

## บทที่ 2

### แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

#### ความนำ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ องค์กรกลางกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ผู้วิจัยได้ใช้กรอบทฤษฎีและแนวความคิดในการวิจัย 3 แนวความคิด กล่าวคือ

1. ทฤษฎีการมีส่วนร่วมทางการเมือง [political participation]
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการ และประสิทธิผลขององค์การ
3. แนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบและการปฏิบัติการขององค์การดูแลการเลือกตั้งในต่างประเทศ

#### 1. การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation)

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นกิจกรรมที่สำคัญประการหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง และมีความจำเป็นสำหรับการเมืองเกือบทุกระบบ ทั้งนี้เพราะรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะการเสนอความต้องการ (demand) และการสนับสนุน (support) เป็นสิ่งที่แสดงออกซึ่งการดำรงอยู่ของกระบวนการเมือง ถ้าระบบการเมืองใดปราศจากสิ่งดังกล่าวแล้ว ระบบการเมืองก็ไม่สามารถดำรงอยู่ได้<sup>1</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปกครองระบบเสรีประชาธิปไตย (liberal democracy) ที่ถือว่าประชาชนทั้งปวงในสังคมมีอิสระ

---

<sup>1</sup> ประกาศศักดิ์ ธานีพงศ์, “ นักธุรกิจกับการเมือง : การศึกษาทัศนคติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528, หน้า 21.

ที่จะร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายในการบริหาร และในการปกครองประเทศ ก็จำเป็นต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งการเปิดโอกาสให้มีการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนี้เองที่จะเป็นการอ้างความชอบธรรมทางอำนาจของผู้ปกครอง

นอกจากนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองยังเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย เพราะการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย สังคมใดจะมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูงหรือต่ำสามารถพิจารณาได้จากระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน สังคมใดที่ประชาชนมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง ย่อมมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูง ในทางตรงกันข้าม ถ้าสังคมใดมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่ำ ย่อมแสดงว่าสังคมนั้นมีระดับความเป็นประชาธิปไตยต่ำ<sup>2</sup>

โดยนัยนี้ นักวิชาการทางรัฐศาสตร์บางกลุ่มจึงถือว่าการพัฒนาทางการเมืองคือการทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ความสำเร็จของการพัฒนาทางการเมืองจึงขึ้นกับระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นเป้าหมายของการพัฒนาทางการเมืองโดยตรง โดยเฉพาะการพัฒนาทางการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย<sup>3</sup>

ในส่วนของกระบวนการทางการเมืองนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองแท้จริง คือ การแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมืองของบุคคลในสังคม กิจกรรมเหล่านี้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคมการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกับองค์กรทางการเมือง รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล การแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมืองเหล่านี้คือกระบวนการทางการเมืองซึ่งจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่ประชาชนต้องการ ในฐานะที่มีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกระบวนการทางการเมือง

ดังนั้น ในส่วนต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งผู้วิจัยได้ใช้เป็นกรอบทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย โดยจะเน้นถึงความหมาย ลักษณะ รูปแบบของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

<sup>2</sup> สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, “การมีส่วนร่วมทางการเมือง,” มติชนรายวัน (29 ธันวาคม 2538) : 32.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

## ความหมายของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

ความหมายของศัพท์คำว่า “ การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง” (political participation) นี้ เป็นคำที่มีความหมายกว้างมาก เนื่องจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ครอบคลุมถึงกิจกรรมทุกชนิดที่เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างพลเมืองกับสถาบันทางการเมืองภายในรัฐ Myron Weiner นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ได้เคยสำรวจและรวบรวมความหมายของคำว่า “ การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง” ที่นักรัฐศาสตร์หลายท่านได้ให้ไว้มีจำนวนถึง 10 ความหมายด้วยกัน คือ<sup>4</sup>

1. การกระทำที่สนับสนุนหรือเรียกร้องคณะผู้ปกครองประเทศ
2. ความพยายามในการใช้อิทธิพล (influence) ต่อการปฏิบัติการของรัฐบาล
3. การกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายและได้รับการรับรองว่าถูกต้อง (legitimate) ในกระบวนการทางการเมือง
4. การกระทำที่มีตัวแทน (representation) ในด้านการเมือง
5. ความห่างเหินจากการเข้าไปยุ่งเกี่ยว (alienation) เพราะเกิดความรู้สึกว้าวุ่น แม้ว่าจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวก็ไม่ทำให้เกิดผลอะไรขึ้น
6. ความกระตือรือร้น (active) ที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องหรือเป็นพวกกระตือรือร้น (activists) ที่จะทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมือง
7. การกระทำที่ต่อเนื่องผลึกตัน (persistent continuum) ที่อาจเป็นการจัดการอย่างเป็นสถาบัน (institutionalized) หรือเป็นการกระทำที่ประทุขึ้นทันทีทันใด เช่น การก่อการจลาจลเพื่อให้เกิดผลทางการเมือง
8. การกระทำที่มุ่งต่อการเลือกผู้นำทางการเมือง มุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ (public policies) หรือเป็นการพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติราชการ (bureaucratic actions)
9. การกระทำที่เป็นกิจกรรม อันมีผลกระทบต่อการเมืองระดับชาติ (national politics) เท่านั้น
10. การกระทำที่เป็น “ การกระทำทางการเมือง” (political acts)

---

<sup>4</sup> Myron Weiner, “ Political Participation: Crisis of Political Process,” in Leonard Binder (ed.), Crises and Sequences in Political Development (Princeton : Princeton University Press, 1971), pp. 161-163.

ไมรอน ไวน์เนอร์ ได้สรุปว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นการปฏิบัติการโดยสมัครใจใด ๆ (voluntary action) ที่ไม่ว่าจะเป็นผลสำเร็จหรือไม่ มีการจัดองค์การหรือไม่ก็ตาม จะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่อง และจะใช้วิธีที่ถูกต้องโดยได้รับการยอมรับตามกฎหมายหรือไม่ การกระทำนั้นมุ่งประสงค์ที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายสาธารณะ การบริหารงานนโยบายสาธารณะและการเลือกผู้นำทางการเมือง ไม่ว่าจะป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น<sup>5</sup>

จากความหมายนี้ ไวน์เนอร์ ได้เน้นประเด็นสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง 3 ประการ คือ

1. จะต้องมิกิจกรรม เช่น มีการพูดคุย และดำเนินการใด ๆ แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงทัศนคติหรือความรู้สึก
2. จะต้องมิกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นไปโดยสมัครใจ (voluntary)
3. จะต้องมioxเลือกหรือทางให้เลือกมากกว่าหนึ่งเสมอ (choice)

นอกจากนั้น ฮันดิงตัน และ โจน เอ็ม เนลสัน<sup>6</sup> ได้ให้นิยามการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึงกิจกรรมที่ประชาชนโดยส่วนบุคคลมุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในนโยบายของรัฐบาล โดยได้เน้นว่า การมีส่วนร่วมนั้นหมายถึง

1. เฉพาะการกระทำไม่รวมถึงทัศนคติ
2. เป็นการกระทำของผู้มีส่วนร่วมที่เป็นพลเมืองธรรมดา ไม่ใช่ันักการเมืองอาชีพ (professional politician) เช่น ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง
3. กิจกรรมทางการเมืองของผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นประชาชนธรรมดา นั้น จะมีลักษณะเป็นช่วง ๆ ไม่ต่อเนื่อง (intermittent) เป็นกิจกรรมที่ไม่เต็มเวลา (part-time) และเป็นบทบาทรองจากบทบาทอื่น
4. เป็นการกระทำเพื่อมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้มีความชอบธรรมในการตัดสินใจแบ่งสรรคุณค่าที่มีอยู่จำกัดในสังคม ไม่รวมการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อกดดัน หรือมีอิทธิพลต่อกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล และไม่ว่ากิจกรรมหรือการกระทำนั้นจะสำเร็จผลหรือไม่ ก็ถือเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง
5. การมีส่วนร่วมทางการเมือง อาจเป็นไปด้วยความสำนึกของตนเอง หรือถูกชักจูงระดมพลังให้เข้าร่วมก็ได้

<sup>5</sup> Sidney Verba, Norman Nie, and Jae-on Kim, Participation and Political Equality (New York : Cambridge University Press, 1978), p. 46.

<sup>6</sup> Samuel P. Huntington and Joan M. Nelson, No Easy Choice (Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 1967), pp. 4-7.

Nie และ Verba ได้ให้คำจำกัดความการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้าง ๆ ว่า “ เป็นกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงหรือน้อยต่อการมีอิทธิพลต่อการเลือกเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือการกระทำที่ดำเนินการ” <sup>7</sup> นอกจากนี้ Nie และ Verba ได้เน้นว่า การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องเป็น

1. เรื่องกิจกรรมของพลเมืองเฉพาะบุคคล รวมทั้งผู้ซึ่งไม่ค่อยกระตือรือร้นต่อกฎเกณฑ์ แต่เข้าร่วมทางด้านการเมืองโดยอาชีพ
2. กิจกรรมที่มีจุดมุ่งหมายที่มีอิทธิพลต่อรัฐบาลทั้งการเลือกเจ้าหน้าที่รัฐบาล หรือการเลือกที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล
3. การเข้ามีส่วนร่วมต่อการปกครองโดยกระทำกิจกรรม

Geoffrey K. Roberts นักรัฐศาสตร์ชาวอังกฤษเห็นว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองหมายถึง กิจกรรมโดยสมัครใจของแต่ละบุคคลในกิจการทางการเมือง รวมทั้งการลงคะแนนเสียงการเป็นสมาชิกและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มการเมือง เช่น ความเคลื่อนไหวของพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ เจ้าหน้าที่สถาบันการเมือง กิจกรรมที่ไม่เป็นทางการ เช่น การอภิปรายทางการเมืองหรือร่วมฟังเหตุการณ์ทางการเมือง การชักชวนทางการเมืองของเจ้าหน้าที่หรือสมาชิกของกลุ่มการเมือง<sup>8</sup>

Herbert McClosky เห็นว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง คือ “ กิจกรรมต่าง ๆ โดยสมัครใจซึ่งสมาชิกในสังคมมีส่วนร่วมโดยตรงหรืออ้อมในการเลือกผู้ปกครองประเทศ การกำหนดนโยบายสาธารณะ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การติดตามข่าวสาร การอภิปราย การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การเข้าร่วมประชุม การบริจาคเงินและการติดต่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลักษณะความกระตือรือร้นของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง อาจพิจารณาได้จากการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ ลงคะแนนเสียงตามบัญชี การเขียนและกล่าว

<sup>7</sup> Norman H. Nie and Sidney Verba, “ Political Participation,” in Handbook of Political Science : Non Governmental Politics. eds Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (Readings, Mass. : Addison - Westley Publishing Co., 1975), 41.

<sup>8</sup> Geoffrey K. Roberts, A Dictionary of Political Analysis (London : Longman, 1971), p. 145.

สุนทรพจน์ การรณรงค์หาเสียง การแข่งขันกันเป็นเจ้าหน้าที่พรรคหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่รวมถึงกิจกรรมที่ไม่สมัครใจ เช่น การเสียภาษี การเป็นทหาร และหน้าที่ด้านตุลาการ”<sup>9</sup>

Arthur W. Bromage ให้ความหมายว่า “ การมีส่วนร่วมทางการเมือง” ว่ามี 3 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ<sup>10</sup>

1. การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (voting)
2. การใช้วิธีบังคับหรือชักจูงอย่างไม่เป็นทางการ (informal method of pressure and persuasion) ซึ่งได้แก่ การแสดงความคิดเห็นโดยตรงหรือทางจดหมาย โทรศัพท โทรเลข ฯลฯ และการเดินขบวนหรือก่อจลาจล
3. การดำเนินการอย่างเป็นทางการ (formal actions) ได้แก่ การใช้สิทธิที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ เช่น การริเริ่มกฎหมาย (initiative) การแสดงประชามติ (referendum) และการเพิกถอนออกจากตำแหน่ง (recall)

จรรยา สุภาพ เห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง “ การมีส่วนที่ประชาชนจะพึงมีในการกำหนดนโยบายในการตัดสินใจ และในกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลและในทางการเมือง หรือเป็นการมีส่วนของประชาชนในรัฐบาล เช่น การเข้าเป็นรัฐบาล การมีอิทธิพลต่อรัฐบาล การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง”<sup>11</sup>

ทิพาพร พิมพ์สุทธิ์ : การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง “ การมีส่วนร่วมในการกระทำ (activity) ของแต่ละบุคคล ซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาล การมีส่วนร่วมจะมาจากแต่ละบุคคลโดยตรงต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาล เรียกว่า “ การมีส่วนร่วมโดยตนเอง” (autonomous participation) และการมีส่วนร่วมซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายทางอ้อมนอกเหนือจากแต่ละบุคคลโดยตรงแล้ว เรียกว่า “ การมีส่วนร่วมโดยการถูกระดม” (mobilized participation)”<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Herbert McClosky, “ Political Participation,” International Encyclopedia of the Social Sciences 12 (1968) : 252.

