

จักรกลเศรษฐกิจการเมืองร่วมสมัยในการเมืองท้องถิ่นไทย :  
การประกอบสร้าง ปฏิบัติการ และการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น  
ในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2563\*

Contemporary Political-Economic Machine in Thailand's Local  
Politics: Construction, Operation, and Local Election in the 2020  
Election of Samut Prakan Provincial Administrative Organization

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์\*\*

Pitch Pongsawat\*\*\*

ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์\*\*\*\*

Chumphol Aunphattanasilp\*\*\*\*\*

บทความนี้

Received

26 มกราคม 2565

Revised

22 มีนาคม 2565

Accepted

30 มีนาคม 2565

บทคัดย่อ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในวันที่ 20 ธันวาคม 2563 นับเป็นการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเป็นครั้งแรกในรอบ 6 ปีหลังจาก คณะรัฐประหารมีคำสั่งให้ระงับการเลือกตั้งท้องถิ่น นอกจากนี้วิกฤตการณ์และแนวปฏิบัติ สำหรับการหาเสียงและการเลือกตั้งได้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงไป การเลือกตั้ง ท้องถิ่นครั้งนี้สร้างความเปลี่ยนแปลงต่อการเมืองในมิติของการเลือกตั้งท้องถิ่นหรือไม่ หากเกิดการเปลี่ยนแปลง ความเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นเช่นไร เพื่อตอบคำถามดังกล่าว บทความชิ้นนี้ นำแนวคิดจักรกลเศรษฐกิจการเมืองมาพิจารณาและวิเคราะห์

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่อง “การเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ปี 2563: การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมุทรปราการ” ซึ่งได้รับการสนับสนุนการวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า

\*\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ดร.) และผู้ประพันธ์อันดับแรก

\*\*\* Assistant Profesor, Department of Government, Faculty of Political Sciences, Chulalongkorn University (Ph.D) and First Author

\*\*\*\* อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (ดร.) และผู้ประพันธ์บรรณกิจ

\*\*\*\*\* Lecturer, National Institute of Development Administration (Ph.D) and Corresponding Author

### การเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ

การเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการรอบนี้ไม่สามารถเข้าใจอย่างผิวเผินได้ว่า การเลือกตั้งท้องถิ่นวางอยู่บนความสัมพันธ์ที่เป็นลำดับขั้นระหว่างผู้นำ (ผู้มีอิทธิพล เจ้าพ่อ หรือตระกูลการเมือง) เครือข่ายหัวคะแนน และประชาชนทั่วไปเพียงเท่านั้น การเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งนี้สะท้อนให้เห็นการประสานความร่วมมือกันของเครือข่ายอำนาจทั้งหมดเสมือนเป็นองค์กรที่เรียกว่า “จักรกลเศรษฐกิจการเมือง” ลักษณะของจักรกลดังกล่าวเป็นองค์กรที่มีการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ และสมาชิกในจักรกลเป็นหุ้นส่วนเพื่อสะสมอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจร่วมกัน นอกจากนี้จะมีการระดมการสนับสนุนทางการเมืองและคะแนนเสียงให้จักรกลเศรษฐกิจการเมืองนี้คงอยู่ จักรกลก็ถ่ายเทความมั่งคั่งไปมาซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกในจักรกล อีกทั้งจักรกลเศรษฐกิจการเมืองที่สามารถเข้าไปควบคุมอำนาจในองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ใช้งบประมาณอุดหนุนการพัฒนาพื้นที่เพื่อต่อรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเข้ามาเป็นสมาชิกของจักรกล โดยทั้งหมดอยู่ในระบบงบประมาณปกติ

ข้อค้นพบซึ่งนำเสนอในบทความนี้สร้างบทสนทนาเกี่ยวกับแนวคิดการกระจายอำนาจและการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่องในฐานะความคิดหลักที่อธิบายการเลือกตั้งและการเมืองท้องถิ่น ข้อค้นพบนำเสนอว่า การกระจายอำนาจและการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่องไม่สามารถทำให้จักรกลเศรษฐกิจการเมืองหายไป ในทางกลับกัน จักรกลเศรษฐกิจการเมืองได้เติบโตไปพร้อมกับการกระจายอำนาจและการเลือกตั้ง

**คำสำคัญ:** จักรกลเศรษฐกิจการเมือง, การเลือกตั้งท้องถิ่น, การเมืองกับการเลือกตั้ง, สมุทรปราการ, การเลือกตั้ง--ไทย, นักการเมือง--เครือข่ายทางสังคม--ไทย, ระบบอุปถัมภ์--ไทย

### Abstract

The election of provincial administrative organizations (PAOs) on December 20, 2020 was the first set of local elections since the coup d'état council ordered suspension of all elections in 2014. During that time, regulations and practices for political campaigning and local elections were amended. Does the 2020 local election create changes in local electoral politics? If so, how do the changes happen? To answer these questions, this article reworks the idea of political machine to analyze the election of the Samut Prakan PAO's council members and chief executive.

The election of Samut Prakan PAO cannot be understood simply through the idea that the local election relies solely on simple clientelism, i.e., the relationship between leaders (influential bosses or political dynasties), canvasser networks, and ordinary

people. This local election reflects the collaboration of all power networks as an organization: a so-called “political-economic machine”. This machine is a loosely-structured organization whose members become partners with the aim of accumulating political and economic power. Beyond the mobilization of political support and votes to sustain the political-economic machine, the machine also transfers wealth between the machine’s members. Moreover, the political-economic machine that gains the power to control the Samut Prakan PAO employs the area-based development budget to bargain with the local administrative organizations in the lower tier to attract the lower tier to be the machine’s members.

The findings presented in this article illustrate that decentralization and consolidated elections could not eliminate the political-economic machine. On the contrary, the political-economic machine grows and expands hand-in-hand with local decentralization and consolidated elections.

**Keywords:** Political-economic machine, local elections, electoral politics, Samut Prakan Province, elections--Thailand, politicians--social Networks--Thailand, patron and client--Thailand

## บทนำ

### 1. ที่มาและความสำคัญ

วันที่ 26 ตุลาคม 2563 คณะกรรมการการเลือกตั้งมีประกาศให้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในวันที่ 20 ธันวาคม 2563 การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นครั้งนี้ไม่เพียงแต่เป็นการเลือกตั้งหลังท้องถิ่นครั้งแรกหลังจากที่ถูกระงับไป 6-10 ปี (โดยกรอบระยะเวลาแตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่) หากแต่ยังเป็นการเลือกตั้งภายใต้กรอบกติกาใหม่ ซึ่งมีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ที่มีการปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติในการเลือกตั้งและการหาเสียงเลือกตั้ง อาทิ การขยายกรอบเวลาในการเลือกตั้งเป็น 8.00-17.00 น. การอนุญาตให้มีการหาเสียงเลือกตั้งผ่านสื่อออนไลน์ การห้ามไม่ให้ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐดำเนินการช่วยผู้สมัครหาเสียงจากเงื่อนไขด้านเวลาที่ว่างเว้นจากการเลือกตั้งไปนาน รวมถึงกรอบกติกาแนวปฏิบัติที่ปรับเปลี่ยนไปในบางระดับ การเลือกตั้งท้องถิ่นในวันที่ 20 ธันวาคม 2563 สร้างความเปลี่ยนแปลงต่อการเมืองและการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นหรือไม่ หากเกิดการเปลี่ยนแปลงความเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นเช่นไร เพื่อตอบคำถามดังกล่าว คณะผู้วิจัยใช้การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจังหวัดสมุทรปราการเป็นกรณีศึกษา เพื่อวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงของการเมืองในมิติของการเลือกตั้งท้องถิ่น (electoral politics)

จังหวัดสมุทรปราการถูกเลือกให้เป็นกรณีศึกษาด้วยเหตุผลที่สำคัญ 2 ประการกล่าวคือ ประการแรก การเลือกตั้งท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการช่วยฉายภาพให้เห็นว่าการเมืองและการเลือกตั้งท้องถิ่นเข้าไปบริหาร

จัดการกับพื้นที่ซึ่งเชื่อมต่อกับมหานครโตเกียวที่เป็นศูนย์กลางของประเทศอย่างกรุงเทพมหานครอย่างไร ยิ่งไปกว่านั้นจากข้อได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์ของจังหวัดสมุทรปราการซึ่งได้รับประโยชน์จากการพัฒนาที่ไหลล้น (Trickle-down development effect) ในฐานะจุดเชื่อมต่อกับกรุงเทพมหานคร ทั้งในแง่การเป็นที่ตั้งของสนามบินนานาชาติ และเป็นจุดเชื่อมต่อกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอย่างเขตพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ยิ่งช่วยสะท้อนให้เห็นอิทธิพลของการเมืองในมิติการเลือกตั้งท้องถิ่นที่เข้าไปบริหารจัดการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ที่อยู่ภายใต้การดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และประการที่สอง ด้วยลักษณะการเมืองของพื้นที่ทำให้จังหวัดสมุทรปราการช่วยสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ของการเลือกตั้งท้องถิ่นกับการเมืองของการประกอบสร้างจักรกลเศรษฐกิจการเมืองโดยใช้อำนาจเพียงชั่วเดียว (บ้านใหญ่ หรือตระกูลการเมืองที่ครองอำนาจในพื้นที่เพียงตระกูลเดียว) เพื่อผนึกอำนาจและสร้างระบบอุปถัมภ์ในพื้นที่

ผลงานทางวิชาการในอดีตที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมักจำแนกออกเป็น 3 แนวทางหลัก สำหรับแนวแรกมักเป็นการศึกษาเพื่อประเมินว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังเผชิญกับปัญหา และอุปสรรคในการบริหารจัดการพื้นที่อย่างไรบ้าง รวมถึงการมอบข้อเสนอแนะให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาตนเองต่อไป (กระมลทองธรรมชาติ และสมบุรณ์ สุขสำราญ, 2537, น. 1-104) แนวทางที่สอง มักเป็นการศึกษาที่เข้าไปตรวจประเมินการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ว่าสำเร็จและบรรลุตามเป้าหมายการกระจายอำนาจหรือไม่ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมีเกณฑ์เพื่อการประเมินความสำเร็จด้านการจัดบริการสาธารณะอย่างไร (นงเยาว์ อุทุมพร, 2554, น. 1-209; อมรศักดิ์ กิจธนานันท์ และอาณุกภาพ

สายแปง, 2553, น. 10-293) และแนวทางที่สาม การศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามแนวทางนี้ มุ่งศึกษาพัฒนาการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งในเชิงประวัติศาสตร์และการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงเชิงอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อลงกรณ์ อรรคแสง, 2547, น. 1-68) อาจกล่าวได้ว่างานวิชาการที่ผ่านมายังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งสมาชิกและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และการบริหารท้องถิ่น อาทิ การเลือกตั้งสมาชิกและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการเปลี่ยนแปลงของเครือข่ายอำนาจในท้องถิ่น ความเชื่อมโยงของการเมืองระดับชาติกับท้องถิ่นผ่านการสนับสนุนผู้สมัครรับการเลือกตั้งทั้งในรูปแบบการลงสมัครในนามกลุ่มที่เชื่อมโยงกับพรรคระดับชาติ และการลงสมัครในนามพรรคระดับชาติเอง หรือการก่อตัวของเครือข่ายพลเมืองในท้องถิ่นเพื่อเพื่อผลักดันนโยบายและสะท้อนปัญหาบางอย่างต่อการรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งท้องถิ่น (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2563, น. 15)

จากข้อจำกัดของการศึกษาในอดีตที่ยังไม่สามารถอธิบายความเปลี่ยนแปลงของการเมืองในมิติการเลือกตั้งท้องถิ่นภายหลังการเว้นวรรคและปรับเปลี่ยนกรอบกติกา คณะผู้วิจัยจึงต้องการอธิบายการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวผ่านการศึกษจักรกลเศรษฐกิจการเมือง (political-economic machine) ซึ่งหมายถึง องค์กรที่มีความเป็นสถาบัน มีการกำหนดเป้าหมาย มีนโยบาย มีผู้นำที่ทำงานร่วมกับเครือข่าย และมีประสิทธิภาพในการควบคุมคน ฐานเสียง และทรัพยากรทางเศรษฐกิจ รวมทั้งมีความสามารถขับเคลื่อนในทางการเมืองอย่างมีพลวัต และเป้าหมายของการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองนั้นคือ การขยายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจที่เข้าไปเกี่ยวข้องและแสวงหาค่าเช่าผ่านการผลักดันและผลิตโครงการพัฒนาในฐานะแหล่งรายได้ทางเศรษฐกิจในตัวเอง ผู้เขียนพัฒนาความหมายของจักรกลเศรษฐกิจ

การเมืองขึ้นมาเพื่อเป็นกรอบในการวิเคราะห์ของบทความชิ้นนี้ ซึ่งมีความหมายต่างจากการเมืองแบบจักรกล (Machine politics) ที่หมายถึงปรากฏการณ์ทางการเมืองที่มีจักรกลการเมืองทำหน้าที่สร้างและขับเคลื่อนพลวัตของปรากฏการณ์ทางการเมืองนั้น ในขณะที่จักรกลเศรษฐกิจการเมืองเป็นการพิจารณาการประกอบสร้างองค์กรที่ประกอบไปด้วยผู้นำจักรกลเครือข่ายทั้งระดับกลางและระดับล่างของจักรกล โดยมีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจเป็นหลักในการเข้ามามีอำนาจทางการเมือง และสามารถขยายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ด้วยกลไกทางการเมืองในระบบการบริหารเมืองที่เป็นทางการ โดยเฉพาะกลไกประมาณในระบบไม่ใช่เพียงเรื่องของการทุจริตจากงบประมาณ การทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองในพื้นที่จึงมีความหมายที่ชัดเจนกว่าการอธิบายด้วยจักรกลการเมืองแบบเดิมที่ไม่สามารถอธิบายแรงจูงใจและปฏิบัติการทางเศรษฐกิจของการสร้างระบบพันธมิตรการเมืองในพื้นที่และมองไม่เห็นความเป็นสถาบันในระดับองค์การ (organizational dimension) ที่มีความเป็นทางการมากกว่าโครงข่ายหลวมๆ และความเป็นสถาบันแบบหลวมๆ ในพื้นที่ได้

จากคำนิยามข้างต้นจักรกลเศรษฐกิจการเมืองจึงมีฐานะเป็นกลไกสำคัญที่ทำงานกำกับกับการเมืองและการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมฐานคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง การคัดเลือกและควบคุมการทำงานของคนในเครือข่ายเพื่อรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การฝึกเครือข่ายให้แนบแน่นและเข้มแข็งเพียงพอที่จะต่อสู้ในเกมการเมืองกับคู่แข่ง รวมถึงการกระจายทรัพยากรเพื่อสร้างระบบอุปถัมภ์หรือการดูแลและแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ การทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองย่อมสะท้อนให้เห็นการเมืองในมิติการเลือกตั้งท้องถิ่นในหลายระดับ ทั้งการเมืองของการใช้เครื่องมือ กลไกและวิธีการสำหรับการควบคุมคะแนนเสียงเพื่อให้ผู้สมัคร

ได้รับชัยชนะ การเมืองของตัวแสดงผู้เข้ามาเป็นสมาชิก ในเครือข่ายการเลือกตั้ง และการเมืองของระบบอุปถัมภ์ หรือกระจายผลประโยชน์เพื่อดูแลและแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่

## 2 วัตถุประสงค์

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์หลักประกอบด้วย

1. ศึกษาการเมืองในมิติของการเลือกตั้งท้องถิ่นผ่านการประกอบสร้างและการทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองในพื้นที่
2. อธิบายให้เห็นลักษณะของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองในพื้นที่ ทั้งในแง่ขององค์ประกอบ ศูนย์กลางสมาชิก และการทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมือง
3. นำเสนอกรอบคิดใหม่ที่เกิดจากการศึกษาจักรกลเศรษฐกิจการเมือง เพื่อการตั้งคำถามและทำความเข้าใจการเมืองและการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น

## 3 คำถามการวิจัย

คำถามที่ถูกใช้เป็นกรอบในการศึกษาประกอบด้วย

- 1) จักรกลเศรษฐกิจการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ปี 2563 มีลักษณะอย่างไร
- 2) จักรกลเศรษฐกิจการเมืองทำงานหรือปฏิบัติการอย่างไรในการเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งนี้

## วิธีการศึกษา

เนื้อหาในส่วนนี้อธิบายแนวทางที่คณะผู้วิจัยเลือกใช้เพื่อศึกษา โดยประกอบไปด้วยการชี้ให้เห็นถึงแหล่งข้อมูลที่คณะผู้วิจัยเลือกใช้ เครื่องมือและวิธีการเก็บข้อมูลจากแหล่งข้อมูล รวมถึงแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำเสนอคำตอบและข้อเสนอ

ข้อมูลที่คณะผู้วิจัยเลือกใช้เพื่ออธิบายลักษณะและการทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองในพื้นที่ประกอบไปด้วย

- 1) ข้อมูลจากเอกสารอันได้แก่ ประกาศ ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนายกและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รายงานข่าวจากหนังสือพิมพ์ระดับชาติและท้องถิ่นเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ แผ่นพับและป้ายหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังได้อนุญาตให้ผู้สมัครสามารถใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ในการหาเสียงเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งนี้ ดังนั้นสื่ออิเล็กทรอนิกส์โดยเฉพาะ เฟซบุ๊ก ที่ผู้สมัครใช้เผยแพร่ นโยบายและกิจกรรมการหาเสียงถือว่าเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยค้นหาข้อมูลเหล่านี้ผ่านแหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ อันเนื่องมาจากเอกสารราชการจำนวนมากถูกแปลงให้อยู่ในรูปแบบดิจิทัลที่สามารถสืบค้นผ่านระบบออนไลน์ อาทิ ฐานข้อมูลเรื่องประกาศและข้อกำหนดต่างๆ ในฐานข้อมูลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และรายงานข่าวของสื่อมวลชนผ่านเว็บไซต์ของสำนักข่าว สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับการหาเสียงของผู้สมัครก็มักถูกแปลงให้อยู่ในรูปแบบดิจิทัลที่สามารถสืบค้นได้ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของผู้สมัคร อย่างไรก็ตาม การลงพื้นที่เพื่อสำรวจและรวบรวมข้อมูลจากป้ายหาเสียงก็ยังจำเป็นอยู่ เพราะจะทำให้เห็นข้อมูลจากพื้นที่หาเสียงจริง ข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลเชิงคุณภาพที่ถูกบันทึกเป็นภาพและตัวอักษร คณะผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลเหล่านี้และอ่านข้อมูลแต่ละชิ้นอย่างละเอียดเพื่อค้นหาและสกัดข้อมูลที่ช่วยในการตอบคำถาม รวมถึงข้อมูลที่สามารถนำไปวิเคราะห์เพื่อสร้างเป็นกรอบสำหรับการอธิบายการเมืองในมิติการเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งนี้
- 2) ข้อมูลเชิงทัศนคติเป็นข้อมูลที่ช่วยฉายภาพให้เห็นการวิเคราะห์ของคนในพื้นที่หรือผู้นำในพื้นที่ต่อจักรกลเศรษฐกิจการเมือง เครื่องมือที่คณะผู้วิจัยเลือกใช้เพื่อ

เก็บข้อมูลเชิงทัศนคติคือ การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยคณะผู้วิจัยจัดเตรียมข้อคำถามที่จะใช้เพื่อ การสัมภาษณ์เอาไว้ก่อนแล้วจึงดำเนินการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลมีจำนวน 7 คน อันได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านจำนวน 2 คน ผู้นำนักศึกษา 1 คน อดีตผู้นำอาสาสมัคร สาธารณสุข 1 คน คณะกรรมการหมู่บ้าน 1 คน อดีต นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ 1 คน และนักธุรกิจผู้ดำเนินกิจการขนาดใหญ่ในพื้นที่ 1 คน การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลดำเนินตามรูปแบบบอกต่อ กล่าวคือ คณะผู้วิจัยมักขอคำแนะนำจากผู้ให้ข้อมูล รายก่อนหน้าเพื่อให้ช่วยแนะนำผู้ให้ข้อมูลรายต่อไป ที่สามารถตอบคำถามได้ โดยคณะผู้วิจัยได้เดินทางไปพบ และสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลแบบตัวต่อตัว (face to face interview) ในขั้นตอนแรก ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ถูกบันทึกในรูปแบบของเสียง หลังจากนั้นคณะผู้วิจัย ได้ดำเนินการถอดเสียงสัมภาษณ์ออกเป็นตัวอักษรเพื่อให้ คณะผู้วิจัยได้อ่านความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลอย่าง ละเอียด การวิเคราะห์เนื้อหา จัดกลุ่มความคิดเห็นของ ผู้ให้ข้อมูลที่สามารถตอบคำถามได้เป็นกระบวนการที่ เกิดขึ้นหลังสุด

