

กรอบแนวคิดในการศึกษา

บทนำ

การปกครองระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ในระบบตัวแทน (Representative Government) สมาชิกสภาหรือผู้ที่เป็นตัวแทน (Representative) เป็นผู้ที่มีความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากสมาชิกสภาเป็นผู้ที่ได้รับเลือกเป็นตัวแทนของประชาชน ผ่านกระบวนการเลือกตั้งอันเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญในการได้มาของ "สมาชิกสภา" อย่างชอบธรรม บนพื้นฐานความเชื่อที่สำคัญว่า ผู้ที่จะมีอำนาจทางการเมืองเป็นนักการเมืองและใช้อำนาจปกครองประชาชนนั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนไม่ว่าในระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น ผู้ที่เป็นตัวแทน จึงเป็นนักการเมืองที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย เพราะจะต้องเข้าไปทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชน ในการใช้อำนาจทางการเมือง การปกครองแทนประชาชน เพื่อผลประโยชน์โดยรวมของประชาชน การที่จะประเมินการเป็นตัวแทนของสมาชิกสภานั้นจะต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาพิจารณา เพราะสมาชิกสภาเป็นตัวแทนของประชาชน เพราะการกระทำของสมาชิกสภาที่กระทำแทนประชาชนไม่ใช่เพราะการเลือกตั้งอย่างเดียว

ดังนั้นแนวคิดทฤษฎีในเรื่องของการเป็นตัวแทน จึงต้องนำมาพิจารณาเป็นอันดับแรก

แนวคิดทฤษฎีในเรื่องของการเป็นตัวแทน

เมื่อกล่าวถึงการเป็นตัวแทนมักจะพบว่า แต่ละคนมักจะเข้าใจโดยทั่วไปว่า แต่ละคนให้ ความหมายเหมือนกัน กล่าวคือผู้ที่เป็นตัวแทน (Representative) ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกเป็น

---

สมบุรณ์ สุขสำราญ, "การเมือง นักการเมือง และความรับผิดชอบของนักการเมือง," เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง บทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดในฐานะนักการเมืองท้องถิ่นผู้มีความรับผิดชอบ และควรแก่การยกย่อง ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย วิทยความสนับสนุนของมูลนิธิเอเซีย 26-27 พฤศจิกายน 2531 ณ. จังหวัดสุพรรณบุรี, หน้า 7

ตัวแทน (Represented) ไปกระทำการอย่างหนึ่งตามที่อำนาจได้รับมอบหมายมา ดังที่ได้ยินนามทางด้านกฎหมาย คือการมอบฉันทะ ซึ่งผู้มอบฉันทะได้ระบุไว้ว่ามอบฉันทะแล้ว แต่ในกรณีของสมาชิกสภา ประชาชนผู้มอบฉันทะผ่านการเลือกตั้งแล้ว จะพบว่าความชัดเจนของการมอบอำนาจมีน้อยมาก กล่าวคือการเลือกตั้งไม่ได้ระบุออกมาอย่างชัดเจน ให้นำสมาชิกสภาไปทำหน้าที่แทนประชาชนในเรื่องใดบ้างอย่างชัดเจน เพียงแต่กล่าวกันกว้าง ๆ ว่า "เป็นตัวแทนในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครอง เพื่อผลประโยชน์โดยรวมของประชาชน" ซึ่งคำว่า "ผลประโยชน์โดยรวมของประชาชน" ก็ไม่มีความชัดเจนพอ เพราะอย่างน้อย ผลประโยชน์ของประชาชนคืออะไร ใครเป็นผู้ตัดสิน ประชาชนคือใคร อำนาจทางการเมืองการปกครองมีขอบเขตหรือข้อจำกัดที่แน่นอนแค่ไหน ดังนั้น ตัวแทนมีความหมายอย่างไร เป็นตัวแทนของใคร และมีหน้าที่อย่างไรต่อผู้เลือกตั้งและสังคมประเทศ จึงเป็นเรื่องที่มีการอภิปราย โต้แย้งกันมาก ดังจะมีการกล่าวอ้างเชิงอภิปรายถึงความหมายของตัวแทนต่อไปนี้

#### ความหมายของการเป็นตัวแทน

เหตุที่ประชาชนในระบอบการปกครองประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเลือกตั้งตัวแทน ตัวแทนของประชาชนจึงมีอำนาจในการตัดสินใจในนามของประชาชน โดยมีขอบเขตการตัดสินใจที่ผลประโยชน์ของประชาชน ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะสนองตอบต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของการขยายตัวของอาณาเขตของรัฐบาล และจำนวนพลเมือง ตลอดจนเพื่อให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นไปโดยการพยายามที่จะให้ประชาชนส่วนใหญ่มิมีโอกาสปกครองตนเอง<sup>2</sup> ความสนใจถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตัวแทน ความรับผิดชอบของตัวแทน จึงมีหลายทัศนะต่าง ๆ กันดังนี้

Thomas Hobbes นักทฤษฎีการเมืองในศตวรรษที่ 17 ชาวอังกฤษ ได้อธิบายถึงการเป็นตัวแทนไว้ในบทที่ 16 ของหนังสือ Leviathan ว่าด้วย "Of Persons, Authors and Things Personated" โดยชี้หลักการเกี่ยวกับบุคคลตามธรรมชาติและบุคคลที่ได้รับฐานะพิเศษ ("natural" and "artificial" persons) ในการอธิบายถึงการเป็นตัวแทน Hobbes เห็นว่า ตัวแทนหมายถึงบุคคลที่ได้รับฐานะพิเศษ (artificial person) ที่กระทำการใด ๆ เพื่อบุคคลที่ตนได้ทำหน้าที่แทนโดยมีอำนาจที่จะตัดสินใจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และ Hobbes

<sup>2</sup>จรรยา สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ ฉบับพิสดาร แนวทฤษฎีและประยุกต์ (พระนคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 333.