<sup>10</sup> Arthur W. Bromage, Introduction to Municipal Government and Administration (New York : Appleton-Century Crofts Inc., 1950), p.252.

<sup>11</sup> จรรยา สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 333.

<sup>12</sup> ทิพาพร พิมพ์สุทธิ์, พัฒนาทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 204-205.

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกิจกรรมที่แสดงออกโดยบุคคลซึ่งไม่จำเป็นต้องมีจุดประสงค์ที่ไปไกลถึงขนาดมุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล แต่อาจเป็นกิจกรรมง่าย ๆ เช่น พูดคุย ถกปัญหาในทางการเมือง การเป็นสมาชิกที่มีบทบาทในหน่วยงานที่แก้ปัญหาชุมชน การรับฟังข่าวสารทางการเมือง การส่งจดหมายแสดงความคิดเห็นทางการเมืองไปให้หนังสือพิมพ์ การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หรือการสมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของราษฎรในท้องถิ่น เป็นต้น โดยการกระทำหรือความพยายามนั้นเป็นได้ทั้งถูกต้องหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ใช้กำลังหรือไม่ใช้กำลัง สำเร็จหรือล้มเหลว กิจกรรมดังกล่าวอาจเป็นกิจกรรมในระดับชาติหรือท้องถิ่นก็ได้

### ลักษณะของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

Barber ได้แบ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็น 2 ลักษณะคือ<sup>13</sup>

1. การมีส่วนร่วมโดยตรง เป็นลักษณะที่ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการปกครองตนเองโดยตรง เช่น บริหารงาน กำหนดนโยบาย และตัดสินใจในการดำเนินงานด้วยตนเอง
2. การมีส่วนร่วมโดยทางอ้อม เป็นลักษณะที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม แต่เริ่มได้เป็นผู้ดำเนินการปกครองตนเองโดยตรง โดยการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชน เข้าไปทำหน้าที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งโดยเสรี แต่กำหนดกลไกเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามาควบคุมตามความเคลื่อนไหวของฝ่ายปกครอง เพื่อให้การปกครองเป็นไปตามความต้องการของประชาชน

---

<sup>13</sup> James Davids Barber, *Citizen Politics* (Chicago : Markham Publishing Company, 1972), p. 3.

Bromage ได้จำแนกลักษณะการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองไว้ 3 อย่างใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ<sup>14</sup>

1. การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (voting) เป็นการแสดงออกซึ่งเจตคติของประชาชน ต่อวิธีกำหนดนโยบายในการปกครองของประเทศ ประกาศการแสดงเจตจำนงค์ดังกล่าวนี้จะมีความหมายจริง ๆ หรือมีผลดีตามระบอบประชาธิปไตยหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความสนใจของประชาชนอย่างจริงจัง และการมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใดด้วย

2. การบังคับและชักจูงอย่างไม่เป็นทางการ (informal method of pressure and persuasion) เช่น การติดตามการปฏิบัติงานของผู้แทนทางสื่อมวลชนและแสดงเจตจำนงค์ในรูปรวมกลุ่มกันเดินขบวน เพื่อหาทางเปลี่ยนแปลงผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งที่ตนเองไม่พอใจ ดังนั้นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจึงต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่เป็นแรงกดดันอยู่ตลอดเวลา เพื่อผ่อนคลายความรู้สึกของประชาชนให้วิธีการมีส่วนร่วมอย่างสันติ ซึ่งได้แก่ การรวมกลุ่มต่อรองหรือผลักดันในรูปพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยถือเอาว่าพรรคหรือกลุ่มดังกล่าวเป็นตัวกลางในการรับฟังและถ่ายทอดความคิดเห็นของประชาชน

3. การดำเนินการอย่างเป็นทางการ (formal active) ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการใช้สิทธิที่ได้ตามรัฐธรรมนูญ เช่น การริเริ่มกฎหมาย (initiative) การแสดงประชามติ (referendum) และการเพิกถอนให้ออกจากตำแหน่ง (recall)

สมบัติ ชำรงธัญญวงศ์ กล่าวว่า “ ลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญได้แก่ ประการแรก การมีส่วนร่วมการกำหนดตัวผู้ปกครองโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ประการที่สอง การมีส่วนร่วมในการผลักดัน การตัดสินใจของรัฐบาลโดยกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ประการที่สาม การมีส่วนร่วมในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้าน และประการสุดท้าย คือการมีส่วนร่วมในการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมือง ทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้านรัฐบาล”<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Arthur W. Bromage, Introduction to Municipal Government and Administration อังใน ประสิทธิ์ พรณพิสุทธ์, “ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองแบบสุขาภิบาล : ศึกษาจากกรณีสุขาภิบาลพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), หน้า 10.

<sup>15</sup> สมบัติ ชำรงธัญญวงศ์, “ การมีส่วนร่วมทางการเมือง,” หน้า 32.



## รูปแบบของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

เนื่องจากการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นปรากฏการณ์ของกิจกรรมทางการเมืองหลายอย่างรวมกันอยู่ รูปแบบต่าง ๆ ของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในแต่ละสังคมอาจเน้นหรือให้ความสำคัญแตกต่างกันไป บางสังคมอาจให้ความสำคัญกับการไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งระดับชาติ แต่บางสังคมอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบของการเดินขบวนประท้วงรัฐบาลก็ได้ นอกจากนี้ในการที่บุคคลแต่ละคนจะยึดถือเอาการเข้ามีส่วนร่วมในรูปแบบใด ๆ เป็นแนวทางย่อมที่จะต้องมีการบวกรวมกันที่แตกต่างกันไปด้วย พวกที่เข้าไปช่วยหาเสียงเลือกตั้งอาจดำเนินการได้โดยเข้าเป็นสมาชิกพรรคนั้น ๆ ปฏิบัติการไปตามแนวทางหรือแนวนโยบายที่พรรควางไว้ให้ ส่วนพวกที่ติดต่อโดยตรงกับผู้แทนราษฎรเพื่อหวังที่จะให้ผู้แทนช่วยเหลือการใด ๆ ก็ย่อมที่จะใช้กระบวนการที่ต่างกันไป

Nie และ Verba ได้จำแนกรูปแบบและกิจกรรมในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองไว้ 4 รูปแบบ คือ<sup>16</sup>

1. การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
2. กิจกรรมการรณรงค์หาเสียง
3. การติดต่อชั้นต้นของพลเมือง
4. กิจกรรมที่ร่วมมือกัน

Milbrath ได้จำแนกรูปแบบในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองไว้ 6 รูปแบบด้วยกันคือ<sup>17</sup>

1. การเลือกตั้ง
2. เป็นเจ้าหน้าที่พรรคและเจ้าหน้าที่รณรงค์หาเสียง
3. เป็นผู้มืบทบาทในชุมชน
4. มีการติดต่อกับทางราชการ
5. เป็นผู้ประท้วง

<sup>16</sup> Norman h. Nie and Sidney Verba, " Political Participation," Handbook of Political Science : Non Governmental Politic [Mass : Addison - Westley Publishing Co., 1975], pp.9-12.

<sup>17</sup> Milbrath, Political Participation, pp. 12-16.

## 6. เป็นผู้สื่อข่าว

อย่างไรก็ตาม การศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ ซึ่งเป็นผลมาจากความรู้ ความเข้าใจ และความเชื่อทางการเมืองของบุคคล ดังนั้นพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลจึงมีลักษณะของการสะสม (accumulation) เป็นลำดับชั้น (hierarchy) ซึ่ง Milbrath พบว่า บุคคลจะมีพฤติกรรมทางการเมืองจากระดับต่ำไปสู่ระดับสูง กล่าวคือ จะเริ่มต้นจากการเป็นผู้สนใจติดตามการเมืองไปสู่การเข้าร่วมต่อสู้ทางการเมือง โดยมีลำดับชั้นของการสะสมพฤติกรรมทางการเมืองดังนี้<sup>18</sup>

1. การแสดงความสนใจต่อปัจจัยกระตุ้นทางการเมือง
2. การใช้สิทธิเลือกตั้ง
3. การริเริ่มการพูดคุยทางการเมือง
4. การชักจูงให้ผู้อื่นเลือกตั้งผู้ที่ตนสนับสนุน
5. การติดกระดุมหรือสติ๊กเกอร์เพื่อแสดงการสนับสนุน
6. การติดต่อกับนักการเมืองหรือผู้นำทางการเมือง
7. การบริจาคเงินสนับสนุนการเมือง
8. การร่วมประชุมหรือชุมนุมทางการเมือง
9. การร่วมรณรงค์ทางการเมือง
10. การเป็นสมาชิกสำคัญของพรรคการเมือง
11. การร่วมประชุมแกนนำของพรรค
12. การระดมเงินทุนสำหรับพรรค
13. การเข้าแข่งขันทางการเมือง และ
14. การดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ซึ่งลำดับชั้นของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในสังคมต่าง ๆ อาจแตกต่างกันแต่โดยทั่วไปจะแตกต่างกันไม่เกิน 2 ลำดับชั้นเท่านั้น

<sup>18</sup> สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, “การมีส่วนร่วมทางการเมือง,” มติชนรายวัน หน้า

นอกจากนั้น Almond และ Powell ได้แบ่งรูปแบบของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ คือ แบบ conventional กับ unconventional และในแต่ละรูปแบบยังจำแนกเป็นแบบย่อย ๆ อีกจำนวนหนึ่ง ดังตารางที่ 2.1<sup>19</sup>

ตารางที่ 2.1 การจำแนกรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ Almond และ Powell

แบบปกติ Conventional Forms	แบบไม่ปกติ Unconventional Forms
1. การออกเสียงเลือกตั้ง	1. การยื่นข้อเรียกร้อง
2. การพุดจาปรึกษาเรื่องการเมือง	2. การเดินขบวน
3. กิจกรรมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง	3. การเข้าประจัญหน้ากัน
4. การจัดตั้งและการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ	4. การละเมิดกฎระเบียบของสังคม
5. การติดต่อส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ทางการเมือง	5. การใช้ความรุนแรงทางการเมือง
	5.1 ประทูลร้องต่อทรัพย์สิน
	5.2 ประทูลร้องต่อบุคคล
	6. สงครามกองโจรและการปฏิวัติ

### สาเหตุของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

ในทางทฤษฎีนั้น การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลพยายามที่จะทำให้เป้าหมายของพวกเขาประสบผลสำเร็จหรือบรรลุได้นั้น ถ้าพวกเขาเห็นว่าอาจจะกระทำได้โดยวิธีการที่ไม่เป็นการเมืองหรือเห็นว่าวิธีการที่ไม่เป็นการเมืองน่าจะได้ผลดีกว่าวิธีทางการเมืองแล้ว พวกนี้ก็จะทุ่มเทให้กับวิธีการที่ไม่เป็นการเมือง แต่เป้าหมายบางประการจำเป็นต้องใช้วิธีการทางการเมืองเท่านั้นจึงจะบรรลุผลได้ เช่น ในเรื่องของการประกันราคาข้าว การกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำ เป็นต้น ดังนั้นเมื่อมีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองขึ้น พวกนี้จำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วมโดยไม้อาจที่จะหลีกเลี่ยงได้

<sup>19</sup> Almond and G. B. Powell, *Comparative Politics Today* (Boston : Little Brown and Co., 1976).

