัดการเครือข่าย: กลยุทธ์สำคัญสู่ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา. (กรุงเทพฯ: ซีคเอสมีเดีย, ๒๕๕๓). หน้า ๔๑.

ผิดชอบต่อสาธารณะ เสริมสร้างความสุขสงบให้เกิดขึ้น
ในสังคมการอยู่ร่วมกัน

ความสมดุลทางสังคม

ความสมดุลทางสังคม หมายถึง สมดุลในพื้นที่ทางสังคม มี “ที่ยืน” ในตำแหน่งแห่งที่ที่มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี ไม่ถูกกีดกัน หรือมีการใช้หลักปฏิบัติเงื่อนไขที่ทำให้ไม่ได้รับการยอมรับ การปฏิบัติเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความอึดอัดคับข้องใจ เกิดความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรม และแน่นอนว่า ย่อมตามมาด้วยความขัดแย้งและการต่อต้าน

ยกตัวอย่าง ธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนต้องการการยอมรับ ดังนั้นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันภายในองค์กร หากตั้งอยู่บนพื้นฐานการยอมรับให้เกียรติกัน ย่อมส่งเสริมให้บุคลากรได้รับการพัฒนา มีขวัญกำลังใจที่ดีในการทำงาน การยอมรับในที่นี้อาจแสดงออก อาทิ การมอบหมายงานใหม่ที่มีความท้าทายและมีความยากมากขึ้นกว่าเดิม ทำให้บุคลากรเกิดความรู้สึกว่าตนเองมีคุณค่า มีความสำคัญในองค์กร การให้การยอมรับเพื่อนร่วมงานที่มีความแตกต่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็น ความแตกต่างทางด้านความคิด ความเชื่อ ศักยภาพ ความสามารถ ด้วยการ

ให้ความเชื่อมั่น เชื้อมือ เชื้อถือ ในการทำงานร่วมกัน และการเลื่อนตำแหน่งให้เติบโตในอาชีพหน้าที่การงาน ทำให้บุคลากรเกิดขวัญกำลังใจในการทำงาน ได้รับการยกย่องนับถือจากผู้อื่น เป็นต้น

นอกจากนี้ การเสริมสร้างความยุติธรรมและความ เป็นธรรมทางสังคม นับว่ามีความสำคัญยิ่งต่อการเสริมสร้างพลังความสามัคคีให้เกิดมีขึ้นท่ามกลางสังคมการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ด้วยเช่นเดียวกัน ยกตัวอย่าง หากองค์กรมีความโปร่งใส บริหารงานด้วยความยุติธรรม ย่อมทำให้บุคลากรในองค์กรเกิดขวัญกำลังใจ เกิดความสุข ความพึงพอใจ เกิดการร่วมแรงร่วมใจในการปฏิบัติงาน การสร้างความยุติธรรมในที่นี้อาจแสดงออก อาทิ การให้ความเป็นธรรมในการพิจารณาเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง ยึดผลงานเป็นที่ตั้ง ไม่มีอคติ พยายามให้เกิดความยุติธรรมกับทุกฝ่ายอย่างเต็มที่ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง เป็นต้น

การสร้างความสมดุลทางสังคมดังกล่าวนี้ หากมีอย่างเพียงพอจะเสริมสร้างความสามัคคีให้มีความเข้มแข็ง เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน มีพลังขับเคลื่อนองค์กร ชุมชน สังคมส่วนรวม และประเทศชาติ ให้ก้าวไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง

ภาพที่ ๖ กรอบคิดความสมดุล ๓ ประการของความสามัคคีบนฐานความจริง



กรอบคิดความสมดุล ๓ ประการ อันประกอบด้วย ความสมดุลทางอำนาจ ความสมดุลทางเศรษฐกิจ และความสมดุลทางสังคม ดังที่กล่าวมานี้ สามารถนำไปปรับประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทต่างๆ ช่วยให้สามารถสร้างความสามัคคีได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์คุ้มค่าสูงสุดต่อสังคมการอยู่ร่วมกันของมนุษย์มากยิ่งขึ้น

ย้อนกลับมาดูสถานการณ์ความขัดแย้งในสังคมไทย ปัจจุบัน หากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นอย่างครบถ้วน ทั้งความสมดุลทางอำนาจ ความสมดุลทางเศรษฐกิจ และความสมดุลทางสังคม คนแต่ละกลุ่มอยู่ร่วมกันอย่างมีคุณค่าเท่าเทียมกัน คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสรณะ ไม่มีใครถูกเอารัดเอาเปรียบ ไม่มีใครถูกกดขี่ ทุกคนต่างมีที่ยืนในตำแหน่งแห่งที่ที่มีเกียรติและมีศักดิ์ศรี และยอมรับกฎกติกาการอยู่ร่วมกัน ความสมดุลเช่นนี้นี้ย่อมเกื้อหนุนให้เกิดพลังความเป็นเอกภาพ ลดความรุนแรงอันเกิดจากความขัดแย้งระหว่างคนกลุ่มต่างๆ เกิดการ

ถ่วงดุลและตรวจสอบระหว่างกันอย่างเหมาะสม อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศชาติและสังคมให้เกิดความเจริญก้าวหน้าอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน

การจะพัฒนาประเทศชาติบ้านเมืองใดก็ตามจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องวางอยู่บนหลักความสามัคคีของคนในชาติที่ยึดผลประโยชน์ของสังคมและส่วนรวมเป็นสรณะ และประสานการทำงานร่วมกันเป็นทีมอย่างมีเอกภาพ มีจิตใจทุ่มเทเสียสละ ร่วมทุกข์ร่วมสุข ช่วยเหลือเกื้อกูล ยึดมั่นในระบบคุณธรรม และทำอย่างเต็มกำลัง เต็มศักยภาพ หากเป็นเช่นนี้ พลังวิคุณของความสามัคคี ย่อมจะช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศชาติบ้านเมืองให้เกิดความเจริญก้าวหน้าอย่างมีพลังมากขึ้น

ถึงเวลาแล้วที่สังคมไทยต้องตระหนักและเห็นคุณค่าของความสามัคคี และใช้ความสามัคคีเป็นพลังขับเคลื่อนประเทศสู่เป้าหมายที่พึงประสงค์ เป็นภาพสังคมอุดมคติที่ต้องการร่วมกัน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. ๒๕๔๓. การจัดการเครือข่าย: กลยุทธ์สำคัญสู่ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา. กรุงเทพฯ: บริษัทซัคเซสมิเดีย.

_____. ๒๕๔๑. **คลื่นลูกที่ ๕-ปราชญ์สังคม** : สังคมไทยที่พึงประสงค์ในศตวรรษที่ ๒๑. กรุงเทพฯ : บริษัทซัคเซสมิเดีย.

_____. ๒๕๔๒. **สังคมพหุเอกานิยม** : เอกภาพในความหลากหลาย. กรุงเทพฯ : บริษัทซัคเซสมิเดีย.

_____. ๒๕๕๕. **สยามอารยะ แมนนิเฟสโต: แดงการณ์สยามอารยะ**. กรุงเทพฯ: บริษัทซัคเซสมิเดีย

_____. ๒๕๕๕. **ชาวอารยะ: ชาวศิวิไลซ์ที่ไผ่หา**. กรุงเทพฯ: บริษัทซัคเซสมิเดีย

_____, **แนวคิดเรื่องอารยสามัคคี** : สามัคคีบนฐานความดี, นำเสนออย่างเป็นทางการครั้งแรกในการปาฐกถา ณ ที่ประชุมสมัชชาสยามอารยะ วันอาทิตย์ที่ ๒๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

_____, **แนวคิดเรื่องอารยสามัคคี**: สามัคคีบนฐานความงาม, นำเสนออย่างเป็นทางการครั้งแรกในการปาฐกถา ณ ที่ประชุมสมัชชาสยามอารยะ วันอาทิตย์ที่ ๒๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

_____, **แนวคิดเรื่องอารยสามัคคี** : สามัคคีบนฐานความจริง, นำเสนออย่างเป็นทางการครั้งแรกในการปาฐกถา ณ ที่ประชุมสมัชชาสยามอารยะ วันอาทิตย์ที่ ๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔

ความขัดแย้งทางการเมืองต่อนัยเศรษฐกิจไทย [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อ วันที่ ๑๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก <http://dailynews.co.th/Content/Article/194518/index.html>

โครงการพัฒนาความร่วมมือเพื่อส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและย่อม (สสว.), **สาธารณรัฐสังคมนิยมนาม** [ออนไลน์], สืบค้นวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก http://www.smeasean.com/country_info.php?id=8&group=2

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, **สามัคคี** [ออนไลน์], สืบค้นวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก <http://rirs3.royin.go.th/new-search/word-search-all-x.asp>

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, **รากศัพท์ของคำว่า สามัคคี** [ออนไลน์], สืบค้นวันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก <http://www.royin.go.th/th/webboardnew/answer.php?GroupID=&searchKey=&searchFrom=&searchTo=&PageShow=๗&TopView=&QID=10314>

มหาวิทยาลัยธรรมกาย แคลิฟอร์เนีย, **การทำงานของคนในประเทศญี่ปุ่น** [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก <http://www.youtube.com/watch?v=bfBsEUdEevU>

วิกิพีเดีย, **ประเทศพัฒนาน้อยที่สุด** [ออนไลน์], สืบค้นวันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/ประเทศพัฒนาน้อยที่สุด>

วิกิพีเดีย, **แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิในโทโฮะกุ พ.ศ. ๒๕๕๔** [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก http://th.wikipedia.org/wiki/แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิในโทโฮะกุ_พ.ศ._๒๕๕๔

สุทธินันท์ พรหมสุวรรณ, **วัฒนธรรมการทำงานเป็นทีมของวัฒนธรรมแบบญี่ปุ่นในองค์กรธุรกิจ** [ออนไลน์], สืบค้นวันที่ ๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก http://www.bu.ac.th/knowledgecenter/executive_journal/jan_mar_11/pdf/aw26.pdf

สำนักงานสถิติแห่งชาติ, **จัดอันดับประเทศไทย: ดัชนีใจบุญที่สุดของปี ๒๐๑๑** [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๖. เข้าถึงได้จาก <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/citizen/thaiglobal/jan-12.jsp>

ภาษาต่างประเทศ

Cambridge Dictionary, **unity** [online], accessed 30 June 2013. Available from <http://oxforddictionaries.com/definition/english/unity?q=unity>

Dong-Young Kim, **Conflict Resolution System in Korea**, KDI School of Public Policy and Management.

Longman Dictionary of Contemporary English, **unity** [online], accessed 30 June 2013. Available from <http://www.ldoceonline.com/dictionary/unity>

Oxford Dictionary, **unity** [online], accessed 30 June 2013. Available from <http://oxforddictionaries.com/definition/english/unity?q=unity>

Oxford Advanced Learner's Dictionary, **unity** [online], accessed 1 July 2013. Available from <http://oald8.oxfordlearnersdictionaries.com/dictionary/unity>

Wikipedia, **Public – Private Partnership** [online], accessed 25 June 2013. Available from http://en.wikipedia.org/wiki/Public%E2%80%93private_partnership

World Bank, **World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development** [online], accessed 9 May 2013. Available from [http://issat.dcaf.ch/content/download/2584/22328/file/World%20Development%20Report%202011%20Conflict,Security%20and%20Development%20-%20World%20Bank%20\(2011\).pdf](http://issat.dcaf.ch/content/download/2584/22328/file/World%20Development%20Report%202011%20Conflict,Security%20and%20Development%20-%20World%20Bank%20(2011).pdf)

ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณการเงินและการคลังของประเทศไทย

The Possibility of the establishment of Court for Accounting, Budgeting and Finance in Thailand

คุณหญิงจรรววรรณ เมณฑกา*

บทคัดย่อ

การศึกษาวินัยเรื่องความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณการเงินและการคลังของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อ (๑) ศึกษาความเป็นมาของระบบและกระบวนการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันว่ามีความเป็นมาและเพียงพอที่จะใช้ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างไร (๒) ศึกษาสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองว่ามีผลกระทบต่อระบบและกระบวนการตรวจสอบหรือไม่ (๓) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคของระบบและกระบวนการตรวจสอบในปัจจุบัน ผลกระทบของโครงสร้างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ภาวะผู้นำ ตลอดจนศึกษาถึงผลกระทบจากค่านิยมของสังคม และ (๔) ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณการเงินและการคลัง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจทางการบริหารงานของรัฐ ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการตรวจเงินแผ่นดินในการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุณภาพ และบรรลุลดสัมฤทธิ์

ผลการวิจัยครั้งนี้พบว่า ประการที่ ๑ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีการจัดองค์กรที่มีลักษณะเป็นการแยกงานชี้ขาดออกจากงานแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อมิให้เกิดการบิดเบือนการใช้อำนาจของแต่ละองค์กร และให้เกิดความถูกต้องเป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ ประการที่ ๒ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีผลกระทบต่อระบบและกระบวนการตรวจสอบเพราะกลุ่มนักธุรกิจขนาดใหญ่สามารถเข้าไปมีบทบาททางการเมืองนอกเหนือไปจากบทบาททางสังคม

* อธิการบดีกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ปัจจุบันเป็นกรรมการสมาคมแห่งสถาบันพระปกเกล้า และนายกสมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทย

เศรษฐกิจ และมีส่วนทำให้การเมืองไทยเป็น “การเมืองในระบอบธนาริปไตย” ที่เต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชันในหลากหลายรูปแบบ จนถึงปัจจุบันมีผลต่อระบบและกระบวนการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประการที่ ๓ ปัจจัยแวดล้อมต่างๆ เช่น โครงสร้างองค์กร กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ภาวะผู้นำ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม ทักษะคิด และค่านิยม ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่สร้างความเสียหายต่อเงินแผ่นดินไม่เพียงในปัจจุบันเท่านั้นแต่ยังลุกลามแผ่ผลร้ายถึงทรัพยากรส่วนรวมที่ควรเป็นสิทธิของลูกหลานไทยในอนาคตด้วย และประการที่ ๔ แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ จะมีบทบัญญัติให้คำวินิจฉัยของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นที่สุด แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใดให้คำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวมีผลผูกพันองค์กรอื่น ทำให้องค์กรอื่นสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เกิดการหลบเลี่ยงความผิดและใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยมิชอบอย่างอุกอาจไม่เกรงกลัวต่อโทษานุโทษซึ่งเป็นปัญหาต่อการบริหารเงินแผ่นดินอย่างมาก

ข้อเสนอแนะของงานวิจัยนี้คือ ประการที่ ๑ ควรจัดให้มีกระบวนการควบคุมในรูปแบบของศาลชำนาญพิเศษ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีความผิดวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง และกำหนดโทษปรับแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด โดยตุลาการผู้มีความชำนาญพิเศษและประสบการณ์โดยตรง อันจะนำไปสู่การก่อให้เกิดกระบวนการดูแลรักษาเงินภาษีอากร ประเทศไทยจะได้พ้นจากขบวนการโกงกินหรืออย่างน้อยก็เพิ่มมาตรการป้องปรามให้ชัดเจนและรวดเร็วทันกาลมากขึ้น ประการที่ ๒ ศาลชำนาญพิเศษควรจะมีโอกาสให้คู่ความมีโอกาสนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์คดีวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง และคำพิพากษาของศาลจะแสดงเหตุผลประกอบเสมอ ประการที่ ๓ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรจัดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การกระทำผิดทางวินัยจากงบประมาณและการคลัง และศาลเป็นผู้พิจารณาชี้ขาด ซึ่งจะเป็นการแบ่งและคานอำนาจซึ่งกันและกัน และประการสุดท้ายซึ่งสำคัญที่สุดคือ ควรบัญญัติให้คำพิพากษาของศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง เป็นที่สุด และให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและเจ้าพนักงานของรัฐที่เกี่ยวข้องว่าด้วยการกระทำเกี่ยวกับวินัยทางงบประมาณ การเงินและการคลัง เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิดในลักษณะเดียวกันได้อีก คล้ายตั้งคำวินิจฉัยของศาลภาษีอากร หรือศาลแรงงาน

Abstract

The objectives of the Study on the Possibility of Establishing a Court for Accounting, Budgeting and Finance: The Case of Proposing the Organic Law for the Auditor General’s Office of Thailand are as follow.

1. To study the background and history of the current audit system and processes used by the Office of the Auditor General of Thailand to determine whether the development is sufficient to be used as a tool to audit the government’s exercise of power concerning general expenditures.
2. To study the economic, social, and political environment that might have some effect on the audit system and process.
3. To identify problems and obstacles of the current audit system and process, and their effects on the relevant legal structure and leadership, including the study of influence on social value.
4. To study the flexibility in establishing a Court for Accounting, Budgeting and Finance for use as a mechanism in controlling government’s exercise of power on general expenditures, which can be adapted with auditing in order to increase efficiency, effectiveness, quality, and goal achievement.

This dissertation strongly recommends the following.

1. A controlling strategy should be established a court to perform the duty of% judging breaches of discipline in accounting, budgeting and finance and to penalize the% guilty officials; the judges should have direct experience and specialization, which would lead to preventing loss of state monetary resources to corruption.
2. The final “**Court**” should allow litigants to present evidence in disciplinary cases and the final court’s ruling must open to reasonable support by evidence.
3. To protect rights and liberty of state officials as the Auditor General Committee is the one setting up criteria in ruling breach of discipline on budget and fiscal and the judge will finalize the case in order to balance the power between each other.

The most important point is that the rulings of the Court will serve as guidelines for the relevant officials concerning accounting, budgeting and finance as well as the prevention on repeated fallacy similar to the ruling of Tax Court or Labor Court.

บทนำ

นับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมา ผู้บริหารประเทศบางส่วนได้มีแนวคิดที่จะให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินมีความโปร่งใส มีวินัยการเงินการคลัง จึงได้เกิดการศึกษาระบบกฎหมายของต่างประเทศเพื่อมาประยุกต์ใช้ในระบบกฎหมายมหาชน พบว่าบางประเทศใช้ระบบตุลาการ ในการตรวจสอบการบริหารด้านการบัญชี การงบประมาณ การเงินและการคลัง ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้รับแนวคิด หลักการในการก่อกำเนิดนโยบายวินัยการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน จนได้มีการประกาศบังคับใช้กระบวนการวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลังในระบบการตรวจเงินแผ่นดินไทยในอีก ๒ ปีต่อมา โดยรวมอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

แต่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง คือ ความรับผิดชอบทางแพ่ง ความรับผิดชอบทางอาญา ตลอดจนความรับผิดชอบทางวินัย ทั้ง ๓ ลักษณะนั้นไม่อาจใช้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติ ด้วยวัฒนธรรมไทยเป็นองค์กรที่พึ่งพาซึ่งกันและกัน ผูกพันฉันท์ญาติในองค์กร ผู้บังคับบัญชาจึงมีแนวโน้มให้ความคุ้มครองมากกว่าการพิจารณาลงโทษเพื่อการป้องปราม เพื่อปกป้องหน่วยงาน และปกป้องตัวผู้บังคับบัญชาเองด้วย บางครั้งเมื่อ

ตรวจพบประเด็นความเสียหายต่อทรัพย์สินของแผ่นดิน ผู้เสียหายซึ่งก็คือหน่วยงานที่ผู้กระทำผิดรับราชการอยู่ ก็บ่าเบียง ไม่ยอมไปแจ้งความกล่าวหา เพราะผู้บริหารเกรงว่าจะต้องรับผิดชอบด้วย

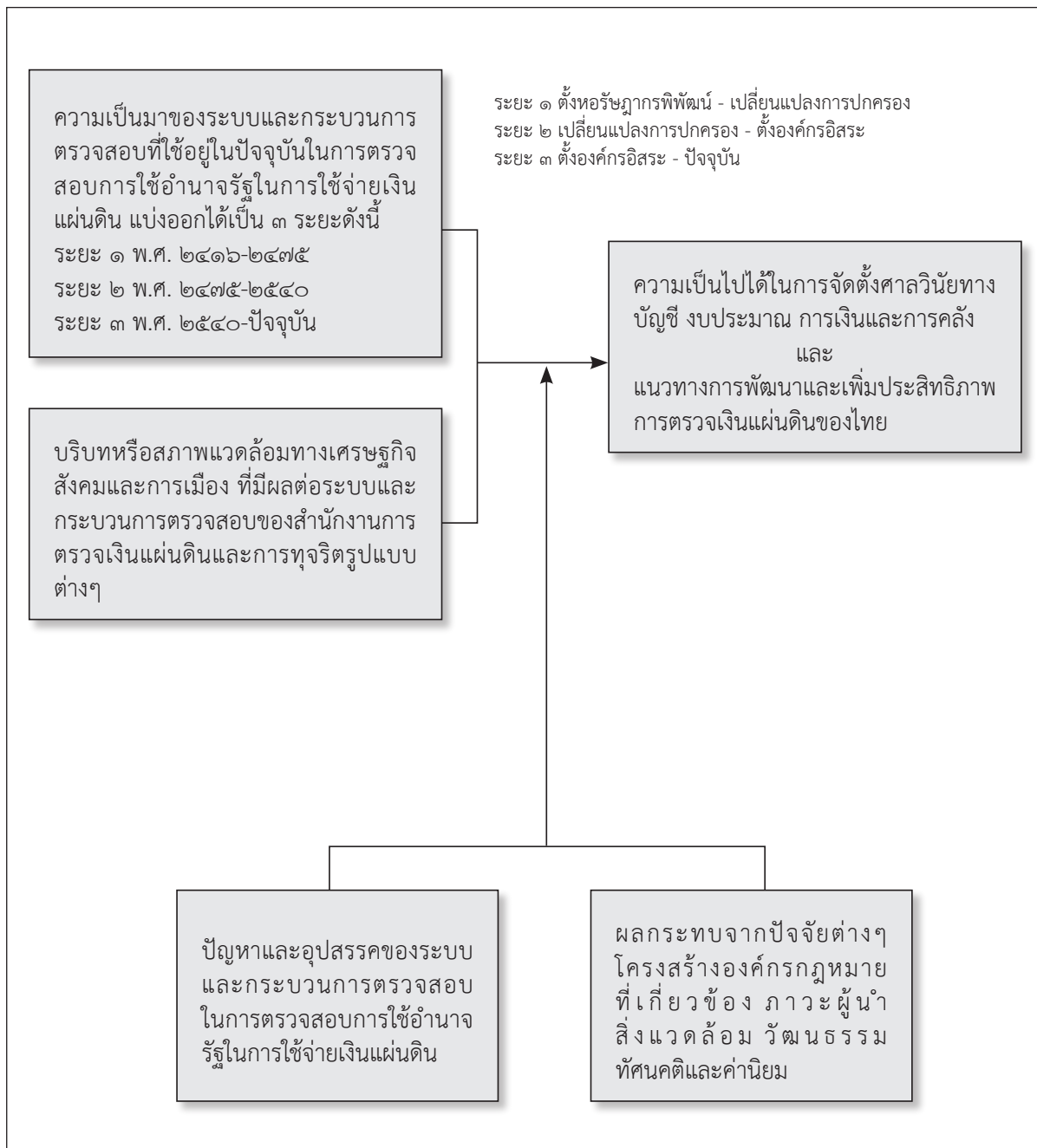
แนวคิดในการจัดตั้งกระบวนการวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง ในรูปแบบศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลังตามประเทศฝรั่งเศส เพื่อให้เกิดการพิจารณาโทษปรับวินัยทางการบัญชี การงบประมาณ การเงินและการคลัง ผู้รับผิดชอบในเรื่องที่เกิดความเสียหาย ซึ่งต้องพิจารณาในเชิงนิติบัญญัติกับองค์ประกอบของความผิดวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง เป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ ซึ่งในระบบกฎหมายทั้งหลายอาจมอบภาระในการควบคุมนี้ไว้ที่ศาล ซึ่งอาจเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลพิเศษ เช่น ศาลปกครอง ก็ได้^๑

นอกจากนั้น หากศึกษาตามกรอบแนวคิดในการศึกษาระบบงานตรวจเงินแผ่นดินแล้ว (ดูภาพประกอบที่ ๑) พบว่า มีปัจจัยทั้งทางตรงและทางอ้อมหลายประการที่เป็นองค์ประกอบและส่งผลกระทบต่อระบบงานและกระบวนการตรวจสอบของการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ่มค่าและประหยัด

^๑ บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ : ที่มาและนิติวิธี. (กรุงเทพฯ, ๒๕๓๘). หน้า ๕๒-๕๓.

ระบบของการตรวจเงินแผ่นดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แนวคิดใหม่ในการปรับปรุงระบบและกระบวนการ
 ไม่สามารถทำงานอย่างได้ผล จึงต้องมีการพัฒนา ตรวจสอบของการตรวจเงินแผ่นดิน

ภาพประกอบที่ ๑ แสดงกรอบแนวคิดในการศึกษาระบบและกระบวนการตรวจสอบของการตรวจเงินแผ่นดิน



จากกรอบแนวคิดในการศึกษาระบบและกระบวนการตรวจสอบของการตรวจเงินแผ่นดิน เห็นได้ว่า ความเป็นมาของระบบและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน บริบทหรือสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ที่มีผลต่อระบบและกระบวนการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและการทุจริตรูปแบบต่างๆ ปัญหาและอุปสรรคของระบบและกระบวนการตรวจสอบในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และผลกระทบจากปัจจัยต่างๆ เป็นประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง

การปฏิรูประบบการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นแนวคิดที่จะจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลังเหมือนกับประเทศฝรั่งเศสและกลุ่มสหภาพยุโรป โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากธนาคารโลกเพื่อการศึกษาและวิจัย “คณะกรรมการวินัยงบประมาณการคลัง” ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้พัฒนาไปเป็น “ศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง” และให้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

เมื่อตรวจพบความผิดในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยความพลั้งเผลอ ขาดความรู้ในกฎระเบียบ เป็นความผิดอันสามารถดำเนินการตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ผลจะเป็นเพียงการเรียกให้ชดใช้เงินคืนแผ่นดิน แต่หากเป็นความผิดพลาดโดยเจตนาตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ตรวจสอบจะเปรียบเสมือนอัยการ เมื่อสรุปสำนวนเสร็จ จะส่งสำนวนให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

พิจารณาในเชิงของวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง ทุกแง่มุมก่อนที่จะนำเรื่องสู่การพิจารณาในศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง

นอกจากนั้น ยังมีการเพิ่มบทลงโทษเพื่อเป็นการป้องปรามตามความสำคัญของความผิดและตำแหน่งของบุคคลผู้กระทำความผิด โดยเป็นการลงโทษปรับเงินเดือนที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดไว้ มี ๔ ระดับ ตามความผิดแต่ละชั้นที่ได้กำหนด คือ ความผิดชั้นที่ ๑ หักเงินเดือน ๑-๒ เดือน ความผิดชั้นที่ ๒ หักเงินเดือน ๓-๔ เดือน ความผิดชั้นที่ ๓ หักเงินเดือน ๕-๘ เดือน ความผิดชั้นที่ ๔ หักเงินเดือน ๙-๑๒ เดือน

ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงิน และการคลัง

ผลจากการศึกษาตามกรอบแนวคิดในการศึกษาระบบและกระบวนการตรวจสอบของการตรวจเงินแผ่นดิน พบว่า

ประกาศที่ ๑ ในปี พ.ศ. ๒๔๑๘ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชดำริจัดตั้ง Royal Office เพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายเงินพระคลังต่างพระเนตรพระกรรณ ต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ประกาศตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดินในวันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๔๕๘ เพื่อดูแลการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน เป็นที่น่าอัศจรรย์ใจว่ากาลเวลากว่า ๑๐๐ ปี ก่อน ประเทศไทยมีองค์พระผู้บริหารแผ่นดินที่มีสายพระเนตรยาวไกล ให้มีการตรวจสอบตั้งแต่นั้นแล้ว

ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทย ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกลายเป็นส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี การตรวจสอบจึงไม่ปรากฏผลอันน่าพึงพอใจ เพราะผู้รับตรวจและผู้ตรวจต่างก็สังกัดฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เมื่อมีพระบรมราชโองการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พร้อมกับชื่อใหม่ที่ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และกำหนดให้เกิดคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ๑๐ คน ถ่วงดุลอำนาจกับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ๑ คนที่บังคับบัญชาบุคลากรรับผิดชอบทั้งผลงานและการบริหารการเงินด้วย

ในมาตรา ๓๑๒ แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ประกอบกับพระราชบัญญัติสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเจตนารมณ์ที่จะให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการจัดองค์กรที่จะต้องมีการถ่วงดุลและสัมพันธ์กันตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการวางนโยบาย กำหนดมาตรฐานหรือมาตรการ การให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหาร และการพิจารณาผลการตรวจสอบ รวมทั้งวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ตลอดจนกำหนดโทษปรับวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง แต่จะไม่มีอำนาจในการสั่งการทางบริหาร ส่วนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะมีอำนาจ

ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการเงินแผ่นดิน และทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการให้แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นการจัดองค์กรที่มีลักษณะเป็นการแยกงานชี้ขาดออกจากงานแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อมิให้เกิดการบิดเบือนการใช้อำนาจของแต่ละองค์กร และให้เกิดความถูกต้องเป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้

ประการที่ ๒ สภาพแวดล้อมจากเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีผลกระทบต่อระบบและกระบวนการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน เพราะกลุ่มนักธุรกิจขนาดใหญ่สามารถเข้าไปมีบทบาททางการเมืองนอกเหนือจากบทบาททางสังคม เศรษฐกิจ และมีส่วนทำให้การเมืองไทยเป็น “การเมืองในระบอบธนธิปไตย” ที่เต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ จนถึงปัจจุบัน และมีผลกระทบต่อระบบและกระบวนการตรวจสอบของการตรวจเงินแผ่นดิน

ประการที่ ๓ ปัญหาอุปสรรคของระบบและกระบวนการตรวจสอบในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน แบ่งเป็น ๔ ประการคือ อำนาจในการปกป้องเจ้าหน้าที่ อำนาจในการชี้มูลความผิด อำนาจในการส่งฟ้องด้วยตนเอง อำนาจในการลงโทษเพื่อป้องปราม ซึ่งทั้ง ๔ ประการได้ส่งผลให้ระบบและกระบวนการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ไม่สัมฤทธิ์ผล ก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตขยายตัว และไม่มีกระบวนการหรือระบบใดมาควบคุมหรือหยุดยั้งได้

แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ จะมีบทบัญญัติให้คำวินิจฉัยชี้ขาดของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นที่สุด แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใดให้คำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวมีผล

ผูกพันองค์กรอื่น ทำให้องค์กรอื่นสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยไม่จำเป็นต้องถือตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เกิดการหลบเลี่ยงความผิดและใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยมิชอบอย่างออกอาจไม่เกรงกลัวต่อโทษานุโทษซึ่งเป็นปัญหาต่อการบริหารเงินแผ่นดินอย่างมาก

ประการที่ ๔ มีปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ที่ส่งผลหรือกระทบต่อการตรวจเงินแผ่นดินด้วย ได้แก่ โครงสร้างขององค์กร กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ภาวะผู้นำของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม ทักษะค่านิยม โดยปัจจัยแวดล้อมต่างๆ เอื้อให้การทุจริตประพฤติมิชอบเติบโตอย่างรวดเร็ว แผ่กระจายเป็นวงกว้างทั้งการปกครองในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และมีมูลค่าการรั่วไหลเป็นจำนวนมหาศาลมากยิ่งขึ้นในประเทศไทย โดยเป็นการร่วมมือกันของภาคเอกชน นักการเมือง และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ

นอกจากนั้นผลจากการที่

- ระบบและกระบวนการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในปัจจุบันไม่มีอำนาจในการปกป้องเจ้าหน้าที่ ไม่มีอำนาจในการชี้มูลความผิด ไม่มีอำนาจในการส่งฟ้องด้วยตนเอง ไม่มีอำนาจในการลงโทษเพื่อป้องปราม กอปรกับการลุกลามขึ้นของปัญหาการทุจริตในรูปแบบต่างๆ
- สภาพแวดล้อมจากเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อระบบและกระบวนการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน
- ปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ได้แก่ โครงสร้างขององค์กร กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ภาวะผู้นำของผู้ว่าการ

ตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม ทักษะค่านิยมที่ส่งผลกระทบต่อระบบและกระบวนการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

หากเปรียบเทียบบริบทกัน จะเห็นได้ว่า ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบอำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเปรียบเสมือนผู้ตรวจสอบภายในของบริษัทอันหมายถึงประเทศไทย โดยมีประชาชนในประเทศเป็นเจ้าของร่วมของบริษัท และมีรัฐบาลเป็นผู้บริหารบริษัท

หน้าที่หลักของผู้ตรวจสอบ คือ การให้ความเชื่อมั่น (Assurance) และการให้คำปรึกษา (Consultancy) ต่อเจ้าของทรัพยากรนั้น กล่าวคือ ตรวจสอบและรายงานผลได้ตามสภาพความเป็นจริงหากมีสิ่งใดที่ผิดปกติหรือเล็งเห็นความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น ผู้ตรวจสอบต้องสามารถแสดงหรือแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ลงมือปรับปรุงแก้ไข หรือป้องกันได้อย่างทันท่วงที สร้างความเชื่อมั่นให้กับองค์กร อีกทั้งยังสามารถแนะนำแนวทางบริหาร ปฏิบัติ ตรวจสอบ ควบคุม ยุติ ให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและจริยธรรม เพื่อให้องค์กรสามารถเติบโตและให้ผลตอบแทนที่สมเหตุสมผลแก่ผู้บริหารบริษัท และผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรได้

ทั้งนี้ ระบบและกระบวนการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีข้อบกพร่อง คือ

- ไม่สามารถให้ความเชื่อมั่น (Assurance) แก่เจ้าของเงินแผ่นดิน เพราะไม่สามารถชี้มูลความผิดได้ ไม่สามารถนำคดีเข้าสู่ระบบการพิพากษาปล่อยให้คดีหมดอายุความและไม่สามารถดำเนินการนำคนผิดมาลงโทษได้ ทำให้เจ้าของ

ประเทศหรือประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นต่อระบบการบริหารประเทศของรัฐบาล

- ไม่สามารถให้คำปรึกษา (Consultancy) กับเจ้าของประเทศอันหมายถึงประชาชนของชาติได้ เพราะไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลหลังการตรวจสอบค้นพบว่ามี การทุจริต เหตุใดพบการทุจริตแล้วแจ้งหน่วยงานต้นสังกัดแล้วเรื่องเงียบหายไป รวมถึงไม่สามารถแนะนำการแก้ไขปัญหา เนื่องจากคำวินิจฉัยหรือคำแนะนำไม่ได้รับการปฏิบัติจากหน่วยงานต้นสังกัด เพราะตัวบทกฎหมายไม่ได้ระบุให้คำวินิจฉัยมีผลผูกพันต่อองค์กรอื่น

ย่อมแสดงให้เห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งว่า ในการปรับเปลี่ยนและพัฒนาระบบและกระบวนการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

การปรับเปลี่ยนและพัฒนารูปแบบของระบบและกระบวนการตรวจสอบควบคุมดังกล่าว เป็นโจทย์ที่ยากและท้าทายยิ่ง เพราะมีทั้งแรงต้านและความเฉื่อยไม่ว่าจะเป็นการคัดค้านจากกลุ่มผู้มีอำนาจในการออกกฎหมาย การต่อต้านจากกลุ่มผู้รับผลกระทบจากการถูกตรวจสอบด้วยระบบที่เข้มข้นยิ่งขึ้น การให้ข้อมูลที่บิดเบือนของผู้ที่ไม่เข้าใจสภาพแท้จริงของปัญหาและกระบวนการแก้ไขปัญหา รวมถึงสังคมที่เพิกเฉยเนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจในบริบทสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอย่างลึกซึ้ง ทำให้กระบวนการออกกฎหมาย “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐” ไม่สามารถผ่านการลงมติจากรัฐสภาได้

อย่างไรก็ตาม หนทางที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของระบบและกระบวนการ

ตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน คือ การจัดตั้ง “ศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณการเงินและการคลัง” เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความมั่นใจในระบบบริหารของประเทศ เพิ่มช่องทางการตรวจสอบ ควบคุม ถ่วงดุล อำนาจในการใช้จ่ายเงินของรัฐ อีกทั้งลดช่องทางการรั่วไหลของเงินแผ่นดิน ทำให้สามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินมีแนวทางที่มีระบบและกระบวนการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ดังพระราชดำรัสขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่า “เงินแผ่นดินนั้นคือเงินประชาชนทั้งชาติ”

ความจำเป็นและข้อดี ในการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง

ประการที่หนึ่ง เพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปรับโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สั้นลง เนื่องจากปัจจุบันเรื่องที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรวบรวมพยานหลักฐานและชี้มูลความผิดแล้วต้องส่งไปให้พนักงานสอบสวน เพื่อรวบรวมส่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ ซึ่งแต่ละเรื่องต้องใช้ระยะเวลาอีก ๑-๓ ปีหลังจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้วเสร็จ ทั้งที่สำนวนการตรวจสอบเรื่องการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเงินส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการเอกสารเป็นหลัก และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็จะรวบรวมมาทั้งหมดแล้ว การดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาโทษตามระบบปัจจุบัน จึงเป็นขั้นตอนที่ซ้ำซ้อนและใช้เวลานาน

ซึ่งทำให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้กระทำความผิดเข้าใจว่าแม้กระทำความผิดและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้วก็ไม่ได้รับโทษแต่ประการใด ดังนั้นการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลังขึ้นมารับเรื่องที่เกิดจากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในความผิดเกี่ยวกับเรื่องการเงินและการคลังโดยตรงจึงเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ประการที่สอง เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับระบบการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าดีที่สุด และมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะศาลให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนได้มากที่สุด เนื่องจากศาลมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลองค์กรอื่นใดและศาลไม่อาจริเริ่มการใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเองได้จะต้องมีผู้เสนอปัญหาข้อพิพาทขึ้นสู่ศาล และกระบวนการพิจารณาของศาลเป็นไปโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้พิสูจน์ข้อเท็จจริงกันได้เต็มที่ นอกจากนี้ ศาลยังจะต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งหรือคำพิพากษาของตนเสมอ

ประการที่สาม เพื่อแก้ไขปัญหาคำนำระบบองค์กรควบคุมตรวจสอบในรูปแบบคณะกรรมการที่ให้อำนาจออกกฎ ควบคุมตรวจสอบ วินิจฉัยชี้ขาดความผิดและกำหนดโทษ โดยองค์กรเดียวกันมาใช้ในการกระบวนการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่สอดคล้องกับทฤษฎีแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยและเกิดปัญหาการขัดกันระหว่างผลการพิจารณาชี้มูลความผิดกับผลการวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ประการที่สี่ เพื่อให้มีสถาบันศาลเป็นองค์กรชี้ขาดการกระทำทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน อันเป็นการรักษาวินัยทางงบประมาณและ

การคลังเพียงองค์กรเดียวที่มีสภาพบังคับอย่างแท้จริง และมีผลผูกพันที่จะนำคำวินิจฉัยไปใช้ในการพิจารณาดำเนินการทางแพ่ง ทางวินัยข้าราชการได้เป็นมาตรฐานเดียวกันและสอดคล้องกันอันจะทำให้กระบวนการการตรวจเงินแผ่นดินมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ประการที่ห้า เพื่อเป็นการพัฒนาสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินในการควบคุมตรวจสอบการเงินแผ่นดินอันจะก่อให้เกิดหลักกฎหมายเฉพาะด้านบริหารการเงินและการคลัง

ประการที่หก เพื่อเป็นการควบคุมการกระทำทางปกครองให้ดำเนินไปภายในกรอบของกฎหมายแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยยังคงสามารถธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของรัฐและของประชาชนไว้ได้อย่างสมดุลในขณะเดียวกันก็คุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้อย่างถูกต้องเป็นธรรม

บนพื้นฐานความเชื่อว่ากลไกการกำหนดที่มาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการวินัยงบประมาณและการคลัง จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง ทั้งในการจัดเก็บรายได้ของบรรดาหน่วยจัดเก็บอันเป็น “รายได้สาธารณะ” การนำเงินอนาคตกู้มาใช้ล่วงหน้าหรือการก่อ “หนี้สาธารณะ” และการใช้จ่ายงบประมาณของทุกส่วนราชการ อันเป็น “รายจ่ายสาธารณะ” ของประเทศ โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสามารถถูกตรวจสอบได้ในฐานะ “หน่วยรับตรวจ” เพื่อคงไว้ซึ่งหลักความเป็นธรรมของภาษีที่เก็บมาแล้ว ฟังถูกใช้จ่ายอย่างเป็นธรรม

ดังนั้น สิ่งที่ยังต้องดำรงอยู่ต่อไป คือ ตัวสถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ต้องพิจารณาว่า ควรเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในทางบริหารกึ่งตุลาการ

(Quasi-administrative and Judicial review) โดยสร้างกลไกที่มั่นคงแข็งแรงขึ้นมาเพื่อยกระดับกระบวนการการตรวจสอบ เป็นระดับศาลตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีโครงสร้างองค์กรแบบศาลชำนาญการพิเศษแบบศาลบัญชี (Court of Accounts) หรือศาลงบประมาณ (Court of Budgetary Control) มีผู้เชี่ยวชาญด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงิน การคลัง รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ มาเป็นองค์คณะตุลาการศาลเพื่อสามารถออกคำวินิจฉัยในคดีวินัยงบประมาณและการคลัง เช่น การใช้งบกลางจำนวนมหาศาลที่กว้างขวาง ไร้ขอบเขตจำกัด เฉพาะจังหวัดที่เลือก การใช้เครื่องบินหลวงไปทำธุรกิจส่วนตัว มิใช่เพียงแต่มีค่าปรับทางปกครองอันไม่ผลบังคับไปถึงฝ่ายการเมืองที่อ้างว่า “บกพร่องโดยสุจริต” แต่สามารถส่งสำนวนคดีต่อไปยังศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลังได้ ตามหลักที่ว่าด้วยการให้ ศาลตรวจเงินแผ่นดินช่วยรัฐสภาและรัฐบาล (La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Government) ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ (Lois de finances) นั้นเอง

ข้อเสนอแนะ

๑. กฎหมายต้องออกแบบให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง เพื่อเจตนารมณ์ที่จะให้การตรวจสอบขององค์กรการตรวจเงินแผ่นดินแตกต่างจากองค์กรอิสระอื่นตามรัฐธรรมนูญ คือแยกอำนาจในการตรวจสอบออกจากอำนาจในการพิจารณาผลการ

ตรวจ เพื่อถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน เป็นการป้องกันการลุแก่อำนาจ (Abuse of Power)

๒. คำว่า “การตรวจเงินแผ่นดิน” มีความหมายเฉพาะเจาะจงในทางเทคนิคของวิชาชีพ การร่างกฎหมายจะต้องมีความเข้าใจเรื่องการตรวจเงินแผ่นดินอย่างถ่องแท้ เพราะการตรวจเงินแผ่นดินมีทั้งเรื่องของการกำหนดนโยบาย การกำหนดมาตรฐาน/มาตรการ กระบวนการตรวจสอบ การรายงานผลการตรวจสอบ การพิจารณาผลการตรวจสอบ และการแจ้งผลการพิจารณาดังนั้น กฎหมายที่จะออกต้องชัดเจนว่าฝ่ายใดจะรับผิดชอบด้านใด
๓. คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องมีครบทั้งด้านการเงิน การบัญชี นิติศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การปกครอง เพื่อการถ่วงดุลในการพิจารณาผลการตรวจและที่สำคัญต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์อย่างชัดเจนและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเพื่อตัดลมหอนอำนาจ
๔. ความรับผิดชอบต่อการตรวจเงินแผ่นดินครอบคลุมกว้างขวางทั้งการตรวจสอบด้านการเงิน (Financial Audit) การตรวจสอบประเมินผล (Performance Audit) การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติ คณะรัฐมนตรี (Compliance Audit) การตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ (Revenue Audit) และเมื่อพบกรณีผิดปกติก็นำดำเนินการตรวจสอบสืบสวน (Investigate Audit) ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องมีความรู้ความสามารถสูง และรอบรู้ด้านหลักๆ เช่น การเงิน การบัญชี และกฎหมาย

๕. เพื่อเหตุผลแห่งความยุติธรรม ผลการตรวจสอบที่กำกับดูแลโดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แล้วนำผลการตรวจสอบสู่การพิจารณาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หากเข้าสู่หลักเกณฑ์ที่กำหนด ข้อตรวจพบนั้น ก็นำสู่ศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานตรวจนั้นทำหน้าที่เป็นอัยการ ทนายแผ่นดิน นำสู่การพิจารณาของตุลาการศาลบัญชีฯ
๖. วินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง เป็นเรื่องเฉพาะ ผู้พิจารณาจะต้องมีความชำนาญ พิเศษ และประสบการณ์โดยตรง หากให้องค์กรอื่นที่ไม่มีความชำนาญและประสบการณ์มาทำหน้าที่พิจารณาอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม และเกิดปัญหาในการพิจารณาคดี ต้องเรียนรู้ในหลักของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับทางการบัญชี การงบประมาณ การเงิน การคลัง ทำให้เกิดความล่าช้าไม่ชัดเจน
๗. ศาลชำนาญการพิเศษจะเปิดโอกาสให้คู่ความ มีโอกาสนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ในคดี และคำพิพากษาของศาลจะต้องแสดงเหตุผลที่ประกอบเสมอ
๘. การนำเรื่องขึ้นสู่ศาลชำนาญการเฉพาะเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ การกระทำผิดวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลังและตุลาการศาลเป็นผู้พิจารณาชี้ขาด ซึ่งจะเป็นการแยกและคานอำนาจซึ่งกันและกัน หากคู่คดีไม่พอใจในผลการวินิจฉัยสามารถนำอุทธรณ์ต่อศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลังสูงสุดต่อไปได้
๙. คำพิพากษาของศาลชำนาญการพิเศษ จะเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของข้าราชการและพนักงานของรัฐที่เกี่ยวข้องว่าการกระทำเกี่ยวกับการบัญชี การงบประมาณ การเงินและการคลัง ในลักษณะใดบ้างที่เป็นความผิด ซึ่งจะเป็นการป้องกันการกระทำผิดในลักษณะเดียวกันได้อีก คล้ายกับคำวินิจฉัยของศาลภาษีอากรหรือศาลแรงงาน

“ผู้เขียนขอตั้งจิตภาวนาให้การตรวจเงินแผ่นดินไทย จงเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ ให้พ้นจากการประพฤติดมิชอบต่อเงินแผ่นดิน เพื่อยังผลต่อการดำรงชีพอยู่อย่างสุขสงบของพี่น้องคนยากอีกมากมาย ที่จะได้อานิสงส์จากภาษีอากรของคนไทยทั้งปวงตั้งความหวังของพระราชหฤทัย”

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรรมาธิการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต วุฒิสภา. ๒๕๔๙. **กระบวนการ
โกงชาติ**. กรุงเทพฯ : วุฒิสภา.

กระทรวงการคลัง. ๒๕๓๘. **๑๒๐ ปี กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๔๑๘-๒๕๓๘**. พระนคร : โรงพิมพ์อมรินทร์ พริน
ติ้ง.

คำนำญ สัทธิตสมาน. ๒๕๕๐, ๑๘ ธันวาคม. “ศาลบัญชีไทยของดีแท้จาก สตง.-สนช.(ตอนที่ ๑),” **ผู้จัดการ
รายวัน**. หน้า ๕.

จดหมายเหตุร้ายกาลที่ ๕ มัดที่ ๑๓๑ เลขที่ ๙. **บัญชีเรื่องเงินพระคลังข้างใน รายจ่ายเก่าใหม่**. อ่างในสุทธาดา
เลขไวฑูรย์. [อัดสำเนา]. ๒๕๓๕. **การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จุมพล หินนิพานิช. ๒๕๔๙. **การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎีและกรณีตัวอย่าง**. กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

ชัยชนะ อิงคะวัต. ๒๕๕๐. **คำบรรยายวิชาแนวคิดและนโยบายการพัฒนาประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : หลักสูตร
ปรัชญาดุสิตบัณฑิต สาขาวิชาบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. ๒๕๔๙. **นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา
สาเหตุผลกระทบ แนวทางแก้ไข**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สายธาร.

นิยม รัฐอมฤต. ๒๕๕๐. **มาตรการป้องกันและแก้ปัญหาคอร์รัปชัน**. คำบรรยายหลักสูตรการพัฒนา
นักกฎหมายภาครัฐ รุ่นที่ ๑

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. ๒๕๓๘. **การตรวจสอบในฐานะเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐ**. กรุงเทพฯ : บทพิเคราะห์พิมพ์.
(พิมพ์ในโอกาสครบรอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ๑๒๐ ปี และการตรวจเงินแผ่นดินไทย ๘๐ ปี)
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.

_____. ๒๕๓๘. **กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ : ที่มาและนิติวิธี**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนลน้อย ตรีรัตน์. ๒๕๔๖, ๔ ธันวาคม. “คอร์รัปชัน ค่าเช่า และพัฒนาการเศรษฐกิจ,”
วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์. ปีที่ ๒๑ (ฉบับที่ ๔).

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. ๒๕๔๗. **การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย : สายสัมพันธ์ทางการเมืองกับผลตอบแทน
ในตลาดหุ้นไทย**. กรุงเทพฯ : เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ.

สุรพงษ์ โสธนะเสถียร. ๒๕๔๙. **หลักและทฤษฎีการวิจัยทางสังคมศาสตร์**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ประสิทธิ์ภัณฑ์
แอนด์พรินติ้ง.

อมร จันทรมบูรณ์. ๒๕๔๙. ปัญหาการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกับพื้นฐานกฎหมายมหาชนของประเทศไทย ตอน ๑. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

อมร จันทรมบูรณ์ และคณะ. ๒๕๕๐. รายงานการศึกษาวิจัย “แนวทางการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินของไทย”. กรุงเทพฯ : สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.

_____. ๒๕๕๐. ข้อเสนอเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินของไทย เพื่อเป็นแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. กรุงเทพฯ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.

อรุณ รักรธรรม. ๒๕๒๓. การพัฒนาองค์การเพื่อการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.

ภาษาต่างประเทศ

Adams, Gordon. 1981. *The Politics of Defences Contracting : The Iron Triangle*. New York : Council on Economic Priorities.

Asian Organization of Supreme Audit Institution; ASOSAI. *The Audit Forum*. Secretariat General of The Audit Board. The Republic of Indonesia.

Blau, Peter. 2009. “Exchange and Power in Social Life”. 13th Edition. New York : John Wiley and Sons, Inc.

Dye, Thomas R. 2012. *Understanding Public Policy*. 14th Edition. United Kingdom : Pearson.

Easton, David. 1965. *A System Analysis of Political Life*. New York : Prentice Hall.

Gino, Francesco. 2011. “The Dark Side of Creativity : Original Thinkers Can Be More Dishonest,” in Eliot R. Smith, Jeffry A. Simpson, PhD, and Laura A. King Eds. *Journal of Personality and Social Psychology*. DC : American Psychological Association. pp. No. 3. 445-459.

Habermas, Jürgen German (1962) English Translation 1989. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Massachusetts : The MIT Press.

Khan, Mushtaq. 2000. *Rents, Rent-Seeking and Economic Development : Theory and Evidence in Asia*. UK : Cambridge University Press.

Kotter, P. John. 1990. *Force For Change: How Leadership Differs from Management*. NY : Simon and Schuster.

Smith, Adam. 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. (1 ed.). London. Methuen and Co., Ltd.

Weber, Max. [Online]. 1897. “Objectivity” in *Social Science and Social Policy*. Available URL : http://cooley.libarts.wsu.edu/schwartzj/pdf/Weber_Objectivity.pdf.

สำรวจปรัชญา การเมืองการปกครองจีน

Explorations of Chinese Philosophy

รองศาสตราจารย์ ดร.นิยม รัฐอมฤต*

บทคัดย่อ

ในช่วงเวลา ๕๕๐ ปีของยุคชนวิญจันกั๋ว ๗๗๐-๒๒๑ ปีก่อน ค.ศ. สังคมจีนตกอยู่ในยุคระส่ำระสาย ประชาชนเดือดร้อนเนื่องจากสงครามแย่งชิงดินแดนระหว่างแว่นแคว้นต่างๆ เกิดขึ้นถี่มากและกว้างขวาง ในสภาพเช่นนี้ ทำให้สถาบันและกฎกติกาเดิมถูกละเมิดและถูกทำลายลง เปิดทางให้บรรดานักปราชญ์ราชบัณฑิตทั้งหลายได้นำเสนอแนวคิดและหลักการใหม่ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาของสังคม ในบรรดาสำนักรที่โดดเด่นในยุคนั้นและมีอิทธิพลต่อเนื่องมาถึงยุคปัจจุบันมี ๕ สำนักด้วยกัน ได้แก่ สำนักหยู สำนักม่อ สำนักเต๋า สำนักการทหาร สำนักกฎหมาย

สำนักหยูหรือสำนักขงจื้อ เป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยมอย่างมากในหมู่นักวิชาการ มีแนวคิดในทางจารีตนิยม ชื่นชมในระเบียบแบบแผนและระบบชนชั้นยุคศักดินาแห่งราชวงศ์โจวตะวันตก สำนักม่อประกอบด้วยจอมยุทธพเนจรจำนวนมาก เป็นคู่แข่งที่สำคัญของสำนักหยู ไม่เห็นด้วยกับสิ่งต่อไปนี้ ความรักที่มีการแบ่งชนชั้น การใช้กำลังยึดครองดินแดนของรัฐอื่น การใช้จ่ายฟุ่มเฟือย และการเชื่อถือโชคลางแบบงมงาย สำนักเต๋า มีแนวคิดแบบธรรมชาติและเสรีนิยม เห็นว่าจารีตประเพณีและระเบียบกฎเกณฑ์ที่มนุษย์สร้างขึ้นไม่ได้ช่วยแก้ปัญหา แต่ทำให้ปัญหาเพิ่มมากขึ้น สนับสนุนให้ใช้ชีวิตและกระทำการให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ธรรมชาติ สำนักการทหาร เน้นการใช้สติปัญญาในการเข้าสงคราม ต้องศึกษาหาข้อมูลในด้านต่างๆ ได้แก่ การสนับสนุนของประชาชนและผู้คนฝ่ายต่างๆ กำลังของฝ่ายตรงข้าม ภูมิประเทศ อากาศ ความพร้อมของทหาร เป็นต้น สำนักกฎหมาย ให้ความสำคัญกับการใช้กฎหมายแบบเสมอหน้า และเข้มงวดเป็นเครื่องมือในการปกครองและควบคุมประชาชน ไม่เชื่อว่าจารีตประเพณี การอบรม จะทำให้คนดีได้

* ผู้อำนวยการวิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า

Abstract

During the 550 years from 770 B.C. to 221 B.C., the spring and autumn period, Chinese society was in completely chaos. People suffered greatly from frequent wars of territorial expansion. Established institutions and practices were violated and trampled. In order to rescue the people and society from the trouble, many learned people came out to offer their ideas for solving the problem. The schools of thought that were important and had great influence upon the people's live were the Ru, the Mo, the Dao, the Military, and the Legalist.

The Ru or Confucian school of thought was the most popular ideology of the time among the learned people and general masses. Its teachings were conservative in nature. It preached primarily about benevolence, justice, ritual, knowledge, and trust. It held the former Western Zhou Dynasty's rites and conventions as the model of good ethics and practices. The Mo school of thought was the main competitor of the Ru. Its members were composed of mainly knights-errant. They disagreed with the Ru in many aspects. They preferred universal love instead of divided love according to social classes, opposed the use of force to conquer other state, land, and rejected lavish spending on ceremonies, funeral rites, and superstition. The Daoism preached the ideas of naturalism and liberalism. It taught people to understand nature and its laws and to enjoy life by behaving and doing things that concur with the laws of the nature. The Military school of thought taught about using assessment and knowledge before going to war. It told of assessing legitimacy and political support, the weather, geography, the readiness of the armed forces, the enemy's readiness, etc. when waging war. The Legalist school of thought emphasized the use of laws as a tool for government. It preached that the law must be equally applied to all people of the land, and it must be rigorous and enforced effectively. It rejected the idea that education and benevolence would be an effective tool for government.

บทนำ

ในประเทศจีน ยุคที่มีปรัชญาแนวคิดต่างๆ ผุดขึ้นอย่างกว้างขวางหลากหลาย คือยุคชุนชิวจั้นกั๋ว (春秋战国) หรือโจวตะวันออก (๗๗๐-๒๒๑ ปีก่อน ค.ศ.)^๑ อันเป็นช่วงเวลาที่ศูนย์กลางแห่งอำนาจในแผ่นดินจีนอ่อนกำลังลง กฎระเบียบ จารีตประเพณีต่างๆ ถูกทำลายลง ก๊กต่างๆ ไม่เชื่อฟังคำสั่งของราชวงศ์โจว ต่างต่อสู้ทำสงครามแย่งชิงอำนาจกัน ไพร่ฟ้าประชาชนถูกกะเกณฑ์เข้าสู่สมรภูมิต่อสู้เพื่อฆ่าฟันให้แตกหักกันไปข้างหนึ่ง ประชาชนบาดเจ็บล้มตาย ไม่มีเวลาและไม่สามารถทำมาหากินได้อย่างปกติ ไฟสงครามไหม้ลามไปทั่วแผ่นดินจีน ก่อความเดือดร้อนให้กับประชาชนอย่างแสนสาหัสทั่วหน้า^๒

สำนักปรัชญาที่ก่อตัวขึ้นในยุคก่อนราชวงศ์ฉินรวมประเทศจีนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเมื่อ ๒๒๑ ปีก่อน ค.ศ. ตามที่ชื่อหมาถัน (司马谈) ผู้พ่อ (ตาย ๑๑๐ ปีก่อน ค.ศ.) และชื่อหมาเชียน (司马迁) ผู้ลูก (๑๔๕-๘๖ ปีก่อน ค.ศ.) นักประวัติศาสตร์ชาวจีนผู้โด่งดังบันทึกไว้ แยกได้เป็น ๖ สำนักหลัก ได้แก่ ๑. สำนักอินหยาง (阴阳家) สำนักนี้กล่าวถึงจักรวาลโดยแยกสรรพสิ่งเป็น ๒ ขั้ว สัมพันธ์กันและมีปฏิกริยาต่อกัน ทั้งในลักษณะร่วมมือกันและต่อต้านกัน และก่อเกิดผลเป็นปรากฏการณ์อย่างที่เราเห็น อิน แทนหญิง หยาง แทนชาย ๒. สำนักขงจื๊อ (儒家) ๓. สำนักม่อ (墨家) ๔. สำนักหมิงหรือนาม (名家) อภิปรายแยกแยะชื่อ ความสัมพันธ์ระหว่างชื่อ และความเป็นจริง ๕. สำนักกฎหมาย (法家) ๖. สำนักคุณธรรมหรือเต๋า (道家) แต่ก็มีนักประวัติศาสตร์คนอื่น เช่น หลิวซิน (刘歆, ๔๖ ปีก่อน ค.ศ. - ค.ศ.

