

## วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองไทยกับการเมืองท้องถิ่น

ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครองอย่างแท้จริง การรวมตัวกันของกลุ่มบุคคล ก่อตั้งเป็นพรรคการเมืองนั้น ก็เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะใช้อำนาจของปวงชน หรืออำนาจอธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งปวงชน โดยใช้กลไกทางพรรคการเมือง เสนอตัวแทนให้ประชาชนเลือกสรร ผ่านกระบวนการเลือกตั้งเพื่อเป็นผู้แทนของปวงชน ในการเข้าใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร ทำหน้าที่ในการปกครอง และบริหารประเทศชาติ

ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบรัฐสภา (parliamentary system) พรรคการเมืองได้เป็นทั้งสัญลักษณ์ (symbol) ของระบอบการปกครองดังกล่าว และเป็นเครื่องช่วยให้การเมืองพัฒนาไปในแนวทางแห่งประชาธิปไตยยิ่งขึ้น<sup>1</sup> พรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นของระบอบการปกครองที่จะต้อง มี เพราะพรรคการเมืองย่อมแสดงออกซึ่งนโยบายการปกครองของประเทศว่าจะดำเนินการไปในทิศทางใดอย่างไร พรรคการเมืองถือเสมือนเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งของประชาชน ในการมีส่วนร่วมปกครองประเทศและนำมาซึ่งประโยชน์ในทางการเมือง \* อันมีความสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาทางการเมือง

<sup>1</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ,สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 8-15 , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ,2538) ,หน้า 672.

\* พรรคการเมืองมีคุณประโยชน์ในทางการเมือง คือ

1. ช่วยสร้างความชอบธรรม (legitimacy) ของการมีอำนาจปกครองรัฐ
2. ช่วยทำให้การเปลี่ยนแปลงอำนาจในการปกครอง เป็นไปอย่างถูกต้องตามทำนองคลองธรรม (succession of power)
3. ช่วยทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมือง (political development) อย่างกว้างขวางและเกิดผล

4. เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการติดต่อสื่อสารสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐ (channel of communication) โปรดดู วิชา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์ ,พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชนจำกัด, 2524) ,หน้า 1-6.

การที่พรรคการเมืองต้องเข้ามามีบทบาทในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น สืบเนื่องจากทฤษฎีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยทางผู้แทนนั่นเอง (representative government) เพราะการที่ราษฎรทุกคนจะใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงนั้น เป็นเพียงอุดมคติในทางทฤษฎีแล้วย่อมไม่สามารถจะทำได้ ในสังคมปัจจุบันการที่จะให้ราษฎรทุกคน เป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองในขณะเดียวกัน ย่อมเป็นไปได้ ดั่งนั้นจึงต้องดำเนินการผ่านทางผู้แทนราษฎร โดยการเลือกตั้งขึ้นมาทำหน้าที่แทนตน แต่การที่จะให้ราษฎรเลือกบุคคลด้วยความนิยมผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนตัว โดยมีได้คำนึงถึงอุดมการณ์หรือนโยบายนั้นก็ย่อมจะไม่ให้ผลดีเท่าที่ควร เพราะในประเทศหนึ่ง ๆ บุคคลย่อมมีความคิดเห็นแตกต่างกัน ทั้งในเรื่องเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งผู้แทนแต่ละคนจะดำเนินกิจการในสภาไม่ได้ผล เพราะต้องอาศัยเสียงข้างมาก นอกจากจะมีองค์การรวบรวมความคิดเห็นทางการเมืองที่คล้ายคลึงกันให้เป็นระบบ มีการรวบรวมความเห็นต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายให้เชื่อมโยงถึงกันอย่างมีประสิทธิภาพ และมุ่งหวังที่จะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง ซึ่งเราเรียกว่า “พรรคการเมือง”<sup>2</sup> ดั่งนั้นการเลือกตั้ง จึงต้องผ่านขบวนการของพรรคการเมือง โดยเลือกกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นตรงกัน เพื่อธำรงรักษาผลประโยชน์ของตน หากกลุ่มใดมีผู้ได้รับเลือกตั้งจนได้เสียงข้างมากในสภาแล้ว ก็สามารถจัดตั้งเป็นรัฐบาล เพื่อดำเนินการปกครองให้ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่ต่อไป

พรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ในขั้นตอนของกระบวนการเมือง พรรคการเมืองมีส่วนที่จะสนับสนุน และเสริมสร้าง หรือทำลายระบอบการปกครองได้อย่างมาก ด้วยเหตุว่าพรรคการเมือง หมายถึง คณะหรือสมาคมซึ่งบุคคลที่รวมกันอยู่นั้น ได้ตกลงกันถึงหลักแห่งการอำนาวยการปกครอง (principles of government) กลุ่มของเอกชนที่มีผลประโยชน์คล้ายคลึงกันและมีความต้องการอย่างเดียวกัน ได้รวมกันขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์จะเข้าควบคุมและกำหนดนโยบายของรัฐโดยการเอาชนะในการเลือกตั้ง การออกกฎหมาย และการบริหาร<sup>3</sup>

<sup>2</sup> William Goodman, The Two Party System in the United States, (New York : D.Van Nostrand Company, 1964), p.8.

<sup>3</sup> จรูญ สุภาพ, การเมืองและการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2531), หน้า 187.

กล่าวโดยสรุปแล้วพรรคการเมืองไทยมีความสำคัญต่อระบบการเมืองดังนี้ คือ <sup>4</sup>

1. เป็นเครื่องมือให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ ได้ใช้อำนาจของตนโดยผ่านทางพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเสมือนสายสัมพันธ์ระหว่างประชาชนทั่วประเทศ ที่มีแนวอุดมคติใกล้เคียงกัน ให้เข้ามารวมกันอยู่ที่ศูนย์กลางอันหนึ่ง คือพรรค พร้อมทั้งทำให้กลุ่มชนซึ่งรวมกันเป็นพรรคการเมืองเหล่านี้ สามารถประสานและต่อรองผลประโยชน์ร่วมกันได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการขัดแย้งทางการเมือง หรือการกระจายรายได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันในสังคม

2. พรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาล ย่อมเป็นหลักประกันที่ทำให้รัฐบาลมีความมั่นคงและมั่นใจในการดำเนินการปกครองประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมีสมาชิกฝ่ายข้างมากสนับสนุนอยู่ และเป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาทางการเมือง คือให้การเรียนรู้แก่ประชาชนในด้านการเมือง

3. พรรคการเมืองยังเป็นเครื่องช่วยกลั่นกรองงานของรัฐบาล โครงการต่างๆ ของรัฐบาลจะถูกพิจารณาโดยสมาชิกของพรรคเป็นประจำ พรรคฝ่ายค้านเองก็มีหน้าที่คอยท้วงติงคัดทาน หรือให้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ รัฐบาลจำต้องระมัดระวังในการบริหารงานของตน คือ ไม่อาจบริหารงานบ้านเมืองโดยไม่คำนึงถึงเสียงส่วนน้อย ซึ่งมีฝ่ายค้านเป็นผู้ทำการต่อรองคัดค้านการบริหารงานของรัฐบาล

การเมืองในระดับชาติในประเทศประชาธิปไตย มีลักษณะเอื้อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะต่างๆ กัน เช่น ร่วมเสนอตัวเป็นผู้แทน ร่วมออกเสียงเลือกตั้ง หรือร่วมแสดงความคิดเห็นเสนอฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น แต่การเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวยังไม่เป็นการเพียงพอ เพราะสังคมในระดับชาติมีขอบเขตกว้างขวางเกินไป ไม่สามารถหยั่งถึงชุมชนย่อย ๆ ที่ประกอบกันเป็นชาติได้ นอกจากนี้สถาบันการเมืองระดับชาติ ยังรับผิดชอบการตัดสินใจที่มีขอบข่ายครอบคลุมทั่วประเทศ การตัดสินใจหรือการดำเนินการของสถาบันการเมืองระดับชาติ เช่น มาตรการให้บริการด้านต่าง ๆ จึงอาจไม่พอเพียง หรือไม่สอดคล้องกับความต้องการเฉพาะของแต่ละชุมชนย่อยหรือท้องถิ่นได้ ในส่วนของประชาชนเอง โดยธรรมชาติแล้วประชาชนมักมีความรู้ ความเข้าใจ และความสนใจสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดในสังคม

<sup>4</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ,สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน้าที่ 8-15 , หน้า 673.

ใกล้ตัวเป็นหลัก และตระหนักถึงความต้องการของชุมชนตนมากกว่าความต้องการในระดับชาติ<sup>5</sup> การเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองท้องถิ่นนั้น จึงมีความสำคัญและมีความหมายต่อการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองในลักษณะของการกระจายอำนาจ (decentralization) จากการปกครองส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน \* เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้มีโอกาสในการปกครองและบริหารงานภายในท้องถิ่นด้วยตนเอง เพราะเหตุที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นนั้น ย่อมที่จะทราบถึงความต้องการของท้องถิ่น ได้ดีกว่าบุคคลจากท้องถิ่นอื่น และยิ่งกว่านั้นประชาชนผู้เป็นเจ้าของท้องถิ่น ย่อมมีความรู้สึกผูกพันกับท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น

ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการเมืองในระดับชาติ เพราะท้องถิ่นที่รวมกันเป็นเขตเลือกตั้งนั้น \*\* สามารถเลือกผู้แทนราษฎร เพื่อเข้ามาทำหน้าที่นิติบัญญัติ และทำหน้าที่ในฝ่ายบริหารในกระบวนการการเมืองในระดับชาติได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>5</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ,สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หนวยที่ 8-15 , หน้า 822.

\* ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 ,ราชกิจจานุเบกษา , ฉบับพิเศษ เล่มที่ 108 ตอนที่ 156 ลงวันที่ 4 กันยายน 2534.

\*\* วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งในปัจจุบันเป็นแบบผสม โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้จังหวัดเล็กที่มีผู้แทนราษฎรไม่เกินสามคน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และจังหวัดใหญ่ที่มีผู้แทนราษฎรได้เกินสามคน ให้มีการแบ่งเขตเลือกตั้งโดยแต่ละเขตมีผู้แทนราษฎรได้สามคน แต่ถ้าแบ่งเขตเลือกตั้งให้ผู้แทนราษฎรครบสามคนทุกเขตไม่ได้ ก็ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรครบสามคนเสียก่อน แต่เขตที่เหลือจะต้องมีผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าเขตเลือกตั้งละสองคน ในกรณีจังหวัดใดมีผู้แทนราษฎรได้สี่คน ก็จะแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นสองเขต โดยให้มีผู้แทนราษฎรได้เขตละสองคน ผลจากการจัดแบ่งเขตเลือกตั้งแบบผสมเช่นนี้ ทำให้เกิดเขตเลือกตั้งแตกต่างกัน ถึงสามลักษณะในประเทศเดียวกัน คือเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรได้คนเดียวในจังหวัดเล็ก ๆ ,เขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรได้สองคน ,และเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรได้สามคนในจังหวัดใหญ่ ๆ , รายละเอียดในการแบ่งเขตเลือกตั้งโปรดดู คณะกรรมการติดตามและสอดคล้องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร , การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 , หน้า 44-63.

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 หมวด 7 มาตรา 163 วรรคสอง บัญญัติว่า “ นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ” ความหมายตามกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าว ตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ที่ผ่านการเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ที่จะสามารถดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ ฉะนั้นท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น จึงเป็นที่มาของในการเลือกสรรนักการเมืองผู้ที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการเมืองในระดับชาติ โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ท้องถิ่นจึงเป็นเสมือนเวทีแห่งการเลือกสรรนักการเมืองจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ให้เป็น ผู้นำทางการเมือง (ในระดับชาติ) โดยความถูกต้องและชอบธรรม ตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย

ในการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ของ “ พรรคการเมืองไทยกับการเมืองท้องถิ่น : ผลประโยชน์และฐานอำนาจ ” ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้นั้น ได้พิจารณาถึงลักษณะความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองไทย กับการเมืองท้องถิ่น ซึ่งมีความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน ในลักษณะที่การเมืองท้องถิ่นนั้น เอื้อให้พรรคการเมืองสามารถเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ และสร้างฐานอำนาจในท้องถิ่นได้ โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ในประเด็นเกี่ยวข้องกัน อย่างมีนัยสำคัญดังนี้

1. ลักษณะของพรรคการเมืองไทยในท้องถิ่น
2. ความสัมพันธ์ในการเลือกตั้ง
3. ความสัมพันธ์กับระบบราชการ และข้าราชการ
4. ความสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่น และนักการเมืองท้องถิ่น
5. ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ ภายในการเมืองท้องถิ่น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## 1. ลักษณะของพรรคการเมืองไทยในท้องถิ่น

โดยทั่วไปแล้วพรรคการเมืองที่รวมตัวกันขึ้นมา จะต้องยึดถืออุดมการณ์เป็นหลัก ไม่ขึ้นอยู่กับชีวิตหรืออำนาจของผู้นำในพรรคการเมือง และพรรคการเมืองนั้นจะต้องมีสาขากระจายไปสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น มีขอบข่ายการติดต่อสื่อสารระหว่างสำนักงานใหญ่กับสาขาในท้องถิ่นต่าง ๆ พรรคการเมืองที่แท้จริงต้องมีระบบการติดต่อกับประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง สาขาของพรรคในท้องถิ่นจะเป็นองค์กรในการทำหน้าที่รวบรวม ความต้องการที่หลากหลายและผลประโยชน์ให้กับพรรคการเมือง การที่พรรคการเมืองมีสาขาแทรกซึมไปในท้องถิ่นนั้นเป็นการสร้างรากฐานของพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง และมีลักษณะเป็น พรรคมวลชน (mass party) ซึ่งจะเป็นการดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการควบคุมรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ลักษณะการเกิดขึ้นของและดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองไทยนั้น มีลักษณะที่แตกต่างไปจากพรรคการเมืองในประเทศประชาธิปไตยโดยทั่วไป \* กล่าวคือ พรรคการเมืองไทยมีปัญหาทางด้านพัฒนาการของพรรคการเมือง \*\* สรุปได้ว่า <sup>6</sup>

1. ปัญหาภายในพรรค หมายความว่า ระบบโครงสร้าง และองค์กร หน้าที่ บุคลากรและทรัพยากรต่าง ๆ ของพรรคการเมืองมีปัญหา จึงทำให้พรรคไม่สามารถมีบทบาทหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างที่ควร เช่น การขาดอุดมการณ์และนโยบายของพรรค ปัญหาการยึดติดผู้นำ การขาดวินัยของสมาชิกพรรค และการขาดแคลนเงินทุนเพื่อการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรค เป็นต้น นั้นหมายความว่าปัญหาเหล่านี้ พรรคการเมืองจะต้องเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขเอง จึงจะทำให้พรรคการเมืองมีขีดความ

---

\* พรรคการเมืองไทยเป็นพรรคที่เกิดขึ้นโดยกฎหมาย ในขณะที่พรรคการเมืองของประเทศเสรีประชาธิปไตยตะวันตก เป็นพรรคที่เกิดขึ้นโดยวิวัฒนาการ หรือความต้องการทางการเมือง ในประเทศไทยหากไม่ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนจัดตั้งพรรค ถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และไม่มีสิทธิที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

\*\* โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 2 , หน้า 50-51

<sup>6</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน , พรรคการเมืองไทย , หน้า 329-330.

สามารถและประสิทธิภาพในการดำเนินงานมากขึ้น เพื่อจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเป็นผลสำเร็จ

2. ปัญหาสภาพแวดล้อมของพรรค หมายความว่า พรรคการเมืองไม่สามารถที่จะพัฒนาตนเองได้ส่วนหนึ่ง เป็นเพราะปัจจัยที่มาจากสภาพแวดล้อมของพรรคการเมือง ที่ไม่เปิดโอกาสหรือเอื้อประโยชน์ให้พรรคการเมืองที่จะมีบทบาทได้อย่างเต็มที่ เช่น การขาดการสนับสนุนจากประชาชนต่อพรรคการเมือง จึงทำให้พรรคการเมืองขาดแรงสนับสนุนจากประชาชนที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญ ๆ คณะทหารและข้าราชการประจำยังคงมีอำนาจและไม่ไว้วางใจพรรคการเมือง จึงทำให้เกิดการแข่งขันและต่อสู้กัน แทนที่จะเป็นการสนับสนุนซึ่งกันและกัน การขาดความต่อเนื่องและความไม่มีเสถียรภาพของพรรคการเมือง อันเกิดมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง อาทิ การยึดอำนาจการเมืองโดยคณะทหาร การยุติพระราชบัญญัติพรรคการเมือง เป็นต้น ปัจจัยสภาพแวดล้อมเหล่านี้แสดงให้เห็นถึง บริบทที่พรรคการเมือง ไม่สามารถควบคุมได้ ตรงกันข้ามบริบทเหล่านั้น กลับเป็นตัวกำหนดการพัฒนาพรรคการเมืองอีกด้วย

### ลักษณะการจัดองค์กรในท้องถิ่น

พรรคการเมืองที่เกิดขึ้น ย่อมจะต้องมีจุดมุ่งหมายของตนเอง และการจะบรรลุถึงจุดมุ่งหมายนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นโดยปริยายภายหลังจากเกิดพรรคแล้ว ตรงกันข้ามพรรคการเมืองจะต้องใช้ทรัพยากรของคนเพื่อดำเนินการทางการเมือง ภายใต้โครงสร้างหรือระบบของพรรคเพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายที่ต้องการ ความสามารถในการใช้ทรัพยากรเพื่อดำเนินการทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น จะต้องอาศัยการจัดองค์การ (organizing) ที่ดี กล่าวคือ การจัดองค์การเป็นการระดมทรัพยากรต่าง ๆ เช่น คน ทุน วัสดุอุปกรณ์มาใช้อย่างเป็นระบบ เหมาะสม เป็นระเบียบ และสอดคล้องเพื่อผลักดันให้องค์การสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการได้ ดังนั้นการจัดองค์การของพรรคการเมืองแต่ละแห่ง จึงมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพการดำเนินการทางการเมืองของตน <sup>7</sup>

<sup>7</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน , พรรคการเมืองไทย , หน้า 113-114.

