

..... **ผู้อำนวยการวารสาร**

ศ.วุฒิสาร ตันไชย
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

..... **ผู้จัดการ**

นายวิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ
รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

..... **บรรณาธิการ**

ผศ. ดร.อรทัย ก๊กผล
รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

..... **กองบรรณาธิการ**

ศ. ดร.จรัส สุวรรณมาลา
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ศ. ดร.ไชยวัฒน์ คำชู
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ศ. ดร.สกนธ์ วรรณวิวัฒนา
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ศ. ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รศ. ดร.นิยม รัฐอมฤต
วิทยาลัยนานาชาติปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รศ. ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ.วุฒิสาร ตันไชย
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า
รศ. ดร.ปณิธาน วัฒนายากร
ผอ.วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
สถาบันพระปกเกล้า
พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ
ผอ.สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล
สถาบันพระปกเกล้า
ดร.ถวิลวดี บุรีกุล
ผอ.สำนักวิจัยและพัฒนา
สถาบันพระปกเกล้า

..... **ผู้ช่วยบรรณาธิการ**

นายกคิต อัจฉริยปัญญา
วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

..... **ผู้ทรงคุณวุฒิอ่านบทความประจำฉบับ**

ศ.พิเศษ นรนิติ เศรษฐบุตร
ราชบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

ศ.ศลิพัฒน์ ยอดเพชร
กรรมการมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย

ศ.วุฒิสาร ตันไชย
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

รศ. ดร.นฤมล นิราทร
อาจารย์คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ. ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์
คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ดร.ระกูล มีชัย
รองคณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 16 ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน 2561 ISSN 1685-9855

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โขนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0-2141-9600 โทรสาร 0-2143-8174

วารสารสถาบันพระปกเกล้าเป็นวารสารทางวิชาการด้านการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของสถาบันพระปกเกล้า มีกำหนดออก 3 ฉบับต่อปี ในเดือนมกราคม พฤษภาคม และกันยายน

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในประเด็นที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนการสร้างจิตสำนึกของประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ตามวิถีประชาธิปไตย

ทั้งนี้ บทความที่จะได้รับการตอบรับเพื่อตีพิมพ์ลงในวารสาร จะต้องผ่านการพิจารณาจากกองบรรณาธิการ ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิในการอ่านบทความ (Peer Review)

วารสารสถาบันพระปกเกล้ายินดีรับพิจารณาบทความทางวิชาการ บทความสั้นๆ เพื่อตีพิมพ์ลงในวารสาร โดยจะต้องมีความยาวไม่ต่ำกว่า 15 หน้ากระดาษเอ 4 และต้องส่งต้นฉบับบทความ 1 ชุด พร้อมบันทึกลงในแผ่นซีดีจำนวน 1 แผ่น ส่งมาพร้อมกับที่อยู่และเบอร์โทรศัพท์ของผู้เขียนเพื่อการติดต่อกลับ

ผู้สนใจส่งบทความหรือสมัครสมาชิกและลงโฆษณา ติดต่อได้ที่กองบรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า สถาบันพระปกเกล้า ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โขนทิศใต้) เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 โทรศัพท์ 0-2141-9600 โทรสาร 0-2143-8174

ราคาต่อฉบับ: 120 บาท

คณะทำงาน พิมพ์ที่

นางสาวเกษณี ธนการศักดิ์ บริษัท เอ.พี. กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด
นางระพีพรรณ ทิวสระแก้ว 745 ถนนนครไชยศรี แขวงนครไชยศรี
นางพนารัตน์ คำพุ่ม เขตคูสิต กรุงเทพฯ 10300
นางสาวลักขณา สุขชื่น โทรศัพท์ 02-243-9040-4
โทรสาร 02-243-3225

ส.า.ร.บ.ญ

เรื่อง	หน้า
วิญญัติของ 4 ระบอบการเมืองแบบผสมผสาน ราชาธิปไตย อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย และประชาธิปไตย ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์	5
โหวตเพื่อใคร : พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของสมาชิกผู้แทนราษฎรไทย อรรถสิทธิ์ พานแก้ว	22
ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย? ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์	51
การวางเครือข่ายทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง: การสำรวจเบื้องต้น อโณทัย วัฒนาพร และ พินสุตา วงศ์อนันต์	73
แนวทางการพัฒนาระบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์รวมในเขตเทศบาลนครนนทบุรี รณรงค์ จันใด	96
อนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ: การทบทวนบริบททางประวัติศาสตร์เพื่อการตัดสินใจให้สัตยาบันของรัฐบาลไทย กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์	111

ทางคณะผู้จัดทำยินดีที่จะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลที่มีประโยชน์หรือน่าสนใจต่อ
สาธารณชนและขอสงวนสิทธิ์ในการสรุปย่อ ตัดทอนหรือเพิ่มเติมตามความเหมาะสม
ความเห็นและทัศนะในแต่ละเรื่องเป็นของผู้เขียน ซึ่งทางคณะผู้จัดทำและสถาบันพระปกเกล้าไม่จำเป็นต้อง
เห็นด้วยเสมอไป



บรรณาธิการแถลง

วารสารสถาบันพระปกเกล้าฉบับนี้ นำเสนอเรื่องของการเมืองและการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับบรรยากาศทางการเมือง ซึ่งในมุมหนึ่งมีความคลี่คลายหลายเรื่อง อาทิ การพิจารณากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหลายฉบับ การอนุญาตให้มีการจดทะเบียนชื่อเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ รวมทั้งการยืนยันสถานะความเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ทำให้เห็นหน้าตาพรรคการเมืองและนักการเมืองหน้าใหม่และหน้าเก่าที่จะโลดแล่นในการเมืองไทยยุคประชาธิปไตยที่กำลังจะมาถึง อย่างไรก็ตาม ยังมีเรื่องที่ยังคลุมเครือ อาทิ เราจะมีทางเลือกตั้งตาม Roadmap ของทางรัฐบาลแน่หรือไม่? การเลือกตั้งท้องถิ่นจะเกิดก่อนหรือหลังการเลือกตั้งระดับชาติ? เราจึงเห็นความพยายามจากหลายฝ่ายส่งเสริมเรียกร้องให้มีความชัดเจนเรื่องวันเลือกตั้ง ทั้งนี้ถึงแม้ว่าการเลือกตั้งจะไม่ใช้ทั้งหมดของประชาธิปไตย แต่การเลือกตั้งนั้นหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกผู้ปกครองด้วยตัวเอง ซึ่งถือเป็นประตูด่านแรกที่ต้องเปิดเพื่อการก้าวสู่ประชาธิปไตยที่มั่นคงต่อไป

บทความแรกเป็นผลงานของ ศาสตราจารย์ ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ จากสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช นำเสนอบทความเรื่อง “วัฏจักรของ 4 ระบอบการเมืองแบบผสมผสานราชาธิปไตย อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย และประชาธิปไตย” บทความนี้ ชวนผู้อ่านเหลียวหลังดูวัฏจักรระบอบการเมืองของไทยที่เป็นการผสมผสานซึ่งมีทั้งราชาธิปไตย อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย และประชาธิปไตย ในบทความยังวิเคราะห์ว่าจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ที่เราเข้าใจว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตย (Democracy) นั้น ก็ควรจะเข้าใจว่าระบอบประชาธิปไตยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น เป็นความพยายามที่จะสร้างความเป็น

ประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จแล้วประเทศไทยของเราปกครองด้วยระบอบการเมืองประเภทใด ? รวมทั้งมีการเสนอการแลไปข้างหน้าอย่างไร ? เชิญติดตามในบทความนี้

บทความต่อมาน่าสนใจมาก การศึกษาด้านการเมืองเรามักสนใจนักการเมืองช่วงการเลือกตั้ง หรือกระบวนการก่อนเข้าสู่ระบบการเมือง หากแต่เมื่อเลือกตั้งแล้วมีการศึกษาติดตามคุณภาพและพฤติกรรมการทำงานในฐานะผู้แทนราษฎรหรือฝ่ายนิติบัญญัติไม่มากเท่าใดนัก ในบทความเรื่อง “โหวตเพื่อใคร : พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย” โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถสิทธิ์ พานแก้ว จากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ชวนติดตามพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย โดยมุ่งหาคำตอบว่าการทำหน้าที่ “ผู้แทนราษฎร” ของ ส.ส. ในส่วนของการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในสภาฯ ด้วยการลงคะแนนเสียง (โหวต) ในการพิจารณากฎหมายและเรื่องพิจารณาต่างๆ นั้นเป็นการ “โหวตเพื่อใคร ?” โดยศึกษาเฉพาะข้อมูลการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรอบเวลาการวิเคราะห์ตั้งแต่สมัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 20 (ปี พ.ศ. 2541 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย) จนถึงสิ้นสมัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 24 (ปี พ.ศ. 2556 สมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) เชิญติดตามพฤติกรรมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าโหวตเพื่อใคร ระหว่างโหวตตามพรรค โหวตตามฝ่ายหรือโหวตข้ามพรรค ได้ในบทความนี้

จากการเมืองระดับชาติสู่การเมืองท้องถิ่น ที่มีข่าวว่า จะมีการเลือกตั้งท้องถิ่นขนาดใหญ่ก่อนการเมืองระดับชาติ แต่ขณะเดียวกันก็มีการนำเสนอว่าควรมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นก่อนการเลือกตั้ง หากถามว่าการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นหมายถึงอะไรบ้าง ?

แน่นอนว่าหนึ่งในนั้นต้องเป็นเรื่องโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น

ในบทความเรื่อง “ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย” รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ จากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พาผู้อ่านศึกษาทบทวนสภาพปัญหาและข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ภายหลังการปฏิรูปครั้งสำคัญช่วงหลัง พ.ศ. 2540 ว่าผลของการปฏิรูปในครั้งนั้นส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นไทยเปลี่ยนแปลงไปในเชิงโครงสร้างอย่างไร ? และภายใต้ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว มีข้อจำกัดอย่างไร ? รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปและปรับปรุงโครงสร้างของการจัดการปกครองท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาและข้อจำกัดเหล่านั้น ข้อเสนอที่น่าพิจารณาหลายประการ อาทิ การปฏิรูปการจัดการปกครองท้องถิ่นต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการ รวมทั้งเห็นด้วยกับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น แต่ต้องเน้นให้เกิดการประสานงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองระดับ คือการเมืองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจพลาดไม่ได้เลยจริงๆ

บทความต่อมาเป็นการศึกษาการเมืองท้องถิ่นในภาคเหนือ จากบทความเรื่อง “การวางเครือข่ายทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง : การสำรวจเบื้องต้น” โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อโณทัย วัฒนาพร และ อาจารย์พินสุดา วงศ์อนันต์ จากคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้วิเคราะห์การคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งเครือข่ายทางการเมือง และบทบาทของกลุ่มการเมืองต่างๆ ในการเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง รวมทั้งมีนัยสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติและกลุ่มการเมืองท้องถิ่นอีกด้วย อ่านแล้วเห็นตัวแสดงต่างๆ ในการเมืองของจังหวัดลำปาง ได้อย่างน่าสนใจมาก

สองบทความต่อมาเป็นประเด็นที่กำลังอยู่ในกระแสปัจจุบัน บทความเรื่อง “แนวทางการพัฒนาระบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์รวมในเขตเทศบาลนครนนทบุรี” โดย อาจารย์ธรรรงค์ จันดี จากคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ชวนผู้อ่านไปดูระบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์รวมในเขตเทศบาลนครนนทบุรี ซึ่งถือว่าเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจในการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุ โดยให้ความสำคัญกับสุขภาวะของผู้สูงอายุอย่างรอบด้าน ทั้งสุขภาวะทางกาย จิตใจ สังคม จิตวิญญาณ เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปัจจัยการส่งเสริมสุขภาพของผู้สูงอายุ ระบบบริการสุขภาพ และการมีส่วนร่วมจากชุมชน

สำหรับบทความสุดท้าย สะท้อนบริบทของประเทศไทยในระบบโลก กับบทความเรื่อง “อนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ: การทบทวนบริบททางประวัติศาสตร์เพื่อการตัดสินใจให้สัตยาบันของรัฐบาลไทย” โดย ฤทธิญา อธิระโกศลพงศ์ นักวิชาการอิสระ ชวนผู้อ่านเข้าใจถึงบริบทประวัติศาสตร์ของอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และการให้สัตยาบันอนุสัญญาโดยหลักการมุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน รวมทั้งวิเคราะห์สะท้อนให้เห็นตัวแสดงในการเมืองระหว่างประเทศที่เข้ามามีบทบาทต่อการลงสัตยาบันดังกล่าว รวมทั้งผลกระทบและแนวทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น อันเป็นต่อผลกระทบต่อเนื่อง ทั้งนี้ไม่ควรพลาดจริงๆ

บทความทั้ง 6 เรื่องที่กล่าวมา มีเนื้อหาเข้มข้น สอดรับกับสถานการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านการค้นคว้าและวิจัยอย่างเป็นระบบ ควรค่าแก่การศึกษาอย่างมาก

ด้วยรักและปรารถนาดี

ผศ. ดร.อรรถัย กักผล
บรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า

วัฏจักรของ 4 ระบอบการเมืองแบบผสมผสาน ราชาธิปไตย อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย และประชาธิปไตย

The Mix of Four Regimes:
Monarchy, Bureaucratic Polity, Plutocracy, and Democracy

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์*

บทคัดย่อ

ชนชาติไทยถือได้ว่าเป็นชนชาติที่เก่าแก่มากที่สุดชนชาติหนึ่งของโลกที่มีระบอบการเมืองการปกครองในรูปแบบต่างๆ ที่วิวัฒนาการมาตามลำดับ จากระบอบราชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและมีพระราชอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด มาสู่ระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ หลัง พ.ศ. 2475

ภายใต้ระบอบราชาธิปไตย (Absolute Monarchy) อาจจำแนกบางช่วงบางตอนทางประวัติศาสตร์ได้หลายรูปแบบการปกครอง ได้แก่ ในช่วงสมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี เราอาจเรียกการปกครองแบบพ่อปกครองลูกว่าเป็น**ระบอบบิดาราชธิปไตย (Paternalism)** และระบอบธรรมาธิปไตย (Meritocracy) ในช่วงสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีจนถึงต้นกรุงรัตนโกสินทร์ เราเรียกช่วงนี้ว่าเป็น**ระบอบเทวราชาหรือเทวสิทธิราชย์ (Divine Right of Kings)** จนกระทั่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่มีผู้เรียกระบอบการปกครองในช่วงนี้ว่าเป็น**ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์** เป็นต้น

ขณะเดียวกันภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ที่เรามักเข้าใจว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่**ระบอบประชาธิปไตย (Democracy)** นั้น ก็ควรจะเข้าใจว่าระบอบประชาธิปไตยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้นเป็นความพยายามที่จะสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้นในแต่ละช่วงของประวัติศาสตร์ในยุคสมัยนี้ บางช่วง

* ศาสตราจารย์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (ดร.)

จึงมีรูปแบบการปกครองเป็นระบอบเผด็จการอำนาจนิยมภายใต้คณะทหาร ซึ่งเราเรียกว่าเป็น**ระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity)** บางช่วงสมัยเป็นความร่วมมือกันระหว่างคณะทหารกับพรรคการเมืองที่ใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกัน โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง แต่คณะทหารยังอาศัยกลไกของรัฐธรรมนูญอำนาจของตนไว้ ซึ่งเราเรียกว่าเป็นช่วงสมัยของ**ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (Semi-Democracy)** หรือบางช่วงสมัยเป็นการปกครองระบอบเผด็จการโดยนายทุนหรือกลุ่มธุรกิจการเมืองโดยอาศัยกระบวนการเลือกตั้งและพรรคการเมือง ซึ่งเราเรียกว่าเป็น**ระบอบธนาธิปไตย (Plutocracy)** ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า เรากำลังอยู่ในช่วงของวัฏจักรของระบอบการเมืองการปกครองแบบผสมผสานระหว่าง 4 ระบอบการเมืองการปกครองที่กำลังพยายามจะเปลี่ยนผ่านเพื่อไปสู่ระบอบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ ระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงจึงยังหาได้เกิดขึ้นแล้วไม่

คำสำคัญ: ราชาธิปไตย, อำมาตยาธิปไตย, ธนาธิปไตย, ประชาธิปไตย, การเมืองแบบผสมผสาน

Abstract

“Thai” is one of the most ancient nations in the world that have had evolving various political regimes. In the ancient time, this nation went through many forms of monarchy, i.e. paternalism and meritocracy monarchy in the Sukhothai Kingdom period, divine monarchy in the Ayutthaya Kingdom to early Rattanakosin Kingdom, and absolute monarchy in the reign of King Chulalongkorn. After the 1932 Siamese Revolution, the Khana Ratsadorn, a group of military and civil officers who staged a coup against King Prajadhipok, transformed the absolute monarchy to constitutional monarchy and tried to democratize the country. But, until this day, democracy in Thailand has not been consolidated, at least in part because of interference favoring three other forms of polity: 1) bureaucratic polity under military rule; 2) semi-democracy, in which the military and political parties co-govern; and 3) plutocracy, under the rule of capitalists or money politicians who rose to power through the election process.

This article aims to show that, after many centuries of transformation, Thailand’s socio-politics is being among the mix of four regimes: monarchy, bureaucratic polity, plutocracy, and democracy, that still try to absolutely democratize this country.

Keyword: Monarchy, Bureaucratic Polity, Plutocracy, Democracy, Mixed Politics

บทนำ

คนไทยถือได้ว่าเป็นชนชาติที่เก่าแก่มากที่สุดชนชาติหนึ่งของโลกที่มีระบอบการเมืองการปกครองในรูปแบบต่างๆ ที่วิวัฒนาการมาตามลำดับ จากระบอบราชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและมีพระราชอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด มาสู่ระบอบประชาธิปไตย ในระบอบรัฐสภาโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญฯ หลัง พ.ศ. 2475

ภายใต้ระบอบราชาธิปไตย (Absolute Monarchy) อาจจำแนกบางช่วงบางตอนทางประวัติศาสตร์ได้หลายรูปแบบการปกครอง ได้แก่ ในช่วงสมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี เราอาจเรียกการปกครองแบบพ่อปกครองลูกว่าเป็นระบอบบิดาราชธิปไตย (Paternalism) และระบอบธรรมาธิปไตย (Meritocracy) ในช่วงสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี จนถึงต้นกรุงรัตนโกสินทร์ เราเรียกช่วงนี้ว่าเป็นระบอบเทวราชาหรือเทวสิทธิราชย์ (Divine Right of Kings) จนกระทั่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่มีผู้เรียกระบอบการปกครองในช่วงนี้ว่าเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นต้น

ขณะเดียวกันภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ที่เรามักเข้าใจว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตย (Democracy) นั้น ก็ควรจะเข้าใจว่าระบอบประชาธิปไตยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น เป็นความพยายามที่จะสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้นในแต่ละช่วงของประวัติศาสตร์ในยุคสมัยนี้ บางช่วงจึงมีรูปแบบการปกครองเป็นระบอบเผด็จการอำนาจนิยมภายใต้คณะทหาร ซึ่งเราเรียกว่าเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) บางช่วงสมัยเป็นความร่วมมือกันระหว่างคณะทหารกับพรรคการเมืองที่ใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกัน โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง

แต่คณะทหารยังอาศัยกลไกของรัฐธรรมนูญคงอำนาจของตนไว้ ซึ่งเราเรียกว่าเป็นช่วงสมัยของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (Semi-Democracy) หรือบางช่วงสมัยเป็นการปกครองระบอบเผด็จการโดยนายทุนหรือกลุ่มธุรกิจการเมืองโดยอาศัยกระบวนการเลือกตั้งและพรรคการเมือง ซึ่งเราเรียกว่าเป็นระบอบธนาธิปไตย (Plutocracy) ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า เรากำลังอยู่ในช่วงของวัฏจักรของระบอบการเมืองการปกครองแบบผสมผสานระหว่าง 4 ระบอบการเมืองการปกครองที่กำลังพยายามจะเปลี่ยนผ่านเพื่อไปสู่ระบอบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ ระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงจึงยังหาได้เกิดขึ้นแล้วไม่

ระบอบราชาธิปไตย

ระบอบราชาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองการปกครองที่ถือได้ว่าเก่าแก่ที่สุด โดยวิวัฒนาการมาจากระบบผู้นำกลุ่มเผ่าชน และต่อมาขยายตัวจากกลุ่มชนหนึ่งไปสู่การรวมตัวของหลายๆ กลุ่มชน โดยการยกผู้นำคนหนึ่งขึ้นเป็นประมุข เรียกว่ากษัตริย์ในระบบฟิวดัล จากนั้นได้วิวัฒนาการไปอีกขั้นหนึ่ง โดยสามารถขยายดินแดนและอำนาจออกไป กลายเป็นกษัตริย์ที่ทรงอำนาจสมบูรณ์มากขึ้น เรียกว่าสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ประมุขของระบอบราชาธิปไตย มีพระนามเรียกขานแตกต่างกันออกไป อาทิ กษัตริย์ที่ยิ่งใหญ่สามารถยึดครองดินแดนกว้างไกล เอาชนะข้าศึกศัตรูได้รอบทิศทาง ก็อาจมีชื่อเรียกว่า “จักรพรรดิ” ได้แก่ จักรพรรดิเจงกิสข่าน จักรพรรดิจูเลียส ซีซาร์ จักรพรรดินโปเลียน เป็นต้น หรือมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามยุคสมัยหรือเผ่าชน อาทิ พ่อขุน ฟาโรห์ กษัตริย์ อ๋องเต้ กาทิลิบ ซาร์ พระราชาธิบดี ฯลฯ

ไม่ว่ากษัตริย์จะมีชื่อเรียกอย่างไรก็ตาม แต่สถาบันกษัตริย์ที่เป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็มีลักษณะร่วมกันบางประการ คือ

1. **กษัตริย์เป็นองค์อธิปัตย์** คือเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ได้แก่ เป็นผู้ที่สามารถกำหนดกฎหมาย กฎเกณฑ์ แบบแผนธรรมเนียมปฏิบัติ นโยบาย และเป็นผู้ตัดสินใจสุดท้าย เป็นผู้ที่ยังบังคับใช้กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ตลอดทั้งสามารถให้คุณให้โทษสำหรับผู้ที่ปฏิบัติตามหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือความต้องการของกษัตริย์ได้ นอกจากนั้นในระบอบราชาธิปไตย ยังถือว่ากษัตริย์เป็นองค์รวมเดียวกับรัฐและกฎหมาย ทุกสิ่งทุกอย่างภายในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นสิ่งที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิตก็ตาม ภายใต้ขอบเขตพระราชอำนาจของกษัตริย์ ล้วนตกเป็นของกษัตริย์ทั้งสิ้น เสมือนพระราชดำริสของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แห่งฝรั่งเศสที่ว่า “รัฐคือตัวข้าเอง” หรือ เลต้า เซมัว (l’Etat, c’est moi)

2. **ภาวะของกษัตริย์ได้รับการเกื้อหนุนจากสวรรค์** กล่าวคือระบอบราชาธิปไตยโดยสถาบันกษัตริย์ได้รับความชอบธรรมในการสถาปนาอำนาจการปกครอง โดยการสนับสนุนจากสิ่งศักดิ์สิทธิ์หรือสวรรค์บนดิน ความชอบธรรม (legitimacy) ให้สามารถปกครองประเทศและดูแลประชาราษฎร์ของพระองค์ได้ กษัตริย์จึงเปรียบเสมือนเป็นเทพ ดังกรณีของฟาโรห์แห่งอียิปต์โบราณ ซึ่งถือว่าเป็นผู้สืบเชื้อสายมาจากเทพเจ้า หรือจักรพรรดิญี่ปุ่น ที่ชาวญี่ปุ่นเชื่อว่าพระองค์ทรงเป็นโอรสของพระอาทิตย์ หรือเป็นสมมติเทพ ดังกรณีความเชื่อของขอมโบราณและไทยสมัยอยุธยา หรือเป็นพ่อหรือบิดา ดังเช่นกรณีการปกครองแบบพ่อปกครองลูกสมัยสุโขทัย เป็นต้น

3. **สถาบันกษัตริย์เป็นสถาบันที่มีการสืบทอดโดยสายโลหิต** กล่าวคือการสืบทอดผู้ปกครองในระบอบราชาธิปไตย กษัตริย์มีการสืบทอดราชบัลลังก์หรือการสืบสันตติวงศ์ไว้แน่ชัด โดยกฎเกณฑ์ทางด้านสายเลือด มิใช่เป็นการขึ้นผลัดเปลี่ยนแผ่นดินโดยการยึดอำนาจ (ซึ่งถือเป็นกรณียกเว้นและมักเป็นจุดของการเริ่มต้นราชวงศ์ใหม่) และมีใช่เป็นการเลือกตั้งโดยประชาชน (ซึ่งเป็นไปไม่ได้เนื่องจากกษัตริย์เป็น

องค์อธิปัตย์) หากจะมีการคัดเลือกบุคคลใดขึ้นมา ก็ต้องเป็นบุคคลซึ่งอยู่ในสายการสืบทอดสันตติวงศ์นั้น ตัวอย่างการสืบทอดราชสมบัติ ดังเช่น รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ระบุให้ตำแหน่งจักรพรรดิเป็นตำแหน่งสืบทอดจากบรรพบุรุษและส่งทอดไปยังลูกหลานขององค์จักรพรรดิ (Daniel Wit, 1953 อ้างถึงใน จรูญ สุภาพและรุ่งพงษ์ ชัยนาม, 2527 : 503-504)

สำหรับระบอบราชาธิปไตยของไทยในช่วง 700 กว่าปี มีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะสำคัญ ได้แก่ ระบอบราชาธิปไตยแบบพ่อขุนหรือระบอบบิดาราชธิปไตย ระบอบราชาธิปไตยแบบเทวราชาหรือเทวสิทธิราชย์ (Divine Right of Kings) และระบอบราชาธิปไตยแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ระบอบราชาธิปไตยแบบพ่อขุนหรือระบอบบิดาราชธิปไตย (Paternalism)

ระบอบดังกล่าวเกิดขึ้นในสมัยสุโขทัยตอนต้น ซึ่งเป็นสังคมเริ่มต้นจากกลุ่มเผ่าชนที่เกิดจากการมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดของคนจำนวนน้อยที่มารวมตัวกัน โดยมีลักษณะเกี่ยวข้องเชิงเครือญาติ อันเนื่องมาจากประสบการณ์ของการอพยพหรือการร่วมมือร่วมใจกันต่อสู้กับศัตรู ทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความสมานฉันท์และความใกล้ชิดกันในด้านความคิด การกระทำและวัฒนธรรม ดังนั้นความแตกต่างระหว่างบุคคลจึงมีไม่มากนัก ความแตกต่างภายในกลุ่มจึงมีน้อย และผลต่อเนื่องก็คือความแตกต่างระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครองมีน้อยเช่นกัน

ในสมัยสุโขทัยตอนต้นนั้น ผู้ปกครองคือกษัตริย์จึงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน โดยมีลักษณะเหมือนกับบิดาปกป้องคุ้มครองบุตร ฐานะของกษัตริย์จึงเปรียบได้กับบิดาในครัวเรือน พระนามของกษัตริย์ในสมัยสุโขทัยตอนต้นจึงมักใช้คำว่า “พ่อขุน” เป็นพระนามต้น อาทิ พ่อขุนศรีอินทราทิตย์ พ่อขุนรามคำแหง เป็นต้น

พระเจ้าแผ่นดินจึงมีลักษณะเป็นบิดาของประชาชน ลักษณะการปกครองยึดสกุลเป็นคติ บิดาปกครองครัวเรือนหลายครัวเรือนรวมกันเป็นบ้านอยู่ในการปกครองของพ่อบ้าน ผู้อยู่ในปกครองเรียกว่าลูกบ้าน หลายบ้านรวมกันเป็นเมือง มีผู้ปกครองที่เรียกว่าพ่อเมือง หลายเมืองรวมกันเป็นประเทศอยู่ในการปกครองของพ่อขุน (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. 2494 : 15-18)

คติที่ถือว่ากษัตริย์เป็นเสมือนบิดาปกครองบุตรนี้ แม้พ่อขุนจะมีอำนาจ แต่ก็มีอำนาจในฐานะของพ่อ คือมีความรักความห่วงใยบุตรและมีภาระคุ้มครองป้องกันภัยแก่บุตรคือประชาชน ส่วนบุตรก็มีหน้าที่เชื่อฟังบิดา ในแง่นี้ผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองมีฐานะเป็นมนุษย์เหมือนกัน แต่มีหน้าที่แตกต่างกัน ความสัมพันธ์ระหว่างพ่อขุนกับประชาชนจึงคล้ายคลึงกับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในครัวเรือนเดียวกัน (จรรยา สุภาพและรุ่งพงษ์ ชัยนาม, 2527 : 507)

นอกเหนือจากความสัมพันธ์ในฐานะพ่อปกครองลูกแล้ว การปกครองสมัยสุโขทัยตามแบบพ่อขุนนี้ ยังได้รับอิทธิพลจากพระพุทธศาสนาอีกด้วย ทั้งนี้เพราะศาสนาพุทธมีอิทธิพลทั้งต่อผู้ปกครองและประชาชนคนไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัย ดังจะเห็นได้จากการทะนุบำรุงพระพุทธศาสนาของพระเจ้าแผ่นดิน และการยึดมั่นศรัทธาของประชาชนในศาสนาพุทธ ผู้ปกครองได้อาศัยหลักธรรมเข้าช่วยในการปกครอง ดังเช่นในสมัยพระมหาธรรมราชาลิไท มีหนังสือชื่อไตรภูมิพระร่วงที่ระบุหลัก “ทศพิธราชธรรม” สำหรับเป็นแนวทางการปกครองของกษัตริย์แบบธรรมราชา (Meritocracy)

ลักษณะการปกครองโดยอาศัยแนวทางพระพุทธศาสนาเช่นนี้เป็นแนวทางการปกครองในชุมชนการเมืองโบราณที่นับถือพระพุทธศาสนาในอาณาบริเวณสุวรรณภูมิแห่งนี้ อาทิ พม่า มอญ ขอม ลานนา ล้านช้าง หริภุญไชย เป็นต้น ดังนั้นลักษณะการปกครองของ

สถาบันกษัตริย์ไทยแบบพ่อขุนจึงเป็นการผสมผสานระหว่างหลักการการปกครองแบบพ่อปกครองลูกกับหลักปฏิบัติแบบธรรมราชาตามแนวทางของพระพุทธศาสนา

ระบอบราชาธิปไตยแบบเทวราชา

แนวคิด “เทวราชา” เป็นแนวคิดที่เก่าแก่มาแต่โบราณกาลหลายพันปี แต่ที่ปรากฏหลักฐานชัดเจนในสมัยจักรวรรดิบาบิโลนเมื่อประมาณ 5,000 ปีมาแล้ว และต่อเนื่องมาจนถึงอาณาจักรกรีกและโรมัน จากนั้นก็แพร่หลายเข้าสู่ภูมิภาคเอเชีย ทั้งทางจีน อินเดีย และอาณาจักรขอมโบราณ โดยผสมผสานกับอิทธิพลของศาสนาพราหมณ์และพุทธ

ระบอบเทวราชาหรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า**ระบอบเทวสิทธิราชย์ (Divine Right of Kings)** ตามแนวคิดตะวันตกเป็นหลักความเชื่อทางการเมืองและทางศาสนาว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงอยู่ภายใต้อำนาจใดภายในโลกียวิสัย เพราะทรงเป็นผู้ที่ได้รับอำนาจโดยตรงจากพระเจ้า ฉะนั้นพระมหากษัตริย์จึงไม่ทรงอยู่ภายใต้อำนาจของประชาชน ขุนนาง หรือสถาบันใดๆ ทั้งสิ้น (ทั้งนี้ผู้นับถือนิกายโปรเตสแตนต์ส่วนมากเชื่อว่าพระมหากษัตริย์ไม่อยู่ใต้อำนาจพระศาสนจักรอีกด้วย ส่วนผู้นับถือนิกายคาทอลิกถือว่าพระศาสนจักรไม่ขึ้นต่อพระมหากษัตริย์) หลักความเชื่ออันนี้เป็นนัยว่าความพยายามในการโค่นล้มราชบัลลังก์หรือความพยายามในการจำกัดสิทธิของพระมหากษัตริย์เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง และเป็นการขัดต่อพระประสงค์ของพระเจ้า มีผลทางด้านการเมืองคือทำให้ประชาชนเข้าใจว่าผู้ที่พยายามกระทำการดังกล่าวเป็นพวกนอกรีต (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี)

หลักความเชื่อนี้มีมาตั้งแต่สมัยยุคกลางของยุโรป ที่กล่าวว่าพระเจ้าทรงมอบอำนาจทางโลกให้แก่พระมหากษัตริย์ เช่นเดียวกับที่ทรงมอบอำนาจทางธรรม

ให้แก่สถาบันศาสนาโดยมีประมุขเป็นพระสันตะปาปา ผู้ที่นำเสนอแนวคิดดังกล่าวนี้คือ ฌอง โบแดง (Jean Bodin) ผู้เขียนจากการตีความหมายของกฎหมายโรมัน เมื่อการขยายตัวของรัฐอิสระต่างๆ และการปฏิรูปศาสนาของนิกายโปรเตสแตนต์มีอิทธิพลมากขึ้น ทฤษฎี “เทวสิทธิ์” ก็กลายมาเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการสนับสนุนการให้เหตุผลเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ในการปกครองของพระมหากษัตริย์ทั้งในด้านการเมืองและทางด้านศาสนา

ทฤษฎี “เทวสิทธิ์” ที่สนับสนุนโดยสถาบันโรมัน-คาทอลิกมีบทบาทสำคัญระหว่างรัชสมัยการปกครองของพระเจ้าเจมส์ที่ 1 แห่งอังกฤษ (ค.ศ. 1603–1625) และพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แห่งฝรั่งเศส (ค.ศ. 1643–1715) ทฤษฎี “เทวสิทธิ์” เริ่มถูกลดความสำคัญลงในช่วงสมัยการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ของอังกฤษระหว่างปี ค.ศ. 1688 ถึงปี ค.ศ. 1689 นอกจากนั้น การปฏิวัติในสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ก็ยังทำให้ความเชื่อในปรัชญานี้หมดความหมายลงไปมากยิ่งขึ้น และเมื่อมาถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ทฤษฎีนี้ก็ถูกละทิ้งลงเกือบสิ้นเชิง

ความเชื่อนี้แพร่หลายในกลุ่มประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองของราชวงศ์ทิวดอร์ และต้นราชวงศ์สจวร์ตในบริเตนและคริสต์ศาสนาปรัชญาของกลุ่มนักปรัชญาคาโรไลน์ (Caroline Divines) ผู้มีอิทธิพลและมีตำแหน่งหน้าที่สูงในรัชสมัยของพระเจ้าเจมส์ที่ 1 พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 และพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 แห่งอังกฤษ

พระเจ้าเจมส์ที่ 1 ทรงประพันธ์หนังสือบทเรียนเทวสิทธิ์ราชย์เป็นภาษาสกอตระหว่างปี ค.ศ. 1597 ถึงปี ค.ศ. 1598 ก่อนที่จะเสด็จขึ้นครองราชบัลลังก์อังกฤษ “คู่มือการปกครองบาซิลิคอนโดรอน” (Basilikon Doron) ที่ทรงเขียนขึ้นได้กลายเป็นตำราที่ระบุถึงบทบาทและหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ ที่พระเจ้าเจมส์ทรงใช้เป็นคู่มือสำหรับการสั่งสอนเฮนรี เฟรดเดอริก

เจ้าชายแห่งเวลส์ พระราชโอรสผู้มีพระชนมายุเพียง 4 พรรษาที่ต้องมาสิ้นพระชนม์ตั้งแต่ยังทรงพระเยาว์ตามความเห็นของพระเจ้าเจมส์แล้ว พระมหากษัตริย์ที่ดีต้องทรงทราบว่าได้รับอำนาจในการปกครองประชาชนมาจากพระผู้เป็นเจ้า ทฤษฎี “เทวสิทธิ์” ปรากฏในหลายวัฒนธรรมทั้งทางตะวันออกและตะวันตกที่ย้อนไปถึงสมัยของเทวศาสตร์ยีกิลกาเมช ผู้ครองราชย์ตั้งแต่ 2,700 ปีก่อนคริสต์ศักราช (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี)

สำหรับทางตะวันออกนั้น ในความเชื่อของศาสนาพราหมณ์หรือฮินดู กษัตริย์เป็นอวตารภาคหนึ่งของพระศิวะหรือพระวิษณุ ส่วนศาสนาพุทธนิกายหินยานซึ่งไทยและพม่ารับเข้ามานั้น ไม่ยอมรับอมตะเทพ โดยถือว่ากษัตริย์เป็นองค์อินทรมิใช่ภาคอวตารของพระศิวะหรือพระวิษณุ ในแง่นี้ความสำคัญของตัวบุคคลก็ลดลง แต่ยังคงให้ความสำคัญแก่วังหรือศูนย์กลางอาณาจักรอยู่ ซึ่งผลร้ายก็คือใครก็ตามที่สามารถยึดศูนย์กลางได้ ก็มีสิทธิเป็นกษัตริย์ เพราะถ้ายึดวังได้ก็ยึดศูนย์กลางของจักรวาลได้ ดังกษัตริย์พม่าและสยามหลายพระองค์ไม่กล้าออกจากวัง ด้วยเกรงว่าจะถูกยึดวังโดยผู้ที่หวังแย่งชิงราชบัลลังก์ (Heine-Geldern, 1956 อ้างในจรูญ สุภาพและรุ่งพงษ์ ชัยนาม, 2527 : 508)

ศาสนาพุทธยังมีอิทธิพลเกี่ยวกับเรื่องของกรรมผสมเข้ากับแนวคิดที่ว่าด้วยการจำลองจักรวาล กล่าวคือ การทำกรรมดี ทำบุญทำทานไว้ในชาติก่อนจะส่งผลให้คนที่สั่งสมไว้มากได้กลายเป็นกษัตริย์ จะด้วยการสืบราชสมบัติหรือวิธีอื่นใดก็ตาม ในเมื่อกษัตริย์เปรียบเทียบกับเทพ เรียกได้ว่าเป็นองค์สมมติเทพ จึงต้องมีระเบียบประเพณีและพิธีการต่างๆ โดยมีพราหมณ์เป็นผู้ประกอบพิธีกรรมถวาย คำสั่งของกษัตริย์จึงเรียกว่า “โองการ” หรือ “ราชโองการ” ซึ่งมีความศักดิ์สิทธิ์ เพราะถือเป็นคำสั่งของเทพ มีภาษาที่ใช้เฉพาะองค์กษัตริย์เรียกว่า “ราชาศัพท์” ส่วนที่ประทับของกษัตริย์เรียกว่าพระบรมมหาราชวัง เป็นสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ ผู้ใด

ละเมิดย่อมถูกลงโทษ กฎมณเฑียรบาลในสมัยกรุงศรีอยุธยาห้ามการวิวาทกันในพระบรมมหาราชวัง ผู้ใดละเมิดจะถูกลงโทษตามฐานะ

ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นักปราชญ์ที่มีความรู้เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ให้ความเห็นว่า แนวความคิดเทวราชานี้ไทยได้รับอิทธิพลมาจากเขมร โดยเฉพาะในสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 หรือเจ้าสามพระยา ซึ่งทรงยกทัพไปตีเขมรและยึดได้นครหลวง คือนครธม ได้ทรงนำพราหมณ์ นักปราชญ์ราชบัณฑิตเขมรมาไว้ในกรุงศรีอยุธยา ทำให้ได้รับวิธีการปกครองและวัฒนธรรมแบบเขมรมาปฏิบัติ เกิดพระราชประเพณีเกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์ และราชาศัพท์ที่บัญญัติเพื่อรักษาฐานะของความเป็นเทวราชาของกษัตริย์ (ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, 2510 : 278-280 อ้างในจรรยา สุภาพและรุ่งพงษ์ ชัยนาม, 2527 : 509)

อย่างไรก็ดี ถึงแม้จะรับอิทธิพลความคิดทางด้านการปกครองแบบเขมรตามลัทธิฮินดู แต่เมื่อนำมาปฏิบัติก็กลายเป็นเทวราชาแบบไทย ตามอิทธิพลของหลักพระพุทธศาสนา คือกษัตริย์มิได้เป็นอวตารของอมตะเทพ แต่เป็นสมมติเทพ ซึ่งผลบุญจากการสั่งสมคุณงามความดีแต่ชาติก่อนมีส่วนอุดหนุนให้เป็นกษัตริย์ และถึงแม้จะมีพระราชอำนาจล้นพ้น ก็ยังคงกลัวบุญกลัวบาปอยู่เช่นกัน กษัตริย์หลายพระองค์ในสมัยอยุธยาจึงได้สร้างสมบุญโดยการทำบุญทำทานส่งเสริมพระพุทธศาสนา เป็นต้น

ลักษณะเทวราชาในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้สืบทอดมาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ แต่ดูจะมีความเข้มข้นน้อยลง โดยเฉพาะในสมัยหลังจากอิทธิพลของตะวันตกแพร่หลายเข้ามา ความเป็นสมมติเทพของกษัตริย์ดูจะลดลง และกษัตริย์กับประชาชนเริ่มกลับมามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมากขึ้น ดังลักษณะพ่อขุนในสมัยสุโขทัย

ระบอบราชาธิปไตยแบบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์

เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีมิติมุมมองในแง่ที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจของกษัตริย์ที่สามารถดำรงพระราชอำนาจเด็ดขาดในการปกครองประเทศ โดยกษัตริย์สามารถแต่งตั้งข้าราชการและขุนนางไปปกครองดินแดนส่วนต่างๆ ของประเทศ และทรงมีอำนาจเหนือความเป็นอยู่และชีวิตของประชาชนทุกคน กษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดภายในประเทศ ไม่มีการแบ่งทรัพย์สินในการครอบครองระหว่างรัฐกับกษัตริย์ นอกจากนั้น การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสามารถสถาปนาความเป็นรัฐชาติ (Nation State) ให้แก่สยามได้ ทำให้พระองค์สามารถอ้างได้ว่าพระองค์เองคือรัฐ ได้ดีกว่าและถูกต้องกว่าพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ที่ว่า “รัฐคือตัวข้าเอง” พระราชอำนาจของกษัตริย์ไทยจะถูกจำกัดโดยหลักธรรมและเงื่อนไขทางการเมืองเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการตะวันตก อย่างเช่น เบนจามิน เอ. บัทสัน (Batson, 1984) จึงให้ความเห็นว่า ประเทศไทยมีระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในระยะเวลาที่น้อยมาก เพียงประมาณ 40 ปีเท่านั้น กล่าวคือเริ่มต้นจากการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ได้มีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใน พ.ศ. 2435 จนถึง การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ระบอบอำมาตยาธิปไตย

ความหมายของอำมาตยาธิปไตย

คำว่า อำมาตยาธิปไตย หมายถึงระบบการเมืองการปกครองที่อำนาจในการออกกฎหมาย กฎระเบียบ

การวางนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมตลอดทั้ง การวินิจฉัยความขัดแย้ง อาจจะกระทำโดยคนๆ เดียว หรือคนกลุ่มเดียว โดยไม่มีพลังจากภายนอก เช่น สถาบันทางการเมือง กลุ่มการเมือง ประชาชน หรือสื่อมวลชน สามารถเข้ามาขัดขวางทัดทานได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำมาตยาธิปไตย คือ ระบบที่องค์กราธิปไตยสาธารณะ (public bureaucracy) หรือ **องค์กราธิปไตย** ในกรณีที่เป็นตัวบุคคลก็คือ **องค์กราธิปไตย** องค์กรหรือบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ออกกฎ ทำหน้าที่บริหาร และในบางกรณี ตัดสินความขัดแย้งหรือการทำความผิดกฎหมายด้วย กลุ่มของตน ระบบดังกล่าวนี้ที่เรียกว่าอำมาตยาธิปไตย (bureaucratic polity) เกิดขึ้นในสังคมที่สถาบันนอกองค์กราธิปไตยสาธารณะอ่อนแอ เช่น ไม่มีพรรคการเมือง กลุ่มการเมือง สื่อมวลชน ประชาสังคม ทำการทัดทานและมีบทบาทร่วมในการตัดสินใจนโยบาย และใช้ทรัพยากร อำมาตยาธิปไตย หรือที่เรียกว่า bureaucratic polity นั้น จึงมีความหมายอย่างกว้างๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว (ลิขิต ธีรเวคิน, 2554 : 2-6)

ความเป็นมาของอำมาตยาธิปไตย

อำมาตยาธิปไตยไม่ใช่เป็นของใหม่แต่ได้ถือกำเนิดควบคู่มากระบอบราชาธิปไตย จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบคู่ขนานที่แอบอิงมากระบอบกษัตริย์ จนกระทั่งในบางช่วงสมัยก็สามารถแย่งชิงอำนาจของกษัตริย์เดิมและสถาปนาตนเองขึ้นมาเป็นกษัตริย์พระองค์ใหม่ภายใต้ราชวงศ์ใหม่แทน

จะยกตัวอย่างความเป็นมาของอำมาตยาธิปไตยใน 2 ประเทศ ได้แก่ จีนและญี่ปุ่น ในกรณีของจีนโบราณนั้น จักรพรรดิเป็นผู้กุมอำนาจสูงสุด แต่เนื่องจากแผ่นดินอันกว้างใหญ่ไพศาลจึงต้องอาศัยกองกำลังทหารและการบริหารในยามสงบเพื่อรักษาราชอาณาจักรไว้ ฝ่ายที่ทำการรบหรือทหารนั้นเรียกว่าขุนนางฝ่ายบู ส่วนฝ่ายที่ทำการบริหารปกครองแผ่นดิน ออกกฎเกณฑ์ กฎระเบียบ เก็บภาษี เพื่อสร้างความเจริญและความสงบ

สุขในบ้านเมืองเป็นขุนนางฝ่ายบู ซึ่งเป็นที่ทราบกันว่า มีการจัดสอบขึ้นเพื่อคัดเลือกขุนนางที่เริ่มจากระดับอำเภอ มณฑล จนถึงนครหลวง และตำแหน่งสูงสุดที่ได้ก็คือ จอหงวน หรือจ้วงเหยียน (ในภาษาจีนกลาง)

ถึงแม้้องค์จักรพรรดิจะถือความชอบธรรมว่าพระองค์คือบุตรของสวรรค์และได้รับอาณัติจากสวรรค์ในการปกครองบริหาร แต่ในความเป็นจริงคงปฏิเสธไม่ได้ว่าอำนาจการบริหารคงอยู่ที่การเสนอแนะของเหล่าขุนนาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารหัวเมืองที่อยู่ไกลจากปักกิ่ง ขุนนางเหล่านี้ก็คือองค์กราธิปไตยสาธารณะ (public bureaucrats) ซึ่งจะเป็นผู้กุมอำนาจการปกครองบริหาร การเสนอแนะเพื่อสร้างนโยบายสาธารณะ และใช้ทรัพยากรเพื่อการนั้น การปกครองบริหารของจีนในยุคที่มีฮ่องเต้เป็นผู้ครองความเป็นใหญ่นั้น ในแง่หนึ่งเป็นการปกครองบริหารที่ต้องอาศัยหลักการของอำมาตยาธิปไตย แม้อำมาตยาธิปไตยจะไม่ใช่ว่าผู้ทรงอำนาจสูงสุดในทางทฤษฎีก็ตาม (ลิขิต ธีรเวคิน, 2554 : 2-7)

ในกรณีของญี่ปุ่นนั้นเริ่มตั้งแต่ ค.ศ.1600 ถึง ค.ศ.1867-8 หรือยุคโตกุกาวะ เป็นผู้ครองความเป็นใหญ่ในแผ่นดิน ยุคนี้เรียกว่า ยุคเอโดะ องค์กราธิปไตยไม่มีอำนาจในการปกครองบริหาร การปกครองบริหารอยู่ที่ขุนทหารที่เรียกว่าโชกุนซึ่งครองแคว้นใหญ่ที่สุดแคว้นหนึ่ง แต่มีทหารซึ่งเป็นชามูโรอยู่ในการปกครอง นอกเหนือจากนั้นก็ยังมี 250 กว่าแคว้น แต่ละแคว้นก็มีผู้ครองแคว้นที่เรียกว่า ไดเมียว ซึ่งก็มีปราสาท ป้อมปราการของตนพร้อมทั้งชามูไรที่ใช้ในการสงคราม และการบริหาร แต่ละแคว้นจะมีความอิสระแต่อยู่ภายใต้ อำนาจของโชกุน และจะต้องเข้าหาโชกุนปีละปีที่บ้านเอโดะ โดยต้องทั้งลูกเมียและครอบครัวไว้ที่นั่นด้วย

ในยุคเมจิของญี่ปุ่นนั้น ถึงแม้จะมีการพูดถึง องค์กราธิปไตยเมจิหรือเมตสึอิโตะ แต่ในความเป็นจริง กลุ่มบุคคลที่เป็นตัวตั้งตัวตีหรือหัวเรี่ยวหัวแรงในการพัฒนาญี่ปุ่นไปสู่ความทันสมัยแบบตะวันตกนั้น ได้แก่

ชาวมุไรชั้นกลาง หรือเสนา-อำมาตยาธิปัตย์ ซึ่งมาจาก แคว้นตะวันตกสี่แคว้น ได้แก่ สัตตมิยะ โขจุ โตสะ และ อิเซ็น ซึ่งชาวมุไรชั้นกลางของสี่แคว้นนี้ได้ผลักดันให้ ประเทศญี่ปุ่นก้าวไปสู่ความเป็นทันสมัยจนกลายเป็น หนึ่งในมหาอำนาจที่มีความสามารถในการรบชนะจีน และรัสเซียได้ในเวลาต่อมา ขณะที่จักรพรรดิเมจิเป็นผู้นำ ทางจิตวิญญาณ แต่การวางแผนในการพัฒนาประเทศ ญี่ปุ่นให้ก้าวสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมและการเป็นมหาอำนาจทางการทหาร มาจากความคิดของ ชาวมุไรสี่แคว้นดังที่กล่าวมาแล้ว (ลิขิต ธีรเวคิน, 2554 : 2-8)

อำมาตยาธิปไตยในประวัติศาสตร์ไทย

ในกรณีของประเทศไทยนั้น ในสมัยสุโขทัยเป็น ราชธานีก็คงหนีไม่พ้นที่จะต้องมีการช่วยเหลือในการ ปกครองบริหารโดยเป็นผู้รับใช้พระมหากษัตริย์ แต่ใน ยุคนั้นไม่มีทหารประจำการ อย่างไรก็ตาม คงหนีไม่พ้น ที่จะต้องมีเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเก็บภาษี ดูแล ความสงบเรียบร้อย ซึ่งก็ถือว่าเป็นองค์การธิปไตย สาธารณะประเภทหนึ่ง แต่อนุมานได้ว่าคงไม่มีการ พัฒนาในแง่โครงสร้างสลับซับซ้อนมากนัก พอมาถึง ยุคกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีสังคมซับซ้อนมากยิ่งขึ้น รูปแบบการปกครองซึ่งในสุโขทัยเป็นการปกครองแบบ พ่อกับลูกและธรรมราชา ก็ขยายออกไปเป็นเทวราชา ทำให้เกิดความซับซ้อนของโครงสร้างหน้าที่ รวมทั้ง กระบวนทัศน์ (concept) เกี่ยวกับการปกครองบริหาร และความชอบธรรมทางการเมือง และเมื่อมีการแผ่ อาณาเขตกว้างขึ้นผนวกกับความซับซ้อนในประเด็น ปัญหาต่างๆ รวมทั้งสิ่งซึ่งได้รับมาจากอารยธรรมดั้งเดิม ของเขมร ทำให้ระบบองค์การธิปไตยสาธารณะซึ่ง เรียกว่าระบอบราชการ พัฒนาเข้มข้นยิ่งขึ้นในเวลาต่อมา

เนื่องจากการบริหารของภาครัฐมีความซับซ้อน ยิ่งขึ้น จึงมีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างและหน้าที่ โดยพระบรมไตรโลกนาถทรงแบ่งการปกครองบริหาร

ออกเป็นฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารโดยมีอัครเสนาบดี สองคนเป็นผู้รับผิดชอบ คือ สมุหนายกและสมุหกลาโหม ภายใต้สมุหนายก มีกรม 4 กรม คือ เวียง วัง คลัง นา ส่วนสมุหกลาโหมนั้นไม่ประจำที่แน่ชัด แต่อนุมานได้ว่า น่าจะเลียนแบบระบบของอินเดียคือ จตุรงค์เสนา อันได้แก่ ช้าง ม้า รวบรวม และรถศึก

เหล่าอำมาตยาธิปัตย์คือผู้ที่ทำหน้าที่บริหารราชการ แผ่นดิน มีสถานภาพแตกต่างจากคนสามัญทั่วไปใน 3 ตัวแปรหลักของแม็กซ์ เวเบอร์ คือ ทรัพย์สินถาวร สถานะทางสังคม และอำนาจ (wealth, status and power) ที่สำคัญเหล่าขุนนางเหล่านี้ยังถูกแยกให้ห่าง จากสังคมโดยตัวแปร 4 ตัวคือ ยศ (พระยา) ราชทินนาม (จักรีศรีหรือครุฑ) ตำแหน่ง (สมุหนายก) หรือศักดินา เช่น หนึ่งหมื่น ส่วนหลังนั้นเป็นดัชนีชี้ถึงสถานะในทาง สังคม กล่าวคือ มีสถานะเท่ากับนาหนึ่งหมื่นไร่แต่อาจจะ ไม่มีจำนวนนาเท่านั้น เพราะไม่ใช่เป็นตัววัดการถือครอง ที่นาอย่างแท้จริง (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550 : 32-33)

เนื่องจากพระมหากษัตริย์ในยุคกรุงศรีอยุธยาเป็น ราชธานี ถูกยกเป็นจักรวาทิ หรือจักรวาทินตามลัทธิ ไศเลนทร์ จึงมีพระราชกรณียกิจที่กำหนดไว้ตายตัวเป็น โม่งยาม และการเสด็จไปเยี่ยมประชาราษฎร์ก็ไม่สามารถจะกระทำได้อย่างธรรมดาสามัญชน จะต้อง มีพิธีการใหญ่โต มีข้อห้ามไม่ให้มองพระพักตร์พระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ในลัทธิเทวราชาจึงห่างเหินจาก ประชาชน เมื่อเป็นเช่นนี้อำนาจที่แท้จริงในการปกครอง บริหารจึงตกอยู่ในมือขุนนาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งขุนนาง ที่อยู่ในราชสำนักใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ และขุนนาง ที่อยู่ตามหัวเมือง หรือเมืองพระยามหานคร ซึ่งก็มี บ่อยครั้งที่อาจจะเอาใจออกห่างและใช้อำนาจข่มเหง รังแกประชาชน คำสั่งที่ออกจากราชหลวงเป็นจำนวน มากห้ามมิให้ผู้ปกครองรังแกประชาชน น่าจะบอกถึง จำนวนความถี่ที่มีการลู่ออกอำนาจทั้งในแง่การตัดสินใจ กระบวนการยุติธรรม การยึดทรัพย์สินของประชาชน

และการรื้อนาทาเร้นในเรื่องภาษี รวมตลอดทั้งการเกณฑ์แรงงาน โดยนัยนี้ ถึงแม้ตามทฤษฎีในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในคติของเทวราชาโดยกษัตริย์เป็นเทวราชนั้น ในความเป็นจริงเหล่าขุนนางซึ่งประกอบทั้งขุนนางที่เป็นทหารและที่เป็นพลเรือน น่าจะมีบทบาทอย่างมากในการปกครองบริหาร การแบ่งแยกระหว่างกิจกรรมทหารและพลเรือนคงกระทำไม่เด่นชัด หลักการปกครองบริหารก็คือ การรักษาความสงบเรียบร้อย รักษากฎระเบียบในสังคม การป้องกันการรุกรานจากข้าศึก การเก็บภาษีอากรและการเกณฑ์แรงงานในระบบไพร่ การประกอบพิธีกรรมทั้งทางพุทธ ทางพราหมณ์ และทางผี เพื่อเป็นขวัญกำลังใจให้แก่ประชาชน นอกเหนือจากนั้นก็มีการกึ่งในการทำนุบำรุงศาสนาและเปิดโรงงานในยามข้าวยากหมากแพง

ทั้งหลายทั้งปวงดังกล่าวนี้นี้คงจะจัดการโดยฝ่ายขุนนางที่เป็นทหารและพลเรือน แต่ในกรณีของขุนนางที่ทำการรบก็อาจจะรู้เรื่องการปกครองบริหารไปด้วย โดยนัยนี้ การปกครองที่อำนาจตกอยู่ในมือของทหารและผู้บริหารที่เป็นพลเรือน น่าจะเรียกว่าเป็นเสนาอำมาตยาธิปไตย กล่าวคือความเป็นทหารและความเป็นข้าราชการพลเรือนอยู่ในมือของคนๆ เดียวกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าในการเมืองไทยยุคใหม่ก็จะมีอดีตทหารเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีและเป็นรัฐมนตรีในหน่วยงานของรัฐ คือกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ

อำมาตยาธิปไตยในการเมืองไทยยุครัตนโกสินทร์ตอนต้น

ในยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ลัทธิลัทธิอาณานิคมเริ่มคุกคามประเทศในแถบทวีปเอเชีย จากกระแสของลัทธิอาณานิคมทำให้มีการปรับตัวอย่างแข็งขันโดยผู้ปกครองสมัยนั้น เริ่มต้นจากยุคล้นเกล้ารัชกาลที่ 4 ซึ่งในการลงนามสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีกับอังกฤษที่เรียกว่า สนธิสัญญาเบาริงในปี ค.ศ.1855 (พ.ศ. 2398) และในยุคล้นเกล้ารัชกาลที่ 5 เมื่อลัทธิอาณานิคม

กำลังขยายตัวไปอย่างกว้างขวาง ประเทศเพื่อนบ้านของไทยไม่ว่าจะเป็นมลายู เขมร ลาว พม่า เวียดนาม ต่างตกเป็นเมืองขึ้นของมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งก่อนหน้านี้ประเทศมหาอำนาจใหญ่ที่สุดในเอเชียประเทศหนึ่งคืออินเดีย ก็ตกอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ ล้นเกล้ารัชกาลที่ 5 จึงเร่งรีบในการปฏิรูปประเทศเพื่อหลีกเลี่ยงการตกเป็นเมืองขึ้นของมหาอำนาจตะวันตก

แนวทางหนึ่งของการปฏิรูปประเทศก็คือการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการรวมศูนย์อำนาจ (centralization of power) และจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ เปลี่ยนจากจตุสดมภ์ เวียง วัง คลัง นา และอัครมหาเสนาบดี ฝ่ายกลาโหมและมหาดไทย มาเป็นการบริหารโดย 12 กระทรวงแบบตะวันตก มีการออกพระราชบัญญัติเกณฑ์ทหารเพื่อเลิกระบบไพร่ มีการตั้งกระทรวงกลาโหมดูแลกิจการทหาร การตั้งกระทรวงมหาดไทยดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน คือการบริหารหัวเมืองในรูปแบบของมณฑลเทศาภิบาลเพื่อรวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลาง ยกเลิกระบบเจ้าเมืองที่สืบเชื้อสายโดยให้เป็นการแต่งตั้งจากส่วนกลาง มีการตั้งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทำการเก็บภาษี นอกจากนั้นก็ยังมีการตั้งกระทรวงธรรมการเพื่อใช้ในการศึกษาเพื่อโยบายการผสมผสานกลมกลืนให้คนกว่า 50 เผ่าพันธุ์ วัฒนธรรมจากกรุงเทพฯ และเอกลักษณ์ที่เป็นชาวสยามที่มีวัฒนธรรมไทยหรือคนไทย ในส่วนนี้คือการสร้างชาติ (nation-building) ส่วนในกรณีของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหมเป็นการสร้างอำนาจรัฐ (state-building) (ลิขิต ธีรเวคิน, / 2554 : 2-12)

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาประเทศและสังคมในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เพื่อให้ทันกับยุคสมัยด้วยการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่จากระบบจตุสดมภ์ เวียง วัง คลัง นา และสองอัครมหาเสนาบดีมาเป็นระบบกระทรวง โดยทั้ง 12 กระทรวง