๒๓) แบ่งสำนักปรัชญาจีนโบราณเป็น ๑๐ สำนัก โดยประกอบด้วย ๖ สำนักข้างต้น และเพิ่มอีก ๔ สำนัก ได้แก่ สำนักแนวตั้งแนวขวาง (纵横家) มีขอบเขตความสนใจอยู่ในเรื่องการต่างประเทศ สำนักผสมผสานหลายแนวคิด (杂家) สำนักการเกษตร (农家) และสำนักเล่านิทาน (小说家)^๓ แต่ในข้อเขียนนี้จะกล่าวถึงเฉพาะ สำนักขงจื๊อ สำนักม่อ สำนักเต๋า สำนักการทหารและสำนักกฎหมาย ซึ่งเป็นสำนักคิดที่แพร่หลายและเป็นกระแสหลักของปรัชญาจีนโบราณที่ยังคงมีอิทธิพลในปัจจุบัน

๑. สำนักขงจื๊อ

“ขงจื๊อ” (孔) แปลว่า คนเรียนหนังสือ หรือนักวิชาการ เป็นสำนักปรัชญาที่เก่าแก่และโดดเด่นที่สุดเรื่อยมาในแผ่นดินจีนตั้งแต่ยุคโบราณถึงปัจจุบัน สำหรับคนจีนโดยทั่วไป ปรัชญาขงจื๊อ (孔学) นับว่ามีอิทธิพลต่อความเชื่อและวิถีชีวิตของพวกเขาอย่างมาก และยาวนานกว่า ๒,๐๐๐ ปี แม้แต่ฉินสื่อหวงตี้ (秦始皇帝) จักรพรรดิผู้เด็ดเดี่ยวและโด่งดังที่สามารถรวบรวมจีนก๊กต่างๆ เข้าเป็นแผ่นดินเดียวกันสำเร็จเป็นคนแรก ๒๒๑ ปีก่อน ค.ศ. และปกครองประเทศจีนถึง ๒๑๐ ปีก่อน ค.ศ. ยังต้องดำเนินนโยบายแบบแข็งกร้าวต่อแนวคิดขงจื๊อด้วยการเผาตำราและปราบปรามผู้สืบทอด ความคิดดังกล่าวด้วยการฝังทั้งเป็น (焚书坑儒) เนื่องจากต้องการให้คนจีนละทิ้งแนวคิดขงจื๊อ ซึ่งเป็นแนวคิดกระแสหลักในสมัยนั้น ให้หันมายึดถือแนวคิดนิตินิยมโดยพร้อมเพรียงกัน แต่กระนั้นก็ได้ประสบความสำเร็จไม่

^๑ Bai Shouyi (白寿彝). *An Outline History of China* (Beijing: Foreign Language Press, 2002), pp. 88-99.

^๒ Chen Jingpan (陈景磐). *Confucius As a Teacher* (Beijing: Foreign Language Press, 1990), pp. 41-43.

^๓ 冯友兰, 《中国哲学简史》(天津:天津社会科学出版社, 2010), 第 48-53 页.

สำนักขงจื๊อ (儒家) ใครเป็นหัวหน้า เนื้อหาคำสอนมีอะไร และทำไมจึงตกเป็นเป้าหมายการทำลายล้างของจีนสี่หวงตี้ โดยทั่วไป อาจกล่าวได้ว่าไม่มีสาเหตุอะไรเป็นพิเศษที่ทำให้จีนสี่หวงตี้บิดทำลายคำสอนและลูกศิษย์ลูกหาของสำนักขงจื๊อ นอกจากกระแสอำนาจนิยมความทะเยอทะยานส่วนบุคคลของผู้นำที่กำลังพัคแรง สำนักขงจื๊อโดดเด่นขวางทางกระแสอยู่ จึงตกเป็นเป้าหมายของการถูกกระหน่ำทำลายล้าง สำนักขงจื๊อมีขงจื๊อเป็นเจ้าสำนัก และมีนักปราชญ์เรื่องนามอีก ๒ ท่านที่มีส่วนเสริมเติมแนวคิดของปรัชญาขงจื๊อให้มีเนื้อหาสมบูรณ์ ลึกซึ้งและกว้างขวางยิ่งขึ้นคือเมิ่งจื่อและสวินจื่อ^๕

๑.๑ ขงจื๊อ (孔子) ชื่อ “ชิว” (丘)

หมายถึงภูเขาขนาดย่อม เพื่อเป็นการขอบคุณเทพเจ้าแห่งภูเขาที่ประทานลูกมาให้ ตามที่พ่อและแม่ของขงจื๊ออธิษฐานขอ ชื่อทางการ “จุงหนี” (仲尼) “จุง” หมายถึงลูกชายคนที่สอง ส่วน “หนี” เป็นชื่อภูเขาที่พ่อแม่ของขงจื๊อไปอธิษฐานขอลูก ขงจื๊อเกิดเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๕๕๑ ปีก่อน ค.ศ. และละสังขารเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๔๗๙ ปีก่อน ค.ศ. รวมอายุได้ ๗๒ ปี เป็นคนเมืองหลู่ (鲁) (ปัจจุบันคืออำเภอชวีฟู่ (曲阜县) มณฑลชันตง (山东省)) ซึ่งเป็นเมืองที่มีทั้งวัฒนธรรมและการดนตรีที่สูงส่ง พ่อชื่อสูเหลียงเฮ้อ (叔梁纥) เป็นนายทหารของเมืองหลู่ แม่เป็นหญิงสาวชาวบ้านธรรมดาชื่อ เหียนเว่ยจี้ (颜徵在) เป็นภรรยาคนที่สองของพ่อ ขงจื๊อเป็นคนฉลาดและรักการเรียน เมื่อมีอายุ ๑๕ ปี ตัดสินใจมุ่งมั่นเล่าเรียน พออายุได้ ๓๐ ปี จัดได้ว่ามีความรู้

กว้างขวางลึกซึ้งมาก ดังนั้น จึงมีผู้คนฝากตัวขอเป็นลูกศิษย์จำนวนมาก^๕

ในยุคขงจื๊อช่วงปลาย ไม่เพียงอำนาจการปกครองที่ตกอยู่ในมือขุนนาง แต่การศึกษาก็อยู่ในการควบคุมของขุนนางเช่นกัน ขงจื๊อเริ่มเปิดรับลูกศิษย์โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นลูกหลานของขุนนาง ลูกหลานของคนธรรมดาที่ยินดีรับเข้าเป็นศิษย์เช่นกัน ทุกคนมีสิทธิมีโอกาสเข้าถึงการศึกษา สิ่งนี้เป็นความยิ่งใหญ่ของขงจื๊อ แนวทางการสั่งสอนของขงจื๊อคือ เน้นในเรื่องการศึกษาพัฒนาบุคลิกภาพของบุคคล เพื่อให้ลูกศิษย์มีความรู้ทางวิชาการและธรรมเนียมปฏิบัติ รู้ว่าจะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์จารีตประเพณีได้อย่างไร และจะเป็นคนสง่างามยึดมั่นในความยุติธรรมได้อย่างไร ตามหลักฐานที่มีการบันทึก ขงจื๊อมีลูกศิษย์มากถึง ๓,๐๐๐ คนเศษ ในจำนวนนี้มีถึง ๗๒ คนที่ถือเป็นนักปราชญ์ราชบัณฑิต^๖

ในการสอนลูกศิษย์ ขงจื๊อหวังว่าจะมีโอกาสบรรลุถึงเจตนารมณ์ของการ “ทำให้แต่ละคนรู้จักควบคุมตนเองและฟื้นฟูจารีตประเพณี” (克己复礼) ในวัย ๕๑ ปี ขงจื๊อได้รับการแต่งตั้งจากผู้ครองแคว้นหลู่ให้เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นดูแลพื้นที่ ครั้นทำงานในตำแหน่งดังกล่าวได้ ๑ ปี มีผลงานดีเด่น ได้รับการเลื่อนตำแหน่งเข้ามาสู่ส่วนกลางให้มาทำหน้าที่ดูแลเจ้าหน้าที่ด้านการก่อสร้าง ไม่นานต่อมาได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ดูแลบุคลากรด้านการยุติธรรมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ขงจื๊อไม่ใช้กฎหมายอาญา (การลงโทษ) แต่ใช้เมตตาธรรม (仁) เป็นเครื่องมือแก้ไขความประพฤติของชาวบ้าน และใช้จารีตประเพณีในการกำกับควบคุม

^๕ 王顺洪, 《中国概况》(北京: 北京大学出版社, 1997), 第 89-93 页.

^๕ นิยม รัฐอมฤต และเงินเชาปอ. *แบบเรียนพื้นฐานปรัชญาจีนโบราณ*. (กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส, ๒๕๕๖). หน้า ๗๕-๗๖

^๖ เพิ่งอั้ง หน้า ๗๖

ชาวบ้าน ผลคือสังคมเมืองหลู่มีความสงบเรียบร้อย ประชาชนอยู่เย็นเป็นสุขอย่างมาก แต่ว่าประเทศหลู่ในขณะนั้นอำนาจการปกครองอยู่ในมือของ ๓ ตระกูล ซึ่งมีพฤติกรรมที่เป็นเผด็จการมาก ๓ ตระกูลที่เวลานี้ ได้แก่ ตระกูลจี้ (仁) สู (叔) และเมิ่ง (孟) กษัตริย์หลู่ตั้งกง (鲁定公) เป็นเพียงหุ่นเชิด ไม่มีอำนาจที่แท้จริง ขงจื๊อผิดหวังมาก ในที่สุดจึงลาออกจากตำแหน่ง ตอนนั้นขงจื๊อมีอายุ ๕๕ ปี และได้ใช้เวลาหลังจากนั้นเดินทางท่องเที่ยวไปในดินแดนของประเทศต่างๆ ได้แก่ เว่ย (魏) เฉิน (陈) ซง (宋) ไช่ (蔡) และ ฉู่ (楚) รวม ๕ ประเทศ เพื่อเผยแพร่แนวคิดของตน ในแต่ละประเทศ ขงจื๊อได้รับการต้อนรับเป็นอย่างดี แต่ไม่มีผู้นำของประเทศใดรับเอาแนวคิดของท่านไปปฏิบัติ

๔๘๔ ปีก่อน ค.ศ. มหาอำมาตย์ จี้คังจื่อ (季康子) เป็นตัวแทนประเทศหลู่เชิญขงจื๊อกลับประเทศ ตอนนั้นขงจื๊ออายุ ๖๘ ปีแล้ว หลังจากขงจื๊อเดินทางกลับประเทศ แนวคิดในเรื่องการปกครองประเทศของท่านไม่เปลี่ยน แม้ว่ากษัตริย์หลู่ไอกง (鲁哀公) และมหาอำมาตย์จี้คังจื่อ จะไปขอคำปรึกษาอยู่เสมอ แต่ก็ไม่ได้นำเอาคำปรึกษาที่ได้รับไปปฏิบัติจริงจัง เป็นเพียงการให้เกียรติและยกย่องว่าเป็น “รัฐบุรุษ” (国老) เท่านั้น

ตลอดชีวิตการทำงานด้านการศึกษาและเผยแพร่แนวคิด ขงจื๊อสอนแต่ไม่เขียน (述而不作) ทั้งนี้ตำราที่ใช้สอนมี ๖ เล่ม ได้แก่ ๑.โคลงกลอน (诗经) ๒.การปกครอง (尚书) ๓.พิธีกรรม (礼记) ๔.ธรรมชาตวิทยา (周易) ๕.ดนตรี (乐经) และ ๖. ประวัติศาสตร์ (春秋) รวมเรียกว่า “คัมภีร์ ๖ เล่ม” (六经) ซึ่งเป็นการรวบรวมงานของบุคคลในอดีตในหลายสาขาวิชา

หลังจากขงจื๊อเสียชีวิตไปแล้ว บรรดาลูกศิษย์ได้ช่วยกันรวบรวมคำอธิบายของอาจารย์ การถามตอบ และการสนทนากับอาจารย์ในโอกาสต่างๆ จึงให้ชื่อหนังสือชิ้นนี้ว่า “หลุนอวี่” (论语) ซึ่งเป็นหนังสือที่รวบรวมแนวคิดปรัชญาหยู เทียบได้กับคัมภีร์พระไตรปิฎกของศาสนาพุทธหรือคัมภีร์ไบเบิลของศาสนาคริสต์ นอกจากนี้ยังมีหนังสือชื่อ “ทางสายกลาง” (中庸) ซึ่งเล่ากันว่าหลานของขงจื๊อ ชื่อ จื่อซือ (子思) เป็นคนเขียน และ “มหาวิทยาลัย” (大学) ซึ่งเล่ากันว่าหนึ่งในลูกศิษย์เอก ๗๒ คน ที่ชื่อว่าจื่อเจิง (子曾) เป็นคนแต่ง หลักการคำสอนที่ขงจื๊อสอนนั้น สาระสำคัญมี ๒ หลัก คือ 仁 (เมตตาธรรม) และ 礼 (พิธีกรรม)” กล่าวคือเมตตาธรรมเป็นหัวใจหรือเป้าหมายของปรัชญาส่วนพิธีกรรมเป็นวิธีปฏิบัติในทางการปกครอง

ขงจื๊อถือว่าความโกลาหลวุ่นวายในยุคชุนชิวต้นเหตุมาจากการไม่ยึดในบรรทัดฐานคุณธรรมของความเป็นคน ดังนั้น จึงทำให้คุณธรรมของผู้คนตกต่ำ “กฎเกณฑ์พิธีกรรมถูกละเมิด ดนตรีขาดสุนทรีย์ภาพ” (礼崩乐坏) หรือบ้านเมือง ไร้ชื่อไร้แป การจะแก้ไขสถานการณ์เลวร้ายเช่นว่า ผู้คนทั้งหลายจำเป็นต้องฝึกฝนเรียนรู้พัฒนาตนเพื่อยกระดับคุณธรรมประจำใจ ในการนี้ต้องใช้หลัก “เมตตาธรรม” (仁) เป็นหัวใจของการปลูกฝังอบรม

ในทัศนะของสำนักหยู การช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์เป็นหน้าที่ที่พึงกระทำสำหรับมนุษย์ทุกคน ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพื่อตัวเราเองด้วย ดังข้อความในหลุนอวี่ที่ว่า “ประสงค์จะให้ตัวเองดำรงอยู่ได้ ก็จำเป็นต้องช่วยให้คนอื่นดำรงอยู่ได้ด้วย ประสงค์ให้ตัวเองมีชีวิตที่ดี ก็จำเป็นต้องช่วยให้คนอื่นมีชีวิตที่ดีด้วย”

^๗ เพิ่งอ้าง หน้า ๗๙-๘๐

(己欲立而立人，己欲达而达人。《论语。雍也篇第六》)^๔

ส่วนพิธีกรรมเป็นวิธีการและหนทางดำเนินการที่สำคัญที่จะนำไปสู่เมตตาธรรม ขงจึงถือว่าในการดำเนินชีวิตไม่ว่าเป็นเรื่องการปกครองหรือการหาเลี้ยงชีพ จะจัดการอย่างไรกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อบุคคล บุคคลต่อสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระหว่างกษัตริย์กับขุนนาง ระหว่างพ่อกับลูก และระหว่างสามีกับภรรยา ทั้งหมดนี้ล้วนต้องมีกฎเกณฑ์หรือบรรทัดฐานที่จะมากำหนดสิทธิหน้าที่ในด้านต่างๆ ของแต่ละคนในการดำเนินชีวิตในสังคม นั่นก็คือขึ้นอยู่กับหน้าที่และการกระทำ ทำให้แต่ละคนรับบทบาทฐานะของตนก็จะทำให้เกิดระเบียบและบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ สถานการณ์ความเดือดร้อนวุ่นวายของสังคมจีนในขณะนั้น ในทัศนะของขงจื๊อ มีสาเหตุต้นตอมาจากกฎกติกา พิธีกรรมถูกละเมิดนั่นเอง ดังนั้นจำเป็นต้องฟื้นฟูกฎ กติกา และพิธีกรรม จึงจะสามารถทำให้สังคมมีระเบียบเข้าสู่ภาวะปกติได้

ในทัศนะของขงจื๊อ ประโยชน์ของพิธีกรรมคือ ทำให้เกิดการปรองดอง (礼之用。和为贵。《论语。学而篇第一》) คนที่ไม่รู้กฎเกณฑ์หรือพิธีกรรมไม่สามารถดำรงตนได้ (不知礼，无以立也。《论语。尧曰篇第二十》) อะไรที่ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์หรือประเพณีอย่าดู อย่าฟัง อย่าพูด อย่าทำ (非礼勿视，非礼勿听，非礼勿言，非礼勿动。《论语。颜渊第十二》)

นอกจากขงจื๊อจะสอนว่าเมตตาธรรมเป็นจริยธรรมสูงสุดของมนุษย์ และพิธีกรรมเป็นนโยบายสูงสุดของฝ่ายปกครองที่จะต้องถือปฏิบัติ ขงจื๊อยังสอนในเรื่องที่

เกี่ยวกับ ความซื่อสัตย์สุจริต (义) ปัญญา (智) ความน่าเชื่อถือ (信) การรับทบาทหน้าที่ (正名) การกตัญญูรู้คุณ (孝悌) การรักการเรียนรู้อุทิศ (好学) การเดินสายกลาง (中庸) การรับใช้ชาติ (为政) การพัฒนาตน (修身) และความประพฤติอื่นๆ ที่ควรปฏิบัติ หลักความประพฤติและการปฏิบัติเหล่านี้หลายสิ่งหลายอย่างฝังอยู่ในสายเลือดของคนจีนไม่มากก็น้อย และกลายเป็นบุคลิก ลักษณะของคนจีนที่แตกต่างจากชนชาติอื่น^๕

๑.๒ เมิ่งจื๊อ (孟子)

(๒ เมษายน ๓๗๒ ปีก่อน ค.ศ. - ๒๘๙ ปีก่อน ค.ศ.) แซ่เมิ่ง (孟) ชื่อเคอ (轲) เป็นคนเมืองหลู่ เช่นเดียวกับขงจื๊อ แต่อยู่ที่อำเภอโจว (邹县) สมัยเด็กชอบเล่นเลียนแบบอากัปกิริยาของผู้คน แม่เป็นห่วงว่าจะเอาดีไม่ได้ จึงต้องย้ายบ้านถึง ๓ ครั้ง (孟母三迁) ไปอยู่ข้างสุสาน ข้างตลาด และข้างโรงเรียนในที่สุด เพื่อให้เมิ่งจื๊อได้ใช้ชีวิตเติบโตท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่ดี และมีพฤติกรรมที่น่าพึงปรารถนา งานเขียนที่สำคัญของท่านคือหนังสือที่ชื่อว่า “เมิ่งจื๊อ” จุดเด่นในคำสอนของเมิ่งจื๊อ คือ การปกครองโดยเมตตาธรรม (仁政) เน้นประชาชนเป็นเป้าหมายหรือหัวใจของการปกครอง (以人为本) คุณูปการสำคัญที่เมิ่งจื๊อมีต่อแนวคิดปรัชญาหยูคือ

๑. สืบทอดและพัฒนาแนวคิดว่าด้วยเมตตาธรรม (仁) โดยประยุกต์เข้ากับการปกครอง เมิ่งจื๊อกล่าวว่าในการปกครองบ้านเมือง ประชาชนสำคัญที่สุด พระกษัตริย์หรือพระแม่โพสพรองลงมา ผู้ปกครอง (เจ้าเมือง) สำคัญน้อยที่สุด (民为贵，社稷次之，君为轻) ดังนั้น โดยหลักการที่ว่าประชาชนสำคัญ

^๔ 刘畅(主编).<论语>(长春:北方妇女儿童出版社,2013),第 112-113 页.

^๕ 丁往道.<孔子新评>(北京:中国文学出版社,1997),第 83 页.

ที่สุด ใครสามารถชนะใจประชาชนได้ก็เป็นโอรสแห่งสวรรค์ได้ (天子) ใครเป็นที่โปรดปรานของโอรสแห่งสวรรค์เป็นเจ้าครองเมือง (国君) ได้ ใครเป็นที่โปรดปรานของเจ้าครองเมืองเป็นเสนาบดี (大夫) ได้ เจ้าครองเมือง (国君) กระทำการเป็นผลเสียต่อบ้านเมือง สามารถเปลี่ยนเจ้าผู้ครองเมืองได้ ในการบูชาพระภูมิเจ้าที่หรือพระแม่โพสพ (社稷) หากเกิดฝนแล้งน้ำท่วม ก็เปลี่ยนพระภูมิเจ้าที่หรือพระแม่โพสพได้ ความเห็นของเมิ่งจื่อเกี่ยวกับการให้ความสำคัญต่อฐานะของประชาชน โดยเสียงของประชาชนแต่งตั้งโอรสแห่งสวรรค์ได้ และการให้บทบาทของประชาชนในการปลดเจ้าผู้ครองเมืองได้ ถือว่าเป็นความคิดที่ก้าวหน้าล้ำยุคมากและเป็นความคิดที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย

ส่วนการปกครองโดยเมตตากรุณาหมายถึงการปกครองที่ผู้ปกครองต้องดูแลให้ประชาชนไม่อดอยาก ไม่หนาวตาย ผู้สูงอายุมีคนดูแล เด็กมีที่เล่าเรียน เป็นสังคมพอเพียงที่ประชาชนทั่วไปมีที่อยู่อาศัย มีอาชีพเป็นหลักแหล่งมั่นคง (仁政就是主张诸侯统治者以仁爱之心治理国家，建立一个黎民不饥不寒，老有所养，幼有所学，安居乐业的小康社会。) แนวคิดในทำนองนี้ใกล้เคียงกับแนวคิดประชาธิปไตยในปัจจุบันอย่างมาก ที่ถือประชาชนเป็นใหญ่

๒. สนับสนุนหลักความเชื่อที่ว่ามนุษย์โดยธรรมชาติเป็นคนดี (性善论) ความไม่ดีเกิดจากปัจจัยแวดล้อมทำให้มนุษย์ผิดเพี้ยนไปจากธรรมชาติ ยกตัวอย่างคนโดยทั่วไป ถ้าเห็นเด็กตกลงไปในบ่อน้ำ ย่อมอดสงสารเด็กคนนั้นไม่ได้ ต้องรีบเข้าไปช่วยเหลือให้พ้นอันตราย ทั้งนี้ การช่วยเด็กที่กำลังตกอยู่ในอันตรายถึงชีวิตนั้น ไม่ใช่เพื่อเกียรติยศชื่อเสียง หรือ

เพื่อสร้างสัมพันธ์อันดีกับพ่อแม่ของเด็ก หรือเหตุผลประการอื่นๆ แต่ทำไปเพราะเมตตาธรรมที่มีอยู่ในตัวของมนุษย์โดยธรรมชาตินั่นเอง แนวคิดของเมิ่งจื่อที่เชื่อว่าธรรมชาติของมนุษย์ดีนี้ ถือได้ว่าเป็นการมองโลกในแง่ดี และเป็นการยกย่องให้เกียรติชาวบ้านคนเล็กคนน้อย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยที่เชื่อมั่นในศักยภาพและสติปัญญาของมนุษย์ว่าปกครองตนเองได้ และเป็นระบบการปกครองที่ดีกว่าระบบเผด็จการโดยผู้เฒ่า คำสอนของเมิ่งจื่อถือว่าสอดคล้องกับทิศทางการปกครองของโลกในปัจจุบัน

๑.๓ สวินจื่อ (荀子)

(๓๒๕ ปีก่อน ค.ศ. - ๒๓๘ ปีก่อน ค.ศ.) มีชีวิตอยู่ในยุค “จั้นกั๋ว” หรือยุคสงครามแย่งชิงดินแดนกำลังรุนแรง เป็นคนเมืองจ้าว (赵) งานเขียนที่สำคัญคือ “สวินจื่อ” คุณูปการที่สวินจื่อมีต่อสำนักขงจื๊อ^{๑๐} ได้แก่

๑. เป็นคนสืบทอดและถ่ายทอดหลักการเรื่องพิธีกรรมหรือจารีตประเพณี (礼) ของสำนักขงจื๊อ ทั้งนี้ จารีตประเพณีของสวินจื่อเป็นคนละอย่างกับของขงจื่อ จารีตประเพณีของสวินจื่อเป็นจารีตประเพณีในยุคสงครามแย่งชิงดินแดน ในขณะที่จารีตประเพณีของขงจื่อเป็นจารีตประเพณีในยุคบ้านเมืองเป็นปกติ ดังนั้น จารีตประเพณีของสวินจื่อจึงพัฒนาไปเป็นกฎหมาย เพื่อควบคุมความประพฤติของผู้คนให้อยู่ในกฎระเบียบของบ้านเมือง ในยามที่บ้านเมืองมีสงคราม การปกครองโดยหลักเมตตากรุณาย่อมไม่เป็นการเพียงพอ ประชาชนต้องทำหน้าที่ทั้งการเพาะปลูกและการสู้รบ ป้องกันประเทศควบคู่กันไป

๒. มีความเห็นตรงกันข้ามกับเมิ่งจื่อในเรื่องธรรมชาติของมนุษย์ สวินจื่อเชื่อว่ามนุษย์โดยธรรมชาติเป็นคนชั่วร้าย (性恶论) มนุษย์เกิดมาก็มีจิตใจใฝ่

^{๑๐} Chen Jingpan, op.cit., pp.226-236.

ประโยชน์ มีจิตใจใจฉฉาริษา มีหุมีตาที่ถูกครอบด้วย ความโลภ มีความยินดีในเสียงดนตรีและแสงสี ความประพฤติที่ติงามเกิดจากการฝึกสอนในภายหลัง ถ้าปล่อยมนุษย์ให้เป็นไปตามธรรมชาติก็จะต่อสู้ทำร้ายกันเอง ทำให้สังคมวุ่นวาย ดังนั้น จำเป็นต้องใช้จารีต ประเพณีเป็นเครื่องกำกับ เพื่อหลีกเลี่ยงความวุ่นวาย

ความเห็นของสวินจื่อข้างต้น ถ้ามองในอีกแง่มุมหนึ่งก็อาจอ้างได้ว่า เพราะความงาม ความไพเราะ ความหอมหวาน ความสุขสบาย เป็นสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดี มาชักนำให้มนุษย์มีพฤติกรรมชั่วร้าย ทั้งๆ ที่ธรรมชาติดั้งเดิมของมนุษย์ดี ดังที่เมิ่งจื่อกล่าวอ้างก็เป็นได้

๓. ให้ความสำคัญในเรื่องการศึกษาเป็นพิเศษ ข้อเขียนที่มีลีลาตรงตาม กระชับ และชี้แนะยาวชวนทั้งหลายในเรื่องการศึกษา (劝学) ของท่าน ยังคงเป็นบทเรียนอ่านท่องกันในหมู่นักเรียนมัธยมปลายของจีนยุคปัจจุบัน สวินจื่อแนะนำว่าการศึกษาคงต้องจริงจัง ต้องพากเพียร ต้องไม่หยุดศึกษา และต้องศึกษาให้รู้ถึง กฎเกณฑ์หรือเหตุผล ตัวอย่างข้อเขียนของสวินจื่อที่น่าสนใจ เช่น ไม่ขึ้นเขาสูง ไม่รู้ถึงความสูงของฟ้า ไม่อยู่ใกล้หุบเหวลึก ไม่รู้ถึงความหนาของแผ่นดิน ไม่ได้ฟังคำสั่งเสียของบรรพบุรุษชาตรี ไม่รู้ถึงความใหญ่ยิ่งของความรู้ (不登高山，不知天之高也；不临深溪，不知地之厚也；不闻先王之遗言，不知学问之大也。)

๑.๔ ตุงจุงชู่ (董仲舒)

(๑๗๙-๑๐๔ ปีก่อน ค.ศ.) นักปราชญ์แห่งสำนักขง ในสมัยราชวงศ์ฮั่น (汉朝) ท่านได้นำเอาหลัก คำสอนว่าด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบของคนแต่ละฐานะ อันได้แก่ กษัตริย์ทำหน้าที่อย่างกษัตริย์ ขุนนาง

ทำหน้าที่อย่างขุนนาง พ่อทำหน้าที่อย่างพ่อ ลูกทำหน้าที่อย่างลูก (君君、臣臣、父父、子子。) และหลักคุณธรรมของขงจื่อเกี่ยวกับ เมตตา (仁) สัจจะ (义) จารีต (礼) ปัญญา (智) และศรัทธา (信) มาตีความตามหลักการของคัมภีร์อี้จิง (易经) และเสนอหลักควรปฏิบัติว่าด้วย ๑. ความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างบุคคลต่างฐานะต่างบทบาทกัน ๓ คู่ (三纲) ได้แก่ คู่กษัตริย์กับขุนนาง คู่พ่อกับลูก และคู่สามีกับภรรยา โดยถือว่าฝ่ายแรก ได้แก่ กษัตริย์ พ่อ และสามี เป็นผู้นำ (阳) เรียกว่า “กั๋ง” (纲) ส่วนฝ่ายหลัง ได้แก่ ขุนนาง ลูก และภรรยา เป็นผู้ตาม (目) เรียกว่า “มู่” (阴) และ ๒. หลักการประพฤติปฏิบัติตนในชีวิตประจำวันของบุคคล ๕ ประการ (五常) ได้แก่ ๑. หลักเมตตาธรรม (仁) สอนให้คนรักกันและเอื้ออาทรต่อกันฉันท์พี่น้อง ๒. หลักความยุติธรรม (义) สอนให้คนซื่อสัตย์สุจริต ไม่คดโกงคนอื่น ไม่เอาเปรียบสังคม ๓. หลักพิธีกรรม (礼) สอนให้ยึดมั่นในกติกาจารีตประเพณี รวมทั้งวิธีปฏิบัติต่อกันในสังคม โดยถือตามจารีตประเพณีของราชวงศ์โจวตะวันตก (西周) เป็นบรรทัดฐาน ซึ่งขงจื่อถือว่าราชวงศ์โจวตะวันตกเป็นยุคทองของสังคมจีน ๔. หลักเรื่องปัญญาธรรม (智) สอนให้คนหมั่นศึกษาหาความรู้ เพื่อการดำรงตนในสังคมอย่างมีเกียรติ และเพื่อพัฒนาศักยภาพในการดูแลครอบครัวและบ้านเมืองให้ร่มเย็นเป็นสุข และ ๕. หลักประการสุดท้าย คือความน่าเชื่อถือหรือศรัทธาธรรม (信) สอนให้คนประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในร่องในรอย จะได้เป็นที่ไว้วางใจของคนอื่น^{๑๖}

^{๑๖} นิยม รัฐอมฤต และฉิน เซ้าปอ อ้างแล้ว หน้า ๑๑๗

^{๑๗} เพิ่งอ้าง หน้า ๙๔

๒. สำนักม่อ

ในยุคที่สำนักขงจื้อตั้งขึ้นมั่นคงเป็นสถาบันและมีลูกศิษย์มากมายนั้นปรัชญาหรือแนวคิดของสำนักม่อ (墨家) ก็เริ่มอุบัติขึ้นตามมาในยุคเดียวกัน และนับว่าเป็นคู่แข่งสำคัญที่สุดของสำนักขงจื้อในสมัยนั้น ผู้นำของสำนักนี้คือม่อจื่อ (墨子, ๔๘๐ ปีก่อน ค.ศ. – ๔๒๐ ปีก่อน ค.ศ.) แซ่ “ม่อ” (墨) ชื่อ “ตี้” (翟) มีชีวิตอยู่ในช่วงปลายของยุคชุนชิว (春秋) ยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงแตกแยกทางความคิด เป็นคนเมืองซ่ง (宋) เคยศึกษาในสำนักขงจื้อมาก่อน ภายหลังปลีกตัวออกจากสำนักขงจื้อ และจัดตั้งสำนักคิดของตนเองขึ้นมา มีลูกศิษย์ที่เป็นคนในอาชีพนักดาบหรือจอมยุทธ์พเนจร (游侠) เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นกลุ่มคนระดับล่างที่เป็นอิสรชนรักความยุติธรรม ชอบช่วยเหลือคนอื่น ต่างจากสำนักขงจื้อ ซึ่งลูกศิษย์ส่วนใหญ่เป็นนักวิชาการงานเขียนที่สำคัญของสำนักนี้คือหนังสือที่ชื่อว่า “ม่อจื่อ”

สาระสำคัญของคำสอนของม่อจื่อมี ๘ ประการ^{๑๓} ได้แก่ ๑. ความรักแบบเสมอภาค ไม่แยกเขาแยกเรา (兼爱) ๒.ต่อต้านการทำสงครามรุกราน (非攻) ๓. การเลือกคนดีมีความสามารถไว้ใช้งานโดยไม่เลือกชั้นวรรณะ (尚贤) ๔. การปกครองต้องมีผู้นำ (尚同) ๕. การใช้จ่ายอย่างประหยัด (节用) ๖.ต่อต้านการจัดงานศพแบบใหญ่โตและไว้ทุกข์ยาวนาน (节葬) ๗.ต่อต้านการดนตรี (非乐) และ ๘.ต่อต้านความเชื่อมงาย (非命)

๑) ความรักแบบเสมอภาค เท่าเทียม เป็นหัวใจของแนวคิดม่อจื่อ ม่อจื่อมองเห็นสังคมที่เป็นอยู่ในขณะนั้นว่าวุ่นวายประชาชนเดือดร้อน มีสาเหตุสำคัญมาจากประเทศต่อประเทศ ตระกูลต่อตระกูล บุคคล

ต่อบุคคล ไม่รักกัน แต่ละฝ่ายแต่ละคนรักตัวเอง ไม่รักคนอื่น ทำความเสียหายให้แก่ฝ่ายอื่น เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตัวเอง การลักขโมยก็ดี การรุกรานประเทศอื่นก็ดี ล้วนมีสาเหตุมาจากความไม่รักกัน หรือรักแต่ตัวเอง ไม่รักคนอื่น ไม่รักประเทศอื่นนั่นเอง

๒) ต่อต้านการทำสงครามรุกราน รักษาสันติภาพของมวลมนุษย์ ม่อจื่อเห็นว่าผู้ครองประเทศรักแต่ประเทศของตนเอง ไม่รักประเทศอื่น ดังนั้น จึงไม่มีความละอาย เร่งรัดเสริมกำลังความเข้มแข็งของกองทัพ เพื่อไปรุกรานประเทศอื่น หัวหน้าที่ระกูลรักแต่ตระกูลของตนเอง ไม่รักตระกูลของคนอื่น จึงไม่ละอายทำการสร้างเสริมกำลังของครอบครัว เพื่อไปแย่งชิงทรัพย์สินของครอบครัวอื่น ยกตัวอย่างกรณีมีคนบุกรุกเข้าไปในสวนของคนอื่น ขโมยผัก ผลไม้ ถือเป็นความผิดจับได้ต้องลงโทษ ถ้าขโมยสัตว์เลี้ยง เช่น ไก่ หมา หมู มีความผิดมากกว่าขโมยผักผลไม้ ขโมยวัวขโมยม้า มีความผิดมากกว่าขโมยไก่ หมา หมู ถ้าถึงขั้นฆ่าเจ้าทรัพย์ก็ยิ่งมีความผิดหนักขึ้นไปอีก การกระทำเช่นนี้ คนที่มีคุณธรรมทั้งหลายย่อมเห็นได้ว่าไม่ถูกต้อง ทำความเสียหายร้ายแรงให้กับคนอื่น แต่ครั้งเป็นกรณีรุกรานบ้านเมืองของคนอื่น ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ยุติธรรมอย่างยิ่ง กลับไม่มีใครตำหนิการกระทำที่ชั่วร้ายนั้น ตรงกันข้าม กลับยกย่องว่าเป็นความเก่งกาจสามารถ

๓) การคัดเลือกคนเข้าทำงาน ม่อจื่อเสนอให้ผู้ปกครองเลือกคนที่มีคุณธรรม ความรู้ความสามารถไว้ใช้งาน โดยไม่เลือกชั้นวรรณะ ใครทำงานเป็นให้เลือกคนนั้นแทนการเลือกคนตามเทือกเถาเหล่ากอ ในประเด็นนี้ ม่อจื่อมีข้อสงสัยว่าทำไมผู้ปกครองจึงมองไม่เห็นแนวทางดังกล่าว ในเมื่อผู้ปกครองทำพิธีบูชา พระภูมิเจ้าที่หรือพระแม่โพสพ ปกครองประเทศโดยหวังให้ประเทศดำรงคงอยู่ยืนยาว ทำไมจึงมอง

^{๑๓} เฟิงอั้ง หน้า ๑๐๒-๑๐๓

ไม่เห็นว่าคุณมีความสามารถคือฐานรากของการปกครองเล่า ฐานรากประการนี้ที่มาจากอะไร คำตอบคือมาจากหลักการที่ว่าใช้คนมีคุณธรรมสูงส่งมีความฉลาดปกครองคนโง่คนต่ำทราม การปกครองประเทศก็จะดำเนินไปได้ด้วยดี ตรงกันข้าม ถ้าใช้คนโง่คนต่ำทรามปกครองคนดีมีคุณธรรมมีความฉลาด บ้านเมืองก็จะวิบัติวุ่นวาย ดังนั้น การปกครองโดยเลือกคนมีคุณธรรมมีความรู้ความสามารถจึงเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครอง

๔) การปกครองต้องมีผู้นำ ม่อจื่อซีชี้ให้เห็นว่าในยุคที่ยังไม่มีโอรสแห่งสวรรค์ ผู้คนต่างมีความเห็นเป็นของตนเอง ร้อยคนร้อยความเห็น แต่ละคนต่างก็คิดว่าความเห็นของตนถูกต้อง ความเห็นของคนอื่นไม่ถูกต้อง ด้วยเหตุดังกล่าวบ้านเมืองจึงวุ่นวายโกลาหลเปรียบเสมือนฝูงสัตว์ฝูงนก ไม่มีการแบ่งแยกระหว่างเจ้าและขุนนาง ระหว่างผู้ใหญ่และผู้น้อย ไม่มีธรรมเนียมปฏิบัติระหว่างพ่อและลูก ระหว่างพี่และน้อง ดังนั้น สังคมจึงโกลาหลวุ่นวาย การมีโอรสแห่งสวรรค์ก็เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพและความร่มเย็นของสังคม ดังนั้น ผู้คนจึงเลือกคนดีมีความรู้ ฉลาด และมีความสามารถในการพูด แต่งตั้งเป็นโอรสแห่งสวรรค์ เพื่อให้เขาทำหน้าที่สร้างเอกภาพทางความเห็นของผู้คนทั้งหลาย ทั้งนี้ เพื่อความร่มเย็นร่วมกันของประชาชนทั้งหลาย

๕) การใช้จ่ายอย่างประหยัด ต่อต้านการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย สนับสนุนการทำงานอย่างขยันขันแข็ง เจ้าเมืองที่ประสงค์ให้บ้านเมืองได้รับการดูแลไม่ปรารถนาความโกลาหลวุ่นวาย ถ้าเช่นนั้น การสร้างที่อยู่อาศัย การใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับเสื้อผ้า อาหาร การกิน การสร้างเรือและรถ การเลี้ยงดูนางห้ามหรือภรรยาน้อย ทั้ง ๕ ประการนี้ล้วนต้องทำอย่างประหยัด คนที่ประหยัดจะเจริญรุ่งเรือง คนที่ฟุ่มเฟือยจะล้มละลาย

๖) ต่อต้านการจัดงานศพแบบใหญ่โตและไว้ทุกข์ยาวนาน ม่อจื่อ บอกว่าบรรพบุรุษที่ประเสริฐจัดจัดงานศพโดยใช้เสื้อผ้า ๓ ชั้นเพื่อให้พอเพียงสำหรับการห่อหุ้มศพและกระดูกที่เนาเปื่อยอยู่ภายใน ใช้โลงศพทำด้วยไม้หนา ๓ นิ้ว เพียงพอสำหรับบรรจุศพที่เนาเปื่อยอยู่ภายใน ชุดหลุมศพลึกไม่ถึงทางน้ำ ชั้นล่างและไม่ตื่นเกินไปจนทำให้กลิ่นเน่ากระจายออกมากเป็นการพอเพียงแล้ว ผู้ตายได้รับการฝังแล้ว และคนเป็นไม่ต้องไว้ทุกข์ยาวนาน

๗) ต่อต้านดนตรี ต่อต้านการหลงใหลในกิจกรรมการดนตรี เสนอให้ประหยัดกำลังคนและวัสดุ เจ้าเมืองที่ขึ้นชอบกิจกรรมการดนตรีและชอบฟังดนตรี จะไม่สามารถออกกว่าราชการได้แต่เช้า และไม่สามารถเล็กกว่าราชการดีก การทำราชการในลักษณะดังกล่าวจะทำให้บ้านเมืองวุ่นวายเดือดร้อน พระภูมิเจ้าที่หรือพระแม่โพสพซึ่งทำหน้าที่คุ้มครองประเทศก็จะตกอยู่ในอันตรายและล้มละลาย

๘) ต่อต้านความเชื่อมงาย สนับสนุนให้ทุกคนต้องขยันพากเพียร ไม่เชื่อในเรื่องชะตากรรม ความเชื่อมงาย ไม่ขยันทำงานจะทำให้ประเทศล่มจม หากทุกคนไม่เชื่อมงาย ขยันทำงานจะทำให้ประชาชนมีกินมีใช้ ประเทศเจริญรุ่งเรือง

จากประเด็นในเรื่องความรักแบบเสมอภาค การใช้จ่ายอย่างประหยัด ไม่หลงใหลในการดนตรี ไม่จัดงานศพแบบฟุ่มเฟือย ไม่ไว้ทุกข์ยาวนาน ไม่เชื่อในชะตาชีวิต ชี้ให้เห็นว่าเป็นปรัชญาแนวคิดที่อยู่ฝ่ายตรงกันข้ามกับแนวคิดคำสอนของสำนักขงจื๊อ ไม่มากนักน้อยที่เน้นความรักแบบมีชั้นชั้น มีพรมแดน เน้นพิธีกรรมจารีตประเพณี ดนตรี ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก ปฏิบัติได้เฉพาะคนมีฐานะ คนจน คนชั้นล่าง เข้าไม่ถึง และไม่ได้รับประโยชน์จากแนวคิดดังกล่าว แนวคิดของสำนักมอ้ออาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวคิดของคนชั้นล่าง

เน้นความเสมอภาค ความพอประมาณ ถือได้ว่าเป็นต้นแบบของแนวคิดสังคมนิยม คือการมีสุขร่วมกันเสีย มีทุกข์ร่วมกันด้วย (有福同享, 有祸同当) และเป็นต้นแบบขององค์การสหประชาชาติที่เน้นความเป็นสากล รักในเพื่อนมนุษย์โดยไม่เลือกผิวพรรณ และต่อต้านสงครามรุกรานประเทศอื่น ซึ่งเป็นสาเหตุของความทุกข์ยากของประชาชนคนเดินดิน

ข้อสังเกต ข้อเสนอของม่อจื้อนั้นว่าทันสมัยอย่างยิ่ง คือ เรื่องการสรรหาคนดีมีคุณธรรม มีความรู้ความสามารถไว้ใช้งาน โดยไม่เลือกชั้นวรรณะ นับว่าสอดคล้องกับหลักคุณธรรมในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในโลกปัจจุบันอย่างยิ่งและถือว่าเป็นจุดแข็งของระบบราชการจีนที่ทำให้สามารถรื้อระบบการปกครองมาได้อย่างต่อเนื่องถึงปัจจุบัน

๓. สำนักเต๋า

อีกสำนักคิดหนึ่งที่มีความโดดเด่นอย่างยิ่งและเป็นดาวประดับฟ้าเมืองจีนตลอดมาคือ สำนักเต๋า (道家) ที่มีความคิดไปในทางธรรมชาตินิยมและเสรีนิยม (自然自在) อิทธิพลของปรัชญาเต๋าต่อคนจีนอาจไม่กว้างขวางเท่าปรัชญาของสำนักขงจื้อ แต่แนวคิดสำนักเต๋าเป็นที่นิยมอย่างกว้างขวางในหมู่ศิลปินและนักวิชาการ แนวคิดเต๋าทำให้ปรัชญาจีนมีความลึกซึ้งและความงดงามมากขึ้น นักปรัชญาที่เด่นดังในสำนักนี้ได้แก่ เหลาจื้อ (老子) และจวงจื้อ (庄子)^{๑๔}

๓.๑ เหลาจื้อเป็นคนก๊กฉู่ (楚)

บ้านอยู่อำเภอชู่ (苦县) (ปัจจุบันคืออำเภอลู่อี้ (鹿邑县) ในมณฑลเหอหนาน) แซ่หลี่ (李) ชื่อเอ๋อ (耳) ชื่อทางการคือ ตัน (聃) เป็นคนรุ่มราว

คราวเดียวกับขงจื้อ บ้างก็ว่ามีอายุแก่กว่าขงจื้อราว ๒๐ ปี เหลาจื้อเคยทำงานเป็นเจ้าหน้าที่หัวหน้าห้องสมุดของราชวงศ์โจวตะวันออกที่เมืองลั่วหยาง (洛阳) เป็นคนชอบอ่านหนังสือ มีความรู้ลึกซึ้งกว้างขวาง และชอบขบคิดปัญหาลึกซึ้ง แม้แต่ขงจื้อในช่วงเดินทางเยือนก๊กต่างๆ ก็ยังไปขอความรู้จากเหลาจื้อ และชื่นชมในความรอบรู้ของเหลาจื้อ ในวัยชรา เหลาจื้อถูกกดดันให้ออกจากงานเนื่องจากความขัดแย้งภายในราชวงศ์ จึงเดินทางออกจากเมืองไปเก็บตัวอยู่ในไพรพนาและไม่ปรากฏตัวอีกเลย^{๑๕}

งานเขียนที่สำคัญของเหลาจื้อคือ เต๋าเตอะจิง (道德经) ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหา ๘๑ บท แต่ละบทมีความยาวไม่มากนัก นับจำนวนตัวอักษรรวมได้กว่า ๕๐๐๐ คำ งานเขียนชิ้นนี้ในบางบทใช้ภาษาไต้ดงามสั้น กระชับ และสัมผัสเสียง เช่น บทที่ ๑ มีความว่า 道可道, 非常道; 名可名, 非常名。无名, 天地之始也; 有名, 万物之母。^{๑๖} เต๋าเตอะจิงมีสาระสำคัญดังนี้

๑. เต๋าเป็นที่มาของสรรพสิ่ง (道是万物之宗) ไม่มีรูปลักษณ์ มองไม่เห็น สัมผัสไม่ได้ ไม่มีเสียง ไม่มีรส เป็นสภาวะที่มีวูๆซัวๆ ไม่สามารถอธิบายได้ ไม่ขึ้นกับกาลเวลาและอยู่ในสภาพเช่นนั้นชั่วนิรันดร์

๒. ขัดแย้งตรงกันข้าม (矛盾对立, 互相转化) เปลี่ยนแปลงไปมา ทุกสิ่งทุกอย่างมีการเปลี่ยนแปลง ทุกสิ่งทุกอย่างขัดแย้งและตรงกันข้าม เช่น มีกับจน ยากกับง่าย ยาวกับสั้น สูงกับต่ำ หน้ากับหลัง สวยกับชั้เหร่ แข็งกับอ่อน ใหญ่กับเล็ก ฉลาดกับโง่ ทุกสิ่งทุกอย่างแสวงหาความอยู่รอด และความเจริญเติบโต และท่ามกลางการแสวงหาความอยู่รอดก็เป็นการก้าวเดินสู่ความตาย ความสูญสลาย การใช้สติปัญญา พละกำลัง

^{๑๔} เฝิงอ๋าง หน้า ๘๗-๑๐๐

^{๑๕} เฝิงอ๋าง หน้า ๑๓๖-๑๓๗

^{๑๖} เฝิงอ๋าง หน้า ๑๓๘

การแย่งชิงก็เพื่อหวังความสุข แต่การกระทำดังกล่าวก็อาจนำมาซึ่งความทุกข์ร้อน ในความทุกข์ร้อนนั้นก็มีความสุข รวมอยู่ด้วย ในความสุขนั้นก็เป็นที่บ่อเกิดของความทุกข์ด้วย

๓. ทำโดยไม่ต้องทำ ปล่อยตามธรรมชาติ (无为而治, 顺其自然) ธรรมชาติคือธรรมชาติ ไม่มีเป้าหมาย ไม่รับการควบคุมจากใคร ทุกสิ่งทุกอย่างก่อเกิด เจริญเติบโต ล้วนแล้วเป็นไปตามธรรมชาติ การปกครองประเทศก็เช่นกัน ผู้ปกครองที่ฉลาดทำเฉพาะสิ่งที่เป็นหลักการใหญ่ ทำในสิ่งที่ควรทำ ไม่ควรแทรกแซงในทุกเรื่อง หากปฏิบัติได้อย่างที่ชาวประชา ก็จะเคารพเชื่อฟัง การปฏิบัติอย่างที่ว่าเท่ากับเป็นการทำโดยไม่ต้องทำ ปล่อยไปตามธรรมชาติ หลักการข้อนี้ อัดัม สมิท (Adam Smith) ได้นำไปประยุกต์กับระบบเศรษฐกิจ และสร้างแนวคิดทางเศรษฐกิจที่เลื่องชื่อ คือระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่ใช้แนวคิดแบบควบคุมโดยไม่ต้องควบคุม

๔. ไม่แย่งชิง แสวงหาความเงียบสงบ (以世无争, 清静求安) มนุษย์ควรที่จะมีความอดทน ปล่อยวาง พอใจต่อสถานภาพที่เป็นอยู่ ไม่ควรแย่งชิงแสวงหาชัยชนะ เหล่าจอมองว่า เล็กและอ่อนนุ่มคือสภาพที่จะเจริญเติบโตต่อไป ถ้าใหญ่โตแข็งแรงก็จะห่างจากความตายไม่ไกลนัก คนหยาบกระด้างไม่มีใครตายดี ในโลกนี้ น้ำเป็นสิ่งที่ดีที่อ่อนที่สุด แต่สามารถขონไชทะลุทะลวงสิ่งที่แข็งกว่าได้ ไม่มีใครสามารถเอาชนะน้ำได้ ดังนั้น อ่อนสามารถชนะแข็ง อ่อนโยนปราบแข็งกระด้างได้ คุณสมบัติอย่างน้ำคือสิ่งที่ใกล้เคียงหลักการของเต๋า มนุษย์ก็ควรปฏิบัติตัวเหมือนเช่นว่านั้น

๓.๒ จวงจื่อ

(๓๖๙ ปีก่อน ค.ศ. – ๒๘๖ ปีก่อน ค.ศ.) แซ่จวง (庄) ชื่อโจว (周) เกิดในยุคจั้นกั๋ว (战国) เป็นคนก๊กซ่ง (宋) (ปัจจุบันเป็นอำเภอซ่งชิว (商丘县) ในมณฑลเหอหนาน) เคยเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยในพื้นที่ดูแลสวนป่า มีความเป็นอยู่ยากจน แต่ก็คือนักคิดที่ยิ่งใหญ่ งานเขียนที่สำคัญคือหนังสือชื่อ “จวงจื่อ” เนื้อหาของหนังสือเป็นการเล่านิทานเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับคนและสัตว์ที่มีเนื้อหาเป็นการสอนคุณธรรมจริยธรรม (寓言故事) เพื่อสื่อสารปรัชญาแนวคิดของจวงจื่อ ซึ่งมีความเป็นนามธรรมสูงมาก บางกรณียากต่อการเข้าใจ ตัวอย่างของนิทานในหนังสือจวงจื่อที่รู้จักกันแพร่หลาย เช่น เรื่อง “จวงโจวฝันว่าเป็นผีเสื้อ” (庄周梦蝶) ซึ่งสะท้อนความไม่ยึดมั่นถือมั่นในตัวตนของจวงจื่อ หรือเรื่องราวเกี่ยวกับพฤติกรรมของลิงในนิทานเรื่อง “เช้าสามเย็นสี่” (朝三暮四) ซึ่งสะท้อนความไม่แตกต่างระหว่างการให้ลูกเกาลัด (栗子) แก่ลิง ไม่ว่าจะป้อนเช้าสี่ผลเย็นสามผล หรือเช้าสามผลเย็นสี่ผล รวมแล้วไม่ต่างกัน แต่สามารถทำให้ลิงพอใจหรือไม่พอใจได้ เพราะความไม่รู้ในข้อเท็จจริงสุดท้าย หรือมองแต่ผลประโยชน์เฉพาะหน้า

เรื่อง “คนซ่งชื่อเฉาซัง” (宋人曹商) ก็เป็นวิธีการสั่งสอนคนที่คุยโวโอ้อวดของจวงจื่อที่น่าสนใจ เรื่องนี้มีความว่า เฉาซังได้เที่ยวคุยโวโอ้อวดว่าเป็นทูตไปประเทศฉิน เจ้าประเทศฉินประทานรถมาให้ ๑๐๐ คัน มาวันหนึ่ง เฉาซังมาหาจวงโจวและคุยโวเรื่องดังกล่าว จวงโจวได้ยื่นเข้ากลับหัวเราะเยาะและกล่าวว่า ฉันได้ยินมาว่าเจ้าของประเทศฉินล้มประชวรต้องการหาหมอรักษาโรค ใครล้างแผลเนาได้ให้รถ ๑ คัน ใครเลียแผลเนาได้ให้รถ ๕ คัน ทำงานยิ่งต่ำทรามเท่าใดยิ่งได้รถมากเท่านั้น จวงจื่อถามเฉาซังว่า

ท่านช่วยเจ้าประเทศจีนเลียผลเน่าก็ครั้งกันแน่จึงได้
รณามากปานนั้น

หนังสือ “จวงจื่อ” มีสาระสำคัญคือกล่าวถึงการ
ใช้ชีวิตที่สุขสบายคือการทำให้สอดคล้องกับ
ธรรมชาติ (顺其自然) ไม่แสวงหาลาภยศ
สรรเสริญ ไม่ผูกมัดตัวเองด้วยหน้าที่การงาน ปล่อยตัว
ตามสบาย (逍遥) ไม่ยอมรับหลักเรื่องความขัดแย้ง
ตรงกันข้าม (齐物) อย่างที่เหลาจื่อกล่าวอ้าง^{๑๑๗}

ในทัศนะของจวงจื่อ ในโลกนี้ไม่มีอะไรที่สามารถ
บอกได้ว่า ใช่หรือไม่ใช่ ดีหรือไม่ดี เช่น ลิงนอนอยู่บน
ต้นไม้ มีความสุขสบายดี แต่คนอาจรู้สึกว่ามันอันตราย
ไม่ปลอดภัย คนนอนในห้องรู้สึกว่ามันปลอดภัย สุขสบายดี
แต่ถึงอาจมีความรู้สึกทนไม่ได้ หรือเรื่องหอมกับเหม็น
สุนัขกินอุจจาระว่าหอม แต่คนรู้สึกว่ามันเหม็น
มาก เต่าในความคิดของจวงจื่อ ไม่มีขอบเขต ขอบเขต
เป็นเรื่องคนนึกเอาเอง ความแตกต่างเป็นเรื่องที่คน
จินตนาการขึ้นมาเอง เนื่องจากว่ามีความแตกต่างและมี
ขอบเขตจำกัด จึงเป็นที่มาของความงาม ความน่า
เกลียด ใ้ ไม่ใช่ ถูก แพง เนื่องจากมีขนาดเล็กใหญ่
ปริมาณมากน้อย ความสำเร็จความพ่ายแพ้ จึงเกิดการ
ต่อสู้แย่งชิง ต่างคนต่างแย่งที่จะบอกว่าตัวเองถูกต้อง
คนอื่นผิด แท้ที่จริงแล้ว สรรพสิ่งล้วนเหมือนกัน ทางที่ดี
อย่าไปแบ่งแยก อย่าไปรับรู้ อย่าไปแทรกแซง

จวงจื่อเปรียบเทียบกับชีวิตคนเหมือนอยู่ในสนามยิง
เป้า ทำอย่างไรจึงจะรอดพ้นจากคมธนู วิธีที่ทำให้
รอดพ้นคมธนูคืออย่าทำตัวให้มีประโยชน์ ทำตัวให้เล็ก
เข้าไว้ จะได้ไม่ถูกทำร้ายทำลาย ไม่ยิ่งโตเท่าใดก็ยิ่งถูก
โค่นล้มเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะต้นไม้โต ใช้ประโยชน์ได้มาก
แต่ถ้าต้นไม้เล็ก ใช้ประโยชน์ได้น้อย ก็จะไม่ถูกโค่น
ประการถัดไปคือ จะต้องละเลิกความเป็นตัวตน การละ

เลิกความเป็นตัวตนก็คือไม่รับการแทรกแซงหรือรับ
อิทธิพลจากภายนอก ถ้าตัดความเป็นตัวตนได้ ก็จะสามารถ
ดำรงชีวิตให้สอดคล้องกับธรรมชาติได้ ชีวิต
ก็จะมีอิสระเต็มที่ และยืนยาว แนวคิดของจวงจื่อนี้
ใกล้เคียงกับแนวคิดของพวกโยคีของอินเดีย ที่หลีกเลี่ยง
สังคม ดำรงชีพอย่างโดดเดี่ยว สมถะ อยู่ตามถ้ำหรือ
ตามป่าเขา

๔. สำนักการทหาร

สำนักคิดที่ดูเหมือนว่าไม่เกี่ยวกับปรัชญาแนวคิด
อะไรเลยคือสำนักยุทธศาสตร์การทหาร แต่ในความเป็น
จริงเป็นแนวคิดที่เต็มไปด้วยปรัชญาและปัญญา
แนวคิดยุทธศาสตร์การทหารเกิดขึ้นในยุคชุนชิวจั้นกั๋ว
หรือยุคสังคมแตกแยกทางความคิดและสงครามแย่งชิง
อำนาจแย่งชิงดินแดนเกิดขึ้นเป็นประจำ นักคิดใน
สำนักนี้คนสำคัญได้แก่ ซุนอู่ (孙武) อู๋ซี (吴起)
และซุนปิ่น (孙臧) แนวคิดด้านยุทธศาสตร์
การทหารนี้ นอกจากจะเป็นประโยชน์ในด้านการทหาร
แล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อกิจการด้านอื่นอีกด้วย เช่น
การปกครอง การบริหาร การเศรษฐกิจ

สำหรับซุนอู่^{๑๑๘} ซึ่งเป็นนักการทหารที่โดดเด่นที่สุด
(เกิด ๕๓๕ ปีก่อน ค.ศ.)