ไม่ได้ให้ทัศนะว่าสิทธิที่จะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดของตัวแทนดังกล่าวนี้จะต้องเป็นไปโดยมีความรับผิดชอบ<sup>3</sup> ทัศนะเกี่ยวกับการเป็นตัวแทนของ 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 เพราะระบุถึงตัวแทนเพียงชนิดเดียว คือบุคคลที่ได้รับฐานะพิเศษ จึงนับเป็นทัศนะเกี่ยวกับการเป็นตัวแทนเพียงแง่มุมเดียว<sup>4</sup> และสำหรับ Hanna Fenichel Pitkin นั้น เห็นว่า Hobbes นับเป็นนักทฤษฎีที่มีความสนใจต่อความหมายและลักษณะตัวแทนที่สำคัญที่สุด ในขณะที่นักทฤษฎีคนอื่น ๆ แม้แต่ John Stuart Mill ไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องนี้

แนวความคิดเกี่ยวกับการเป็นตัวแทนตามแนวทาง Organachaft เห็นว่า ตัวแทนเป็นตัวแทน (agent) ของกลุ่ม เช่น

Max Weber เห็นว่าการเป็นตัวแทน หมายถึง การกระทำของสมาชิกของกลุ่มผู้ได้รับการเลือก

Hans Wolff ให้ความหมายว่า ตัวแทนเป็นผู้ที่มีสิทธิและหน้าที่ในการกระทำการใด ๆ เพื่อกลุ่ม

ทัศนะของ Organschaft นี้ เป็นทัศนะของนักคิดในศตวรรษที่ 19 ที่กล่าวได้ว่ามีที่มาจาก การปฏิวัติในฝรั่งเศส ต่อมาได้รับการปรับปรุงเป็นอันมาก จาก Gierke และ Jellinek ซึ่งเห็นว่าตัวแทนเป็นผู้ที่มีความชำนาญอย่างยิ่งของกลุ่ม<sup>5</sup>

<sup>3</sup>Hanna Fenichel Pitkin, The Concept of Representation, (London : University of California, 1972), pp. 14-19.

<sup>4</sup>Ibid., p. 37

<sup>5</sup>Ibid., p. 45

Eric Voegelin ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการเป็นตัวแทนว่า ผู้ปกครองที่ดำเนินการใด ๆ เพื่อสังคมอย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นตัวแทนของสังคม Voegelin มีความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการเป็นตัวแทนอยู่ที่การกระทำเพื่อสังคม ซึ่งเป็นแนวความคิดที่เป็นเช่นเดียวกันกับแนวความคิดเบื้องต้นของ Hobbes และ Voegelin ยังมีความเห็นที่ตรงกับ Hobbes ที่ว่า ตัวแทนที่ไม่อาจกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ถือว่าเป็นตัวแทน สำหรับในเรื่องที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพของการเป็นตัวแทนนั้น Voegelin เห็นว่า อำนาจการตัดสินใจของตัวแทนจะมีประสิทธิภาพได้จริงก็ทางเดียวก็แต่โดยการออกกระเบียบที่เหมาะสมให้กับสังคม โดยให้เหตุผลว่า "ผู้ปกครองเป็นตัวแทนของสังคมก็เพราะผู้ปกครองเป็นตัวแทนของความสอดคล้องแห่งอำนาจที่สามารถรักษาระเบียบในสังคมไว้ได้"<sup>6</sup>

John Adams ให้ทัศนะไว้ใน The American Revolution Period ว่า ตัวแทนควรกระทำในสิ่งที่ประชาชนส่วนใหญ่จะคิด รู้สึกให้เหตุผลและกระทำการในสภาพการณ์นั้น ๆ<sup>7</sup>

James Wilson เห็นว่า สมาชิกสภาควรเป็นแบบอย่างของสังคมทั้งหมด รวมทั้งมีความศรัทธาต่อเสียงของปวงชน<sup>8</sup>

Edmund Burke เห็นว่า ตัวแทนจะต้องมีจริยธรรม วิทยา และสถานภาพ ที่แสดงถึงความรู้สึกของชาติ<sup>9</sup>

นักคิดคนอื่น ๆ เช่น Sir George Cave ในหนังสือชื่อ "Speaking in the British House of Commons" ในปี 1918 Robert Luce ในหนังสือชื่อ "Legislative Principles" ในปี 1930, Charles A. Beard ในบทที่ว่า "Whom Does Congress Represent?" ในหนังสือชื่อ "The People Politics and the Politician" ซึ่ง Christensen และ E.M. Kirkpatrick เป็นบรรณาธิการ ในปี 1941 Robert H. Carr ในหนังสือชื่อ "American Democracy in Theory and Practice" ในปี 1959 เป็นต้น

<sup>6</sup>Ibid.

<sup>7</sup>Ibid., p. 60

<sup>8</sup>Ibid., p. 61

<sup>9</sup>Ibid.

ได้ให้ความเห็นถึงการเป็นตัวแทนว่าสมาชิกสภาเป็นตัวแทนของชาติหรือมดีสาธารณะเป็นตัวแทนประชาชน ความสำนึกของสาธารณะชน หรือการเปลี่ยนแปลงของสังคมและอำนาจทางเศรษฐกิจของชาติ<sup>10</sup>

Hanna Fenichel Pitkin ในหนังสือ The Concept of Representation ซึ่งตีพิมพ์ในปี 1972 ได้ให้ความหมายของการเป็นตัวแทนตามความหมายที่ตรงกับ Representation ว่า การเป็นตัวแทน หมายถึง การนำเสนออีกครึ่งหนึ่ง<sup>11</sup> นอกจากนี้ ยังได้ให้ความหมายของการเป็นตัวแทนทางการเมือง (Political Representation) ว่า หมายถึงการกระทำการใด ๆ เพื่อผลประโยชน์ของผู้ที่ตนเป็นตัวแทนอย่างมีความรับผิดชอบ โดยมีอิสระในการกระทำนั้น ๆ และมีแนวทางการปฏิบัติที่สอดคล้องกับประโยชน์ของผู้ที่ตนเป็นตัวแทน<sup>12</sup>

ในทัศนะของผู้มีแนวคิดเกี่ยวกับการเป็นตัวแทนตามระบอบประชาธิปไตย อาทิเช่น Tussman และ Plamenatz