มีโครงสร้างที่เลียนแบบมาจากประเทศตะวันตก จุดประสงค์หลักก็คือ จะต้องใช้หน่วยงานและบุคลากรใหม่ปฏิรูปสังคมไทยให้สอดคล้องกับสภาพที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายในและต่างประเทศ และที่สำคัญที่สุดก็คือ การเปลี่ยนแปลงสังคมให้ทัดเทียมกับประเทศตะวันตกที่พัฒนาแล้ว จำเป็นต้องมีการพัฒนาทางด้านการศึกษาก่อ บรรดาข้าราชการยุคใหม่ ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ซึ่งในที่สุดข้าราชการกลุ่มนี้ ในฐานะขององค์กราธิปไตย สาธารณะ ที่เป็นทหารและพลเรือนซึ่งเรียกรวมกันได้ว่า เสนา-อำมาตยาธิปไตยเริ่มขัดแย้งกับสถาบันพระมหากษัตริย์ จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475

ระบอบอำมาตยาธิปไตยของไทยตั้งแต่ พ.ศ.2475 ถึง พ.ศ.2549

สามารถสรุปเหตุการณ์สำคัญๆ ในช่วง 41 ปีตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ.2516 เป็นเวลา 4 ทศวรรษ เป็นช่วงที่เสนา-อำมาตยาธิปไตยมีบทบาทในการปกครองบริหารสูงสุด ทั้งในแง่อำนาจ บทบาทและการควบคุมงบประมาณ การกำหนดทิศทางการบริหารประเทศ โดยเข้ามาแทนที่สถาบันพระมหากษัตริย์ที่ถูกลดทอนอำนาจลง อย่างไรก็ตาม การครองอำนาจที่ยาวนานของระบอบเสนา-อำมาตยาธิปไตยได้ถูกล้มล้างลงโดยการลุกฮือของประชาชน นิสิตนักศึกษา เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 การต่อสู้ระหว่างฝ่ายประชาธิปไตยและฝ่ายอำมาตยาธิปไตย ยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ที่นำไปสู่ประชาธิปไตยครึ่งใบ กล่าวคือ ฝ่ายอำมาตยาธิปไตย ยังสามารถยึดครองตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ เพราะรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำทั้งทหารและพลเรือน สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกันได้ ส่วนฝ่ายประชาธิปไตยอาศัยกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพรรคการเมือง

มีบทบาทในการจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับฝ่ายอำมาตยาธิปไตย

ลักษณะสำคัญของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ ในช่วงนั้น คือการที่นายกรัฐมนตรีมาจากนายทหารและประธานรัฐสภาจากประธานวุฒิสภา ตามการบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งประธานวุฒิสภาก็คือสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งมักจะเป็นทหารหรือข้าราชการพลเรือน ดังนั้น ถึงแม้จะมีการเลือกตั้งและมีรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตำแหน่งประธานรัฐสภา ซึ่งมีหน้าที่ในการนำชื่อกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีนั้นก็ยังมาจากการแต่งตั้ง และยังเป็นกลุ่มคนของเสนา-อำมาตยาธิปไตย เมื่อเป็นเช่นนี้ ประชาธิปไตยภายใต้รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ประมาณปีกว่าๆ และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ระยะเวลา 8 ปี 5 เดือน ก็ยังคงเป็นระบอบการปกครองที่ถือได้ว่ามีกลิ่นอายของเสนา-อำมาตยาธิปไตยเป็นอย่างมาก (ลิขิต ธีรเวคิน, 2554 : 2-22)

ภายหลังจากที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในฐานะตัวแทนของฝ่ายอำมาตยาธิปไตยได้วางมือทางการเมืองจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ. 2531 ทำให้นายกรัฐมนตรีคนต่อมา คือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นบุคคลที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นหัวหน้าพรรคชาติไทย อย่างไรก็ตาม ในปี 2534 ได้เกิดการรัฐประหารโดยคณะ รสช. และในปีต่อมาเกิดเหตุการณ์การประท้วงทางการเมืองและนำไปสู่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา การรัฐประหารยังเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และมีการเลือกตั้งซึ่งสะท้อนถึงความเป็นประชาธิปไตย นายกรัฐมนตรีถูกกำหนดให้มา

จากสภาผู้แทนราษฎร แต่บทบาทของทหารในทางการเมืองยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง

การปกครองบริหารบ้านเมืองโดยระบอบอำมาตยาธิปไตยมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีก็คือสามารถพัฒนาประเทศนำความเจริญรุ่งเรือง การมีเสถียรภาพทางการเมือง ประสิทธิภาพประสิทธิผล ความสงบเรียบร้อย และความต่อเนื่องของนโยบาย ตรงกันข้าม ข้อเสียหรือข้อด้อยก็คือมีการทุจริตคอร์รัปชันของผู้นำทางการเมือง การจำกัดความคิดที่อิสระ สิทธิเสรีภาพของประชาชน และมักมีปัญหาเรื่องการสืบทอดอำนาจจนนำไปสู่ความขัดแย้งแตกแยกเป็นฝักฝ่าย และประการที่สำคัญที่สุดเป็นกระบวนการวิวัฒนาการไปสู่ระบอบธนาธิปไตยมากกว่าระบอบประชาธิปไตย

ระบอบธนาธิปไตย

ความหมายของธนาธิปไตย

ธนาธิปไตย ความหมายตามศัพท์คือ การปกครองที่คนมีเงินเป็นผู้ถือครองอำนาจทางการเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การที่บุคคลมีอำนาจทางการเมืองจนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองบริหารได้นั้น มีพื้นฐานโดยตรงจากทรัพย์สินผูกขาด ตามรากศัพท์ ธนาธิปไตยมาจาก ธน + อธิปไตย

คำว่า **ธนาธิปไตย** ตรงกับคำภาษาอังกฤษคือ **Plutocracy** ซึ่งในกรณีของ **plutocracy** นั้น รากศัพท์มาจากภาษากรีกคือคำว่า **ploutos** ซึ่งแปลว่า **ทรัพย์สิน** **ผูกขาด** หมายถึงความร่ำรวย และ **kratos** หมายถึง **การปกครอง** เมื่อสองคำรวมกันก็แปลว่าเป็นการปกครองโดยคนมีเงิน มีทรัพย์สินผูกขาด (**ploutokratia**) (ลิซิท ซีรเวคิน, 2554 : 3-6)

คำว่า **ธนาธิปไตย** หรือ **plutocracy** ในกรณีของตะวันตกนั้นมีความหมายสองอย่าง ความหมายแรกก็คือเป็นการปกครองของกลุ่มคนร่ำรวยซึ่งเกิดขึ้นใน

ประวัติศาสตร์ ตัวอย่างเช่น ในนครรัฐของกรีกโบราณก็มีการปกครองโดยคนร่ำรวยกลุ่มเล็กๆ หรือในกรณีของอิตาลีก็มีสาธารณรัฐเวนิส (Venice) สาธารณรัฐฟลอเรนซ์ (Florence) และสาธารณรัฐเจนัว (Genoa) ในกรณีของทวีปเอเชีย ญี่ปุ่นก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของกลุ่มการเงินซึ่งเป็นเจ้าของอุตสาหกรรมและธุรกิจ ที่เรียกว่า กลุ่มไซบัตสึ (Zaibatsu) ซึ่งกลุ่มนี้ได้ถูกสลายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยนายพลแมคอาเธอร์ นั่นคือความหมายที่หนึ่ง

มาในสมัยศตวรรษที่ 20 เมื่อมีการปกครองแบบประชาธิปไตย กลุ่มบุคคลที่มีที่ดินหมายถึงมีความร่ำรวยมากกว่าคนที่ไม่มีที่ดิน จะมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงมากกว่า หรือแม้ในกรณีเจ้าของโรงงานอาจจะมีเสียงเช่น 2,000 เสียง มากกว่าคนยากจนซึ่งอาจไม่มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลย นอกจากนี้ สิทธิในการลงคะแนนเสียงยังให้กับนิติบุคคลเช่นบริษัท หรือในกรณีสหรัฐอเมริกา ก่อน ค.ศ.1945 บุคคลซึ่งเป็นบุคคลล้มละลายไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง นี่คือความหมายกว้างๆ

กรณีตัวอย่างของระบบธนาธิปไตยซึ่งมีลักษณะพิเศษก็คือสิทธิในการลงคะแนนเสียงของเมืองลอนดอน (City of London) ซึ่งไม่ได้หมายถึงมหานครลอนดอนในปัจจุบัน แต่หมายถึงในส่วนที่เป็นเมืองโบราณโดยกลายเป็นศูนย์กลางของสถาบันการเงิน ในเขตดังกล่าวนี้มีการเลือกตั้งที่พิเศษ ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นตัวแทนของธุรกิจและองค์กรอื่นๆ ซึ่งตั้งอยู่ในเขตดังกล่าว และในสมัยโบราณนั้นจำนวนเสียงที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงโดยตัวแทนดังกล่าวนี้ไม่เท่ากัน ทั้งนี้ก็เนื่องจากเหตุผลที่ว่าสถาบันการเงินและองค์กรอื่นๆที่ตั้งอยู่ในพื้นที่นี้ มีผู้ซึ่งมาทำงานในเวลากลางวันประมาณ 450,000 คน คนจำนวนดังกล่าวนี้คือคนที่มาปรากฏตัวตอนกลางวัน ส่วนประชากรจริงๆ ที่อยู่ประจำมีน้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน เพราะฉะนั้นผู้ซึ่งมีสิทธิลงคะแนนเสียง

เลือกตั้งกลายเป็นคนที่อยู่นอกเมือง คนเหล่านี้เป็นพนักงานหรือเจ้าของกิจการสถาบันทางการเงิน จึงมีจำนวนคะแนนเสียงที่ส่งผลต่อการบริหารเขตดังกล่าว ซึ่งเป็น City of London มากกว่าคนที่อยู่ประจำตัวอย่างดังกล่าวนี้เป็นลักษณะของธนาธิปไตยอีกประเภทหนึ่ง

คำว่า ธนาธิปไตย ยังอาจหมายถึงการที่มีตระกูลไม่กี่ตระกูลแต่เป็นตระกูลที่มีความร่ำรวย เป็นเจ้าของธุรกิจและอาจจะเกี่ยวข้องทางการแต่งงานกับตระกูลที่ครองอำนาจทางการเมืองและการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางการทหาร ตระกูลเหล่านี้จะเป็นผู้กำหนดความเป็นไปทางการเมือง การปกครองบริหาร โดยจะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือนอกกฎหมาย รวมตลอดทั้งผ่านกระบวนการเลือกตั้งก็ตาม ด้วยการคุมพรรคการเมืองซึ่งตนตั้งขึ้นมาเพื่อประโยชน์ทางการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ธนาธิปไตยมักจะมีลักษณะขององค์ประกอบ 3 ตัวแปรหลัก คือ ทรัพย์สิน (wealth) สถานะทางสังคม (status) และอำนาจ (power)

ความหมายของคำว่า plutocracy หรือธนาธิปไตยในการเมืองสมัยใหม่เป็นศัพท์แสงที่มีความหมายในทางลบ โดยความหมายที่ชัดเจนที่สุดก็ถือเป็นเรื่องของ การประสานอำนาจเงินกับอำนาจทางการเมือง หรือการใช้เงินเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารบ้านเมือง โดยนัยนี้หมายความว่า คนร่ำรวยสามารถจะติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล และทำให้เกิดการคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อตนเองหรือกลุ่มพวกตนได้ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2554 : 3-7)

วิวัฒนาการของธนาธิปไตยในประวัติศาสตร์ไทย

วิวัฒนาการของธนาธิปไตยในสังคมไทยนั้น เป็นเรื่องที่มีลักษณะพิเศษอาจจะแตกต่างจากของยุโรป เพราะสังคมไทยไม่เคยมีการพัฒนาชนชั้นกระฎุมพี หรือ

ชนชั้นกลางที่เป็นนักธุรกิจอิสระจากรัฐเหมือนในยุโรป ทั้งนี้ก็เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่า ระบบการปกครองของไทยที่มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา กรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ นั้น เป็นรูปแบบที่การปกครองอำนาจรัฐอยู่ที่สถาบันพระมหากษัตริย์และขุนนาง ขณะเดียวกัน เศรษฐกิจโดยทั่วไปก็เป็นเศรษฐกิจแบบเกษตรโดยมีการทำนาเป็นหลักโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคกลาง จุดมุ่งเน้นของการปกครองบริหารคือการควบคุมอำนาจรัฐไม่ให้เกิดการแตกสลายด้วยการคุมคนในระบบ ที่เรียกว่า ระบบไพร่ โดยแบ่งสังคมออกเป็นชนชั้นปกครอง ได้แก่ เจ้า ขุนนาง และในระดับหนึ่งได้แก่ พระสงฆ์องค์เจ้า สามัญชนทั่วๆ ไปเรียกว่า ไพร นอกจากนั้นก็มีบุคคลซึ่งเป็นสมบัติของผู้อื่นคือ ทาส ไพรประกอบด้วย ไพรหลวงและไพร่สม ไพรหลวงได้แก่ไพร่ที่สังกัดกรมกองของรัฐบาล ส่วนไพร่สมนั้นสังกัดเจ้าและขุนนาง (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550)

เศรษฐกิจไทยโบราณเป็นเศรษฐกิจที่มีการยังชีพจากผลิตผลทางเกษตร ส่วนสินค้าที่เป็นอุตสาหกรรมนั้นส่วนใหญ่ นอกจากสินค้าที่มาจากอุตสาหกรรมพื้นบ้านก็มาจากการสั่งเข้ามาจากต่างประเทศ ซึ่งสามารถใช้รายได้จากผลิตผลทางการเกษตรจ่ายได้ ในกรณีเช่นนี้จึงไม่มีชนชั้นพ่อค้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภค ยกเว้นแต่จะมีการจัดตลาดนัดเป็นครั้งคราว ส่วนใหญ่ก็จะเป็นเศรษฐกิจแบบแลกเปลี่ยนหรือยังชีพ เศรษฐกิจเงินตรา (money economy) นั้น อยู่ในขอบเขตจำกัด ขณะเดียวกันเศรษฐกิจตลาด (market economy) ยังไม่มีการพัฒนาอย่างกว้างขวางนอกจากในราชธานีซึ่งอาจจะมีคนหลายชาติอาศัยอยู่ ช่องว่างที่เกิดขึ้นจึงถูกเติมเต็มโดยคนที่มาจากที่อื่น โดยส่วนใหญ่ได้แก่คนจีนที่เข้ามาทำหน้าที่ในการประกอบธุรกิจการค้า จะเห็นได้ว่าเมืองต่างๆ ซึ่งต่อมาเป็นจังหวัด จะมีร้านค้าของคนจีนปรากฏอยู่ทั่วไป คนจีนเหล่านี้จะเป็นผู้ให้บริการขายสินค้าให้กับผู้บริโภคซึ่งเป็นข้าราชการตามอำเภอและจังหวัด และหน่วยงานอื่นที่ประจำอยู่ใน

เขตเมือง ขณะเดียวกันก็จะมี การแจกจ่ายสินค้าไปยังท้องที่ไกลๆ ในระดับตำบลและหมู่บ้านโดยมีผู้ค้าย่อย นอกเหนือจากนั้นก็ยังรับซื้อสินค้าที่เป็นธัญพืช ผลผลิตทางเกษตร และอุตสาหกรรมพื้นบ้าน ของป่า และอื่นๆ เพื่อรวบรวมส่งไปยังเมืองใหญ่ๆ และเข้าสู่กรุงเทพฯ เพื่อการส่งออกต่อไป

เมื่อรัฐไทยขยายเป็นเมืองใหญ่ขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในต้นกรุงรัตนโกสินทร์ การบริโภคของคนมีมากขึ้นทั้งที่เป็นคนท้องถิ่นและกลุ่มคนจีน ในส่วนนี้ก็มีส่วนที่เป็นอบายมุข อันได้แก่ ผืน บ่อน และสุรา ภาษาหลักของรัฐก็คือสิ่งที่ได้จากการเก็บภาษ้อบายมุข 3 อย่างที่กล่าวมาเบื้องต้น การเก็บภาษีเป็นงานหนักที่ผู้ปกครองบริหารบ้านเมืองซึ่งเป็นเจ้านายและขุนนางระดับสูงอาจจะขาดทักษะและไม่ต้องการจะเกี่ยวข้อง จึงมีระบบการประมูลภาษีเกิดขึ้นโดยอาศัยความชำนาญการจากกลุ่มนักธุรกิจชาวจีน บุคคลเหล่านี้เมื่อชนะการประมูลนอกจากต้องทำหน้าที่เก็บภาษีมาจ่ายให้กับรัฐ โดยส่วนเกินก็จะเป็นกำไรของตน ก็ยังถูกดึงเข้ามาเป็นขุนนางภายใต้ระบบการปกครองสมัยนั้นได้รับการแต่งตั้งมีบรรดาศักดิ์เป็นขุน หลวง เช่น ขุนสำรวจภาษี หรือหลวงภาษีเจริญ ฯลฯ

สำหรับกลุ่มบุคคลที่เป็นชนชั้นกลางหรือกระฎุมพีน้อย หรือที่เรียกทั่วไปคือชนชั้นกระฎุมพี ไม่เคยมีอำนาจต่อรองอย่างแท้จริง ชนชั้นกระฎุมพีแม้จะมีอำนาจทางการเงินแต่ก็เป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองในสมัยนั้น ไม่สามารถแยกตัวต่างหากมาเป็นผู้อำนาจที่มีอำนาจต่อรองกับฝ่ายผู้กุมอำนาจรัฐได้

ต่อมาในสมัยยุคล้นเกล้ารัชกาลที่ 6 เริ่มเกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนที่เป็นชนชั้นกระฎุมพีซึ่งมีเชื้อสายจีนกับทางฝ่ายรัฐ โดยมีพฤติกรรมบางอย่างที่นำไปสู่ความระคายเคืองในพระราชหฤทัยของล้นเกล้ารัชกาลที่ 6 เป็นต้นว่า ได้ทรงกล่าวถึงการประมูลภาษีว่ามีการตกลงกันเพื่อประมูลราคาต่ำซึ่งปัจจุบันก็คือการฮั้วนั่นเอง ทรงมีพระราชดำรัสว่าผู้ซึ่งถูกฟ้องล้มละลายเพราะ

ติดภาษีก็ยังใช้ชีวิตอย่างสบายหลังจากล้มละลายแล้ว ซึ่งปัจจุบันก็คือการล้มบนฟูก จะเห็นได้ว่า ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือการล้มบนฟูกไม่ใช่ของใหม่ในประเทศไทย

สถานการณ์ที่กล่าวมาเบื้องต้นได้นำไปสู่การต่อต้านการครอบงำเศรษฐกิจโดยคนเชื้อสายจีน โดยเห็นได้จากพระราชวินิจฉัยของล้นเกล้ารัชกาลที่ 6 ที่เขียนเกี่ยวกับอันตรายของภัยเหลือง โดยพระองค์ท่านทรงมีพระราชดำรัสว่า ภัยเหลือง (the yellow peril) ที่แท้จริงได้แก่ชาวจีน และจีนก็คือยิวแห่งบูรพาทิศ เป็นต้น “ภัยเหลือง” เป็นการเตือนภัยจากคนเอเชียในหมู่ชาวยุโรป แต่รัชกาลที่ 6 ได้ชี้ให้เห็นว่าภัยเหลืองไม่ใช่คนเอเชียแต่หมายถึงคนจีน

ในยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นโยบายต่อต้านคนจีนถูกโหมหนักขึ้นโดยจอมพล ป.พิบูลสงคราม มีการชี้ให้เห็นถึงอันตรายถึงการครอบงำเศรษฐกิจของชาวจีน มีการสร้างความรู้สึกลัทธิชาตินิยมที่สำคัญคือ มีการสงวนอาชีพสำหรับคนไทย โดยมีอาชีพหลายประเภทที่ถูกปิดกั้นไม่ให้คนต่างด้าวซึ่งส่วนใหญ่คือคนจีนประกอบอาชีพดังกล่าว นอกจากนั้นความหวั่นกลัวลัทธิคอมมิวนิสต์ยังทำให้เกิดมาตรการที่รุนแรง มีการจับผู้กระทำความผิดนอกประเทศ มีการปิดโรงเรียนจีนจำนวนมากเพื่อไม่ให้มีการสอนภาษาจีน และโดยอ้างว่าเพื่อไม่ให้มีการเผยแพร่ลัทธิการเมือง แต่ที่สำคัญคือต้องการให้คนไทยเชื้อสายจีนถูกผสมผสานกลมกลืนรับวัฒนธรรมไทย เพื่อเป็นการแก้ปัญหาโดยการยิงนกสองตัวด้วยกระสุนนัดเดียว กล่าวคือ ทำให้ความเป็นจีนหายไปจากคนไทยเชื้อสายจีน ซึ่งในส่วนนั้นจะนำไปสู่การรักชาติไทยและป้องกันมาตุภูมิของตน นโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายที่ชาวจีนฉลาดและถือว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก

แต่กฎธรรมชาติของมนุษย์ก็คือ เมื่อถูกกดขี่ถูกรังแกหรือถูกทำร้าย ไม่ว่าจะมีความชอบธรรมหรือ

ไม่ก็ตาม จะมีการต่อสู้เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของตนเอง กรณีของนักธุรกิจชาวจีนและชุมชนชาวจีนก็เช่นเดียวกัน มีความพยายามที่จะรักษาไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของตนด้วยการพยายามให้ลูกหลานศึกษาเล่าเรียนในโรงเรียนจีน โดยมีการแอบสอนเกินจำนวนชั่วโมงที่รัฐอนุมัติ หรือบางคนก็ส่งให้ลูกหลานไปเรียนต่อที่ป็นสิงคโปร์ จีนแผ่นดินใหญ่และไต้หวัน (ในยุคต่อมาแล้วแต่กรณี) ขณะเดียวกันก็พยายามรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีของตนไว้ให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ แต่ที่สำคัญที่สุดก็คือ การพยายามรักษาผลประโยชน์ในทางธุรกิจของตนด้วยการเป็นพันธมิตรในทางธุรกิจกับข้าราชการซึ่งมีอำนาจรัฐ จนขยายไปถึงการเกี่ยวดองความสัมพันธ์ด้วยการแต่งงานระหว่างลูกหลาน นำไปสู่การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มนักธุรกิจที่มีอำนาจทางการเงินกับกลุ่มข้าราชการที่มีอำนาจรัฐ จนผลสุดท้ายก็นำไปสู่การเริ่มต้นของการเกิดตระกูลทางการเมือง และระบอบธนาธิปไตยในสมัยต่อมา (ลิขิต ธีรเวคิน, 2554 : 3-11)

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในประเทศไทยนั้น มีการพัฒนาที่เริ่มต้นจากระบอบการปกครองแบบราชาธิปไตย จนมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เพื่อให้เกิดการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากมีการพัฒนาที่ไม่สมดุลในสังคมไทย เป็นต้นว่า ไม่มีชนชั้นกลางที่เป็นอิสระ และไม่มีภาคส่วนสังคมหรือภาคประชาชน ที่รวมกลุ่มกันมีอำนาจต่อรองจนเกิดสภาพของประชาสังคม ที่เรียกว่า civil society จึงทำให้กลุ่มที่มีอำนาจอันเกิดจากวิวัฒนาการของประวัติศาสตร์เข้าเติมในช่องว่างอำนาจที่เกิดขึ้น

ข้อที่น่าสังเกตคือบทบาทของเหล่าธนาธิปไตยหรือนักธุรกิจจะมีบทบาทเหมือนเดิมหรือไม่ ขณะเดียวกันภาคประชาชนจะพัฒนามากขึ้นกว่าเดิมมากน้อยเพียงใด เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นต้องติดตามสถานการณ์ทางการเมืองอย่างใกล้ชิดต่อไป

กล่าวโดยสรุป ระบอบธนาธิปไตยหมายถึงระบอบการเมืองการปกครองที่คนมีเงินหรือกลุ่มคนร่ำรวยเป็นผู้ถือครองอำนาจทางการเมือง และการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองและการใช้อำนาจรัฐในการปกครองบริหารนั้นมีพื้นฐานโดยตรงมาจากทรัพย์สินเงินทองเหล่านั้น ธนาธิปไตยเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์โบราณของรัฐต่างๆ ทั้งในยุโรปและเอเชีย

วิวัฒนาการของระบอบธนาธิปไตยในสังคมไทยมีลักษณะแตกต่างจากยุโรป โดยสังคมไทยไม่เคยมีการพัฒนาชนชั้นกระฎุมพีหรือชนชั้นกลางที่เป็นนักธุรกิจอิสระจากรัฐเหมือนในยุโรป แต่กลุ่มนักธุรกิจของไทยส่วนใหญ่ได้แก่คนจีนที่ประกอบธุรกิจการค้า จนนำไปสู่การต่อต้านการครอบงำเศรษฐกิจโดยคนเชื้อสายจีนทั้งในยุคก่อนและยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่เมื่อเข้าสู่ยุคสมัยใหม่ สังคมไทยมีการผสมกลมกลืนได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างครอบครัวด้วยการแต่งงานระหว่างลูกหลาน นำไปสู่การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มนักธุรกิจที่มีอำนาจทางการเงินกับกลุ่มข้าราชการที่มีอำนาจรัฐ จนผลสุดท้ายก็นำไปสู่การเริ่มต้นของตระกูลทางการเมืองและระบอบธนาธิปไตยในสมัยต่อมา

ความสัมพันธ์ในเชิงธุรกิจและอำนาจทางการเมืองเรียกว่า พันธมิตรระหว่างอำนาจกับทรัพย์สินตุลาการ ย่อมนำไปสู่สถานะทางสังคมใหม่ กระบวนการทางการเมืองที่นำไปสู่ระบอบธนาธิปไตย ปรากฏให้เห็นชัด อาทิ การที่บริษัทธุรกิจให้เงินช่วยเหลือพรรคการเมือง การที่นักธุรกิจลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมไปถึงการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นเอง จึงทำให้ระบอบการเมืองไทยได้กลายเป็นระบอบธนาธิปไตยมากกว่าที่จะเป็นระบอบประชาธิปไตย

ระบอบประชาธิปไตย

สำหรับประเทศไทยในช่วงที่อาจกล่าวได้ว่ามีความเป็นประชาธิปไตยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

พ.ศ. 2475 ก็คือในช่วงที่เรามีรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยบังคับใช้อยู่บางช่วงขณะ อาทิ ในช่วงของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550

กล่าวคือ ภายใต้อำนาจบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญฯ ฉบับต่างๆ ดังกล่าว สามารถพิจารณาความเป็นประชาธิปไตยได้ในลักษณะต่างๆ ดังต่อไปนี้

ประการแรก การที่รัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ตลอดจนความคุ้มครองประชาชนชาวไทย ไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใดอย่างเสมอกัน นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญฯ ยังให้หลักประกันความเป็นอิสระของสื่อมวลชน สิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชน สิทธิในกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้อย่างชัดเจนในด้านต่างๆ โดยเฉพาะแนวนโยบายทางด้านเศรษฐกิจเสรี และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญฯ กำหนดที่มาของการใช้อำนาจอธิปไตยโดยความชอบธรรม ได้แก่ การยินยอมพร้อมใจของประชาชนส่วนใหญ่จากการไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ปกครองหรือตัวแทนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยการเลือกตั้งดังกล่าวต้องเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ปราศจากการซื้อสิทธิขายเสียง หรือการทุจริตใดๆ

ประการที่สี่ สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนย่อมมีอำนาจสูงกว่าวุฒิสภา ซึ่งในบางยุคสมัยยังมาจากการแต่งตั้งสรรหา และประธานสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นประธานรัฐสภา เป็นต้น

ประการที่ห้า รัฐธรรมนูญฯ ในช่วง พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ยังได้บัญญัติให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฯ

ที่ทำหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรหรือสถาบันทางการเมืองอื่นๆ ด้วย รวมตลอดทั้งยังสามารถพิจารณา และถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ หากมีการกระทำความผิดหรือฝ่าฝืนข้อบัญญัติใดๆ ตามที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดไว้ เป็นต้น

ดังนั้นในช่วงของการเปลี่ยนผ่านการเมืองการปกครองไทยจากระบอบราชาธิปไตย สู่ระบอบอำมาตยาธิปไตย ระบอบธนาธิปไตยและระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นช่วงที่จะต้องใช้เวลายาวนานพอสมควรในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยเชิงคุณภาพ ซึ่งหมายความว่าระบอบประชาธิปไตยเชิงคุณภาพจะเกิดขึ้นได้นั้น จะต้องอาศัยการวางพื้นฐานความเป็นพลเมือง(citizen) ที่สามารถใช้สิทธิ เสรีภาพ บนพื้นฐานของการรู้จักหน้าที่และความสำนึกรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย ประกอบกับการวางระบบการเมืองที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมือง ค่านิยมที่เอื้ออำนวยต่อระบอบประชาธิปไตย การสร้างคุณภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องเริ่มต้นจากการให้การศึกษาทางการเมือง (civic education) ที่จะนำไปสู่วิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย การอบรมกล่อมเกลาก่อนทางการเมือง (political socialization) จนนำไปสู่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยได้สำเร็จ ระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงจึงจะสามารถเกิดขึ้นได้ในสังคมไทย

อย่างไรก็ตาม หากการสร้างคุณภาพของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยยังไม่ประสบความสำเร็จหรือเป็นไปโดยความล่าช้า ในขณะเดียวกันกับระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยยังขาดเสถียรภาพ ความชอบธรรมและประสิทธิภาพประสิทธิผล การเมืองไทยยังคงเป็นวัฏจักรของระบอบการเมืองการปกครองทั้ง 4 ระบอบที่กล่าวมาข้างต้น ที่ผสมผสานวนเวียนและมีความแตกต่าง โดยไม่สามารถผสมกลมกลืนให้กลายเป็นเนื้อเดียวกันได้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- คึกฤทธิ์ ปราโมช. (2510). “สังคมอยุธยา” รวมปาฐกถางานอนุสรณ์อยุธยา 200 ปี เล่ม 1. พระนคร: ศรีสภา.
- จรรยา สุภาพ และรุ่งพงษ์ ชัยนาม. (2527). “หน่วยที่ 8 สถาบันพระมหากษัตริย์” ในเอกสารการสอนชุดวิชา. สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย. สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. กรุงเทพฯ: หจก. นำทางการพิมพ์.
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. (2494). “ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ”. ชุมชุมพระนิพนธ์. พระนคร : เจริญธรรม.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช บัณฑิตศึกษา สาขาวิชารัฐศาสตร์. (2554). ประมวลสาระชุดวิชาการเมืองการปกครองไทย. ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ลิขิต ชีรเวคิน. (2550). วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ลิขิต ชีรเวคิน. (2554). “แนวคิดและวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองไทย : อำมาตยาธิปไตย” (หน่วยที่ 2) ประมวลสาระชุดวิชา. การเมืองการปกครองไทย. หน่วยที่ 1-5 (ฉบับปรับปรุง ครั้งที่1) . นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ลิขิต ชีรเวคิน. (2554). “แนวคิดและวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองไทย : ธนาธิปไตย” (หน่วยที่ 3) ประมวลสาระชุดวิชา. การเมืองการปกครองไทย. หน่วยที่ 1-5 (ฉบับปรับปรุง ครั้งที่1) . นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี ใน <https://th.wikipedia.org/wiki/เทวสิทธิราชย์>.
- อุไรวรรณ ชนสกลิตย์. (2550). การเมืองไทยในระบอบธนาธิปไตย Thai Politics in the Context of Plutocracy. รายงานการวิจัย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย.

ภาษาอังกฤษ

- Batson, Benjamin A. (1984). *The End of the Absolute Monarchy in Siam*. Oxford and New York : Oxford University Press.
- Heine-Geldern, Robert. (1956). “Conceptions of State and Kingship in Southeast Asia”. Data Paper no. 18. Southeast Asia Program, Department of Asian Studies, Cornell University./New York.
- Huntington, Samuel. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven : Yale University Press.

โหวตเพื่อใคร : พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย*

Vote for Whom: Voting Behavior of Thailand's House of Representatives

อรรถสิทธิ์ พานแก้ว**

บทคัดย่อ

บทความนี้ เป็นการศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย โดยมุ่งตอบคำถามว่าการทำหน้าที่ “ผู้แทนราษฎร” ของ ส.ส. ในส่วนของการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรด้วยการลงคะแนนเสียง (โหวต) ในการพิจารณากฎหมายและเรื่องพิจารณาต่างๆ นั้น เป็นการ “โหวตเพื่อใคร” โดยการศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยในส่วนของข้อมูลการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรอบเวลาการวิเคราะห์ ตั้งแต่สมัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 20 (ปี พ.ศ. 2541 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย) จนถึงสิ้นสมัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 24 (ปี พ.ศ. 2556 สมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) โดยการศึกษาได้ตั้งกรอบการวิเคราะห์แบบแผนการศึกษาไว้ 3 แบบแผน คือ **หนึ่ง** โหวตตามพรรค **สอง** โหวตตามฝ่าย และ **สาม** โหวตข้ามพรรค และพบว่า **หนึ่ง** จากผลของค่าสถิติการโหวตตามพรรค (Party Loyalty Score) ของ ส.ส. เป็นรายบุคคลในแต่ละสมัยของสภาผู้แทนราษฎร ที่มีค่าอยู่ในระดับที่สูงกว่าร้อยละ 90 เป็นหลักฐานที่ยืนยันว่า การลงมติของ ส.ส. ส่วนใหญ่ลงมติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กับมติและเสียงส่วนใหญ่ของพรรค หรือที่เรียกว่าโหวตตามพรรค **สอง** ในกรณีของการโหวตตามฝ่าย พบว่า กรณีของสภาผู้แทนราษฎรไทยก็เป็นไปตามทฤษฎีและแนวประเพณีการทำงานของพรรคการเมืองที่ว่า การลงมติของพรรคการเมืองที่แบ่งเป็นฝ่ายพรรคร่วมรัฐบาลและฝ่ายพรรคที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลนั้นจะเป็นการ “โหวตตามฝ่าย” ที่อธิบายได้ว่าทิศทางการลงมติของทั้งจากฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายที่ไม่ได้

* บทความนี้มาจากงานวิจัยเรื่อง “โหวตเพื่อใคร : พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย” สนับสนุนการวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดร.)

เข้าร่วมรัฐบาลจะมีทิศทางการลงมติที่แตกต่างกันเป็นส่วนใหญ่ และ สาม พฤติกรรมการโหวตข้ามพรรค นั้นจะเกิดขึ้นกับพรรคขนาดเล็กมากกว่าพรรคขนาดกลาง โดยจะเป็นการโหวตข้ามไปหาพรรคการเมือง ขนาดใหญ่ในฝ่ายรัฐบาล

คำสำคัญ: พฤติกรรมการลงมติของ ส.ส., แบบแผนการลงมติ, พฤติกรรมการลงมติของ ส.ส. ไทย, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย

Abstract

This article aims to study the voting behaviors of members of Thailand's House of Representatives, focusing on the question, "for whom" do these people vote during the legislative process and when considering other issues. The research employs mixed research methods; empirical data is analyzed and then the results are integrated with data collected through in-depth interviews. The scope of this research is limited to the information about voting by the members of the House of Representatives under study during the twentieth House of Representatives (1998 under the Chuan Leekpai government) to the dissolution of the twenty-fourth (2013 under the Yingluck Shinawatra government). From three main theorized patterns (party-line voting, coalition-line voting, and cross party-line voting), it was found that (1) the statistical value of the party loyalty score of individual members of the House of Representatives in different periods is higher than 90%, showing that most of the members of the House of Representatives vote in line with their parties' resolutions and majority opinions; (2) Thai political parties are straight coalition-line voters (government-opposition-line voting); and (3) cross party-line voting behaviors are noticeable with the smaller parties, specifically that they will vote in the same line as a big party on the government side.

Keywords: Legislative Behavior, Legislative Voting, Thai Legislative Behavior, Thai Members of Parliament

บทนำ

บทความนี้นำเสนอผลสรุปจากงานวิจัยที่ศึกษา พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรไทย (ส.ส.) โดยมุ่งตอบคำถามว่าการทำหน้าที่

“ผู้แทนราษฎร” ของ ส.ส. ในส่วนของการทำหน้าที่ ฝ่ายนิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรด้วยการลงคะแนน เสียง (โหวต) ในการพิจารณากฎหมายและเรื่องพิจารณา ต่างๆ นั้น เป็นการ “โหวตเพื่อใคร” เนื่องจากในการ

ปกครองแบบประชาธิปไตย ที่ประชาชนพลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิมีเสียงในการปกครองและบริหารประเทศผ่าน “ส.ส.” ของพวกเขาผ่านการเลือกตั้ง เมื่อ ส.ส. ของเขาได้รับการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ในสภาแล้ว การลงคะแนนเสียงในการพิจารณาเรื่องต่างๆ ที่ถือว่าการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัตินั้น เป็นพฤติกรรมที่ประชาชนสามารถตั้งคำถามเพื่อให้ได้คำตอบที่แสดงถึงความรับผิดชอบต่อพฤติกรรมนั้นๆ ว่าเป็นการแสดงออกในการทำหน้าที่ “ผู้แทนราษฎร” หรือไม่?

อย่างไรก็ดี สำหรับการศึกษาเชิงวิชาการในประเด็นพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงหรือ “การโหวตของ ส.ส.” ในสภานั้น ยังคงจำกัดอยู่ภายใต้กรอบการศึกษาที่วิเคราะห์พฤติกรรมการออกเสียงในเชิงมหภาคหรือภาพรวมของรัฐสภา โดยเน้นไปยังบทบาทในการออกกฎหมายประเภทต่างๆ โดยไม่ได้เน้นการวิเคราะห์พฤติกรรมการออกเสียงลงมติรายบุคคล หรือเน้นการศึกษาที่ดูความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในการทำหน้าที่ในรัฐสภา หรือการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่ได้มีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุผลของกระบวนการทำงานและปัจจัยด้านองค์กรของรัฐสภา ดังนั้น ความจำเป็นในการศึกษาที่เน้นเฉพาะพฤติกรรมของ ส.ส. เป็นรายบุคคลจึงเป็นเรื่องที่จำเป็น เพื่อเป็นการทำความเข้าใจถึงวิธีการที่ ส.ส. ของประเทศไทยได้ทำหน้าที่เป็นผู้แทนราษฎรของคนไทย

แต่ในการศึกษาวิจัยนี้กรอบการวิเคราะห์เพื่อ

ตอบคำถามของการวิจัยจะแตกต่างจากการศึกษาอื่นๆ ในประเภทงานวิจัยเดียวกัน (ในต่างประเทศ) นั่นคือ ในขณะที่งานศึกษาแบบแผนพฤติกรรมของผู้แทนราษฎร (Legislative Behavior) ส่วนใหญ่จะมุ่งศึกษาถึงพฤติกรรมการลงคะแนนเสียง (Roll Call) ของ ส.ส. แต่ละคน เพื่อตอบคำถามเช่น ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพรรคการเมือง (Party Cohesion) ความเป็นระเบียบวินัยของพรรคการเมือง (Party Discipline) รูปแบบของความเป็นตัวแทน (Representation) ของ ส.ส. จากพฤติกรรมการลงคะแนนเสียง (Legislative Voting) หรือแม้กระทั่งความเข้มแข็งและการถดถอยของความเป็นพรรคการเมือง (จากพฤติกรรมการลงมติของ ส.ส. แต่ละคนในสภา)

และด้วยความแตกต่างในลักษณะของ “สถาบันทางการเมือง (Political Institutional Features)” ของประเทศไทยกับประเทศอื่นๆ ผู้วิจัยจึงได้วางกรอบการวิเคราะห์ที่นอกจากจะศึกษาพฤติกรรมการลงมติของ ส.ส. แบบส่วนบุคคลเพื่อเป็นฐานความรู้และการวิเคราะห์ แต่จะขยายการศึกษาพฤติกรรมการลงมติของ ส.ส. ไปยังการศึกษาพฤติกรรมการลงมติแบบ “อิงฝ่าย” (Parts) นั่นคือ จะศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนลงมติ ในเรื่องต่างๆ ในสภาฯ ตาม “ฉลาก” (Label) ของการทำหน้าที่ในสภาที่ ส.ส.แต่ละคนมีอยู่ ซึ่งก็คือ ฉลากของการเป็น “ฝ่ายรัฐบาล” หรือ “ฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล”¹

¹ ในบทความเล่มนี้ พรรคการเมืองที่ไม่ได้ถูกรวมเข้าไปในขั้วของพรรคฝ่ายรัฐบาลจะถูกเรียกว่า “ฝ่ายพรรคที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล” ไม่ใช่คำว่า “ฝ่ายค้าน” ด้วยเหตุผลของการใช้คำที่อาจจะทำให้ฐานคิดวิเคราะห์ถูกจำกัดด้วย “คำ” ที่ใช้ โดยเฉพาะการโหวตตามฝ่ายและการโหวตข้ามพรรค ที่หากใช้คำว่า “ฝ่ายค้าน” อาจทำให้เกิดความเข้าใจว่า การกระทำของพรรคทุกพรรคที่อยู่ในขั้วของพรรคฝ่ายค้านนั้น เป็นพฤติกรรมที่แสดงออกมา “เป็นหนึ่งเดียวกัน” ซึ่งจะเป็นการตั้งฐานการวิเคราะห์ที่เขวและหลงทางได้

ทั้งนี้ การแบ่งพรรคการเมืองออกเป็นฝ่ายรัฐบาลนั้นจะแบ่งจากพรรคที่มีลักษณะและพฤติกรรม ดังนี้คือ (1) พรรคที่ได้รับการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี (2) พรรคที่ร่วมลงมติเลือกหัวหน้าพรรคหรือตัวแทนของพรรคแกนนำหรือพรรคใดพรรคหนึ่งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งพรรคอาจจะไม่ได้รับการจัดสรรตำแหน่งเพราะอาจมี ส.ส. ในสังกัดพรรคจำนวนน้อยจึงไม่อยู่ในฐานะที่ต่อรองตำแหน่งรัฐมนตรีได้ ที่สำคัญพรรคการเมืองในประเภทที่ 2 นี้ หลังจากการลงมติดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว พฤติกรรมในสภาฯก็อาจจะไม่เป็นไปในแนวทางของฝ่ายรัฐบาล แต่ก็ถือว่าพรรคประเภทนี้เป็นพรรคร่วมฝ่ายรัฐบาล

ดังนั้น พรรคที่ไม่เข้าคุณลักษณะทั้ง 2 ข้อนี้อาจจะไม่ถือว่าเป็นพรรคร่วมฝ่ายรัฐบาล แต่ในที่นี้จะไม่เรียกว่าเป็นพรรคฝ่ายค้าน แต่จะเรียกว่าฝ่ายพรรคที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล

เพราะการตั้งกรอบการวิเคราะห์ที่ตั้งที่กล่าวมาในย่อหน้าที่ผ่านมา ฐานที่มาของการวิจัยนี้จึงเป็นการตั้งฐานเพื่อการศึกษาที่ว่าพฤติกรรมการลงมตินั้นจะศึกษาแบบเป็น “ส่วนของฝ่ายเท่าๆ กับการศึกษาส่วนบุคคล นั่นคือ จะศึกษาว่าการลงคะแนนเสียงในเรื่องพิจารณาต่างๆ ของฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายไม่ได้ร่วมรัฐบาลนั้นจะเป็นไปตาม “ฝ่าย” ที่สังกัด นั่นคือ ผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองของตนเองเป็นฝ่ายรัฐบาล ก็จะลงคะแนนเสียงไปในทางเดียวกับพรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆ โดยที่โอกาสการลงคะแนนเสียงไปในทางเดียวกับพรรคร่วมฝ่ายที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลนั้นอาจจะไม่มีเลย และพฤติกรรมของพรรคร่วมฝ่ายที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลในการลงมติก็นั่นกัน อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ก็ไม่ได้ละทิ้งความเป็นไปได้ที่แบบแผนการลงมตินี้อาจจะพบเมื่อทำการศึกษาที่ได้จากข้อมูลเชิงประจักษ์จะนำไปสู่การค้นพบแบบแผนพฤติกรรมในรูปแบบอื่นๆ ก็เป็นไปได้

ดังนั้น ความคาดหวังของการศึกษาวิจัยนี้จึงมี 2 ส่วนด้วยกันคือ ส่วนที่หนึ่ง เพื่อการวิเคราะห์ว่าการทำหน้าที่ “ความเป็นตัวแทน” ของ ส.ส. ไทยนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานใด ไม่ว่าจะเป็น “ความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้ง” “พรรคการเมือง” และ/หรือ ฝ่ายในรัฐสภาที่สังกัดหรือไม่

และส่วนที่สอง ผลของการศึกษาวิจัยนี้ไม่เพียงแต่จะเป็นการเพิ่มผลการศึกษาในประเด็น “สถาบันทางการเมือง” ในสาขาวิชารัฐศาสตร์ โดยเฉพาะการศึกษาสถาบันหลักเช่น รัฐสภาให้มากขึ้น แต่คำตอบของงานวิจัยนี้สามารถเป็นการตอบคำถามใหญ่ของการจัดโครงสร้างทางการเมือง สถาบันทางการเมือง และระบบพรรคการเมืองในประเทศไทยได้ในอีกทางหนึ่ง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

จากบทนำที่กล่าวมาข้างต้นทำให้นามาสู่วัตถุประสงค์ของการวิจัยนี้ 2 ข้อด้วยกัน คือ

1. เพื่อค้นหาแบบแผนการลงมติของ ส.ส. ไทยตามแบบของ “ปัจเจกบุคคล” และ การ “อิงฝ่าย”
2. เพื่อหาข้อเสนอแนะในการออกแบบ “ระบบการทำงานภายในของพรรคการเมือง” และ “บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่าด้วยสมาชิกผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะการมีอิสระในการออกเสียงลงมติ” ให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมและการเมืองของไทย

แนวทางและวรรณกรรมการศึกษา

ภาพรวมของการศึกษาถึงปัจจัยหรือสาเหตุของการมีพฤติกรรมการลงมติของ ส.ส. ในการลงมติเรื่องต่างๆ นั้นสามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 แนวทางด้วยกันคือ หนึ่ง แนวอธิบายพฤติกรรมที่มาจากปัจจัยภายในตัว ส.ส. เช่น จุดยืนนโยบาย (Spatial Voting) หรือจุดยืนทางการเมือง (Political Ideology) และ สอง แนวอธิบายพฤติกรรมที่มาจากปัจจัยภายนอกตัว ส.ส. เช่น กลไก ‘ด้านสถาบัน’ (Institutional Mechanism) ที่ว่าด้วยความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในพรรคการเมือง (Party Cohesion) และ ความเป็นระเบียบวินัยในพรรคการเมือง (Party Discipline) อย่างไรก็ตาม แม้สองแนวทางเป็นแนวทางการศึกษาที่ถูกอย่างเป็นที่แพร่หลาย แต่การนำมาใช้ก็ต้องใช้ความระมัดระวังในการประยุกต์ใช้กับการศึกษากับกรณีศึกษาที่แนวการอธิบายทั้งสองไม่ได้ถูกใช้เป็นฐานในการได้มาซึ่งคำอธิบาย นั่นคือ สำหรับประเทศไทยแล้วการศึกษาในประเด็นพฤติกรรมการลงมตินี้ไม่อาจจะประยุกต์ใช้แนวทางทั้งสอง โดยปราศจากการนำปัจจัยเฉพาะของไทยในเรื่องที่ว่าด้วยพรรคการเมืองทั้งส่วนที่ว่าด้วยธรรมชาติหรือแนวปฏิบัติของพรรคการเมืองที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของ ส.ส.

เช่นนี้แล้ว วรรณกรรมที่ได้ถูกนำมาทบทวนเพื่อนำมาเป็นกรอบการวิเคราะห์ของการศึกษานี้ จึงประกอบไปด้วยส่วนของปัจจัยที่อธิบายการแสดงออกของพฤติกรรมในการลงมติของ ส.ส. ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยที่เกิด

ภายในตัว ส.ส. เช่น จุดยืนทางนโยบายหรือทางการเมือง ความต้องการในการได้รับการเลือกตั้ง หรือปัจจัยภายนอก ส.ส. เช่น พรรคการเมืองและกลไกของดุลอำนาจระหว่างพรรคการเมืองกับนักการเมือง

และเมื่อต้องวิเคราะห์พฤติกรรมที่อิงฝ่ายหรือแบบตามพรรคการเมือง ก็จะเป็นวรรณกรรมในกลุ่มของคุณลักษณะและภาพรวมของพรรคการเมืองไทย รวมถึงการเป็นระบบรัฐบาลผสมของพรรคการเมืองไทยในการเมืองไทย

ปัจจัยที่ส่งผลต่อแนวทางการโหวตของ ส.ส.

โดยภาพรวมของการศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการโหวตของ ส.ส. นั้นชี้ให้เห็นว่า การโหวตของ ส.ส. นั้นมาจาก 2 ปัจจัยหลักๆ คือ หนึ่ง ปัจจัยภายในอันได้แก่ จุดยืนทางนโยบาย (Policy Standing) หรือจุดยืนทางการเมือง (Political Ideology) และแรงจูงใจทางการเมือง (Political Incentives) และ สอง ปัจจัยภายนอก อันได้แก่ แรงกดดันจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในพรรค (Party Cohesion) และการมีระเบียบวินัยของพรรคการเมือง (Party Discipline)

1) ปัจจัยภายใน

การโหวตเพราะปัจจัยภายในนั้นถูกศึกษาผ่านแนวทางการศึกษาที่เรียกว่า “ทฤษฎีการลงมติตามจุดยืนนโยบาย (Spatial Voting)” ที่เสนอผลสรุปของการศึกษาในกลุ่มนี้ว่า การลงมติของ ส.ส. ในแต่ละครั้งนั้นจะเกิดจากการคำนวณระยะห่างระหว่าง “จุดยืนทางนโยบาย” บนเส้นสเกล “ความคิดทางการเมือง” (Political Ideology) ของแต่ละคนกับ “ผลทางนโยบายของร่างกฎหมายหรือเรื่องที่พิจารณา” (มิติของนโยบาย (Issue Dimensions)) หรือที่ถูกเรียกว่า ‘Floor Agenda Model (FAM)’ (Cox and McCubbins 2005) หากจะขยายความคำอธิบายของทฤษฎีนี้ ก็จะได้ว่าในการโหวต

ของ ส.ส. ในแต่ละครั้งนั้นเกิดจากการพิจารณาเห็นว่าเมื่อต้องโหวตในเรื่องใดเรื่องหนึ่งผลทางกฎหมายหรือนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะเกิดขึ้นเรื่องนั้นๆ จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในภาวะการณ์ของนโยบายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (Status Quo) มากน้อยเพียงใด หากการเปลี่ยนแปลงหรือผลที่จะเกิดขึ้นมีระยะห่างระหว่างผลที่มีอยู่ในสภาวะปัจจุบันนั้นมีระยะแคบ การโหวตก็มีแนวโน้มที่จะเป็นไปในแนวทางการเห็นด้วยกับเรื่องพิจารณา แต่หากการเปลี่ยนแปลงหรือผลที่จะเกิดขึ้นมีระยะห่างระหว่างผลที่มีอยู่ในสภาวะปัจจุบันนั้นมีระยะกว้าง การโหวตก็มีแนวโน้มที่จะเป็นไปในแนวทางการไม่เห็นด้วยกับเรื่องพิจารณา (Ferejohn and Fiorina 1975; Poole and Rosenthal 1997; Poole 2005; Shepsle 1979; Shepsle and Weingast 1981; Tsebelis 2002)

อีกปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อการโหวตของ ส.ส. คือ “แรงจูงใจทางการเมือง” ที่แยกออกมาได้ 2 แหล่งของแรงจูงใจ โดยแหล่งที่หนึ่งคือ “ความต้องการในการที่จะได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาในสมัยต่อไป” (Mayhew 1974) และ แหล่งที่สอง คือ “ความต้องการในความก้าวหน้าในองค์กรพรรคการเมือง” (Cox and McCubbins 1993, 2005; Poole 2005)

โดยคำอธิบายที่ว่าความต้องการในการที่จะได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาในสภาอีกครั้งหนึ่งของ ส.ส. นั้นเป็นแรงจูงใจในการโหวตในแบบใดแบบหนึ่งนั้นมาจากฐานคิดและการอธิบายว่า เพราะเป้าหมายของ ส.ส. คือ ทำให้ได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามา และการจะทำให้ได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามานั้นส่วนหนึ่งก็คือการทำตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ในการทำหน้าที่ในสภาและการทำหน้าที่นิติบัญญัติ ดังนั้นการกระทำหรือพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในการทำหน้าที่ผู้แทนราษฎรและฝ่ายนิติบัญญัติที่เกิดขึ้นก็อาจจะมองได้ว่าไม่ได้เกิดมาจากความต้องการหรือความตั้งใจของตนเองเป็นที่ตั้ง แต่อาจ

เกิดขึ้นเพราะแรงกดดันจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ และพฤติกรรมตอบสนองความต้องการของในเฉพาะเรื่อง คนในพื้นที่จะเป็นไปเรื่อยๆ จนกว่าความต้องการของคนเฉพาะเรื่องนั้นๆ ในพื้นที่จะหมดไป (Fenno 1978)

ความต้องการในความก้าวหน้าในองค์กรพรรคการเมือง คือ อีกปัจจัยภายในสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจในการโหวตของ ส.ส. โดยอยู่ในรูปของความหวังที่จะเปลี่ยนสถานะของ ส.ส. ที่จากเป็นแค่สมาชิกพรรคที่มีตำแหน่ง ส.ส. มาเป็นผู้บริหารพรรค หรือแม้กระทั่งความหวังที่จะได้รับการเสนอชื่อและแต่งตั้งให้มีตำแหน่งในทางการบริการประเทศ เช่น ตำแหน่งรัฐมนตรี ตำแหน่งประธานหรือรองประธานคณะกรรมการบริหาร (Cox and McCubbins 2005; Poole 2005)

เพราะความต้องการในความเจริญก้าวหน้าในอาชีพนักการเมืองทั้งในระดับพรรคการเมืองและในระดับประเทศ และความก้าวหน้านี้อาจได้มาด้วยพฤติกรรมที่เป็นที่ยอมรับของผู้มีอำนาจในการบริหารพรรคการเมือง หรือกล่าวได้อีกแง่หนึ่งคือ การแสดงออกให้เห็นว่าตนเป็นเด็กดีของพรรคและผู้บริหารพรรค การแสดงออกจึงไม่ใช่มาจากความต้องการของตน แต่เป็นไปเพื่อพรรค ดังนั้นการโหวตของ ส.ส. ในบางครั้งก็ถูกมองว่าเกิดจากการควบคุมพฤติกรรมของ ส.ส. ของพรรค (Party Control) ให้มีการแสดงออกหรือการกระทำในภาพรวมที่สอดคล้องกันได้เช่นกัน (Cox and McCubbins 1993)

2) ปัจจัยภายนอก

ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในพรรคการเมือง (Party Cohesion) และความเป็นระเบียบวินัยในพรรคการเมือง (Party Discipline) คือ ปัจจัยภายนอกตัว ส.ส. ที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมลงมติของ ส.ส. ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยที่เป็นกลไก ‘ด้านสถาบัน’ (Institutional Mechanism) หรือเรียกได้อีกอย่างหนึ่ง

ว่า ‘แรงจูงใจด้านสถาบัน’ (Institutional Incentives) ที่มีผลต่อพฤติกรรมลงมติดีได้เช่นกัน (Flavelle and Kaye, 1986; Davidson-Schmich, 2006; Kam, 2009)

โดยความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการลงมตินั้นหมายถึงการทำให้การทำงานของ ส.ส. ในสภาโดยเฉพาะในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) นั้น ควรเป็นไปในแบบกลุ่มก้อนพรรคการเมืองมากกว่าการแสดงออกแบบส่วนบุคคล และที่สำคัญพฤติกรรมลงคะแนนเสียงแบบเป็นกลุ่มก้อนนี้ถือได้เป็นปทัสถาน (Norm) ของการทำงานของพรรคการเมืองในระบบการเมืองแบบระบบรัฐสภา ในส่วนของความเป็นระเบียบวินัยในการลงมติของพรรค เป็นการแสดงการสนับสนุนฝ่ายบริหารที่มาจากพรรคของตนเองและการดำรงเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาล (Governmental Stability) ความเป็นระเบียบวินัยในการลงมติดีมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อพรรคการเมือง โดยเฉพาะพรรคแกนนำรัฐบาลเพราะหัวใจของการเป็นพรรคแกนนำรัฐบาลในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ คือการสนับสนุนฝ่ายบริหารที่มาจากพรรคของพวกเขา การลงมติที่ผิดแผกไปจากมติพรรคจะทำให้การมีสถานะการเป็นพรรคแกนนำรัฐบาลหรือร่วมรัฐบาลดำรงอยู่ต่อไปหรือจบลงหลังจากการลงมติดีได้สิ้นสุดลง ทั้งนี้เนื่องจากการพ่ายแพ้ในผลการลงมติในเรื่องที่สำคัญๆ เช่น ร่างกฎหมายที่พรรคได้หาเสียงไว้ ร่างกฎหมายที่แสดงให้เห็นถึงจุดยืนด้านนโยบาย

และที่สำคัญที่สุดคือ การลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล (Vote of Confidence) ที่ความหมายต่อการอยู่รอดของ ส.ส. ทุกคนในสภา โดยเฉพาะ ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลที่มีการมีพฤติกรรมลงมติดีที่เบี่ยงเบนออกไปจากมติพรรคในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลในขั้นแรกหมายถึงการสูญเสียสถานะการเป็น ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลและการที่พรรคการเมืองที่ตนสังกัดเป็นแกนนำหรืออยู่

ร่วมกับฝ่ายบริหารในทางตรงกันข้ามสำหรับ ส.ส. ฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล การมีพฤติกรรมที่สะท้อนถึงความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือไม่มีระเบียบวินัยในพรรคอาจหมายถึงการสูญเสียโอกาสในการเข้าไปเป็นฝ่ายรัฐบาลได้เช่นกัน และที่สุดแล้วในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล การพ่ายแพ้ในการลงมติดำเนินไปสู่การยุบสภาซึ่งเท่ากับว่าเป็นการสิ้นสุดของการมีสถานะภาพ ส.ส. ดังนั้น เพราะความต้องการในการอยู่รอดจึงทำให้ปัจจัยด้านความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในพรรคการเมือง (Party Cohesion) และความเป็นระเบียบวินัยในพรรคการเมือง (Party Discipline) จึงเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการลงมติที่มีความสำคัญเป็นลำดับต้นๆ (Davidson-Schmich, 2006; Diermeier and Feddersen, 1998; Huber, 1996; Kam, 2009)

นอกเหนือไปจากการพิจารณาถึงความอยู่รอดในฐานะ ส.ส. และฐานะพรรคร่วมรัฐบาลแล้ว ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความเป็นระเบียบวินัยของพรรคการเมืองยังเข้ามามีส่วนในการนำไปสู่การแสดงออกในการลงมติในฐานะปัจจัยภายนอกตัว ส.ส.