แซ่ซุน ชื่ออู่ เป็นชาวฉี บิดาเป็นนายทหารของก๊กฉี
ซุนอู่สนใจศึกษาเรื่องการทหารมาแต่อายุน้อย
รวมทั้งเคยบัญชาการการรบด้วยตัวเองมาก่อน
งานเขียนของเขาที่เลื่องลือมากคือ ตำราพิชัยสงคราม
ซุนอู่ (孙武兵法) ตำราของเขาไม่เพียงแพร่หลาย
ในประเทศจีน แต่ยังแพร่หลายและมีอิทธิพลไปทั่วโลก
ด้วย

^{๑๑๗} 孙雍长 注译, <庄子> (广州: 花城出版社, 2000), 第 1-36 页.

^{๑๑๘} เฝิงอั้ง หน้า ๑๐๓-๑๐๔

ตำราพิชัยสงครามซุนอู่ประกอบด้วยตัวอักษร ๕,๙๐๐ คำจำแนกเป็นบทต่างๆ ได้ ๑๓ บท ได้แก่ ๑. บทว่าด้วยการวางแผน ๒. บทว่าด้วยการทำสงคราม ๓. บทว่าด้วยอุบายเชิงรุก ๔. บทว่าด้วยลักษณะการยุทธ์ ๕. บทว่าด้วยยุทธธานุภาพ ๖. บทว่าด้วยกลลวง ๗. บทว่าด้วยการสัประยุทธ์ ๘. บทว่าด้วยความผันแปรแก่ประการ ๙. บทว่าด้วยการเดินทัพ ๑๐. บทว่าด้วยลักษณะภูมิประเทศ ๑๑. บทว่าด้วยพื้นที่แก่ลักษณะ ๑๒. บทว่าด้วยการโจมตีด้วยไฟ และ ๑๓. บทว่าด้วยการใช้จารชน^{๑๔}

ในบทแรกของตำรา ซุนอู่สามารถสร้างความสนใจให้กับผู้อ่านอย่างไม่น่าเชื่อ เขากล่าวว่าสงครามเป็นความเป๋นความตายของบ้านเมือง จะโดดเข้าสู่สงครามโดยไม่ประเมินปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบของการทำสงครามและปัจจัยแวดล้อมไม่ได้ การประเมินในทัศนะของซุนอู่มี ๕ ปัจจัยด้วยกันที่ต้องดำเนินการ ได้แก่ มรรค (道) ฟ้า (天) ดิน (地) นายทหาร (将) และกฎระเบียบ (法)

- มรรค หมายถึงความเห็นพ้องต้องกันของคนในชาติและของกษัตริย์ที่จะร่วมจิตร่วมใจกระทำการ สามารถร่วมเป็นร่วมตาย ไม่กลัวความยากลำบาก
- ฟ้า หมายถึงวันเวลากลางวันกลางคืน ภูมิอากาศ และฤดูกาล เช่น ฝนตกแดดออก หนาวเย็น ร้อนระอุ
- ดิน หมายถึงเส้นทางใกล้หรือไกล สภาพของพื้นที่ เป็นภูเขาหรือที่ราบสนามรบกว้างหรือแคบ รูปลักษณะของพื้นที่เป็นคูนหรือเป็นโทษ

- นายทหาร หมายถึงสติปัญญาความสามารถของนายทหาร การให้รางวัลและการลงโทษ มีความเชื่อมั่น รักใคร่ห่วงใยกำลังพล เต็ดขาดกล้าหาญ มีคุณธรรม
- กฎระเบียบ หมายถึงการจัดระเบียบระบบกองทัพ ขอบเขตข้อกำหนดความรับผิดชอบของเหล่าทหาร ระบบการจัดการและการควบคุมวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในด้านการทหาร

สถานภาพทั้ง ๕ องค์ประกอบที่ว่่านี้ นายทหารและผู้นำประเทศไม่รู้ไม่ได้ หากรู้และเข้าใจอย่างสมบูรณ์ การทำศึกก็มีโอกาสชนะ แต่ถ้าสถานการณ์เป็นตรงกันข้ามก็อาจพ่ายแพ้

นอกจากนี้ ซุนอู่ยังได้ฝากคำคมที่นักการทหาร นักการเมือง หรือนักธุรกิจ ต่างก็ชื่นชอบ คือคำกล่าวที่ว่า “ผู้ที่รู้เขารู้เรา รบร้อยครั้งไม่รู้แพ้ ไม่รู้เขาแต่รู้เรา ชนะ ๑ แพ้ ๑ ไม่รู้เขา ไม่รู้เรา การรบแต่ละครั้งมีแต่แพ้”

๕. สำนักกฎหมาย

สำนักกฎหมาย^{๑๕} (法家) จัดได้ว่าเป็นสำนักคิดที่มีอิทธิพลมากต่อสังคมจีน จัดได้ว่าเป็นแนวคิดกระแสหลักแนวคิดหนึ่ง นอกจากขงจื้อและเต๋า เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในยุคจั้นกั๋วหรือยุคสงครามแย่งชิงดินแดน เป็นยุคที่บ้านเมืองไม่ปรกติ วุ่นวาย เป็นยุคต้นของระบบศักดินาในจีน เป็นยุคของการพัฒนาจากการปกครองโดยจารีตประเพณีไปสู่การปกครองโดยกฎหมาย ก๊กทั้งหลายได้มีการเขียนกฎหมายขึ้นมาเป็นกติกากในการ

^{๑๔} อธิคม สวัสดิญาณ และอดุลย์ รัตนมันเกษม แปล. *พิชัยสงครามซุนวู*. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ซุนเขา, ๒๕๔๐).

^{๑๕} นิยม รัฐอมฤต และฉิน เซ้าปอ อ้างแล้ว หน้า ๑๗๓-๑๗๗

ปกครองมากมาย โดยเฉพาะในยุคราชวงศ์ฉินมีการประกาศใช้กฎหมายดังต่อไปนี้ กฎหมายว่าด้วยนา รัชฎาการ การเกณฑ์แรงงาน กิจการทหาร โจร ลักขโมย นักโทษ การจับกุม เครื่องกล ทะเบียนบ้าน การก่อสร้างเบ็ดเตล็ด เป็นต้น

นักคิดที่สำคัญในสำนักนี้มีมากมาย เริ่มตั้งแต่ ก้วนจง (管仲, ๗๒๕-๖๔๕ ปีก่อน ค.ศ.) หลี่ชุย (李悝, ๔๕๕-๓๙๕ ปีก่อน ค.ศ.) เซินเต้า (慎到, ๓๙๕-๓๑๕ ปีก่อน ค.ศ.) ชังยั้ง (商鞅, ๓๙๐ ปี - ๓๓๘ ปีก่อน ค.ศ.) เซินปู้ไห่ (申不害, ๓๘๕-๓๓๗ ปีก่อน ค.ศ.) หลี่ซือ (李斯, ๒๘๐-๒๐๘ ปีก่อน ค.ศ.) และหันเฟย (韩非, ๒๘๐ - ๒๓๓ ปีก่อน ค.ศ.) โดยเฉพาะหันเฟย เป็นบุคคลในสำนักนี้ที่โดดเด่นมาก

หันเฟยเป็นทายาทของเจ้าผู้ครองก๊กหัน (韩)^{๒๑} เขาเสนอแนะผู้ปกครองก๊กหันให้ใช้วิธีการปกครองโดยกฎหมาย แต่ไม่ได้รับการตอบสนอง การปฏิรูปการปกครองจากระบบจารีตประเพณีสู่ระบบกฎหมายเป็นกระแสในยุคสงครามแย่งชิงดินแดน เริ่มด้วยนักปฏิรูปที่ชื่อหลี่ชุย (๔๕๕ - ๓๙๕ ปีก่อน ค.ศ.) แห่งก๊กเว่ย เขียนคัมภีร์กฎหมายและได้มีการนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูปการปกครองของก๊กตั้งกล่าว ต่อมาอู๋ซี (吴起, ๔๔๐ - ๓๘๑ ปีก่อน ค.ศ.) แห่งก๊กฉู่ ทำการปฏิรูปการปกครองไปสู่ระบบการปกครองโดยกฎหมาย ชังยั้ง แห่งก๊กฉินทำการปฏิรูปการปกครองสู่การปกครองโดยกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีนักปฏิรูปแนวนี้ คนอื่นๆ แต่ในบรรดาปราชญ์แห่งสำนักคิดแนวกฎหมายทั้งหลาย หันเฟยจัดได้ว่ามีชื่อเสียงมากที่สุด ตำราการปกครองของเขาเป็นที่ชื่นชอบของเจ้าผู้ครองก๊กฉินอย่างมาก และก๊กฉินได้นำไปใช้ และสามารถใช้

เป็นเครื่องมือในการสร้างความพร้อมและความเข้มแข็งให้กับก๊กฉิน จนก๊กฉินสามารถปราบปรามก๊กต่างๆ และรวบรวมก๊กเหล่านั้นเข้ามาอยู่ใต้อำนาจการปกครองของก๊กฉิน และเป็นจุดเริ่มต้นของการรวมดินแดนต่างๆ ของประเทศจีนให้เป็นหนึ่งเดียว

จุดเด่นของแนวคิดหันเฟยในเรื่องการปกครองโดยกฎหมายคือ เขาเห็นว่า กฎหมาย (法) ศิลปะ (术) และอำนาจ (势) เป็นสิ่งที่ต้องใช้แบบผสมผสานกัน หันเฟยเห็นว่านักคิดแนวกฎหมายคนอื่นๆ เช่น เซินปู้ไห่ เห็นความสำคัญของศิลปะ แต่ไม่เห็นความสำคัญของกฎหมาย ชังยั้งเห็นความสำคัญของกฎหมาย แต่ไม่เห็นความสำคัญของศิลปะ หันเฟยเห็นว่าในการปกครองจะต้องประยุกต์รวมทั้ง ๓ อย่างเข้าด้วยกัน เขาเสนอว่าในการปกครองประเทศทุกคนจะต้องเคารพกฎหมาย ใครละเมิดกฎหมายจะต้องถูกลงโทษ จะมีข้อยกเว้นอยู่เหนือกฎหมายก็เฉพาะโอรสแห่งสวรรค์เท่านั้น ในประเด็นนี้ถือว่าก้าวหน้าล้ำยุคมาก กล่าวคือทุกคนเสมอกันในทางกฎหมาย ต่างจากยุคก่อนหน้านี กฎหมายใช้กับประชาชนเท่านั้น ไม่ใช้กับขุนนางข้าราชการ

หันเฟยแยกระหว่างข้อห้ามกับบทลงโทษ จะต้องเขียนให้ชัดเจน การรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางจะต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือ เขาเสนอว่า การปกครองนอกจากต้องอาศัยกฎหมายแล้ว ยังต้องอาศัยศิลปะอีกด้วย ศิลปะเป็นวิธีการของผู้ดำเนินการควบคุมข้าราชการ กฎหมายเป็นเรื่องเปิดเผย แต่ศิลปะเป็นเรื่องที่แฝงอยู่ในตัวคน ผู้นำที่มีศิลปะก็จะสามารถผูกขาดอำนาจ นอกจากกฎหมายและศิลปะแล้ว ยังต้องอาศัยอำนาจ นั่นก็คืออำนาจรัฐ ครองอำนาจก็คือควบคุมอำนาจรัฐ หันเฟยยอมรับแนวคิดของเซินเต้าในเรื่องการให้น้ำหนักแก่อำนาจ โดยเซินเต้า

^{๒๑} ทาคาฮาตะ มิโนรุ. บริหารคนด้วยกลยุทธ์หันเฟย. ปกรณ์ ลิ้มปยุธรรม แปล. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, ๒๕๓๓).

แบ่งแยกอำนาจออกเป็น อำนาจตามธรรมชาติ และ อำนาจที่เกิดจากตัวบุคคลและเข่นเต้าเน้นอำนาจที่เกิดจากตัวบุคคล

ยิ่งกว่านี้ หันเพยยังกล่าวถึงการรวมอำนาจสู่ ศูนย์กลาง (中央集权化) ว่า มีความจำเป็น ต้องทำให้ผู้คนมีความคิดไปในแนวทางเดียวกัน และเขา สนับสนุนให้ยึดมั่นในแนวความคิดเดียว คือแนวคิด สำนักกฎหมาย ห้ามนับถือแนวคิดอื่น เพื่อดำเนินการ ให้เป็นไปตามหลักการของหันเพย หลังจากฉินสื่อหวง ตีรวมอำนาจได้สำเร็จ ก็ได้ดำเนินนโยบายปราบปราม นักปราชญ์แห่งสำนักขงจื๊อ ซึ่งเป็นแนวคิดกระแสหลัก ของสังคมจีนในสมัยนั้นอย่างโหดเหี้ยม มีปฏิบัติที่ช่วย ฉินสื่อหวงตีดำเนินการในเรื่องต่างๆ คือ หลี่ซือ (李斯) มหาอำมาตย์แห่งก๊กฉิน และเพื่อนร่วม อาจารย์เดียวกันกับหันเพยคือต่างก็เป็นลูกศิษย์ของ สวินจื่อ

คำสอนของหันเพยเป็นการเสนอแนะแนวทาง ในการปกครองสำหรับผู้ปกครองในแนวเผด็จการ (专制君王之道) เพราะเชื่อว่าธรรมชาติของ มนุษย์นั้นร้าย คำสอนของหันเพยเป็นการรวบรวมเอา แนวคิดของนักปราชญ์สำนักกฎหมายต่างๆ ก่อนยุค ราชวงศ์ฉินผสมผสานเข้าไว้ด้วยกันเป็นแนวคิดใหม่ และเจ้าผู้ครองก๊กฉินได้นำไปปฏิบัติ ทำให้เกิดผล เป็นการเปลี่ยนแปลงสังคมจีนอย่างกว้างขวางและลึก ซึ้ง เป็นยุคที่แนวคิดสำนักกฎหมายเฟื่องฟูมากที่สุดใน ประเทศจีน แต่แนวคิดสำนักกฎหมายก็ไม่สามารถ รักษาอำนาจของราชวงศ์ฉินให้ยาวนานได้ เนื่องจา กการปกครองที่เข้มงวด และการใช้อำนาจลงโทษอย่าง รุนแรงต่อข้าราชการและประชาชน ทำให้ข้าราชการ และประชาชนยอมรับระบอบดังกล่าวไม่ได้

โทษทัณฑ์ตามกฎหมายยุคฉินมี ๖ สถาน ได้แก่ ๑. โทษประหารชีวิต ๒. โทษทางร่างกาย ๓. โทษจำคุก

๔. โทษเนรเทศ ๕. โทษเชี่ยน และ ๖. โทษปรับ ซึ่ง โทษทัณฑ์สถานต่างๆ มีวิธีการลงโทษที่โหดเหี้ยมทารุณ และคนหนึ่งทำผิดอาจเป็นเหตุให้คนอื่นในครอบครัว ญาติพี่น้อง ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องด้วยในการกระทำนั้น พลอยถูกลงโทษไปด้วย

ราชวงศ์ฉิน (秦朝) จึงถึงกาลอวสานเมื่อ ๒๐๖ ปีก่อน ค.ศ. ซึ่งอยู่ในช่วงรัชกาลที่ ๒ ของราชวงศ์ฉิน เท่านั้น นับว่าเป็นราชวงศ์ที่อยู่ในอำนาจสั้นมาก ทั้งหมดนี้เป็นไปตามกฎธรรมชาติ คือ อะไรก็แล้วแต่ถ้า ดำเนินไปอย่างสุดขีดแล้ว ไปต่ออีกไม่ได้แล้ว สิ่งนั้นก็ จะตกลงมาหรือย้อนกลับ ประดุจดังลูกตุ้มนาฬิกา เมื่อ แกว่งไปสุดด้านหนึ่งแล้วก็จะแกว่งกลับมาอีกด้านหนึ่ง (物极必反) เสมอ

อย่างไรก็ดีแม้แนวคิดสำนักกฎหมายจะจบลงตั้งแต่ ลัทธิขงจื๊อ แต่นักวิชาการจำนวนไม่น้อยยังเชื่อว่า แนวคิดอย่างนี้ยังคงดำรงอยู่ในสังคมจีนอย่างไม่ เสื่อมคลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้กฎหมายของ รัฐบาลจีนจัดการกับผู้กระทำผิดอย่างเด็ดขาดและ รุนแรง เป็นการสะท้อนความคิดของสำนักกฎหมาย นั้นเอง

ภูมิหลังและปัจจัยแวดล้อม ที่เกี่ยวกับปรัชญาจีน

สำหรับประเด็นว่าปรัชญาจีนมีที่มาจากอะไร และ พัฒนาขึ้นเป็นความคิดสำนักต่างๆ ได้อย่างไร โดยใคร ในประเด็นเหล่านี้อาจกล่าวได้ว่ามาจากตำนาน เทพนิยาย และคำบอกเล่าที่เล่าสืบทอดกันมา รุ่นต่อรุ่น ตั้งแต่ยุคยังไม่มีมีการประดิษฐ์ตัวอักษรจีน เริ่มจากตำนานการเบิกฟ้าสร้างโลกของผันกู่ (盘古 开天劈地) การปั้นมนุษย์ด้วยดินของหนี่ว่า

(女媧抟土造人) การกำจัดดวงอาทิตย์ที่มีมากถึง ๑๐ ดวง ให้เหลือเพียงดวงเดียวของโฮ้วอวี่ (后羿射日) การประดิษฐ์อักษรและบันทึกการเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติของฝูซี (伏羲皇人文之祖) การสอนให้คนกินของสุก สวมเสื้อผ้า ปลุกข้าว แสงหายารักษาโรคของเหียนตี้ (炎帝神农文明之祖) การรวบรวมคนจีนเป็นหมู่เหล่า ปลุกบ้าน ประดิษฐ์เสื้อผ้า อาวุธ เครื่องดนตรีของหวงตี้ (黄帝华夏始祖) ซึ่งถือเป็นต้นตระกูลของคนจีน ส่วนจารีตประเพณีและดนตรี (礼乐制度) ระบบกินเมือง (分封制度) กฎการสืบทอดวงศ์ตระกูล (宗法制度) รวมทั้งอี้จิง (易经) ที่เป็นเนื้อความบอกดวงชะตาของบุคคลในการเสี่ยงเซียมซี ถือเป็นรากเหง้าของปรัชญาจีน เขียนขึ้นในยุคราชวงศ์โจวตะวันตก (西周) สิ่งต่างๆ เหล่านี้คือสภาวะแวดล้อมทางสังคมและที่มาของปรัชญาจีนโบราณ^{๒๖}

ส่วนสาเหตุที่ทำให้เกิดแนวคิดปรัชญา ร้อยสำนักประชันขันแข่งกันในยุคชุนชิวจั้นกั๋ว นั้น มาจากเหตุการณ์ความวุ่นวายในสังคมจีนช่วงนั้นที่มีการสู้รบแย่งชิงดินแดนกัน ประชาชนเดือดร้อน แผ่นดินลุกเป็นไฟ บรรดานักปราชญ์ทั้งหลายจึงได้พากันแสวงหาทางออกให้กับสังคม จัดเป็นยุคทองของปรัชญาจีน

เฟิงโยวหลัน (冯友兰) นักวิชาการชาวจีน ตั้งข้อสังเกตว่า ปรัชญาจีนโบราณเป็นปรัชญาของคนที่อยู่ในแผ่นดินใหญ่^{๒๗} เป็นสังคมเกษตร ดำรงชีวิตอยู่โดยอาศัยผืนดินและธรรมชาติ ไร้เตียงสา เรียบง่ายและติดต่อกับบุคคลภายนอกน้อย ใช้ชีวิตแบบแยกส่วนอยู่เฉพาะในครอบครัว ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้ดีที่สุดจากปรัชญาเต๋า หรือกรณีมีสายสัมพันธ์กับบุคคลภายนอก

ก็เป็นในลักษณะพึ่งพาในรูปสังคมศักดินาอุปถัมภ์ ผู้หนึ่งต้องพึ่งผู้ใหญ่ ไพร่ต้องพึ่งเจ้าที่ดิน เป็นแนวคิดของความสัมพันธ์ระหว่างคนที่ไม่เท่าเทียมกัน ลักษณะเช่นนี้เห็นได้ชัดเจนจากแนวคิดของสำนักขงจื๊อ ซึ่งต่างจากปรัชญากรีกโบราณ ที่เป็นปรัชญาของคนที่อยู่ภาคพื้นทะเล มีชุมชนที่เป็นเกาะเล็กเกาะน้อยจำนวนมาก มีการเดินทางติดต่อค้าขายระหว่างกัน เป็นคนเมือง มีอาชีพค้าขาย มีความเห็นแก่ตัวหรือความตื่นตัวในผลประโยชน์ได้เสียส่วนตนและของหมู่คณะสูง ดังนั้นจึงมีแนวคิดที่เน้นความเสมอภาค การมีส่วนร่วมและผลประโยชน์สาธารณะอยู่มาก

ปรัชญาจีนมีปัจจัยแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ ระบบการปกครอง อาชีพ และฐานความคิดที่แตกต่างจากปรัชญาของโลกตะวันตก ดังนั้น จึงมีวิสัยทัศน์โลกต่างกัน สำหรับนักปรัชญาจีนโบราณ โลกของพวกเขา ก็คือประเทศจีนที่ประกอบด้วยก๊กต่างๆ เกือบไม่กล่าวถึงเกาะและทะเล ส่วนนักปรัชญาตะวันตก โลกของพวกเขาประกอบด้วยสังคมของพวกเขาและแผ่นดินเกาะแก่งอื่น นอกเหนือจากแผ่นดินของพวกเขา ปรัชญาจีนเป็นเรื่องของสังคมและจริยธรรมอยู่มาก อะไรควรทำไม่ควรทำ อะไรดีไม่ดี มากกว่าเป็นปรัชญาบริสุทธิ์ ที่มุ่งแสวงหาความรู้ความเข้าใจโลกเชิงนามธรรม

คุณูปการของปรัชญาจีน

อย่างไรก็ดี ปรัชญาจีนก็ได้หยิบยกประเด็นหลายประการที่ช่วยชี้นำสังคมโลกในปัจจุบัน เช่น การพัฒนาคนโดยการศึกษา การปกครองที่ดีต้องเลือกใช้คนดีมีคุณธรรมมีความรู้ความสามารถ ธรรมชาติของ

^{๒๖} ฟัน ดอกบัว. ปวงปรัชญาจีน. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยาม, ๒๕๔๒). หน้า ๑-๑๑

^{๒๗} 冯友兰. <中国哲学简史> (天津: 天津社会科学院出版社, 2007), 第 27 页.

มนุษย์ดีหรือธรรมชาติของมนุษย์ร้าย ประชาชนคือผู้กำหนดผู้นำประเทศ การปกครองที่ดีคือต้องกระทำโดยเข้าใจกฎเกณฑ์ของธรรมชาติ และกระทำการให้สอดคล้องกับธรรมชาติ การปกครองประเทศที่มีประสิทธิภาพต้องปกครองโดยกฎหมาย กฎหมายที่ดีต้องปฏิบัติต่อทุกคนโดยเสมอหน้ากัน สงครามเกิดจากมนุษย์ขาดความรักต่อกัน เกิดจากการแบ่งชั้นวรรณะ การป้องกันสงครามควรต้องมีองค์กรกลางทำหน้าที่ห้ามปรามประเทศที่กระหายสงคราม การปกครองจำเป็นต้องมีผู้นำเพื่อสร้างเอกภาพในการอยู่ร่วมกัน มนุษย์ควรต้องดำรงชีพออย่างประหยัด ไม่ฟุ้งเฟ้อไม่หลงใหลมกมายในเรื่องชะตาชีวิต เชื่อมั่นในความอูตสาหะของตนเอง การกระทำการใหญ่ เช่น สงคราม ต้องมีการประเมินก่อนลงมือกระทำการ ต้องรู้จักวางแผน ต้องมียุทธศาสตร์ เป็นต้น

ปรัชญาจีน แม้จะพยายามทำความเข้าใจเกี่ยวกับฟ้าและดิน แต่ทั้งหลายทั้งปวงก็เพื่อรับใช้มนุษย์ และสังคมมนุษย์ เพื่อผู้คนจะได้สามารถดำรงชีวิตอย่างปกติสุข การมองโลกที่ไม่เหมือนกัน การมองธรรมชาติของมนุษย์ที่ไม่เหมือนกัน นำมาซึ่งแนวคิดการปกครองที่ไม่เหมือนกัน แม้จะมีเป้าหมายเดียวกันก็ตาม คือความอยู่ดีกินดีของประชาชน ความมั่นคงยืนยาวของประเทศ

แก่นแท้ของความคิดในปรัชญาจีนโบราณคือเรื่องของอิน (阴) และหยาง (阳) สรรพสิ่งแบ่งได้เป็น ๒ ขั้ว เช่น ร้อนกับหนาว แข็งกับอ่อน นากับตาม ชายกับหญิง สูงกับต่ำ ดำกับขาว ทั้ง ๒ ด้านนี้มีคุณลักษณะไม่เหมือนกัน แต่ต้องอยู่ร่วมกันอย่างเหมาะสมพอดี ดุลยภาพจึงจะเกิด สิ่งที่ปรัชญาจีนแสวงหาคือ ดุลยภาพนั่นเอง ร่างกายที่ปกติคือร่างกายที่มีดุลยภาพ สังคมที่ปกติคือสังคมที่มีดุลยภาพนั่นเอง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

อติคม สวัสดิญาณ และอดุลย์ รัตนมันเกษม แปล. ๒๕๔๐. **พิชัยสงครามซุนวู**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ซุนเขา.

นิยม รัฐอมฤต และฉิน เชาโปอ. ๒๕๕๖. **แบบเรียนปรัชญาจีนโบราณพื้นฐาน**. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส.

ทาคาฮาตะ มิโนรุ. ๒๕๓๓. **บริหารคนด้วยกลยุทธ์หันเฟย**. ปกรณ์ ลิมปนูสรณ์ แปล. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดอกหญ้า.

พิน ดอกบัว. ๒๕๔๒. **ปวงปรัชญาจีน**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ศยาม.

ภาษาต่างประเทศ

丁往道.<孔子新评>(北京:中国文学出版社,1997)

冯友兰.<中国哲学简史>(天津:天津社会科学院出版社,2007)

刘畅(主编).<论语>(长春:北方妇女儿童出版社,2013)

孙雍长 注译.<庄子>(广州:花城出版社,2000)

王順洪, 《中国概况》(北京:北京大学出版社, 1997)

Bai Shouyi (白寿彝). 2001. **An Outline History of China**. Beijing: Foreign Language Press.

Chen Jingpan (陈景磐). 1990. **Confucius As a Teacher**. Beijing: Foreign Language Press.

การศึกษาความเป็นไปได้ของบทบาทใน สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการกระจายอำนาจ: กรณีการศึกษาประเทศไทย

The Impact from Association of South East Asian Nations on
Decentralization Policies in Thailand

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์*

บทคัดย่อ

งานวิจัยโครงการ “การศึกษาความเป็นไปได้ของบทบาทในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการกระจายอำนาจ: กรณีการศึกษาประเทศไทย” ได้ประยุกต์แนวคิดทฤษฎีเกมทางรัฐศาสตร์และสมการถดถอยในการวิเคราะห์เชิงความสัมพันธ์ของตัวแปรในการหาความเป็นไปได้ในการหาแนวทางเชิงปัจจัยต่างๆในการออกแบบโครงสร้างการกระจายอำนาจของไทยภายใต้การยกระดับการรวมกลุ่มทางการค้าเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองผ่านกรอบและแนวคิดของรัฐศาสตร์เชิงปริมาณ โดยผลของงานวิจัยสามารถสรุปแนวทางของการสังเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณและแนวคิดทางทฤษฎีในรูปแบบของความสัมพันธ์เชิงตัวแปรว่า ๑) ปัจจัยของระดับราคาสินค้าที่มีความผันผวนในระดับต่ำภายใต้ผลกระทบทางการเมืองภายในประเทศที่มีเสถียรภาพจะสะท้อนถึงการยกระดับผลประโยชน์จากการรวมกลุ่มทางการค้าของกลุ่มอาเซียน ๒) ปัจจัยของรูปแบบการแข่งขันทางโครงสร้างตลาดจากการเก็บรายได้จากการตั้งระดับภาษีที่เหมาะสมจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นจากการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงานอย่างเหมาะสมภายใต้การบริหารจัดการด้านทรัพยากรที่มีจำกัดในประเทศ ๓) ปัจจัยของผลประโยชน์จากนโยบายการกระจายอำนาจที่สะท้อนถึงการบริหารและจัดการอย่างมีประสิทธิภาพในด้านการพัฒนาโครงสร้าง

* อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตลาดในการลดต้นทุนการผลิตในด้านเทคโนโลยีและด้านแรงงานระหว่างภาค ๔) ปัจจัยระดับโอกาสของการชนะการเลือกตั้งที่สะท้อนถึงที่นั่งของพรรคการเมืองที่มีขนาดกลางและขนาดเล็กในระบบสหพันธภาค โดยตั้งข้อสมมติฐานจากการเพิ่มโอกาสภายใต้รูปแบบระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนในแต่ละภาคของประเทศไทยที่มีความแตกต่างกันตามปัจจัยทางเศรษฐกิจ เช่น ความหลากหลายของระดับการค้าและการลงทุนที่สะท้อนถึงผลประโยชน์เชิงการเมืองในระยะยาว

Abstract

Research project, called “The Impact from Association of South East Asian Nations on Decentralization Policies in Thailand”, has been applied the concept of regression analysis to determine the feasible approach for institutional design under decentralized policies in Thailand. The results of institutional design under trade integration can be concluded as following: 1) the lower price under the domestic political stability enhances the benefits of the trade integration and 2) the competitive market structure by setting the tax efficiency can increase movement of capital and labors under trade integration. Therefore, the benefits of the institutional design associated with trade integration reflect the effective public policies, such as designing the federal and local government under the appropriate electoral systems indicating the economic and political development.

บทนำ

การศึกษาความเป็นไปได้ของบทบาทในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียนที่มีต่อการกระจายอำนาจของประเทศไทย เป็นสิ่งที่สำคัญอย่างมากเนื่องจาก ฐานการคิดแนวทางของนโยบายการกระจายอำนาจจะส่งผลโดยตรงต่อระดับการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ร่วมกัน

ดังนั้นความเข้าใจแนวคิดพื้นฐานของการรวมกลุ่มทางการค้าและการลงทุนจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง อาเซียนเริ่มก่อตั้งเมื่อปี ๒๕๑๐ มีวัตถุประสงค์ในการสร้างความมั่นคงร่วมกัน โดยเริ่มเน้นนโยบายที่ลดระดับภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ หลังจากนั้นประเทศไทยกับอาเซียนได้เน้นการยกระดับทางเศรษฐกิจเป็นหลักโดยเฉพาะสัดส่วนของการส่งออกที่มีผลต่อรายได้ประชาชาติโดยตรง เช่น^๑ ในปี พ.ศ.

^๑ หลักสูตรผู้บริหารระดับสูงด้านการค้า การพาณิชย์ และอุตสาหกรรม (TEPCoT) รุ่นที่ ๓ สรุปประเด็น หัวข้อ “พื้นฐานเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจไทยภายใต้พลวัต” บรรยายโดย ดร.คณิต แสงสุพรรณ และ สรุปประเด็นโดย: อ.เต็มธรรม สิทธิเลิศ

๒๕๓๖ ระดับการส่งออกเพิ่มขึ้นจาก ๓,๕๔๐.๘ พันล้านเหรียญ เป็น ๓๒,๔๙๑.๑ พันล้านเหรียญ เป็นต้น แน่นอนว่า การค้าของไทยกับอาเซียนได้เปลี่ยนจากตลาดเดิม คือ การลดระดับการส่งออกสู่ตลาดในสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น เป็นต้น โดยมีสัดส่วนมูลค่าการส่งออกโดยรวมที่ลดลงจากประมาณ ๖๐ เปอร์เซ็นต์ถึงประมาณ ๓๐ เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่ประเทศไทยได้ยกระดับการค้ากับอาเซียนโดยมีระดับขยายตัวถึง ๑๐.๖ เปอร์เซ็นต์ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การย้ายฐานตลาดการส่งออกจากสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นมาเป็นอาเซียน อาจเสียค่าโอกาสในการเรียนรู้การพัฒนาสินค้าจากกลุ่มประเทศพัฒนาเนื่องจากประเภทสินค้าในกลุ่มอาเซียนเป็นกลุ่มที่มีลักษณะคล้ายกัน ดังนั้นการเพิ่มศักยภาพของระดับการส่งออกอาจไม่ส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม ถ้าเปรียบเทียบศักยภาพการค้าและการลงทุนในตลาดอาเซียนจะเห็นว่า^๒ ๑) ถ้าเปรียบเทียบจำนวนประชากรซึ่งประเทศไทยและประชากรในอาเซียนจะมีความแตกต่างกันอย่างมาก เช่น ประเทศไทยมีประชากรเพียง ๖๖ ล้านคน แต่อาเซียนมีประมาณ ๕๘๓ ล้านคน ซึ่งปัจจัยด้านประชากรเป็นส่วนสำคัญในการยกระดับการผลิตที่มีฐานการบริโภคในระดับสูงโดยรวมถึงฐานการผลิตในการลดต้นทุนด้านขนส่ง ๒) เรื่องของด้านการท่องเที่ยว ประเทศไทยมีจำนวนนักท่องเที่ยวในระดับที่เพิ่มขึ้นถึง ๕๐.๑ ล้านคน ๓) ปัจจัยในด้านการค้า ประเทศไทยมีการค้ารวมที่เพิ่มขึ้นถึง ๑๓๖๐.๕ พันล้านเหรียญ ๔) ปัจจัยด้านการลงทุนระหว่างประเทศ ประเทศไทยมีประมาณ ๑๑.๒ พันล้านเหรียญ แต่อาเซียน มีถึง ๖๙.๕ พันล้านเหรียญ และ ๕) ใน

ส่วนด้านรายได้ประชาชาติ ประเทศไทยมี ๒๗๓.๗ พันล้านเหรียญ โดยถ้าคิดจากสัดส่วนของโลกคือ ๐.๔๕ % แต่เมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติของอาเซียนจะพบว่า มีถึง ๑,๕๐๔.๒ พันล้านเหรียญหรือคิดเป็น ๒.๔๕ % ของ GDP โลก ซึ่งรายได้ประชาชาติจะสูงขึ้นต่อเมื่อมีการค้าและการลงทุนร่วมกันมากขึ้น จากปัจจัยทั้ง ๕ ข้อ จะเห็นว่าการยกระดับความร่วมมือระหว่างประเทศจะเป็นช่องทางหนึ่งของประเทศไทยที่จะเพิ่มโอกาสในการยกระดับการค้าและการลงทุน โดยแนวโน้มของการลงทุนที่มากขึ้นภายใต้กรอบและเงื่อนไขของการเปิดเขตการค้าเสรีร่วมกันในกลุ่มอาเซียนอาจส่งผลต่อการลดช่องว่างของรายได้ระหว่างคนรวยและคนจนในระยะสั้นและระยะกลาง อย่างไรก็ตาม ปัจจัยทางการเมืองในการวางแผนกลยุทธ์ในการรองรับและเพิ่มศักยภาพจึงเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างมากในแต่ละประเทศโดยเฉพาะประเทศที่ด้อยพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนาเนื่องจากอุปสรรคของกลุ่มอาเซียน คือ ระดับความเป็นประชาธิปไตย และระดับเสถียรภาพทางการเมืองมีความแตกต่างกัน ดังนั้น ถ้ากล่าวโดยสังเขป แนวทางการวิเคราะห์บริบทของกลุ่มอาเซียนผ่านงานวิจัยเชิงปริมาณภายใต้การตั้งสมมติฐานจะสามารถนำมาอธิบายและสร้างความเข้าใจการวางแผนกลยุทธ์ของภาครัฐของประเทศไทย

^๒ ดูจากการอ้างอิงที่ ๑

ค่าความสัมพันธ์ระหว่างการยกระดับการค้าและการลงทุน ของประเทศไทยจากการมีบทบาทในสมาคมประชาชาติ แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือปัจจัย หรือตัวแปรทางเศรษฐกิจ

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \dots + \beta_n X_n + \varepsilon_i$$

- Y_i → ระดับการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายใต้การยกระดับการค้าและการลงทุนโดยวิเคราะห์จากการที่ประเทศไทยเริ่มมีบทบาทในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น การทำสนธิสัญญาในกลุ่มการค้าร่วมกัน
- X_1 → ปัจจัยการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในอาเซียนในแต่ละปี
- X_2 → ปัจจัยด้านของรายได้ประชาชาติของอาเซียนที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี
- X_3 → ปัจจัยทางการเมือง หรือเสถียรภาพทางการเมืองในแต่ละประเทศในกลุ่มอาเซียน
- X_4 → ดัชนีการเปลี่ยนแปลงของระบอบประชาธิปไตยที่มีแรงกดดันจากการรวมกลุ่มทางการค้าและแรงผลักดันจากองค์การค้าโลก หรือ WTO (World Trade Organization)
- X_5 → ปัจจัยด้านความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้จากนโยบายทางด้านการคลัง โดยเฉพาะภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการถ่ายโอนจากส่วนกลางสู่ระดับท้องถิ่น หรืออำนาจการบริหารจัดการงบประมาณคลัง

ถ้ามองจากความสัมพันธ์ระหว่างการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายใต้การยกระดับการค้าและการลงทุนกับปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ดังกล่าว (ตัวแปรต้นต่างๆ) เช่น ๑) ปัจจัยการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในอาเซียนในแต่ละปี ซึ่งเป็นผลเชิงบวกกับการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ๒) ปัจจัยด้านของรายได้ประชาชาติของอาเซียนที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีซึ่งเป็นผลเชิงบวกกับการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ๓) ปัจจัยทางการเมือง หรือเสถียรภาพทางการเมืองในแต่ละประเทศในกลุ่มอาเซียน เช่น

ดัชนีความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งเป็นผลเชิงบวกกับการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เป็นต้น จากความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเห็นว่าตามหลักการศึกษาศาสตร์การเมือง ปัจจัยดังกล่าวสามารถอธิบายได้ง่ายและมีการศึกษาเชิงความสัมพันธ์จากการนำสมการถดถอยมาประยุกต์หาความสัมพันธ์ไว้ในงานวิจัยหลายชิ้น โดยผลส่วนใหญ่จะเห็นว่าการยกระดับการรวมกลุ่มทางการค้าทั่วไปจะเป็นผลเชิงบวกโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหภาพยุโรป องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา

(โออีซีดี) และองค์กรทางเศรษฐกิจในทวีปอเมริกาเหนือ (นาฟตา) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ยกเว้นการศึกษาเชิงลึกในกลุ่มอาเซียนซึ่งมีปัจจัยทางการเมือง และปัจจัยความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ที่มีระดับที่ต่างกันในกลุ่มจะเป็นอุปสรรคของการยกระดับการรวมกลุ่มทางการค้า ดังนั้น การศึกษาเชิงลึกโดยเฉพาะประเทศไทยที่จะได้ผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจจากกลุ่มอาเซียนจึงเป็นประเด็นที่สำคัญ เนื่องจากปัจจัยดังกล่าวจะสะท้อนถึงการสร้างกลยุทธ์ภายใต้ยุทธศาสตร์ หรือ Strategic formulation ภายใต้ระบบสถาบันแบบเป็นทางการที่จะบ่งชี้ถึงการเพิ่มโอกาสทางการค้าและการลงทุน หรือปัจจัยทางเศรษฐกิจจะเป็นปัจจัยที่มาจากผลของการสร้างกลยุทธ์ที่เหมาะสมแต่ต้องมีปัจจัยทางการเมืองสนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบายทางการคลังควบคู่กับการมีธนาคารกลางในการกำหนดนโยบายทางการเงินอย่างเหมาะสม

ดังนั้น การวิจัยจะเน้นการศึกษาว่าปัญหาของการกระจายอำนาจในประเทศไทยเป็นหลักเนื่องจากการปรับโครงสร้างเชิงอำนาจผ่านนโยบายการกระจายอำนาจเป็นนโยบายที่สำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของภาครัฐในการบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานและตลาดทุนต่างๆ เช่น ๑) ความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจกับการดำเนินยุทธศาสตร์ของภาครัฐว่าหลังจากใช้นโยบายการกระจายอำนาจจะส่งผลกระทบต่อระดับเศรษฐกิจภายใต้การพัฒนาทางการเมืองอย่างไร ภายใต้การวิเคราะห์จากโครงสร้างตลาด ๒) การกระจายอำนาจกับการดำเนินยุทธศาสตร์ของภาครัฐสามารถยกระดับเศรษฐกิจภายใต้การมีบทบาทในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้หรือไม่ และ ๓) การสร้างยุทธศาสตร์ควบคู่กับการปรับ

โครงสร้างเชิงอำนาจควรเป็นรูปแบบอย่างไรที่สะท้อนถึงการได้ประโยชน์ทางการค้าและการลงทุนจากกลุ่มอาเซียนอย่างแท้จริง (O'Loughlin, J., Ward, M. D., Lofdahl, C. L., Cohen J. S., Brown D. S., Reilly D., Gleditsch, K. S., & Shin, M. (1998, December).

นอกจากนั้น การเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเป็นเรื่องที่ภาครัฐต้องวางมาตรการรองรับเชิงนโยบายกับปรับโครงสร้างการกระจายอำนาจควบคู่กัน และควรมีการพิจารณามาตรการต่างๆ อย่างชัดเจน เช่น Route Map - Action plans เนื่องจาก อาเซียนจะเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี พ.ศ.๒๕๕๘ และต้องมีการปรับอัตราภาษีนำเข้าเป็นศูนย์ ดังนั้นมาตรการที่ควรพิจารณามีดังนี้

๑. การปรับมาตรการโครงสร้างตลาดเพื่อการนำเข้าสินค้าเกษตรและยกระดับการแข่งขันในด้านประสิทธิภาพการผลิต โดยลดมาตรการแทรกแซงราคาสินค้าและที่สำคัญอาจรวมถึงการสร้างกองทุนที่ลดระดับการพึ่งพิงงบประมาณจากภาครัฐ เช่น กองทุนเพื่อการปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตร
๒. การสร้างมาตรการปกป้องการนำเข้าสินค้าจากกลุ่มการค้าที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (Safeguard Measure)
๓. การปรับและการสร้างกองทุนภาคการผลิตและภาคบริการต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก
๔. การสร้างกลไกการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงาน โดยมองถึงการเพิ่มขึ้นของดัชนีรายได้ประชาชาติที่มีองค์ประกอบจากการเพิ่มการส่งออกควบคู่กับการบริโภคและการลงทุนจากกลุ่มการค้าระหว่างประเทศ

ข้อมูลพื้นฐาน ของกลุ่มอาเซียน ในการเปิดการค้าเสรี^๓

การพิจารณาประเด็นข้างต้นจะเห็นว่าการปรับกลยุทธ์ต่างๆ มีความสำคัญอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตาม การเน้นแนวคิดการปรับนโยบายการกระจายอำนาจเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญในการยกระดับมาตรการในรูปแบบของการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระยะยาว กรอบและแนวคิดของการกระจายอำนาจจึงเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาประเทศเนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจและการโอนอำนาจในการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพผ่านกระบวนการทางการเมืองในรูปแบบของการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและลดระดับการตัดสินใจของส่วนกลางในการบริหารจัดการเชิงนโยบายถือว่าเป็นความสัมพันธ์ที่ต้องนำมาทำการศึกษาเชิงลึกโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเชิงอำนาจในกลุ่มการค้าระหว่างประเทศที่มีองค์ประกอบจากประเทศด้อยพัฒนา และประเทศกำลังพัฒนา โดยแน่นอนว่าโครงสร้างเชิงอำนาจของประเทศไทยโดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นอาจมีการเปลี่ยนแปลงรวมถึงอำนาจที่รัฐธรรมนูญวางโครงสร้างไว้ ดังนั้น การศึกษาบทบาทในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยจึงเป็นประเด็นที่ต้องนำมาพิจารณา

ประเทศในกลุ่มสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือก่อตั้งเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยมีจุดประสงค์ในการสร้างนโยบายทางเศรษฐกิจผ่านรูปแบบการลงทุนและการค้าร่วมกันโดย

การยกระดับความร่วมมือทางเศรษฐกิจโดยรวมของอาเซียนในระดับภูมิภาค (ASEAN Free Trade Area – AFTA) ซึ่งประเทศสมาชิกในปัจจุบันประกอบไปด้วยประเทศบรูไน (ในปี ๒๕๒) เวียดนาม (ในปี ๒๕๓๘) ลาวและพม่า (ในปี ๒๕๔๐) มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และกัมพูชา (ในปี ๒๕๔๒) โดยมีเงื่อนไขในข้อตกลงทางการค้าผ่านกระบวนการทางการเมืองในการลดค่าเฉลี่ยระดับภาษี หรือ Common Effective Preferential Tariff โดยสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีแนวคิดของการนำความได้เปรียบทางทรัพยากรที่มีความแตกต่างในด้านปัจจัยการผลิต จำนวนของประชากรที่มีประมาณ ๖๕๐ ล้านคนและพื้นที่ประมาณ ๔.๕ ล้านตารางกิโลเมตรมาคิดในเรื่องปัจจัยฐานการผลิตและการลงทุนต่างๆ

การผลักดันของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ย่อมมีอิทธิพลต่อโครงสร้างเชิงอำนาจโดยเฉพาะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาเนื่องจากระดับระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่ของกลุ่มประเทศดังกล่าวยังไม่เป็นระบอบการปกครองที่มีการส่งเสริมการพัฒนาทางการค้าการลงทุนเท่าที่ควรและยังประกอบไปด้วยระบบสถาบันที่มีความอ่อนแอ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการขับเคลื่อนทางด้านภาษีโดยระดับค่าเฉลี่ยระดับภาษี หรือ Common Effective Preferential Tariff ก่อนข้างมีการลดระดับโดยใช้ระยะเวลาที่ยาวนานกว่ากลุ่มประเทศต่างๆ ที่มีการรวมกลุ่มทางการค้าอย่างเช่น สหภาพยุโรป องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (โออีซีดี) และองค์การทางเศรษฐกิจในทวีปอเมริกาเหนือ (นาฟตา) เป็นต้น โดยข้อแตกต่างของระดับการรวมกลุ่มมีข้อที่แตกต่างกัน เช่น ระดับการรวมกลุ่มของสหภาพยุโรป จัดว่าเป็นการ

^๓ ดูจากการอ้างอิงที่ ๑

รวมกลุ่มแบบสมาคมเศรษฐกิจโดยมีโครงสร้างการบริหารจัดการในระบบรัฐสภากลาง และมีการใช้ค่าเงินเดียวกันในกลุ่มเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านการบริหารจัดการนโยบายทางการเงินและการคลังร่วมกัน ตรงกันข้าม ความแตกต่างของระดับเศรษฐกิจและระบอบการปกครองในกลุ่มสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถือว่ามีปัญหาอย่างมาก เนื่องจากความแตกต่างเชิงปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมืองที่ก่อให้เกิดความร่วมมือทางการค้าที่ล้มเหลวอย่างมากในระยะยาวเมื่อเทียบกับค่าเสียโอกาสในการทำการค้าร่วมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น การแลกเปลี่ยนทางความคิดและการสร้างสรรค์ทางด้านเทคโนโลยี เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับการผลักดันของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้มีการรวมกลุ่มทางการค้าและการลงทุนมากขึ้นย่อมมีอิทธิพลต่อโครงสร้างเชิงอำนาจในการบริหารจัดการทางโครงสร้างท้องถิ่น เช่นกัน เนื่องจากการผลักดันการกระจายอำนาจในประเทศไทยโดยลดบทบาทของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและเพิ่มอำนาจของส่วนท้องถิ่นตามหลักทฤษฎี คือ การยกระดับทางการค้าผ่านระบบการกระจายอำนาจ ดังนั้น การศึกษาจากแนวคิดทฤษฎีโดยการสร้างข้อสมมติฐานภายใต้หลักการประยุกต์ในเชิงปฏิบัติถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างมากสำหรับการวิจัย เนื่องจากข้อสรุปจากการวิจัยอาจเป็นแนวคิดที่สำคัญในการนำแนวคิดเป็นทางเลือกเชิงนโยบายได้ในอนาคต

ภาพรวมของ AEC-ASEAN Economic Community ได้วางแนวทางของกลยุทธ์เชิงนโยบาย AEC และสามารถสรุปได้ทั่วไป คือ การเคลื่อนย้ายตลาดการค้า ตลาดเงินทุนและตลาดแรงงานต่างๆ โดยเสรี โดยการเคลื่อนย้ายที่ยกระดับขีดความสามารถจำเป็นต้องเน้นนโยบายด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การ

ขนส่ง เป็นต้น นอกจากนี้ การวางกรอบและเงื่อนไขของการกระจายอำนาจให้เกิดความเหมาะสมในการสร้างขีดความสามารถในการกำหนดอัตราด้านภาษีภายใต้การสร้างกลไกตลาด ในการขับเคลื่อนนโยบายของภาคเอกชน เป็นปัจจัยที่สำคัญมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้น ดังนั้น การพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นสิ่งจำเป็นที่อาเซียนต้องให้การสนับสนุนเช่น การลดความเหลื่อมล้ำของการขยายการลงทุนต่างๆ ในประเทศที่ขาดการสนับสนุนจากภาครัฐในการตั้งกองทุนการสนับสนุนการพัฒนา SMEs และการสร้างเครือข่ายในการพัฒนาระบอบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นซึ่งการพัฒนาระบอบการปกครองจะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการสร้างความร่วมมือจากภาคประชาชนเพื่อสร้างการพัฒนาทางการเมืองร่วมกันผ่านรูปแบบของการกำหนด การเลือก และการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ระบบการกระจายอำนาจ ของประเทศไทยภายใต้ รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ภายใต้แนวคิดการศึกษา ความเป็นไปได้ของบทบาท ในสมาคมประชาชาติแห่ง เอเชียตะวันออกเฉียงใต้^๔

กรอบและแนวคิดการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดการจัดโครงสร้างเชิงอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและการตัดสินใจในด้านการบริหารจัดการนโยบายต่างๆ ของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

^๔ Retrieve (12/12/2554) <http://www.ombudsman.go.th/10/documents/law/Constitution2550.pdf>

โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจในรูปแบบการเชื่อมโยงอำนาจหน้าที่ที่ได้รับอำนาจจากส่วนกลางในการพัฒนาระบบสาธารณสุขุปกโรคและสาธารณสุขูปการที่สำคัญในระดับท้องถิ่น โดยผ่านกระบวนการทางการเมืองภายใต้ขอบเขตของระบบการกระจายอำนาจและนโยบายที่จะตอบสนองต่อภาคประชาชน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญหมวดที่ ๘๑ มาตรา ๒๘๑ ได้กำหนดการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอิสระในด้านการบริหารจัดการบริการสาธารณะผ่านการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน และมาตรา ๒๘๓ โดยให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระของอำนาจส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายการบริหารจัดการการคลังสาธารณะ และการบริหารงานบุคคล เป็นต้น โดยความเป็นอิสระเชิงอำนาจจะต้องคำนึงถึงการใช้อำนาจให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากการบริหารจัดการท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องคู่ขนานกับการพัฒนาระดับจังหวัดและการพัฒนาระดับประเทศ เนื่องจากการพัฒนาส่วนท้องถิ่นต้องอาศัยปัจจัยของระบบพรรคการเมืองซึ่งผู้แทนจากท้องถิ่นยังขึ้นตรงต่ออำนาจที่มาจากพรรคการเมืองในระดับประเทศ ดังนั้น ถึงแม้ว่าผู้นำท้องถิ่นจะมีอำนาจในการบริหารจัดการแบบเป็นอิสระแต่ผลประโยชน์ยังขึ้นตรงต่อพรรคการเมืองขนาดใหญ่อยู่ ซึ่งความสอดคล้องของการพัฒนาแบบคู่ขนานยังมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม นอกจากนี้การจัดสรรรายได้จากภาคผู้ผลิตและผู้บริโภคในระดับท้องถิ่นยังต้องมีความสอดคล้องกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เนื่องจากท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีบางประเภท ดังนั้น รายได้ที่แท้จริงของท้องถิ่นยังขึ้นตรงกับส่วนกลางหรือการผูกขาดอำนาจของส่วนกลางเพราะรายจ่ายของท้องถิ่นมีระดับที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องกับการพัฒนาในด้านระบบสาธารณสุขุปกโรคและสาธารณสุขูปการ แต่ในเวลาเดียวกันรายรับยังไม่เพียงพอต่อการจัดสรรภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด

กล่าวโดยสรุปคือ การจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นกับอำนาจและหน้าที่ของท้องถิ่นในประเทศไทยยังถือว่าอยู่ในระดับที่ต่ำเมื่อเทียบกับการกระจายอำนาจในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว เนื่องจากระดับสถานการณ์จัดสรรงบประมาณยังขึ้นตรงต่อพรรคการเมือง ความโปร่งใสในการบริหารจัดการงบประมาณอย่างไม่ชัดเจนและสถานะรายรับและรายจ่ายไม่สมดุลและทำให้เกิดสถานะทางการคลังท้องถิ่นที่ยังไม่เหมาะสมกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจเท่าที่ควร เช่น ความเหลื่อมล้ำของการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่ระดับท้องถิ่น ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้ชัดเจนก็ตาม นอกจากนั้น ถ้าตั้งข้อสังเกตจากระบบสถาบันแบบไม่เป็นทางการภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองกับแนวทางการปฏิรูประบบการกระจายอำนาจอาจไม่สะท้อนถึงการส่งเสริมการบริหารจัดการในรูปแบบท้องถิ่นเท่าที่ควร เนื่องจากการอนุมัติงบประมาณของท้องถิ่นผ่านอำนาจระดับกระทรวงยังขึ้นตรงต่ออำนาจของรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีอีกด้วย

การคำนึงถึงที่มาของอำนาจก็มีความสำคัญเช่น การนำมาตรา ๒๘๔ มาวิเคราะห์โดยตั้งข้อสังเกตว่าที่มาของคณะสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งจากภาคประชาชน หรือการสรรหาผ่านการเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นโดยมีวาระในการดำรงตำแหน่งวาระละสี่ปี นอกจากนั้น มาตรา ๒๘๖ และ มาตรา ๒๘๗ ได้คำนึงถึงการที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมผ่านการออกข้อบัญญัติ ผ่านการยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่นและประชาชนมีอำนาจในการตรวจสอบ ผ่านการรายงานผลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาพรวมจะเห็นได้ว่าความต้องการของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘๔ ต้องการกำหนดบทบาทและหน้าที่ขององค์กรส่วนท้องถิ่นโดยให้มีอำนาจในการ

บริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนากระบวนการปกครองท้องถิ่นของไทยและการยกระดับการมีส่วนร่วมทางนโยบายส่วนท้องถิ่นโดยแบ่งกฎหมายออกเป็น ๔ หมวดที่สำคัญ ซึ่งแต่ละหมวดจะออกแบบภารกิจและหน้าที่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบเป็นประชาธิปไตย เช่น หมวดที่ ๑ ว่าด้วยหน้าที่และภารกิจของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมวดที่ ๒ ว่าด้วยเรื่องกำหนดหน้าที่และภารกิจกำหนดอำนาจในการจัดระบบการบริหารและจัดการนโยบายสาธารณะ หมวดที่ ๓ การบริหารนโยบายต่างๆ ที่มีกรอบและเงื่อนไขของการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรในส่วนท้องถิ่น และหมวดที่ ๔ แผนการบริหารและการจัดการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป ระเบียบขั้นตอนการบริหารและจัดการนโยบายท้องถิ่นโดยภาพรวมจะขึ้นอยู่กับการบริหารและการจัดการจากคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง โดยคณะกรรมการชุดนี้มีความสำคัญอย่างมากในการยกระดับการพัฒนาทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและการตัดสินใจระดับการวางแผนเชิงนโยบายในระดับมหภาค นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการในการปฏิบัติภารกิจด้านต่างๆ เช่น การจัดทำแผนท้องถิ่นภายใต้การกำกับแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการแผนปฏิบัติการในด้านการเงินการคลังและงบประมาณ ประเด็นดังกล่าวอาจรวมถึงการกำหนดขอบเขตและขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปอยู่กับส่วนท้องถิ่น โดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วย

๑) ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำจำนวน ๑๒ คือ

นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ๒) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๑๒ คน คือ ผู้แทนผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ๕ คน ผู้แทนผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๒ คน ผู้แทนผู้บริหารเทศบาล ๓ คน และผู้แทนผู้บริหารเมืองพัทยา ผู้แทนผู้บริหารกรุงเทพมหานคร และผู้แทนผู้บริหารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๒ คน นอกจากนี้ ยังมีผู้แทนจากผู้ทรงคุณวุฒิ ๑๒ คน โดยการสรรหาจากผู้มีความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์ และรวมถึงผู้แทนจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม การศึกษาบทบาท หน้าที่ขององค์กรส่วนท้องถิ่นภายใต้การวิเคราะห์การจัดเก็บรายได้และการจัดสรรรายได้มีความสำคัญในการอธิบายถึงระดับประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแบ่งสัดส่วนออกเป็นสองระยะคือ

- ๑) ระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหารายได้ในสัดส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๐ ที่คิดเป็นสัดส่วนของรายได้จากภาครัฐ และ
- ๒) ระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหารายได้ในสัดส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๓๕ ที่คิดเป็นสัดส่วนของรายได้จากภาครัฐ

อย่างไรก็ตามโครงสร้างเชิงอำนาจในระบบท้องถิ่น อาจไม่เพียงพอต่อการรองรับการเข้าสู่ประชาคม อาเซียน เนื่องจากปัญหาของโครงสร้างการกระจาย อำนาจสะท้อนถึงความล้มเหลวของการจัดเก็บ งบประมาณและรูปแบบของนโยบายต่างๆ ที่ไม่รองรับ การเคลื่อนย้ายตลาดทุนและแรงงานในระยะยาว เป็นต้น