Tussman เห็นว่าสภาพภาพของการเป็นตัวแทนก็คือการที่ตัวแทนได้รับมอบอำนาจการตัดสินใจที่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะกระทำกรอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ และอำนาจการตัดสินใจของตัวแทนดังกล่าวจะถูกจำกัดแต่โดยอำนาจการตัดสินใจของตัวแทนอื่น ๆ<sup>13</sup> ทั้งนี้ โดยมีทัศนะเกี่ยวกับการเป็นตัวแทนว่า โดยที่จริงแล้วการที่ประชาชนเลือกตัวแทนให้เป็นผู้ดำเนินการทางการเมืองการปกครองแทนตนนั้น ไม่ได้ทำให้สภาพภาพการเป็นตัวแทนที่อยู่ในฐานะผู้ปกครองมีสภาพภาพของการเป็นผู้ปกครองลดน้อยลง เขาให้เหตุผลว่า เราจกกล่าวว่าเราได้เลือกตัวแทนของเราเข้าสู่สภาซึ่งย่อมไม่ช้การให้คนรับช้ของเราไปจ่ายตลาด<sup>14</sup>

<sup>10</sup>Ibid.

<sup>11</sup>Ibid., p. 8

<sup>12</sup>Ibid., p. 209

<sup>13</sup>Ibid., 43.

<sup>14</sup>Ibid.

Plamenatz และ Tussman มีความเห็นตรงกันว่า การดำเนินการใด ๆ ของตัวแทน  
เป็นไปโดยความยินยอมจากบุคคลอื่น<sup>15</sup> ทศนะของนักทฤษฎีประชาธิปไตยดังกล่าวสามารถชี้ให้เห็น  
ถึงลักษณะของการเป็นตัวแทน 2 ประการ<sup>16</sup> คือ

1. การกระทำของตัวแทนเป็นไปโดยความยินยอมของประชาชน โดยที่สิทธิการตัดสินใจ  
ที่จะกระทำการใด ๆ ของตัวแทนจะมีแนวทางที่แน่นอนตามเงื่อนไขที่ประชาชนปรารถนาที่จะให้  
ตัวแทนกระทำการใด ๆ ตามแนวทางนั้น ๆ

2. ประชาชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการกระทำของตัวแทนที่กระทำไปในนามของตน

แนวความคิดของนักทฤษฎีประชาธิปไตยเกี่ยวกับการเป็นตัวแทนนี้ Pitkin ได้สรุปถึง  
แนวความคิดดังกล่าวในหนังสือของเขาชื่อ The concept of Representation ซึ่งตีพิมพ์ในปี  
1972 ว่า การเป็นตัวแทนตามทศนะของนักทฤษฎีประชาธิปไตยหมายถึง การที่ตัวแทนจะต้องมี  
ความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม<sup>17</sup>

จากความหลากหลายในทศนะต่าง ๆ ของการเป็นผู้แทนนี้เอง จึงพอที่จะสรุป การเป็นผู้  
แทนโดยกว้าง ๆ ได้ดังนี้<sup>18</sup>

1. การเป็นผู้แทนราชฎานั้น หมายถึงการเป็นตัวแทนที่ได้รับการคัดเลือกและได้รับมอบ  
หมายให้กระทำหน้าที่ในนามของประชาชนเฉพาะเรื่อง เฉพาะกรณี การเป็นผู้แทนราชฎานั้นทำให้  
สถานภาพของผู้แทนราชฎาเสมือนตัวแทนบริษัท ห้างร้าน หรือธนาคารที่ได้รับมอบหมายหน้าที่จาก  
นายจ้างให้กระทำกรณานามของบริษัท จะทำมากหรือน้อยไปกว่าที่บริษัทมอบหมายไม่ได้

<sup>15</sup>Ibid., pp. 43-46

<sup>16</sup>Ibid.

<sup>17</sup>Ibid., p. 56

<sup>18</sup>กรมพล ทองธรรมชาติ สมบูรณ์ สุขสำราญ และปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, การเลือก  
ตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล (พระนคร : มาสเตอร์เพรส, 2531), หน้า 6-8.

2. การเป็นผู้แทนราษฎรนั้น หมายถึงการเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายในสังคม ตามแนวความคิดนี้ มองสังคมว่าประกอบด้วยกลุ่มหลากหลายทั้งในเชิงของผลประโยชน์ที่ต้องการแสวงหา และที่ต้องการพิทักษ์เอาไว้ รวมทั้งความหลากหลายในความคิด ทักษะ และนโยบาย และความปรารถนาที่จะเห็นการจัดการบริหารรัฐกิจให้เป็นไปตามแนวทางที่ตนสนับสนุน ทักษะที่มองความเป็นผู้แทนราษฎรเช่นนี้ ปรารถนาจะให้ผู้แทนราษฎรนั้นทำหน้าที่เป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ดังนั้นประชาชนทุกกลุ่มดังกล่าวต่างจะมีผู้แทนของตนเอง เช่น ผู้แทนราษฎรที่มาจากกลุ่มสหภาพแรงงานทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของกรรมกรผู้จ้างงาน สมาคมการค้า การเงินการธนาคาร ผู้ส่งออก ฯลฯ ต่างก็จะมีผู้แทนของตน

3. การเป็นผู้แทนราษฎรนั้น หมายถึงการเป็นผู้แทนของเขตเลือกตั้ง ทักษะนี้ให้ความสำคัญต่อเขตการเลือกตั้งเหนือกว่ากลุ่มอาชีพ ในเขตเลือกตั้งนั้นอาจจะมีกลุ่มหลากหลายรวมกัน เป็นหน้าที่ที่ผู้แทนจะตัดสินว่าจะใครจะดีที่สุด และเป็นประโยชน์ที่สุดแก่เขตเลือกตั้งของตนแล้วก็ปฏิบัติหน้าที่ไปตามนั้น