แม้ในตอนที่กำลังถึงวาระการที่อ้างถึงแรงจูงใจทางการเมืองของ ส.ส. ที่ต้องการให้ได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามา จึงทำให้ ส.ส. ลงมติตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ซึ่งเท่ากับว่าเป็นปัจจัยภายในตัว ส.ส. และที่สำคัญการมองในมุมนี้เป็นการตั้งสมมติฐานที่ ส.ส. มีความเป็นอิสระจากพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ดี เมื่อนำเรื่องความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความเป็นระเบียบวินัยของพรรคการเมืองเข้ามาวิเคราะห์ว่าเป็นแรงจูงใจอีกส่วนหนึ่งในการลงมติดำเนินด้วยความต้องการที่จะลงเลือกตั้งอีกครั้ง ทำให้ดูเหมือนว่าปัจจัยทั้งสองนี้ควรจะเป็นแรงจูงใจภายใน

แต่ถ้ามองลงไปให้ลึก ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความเป็นระเบียบวินัยของพรรคการเมืองนั้น เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการ

ลงมติจากภายนอก เพราะความต้องการในการ “ลงเลือกตั้ง” อีกครั้งหนึ่งนั้นสำหรับ ส.ส. ในระบบรัฐสภาการที่นักการเมืองหนึ่งๆ นั้นจะสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้จะต้องผ่านกระบวนการสรรหาคัดเลือก ซึ่งการตัดสินใจในกระบวนการนั้น ก็จะหนีไม่พ้นการตัดสินใจของกลุ่มที่เรียกว่า “กลุ่มขับเคลื่อนพรรค” (Party Machine) โดยธรรมชาติแล้วการเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคของบุคคลนั้นมีนัยในทางหนึ่งว่าตนได้เข้าใจและพร้อมปฏิบัติตามแนวทางการดำเนินงานในทางนโยบายและการเมืองของพรรค ยิ่งการเป็นตัวแทนพรรคในการลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยแล้วนั้น การแสดงออกหรือเคยแสดงออกว่าในการทำหน้าที่ในรัฐสภานั้นบุคคลนั้นๆ ได้มีระเบียบวินัยและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับความต้องการของพรรค ดังนั้นการคัดเลือกผู้สมัครจึงเป็นวิธีที่เหมาะสมที่สุดที่จะป้องกันให้บุคคล/สมาชิก ประเภทที่อาจจะก่อปัญหาให้เกิดขึ้นในอนาคตได้ไม่สามารถจะเข้ามาสู่สภาได้ ยิ่งไปกว่านั้น ในบางกรณีพรรคการเมืองอาจเขียนข้อบังคับในพฤติกรรมทำนองนี้ไว้ในข้อบังคับและใบสมัครพรรคในคราวเดียวกัน (Bowler, Farrell, and Katz, 1998)

นอกจากนี้ แรงจูงใจของกลุ่ม “ผู้นำ” พรรคทั้งในสภาและนอกสภา (ในพรรคการเมือง) ที่ได้รับอิทธิพลจากความเป็นสถาบัน ก็ยังคงมีส่วนผลักดันหรือส่งผลต่อพฤติกรรมของ ส.ส. อีกทางหนึ่ง นั่นคือ ในกระบวนการรัฐสภา สิ่งที้นำของพรรคต้องการนั้นคือ การที่สมาชิกของพรรคในสภามีพฤติกรรมที่เป็นไปในแนวทางเดียวกับพรรค หรือไปในแนวทางที่ผู้นำของพรรคได้แนะนำอย่างไรก็ดี โดยธรรมชาติแล้วเมื่อบุคคลได้รับการเลือกตั้งแล้ว การปฏิบัติตามความต้องการของผู้นำพรรคอาจไม่ส่งผลต่อพฤติกรรมมากเท่าที่ควรเพราะความจำเป็นที่จะต้องเป็น “เด็กดี” ได้ลดลงไป แต่ไม่ได้หมายความว่า การจัดการให้เกิดการลงมติหรือมีพฤติกรรมที่เป็นระเบียบวินัยตามความต้องการของผู้นำจะลดลงไปหรือไม่เลย

“พรรคการเมืองไทย” มุมมองจากภายใน : โครงสร้างและการจัดการการเลือกตั้ง

โครงสร้างของพรรคการเมืองไทยนั้นถูกยืนยันจากงานการศึกษาหลายๆ ชิ้นว่า พรรคการเมืองไทยมีโครงสร้างแบบรวมศูนย์อำนาจในการบริหารกิจการของพรรคการเมืองแทบจะในทุกๆ ด้าน การมีส่วนร่วมของสมาชิกหรือนักการเมืองในสังกัดอยู่ในระดับที่ต่ำ เพราะการตัดสินใจในเรื่องของพรรคทั้งหมดถูกรวมศูนย์ไว้ที่คณะกรรมการบริหารพรรค หรือผู้มีอิทธิพลภายในพรรคเท่านั้น (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ 2550, สติธร ธนานิธิโชติ 2555, Scarrow 2005)

นอกจากนี้ พุทธิสาดน ชุมพล (2553) ได้อ้างถึงงานศึกษานโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายของพรรคการเมืองไทย 3 พรรค คือ ประชาธิปัตย์ กิจสังคม และชาติไทย ในช่วง พ.ศ. 2518-2519 และ 2522-2523 ของพลศักดิ์ จิรไกรศิริ ซึ่งเขาพบว่า พรรคการเมืองไทยมีโครงสร้างง่ายๆ ไม่มีความสลับซับซ้อนและเน้นความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการผ่านตัวบุคคล หากใช้การจำแนกลักษณะพรรคการเมืองของ McCargo (1997) พรรคการเมืองไทยมีลักษณะเป็นพรรคการเมืองของแท้ (Authentic Party) ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ผูกติดอยู่กับตัวบุคคลและเงินมีอิทธิพลอย่างมากภายในพรรค แตกต่างจากพรรคการเมืองของจริง (Real Party) ที่มีมวลชนเป็นฐานสนับสนุน มีโครงสร้างการบริหารพรรคที่ซับซ้อน มีสาขาพรรคในพื้นที่ต่างๆ และที่สำคัญมีอุดมการณ์ทางการเมืองและแนวนโยบายพรรคที่ชัดเจน

อีกลักษณะที่โดดเด่นของพรรคการเมืองไทย คือ การมีกลุ่ม มีมุ้งภายในแต่ละพรรคการเมือง ซึ่งกลุ่มหรือมุ้งเหล่านี้ได้ส่งผลอย่างมากต่อระบบความสัมพันธ์และการจัดการภายในของ ส.ส. ของพรรค ซึ่งวรรณกรรมหลายๆ ชิ้นได้ค้นพบคล้ายกันว่า ความสัมพันธ์ของกลุ่ม มุ้ง ภายในพรรคการเมืองต้องเพิ่มระดับการมีระเบียบวินัยพรรค (Party Discipline) ให้อยู่ในระดับสูง

เพื่อดำรงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวในการทำงานในสภาของพรรคได้ ยิ่งไปกว่านั้น การมีกลุ่ม/มุ้ง/วังภายในพรรคการเมืองยังหมายถึงการพึ่งพาเครือข่ายอุปถัมภ์ของกลุ่มภายในพรรคความเข้มแข็งของกลุ่มสะท้อนให้เห็นจากการจัดสรรที่นั่งรัฐมนตรี จำนวนสมาชิกในกลุ่มที่ได้รับเลือกตั้งก็กลายมาเป็นอำนาจในการต่อรองกับหัวหน้าพรรคการเมืองเพื่อให้กลุ่มได้เข้าถึงทรัพยากรและนำทรัพยากรไปสู่พื้นที่เพื่อรักษาฐานเสียง ในแง่นี้เราจะพบว่าแนวนโยบายหรืออุดมการณ์ร่วมของพรรคการเมืองอาจไม่ได้รับความสำคัญเท่ากับการแบ่งสรรทรัพยากรส่วนกลางให้กับกลุ่มภายในพรรค (โกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์และนรนิติ เศรษฐบุตร 2521, Chambers and Croissant 2010, Ockey 2003, Zhang 2007)

ในแง่ของการจัดการการเลือกตั้ง แม้ข้อเสนอและข้อค้นพบในอดีตจะออกมาในทำนองว่าการจัดการเลือกตั้งของพรรคการเมืองไทยนั้นจะเป็นเรื่องของ การอาศัยห้วคະแนนและระบบอุปถัมภ์ (Ockey 1994, Chambers 2005) แต่ สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ (2546) ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงของบริบททางการเมือง กอปรกับแรงกดดันจากสังคมเศรษฐกิจที่เคลื่อนไหวอย่างมีพลวัต ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ส่งผลให้พรรคการเมืองไทยเริ่มให้ความสำคัญกับแนวนโยบายที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น แต่ Ockey (2003) มองว่าแง่มุมที่น่าสนใจของนโยบายของพรรคไทยรักไทยคือ ขอบข่ายและความชัดเจนของนโยบายที่มุ่งตอบสนองทั้งคนจนในชนบทและคนรวย อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับแนวนโยบายของพรรคการเมืองไทยก็ยังไม่เพียงพอที่จะกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองมีอุดมการณ์ที่ชัดเจน ทั้งนี้งานศึกษาของ ศาสตรินทร์ ต้นสุน (2550) ได้เสนอเช่นเดียวกันว่าพรรคไทยรักไทยมีความเป็นสถาบันต่ำเนื่องมาจากผู้นำพรรคมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ถึงขนาดที่ว่าแยกบทบาทระหว่างตัวผู้นำกับบทบาทของพรรคได้ลำบาก ในกรณี

ของพรรคชาติไทยพัฒนา นักรินทร์ เพชรสิงห์ (2553) พบว่าพรรคมีระดับความเป็นสถาบันอยู่ในระดับที่สามารถพัฒนาไปเป็นสถาบันทางการเมืองได้ (Developing Institutionalism) ส่วนพรรคประชาธิปัตย์นั้นมีความเป็นสถาบันมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองไทยทั้งหมด เพราะมีการเปลี่ยนตัวผู้นำพรรคอยู่เสมออ่อนไหวของวัฒนธรรมประชาธิปัตย์ภายในพรรค (Ufen 2008, ปัทมา สุบก้าปิง 2552)

ลักษณะของพรรคร่วมรัฐบาลในระบบการเมืองไทย

ตามทฤษฎีการจับขั้วรัฐบาลผสม (Coalition Theory) การจับขั้วของพรรคการเมืองนั้นจะมีอยู่ 2 ลักษณะด้วยกันคือ หนึ่ง “การจับขั้วเพื่อให้ได้ตำแหน่ง” (Office-seeking Assumption) ที่การจับขั้วรัฐบาลนั้นจะเป็นการจับขั้วกันระหว่างพรรคการเมืองให้มีขนาดพอที่จะทำให้ขั้วนั้นมีสมาชิกมากกว่าที่ต้องการการเป็นเสียงส่วนใหญ่ได้พอดี โดยการจับขั้วนั้นอาจจะออกมาในลักษณะของการมี “ขั้วที่ขนาดพอเหมาะ” (Minimal Winning Coalitions) ที่การจับขั้วลักษณะนี้นั้นจะมีจำนวนสมาชิกในขั้วที่เพียงพอที่จะยังสถานะการเป็นรัฐบาลแม้จะมีสมาชิกเพียงหนึ่งคนถอนตัวออกไปจากการเป็นสมาชิกของรัฐบาล หรือ การจับ “ขั้วที่ขนาดที่พอดี” (Minimum Winning Coalitions) คือ การจับขั้วระหว่างพรรคการเมืองที่ขอแค่พอกับการมีจำนวนที่ตั้งเป็นฝ่ายรัฐบาลได้พอดี การถอนตัวของสมาชิกของพรรคการเมืองคนใดคนหนึ่งอาจทำให้สถานะของขั้วรัฐบาลนั้นจบไป (De Swann 1973; Back 2003, Laver and Schofield 2001)

แนวทางการอธิบายที่สองของทฤษฎีการจับขั้วรัฐบาลผสม คือ การจับขั้วเพื่อให้ได้กำหนดนโยบาย (Policy-seeking Assumption) ซึ่งถือเป็นส่วนขยายของทฤษฎีการจับขั้วรัฐบาลที่นำเอา “จุดยืนทางนโยบายและความคิดทางการเมือง” มาเป็นตัวกำหนดลักษณะของการจับขั้ว โดยการจับขั้วตามลักษณะการอธิบายนี้

จะเป็นการจับขั้วของพรรคการเมืองที่มีจุดยืนทางนโยบายและความคิดทางการเมืองที่ใกล้เคียงหรือติดกันเท่านั้น

สำหรับกรณีประเทศไทยนั้น แม้จะใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก (Majoritarian System) ก่อนที่จะเปลี่ยนมาเป็นระบบเลือกตั้งแบบผสม (Mixed-Member System) หรือแม้แต่ตอนที่เปลี่ยนมาใช้ระบบเลือกตั้งแบบผสมแล้ว ผลของการเลือกตั้งทำให้เกิดระบบหลายพรรคการเมือง (Multi-party System) ดังนั้น การเกิดขึ้นจัดตั้งรัฐบาลจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของการจับขั้วแบบรัฐบาลผสมมาโดยตลอด โดยลักษณะของการจับขั้วรัฐบาลนั้นมักจะเป็นไปในรูปแบบของการจับขั้วที่เกินพอดี (Surplus Majorities Coalition) เพราะผลของการเลือกตั้งที่พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงอันดับ 1 และ 2 นั้น มีขนาดใกล้เคียงกัน พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงมากเป็นอันดับ 1 ก็ไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ ในขณะเดียวกัน พรรคการเมืองที่ได้คะแนนมากเป็นอันดับ 2 ก็พร้อมที่พลิกกลับมาจัดตั้งรัฐบาลแข่งได้เสมอ ฉะนั้นเพื่อให้ได้รัฐบาลที่มีเสถียรภาพจึงต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลผสมที่เกินพอดีอยู่เสมอ (จิตรรา โรจน์ประเสริฐกุล 2553)

และแม้มีการเปลี่ยนมาใช้ระบบการเลือกตั้งแบบผสมตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ที่ผลการเลือกตั้งสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงจากระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรคเข้าสู่ระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรคและพรรคขนาดเล็กหลายพรรคมากขึ้น แต่การจับขั้วรัฐบาลก็ยังคงไม่ได้อยู่ในแบบของ การมี “ขั้วที่ขนาดพอเหมาะ” (Minimal Winning Coalitions) หรือ การมี “ขั้วที่ขนาดที่พอดี” (Minimum Winning Coalitions) แต่อย่างใด

กรอบการวิเคราะห์

จากการทบทวนวรรณกรรม ทำให้ได้ฐานคิด (Propositions) 6 ข้อ ที่จะนำไปสู่การสร้างกรอบการวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามถึงพฤติกรรมการโหวตของ ส.ส. ดังนี้

ข้อที่ 1 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมการลงมติของ ส.ส. นั้นอาจมาจากแรงจูงใจภายในที่ปราศจากข้อจำกัด (Constraints) ที่มาจากการพรรคการเมือง นั่นคือแรงจูงใจจากจุดยืนทางดำนนโยบายและการเมือง ทำให้การลงมติเกิดจากการคำนวณพื้นที่ทางของระยะจุดยืนทางดำนนโยบายและการเมืองกับผลที่จะเกิดจากเรื่องพิจารณา นั้น ซึ่งฐานคิดข้อนี้ได้มาจากข้อสรุปและเสนอจากวรรณกรรมกลุ่มทฤษฎีการลงมติดำจุดยืนนโยบาย (Spatial Voting)

ข้อที่ 2 แต่เมื่อการตัดสินใจของ ส.ส. มีข้อจำกัด (Constraints) ที่เกิดจาก “แรงจูงใจทางการเมือง” เช่น ชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งถัดไป ความต้องการในการลงรับสมัครเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง หรือความต้องการในความก้าวหน้าในองค์กรพรรคการเมือง มาเป็นส่วนผสมหนึ่งของการตัดสินใจทำให้พฤติกรรมนั้นไม่อาจอยู่ได้ด้วย การคำนวณระยะห่างตามทฤษฎีการลงมติดำจุดยืนนโยบาย (Spatial Voting) ได้เพียงอย่างเดียว

ข้อที่ 3 ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในพรรคการเมือง (Party Cohesion) และความเป็นระเบียบวินัยในพรรคการเมือง (Party Discipline) มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการลงมติของ ส.ส. ในระบบรัฐสภา มากกว่า ส.ส. ในระบบประธานาธิบดี เพราะปัจจัยทั้งสองข้อนี้ส่งผลเป็นอย่างมากต่อความอยู่รอดของทั้ง ส.ส. ในฐานะปัจเจก และความอยู่รอดของสภารัฐบาล และพรรคการเมืองในฐานะกลุ่มหรือองค์กร

ข้อที่ 4 ปัจจัยทางด้านสถาบันทางการเมือง (Political Institutions) ก็ส่งผลต่อพฤติกรรมการลงมติ

ของ ส.ส. ได้เช่นเดียวกัน แม้จะไม่ใช่ไปในทางตรงหรือส่งอิทธิพลได้มากเท่ากับปัจจัยในข้อที่ 1 ถึงข้อที่ 3

ข้อที่ 5 ความเป็นเอกลักษณะเฉพาะของพรรคการเมืองไทยในแง่ของโครงสร้าง การบริหารจัดการ การบริหารจัดการทรัพยากรภายใน และการบริหารการจัดการเลือกตั้ง (โดยเฉพาะการจัดผู้สมัครลงสมัครรับเลือกตั้ง) ทำให้การวิเคราะห์พฤติกรรมการลงมติของ ส.ส. ด้วยแนวคิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในพรรคการเมือง (Party Cohesion) และ ความเป็นระเบียบวินัยในพรรคการเมือง (Party Discipline) จะมีความเหมาะสมมากกว่าการใช้ทฤษฎีการลงมติดำจุดยืนนโยบาย (Spatial Voting) กับบริบทการเมืองไทย หรือกล่าวในอีกแง่หนึ่งว่าการวิเคราะห์หรือค้นหาแบบแผนในการลงมติของ ส.ส. ไทยนั้นเหมาะกับการค้นหา “แบบฝ่าย” มากกว่าแบบรายบุคคล

ข้อที่ 6 ลักษณะของการเป็นรัฐบาลผสม และพฤติกรรมของพรรคการเมืองในการเป็นสมาชิกรัฐบาลผสมของพรรคการเมืองในระบบการเมืองไทย ทำให้การวิเคราะห์พฤติกรรมการลงมติที่ต้องเน้นการใช้อิทธิพลของพรรคการเมืองในฐานะข้อจำกัด (Constraints) ที่มีต่อตัว ส.ส. มีความเข้มข้นขึ้น ดังนั้นการลงมติของ ส.ส. จึงมีข้อจำกัดนี้ในการผลักดันให้เกิดพฤติกรรม ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความอยู่รอดในระดับกลุ่มหรือ ความอยู่รอดของพรรคการเมือง ซึ่งการอยู่รอดนี้หมายถึงการอยู่รอดในฐานะพรรคร่วมรัฐบาล พรรคที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล และพรรคการเมืองในสภา เพราะฐานะสมาชิกของพรรคการเมือง ในบางกรณีก็นำไปสู่ข้อสันนิษฐานถึงพฤติกรรมของพรรคการเมืองที่ไม่ได้เป็นแกนในการจัดตั้งรัฐบาล อันได้แก่พรรคขนาดกลางและขนาดเล็กที่จุดประสงค์ของการลงมติดี้อาจจะเพื่อการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของพรรคร่วมรัฐบาล

เมื่อนำฐานคิดทั้ง 6 ข้อมาสังเคราะห์ร่วมกันทำให้เกิด

ข้อโต้แย้งทางทฤษฎี (Normative Theoretical Argument) ถึงแบบแผนพฤติกรรมการลงมติของ ส.ส. ไทย ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ดังนี้ คือ

(1) โหวตตามพรรค

ในการลงมติของ ส.ส. ไทยนั้น มีข้อจำกัด (Constraints) ทางด้านสถาบันในระดับปัจเจกบุคคล โดยเฉพาะจากพรรคการเมืองที่มาในรูปแบบของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในพรรคการเมือง (Party Cohesion) และ ความเป็นระเบียบวินัยในพรรคการเมือง (Party Discipline) มาเป็นข้อกำหนดในลำดับแรกๆ ที่เป็นเช่นนี้เพราะการปกครองในรูปแบบรัฐสภา และการดำเนินงานของพรรคการเมืองที่มีการรวมศูนย์อำนาจ และข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้สร้างดุลอำนาจที่เท่ากันระหว่าง ส.ส. กับพรรคการเมือง จึงเป็นเหตุให้ ส.ส. ของไทยนั้นมีพฤติกรรมการลงมติดำเนินตามมติและความต้องการของพรรคมากกว่าความต้องการของตัวหรือประชาชนเฉพาะเขตพื้นที่ของตน หรือเรียกว่า โหวตตามพรรค

(2) โหวตตามฝ่าย

โหวตตามฝ่าย เป็นพฤติกรรมการลงมติที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติของการเป็นรัฐบาลผสมในระบบรัฐสภาแบบประเทศไทย ที่กระบวนการการทำงานในรัฐสภาจะประกอบไปด้วยพรรคฝ่ายรัฐบาลและพรรคฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล และในแต่ละฝ่ายก็อาจจะประกอบไปด้วยพรรคต่างๆ ในรูปของพรรคร่วม ซึ่งการโหวตตามฝ่ายเกิดขึ้นจากความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อ

การทำหน้าที่ของ ‘ฝ่าย’ ที่ ส.ส. และพรรคการเมืองต้นสังกัดสังกัดอยู่ หาก ส.ส. เป็น ส.ส. พรรคร่วมรัฐบาลก็มีหน้าที่ที่จะทำให้การลงมติในเรื่องพิจารณาต่างๆ ที่ฝ่ายพรรครัฐบาลเสนอเข้ามาพิจารณานั้นสำเร็จลุล่วงเพื่อให้แนวทางบริหารประเทศที่ได้หาเสียงไว้ได้บรรลุผล ในขณะเดียวกันหน้าที่ของฝ่ายพรรคที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลก็ตามหลักการสากลต้องทำการถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายรัฐบาลก็มีหน้าที่ในการตรวจสอบและคัดค้านการทำงานของฝ่ายรัฐบาลก็เป็นเรื่องที่จะต้องทำ ดังนั้นพฤติกรรมการโหวตตามฝ่ายจึงน่าจะเกิดขึ้นเพราะเป็นเรื่องของการทำ ‘หน้าที่’ ในฐานะสมาชิกของฝ่ายที่พรรคของตนนั้นสังกัดอยู่

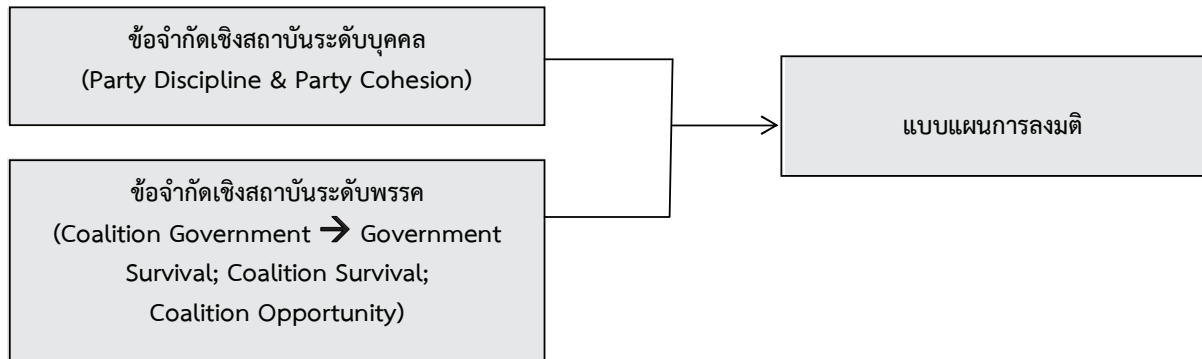
(3) โหวตข้ามพรรค

โหวตข้ามพรรคเป็นพฤติกรรมการโหวตระหว่างพรรคการเมืองที่เกิดจากความต้องการที่จะทำให้เกิดโอกาสหรือการมองเห็นโอกาสของพรรคการเมืองที่จะใช้อำนาจในการโหวตเพื่อต่อรองหรือเพื่อเพิ่มและให้ได้โอกาสทางการเมืองให้เกิดกับพรรคของตนเอง ดังนั้นการโหวตข้ามพรรคคือการทำความเข้าใจถึงพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงระหว่างพรรคการเมืองว่ามีทิศทางเดียวกันแค่ไหน อย่างไร และเมื่อไหร่ ซึ่งการโหวตข้ามพรรคนั้นไม่ได้จำกัดแค่การโหวตข้ามพรรคที่อยู่คนละฝ่าย แต่อาจเกิดขึ้นกับฝ่ายของตนเองได้เช่นกัน

ทั้งนี้ โดยข้อโต้แย้งทางทฤษฎี (Normative Theoretical Argument) ข้างต้น สามารถแสดงให้เห็นได้ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1

ข้อโต้แย้งทางทฤษฎี (Normative Theoretical Argument) สำหรับการวิเคราะห์แบบแผนการลงมติ



ข้อมูลและวิธีการวิเคราะห์

ข้อมูลที่ถูกนำมาใช้ในการวิเคราะห์พฤติกรรมลงมติ ในที่นี้คือชุดข้อมูลการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร² และกรอบเวลาการวิเคราะห์ตั้งแต่สมัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 (ปี พ.ศ. 2541 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย) จนถึงสิ้นสมัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 (ปี พ.ศ. 2555 สมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)³

ในการตอบคำถามการวิจัยนี้วิธีการวิจัยแบบผสม (Mixed-Method Research Methodology) จะถูกนำมาใช้ โดยจะนำข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ได้มาวิเคราะห์และนำผลการวิเคราะห์ไปประสานเข้ากับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและเอกสารอื่นๆ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุป

โดยวิธีเชิงปริมาณที่ใช้คือการวิเคราะห์ทางสถิติขั้นพื้นฐาน – สถิติการพรรณนา (Univariate Statistic Analysis) ซึ่งจะใช้เพื่อค้นหาแบบของลักษณะการลงมติ

ที่จะเป็นฐานของการสืบค้นต่อไปถึงเหตุและผลของการอธิบายในเหตุของการเกิดแบบแผนการลงมติ และผลที่ได้จากการจัดแบบแผนจากเครื่องมือทางสถิตินี้จะถูกนำไปวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลเชิงคุณภาพจากเอกสารต่างๆ ที่จะถูกสกัดประเด็นในส่วนของการเมืองการเมืองแวดล้อม เพื่อให้ได้คำอธิบายที่ตระหนักถึงปัจจัยการเมืองภายนอกตัว ส.ส. ที่ส่งผลต่อแบบการลงมติ ซึ่งผลวิเคราะห์ที่ได้จะทำให้ผู้วิจัยสามารถสร้างรูปแบบการลงมติของ ส.ส. ได้ในที่สุด

ทั้งนี้ ค่าสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ที่อยู่บนฐานของสถิติการพรรณนา จะถูกเรียกว่า ค่าสถิติการไหลตามพรรค (Party Loyalty Scores) (Godbout and Hoyland 2011) ซึ่งก็คือ ค่าสถิติที่จะได้จากการคำนวณข้อมูลการลงมติของ ส.ส. รายบุคคล โดยค่าสถิตินี้จะเป็นตัวเลขที่แสดงให้ว่าการลงมติหรือการมีพฤติกรรมในการลงมติอื่น (การไม่เข้าร่วมลงคะแนนเสียง หรือขาดประชุม) ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งในส่วน

² โดยการเก็บข้อมูลในส่วนนี้จะมาจากบันทึกของสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและข้อมูลที่ปรากฏในเว็บไซต์ <http://www.parliament.go.th/>

³ เหตุผลของการกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นของการวิเคราะห์ที่สมัยของ ส.ส. ชุดที่ 20 (กลางสมัย) เนื่องจากวิธีการบันทึกข้อมูลผลการลงมติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ทำการบันทึกข้อมูลที่สมบูรณ์แบบสำหรับการวิเคราะห์หลังการนำเครื่องบันทึกการลงมตินำใช้ในสมัยของ ส.ส. ชุดที่ 20 ที่ทำให้การบันทึกข้อมูลการลงมติเป็นการบันทึกข้อมูลที่ให้รายละเอียดการลงมติรายบุคคล เพราะก่อนหน้านี้วิธีการนับจำนวนการลงมติเป็นการใช้กำลังคนนับและบันทึกข้อมูลผลรวมที่ไม่ได้แสดงถึงผลการลงมติรายบุคคลแต่เป็นการบันทึกเป็นยอดรวมของพรรคการเมือง

บุคคลและภาพรวมของพรรคจะมีความ “สอดคล้อง” หรือ “สวนทาง” ทิศกับของเสียงส่วนใหญ่ของพรรค (Majority of Party) หรือไม่ในพฤติกรรมโดยรวม การลงมติแต่ละครั้ง โดยค่าสถิตินี้จะมีค่าจาก 0 กับ 1

ซึ่ง 0 หมายถึงการลงมติไม่ตามพรรคหรือสวนทางกับพรรค และ 1 หมายถึงการลงมติดีสอดคล้องหรือตามทิศทางเดียวกันกับของพฤติกรรมส่วนใหญ่ของพรรค และเมื่อทำการรวมค่าการโหวตตามพรรคทั้งหมดแล้ว เฉลี่ยออกมาเป็นค่าร้อยละ ก็จะได้ค่าการโหวตตามพรรค โดยค่าเฉลี่ยร้อยละที่สูงก็จะแสดงให้เห็นถึงการโหวตตามพรรคในระดับที่สูง ที่นำไปสู่การสรุปได้ว่าระดับความมีระเบียบวินัยของพรรค (Party Discipline) และความ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพรรค (Party Cohesion) ของพรรคการเมืองนั้นๆ อยู่ในระดับมาก

ส่วนค่าสถิติที่ใช้ในการหาแบบแผนการโหวตข้ามพรรคก็คือ *ค่าสถิติการโหวตข้ามพรรค (Cross-Party Voting Scores)* ที่การคำนวณเกิดจากการนำแนวทางการออกเสียงลงมติของพรรคการเมืองหนึ่งในเรื่องพิจารณาต่างๆ มาเปรียบเทียบกับพรรคการเมืองอื่น โดยการพิจารณาหาแนวทางการออกเสียงลงมติของพรรคการเมืองจะยึดตามเสียงส่วนใหญ่ของพรรคนั้น ซึ่งแต่ละพรรคการเมืองจะมีแนวทางการออกเสียงลงมติ ทั้งที่เหมือนกันหรือแตกต่างกัน

เมื่อได้แบบแผนการลงมติในเชิงประจักษ์แล้ว จะดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยใช้ “แบบแผนการลงมติ” ที่ได้จากการวิเคราะห์ทางสถิติ เป็นข้อมูลพื้นฐานในการสัมภาษณ์ เพื่อหาข้อยืนยันหรือข้อโต้แย้งอื่น (ที่อาจจะไม่มี) ว่าแบบแผนการลงมติในรัฐสภานั้นเป็นอย่างไร และมีความสอดคล้องกับการทำหน้าที่ “ตัวแทน” ของประชาชนในลักษณะใด โดยผู้ที่ถูกสัมภาษณ์มีดังนี้ คือ

1. อดีตประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล (วิปรัฐบาล) และประธานคณะกรรมการ

ประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน (วิปฝ่ายค้าน) ตั้งแต่สมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 20 ถึงชุดที่ 24 จำนวน 3 ท่าน

2. อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก จำนวน 3 ท่าน
3. หัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้บริหารพรรคการเมือง และคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง จำนวน 1 ท่าน

ทั้งนี้ โดยใช้แบบสัมภาษณ์ปลายเปิด ซึ่งเนื้อหา คำนามนั้นหลักใหญ่จะมาจากการวิเคราะห์ชุดข้อมูลที่จะแสดงให้เห็นถึงแบบแผนที่เกิดคำถามที่คำตอบ จะได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พร้อมกับการวิเคราะห์ บริบทแวดล้อมของการลงมติในช่วงเวลานั้นๆ

นอกจากข้อมูลจากการสัมภาษณ์แล้ว ข้อมูลเชิงเอกสาร เช่น บันทึกการประชุมในวันลงมติ วาระการประชุม หรือข่าวสารในสื่อมวลชนก็จะถูกนำมา วิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลเชิงประจักษ์และข้อมูลจากการ สัมภาษณ์ข้างต้นอีกด้วย

ข้อค้นพบและบทวิเคราะห์

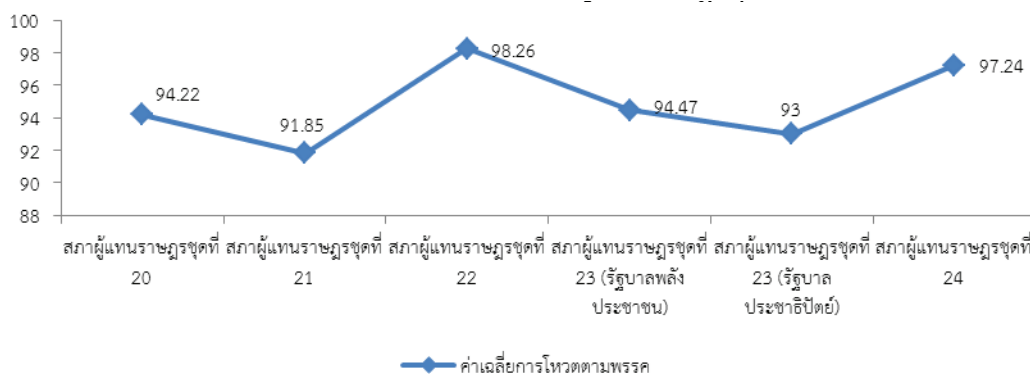
1. โหวตตามพรรค

เมื่อตั้งคำถามว่า ส.ส. ในฐานะปัจเจกบุคคลนั้นโหวตตามใจหรือโหวตตามพรรค *คำตอบที่ได้คือ ส.ส. นั้นโหวตตามพรรค* ซึ่งที่มาของคำตอบมาจากการพิจารณาค่าสถิติการโหวตตามพรรค (Party Loyalty Score) ของ ส.ส. เป็นรายบุคคลในแต่ละสมัย โดยหลักฐานที่ยืนยันการมีพฤติกรรมนี้มาจากการพิจารณาค่าสถิติการโหวตตามพรรคภาพรวมของ ส.ส. ในแต่ละสมัยที่พบว่า ส.ส. ส่วนใหญ่มีแบบแผนการลงมติเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับมติของพรรค แผนภาพที่ 2 ได้นำเสนอค่าสถิติการโหวตตามพรรคของ ส.ส. ใน

สภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 20 – 24 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าค่าสถิติ การโหวตตามพรรคแต่ละสมัยนั้น อยู่ในระดับที่สูงกว่า ร้อยละ 90 ทั้งสิ้น สะท้อนให้เห็นว่า การลงมติของ ส.ส.

ส่วนใหญ่ลงมติเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับมติและเสียง ส่วนใหญ่ของพรรค

แผนภาพที่ 2
ค่าเฉลี่ยการโหวตตามพรรคของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 – 24



ทำไม ส.ส. โหวตตามพรรค

แม้จะสรุปได้ว่า ส.ส. นั้นโหวตตามพรรค แต่คำอธิบายว่าทำไม ส.ส. นั้นโหวตตามพรรคยังคงรอการอธิบาย โดยคำอธิบายที่มีก็คือ เมื่อพิจารณาถึงเหตุปัจจัยในการลงมติของ ส.ส. ในแต่ละครั้งพบว่า ปัจจัยที่ทำให้ ส.ส. ไทยนั้นเลือกที่จะ “โหวต” หรือ “ไม่โหวต” ไปในทางใดทางหนึ่งในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ไม่ใช่เป็นเรื่องของการลงมติดำเนินนโยบาย (Spatial Voting) หรือ อุดมการณ์ทางการเมือง (Political Ideology) หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า แรงจูงใจภายในที่ปราศจากข้อจำกัด (Constraints) ที่มาจากพรรคการเมือง

แต่ปัจจัยที่ส่งผลเป็นหลักในการลงมติของ ส.ส. ไทย คือ “แรงจูงใจทางการเมือง” (ข้อที่ 2 ของกรอบการวิเคราะห์) ซึ่งในที่นี้คือความต้องการในการลงรับสมัครรับเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง หรือความต้องการในความก้าวหน้าในองค์กรพรรคการเมือง ซึ่งแรงจูงใจดังกล่าวนี้จะส่งผลให้ ส.ส. เชื่อฟังและทำตามมติของพรรค เพราะการทำตัว “ดี” หรือการไม่ทำตามมติพรรคของ ส.ส.

นั้นจะมีกระบวนการลงโทษจากเขาไปหาพนักงานระเบียบและข้อบังคับของแต่ละพรรคได้กำหนดไว้จากการสัมภาษณ์ อดีต ส.ส. จากพรรคการเมืองใหญ่พรรคหนึ่ง และ อดีต ส.ส. พรรคการเมืองขนาดกลางค่อนข้างเล็กได้ให้คำอธิบายที่คล้ายกันว่า การไม่ทำตามมติพรรคในบางเรื่องนั้นในครั้งแรกๆ อาจจะมีการเรียกมาเพื่อสอบถาม ตักเตือนหรือต่อว่า แต่หากมีครั้งต่อไป การ “ตัดหรือรื้อถอนทรัพยากร” ที่พรรคได้มีให้อันได้แก่ เงินเดือน เบี้ยเลี้ยง เบี้ยประชุม หรือการสนับสนุนในรูปแบบอื่นในพื้นที่ส่วนกลางและพื้นที่ส่วนตัวนั้นก็เกิดขึ้น แต่หากถามว่าการลงโทษจะไปถึงขั้นไม่ส่งลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งต่อไปนั้นจะเกิดขึ้นหรือไม่ ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งสองก็ตอบว่าเป็นไปได้ แต่ก็ยังไม่เคยเห็นว่าจะเคยเกิดขึ้นแล้ว

แต่การที่ ส.ส. นั้นโหวตตามพรรคทำให้เกิดคำถามอีกหนึ่งคำถามตามมาคือ ถ้า ส.ส. ไม่ดีเช่นนั้นแล้ว ส.ส. ก็ไม่ได้ต่างไปจากฉายาที่สื่อมวลชนหรือผู้สันทัดทางการเมืองได้ให้ไว้ว่าเป็น “สภาผักกาด” เพราะการลงมติแต่ละครั้งดูเหมือนว่า ส.ส. ไม่สามารถตัดสินใจในการลงมติได้ด้วย

ตนเอง แต่หากฟังสัญญาณจากพรรคการเมืองอยู่ทุกครั้งไป ซึ่งการไม่ตอบคำถามนี้จะเป็นการไม่เป็นธรรมต่อการทำหน้าที่ผู้แทนราษฎรผู้ที่จะต้องนำความต้องการของประชาชนนำเสนอในสภาให้ได้ ซึ่งคำถามนี้คือ พรรคการเมืองได้มีระบบอะไรหรือไม่ที่ช่วยให้ ส.ส. ได้แสดงความเห็นต่าง ความวิตกกังวล (ถ้ามี) ต่อเรื่องที่จะต้องลงมติ หรือช่องทางที่จะแสดงให้ประชาชนได้เห็นว่าการแสดงออกซึ่งความเป็นผู้แทนราษฎรของ ส.ส. แต่ละคนนั้นได้เกิดขึ้น

ซึ่งคำถามที่มีต่อมาคือ พรรคการเมืองมีระบบหรือการจัดการอย่างไรที่ทำให้ ส.ส. นั้นโหวตตามพรรค แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้ ส.ส. นั้นได้แสดงความเป็นผู้แทนของประชาชนต่อเรื่องที่จะต้องโหวตบ้าง

เป็นที่แน่นอนว่า การมีระบบกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้าน หรือ “วิป” (Whip) เป็นระบบที่พรรคจะใช้ในการควบคุมให้ ส.ส. นั้นลงมติตามมติของพรรค ซึ่งการอธิบายแบบนี้เป็นการให้คำอธิบายที่ไม่ครบถ้วน เพราะจะทำให้ดูเหมือนว่าระบบวิปนั้นคือระบบที่บังคับให้ ส.ส. ต้องทำตามมติพรรคเพียงอย่างเดียว ซึ่งในความเป็นจริงนั้นระบบวิปเป็นระบบที่พรรคการเมืองมีไว้เพื่อ “ทำความเข้าใจกับ ส.ส. ในการลงมติ” เป็นระบบที่อำนวยความสะดวกให้เกิดการถกเถียงเพื่อกำหนดทิศทาง และหาข้อสรุป ในส่วนนี้ทำให้ ส.ส. ได้มีการพูดคุย และนำไปสู่ข้อยุติ หรือในอีกทางหนึ่งได้แสดงความไม่เห็นด้วยต่อเรื่องที่จะต้องลงมติ แต่ก็ต้องเคารพกับหลักการเสียงข้างมากของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

“... อย่างผมเป็นประธานมานี้ ผมเป็นประธานมาทั้งฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้านอาจจะเป็นคนไม่กี่คนนะนะที่ต้องรับบทบาทตรงนี้ แต่ในเวลาเดียวกันเนี่ยเราต้องปรับปรุง (การทำงานของวิป) เช่น การสื่อความเข้าใจ ก็คือเราก็ต้องมีความกว้างขวาง มีการใช้คนที่อาจจะเอนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยมาสักคนหนึ่งเป็น

กรรมการที่เขาเก่งด้านนี้ อย่างเช่น อาจารย์ ก. เก่งเรื่องกฎหมายท้องถิ่น พอถึงพระราชบัญญัติที่บัญญัติเรื่องท้องถิ่นหน้าที่จะไรต่างๆ ก็ให้อาจารย์มาดูอย่างนี้คือใช้คนให้ถูกกับงาน แล้วก็ทำไงให้ประสบความสำเร็จมากที่สุดก็คือทุกเรื่องต้องเข้าใจง่าย จากเห็นต่างมาเห็นคล้าย มาเห็นคล้ายแล้วมาเห็นตาม แล้วมาสุดท้ายมาเห็นด้วย นี่คือหัวใจ เห็นต่าง มาเห็นคล้าย เห็นคล้ายแล้วมาเห็นตาม แล้วก็มาเห็นด้วย อันนี้สำหรับผมนะคือถ้าทำตรงนี้ได้ ไอ้คนนี้ทำงานสำเร็จผล” (อดีตประธานวิปพรรคการเมืองขนาดใหญ่ คนที่ 2)

จากการสัมภาษณ์อดีตประธานวิปฝ่ายรัฐบาลของพรรคการเมืองขนาดใหญ่และผู้บริหารพรรคการเมืองขนาดกลาง ได้ทำให้เห็นกระบวนการทำความเข้าใจในเรื่องที่จะต้องลงมติและการได้มาซึ่งมติพรรคการเมือง แต่ละพรรคว่า กระบวนการนั้นจะเริ่มขึ้นโดยให้มีการประชุม ส.ส. ของพรรคก่อนการพิจารณาร่างกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎร และในที่ประชุมพรรคนั้น จะมีการเปิดโอกาสให้สมาชิกได้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ ก่อนจะหาข้อยุติ เพื่อให้ได้ “มติพรรค” ซึ่ง ส.ส. ของพรรคทุกคนเคารพในมติของพรรค ถือว่าเป็นฉันทามติร่วมกัน นอกจากนี้พรรคยังมีการ “ให้ความรู้” แก่ ส.ส. โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญ นักกฎหมาย มาอธิบายให้ ส.ส. ในพรรครับทราบ

ทั้งนี้ บทบาทของ “คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วม (วิป)” แต่ละฝ่ายนั้นมีความสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการลงมติของ ส.ส. โดยการควบคุมของวิปจะเป็นการควบคุมในระดับบน ผ่านพรรคการเมืองลงมาอีกชั้นหนึ่ง และวิปเองก็เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดอุดมการณ์/พฤติกรรมบางประการให้กับ ส.ส. กล่าวคือ หากเป็นวิปฝ่ายค้านจำเป็นจะต้องกำหนดการลงมติให้เป็นไปในทิศทางตรงข้ามกับฝ่ายรัฐบาล วิปจึงมีความสำคัญไม่แพ้กัน โดยวิปจะมีการควบคุมให้ ส.ส.

ลงมติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และยังมีบทกำหนดโทษเอาไว้ด้วย ซึ่งมีความแตกต่างกันไป บางพรรคใช้ระบบว่ากล่าวตักเตือน บางพรรคใช้การตัดการสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ ฯลฯ โดยแก่นนำของพรรคขนาดกลางและอดีตคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาลได้อธิบายไว้ว่า

“มันก็มี บางคนมันก็มี มันก็มีแหกโผพรรค มีเยอะ มันก็เคยมีบ่อย ๆ อันนี้พวกที่แหกโผ แต่ละพรรคก็จะมีระเบียบ มีมติของพรรคว่าจะดำเนินการอย่างไรของเราที่จากเขาไปหาหน้า ก็จะต้องถามเหตุผล ถ้าแต่ละคนมีเหตุผลฟังได้เราก็โอเค แต่ถ้าไม่มีเหตุผลอะไร ก็ว่ากล่าวตักเตือนอะไรก็ว่ากันไป” (ผู้บริหารพรรคการเมืองขนาดกลาง)

“ทำความเข้าใจพรรคให้ชัดเจนแล้วถึงจะให้พรรคมีมติ พรรคการเมืองมีมติ ก็คือเพื่อให้ทิศทางการโหวตเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ใช่เป็นพรรครัฐบาลเสร็จเห็นต่างไม่ได้ เห็นได้ แต่ต้องทำความเข้าใจ คณะกรรมการประสานงานต้องชี้แจงเขาว่าทำไมถึงตราออกมาเป็น พ.ร.บ.” (อดีตประธานวิปพรรคการเมืองขนาดใหญ่ คนที่ 2)

นอกเหนือไปจากระบบวิปแล้ว การใช้การดูแลผ่านระบบ “การสนับสนุนทรัพยากร” ให้กับ ส.ส. แต่ละคนก็ได้ส่งผลในเวลาลงมติที่ ส.ส. จะไม่ “ดื้อ” ต่อมติพรรคมากนัก เนื่องจาก ส.ส. มองว่าเป็นการต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน โดยอดีต ส.ส. พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้อธิบายถึงระบบนี้ว่า เมื่อพรรคมีกระบวนการดูแล ส.ส. ในการลงมติ จึงทำให้ ส.ส. ส่วนใหญ่ไม่ “ดื้อ” ในการลงมติ เพราะเป็นปัจจัยที่ทำให้ ส.ส. มีความอยู่รอดทางการเมืองมากที่สุด ในขณะที่ปัจจัยเรื่องอุดมการณ์และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ยังมีความสำคัญไม่เทียบเท่ากับความอยู่รอดในการเป็นตัวแทนของพรรค ทั้งนี้ความเข้มแข็งของพรรคการเมืองจึงเป็นตัวแปรสำคัญที่จะทำให้ ส.ส. มีวินัยในการลงมติ

เพราะถ้าพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งมาก ส.ส. ก็จะแข็งขันต่อมติพรรคได้มากขึ้นเช่นกัน

ที่สำคัญ “ข้อจำกัดของการลงมติ” ก็เป็นปัจจัยยับยั้งไม่ให้ ส.ส. แสดงพฤติกรรมบางอย่าง และผลักดันให้ ส.ส. แสดงพฤติกรรมอีกอย่างหนึ่งชัดเจนขึ้น ซึ่งได้แก่ กฎของพรรคการเมือง และประเภทของการเป็น ส.ส. อาทิ ส.ส. แบบแบ่งเขต และ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ ที่มีพฤติกรรมลงมติที่แตกต่างกัน โดยกฎของพรรคสอดคล้องกับปัจจัยเรื่องแรงจูงใจทางการเมือง นั่นคือการได้เป็นตัวแทนของพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งครั้งต่อไป กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า พรรคการเมืองมีความสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมของ ส.ส. ให้ “ทำ” หรือ “ไม่ทำ” อะไรในสภาผู้แทนราษฎร และความเข้มแข็งของพรรคการเมือง เป็นทั้งแรงจูงใจและข้อจำกัดในคราวเดียวกัน ในส่วนของประเภทของการเป็น ส.ส. จะพบว่า มีความต่างกันในการลงมติ แม้ไม่มีผลมากมายนัก แต่ก็ปัจจัยที่ทำให้ ส.ส. เข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมในการลงมติ ดังที่เคยปรากฏในสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 21 ที่ในปลายสมัยนั้น ส.ส. แบบแบ่งเขตส่วนใหญ่เลือกที่จะไม่เข้าร่วมลงมตินในสภา

อย่างไรก็ดี เมื่อสอบถามไปยังอดีต ส.ส. จากพรรคการเมืองขนาดเล็ก อดีต ส.ส. จากพรรคการเมืองขนาดกลาง และ อดีต ส.ส. จากพรรคการเมืองใหญ่ ต่างตอบตรงกันว่า “แรงกดดันจากประชาชนในพื้นที่มีผลต่อการลงมติของ ส.ส. หรือไม่?” คำตอบที่ได้คือ มีในระดับที่ไม่มากนัก เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ไม่ได้ติดตามการลงมตินในสภาของ ส.ส. มากนัก จึงไม่มีการกดดันให้ ส.ส. ให้ลงมตินในเรื่องต่างๆ ยกเว้นกฎหมายบางฉบับที่อยู่ในความสนใจของผู้คนวงกว้าง หรือมาจากกลุ่มเคลื่อนไหวหรือภาคประชาสังคมต่างๆ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้มีบทบาทเคลื่อนไหวในประเด็นผลักดันร่างกฎหมายมากกว่าประชาชนทั่วไป ซึ่งให้ความสนใจ ส.ส. ในฐานะเป็นปากเสียงสะท้อนปัญหาของประชาชน ซึ่งอดีต ส.ส.

จากพรรคการเมืองขนาดเล็ก อดีต ส.ส. จากพรรคการเมืองขนาดกลาง และ อดีต ส.ส. จากพรรคการเมืองใหญ่ ได้อธิบายตรงกันว่า

“พรรคการเมืองขนาดเล็ก ทำอะไรได้ไม่มาก แต่ก็นำปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนมาพูดในสภาเพื่อให้คนส่วนใหญ่ได้รู้ว่า มันมีปัญหาแบบนี้เกิดขึ้นในสังคมนะ” (อดีต ส.ส. จากพรรคการเมืองขนาดเล็ก)

“ประชาชนเขาต้องการ ส.ส. เพื่อดูแลปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ เวลาเขาเดือดร้อน เขาอยากเห็นหน้า ส.ส. ของเขา ไม่ใช่เลือกตั้งเสร็จแล้วหาย” (อดีต ส.ส. พรรคการเมืองขนาดกลาง)

และ

“ชาวบ้านเขาชอบนโยบาย กฎหมายเป็นเรื่องรองคือประชาชนสนใจความเป็นอยู่ของเขา ว่ามีกินอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องของนโยบาย เป็นเรื่องของรัฐบาลซึ่งเป็นสัญญาประชาคม” (อดีต ส.ส. พรรคการเมืองขนาดใหญ่)

2. โหวตตามฝ่าย

เมื่อพิจารณาข้อมูลการปฏิบัติหน้าที่ออกเสียงลงมติในการพิจารณาร่างกฎหมาย และเรื่องพิจารณาอื่นๆ ของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลของไทยพบว่า กรณีของสภาผู้แทนราษฎรไทยก็เป็นไปตามทฤษฎีและแนวประเพณีการทำงานของพรรคการเมืองที่ว่า การลงมติของพรรคการเมืองที่แบ่งเป็นฝ่ายพรรคร่วมรัฐบาลและฝ่ายพรรคที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลนั้นจะเป็นการ “โหวตตามฝ่าย” ที่อธิบายได้ว่าทิศทางการลงมติของทั้งจากฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล จะมีทิศทางการลงมติที่แตกต่างกันเป็นส่วนใหญ่

ตารางที่ 1 ได้แสดงหลักฐานเชิงประจักษ์ของการโหวตตามฝ่ายของ ส.ส. ในสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 20 – 24 ซึ่งจะเห็นว่าสัดส่วนของการลงมติไปในทิศทางเดียวกันนั้น โดยเฉลี่ยแล้วจะเป็นเพียงจำนวน 1 ใน 3 ของการลงมติทั้งหมด

ตารางที่ 1 ทิศทางการลงมติของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล ตามสมัยสภาผู้แทนราษฎร

สมัยสภาผู้แทนราษฎร	ทิศทางการลงมติของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล (ร้อยละ)		รวม (ร้อยละ)
	ลงมติไปในทิศทางเดียวกัน	ลงมติต่างทิศทางกัน	
ชุดที่ 20 (พ.ศ. 2541-2543)	24.89	75.11	100
ชุดที่ 21 (พ.ศ. 2544-2547)	17.79	82.21	100
ชุดที่ 22 (พ.ศ. 2548)	2.53	97.47	100
ชุดที่ 23 (1) (พ.ศ. 2552)	28.83	71.17	100
ชุดที่ 23 (2) (พ.ศ. 2552-2554)	18.12	81.88	100
ชุดที่ 24 (พ.ศ. 2554-2556)	30.30	69.70	100

เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลของทิศทางการลงมติของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล ที่เป็นไปในลักษณะ “โหวตตามฝ่าย” น่าจะมีสาเหตุมาจากความคาดหวังในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในสังกัดทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล กล่าวคือ เมื่อ ส.ส. เป็นฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล ก็ควรจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาล รวมถึงการทำหน้าที่คัดค้านเพื่อถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายรัฐบาล ส่วน ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลก็ควรทำหน้าที่ลงมติในการพิจารณาร่างกฎหมาย และเรื่องพิจารณาอื่นๆ อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ดังนั้นทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล จึงมีความจำเป็นที่จะต้อง “โหวตตามฝ่าย” เพื่อทำหน้าที่ของฝ่ายตนให้สำเร็จลุล่วง

นอกจากนี้ ยังมีเหตุผลประการสำคัญ ที่ทำให้ทิศทางการลงมติของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล เป็นไปในลักษณะ “โหวตตามฝ่าย” ได้แก่ การหวังผลทางการเมือง เนื่องจากฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล มีแรงจูงใจในความต้องการเป็นรัฐบาล จึงต้องพยายามทำให้การลงมติของฝ่ายตนส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาล (แม้ว่าจำนวนเสียงในการลงมติดังกล่าวอาจสู้ไม่ได้ แต่ต้องรักษาการ “โหวตตามฝ่าย” ของตนให้มากที่สุด) ส่วนฝ่ายรัฐบาลก็มีแรงจูงใจในการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลเอาไว้ให้มั่นคงที่สุด เพื่อการเป็นรัฐบาลในสมัยต่อไป การ “โหวตตามฝ่าย” ของฝ่ายรัฐบาลจึงสำคัญต่อผลทางการเมืองไม่น้อยไปกว่าฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล

ทั้งนี้ผลการโหวตตามฝ่ายก็มาจากบทบาทการทำงานของทั้งคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล (วิปรัฐบาล) และประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคฝ่ายค้าน (วิปฝ่ายค้าน) ในการทำหน้าที่ชี้แจงอธิบาย โน้มน้าว และควบคุมเสียงโหวตของบรรดา ส.ส. ฝ่ายตัวเองให้เป็นไปในทิศทางของฝ่ายตนเองให้ได้

มากที่สุด ให้โหวตตามฝ่ายให้มากที่สุดและเกิดการโหวตข้ามฝายน้อยที่สุด ดังที่ประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล (วิปรัฐบาล) คนที่ 2 ให้สัมภาษณ์ไว้ว่า

“วิปนี้แหละตัวสำคัญถ้าวิปไม่เห็นด้วยมันก็ต้องคุยกันว่าเห็นต่างเพราะอะไร ไม่งั้นตราพระราชบัญญัตินี้ออกไปแล้วยุ่งละ อะไรแบบนี้มันก็จะเกิดรัฐบาลก็จะกลัวจุดนี้มาก”

“..อย่างผมเป็นประธานมานี้ ผมเป็นประธานมาทั้งฝ่ายรัฐบาลฝ่ายค้านอาจจะเป็นคนไม่ก่อกวนนะที่ต้องรับบทบาทตรงนี้ แต่ในเวลาเดียวกันนี้เราต้องปรับปรุง (การทำงานของวิป) เช่น การสื่อความเข้าใจ ก็คือเราก็ต้องมีความกว้างขวาง มีการใช้คนที่อาจจะเอานักวิชาการจากมหาวิทยาลัยมาสักคนหนึ่งเป็นกรรมาธิการที่เขาเก่งด้านนี้ อย่างเช่นอาจารย์ ก. เก่งเรื่องกฎหมายท้องถิ่น พอถึงพระราชบัญญัติที่บัญญัติเรื่องท้องถิ่นหน้าที่อะไรต่างๆ ก็ให้อาจารย์มาดูแลอย่างนี้คือใช้คนให้ถูกกับงาน แล้วก็ทำให้ประสบความสำเร็จมากที่สุด ก็คือทุกเรื่องต้องเข้าใจง่าย จากเห็นต่างมาเห็นคล้าย มาเห็นคล้ายแล้วมาเห็นตาม แล้วมาสุดท้ายมาเห็นด้วย นี่คือหัวใจ เห็นต่างมาเห็นคล้าย เห็นคล้ายแล้วมาเห็นตาม แล้วก็มาเห็นด้วย อันนี้สำหรับผมนะคือถ้าทำตรงนี้ได้ โอ้คนนี้ทำงานสำเร็จผล” (อดีตประธานวิปพรรคการเมืองขนาดใหญ่ คนที่ 2)

เพราะฉะนั้นบทบาทของคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมของทั้งฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อพฤติกรรมการออกเสียงลงมติของส.ส.ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันในฝ่ายตนเองและต่างทิศทางกับฝ่ายตรงข้าม หรือการโหวตตามฝ่ายของสภาผู้แทนราษฎรไทยในทุกสมัย

การศึกษาครั้งนี้พบว่า ในกรณีของสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 22 (พ.ศ. 2548) มีการลงมติต่างทิศทางกัน

ของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลสูงสุด คือ ร้อยละ 97.47 (แสดงว่าเกิดการ “โหวตตามฝ่าย” ใน สัดส่วนที่สูงที่สุดเช่นกัน) ซึ่งน่าจะเป็นผลจากการจับข้อทางการเมือง ที่เป็นผลจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่ต้องการให้มี 2 พรรคการเมือง จึงมีการแบ่งข้อทางการเมืองที่ชัดเจน โดยแบ่งข้อทางการเมืองระหว่าง 2 พรรคการเมืองใหญ่ในขณะนั้น คือ พรรคไทยรักไทย (เป็นรัฐบาลพรรคเดียว) และพรรคประชาธิปัตย์ (เป็นแกนนำฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล โดยมีพรรคชาติไทย และพรรคมหาชนเป็นพรรคที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล) เมื่อเกิดการแบ่งข้อชัดเจน ทั้งสองฝ่ายก็ยิ่งต้องสร้างจุดยืนที่ต่างกัน

วิธีการจับข้อ/แบ่งข้อทางการเมืองที่ชัดเจนของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล ส่งผลให้ในสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 22 มีความโดดเด่น หากการเมืองไทยเป็นระบบ 2 พรรคการเมือง ความต่างกันในการลงมติ (โหวต) ก็จะชัด เพราะการลงมติข้ามฝ่ายเกิดขึ้นได้ยาก ส่วนสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดอื่นๆ การจับข้อไม่ใช่ 2 พรรคใหญ่ แต่เป็นพรรคร่วมหลายพรรค ทำให้ค่าของทิศทางการลงมติไม่แตกต่างกันมาก

3. โหวตข้ามพรรค

โหวตข้ามพรรค (Cross-Party Voting) เป็นพฤติกรรมการลงมติที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของแต่ละพรรคการเมืองที่ไม่ได้ใช้ ‘ฝ่าย’ ที่แต่ละพรรคสังกัดเป็นสิ่งที่ตั้งต้นในการจัดแบบแผนการโหวต นั่นคือเป็นการเข้าไปดูลักษณะทิศทางการโหวตด้วยการจับคู่ระหว่างพรรคการเมืองทุกพรรคที่อยู่ในรัฐสภา เพื่อหาข้อสรุปว่ามีทิศทางร่วมกันมากน้อยเพียงใดก่อน โดยผิวนิพนธ์แล้วหลายคนอาจเข้าใจว่าการโหวตข้ามพรรคมีความคล้ายคลึงกันในฐานะการคิดในการหาข้อการโหวตตามฝ่าย แต่เมื่อดูในรายละเอียดแล้วจะเห็นว่าการโหวตข้ามพรรคนั้นจะวิเคราะห์การโหวตด้วยสถานภาพของพรรคในฐานะสมาชิกพรรคในรัฐสภาก่อนที่จะใช้ความ

เป็น ‘ฝ่าย’ มาร่วมอธิบายถึงข้อสรุปว่าโหวตตามฝ่ายหรือไม่อย่างไร จุดนี้จึงเป็นความแตกต่างที่แยกค่าทั้งสองออกจากกัน

จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่าพฤติกรรมการโหวตข้ามพรรคนั้นเกิดขึ้นจากส่วนผสมของ 3 ปัจจัยด้วยกัน คือ (1) สถานภาพของพรรคการเมืองว่าเป็นฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล (2) ผลประโยชน์ทางการเมืองที่จะได้รับของแต่ละพรรคการเมืองจากการโหวตข้ามพรรค และ (3) ขนาดของพรรคการเมือง อันได้แก่ การเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ขนาดกลาง หรือขนาดเล็ก โดยข้อค้นพบมีดังนี้ คือ

หนึ่ง ในภาพรวมไม่มีพรรคฝ่ายรัฐบาลโหวตข้ามพรรคกับพรรคฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล มีแต่พรรคในฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล โหวตข้ามพรรคกับพรรคฝ่ายรัฐบาล เหตุผลที่พรรคฝ่ายรัฐบาลไม่มีการโหวตข้ามไปพรรคฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลเลยนั้น อาจเป็นผลมาจากการไม่เห็นประโยชน์ใด ๆ ในการโหวตข้ามไปนอกเสียจากในบางช่วงเวลาที่มีสัญญาณในการเปลี่ยนข้อรัฐบาล พรรครัฐบาลอาจมีการโหวตข้ามไปพรรคฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลได้ ในส่วนเหตุผลที่พรรคฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล บางพรรคโหวตข้ามไปฝ่ายรัฐบาล อาจเป็นผลมาจากการต้องการการสนับสนุนจากพรรครัฐบาลในบางเรื่องที่ต้องการ หรืออย่างมากสุดคือการได้เข้าร่วมรัฐบาล