วรรณกรรมต่างๆ ที่สำคัญ ภายใต้แนวคิดทางรัฐศาสตร์ เชิงปริมาณ

Henry Teune (1982) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ ระหว่างการกระจายอำนาจและการเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวสะท้อนถึงความ สำคัญของประเทศที่มีการปรับโครงสร้างจากรวม ศูนย์อำนาจมาเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจ เนื่องจากการคำนึงถึงแนวคิดเชิงปัจจัยและความ สัมพันธ์ภายใต้กรอบและเงื่อนไขใน ๔ ประเด็น คือ

๑. ความสำเร็จระดับชาติอาจขึ้นอยู่กับนโยบายการ กระจายอำนาจที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายของกลุ่ม ผลประโยชน์ต่างๆ ในระยะสั้น แต่ในระยะยาว จะสะท้อนถึงการติดอยู่กับพื้นที่จากการจัดสรร นโยบายในด้านสวัสดิการต่างๆ หรือ Interest-group allocation นั้นหมายถึงการเคลื่อนย้าย กลุ่มผลประโยชน์จะสะท้อนถึงความร่วมมือ ทางการเมืองถ้าการกระจายอำนาจสามารถยก ระดับการพัฒนาทางการเมืองที่มีผลต่อเศรษฐกิจ ในแต่ละพื้นที่ ทำให้ความต้องการการตอบสนอง ของนโยบายสาธารณะและนโยบายสวัสดิการ ต่างๆ มีความถูกต้อง

๒. การคำนึงถึงประเด็นในด้านการลงทุน หรือ Investment ภายใต้กรอบและเงื่อนไขของการ กระจายอำนาจ เนื่องจากการกระจายอำนาจก่อให้เกิดการจัดสรรความต้องการของการลงทุนที่มีความ หลากหลายตามสภาพพื้นที่โดยสามารถลด ระดับต้นทุนในการผลิตหรือความได้เปรียบจาก แรงงานและทรัพยากรที่มีอยู่เชิงพื้นที่และรวมถึง อำนาจในการตัดสินใจของการใช้อัตราภาษีต่างๆ ที่มีอัตราต่างกันในแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและอาจรวมถึงการเลือกชนิดของ ภาษีในการเพิ่มหรือลดระดับความเสี่ยงของ นโยบายภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพจากการใช้ นโยบายที่มีประสิทธิภาพเชิงพื้นที่ ซึ่งผลที่ตามมา คือ การยกระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มี ลักษณะเฉพาะ ภายใต้แนวคิดการเพิ่ม ประสิทธิภาพการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น

๓. อัตราการผลิตและการสร้างสรรค์สิ่งประดิษฐ์หรือ Invention ซึ่งมีความสัมพันธ์เชิงลบกับการรวม ศูนย์อำนาจแต่มีผลเชิงบวกกับการกระจาย อำนาจ เนื่องจากการกระจายอำนาจก่อให้เกิด การกระตุ้นด้านการลงทุนจากภาคเอกชนและ การติดอยู่กับพื้นที่ของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่ง ก่อให้เกิดการการสร้างการประดิษฐ์เชิง สร้างสรรค์อย่างรวดเร็วและ

๔. การลดระดับความเหลื่อมล้ำ หรือ Inequality ขึ้นอยู่กับรูปแบบของระบอบการปกครองและ รูปแบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจหรือ การกระจายอำนาจ แต่มีการตั้งสมมติฐานว่าการ กระจายอำนาจควบคู่การปกครองแบบ สหพันธรัฐจะยกระดับการเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจและลดระดับความเหลื่อมล้ำทางด้าน การเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างชัดเจน

เนื่องจากระบอบการปกครองที่เป็นแบบสหพันธรัฐใช้อำนาจของนโยบายท้องถิ่นที่เพิ่มการมีส่วนร่วมในนโยบายต่างๆ จากการตัดสินใจของรัฐเป็นของตนเอง ดังนั้น การมีส่วนร่วมเชิงการปกครองผ่านกระบวนการทางนโยบายภายใต้สหพันธรัฐจะสามารถยกระดับทางเศรษฐกิจภายใต้การพัฒนาทางการเมืองได้อย่างดีและเหมาะสม

นอกจากนั้น Henry Teune ได้กล่าวถึงและสรุปประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจว่า การดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจที่ส่งผลกระทบต่อสภาพทางเศรษฐกิจจะต้องคำนึง ๔ ประเด็นดังกล่าว เนื่องจากการพัฒนาทางการเมืองควบคู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเชิงอำนาจโดยเฉพาะการกระจายอำนาจทางการคลังภายใต้การบริหารจัดการนโยบายการกระจายอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพที่สะท้อนถึงความพร้อมของการยกระดับทางการค้าและการลงทุนอย่างเสรี เช่น การเปิดการค้าเสรีซึ่งเป็น Stage of integration ในลำดับแรกในการยกระดับการค้าและการขยายการลงทุนในระยะยาว และที่สำคัญผลของการยกระดับความร่วมมือยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาวด้วย

Lars P. Feld ได้เขียนไว้ในหัวข้อเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการให้ระดับภาษีที่ก่อให้เกิดการแข่งขันในโครงสร้างตลาดโดยสะท้อนถึงการใช้นโยบายการกระจายรายได้ภายใต้ยุทธศาสตร์ของภาครัฐที่มีผลต่อสวัสดิการของประชาชน (Tax competition and income redistribution) เช่น การตั้งคำถามว่าการเปรียบเทียบกรณีการศึกษาจากกลุ่มสหภาพยุโรป เช่น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และประเทศสหรัฐอเมริกา โดยคำนึงถึงระดับการแข่งขันของตลาดภายใต้กรอบ

และเงื่อนไขทางภาษีจะนำไปสู่การล่มสลายของรัฐสวัสดิการหรือไม่ เนื่องจากการตั้งระดับภาษีแบบก้าวหน้ามากเกินไปจะส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายของประชาชนในกลุ่มสหภาพยุโรปที่จะก่อให้เกิดความลำบากของภาครัฐในการได้ผลประโยชน์เชิงภาษี ผลที่ตามมาคือระดับการเก็บรายได้ต่ำลงในระดับท้องถิ่นและสะท้อนถึงการล่มสลายของรัฐสวัสดิการกับการเคลื่อนย้ายการลงทุนและแรงงาน ในทางตรงกันข้ามระดับภาษีอัตราก้าวหน้าของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ไม่ได้สูงมากจะสะท้อนการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างรัฐน้อยกว่าการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงานของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ในกลุ่มสหภาพยุโรป และการตั้งระดับภาษียังอยู่ในระดับที่ไม่แข่งขันของตลาดมากเกินไปในแต่ละพื้นที่เมื่อเทียบกับประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้นิเวศของภาษี เช่น อัตราภาษีแบบก้าวหน้า หรือภาษีแบบอัตราถดถอยเป็นคำตอบของความสามารถในการเก็บรายได้ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของรัฐสวัสดิการ

Philip J. Grossman และ Edwin G. West. (1994) ได้เกริ่นถึงงานวิจัยล่าสุดในสาขาเศรษฐศาสตร์สาธารณะโดยงานวิจัยได้ประยุกต์สมการถดถอยในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างระดับการกระจายอำนาจภายใต้โครงสร้างของภาครัฐและสัดส่วนของรัฐบาลในการสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ โดยอ้างอิงถึงมุมมองของเศรษฐกิจจากทฤษฎีที่มีการคาดการณ์โดยตั้งประเด็นถึงระดับการแข่งขันภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่ทำให้มีการแข่งขันระหว่างทางพรรคการเมืองในการเป็นรัฐบาลซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งในการตั้งข้อสังเกตของระดับการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้น โดยได้ยกตัวอย่างจากประเทศแคนาดาว่า ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลกลางจะผูกผันกับสัดส่วนของรัฐบาลในการสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติภายใต้การกระจายอำนาจที่มีมาก

ขึ้นในประเทศ แต่จะมีความสัมพันธ์แบบแปรผันตรงกับ การเก็บรายได้ที่มากขึ้นในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น เนื่องจากปัจจัยของระบบการเลือกตั้งเป็น ปัจจัยที่สะท้อนถึงการเมืองในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในการตอบสนองกับประชาชนเชิงพื้นที่ในด้าน การจัดสรรงบประมาณและการจัดเก็บรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้รูปแบบสหพันธรัฐ

Örjan Sjöberg และ Fredrik Sjöholm (2004) ได้อธิบายถึง ๑) การเปิดการค้าแบบเสรีและภูมิศาสตร์ การผลิตของอุตสาหกรรมที่มีการจุกตัวกัน และ ๒) ความเข้มข้นและการกระจายในอุตสาหกรรม การผลิตของอินโดนีเซีย โดยใช้ค่าวัดจาก Herfindahl Index ซึ่งเป็นเครื่องชี้วัดที่สำคัญทางเศรษฐกิจในการ วัดระดับความเข้มข้นและการกระจายในอุตสาหกรรม การผลิตซึ่งส่งผลต่อการวัดระดับความสัมพันธ์ระหว่าง การยกระดับทางการค้าที่มีผลต่อแนวทางและทิศทาง ของนโยบายระหว่างประเทศ ดังนั้น การตั้งข้อสังเกต ว่าผลกระทบของการเปิดเสรีการค้ากับความเข้มข้น ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจจึงเป็นประเด็นที่สำคัญและ ไม่สามารถนำมาอธิบายได้ง่าย ดังนั้น การประยุกต์ แนวคิดเชิงปริมาณในการวัดและอธิบายความสัมพันธ์ ในระดับเขตและระดับท้องถิ่นที่ส่งผลจากระดับการ เปิดการค้าเสรี จึงเป็นสิ่งสำคัญ

Mansfield D. E. Milner V. H. และ Rosendorff B. P. (2002) ได้สร้างโมเดลทางคณิตศาสตร์จาก แนวคิดพฤติกรรมทางการเมืองในแต่ละกลุ่มการค้าที่มี ระบอบการปกครองที่แตกต่างกันโดยผลของการศึกษา จะเห็นว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่คล้าย กันจะส่งผลเชิงบวกในการยกระดับความร่วมมือ ระหว่างประเทศมากกว่าประเทศในกลุ่มการค้าที่มี ระดับการปกครองที่แตกต่างกันโดยเฉพาะระบอบการ ปกครองแบบคอมมิวนิสต์ที่คล้ายกัน นอกจากนี้

Mansfield และ Rosendorff ได้สร้างสมการถดถอย โดยตั้งข้อสังเกตว่าปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์และ รัฐศาสตร์มีผลต่อการยกระดับการรวมกลุ่มทางการค้า โดยผลที่ออกมาจะเห็นว่าประเทศที่มีระบอบการ ปกครอง สถานะทางเศรษฐกิจ และสภาพทาง วัฒนธรรมที่คล้ายกันจะส่งผลที่ดีกับการค้าการลงทุน ระหว่างประเทศร่วมกัน

ข้อสมมติฐานในงานวิจัย

H₀: บทบาทในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการ กระจายอำนาจในประเทศไทยหรือไม่อย่างไร ถ้ามี ประเทศไทยควรมีการปรับโครงสร้างเชิง อำนาจภายใต้กรอบและเงื่อนไขของการกระจาย อำนาจในรูปแบบใด

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

๑. พยายามตอบคำถามว่าบทบาทในสมาคม ประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มี อิทธิพลต่อนโยบายการกระจายอำนาจใน ประเทศไทยและภาครัฐควรคำนึงถึงการมอง แนวทางของการบูรณาการ หรือการปรับ โครงสร้างเชิงอำนาจภายใต้กรอบและเงื่อนไขของ การกระจายอำนาจอย่างเหมาะสมกับการ ยกระดับความร่วมมือระหว่างประเทศ
๒. หาแนวทางการปรับโครงสร้างการกระจายอำนาจเพื่อ สร้างความสมดุลของโครงสร้างตลาดและ สามารถผลักดันจากประโยชน์ของการรวมกลุ่ม ทางการค้าเพื่อลดระดับความเหลื่อมล้ำของการ กระจายรายได้ในประเทศไทยในระยะยาวใน รูปแบบของปัจจัยต่างๆ

ทฤษฎีหรือกรอบแนวความคิดของโครงการวิจัย

MODEL I

Estimation Command:

=====

LS GINI ELECTORAL INFLA LABOUR_FORCE GENER_CON C

Estimation Equation:

=====

GINI = C (1)*ELECTORAL + C (2)*INFLA + C (3)*LABOUR_FORCE + C (4)*GENER_CON + C(5)

MODEL II

Estimation Command:

=====

LS GINI DEMO CONTRO_CORRUP GOV_EFFE POLI_STA_AB_VIOL_TERR POLITY C

Estimation Equation:

=====

GINI = C (1)*DEMO + C (2)*CONTRO_CORRUP + C (3)*GOV_EFFE + C (4)*
POLI_STA_AB_VIOL_TERR + C (5)*POLITY + C (6)

การกระจายอำนาจทางการเมืองและการคลัง และการยกระดับทางการค้า (Inter-state Cooperation)

การกระจายอำนาจที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการสร้างกระบวนการทางนโยบายเป็นปัจจัยที่สำคัญในการยกระดับทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการเพิ่มศักยภาพในการยกระดับความร่วมมือระหว่างประเทศ ดังนั้นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องที่สำคัญในการทำการศึกษาศึกษาและวิเคราะห์ โดยองค์ประกอบในระบบสถาบันแบบเป็นกลาง เช่น รูปแบบการกระจายอำนาจเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญ เนื่องจากรูปแบบการกระจายอำนาจเป็นตัวกำหนดจำนวนของผู้แทนทางการเมืองในระดับท้องถิ่นในการ

บริหารจัดการงบประมาณในรูปแบบของโครงการต่างๆ ที่สามารถยกระดับรายได้ในส่วนท้องถิ่น (Sirowy, L. & Alex, I. 1990; Staiger, R. W. 1995a; Tongzon, J. L. & Khan H., 2005) เช่น กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว อย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา จะเห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นรูปแบบสหพันธรัฐ (Federalism) ซึ่งรูปแบบดังกล่าวผู้แทนทางการเมืองในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นมีอำนาจอย่างสมบูรณ์ในการกำหนดนโยบาย และนำนโยบายไปใช้อย่างเป็นทางการเป็นส่วนกลาง เช่น การกำหนดอัตราภาษีต่างๆ และการกำหนดนโยบายสวัสดิการต่างๆ ที่สำคัญภายใต้การจำกัดงบประมาณได้ อย่างไรก็ตาม ระบบแบบสหพันธรัฐส่งเสริมระบบการเลือกตั้งให้มีอำนาจแก่ผู้แทนทางการเมืองในการบริหารจัดการนโยบายของมลรัฐอย่างมาก

ถ้ามองจากระบบการเลือกตั้งโดยรวมของไทย โดยตั้งข้อสังเกตจากระบบการเลือกตั้งส่วนกลางและในส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความเป็นไปได้ว่า ระบบการเลือกตั้งในปัจจุบันอาจไม่เหมาะสมกับการยกระดับการรวมกลุ่มทางการเมืองเพื่อการพัฒนาทางการเมืองและการตลาดทุน ถ้ามองจากระบบการเลือกตั้งส่วนกลางซึ่งประกอบไปด้วยการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรและการเลือกตั้งวุฒิสภา จะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเป็นการใช้ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเบอร์เดียวจำนวน ๓๗๕ คน และระบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๑๒๕ คน ซึ่งทำให้พรรคการเมืองมีขนาดใหญ่และพรรคการเมืองที่มีขนาดเล็กในการจัดตั้งรัฐบาล โดยตามหลักการของทฤษฎีจะเห็นว่า นโยบายที่ออกมาจะมาจากรัฐบาลจากพรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่เป็นส่วนใหญ่ ทำให้ Effective number of political party in cabinets มีค่าที่ต่ำลง นั่นหมายถึงการจัดตั้งรัฐบาลที่ประกอบไปด้วยพรรคการเมืองที่มีขนาดต่างกัน เช่น พรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่และพรรคการเมืองที่มีขนาดเล็ก ดังนั้น นโยบายสาธารณะจะเอื้อผลประโยชน์ทางการเมืองให้กับกลุ่มผลประโยชน์ของพรรคใหญ่เป็นหลัก ในส่วนของการปกครองแบบท้องถิ่น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ให้อำนาจการบริหารจัดการงบประมาณที่สูงขึ้นเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เนื่องจากการพัฒนาโดยรวมของประเทศจะมีระดับที่ดีขึ้นจากการบริหารงานจากส่วนท้องถิ่นที่มีฐานการเมืองของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ เช่น การจัดสรรงบประมาณท้องถิ่นให้กับผู้นำท้องถิ่นที่มาจากฝั่งรัฐบาลแต่แนวโน้มความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ยังคงอยู่ ถ้ามองจากปัจจัยระบบการเลือกในท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า คำถามที่น่าตั้งข้อสังเกต คือ

- ๑) ระบบการเลือกตั้งในส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ควรมีการเปลี่ยนแปลงในการยกระดับทางการเมืองการค้าและลงทุน หรือไม่
- ๒) ระบบการเลือกตั้งในส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่มีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของการเพิ่มบทบาทในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือไม่

ถ้าศึกษาจากระบบการเลือกตั้งของไทยในปัจจุบัน จะเห็นว่าระบบการเลือกตั้งเป็นระบบแบบสัดส่วน คือ การเลือกจากระบบแบ่งเขตและการเลือกจากระบบบัญชีรายชื่อ โดยมีอัตรา ๓:๑ ซึ่งส่งผลต่อการเพิ่มโอกาสของพรรคการเมืองที่มีขนาดกลางและขนาดเล็กมากขึ้นถ้าเทียบกับการเลือกจากระบบแบบแบ่งเขตทั้งหมด แต่แน่นอนว่าระบบการเลือกตั้งของไทยในการเลือกรัฐบาลกลางอาจมีผลต่อการกระจายงบประมาณในระบบท้องถิ่น เนื่องจากคณะกรรมการการจัดสรรงบประมาณท้องถิ่นซึ่งมีตัวแทนจากพรรคการเมืองในรูปแบบของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ (๑๒ คน) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๑๒ คน) และ ผู้แทนจากผู้ทรงคุณวุฒิ (๑๒ คน) เป็นต้น ทำให้การกระจายอำนาจกระจุกตัวอยู่กับศูนย์กลางอำนาจของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล ดังนั้น การศึกษาระบบการเลือกตั้งจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ โดยประเด็นการศึกษาอาจเน้นอยู่กับการคิดระบบการเลือกตั้งที่ไม่ให้ส่วนท้องถิ่นติดอยู่กับรัฐบาลกลางมากเกินไป หรือสร้างระบบการเลือกตั้งที่เพิ่มอำนาจของพรรคการเมืองในการบริหารราชการแบบสมาชิกสหพันธภาคโดยตัดบทบาทของส่วนกลางออกไป โดยมีโครงสร้างแนวคิดดังนี้^๔

^๔ โครงการ “การออกแบบระบบเลือกตั้งในฐานะสถาบันการเมืองเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศไทย” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ๒๕๕๖

๑. การออกแบบระบบการเลือกตั้งในแต่ละภาคที่มีความแตกต่างกันตามปัจจัยทางเศรษฐกิจ หรือ ช่องว่างความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างคนรวย และคนจนนั้นหมายความว่าระบบการเลือกตั้งแบบเป็นสัดส่วนที่มากขึ้นจากปัจจัยของความเหลื่อมล้ำที่สูงขึ้น ทำให้สมาชิกสภาในแต่ละภาคมีการบริหารจัดการนโยบายจากพรรคการเมืองหลายพรรคและสามารถส่งเป็นตัวแทนในการบริหารกระทรวงในรูปแบบของกรรมการ
๒. ในแต่ละภาคจะมีสมาชิกภาคเป็นของตน แต่มีกระบวนการคิดและเลือกผู้แทนที่ต่างกัน โครงสร้างของท้องถิ่นจะหายไปเมื่อสมาชิกภาคประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนที่สมาชิกท้องถิ่น โดยแต่ละภาคจะมีอำนาจในการบริหารงบประมาณมากขึ้น แต่มีระบบเทศบาลจากการเลือกตั้งแทนโดยทำหน้าที่แทนท้องถิ่น บางประการที่เป็นนโยบายสาธารณะภายใต้งบประมาณที่ไม่สูงมาก อย่างไรก็ตาม วุฒิสภายังคงมีอยู่แต่มีการเลือกผ่านการสรรหาทั้งหมดเพื่อลดปัญหาจากระบบครอบครัวการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์
๓. ระบบกระทรวงที่มีรัฐมนตรีจะถูกยุบแต่จะมีคณะกรรมการที่เป็นผู้แทนในแต่ละภาคอย่างละ ๑ คน โดยใช้การโหวตเสียงข้างมาในการกระจายงบประมาณในแต่ละกระทรวง โดยแต่ละกระทรวงก็จะมีตัวแทนในแต่ละภาคเท่ากันทำให้

การจัดสรรงบประมาณกระจายออกไปและก่อให้เกิดความสมดุลเชิงอำนาจในระบบสมาชิกสหพันธภาค

ดังนั้น ระบบโครงสร้างเชิงอำนาจจะประกอบไปด้วย สหพันธภาค ระบบภาค และระบบเทศบาลเพียงเท่านั้นแนวคิดดังกล่าวในการออกแบบการเลือกตั้งที่คำนึงถึงการลดความเหลื่อมล้ำเชิงนโยบายผ่านการสร้างความสมดุลเชิงอำนาจในระยะยาวและก่อให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจและการเตรียมพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน อย่างไรก็ตามไม่ใช่เรื่องง่ายในการปรับโครงสร้างทั้งหมดในเวลาระยะสั้นๆ นอกจากนั้นการวางแนวคิดและประเด็นอื่นๆในการออกแบบระบบการเลือกตั้งอาจเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่ง เช่น การปรับอัตราส่วนระหว่างทางเลือกจากระบบแบ่งเขตและการเลือกจากระบบบัญชีรายชื่อ โดยมีอัตรา ๑:๑ และคงโครงสร้างเดิมภายใต้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งส่งผลต่อการเพิ่มโอกาสของพรรคการเมืองที่มีขนาดกลางและขนาดเล็กมากขึ้นกว่าการคงอัตราเดิม โดยเน้นการลดระบบแบ่งเขตลงไปซึ่งแนวทางดังกล่าวสามารถก่อให้เกิดนโยบายที่มาจากพรรคการเมืองที่มีความหลากหลายและที่สำคัญงบประมาณท้องถิ่นจะอยู่ในรูปแบบการจัดสรรผลประโยชน์ที่กระจายออกไปอย่างเท่าเทียมและเหมาะสมเนื่องจากนโยบายที่มีความหลากหลายมากขึ้นและไม่ผูกมัดกับรัฐบาลกลางหรือพรรคการเมืองขนาดใหญ่

รูปแบบสมการถดถอย

(ฐานข้อมูล World Bank, Polity dataset, IMF, Worldwide Governance Indicators (WGIs) และสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

$$\text{GINI} = -1.545256276 * \text{ELECTORAL} - 0.269701854 * \text{INFLA} + 0.4053794585 * \text{LABOUR_FORCE} - 0.6893966168 * \text{GENER_CON} + 20.12841826$$

ตารางที่ ๑.๑ ผลลัพธ์ของการทดลองสมการถดถอยที่อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างค่าสัมประสิทธิ์ จีนี และตัวแปรตามอื่นๆ โดยใช้ Method: Least Squares

Variable	Coefficient	t-Statistic	Prob.(p)
ELECTORAL	-๑.๕๔๕๒๕๖	-๑.๘๑๐๐๗๗	๐.๐๘๘๐
INFLA	-๐.๒๖๙๗๐๒	-๒.๐๕๓๑๙๔	๐.๐๕๕๘
LABOUR_FORCE	๐.๔๐๕๓๗๙	๒.๓๖๕๗๙๑	๐.๐๓๐๑
GENER_CON	-๐.๖๘๙๓๙๗	-๒.๐๓๖๐๒๓	๐.๐๕๗๖
C	๒๐.๑๒๘๔๒	๑.๓๓๓๗๐๓	๐.๑๙๙๙

Notes Titles: Robust standard errors in parentheses p<0.01, p<0.05, p<0.1

ตารางที่ ๑.๑ สะท้อนถึงความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในสมการตั้งปี พ.ศ. ๒๕๓๑ - ๒๕๕๔ สมการโดยรวมอยู่ในระดับ R-squared เท่ากับ ๐.๗๗๘๘๐๗ ถือว่าความสัมพันธ์โดยรวมอยู่ในระดับที่ดี แต่ถ้าตั้งข้อสังเกตได้ว่าระดับความเหลื่อมล้ำ หรือความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ภายใต้ต้นนโยบายการกระจายอำนาจ (ตัวแปรไม่เป็นอิสระ หรือ Dependent variable; GINI) โดยค่าความสัมพันธ์ที่ออกมาจะเห็นว่าระบบการเลือกตั้ง (ELECTORAL) ที่มีแนวโน้มที่เป็นสัดส่วนมากขึ้นไม่ได้ส่งผลต่อการลดระดับความเหลื่อมล้ำเท่าที่ควร เนื่องจากระบบการเลือกตั้งที่เป็นระบบบัญชีรายชื่ออาจไม่ได้ส่งผลเท่าที่ควรต่อระบบพรรคการเมืองที่มีจำนวนที่มากขึ้น แต่ไม่ได้ส่งผลโดยตรงต่อนโยบายการกระจายอำนาจ

เท่าที่ควรซึ่งการจัดโครงสร้างในระบบส่วนกลางและระดับท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง นอกจากนี้ถ้าดูจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ เช่น ระดับภาวะเงินเฟ้อ (INFLA) จะเห็นว่าระดับภาวะเงินเฟ้อที่สูงขึ้นไม่ได้ส่งผลต่อระดับรายได้เฉลี่ยของประชากรที่ยากจนเนื่องจากภาครัฐไม่ได้ดำเนินยุทธศาสตร์ที่สามารถตอบสนองการลดระดับความเหลื่อมล้ำ ถ้าสังเกตจากปัจจัยทางเศรษฐกิจอื่นๆ เช่น ระดับประชาชนที่มีส่วนร่วมในตลาดแรงงาน (LABOUR_FORCE) จากนโยบายของภาครัฐจะเห็นว่าอัตราการจ้างงานที่สูงขึ้นส่งผลต่อการลดระดับความเหลื่อมล้ำ และสุดท้ายรายจ่ายของภาครัฐทั่วไปในการอุปโภคบริโภคของประชาชน (GENER_CON) จะเห็นว่ารายจ่ายของภาครัฐที่มากขึ้นทั้งในระดับส่วนกลางและระดับท้องถิ่นไม่ได้ส่งผลใน

การลดระดับความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ของประชาชน

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์จากปัจจัยทางเศรษฐกิจและปัจจัยทางการเมืองจะเห็นได้ว่าการที่ภาครัฐจะดำเนินนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและนโยบายสวัสดิการของภาครัฐอื่น ๆ ในการยกระดับรายได้โดยเฉลี่ยในระดับที่สูงขึ้นจะต้องคำนึงถึงการปรับโครงสร้างทางอำนาจในระบบการเมืองที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของภาครัฐ เช่น ๑) การปรับโครงสร้างส่วนท้องถิ่นผ่านกระบวนการโอนและถ่ายอำนาจอย่างเหมาะสมแต่ที่สำคัญโครงสร้างเชิงอำนาจที่เกิดขึ้นจะต้องสามารถตอบสนองนโยบายต่างๆ โดยเฉพาะนโยบายการเคลื่อนย้ายตลาดทุนและตลาดแรงงาน ๒) การจัดโครงสร้างของระบบการเลือกตั้งที่สามารถตอบสนองกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความหลากหลายและสามารถสะท้อนถึงการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองในระยะยาว ๓) นโยบายที่เกิดขึ้นจากพรรคการเมืองและรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงการยกระดับการมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานและตลาดทุนจากผลประโยชน์ของการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ซึ่งปัจจัยดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ที่สะท้อนถึงการลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้เนื่องจากการปรับโครงสร้างเชิงอำนาจที่บ่งชี้ถึงการกระจายรายได้ที่มีประสิทธิภาพผ่านกระบวนการทางนโยบายที่มีโครงสร้างเชิงอำนาจที่เหมาะสมในการกำหนดทิศทางในระบบการเมืองจะ

สะท้อนถึงแนวโน้มการลดระดับความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน ดังนั้น ถ้าภาครัฐสามารถกำหนด เลือกลงนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพผ่านโครงสร้างทางอำนาจที่เหมาะสม เช่น ความเป็นอิสระในระดับท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้การบริหารจัดการนโยบายในเรื่องของการออกกฎหมายในการยกระดับการเคลื่อนย้ายของตลาดทุนและตลาดแรงงาน โดยรวมถึงการจัดเก็บภาษีอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว แน่ใจว่าการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่ถูกกำหนดจากปัจจัยกฎหมายและสนธิสัญญาการเปิดการค้าเสรีจะเพิ่มโอกาสของการลงทุนระหว่างประเทศในระดับที่สูงขึ้นในระยะยาว

อย่างไรก็ตามถ้านำตัวแปรทางรัฐศาสตร์ หรือตัวแปรจากผลประโยชน์ทางการเมืองมาศึกษาในรูปแบบของสมการ เช่น ประสิทธิภาพของรัฐบาล (GOV_EFFE) ดัชนีการประเมินการเข้าควบคุมการทุจริตและการจับภายใต้ขอบเขตอำนาจเพื่อสาธารณะผลประโยชน์ (CONTRO_CORRUP) ดัชนีระบอบการปกครองแบบเป็นประชาธิปไตย (DEMO) ความเป็นเสถียรภาพของรัฐบาลภายใต้ปัจจัยความรุนแรงทางการเมืองต่างๆ (POLI_STA_AB_VIOL_TERR) และระดับแผนการปกครองที่สะท้อนถึงการกระจายอำนาจ (POLITY) โดยนำตัวแปรต้นดังกล่าวมาอธิบายถึงตัวแปรตามคือระดับความเหลื่อมล้ำ หรือความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ

รูปแบบสมการถดถอย

$$\begin{aligned} \text{GINI} = & 0.05657874504 * \text{DEMO} - 0.1039342325 * \text{CONTRO_CORRUP} - \\ & 0.01751591815 * \text{GOV_EFFE} - \\ & 0.01273228228 * \text{POLI_STA_AB_VIOL_TERR} - 0.03457951217 * \text{POLITY} + \\ & 0.2020792265 \end{aligned}$$

ตารางที่ ๑.๒ ผลลัพธ์ของสมการถดถอยที่อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างค่าสัมประสิทธิ์ จีวี และตัวแปรตามอื่นๆ โดยใช้ Method: Least Squares

Variable	Coefficient	t-Statistic	Prob.
GOV_EFFE	-๐.๐๑๗๕๑๖	-๐.๕๕๗๗๒๗	๐.๖๑๕๙
POLITY	-๐.๐๓๔๕๘๐	-๓.๒๑๖๖๘๑	๐.๐๔๘๗
POLI_STA_AB_VIOL_TERR	-๐.๐๑๒๗๓๒	-๑.๕๒๘๓๖๘	๐.๒๒๓๙
CONTRO_CORRUP	-๐.๑๐๓๙๓๔	-๑.๘๑๖๑๐๑	๐.๑๖๗๐
DEMO	๐.๐๕๖๕๗๙	๓.๑๗๑๓๙๓	๐.๐๕๐๔
C	๐.๒๐๒๐๗๙	๒.๘๑๙๕๑๖	๐.๐๖๖๘

Notes Titles: Robust standard errors in parentheses p<0.01, p<0.05, p<0.1

ความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในสมการตั้งปี พ.ศ. ๒๕๓๑ - ๒๕๕๔ สมการโดยรวมอยู่ในระดับ R-squared เท่ากับ ๐.๙๐๗๐๔๕ ถือว่าความสัมพันธ์โดยรวมอยู่ในระดับที่ดีมาก แต่ถ้าตั้งข้อสังเกตได้ว่าระดับความเหลื่อมล้ำ หรือความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ภายใต้ต้นนโยบายการกระจายอำนาจ โดยค่าความสัมพันธ์ที่ออกมาจะเห็นว่าประสิทธิผลของรัฐบาล (GOV_EFFE) ดัชนีการประเมินการเข้าควบคุมการทุจริตและการจับภายใต้ขอบเขตอำนาจเพื่อสาธารณะผลประโยชน์ (CONTRO_CORRUP) และความเป็นเสถียรภาพของรัฐบาลภายใต้ปัจจัยความรุนแรงทางการเมืองต่างๆ (POLI_STA_AB_VIOL_TERR) ไม่มีความสัมพันธ์ แต่ดัชนีระบอบการปกครองแบบเป็นประชาธิปไตย (DEMO) และระดับแผนการปกครองที่สะท้อนถึงการกระจายอำนาจ (POLITY) มีแนวโน้มที่ส่งผลต่อระดับความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ เช่น การเพิ่มขึ้นของระบอบการปกครองแบบเป็นประชาธิปไตยซึ่งรวมถึงนโยบายการกระจายอำนาจที่สูงขึ้นและส่งผลต่อระดับความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ที่ลดลง แต่ระดับแผนการปกครองที่สะท้อนถึงการกระจายอำนาจ

(POLITY) หรือตัวแปรซึ่งอธิบายถึงโครงสร้างเชิงอำนาจโดยตรงที่มีการจัดโครงสร้างในระบบส่วนกลาง และท้องถิ่นที่ไม่ได้ส่งผลต่อระดับความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ที่ลดลง

ดังนั้นตารางที่ ๑.๒ จะเห็นได้ว่าภาคีรัฐควรคำนึงถึงการปรับระดับแผนการปกครองที่สะท้อนถึงการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงในการขับเคลื่อนนโยบายการมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานและตลาดทุนมากขึ้น เนื่องจากการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวจะสะท้อนถึงการเตรียมพร้อมและรองรับความเป็นไปได้ของบทบาทในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทย

กล่าวโดยสรุปจะเห็นว่าความเป็นไปได้ของบทบาทในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการกระจายอำนาจอย่างแน่นอนในเรื่องของการเปิดการค้าเสรีที่รวมถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานและตลาดทุนโดยรูปแบบการกระจายอำนาจอาจเปลี่ยนไป ซึ่งภาครัฐจะต้องคำนึงถึงภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีการปรับในการรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

การนำตัวแปรตาม หรือระดับความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ที่มีปัจจัยทางรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์มาเป็นตัวกำหนดนโยบายของภาครัฐในการปรับเปลี่ยนจึงเป็นเหตุที่ผลสำคัญ เนื่องจากการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการลดระดับความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้จะเป็นแนวคิดพื้นฐานและยืนยันการปรับโครงสร้างทางอำนาจและการขับเคลื่อนนโยบายที่ก่อให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองและส่งผลต่อการยกระดับทางเศรษฐกิจในระยะยาว โดยอิทธิพลของการเปิดการค้าเสรีต่อนโยบายทางเศรษฐกิจเป็นหลักที่จะสะท้อนถึงการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจภายใต้การกระจายอำนาจ ดังนั้นจะสามารถสรุปแนวคิดได้ว่า

“ปัจจัยทางรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ที่มีอิทธิพลต่อการลดระดับความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้จะเป็นดัชนีที่สำคัญของภาครัฐในการปรับโครงสร้างทางการเมืองที่เหมาะสมกับการเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เนื่องจากการลดระดับความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้สะท้อนถึงการกระจายอำนาจอย่างมีระบบและกลไกอย่างมีประสิทธิภาพ”

แนวคิดการออกแบบระบบการเลือกตั้งในระดับรัฐบาลกลางจึงมีความสำคัญในการลดความเสี่ยงจากการบริหารและจัดการนโยบายสาธารณะโดยภาพรวมและการปรับโครงสร้างทั้งระบบพร้อมกันเนื่องจากการออกแบบระบบการเลือกตั้งในระดับส่วนกลางได้รวมที่นั่งของผู้แทนในระดับท้องถิ่นนั้นหมายความว่าโครงสร้างและขอบเขตอำนาจจะเปลี่ยนไปจากปัจจุบัน โดยเน้นการบริหารจัดการในระดับภาคมากขึ้นแทนการบริหารจัดการจากส่วนกลาง เช่น รัฐบาลกลางภายใต้การบริหารจัดการที่เป็นตัวแทนจากระดับภาคจะ

ดำเนินนโยบายการคลังโดยภาพรวมที่มีผลต่อโครงสร้างตลาดโดยรวมที่มีผลต่อระดับความผันผวนของราคาและปริมาณสินค้า (Political business cycle) แต่ระดับภาคและเทศบาลภายใต้แนวคิดสหพันธภาคจะเป็นตัวกำหนดประสิทธิภาพของการจัดเก็บรายได้และการจัดสรรงบประมาณแทนส่วนกลางโดยภาพรวม แต่การอนุมัติงบกลางหมายถึงที่นั่งของสภาภาคทั้งหมด โดยนำแนวคิดและบทสรุปจากการออกแบบระบบการเลือกตั้งจากงานวิจัยเรื่องการออกแบบระบบเลือกตั้งในฐานะสถาบันการเมืองเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศไทย (Institutional Designs for Political Institution under Thai Development: Electoral Systems) มาประยุกต์กับผลงานวิจัยในชิ้นนี้ โดยพยายามหาเหตุผลในการออกแบบระบบการเลือกตั้งที่สามารถลดความเสี่ยงจากปัญหาต่างๆ ในการจัดสรรงบประมาณที่สะท้อนถึงการลดช่องว่างของการกระจายรายได้ระหว่างคนรวยและคนจนภายใต้การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ซึ่งแนวคิดระบบการเลือกตั้งสามารถอธิบายจากผลสรุปคือ

กรุงเทพมหานคร

== ระบบการเลือกตั้งแบบไม่เป็นสัดส่วนแต่ต้องมีเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่ง

ภาคกลาง

== ระบบการเลือกตั้งเป็นกึ่งสัดส่วนประเภท Instant-Run-Off Voting

ภาคเหนือ

== ระบบการเลือกตั้งแบบกึ่งสัดส่วนประเภท Instant-Run-Off Voting

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

== ระบบการเลือกตั้งไม่เป็นสัดส่วนแบบการโอบคະແນนเสียง

ภาคใต้

== ระบบการเลือกตั้งแบบกึ่งสัดส่วนประเภท Instant-Run-Off Voting

แนวคิดการออกแบบระบบการเลือกตั้งดังกล่าวต้องจัดในรูปแบบสหพันธภาค เนื่องจากรูปแบบสหพันธภาคจะสะท้อนถึงการดำเนินนโยบายจากคณะกรรมการต่างๆ ที่เป็นตัวแทนจากการโหวตในแต่ละภาคที่เข้ามาบริหารจัดการนโยบายต่างๆ ในแต่ละกระทรวงซึ่งแน่นอนว่าเมื่อเปิดการค้าเสรีการค้าเงิน การบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ความสมดุลทางอำนาจจากการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกิดประสิทธิภาพ การบริหารจัดการนโยบายของภาครัฐที่มีผลต่อโครงสร้างตลาดก็必将มีความผันผวนที่มีระดับน้อยลง ทำให้ตลาดสามารถคาดหวังได้ถูกต้องการจ้ดระบบ ต้นทุนและกำไรทำได้อย่างเหมาะสมในระยะยาว แต่อย่างไรก็ตาม ระดับท้องถิ่นต้องมีการจัดรูปแบบที่สอดคล้องกับระบบแบบภาค

การออกแบบแนวคิดระบบสถาบันภายใต้ระบอบการปกครองแบบเป็นประชาธิปไตยโดยมีการปรับโครงสร้างขององค์ประกอบที่สะท้อนถึงการกำหนดเลือกและการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ เช่น

- ๑) การออกแบบระบบการเลือกตั้งและการจัดโครงสร้างทางอำนาจก่อนการเปิดการค้าเสรีเป็นประเด็นที่สำคัญเช่น การออกแบบระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนในระดับภาคโดยแต่ละภาคจะมีระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกันตามปัจจัยทางเศรษฐกิจและการจัดสรรงบประมาณที่ผ่านมาในอดีต ซึ่งการออกแบบโครงสร้างทางอำนาจภายใต้ระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมจะทำให้การบริหารและจัดการมีความคล่องตัวมากขึ้นและการจัดสรรงบประมาณจะสะท้อนถึงการลดความ

เหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้และเป็นปัจจัยพื้นฐานในการยกระดับรายได้ของแต่ละภาคกับการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดรายได้ท้องถิ่นกับการบริหารงบประมาณประเทศและงบประมาณทางการคลังท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระยะกลางและระยะยาว

- ๒) สภาภาคจะมีจำนวนของที่นั่งตามกรอบและเงื่อนไขของจำนวนอำเภอในแต่ละจังหวัดรวมกันเป็นภาคและให้สภาภาคเลือกสัดส่วนกรรมการในการดูแลแทนสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดในรูปแบบของคณะกรรมการจากการโหวตเสียงในสภาภาคซึ่งสภาภาคจะมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ เช่น การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการบริการสาธารณะ การจัดสรรภาษีและตั้งงบประมาณในแต่ละภาค แผนการกระจายอำนาจและการแก้ไขกฎหมายต่างๆ ภายในภาค หรือทำหน้าที่แทนคณะกรรมการกระจายอำนาจและสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยใช้จำนวนเดิมแต่มีการคัดเลือกจากสภาแทน
- ๓) ส่วนสภาเทศบาลยังคงอำนาจไว้ตามมาตรา ๕๖ (๔) ถึง มาตรา ๕๖ (๘) อย่างเดิมแต่เมื่อมีการเปิดการค้าเสรีมากขึ้นอาจให้อำนาจของสภาเทศบาลทำหน้าที่แทนสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล
- ๔) ระบบสภาสูงอาจมีการสรรหาแทนทั้งหมดโดยประกอบด้วยฝ่ายบริหารที่มาจากประธานสภาและรองประธานสภาในแต่ละสภาภาคและรวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมาจากประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานคณะกรรมการ

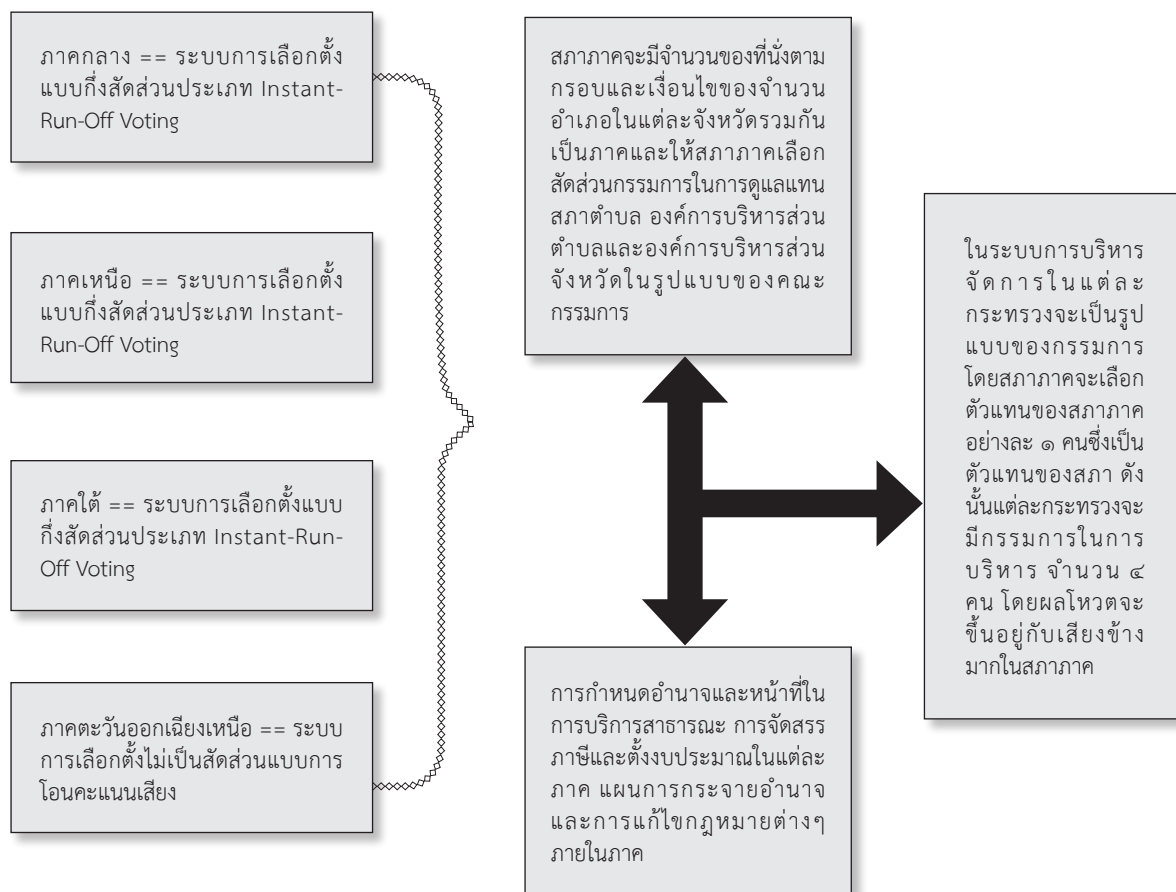
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ประธานคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น โดยจะมีการสรรหาในจำนวน ๑ ใน ๒ ของจำนวนสภาล่างของสภาภาคในแต่ละภาค ซึ่งมาจากหน่วยงานที่มีความหลากหลาย

ดังนั้น แนวคิดการจัดสรรผลประโยชน์จากโครงสร้างเชิงอำนาจภายใต้การกระจายอำนาจจาก แผนภาพที่ ๑.๑ และ ๑.๒ จะเห็นว่าระบบการเลือกตั้งยังสะท้อนถึงระบอบการปกครองแบบเป็นประชาธิปไตยแต่การทำงานจะเป็นรูปแบบคณะกรรมการต่างๆ ในระดับกระทรวงแทนที่การทำงานใน

รูปแบบรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วย ซึ่งแน่นอนว่าที่หนึ่งของรัฐบาลและส่วนท้องถิ่นอาจเหมือนรัฐบาลผสมซึ่งการทำงานจะมีความคล่องตัวขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากการเปิดการค้าเสรีต้องมีการกระจายอำนาจผ่านสภาภาคเป็นหลักและรวมถึงการตัดสินใจของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างรวดเร็วเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในกลุ่มประชาคมอาเซียน (แผนภาพที่ ๑.๑) อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบยังคงต้องมีสภาสูงโดยแต่ละภาคจะมีผู้แทนที่ถูกเลือกแตกต่างกัน แต่มีจำนวนเท่ากับจำนวนผู้แทนของสภาภาค

แผนภาพที่ ๑.๑ แนวคิดการจัดสรรผลประโยชน์จากโครงสร้างเชิงอำนาจภายใต้การกระจายอำนาจ

สภาภาคและเขตปกครองพิเศษ (ผลจากสมการถดถอย)



ดังนั้นการออกแบบและจัดโครงสร้างใหม่ในระบบสถาบันภายใต้การปกครองแบบประชาธิปไตยจะสะท้อนถึงภาพรวมของประเทศไทยคือ

- ๑) นโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพภายใต้การยกระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง
- ๒) นโยบายของภาครัฐในระดับภาคและท้องถิ่น การรองรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ
- ๓) การปรับตัวของโครงสร้างตลาดที่ลดความเสี่ยงจากความผันผวนทางตลาดเมื่อมีการเปิดการค้าเสรี หรือยกระดับการรวมกลุ่มทางการค้าในระยะยาว

๔) การคาดหวังของความสมดุลของอุปสงค์และอุปทานมีระดับที่สูงขึ้น

๕) ระดับความเสี่ยงของนโยบายภาครัฐในระดับภาค ในด้านการคลังที่มีระดับลดลง

๖) การบริหารการจัดเก็บรายได้และการบริหารโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ

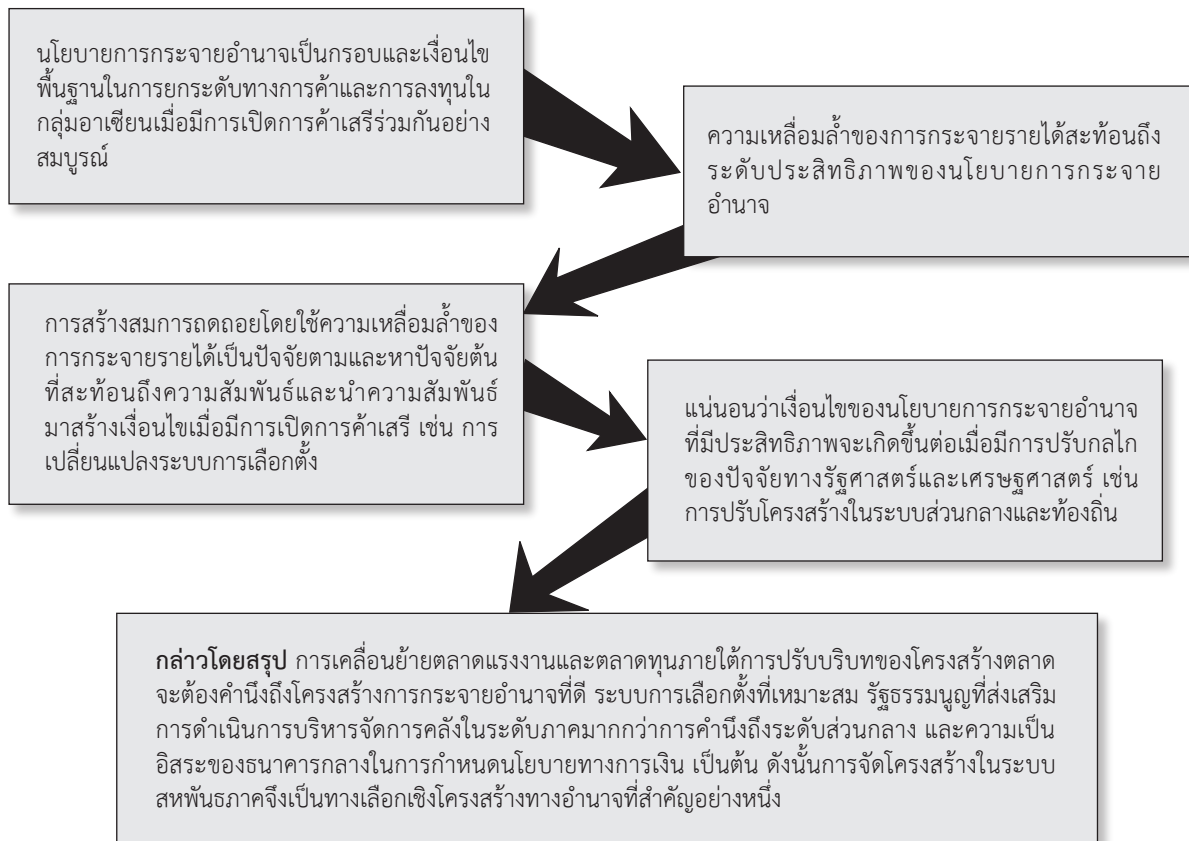
๗) การยกระดับความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้ระบอบการปกครองที่แตกต่างสะท้อนถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

[บทสรุป

งานวิจัยได้พยายามตอบคำถามว่าบทบาทในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทย และภาครัฐควรคำนึงถึงการมองแนวทางการบูรณาการ หรือการปรับโครงสร้างเชิงอำนาจภายใต้กรอบและเงื่อนไขของการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสมกับการยกระดับความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งจะเห็นว่าภาครัฐควรเน้นการปรับโครงสร้างเชิงอำนาจ เช่น นโยบายการกระจายอำนาจที่สะท้อนถึงความคล่องตัวในการบริหารจากการจัดสรรงบประมาณและการจัดเก็บรายได้ให้เกิดประสิทธิภาพจากผลประโยชน์ที่โครงสร้างตลาดจะมีการปรับเปลี่ยนตามนโยบายต่างประเทศที่จะให้อิสระในการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตและตลาดทุน และรวมถึงตลาดแรงงาน

ดังนั้น การหาแนวทางปรับโครงสร้างการกระจายอำนาจจึงเป็นคำตอบที่ดีที่สุดสำหรับนโยบายภาครัฐที่จะสร้างกลไกของรัฐที่สามารถยกระดับความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อสร้างความสมดุลของโครงสร้างตลาดและสามารถผลักดันประโยชน์ของการรวมกลุ่มทางการค้าเพื่อลดระดับความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ในประเทศไทยในระยะยาวจากผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจร่วมกันในกลุ่มอาเซียน และที่สำคัญที่สุด การใช้ระบบโครงสร้างเดิมและไม่ให้อิสระของการใช้อำนาจจากสภาภาค ประเทศไทยจะเสียค่าโอกาสจากผลประโยชน์ในการรวมกลุ่มทางการค้าระหว่างประเทศในอาเซียน โดยแนวคิดสรุปอธิบายในแผนภาพที่ ๑.๒

แผนภาพที่ ๑.๒ แนวคิดโดยสรุปกับโครงการความเป็นไปได้ของบทบาทในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีอิทธิพลผลต่อนโยบายการกระจายอำนาจ: กรณีการศึกษาประเทศไทย



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

โครงการ “การออกแบบระบบเลือกตั้งพื้นฐานสถาบันการเมืองเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศไทย”
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ๒๕๕๖

ภาษาอังกฤษ

Grossman Philip J., and Edwin G. West. 1994. Federalism and the Growth of Government Revisited, **Public Choice**, 79(1/2):19-32.

Henry Teune. Jan., 1982. Decentralization and Economic Growth: Government and Economic Performance, **Annals of the American Academy of Political and Social Science** (459):93-102.

Lars P. Feld. 2000. Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland, **Public Choice**, 105(1/2):125-164.

Levy, P. I. (1997). A political-economic analysis of free trade agreement. **American Economic Review**, 87, 506-519.

Mansfield D. E.; Milner V. H.; Rosendorff B. P. (Summer, 2002). Why democracies cooperate more: electoral control and international trade agreements. **International Organization**, 56(3), 477-513.

O’Loughlin, J., Ward, M. D., Lofdahl, C. L., Cohen J. S., Brown D. S., Reilly D., Gleditsch, K. S., & Shin, M. (1998, December). The diffusion of democracy; 1946-1994. **Annals of the Association of American Geographers**, 88(4), 545-574.

Sirowy, L. & Alex, I. (1990). The effect of democracy on economic growth and inequality: a review. **Studies in Comparative International Development**, 25:126-157.

Sjöberg, Örjan and Fredrik Sjöholm. Jul., 2004 Trade Liberalization and the Geography of Production: Agglomeration, Concentration, and Dispersal in Indonesia’s Manufacturing Industry, **Economic Geography**, 80(3): 287-310.

Staiger, R. W. (1995a). International rules and institutions for cooperative trade policy. In G. M. Grossman & K. Rogoff (Eds.), **Handbook of international economics**, 3:224-230. Amsterdam and New York: Elsevier Science.

Tongzon, J. L. & Khan H. (2005, December). The challenge of economic integration for transitional economies of Southeast. **ASEAN Economic Bulletin**, 22:266-283.ABI/INFORM Global.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

<http://www.ombudsman.go.th/10/documents/law/Constitution2550.pdf> Retrieved (27/09/2556)

<http://data.worldbank.org/>. Retrieved (27/09/2556)

<http://www.imf.org/external/data.htm>. Retrieved (27/09/2556)

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>. Retrieved (27/09/2556)

<http://www.nesdb.go.th/> Retrieved (27/09/2556)

<http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>. Retrieved (27/09/2556)

การเลือกตั้ง: การสร้างเครือข่ายและสายใยความสัมพันธ์ในการเมือง ระดับท้องถิ่น

Elections: network building and the web of relationships in local politics in Thailand*

พิสิษฐ์ นาสี^๑ และชัยพงษ์ สำเนียง^๒

บทคัดย่อ

การเข้าสู่พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนผ่าน “การเลือกตั้ง” ได้สร้างอำนาจต่อรองให้ประชาชนอย่างมหาศาล ผ่านความสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เช่น กลุ่มเครือข่าย กลุ่มทรัพยากร กลุ่มทุน ฯลฯ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นที่ “เปิด” ที่ประชาชนใช้เป็น “พื้นที่” เพื่อสร้างสายสัมพันธ์กับรัฐบาลแบบใหม่ได้ รวมถึงมีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องทำให้นักการเมืองท้องถิ่นต้องสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนอย่างหลากหลาย ทำให้ “การเลือกตั้ง” เป็นเครื่องมือสำคัญของประชาชนในการต่อรองกับนักการเมืองท้องถิ่น และการเลือกตั้งยังเปิดโอกาสให้ “คนหน้าใหม่” เข้าสู่พื้นที่ทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ทำให้การเมืองท้องถิ่นมีเซฟพื้นที่ผูกขาดของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

* งานชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ พลวัตการเมืองท้องถิ่น กับการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่ดี ภายใต้ชุดโครงการวิจัยการเสริมสร้างศักยภาพ อปท. สุขภาวะ สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และโครงการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของภาคประชาชน และการขยายพื้นที่ทางการเมืองของประชาชน สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และได้รับความอนุเคราะห์จาก ศ. ดร.มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด “ครู” ที่อดทนยิ่งในการอ่านและให้คำแนะนำ รศ. ดร.ไชยันต์ รัชชกูล ครูผู้ไม่เหน็ดเหนื่อยต่อคำถามโง่งง ของศิษย์ รวมถึงกำนันหวิ่น ธนา ยะโสภาก ที่ช่วยเหลือในหลายๆโอกาส ชัยนวัฒน์ ปูนคำปิ่น เกรียงไกร จินะโกฎี ตรีสกุล กิตนวัตระกุล ที่อำนวยความสะดวกในหลายเรื่อง แต่ความบกพร่องในงานชิ้นนี้ย่อมเป็นผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

^๑ นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

^๒ นักวิจัยประจำสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ฉะนั้น การเมืองในระดับท้องถิ่นจึงเป็น “พื้นที่เปิด” ที่พร้อมรับ “ผู้เล่นใหม่” เข้าสู่พื้นที่ได้อย่างไม่จำกัด ภายใต้การสร้างความสัมพันธ์ที่หลากหลาย เป็น “สนามของการต่อรอง” ที่สำคัญและทำให้เกิดพื้นที่ที่ประชาชน “ปกครองตนเอง”

Abstract

The opportunity for people to enter political space through local administrative organization elections has created massive bargaining power. People gain bargaining power through network building among various interest groups such as family and relatives, national resources based group, and business group. Hence, the local administrative organization becomes an ‘open space’ that people use to create a new form of relationship with the state. Moreover, local elections make local politicians build relationships with people at many levels as well. “Election” then becomes a political tool people use in bargaining with local politicians. Additionally, election gives an opportunity to “new-comers” to enter political space. This indicates that local politics is not monopolized by any one group. Local politics is open for new-comers without limitation within the context of network building in many levels. Local politics is a “bargaining arena”, and importantly is a space for people and self- government.