3) ข้อมูลเชิงพฤติกรรม ข้อคำถามที่เกี่ยวข้องกับ พฤติกรรมการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจน พฤติกรรมการหาเสียงของสมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจ การเมืองซึ่งแสดงออกต่อการเลือกตั้งครั้งนี้ ต้องอาศัย การลงพื้นที่และการสังเกตพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในระหว่าง การหาเสียงและการลงคะแนนเสียง คณะผู้วิจัยลงพื้นที่ เพื่อไปสังเกตพฤติกรรมการหาเสียงและพฤติกรรม ทางการเมืองของคนในพื้นที่ในช่วงก่อนการเลือกตั้ง และ ช่วงวันเลือกตั้ง โดยคณะผู้วิจัยเลือกไปสำรวจพฤติกรรม การหาเสียงของผู้สมัครในเขตอำเภอบางพลี และ สังเกตการณ์การเลือกตั้งในเขตอำเภอมะนังสมุทรปราการ ข้อมูลเชิงพฤติกรรมถูกบันทึกผ่านภาพถ่าย หรือหาก ไม่สะดวกที่จะบันทึกภาพ คณะผู้วิจัยก็จะจดบันทึก

รายละเอียดของพฤติกรรมเหล่านั้นไว้เพื่อนำมาวิเคราะห์ ต่อไป

### กรอบแนวคิดและงานศึกษาในอดีต ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในมิติการเลือกตั้ง ท้องถิ่น

ที่ผ่านมาการศึกษาเกี่ยวกับการเมืองและ การปกครองท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการมักให้ ความสนใจกับเรื่องของประวัติศาสตร์ พฤติกรรม การเลือกตั้ง และพฤติกรรมทางอำนาจของกลุ่มการเมือง ในจังหวัดสมุทรปราการ งานในกลุ่มนี้มีกวางคำอธิบาย หลักอยู่ที่เรื่องราวของการศึกษาประวัติศาสตร์ของ การเติบโตของจังหวัดสมุทรปราการควบคู่ไปกับการ เกิดขึ้นและลด (เสื่อม) บทบาทของกลุ่มทาง การเมืองที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นตัวบุคคลหรือตระกูล การเมือง จากกลุ่มหนึ่งไปสู่อีกกลุ่มหนึ่ง โครงเรื่องสำคัญ ของการศึกษาการเมืองของการเลือกตั้งในจังหวัด สมุทรปราการจึงผูกพันไปกับเรื่องของการเมืองของ นายวัฒนา อัครเวม และเครือข่ายของตระกูลอัครเวม เป็นแกนกลาง โดยศึกษาการเมืองก่อนการเข้ามา มี บทบาทของนายวัฒนา อัครเวม และเครือข่ายของ ตระกูล กำเนิดบทบาทของนายวัฒนา อัครเวม และ ตระกูล ความสัมพันธ์ระหว่างนายวัฒนา อัครเวม กับคู่แข่ง ทางการเมืองกลุ่มอื่นๆ งานการศึกษาเรื่องการเมืองในมิติ ของการเลือกตั้งในจังหวัดสมุทรปราการนั้นสิ้นสุดลง ในลักษณะของการมองว่าเกิดการเปลี่ยนผ่านทางอำนาจ ออกจากการเมืองระบบอุปถัมภ์แบบเดิมของกลุ่ม อัครเวม เมื่อนายวัฒนา อัครเวม ต้องหลบหนีออกจาก ประเทศด้วยเรื่องของคดีความที่ว่าด้วยการทุจริตที่ดิน คลองด่าน ส่วนบุตรชายไม่สามารถดำรงอำนาจได้ใน ระดับเบ็ดเสร็จเหมือนสมัยนายวัฒนา อัครเวม อีกทั้ง ยังมีการเกิดขึ้นของเสื้อแดงในสมุทรปราการนับตั้งแต่ ช่วงทศวรรษที่ 2550 เป็นต้นมา (พรชัย เทพปัญญา และ

พงษ์ยุทธ สีฟ้า, 2548, น. 21-103; กฤตยาณี พิรุณเนตร, 2557, น. 23-84; เมธี ปรีชา, 2542, น. 92-109; ธวัชชัย กฤตยาภิชาติกุล, 2541, น. 147-150)

อย่างไรก็ตามงานในอดีตที่ศึกษาการเมืองและการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการมักตั้งต้นทำความเข้าใจการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการจากศูนย์กลางอำนาจอย่างตระกูลอัครเหมเป็นสำคัญ การวิเคราะห์ในลักษณะดังกล่าวจึงสะท้อนภาพของการขึ้นและการลงจากอำนาจของตระกูลอัครเหม โดยละเลยการทำความเข้าใจว่า การขึ้นสู่อำนาจและลงจากอำนาจไม่ได้เกิดขึ้นจากตระกูลที่อยู่ในศูนย์กลางอำนาจเพียงลำพัง หากแต่ยังเชื่อมโยงและเกาะเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์และเครือข่ายทางอำนาจที่ทำงานในฐานะจักรกลเพื่อรองรับการขึ้นสู่อำนาจ ในขณะที่เดียวกันเมื่อเสื่อมอำนาจลงแล้ว ระบบอุปถัมภ์และเครือข่ายทางอำนาจนั้นดำรงอยู่หรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างไปอย่างไร คำถามที่ขาดหายไปจากการศึกษาในอดีตดังกล่าวเป็นจุดสนใจหลักของบทความชิ้นนี้

การศึกษาเรื่องระบบอุปถัมภ์มักเป็นศูนย์กลางแห่งความสนใจของการศึกษาเรื่องการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นของไทยมาโดยตลอด โดยพิจารณาว่าพฤติกรรม การเลือกตั้งนั้นเป็นส่วนหนึ่งของ “การเมืองท้องถิ่น” และการเมืองในท้องถิ่นนั้นอยู่ภายใต้ตรรกะและโครงสร้างของการเมืองอุปถัมภ์ หรือสะท้อนให้เห็นถึงการเมืองของระบบอุปถัมภ์ในพื้นที่ การศึกษาในเรื่องของการเมืองระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยนั้น อาจประกอบด้วยแนวทางการศึกษาหลักๆ อยู่สามแนวทาง ได้แก่ แนวทางการศึกษาวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ การศึกษาการเมืองของระบบอุปถัมภ์กับการเลือกตั้งร่วมสมัย และการศึกษาจักรกลการเมือง

## 1. แนวทางการศึกษาวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์

เป็นการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับเรื่องของวัฒนธรรมและโครงสร้างทางสังคมที่มีผลต่อการเมืองกล่าวคือ

ระบบอุปถัมภ์นั้นเป็นสถาบันทางสังคมที่มีผลทางการเมือง และเป็นเรื่องสืบเนื่องมาจากอดีต และมักถูกมองว่าเป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการทางการเมือง (political development) หรือความเป็นสมัยใหม่ทางการเมือง (political modernity) เพราะเป็นสิ่งที่ตกค้างมาจากอดีต และยังคงมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดและพฤติกรรมของคนในปัจจุบัน

แนวคิดเรื่องวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์เป็นเรื่องของการอธิบายว่าระบบวัฒนธรรมและสังคมมีอิทธิพลทางการเมือง ระบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ที่แลกเปลี่ยนกัน แต่ไม่เท่าเทียมกัน แบ่งออกเป็นสองฝ่ายคือผู้อุปถัมภ์ (patron) และผู้ใต้อุปถัมภ์ (client) โดยแลกเปลี่ยนความภักดี (จากผู้ใต้อุปถัมภ์) กับการคุ้มครองของผู้อุปถัมภ์ สิ่งนี้เป็นลักษณะเด่นของสังคมไทยมาตั้งแต่ยุคการเมืองก่อนสมัยใหม่ อาทิปรากฏในโครงสร้างกฎหมายและระบบบริหารราชการแผ่นดิน ในอยุธยาในระบบศักดินา (มูลนายและไพร่ทาส) (อาคม พัตถิช และนิธิ เอียวศรีวงศ์, 2527, น. 51-65) เรื่อยมาจนถึงต้นรัตนโกสินทร์ ดังที่ปรากฏในกฎหมายตราสามดวง (อคิน รพีพัฒน์, 2521, น. 109-134) และแม้ว่าโครงสร้างที่เป็นทางการได้หายไปจากกฎหมายและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ระบบอุปถัมภ์ยังปรากฏตัวอยู่ในชุมชนเมืองในรูปแบบของ “ระบบลูกพี่ (ลูกน้อง)” (อคิน รพีพัฒน์, 2537, น. 1-66) และคุณภาพรวมของคำอธิบายเรื่องระบบอุปถัมภ์ได้ใน อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์, 2539, น.1-25)

ประเด็นท้าทายต่อการศึกษาในแนวทางวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ที่ผ่านมาคือ การศึกษาเรื่องของการเมืองเป็นเสมือนตัวแปรตามของระบบอุปถัมภ์กล่าวคือ มองว่าระบบอุปถัมภ์นั้นทำงานเป็นหลัก (สมเกียรติ วันทะนะ และคณะ, 2524, น. 1-47) และไม่สามารถอธิบายได้ว่าระบบอุปถัมภ์เปลี่ยนแปลงอย่างไร (ดู นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2534, น. 266-285) และไม่ได้มีความละเอียดลึกซึ้งกับระบบอุปถัมภ์สมัยใหม่ว่าแตกต่าง

จากระบบอุปถัมภ์สมัยก่อนอย่างไร โดยเฉพาะในเรื่องของการเลือกตั้ง กล่าวอีกอย่างก็คือ การเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้นก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบอุปถัมภ์ ไม่ได้ถูกอธิบายออกมาเป็นพิเศษ ซึ่งแตกต่างจากแนวทางการศึกษาการเมืองของระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นการศึกษาการเมืองท้องถิ่นและความเชื่อมโยงกับระบบอุปถัมภ์สมัยใหม่ และให้ความสนใจเป็นพิเศษกับกระบวนการเลือกตั้งอย่างจริงจัง รวมทั้งให้ความสนใจกับการเปลี่ยนแปลงของระบบอุปถัมภ์ในการเมืองในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ

## 2. แนวทางการศึกษาการเมืองของระบบอุปถัมภ์กับการเลือกตั้งร่วมสมัย

แนวทางการศึกษาในลักษณะนี้ให้ความสำคัญกับความเชื่อมโยงของระบบอุปถัมภ์กับการเลือกตั้งสมัยใหม่ โดยพิจารณาการเมืองในมิติของการเลือกตั้ง (electoral politics) และสนใจเรื่องความเปลี่ยนแปลงในระบบอุปถัมภ์ ขณะที่แนวทางการศึกษาวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ที่ได้กล่าวไปแล้วมีข้อจำกัดในเรื่องนี้

การศึกษาการเลือกตั้งในท้องถิ่นในยุคปัจจุบันไม่ได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ในแบบเดิมที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า patron-client relations แต่จะใช้คำว่า clientelism แทน ซึ่งมีนัยยะว่า การศึกษาระบบอุปถัมภ์นี้อาจไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นหรือตกทอดมาจากอดีตเท่านั้น แต่อาจจะถูกสร้างขึ้นใหม่ได้ และงานของเวียงรัฐ เนติโพธิ์ (Viengrat Nethipo, 2019, pp. 224-253; เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2546, น. 444-456; เวียงรัฐ เนติโพธิ์ อ้างถึงใน ทามาตะ, 2537, น. 75-96; เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2558, น. 14-36) ได้ชี้ให้เห็นความเปลี่ยนแปลงสำคัญของระบบอุปถัมภ์ในการเมืองไทย โดยชี้ว่า แม้รัฐไทยจะมีลักษณะที่รวมศูนย์อำนาจ มีระบบราชการเป็นฐานกำลังสำคัญ และมีอุดมการณ์นำบางอย่างที่ใช้ควบคุมสังคมไทย (hegemonic ideology) แต่ในระดับท้องถิ่นนั้น

รัฐรวมศูนย์ (ส่วนกลาง) ของไทยจะสามารถปกครองและขยายอำนาจได้ก็จะต้องกระทำผ่านความร่วมมือกับผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น

การศึกษาเรื่องของการเมืองของระบบอุปถัมภ์ในการเลือกตั้งสามารถอธิบายออกเป็นสองยุคสมัยโดยมีจุดแบ่งสำคัญอยู่ที่การปฏิรูปการเมือง พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นจุดตั้งต้นสำคัญของการกระจายอำนาจที่เป็นรูปธรรม โดยก่อน พ.ศ. 2540 นั้น การศึกษาเรื่อง “เจ้าพ่อ” ในการเมืองท้องถิ่นไทยถือเป็นเรื่องของการศึกษาการเมืองระบบอุปถัมภ์ (clientelistic politics of chao pho) รูปแบบหลัก โดยเฉพาะในยุค 2520 ถึงก่อนปฏิรูปการเมือง 2540 โดยบรรดาเจ้าพ่อเหล่านี้สร้างความมั่งคั่งจากธุรกิจที่ผูกขาดสัมปทานของรัฐ หรือเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย ซึ่งจะต้องพึ่งพาการเมืองเครือข่ายกับข้าราชการชั้นสูง และอีกด้านหนึ่งจากการสร้างความมั่งคั่งก็คือเรื่องของการสร้างสถานะที่เหนือกว่าคนอื่นในการเมืองท้องถิ่นผ่านระบบอุปถัมภ์ ทำให้เขาสามารถสั่งการหรือระดมประชาชนในท้องถิ่นได้มีประสิทธิผลกว่าข้าราชการในพื้นที่ โดยทั่วไปแล้วเจ้าพ่อจะใช้เครือข่ายความสัมพันธ์กับข้าราชการเพื่อสร้างผลประโยชน์ให้กับธุรกิจของตนเอง และก็จะแบ่งปันผลประโยชน์เหล่านี้กับข้าราชการในลักษณะที่สมประโยชน์กัน

ระบบอุปถัมภ์ในการเลือกตั้งนั้นมีจุดเปลี่ยนเมื่อมีการกระจายอำนาจที่มากับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ทั้งนี้เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของรัฐ เพราะว่าการกระจายอำนาจได้ลดอำนาจของรัฐบาลที่ส่วนกลางลง ดังนั้นจึงลดความสำคัญของความเชื่อมโยงระหว่างผู้มีอิทธิพลในจังหวัดกับข้าราชการที่มีอำนาจในพื้นที่ซึ่งมาจากกรุงเทพ ความเปลี่ยนแปลงนี้ได้บ่อนเซาะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างรัฐกับผู้มีอิทธิพล และผู้นำในระดับท้องถิ่นได้มีทางเลือกในการเข้าสู่/เข้าถึงอำนาจรัฐในรูปแบบของการมีตำแหน่ง

ในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่างๆ ทำให้ไม่มีความจำเป็นต้องรักษาโครงสร้างความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่มีต้นทุนสูงและมีความเสี่ยงสูง และเมื่อผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งในท้องถิ่น และมีตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในท้องถิ่นและผู้มีอิทธิพลก็ค่อยๆ เปลี่ยนแปลงไป เพราะในฐานะที่เป็นผู้บริหารในระดับท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้นใครๆ ก็สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าพ่อ นอกจากนั้นแล้วผลที่ตามมาอีกประการหนึ่งก็คือการที่ความรุนแรงในการเมืองท้องถิ่นก็ค่อยๆ เปลี่ยนแปลงไปเป็นการต่อสู้ผ่านการเลือกตั้ง (Viengrat Nethipo, 2019, pp. 224-253)

ในรายละเอียดภายหลังการปฏิรูปทางการเมือง และการเริ่มต้นกระบวนการกระจายอำนาจเมื่อ พ.ศ. 2540 จนถึงก่อนการรัฐประหาร 2557 เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2558, น. 14-36) ชี้ว่าพลวัตของการเมืองในมิติของการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ทางอำนาจในหลายประการ ได้แก่ การที่ระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งได้สร้างกลไกแบบจักรกลการเมือง (political machine) คือ เครือข่ายการสร้างฐานคะแนนเสียงภายใต้ผลประโยชน์ร่วมกันในนามพรรคการเมือง พรรคการเมืองได้เชื่อมโยงการเลือกตั้งระดับชาติกับอำนาจนาในระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นนั้นก็ยังมีมิติของทั้งการที่พรรคการเมืองในส่วนภาพลักษณ์ และในส่วนของนโยบายมีบทบาทในการนำเสนอทางเลือกให้กับประชาชนผ่านการเชื่อมโยงกับนักการเมืองท้องถิ่นเดิม และตัวนักการเมืองที่ไม่ได้ขึ้นตรงต่อพรรคการเมือง หรือสามารถย้ายพรรคได้ และยังคงมีเส้นสายกับระบบราชการเพื่อเข้าถึงงบประมาณเหมือนที่ผ่านมา แต่ทั้งนี้สถาบันหัวคะแนนก็ยังมิบทบาทสำคัญทั้งในการเลือกตั้งระดับชาติและในระดับท้องถิ่น แต่ก็มีประชาสังคมใหม่ๆ เข้ามามีบทบาทในท้องถิ่นด้วย

การจัดประเภทของนักการเมืองท้องถิ่นและความสัมพันธ์ระบบอุปถัมภ์ในแบบของเวียงรัฐ เนติโพธิ์ ไม่ใช่รูปแบบเดียวที่จะทำความเข้าใจการเมืองในมิติของการเลือกตั้งที่เชื่อมโยงกับระบบอุปถัมภ์ในพื้นที่ แนวทางการศึกษาที่สำคัญอีกแนวทางหนึ่งที่เชื่อมโยงกับการศึกษาระบบอุปถัมภ์และการเมืองในมิติของการเลือกตั้งก็คือแนวทางการศึกษา “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น” ซึ่งมี โอฟาร์ ถิ่นบางเตียว (และชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์) เป็นผู้ผลิตคำอธิบายคนสำคัญ งานหลายชิ้นของทั้งคู่มีข้อค้นพบและจุดเน้นที่ต่างไปจากงานของเวียงรัฐ เนติโพธิ์ และอาจจะนิยามได้ว่า เป็นงานที่เต็มไปด้วยข้อสงสัยต่อความเชื่อในทิศทางของการกระจายอำนาจและการปฏิรูปทางการเมืองที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพราะมองว่าการกระจายอำนาจที่ผ่านมามีข้อจำกัดหลายประการที่ไม่สามารถทำให้การกระจายอำนาจบรรลุเป้าหมายที่แท้จริง สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการแบ่งอำนาจการปกครองระหว่างชนชั้นผู้มีอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่นด้วยกันในลักษณะสัมปทานอำนาจภายในจังหวัดหนึ่ง (ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2554, น. 53-72; โอฟาร์ ถิ่นบางเตียว, 2553, น. 183-209)

งานของโอฟาร์ ถิ่นบางเตียว ใช้คำว่า บ้านและระบบกงสีมากกว่าเรื่องของเจ้าพ่อ ด้วยว่าตระกูลการเมืองล้วนแล้วแต่มีเชื้อสายมาจากเมืองจีน กล่าวคือชนชั้นนำทางการเมืองในท้องถิ่นประยุกต์เอาพื้นฐานทางวัฒนธรรมและการจัดการครอบครัวของคนเชื้อสายจีนโพ้นทะเลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยมาใช้ในการเมือง คือ มีการแบ่งงานกันทำ มีการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างสมาชิกในครอบครัว โดยหัวหน้าครอบครัวเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด นอกจากนั้นยังใช้ระบบเครือญาติในการสถาปนาอำนาจทางการเมืองและจัดองค์กรชนชั้นนำโดยการสนับสนุนคนในตระกูลเข้าสู่อำนาจทางการเมืองเพื่อครอบครองตำแหน่งต่างๆ ทางการเมืองในระดับจังหวัด ทั้งนี้เป้าหมายการเข้าสู่อำนาจทาง