สอง พรรคการเมืองขนาดใหญ่จะไม่มีการโหวตข้ามพรรค เนื่องจากพรรคขนาดใหญ่เป็นแกนนำของแต่ละฝ่าย จึงมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ โดยพรรคขนาดใหญ่ที่เป็นแกนนำฝ่ายรัฐบาลนั้น มีหน้าที่รักษาความอยู่รอดของรัฐบาล จึงไม่อาจปล่อยให้ ส.ส.โหวตข้ามพรรคได้ แต่สำหรับพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำพรรคฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลนั้น มีหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุล รวมถึงการพยายามเปลี่ยนข้อเพื่อขึ้นมาเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล พรรคแกนนำฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วม

รัฐบาลจึงไม่สามารถปล่อยให้ ส.ส. โหวตข้ามพรรคได้เช่นกัน

สาม พรรคการเมืองขนาดกลางจะมีพฤติกรรมการณ์ลงมติเป็นไปตามสถานะของพรรคนั้นๆ สำหรับพรรคขนาดกลางที่ร่วมรัฐบาล ค่าการโหวตข้ามพรรคจะน้อย เนื่องจากพรรคขนาดกลางได้รับการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีที่ต้องการ ขณะเดียวกัน พรรคขนาดกลางที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล จะมีพฤติกรรมการโหวตข้ามพรรคมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับโอกาสในการเปลี่ยนขั้วทางการเมือง ซึ่งสามารถพิจารณาแบบแผนพฤติกรรมได้ 2 ลักษณะ คือ “พรรคการเมืองขนาดกลางที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาล” และ “พรรคการเมืองขนาดกลางที่เป็นพรรคฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล”

“พรรคการเมืองขนาดกลางที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาล” พฤติกรรมของพรรคการเมืองขนาดกลางที่ร่วมรัฐบาลมีส่วนสำคัญในการกำหนดความอยู่รอดของรัฐบาล เมื่อพิจารณาต่อเนื่องถึง “แรงจูงใจของพรรคการเมืองขนาดกลาง” พบว่า พรรคการเมืองขนาดกลางมี “เก้าอี้รัฐมนตรี” เป็นแรงจูงใจที่สำคัญ อันเป็นผลมาจากการเจรจาต่อรองระหว่างแกนนำพรรคการเมืองขนาดกลางและผู้จัดการรัฐบาล รวมถึงการให้สัตยาบันของพรรคการเมืองขนาดกลางมีตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ อาทิเช่น โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี โฆษกรัฐบาล ฯลฯ ในส่วนของ “ข้อจำกัดของพรรคการเมืองขนาดกลาง” นั้น พบว่า พรรคการเมืองขนาดกลางมีพลังในการต่อรองสูง เนื่องจากมีจำนวน ส.ส. มากพอที่จะสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลได้ แต่กระนั้นพรรคการเมืองขนาดกลางทั้งหลาย ก็ไม่ปรารถนาที่จะออกจากร่วมรัฐบาล จึงส่งผลให้การลงมติของพรรคขนาดกลางยังคงเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และถูกควบคุมผ่านวิปรัฐบาล จึงไม่สามารถข้ามไปลงมติในแนวทางเดียวกับฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลได้

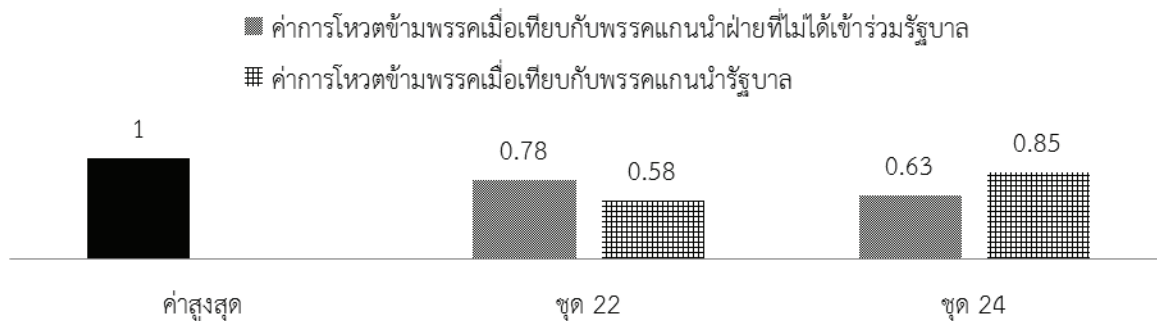
“การเมือง มันจำเป็นจะต้องเรียกว่าสร้าง ความเชื่อมั่น สร้างความศรัทธาในระหว่างเพื่อน นักการเมืองด้วยกัน...คนทำงานด้วยกันคุณทำตอนมีสุข พอมีทุกข์แล้วคุณทิ้งเขา วันหลังใครเขาจะคบกับคุณ” (ผู้บริหารพรรคการเมืองขนาดกลาง)

“พรรคการเมืองขนาดกลางที่เป็นพรรคฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล” เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับพรรคแกนนำพรรคฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลตามแผนภาพที่ 3 แล้ว จะพบว่าค่าการโหวตข้ามพรรคจะมีค่าไม่สูงมากนัก ซึ่งแตกต่างจากพรรคขนาดกลางที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาล ที่มีค่าการโหวตข้ามพรรคที่สูงเมื่อเทียบกับพรรคแกนนำรัฐบาล แสดงให้เห็นว่าพรรคขนาดกลางที่เป็นพรรคฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลไม่ค่อยให้ความสำคัญในการเป็นพรรคฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลมากนัก เนื่องจากไม่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล และหากไม่มีโอกาสในการเข้าร่วมรัฐบาลด้วยแล้ว พฤติกรรมการณ์ลงมติข้ามพรรคไปกับฝ่ายรัฐบาลของพรรคการเมืองขนาดกลางยิ่งลดลง สะท้อนว่า “โอกาส” ในการเข้าร่วมรัฐบาลนั้น แม้ว่าจะเป็นแรงจูงใจในการลงมติของพรรคการเมืองขนาดกลางแล้ว ในแง่หนึ่งก็กลายเป็น “ข้อจำกัด” สำหรับพรรคการเมืองขนาดกลางด้วย

สี่ พรรคขนาดเล็กนั้น สถานภาพการเป็นฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน จะเป็นปัจจัยที่กำหนดพฤติกรรมหลัก เพราะพรรคการเมืองขนาดเล็ก เป็นพรรคที่ไม่มีอำนาจการต่อรอง และไม่ได้รับความสนใจจากแกนนำแต่ละฝ่าย จัดได้ว่าเป็น ‘พรรคเติมเต็ม’ การอยู่หรือไม่อยู่กับฝ่ายรัฐบาลก็ไม่ได้มีผลต่อเสถียรภาพของฝ่ายรัฐบาลมากนัก สำหรับพรรคขนาดเล็กที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาล ก็มีลักษณะเป็น “พรรครอร่วมรัฐบาล” กล่าวคือ ไม่ได้มีพฤติกรรมการลงมติที่ชัดเจนไปในแนวทางใดแนวทางหนึ่ง ซึ่งสามารถพิจารณาแบบแผนพฤติกรรมได้ 2 ลักษณะ คือ “พรรคการเมืองขนาดเล็กที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาล” และ “พรรคการเมืองขนาดเล็กที่เป็นพรรคฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล”

แผนภาพที่ 3

ค่าการโหวตข้ามพรรคของพรรคขนาดกลางซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล
เทียบกับพรรคแกนนำฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลและพรรคแกนนำรัฐบาล



หมายเหตุ - ใน ส.ส. ชุดที่ 20 21 และ 23 ไม่มีพรรคขนาดกลางเป็นพรรคร่วมรัฐบาล

“พรรคการเมืองขนาดเล็กที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาล” จัดว่าเป็นประเภท ‘พรรคเดิมเต็ม’ การอยู่หรือไม่อยู่กับฝ่ายรัฐบาลก็ไม่ได้มีผลต่อเสถียรภาพของฝ่ายรัฐบาลมากนัก พรรคขนาดเล็กประเภทนี้จึงแสดงลักษณะที่เรียกว่าเป็น “พรรคที่ไม่ชัดเจนในสถานภาพ” เห็นได้จากแผนภาพที่ 4 ในสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 20 และชุดที่ 21 ที่มีค่าการโหวตข้ามพรรคต่ำกว่าชุดอื่นๆ เนื่องจากพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลมีเสียงในสภาไม่มากนัก แต่สำหรับชุดที่ 21 เป็นกรณีพิเศษที่มีการควมรวมพรรคขนาดเล็กเข้ามาเป็นพรรคไทยรักไทยทั้งสิ้น ดังนั้นแล้วพรรคขนาดเล็กในสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 21 จึงไม่ได้มีอายุอยู่ตลอดทั้งสภา สำหรับสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 23 และชุดที่ 24 นั้น พบว่าพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลมีจำนวน ส.ส. ที่มากและมีเสถียรภาพค่อนข้างมาก พฤติกรรมของพรรคการเมืองขนาดเล็ก จึงมีลักษณะดังที่ปรากฏในแผนภาพ หากค่าการโหวตข้ามพรรคของพรรคขนาดเล็กสูงมาก ก็สะท้อนถึงเสถียรภาพของพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลที่มีอยู่สูงมากเช่นกัน

“เราเป็นพรรคการเมืองที่มี ส.ส. 1-2 คน เขาก็ไม่สนใจ แต่ภาพที่ออกไป เขาดูจากการลงมติเลือกนายกฯ ถ้าสนับสนุนก็ถือเป็นรัฐบาล ไม่สนับสนุนก็เป็นผู้ค้าน” (อดีต ส.ส. พรรคการเมืองขนาดเล็ก)

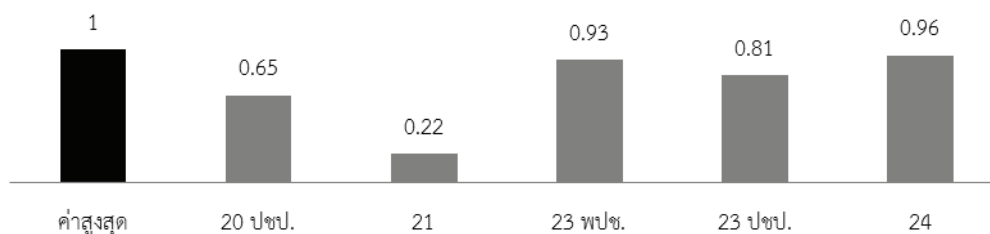
“พรรคการเมืองขนาดเล็กที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาลที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล” จะมีพฤติกรรมส่วนใหญ่คือมีค่าการโหวตข้ามพรรคที่ต่ำเมื่อเทียบกับพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกัน อันเนื่องมาจากการมี “สถานะ” การเป็นพรรคร่วมรัฐบาลที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลไม่มีประโยชน์หรือแรงจูงใจอะไรที่พรรคขนาดเล็กจะเดินตามพรรคแกนนำฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลทั้งหมดหรือมีความกระตือรือร้นในการทำงานมากนัก หากพรรคร่วมรัฐบาลที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลมีโอกาส หรือเล็งเห็นโอกาสในการเปลี่ยนขั้วทางการเมือง ค่าการโหวตข้ามพรรคจะอยู่ในเกณฑ์ที่สูงดังปรากฏในแผนภาพที่ 5 พบว่า สภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 23 รัฐบาลประชาธิปัตย์ที่มีพรรคเพื่อไทย เป็นแกนนำพรรคร่วมรัฐบาลที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล และมีพรรคร่วมที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลคือพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งพรรคเพื่อไทย

เล็งเห็นโอกาสในการเปลี่ยนตัวรัฐบาล เนื่องจากมีจำนวน ส.ส. ของพรรคมากพอสำหรับสั่นคลอนเสถียรภาพและความอยู่รอดของฝ่ายรัฐบาล ฉะนั้น พรรคการเมืองขนาดเล็ก จึงไม่ได้มีลักษณะของการเป็นพรรคร่วมที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลอย่างเต็มตัว แต่จะมีลักษณะเป็น “พรรคที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล”

“บางพรรคมีลักษณะที่กำกวม คือจะว่าเป็นฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลก็ไม่ใช่ จะเป็นรัฐบาลก็ไม่เชิง ก็อาจจะเป็นพรรคที่เรียกได้ว่า รอร่วมรัฐบาล หรือ บางครั้งพรรคเล็กมากๆ ก็ไม่มีเสถียรภาพเพียงพอที่จะต่อรองกับรัฐบาล รัฐบาลก็ไม่ได้มาสนใจ” (อดีตประธานวิปพรรคการเมืองขนาดใหญ่ คนที่ 3)

แผนภาพที่ 4

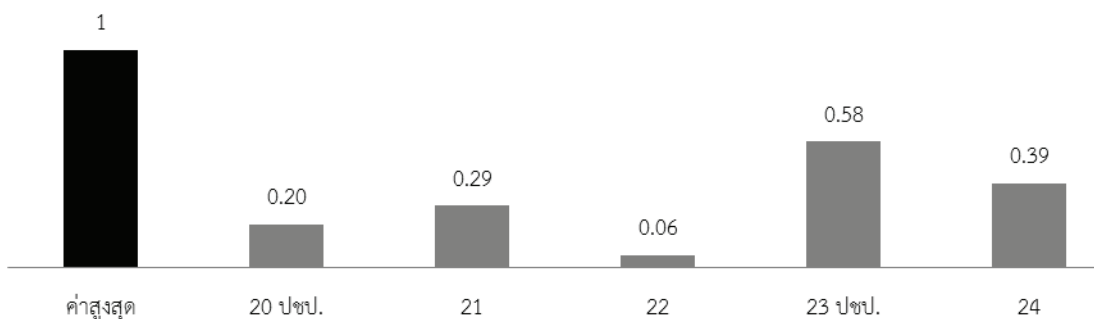
ค่าเฉลี่ยการโหวตข้ามพรรคของพรรคขนาดเล็กซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลเทียบกับพรรคแกนนำรัฐบาลในแต่ละสมัย



หมายเหตุ - ใน ส.ส. ชุดที่ 22 ไม่มีพรรคขนาดเล็กเป็นพรรคร่วมรัฐบาล

แผนภาพที่ 5

ค่าเฉลี่ยการโหวตข้ามพรรคของพรรคขนาดเล็กซึ่งเป็นพรรคร่วมที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล เทียบกับพรรคแกนนำฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลในแต่ละสมัย



หมายเหตุ - ใน ส.ส. ชุดที่ 23 ช่วงพรรคพลังประชาชน ไม่มีพรรคขนาดเล็กเป็นพรรคร่วมที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล

ข้อเสนอแนะเพื่อการออกแบบสถาบันทางการเมือง

เพราะการค้นหาแบบแผนพฤติกรรมการเมืองของ ส.ส. ไม่ใช่จุดประสงค์เดียวของงานวิจัยนี้ จุดประสงค์

ต่อมาที่เกิดจากการค้นพบว่าแบบแผนพฤติกรรมของ ส.ส. เป็นอย่างไรแล้ว ก็จะต้องทำความเข้าใจว่าแบบแผนพฤติกรรมนั้นมีข้อด้อย หรือเปิดโอกาสให้มีการปรับปรุง เพื่อให้พฤติกรรมการเมืองของ ส.ส. นั้นเป็นการโหวต

เพื่อประชาชนมากกว่าการโหวตเพื่อตัวเองหรือเพื่อพรรคหรือกล่าวในอีกด้านหนึ่งคือ งานวิจัยนี้เริ่มจากการหาแบบแผนพฤติกรรมกรรมการลงมติ แต่เมื่อได้แบบแผนแล้วจะทำการวิเคราะห์หาข้อด้อยของแบบแผนเหล่านั้น เมื่อพบข้อด้อยก็จะหาสาเหตุหรือข้อจำกัดเพื่อปรับปรุงระบบหรือกลไกการทำงานที่จะส่งผลต่อพฤติกรรมกรรมการลงมติให้เกิดเป็นข้อดี แต่หากการปรับปรุงไม่สามารถทำได้ การออกแบบระบบหรือกลไกใหม่ที่จะใช้ในระบอบการเมืองก็เป็นสิ่งจำเป็น

(1) โหวตตามพรรค

การตั้งคำถามกับการโหวตตามพรรคของงานวิจัยนี้ไม่ได้อยู่ที่การที่ ส.ส. ต้องโหวตตามพรรค เพราะการเป็น ส.ส. ในระบบรัฐสภานั้น การโหวตตามพรรคคือพฤติกรรมที่มาด้วยกับระบบ หรือเป็นธรรมชาติของตัวแสดงที่จะมีพฤติกรรมตามระบบที่ดำเนินกิจกรรมอยู่

แต่คำถามที่อยู่กับการโหวตตามพรรคของหนังสือและงานวิจัยนี้ คือ ความพยายามในการทำให้ ส.ส. ในระบบรัฐสภาสามารถแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ของตนบ้าง หรือกล่าวในอีกแง่หนึ่งว่า ส.ส. สามารถ “ดี” กับพรรคการเมืองในการทำหน้าที่ผู้แทนของประชาชนได้บ้าง เพราะในบางกรณีการโหวตตามพรรคที่สวนทางกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ก็สะท้อนได้อย่างหนึ่งว่า ส.ส. นั้นไร้ประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ผู้แทน อย่างไรก็ดี การ “ดี” ของ ส.ส. เพื่อคนในพื้นที่เฉพาะเขตเลือกตั้งในบางมุมอาจถูกมองว่าเป็นการกระทำที่ไม่รับผิดชอบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่ใหญ่กว่าได้ แต่ประเด็นก็คือการไม่มีช่องทางให้ผู้นั้นเป็นผลเสียต่อการทำหน้าที่ผู้แทนประชาชนได้เช่นกัน

ซึ่งข้อเสนอในการทำให้ ส.ส. “ดี” กับพรรคได้บ้างได้แก่

- การใช้ประโยชน์จากการตั้งกระทู้และการอภิปราย ซึ่งการใช้ประโยชน์จากเครื่องมือทั้งสองนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นการใช้เครื่องมือทางการทำงานในรัฐสภานี้ให้มีความเป็นทางการและให้เกิดประโยชน์ได้จริง นั่นคือการทำให้การตอบกระทู้นั้นไม่ใช่เป็นพิธีกรรม และการใช้การอภิปรายเพื่อใช้เป็นสื่อในการบอกถึงจุดยืนของตนได้ แม้ว่าในที่สุดตนจะต้องทำตามมติพรรค แต่การได้สื่อสารถึงเหตุผลก็ทำให้เกิดความเข้าใจในพฤติกรรมนั้นๆ ได้

- การเพิ่มอิสระในการลงมติ หรือการลงมติที่เรียกว่า “ไร้การทำงานของวิป” (Unwhipped) ซึ่งไม่ใช่เรื่องใหม่ในการปฏิบัติของ ส.ส. ในระบบรัฐสภา เพราะการมีการโหวตแบบไร้การทำงานของวิปคือ การกำหนดประเด็นของการโหวตที่ ส.ส. มีอิสระได้อย่างเต็มที่ และไม่ต้องกังวลกับผลของการโหวตที่จะตามมา ซึ่งประเด็นที่ถูกกำหนดไว้มักเป็นประเด็น ดังเช่นว่า ประเด็นของชีวิตและความตาย (Life and Death Issues) ประเด็นทางศีลธรรมและความเชื่อทางสังคม (Social and Moral Issues) ประเด็นของการผสมพันธุ์/ การให้กำเนิดชีวิต (Fertilization) และประเด็นการบริหารจัดการในรัฐสภาและเอกสิทธิ์ (Parliamentary Procedure and Privilege Issues and Standing Orders)) (อรรถสิทธิ์ พานแก้ว 2558)

- การเพิ่มความโปร่งใสในการทำงานของพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยคือ การเปิดเผยวิธีการที่ได้มาซึ่งมติพรรคในประเด็นที่จะลงมติก่อนที่จะกลายเป็นมติของการลงมติของพรรคซึ่งจะต้องเผยแพร่ในระยะเวลาที่เป็นปัจจุบัน

- การมีการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Voting) เป็นสิ่งที่เรียกว่าการสร้าง “มาตรการความปลอดภัย (Safety Net) ทางการเมืองให้แก่ ส.ส.”

ซึ่งหมายความว่า แม้การถือของ ส.ส. จะถูกมองจากพรรคเองว่าเป็นการกระทำที่สมควรได้รับการลงโทษ แต่ทว่าการถือขึ้นเป็นความต้องการจากประชาชน การสร้างพื้นที่หรือมาตรการความปลอดภัยในการที่จะมีโอกาสในการแสดงให้เห็นว่า การมีพฤติกรรมที่ไม่ทำตามมติพรรคในบางครั้งนั้นไม่ได้ส่งผลลบขึ้นร้ายแรง การมีการเลือกตั้งขึ้นต้นจึงเปรียบเสมือนตาข่ายที่รองรับหาก ส.ส. นั้นถูกผลักดันออกจากที่ยืนของพรรค (อรรถสิทธิ์ พานแก้ว 2558)

(2) โหวตตามฝ่าย

การโหวตตามฝ่ายเกิดจากความต้องการที่จะคงสถานะความเป็นพรรคฝ่ายรัฐบาลและการทำให้เกิดเสถียรภาพในการทำงานของฝ่าย รวมถึงความต้องการที่จะเข้าไปอยู่ในฝ่ายของรัฐบาล พฤติกรรมนี้ก่อให้เกิดการไม่ทำตามความคาดหวังของประชาชนต่อการทำหน้าที่ ส.ส. เช่น การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือการคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร หรือการใช้กลยุทธ์ในทางการเมืองที่ไม่สร้างสรรค์ เช่นนี้แล้วข้อเสนอแนะสำหรับแบบแผนพฤติกรรมนี้คือ

- การให้มีช่องของการทำประชาตติเสียงข้างน้อยคือการเปิดโอกาสให้เสียงส่วนน้อยในรัฐสภาสามารถมีเครื่องมือในการคานอำนาจกับเสียงส่วนใหญ่ในสภาได้ ซึ่งก็คือ ให้ประเด็นที่สมาชิกรัฐสภาเสียงส่วนน้อย จะขอลงประชามติเป็นประเด็นที่มีความสำคัญต่อประชาชนอย่างแท้จริง ก็ควรกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องลงชื่อรับรองด้วยเพื่อป้องกันการนำกลไกดังกล่าวไปใช้เพื่อประโยชน์ของพรรคแต่เพียงอย่างเดียว (ชมพูนุท ตั้งถาวร 2558)

(3) โหวตข้ามพรรค

การโหวตข้ามพรรคเป็นพฤติกรรมที่ ส.ส. นั้นไม่ได้แสดงให้เห็นว่าได้โหวตเพื่อประชาชน แต่เป็นการโหวตเพื่อให้ตนและพรรคการเมืองของตนนั้นคงสถานะของการเป็นพรรคร่วมรัฐบาล หรือทำให้ตนและพรรคการเมืองของตนมีโอกาสในการเข้าไปร่วมเป็นฝ่ายรัฐบาล ที่สำคัญการเกิดขึ้นของพฤติกรรมนี้เกิดขึ้นเพราะในระบบการเมืองไทยมีพรรคการเมืองขนาดเล็กมากเกินไปในระบบ ดังนั้น ข้อเสนอของส่วนการโหวตข้ามพรรค คือ

- การนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนคู่ขนาน (Mixed Member Majoritarian: MMM / Parallel System) มาใช้

สรุป

เมื่อถามว่า “ส.ส. โหวตเพื่อใคร ?” คำตอบที่ได้ก็คือ ส.ส. นั้นโหวตตามพรรค และกับคำถามต่อไปที่ว่าแล้วพรรคการเมืองโหวตตามฝ่ายอย่างไร คำตอบที่ได้ก็คือ เฉพาะ ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลพรรคขนาดใหญ่และขนาดกลางเท่านั้นที่โหวตตามฝ่าย ส่วนพรรคขนาดเล็กนั้นมีปัจจัยของผลประโยชน์และการต่อรองทางการเมือง ที่ส่งผลต่อการโหวตตามฝ่าย และเมื่อถามอีกว่าพรรคการเมืองโหวตข้ามพรรคหรือไม่ คำตอบที่ได้ก็คือ มีการโหวตข้ามพรรคมากในฝ่ายพรรคร่วมรัฐบาลและพรรคการเมืองในฝ่ายที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลที่มองเห็นว่าการโหวตข้ามพรรคไปยังพรรคฝ่ายรัฐบาลนั้นอาจจะทำให้เพิ่มโอกาสการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายรัฐบาลในอนาคต

ถึงแม้ว่าแบบแผนพฤติกรรมเหล่านี้จะถูกอธิบายถึงที่มาของแบบแผนด้วยทฤษฎีและแนวคิดที่ได้อธิบายไว้ คล้ายคลึงกันรวมทั้งการได้อธิบายของตัวแสดงพฤติกรรมบางส่วนซึ่งภาพของพฤติกรรมและคำอธิบายก็นำมาสู่ข้อสรุปที่ว่า แม้แบบแผนพฤติกรรมเหล่านี้จะเป็นไปตามที่ฐานคิดและความคาดหวังที่มีแต่

แบบแผนพฤติกรรมเหล่านี้ยังคงถูกมองว่ามีข้อด้อยที่ทำให้ต้องขบคิดและเสนอหนทางที่จะเปลี่ยนข้อด้อยเหล่านั้นให้เป็นข้อดี เพื่อให้การโหวตในแบบแผนต่างๆ ได้ขยับเข้าไปสู่พฤติกรรมที่เรียกว่าเป็นพฤติกรรมโหวตที่ผู้แทน “โหวตเพื่อประชาชน” ให้มากที่สุด

ดังนั้น ข้อเสนอที่มีมาในงานวิจัยนี้จึงเป็นข้อเสนอที่บางข้อเสนอมองว่าจะไม่ได้เกี่ยวกับการออกแบบสถาบันทางการเมืองใหม่ แต่อาจจะต้องมีการเน้นย้ำและชี้ให้เห็นวิธีที่จะทำให้กลไกที่มีอยู่เดิมนั้นจะสามารถทำให้เกิดการขยับของแบบแผนพฤติกรรมต่างๆ ได้

แต่เมื่อพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้ว การออกแบบสถาบันทางการเมืองแบบเป็นทางการ (Formal Institution) หรือการปรับใช้ของเดิมนั้นก็มีข้อจำกัดของตัวสถาบันทางการเมืองเหล่านั้นเอง เพราะแม้จะมีการบังคับใช้ (Enforcement) แต่การขาดการเห็นพ้องจากความไม่เป็นทางการของวิถีปฏิบัติในสังคม (Informal Institution) การเข้ากันไม่ได้ของความเป็นทางการของกฎ ระเบียบ แบบเป็นทางการกับความเชื่อและวิถีปฏิบัติของคนในสังคม และการที่คนในสังคมไม่ได้เห็นความสำคัญของการใช้กฎ ระเบียบ หรือกลไกของสถาบันทางการเมืองเพื่อให้เกิดพฤติกรรมใหม่หรือการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเดิม ความสำเร็จของการออกแบบสถาบันทางการเมืองนั้นจะไม่มีทางเกิดขึ้นได้เลย

กล่าวในอีกแง่หนึ่งว่า การจะเปลี่ยนให้ ส.ส. ไม่โหวตตามพรรค โดยการให้มีการโหวตในบางเรื่องอย่างอิสระ การใช้กลไกของกระตุ้มและการอภิปราย หรือแม้กระทั่งการมีการเลือกตั้งขึ้นต้น หากประชาชนไม่วางแรงกดดันหรือแสดงให้ ส.ส. ได้รับรู้ตั้งแต่จุดเริ่มต้นที่การโหวตของ ส.ส. ด้วยการแสดงความต้องการทางนโยบายและทางการเมืองผ่านเรื่องพิจารณาและร่างกฎหมายต่างๆ แล้ว การใช้กลไกทางสถาบันทางการเมืองเหล่านี้ก็ยากที่จะเกิดผล นอกจากนี้ ควรจะมีการกลับมาปรับปรุง

ความต้องการของประชาชนก่อนที่จะมีการนำไปถกเถียงในพรรคการเมืองหรือในรัฐสภา เพราะ ส.ส. และพรรคการเมืองมักจะอ้างว่าประชาชนไม่ได้ส่งสัญญาณอะไรในเรื่องการโหวต ดังนั้นจึงเกิดการตีความว่า ส.ส. และพรรคการเมืองก็น่าจะสามารถตัดสินใจแทนประชาชนได้เลย เช่นนี้แล้วรูปแบบการเป็นผู้แทนของประเทศไทยก็จะเป็นรูปแบบของผู้แทนที่ตัดสินใจแทนประชาชน (Trustees) มากกว่าแบบที่เป็นผู้แทนที่รับฟังความต้องการของประชาชนแล้วจึงมาถ่ายทอดความต้องการนั้น (Delegates) ซึ่งในที่สุดประชาชนเองจะต้องตัดสินใจว่าตนนั้นมีความพึงพอใจกับรูปแบบไหนมากที่สุด

เช่นเดียวกับการโหวตตามฝ่ายหรือการโหวตข้ามพรรคของพรรคการเมืองที่ในที่สุดก็เห็นว่าเป็นการโหวตเพื่อผลประโยชน์ของนักการเมืองและพรรคการเมืองเป็นหลักเริ่มต้น การโหวตเพื่อเพิ่มโอกาสในการเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลอาจจะเกิดประโยชน์กับพรรคการเมืองและ ส.ส. ในสังกัด แต่สำหรับประชาชนแล้วการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลอาจจะไม่ส่งผลที่เป็นประโยชน์อะไรแก่ประชาชนเลย การเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในแขนงพรรคฝ่ายรัฐบาลในฐานะที่เป็น ‘พรรคเดิมนั่น’ ไม่ได้ทำให้ความต้องการทางด้านนโยบายหรือการเมืองแก่ประชาชนเลย

ที่สุดแล้ว การไม่วางแรงกดดันหรือแสดงความต้องการให้ถูกต้องของประชาชนจะเป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับต้นๆ เพราะสำหรับผู้ศึกษาในเรื่องของการออกแบบและสถาบันทางการเมืองที่หวังผลต่อการเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองไม่ว่าจะเป็นรูปแบบหรือพฤติกรรมของคนในระบบการเมืองนั้นๆ จะมีบทเรียนของการล้มเหลวของการออกแบบสถาบันทางการเมืองที่ว่า หากไม่เกิดความเข้าใจในที่มาและเป้าหมายของการมีกลไกของสถาบันตามการออกแบบเพียงพอที่จะนำไปสู่การปรับพฤติกรรมของคนที่จะใช้

และอยู่กับสถาบันการเมืองที่ออกแบบนั้นๆ แล้ว
เพียงการมีสถาบันทางการเมืองขึ้นมาจะไม่ได้ช่วยให้
ผลสำเร็จของการออกแบบนั้นเกิดขึ้นได้แล้ว

สำหรับงานวิจัยนี้แล้วการค้นพบว่า ส.ส. โหวตเพื่อ
ตนเองและพรรคการเมืองเพราะผลประโยชน์และ
สถานภาพในการทำงานของรัฐสภาไม่ได้สื่อว่าเป็น
ความบกพร่องของ ส.ส. และการแก้ไขข้อบกพร่องนั้น
จะต้องเกิดขึ้นในฝั่งของ ส.ส. เพียงฝ่ายเดียว แต่จะเสนอว่า

การกลับมามองตนเองของประชาชนและเปลี่ยนความ
รู้สึกที่ว่าแท้จริงแล้วตัวประชาชนเองต่างหากที่จะต้อง
ทำตัวเป็นผู้สร้างแรงกดดันและส่งสัญญาณให้แก่ ส.ส. ว่า
ควรจะต้องโหวตอย่างไรที่เป็นการโหวตเพื่อประชาชน
ไม่ใช่ปล่อยให้การโหวตของ ส.ส. เป็นเหมือนการให้
เช็คเปล่าๆ ที่จะเขียนจำนวนเท่าไรก็ได้ เพราะในที่สุด
ประชาชนเองจะค้นพบว่าเงินในบัญชีได้หมดไปแต่ไม่ได้
อะไรกลับคืนมาจากการโหวตนั้นๆ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์ และ นรนิติ เศรษฐบุตร. (2521). *พรรคการเมือง*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ชมพูนุท ตั้งถาวร. (2558). การลงประชามติ: เครื่องมือยุติความขัดแย้งในรัฐสภา ใน ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (บรรณาธิการ) *การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 16 ประจำปี 2557-8 ทศวรรษประชาธิปไตยไทย: พลวัตแห่งดุลอำนาจ*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า
- นัครินทร์ เพชรสิงห์. (2553). *ความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคชาติไทยพัฒนา*. (ภาคนิพนธ์รัฐศาสตร-มหาบัณฑิต สาขาการเมืองการปกครอง). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2550). *รายงานการวิจัยเสริมหลักสูตรเรื่องแนวทางการปรับปรุงระบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง*. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ปัทมา สุปก่าปิง. (2552). *รายงานเรื่องความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2550 กรณีศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า
- พฤติสาณ ชุมพล. (2553). *ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ศาสตรินทร์ ต้นสุน. (2550). *ความสำเร็จทางการเมืองและความเป็นสถาบันการเมืองของพรรคไทยรักไทย*. (ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการเมืองการปกครอง). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สตีธร ธนานิธิโชติ. (2555). พรรคการเมืองไทยยังไม่ “เข้มแข็ง”. *วารสารการเมือง การบริหารและกฎหมาย* 5 (3), 117-146
- สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. (2546). พรรคการเมืองไทย ใน สีดา สอนศรี (บรรณาธิการ) *พรรคการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้* (หน้า 188-294. กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อรรถสิทธิ์ พานแก้ว. (2558). *เพิ่มดุลอำนาจระหว่าง ‘นักการเมือง’ และ ‘พรรคการเมือง’: เพิ่มประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ “ผู้แทนราษฎร”*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า

ภาษาอังกฤษ

- Back, Hanna. (2003). Explaining and predicting coalition outcomes: Conclusion from studying data on local coalitions. *European Journal of Political Research* 42: 441-472
- Bowler, S., Farrell, D.M., & Katz, R.S. (1998). Party Cohesion, Party Discipline, and Parliaments. In S. Bowler, D. M. Farrell, and R. S. Katz. (Eds.), *Party Discipline and Parliamentary Government*. (pp.3-22). Columbus: Ohio State University Press.
- Chambers, P. (2005). Evolving Toward What?: Parties, Factions, and Coalition Behavior in Thailand Today. *East Asian Studies* 5 (3), 495-520.

- Chambers, P. W. & Croissant, A. (2010). Monopolizing, Mutualizing, or Muddling Through: Factions and Party Management in Contemporary Thailand. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 29 (3), 3-33.
- Cox, G. W. & McCubbins, M.D. (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press
- Cox, G. W. & McCubbins, M.D. (1993). *Legislative Leviathan*. Berkeley, CA.: University of California Press.
- Davidson-Schmich, L. K. (2006). The Origins of Party Discipline: Evidence from Eastern Germany. *German Politics and Society*. 79 (24:2), 23-43.
- De Swaan, Abram. (1973). *Coalition Theories and Cabinet Formations: A study of formal theories of coalition formation applied to nine European parliaments after 1918*. San Fransisco: Jossey-Bass
- Diermeier, D. & Feddersen, T.J. (1998). Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure. *American Political Science Review*. 92, 611-621.
- Fenno, Richard F. (1978). *Home Style: House Members in Their Districts*. Boston: Little, Brown
- Ferejohn, J. A. & Fiorina, M. A. (1975). Purposive Models of Legislative Behavior. *The American Economic Review*. 65 (2), 407-414.
- Flavelle, L. & Kaye, P. (1986). Party Discipline and Legislative Voting. *Canadian Parliamentary Review*. Summer, 6-9.
- Godbout, J.-F. & H?yland, B. (2011). Legislative Voting in the Canadian Parliament. *Canadian Journal of Political Science*. 44 (2), 367-388.
- Hix, S. & Noury, A. (2016). Government-Opposition or Left-Right? The Institutional Determinants of Voting in Legislatures. *Political Science Research and Methods*. 4 (2), 249-273.
- Huber, J. (1996). The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies. *American Political Science Review*. 90, 269-282.
- Kam, C. J. (2009). *Party Discipline and Parliamentary Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laver, Michael, and Norman Schofield. (2001). *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Ann Arbor: The University of Michigan Press
- Mayhew, D. R. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press

- McCargo, D. (1997). Thailand's political parties: Real, authentic and actual in Political Change. In Hewison, K. (Ed.), *Thailand: Democracy and Participation*. London and New York: Routledge. 114-131.
- Ockey, J. (1994). Political Parties, Factions, and Corruption in Thailand. *Modern Asian Studies*. 28 (2), 251-277.
- Ockey, J. (2003). Change and Continuity in the Thai Political Party System. *Asian Survey*. 43 (4), 663-680.
- Poole, K. T. & Rosenthal H. (1997). *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*. Oxford: Oxford University Press.
- Poole, K. T. (2005). *Spatial Models of Parliamentary Voting*. Cambridge: Cambridge University Press
- Scarrow, S. (2005). *Implementing Intra-Party Democracy: Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspective*. Washington D.C: National Democratic Institute for International Affairs.
- Shepsle, K. A. (1979). Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models. *American Journal of Political Science*. 23, 27-59.
- Shepsle, K. A. & Weingast, B.R. (1981). Structure Induced Equilibrium in Legislative Choice. *Public Choice*. 37, 509-519.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University
- Ufen, A. (2008). Political Party and Party System Institutionalization in Southeast Asia: Lessons for Democratic Consolidation in Indonesia, the Philippines and Thailand. *The Pacific Review*. 21(3), 327-350.
- Zhang, X. (2007). Political Parties and Financial Development: Evidence from Malaysia and Thailand. *Journal of Public Policy*. 27 (3), 341-374.

ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*

Proposal for Local Government Reform in Thailand

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์**

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่อง “ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย” มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาทบทวนถึงสภาพปัญหาและข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ภายหลังจากการปฏิรูปครั้งสำคัญช่วงหลัง พ.ศ. 2540 ว่าผลของการปฏิรูปในครั้งนั้นส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นไทยเปลี่ยนแปลงไปในเชิงโครงสร้างอย่างไร และภายใต้ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีข้อจำกัดอย่างไร รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปและปรับปรุงโครงสร้างของการจัดการปกครองท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาและข้อจำกัดเหล่านั้น การศึกษาวิจัยทำให้พบว่า การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นไม่ได้มีการพิจารณาถึงภารกิจที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอย่างรอบคอบ และเป็นการปฏิรูปที่ขาดความเชื่อมโยงกับการปฏิรูประบบราชการ และยังนำไปสู่ปัญหาด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (upper-tier) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (lower-tier) อันส่งผลสำคัญต่อการขับเคลื่อนและดำเนินการกิจด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่

ด้วยสภาพปัญหาข้างต้นนั้น จึงมีข้อเสนอแนะที่สำคัญคือให้มีการปฏิรูปเชิง “โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในมิติต่างๆ เพื่อมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด โดยเสนอให้ในการปฏิรูปการจัดการปกครอง

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่อง “ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างท้องถิ่นในประเทศไทย” ซึ่งสนับสนุนทุนวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า

** รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดร.)

ท้องถิ่นต้องพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ที่จะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพิจารณาว่าการปฏิรูปการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการ นอกจากนี้ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเองก็ต้องได้รับการปรับปรุงด้วยเช่นกัน โดยเสนอว่าโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบ 2 ชั้นยังอาจมีความเหมาะสม แต่ต้องมีการเน้นให้เกิดการประสานงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทั้งสองระดับ

คำสำคัญ: การปกครองท้องถิ่นไทย, การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย, การกระจายอำนาจ

Abstract

This research explores the problems and structural constraints of local governance in Thailand since the major reforms in 1997. The aim is to analyze the effects the reforms have had in terms of structural changes in Thai local government and the limitations under these changes, as well as to make recommendations for reform and improvement of local government in Thailand to address the problems and constraints. The research revealed that the 1997 reform did not take into account the main tasks of local government and failed to link with other bureaucratic reforms, which contributed to a negative power dynamic between the upper-tier and lower-tier local government. Consequently, these challenges hinder the propellent and development of public service provision.

With this in mind, structural reform of local government in various dimensions is proposed to effectively and efficiently address issues of development and provision of public services to local communities. Devolution of power is proposed as an essential means of securing successful local government reform. In addition, reform of local governance must be implemented in parallel with bureaucratic reform. Last but not least, this research suggests that the structure of Thai local government must be improved. The two-tiered structure is still practical but requires more cohesive cooperation between the upper and lower-tier.

Key words: Thailand Local Government, Thailand Local Government Structure Reform, Decentralization

1. บทนำ

การกระจายอำนาจ (decentralization) ที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปสถาบันการเมืองตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รวมถึงกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยทั้งในส่วนโครงสร้างภายนอก (External Structure) และโครงสร้างภายใน (Internal Structure) กล่าวคือ บทบัญญัติในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจากโครงสร้างแบบชั้นเดียว (Single-tier System) ซึ่งมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการดำเนินกิจการในเขตจังหวัดที่อยู่นอกเหนือเขตเทศบาลและสุขาภิบาล (ศุภสวัสดิ์ ชีวาลย์, 2555, 52.) มาเป็นระบบโครงสร้างแบบ 2 ชั้น (Two-tier System) อันประกอบด้วยโครงสร้างชั้นบน (Upper-tier) คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินภารกิจครอบคลุมพื้นที่ในเขตจังหวัดและโครงสร้างชั้นล่าง (Lower-tier) อันประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและมีอำนาจในการดำเนินภารกิจภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่

ด้านโครงสร้างภายใน (Internal Structure) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นที่ทราบกันดีว่าในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 ข้าราชการประจำจากกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำให้การปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมากขึ้นกว่าในอดีต

อย่างไรก็ตาม เป็นระยะเวลาเกือบ 2 ทศวรรษที่เกิดการเปลี่ยนแปลงกับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น ซึ่งภายใต้ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวพบว่าระบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบ 2 ชั้นแบบที่เป็นอยู่นั้นได้นำมาซึ่งปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper-tier) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower-tier) กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ชั้นนั้นยังคงมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนยังขาดการเชื่อมประสานการทำงานที่ดีกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างอันทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ชั้นไม่สามารถบูรณาการร่วมกันในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและวางยุทธศาสตร์ของท้องถิ่น (วุฒิสาร ตันไชย, 2557, 49.) ในขณะเดียวกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการออกแบบโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ส่งผลให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็ง (Strong – Executive) และผู้บริหารฯ ไม่จำเป็นต้องรับฟังเสียงของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกรณีที่ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและฝ่ายสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “กลุ่ม” หรือ “ทีมงานการเมือง” เดียวกัน ยังมีผลทำให้สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร อันส่งผลกระทบโดยตรงต่อหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552, 102-105.)

จากสภาพปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งภายในและภายนอกตามที่ได้กล่าวมา งานวิจัยชิ้นนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อ

ประการแรก เพื่อศึกษาทบทวน แนวคิดรูปแบบหลักการในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในมิติเชิงโครงสร้าง

ประการที่สอง เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น และ

ประการที่สาม เพื่อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

ทั้งนี้เนื้อหาของบทความวิจัยนี้จะเริ่มต้นจากกรอบแนวคิดที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น จากนั้นในส่วนต่อมาจะเป็นการทบทวนถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นหลัง พ.ศ. 2540 และในส่วนที่สาม จึงจะเป็นการนำเสนอถึงแนวทางที่สำคัญในการปฏิรูปและปรับปรุงโครงสร้างของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย และส่วนสุดท้ายจะเป็นส่วนของบทสรุป

2. กรอบแนวคิดเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

สำหรับการศึกษาเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น จำเป็นต้องอาศัยกรอบแนวคิดที่สำคัญ 3 แนวคิด เพื่อทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาและนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะ คือ แนวคิดแรก แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization) แนวคิดที่สอง คือแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) และแนวคิดที่สาม คือแนวคิดเรื่องเริ่มต้นที่ท้องถิ่น

(Subsidiary) ดังอธิบายโดยสังเขปได้ดังนี้

2.1 แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization)

แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจถือเป็นแนวคิดที่มีพลวัตอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลากว่าครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา ทั้งนี้ แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจนั้นมีความหลากหลายและมีความหมายที่พัฒนาไปในแต่ละช่วงเวลา ดังที่ G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli ได้แบ่งพลวัตของการกระจายอำนาจออกเป็น 3 ช่วงเวลาสำคัญด้วยกัน ดังที่สามารถสรุปได้โดยสังเขปคือ (1) วิวัฒนาการของการกระจายอำนาจในช่วงแรก อาจเริ่มต้นขึ้นเมื่อผ่านช่วงสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 มาแล้วระยะหนึ่ง คือนับตั้งแต่ทศวรรษ 1970 จนถึงทศวรรษ 1980 โดยสาระสำคัญของแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจในยุคนี้将使มีความสำคัญกับ “การแบ่งอำนาจ” หรือ “การกระจายอำนาจภายในระบบราชการ” ซึ่งเป็นการเน้นถึงระบบการมอบอำนาจระหว่างราชการส่วนกลางกับตัวแทนของราชการส่วนกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ (2) วิวัฒนาการของการกระจายอำนาจในช่วงที่สอง เป็นวิวัฒนาการที่เริ่มต้นขึ้นในช่วงกลางทศวรรษ 1980 จนถึงช่วงกลางทศวรรษ 1990 โดยสาระสำคัญของช่วงดังกล่าวคือแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจได้เริ่มให้ความสำคัญกับปัจจัยทางด้านการเมือง ตลอดจนการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) และระบบตลาดเสรี (market liberalization) ทำให้แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจในช่วงนี้ยังมุ่งเน้นไปที่หลักการว่าด้วย “การถ่ายโอนอำนาจ” (devolution) ในการจัดทำบริการสาธารณะไปให้กับตัวแทนของประชาชนที่เป็นผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระในการบริหารและจัดการบริการสาธารณะเหล่านั้น รวมทั้งการถ่ายโอนการจัดบริการสาธารณะไปให้แก่ภาคเอกชน (private sector) ให้เป็นผู้จัดบริการแทน

รัฐบาลและ (3) วิวัฒนาการของการกระจายอำนาจในยุคปัจจุบัน ที่เริ่มต้นขึ้นในช่วงกลางทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา โดยการกระจายอำนาจในยุคนี้มีสาระสำคัญที่การมุ่งเน้นความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านองค์กรภาคประชาสังคมในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งยึดหลักที่ว่าประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen-centered) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน รวมทั้งมีความรับผิดชอบ และสามารถให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ (Cheema & Rondinelli, 2007, 1-4.)¹

2.2 แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy)

หากพิเคราะห์ตามความหมายแล้ว คำว่า “ประชาธิปไตย” เป็นคำที่อธิบายถึงรูปแบบและการแบ่งสรรอำนาจภายในระบบการปกครองระบบหนึ่ง ซึ่งระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน ประชาชนแต่ละคนมอบอำนาจที่แต่เดิมตนพึงมีให้แก่คณะบุคคล กลุ่ม หรือ พรรคการเมือง เข้าไปทำหน้าที่เหล่านั้นแทนตน เรียกว่า ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) โดยพื้นฐานที่สุดแล้ว การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะมีจุดเน้นสำคัญ 3 เรื่อง คือ ความเสมอภาคในทางการเมือง (political equality) การมีส่วนร่วมของประชาชน (popular participation) และผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) (Heywood, 1992, 273-281.) ส่วนคำว่า “ท้องถิ่น” หรือ “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึงสถาบันการเมืองระดับท้องถิ่น อันเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นจะเป็นหน่วยให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องการเมืองการปกครอง และมีความเข้าใจในความต้องการของคนในท้องถิ่นมากกว่า จึงทำให้การบริหารงานของ

ท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสูงกว่าการบริหารงานของรัฐบาลกลาง (Stoker, 1996, 5.) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาคุณลักษณะของประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) พบว่าสามารถจำแนกได้ออกเป็น 4 ประการที่สำคัญ ดังนี้

(1) โครงสร้างทางการเมืองและการบริหารที่มีลักษณะเปิดกว้าง (openness) สำหรับประชาชนในท้องถิ่นให้เข้าไปมีส่วนร่วมได้ ลักษณะเช่นนี้สะท้อนว่าประชาชนมีความสามารถที่จะเข้าไปตรวจสอบ (being accountable) การทำงาน และเป็นการเพิ่มความโปร่งใส (transparency) ให้กับการบริหารงานของท้องถิ่น (Stoker, 1996, 195.)

(2) การตอบสนองต่อความต้องการและข้อคิดเห็นของประชาชน (responsiveness) ซึ่งสะท้อนออกมาจากนโยบายและวิธีการผลักดันนโยบายให้เกิดสัมฤทธิ์ผล โดยอาจมีกฎหมายหรือข้อบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับฟังความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชน รวมถึงการประกันสิทธิของประชาชนต่อการร้องเรียนในเรื่องต่าง ๆ

(3) ความเป็นอิสระ (autonomy) ซึ่งหมายถึงท้องถิ่นจะต้องมีอิสระจากการควบคุมที่เคร่งครัดของการบริหารราชการส่วนกลาง มีขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวาง สามารถริเริ่มแผนหรือโครงการได้โดยไม่ต้องจำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากส่วนกลาง มีอิสระด้านงบประมาณและการบริหารบุคลากร และควรมีอิสระจากการครอบงำของกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่น

(4) ความเข้มแข็งในแนวคิดเรื่องผู้แทน (representativeness) ท้องถิ่นจะเป็นประชาธิปไตยได้จะต้องเป็นท้องถิ่นที่ยึดมั่นในวิถีทางของประชาธิปไตยแบบตัวแทน ประชาชนมีสิทธิในการเลือกผู้แทนและ

¹ สามารถพิจารณาแนวคิดลักษณะดังกล่าวนี้เพิ่มเติมได้ใน Anwar Shah with Sana Shah, “The New Vision of Local Governance and the Evolving Role of Local Governments” in Anwar Shah, ed., *Local Governance in Developing Countries* (Washington D.C.: The World Bank, 2006) 22-24.

มีโอกาสในการเข้าไปเป็นผู้บริหารของท้องถิ่นอย่างเท่าเทียม ปราศจากความไม่เป็นธรรมและความแตกต่างทางศาสนา สีผิว ชชาติพันธุ์ (Beetham, 1996, 32.)

2.3 แนวคิดเรื่องเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity)

แนวคิดเรื่องเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity) คือแนวคิดที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทหลักในการทำภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นจนเต็มกำลังและขีดความสามารถของหน่วยงานในระดับท้องถิ่นนั้นโดยที่หน่วยงานหรือรัฐในส่วนกลางเป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุนและส่งเสริมเท่านั้น และภายใต้แนวคิดนี้ยังมุ่งหวังให้การตัดสินใจด้านการบริหารพื้นที่เป็นไปโดยองค์กร/หน่วยงานระดับล่างที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดก่อนเป็นอันดับแรก โดยที่หน่วยงานในโครงสร้างระดับบนไม่แทรกแซงการตัดสินใจเหล่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงรากฐานของแนวคิดเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity) พบว่าเป็นการอธิบายการแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมในสังคม โดยชี้ให้เห็นถึงผลเสียของการรวมอำนาจไว้ ณ ที่ใดที่หนึ่งหรือระดับใดระดับหนึ่งโดยละเลยการพิจารณาถึงความแตกต่างของพื้นที่ในระดับต่างๆ อันจะส่งผลเสียต่อสมดุลของการพัฒนาสังคม ดังนั้น รัฐหรือหน่วยงานส่วนกลางจึงควรให้องค์กร/หน่วยงานที่เล็กที่สุดหรือหน่วยงานในระดับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อคงไว้ซึ่งสิทธิของท้องถิ่นในการปกครองตนเอง (local self-government) และในการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยที่หน่วยงานส่วนกลางควรเป็นผู้สนับสนุน และดำเนินการเฉพาะเรื่องใหญ่ที่เกินศักยภาพของหน่วยงานระดับท้องถิ่น แนวคิดนี้ยังถูกนำไปใช้จัดดุลความสัมพันธ์ระหว่างแต่ละมลรัฐกับรัฐบาลกลาง ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ใน ค.ศ. 1791 (พ.ศ. 2334) เป้าหมายในครั้งนั้น สหรัฐอเมริกาต้องการปรับดุลความสัมพันธ์เพื่อมิให้แต่ละมลรัฐสูญเสียความเป็นอิสระของตนและไม่ต้องการ

ให้รัฐบาลกลางมีอำนาจมากเกินไปเพื่อป้องกันการฉ้อฉลอำนาจ (Ollman & Birnbaum, 1990, 1-9. อ้างถึงใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2553, 245-246.) นอกจากนี้หลักการนี้ยังนำไปใช้เป็นหลักการสำคัญของกฎบัตรยุโรปว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (European Charter of Local Self-Government) เพื่อให้มีหลักประกันที่มุ่งให้อำนาจไม่กระจุกตัวอยู่ในระดับบน แต่กระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปในหลายระดับ โดยส่งเสริมบทบาทขององค์กรระดับล่างและเปิดโอกาสให้ประเด็นปัญหาต่างๆ ไปถึงประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

แนวคิดที่กล่าวมาทั้ง 3 แนวคิดนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นแนวคิดหลักที่มีความสำคัญต่อการศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ กรอบแนวคิดทั้ง 3 จะถูกนำมาใช้ในการพิจารณาถึงสภาพปัญหาของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย รวมทั้งในการนำเสนอถึงแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทยนั้น แนวคิดทั้ง 3 ประการนี้ ก็จะเป็นแนวคิดหลักที่งานศึกษาวิจัยนี้ให้ความสำคัญเช่นกัน ในอีกนัยหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่าข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของไทยที่เสนอในงานวิจัยชิ้นนี้ ใช้แนวคิดทั้ง 3 เป็นหลักสำคัญในการจัดทำข้อเสนอแนะ

3. ทบทวนสภาพปัญหาเชิงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นไทย

การปกครองท้องถิ่นไทยถือว่ามีพัฒนาการมาเป็นระยะเวลาพอสมควร โดยนับตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้ปรากฏเด่นชัดและมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นของไทยกลับดูไม่มีความเข้มแข็ง

มากนัก เนื่องด้วยนโยบายของรัฐบาลมักไม่ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทที่กว้างขวางมากนัก จวบจนกระทั่งช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ที่การปกครองท้องถิ่นไทยได้รับการปฏิรูปอย่างจริงจัง แต่ทว่าการปฏิรูปดังกล่าวก็ยังคงต้องเผชิญปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการและในหลายมิติ ซึ่งหากทบทวนสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอันเกี่ยวข้องกับมิติ ด้านโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทย สามารถกล่าวโดยสรุปแยกเป็นประเด็นที่สำคัญๆ ดังนี้

3.1 การปฏิรูปหรือการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นไทยที่ผ่านมาได้คำนึงถึงสภาพความพร้อมและภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าหลักการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในส่วนของโครงสร้างภายในและโครงสร้างภายนอกจะต้องมีความสอดคล้องกับสภาพบริบทของท้องถิ่นนั้นๆ ให้มากที่สุดแต่ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในกรณีของการปรับปรุงหรือการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทย กลับพบว่ารัฐไทยได้มีการปฏิรูปโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น ในลักษณะที่เรียกได้ว่า “ปรับปรุงพร้อมกันทั่วทั้งประเทศ” ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทยไม่ได้รับการดูแลให้มีความเหมาะสมกับสภาพความพร้อมและปัญหาเฉพาะของแต่ละพื้นที่ อันส่งผลต่อปัญหาอื่นๆติดตามมา เช่น ปัญหาศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรในการจัดการปัญหาของท้องถิ่น เป็นต้น ดังจะเห็นได้จากกรณีของการจัดตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงหลัง พ.ศ. 2537 และการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลใน พ.ศ. 2542 กล่าวคือ ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 ซึ่งกำหนดให้ใช้เกณฑ์เฉพาะด้าน “รายได้” เป็นเกณฑ์หลักเพียงเท่านั้น โดยกำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้รวมโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้² ซึ่งจะเห็นว่าเกณฑ์ด้านรายได้ที่กำหนดเฉลี่ยไว้ไม่ได้เป็นจำนวนที่สูงมากนัก ดังจะพบว่าใน พ.ศ. 2539 ได้มีการยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนทั้งสิ้นเกือบ 6,400 แห่งทั่วประเทศ³ อย่างไรก็ตาม การยกฐานะการปกครองอย่างรวดเร็วนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อประเด็นเรื่องศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจไม่มีศักยภาพเพียงพอในการจัดการกิจการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้⁴ นอกจากนี้ ยังรวมถึงสมรรถนะหรือขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในมิติอื่นๆ ดังจะเห็นได้จากองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยที่ไม่มีที่ทำการเป็นของตนเอง หรือหากมีก็ยั้งขาดแคลนวัสดุครุภัณฑ์จำนวนมาก (โกวิทย์ พวงงาม อ้างถึงใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540, 169-170.)

นอกจากนั้น การยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลใน พ.ศ. 2542 ก็ประสบกับปัญหาที่คล้ายคลึงกับกรณีของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลข้างต้น กล่าวคือ ในช่วง พ.ศ. 2542 มีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็น

² โปรดดู พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537, มาตรา 40 วรรคหนึ่ง

³ โปรดดู ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2538, ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2539 และ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2539

⁴ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งสามารถแยกได้ออกเป็น 2 ส่วนคือ หน้าที่ที่ต้องกระทำ 9 ประการ และ หน้าที่ที่อาจต้องกระทำอีก 13 ประการ โปรดดู พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537, มาตรา 67-68

เทศบาลตำบลจำนวนทั้งสิ้น 980 แห่งทั่วประเทศ (โกวิทย์ พวงงาม, 2552, 248.) ซึ่งจำนวนเทศบาลตำบลที่เพิ่มขึ้นนี้ ได้นำไปสู่ปัญหาในเรื่องของสถานะทางการเงินการคลัง รวมทั้งปัญหาด้านจำนวนและคุณภาพของบุคลากรที่อาจไม่เพียงพอกับภารกิจที่ต้องรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น

ปรากฏการณ์ที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าการปฏิรูปหรือปรับปรุงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย มักไม่ให้ความสำคัญกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องรับผิดชอบมากนักซึ่งการปรับเปลี่ยนที่มีลักษณะแบบ “พร้อมกันทั่วทั้งประเทศ” นี้ ส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในเวลาพร้อมๆ กันขาดความพร้อม มีศักยภาพที่จำกัด และเมื่อพิจารณาในรายละเอียดของแต่ละพื้นที่แล้ว ก็พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอาจมีปัญหาในแง่ของความเหมาะสมหรือความสอดคล้องกับสภาพชุมชนอีกด้วย ทั้งนี้ จากงานศึกษาของผู้วิจัยก่อนหน้านี้ซึ่งได้ศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่นและไทยที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน พบว่า ประเทศญี่ปุ่นจะเริ่มต้นพิจารณาถึงการถ่ายโอนภารกิจที่เคยเป็นของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน เมื่อชัดเจนแล้วว่า จะถ่ายโอนภารกิจใด ก็จะมาพิจารณาโครงสร้างที่มีอยู่ว่าจะสามารถรับผิดชอบภารกิจที่ถ่ายโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เมื่อโครงสร้างเดิมไม่สามารถรับผิดชอบภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาได้ จึงจะมีการปรับปรุงโครงสร้าง เช่น การยุบรวมเทศบาล (Amalgamation) เพื่อให้เทศบาลมีขนาดและศักยภาพเพิ่มมากขึ้น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2552, 341-402.)

3.2 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่แยกส่วนกับการปฏิรูปโครงสร้างของระบบราชการ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยนั้นสามารถแยกได้ออกเป็น 3 ส่วน อันประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และเมื่อภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจอย่างเป็นรูปธรรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วง พ.ศ. 2540 รวมไปถึงกระบวนการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ใน พ.ศ. 2545 ซึ่งมีการเพิ่มจำนวนของกระทรวงจาก 14 กระทรวง เป็น 20 กระทรวง มีกรมใหม่ๆ เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนประมาณ 140 กรม⁵ โดยจะพบว่าปรากฏการณ์ทั้ง 2 ข้างต้นไม่ได้มีการดำเนินการที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกันแต่ประการใด กล่าวคือ ในการขับเคลื่อนเรื่องการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นการดำเนินการเฉพาะส่วนของ “การปกครองท้องถิ่น” เท่านั้น โดยมิได้ทบทวนหรือพิจารณาถึงการปรับปรุงโครงสร้างของราชการทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคควบคู่กันไป นอกจากนี้ แม้ว่ากระบวนการกระจายอำนาจจะส่งผลให้ภารกิจต่างๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนกลางและภูมิภาคต้องถ่ายโอนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก แต่รัฐบาลกลับมิได้ให้ความสำคัญกับการพิจารณาถึงความเหมาะสมของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค หากแต่รัฐบาลยังคงโครงสร้างหลักต่างๆ ของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไว้ดังเดิม ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง หรือกรมต่างๆ รวมถึงการบริหารราชการในระดับจังหวัด และอำเภอ⁶

⁵ โปรดดู พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2545.