๑. บทนำ

ความเปลี่ยนแปลงในห้วง ๒ ทศวรรษที่ผ่านมา มีวิกฤติทางการเมืองในระดับประเทศเกิดขึ้นหลายครั้ง และทำให้ประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาล ส่วนกลางไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร แต่ในทางกลับกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับกลายเป็นฟันเฟืองที่สำคัญในการพัฒนาในระดับท้องถิ่น รวมถึงสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลง สายใยความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และสร้างสัมพันธ์ภาพ ชนิดใหม่ จากอำนาจศูนย์กลางเป็นผู้กำหนดนโยบาย มาเป็น “ท้องถิ่นกำหนดตนเอง”^๓ (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๕๒; สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ๒๕๕๔; วีระศักดิ์ เครือเทพ ๒๕๕๐) แล้วการเปลี่ยนตำแหน่งแห่งที่ของคนในท้องถิ่นสร้างความเปลี่ยนแปลงได้มากน้อยเพียงใด การศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมิติของการสร้างพื้นที่การเมืองให้แก่ประชาชนจึงมีความสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้เราสามารถพัฒนา กำหนด ทิศทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็น องค์กรที่เป็นประโยชน์อย่างสูงสุดแก่ประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขับเคลื่อนและสนองตอบ ความต้องการของประชาชนผ่านตัวแทนที่หลากหลาย และมีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในช่วง ๑๐ ปี ที่ผ่านมา ประชาชนในท้องถิ่นให้ความหมายกับการ เลือกตั้งและมีหลักเกณฑ์ในการเลือกตัวแทนและ ควบคุมตัวแทนนั้นๆ อย่างไร ประสบผลสำเร็จมาก น้อยแค่ไหน ซึ่งการเลือกและควบคุมตัวแทนมีความ

สลับซับซ้อนอยู่ภายใต้เงื่อนไขความสัมพันธ์ในหลายๆ ด้าน เช่น ความสัมพันธ์เชิงเครือญาติ พวกพ้องเพื่อนฝูง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ลูกน้อง-เจ้านาย เป็นต้น เงื่อนไขความสัมพันธ์เช่นนี้ทำให้ชาวบ้านสามารถ กำหนดและควบคุมผู้แทนของตนได้ในระดับหนึ่ง การทำความเข้าใจการเมืองของชาวบ้านให้รอบด้านจะ เป็นการทำความเข้าใจการเมืองของชาวบ้าน ที่ว่า “ชาวบ้านถูกซื้อ หรือ โกง จน เจ็บ เลือกคนไม่เป็น” ซึ่งการเมืองของชาวบ้าน ในลักษณะนี้จะแสดงให้เห็นถึงการมีพลวัตไม่หยุดนิ่ง ตายตัวของการเมืองท้องถิ่น

การเมืองของคนในท้องถิ่นจึงเป็นการเมืองผ่าน “การเลือกตั้ง” ที่อาศัยความสัมพันธ์ที่หลากหลายเพื่อ เข้าไปมีส่วนร่วมในการเมืองท้องถิ่น โดยการเลือกตั้งได้ เป็นพื้นที่ “ต่อรอง” ของคนกลุ่มต่างๆ ที่เข้ามาสร้าง ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ เพื่อเข้าไปจัดการทรัพยากร ของท้องถิ่น ซึ่งคนกลุ่มต่างๆ สามารถเป็นผู้กระทำการ (actor) ในท้องถิ่นได้ และในขณะที่เดียวกันคนใน ท้องถิ่นก็สามารถเข้าไปตรวจสอบ ขับเคลื่อนท้องถิ่น ผ่านเครื่องมือที่หลากหลาย เช่น การเลือกตั้ง ความสัมพันธ์ในมิติต่างๆ กฎหมายที่เปิดช่องให้ ฯลฯ ทำให้ ในท้องถิ่นไม่มีการผูกขาดอำนาจอย่างสมบูรณ์

บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็น (๑) พัฒนาการของ ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับท้องถิ่นผ่าน “การเลือกตั้ง” ที่เป็นเครื่องมือการสร้างอำนาจต่อรอง ให้แก่คนกลุ่มต่างๆ (๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่ง กลายเป็นพื้นที่ที่คนกลุ่มต่างๆ ได้เข้ามา “มีส่วนร่วม ในการจัดการ” (๓) ส่งผลให้เกิดสำนักทางการเมือง แบบใหม่ และ (๔) ที่สัมพันธ์กับการสร้าง “ตำแหน่ง

^๓ เป็นแนวที่ให้ท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อน “วาระ” “ความต้องการ” ของตนผ่าน อปท. (ซึ่งยังไม่ลงตัวในรูปแบบ) เพื่อสร้างพื้นที่ การจัดการที่หลากหลาย สร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ อย่างหลากหลาย และให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ (ชานัญ จันทรเรือง ๒๕๕๕) ในที่นี้อาจถือว่าการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจใหม่ แต่มีข้อถกเถียงในแง่ที่จะสามารถปฏิบัติ ได้จริงหรือไม่ เพราะการเกิดจังหวัดจัดการตนเอง มีพื้นที่ทับซ้อนกับ อปท. ในระดับต่างๆ อย่างกว้างขวาง รวมถึงในแง่ของ กฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน

แห่งที่” ของคนในชนบท ซึ่งจะกล่าวอย่างละเอียดต่อไปข้างหน้า

บทความนี้ใช้ข้อมูลหลักจากการศึกษาการเลือกตั้งในพื้นที่ เทศบาลตำบลม่วงน้อย อ.ป่าซาง และเทศบาลตำบลศรีเตี้ย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

๒. วรรณกรรมปริทัศน์

การศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมาอย่างต่อเนื่องที่สัมพันธ์กับการศึกษาพัฒนาการเชิงโครงสร้าง เช่นงานของ ธเนศวร์ เจริญเมือง (๒๕๔๕) นันทวัฒน์ บรมานันท์ (๒๕๔๙, ๒๕๕๒) วุฒิสาร ตันไชย (๒๕๔๒, ๒๕๔๔, ๒๕๔๗ก, ๒๕๔๗ข) สมคิด เลิศไพฑูรย์ (๒๕๔๙) ซึ่งเป็นการศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลาต่างๆ ที่มีพลวัตอย่างต่อเนื่อง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วงแรกตั้งนั้นมีฐานะเป็น “แขนขา” “ส่วนย่อย” “ส่วนย่อย” ของรัฐส่วนกลาง (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๕๒ก; ๒๕๕๒ค; ประหยัด หงส์ทองคำ ๒๕๒๐) ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยในระดับต่างๆ เข้ามาควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คนท้องถิ่นมิได้เข้าไปขับเคลื่อน กำหนดทิศทางท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ในปลายทศวรรษ ๒๕๓๐ ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยให้มีการเลือกตั้งสมาชิก อบต. ทำให้เกิดการตื่นตัวทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ต้นทศวรรษ ๒๕๔๐ มีความตื่นตัวทางการเมืองอย่างมากจากการขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีการเลือกตั้ง

นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ทำให้เกิดการกระจายอำนาจเชิงโครงสร้างในระดับรากฐานอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อนในสังคมไทย งานในกลุ่มนี้มีข้อเด่นที่สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีพลวัต ทำให้เห็นจุดเด่น และข้อจำกัดในแต่ละช่วงเวลาที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทใด แต่ก็ทำให้ละเอียดพลวัตทางสังคม และตัวบุคคล ที่เข้าไปขับเคลื่อนเปลี่ยนแปลงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการเมืองของประชาชนในภาคส่วนต่างๆ ที่เข้าไปมีบทบาทในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ภายหลัง เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๕๒ก, ๒๕๕๒ค) จะเสนอให้เห็นถึงบทบาทของประชาชนที่ควรมี และทิศทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรเป็นองค์กรที่สนองตอบต่อปัญหาของชาวบ้านอย่างทันทั่วทั้งที่ และควรเป็นการเมืองอีกระดับหนึ่งที่ต่างจากระดับชาติ แต่ก็ยังไม่เห็น “ตัวคน” ที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกันก่อนหน้านี้ของเขา (๒๕๓๖, ๒๕๕๒ข) ที่อธิบายถึงบทบาทคนชั้นกลางที่มีส่วนร่วมในการเมืองช่วงเหตุการณ์ พฤษภาคม ๒๕๓๕ และทัศนคติของคนชั้นกลางต่อการเลือกตั้ง ซึ่งสามารถอธิบายได้ในการเมืองระดับชาติ ไม่ใช่การเมืองท้องถิ่น แต่ก็ถือเป็นงานคลาสสิกที่อธิบายยุคสมัยนั้นได้อย่างลุ่มลึก แต่ก็น่ากังขาอยู่ว่าจะสามารถอธิบายสังคมไทยทั้งหมดได้หรือไม่

ดังนั้น จากความหมายและขอบข่ายโดยกว้าง เมื่อจำกัดกรอบการมองโดยอยู่บนฐานคิดเรื่องการบริหารปกครองในพื้นที่ท้องถิ่น ทำให้เห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับ นั้นย่อมหมายความว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่งๆ ก็ย่อมมีอำนาจและ

ความเป็นอิสระที่มากขึ้นแตกต่างกันออกไป อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นก็มักจะมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิดการกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน เช่น ในด้านของอำนาจหน้าที่อาจจะกันไปภายใต้หลักการโอนอำนาจ แต่ในด้านของทรัพยากรและการคลังก็อาจจะเป็นไปภายใต้หลักการหนึ่งก็ได้ หรือในระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจจะมีการจัดระบบได้ในหลายลักษณะตามระดับหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจที่แตกต่างกันออกไป

การศึกษาสายใยความสัมพันธ์ทางการเมืองในระดับท้องถิ่นผ่าน **“ระบบอุปถัมภ์”** เป็นแนวทางหนึ่งในการเข้าใจความเปลี่ยนแปลงนี้ เพราะระบบอุปถัมภ์คือระบบหนึ่งที่ร้อยรัดความสัมพันธ์ของคนกลุ่มต่างๆ และพันธนาการสังคมไทยไว้อย่างเหนียวแน่น งานของ อคิน รพีพัฒน์ (๒๕๒๗, ๒๕๔๑) พบว่าระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยเป็นระบบที่เป็นทางการ เป็นแนวคิดและแนวทางทางการเมืองภายใต้การปกครองในระบบศักดินาที่แบ่งคนออกเป็น ๒ ชั้น คือ นาย (ผู้ปกครอง) และไพร่/ทาส (ชนชั้นถูกปกครอง) ระบบนี้ยังมีการอุปถัมภ์ในชนชั้นตัวเองอีกด้วย โดยมีลักษณะเด่น ๓ ประการ คือ ๑. เป็นระบบที่ไม่มีความเท่าเทียมในการแลกเปลี่ยน ๒. เป็นแนวคิด คือ จากผู้อุปถัมภ์ถึงผู้รับอุปถัมภ์โดยตรง ๓. เป็นระบบที่ไม่ยั่งยืน ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ส่งผลให้ความภักดีทางการเมือง (political loyalty) ของคนไทยส่วนมากไปกระจุกตัวอยู่ในหมู่คณะ ทำให้การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อสร้างความยุติธรรมระดับชาตินั้นแทบเป็นไปไม่ได้ ระบบอุปถัมภ์ของไทยจึงมีลักษณะของ **“หัวมังกุท้ายมังกร”** ที่เกิดจากการผสมกันระหว่างวัฒนธรรมอำนาจนิยมที่เข้าได้ดีกับวัฒนธรรมอุปถัมภ์อมรา พงศาพิชญ์ (๒๕๓๙) อธิบาย **“ระบบอุปถัมภ์”**

ในสังคมไทยว่าเป็นระบบที่เชื่อมร้อยคนในสังคมต่างๆ ซึ่งเป็นระบบที่มีความไม่เท่าเทียมของการเข้าสู่อำนาจและทรัพยากร สอดคล้องกับงานของ นิธิ เอียวศรีวงศ์ (๒๕๓๒, ๒๕๓๖, ๒๕๔๑) ที่อธิบายความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยที่ทำให้คนเข้าถึงทรัพยากรได้ไม่เท่าเทียม ทำให้ต้องยึดโยงกับผู้มีอำนาจเพื่อให้เข้าถึงทรัพยากร และผู้มีอำนาจสามารถช่วยเหลือให้เข้าถึงทรัพยากร นอกจากนี้ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๓๖, ๒๕๔๙, ๒๕๕๒) อธิบายว่าระบบอุปถัมภ์สัมพันธ์เชื่อมโยงกับการเลือกตั้ง ทำให้ผลิตภาพทางการเลือกตั้งในชนบทมีต่ำ และเกิดการซื้อเสียงอย่างกว้างขวาง ซึ่งจะต้องสร้างชนบทให้เป็น **“เมือง”** ภายใต้สมมติฐานว่าชาวชนบทตั้งรัฐบาล ส่วนชนชั้นกลางในเมืองเป็นผู้ล้มรัฐบาล แต่งานในกลุ่มนี้มีจุดร่วมกัน คือ ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์เกิดจากการเข้าถึงอำนาจไม่เท่ากัน มีความไม่เท่าเทียมกันในความสัมพันธ์ และระบบมีความเปราะบางไม่ยั่งยืน ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล

งานของ **ประจักษ์ ก้องกีรติ** (๒๕๕๕ก, ๒๕๕๕ข, ๒๕๕๕ค) **ยุกติ มุกดาวิจิตร** (๒๕๕๕ก) อธิบายระบบประชาธิปไตยที่แตกต่างของคนกลุ่มต่างๆ แต่ที่สำคัญคือ ต้องมีการเลือกตั้งเป็นพื้นที่ที่จำเป็น แต่คนชั้นกลางและชนชั้นสูงกลับมีทัศนคติด้านลบต่อ **“ระบอบประชาธิปไตย”** ทำให้เกิด **“วาทกรรมโง่ จน เจ็บ”** ทำให้ชาวบ้านเป็นผู้ร้ายในระบอบประชาธิปไตยไทย งานของ **นิธิ เอียวศรีวงศ์** (๒๕๕๒, ๒๕๕๓, ๒๕๕๔, ๒๕๕๕) ได้ชี้ให้เห็นความเข้าใจ **“ประชาธิปไตยที่ล้นไหล”** อย่างไรก็ดี ระบบนี้เป็นระบบที่ทำให้คนเสมอหน้า และเข้าสู่พื้นที่ทางการเมืองอย่างเท่าเทียม (Ockey 2000)

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ **คริส เบเคอร์** (๒๕๔๖) อธิบายการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมไทยที่มีมาอย่างต่อเนื่อง และทำให้เกิดชนชั้นใหม่ เช่น เกิดกลุ่มพี

ในยุคต้นรัตนโกสินทร์ และเกิดคนชั้นกลางอย่างกว้างขวางในช่วงที่เกิดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แม้ว่าระบบการเมืองจะอยู่ภายใต้ระบบเผด็จการ กึ่งเผด็จการ (ประชาธิปไตยครึ่งใบ) แต่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องทำให้เกิดคนชั้นกลาง แต่ได้ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของการเข้าถึงทรัพยากรของคนกลุ่มต่างๆ และเกิดความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ ด้วย (นิธิ เอียวศรีวงศ์ ๒๕๓๑; ๒๕๓๖; ๒๕๔๑; ๒๕๔๓; ๒๕๔๙)

นอกจากนี้ **ผาสุก พงษ์ไพจิตร** (๒๕๕๕) ยังอธิบายให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมในช่วงหนึ่งอายุคนที่ผ่านมา คนชนบท หรือกึ่งชนบท หรือกึ่งเมืองมีความต้องการสิ่งเดียวกัน ได้สรรคสร้าง **“วัฒนธรรมของความเสมอหน้า”** ขึ้นมา โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไม่ยอมรับการเมืองแบบเก่าซึ่งคนชั้นกลางมีการศึกษาสูงเป็นผู้กำหนดหรือพยายามกำกับอีกต่อไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ ได้ทำให้คนชนบท หรือกึ่งเมืองกึ่งชนบทเกิดสำนึกทางการเมือง หรือวัฒนธรรม สัมพันธ์กับการขึ้นมาใช้อำนาจของทักษิณ ชินวัตร ที่ได้เปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพเชิงอำนาจระหว่างประชาชนกับรัฐใหม่ (นิธิ เอียวศรีวงศ์ ๒๕๔๙; เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๔๙; ผาสุก พงษ์ไพจิตร ๒๕๔๖; เกษียร เตชะพีระ ๒๕๔๗) ผ่านนโยบาย **“ประชานิยม”** ที่ให้ประชาชนเข้าถึงทุน เป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางธุรกิจไทยอย่างไพศาล โดยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีส่วนสำคัญในการสร้างความตื่นตัวทางการเมืองในชนบท และมีการขยายตัวในสำนึกทางการเมือง ที่เรียกว่า **“คนเสื้อแดง”** ที่ **“เป็นเครือข่ายข้ามชนชั้น”** อภิชาติ สถิตนิรามัย (๒๕๕๔) **“เป็นชนชั้นกลางในชนบท”** นิธิ เอียวศรีวงศ์ (๒๕๕๔) **“ชาวบ้านผู้รู้โลกกว้าง”** Keyes (2553) และการศึกษาของ เกษียร เตชะพีระ (๒๕๕๓ก, ๒๕๕๓ข) **เวียงรัฐ เนติโพธิ์** (๒๕๕๔)

ประกาศ ปันตบแต่ง (๒๕๕๔) ที่ทำให้เห็นความเปลี่ยนแปลงของชนบททั้งทางด้านเศรษฐกิจที่มีการผลิตเชิงพาณิชย์ ทำงานในภาคนอกเกษตรกรรม อยู่ในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท และมีสำนึกในความ **“เท่าเทียม” “เป็นธรรม” “เสมอหน้า”** และเชื่อมั่นศรัทธาต่อระบอบ **“ประชาธิปไตย”** ที่สร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนใหม่อย่างน่าสนใจ

การศึกษาสายใยความสัมพันธ์ของความเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ ของสังคมไทยทั้งด้านพลวัตขององค์กร ปฏิบัติการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเปลี่ยนแปลงของสัมพันธภาพเชิงอำนาจของสังคมไทย จะทำให้เราเข้าใจพลวัตของสังคมไทย ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าส่งผลอย่างสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงในการเมืองท้องถิ่น ดังจะได้กล่าวต่อไป

๓. นโยบายประชานิยมกับคนชั้นกลางใหม่

พัฒนาการทางเศรษฐกิจของสังคมไทยมีมาอย่างต่อเนื่อง นับเนื่องแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑ ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่มุ่งสร้างโครงสร้างพื้นฐานภายในประเทศ โดยการหนุนช่วยของสหรัฐอเมริกา และธนาคารโลกหลังทศวรรษ ๒๕๐๐ ประเทศไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างการ **“พัฒนาสมัยใหม่”** ให้ประเทศไทยเป็นประเทศ **“ทันสมัย”** โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้นำแนวคิดจากต่างประเทศเข้ามาปฏิบัติใช้ในฐานะ **“ประเทศไทยเป็นประเทศด้อยพัฒนา”** จึงมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจเป็นด้านหลัก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑-๓ (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๑๙) มุ่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน เขื่อน ไฟฟ้า

เพื่อตอบสนองการผลิตในระบบอุตสาหกรรม รวมถึงเพิ่มผลผลิต และรายได้เฉลี่ยต่อหัวให้มากขึ้น (อมรภาพงศาพิชญ์ ๒๕๔๙ : ๒๑๒) โครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้เอื้อประโยชน์ต่อการขนถ่ายสินค้า บริการ และทรัพยากรจากชนบทเข้าสู่ส่วนกลาง เช่น เมืองหลักในภูมิภาคและกรุงเทพฯ มีการสร้างเครือข่ายคมนาคมเข้าสู่หมู่บ้านในชนบท และเป็นการขยายอำนาจรัฐเข้าสู่ชนบทอย่างกว้างขวาง

การพัฒนาสมัยใหม่ทำให้ชาวบ้านเปลี่ยนการผลิตจากการปลูกข้าวเพื่อกินและขาย ขยายสู่การปลูกพืชชนิดใหม่เพิ่มมากขึ้น รวมถึงมีการใช้สิ่งของที่ผลิตมาจากเมือง และอยู่ในระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพามากขึ้น ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ให้แก่คนกลุ่มต่างๆ รวมถึงสร้างความไม่เท่าเทียมในด้านการพัฒนาเมืองต่างๆ ตามภูมิภาค

กล่าวได้ว่าการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจทำให้เกิดชนชั้นกลาง ที่เป็นผลมาจากการขยายตัวด้านการศึกษา มีการสร้างมหาวิทยาลัยตามภูมิภาคปลายทศวรรษ ๒๕๐๐ เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ทำให้เกิดชนชั้นกลางที่มีการศึกษาและมีรายได้สูง แต่ในทางตรงกันข้ามได้ทำให้ช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบทห่างกว้างยิ่งขึ้น และเกิดปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรอย่างกว้างขวาง (ดูเพิ่มเติมใน, อานันท์ กาญจนพันธุ์ ๒๕๒๗)

ภายใต้การปกครองในระบบเผด็จการช่วงปี พ.ศ. ๒๕๐๐ - ๒๕๑๖ และประชาธิปไตยครึ่งใบช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๙ - ๒๕๓๑ กว่า ๓๐ ปี ไม่ว่ารัฐบาลจะมาจากทหาร หรือพลเรือน นโยบายหนึ่งที่สืบเนื่อง คือ การใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ที่มุ่งสร้างการพัฒนาในมิติ

ต่างๆ แต่ในทางการเมืองกลับอยู่ในระบบเผด็จการหรือกึ่งเผด็จการ (ประชาธิปไตยครึ่งใบ)^๔ มีสิทธิเสรีภาพอย่างจำกัด

แรงกดดันทางการเมืองในระบบเผด็จการทำให้ชนชั้นกลางที่มีการศึกษา และมีรายได้สูง ที่เป็นผลมาจากการพัฒนาของรัฐในช่วงหลายสิบปี ตระหนักถึงปัญหาของความไม่เสรีภาพทางการเมือง จนเกิดเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตย ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ที่มีประชาชนเข้าร่วมมหาศาล แม้ภายหลังจะเกิดเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ที่ทำให้นักศึกษาปัญญาชนหนีเข้าป่าไปร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ (ดูเพิ่มเติมใน ประจักษ์ ก้องกีรติ ๒๕๔๘) แต่ว่าอุดมการณ์ “ประชาธิปไตย” ได้หยั่งรากในสังคมไทยแล้ว

ในช่วงการพัฒนา นายทุน และรัฐ ได้พรากประชาชนชนบทออกจากทุนทางทรัพยากร เช่น ที่ดิน น้ำ ป่าไม้ มีการออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อควบคุม/จัดการทรัพยากรที่เคยอยู่ในการดูแลของชุมชนไปเป็นของรัฐ เช่น ป่าไม้ มีการออก พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ หรือการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตไฟฟ้า ทำให้ต้องอพยพคนออกจากที่ทำกิน จนกลายเป็นปัญหาเรื้อรัง การพัฒนาที่ล่าเอียงของรัฐได้ทำให้เกิดช่องว่างของรายได้ ส่งผลให้ประชาชนในชนบทกลายเป็นแหล่งแรงงานราคาถูก เกิดการล่มสลายของสังคมชนบท

กลางทศวรรษที่ ๒๕๒๐ เกิดการตื่นตัวขององค์กรนอกภาครัฐราชการ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ได้เข้ามาร่วมพัฒนาชนบทในหลายมิติ และเกิดการตื่นตัวของกระแส “วัฒนธรรมชุมชน” ที่เห็นคุณค่าของหมู่บ้านชนบท เป็นการพัฒนาทางเลือกที่นอก

^๔ การปกครองในระบบเผด็จการ คือ การไม่มีการเลือกตั้ง มีทหารเป็นนายกรัฐมนตรี เช่น รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (๒๕๐๑ - ๒๕๐๖) รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (๒๕๐๖ - ๒๕๑๖) ส่วนรัฐบาลประชาธิปไตยในช่วงการปกครองของ พล.เอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (ช่วงปี ๒๕๑๙ - ๒๕๓๑) เป็นช่วงที่มีการเลือกตั้ง แต่นายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง รวมถึงคณะรัฐมนตรีมาจากข้าราชการ เทคโนแครต เป็นช่วงที่มีเสรีภาพทางเศรษฐกิจ ส่วนการเมืองเป็นกึ่งเผด็จการ

เนื่องจากการพัฒนากระแสหลัก เนื่องด้วยการพัฒนาจากภาครัฐไม่อาจสร้างความเท่าเทียม และกระจายทรัพยากรอย่างเท่าเทียม คนชนบทเข้าไม่ถึงทรัพยากรกลายเป็นแรงงานรับจ้าง และเกิด “คนจน”^๔ ทั้งในชนบทและในเมืองจำนวนมาก

ในทศวรรษ ๒๕๔๐ เกิดความตื่นตัวในกระแสการเมืองภาคประชาชนมากขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ ที่เพิ่มช่องทาง และสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง และในช่วงเวลานั้นรัฐบาลพรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เข้ามาบริหารประเทศในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๓ – ๒๕๔๙ โดยมีนโยบายหลายนโยบาย เช่น กองทุนหมู่บ้าน หมู่บ้านละ ๑ ล้านบาท โครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) และโครงการบ้านเอื้ออาทร ซึ่งสร้างแรงสั่นสะเทือนต่อโครงสร้างการเมืองไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายทางการเมือง ที่เรียกว่า “ประชานิยม” (populism) ที่ส่งผลให้เกิดแนวคิด “ประชาธิปไตยที่กินได้” (ดู ประภาส ปิ่นตบแต่ง ๒๕๕๖) ที่ประชาชนได้รับผลจากนโยบายที่แท้จริง โดยเฉพาะประชาชนในชนบท

นอกจากนี้ความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม ในช่วง ๒-๓ ทศวรรษที่ผ่านมาทำให้เกิด “คนชั้นกลางในชนบท” (นิธิ เอียวศรีวงศ์ ๒๕๕๔) ที่มีความตื่นตัวทางการเมือง ที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะผ่าน “การเลือกตั้ง” เพราะมีผลอย่างสำคัญ

ต่อการกำหนด “นโยบายสาธารณะ” มีผลต่อการดำเนินชีวิตเขาอย่างมาก เขาเหล่านั้นได้เข้าสู่พื้นที่ทางการเมืองในฐานะ “ผู้ประกอบการทางการเมือง” (agency politic) ที่กระตือรือร้น

โดยการเข้ามาของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ใช้นโยบายประชานิยมเพื่อดึงคะแนนเสียงจากคนชนบทให้ได้มากที่สุด แทนที่จะอาศัยการแจกสิ่งของเงินทองผ่านระบบอุปถัมภ์แบบเดิม (ดู นิธิ เอียวศรีวงศ์ ๒๕๕๒) แต่กลับใช้นโยบายประชานิยมเพื่อแลกกับคะแนนเสียงหรือความนิยมทางการเมืองของคนในชนบทและคนจนในเมือง ผ่านนโยบายที่บริหารจัดการให้เงินและผลประโยชน์จากรัฐในรูปแบบต่างๆ ไปถึงมือชาวบ้านอย่างจับต้องได้^๕ นักวิชาการต่างวิจารณ์นโยบายประชานิยมว่าเป็น “นโยบายเฉพาะหน้า” “นโยบายที่ฉาบฉวย” (นิธิ เอียวศรีวงศ์ ๒๕๔๙; เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๔๙) ไม่ได้มุ่งเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมแต่อย่างใดแต่นโยบายประชานิยมทำให้การแข่งขันกันทางนโยบายเกิดขึ้นจริง แม้ว่าจะเป็นการแข่งขันทางนโยบายที่พยายามจะเป็นประชาชนนิยมมากกว่ากัน เพื่อหวังคะแนนเสียงจากผู้เลือกตั้งก็ตาม ก่อนการก่อเกิดของพรรคไทยรักไทยนั้นนโยบายของรัฐบาลมักจะได้มาจากการกำหนดของเทคโนโลยีหรือข้าราชการ นักวิชาการ แต่พรรคไทยรักไทยได้แปลงนโยบายเป็นเป้าหมายที่เป็นรูปธรรมและนำไปปฏิบัติได้จริง

อาทิ การพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย ๓ ปี และการลดภาระหนี้ รัฐบาลดำเนินโครงการนี้ผ่าน

^๔ ความจน และ “คนจน” ในที่นี้ คือ การไม่มีโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร และไม่มีทางเลือกในมิติต่างๆ งานของนิธิ เอียวศรีวงศ์ (๒๕๔๑) ได้ให้นิยามความจนว่า เป็นการเข้าไม่ถึงทรัพยากร ส่งผลต่ออำนาจในการต่อรอง และในท้ายที่สุด ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ถูกกลดอง หรือไม่ได้รับการปฏิบัติให้เท่าเทียมในฐานะมนุษย์ หรือ “คนจน...ไม่มีทางจะสร้างสมหลักทรัพย์และเงินทองให้อุ่นหนาฝาคั่งได้ เพราะฉะนั้น เขาจึงต้องแสวงหาความมั่นคงของชีวิตในอีกวิถีทางหนึ่ง นั่นก็คือการสร้างสายสัมพันธ์กับบุคคลกลุ่มบุคคลชนิดที่จะทำให้เขาชกหลังมาปะหน้าและชกหน้ามาปะหลังได้ตลอดไป”

^๕ นโยบายประชานิยมนี้คล้ายนโยบายเงินฝิ่น สมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ในปี พ.ศ.๒๕๑๘-๒๕๑๙ ที่กระจายเงินเข้าสู่ชนบทให้เงินถึงชาวบ้านโดยตรง ซึ่งเป็นต้นแบบของประชานิยมสมัยแรกๆ

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) โดยให้เกษตรกรสามารถเลือกที่จะพักชำระหนี้ ๓ ปี โดยไม่เสียดอกเบี้ย หรือเลือกลดภาระหนี้ โดยรัฐบาลได้เข้าไปช่วยเกษตรกรในการปรับโครงสร้างและฟื้นฟูอาชีพของตนเองอีกด้วย โครงการนี้มีผู้เข้าร่วมประมาณ ๒.๓ ล้านราย เป็นยอดหนี้ หรือยอดพักชำระหนี้ประมาณ ๙๔,๐๐๐ ล้านบาท หลังจากดำเนินโครงการครบ ๓ ปี พบว่ายอดหนี้ลดลง ๑๖,๐๐๐ ล้านบาท คงเหลือที่ค้างชำระ ๗๘,๐๐๐ ล้านบาท และพบว่าประชาชนที่เข้าร่วมโครงการร้อยละ ๔๘ เห็นว่าตนเองมีรายได้เพิ่มขึ้น และร้อยละ ๔๖ มีเงินเก็บเพิ่มมากขึ้น (ไทยรัฐ ๒๕๔๙: ๒ อังนอ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๔๙ : ๑๓๗) ได้สร้างโอกาสให้ลูกหนี้ได้มีโอกาสหาช่องทางในการประกอบอาชีพ เป็นนโยบายที่เข้าถึงเกษตรกรโดยตรง เพราะการชำระหนี้ผ่าน ธกส. ซึ่งมีลูกค้าหรือลูกหนี้ส่วนใหญ่ คือ เกษตรกรรายย่อยในชนบท และในอีกแง่หนึ่งเป็นการสร้างโอกาสเกษตรกรที่เป็นคนส่วนใหญ่ในชนบทได้มีเวลาในการหาเงินมาชำระหนี้

โครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค เป็นโครงการที่ได้สร้างสวัสดิการด้านสาธารณสุขอย่างทั่วหน้า โครงการนี้ได้ช่วยให้ประชาชนประหยัดค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาล โครงการนี้ได้ทำให้ประชาชนจำนวน ๔๗.๕ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๗๕ ของประชากรทั้งประเทศได้เข้าถึงการรักษาทางการแพทย์อย่างเท่าเทียม และประชาชนถึงร้อยละ ๙๕.๗ มีความพึงพอใจต่อโครงการนี้สูง ทำให้ประชาชนประหยัดค่าใช้จ่ายได้ถึง ๑๐,๖๓๔ ล้านบาทต่อปี และส่งผลต่อเนื่องให้จำนวนคนจนในประเทศลดลงไปถึง ๗๐๐,๐๐๐ คน^๗ (ไทยรัฐ ๒๕๔๙ อังนอ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๔๙: ๑๓๕-

๑๓๖) ซึ่งโครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค ไม่เพียงให้ประชาชนเข้าถึงการรักษาทางการแพทย์อย่างทั่วถึงเท่านั้น แต่ยังสามารถสร้างสำนึกความเป็น “พลเมือง” ที่ได้รับการดูแลอย่างเท่าเทียมจากภาครัฐ ซึ่งประชาชนในชนบทส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลอย่างทั่วถึง โครงการนี้จึงสร้างความเปลี่ยนแปลงในระดับรากฐานของสังคมไทย ถึงแม้ว่าก่อนหน้านี้จะมีโครงการรักษาฟรีสำหรับคนจน หรือการออกหน่วยแพทย์ของโครงการการกุศลของหลายหน่วยงาน แต่ก็เป็นการสงเคราะห์เป็นครั้งคราว ไม่ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ทำให้การเข้าถึงการรักษาพยาบาลยังเกิดความแตกต่างอยู่มาก โดยเฉพาะคนจน เพราะการเจ็บป่วยทำให้แรงงานในครอบครัวหายไป และไม่มีเงินพอที่จะรักษา แต่โครงการนี้ได้สร้างความเท่าเทียม เสมอหน้าให้คนทุกชนชั้น และเปลี่ยนความคิดจากการ “สงเคราะห์โดยรัฐ” เป็น “สวัสดิการที่รัฐควรทำ” ให้ประชาชน ทำให้ประชาชนในชนบทและคนจนในเมืองชื่นชอบโครงการนี้เป็นอย่างยิ่ง (มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และ ญัฐภรณ์ เลี่ยมจรัสกุล ๒๕๕๖)

อีกทั้งรัฐบาลเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายด้วยตัวเอง ไม่ได้หวังพึ่งข้าราชการประจำในการดำเนินงาน โดยมีผู้สยบข้าราชการระดับสูงให้อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหารอย่างสิ้นเชิง (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ ๒๕๔๖) ซึ่งเป็นการทำทลายระบอบบอมาตยาธิปไตยที่ครอบงำระบอบราชการมาอย่างยาวนาน (ชัยอนันต์ สมุทวณิช ๒๕๕๔)

นอกจากนี้ ยังนำมาสู่การถกเถียงในประเด็นต่างๆ เช่นว่าผลกระทบจากโครงการเอื้ออาทรต่างๆ และนโยบายแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน ได้ถูกนักวิชาการ

^๗ ข้อมูลเมื่อปี ๒๕๔๙ เป็นข้อมูลล่าสุดของโครงการนี้เพราะต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงการนี้เป็นรูปแบบอื่น เช่น รักษาฟรี ของรัฐบาลประชาธิปไตย แต่ไม่ได้สร้างความแตกต่างจากโครงการเดิมของรัฐบาลไทยรักไทยมากนัก ถึงแม้ว่าจะมีการวิจารณ์โครงการนี้ว่าเป็นโครงการที่ฉาบฉวย และไม่เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง และไม่พัฒนาให้ครอบคลุมกว้างขวาง แต่ว่าในทางตรงกันข้ามกลับสร้างความเปลี่ยนแปลงต่อระบบการเข้าถึงระบบสาธารณสุขไทยอย่างกว้างขวาง

บางท่านมองว่าเป็นนโยบายที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยในระยะยาว ในทัศนะของนักวิชาการ นโยบายประชานิยมมิใช่ นโยบายที่ดี แต่เป็นนโยบายที่ทำลายกลไกปกติของตลาด ในขณะที่นักวิชาการอีกกลุ่มมองว่านโยบายประชานิยมเป็นการสร้างมูลค่าในทางเศรษฐกิจขึ้นจากการหมุนเงินเข้าใช้จ่ายในตลาดหลายรอบ จึงเหมาะแก่การกระตุ้นการใช้จ่ายของประชาชนเพื่อให้ภาพรวมของเศรษฐกิจดีขึ้น

อย่างไรก็ดีรัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้ดำเนินนโยบายช่วยเหลือประชาชนชั้นล่างในเรื่องต่างๆ ตามแนวนโยบายประชานิยม ด้วยวิธีการดึงมวลชนให้มาอยู่กับภาครัฐและกลไกตลาด ทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินการปิดล้อมทางการเมืองต่อขบวนการประชาชนที่เคลื่อนไหวเรื่องสิทธิมนุษยชนในการพัฒนาแบบทางเลือกและสิทธิของประชาชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรได้มากขึ้น นโยบายประชานิยมของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยกลายเป็นตัวแปรสำคัญที่ลดทอนบทบาทฐานะตลอดจนศักยภาพในการเคลื่อนไหวของการเมืองภาคประชาชนไปด้วย (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล ๒๕๔๘; ประภาส ปิ่นตบแต่ง ๒๕๕๑)

อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ใช้ นโยบายประชานิยมทำให้ได้รับความนิยมจากประชาชนจำนวนมาก ทำให้การเลือกตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ พรรคไทยรักไทยที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นหัวหน้าพรรคได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส.ถึง ๓๗๗ คน และเป็นรัฐบาลพรรคเดียวเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย แม้ว่าภายหลังจะได้รับการต่อต้านและประท้วงจากพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ที่มีนายสนธิ ลิ้มทองกุล เป็นแกนนำ จนไปถึงการยุบสภา แต่ในการเลือกตั้งเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ พรรคไทยรักไทย ก็สามารถชนะการเลือกตั้งโดยได้คะแนนในระบบบัญชีรายชื่อถึง ๑๖ ล้านเสียง (เอนก

เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๔๙: ๑๕๓-๑๕๔) แสดงให้เห็นถึงความนิยมในตัว พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีผ่านนโยบายประชานิยม

แม้ว่านโยบาย “ประชานิยม” ของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ทำให้สังคมไทยเปลี่ยนไปอย่างไพศาล ทั้งเกิดการขยายตัวในภาคการผลิตของผู้ประกอบการที่มีทุนน้อยผ่านนโยบาย SMEs การพักชำระหนี้ กองทุนหมู่บ้านละล้าน แพลงสิทธิพิพม์ให้เป็นทุน เกิดสวัสดิการอย่างถ้วนหน้า ผ่านนโยบาย ๓๐ บาท รักษาทุกโรค ฯลฯ แต่ก็ได้เกิดการวิจารณ์จากนักวิชาการจำนวนมาก ว่าเป็นนโยบายที่ฉาบฉวยเพื่อหาคะแนนเสียงในชนบท ไม่ได้มุ่งเปลี่ยนแปลงชนบทอย่างแท้จริง ยังทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ใหม่ ที่รัฐเป็นผู้อุปถัมภ์ในแนวคิด ที่รอรับการอุปถัมภ์จากรัฐเพียงฝ่ายเดียว และอาจทำให้รัฐสูญเสียเงินจำนวนมหาศาล จนถึงอาจทำให้เกิดการล้มละลายของรัฐเหมือนประเทศในแถบละตินอเมริกาที่ใช้ นโยบายประชานิยมเช่นกัน (ดูเพิ่มใน เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๔๙: ๑๓๖; เกษียร เตชะพีระ ๒๕๕๓ก; ๒๕๕๓ข; ผาสุก พงษ์ไพจิตร ๒๕๔๖; นิธิ เอียวศรีวงศ์ ๒๕๔๙) และการที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างสูง ทำให้ไม่สนใจต่อระบอบรัฐสภา เพราะตลอดเวลาที่เป็นนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ไม่ค่อยเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎร และไม่เคยถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ จาก การที่เป็นพรรคเสียงข้างมากเพียงพรรคเดียวทำให้ตัวของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ อย่างเด็ดขาด รวมถึงองค์กรตรวจสอบ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสมาชิกรัฐสภา (ส.ว.) ก็ต่างถูกแทรกแซงจากเครือข่ายของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แม้จะมีการท้วงติงและเสนอแนะ จากทั้งนักวิชาการ และนักพัฒนาเอกชน (NGOs) แต่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็ไม่ได้รับฟัง ดังที่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๔๙: ๑๕๔-๑๖๐, ๑๗๘-

๑๘๔) วิจารณ์ว่าเป็น “**ทรราชย์ของเสียงข้างมาก**” (tyranny of the majority)

แม้ในภายหลังพรรคไทยรักไทยจะถูกรัฐประหาร และต่อมาตั้งรัฐบาลที่มี พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีภายใต้ความคุ้มครองของ คมช. มีเวลาบริหารประเทศอยู่ปีเศษ^{๑๕} และมีการประกาศ กฎอัยการศึกในหลายจังหวัด แต่การเลือกตั้งในปี ๒๕๕๑ พรรคพลังประชาชนที่เปลี่ยนมาจากพรรค ไทยรักไทยก็ชนะเลือกตั้ง โดยมีนายสมักร สุนทรเวช นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เครือข่ายภายใต้การสนับสนุน ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีต่อมา ตามลำดับ แม้ภายหลังมีการตัดสินให้ยุบพรรค พลังประชาชน และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จากพรรค ประชาธิปัตย์ ได้เป็นนายกรัฐมนตรีและดำเนินนโยบาย เพื่อเอาใจประชาชนมากมาย เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เรียนฟรี เพิ่มเงินเดือนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รถเมล์ฟรี รถไฟฟ้าฟรี ค่าไฟฟ้าฟรี^{๑๖} ฯลฯ แต่ก็ไม่สามารถชนะการ เลือกตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ พรรคเพื่อไทยที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สนับสนุน โดยมี น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร น้องสาว เป็นผู้ทำจึงสามารถชนะการเลือกตั้ง ได้เกินครึ่งถึง ๒๖๕ เสียงจาก ๕๐๐ เสียง พรรคประชาธิ ปัตย์ภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีต นายกรัฐมนตรีได้เพียง ๑๕๙ เสียง แสดงให้เห็นว่าแม้มี ความพยายามทำลาย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และเครือ ข่าย หรือ “**ระบอบทักษิณ**” แต่ก็ไม่สามารถทำลาย ความนิยมต่อนโยบายและตัว พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้

และดังที่ได้เกริ่นไว้ว่านโยบายประชานิยมเป็นการ สร้างมิติใหม่ทางการเมืองที่ทำให้พรรคการเมืองต่างๆ หันมาต่อสู้เชิงนโยบายแทนการแอบอิงกับตัวบุคคล การต่อสู้เชิงนโยบายทำให้ประชาชนมีทางเลือกในการ ต่อรองกับนักการเมืองมากขึ้น รวมถึงทำให้นักเลง เจ้าพ่อ ผู้อุปถัมภ์ท้องถิ่นลดอิทธิพลลง และทำให้เกิด คนชั้นใหม่ที่มี “**สำนึกทางการเมือง**” ในการมีส่วนร่วม กับรัฐในหลายมิติ ทำลายมายาคติ “**โง่ จน เจ็บ**” ที่ คิดว่าประชาชนในชนบทตั้งรัฐบาล และชนชั้นกลาง ในเมืองล้มรัฐบาล (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๕๒ก) เพราะภายใต้ความเปลี่ยนแปลงนี้ “**ชาวชนบท**” จำนวนมากมิได้จำยอมให้ “**ชนชั้นกลางในเมือง**” ล้ม รัฐบาลที่เขาเลือกมาได้เช่นในอดีตอีกต่อไป เช่น เกิด การรวานคนจนชุมนุมที่สวนลุมพินี เพื่อสนับสนุนรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และในการเลือกตั้งทั้งในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และ ๒๕๔๙ ก็ได้ให้การสนับสนุนพรรค ไทยรักไทยอย่างท่วมท้น

๔. การเมืองของ “การเลือกตั้ง: พื้นที่ต่อรองของประชาชน ท้องถิ่น”^{๑๗}

“**การเลือกตั้ง**” เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนทางการเมืองได้ โดยการเลือกตั้งเป็น องค์ประกอบอันจำเป็น (necessary condition) แม้ว่าไม่ใช่องค์ประกอบที่เพียงพอ (sufficient

^{๑๕} เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ ๒๔ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ นายสมักร สุนทรเวช เป็นนายกคนที่ ๒๕ เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม - ๙ กันยายน ๒๕๔๙

^{๑๖} ในส่วนของ ๓ นโยบายหลังเป็นนโยบายที่สืบเนื่องมาแต่รัฐบาลนายสมักร สุนทรเวช และมีการปฏิบัติใช้มาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่ามีการ ลดขนาดลง เช่น ค่าไฟฟ้าที่ไม่ให้เกิน ๕๐ หน่วยต่อ ๑ มิเตอร์ (๒๕๕๕)

^{๑๗} ดูเพิ่มใน ชัยพงษ์ สำเนียง. การเมืองท้องถิ่นของคนชั้นกลาง (ใหม่) ในชนบท. เผยแพร่ใน <http://www.siamintelligence.com/when-middle-class-from-rural-becomes-agency-politic/> สืบค้นวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ และ การเมืองในระบอบ ประชาธิปไตย ไม่ว่าพื้นที่เล็ก/ใหญ่: ประชาชนมีสิทธิเท่ากัน เผยแพร่ใน <http://www.siamintelligence.com/democratic-election/> สืบค้นวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๕

condition) ต่อบรรบอบประชาธิปไตย (Bjornlund 2004; Farrell 2001 อ้างใน ประจักษ์ ก้องกีรติ ๒๕๕๕ก : ๕๕) โดยสัมพันธ์กับหลักการที่อำนาจ อธิปไตยเป็นของปวงชน ฉะนั้นประชาชนจึงมีสิทธิที่จะ กำหนดว่าใครควรมีอำนาจ และถอดถอนเมื่อ ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในบุคคลนั้น การเลือกตั้ง ยังทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเกิดการแข่งทางการเมืองอย่างเสรี (participation and opposition) ในการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง โดยไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใด ยึดครองอำนาจนั้นอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และสัมพันธ์ กับหลักการความเสมอภาค ที่ประชาชนทุกคนเท่า เทียมกัน (ประจักษ์ ก้องกีรติ ๒๕๕๕ก : ๕๕-๕๖) การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าในพื้นที่ขนาดเล็กหรือใหญ่ หลักการสำคัญประการหนึ่ง คือ การเลือกตั้ง ให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการเลือกตั้ง ๑ คน ๑ เสียง ๑ สิทธิ

แม้ว่า “ชนชั้นกลาง” มีข้อกังขาต่อระบบการเลือกตั้งที่มาพร้อมกับการ “ซื้อเสียง” หรือการให้ประโยชน์ แอบแฝงในรูปแบบต่างๆ ทำให้คนชั้นกลางในเมือง ส่วนใหญ่มีทัศนคติที่เป็นลบต่อการเลือกตั้ง โดยตั้ง สมมุติฐานว่า “คนชนบทเป็นฐานเสียงหรือคนตั้ง รัฐบาล แต่คนในเมืองเป็นคนล้มรัฐบาล” ซึ่งให้เห็น ออกดีต่อฐานเสียง โดยมองว่าสังคมชนบทยังเป็นสังคมที่ ยังไม่พัฒนาทำให้การเลือกผู้แทนมีการซื้อเสียง ดังนั้น ต้องสร้างชนบทให้เป็น “เมือง” จึงจะสามารถสร้าง รัฐบาล และผู้แทนที่มีคุณภาพได้

จากการศึกษาของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๓๖ : ๘๓) พบว่า “...จุดยืนทางการเมืองของคนชั้นกลางที่ ไม่ลงตัว กล่าวคือ พวกเขาสนับสนุนประชาธิปไตย ในทางทฤษฎี แต่ไม่ชอบใจกับระบอบที่เป็นอยู่ใน ความ เป็นจริง พวกเขาเชื่อว่าการเมือง...เป็น ประชาธิปไตยแต่เพียงในนามแต่โดยแก่นแท้แล้วเป็น

เพียงการปกครองของนักการเมืองที่ฉ้อฉล และ ไร้ความสามารถ พวกเขายอมรับอยู่ว่าการได้อำนาจ จากประชาชนนั้นเป็นสิ่งสำคัญในทางหลักการ แต่ สิ่งนี้ จะมีความหมายอะไรในเมื่อมีการซื้อเสียงกัน อย่างกว้างขวาง และผู้เลือกตั้งส่วนใหญ่ยังขาด ความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอ รัฐบาลที่ดีในทัศนะ ของคนชั้นกลางไม่ใช่เป็นเพียงรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งเท่านั้น แต่ต้องเป็นรัฐบาลที่มีคุณธรรมและ ความสามารถด้วย... บางคนอาจไปไกลถึงขั้นที่เห็น ว่าความซื่อสัตย์และความสามารถสำคัญเสียยิ่งกว่า การได้รับเลือกตั้งเสียอีก...คนชั้นกลางปฏิเสธระบอบ อำนาจนิยมก็เพียงในทางหลักการเท่านั้น แต่ในทาง ปฏิบัติแล้วพวกเขาเชื่อว่าอาจจะมิระบอบเผด็จการ ที่ดีได้เหมือนกัน (ที่หลายคนเรียกว่าเผด็จการ โดยธรรม)...” นอกจากนี้ “...คนชั้นกลาง หรือ ชาวเมืองผู้มีรายได้การศึกษาสูงนั้นมักจะมองว่า อุปสรรคของประชาธิปไตยอยู่ที่ผู้อื่น...อยู่ที่คนใน ชนบทซึ่งเป็นผู้เลือกตั้งส่วนใหญ่ของประเทศ แต่ต้อง ตกอยู่ในวงจรของความยากจนและโง่เขลา เป็น เหยื่อของนักการเมืองโลกโมโหสิ้นผู้ทุ่มเงินทอง มหาศาลเพื่อหวังถอนทุนเอาในภายหลัง...ทำให้ ชนชั้นกลางคิดว่าสาระของรัฐบาล คือ คุณธรรม และความสามารถ หาใช่เรื่องได้อำนาจจากประชาชน ไม่...” (๒๕๓๖ : ๘๑)

อย่างไรก็ตาม ภายใต้ความสัมพันธ์เชิง “อุปถัมภ์... ซึ่งสัมพันธ์โยงใยผู้ที่อยู่สูงกว่าในทาง เศรษฐกิจสังคมเข้ากับผู้ที่อยู่ต่ำกว่าชาวชนบทนั้น ไม่อาจจะดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่ยอมรับอำนาจและ ความช่วยเหลือของ “ผู้อุปถัมภ์” ทั้งไม่อาจแยกแยะ “บุญคุณ” ในเรื่องอื่นนอกจากข้อวินิจฉัยทาง การเมืองได้ การลงคะแนนเสียงให้ผู้มีบุญคุณ (ไม่ว่า จะมาในรูปความช่วยเหลือเกื้อกูลมานานหรือน ในรูปเงินทองที่เข้ามาในระหว่างเลือกตั้ง) จึงมิใช่สิ่งที่

ผิดสำหรับเขา ตรงกันข้าม การไม่ลงคะแนนเสียงให้ผู้ที่สร้างบุญคุณกับเขา...ต่างหากที่เป็นสิ่งที่ผิด

(๒๕๓๖ : ๙๓-๙๔) มุมมองของเอนก เหมือนว่าเข้าใจ และเห็นใจคนใน “ชนบท” แต่แท้จริงแล้ว เอนก กลับชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยแบบเลือกตั้งมาอย่างต่อเนื่อง (ดู เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๔๙, ๒๕๕๒ก, ๒๕๕๒ข) ระบบการเมืองแบบเลือกตั้งเป็นระบบที่ยึดโยงกับระบบอุปถัมภ์อย่างแน่นแฟ้น ทำให้คนชนบทไม่แยกแยะระหว่าง “บุญคุณ” กับการเมืองหรือเรื่องอื่น ทำให้ซื้อได้ หรือ “โง่ จน เจ็บ” ไม่มีการศึกษา เป็น “ตราประทับ” ให้ชาวชนบท “เชื่อ” และไม่ประสีประสาต่อระบอบประชาธิปไตย และเล่ห์กลของนักการเมือง

ทัศนะเหล่านี้เป็นความเห็นที่มีต่อ “ระบอบประชาธิปไตย” ที่แตกต่างระหว่างคนชั้นสูงและคนชั้นกลาง ที่มีแตกต่างจากคนชนบท [ดูข้อถกเถียงเรื่องประชาธิปไตยและมายาภาพ “โง่ จน เจ็บ” ที่เป็นวาทกรรมที่เบียดขับว่าประชาชนชนบทเป็นผู้ที่ไม่ประสาทางการเมือง ซึ่งเป็นการทำชาวชนบท “เชื่อ” และตกอยู่ภายใต้ “ระบบอุปถัมภ์” ที่ไม่มีอิสระในทางการเมือง ใน ประจักษ์ ก้องกีรติ (๒๕๕๕ก, ๒๕๕๕ข) ยุคตี มุกดาวิจิตร (๒๕๕๕)] ด้วยความเชื่อของคนชั้นกลางที่ไม่เชื่อมั่นต่อ “การเลือกตั้ง” และ “ประชาชน” ได้เป็น “ใบอนุญาต” อย่างดีให้ทหารยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนหลายต่อหลายครั้ง (ดู เกษียร เตชะพีระ ๒๕๕๐, ๒๕๕๑, ๒๕๕๓ ก; เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๓๖: ๙๐-๙๑, ๙๔-๙๕) เช่น การรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) และรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ที่ได้รับการสนับสนุนจากคนชั้นกลาง นักวิชาการจำนวนมาก หรือแม้แต่การได้อำนาจของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ถูกกล่าวหาว่ามีทหารอยู่เบื้องหลัง และตั้งในค่าย

ทหารก็ได้รับการสนับสนุนจากคนชั้นกลางในเมืองอย่างอบอุ่น

ในที่นี้อาจกล่าวได้ว่า “ประชาธิปไตย” ของคนชั้นกลางจึงไม่จำเป็นต้องมาจาก “การเลือกตั้ง” ไม่ต้องได้ “อาณัติ” จากประชาชนส่วนใหญ่ ขอให้ได้คนดีมีคุณธรรมก็พอ แม้ความดีหรือมีคุณธรรมนั้นอาจได้มาโดยวิธีการที่ไม่ชอบธรรม เช่น รัฐประหาร แต่ถ้าบริหารจัดการได้ก็เป็นที่พึงใจของคนชั้นกลางในเมืองในทางตรงข้ามคนในชนบทกลับมองว่า “การเลือกตั้ง” คือ การสร้างความเท่าเทียมของคนทุกคนไม่ว่ายากดีมีจน เพราะการเลือกตั้งทำให้คนยืนบนฐานสิทธิเดียวกัน “๑ คน ๑ เสียง” (นิธิ เอียวศรีวงศ์ ๒๕๕๒ : ๔๒-๔๓) ท่ามกลางความเหลื่อมล้ำหลายด้านในสังคมไทย การเลือกตั้งจึงเป็น “สิทธิ” เพียงประการเดียวที่คนทุกคนในสังคมไทยมีเท่ากัน เช่น สายทอง (สัมภาษณ์ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๕) ที่กล่าวว่า “...พี่เป็นชาวนา พ่อแม่ก็เป็นชาวนา เงินทองก็มีไม่มาก อด บ้างอึดบ้าง บางครั้งคนที่เขามั่งมีกว่าก็ดูถูก ว่าจน ความรู้ก็ไม่มีเพราะไม่มีเงินที่ (พ่อแม่) จะส่งเรียนเป็นคนชั้น ๒ ในสังคม เวลาจะกู้เงินตามธนาคาร สถาบันทางการเงินต่าง ๆ ก็ไม่สามารถกู้ได้ เพราะไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ไม่มีคนค้ำประกันได้ เพราะว่ากลัวเราหนีหนี้ แต่สิ่งที่เรามี คือ ความเป็นคน และที่สำคัญ คือ เราเท่า (เทียม) กับคนอื่น คือ เวลาเลือกตั้ง เรามีเสียงเท่ากับทุกคนไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น เราไปหมด เพราะเราเท่าเทียมกับคนอื่น ซึ่งหลายปีอาจมีครั้ง แต่ทำให้เรารู้สึกว่ามีศักดิ์ศรีในความเป็นคน นอกจากนี้เวลาไปเลือกตั้งทำให้เรามีคุณค่า และรู้ว่าเราสามารถกำหนดทิศทางของประเทศ ทิศทางของบ้าน (ท้องถิ่น) เราได้ ” สายทองทิ้งท้ายไว้ว่า “เราไปเลือกตั้งทุกครั้ง เพราะ “การเลือกตั้ง” ทำให้เราเป็นคนที่มีบุญธรรม”

ไม่ว่าเราจะมีทัศนคติอย่างไรกับการเลือกตั้งก็ตาม แต่ในสายตาของคนในท้องถิ่น การเลือกตั้ง คือ “การได้เข้าไปมีส่วนร่วม” ในการกำหนดอนาคตของเขา และยังได้ให้ความหมายของการเลือกตั้ง คือ การสร้างความเท่าเทียมในสังคม ซึ่งปรากฏการณ์หลังรัฐประหารกันยายน ๒๕๔๙ เป็นต้นมาประชาชนมีความสนใจต่อการเมืองมาก และให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งอย่างไม่มีครั้งใดในประวัติศาสตร์ ที่แสดงให้เห็นความตื่นตัวทางการเมืองมากเท่านี้ (อภิชาติ สถิตินิรามัย และคณะ ๒๕๕๖)

การรัฐประหาร กันยายน ๒๕๔๙ ได้พรากสิทธิในการเลือกตั้งที่คนชนบทให้ความหมายว่า คือ ความเท่าเทียมของเขาไป ทำให้การเลือกตั้งกรกฎาคม ๒๕๕๓ จึงมีคนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนมาก และนอกจากนั้นหลังรัฐประหารจะมีความพยายามจากกลุ่มอำนาจเก่า หรืออำมาตย์ ที่จะสกัดกั้นไม่ให้ประชาชนเลือกพรรคที่ “ทักษิณ ชินวัตร” สนับสนุน แต่ในท้ายที่สุดก็ไม่สามารถสกัดกั้นได้ และการเลือกตั้งทุกครั้งก็เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าวาทกรรมชาวบ้าน “โง่ จน เจ็บ” ไม่สามารถอธิบายได้อีกแล้ว