นอกจากนี้ในสังคมที่มีการขัดแย้ง มีปัญหาเรื่องเชื้อชาติ มีการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะมีอยู่ในรูปของการเมือง และจะก่อให้เกิดการปลุกระดม อันจะนำไปสู่การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบที่รุนแรงขึ้นได้ ส่วนปัญหาอื่น ๆ ที่สังคมประสบเช่นเรื่องของการแจกแจงสวัสดิการ ปัญหาเงินเฟ้อ ข้าราชการหมกแพ่ง เหล่านี้อาจนำมาซึ่งการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบใด ๆ ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าวิธีการของรัฐบาลมีประสิทธิผลและเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงไรเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีอื่น ๆ

ในที่นี้อาจจะสรุปประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นสาเหตุให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ดังต่อไปนี้

1. กระบวนการสร้างความเป็นสมัยใหม่ (modernization) เป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างสังคมดั้งเดิมกับสังคมทันสมัย กระบวนการนี้จะเป็นผลให้สังคมดั้งเดิมแปรเปลี่ยนไป มีการกลายสภาพเป็นเมือง (urbanization) การพัฒนาอุตสาหกรรม (industrialization) ระดับการศึกษาของคนสูงขึ้น ความคาดหวัง ความทะเยอทะยานของคนเพิ่มสูงขึ้นอันเป็นผลจากการระดมทางสังคม ในขณะที่เดียวกันในสังคมที่ระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่ในอัตราที่ต่ำกว่ากระบวนการระดมทางสังคมแล้ว ความคับข้องใจก็จะเกิดขึ้นและความคับข้องใจเหล่านี้ถ้าไม่สามารถถูกขจัดไปได้แล้วประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง สร้างข้อเรียกร้อง (demands) เข้าสู่ระบบการเมืองมากยิ่งขึ้น

2. การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างชนชั้นทางสังคม การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นผลโดยตรงจากการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และมีส่วนเชื่อมโยงให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มขึ้นอีกด้วย ซึ่ง Nie, Powell และ Prewitt<sup>20</sup> ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร 3 ตัว คือ การพัฒนาเศรษฐกิจ โครงสร้างชนชั้น และการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจาก 5 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี อิตาลี และเม็กซิโก พบว่าคนที่มีความฐานะทางสังคมดี จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าชนชั้นอื่น ๆ อาจอธิบายได้ว่าผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจจะช่วยเพิ่มการเข้ามีส่วนร่วมโดยทำให้เกิดชนชั้นกลางและชนชั้นสูงมากขึ้น และคนพวกนี้มีแนวโน้มว่าจะเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรใด ๆ สูงกว่าชนชั้นอื่น นอกจากนี้ทั้ง 3 คน ยังพบอีกว่าสมาชิกที่เอาจริงเอาจังขององค์กรมีแนวโน้มว่าจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าพวกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์กรใด ๆ ดังนั้น เมื่อโครงสร้างชนชั้นของคนเปลี่ยนไปจะเป็น

<sup>20</sup> Norman H. Nie, G. Bingham Powell, Jr. Kenneth Prewitt "Social Structure and Political Participation : Development Relationships", *American Political Science Review*, (1969) : 361-378.

ผลให้ทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองของคนเปลี่ยนไปด้วย กล่าวคือ มีความสำนึกในหน้าที่ของราษฎรมากขึ้น ได้รับข่าวสารทางการเมืองมากขึ้น ตระหนักในผลกระทบที่นโยบายของรัฐพึงมีต่อตนเองยิ่งขึ้น มีความสำนึกในฐานะที่เป็นสัตว์การเมือง ให้ความสนใจอย่างยิ่งยวดในกิจกรรมทางการเมือง และจากทัศนคติและพฤติกรรมดังกล่าวจะเป็นผลให้คนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น

3. อิทธิพลของปัญญาชนและการสื่อสารแบบใหม่ ในสังคมที่เกิดใหม่หลายประเทศที่นักศึกษา ปัญญาชนได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เช่น ในเดอร์กี เกาหลีใต้ และประเทศไทยในช่วง 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้น พวกนี้ยังมีส่วนกระตุ้นให้ประชาชนได้รู้ถึงสิทธิหน้าที่ในฐานะราษฎร เช่น โครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยของศูนย์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย โดยการสนับสนุนจากทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐในปี 2517 เป็นต้น นอกจากนี้ อิทธิพลจากวิทยุ โทรทัศน์ ตลอดจนหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ยังมีผลต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นอย่างยิ่ง ในบางสังคมจะใช้สื่อมวลชนเหล่านี้เพื่อการโฆษณาชวนเชื่อ บ้างก็เพื่อให้การกล่อมเกลางทางการเมืองแก่สมาชิกของสังคม ที่สำคัญก็คือสื่อมวลชนเหล่านี้จะเป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง

4. ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้นำทางการเมือง ถือเป็นสาเหตุประการสำคัญอันจะนำไปสู่การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา การขัดแย้งนี้มักเป็นความขัดแย้งระหว่างผู้นำที่อยู่ในอำนาจซึ่งไม่ต้องการที่จะให้ผู้นำใหม่ที่มีหัวคิดก้าวหน้าเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นเหตุให้กลุ่มผู้นำใหม่จำเป็นต้องหาทางปลุกกระตมประชาชน ให้ประชาชนเกลียดชังระบบการเมืองที่เป็นอยู่ สร้างความชอบธรรมให้กับระบบการเมืองใหม่ที่อ้างว่าสามารถให้ความยุติธรรมกว่าเดิม การขัดแย้งนี้มักจะนำไปสู่การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบของการใช้กำลังรุนแรง

5. รัฐบาลเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องราวในสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของสังคมมากยิ่งขึ้น ในระบบสังคมแบบดั้งเดิมนั้นเรื่องราวในทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกระบวนการประเพณี และความเชื่อที่มั่งคั่ง ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมมักจะได้รับการแก้ไขกันเอง ต่อมาเมื่อบ้านเมืองทันสมัย ระบบการเมืองทันสมัยมากยิ่งขึ้น ความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องออกกฎระเบียบต่าง ๆ ก็จะมีมากขึ้น อำนาจของรัฐบาลกลางจะแผ่ขยายออกไปครอบคลุมในส่วนต่าง ๆ ของภูมิภาคกว้างขวางยิ่งขึ้น และเข้าไปเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของคนในชนบทมากยิ่งขึ้น ในที่สุดชาวชนบทจะเกิดความสำนึกในบทบาทหน้าที่ของตนเองและจะพยายามเรียกร้องหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อให้ได้มาในสิ่งที่พวกเขาต้องการมากยิ่งขึ้น

6. อิทธิพลของการศึกษา มีการวิจัยหลายชิ้นที่พบว่าคนที่ได้รับการศึกษาในระดับสูงมีแนวโน้มว่าจะเข้ามีส่วนร่วมในระดับที่สูงกว่าบุคคลที่มีการศึกษาน้อย โดย Almond กับ

Verba ได้สรุปความสัมพันธ์ของการศึกษากับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ในหนังสือ *The Civic Culture* โดยสรุป<sup>21</sup> คือ บุคคลที่ยังมีการศึกษาก็จะยิ่งตระหนักในผลกระทบที่รัฐบาลมีต่อบุคคลแต่ละคนและจะมีที่ท่าว่าจะอ้างว่าเขาติดตามข่าวการเมืองและให้ความสนใจต่อการรณรงค์หาเสียงมากกว่าบุคคลที่มีระดับการศึกษาน้อย รวมทั้งจะยังมีข่าวสารทางการเมืองมาก จะมีความคิดเห็นในเรื่องการเมืองกว้างขวางมาก ความสนใจต่อการเมืองจะมีเป้าหมายหรือประเด็นที่กว้างกว่า มีแนวโน้มว่าจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการถกเถียงพูดคุยทางการเมืองกันก็จะยิ่งรู้สึกอิสระที่จะพูดคุยเรื่องการเมืองกับคนโดยทั่ว ๆ ไป และจะมีแนวโน้มว่าจะมองว่าตนเองมีความสามารถที่จะใช้อิทธิพลกับรัฐบาลได้ ส่วนพวกที่มีการศึกษาน้อยมีแนวโน้มว่าจะอ้างว่ามีคนจำนวนมากที่เขาไม่อยากจะพูดคุยการเมืองด้วย

### ฐานของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

หมายถึงกลุ่มหรือองค์กรที่บุคคลสังกัด โดยมีจุดมุ่งหมายตลอดจนวิธีการที่เป็นของตนเอง ซึ่งแต่ละกลุ่มแต่ละองค์กรต่างมีจุดมุ่งหมายและวิธีการที่จะได้มาซึ่งผลอันเป็นที่ปรารถนา อาจจะคล้ายคลึงกันหรือแตกต่างกัน หรืออาจจะขัดแย้งกับอีกกลุ่มหรือองค์กรหนึ่งก็ได้ โดยผ่านทางกลุ่มหรือองค์กรเหล่านี้เองที่ทำให้บุคคลเข้าร่วมกันเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบใด ๆ โดยมุ่งหวังที่จะใช้อิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้เป็นไปในรูปของการเอื้อต่อประโยชน์ของกลุ่มหรือองค์กรเอง และการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยผ่านกลุ่มหรือองค์กรจะสร้างอิทธิพลในลักษณะที่กว้างขวางกว่าการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มแต่ละบุคคลมาก ฐานของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนี้เราอาจแบ่งได้เป็น 5 รูปแบบด้วยกัน ดังต่อไปนี้

1. ชั้นทางสังคม (social class) โดยปกติแล้วพวกที่ร่ำรวยกับพวกที่ยากจนจะมีผลประโยชน์แตกต่างกันและความแตกต่างกันนี้เองที่นำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมือง ผู้ที่เสนอแนวความคิดในเรื่องความขัดแย้งในระหว่างชนชั้นที่เด่นที่สุดคือ คาร์ล มาร์กซ์ โดยมองว่าในสังคมนายทุนอุตสาหกรรมในปัจจุบันจะแบ่งออกได้เป็น 2 ชั้น คือ ชั้นนายทุนกับชนชั้นกรรมาชีพ ทั้งสองชนชั้นจะต่อสู้กันเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

<sup>21</sup> โปรดดู Gabriel Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture* (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1963).

2. กลุ่มในสังคม (communal group) หมายถึง กลุ่มที่มีเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และสัญชาติที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน ในสังคมที่มีระดับของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันสูง รูปแบบของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มชุมชนจะอยู่ในรูปของสันติวิธี ดำเนินไปตามกฎระเบียบของสังคม แต่ในสังคมที่มีระดับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันต่ำ ปัญหาการเข้ามีส่วนร่วมของกลุ่มชุมชนในรูปแบบที่ใช้กำลังรุนแรงจะเกิดขึ้น เช่น กรณีของชนกลุ่มน้อยในพม่า อันมีกระเหรี่ยง ข่า ชะวีน เป็นต้น กลุ่มชนเหล่านี้ไม่ยอมรับในความชอบธรรมของรัฐบาลกลางของพม่า จึงต้องการที่จะแยกตนมาจัดตั้งเป็นรัฐอิสระ ปัญหาความรุนแรงจึงเกิดขึ้นจากการระดมสรรพกำลังโดยใช้กลุ่มชุมชนเป็นฐาน นำไปสู่การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบของสงครามภายใน

3. กลุ่มเพื่อนบ้าน (neighbourhood group) หมายถึง กลุ่มบุคคลที่ตั้งบ้านเรือนหรือที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงกัน เช่น ชุมชนหมู่บ้านเสรี ชุมชนหมู่บ้านสหกรณ์ เป็นต้น บุคคลเหล่านี้อาจรวมตัวกันขึ้นยื่นข้อเรียกร้องหรือเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบใด ๆ ออกมาเพื่อบีบบังคับให้รัฐบาลดำเนินการตามแนวทางใด ๆ ได้ อย่างเช่น สมมติว่ารัฐบาลตำรวจจะตัดถนนวงแหวนผ่านกลางหมู่บ้านเสรี ผลเสียก็จะเกิดขึ้นกับชาวบ้านในแง่ของความจอบ้าง อีกทั้งกิจกรรมของเสียงยวดยานที่จะตามมา ความสงบร่วมเย็นก็จะถูกทำลายไป ชาวบ้านจึงรวมตัวกันขึ้นเป็นชมรมมีการดำเนินการติดต่อกับนักการเมืองบ้าง ส่งสารไปวิงวอนต่อคณะรัฐมนตรีให้ระงับโครงการนี้บ้าง เป็นต้น

4. กลุ่มขนาดเล็ก หมายถึง กลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันโดยมีความผูกพันต่อกันอย่างแน่นแฟ้น เช่น กลุ่มอุปถัมภ์ซึ่งเป็นการจัดกลุ่มกันระหว่างบุคคลที่มีฐานะ ความมั่งคั่งและอิทธิพลไม่เท่าเทียมกัน และอยู่ในรูปของการให้ประโยชน์ระหว่างกันแบบถ้อยทีถ้อยอาศัย

จึงอาจกล่าวได้ว่า กลุ่มหรือองค์กรจะเป็นฐานที่สำคัญยิ่งต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง จากผลการศึกษาจำนวนมากพบว่าผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าพวกที่ไม่ได้เกี่ยวข้อง การที่บุคคลได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในองค์กร ซึ่งจะเน้นในเรื่องการตัดสินใจอย่างมีเหตุมีผล มุ่งที่เป้าหมายร่วมกันและการเข้าสู่ตำแหน่งหน้าที่ใด ๆ โดยอาศัยความสามารถทั้งในแง่ของทักษะและการศึกษา จะเป็นผลให้บุคคลได้เรียนรู้ค่านิยมใหม่ ๆ มีความตระหนักร่วมกันในผลประโยชน์ร่วมของกลุ่ม ซึ่งส่วนใหญ่ผลประโยชน์ของกลุ่มนี้ไม่พัวพันที่จะเกี่ยวข้องกับการเมือง การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของบรรดาสมาชิกของกลุ่มองค์กรจึงมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นได้มาก

