

แนวความคิดการวิจัย

ในส่วนที่กล่าวด้วยแนวความคิดการวิจัยนี้ มีจุดประสงค์ที่จะสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการเป็นตัวแทน โดยเฉพาะความสำคัญทางการเมืองของตัวแทน ความหมายของการเป็นตัวแทน การเป็นตัวแทนในระบบประชาธิปไตย ซึ่งจะได้มีการนำเสนอทางค่านแนวความคิดและการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเป็นตัวแทน เรียงตามลำดับดังนี้ คือ

๑. ความสำคัญทางการเมืองของตัวแทน
๒. ความหมายของการเป็นตัวแทน
๓. การเป็นตัวแทนในระบบประชาธิปไตย ซึ่งจะประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ที่จะศึกษาเรียงตามลำดับ ดังนี้

- ๓.๑ การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย
- ๓.๒ ความเป็้เนมาของการเป็นตัวแทน
- ๓.๓ หน้าที่และบทบาทตัวแทน
- ๓.๔ การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเป็นตัวแทน

ความสำคัญทางการเมืองของตัวแทน

การปกครองในระบบประชาธิปไตยในปัจจุบัน การดำเนินการทางการเมือง การปกครองเป็นไปโดยตัวแทนที่ได้รับเลือกจากประชาชน และประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองก็แต่โดยการเลือกตั้งตัวแทน ความเอาใจใส่ของตัวแทนที่ต่อประชาชนจึงมีแนวโน้มที่จะเป็นไปตามเหตุผลทางการเมือง คือ เพื่อให้ได้รับเลือกเข้าดำรงตำแหน่งตัวแทน ประชาชนอีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไป การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยการเลือกตั้งดังกล่าวนับเป็นวิถีทางของการควบคุมตัวแทนตามระบบประชาธิปไตย แต่เนื่องจากการควบคุมตัวแทนของประชาชนโดยผ่านการเลือกตั้ง มีข้อจำกัดไม่อาจทำได้ทันทีที่ตัวแทน

ของตมมิไค้กระทำตัว เป็นตัวแทนที่เห็นแก่ประโยชน์ของประชาชน หากต้องให้หม้คว้งระยะเวลาในการ ค่างำตำแหน่งตัวแทนและมีการ เลือกตั้งครั้งใหม่ คังนั้น เมื่อประกอบกับการขาดความสนใจที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนแล้ว จึงยังเป็นการ เปิดโอกาสและอิสระแก่ตัวแทนในทางการเมืองการปกครองยิ่งขึ้น ค้วยเหตุคังกล่าว แม้วาหาก จะทำการพิจารณาความสำนึกทางการเมืองของตัวแทนเมื่อเทียบกับประชาชนโดยทั่วไปแล้ว บรรดาตัวแทนนับเป็นผู้ที่มีความสำนึกทางการเมือง เพราะเป็นผู้ที่ได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองถึงระดับเป็นผู้ปฏิบัติการทางการเมือง แต่ในฐานะตัวแทนในทางการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ตัวแทนยังจะต้องมีความสำนึกในการ เป็นตัวแทนที่มีความเหมาะสมและมีขอบเขตที่ส่งเสริมและสอดคล้องกับการ เป็นตัวแทนในระบอบประชาธิปไตย อีกค้วย คังนี้ค้วย เหตุที่การปฏิบัติหน้าที่และบทบาทการ เป็นตัวแทนจะเป็นไปในแนวทางใค้นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับตัวแทนเป็นสำคัญ คังจะเห็นได้จากคัคนะต่าง ๆ เช่น

Edmund Burke เห็นว่าการกระทำหน้าที่ตัวแทน เป็นไปตามการตัดสินใจของตัวแทนเอง

Robert Von Mohl เห็นว่า อำนาจของประชาชนในการปกครองเป็นไปโดยประชาชนกลุ่มเล็ก ๆ กลุ่มหนึ่งที่ประสิทธิภาพของอำนาจทางการเมืองการปกครองของประชาชนขึ้นอยู่กับกลุ่มตัวแทนคังกล่าว^๒

Heinz Eulau, "Changing Views of Representation," in The Politics of Representation, Continuities in Theory and Research, ed. Heinz Eulau and John C. Wahlke (London : Sage Publications, 1978), pp. 42 - 43.

^๒ Harold F. Gosnell, Democracy : The Threshold of Freedom. (New York : The Ronald Press, 1948), p. 127.

John C. Wahlke เห็นว่า โดยทั่ว ๆ ไป ผู้ปฏิบัติทางการเมืองจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามแต่การรับรู้ถึงวัตถุประสงค์และการเลือกแนวทางปฏิบัติในบริบทวัตถุประสงค์ดังกล่าวที่ผู้ปฏิบัติทางการเมืองประสงค์ที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น

Paul D. Karps และ Heinz Eulau เห็นว่า การกระทำหน้าที่และบทบาทการเป็นตัวแทนอาจทำได้โดยทำตามความต้องการของผู้เลือกตั้งหรือตามความชอบของตัวเอง ซึ่งที่จริงแล้วไม่มีข้อจำกัดสำหรับตัวแทนที่จะเลือกกระทำการอย่างใดระหว่างการที่ตัวแทนจะทำในสิ่งที่ตนและประชาชนพอใจอันเป็นความเห็นพ้องต้องกันระหว่างตัวแทนกับประชาชน หรือการที่ตัวแทนจะทำในสิ่งที่ตนเห็นว่าดีที่สุด^๒

Robert A. Dahl เห็นว่า การตกลงใจเพื่อสิ่งที่ดีที่สุดเป็นพื้นฐานของการปฏิบัติในทางการเมือง เช่น เกี่ยวกับการกระทำอื่น ๆ ของบุคคลที่ขึ้นอยู่กับการให้มูลค่าต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง และการให้มูลค่าต่อสิ่งทีบุคคลจะตัดสินใจดังกล่าวนั้น อาจมีพื้นฐานอยู่ที่ความสำคัญหรือไม่สำคัญ ความง่ายหรือยุ่งยาก อิสระหรือจำกัด พิจารณาหรือไม่ โง่หรือฉลาด^๓

Schutz เห็นว่า การกระทำของบุคคลแต่ละคนเป็นไปตามแต่ความเข้าใจตนเอง ที่เรียกว่าสามัญสำนึกของแต่ละคน^๔

^๑ John C. Wahlke, "The Problem of A Legislative Model," in The Politics of Representation, Continuities in Theory and Research, ed. Heinz Eulau and John C. Wahlke, p. 24.

^๒ Paul D. Karps and Heinz Eulau, "Policy Representation As An Emergent : Toward a Situational Analysis," in The Political Representation, Continuities in Theory and Research, ed. Heinz Eulau and John C. Wahlke, pp. 212 - 215.

^๓ Robert A. Dahl, Modern Political Analysis. (New Jersey : Yale University, 1976), p. 128.

^๔ Richard J. Bernstein, The Restructuring of Social and Political Theory. (London : Methuen and Co., 1979), p. 164.