4. การเป็นผู้แทนราษฎรนั้น หมายถึงการเป็นผู้แทนของกลุ่มเชื้อชาติ หรือกลุ่มศาสนา ซึ่งมีเอกลักษณ์ และรวมตัวกันอยู่ในท่ามกลางของกลุ่มเชื้อชาติ หรือกลุ่มศาสนาอื่น ๆ อีกหลายกลุ่ม การปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนจะคำนึงถึงกลุ่มเชื้อชาติที่ตนเป็นผู้แทนก่อนอื่นใด แนวความคิดเช่นนี้มีอิทธิพลมากในสังคมชาติที่ประกอบด้วยบุคคลหลายเชื้อชาติ และหลายศาสนา ในการเลือกผู้แทนในระดับท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา พรรคการเมืองพยายามหาผู้สมัครที่ลักษณะ เป็นตัวแทนทางเชื้อชาติด้วย เช่นในกันธิดาเลียน พรรคพยายามหาผู้สมัครที่มีภูมิหลังทางสายเลือดเป็นธิดาใส่เข้าสมัครเป็นต้น

5. การเป็นผู้แทนราษฎรนั้น หมายถึง การเป็นผู้แทนของมวลประชาชนทั้งชาติ ผู้แทนจะเป็นผู้ตัดสินว่าควรจะปฏิบัติหน้าที่อย่างไรจึงจะเป็นประโยชน์ต่อชาติ ความรักดีต่อชาติมาก่อนเขตเลือกตั้ง เชื้อชาติ หรือกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง

6. การเป็นผู้แทนราษฎรนั้น หมายถึง การเป็นตัวแทนของพรรคการเมือง ซึ่งในกรณีเช่นนี้ผู้แทนราษฎรที่สังกัดแต่ละพรรคนั้นจะผูกพันตนเองกับพรรคการเมือง เป็นอันดับแรก การปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนนั้นจะต้องอยู่ภายใต้การชี้นำของพรรคอยู่ในกรอบอุดมการณ์ และนโยบายของพรรคที่ได้ประกาศต่อประชาชนก่อนการเลือกตั้ง แนวความคิดเช่นนี้ถือว่าระบบประชาธิปไตยจะมีความหมายก็ต่อเมื่อมวลชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง การตัดสินใจทางการเมืองที่สำคัญได้แก่การพิจารณาขยาย และอุดมการณ์ของพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ได้กั้นกรอง

มาแล้ว และเสนอทางเลือกให้แก่ประชาชนตัดสินใจ หน้าที่ของประชาชนก็คือ เลือกผู้แทนราษฎรที่พรรคได้คัดเลือกให้แล้ว และเป็นที่น่าอนว่าผู้แทนจากพรรคการเมืองจะไม่เบี่ยงเบนไปจากแนวทางของพรรค หากเบี่ยงเบนไปจะถูกลงโทษทางวินัย และสูญเสียอนาคตทางการเมืองด้วย ในระบบเช่นนี้พรรคการเมืองเข้มแข็ง และมีวิสัยทัศน์ชัด พรรครับผิดชอบต่อประชาชน ฐานะของผู้แทนราษฎร และความคิดส่วนบุคคลจะมาที่หลังพรรค ฐานะของผู้แทนราษฎร และความคิดส่วนบุคคลจะมาที่หลังพรรคผู้แทนมีอิสระส่วนบุคคลน้อย

แนวความคิดที่กล่าวมาข้างต้นมีลักษณะเป็นนามธรรมสูง และมีได้สะท้อนภาพที่เป็นจริงของการเป็นตัวแทน แต่ละแนวความคิดจึงขาดความสมบูรณ์ เพราะมีลักษณะที่ขัดแย้งกัน (PARADOX) กล่าวคือ หลักการเป็นอย่างหนึ่ง ในขณะที่ความเป็นจริงอีกอย่างหนึ่งที่ขัดแย้งกัน จึงมีผู้วิจารณ์ถึงการเป็นตัวแทนว่า

"การเป็นตัวแทนเป็นหลักคิดที่กำหนดขึ้นอย่างไม่ดี (an ill-defined concept) กล่าวคือ มันมีความหมายที่ขัดแย้งกันในการใช้งาน การเป็นตัวแทน อาจจะหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง หรือแสดงถึงสภาพการสนองตอบ การมอบอำนาจ ความชอบธรรม หรือการตรวจสอบ การเป็นตัวแทนอาจจะใช้อย่างกว้าง ๆ ซึ่งสถาบันทางการเมืองใดที่กระทำหน้าที่เป็นตัวแทน หรืออาจจะเฉพาะเป็นตัวแทนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง เป็นที่น่าประหลาดใจที่แนวคิดสาย Burk เรื่องหน้าที่ของการเป็นตัวแทนยังคงใช้อยู่ และ Eulau เรียกเรื่องใหม่หลักคิดในเรื่องดังกล่าว ที่ดีพอสำหรับการเมืองสมัยใหม่ ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภานิติบัญญัติ และประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งยังไม่มีความตอบ<sup>19</sup>

ประเด็นการวิจารณ์ แสดงให้เห็นว่า การเป็นตัวแทนในความเป็นจริงนั้น สามารถจะมีความหมายได้ในหลายลักษณะ

<sup>19</sup>G. Loewenberg, "Comparative legislative research," in S.C. Patterson and J.C. Wahlke (eds.) Comparative Legislative Behavior : Frontiers of Research. (New York : John Wiley, 1972), p. 12 อ้างใน กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (พระนคร : สำนักพิมพ์จุฬาฯ, 2530), หน้า 119.