## 2. แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การ

การทำงานขององค์การมีความจำเป็นต่อมนุษย์มากขึ้นทุกทีจนเป็นที่ยอมรับกันในหมู่นักสังคมศาสตร์ว่า คนจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยองค์การในรูปลักษณะต่าง ๆ จนถึงขั้นสมบูรณ์แบบในการตอบสนองความต้องการที่แตกต่างกันไปของคน โดยทฤษฎีองค์การ ได้เป็นที่รวมวิชาการต่าง ๆ ไว้ด้วยกัน นักสังคมวิทยา ได้มีส่วนร่วมพัฒนาทฤษฎีองค์การ นักเศรษฐศาสตร์ ได้ศึกษาถึงราคา ผลผลิต และการกระจายทรัพยากรในองค์การ แม้ว่าจะมองเพียงในแง่หน่วยงานทางธุรกิจ (firms) ซึ่งเป็นองค์การรูปแบบหนึ่ง นักรัฐศาสตร์ทำการศึกษาถึงปรากฏการณ์ของอำนาจและสถาบันต่าง ๆ โดยเฉพาะรัฐบาล แต่องค์การก็เป็นการใช้อำนาจและความถูกต้องของการใช้อำนาจเช่นเดียวกัน องค์การเป็นเสมือนสังคมขนาดย่อม เพราะองค์การก็มีระเบียบประเพณี การแบ่งชั้นทางอำนาจและโครงสร้าง ทางสถานภาพ มีการพัฒนาขบวนการโครงสร้างเพื่อให้องค์การอยู่รอดได้ ความอ่อนด้อยและความขาดแคลน จะบังคับให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์การ ดังนั้น สังคมวิทยา หรือศาสตร์ทางสังคม จึงมีความคล้ายคลึงกับองค์การมาก องค์การเป็นที่มนุษย์ได้มีสัมพันธ์ต่อกัน (interacting) ผลการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์และจิตใจของมนุษย์ ในวิชาจิตวิทยาสังคม จะคล้ายคลึงกับสิ่งที่เราต้องการทำความเข้าใจว่า ทำไมคนในองค์การจึงมีพฤติกรรมอย่างนั้น ทฤษฎีองค์การจึงต้องดูซึมเอาความรู้ในวิชาเหล่านี้มาสร้างแนวทางวิชาของตนเอง เพื่อสร้างคำอธิบายให้ได้ชัดเจน<sup>22</sup>

### ความหมาย

ในการศึกษาทฤษฎีองค์การพบว่า ได้มีนักวิชาการ เช่น Schein, Leavitt, Etzioni, Parsons, Kast & Rosenzweig, Hicks & Gullett และ Barnard เป็นต้น ได้ให้ความหมายของ

<sup>22</sup> โปรดดู โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ทฤษฎีองค์การและการจัดการ ฉบับที่ 1, (เอกสารประกอบการสอนวิชา รศ. 610).



องค์การโดยสรุปว่า<sup>23</sup> องค์การเป็นการรวมกลุ่มของมนุษย์เพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีเจตนาของการกระทำการเพื่อการแสวงหาและเพื่อการบรรลุจุดมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากมนุษย์โดยลำพังไม่สามารถจะกระทำทุกสิ่งทุกอย่างได้สำเร็จตามความปรารถนา เพราะความจำกัดในความรู้ความชำนาญและความสามารถของมนุษย์แต่ละคน<sup>24</sup> กล่าวคือ องค์การหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วย

1. โครงสร้าง (structures) โดยมีการจัดแบ่งหน่วยงานภายในตามหลักความชำนาญเฉพาะด้าน การกำหนดอำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ในหน่วยงาน
2. กระบวนการและวิธีในการปฏิบัติงาน (process) เพื่อให้ทุกคนในองค์การยึดถือปฏิบัติตามในการทำงาน
3. ความเกี่ยวข้องกับบุคคล (person) ทั้งในลักษณะกลุ่มคนที่เป็นสมาชิกภายในองค์การซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และยังคงต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกองค์การอีกด้วย
4. วัตถุประสงค์ (objective) เป็นจุดมุ่งหมายในการก่อตั้งองค์การ ซึ่งจะนำไปสู่กิจกรรมหรือผลผลิตขององค์การในที่สุด

---

<sup>23</sup> โปรดดู Edgard Schein H., Organization Psychology (New Delhi : Prentice Hall, 1973), p. 14., Harold J. Leavitt, The Organizational World (New York : Harcourt Brace, 1973), p.4., Amitai Etzioni, Complex Organizations (New York : Holt. Rinehart & Winson, 1962), p.7., Talcott Parsons, Structure & Process in Modern Societies (Glencoe, Illinois : The Free Press Publishing, 1960), p. 17., Fremont E. Kast & James. E. Rosenzweig, Organization & Management : A Systems & Contingency Approach (Tokyo : McGraw-Hill, 1979), p.6, Herbert G. Hicks and C. Ray Gullett, The Management of Organizations (New York : McGraw-Hill, 1967), p. 22. และ Chester I. Barnard, The Functions of the Executive (Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1938), p. 81.

<sup>24</sup> วรรณ บุญยั้งยงสถิตย์, “ องค์กรกลางกับการเลือกตั้ง : ผลการทำงาน ปัญหา และอุปสรรค,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 11-12.

## การศึกษาประสิทธิผลขององค์การ

ประสิทธิผลขององค์การเป็นเรื่องหนึ่งที่มีผู้สนใจศึกษากันมากในปัจจุบัน เนื่องจากองค์การใดก็ตามเมื่อก่อตั้งขึ้นมาระยะหนึ่ง ย่อมต้องการประเมินผลแห่งการทำงานขององค์การว่าเป็นอย่างไรบ้าง ทั้งนี้เพื่อการปรับปรุงตนเองให้หยุดอดและเจริญเติบโตต่อไปได้ในอนาคต ดังนั้นจึงได้มีนักวิชาการ ได้แก่ Cameron, Straw & Cummings, Parson, Georgopoulos & Tannenbaum, Gibson, Price, Steers และ Caplow เป็นต้น ได้เสนอแนวทางในการศึกษาประสิทธิผล โดยสรุปได้ดังนี้<sup>25</sup>

1. แนวทางการบรรลุเป้าหมาย (the goal - attainment approach) เป็นการพิจารณาองค์การในฐานะที่มีเป้าหมายแน่นอน มีความสมเหตุสมผล ฉะนั้นประสิทธิผลขององค์การจึงมุ่งสู่เป้าหมาย โดยวัดได้จากผลการปฏิบัติงานจริงไปเปรียบเทียบกับเป้าหมายการปฏิบัติงานที่กำหนด วิธีนี้ยึดหลักสำคัญที่ว่า องค์การทุกองค์การจัดตั้งขึ้นต่างมุ่งหวังสัมฤทธิ์ผลในเป้าหมายขั้นสุดท้ายเสมอ ดังนั้นการวัดผลสำเร็จตามเป้าหมายนับว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่มีการนำมาใช้วัดประสิทธิผลขององค์การมากที่สุด ทั้งนี้้องค์การต้องกำหนดเป้าหมายผลผลิตที่เป็นตัววัดให้ชัดเจน

2. แนวทางเชิงระบบ (the systems approach) เป็นการพิจารณาประสิทธิผลโดยดูครอบคลุมทั้งระบบการดำเนินการขององค์การ ตั้งแต่ความสามารถขององค์การในการจัดหาสิ่งนำเข้า ประสิทธิภาพของกระบวนการผลิตการบริหารที่ทำการแปรสภาพ และดูเชื่อมโยงถึงผลผลิตที่ได้มา ตลอดจนการพิจารณาความสามารถขององค์การในการปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมได้ ข้อแตกต่างแนวการศึกษาตามวิธีการเชิงระบบจากวิธีการบรรลุเป้าหมาย คือ วิธีการเชิงระบบมุ่งเน้นมาตรการหรือวิธีการที่จำเป็นที่จะช่วยให้้องค์การหยุด

3. แนวทางเชิงกลยุทธ์ - กลุ่มผลประโยชน์ (the strategic constituencies approach) เป็นการพิจารณาประสิทธิผลขององค์การในแง่ของความสามารถในการตอบสนองความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง และการรักษาความหยุดอดขององค์การให้ได้ ภายใต้ทรัพยากรอันจำกัด ดังนั้นประสิทธิผลขององค์การจึงมุ่งเน้นการสร้างผลที่ได้ให้เป็นที่ยอมรับ

<sup>25</sup> ไปรอดดู ภรณ์ กীরติบุตร, การประเมินประสิทธิผลขององค์การ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529), บทที่ 2 และ 7 และ กิ่งพร ทองใบ “ความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะองค์การกับประสิทธิ์ผล” วิทยานิพนธ์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2533, บทที่ 2.

4. แนวทางการแข่งขัน - คุณภาพ (the competing - value approach) เป็นการพิจารณาประสิทธิภาพองค์การเป็นเชิงรวม ซึ่งในความเป็นจริงแล้วจะเห็นได้ว่าการที่จะกำหนดสิ่งใดมีคุณค่าหรือมีน้ำหนักนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความต้องการของแต่ละคน แต่ละกลุ่มผลประโยชน์และเอาคุณค่าความนิยมเป็นศูนย์กลางของการประเมิน ทั้งนี้ องค์การแต่ละแห่งอาจเลือกใช้วิธีการประเมินประสิทธิภาพแตกต่างกันไปตามแต่ปรัชญาการจัดการ ภูมิหลัง และเป้าหมายในการดำเนินงานขององค์การ

**ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์การ**

ในการทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยทั้งภายในและภายนอกที่มากกระทบองค์การ และปัจจัยนำเข้าและย้อนกลับเข้าสู่องค์การ รวมทั้งกระบวนการตลอดจนบุคลากรในองค์การนั้น ๆ ด้วย ซึ่ง Harold Leavitt ได้เสนอปัจจัยที่มีความจำเป็นต่อการทำงานในองค์การว่าประกอบด้วย 4 ส่วนสำคัญ คือ<sup>26</sup> งาน (task) องค์การออกแบบหรือสร้างสิ่งหนึ่งขึ้นเพื่อบริการซึ่งมีเป้าหมายที่แน่นอน โครงสร้าง (structure) องค์การจะต้องมีโครงสร้างของการปฏิบัติงานของคนในองค์การ ซึ่งมีลักษณะแบ่งงานตามสายงาน องค์การต้องมีเครื่องมือ (tools) ซึ่งประกอบด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่สามารถเป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติการ และช่วยเหลือการบริหารให้มีประสิทธิภาพ คนในองค์การ (people) ซึ่งมีลักษณะของพฤติกรรมแตกต่างกัน

ในขณะที่ ทองศรี กำภู ณ อยุธยา มองว่า<sup>27</sup> ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การและความอยู่รอดขององค์การ แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับสภาพแวดล้อมขององค์การ แบ่งเป็น สภาพแวดล้อมทั่วไป สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน ระดับองค์การ แบ่งเป็น

<sup>26</sup> Harold J. Leavitt , The Organization World (New York : Harcourt Brace, 1973) p. 4.

<sup>27</sup> ทองศรี กำภู ณ อยุธยา, องค์การ : เหตุผล และกลยุทธ์ในการอยู่รอด (ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบล็อกและการพิมพ์, 2533), หน้า 24.

ภารกิจ เทคโนโลยี คน ระดับพฤติกรรม เช่น ภาวะผู้นำ การจูงใจ ความพึงพอใจ การเมือง ความขัดแย้งในองค์กร

นอกจากนั้น วรเดช จันทรศร ได้เสนอรูปแบบการศึกษาในรูปแบบหนึ่งที่เกี่ยวข้อง สมรรถนะขององค์กรโดยเฉพาะคือ<sup>28</sup> รูปแบบด้านการจัดการที่มองว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้โครงการที่ประสบความสำเร็จได้จึงจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์กรต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหาร และเทคนิค นอกจากนี้ยังต้องมีการวางแผนเตรียมความพร้อมทางด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้ และงบประมาณด้วย ในขณะที่เดียวกัน วรเดช ยังได้เสนอรูปแบบการศึกษาที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมขององค์กรด้วย แต่เน้นเฉพาะสิ่งแวดล้อมทางการเมือง นั่นคือ รูปแบบทางการเมืองที่มองว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่ม หรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร ตัวแบบนี้เห็นว่าการสร้างความสมานฉันท์ภายใต้วิธีการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่ยากจะเกิดขึ้นได้ ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นในองค์กร และระบบสังคมทั่วไป การหวังจะให้ทุกฝ่ายเห็นชอบ และปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้เพราะนโยบายเป็นเรื่องของการเมืองในการจัดสรรคุณค่าให้แก่สังคมจึงย่อมมีผู้ได้ประโยชน์ และเสียประโยชน์

จากแนวความคิดของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการทำงาน นอกจากกระบวนการทำงานแล้วยังมีปัจจัยภายในองค์กรที่เกี่ยวข้อง สมรรถนะขององค์กร คือ โครงสร้าง ภาระงาน บุคลากร เทคโนโลยี และงบประมาณ เป็นต้น และปัจจัยภายนอกองค์กรได้แก่ สิ่งแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

โดยการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรกลางกับการเลือกตั้งครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาเพื่อประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรกลางว่าประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ จึงได้ใช้แนวการศึกษาและมาตรวัดในการประเมินผลองค์กรที่เกี่ยวข้องการวัดความสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์กร รวมทั้งกรอบแนวความคิดที่กำหนดปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานขององค์กร ดังนี้

<sup>28</sup> โปรตดู วรเดช จันทรศร, “ การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า” .วารสารบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 24 (ตุลาคม 2527) : 539-541 และ 545-548.

1. ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์การ

-โครงสร้างองค์การ เป็นการจัดความสัมพันธ์ของกิจกรรมหรืองานขององค์การอย่างมีระเบียบโดยระบุอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่ต้องปฏิบัติ

-ภาระงาน เป็นการรวมงานที่มีความสัมพันธ์กันเข้าไว้ด้วยกัน โดยเป็นงานที่ต้องทำให้ลุล่วงด้วยดีภายในเวลาที่กำหนด ปกติภาระงานจะระบุไว้ในองค์การโดยผูกงานไว้กับตำแหน่งงาน โดยยึดตามโครงสร้างองค์การที่กำหนดตำแหน่งงานไว้ และจะมีการกำหนดชุดงานในแต่ละตำแหน่ง เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุวัตถุประสงค์

-บุคลากร องค์การหนึ่ง ๆ หากปราศจากบุคลากรแล้วก็ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เพราะบุคลากรเป็นผู้ที่สร้างองค์การขึ้น และยังเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะปฏิบัติภารกิจไปสู่เป้าหมาย บุคลากรจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความอยู่รอดขององค์การ องค์การจึงจำเป็นต้องมีบุคลากรปฏิบัติในจำนวนที่พอเหมาะ และมีคุณภาพดีพอ<sup>29</sup>

-งบประมาณ เป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ของทรัพยากรทางการบริหาร ซึ่งเป็นกลไกสำหรับการวิเคราะห์ตัดสินใจเพื่อจัดสรรทรัพยากร และรวมถึงการติดตามเพื่อวัดผลการทำงาน งบประมาณจะช่วยบอกให้ทราบถึงจำนวนเงิน บุคคลที่ต้องมีเพื่อการปฏิบัติงานต่าง ๆ โดยจะผูกพันกับกิจกรรมงาน โครงการที่ต้องกระทำกับกิจกรรมงาน โครงการที่ต้องกระทำตามเป้าหมายขององค์การ ตลอดจนผูกพันกับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นใช้เพื่อการดำเนินงานประจำวัน

-เทคโนโลยี ปัจจัยแปรผันที่มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพการทำงานคือเทคโนโลยี ซึ่ง Perrow กล่าวว่า เทคโนโลยีเป็นสิ่งหรือเครื่องมือที่ใช้แปรสภาพวัตถุดิบ คน ข้อมูล หรือสิ่งของอื่น ๆ ให้เป็นสินค้าและบริการ<sup>30</sup> ในทางปฏิบัติหากพิจารณาเทคโนโลยีในความหมายที่กว้างขึ้นแล้วพบว่า เทคโนโลยีประกอบด้วยทักษะต่าง ๆ อุปกรณ์ เครื่องมือ สิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนความรู้ทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องจำเป็นต่อการนำมาใช้ในการแปรสภาพวัตถุดิบ ข้อมูล หรือคน<sup>31</sup> ดังนั้นเทคโนโลยีจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับการทำงาน เพราะไม่ว่าจะทำงานใดก็ตามต่างต้องพึ่งเทคโนโลยีอย่างใดอย่างหนึ่งเสมอ เพื่อเป็นสื่อหรือเครื่องมือที่ช่วยแปรสภาพวัตถุดิบที่นำมาใช้ในการผลิตให้เป็นผลผลิตที่ต้องการ

<sup>29</sup> ธงชัย สันติวงษ์, การบริหารเชิงกลยุทธ์ (กรุงเทพ ฯ : บริษัท ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2533), หน้า 252-262.

<sup>30</sup> Charles Perrow, Organization Analysis : A Sociology View (Belmont, California : Woodworth, 1970), p. 25.

<sup>31</sup> ธงชัย สันติวงษ์, การบริหารเชิงกลยุทธ์, หน้า 28.

จากทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวกับโครงสร้าง ภาระงาน บุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยี ดังได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยพื้นฐานของการบริหารและการจัดการอันสำคัญ และมีความเกี่ยวพันกันที่จะช่วยทำให้กระบวนการปฏิบัติงานในองค์การบรรลุผลสำเร็จในที่สุด กล่าวคือ หากองค์การใดขาดการจัดโครงสร้างที่สอดคล้องเหมาะสมกับภาระงานและอัตรากำลังแล้ว อาจก่อให้เกิดปัญหาในการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ อาจเกิดปัญหาภาวะคนล้นงาน งานล้นคนได้ หรือหากองค์การใดขาดแคลนงบประมาณ มีข้อจำกัดในการใช้เงินมาก ขาดความคล่องตัวในการใช้จ่ายก็จะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ไม่สามารถบริหารงานได้ ในขณะที่เดียวกันองค์การจะทำงานได้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพได้ จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มีมนุษยสัมพันธ์ในจำนวนที่พอเหมาะ และระบบเทคโนโลยีวัสดุอุปกรณ์ที่พร้อมสรรพ ทันสมัยก็เป็นสิ่งจำเป็นที่จะเป็นกลไกอันสำคัญในการทำงานดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ดังนั้นปัจจัยเหล่านี้จึงถือเป็นสมรรถนะอันสำคัญขององค์การที่จะพาองค์การไปสู่การทำงานให้บรรลุเป้าหมายด้วยดีในที่สุด

2. ปัจจัยด้านการเมือง ปัจจัยทางการเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่<sup>32</sup>

1. การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน ความสำเร็จของนโยบายจะขึ้นอยู่กับระดับของการสนับสนุนหรือคัดค้านที่กลุ่มต่าง ๆ มีต่อนโยบายนั้น ๆ

2. ความสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์ และบุคคลที่สำคัญ ๆ ในวงการบริหารและรัฐสภาจะมีโอกาสอย่างมากที่จะถูกโจมตีจากหลาย ๆ ฝ่ายเมื่อเสนอเข้ามาในกระบวนการทางนิติบัญญัติ และนโยบายนั้นมักจะถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายดั้งเดิม จนบางครั้งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้เมื่อร่างนโยบายได้

3. ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล เช่น นโยบายที่กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลเล็งเห็นว่า จะส่งผลกระทบในทางลบต่อกลุ่มของตน ก็จะมีปัญหาในการนำไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวจะใช้อิทธิพลทั้งหลายทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจเพื่อที่จะยับยั้งการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

4. ความสนับสนุนจากชนชั้นนำ ในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย นโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำแล้ว โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะมีน้อยมาก

<sup>32</sup> ศุภชัย เยาวประภาษ, นโยบายสาธารณะ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 103-118.

5. ความสนับสนุนจากสื่อมวลชนตลอดจนประชาชนโดยทั่วไป จะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนหรือประชาชนโดยทั่วไปมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก

6. ความสนับสนุนจากผู้ที่มิใช่สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ในประเทศกำลังพัฒนาถ้าต้องการจะให้ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติโครงการนั้น ๆ จะต้องสนองความต้องการที่แท้จริงของชุมชนที่เป็นเป้าหมายของโครงการ

### การวิเคราะห์องค์การทางการเมือง (ในแง่รัฐศาสตร์)<sup>33</sup>

เราสามารถมองได้ว่า องค์การก็เป็นการเมือง (polity) รูปแบบหนึ่ง เพราะทุกองค์การมีระบบการกำหนดนโยบาย แม้จะไม่ใช่ทางการเมือง มีผู้บริหาร และการใช้อำนาจ มีระเบียบ กฎเกณฑ์ขององค์การและมีบทลงโทษ ซึ่งเท่ากับมีอำนาจออก ก.ม. บริหาร และลงโทษ แบบการเมือง ซึ่งอำนาจชี้ขาดอาจไม่ใช่นโยบายก็ได้

<sup>33</sup> โปรดดู โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ทฤษฎีองค์การและการจัดการ ฉบับที่ 1, (เอกสารประกอบการสอนวิชา รศ. 610).

ตาราง 2.2 : ปัญหาสำหรับการวิเคราะห์องค์การในทางการเมือง<sup>34</sup>

	ปัญหาทางรัฐศาสตร์	ปัญหาการวิเคราะห์องค์การในทางการเมือง
- เกี่ยวกับอำนาจ	อำนาจคืออะไร มาจากที่ใด จัดสรรอย่างไร ได้มาอย่างไร ใช้อย่างไร และมีผลตามมาอย่างไร	องค์การมีการจัดอำนาจอย่างไร มาจากแหล่งใด แจกจ่ายอย่างไร ใช้อย่างไร มีการกักอำนาจไว้ระดับใด และมีผลทางเศรษฐกิจและการเมือง ในองค์การอย่างไร
- เกี่ยวกับการเมือง	การเมืองรูปแบบใด มีสาเหตุ และมีผลอย่างไร	องค์การใช้รูปแบบการเมืองภายในอย่างไร มีเหตุและมีผลอย่างไร
- เกี่ยวกับการเมือง การเมือง	อะไรทำให้ประชาชนสร้าง สถาบันอื่นมาเพื่อจำกัด เสรีภาพของเขา ทำไม รูปแบบการวิจัยสังคมหนึ่ง จึงแตกต่างกับสังคมอื่น ๆ	ทำไมคนในองค์การจึงยอมรับอำนาจ และข้อจำกัดในองค์การ มีทางเลือก แบบอื่นหรือไม่ และระบบอำนาจใน องค์การ จึงไม่เหมือนกัน

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ คือ ความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์ของบุคคล โดยใช้กำลังอย่างโจ่งแจ้ง หรือแอบแฝงก็ตาม ในแง่องค์การ คืออำนาจการตัดสินใจ (decision-making) การใช้อำนาจมีทั้งถูกต้องและไม่ถูกต้อง ถ้าการใช้อำนาจนั้นถูกต้อง (legitimate) ก็ได้รับการยอมรับและถือว่าไม่เป็นการบังคับ Max Weber กล่าวว่า อำนาจหน้าที่ตามตำแหน่ง [authority] เป็นสิ่งที่ผู้ใต้บังคับปฏิบัติ จึงจะถูกต้อง Weber แบ่งรูปการของอำนาจหน้าที่ (authority) เป็น 3 แบบ

- Traditional authority ตามประเพณี เช่น อำนาจของขุนนางเจ้าที่ดิน แม้ไม่ได้บัญญัติเป็นกฎหมายก็ตาม

- Rational - legal authority เกิดขึ้นตามกฎหมายและสัญญา เช่นอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดี ยอมรับมาจาก ก.ม. รัฐธรรมนูญ หัวหน้าแผนกก็มีอำนาจตามระเบียบ

- Charismatic authority อำนาจตามบุญญาภิหารการ เป็นผู้นำที่คนยอมรับ เช่น คานธี เมฆาเชตุย ที่ทำให้ผู้คนยอมถวายชีวิตและยอมรับ เพราะเป็นสิ่งที่เขาเชื่อว่าเป็นที่สุด

<sup>34</sup> โปรตุเกส เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.