อย่างไรก็ตามแม้งานของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๓๖ และ ๒๕๕๒ ก) จะชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของการเมืองแบบ “เลือกตั้ง” ที่ทำให้เกิดทุจริตอย่างกว้างขวาง และทำให้ได้คนที่ไม่มีความรู้เข้ามาบริหารงานทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น แต่ในช่วง ๒ ทศวรรษที่ผ่านมา การเติบโตของภาคประชาสังคม เช่น การทำงานขององค์กรภาคประชาชน (NGOs) หรือ การเติบโตของชาวบ้าน ชนชั้นกลาง (ดูเพิ่มใน อคิน รพีพัฒน์ ๒๕๔๗, ๒๕๕๓; เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๓๖, ๒๕๕๒ก) ที่เข้ามามีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการผลักดัน ขับเคลื่อน สะท้อนและแก้ไขปัญหาต่างๆ และประชาชนในพื้นที่ต่างเข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมในการ

ดูแล และบริหารกิจการงานของบ้านเมืองด้วยตนเอง ให้มากขึ้น หรือที่เรียกว่า “Self-Government Democracy” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาธิปไตยควรเริ่มต้นที่ท้องถิ่น และควรสร้างประชาธิปไตยที่ท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตยระดับชาติ

“ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นไม่ควรที่จะมีพัฒนาการมาจากประชาธิปไตยระดับชาติ (คือ การที่ประชาชนใช้อำนาจผ่านการเลือกตั้งผู้แทน) แต่ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ควรให้ประชาชน ชุมชน และท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลบ้านเมืองให้มากขึ้น โดยสร้างราษฎรหรือประชาชนให้กลายเป็นพลเมือง” ซึ่ง “พลเมือง” ในที่นี้หมายความว่า ผู้มีจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น โดยไม่ปล่อยให้ประชาชนเป็นเพียงผู้ลงคะแนนเสียงหรือผู้รองรับนโยบายจากรัฐเท่านั้น การสร้างท้องถิ่นให้ประชาชนเข้ามาจัดการเรื่องของส่วนรวมได้มากขึ้น เช่นนี้ จะเปลี่ยนสาระของประชาธิปไตยไปจากเดิมพอสมควรกล่าวคือ โดยทั่วไปคนไทยมักคิดคล้ายตามนิยามของลินคอล์นที่ว่า ประชาธิปไตย คือ การปกครอง “ของประชาชน” โดย “ประชาชน” เพื่อ “ประชาชน” ที่จริงการปกครองแทบทุกระบบล้วนอ้างว่าทำเพื่อประชาชนทั้งสิ้น แต่ความแปลกและโดดเด่นของประชาธิปไตยที่แท้จริง คือ ความเชื่อที่ว่า การปกครองที่ดีนั้น คือ การเอื้อให้ประชาชนเป็นผู้ปกครองเอง มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ และมีส่วนร่วมในการคิดและทำเพื่อบ้านเมืองด้วยตนเองมากที่สุด (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ๒๕๕๑)

ในที่นี่อาจสรุปได้ในเบื้องต้นว่าการปกครองที่ “ประชาชน” มีส่วนร่วมมากที่สุด คือ การปกครองใน

ระบอบประชาธิปไตย ที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทั้งทางตรง และทางอ้อมผ่านการเลือกตั้ง แม้มีข้อกังขาว่าการ “เลือก” อาจมีข้อผิดพลาด หรือไม่ชัดเจนตามที่แท้จริงของประชาชน แต่สิ่งที่ประชาชนสามารถทำได้ผ่านการเลือกตั้ง คือ การตรวจสอบ ถอดถอนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๕ ให้ประชาชนสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้

นอกจากนี้ประชาชนในพื้นที่ยังมี “สิทธิ” ที่สำคัญคือ ถอดถอน/หมด “ความไว้วางใจ” จากนักการเมืองได้ เมื่อครบวาระ หรือหมดสมัย ๔ ปี ไม่ให้กลับมาบริหาร หรือเป็นนักการเมืองท้องถิ่นได้ ซึ่งเป็นอาญาสิทธิที่สำคัญอย่างยิ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แตกต่างจากข้าราชการแม้ประชาชนไม่พอใจก็ไม่มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลง ถอดถอน หรือแม้จะร้องเรียนหรือตรวจสอบได้ แต่ก็แทบไม่เกิดผลอะไรในทางปฏิบัติ เพราะ “ประชาชนไม่ใช่ นายของข้าราชการ” ดังการสะท้อนของภาคพลเมืองที่ว่า

“...ผู้บริหาร หรือสมาชิก อบต. แม้ว่ามีความรู้ น้อยแต่ก็เป็นคนในท้องถิ่น รู้ปัญหาในท้องถิ่นดีกว่า นายอำเภอ ปลัด ผู้ว่า ที่มาไม่นานก็ไป ไม่มีความรัก หรือความผูกพันกับพื้นที่ นอกจากนี้เรายังสามารถควบคุมตรวจสอบเขาได้ ผ่านการเลือกตั้ง ถ้าทำงานดีก็เลือกกลับเข้ามาอีก ถ้าไม่ดีก็ไม่เลือก ถ้าได้ จม (บ่น) ได้ เพราะว่าเป็นคนบ้านเฮา (เรา) เป็นพี่เป็นน้องเฮา ถ้าเป็นนายอำเภอ ผู้ว่า เฮา ด่าเขา ว่าเขาไม่ได้เดี๋ยวเขาฟ้อง ที่สำคัญคือเฮา สามารถเข้าไปเสนอโครงการ ไปทำประชาคม โครงการต่างๆ ได้ ถ้าเป็นระดับจังหวัด ระดับอำเภอ เราไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบ หรือเข้าไปแสดงความคิดเห็นได้ การเลือกตั้งจึงเป็นหนทางหนึ่งใน

การเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง ในการกำหนดทิศทาง และพัฒนาท้องถิ่นได้ เพราะเสียงประชาชนคือ เสียงสวรรค์” (พี่น้อง ชาวบ้านสะปุง ต.ม่วงน้อย อ.ป่าซาง จ.ลำพูน สัมภาษณ์ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๕)^{๑๑}

อย่างไรก็ดี คนชนบทไทยไม่มี “พื้นที่” “อำนาจในการต่อรอง” มากนัก การเคลื่อนไหวเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับรัฐและทุนในอดีตมักไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก และค้นพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “พื้นที่” หนึ่งที่สามารถเข้าไปช่วงใช้ เพื่อสร้างอำนาจต่อรอง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “พื้นที่ กึ่งทางการ” “กึ่งรัฐกึ่งสังคม” (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๕๒ก; ๒๕๕๒ข) ที่มีความคล่องตัวสูง และมีความเป็นไปได้ที่ประชาชนจะสามารถ “ยึด” และกำหนดทิศทางได้ เพราะถ้าเป็นการเมืองในระดับชาติ ที่มีพื้นที่และฐานคะแนนกว้างขวาง ก็เป็นการยากที่ประชาชนจะเข้าไป “ยึด” หรือ “ช่วงใช้” กำหนดทิศทางได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ จึงเป็น “พื้นที่” ใหม่ที่ประชาชนในชนบทให้ความสนใจ

ประชาชนให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นที่มีผู้ใช้สิทธิเกินร้อยละ ๖๐ และในพื้นที่อื่นที่มีการเลือกตั้งก็พบว่าประชาชนกว่าร้อยละ ๖๐ - ๘๐ ที่ไปลงคะแนนเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น (เดลินิวส์ออนไลน์ ๒๕๕๕; มติชนออนไลน์ ๒๕๕๕; ไทยรัฐออนไลน์ ๒๕๕๕; กกต. เชียงใหม่ ๒๕๕๕; กกต.ลำพูน ๒๕๕๕) เพราะว่าการเลือกตั้งในท้องถิ่นส่งผลต่อการดำเนินชีวิตของพวกเขา (ดูรายละเอียดในตารางที่ ๑ และ ๒) ซึ่งการไปเลือกตั้งอาจมาจากหลายปัจจัย เช่น เป็นหน้าที่ตามกฎหมาย ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือญาติพี่น้องลงสมัครสมาชิก ฯลฯ แต่สิ่งที่สำคัญ “เขา” และ “เธอ” ต้องการสะท้อนให้เห็นถึงสิทธิและหน้าที่ของตน

^{๑๑} ชื่อที่ใช้ในบทความนี้ทั้งหมดเป็นชื่อสมมติที่ผู้เขียนตั้งขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อผู้ให้ข้อมูล

นอกจากนี้ยังพบว่าประชาชนในท้องถิ่นคิดว่าการเมืองในระดับท้องถิ่นสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ หรือสามารถเข้าไปทำประโยชน์ที่เป็นเนื้อเป็นหนังจับต้องได้ กำหนดทิศทาง ตรวจสอบการ

ทำงานได้ถึงร้อยละ ๘๐.๘๓ ส่วนการเมืองในระดับชาติหรือ ส.ส. ส.ว. ประชาชนเพียงร้อยละ ๑๙.๑๗ เท่านั้นที่คิดว่าสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ (ดูในตารางที่ ๑)

ตารางที่ ๑ การเข้าถึงการเมืองระดับชาติกับการเมืองท้องถิ่น

รายการ	จำนวน	เปอร์เซ็นต์
การเมืองระดับชาติ ส.ส.,ส.ว.	๒๓	๑๙.๑๖ %
การเมืองท้องถิ่นนายก อบต. สมาชิก อบต.	๙๗	๘๐.๘๔ %

ที่มา : สำรวจ ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จากกลุ่มตัวอย่าง ๑๒๐ คน

การเลือกตั้งในท้องถิ่นจังหวัดลำพูนระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๕๓ พบว่ามีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งถึงร้อยละ ๗๑ - ๘๔ โดยประมาณ เฉลี่ยใน ๘ ปีที่มีการเลือกตั้ง มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งถึงร้อยละ ๘๐ จากการเลือกตั้ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ ๑๙๘ แห่ง แสดงให้เห็นความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี (ตารางที่ ๒)

ตารางที่ ๒ สถิติการใช้สิทธิเลือกตั้งการเลือกตั้งท้องถิ่นจังหวัดลำพูน ปี ๒๕๔๖-๒๕๕๓

ปี/พ.ศ	จำนวน อปท.	ร้อยละการใช้สิทธิ	ร้อยละบัตรเสีย	ร้อยละไม่ประสงค์ลงคะแนน
๒๕๔๖	๖	๘๒.๐๓	๓.๓๘	๑๐
๒๕๔๗	๓๓	๘๒.๓๔	๕.๗๐	๑.๖๗
๒๕๔๘	๓๙	๘๓.๙๒	๔.๕๙	๐.๙๙
๒๕๔๙	๑๑	๗๑.๖๗	๙.๑๐	๒.๖๙
๒๕๕๐	๒๒	๗๗.๖๑	๔.๔๓	๑.๘๔
๒๕๕๑	๔๐	๘๓.๕๔	๓.๖๓	๑.๗๘
๒๕๕๒	๒๑	๗๙.๔๖	๔.๒๘	๑.๔๗
๒๕๕๓	๒๖	๗๙.๘๙	๔.๒๙	๒.๑๐
รวม	๑๙๘	๘๐.๐๖	๔.๙๒๕	๑.๖๙๒๕

ที่มา : กกต. ลำพูน (๒๕๕๕)

การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นคนในพื้นที่ให้ความสนใจเป็นอย่างมาก เพราะหลังจากกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมี “การเลือกตั้ง” คนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครอง ท้องถิ่นได้เกิดความเปลี่ยนแปลงใน

หลายด้าน คนในท้องถิ่นเห็นความเปลี่ยนแปลง “เห็นเนื้อเห็นหนังมากขึ้น” ถนนหนทางดีขึ้น เมื่อมีปัญหาสามารถเข้าไปที่ทำการเทศบาล อบต. ตัวนายกา หรือสมาชิกได้โดยตรง ไม่ต้องผ่านชั้นตอนราชการมากมาย

“ถ้ารอความช่วยเหลือจากราชการ ทางอำเภอ หรือจังหวัด ไม่มีทางได้ กว่าจะตมมาถึงเรา เงินร้อย ผ่านผู้ว่าฯ นายอำเภอ มากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน งบมาถึง ประชาชน เหลือ ๓๐ ถ้าผ่าน อบต. เทศบาล อย่าง น้อยๆ ก็เหลือ ๗๐ - ๙๐ ต่างกันนัก (มาก) ปัจจุบัน นี้บ้านเมืองเจริญขึ้นนัก” (สัมภาษณ์พืนาง ชาวบ้าน ม่วงน้อย ต.ม่วงน้อย อ.ป่าซาง จ.ลำพูน ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๕)

จากความเห็นข้างต้นเห็นว่าหลังจากมีการกระจาย อำนาจทำให้ประชาชนเห็นความเปลี่ยนแปลงมากขึ้น เป็นเหตุผลหนึ่งที่ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการเมืองท้องถิ่น คนในท้องถิ่นมีความรู้สึกว่าการเข้าถึง นักการเมือง และผู้บริหารท้องถิ่นสามารถทำได้ง่าย เป็นคนในท้องถิ่น ตอบสนองต่อความต้องการได้ รวดเร็วตามความต้องการ (สำรวจ ปี พ.ศ. ๒๕๕๕)^{๑๖} ซึ่งความพึงพอใจนี้ทำให้การเมืองท้องถิ่นมีชีวิตชีวา และคนในท้องถิ่นต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบ ต่างๆ มากกว่าการเมืองในระดับชาติ

รวมถึงทำนบกีดกันในแง่ของการเข้ามาเป็นนักการเมืองท้องถิ่น จากการศึกษาของ อภิชาติ สถิตนิรามัย (๒๕๕๕) พบว่า “...ทำนบกีดขวางการลงสมัคร แข่งขันในตำแหน่งทางการเมืองระดับ อบต. ...มีค่อนข้างต่ำ ตัวอย่างเช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกสภา อบต. มาตรา ๔๗ ทีวี กำหนดให้ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ต้องมีคุณสมบัติดังนี้คือ

- ก) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านของตำบล ที่สมัครติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๑ ปี
- ข) ไม่มีพฤติกรรมในทางทุจริต หรือถูกสั่งให้พ้น จากตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น เพราะ มีผลประโยชน์ทับซ้อนไม่ถึงห้าปี

ค) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนมาตรา ๕๘/๑ กำหนดคุณสมบัติผู้สมัครตำแหน่งนายก อบต.ว่า ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๐ ปี และต้อง จบการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมตอนปลายเท่านั้น ในขณะที่ผู้ที่จะมีสิทธิสมัครตำแหน่งนายกเทศมนตรี และนายก อบจ.จะต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี” (หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ระดับนั้นๆ: ผู้เขียน)

ในส่วนของนายกและสมาชิกสภาเทศบาล ได้มีการ กำหนดคุณสมบัติของนายกเทศมนตรี ตามมาตรา ๔๘ เบญจ ตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยบุคคลผู้ มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต้องมี คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่า ด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม

จากคุณสมบัตินี้จะเป็นทำนบที่กีดกันให้คนกลุ่ม ต่างๆ เข้าสู่การเมืองท้องถิ่น แต่จากช่องทางของ กฎหมาย และคุณสมบัติที่ไม่สูงมากนักทำให้บุคคล ทั่วไปสามารถเข้ามาเล่นการเมืองท้องถิ่นอย่างกว้าง ขวาง และพบว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “พื้นที่ใหม่” ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถสร้าง “ตำแหน่งแห่งที่” (position) ในพื้นที่การเมือง ท้องถิ่นได้ ด้วยเหตุผลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่เกิดใหม่ ที่ไม่ได้เป็น “ราชการ” เต็มตัว แต่เป็นพื้นที่สัมพันธ์แนบแน่นกับคนในท้องถิ่น หรือ พูดได้อีกลักษณะหนึ่งว่าเป็นพื้นที่ “กึ่งทางการเมือง” ที่ ประชาชนในท้องถิ่นสามารถกำหนดทิศทางท้องถิ่น ตามที่คนในท้องถิ่นนั้นๆ ต้องการให้เป็นได้

^{๑๖} โปรตคู อภิชาติ สถิตนิรามัย และคณะ ๒๕๕๖ ที่ชี้ให้เห็นว่าประชาชนให้ความสนใจและมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งของการเมืองถิ่น มากกว่าการเมืองระดับชาติ และมีความพึงพอใจการทำงานของท้องถิ่นมากกว่าการทำงานของรัฐบาลกลาง และข้าราชการ

โดยเชื่อมโยงกับคนกลุ่มใหม่เข้ามา “เล่น” การเมืองท้องถิ่นมากขึ้น ไม่ปล่อยให้คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งผูกขาด และสามารถปรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สัมพันธ์เชื่อมโยงกับบริบทของพื้นที่ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดเล็กทำให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้าไปกำกับ ควบคุม เป็นองค์กรที่ไม่ถูก “ครอบ” หรือ “ยึดโยง” กับราชการอย่างแน่นแฟ้น ทำให้มีความคล่องตัวสูง สามารถปรับเปลี่ยนให้เป็น “องค์กรของประชาชน” ได้ (โปรดดู กอบกุล ราชะนาคร ๒๕๕๕ และมิ่งสรรพ์ ขาวสอาด ๒๕๕๕)^{๑๓}

ไม่เพียงแต่ตัวนักการเมืองท้องถิ่นที่เป็น “คนชั้นกลางในชนบท” หรือ “ผู้ประกอบการขนาดเล็ก” “นายทุนน้อย” แต่ชาวบ้านในชนบทเองก็เป็นผู้ที่มีสำนึกทางการเมือง ที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางท้องถิ่น รวมถึงการที่เขาได้สัมผัสความเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ ของการเมืองท้องถิ่น ที่ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงให้ชนบทไทยอย่างไพศาล และเป็นสิ่งที่ไม่อาจได้จาก “รัฐราชการ” ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความตื่นตัวทางการเมือง และให้ความสำคัญกับการเมืองท้องถิ่นอย่างมาก

การเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาในพื้นที่ อบต. ทาเหนือ อบต. แม่ทา และเทศบาลตำบลม่วงน้อย มีคนมาใช้สิทธิเกินร้อยละ ๘๐ และมีบางหมู่บ้านมีผู้มาใช้สิทธิกว่าร้อยละ ๙๐ เช่น หมู่ที่ ๔ และหมู่ที่ ๕ ของ อบต. ทาเหนือ (กกด.เชียงใหม่ ๒๕๕๕) แสดงให้เห็นความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นที่แสดงให้เห็นว่าเสียงของตนสามารถกำหนดทิศทางของท้องถิ่นตนเอง และการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งยังเป็นการสะท้อนทิศทาง

ความพึงพอใจของคนในท้องถิ่นต่อสมาชิก และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อภิชาติ สถิตินิรามัย และคณะ ๒๕๕๖)

การเลือก หรือไม่เลือกของชาวบ้านมีความสำคัญ และเป็น “อาณัติ” ที่ “ชี้เป็นชี้ตาย” นักการเมืองท้องถิ่น ทำให้นักการเมืองต้องพยายามรักษาฐานเสียงกลุ่มต่างๆ ไว้ให้นานที่สุด และกว้างขวางที่สุดเพื่อรักษา “ฐานะนักการเมือง” ของตนไม่ว่าระดับไหน

การเมืองผ่านการเลือกตั้งได้สร้างอำนาจต่อรองในฐานะผู้อุปถัมภ์ หรือผู้ใต้อุปถัมภ์ ทำให้ประชาชนที่เป็นผู้เลือกตั้งมีอำนาจในการต่อรองเพิ่มมากขึ้น (ดูเพิ่มใน เอเดรียน ซี แมเยอร์ ๒๕๓๙) แต่ “การเลือกตั้ง” อย่างเดียวไม่อาจเป็นหลักประกันได้ว่านักการเมืองจะสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นได้ แต่การตรวจสอบ หรือการควบคุมในรูปแบบอื่น ที่บางครั้งเราเรียกว่าการเมืองภาคพลเมือง หรือการเมืองภาคประชาชน เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนท้องถิ่น และสร้างพื้นที่ทางการเมืองให้ประชาชน

การเลือกตั้งของท้องถิ่นจะมีความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนของ “การเลือก” เพราะองค์ประกอบในการ “เลือก” ผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่นจะขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ในหลายด้าน เช่น การเป็นเครือญาติ พวกพ้องชาติพันธุ์ กลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ เงิน เป็นต้น ซึ่งคนๆ หนึ่งทั้งสมาชิก ผู้บริหาร หรือประชาชนที่เป็นผู้เลือกตั้งต่างสังกัดกลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่มในเวลาเดียวกัน แต่การเลือกในท้ายที่สุด “ผู้เลือก” (ประชาชน) จะเลือกตามประโยชน์ “เฉพาะหน้า” และ “ประโยชน์ระยะยาวของแต่ละบุคคล” และการเลือกตั้ง คือ การตัดสินว่าประชาชนจะใช้ใครทำงาน

^{๑๓} จากการศึกษาของมิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ (๒๕๕๕) กอบกุล ราชะนาคร (๒๕๕๕) และ อภิชาติ สถิตินิรามัย (๒๕๕๖) ชี้ให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนานวัตกรรมใหม่ๆ ในการพัฒนาและขับเคลื่อนท้องถิ่นขึ้นมาอย่างหลากหลาย และสร้างความพึงพอใจในการพัฒนาได้มากกว่าองค์กรของรัฐอื่นๆ เนื่องด้วยเป็นองค์กรที่อยู่ในพื้นที่ สามารถเข้าถึงปัญหาได้อย่างรวดเร็ว และมีอำนาจในทางกฎหมายเอื้ออำนวย

การเลือกตั้งทุกครั้งประชาชนก็จะเลือกว่าคุณได้ไปต่อหรือไม่ ฉะนั้น “การเลือกตั้ง” คือ การ “สอบ” และ “ตรวจข้อสอบ” ของนักการเมืองว่าจะให้ทำงานต่อไปหรือไม่ และทำให้นักการเมืองต้องรักษาความสัมพันธ์กับฐานเสียงเพื่อจะให้ได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีก ซึ่งความสัมพันธ์ในรูปแบบนี้ทำให้ชาวบ้าน “มีอำนาจต่อรอง” และกำหนดทิศทาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

๕. สายใยความสัมพันธ์ ทางการเมืองท้องถิ่น : การสร้างเครือข่าย ทางการเมือง

การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ของคนในสังคมไทยมักยึดโยงเกี่ยวข้องกับหลายปัจจัยที่สลับซับซ้อน แต่สายใยที่ผูกพันคนกลุ่มต่างๆ ไว้ด้วยกัน คือ ความเป็นเครือญาติ พรรคพวกเพื่อนฝูง กลุ่มอาชีพหรือสมาคม กลุ่มเหล่านี้เป็นทั้งกลุ่มเฉพาะหน้าและกลุ่มระยะยาว ที่สะท้อนปัญหา ผลประโยชน์ระยะสั้นและระยะยาวของแต่ละคน คนๆ หนึ่งอาจสังกัดในหลายกลุ่ม เพื่อสะท้อน ขับเคลื่อน หรือสร้างวาระที่แตกต่างกัน แต่แต่ละกลุ่มจะมีสายสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสามารถของกลุ่ม หรือผู้นำว่าตอบสนองและรักษาผลประโยชน์ของคนในกลุ่มได้หรือไม่ (อมรา พงศาพิชญ์ ๒๕๓๙)

การรวมกลุ่มในสังคมชนบทไทยมีความแปรเปลี่ยนไปมากจากอดีต ในอดีตกลุ่มที่มีความเป็นปึกแผ่นแน่นแฟ้น และกว้างขวาง คือ “กลุ่มเครือญาติ” ที่รวมตัวภายใต้ความสัมพันธ์ทางสายเลือด และเป็นกลุ่มพื้นฐานในสังคมไทย แต่ตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา ความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยได้ทำให้เกิดความ

สัมพันธ์ในหลายลักษณะ และมีความเข้มข้นเพิ่มขึ้น เช่น การรวมกลุ่มผลประโยชน์ (สมาพันธ์ชาวนาข้าวไร้ภาคเหนือ เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ สหกรณ์ออมทรัพย์เกษตรกรตำบล กลุ่มปฏิรูปที่ตำบลศรีเตี้ย ฯลฯ) กลุ่มแบบใหม่นี้อาศัยพื้นฐานความสัมพันธ์ในหลาย ๆ แบบ ทั้งความเป็นพรรคพวก เพื่อนฝูงญาติมิตร หรือการอาศัยความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ เช่น มีกฎระเบียบของกลุ่มที่เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้การดำเนินการของกลุ่มเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นต้น

กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เหล่านี้ในท้ายที่สุดกลายเป็น “ฐานทางการเมือง” ที่สำคัญของท้องถิ่น ได้สร้างสายใยแห่งอำนาจในท้องถิ่นอย่างสลับซับซ้อน

ในที่นี้ผู้เขียนจะพยายามอธิบายถึงเครือข่ายความสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้เข้าใจการเลือก/ไม่เลือกของประชาชนรวมถึงการเล่นการเมืองของประชาชนในพื้นที่ ที่เป็นการสร้างพื้นที่ และสร้างการต่อรองเชิงอำนาจของกลุ่มต่างๆ ผ่านเครือข่ายการสร้างสายใยทางการเมืองในท้องถิ่น เพื่อเรียกร้อง ต่อรองกับนักการเมืองในท้องถิ่นกลุ่มต่างๆ ที่ชาวบ้านเหล่านั้นมิได้เป็นแต่ผู้ “ลงคะแนนเลือกตั้ง” แต่เป็น “ผู้กระทำการ” (actor) ที่สำคัญในเมืองท้องถิ่น

๕.๑ กลุ่มเครือญาติ : กลุ่มพื้นฐานทางการเมือง

กลุ่มเครือญาติ เป็นกลุ่มการเมืองพื้นฐานในสังคมไทย ไม่ว่าจะการเมืองในระดับท้องถิ่น หรือการเมืองระดับชาติหากปราศจากการสนับสนุนจากเครือญาติก็ไม่อาจจะชนะได้ กลุ่มเครือญาติในอดีตมีความสำคัญมากเพราะมีสายสัมพันธ์ทางสายเลือดที่ยึดโยงกันอย่างแน่นแฟ้น เช่น ในอดีตการเลือกกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ผู้ที่ได้รับเลือกมักเป็นตระกูลใหญ่ใน

พื้นที่ หรือไม่ก็เป็นตระกูลเก่าแก่ที่ก่อตั้งหมู่บ้าน เช่น นายไข่ ลังกาพินธ์ ผู้ได้รับการคัดเลือกให้เป็นกำนันคนที่ ๒ ของตำบลม่วงน้อยที่ไม่เพียงเป็นตระกูลใหญ่ยังเป็นตระกูลที่สืบสายมาตั้งแต่เจ้าเมืองลำพูน เป็นตระกูลที่มีที่นาจำนวนมากในตำบล ไม่เพียงเป็นกำนัน สายตระกูลนี้ยังได้รับการเลือกเป็น “พ่อหลวง” (ผู้ใหญ่บ้าน) มาเป็นเวลานาน ในปัจจุบันนายกเทศมนตรีตำบลม่วงน้อย นายเสกสรร ลังกาพินธ์ ก็เป็นคนในตระกูลนี้ ตระกูล “ลังกาพินธ์” ไม่เพียงเป็นตระกูลใหญ่และเก่าแก่ในพื้นที่ตำบลม่วงน้อยเท่านั้น ยังเป็นตระกูลที่มีเครือข่ายกว้างขวางใน อ.ป่าซาง จ.ลำพูน ส่วนปัจจัยสำคัญที่ทำให้นายกเทศมนตรีมาจากคนตระกูลนี้เพราะมีญาติหนาแน่นในพื้นที่บ้านแฉม และบ้านไร่ร้อยที่แยกออกมาจากบ้านแฉม โดยเครือข่ายในตระกูลนี้มีการตั้งเป็นชมรมเพื่อทำประโยชน์ต่างๆ เช่น ให้ทุนการศึกษาเด็กเรียนดีในจังหวัดลำพูน และมีการรวมตัวกันในเทศกาลปีใหม่เมือง (สงกรานต์) เพื่อรดน้ำดำหัวผู้อาวุโสในตระกูล พบปะพูดคุยกันในกลุ่มเครือข่าย ทางสายตระกูลจะมีการช่วยเหลือกันในเรื่องต่างๆ เช่น การหยิบยืมเงินเพื่อใช้เป็นทุนในการประกอบอาชีพ และในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาจากเครือข่ายได้ลงขัน (สนับสนุนเงิน) ให้ “เสกสรร” ลงรับสมัครเลือกตั้ง และได้เป็นนายกเทศมนตรี เพราะการได้เป็นนายกเทศมนตรี “เป็นหน้าเป็นตา” ให้ตระกูล

การที่ตระกูล “ลังกาพินธ์” เป็นตระกูลใหญ่มีสมาชิกจำนวนมากทั้งที่เป็นคหบดี และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ได้ช่วยเหลืออุปถัมภ์คนไว้จำนวนมาก ทำให้เมื่อมีกิจกรรมของคนในตระกูลมักมีผู้ใ้อุปถัมภ์คอยช่วยเหลือ เช่น ลุงชัย ที่เคยได้รับความช่วยเหลือจากคนในลังกาพินธ์ ที่ใช้ตำแหน่งข้าราชการครูประกันตัว ลูกลุงชัย ที่มีเรื่องทำร้ายร่างกายคู่อริเมื่อสิบกว่าปีก่อน ทำให้ลุงชัยสำนึกในบุญคุณของคนในตระกูลนี้ และ

ไม่ว่ามีกิจการงานใดๆ ของคนในตระกูลลุงชัยจะช่วยอย่างเต็มที่รวมถึงการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีครั้งล่าสุด (ปี พ.ศ. ๒๕๕๕) ลุงชัยเป็นหัวหน้าคณะคนสำคัญในการหาเสียงให้เสกสรร และไม่เพียงแต่ครอบครัวของลุงชัย และ เอก ลูกของลุงชัยที่ได้รับความช่วยเหลือในอดีต ก็เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงอย่างสำคัญในการหาเสียงให้ เสกสรร ครอบครัวของลุงชัยที่มีลูก ๔ คน และมีครอบครัวในพื้นที่ รวมถึงญาติที่ได้ชักชวนเครือญาติ และลูกๆ ให้เลือกเสกสรร เพราะยัง “เป็นหนี้บุญคุณเขาอยู่” (สัมภาษณ์ลุงไข่ ตำบลม่วงน้อย อ.ป่าซาง จ.ลำพูน วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๕)

นอกจากนี้ทีมของรังสรรค์ยังได้เลือกคนในตระกูล “กิตติวรรณ” ที่เป็นตระกูลใหญ่ในพื้นที่บ้านสะปุ่น และบ้านสะปุ่นหลวงมาเป็นรองนายก ทำให้เครือข่ายญาติของทีมรังสรรค์มีพื้นที่ครอบคลุมถึง ๔ หมู่บ้าน ทำให้ทีมของรังสรรค์ได้เปรียบทีมอื่น และการลงสมัครรับเลือกตั้งครั้งนี้มีผู้สมัครถึง ๓ ทีม ทำให้คะแนนเสียงของแต่ละทีม “แตก” (กระจาย) ถ้าทีมไหนสามารถรักษาฐานคะแนนของตนได้ ก็สามารถชนะได้อย่างไม่ยากเย็นนัก

อย่างไรก็ตาม การใช้ความสัมพันธ์เชิงเครือญาติในการหาเสียงเลือกตั้งได้ทำให้เกิดความแตกแยกในตระกูลเช่นกัน โดยการเลือกตั้งที่ผ่านมาทำให้สายตระกูลของเสกสรรแบ่งออกเป็นสองฝ่าย เพราะได้ให้การสนับสนุนนายเอนก ที่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นรองนายกของอีกทีมหนึ่ง โดยมี น้ามี และอาหวน เป็นหัวหน้าคณะที่สำคัญให้เอนก และยังมีสมาชิกที่เป็นเครือญาติในตระกูล “ลังกาพินธ์” อีกหนึ่งคนที่ลงสมัครเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่ใช่ทีมเสกสรร รวมถึงคนในตระกูล “กิตติวรรณ” เองก็ได้ลงเป็นทีมบริหารของทีมคู่แข่งเสกสรร ทำให้คะแนนของเครือญาติสายนี้กระจายเช่นกัน

อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์เชิงเครือญาติยังเป็นฐานเสียงที่สำคัญ และ “รับประกัน” ได้ว่าสามารถเข้ามาเป็น “นักการเมืองท้องถิ่น” ได้และยาวนาน เช่น “อ้ายสมบัติ” ที่เป็นเป็น อบต. และสมาชิกเทศบาลตำบลศรีเตี้ยมาอย่างต่อเนื่องถึง ๔ สมัย เพราะอ้ายสมบัติเป็นคนที่มีความกว้างขวางทั้งตำบล รวมถึงภรรยาอ้ายสมบัติก็มีญาติพี่น้องในพื้นที่จำนวนมาก และสามารถรักษาความสัมพันธ์ในระบบเครือญาติได้ รวมถึงเวลาเครือญาติมีปัญหาสามารถช่วยเหลือ หรืออุปถัมภ์เครือญาติได้ทำให้การลงสมัครรับเลือกตั้งทุกครั้ง “อ้ายสมบัติ” สามารถผ่านการเลือกตั้งได้ทุกครั้ง (สัมภาษณ์อ้ายสมบัติ ตำบลศรีเตี้ย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๕)

ระบบเครือญาติมีความสำคัญอย่างมากในระบบการเลือกตั้งในพื้นที่ขนาดเล็ก เช่น การเลือกตั้งในรูปแบบ อบต. เพราะใช้เสียงในหมู่บ้านที่เป็นชุมชนขนาดเล็ก ทำให้ฐานเสียงในระบบเครือญาติมีความสำคัญมาก เป็นเครือข่ายที่สามารถทำให้ได้รับเลือกตั้งได้อย่างไม่ยาก แต่ที่สำคัญคือ การรักษาสายสัมพันธ์ในกลุ่มเครือญาติไม่ให้เกิดความแตกแยก แม้ในปัจจุบันได้เกิดกลุ่มแบบอื่นๆ ความสัมพันธ์เชิงกลุ่มเครือญาติอย่างเดียวกันไม่อาจรับประกันความสำเร็จของการเมืองท้องถิ่นได้ นักการเมืองท้องถิ่นต้องสร้างสายใยความสัมพันธ์ในรูปแบบอื่นให้กว้างขวาง

ที่สำคัญ คือ กลุ่มเครือญาติจะประกันความสำเร็จของนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ขนาดเล็ก เช่น เขตเลือกตั้งในหมู่บ้านที่มีกลุ่มญาติอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น แต่ในทางตรงกันข้ามพื้นที่ใหญ่ เช่น การเลือกตั้งนายกที่ใช้พื้นที่ทั้งตำบล หรือสมาชิกสภาเทศบาลที่มีพื้นที่กว้างกว่าหนึ่งหมู่บ้าน กลุ่มเครือญาติจะมีความสำคัญรองลงมา ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสร้างสายใยความสัมพันธ์อื่นให้กว้างขวางเพื่อที่จะได้รับเลือกตั้ง

๕.๒ กลุ่มเครือข่าย/พรรคพวก/พวกพ้อง

กลุ่มเครือข่ายพวกพ้องเป็นกลุ่มที่มีความหมายกว้างขวาง ซึ่งอาจหมายถึงกลุ่มญาติ กลุ่มชาติพันธุ์ คนรู้จัก หรือกลุ่มอาชีพ การให้ความหมายหรือคำจำกัดความ คำว่า “พวกพ้อง” คืออะไร จึงเป็นไปได้ยาก เพราะคำว่าพวกพ้องมีการเลื่อนไหล ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ อิทธิพล อำนาจ ทุน ฯลฯ ที่ซับซ้อนในเวลาหนึ่งเมื่อมีอำนาจอาจมีพรรคพวกมาก แต่พอไม่มีอำนาจพรรคพวกก็น้อยลง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม พรรคพวก/พวกพ้องเกิดได้หลายรูปแบบ เช่น เป็นกลุ่มเพื่อนที่เคยเรียนหนังสือด้วยกัน เป็นศิษย์พระอาจารย์ (มีอุปชฌาย์) องค์กรเดียวกัน เคยทำธุรกิจร่วมกัน เป็นกลุ่มสมาชิกสมาคม/สหกรณ์/องค์กรเดียวกัน ฯลฯ ซึ่งคนในกลุ่มนั้นอาจสังกัดหลายๆ กลุ่มในเวลาเดียวกัน เช่นกรณีของบุคคลต่อไปนี้

วินัย เป็นอีกคนหนึ่งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลโดยอาศัยความสัมพันธ์เชิงธุรกิจ โดยวินัย “จัดว่าเป็นผู้มีฐานะในตำบล” ครอบครัวของวินัยเป็นเจ้าของธุรกิจตัดเย็บเสื้อผ้าที่มีคนงานในพื้นที่จำนวนกว่า ๑๐ คน นอกจากนี้พี่สาวของวินัยก็เป็นเจ้าของธุรกิจตัดเย็บเสื้อผ้ารายใหญ่มีคนงานมากกว่า ๑๐ คนเช่นกัน รวมถึงกลุ่มที่ทำธุรกิจตัดเย็บเสื้อผ้าก็เป็นกลุ่มธุรกิจที่มีเครือข่ายกว้างขวางในพื้นที่ ในการเลือกตั้งครั้งก่อน พ.ศ. ๒๕๕๑ ทางพรรคพวกของวินัยจึงได้ชักชวนให้วินัยลงรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล แม้ว่าตัววินัยเองจะไม่เคยเป็นสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้นำท้องถิ่น แต่การที่เป็นผู้มีเครือข่ายกว้างขวางในเชิงธุรกิจ และการสนับสนุนของกลุ่มเพื่อนทำให้วินัยชนะการเลือกตั้ง แม้จะอยู่คนละกลุ่มกับนายกเทศมนตรีก็ตาม วินัยเป็นคนที่ “เรียนสูง” เพราะเคยเรียนระดับมัธยมในโรงเรียนประจำจังหวัด และเคยไปเรียนที่กรุงเทพฯ ทำให้มีประสบการณ์ชีวิต

มาก ยิ่งเคยทำธุรกิจมาหลายประเภท เช่น รับซื้อหอมแดง และลำไยในพื้นที่ หรือพูดว่าเป็น “นายทุนน้อย” วินัยจึงเป็นผู้กว้างขวางในท้องถิ่น มีญาติพี่น้องในพื้นที่มาก และภรรยาของวินัยเองก็เป็นคนในพื้นที่เช่นกัน เครือข่ายของวินัยจึงกว้างขวางทั้งพรรคพวก เครือญาติ และเครือข่ายทางธุรกิจ ที่เป็นผู้ได้อุปถัมภ์ของวินัย หัวคะแนนที่สำคัญนอกจากเพื่อนๆ “นายทุนน้อย” ในท้องถิ่นแล้ว ปราณี และ ศรีจันทร์ คนงานเย็บผ้าใน “สังกัด” ของวินัยก็เป็นกำลังสำคัญในการหาเสียงให้วินัย เพราะทั้งสองเป็น “สมาชิกกลุ่มแม่บ้าน” “อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.)” และมีเพื่อนฝูงจำนวนมากในหมู่บ้าน ทำให้ทั้งสองมีบทบาทสำคัญในการหาเสียงให้วินัย โดยปราณี ให้ความเห็นว่า “ต้องช่วยเขาเพราะว่าเขาช่วยเรามาจน ช่วยให้มีงานทำ ช่วยให้มีรายได้ เวลาจำเป็นจริงๆ ก็เบิกเงินล่วงหน้าได้ พอเลี้ยง (วินัย) เป็นคนใจใหญ่ และไม่ใช้แต่เสา (ปราณี) คนเดียวครอบครัวเขา พี่น้องก็ต้องบอกโน้มน้าวให้เลือกเพราะเป็น (วินัย) ช่วยเสา (ปราณี) ครั้งนี้จะได้ช่วยตอบแทนบ้าง” (สัมภาษณ์ที่ปราณี ตำบลม่วงน้อย อ.ป่าซาง จ.ลำพูน วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๕) ซึ่งจากความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้ไม่เพียงแต่วินัยจะได้คะแนนจากคนใน “สังกัด” ของเขา เขายังได้คะแนนเสียงจาก “ครอบครัว” “เครือญาติ” “เครือข่าย” ของคนในอุปถัมภ์เขอีกด้วย

ครรรชิต เป็นอีกคนหนึ่งที่ใช้ “เครือข่ายความสัมพันธ์” ให้ได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลศรีเตี้ย เขาเริ่มต้นจากการเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ดำรวจบ้าน กรรมการคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน ฯลฯ เขาเป็นอีกหนึ่งที่สร้างระบบพวกพ้อง โดยอาศัยต้นทุน “ความสม่ำเสมอ” ในการช่วยเหลือสังคมในทุกรูปแบบ เพราะเขาเป็นคนที่มีความดีน้อย เป็น

คนที่ “ไม่มีฐานะมากนัก” และอยู่ในหมู่บ้านขนาดเล็ก ทำให้เขาเสียเปรียบคนอื่น แต่มีวิธีที่จะขยายฐานเสียง โดยดูแลคนทุกหมู่บ้านอย่างเท่าเทียม ทำให้เขาได้คะแนนสงสารและเห็นใจจากคนหมู่บ้านอื่นๆ เพราะการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใช้ฐานเสียงขนาดใหญ่ ทำให้เขาสามารถได้รับเลือกตั้งมาอย่างต่อเนื่อง ๒ สมัยแล้ว ซึ่งแตกต่างจาก วิชิต และนักรัก ที่เป็นสมาชิก อบต. มาก่อน และมาลงสมัครรับเลือกตั้งในรูปแบบเทศบาล ตอนเป็นสมาชิก อบต. ก็ดูแลเฉพาะหมู่บ้านของตนเองทำให้การเลือกตั้งในระบบเทศบาลที่เป็นเขตใหญ่ และมีพื้นที่หลายหมู่บ้านทำให้ทั้งสองคนไม่ได้รับการเลือกตั้ง (สัมภาษณ์ครรรชิต ตำบลศรีเตี้ย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๕)

น้าน้อย เป็นสมาชิกสภาเทศบาลแห่งหนึ่ง ครอบครัวของน้าน้อยมีอาชีพรับเหมาก่อสร้าง ทำให้ในแต่ละวันน้าน้อยจะรับคนในหมู่บ้าน ๒๐ - ๓๐ คน ออกไปทำงานก่อสร้างนอกหมู่บ้าน ในวันหนึ่งๆ อาจมี ๒ - ๓ แห่ง แล้วแต่ว่ามีงานเยอะหรือไม่ ซึ่งคนงานหรือ “ลูกน้อง” ของน้าน้อยจะมีมากกว่า ๗๐ คน เพราะแต่ละคนจะสามารถหางานได้อย่างอิสระ และมาทำงานกับน้าน้อยบางช่วง ช่วงไหนที่มีงานมากคนงานก็มากตาม มีทั้งที่เป็นเครือญาติ และคนรู้จักในหมู่บ้าน โดยน้าน้อยจะเลือกคนในพื้นที่ก่อน เพราะ “ช่วยให้เขามีงานทำ” จากเครือข่ายลูกน้อง หรือคนงานนี้ทำให้น้าน้อยผันตนเองมาสมัครเป็นสมาชิกสภาเทศบาลครั้งที่ผ่านๆ มา และสามารถใช้อุปถัมภ์ที่มีเป็นทุนให้การชนะเลือกตั้ง นอกจากนี้การที่มีเครือข่ายส่วนตัวแล้ว พอเลี้ยงอืด ที่เป็นผู้รับเหมาอีกคนในพื้นที่ ยังออกหน้าหาเสียงให้น้าน้อยอย่างจริงจัง พอเลี้ยงอืดเป็นผู้รับเหมารายใหญ่ที่สำคัญคนหนึ่งของพื้นที่ รับสร้างบ้าน สร้างตึก ถนน ฯลฯ มีคนงานที่ทำงานไม่ต่ำกว่า ๕๐ คนต่อวัน และที่สำคัญเป็นเพื่อนสนิทของของน้าน้อย ทำธุรกิจร่วมกันมาอย่างยาวนานทำให้

การลงเลือกตั้งครั้งนี้พ่อเลี้ยงอึดจึงเป็น “หัวคะแนน” ที่สำคัญของน้าน้อย นอกจากพ่อเลี้ยงอึดแล้ว บุญเย็น และอ้ายทอง ผู้เป็นลูกน้องของน้าน้อยก็เป็น “หัวคะแนน” ที่เอาการเอางาน เพราะว่าทั้งสองคนทำงานมากับน้าน้อยอย่างยาวนาน และสะท้อนบุคลิกของน้าน้อยว่า “เป็นคนเอาจริงเอาจัง ใจใหญ่ เวลาลูกน้องมีปัญหา เช่น เงินขาดมือ ไม่มีค่าเทอมลูก พ่อเลี้ยง (น้าน้อย) ก็จะให้เงินล่วงหน้ามาใช้ก่อน หรือถ้ามีงานในพื้นที่พ่อเลี้ยงก็จะเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงในการระดมทุน และให้คนงานไปช่วยงาน หรืองานศพ งานปอย (บวช) ญาติลูกน้องพ่อเลี้ยงจะเป็นเจ้าภาพ และหอมเงิน (บริจาคเงิน) จำนวนมาก ทำให้ลูกน้องรัก การที่พ่อเลี้ยงลงสมัคร ส.ท. ครั้งนี้ทำให้ลูกน้องทุกคนช่วยกันหาเสียงทั้งเครือญาติ และพรรคพวก” ซึ่งจากเครือข่ายที่กว้างขวาง และ “ตัวช่วย” ที่มาจากหลายฝ่ายทำให้น้าน้อยชนะได้อย่างไม่ยากเย็นนัก (สัมภาษณ์ที่บุญเย็น ตำบลศรีเตี้ย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๕)

การใช้เครือข่ายพวกพ้อง/พรรคพวก ในการ “เล่น” การเมืองท้องถิ่น ถือว่าเป็นเครือข่ายที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก เพราะการใช้เครือข่ายพวกพ้องที่ไม่มีพื้นที่จำกัด แต่กว้างขวางกว่าหมู่บ้าน ทำให้สามารถระดม “ทรัพยากร” ทั้งแรงงาน ทุน ฯลฯ ของคนในเครือข่ายมาสนับสนุน เพราะ “พวกพ้อง/พรรคพวก” เป็นกลุ่มที่กว้างและหลากหลาย ที่มีหรือไม่มีความสัมพันธ์ทางสายเลือดก็ได้ ทำให้กลุ่มความสัมพันธ์รูปแบบนี้มีความยืดหยุ่น สามารถขยาย และหดตัวได้อย่างไม่จำกัด ขึ้นอยู่กับใครจะสามารถรักษาความสัมพันธ์นี้ได้ยาวนานแค่ไหน ถ้าสามารถรักษาได้อย่างยาวนานก็จะทำให้ประสบความสำเร็จในการเมืองระดับท้องถิ่นได้ยาวนาน

นอกจากนี้ การที่จะสามารถขยายพวกพ้อง/พรรคพวก ได้ต้องอาศัยองค์ประกอบในหลายมิติ เช่น

เป็นผู้อุปถัมภ์ของคนในชุมชน เช่น มี “ทุน” ที่สามารถอุดหนุนค้ำจุนเครือข่าย และสาธารณประโยชน์ต่างๆ ของชุมชนได้อย่างสม่ำเสมอ ไม่ก็อาศัยการทำงานเพื่อสังคม หรือชุมชนมาอย่างต่อเนื่องเหมือน ครรชิต ที่ได้ใจคนในชุมชนทำให้เขาประสบความสำเร็จในการเป็นนักการเมืองท้องถิ่น

แต่อย่างไรก็ตามพบว่านักการเมืองท้องถิ่นที่มีฐานจากระบบพวกพ้องมักเป็นคน “ชั้นกลาง” หรือมีฐานะที่อยู่ในระดับกลาง (ไม่ยากจน) ถึงร่ำรวย ที่สามารถอุปถัมภ์ค้ำจุนคนในเครือข่ายได้อย่างต่อเนื่อง เพราะ “นักการเมือง” คือ งานอาสาสมัครที่จะเข้ามาช่วยเหลือสังคม ทำให้คนที่เข้ามาสู่เส้นทางสายนี้ต้องสนองต่อต่อความคาดหวังของคนในชุมชนได้ เช่น “ต้องเป็นคนใจกว้าง” “ใจถึง” “กล้าได้กล้าเสีย” “มีน้ำใจ” “ชอบช่วยเหลือคนอื่น” “เข้าถึงง่าย” ฯลฯ ซึ่งคุณสมบัติข้างต้นสะท้อนผ่าน “การมีเพื่อนฝูง” “มีเครือข่ายที่กว้างขวาง” ทำให้สามารถผันตนเอง และแปรต้นทุนพวกพ้องมาเป็นฐานทางการเมืองได้

๕.๓ กลุ่มทรัพยากร : การสร้างความเป็นธรรมในสังคม

กลุ่มทรัพยากรเป็นกลุ่มที่มีปัญหาร่วมกันของประชาชนในพื้นที่ เช่น ปัญหาเรื่องที่ดิน ปัญหาพื้นที่ที่ทำกินในเขตป่า ทำให้เกิดการรวมกลุ่ม และส่งตัวแทนเข้าไปเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อสร้างอำนาจต่อรองในการต่อสู้ เรียกร้องเพื่อให้การแก้ไข ปัญหา และสร้างพื้นที่ในการต่อรองกับอำนาจรัฐ ทุนในระดับต่างๆ เช่น

พ่อหลวงทองคำ สมาชิกเทศบาลตำบลศรีเตี้ย ในอดีตเคยเป็นผู้ใหญ่บ้าน เป็นเลขาของกลุ่มปฏิรูปที่ดิน คอยขับเคลื่อนปัญหาของกลุ่มมาอย่างยาวนาน และเป็นประธานกลุ่มกองทุนหมู่บ้าน ทำให้พ่อหลวงทองคำ

มีพรรคพวกอย่างกว้างขวาง เมื่อลงผู้ใหญ่บ้านก็ชนะ และในเวลาต่อมาลงสมาชิกเทศบาลก็ได้รับการเลือกตั้ง “โดยบุคลิกของพ่อหลวงทองคำเป็นคนที่เอื้อเพื่อเผ่าแม่ แม้ว่าตัวของพ่อหลวงทองคำจะมีฐานะ “ธรรมดา” คือ ไม่แตกต่างจากชาวบ้านทั่วไปนัก แต่ด้วยเป็นคนที่ชอบทำงานอาสาสมัคร หรือสาธารณะต่างๆ อย่างสม่ำเสมอทำให้มีพรรคมีพวก เวลาลงสมัครอะไรก็ได้รับเลือก หรือแม้ว่าจะไม่ได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน หรือสมาชิกสภาเทศบาล พ่อหลวงทองคำก็ช่วยงานสาธารณะอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ทำให้พรรคพวกไม่ทิ้ง (ต้องเลือก) พ่อหลวงทองคำ” (สัมภาษณ์พีรธนา ตำบลศรีเตี้ย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๕) นอกจากนี้พ่อหลวงทองคำยังถูกดำเนินคดี เพราะต่อสู้ให้กลุ่มปฏิรูปที่ดิน ทำให้เขาได้รับความเห็นใจจากพรรคพวก และการที่อยู่ในกลุ่มปฏิรูปที่ดินทำให้ทีมงานคนอื่น เช่น กำนันธนา รองลพ (รองนายกเทศมนตรี) ช่วยหาเสียงเป็นทีมทำให้ได้คะแนนเป็นกอบเป็นกำ และชนะเลือกตั้ง

อีกกรณีที่น่าสนใจ คือ ธนา สมาชิกสภาตำบลศรีเตี้ย เคยเป็นผู้ใหญ่บ้านและกำนันมาก่อน เข้ามาทำงานการเมืองท้องถิ่นของธนาเริ่มจากในปี ๒๕๓๗ เป็นสารวัตรกำนัน ปี ๒๕๔๑ เป็นผู้ใหญ่บ้าน บ้านศรีเตี้ย ปี ๒๕๔๒ เป็นผู้ใหญ่บ้าน บ้านศรีเจริญ ปี ๒๕๔๖ เป็นกำนันตำบลศรีเตี้ย ปี ๒๕๕๑ เป็นสมาชิกเทศบาลตำบลศรีเตี้ย และก่อนที่จะมาทำงานการเมือง ธนาเคยบวชเรียนมาอย่างยาวนานจนได้รับชานนามว่า “หนาน” (ทิด) คือ ผู้ที่ได้บวชเรียนมาอย่างยาวนานทำให้เป็นที่นับถือของชาวบ้าน โดยธนาเล่าว่าครอบครัวเขาอยากจน ทำให้ไม่สามารถเรียนหนังสือสูงๆ ได้ การที่บวชเรียนเป็นการลดภาระทางบ้าน การที่มาทำการเมืองเพราะว่าเห็นความไม่เป็นธรรมในพื้นที่มีปัญหาเรื่องที่ดินที่นายทุนเข้ามาซื้อชาวบ้านไม่ได้รับความเป็นธรรม เลยหันมาเคลื่อนไหว

ร่วมกับชาวบ้าน เพราะการมีตำแหน่งทำให้เป็น “เจ้าพนักงาน” โดยตำแหน่ง สามารถใช้ต่อรองกับราชการ “เป็นปากเป็นเสียง” ให้ชาวบ้าน ในระหว่างการดำรงตำแหน่งปี ๒๕๓๗ - ๒๕๔๐ เขามีส่วนในการเรียกร้องเรื่องที่ดินให้กับชาวบ้านร่วมกับเครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ และสมัชชาคนจน ต่อมาในปี ๒๕๔๓ มีการตั้งกลุ่มแนวร่วมเกษตรกรภาคเหนือ เพื่อเป็นแนวร่วมในการเรียกร้องสิทธิ ซึ่งก็มีอุปสรรคปัญหา คือ แคนนำและตัวเขาถูกฟ้องร้องหลายคดี ปัจจุบันเขาเป็นแกนนำสำคัญของกลุ่มปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่มีสมาชิกมากกว่า ๖๐๐ คน (ถาวร อ่อนประไพ : ๒๕๕๔) ที่เป็นฐานการเมืองที่สำคัญของเขา ส่วนการที่ ธนา หรือ อ้ายหนาน ได้รับการเลือกตั้งมาอย่างต่อเนื่อง เป็นเพราะว่าจะรักษาเครือข่ายความสัมพันธ์กับเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง เขาจะไปงานในพื้นที่ตลอดไม่ขาด แม้แต่ครั้งเดียว ยกเว้นมีธุระสำคัญจริงๆ ทุกวันคือ (วันพระ) ก็จะไปวัดทุกครั้ง และที่สำคัญ คือ การที่เขาบวชเรียนมาอย่างยาวนานทำให้เขาเป็นผู้ที่มีความรู้ด้านประเพณีและพิธีกรรมทำให้เป็นผู้ที่ได้รับความเชื่อถือในท้องถิ่น (สัมภาษณ์กำนันธนา ตำบลศรีเตี้ย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๕)

เขาสะท้อนว่าชาวบ้านเห็นว่าเราทำงานจริงสามารถเป็นตัวแทนชาวบ้านได้ มีความตั้งใจที่ว่าเราได้ต่อสู้เรียกร้องด้วยกันมา ซึ่งก็มีส่วนส่งเสริมให้ได้มาเป็นที่ปรึกษาเมืองท้องถิ่น ผู้ปกครองท้องถิ่น ส่วนสมาชิกเดิมที่สอบตกไปน่าจะมาจากสาเหตุว่าชาวบ้านเกิดความเบื่อหน่ายต่อสมาชิก และผู้บริหารชุดก่อนที่ทำงานแล้วไม่เข้าตาชาวบ้าน จึงทำให้ชาวบ้านอยากเปลี่ยนคนเข้ามาทำงาน อย่างเช่นนาย กฯ คนเดิมเมื่อก่อนก็เป็นแกนนำในเรื่องที่ดิน แต่ชาวบ้านเกิดกระแสเบื่อขึ้นมา มีคณะกรรมการที่ดินอีกสองคนที่เคยเป็นสมาชิกเทศบาล แต่จากความเห็นส่วนตัวคือเขาไม่มีความชัดเจนในการทำงาน บางครั้งเรื่องหนักๆ ก็หลบอยู่

ด้านหลัง เมื่อชนะจึงโผล่ออกมา ซึ่งชาวบ้านมองเห็นว่าใครคือคนที่ทำงานจริง ใครที่ฉวยโอกาส ส่วนในเทศบาลก็มีสมาชิกที่ร่วมกันเรียกร้องเรื่องที่ดินจำนวน ๔ คนที่ดำรงตำแหน่งอยู่ ซึ่งก็ถือว่าเป็นเรื่องที่ต้องทำ เพราะถ้าไม่มีผลงาน ชาวบ้านที่เลือกเข้ามา ก็มองว่าไม่มีประโยชน์เหมือนหลายๆ คนที่ตกลงไป เขาเข้ามาเป็นกรรมการในหมู่บ้านแต่ไม่มีบทบาท มีแต่แสวงหาผลประโยชน์ให้ตัวเองอย่างเดียว ชาวบ้านเขาเห็น การที่จะเข้ามาช่วยชาวบ้านจริงๆ นั้น ต้องเป็นคนทำงานจริง มีความเสมอต้นเสมอปลาย จะมาหาเสียงตอนใกล้เลือกตั้งมันคงไม่ทันการณ์ อีกทั้งชาวบ้านมองว่าเป็นการสร้างภาพ ชาวบ้านเห็นว่าเราทำงานจริง สามารถเป็นตัวแทนชาวบ้านได้ มีความตั้งใจที่ว่าเราได้ต่อสู้เรียกร้องด้วยกันมา ซึ่งก็มีส่วนในการส่งเสริมให้ได้มาเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ผู้ปกครองท้องถิ่น สมาชิกเดิมที่สอบตกไปน่าจะมาจากสาเหตุอะไร