ความหมายของการ เป็นตัวแทน

การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนนั้น การดำเนินการทางการเมือง การปกครองเป็นไปโดยตัวแทนของประชาชน อันเป็นผลให้เกิดความสนใจถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตัวแทน ภัยเหตุที่ประชาชนในระบอบการปกครองประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเลือกตัวแทน ตัวแทนของประชาชนจึงมีอำนาจในการตัดสินใจ ในนามของประชาชนโดยมีขอบเขตการตัดสินใจที่ผลประโยชน์ของประชาชน ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะสนองตอบต่อความจำเป็นอันเนื่องมาจากการขยายตัวของอาณาเขตของรัฐชาติและจำนวนพลเมือง ตลอดจนเพื่อให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นไปโดยการพยายามที่จะให้ประชาชนส่วนใหญ่มีโอกาสปกครองตนเอง * ความสนใจต่อตัวแทนดังกล่าวจึงได้มีผู้ให้ทัศนะต่าง ๆ เกี่ยวกับความหมายของการ เป็นตัวแทน ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงระบอบการปกครองประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ตลอดจนขอบข่ายของอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของตัวแทนที่เหมาะสมและส่งเสริมความสำเร็จและความมั่นคงของระบอบการปกครอง อาทิเช่น

Thomas Hobbes นักทฤษฎีการเมืองในศตวรรษที่ ๑๗ ชาวอังกฤษ ได้อธิบายถึงการ เป็นตัวแทนไว้ในบทที่ ๑๖ ของหนังสือ Leviathan ว่าด้วย "Of Persons, Authors and Things Personated" โดยชี้หลักการเกี่ยวกับบุคคลตามธรรมชาติ และบุคคลที่ได้รับฐานะพิเศษ ("natural" and "artificial" persons) ในการอธิบายถึงการ เป็นตัวแทน ที่ Hobbes เห็นว่า ตัวแทนหมายถึงบุคคลที่ได้รับฐานะพิเศษ (artificial person) ที่กระทำการใด ๆ เพื่อบุคคลที่ตนใดทำหน้าที่แทน โดยมีอำนาจที่จะตัดสินใจกระทำการ อย่างหนึ่งอย่างใด และ Hobbes ได้ให้ทัศนะว่าสิทธิที่จะดำเนินการ อย่างหนึ่งอย่างใดของตัวแทนดังกล่าวนี้จะต้องเป็นไปโดยมีความรับผิดชอบ^๒ ทัศนะเกี่ยวกับ

จรูญ สุภาพ, หลักการศาสนาธรรม นัยพิสดาร แนวทฤษฎีและประยุกต์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๓๓๓.

^๒

Hanna Fenichel Pitkin, The Concept of Representation,

(London : University of California, 1972), p. 14 - 19.

การเป็นตัวแทนของ Hobbes ดังกล่าว เป็นแนวความคิดที่นักทฤษฎีต่างยอมรับมาเป็นแนวความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการเป็นตัวแทนของตน เช่น Edward Sait, Avery Leiserson, Sir Ernest Barker, Karl Loewenstein, John Plamenatz, Joseph Tussman เป็นต้น แนวความคิดการเป็นตัวแทนของ Hobbes ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จาก Ludwig Wittgenstein ถึงระบบการเมืองตามแนวความคิดของ Hobbes (Hobbesian political system) ที่เกี่ยวกับการเป็นตัวแทนว่ามีลักษณะแคบ เพราะระบุถึงตัวแทนเพียงชนิดเดียวคือบุคคลที่รับฐานะพิเศษ จึงนับเป็นทัศนะเกี่ยวกับการเป็นตัวแทนเพียงแง่มุมเดียว* และสำหรับ Hanna Fenichel Pitkin นั้น เห็นว่า Hobbes นับเป็นนักทฤษฎีที่มีความสนใจต่อความหมายและลักษณะตัวแทนที่สำคัญที่สุด ในขณะที่นักทฤษฎีคนอื่น ๆ แม้แต่ John Stuart Mill ไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องนี้

แนวความคิดเกี่ยวกับการเป็นตัวแทนตามแนวทาง Organschaft เห็นว่าตัวแทนเป็นตัวนำ (agent) ของกลุ่ม เช่น

Max Weber เห็นว่า การเป็นตัวแทน หมายถึง การกระทำของสมาชิกของกลุ่มที่ได้รับการเลือก

Hans Wolff ให้ความหมายว่า ตัวแทนเป็นผู้ที่มีสิทธิและหน้าที่ในการกระทำการใด ๆ เพื่อกลุ่ม

* ทัศนะของ Organschaft นี้ เป็นทัศนะของนักคิดในศตวรรษที่ ๑๙ ที่กล่าวไว้ว่ามีที่มาจากทฤษฎีในฝรั่งเศส ต่อมาได้รับการปรับปรุงเป็นอันมาก จาก Gierke และ Jellinek ซึ่งเห็นว่าตัวแทนเป็นผู้ที่มีความชำนาญอย่างยิ่งของกลุ่ม ๒

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* Ibid., p. 37.

๒ Ibid., p. 45.

๖๘

Eric Voegelin ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการ เป็นตัวแทนว่า ผู้ปกครองที่ดำเนินการ ใด ๆ เพื่อสังคมอย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นตัวแทนของสังคม Voegelin มีความคิดเบื้องต้น เกี่ยวกับการ เป็นตัวแทนอยู่ที่การกระทำเพื่อสังคม ซึ่งเป็นแนวความคิดที่เป็นเช่นเดียวกันกับ แนวความคิดเบื้องต้นของ Hobbes และ Voegelin ยังมีความเห็นที่ตรงกับ Hobbes ที่ว่า ตัวแทนที่ไม่อาจกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ได้ถือว่าเป็นตัวแทน สำหรับในเรื่องที่เกี่ยวกับ ประสิทธิภาพของการ เป็นตัวแทนนั้น Voegelin เห็นว่า อำนาจการตัดสินใจของตัวแทน จะมีประสิทธิภาพได้ในวิถิต่าง ๆ ทีเดียวแต่ โดยการ ลอกระเบียบที่เหมาะสมให้กับสังคม โดยให้ เหตุผลว่า "ผู้ปกครอง เป็นตัวแทนของสังคมก็เพราะผู้ปกครองเป็นตัวแทนของความสอดคล้อง แห่งอำนาจที่สามารถรักษาระเบียบในสังคมไว้ได้" *

John Adams ให้ทัศนะไว้ใน The American Revolution Period ว่า ตัวแทนควรกระทำในสิ่งที่ประชาชนส่วนใหญ่จะคิด รู้สึก ให้เหตุผล และทำการใน สภาพการณ์นั้น ๆ ^๒

James Wilson เห็นว่า สมาชิกสภาควร เป็นแบบอย่างของสังคมทั้งหมด รวมทั้งมีความศรัทธาต่อเสียงของปวงชน ^๓

Edmund Burke เห็นว่า ตัวแทนจะต้องมีจริยธรรม วิทยฐานะ และสถานภาพ ที่แสดงถึงความรู้สึกของชาติ ^๔

* Ibid.

^๒ Ibid., p. 60

^๓ Ibid., p. 61.

^๔ Ibid.

นักคิดคนอื่น ๆ เช่น Sir George Cave ในหนังสือชื่อ "Speaking in the British House of Commons" ในปี ๑๙๑๘ Robert Luce ในหนังสือชื่อ "Legislative Principles" ในปี ๑๙๓๐, Charles A. Beard ในบทความ "Whom Does Congress Represent?" ในหนังสือชื่อ "The People Politics and the Politician" ซึ่ง Christensen และ E.M. Kirkpatrick เป็นบรรณาธิการ ในปี ๑๙๔๑, Robert H. Carr ในหนังสือชื่อ "American Democracy in Theory and Practice" ในปี ๑๙๔๔ เป็นต้น ได้ให้ความเห็นถึงการเป็นตัวแทนว่าสมาชิกรัฐสภาเป็นตัวแทนของชาติหรือชนชั้นวรรณะ เป็นตัวแทนประชาชน ความสำนึกของสาธารณชน หรือการเปลี่ยนแปลงของสังคมและอำนาจทางเศรษฐกิจของชาติ *

Janna Fenichel Pitkin ในหนังสือ The Concept of Representation ซึ่งตีพิมพ์ในปี ๑๙๗๒ ได้ให้ความหมายของการเป็นตัวแทนตามความหมายที่ตรงกับ Representation ว่า การเป็นตัวแทน หมายถึง การนำเสนออีกครั้งหนึ่ง ^๒ นอกจากนี้ ยังได้ให้ความหมายของการเป็นตัวแทนทางการเมือง (Political Representation) ว่า หมายถึงการกระทำการใด ๆ เพื่อผลประโยชน์ของผู้ที่ตนเป็นตัวแทนอย่างมีความรับผิดชอบ โดยมีอิสระในการกระทำนั้น ๆ และมีแนวทางการปฏิบัติที่สอดคล้องกับประโยชน์ของผู้ที่ตนเป็นตัวแทน ^๓

ในทัศนะของผู้มีแนวคิดเกี่ยวกับการเป็นตัวแทนตามระบอบประชาธิปไตย อาทิเช่น Tussman และ Plamenatz

Tussman เห็นว่าสถานะภาพของการเป็นตัวแทนก็คือการที่ตัวแทนได้รับมอบอำนาจการตัดสินใจที่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะกระทำการ อย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ และอำนาจ

* Ibid.