-ที่มาของอำนาจ บุคคลอาจได้อำนาจมาจากความสามารถในการให้คุณประโยชน์  
ผู้อื่น ได้มาจากอำนาจตำแหน่งหน้าที่ ได้มาจากความสามารถพิเศษ บางคนก็ได้เพราะมี  
ลักษณะเป็นผู้นำโดยธรรมชาติ จนเป็นที่ยอมรับ ในองค์กรบุคคล หรือ กลุ่มใด ที่มีการสั่งการ  
แล้ว จะมีผลต่อผลผลิต หรือหน่วยงานขององค์กรมาก ก็จะต้องมีอำนาจมาก

-การกระจายอำนาจ อำนาจที่กระจายไปก็มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นกับการผลิตหรือคนของ  
องค์กร ผู้มีอำนาจมากก็ต้องรับผิดชอบงานหรือผลผลิตมาก อำนาจในองค์กรอาจเกิดความ  
ซับซ้อน เช่นอำนาจของเจ้าของกิจการ อำนาจตามสายบังคับบัญชา อำนาจจากค่านิยมในตัว  
บุคคล อำนาจอย่างไม่เป็นทางการอื่น ๆ และอำนาจของสหภาพแรงงานขององค์กรที่คอยคัด  
ค้านอำนาจตามรูปแบบขององค์กรเสมอ นอกจากนี้ยังมีอำนาจของผู้ชำนาญพิเศษ เช่นวิศวกร  
ผู้ชำนาญเฉพาะเรื่องงาน ย่อมไม่ขึ้นกับผู้ใดโดยเฉพาะ นอกจากนั้นผู้ดำรงตำแหน่งตัวกลาง  
หรือผู้ใกล้ชิดกับอำนาจที่แท้จริง ก็จะมีอำนาจไม่น้อย เช่น เลขานุการ ทส. รองประธานาธิบดี  
 เป็นต้น

-การใช้อำนาจ อำนาจเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการประสานสังคมให้เป็นอันหนึ่งอัน  
เดียวกัน ถ้าไม่มีอำนาจคอยบังคับก็จะเกิดความวุ่นวายได้ ตัวอย่างเช่นในประเทศฝรั่งเศส หลัง  
สงครามโลก หลังจากบอบช้ำจากสงครามแล้ว ประเทศฝรั่งเศส หันมาดำเนินธุรกิจแบบสหกรณ์  
(Cooperative) ให้ทุกคนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของและต้องทำงานด้วย และถือว่าทุกคนมีสิทธิเลือกงาน  
ที่ต้องทำ ปรากฏว่าการทำงานก็ต่างคนต่าง ไม่มีสายการบังคับบัญชา (hierarchy) การงานก็ไม่  
ประสบความสำเร็จเพราะต่างก็เลือกเอาแต่งานสบาย และต่างก็ตัวสใจไปคนละทาง

-การยับยั้งการใช้อำนาจ การใช้อำนาจต้องมีขอบเขตและมีการอบ (Checks and  
balance) เช่นในระดับประเทศ ก็ต้องแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ใน อำนาจ ญัตติ บริการ และ ตุลา  
การ ซึ่งแต่ละสายก็มีทางเฉพาะในงานของคน แม้กระทั่งแต่ละสายงานก็ต้องกระจายไปตาม  
ลำดับ

-ผลของการปฏิบัติทางการเมือง ในองค์กร การตัดสินใจสั่งการจะมีผลทางเศรษฐกิจ  
ตาม เพราะจะเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากรเสียเป็นส่วนใหญ่ การใช้อำนาจหรือการตัดสินใจสั่ง  
การ จะมีผลต่อทุกคนในองค์กรไม่มากนักน้อย และจะกระทบกับความสัมพันธ์ทางสังคมของคน  
ในองค์กรด้วย ตัวอย่างเช่น อธิการของมหาวิทยาลัย สั่งให้เพิ่มคณะใหม่ ก็จะต้องมีการจ้าง  
บุคลากร อุปกรณ์ และนำเทคนิคการสอนใหม่ ๆ ที่จำเป็นสำหรับคณะมาใช้ การใช้งบประมาณ

ก็จะกระทบกับคณะอื่น ๆ ได้ ทางด้านสังคมก็จะมีสมาชิกใหม่ กลุ่มใหม่ เกิดขึ้น และอาจมีการขัดแย้งกันได้ ขณะที่ทรัพยากรยังมีจำกัด การเรียกร้องใช้ทรัพยากรก็มีมากขึ้น ดังนั้นการจัดสรรทรัพยากรก็ไม่ได้คำนึงถึงแต่ผลทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว จะต้องคำนึงถึงผลกระทบทางการเมืองที่จะตามมาด้วย ในทางตรงข้ามการกระจายอำนาจในองค์การก็จะละเลยความเป็นจริงทางเศรษฐกิจไปไม่ได้

โดยสรุป ทางทฤษฎี องค์การเป็นแหล่งรวมนานาวิชา (Interdisciplinary) ในแง่เศรษฐศาสตร์ คือการแสวงประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด องค์การต้องพยายามให้ได้ผลผลิตสูงสุด ในทางการบริการ ก็มุ่งที่จะผสมผสานตัวแปรต่าง ๆ ในองค์การคือ วัตถุประสงค์ อุดมการณ์ เทคโนโลยี โครงสร้าง และพฤติกรรมมนุษย์ ฯลฯ ให้เข้ากันให้ได้ดีที่สุด จึงต้องมีการลองผิดลองถูกเสมอ องค์การจะพิจารณาองค์ประกอบการผลิต ค่าใช้จ่ายของหน่วยงาน และจะผลิตสินค้าและบริการอะไร ในทางรัฐศาสตร์ที่เน้นการศึกษากระบวนการเมือง (system of political behavior) จึงมองในแง่อำนาจหน้าที่ของระดับต่าง ๆ ในองค์การด้วย

### 3.แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การดูแลการเลือกตั้งของต่างประเทศ

ประเทศประชาธิปไตยในทวีปยุโรป อเมริกา และเอเชีย หลายประเทศ ได้มีองค์กรทำหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้ง ให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม โดยองค์กรหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น จะเน้นความเป็นอิสระ และถาวร สามารถที่จะดำเนินการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ อย่างเป็นระบบ และสามารถสะสมความเชี่ยวชาญพิเศษในการเลือกตั้งได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งถือว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญยิ่ง ในบางประเทศให้อำนาจไว้สูงเทียบเท่านายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีในขอบเขตของการเลือกตั้ง บางประเทศให้อำนาจทางด้านตุลาการในด้านการเลือกตั้งไว้ด้วย

## คณะกรรมการเลือกตั้งในต่างประเทศ<sup>35</sup>

### ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

มีองค์กรต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งดังต่อไปนี้

#### 1. คณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์

คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งประเทศ แล้วประกาศว่าบัญชีเลือกตั้งใดบ้างที่ได้รับเลือกตั้ง และแต่ละบัญชีมีสิทธิส่งกี่ที่นั่ง พร้อมทั้งประกาศชื่อผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง โดยประธานของคณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งโดยหลักแล้วจะแต่งตั้งจากผู้อำนวยการ สำนักงานสถิติของสหพันธ์ ส่วนประธานของคณะกรรมการเลือกตั้งระดับอื่น ๆ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลประจำรัฐ และเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละชุดก็จะแต่งตั้ง กรรมการอื่น ๆ ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเข้ามารับผิดชอบร่วมกันและมีส่วนสนับสนุนให้งานที่ได้รับมอบหมายสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

#### 2. คณะกรรมการเลือกตั้งระดับรัฐ

ในแต่ละรัฐจะมีคณะกรรมการเลือกตั้งระดับรัฐชุดหนึ่ง ทำหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งภายในรัฐของตน

#### 3. คณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง

ในแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีคณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตชุดหนึ่งโดยต่างมีหน้าที่รวมคะแนนภายในเขตเลือกตั้งที่ตนรัฐรับผิดชอบ

#### 4. คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง

<sup>35</sup> โปรตดู ไพอูร์ย์ บุญวัฒน์, การจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 31-43., ลัดดาวัลย์ ดันติวิทยาพิทักษ์, “การจัดการเลือกตั้งที่เหมาะสมต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 56-64., สีดา สอนศรี, “บทบาทขององค์กรถาวรและองค์กรอาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้งในฟิลิปปินส์ : ข้อคิดสำหรับประเทศไทย,” วารสารสมาคมเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ 4, 12 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2536), หน้า 46-51. และ สุภัทร สุคนธาภิรมย์ ณ พัทลุง, “ระบบเลือกตั้งและรัฐสภาของเยอรมนี,” รัฐสภาสาร 38, 12 (ธันวาคม 2529), หน้า 3-58.

คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งนี้แบ่งประเภทออกไปตามลักษณะงานที่รับผิดชอบ ดังนี้

4.1 คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป มีหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งและตรวจนับคะแนน รวมทั้งประกาศผลการนับคะแนนในหน่วยเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ

4.2 คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่รับผิดชอบเช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป จะต่างกันเพียงแต่ว่าคณะกรรมการชุดนี้จะเคลื่อนที่ไปตามสถานที่ต่าง ๆ เช่น โรงพยาบาล บ้านพักคนชรา หรือเรือนจำ เป็นต้น เพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้ที่จะใช้สิทธิเลือกตั้งตามสถานที่ดังกล่าว ซึ่งไม่อาจใช้สิทธิได้ตามปกติ

4.3 คณะกรรมการตรวจคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์ ในเขตเลือกตั้งหนึ่งอาจมีคณะกรรมการชุดหนึ่งทำหน้าที่ตรวจคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์ โดยรับผิดชอบตลอดทั้งเขตเลือกตั้ง หรือให้คณะกรรมการหลายชุดแบ่งเขตกันรับผิดชอบก็ได้ตามความเหมาะสมของเขตเลือกตั้งนั้น ๆ

คณะกรรมการเลือกตั้งทุกระดับของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จะแยกขาดจากหน่วยของรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อประกันความเป็นกลางของคณะกรรมการเลือกตั้งทั้งหลาย ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากทวีปยุโรปมีประสบการณ์ที่ไม่ดีจากการที่ให้นายงานของรัฐบาลทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเลือกตั้ง เนื่องจากหน่วยงานของรัฐบาลมีแนวโน้มที่จะทำให้การเลือกตั้งเป็นประโยชน์แก่พรรคการเมืองที่อยู่ในคณะรัฐบาล

5. คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง เนื่องจากการกำหนดขนาดและขอบเขตของพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตมีอิทธิพลไม่น้อยต่อน้ำหนักของคะแนนเสียงของผู้ลงคะแนนในแต่ละเขต และมีอิทธิพลไม่น้อยต่อโอกาสของผู้สมัครแต่ละคนที่จะได้รับเลือกตั้งหรือไม่ กฎหมายเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จึงกำหนดหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ว่าจำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้ง ไม่ควรจะต่างจากตัวเฉลี่ยของประชากรในเขตเลือกตั้งทุกเขตเกินกว่าร้อยละ 25 และถ้าความแตกต่างมีเกินกว่าร้อยละ 33 1/3 เมื่อใด ก็จะต้องมีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่โดยไม่ช้า เพื่อให้น้ำหนักของคะแนนเสียงของผู้เลือกตั้งในเขตต่าง ๆ ไม่แตกต่างกันมากนัก

นอกจากนี้ เพื่อให้การกำหนดขอบเขตพื้นที่ของเขตเลือกตั้งเป็นไปโดยเที่ยงธรรม กฎหมายเลือกตั้งจึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการระดับสหพันธ์ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในกรณีที่ต้องออกกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งเดิม คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งนี้ประกอบด้วย กรรมการ 7 คน ผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธ์เป็นกรรมการโดย

ตำแหน่ง นอกจากนี้ ศาลปกครองสหพันธ์จะต้องส่งผู้พิพากษา 1 คนมาร่วมเป็นกรรมการด้วย มีหน้าที่ประจำคือทำรายงานภายในระยะเวลาประมาณ 1 1/2 ปี ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง โดยเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้มีการปรับปรุงเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ตามเกณฑ์กฎหมายกำหนดไว้

### ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ปี ค.ศ. 1958 หมวดที่ 7 มาตราที่ 56 ถึง 63 ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันกำหนดให้มี “ สภารัฐธรรมนูญ ” ซึ่งมีลักษณะคล้ายตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศไทย สภารัฐธรรมนูญ หรือ (Conseil Constitutionnel หรือ Constitutional Council) ประกอบขึ้นจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 9 คน ที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ฝ่ายละ 3 คน และอดีตประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ

ดังนั้นสภารัฐธรรมนูญจึงประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ มาจากการแต่งตั้งและโดยตำแหน่ง แต่งตั้งมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยตำแหน่งจากอดีตประธานาธิบดี โดยทำหน้าที่ขจัดปัญหาความขัดแย้งอันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร รวมทั้งฝ่ายตุลาการด้วยปัญหาอันเกิดจากการเลือกตั้งประธานาธิบดี การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งการของประชามติด้วย เป็นองค์กรที่ให้ความเห็นชอบต่อข้อบังคับของทั้งสองสภา หากประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาร้องขอให้พิจารณากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งและข้อผูกพันระหว่างประเทศ สภารัฐธรรมนูญก็จะต้องพิจารณาว่ากฎหมายฉบับใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ดังนั้น บทบาทของสภารัฐธรรมนูญมีมากมายเช่นการควบคุมกฎหมาย หรืออำนาจพิเศษอื่น ๆ ตลอดจนการควบคุมการเลือกตั้งเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงข้อครหาอันมักเกิดขึ้นจากการมีเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารดำเนินการเลือกตั้งเพียงฝ่ายเดียว ข้อครหาดังกล่าวคือข้อครหาที่ว่าเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารดำเนินการเลือกตั้ง เพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาล ทำให้สภารัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่คอยตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดี รวมทั้งการเลือกตั้งอื่น ๆ ตลอดจนการประกาศผลการเลือกตั้งหากปรากฏว่ามีการคัดค้านการเลือกตั้งหรือแสดงหลักฐานว่า มีการทุจริตในการเลือกตั้ง สภารัฐธรรมนูญจะเป็นผู้พิจารณาตัดสิน