ในบทที่ 3 ได้กล่าวแล้วว่า ในจังหวัดสระแก้วนั้น พรรคชาติไทยเป็นพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว ที่มีบทบาททางการเมืองเด่นชัดและต่อเนื่อง มาเป็นระยะเวลาานหลายสมัยการเลือกตั้ง ส่วนพรรคอื่นๆ ก็มีบทบาททางการเมืองพอสมควร ในการเป็นคู่ต่อสู้แข่งขันในการเลือกตั้ง แต่ในช่วงหลังจากการเลือกตั้ง 24 กรกฎาคม 2531 ก็ไม่มีพรรคการเมืองใด ชนะพรรคชาติไทยในการเลือกตั้ง \* และในปัจจุบันพรรคชาติไทยก็เป็นพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว ที่ชนะการเลือกตั้งแบบยกทีมผู้สมัครทั้ง 3 คน ในจังหวัดสระแก้ว กล่าวได้ว่าพรรคชาติไทย เป็นพรรคที่มีฐานคะแนนเสียงหนาแน่น และมีความต่อเนื่องมายาวนาน แม้จะมีบางช่วงที่สถานการณ์ทางการเมืองพลิกผัน ทำให้พรรคการเมืองคู่ต่อสู้เช่น พรรคพลังธรรมและพลังประชาชนได้เปรียบในทางการเมืองอยู่บ้าง แต่ก็ไม่สามารถที่จะเลือกตั้งชนะพรรคชาติไทยได้

การจัดองค์กรของพรรคชาติไทยในจังหวัดสระแก้วนั้น มีศูนย์กลางของพรรคเพียงแห่งเดียวเท่านั้น ไม่มีสาขาหรือหน่วยย่อยของพรรคกระจายไปยัง อำเภอ ตำบล หมู่บ้านอื่น ๆ ศูนย์กลางหรือที่ทำการพรรค ตั้งอยู่ที่ บ้านเลขที่ 999 หมู่ 10 ตำบลวัฒนานคร อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว ซึ่งเป็นบ้านของ นายเสนาะ เทียนทอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสระแก้ว โดยที่ทำการพรรคนี้นี้เป็นศูนย์กลางในการติดต่อสื่อสารระหว่างพรรคการเมืองและนักการเมืองกับประชาชน และพรรคการเมืองกับแกนนำของกลุ่มต่าง ๆ ในการเสนอความต้องการและรับเรื่องราวร้องทุกข์ ปัญหาความเดือนร้อนของราษฎร,ตลอดจนใช้เป็นสถานที่สำหรับเลี้ยงสังสรรค์ในโอกาสต่าง ๆ อีกด้วย <sup>8</sup>

\* กรณีการเลือกตั้งเมื่อ 15 กันยายน 2535 (35/2) นายสมาน ภูมมะกาญจนะ ได้ย้ายสังกัดจากพรรคชาติไทย ไปสังกัดพรรคชาติพัฒนา แต่ฐานคะแนนเสียงยังเป็นฐานคะแนนเสียงเดิมของพรรคชาติไทย ,ที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับนายสมาน สัมภาษณ์ นาย ช. (นามสมมุติ) ,28 กรกฎาคม 2539 (ผนวก ก. ลำดับที่ 15.)

<sup>8</sup> สัมภาษณ์ นาย ช. (นามสมมุติ) ,10 สิงหาคม 2539 , (ผนวก ก. ลำดับที่ 16.)



## กลไกของพรรคการเมืองในท้องถิ่น

การดำเนินการของพรรคการเมืองในท้องถิ่นนั้น มีเป้าประสงค์หลัก คือ การดูแลทุกข์สุขของประชาชนโดยส่วนรวม ขจัดปัญหาความเดือนร้อน ประสงค์ให้ประชาชนทุกคนมีความอยู่ดีกินดีและพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า โดยมีได้จำกัดว่า จะเป็นสมาชิกของพรรค หรือเป็นผู้ที่สนับสนุนพรรคในการเลือกตั้งหรือไม่<sup>9</sup>

จากการศึกษาถึงกลไกของพรรคการเมืองที่ใช้เชื่อมโยง ติดต่อสื่อสารถึงประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัดสระแก้ว พบว่าความสำคัญอยู่ที่ ตัวนักการเมืองผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสำคัญ พรรคการเมืองจะอาศัยคุณสมบัติเฉพาะตัว และฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครเป็นตัวกำหนดความสำเร็จในการเลือกตั้ง ในขั้นตอนนี้จะเป็นสิ่งแรกที่พรรคพิจารณาถึงเป็นอันดับแรก \* ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น มีคุณสมบัติเฉพาะตัว \*\* และฐานคะแนนเสียงเพียงพอที่ต่อสู้ในการเลือกตั้งกับพรรคการเมืองอื่นหรือไม่ สำหรับกรณีผู้สมัครของพรรคทั้ง 3 คน คือ นายเสนาะ เทียนทอง , นายวิทยา เทียนทอง และนายบูรินทร์ หิรัญบุรณะ นั้น ทั้ง 3 คน เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ประกอบกับการที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วหลายสมัย ได้สร้างผลงานและช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ไว้มาก จึงมีฐานคะแนนเสียงที่มั่นคงในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว นอกจากนี้ นายเสนาะ เทียนทอง ยังดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรค และเคยดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีหลายครั้งหลายกระทรวง ย่อมทำให้นายเสนาะ เทียนทอง เป็นที่รู้จักกันทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เป็นที่ยอมรับของสมาชิกพรรค ประกอบกับได้สร้างผลงานไว้อย่างมาก จึงเป็นที่ยอมรับและเคารพนับถือของประชาชนในจังหวัดสระแก้ว

นักการเมืองผู้สมัครรับเลือกตั้งหลักเป็นสำคัญ เพราะเหตุที่ประชาชนในชนบทนั้น ยังคงยึดถือตัวบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งมากกว่าความสำคัญและนโยบายของพรรค เปรียบ

<sup>9</sup> สัมภาษณ์ นายเสนาะ เทียนทอง , 31 สิงหาคม 2539. (ผนวก ก. ลำดับที่ 1)

\* กรณีหวังผลในการเลือกตั้งว่าผู้สมัครสามารถชนะในการเลือกตั้ง มีใช้กรณีที่ตั้งตัวผู้สมัครให้ครบตามจำนวนที่บัญญัติในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง

\*\* การเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ มีบารมีเป็นที่ยอมรับของท้องถิ่น มีศักยภาพในตัวเองสูง มีความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในระดับหนึ่ง

เทียบได้จากกรณีของนายสมาน ภูมมะกาญจนะ ซึ่งเป็นผู้แทนราษฎรของจังหวัดปราจีนบุรี เขต 1 สังกัดพรรคชาติไทยถึง 4 ครั้ง แต่ในการเลือกตั้งเมื่อ 15 กันยายน 2535 ได้ย้ายพรรคไปสังกัดพรรคชาติพัฒนาและลงเลือกตั้งในเขตเดิม ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า นายสมาน ก็ชนะการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะประชาชนในเขตเลือกตั้งยังคงยึดมั่นกับตัวบุคคล ก็คือ นายสมาน มากกว่าการยึดมั่นในความสำคัญและนโยบายของพรรคชาติไทย

คุณสมบัติเฉพาะตัวและฐานะคะแนนเสียงของนักการเมืองผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เป็นปัจจัยหลักที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้ในการเข้าถึง และเชื่อมต่อกับประชาชนผู้เลือกตั้ง ทั้งในช่วงที่มีการเลือกตั้ง และในช่วงที่ว่างเว้นจากการเลือกตั้ง ในการศึกษาถึงฐานะคะแนนเสียงของพรรคการเมือง (ผู้สมัครรับเลือกตั้ง) นั้น ได้พิจารณาถึงตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ ที่เชื่อมต่อเข้าถึงประชาชน และมีอิทธิพลสามารถชักจูงผู้เลือกตั้งให้ลงคะแนนเสียงแก่ผู้สมัครได้ \* โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้เงื่อนไขทางสังคมและการเมือง ที่ยังมีอิทธิพลของวัฒนธรรมการเมืองแบบดั้งเดิม หรือที่เรียกว่าเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า กับความสัมพันธ์ในเชิงระบบอุปถัมภ์ที่ชัดเจนในสังคมชนบท ย่อมเป็นปัจจัยส่งเสริมให้ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมือง (นักการเมือง) กับประชาชน มีลักษณะที่เอื้อประโยชน์ในทางการเมืองมากขึ้น

การแบ่งตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยในการเข้าถึงและเชื่อมต่อระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชนนั้น สามารถแบ่งออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

- (1) วงศาคณาญาติและพรรคพวก
- (2) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- (3) ข้าราชการ
- (4) นักการเมืองท้องถิ่น
- (5) แกนนำกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่น
- (6) แกนนำจัดตั้งของนักการเมือง

---

\* ในการศึกษาครั้งนี้ ได้พิจารณาถึงเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับการเมืองท้องถิ่นเท่านั้น มิได้ศึกษาถึงกระบวนการเลือกตั้งในทางทฤษฎี เช่น การใช้สิทธิพลชัมขู่ , การใช้จ่ายเงินในการซื้อเสียงของนักการเมือง ฯลฯ แต่อย่างไรก็ตาม

## (1) วงศาควาญาติและพรรคพวก

วงศาควาญาติและพรรคพวกเป็นตัวแทนที่สำคัญกลุ่มหนึ่ง ในตัวแทนกลุ่มต่างๆ เพราะความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับวงศาควาญาติและพรรคพวกนั้น ย่อมมีความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ดีกว่า มีความไว้วางใจ และเชื่อถือได้มากกว่าตัวแทนในกลุ่มอื่น ๆ และที่สำคัญความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับบุคคลในกลุ่ม ๆ นี้ มักจะมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ใกล้ชิดกัน จะต้องพึ่งพากันและกัน ทั้งในทางอำนาจและในทางผลประโยชน์ มีการตอบแทนกันสูงกว่าความสัมพันธ์ในแบบอื่น ๆ

พรรคการเมืองไทยนั้น ได้อาศัยคุณสมบัติส่วนตัว ตลอดจนฐานะคะแนนเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นสำคัญ ผู้ที่มีการยอมรับจากท้องถิ่น หรือเป็นผู้ที่มีบารมีหรืออิทธิพลในท้องถิ่น และมีฐานะคะแนนเสียงอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้น ก็จะเป็นผู้ที่ได้เปรียบในการเลือกตั้งมากกว่า ฐานะคะแนนเสียงเป็นทรัพยากรทางการเมือง ซึ่งหากผู้ใดได้ครอบครองมากกว่า ก็ย่อมจะได้เปรียบทางการเมืองสูงกว่าด้วยเช่นกัน

วงศาควาญาติของผู้แทนราษฎรจังหวัดสระแก้ว โดยเฉพาะนายเสนาะ เทียนทอง และนายวิทยา เทียนทอง จัดว่าเป็นกลุ่มที่มีฐานะและมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจสูง เป็นผู้มีฐานะทางธุรกิจอยู่ในระดับแนวหน้าของจังหวัด มีกิจการและธุรกิจหลายประเภท เช่น มีกิจการปืมน้ำมัน, กิจการโรงแรม, กิจการโรงงานเย็บผ้า, โรงงานโมหิน, โรงงานเย็บผ้า, โรงงานคอนกรีตแรงอัด ,ธุรกิจค้าส่งสุรา ,บริษัทรับเหมาก่อสร้าง (บริษัท ส.เทียนทอง), กิจการเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น ส่วนพรรคพวกส่วนใหญ่ ก็เป็นพวกที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่สูงด้วยเช่นกัน ได้แก่กลุ่มธุรกิจภายในจังหวัด ,กลุ่มบริษัทรับเหมา, กลุ่มค้าไม้, กลุ่มค้าขายกับประเทศกัมพูชา, กลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากกลุ่มพรรคพวกที่เป็นผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่นคงแล้ว นายฐานิสร์ เทียนทอง (หลานของนายเสนาะ) ยังดำรงตำแหน่งเป็น ประธานหอการค้าของจังหวัดสระแก้ว อีกด้วย ซึ่งสามารถช่วยเหลือในด้านการเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญ ฐานหนึ่งในกลุ่มผู้ประกอบการค้าด้วย <sup>10</sup>

<sup>10</sup> สัมภาษณ์ นาย ผ. (นามสมมุติ) ,28 กรกฎาคม 2539 ,(ผนวก ก. ลำดับที่ 11)

สำหรับ นายบูรินทร์ หิรัญบุรณะ ไม่มีฐานคะแนนเสียงอยู่ในจังหวัดสระแก้ว เพราะเป็นคนกรุงเทพมหานครโดยกำเนิด แต่ภายหลังได้ย้ายทะเบียนบ้านไปอยู่ที่จังหวัดสระแก้ว การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อาศัยฐานคะแนนเสียงของนายเสนาะ และนายวิชา ด้วยความสัมพันธ์อันดีภายในพรรคชาติ<sup>11</sup> และได้ช่วยเหลือสนับสนุน นายบูรินทร์ เข้าสู่การเลือกตั้งในเขตจังหวัดสระแก้วในทุกครั้งทุกสมัยการเลือกตั้งมาโดยตลอดด้วย<sup>12</sup>

กลุ่มวงศาคุณาญาติและพรรคพวกนี้ มีส่วนช่วยในการเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะโดยสภาพสังคมไทยแล้ว ค่านิยมในการอุปถัมภ์ช่วยเหลือกันและกัน กลายเป็นเรื่องธรรมดาสามัญสำหรับสังคมไทย วงศาคุณาญาติและพรรคพวกของนักการเมืองที่มีลักษณะเป็นธุรกิจโรงงานอุตสาหกรรมใหญ่ ๆ มีคนงานจำนวนมาก จะทำให้ได้เปรียบในการเลือกตั้งเป็นการเสริมฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครไปในตัว , โดยเฉพาะพวกที่มีลักษณะการค้าผูกขาด หรือเป็นกิจการประเภทอภิสิทธิ์ เช่น การค้าสุรา นุหรี กิจการป่าไม้ กิจการก่อสร้าง เหล่านี้ ย่อมสามารถให้หาประโยชน์ในทางการเมือง ในการหาเสียงกับกลุ่มที่ค้าขายด้วยกัน ช่วยเสริมคะแนนเสียงให้แก่ักการเมืองได้ด้วย

## (2) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

เป็นตัวแทนหลักและเป็นกลไกที่สำคัญ ที่พรรคการเมืองและนักการเมืองใช้เป็นสะพานเชื่อมต่อระหว่างพรรคกับประชาชน เพราะโดยอาศัยคุณสมบัติพิเศษของ กำนันและ ผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นทั้งผู้นำที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการในขณะเดียวกัน \* เป็นบุคคลที่

<sup>11</sup> สัมภาษณ์ นาย ฮ. (นามสมมุติ) , 6 กรกฎาคม 2539 ,(ผนวก ก. ลำดับที่ 17)

<sup>12</sup> สัมภาษณ์ นายเสนาะ เทียนทอง , 31 สิงหาคม 2539 ,(ผนวก ก. ลำดับที่ 1)

\* กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจปกครองดูแลราษฎรในท้องที่ของตนให้อยู่เย็นเป็นสุข มีฐานะเป็นผู้นำทางการ (legal leader) และกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังมีฐานะเป็นบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นให้ความเคารพนับถือ เป็นผู้นำทางธรรมชาติ (natural leader) นอกจากนี้ยังเป็นผู้ที่มีอาชีพเป็นหลักฐาน มีฐานะค่อนข้างดีกว่าลูกบ้านคนอื่น ๆ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงอยู่ในฐานะที่พอจะให้การสงเคราะห์แก่ลูกบ้านตนเองได้ จึงมีฐานะเป็นผู้นำทางสังคม (social leader) ในขณะเดียวกันอีกด้วย ,โปรดดูรายละเอียดใน ไพบุลย์ ช่างเรียน ,สังคมการเมืองและการปกครองของไทย ,หน้า 140.

มีอิทธิพลและผลกระทบในการดำเนินชีวิตประจำวันของลูกบ้าน ตลอดรวมถึงเรื่องของการเมืองการปกครองด้วย ด้วยความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างผู้นำกับผู้ตามในระบบอุปถัมภ์ ย่อมทำให้กำนันและผู้ใหญ่ มีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิด และการตัดสินใจของลูกบ้าน ในทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ได้เป็นกลไกที่สำคัญกลไกหนึ่งของพรรคชาติไทย ที่ใช้เข้าถึงประชาชน ทั้งนี้เป็นเพราะผู้แทนราษฎรของจังหวัดสระแก้ว เป็นผู้ที่มีความมั่นคงในด้านเศรษฐกิจ และการที่เป็นผู้แทนราษฎรมาแล้วหลายสมัย และเคยดำรงตำแหน่งในทางการเมืองถึงระดับรัฐมนตรี ประกอบกับผู้แทนราษฎรได้ช่วยเหลือปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นมา โดยตลอดทั้งปัญหาเฉพาะหน้าและปัญหาระดับชาติ ย่อมทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเหล่านี้ ให้ความเคารพนับถือและเกรงใจเป็นอย่างมาก และด้วยอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจที่เป็นคุณสมบัติส่วนตัวของผู้แทนราษฎรจังหวัดสระแก้วนี้ เป็นสิ่งที่สำคัญที่จะส่งเสริมให้กำนันและผู้ใหญ่บ้าน สามารถปกครองดูแลแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการขอความช่วยเหลือจากผู้แทนราษฎรที่มีศักยภาพเช่นนี้ได้

จากการศึกษาพบว่า ทั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคน (กำนัน 58 คน ,ผู้ใหญ่บ้าน 518 คน) ต่างมีความสัมพันธ์อันดีกับพรรคชาติไทยโดยผ่านผู้แทนราษฎร \* มีการติดต่อสื่อสารถึงกันโดยตลอด ผ่านที่ทำการของพรรค ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการแจ้งข่าวสาร ปัญหาความเดือนร้อนของราษฎรสู่พรรคการเมือง ซึ่งครอบคลุมทั้งเรื่องสาธารณประโยชน์ และเรื่องส่วนตัว เป็นการรวบรวมความต้องการ และปัญหาของท้องถิ่นเสนอต่อพรรคการเมือง และในช่วงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการเป็นตัวกลางระหว่างพรรคกับประชาชนนี้ ได้มีความสำคัญในเชิงการเมือง และการกำหนดชัยชนะในการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก ในด้านของการคุมลูกบ้าน คุมคะแนนเสียง ตลอดจนการให้ข่าวสารความเคลื่อนไหว เกี่ยวกับพรรคการเมืองฝ่ายตรงกันข้าม <sup>13</sup>

\* เป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวเฉพาะ ระหว่างกำนัน ,ผู้ใหญ่บ้านกับผู้แทนราษฎรในทางความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่า และชัดเจนกว่าที่จะมีกับพรรคการเมือง

<sup>13</sup> สัมภาษณ์ นาย ช. (นามสมมุติ) , 10 สิงหาคม 2539 ,(ผนวก ก. ลำดับที่ 16)



### (3) ข้าราชการ \*

โดยหน้าที่ของข้าราชการประเภทต่าง ๆ นั้น มีส่วนเกี่ยวข้องและต้องสัมผัสกับประชาชนโดยตลอดอย่างใกล้ชิด มีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ประจำวันของประชาชน ประกอบกับสภาพวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยในปัจจุบัน ยังคงมีอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิมอยู่ จึงส่งผลให้ข้าราชการมีความสำคัญ และมีฐานะที่เหนือกว่าประชาชนโดยทั่วไป ประชาชนมีความรู้สึกเคารพ เกรงกลัว และเชื่อฟังข้าราชการอยู่น้อย ซึ่งหากพิจารณาในเชิงการเมืองแล้ว ข้าราชการเป็นอาชีพประเภทหนึ่ง ที่สามารถชักจูงใจ โน้มน้าว มีอิทธิพลเหนือความรู้สึกและการแสดงออกทางการเมืองต่อประชาชนได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับตำแหน่งหน้าที่การงานของข้าราชการผู้นั้น ประกอบกันด้วย

นักการเมือง\*\* กับข้าราชการ มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยระบอบการปกครองและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งได้เข้ามาเป็นพรรคฝ่ายรัฐบาล นักการเมืองก็จะมีตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี , รัฐมนตรีว่าการกระทรวง , รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่าง ๆ เหล่านี้ สถานะของนักการเมืองได้กลายมาเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ สามารถให้คำแนะนำและให้โทษแก่ข้าราชการได้ ในแง่นี้นักการเมืองกับข้าราชการ จึงมีความสัมพันธ์กันกันอย่างใกล้ชิด

ผู้แทนราษฎรของจังหวัดสระแก้วนั้น เคยเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญหลายตำแหน่ง มีบทบาทในทางการเมืองและทางการบริหาร มีบทบาทในพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก ในกรณีของนายเสนาะ เกียนทอง เคยดำรงตำแหน่งในทางการเมืองสำคัญหลายตำแหน่ง เช่น เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตร , รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม , รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง

---

\* ข้าราชการ ในความหมายนี้ หมายความรวมถึงข้าราชการทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการพลเรือน , ข้าราชการฝ่ายปกครอง , ข้าราชการตำรวจ , ทหาร , ครู , แพทย์ , พยาบาล ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ , แต่ไม่รวมถึง กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งได้กล่าวในรายละเอียดไปในตอนต้นแล้ว.