การเมืองของชนชั้นนำนั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อการสะสมทุนและสร้างความมั่งคั่ง

การเมืองท้องถิ่นและการเชื่อมโยงระดับชาติในความเห็นของโอฬารจึงเป็นเสมือนจตุรรอยต่อที่สำคัญที่ชนชั้นนำในท้องถิ่นเหล่านี้มีการสะสมทุนทางเศรษฐกิจอันยาวนานจนเป็นนายทุนท้องถิ่น แต่ความมั่งคั่งของนายทุนท้องถิ่นเหล่านี้มาจากการสะสมทุนทางเศรษฐกิจในขั้นเบื้องต้น (primitive accumulation) บนฐานทรัพยากรในท้องถิ่นที่ตระกูลสามารถเข้าถึงปัจจัยการผลิตได้ดีกว่าประชาชนโดยทั่วไป เช่นการบุกกรุกที่ดินเพื่อการผลิตไร่ขนาดใหญ่ การบุกกรุกถมทะเลเพื่อสร้างโรงแรม ร้านอาหาร รีสอร์ท ขณะเดียวกันนายทุนท้องถิ่นก็ต้องแสวงหาอำนาจทางการเมืองมากขึ้น เพื่อค้ำจุนการประกอบธุรกิจของพวกเขา ทำให้นายทุนท้องถิ่นเข้าสู่อำนาจทางการเมือง ทำให้มีการกระจุกตัวของทรัพย์สินและความมั่งคั่งของตระกูลชนชั้นผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจ และนำไปสู่การกระจุกตัวของอำนาจทางการเมืองภายในจังหวัดและกลายเป็นผู้ควบคุมและครอบงำอำนาจทางการเมืองในจังหวัดภายในภาพรวมโอกาสทางการเมืองเหล่านี้ทำให้เข้าไปควบคุม แทรกแซงหรือรับรู้ข้อมูลเชิงนโยบายของรัฐโดยเฉพาะโครงการพัฒนาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเขตอิทธิพลของตน และนำเอาข้อมูลเหล่านี้มาแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้กับตนเองและพวกพ้อง เช่นกว้านซื้อที่ดินเพื่อรองรับการพัฒนาของรัฐเมื่อทราบข่าวการตัดถนนเส้นยุทธศาสตร์ สร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ พื้นที่อุตสาหกรรม ศูนย์กำจัดขยะรวม

งานของพิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต (2552, น. 25-162) ได้ศึกษาโครงสร้างอำนาจของชนชั้นนำในท้องถิ่นที่ต่อสู้กันเพื่อเข้าไปครองอำนาจในเทศบาล 2 แห่ง อันได้แก่ เทศบาลนครอุบลราชธานีและเทศบาลเมืองปัตตานี โดยงานชิ้นนี้ชี้ให้เห็นการประกอบสร้างพันธมิตรของชนชั้นนำในทั้ง 2 พื้นที่ซึ่งรวมตัวกันระดมทรัพยากรสร้างและขยายเครือข่ายเพื่อต่อสู้ในการเลือกตั้ง รวมถึง

การต่อรองระหว่างกลุ่มชนชั้นนำภายในเครือข่ายเพื่อดำรงรักษาเครือข่ายให้ยืนยาวที่สุด พิชายชี้ให้เห็นว่าการเมืองของการเลือกตั้งในระดับเทศบาลนครและเทศบาลเมืองของกรณีศึกษาถูกขับเคลื่อนด้วยกลุ่ม/เครือข่ายของชนชั้นนำในพื้นที่เป็นสำคัญ หากเครือข่ายของชนชั้นนำสามารถบริหารอำนาจ กระจายผลประโยชน์ และแก้ไขความขัดแย้งภายในได้อย่างลงตัวก็จะทำให้เครือข่ายมีความยั่งยืนและดำรงอยู่เพื่อเป็นฐานในการครองอำนาจต่อไปได้ แต่เมื่อใดที่การประสานผลประโยชน์ การจัดสรรอำนาจ และความขัดแย้งภายในกลุ่มยากที่จะควบคุมได้ เครือข่ายที่สร้างรวมกันอย่างไม่หลวมๆ จะพังทลายลงและส่งผลให้การครองอำนาจในเทศบาลต้องมีอุปสรรค

งานอีกชิ้นหนึ่งของพิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต (2537, น. 15-140) ได้ศึกษาระบบการทุจริตการเลือกตั้งโดยชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ที่เป็นระบบและลึกซึ้งของการทุจริตการเลือกตั้งที่เชื่อมโยงกับภูมิหลังของตัวผู้สมัคร ลักษณะโครงสร้างประชากรของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมถึงการทุจริตที่สอดแทรกลงไปในรูปแบบการรณรงค์หาเสียง และเทคนิครูปแบบ ตลอดจนแนวทางการทุจริตที่ถูกนำมาใช้ในการเลือกตั้งนับตั้งแต่อดีตจนถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี 2535

งานทั้ง 2 ชิ้นของพิชายกล่าวได้ว่าเป็นจุดตั้งต้นที่สำคัญให้กับบทความชิ้นนี้ใน 2 มิติสำคัญ ในมิติแรกคือการชี้ให้เห็นการประกอบสร้างเครือข่ายของชนชั้นนำในท้องถิ่นและพลวัตการเปลี่ยนแปลงของเครือข่ายที่ส่งผลต่อการเข้าครองอำนาจและการออกจากอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ในมิติที่สองคือ การชี้ให้เห็นการทำงานของระบบและกลไกการทุจริตที่อยู่ใน การเลือกตั้งในระดับชาติ และถูกนำมาใช้ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตามชิ้นนี้มีขอบเขตการวิจัยอยู่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีขอบเขตการดูแลพื้นที่กว้างขวางกว่าเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร กล่าวคืออบจ. นั้นถือเป็นการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัด

ในทางการบริหารมีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่เทศบาล และ อบต. และในทางการเมืองจำเป็นต้องเป็นต้องแสวงหาความร่วมมือกับเทศบาลและ อบต. ขณะเดียวกันเทศบาลและ อบต. เองก็ต้องการความช่วยเหลือจาก อบจ. ที่มีงบประมาณลงมาทำโครงการในพื้นที่ และในมิติทางการเมืองนี้เองนักการเมืองที่ดูแลในระดับ อบจ. มักจะมีอำนาจที่เหนือ และกว้างขวางครอบคลุมกว่าเทศบาล และ อบต. และมักเป็นเครือข่ายเดียวกัน แต่เป็นเครือข่ายที่มีลักษณะลำดับชั้น (hierarchical) มากกว่าเครือข่ายทางระนาบ นอกจากนี้การศึกษาพื้นที่สมุทรปราการยังช่วยเติมเต็มประเด็นความลึกซึ้งของการทุจริตในการเมืองท้องถิ่นที่พิชายได้ศึกษาในพื้นที่อื่นเอาไว้แล้ว

เมื่อทำการสำรวจงานวิจัยหลักเรื่องการเมืองท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับระบบอุปถัมภ์ทั้งสองกลุ่ม/แนวคิดใหม่นี้ คำถามที่สำคัญก็คือ การเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดสมุทรปราการเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2563 นี้จะเป็นไปอย่างไร เพราะมีปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ต่างจากงานทั้งสามชิ้นนี้ก็คือ การเลือกตั้งท้องถิ่นนี้เป็นการเลือกตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชุดแรก หลังการยึดอำนาจการเมืองการปกครองนับตั้งแต่การรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติเมื่อปี 2557 และเป็นครั้งแรก/ชุดแรก หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งแรกหลังจากเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยภายหลังการครองอำนาจอันยาวนานในระบอบเผด็จการ อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อถกเถียงกันอยู่ว่า การเลือกตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในครั้งนี้ถือว่าเป็นการเลือกตั้งที่เปลี่ยนไปสู่ประชาธิปไตย หรือเป็นเพียงการเลือกตั้งเพื่อรักษาอำนาจเผด็จการเอาไว้กันแน่ (โปรดดูทฤษฎีการเลือกตั้งและการปกครองท้องถิ่นในสังคมเผด็จการในส่วนท้ายของบทนี้ ซึ่งนำเสนอจากกรณีรัสเซีย)

ข้อค้นพบในงานวิจัยนี้จะพยายามมีบทสนทนากับข้อถกเถียงในเรื่องของการหายไปหรือการเกิดรูปแบบใหม่ของระบบอุปถัมภ์หรือการเมืองแบบอื่นๆ ในสิ่งที่เวียงรัฐ เนติโพธิ์พยายามนำเสนอ หรืออาจจะตอกย้ำมุมมองแบบโอฬาร ถิ่นบางเตียวที่เชื่อว่าระบบอุปถัมภ์ไม่ได้หายไป และการเปลี่ยนเข้าสู่ประชาธิปไตยนั้น ก็ยังคงเป็นคุณให้ชนชั้นนำในอำนาจในท้องที่อยู่เช่นเดิม หรือการเลือกตั้งท้องถิ่นของสมุทรปราการจะทำให้เราเข้าใจเรื่องราวของโครงสร้างอำนาจของชนชั้นนำในพื้นที่ การประกอบสร้างเครือข่าย การจัดสรรอำนาจ ผลประโยชน์ และการจัดการความขัดแย้งภายในเครือข่ายเหมือนกับข้อเสนอในงานของพิชาย (เช่นว่าตระกูลอัสวเหมื่อนั้นกลับมาได้หรือไม่ คู่แข่งทางการเมืองของอัสวเหมื่อนมีใครบ้าง และเป็นอย่างไร) อีกทั้งยังมีอีกปัจจัยหนึ่งก็คือเรื่องของการตื่นตัวของคนรุ่นใหม่ ที่สะท้อนจากคะแนนเสียงระดับชาติในพื้นที่ของพรรคอนาคตใหม่ ซึ่งในรอบนี้แม้จะถูกยุบพรรค แต่ก็ยังมีความยึดโยงกับกลุ่มการเมืองอย่างคณะก้าวหน้า เป็นต้น ในส่วนทฤษฎีนี้ก็จะขอยุติถึงแนวคิดอีกหนึ่งแนวคิดคือ จักรกลเศรษฐกิจการเมือง

### 3. จากจักรกลการเมืองสู่จักรกลเศรษฐกิจการเมือง

การนำเข้ามาแนวคิดเรื่องของจักรกลการเมืองต่อการศึกษาการเมืองท้องถิ่นค่อนข้างเป็นที่สนใจในวงแคบ เมื่อเทียบกับการพูดถึงมิติทางการเมืองของระบบอุปถัมภ์และมิติของการศึกษาระบบอุปถัมภ์เอง อย่างไรก็ตาม การศึกษาจักรกลการเมืองมีประโยชน์เป็นอย่างมาก ในการทำความเข้าใจการเมืองท้องถิ่นของไทย โดยเฉพาะการทำความเข้าใจว่าระบบอุปถัมภ์นั้นถูกนำมาปรับใช้เป็นแบบแผนปฏิบัติ (operationalization) ในทางการเมืองได้อย่างไรในรายละเอียด และที่สำคัญแนวคิดเรื่องจักรกลการเมืองอิงกับประสบการณ์ของเมืองในโลกตะวันตก มากกว่าชนบทในโลกเกษตรที่ไม่ใช่ตะวันตก แต่ทั้งนี้แนวคิดเรื่องจักรกลการเมือง

มักถูกมองว่าเป็นแนวคิดที่อธิบายปรากฏการณ์ทั้งหมดไปแล้วในสังคมตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา

งานเขียนของเวียงรัฐ เนติโพธิ์ในชิ้นแรกๆ (2542, น. 235-267) เป็นงานที่นำเสนอแนวคิดเรื่องจักรกลการเมืองอย่างเป็นระบบที่สุด โดยชี้ให้เห็นปรากฏการณ์ของจักรกลการเมืองในอเมริกา เพื่อเป็นบทเรียนเพื่อเข้าใจอิทธิพลในการเมืองท้องถิ่นไทย โดยเวียงรัฐ เนติโพธิ์พยายามนำเอาแนวคิดเรื่องของจักรกลการเมืองในสหรัฐอเมริกา เพื่อเข้าใจในเชิงเปรียบเทียบกับปรากฏการณ์เจ้าพ่อในการเมืองท้องถิ่นไทย เวียงรัฐอธิบายว่า การเมืองแบบจักรกล (machine politics) หรือแบบ bossism เป็นลักษณะเฉพาะของการเมืองของนคร (city politics) ในอเมริกาในครึ่งหลังของศตวรรษที่ 19 จนถึงครึ่งแรกของศตวรรษที่ 20 เช่น เมืองนิวยอร์ก และชิคาโก

การเมืองแบบจักรกลนั้นกล่าวถึงองค์กรที่เรียกว่า จักรกลการเมือง (political machine) ที่ทำหน้าที่ในการหาคะแนนเสียงและรักษาฐานคะแนนเสียงของนักการเมือง เปรียบได้กับระบบหาคะแนนของไทย แม้ว่าสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นทั่วโลก แต่กรณีของสหรัฐอเมริกานั้นมีลักษณะเฉพาะคือเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองระบบพรรค (party politics) และมีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้นระหว่างปี ค.ศ. 1829-1837 โดยฐานเสียงสนับสนุนการเมืองแบบนี้ขึ้นอยู่กับชาติพันธุ์ที่มีอยู่หลากหลายในเมืองใหญ่ มากกว่าจะขึ้นอยู่กับชนชั้น ด้วยการอพยพของผู้คนมากหน้าหลายตาเข้ามาในพื้นที่เมืองนั้นมาพร้อมกับการขยายสิทธิการเลือกตั้งให้คนเหล่านั้น และพวกเขาจำต้องพึ่งพากลไกของระบบจักรกลในการปรับตัวในสังคมใหม่ (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2542, น. 235-267)

อีกมิติหนึ่งที่น่าสนใจก็คือคำว่า “จักรกล” นั้นมีความหมายไปในทางลบ มีนัยยะถึงการทุจริตและพัวพัน

กับสิ่งที่ผิดกฎหมาย เวียงรัฐ เนติโพธิ์แปลคำว่า boss ว่า เจ้าพ่อ และมองว่าโครงสร้างการจัดองค์กรของจักรกลการเมืองมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน เช่น กัปตันหน่วยเลือกตั้ง (precinct captain) ก็คือหัวหน้า โดยหัวหน้าใหญ่ก็คือ boss ซึ่งอาจจะเป็นคนๆ หนึ่ง หรือคนกลุ่มเล็กๆ ที่มีการจัดตั้งอย่างดี และโครงสร้างขององค์กรนี้มีการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวสูงโดยกัปตันนั้นจะมีความคุ้นเคยกับท้องที่ของตัวเองเป็นอย่างดี จักรกลมีฐานเป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองทำหน้าที่หาคะแนนเสียงให้กับนักการเมืองของตน เพื่อเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยนักการเมืองเหล่านี้จะใช้ตำแหน่งของตนให้การตอบแทนกับผู้ออกเสียงที่จงรักภักดีโดยใช้จักรกลการเมืองเป็นตัวส่งผ่านการตอบแทนนี้ โดยการตอบแทนที่ว่าอาจจะเป็นการให้งานทำ การให้บริการสาธารณะ หรือการทำสัญญาธุรกิจกับรัฐบาลท้องถิ่น หรือรูปแบบอื่นๆ จักรกลการเมืองนี้อาจจะมีอยู่ในหลายพื้นที่ แต่มักอยู่ในพื้นที่การปกครองระดับเมือง (ขึ้นไป)

สิ่งที่เราเรียนรู้จากคำจำกัดความนี้ก็คือเรื่องของความเข้าใจว่า จักรกลเป็นองค์การ มีความเป็นสถาบัน และมีการกำหนดเป้าหมาย มีแนวปฏิบัติ มีนโยบาย มีผู้นำ และมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง รวมทั้งมีการขับเคลื่อนไปในพลวัตทางการเมือง และในอีกด้านหนึ่งการเสื่อมถอยของการเมืองแบบจักรกลก็เกิดขึ้นเมื่อจักรกลเหล่านี้ไม่สามารถทำหน้าที่ให้ฐานคะแนนของเขาได้ อาจเพราะว่าฐานคะแนนซึ่งเป็นผู้อพยพนั้นสามารถปรับตัวเข้าเป็นพลเมืองในสังคมอเมริกาได้แล้ว มีการเหยิบฐานะทางสังคมของฐานคะแนนเสียงเก่า สื่อมวลชนมีบทบาทมากขึ้นในการรายงานพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองในระบบจักรกลนี้ โดยเฉพาะการทุจริต และทัศนคติในเรื่องของการทุจริตของนักการเมืองในระบบจักรกลนั้นเป็นสิ่งที่รับไม่ได้ อีกต่อไป (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2542, น. 235-267)

ในงานชิ้นหลังๆ ของเวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2558, น. 14-36) ได้แยกระบบจักรกลการเมืองออกจากระบบเจ้าพ่อ (atomized godfather) โดยจักรกลการเมืองนั้นเวียงรัฐมองว่าเป็นระบบหัวคะแนนและการแลกเปลี่ยนความสัมพันธ์และตอบแทนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ตั้งแต่ระบบประมาณ การให้สัมปทานธุรกิจ และตำแหน่งการงานต่างๆ หรือสิ่งของเงินทอง แต่จุดสำคัญคือระบบจักรกลการเมืองนั้นเริ่มหมดความสำคัญลงเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยมีการเลื่อนชั้นทางสังคมและการเมือง หัวคะแนนสามารถเลื่อนชั้นไปเป็นนักการเมืองท้องถิ่น และไปเป็นผู้นำของจักรกล และชนชั้นล่างปรับเปลี่ยนไปเป็นชนชั้นกลาง ขณะที่ระบบเจ้าพ่อแบบของไทยนั้นเป็นระบบอำนาจที่ไม่เป็นทางการที่ครอบคลุมพื้นที่ระดับจังหวัดหรือภูมิภาค มักเกี่ยวข้องกับธุรกิจที่ไม่ชอบธรรม การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในหลายระดับเกิดขึ้นในการเมืองแบบนี้แต่มีความไม่ชอบธรรมในการตอบแทนทางธุรกิจ มีการปกป้องกันจากอำนาจรัฐ และอุปถัมภ์ประชาชนรากหญ้า ระบบการจัดองค์กรเป็นระบบพวกพ้อง ไม่มีการรวมกลุ่มที่ชัดเจน ไม่มีการเลื่อนลำดับชั้น เว้นแต่จะใช้ความรุนแรงในการเลื่อนชั้น เช่น (ลอบ) สังหาร อีกทั้งระบบเจ้าพ่อไม่ได้ยึดโยงกับพรรคการเมืองอย่างชัดเจน

Gosnell (1933, pp. 21-28) ชี้ให้เห็นว่าจักรกลการเมืองนั้นเชื่อมโยงกับชีวิตของชาวอเมริกันในหลายๆ ส่วน ได้แก่ สถาบันศาสนา (โบสถ์/วัด) หนังสือพิมพ์/สื่อมวลชน ธุรกิจ และกลุ่มอาชีพต่างๆ ในเมือง สหภาพแรงงาน และสมาคมทางสังคมและสมาคมมิตรภาพต่างๆ (fraternity organization) รวมทั้งสมาคมใต้ดินหรือธุรกิจผิดกฎหมาย กลุ่มหรือองค์กรต่างๆ ที่ประกอบกันเป็นจักรกลนี้บางส่วนอาจจะเป็นฐานกำลังหลัก บางส่วนอาจจะทำหน้าที่เปิดศึกกับกลุ่มอื่น หรือบางกลุ่มอาจจะเป็นแกนนำ/ผู้นำของกลุ่ม Gosnell ชี้ว่าระบบจักรกลนี้ทำงานได้ดีในการให้บริการประชาชนผู้เลือกตั้ง แลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียงใน

เงื่อนโซ่ที่เขตเลือกตั้งมีขนาดเล็ก และเชื่อมโยงกับพรรค โดยการจ้างบุคลากรมาเป็นผู้ทำงานในพื้นที่ในกิจกรรมเลือกตั้ง (มากกว่าจ่ายเงินโดยตรง) ซึ่งฝ่ายที่ไม่ได้มีจักรกลหรือฝ่ายก้าวหน้าไม่มีการจัดสรรงบประมาณ ในส่วนนี้ ในงานเขียนของ Gosnell ซึ่งยังเขียนในช่วงที่การเมืองแบบจักรกลเฟื่องฟูชี้ว่า ระบบจักรกลการเมืองจะเฟื่องฟูในเศรษฐกิจขาขึ้น เมื่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เฟื่องฟู ประชาชนมีรายได้ และมีการเก็บภาษี ในช่วงเวลานั้นประชาชนทั่วไปจะไม่ค่อยสนใจว่าระบบการเมืองท้องถิ่นจะโกง หรือใช้จ่ายเงินไปในทางที่ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ และยังมีการปกครองท้องถิ่นหลายระดับก็ไม่มีใครสนใจ ขณะที่ในช่วงเศรษฐกิจขาลงนั้น ทรัพยากรของจักรกลดังกล่าวจะร่อยหรอลง ภาษีเก็บได้น้อยลงส่งผลให้งบประมาณน้อยลง ผู้นำจักรกลการเมืองก็จะทำงานได้น้อยลง และจะมีความพยายามในการเรียกร้องให้ปฏิรูประบบการเมืองท้องถิ่นให้มีความพร้อมรับผิดมากขึ้น และลดความซ้ำซ้อนของระดับขององค์กรปกครองท้องถิ่นลง รวมทั้งมีการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้น การขยายตัวของบริการจากองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ไม่ต้องพึ่งระบบการคุมพื้นที่ย่อยของสมาชิกจักรกลเมืองก็มีส่วนทำให้ระบบจักรกลลดบทบาทลง รวมทั้งการลดลงของประชากรอพยพ (หมายถึงประชากรที่ยังปรับตัวเข้ากับสังคมนั้นไม่ได้)

ในขณะที่ Scott (1969, pp. 1142-1158) ได้พยายามศึกษาพัฒนาการของจักรกลการเมืองในอเมริกาเพื่อหาตัวแบบมาใช้เป็นแนวทางสู่การศึกษาการใช้อิทธิพลทางการเมืองในประเทศเกิดใหม่ในเอเชียและแอฟริกา ซึ่งมีความแตกต่างในแง่บริบทจากอเมริกา เพราะอำนาจมีลักษณะกระจายตัว ขาดการจัดองค์กรทางสังคม และมีความยากจนของประชากรจำนวนมาก โดยมีข้อค้นพบว่า เงื่อนโซ่ที่ทำให้การเมืองแบบจักรกลไม่เกิดในประเทศเกิดใหม่ก็คือ การขาดพัฒนาการของการเลือกตั้งและการแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง

การไม่มีความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ รวมทั้งอุปสรรคจากกลุ่มอื่นๆ ทางสังคมและวัฒนธรรมที่ไม่เอื้อให้กับองค์กรแบบจักรกลฯ แต่กระนั้นก็มีการไม่มีระบบพรรคการเมืองที่การเมืองจักรกลเป็นส่วนหนึ่งนั้น ก็ยังมีเรื่องของความสัมพันธ์แบบจงรักภักดี การอุปถัมภ์ และการให้ประโยชน์ต่างตอบแทนแบบเดียวกันกับการเมืองแบบจักรกลของอเมริกา และถือว่าการเมืองแบบจักรกลเช่นนี้ก็มีอิทธิพลต่อการเมืองของประเทศโลกที่สาม

Golosov (2013, pp. 459-480) ซึ่งนำเอาแนวคิดการเมืองแบบจักรกลมาอธิบายการเมืองร่วมสมัยของรัสเซีย นำเสนอมติว่าด้วยคำจำกัดความของการเมืองแบบจักรกลว่าแตกต่างจากพรรคการเมืองตรงที่เน้นไปที่เรื่องของ การแลกเปลี่ยนแบบเฉพาะเจาะจงกับเรื่องบางเรื่อง โดยการเชื่อมโยงกันระหว่างประชาชน/มวลชนกับจักรกลนี้ไม่ใช่เรื่องบริการสาธารณะที่ไม่มีผลประโยชน์ตอบแทน หรือสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ให้กับประชาชนที่พรรคการเมืองมักนำเสนอ แต่เป็นเรื่องของระบบอุปถัมภ์ ซึ่งมีความหมายว่าเป็นการแลกเปลี่ยนคะแนนเสียงกับผลประโยชน์ทางวัตถุที่จับต้องได้ และเป็นผลประโยชน์เฉพาะตนมากกว่าการคิดว่าถ้าเลือกแล้วสังคมนั้นจะดีขึ้นอย่างไร ในคำจำกัดความนี้ผู้เขียนเห็นว่าการซื้อเสียงจึงเป็นส่วนที่ง่ายหรือพื้นฐานที่สุดของการเมืองแบบจักรกล ไม่ใช่ความเชื่อมโยงทางวัฒนธรรม นอกจากนี้แล้ว Golosov ยังชี้ว่าการซื้อเสียงไม่ใช่ทั้งหมดของการเมืองแบบจักรกล และในอีกด้านหนึ่ง จักรกลการเมืองนั้นไม่จำเป็นต้องอิงกับระบบอุปถัมภ์ ในแบบเดิมที่คาดหวังความต่อเนื่องมากกว่าหนึ่งครั้งของความสัมพันธ์ และความสนิทสนมคุ้นเคยระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้เลือกตั้งภายใต้ความสัมพันธ์ที่แนบแน่นระหว่างกัน เพราะระบบอุปถัมภ์ในวันนี้ทำงานได้ในสังคมที่ซับซ้อนกว่าสังคมหมู่บ้าน (ชนบท) ดังที่เคยเป็นตัวแบบการศึกษาในยุคก่อน ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์และจักรกลการเมืองยุคใหม่เปลี่ยนไปในลักษณะของ

การปรับปรุง (modified) จากเดิมสู่ความสัมพันธ์แบบเห็นหน้าเห็นตากันของผู้อุปถัมภ์กับผู้ได้อุปถัมภ์มาเป็นสายสัมพันธ์แบบ “ตัวแทนจำหน่าย/ตัวกระทำการแทน/นายหน้า” (broker relationships) ในความหมายที่ว่า แม้จะมีความสัมพันธ์ระหว่างตัวผู้อุปถัมภ์รายใหญ่และตัวผู้ได้อุปถัมภ์ระดับรากหญ้า แต่ทั้งหมดกระทำผ่านตัวแทนในหลายระดับ และเมื่อการเลือกตั้งกลายเป็นเงื่อนไขหลักของการเมืองในพื้นที่ ผู้ได้อุปถัมภ์ก็อาจจะแปรพักตร์ได้ทั้งในแง่ไม่ก็คน จนกระทั่งทั้งหมดซึ่งทำให้การเมืองระบบอุปถัมภ์ล่มสลายลง ในแง่ที่รับเงินหรือรับผลประโยชน์แต่ไม่ลงคะแนนเสียงให้ ซึ่งในแง่นี้จักรกลการเมืองและผู้อุปถัมภ์และเครือข่ายจะต้องทำงานหนักมากขึ้นในการรักษาสายสัมพันธ์เอาไว้ (มากกว่าตัวผู้ได้อุปถัมภ์หรือผู้ลงคะแนนเสียง - ผู้เขียน)

Golosov (2013, pp. 459-480) ยังตั้งคำถามว่าการเมืองแบบจักรกลนั้นเนื่องจากเติบโตขึ้นในช่วงการตั้งตัวของประชาธิปไตยแบบเลือกตั้ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม คำถามก็คือการเมืองแบบจักรกลนั้นเป็นเงื่อนไขหนึ่งหรือเป็นองค์ประกอบของระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ และในอีกด้านหนึ่ง จะพบว่าแม้ในระบอบประชาธิปไตยแบบห้วมังกู ท้ายมังกู อาทิ เผด็จการเลือกตั้งนิยม (electoral authoritarianism) หรือเผด็จการที่เน้นการแข่งขัน (competitive authoritarianism) เอง ก็ต้องการระบบอุปถัมภ์และจักรกลการเมืองเพื่อให้ชนชั้นนำได้มีโอกาสในการดำรงอำนาจและควบคุมกับประชาชนในประเทศได้ โดยทำให้การแข่งขันทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งเป็นการแข่งขันกันเพื่อแย่งชิงทรัพยากรต่างๆ มาให้กับพวกตนและเครือข่าย ดังนั้น จักรกลการเมืองและระบบอุปถัมภ์ที่มีการปรับตัวนี้ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเมืองร่วมสมัยของประเทศในลาตินอเมริกา รวมทั้งในกรณีรัสเซียหลังการออกจากระบอบคอมมิวนิสต์

บทความชิ้นนี้ต้องการนำกรอบการศึกษาเรื่องจักรกลทางการเมืองเข้ามาศึกษาการเมืองในมิติของการเลือกตั้งท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง เหตุผลสำคัญก็คือการศึกษาระบบอุปถัมภ์นั้นไม่สามารถแยกขาดจากการทำความเข้าใจจักรกลการเมืองได้ แต่การเข้าใจจักรกลการเมืองในรอบนี้ จะแตกต่างจากกรอบคิดที่นำเสนอโดยเวียงรัฐ เนติโพธิ์ ด้วยการทำความเข้าใจการเมืองแบบจักรกล/จักรกลการเมืองนี้ต้องการอธิบายง่ายๆ ว่า จักรกลการเมืองในประวัติศาสตร์การเมืองอเมริกันนั้นเท่ากับระบบเจ้าพ่อของไทยหรือไม่ แต่ต้องการอธิบายจักรกลการเมืองของไทยในปัจจุบัน ซึ่งบทความชิ้นนี้มีสมมติฐานว่ามีลักษณะที่ไม่ใช่ทั้งการเมืองแบบจักรกลในอดีตของอเมริกา และเจ้าพ่อในการเมืองไทยก่อนปี พ.ศ. 2540 เหตุผลสำคัญที่งานวิจัยต้องการทำความเข้าใจพลวัตของจักรกลการเมือง หรืออย่างน้อยไม่ทิ้งเรื่องของจักรกลการเมืองออกจากเรื่องของระบบอุปถัมภ์ เพราะคำอธิบายเรื่องระบบอุปถัมภ์มักจะสนใจความสัมพันธ์ของยอดพีระมิดกับมวลชนในฐานะผู้เลือกตั้ง แต่การเมืองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นระบบอุปถัมภ์ทำงานไม่ได้หากไม่เข้าใจว่าจักรกลคือความสัมพันธ์กับเครือข่ายระดับกลาง หรือที่เรียกว่าหัวคะแนน แต่ทั้งนี้หัวคะแนนบางคนก็มีตำแหน่งทางการเมือง และไม่มีตำแหน่งทางการเมือง หรืออาจมีตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมและเศรษฐกิจ แต่ทั้งนี้จะอธิบายในลักษณะของหัวคะแนนไม่ได้ เพราะทุกคนต่างเชื่อมโยงอยู่ในโครงสร้างของการเมืองในท้องถิ่นทั้งสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการและสถาบันทางการเมืองที่ไม่เป็นทางการ ภายใต้เงื่อนไขเชิงสถาบันว่า การปกครองท้องถิ่นไทยนั้นมีความสลับซับซ้อนกล่าวคือ มีสองระดับทั้งที่เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นชั้นบน มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด และมีองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลเป็นชั้นที่สอง ในส่วนของชนบทและเมืองตามลำดับ และมีจุดติดกับโครงสร้างโบราณอันได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านตามระบบการปกครองท้องถิ่นซึ่งดำรงอยู่มาช้านาน

สิ่งที่พยายามอธิบายคือ เราไม่สามารถละเลยการเกาะเกี่ยวของเครือข่ายอำนาจเหล่านี้ และมองไปที่ตัวเจ้าพ่อหรือตัวผู้อุปถัมภ์ หรือบ้านได้เท่านั้น เพราะเครือข่ายชนชั้นนำนั้นมีหลายระดับ และมาจากหลายทิศทาง ตัวแสดงเหล่านั้นอาจไม่ใช่นักการเมืองโดยอาชีพ แต่อาจจะมาจากความเป็นพ่อค้า ดังนั้นภูมิหลังทั้งจากอาชีพ และจากชนชั้นต่างๆ จึงสำคัญและก่อรูปเป็นจักรกลเศรษฐกิจการเมืองรูปแบบใหม่ในพื้นที่ แต่ในขณะที่เดียวกันก็ต้องทำความเข้าใจคู่แข่งทางการเมืองที่อาจจะมีตำแหน่งอยู่ในบางส่วนเช่นกัน ภาพในระดับจุลภาคเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้เมื่อเรานำเอาประเด็นจักรกลการเมืองเข้ามาวิเคราะห์บริบทในการศึกษา และไม่ทำให้เป็นปัจจัยรองจากการทำความเข้าใจพลวัตของระบบอุปถัมภ์ในพื้นที่ที่มีกสนใจเฉพาะหัวขบวนเท่านั้น

ในอีกด้านหนึ่ง การทำความเข้าใจภูมิหลังและความเชื่อมโยงของจักรกลการเมืองเหล่านี้จะทำให้เราเข้าใจว่า จักรกลเหล่านี้อาจไม่ได้หายไป เมื่อเกิดการเลื่อนชั้นทางสังคม หรือยังอยู่ในพื้นที่เล็กๆ แต่เรากำลังพูดถึงจังหวัดสมุทรปราการซึ่งเป็นจังหวัดที่อยู่ติดกับกรุงเทพมหานคร มีประชากรเพิ่มขึ้น และมีมูลค่าทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นทุกปี ประเด็นที่ทำทนายจึงอยู่ที่ว่าเมื่อการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการเลือกตั้งในระดับจังหวัด ที่มีตัวแทนมาจากทุกพื้นที่ จะอธิบายอย่างไรว่าการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเพียงการเลือกตั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกแต่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีคณะทำงานย่อยในแต่ละพื้นที่ และในคณะทำงานย่อยเองก็มีความหลากหลายของสาขาอาชีพในแต่ละผู้สมัคร ยังไม่นับว่าผู้สมัครในระดับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นย่อมมีกลไกหัวคะแนนของตัวเอง ทั้งที่เป็นลูกน้อง และเป็นผู้นำทางสังคมในแต่ละพื้นที่

อนึ่ง ในการทำความเข้าใจจักรกลการเมืองนี้ สิ่งที่ต้องทำความเข้าใจเพิ่มเติมก็คือ เดิมทีแนวทาง

การวิเคราะห์แบบจักรกลการเมืองให้ความสำคัญกับคำอธิบายที่ว่า การยึดโยงกันอาจเกี่ยวข้องกับเรื่องของการเชื่อมโยงกับเครือข่ายผู้อพยพหรือคนชั้นล่างในสังคมอเมริกาที่ยังปรับตัวไม่ได้ทางสังคมและเศรษฐกิจ แต่มีอำนาจการเมืองในการลงคะแนนเสียง และจักรกลการเมืองมีลักษณะของการเกี่ยวข้องกับธุรกิจสีเทา แต่ข้อเสนอในบทความชิ้นนี้คือ การไม่ปิดโอกาสที่จะทำความเข้าใจว่า จักรกลการเมืองนั้นอาจมีพลวัตกลายเป็นจักรกลเศรษฐกิจการเมือง ที่มีความหมายว่า ในที่สุดแล้วเป้าหมายของการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองนั้นก็คือการขยายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ หรือการทำงานทางการเมืองคือ การประกอบธุรกิจรูปแบบหนึ่ง และสิ่งที่แตกต่างไปจากเดิมคือ การขยายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจอาจไม่ได้มีแค่ธุรกิจสีเทาที่ใช้อำนาจการเมืองเข้าไปปกป้อง แต่อาจหมายถึงการตั้งคำถามกับโครงการของรัฐเองที่นักการเมืองเหล่านี้เข้าไปเกี่ยวข้องและแสวงหาค่าเช่าผ่านการผลักดันและผลิตโครงการในฐานะแหล่งรายได้ทางเศรษฐกิจในตัวเอง อาทิ การสร้างโครงการต่างๆ ที่มีราคาแพง ด้วยคุณภาพ ล้มเหลว หรือมีข้อร้องเรียนจำนวนมาก หรือกล่าวง่ายๆ ว่า การเลือกตั้งท้องถิ่นในสมัยนี้อาจจะมีความหมายที่รักษาระบบอุปถัมภ์แต่จะเป็นไปไม่ได้ถ้าจักรกลการเมืองนั้นไม่เข้มแข็ง และจักรกลการเมืองเหล่านี้จำเป็นต้องหล่อเลี้ยงกันด้วยความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ และด้วยการกระจายอำนาจภายหลัง พ.ศ. 2540 ยิ่งทำให้งบประมาณของพื้นที่มีเพิ่มขึ้น และกลายเป็นพื้นที่ที่จะสร้างแรงจูงใจให้เกิดการเข้ามาสู่อำนาจเพื่อใช้งบประมาณเหล่านั้นในการแสวงหาความมั่งคั่งและหล่อเลี้ยงระบบอุปถัมภ์ไปในเวลาเดียวกัน ในแง่นี้ระบบเจ้าพ่อเดิมซึ่งอาจไม่ได้หายไป แต่ปรับตัวเพิ่มขึ้น ต่อรองกับเครือข่ายของตัวเองมากกว่าลักษณะทางวัฒนธรรมในแบบเดิมเท่านั้น

ในอีกด้านหนึ่ง การพัฒนาแนวคิดจักรกลการเมืองไม่ใช่แค่ใช้อย่างตรงไปตรงมา หรือปฏิเสธ ความสำคัญของแนวคิดดังกล่าวจะช่วยเสริมความเข้าใจใน

รายละเอียดและเห็นพลวัตของการทำความเข้าใจ เศรษฐศาสตร์การเมืองของชนชั้นนำในเมืองท้องถิ่นแบบที่ไอฟาร์ ถิ่นบางเตียวได้ศึกษา เพราะจะทำให้เราเข้าใจเครือข่ายทั้งหมดของจักรกลและการทำงานจริงในพื้นที่ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของระบบจักรกล ซึ่งอาจไม่ได้หมายความว่าจักรกลหรือผู้อุปถัมภ์นั้นหมดบทบาทลงแล้วมีอีกกลุ่มหนึ่งขึ้นมาแทน แต่อาจจะมาจากคนภายในจักรกลเดิมก็อาจจะเป็นได้

### จักรกลเศรษฐกิจการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ปี 2563: ลักษณะ ศูนย์กลาง และสมาชิกของจักรกลเศรษฐกิจการเมือง

เนื้อหาในส่วนนี้แนะนำเสนอลักษณะของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองที่ทำงานในการเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ปี 2563 รวมถึงชี้ให้เห็นศูนย์กลางของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองที่มีอำนาจในการขับเคลื่อนจักรกลเศรษฐกิจการเมือง ตลอดจนการอธิบายให้เห็นถึงสมาชิกรวมถึงบทบาทของบรรดาสมาชิกที่สังกัดอยู่ในจักรกลเศรษฐกิจการเมือง

#### 1. คุณลักษณะของจักรกลเศรษฐกิจการเมือง

จักรกลเศรษฐกิจการเมืองที่ขับเคลื่อนการเลือกตั้งและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการในปี 2563 มีลักษณะเป็นกลุ่มการเมืองที่เชื่อมโยงอย่างเป็นทางการผ่านการประกาศตัวเป็นผู้สนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองระดับชาติ และไม่เป็นทางการผ่านความสัมพันธ์ส่วนบุคคลกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติ แต่ในอีกด้านหนึ่งกลุ่มการเมืองดังกล่าวก็มีภาพลักษณ์ยึดโยงกับพื้นที่ในบางระดับ การแข่งขันเพื่อชิงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ปี 2563 มีกลุ่ม

การเมืองหลักที่ขับเคลื่อนอยู่ 2 กลุ่ม กล่าวคือ 1) กลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้า ซึ่งมีนางสาวนันทิดา แก้วบัวสาย เป็นตัวแทนกลุ่มลงสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และได้รับชัยชนะจนสามารถดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ คนปัจจุบัน และ 2) กลุ่มรวมพลังสมุทรปราการ ซึ่งมีนายอำนาจ รัศมิทัต เป็นแกนนำกลุ่มลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งสองกลุ่มการเมืองได้ประกอบสร้างจักรกลเศรษฐกิจการเมืองของฝ่ายตนเองเพื่อใช้แข่งขันในการเลือกตั้ง