^๒ Ibid., p. 8.

^๓ Ibid., p. 209.

การตัดสินใจของตัวแทนดังกล่าวจะถูกจำกัดก็แต่โดยอำนาจการตัดสินใจของตัวแทนอื่น ๆ ทั้งนี้ โดยมีทัศนะเกี่ยวกับการ เป็นตัวแทนว่า โดยที่จริงแล้วการที่ประชาชนเลือกตัวแทนให้ เป็นผู้ดำเนินการทางการเมืองการปกครองแทนตนนั้น ไม่ได้ทำให้สถานภาพการ เป็นตัวแทน ที่อยู่ในฐานะผู้ปกครอง มีสถานภาพของการ เป็นผู้ปกครองลดน้อยลง เขาให้เหตุผลว่า เราจึงกล่าวว่าเราได้เลือกตัวแทนของเราเข้าสู่สภา ซึ่งย่อมไม่ใช่การให้คนรับใช้ของเรา ไปจ่ายตลาด ^๒

Plamenatz และ Tussman มีความเห็นตรงกันว่า การดำเนินการใด ๆ ของตัวแทนเป็นไปโดยความยินยอมจากบุคคลอื่น ^๓ ทัศนะของนักทฤษฎีประชาธิปไตย ดังกล่าวสามารถชี้ให้เห็นถึงลักษณะของการ เป็นตัวแทน ๒ ประการ ^๔ คือ

๑. การกระทำของตัวแทนเป็นไปโดยความยินยอมของประชาชน โดยที่สิทธิการตัดสินใจที่จะกระทำการใด ๆ ของตัวแทนจะมีแนวทางที่แน่นอนตามเงื่อนไขที่ประชาชนปรารถนาที่จะให้ตัวแทนกระทำการใด ๆ ตามแนวทางนั้น ๆ

๒. ประชาชนมีส่วนรับผิดชอบในการกระทำของตัวแทนที่กระทำไปในนามของตน

แนวความคิดของนักทฤษฎีประชาธิปไตยเกี่ยวกับการ เป็นตัวแทนนี้ Pitkin ได้สรุปถึงแนวความคิดดังกล่าวในหนังสือของเขา คือ The Concept of Representation ซึ่งตีพิมพ์ในปี ๑๙๗๒ ว่า การ เป็นตัวแทนตามทัศนะของนักทฤษฎีประชาธิปไตยหมายถึง การที่ตัวแทนจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม โดยส่วนรวม ^๕

^๑ Ibid., 43.

^๒ Ibid..

^๓ Ibid., pp 43 - 46.

^๔ Ibid..

^๕ Ibid., p. 56.

ทัศนคติต่าง ๆ เกี่ยวกับการ เป็นตัวแทนตลอดถึงการ เป็นตัวแทนตามทัศนคติของ นักทฤษฎีประชาธิปไตย สรุปไ้คือการ เป็นตัวแทนเป็นผลให้ตัวแทนได้รับสิทธิที่จะเข้า ดำเนินการทางการเมืองการ ปกครองแทนประชาชน พรรณ ๆ กับได้รับหน้าที่ที่จะต้อง รับผิดชอบต่อประชาชนไปพรรณ ๆ กันด้วย

การ เป็นตัวแทนในระบบประชาธิปไตย

การ ปกครองระบบประชาธิปไตย โดยทางผู้แทนใช้ในระบบการ ปกครอง ทั้งตาม แบบประธานาธิบดีและรัฐสภา โดยเฉพาะรูปการ ปกครองตามแบบรัฐสภาซึ่งหมายถึงระบบ การ ปกครองประชาธิปไตยที่ใช้กระบวนการ วิธีการ หรือกลไกแบบรัฐสภานั้น สมาชิกสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้มีความสำคัญมากที่สุดสำหรับรูปการ ปกครองนี้ เนื่องจาก สมาชิกสภาเป็นผู้ที่ ได้รับเลือกเป็นตัวแทนประชาชนให้เป็นผู้ดำเนินการทางการเมืองการ ปกครองทั้งทางด้านการบริหาร และนิติบัญญัติ ดังนั้น ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนดังกล่าว ความสำเร็จของการ ปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยทางผู้แทน จึงขึ้นอยู่กับสมาชิกสภา ซึ่งเป็นตัวแทนประชาชนในการ ดำเนินการทางการเมืองการ ปกครองที่จะต้องมีความรู้ ความสามารถ เข้าใจความต้องการของประชาชน สามารถที่จะรักษาประโยชน์และสิทธิ ของประชาชน มีความคิดริเริ่มที่จะ เป็นผลดีแก่ส่วนรวม รวมทั้งมองเห็นปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ ความสำเร็จของระบบการ ปกครอง ตลอดจนมีความตั้งใจที่จะป้องกันปัญหาเหล่านั้น มีคุณธรรม ความสุจริตใจในการ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้ สอดคล้องกับหลักการ ประชาธิปไตยอันมีหลักการพื้นฐานที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การ เป็นตัวแทนประชาชนในการ ดำเนินการทางการเมืองการ ปกครองจึงต้องเป็นไปเพื่อ ประโยชน์ของประชาชนอย่างเต็มที่ การ กระทำใด ๆ ของตัวแทนประชาชนในการ ดำเนินการทางการเมืองการ ปกครองที่ไม่สามารถปกป้องรักษาสิทธิอันชอบธรรมของประชาชน อันเนื่อง มาจากการขาดความรู้ ความสามารถ ความสุจริต หรือความเห็นแก่ตัวของตัวแทน ตลอดจน

การกระทำที่ไม่สุจริต เช่น การแสวงหาประโยชน์ทางการค้า สร้างอภิสิทธิ์ส่วนตัว แทรกแซง
 กิจกรรมของข้าราชการประจำ ย่อมเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของระบอบการปกครองประชา
 ชีปไตยโดยทางอ้อม อันเป็นผลจากการขาดศรัทธา เบื่อหน่าย ที่จัดสร้างความรู้สึกที่เห็นว่า
 การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางอ้อมไม่เป็นผลดี และไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่
 ประชาชน^๑ ตลอดจนก่อให้เกิดการขาดความคุ้นเคยและขาดความเข้าใจในระบบตัวแทน
 พหุพรรคการเมืองในหมู่ประชาชน^๒ อันอาจนำไปสู่ความล้มเหลวของรูปแบบประชาธิปไตย
 โดยทางอ้อมได้โดยง่าย ดังนั้นการกระทำใด ๆ ของตัวแทนในการดำเนินการทาง
 การเมืองการปกครองจึงน่าจะเห็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการของการเป็นตัวแทนในระบอบ
 ประชาธิปไตย ทั้งนี้ก็เพื่อความมั่นคงและความสำเร็จของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย .

แนวความคิดประชาธิปไตยอันหนึ่งก็คือความเชื่อมั่นที่ว่าอำนาจอันชอบธรรมทาง
 การปกครองเกิดจากความยินยอมของประชาชน ทัศนะดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการจัด
 การปกครองโดยให้ประชาชนเลือกตัวแทนเข้ามาดำเนินการทางการเมืองการปกครอง^๓
 ประชาชนจึงเป็นเพียงผู้มีส่วนในการปกครอง มิใช่ผู้ดำเนินการทางการเมืองการปกครอง

^๑ จรูญ สุภาพ, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา, การเมืองสำหรับประชาชน วารสาร
 รายสองเดือน แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พระนคร :
 โรงพิมพ์สมาคมสังคมนิยมแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๖), หน้า ๕ - ๑๘.

^๒ ประเสริฐ โยริพิทักษ์, "แนวความคิดบางประการเกี่ยวกับระบบรัฐสภา," วารสาร
 สังคมศาสตร์ ๑๑ (มกราคม ๒๕๑๗) : ๕๗.

^๓ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย
 (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๘), หน้า ๑๗.

ทั้งนี้ก็เพราะ การปกครองตามแบบที่ให้ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการปกครองเอง คือ การปกครองตามแบบประชาธิปไตยโดยตรงนั้น ไม่อาจจะกระทำได้อีกต่อไป เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันมีการขยายตัว มีอาณาเขตและจำนวนพลเมืองมาก จนไม่อาจที่จะให้ประชาชนทั้งหมดมาชุมนุม เพื่อตัดสินใจปัญหาทางการเมืองการปกครองได้ ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตย จึงได้เปลี่ยนแปลงไปจากการให้ประชาชนปกครองตนเองตามแบบประชาธิปไตยโดยตรง เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเลือกตั้ง เพื่อเลือกตัวแทนของประชาชนโดยประชาชนให้เป็นผู้ดำเนินการทางการเมืองการปกครอง การมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบบประชาธิปไตย จึงเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้ง ตัวแทนจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการปกครองระบบประชาธิปไตย ควบคู่กันที่เป็นผู้ได้รับเลือกจากประชาชนให้เป็นผู้ดำเนินการทางการเมืองการปกครองที่เป็นผลให้ตัวแทนอยู่ในฐานะที่สามารถเข้ามีบทบาททางการเมืองการปกครองได้มากกว่าประชาชนไทยทั่วไป^๑ ในฐานะที่เป็นตัวแทนทางการเมืองที่เข้าดำเนินการทางการเมืองการปกครองแทนประชาชน^๒

การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน จึงเป็นการสร้างพื้นฐานขึ้นมาแห่งสิทธิอันชอบธรรมแก่บรรดาตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในการ

^๑ เมธา สุขบรรทัด, ประชาธิปไตยและหน้าที่ของผู้แทนราษฎร (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายวิชาการ กลุ่มกิจกรรมนักศึกษา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๓), หน้า ๒๓ - ๓๓.

^๒ ประเสริฐ โยธีพิทักษ์, "แนวคิดบางประการ เกี่ยวกับระบบรัฐสภา," หน้า ๕๕-๕๖.

^๓ Heinz Eulau, "Changing View of Representation," in The Politics of Representation, Continuities in Theory and Research, ed., Heinz Eulau and John C. Wahlke, p. 51.

^๔ ประเสริฐ โยธีพิทักษ์, "รัฐสภาไทยระบบประชาธิปไตย," วารสารสังคมศาสตร์ ๑๐ (กรกฎาคม, ๒๕๑๖) : ๕.

ปฏิบัติการทางการเมือง สำหรับประเทศที่ใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น ถือกันว่าตัวแทนทางการเมืองก็คือสมาชิกสภา เนื่องด้วยวิถีทางของการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาเป็นไปโดยการที่ประชาชนเลือกสมาชิกสภา ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเข้าทำหน้าที่ทั้งในฐานะฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาจะเป็นตัวแทนของประชาชนในการดำเนินการทางการเมืองการปกครองที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ทั้งนี้โดยมีหน้าที่และบทบาทในการเป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ให้แก่ประชาชน มติของสมาชิกสภาเป็นมติของประชาชน สมาชิกสภามีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และบทบาทตามความเห็นของตนเพื่อประโยชน์ของประชาชน ประชาชนจะลงโทษสมาชิกสภาซึ่งเป็นตัวแทนประชาชนที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่และบทบาทตามเจตนารมณ์ของประชาชนก็แต่โดยการไม่เลือกสมาชิกสภาอีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไป^๒ ดังนั้นความสำเร็จของการปกครองประชาธิปไตยทางผู้แทน นอกจากจะขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในการเลือกตัวแทนที่มีประสิทธิภาพเพื่อดำเนินการทางการเมืองการปกครองแทนแล้ว ยังขึ้นกับคุณภาพของตัวแทนเองอีกด้วย กล่าวคือตัวแทนจะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ยึดถือผลประโยชน์ของประชาชนสำคัญกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว มีจิตใจที่จะทำการแทนประชาชนด้วยความเข้มแข็งอดทนไม่ทอดขย ไม่ตกอยู่ภายใต้คำฉ้อฉลหรือการบีบบังคับจากบุคคลหรือหมู่คณะใด จนไม่อาจทำการแทนประชาชนได้ และตัวแทนจะต้องทำการแทนประชาชนโดยยึดเหตุผลเป็นหลัก คือใช้เหตุผลในการตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ตามขอบเขตอำนาจของตน โดยไม่มีเบื้องหลังแอบแฝงหรือค้ายอารมณ์ ความรู้สึกส่วนตัวอันทำให้ขาดเหตุผล^๓ ทั้งนี้ก็เพราะตลอดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ตัวแทนย่อมมีอิสระในการดำเนินการทางการเมืองการปกครองอย่างเต็มที่ โดยที่ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นไปโดยผู้แทนเท่านั้น

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓ - ๔

^๒ โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบอบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพรวพินทยา, ๒๕๑๔), หน้า ๔-๑๒.

^๓ เมธา สุขบรรทัด, ประชาธิปไตยและหน้าที่ของผู้แทนราษฎร, หน้า ๗๓-๗๔.

ความเป็นมาของการ เป็นตัวแทน

การมีตัวแทนดำเนินการทางการเมืองการปกครอง เป็นหลักการอันหนึ่งของการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยทางผู้แทน ได้เริ่มมีขึ้นในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ โดยชนชั้นมั่งมีที่กำลังมีบทบาททางการเมืองและเศรษฐกิจ เป็นอันมากในยุคนั้น ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะลดอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ลงด้วยการโอนอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ชาติ ซึ่งกลุ่มชนชั้นมั่งมี เป็นผู้เข้าทำการแทนในรัฐสภา และเพื่อถ่วงดุลประชาชนที่มีเชื้อพวกของตนออกจากการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองบริหารประเทศ กลุ่มชนชั้นมั่งมีในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ จึงจัดเป็นพวกเสรีนิยมหาได้เป็นนักประชาธิปไตยอย่างแท้จริงไม่ กลุ่มชนชั้นมั่งมีได้อาศัยอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองออกกฎหมายที่กีดกันจำกัดสิทธิประชาชนในการออกเสียงเลือกตั้งและสิทธิในการสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนประชาชนเข้าทำหน้าที่ในรัฐสภา ทั้งนี้ก็เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มชนชั้นตนเข้าควบคุมกลไกการปกครองบริหารประเทศในนามของประชาชนทั้งหมดโดยสะดวก โดยใต้อำนาจอ้างที่ว่าประชาชนซึ่งมีเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการศึกษาคือพอ และไม่มีเวลาว่างเพียงพอจะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองบริหารประเทศนั้น เป็นสิ่งที่ไม่น่าจะเป็นไปได้ ฉะนั้นจึงควรมีการเลือกตัวแทนเข้าดำเนินการทางการเมืองการปกครอง * ต่อมาเมื่อระบบการปกครองได้มีการพัฒนาให้เป็นที่ไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนจำนวนมากที่สุด ระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนจึงมีการผันแปรให้เป็นที่ไปอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชนโดยทั่วไปโดยเท่าเทียมกัน ตามหลักการระบอบประชาธิปไตยที่หมายถึงการปกครองโดยประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นจำนวนมาก ^๒ และในปัจจุบันต่างเชื่อกันว่าผู้ปกครองจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ใต้ปกครองดังเช่น แนวความคิดที่ถือทัศนคติของอริสโตเติลหรืออลินคอล์นที่ว่าประชาชนเป็นที่มาหรือเจ้าของอำนาจ

* โกลินทร์ วงศ์สุรวัชน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย, หน้า ๘ - ๑๐.