\*\* นักการเมือง ในความหมายนี้ หมายถึงนักการเมืองที่สังกัดพรรคการเมือง และลงสมัครรับเลือกตั้ง เท่านั้น

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและตำแหน่งเลขาธิการพรรคชาติไทย , ส่วนนายวิทยา เกียนทอง นั้นเคยดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยเลขานุการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ , และ ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง เลขานุการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ สำหรับนายบูรินทร์ หิรัญบุรณะ เคยดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี , รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ฝ่าย การเมือง , เลขานุการ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และกรรมการบริหารพรรคชาติไทย โดยทั่วไปแล้วในทัศนคติของข้าราชการ ที่มีต่อผู้แทนราษฎรจังหวัดสระแก้ว สังกัดพรรคชาติไทย เห็นว่าผู้แทนราษฎรดังกล่าวเป็น นักการเมืองที่ดี มีคุณธรรม มีจริยธรรม สร้างคุณงามดี ช่วยเหลือทางราชการและสร้าง ประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติไว้มาก <sup>14</sup> เป็นที่รัก และเคารพของเหล่าข้าราชการโดยทั่วไป ส่งผลให้เป็นผู้ที่มีอิทธิพลในทางบวก ต่อความรู้สึกนึกคิดของข้าราชการเป็นอย่างมาก

ในจังหวัดสระแก้วมีหน่วยราชการจำนวนมากหลายหน่วย โดยเฉพาะหน่วยที่เกี่ยวข้อง กับกำลังในการป้องกันอธิปไตยของชาติ ได้แก่หน่วยทหาร หน่วยตำรวจ หน่วยตำรวจตระเวนชายแดน ซึ่งแต่ละหน่วยนั้นมียอดกำลังพลจำนวนมาก ทัศนคติที่ข้าราชการมีต่อนักการเมืองในทางบวกนั้น โดยเฉพาะในระดับผู้บังคับบัญชา หรือผู้บังคับหน่วย ย่อมส่งผลให้ ผู้ได้บังคับบัญชาที่มีจำนวนมากนั้น มีแนวโน้มที่จะสนับสนุนทางการเมืองแก่พรรคชาติไทย ในการเลือกตั้ง และกลายเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญของพรรคชาติไทย ในเขตเลือกตั้ง จังหวัดสระแก้วฐานหนึ่ง

สิ่งที่ยืนยันถึงทัศนคติของข้าราชการต่าง ๆ ที่มีต่อผู้แทนราษฎรจังหวัดสระแก้วใน ทางบวกนั้น สังเกตได้จาก กรณีงานวันเกิด หรืองานเทศกาลสำคัญ ๆ เช่น วันปีใหม่, วัน สงกรานต์ จะมีข้าราชการจากหน่วยต่าง ๆ เกือบครบทุกหน่วย มาร่วมอวยพรแก่ผู้แทน ราษฎรเป็นประจำ และเป็นประเพณีของข้าราชการในจังหวัดสระแก้ว ที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา ด้วย <sup>15</sup> เมื่อพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องสัมผัสกับประชาชนโดยทั่วไป อย่างใกล้ชิดแล้ว ข้าราชการย่อมเป็นตัวแทนกลุ่มหนึ่งที่เป็นสื่อกลางอันดีระหว่างพรรค ชาติไทยกับประชาชนที่จะติดต่อสื่อสารถึงกันได้ โดยเฉพาะในช่วงการเลือกตั้งนั้น

<sup>14</sup> สัมภาษณ์ พันโท ก. (นามสมมุติ) ,17 สิงหาคม 2539 ,(ผนวก ก. ลำดับที่ 21), และ พันตำรวจเอก ก. (นามสมมุติ) ,18 สิงหาคม 2539 ,(ผนวก ก. ลำดับที่ 22)

<sup>15</sup> สัมภาษณ์ นายอำเภอ ข. (นามสมมุติ),29 สิงหาคม 2539 ,(ผนวก ก.ลำดับที่ 3)

คำแนะนำ โนมินั้ว ชักจูงของข้าราชการ ย่อมมีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนของราษฎร และในกรณีนี้ เมื่อข้าราชการมีทัศนคติที่ดีต่อพรรคชาติไทย ย่อมส่งผลที่จะสนับสนุนพรรคชาติไทยในการเลือกตั้ง อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ \* ข้าราชการจึงเป็นกลุ่มตัวแทนอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความสำคัญในเชิงการเมืองต่อพรรคการเมืองในจังหวัดสระแก้ว

นอกจากนี้แล้ว หน่วยราชการต่าง ๆ ย่อมที่จะเป็นส่วนที่สนับสนุนให้การปฏิบัติหน้าที่ของพรรคการเมืองในท้องถิ่น มีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้เป็นอย่างดี จากความสัมพันธ์อันดีที่มีต่อกันข้างต้น โดยการประสานงาน หรือการขอความช่วยเหลือให้แก่ปัญหาหรือพัฒนาท้องถิ่น จากพรรคการเมืองและนักการเมือง มีแนวโน้มที่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยราชการเป็นอย่างดี ทั้งในกรณีที่ได้เป็นฝ่ายรัฐบาลหรือเป็นฝ่ายค้าน <sup>16</sup> ส่งผลต่อการสร้างผลงาน ศรัทธาและความนิยมจากประชาชน

#### (4) นักการเมืองท้องถิ่น \*\*

บทบาทของนักการเมืองท้องถิ่นนั้น มีความสำคัญต่อพรรคการเมืองใกล้เคียงกับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นฐานที่สำคัญของพรรคการเมืองในท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนราษฎร หรือ สส. นั้น จะมีความสัมพันธ์อันดีกับนักการเมืองในระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาจังหวัด หรือ สจ. ,สมาชิกสภาเทศบาล หรือ สท. ในแง่ของการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพราะฐานของคะแนนเสียงต่างก็คือ ประชาชน

---

\* ความเป็นกลางในทางการเมืองของข้าราชการนั้น อาจจะไม่เป็นกลางอย่างแท้จริง เพราะข้าราชการบางคน อาจรับใช้ หรือเอื้อประโยชน์ หรือสนับสนุน พรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ให้เป็นคุณ หรือเป็นโทษต่อพรรคการเมือง หรือนักการเมืองคนหนึ่งคนใดก็เป็นได้ , ชัยอนันต์ สมุทวณิช , ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย , หน้า 240.

<sup>16</sup> นายอำเภอ ก. (นามสมมุติ) , 20 สิงหาคม 2539 , (ผนวก ก. ลำดับที่ 2)

\*\* นักการเมืองท้องถิ่น ในความหมายนี้ หมายความถึงนักการเมืองในระดับท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกในองค์การปกครองท้องถิ่นต่างๆ เช่น สมาชิกสภาจังหวัด,สมาชิกสภาเทศบาล และรวมถึงตัวนักการเมืองในท้องถิ่นที่มีบทบาทชัดเจน และสามารถมีอิทธิพลต่อความคิดและการแสดงออกในทางการเมืองของประชาชนได้ ปัจจุบันนี้นักการเมืองในท้องถิ่นมักจะหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะได้ผู้นำประเภทที่มีบารมี อิทธิพล ตลอดจนฐานทางการเงินที่มั่นคง

ในท้องถิ่นเช่นเดียวกัน นอกจากนี้โดยภารกิจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายนั้นก็เพื่อพัฒนาท้องถิ่น ให้เจริญก้าวหน้าเช่นเดียวกัน จึงต้องทำงานช่วยเหลือเกื้อกูลกันโดยตลอด ซึ่งต้องสร้าง ความนิยม การยอมรับจากประชาชนอยู่ตลอดเวลา การเมืองท้องถิ่นจึงมีความสัมพันธ์กับ การเมืองในระดับชาติอย่างแนบแน่น ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักการเมือง ท้องถิ่นย่อมที่จะต้องถูกดึงตัวเข้ามาช่วยในการหาเสียง อย่างน้อยก็เพื่อผลประโยชน์ในการ ทำงานร่วมกันต่อไปในอนาคต พรรคการเมืองส่วนใหญ่ตระหนักถึงความสำคัญของ นักการเมืองในท้องถิ่นเป็นอย่างดี เพราะนอกจากจะช่วยเหลือในการสนับสนุนกิจกรรม การเลือกตั้งตลอดจนการดูแลท้องถิ่นให้กับพรรคการเมืองแล้ว ยังหมายรวมถึงการที่พรรค การเมืองจะสนับสนุนนักการเมืองในระดับท้องถิ่น ให้ขึ้นมาเป็นนักการเมืองในระดับชาติ ซึ่งเป็นการเลื่อนฐานะจากการเมืองท้องถิ่นด้วย

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น จึงเป็นแกนนำที่สำคัญกลุ่มหนึ่ง และมีความหมายต่อ พรรคการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างยิ่ง ในการเป็นฐานคะแนน เสียงที่สำคัญของพรรคการเมืองในท้องถิ่นนั้น ๆ

#### (5) แกนนำกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่น

แกนนำกลุ่มต่างๆ ได้แก่ ประชาชนที่มีความเหมือนหรือคล้ายกัน ในลักษณะใด ลักษณะหนึ่ง รวมตัวกันขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่ม หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็น กลุ่ม ผลประโยชน์ มีทั้งการจัดองค์การที่เป็นแบบแผน และไม่มีแบบแผน แต่ก็มีแนวทางในการ ดำเนินการของกลุ่มที่ค่อนข้างชัดเจน แกนนำกลุ่มต่าง ๆ ในความหมายนี้ เป็นแกนนำที่ เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติของสังคม การรวมตัวกันนั้นเพื่อหวังที่จะมีอำนาจต่อรองหรือเพิ่ม ความสำคัญให้กับกลุ่มของตน แกนนำกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่น ได้แก่ แกนนำกลุ่มอาชีพ , แกนนำกลุ่มแม่บ้าน , แกนนำของกลุ่มเสื่อมวลาชน , แกนนำกลุ่มเศรษฐกิจ , แกนนำกลุ่ม บรรเทาสาธารณภัย , แกนนำกลุ่มสหกรณ์ , แกนนำในกลุ่มชาวบ้านทั่ว ๆ ไป เป็นต้น

ในจังหวัดสระแก้ว เขตเลือกตั้งมีพื้นที่กว้างขวาง การดูแลปัญหาความเดือดร้อน ของประชาชนโดยพรรคการเมือง หรือโดยผู้แทนราษฎรนั้น อาจดูแลไม่ทั่วถึง แกนนำกลุ่ม ต่างๆเหล่านี้ จะเป็นผู้นำปัญหาความเดือดร้อน ความต้องการที่หลากหลายของแต่ละกลุ่ม

แต่ละอาชีพ มาสู่ผู้แทนราษฎร หรือพรรคการเมือง เพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาคือไป ทำให้บทบาทของแกนนำกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ กลายเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญกลุ่มหนึ่งของพรรคการเมือง<sup>17</sup> การที่ในเขตเลือกตั้งยังมีกลุ่มมากเท่าไรก็ยังมีประโยชน์ต่อพรรคการเมืองมากขึ้นเท่านั้น เพราะกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ จะแสดงความต้องการและผลประโยชน์ที่หลากหลายของกลุ่ม หากพรรคการเมืองสามารถแก้ไขปัญหาคือและช่วยเหลือกลุ่มได้มากเท่าไร ก็เป็นการสร้างความนิยมและการยอมรับจากกลุ่ม และสมาชิกของกลุ่มด้วย ซึ่งมีผลต่อฐานคะแนนเสียงของพรรคการเมืองและนักการเมืองผู้นั้นด้วย

#### (6) แกนนำจัดตั้งของนักการเมือง

นอกเหนือไปจากแกนนำกลุ่มต่าง ๆ ดังที่กล่าวแล้ว พรรคการเมืองยังได้จัดตั้งแกนนำของพรรค ประจำในแต่ละหมู่บ้านในลักษณะที่เป็นแกนนำถาวร โดยพยายามเลือกบุคคลที่เป็นที่เคารพนับถือของชาวบ้านในหมู่บ้านนั้น หมู่บ้านละ 3-5 คน , บางหมู่บ้านถ้าหากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่ได้ดีอยู่แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องจัดตั้งแกนนำ , ในบางหมู่บ้านแกนนำก็ได้แก่ญาติพี่น้องและวงศาคณาญาติของนักการเมืองนั่นเอง คนที่เป็นแกนนำจะต้องเป็นคนที่ไว้ใจได้ เชื่อถือได้<sup>18</sup>

ความสำคัญของแกนนำจัดตั้งนี้ นอกเหนือไปจากการช่วยเหลือในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเลือกตั้งแล้ว ก็ยังเป็นหูเป็นตาให้กับพรรคการเมืองและนักการเมือง ในด้านการให้และการนำข่าวสารระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชน การแจ้งปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่น เป็นตัวกลางที่ติดระหว่างนักการเมืองกับประชาชน การคุมและการขยายฐานคะแนนเสียง , การสร้างความนิยมให้กับพรรคอย่างต่อเนื่อง , การสำรวจจุดอ่อนจุดแข็งของพรรคการเมืองฝ่ายตรงกันข้าม ฯลฯ ตลอดจนการจัดการและการเป็นตัวแทนของพรรคในงานด้านสังคมของท้องถิ่นนั้น เช่น การช่วยเหลือในงานศพ , งานบวช , งานวัด และงานประเพณีต่าง ๆ เป็นต้น<sup>19</sup>

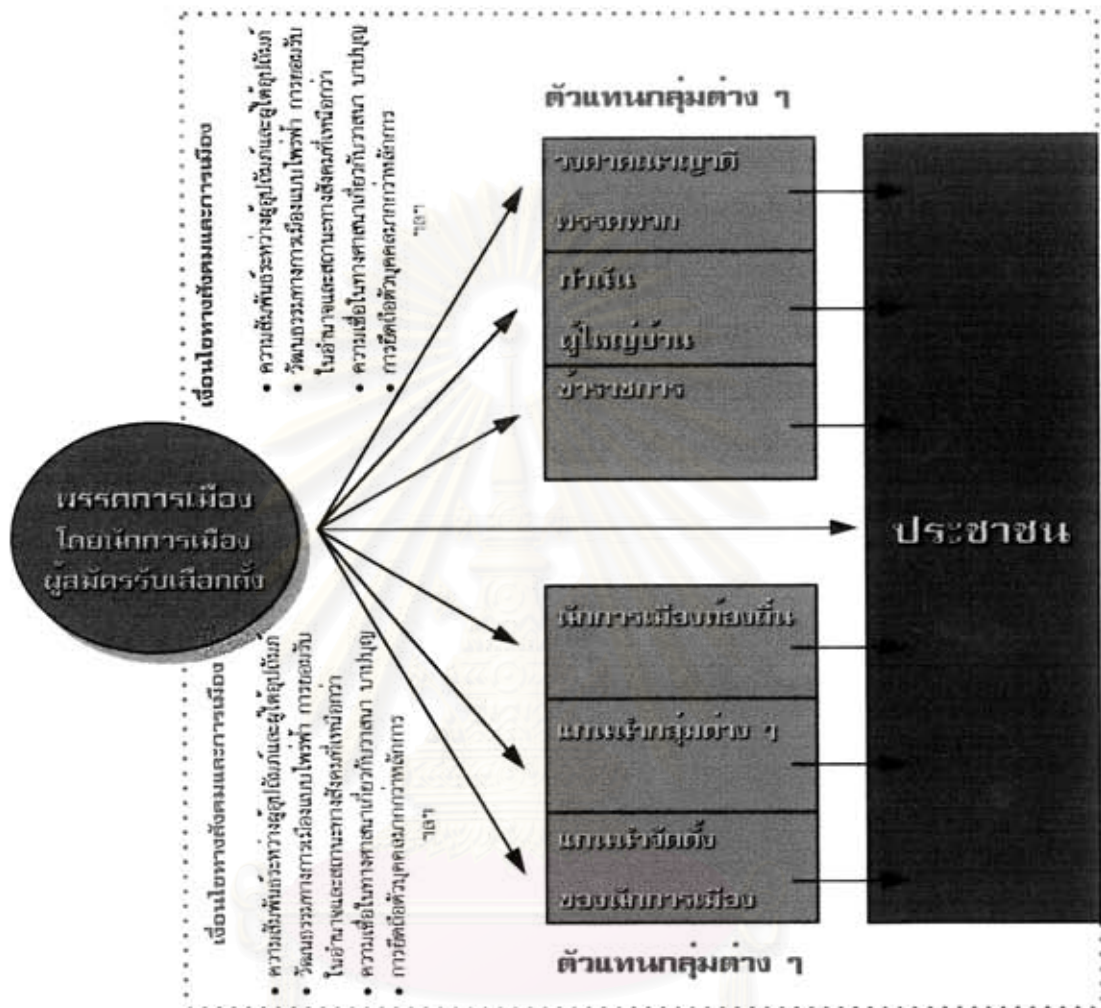
<sup>17</sup> สัมภาษณ์ นายเสนาะ เกียนทอง , 31 สิงหาคม 2539 , (ผนวก ก. ลำดับ 1.)

<sup>18</sup> สัมภาษณ์ นาย ช. (นามสมมุติ) , 28 กรกฎาคม 2539 , (ผนวก ก. ลำดับ 16.)

<sup>19</sup> สัมภาษณ์ นาย ช. (นามสมมุติ) , 28 กรกฎาคม 2539 , (ผนวก ก. ลำดับ 16.)