ดังนั้น การจะประเมินการเป็นตัวแทนของผู้แทนนั้นจะต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นการกระทำทั้งในและนอกสภา เพราะถ้าหากจะพิจารณาในเชิงจุดกำเนิดของคำแล้ว (ภาษา) เราอาจจะพิจารณาการเป็นตัวแทนได้ว่า "เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง"<sup>20</sup> เพราะคำว่า การเป็นตัวแทนมาจากภาษาอังกฤษว่า Representation ซึ่งถ้าแยกคำจะสามารถแยกได้เป็น Representation ซึ่งหมายความว่า ทำให้เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง (a making present again) หมายความว่า ผลประโยชน์หรือความต้องการของประชาชนไม่ได้เกิดขึ้นแล้วในสภาผู้แทน แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทำให้ผลประโยชน์หรือความต้องการของประชาชนนั้น กลับมาเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งในสภาผู้แทน เมื่อเป็นเช่นนั้นผลประโยชน์หรือความต้องการของประชาชน ก็จะถูกรักษาไว้หรือ ได้รับการ "สนองตอบ" ในสภาผู้แทน การเป็นตัวแทนในเชิงการสนองตอบ (Responsiveness) จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะได้นำมาประเมินถึงการเป็นตัวแทนของการทำหน้าที่เป็นตัวแทนที่สำคัญ

#### การเป็นตัวแทนในเชิงการสนองตอบ

Heing Eulau และ Paul D. Karps เห็นว่าผู้แทนจะทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนได้ดีตามหลักการที่ว่าด้วยการปกครองโดยระบบตัวแทน (Re-representative Government) จะต้องทำหน้าที่ในเชิงการสนองตอบ (Responsiveness) ได้ดี และองค์ประกอบสำคัญของการเป็นตัวแทนในลักษณะนี้แยกออกเป็น 4 ประการคือ<sup>21</sup>

1. การสนองตอบในเชิงนโยบาย เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับประชาชนผู้ออกเสียง เลือกตั้งในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ประเด็นสำคัญคือ การเกี่ยวข้องกันระหว่างความต้องการทางนโยบายของประชาชนกับการกระทำ หรือ พฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ เมื่อใดก็ตาม ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้ออกเสียง เลือกตั้งสามารถได้มาซึ่งข้อตกลงร่วมกันในนโยบายหนึ่ง ๆ ไม่ว่าจะวิธีการได้

<sup>20</sup>Hanna Fenichel Pitkin, *The concept of Representation*, p. 8 อ้างอิงเรื่องเดียวกัน, หน้า 123.

<sup>21</sup>Eulau, Paul D. Darps, "The Puzzle of Representation : Specifying Components of Responsiveness," in Heing Eulau and John C. Wahlke (eds.) *The Politics of Representation : Continuities in Theory and Research*. (Beverly Hills : Sage Publication, 1989, pp. 63-68) อ้างอิงเรื่องเดียวกัน, หน้า 120-122.

มาซึ่งข้อตกลงร่วมกันจะเป็นอย่างไร เมื่อนั้นแสดงว่า การเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น สนองตอบต่อประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง การสนองตอบในเชิงนโยบายนี้ เป็นคุณสมบัติที่ยอมรับกันทั่วไปในเรื่องของการเป็นตัวแทน นั้นหมายความว่า ถ้านโยบายที่ออกมาหรือตัดสินใจโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรงตามความต้องการของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง (โดยที่ประชาชนเหล่านั้นยอมรับ) ก็แสดงว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีคุณสมบัติของการสนองตอบในฐานะของการเป็นตัวแทน

2. การสนองตอบในเชิงบริการเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์หรือบริการต่าง ๆ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำให้แก่ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง การกระทำในการให้บริการนี้ ไม่เกี่ยวข้องกับบริการให้บริการอื่น เช่นนิติบัญญัติ บริการเหล่านี้ได้แก่การพบปะ การตอบจดหมาย การจัดประชุมหรือทัศนศึกษา เป็นต้น ให้แก่ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งของตน การให้บริการนี้ครอบคลุมไปถึงการช่วยติดต่อประสานงานจนถึงการแก้ไขปัญหาระหว่างประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งกับข้าราชการประจำที่ประชาชนเหล่านั้น จะต้องเกี่ยวข้องกับด้วย เช่นกรณีประชาชนเดือดร้อนในเรื่องที่ดินหรือน้ำในการเกษตร และต้องการให้ข้าราชการประจำที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นได้หรือติดต่อได้ แต่ข้าราชการประจำนั้นไม่ให้ความช่วยเหลือ จึงทำให้ประชาชนจะต้องขอร้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายงานติดต่อกับข้าราชการประจำนั้นแทนตนเป็นต้น บทบาทนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่คล้ายกับเป็นตัวกลางที่จะเป็นผู้ประสาน หรือเชื่อมระหว่างประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งกับผู้ให้บริการต่าง ๆ

3. การสนองตอบในเชิงจัดสรรผลประโยชน์ การสนองตอบในเชิงนี้เกี่ยวข้องกับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการจัดสรรผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน เช่น งบประมาณเพื่อการพัฒนาในเขตที่ตนเป็นผู้แทน การสนับสนุนโครงการบางโครงการที่จะให้ผลประโยชน์แก่เขตเลือกตั้งของตน เช่น งบประมาณเพื่อการพัฒนาในเขตที่ตนเป็นผู้แทน การสนับสนุนโครงการบางโครงการที่จะให้ผลประโยชน์แก่เขตเลือกตั้งของตน เช่น งบประมาณเพื่อการพัฒนาในเขตที่ตนเป็นผู้แทน ผลประโยชน์เหล่านี้เป็นไปได้ทุกด้าน เช่น เกษตร อุตสาหกรรม สาธารณสุข การศึกษา พาณิชยกรรม จนถึงความมั่นคงภายใน เป็นต้น นั้นหมายความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะ เป็นประโยชน์แก่พื้นที่หนึ่งในด้านต่าง ๆ ดังตัวอย่างที่กล่าว อาทิเช่น การสนับสนุนให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมทางชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งหมายถึงการจัดสรรทรัพยากรจำนวนมากที่จะเป็นประโยชน์แก่พื้นที่ชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นว่าบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในส่วนนี้จะมีลักษณะของการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่พื้นที่และประชาชนที่เลือกตั้งตน และประชาชนก็จะได้รับ

ผลประโยชน์เหล่านั้นในที่สุด ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสนองตอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน

4. การสนองตอบในเชิงสัญลักษณ์ การสนองตอบในเชิงนี้มีลักษณะในเชิงจิตวิทยา มากกว่า ในขณะที่การสนองตอบทั้งสามประเด็นข้างต้นมีลักษณะในเชิงพฤติกรรมของการเป็นตัวแทนความสัมพันธ์แห่งการเป็นตัวแทน ยังเกี่ยวข้องกับความเชื่อถือ (trust) และความไว้วางใจ (Confidence) ที่ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งจะสามารถให้แก่สมาชิกผู้แทนราษฎรของตนได้ ด้วยการให้การสนับสนุนและหรือให้ความร่วมมือ การให้ความสนับสนุนหรือความร่วมมือของประชาชนเช่นนี้เกิดขึ้นเพราะความช่วยเหลือ และความไว้วางใจต่อสมาชิกสภาผู้แทนของตน นั้นหมายความว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีคุณสมบัติคล้ายกับการเป็น "สัญลักษณ์" ที่ประชาชนให้ความเชื่อถือ และไว้วางใจ ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีบทบาทอีกประการหนึ่งทางจิตวิทยา คือทำให้ประชาชนรู้สึกและเชื่อว่าเขามีตัวแทนในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งบทบาทดังกล่าวนี้จะส่งผลให้ประชาชนมีความพอใจหรือสบายใจ หรือมั่นใจ ถึงแม้ว่าอาจจะไม่มีผลในทางวัตถุให้เห็นก็ตาม นั้นหมายความว่าสภาพความรู้สึกของประชาชนว่าตนเองมีตัวแทนที่เชื่อถือและไว้วางใจได้นับว่ามีความสำคัญต่อการปกครองในระบบตัวแทนด้วยเช่นกัน

ดังที่กล่าวมาตั้งแต่ต้นแล้วว่า ผู้แทนหรือตัวแทน เป็นนักการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็น ส.ส. หรือ ส.จ. ต่างเป็นชนชั้นที่สำคัญทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นในระดับชาติ (ส.ส.) หรือระดับท้องถิ่น (ส.จ.) การจะพิจารณาหรือประเมินถึงการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ทั้งในและนอกสภาจึงต้องนำแนวคิดในเรื่องของนักการเมือง, ชนชั้นนำ และอิทธิพลมาประกอบด้วย จึงจะทำให้ทราบถึงการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ที่มีภูมิหลังการเป็น ส.จ. เพราะสิ่งเหล่านี้ล้วนมีอิทธิพลต่อ "การสนองตอบ" ของ ส.ส. ต่อประชาชนโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น เช่น นักการเมืองย่อมมีอิทธิพลในฐานะเป็นชนชั้นนำในท้องถิ่นในการที่จะชักจูงให้ประชาชนทำกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชนเป็นต้น ซึ่งจะอภิปรายผสมผสานกันไป ด้วยเหตุที่ว่า ถือเป็นแนวคิดรองในการศึกษาครั้งนี้เท่านั้น

#### นักการเมือง, ชนชั้นนำและอิทธิพล

สิ่งที่เรียกกันว่า นักการเมืองนั้นเป็นของใหม่ แม้ภายในสังคมตะวันตก เข้าใจว่าความหมายของคำว่านักการเมืองที่ใช้เป็นที่หมายรู้กันอยู่จนปัจจุบันนั้นคงเก่าไม่เกินปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 แน่นนอน ก็คือในช่วงที่มีสถาบันผู้แทนราษฎรเกิดขึ้น และมีการเลือกสมาชิกของสถาบันนี้เข้าไปทำ

หน้าที่แทนประชาชน หรือเกิดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างจริงจังแล้วเท่านั้น<sup>22</sup> คำว่านักการเมือง เป็นคำที่ใช้กันทั่วไป เพื่อเรียกบุคคลกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาททางการเมืองไทยระดับสูง บุคคลกลุ่มนี้ชี้และมีอำนาจมากกว่าคนอื่น ๆ ในสังคมโดยมีตำแหน่งที่สำคัญและมีชื่อเสียง<sup>23</sup>

Arnold Wehmhoener<sup>24</sup> กล่าวว่า นักการเมืองเป็นบุคคลกลุ่มน้อย ซึ่งอยู่ในตำแหน่งระดับสูงของโครงสร้างทางสังคม เป็นผู้ควบคุมทรัพย์สินส่วนใหญ่ หรือมีสถานภาพทางสังคมในระดับสูง หรือเป็นผู้มีอิทธิพลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในขบวนการตัดสินใจที่มีผลต่อสมาชิกของสังคม จึงนับได้ว่านักการเมืองเป็นบุคคลที่สำคัญมาก ซึ่งเราอาจจะแบ่งประเภทของนักการเมืองได้หลายประเภท เช่น โดยพิจารณาถึงระดับหรือขอบเขตที่นักการเมืองมีกิจกรรมอยู่ ซึ่งแบ่งได้ 2 ระดับคือ

1. นักการเมืองระดับชาติ คือ นักการเมืองที่มีบทบาทอยู่ในการเมืองระดับชาติ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2. นักการเมืองระดับท้องถิ่น คือนักการเมืองซึ่งมีบทบาทอยู่ในการเมืองท้องถิ่น เช่น สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาล

นักการเมืองทั้งสองระดับนี้มิได้แยกขาดจากกัน เพราะจะพบว่านักการเมืองท้องถิ่นที่มีโอกาส หรือความพร้อมพอสมควรมักจะเข้าสู่การเมืองระดับชาติ โดยสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก็ปรากฏอยู่เสมอว่านักการเมืองระดับชาติที่มีชื่อเสียงส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ประสบความสำเร็จ และได้รับความไว้วางใจจากผลงานในฐานะนักการเมืองระดับท้องถิ่นมาก่อน<sup>25</sup>

<sup>22</sup>วิทยา สุจริตธนารักษ์, "การเมืองการไกลของนักการเมือง" เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่องบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัด ในฐานะนักการเมืองท้องถิ่นที่มีความรับผิดชอบ และควรแก่การยกย่อง ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยความสนับสนุนของมูลนิธิเอเซีย 26-27 พฤศจิกายน 2531 ณ. จังหวัดสุพรรณบุรี, หน้า 1

<sup>23</sup>Marvin Zoins. The Political Elite of Iran (Princeton : Princeton University Press, 1971), p. 5.