ข้อมูลเบื้องต้นของกลุ่มการเมืองสามารถอธิบายโดยสังเขปได้ดังนี้ **กลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้า**เป็นกลุ่มการเมืองในระดับพื้นที่ซึ่งจัดตั้งมายาวนานกว่ากลุ่มรวมพลังสมุทรปราการ แต่เดิมกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าใช้ชื่อว่า “กลุ่มแสงทอง” แล้วจึงเปลี่ยนชื่อมาเป็นกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าในช่วงไม่เกิน 10 ปีที่ผ่านมา สาเหตุที่เปลี่ยนชื่อกลุ่มเป็นสมุทรปราการก้าวหน้าก็เพราะต้องการสะท้อนให้เห็นการทำงานของคนที่กลุ่มที่ช่วยพัฒนาพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการให้เจริญขึ้น (ผู้ใหญ่บ้านชายท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 5 เมษายน) จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า สมาชิกในกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าส่วนใหญ่คือ กลุ่มคนหรือเครือข่ายของกลุ่มคนที่อยู่ในโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในพื้นที่อยู่แล้ว กล่าวคือ สมาชิกกลุ่มมักดำรงตำแหน่งหรือเคยผ่านการดำรงตำแหน่งผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่แล้ว หรือเป็นญาติพี่น้องกับกลุ่มคนดังกล่าว (ผู้ใหญ่บ้านชายท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 5 เมษายน)

หากพิจารณารายละเอียดเชิงตัวบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะพบว่า ประวัติของผู้สมัครสอดคล้องไปกับข้อมูลข้างต้นเพราะผู้สมัครในกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าล้วนมีประสบการณ์การทำงานการเมืองในระดับท้องถิ่น

มาแล้ว อาทิ เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาแล้วเกือบ 12 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีเทศบาลนครปากน้ำ หรือมีความสัมพันธ์ในระดับเครือญาติกับผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าย่อมเกิดขึ้นเสมอ แต่ก็ดำเนินไปโดยไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกภายในเครือข่ายอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อมีผู้สมัครในกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าต้องการจะวางมือไม่เป็นที่ตัวแทนของกลุ่มเพื่อแข่งขันในการเลือกตั้ง ทางกลุ่มก็จะให้สิทธิแก่สมาชิกของกลุ่มที่จะวางมือเสนอชื่อคนที่เข้ามาเป็นตัวแทนเพื่อลงสมัครแข่งขันเลือกตั้งในอนาคต (ผู้ใหญ่บ้านชายท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 5 เมษายน)

หลักเกณฑ์ที่ผู้ต้องการวางมือจากกลุ่มใช้เพื่อเลือกตัวแทนให้เข้ามาสังกัดกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้ามักเลือกจากคนที่เคยสนับสนุนตนเองในการเลือกตั้งที่ผ่านมา หรือเลือกจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง เช่น นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงให้แก่ตนเองมาอย่างยาวนาน เพื่อให้มาเป็นตัวแทนของกลุ่มแข่งขันในเวทีระดับจังหวัด (ประธานชมรมศิษย์เก่าของมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งในพื้นที่, สัมภาษณ์, 2564, 9 เมษายน)

นอกจากภาพลักษณ์ของสมาชิกกลุ่มที่เน้นคนในพื้นที่หรือคนที่ทำงานในพื้นที่อย่างต่อเนื่องแล้ว ทางกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าก็มีความเชื่อมโยงกับการเมืองในระดับชาติทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกล่าวคือนางสาวนันทิดา แก้วบัวสาย อดีตภรรยาของนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม ซึ่งสมาชิกในตระกูล (นายอัศววัฒน์ อัศวเหม) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขต 1 ของจังหวัดสมุทรปราการในสังกัดพรรคพลังประชารัฐ จากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนทำให้ได้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ ปี 2562 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 5 คน จาก 7 คน ล้วนเป็นผู้สมัครและได้รับการสนับสนุนจาก

เครือข่ายของตระกูลอัครวิกรม และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง 5 คนดังกล่าวล้วนสังกัดอยู่กับพรรคพลังประชารัฐ (ผู้ใหญ่บ้านชายท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 5 เมษายน; ผู้ใหญ่บ้านหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 18 เมษายน; คณะกรรมการหมู่บ้านท่านหนึ่งในเขตอำเภอ บางพลี, สัมภาษณ์, 2564, 18 เมษายน) นอกจากนี้ความสัมพันธ์ที่มีกับพรรคการเมืองผ่านการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว นางสาว นันทิตา ยังมีความสัมพันธ์ในระดับเครือญาติกับแกนนำพรรค ภูมิใจไทย โดยบุตรสาวของผู้สมัครได้คบหาอยู่ด้วยกับ บุตรชายของแกนนำของพรรคภูมิใจไทย (ผู้ใหญ่บ้านชาย ท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 5 เมษายน)

**กลุ่มรวมพลังสมุทรปราการ** ก่อตั้งโดยนายอำนาจ รัศมีหัตถ์ ผู้เป็นแกนนำกลุ่ม โดยกลุ่มจัดตั้งขึ้นเพื่อการเลือกตั้งนายกและสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ปี 2563 วัตถุประสงค์ที่จัดตั้ง กลุ่มขึ้นมาก็เพื่อที่จะรวบรวมผู้คนที่มีความคิดทางการเมืองที่ตรงกัน และต้องการเปลี่ยนแปลงชั่วอำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่น (อดีตนายองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดสมุทรปราการท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 12 เมษายน) จากการสำรวจข้อมูลการหาเสียงของผู้สมัครที่ประกาศอย่างเป็นทางการว่าสังกัดอยู่ในกลุ่ม รวมพลังสมุทรปราการพบว่า มีผู้สมัครในนามกลุ่มรวม พลังสมุทรปราการในเขตอำเภอเมืองสมุทรปราการเพียง 5 เขตเท่านั้น ในพื้นที่อำเภออื่นๆ พบว่า ผู้สมัครของ กลุ่มลงสมัครรับเลือกตั้งในพื้นที่อำเภอบางพลี และ อำเภอพระประแดง ซึ่งเป็นฐานเสียงสำคัญของนายอำนาจ ผู้เป็นแกนนำกลุ่ม

นอกจากนี้แกนนำของกลุ่มมีความเชื่อมโยงกับการเมืองระดับชาติอย่างใกล้ชิด ดังจะเห็นได้ว่า นายอำนาจ รัศมีหัตถ์ เป็นอดีตนายองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดและมีความเชื่อมโยงกับพรรคภูมิใจไทย ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี 2554 นางสาวเรวดี รัศมีหัตถ์ บุตรสาวของนายอำนาจ ดำรง

ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขต 6 ในสังกัดพรรค ภูมิใจไทย ในปี 2564 แม้วางนางสาวเรวดีจะไม่ได้เป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็ยังเป็นสมาชิกพรรค ภูมิใจไทยและเป็นທີ່ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวง สาธารณสุข (นายอนุทิน ชาญวีรกูล) (อดีตนายกองค์การ บริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 12 เมษายน) นอกจากนี้ความเชื่อมโยงกับพรรค ภูมิใจไทยผ่านการเป็นสมาชิกพรรคของคนในครอบครัว แล้ว นายอำนาจยังมีความคุ้นเคยกับแกนนำของพรรค เพื่อไทยและพรรคเพื่อชาติ อาทิ นายประเสริฐ จันทรรวงทอง เลขาธิการพรรคเพื่อไทย และ นายสงคราม กิจเลิศไพโรจน์ อดีตหัวหน้าพรรคเพื่อชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างนายอำนาจกับพรรคเพื่อไทยก่อตัว ขึ้นเมื่อแกนนำพรรคเพื่อไทยได้มาปรึกษากับนายอำนาจ เรื่องการวางตัวผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัด พรรคเพื่อไทย (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมุทรปราการท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 12 เมษายน) สำหรับความสัมพันธ์กับนายสงคราม กิจเลิศไพโรจน์นั้น นายอำนาจคุ้นเคยกับนายสงคราม ตั้งแต่สมัย นายสงครามเป็นประธานหอการค้าจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งต้องมาติดต่อกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วงที่ นายอำนาจเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ ยังคงติดต่อกับความสัมพันธ์ที่ตีมาถึงปัจจุบัน (นักธุรกิจ รายใหญ่ในพื้นที่, สัมภาษณ์, 2564, 19 เมษายน)

จากข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นได้ว่า ลักษณะของ จักรกลเศรษฐกิจการเมืองในการเลือกตั้งองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดสมุทรปราการครั้งนี้ไม่สามารถประเมินอย่าง ง่ายๆ ได้เพียงว่าเป็นกลไกซึ่งเป็นตัวแทน/ภาพแทนของ พรรคการเมืองในระดับชาติที่ลงมาต่อสู้อันในระดับท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้นกลุ่มการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งใน จังหวัดสมุทรปราการเองก็ไม่ใช้ตัวแทนของท้องถิ่นเอง อย่างเป็นทางการ สมาชิกของกลุ่มทั้งที่อยู่เบื้องหน้า ในฐานะผู้สมัครและเบื้องหลังในฐานะคณะทำงาน ล้วนสะท้อนให้เห็นการประกอบสร้างกลุ่มที่ผนวกรวม

เครือข่ายความสัมพันธ์ในหลายชุด หลายระดับ และหลายรูปแบบกล่าวคือ มีทั้ง 1) ความสัมพันธ์ของสมาชิกในกลุ่มที่เชื่อมโยงกับพรรคการเมืองในระดับชาติอย่างเป็นทางการผ่านการส่งเครื่องญาติเข้าไปเป็นสมาชิกพรรคหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคการเมืองระดับชาติ 2) ความสัมพันธ์ของสมาชิกในกลุ่มที่เชื่อมโยงกับพรรคการเมืองระดับชาติที่ไม่เป็นทางการผ่านความสัมพันธ์หรือการช่วยเหลือกันทางการเมือง และ 3) ความสัมพันธ์ของสมาชิกในกลุ่มที่เชื่อมโยงกับนักธุรกิจและผู้นำในพื้นที่ผ่านระบบเครือญาติ ภูมิหลังด้านอาชีพและการดำรงตำแหน่งที่ผ่านมา ความเชื่อมโยงของสายสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกลุ่มการเมืองและเครือข่ายเหล่านี้คือส่วนหนึ่งที่ประกอบสร้างจักรกลการเมืองในระดับพื้นที่กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในกลุ่มการเมืองกับเครือข่ายต่างๆ จะเป็นกลไกช่วยคัดสรรคนเข้ามาเป็นสมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมืองเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ดีควรกล่าวถึงความเชื่อมโยงระหว่างการเปลี่ยนแปลงของการเมืองระดับชาติต่อการเมืองในระดับท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการเอาไว้ด้วย เพื่อเข้าใจพลวัตของการเมืองทั้ง 2 ระนาบ/ 2 ระดับ การพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างการเมืองระดับชาติกับการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการอาจต้องแยกพิจารณาออกเป็น 2 ส่วนคือ ความเชื่อมโยงกับการเมืองที่เป็นทางการ และความเชื่อมโยงกับการเมืองที่ไม่เป็นทางการ ในช่วงก่อนปี 2540 จนถึงก่อนการขึ้นมามีอำนาจของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ผู้นำและตัวแทนของกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นตัวแสดงที่สำคัญในการเมืองระดับชาติ ทั้งนี้ตัวแทนของกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าก็ยังคงครองอำนาจในการเมืองท้องถิ่นในบางจุดโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมือง อย่างไรก็ตามอย่างไรก็ดีภายหลังการขึ้นมามีอำนาจของรัฐบาลทักษิณพร้อมกับการเกิดขึ้นของขบวนการเคลื่อนไหวทาง

การเมืองแบบเสื้อสี ผู้นำและตัวแทนของกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าหลุดจากตำแหน่งที่เป็นทางการในการเมืองระดับชาติ แต่ยังคงครองตำแหน่งในการเมืองระดับท้องถิ่นได้ ภายหลังจากการรัฐประหารปี 2557 ผู้นำกลุ่มสมุทรปราการรุ่นที่ 2 ถูกดำเนินคดีและรับโทษในช่วงเวลาหนึ่งทำให้กลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าแทบจะยุติบทบาททางการเมืองที่เป็นทางการลงไป แต่เมื่อผู้นำกลุ่มพ้นจากการรับโทษแล้วก็กลับมามีตำแหน่งที่ไม่เป็นทางการในหลายตำแหน่ง โดยเฉพาะตำแหน่งในสมาคมภาคธุรกิจและกีฬาของจังหวัด ภายหลังจากคณะรัฐประหารปี 2557 เปลี่ยนผ่านไปสู่การก่อตั้งพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในการเมืองระดับชาติ ตัวแทนของกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าได้เข้าไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของคณะรัฐประหารและทำให้พรรคดังกล่าวมีชัยชนะเกือบทั้งหมดในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ ฐานจากการเมืองระดับชาติดังกล่าวส่งผลให้กลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าสามารถกลับมาชนะการเลือกตั้งและครองอำนาจในองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ

เมื่อเข้าใจลักษณะของกลุ่มการเมืองที่สำคัญในพื้นที่แล้ว จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจเพิ่มขึ้นว่า ศูนย์กลางของกลุ่มการเมืองทั้ง 2 คือใคร ด้วยเหตุว่าศูนย์กลางของกลุ่มการเมืองคือ กลไกสำคัญที่ทำหน้าที่รวบรวมเครือข่ายสมาชิก ผู้สนับสนุน และระดมทรัพยากร เพื่อผนึกให้จักรกลเศรษฐกิจการเมืองมีความแข็งแกร่ง เนื้อหาในส่วนต่อไปมุ่งอธิบายศูนย์กลางของกลุ่มการเมืองดังกล่าว

## 2. ศูนย์กลางของจักรกลเศรษฐกิจการเมือง

ศูนย์กลางของกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าคือ ตระกูลอัครวิทย์ และกลุ่มรวมพลังสมุทรปราการคือ ตระกูลรัศมีทัต ทั้ง 2 ตระกูลได้แข่งขันกันมาเกือบ 20 ปีในสนามการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับการเปลี่ยนแปลงขั้วอำนาจทางการเมืองในพื้นที่ไม่ปรากฏอย่างเด่นชัด เพราะขั้วอำนาจเดิมยังสามารถ

รวมตัวและประสานความร่วมมือกันได้อย่างต่อเนื่อง ผ่านการก่อตั้งกลุ่มสมุทรรปราการก้าวหน้า โดยเราอาจจัดให้กลุ่มสมุทรรปราการก้าวหน้าคือ จักรกลเศรษฐกิจการเมืองที่ครองอำนาจนำในพื้นที่สมุทรรปราการ ซึ่งสามารถผนวกรวมนักการเมืองท้องถิ่นและเครือข่ายต่างๆ ให้เกิดเป็นโครงสร้างเชิงสถาบันทำหน้าที่บัญชาการการเลือกตั้งตามจุดต่างๆ เพื่อระดมคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งและเครือข่าย

เมื่อแรกเริ่มแกนนำของทั้งสองตระกูลต่างประสานความร่วมมือในทางการเมืองเพื่อต่อสู้กับคู่แข่งทางการเมืองอีกฝ่ายหนึ่ง แต่ในระยะต่อมาเมื่อมีการแข่งขันกันทางการเมืองสูง ทั้งสองตระกูลก็กลายเป็นคู่แข่งทางการเมืองในท้ายที่สุด การแข่งขันทางการเมืองของสองตระกูลเริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปี 2547 การแข่งขันในสนามเลือกตั้งระดับจังหวัดครั้งนี้ นายอานวย รัชมิตต์ เป็นฝ่ายชนะในการเลือกตั้งรอบแรก อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้ใบเหลืองแก่นายอานวย ทำให้ต้องจัดการเลือกตั้งรอบสอง ผลการเลือกตั้งในรอบที่สองปรากฏว่านายสมพร อัสวเหม (น้องชายนายวิวัฒนา อัสวเหม) เป็นฝ่ายชนะและดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (วรพร อัสวเหม, 2548, น. 63) เมื่อนายสมพร อัสวเหม เสียชีวิตในขณะดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งในปี 2550 โดยนายอานวย รัชมิตต์ ได้รับชัยชนะในครั้งนี้ การต่อสู้ในสนามการเมืองระดับจังหวัดของทั้งสองตระกูลยังคงดำเนินต่อมาในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปี 2554 การเลือกตั้งครั้งนี้นายชนม์สวัสดิ์ อัสวเหม (บุตรชายนายวิวัฒนา อัสวเหม) เป็นฝ่ายได้ชัยชนะเหนือ นายอานวย รัชมิตต์ การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปี 2563 ก็เช่นกัน ทั้งสองตระกูลส่งผู้สมัครลงแข่งขันโดยตระกูลอัสวเหมส่ง นางสาวนันท์ดา แก้วบัวสาย (อดีตรรยานนายชนม์สวัสดิ์ อัสวเหม)

เป็นผู้สมัครชิงตำแหน่ง ในขณะที่ตัวแทนจากตระกูล รัชมิตต์ยังคงเป็นนายอานวยเช่นเดิม จากประวัติการแข่งขันทางการเมืองของทั้งสองตระกูล ควรที่จะต้องอธิบายให้เห็นกำเนิดและการเติบโตในเส้นทางการเมืองของทั้งสองตระกูล

### ตระกูลอัสวเหม

นับตั้งแต่ปี 2518-2544 ผู้นำคนสำคัญของตระกูล อัสวเหมในทางการเมืองคือ นายวิวัฒนา อัสวเหม เพราะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดสมุทรรปราการมาโดยตลอด อีกทั้งยังมีบทบาทในฐานะหัวหน้ากลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่จังหวัดสมุทรรปราการ รวมถึงบทบาทในพรรคการเมืองระดับชาติที่นายวิวัฒนาไปสังกัดอยู่ ไม่ว่าจะเป็นพรรคชาติไทย พรรคประชากรไทย และ พรรคราษฎร (ดู พรชัย เทพปัญญา และพงษ์ยุทธ สีฟ้า, 2548, น. 58-110) นายวิวัฒนาเริ่มเข้าสู่เส้นทางการเมืองผ่านการชักนำของนายสุทิน กลับเจริญ ผู้กว้างขวางและอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดสมุทรรปราการ ต่อมาเมื่อนายสุทินเผชิญปัญหาเรื่องการฟ้องร้องและคดีความต่างๆ นายวิวัฒนาจึงเป็นตัวแทนของนายสุทินลงสมัครรับเลือกตั้ง (นักธุรกิจรายใหญ่ในพื้นที่, สัมภาษณ์, 2564, 19 เมษายน) และได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนมาจนถึงปี 2544 จากคำบอกเล่าของแหล่งข้อมูลที่เฝ้าสังเกตเส้นทางการเมืองของนายวิวัฒนานับตั้งแต่เข้าสู่การเมืองสะท้อนให้เห็นแนวทางการหาเสียงที่เริ่มจากการเข้าหาผู้นำชุมชนในพื้นที่ อาทิ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และข้าราชการระดับสูงในพื้นที่เพื่อสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ในระดับตัวบุคคล และเมื่อหาเสียงเลือกตั้งก็จะให้ผู้นำเหล่านี้เป็นตัวกลางแนะนำตัวนายวิวัฒนา ให้ประชาชนในพื้นที่ได้รู้จัก (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรรปราการท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 12 เมษายน)

ตระกูลอัสวเหมมีฐานเสียงที่หนาแน่นในพื้นที่เขต

เมือง หรือที่คนในพื้นที่เรียกกันว่า “เขตปากน้ำ” ด้วยเหตุที่ครอบครัวของนายวัฒนาค้าขายผ้าอยู่ในตลาดปากน้ำ จึงทำให้รู้จักผู้คนในตลาดปากน้ำอย่างกว้างขวาง (นักธุรกิจรายใหญ่ในพื้นที่, สัมภาษณ์, 2564, 19 เมษายน) ในระยะต่อมานายวัฒนาหันมาประกอบธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ บริษัทค่าน้ำมัน และอื่นๆ ทั้งที่อยู่ในพื้นที่และนอกพื้นที่สมุทรปราการ (เมธี ปรีชา, 2542, น. 58-90) ธุรกิจของตระกูลอัสวเหมแม่ไม่ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดในรูปแบบของบริษัท ห้างร้าน หรือกิจการที่เป็นทางการซึ่งมีข้อมูลเผยแพร่ในฐานะข้อมูลการประกอบธุรกิจ แต่ก็เป็นที่ตระกูลที่มีทรัพยากรมากพอที่จะทุ่มเทและลงทุนในการหาเสียงเลือกตั้ง (ผู้ใหญ่บ้านชายท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 5 เมษายน)