⁶ อาจมีส่วนราชการบางแห่งถูกยุบด้วยเหตุผลด้านภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (ร.พ.ช.) แต่หากมองโดยภาพรวมต้องถือว่าเป็นส่วนน้อยมาก ในขณะที่โครงสร้างของจังหวัด และอำเภอ โดยหลักการแล้วยังคงในลักษณะเช่นเดิม

จากนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการกระจายอำนาจที่มีลักษณะแยกออกจากการพิจารณาถึงการปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการทั้งระบบควบคู่กันไปเช่นนี้ได้นำไปสู่คำถามที่ว่า เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว โครงสร้างเดิมของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนั้นยังคงมีความจำเป็นหรือเหมาะสมอยู่หรือไม่อย่างไร นอกจากนั้นแล้วยังส่งผลให้กระบวนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การถ่ายโอนบุคลากรของส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคไปยังระดับท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างจำกัด ดังข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่แสดงให้เห็นว่าในช่วง พ.ศ. 2546 – 2555 มีการถ่ายโอนบุคลากรจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนทั้งสิ้นรวม 10,361 คน เท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2560, 16.) ซึ่งจำนวนดังกล่าว นับเป็นจำนวนที่ไม่ได้สูงมากนัก เพราะฉะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจึงจำเป็นต้องมีการรับสมัครบุคลากรใหม่เพื่อมาปฏิบัติงานในหน่วยงานเพื่อให้มีบุคลากรที่เหมาะสมเพียงพอกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม สภาวะดังกล่าวนี้ทำให้บุคลากรที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานเป็นบุคลากรใหม่ที่อาจขาดประสบการณ์ในการทำงาน อันจะส่งผลกระทบต่อศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่สุด

จากกรณีข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการปฏิรูประบบราชการในทุกส่วนซึ่งประกอบด้วยราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นนั้น มักจะเป็นในลักษณะที่ “แยกส่วนออกจากกัน” โดยไม่ได้เป็นการพิจารณาดำเนินการไปอย่างประสานสัมพันธ์และเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

3.3 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ 2 ชั้นที่ขาดกลไกการประสานงานที่เป็นทางการ

เป็นที่ทราบกันดีว่าก่อนการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในช่วง พ.ศ. 2540 นั้นโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทยมีลักษณะเป็นโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว (Single-Tier) ซึ่งทำให้ในแต่ละพื้นที่จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียวรับผิดชอบดูแลภารกิจทั้งปวง ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจหลัง พ.ศ. 2540 ได้ส่งผลให้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปจากระบบชั้นเดียว (Single-Tier) ไปสู่ระบบสองชั้น (Two-Tier) ที่ในแต่ละพื้นที่จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 องค์กร ดูแลจัดการกิจบริการสาธารณะให้กับประชาชน (Chandler, 2001, 3 & 24.)

อย่างไรก็ตาม การออกแบบและข้อกำหนดด้านโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภารกิจหน้าที่ข้างต้นได้ส่งผลให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของภารกิจระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในหลายกรณีมักพบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมักนิยมที่จะจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะเดียวกันกับที่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการ และมักให้เหตุผลว่าเพราะเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดูแลพื้นที่นั้นๆ ขาดเครื่องมือเครื่องมือ หรือไม่มีงบประมาณที่เพียงพอจึงร้องขอการสนับสนุนมายังองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนั้น การสนับสนุนก็ได้เป็นตามแผนงาน หรือมีระบบกลไกที่ชัดเจน เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต่างมีกฎหมายจัดตั้งของตนเอง และมีได้กำหนดช่องทางหรือกลไกที่จะประสานการทำงานระหว่างกัน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552, 25-26.) ดังนั้นแล้วจะพบว่าการร่วมกันดำเนินภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนและชั้นล่างนั้นมักเป็นไปแบบไม่เป็นทางการ ผ่านความสัมพันธ์ของเครือข่ายทางการเมืองภายในจังหวัดนั้นๆ เสียมากกว่า

4. ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างท้องถิ่นในประเทศไทย

จากการทบทวนสภาพปัญหาเชิงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและข้อจำกัดในมิติต่างๆ ข้างต้น ทำให้ตระหนักว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยมีความจำเป็นต้องได้รับการปฏิรูป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติเชิงโครงสร้าง ทั้งนี้ ในการพิจารณาถึงแนวทางหรือการดำเนินการเพื่อการปฏิรูปสำหรับแก้ไขหรือลดปัญหาต่างๆ ที่การปกครองท้องถิ่นไทยเผชิญอยู่นั้น จำเป็นต้องอาศัยหลักการที่เหมาะสมเพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการปฏิรูป ซึ่งหลักการดังกล่าวนั้นประกอบไปด้วย

ประการแรก การปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นนั้น จะต้องสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีส่วนช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยรวมของประเทศ

ประการที่สอง การปฏิรูปในเชิงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่จะต้องช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสามารถจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

ประการที่สาม การปฏิรูปในเชิงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นใหม่นี้ต้องช่วยให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมีความรู้สึกเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่แปลกแยกตัวเองออกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนภายในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ประการที่สี่ การปฏิรูปในเชิงโครงสร้างนี้ต้องช่วยป้องกันการผูกขาดการใช้อำนาจของผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งยังจะต้องมีส่วน

สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความยั่งยืน

จากหลักการสำคัญทั้ง 4 ประการในการปฏิรูปเชิงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นใหม่นั้น ถือเป็น “กรอบแนวทาง” สำคัญในการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งสามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 ส่วนหลัก ซึ่งในแต่ละส่วนจะมีข้อเสนอในรายละเอียดลงไปอีกทีหนึ่ง ซึ่งข้อเสนอข้างต้นอาจนำเสนอได้ตามลำดับดังนี้

4.1 ข้อเสนอแนวทางเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความเชื่อมโยงกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

สำหรับข้อเสนอด้านการปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนแรกนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าการปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่นั้นจะต้องเป็นการปฏิรูปเพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อสภาพปัญหาทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินของไทยตามวิถีทางแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งต้องตอบสนองต่อความต้องการด้านการบริการสาธารณะที่หลากหลายของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ดังนั้นการปฏิรูปเชิงโครงสร้างและการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการให้มีความเชื่อมโยงกับการบริหารราชการแผ่นดินของไทย โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในประเด็นดังกล่าว 2 ข้อเสนอหลักด้วยกัน กล่าวคือ

(1) การปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาถึงความเชื่อมโยงกับภารกิจที่มีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับข้อเสนอประการแรกนี้ ถือว่ามีความสำคัญยิ่งต่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการปฏิรูป

เชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่จะต้องพิจารณาถึงความเชื่อมโยงระหว่าง “โครงสร้าง” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ “ภารกิจ” ที่รัฐได้ดำเนินการถ่ายโอนอำนาจไปให้ ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 พุทธศักราช 2545 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึง 245 ภารกิจใน 6 ด้าน⁷ นั้น มิได้ดำเนินการควบคู่ไปกับการพิจารณาถึงความเชื่อมโยงและความสอดคล้องต่อโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกออกแบบมาเป็นโครงสร้างการปกครองแบบ 2 ชั้น (Two-Tier System) ซึ่งมีขีดความสามารถและศักยภาพด้านการกิจการพัฒนา และการจัดบริการสาธารณะที่แตกต่างกันออกไป ผลประการสำคัญจากความไม่เชื่อมโยงที่เกิดขึ้นระหว่างโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนคือ ภารกิจด้านการจัดทำบริการสาธารณะทั้ง 6 ด้านไม่สามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่นำมาซึ่งประสิทธิผลสูงสุดในการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายในแต่ละท้องถิ่น

ดังนั้น การปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่นี้จะต้องมีการพิจารณาโดยละเอียดว่าภารกิจที่รัฐบาลส่วนกลางได้ถ่ายโอนและ/หรือจะทำการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตนั้นเป็นภารกิจที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องต่อขีดความสามารถทางโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper-Tier) และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower-Tier) หรือไม่ ทั้งนี้ หากพิจารณาแล้วพบว่าบรรดาภารกิจเหล่านั้น

ไม่มีความเหมาะสมหรือสอดคล้องต่อขีดความสามารถทางโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ชั้นแล้ว ก็อาจจำเป็นต้องให้หน่วยงานราชการส่วนกลางและ/หรือส่วนภูมิภาคมีบทบาทในการดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาจต้องถ่ายโอนอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวในภายหลังเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมและศักยภาพเพียงพอ นอกจากนี้ สำหรับการปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในมิติอื่นๆ ด้วย เช่น มิติด้านบุคลากร องค์ความรู้ เครื่องจักร และงบประมาณเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่เกิดความซ้ำซ้อนกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ระดับ

(2) การปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการเชื่อมโยงกับการปฏิรูปของระบบราชการและโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

ตามที่ได้ทบทวนสภาพปัญหาไปในข้างต้นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการไทยในช่วงระยะเวลากว่าทศวรรษที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่าการปฏิรูปเหล่านั้นไม่ได้ให้ความสำคัญกับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มุ่งที่จะปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นหลัก ดังสะท้อนได้จากการทำหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการที่ถูกกำหนดไว้ถึง 3 ฉบับในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา (พ.ศ. 2546-2550, พ.ศ. 2551-2555 และ พ.ศ. 2556-2561) ที่แทบมิได้ให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารราชการส่วน

⁷ โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, *คู่มือปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2545, 241-438.

ท้องถิ่นเลย มีเพียงแต่แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2556-2561) ที่เริ่มให้ความสำคัญกับการปรับปรุงความสัมพันธ์และการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2556, 41.) อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างและการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นก็ยังคงมีได้ดำเนินไปในทิศทางตามแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวมานัก ในทางกลับกันยังคงปรากฏให้เห็นถึงปัญหาความซ้ำซ้อนของภารกิจระหว่างราชการส่วนต่างๆ และปัญหาการครอบงำจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการดำเนินการกิจด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเมื่อพิจารณาถึงการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ถึง 245 ภารกิจ ใน 6 ด้านนั้น พบว่าการถ่ายโอนก็ไม่สามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดอันเนื่องจากการไม่สามารถดำเนินการถ่ายโอนงบประมาณ ตลอดจนบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินการกิจเฉพาะด้านจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างที่ควรจะเป็น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552, 109-111.)

จากสภาพปัญหาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าการปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้นในอนาคตนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับกระบวนการทัศน์ตลอดจนแนวทางในการปฏิรูปเชิงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ กล่าวคือในการปฏิรูปนั้นต้องมีการดำเนินการให้มีความเชื่อมโยงกับการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบ โดยเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการใดลงไปให้กับองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็จำเป็นต้องมีการทบทวนในการตัดโอนงบประมาณของส่วนราชการนั้นๆ รวมทั้งบุคลากรของส่วนราชการลงไปสู่ท้องถิ่นด้วย ตามหลักการของการถ่ายโอนที่ว่า “งานไป เงินไป คนไป” ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและขีดความสามารถในการจัดการกิจที่ได้รับการถ่ายโอนลงไปได้อย่างเหมาะสม

นอกจากนี้ในกระบวนการปฏิรูปยังมีความจำเป็นต้องคำนึงถึงความเป็นเอกภาพของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบกระบวนการปฏิรูปด้วย กล่าวคือ อาจจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปอันประกอบไปด้วย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานทั้ง 4 นี้เกิดบูรณาการ (Integration) ในการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบการบริหารราชการ และการบริหารงานของท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้นด้วย เพราะเท่าที่ผ่านมาหน่วยงานทั้ง 4 นี้ต่างทำงานประสานกันน้อยมาก

4.2 ข้อเสนอแนวทางเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่กล่าวมาในส่วนก่อนหน้านี้ คือ ข้อเสนอของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยในมิติที่มีความเชื่อมโยงกับตัวระบบราชการไทยทั้งระบบซึ่งนับได้ว่ามีความจำเป็น อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาแต่เพียงเฉพาะในมุมของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเองแล้ว ผู้วิจัยยังเห็นว่าโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจำเป็นต้องทบทวนแนวทางของการปฏิรูปเพื่อเป็นการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองใน 5 ประเด็นดังนี้

(1) ดำรงไว้ซึ่งโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ 2 ชั้น (Two-Tier System)

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของไทยได้รับการปรับปรุงโครงสร้างให้มีลักษณะเป็นระบบโครงสร้างแบบ 2 ชั้น (Two-Tier System) อันประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน (Upper-Tier) กับองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล อันนับได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง (Lower-Tier) ซึ่งภายใต้แนวทางการปฏิรูปข้างต้นนั้น มีความมุ่งหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง รับผิดชอบจัดการกิจพื้นฐานที่สำคัญและจำเป็นสำหรับประชาชนภายในแต่ละเขตพื้นที่ตามขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน ก็จะรับผิดชอบภารกิจที่มีลักษณะเป็นภาพรวมของจังหวัด หรือภารกิจคาบเกี่ยว หรือภารกิจที่เป็นการเสริมภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างมีข้อจำกัดในเชิงศักยภาพ ซึ่งการกำหนดโครงสร้างดังที่กล่าวมานี้ นับได้ว่าเป็นความสอดคล้องกับหลักการที่สำคัญเรื่องเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity Principle) ที่ได้กล่าวถึงมาแล้วก่อนหน้านี้

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีข้อสงสัยว่าการจำแนกภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทั้ง 2 ระดับ ยังอาจไม่ได้มีความชัดเจนมากพอ ทำให้การจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทั้ง 2 ระดับ ยังมีลักษณะที่เป็นภารกิจที่คล้ายๆ กัน เช่น การซ่อมสร้างระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ ทำให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่าโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นโครงสร้างที่ทำงานซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล แต่กระนั้นก็ตาม สำหรับผู้วิจัย

เองแล้ว กลับมองว่าการดำรงรักษาไว้ซึ่งโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในทั้ง 2 ระดับเป็นสิ่งที่มีความเหมาะสมดีอยู่แล้ว แต่สิ่งที่จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงก็คือ การกำหนดและจำแนกภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมกับกำลังและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ โดยในการจัดจำแนกกลุ่มของภารกิจนั้น ต้องมีความชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใดรับผิดชอบภารกิจอะไรไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน ที่ผู้วิจัยเสนอเช่นนี้ก็เพราะว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างย่อมมีความใกล้ชิด และรับรู้ถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างดี ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นในขณะเดียวกัน หากว่าภารกิจใดเป็นภารกิจในภาพรวมของทั้งจังหวัด ภารกิจนั้นก็จำเป็นต้องให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ เพราะมีความพร้อมในเรื่องต่างๆ มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง

(2) ส่งเสริมการยุบรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (Lower-Tier)

จากความจำเป็นที่จะต้องดำรงไว้ซึ่งโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบบ 2 ชั้น (Two-Tier System) นั้น ข้อเสนอที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้วิจัยเห็นว่ามีความสำคัญยิ่งในการปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่คือการส่งเสริมให้มีการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (Lower-Tier) ที่มีอยู่เข้าด้วยกันซึ่งจากการสำรวจพบว่า ภายหลังการขับเคลื่อนเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการปฏิรูปเชิงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นไทย ในยุคหลัง พ.ศ. 2535 เป็นต้นมานั้น ส่งผลให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วทั้งประเทศเป็นจำนวนมาก ซึ่งในปัจจุบันมีมากถึง 7,853 แห่ง โดยแบ่งออกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 76 แห่ง

เทศบาลทุกรูปแบบ จำนวน 2,441 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,334 แห่ง และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน 2 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2560.) ซึ่งจะเห็นได้ว่าสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างนั้นมีมากถึง 7,775 แห่ง

ทั้งนี้ จากสภาพความเป็นจริงได้สะท้อนให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นนั้น ส่วนใหญ่เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก และอาจมีศักยภาพไม่มากนัก ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการขับเคลื่อนภารกิจด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับการถ่ายโอนมา ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงการปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลากว่า 2 ทศวรรษ พบว่าการดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2542 เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถยุบรวมเข้ากับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดต่อกันในอำเภอเดียวกันได้โดยสมัครใจและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น กลับดำเนินไปอย่างมีข้อจำกัดและไม่เกิดผลในวงกว้างมากนัก ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะผู้บริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากอาจไม่เห็นด้วยกับแนวทางการยุบรวมดังกล่าวเนื่องจากการยุบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีแนวโน้มนำไปสู่การขัดผลประโยชน์ของบรรดานักการเมืองท้องถิ่นที่จะสูญเสียตำแหน่งทางการเมือง (นิยม รัฐอมฤต, 2545, 4-30 – 4-31.) รวมทั้งอาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสูญเสียโอกาสในการรับการจัดสรรงบประมาณเพื่อนำมาพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นของตน (สุทธิเกียรติ อังกาบฐานะ, 2559, 7-8.) นอกจากนี้ปัญหาข้อจำกัดในเรื่องขีดความสามารถขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างอย่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้กล่าวมานี้ การที่กฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดให้แต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีสมาชิกสภาที่มา

จากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คนนั้น ยังส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนหมู่บ้านจำนวนมาก ต้องมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในสัดส่วนที่มากขึ้นด้วย และการที่องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีสมาชิกสภาเป็นจำนวนมากย่อมต้องมีภาระเรื่องค่าตอบแทนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมาก อันเท่ากับเป็นการซ้ำเติมให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ ไม่สามารถใช้งบประมาณเพื่อการดำเนินการกิจด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างที่ควร (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552, 104-105.)

จากสภาพปัญหาข้างต้นนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่นี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการส่งเสริม “การยุบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างที่มีเข้าด้วยกัน (amalgamation)” โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยอาจมีการ “ยกฐานะ” องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการยุบรวมเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของ “เทศบาล” ด้วยก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างซึ่งเป็นหน่วยพื้นฐานด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะของประเทศไทยมี “ขนาด” ที่ใหญ่ขึ้นและมีทรัพยากรเพิ่มขึ้นในการพัฒนาและจัดทำบริการ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2553, 33-34.)

ในการยุบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างที่เกิดขึ้นนั้น จะต้องดำรงอยู่บนพื้นฐานของการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะเป็นพื้นฐานสำคัญ นอกจากนั้น ในการยุบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ยังต้องพิจารณาให้มั่นใจด้วยว่าจะเป็นการดำเนินการที่มีความประณีตและละเอียดรอบคอบ ไม่เป็นการดำเนินการที่เร่งรีบ โดยจะต้องตระหนักว่าการยุบรวมจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลา และต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมต่างๆ ขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อมทาง การเมือง ภูมิสังคม หรือแม้แต่เศรษฐกิจ การยุบรวม ในครั้งนี้ต้องไม่เป็นการยุบรวมในลักษณะ “พร้อมกัน ทุกทั้งประเทศ” เหมือนเช่นที่เคยดำเนินการมา กับ การปรับปรุงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นในอดีต

(3) เสริมสร้างกลไกเชื่อมโยงการทำงานระหว่าง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper-Tier) กับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower-Tier)

ประการต่อมา ผู้วิจัยเสนอว่าควรต้องสร้างกลไก เชื่อมโยงการทำงานระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ชั้นบน (Upper-Tier) กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ชั้นล่าง (Lower-Tier) ทั้งนี้เนื่องจากการปฏิรูปโครงสร้าง และระบบการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมาสองทศวรรษที่ผ่านมา นั้น แทบมิได้ การให้ความสำคัญกับกลไกที่เป็นทางการ (Formal) หรือโครงสร้างใดๆ ที่เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ เพียงพอที่จะ “เชื่อมโยง (Linkage)” และ “บูรณาการ ร่วมกัน (Integration)” ระหว่างองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นชั้นบนกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง หรือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างด้วย กันเอง การขาดกลไกดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาที่สำคัญ อย่างน้อย 2 ประการ คือ ข้อแรก การดำเนินภารกิจด้าน การพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะขององค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนมีความ “ซ้ำซ้อน” กับองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง และ ข้อที่สอง อันเป็น ผลสืบเนื่องจากปัญหาข้อแรก นั่นคือ ทำให้สิ้นเปลือง งบประมาณและเกิดความไร้ประสิทธิภาพในการใช้ งบประมาณตลอดจนทรัพยากรในการจัดทำบริการ สาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ในเขตพื้นที่

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าในการปฏิรูปเชิง โครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้น ใหม่ในอนาคตนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างกลไก

ที่เป็นรูปธรรมเพื่อทำหน้าที่เชื่อมโยงองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นชั้นบนกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง ทั้งนี้ กลไกและโครงสร้างที่ถูกออกแบบขึ้นใหม่นั้น จะต้องเป็นโครงสร้างที่มีส่วนสำคัญในการส่งเสริม และสนับสนุนให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมี “มีความ เชื่อมโยง (Linkage)” แต่ในขณะเดียวกันก็มี “ความเป็น อิสระ (Local autonomy)” ที่จะดำเนินภารกิจด้าน การพัฒนาจัดบริการสาธารณะที่มีความหลากหลายตาม ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้ ตัวแทนของประชาชนซึ่งเป็นผู้บริหารขององค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ยังต้องสามารถคิด ตัดสินใจ และเชื่อมโยงการดำเนินการภารกิจใดๆ อันเป็นอำนาจ หน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยอิสระตาม สมควร (ศุภสวัสดิ์ ชีวาลย์, 2555, 9-12.) สำหรับ แนวทางที่เป็นรูปธรรมและสามารถดำเนินการได้ อาจจะ ได้แก่

แนวทางแรก แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ (องค์การ บริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหาร ส่วนตำบล) และอาจรวมถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 เพื่อให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการประสานและจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในระดับจังหวัด” โดยให้กรรมการดังกล่าวประกอบ ไปด้วยผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 10-15 คน ที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้แทนขององค์การ บริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหาร ส่วนตำบล โดยให้คณะกรรมการฯ ชุดดังกล่าวมีหน้าที่ใน การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นในระดับ จังหวัดที่มี “สภาพบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม” รวมทั้ง ทำหน้าที่เป็น “ศูนย์กลาง” ในการเชื่อมโยง ประสานงาน กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด ในการ ขับเคลื่อนแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ และมีหน้าที่ในการ ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่

ว่าเป็นไปตามเป้าประสงค์ตามแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร

แนวทางที่สอง ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Cooperation) ทั้งในส่วนของการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper-Tier) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower-Tier) หรือการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างด้วยกันเอง ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาภายใต้กรอบกฎหมายในปัจจุบันพบว่ายังไม่ช่วยให้เกิดองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นทางการมากนัก แม้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบัญญัติถึงเรื่องดังกล่าวไว้แล้วบ้างก็ตาม ที่ผ่านมามีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมักเป็นการทำงานร่วมกันผ่าน “การทำบันทึกข้อตกลงร่วม (MOU)” เพราะสามารถดำเนินการได้ง่ายกว่าการจัดตั้งเป็นองค์กรทางการเมืองที่เป็นนิติบุคคลซึ่งจำเป็นต้องมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้ง ทั้งนี้ ความร่วมมือลักษณะดังกล่าวยังคงเป็นความร่วมมือที่อาจไม่มีความยั่งยืนมากนัก เนื่องจากความยั่งยืนของการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องอาศัยความสัมพันธ์ทางการเมืองของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นฐานสำคัญ

เพราะฉะนั้น ในการปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่นั้น อาจต้องดำเนินการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปสามารถดำเนินการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Cooperation) เพื่อดำเนินการกิจการด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะด้านใด

ด้านหนึ่งหรือหลายด้านได้ด้วยความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง (ศุภสวัสดิ์ ชีวาลย์, 2552, 154.) ทั้งนี้ การปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ที่เกิดขึ้นนั้น รัฐบาลทุกชุด จะต้องมียุทธศาสตร์พื้นฐานในการให้การสนับสนุนให้เกิดการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Cooperation) อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งจะต้องมีมาตรการที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมในการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ก้าวเข้ามาดำเนินงาน เช่น การให้งบประมาณสนับสนุน การให้รางวัล การส่งผู้มีประสบการณ์ไปให้ความรู้ เป็นต้น และ

แนวทางสุดท้าย ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกับประชาชนภายในท้องถิ่นมากขึ้นเนื่องจากภายใต้หลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นหาใช่เป็นการปกครอง “เพื่อประชาชน” เพียงอย่างเดียว แต่สิ่งสำคัญยิ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยคือการปกครอง “ของประชาชน” และ “โดยประชาชน” (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552, 5.) ด้วยเหตุนี้ การปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้นในอนาคตนั้นจะต้องถูกออกแบบโครงสร้างให้มีความเชื่อมโยงกับประชาชนในท้องถิ่นในการดำเนินการกิจการด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะ โดยจะต้องมีระบบ กลไกและมาตรการต่างๆ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ก้าวเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นในหลากหลายมิติ เช่น ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การพิจารณางบประมาณ การจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวจะมีส่วนช่วยให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับภาคประชาชนหรือชุมชนมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

(4) โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีความยืดหยุ่นและจะต้องปรับปรุงบทบาทของฝ่ายการเมืองให้มีความเหมาะสม

ข้อเสนอประการต่อมาที่ถือว่ามีความจำเป็นต่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ การปรับปรุง “โครงสร้างภายใน” ขององค์กรฯ ให้มีความยืดหยุ่น และปรับปรุง “บทบาทของฝ่ายการเมือง” ให้มีความเหมาะสม เพื่อให้การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีธรรมาภิบาล (Good Governance) มากยิ่งขึ้น

สำหรับข้อเสนอให้มีการทบทวนและปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เกิดจากสมมติฐานที่ว่าแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสภาพแวดล้อมในเรื่องต่างๆ ที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของขนาด จำนวนและความหนาแน่นของประชากร รายได้ วัฒนธรรม หรือสภาพภูมิสังคมอื่นๆ ดังนั้น โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมือนกันทั้งหมดทั่วประเทศ จึงอาจไม่เหมาะสมกับสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง เพราะฉะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจึงน่าจะมีโอกาสที่พิจารณาหารูปแบบการบริหารงานที่เหมาะสมกับท้องถิ่นของตน โดยในการเลือกรูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนนั้น อาจจำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือกับประชาชน หรือทำประชามติ (Referendum) เพื่อให้โครงสร้างที่เลือกเป็นที่ยอมรับจากประชาชนในท้องถิ่นด้วย

ทั้งนี้รูปแบบโครงสร้างการบริหารที่มีความเป็นไปได้ที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอยู่อย่างน้อย 4 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงและบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรี (A Directly Elected Mayor With a Cabinet) ซึ่งเป็น

ระบบที่ผู้บริหารจะมีบทบาทที่เข้มแข็งโดดเด่น ในขณะที่สภาท้องถิ่นอาจมีบทบาทไม่มากนัก หรือรูปแบบของคณะเทศมนตรีบริหารร่วมกับนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกทางอ้อมโดยสภาท้องถิ่น (A Cabinet With Leader) ซึ่งสภาท้องถิ่นจะมีบทบาทมากกว่ารูปแบบแรก เพราะสภาท้องถิ่นสามารถกำกับและตรวจสอบฝ่ายบริหารได้มากกว่ารูปแบบแรก หรือรูปแบบของนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับผู้จัดการสภา (A Directly Elected Mayor and A Council Manager) ที่มุ่งเน้นความเป็นมืออาชีพของบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งรูปแบบการบริหารงานแบบอื่นๆ อาจจะไม่ มี และรูปแบบคณะกรรมการ (Committee Form) ที่เน้นการทำงานแบบยึดความรับผิดชอบร่วมกันของสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่ทำงานร่วมกันในรูปของคณะกรรมการ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546, 153-157.)

นอกจากการเปิดโอกาสให้สามารถเลือกรูปแบบการบริหารงานของท้องถิ่นแล้ว ผู้วิจัยยังเสนอให้มีการปรับบทบาทของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ผู้บริหาร” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากที่ผ่านมาผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทที่สูงมากในเกือบทุกเรื่อง ดังนั้น จึงควรที่จะต้องมีการปรับบทบาทของฝ่ายการเมืองของท้องถิ่น โดยอาจจำเป็นต้องเสริมอำนาจของสมาชิกสภาท้องถิ่นให้เพิ่มขึ้น เช่น ในการกำกับและตรวจสอบผู้บริหารสภาท้องถิ่นอาจจำเป็นต้องมีบทบาทในการตั้งกระทู้ถาม ยื่นญัตติเพื่ออภิปรายซักถามเรื่องต่างๆ ที่เป็นการทำงานของผู้บริหาร รวมไปถึงการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจผู้บริหาร อันสามารถทำให้ผู้บริหารต้องพ้นจากตำแหน่งหากแพ้การลงมติ

หรือในแง่การบริหาร สภาท้องถิ่นก็ควรต้องมีบทบาทในการบริหารงานร่วมกับผู้บริหาร เช่น ในการแต่งตั้งข้าราชการระดับบริหารในองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น เช่น ปลัด หรือหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ อาจจำเป็นต้องให้สภาท้องถิ่นมีส่วนร่วมพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือรับรองการแต่งตั้งบุคลากรให้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้น ผู้วิจัยเชื่อว่าการดำเนินการปรับสมดุลทางอำนาจของฝ่ายการเมืองดังที่กล่าวมานี้ น่าจะมีส่วนช่วยทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดธรรมาภิบาลมากขึ้นบ้างตามสมควร

(5) เสริมสร้างช่องทางให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

สำหรับข้อเสนอด้านการปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประการสุดท้ายนี้ ก็คือ การเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในพื้นที่ที่มีความจำเป็นหรือลักษณะพิเศษบางอย่าง ทั้งนี้เนื่องจากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบปกติ อันได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล หรือแม้แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจมีโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ที่ไม่เหมาะสมหรือเพียงพอที่จะดูแลรับผิดชอบจัดการกับปัญหาหรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลที่เป็นรูปธรรม ดังนั้นรัฐบาลจึงควรเปิดโอกาสหรือส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่กล่าวนี้นี้ สามารถจัดตั้งขึ้นได้โดยมีการตรากฎหมายเฉพาะ โดยเป็นองค์กรที่มีโครงสร้างการบริหารงานที่มีการออกแบบเป็นพิเศษ เพื่อให้เหมาะสมกับพื้นที่ กับทั้งยังมีอำนาจหน้าที่บางประการที่จำเป็นสำหรับการจัดการกับปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้นในพื้นที่แต่ละแห่ง ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นเป็นการเฉพาะกรณี และนับเป็นทางเลือกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะตอบโต้ปัญหาเฉพาะของแต่ละพื้นที่นั่นเอง

5. บทสรุป

เป็นเวลาเกือบ 2 ทศวรรษที่รัฐบาลได้ขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งยังผลให้การปกครองท้องถิ่นมีพัฒนาการในหลายด้าน ทั้งในเชิงโครงสร้างการปกครอง ความเป็นประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือแม้แต่ในประเด็นอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจ ที่นำมาสู่การปรับปรุงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นไทยด้วยนั้น ยังมีปัญหาหรือข้อจำกัดอยู่บางประการ อย่างเช่น ปัญหาการปรับปรุงโครงสร้างที่มิได้คำนึงถึงความพร้อมหรือความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาที่มองการกระจายอำนาจ และการปรับโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นแยกขาดจากการปฏิรูประบอบราชการ และการออกแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในแต่ละระดับให้เป็นอิสระต่อกันไม่มีการบูรณาการการทำงานร่วมกัน เป็นต้น

จากสภาพปัญหาข้างต้น งานวิจัยนี้จึงมุ่งที่จะเสนอแนวทางที่จะแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้างให้กับ การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย โดยงานวิจัยนี้มีข้อเสนอว่าในการปรับปรุงโครงสร้างเชิงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นนั้น เงื่อนไขที่สำคัญในเบื้องต้น ก็คือการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องเริ่มพิจารณาจากบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ จากนั้นรัฐบาลมีความจำเป็นต้องพิจารณาด้วยการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำเป็นต้องดำเนินการไปควบคู่กับการปรับปรุงโครงสร้างของระบอบราชการด้วย เพราะเมื่อมีการถ่ายโอนงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ย่อมต้องพิจารณาถึงการถ่ายโอนงบประมาณรวมถึงบุคลากรที่เป็นของส่วนราชการต่างๆ ไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งนัยย่อหมายถึงความว่า

รัฐบาลก็จำเป็นต้องมีการทบทวนถึงโครงสร้างของระบบราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ไปพร้อมกันด้วย

นอกจากนั้น ในเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองแล้ว งานศึกษาวิจัยนี้ยังเสนอด้วยว่า แม้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เป็นระบบโครงสร้างแบบ 2 ชั้นยังอาจจะมีความเหมาะสมอยู่ก็ตาม แต่การจำแนกภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างโครงสร้างทั้งสองระดับที่ชัดเจนก็ยังคงเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการ และทั้งนี้ หากภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพิ่มมากขึ้น การยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็นับเป็นเรื่องที่จำเป็น และ

นอกจากการยุบรวมแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังควรต้องได้รับการพัฒนาระบบหรือกลไกเพื่อให้มีการประสานแผนหรือเชื่อมโยงการทำงานระหว่างแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องต่อความหลากหลายของแต่ละพื้นที่ รูปแบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ควรต้องมีรูปแบบที่แตกต่างกัน เป็นไปตามสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิสังคมของแต่ละพื้นที่ หรือแม้แต่การจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ก็อาจเป็นทางเลือกที่จำเป็น หากว่าโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบปกติ ไม่สามารถดูแลปัญหาต่างๆ ของประชาชนได้ดีพอ

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

- โกวิท พวงงาม. (2552) *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539) *การปกครองท้องถิ่นไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธนสวรรค์ เจริญเมือง. (2540) *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.
- ธนสวรรค์ เจริญเมือง. (2553) *ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก)*. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546) *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- _____. (2552) *รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิยม รัฐอมฤต. (2545) *ความเป็นไปได้ในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในการส่งเสริมสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2549) *การศึกษาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557) *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภสวัสดิ์ ชีวาลย์. (2552) *การกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่นและไทย : การศึกษาเปรียบเทียบให้เห็นถึงเงื่อนไขความสำเร็จของการกระจาย*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2555) *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2545) *คู่มือปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). (2556) *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556-พ.ศ. 2561)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.).
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2543) *เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นไม่เพียงพอ*. กรุงเทพฯ: บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด.
- _____. (2552) *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บทความภาษาไทย

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2552) การกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ปัญหาอุปสรรคกับบทเรียน
บางประการสำหรับการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจในประเทศไทย. *รัฐศาสตร์สาร*. ปีที่ 30
ฉบับพิเศษ เล่ม 1.

_____. (2553). การเสริมสร้างขีดความสามารถในการบริหารงานและธรรมาภิบาลขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ใน *การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย เล่มที่ 3 ว่าด้วยการยกระดับมาตรฐานการจัด
บริการสาธารณะ การบริหารจัดการ และธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. บรรณาธิการโดย
วีระศักดิ์ เครือเทพ และ จรัส สุวรรณมาลา, กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิทยานิพนธ์

สุทธิเกียรติ อังกาบฐานะ. (2559) *การเมืองท้องถิ่นกับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำ
บริการสาธารณะ*. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.

กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และประกาศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2545

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542

พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2545

พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พุทธศักราช 2542

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2539

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2538

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2539

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. “ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” กรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
<http://www.dla.go.th/work/abt/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2560).

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
“รายงานประจำปีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.”สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. http://www.odloc.go.th/web/wpcontent/uploads/2014/10/allreport_55.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2560).

ภาษาอังกฤษ

- Allen, Hubert J. B.. (1990) *Cultivating the grass roots: Why local government matters?*. Bombay: IULA.
- Chandler, J., A.. (2001) *Local Government Today. 3rd edition*, Manchester: Manchester University Press.
- Heywood, A.. (1992) *Political Ideologies*. London: Macmillan.
- Rhodes, R.A.W. et.al.. (2003) *Decentralizing the Civil Service From Unitary State to Differentiated Polity in the United Kingdom*. Buckingham: Open University Press.
- Beetham, D.,. (1996) Theorising Democracy and Local Government in D. King, and G. Stoker (eds.), *Rethinking Local Democracy*. London: Macmillan.
- Cheema G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli. (2007) From Government Decentralization to Decentralized Governance in Cheema G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli. Editors, *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Shah, Anwar with Shah, Sana. (2006) The New Vision of Local Governance and the Evolving Role of Local Governments in Shah, Anwar ed., *Local Governance in Developing Countries*. Washington D.C.: The World Bank.
- Stoker, G.,. (1996) Normative Theories of Local Government and Democracy in King, D. and Stoker, G. (eds.), *Rethinking Local Democracy*. London: Macmillan.
- _____. (1996) Redefining Local Democracy in Pratchett, L. and Wilson, D. (eds.), *Local Democracy and Local Government*. London: Macmillan.

การวางเครือข่ายทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง: การสำรวจเบื้องต้น

Political Network of Lampang Provincial Administration Organization
(PAO): Preliminary Survey

อโณทัย วัฒนาพร*
พินสุตา วงศ์อนันต์**

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์การเมืองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง โดยอาศัยข้อมูลการเมืองการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2551 และปี พ.ศ. 2555 เป็นพื้นฐาน การวิเคราะห์ สำหรับประเด็นการศึกษา บทความนี้ต้องการวิเคราะห์การคัดสรร ผู้สมัครรับเลือกตั้งและเครือข่ายทางการเมือง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงานชิ้นนี้เป็นเพียง การสำรวจเบื้องต้น ดังนั้น ผลการศึกษาจึงพบเพียงแค่ว่า กลุ่มการเมืองย่อยที่มี บทบาทในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 13 อำเภอ คือกลุ่มที่มีเครือข่าย ทางการเมืองกว้างขวางที่สุด 2 กลุ่ม กลุ่มแรก มีไพโรจน์ โล่ห์สุนทร เป็นหัวหน้ากลุ่ม เรียกว่ากลุ่มบ้านสวน ส่วนกลุ่มที่สอง มีพินิจ จันทรสุรินทร์ เป็นหัวหน้ากลุ่ม เรียกว่า กลุ่มดอยเงิน อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบบทบาทของทั้ง 2 กลุ่ม ทั้งใน กระบวนการเลือกตั้งและผลของการเลือกตั้งระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวได้ว่ากลุ่มบ้านสวนจัดเป็นกลุ่มที่มีบทบาทมากที่สุด

คำสำคัญ: การวางเครือข่ายทางการเมือง, การคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้ง, องค์การ บริหารส่วนจังหวัด

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สำนักวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

** อาจารย์ สำนักวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Abstract

This article focus on the analysis of local politics concerning the Lamphang Provincial Administration Organization (PAO) by using election results databases for 2008 and 2012. We want to analyze candidate selection and political networks. However, this article presents only the results of a preliminary survey. It was found that the Ban Suan Faction and the Doi Ngen Faction, both of which have wide political networks in Lamphang, had roles in selecting candidates for PAO representatives in the province's 13 districts and for the post of PAO head. When the two factions' role in the electoral process and its outcome at PAO level are compared, we can conclude that the Ban Suan Faction has the larger role.

Key words: Political network, Candidate selection, Provincial Administration Organization (PAO)

บทนำ

การเมืองที่อาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน (mass participation) ไม่ว่าจะเป็นระบอบอำนาจนิยมหรือระบอบประชาธิปไตย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสร้างองค์การทางการเมือง (political organization) ขึ้นมาเพื่อจัดระเบียบการมีส่วนร่วมและเป็นกลไกในการระดมมวลชนเข้าสู่ระบบการเมือง ทั้งนี้ก็รัฐศาสตร์เรียกกลไกนี้ว่า พรรคการเมือง ซึ่งหมายถึงการรวมตัวของบุคคลให้อยู่ในรูปองค์การ ไม่ว่าจะเป็้องค์การที่มีการจัดอย่างหละหลวม (loosely organized) หรืออย่างดี (well organized) ก็ตาม ทั้งนี้ก็เพื่อหวังจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลหรือฝ่ายค้านก็ตาม

ความหมายข้างต้น อย่างน้อยทำให้เรามองเห็นว่าพรรคการเมืองเป็นองค์การที่คาดหมายความสนับสนุนจากประชาชนในขอบเขตที่กว้างระดับประเทศ อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากการเมืองระดับท้องถิ่นและ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเมืองระบอบประชาธิปไตยสำหรับประเทศที่ปกครองโดยระบอบนี้มาอย่างต่อเนื่องยาวนาน พรรคการเมืองจะเข้าไปมีบทบาทในการเมืองระดับนี้ด้วย ตรงกันข้าม กรณีของประเทศที่เพิ่งเริ่มต้นปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยได้ไม่นาน การเข้าสู่สนามทางการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Candidate) มักจัดตั้งเครือข่ายทางการเมือง (political network) ขึ้นมาในรูปของกลุ่ม (group) หรือกลุ่มการเมืองย่อย (faction) ที่รวมศูนย์อยู่ที่ตัวผู้สมัครหรือหัวหน้ากลุ่ม

ในบทความขนาดสั้นชิ้นนี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์การเมืองท้องถิ่นของจังหวัดลำปางเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) โดยจะเน้นไปที่การจัดวางเครือข่ายทางการเมืองทั้งในส่วนของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สจ.) ไม่ว่าจะเป็นกาคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Candidate Selection)¹ และการเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งกับผู้ลงคะแนนเสียง (Voters)

¹ ในงานชิ้นนี้ Candidate Selection จะหมายถึงการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในขณะที่คำว่า Political Recruitment หมายถึงการเลือกสรรผู้นำทางการเมืองซึ่งมีนัยที่กว้างกว่า

ข้อพิจารณาด้านทฤษฎี

การคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งนับเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการทางการเมือง แต่ทว่าในแง่การศึกษากลับมีผู้ให้ความสำคัญน้อยมาก เหตุที่การคัดสรรสำคัญก็เพราะ 1) มันเป็นขั้นตอนสำคัญในการเลือกสรรผู้นำทางการเมือง โดยผู้มีบทบาทในการคัดสรรถือเป็นผู้ควบคุมขั้นนำทางการเมืองอีกทีหนึ่ง ดังที่ Pesonen (1968 as cited in Gallagher, 1988, 2) ชี้ว่าขั้นตอนการแต่งตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ทำให้ประชาชนที่มีสิทธิเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเสียโอกาสถึง 99.96 % และทำให้ประชาชนสามารถเลือกตัวแทนได้เพียงแค่ 0.04 % เท่านั้น 2) มันเปิดพื้นที่ที่นำมาซึ่งความขัดแย้งภายในพรรค (intraparty conflict) ยิ่งไปกว่านี้ การคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งยังก่อผลทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคุณภาพของผู้สมัคร ซึ่งต่อมาอาจได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งและเข้าสู่ตำแหน่งของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร กล่าวโดยรวม กระบวนการคัดสรร (selection procedures) มีผลโดยตรงต่อกระบวนการทางการเมืองของประเทศ รวมทั้งวิถีคิดสรรยังเป็นเครื่องมือทดสอบอย่างแท้จริงว่า กลไกในการคัดสรรอย่างพรรคการเมืองและหรือกลุ่มดำเนินไปภายใต้หลักการประชาธิปไตยแค่ไหนเพียงไร

โดยปกติ การศึกษาเรื่องการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นการศึกษาต่อประเด็นคำถามที่ว่า ใครเป็นผู้คัดสรร กระบวนการคัดสรรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมหรือไม่และมากน้อยเพียงใด รวมทั้งบุคคลที่มุ่งหวังเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือที่เรียกว่า “aspirant” ต้องประกอบด้วยคุณสมบัติเช่นไรจึงจะถูกคัดสรรให้เป็นผู้สมัคร

เป็นที่แน่นอนว่ากลุ่มบุคคลที่กล่าวมาข้างต้นคือนักการเมืองซึ่งมีบทบาทแตกต่างไปจากประชาชนดังที่ Huntington ได้แยกบทบาทของนักการเมืองกับประชาชนเอาไว้ว่า นักการเมืองนั้นถือเป็นผู้ที่กระทำ

กิจกรรมทางการเมืองอย่างสม่ำเสมอ ขณะที่ประชาชนมักแสดงบทบาททางการเมืองเป็นบางครั้ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นักการเมืองยึดเอาการเมืองเป็นอาชีพ ส่วนประชาชนยึดเอาการเมืองเป็นเรื่องสมัครเล่นที่พึงกระทำเมื่อยามจำเป็น ทั้งนี้ นักการเมืองจะประสบผลสำเร็จในเกมการเมืองได้ พวกเขาต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากประชาชน ไม่ว่าจะเป็นระบอบอำนาจนิยมหรือระบอบประชาธิปไตย ยิ่งระบอบหลัง เสียงสนับสนุนจากประชาชนยิ่งมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุที่การเมืองในระบอบนี้ การเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจอันชอบธรรม ต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันระหว่างฝ่ายต่างๆ (Huntington & Nelson, 1976, 15)

คงต้องกล่าวไว้ด้วยว่า กลไกหลักที่ใช้ระดมเสียงสนับสนุนจากประชาชนก็คือพรรคการเมือง สำหรับประเทศประชาธิปไตยที่มีระดับการพัฒนาสูง บทบาทของพรรคการเมืองมักครอบคลุมทั้งการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น เช่น กรณีของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่น เป็นต้น แต่กรณีของประเทศที่เพิ่งเข้าสู่ขบวนการปกครองแบบประชาธิปไตยได้ไม่นาน พรรคการเมืองมีระดับพัฒนาไม่สูงคือยังอยู่ในขั้นรวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมืองย่อย (Factionalism) หรือไม่ก็เป็นการแข่งขันต่อสู้แบบฝักฝ่ายของกลุ่มการเมืองย่อยต่างๆ ที่ทำพันธมิตรกัน (Polarization) หรือไม่ก็อยู่ในขั้นที่การเมืองของประเทศต้องการฐานสนับสนุนจากมวลชนอย่างกว้างขวาง จนนำมาสู่การจัดตั้งและขยายเครือข่ายองค์การของพรรคการเมืองออกไป ดังที่เรียกว่าขั้นขยายฐานขององค์การ (expansion) แต่ก็ยังก้าวไปไม่ถึงขั้นที่เรียกว่ามีสถานะความเป็นสถาบัน (Institutionalization) (Huntington, 1968, 412-420)

กรณีอย่างนี้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมักมุ่งหวังในชัยชนะระดับชาติมากกว่าระดับท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองจึงไม่มีบทบาทหรือน้อยมากในการเมืองระดับท้องถิ่น ดังนั้นฝ่ายต่างๆ ที่เข้าสู่กระบวนการ

ทางการเมืองในระดับท้องถิ่น อย่างกรณีของไทย หมายถึง กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะ 3 รูปแบบหลังซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ใช้กันทั่วไปทั่วประเทศ ต่างก็มีการจัดวางเครือข่ายทางการเมือง (Political Network) ในรูปแบบกลุ่มการเมือง (Political Group) และกลุ่มอุปถัมภ์ (Patron-Client Group) หรือกลุ่มการเมืองย่อย (faction) ทั้งนี้การวางเครือข่ายทางการเมืองรูปแบบนี้ย่อมมีกระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งแตกต่างกันไปจากระบบพรรค กล่าวคือ ขณะที่ระบบพรรคการเมืองมีกลไกในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ซับซ้อนมากกว่าแต่การเมืองแบบกลุ่มและกลุ่มการเมืองย่อยกลับวางเครือข่ายความสัมพันธ์แบบแนวดิ่ง (Vertical relation) โดยมีศูนย์กลางอยู่ที่ผู้นำ นั่นก็หมายความว่าผู้นำสามารถใช้ระบบการรวมศูนย์อำนาจในการคัดสรรหรือกำหนดว่าผู้ใดจะเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.)

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในทางการเมืองถือเป็นการวิเคราะห์ระดับจุลภาคหรือมีรากฐานมาจากความคิดและพฤติกรรมของมนุษย์ (micro-foundation) ซึ่งปรากฏโฉมในรูปของโครงสร้างอำนาจ ซึ่งมีลักษณะชอบธรรมหรือไม่ชอบธรรม ถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมายเปิดเผยหรือซ่อนเร้น เป็นเรื่องสาธารณะหรือเป็นเรื่องส่วนตัว การศึกษารัฐศาสตร์มีความจำเป็นต้องอธิบายให้ได้ว่าการแสดงอำนาจเป็นอย่างไรและก่อผลตามมาอย่างไร ยิ่งไปกว่านี้หากวิเคราะห์ดูจากโครงสร้างที่เผยโฉมออกมาซึ่งไม่ค่อยครบประเด็น นักรัฐศาสตร์ก็อาจต้องขุดค้น (dig up) ลงไปยังรากลึกของธรรมชาติด้านนี้ของมนุษย์และวิเคราะห์อย่างละเอียด (re-examine) โดยพิจารณาจากประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติการทางด้านนี้ (practitioner) (Schmitter, 2010, 1)

Philippe C. Schmitter (2010) กล่าวว่า รัฐศาสตร์สมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ศึกษากันในสหรัฐอเมริกาล้วนแต่เคยอาศัยการศึกษาในระดับจุลภาคมาแล้วทั้งสิ้น และเป็นการศึกษาที่อาศัยฐานคติ (assumption) จากศาสตร์ต่างๆ ที่ศึกษาธรรมชาติของมนุษย์อย่างวิชากฎหมาย จิตวิทยาสังคม มานุษยวิทยา เชิงหน้าที่ (functionalist anthropology) รวมทั้งเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมใหม่ (neo-liberal economics) ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นเครื่องมือที่ทำให้การวิเคราะห์ประเด็นที่ศึกษามีความแม่นยำ (precision) นั่นก็คือการวิเคราะห์การแสดงอำนาจและผลที่เกิดขึ้น ทั้งนี้สำหรับ Schmitter เขาได้เสนอกรอบการวิเคราะห์ที่มุ่งพิจารณาไปที่องค์ประกอบ 5 ประการคือ 1) ตัวละคร (agents) ซึ่งอาจเป็นบุคคลและ/หรือองค์กร 2) แรงจูงใจของตัวละคร (motives) ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วก็คือผลประโยชน์ส่วนตัว (self-interests) และธรรมชาติของมนุษย์ที่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองก็มักจะยึดถือเอาทางการเลือกที่ตนพึงพอใจและตอบสนองผลประโยชน์ของตนเองมากที่สุดโดยใช้ต้นทุนน้อยที่สุด (at the lowest cost) แต่ถึงกระนั้น มนุษย์ต้องคิดถึงผู้อื่นที่อยู่ร่วมสังคมด้วย ตรงนี้จึงนำมาซึ่งกฎเกณฑ์ที่คอยยับยั้งความต้องการสุดโต่งของมนุษย์แต่ละคนไปในตัว 3) กลไกในการแสดงอำนาจ (mechanism) ไม่ว่าจะเป็นปรากฏในรูปของการแข่งขัน (competition) อย่างกระบวนการเลือกตั้งและความร่วมมือ (cooperation) อย่างกรณีกรอบข้อตกลงในเรื่องกติกาในการใช้อำนาจ เป็นต้น 4) ระบบ (regime) อย่างระบอบประชาธิปไตยและอำนาจนิยม รวมทั้งระบอบผสม (hybrid regime) ซึ่งมีองค์ประกอบของทั้งสองระบอบที่กล่าวมา และ 5) หน่วยการวิเคราะห์ (unit) ซึ่งหมายถึงรัฐบาลที่คงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยนั่นเอง (Schmitter, 2010, 5-19)

ทำนองเดียวกัน Scott D. McClurg และ Joseph K. Young (2011, 39) ได้เสนอความเห็นในเบื้องต้นเอาไว้ว่า ถึงแม้ว่ารัฐศาสตร์จะมีทฤษฎี วิธีการศึกษา และ

ความสนใจที่หลากหลายแตกต่างกันไปก็ตาม แต่ทว่า ผู้นำทางสาขาวิชาได้แสวงหาจุดร่วม (search for the common threads) ของการศึกษา กล่าวคือ พวกเขา ล้วนเห็นร่วมกันก็คือ ความสนใจศึกษาเรื่องอำนาจ (power) ซึ่งพิจารณาจากการแสดงอำนาจทั้งในแง่ เหตุผลและวิธีการในหมู่บุคคลและกลุ่มต่างๆ ตลอดไป จนถึงผลของการแสดงอำนาจที่มีต่อสังคม (social outcomes)

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ต้องอาศัย พื้นฐานการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม (social network analysis-SNA) เนื่องจากความสัมพันธ์ เชิงอำนาจหรือเครือข่ายทางการเมืองนั้น มักทับซ้อน เสริมต่อ และหรือเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ในลักษณะ เครือข่ายทางสังคม ซึ่งหมายถึงกลุ่มของความสัมพันธ์ที่ บุคคลกลุ่มหนึ่งมีต่อกัน โดยที่คุณลักษณะของความ สัมพันธ์ที่เกิดขึ้นสามารถนำมาใช้อธิบายพฤติกรรมของ บุคคลเหล่านี้ได้ ยิ่งไปกว่านี้ เครือข่ายความสัมพันธ์ทาง สังคมยังมีอิทธิพลในการกำหนดพฤติกรรมทางการเมือง ของบุคคลอีกด้วย (see also, McClurg & Young, 2011, 39-43)

การจัดวางเครือข่ายทางสังคมและการเมืองมัก เกิดขึ้นเมื่อผู้นำของเครือข่ายได้วางสายสัมพันธ์ติดต่อ

กับผู้อื่นในลักษณะใด นั่นก็คือกับใครและผ่านช่องทางใด มีความถี่มากน้อยเพียงใดและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ กันอย่างไร ซึ่งอาจปรากฏในรูปของกลุ่มการเมือง (Political Groups) ที่ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก ยึดโยงกันแบบเสมอภาคหรือทัดเทียมกัน (Horizontal Relationship) หรือไม่เท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นในแง่ การควบคุมทรัพยากรและการแลกเปลี่ยนดังที่เรียกว่า กลุ่มการเมืองย่อย (Faction) หรือที่ ชาติชาย ณ เชียงใหม่ เรียกว่า เครือข่ายการเมืองส่วนบุคคล (ชาติชาย ณ เชียงใหม่, 2526, 57) โดยหมายถึงกลุ่มหรือ เครือข่ายที่มีโครงสร้างความสัมพันธ์แนวดิ่ง (Vertical Relationship) แบบอุปถัมภ์-ผู้ใต้อุปถัมภ์ (Patron-Client grouping)

เพื่อให้เกิดความเข้าใจยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมี การนำแนวคิดและกรอบการวิเคราะห์มากล่าวใช้กับกรณี ของสังคมการเมืองไทย ผู้เขียนขอเสนอแนวคิดที่ Bechstedt นำเสนอเปรียบเทียบความสัมพันธ์ทางสังคม 3 รูปแบบคือแบบส่วนตัว แบบผู้อุปถัมภ์-ผู้ใต้อุปถัมภ์ และแบบข้อสัญญา โดยที่ความสัมพันธ์ 2 แบบแรก มักปรากฏอย่างแพร่หลายในสังคมที่พัฒนาน้อย กรณี ความสัมพันธ์แบบที่สามมักเกิดขึ้นในสังคมที่มีระดับ การพัฒนาสูง ดังปรากฏตามตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 1: แสดงแบบแผนของลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ เปรียบเทียบกับความสัมพันธ์แบบส่วนตัวและความสัมพันธ์เชิงอำนาจหรือแบบข้อตกลง

ความสัมพันธ์ส่วนตัว ชาวบ้าน, เพื่อน,ญาติสนิท ฯลฯ	ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับอุปถัมภ์	ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ/ ความสัมพันธ์ตามข้อสัญญา
- คู่ความสัมพันธ์ที่มีฐานะเท่าเทียมกัน	- คู่สัมพันธ์ที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน - การแลกเปลี่ยนที่ไม่สมดุลกัน - ความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง	
ความสัมพันธ์ส่วนตัว ชาวบ้าน, เพื่อน, ญาติสนิท ฯลฯ	ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับอุปถัมภ์	ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ/ ความสัมพันธ์ตามข้อสัญญา
- ผลประโยชน์และข้อผูกพันร่วมกัน	- ผลประโยชน์ร่วมกันแต่ผลประโยชน์ และข้อผูกพันไม่เท่าเทียมกัน	- การกดขี่ขูดรีด
- ความรู้สึกห่วงใย นอกเหนือจากความสัมพันธ์เชิงกลไก (instrumental ties)		- ความสัมพันธ์เชิงกลไกอย่างแท้จริง
- ความสัมพันธ์ส่วนตัวแบบตัวต่อตัว		- ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการไม่เป็นส่วนตัว
- ความสัมพันธ์เชิงซ้อนที่กระจัดกระจาย เช่น ในแง่ของเศรษฐกิจ การเมืองและ เครือญาติ เป็นต้น		- ความสัมพันธ์ที่จำกัดเฉพาะเรื่อง
- ข้อผูกพันในการสนองตอบซึ่งกันและกัน และผูกมัดโดยหลักศีลธรรม การมีบุญคุณความชอบธรรมตามประเพณี		- ความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ - ไม่มีความผูกพันทางศีลธรรม - มีการแลกเปลี่ยนทางการเงิน - มีการคิดคำนวณข้อได้เปรียบ เสียเปรียบ
- ความสัมพันธ์ยืนนานและมีเสถียรภาพสูง		- ความสัมพันธ์ยืนนานน้อยกว่าและมี เสถียรภาพน้อย
- พื้นฐานทรัพยากรภายในท้องถิ่น		- พื้นฐานทรัพยากรจากภายนอก

ที่มา: ฮันส์ ดีเตอร์ เบ็คชเตด. “โครงสร้างสังคมอย่างเป็นทางการกับกฎเกณฑ์พฤติกรรมที่ไม่ได้ระบุเป็นลายลักษณ์อักษรในชนบทไทย: ตัวแบบของความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์”. ใน อมรา พงศาพิชญ์.(2545). *ระบบอุปถัมภ์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 269-270.

ยิ่งไปกว่านี้ หากกล่าวเฉพาะความสัมพันธ์ 2 แบบ คือระบบอุปถัมภ์แบบดั้งเดิมและแบบร่วมสมัยแบบอุปถัมภ์-ผู้ใ้อุปถัมภ์ James C. Scott (1997) ดังจะนำเสนอลักษณะต่างๆ ของความสัมพันธ์ทั้ง 2 แบบ ได้วิเคราะห์กรณีของสังคมแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไว้ในตารางที่ 2 โดยอาศัยการแบ่งประเภทของระบบอุปถัมภ์ออกเป็น

ตารางที่ 2: แสดงแนวโน้มทางโลกของลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

คุณลักษณะ	แบบประเพณี	สภาพปัจจุบัน
1. ระยะเวลาของสายสัมพันธ์	มีความคงทนและต่อเนื่อง	มีความคงทนและต่อเนื่องน้อย
2. ขอบเขตของการแลกเปลี่ยน	ความสัมพันธ์หลายชนิดซ้อนกันอยู่	เป็นความสัมพันธ์เฉพาะเรื่องมากขึ้น
3. ฐานของทรัพยากร	ท้องถิ่นและเป็นส่วนตัว	ขึ้นกับความสัมพันธ์ภายนอกและมีฐานอยู่ที่ตำแหน่ง
4. สมดุลของความผูกพันเชิงมิตรภาพหรือความผูกพันเชิงวัตถุ	อัตราส่วนของความผูกพันเชิงมิตรภาพมากกว่าเชิงวัตถุ	อัตราส่วนของความผูกพันเชิงมิตรภาพน้อยกว่าเชิงวัตถุ
5. การควบคุมทรัพยากรท้องถิ่น	ผูกขาดโดยท้องถิ่นมาก	ผูกขาดโดยท้องถิ่นน้อย
6. ความแตกต่างระหว่างกลุ่ม (Cluster)	ความแตกต่างน้อย	ความแตกต่างมาก
7. การมีหลักประกันร่วมกัน	มาก	น้อย

ที่มา: James C. Scott. “การเมืองในระบบผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”. อ้างใน อมรา พงศาพิชญ์. (2545). *ระบบอุปถัมภ์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 89-90.

ความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งที่ Bechstedt และ Scott กล่าวมาย่อมทับซ้อนและส่งผลต่อความสัมพันธ์ทางการเมืองที่เรียกว่ากลุ่มการเมืองย่อย อันเป็นกลุ่มที่ Dennis C. Beller & Frank Belloni ได้จัดแบ่งประเภทเอาไว้ 3 ประเภทโดยอาศัยโครงสร้างของการรวมตัวเป็นเกณฑ์คือ

1) Cliques and Tendencies ซึ่งมีโครงสร้างในการรวมตัวน้อยมาก โดยทั่วไปแล้วไม่มีการจัดองค์กรหรืออยู่ในรูปขององค์การชั่วคราวชั่วคราว (ephemeral organization) เช่น รวมกันแค่ในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การเป็นสมาชิกมีลักษณะคลุมเครือ การคัดเลือกคนขาดเป้าหมาย อีกทั้งผู้นำกลุ่มต้องเป็นผู้มีบารมี และบุคลิกภาพของผู้นำมีส่วนสำคัญต่อการเกาะกลุ่มเป็นอย่างมาก

นอกไปจากนี้แล้ว กลุ่มยังขาดกองบัญชาการหรือสำนักงาน ขาดกำหนดการประชุม ขาดกฎเกณฑ์และขาดการแบ่งงานตามความชำนาญ ซึ่งผลที่ตามมาคือ

กลุ่มลักษณะนี้ จะง่ายต่อการแตกออกเป็นกลุ่มย่อยและมีระยะเวลาการดำรงอยู่สั้น

2) Personal/Client-Group Factions เป็นกลุ่มที่อยู่ในลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตามเป็นกลุ่มเล็กๆ แต่มีผู้นำระดับรองลงไป ทั้งนี้ความสัมพันธ์จะอยู่ในแนวดิ่ง และชื่อของกลุ่มก็มักจะได้แก่ชื่อของผู้นำกลุ่ม ในฐานะที่ผู้นำเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่ม พร้อมกับบางทีกองบัญชาการหรือสำนักงานของกลุ่มจะใช้อำนาจของผู้นำกลุ่มเอง

ในส่วนของการดำรงอยู่ กลุ่มในแบบที่สองนี้ จะมีระยะเวลาดำรงอยู่ปานกลาง ไม่สั้นเกินไปนักกล่าวคืออยู่ได้นานกว่าเฉพาะช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งหรือในช่วงรณรงค์นโยบายใดนโยบายหนึ่ง อย่างไรก็ตามกลุ่มนี้ก็ยังสามารถอยู่ได้นานกว่าระยะเวลาที่ผู้นำอยู่ในอำนาจทางการเมือง ในแง่ของความรู้สึกตระหนักต่อการเป็นสมาชิกของกลุ่มนั้น สมาชิกจะตระหนักถึงเอกลักษณ์ของกลุ่มดี เพียงแต่ว่าในแง่การรวมตัว

สมาชิกจะถูกระดมความสนับสนุนตามสายการบังคับบัญชาโดยเฉพาะจากตัวผู้นำ

3) Institutionalized/Organizational Factions เป็นกลุ่มที่มีโครงสร้างอยู่ในขั้นที่พัฒนาแล้ว กล่าวคือ องค์การจะมีลักษณะเป็นทางการมากกว่าจะยึดถือในตัวบุคคล มีการแบ่งงานกันทำภายในองค์การอย่างชัดเจน เฉพาะด้าน และหัวหน้ากลุ่มถือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกลุ่มเท่านั้น และความสัมพันธ์ภายในกลุ่มก็จัดอยู่ในลักษณะที่เป็นแบบแผน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลหรือผลประโยชน์ส่วนตัว

จากลักษณะโครงสร้างดังกล่าว กลุ่มแบบนี้จึงมีรายชื่อและต้องมีสมาชิกของกลุ่ม มีกฎข้อบังคับ มีสำนักงานที่ถาวร ในการประชุมมีการบันทึกการประชุม และพร้อมกันนี้กลุ่มลักษณะนี้ก็จะเป็นที่รับรู้กันทั่วไปในหมู่สาธารณชน สำหรับในแง่การดำรงอยู่ กลุ่มจะอยู่นาน ไม่ว่าประเด็นทางการเมือง การเลือกตั้งหรือผู้นำจะสิ้นสุดลงไปก็ตาม กลุ่มก็ยังดำรงอยู่ อย่างไรก็ตาม กลุ่มประเภทนี้มีอยู่น้อยมาก ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นแบบที่หนึ่งและแบบที่สอง (Beller & Belloni, 1978 อ้างใน อโณทัย วัฒนาพร, 2527, 19-20)

เท่าที่กล่าวมาทั้งหมด คงพอสรุปได้ว่า การวิเคราะห์การเมืองท้องถิ่นของไทยต้องอาศัยกรอบการวิเคราะห์ระดับจุลภาค โดยดูจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ที่เรียกว่าเครือข่ายทางสังคมและเครือข่ายทางการเมือง ซึ่งปรากฏในรูปของกลุ่มการเมือง และ/หรือกลุ่มการเมืองย่อย ที่สำคัญความสัมพันธ์ที่ยังก่อผลต่อการคิดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งตั้งกรณีศึกษา ก็คือ อบจ.ลำปาง ทั้งส่วนของฝ่ายบริหาร (นายก อบจ.) และฝ่ายนิติบัญญัติ (ส.อบจ.) อีกด้วย

บทวิเคราะห์

1. การเมืองระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง มีความเชื่อมโยงกับการเมืองระดับชาติ นักการเมือง

ระดับชาติที่เป็นหัวหน้ากลุ่มไม่ว่าจะเป็นไพโรจน์ โล่ห์สุนทร หัวหน้ากลุ่มบ้านสวน และพินิจ จันทรสุรินทร์ หัวหน้ากลุ่มดอยเงิน ต่างก็สร้างเครือข่ายทางการเมืองระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมทั่วจังหวัด อีกทั้งยังมีตัวแทนระดับอำเภอคือ ส.อบจ. ที่คอยสร้างความสัมพันธ์กับผู้นำท้องถิ่นอื่นและผู้ลงคะแนนเสียง กล่าวอีกนัยหนึ่งการเมืองท้องถิ่นถือเป็นฐานอำนาจของการเมืองระดับชาติ ทั้งนี้ นักการเมืองระดับชาติสามารถผลักดันโครงการต่างๆ ให้ ส.อบจ. ไปดำเนินการในระดับอำเภอโดยฝ่ายกลไกของ อบจ. โดยให้เป็นไปตามความต้องการ (demands) ของประชาชนในพื้นที่ ซึ่ง ส.อบจ. ในฐานะตัวแทนของประชาชนอย่างเป็นทางการ และตัวแทนของนักการเมืองระดับชาติที่เรียกว่า “หัวคะแนนหลัก” ต้องคอยสดับรับฟังและตรวจสอบ (check) ปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของตน กล่าวได้ว่ากลไกและกระบวนการระดับ อบจ. ถือเป็นเครื่องมือที่นักการเมืองระดับชาติต้องใช้ควบคู่ไปกับการผลักดันโครงการผ่านกลไกและกระบวนการทางการเมืองระดับชาติ

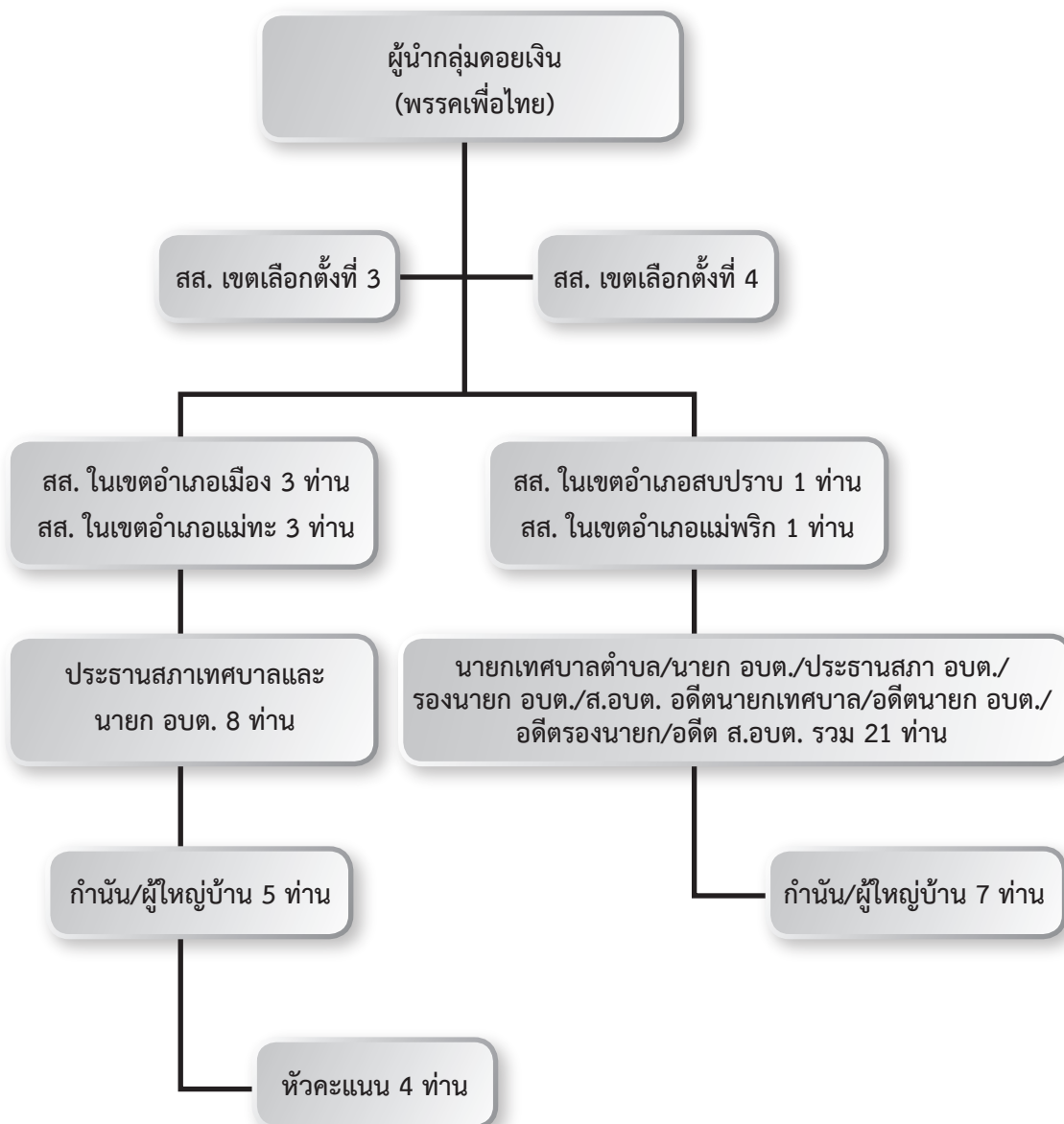
เท่าที่ผ่านมากลุ่มบ้านสวนได้ส่งตัวแทนลงสมัครรับเลือกตั้งระดับอบจ. อย่างน้อยย้อนหลังไปถึง 3 สมัย และก็ประสบความสำเร็จ (ความสำเร็จ) ทุกสมัย ขณะที่กลุ่มดอยเงินส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายก อบจ. เป็นบางครั้ง แต่สำหรับ ส.อบจ. บางส่วนบางอำเภอได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งลงทุกครั้งเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ในส่วนของตำแหน่งนายก อบจ. กลุ่มดอยเงินไม่ประสบความสำเร็จในการแข่งขัน แต่ในส่วนของ สจ. ตัวแทนของกลุ่มสามารถยึดครองที่นั่งเอาไว้ได้หลายสมัย

คงต้องกล่าวไว้ด้วยว่า เนื่องจากทั้ง 2 กลุ่มแม้จะแข่งขันในระดับท้องถิ่นในฐานะเป็นกลุ่มการเมืองย่อย (factions) แต่ในการเมืองระดับชาติกลับสมัครในนามพรรคการเมืองเดียวกันคือพรรคเพื่อไทย ด้วยเหตุนี้ นอกจากการแข่งขันในตำแหน่งนายก อบจ. ที่ต้อง

แข่งขันกันระหว่าง 2 ก๊ก คือกลุ่มบ้านสวนและกลุ่ม
ดอยเงิน แต่ตรงตำแหน่ง ส.อบจ. กลับมีการแบ่งเขต
ออกเป็นสายเหนือ (บ้านสวน) และสายใต้ (ดอยเงิน)
โดยแต่ละสายต่างก็คัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งลงในนาม
กลุ่มตัวเอง ภายในเขตเลือกตั้งของการเมืองระดับที่เคย
แบ่งกันเอาไว้แล้ว ด้วยเหตุนี้ จึงไม่ปรากฏว่าแต่ละกลุ่ม

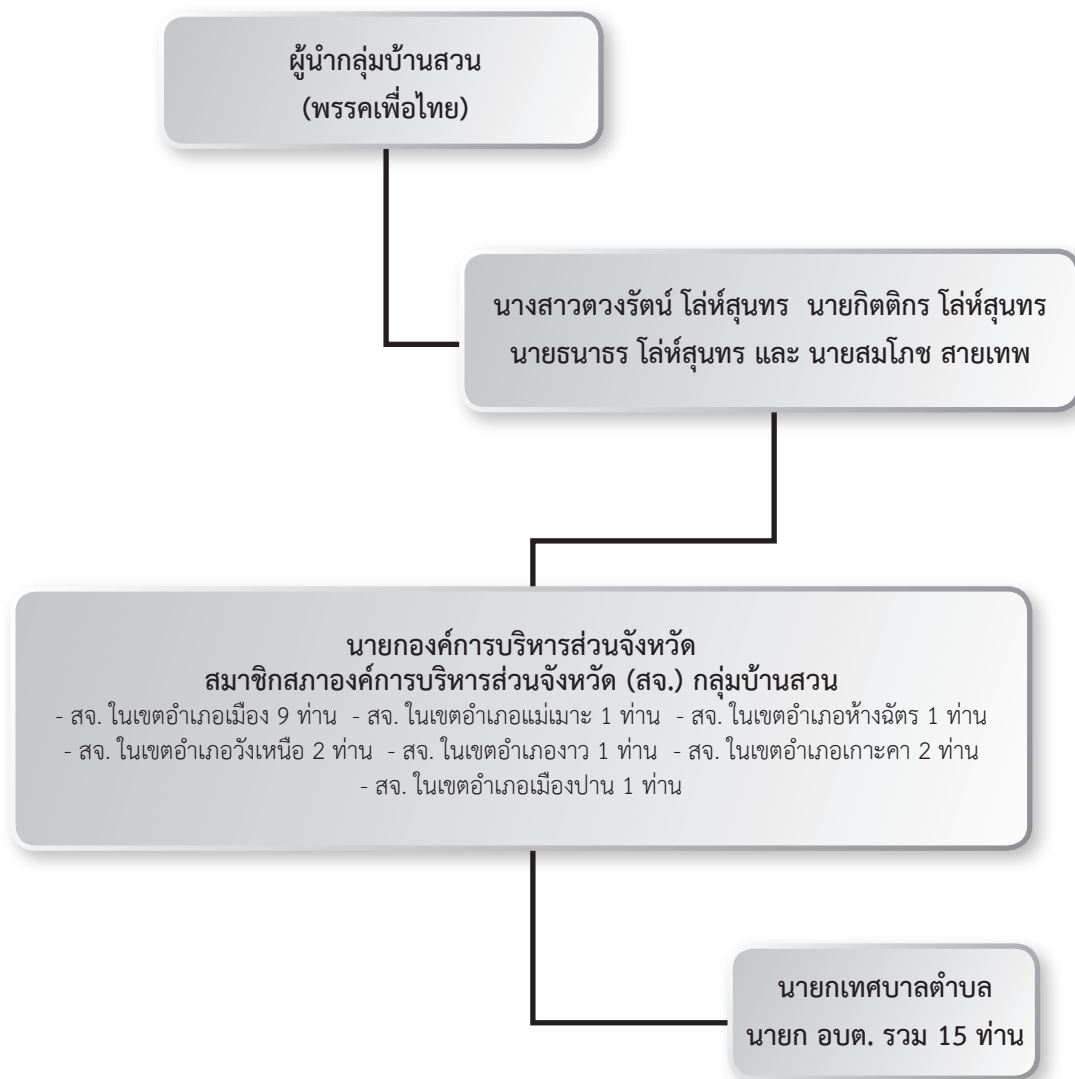
ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไปทับสายของอีกฝ่ายหนึ่งจนก่อ
ให้เกิดความขัดแย้งตามมา โดยในที่นี้จะนำเสนอการวาง
เครือข่ายทางการเมืองในระดับต่างๆ ของกลุ่มการเมือง
ย่อย (factions) สองกลุ่มหลักในจังหวัดลำปางนั่นก็คือ
กลุ่มบ้านดอยเงินและกลุ่มบ้านสวนตามลำดับ
ดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1: แสดงเครือข่ายทางการเมืองในระดับต่างๆ ของกลุ่มดอยเงิน



ที่มา: ดัดแปลงจาก อโณทัย วัฒนาพร. (2558). *นักการเมืองถิ่นจังหวัดลำปาง*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 66.

แผนภาพที่ 2: แสดงเครือข่ายทางการเมืองในระดับต่างๆ ของกลุ่มบ้านสวน



ที่มา: ดัดแปลงจาก อโนทัย วัฒนาพร. (2558). *นักการเมืองถิ่นจังหวัดลำปาง*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 75

2. ผลจากข้อแรกทำให้การเมืองระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีแนวโน้มไปในทางผูกขาดอำนาจทั้งในส่วนของตำแหน่ง นายก อบจ. และ ส.อบจ. กล่าวคือ สัดส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งต่อจำนวนตำแหน่งทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีน้อยถึงน้อยมาก นั่นก็เท่ากับว่า ประชาชนมีทางเลือก (Choices) น้อยถึงน้อยมากเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ จึงปรากฏว่า

อัตราส่วนของการไปใช้สิทธิเลือกตั้งระดับ อบจ. ถือว่าน้อยกว่าการเมืองระดับชาติ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากสภาวะการแข่งขันต่ำ ซึ่งข้อมูลการเลือกตั้งระดับชาติในปี พ.ศ. 2554 พบว่า มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งคิดเป็นร้อยละ 80.44 (432,854 คน) ของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง 605,156 คน (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จังหวัดลำปาง, ม.ป.ป.)

ในขณะที่การเลือกตั้งระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในปี พ.ศ.2555 ปรากฏว่าประชาชนออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงร้อยละ 66.38 (396,632 คน) ของจำนวนผู้มีสิทธิทั้งสิ้น 597,496 คน (MGR Online, 2555)

สำหรับตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลำปางในการเลือกตั้งทั้งสองครั้งที่ผ่านมามีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้สมัครรายเดิม คือ นางสาว สุนี สมมี ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มบ้านสวน ในขณะที่การเลือกตั้งสองครั้งล่าสุดที่ผ่านมา ได้มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Candidate) รายใหม่ ได้แก่ นายนคร โยธาวงค์ ที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรค

ประชาธิปไตย โดยเฉพาะจากนายนิยม นิภาเกษม และ ส่วนการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2555 ผู้สมัครรับเลือกตั้ง รายใหม่ที่น่าสนใจ คือ นายดาชัย อุซุโกศลการ ได้รับ คะแนนนิยมสูงมาก รวมถึงนายชุนกิจ จันทรสุรินทร์ (ดังตารางที่ 3) แม้ว่าจะมีการให้ข้อมูลว่า นายชุนกิจ จันทรสุรินทร์ ไม่ได้ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มดอยเงิน ซึ่งให้การสนับสนุนนาง สุนี สมมี ก็ตาม (MGR Online, 2555) อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าข้อเท็จจริงจะเป็นประการใด อย่างน้อยที่สุดประโยชน์ที่กลุ่มดอยเงินจะได้รับก็คือ การตรวจสอบฐานเสียงของตนเองพร้อมกับการขับเคลื่อน กิจกรรมรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในทำนองลักษณะ การซ่อมรถครั้งใหญ่

ตารางที่ 3: แสดงผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง พ.ศ. 2551 และ พ.ศ. 2555

การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2551		การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2555	
ผู้สมัครรับเลือกตั้ง	คะแนน	ผู้สมัครรับเลือกตั้ง	คะแนน
นางสุนี สมมี	226, 812	นางสุนี สมมี	135,157
นายนคร โยธาวงค์	57,435	นายดาชัย อุซุโกศลการ	111,448
		นายชุนกิจ จันทรสุรินทร์	97,634

ที่มา: ดัดแปลงจาก มติชนออนไลน์. (กรกฎาคม 2555) . ผลคะแนน “นายก อบจ.ลำปาง” บิดีเดือด! “สุนี” แชมป์สมัย3 “ดาชัย” ค่ายเสื้อแดง-ลูก”พินิจ”ไล่ไม่ทัน.[ออนไลน์] สืบค้นจาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1341745179 Onlampangpost. (กรกฎาคม 2551). ผลการเลือกตั้งนายกอบจ.ลำปาง. [ออนไลน์] สืบค้นจาก <http://onlampangpostxyz.blogspot.com/2008/05/2551.html>

ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดลำปาง (ส.อบจ.) ย้อนหลังทั้งสองครั้ง พบข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการแข่งขันทางการเมือง ระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ผู้เขียนขอแบ่ง ระดับการแข่งขันออกเป็น 3 กลุ่ม ซึ่งมีลักษณะดังนี้

1) Type A หมายถึงเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีระดับการแข่งขันสูง (high competition) กล่าวคือ มีผู้เสนอตัวสมัครเป็นสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากมาย และ/หรือ

คะแนนที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละรายมีคะแนนใกล้เคียง กัน หรือไม่แตกต่างกันมาก

2) Type B หมายถึงเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีระดับการแข่งขันปานกลาง (medium competition) ไปจนถึงต่ำ (low competition) กล่าวคือ ในเขตเลือกตั้งดังกล่าวมีผู้สมัคร เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากมาย แต่คะแนนที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละรายได้รับห่างกัน น้อยและห่างค่อนข้างมาก

3) Type C หมายถึงเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีระดับการผูกขาดทางการเมือง มีเพียงรายเดียวเท่านั้น หรือไม่มีการแข่งขันเลย (monopoly or non-

ตารางที่ 4 : แสดงผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง พ.ศ. 2551

การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2551			
เขตเลือกตั้ง	Type	ผู้สมัครรับเลือกตั้ง	คะแนน
เขตอำเภอเมืองลำปาง			
เขต 1	Type C	หมายเลข 1 นางสาวนงนยา ชรากร	37,478
เขต 2	Type A	หมายเลข 1 นายสุภาพ วงค์ษา	2,906
		หมายเลข 2 นายชาญ เกตุสมัคร	2,722
		หมายเลข 3 นายเอกสิทธิ์ มานะรุ่งโรจน์	1,289
เขต 3	Type A	หมายเลข 1 นางชนิษฐา นิภาเกษม	4,186
		หมายเลข 2 นายวสันต์ อุนนทเลขจิตร	4,428
เขต 4	Type C	หมายเลข 1 นายถาวร บุปผาเจริญ	7,157
เขต 5	Type A	หมายเลข 1 นายณรงค์ พินทิสืบ	6,206
		หมายเลข 2 นายประดิษฐ์ เสริมสุข	5,317
เขต 6	Type B	หมายเลข 1 นายมงคลศิลป์ ศรีอินแก้ว	7,961
		หมายเลข 2 นายธาราเงิน จันทรคำ	5,336
		หมายเลข 3 นางสาวสิริชดา หอมแก่นจันทร์	370
เขต 7	Type B	หมายเลข 1 นายประสิทธิ์ เตชะปลูก	5,454
		หมายเลข 2 นายประเทศ อินทะจันทร์	N.V
เขต 8	Type C	หมายเลข 1 นายวิเชียร เรืองบุญมา	9,862
เขต 9	Type C	หมายเลข 1 นายไพศาล ชรากร	7,157
เขตอำเภอเกาะคา			
เขต 1	Type B	หมายเลข 1 นายวัฒนา สิทธิวัง	7,494
		หมายเลข 2 นายธรรมรักษ์ เชียงพรหม	2,513

การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2551			
เขตเลือกตั้ง	Type	ผู้สมัครรับเลือกตั้ง	คะแนน
เขต 2		หมายเลข 1 นายวิรัช ภัทรวราสุขศรี	N.V.
		หมายเลข 2 นายสมภพ นวลอนงค์	N.V.
เขต 3	Type B	หมายเลข 1 นายตะวัน จิงทอง	5,276
		หมายเลข 2 นายทง ไชยสาร	3,460
เขตอำเภอแม่ทะ			
เขต 1	Type A	หมายเลข 1 นางผานิต ฤทัยสว่างสกุล	8,065
		หมายเลข 2 นายบุญเลิศ แสนเทพ	7,795
เขต 2	Type A	หมายเลข 1 นายคมสัน จิตรม้น	7,810
		หมายเลข 2 นายสุพจน์ ศรีแกวงศ์	6,782
เขตอำเภอแจ้ห่ม			
เขต 1	Type A	หมายเลข 1 นายสุริยา อุปทอง	4,060
		หมายเลข 2 นายสมบูรณ์ รูปสะอาด	5,229
เขต 2	Type A	หมายเลข 1 นายเจริญ รูปสะอาด	5,536
		หมายเลข 2 นางพิมพ์า ทีแก่ง	4,148
		หมายเลข 3 นายกิตติศักดิ์ อุดรพงศ์	677
เขตอำเภองาว			
เขต 1	Type B	หมายเลข 1 นายดาชัย อุซุโกศลการ	8,470
		หมายเลข 2 นายวัชรินทร์ ขาตะโชติ	3,422
เขต 2	Type A	หมายเลข 1 นางรัตนภรณ์ แก้ววรรณ	4,503
		หมายเลข 2 นางรัชดาภรณ์ ชุ่มอิ	545
		หมายเลข 3 นายนิพนธ์ นันทะสี	4,597
เขตอำเภอวังเหนือ			
เขต 1	Type A	หมายเลข 1 นายบุญเทียม เกิดมูล	4,573
		หมายเลข 2 นายสุทัศน์ ยวนตา	1,158
		หมายเลข 3 นายธรรณินทร์ สิงโต	2,365
		หมายเลข 4 จ.ส.อ.สุธาร ตามวงศ์	2,715

การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2551			
เขตเลือกตั้ง	Type	ผู้สมัครรับเลือกตั้ง	คะแนน
เขต 2	Type C	หมายเลข 1 นายรัตนชัย สมมี	9,763
เขตอำเภอห้างฉัตร			
เขต 1	Type B	หมายเลข 1 นายไพโรจน์ สุขคำเมือง	7,693
		หมายเลข 2 นายวิทยา ฮาวบุญปิ่น	5,652
เขต 2	Type A	หมายเลข 1 นายจิตติพงศ์ ธรรมใจ	6,405
		หมายเลข 2 นายบุญเชิด พรหมศรี	6,435
เขตอำเภอแม่เมะ			
เขต 1	Type A	หมายเลข 1 นายองอาจ มุทอง	2 ,341
		หมายเลข 2 ด.ต.สอาด บุญล่อง	3,217
		หมายเลข 3 นางสาวนันทิยา เวชประชา	2,478
เขต 2	Type B	หมายเลข 1 นายธรรมการ ชุมศรี	5,381
		หมายเลข 2 นายบรรจง เวชประชา	2,427
เขตอำเภอเถิน			
เขต 1	Type A	หมายเลข 1 นางสาวพร ปรกรณ์สกุล	5,292
		หมายเลข 2 ว่าที่ ร.ต.อัครพล จักรเครือชัยวร่า	2,443
		หมายเลข 3 นายถวายเป็นชัยสุข	331
		หมายเลข 4 นายญาณวรุตม์ ธรรมชาติ	6,110
เขต 2	Type A	หมายเลข 1 นายสงฆ์ เครือคำอ้าย	3,761
		หมายเลข 2 นายเทวินทร์ จันทราช	4,308
		หมายเลข 3 นายประวุฒิ พวงสมบัติ	2,860
เขตอำเภอสบปราบ			
	Type A	หมายเลข 1 นางสาวสมคิด อุ่นแก้ว	4,576
		หมายเลข 2 นายปัทมรัตน์ รัตนวราภรณ์	4,802
		หมายเลข 3 ด.ต. ธงชัย ไคว่วานิช	เสียชีวิต
		หมายเลข 4 นายประทีป เสือแฮมเสริม	4,003

การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2551			
เขตเลือกตั้ง	Type	ผู้สมัครรับเลือกตั้ง	คะแนน
เขตอำเภอเสริมงาม			
	Type B	หมายเลข 1 นายกฤษดา แก้วปัญญา	ถูกเพิกถอนสิทธิ
		หมายเลข 2 นายเชน ปานสังข์	8,800
		หมายเลข 3 จ.ส.ต.สมนึก ตันอ้าย	1,998
		หมายเลข 4 นางขวัญดาว ปานสังข์	193
เขตอำเภอแม่พริก			
	Type A	หมายเลข 1 นายถนอมชัย ทิชัย	4,255
		หมายเลข 2 นายชูเชื้อ สีสาค	3,004
เขตอำเภอเมืองปาน			
	Type B	หมายเลข 1 นางยุพวรรณ ประสาน	9,069
		หมายเลข 2 นางวรรณภา บัวเที่ยง	6,505

ที่มา: Onlampangpost . (กรกฎาคม 2551). ผลการเลือกตั้งนายก อบจ. ลำปาง. [ออนไลน์] สืบค้นจาก <http://onlampangpostxyz.blogspot.com/2008/05/2551.html>

ตารางที่ 5 : แสดงผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง พ.ศ. 2555

การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2555			
เขตเลือกตั้ง	Type	ผู้สมัครรับเลือกตั้ง	คะแนน
เขตอำเภอเมืองลำปาง			
เขต 1	Type A	หมายเลข 1 นางสาวนงษา ชรากร	2,639
		หมายเลข 2 นายจำนงค์ โยธา	2,224
		หมายเลข 3 นายเอกสิทธิ์ มานะรุ่งโรจน์	2,046
เขต 2	Type A	หมายเลข 1 นายอำนาจ วรรณกุล	2,941
		หมายเลข 2 นายสุภาพ วงศ์ษา	2,782
		หมายเลข 3 นางสาวสรองสุภา โพธิ์แก้ว	1,110
เขต 3	Type B	หมายเลข 1 นายสันต์ อุนทเลฆจิตร	4,612
		หมายเลข 2 พ.ต.อ.ณรงค์ จันทราช	1,924
		หมายเลข 3 นายกรรณ จันทะวงศ์	1,635

การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2555			
เขตเลือกตั้ง	Type	ผู้สมัครรับเลือกตั้ง	คะแนน
เขต 4	Type A	หมายเลข 1 นายศุภณัฐ เมืองคำบุตร	1,672
		หมายเลข 2 นายถาวร บุปผาเจริญ	3,102
		หมายเลข 3 นายวิทยา วงศ์ชมพู	1,721
		หมายเลข 4 นายประสงค์ มิ่งเชื้อ	1,338
		หมายเลข 5 นายสิทธิพันธ์ จิรเลิศประภา	2,294
เขต 5	Type C	หมายเลข 1 นายณรงค์ พันธิสึบ	9,119
เขต 6	Type A	หมายเลข 1 นายมงคลศิลป์ ศรีอินแก้ว	6,367
		หมายเลข 2 นายจิณณ์ ถาคำฟู	7,214
เขต 7	Type B	หมายเลข 1 นายประสิทธิ์ เตชะปลูก	8,373
		หมายเลข 2 นายประเทศ อินทะจันทร์	1,564
		หมายเลข 3 นายแสงง แก้วปิง	692
เขต 8	Type A	หมายเลข 1 นายวิเชียร เรืองบุญมา	5,463
		หมายเลข 2 นายศุภโชค ภัควลัญช์	5,181
เขต 9	Type A	หมายเลข 1 นายนิกร ธรรมลังกา	5,243
		หมายเลข 2 นายบุญสม ชมภูมิ่ง	1,781
		หมายเลข 3 นายไพศาล ชรากร	5,132
เขตอำเภอเกาะคา			
เขต 1	Type B	หมายเลข 1 นายวัฒนา สิทธิวัง	6,440
		หมายเลข 2 นายพละวัฒน์ วรรณโวหาร	2,834
		หมายเลข 3 ด.ต.แสง คำภีระ	482
เขต 2	Type A	หมายเลข 1 นายเรืองฤทธิ์ หมีนประจักษ์	1,484
		หมายเลข 2 นายพิเชฐ ทินอยู่	4,988
		หมายเลข 3 นายกัตัญญู เรือนตุ่น	1,197
		หมายเลข 4 นายสมภพ นวลอนงค์	2,253

การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2555			
เขตเลือกตั้ง	Type	ผู้สมัครรับเลือกตั้ง	คะแนน
เขต 3	Type B	หมายเลข 1 นายมิตร ธรรมวงศ์	7,118
		หมายเลข 2 นายเฉลิมวุฒิ เตปินตา	1,169
		หมายเลข 3 นายตะวัน จิงทอง	1,500
เขตอำเภอแม่ทะ			
เขต 1	Type B	หมายเลข 1 นายบุญเลิศ แสนเทพ	12,157
		หมายเลข 2 นายวิทยา ฤทัยสว่างสกุล	4,487
เขต 2	Type A	หมายเลข 1 นายเขม กษิต์เดชะคุณ	4,610
		หมายเลข 2 นายคมสัน จิตรม้น	6,763
		หมายเลข 3 นายคณิศร บุรีย์	2,817
เขตอำเภอแจ้ห่ม			
เขต 1	Type C	หมายเลข 1 นายสมบุรณ์ รูปสะอาด	8,515
เขต 2	Type C	หมายเลข 1 นายเจริญ รูปสะอาด	9,311
เขตอำเภองาว			
เขต 1	Type A	หมายเลข 1 นายณัฐวุฒิ เรือนเงิน	3,554
		หมายเลข 2 นางรัตนภรณ์ แก้ววรรณ	2,620
		หมายเลข 3 นายธีรพล ศรีวงษ์	6,550
เขต 2	Type B	หมายเลข 1 นายศุภชัย ดอกพิกุล	4,077
		หมายเลข 2 นายนิพนธ์ นันทะสี	7,454
เขตอำเภอวังเหนือ			
เขต 1	Type A	หมายเลข 1 นางสุปราณี เกิดมูล	6,276
		หมายเลข 2 นายสุทัศน์ ยวนตา	4,834
		หมายเลข 3 ว่าที่ร.ต.สุพจน์ มหัทธนสถิตย์	203
เขต 2	Type B	หมายเลข 1 นายรัตนชัย สมมี	6,214
		หมายเลข 2 นายเอกชัย กระทาง	4,668

การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2555			
เขตเลือกตั้ง	Type	ผู้สมัครรับเลือกตั้ง	คะแนน
เขตอำเภอห้างฉัตร			
เขต 1	Type A	หมายเลข 1 นายไพโรจน์ สุขคำเมือง	5,555
		หมายเลข 2 นายมนัส พิจอมบุตร	5,870
เขต 2	Type A	หมายเลข 1 นายบุญเชิด พรหมศรี	6,496
		หมายเลข 2 นายสายัณห์ ใหม่ทา	6,203
เขตอำเภอแม่เมะ			
เขต 1	Type A	หมายเลข 1 ด.ต.สอาด บุญลง	2,583
		หมายเลข 2 นายอดุลย์ วงศ์นันทา	1,796
		หมายเลข 3 นายจิรพิพัฒน์ วงศ์เปี้ย	2,840
		หมายเลข 4 นายอภิชัย เกี้ยงแก้ว	574
		หมายเลข 5 นายผดุง ปัทมแก้ว	794
เขต 2	Type B	หมายเลข 1 นายสว่าง จาคำมา	2,709
		หมายเลข 2 นายธรรมการ ชุมศรี	5,238
		หมายเลข 3 นายบุญเทียน กาคำ	1,032
เขตอำเภอเถิน			
เขต 1	Type A	หมายเลข 1 นายญาณวรุฒน์ ธรรมชาติ	3,391
		หมายเลข 2 นายโสภณ คำวรรณ	3,761
		หมายเลข 3 นายอนุศักดิ์ อินทะวงศ์	1,104
		หมายเลข 4 นายนิรันดร์ ปัญญาสิทธิ์	4,771
		หมายเลข 5 นายรุ่ง กันชาติ	607
เขต 2	Type B	หมายเลข 1 นายสวงษ์ เครือคำอ้าย	1,176
		หมายเลข 2 นายทวี ศรีวิชัย	7,922
		หมายเลข 3 นายเทวินทร์ จันทราช	2,698

การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2555			
เขตเลือกตั้ง	Type	ผู้สมัครรับเลือกตั้ง	คะแนน
เขตอำเภอสบปราบ			
	Type A	หมายเลข 1 นายณรงค์ ทองฟู	6,528
		หมายเลข 2 นายปิ่นรัตน์ รัตนวราภรณ์	8,020
เขตอำเภอเสริมงาม			
	Type A	หมายเลข 1 นายเสน ปานสังข์	8,027
		หมายเลข 2 นางณัฐธิดา แก้วปัญญา	4,241
		หมายเลข 3 ว่าที่ร.ต.สว่างกิจ คำบุรี	3,624
เขตอำเภอแม่พริก			
	Type A	หมายเลข 1 พ.ต.ท.พิมล คงทอง	4,219
		หมายเลข 2 นายถนอมชัย ทิชัย	3,710
เขตอำเภอเมืองปาน			
	Type C	หมายเลข 1 นายพิษณุพล ประสาน	13,208

ที่มา: Lampang.net. (กันยายน 2555). ผลการนับคะแนนการเลือกตั้ง ส.อบจ. ลำปางวันเสาร์ที่ 8 กันยายน 2555 (อย่างไม่เป็นทางการ). [ออนไลน์] สืบค้นจาก <http://thaiabc.com/lampangnet/admin/372/>

จากข้อมูลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหาร ทหารการเมือง (type) ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งตารางที่ 4 และตารางที่ 5 ในข้างต้น บริหารส่วนจังหวัดได้ ดังตารางข้างล่างนี้ สามารถสรุปเปรียบเทียบระดับของการแข่งขัน

ตารางที่ 6: เปรียบเทียบระดับการแข่งขันการเลือกตั้ง ส.อบจ. พ.ศ. 2551 และ พ.ศ. 2555

ระดับการแข่งขันทางการเมือง (Type)	จำนวนเขตเลือกตั้งปี พ.ศ. 2551	จำนวนเขตเลือกตั้งปี พ.ศ. 2555
Type A	15	17
Type B	9	9
Type C	5	4
รวม	29	30

*หมายเหตุ: เขตเลือกตั้งที่ 2 อำเภอเกาะคา ไม่ปรากฏผลคะแนนการเลือกตั้ง

ทั้งนี้หากพิจารณาจากระดับของการแข่งขันทางการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเปรียบเทียบแล้ว พอจะชี้ให้เห็นว่าในส่วนของรูปแบบที่มีระดับของการแข่งขันสูงและอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงที่นิ่งเดิมในเขตเลือกตั้งนั้นๆ (the same seats) มีจำนวนในระดับใกล้เคียงกันสำหรับการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2551 คือ 15 เขตเลือกตั้ง และการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2555 คือจำนวน 17 เขตเลือกตั้ง ส่วนรูปแบบการแข่งขันปานกลางไปจนถึงต่ำก็มีสัดส่วนในระดับเดียวกันอีกด้วย คือทั้งการเลือกตั้งจำนวนสองครั้ง มีจำนวนเท่ากับ 9 เขตเลือกตั้งเท่ากัน และรูปแบบสุดท้ายที่เรียกว่าการผูกขาดทางการเมือง หรือไม่มีการแข่งขันทางการเมือง ก็มีจำนวนใกล้เคียงกัน ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2551 และในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2555 คือ 5 เขตเลือกตั้งกับ 4 เขตเลือกตั้ง ด้วยสถิติเช่นนี้จึงทำให้พอสรุปได้ว่าในกรณีของรูปแบบที่มีการแข่งขันสูง ผู้สมัครรับเลือกตั้งต่างก็ต้องระดมทรัพยากรทางการเมืองสูงกว่ารูปแบบอื่น ตรงกันข้ามกรณีของรูปแบบที่มีการผูกขาดทางการเมือง หรือไม่มีการแข่งขันทางการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งย่อมใช้ทรัพยากรทางการเมืองน้อยกว่าเป็นอย่างมาก

3. ผู้ที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ทั้งในระดับตำบลและระดับหมู่บ้าน (well network) อีกทั้งต้องมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จัก (well-known name) และได้รับการยอมรับจากประชาชนทั่วไปในชุมชน และอีกประการหนึ่งผู้ที่ประสงค์ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด อย่างน้อยต้องมีทรัพยากรทางเศรษฐกิจจำนวนหนึ่ง (campaign money) (Gallagher & Marsh, 1988 : p.182)

เนื่องด้วยในกระบวนการการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีค่าใช้จ่ายไม่น้อยในการหาเสียงเลือกตั้ง

(campaign activities) เช่น ค่าสมัครรับเลือกตั้ง (นายก อบจ.ค่าสมัคร 30,000 ส่วน ส.อบจ. ค่าสมัคร 2,000 บาท) ค่ารถแห่โฆษณา ค่าป้ายไวเนล ค่าพิมพ์นามบัตรผู้สมัครรับเลือกตั้ง ค่าตอบแทนผู้ช่วยหาเสียง การจัดเวทีปราศรัย เป็นต้น แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเอาไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วจากการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการกับอดีต ส.อบจ.แห่งหนึ่งอธิบายว่า “ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ ตรงนี้เฉพาะส่วนบนดินก็เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดกันทั้งนั้น” ตรงประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่าทรัพยากรทางเศรษฐกิจเป็นหนึ่งในคุณสมบัติที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกรายอย่างน้อยต้องถือครองจำนวนหนึ่ง หรือไม่ก็ต้องได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองย่อยที่ตนเองสังกัดและหากได้รับเลือกตั้งพวกเขาก็ต้องมีค่าใช้จ่ายในระหว่างการดำรงตำแหน่งอีกด้วย ด้วยเหตุนี้เองผู้ที่ทำหน้าที่คัดสรรผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งย่อมให้ความสำคัญกับบุคคลที่มีคุณสมบัติดังที่กล่าวมาเป็นลำดับแรกอย่างน้อยพวกเขาเองก็ไม่ต้องจ่ายเงินลงทุนให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งมากนัก และที่สำคัญก็คือมีโอกาสที่จะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง เพราะมีเครือข่ายและเป็นที่รู้จักของประชาชนรวมทั้งมีทรัพยากรทางการเมืองเพียงพอ

4. เนื่องด้วยเครือข่ายทางการเมือง เป็นผลสืบเนื่องมาจากเครือข่ายทางสังคมซึ่งอาจจะเป็นความสัมพันธ์เชิงเดียวหรือความสัมพันธ์เชิงซ้อน และยังเป็นความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนของสองฝ่าย (ชาติชาย ณ เชียงใหม่ , 2526, 57) ทั้งนี้ Bechstedt ได้แยกความสัมพันธ์ของสังคมต่างๆ ออกเป็น 3 แบบ ได้แก่ ความสัมพันธ์แบบส่วนตัว ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์-ผู้ใต้อุปถัมภ์ ซึ่งความสัมพันธ์ ทั้งสองกรณีนี้หลายอย่างจัดได้ว่ามีคุณสมบัติร่วมกัน ส่วนความสัมพันธ์อีกแบบที่เรียกว่าความสัมพันธ์แบบข้อสัญญา ถือว่าเป็นความสัมพันธ์แบบทางการ ความสัมพันธ์ทั้งสามแบบนี้เมื่อแปรมาเป็นความสัมพันธ์ทางการเมืองโดยเฉพาะ

อย่างยิ่งกรณีการแข่งขันทางการเมือง จึงปรากฏในรูปฐานคะแนนเสียง 3 รูปแบบ แบบแรกเป็นฐานจากความสัมพันธ์ส่วนตัว แบบที่สองฐานจากระบบอุปถัมภ์ และแบบที่สามฐานนโยบายซึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบพันธสัญญาระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง อาจกล่าวได้ว่าฐานระบบอุปถัมภ์ถือเป็นเครือข่ายทางการเมืองที่ทรงพลังที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของนักการเมืองระดับชาติไม่ว่าจะเป็น ไพบรจน์ โกล์สุนทร และพินิจ จันทรสุรินทร์ ในฐานะผู้อุปถัมภ์ที่มีส่วนในคัดสรรและสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในเขตเลือกตั้งที่ได้มีการตกลงกันเอาไว้แล้ว รองลงมาคือ เครือข่ายส่วนตัว เช่นความสัมพันธ์ฉันท์เครือญาติและเพื่อนฝูง สำหรับการเมืองระดับท้องถิ่นนั้นความเป็นเครือญาติและเพื่อนฝูงเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างสูง หากเปรียบเทียบกับการเมืองระดับชาติ ส่วนความสัมพันธ์แบบพันธสัญญาหรือนโยบายแทบจะมีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับฐานอื่นๆ ที่กล่าวมา ยิ่งไปกว่านี้กล่าวเฉพาะระบบอุปถัมภ์ยังปรากฏเป็นรูปแบบย่อยดังที่ Scott ได้กล่าวไว้คือ แบบดั้งเดิม/แบบประเพณีซึ่งหมายถึงการที่ผู้สมัครบางตระกูลรุ่นต่อรุ่นยังจงรักภักดีต่อหัวหน้ากลุ่มการเมืองย่อย (faction) อย่างไม่เสื่อมคลาย แต่บางกรณีก็มีการย้ายสังกัดอันเป็นไปตามคำอธิบายของ Scott เกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์แบบสภาพปัจจุบัน ที่พร้อมจะเปลี่ยนแปลงไปได้ตามผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับ ยกตัวอย่างเช่น ส.อบจ.ท่านหนึ่งในจังหวัดลำปางได้อาศัยฐานเดิมของบิดาซึ่งเป็นอดีตกำนันและมีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหัวหน้ากลุ่มการเมืองย่อยเป็นฐานสนับสนุนในการแข่งขันทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตามก็ยังปรากฏการย้ายสังกัดของ ส.อบจ. จากหัวหน้ากลุ่มการเมืองย่อยไปสู่หัวหน้ากลุ่ม

การเมืองใหม่และกลับไม่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง

5. พิจารณาจากความเป็นประชาธิปไตยยิ่งขนาดของเขตเลือกตั้งกว้างเท่าใด (large scale) อำนาจของประชาชนยิ่งน้อยลงเท่านั้น ด้วยเหตุที่ประชาชนมีข้อมูลเกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งค่อนข้างน้อย ดังกรณีของการเลือกตั้งนายก อบจ. ในจังหวัดลำปางซึ่งมีเขตเลือกตั้งครอบคลุมถึง 13 อำเภอ ดังนั้นการที่จะทำให้ประชาชนทำความรู้จักผู้สมัครรับเลือกตั้งในแง่มุมต่างๆ อย่างครบถ้วนย่อมเป็นไปได้ยากขณะที่การเลือกตั้งที่มีวงเขตแคบลงมาอย่าง ส.อบจ. ซึ่งจำกัดวงแคบแต่ละอำเภอ อีกทั้งภายในอำเภอหนึ่งยังแบ่งเป็นเขตย่อยอีกด้วย เช่น อำเภองาว แบ่งออกเป็น 2 เขต ดังนั้นประชาชนย่อมสามารถที่จะเข้าถึงข้อมูลของผู้สมัครได้อย่างรอบด้านมากกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายก อบจ. ปรากฏการณ์ลักษณะนี้ก็สอดคล้องไปกับความเห็นในเชิงทฤษฎีที่นักรัฐศาสตร์มองว่าขนาดของพื้นที่หรือเขตเลือกตั้งมีความสัมพันธ์กับความเป็นประชาธิปไตย (Dahl & Tufte, 1973)

บทส่งท้าย

บทวิเคราะห์ที่กล่าวมาเป็นการนำเสนอข้อมูลและการวิเคราะห์ในแง่มุมทฤษฎีระดับเบื้องต้นเพียงเฉพาะกรณีศึกษาเดียวคือการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง แต่ทว่าอย่างน้อยคงทำให้ผู้ที่ต้องการนำประเด็นวิเคราะห์ไปศึกษาอย่างลึกซึ้งต่อไปได้คบคิดและพิจารณาอย่างรอบด้านทั้งในเชิงแนวคิดและทฤษฎี รวมทั้งระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้วิเคราะห์ ท้ายที่สุดผู้เขียนหวังว่างานชิ้นนี้คงจะมีคุณูปการเป็นอย่างมากสำหรับแวดวงวิชาการหากพึงมีนักวิชาการด้านการเมืองการปกครองท้องถิ่นนำไปถกเถียงและวิจัยสำหรับกรณีศึกษาอื่นๆ ในภูมิภาคต่างๆ ของสังคมไทย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ชาติชาย ณ เชียงใหม่. (2526). “การเมืองของกลุ่มในหมู่บ้านภาคเหนือ: การวิเคราะห์โดยใช้แนวคิดชายสังคม”. ใน *รัฐศาสตร์สาร* (พ.ศ.-ส.ศ.2526), น.45-126.

อมรา พงศาพิชญ์. (2545). *ระบบอุปถัมภ์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อโณทัย วัฒนาพร. (2527). *การเมืองและกระบวนการนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดภาคเหนือ*. สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การปกครอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อโณทัย วัฒนาพร. (2558). *นักการเมืองถิ่นจังหวัดลำปาง*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า

ภาษาอังกฤษ

Belloni, P.F. & Beller, C. D. (1978). *Faction politics: political parties and Factionalism in comparative perspective*. Santa Barbara: ABC-Clio Inc.

Dahl, A. R. & Tufte, R. E. (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.

Gallagher, M. & Marsh, M. (1988). *Candidate selection in comparative perspective : the secret garden of politics*. London: Sage.

Huntington, P. M. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New York: The Vail-Ballou Press, Inc.

Huntington, P.M. & Nelson, M.J. (1976). *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Massachusetts: Harvard University Press.

เว็บไซต์

มติชนออนไลน์. (กรกฎาคม 2555) . ผลคะแนน”นายก อบจ.ลำปาง”ปัดเตี๊ยม” สุณี”แชมป์สมัย 3 “ดาชัย” ค่ายเสื้อแดง-ลูก”พินิจ”ไล่ไม่ทัน. [ออนไลน์] สืบค้นจาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1341745179

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จังหวัดลำปาง. (ม.ป.ป.). สถิติการเลือกตั้ง ส.ส. [ออนไลน์] สืบค้นจาก <http://www2.ect.go.th/about.php?Province=lampang&SiteMenuID=5313>

Lampang.net. (กันยายน 2555). ผลการนับคะแนนการเลือกตั้ง ส.อบจ. ลำปางวันเสาร์ที่ 8 กันยายน 2555(อย่างไม่เป็นทางการ). [ออนไลน์] สืบค้นจาก <http://thaiabc.com/lampangnet/admin/372/>

McClurg, D. S. & Young, K. J. (2011, January). Political Network. *Political Science and Politics*, 1 (44), pp.39-43. Retrieved from doi:10.1017/S10490069510001836

MGR Online. (9 กรกฎาคม 2555). กกต.ประกาศแล้วผลเลือกตั้งนายก อบจ.ลำปาง แชมป์เก่า เข้าวิน-แดงตัวอ้วนพ่าย. [ออนไลน์] สืบค้นจาก <http://www.manager.co.th/South/ViewNews.aspx?NewsID=9550000083838>

MGR Online. (8 มิถุนายน 2555). “จันทรสุรินทร์” ลอยแพทนายทคนเล็ก-แหกคอกลงรับเลือกตั้ง
นายก อบจ.ลำปาง. [ออนไลน์] สืบค้นจาก [http://www2.manager.co.th/Dhamma/ViewNews.aspx?
NewsID=9550000070312](http://www2.manager.co.th/Dhamma/ViewNews.aspx?NewsID=9550000070312)

Onlampangpost . (กรกฎาคม 2551). ผลการเลือกตั้งนายก อบจ. ลำปาง. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก [http://
onlampangpostxyz.blogspot.com/2008/05/2551.html](http://onlampangpostxyz.blogspot.com/2008/05/2551.html)

Schmitter, C.P. (2009). Micro-foundations for the science(s) of politics. Retrieved April 1,2017
Retrieved from [http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/
SPS/Profiles/
Schmitter /MicroFoundations.pdf](http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/MicroFoundations.pdf)

แนวทางการพัฒนาระบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์รวม ในเขตเทศบาลนครนนทบุรี

Guidelines on Developing a Holistic Health Care System
for the Elderly in Nakhon Nonthaburi Municipality

รณรงค์ จันใด*

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนาระบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์รวมในเขตเทศบาลนครนนทบุรี” มีวัตถุประสงค์นำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์รวมในเขตเทศบาลนครนนทบุรี ผลการศึกษา พบว่า แนวทางการพัฒนาระบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์รวมในเขตเทศบาลนครนนทบุรี มีความสำคัญกับสุขภาวะอย่างรอบด้าน ทั้งสุขภาวะทางกาย จิต สังคม จิตวิญญาณ เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปัจจัยการส่งเสริมสุขภาพของผู้สูงอายุ ระบบบริการสุขภาพ และการมีส่วนร่วมจากชุมชน ประกอบด้วย 1) การเสริมสร้างสุขภาวะองค์รวมของผู้สูงอายุในชุมชน โดยมีแนวทางในการเสริมสร้างสุขภาวะองค์รวมทุกมิติ 2) การลดปัญหาหรืออุปสรรคที่ส่งผลต่อการสร้างเสริมสุขภาวะองค์รวมของผู้สูงอายุ โดยให้ความสำคัญกับความรู้เรื่องสุขภาพเพื่อให้ผู้สูงอายุตระหนักและสามารถจัดการสุขภาพของตนเอง 3) การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในระดับชุมชน โดยการกระจายกิจกรรมให้ทั่วถึงในทุกตำบล ทุกชุมชนและให้ความสำคัญกับการจัดกิจกรรมที่เกิดจากพื้นที่หรือชุมชนต่างๆ และ 4) การพัฒนาชุมชนนำร่องที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุเพื่อเป็นต้นแบบสำหรับพื้นที่อื่นๆ ในการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์รวม อย่างไรก็ตามเพื่อดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรมีกกลไกและเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ อาทิ การมีฐานข้อมูลร่วมกัน การประสานแผนงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีเอกภาพ การสร้างตัวชี้วัดความสำเร็จ (KPI) ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและเข้าใจตรงกัน

* อาจารย์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การปรับปรุงกลไกทางการบริการให้เอื้ออำนวย และการสร้างพันธมิตรกับหน่วยงานภายนอก และการประโยชน์อย่างเต็มที่จากทุนทางสังคม

คำสำคัญ: สุขภาพ, องค์กร, ผู้สูงอายุ, เทศบาลนครนนทบุรี

Abstract

This research aims to present guidelines on developing a holistic health care system for the elderly in Nakhon Nonthaburi Municipality. The research findings show that the health care system for the elderly in Nakhon Nonthaburi Municipality recognizes holistic health care development including physical, mental, social, spiritual, economic, and environmental dimensions. In addition, the health care system for the elderly in Nakhon Nonthaburi Municipality also supports factors for supporting the health of the elderly, the health care service system, and community participation, namely 1) supporting a holistic health care system for the elderly in all dimensions; 2) reducing challenges and obstacles to development of a holistic health care system for the elderly by raising awareness and recognition of health care management and the importance of health among the elderly; 3) encouraging the elderly to participate in activities equally and effectively at all levels; and 4) developing elderly-friendly pilot communities to be models for other communities on developing a holistic health care system. However, strategic mechanisms and instruments are necessary and recommended for ensuring effective implementation, such as database sharing, integrated collaboration with stakeholders, practical Key Performance Indicators (KPI), a friendly service mechanism, establishment of alliances with other partners. and full utilization of social capital.