ในพื้นที่กลุ่มของธนา เป็นทั้งสมาชิกสภาเทศบาล และผู้บริหารของเทศบาล ทำให้เขาและพรรคพวกสามารถใช้เทศบาล และตำแหน่งของเขาในการเข้าไปต่อสู้ เรียกร้อง และ แก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ ซึ่งถ้ารวมทั้งตำบล กลุ่ม “ปฏิรูปที่ดิน” มีสมาชิกกว่า ๖๐๐ คน ทำให้กลุ่มนี้เป็นฐานการเมืองที่เข้มแข็งของเขาและพรรคพวก ซึ่งถ้ามีการเลือกตั้งอีก ประชาชนในพื้นที่ก็จะเลือกเขาเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลอีก

เครือข่ายทรัพยากรเป็นเครือข่ายที่รวมตัวด้วย “ปัญหา” ทั้งเฉพาหน้า และระยะยาว โดยส่วนใหญ่ผู้ที่ผันตัวเองมาทำงานการเมืองท้องถิ่นจะเป็นผู้นำธรรมชาติของกลุ่มอยู่แล้ว และพบว่า การเคลื่อนไหวใน “ภาคประชาชน” อย่างเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ต้องมีอำนาจรัฐในมือ ซึ่งในระดับที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายอย่าง ส.ส. นายก อบจ. ประชาชนในพื้นที่ก็ไม่มีศักยภาพ และฐานเสียงก็ไม่พอที่จะทำได้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเป้าหมายที่พอมิ

ศักยภาพทำได้ การเป็นนักการเมืองท้องถิ่นสามารถใช้ในการเคลื่อนไหว ต่อรอง สร้างพื้นที่ในการต่อสู้ โดยการเมือง “ภาคประชาชน” ในมุมมองของ พ้อหลวงทองคำ กำนันธนา อ้ายสมบัติ ไม่ใช่การเคลื่อนไหวโดยประชาชนเท่านั้น แต่การใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเคลื่อนไหว หรือแก้ไขปัญหาของชาวบ้าน ก็ถือว่าเป็นการเมืองภาคประชาชน เพราะว่าคนที่เข้ามาเป็นนักการเมือง คือ “ประชาชนที่ร่วมต่อสู้กันมาก่อน แต่การต่อสู้กับอำนาจรัฐ ทน เราต่อสู้โดยไม่มีอำนาจไม่ได้ “แพ้ว” อย่างเดียว แต่การที่มีอำนาจระดับท้องถิ่น ทำให้เขา (ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ) ฟังเรามากขึ้น ส่วนการเรียกร้องในภาคพลเมืองเราก็ไม่ทิ้ง เพราะว่าถ้าเราใช้ฐานท้องถิ่นอย่างเดียวก็ไม่ประสบความสำเร็จ เล็กเกินไป ต้องร่วมกันระหว่างท้องถิ่นและประชาชน การเคลื่อนไหวจึงจะสำเร็จ” (สัมภาษณ์กำนันธนา ตำบลศรีเตี้ย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๕)

การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ในการเมืองท้องถิ่นมีความสลับซับซ้อน คนๆ หนึ่งต่างสังกัดหลากหลายเครือข่าย เช่น สมบัติ ครรชิต ธนา ทองคำ ที่เป็นแกนนำสำคัญในกลุ่มปฏิรูปที่ดิน ต.ศรีเตี้ย และแต่ละคนก็มีฐานการเมืองอื่นของตน เช่น สมบัติอาศัยเครือข่ายที่กว้างขวาง ครรชิตอาศัยกลุ่มที่หลากหลาย รวมถึงตัวของธนาอาศัยเครือข่ายวัฒนธรรมที่เป็นผู้มีความรู้ด้านพิธีกรรมประเพณีอย่างดี ทำให้ฐานการเมืองของกลุ่มไม่มีเพียงกลุ่มปฏิรูปที่ดิน แต่ละคนต่างมีฐานการเมืองของตน และสามารถเกื้อกูล “กลุ่ม” ให้ชนะเลือกตั้งได้ แม้แต่กนกศักดิ์ ที่เป็นนายก อบต. มาหลายสมัยก็อาศัยเครือข่ายต่างๆ ทั้งกลุ่มผู้ปลูกผักปลอดสารพิษ กลุ่มป่าชุมชน หรือเครือข่ายที่กว้างขวาง ที่ในอดีตบิดาของกนกศักดิ์เคยเป็นกำนันมาก่อน หรือการสร้างชุมชนแบบใหม่ที่นำชุมชนเข้าไปสัมพันธ์กับองค์กรภายนอก เช่น นักวิชาการ นักพัฒนาเอกชน

(NGOs) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งเป็นการสร้างกลุ่มการเมืองใหม่ที่เป็นฐานการเมืองที่กว้างขวาง

แต่การเลือกหรือไม่เลือกของประชาชนย่อมขึ้นอยู่กับสายสัมพันธ์ในหลายมิติ ที่สามารถให้ประโยชน์เฉพาะหน้า ระยะยาว อำนาจต่อรองแก่เขาได้มากหรือน้อย ล้วนมีปัจจัยที่แตกต่างกันของแต่ละบุคคล และที่สำคัญการสร้างกลุ่มทำให้เกิดอำนาจในการต่อรองให้เพิ่มมากขึ้นด้วย เพราะการมีกลุ่มหมายถึงมีเครือข่ายที่แปรมาเป็น “ฐานคะแนน” เช่น กลุ่มทรัพยากรที่มีการเคลื่อนไหวในภาคประชาชน แต่การที่ไม่มีอำนาจรัฐทำให้การเคลื่อนไหวไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แต่การที่สามารถ “ยึด” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อำนาจต่อรองของกลุ่มกับนายทุน ภาครัฐอื่นที่เกี่ยวข้องมีพลังมากขึ้น กลุ่มหรือเครือข่ายยังสามารถให้ผลประโยชน์ในรูปแบบของงบประมาณที่สามารถแปรงบประมาณ บุคลากรของท้องถิ่นมาสร้างผลประโยชน์ให้แก่คนในกลุ่ม เช่น งบประมาณ ถนน รางน้ำ ลงในพื้นที่ของคนในกลุ่ม เป็นต้น

การเมืองท้องถิ่นจึงมีความสลับซับซ้อน การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์อย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียวไม่อาจประกันชัยชนะได้ ทำให้การใช้ “ทุน” ชนิดต่างๆ มีความสำคัญ เช่น เครือญาติ พวกพ้อง การทำกิจกรรมทางสังคมแบบต่างๆ อย่างใดอย่างหนึ่งไม่สามารถทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เป็น “นักการเมืองท้องถิ่นได้” นักการเมืองในท้องถิ่นต้องประสานผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม เครือข่ายต่างๆ ให้ลงตัว ทั้งถึงและเป็นธรรม เพราะการจะชนะเลือกตั้งไม่สามารถใช้เครือข่ายหรือกลุ่มเพียงชนิดเดียวได้ นักการเมืองท้องถิ่นต้องสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มที่หลากหลาย เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะสามารถชนะเลือกตั้งได้อย่าง

ต่อเนื่อง กลุ่มหรือเครือข่ายในที่นี้จึงมีความสัมพันธ์ยืดหยุ่น และควบคุมตนเอง ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นต้องสร้างความสัมพันธ์ และสมดุลระหว่างกลุ่มต่างๆ อย่างหลากหลาย เพื่อรักษาสถานะความเป็นนักการเมืองผ่านการเลือกตั้งให้ยาวนานที่สุด

๖. สรุป

พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ จึงเป็น “สนาม” (field) หรือ “พื้นที่” (space) ที่คนชั้นกลางใหม่นี้ใช้ในการขับเคลื่อนเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมในมิติต่างๆ ที่น่าสนใจคือกลุ่มคนชั้นกลางใหม่ที่มีอาชีพที่หลากหลาย (ร้อยละ ๕๐, กต. เชียงใหม่ ๒๕๕๕) ซึ่งไม่ใช่คนกลุ่มเดิมที่มีการผลิตในภาคเกษตรกรรม คนกลุ่มใหม่นี้สัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับเศรษฐกิจ และการเมืองในระดับชาติ ที่ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อไม่มากก็น้อยต่อเขา เช่น ถ้าเป็นผู้รับเหมาก่อสร้าง เขาย่อมมีความสัมพันธ์กับความเติบโตของเศรษฐกิจในระดับมหภาค ถ้าเศรษฐกิจมีการเติบโตอย่างต่อเนื่องก็ทำให้เขามุ่งงานทำ และสามารถ “หล่อเลี้ยง” แรงงานในเครือข่ายได้อย่างต่อเนื่อง จึงต้องสัมพันธ์กับความเติบโตของเศรษฐกิจระดับมหภาคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นของ “ผู้ประกอบการขนาดเล็ก” ที่ต่างเป็นผู้เล่น “หน้าใหม่” ที่เข้าสู่สนามการเมืองท้องถิ่นด้วยวัตถุประสงค์แตกต่างกัน และสร้างสายสัมพันธ์ที่หลากหลาย เป็นความเปลี่ยนแปลงในการเมืองท้องถิ่นที่น่าสนใจ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรขนาดเล็ก สมาชิกและผู้บริหารขององค์กรก็ล้วนเป็นคนในพื้นที่ หรือไม่ก็มีความผูกพันกับคนในพื้นที่อย่างแน่นแฟ้น หรือแบบซึ่งหน้า^{๑๔}

^{๑๔} เป็นความสัมพันธ์ ที่เห็นหน้าค่าตา หรือรู้ภูมิหลังของแต่ละฝ่าย มีความสัมพันธ์กันในช่องทางใด ช่องทางหนึ่ง เช่น เป็นญาติ เพื่อน ลูกจ้าง หรือนายจ้าง ฯลฯ

ทำให้การทำงานต้องรับผิดชอบต่อคนในพื้นที่ หากผู้บริหาร หรือสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหา หรือความต้องการของประชาชนได้ ในสมัยต่อไปก็จะไม่ได้รับการเลือกตั้ง กลับเข้ามา ดังจะพบว่ากลุ่มอดีตนายฯ ไม่สามารถชนะการเลือกตั้งกลับเข้ามาบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กว่า ๕๐ % และสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก่า (คนเดิม) ได้รับเลือกกลับเข้ามาเฉลี่ยแค่ ๕๐ % เช่นกัน (ดูเพิ่มใน มติชน ๒๕๕๕; ไทยรัฐ ๒๕๕๕; เดลินิวส์ ๒๕๕๕) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าประชาชนในพื้นที่ขนาดเล็กสามารถกำหนดตัว “ผู้เล่น” ทางการเมืองได้

การเลือกหรือไม่เลือกของประชาชนย่อมขึ้นอยู่กับสายสัมพันธ์ในหลายมิติ ที่สามารถให้ประโยชน์เฉพาะหน้า ระยะเวลา อำนาจต่อรองแก่เขาได้มากหรือน้อย ล้วนมีปัจจัยที่แตกต่างกันของแต่ละบุคคล และที่สำคัญ การสร้างกลุ่ม สามารถสร้างอำนาจในการต่อรองให้เพิ่มมากขึ้นด้วย เพราะการมีกลุ่มหมายถึงมีเครือข่ายที่แปรมาเป็น “ฐานคะแนน” การ “ถักทอ” สายใยความสัมพันธ์แบบใหม่ทั้งในระบบอุปถัมภ์ใหม่ (ระบบอุปถัมภ์นี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับภาคการผลิต ที่มี “ความเปราะบาง” และ “ไม่รอบด้าน” เหมือนระบบอุปถัมภ์เดิม แต่ระบบใหม่นี้มี “ความยืดหยุ่น” และทำให้ผู้ใ้อุปถัมภ์มีอำนาจต่อรองมากขึ้น (อकिनรพีพัฒน์ ๒๕๓๙; อมรา พงศาพิชญ์ ๒๕๓๙)

รวมถึงการที่มี “การเลือกตั้ง” อย่างต่อเนื่องได้เปิดโอกาสให้มี “ผู้เล่น” (actor) หลากหลาย ประชาชน

ได้เข้ามาเป็น “ผู้เลือก” ส่งผลให้นักการเมืองต้องสร้างความยึดโยงกับประชาชนในท้องถิ่น และทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทย “การเมือง” ในท้องถิ่นจึงต้อง “เป็นธรรม” “เท่าเทียม” “เข้าถึง” “เป็นพื้นที่เปิด” รวมถึง “ตรวจสอบถ่วงดุล” ได้ ทำให้การเมืองในระดับท้องถิ่นเป็นพื้นที่ที่ “ชาวบ้าน” เข้าไป “เล่น” และกำหนดทิศทางได้ เช่นคำพูดที่ว่า “ไม่พอใจเราก็ไม่เลือก ถ้าแพ้ครั้งหน้าก็เลือกใหม่ได้”

นอกจากนี้ การเมืองในระดับท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้ “คนหน้าใหม่” เข้าสู่พื้นที่ทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ผ่านการเลือกตั้ง ประชาชนจึงสามารถควบคุม สร้างพื้นที่และมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นต้องต้องสร้างความยึดโยงกับฐานเสียง และประชาชนในท้องถิ่น เพื่อที่จะได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาในสมัยต่อไป นอกจากนั้นประชาชนก็อาจใช้ช่องทางทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ตรวจสอบควบคุมนักการเมืองท้องถิ่น หรือไม่ก็ใช้เครือข่ายความสัมพันธ์ในแบบอื่นๆ ในการควบคุมนักการเมือง

ดังนั้น การเมืองในระดับท้องถิ่นจึงทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยไทยอย่างไพศาล ได้เปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามาเป็นผู้กระทำการ (actor) ในมิติต่างๆ และเป็นพื้นที่ที่ประชาชนได้เห็นคุณค่าของ “ประชาธิปไตย” ที่ “เขา” สามารถเข้าไปกำหนดและมีส่วนร่วมได้ พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นความหวังของการพัฒนาประชาธิปไตยไทยในอนาคตข้างหน้า

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กกด. ลำพูน. ๒๕๕๕. [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๕. จาก <http://www2.ect.go.th/about.php?Province=lamphun&SiteMenuID=3000>

กกด. เชียงใหม่. ๒๕๕๕. [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๕. จาก <http://www2.ect.go.th/home.php?Province=chiangmai>

กนกศักดิ์ แก้วเทพ. ๒๕๓๐. **บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย : เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยชาวนายุคใหม่**. กรุงเทพฯ: โครงการหนังสือเล่ม สสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กอบกุล ราชะนาคร. ๒๕๕๕. **โครงการปฏิรูปกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและนวัตกรรมของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

เกษียร เตชะพีระ. ๒๕๔๗. **บุชกับทักษิณ ระเบิดอำนาจนิยมขวาใหม่ไทย-อเมริกัน**. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

_____. ๒๕๕๓ก. **สงครามระหว่างสี : ก่อนถึงจุดที่ไม่อาจหวนกลับ**. กรุงเทพฯ : โอเพน บুকส์.

_____. ๒๕๕๓ข. **สงครามระหว่างสี : ในคืนวันอันมืดมิด**. กรุงเทพฯ : โอเพน บุกส์.

_____. ๒๕๕๕. **“ไตรลักษณ์ของวาทกรรมปฏิภิกิริยา” (๑)**. มติชนรายวัน ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๕.

จามะรี พิทักษ์วงศ์. ๒๕๓๐. **การเปลี่ยนแปลงของชาวนา : การผนวกเข้ากับระบบเศรษฐกิจนอกหมู่บ้าน (กรณีศึกษาการทำงานรับจ้างของหมู่บ้าน ๔ หมู่บ้านในเชียงใหม่) : รายงานการวิจัย**. เชียงใหม่ : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

จามะรี เชียงทอง. และคณะ. ๒๕๕๔. **ชนบทไทย : เกษตรกรระดับกลางและแรงงานไร้ที่ดิน**. เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ๒๕๕๓ก. **เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต**. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์.

_____. ๒๕๕๓ข. **การเป็นสมัยใหม่กับแนวคิดชุมชน**. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์.

ชัยพงษ์ สำเนียง. ๒๕๕๔. **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. **วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑ (๒๕๕๔) คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ม. เชียงใหม่**.

_____. ๒๕๕๕. **โครงการวิจัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของภาคประชาชน และการขยายพื้นที่ทางการเมืองของประชาชน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

- _____ . ๒๕๕๕. การเมืองท้องถิ่นของคนชั้นกลาง (ใหม่) ในชนบท. [ออนไลน์]. สืบค้นวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ <http://www.siamintelligence.com/when-middle-class-from-rural-becomes-agency-politic/> สืบค้น
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร. ๒๕๔๕. ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: วิชาษา.
- ดวงจันทร์ อากาศชูรัตน์ เจริญเมือง. ๒๕๓๗. การเติบโตของเมืองและสภาวะแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่ รายงานการวิจัยในภาคเหนือ : ศึกษากรณีเมืองเชียงใหม่. เชียงใหม่: มิ่งเมือง.
- ไทยรัฐออนไลน์. ๒๕๕๕. ผลเลือกตั้ง ส.อบจ.สกลนคร ไม่เป็นทางการ กลุ่มจตุรแพทท์หลุดลุ่ย. [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ ๓ กันยายน ๒๕๕๕ <http://www.thairath.co.th/content/pol/286464>
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. ๒๕๕๐. ๑๐๐ ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. ๒๔๕๐-๒๕๕๐. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ๒๕๔๐. การปฏิวัติสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์.
- _____ . และคณะ. ๒๕๕๒. รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย โครงการเสริมขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. ๒๕๔๙. การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (๒๕๔๐). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____ . ๒๕๕๒. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. ๒๕๓๒. เชียงรรถสังคมไทยในสายตานักวิเคราะห์. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกลด์คิมทอง.
- _____ . ๒๕๓๖. บนหนทางสู่อนาคต : รายงานประกอบการประชุม. เชียงใหม่: คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- _____ . ๒๕๔๑. วัฒนธรรมความจน. กรุงเทพฯ: แพรว.
- _____ . ๒๕๔๙. วัฒนธรรมคนอย่างทักษิณ. กรุงเทพฯ : มติชน.
- _____ . ๒๕๕๒. รากหญ้าสร้างบ้าน ชนชั้นกลางสร้างเมือง. กรุงเทพฯ: มติชน.
- _____ . ๒๕๕๓. การเมืองของคนเสื้อแดง. กรุงเทพฯ : โอเพน บั๊กส์.
- _____ . ๒๕๕๔. เบี้ยไล่ขุน. กรุงเทพฯ : มติชน.
- _____ . ๒๕๕๕. อนาคตทางการเมือง ของคนเสื้อแดง. คอลัมส์ กระแสทรรศน์ มติชนรายวัน (๓ กันยายน ๒๕๕๕).
- เบาวีวี, แครเอริน เอ. ๒๕๕๕. การซื้อเสียงและความเดือดดาลของหมู่บ้านในการเลือกตั้งที่ภาคเหนือของไทย : การปฏิรูปกฎหมายในบริบททางประวัติศาสตร์. ใน ประจักษ์ ก้องกีรติ. [บรรณาธิการ]. การเมืองว่าด้วยการเลือกตั้ง : วาทกรรม อำนาจ และพลวัตชนบทไทย. กรุงเทพฯ : ฟาเดียวกัน.

ประจักษ์ ก้องกีรติ. ๒๕๕๕ก. นิทานสอนใจว่าด้วยความโง่งม เจ็บ ของผู้เลือกตั้งชนบท: มายาคติและอคติของนักรัฐศาสตร์ไทย. ใน วสันต์ ปัญญาแก้ว. การเมืองของราษฎรไทยยุคหลัง (หลัง) ทักษิณ. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

_____. ๒๕๕๕ข. ประชาธิปไตยของฉัน ของท่าน และของเธอ. [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๕. จาก http://www.rsucyberu.com/leadership/media/Leadership_Forum/PrajaK_democracy_essay_for_open_2011.pdf

_____. ๒๕๕๕ค. [บรรณาธิการ]. การเมืองว่าด้วยการเลือกตั้ง : วาทกรรม อำนาจ และพลวัตชนบทไทย. กรุงเทพฯ : ฟาเดียวกัน.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. ๒๕๔๑. การเมืองบนท้องถนน: ๙๙ วันสมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์การเดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: ต้นตำรับ.

_____. ๒๕๕๑. ก่อนภาคประชาชนล่มสลาย. กรุงเทพฯ : way of book.

_____. ๒๕๕๒. กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม. กรุงเทพฯ: มูลนิธิไฮน์ริค เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. ประชาธิปไตย ประชาสิทธิ ประชาธรรม. ปาฐกถาในการสัมมนาประจำปี ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ณ ห้องประชุมสารนิเทศ

_____. ๒๕๕๕. [ออนไลน์]. “ผาสุก”ชี้ ปรากฏการณ์ Arab Spring ลามทั่วโลก ถึงเวลา “วัฒนธรรมของความเสมอหน้า”. สืบค้น ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๕ http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1345041454&grp_id=03&catid&subcatid

_____. และ คริส เบเคอร์. ๒๕๔๖. เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. (พิมพ์ครั้งที่ ๓ (ปรับปรุงเพิ่มเติม)). เชียงใหม่: สุริวงค์ บุก.

มติชนออนไลน์. ๒๕๕๕. [ออนไลน์]. “รังสรรค์” ค่ายเพื่อไทยชนะขาด “บรรจง” ปชป. คีกลเลือกตั้งซ่อม ส.ส.ลำพูน. สืบค้นเมื่อ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1345986816&grp_id=๐๓&catid&subcatid

_____. ๒๕๕๕. [ออนไลน์]. เลือดแดงสกปรก-อีสาน ฮือต้าน “จตุพร” หยุดเอี่ยวการเมืองท้องถิ่นชัดหลัก ประชาธิปไตย. สืบค้นเมื่อ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๕ http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1345901235&grp_id=๐๐&catid&subcatid

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ. ๒๕๕๕. โครงการสำรวจและการศึกษาระดับพื้นที่เกี่ยวกับข้อจำกัดของการบริหารจัดการที่ดีของ อปท.. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ.

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และณัฐภรณ์ เลี่ยมจรสกุล. ๒๕๕๖. ชีวิตคนไทยในสองทศวรรษของการพัฒนา. เชียงใหม่: แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- ยุคติ มุกดาวิจิตร. ๒๕๕๕ก. เงินไม่ไขปัจจัยชี้ขาดการเลือกตั้ง: มานุษยวิทยาการเมืองของ “การซื้อเสียง”. ใน วสันต์ ปัญญาแก้ว. **การเมืองของราษฎรไทยยุคหลัง (หลัง) ทักษิณ**. เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- _____. ๒๕๕๕ข. [ออนไลน์]. **ปฏิรูปการเมืองเรื่องประชาธิปไตย ฝ่าห้วงมืด? ความขัดแย้ง แดง-เหลือง**. สืบค้นเมื่อ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๕ จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1344825813&grpId&catid=02&subcatid=0207&fb_action_ids=479924932017628&fb_action_types=og.likes&fb_source=timeline_og&action_object_map=%7B
- วิเชิต ทวีกุล. ๒๕๔๘. **พลวัตการเมืองภาคประชาชน**. เชียงใหม่ : ธาราทองการพิมพ์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. ๒๕๕๐. **เครือข่าย : นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- วุฒิสาร ตันไชย. ๒๕๔๒. **การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. ๒๕๔๔. **การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. ๒๕๔๗ก. **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น : ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. และคณะ. ๒๕๔๗ข. **แนวทางในการสร้างมาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. นนทบุรี : วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. ๒๕๕๔. **การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น: ความสำเร็จ และความท้าทาย**. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ ม.เชียงใหม่.
- สกอตต์, เจมส์ ซี. ๒๕๓๙. “การเมืองในระบบอุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้.” ใน **ระบบอุปถัมภ์**. อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์. บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. ๒๕๔๙. **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- _____. และคณะ. ๒๕๕๐. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. ๒๕๔๘. **การเมืองภาคประชาชนในระบบประชาธิปไตยไทย**. กรุงเทพฯ : อมรินทร์.
- อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์. ๒๕๓๙. บรรณาธิการ. **ระบบอุปถัมภ์**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อคิน รพีพัฒน์. ๒๕๒๗. **สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. ๒๓๒๕-๒๔๑๖**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ; มูลนิธิตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

- _____ . ๒๕๕๑. รายงานการศึกษาและประเมินผลโครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมือง. กรุงเทพฯ : สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง การเคหะแห่งชาติ.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. ๒๕๕๓. เสื้อแดงคือใคร: มีอบเติมเงิน โพร่ หรือชนชั้นกลางใหม่กับทางแพร่งของสังคมไทย. ใน Red Why: แต่งทำไม. กรุงเทพฯ : โอเพน บুকส์.
- _____ . ๒๕๕๓. รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- _____ . และคณะ. ๒๕๕๖. ทบทวนภูมิทัศน์การเมืองไทย. เชียงใหม่: แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อนันท์ กาญจนพันธุ์. และคณะ. ๒๕๔๗. ระบบการเกษตรแบบไร้หมุนเวียน : สถานภาพและความเปลี่ยนแปลง : รายงานการวิจัย. เชียงใหม่ : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- _____ . ๒๕๓๒. บริบททางสังคมของการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินของรัฐ กรณีศึกษาอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่ : ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. ๒๕๓๖. “มีอบมีถือ” ชนชั้นกลางและนักธุรกิจกับพัฒนาการประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : มติชน.
- _____ . ๒๕๔๙. ทักษิณา-ประชานิยม. กรุงเทพฯ: มติชน.
- _____ . ๒๕๕๒ก. อภิวินิจฉัย : สำนวทฤษฎีการเมืองเพื่อสร้างท้องถิ่นให้เป็นฐานใหม่ของประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- _____ . ๒๕๕๒ข. สองนคราประชาธิปไตย. (พิมพ์ครั้งที่ ๗). กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- _____ . ๒๕๕๒ค. แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาต่างประเทศ

- Barber, Benjamin R. 2003. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Los Angeles: University of California Press.
- Blondel, J. 1995. *Comparative Government: An Introduction*. New Jersey: Prentice Hall.
- Bogdanor, Vernon. 1999. *Devolution in the United Kingdom*. London: Oxford University Press.
- Chomsky, Noam. 1999. *Profit Over People: Neoliberalism and Global Order*. New York: Seven Stories Press.
- Cranston, Maurice, ed. 1988. *Rousseau Selections*. New York: Macmillan Publishing Company.
- Hague, R and M. Harrop. 2001. *Comparative Government and Politics: An Introduction*. London: Palgrave.

Holton, Robert J. 1998. **Globalization and the Nation-State**. New York: St. Martin' s Press Inc.

Ockey, James. 2000. "The Rise of Local Power in Thailand: Provincial Crime, Elections and the Bureaucracy." In *Money and Power in Provincial Thailand*, ed. Ruth McVey. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

พฤติกรรมการณ์เลือกตั้ง และทัศนคติเกี่ยวกับการซื้อเสียงของเขตจังหวัดภาคอีสาน: กรณีตัวอย่างจังหวัดมหาสารคาม*

**Voting behavior and attitude toward vote-buying in a
Northeastern area: Case study in Maha Sarakham**

ศุทธิกานต์ มีจัน**

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการทบทวนการศึกษาเรื่องการซื้อเสียงในฐานะปัญหาของพฤติกรรมการณ์เลือกตั้ง ซึ่งในปัจจุบันมีสถานะเป็นทฤษฎีพื้นฐานในการอธิบายและให้คุณค่าต่อคะแนนเสียงที่แตกต่างกันระหว่างเมืองและชนบท โดยการนำเสนอผลการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการซื้อสิทธิขายเสียงของกลุ่มตัวอย่างซึ่งได้ใช้เขตจังหวัดมหาสารคามเป็นกรณีศึกษา ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการให้ความสำคัญต่อการซื้อเสียงของประชาชนแตกต่างกันไปจากงานวิจัยหลายฉบับที่ผ่านมา กล่าวคือ ผลการศึกษาจากกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ปัจจุบันสิ่งที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งของประชาชนนั้น ได้แก่ คุณลักษณะส่วนตัวของผู้สมัครและนโยบายพรรคโดยประชาชนซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วยตนเอง มากกว่าอำมสินจ้างหรือได้รับอิทธิพลจากใครเป็นสำคัญอีกทั้งยังมีทัศนคติต่อการซื้อเสียงในเชิงลบ นอกจากนี้ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่ากฎหมายและองค์กรที่บังคับใช้กฎหมายนั้น ไม่ใช่เงื่อนไขหรือกลไกที่ช่วยลดหรือแก้ปัญหาเรื่องการซื้อเสียงได้

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากเงินทุนอุดหนุนและส่งเสริมโครงการวิจัย ประจำปี ๒๕๕๕ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

** อาจารย์ประจำสาขารัฐศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

Abstract

This article is a study of voting behaviors. In the mainstream discourse, it is suggested that voting values are distinctly different between urban and rural areas. The paper examines the opinions of Maha Sarakham Province residents regarding factors leading to voting behavior and vote buying. The research found that the most important factor determining one's vote is the personal characters of the candidates and parties' policies. The subjects of this study command themselves to vote with no other external interference. They do not conform to vote buying. The study suggested that either strong regulations or organization could combat against vote buying behavior.

บทนำ

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม การย้ายถิ่นฐานของประชากร การขยายตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการเพิ่มขึ้นของมหาวิทยาลัยในภูมิภาคต่างๆ ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงลักษณะและความคิดของประชาชนให้มีโอกาสหรือทางเลือกในการศึกษามากขึ้น และมีรายได้มากขึ้น ซึ่งเป็นที่น่าสนใจว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ได้ส่งผลกระทบต่อการตระหนักรู้ทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นเขตที่เคยได้รับการขนานนามว่าเป็นภูมิภาคที่มีการซื้อเสียงมากที่สุดในประเทศนั้น ยังมีพฤติกรรมการเลือกตั้งเป็นแบบเดิม ที่เคยถูกอธิบายว่าประชาชนในต่างจังหวัดไม่ได้ต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียง นอกจากนี้มักนิยมเลือกตั้งตามอำิสสินจ้าง การขึ้นนำของผู้มีอิทธิพล โดยไม่สนใจนโยบายพรรคหรือคุณลักษณะส่วนตัวของผู้สมัคร บทความนี้ได้ยกตัวอย่างกรณีของจังหวัดมหาสารคาม ซึ่งเป็นจังหวัด

ที่ตั้งอยู่ตอนกลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นกรณีศึกษาพฤติกรรมและทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการเลือกตั้งและการซื้อเสียง

การนำเสนอของบทความแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน กล่าวคือ **ส่วนแรก**เป็นการนำเสนอแนวคิดทฤษฎีกระแสหลักของการศึกษาพฤติกรรมเลือกตั้ง ซึ่งเป็นที่แพร่หลายในหมู่นักรัฐศาสตร์ไทย แนวคิดทฤษฎีเหล่านี้นอกจากจะมีคุณค่าในฐานะแนวคิดหลักที่ใช้อธิบายพฤติกรรมการเลือกตั้งและการซื้อเสียงของไทยแล้ว ยังนิยมถูกนำไปอธิบายถึงความไม่ชอบธรรมของนักการเมืองที่มาจากเขตชนบทเสมอมา **ส่วนที่สอง** เป็นนำเสนอแนวคิดและการศึกษาเรื่องการซื้อเสียงกระแสรอง ซึ่งมองว่า การศึกษาการซื้อเสียงเลือกตั้งที่ผ่านมาวนเวียนอยู่กับการตั้งสมมติฐานเดิมๆ ที่เกี่ยวกับปัจจัยทางเศรษฐกิจและการศึกษาที่ทำให้ประชาชนในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือขายสิทธิเลือกตั้งให้กับนักการเมืองที่ฉ้อฉลการศึกษาในวงแคบๆ นี้ ได้เบี่ยงเบนความสนใจเรื่องโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีความ

ไม่เท่าเทียมและการทุจริตขององค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง กับกระบวนการเลือกตั้ง แนวคิดทฤษฎีในกระแสเรื่องนี้ชี้ให้เห็นว่าการเลือกตั้งสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นโอกาสในการเลือกนโยบาย เป็นการต่อรองระหว่างชุมชนกับส่วนกลางในเรื่องการแลกเปลี่ยนนโยบาย โครงการและทรัพยากร นอกจากนี้ในมิติเชิงอุดมการณ์แล้ว การเลือกตั้งยังทำให้ประชาชนมีความเชื่อในอำนาจของตนที่สามารถกำหนดชะตาชีวิตของตนเองได้มากขึ้น

ในที่สุดท้ายเป็นการนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนกลุ่มตัวอย่างในจังหวัดมหาสารคาม ซึ่งเป็นจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือภาคอีสาน ตัวอย่างหนึ่งของ “ภูมิภาคที่เป็นปัญหา” ของไทย (Harald Uhlig, 1995) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นพื้นที่ซึ่งมีปัญหาในเรื่องการซื้อสิทธิขายเสียงและเป็นเป้าหมายสำคัญของนโยบายประชานิยมซึ่งได้นำไปสู่การตั้งคำถามว่าความสำเร็จในการเลือกตั้งของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ผ่านพรรคไทยรักไทยอย่างถล่มทลายนั้น มาจากนโยบายพรรคที่ดึงดูดใจหรืออำนาจของเงินตรากันแน่ (Somchai Phatharathanunth, 2008) ทั้งนี้ ข้อมูลดังกล่าวได้ถูกนำมาวิเคราะห์เพื่อชี้ให้เห็นถึงผลการศึกษาที่แตกต่างจากแนวคิดทฤษฎีกระแสหลัก ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการณ์เลือกตั้งและทัศนคติต่อการซื้อเสียงดังที่จะได้นำเสนอต่อไป

“การซื้อเสียง” ในฐานะการศึกษาเรื่อง การเลือกตั้งกระแสหลัก ในแวดวงวิชาการของไทย

การซื้อเสียง (Vote Buying) เป็นประเด็นการ

ศึกษาการเบี่ยงเบนในพฤติกรรมการณ์เลือกตั้งที่ได้รับความสนใจในแวดวงการศึกษาทางรัฐศาสตร์ของไทยมานานและถูกมองว่าเป็นปัญหาหลักของการเมืองไทยที่มีอิทธิพลมากกว่ากรณีอื่นๆ เช่น การใช้อิทธิพลบังคับ เป็นต้น ปัจจุบันการศึกษาพฤติกรรมการณ์เลือกตั้งของไทยตามแนวคิดทฤษฎีกระแสหลักมุ่งเน้นปัญหาการซื้อเสียง ในฐานะที่เป็นพฤติกรรมฉ้อฉลและผิดกฎหมายระหว่างสองฝ่ายคือ ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เลือกรับอำมสินจ้างในลักษณะต่างๆ กับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่ต้องการได้คะแนนเสียง แนวคิดทฤษฎีกลุ่มนี้มองว่าการแก้ไขปัญหาการซื้อเสียงทำได้โดยการแก้ไขกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตลอดจนการเมืององค์กรที่บริสุทธิ์ ยุติธรรม และเป็นกลางในการควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมาย (โปรตดู สุจิต บัญบังการ และพรรคศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ๒๕๒๗, ๒๕๒๘ ; วรสิทธิ์ อภิชาติโชติ, ๒๕๓๓ ; คณะกรรมการรณรงค์ต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียง, ๒๕๓๘ ; ไพฑูรย์ บุญวัฒน์, ๒๕๓๘ และพัชรอดม ลิ้มพิษฐิธร, ๒๕๔๓ เป็นต้น) ซึ่งแนวคิดเหล่านี้ได้ถูกทำให้เป็นรูปธรรมในการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ได้ทำให้เกิดกฎหมายการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

ที่มาของการศึกษาพฤติกรรมการณ์เลือกตั้ง ซึ่งเน้นปัญหาการซื้อเสียงเลือกตั้งเกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงปลายทศวรรษ พ.ศ.๒๕๒๐ – ๒๕๓๐ อันเป็นช่วงเวลา ๒-๓ ทศวรรษ หลังจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมของไทยที่ได้ดำเนินการมาแล้วตั้งแต่ต้นทศวรรษ พ.ศ.๒๕๐๐ ตลอดจนมีการผ่อนปรนทางการเมืองภายหลังยุคเผด็จการอำนาจนิยมซึ่งทหารในฐานะตัวแสดงที่มีความสำคัญได้ลดบทบาททางการเมืองในช่วงระยะเวลาหนึ่ง จุดสังเกตที่น่าสนใจของการศึกษาพฤติกรรมการณ์เลือกตั้งในกระแสหลักนี้คือ ได้มีการนำแนวคิดเรื่องวัฒนธรรมการเมืองเข้ามา

ผสมผสานกับปัจจัยเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ นำระบบอุปถัมภ์ซึ่งเป็นวัฒนธรรมไทย มาอธิบายรวมกับการขยายตัวของระบบทุนนิยม เกิดคำอธิบายว่า การขยายตัวของเศรษฐกิจได้สร้างนายทุนท้องถิ่นขึ้นมาในเขตหัวเมืองที่เป็นผู้ครอบครองเศรษฐกิจส่วนใหญ่ในพื้นที่ ซึ่งมักเป็นคนจีนหรือเป็นพ่อค้าคนกลางที่มีทุนในการซื้อสินค้าเกษตรจากประชาชน นายทุนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่เหล่านี้ ประสบความสำเร็จในการเชื่อมต่อกับอิทธิพลของตนเข้ากับข้าราชการท้องถิ่น นายทุนท้องถิ่นจึงเป็นบุคคลที่คนในท้องถิ่นต้องพึ่งพาขอความช่วยเหลือต่างๆ อยู่เสมอ พวกเขาจึงได้รับการสถาปนาให้เป็นผู้มีอิทธิพล และกลายเป็น “นาย” คือ มีส่วนในการตัดสินใจของประชาชน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง พวกเขาจึงกลายเป็นกลุ่มเป้าหมายของนักการเมืองซึ่งต้องการคะแนนเสียง ในเขตหัวเมือง หรือต้องการสนับสนุนนักการเมืองเข้ามาประสานผลประโยชน์ เมื่อเป็นเช่นนั้นนายทุนท้องถิ่นและนักการเมืองจึงมักประสานผลประโยชน์กันนำไปสู่การเกิดศูนย์กลางของทุนนิยมต่างจังหวัดที่มีอิทธิพล ซึ่งได้มีการอธิบายว่า กลุ่มทุนหัวเมืองพวกนี้ได้เชื่อมโยงกับส่วนกลาง หรืออาจลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนักการเมืองสามารถประสบความสำเร็จในการเป็นรัฐมนตรี พวกเขาจะสามารถกำหนดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรของรัฐไปให้กับพวกพ้องและเครือข่ายได้ รวมทั้งนายทุนท้องถิ่นบางแห่งที่ผู้มีอิทธิพลสามารถเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ได้หรืออาจมีการปกป้องธุรกิจผิดกฎหมาย เช่น การลักลอบค้าของเถื่อน การหลีกเลี่ยงภาษี การตัดไม้ การยึดที่ดิน และการพนัน เป็นต้น (สังคีต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, ๒๕๓๗ ; ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์, ๒๕๔๖)

นอกจากนี้ สมบัติ จันทรวงศ์ (๒๕๓๖) พบว่า ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีธุรกิจเกี่ยวข้องกับ

อาชีพหลักของคนในจังหวัดมีแนวโน้มจะได้รับการเลือกตั้งมากที่สุด เนื่องจากนักธุรกิจเหล่านั้นมีแนวโน้มจะเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรือเจ้าพ่อ ทำให้สามารถโน้มน้าว กดดัน หรือใช้อิทธิพลในการชักจูงให้ผู้ลงคะแนนเสียงทำการลงคะแนนในลักษณะที่เกิดประโยชน์กับตนได้ โดยการอธิบายในลักษณะดังกล่าว ทำให้ได้ภาพของการเมืองไทยว่า มีตัวแทนซึ่งไม่ได้มาจากความยินยอมพร้อมใจที่แท้จริงของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง แต่มาจากการซื้อเสียงหรือการใช้อิทธิพลในรูปแบบต่างๆ เพื่อจูงใจให้ประชาชนเลือกนักการเมืองคนใดคนหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับความเชื่อที่ว่าคนชนบทในฐานะที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศนั้นไม่มีความรู้เรื่องนโยบายและไม่ได้ใส่ใจต่อการใช้สิทธิเลือกตั้ง เมื่อเป็นเช่นนี้การเลือกตั้งในประเทศไทยจึงเป็นการเลือกตั้งที่ประชาชนไม่ใช่ดุลพินิจเลือกบุคคลที่ถูกเรียกว่าเป็นคนดีหรือพรรคการเมืองที่ดี นอกจากนี้ การซื้อสิทธิ์ขายเสียงยังส่งผลเสียต่อระบอบประชาธิปไตยคือ ทำให้เข้าใจว่าประชาชนไม่สนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตย อันเป็นแรงจูงใจให้มีการโค่นล้มระบอบประชาธิปไตยและการเปิดทางให้มีการใช้อำนาจในทางมิชอบให้ผู้แสวงหาอำนาจฉวยโอกาสอย่างไม่ชอบธรรม (นิยม รัฐอมฤต, ๒๕๔๐)

ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงมักถูกมองว่าเป็นปัญหารุนแรงที่สุดในเขตภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สมชัย ภัทรธนานันท์ (๒๕๔๕) พบว่า การศึกษาเรื่องพฤติกรรมกรรมการซื้อเสียงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเริ่มขึ้นหลังจากวิกฤตการณ์ “โรคร้อยเอ็ด” ซึ่งเป็นปรากฏการณ์การซื้อเสียงที่มีความรุนแรงอย่างมากในการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างในจังหวัดร้อยเอ็ดในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ การเลือกตั้งในครั้งนั้นปรากฏว่ามีพรรคการเมืองทุนในการหาเสียงเลือกตั้งอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน จนเป็นคำขวัญของการเลือกตั้งในท้องที่ว่า “เงินไม่มีหนีไปนา

เงินไม่มาไปนาดีกว่า เงินไม่มากก็ไม่เป็น” อีกทั้งยังส่งผลดีทางเศรษฐกิจต่อจังหวัดร้อยเอ็ดในช่วงเลือกตั้ง เนื่องจากมีสื่อมวลชนจำนวนมากลงไปทำข่าวในท้องถิ่น และประชาชนมีอาชีพเสริมจากการรับจ้างติดใบปลิวในช่วงเลือกตั้ง ซึ่งช่วงเวลาและสถานการณ์ดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มต้นและการบุกเบิกการศึกษาเรื่องการซื้อเสียงในประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่คณะเชิงลบท่อพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของคนอีสานหรือประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

หลังจากนั้นได้มีการศึกษาพฤติกรรมกรรมการซื้อสิทธิการขายเสียงของประชาชนในภูมิภาคนี้อีกจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่ผลการศึกษามักได้ข้อสรุปว่า ผู้ลงคะแนนเสียงที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ มักตัดสินใจว่าจะลงคะแนนให้กับผู้สมัครคนใดเพียงในวันเลือกตั้งเท่านั้น โดยไม่มีความผูกพันทางการเมืองกับพรรคการเมือง และไม่สนใจนโยบายของพรรค ทั้งยังขาดข้อมูลข่าวสารทางการเมืองที่ดีพอ ในขณะที่ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูง มักใช้เวลาในการไตร่ตรองเพื่อการตัดสินใจมากกว่า โดยมีความนิยมในพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งหรือชื่นชมนโยบายของพรรคเป็นปัจจัยที่ใช้ในการตัดสินใจ ทั้งยังเป็นผู้เปิดรับข่าวสารทางการเมืองมากกว่าผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำกว่า

การศึกษาในแนวทางดังกล่าว สอดคล้องกับการศึกษาของ อุดม พิริยสิงห์ (๒๕๓๘) ที่พบว่ามีการซื้อเสียงผ่านกระบวนการจัดตั้งและควบคุมหัวคะแนนอย่างเป็นระบบตั้งแต่ระดับหมู่บ้านจนถึงระดับจังหวัด มีการจัดเลี้ยงอาหาร แจกข้าวของและคูปองแลกเงินตลอดจนมีการบริจาคเงินหรือสาธารณูปโภคให้แก่ชุมชน รวมทั้งจัดพิมพ์เอกสารโจมตีกัน เป็นต้น ทั้งนี้ อัมมาร์ สยามวาลา และปิยนุช เพียรชอบ (๒๕๓๗) ได้สรุปไว้ว่าการซื้อสิทธิขายเสียงกลายเป็นประเพณี

นิยมสำหรับประชาชนไทย เพราะรัฐบาลไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ แต่ประชาชนต้องไปขอจากหัวคะแนนหรือผู้แทนของตน แม้ว่าจะมีกฎหมายหรือมีองค์กรกลางขึ้นมาเพื่อควบคุมและตรวจสอบการขายเสียง แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการหรือจัดการได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

เป็นที่สังเกตว่า ในวรรณกรรมต่างๆ เกี่ยวกับการซื้อสิทธิขายเสียงนั้น มักจะเป็นการทำวิจัยหรือการศึกษาที่เน้นว่าผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมต่ำ มีแนวโน้มที่จะยินยอมกระทำการทุจริตในการเลือกตั้งได้ง่ายกว่าคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงกว่า ซึ่งได้รับการต่อยอดอีกครั้งจากผลงานเรื่อง สองนครา ประชาธิปไตย ของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๓๘) ที่ชี้ว่าประเทศไทยมีประชาธิปไตยสองรูปแบบ โดยมีพื้นฐานมาจากความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคมของชนชั้นกลางในเมืองและชนบท โดยคนชนบทซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร หรือผู้ประกอบการรายย่อยนั้น มักจะเห็นว่าประชาธิปไตยเป็นเรื่องของผู้ร่ำรวยหรือลูกน้องที่ใช้ในการลงคะแนนเสียง เพื่อการเชื่อมโยงตนเอง (ในฐานะผู้ร่ำรวย) เข้ากับผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดีกว่า (ในฐานะผู้ใหญ่หรือผู้อุปถัมภ์) การเลือกตั้งของชนบทจึงขึ้นอยู่กับบุญคุณของผู้สมัครที่มีต่อตนเองและครอบครัว หรือพวกพ้องในอดีต รวมถึงความคาดหวังที่จะได้ผลประโยชน์ทั้งเฉพาะหน้าและผลประโยชน์ในอนาคต ในขณะที่ชนชั้นกลางที่อยู่ในเมือง มีมาตรฐานที่แตกต่างจากคนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยมองคุณภาพของนักการเมืองและรัฐบาลด้วยอุดมการณ์และคุณธรรม มีการลงคะแนนเสียงด้วยวิจรรณญาณทางการเมือง โดยไม่คำนึงถึงหนี้บุญคุณหรืออามิสสินจ้างใดๆ ซึ่งชนชั้นกลางในเมืองได้วิพากษ์วิจารณ์คุณภาพของนักการเมืองส่วนใหญ่ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในชนบท และพยายามล้มรัฐบาลที่มาจากกรรมการเลือกตั้งของคนในชนบท โดยมอง

ว่าผู้ที่มาจากการเลือกตั้งในชนบทนั้นมาจากการซื้อเสียง ด้วยเหตุนี้ความแตกต่างระหว่างอุดมการณ์ของคนส่วนใหญ่ในสังคมที่เลือกรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศกับคนส่วนน้อยในสังคมที่เป็นฐานนโยบายซึ่งมีบทบาทเป็นผู้ล้มหรือถอดถอนรัฐบาลที่ไม่มีความชอบธรรม โดยความแตกต่างในแนวคิดทางการเมืองของคนสองกลุ่มนี้เกิดจากความไม่สมดุลในการพัฒนาที่ได้สร้างรัฐรวมศูนย์ ผูกขาดอำนาจปกครอง จนทำให้คนในชนบทเกิดความอ่อนแอ ไม่ตื่นตัวต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงพากันเรียกร้องเงิน ความช่วยเหลือ และความอุปถัมภ์จากรัฐหรือนักการเมืองในลักษณะต่างๆ พร้อมกับการซ้ำเติมด้วยความยากจนขาดแคลน และไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ อันเป็นต้นเหตุสำคัญหรือที่มาของการขายเสียง

นอกจากนี้ยังได้มีการให้ข้อมูลที่เน้นเรื่องความแตกต่างด้านเศรษฐกิจและสังคมซึ่งส่งผลต่อพฤติกรรม การเลือกตั้งที่แตกต่างกัน โดยได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเลือกตั้งส่วนใหญ่เป็นการศึกษาวิจัยที่มีสมมติฐานล่วงหน้าอยู่แล้วตามแนวทางของสำนักพฤติกรรมศาสตร์และสำนักปฏิฐานนิยม ด้วยการใช้แบบสอบถาม รวมทั้งการกำหนดตัวแปรต่างๆ เพื่อพิสูจน์ยืนยันสมมติฐานของตนเท่านั้น โดยไม่ได้เป็นงานวิจัยที่เกิดขึ้นเพื่อท้าทายสมมติฐานเดิมหรือตั้งสมมติฐานใหม่ การศึกษาส่วนใหญ่จึงมีผลการศึกษาไปในทิศทางเดียวกันว่า ผู้ที่มีระดับรายได้การศึกษาและฐานะทางสังคมสูงมักเลือกผู้สมัครโดยคำนึงถึงพรรคการเมืองและนโยบายพรรค ทั้งยังมักเป็นผู้ที่คำนึงถึงนโยบายพรรคมากกว่าผู้มีการศึกษาและรายได้ต่ำ (ประจักษ์ ก้องกีรติ, ๒๕๕๕)

ผลสะท้อนของการศึกษาเรื่องการซื้อเสียงในลักษณะดังกล่าว ได้กลายเป็นสิ่งรองรับความชอบธรรมให้กับกระแสรัฐธรรมนูญนิยมและธรรมาภิบาล โดยมี

กรอบในการวิเคราะห์ว่า ปัญหาเรื่องการซื้อเสียงคือ ต้นเหตุของความเสียหายของประชาธิปไตย อันเป็นต้นเหตุของวงจรรูปาบทและการรัฐประหาร เป็นต้น ด้วยเหตุนี้แม้รัฐธรรมนูญไทย เช่น สมบัติ จันทรวงศ์ (๒๕๓๖) จึงได้นำเสนอว่า กระบวนการทางการเมืองที่ดี ซึ่งจะทำให้เกิดระบบการเมืองที่ดีได้นั้นจะต้องไปด้วยกัน นั่นหมายความว่า จะต้องสร้างระบบคัดกรองนักการเมืองที่มีคุณภาพเสียก่อนจึงจะสร้างระบบการเมืองที่ดีได้

แนวคิดเหล่านี้ได้ส่งผลให้การปฏิรูปการเมืองไทยวนเวียนอยู่ในเรื่องการสถาปนาระบบเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ ยุติธรรมมากกว่าการให้ความสำคัญกับภาคประชาสังคมและความยุติธรรมทางเศรษฐกิจสังคม ผลก็คือ เราได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่มีฐานคิดรังเกียจนักการเมือง และผลักให้การซื้อเสียงถูกมองว่าเป็นปัญหาทางวัฒนธรรมของชีวิตในชนบท เนื่องจากเป็นสังคมกึ่งพัฒนา กึ่งจารีตนิยม จึงมีแนวโน้มที่จะถูกผูกมัดด้วยระบบอุปถัมภ์ คนยากจนในชนบทไม่สามารถตัดสินใจได้อย่างเป็นอิสระ โดยไม่อ้างอิงอยู่กับเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ในชุมชน

อย่างไรก็ดี การก้าวขึ้นมา มีบทบาททางการเมืองของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย ได้เป็นปัจจัยส่วนหนึ่งที่ทำให้ทุนนิยมท้องถิ่นที่สามารถเติบโตไปได้ไกลกว่ารัฐ ที่เข้ามาเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ธนกิจการเมืองไทยอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยเปลี่ยนแปลงการซื้อเสียงที่ยึดติดกับตัวผู้สมัครให้กลายเป็นการผลักดันนโยบายและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งทั้งสื่อมวลชนและนักวิชาการหลายคน อาทิ ธีรยุทธ บุญมี (๒๕๕๐) มองว่า การนำเสนอ นโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นช่องทาง การซื้อเสียงอีกแบบหนึ่ง ซึ่งได้กลายมาเป็นวาทกรรม “นโยบายประชานิยม” เพื่อลดทอนความน่าเชื่อถือของนโยบายที่มาจากนักการเมือง เป็นต้น

การศึกษาปัญหา เรื่องการซื้อเสียง ในแนวทางกระแสรอง

นอกจากการศึกษาการเลือกตั้งในกระแสหลักแล้ว นักวิชาการบางกลุ่มได้เสนอแนะมุมมองที่มีต่อการเลือกตั้งที่แตกต่างออกไป ซึ่งยังมีอยู่น้อย งานวิชาการในลักษณะนี้ โปรดดู เช่น William Callahan (2005) ประจักษ์ ก้องกีรติ (๒๕๕๕) และ แอนดรู วอล์คเกอร์ (๒๕๕๕) นักวิชาการกลุ่มนี้มองการศึกษาการเลือกตั้งกระแสหลักว่า ได้กลายเป็นวาทกรรมทางการเมืองและส่งผลต่อการแสดงคุณค่าทางการเมืองบางประการ และได้ตั้งข้อสังเกตว่าการศึกษาตามแนวทางพฤติกรรมศาสตร์และกฎหมายมหาชนของไทยที่ผ่านมา ให้ความสนใจกับปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งมากเกินไป จนการทุจริตในการเลือกตั้งถูกมองว่าเป็นต้นตอของปัญหาทั้งหมดของการเมืองไทย ความเข้าใจดังกล่าว ได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรมจนนำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ได้วางโครงสร้างทางการเมืองใหม่ เพื่อป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียง ซึ่งส่งผลให้เกิดความเปราะบางความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองเชิงโครงสร้างให้หยุดอยู่ที่เพียงปัญหาศีลธรรมหรือวัฒนธรรมการเมืองของผู้ลงคะแนนและผู้สมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนี้ การศึกษาเรื่องการซื้อเสียงของกระแสหลักได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่สามารถสร้างฐานทฤษฎีใหม่เกี่ยวกับการศึกษาการเมืองการปกครอง เป็นเพียงการพิสูจน์สมมติฐานซ้ำแล้วซ้ำเล่าจากแบบสอบถามที่ได้เตรียมแนวทางคำตอบไว้ (ประจักษ์ ก้องกีรติ, ๒๕๕๕) ด้วยเหตุนี้ แนวทางการศึกษาการเลือกตั้งกระแสรองนี้ มองว่า “การซื้อเสียงไม่ใช่ปัญหา แต่การให้ความสำคัญกับการซื้อเสียงมากเกินไปคือการสร้างปัญหา”

แม้จะมีการศึกษาวิจัย ตลอดจนแนวคิดที่กล่าวถึงพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งว่า การซื้อเสียงมีอิทธิพลต่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้ลงคะแนนเสียง ตลอดจนมีการออกกฎหมายและออกแบบระบบเลือกตั้งเพื่อป้องกันการซื้อเสียงแต่การศึกษาที่ผ่านมาต่างยอมรับว่าวิธีการต่างๆ เหล่านั้นไม่ประสบผลสำเร็จ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการให้เงินในการเลือกตั้งกลายเป็นเรื่องปกติหรือวิถีปฏิบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงอยู่แล้ว (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, ๒๕๕๕) โดยผู้มีสิทธิออกเสียงเป็นผู้ตัดสินใจเองว่าจะลงคะแนนให้ใคร ซึ่งปัจจัยที่นำไปสู่การตัดสินใจลงคะแนนให้ผู้สมัครคนใดนั้น ส่วนใหญ่ประชาชนคำนึงถึงผลประโยชน์ระยะยาวมากกว่าการรับอามิสสินจ้างในช่วงหาเสียง โดยนักวิชาการที่เสนอแนวคิดนี้มองเรื่องการซื้อเสียงกว้างกว่าการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเฉพาะหน้า อาทิ ประจักษ์ ก้องกีรติ (๒๕๕๕) ได้กล่าวถึงการซื้อเสียงกับการเลือกตั้งว่า ตกอยู่ภายใต้เรื่องเล่าแบบหนึ่งที่เป็นการต่อสู้กันระหว่างความดีและความเลว โดยความเลวคือการเมืองหรือบุคคลที่ได้เป็นผู้แทนราษฎรเพราะอำนาจเงินตรา ส่วนคนที่ดีและมีความรู้ความสามารถไม่อาจต่อสู้กับอิทธิพลของนักการเมืองได้ แนวความคิดเช่นนี้ถูกผลิตซ้ำอย่างต่อเนื่อง ทำให้ความรู้ความเข้าใจเรื่องประชาธิปไตยตกอยู่ภายใต้ภาวะคับแคบ และเปราะบาง ความสนใจเรื่องโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีความไม่เท่าเทียมและการทุจริตขององค์กรอื่นๆ เรื่องเล่าเช่นนี้ถูกผูกติดกับคำอธิบายว่า “คนดี” นั้น ไม่ต้องผ่านการพิสูจน์ด้วยการเลือกตั้งเสมอไป

นอกจากนี้ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๕๒) ยังได้นำเสนอทัศนะเกี่ยวกับการเลือกตั้งว่า แท้จริงแล้วไม่ได้เป็นเพียงการหย่อนบัตรเลือกตั้ง ซึ่งเป็นพิธีกรรมที่เกิดขึ้นภายในระยะเวลาไม่กี่นาที แต่การเลือกตั้งสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นโอกาสในการเลือกนโยบาย

เป็นการต่อรองระหว่างชุมชนกับส่วนกลางในเรื่องการแลกเปลี่ยนนโยบาย โครงการ และทรัพยากร นอกจากนี้ในมิติเชิงอุดมการณ์แล้ว การเลือกตั้งยังทำให้ประชาชนเชื่อว่าตนเองมีอำนาจสูงขึ้น สามารถกำหนดชะตาชีวิตของตนเองได้มากขึ้น และมีช่องทางในการควบคุมนักการเมืองมากยิ่งขึ้นด้วย