## ประเทศฟิลิปปินส์

คณะกรรมการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง<sup>36</sup> ตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมายเลือกตั้งของประเทศฟิลิปปินส์นั้นสามารถขอความร่วมมือกลุ่มองค์กรประชาชน องค์กรวิชาชีพ นักวิชาการ นักธุรกิจ และกลุ่มสาขาวิชาชีพต่าง ๆ ที่มีความเป็นกลางไม่ฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ในการดำเนินการเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริต อีสุระ และเป็นระเบียบเรียบร้อย

จากบทบัญญัตินี้ จึงเกิดมีองค์กรอาสาสมัครเลือกตั้งขึ้นควบคู่ไปกับคณะกรรมการเลือกตั้ง องค์กรแรกที่เกิดขึ้นมาเมื่อ พ.ศ. 2494 คือ NAMFREL-National Citizen Movement For Free Elections และต่อมาในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2535 ได้เกิดองค์กรอาสาสมัครขึ้นอีก 2 องค์กรคือ MCQC - Media Citizens' Quick count และ PPCRU - Parish Pastoral Council for Responsible Voting ดังรายละเอียด ดังนี้

1. คณะกรรมาธิการเลือกตั้ง (Commission on Election) หรือคอมเล็ค (Comelec) เป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ บริหารการเลือกตั้ง กำหนดหน่วยเลือกตั้ง ที่เลือกตั้ง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่จัดการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ การลงประชามติ การหยั่งเสียงประชามติ พิจารณาเกี่ยวกับปัญหาการเลือกตั้งทุกระดับ คือ การเลือกตั้งประธานาธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด สมาชิกสภาของชาติ ผู้แทนเขต นายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี หัวหน้าหมู่บ้าน (บารังไก) สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล การพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พรรคการเมือง การหยั่งเสียงประชามติ และการส่งใช้กลไกของรัฐหรือกองทัพ เพื่อให้การสนับสนุนการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและบริสุทธิ์ยุติธรรม

คณะกรรมาธิการดังกล่าวนี้ ประกอบด้วย สมาชิก 7 คน คือ ประธาน 1 คน และสมาชิกอีก 6 คน แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยความยินยอมของคณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งของรัฐสภา และต้องมีคุณสมบัติดังนี้ เป็นพลเมืองฟิลิปปินส์โดยเชื้อชาติ อายุ 35 ปีขึ้นไป การศึกษาอย่างต่ำปริญญาตรี เป็นสมาชิกของเนติบัณฑิตยสภา และปฏิบัติงานทางกฎหมายมาอย่างน้อย 10 ปี ไม่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกระดับ การดำรงตำแหน่ง จะมีกรรมการ 3 คนดำรงตำแหน่ง 9 ปี 2 คนดำรงตำแหน่ง 5 ปีอีก 2 คนดำรงตำแหน่ง 3 ปี โดยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งแล้วจะไม่มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งอีก

---

<sup>36</sup> สิดา สอนศรี, “ การเมืองฟิลิปปินส์ 1986-1992” (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.)

2. National Movement for Free Election หรือ นัมเฟรล (NAMFREL) เป็นองค์กรอาสาสมัครเครือข่ายกับองค์กรของประชาชนที่ได้รับการยอมรับจากคณะกรรมการเลือกตั้ง เช่น กลุ่มพันธมิตรประชาธิปไตย ที่เป็นเครือข่ายของบุคคลหลายกลุ่มหลายอาชีพที่ไม่ฝักใฝ่พรรคการเมืองใด หรือเครือข่ายศาสนจักร NAMFREL จึงสามารถระดมจากทั่วประเทศหลายแสนคน มีเครือข่ายครอบคลุมจากชนชั้นระดับล่างในสภาบารังไก (หมู่บ้าน) ระดับจังหวัด ศาสนจักร องค์กรประชาชน จนถึงระดับชาติ ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในปี ค.ศ. 1984 โดยนัมเฟรลจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนของฟิลิปปินส์ในการสอดส่องควบคุม ดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยจัดส่งอาสาสมัครไปสังเกตการณ์เลือกตั้งตามศูนย์เลือกตั้งทั่วประเทศ และจะเปิดเผยต่อสาธารณชน หากมีการโกงการเลือกตั้ง หรือมีพิรุณในการเลือกตั้ง

สมาชิกนัมเฟรลมาจากอาสาสมัครที่ลงทะเบียนเพื่อทำหน้าที่ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งด้วยความเสียสละและมีอุดมการณ์เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตย โดยมีเครือข่ายตั้งแต่ระดับหมู่บ้านจนถึงระดับจังหวัด ศาสนจักร องค์กรประชาชน จนถึงระดับชาติ

แผนปฏิบัติการหลัก ๆ ของ NAMFREL ในการสังเกตการณ์การเลือกตั้งแต่ละครั้ง เช่น

1. ประกาศนโยบายและอุดมการณ์ของนัมเฟรลในการสังเกตการณ์การเลือกตั้งที่ต้องการให้การเลือกตั้งยุติธรรม ส่งไปยังกลุ่มต่าง ๆ
2. ระดมทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการ ส่วนใหญ่ได้มาจากองค์กรเอกชนและจากหน่วยงานต่างประเทศที่สนับสนุนความคิดนี้
3. ใช้ศาสนจักรเป็นเครื่องมือ โดยให้ศาสนจักรออกหนังสือและกระจายเสียงออกสู่วิทยุของศาสนจักรชักชวนให้ไปเลือกตั้ง พร้อมทั้งชี้ให้เห็นถึงผลเสียของการซื้อเสียงและการโกงการเลือกตั้ง วิทยุของฝ่ายศาสนานี้จะไปสู่ประชาชนทุกระดับ เพราะชาวฟิลิปปินส์ทุกระดับชั้นศรัทธาในศาสนา จากการชักชวนจากฝ่ายศาสนานี้เองทำให้นัมเฟรลได้อาสาสมัครมากมาย
4. ปลุกสำนึกประชาธิปไตยตั้งแต่ระดับบารังไก (หมู่บ้าน) จนถึงระดับเมืองใหญ่ ก่อนเลือกตั้ง 6 เดือน
5. นัมเฟรลหาอาสาสมัครตามกลุ่มต่าง ๆ ที่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อสังเกตการณ์การเลือกตั้ง พร้อมทั้งสร้างเครือข่ายใหญ่ที่เป็นแม่ข่าย และเครือข่ายย่อย ๆ
6. จัดทำเอกสารแนะนำการสังเกตการณ์
7. จัดฝึกอบรมผู้สังเกตการณ์ ถึงวิธีการสังเกตการณ์ ถึงวิธีการสังเกตการณ์ทุกระยะจนสิ้นสุดการประเมินผล พร้อมทั้งหาทางเลือกเมื่อเกิดปัญหา
8. ตัวแทนของนัมเฟรลจะมีอยู่ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน เทศบาล เมือง อำเภอ จังหวัด และภูมิภาค ซึ่งเป็นเครือข่ายถึงกันหมดประมาณ 5-6 เดือนก่อนการเลือกตั้ง

การปฏิบัติงาน ในวันเลือกตั้งมีดังนี้

1. สังเกตการณ์ที่หน่วยเลือกตั้งก่อนการเลือกตั้ง 2-3 วัน
2. รวมกลุ่มผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงไปที่หน่วยเลือกตั้ง โดยเฉพาะในหมู่บ้าน
3. สังเกตการณ์ลงคะแนนเสียง ตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิร่วมกับหน่วยงานของรัฐ
4. นับคะแนนของผู้สมัครร่วมกับหน่วยงานของรัฐ
5. ส่งคะแนนไปที่หน่วยนับเฟรลแต่ละหน่วย เพื่อประมวลผลทางคอมพิวเตอร์
6. ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนำหีบลงคะแนนจากหน่วยเลือกตั้งไปที่เทศบาล อำเภอ และจังหวัดเพื่อป้องกันการขโมยหีบคะแนน
7. รายงานผล

3. องค์กร MCQC-Media-Citizens' Quick Count เป็นองค์กรเอกชนระดับชาติที่เป็นอิสระจากคณะกรรมการการเลือกตั้งของรัฐบาล (COMMELEC) มีสมาชิก 50,000 คน สังเกตการณ์เลือกตั้งและนับคะแนนการเลือกตั้ง องค์กรนี้ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมีกฎหมายเลือกตั้งรับรองให้เป็นศูนย์กลางของสื่อมวลชนทั้งประเทศในการนับคะแนนรายงานผลการเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อช่วยให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรมขึ้น

ผู้บริหารขององค์กร MCQC นั้นได้รับการคัดเลือกมาจากนักวิชาการ นักข่าว หนังสือพิมพ์ ผู้ปฏิบัติงานด้านโทรทัศน์ วิทยุ และสื่อมวลชนอื่น ๆ เช่น สมาคมนักข่าวสมาคมหนังสือพิมพ์ สมาคมภาษา และหนังสือ เป็นต้น โดยมีผู้อำนวยการของเครือข่ายโทรทัศน์ ABS-CNB และเครือข่าย Manila Chronicle เป็นประธาน รองประธานคือ เจ้าของหนังสือพิมพ์ Business World และผู้อำนวยการบริหารคือเลขาธิการใหญ่ของนับเฟรล (NAMFREL) โดยมีหัวหน้าศูนย์นับคะแนนอยู่ที่มหาวิทยาลัย De LaSalle และมีคณะกรรมการเป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติงานวันต่อวัน ศูนย์นี้เป็นศูนย์ใหญ่ที่สุดที่ทำหน้าที่นับคะแนนและรายงานผลการเลือกตั้ง โดยได้ทำหน้าที่เชื่อมโยงกับเครือข่ายขององค์กรอาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้งอื่น ๆ คือ PPCRV, VOTECARE และ นับเฟรล ซึ่งแต่ละองค์กรเหล่านี้ก็มีอาสาสมัครหลายแสนคนเช่นกัน

ในส่วนของการนับคะแนน องค์กรอาสาสมัครต่าง ๆ จะรายงานผลการนับคะแนนมายัง MCQC และให้ MCQC รวบรวมคะแนน ตรวจสอบและนำออกสู่สื่อมวลชน ส่วนการสังเกตการณ์การเลือกตั้งองค์กรอาสาสมัครแต่ละองค์กรมีอิสระที่จะปฏิบัติการเท่าเทียมกัน โดยทำงานควบคู่ไปกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีอาสาสมัครอยู่ราว 500,000 คน



4. องค์กร PPCRV - Parish Pastoral Council for Responsible Voting จากบาทบาทของศาสนจักรในทางการเมืองที่ร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้งร่วมกับ NAMFREL ตั้งแต่ พ.ศ. 2529 เป็นต้นมา ทำให้ศาสนจักรได้สร้างเครือข่ายอย่างกว้างขวาง โดยร่วมกับองค์กรเอกชนต่าง ๆ เพื่อสังเกตการณ์ความไม่ยุติธรรมในสังคมและเสนอแนะแก่รัฐบาล รวมทั้งเผยแพร่ข่าวสารเหล่านั้นต่อสาธารณชนด้วย จากการที่ศาสนจักรเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วประเทศนี้เอง ทำให้สามารถสร้างเครือข่ายได้อย่างกว้างขวางในการเลือกตั้ง 2535

ในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2535 PPCRV จึงเป็นองค์กรสังเกตการณ์การเลือกตั้งที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง (COMELEC) ได้สังเกตการณ์การเลือกตั้งได้ โดยมีสมาชิกร่วมสังเกตการณ์ทั่วประเทศ 2.3 ล้านคน และทำงานร่วมกับองค์กรสังเกตการณ์เลือกตั้งของประชาชน MCQC และองค์กรอื่น ๆ เช่น VOTECARE และ NAMFREL

องค์กร PPCRV มีจุดประสงค์เพื่อแนะนำและให้การศึกษาและปลุกสำนึกประชาชนให้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง รวมทั้งสร้างเครือข่ายการทำงานกับองค์กรอื่น ๆ ทั่วประเทศในการทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรม เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ องค์กรนี้จึงได้เทศนาในโบสถ์เกี่ยวกับวิธีการทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรม รณรงค์ไม่ให้ประชาชนไปเลือกผู้ที่ไม่มีความซื่อสัตย์และคอร์รัปชัน