<sup>24</sup>Arnold Wehmhoener, ed. Elite and Development (Bangkok : Workshop-Series Report VI, 1975), p. 3.

<sup>25</sup>อุทัย หิรัญภิต, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523), หน้า 37.

ดังนั้นจะเห็นว่า นักการเมืองเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญทั้งทางตรงและทางอ้อม ในกระบวนการตัดสินใจที่มีผลต่อสมาชิกของสังคม นักการเมืองจึงเป็นชนชั้นนำในท้องถิ่นและในระดับชาติที่สำคัญ เพราะผู้ที่มาจะเป็นนักการเมืองนั้นโดยทั่วไป ย่อมจะมีอิทธิพลไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง เพราะเมื่อกล่าวถึงชนชั้นนำนั้นนั่นหมายถึง

"บุคคลในชุมชนใด ชนชนหนึ่ง ซึ่งมีคุณสมบัติที่น่าปรารถนาโดยทั่ว ๆ ไปในระดับค่อนข้างสูง เป็นพิเศษอยู่ไม่ว่าจะเป็นเพียงประการเดียว หรือหลายประการก็ตาม บุคคลชั้นนำนั้นอาจจะเป็นผู้มีอำนาจได้รับความยกย่องนับถือ มีทรัพย์สิน หรือความสามารถหลาย ๆ ด้าน คุณสมบัติดังกล่าวนี้ อาจจะมีเพียงแต่ประการเดียว หรือหลายประการรวมกันก็ได้"<sup>26</sup>

"คุณสมบัติที่น่าปรารถนาโดยทั่ว ๆ ไป" ก็คือตัวที่ทำให้เกิดอิทธิพลของผู้ที่อยู่ ซึ่ง Robert A. Dahl<sup>27</sup> เรียกว่า "ทรัพยากรทางการเมือง" ดังนั้นอิทธิพลในความหมายของ Robert A. Dahl จึงหมายถึง "ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล หรือรัฐมีอำนาจในการชักจูง กลุ่มอื่นให้กระทำกิจกรรมบางอย่างได้ตามปรารถนา" แต่การ "มี" อย่างเดียว Dahl ให้เหตุผลว่าไม่สามารถก่อให้เกิดอิทธิพลได้ ใครก็ตามหรือกลุ่มใดก็ตามจะมีอิทธิพลต่าง ๆ ที่เหนือบุคคลอื่นได้นั้น ก็เป็นเพราะด้วยสาเหตุดังต่อไปนี้

1. บุคคลนั้นหรือกลุ่มนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ทางการเมืองในลักษณะของการมีอำนาจที่มากกว่ากลุ่มอื่น ซึ่งรวมถึงวิธีการจัดการด้วย
2. บุคคล หรือกลุ่มบุคคลนั้น จะต้องพยายามที่จะใช้วิธีการจัดการต่อทรัพยากรทางการเมืองที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ ทางการเมืองต่อตนเองให้มากที่สุด
3. บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้น จะต้องใช้ยุทธศาสตร์ทางการเมืองด้วยวิธีการที่เชี่ยวชาญ และมีประสิทธิภาพที่มากกว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นอย่างแท้จริง

<sup>26</sup>จักรกฤษณ์ นรินดีพดุงการ, บุคคลชั้นนำโครงสร้างแห่งอำนาจและการเมืองในชุมชนไทย (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515), หน้า 21.

<sup>27</sup>Robert A. Dahl, Modern Political Analysis, 2nd Ed. (Engle Wood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1970).

การพูดถึงนักการเมือง, ชนชั้นนำ และอิทธิพลไว้กว้าง ๆ อย่างนี้ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาถึงภูมิหลัง ของ ส.ส. ที่มาจาก สจ. นั้นเองว่าเป็นชนชั้นอะไร ประเภทไหน มีอิทธิพลอย่างไร ซึ่งล้วนอยู่ในบริบทของตัว ส.ส. เอง และมีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ในฐานะของการเป็นตัวแทนในเชิงสนองตอบทั้งสิ้น

### ผลงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง

จากการที่ได้ตรวจสอบดูแล้ว พบว่า ไม่มีงานศึกษาเรื่องใดเลยที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของผู้เขียนจะศึกษา นอกจากเป็นเพียงการยกให้เห็นความสำคัญและนำมาเป็นข้ออธิบายประกอบในงานศึกษาเท่านั้น เช่นให้เห็นความสำคัญของนักการเมืองท้องถิ่นในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย, ให้เห็นความสำคัญของภูมิหลัง ส.ส. ที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ เช่นภูมิหลังด้านการศึกษา, อายุ, ประสบการณ์ทางการเมือง เป็นต้น แต่ที่จะนำมาวิเคราะห์พิสูจน์เป็นจริงเป็นจังนั้น ยังไม่มีผู้ใดกระทำอย่างเป็นระบบ เช่น การศึกษาของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช<sup>28</sup> ศึกษาถึงบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา โดยการประเมินอำนาจและหน้าที่ของสภาและฝ่ายบริหารในเรื่องการควบคุมรัฐบาลด้วยกระทู้ถามในสภา (ช่วง พ.ศ. 2512-2514) จากการศึกษาภูมิหลัง ส.ส. 14 คน ซึ่งตั้งกระทู้ถามมากที่สุดคนสภา พบว่า 9 ใน 14 คน มีประสบการณ์ในฐานะเป็นสมาชิกสภาจังหวัด สภาเทศบาล นายกเทศมนตรีมาก่อน และยังพบว่าผู้ที่เป็น "ดาวกระทู้" นั้นมักจะเป็น ส.ส. ซึ่งเคยมีประสบการณ์ทางสภามาก่อน ทั้งสภาผู้แทนราษฎร และสภาระดับ