แผนภาพที่ 4.1 : แสดงถึงตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ ที่พรรคการเมืองใช้เชื่อมโยงติดต่อกับประชาชนในท้องถิ่น



จากความสำคัญของตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ ที่แยกพิจารณาเป็น 6 กลุ่มข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่เชื่อมระหว่างพรรคการเมือง ,สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับประชาชนในท้องถิ่น ภายใต้เงื่อนไขทางสังคมและการเมืองไทย ที่ยังมีความชัดเจนของระบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้ใต้อุปถัมภ์,ผู้มีอำนาจกับผู้ไม่มีอำนาจ, ลักษณะของการยอมรับในอำนาจและสถานะทางสังคมที่เหนือกว่า, ความเชื่อและทัศนคติทางพุทธศาสนาในเรื่องเกี่ยวกับวาสนาบาปบุญ ,การยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการ ตลอดจนลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าของคนไทย ทำให้การเชื่อมต่อระหว่างพรรคการเมือง, นักการเมืองกับประชาชน เกิดขึ้นเป็นความสัมพันธ์ขึ้นในระบบการเมืองท้องถิ่น ซึ่งจะได้พิจารณาต่อไป แต่ในเบื้องต้นนี้จะพิจารณาถึงการเชื่อมต่อของพรรคการเมือง โดยตัวแทน

กลุ่มต่าง ๆ ที่เข้าถึงประชาชนได้ในทุกแบบ ภายใต้เงื่อนไขทางสังคมและการเมืองที่ส่งผลให้ตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าว เปรียบเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญของพรรคการเมืองนั้น สามารถแสดงให้เห็นได้ด้วยแผนภาพที่ 4.1

จากแผนภาพที่ 4.1 พิจารณาได้ว่าพรรคการเมืองได้อาศัยคุณสมบัติส่วนตัว และ ฐานคะแนนเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยพิจารณาจากตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ 6 กลุ่ม ในการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองและนักการเมืองกับประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ นั้น สามารถมีปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชน สามารถสร้างประโยชน์ในทางการเมืองให้แก่พรรคการเมืองและนักการเมืองได้ ภายใต้เงื่อนไขทางสังคมและการเมือง ซึ่งได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์-ผู้ใต้อุปถัมภ์ , วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า , การยอมรับในอำนาจของบุคคลที่เหนือกว่า , ความเชื่อทางศาสนาเกี่ยวกับบาปบุญ การยึดถือในตัวบุคคลมากกว่าหลักการ เป็นต้น ทำให้ตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ นั้นสามารถเป็นตัวประสานประโยชน์ที่สำคัญ และสามารถทำหน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์ และความ ต้องการของท้องถิ่นนำเสนอต่อพรรคการเมืองและนักการเมืองได้ , การทำหน้าที่ในการควบคุมฐานคะแนนเสียงในท้องถิ่น , การเป็นสื่อในการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจ , การเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองและนักการเมืองในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ฯลฯ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## 2. ความสัมพันธ์ในการเลือกตั้งทั่วไป

การเลือกตั้งเป็นเครื่องสะท้อนเจตจำนงของประชาชนที่สำคัญ เพราะการเลือกตั้งเป็นกระบวนการเลือกสรรตัวแทนของประชาชนจากท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ เพื่อใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชน โดยความชอบธรรม การเลือกตั้งเป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองต่าง ๆ แข่งขันกันเข้ามามีเสียงข้างมากในสภา โดยการส่งสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้ง และชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนให้เห็นดีเห็นชอบกับนโยบาย หรือโครงการของพรรค เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งมากที่สุด และได้จัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศต่อไป การเลือกตั้งเป็นหนทางให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตย ควบคุมตัวแทนของตน และรัฐบาลให้ปฏิบัติหน้าที่ตรงกับความปรารถนาของประชาชนได้ การเลือกตั้งเป็นการแสดงออกถึงประชามติของปวงชนรูปแบบหนึ่ง และถ้าการเลือกตั้งดำเนินการไปโดยถูกต้องสุจริต ยุติธรรมแล้ว ก็จะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพยิ่ง ที่ประชาชนอาจใช้ได้ในช่วงระยะเวลาอันเหมาะสมที่จะเปลี่ยนรัฐบาลที่ไม่พึงปรารถนา และสนับสนุนรัฐบาลที่มีความสามารถให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปอีก และที่สำคัญที่สุดก็คือ การเลือกตั้งช่วยให้ราษฎรสามารถได้มาซึ่งรัฐบาลที่มาจากปวงชน

การเลือกตั้งมีความสำคัญต่อ การดำรงคงอยู่ของพรรคการเมืองไทย เพราะพรรคการเมืองใดที่ไม่ส่ง หรือส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งทั่วไป รวมกันน้อยกว่าหนึ่งในสี่<sup>20</sup> หรือไม่มีสมาชิก ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้งทั่วไป<sup>21</sup> ย่อมเป็นเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองนั้นถูกเลิกไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นผลให้พรรคการเมืองนั้นไม่สามารถที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อพิจารณาในแง่นี้ จะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งได้มีความสำคัญต่อพรรคการเมืองเป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะเป็นกลไกในการเข้าสู่อำนาจรัฐแล้ว การเลือกตั้งยังเป็นตัวกำหนดถึงการดำรงคงอยู่ของพรรคการเมือง ซึ่งหากว่าพรรคการเมืองใด ไม่ส่งสมาชิกพรรคลงแข่งขันในการเลือกตั้งหรือสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งทั่วไปรวมกันน้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่พึงจะมี หรือการส่งสมัครเลือกตั้งไปแล้ว แต่ไม่ได้รับเลือกให้เป็นผู้แทน

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2524 , มาตรา 46 (3)

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2524 , มาตรา 46 (4)

ราษฎร ก็จะทำให้พรรคการเมืองนั้นถูกยกเลิกไป การเลือกตั้งจึงเป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่งสำหรับพรรคการเมือง

วรพันธุ์ สุวรรณยุหะ<sup>22</sup> มีความเห็นเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง ของพรรคการเมือง ที่มีความสำคัญในระบบการเมือง ว่า

“ ... กิจกรรมทางการเมืองที่มีความสำคัญที่สุดของพรรคการเมืองไทย ก็คือ การเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นการเข้าสู่อำนาจ โดยมีความถูกต้องชอบธรรม สิ่งที่มีความจำเป็นในกระบวนการเลือกตั้งทุกครั้ง ได้แก่ ฐานคะแนนเสียง ซึ่งจะเป็นสิ่งชี้ขาดผลของการเลือกตั้ง ในแต่ละครั้งว่าพรรคการเมืองใดหรือผู้สมัครคนใด จะได้รับการเลือกตั้ง .... ดังนั้นจึงเป็นเรื่องปกติธรรมดาหรือเป็นธรรมชาติของพรรคการเมือง ในการที่พยายามกระทำทุกวิถีทางเพื่อที่จะสร้างเสริม หรือขยายฐานคะแนนเสียงของพรรคออกไปให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยการสร้างความนิยมในหมู่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า พรรคการเมืองจะทำการรณรงค์หาเสียงเพียงแต่เฉพาะช่วงที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น ตรงกันข้ามพรรคการเมือง หรือนักการเมืองส่วนมากโดยเฉพาะในพื้นที่หรือชุมชนชนบท จะมีการหาความนิยมเป็นระยะ ๆ เพื่อสร้างความผูกพันใกล้ชิดกับประชาชน ในพื้นที่เป็นสำคัญ ก่อให้เกิดความเชื่อถือ ศรัทธาต่อพรรคการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ในที่สุด ...”

ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นที่รวมกันเป็นเขตเลือกตั้งนั้น มีความสำคัญในการเข้าสู่อำนาจของพรรคการเมืองเป็นอย่างยิ่ง ตามหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะไม่สามารถเข้ามีอำนาจทางการเมืองได้ ถ้าไม่ผ่านการเลือกสรรของประชาชน โดยกระบวนการเลือกตั้ง พื้นฐานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีที่มาจากท้องถิ่นต่าง ๆ นั้นเอง จุดนี้เป็นจุดสำคัญที่พรรคการเมืองทั้งหลาย ต้องให้ความสำคัญกับท้องถิ่น พรรคการเมืองจะต้องสรรหาบุคคลอันเป็นที่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่น จะต้องวางแผนใน

<sup>22</sup> วรพันธุ์ สุวรรณยุหะ , “การรักษาอำนาจของกลุ่มการเมืองในระบบการเมืองท้องถิ่นไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มการเมืองพลังสังคมในเทศบาลเมืองสงขลา” , วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2535 , หน้า 57-58.



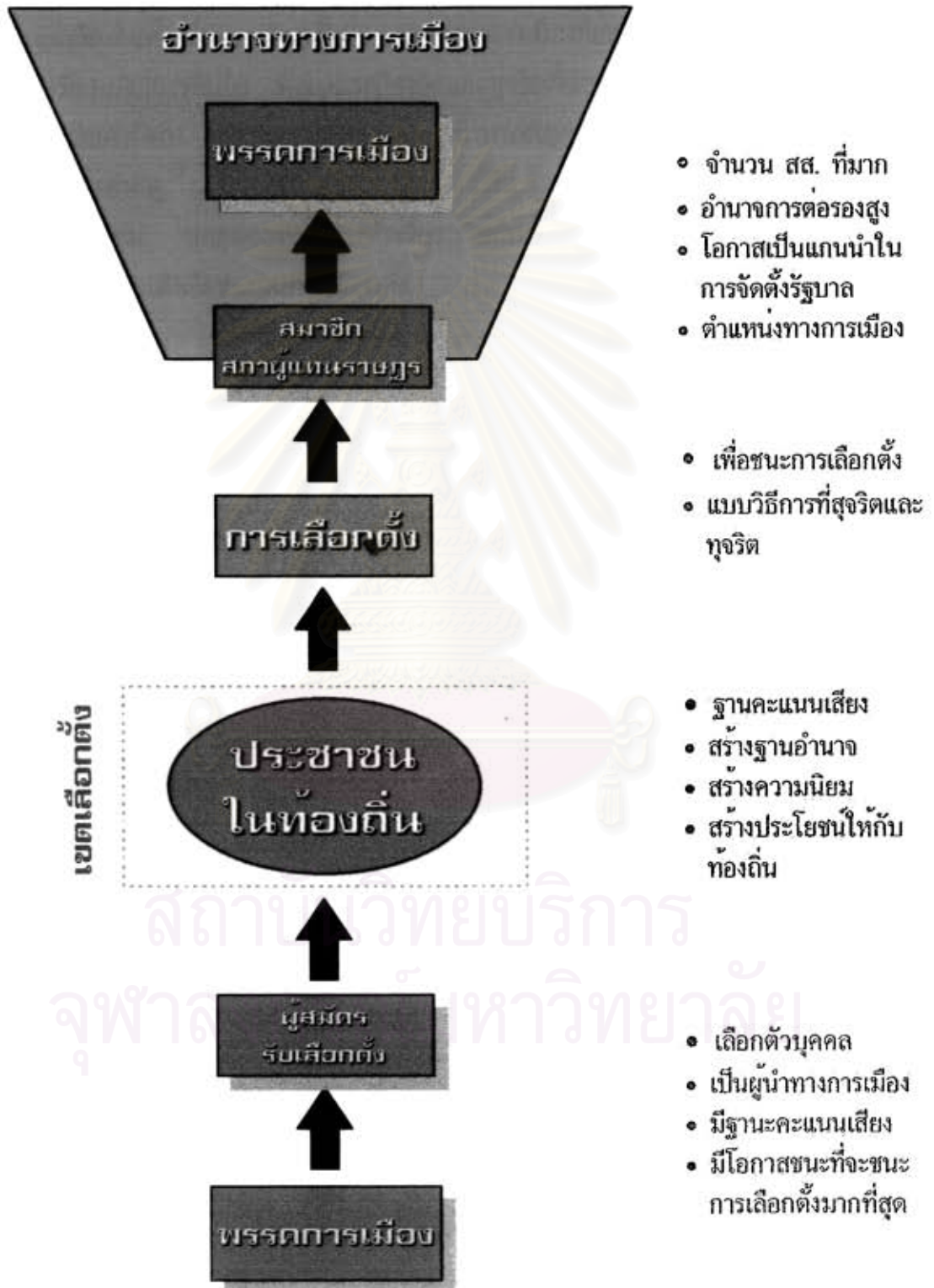
การสร้างฐาน การเมืองในท้องถิ่น เพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมือง ทำหน้าที่ในการเมืองการปกครอง พรรคการเมืองจึงเป็นเสมือนสิ่งเชื่อมโยงระหว่างการเมืองท้องถิ่นกับการเมืองในระดับชาติ

ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับการเมืองท้องถิ่นนั้น จึงมีการเลือกตั้งเป็นตัวเชื่อมโยงที่สำคัญประการหนึ่ง ทั้งในด้านการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของพรรคการเมือง และในด้านการดำรงคงอยู่ของพรรคการเมือง การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมที่กลายเป็นเป้าหมายหลักของพรรคการเมือง ท้องถิ่นกลายเป็นพื้นที่หลักที่พรรคการเมืองจะต้องให้ความสนใจอย่างใกล้ชิดไม่สามารถที่จะละเลยไปได้ ความสำคัญทางการเมืองที่พรรคการเมืองมีต่อท้องถิ่นนั้น ก็เพื่อที่สร้างฐานความนิยม การยอมรับจากท้องถิ่น เพื่อเป้าหมายในการชนะเลือกตั้ง การที่พรรคการเมืองใดสามารถชนะการเลือกตั้ง ในหลาย ๆ ท้องถิ่น หรือหลาย ๆ เขตเลือกตั้งนั้น นั้นหมายความว่า พรรคการเมืองนั้นได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้นเท่านั้น ก็ย่อมทำให้พรรคการเมืองนั้น มีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูงขึ้น และมีโอกาส ที่จะเป็นพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศชำนานโยบายและแนวทางของพรรคไปปฏิบัติ และหากว่าพรรคการเมืองใด สามารถที่จะชนะเลือกตั้งได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าพรรคอื่น ๆ ตามประเพณีและมรรยาททางการเมืองของไทย ถือว่าพรรคนั้นเป็นพรรคที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนสูงสุด ตามหลักการของรัฐบาลเสียงข้างมาก (majority government) จึงให้โอกาสแก่พรรคที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสูงสุดเป็นพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล และหัวหน้าพรรคการเมืองนั้นย่อมมีสิทธิที่จะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ความสำคัญของท้องถิ่นต่างๆ จึงเป็นหนทางที่นำไปสู่อำนาจและผู้นำทางการเมืองที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคต้องให้ความสนใจ และพยายามอย่างยิ่งที่จะครอบครองและมีอิทธิพลเหนือท้องถิ่นนั้นให้ได้ เพื่ออำนาจต่อรองทางการเมืองที่สูงขึ้น และเป็นพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลในที่สุด



แผนภาพที่ 4.2 : แสดงกระบวนการเข้าสู่อำนาจรัฐของพรรคการเมือง โดยอาศัยการเมืองในระดับท้องถิ่น



จากแผนภาพที่ 4.2 แสดงให้เห็นถึงกระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง ของพรรคการเมือง โดยอาศัยการเมืองในระดับท้องถิ่น โดยมีจุดเริ่มจากการที่พรรคการเมือง ได้พิจารณา เลือกสรรตัวบุคคล \* ที่เป็นผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น หรือเป็นผู้ที่มีศักยภาพในระดับท้องถิ่น (อาจจะมีบางกรณีที่พรรคการเมืองได้เสนอตัวบุคคลอื่น ที่ไม่มีฐานคะแนนเสียงในท้องถิ่นเขตเลือกตั้งนั้น แต่พรรคการเมืองก็ย่อมที่จะมีฐานคะแนนเสียงเดิม หรือมีแบบวิธีการอื่นใด ทั้งในทางที่สุจริตและทุจริตที่สามารถแข่งขันในการเลือกตั้งได้) โดยพรรคคำนึงถึง โอกาสที่ชนะในการเลือกตั้งมากที่สุด ในท้องถิ่นที่รวมกันเป็นเขตเลือกตั้งนั้น สิ่งสำคัญที่พรรคการเมืองจะต้องคำนึง ก็คือ ฐานคะแนนเสียง , ฐานอำนาจ , การสร้างความนิยม ตลอดจนการสร้างประโยชน์ให้กับท้องถิ่น เพราะเป็นปัจจัยในการกำหนดความสำเร็จ คือชัยชนะในการเลือกตั้ง

ผลจากการชนะการเลือกตั้งทำให้ผู้สมัครนั้นได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การที่พรรคการเมืองใด สามารถมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคจำนวนมาก ก็หมายความว่าพรรคนั้น ย่อมมีอำนาจการต่อรองที่เพิ่มมากขึ้นและมีโอกาสที่จะเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล และมีตำแหน่งทางการเมืองที่สูงขึ้น อันเป็นกระบวนการเข้าสู่การครอบครองและใช้อำนาจทางการเมือง และอำนาจรัฐที่มากยิ่งขึ้นด้วย

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

\* เป็นไปได้ทั้งในกรณีที่พรรคการเมืองเลือกสรรบุคคล และในกรณีที่บุคคลเสนอตัวเข้าสมัครลงเลือกตั้งต่อพรรคการเมือง

### 3. ความสัมพันธ์กับระบบราชการ และข้าราชการ

ระบบราชการโดยหลักการแล้ว เป็นระบบย่อยของระบบการเมืองและควรมีปฏิบัติงานมีบทบาทเป็นรองภายใต้การนำของนักการเมือง \* แต่สำหรับประเทศไทยระบบราชการกลับมีความแข็งแกร่งมากกว่าระบบการเมืองมาก ทั้งนี้เนื่องจากระบบราชการมีความต่อเนื่องมีการปฏิรูปปรับปรุงทั้งทางด้านกาจัดองค์การ เทคนิคการทำงานต่างๆ ให้ทันสมัย และสามารถรับและเลือกสรรบุคคล ที่มีความสามารถจำนวนมากมา เข้ามาอยู่ในระบบราชการ ยิ่งนานเข้าระบบราชการยิ่งกลับกลายมามีบทบาทเหนือกว่าระบบการเมืองในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านตัวบุคคลและหน่วยงาน เทคนิควิธีการดำเนินงานและการพัฒนาปรับปรุงตัวบุคคลและหน่วยงาน ซึ่งสามารถดำเนินการต่าง ๆ ไปได้ โดยไม่ขาดตอนติดต่อกัน และมีการขยายขอบเขตการทำงานกว้างขวางออกไปเรื่อย ๆ ในขณะที่ระบบการเมืองต้องประสบกับความชะงักงันอยู่ตลอดเวลา <sup>23</sup>

ระบบราชการเป็นระบบที่สำคัญยิ่ง ในการบริหารงานของประเทศชาติ เป็นกลไกหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ โดยมีข้าราชการเป็นบุคลากรที่สำคัญในการปฏิบัติราชการ กับมีหน่วยงานต่าง ๆ กระจายออกไปทั่วราชอาณาจักรครอบคลุมทั่วทุกพื้นที่ ในส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาค ในเขตจังหวัด <sup>24</sup> ส่วนในระดับอำเภอ มีนายอำเภอ เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ <sup>25</sup>

\* การเมือง เป็นเรื่องของการกำหนดนโยบาย และเป้าหมายของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจเชิงคุณค่า (value judgment) โดยตรง การตัดสินใจว่าควรดำเนินนโยบายเช่นนี้ เท่ากับเป็นการยอมรับว่านโยบายนั้นดีกว่าทางเลือกด้านอื่นๆ นักการเมืองสามารถอ้างความชอบธรรมในการเลือกและกำหนดคุณค่าได้ ก็เพราะการที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน เป็นผู้ถ่วงดุล ระงับเจตนารมณ์ และความต้องการของประชาชน

<sup>23</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช , ปัญหาวिकासทางการเมืองไทย , หน้า 235.

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 , มาตรา 54.

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 , มาตรา 62.

ในอดีตที่ผ่านมานับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพุทธศักราช 2475 ระบบราชการมีอิทธิพลเหนือการกำหนดข้อบัญญัติของสังคม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งที่มาจากการแต่งตั้งและที่มาจากการเลือกตั้ง ในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เป็นจำนวนมากมาจากราชการ<sup>26</sup> ระบบราชการไทยมีอิทธิพลครอบงำฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาล ในการบริหารประเทศ ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ในสมัยเผด็จการ ประกอบด้วยข้าราชการประจำ ที่มักสถาปนาตนเองเข้ามาทำหน้าที่นี้<sup>27</sup> อีกทั้งระบบราชการยังได้ทำหน้าที่เป็นพรรคการเมืองเสียเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระยะที่มีกฎหมายห้ามการมีพรรคการเมือง และห้ามการชุมนุมทางการเมือง ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาอันยาวนาน การเกิดขึ้นและการดับไปของพรรคการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น จะขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้มีอำนาจในแต่ละยุคสมัย พรรคการเมืองจริง ๆ จึงมีอายุสั้นและขาดความต่อเนื่องในการทำงานหน้าที่ต่าง ๆ เช่น การเป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชน การสรรหาผู้นำให้แก่ระบบการเมือง การกำหนดนโยบายในการแก้ปัญหาของสังคม และการควบคุมระบบราชการ<sup>28</sup> นอกจากนี้ระบบราชการยังทำหน้าที่ทั้งในด้านการริเริ่มและการกำหนดนโยบายสาธารณะให้แก่ฝ่ายการเมือง แทนที่จะเป็นกรณีตรงกันข้าม \* คือมาจากการริเริ่มจากตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง

ปัจจุบันสภาพทางการเมืองไทยได้เปลี่ยนไป กล่าวคือ มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น สังเกตได้จากบทบาททางการเมืองของนักการเมือง ที่มาจากการเลือกตั้งมีมากขึ้น ผู้นำทางการเมืองมาจากการเลือกตั้งของประชาชน กฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>29</sup> คือ มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้น สภาพความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ

<sup>26</sup> ทินพันธุ์ นาคะตะ , การเมืองการบริหารไทย , หน้า 9.