^๒ ประเสริฐ โยชิพิทักษ์, "รัฐสภาภิรมระบอบประชาธิปไตย," หน้า ๒.

ในการปกครอง ผู้ปกครองเป็นเพียงตัวแทนหรือนายหน้าที่ได้รับอุปโลกน์จากประชาชน ให้นำไปทำหน้าที่บริหารประเทศแทนคนเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีคติทัศน์ของนักคิด นักทฤษฎี ประชาธิปไตยที่ความมุ่งหมายนี้ "เจตนารมณ์อันเป็นอิสระ" มนุษย์จะใช้ความเป็นเสรีชนของตน นั้นเลือกบุคคลนโยบาย วิธีการในการปกครอง การใช้เจตนารมณ์อันเป็นเสรีของมนุษย์นี้ แต่ละคนจะมีสิทธิโดยบริบูรณ์อย่างเท่าเทียมกัน ในทางปฏิบัติจะเป็นไปโดยประชาชนจะเลือกตัวแทนเข้าดำเนินการทางการเมืองการปกครอง อันเป็นบ่อเกิดของความชอบธรรมของตัวแทน ในฐานะที่ได้รับอาณัติให้ปกครองจากประชาชน ตัวแทนในระบบประชาธิปไตยเป็นเพียงตัวแทนที่ใช้อำนาจแทนประชาชน โดยมีกฎเกณฑ์ว่าการเป็นตัวแทนนั้นเป็นฐานะเพียง "ชั่วคราว" มีกำหนดวาระ ซึ่งส่วนมากจะนิยมระยะเวลาประมาณ ๓ - ๕ ปี เมื่อหมดวาระดังกล่าวแล้ว ก็จะต้องให้ประชาชนเลือกตัวแทนใหม่ การเลือกตัวแทนใหม่จึงเป็นโอกาสที่ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอีกครั้งหนึ่งและเป็นวิถีทางที่จะให้ประชาชนลงโทษตัวแทนที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของประชาชน โดยการไม่เลือกเป็นตัวแทนอีก

ดังนั้น การปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนนั้นนักวิชาการทางด้าน รัฐศาสตร์หลายท่าน เช่น Schumpeter, Berelson, Dahl จึงเชื่อว่าการยินยอมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกผู้ว่าของตนเป็นวิถีทางหนึ่งของระบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ และเป็นวิถีทางเดียวของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองเพื่อสิทธิอย่างเต็มที่ในการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองการปกครอง โดยมีการแสดงออกขั้นสุดท้ายของการตัดสินใจที่การออกเสียงเลือกตั้งอันเป็นผลให้ตัวแทนของประชาชนมีความชอบธรรมอย่างเต็มที่ในการดำเนินการทางการเมืองการปกครอง สถานะของการเป็นตัวแทนประชาชนจึงก่อให้เกิดศักดิ์ศรี เกียรติภูมิ และอำนาจที่จะดำเนินการใด ๆ ในฐานะของผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ให้แก่ประชาชน^๒

^๑ กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตยกับสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๐), หน้า ๕ - ๖.

^๒ ประเสริฐ โยธีพิทักษ์, "รัฐสภาภิระบบประชาธิปไตย," หน้า ๓ - ๖.

หน้าที่และบทบาทตัวแทน

ในการพิจารณาถึงทัศนคติต่าง ๆ เกี่ยวกับการ เป็นตัวแทน ตลอดจนแนวคิดการ เป็นตัวแทนตามทัศนะของนักทฤษฎีประชาธิปไตย สามารถสรุปได้ว่า การ เป็นตัวแทนเป็นผลให้ตัวแทน ได้รับสิทธิที่จะ เข้าดำเนินการทางการเมืองการปกครองแทนประชาชน พร้อม ๆ กับได้รับหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนไปพร้อม ๆ กันด้วย ดังนั้น การ เป็นตัวแทนในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่สมาชิกสภา มีหน้าที่และบทบาท ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นตัวแทนที่มีประสิทธิภาพ ผลักดันให้เกิดความสำเร็จแก่ระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติหน้าที่และมีบทบาทที่สอดคล้องกับอุดมคติของการ เป็นตัวแทน คือ สมาชิกสภาย่อมมีภารกิจในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องดำเนินการทางการเมืองการปกครองแทนประชาชน โดยรับผิดชอบต่อประชาชน รวมทั้งมีหน้าที่และบทบาทอื่น ๆ อันจะช่วยเกื้อกูล เสริมสร้าง ตลอดจนก่อให้เกิดประสิทธิภาพแก่สถาบันนิติบัญญัติและระบอบการปกครองซึ่งอาจสรุปหน้าที่และบทบาทที่สำคัญได้ดังนี้ *

๑. หน้าที่ในการรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนโดยไม่ให้มีการกระทำใด ๆ อันจะเป็นผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน ตลอดจนให้ความช่วยเหลือเรียกร้องให้เข้ามาในสิ่งที่ประชาชนต้องการ เป็นตัวแทนสะท้อนความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน เป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนกับฝ่ายบริหาร เสนอแนะหรือให้ข้อคิดเห็นถึงความต้องการของประชาชนและสนับสนุนฝ่ายบริหาร อย่างเต็มที่ หรือคัดค้านถ้าเห็นว่ากระทบกระเทือนต่อสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งโดยทั่วไป ตัวแทนมักจะมีลักษณะบทบาทอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้ ๒

๑.๑ ผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชน (trustee role or free agent) คือ ตัวแทนที่มีบทบาทในฐานะผู้ได้รับมอบหมายในนามผลประโยชน์ของประชาชน โดยมีอิสระในการตัดสินใจ ตัวแทนจึงมีอิสระที่จะใช้การตัดสินใจของตนเองในสภาย่างเต็มที่ เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน

* เมธา สุขบรรทัด, ประชาธิปไตยและหน้าที่ของตัวแทนราษฎร, หน้า ๖๐ - ๗๘.

๒ Chong Lim Kim, "Consensus on Legislative Role Among Japanese Prefectural Assemblymen," in Legislatures in Comparative Perspective ed. Allan Kornberg (New York : David McKay Company, 1973), p. 405.