ท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งมีวิธีการดำเนินงานคล้ายกับการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎร เพราะจำลองแบบการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นสมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาลจึงคุ้นเคยกับวิธีการปฏิบัติของสภาบางอย่าง โดยเฉพาะการตั้งกระทู้ถาม ประสบการณ์ทางสภาไม่ว่าจะเป็นสภาระดับชาติ หรือสภาท้องถิ่นจึงมีส่วนสัมพันธ์โดยตรงกับการปฏิบัติงานของผู้แทนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถาม งานศึกษานี้จึงชี้ให้เห็นความสำคัญของประสบการณ์ทางการเมืองที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. เป็นอย่างดี แต่เป็นการศึกษาประสบการณ์ทางการเมืองรวม ๆ กันไป ไม่ได้แยกพิจารณาประสบการณ์ใดประสบการณ์หนึ่งโดยเฉพาะ อันเป็นส่วนที่ต่างจากงานของผู้เขียน ซึ่งจะศึกษาเฉพาะประสบการณ์การเป็นสมาชิกสภาจังหวัดเท่านั้น นอกจากนี้ยังศึกษาเพิ่มเติมให้ลึกลงไปว่า ทำไมผู้มีประสบการณ์ดังกล่าวจึงได้

<sup>28</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร

แสดงบทบาทหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างนั้น มีความเกี่ยวพันกันอย่างไรในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อเป็น  
 ส.ส. แล้ว ฉันจะ เริ่มข้อยืนยันที่ชัดเจนในการช่วยเสริมงานของชัยอนันต์ที่ศึกษาเป็นภาพกว้างรวม  
 ทั้งหมดชัดเจนยิ่งขึ้น

การศึกษาของ กนก วงษ์ตระหง่าน<sup>29</sup> ศึกษาบทบาทของ ส.ส. ทั้งในและนอกสภาอัน  
 แจ่มของการสนองตอบ ในสภาเช่น การตั้งกระทู้ถาม, การเสนอร่างพระราชบัญญัติ, การอภิปราย  
 เป็นต้น นอกสภาเช่น การออกเยี่ยมราษฎร, การติดต่อกับข้าราชการ เพื่อแก้ไขปัญหาของประชา  
 ชน ความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับประชาชน เป็นต้น จึงจะมีประโยชน์ต่อการศึกษาของผู้เขียน  
 เพราะจะทำให้เป็นแนวทางในการศึกษาบทบาทของ ส.ส. ที่มีภูมิหลังมาจาก สจ. ทั้งสองด้านใน  
 ความเป็นจริง จึงทำให้เห็นและเข้าใจ "ชีวิต" ของ ส.ส. อย่างครบวงจร

จากการศึกษาทั้งสองดังกล่าว จะเห็นว่าไม่มีใครเลยที่จะศึกษาถึงบทบาทและการปฏิบัติ  
 หน้าที่ของ สจ. และ ส.ส. ว่ามีการเชื่อมโยง เกิดกู่ล เสริมสร้างกันอย่างไร อันซึ่งประสบ  
 การณ์ ดังนั้นจึงเป็นที่น่าสนใจว่า ส.ส. ที่ผ่านประสบการณ์การเป็น สจ. ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ  
 ตัวแทนซึ่งสนองตอบ แตกต่างไปจาก ส.ส. ที่ไม่เคยผ่านประสบการณ์ทางด้านนี้มาก่อนอย่างไร?  
 อันจะเป็นการกล่าวเพื่อสานต่อให้เห็นถึงบทบาท หรือการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. อีกกลุ่มหนึ่ง โดย  
 เฉพาะกลุ่มที่ผ่านประสบการณ์การเป็น สจ. มาแล้ว

### สรุป

"การเป็นตัวแทน" (REPRESENTATIVE) มีความหมายได้ในหลายแง่ หลายมุม และมี  
 จะที่ลักษณะของความขัดแย้งอยู่เสมอระหว่าง หลักการ กับความเป็นจริง ดังที่กล่าวมาแล้วในตอน  
 ต้น การจะประเมินการปฏิบัติหน้าที่ของ ผู้แทน จึงต้องพิจารณาหรือประเมินจากการทำหน้าที่ของผู้  
 แทนในฐานะตัวแทน Heing Eulau และ Paul D. Karps จึงได้เสนอ การทำหน้าที่ของตัว  
 แทนในเชิงการสนองตอบ (RESPONSIVENESS) ซึ่งมีองค์ประกอบอยู่ 4 ประการ คือ การสนอง  
 ตอบในเชิงบริยาย, อันเชิงบริการ, อันเชิงจัดสรรผลประโยชน์ และอันเชิงสัญลักษณ์ ผู้แทนที่ดี  
 ต้องสนองตอบที่ดี การสนองตอบใน 4 ลักษณะนี้ จะเห็นว่า ส.ส. จะต้องทำหน้าที่ทั้งในสภา  
 (ตามตัวบทกฎหมายและอำนาจหน้าที่) และนอกสภา (การเยี่ยมเยียนราษฎร, การตอบจดหมาย  
 ฯลฯ) ดังนั้นแนวคิดที่มองไปแนวคิดที่เข้าใจมองเห็นการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. อย่างครบถ้วน อัน

<sup>29</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (พระนคร : สำนักพิมพ์จุฬาร,

ขณะเดียวกันการเป็นนักการเมือง, ชนชั้นนำและอิทธิพลของ ส.ส. เองในท้องถิ่น ต้องนำมาพิจารณาด้วย เพราะเป็นเรื่องการบริบทของตัว ส.ส. เองอันจะมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ว่า การสนองตอบเป็นไปอย่างไร เพื่อใคร ระดับไหน ซึ่งจะเป็นผลให้เข้าใจ และทราบถึงการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม แนวคิดหลักที่นำมาศึกษาในที่นี้ยังเป็นเรื่องของ "การสนองตอบ" ของตัวแทนตามแนวคิดของ Eulau และ Karps ส่วนแนวคิดอื่นเป็นแนวคิดรองที่นำมาพิจารณา เพราะจะละเอียดไม่ได้ ด้วยเหตุที่ว่า การมองภาพการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. เพียงภาพเดียว โดยไม่ได้มองถึงภูมิหลัง ความเป็นมา อิทธิพล ในท้องถิ่น จะทำให้ผลของการศึกษาออกมาไม่ชัดเจนพอ