จุดเปลี่ยนสำคัญของกลุ่มตระกูลอัสวเหมเกิดขึ้นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี 2544 เมื่อนายวัฒนาและสมาชิกในกลุ่มพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งให้กับผู้สมัครในสังกัดพรรคไทยรักไทย อย่างไรก็ตามสมาชิกในกลุ่มโดยเฉพาะเครือญาติและคนใกล้ชิดได้หันไปสู่สนามการเมืองในระดับท้องถิ่น อาทิ การส่งคนในกลุ่มลงชิงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกเทศมนตรีเทศบาลนครสมุทรปราการ รวมถึงมีคนในเครือข่ายเข้าไปอยู่ในองค์การทางธุรกิจระดับจังหวัดอย่างเช่น สมาคมหอการค้าจังหวัดสมุทรปราการ เพื่อกำกับกิจกรรมเศรษฐกิจการเมืองในระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นฐานของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้การเปลี่ยนตัวผู้นำของกลุ่มครั้งสำคัญเกิดขึ้นในปี 2551 เมื่อนายวัฒนาถูกศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาว่าใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมิชอบ ให้ลงโทษจำคุกเป็นเวลา 10 ปี ภายหลังมีคำพิพากษานายวัฒนาไม่ปรากฏตัวอย่างเป็นทางการอีกเลย (กฤตยาณี พิรุณเนตร, 2557, น. 57) สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้ศูนย์กลางของกลุ่มอัสวเหมเปลี่ยนถ่ายมายังนายชนม์สวัสดิ์ อัสวเหม (บุตรชายคนเล็กของ

นายวัฒนา) แม้วานายชนม์สวัสดิ์จะถูกคณะรักษาความสงบแห่งชาติออกคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการในเดือนมิถุนายน 2558 และถูกศาลฎีกาพิพากษาในเดือนสิงหาคม ปีเดียวกันให้รับโทษจำคุก 1 ปี 6 เดือน อันเนื่องมาจากการทุจริตการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลนครสมุทรปราการ ปี 2542 (คุมตัว, 2558, 4 สิงหาคม, น. 1) แต่เงื่อนไขดังกล่าวไม่ได้ทำให้ศูนย์กลางอำนาจของกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าเปลี่ยนแปลงไป เมื่อนายชนม์สวัสดิ์รับโทษและออกจากรือนจำแล้ว ศูนย์กลางของกลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้ายังคงเป็นนายชนม์สวัสดิ์เช่นเดิม ยิ่งไปกว่านั้นอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มอัสวเหมดูราวกับว่าจะถูกสถาปนาให้กลับคืนมาใกล้เคียงกับช่วงที่นายวัฒนาสามารถควบคุมพื้นที่ได้ทั้งหมด ดังจะเห็นได้จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดสมุทรปราการ ปี 2562 ผู้สมัครจากพรรคพลังประชารัฐที่กลุ่มอัสวเหมสังกัดอยู่สามารถได้ชัยชนะใน 5 จาก 6 เขต ชัยชนะดังกล่าวทำให้เครือข่ายของนักการเมืองในระดับท้องถิ่นเข้ามาสังกัดอยู่กับกลุ่มอัสวเหมมากขึ้น (ผู้ใหญ่บ้านชายท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 5 เมษายน)

ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี 2562 และการเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการชวนให้ตั้งคำถามต่อไปว่า แม้ว่าศูนย์กลางของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองจะมีภาพลักษณ์ที่ผิวพ่นกับการทุจริตและเคยรับโทษตามคำพิพากษาของศาล แต่ทำไมผู้คนในพื้นที่ยังคงลงคะแนนเสียงเพื่อให้กลุ่มสมุทรปราการก้าวหน้าได้รับชัยชนะ ข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดสมุทรปราการพบว่า ตัวผู้สมัครและการสังกัดกลุ่มการเมืองในท้องถิ่นที่ตนเองรู้จักคุ้นเคยเป็นปัจจัยอันดับ 1 และ 2 ที่ตัวอย่างส่วนใหญ่ใช้เพื่อตัดสินใจเลือก ความเห็นดังกล่าวสะท้อนว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งมักเลือกคนที่ตนเองมั่นใจว่าจะได้

ชัยชนะอย่างแน่นอนเพื่อให้เครือข่ายระบบอุปถัมภ์เดิมที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตยังคงอยู่ต่อไป เพราะหากเลือกคนใหม่จากเครือข่ายที่ตนเองไม่คุ้นชิน เครือข่ายระบบอุปถัมภ์ที่เคยดำรงอยู่อาจเปลี่ยนแปลงอย่างไม่รู้ทิศทาง และมีผลกระทบต่อชีวิตของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังไม่มีตัวเลือกอื่นที่ทำให้ตนเองมั่นใจได้ว่า หากเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจแล้วตนเองจะไม่ได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงนั้น

### ตระกูลรัศมีทัต

กลุ่มตระกูลรัศมีทัตมีนายอำนวย รัศมีทัต เป็นศูนย์กลางของกลุ่ม อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มรัศมีทัตสร้างรากฐานทางการเมืองจากการสืบทอดความเป็นผู้นำในระดับชุมชนกล่าวคือ นายอำนวยสำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนอำนวยศิลป์และมีพรรคพวกอยู่มากในสมัยเรียน จึงมีความคิดอยากเป็นผู้นำชุมชนเพื่อช่วยเหลือผู้คน ความคิดดังกล่าวผลักดันให้นายอำนวยเริ่มเข้าสู่เส้นทางการเมืองจากการดำรงตำแหน่งกำนันที่ตำบลบางน้ำผึ้ง อำเภอพระประแดง เป็นเวลา 22 ปี หากสืบทอดไปในรุ่นบิดาของนายอำนวยจะพบว่า บิดาของนายอำนวยเองก็ดำรงตำแหน่งเป็นกำนันเช่นกัน และเคยมีโอกาสช่วยนายวัฒนา อัศวเหม หาเสียงในพื้นที่ (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 12 เมษายน) นายอำนวยหันเหเข้าสู่สนามการเมืองในระดับจังหวัดในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ปี 2547 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แม้นายอำนวยจะได้รับชัยชนะจากคะแนนเสียงของประชาชน แต่ก็ถูกคณะกรรมการเลือกตั้งตัดสินให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ นายอำนวยมาประสบความสำเร็จและได้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการเลือกตั้ง ปี 2550

เมื่อนายอำนวยมีบทบาททางการเมืองในระดับจังหวัดแล้ว นายอำนวยได้ผลักดันให้สมาชิกในกลุ่ม

โดยเฉพาะที่เป็นเครือข่ายเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับประเทศและพื้นที่ อาทิ นางสาวเรวดี รัศมีทัต ซึ่งเป็นลูกสาวของนายอำนวย ได้รับชัยชนะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตอำเภอพระประแดงในการเลือกตั้ง ปี 2544 และ 2548 นอกจากนี้บุตรชายของนายอำนวยล้วนดำรงตำแหน่งทางการเมืองในพื้นที่แทบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นนายสมปอง รัศมีทัต ที่ดำรงตำแหน่งกำนันตำบลบางยอ และนายสำเนา รัศมีทัต อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง ความอาวุโสในระบบเครือข่ายรวมถึงบารมีในทางการเมืองยังทำให้นายอำนวยเป็นศูนย์กลางกลุ่มรวมพลังสมุทรปราการ และอาจส่งผ่านเครือข่ายไปสู่ นางสาวเรวดี รัศมีทัต ผู้เป็นบุตรสาวที่แม้ไม่ได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่ยังคงทำงานทางการเมืองร่วมกับพรรคภูมิใจไทยในตำแหน่งสมาชิกพรรคและที่ปรึกษา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 12 เมษายน)

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบภูมิหลังของทั้ง 2 ตระกูลการเมืองจะพบประเด็นที่เกี่ยวข้องกับตัวแสดงที่เข้ามาเป็นศูนย์กลางอำนาจของกลุ่มการเมืองในพื้นที่ได้อย่างน้อย 3 ประเด็นกล่าวคือ ประเด็นแรก การสร้างฐานอำนาจเพื่อเป็นศูนย์กลางของกลุ่ม กลุ่มอัศวเหมสร้างฐานอำนาจเพื่อเข้าสู่การเมืองจากการไปมีปฏิสัมพันธ์กับการเมืองในระดับจังหวัดและระดับชาติผ่านการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์และสร้างความใกล้ชิดกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการระดับสูงในจังหวัด และเครือข่ายนักธุรกิจของจังหวัด ในขณะที่กลุ่มรัศมีทัตเริ่มสร้างฐานทางการเมืองจากพื้นที่ระดับตำบล และสร้างปฏิสัมพันธ์กับผู้นำชุมชนในระดับพื้นที่

ประเด็นที่สอง การขยายฐานอำนาจและเครือข่ายทางการเมือง กลุ่มอัศวเหมมีความพยายามผนวกรวมเครือข่ายย่อยๆ ในระดับพื้นที่เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของ

กลุ่ม และสร้างจักรกลทางการเมืองของกลุ่มในนาม สมุทรปราการก้าวหน้า เพื่อขยายฐานอำนาจและเครือข่ายทางการเมืองให้ครอบคลุมทั้งจังหวัด ยิ่งไปกว่านั้น กลุ่มอศวเหมใช้ทั้งระบบเครือข่ายและการคิดสรรคนอกที่มีบทบาทสำคัญในพื้นที่เข้ามาเป็นสมาชิกในเครือข่าย สำหรับกลุ่มรัศมีทัต การสร้างเครือข่ายทางการเมืองมักจำกัดอยู่ในเขตพื้นที่ย่อยระดับตำบลหรืออำเภอ อาทิ ตำบลบางน้ำผึ้ง อำเภอพระประแดง เป็นสำคัญ อีกทั้งกลุ่มรัศมีทัตวางเครือข่ายทางการเมืองโดยอิงกับระบบเครือข่ายเป็นสำคัญกล่าวคือ ผลักดันให้คนในครอบครัวเข้าไปอยู่ในตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญต่อการค้ำจุนเครือข่ายทางการเมืองของกลุ่ม

ประเด็นที่สาม การสืบทอดและส่งต่อสถานะศูนย์กลางของกลุ่มการเมือง กลุ่มอศวเหมได้ผ่านการผลัดเปลี่ยนผู้นำกลุ่มจากรุ่นหนึ่งมาสู่อีกรุ่นหนึ่งอย่างราบรื่นและไม่ปรากฏให้เห็นความแตกแยกของเครือข่ายอย่างเด่นชัด จึงทำให้กลุ่มอิทธิพลและเครือข่ายย่อยๆ ในพื้นที่มองเห็นทิศทางและสามารถคาดการณ์การดำเนินการทางการเมืองได้ชัด เป็นเหตุให้เครือข่ายย่อยๆ ในพื้นที่จึงทยอยเข้ามาสังกัดในกลุ่มอศวเหมในทางกลับกัน กลุ่มรัศมีทัตยังไม่เกิดการเปลี่ยนผู้นำกลุ่มอย่างชัดเจน อีกทั้งทายาทที่จะขึ้นมาเป็นผู้นำกลุ่มก็ไม่มีตำแหน่งที่เป็นทางการในพื้นที่ จึงทำให้ทิศทางและการคาดการณ์กิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มมีความผันผวนสูง จึงทำให้เครือข่ายและอิทธิพลของกลุ่มรัศมีทัตถดถอยลงไป

จากการอธิบายภูมิหลังของสองกลุ่มการเมืองหลักที่ต่อสู้กันในสนามการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ คงทำให้เห็นได้ว่าการแข่งขันกันทางการเมืองไม่ใช่เพียงดำเนินไปในลักษณะหัวหน้าของกลุ่มต่อสู้กัน หรือแข่งขันกันด้วยปริมาณเงินที่ฝ่ายใดจะให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มากกว่ากัน ปัจจัยชี้ขาดชัยชนะของการเลือกตั้งในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมี

มากกว่าศูนย์กลางของกลุ่มและปริมาณเงินกล่าวคือ “ปัจจัยการสร้างเครือข่ายสมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมือง” ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญที่จะช่วยดำรงรักษาให้จักรกลการเมืองอยู่ได้อย่างต่อเนื่อง

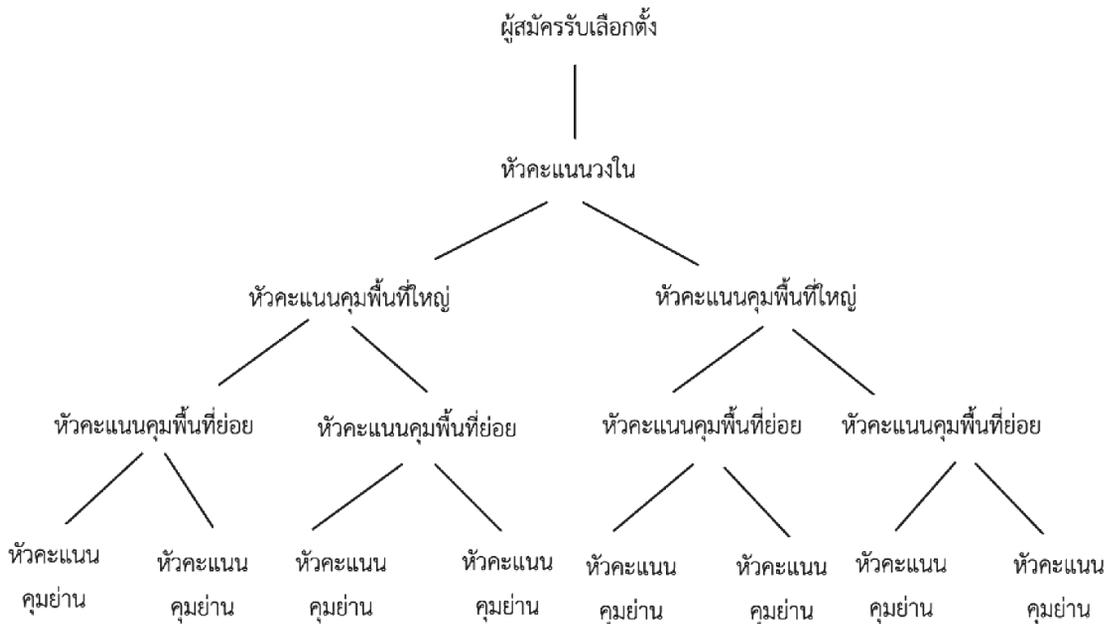
### 3. เครือข่ายสมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมือง

การคิดสรรห้วคະแนนให้เข้ามาเป็นสมาชิกของจักรกลการเมือง ช่วยขับเคลื่อนจักรกลเศรษฐกิจการเมืองของแต่ละฝ่ายให้ทำงานทั้งในช่วงเลือกตั้งและหลังเลือกตั้ง รวมถึงสามารถดำรงรักษาให้จักรกลเศรษฐกิจการเมืองอยู่ได้อย่างต่อเนื่องจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและอำนาจที่แลกเปลี่ยนกันระหว่างสมาชิกในจักรกล ข้อมูลจากการศึกษา 2 กลุ่มการเมืองในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการพบว่า สมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมืองประกอบด้วย กลุ่มนักการเมืองในท้องถิ่น อาทิ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล กลุ่มข้าราชการประจำในพื้นที่ กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มนักการเมืองระดับชาติ รวมถึงกลุ่มผู้นำชุมชนที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ อาทิ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อาสาสมัครสาธารณสุข ประธานชมรมหรือประธานกลุ่มทางสังคม บทบาทของสมาชิกในจักรกลการเมืองล้วนมีตำแหน่งที่เป็นทางการ กล่าวอย่างง่าย ๆ ได้ว่า สมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมืองล้วนมีอาชีพเป็นของตนเอง ไม่ใช่เพียงผู้รอคอยรับผลประโยชน์ในห้วงวันเลือกตั้งเท่านั้น แต่มีตำแหน่งการทำงานที่จักรกลเศรษฐกิจการเมืองสามารถเข้าไปค้ำจุนและตอบแทนผลประโยชน์ให้ได้เมื่อจักรกลเศรษฐกิจการเมืองสามารถทำงานจนประสบความสำเร็จสามารถสร้างชัยชนะในแก่สมาชิกของทางการเมืองที่จักรกลเศรษฐกิจการเมืองนั้นทำงานให้ อีกทั้งหัวหน้าคະแนนก็มีลักษณะที่สิ้นไหลสามารถเปลี่ยนจากการเป็นสมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมืองของฝ่ายหนึ่งไปเป็นสมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมืองของอีกฝ่าย

ได้เสมอ เมื่อทิศทางการทำงานของจักรกลเศรษฐกิจ การเมืองเก่าเริ่มอ่อนแอ ไร้ทิศทาง และไร้ศูนย์กลางที่มี

กลเศรษฐกิจการเมือง ทั้งนี้อาจจัดวางโครงสร้าง เครื่องขยายสมาชิกของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองได้ตาม แผนภาพ 1.1

แผนภาพ 1.1: โครงสร้างเครือข่ายสมาชิกของจักรกลเศรษฐกิจการเมือง



ที่มา: รวบรวมและประมวลโดยผู้เขียน

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดสมุทรปราการปี 2563 นักการเมืองท้องถิ่น และเครือข่ายนักการเมืองท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญ ในฐานะกลไกการระดมคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับ เลือกตั้งทั้งในระดับตัวสมาชิกสภาและนายกองค์การ บริหารส่วนจังหวัด โดยนักการเมืองและเครือข่าย ทางการเมืองซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกระดมคะแนนเสียง ให้แก่ผู้สมัครประกอบไปด้วย ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลจากการศึกษาทำให้ได้ ข้อสรุปว่านักการเมืองท้องถิ่นและเครือข่ายมักทำหน้าที่ เป็น “สมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมือง” ที่ไม่เพียง คอยสนับสนุนตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ยังช่วยค้ำจุน

กลุ่มการเมืองของฝ่ายตนด้วย โดยมีบทบาทสำคัญอย่าง น้อยสามด้าน กล่าวคือ

ด้านแรก บทบาทด้านการประชาสัมพันธ์ นักการเมืองท้องถิ่นและเครือข่ายจะทำหน้าที่คอย ประชาสัมพันธ์และแนะนำผู้สมัครให้แก่คนในพื้นที่ รวมถึงเมื่อผู้สมัครต้องการลงพื้นที่พบปะประชาชน ในเขตที่นักการเมืองท้องถิ่นดูแล นักการเมืองคนนั้น ก็จะเป็นผู้วางแผนและนำทางการลงพื้นที่ ตลอดจน การเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมในพื้นที่

ด้านที่สอง บทบาทด้านการส่งผ่านทรัพยากรจาก ผู้สมัครรับเลือกตั้งไปยังผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมือง ท้องถิ่นและเครือข่ายมักช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งใน

การกระจายทรัพยากรทั้งในรูปของเงินและการช่วยเหลือผ่านสิ่งของและนโยบายการพัฒนา การติดต่อเข้าถึงตัวผู้สมัคร รวมถึงเป็นตัวกลางเพื่อหาข้อตกลงด้านการพัฒนาพื้นที่ซึ่งประชาชนเรียกร่องและผู้สมัครรับเลือกตั้งมีศักยภาพที่จะตอบสนองได้