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 10-11.

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 4-5.

\* ในประเทศไทย กฎหมาย นโยบายสาธารณะและการตัดสินใจแก้ปัญหาของสังคมของรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ มักจะได้รับการเสนอแนะ ครอบงำ และผลักดันจากราชการประจำ, เรื่องเดียวกัน , หน้า 5.

<sup>29</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 , มาตรา 163 วรรคสอง.

ในปัจจุบัน จึงเป็นการผสมผสานกันระหว่างกระแสการเมืองแบบเก่า กับกระแสเมืองประชาธิปไตยแบบเต็มรูปแบบ ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและพรรคการเมือง กับข้าราชการ จึงมีลักษณะของการพึ่งพาอาศัยกันมากกว่าที่จะเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน แม้ว่านักการเมืองเมื่อเข้าสู่กระบวนการเมืองแล้ว จะมีอำนาจทางการเมืองสูงกว่าและควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการ แต่โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ ก็กำหนดให้มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเพียงแค่ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง<sup>30</sup> (หรืออาจจะพ้นตำแหน่งไปก่อน เนื่องจาก การยุบสภา หรือมีการปฏิวัติรัฐประหาร) ส่วนข้าราชการนั้น ถ้าไม่มีความผิดปฏิบัติราชการไปตามปกติ ก็อยู่ในระบบราชการไปจนกว่าจะปลดเกษียณอายุราชการ ซึ่งหมายความว่า ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่โดยมีความต่อเนื่องมากกว่านักการเมือง<sup>31</sup> อีกทั้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของนักการเมืองนั้นต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง จะต้องประสบกับการแข่งขันเลือกตั้ง ซึ่งมีความเสี่ยงในการเข้าสู่กระบวนการเมือง และโดยประการที่ ข้าราชการมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลในทุก ๆ เรื่องเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ความสัมพันธ์ของนักการเมืองกับข้าราชการ จึงมีความสัมพันธ์ในลักษณะของการพึ่งพาอาศัยกัน มากกว่าที่ปฏิปักษ์ต่อกัน \*

ในท้องถิ่นชนบทความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนนั้น ยังมีลักษณะของความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจกันอยู่ไม่น้อย กล่าวคือ ข้าราชการยังรู้สึกว่าตนเองเป็นผู้ปกครองมีฐานะที่เหนือกว่าประชาชน ส่วนประชาชนก็ยังมีอิทธิพลของความคิดความเชื่อแบบดั้งเดิมซึ่งยอมรับในอำนาจของผู้ที่เหนือกว่า และความเคยชินกับการเป็นไพร่ จึงคิดว่า เรื่องของการเมืองการปกครอง เป็นเรื่องข้าราชการ และคนที่มีฐานะทางสังคมสูง ๆ เท่านั้น คนในท้องถิ่นในชนบทจึงมีลักษณะที่ปกครองดูแลได้ง่าย และข้าราชการมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชน ในลักษณะที่สามารถชักจูง โน้มน้าวให้เชื่อฟังได้ง่าย

<sup>30</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 , มาตรา 116.

<sup>31</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช , ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย , หน้า 233.

\* เว้นแต่ในบางกรณีที่นักการเมือง มีความขัดแย้งกันในเรื่องของผลประโยชน์ หรือนโยบายในการบริหารประเทศ ศึกษารายละเอียดได้จาก ชัยอนันต์ สมุทวณิช .“ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ” , เรื่องเดียวกัน , หน้า 227-276.



ภารกิจหลักของข้าราชการทั้งหลาย ก็คือ การนำบังคับทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน โดยทั่วไป อันเป็นภารกิจที่สอดคล้องกับภารกิจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การประสานงานร่วมกันระหว่างข้าราชการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะในฐานะของพรรคฝ่ายรัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้าน ย่อมจะส่งผลดีให้เกิดแก่ประชาชน ภาวะการพึ่งพากันระหว่างข้าราชการกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นอย่างใกล้ชิด โดยที่สามารถเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมที่ใช้หน่วยราชการ เป็นหน่วยปฏิบัติที่สำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ทั้งในด้านหน่วยราชการและตัวข้าราชการที่มีอิทธิพลเหนือต่อประชาชน ในขณะที่ข้าราชการก็หวังพึ่งพาอำนาจทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องของความคิดความชอบ ยศตำแหน่ง ความก้าวหน้าในอาชีพราชการ รวมถึงตลอดถึงค่านิยมประเพณี กำลังพล วัสดุอุปกรณ์ของหน่วยราชการด้วย

คนที่ก้าวขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ไม่ว่าจะมิถุนานะเป็นชนชั้นดั้งเดิมอาชีพหรือความรู้ต่ำแค่ไหน มักจะต้องมีความเป็นผู้นำในชุมชนอยู่พอสมควร อย่างน้อยก็เป็นคนที่ประชาชนคาดหมายว่า จะช่วยต่อรองกับข้าราชการ หรือหาประโยชน์จากทางการมาช่วยพวกเขาได้ จริงอยู่ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคน ได้เป็นเพราะการทุ่มเทเงินทองซื้อเสียงด้วยวิธีการต่าง ๆ แต่ไม่ใช่ใครมีเงินแล้วจะไปเที่ยวไล่ซื้อได้เสมอไป ต้องอาศัยกระบวนการสร้างระบบอุปถัมภ์พึ่งพา ให้ประชาชนยอมรับอยู่พอสมควร รวมทั้งต้องพยายามรักษาคะแนนเสียงด้วยการเป็นที่พึ่ง หรือช่วยเหลือประชาชนอยู่เสมอด้วย<sup>32</sup>

ในระดับตัวบุคคล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีตำแหน่งทางการเมืองอย่างอื่นพ่วงอยู่ด้วย มักพยายามที่จะแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองจากตำแหน่งหน้าที่ เช่น การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโยกย้ายข้าราชการบางคนมาประจำในเขตเลือกตั้งของตน เพื่อช่วยงานเลือกตั้ง<sup>33</sup> เพราะฉะนั้นจึงเป็นเรื่องปกติที่พรรคการเมืองและตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอง จะพยายามสร้างความสัมพันธ์อันดีกับข้าราชการตำแหน่งสำคัญ ๆ ในจังหวัดพื้นที่ของตน โดยเฉพาะตำแหน่งที่สามารถให้คุณ

<sup>32</sup> วิทยา เชียงกุล, รัฐประหารเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสารมวลชนจำกัด, 2535), หน้า 107.

<sup>33</sup> คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535, หน้า 107.

ให้โทษแก่การเลือกตั้งโดยตรง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ตำรวจระดับผู้บังคับการ หรือผู้กำกับการ และอาจรวมไปถึงความพยายามที่จะไม่เข้าไปขัดแย้งกับข้าราชการดังกล่าว หรือไม่ขัดขวางผลประโยชน์ที่ข้าราชการนั้น ๆ แสวงหา ตราบเท่าที่การกระทำเช่นว่าไม่ได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ที่เป็นฐานเสียงของตนโดยตรง เพราะข้าราชการมีอำนาจให้คุณให้โทษมาก \*

การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล สามารถอาศัย “บวม” รัฐมนตรีของพรรคทำให้ข้าราชการประจำ “เกรงใจ” มากกว่าการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน (โดยทั่วไป) ดังนั้นการขอความร่วมมือหรือสนับสนุนจากข้าราชการประจำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล จึงมักจะทำได้มากกว่าฝ่ายค้าน (ในที่นี้มีได้หมายความว่า ข้าราชการประจำไม่ให้ความร่วมมือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน) ด้วยความสัมพันธ์ ข้าราชการประจำเกรงใจนี้ มีส่วนอย่างมากที่ช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถติดต่อประสานงานกับข้าราชการประจำ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว <sup>34</sup>

ในจังหวัดสระแก้วบรรดาข้าราชการจากหน่วยต่างๆ นั้น ต่างมีความสัมพันธ์อันดีเป็นการส่วนตัวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสระแก้ว ข้าราชการทั้งหลายมีความเคารพในตัวผู้แทน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายเสนาะ เทียนทอง ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองถึงระดับรัฐมนตรี ประกอบกับความคุณงามความดีต่าง ๆ ที่เคยสร้างให้กับสังคมและส่วนรวมนั้น สามารถสร้างการยอมรับและความเคารพนับถือจากบรรดาข้าราชการต่างๆ ได้เป็นอย่างดี

\* เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถให้คุณให้โทษแก่ผู้สมัครได้ง่ายๆ เพียงด้วยการปฏิบัติตามที่ ได้แก่ การจับกุมตัวผู้สมัครด้วยข้อหาความผิดทางอาญาในช่วงท้าย ๆ ของการหาเสียง ซึ่งอาจจะเป็นการกระทำตามคำขอของฝ่ายคู่แข่งของผู้สมัครก็เป็นได้ หรือในบางกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจคอยแต่จะจ้องจับผิดด้วยการตรวจสอบหวัคะแนนของผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง จนไม่สามารถที่จะแจกเงินให้แก่หวัคะแนนย่อย หรือชาวบ้านได้ แต่ปล่อยให้หวัคะแนนของผู้สมัครคนอื่นทำได้ เป็นต้น , เรื่องเดียวกัน หน้า 107.

<sup>34</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน , พรรคการเมือง , หน้า 214.

ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับผู้แทนราษฎรในจังหวัดสระแก้ว เป็นไปด้วยดี เห็นได้จากงานเทศกาลต่างๆ เช่น งานวันปีใหม่ งานวันสงกรานต์ งานวันเกิด จะมีตัวแทนจากหน่วยราชการต่าง ๆ ทุกหน่วย มารวมอวยพรผู้แทนราษฎรที่บ้านพัก โดยพร้อมเพรียงกัน<sup>35</sup> นอกจากนี้ เมื่อหัวหน้าหน่วยราชการต่าง ๆ ได้รับการแต่งตั้งให้มาดำรงตำแหน่งในเขตพื้นที่จังหวัดสระแก้ว เช่น ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด , ผู้กำกับการตำรวจตระเวนชายแดน , หัวหน้าสถานีตำรวจ , หัวหน้าหน่วยทหาร เป็นต้น ก็จะมารายงานตัวต่อผู้แทนราษฎร เพื่อรับนโยบายการปฏิบัติงานจากผู้แทนราษฎรด้วย ทั้งนี้เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างผู้แทนราษฎรและข้าราชการ จะต้องประสานงานกันโดยตลอด กับงานที่ข้าราชการได้ถือปฏิบัติกันต่อ ๆ มา จนเรียกได้ว่าเป็นประเพณีของข้าราชการจังหวัดสระแก้วไป ที่ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งมาใหม่ต้องมารายงานตัวต่อผู้แทนราษฎรในฐานะเจ้าของบ้านเสียก่อน<sup>36</sup> ไม่ว่าในขณะนั้น ผู้แทนราษฎรจะอยู่ในฐานะที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาล หรือพรรคฝ่ายค้านก็ตาม<sup>37</sup>

การปฏิบัติงานของทางราชการ กับผู้แทนราษฎรจังหวัดสระแก้วนั้น เป็นไปอย่างเกื้อกูลซึ่งกันและกันมาโดยตลอด อุปสรรคของระบบราชการประการหนึ่ง ก็คือความล่าช้าทางด้านงบประมาณในการแก้ไขปัญหา ในหลายเรื่องหัวหน้าหน่วยราชการก็จะมาขอความช่วยเหลือจากผู้แทนราษฎร เนื่องจากวงศาคณาญาติของผู้แทนราษฎรจังหวัดสระแก้วนั้นมีธุรกิจหลายอย่างที่เกื้อกูลอุปถัมภ์งานส่วนรวมได้ โดยเฉพาะบริษัทรับเหมาก่อสร้าง (บริษัท ส.เทียนทอง จำกัด) ซึ่งจะได้รับความช่วยเหลือจากผู้แทนราษฎรเป็นอย่างดี และในทางกลับกันเมื่อผู้แทนราษฎร ขอความช่วยเหลือจากหน่วยราชการ บุญคุณและประโยชน์ซึ่งเคยช่วยเหลือกัน ประกอบกับทัศนคติของข้าราชการที่มีต่อผู้แทนราษฎรจังหวัดสระแก้ว ในทางบวกก็ย่อมทำให้หน่วยราชการนั้น ให้การช่วยเหลือผู้แทนราษฎรด้วยดีเช่นกัน ไม่ว่าจะ เป็นทั้งเรื่องงานส่วนรวมและงานส่วนตัว ตลอดจนกิจกรรมทางด้านการเมือง<sup>38</sup>

<sup>35</sup> สัมภาษณ์ นาย ข. (นามสมมุติ) ,10 สิงหาคม 2539 , (ผนวก ก. ลำดับที่ 16.)

<sup>36</sup> โปรตุ ดู สัมภาษณ์ นายอำเภอ ก. (นามสมมุติ) ,20 สิงหาคม 2539 ,(ผนวก ก. ลำดับที่ 2) ,นายอำเภอ ข. (นามสมมุติ) ,29 สิงหาคม 2539 , (ผนวก ก.ลำดับที่ 3.) และ พันตำรวจเอก ข. (นามสมมุติ) ,18 สิงหาคม 2539 ,(ผนวก ก. ลำดับที่ 23.)

<sup>37</sup> สัมภาษณ์ นายอำเภอ ก.(นามสมมุติ),20 สิงหาคม 2539,(ผนวก ก. ลำดับที่ 2)

<sup>38</sup> สัมภาษณ์ พันตำรวจเอก ก.(นามสมมุติ),29 สิงหาคม 2539,(ผนวก ก.ลำดับที่ 22)

ดังที่กล่าวแล้วว่าจังหวัดสระแก้ว เป็นจังหวัดที่ติดกับประเทศสาธารณรัฐกัมพูชา มีแนวชายแดนเชื่อมติดต่อกัน ในจังหวัดสระแก้วจึงมีหน่วยกำลังต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงหลายหน่วย เช่น มีกองกำลังทหารของกองกำลังบูรพา , มีกองกำลังของหน่วยบิน กองทัพอากาศ , มีหน่วยกำลังตำรวจตระเวนชายแดน , มีหน่วยงานที่เกี่ยวกับความมั่นคงต่าง ๆ ซึ่งในหน่วยกำลังแต่ละหน่วยนี้ จะมีกำลังพลอยู่จำนวนไม่น้อย บางหน่วยก็มีกำลังนับเป็นพัน ๆ คน ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บังคับหน่วยกับผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเรื่องในเรื่องส่วนตัว (การสนับสนุนเกี่ยวกับหน้าที่การงาน ยศ ตำแหน่ง ความดี ความชอบต่าง ๆ) หรือในเรื่องส่วนรวม (การสนับสนุนการก่อสร้างสาธารณประโยชน์ของหน่วย) และประกอบกับการบังคับบัญชาตามสายงานของราชการ จึงทำให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาทั้งหลาย ที่ทัศนคติและแนวโน้มที่สนับสนุนพรรคการเมืองและผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้ง และในกิจกรรมการเมืองอื่น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

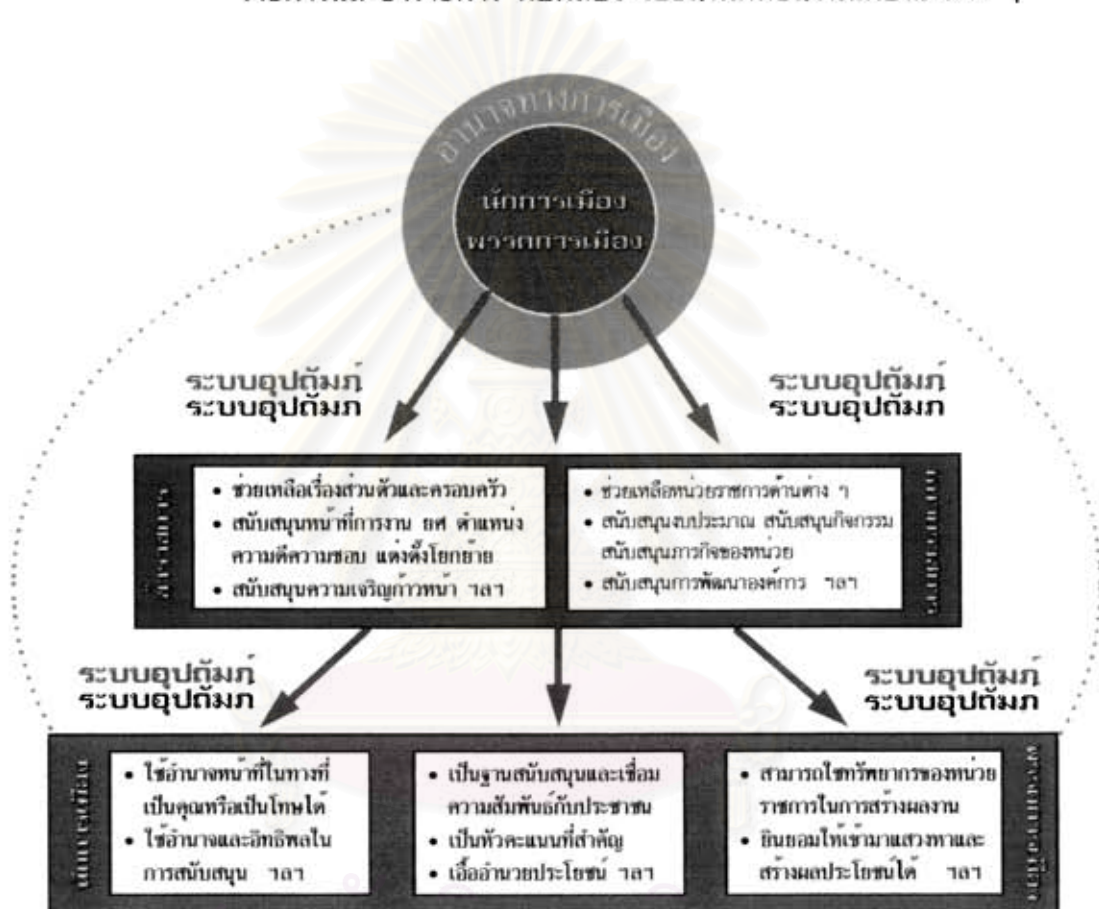
เหตุผลอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้ผู้แทนราษฎรจังหวัดสระแก้วมีอิทธิพลต่อพรรคข้าราชการทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการฝ่ายปกครอง และข้าราชการตำรวจ นั่นก็คือ การที่นายเสนาะ เกียนทอง เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (มท.2) มาก่อน ในคณะรัฐบาลของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี นอกจากจะได้ช่วยเหลือและอุปถัมภ์บรรดาข้าราชการทั้งหลาย ตั้งแต่ข้าราชการในภูมิภาคจนถึงข้าราชการระดับสูงไว้จำนวนมาก ประกอบกับการที่นายเสนาะ มีบทบาทในพรรคชาติไทยสูง ในฐานะการเป็นแกนนำที่สำคัญในพรรค (เดิมดำรงตำแหน่งเป็น รองหัวหน้าพรรค แต่ในปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการพรรค) จึงเป็นที่คาดหมายแก่ข้าราชการฝ่ายปกครอง และข้าราชการตำรวจได้ว่า ในอนาคตนายเสนาะ จะต้องดำรงตำแหน่งเป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอย่างแน่นอน ซึ่งจะสามารถสร้างความเจริญก้าวหน้าในอาชีพราชการให้กับบรรดาข้าราชการต่างๆ ได้ไม่มากนักน้อย จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการดังกล่าวมีความสัมพันธ์อันดีเป็นการส่วนตัวต่อนายเสนาะ และพรรคชาติไทย