ในวันเลือกตั้ง อาสาสมัครของ PPCRV นี้จะเข้าไปร่วมสังเกตการณ์โดยทั่ว ๆ ไป รวมทั้งเข้าไปช่วยเจ้าหน้าที่ COMMELEC ในการตรวจรายชื่อและดำเนินการตามกระบวนการต่าง ๆ เมื่อการเลือกตั้งเสร็จสิ้นลงการนับคะแนนจะนับกันที่หน่วยเลือกตั้ง 1 ครั้ง และที่เทศบาลอีก 1 ครั้ง ส่วนอาสาสมัคร PPCRV จะร่วมกับอาสาสมัครของ MCQC อาสาสมัครของพรรคการเมืองและอาสาสมัครของ COMMELEC สังเกตการณ์การนับคะแนน และจดคะแนนในแผ่นกรอกคะแนนของ COMMELEC ส่งไปให้กับหน่วยนับคะแนนของ MCQC ที่มหาวิทยาลัย De La Salle ศูนย์กลางการนับคะแนน เพื่อประชาสัมพันธ์ทางทีวีให้ประชาชนทราบต่อไป

แม้การเลือกตั้งของฟิลิปปินส์ จะสิ้นสุดลงไปแล้ว แต่องค์กร MCQC และ PPCRV ยังคงปฏิบัติงานต่อไปเพื่อรณรงค์เกี่ยวกับความยุติธรรมในสังคม แต่เมื่อใดที่มีการเลือกตั้งเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น องค์กรทั้งสองนี้จะปฏิบัติการอีกครั้ง แต่ทั้งนี้ต้องได้รับอนุมัติจาก COMMELEC ทุกครั้ง

## ประเทศสหรัฐอเมริกา

การเลือกตั้งประธานาธิบดี วุฒิสมาชิก และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกาจะมีองค์การที่เกี่ยวข้อง 2 องค์การ คือ

1. คณะกรรมการเลือกตั้งของรัฐบาลกลาง (Federal Election Commission หรือ FEC) แต่งตั้งโดยสภาองเกรส มีหน้าที่ดูแลสอดส่อง และให้คำปรึกษาแก่มลรัฐต่าง ๆ ให้ดำเนินการเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้งของรัฐนั้น ๆ โดยองค์การดังกล่าวมีความเป็นกลางและเป็นอิสระ

2. คณะกรรมการเลือกตั้งระดับเคาน์ตี (County Election Commission) มีหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งในระดับเคาน์ตีหรือเทียบได้กับระดับอำเภอ ซึ่งเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยตรง สำหรับในหน่วยเลือกตั้งแต่ละหน่วยจะมีผู้แทนของพรรคการเมืองเข้าร่วมเป็น เจ้าหน้าที่ด้วย

## ประเทศอังกฤษ

พระราชบัญญัติสภาสามัญ ค.ศ. 1958 กำหนดให้มีคณะกรรมการเขตเลือกตั้ง (Boundary Commission) ของ 4 รัฐในอังกฤษคือ

1. คณะกรรมการเขตเลือกตั้งอิงแลนด์
2. คณะกรรมการเขตเลือกตั้งสก๊อตแลนด์
3. คณะกรรมการเลือกตั้งเวลส์
4. คณะกรรมการเขตการเลือกตั้งไอร์แลนด์เหนือ

คณะกรรมการเขตเลือกตั้งแต่ละเขตประกอบด้วย

1. ประธานสภาสามัญ (สภาล่าง) เป็นประธานโดยตำแหน่ง
2. กรรมการอื่น 3 คน แต่งตั้งโดยสภาสามัญ แต่ต้องไม่เป็นสมาชิกสภาสามัญ

หรือสมาชิกสภาไอร์แลนด์เหนือ

คณะกรรมการเขตเลือกตั้งมีหน้าที่ ดังนี้

1. ตรวจสอบการจัดสรรเขตเลือกตั้ง
2. กำหนดขนาดของเขตเลือกตั้ง
3. กำหนดโควต้าของ ส.ส.ที่จะมีได้ในแต่ละแคว้น

คณะกรรมการดังกล่าวจะมีขึ้นในการเลือกตั้งทั่วไปในแต่ละครั้ง

## ประเทศอินเดีย

อินเดียมีคณะกรรมการเลือกตั้ง (Election Commission) เป็นองค์กรอิสระไม่ขึ้นอยู่ กับฝ่ายใด ตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการเลือกตั้งประกอบด้วย ประธาน กรรมการและกรรมการอื่น ๆ อีกตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งภายใต้การยอมรับของรัฐสภา มีหน้าที่อำนวยความสะดวกและควบคุมการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและ ระดับรัฐ ตั้งแต่การ เตรียมการการเลือกตั้ง จนกระทั่งถึงการจัดการเลือกตั้ง และประกาศผลการเลือกตั้ง รวมทั้งการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดในการเลือกตั้ง

สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการเลือกตั้ง จะอยู่ในตำแหน่งถาวรตลอดไป และได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลสูง ส่วนผู้ที่เป็นกรรมการเลือกตั้งหรือเป็นกรรมการเลือกตั้งภูมิภาคจะดำรงตำแหน่งถาวร โดยประธานคณะกรรมการเลือกตั้งไม่สามารถสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้ คณะกรรมการดังกล่าว จะจัดตั้งคณะกรรมการเลือกตั้งแห่ง ภูมิภาคขึ้นเพื่อช่วยเหลือในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ และมีอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไปช่วยเหลือได้ตามที่ ต้องการ ซึ่งประธานาธิบดีหรือผู้ว่าการรัฐ จะต้องให้การสนับสนุนในเรื่องต่าง ๆ ที่คณะกรรมการเลือกตั้งร้องขอมา ตามหลักฐานที่ปรากฏ คณะกรรมการเลือกตั้งนี้ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมาก สามารถควบคุมการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เรียบร้อย ทั้ง ๆ ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนหลายร้อยล้านคน นอกจาก นั้นคณะกรรมการดังกล่าวนี้ยังช่วยควบคุมดูแลให้การดำเนินการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและยุติธรรมอีกด้วย เมื่อพบว่ามีกรณีการละเมิดกฎหมายเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด คณะกรรมการดังกล่าวนี้ก็จะประกาศให้ผลการเลือกตั้งเป็นโมฆะมาแล้วหลายครั้ง

## ประเทศอาร์เจนตินา

กรรมการเลือกตั้งกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบในการแต่งตั้งผู้พิพากษา 1 คน พร้อมด้วยคณะกรรมการเลือกตั้งอื่น ๆ อีก รวมเป็นหนึ่งคณะทำหน้าที่ดูแลการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการชุดนี้จะดูแลรายชื่อผู้ลงทะเบียนออกเสียงเลือกตั้งคดีที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้ง การดำเนินงานของพรรคการเมืองดูแลรายละเอียดปลีกย่อยอื่น ๆ เพื่อให้ การเลือกตั้งดำเนินไปอย่างเรียบร้อย

### ประเทศอิสราเอล

มีคณะกรรมการกลางสำหรับดำเนินการเลือกตั้งประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลสูงสุด ผู้แทนของพรรคการเมืองที่มีที่นั่งอยู่ในสภาขณะทำการเลือกตั้ง ส่วนในแต่ละท้องถิ่นจะมีคณะกรรมการดูแลหน่วยเลือกตั้ง ประกอบด้วยผู้แทนจากพรรคการเมืองอย่างน้อย 3 พรรคคอยดูแล

### ประเทศมาเลเซีย

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการเลือกตั้ง (Election Commission) เป็นองค์กรอิสระ ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอีก 3 คน แต่งตั้งโดยพระราชาธิบดี หลังจากที่ได้มีการปรึกษากับที่ประชุมประมุขแห่งรัฐแล้ว เมื่อได้รับการแต่งตั้ง ประธานกรรมการและกรรมการจะดำรงตำแหน่งอยู่จนถึงอายุ 65 ปี

คณะกรรมการดังกล่าวตั้งขึ้นโดยมีนโยบายที่จะปกป้องแนะนำและรักษาไว้ซึ่งการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยตรงทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง

วัตถุประสงค์ของการมีคณะกรรมการเลือกตั้งที่สำคัญคือ ดำเนินการบริหารทั่วไปเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไปและการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ และพิจารณาดำเนินการแก้ไขหน่วยเลือกตั้งที่จะจัดทำมาแล้วไม่น้อยกว่า 8 ปี และไม่เกิน 10 ปี

### ประเทศพม่า

กฎหมายเลือกตั้งของพม่า ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม คณะกรรมการดังกล่าวนี้ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 6 คน

## ประเทศแอฟริกาใต้

แอฟริกาใต้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเลือกตั้งอิสระ (Independent Electoral Commission - IEC) มีจำนวน 16 คนคือ ประธานศาลอุทธรณ์จากศาลสูงสุด 1 คนเป็นประธาน พลเมืองชาวแอฟริกาใต้ 10 คน โดยประธานาธิบดีแต่งตั้งจากการเสนอชื่อของคณะกรรมการบริหารแอฟริกาใต้ชั่วคราว และ 5 คน จากผู้แทนองค์การระหว่างประเทศ ประเทศละ 1 คน คือ แคนาดา เดนมาร์ก เอิเทรีย ชิมบับเว และสหรัฐอเมริกา

หน้าที่ของ IEC คือ การสร้างบรรยากาศให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างอิสระ ยุติธรรม การบริการเลือกตั้ง การกำหนดวิธีการและแนวปฏิบัติ ตลอดจนการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้แก่ประชาชน แต่ทั้งนี้ IEC ไม่มีสิทธิที่จะไปยุ่งเกี่ยวกับศาลเฉพาะกิจเพื่อการเลือกตั้ง ในการพิจารณาคดีเลือกตั้งที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ แอฟริกาใต้ยังมีการเปิดโอกาสให้องค์กรอิสระซึ่งเป็นองค์กรเอกชนกลุ่มอาสาสมัครต่าง ๆ เข้ามาเป็นผู้สังเกตการณ์ในการดำเนินการเลือกตั้งตามพื้นที่จังหวัดและหน่วยเลือกตั้งทั่วประเทศ เพื่อเป็นการตรวจสอบและคานอำนาจ ในการปฏิบัติงานเลือกตั้งระหว่าง แทนของคณะกรรมการเลือกตั้งอิสระเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยอีกด้วย

## ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้มีคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งมีหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งให้เรียบร้อย ยุติธรรม รวมถึงการสำรวจประชามติและการบริหารเกี่ยวกับการให้ความเป็นธรรมระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยคณะกรรมการกลางจัดการเลือกตั้งจะมีจำนวน 9 คน มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี 3 คน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ 3 คน และประธานศาลสูงอีก 3 คน และคณะกรรมการดังกล่าวทั้ง 9 คน จะเลือกสมาชิกด้วยกันเองคนใดคนหนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการกลาง

การดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งจะมีวาระ 6 ปี โดยสมาชิกของคณะกรรมการจะต้องไม่เกี่ยวพัน หรือเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง และต้องไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองด้วย นอกจากนี้คณะกรรมการดังกล่าวจะพ้นจากตำแหน่งต่อเมื่อถูกฟ้องร้องต่อศาลว่าปฏิบัติมิชอบหรือถูกศาลลงโทษในคดีอุกฉกรรจ์

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งจะเป็นไปตามกฎหมายและกฎระเบียบที่กำหนดไว้ในเรื่องการจัดการเลือกตั้ง การสำรวจประชามติของชาติ และการบริหารเกี่ยวกับกิจการของพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ การให้ความรู้และคำแนะนำหน่วย

งานบริหารของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง การสำรวจประชามติ และการดำเนินการ  
กับพรรคการเมืองต่าง ๆ รวมทั้งการจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน  
ของรัฐจะต้องยึดถือและปฏิบัติ

## สรุป

จากรูปแบบองค์กรดูแลการเลือกตั้งของประเทศต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้  
ว่า สำหรับประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองสูง องค์กรดูแลการเลือกตั้งจะมีความเป็นอิสระ  
จากระบบราชการหรือฝ่ายบริหาร รวมทั้งมีความถาวรเพื่อความต่อเนื่อง มีอำนาจตามกฎหมาย  
มีงบประมาณของตนเอง และแม้ว่าที่มาของคณะกรรมการจะมีความหลากหลาย แต่การดำรง  
อยู่ในตำแหน่งของคณะกรรมการจะมีกำหนดเวลาในการปรับเปลี่ยนที่แน่นอน ทั้งนี้ก็เพื่อให้  
คณะกรรมการมีความเป็นกลาง ปลอดจากอำนาจทางการเมือง สามารถบริหารงานได้ด้วยตนเอง  
โดยมีอำนาจบังคับได้ตามกฎหมาย