ด้านที่สาม บทบาทด้านการติดตามสถานการณ์ การหาเสียง คະแนนนิยม และการเลือกตั้ง นักการเมืองท้องถิ่นและเครือข่ายจะคอยติดตามกระแสของผู้สมัครรับเลือกตั้งในพื้นที่ เพื่อจะนำข้อมูลดังกล่าวไปวางแผนทางการหาเสียง บทบาทด้านการติดตามสถานการณ์จะยิ่งมีความสำคัญมากขึ้นในวันเลือกตั้งและการนับคะแนนเสียง ด้วยเหตุว่านักการเมืองท้องถิ่นสามารถส่งคนในเครือข่ายให้เข้าไปสังเกตการณ์หน้าหน่วยเลือกตั้งเพื่อช่วยประเมินการมาใช้สิทธิเลือกตั้งของฐานคะแนนเสียงฝ่ายตน หากฐานคะแนนเสียงฝ่ายตนเองมาใช้สิทธิน้อย นักการเมืองท้องถิ่นเหล่านี้จะส่งคนในเครือข่ายให้ไปเชิญชวนหรือกระตุ้นให้ฐานเสียงฝ่ายตนเองออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง การติดตามตรวจสอบการนับคะแนนหลังจากปิดหีบเลือกตั้งเป็นอีกบทบาทสำคัญของนักการเมืองท้องถิ่นและเครือข่าย โดยนักการเมืองท้องถิ่นและเครือข่ายจะคอยไปสังเกตการณ์การนับคะแนนในเขตเลือกตั้งซึ่งอยู่ในพื้นที่ของตนเอง และช่วยรายงานผลคะแนนกลับไปให้ผู้สมัคร รวมถึงคอยเก็บข้อมูลที่สุ่มเสี่ยงต่อการทุจริต อาทิ การนับคะแนนผิด หรือการใช้ดุลยพินิจของกรรมการในหน่วยเลือกตั้งที่อาจผิดพลาด ข้อมูลเหล่านี้อาจนำไปสู่การฟ้องร้องฝ่ายตรงข้ามหากฝ่ายตนเองพ่ายแพ้ หรือเป็นประโยชน์ในการแก้ต่างให้กับตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งหากมีการร้องเรียน

อย่างไรก็ตามควรตั้งคำถามต่อไปอีกว่า เมื่อสมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมืองมีความสั่นไหว และสามารถเปลี่ยนแปลงเข้าไปเป็นสมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมืองอื่นได้อยู่เสมอตามที่กล่าวในข้างต้นแล้วนั้น

จักรกลเศรษฐกิจการเมืองมีวิธีการอย่างไรที่จะผนึกให้สมาชิกสังกัดอยู่ในกลุ่มของตนต่อไป รวมถึงสามารถขยายเครือข่ายสมาชิกเพื่อประกอบสร้างจักรกลเศรษฐกิจการเมืองให้มีขนาดใหญ่ขึ้นและสามารถควบคุมพื้นที่ได้อย่างกว้างขวาง ข้อมูลชี้ให้เห็นว่าเครือข่ายของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองที่ครองอำนาจอยู่เดิมใช้การจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกเพื่อกำกับและต่อรองให้นักการเมืองท้องถิ่นเข้ามาเป็นสมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมืองฝ่ายตนเอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการมีงบประมาณราว 3,000 ล้านบาทต่อปี ด้วยงบประมาณด้านการลงทุนที่มีจำนวน 1 ใน 3 ของงบประมาณทั้งหมด (อดีตนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 12 เมษายน) ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถสร้างอิทธิพลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างได้ผ่านการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนโครงการต่างๆ ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

กระบวนการผันงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเริ่มต้นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างทำคำขอรับการสนับสนุนงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และส่งคำขอนั้นมายังผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วจะส่งคำขอนั้นไปยังนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนำคำขอรับการสนับสนุนงบประมาณเข้าไปพิจารณาในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในขั้นตอนการพิจารณานั้น ฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะพิจารณาคำขอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกัน และจะกำหนดความสำคัญก่อนหลังว่าโครงการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดควรได้รับการสนับสนุนเป็นกลุ่มแรกๆ รวมถึงกำหนดจำนวนงบประมาณที่จะให้การสนับสนุนด้วยเงื่อนไขการพึงพิงงบประมาณสนับสนุนจากองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดทำให้นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างกลายเป็นกลไกที่ช่วยระดมคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เคยอยู่ในอำนาจมาก่อน เพราะหากไม่สนับสนุนก็จะกระทบต่องบประมาณที่เคยได้รับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 12 เมษายน)

อย่างไรก็ดี นักการเมืองท้องถิ่นและเครือข่ายบางพื้นที่ก็ไม่ได้สยบยอมต่ออิทธิพลทางงบประมาณที่ดูแลโดยจักรกลเศรษฐกิจการเมืองที่ครองอำนาจอยู่นักการเมืองท้องถิ่นที่สามารถท้าทายกับอำนาจของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองที่ครองอำนาจอยู่ได้มักมีลักษณะร่วมกันคือ ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณเพียงพอที่จะไม่ต้องพึ่งพิงงบประมาณสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มักตั้งอยู่ในพื้นที่เขตอุตสาหกรรม พื้นที่แหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง และพื้นที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของโครงสร้างการคมนาคมขนาดใหญ่ (สนามบิน) อาทิ เทศบาลตำบลบางปู เทศบาลเมืองลัดหลวง องค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง หรือองค์การบริหารส่วนตำบลหนองปรือ เป็นต้น (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 12 เมษายน)

### การทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมือง

เนื้อหาในส่วนนี้มุ่งตอบคำถามว่า จักรกลเศรษฐกิจการเมืองทำงานหรือปฏิบัติการอย่างไรในการเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ปี 2563 ข้อค้นพบชี้ให้เห็นว่า จักรกลเศรษฐกิจการเมืองทำงานใน 3 ด้านหลักคือ การทำงานแบบเปิดเผย ปิดลับ และการกำกับดูแลงบประมาณและโครงการด้านการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

### 1. การทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองแบบเปิดเผย

การทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองในด้านนี้มักเป็นกิจกรรมที่เปิดเผยและไม่สุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดกฎหมายจนเป็นเหตุให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งถูกร้องเรียนได้ภายหลัง ตัวอย่างการทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองแบบเปิดเผยคือ การช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งในฐานะผู้จัดการการลงพื้นที่พบปะประชาชน การลงพื้นที่ของทั้ง 2 กลุ่มการเมืองมีลักษณะที่สอดคล้องคือ การลงพื้นที่แบบเป็นกลุ่มก้อน ซึ่งมีทั้งตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง และสมาชิกของจักรกลเศรษฐกิจการเมือง ซึ่งเป็นผู้คุ้นเคยกับพื้นที่ค่อยทำหน้าที่เป็นผู้จัดการการลงพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกย่านสำหรับการลงพื้นที่ การเดินเคียงข้างกับผู้สมัครเพื่อแนะนำผู้คนที่ผู้สมัครต้องพบปะ รวมถึงทำหน้าที่เป็นผู้รับฟังปัญหา และเป็นนายหน้าผู้นำคำร้องขอของประชาชนมานำเสนอต่อตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่เพียงแต่การทำงานแบบเปิดเผย จักรกลเศรษฐกิจการเมืองยังทำหน้าที่แบบลับ ซึ่งไม่ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจน

### 2. การทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองแบบลับ

การทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองแบบปิดลับมักเกี่ยวพันโดยตรงกับการทำงานของหัวคะแนน โดยหัวคะแนนอาจจำแนกได้เป็นสองกลุ่มหลักคือ หัวคะแนนที่อยู่ในโครงสร้างอำนาจที่เป็นทางการ และหัวคะแนนที่อยู่นอกโครงสร้างอำนาจที่เป็นทางการ แต่เมื่อหัวคะแนนต้องลงมือดำเนินการหาเสียงให้แก่ผู้สมัคร หัวคะแนนทั้งสองกลุ่มจะประสานความร่วมมือและทำงานร่วมกันในพื้นที่ หัวคะแนนประเภทแรกมักพบเห็นได้จากผู้มีตำแหน่งทางการเมืองในระดับพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกและสมาชิกสภาเทศบาล นายกและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่ และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านสำหรับหัวคะแนนอีกกลุ่มหนึ่งมักไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมืองในพื้นที่ แต่มีบารมีหรือเป็นหัวหน้ากลุ่มของประชาชนจำนวนหนึ่งในพื้นที่ รวมถึงเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจในบางระดับจากผู้คนในพื้นที่ หัวคะแนนในกลุ่มนี้ประกอบไปด้วย ประธานกลุ่มสตรีแม่บ้าน ประธานและสมาชิกอาสาสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ประธานชมรมผู้สูงอายุ ประธานสมาคมกีฬา กลุ่มธุรกิจสีเทา ข้าราชการที่เกษียณแล้ว เครือญาติของผู้สมัคร และอาจรวมไปถึงคนที่เคยลงสมัครรับการเลือกตั้งในตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกเทศบาล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ไม่ชนะการเลือกตั้ง คนเหล่านี้ถือว่าเป็นที่รู้จักของคนในพื้นที่แล้วและมักจะถูกติดต่อให้เป็นหัวคะแนนได้ (ผู้ใหญ่บ้านหญิงท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 18 เมษายน; ประธานชมรมศิษย์เก่าของมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งในพื้นที่, สัมภาษณ์, 2564, 9 เมษายน)

อย่างไรก็ดี ข้อค้นพบจากการศึกษาเผยให้เห็นว่า หัวคะแนนไม่ใช่เพียงแค่ “คนวิ่งเงิน” ในแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือหัวคะแนนเป็นเพียงลูกน้องของนักการเมืองที่มีตำแหน่ง เพราะเหตุว่าหัวคะแนนมีความเป็นสถาบันที่ผนวกอยู่ในจักรกลเศรษฐกิจการเมือง หัวคะแนนทำงานคนเดียวไม่ได้แต่มักประกอบกันเป็นเครือข่ายเพื่อให้การทำงานของหัวคะแนนครอบคลุมและประสานข้ามพื้นที่ได้ หัวคะแนนเหล่านี้ไม่ใช่เพียงแค่มารับเงินในวันเลือกตั้งและไร้ตัวตนภายหลังการเลือกตั้ง แต่หัวคะแนนเหล่านี้ต้องทำงานในพื้นที่ตลอดเวลาและสม่ำเสมอ โดยหัวคะแนนที่มีตำแหน่งทางการเมืองอย่างเป็นทางการ อาทิ ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประธานชุมชน หรือประธานสมาคมหรือชมรมในพื้นที่ ล้วนต้องทำงานตามหน้าที่และภาระความรับผิดชอบตามตำแหน่ง ในขณะที่กลุ่มหัวคะแนนผู้ไม่มีตำแหน่งหน้าที่อย่างเป็นทางการ อาทิ เจ้าของธุรกิจสีเทา และผู้อาวุโสในชุมชน เป็นต้น ก็ล้วนต้องทำหน้าที่ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อสร้างอำนาจบารมีที่สามารถชักจูงและกำกับ

ผู้คนจำนวนหนึ่งได้ การทำงานของหัวคะแนนเหล่านี้ไม่ได้ทำงานอย่างไร้ทิศทาง หากแต่ผนวกรวมกันเป็นองค์กรที่คอยทำงานทั้งในช่วงการเลือกตั้งและหลังการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการสร้างระบบอุปถัมภ์ผ่านงบประมาณ โครงการ และการจัดสวัสดิการต่างๆ ให้แก่คนในพื้นที่ การขยายเครือข่ายของหัวคะแนนโดยคัดเลือกผู้มีทักษะในการเป็นหัวคะแนนให้เข้ามาอยู่ในเครือข่ายเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้เครือข่ายหัวคะแนนยังต้องทำหน้าที่ด้านการข่าวเพื่อเก็บข้อมูลและตรวจตราความต้องการ ขอร้องเรียน หรือความเปลี่ยนแปลงของคะแนนนิยมต่อจักรกลเศรษฐกิจการเมืองในพื้นที่

การทำงานของเครือข่ายหัวคะแนนในจักรกลเศรษฐกิจการเมืองหนึ่งๆ ย่อมได้ผลตอบแทนทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง เครือข่ายหัวคะแนนในจักรกลเศรษฐกิจการเมืองหนึ่งๆ สามารถแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ผ่านส่วนแบ่งและส่วนเกินที่เกิดจากโครงการภาครัฐที่ดำเนินการโดยสมาชิกในจักรกลการเมืองที่มีตำแหน่งอย่างเป็นทางการ อาทิ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับผลตอบแทนในทางการเมือง หัวคะแนนที่เป็นสมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมืองหนึ่งๆ ย่อมมีโอกาสที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่งในโครงสร้างที่เป็นทางการผ่านการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้ง โดยจักรกลเศรษฐกิจการเมืองอาจตัดสินใจเลือกให้สมาชิกเป็นตัวแทนของกลุ่มเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งที่ว่างลง เมื่อทางกลุ่มได้ชัยชนะสมาชิกคนอื่นๆ ในจักรกลการเมืองก็มีโอกาสที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เข้าไปมีตำแหน่งในโครงสร้างที่เป็นทางการ อาทิ รองนายกเทศมนตรี รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ปรึกษา หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี พฤติกรรมการหาเสียงแบบปิดลับไม่ได้มีเพียงแต่ปฏิบัติการของหัวคะแนนเท่านั้น แต่ยังมี การหาเสียงผ่านโครงการและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะนำเสนอในส่วนต่อไป

### 3. การทำงานของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองผ่าน การกำกับดูแลงบประมาณและโครงการด้านการพัฒนา ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

จักรกลเศรษฐกิจการเมืองทำหน้าที่บริหารจัดการ โครงการใน 2 ประเภทคือ โครงการเกี่ยวกับการพัฒนา ด้านสวัสดิการให้แก่ผู้คนในพื้นที่ และโครงการด้านการพัฒนาพื้นที่ซึ่งให้การสนับสนุนแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นระดับล่าง โครงการประเภทแรกมักเกี่ยวข้อง กับการจัดกิจกรรมเพื่อดูแลผู้คนในพื้นที่ หรือเน้น การดูแลสมาชิกในจักรกลเศรษฐกิจการเมือง รวมถึง ฐานเสียงผู้สนับสนุนจักรกลเศรษฐกิจการเมือง เนื้อหา ของโครงการประเภทรุ่นนี้มักเป็นกิจกรรมการไปทัศนศึกษา การดูงาน การจัดเลี้ยง หรือการอบรมนอกพื้นที่ทั้งใน และต่างประเทศ ทั้งนี้ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะคัดสรรคนหรือตัวแทนในพื้นที่ไปเข้าร่วมกิจกรรม เหล่านั้นโดยไม่มีค่าใช้จ่ายใด ๆ โครงการด้านการพัฒนา สวัสดิการเช่นนี้ถูกผลักดันในระดับพื้นที่ด้วยเช่นกัน แต่จะเป็นการเข้าไปปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้าง สร้างอาคาร สร้างอุปกรณ์หรือเครื่องมือที่ทำให้ผู้คนในพื้นที่มีคุณภาพ ชีวิตที่ดีขึ้น เช่น การสร้างโรงเรียนเพาะเห็ด การสร้าง ศูนย์ฝึกอาชีพ การสร้างตลาด หรือการสร้างจุดท่องเที่ยว เป็นต้น

โครงการประเภทที่สองเกี่ยวข้องกับการจัดสรร งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่ออุดหนุน โครงการด้านการพัฒนาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับล่าง อาจยกตัวอย่างเพื่อขยายความข้างต้นได้ว่า เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ดูแล โครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่รับผิดชอบ อาทิ ถนน ศูนย์เด็กเล็ก โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล วัด หรือ โรงเรียน แต่งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับล่างมีไม่เพียงพอ และจำเป็นต้องขอรับ การสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด เสมอ ความผูกพันกันทางงบประมาณเช่นนี้เองทำให้

จักรกลเศรษฐกิจการเมืองที่ครองอำนาจอยู่เดิม สามารถ ต่อรองกับบรรดาผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับล่าง ทั้งในแง่การร้องขอให้ช่วยหาเสียงและระดม คณะแนนเสียงให้แก่ฝ่ายตนเอง เพราะหากผู้บริหาร ท้องถิ่นเหล่านั้นไม่ยอมช่วยหาเสียงและระดมคณะแนน เสียงให้แก่ผู้สมัครของจักรกลเศรษฐกิจการเมือง ก็จะต้องเผชิญกับการตัดงบประมาณหรือปฏิเสธ การให้งบประมาณสนับสนุนหากจักรกลเศรษฐกิจ การเมืองนั้นสามารถเข้าสู่อำนาจได้อีกครั้ง (อดีต นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 2564, 12 เมษายน)

อย่างไรก็ดี การจัดสรรงบประมาณขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดเพื่อสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างไม่ได้มีเพียง ข้อผูกมัดเรื่องการหาเสียงในช่วงเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยังมี ผูกโยงกับเครือข่ายทางธุรกิจของจักรกลเศรษฐกิจ การเมืองอีกด้วยกล่าวคือ เมื่อเทศบาลหรือองค์การ บริหารส่วนตำบลใดรับงบประมาณสนับสนุนจาก องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหล่านั้นต้องใช้บริการของบริษัทที่อยู่ในเครือข่ายของ จักรกลเศรษฐกิจการเมืองเพื่อดำเนินงานก่อสร้าง จัดซื้อ จัดจ้าง หรือจ้างเหมาบริการในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ โครงการ (นักธุรกิจรายใหญ่ในพื้นที่, สัมภาษณ์, 2564, 19 เมษายน)

ในที่นี้จะขอยกกรณีตัวอย่างการจัดการงบประมาณ เพื่อบูรณะวัดแห่งหนึ่งในพื้นที่ จากการสัมภาษณ์ นักธุรกิจรายใหญ่ในพื้นที่ระบุว่า โดยเทศบาลแห่งหนึ่ง ได้ทำเรื่องขอรับงบประมาณอุดหนุนเพื่อบูรณะวัด ในพื้นที่มายังองค์การบริหารส่วนจังหวัด หลังจากนั้น คำขอรับการสนับสนุนงบประมาณดังกล่าวจะถูกนำ เข้าไปในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีฝ่าย บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พิจารณาการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนร่วมกัน เมื่อได้

รับการสนับสนุนงบประมาณแล้ว สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งดูแลพื้นที่ซึ่งวัดแห่งนั้นตั้งอยู่ต้องการทางจัดส่ง “ปัจจัย” ที่ดึงออกมาจากงบประมาณที่ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดอนุมัติ “คืน” กลับเข้าสู่ “ศูนย์กลางจักรกลเศรษฐกิจในระดับจังหวัด” รวบรวมอยู่ 50 ด้วยวิธีใดก็ได้ นอกจากนี้ตัวสมาชิกเครือข่ายในระดับท้องถิ่น (เทศบาล) จะแบ่ง “ปัจจัย” จากงบประมาณดังกล่าวเอาไว้ที่ตนเองรวบรวมไว้ทั้งหมดนี้ จะกระทำการรับเหมา ซึ่งผู้รับเหมาก็เป็นส่วนหนึ่งของจักรกลเศรษฐกิจการเมืองนั้น ทำให้สุดท้ายงบประมาณที่สามารถนำไปพัฒนาวัดนั้นถึงมือได้จริงเพียงร้อยละ 40 ของงบประมาณที่ถูกจัดสรรมาตั้งแต่แรก

หากพิจารณาในรายละเอียดของงบประมาณปี 2564 จะพบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการกำกับงบประมาณด้านบริการชุมชนและสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านการดำเนินงานอื่นมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างอยู่ตั้งแต่ 3-13 เท่า โดยคณะผู้วิจัยเลือกเปรียบเทียบงบประมาณด้านชุมชนและสังคม ด้านเศรษฐกิจ และการดำเนินการอื่นๆ เพราะงบประมาณในสามหมวดนี้สามารถนำไปจัดสรรเป็นโครงการต่างๆ ที่จะเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างและผู้คนในท้องถิ่นเหล่านั้นได้ ทั้งนี้คณะผู้วิจัยเลือกที่จะไม่นำงบด้านบริหารทั่วไปมาวิเคราะห์ เพราะเหตุว่างบหมวดดังกล่าวมักถูกใช้สอยเป็นเงินเดือนของบุคลากร ค่าวัสดุอุปกรณ์ในสำนักงาน หรือสนับสนุนการดำเนินงานในสำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการเปรียบเทียบงบประมาณใน 3 หมวดข้างต้น ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการกับองค์กรท้องถิ่นในระดับต่างๆ สะท้อนให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการมีงบประมาณ 1,974,904,820 บาท เมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลนครสมุทรปราการที่มีงบประมาณอยู่ 585,659,400 บาท

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการกำกับงบประมาณมากกว่าเทศบาลนครจำนวน 1,389,245,420 บาท หรือราว 3.37 เท่า หากนำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการมาเปรียบเทียบกับเทศบาลเมืองจำนวน 5 แห่ง (เทศบาลเมืองปากน้ำสมุทรปราการ เทศบาลเมืองแพรกษาใหม่ เทศบาลเมืองบางแก้ว เทศบาลเมืองลัดหลวง และเทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย) จะพบว่าเทศบาลเมืองเหล่านี้มีงบประมาณเฉลี่ยอยู่ที่ 367,898,062 บาท โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการมีอำนาจในการดูแลงบประมาณมากกว่าเทศบาลเหล่านี้ถึง 1,607,006,755 บาท หรือมากกว่า 5.36 เท่า เมื่อเปรียบเทียบจำนวนงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างที่ดูแลพื้นที่เมืองแล้วก็ควรที่จะเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทอย่างเทศบาลตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลพื้นที่ชนบทอย่างองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบลจำนวน 12 แห่งถูกคัดเลือกมาเป็นตัวอย่างในการวิเคราะห์งบประมาณ โดยเทศบาลตำบลเหล่านั้นมีงบประมาณเฉลี่ยราว 202,834,197 บาท ซึ่งน้อยกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการราว 1,772,070,623 บาท หรือน้อยกว่า 9.73 เท่า ในระดับพื้นที่ชนบท องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 11 แห่งมีงบประมาณเฉลี่ยราว 151,367,162 บาท ซึ่งน้อยกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการราว 1,823,537,658 บาท หรือราว 13.04 เท่า (ผู้เขียนรวบรวมงบประมาณจากรายงานข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ 2) เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ของเทศบาลต่างๆ ในจังหวัดสมุทรปราการ และ 3) ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ขององค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ ในจังหวัดสมุทรปราการ)

การถือครองงบประมาณจำนวนมากขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยมีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างจึงเป็นโอกาสมากกว่าข้อจำกัดที่ทำให้จักรกลเศรษฐกิจการเมืองที่ครอบอำนาจในองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการสามารถแปลงงบประมาณเหล่านี้เพื่อเข้าไปอุปถัมภ์ด้านงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างและประชาชน โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีงบประมาณน้อยกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดถึง 13.04 เท่า

### บทสรุป

งานวิจัยชิ้นนี้ย้อนกลับไปอภิปรายและอธิบายพลวัตของ “จักรกลการเมือง” ซึ่งเป็นแนวคิดที่ไม่ค่อยได้รับความนิยมนักในการวิเคราะห์การเมืองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน เมื่อเทียบกับคำอธิบายเรื่องระบบอุปถัมภ์ (ทั้งวัฒนธรรมอุปถัมภ์และการเมืองของระบบอุปถัมภ์ในการเลือกตั้งท้องถิ่น) และคำอธิบายเรื่องบ้าน/เศรษฐกิจศาสตร์การเมืองว่าด้วยโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ซึ่งเป็นสองชุดคำอธิบายหลักในการศึกษาการเมืองและการเมืองในมิติของการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น

การศึกษาเรื่องระบบอุปถัมภ์กับการเมืองในยุคแรกให้ความสำคัญกับบทบาทของระบบอุปถัมภ์ที่มีผลกับการเมือง โดยมองว่าระบบอุปถัมภ์นั้นเป็นวัฒนธรรมที่มีมาตั้งแต่อดีตและยังคงอยู่ในปัจจุบัน ขณะที่การศึกษาเรื่องการเมืองของระบบอุปถัมภ์ในการเลือกตั้งท้องถิ่นพยายามค้นหาพลวัตของระบบอุปถัมภ์ในการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะการเลือกตั้งในท้องถิ่น ด้วยความเข้าใจว่าระบบอุปถัมภ์นั้นสามารถพัฒนาออกเป็นหลายรูปแบบได้ และยังมีความเป็นไปได้ที่การเมืองแบบอุปถัมภ์จะสิ้นสุดลง (เช่นระบบเจ้าพ่อ) ด้วยเงื่อนไขของการกระจายอำนาจและการจรรโลงประชาธิปไตย นับตั้งแต่ปี 2540

ขณะที่งานในส่วนของเศรษฐกิจศาสตร์การเมืองว่าด้วยโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น แม้จะมีส่วนที่อธิบายระบบ

อุปถัมภ์ในท้องถิ่น แต่ให้ความสำคัญกับระบบแกนกลางของการจัดความสัมพันธ์ในลักษณะของครอบครัว (“บ้าน”) และการเชื่อมโยงมิติของระบบอุปถัมภ์กับการสะสมความมั่งคั่งในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม แนวทางการศึกษาในแนวเศรษฐกิจศาสตร์การเมืองว่าด้วยโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นมีความเชื่อว่าการกระจายอำนาจและการจรรโลงประชาธิปไตยไม่ได้ทำให้ระบบอุปถัมภ์หมดไป

การนำเอาแนวคิดเรื่องจักรกลทางการเมืองซึ่งเคยมีการนำเข้ามาและพยายามนำมาประยุกต์ใช้ในการอธิบายเรื่องเจ้าพ่อในยุคสมัยหนึ่ง แต่ต่อมาถูกนำมาอ้างอิงอย่างหลวม ๆ ในแง่ของการระดมคะแนนเสียง ถูกนำมาพัฒนาขึ้นอีกครั้งในบทความฉบับนี้ พร้อมกับอ้างอิงกับประสบการณ์ทางการเมืองของประเทศที่มีลักษณะที่การพัฒนาทางประชาธิปไตยมีลักษณะถูกผสมหรือยังมีลักษณะเผด็จการอยู่ด้วย โดยแกนหลักของความคิดชี้ให้เห็นว่า จักรกลการเมืองหมดบทบาทลงไปในการเมืองระดับเมืองของสหรัฐอเมริกา และไม่ได้ถูกนำมาอธิบายในการเมืองท้องถิ่นไทยในช่วงหลังนั้น ยังมีความสำคัญอยู่มาก และมีลักษณะที่เป็น “จักรกลเศรษฐกิจการเมืองอย่างหลวม ๆ” (Loosely-Structured Political Economic Machine in Local Electoral Politics) ในความหมายที่ว่า โครงสร้างของระบบอุปถัมภ์นั้นไม่ใช่แค่เรื่องของ “ความสัมพันธ์แลกเปลี่ยน” ในระบบการเมืองและการเลือกตั้งที่สามารถทำความเข้าใจศูนย์กลางของระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่น คือตัวตระกูล หรือผู้นำ รวมทั้งคนใกล้ชิดในด้านหนึ่ง และประชาชน/ผู้เลือกตั้ง

อีกด้านหนึ่ง การทำความเข้าใจระบบจักรกลเศรษฐกิจการเมืองในท้องถิ่นที่รวมตัวกันอย่างหลวม ๆ เป็นเรื่องของการทำความเข้าใจมิติ “องค์การ” (organizational dimension) ของระบบอุปถัมภ์และการเลือกตั้งท้องถิ่น โดยไม่มองง่าย ๆ แค่ว่า มีผู้นำ/ผู้มีอิทธิพล/เจ้าพ่อ และเครือข่ายหัวคะแนน และประชาชน เป็นลำดับชั้น

แต่ต้องมองเครือข่ายอำนาจทั้งหมดเป็นเสมือนองค์กรที่รวมตัวกันหลวมๆ และมีลักษณะเป็นหุ้นส่วนการสะสมอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจร่วมกัน โดยนอกจากจะมีการระดมการสนับสนุนทางการเมืองและคะแนนเสียงให้จักรกลเศรษฐกิจการเมืองนี้คงอยู่ ขณะเดียวกันก็ถ่ายเทความมั่งคั่งไปมาซึ่งกันและกัน สิ่งนี้เกิดขึ้นได้เพราะโครงสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นไทยในพื้นที่นอกเมืองหลวงนั้นมีตำแหน่งทางการเมืองและทรัพยากรทางการเมืองในทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างมากนับจากการกระจายอำนาจเมื่อปี 2540 เป็นต้นมา ส่งผลให้มีตำแหน่งทางการเมืองที่สมาชิกของจักรกลทางเศรษฐกิจการเมืองในพื้นที่จะเข้าไปจับจอง หรือเอื้อประโยชน์กันทั้งในตำแหน่งที่เป็นทางการเมืองและไม่เป็นทางการเมือง ตั้งแต่ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีפקต้องกล่าวถึงผู้นำทางศาสนา นักธุรกิจ หรือผู้มีชื่อเสียงทางสังคมในพื้นที่ซึ่งเข้ามาเป็นพันธมิตรในอำนาจ หรือผันตัวเองเข้ามาอยู่ในตำแหน่งที่เป็นทางการเมือง และเชื่อมโยงกันด้วยการเกื้อหนุนในด้านงบประมาณเนื่องจากพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและพื้นที่อื่นๆ นั้นทับซ้อนกันและทำให้มีเรื่องอื้อฉาวในการทุจริตในโครงการต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นที่เคลื่อนย้ายไปมา เพื่อสร้างความมั่งคั่งและหล่อเลี้ยงจักรกลทางเศรษฐกิจการเมืองในพื้นที่เอาไว้ ดังนั้นคำอธิบายที่ว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณและมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในการให้บริการสาธารณะกับประชาชนในระดับท้องถิ่น อันเป็นผลจากการกระจายอำนาจนั้นอาจมีความเป็นไปได้ในการทำให้ระบบอุปถัมภ์นั้นหมดไปจากการเมืองท้องถิ่นและการเมืองในมิติของการเลือกตั้งท้องถิ่นอาจไม่ได้เป็นจริงเสมอไป ในบางกรณีเช่นกรณีศึกษาในบทความชิ้นนี้จะพบว่าในกรณีที่จังหวัดสมุทรปราการที่มีการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดและมีรายได้สูง และมีชนชั้นกลางเพิ่มขึ้น (การเลื่อนชั้นทางสังคม) และการเมืองระดับชาติ

มีความตื่นตัวเรื่องประชาธิปไตย ก็ไม่จำเป็นเสมอไปที่จักรกลเศรษฐกิจการเมืองในท้องถิ่นจะหมดไป ในทางกลับกันจักรกลเศรษฐกิจการเมืองนั้นอาจจะขยายตัวเติบโตขึ้นกว่าเดิมโดยได้รับแรงหนุนเสริมจากการกระจายอำนาจและงบประมาณของท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งจักรกลเศรษฐกิจการเมืองสามารถเติบโตไปพร้อมกับการขยายตัวของการกระจายอำนาจได้เสมอ

สาเหตุหนึ่งที่จักรกลเศรษฐกิจการเมืองในท้องถิ่นไม่ได้หมดไปในพื้นที่ที่วิจัยอาจจะไม่ใช่แค่ว่าประชาชนในพื้นที่นั้นไม่สนใจการเมือง หนึ่งในคำตอบอาจจะมาจากการที่รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่นั้นไม่ได้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เอง คำอธิบายนี้ในลำดับขั้นแรกอาจจะหมายถึงเรื่องของการที่พื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดนั้นอยู่ในรูปแบบการปกครองแบบชนบทคือองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งที่การพัฒนาพื้นที่จริงนั้นเป็นการพัฒนาในระดับเมือง เมื่อการพัฒนาพื้นที่จริงเป็นชุมชนเมือง แต่มีระบบการปกครองเป็นแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้คนชั้นกลางในพื้นที่เหล่านั้น (บ้านมีรั้ว) อยู่ในระบบบ้านจัดสรรที่ตัวเองมีบริการสาธารณะอยู่แล้ว และไม่ได้เข้าร่วมในการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ และองค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ก็นำเอารายได้ที่จัดเก็บได้จากภาษีไปใช้เชื่อมโยงกับฐานคะแนนของตน และเชื่อมโยงเป็นส่วนหนึ่งกับเครือข่ายจักรกลเศรษฐกิจการเมืองในพื้นที่ อีกทั้งพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งก็กินพื้นที่กว้างเกินไปและด้วยงบประมาณที่มีน้อยจำเป็นต้องพึ่งพิงกับงบประมาณและการเชื่อมโยงตัวเองเข้ากับจักรกลเศรษฐกิจการเมืองในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ขณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับเมือง เช่นเทศบาล แม้จะมีเยอะ แต่เขตการปกครองเล็กเกินไปและอยู่ติดกัน ทำให้ไม่เกิดการจัดการบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ (เพราะเป็นพื้นที่เมืองพื้นที่เดียวกัน) และทำให้คนที่เลื่อนชั้นทางสังคมเลือกที่จะอยู่ในหมู่บ้าน

จัดสรร หรือระบบการอยู่อาศัยแบบปิดที่มีบริการของตนเองมากกว่าเรียกร้องบริการสาธารณะจากรัฐบาลท้องถิ่น

การทำความเข้าใจกับจักรกลเศรษฐกิจการเมืองเพื่อสร้างความเข้าใจในภาพของการเมืองและการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นยังต้องการคำอธิบายและการศึกษาอีกอย่างกว้างขวาง เพื่อให้เข้าใจว่าพื้นที่ซึ่งมีลักษณะทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ต่างกันออกไปนั้นให้กำเนิดจักรกลเศรษฐกิจการเมืองอย่างไร

และจักรกลเศรษฐกิจการเมืองในพื้นที่เหล่านั้นทำงานอย่างไรเพื่อกำกับและควบคุมการเมือง การเลือกตั้ง และผลการเลือกตั้งในพื้นที่ ความเข้าใจดังกล่าวไม่เพียงช่วยให้สังคมสามารถประเมินและออกแบบระบบการเลือกตั้ง และการจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีมิติมากขึ้น หากแต่ยังช่วยสร้างข้อถกเถียงในสังคมว่าจะต่อรองกับจักรกลเศรษฐกิจการเมืองอย่างไรเพื่อให้เกิดการกระจายผลประโยชน์ที่มีคุณภาพและเป็นธรรมต่อผู้คนในพื้นที่

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กรมมล ท่องธรรมชาติ และสมบุรณ์ สุขสำราญ, บรรณาธิการ. (2537). *องค์การบริหารส่วนจังหวัด: สถานภาพ ปัญหา และแนวทางแก้ไข*. กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษาวิจัยและพัฒนาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กฤตยาณี พิรุณเนตร. (2557). *นักการเมืองและโครงสร้างอำนาจในจังหวัดสมุทรปราการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์, ภาควิชาการปกครอง. กรุงเทพมหานคร.
- คณะกรรมการหมู่บ้านท่านหนึ่งในเขตอำเภอบางพลี. (2564, 18 เมษายน). สัมภาษณ์.
- คุมตัว “ชนม์สวัสดิ์” เข้าเรือนจำสมุทรปราการแล้ว. (2558, 4 สิงหาคม). *โพสต์ทูเดย์*. น. 1.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. (2554). โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นระดับตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือของ กรุงเทพมหานคร. *วารสารการเมือง กฎหมาย และการบริหาร*, 3(1), 53-72.
- ทามาตะ, โยชิฟูมิ. (2537). อิทธิพลและอำนาจ: การเมืองไทยด้านที่ไม่เป็นทางการ (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, ผู้แปล). *รัฐศาสตร์สาร*, 19(2), 75-96.
- ธวัชชัย กฤติยาภิชาติกุล. (2541). *การสร้างทายาททางการเมืองของตระกูลนักการเมืองไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์, ภาควิชาการปกครอง. กรุงเทพมหานคร.
- นงเยาว์ อุทุมพร. (2554). *รายงานการวิจัยและประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
- นักธุรกิจรายใหญ่ในพื้นที่. (2564, 19 เมษายน). สัมภาษณ์.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2534). รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมไทย. *ศิลปวัฒนธรรม*, 13(1), 266-285.
- ประธานชมรมศิษย์เก่าของมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งในพื้นที่. (2564, 9 เมษายน). สัมภาษณ์.
- ผู้ใหญ่บ้านชายท่านหนึ่ง. (2564, 5 เมษายน). สัมภาษณ์.
- ผู้ใหญ่บ้านหญิงท่านหนึ่ง. (2564, 18 เมษายน). สัมภาษณ์.
- พรชัย เทพปัญญา และพงษ์ยุทธ สีฟ้า. (2548). *รายงานการวิจัยโครงการสำรวจเพื่อประมวลข้อมูลนักการเมืองถิ่น : จังหวัดสมุทรปราการ โครงการสำรวจเพื่อประมวลข้อมูลนักการเมืองถิ่นในพื้นที่จังหวัดต่างๆ*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2563, 13 ตุลาคม). การเลือกตั้งท้องถิ่นสมรภูมิแรก ที่ อบจ. -การนับหนึ่งแบบถอยหลัง. *มติชน*. น. 15.
- พิชาย รัตนดิถ ฌ ภูเก็ต. (2537). *ระบบการทุจริตเลือกตั้ง*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำราสถาบันเทคโนโลยี สังคม (เกริก).
- \_\_\_\_\_. (2552). *โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์.

- วรพร อัครเวม. (2548). ปัญหาอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542: ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ (เอกสารประกอบการศึกษาในหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมเกียรติ วันทะนะ และคณะ. (2524). บันทึกการอภิปรายเรื่องการใช้ Patron-client model ในการศึกษาสังคมไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อคิน รพีพัฒน์. (2521). สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2416 (ประกายทอง สิริสุข และพรรณิสร บุญมี, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. (2537). ชีวิตและจุดจบของสลัมกรุงเทพฯ แห่งหนึ่ง. กรุงเทพฯ: มูลนิธิภูมิปัญญา.
- อมรศักดิ์ กิจธนานันท์ และอาณณาภ สายแปง. (2553). รายงานฉบับสมบูรณ์ผลการประเมินเป้าหมายมาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.). กรุงเทพฯ: สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คูวินทร์พันธุ์, บรรณาธิการ. (2539). ระบบอุปถัมภ์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อลงกรณ์ อรรคแสง. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 2 องค์การบริหารส่วนจังหวัด. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- อาคม พันธ์ยะ และนิธิ เอียวศรีวงศ์. (2527). ศรีรามเทพนคร : รวมความเรียงว่าด้วยประวัติศาสตร์อยุธยาตอนต้น. กรุงเทพฯ: ศิลปวัฒนธรรม.
- อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการท่านหนึ่ง. (2564, 12 เมษายน). สัมภาษณ์
- อดีตประธานอาสาสมัครสาธารณสุขประจำอำเภอเมือง. (2564, 9 เมษายน). สัมภาษณ์
- เมธี ปรีชา. (2542). บทบาททางการเมืองของกลุ่มปากน้ำ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์, ภาควิชาการปกครอง. กรุงเทพฯ.
- เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2542). จักรกลการเมืองในอเมริกา: บทเรียนเพื่อความเข้าใจอิทธิพลในการเมืองท้องถิ่นไทย. รัฐศาสตร์สาร, 21(3), 235-267.
- \_\_\_\_\_. (2546). เจ้าพ่ออุปถัมภ์กับรัฐอุปถัมภ์. วารสารสังคมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 34(1), 444-456.
- \_\_\_\_\_. (2558). ท้าบัตร์กับบุญคุณ: การเมืองการเลือกตั้งและการเปลี่ยนแปลงเครือข่ายอุปถัมภ์. เชียงใหม่: ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- โอฬาร ถิ่นบางเตียว. (2553). เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย. วารสารร่วมพฤษ, 28(3), 183-209.

### ภาษาอังกฤษ

- Golosov, G. V. (2013). Machine Politics: The Concept and Its Implications for Post-Soviet Studies. *Demokratizatsiya The Journal of Post-Soviet Democratization*, 21(4), 459-480.
- Gosnell, H. F. (1933). The Political Party Versus the Political Machine. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 169(1), 21–28.
- Scott, J. C. (1969). Corruption, Machine Politics, and Political Change. *American Political Science Review*, 63(4), 1142-1158.
- Viengrat Nethipo. (2019). Thailand's Politics of Decentralization: Reform and Resistance Before and After the May 2014 coup. In M. J. Montesano, T. Chong, & M. Heng (Eds.), *After the Coup: The National Council for Peace and Order era and the future of Thailand* (pp. 224-253). Singapore: ISEAS Publishing.