เมื่อพิจารณาในแง่นี้ จะเห็นได้ว่ากลุ่มข้าราชการในจังหวัดสระแก้วนั้น เป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการเชื่อมต่อระหว่างประชาชน กับพรรคการเมืองและนักการเมืองที่สำคัญกลุ่มหนึ่ง ประกอบกับอำนาจหน้าที่ของข้าราชการ และจำนวนข้าราชการที่มีอยู่ในจังหวัดสระแก้วแล้ว อีกทั้งความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้แทนราษฎรกับกลุ่มข้าราชการ ก็เป็นไป



อย่างใกล้ชิด ข้าราชการมีทัศนคติที่ดีต่อผู้แทนราษฎร ฟังพาดอาศัยซึ่งกันและกัน ข้าราชการจึงเป็นกลุ่มที่สามารถเอื้อประโยชน์ทางการเมือง ต่อพรรคการเมืองและนักการเมือง ได้เป็นอย่างดี ดังความสัมพันธ์ในแผนภาพที่ 4.3

แผนภาพที่ 4.3 : แสดงความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองและนักการเมือง กับระบบราชการและข้าราชการ กับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในลักษณะต่าง ๆ



จากแผนภาพที่ 4.3 อธิบายได้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองและนักการเมืองกับระบบราชการและข้าราชการได้ว่า โดยลักษณะของความสัมพันธ์เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการอุปถัมภ์ พรรคการเมืองและนักการเมืองนั้น ให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนระบบราชการและข้าราชการ เพื่อประโยชน์ในทางการเมือง เพราะข้าราชการเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐต่อสังคมและประชาชน โดยสถานะของข้าราชการในสังคมไทยนั้น เป็นผู้ที่มีอิทธิพลสามารถใช้อำนาจหน้าที่และอิทธิพลในทางที่เอื้อประโยชน์ ต่อนักการเมืองและ



พรรคการเมืองได้ ส่วนระบบราชการก็เป็นแหล่งทรัพยากรที่จะสามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ และสร้างประโยชน์ให้กับนักการเมืองได้เป็นอย่างมากเช่นเดียวกัน โดยผลตอบแทนที่ข้าราชการจะได้รับจากนักการเมืองและพรรคการเมืองนั้น เป็นเรื่องของการอุปถัมภ์โดยการใช้อำนาจทางการเมืองช่วยเหลือ โดยเฉพาะเกี่ยวกับความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่ง หน้าที่ การงาน และยังรวมถึงการสนับสนุนข้าราชการ ให้เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของพรรคและของนักการเมืองในท้องถิ่นนั้นด้วย \*

ความช่วยเหลือจากข้าราชการและหน่วยข้าราชการนั้น ก่อให้เกิดประโยชน์แก่พรรคการเมืองและนักการเมืองได้เป็นอย่างมาก นอกเหนือไปจากการใช้อำนาจหน้าที่และทรัพยากรของหน่วยงานช่วยเหลือพรรคการเมืองและนักการเมืองแล้ว ตัวข้าราชการเองนั้นเป็นผู้มีอิทธิพลในสังคมไทยในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในท้องถิ่นชนบท ข้าราชการเป็นผู้ที่สามารถชี้แนะทางการเมืองแก่ประชาชนได้ และผู้ได้บังคับบัญชาได้ ฉะนั้นข้าราชการจึงเป็นผู้ที่ช่วยเหลือนักการเมืองในการเลือกตั้งได้ โดยการใช้อำนาจหน้าที่และอิทธิพลหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ข้าราชการสามารถเป็นหัวคะแนนที่สำคัญของพรรคการเมือง

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\* การโยกย้ายข้าราชการที่สนับสนุนหรือเป็นสมัครพรรคพวกของตน ให้ไปประจำอยู่ในพื้นที่อันเป็นเขตเลือกตั้งของตน เพื่อเป็นการวางแผนหาเสียงในระยะยาว และรวมถึงอาจจะโยกย้ายข้าราชการบางคนออกไปจากพื้นที่ของตน ด้วยเหตุผลว่าข้าราชการผู้นั้นวางตัวไม่เป็นที่กลาง หรือช้อบกพร่องจากเหตุอื่น เพื่อนำคนที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งแทน , โปรดดู คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร , การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 , หน้า 70.

#### 4. ความสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่น และนักการเมืองท้องถิ่น

ในขณะที่การเมืองในระดับชาติ และบทบาทของพรรคการเมือง (นอกจากเรื่องการเงิน) มีความสำคัญไม่มากนักกับความสำเร็จในการหาเสียงของผู้สมัคร การเมืองระดับท้องถิ่นกลับสัมพันธ์กับการเลือกตั้งในระดับชาติ อย่างแนบแน่นขึ้นเป็นลำดับ หรืออย่างน้อยที่สุด ก็เป็นความสัมพันธ์กันระหว่างตัวนักการเมืองท้องถิ่นกับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>39</sup> ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยทั่วไปแล้วนักการเมืองระดับท้องถิ่น เช่น สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ย่อมจะต้องถูกดึงตัวเข้ามาช่วยในการหาเสียงเลือกตั้งอยู่แล้ว เพราะนักการเมืองท้องถิ่นดังกล่าวมานั้น เป็นบุคคลที่จะต้องสัมผัสและคลุกคลีอยู่กับทุกชั้นของประชาชน อย่างแนบแน่น และบุคคลดังกล่าวมักจะหลีกเลี่ยงไม่พ้นบุคคลประเภทที่มีบารมี อิทธิพล ตลอดจนฐานทางการเงินอันมั่นคง จึงมีฐานะที่เป็นผู้นำที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการพร้อมๆ กัน<sup>40</sup>

ความสัมพันธ์โดยทั่วไประหว่าง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร , สมาชิกสภาจังหวัด , สมาชิกสภาเทศบาล , กำนัน , ผู้ใหญ่ จะมีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น เพราะโดยหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว ย่อมปฏิบัติหน้าที่เพื่อความเป็นอยู่ที่ดี ดูแลทุกข์สุขของประชาชน โดยส่วนรวมทั้งสิ้น แต่อาจจะมีในบางกรณีและในบางพื้นที่ ที่มีความขัดแย้งกันเนื่องจากความแตกต่างในค่านิยมทัศนคติ นโยบาย บทบาท หรือแม้กระทั่งความแตกต่างกันในเรื่องของอำนาจทางการเมือง ผลเสียที่เกิดขึ้นย่อมตกแก่ประชาชนและท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่แล้วบุคคลดังกล่าว มักจะมีความสัมพันธ์ในลักษณะของการพึ่งพากันและกัน นักการเมืองที่มีตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็มักจะช่วยเหลือผู้นำอื่น ๆ ให้เข้ามามีอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่นเพื่อเป็นฐานคะแนนเสียงให้กับตน , ส่วนผู้นำในท้องถิ่นก็พยายามที่จะพึ่งพาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาศัยอำนาจ บารมี และการช่วยเหลือเพื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่น ลักษณะความสัมพันธ์เช่นนี้ จึงเป็นเรื่องปกติโดยทั่วไปภายในการเมืองท้องถิ่นไทย

<sup>39</sup> คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 , หน้า 104.

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 105.

การปกครองท้องถิ่นมีส่วนสำคัญ และสัมพันธ์กับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยทั่วไป เพราะกลไกของการปกครองท้องถิ่น เป็นกลไกที่บริหารกิจการภายในท้องถิ่น ด้วยคนภายในท้องถิ่นนั่นเอง และโดยลักษณะของการบริหารท้องถิ่น เป็นงานที่จะต้องเข้าไปสัมผัสและคลุกคลีเข้าถึงประชาชนอย่างแนบแน่น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่พรรคการเมืองและนักการเมืองจะต้องเล็งเห็นและสามารถใช้ให้เกิดประโยชน์ทางการเมืองแก่พรรคการเมืองและนักการเมืองได้ด้วย

โดยลักษณะของการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดสระแก้วนั้น มีด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ (2) เทศบาล เทศบาลมีด้วยกัน 2 เทศบาล คือ เทศบาลเมืองสระแก้ว และเทศบาลรัฐประเศ ส่วนการเมืองท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้ว มีผู้นำในระดับตำบลและหมู่บ้าน คือ มีกำนันจำนวน 58 คน , มีผู้ใหญ่บ้าน 518 คน ซึ่งมีบทบาทในทางการเมืองการปกครอง และมีความสำคัญในเชิงการเมือง ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่อย่างใด

กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดสระแก้ว \* นั้น สมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่ ที่ขณะการเลือกตั้ง เป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์อันดีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทย เป็นอย่างดี ช่วยเหลือกิจกรรมพรรคมาโดยตลอด ซึ่งในการเลือกตั้งทั่วไปบุคคลเหล่านี้ เป็นผู้ที่จะช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยการทำหน้าที่เป็นหัวคะแนนและช่วยเหลือหาเสียง สนับสนุนให้กับผู้สมัครพรรคชาติไทย ,บางคนก็เป็นแกนนำประจำหมู่บ้านที่พรรคจัดตั้งขึ้น และในการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดที่ผ่านมา นักการเมืองก็เป็นผู้ให้การสนับสนุนทั้งทางด้านการเงิน วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ และฐานคะแนนเสียง (เป็นการเลื่อนฐานะจากแกนนำประจำหมู่บ้าน ให้เป็นนักการเมืองท้องถิ่นอย่างเต็มตัว) จำนวนสมาชิกสภาจังหวัดจำนวน 24 คน เป็นคนที่มีความสัมพันธ์อันดีกับพรรคชาติไทย (เป็นคนของพรรค) โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสระแก้ว ให้การสนับสนุนตั้งแต่แรกเริ่ม จนกระทั่งขณะการเลือกตั้ง มีจำนวนทั้งสิ้น 23 คน ส่วนอีก 1 คน เป็นคู่แข่งทางการเมืองของพรรคชาติไทย <sup>41</sup>

\* ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดสระแก้ว เมื่อ 24 ธันวาคม 2538 ปรากฏรายชื่อตาม ผนวก ข. หน้า 230.

<sup>41</sup> สัมภาษณ์ นาย ช. (นามสมมุติ) ,10 สิงหาคม 2539 , (ผนวก ก. ลำดับที่ 16.)

กรณีของสมาชิกเทศบาลเมืองสระแก้ว \* ซึ่งมีจำนวนสมาชิกเทศบาลเมืองได้ 18 คน เนื่องจากในเขตเทศบาลเมืองสระแก้วนี้ เป็นพื้นที่ที่พรรคพลังธรรมยังคงมีอิทธิพลทางการเมืองอยู่บ้าง เพราะบุคคลที่เป็นแกนนำของพรรคพลังธรรม เป็นคนที่มีถิ่นกำเนิดและมีบารมีในเขตเทศบาลพอสมควร บางคนเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัดปราจีนบุรี ประกอบกับการมีฐานคะแนนเสียงแบบวงศาความญาติในเขตเทศบาล การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสระแก้ว จึงมีการแข่งขันเลือกตั้งระหว่างพรรคชาติไทยและพรรคพลังธรรมค่อนข้างสูง แต่อย่างไรก็ตามผลการเลือกตั้ง ปรากฏว่าผู้ชนะการเลือกตั้ง ได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสระแก้วนั้น เป็นคนที่มีสัมพันธ์กับพรรคชาติไทย ในลักษณะคล้ายกันกับสมาชิกสภาจังหวัดสระแก้วข้างต้น และเป็นผู้ที่พรรคชาติไทย โดยผู้แทนราษฎรจังหวัดสระแก้วให้การสนับสนุนลงแข่งขันเลือกตั้งจำนวน 18 คน แต่สามารถชนะการเลือกตั้ง ได้เพียง 12 คนที่เหลือเป็นผู้สมัครจากพรรคพลังธรรม แต่อย่างไรก็ตามผู้สมัครที่ผู้แทนราษฎรให้ความช่วยเหลือ นั้น ก็สามารถที่จะดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารและประธานสภาเทศบาล ของเทศบาลเมืองสระแก้ว <sup>42</sup>

ในกรณีการเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลอรัญประเทศ \*\* มีกลุ่มการเมืองที่ได้รับความนิยมในเขตเทศบาลอรัญประเทศด้วยกัน 2 กลุ่ม คือ กลุ่มอรัญยุคใหม่ กับกลุ่มอรัญก้าวหน้า ,กลุ่มอรัญยุคใหม่มีนายสุภรัตน์ วงศ์โกเมศ เป็นหัวหน้ากลุ่ม ส่วนกลุ่มอรัญก้าวหน้า มีนายอนุสรณ์ ลักษณะล้าย เป็นหัวหน้ากลุ่ม สมาชิกของกลุ่มที่ลงสมัครรับเลือกนั้น ต่างมีความสัมพันธ์กับผู้แทนราษฎรของจังหวัดสระแก้วเป็นอย่างดี ในการเลือกตั้งทั่วไป ผู้สมัครส่วนใหญ่ต่างก็เป็นผู้ที่ช่วยเหลือและสนับสนุนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นอย่างดี แต่ที่พิเศษก็คือ นายอนุสรณ์ มีความสนิทสนมกับทาง นายเสนาะ เทียนทอง ส่วนนายสุภรัตน์ ก็มีความสนิทสนมกับทาง นายวิทยา เทียนทอง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลอรัญประเทศในครั้งนี้ ทั้งสองกลุ่มจึงได้รับความสนับสนุนด้วยดีจาก นายเสนาะ

\* ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสระแก้ว เมื่อ 9 เมษายน 2538 ปรากฏรายชื่อตาม ผนวก ค. หน้า 231.

<sup>42</sup> สัมภาษณ์ นาย น. (นามสมมุติ) , 4 สิงหาคม 2539 , (ผนวก ก. ลำดับที่ 18.)

\*\* ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลอรัญประเทศเมื่อ 12 พฤศจิกายน 2538 ปรากฏรายชื่อตาม ผนวก ค. หน้า 232.

และนายวิชา แยกกันอย่างลับ ๆ ในลักษณะของ บัวไม่ช้ำน้ำไม่เหี่ยว แต่ในเบื้องลึกแล้ว กลุ่มทั้งสองกลุ่มต่างก็ได้รับการสนับสนุนด้วยดีจากผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทย<sup>43</sup>

การเลือกกำนัน และผู้ใหญ่บ้านก็เช่นเดียวกัน มีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งกับพรรคการเมืองโดยผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ชัดเจน รูปแบบความสัมพันธ์ที่ชัดเจนคือ การให้การสนับสนุนทางการเงิน วัสดุอุปกรณ์ อย่างแท้จริง นอกจากนี้แกนนำจัดตั้งของพรรคตามหมู่บ้านต่าง ๆ ก็ช่วยเหลือในการหาเสียงเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อย่างจริงจัง ในบางหมู่บ้าน พรรคการเมืองก็สนับสนุนให้แกนนำจัดตั้งเหล่านี้ ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถ้าหากว่าเห็นว่าแกนนำเหล่านั้นมีความเหมาะสมมากกว่าผู้สมัครคนอื่น ๆ ชัยชนะในการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดสระแก้วนั้น พรรคการเมือง , ผู้แทนราษฎรและนักการเมืองท้องถิ่น มีส่วนในการกำหนดบุคคลผู้ชนะการเลือกตั้งสูงมาก ทั้งในด้านการสนับสนุนผู้เลือกตั้งและการใช้อิทธิพลการเมืองต่อประชาชนและข้าราชการ ในการช่วยเหลือผู้สมัคร<sup>44</sup> ลักษณะของการสนับสนุนของพรรคการเมือง และสภาผู้แทนราษฎร ต่อผู้สมัครกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นได้ ปฏิบัติต่อกันมาเป็นระยะเวลายาวนานแล้ว ปัจจุบันกล่าวได้ว่า ทั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดสระแก้วต่างก็เป็นคน ในการสนับสนุนของพรรคชาติไทย และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>45</sup>

ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างพรรคการเมือง กับผู้สมัครรับเลือกตั้งในกระบวนการปกครองท้องถิ่น และตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นั้น อาจจะแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ ดังแผนภาพที่ 4.4

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

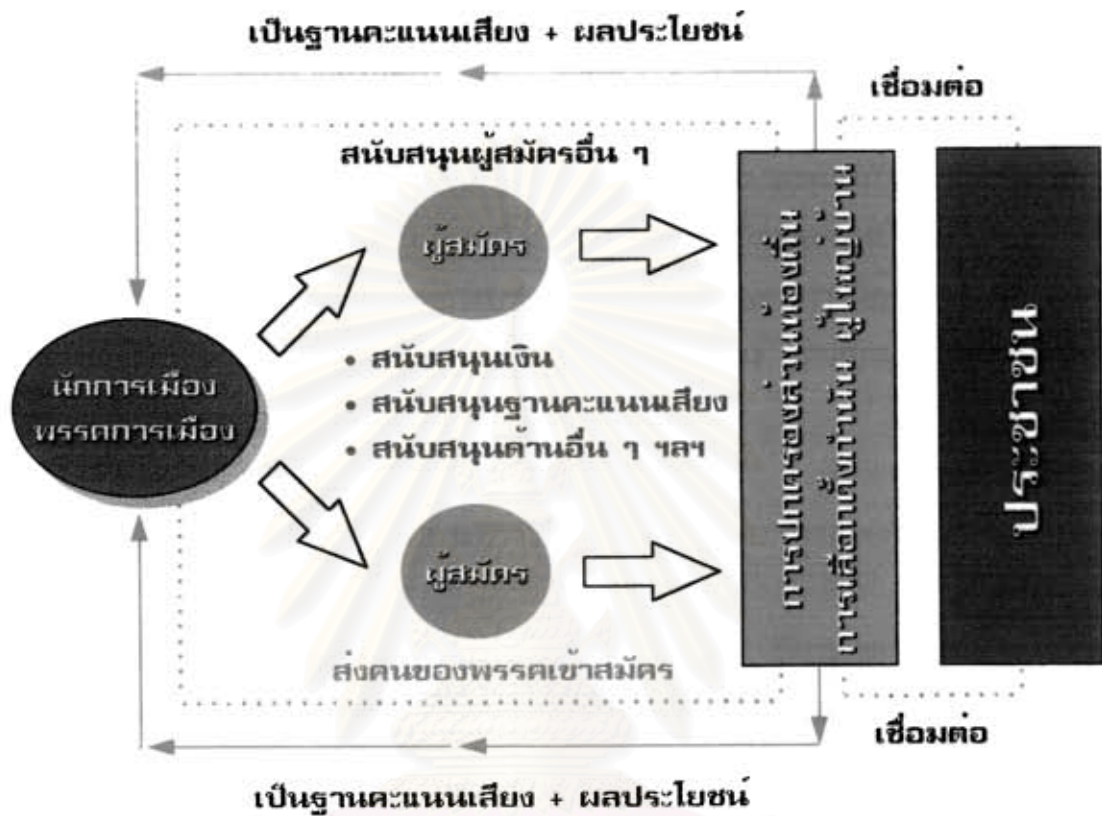
<sup>43</sup> สัมภาษณ์ นาย บ. (นามสมมุติ) , 3 สิงหาคม 2539, (ผนวก ก. ลำดับที่ 19.)