เช่นเดียวกับ แอนดรู วอล์คเกอร์ (๒๕๕๕) ได้ทำการศึกษาวิจัยแบบฝังตัวอยู่ในท้องถิ่นทางภาคเหนือแห่งหนึ่งผลการศึกษาของเขาพบว่าพฤติกรรมกาเลือกตั้งของคนในชนบทไม่ใช่เรื่องอามิสสินจ้าง แต่เป็นการสร้างคำสัญญาระหว่างประชาชนกับผู้แทนของเขา นั่นคือ สิ่งที่เรียกว่า **“ธรรมเนียมแห่งชนบท”** ในฐานะสัญญาประชาคมระหว่างผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและนักการเมือง ได้กลายเป็นปัจจัยที่ทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเลือกผู้แทนราษฎรของตน ซึ่งแนวคิดธรรมเนียมแห่งชนบทนี้ได้ทำลายฐานความคิดที่มองว่า คนชนบทจะเลือกตั้งตามจำนวนเงินที่ตนเองได้รับจากการขายเสียง ทั้งนี้ **“ธรรมเนียมแห่งชนบท”** ในแง่มุมนี้ คือ ข้อตกลงระหว่างชาวบ้านกับรัฐ โดยชาวบ้านต้องการมองนโยบายในฐานะที่จะต้องเชื่อมโยงระหว่างตนเองกับรัฐ ผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในส่วนกลาง ต้องมีความสัมพันธ์กับท้องถิ่นเพื่อประสานผลประโยชน์ระหว่างชาวบ้านกับรัฐ นโยบายของรัฐต้องเกิดประโยชน์กับตน นอกจากนี้ผู้แทนราษฎรจะต้องมีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ มีความรับผิดชอบ และมีความชอบธรรม ชาวบ้านให้ความสำคัญกับความโปร่งใสและความสามารถในการบริหารงาน ภายในกรอบ **“ธรรมเนียมแห่งชนบท”** นี้ จึงกลายเป็นบรรทัดฐานของการจัดการทางสังคมที่เป็นช่องทางในการตัดสินใจของชาวบ้านว่าจะเลือกใครเป็นผู้แทนของตน

เช่นเดียวกันกับงานของ Callahan (2005) ที่ให้ความเห็นว่า การศึกษาเรื่องการซื้อเสียงในประเทศไทย

อยู่ที่การจัดวางพื้นที่ให้เป็นการละเมิดกฎหมาย การไม่ยึดถือธรรมาภิบาลและการไม่สนับสนุนคนดีมีความสามารถ โดยนัยนี้ การซื้อเสียงจึงถูกวางโครงเรื่องให้เป็นคู่ตรงข้ามกับความดีหรือคุณธรรมต่างๆ เช่น คนดีมีความรู้ความสามารถ การเลือกผู้นำตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน บทบาทของภาคประชาสังคม และการมีผู้นำที่ดีหรือมีความรู้ ซึ่งในแง่นี้วิเคราะห์ได้ว่า การซื้อเสียงกลายมาเป็นตัวสร้างภาพเกี่ยวกับความเข้าใจเรื่องประชาธิปไตยและการเมืองไทยอย่างแคบๆ เท่านั้น ทั้งยังมองการซื้อสิทธิ์ขายเสียงเป็นวาทกรรมทางการเมืองแบบหนึ่งที่น่าหวั่นใจ การเลือกตั้ง ซึ่งนักปฏิรูปการเมืองและชนชั้นกลางในเมืองหลวงมักมองว่าการซื้อเสียงเป็นเรื่องของนักการเมืองเลวที่คู่กับชาวบ้านเห็นแก่ได้ โดยวาทกรรมการซื้อสิทธิ์ขายเสียงเป็นความร่วมมือระหว่างข้าราชการกับนักธุรกิจในเมือง เพื่อสร้างระบบการเมืองมีอาชีพที่สะอาด การปฏิรูปการเมืองไทยที่ผ่านมาจึงไม่ใช่การขยายฐานเสียงให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่เป็นการหาคนดีมีความสามารถ ดังที่ปรากฏชัดเจนในเนื้อหาของกรปฏิรูปการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ได้สร้างกลไกและเครื่องมือควบคุมระบบการเลือกตั้ง ตลอดจนป้องกันการทุจริตจากนักการเมืองในฐานะตัวอันตรายของระบบการเมือง เขามองเห็นว่ามี ความจำเป็นที่จะต้องต่อสู้กับการทุจริตในวงการราชการและให้ความสำคัญกับกระจายทรัพยากรลงสู่พื้นที่ชนบทอย่างสม่ำเสมอและเท่าเทียมยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการแก้ไขเชิงโครงสร้าง อันเป็นต้นตอที่สำคัญของปัญหาประชาธิปไตยในประเทศไทย

จากแนวคิดทฤษฎีสองกระแสหลัก ที่ใช้อธิบายเรื่องพฤติกรรมกาเลือกตั้งไทย ซึ่งทฤษฎีแรกที่เป็นกระแสหลักใช้แนวคิดวัฒนธรรมการเมืองไทยในระบบอุปถัมภ์ และการขยายตัวของระบบทุนนิยม ทำให้เกิดระบอบธนาธิปไตย ซึ่งส่งผลต่อพฤติกรรมกาเลือกตั้งและ

ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง ส่วนแนวคิดทฤษฎีรอมมองว่าการเลือกตั้งไม่ควรถูกตีความอย่างแคบแคใน เรื่องความดีความชั่ว ระหว่างนักการเมืองเลวกับชาวบ้านที่เห็นแก่ได้ แต่การมองเลือกตั้งควรถูกให้ความสำคัญในฐานะเครื่องมือในการต่อรองเชิงนโยบายระหว่างส่วนกลางและชนบท และเป็นเครื่องมือทางอุดมการณ์ของชาวชนบทที่มองว่าทำให้ตนเองมีอำนาจมากขึ้น และเป็นหนึ่งในช่องทางที่จะควบคุมนักการเมือง ผลที่เป็นรูปธรรมเชิงนโยบายของการโต้เถียงเชิงทฤษฎีระหว่างสองแนวคิดหลักนี้ ทำให้แนวคิดทฤษฎีรอมไม่ได้มองเหมือนแนวคิดทฤษฎีแรก ที่เห็นว่า การซื้อเสียงจะต้องได้รับการกำจัดโดยการออกกฎหมายให้รัดกุม และมีองค์กรอิสระมาควบคุมการเลือกตั้ง

จังหวัดมหาสารคาม : หนึ่งในกรณีศึกษาที่แสดง แนวโน้มการเปลี่ยนแปลง

จากการมองพฤติกรรมการณ์เลือกตั้งที่แตกต่างกันระหว่างแนวคิดสองกระแสนี้ ได้นำมาสู่การศึกษาจังหวัดมหาสารคาม ซึ่งเป็นจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็วในฐานะเมืองการศึกษาที่สำคัญของภูมิภาค กรณีศึกษานี้ใช้วิธีการเก็บข้อมูล โดยใช้แบบสอบถามในการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดมหาสารคาม ระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๕ – กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งมีจำนวนกลุ่มตัวอย่าง ๔๐๐ คน กระจายไปยังพื้นที่ทั้ง ๑๓ อำเภอของจังหวัดมหาสารคามในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันโดยเลือกตัวอย่างซึ่งเป็นตัวแทนของครัวเรือนที่มีอายุตั้งแต่ ๑๘ ปีขึ้นไป มีภูมิลำเนาและ

อาศัยอยู่ในพื้นที่ไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน โดยผู้ตอบแบบสอบถามหรือสมาชิกในครัวเรือนต้องไม่ทำงานหรือเป็นนักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลใช้สถิติพรรณนาตัวแปรเดียวด้วยการหาค่าเฉลี่ยและร้อยละ โดยผลการศึกษารายงานออกเป็น ๓ ประเด็นตามชุดคำถาม ได้แก่

(๑) การใช้ตัวแบบสังคมวิทยาในการอธิบายพฤติกรรมการณ์เลือกตั้งของประชาชน

ในการวิเคราะห์แบบสอบถามเพื่อหาคำตอบให้กับคำถามที่ว่า ตัวแบบทางสังคมวิทยา อาทิ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ความเชื่อทางวัฒนธรรม หรือการอยู่ภายใต้อิทธิพลของหัวหน้าคน ยังสามารถใช้อธิบายพฤติกรรมการณ์เลือกตั้งของประชาชนกลุ่มตัวอย่างในจังหวัดมหาสารคามได้หรือไม่ พบว่า ตัวแปรส่วนใหญ่ไม่มีนัยสัมพันธ์กัน กล่าวคือ ตัวแปรด้านสังคมวิทยา เช่น ระดับการศึกษา และช่วงอายุของผู้ตอบแบบสอบถามนั้นไม่ได้มีปัจจัยต่อพฤติกรรมการณ์เลือกตั้ง ซึ่งประเด็นนี้มีความแตกต่างจากงานวิจัยที่ผ่านมา ซึ่งระบุว่า การซื้อเสียง มีต้นตอของปัญหาจากปัญหาความยากจนและความแตกต่างทางเศรษฐกิจสังคม โดยคนยากจนไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้และเห็นแก่ประโยชน์เฉพาะหน้าจึงขายเสียงของตนเองเพื่อความอยู่รอด โดยไม่คิดถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมและไม่มีความรู้เรื่องนโยบาย

ตารางที่ ๑ แสดงการตัดสินใจเลือกผู้สมัครด้วยตนเองจำแนกตามระดับการศึกษาและช่วงอายุ

ระดับการศึกษาและช่วงอายุ	ไม่สำคัญ (ร้อยละ)	น้อย (ร้อยละ)	มาก (ร้อยละ)
ประถมศึกษา	๐	๑๓.๘๙	๘๖.๑๑
มัธยมศึกษาตอนต้น	๑๐.๐	๑๔.๐๐	๗๖.๐
อนุปริญญา	๘.๓๓	๒๓.๓๓	๖๘.๓๓
ปริญญาตรี	๑.๓๖	๘.๘๔	๘๙.๘
สูงกว่าปริญญาตรี	๐	๐	๑๐๐.๐
ต่ำกว่า ๒๕ ปี	๑.๖	๑๗.๐	๘๑.๔
๒๖-๓๕ ปี	๑๑.๔	๒๒.๐	๖๗.๖
๓๖ ปีขึ้นไป	๒.๒	๑๕.๐	๘๒.๐

จากตารางที่ ๑ ชี้ให้เห็นว่าระดับการศึกษาที่แตกต่าง มีผลต่อปัจจัยที่ทำให้ผู้ลงคะแนนเสียงตัดสินใจเลือกผู้สมัครด้วยตนเอง โดยผู้ที่มีระดับการศึกษาในระดับประถมศึกษา ปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรี มีแนวโน้มที่จะตัดสินใจด้วยตนเองมากกว่าผู้ที่จบการศึกษาในระดับมัธยมต้นและอนุปริญญา โดยผลสรุปที่ได้จากตารางนี้ไม่อาจยืนยันสมมติฐานเดิมของสำนักคิดพฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งได้สรุปแบบแผนพฤติกรรมการเลือกตั้งของคนไทยไว้ว่า พฤติกรรมการเลือกตั้งของคนไทยมาจากความแตกต่างด้านสังคมวิทยาของผู้เลือกตั้ง หรือปัจจัยทางสังคมวิทยาของบุคคลใดบุคคลหนึ่งมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมและผลของการเลือกตั้ง ทั้งยังแสดงให้เห็นว่า ความแตกต่างทางด้านการศึกษามีอิทธิพลหรือมีปัจจัยต่อการตัดสินใจเลือกตั้งด้วยตนเองหรือได้รับอิทธิพลจากผู้อื่น กล่าวคือ แม้ว่าผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษาและปริญญาตรี มีแนวโน้มที่จะตัดสินใจด้วยตนเองมากกว่าผู้จบการศึกษาระดับมัธยมต้นและอนุปริญญา โดยนัยนี้จึงแสดงให้เห็นว่า ระดับชั้นการศึกษาที่แตกต่างกันมีผลต่อการเลือกผู้สมัครที่แตกต่างกัน

ก็ตาม แต่ไม่สามารถกล่าวได้ว่า ผู้มีระดับการศึกษาต่ำจะตัดสินใจเลือกผู้สมัครด้วยตนเอง “มากกว่าหรือน้อยกว่า” ผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงกว่า ในแง่นี้จึงไม่สามารถสรุปได้ว่า ผู้ที่มีระดับการศึกษาต่ำไม่สามารถใช้ดุลพินิจเลือกคนดีหรือพรรคการเมืองที่ดีได้

อีกทั้งผลการสำรวจด้านช่วงอายุแสดงให้เห็นว่าช่วงอายุที่แตกต่างกัน มีผลต่อปัจจัยที่ทำให้ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตัดสินใจในการเลือกผู้สมัครด้วยตนเอง โดยผู้ที่มีช่วงอายุต่ำกว่า ๒๕ ปี และ ๓๖ ปีขึ้นไป มีแนวโน้มที่จะตัดสินใจด้วยตนเองมากกว่าผู้ที่มีช่วงอายุระหว่าง ๒๖-๓๕ ปี ซึ่งผลสรุปที่ได้จากตารางนี้ไม่อาจยืนยันสมมติฐานเดิมที่สรุปแบบแผนพฤติกรรมเลือกตั้งของคนไทยไว้ว่า พฤติกรรมการเลือกตั้งของคนไทยมาจากความแตกต่างด้านสังคมวิทยาของผู้เลือกตั้ง หรือปัจจัยทางสังคมวิทยาของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง อาทิ เพศ เชื้อชาติ ชนชั้น ศาสนา และรายได้ มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมและผลของการเลือกตั้ง

ดังเช่น ผลการศึกษาของ ขวัญจิต สุดสวัสดิ์ (๒๕๓๔) มุ่งเปรียบเทียบทัศนคติและพฤติกรรมต่อการซื้อเสียง

ของคนวัยหนุ่มสาวและคนสูงอายุ ตลอดจนฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน ซึ่งพบว่า ระดับอายุที่ต่างกันมีผลต่อพฤติกรรมการซื้อสิทธิขายเสียงที่แตกต่างกัน โดยวัยหนุ่มสาวมีทัศนคติคัดค้านการซื้อสิทธิขายเสียง ในขณะที่วัยสูงอายุมีทัศนคติสนับสนุนการซื้อสิทธิขายเสียง โดยนัยนี้ผลการศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ผู้ที่มีอายุมากขึ้น ยังอยู่ในค่านิยมแบบอุปถัมภ์ที่จำเป็นจะต้องให้การสนับสนุนผู้ที่เคยช่วยเหลือตนมาซึ่งอาจเป็นไปในรูปแบบของการเอื้อเฟื้อในรูปแบบอื่น อันรวมไปถึงการซื้อเสียง ในขณะที่ผู้ที่มีระดับอายุน้อยได้อยู่ในสังคมสมัยใหม่ที่จะตัดสินใจเลือกตั้งตามความต้องการของตน โดยไม่มีปัจจัยอื่นเข้ามามีอิทธิพลเหนือตนเอง

นอกจากนี้ ตารางข้างต้นยังชี้ให้เห็นว่า ผู้ที่อยู่ในช่วงอายุน้อยและมาก มีแนวโน้มที่จะตัดสินใจด้วยตนเองมากกว่าผู้ที่อยู่ในช่วงอายุระดับกลาง โดยนัยนี้จึงแสดงให้เห็นว่า แม้ช่วงอายุที่แตกต่างกันมีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้สมัครที่แตกต่างกัน แต่ไม่สามารถสรุปได้ว่า ผู้ที่มีอายุน้อยจะตัดสินใจเลือกผู้สมัครด้วยตนเอง “มากกว่าหรือน้อยกว่า” ผู้ที่มีอายุมาก ซึ่งผลการสำรวจนี้ได้ปฏิเสธสมมติฐานของสำนักปฏิธานนิยมที่เคยนำเสนอมา

(๒) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งของประชาชน

ในการค้นหาคำตอบว่า สิ่งใดหรือปัจจัยใดที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกตั้งของประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงในจังหวัดมหาสารคามนั้น ได้กำหนดคำถามหลักในแบบสอบถามจำนวน ๒ คำถามคือ “ข้อใดเป็นคุณสมบัติของผู้สมัครที่ทำให้ตัดสินใจเลือกหรือลงคะแนนให้” และ “ท่านได้รับอิทธิพลจากใครในการจงใจให้เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง” โดยข้อคำถามแรกนั้น พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่าตัวแทนของตนควรมีคุณสมบัติโดดเด่นในเรื่องความซื่อสัตย์ สุจริตหรือไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ร้อยละ ๘๖.๓ ใกล้เคียงกับผู้ตอบแบบสอบถามที่เห็นว่าตัวแทนของตนควรมีนโยบายในการหาเสียงที่น่าสนใจ ทั้งยังต้องมีแนวโน้มทำได้จริงถึงร้อยละ ๘๔.๒ รองลงมา คือ การเข้าถึงได้ง่าย ช่วยเหลือและแก้ปัญหาความเดือดร้อนของชุมชน ร้อยละ ๘๒.๖ มีความผูกพันกับชุมชนพื้นที่เป็นระยะเวลานาน ร้อยละ ๗๓.๙ การสังกัดพรรคที่ชื่นชอบ ร้อยละ ๖๘.๗ มีภาพลักษณ์ดี มีการศึกษา มาจากครอบครัวที่น่านับถือ ร้อยละ ๖๓.๔ และคุณสมบัติที่สำคัญน้อยที่สุดคือการให้เงิน รางวัล หรือความช่วยเหลือต่างๆ คิดเป็นร้อยละ ๔๖.๖ ดังตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒ แสดงคุณสมบัติของผู้สมัครที่ทำให้ตัดสินใจเลือกหรือลงคะแนนเลือกตั้ง

คุณสมบัติของผู้สมัคร	ไม่สำคัญ (ร้อยละ)	สำคัญ (ร้อยละ)
๑. สังกัดพรรคที่ชื่นชอบ	๓๐.๓	๖๘.๗
๒. มีนโยบายในการหาเสียงที่น่าสนใจ และมีแนวโน้มทำได้จริง	๑๕.๕	๘๔.๒
๓. ซื่อสัตย์ สุจริต ไม่โกงกิน ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน	๑๓.๑	๘๖.๓
๔. เข้าถึงได้ง่าย ช่วยเหลือ และแก้ปัญหาความเดือดร้อนของชุมชน	๑๖.๙	๘๒.๖
๕. ให้เงิน รางวัล หรือความช่วยเหลือต่างๆ	๕๒.๘	๔๖.๖
๖. มีภาพลักษณ์ดี มีการศึกษา มาจากครอบครัวที่น่านับถือ	๓๕.๘	๖๓.๔
๗. มีความผูกพันกับชุมชนพื้นที่เป็นระยะเวลานาน	๒๔.๗	๗๓.๙

จากข้อมูลที่ได้สำรวจมานั้น สามารถอธิบายได้ว่า กลุ่มตัวอย่างของผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งในจังหวัดมหาสารคาม ตัดสินใจเลือกผู้สมัครโดยให้ความสำคัญกับคุณสมบัติส่วนบุคคล นโยบายของพรรคและความผูกพันของผู้สมัครที่มีต่อชุมชนพื้นที่เป็นระยะเวลาอันยาวนาน โดยผลการสำรวจนี้ได้แจ้งกับการศึกษาที่ผ่านมาซึ่งมักนำเสนอว่า คนยากจนมีโอกาสได้รับอิทธิพลในการลงคะแนนเสียงให้นักการเมืองได้ง่ายกว่าชนชั้นกลางที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี มีการศึกษาสูง และคนที่อยู่ในเขตชนบทมีแนวโน้มจะเลือกตั้งตามการจูงใจด้วยเงินหรือระบบอุปถัมภ์ (สมโภชน์ ศรีโกทชนันสมบุรณ์, ๒๕๓๔)

ประเด็นต่อมามุ่งศึกษาว่า ผู้ตอบแบบสอบถามได้รับอิทธิพลในการตัดสินใจเลือกตั้งมาจากผู้ใดมากที่สุดพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ตัดสินใจลงคะแนนเสียง

เลือกตั้งด้วยตัวเอง ถึงร้อยละ ๘๐.๗ ส่วนการได้รับอิทธิพลภายนอกต่อการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้งนั้นมีสัดส่วนค่อนข้างน้อย โดยแบ่งออกเป็นผู้ที่ได้รับอิทธิพลจากสมาชิกในครอบครัวหรือญาติ ร้อยละ ๓๘.๐ นักการเมืองท้องถิ่น ร้อยละ ๓๕.๗ เพื่อนหรือคนใกล้ชิด ร้อยละ ๒๔.๕ และหัวหน้า ร้อยละ ๒๓.๒ ส่วนผู้ที่ได้รับอิทธิพลจากบทบาทหรือแกนนำกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองนั้น แบ่งเป็นกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) หรือกลุ่มเสื้อแดง กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย หรือเสื้อเหลืองและกลุ่มอื่นๆ คิดเป็น ร้อยละ ๒๗.๙ ๒๒.๒ และ ๑๗.๖ ตามลำดับ ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลจากข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร้อยละ ๒๐.๙ ส่วนผู้ที่มีอิทธิพลน้อยที่สุดคือ พระ หรือผู้นำทางศาสนา ร้อยละ ๑๖.๑ ดังตารางที่ ๓

ตารางที่ ๓ แสดงอิทธิพลที่มีต่อการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้ง

อิทธิพลที่มีต่อการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้ง	ไม่สำคัญ (ร้อยละ)	น้อย (ร้อยละ)	มาก (ร้อยละ)
ตัดสินใจด้วยตัวเอง	๔.๕	๑๔.๗	๘๐.๗
สมาชิกในครอบครัว หรือญาติ	๑๖.๓	๔๕.๗	๓๘.๐
เพื่อน คนใกล้ชิด	๒๑.๒	๕๔.๓	๒๔.๕
หัวหน้า	๓๑.๑	๔๔.๑	๒๓.๒
นักการเมืองท้องถิ่น	๒๕.๗	๓๘.๖	๓๕.๗
ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ	๓๑.๙	๔๗.๒	๒๐.๙
พระ หรือผู้นำทางศาสนา	๔๓.๒	๔๐.๘	๑๖.๑
กลุ่ม นปช. หรือเสื้อแดง	๔๗.๔	๒๔.๗	๒๗.๙
กลุ่มพันธมิตรฯ หรือเสื้อเหลือง	๕๑.๙	๒๕.๙	๒๒.๒
กลุ่มอื่นๆ	๗๓.๕	๘.๘	๑๗.๖

ทั้งนี้คำตอบที่ประชาชนส่วนใหญ่ยืนยันว่า “ตนเอง” คือผู้มีอิทธิพลในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นคำตอบที่ทำให้ต้องปฏิเสธแนวคิดที่พยายามรวมวัฒนธรรมการเมืองเข้ากับปัจจัยด้านการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ อันเป็นรากฐานให้การซื้อเสียงฝังรากลึกในสังคม โดยมองว่า วัฒนธรรมการเมืองแบบไพร่ฟ้า (subject political culture) ของคนไทยส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่ถูกปลูกฝังอยู่ในค่านิยมคนไทยมาช้านาน โดยวัฒนธรรมดังกล่าวเมื่อรวมกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่ได้สร้างนายทุนท้องถิ่นขึ้นมาเป็นผู้ครอบครองเศรษฐกิจส่วนใหญ่ในพื้นที่ จึงทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในการเลือกตั้ง และเป็นฐานที่ทำให้การใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งเป็นไปได้อย่างสะดวก อีกทั้ง ผลการสำรวจนี้ยังปฏิเสธความเชื่อเรื่องศาสนาที่ทำให้ประชาชนผูกติดกับความศรัทธาในเรื่องบาป-บุญ ทำให้ผู้ที่รับเงินจากผู้สมัครเลือกตั้งคนใด

ก็มักจะต้องไปลงคะแนนให้ผู้สมัครคนนั้น ไม่เช่นนั้นจะถือว่าเป็นการทำบาปที่ผิดสัญญา (นัฐพงศ์ สุขวิสิฐ, ๒๕๓๕) ดังนั้นผลการสำรวจในประเด็นดังกล่าว จึงได้ชี้ให้เห็นว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ตัดสินใจลงคะแนนเสียงจากความต้องการของตัวเองมากกว่าการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้อื่นและความเชื่อทางศาสนา

(๓) ทัศนคติ และการให้ความหมายของประชาชนต่อการซื้อเสียง

ด้านการให้ความหมายและรูปแบบของการซื้อเสียงนั้น จากผลของการเก็บข้อมูล ดังตารางที่ ๔ สามารถเข้าใจได้ว่า สิ่งที่ทำให้ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งคิดว่าเป็นการขายเสียงนั้น เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนด้วยเงินทองหรือวัตถุสิ่งของเป็นหลัก ส่วนการร่วมงานกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน และการเสนอนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนนั้นไม่ถือว่าเป็นการซื้อเสียงเสมอไป

ตารางที่ ๔ แสดงการให้ความหมายและรูปแบบของการซื้อเสียง

การให้ความหมายและรูปแบบของการซื้อเสียง	ไม่ใช่ (ร้อยละ)	ใช่ (ร้อยละ)
๑. การให้เงิน	๑๗.๖	๘๒.๔
๒. การมอบสิ่งของ	๒๒.๕	๗๗.๕
๓. การร่วมงานหรือกิจกรรมของชุมชน	๕๓.๙	๔๖.๑
๔. การสนับสนุนเงิน หรือสิ่งของในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน	๔๖.๖	๕๓.๔
๕. การสนับสนุนงบประมาณเพื่อสิ่งก่อสร้างสาธารณะ	๔๗.๗	๕๒.๓
๖. การมาร่วมงานประเพณี หรือกิจกรรมของของครอบครัว	๖๐.๘	๓๘.๙
๗. การให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ แก่ท่านและครอบครัว	๔๖.๓	๕๓.๑
๘. การนำเสนอโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน	๕๘.๙	๔๑.๑

การตีความของการซื้อเสียงข้างต้นนั้น เป็นสิ่งที่สำคัญในการทำความเข้าใจเรื่องการซื้อเสียงซึ่งมีความแตกต่างกันระหว่างนักวิชาการ ชนชั้นกลาง และชาวบ้านซึ่งถูกตีตราว่าเป็นผู้ขายเสียง โดยการพิจารณา

ถึงการแข่งขันและการซื้อเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งระดับต่างๆ ดังผลการสำรวจตามตารางที่ ๕ นั้น แสดงให้เห็นว่า การเลือกตั้งระดับชาติมีการซื้อเสียงน้อยกว่า การเลือกตั้งระดับท้องถิ่น โดยการเลือกตั้งสมาชิก

องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นตัวแทนที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนกลับมีการซื้อเสียงมากที่สุด โดยมีการจ่ายเงินในการเลือกตั้ง เฉลี่ยประมาณ ๕๘๐ บาท ต่อผู้ลงคะแนน ๑ คน การสำรวจในประเด็นนี้ได้แสดงให้เห็นว่า คำอธิบายเรื่องการเชื่อมโยงทุนส่วนกลางกับการอุปถัมภ์ในส่วนท้องถิ่น (นพดล สุคนธ์วิท, ๒๕๓๙) ไม่สามารถอธิบายได้ว่า เพราะเหตุใดการซื้อเสียง

จึงเกิดในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นมากกว่าการเลือกตั้งในระดับชาติ ซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษาต่อไป อีกทั้งการซื้อเสียงอาจไม่ได้ถูกตีความตามแนวคิดนักพฤติกรรมนิยมหรือนักเศรษฐศาสตร์การเมือง ที่มีความเห็นว่า นักการเมืองยอมลงทุนซื้อเสียงเพื่อไปถอนทุนคืนในรัฐสภา

ตารางที่ ๕ แสดงการรับรู้ถึงการซื้อเสียงและจำนวนเงินที่มีการจ่ายในการเลือกตั้งประเภทต่างๆ

การรับรู้ถึงการซื้อเสียงและจำนวนเงินที่มีการจ่าย	มีการซื้อเสียง (ร้อยละ)	จำนวนเงินโดยเฉลี่ย (บาท)
๑. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	๔๖.๖	๑๖๙.๐๕
๒. สมาชิกวุฒิสภา	๔๕.๙	๒๓๙.๑๓
๓. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	๕๑.๕	๒๖๕.๒๕
๔. สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	๕๑.๘	๒๐๘.๓๓
๕. นายกเทศมนตรี	๔๙.๙	๑๘๙.๔๗
๖. สมาชิกสภาเทศบาล	๔๗.๐	๒๕๘.๕๑
๗. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	๕๕.๙	๒๘๑.๗๖
๘. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล	๕๘.๕	๕๘๓.๑๒
๙. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	๕๕.๘	๓๙๙.๒๘

นอกจากนี้ในส่วนของคำถามที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีผลต่อการซื้อเสียงดังตารางที่ ๖ นั้น พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถาม มากกว่าร้อยละ ๕๐ เห็นว่าไม่มีปัจจัยใดในแบบสอบถามที่มีผลต่อการซื้อเสียง อีกทั้งเมื่อพิจารณาว่ามีผู้ตอบแบบสอบถามบางส่วนที่มองว่าปัจจัยเหล่านี้มีผลต่อการซื้อเสียงหรือไม่ นั้น พบว่า การแข่งขันระหว่างผู้สมัครหรือพรรคการเมืองเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการซื้อเสียงมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ ๓๙.๔ รองลงมาคือ ความผูกพันต่อผู้สมัครหรือความนิยมต่อพรรคการเมืองการเรียกร้องผลประโยชน์หรือข้อแลกเปลี่ยนจากประชาชน ความเข้มแข็งและ

ประสิทธิภาพของหัวหน้าคะแนน ความเข้มงวดในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ เงื่อนไขของกฎหมายการเลือกตั้ง และลำดับสุดท้ายคือ การแบ่งเขตเลือกตั้ง คิดเป็นร้อยละ ๓๒.๗ ๓๑.๙ ๓๐.๓ ๒๔.๔ ๒๕.๕ และ ๒๔.๔ ตามลำดับ

ตารางที่ ๖ แสดงปัจจัยที่มีผลต่อการซื้อเสียง

ปัจจัยที่มีผลต่อการซื้อเสียง	ไม่มี (ร้อยละ)	น้อย (ร้อยละ)	มาก (ร้อยละ)
๑. การแข่งขันระหว่างผู้สมัคร/พรรคการเมือง	๕๓.๖	๓๗.๐	๓๙.๔
๒. ความผูกพันต่อผู้สมัคร หรือความนิยมต่อพรรคการเมือง	๕๔.๗	๑๒.๖	๓๒.๗
๓. การเรียกร้องผลประโยชน์ หรือข้อแลกเปลี่ยนจากประชาชน	๕๕.๘	๑๒.๓	๓๑.๙
๔. ความเข้มแข็งและประสิทธิภาพของหัวหน้าคน	๕๕.๕	๑๔.๒	๓๐.๓
๕. เงื่อนไขของกฎหมายการเลือกตั้ง	๕๗.๙	๑๖.๖	๒๕.๕
๖. การแบ่งเขตเลือกตั้ง	๕๖.๘	๑๘.๘	๒๔.๔
๗. ความเข้มงวดในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ	๕๖.๓	๑๕.๕	๒๘.๒

จากผลการสำรวจข้างต้น ชี้ให้เห็นว่าในที่สุดแล้ว ความพยายามในเชิงโครงสร้างที่จะปฏิรูประบบเลือกตั้งเพื่อจัดหรือยับยั้งการซื้อเสียงในหลายๆ วิธีการ ตลอดจนการมุ่งเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ซื้อเสียงหรือนักการเมืองด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การกำหนดให้การลงคะแนนเสียงเป็นความลับ การนับคะแนนรวมที่สถานที่นับคะแนนกลางการกำหนดแนวทางการใช้เงินของผู้สมัครรับเลือกตั้ง การบังคับให้แสดงบัญชีค่าใช้จ่ายในการหาเสียง ตลอดจนการลดจำนวนผู้ช่วยดำเนินการในการหาเสียง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงจากระบบหนึ่งเขตหลายคนเป็นระบบเขตเดียวเบอร์เดียว ตัวอย่างเช่นในประเทศไทยภายใต้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดกฎเกณฑ์อย่างรอบด้านเกี่ยวกับการต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียง (Hicken, 2002; Surin, 2002) แต่ผลที่ได้กลับไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่คาดหวังไว้

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการใดที่ได้รับการยอมรับว่าสามารถลดการซื้อเสียงได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยสมบูรณ์ และเมื่อพิจารณาแต่ละด้านแล้วเห็นได้ว่า ทั้งกฎหมายการเลือกตั้ง การแบ่งเขตเลือกตั้ง และความเข้มงวดในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐต่างเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการ

ซื้อเสียงไม่มากนัก ซึ่งขัดแย้งกับความตั้งใจของนักกฎหมายมหาชนที่ต้องการให้การเลือกตั้งเป็นแนวทางในการปฏิรูปการเมือง เช่น การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง เพื่อตัดความเชื่อมโยงระหว่างเขตเลือกตั้งและอำนาจในการบริหารประเทศ ที่มักจะมีการต่อรองตำแหน่งรัฐมนตรีโดยเฉพาะในกระทรวงขนาดใหญ่ที่สามารถจัดสรรทรัพยากรได้มาก ตลอดจนการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เพื่อดำเนินการจัดการเลือกตั้งที่เป็นอิสระอย่างเป็นกลาง โดยรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจหน้าที่แก่ กกต. ไว้มากมาย เช่น การสืบสวนสอบสวนและตัดสิทธิผู้สมัครที่ทุจริตเลือกตั้งและสามารถจัดการเลือกตั้งใหม่ได้

บทสรุป

จากข้อมูลที่ได้จากกลุ่มตัวอย่าง พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่รับรู้เรื่องการซื้อเสียงในพื้นที่จังหวัด และมีทัศนคติในเชิงลบต่อการซื้อเสียง ในขณะที่ปัจจัยที่มีอิทธิพลมากที่สุดต่อการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ คุณลักษณะของผู้ลงสมัครรับเลือก

ตั้งที่มีคุณธรรม ซื่อสัตย์ ไม่โก่งกิ้น ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน การมีนโยบายการหาเสียงที่น่าสนใจ และมีแนวโน้มทำได้จริง ส่วนสิ่งที่มีอิทธิพลน้อยที่สุดได้แก่ การให้เงินรางวัลหรือความช่วยเหลือต่างๆ สิ่งเหล่านี้ นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงคำอธิบายเรื่องพฤติกรรม การเลือกตั้งและปัจจัยที่อยู่เบื้องหลังการตัดสินใจในการลงคะแนนที่ไม่ตรงกับคำอธิบายของทฤษฎีกระแสหลักที่มองว่าประชาชนไม่ได้เห็นความสำคัญของการเลือกตั้ง รวมทั้งการที่ผู้มีการศึกษาน้อย มีรายได้น้อย และมีสถานภาพทางสังคมต่ำยังยอมรับการซื้อสิทธิขายเสียง นอกจากนี้ ผลการศึกษานี้ยังชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนที่มีการปรับตัวอย่างมีนัยสำคัญซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีในกระแสรอง

ดังสะท้อนจากความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มตัวอย่างในจังหวัดมหาสารคามที่เริ่มเห็นว่า นโยบายมีความสำคัญต่อตนเอง การเลือกตั้งเป็นสิทธิและอำนาจของตนที่ได้ใช้ผ่านการเลือกตั้ง ทั้งยังเป็นสิ่งที่กำหนดอนาคตของตนเอง ตลอดจนมองเห็นว่าการเมืองเริ่มเป็นสิ่งที่ใกล้ตัวประชาชนเพิ่มมากขึ้น ความเข้าใจดังกล่าวเป็นปัจจัยส่งผลกระทบต่อกระบวนการสร้างประชาธิปไตยในพื้นที่ตัวอย่างนี้ ประกอบกับความเปลี่ยนแปลงในบริบททางการเมืองและสังคมที่เกิดขึ้น ทำให้การซื้อเสียงยังคงเป็นเรื่องที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยใหม่อย่างลึกซึ้งต่อไปภายใต้เงื่อนไขและสถานการณ์ที่มีความสลับซับซ้อน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ขวัญจิต สุตสวัสดิ์. ๒๕๓๕. **ทัศนคติและพฤติกรรมต่อการซื้อเสียงเลือกตั้ง**ของคนต่างวัยในจังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

คณะกรรมการการรณรงค์ต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียง. ๒๕๓๘. **รายงานการรณรงค์ต่อต้านการซื้อสิทธิ-ขายเสียง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๘**. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์

ธีรยุทธ บุญมี. ๒๕๕๐. **ความคิดสองทศวรรษ**. กรุงเทพฯ : มติชน.

นพดล สุคนธวิท. ๒๕๓๙. **พรรคการเมืองไทยกับการเมืองท้องถิ่น ผลประโยชน์และฐานอำนาจ**: วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นัฐพงศ์ สุขวิสิฐ. ๒๕๓๕. **เหตุผลของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง:ศึกษาเฉพาะกรณี เขต ๑ จังหวัดนครราชสีมา**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นิยม รัฐอมฤต. ๒๕๔๐. **การเมืองไทย : พัฒนาการ ปัญหา และแนวทางแก้ไข**. กรุงเทพฯ : ธี้อาทร.

ประจักษ์ ก้องกีรติ. ๒๕๕๕. “มายาคติและการเมืองของนิทานสอนใจว่าด้วยความโกง จน เจ็บ ของผู้เลือกตั้งชนบท” ใน ประจักษ์ ก้องกีรติ (บรรณาธิการ). **การเมืองว่าด้วยการเลือกตั้ง: วาทกรรม อำนาจ และพลวัตชนบทไทย**. กรุงเทพฯ : ฟ้าเดียวกัน.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. ๒๕๕๕. **รายงานวิจัย เรื่อง การป้องกันและแก้ไขปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง**. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเคอร์. ๒๕๔๖. **เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ**. กรุงเทพฯ: Silkworm Books.

พัชโรดม ลิ้มปิษฐีชัย. ๒๕๔๓. **กระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ไพฑูรย์ บุญวัฒน์. ๒๕๓๘. **รายงานการวิจัยการจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

วรสิทธิ์ อภิชาติโชติ. ๒๕๓๓. **การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง:แนวคิดและผล**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมชัย ภัทรธนานันท์. ๒๕๔๕. “บทสำรวจองค์ความรู้ทางรัฐศาสตร์ในไทยคดีศึกษา” ใน สมชัย ภัทรธนานันท์ และเฉลิมเกียรติ ภาวะเวช. **พริยอนุสรณ์ : บทสำรวจองค์ความรู้ทางรัฐศาสตร์ในปริญญานิพนธ์ หลักสูตรไทยคดีศึกษาหนังสือที่ระลึกเนื่องในโอกาสเกษียณอายุราชการ รองศาสตราจารย์อุดม พิริยสิงห์**. มหาสารคาม : โครงการตำราคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

สมบัติ จันทรวงศ์. ๒๕๓๖. **เลือกตั้ง วิกฤต ปัญหา และทางออก.** กรุงเทพฯ: คบไฟ.

สมโภชน์ ศรีโกคณีสุมบูรณ์. ๒๕๓๔. **การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของหัวคะแนน:ศึกษากรณีจังหวัด พระนครศรีอยุธยา.** วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สังคิต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. ๒๕๓๗. **คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย.** กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษา เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. ๒๕๒๗. **พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย.** กรุงเทพฯ : โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุจิต บุญบงการ. ๒๕๒๘. **แบบแผนการหาเสียงและปัจจัยอันเป็นผลให้ได้รับการเลือกตั้ง จากการศึกษาวิจัย การเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐม เมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๘.** กรุงเทพฯ : โครงการ เผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อัมมาร สยามวาลาและ ปิยนุช เพียรชอบ. ๒๕๓๗. **“ปัญหาและทิศทางใหม่เลือกตั้งไทย”.** สมุดปกขาวที่ตีอาร์ไอ. (สิงหาคม)

อุดม พิริยสิงห์. ๒๕๓๘. **รายงานการวิจัยเรื่องการซื้อสิทธิ-ขายเสียงและผลจากการรณรงค์ต่อต้านการ ซื้อสิทธิ-ขายเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม.** มหาสารคาม : ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. ๒๕๓๘. **สองนคราประชาธิปไตย.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. ๒๕๕๒. **แปรถิ่นเปลี่ยนฐานสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของ: ประชาธิปไตย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

แอนดรู วอล์คเกอร์ (เขียน) จักรกริช สังขมณี (แปล). ๒๕๕๕. **“ธรรมนูญแห่งชนบท” ใน ประจักษ์ ก้องกีรติ (บรรณาธิการ). การเมืองว่าด้วยการเลือกตั้ง: วาทกรรม อำนาจ และพลวัตชนบทไทย.** กรุงเทพฯ : ฟาเดียวกัน.

ภาษาต่างประเทศ

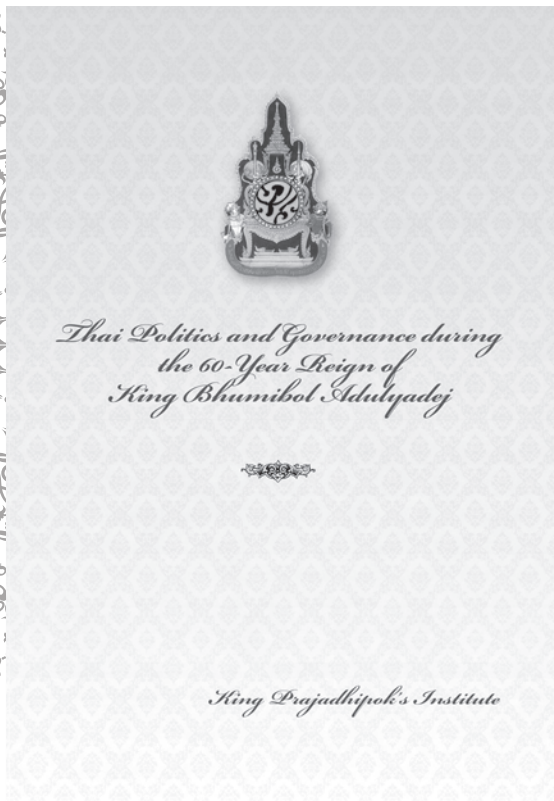
Callahan, William A. 2005. “The Discourse of Vote-Buying and Political Reform in Thailand.” *Pacific Affairs* 78, 1: 95-113.

Hicken, Allen D. 2002. “The Market for Votes in Thailand.” International Conference, Center for International Studies, MIT. (August,26-27).

Maisrikrod, Surin. 2002. “Political Reform and the New Thai Electoral System: Old Habits Die Hard?” In John Fuh-Sheng Hsieh and David Newman, ed. **How Asia Votes.** New York : Chatham House.

- Phatharathananunth, Somchai. 2008. “The Thai Rak Thai Party and Elections in North-eastern Thailand” **Journal of Contemporary Asia** 38, 1 (February):106-123.
- Uhlig, Harald. 1995. “The ‘Problem Region’ Northeastern Thailand”. In Volker Grabowsky, ed. **Regions and National Integration in Thailand 1892-1992**. Germany: Harrassowitz Verlag.

Thai Politics and Governance during the 60-Year Reign of King Bhumibol Adulyadej



King Prajadhipok's Institute arranged the original writing, in Thai, of these essays in 2006 to commemorate the 60th anniversary of King Bhumipol Adulyadej's ascension to the throne. The subsequent six years have been eventful ones in Thai politics, but the topics addressed in these essays remain relevant, and indeed have arguably become even more so as Thailand struggles with very practical questions of political and institutional legitimacy. This continued relevance is in part why KPI has chosen to translate these essays and re-publish them now, the occasion of His Majesty's 85th birthday.

These essays, all by distinguished authorities on their subjects, examine various important aspects of politics and governance in Thailand. King Prajadhipok's Institute is pleased to be able to present these essays to English-language readers, and hopes scholars will be interested in these distinguished writers' views on these importance facets of Thai politics and governance.

สนใจสามารถสืบค้นได้จากห้องสมุดสถาบันพระปกเกล้า หรือติดต่อ
ขอรับหนังสือเผยแพร่ได้ที่ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า
โทร ๐-๒๑๔๑-๙๕๙๖

เมืองสร้างสรรค์ :

แนวทางการพัฒนาเมืองจากสินทรัพย์สร้างสรรค์ท้องถิ่นไทย



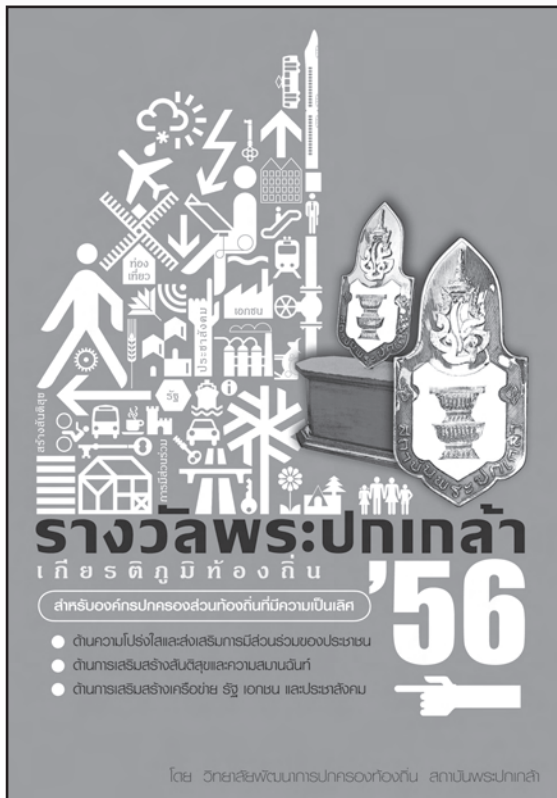
ปัจจุบันศักยภาพของเมืองและท้องถิ่นในทุกประเทศทั่วโลก เป็นหน่วยพื้นที่ที่ไข่เปรียบเทียบการวัดขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เพราะพื้นที่เมืองและท้องถิ่นเป็นที่รวมของประชากรกลุ่มทักษะที่หลากหลาย มีพื้นที่ค้าขายและพื้นที่ส่งเสริมการทำกิจกรรม มีสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่สะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพชีวิต และมีองค์ประกอบในการบริหารจัดการเมืองและท้องถิ่นที่เอื้อต่อการเป็นกลไกพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ทั้งนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙) ที่ดำเนินอยู่ ได้กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศไว้อย่าง

ชัดเจน โดยเน้นการพัฒนาจากความรู้และทักษะของท้องถิ่น ผสานกับการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการสร้างสรรค์นวัตกรรม เป็นการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจจากเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมรับจ้างผลิตสู่การพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้และความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งครอบคลุมถึงการพัฒนารัฐกิจสร้างสรรค์การพัฒนาอุตสาหกรรมสร้างสรรค์และการพัฒนาเมืองสร้างสรรค์ ดังนั้น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นที่เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมสร้างสรรค์หรือการพัฒนา “เมืองสร้างสรรค์” เป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่กันไป

หนังสือ “เมืองสร้างสรรค์: แนวทางการพัฒนาเมืองจากสินทรัพย์สร้างสรรค์ท้องถิ่นไทย” ได้เรียบเรียงเนื้อหาแนวคิด ทฤษฎีพัฒนาการของแนวทางการพัฒนาเมืองสร้างสรรค์ในประเทศไทย และกรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงกระบวนการสำรวจ เพื่อประเมินสินทรัพย์และศักยภาพเชิงสร้างสรรค์ของท้องถิ่นในประเทศไทย และกรณีศึกษาเมืองที่พัฒนาจนประสบความสำเร็จในต่างประเทศ เพื่อให้เห็นถึงศักยภาพของท้องถิ่นและบทบาทของผู้นำท้องถิ่น ในการผลักดันแนวทางการพัฒนาเมือง/ท้องถิ่นสร้างสรรค์ ให้เป็นรูปธรรม เพื่อเป็นแนวทางแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในการสำรวจ ประเมินศักยภาพของสินทรัพย์สร้างสรรค์ของท้องถิ่นเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาเมือง/ท้องถิ่นสร้างสรรค์อย่างยั่งยืนต่อไป

สนใจสามารถสืบค้นได้จากห้องสมุดสถาบันพระปกเกล้า หรือติดต่อขอรับหนังสือเผยแพร่ ได้ที่ วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า โทร ๐-๒๑๔๑-๙๕๖๖



รางวัลพระปกเกล้า ๕๖: เกียรติภูมิท้องถิ่น

สถาบันพระปกเกล้า ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงได้จัดให้มีการมอบรางวัลพระปกเกล้า และใบประกาศเกียรติคุณสถาบันพระปกเกล้าขึ้นเป็นประจำทุกปี ตั้งแต่ปี ๒๕๔๔ เป็นต้นมา ซึ่งให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความโดดเด่นด้านการบริหารงานที่โปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทั้งนี้ ในปี ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นปีที่ ๑๓ ของรางวัลอันทรงเกียรตินี้ สถาบันพระปกเกล้า ได้จัดให้มีการมอบรางวัลพระปกเกล้า ใน ๓ ประเภทรางวัล ได้แก่

- ประเภทที่ ๑ รางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศ ด้านความโปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
- ประเภทที่ ๒ รางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศ ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์
- ประเภทที่ ๓ รางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศ ด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม

หนังสือเล่มนี้ จะพาท่านผู้อ่านที่สนใจประเด็นการบริหารจัดการท้องถิ่น ไปทำความรู้จักกับรางวัลพระปกเกล้าทองคำ และ รางวัลพระปกเกล้า ว่ามีกระบวนการขั้นตอนอย่างไร นอกจากนี้ ยังจะพาทุกท่านไปเยี่ยมชมผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ถือได้ว่าเป็นสุดยอดท้องถิ่นของเมืองไทย ว่าแต่ละแห่งมีนวัตกรรมดีๆ หรือกิจกรรมเด่นๆ อะไรบ้าง จึงคว้าชัย ได้รางวัลพระปกเกล้า ประจำปี ๒๕๕๖ มาครองได้สำเร็จ

สนใจสามารถสืบค้นได้จากห้องสมุดสถาบันพระปกเกล้า หรือติดต่อขอรับหนังสือเผยแพร่ได้ที่วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า โทร ๐-๒๑๔๑-๙๕๖๖



รางวัลพระปกเกล้า เป็นโครงการที่เปิดกว้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ส่งผลงานเข้ารับการประเมินจากสถาบันพระปกเกล้า โดยความสมัครใจ ทั้งนี้ ประโยชน์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับมีมากมาย อาทิ

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบระดับการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตนเองเมื่อเทียบกับท้องถิ่นอื่นๆ ในประเภทเดียวกัน รวมถึงทราบจุดเด่น และจุดบกพร่องในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองเพื่อใช้เป็นแนวทางปรับปรุงในอนาคต
- เป็นการพัฒนาศักยภาพบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ การตรวจสอบระบบการทำงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และนำไปสู่การสร้างการทำงานเป็นทีม

คู่มือการสมัคร โครงการรางวัลพระปกเกล้า

- กรอบแนวคิดและตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นมานั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้เป็นหลักในการพัฒนาเป็นโครงการต่างๆ ในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ผลงานที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะถูกเผยแพร่ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศอีกด้วย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้ามีชื่อเสียง และเป็นที่รู้จักของสาธารณชนมากยิ่งขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม การประเมินและคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรับรางวัลพระปกเกล้า มีเกณฑ์และกระบวนการที่ละเอียดถี่ถ้วน และครอบคลุมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างรอบด้าน

ดังนั้น เพื่อเป็นการแนะนำการเตรียมเอกสารและเตรียมพร้อมในการรับการตรวจประเมินของคณะกรรมการฯ สถาบันฯ จึงได้จัดทำหนังสือ คู่มือสมัครโครงการรางวัลพระปกเกล้าขึ้น เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการเตรียมพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเข้าร่วมโครงการรางวัลพระปกเกล้าในปีต่อไป

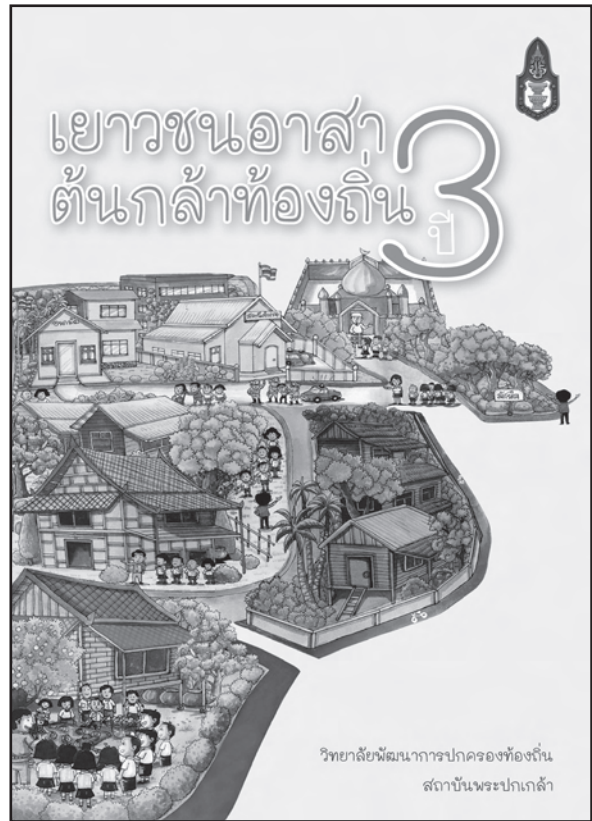
สนใจสามารถสืบค้นได้จากห้องสมุดสถาบันพระปกเกล้า หรือติดต่อขอรับหนังสือเผยแพร่ได้ที่ วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า โทร ๐-๒๑๔๑-๙๕๖๖

เยาวชนอาสาต้นกล้าท้องถิ่น ปี ๓

โครงการเยาวชนสร้างสรรค์นวัตกรรมท้องถิ่น เป็นโครงการที่มุ่งส่งเสริมให้เยาวชนได้เห็นความสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการปกครองท้องถิ่น จึงได้ส่งเสริมให้เยาวชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการบริหารในระดับท้องถิ่น โดยการดำเนินกิจกรรมที่มีความสร้างสรรค์และเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นในด้านต่างๆ อาทิ การศึกษา สาธารณสุข ประเพณีวัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยทีมเยาวชนจะดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่

ทั้งนี้ โครงการเยาวชนสร้างสรรค์นวัตกรรมท้องถิ่น จะเป็นการจุดประกายให้เยาวชนในท้องถิ่นได้เกิดความคิดภาคภูมิใจที่ตนได้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาท้องถิ่น อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้เล็งเห็นความสามารถและศักยภาพที่มีอยู่ในกลุ่มเยาวชน เพื่อส่งเสริมให้เยาวชนในวันนี้ได้เติบโตเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ มีจิตสาธารณะ มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง อันจะทำให้การปกครองในระดับท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและส่งผลให้การปกครองในระดับชาติมีความมั่นคง

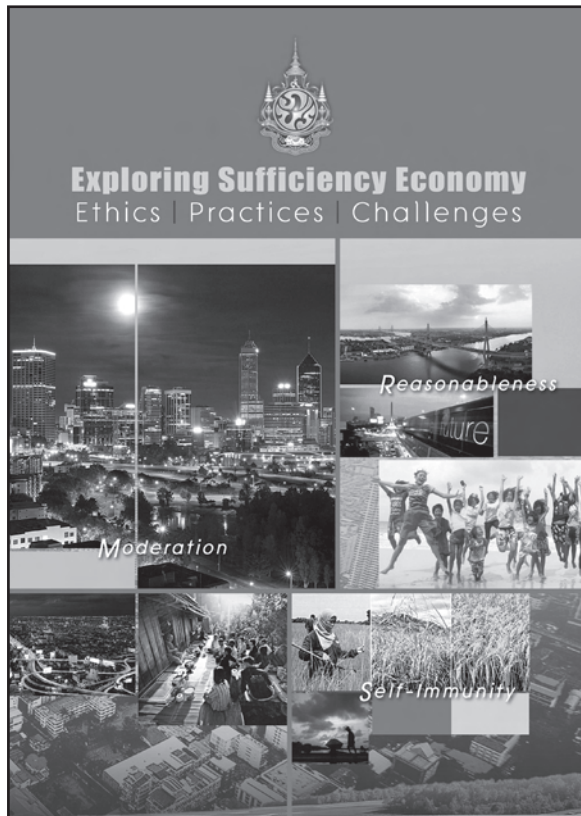
หนังสือเล่มนี้ จะพาท่านผู้อ่านที่สนใจในโครงการเยาวชนสร้างสรรค์นวัตกรรมท้องถิ่น ได้ทราบถึงการดำเนินงานของโครงการ รวมถึงผลการตัดสินรางวัล



เยาวชนสร้างสรรค์นวัตกรรมท้องถิ่น ประจำปี ๒๕๕๖ นอกจากนี้ ยังจะพาทุกท่านไปทำความรู้จักกับทีมเยาวชนและโครงการสร้างสรรค์ที่สามารถคว้ารางวัลในปี ๒๕๕๖ มาครองได้

สนใจสามารถสืบค้นได้จากห้องสมุดสถาบันพระปกเกล้า หรือติดต่อขอรับหนังสือเผยแพร่ได้ที่ วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า โทร ๐-๒๑๔๑-๙๕๖๖

Exploring Sufficiency Economy : Ethics | Practices | Challenges



ในหลายประเทศ ในหลายวัฒนธรรมต่างมีแนวคิดในการดำเนินชีวิตที่อยู่บนพื้นฐานเดียวกันกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง แต่อาจมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปตามความเชื่อ วิถีชีวิตและวัฒนธรรม

หนังสือ “Exploring Sufficiency Economy : Ethics | Practices | Challenges” เล่มนี้ เป็นการรวบรวมบทความทางวิชาการของนักวิชาการจากนานาประเทศที่ได้ศึกษา ค้นคว้า วิจัยที่เกี่ยวข้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ที่ได้ร่วมนำเสนอผลงานในการสัมมนาวิชาการนานาชาติเฉลิมพระเกียรติฯ ว่าด้วยปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ที่สถาบันพระปกเกล้าจัดขึ้นเพื่อร่วมเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๗ รอบ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๖ – ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ที่ผ่านมา โดยได้รับเกียรติจาก ดร.เสรี พงศ์พิศ และคณะทำหน้าที่เป็นกองบรรณาธิการหนังสือเล่มนี้

แนวพระราชดำริ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นกรอบในการดำเนินชีวิตบนพื้นฐานของการพึ่งพาตนเอง ความพอมีพอกิน พอมีพอใช้ การรู้จักความพอประมาณ การคำนึงถึงความมีเหตุผล การมีคุณธรรมที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานแก่ปวงชนชาวไทย นับตั้งแต่ปีพุทธศักราช ๒๕๑๗ เป็นต้นมานั้น มิได้เป็นแนวคิดที่มีเฉพาะแต่ในประเทศไทยเท่านั้น

ท่านผู้อ่านจะได้รับองค์ความรู้ ประสบการณ์และมุมมองของนักวิชาการจากทั่วทุกมุมโลกที่มีต่อ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งจะได้ปรากฏแก่สายตาทุกท่านภายในหนังสือ “Exploring Sufficiency Economy : Ethics | Practices | Challenges” เล่มนี้ สนใจสามารถสืบค้นได้จากห้องสมุดสถาบันพระปกเกล้า