๑.๒ ผู้รับมอบอำนาจจากประชาชน (delegate role) คือตัวแทนที่มีบทบาทในอาณัติของประชาชน (imperative mandate) ตัวแทนจึงมีอิสระที่จะตัดสินใจเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนที่สนับสนุนตนให้เป็นตัวแทนหรือผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งที่ตนเป็นตัวแทน แต่ถ้ามีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยในบางกรณีที่ตัวแทนยังไม่ทราบว่าประชาชนมีเจตนารมณ์ต่อปัญหาเรื่องนั้นอย่างไร ตัวแทนจะต้องกลับไปถามประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนเสียก่อน

๑.๓ ผู้มีบทบาทในลักษณะของนักการเมือง (politico role) คือตัวแทนที่รับผิดชอบต่อท้องถิ่นของตนและประชาชนโดยทั่วไป แล้วแต่การวินิจฉัยของตัวแทนเองว่าเรื่องใดควรจะมีผลต่อผลประโยชน์ส่วนรวม เรื่องใดควรจะมีผลต่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น ทั้งนี้ตัวแทนจะต้องเป็นนักการเมืองประเภทจะเข้าข้างไหนก็ได้ ที่มีชั้นเชิงเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนกล่าวคือถ้าจะให้ท้องถิ่นของตนได้รับประโยชน์ก็ไม่ควรให้ประชาชนโดยส่วนรวมเสียประโยชน์ ถ้าจะให้ประชาชนโดยส่วนรวมได้ประโยชน์ก็ไม่ควรให้ประชาชนในท้องถิ่นที่ตนเป็นตัวแทนเสียประโยชน์ กล่าวโดยสรุป ตัวแทนจะรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป และต่อท้องถิ่นที่ตนได้รับเลือกตั้ง

๒. หน้าที่ในค่านิยมบัญญัติ ได้แก่ การตรากฎหมาย การควบคุมฝ่ายบริหาร โดยการให้ความเห็นชอบ สักค้ำน หรือยับยั้งการปฏิบัติงานบางประการของฝ่ายบริหาร

๓. หน้าที่ที่จะต้องเป็นผู้ริเริ่มโครงการพัฒนา เพื่อปรับปรุงเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

๔. หน้าที่ในการช่วยผ่อนคลายข้อขัดแย้งทางการเมือง โดยการรวบรวมกลุ่มที่มีความคิดเห็นทางการเมืองคล้ายคลึงกัน และจัดตั้งในรูปแบบขององค์กรที่มีการจัดองค์กร เช่น พรรคการเมือง เพื่อเป็นองค์กรให้มีการแสดงออกทางการเมืองอย่างมีระเบียบวินัย ก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อกิจกรรมในฐานะสมาชิกสภาเพื่อรักษาชื่อเสียงโดยส่วนรวม

คำร่าง ลัทธพิพจน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น," ใน ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, บรรณาธิการ อมร รัชกาลีสถิตย์ และ ชัยคิตยา กรรณสูต, หน้า ๑๔๘.

นอกจากนี้องค์กรที่มีการจัดองค์กรยังจะเป็นสื่อกลางระหว่างสมาชิกกับรัฐบาล องค์กรที่มีการจัดองค์กรดังกล่าวที่สำคัญนอกจากพรรคการเมืองแล้วก็ได้แก่กลุ่มผลประโยชน์ *

๕. หน้าที่ที่จะรองรับและขอต่อระบบการเมืองประชาธิปไตย โดยการสร้างแหล่งศึกษาและเป็นแหล่งศึกษาทางการเมือง เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจถึงระบบการเมือง ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง และให้ตระหนักถึงความสำคัญของประชาชนเอง ในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดวิธีการทางการเมือง ที่ทำให้เสียงของประชาชนมีน้ำหนัก มีความสำคัญ สามารถบังคับในโลกทางการเมืองการปกครอง เป็นไปในแนวทางที่ประชาชนปรารถนา ^๒

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเป็นตัวแทน

งานวิจัยที่เกี่ยวกับสถาบันนิติบัญญัติอื่นเป็นสถาบันตัวแทนที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาส่วนใหญ่ให้ความสนใจที่จะศึกษาถึงสภาองเกรสและสภาท้องถิ่นในอเมริกา เช่น ผลงานของ Davidson (1969) "The Role of the Congressman", Wahlke and Eulau (1962), Sorauf (1963) "Party and Representation", Bell and Price (1969) ตลอดจนสถาบันนิติบัญญัติในชาติตะวันตกที่พัฒนาแล้ว เช่น ผลงานของ Kornberg (1967) "Canadian Legislative Behavior : A Study of the 25th Parliament", Hunt (1969), Gerlich (1972) *

Dennis S. Ippolito, Thomas G. Walker, and Kenneth L. Kolson, Public Opinion And Responsible Democracy. (New Jersey : Prentice - Hall, 1976), p. 241.

^๒ จรุง สุภาพ, หลักการรัฐศาสตร์ ฉบับพิสดาร แนวทฤษฎีและประยุกต์, หน้า ๑๓๘.

สำหรับการศึกษาดังสถาบันนิติบัญญัติในประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียและแอฟริกาได้รับความสนใจในระยะหลัง เช่น ผลงานของ Hopkins (1970), "The role of the M.P. in Tanzania", Mezey (1970), Hoskin (1970) Woo และ Kim (1970) เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีผลงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันนิติบัญญัติอีกหลายชิ้น การศึกษาดังสถาบันนิติบัญญัติดังกล่าว เช่น

• Malcolm E. Jewell ^๒ เชื่อว่า บทบาทของผู้แทนเป็นกระแสนของพฤติกรรม (the pattern of behavior) ในฐานที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกขององค์กรนิติบัญญัติ บทบาทดังกล่าวเป็นบทบาทที่ตัวแทนเข้าใจ (assumes) ว่าควรมีบทบาทดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นผลจากความเข้าใจที่มีต่อบันทึกฐาน (norms) ประเพณี (custom) และการกระทำที่เป็นปกติวิสัย (habits) ขององค์กรนิติบัญญัติ หรืออาจเป็นผลจากความคาดหวังของบุคคลที่อยู่นอกองค์กรนิติบัญญัติ เช่น ผู้เลือกตั้ง กลุ่มอิทธิพล บางทีอาจเป็นผู้อำนาจปกครอง จากการวิจัย Jewell ได้พบว่า ตัวแทนอาจมีแนวความคิดหลากหลายในเรื่องบทบาทของตน Jewell จึงเห็นว่าการมองบทบาทของตัวแทนแต่ละคน (role concept) อาจเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อม และการมองบทบาทของตัวแทนมีผลกระทบโดยตรงต่อพฤติกรรมของตัวแทนในองค์กรนิติบัญญัติ นอกจากนี้ยังเห็นว่าการมองบทบาทของตัวแทนที่คล้ายคลึงกันชี้ให้เห็นถึงการรับรู้ของตัวแทนเกี่ยวกับบันทึกฐานขององค์กรนิติบัญญัติว่าอยู่ในระดับเดียวกัน

^๑ Chong Lim Kim and Byung - Kyu Woo, "Political Representation in the Korean National Assembly," in Legislative System in Developing Countries ed. G.R. Boynton, and Chong Lim Kim (North Carolina : Duke University Press, 1975), p. 261.

^๒ Malcolm E. Jewell, "Political Patterns in Apportionment," in Reapportionment ed. Glendon Schubert (New York : Charles Scribner's Sons, 1965), pp. 34 - 41.

การศึกษาของ Wahlke, Eulau, Jewell ได้ศึกษาถึงตัวแปรต่าง ๆ ที่เชื่อว่าอาจมีผลต่อการรับรู้ถึงบทบาทของสมาชิกสภา ได้แก่ ลักษณะภูมิหลังของบุคคล สภาพแวดล้อมของหน่วยทางการเมือง บุคลิกภาพ ประสบการณ์ในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา โดยได้จัดแบ่งตัวแปร เหล่านี้เป็นภูมิหลังทางสังคม การเรียนรู้ทางการเมือง การเรียนรู้ โดยการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประสบการณ์ในการมีส่วนร่วมทางการเมือง นอกจากนี้ยังได้ศึกษาตัวแปรที่เกี่ยวข้องทางการเมืองอื่น ๆ *

การศึกษาถึงงานวิจัยทางพฤติกรรมของสมาชิกสภาของ Patterson และ Wahlke พบว่า ผลงานวิจัยของ Wahlke, Eulau, Buchanan, Ferguson, Gerlich, Debuyt, Kornberg, Barber, Davidson ได้พบว่า โดยทั่ว ๆ ไปมีตัวแปรอิสระที่สำคัญต่อแนวความคิดของสมาชิกสภาเกี่ยวกับหน้าที่และบทบาทในฐานะตัวแทนที่สำคัญ คือ ภูมิหลังทางสังคมของสมาชิกสภาและการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา การศึกษาของ Finer, Berrington, Bartholomew พบว่า แนวความคิดของสมาชิกสภาเกี่ยวกับหน้าที่และบทบาทในฐานะตัวแทนมีตัวแปรอิสระ เช่น ภูมิหลังทางอาชีพ ระดับการศึกษา อายุ การศึกษาแนวความคิดของสมาชิกสภาเกี่ยวกับหน้าที่และบทบาทในฐานะตัวแทนของ Richards ได้พยายามศึกษาถึงตัวแปรต่าง ๆ เช่น อาชีพ การศึกษา อายุ ศาสนา และภูมิสำเนา และการศึกษาของ Jewell พบว่าไม่มีตัวแปรใดเพียงตัวแปรเดียวที่ให้เหตุผลเพียงพอในการอธิบายถึงความแตกต่างของการเป็นตัวแทน ^๒

* Chong Lim Kim and Byung - Kyu Woo, "Political Representation in the Korean National Assembly," in Legislatures in Comparative Perspective, ed. Allan Kornberg, p. 268.

^๒ Samuel C. Patterson and John C. Wahlke, "Trends and Prospects in Legislative Behavior Research," in The Politics of Representation, Continuities in Theory and Research, ed. Heinz Eulau and John C. Wahlke, pp. 288 - 290.

Hanna Fenichel Pitkin^๑ เห็นว่าพฤติกรรมของมนุษย์เป็นไปตาม
แนวความคิด สิ่งที่บุคคลทำและวิธีการทำการใด ๆ เป็นไปตามความเข้าใจเกี่ยวกับตนเอง
และโลก เขาจึงเชื่อว่าการเรียนรู้ถึงความหมายและวิธีการในการ เป็นตัวแทนมีความสัมพันธ์
กันอย่างใกล้ชิด เกี่ยวกับความหมายและลักษณะของการ เป็นตัวแทนนั้น Pitkin เห็นว่า
Hobbes เป็นผู้ที่ให้ความเอาใจใส่อย่างมากต่อความหมายและลักษณะของการ เป็นตัวแทน
ในขณะที่คนอื่น ๆ แม้แต่ John Stuart Mill ก็ไม่มีใครให้ความสนใจ และสำหรับ
Pitkin เองนั้น เขาได้ให้คำจำกัดความถึงการ เป็นตัวแทนว่าเป็นการนำเสนออีกครั้งหนึ่ง
("..... representation means, as the word's etymological origins
indicate, re-presentation, a making present again")

Samuel C. Patterson, John C. Wahlke, G. Robert Boynton^๒
เห็นว่าประสิทธิภาพของสถาบันนิติบัญญัติสามารถทราบได้จากการ สนับสนุนที่มีต่อองค์กรนี้
โดยการใช้จ่ายเงิน เห็นด้วยกับไม่เห็นด้วยต่อแบบสอบถามวัดทัศนคติ ๗ ข้อ คือ

คำถามที่ ๑ ถ้าคุณไม่เห็นด้วยกับกฎหมายของรัฐ การล้มล้างกฎหมายนั้นเป็นสิ่ง
ที่พึงกระทำ ถ้าคุณจะไม่ถูกจับ

คำถามที่ ๒ บัดนี้ เป็นเวลาที่เหมาะสมแล้วสำหรับการที่ประชาชนจะ เป็นผู้เลือก
กฎหมาย แทนที่จะให้ตัวแทนทำการบัญญัติกฎหมายแทน

คำถามที่ ๓ บุคคลควร เชื่อฟังกฎหมายที่ได้ผ่านสภาแล้ว แม้เขาจะคัดค้านกฎหมายนั้น

^๑ Hanna Fenichel Pitkin, The Concept of Representation, p.1-3.

^๒ Samuel C. Patterson, John C. Wahlke, and G. Robert Boynton,
"Dimensions of Support in Legislative Systems," in Legislatures in
Comparative Perspective. ed. Allan Kornberg pp. 294 - 297.

คำถามที่ ๔ ถ้าสภาผ่านกฎหมายที่ประชาชนไม่เห็นด้วย เราก็ไม่ควรที่จะทำตามกฎหมายนั้น

คำถามที่ ๕ การบัญญัติกฎหมายควร เป็น เรื่องของฝ่ายบริหาร

คำถามที่ ๖ บุคคลควรกระทำทุกอย่างที่จะมีผลให้ตัวแทนกระทำในทิศทางของตน

คำถามที่ ๗ ไม่มีข้อแตกต่างใด ๆ ถ้าสภาท้องถิ่นจะร่างข้อกฎหมายที่ขัดแย้งกับ

กฎหมายของรัฐ

Chong Lim Kim ๑ ใ้พิจารณาถึงความเห็นของท้องถิ่นทางค่านิยมทาง
๗ ประการ คือ

๑. ความเห็นของท้องถิ่นทางค่านิยมของสมาชิกสภาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่
เขาควรจะทำในฐานะตัวแทน

๒. ความเห็นของท้องถิ่นของสมาชิกสภาถึงประชาชนกลุ่มใดที่เขาควรจะเป็น
ตัวแทน

๓. ความเห็นของท้องถิ่นถึงจุดมุ่งหมายในการ เป็นตัวแทน

๔. ความเห็นของท้องถิ่นถึงการ เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์

๕. ความเห็นของท้องถิ่นในฐานะที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง

๖. ความเห็นของท้องถิ่นในการมีบทบาททางการบริหาร

๗. ความเห็นของท้องถิ่นในการมีบทบาทในการพัฒนา

จากการวิจัยของเขาพบว่า สามารถยืนยันได้เพียงเล็กน้อย เกี่ยวกับสมมติฐานที่ว่า
สมาชิกสภาที่มีความดีของการศึกษากับสมาชิกสภาคนอื่น ๆ จะมีระดับความเห็นของท้องถิ่น
มากกว่าผู้ที่มีการศึกษาชั้นมัธยม สำหรับระดับของความคล้ายคลึงกันทางค่านิยมหลังจากสังคม

๑ Chong Lim Kim, "Consensus on Legislative Roles Among
Japanese Prefectural Assemblymen," in Legislatures in Comparative
Perspective ed. Allan Kornberg.