<sup>44</sup> สัมภาษณ์ ผู้ใหญ่บ้าน ข. (นามสมมุติ) ,17 สิงหาคม 2539 ,(ผนวก ก. ลำดับที่ 24) , และ กำนัน ข. (นามสมมุติ) , 27 กรกฎาคม 2539 , (ผนวก ก. ลำดับที่ 20)

<sup>45</sup> สัมภาษณ์ กำนัน ค. (นามสมมุติ) ,17 สิงหาคม 2539, (ผนวก ก. ลำดับที่ 25)



แผนภาพที่ 4.4 : แสดงความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมือง กับผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้าสู่กระบวนการปกครองท้องถิ่น และตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน



จากแผนภาพที่ 4.4 พิจารณาเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นไปอย่างใกล้ชิด พรรคการเมืองโดยผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นให้การสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่น หรือผู้มีบทบาททางการเมืองในท้องถิ่น ให้เข้าเข้าสู่ระบบการเมืองท้องถิ่น ในกระบวนการปกครองท้องถิ่นและตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยการให้การสนับสนุนทั้งทางด้านการเงิน ด้านวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ด้านฐานคะแนนเสียง รวมถึงการใช้อำนาจและบารมีของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สนับสนุนทั้งโดยผ่านทางประชาชนและผ่านทางข้าราชการ เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สนับสนุนนั้น ได้เข้าสู่ตำแหน่งที่ต้องการ โดยมีรูปแบบการสนับสนุนเป็น 2 แบบ คือ กรณีแรก คือส่งคนของพรรคลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นการเลื่อนฐานะของกลุ่มการเมืองในท้องถิ่นให้ขยายขึ้น และกรณีที่สอง คือสนับสนุนผู้สมัครคนอื่น ๆ ด้วย เพื่อเป็นฐานอำนาจให้กับพรรคการเมืองในอนาคตต่อไป

ผลที่ได้จากการสนับสนุนดังกล่าว ก็คือ การที่บุคคลที่พรรคสนับสนุนได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่น ก็จะสามารถใช้ตำแหน่งหน้าที่การงานนั้น (ไม่ว่าจะเป็น ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายค้าน ตลอดจนตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) เอื้อประโยชน์ทั้งทาง ด้านการเมืองและด้านอื่น ๆ ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองต่อไป เช่น ช่วยสนับสนุนในการเข้าถึงประชาชน , เป็นตัวแทนในการเชื่อมต่อ ระหว่างพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับประชาชนในท้องถิ่น , เป็นกลไกสำคัญในการควบคุมการ ปกครองท้องถิ่น , เป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญ ในการเลือกตั้งทั่วไป , สามารถแสวงหา ประโยชน์จากท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ เป็นต้น และเป็นที่น่าพอใจว่าหากเมื่อ ถึงการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว นักการเมืองท้องถิ่นต่าง ๆ ที่พรรคการเมืองและสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร ได้สนับสนุนให้เข้าสู่กระบวนการเมืองท้องถิ่นดังกล่าว ก็ต้องเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ สนับสนุน และเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญของนักการเมือง ราษฎรผู้นั้นในการเลือกตั้ง อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

##### 5. ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ระหว่างพรรคการเมือง กับการเมืองท้องถิ่น

ดังที่กล่าวในบทที่ 2 แล้วว่า ลักษณะของสังคมไทยมีการรวมกลุ่ม และเกิดกลุ่ม โดยมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันเป็นส่วนบุคคล ในลักษณะของ ความสัมพันธ์เชิง อุปถัมภ์ (patron-clients) ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวความไว้วางใจและความใกล้ชิดสนิทสนมกันเป็นที่ตั้ง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นี้ มีลักษณะเช่นเดียวกับ ความสัมพันธ์ แบบนายกับไพร่ ซึ่งเป็นลักษณะความสัมพันธ์แบบศักดินาที่ยังคงมีอิทธิพลอยู่มากในระบบ ความสัมพันธ์ทางสังคมของคนไทย<sup>46</sup> ในทางการเมืองก็เช่นกัน ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ หรือ ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ ก็ยังปรากฏให้เห็นเด่นชัด และการเป็นโครงสร้างส่วน หนึ่งของสังคมไทย การรวมของกลุ่มของคนไทย มักขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัว มากกว่าหลักการจัดตั้งที่อิงผลประโยชน์ และหรืออุดมการณ์ร่วมกัน วัฒนธรรมทางการเมือง ไทยจึงมีลักษณะที่เป็น วัฒนธรรมแบบผู้อุปถัมภ์-ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ เป็นความสัมพันธ์ที่

<sup>46</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช ,การเมืองการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ ,2525 ) , หน้า 41-42.

ปรากฏอยู่ทุกระดับทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น<sup>47</sup> โครงสร้างสังคมแบบเจ้าพ่อนักเลง การเล่นพรรคเล่นพวกในปัจจุบันมาจากระบบอุปถัมภ์ค้ำชู ของเจ้าขุนมูลนายที่ปกครองโดยใช้อำนาจบังคับ ให้รางวัลคนที่มาสวมวิกัดดี และใช้คนที่สวมวิกัดดีไปปกครอง ไปหาประโยชน์จากคนอื่น ๆ นั่นเอง<sup>48</sup>

ภายใต้สังคมการเมืองในระดับท้องถิ่น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นนั้น สามารถแยกถึงกลุ่มผู้นำต่าง ๆ ที่มีความสำคัญและเป็นตัวกลางระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชน ทำหน้าที่ในการเชื่อมต่อ และมีบทบาทในเชิงการเมืองภายในสังคมท้องถิ่น ออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

- (1) กลุ่มผู้นำที่เป็นทางการ
- (2) กลุ่มผู้นำที่ไม่เป็นทางการ

(1) กลุ่มผู้นำที่เป็นทางการ กลุ่มผู้นำกลุ่มนี้ เป็นกลุ่มผู้นำที่มีลักษณะที่มีตำแหน่งอันเป็นทางการภายในสังคม อาจจะเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือเป็นผู้ที่ได้รับการยกย่องหรือยอมรับในทางสังคมให้เป็นผู้นำ กลุ่มผู้นำที่เป็นทางการเหล่านี้จะมีบทบาทในทางการเมือง ในระดับท้องถิ่นที่ชัดเจน ได้แก่ กลุ่มข้าราชการ ,กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ,สมาชิกสภาจังหวัด ,สมาชิกสภาเทศบาล ,กำนัน ,ผู้ใหญ่บ้าน ,พระสงฆ์ ,ผู้นำทางศาสนา เป็นต้น โดยบทบาทของกลุ่มผู้นำที่เป็นทางการเหล่านี้ จะมีลักษณะของการมีอำนาจหน้าที่และมีอิทธิพลที่เป็นทางการ สามารถใช้อำนาจหน้าที่ ทำให้เกิดอิทธิพลและบุญคุณต่อประชาชนได้โดยตรง ซึ่งจะเอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองเป็นอย่างดี

<sup>47</sup> ไพรอดู ,Jeremy H.Kemp "A Tail Wagging the Dog : The Patron-Client Model in Thai Studies" in Christopher Clapham (ed.),Private Patronage and Public Power : Political Clientelism in the Modern State. (London : Frances Pinter Publishers , 1982) , pp.142-161.

<sup>48</sup> วิทยา เชียงกุล ,รัฐประหารเมืองไทย ,(กรุงเทพมหานคร : บริษัทสารมวลชนจำกัด ,2535), หน้า 106-107.

(2) กลุ่มผู้นำที่ไม่เป็นทางการ กลุ่มผู้นำในกลุ่มนี้ แม้จะไม่มีตำแหน่งที่เป็นทางการแต่มีบทบาทและความสำคัญที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากลุ่มผู้นำที่เป็นทางการ กลุ่มผู้นำที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ กลุ่มวงศาความญาติและพรรคพวก , กลุ่มแกนนำจัดตั้งของพรรคการเมือง , กลุ่มแกนนำกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่น เป็นต้น โดยทั่วไปกลุ่มผู้นำที่ไม่เป็นทางการเหล่านี้ จะมีลักษณะที่เสริมจุดที่บกพร่องในกลุ่มผู้นำที่เป็นทางการ สามารถให้การสนับสนุนช่วยเหลือพรรค ทั้งในทางที่สุจริตและทุจริตและด้วยแบบวิถีการต่าง ๆ กลุ่มผู้นำที่ไม่เป็นทางการเหล่านี้ ส่วนใหญ่แล้วจะใช้ลักษณะของความสัมพันธ์ส่วนตัว การช่วยเหลือเกื้อกูลกัน และอำนาจทางเศรษฐกิจ เป็นหลักในการสร้างอิทธิพลให้เกิดขึ้นเหนือประชาชนหรือสมาชิกภายในกลุ่ม ในลักษณะของการเป็นบุญคุณต่อกัน อันสามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์ในทางการเมืองได้เช่นเดียวกัน

นอกเหนือจากแบ่งกลุ่มผู้นำออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังกล่าวแล้ว กลุ่มผู้นำทั้งสองกลุ่ม อาจจะแสดงออกในฐานะการเป็นผู้นำได้ใน 2 สถานะขณะเดียวกัน เช่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน อาจจะเป็นผู้นำในกลุ่มที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการพร้อม ๆ กันได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับของความสัมพันธ์ของบุคคลที่มีต่อพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีศึกษาพบว่า มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หลายคน ที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในขณะเดียวกัน กล่าวคือ มีพฤติการณ์แสดงออกถึงการเป็นหัวหน้าของพรรคการเมืองอย่างเปิดเผย เนื่องจากการเข้าสู่ตำแหน่งนั้นได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมือง ประกอบกับความสัมพันธ์ส่วนตัวที่เคารพนับถือและการช่วยเหลือด้วยดีจากผู้แทนราษฎรมาโดยตลอด และเชื่อในอิทธิพลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าจะสามารถคุ้มครองช่วยเหลือตนเองได้โดยตลอด<sup>49</sup>

การแยกพิจารณาถึงกลุ่มผู้นำที่เป็นตัวกลางในเชื่อมต่อระหว่างพรรคการเมือง กับประชาชน จะสามารถทำให้เห็นภาพรวมของระบบอุปถัมภ์ในสังคมการเมืองท้องถิ่น อย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ซึ่งสามารถแยกพิจารณาระบบอุปถัมภ์ระหว่างพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับท้องถิ่นและประชาชน โดยพิจารณาเป็นระดับถึงการอุปถัมภ์และตอบแทนเชิงการเมือง ในทางตรงและทางอ้อมได้ดังนี้

<sup>49</sup> สัมภาษณ์ นาย ช. (นามสมมุติ) ,28 กรกฎาคม 2539 ,(ผนวก ก. ลำดับที่ 15)



- (1) ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมือง กับประชาชน
- (2) ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมือง กับกลุ่มผู้นำ
- (3) ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้นำ กับประชาชน

- (1) ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมือง กับประชาชน

ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชน หรือโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับประชาชนนั้น ถือเป็นความสัมพันธ์ขั้นพื้นฐาน ที่จะต้องเกิดขึ้นในระบบการเมืองท้องถิ่น เพราะหากประชาชนไม่มีความสัมพันธ์และความรู้สึกอันดี คือนักการเมืองและพรรคการเมืองแล้ว นักการเมืองและพรรคการเมืองนั้นก็ จะไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น \* ความเชื่อและการยอมรับของประชาชนภายในท้องถิ่น จึงเป็นประเด็นสำคัญที่นักการเมืองและพรรคการเมืองไม่อาจจะมองข้ามไปได้

ลักษณะของระบบอุปถัมภ์ระหว่างพรรคการเมืองกับท้องถิ่น ในรูปแบบความสัมพันธ์นี้ เป็นความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างตัวนักการเมือง หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับประชาชน การอุปถัมภ์ช่วยเหลือของนักการเมือง เป็นไปในลักษณะการสร้างประโยชน์ให้กับส่วนรวมของประชาชนของท้องถิ่น , นำมาความเจริญต่าง ๆ มาให้กับท้องถิ่น, ช่วยเหลือเรื่องต่าง ๆ ที่ประชาชนร้องขอ , การแก้ปัญหาเบ็ดเตล็ดของท้องถิ่น , การนํางบพัฒนาท้องถิ่น หรือ งบ สส. เข้าพัฒนาในท้องถิ่นที่ยังไม่เจริญ , การสร้างสาธารณูปโภค เช่น การถมถนนลงดินลูกรัง ซ่อมสะพาน บ่อน้ำ เสาไฟฟ้า , การนำเงินสมทบเข้ากองทุนประจำหมู่บ้าน , การสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ของหมู่บ้าน , ฯลฯ โดยเน้นที่การสร้างประโยชน์แก่ส่วนรวมเป็นหลัก ทั้งนี้การอุปถัมภ์ดังกล่าว เป็นลักษณะของการสร้างภาพให้ประชาชนเห็นได้ว่า นักการเมืองและพรรคการเมืองนั้นมีความสามารถในการช่วยเหลือ มีลักษณะของการพึ่งพาได้ สามารถสร้างประโยชน์และพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญได้ ในกรณี

---

\* ในกรณีที่มีการใช้วิธีการแบบทุจริต โดยการซื้อเสียงนั้น หากว่าประชาชนไม่ยอมรับในพรรคการเมืองนั้นหรือนักการเมืองคนนั้น ก็อาจที่จะไม่เลือกพรรคการเมืองนั้นได้เช่นกัน , สัมภาษณ์ นายอำเภอ ก.(นามสมมุติ) , 20 สิงหาคม 2539 (ผนวก ก. ลำดับที่ 2)



ศึกษาพบว่า นักการเมืองและพรรคการเมืองมีความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชน<sup>50</sup> เพราะนักการเมืองในเขตศึกษานี้ ได้เป็นผู้แทนราษฎรมาแล้วหลายสมัย ซึ่งได้สร้างประโยชน์และความนิยมจากท้องถิ่นเอาไว้มาก นอกจากนี้นโยบายของนักการเมืองในจังหวัดสระแก้ว เน้นที่การดูแลทุกข์สุขของประชาชนโดยส่วนรวม มีความสัมพันธ์กับประชาชน ถือว่าเป็นเสมือนพี่น้องกันและเน้นที่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนราษฎรในระดับชาติและการสนับสนุนกิจการของการปกครองท้องถิ่น<sup>51</sup> ซึ่งสามารถชนะใจประชาชนในท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่ง

ลักษณะการตอบสนองจากประชาชน ที่มีต่อนักการเมืองและพรรคการเมืองนั้น ก็คือความนิยมและการยอมรับในนักการเมืองและพรรคการเมืองนั้น โดยลงคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วยความสมัครใจ การที่ผู้แทนราษฎรชนะการเลือกตั้งหลายสมัยติดต่อกัน เป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับของประชาชน ที่มีต่อนักการเมืองและพรรคการเมืองนั้นได้ประการหนึ่ง การตอบสนองของประชาชนนอกเหนือจากนั้น ก็คือการสนับสนุนในกิจกรรมของพรรคหรือของนักการเมืองผู้นั้น ซึ่งอาจเป็นได้ ทั้งในกรณีการให้เงินช่วยเหลือสนับสนุนในกิจกรรมของพรรค การให้ความร่วมมือกรณีได้รับการร้องขอ การอำนวยความสะดวกแก่นักการเมือง หรือการให้สิทธิพิเศษแก่นักการเมือง เป็นต้น

## (2) ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมือง กับกลุ่มผู้นำ

ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มผู้นำนั้น ถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะกลุ่มผู้นำทั้งที่เป็นทางการ และไม่ใชทางการเหล่านี้ ถือเสมือนเป็นตัวแทนของนักการเมืองและพรรคการเมือง ที่จะเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์เชิงการเมืองกับประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี เป็นความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและพรรคการเมืองกับประชาชนในทางอ้อม ซึ่งสามารถสร้างประโยชน์ในทางการเมืองและมีอิทธิพลเหนือประชาชน ในท้องถิ่นได้

<sup>50</sup> ประชาชนมีความรู้สึกผูกพันกับตัวนักการเมืองมากกว่าการผูกพันกับพรรคการเมือง, สัมภาษณ์ นายอำเภอ ก.(นามสมมุติ) ,20 สิงหาคม 2539 (ผนวก ก. ลำดับที่ 2)

<sup>51</sup> สัมภาษณ์ นายเสนาะ เกียนทอง , 31 สิงหาคม 2539. (ผนวก ก. ลำดับที่ 1)

กลไกของการใช้กลุ่มผู้นำเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนนั้น เป็นได้ทั้งในกรณีที่พรรคการเมืองอาศัยคุณสมบัติของผู้นำที่มีอยู่เดิม เช่น เป็นผู้ที่มีความเคารพและเกรงใจ ได้รับความเชื่อถือและยอมรับจากประชาชนในท้องถิ่น , อาศัยคุณสมบัติของตำแหน่งหน้าที่ในราชการ ที่ประชาชนให้ความเคารพและเกรงกลัว , เป็นเจ้าของกิจการโรงงาน ที่มีคนงานในความควบคุมดูแลจำนวนมาก เป็นต้น หรือนักการเมืองและพรรคการเมืองอาจจะสร้างบุคคลใดให้เป็นผู้ที่มีอิทธิพลภายในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ เช่น การสร้างแกนนำประจำหมู่บ้าน โดยการสนับสนุนด้านการเงิน ด้านอำนาจและอิทธิพล จนเป็นที่ยอมรับในท้องถิ่นนั้น การสนับสนุนบุคคลที่มีความสนิทคุ้นเคย ให้เข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น เป็นต้น กลไกดังกล่าวนี้มีจุดประสงค์หลักก็เพื่อให้กลุ่มผู้นำเหล่านี้ เข้าไปนำประชาชนไปในทิศทางที่นักการเมืองและพรรคการเมืองต้องการ ทั้งนี้โดยอาศัยคุณสมบัติของกลุ่มผู้นำ และความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ระหว่างกลุ่มผู้นำกับประชาชน เป็นหลัก

ลักษณะการอุปถัมภ์กลุ่มผู้นำดังกล่าวนี้ เป็นได้ทั้งการใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองและการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจของพรรคการเมืองและนักการเมือง ในการสร้างความสัมพันธ์อันดีให้เกิดแก่กลุ่มผู้นำต่าง ๆ คือ

ในกรณีของกลุ่มผู้นำที่เป็นทางการ เน้นการใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองในการอุปถัมภ์ผู้นำที่เป็นทางการเหล่านั้น โดยการอุปถัมภ์กลุ่มผู้นำที่เป็นทางการเหล่านั้นให้ มีอำนาจหน้าที่ในทางราชการ ในกลุ่มข้าราชการที่อุปถัมภ์ในเรื่องยศ ตำแหน่ง ความดี ความชอบ การแต่งตั้งโยกย้าย นำข้าราชการที่ไว้วางใจเข้ามาดำรงตำแหน่งในพื้นที่เขตเลือกตั้ง ตลอดจนการสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่น และการเลื่อนฐานะของบุคคลที่เป็นที่ไว้วางใจ ให้เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เช่น ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด เป็นต้น ในกรณีศึกษาพบว่า เนื่องจากนักการเมืองของพรรคชาติไทยเป็นผู้ที่มีตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูง เคยดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง เป็นผู้ที่บทบาททางการเมืองในระดับชาติ ประกอบกับการที่เป็นผู้ที่มีคุณธรรมและจริยธรรม สามารถสร้างการยอมรับและเคารพนับถือ จากกลุ่มข้าราชการกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทั่วไป นอกจากนี้ยังได้สนับสนุนข้าราชการในท้องถิ่น และการสร้างผู้นำในท้องถิ่น จึงทำให้นักการเมืองมีฐานอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่นที่สูง และมีอิทธิพลต่อข้าราชการประจำทั้งในระดับชาติ และในระดับท้องถิ่นสูงเช่นกัน