Key Words: Health, Holistic, Elderly, Nakhon Nonthaburi Municipality

บทนำ

จากสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พบว่าประชากรไทยเพิ่มขึ้นจาก 26.2 ล้านคน เป็นกว่า 63 ล้านคน ในช่วง 50 ปีที่ผ่านมา ในจำนวนนี้ประชากรวัยสูงอายุ (อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป) เพิ่มขึ้นเป็นลำดับเช่นกัน จาก 1.2 ล้านคน ใน พ.ศ. 2503 เป็นประมาณ 8.5 ล้านคน

ใน พ.ศ. 2553 โดยสัดส่วนที่เป็นประชากรสูงอายุในระยะแรกเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ และเพิ่มในอัตราที่รวดเร็วขึ้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา จากร้อยละ 4.6 ใน พ.ศ. 2503 เป็นร้อยละ 5.5 ใน พ.ศ. 2523 และร้อยละ 13.2 ใน พ.ศ. 2553 นอกจากนี้ยังพบว่า จำนวนประชากรสูงอายุในวัยปลาย (อายุตั้งแต่ 80 ปีขึ้นไป)

มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างมากด้วยเช่นกัน จากร้อยละ 8.9 ใน พ.ศ. 2503 เป็นกว่าร้อยละ 12.8 ใน พ.ศ. 2553 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางอายุประชากรไทย เป็นประชากรสูงวัยนี้ จึงเป็นภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ประเด็นท้าทายที่ตามมา คือ จะทำอย่างไรที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าต่อไปอย่างยั่งยืน

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นองค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรทุกกลุ่มรวมทั้งผู้สูงอายุด้วย เช่นเดียวกับเทศบาลนครนนทบุรีที่ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมวิจัยเพื่อพัฒนาบริการแก่ผู้สูงอายุในชุมชนในเขตเทศบาลนครนนทบุรี และกล่าวได้ว่าพื้นที่ของเทศบาลนครนนทบุรีกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุแล้วเพราะมีจำนวนประชากรสูงอายุมากถึง 48,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 18.6 ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 14 จากสถิติดังกล่าว เทศบาลนครนนทบุรี จึงได้จัดบริการด้านต่างๆ ให้แก่ผู้สูงอายุในหลากหลายลักษณะ เช่น การดำเนินโครงการขยายผลการส่งเสริมสุขภาพไปสู่ชุมชนในเขตเทศบาลนครนนทบุรี มีการจัดวิทยากรจิตอาสาไปให้ความรู้เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพกายและจิตใจแก่ผู้สูงอายุที่อยู่ในชุมชนและชมรมผู้สูงอายุทั้ง 40 ชมรม เพื่อขยายผลการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุลงสู่ชุมชน และได้ให้คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง “การพัฒนาระบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์รวมในเขตเทศบาลนครนนทบุรี” ขึ้น โดยมีการดำเนินงาน แบ่งเป็น 3 ระยะ ประกอบด้วย ระยะที่ 1 การศึกษาเรื่อง “การสำรวจสุขภาพของวัยของผู้สูงอายุในเขตเทศบาลนครนนทบุรี” (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558) ระยะที่ 2 การศึกษาเรื่อง “การประเมินสัมฤทธิผลศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุเทศบาลนครนนทบุรี” (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558) ในบทความนี้ เป็นการนำเสนอสาระสำคัญของการศึกษาในระยะที่ 3 เรื่อง “แนวทางการพัฒนาระบบ

การส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์รวมในเขตเทศบาลนครนนทบุรี” มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์รวมในเขตเทศบาลนครนนทบุรี โดยใช้องค์ความรู้ที่ได้จากการดำเนินโครงการระยะที่ 1 และ 2 นำมาเป็นข้อมูลพื้นฐาน และศึกษาความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อระบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ เพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนงานการขยายบริการเพื่อการส่งเสริมสุขภาพะองค์รวมพื้นที่ในชุมชนเขตเทศบาลนครนนทบุรีให้มีบริการครอบคลุมมากยิ่งขึ้น รวมไปถึงการนำเสนอยุทธศาสตร์ แผนงาน และโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์รวมในเขตเทศบาลนครนนทบุรีต่อไป

ขอบเขตและวิธีการศึกษา

การศึกษานี้คณะผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ ดังนี้

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาแนวทางการสร้างเสริมสุขภาพะองค์รวมผู้สูงอายุในชุมชนเขตเทศบาลนครนนทบุรี ในมิติการสร้างเสริมสุขภาพะองค์รวมผู้สูงอายุในชุมชน การลดปัญหาหรืออุปสรรคที่ส่งผลต่อการสร้างเสริมสุขภาพะองค์รวมของผู้สูงอายุ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในระดับชุมชนและการพัฒนาชุมชนนาร่องที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ อันนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ แผนงาน และโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์รวมในเขตเทศบาลนครนนทบุรี

ขอบเขตด้านประชากร

ผู้เข้าร่วมเวทีการสัมมนาเรื่อง “แนวทางการพัฒนาระบบส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์รวมในเขตเทศบาลนครนนทบุรี” ซึ่งประกอบด้วย คณะผู้บริหาร

หัวหน้าส่วนราชการ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ผู้นำชุมชน จิตอาสา ซึ่งเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านนโยบาย การวางแผน การพัฒนา การปฏิบัติการ เพื่อการสร้าง เสริมสุขภาวะองค์กรร่วมผู้สูงอายุในชุมชนเขตเทศบาลนคร นครนทบุรี โดยการระดมความคิดของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบส่งเสริมสุขภาพ ผู้สูงอายุองค์กรร่วมในเขตเทศบาลนครนทบุรี โดยใช้ เทคนิค Appreciation-Influence-Control หรือ AIC เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้มีเวทีพูดคุย แลกเปลี่ยน ความรู้ประสบการณ์ นำเสนอข้อมูลข่าวสาร ที่จะทำให้เกิดความเข้าใจ ถึงสภาพปัญหา ความต้องการ ข้อจำกัด และศักยภาพของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียในระดับต่างๆ โดยแบ่งประชุมกลุ่มย่อยเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มย่อยที่ 1 มีประเด็นการประชุมกลุ่ม คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การยกระดับสุขภาวะองค์กรร่วมของ ผู้สูงอายุ และยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างชุมชนสุขภาวะ แบบมีส่วนร่วมกระจายไปในทุกชุมชน กลุ่มย่อยที่ 2 มีประเด็นการประชุมกลุ่ม คือ ยุทธศาสตร์ที่ 3 การยกระดับชุมชนนาร่องที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ ยุทธศาสตร์ที่ 4 การบริหารจัดการศูนย์พัฒนาคุณภาพ ชีวิตผู้สูงอายุให้มีความเป็นเลิศในกระบวนการ A-I-C ประยุกต์

ผลการศึกษา

เทศบาลนครนทบุรีมีความโดดเด่นเป็นอย่างมาก ในเรื่องการพัฒนา “ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ” กระทั่งเป็นแหล่งเรียนรู้และศึกษาดูงานด้านการบริหาร จัดการศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุให้กับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก ในขณะที่ข้อมูล ประชากรกว่าร้อยละ 19 ในเขตเทศบาลนครนทบุรีเป็น ผู้สูงอายุซึ่งกำลังจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ และ ยังพบอีกว่าเทศบาลนครนทบุรีกำลังกลายเป็นเมือง สำหรับการอยู่อาศัยของคนทำงานในกรุงเทพมหานคร (Based Town) จึงมีที่พักอาศัยในแนวตั้งหรือคอนโด

และหมู่บ้านจัดสรรเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะ ตามแนวรถไฟฟ้าที่กำลังสร้าง สิ่งที่ผู้บริหารเทศบาล นครนทบุรีต้องตระหนักและคิดวางแผนทิศทางการ พัฒนาเทศบาลนครนทบุรีในอนาคตเพื่อให้ สอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงและการเป็นเมือง ที่มีผู้สูงอายุพักอาศัยเป็นจำนวนมากและเพิ่มมากขึ้น กลายเป็นเรื่องที่ทำหายนามาก ดังนั้น แนวทางการพัฒนาระบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์กรร่วมในเขต เทศบาลนครนทบุรี จึงนับว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญ กล่าวคือ ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนกำหนดและดูแลสุขภาพ ได้ด้วยตนเอง ตระหนักถึงการจัดการสุขภาวะด้วย ตนเอง ผลการศึกษาเรื่อง “แนวทางการพัฒนาระบบ การส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์กรร่วมในเขตเทศบาล นครนทบุรี” ที่มีผลต่อการพัฒนาระบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์กรร่วมในเขตเทศบาลนครนทบุรี มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. การพัฒนาระบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบ องค์กรร่วม

1.1 การเสริมสร้างสุขภาวะองค์กรร่วมของผู้สูงอายุใน ชุมชน ควรมีแนวทางในการเสริมสร้างสุขภาวะองค์กรร่วม ในทุกมิติ กล่าวคือ

- ๑ มิติสุขภาวะทางกาย ต้องส่งเสริมพัฒนากิจกรรมและสร้างเสริมสุขภาพที่พึงประสงค์ แก่ผู้สูงอายุ โดยจัดกิจกรรมชุมชนที่เน้น การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในวัยสูงอายุ ตลอดจนสร้างเสริมสุขภาพในด้านองค์ความรู้ เครือข่าย วัสดุอุปกรณ์ทุน และบุคลากรเพื่อให้ชุมชนมีขีดความสามารถในการบริหารจัดการ จัดบริการและสร้างความตระหนักให้ เกิดเป็น “ชุมชนสร้างเสริมสุขภาพ”
- ๑ มิติสุขภาวะทางจิตใจ ต้องส่งเสริมให้มี โครงการสร้างเสริมสุขภาวะทางจิต ให้ความ

สำคัญกับการจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมให้เกิดการปรับตัวและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงในวัยผู้สูงอายุ โดยเน้นการจัดกิจกรรมทางด้านสังคมและปัญญาแก่ผู้สูงอายุ รวมไปถึงการสร้างความร่วมมือและสนับสนุนครอบครัวและคนในชุมชนในการสอดส่องเฝ้าระวังและป้องกันโรคทางสุขภาพจิตในผู้สูงวัย

๑ มิติสุขภาวะทางจิตวิญญาณ ต้องทำให้ผู้สูงอายุเกิดการยอมรับและเห็นคุณค่าในตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุได้สะท้อนถึงความสำเร็จและสิ่งที่เคยได้ทำในอดีตที่ผ่านมา รวมไปถึงการเตรียมความพร้อมและการวางแผนในบั้นปลายของชีวิต

๑ มิติสุขภาวะทางสังคม ต้องส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มผู้สูงอายุสมัครเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มหรือชมรมต่างๆ ให้มากขึ้น ผลักดันให้เกิดกิจกรรมที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในทุกๆ ชุมชน โดยมีผู้นำชุมชนหรือประธานชมรมผู้สูงอายุเป็นบุคคลสำคัญในการขับเคลื่อนและประสานให้เกิดกิจกรรม รวมไปถึงการส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ในทุกระดับ ตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมกับความสำเร็จของชุมชนให้มาก

๑ มิติสุขภาวะทางเศรษฐกิจ ควรส่งเสริมกิจกรรมที่ทำให้ผู้สูงอายุมีโอกาสแลกเปลี่ยนสิ่งของซึ่งกันและกัน เช่น ตลาดนัดสูงวัยที่เน้นการแลกเปลี่ยนสิ่งของระหว่างผู้สูงอายุมากกว่าการค้าขาย รวมไปถึงการหาช่องทางการตลาดให้กับผู้สูงอายุที่มีความสามารถในการผลิตสินค้าได้

๑ มิติสุขภาวะทางสิ่งแวดล้อม ต้องสนับสนุนกายอุปกรณ์ประเภทต่างๆ ที่ช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปลอดภัยในบ้าน รวมไปถึงการปรับเปลี่ยนสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในชุมชนและดำเนินการให้เป็นสภาพแวดล้อมที่เป็นมิตรสำหรับผู้สูงอายุ (Friendly Environment for Older People) ตามแนวคิด Aged Friendly City เป็นต้น

1.2 การลดปัญหาหรืออุปสรรคที่ส่งผลต่อการสร้างเสริมสุขภาวะองค์รวมของผู้สูงอายุ โดยให้ความสำคัญกับความรู้เรื่องสุขภาพเพื่อให้ผู้สูงอายุตระหนักและสามารถจัดการสุขภาพของตนเอง การให้ความรู้ทางสุขภาพเป็นกระบวนการให้ข้อมูลข่าวสารที่มุ่งให้เกิดการส่งเสริมสุขภาพ รวมไปถึงการตรวจร่างกาย การคัดกรองโรค การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันหรือลดความเสี่ยง การฟื้นฟูสุขภาพ การทำกายภาพบำบัด ดังนั้น จึงควรจัดให้มีบริการสุขภาพแก่ผู้สูงอายุในชุมชนแบบเชิงรุกที่ครอบคลุมในทุกกลุ่มให้มากขึ้น และการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีความสามารถในการดูแลตนเองโดยทั่วไป อาทิ มีการออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ มีวิถีจัดการความเครียดด้วยตัวเอง ตระหนักและมองเห็นคุณค่าตัวเองและการวางแผนการใช้ชีวิต นอกจากนั้น การส่งเสริมสุขภาพในระดับชุมชนควรมุ่งตรงต่อการสร้างและการเพิ่มศักยภาพของระบบนิเวศสังคมให้ดีขึ้น อันจะทำให้เกิดสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพ ทั้งนี้ควรมีรูปแบบการทำงานหลากหลาย และจัดบริการเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุด้วยโอกาส เป็นต้น

1.3 การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในระดับชุมชน ต้องให้ความสำคัญกับการกระจายกิจกรรมให้ทั่วถึงในทุกตำบล ทุกชุมชนโดยให้ความสำคัญกับการจัดกิจกรรมที่เกิดจากพื้นที่หรือชุมชนต่างๆ มากกว่ากิจกรรมที่หน่วยงานเป็นผู้ดำเนินการเอง เน้นกิจกรรม

เชิงรุก และปรับปรุงแบบกิจกรรมให้มีความหลากหลาย และเหมาะสมกับกลุ่มผู้สูงอายุ

1.4 การพัฒนาชุมชนนาร่องที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ แนวทางในการพัฒนาระบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ แบบองค์รวม ด้วยการพัฒนาชุมชนที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ นั้นนับว่ามีความสำคัญ โดยในงานศึกษานี้มุ่งไปที่ การจัดการสิ่งแวดล้อมทางกายภาพของชุมชนอย่างมีส่วนร่วม และการพัฒนาระบบสุขภาพชุมชนต้นแบบให้ เกิดขึ้น อาทิ การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อผู้สูงอายุ จึงจำเป็นต้องมีการจัดสภาพแวดล้อมให้มีความปลอดภัย ทั้งทางด้านกายภาพ แสง และการผ่อนคลายจิตใจ เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำเนินชีวิตได้โดยการพึ่งพาตนเอง อย่างสะดวกสบายมากที่สุด การบูรณาการความร่วมมือ เพื่อพัฒนาระบบบริการสุขภาพชุมชน โดยการสร้างความร่วมมือกับองค์กรด้านสุขภาพ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและท้องที่ กลุ่ม/องค์กรภาคประชาชนใน ชุมชน ตลอดจนหน่วยงานอื่นๆ ทั้งที่เป็นของชุมชนหรือ ภาครัฐ ต่างมีบทบาทร่วมกันที่จะดำเนินการเพื่อ สานพลังและสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น

2. ยุทธศาสตร์ แผนงาน และโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบ องค์รวม

การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการส่งเสริม สุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์รวมในเขตเทศบาลนครนนทบุรี แบ่งออกเป็น 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

2.1 ยุทธศาสตร์การยกระดับสุขภาวะองค์รวมของ ผู้สูงอายุ

การเสริมสร้างสุขภาวะองค์รวมของผู้สูงอายุ ในชุมชนที่ให้ความสำคัญกับสุขภาวะอย่างรอบด้าน กล่าวคือไม่ได้ให้ความสำคัญแต่เพียงเฉพาะสุขภาพทาง ร่างกายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงองค์ประกอบต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กันอันก่อให้เกิดสุขภาวะที่ดี อาทิ

สุขภาพจิต สังคม จิตวิญญาณ เศรษฐกิจ และ สิ่งแวดล้อม ตลอดจนปัจจัยการส่งเสริมสุขภาพของ ผู้สูงอายุ ระบบบริการสุขภาพ และการมีส่วนร่วมจาก ชุมชน โดยมีจุดเน้นในแต่ละปีที่ตอบสนองต่อปัญหา ที่แตกต่างกัน และมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ใน การปฏิบัติงานทั้งก่อน (Pre-test) และหลังเข้าร่วม โครงการ (Post-test) อย่างเป็นระบบ

มาตรการ

1) ปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์การสร้างเสริมสุขภาวะ ของผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติ และชุมชนในมุมมองแบบ องค์รวม เน้น “ความผาสุก” หรือ “ความอยู่ดีมีสุข” ของ ประชาชนในเขตเทศบาลนครนนทบุรี ซึ่งครอบคลุม สุขภาวะองค์รวม 6 มิติ ได้แก่ มิติทางกาย มิติทางจิตใจ มิติทางจิตวิญญาณ มิติทางสังคม มิติทางเศรษฐกิจ และ มิติทางสิ่งแวดล้อม

2) สร้างจุดเน้นในการทำงานเสริมสร้างสุขภาวะ ในแต่ละปีให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการออกแบบ กิจกรรมที่สอดคล้องปัญหาด้านสุขภาวะของผู้สูงอายุ ในเขตเทศบาลนครนนทบุรี และจัดทำแผนปฏิบัติการ ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ตลอดจนการกำหนด ประเด็นการขับเคลื่อนกิจกรรมที่ชัดเจนในแต่ละปี

3) การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการเสริมสร้าง สุขภาวะผู้สูงอายุทั้งก่อนเข้าร่วมโครงการ (Pre-test) และหลังเข้าร่วมโครงการ (Post-test) ตามเกณฑ์ตัวชี้วัด ความสำเร็จของการเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุ

แผนงาน/โครงการ

1) แผนงานเสริมสร้างความเข้าใจต่อแนวคิด การสร้างเสริมสุขภาวะที่ถูกต้อง

2) แผนงานปรับเปลี่ยนพฤติกรรมโรคอ้วนและ น้ำหนักเกินในวัยสูงอายุ

3) แผนงานเสริมสร้างสุขภาวะทางจิต

- 3.1) โครงการสร้างเสริมสุขภาวะทางจิตโดยเน้นการจัดกิจกรรมทางด้านสังคมและปัญญาแก่ผู้สูงอายุ เช่น การเตรียมความพร้อมผู้สูงอายุให้มีความสามารถในการเผชิญชีวิตในช่วงสุดท้าย การวางแผนในบั้นปลายชีวิตและกิจกรรมเน้นการพัฒนาศักยภาพในการเผชิญและยอมรับกับการเปลี่ยนแปลงของผู้สูงอายุ
 - 2) ผู้สูงอายุกลุ่มติดเตียงสามารถเข้าถึงบริการต่างๆ ที่ทางเทศบาลนครนนทบุรีจัดให้บริการแก่ผู้สูงอายุได้มากขึ้น
 - 3) มีการจัดประชุมสมัชชาผู้สูงอายุ หรือสมัชชาผู้สูงอายุเทศบาลนครนนทบุรี เป็นประจำทุกปี เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในกิจกรรมของเทศบาล และยังเป็นการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปรับรู้กิจกรรมของผู้สูงอายุในเขตเทศบาลอีกด้วย
 - 4) มีการสำรวจคลังสมองผู้สูงอายุ โดยการค้นหาผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ มีความรู้ และสามารถทำงานได้ สามารถเป็นแหล่งความรู้ในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในเขตเทศบาลนนทบุรีได้
 - 5) มีการพัฒนาสถานที่ แหล่งพักผ่อน หรือพื้นที่ผ่อนคลายเป็นศูนย์สำหรับผู้สูงอายุในเขตเทศบาลนครนนทบุรี เพื่อเป็นพื้นที่จัดกิจกรรมทางด้านสังคมและปัญญาแก่ผู้สูงอายุ ให้มีความสามารถในการเผชิญชีวิตในช่วงสุดท้าย การวางแผนในบั้นปลายชีวิตและกิจกรรมเน้นการพัฒนาศักยภาพในการเผชิญและยอมรับกับการเปลี่ยนแปลงของผู้สูงอายุได้
 - 6) มีการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุย่อยในทุกชุมชนในเขตเทศบาล เพื่อทำงานเสริมสร้างสุขภาวะในแต่ละปี ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และปัญหาด้านสุขภาวะของผู้สูงอายุ
 - 7) มีการค้นหา “ผู้สูงอายุต้นแบบ” ชุมชนละ 1 คน เพื่อเป็นต้นแบบและเป็นแบบอย่างในการดำเนินชีวิต และการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุ
 - 8) กำหนดให้ทุกชุมชนในเขตเทศบาลมีกิจกรรมสำหรับพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุอย่างน้อยชมชนละ 1 กิจกรรมต่อเดือน
- 3.2) โครงการความร่วมมือและสนับสนุนครอบครัวและชุมชนในการสอดส่องเฝ้าระวังและป้องกันโรคทางสุขภาพจิต
- 3.3) โครงการเผยแพร่ข้อมูลและให้ความรู้แก่ครอบครัวของผู้สูงอายุเกี่ยวกับการเฝ้าระวังโรคที่เสี่ยงต่อภาวะความเครียดและการเป็นโรคซึมเศร้า
- 4) แผนงานเสริมสร้างสุขภาวะทางสังคม
 - 4.1) โครงการประชาสัมพันธ์ให้ผู้สูงอายุสมัครเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มหรือชมรมต่างๆ ให้มากขึ้น
 - 4.2) โครงการกระตุ้น จูงใจ และเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ในทุกระดับ
- 5) แผนงานเสริมสร้างสุขภาวะทางจิตวิญญาณ
 - 5.1) โครงการจัดกิจกรรมที่ทำให้ผู้สูงอายุเกิดการยอมรับและเห็นคุณค่าในตนเอง
 - 5.2) โครงการส่งเสริมการเตรียมความพร้อมและการวางแผนในบั้นปลายชีวิตของหนุ่มสาว

ตัวชี้วัดความสำเร็จของยุทธศาสตร์

- 1) ผู้สูงอายุในเขตเทศบาลนครนนทบุรีมีสุขภาวะองค์รวมดีขึ้นระดับดีขึ้นไปหลังเข้าร่วมโครงการ ทั้ง 6 มิติ

9) เทศบาลมีการเพิ่มจำนวนบุคลากรและนักวิชาชีพด้านสุขภาพ และด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.2 ยุทธศาสตร์การเสริมพลังชุมชนสุขภาวะแบบมีส่วนร่วม

เพื่อสร้างโอกาสให้เท่าเทียม โดยเน้นเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในระดับชุมชน (Community Based)

มาตรการ

- 1) สร้างโอกาสให้ผู้สูงอายุและชุมชนมีส่วนร่วมในการสร้างชุมชนสุขภาวะ
- 2) พัฒนาศักยภาพผู้นำและอาสาสมัครในชุมชนให้มีความรู้ ประสพการณ์เกี่ยวกับเรื่องสุขภาวะองค์กรวม และการบริหารจัดการชุมชน
- 3) บูรณาการการสร้างเสริมสุขภาวะและการพัฒนาสังคมอย่างเป็นระบบ

แผนงาน/โครงการ

- 1) แผนงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุและสมาชิกชุมชน
- 2) แผนงานพัฒนาศักยภาพผู้นำและอาสาสมัคร
- 3) แผนงานพัฒนาระบบบริการสร้างเสริมสุขภาพและพัฒนาสังคมอย่างบูรณาการ

ตัวชี้วัดความสำเร็จของยุทธศาสตร์

- 1) การจัดตั้งศูนย์ย่อยหรือศูนย์บริวารอย่างน้อย ตำบลละ 1 แห่ง โดยเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุและชุมชนมีส่วนร่วมในการสร้างชุมชนสุขภาวะในศูนย์ย่อยหรือศูนย์บริวาร
- 2) ส่งเสริมให้มีการสร้างเครือข่ายผู้สูงอายุเพื่อบูรณาการการสร้างเสริมสุขภาวะและการพัฒนาสังคม

อย่างเป็นระบบ อย่างน้อย 1 เครือข่ายภายในเทศบาลนครนนทบุรี

3) การค้นหา “จิตอาสาต้นแบบ” ชุมชนละ 1 คน เพื่อเป็นต้นแบบและเป็นแบบอย่างในการเสียสละเพื่อสังคมและการช่วยเหลือผู้สูงอายุในชุมชน และให้สิทธิประโยชน์พิเศษแก่จิตอาสา อาทิ การยกย่องเชิดชูเกียรติ เป็นต้น

4) จัดกิจกรรมที่หลากหลายตรงความต้องการของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น อย่างน้อยแต่ละชุมชนต้องมีกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุชุมชนละ 3 กิจกรรมต่อปี เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ

5) มีการพัฒนาอาสาสมัคร หรือจิตอาสาทดแทนในทุกชุมชน

6) ชุมชนมีความสามารถในการสำรวจ คัดกรองเบื้องต้นโดยชุมชนได้

2.3 ยุทธศาสตร์การยกระดับคุณภาพชีวิตด้านสิ่งแวดล้อมในครอบครัวและชุมชนสำหรับผู้สูงอายุ

โดยการนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยไปใช้ในการทำแผนท้องถิ่น ในด้านการส่งเสริมความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

มาตรการ

- 1) ปรับเปลี่ยนสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในชุมชน และดำเนินการให้เป็นสภาพแวดล้อมที่เป็นมิตรสำหรับผู้สูงอายุ (Friendly Environment for Older People)
- 2) ดำเนินการจัดตั้งอำนวยการความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุ ในอาคาร สถานที่และยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่นๆ
- 3) เสริมสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและปลอดภัย เพื่อผู้สูงอายุในบ้านและในชุมชน

แผนงาน/โครงการ

- 1) แผนงานเสริมสร้างความปลอดภัยในที่พักอาศัยและในชุมชนของผู้สูงอายุ
- 2) แผนงานเสริมสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้สูงอายุ
- 3) แผนงานปรับสภาพกายภาพของชุมชนและที่อยู่อาศัยที่เป็นมิตรสำหรับผู้สูงอายุ
- 4) แผนงานจัดทำชุมชนนาร่องที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ

ตัวชี้วัดความสำเร็จของยุทธศาสตร์

- 1) เกิดชุมชนนาร่องที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุอย่างน้อย 1 ชุมชน
- 2) มีถนนต้นแบบสำหรับผู้สูงอายุอย่างน้อย 1 สาย
- 3) มีการสร้างความร่วมมือในระดับชุมชนอย่างน้อย 1 เครือข่ายในเขตเทศบาล
- 4) มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย การควบคุม กำกับ และดูแล โดยออกเป็นเทศบัญญัติ
- 5) มีการติดตั้ง CCTV ครอบคลุมทุกชุมชนในเขตเทศบาลนครนนทบุรี
- 6) ผู้สูงอายุมิที่พักอาศัยที่ปลอดภัย และพื้นที่อาคารในเทศบาลฯ มีความปลอดภัยและเหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ

2.4 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุให้มีความเป็นเลิศ

เน้นการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ที่เป็นศูนย์ต้นแบบด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ และศูนย์การเรียนรู้ในด้านการเตรียมความพร้อมที่เป็นเลิศและได้มาตรฐาน ตลอดจนเน้นการขยายเครือข่ายศูนย์ฯ ให้สอดคล้องกับแต่ละวิถีชุมชนที่

แตกต่างกันออกไป

มาตรการ

- 1) บริหารจัดการเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเป็นศูนย์ต้นแบบด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุและศูนย์การเรียนรู้ในด้านการเตรียมความพร้อมที่เป็นเลิศ และได้มาตรฐาน
- 2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด วางแผน และกำหนดรูปแบบกิจกรรม และการติดตามประเมินผลศูนย์มากยิ่งขึ้น
- 3) พัฒนาศักยภาพผู้ปฏิบัติงานและจิตอาสาให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงและมีประสิทธิภาพสูงสุด
- 4) ขยายศูนย์บริการให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความต้องการของผู้สูงอายุ

แผนงาน/โครงการ

- 1) แผนงานพัฒนาศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุให้เป็นศูนย์แห่งความเป็นเลิศ (Centers of Excellence Model)
- 2) แผนงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิกภายในศูนย์ฯ
- 3) แผนงานส่งเสริมจัดตั้งศูนย์บริวาร (A Satellite Senior Center)
- 4) แผนงานเพิ่มประสิทธิภาพของผู้ปฏิบัติงาน

ตัวชี้วัดความสำเร็จของยุทธศาสตร์

- 1) มีการจัดโครงสร้างของศูนย์ฯ ที่เอื้อต่อการให้บริการแก่สมาชิก เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพ
- 2) ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศูนย์ฯ ย่อย/สาขา/เครือข่าย จำนวนเพิ่มมากขึ้น
- 3) มีการจัดตั้ง “กองทุนบริหารจัดการศูนย์ฯ”
- 4) มีการจัดมาตรฐานการให้บริการภายในศูนย์ฯ

อย่างไรก็ตาม กลไกและเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์รวมในเขตเทศบาลนครนนทบุรี จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีมีฐานข้อมูลร่วมกันและเป็นข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน และมีความสามารถในการใช้งานได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถใช้ร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้อย่างเป็นระบบ นอกจากนี้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ยังต้องให้ความสำคัญกับการประสานแผนที่เป็นเอกภาพ มองปัญหา เป้าหมาย อย่างเป็นองค์รวม และการสร้างตัวชี้วัดความสำเร็จ (KPI) ที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม และความเข้าใจที่ตรงกันของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ซึ่งถือว่าเป็นการสร้างพันธมิตรภายนอกเทศบาล โดยใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากทุนทางสังคมทั้งภายในและภายนอกเทศบาล

การอภิปรายผล

ผลการศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์รวมในเขตเทศบาลนครนนทบุรี ดังที่กล่าวมามีประเด็นสำคัญในการอภิปรายเพิ่มเติมดังนี้

1. สุขภาวะองค์รวมของผู้สูงอายุในเขตเทศบาลนครนนทบุรี

การเสริมสร้างสุขภาวะองค์รวมของผู้สูงอายุในชุมชนนั้น อิงอยู่กับแนวคิดสุขภาพแบบองค์รวม ซึ่งเป็นหลักคิดด้านสุขภาพที่มุ่งเน้นความสมดุลในองค์ประกอบของชีวิตทุกด้าน ตามความหมายขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization) หรือ WHO นิยามคำว่า “สุขภาพ” (Health) ว่าเป็นความสมบูรณ์ของร่างกาย จิตใจ สังคม และจิตวิญญาณ (WHO, 2001) ฉะนั้นสุขภาพในมุมมองแบบองค์รวมจึงมิใช่เป็นเพียงปราศจากโรคภัยไข้เจ็บเท่านั้น แต่สุขภาพ คือ “ความผาสุก” หรือ “ความอยู่ดีมีสุข” (Wellness) ซึ่งไม่ต่างจากสุขภาวะที่

หมายถึงภาวะที่เป็นสุขในลักษณะองค์รวม ในการศึกษาครั้งนี้ได้แบ่งองค์ประกอบของสุขภาพหรือสุขภาวะองค์รวมออกเป็น 6 มิติ ได้แก่ มิติทางกาย มิติทางจิตใจ มิติทางจิตวิญญาณ มิติทางสังคม มิติเศรษฐกิจ และมิติทางสิ่งแวดล้อม กล่าวได้ว่า ความสำคัญของสุขภาวะแบบองค์รวมนั้นกว้างขวางมากกว่าการไม่เป็นโรค การรักษาโรคภัยไข้เจ็บ หากยังครอบคลุมถึงการดำเนินชีวิตที่ยืนยาวและมีความสุข ดังนั้น การเสริมสร้างสุขภาวะองค์รวมของผู้สูงอายุในชุมชนจึงให้ความสำคัญกับภาวะสุขภาพอย่างรอบด้าน

2. การส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุภายในศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

เทศบาลนครนนทบุรี ได้มีความพยายามในการสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในชุมชนหลายทาง โดยเฉพาะการจัดให้มีศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เทศบาลนครนนทบุรี เป็นศูนย์ต้นแบบด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ (Role Model) และยังเป็นศูนย์การเรียนรู้และการให้บริการความรู้ (Learning Center) โดยก่อให้เกิดองค์ความรู้ด้านการส่งเสริมสุขภาพแก่ผู้สูงอายุ และยังเป็นแหล่งความรู้สำคัญในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของบุคคลภายนอก การบริหารจัดการศูนย์ฯ นั้น หลักการสำคัญคือ การเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุหรือสมาชิกได้มีส่วนร่วมบริหารจัดการศูนย์ด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดการใช้ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ของผู้สูงอายุให้เป็นประโยชน์ สร้างให้เกิดความภาคภูมิใจต่อการเป็นผู้สูงอายุที่มีศักยภาพและมีคุณค่าในตนเอง นอกจากนี้การที่ผู้สูงอายุหรือสมาชิกได้มีโอกาสเข้ามาร่วมกิจกรรมกับบุคคลอื่น ทำให้เกิดการเรียนรู้ เกิดการถ่ายทอดภูมิปัญญาและเกิดความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. แนวทางในการเสริมสร้างสุขภาวะแบบมีส่วนร่วม

เทศบาลนครนนทบุรี ได้นำแนวทางการบริหาร

จัดการทั้งของชุมชนและศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ มาบูรณาการและดำเนินการควบคู่กันไป เพื่อให้เกิดระบบการเกื้อหนุนการมีส่วนร่วม ทั้งในระดับชุมชนและระดับสถาบัน จากที่ได้สังเคราะห์ข้อมูลยังพบอีกว่า ประเด็นสำคัญที่จะสร้างให้เกิดการเสริมสร้างสุขภาวะแบบมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง คือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีบทบาทหน้าที่หลักในการขับเคลื่อน และผลักดันให้เกิดโครงการ และมีการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และแผนที่วางไว้ โดยมีแนวทางสำคัญในการเสริมสร้างสุขภาวะแบบมีส่วนร่วม ดังนี้

3.1) การให้ความสำคัญกับการกระจายกิจกรรมให้ทั่วถึงในทุกตำบลและทุกชุมชน โดยให้ความสำคัญกับการจัดกิจกรรมที่เกิดจากพื้นที่หรือชุมชนต่างๆ เอง มากกว่ากิจกรรมที่หน่วยงานเป็นผู้ดำเนินการ เน้นกิจกรรมเชิงรุก และปรับรูปแบบกิจกรรมให้มีความหลากหลาย และเหมาะสมกับกลุ่มผู้สูงอายุที่ต้องประกอบอาชีพเพื่อหารายได้ เช่น กิจกรรมที่ส่งเสริมและพัฒนาความสามารถในการประกอบอาชีพในรายที่ยังคงประกอบอาชีพอยู่ และกิจกรรมตามความสนใจในรายที่ทำงานแบบไม่มีค่าตอบแทน เช่น การส่งเสริมงานอดิเรกที่ผู้สูงอายุสนใจทั้งในระดับครัวเรือน ระดับชุมชน เนื่องจากการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน มีประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบสุขภาพชุมชน ซึ่งเจ้าของปัญหาได้วิเคราะห์และดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของทำให้ดำเนินการได้ตรงตามความต้องการหรือแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด

3.2) สนับสนุนให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ โดยให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของคณะกรรมการศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุที่เป็นผู้สูงอายุทั้งหมด หรือในรูปแบบของตำแหน่งการทำงานต่างๆ ภายในศูนย์ฯ เป็นต้น การส่งเสริมและสนับสนุน

ให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด วางแผนและกำหนดรูปแบบกิจกรรมให้มากขึ้น ตลอดจนการสนับสนุนบทบาทของผู้สูงอายุหรือสมาชิกให้มีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาหรือปรับปรุงกิจกรรมที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตัวสมาชิกเอง และพิจารณาการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการให้บริการของศูนย์ฯ ในรูปแบบที่เป็นทางการมากขึ้น เช่น การให้สมาชิกได้สะท้อนการให้บริการในแบบประเมินกิจกรรม หรือการให้สมาชิกได้ช่วยคิดหรือนำเสนอกิจกรรมใหม่ๆ ตามความสนใจและบริหารจัดการและประเมินผลโดยสมาชิกเอง

3.3) การผสมผสานกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพทั้งเชิงรุกและเชิงรับ เพื่อให้สามารถตอบโจทย์ผู้สูงอายุ กิจกรรมการส่งเสริมสุขภาพนั้นเป็นได้ทั้งกิจกรรมเชิงรุก ได้แก่ กิจกรรมที่เทศบาลจัดไปให้ผู้สูงอายุในชุมชน ในครัวเรือน และกิจกรรมเชิงรับ คือกิจกรรมที่เทศบาลมีบริการไว้ให้ในศูนย์ฯ ผู้สูงอายุสามารถที่จะเลือกใช้ใช้บริการหรือไม่ใช้บริการก็ได้ ซึ่งทั้งกิจกรรมเชิงรับและเชิงรุกควรทำควบคู่กันไปอย่างเหมาะสม เพราะมีคุณลักษณะที่แตกต่างกันมากพอที่จะตอบสนองต่อผู้สูงอายุที่มีความแตกต่างกัน เช่น กิจกรรมเชิงรับเหมาะกับผู้สูงอายุที่พอใจ หรือมีความสามารถในการที่จะเลือกเข้าร่วมกิจกรรมใดตามความสนใจ หรืออาจเลือกที่จะปฏิเสธ หรือการไม่เข้าร่วม หากไม่มีกิจกรรมที่สนใจ แต่กิจกรรมเชิงรุกเป็นกิจกรรมที่เน้นการเข้าถึงผู้สูงอายุโดยที่ผู้สูงอายุอาจจะไม่ได้เลือกหรือขาดโอกาสในการเข้าร่วม เช่น มีฐานะยากจน อยู่คนเดียว หรือไม่รู้ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น กิจกรรมเชิงรุกจะช่วยเติมเต็มในส่วนของช่องว่างในการเข้าร่วมกิจกรรม ดังนั้นการผสมผสานจะทำให้ผู้สูงอายุมีโอกาสในการเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมมากขึ้น ไม่ว่าด้วยวิธีใดก็ตาม

3.4) ปรับรูปแบบกิจกรรมให้เอื้อกับผู้สูงอายุที่มีภาระในการดูแลลูกหลานและคนในครอบครัว เนื่องจาก

ผลการศึกษาพบว่าจำนวนของผู้สูงอายุที่มีบทบาทดูแลลูกหลานมากกว่าภาระประเภทอื่นๆ จึงควรสนับสนุนผู้สูงอายุกลุ่มนี้ให้มีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมในศูนย์ฯ และในระดับชุมชนได้ โดยบูรณาการให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อกลุ่มเด็ก กลุ่มผู้สูงอายุ และสมาชิกครอบครัวของผู้สูงอายุ โดยไม่ได้มองกิจกรรมที่เน้นตัวบุคคลอีกต่อไป แต่ให้ทุกกลุ่มได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมร่วมกัน

3.5) การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้ผู้สูงอายุให้สามารถเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ การมีรถรับส่ง การขยายกิจกรรมให้ทั่วถึงในทุกตำบลและชุมชน ตลอดจนการผลักดันให้เกิดกิจกรรมที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในทุกๆ ชุมชน โดยมีผู้นำชุมชนหรือประธานชมรมผู้สูงอายุเป็นบุคคลสำคัญในการขับเคลื่อนและประสานให้เกิดกิจกรรม ให้ความสำคัญกับการจัดกิจกรรมสัปดาห์ เพื่อให้ผู้สูงอายุในชุมชนสามารถเข้าร่วมกิจกรรมได้อย่างทั่วถึง

3.6) การพิจารณาปรับรูปแบบกิจกรรมให้มีความหลากหลายตรงความต้องการของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นในแต่ละชุมชนผู้สูงอายุมีวิถีการดำเนินชีวิตที่แตกต่างกันตามบริบทและวัฒนธรรมของพื้นที่ ในเขตเทศบาลนครนนทบุรีมีผู้สูงอายุกระจายตัวอยู่ทั่วทุกพื้นที่ใน 5 ตำบล เทศบาลนครนนทบุรีควรสนับสนุนให้เกิดการค้นคิดกิจกรรมที่ตอบสนองลักษณะของชุมชนของตนเอง เช่น ชุมชนพุทธ ชุมชนผู้สูงอายุที่เป็นมุสลิม และเป็นกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุอย่างน้อยแต่ละชุมชนต้องมีกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุชุมชนละ 3 กิจกรรมต่อปี เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ

3.7) การมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในที่อยู่ออาศัยและชุมชน การส่งเสริมสุขภาพในระดับชุมชนมุ่งตรงต่อการสร้างและเพิ่มศักยภาพของระบบนิเวศสังคมให้ดีขึ้น อันจะทำให้เกิดสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพรูปแบบการทำงานมีหลากหลาย เช่น การผสมผสานนโยบายด้านสังคมและเศรษฐกิจ นโยบายด้านการศึกษา

และด้านสาธารณสุข นโยบายการจ้างและกฎหมายด้านอาชีวอนามัย นอกจากนี้ยังสามารถมีโครงการหรือชุดโครงการด้านชุมชน เช่น ระบบบริการสาธารณสุขและชุดโครงการด้านสาธารณสุขชุมชน เป็นต้น หลักการส่งเสริมสุขภาพระดับชุมชนเน้นความสำคัญของกิจกรรมชุมชนที่เป็นรูปธรรมซึ่งมีประสิทธิภาพ และเน้นการเพิ่มพลังในชุมชน โดยผู้รับผิดชอบจะต้องเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้ชุมชนมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้น ตัดสินใจ และกำหนดทิศทางในอนาคตของชุมชนร่วมกัน

3.8) พัฒนารูปแบบการบริการสุขภาพที่หลากหลายโดยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน เพื่อสนับสนุนส่งเสริมและช่วยเหลือให้ผู้สูงอายุสามารถพัฒนาศักยภาพทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสังคมได้อย่างสมวัย เช่น รูปแบบอาสาสมัคร (Volunteer Model) จัดให้มีอาสาสมัครอำนวยความสะดวกในการจัดบริการเพื่อสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีโอกาสที่จะกลับสู่ชุมชน เป็นบริการให้แก่ผู้สูงอายุที่อยู่กับครอบครัวได้มาใช้บริการและกิจกรรมภายในศูนย์ฯ ในลักษณะเข้าไปเยี่ยมกลับ บริการที่จัดให้ได้แก่ บริการตรวจรักษาโรค บริการด้านกายภาพบำบัด และฟื้นฟูสมรรถภาพ บริการให้คำปรึกษาแนะนำ บริการนันทนาการ กิจกรรมเสริมรายได้ เป็นต้น รูปแบบศูนย์บริการทางสังคม (Social Services Model) เป็นรูปแบบศูนย์ที่มุ่งให้บริการด้านสังคมแก่สมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ที่มีรายได้น้อยและกลุ่มที่เจ็บป่วยเรื้อรัง ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน เช่น ขาดผู้อุปการะ ดูแลชั่วคราว เหงา ขาดเพื่อน โดยบริการที่จัดให้ประกอบด้วย บริการด้านอาหาร-เครื่องดื่ม บริการตรวจสุขภาพทั่วไป การรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย บริการด้านกายภาพบำบัด บริการให้คำแนะนำปรึกษา บริการด้านสังคมสงเคราะห์ กิจกรรมนันทนาการ กิจกรรมเสริมรายได้ บางแห่งมีการจัดบริการรถรับ-ส่ง ผู้สูงอายุด้วย เป็นต้น

ข้อเสนอแนะภาพรวม

1. ควรตัดสินใจกำหนดนโยบายการพัฒนา ศูนย์คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ระหว่างการให้ศูนย์ฯ ยังคงจัด บริการในสภาพเดิม และรักษามาตรฐานของศูนย์ฯ ใน รูปแบบปัจจุบัน หรือพัฒนาศูนย์ฯ ให้เป็นต้นแบบ หรือเป็น ศูนย์การเรียนรู้ด้านการจัดบริการแก่ผู้สูงอายุที่เป็นเลิศ ในระดับชาติและระดับนานาชาติ

2. กำหนดนโยบายการเผยแพร่ผลงานของศูนย์ฯ และมีรูปแบบการติดตามประเมินผลโครงการกิจกรรม และเครือข่ายชมรมผู้สูงอายุในเขตเทศบาลนครนนทบุรี โดยผ่านการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ของศูนย์ฯ ทุกปี เพื่อนำเสนอต่อสาธารณชนให้เห็นถึง ความสำเร็จของศูนย์ฯ ตลอดจนมีการจัดเวทีประชาคม เพื่อระดมความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของภาค ประชาชนอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี

3. มีนโยบายในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของ ผู้สูงอายุในชุมชน เพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ ร่วมกัน และมีการวางระบบและแนวทางการบริหารจัดการที่เปิดโอกาสให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด วางแผนและกำหนดรูปแบบกิจกรรมตามความสนใจให้ มากขึ้น ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการสะท้อนและ ปรับปรุงกิจกรรมหรือการให้บริการของศูนย์ฯ ใน รูปแบบที่เป็นทางการมากขึ้น

4. กำหนดนโยบายการเสริมสร้างสุขภาวะที่เป็น รูปธรรม โดยมีจุดเน้นในแต่ละปีที่ตอบสนองต่อปัญหา ที่แตกต่างกัน และมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการ ปฏิบัติงาน

5. มีนโยบายที่เน้นสร้างการมีส่วนร่วมในระดับชุมชน (Community Based) โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมในวัยสูงอายุ

6. มีนโยบายด้านการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากร

อาสาสมัครและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับงานผู้สูงอายุ ทั้งในระดับหน่วยงานและระดับชุมชน ในด้านการเรียนรู้ และการศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศ

7. มีรูปแบบหรือกลไกในการผลักดันให้ยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สามารถขับเคลื่อนให้บรรลุผลตาม ตัวชี้วัด และมีการติดตามประเมินผลต่อเนื่องเป็นประจำ ทุกปี

ข้อเสนอแนะต่อการนำแผนยุทธศาสตร์ ไปสู่การปฏิบัติ

ในการจัดทำยุทธศาสตร์ แผนงานและโครงการ เกี่ยวกับการพัฒนาระบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ แบบองค์รวมในเขตเทศบาลนครนนทบุรี เพื่อให้ แผนยุทธศาสตร์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ในทางปฏิบัติ จึงควรกำหนดกลไกประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับการจัดทำแผนปฏิบัติการ การจัดทำงบประมาณ การกำกับติดตามและประเมินผลเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ที่กำหนดไว้ตามแผน โดยสำนักสาธารณสุขและ สิ่งแวดล้อม เทศบาลนครนนทบุรี เป็นกลไกหลักในการ ดำเนินงานต่อไปนี้

1. การแปลงแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติและ สร้างความตระหนักให้ผู้เกี่ยวข้อง เทศบาลนครนนทบุรี ควรดำเนินการดังนี้ 1) ประชาสัมพันธ์และเชิญชวนให้ ผู้เกี่ยวข้องเข้าร่วมในกระบวนการแปลงแผนยุทธศาสตร์ ไปสู่แผนปฏิบัติการ โครงการ การจัดทำงบประมาณ และวิธีดำเนินงาน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำ แผนปฏิบัติการของแต่ละส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป 2) ประชาสัมพันธ์ และรณรงค์ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทุกภาคส่วนเกิดความเข้าใจในเนื้อหาของยุทธศาสตร์ แผนงานและโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการ ส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์รวมในเขตเทศบาล นครนนทบุรี เพื่อให้เกิดการยอมรับและนำไปใช้เป็น แนวทางการดำเนินงานของผู้ที่เกี่ยวข้อง 3) พัฒนากลไก

ระดับต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับจังหวัด ระดับเทศบาล และระดับชุมชน เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ฉบับนี้ 4) ดำเนินงานเชิงรุกโดยให้สำนักสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครนนทบุรีรับเป็นเจ้าภาพในการประสานความร่วมมือ และบูรณาการการดำเนินงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ

2. การกำกับดูแล โดยการจัดทำตัวชี้วัดเชิงรูปธรรมและกลไกสนับสนุนการดำเนินงานโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย และผู้นำชุมชน จิตอาสาต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ และประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในเทศบาล และหน่วยงานภายนอกเทศบาล เพื่อการติดตาม กำกับ ดูแลให้การปฏิบัติตามแผนฉบับนี้เป็นไปตามตัวชี้วัดที่จัดทำไว้

3. การประเมินผล ควรมีการประเมินผลภาพรวมของการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์เป็นประจำทุกปี โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องโดยสถาบันวิชาการ เพื่อทบทวนพิจารณาปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานรายปีให้ทันการเปลี่ยนแปลงของสังคม รวมทั้งเพื่อการเตรียมการจัดทำยุทธศาสตร์ฉบับต่อไป

บทสรุป

ระบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลนครนนทบุรี ถือเป็นกระบวนการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเพิ่มสมรรถนะในการควบคุมและพัฒนาสุขภาพของตนเอง และมีส่วนร่วมกับสาธารณะ (Public Participation) โดยปัจเจกบุคคลและชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหา วิเคราะห์สาเหตุของปัญหา การวางแผน และดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ส่งผลต่อชีวิต สภาพความเป็นอยู่และสุขภาพของพวกเขา สุขภาพในที่นี้ จึงหมายถึงสุขภาพอันสมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สังคม และจิตวิญญาณ ซึ่งนอกจากจะมีตัวกำหนดจากปัจจัยด้านตัวบุคคลแล้ว ยังได้รับผลกระทบจากปัจจัยพื้นฐานทางสังคมและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมสุขภาพจึงเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่จะต้องมีส่วนร่วมจากทุกส่วนของสังคม เกิดความร่วมมือในการดำเนินการส่งเสริมสุขภาพของปัจเจกบุคคลและชุมชน มิใช่การบริการที่จัดให้มีขึ้นโดยระบบบริการสาธารณสุขเพียงอย่างเดียว แต่ต้องเป็นการแก้ไขปัญหาเชิงนโยบายในทุกระดับ โดยเฉพาะนโยบายระดับท้องถิ่น ควรจะมียุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์รวมของท้องถิ่นตนเองอย่าง que เทศบาลนครนนทบุรีได้ดำเนินการมา ตามที่ได้นำเสนอในบทความฉบับนี้แล้วนั้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ณัฐพัชร สโรบล, และ เอกจิตรา คำมีศรีสุข. (2558). *บทเรียนความสุข ๕ มิติของศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตบ้านฟ้ารังสิต*. กรุงเทพฯ: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์.
- บรรลุ ศิริพานิช และคณะ. (2555). *รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2554*. กรุงเทพฯ: บริษัทพงษ์พาณิชย์เจริญผล จำกัด.
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. (2558). *โครงการพัฒนาระบบส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์รวมในเขตเทศบาลนครนนทบุรี การวิจัยในโครงการระยะที่ 1 “การสำรวจสภาวะองค์กรรวมของผู้สูงอายุในเขตเทศบาลนครนนทบุรี”*. กรุงเทพฯ: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์.
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. (2558). *โครงการพัฒนาระบบส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบองค์รวมในเขตเทศบาลนครนนทบุรี การวิจัยในโครงการระยะที่ 2 “การประเมินสัมฤทธิ์ผลศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เทศบาลนครนนทบุรี”*. กรุงเทพฯ: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์.
- ศศิพัฒน์ ยอดเพชร. (2550). *ศูนย์เอนกประสงค์สำหรับผู้สูงอายุในชุมชน: กลไกการดำเนินงานเพื่อความยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: บริษัท มิสเตอร์ก๊อปปี จำกัด.
- สัมฤทธิ์ ศรีธำรงสวัสดิ์. (2552). *มิติด้านระบบบริการสุขภาพ. ใน การดูแลผู้สูงวัยในชุมชน ระบบ หลักการ และแนวทางปฏิบัติ*. นนทบุรี: สถาบันวิจัยและพัฒนาระบบสุขภาพชุมชน (สพช.).
- สิรินทร ฉันทสิริกาญจน์. (2552). *สถานการณ์ องค์ความรู้เกี่ยวกับการทำงานผู้สูงอายุแบบบูรณาการ. ใน การดูแลผู้สูงวัยในชุมชน ระบบ หลักการ และแนวทางปฏิบัติ*. นนทบุรี: สถาบันวิจัยและพัฒนาระบบสุขภาพชุมชน (สพช.).

ภาษาอังกฤษ

- Beisgen, B. A., & Kraitchman, M. C. (2003). *Senior centers : Opportunities for successful aging*. New York: Springer Publishing Company.
- WHO. (April 2002). *Active Ageing A Policy Framework*. A contribution of the World Health Organization to the Second United Nations World Assembly on Ageing, Madrid, Spain.

เว็บไซต์

- แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) สืบค้นจาก http://www.dop.go.th/upload/laws/law_th_20152309144546_1.pdf
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10. สืบค้นจาก <http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news/plan/p10/plan10/book/pdf>
- แผนยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. 2547-2551) สืบค้นจาก http://www.ppb.moi.go.th/midev02/upload/plan_strategy-mt-47-51.pdf
- WHO. (2001). *The World Health Report 2001: Mental Health: new understanding, new hope*. France: World Health Organization. Retrieved from May 7, 2015, <http://www.who.int/en/>

อนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ:
การทบทวนบริบททางประวัติศาสตร์เพื่อการตัดสินใจ
ให้สัตยาบันของรัฐบาลไทย

Conventions No. 87 and No. 98 of the International Labour
Organization: Reviewing the Historical Context of the
Thai Government's Ratification Decision

กฤษฎา อีระโกศลพงศ์*

บทคัดย่อ

บทความนี้อธิบายบริบททางประวัติศาสตร์ของอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และการให้สัตยาบันอนุสัญญาโดยหลักการมุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน แต่จากการวิเคราะห์บริบททางประวัติศาสตร์ พบว่าสหรัฐอเมริกาตั้งใจให้อนุสัญญาสองฉบับนี้ต่อต้านสหภาพโซเวียตและครอบงำประเทศโลกที่สาม หลังสงครามเย็นอนุสัญญาสองฉบับนี้ได้รับการบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานแรงงานหลักในฐานะเป็นเครื่องมือสนับสนุนความได้เปรียบทางการค้าระหว่างประเทศให้แก่ประเทศที่พัฒนาแล้ว การศึกษาบริบททางประวัติศาสตร์ทั้งในมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บทบาทของสหรัฐอเมริกาต่อการให้สัตยาบัน และผลกระทบของการให้สัตยาบัน จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง และอาจจะสำคัญยิ่งกว่าเนื้อหาของอนุสัญญา

คำสำคัญ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, อนุสัญญาฉบับที่ 87, อนุสัญญาฉบับที่ 98, บริบททางประวัติศาสตร์, มาตรฐานแรงงานหลัก

* นักวิชาการอิสระ

Abstract

This article examines the historical context of Convention No. 87 (C087) and Convention No. 98 (C098) of the International Labour Organization (ILO). Ratification of these two conventions promoted and protected the fundamental rights of workers. Historically, the United States intended to use C087 and C098 against the Soviet Union, to better dominate underdeveloped countries. After the Cold War ended, C087 and C098 became part of core labor standards as instruments for supporting international trade with developing countries. Therefore, the historical context was especially significant for the government and public sector of Thailand, in terms of international relations, ratification impact, and implementation approach, beyond the specific texts of the conventions.

Key words: International Labour Organization, Convention No. 87, Convention No. 98, Historical context, Core labour standards

1. บทนำ

แนวทางการศึกษาของบทความนี้ใช้การวิเคราะห์บริบททางประวัติศาสตร์ผ่านองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) โดยที่มีบทบาทหลักคือ การจัดทำมาตรฐานแรงงานและติดตามการให้สัตยาบัน (Helfer, 2006) รวมถึงกำหนดขึ้นมาพร้อมอาณัติเพื่อแก้ไขปัญหาสภาพการทำงานที่ไม่เป็นธรรมต่อแรงงานในระบบอุตสาหกรรมของประเทศในภาคพื้นยุโรปตะวันตก (Alcock, 1971; Jarman, 2012) ฉะนั้นเหตุผลของการศึกษาบทความนี้แบ่งออกเป็น 3 ประการดังนี้

ประการแรก เป็นการอธิบายบริบททางประวัติศาสตร์ที่มีผลสืบเนื่องมาถึงปัจจุบันและจะเกิดขึ้นในอนาคต รวมทั้งประเทศไทยเป็นรัฐสมาชิกมาตั้งแต่แรกเริ่มของ

การก่อตั้งสถาบัน แต่ภายหลังสงครามเย็นเมื่ออนุสัญญาสองฉบับนี้บรรจุเป็นส่วนหนึ่งในมาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labour Standards: CLS) แตกต่างจากการนำเสนอหลายชิ้นในประเทศที่ให้ความสำคัญต่อการวิเคราะห์ที่มาและเนื้อหาของกฎหมาย ซึ่งไม่อาจปลดล๊อคความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ประการที่สอง คือ สหรัฐอเมริกาดันประเทศไทยให้แรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานสามารถจัดตั้งสหภาพ¹ เพราะกลายเป็นเงื่อนไขทางการค้าที่ตั้งอยู่บนกรอบของสิทธิมนุษยชน ดังนั้น “บทความนี้จะประเมินผลกระทบจากการให้และไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาสองฉบับนี้” นอกจากนี้สถานะของประเทศในปัจจุบันยังไม่ให้สัตยาบันในอนุสัญญาตามมาตรฐานแรงงานหลักอีกสองฉบับ คือ ฉบับที่ 87 และ 98² แต่การให้สัตยาบันอนุสัญญาสองฉบับนี้ก็มีความท้าทายต่อรัฐในมิติของความมั่นคง

¹ ประชาชาติธุรกิจ. สหรัฐตั้งสหภาพต่างดาว ธุรกิจเจอ 2 เด้งแรงงานหาย 1 ล้าน (วันที่ 10 กรกฎาคม 2560). สืบค้นจาก <https://www.prachachat.net/economy/news-2887>

² การให้สัตยาบันของประเทศไทยในอนุสัญญาของ ILO จำนวน 18 ฉบับ สืบค้นเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2560 จาก http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102843

โดยอยู่นอกเหนือจากบริษัทในมิติของการค้าระหว่างประเทศ

ประการที่สาม คือ การมีส่วนร่วมของตัวแสดงตามโครงสร้างไตรภาคี เป็นการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายสามารถเจรจาต่อรองร่วมกันใน ILO แต่ทำให้การให้สัตยาบันอนุสัญญาที่บรรจุในมาตรฐานแรงงานหลักจึงได้รับความสำคัญมากกว่าอนุสัญญาฉบับอื่นในหมวดหมู่ของอนุสัญญาเฉพาะทางและอภิปาล จึงสะท้อนให้เห็นว่า ILO ไม่มีอำนาจการบังคับให้รัฐสมาชิกต้องให้สัตยาบันแต่ขึ้นอยู่กับความตั้งใจของรัฐสมาชิก ฉะนั้นมาตรฐานแรงงานจึงมีลักษณะไร้สภาพบังคับ (Non-Binding) และยังถูกจำกัดให้กลายเป็นกฎหมายอ่อน (Soft Law) ในยุคของโลกาภิวัตน์ เช่น จรรยาบรรณทางธุรกิจ (Code of Conduct) เป็นต้น

2. บริบททางประวัติศาสตร์ของอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ของ ILO³

อนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคม (ฉบับที่ 87) ปี ค.ศ.1948 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง (ฉบับที่ 98) ปี ค.ศ.1949 ของ ILO ริเริ่มและจัดทำขึ้นมาอย่างเป็นรูปธรรมภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยสามารถแบ่งความสำคัญออกเป็น 3 ประการดังนี้

ประการแรก คือ อนุสัญญาสองฉบับนี้จัดทำขึ้นมาเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานตามอาณัติของ ILO เพื่อให้บรรลุเป้าหมายสู่ความยุติธรรมทางสังคม ตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Constitution) ด้วยเหตุที่ปัญหาการใช้แรงงานที่ไม่มีความเป็นธรรมและปลอดภัยเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในศตวรรษ 19 ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของระบบ

อุตสาหกรรม จนเป็นเหตุให้เกิดขบวนการแรงงานต่อต้านนายทุน นับเป็นความหวาดกลัวของโครงสร้างส่วนบนที่ถือครองปัจจัยการผลิต (Alcock, 1971; Cox, 1973; ILO, 2010)

ประการที่สอง คือ อนุสัญญาสองฉบับนี้จัดทำขึ้นมาโดยเป็นความพยายามของ AFL (American Federation of Labour) และสหรัฐอเมริกาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อดูแลแห่งอำนาจต่อประเทศที่ไม่ได้ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือความสัมพันธ์ทางสังคมภายในประเทศเหล่านั้นไม่ใช่รูปแบบที่เป็นโครงสร้างไตรภาคีอันประกอบด้วย นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล จึงไม่เอื้อให้แก่แรงงานรวมตัวและจัดตั้งกลุ่มจะเห็นได้ว่าเป้าหมายของสหรัฐอเมริกาคือการขจัดอิทธิพลของสหภาพโซเวียตที่เป็นคู่แข่งทางอุดมการณ์ทั้งนี้ในทศวรรษ 1960 ประเทศโลกที่สามต้องเผชิญปัญหาภายใน เนื่องจากไม่เคยมีสำนึกแรงงานเพราะตกอยู่ภายใต้ระบอบอาณานิคมมาอย่างยาวนาน ส่งผลให้บรรยากาศทางการเมืองไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการมีส่วนร่วม มีหน้าซ้ำสหรัฐอเมริกายังคาดหวังครองอำนาจนำด้วย (Cox, 1977; 2013; Maul, 2009; 2010; 2012)

ประการที่สาม คือ กลุ่มผลประโยชน์อเมริกันนับว่ามีอิทธิพลเหนือกว่าพรรคการเมืองและรัฐบาล จนสามารถกดดันและต้องยินยอมรับข้อเสนอของนโยบายด้านแรงงานจากสมาพันธ์สหภาพแรงงานสหรัฐอเมริกา (The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations: AFL-CIO) เห็นได้จาก Henry Kissinger ก็ยังรับข้อเสนอจาก George Meany⁴ ในปี ค.ศ. 1975 เพื่อให้สหรัฐอเมริกาตัดสินใจถอนตัวออกจาก ILO เนื่องจาก ILO ไม่สามารถเป็นกลไกที่ใช้

³ อ่านเพิ่มเติมได้ที่ ฤทธิญา ธีระโกศลพงศ์. (2559). การเปลี่ยนแปลงบทบาทขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจากผลกระทบของโลกาภิวัตน์. วิทยานิพนธ์พัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁴ George Meany ประธานบริหาร AFL-CIO คนแรก ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ปี ค.ศ. 1955-1979

จัดขบวนการแรงงานที่ฝึกฝนในลัทธิคอมมิวนิสต์และระบอบสังคมนิยม ดังนั้นความชอบธรรมของขบวนการแรงงานตามอุดมการณ์ของ AFL-CIO จึงตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ทางสังคมในรูปแบบของพหุนิยมและความเป็นประชาธิปไตยเท่านั้น (Cox, 1977; 2013; Emmerij, 1988; Imber, 1989; Maul, 2012)

อนุสัญญาสองฉบับนี้จึงถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง เพื่อให้สหรัฐอเมริกาครองอำนาจนำเหนือกว่าสหภาพโซเวียต แต่ในทางปฏิบัติได้ถูกตอบโต้ด้วยอนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อการจ้างงานและอาชีพ (ฉบับที่ 111) ปี ค.ศ. 1958 ดังที่ประเทศโลกที่สามชี้ให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาและประเทศในภาคพื้นยุโรปตะวันตกยังเลือกปฏิบัติต่อคนผิวดำและต่างเชื้อชาติในภาคพื้นแอฟริกา อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่สำหรับ ILO พยายามรักษาดุลแห่งอำนาจเพื่อไม่ให้สถาบันโน้มเอียงเป็นเครื่องมือ เห็นได้จาก David Morse⁵ เชิญให้สหภาพโซเวียตกลับมาเข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิกอีกครั้งในปี ค.ศ. 1954 และต่อมา Wilfred Jenks⁶ ได้แต่งตั้งให้ Pavel Astapenko พลเมืองของโซเวียตดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการใหญ่ ในปี ค.ศ. 1960 ฉะนั้น ILO จึงเปรียบได้กับสนามแห่งการต่อสู้ทางการเมืองเพื่อช่วงชิงพื้นที่ทางอุดมการณ์ในช่วงสงครามเย็น (Eisenberg, 2016; Jacobson, 1960; Maul, 2012; 2013; N. M., 1971; Potter, 2006)

ต่อมาภายหลังสงครามเย็นยุติลง ลัทธิเสรีนิยมใหม่

สามารถทำงานได้อย่างสมบูรณ์ เพราะไม่มีอุปสรรคจากความขัดแย้งทางอุดมการณ์อีกต่อไป แต่เคลื่อนตัวสู่การแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ หรือในเวลานั้นเข้าใจกันว่าเป็นการทำสงครามทางการค้า ทำให้อนุสัญญาสองฉบับนี้กลายเป็นเครื่องมือของสหรัฐอเมริกาอยู่เช่นเดิม โดยได้บรรจุเป็นสองฉบับในเจ็ดฉบับของมาตรฐานแรงงานหลัก⁷ (เพิ่มเติมอีกหนึ่งฉบับในปี ค.ศ. 1999) ภายหลังที่ประชุมระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาสังคม ณ โคเปนเฮเกน ในปี ค.ศ. 1995 แต่ที่มีความแตกต่างจากเดิมคือไม่มีการกีดกันทางการเมืองในประเทศโลกที่สาม เพราะได้กลายมาเป็นการกีดกันทางการค้าในประเทศกำลังพัฒนา (Charnovitz, 2000; Conybeare, 1987; Plasa, 2015; O'Brien, 2000a; Wet, 1995)

สหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรปมีความพยายามอย่างมากเพื่อทำให้เกิดเงื่อนไขทางสังคม (Social Clause) โดยคาดหวังเชื่อมโยงให้มาตรฐานแรงงานเป็นส่วนหนึ่งในข้อตกลงทางการค้าขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต่างเกรงกลัวว่าจะเกิดความไม่เป็นธรรมและไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขได้ในระดับพหุภาคี สำหรับ ILO ก็แสดงความชอบธรรมด้วยการบรรจุมาตรฐานแรงงานหลักเป็นส่วนหนึ่งในปฏิญญาว่าด้วยหลักปฏิบัติพื้นฐานและสิทธิการทำงาน (Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) ในปี ค.ศ. 1998⁸ เพราะเกรงว่ามาตรฐานแรงงานหลักอันเป็นเครื่องมือหลักที่รองรับอาณัติของการก่อตั้งสถาบันจะ

⁵ David Morse ผู้อำนวยการใหญ่ของ ILO คนที่ 5 ดำรงตำแหน่งปี ค.ศ. 1948-1970

⁶ Wilfred Jenks ผู้อำนวยการใหญ่ของ ILO คนที่ 6 ดำรงตำแหน่งปี ค.ศ. 1970-73

⁷ มาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labour Standards) จัดเป็นอนุสัญญาพื้นฐาน (Fundamental Conventions) ของ ILO ครอบคลุมถึงเสรีภาพการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มและเจรจาต่อรองร่วมกัน การจัดการใช้แรงงานบังคับทุกรูปแบบและการใช้แรงงานเด็ก และการไม่มีการเลือกปฏิบัติสำหรับการจ้างงานและอาชีพ โดยมีอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องดังนี้ ฉบับที่ 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138, 182 สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2560 จาก http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEX_PUB:12000:0::NO::

⁸ ปฏิญญาว่าด้วยหลักปฏิบัติพื้นฐานและสิทธิการทำงาน (Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) จัดทำขึ้นในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 86 ตรงกับวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 1998 แบ่งสาเหตุออกเป็น 2 ประการ คือ การสร้างความชอบธรรมให้แก่มาตรฐานแรงงานหลักเป็นเครื่องมือของ ILO และการส่งเสริมให้มาตรฐานแรงงานเป็นกลไกสำคัญในระบบเศรษฐกิจโลก

กลายเป็นเครื่องมือของ WTO แทนที่ดั้งเดิมเป็นของ ILO (Baccaro & Mele, 2012; Maupain, 2009; Wilkinson & Hughes, 2000; Hughes & Haworth, 2011)

ทั้งนี้สหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จจากการนำมาตราฐานแรงงานหลักของ ILO มาจัดทำเป็นข้อตกลงทางการค้าในระดับทวิภาคี และความพยายามที่กล่าวไปก่อนหน้านี้ เห็นได้จากการเริ่มต้นบริจาคเงินทุนของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1995 ให้แก่โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยจัดการใช้แรงงานเด็ก (International Programme on the Elimination of Child Labor: IPEC) (Candland, 2009; Charnovitz, 2000; Stigliani, 2000) โดยที่สหรัฐอเมริกาได้มีเจตนาให้ประเด็นการใช้แรงงานเด็กกดดันต่อประเทศกำลังพัฒนาให้ปฏิบัติตามและยึดมั่นอยู่ภายใต้กรอบของสิทธิมนุษยชน อันนำไปสู่การจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดปัญหาใช้แรงงานเด็กทุกรูปแบบ (ฉบับที่ 182) ในปี ค.ศ. 1999 และบรรจุในมาตรฐานแรงงานอีกหนึ่งฉบับ (Plasa, 2015; Potter, 2006)

ข้อสังเกตที่ปรากฏขึ้นจากการพิจารณาบริบททางประวัติศาสตร์ของอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 จะเห็นได้ว่า**ประการแรก** คือ ILO จัดทำอนุสัญญาขึ้นมาตามเจตนารมณ์ของประเทศมหาอำนาจมากกว่าริเริ่มขึ้นมาโดยผู้แทนในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ

(International Labour Conference: ILC)⁹ และ คณะประศาสน์การ (Governing Body: GB)¹⁰ **ประการที่สอง** คือ สหรัฐอเมริกาไม่ได้ส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวและจัดตั้งกลุ่มของลูกจ้างและนายจ้างอย่างแท้จริงแต่ตระหนักถึงผลประโยชน์แห่งชาติและอำนาจในเวทีระหว่างประเทศ และประการที่สาม คือ การคุ้มครองสิทธิแรงงานทั้งในแง่ของการรวมตัวและจัดตั้งกลุ่มเพื่อให้มีเวทีเสวนาทางสังคม ย่อมเป็นประโยชน์ต่อลูกจ้าง เพราะมีโอกาสเจรจาต่อรองร่วมกับนายจ้าง แต่รัฐและบริษัทข้ามชาติก็ไม่ต้องการให้มีมาตรการคุ้มครอง เพราะไม่เอื้อให้เกิดการเคลื่อนฐานการผลิตมาลงทุนในประเทศกำลังพัฒนา และผลผลิตที่ได้รับอาจไม่ได้จากการจ้างแรงงานราคาถูกและมีความยืดหยุ่นของการใช้แรงงานมากกว่าประเทศพัฒนาแล้ว

3. สถานการณ์ทางด้านแรงงานของการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ของ ILO

จากจำนวนรัฐสมาชิก 187 ประเทศ มีการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 จำนวน 154 และ 165 ประเทศตามลำดับ¹¹ หากคิดเป็นสัดส่วนแล้วนับว่ามีประเทศที่ให้สัตยาบันแล้วร้อยละ 82 และร้อยละ 88 เปรียบเทียบประเทศตามภูมิภาคต่างๆ พบว่าในภาคพื้นยุโรปให้สัตยาบันอนุสัญญาสองฉบับนี้แล้วทั้งหมด แตกต่างจากสหรัฐอเมริกายังไม่ให้สัตยาบัน นับว่า

⁹ ที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference) จัดประชุมอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ในเดือนมิถุนายน แต่ถ้ามีวาระพิเศษในปีนั้นจะมีมากกว่า 1 ครั้ง โดยที่ผู้แทนที่เข้าร่วมประชุมมาจากฝ่ายนายจ้าง 1 คน ลูกจ้าง 1 คน และรัฐบาล 2 คน ต่อจำนวน 1 รัฐสมาชิก เรียกว่าโครงสร้างไตรภาคี (Tripartite) มีหน้าที่สำคัญคือการอภิปรายแลกเปลี่ยนประเด็นปัญหาหรือให้นโยบายทางด้านแรงงาน การเลือกผู้แทนในคณะประศาสน์การ การพิจารณางบประมาณ และอื่น ๆ

¹⁰ คณะประศาสน์การ (Governing Body) จัดประชุมปีละ 3 ครั้ง ในเดือนมีนาคม มิถุนายน และพฤศจิกายนของทุกปี ผู้แทนมาจากการคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ แบ่งออกเป็นฝ่ายรัฐบาล 28 คน ฝ่ายนายจ้าง 14 คน และฝ่ายลูกจ้าง 14 คน แต่ในจำนวน 28 คน จะมีผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาล 10 คน มาจากประเทศอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ของโลก ได้แก่ บราซิล จีน ฝรั่งเศส เยอรมนี อินเดีย อิตาลี ญี่ปุ่น รัสเซีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา โดยมีหน้าที่พิจารณาแผนงาน งบประมาณ การตัดสินใจและนโยบายไปปฏิบัติ และกรคัดเลือกผู้อำนวยการใหญ่แห่งสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ

¹¹ จำนวนการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 สืบค้นเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2560 จาก http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312232:NO และ http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312243:NO

มีความย้อนแย้งต่อแนวทางของการส่งเสริมรัฐสมาชิกอื่นให้สัตยาบัน กล่าวได้ว่าสหรัฐอเมริกากลับไม่เป็นตัวแบบให้นานาประเทศ และชี้ชัดว่าสหรัฐอเมริกามีเจตนาใช้มาตรฐานแรงงานเป็นยุทธศาสตร์สนับสนุนข้อตกลงทางการค้าในระดับทวิภาคีเป็นสำคัญ (Maupain, 2013, pp. 183-184)

นอกจากที่สหรัฐอเมริกากดดันประเทศไทย ยังส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาลเนื่องจากก่อให้เกิดปรากฏการณ์ของแรงงาน 3 สัญชาติ ได้แก่ เมียนมา ลาว และกัมพูชา เคลื่อนย้ายถิ่นฐานกลับประเทศต้นทาง นับว่าเป็นครั้งสำคัญที่สหรัฐอเมริกาตอบโต้ไทยในประเด็นปัญหาด้านแรงงาน เช่นเดียวกัน ในทศวรรษ 1990 สหรัฐอเมริกาเคยกดดันและแทรกแซงในกัมพูชามาก่อน (Potter, 2006) แม้แต่เมียนมาร์ก็ถูกติดตามข้อร้องเรียนจากคณะกรรมการไต่สวน (Commission of Inquiry) ตามมาตรา 33 ของธรรมนูญแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เนื่องจากมีปัญหาการใช้แรงงานบังคับและแรงงานเด็กจนกลายเป็นวาระหนึ่งในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 87 ปี ค.ศ.1999 (Lerche, 2007; Maupain, 2005)

อันที่จริงแล้วสหรัฐอเมริกาได้วางโครงสร้างอำนาจที่ใช้กดดันต่อประเทศกำลังพัฒนาด้วยสถาบันระหว่างประเทศ ได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank: WB) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และ WTO ล้วนเป็นกลไกสนับสนุนให้แก่สหรัฐอเมริกาเพื่อใช้ครอบงำผ่านการขับเคลื่อนนโยบายสังคม ตัวอย่างเช่นการจัดทำร่างฉบับยุทธศาสตร์การขจัดความยากจน (Poverty Reduction Strategy Papers) เพื่อใช้แก้ไขปัญหจากการเมืองระดับสูงให้อ่อนตัวลง นอกจากนี้ยังพยายามทำให้ ILO ถูกครอบงำจากสถาบันระหว่างประเทศทางด้านเศรษฐกิจ (O'Brien, 2000b) โดยเฉพาะงานที่มี

คุณค่า (Decent Work) ที่ถูกนำเสนอขึ้นมาเพื่อสนับสนุนให้แก่ลัทธิเสรีนิยมใหม่และทำให้ ILO มีตำแหน่งในระบบเศรษฐกิจโลก จนเป็นทั้งผู้สนับสนุนการครองอำนาจนำและตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำ (Hauf, 2015; 2016)

แต่อย่างไรก็ดี สหรัฐอเมริกาได้พัฒนามาตรฐานแรงงานสากลของ ILO สู่การปฏิบัติภายใต้จรรยาบรรณทางธุรกิจ เพื่อรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้อยู่ในกรอบของกฎหมายและคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน โดยใช้ความร่วมมือให้บริษัทธุรกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศนำไปปฏิบัติ จากการอาศัยความยินยอมพร้อมใจและไม่มีการบังคับใช้ แต่บริษัทที่ละเมิดสิทธิแรงงานย่อมถูกกดดันจากประชาสังคม เห็นได้จากบริษัทที่เคยใช้แรงงานทาสอย่าง NIKE ผู้ผลิตรองเท้าและอุปกรณ์กีฬารายใหญ่ในโลก กล่าวได้ว่ามาตรฐานแรงงานหลักสนับสนุนให้บริษัทขนาดใหญ่แทรกแซงประเทศกำลังพัฒนาและใช้อำนาจแทนที่รัฐ นับว่าเป็นสถานการณ์แรงงานที่ถดถอยมาตั้งแต่ทศวรรษ 1990 และทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของโครงสร้างทางสังคมมากขึ้น (Locke, Qin & Brause, 2007; Verma & Elman, 2007)

มาตรฐานแรงงานจึงไม่ได้ใช้เพื่อคุ้มครองแรงงาน แต่ถูกใช้ประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศในระบบเศรษฐกิจโลก ภายใต้กระบวนการพัฒนาของเสรีนิยมใหม่ รวมทั้งยังทำให้การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานมิใช่รัฐที่เป็นองค์ประธาน แต่เป็นบริษัทและประชาสังคมที่สามารถบังคับใช้แทนที่ในรูปแบบของกฎหมายอ่อน โดยอาศัยกรอบกฎหมายของรัฐมารองรับความชอบธรรม ทั้งยังรวมถึงความรับผิดชอบทางสังคมของบริษัท (Corporate Social Responsibility: CSR) (Elias, 2007; Hauf, 2016, 109-113) เห็นได้จากการสร้างระบบมาตรฐานต่างๆ เช่น ISO ในภาคธุรกิจ โดยรัฐไม่มีอำนาจควบคุมและสั่งการได้ด้วยกฎหมายและ

นโยบาย จนกล่าวได้ว่ากฎหมายอ่อนทำให้บริษัทใช้เป็นกลยุทธ์ทางธุรกิจเพื่อเข้าถึงกลุ่มลูกค้า แต่อีกทางหนึ่งก็เป็นการลดทอนกฎหมายที่บังคับใช้โดยรัฐและซ่อนเร้นปัญหาการใช้แรงงานที่ไม่เป็นธรรม

การสนับสนุนจรรยาบรรณทางธุรกิจและ CSR ส่งผลให้บทบาทหลักของ ILO ว่าด้วยการจัดทำมาตรฐานแรงงานที่ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองแรงงานในระบบอุตสาหกรรมสัมพันธ์และอาศัยกระบวนการเจรจาต่อรองตามอาณัติที่บรรจุในธรรมนูญของ ILO กลับถูกลดความสำคัญลงอย่างต่อเนื่อง (Standing, 2008) ด้วยเหตุนี้ความสัมพันธ์ทางสังคมที่เป็นรูปแบบไตรภาคีของ ILO ที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งทางชนชั้นและผลประโยชน์ระหว่างนายทุนกับแรงงาน จึงเปลี่ยนแปลงสู่การสร้างหุ้นส่วนทางสังคม (Social Partners) ในยุคโลกาภิวัตน์ และที่สำคัญ ILO ไม่ได้สนับสนุนการสร้างโครงสร้างไตรภาคีที่มีเสถียรภาพจนสร้างดุลแห่งอำนาจระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างได้ แต่กลับทำให้ตัวแสดงทุกฝ่ายสามารถตกลงกันได้ภายใต้ผลประโยชน์เห็นพ้องร่วมกัน รวมทั้งในระยะแรก การก่อตั้ง ILO ก็ตั้งใจให้โครงสร้างไตรภาคีที่เป็นเวทีเสวนาทางสังคมใช้ประโยชน์ต่อการสร้างความเป็นประชาธิปไตย แต่อีกทางหนึ่งก็ถูกใช้ต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์ (Alcock, 1971; Cox, 1973; Ananiadis, 2010, pp. 1278-1280; O'Brien, 2007, 651-654)

ดังที่สังเกตเห็นได้จากรายงานของการประชุมคณะกรรมการโลกว่าด้วยมิติทางสังคมของโลกาภิวัตน์ (World Commission on the Social Dimension of Globalization) ในปี ค.ศ.2004 แสดงให้เห็นว่า ILO กำหนดไตรภาคีเป็นโครงสร้างการอภิบาล (Governance Structure) และยังเลือกใช้คำว่า Business กับ Civil Society แทนที่ใช้คำว่า Capitalists กับ Workers อันเป็นที่นิยมใช้ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 (ILO, 2004) จนกลายเป็นความได้เปรียบ

ของ ILO ที่มีเหนือกว่าองค์การระหว่างประเทศอื่นในเครือสหประชาชาติ เพราะเปิดโอกาสให้ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมในเวทีระหว่างประเทศ (Hughes & Haworth, 2011; Rodger, Lee, Swepston & Van Daele, 2009) แต่ยังคงมีความแตกต่างระหว่างตัวแสดงทำให้เห็นได้ว่าความสัมพันธ์ทางสังคมในรูปแบบโครงสร้างไตรภาคีดำรงอยู่ด้วยความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Power Relations) จึงไม่มีความเป็นไปได้ที่จะให้ลูกจ้างสามารถต่อรองและได้รับชัยชนะตามข้อเรียกร้องจากนายจ้าง เพราะขาดความไม่เท่าเทียมในการเสวนาทางสังคม (Harrod, 1987; 2014)

นอกจากนี้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของการทำงานในรูปแบบอื่นที่นำเสนอโดย Jeffrey Harrod ยังทำให้แรงงานนอกระบบ กลุ่มแรงงานหญิงรับจ้างไปทำที่บ้านหรืองานรับใช้ในบ้าน รวมถึงแรงงานย้ายถิ่นได้กลายเป็นแรงงานชายขอบ (Marginalized Workers) ทั้งไม่มีอำนาจการรวมตัวจัดตั้งกลุ่ม และยิ่งเป็นการตอกย้ำให้เห็นว่าขบวนการแรงงานมีความอ่อนแอลงมาโดยตลอดศตวรรษ 20 (Vosko, 2002) ดังนั้นการนำเสนอของ ILO ให้สร้างหุ้นส่วนทางสังคม เพราะแท้จริงแล้วแรงงานนอกระบบถูกจัดเป็นแรงงานชายขอบและต้องอาศัยรูปแบบการต่อสู้ด้วยขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมอื่นๆ ส่งผลให้สำนักทางชนชั้นของแรงงานยิ่งเสื่อมคลายลง (Scipes, 2016)

และที่สำคัญภาคนอกระบบ (Informal Sector) มีสัดส่วนกำลังแรงงานมากกว่า ซึ่ง ILO ได้เริ่มขับเคลื่อนภารกิจของการส่งเสริมการมีงานทำและพัฒนาทักษะแรงงานในประเทศกำลังพัฒนามาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 (ILO, 1972) แต่มีปัญหาก็ประสบ คือ เป็นกิจกรรมที่มีขอบด้วยกฎหมาย การไม่ได้จดทะเบียน การหลีกเลี่ยงภาษี รวมถึงไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นสภาพการทำงาน ค่าจ้าง และความมั่นคงทางสังคม

(ILO, 1991) สืบเนื่องให้ในช่วงปลายศตวรรษ 20 ได้ขับเคลื่อนประเด็นนี้ผ่านวาระงานที่มีคุณค่าและปฏิบัติการในระดับประเทศ เพื่อยกระดับเป็นเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Economy) และเปลี่ยนสภาพมาสู่ความเป็นทางการ โดยหนึ่งในแนวทางของ ILO ครอบคลุมถึงการให้สัตยาบันอนุสัญญาตามมาตรฐานแรงงานหลัก เพราะทำให้แรงงานนอกระบบมีสิทธิรวมตัวและจัดตั้งกลุ่มได้ (ILO, 2002; 2014)

นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจตั้งแต่กลางทศวรรษ 1970 ทำให้เกิดรูปแบบการจ้างงานที่ตอบสนองบริษัทข้ามชาติในกิจกรรมทางเศรษฐกิจภาคบริการและร้านอาหารในประเทศกำลังพัฒนา (Cox, 1987) จนสืบเนื่องให้เกิดรูปแบบของการจ้างงานที่ไม่มีมาตรฐาน (Non-Standard Employment) ในลักษณะต่างๆ มากขึ้น เช่น การจ้างบางเวลา การจ้างงานชั่วคราว และการจ้างงานโดยใช้ผู้แทนจัดหางาน (ILO, 2016) อันเป็นอุปสรรคสำหรับการรวมตัวและจัดตั้งกลุ่มของแรงงานและส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยแทบทั้งสิ้น และยังทำให้กลุ่มหรือขบวนการแรงงานเช่นเดียวกับปลายศตวรรษ 19 ไม่ปรากฏขึ้นอีก โดยให้สังเกตจาก Kim Scipes ใช้ชื่อหนังสือที่จัดพิมพ์เพื่อรวมบทความในปี ค.ศ. 2016 ด้วยคำว่า “Global Labour Solidarity” สำหรับผู้เขียนพิจารณาว่ากลายเป็นการเหยียดหยันเอกภาพของแรงงานที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง เนื่องจากในยุคโลกาภิวัตน์แรงงานก็ยังดำรงอยู่ในลัทธิจักรวรรดิ โดย AFL-CIO และตั้งอยู่บนความเป็นชาตินิยมอเมริกัน (Scipes, 2010; 2016)

การแผ่ขยายลัทธิจักรวรรดิและชาตินิยมโดย AFL-CIO ส่งผลให้แม้แต่แคนาดาเป็นประเทศที่มีเขตแดนแห่ง

รัฐติดอยู่กับสหรัฐอเมริกาได้รับผลกระทบโดยตรง เพราะไม่มีอำนาจการต่อรองมาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 จึงต้องยินยอมให้บริษัทข้ามชาติจากสหรัฐอเมริกาเคลื่อนย้ายมาลงทุนในแคนาดาและยังต้องการให้ผ่อนปรนกฎเกณฑ์เพื่อให้เกิดการรวมตัวเป็นสหภาพหรือสมาพันธ์ได้ แต่เงื่อนไขนี้แคนาดาก็ยังไม่รับไว้ (Cox & Jamieson, 1974) จะเห็นได้ว่าแคนาดาเองก็ถูกกดดันจากคณะกรรมการเสรีภาพการรวมตัว (The Committee Freedom of Association: CFA) ภายใต้อิทธิพลของ ILO มาอย่างต่อเนื่อง และเมื่อพิจารณาถึงการร้องเรียนใน CFA แล้ว พบว่าแคนาดามีสูงถึง 107 กรณี¹² แตกต่างจากสหรัฐอเมริกาซึ่งไม่ให้อัตยาบัน แต่ CFA กลับเลือกปฏิบัติโดยกีดกันเฉพาะแต่แคนาดา (Macklem, 2005) เพื่อให้อัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 97 จนกระทั่งได้รับการตอบรับเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ. 2017 ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในปีถัดไป¹³

กระทั้งยังมีการตีความกันว่า การไม่ให้อัตยาบันในอนุสัญญาสองฉบับนี้ถือว่าไม่เคารพในอาณัติของ ILO หรือหมายถึงธรรมนูญแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (Macklem, 2005) กล่าวคือการรวมตัวและจัดตั้งกลุ่มเป็นเนื้อหาสาระหลักรากฐานที่บรรจุอยู่ในสนธิสัญญาแวร์ซายส์ (Treaty of Versailles) ในบทที่ 6 ส่วนที่ 13 ว่าด้วยเรื่องของแรงงาน มาตรา 387-427 สะท้อนให้เห็นว่า ILO ก็จัดทำอนุสัญญาสองฉบับนี้ล่าช้าไปกว่าสามทศวรรษ ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสิทธิแรงงานและการรวมกลุ่มของสหภาพ และหากกล่าวตรงๆ ก็คือสหรัฐอเมริกาไม่เคารพและเชื่อมั่นภายใต้ความร่วมมือระหว่างประเทศของ ILO เพราะผ่านมากว่า จะเจ็ดสิบปีแล้วยังไม่ให้อัตยาบันในอนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้ (Charnovitz, 2008, ILO, 2010) และ

¹² กรณีการร้องเรียนของแคนาดาในคณะกรรมการเสรีภาพการรวมตัว (The Committee Freedom of Association) ภายใต้อิทธิพลของ ILO สืบค้นเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2560 จาก <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:20060::FIND:NO::>

¹³ จำนวนการให้อัตยาบันอนุสัญญาจำนวน 36 ฉบับ โดยแคนาดา สืบค้นเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2560 จาก http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102582

ในความเป็นจริงของทางปฏิบัติสหรัฐอเมริกาไม่มีความชอบธรรมสำหรับการกดดันประเทศที่ยังไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาตามมาตรฐานแรงงานหลัก (Weissbrodt & Mason, 2013) เนื่องจากบทบัญญัติในธรรมนูญไม่มีการบังคับและมีสภาพเหนือกว่าการตัดสินใจของรัฐชาติ

ฉะนั้นตามความเข้าใจเบื้องต้นจากการเป็นรัฐสมาชิกของ ILO นั้น CFA ชี้ให้เห็นว่าต้องเคารพธรรมนูญแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศและปฏิญญาฟิลาเดลเฟีย (Declaration of Philadelphia)¹⁴ (Charnovitz, 2008) และ ILO ก็มีคณะกรรมการไต่สวนมาตั้งแต่แรกเริ่ม แต่อำนาจการบังคับและสั่งการขึ้นอยู่กับเสถียรภาพของสถาบันและเจตนารมณ์ของรัฐสมาชิก จะเห็นได้ว่ากลไกการทำงานนี้ได้รับความสำคัญมาตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เพื่อติดตามข้อร้องเรียนของเมียนมาร์ที่ละเมิดสิทธิแรงงานและไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญา (Maupain, 2005) กล่าวได้ว่าอำนาจของ ILO มาจากปฏิญญาดำเนินการหลักปฏิบัติพื้นฐานและสิทธิการทำงานเป็นเครื่องมือที่ระบุตำแหน่งของ ILO ในระบบเศรษฐกิจโลก (Alston, 2004; 2005; Baccaro & Mele, 2012; Maupain, 2008) จนได้รับการบรรจุเป็นส่วนหนึ่งในงานที่มีคุณค่าและกลายเป็นกลไกการครองอำนาจภายใต้ลัทธิเสรีนิยมใหม่ (Standing, 2008; Hauf, 2015; 2016)

นอกจากนี้ปฏิญญามีอิทธิพลต่อรัฐเพราะเปรียบได้กับกรอบแนวคิดหรือรูปแบบที่สนับสนุนให้รัฐปฏิบัติตามหมายความว่าปฏิญญาดำเนินการหลักปฏิบัติพื้นฐานและสิทธิการทำงานก็บ่งชี้ว่ารัฐสมาชิกต้องเคารพสิทธิขั้นพื้นฐาน ทั้งยังมีกระบวนการติดตามสำหรับการให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามเงื่อนไขของอนุสัญญาดำเนินการ

หรือไม่ (Alston, 2004; Charnovitz, 2008) ดังนั้นกรณีที่สหรัฐอเมริกาเลือกไม่ให้สัตยาบันในอนุสัญญาสองฉบับนี้อาจมีเหตุผลด้วยกัน 3 ประการดังนี้

ประการแรก คือ การไม่ให้สัตยาบันย่อมไม่มีพันธกรณีทางกฎหมายให้ปฏิบัติตามและไม่มีการลงโทษภายใต้ภาคีความร่วมมือของ ILO จะทำได้แต่การกดดันในลักษณะของแบบแผนเท่านั้น

ประการที่สอง คือ การแสดงศักยภาพของสหรัฐอเมริกาที่มีความพร้อมของมาตรการคุ้มครองแรงงานเหนือกว่ามาตรฐานแรงงานของ ILO จนไม่มีความจำเป็นต้องให้สัตยาบัน

ประการที่สาม คือ สหรัฐอเมริกาก็เกรงกลัวต่อการเคลื่อนไหวของแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานในประเทศและแรงงานชายขอบที่มีไซนชั้นกลางตามที่ AFL-CIO จำกัดความไว้ เพราะมีความเสี่ยงและผลกระทบต่ออธิปไตยของรัฐ รวมทั้งสวนทางต่อกลุ่มผลประโยชน์แรงงานอเมริกัน

ข้อสังเกตที่ปรากฏให้เห็นคือ AFL-CIO ก็เป็นกลุ่มแรงงานอเมริกันขนาดใหญ่และมีอำนาจการต่อรองภายในประเทศเป็นอย่างมาก แต่กลับไม่กดดันรัฐบาลอเมริกันเพื่อให้สัตยาบัน กรณีนี้ผู้เขียนจึงอาศัยความคิดของ Cox (1983) พิจารณาว่าการรวมตัวและจัดตั้งกลุ่มระหว่าง AFL กับ CIO สนับสนุนให้กลุ่มทุนครอบงำแรงงานอย่างสมบูรณ์ โดยกระบวนการนี้ George Meany เปรียบได้กับปัญญาชนจัดตั้ง (Organic Intellectual) พยายามสร้างกลุ่มทางประวัติศาสตร์ใหม่ (New Historic Bloc) และอาศัยประชาสังคมที่มาจากชนชั้นกลางหลากหลายสาขาอาชีพเป็นพลังสำคัญของความสัมพันธ์การผลิต กล่าวได้ว่าผู้นำของ AFL-CIO

¹⁴ ปฏิญญาฟิลาเดลเฟีย (Declaration of Philadelphia) จัดทำขึ้นในปี ค.ศ.1944 อันเป็นปีที่บ่งชี้ให้เห็นว่า ILO สามารถดำรงอยู่และรอดพ้นจากสงครามโลกครั้งที่สอง จากที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศกำหนดสาระสำคัญของปฏิญญาดังนี้ไว้คือแรงงานมีใช้สินค้า การให้มีเสถียรภาพของการรวมตัวและจัดตั้งกลุ่ม ความยากจนเป็นภัยอันตรายต่อทุกแห่งหน และการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยของระบบอุตสาหกรรมสัมพันธ์

ไม่แตกต่างจากผู้แทนอภิสิทธิ์ชน (Elite Representative) เพราะแม้ว่าจะเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลงทางสังคม แต่ขณะเดียวกันก็เป็นผู้แทนแห่งการกดขี่ขูดรีดภายใต้ความสัมพันธ์แบบบนลงล่าง (Selwyn, 2013; 2016)

AFL-CIO จึงไม่ได้มีรากฐานของการก่อตั้งเพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิแรงงานเพียงด้านเดียว แต่อีกด้านหนึ่ง AFL กับ CIO มารวมตัวกันในปี ค.ศ.1955 เพื่อต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์ทั้งที่สองกลุ่มเคยมีรากฐานทางอุดมการณ์แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ AFL เป็นกลุ่มธุรกิจและแรงงานในระบบที่มีฐานะเป็นชนชั้นกลาง แต่ในทางตรงข้าม CIO (Congress of Industrial Organizations) ก่อตั้งในปี ค.ศ.1935 โดยกลุ่มคนหรือสหภาพแรงงานที่มารวมตัวกันเป็นชนชั้นที่มีรากเหง้าจากอาณานิคม สตรีที่ถูกกดขี่ และชนชั้นแรงงานที่ถูกขูดรีด (Alcock, 1971; Cox, 2013; Garland, 2016; Hughes & Haworth, 2009) จึงมีข้อสังเกตว่าทำไม CIO หันมาต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์ทั้งที่มีความคิดแบบมาร์กซิสต์ (?) คำตอบก็คือผลประโยชน์แห่งชาติอเมริกัน

อย่างไรก็ดีครั้งเมื่อเศรษฐกิจโลกตกต่ำ (Great Depression) ในทศวรรษ 1930 ภายหลังจากที่ Franklin D. Roosevelt ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีได้จัดทำแผนงาน New Deal โดยได้รับการสนับสนุนจาก AFL และ CIO แต่หากพิจารณาในลักษณะของมุ่งทางการเมืองพบว่าทั้ง AFL และ CIO มีสหภาพตามกลุ่มอุตสาหกรรมที่หลากหลาย เช่น เหล็ก เหมืองแร่ อันเป็นปัจจัยที่ทำให้ CIO ถูกควมรวบให้เป็นเครื่องมือต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์พร้อมๆ กับ AFL และที่สำคัญ

จะเห็นได้ว่าภายหลังจาก John L. Lewis¹⁵ สิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งในปี ค.ศ. 1940 ส่งผลให้ CIO ไม่แตกต่างจากพรรคการเมืองเพราะเกิดการแข่งขันเพื่อแย่งชิงฐานเสียงทางการเมืองและต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 จนเป็นเหตุให้เกิดความไม่ลงรอยทางความคิดระหว่างผู้นำของ CIO ทั้งสองคนคือ Phillip Murray¹⁶ กับ Henry Wallace¹⁷ (Schlager, 2004)

แม้แต่ก่อนหน้านั้นในทศวรรษ 1930 Philip Murray เคยสนับสนุนแผนงาน New Deal แต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กลับเปลี่ยนมาสนับสนุน Harry Truman ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา เพื่อต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียตภายใต้แผนงานมาร์แชล (Marshall Plan) จึงมีความแตกต่างจาก Henry Wallace ที่ยังสนับสนุนแผนงาน New Deal พร้อมกับเห็นควรให้มีการประนีประนอมกับสหภาพโซเวียตมากกว่าจะยกระดับกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศ จะเห็นได้ว่าความแตกแยกทางความคิดทำให้ CIO ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของ AFL ทั้งที่ความจริงแล้ว William Green¹⁸ เคยไม่เห็นด้วยกับแนวทางของ CIO และสำหรับ John Lewis เองก็กลับมาร่วมเป็นสมาชิกของ AFL อีกครั้งในปี ค.ศ.1946 (Schlager, 2004)

โดยสรุปในศตวรรษ 21 แม้บริบทระหว่างประเทศจะเปลี่ยนแปลงจากการล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์และการขยายตัวของโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ แต่ ILO ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงการแทรกแซงจากสหรัฐอเมริกาเห็นได้จากประการแรก คือ การเชิญให้ Bill Clinton กล่าวปราศรัยในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ

¹⁵ John L. Lewis ประธานบริหาร CIO คนแรก ระหว่างปี ค.ศ.1938-1940

¹⁶ Phillip Murray ประธานบริหาร CIO ระหว่างปี ค.ศ.1940-1952

¹⁷ Henry Wallace ประธานบริหาร CIO ระหว่างปี ค.ศ.1940-1955 ก่อนรวมกับ AFL ในปี ค.ศ.1955

¹⁸ William Green ประธานบริหาร AFL ระหว่างปี ค.ศ.1924-1952

สมัยที่ 87 ในปี ค.ศ.1999 และยังเป็นปีเดียวกับ Juan Somavia¹⁹ นำเสนอวาระงานที่มีคุณค่า (Decent Work Agenda)²⁰ (ILO, 1999) รวมทั้งมีการจัดทำอนุสัญญาฉบับที่ 182 และบรรจุให้เป็นฉบับที่แปดในมาตรฐานแรงงานหลัก ซึ่งสหรัฐอเมริกาพยายามมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 ผ่านโครงการ IPEC (Stigliani, 2000)

และประการที่สอง คือ การทบทวนผลกระทบของโลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดปัญหาสังคมในการประชุมพิเศษของคณะกรรมการโลกว่าด้วยมิติทางสังคมของโลกาภิวัตน์ ระหว่างปี ค.ศ. 2002-2003 ยังให้ความสำคัญต่อบทบาทของ John Sweeney ประธานบริหาร AFL-CIO โดยเป็นหนึ่งในผู้แทนจาก 26 คน (ILO, 2004) ฉะนั้นเป็นข้อสรุปที่ว่า ILO เลือกสนับสนุนสหรัฐอเมริกา เพราะไม่มีอำนาจปฏิเสธบทบาทของสหรัฐอเมริกา ทั้งที่ไม่เห็นความสำคัญถึงอำนาจของ ILO ก็ตาม แต่อีกทางหนึ่ง ILO ก็ต้องพึ่งพาสหรัฐอเมริกาด้วยเช่นกัน

4. ข้อพิจารณาและเสนอแนะต่อการให้สัตยาบันของรัฐบาลไทยในอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98

เมื่อทบทวนบริบททางประวัติศาสตร์แล้วพบว่า อาณัติของ ILO ถูกจัดวางโดยประเทศมหาอำนาจโดยสหรัฐอเมริกาและประเทศในภาคพื้นยุโรปตะวันตก แม้แต่อนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ก็จัดทำขึ้นมาเพื่อใช้เป็นประโยชน์ต่อการกีดกันประเทศที่ไม่ได้ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยมีเป้าหมายหลักคือสหภาพโซเวียตอันเป็นคู่แข่งของอุดมการณ์ทางการเมือง และในช่วงหลังสงครามเย็นก็ยังใช้อนุสัญญาสองฉบับนี้ขับเคลื่อนพร้อมกับอีกหกฉบับเพื่อประโยชน์

ทางการค้าระหว่างประเทศระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้บางประเทศไม่ประสงค์ให้มีการรัดกุมมาตรการทางด้านแรงงานก็เพราะต้องการให้บริษัทข้ามชาติเคลื่อนย้ายฐานการผลิตและเงินลงทุนเข้ามาในประเทศ และขณะเดียวกันก็ต้องการการผลิตสินค้าจำนวนมากขึ้นแต่มีต้นทุนต่ำที่สุด ฉะนั้น ILO จึงเสมือนเป็นกลไกทางการเมืองเพื่อคอยสนับสนุนให้แก่ประเทศมหาอำนาจจริงหรือไม่ (?) ซึ่งผู้เขียนจะนำเสนอในลำดับต่อไป

แนวทางแรก คือ ขณะนี้ประเทศตกอยู่ในภาวะคล้ายคลึงกับกัมพูชาในทศวรรษ 1990 แต่การกดดันและใช้อำนาจของสหรัฐอเมริกามีความอ่อนกว่า แต่สิ่งที่น่าเป็นห่วงยิ่งคือสหรัฐอเมริกาคงใช้ ILO เป็นเครื่องมือกดดันแทนที่การใช้อำนาจโดยตรงหรือมาตรการทางการค้าระดับทวิภาคี ฉะนั้นการตอบโต้สหรัฐอเมริกาด้วยการตั้งคำถามต่อบทบาทของผู้บริหารทางด้านแรงงาน แต่ทำไมจึงไม่ให้สัตยาบันเช่นเดียวกับนานาประเทศ และสำหรับยุทธศาสตร์การตอบโต้ให้อิงอาศัยประสบการณ์ของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ที่เคยใช้ในปี ค.ศ.1964 เพื่อกดดันให้ที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 48 เห็นพ้องร่วมกันสำหรับการประกาศปฏิญญาว่าด้วยนโยบายการแบ่งแยกเชื้อชาติและสีผิวของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (ILO, 1964) แต่ดุลแห่งอำนาจของประเทศไทยไม่เทียบเท่ากับสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ แต่อย่างไรก็ดีผู้เขียนมีจุดประสงค์เพื่อให้พิจารณาแนวทางการสร้างพันธมิตรกับประเทศอื่นที่ยังไม่ให้สัตยาบันในภูมิภาคเอเชีย อาทิ จีน บรูไน มาเลเซีย สิงคโปร์ เวียดนาม ลาว เมียนมาร์ เป็นต้น²¹ หรือจะเป็นกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจ เพื่อใช้ตอบโต้

¹⁹ Juan Somavia ผู้อำนวยการใหญ่ของ ILO คนที่ 9 ดำรงตำแหน่งปี ค.ศ.1999-2012

²⁰ วาระงานที่มีคุณค่า (Decent Work Agenda) นำเสนอขึ้นมาโดย Juan Somavia ในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 87 ปี ค.ศ.1999 มีเป้าหมายอยู่ 4 ประการ คือ สิทธิการทำงาน (Rights at Work) การมีงานทำ (Employment) การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) และเวทีเสวนาทวิภาคี (Social Dialogue)

²¹ ประเทศที่ยกตัวอย่างมีทั้งให้สัตยาบันหนึ่งฉบับและไม่ให้ทั้งสองฉบับ สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2560 จาก http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011::NO:10001:P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:3,F

สหรัฐอเมริกาพร้อมกับ ILO ที่ยังคงเลือกปฏิบัติต่อรัฐสมาชิก เห็นได้จากกลุ่ม BRICS ก็กำลังตอบโต้สหรัฐอเมริกาอยู่อีกนัยหนึ่ง (Cox, 2014)

แนวทางที่สอง คือ อุดมการณ์ของฝ่ายซ้ายในสถานประกอบการถดถอยลง จะมีก็แต่ความสัมพันธ์ทางสังคมของโครงสร้างไตรภาคีที่ Jeffrey Harrod ชี้ให้เห็นว่าเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจตั้งอยู่บนความไม่เท่าเทียม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแพร่หลายของแนวทางบริหารอย่างการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management: HRM) ที่เฟื่องฟูมาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 ในโลกของการทำงาน (Harrod, 1987; 1994) ส่งผลให้สหภาพหรือกลุ่มผู้แทนของลูกจ้างโน้มน้าวกันไปสนับสนุนนายจ้างและบริษัท จะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ.2559 มีจำนวนของสหภาพและการเข้าร่วมเป็นสมาชิกลดลง แต่ข้อพิพาทแรงงานกลับเพิ่มมากขึ้น²² ฉะนั้นถ้ารัฐบาลไทยและกระทรวงแรงงานเพิกเฉยในกรณีนี้อาจทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบและความไม่เป็นธรรมต่อแรงงาน และท้ายที่สุดก็จะเกิดกระแสตอบโต้มาตรการทางด้านแรงงานของประเทศไทยจากกลุ่มแรงงานชายขอบรวมถึงแรงงานย้ายถิ่นสามสัญชาติและอิทธิพลแทรกแซงจากประเทศมหาอำนาจ เนื่องจากมีความแตกต่างจากสหรัฐอเมริกาที่มีรองรับไว้แล้ว จนไม่มีการเคลื่อนไหวต่อต้านจากแรงงาน ที่สำคัญกลุ่มแรงงานยังกุมอำนาจอยู่ที่ AFL-CIO ด้วยเช่นกัน แม้ว่ารัฐบาลอเมริกันและ AFL-CIO เลือกไม่สนับสนุนการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ของประเทศตนเองก็ตาม

ด้วยเหตุนี้การไม่ให้สัตยาบันของประเทศไทยในอนุสัญญาฉบับ 87 และ 98 จึงไม่มีความเป็นไปได้ในระยะยาวเพราะ

ประการแรก คือ อนุสัญญาสองฉบับนี้ถูกจัดอยู่ในมาตรฐานแรงงานหลักอันเป็นการบังคับถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่แรงงานควรมีและได้รับการทำงาน **ประการที่สอง** คือ ความเห็นพ้องของรัฐสมาชิกทั่วโลกที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาสองฉบับนี้ และมีที่ท่าจะได้รับความสำคัญมากขึ้น และที่สำคัญ**ประการที่สาม** ต้องพิจารณาแยกส่วนระหว่างการคุ้มครองสิทธิแรงงานกับการแทรกแซงโดยสหรัฐอเมริกา ซึ่งมาตรการทางด้านแรงงานมีความจำเป็นเพราะความสัมพันธ์เชิงอำนาจก่อให้เกิดช่องว่างที่ทำให้ลูกจ้างต้องอยู่ภายใต้อำนาจของนายจ้าง และมาตรการทางด้านแรงงานก็ไม่ได้เอื้อให้ลูกจ้างใช้ความรุนแรงได้โดยพลันเหมือนในประวัติศาสตร์แรงงานของยุโรปในศตวรรษ 19

สำหรับทางออกที่ดีของประเทศไทยควรเตรียมความพร้อมก่อนการให้สัตยาบัน ทั้งในแง่ความรู้ของผู้ปฏิบัติงานและโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานแรงงานสัมพันธ์ (นุชจริย อินนุพัฒน์, 2554) และมาตรการทางกฎหมายให้รองรับต่อระบบแรงงานสัมพันธ์ เพราะประเด็นนี้มีถกเถียงกันมากกว่าทศวรรษทั้งนี้ผู้เขียนเห็นแย้งจากงานวิจัยหลายชิ้น ไม่ว่าจะเป็น รุจิเรข ชุ่มเกษรกุลกิจ (2547) ภาณินี จารุวัฒนมงคล (2556) สิริมาล พลตรี (2556) กลับมุ่งให้ความสำคัญที่การพิจารณาเนื้อความของกฎหมาย ผลกระทบที่เกิดขึ้นของการให้สัตยาบัน และการเสนอแนะแนวทางการรวมตัวและจัดตั้งกลุ่ม แต่กลับไม่มีการพิจารณาบริบททางประวัติศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จึงไม่มีความเป็นไปได้ที่ศึกษาเฉพาะอนุสัญญาและจะเข้าใจถึง ILO ได้อย่างครอบคลุมในเชิงสถาบัน แตกต่างจาก ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา (2553) มุ่งเน้นที่การเปลี่ยนแปลงของประวัติศาสตร์แรงงานและเชื่อมั่น

²² ประชาไท. พบอัตราสหภาพแรงงานต่อสถานประกอบการลด สวนทางปัญหาแรงงานสัมพันธ์พุ่ง (วันที่ 22 กรกฎาคม 2560). สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2017/07/72556>

ระบบแรงงานสัมพันธ์ช่วยคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงาน อันมีเป้าหมายเพื่อสังคมที่มีสัมพันธ์ภาพที่ดีและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้น

แต่อย่างไรก็ดีการนำเสนอของผู้เขียนพยายามชี้ให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากตัวแสดงและโครงสร้างระหว่างประเทศ ดังนั้นการให้สัตยาบันหรือไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาไม่ใช่ประเด็นหลักเมื่อเปรียบเทียบ **“ใครมีเจตนาให้จัดทำอนุสัญญาฉบับนี้”** และ **“ทำไมต้องจัดทำอนุสัญญาฉบับนี้”** ดังที่ผู้เขียนได้เสนอไปแล้วทั้งสิ้น ทั้งนี้จุดเริ่มต้นของกิจกรรมทางเศรษฐกิจตลอดห่วงโซ่อุปทาน จะเห็นได้ว่าบรรษัทธุรกิจหรือนายจ้างมีอำนาจมากกว่าแรงงานหรือลูกจ้าง ด้วยเหตุนี้

การเสริมสร้างอำนาจการต่อรองหรือการปรึกษาหารือร่วมกันตามครรลองประชาธิปไตย ควรมีคนกลางที่เปิดโอกาสรับฟังเสียงนอกเหนือจากผู้แทนสหภาพที่มาจากการแต่งตั้งหรือการมีส่วนร่วม โดยไม่ควรจำกัดเฉพาะสถานประกอบการ แต่ควรเปิดให้ใครก็ตามที่เป็นผู้ใช้แรงงานทั้งในและนอกระบบมีสิทธิและสามารถสะท้อนเสียงกลับไปสู่ผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดและตัดสินใจเชิงนโยบายและกฎหมาย ด้วยเหตุที่สหภาพแรงงานยังเป็นกลไกหนึ่งที่มีความจำเป็นยิ่งในสถานประกอบการ เพราะพื้นฐานของความสัมพันธ์ทางสังคมไม่เคยมีสถานะที่เท่าเทียมกันทั้งในสถานที่ทำงานและองคาพยพอื่นในสังคม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กฤษฎา ชีระโกศลพงศ์. (2559). การเปลี่ยนแปลงบทบาทขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจากผลกระทบของ
โลกาภิวัตน์. วิทยานิพนธ์พัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาชน คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นุชจรี อินนุพัฒน์. (2554). ทศนคติของเจ้าหน้าที่สำนักแรงงานสัมพันธ์ต่อการให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87
และ 98. สารนิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาพัฒนาแรงงานและสวัสดิการ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภาณิน จารุวัฒนมงคล. (2556). สิทธิในการนัดหยุดงานของข้าราชการพลเรือนสามัญที่รวมตัวกันเป็นสมาคมและ
ร่วมเจรจาต่อรอง ตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และ 98. วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รุจิเรข ชุ่มเกษรกุลกิจ. (2547). อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเรื่องเสรีภาพในการ
รวมตัวเป็นสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ.1948. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศักดิ์นา ฉัตรกุล ณ อยุธยา. (2553). อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 : ทำไมต้องให้สัตยาบัน?. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ
ฟรีดริค แอแบร์ท. สืบค้นจาก <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/thailand/07973.pdf>
- สิริามล พลตรี. (2556). สิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมและการรวมกลุ่มเจรจาต่อรองของพนักงาน
รัฐวิสาหกิจ ตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98. วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Alcock, A. (1971). *History of the International Labour Organisation*. London: Macmillan.
- Alston, P. (2004). 'Core labour standards' and the transformation of the international labour rights
regime. *European Journal of International Law*, 15 (3), 457-521.
- _____. (2005). Facing up to the complexities of the ILO's core labour standards agenda.
European Journal of International Law, 16 (3), 467-480.
- Ananiadis, B. (2010). Social Partners. In T. Fitzpatrick. Et al. (Eds.), *International Encyclopedia of
Social Policy* (pp. 1278-1280). NY: Routledge.
- Baccaro, L. & Mele, V. (2012). Pathology of path dependency?: The ILO and the challenge of new
governance. *International Labour Review*, 65 (2), 195-224.
- Candland, C. (2009). Core labour standards under the administration of George W. Bush.
International Labour Review, 148 (1-2), 169-181.
- Charnovitz, S. (2000). The International Labour Organization in its second century. *Max Planck
Yearbook of United Nations Law*, 4 (1), 147-184.

- Charnovitz, S. (2008). *The ILO Convention on Freedom of Association and Its Future in the United States*. Retrieved from http://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1437&context=faculty_publications
- Conybeare, J. A. (1987). *Trade wars: The theory and practice of international commercial rivalry*. NY: Columbia University Press.
- Cox, R. W. (1973). ILO: limited monarchy. In R. W. Cox & H. K. Jacobson (Eds.), *The anatomy of influence* (pp. 102-138). New Haven: Yale University Press.
- _____. (1977). Labor and hegemony. *International Organization*, 31 (3), 385-424.
- _____. (1983). Gramsci, hegemony and international relations: An essay in method. *Millennium – Journal of International Studies*, 12 (2), 162-175
- _____. (1987). *Production, power, and world order: social forces in the making of history*. NY: Columbia University Press.
- _____. (2013). *Universal foreigner: The individual and the world*. Hackensack: World Scientific.
- _____. (2014). Critical Theory. In T. G. Weiss & R. Wilkinson. *International organization and global governance* (pp. 157-168). Oxon: Routledge.
- Cox, R. W. & Jamieson, S. M. (1974). Canadian labor in the continental perspective. *International Organization*, 28 (4), 803-826.
- Elias, J. (2007). Women workers and labour standards: the problem of ‘human rights’. *Review of International Studies*, 33 (1), 45-57.
- Emmerij, L. (1988). The International Labour Organization as a development agency. In J. Harrod & N. Schrijver (Eds.), *The UN under attack*. Aldershot: Gower Publishing Company. 111-122.
- Eisenberg, J. L. (2016). Jenks, Clarence Wilfred. In B. Reinalda, K. J. Kille & J. Eisenberg. In *IO BIO, Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations*. Retrieved from www.ru.nl/publish/pages/816038/jenks-cw-8february2016.pdf
- Garland, D. (2016). *The welfare state: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Harrod, J. (1987) *Power, production, and the unprotected worker*. NY: Columbia University Press.
- _____. (1994). *Models of labour and production: the origins and contemporary limitations of the Anglo-American model*. Retrieved from <http://repub.eur.nl/pub/18889/wp183.pdf>
- _____. (2014). Patterns of Power Relations: Sabotage, Organisation, Conformity and Adjustment. *Global Labour Journal*, 5 (2), 134-152.
- Hauf, F. (2015). The paradoxes of decent work in context: a cultural political economy perspective. *Global Labour Journal*, 6 (2), 138-155.

- Hauf, F. (2016). *Beyond Decent Work: The Cultural Political Economy of Labour Struggles in Indonesia*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Helfer, L. R. (2006). Understanding change in international organizations: Globalization and Innovation in the ILO. *Vanderbilt Law Review*, 59 (3), 649-726.
- Hughes, S., & Haworth, N. (2009). *The ILO involvement in economic and social policies in the 1930s*. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_180784.pdf
- _____. (2011). *The International Labour Organisation: coming in from the cold*. Oxon: Routledge.
- Imber, M. F. (1989). *The USA, ILO, UNESCO and IAEA: politicization and withdrawal in the specialized agencies*. NY: Springer.
- International Labour Office. (1964). *Declaration concerning the policy of "Apartheid" of the Republic of South Africa*. Retrieved from [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09604/09604\(1964-47\)373-376.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09604/09604(1964-47)373-376.pdf)
- _____. (1972). *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*. Retrieved from http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1972/72B09_608_engl.pdf
- _____. (1991). *The dilemma of the informal sector*. Retrieved from [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605\(1991-78-part-1\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605(1991-78-part-1).pdf)
- _____. (1999). *Decent work*. Retrieved from <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>
- _____. (2002). *Decent Work and the Informal Economy*. Retrieved from <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>
- _____. (2004). *A fair globalization: creating opportunities for all*. Retrieved from <http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/report.pdf>
- _____. (2010). *Constitution of the International Labour Organization*. Retrieved from <http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/download/constitution.pdf>
- _____. (2014). *Transitioning from the Informal to the Formal Economy*. Retrieved from http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2013/113B09_153_engl.pdf
- _____. (2016). *Non-Standard Employment around the World: Understanding Challenge, Shaping Prospects*. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf
- Jarman, J. (2012). International Labour Organization. In G. Ritzer (Ed.), *The Wiley Blackwell encyclopedia of globalization*. MA: Blackwell Publishing Ltd. 1-8.

- Jacobson, H. K. (1960). The USSR and ILO. *International Organization*, 14 (3), 402-428.
- Lerche, J. (2007). A global alliance against forced labour? unfree labour, neo-liberal globalization and the International Labour Organization. *Journal of Agrarian Change*, 7 (4), 425-452.
- Locke, R. M. Qin, F. & Brause, A. (2007). Does Monitoring Improve Labor Standard? Lesson from NIKE. *Industrial and Labor Relations Review*, 61 (1), 3-31.
- Macklem, P. (2005). The Right to Bargain Collectively in International Law: Workers' Right, Human Right, International Right?. In P. Alston (Ed.), *Labour rights as human rights*. NY: Oxford University Press. 61-84.
- Maul, D. (2009). "Help Them Move the ILO Way": The International Labor Organization and the modernization discourse in the era of decolonization and the Cold War. *Diplomatic History*, 33 (3), 387-404.
- Maul, D. R. (2010). The 'Morse Years': The ILO 1948-1970. In J. Van Daele, M. R. Garcia, G. V. Goethem & M. V. D. Linden (Eds.), *ILO Histories: essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century*. Bern: Peter Lang. 365-400.
- Maul, D. (2012). *Human rights, development and decolonization: The International Labour Organization, 1940-70*. NY: Palgrave Macmillan.
- Maupain, F. (2005). Is the ILO effective in upholding workers' rights?: reflections on the Myanmar experience. In P. Alston (Ed.), *Labour rights as human rights*. NY: Oxford University Press. 85-142.
- _____. (2013). *The future of the International Labour Organization in the global economy*. Oxford: Hart Publishing.
- N. M. (1971). International Labor in Crisis. *Foreign Affairs*, 49 (3), 519-532.
- O'Brien, R. (2000a). Workers and world order: the tentative transformation of the international union movement. *Review of International Studies*, 26 (4), 533-555.
- _____. (2000b). Labour and IPE: rediscovering human agency. In R. Palan (Ed.), *Global political economy: contemporary theories* (pp. 89-99). NY: Routledge.
- _____. (2007). International Labour Organization. In R. Robertson & J. A. Scholte (Eds.), *Encyclopedia of Globalization*. NY: Routledge. 651-654.
- Plasa, W. (2015). *Reconciling international trade and labor protection: Why we need to bridge the gap between ILO standards and WTO rules*. London: Lexington Books.
- Potter, E. (2006). The Growing Importance of the International Labour Organization: The View from the United States. In J. D. R. Craig & S. M. Lynk (Eds.), *Globalization and the Future of Labour Law*. Cambridge: Cambridge University Press. 36-56-374.

- Rodgers, J., Lee, E., Swepston, L. & Van Daele, J. (2009). *The International Labour Organization and the Quest for Social Justice 1919-2009*. Geneva: ILO.
- Schlager, N. (Ed.), (2004). *St. James Encyclopedia of Labor History Worldwide: Major Events in Labor History and Their Impact*. Thomson Gale.
- Scipes, K. (2010). Why Labor Imperialism? AFL–CIO’s Foreign Policy Leaders and the Developing World. *WorkingUSA: The Journal of Labor and Society*, 13 (4), 465-479.
- Scipes, K. (Ed.). (2016). *Building Global Labor Solidarity in a Time of Accelerating Globalization*. Chicago: Haymarket Books
- Selwyn, B. (2013). Social upgrading and labour in global production networks: A critique and an alternative conception. *Competition and Change*, 17 (1), 75-90.
- _____. (2016). Elite development theory: a labour-centred critique. *Third World Quarterly*, 37 (5), 781-799.
- Standing, G. (2008). The ILO: An agency for globalization?. *Development and Change*, 39 (3), 355-384.
- Stigliani, N. A. (2000). Labor diplomacy: A revitalized aspect of US foreign policy in the era of globalization. *International Studies Perspectives*, 1 (2), 177-194.
- Verma, A., & Elman, G. (2007). Labour standards for a fair globalization for workers of the world. *The Good Society*, 16 (2), 57-64.
- Vosko, L. F. (2002). Decent Work: the shifting role of the ILO and the struggle for global social justice. *Global Social Policy*, 2(1), 19–46.
- Weissbrodt, D., & Mason, M. (2013). Compliance of the United States with International Labor Law. *Minnesota Law Review*, 98 (1), 1842-1878.
- Wet, E. D. (1995). Labor standards in the globalized economy: The inclusion of a social clause in the general agreement on tariff and trade/ world trade organization. *Human rights Quarterly*, 17 (3), 443-462.
- Wilkinson, R., & Hughes, S. (2000). Labor standards and global governance: examining the dimensions of institutional engagement. *Global Governance*, 6 (1), 259-277.



ใบสมัครสมาชิกวารสารสถาบันพระปกเกล้า

ข้าพเจ้า.....ขอบอกรับเป็นสมาชิกวารสาร
สถาบันพระปกเกล้า เป็นระยะเวลา ๑ ปี รวม ๓ ฉบับ

การชำระเงิน

- ☐ เงินสด ที่ สำนักงานเลขาธิการ สถาบันพระปกเกล้า
- ☐ ธนาคัตติ จำนวน ๓๓๐ บาท (สามร้อยสามสิบบาทถ้วน) สั่งจ่าย ปณ.ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ ๑๐๒๑๕ ในนามสถาบันพระปกเกล้า หรือ
- ☐ โอนเงินเข้าบัญชี ชื่อบัญชี วารสารสถาบันพระปกเกล้า ธนาคารกรุงไทย สาขาศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ อาคารรัฐประศาสนภักดี เลขที่บัญชี ๙๕๕-๐-๐๓๖๓๖-๗ และกรุณาส่ง FAX ใบโอนเงินและใบสมัครสมาชิกมาที่ โทรสารหมายเลข ๐ ๒๑๔๓ ๘๑๘๑

ทั้งนี้ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม.....

โดยส่งวารสารสถาบันพระปกเกล้าถึงข้าพเจ้าที่.....ตรอก/ซอย.....

ถนน.....แขวง/ตำบล.....เขต/อำเภอ.....

จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....โทรศัพท์.....โทรสาร.....

กรุณาส่งใบสมัครไปที่

กองบรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า สถาบันพระปกเกล้า
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๕ (โขนทิศใต้)
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๙๖๓๗, ๐ ๒๑๔๑ ๙๖๒๙ โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๘๑๘๑

หมายเหตุ ผู้สนใจส่งบทความวิชาการลงวารสาร หรือลงโฆษณากิจการ ติดต่อได้ตามที่อยู่ข้างต้น



ใบสิ่งโฆษณา วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ในนาม บริษัท ห้าง ร้าน.....
ข้าพเจ้า นาย นาง น.ส.ยินดีลงโฆษณา (สิ่งโฆษณา)
.....ในวารสารสถาบันพระปกเกล้า ฉบับที่.....ปีที่.....
ด้วยเรื่อง.....เนื้อที่ที่ลงโฆษณา.....ขนาด.....หน้า
โดยมีแม่พิมพ์ข้อความที่โฆษณา.....ชิ้น อัตราโฆษณา เป็นเงิน.....บาท

ลงชื่อ.....
(ผู้ลงโฆษณา/ผู้จัดการ)

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.

อัตราค่าโฆษณา	๑ ฉบับ	๑ ปี (๓ ฉบับ)
ปกหลัง ๔ สี	๒๕,๐๐๐	๗๐,๐๐๐
ปกหลังด้านใน ๔ สี	๒๐,๐๐๐	๕๕,๐๐๐
ปกหน้าด้านใน ๔ สี	๒๕,๐๐๐	๗๐,๐๐๐
ปกรองเต็มหน้า ๔ สี	๑๕,๐๐๐	๔๐,๐๐๐
เนื้อในเต็มหน้า ขาว-ดำ	๑๐,๐๐๐	๒๗,๐๐๐
เนื้อในครึ่งหน้า ขาว-ดำ	๖,๐๐๐	๑๕,๐๐๐