การ เรียนรู้ทางการเมือง และประสบการณ์ในการ เลือกตั้ง ตลอดจนทัศนคติ กับระดับ
 ความ เห็นพ้องต้องกันของสมาชิกสภานี้พบว่าความคล้ายคลึงกันของบุคลิกลักษณะของสมาชิก
 สภามีความสำคัญต่อ ระดับความเห็นพ้องต้องกันสูงกว่าปัจจัยอื่น ๆ สำหรับกรณีของสมาชิกสภา
 ญี่ปุ่น ความคล้ายคลึงกันของลักษณะท้องถิ่น จำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับ ความรู้ เกี่ยวกับการ
 เลือกตั้ง ทัศนคติต่อการ เปลี่ยนแปลงทางสังคม และสถานภาพทางชนชั้น อาชีพ การศึกษา
 สถานที่เกิด ช่วยในการยืนยันผลงานวิจัยอื่นที่พบว่า ลักษณะภูมิหลังทางสังคมมีประสิทธิภาพ
 ในการทำนายค่า สำหรับทัศนคติและพฤติกรรมของผู้นำเมื่อเปรียบเทียบกับ การ เรียนรู้ทาง
 การ เมือง และประสบการณ์ในการ เลือกตั้ง ส่วนระดับความซับซ้อนของชุมชน ซึ่งใช้วัด
 จากระดับของการแข่งขันทางการเมือง ระดับของความ เป็นเมือง และลักษณะอุตสาหกรรม
 และขนาดของเขต เลือกตั้ง พบว่า ระดับการแข่งขันทางการเมืองและขนาดของเขต เลือกตั้ง
 มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับระดับของความ เห็นพ้องต้องกันทางบทบาท งานวิจัยนี้จึง
 ได้สรุปว่าระดับความซับซ้อนของชุมชนที่สภารับผิดชอบมีส่วนสัมพันธ์กับระดับของความ เห็น
 พ้องต้องกันทางค่านิยมบทบาท และไม่สามารถที่จะให้การยืนยันที่ชัดเจนถึงสมมติฐาน ๓
 ประการ คือ

๑. ความที่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภามีส่วนสัมพันธ์ โดยตรงกับระดับของ
 ความสอดคล้องทางค่านิยมบทบาท

๒. ระดับของความคล้ายคลึงกันของภูมิหลังทางสังคมและประสบการณ์ในการ
 เลือกตั้งของสมาชิกสภามีส่วนสัมพันธ์ โดยตรงกับระดับของความสอดคล้องทางค่านิยมบทบาท

๓. ระดับความซับซ้อนของชุมชนที่สมาชิกสภา เป็นตัวแทนมีความสัมพันธ์
 กับระดับของความสอดคล้องค่านิยมบทบาทของสมาชิกสภา

Chong Lim Kim และ Byung - Kyu Woo ได้ให้ภาพทั่ว ๆ ไป
 เกี่ยวกับสภาพทางการเมืองของประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียและแอฟริกาว่าประเทศเหล่านี้
 มักถูกรวบงำและกำหนดทิศทางโดยฝ่ายบริหาร ระบบราชการ ทหาร หรือพรรคการเมือง

Chong Lim Kim and Byung-Kyu Woo, "Political Representation
 in the Korean National Assembly," in Legislative Systems in Developing
 Countries ed. G.R. Boynton, and Chong Lim Kim.

ที่มีอำนาจ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร นิตินิติใน ประเทศ เหล่านี้จึงต่างไปจากในประเทศ ที่พัฒนา แม้สมาชิกสภาในประเทศ เอเชียและแอฟริกาจะมีบทบาทสำคัญในการ เป็นตัวแทน ทางการเมือง ทั้งนี้ได้ให้ข้อสังเกต ๓ ประการ คือ

ในประการแรก การมีกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดองค์กร อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นจำนวนมากในประเทศกำลังพัฒนาเกือบทั้งหมด ในที่ ๆ มีกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวมักจะได้รับ การจัดตั้งโดยรัฐบาลหรือพรรคการเมืองที่มีอำนาจควบคุม ประเทศ ดังนั้น จึงมีอิสระและมักปฏิบัติภารกิจในฐานะตัวแทนของรัฐบาลหรือพรรคการเมือง มากกว่าการ เป็นตัวแทนผลประโยชน์ในเขตเลือกตั้งของตน

ในประการที่สอง พรรคการเมืองมีแนวโน้มไปในสิ่งที่ Apter เรียกว่า "parties of solidarity" อุณหภูมิและโครงสร้างการจัดองค์กรพรรคมักเป็นไป เพื่อเป้าหมาย ๒ ประการ คือ การรวมตัวกับทางการเมือง และการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้พรรคการเมืองยังเป็นที่ระดมแนวความคิดประชาชนให้เป็นไปตาม เป้าหมายนโยบายที่กำหนดโดยผู้นำพรรคมากกว่าจะเป็นที่รวมผลประโยชน์ของประชาชน พรรคการเมืองในประเทศกำลังพัฒนาไม่ใส่ใจต่อการ เป็นตัวแทน

ในประการที่สาม ระบบราชการในประเทศกำลังพัฒนามักไม่รับผิดชอบและไม่รับทราบถึงความต้องการ ของสาธารณชน

ดังนั้น การขาดกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง และระบบราชการที่มีความสามารถในการตอบสนองความต้องการ ของสาธารณชน ทำให้สมาชิกสภาในประเทศกำลังพัฒนาอาจเชื่อว่าเป็นหัวใจสำคัญของการ เป็นตัวแทนทางการเมือง

การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลได้ทำการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างบทบาท การเป็นตัวแทนกับตัวแปรบางตัว และความสัมพันธ์ระหว่างความคิดเห็นเกี่ยวกับการ เป็นตัวแทน และภารกิจที่เขาทำในฐานะตัวแทน ได้ข้อสรุปว่า

๑. ภูมิหลังมีผลต่อทัศนคติและพฤติกรรม รรมของสมาชิกสภานั้นยังไม่มีหลักฐานยืนยัน
ได้เพียงพอ โดยเฉพาะการศึกษาไม่พบว่าภูมิหลังมีผลต่อทัศนคติและพฤติกรรม รรมของสมาชิก
สภาเกาหลี

๒. ระดั้มการ เรียนรู้ทางการ เมืองในวัยหนุ่มสาว ไม่มีความสัมพันธ์ใด ๆ กับ
บทบาทการ เป็นตัวแทน แม้ว่าจะมีความสัมพันธ์ เป็นอย่างมากกับประ สบการณ์ในหน้าที่
การ เป็นตัวแทน โดยเฉพาะในสภา เกาหลีระดั้มการ เรียนรู้ทางการ เมืองไม่ เป็นปัจจัย
ที่มีอิทธิพล โดยตรงต่อความคิดและการ กระทำของสมาชิกสภา เกาหลีในฐานะตัวแทน

๓. ตัวแปร อีสร ที่มีผลต่อความคิดและการ กระทำในฐานะตัวแทนอย่างมากก็คือ
ประ สบการณ์ในหน้าที่การ เป็นตัวแทน ประ สบการณ์ในการ เลือกตั้งและตัวแปร ทางการ เมือง
ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น ความผูกพันกับพรรคการเมืองโดยพิจารณาว่าสังกัดพรรคอะไร
ลักษณะของชุมชน รูปแบบของการ เลือกตั้ง ระยะเวลาในการ ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา

๔. การศึกษาความสัมพันธ์ของความคิดเกี่ยวกับการ เป็นตัวแทนและการ กิจในฐานะ
ตัวแทนไม่พบว่าความคิดเกี่ยวกับการ เป็นตัวแทนมีอิทธิพลต่อการ ปฏิบัติการ กิจในฐานะตัวแทน

สรุป

การศึกษาในส่วนที่ว่าด้วยแนวความคิดการ วิจัยนี้ เป็นความพยายามที่จะให้ภาพ
ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการ เป็นตัวแทนในค่านต่าง ๆ โดยเฉพาะความสำนึกทางการเมืองของ
ตัวแทน หน้าที่และบทบาทของตัวแทนในองค์กร นิติบัญญัติตามระบอบประชาธิปไตย และ
การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการ เป็นตัวแทนในองค์กร นิติบัญญัติ ซึ่งเป็นแบบแผนและแนวทางที่
ได้ใช้ในการ กำหนดประเด็น เพื่อศึกษาวิจัย สำหรับการศึกษา เปรียบเทียบผลกระทบของ
ความรู้สำนึกทางการเมืองต่อหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภา เทศบาล :
ศึกษา เฉพาะกรณีจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดแม่ฮ่องสอน ในการ วิจัยครั้งนี้.