ในกรณีของผู้นำที่ไม่เป็นทางการ เน้นการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจและผลประโยชน์ของนักการเมืองและพรรคการเมือง ตลอดจนวงศาความญาติและพรรคพวกในการอุปถัมภ์กลุ่มแกนนำจัดตั้ง และกลุ่มแกนนำต่าง ๆ ในท้องถิ่น โดยการให้ประโยชน์แก่กลุ่มผู้นำที่ไม่เป็นทางการ ในลักษณะของการเป็นที่พึ่งพา ช่วยเหลือแก้ไขปัญหาเรื่องเดือดร้อนต่าง ๆ ทั้งเรื่องส่วนรวมและส่วนตัว สร้างความสำคัญให้เกิดขึ้นกับกลุ่มผู้นำเหล่านี้ เพื่อเป็นฐานในทางการเมือง และสามารถมีอิทธิพลเหนือประชาชน และสมาชิกของกลุ่มได้ ในกรณีศึกษาพบว่ากลุ่มที่แม่เป็นทางการเหล่านี้ เป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง เพราะเป็นตัวแทนที่เชื่อมต่อระหว่าง ประชาชนกับนักการเมืองและพรรคการเมืองที่สำคัญ โดยเฉพาะกลุ่มแกนนำจัดตั้งนั้น ถือได้ว่าเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์และสร้างประโยชน์ให้กับพรรคการเมืองและนักการเมืองโดยตรง

ในกรณีของผู้นำทางศาสนา ก็เช่นเดียวกัน พบความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองและพรรคการเมือง โดยการอุปถัมภ์กิจกรรมต่าง ๆ ทางศาสนาโดยตลอด การบริจาคสิ่งของและทรัพย์สินให้ การเป็นเจ้าภาพในการจัดกิจกรรมช่วยเหลือทางศาสนา เพราะเหตุที่คนในชนบทยังมีความเชื่อ ศรัทธา และผูกพันกับศาสนาอยู่มาก การสร้างความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มผู้นำทางศาสนา สามารถทำให้เกิดประโยชน์ในทางการเมือง โดยเฉพาะในการเลือกตั้ง ประชาชนจะเชื่อผู้นำทางศาสนาอยู่จำนวนไม่น้อย<sup>52</sup>

ผลตอบแทนจากกลุ่มผู้นำที่มีต่อพรรคการเมือง ก็คือ การทำหน้าที่คอยช่วยเหลือดูแลผลประโยชน์ทางการเมืองแก่นักการเมืองและพรรคการเมือง ในด้านการดูแลทุกข์สุขของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ , การรวบรวมปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชน , การ เป็นธุระจัดการปัญหาต่าง ๆ , การเป็นสื่อกลางในการทำความเข้าใจกับประชาชน , การช่วยเหลือประชาชนในด้านต่าง ๆ , การติดตามความเคลื่อนไหวในท้องถิ่น และรวมถึงความเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองอื่น ๆ ด้วย เป็นต้น นอกจากนี้ในการเลือกตั้งทั่วไปกลุ่มผู้นำเหล่านี้ จะมีประโยชน์ต่อพรรคการเมืองเป็นยิ่ง ในการเป็นทำหน้าที่ “หัวคะแนน” ที่สำคัญของพรรคการเมือง ซึ่งจะได้พิจารณาในรายละเอียดต่อไป

<sup>52</sup> สัมภาษณ์ นาง ข. (นามสมมุติ) , 10 สิงหาคม 2539 (ผนวก ก. ลำดับที่ 9)

### (3) ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้นำ กับประชาชน

ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้นำที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ กับประชาชนในเชิงระบบอุปถัมภ์นั้น เป็นความสัมพันธ์ที่เสริมความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและพรรคการเมืองกับประชาชนให้แน่นแฟ้น และขยายวงให้กว้างยิ่งขึ้น เพราะกลุ่มผู้นำเหล่านี้เป็นกลุ่มที่จะต้องสัมผัสกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง สามารถสร้างอิทธิพลและประโยชน์จากประชาชนได้โดยตรง การอุปถัมภ์ทางด้านเศรษฐกิจ การให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ การเป็นที่พึ่งพิงเมื่อได้รับปัญหาความเดือดร้อน

กลุ่มผู้นำที่เป็นทางการนั้น โดยลักษณะของสังคมชนบทไทย จะให้ความเคารพนับถือผู้นำในกลุ่มนี้ ซึ่งจะเชื่อฟังและคล้อยตามได้ง่าย อยากรที่จะเป็นพรรคพวกกับกลุ่มผู้นำเหล่านี้ การอุปถัมภ์โดยกลุ่มผู้นำที่เป็นทางการนั้น สามารถกระทำได้ง่าย จากอำนาจหน้าที่ที่ตนเองมีตามกฎหมาย

กลุ่มผู้นำที่ไม่เป็นทางการนั้น จะอาศัยการเป็นตัวแทน ในการติดต่อขอรับความช่วยเหลือจากนักการเมือง ,หน่วยราชการ ,หน่วยเอกชนต่างๆ เพื่อสร้างความรู้สึกรักใคร่ให้เกิดกับประชาชนในท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นกลุ่มที่นำเอาประโยชน์จากที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะนักการเมือง และพรรคการเมือง มาให้แก่ประชาชนและสมาชิก เพื่อสร้างความสำคัญให้กับตนเอง เพื่อหวังผลในยอมรับและตอบแทนจากประชาชน ซึ่งเกิดผลในทางการเมือง

ลักษณะการตอบแทนนั้น เป็นลักษณะของการยอมรับและเชื่อฟังในกลุ่มผู้นำนั้น เพราะประชาชนเกิดความรู้สึกต้องพึ่งพากลุ่มผู้นำนั้น และมีบุญคุณกันเป็นการส่วนตัว การแสดงออกจึงเป็นในลักษณะของการปฏิบัติตามโดยคุณภูติตามที่กลุ่มผู้นำต้องการ ทั้งในด้านสังคมและด้านการเมือง เพราะถือว่าเป็นการตอบแทนบุญคุณและประโยชน์ที่เคยได้รับ

เมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขทางสังคมและการเมืองไทย ซึ่งมีลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า มีการยอมรับในอำนาจและสถานะทางสังคมที่สูงกว่า ไม่สนใจในกิจกรรมทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะถือว่าเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจและผู้ปกครองเท่านั้น ประชาชนโดยทั่วไปไม่ควรถูกจะเข้าไปยุ่งเกี่ยว นอกจากนี้ในสังคม

ไทยยังเคารพนับถือในเรื่องความสัมพันธ์ส่วนบุคคลมากกว่าหลักการและอุดมการณ์ และอิทธิพลทางศาสนาพุทธในเรื่องบาปบุญ เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยเสริมให้ระบบอุปถัมภ์ยังคงอยู่ในความรู้สึกนึกคิดของประชาชนในสังคม โดยเฉพาะในสังคมชนบทอย่างแนบแน่น อันส่งผลกระทบต่อกระบวนการเมืองในท้องถิ่น จึงเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ส่วนตัวและเป็นเรื่องของระบบอุปถัมภ์ที่ชัดเจน กลไกทางการเมืองเน้นเนื่องการสร้างความสัมพันธ์ในทางส่วนตัวและบุญคุณในระบบอุปถัมภ์ มากกว่าที่จะเน้นถึง หลักการ นโยบาย และอุดมการณ์ทางการเมือง

ในการเลือกตั้งทั่วไป กลุ่มผู้นำต่าง ๆ นี้ เปรียบได้กับการเป็นหัวคะแนนที่สำคัญของนักการเมืองและพรรคการเมือง หัวคะแนนนั้นมิได้จำกัดแค่เฉพาะตัวแทนที่จัดตั้งขึ้นของนักการเมืองและพรรคการเมืองเท่านั้น แม้แต่ข้าราชการที่วางตัวไม่เป็นกลางมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนนักการเมืองหรือพรรคการเมือง หรือมีความนิยมในพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งนั้น ก็ถือได้ว่าเป็นหัวคะแนนแล้ว ความหมายของหัวคะแนนจึงมีลักษณะที่กว้างในทางพฤติกรรมและการแสดงออกทางการเมือง อาจสรุปได้ว่าหัวคะแนน คือผู้ที่ช่วยเหลือสนับสนุนกิจกรรมการเลือกตั้งของพรรคใดพรรคหนึ่ง หรือนักการเมืองคนใดคนหนึ่ง

เพราะเหตุที่กลุ่มผู้นำต่าง ๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังที่กล่าวไปแล้วในข้างต้นนั้น เป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาก และมีความรู้ความเข้าใจสภาพปัญหาถึงความต้องการของท้องถิ่น ความนิยมและทัศนคติของประชาชน ตลอดจนอาจมีประสบการณ์ในการเลือกตั้งที่ผ่านมาในท้องถิ่น ด้วยความรู้พื้นฐานนี้ช่วยให้ จึงทำให้สามารถเข้าถึงประชาชนได้มาก และรับข้อมูลพื้นฐานของท้องถิ่นในช่วงเวลาการเลือกตั้งได้ดี ทราบความต้องการหรือปัญหาสำคัญของประชาชน ที่ต้องการความช่วยเหลือจากผู้สมัครได้ ข้อมูลเหล่านี้จะมีส่วนช่วยให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองสามารถเข้าถึงประชาชนและโน้มน้าวประชาชนให้ลงคะแนนเสียงให้ตนได้มากขึ้น

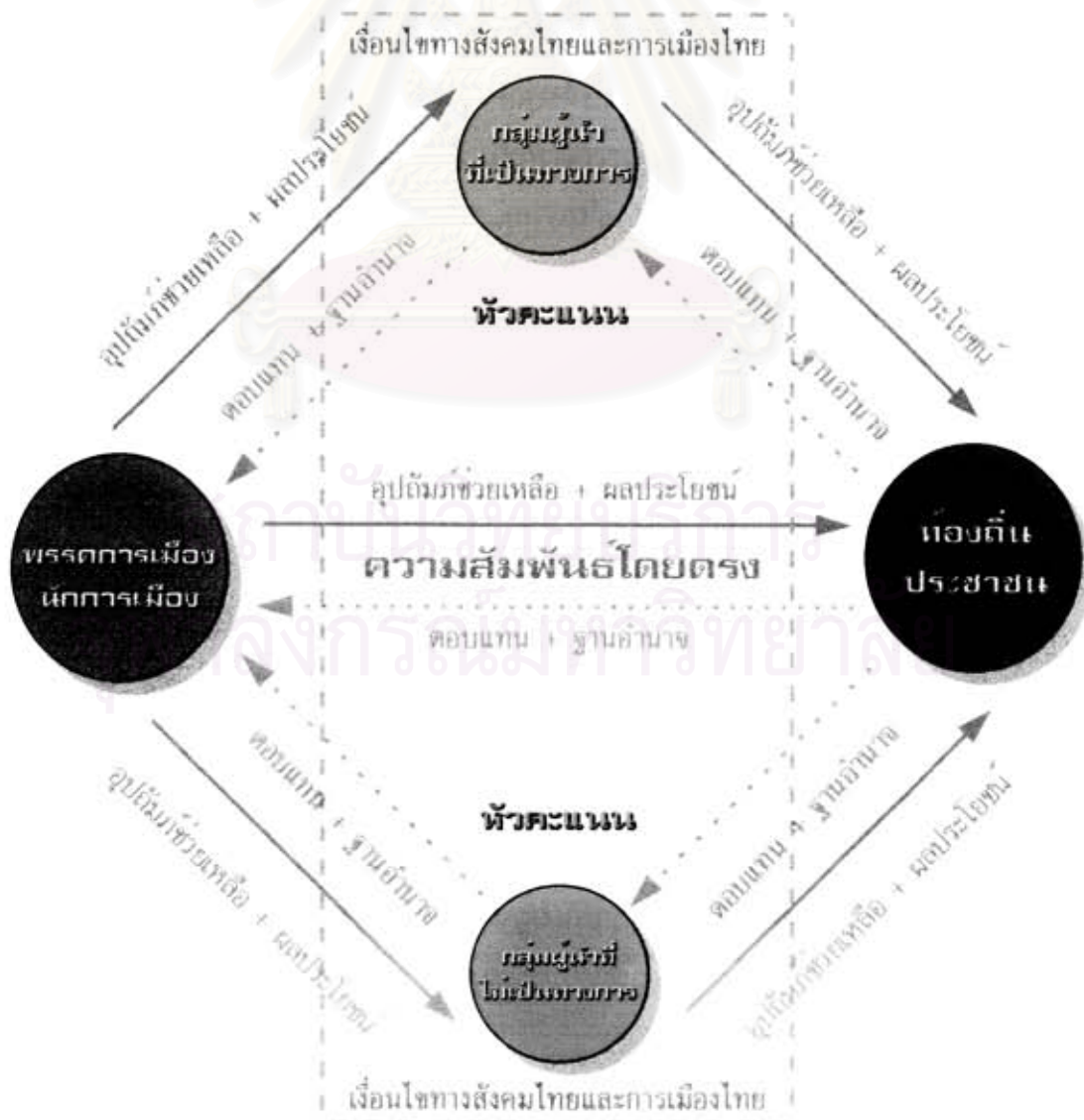
ระบบหัวคะแนนเป็นสิ่งที่สำคัญ และเป็นวิธีการที่พรรคการเมืองใช้อยู่เสมอและมีบทบาทอย่างยิ่งในช่วงการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ผู้เป็นหัวคะแนนส่วนใหญ่เป็นผู้ที่พรรคการเมืองไว้วางใจ ซึ่งอาจจะรวมทั้งผู้นำที่เป็นทางการ หรือเป็นผู้นำที่ไม่เป็นทางการก็ได้ สำหรับในกรณีศึกษานี้ พบว่าผู้ที่ทำหน้าที่เป็นหัวคะแนนได้ดี บรรดาผู้นำการเมืองในระดับ



ท้องถิ่น ได้แก่ กำนัน ,ผู้ใหญ่บ้าน ,สมาชิกสภาจังหวัด ,สมาชิกสภาเทศบาล ,ตัวแทนจัดตั้งของพรรคการเมือง และรวมถึงข้าราชการบางกลุ่มบางตำแหน่งด้วย

ลักษณะความสัมพันธ์ที่เชื่อมต่อกันระหว่างนักการเมืองและพรรคการเมือง กับกลุ่มผู้นำทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกับท้องถิ่นและประชาชนนั้น เป็นความสัมพันธ์ที่เป็นระบบหมุนเวียนไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ความสำคัญของผู้นำกลุ่มต่าง ๆ นั้น เปรียบได้กับการเป็นหัวคะแนนที่สำคัญของนักการเมืองและพรรคการเมือง(ในการเลือกตั้ง) ซึ่งลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าว สามารถแสดงให้เห็นได้ดังแผนภาพที่ 4.5

แผนภาพที่ 4.5 : แสดงความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ระหว่างพรรคการเมือง นักการเมือง กลุ่มผู้นำ กับท้องถิ่นและประชาชน



จากแผนภาพที่ 4.5 พิจารณาเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบอุปถัมภ์ภายในสังคมการเมืองท้องถิ่น ระหว่างนักการเมือง, พรรคการเมือง, กลุ่มผู้นำที่เป็นทางการ และกลุ่มผู้นำที่ไม่เป็นทางการ กับท้องถิ่นและประชาชน โดยมีความสัมพันธ์ระหว่างกันและกันในลักษณะของระบบอุปถัมภ์ภายในสังคม พรรคการเมืองและนักการเมืองนั้น อาจจะมี ความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์โดยตรงกับท้องถิ่นและประชาชนก็ได้ เช่น เมื่อการปราศรัยหาเสียง ก็ให้คำมั่นสัญญากับประชาชนว่าหากได้รับการเลือกตั้งแล้ว จะสร้างสรรสิ่งต่าง ๆ ให้กับท้องถิ่น หรืออาจจะเกิดได้ในลักษณะของการตรวจเยี่ยมหรือเยี่ยมเยียนราษฎร ให้ความช่วยเหลือในลักษณะต่าง ๆ เป็นการสร้างภาพพจน์ที่ดีของนักการเมืองเอง หรืออาจจะเป็นในกรณีเมื่อมีงานบุญ งานบ้าน งานพิธีต่าง ๆ ราษฎรที่เข้ามาขอความช่วยเหลือจากนักการเมืองก็ได้ การตอบแทนจากประชาชนก็หมายถึงการที่ประชาชนยอมรับและศรัทธาในตัวนักการเมืองนั้น ซึ่งเมื่อถึงคราวเลือกตั้ง ก็จะไปลงคะแนนเสียงให้นักการเมืองผู้นั้น เป็นการตอบแทนในความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่เคยช่วยเหลือกันมา

นอกเหนือไปจากความสัมพันธ์โดยตรงดังกล่าวข้างต้นแล้ว พรรคการเมืองและนักการเมืองย่อมมีกลไกของกลุ่มผู้นำทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ที่เป็นตัวประสานประโยชน์เชื่อมความสัมพันธ์ ระหว่างนักการเมืองและพรรคการเมือง กับท้องถิ่นและประชาชน โดยกลุ่มผู้นำเหล่านี้ เป็นผู้ทำหน้าที่แทนนักการเมืองและพรรคการเมืองโดยตรง เป็นผู้นำประโยชน์ไปสู่ท้องถิ่นและประชาชนในเชิงอุปถัมภ์ เพื่อสร้างสถานะและอิทธิพลให้เหนือท้องถิ่นและประชาชน ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้นำกับนักการเมืองและพรรคการเมืองนั้น ก็เป็นไปในเชิงอุปถัมภ์เช่นกัน กล่าวคือ นักการเมืองและพรรคการเมืองเป็นผู้สนับสนุนผู้นำนั้นให้เข้าดำรงตำแหน่ง หรือมีการช่วยเหลือกันในเรื่องอื่น ๆ ทั้งเรื่องส่วนตัวและเรื่องของสาธารณะที่สามารถเป็นผลงานแก่ผู้นำนั้นในการดำรงตำแหน่งนั้น เป็นต้น กลุ่มผู้นำก็ตอบแทนในลักษณะของการช่วยเหลือเป็นตัวแทนเชื่อมต่อกับประชาชน ในแง่นี้กลุ่มผู้นำดังกล่าว จึงเปรียบเสมือนเป็นฐานอำนาจที่สำคัญในท้องถิ่นของนักการเมืองและพรรคการเมืองในการดูแลผลประโยชน์ในท้องถิ่น เช่น สอดส่องดูแลทุกข์สุขของประชาชน รวบรวมความต้องการและปัญหาภายในท้องถิ่น แจกจ่ายข่าวสารความเคลื่อนไหวภายในท้องถิ่น ความเคลื่อนไหวทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างกลุ่มผู้นำกับนักการเมืองและพรรคการเมืองด้วย

ความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ในการเมืองท้องถิ่นข้างต้น สามารถดำเนินไปด้วยดี ภายใต้เงื่อนไขทางสังคมและการเมืองของไทย ที่ยังมีลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองแบบ โพรพ้า ,ค่านิยมในการยอมรับอำนาจ ,การยึดถือความสำคัญของบุคคลมากกว่าหลักการ, ความเชื่อและอิทธิพลทางศาสนา ฯลฯ ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง สำหรับพรรคการเมืองและนักการเมือง เมื่อถึงคราวเลือกตั้ง เพราะความสัมพันธ์ในเชิง อุปถัมภ์ดังกล่าว สามารถที่จะตอบแทนบุญคุณที่เคยมีกันได้ โดยไม่ต้องลงทุนลงแรงอะไร เลย กลุ่มผู้นำที่เคยทำหน้าที่ในการเชื่อมต่อความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและพรรคการเมืองกับท้องถิ่นและประชาชนนั้น ได้หวั่นไหวที่สำคัญ ที่จะสามารถใช้อิทธิพลและบุญคุณ ที่เคยช่วยเหลือกันมาก ชักจูงโน้มน้าวให้ประชาชนมาลงคะแนนเสียงให้กับนักการเมือง เพื่อเป็นการตอบแทน สภาพสังคมการเมืองท้องถิ่น จึงมีลักษณะของความสัมพันธ์ในเชิง อุปถัมภ์และตอบแทน ที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อนักการเมือง และพรรคการเมืองในการที่จะแสวงหาประโยชน์และสร้างฐานอำนาจจากท้องถิ่นได้



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย