

การเลือกตั้ง: การสร้างเครือข่ายและสายใยความสัมพันธ์ในการเมือง ระดับท้องถิ่น

Elections: network building and the web of relationships in local politics in Thailand*

พิสิษฐ์ นาสี^๑ และชัยพงษ์ สำเนียง^๒

บทคัดย่อ

การเข้าสู่พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนผ่าน “การเลือกตั้ง” ได้สร้างอำนาจต่อรองให้ประชาชนอย่างมหาศาล ผ่านความสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เช่น กลุ่มเครือข่าย กลุ่มทรัพยากร กลุ่มทุน ฯลฯ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นที่ “เปิด” ที่ประชาชนใช้เป็น “พื้นที่” เพื่อสร้างสายสัมพันธ์กับรัฐบาลแบบใหม่ได้ รวมถึงมีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องทำให้นักการเมืองท้องถิ่นต้องสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนอย่างหลากหลาย ทำให้ “การเลือกตั้ง” เป็นเครื่องมือสำคัญของประชาชนในการต่อรองกับนักการเมืองท้องถิ่น และการเลือกตั้งยังเปิดโอกาสให้ “คนหน้าใหม่” เข้าสู่พื้นที่ทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ทำให้การเมืองท้องถิ่นมิใช่พื้นที่ผูกขาดของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

* งานชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ พลวัตการเมืองท้องถิ่น กับการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่ดี ภายใต้ชุดโครงการวิจัยการเสริมสร้างศักยภาพ อปท. สุขภาวะ สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และโครงการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของภาคประชาชน และการขยายพื้นที่ทางการเมืองของประชาชน สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และได้รับความอนุเคราะห์จาก ศ. ดร.มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด “ครู” ที่อดทนยิ่งในการอ่านและให้คำแนะนำ รศ. ดร.ไชยันต์ รัชชกูล ครูผู้ไม่เหน็ดเหนื่อยต่อคำถามโง่ๆ ของศิษย์ รวมถึงกำนันหวิ่น ธนา ยะโสภาก ที่ช่วยเหลือในหลายๆโอกาส ชัยนวัฒน์ ปูนคำปิ่น เกรียงไกร จินะโกฎี ตรีสกุล กิตนวัตระกุล ที่อำนวยความสะดวกในหลายเรื่อง แต่ความบกพร่องในงานชิ้นนี้ย่อมเป็นผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

^๑ นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

^๒ นักวิจัยประจำสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ฉะนั้น การเมืองในระดับท้องถิ่นจึงเป็น “พื้นที่เปิด” ที่พร้อมรับ “ผู้เล่นใหม่” เข้าสู่พื้นที่ได้อย่างไม่จำกัด ภายใต้การสร้างความสัมพันธ์ที่หลากหลาย เป็น “สนามของการต่อรอง” ที่สำคัญและทำให้เกิดพื้นที่ที่ประชาชน “ปกครองตนเอง”

Abstract

The opportunity for people to enter political space through local administrative organization elections has created massive bargaining power. People gain bargaining power through network building among various interest groups such as family and relatives, national resources based group, and business group. Hence, the local administrative organization becomes an ‘open space’ that people use to create a new form of relationship with the state. Moreover, local elections make local politicians build relationships with people at many levels as well. “Election” then becomes a political tool people use in bargaining with local politicians. Additionally, election gives an opportunity to “new-comers” to enter political space. This indicates that local politics is not monopolized by any one group. Local politics is open for new-comers without limitation within the context of network building in many levels. Local politics is a “bargaining arena”, and importantly is a space for people and self- government.

๑. บทนำ

ความเปลี่ยนแปลงในห้วง ๒ ทศวรรษที่ผ่านมา มีวิกฤติทางการเมืองในระดับประเทศเกิดขึ้นหลายครั้ง และทำให้ประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาล ส่วนกลางไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร แต่ในทางกลับกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับกลายเป็นฟันเฟืองที่สำคัญในการพัฒนาในระดับท้องถิ่น รวมถึงสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลง สายใยความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และสร้างสัมพันธ์ภาพ ชนิดใหม่ จากอำนาจศูนย์กลางเป็นผู้กำหนดนโยบาย มาเป็น “ท้องถิ่นกำหนดตนเอง”^๓ (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๕๒; สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ๒๕๕๔; วีระศักดิ์ เครือเทพ ๒๕๕๐) แล้วการเปลี่ยนตำแหน่งแห่งที่ของคนในท้องถิ่นสร้างความเปลี่ยนแปลงได้มากน้อยเพียงใด การศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมิติของการสร้างพื้นที่การเมืองให้แก่ประชาชนจึงมีความสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้เราสามารถพัฒนา กำหนด ทิศทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็น องค์กรที่เป็นประโยชน์อย่างสูงสุดแก่ประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขับเคลื่อนและสนองตอบ ความต้องการของประชาชนผ่านตัวแทนที่หลากหลาย และมีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในช่วง ๑๐ ปี ที่ผ่านมา ประชาชนในท้องถิ่นให้ความหมายกับการ เลือกตั้งและมีหลักเกณฑ์ในการเลือกตัวแทนและ ควบคุมตัวแทนนั้นๆ อย่างไร ประสบผลสำเร็จมาก น้อยแค่ไหน ซึ่งการเลือกและควบคุมตัวแทนมีความ

สลับซับซ้อนอยู่ภายใต้เงื่อนไขความสัมพันธ์ในหลายๆ ด้าน เช่น ความสัมพันธ์เชิงเครือญาติ พวกพ้องเพื่อนฝูง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ลูกน้อง-เจ้านาย เป็นต้น เงื่อนไขความสัมพันธ์เช่นนี้ทำให้ชาวบ้านสามารถ กำหนดและควบคุมผู้แทนของตนได้ในระดับหนึ่ง การทำความเข้าใจการเมืองของชาวบ้านให้รอบด้านจะ เป็นการทำความเข้าใจการเมืองของชาวบ้าน ที่ว่า “ชาวบ้านถูกซื้อ หรือ โกง จน เจ็บ เลือกคนไม่เป็น” ซึ่งการเมืองของชาวบ้าน ในลักษณะนี้จะแสดงให้เห็นถึงการมีพลวัตไม่หยุดนิ่ง ตายตัวของการเมืองท้องถิ่น

การเมืองของคนในท้องถิ่นจึงเป็นการเมืองผ่าน “การเลือกตั้ง” ที่อาศัยความสัมพันธ์ที่หลากหลายเพื่อ เข้าไปมีส่วนร่วมในการเมืองท้องถิ่น โดยการเลือกตั้งได้ เป็นพื้นที่ “ต่อรอง” ของคนกลุ่มต่างๆ ที่เข้ามาสร้าง ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ เพื่อเข้าไปจัดการทรัพยากร ของท้องถิ่น ซึ่งคนกลุ่มต่างๆ สามารถเป็นผู้กระทำการ (actor) ในท้องถิ่นได้ และในขณะที่เดียวกันคนใน ท้องถิ่นก็สามารถเข้าไปตรวจสอบ ขับเคลื่อนท้องถิ่น ผ่านเครื่องมือที่หลากหลาย เช่น การเลือกตั้ง ความสัมพันธ์ในมิติต่างๆ กฎหมายที่เปิดช่องให้ ฯลฯ ทำให้ ในท้องถิ่นไม่มีการผูกขาดอำนาจอย่างสมบูรณ์

บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็น (๑) พัฒนาการของ ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับท้องถิ่นผ่าน “การเลือกตั้ง” ที่เป็นเครื่องมือการสร้างอำนาจต่อรอง ให้แก่คนกลุ่มต่างๆ (๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่ง กลายเป็นพื้นที่ที่คนกลุ่มต่างๆ ได้เข้ามา “มีส่วนร่วม ในการจัดการ” (๓) ส่งผลให้เกิดสำนักทางการเมือง แบบใหม่ และ (๔) ที่สัมพันธ์กับการสร้าง “ตำแหน่ง

^๓ เป็นแนวที่ให้ท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อน “วาระ” “ความต้องการ” ของตนผ่าน อปท. (ซึ่งยังไม่ลงตัวในรูปแบบ) เพื่อสร้างพื้นที่ การจัดการที่หลากหลาย สร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ อย่างหลากหลาย และให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ (ชานัญ จันทรเรือง ๒๕๕๕) ในที่นี้อาจถือว่าการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจใหม่ แต่มีข้อถกเถียงในแง่ที่จะสามารถปฏิบัติ ได้จริงหรือไม่ เพราะการเกิดจังหวัดจัดการตนเอง มีพื้นที่ทับซ้อนกับ อปท. ในระดับต่างๆ อย่างกว้างขวาง รวมถึงในแง่ของ กฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน

แห่งที่” ของคนในชนบท ซึ่งจะกล่าวอย่างละเอียดต่อไปข้างหน้า

บทความนี้ใช้ข้อมูลหลักจากการศึกษาการเลือกตั้งในพื้นที่ เทศบาลตำบลม่วงน้อย อ.ป่าซาง และเทศบาลตำบลศรีเตี้ย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

๒. วรรณกรรมปริทัศน์

การศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมาอย่างต่อเนื่องที่สัมพันธ์กับการศึกษาพัฒนาการเชิงโครงสร้าง เช่นงานของ ธเนศวร์ เจริญเมือง (๒๕๔๕) นันทวัฒน์ บรมานันท์ (๒๕๔๙, ๒๕๕๒) วุฒิสาร ตันไชย (๒๕๔๒, ๒๕๔๔, ๒๕๔๗ก, ๒๕๔๗ข) สมคิด เลิศไพฑูรย์ (๒๕๔๙) ซึ่งเป็นการศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลาต่างๆ ที่มีพลวัตอย่างต่อเนื่อง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วงแรกตั้งนั้นมีฐานะเป็น “แขนขา” “ส่วนย่อย” “ส่วนย่อย” ของรัฐส่วนกลาง (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๕๒ก; ๒๕๕๒ค; ประหยัด หงส์ทองคำ ๒๕๒๐) ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยในระดับต่างๆ เข้ามาควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คนท้องถิ่นมิได้เข้าไปขับเคลื่อน กำหนดทิศทางท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ในปลายทศวรรษ ๒๕๓๐ ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยให้มีการเลือกตั้งสมาชิก อบต. ทำให้เกิดการตื่นตัวทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ต้นทศวรรษ ๒๕๔๐ มีความตื่นตัวทางการเมืองอย่างมากจากการขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีการเลือกตั้ง

นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ทำให้เกิดการกระจายอำนาจเชิงโครงสร้างในระดับรากฐานอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อนในสังคมไทย งานในกลุ่มนี้มีข้อเด่นที่สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีพลวัต ทำให้เห็นจุดเด่น และข้อจำกัดในแต่ละช่วงเวลาที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทใด แต่ก็ทำให้ละเอียดพลวัตทางสังคม และตัวบุคคล ที่เข้าไปขับเคลื่อนเปลี่ยนแปลงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการเมืองของประชาชนในภาคส่วนต่างๆ ที่เข้าไปมีบทบาทในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ภายหลัง เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๕๒ก, ๒๕๕๒ค) จะเสนอให้เห็นถึงบทบาทของประชาชนที่ควรมี และทิศทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรเป็นองค์กรที่สนองตอบต่อปัญหาของชาวบ้านอย่างทันท่วงที และควรเป็นการเมืองอีกระดับหนึ่งที่ต่างจากระดับชาติ แต่ก็ยังไม่เห็น “ตัวคน” ที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกันก่อนหน้านี้ของเขา (๒๕๓๖, ๒๕๕๒ข) ที่อธิบายถึงบทบาทคนชั้นกลางที่มีส่วนร่วมในการเมืองช่วงเหตุการณ์ พฤษภาคม ๒๕๓๕ และทัศนคติของคนชั้นกลางต่อการเลือกตั้ง ซึ่งสามารถอธิบายได้ในการเมืองระดับชาติ ไม่ใช่การเมืองท้องถิ่น แต่ก็ถือเป็นงานคลาสสิกที่อธิบายยุคสมัยนั้นได้อย่างลุ่มลึก แต่ก็น่ากังขาอยู่ว่าจะสามารถอธิบายสังคมไทยทั้งหมดได้หรือไม่

ดังนั้น จากความหมายและขอบข่ายโดยกว้าง เมื่อจำกัดกรอบการมองโดยอยู่บนฐานคิดเรื่องการบริหารปกครองในพื้นที่ท้องถิ่น ทำให้เห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับ นั้นย่อมหมายความว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่งๆ ก็ย่อมมีอำนาจและ

ความเป็นอิสระที่มากขึ้นแตกต่างกันออกไป อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นก็มักจะมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิดการกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน เช่น ในด้านของอำนาจหน้าที่อาจจะกันไปภายใต้หลักการโอนอำนาจ แต่ในด้านของทรัพยากรและการคลังก็อาจจะเป็นไปภายใต้หลักการหนึ่งก็ได้ หรือในระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจจะมีการจัดระบบได้ในหลายลักษณะตามระดับหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจที่แตกต่างกันออกไป

การศึกษาสายใยความสัมพันธ์ทางการเมืองในระดับท้องถิ่นผ่าน **“ระบบอุปถัมภ์”** เป็นแนวทางหนึ่งในการเข้าใจความเปลี่ยนแปลงนี้ เพราะระบบอุปถัมภ์คือระบบหนึ่งที่ร้อยรัดความสัมพันธ์ของคนกลุ่มต่างๆ และพันธนาการสังคมไทยไว้อย่างเหนียวแน่น งานของ อคิน รพีพัฒน์ (๒๕๒๗, ๒๕๔๑) พบว่าระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยเป็นระบบที่เป็นทางการ เป็นแนวคิดและแนวทางทางการเมืองภายใต้การปกครองในระบบศักดินาที่แบ่งคนออกเป็น ๒ ชั้น คือ นาย (ผู้ปกครอง) และไพร่/ทาส (ชนชั้นถูกปกครอง) ระบบนี้ยังมีการอุปถัมภ์ในชนชั้นตัวเองอีกด้วย โดยมีลักษณะเด่น ๓ ประการ คือ ๑. เป็นระบบที่ไม่มีความเท่าเทียมในการแลกเปลี่ยน ๒. เป็นแนวคิด คือ จากผู้อุปถัมภ์ถึงผู้รับอุปถัมภ์โดยตรง ๓. เป็นระบบที่ไม่ยั่งยืน ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ส่งผลให้ความภักดีทางการเมือง (political loyalty) ของคนไทยส่วนมากไปกระจุกตัวอยู่ในหมู่คณะ ทำให้การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อสร้างความยุติธรรมระดับชาตินั้นแทบเป็นไปไม่ได้ ระบบอุปธิปไตยไทยจึงมีลักษณะของ **“หัวมังกุท้ายมังกร”** ที่เกิดจากการผสมกันระหว่างวัฒนธรรมอำนาจนิยมที่เข้าได้ดีกับวัฒนธรรมอุปถัมภ์อมรา พงศาพิชญ์ (๒๕๓๙) อธิบาย **“ระบบอุปถัมภ์”**

ในสังคมไทยว่าเป็นระบบที่เชื่อมร้อยคนในสังคมต่างๆ ซึ่งเป็นระบบที่มีความไม่เท่าเทียมของการเข้าสู่อำนาจและทรัพยากร สอดคล้องกับงานของ นิธิ เอียวศรีวงศ์ (๒๕๓๒, ๒๕๓๖, ๒๕๔๑) ที่อธิบายความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยที่ทำให้คนเข้าถึงทรัพยากรได้ไม่เท่าเทียม ทำให้ต้องยึดโยงกับผู้มีอำนาจเพื่อให้เข้าถึงทรัพยากร และผู้มีอำนาจสามารถช่วยเหลือให้เข้าถึงทรัพยากร นอกจากนี้ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๓๖, ๒๕๔๙, ๒๕๕๒) อธิบายว่าระบบอุปถัมภ์สัมพันธ์เชื่อมโยงกับการเลือกตั้ง ทำให้ผลิตภาพทางการเมืองเลือกตั้งในชนบทมีต่ำ และเกิดการซื้อเสียงอย่างกว้างขวาง ซึ่งจะต้องสร้างชนบทให้เป็น **“เมือง”** ภายใต้สมมติฐานว่าชาวชนบทตั้งรัฐบาล ส่วนชนชั้นกลางในเมืองเป็นผู้ล้มรัฐบาล แต่งานในกลุ่มนี้มีจุดร่วมกัน คือ ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์เกิดจากการเข้าถึงอำนาจไม่เท่ากัน มีความไม่เท่าเทียมกันในความสัมพันธ์ และระบบมีความเปราะบางไม่ยั่งยืน ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล

งานของ **ประจักษ์ ก้องกีรติ** (๒๕๕๕ก, ๒๕๕๕ข, ๒๕๕๕ค) **ยุกติ มุกดาวิจิตร** (๒๕๕๕ก) อธิบายระบบประชาธิปไตยที่แตกต่างของคนกลุ่มต่างๆ แต่ที่สำคัญคือ ต้องมีการเลือกตั้งเป็นพื้นที่ที่จำเป็น แต่คนชั้นกลางและชนชั้นสูงกลับมีทัศนคติด้านลบต่อ **“ระบอบประชาธิปไตย”** ทำให้เกิด **“วาทกรรมโง่ จน เจ็บ”** ทำให้ชาวบ้านเป็นผู้ร้ายในระบอบประชาธิปไตยไทย งานของ **นิธิ เอียวศรีวงศ์** (๒๕๕๒, ๒๕๕๓, ๒๕๕๔, ๒๕๕๕) ได้ชี้ให้เห็นความเข้าใจ **“ประชาธิปไตยที่สิ้นไหล”** อย่างไรก็ดี ระบบนี้เป็นระบบที่ทำให้คนเสมอหน้า และเข้าสู่พื้นที่ทางการเมืองอย่างเท่าเทียม (Ockey 2000)

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ **คริส เบเคอร์** (๒๕๔๖) อธิบายการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมไทยที่มีมาอย่างต่อเนื่อง และทำให้เกิดชนชั้นใหม่ เช่น เกิดกลุ่มพี

ในยุคต้นรัตนโกสินทร์ และเกิดคนชั้นกลางอย่างกว้างขวางในช่วงที่เกิดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แม้ว่าระบบการเมืองจะอยู่ภายใต้ระบบเผด็จการ กึ่งเผด็จการ (ประชาธิปไตยครึ่งใบ) แต่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องทำให้เกิดคนชั้นกลาง แต่ได้ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของการเข้าถึงทรัพยากรของคนกลุ่มต่างๆ และเกิดความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ ด้วย (นิธิ เอียวศรีวงศ์ ๒๕๓๑; ๒๕๓๖; ๒๕๔๑; ๒๕๔๓; ๒๕๔๙)

นอกจากนี้ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (๒๕๕๕) ยังอธิบายให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมในช่วงหนึ่งอายุคนที่ผ่านมา คนชนบท หรือกึ่งชนบท หรือกึ่งเมืองมีความต้องการสิ่งเดียวกัน ได้สรรคสร้าง “วัฒนธรรมของความเสมอหน้า” ขึ้นมา โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไม่ยอมรับการเมืองแบบเก่าซึ่งคนชั้นกลางมีการศึกษาสูงเป็นผู้กำหนดหรือพยายามกำกับอีกต่อไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ ได้ทำให้คนชนบท หรือกึ่งเมืองกึ่งชนบทเกิดสำนึกทางการเมือง หรือวัฒนธรรม สัมพันธ์กับการขึ้นมาใช้อำนาจของทักษิณ ชินวัตร ที่ได้เปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพเชิงอำนาจระหว่างประชาชนกับรัฐใหม่ (นิธิ เอียวศรีวงศ์ ๒๕๔๙; เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๔๙; ผาสุก พงษ์ไพจิตร ๒๕๔๖; เกษียร เตชะพีระ ๒๕๔๗) ผ่านนโยบาย “ประชานิยม” ที่ให้ประชาชนเข้าถึงทุน เป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางธุรกิจไทยอย่างไพศาล โดยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีส่วนสำคัญในการสร้างความตื่นตัวทางการเมืองในชนบท และมีการขยายตัวในสำนึกทางการเมือง ที่เรียกว่า “คนเสื้อแดง” ที่ “เป็นเครือข่ายข้ามชนชั้น” อภิชาติ สถิตนิรามัย (๒๕๕๔) “เป็นชนชั้นกลางในชนบท” นิธิ เอียวศรีวงศ์ (๒๕๕๔) “ชาวบ้านผู้รู้โลกกว้าง” Keyes (2553) และการศึกษาของ เกษียร เตชะพีระ (๒๕๕๓ก, ๒๕๕๓ข) เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (๒๕๕๔)

ประกาศ ปันตบแต่ง (๒๕๕๔) ที่ทำให้เห็นความเปลี่ยนแปลงของชนบททั้งทางด้านเศรษฐกิจที่มีการผลิตเชิงพาณิชย์ ทำงานในภาคนอกเกษตรกรรม อยู่ในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท และมีสำนึกในความ “เท่าเทียม” “เป็นธรรม” “เสมอหน้า” และเชื่อมั่นศรัทธาต่อระบอบ “ประชาธิปไตย” ที่สร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนใหม่อย่างน่าสนใจ

การศึกษาสายใยความสัมพันธ์ของความเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ ของสังคมไทยทั้งด้านพลวัตขององค์กร ปฏิบัติการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเปลี่ยนแปลงของสัมพันธภาพเชิงอำนาจของสังคมไทย จะทำให้เราเข้าใจพลวัตของสังคมไทย ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าส่งผลอย่างสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงในการเมืองท้องถิ่น ดังจะได้กล่าวต่อไป

๓. นโยบายประชานิยมกับคนชั้นกลางใหม่

พัฒนาการทางเศรษฐกิจของสังคมไทยมีมาอย่างต่อเนื่อง นับเนื่องแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑ ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่มุ่งสร้างโครงสร้างพื้นฐานภายในประเทศ โดยการหนุนช่วยของสหรัฐอเมริกา และธนาคารโลกหลังทศวรรษ ๒๕๐๐ ประเทศไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างการ “พัฒนาสมัยใหม่” ให้ประเทศไทยเป็นประเทศ “ทันสมัย” โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้นำแนวคิดจากต่างประเทศเข้ามาปฏิบัติใช้ในฐานะ “ประเทศไทยเป็นประเทศด้อยพัฒนา” จึงมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจเป็นด้านหลัก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑-๓ (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๑๙) มุ่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน เขื่อน ไฟฟ้า

เพื่อตอบสนองการผลิตในระบบอุตสาหกรรม รวมถึงเพิ่มผลผลิต และรายได้เฉลี่ยต่อหัวให้มากขึ้น (อมรภาพงศาพิชญ์ ๒๕๔๙ : ๒๑๒) โครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้เอื้อประโยชน์ต่อการขนถ่ายสินค้า บริการ และทรัพยากรจากชนบทเข้าสู่ส่วนกลาง เช่น เมืองหลักในภูมิภาคและกรุงเทพฯ มีการสร้างเครือข่ายคมนาคมเข้าสู่หมู่บ้านในชนบท และเป็นการขยายอำนาจรัฐเข้าสู่ชนบทอย่างกว้างขวาง

การพัฒนาสมัยใหม่ทำให้ชาวบ้านเปลี่ยนการผลิตจากการปลูกข้าวเพื่อกินและขาย ขยายสู่การปลูกพืชชนิดใหม่เพิ่มมากขึ้น รวมถึงมีการใช้สิ่งของที่ผลิตมาจากเมือง และอยู่ในระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพามากขึ้น ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ให้แก่คนกลุ่มต่างๆ รวมถึงสร้างความไม่เท่าเทียมในด้านการพัฒนาเมืองต่างๆ ตามภูมิภาค

กล่าวได้ว่าการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจทำให้เกิดชนชั้นกลาง ที่เป็นผลมาจากการขยายตัวด้านการศึกษา มีการสร้างมหาวิทยาลัยตามภูมิภาคปลายทศวรรษ ๒๕๐๐ เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ทำให้เกิดชนชั้นกลางที่มีการศึกษาและมีรายได้สูง แต่ในทางตรงกันข้ามได้ทำให้ช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบทห่างกว้างยิ่งขึ้น และเกิดปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรอย่างกว้างขวาง (ดูเพิ่มเติมใน, อานันท์ กาญจนพันธุ์ ๒๕๒๗)

ภายใต้การปกครองในระบบเผด็จการช่วงปี พ.ศ. ๒๕๐๐ - ๒๕๑๖ และประชาธิปไตยครึ่งใบช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๙ - ๒๕๓๑ กว่า ๓๐ ปี ไม่ว่ารัฐบาลจะมาจากทหาร หรือพลเรือน นโยบายหนึ่งที่สืบเนื่อง คือ การใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ที่มุ่งสร้างการพัฒนาในมิติ

ต่างๆ แต่ในทางการเมืองกลับอยู่ในระบบเผด็จการหรือกึ่งเผด็จการ (ประชาธิปไตยครึ่งใบ)^๔ มีสิทธิเสรีภาพอย่างจำกัด

แรงกดดันทางการเมืองในระบบเผด็จการทำให้ชนชั้นกลางที่มีการศึกษา และมีรายได้สูง ที่เป็นผลมาจากการพัฒนาของรัฐในช่วงหลายสิบปี ตระหนักถึงปัญหาของความไม่เสรีภาพทางการเมือง จนเกิดเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตย ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ที่มีประชาชนเข้าร่วมมหาศาล แม้ภายหลังจะเกิดเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ที่ทำให้นักศึกษาปัญญาชนหนีเข้าป่าไปร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ (ดูเพิ่มเติมใน ประจักษ์ ก้องกีรติ ๒๕๔๘) แต่ว่าอุดมการณ์ “ประชาธิปไตย” ได้หยั่งรากในสังคมไทยแล้ว

ในช่วงการพัฒนา นายทุน และรัฐ ได้พรากประชาชนชนบทออกจากทุนทางทรัพยากร เช่น ที่ดิน น้ำ ป่าไม้ มีการออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อควบคุม/จัดการทรัพยากรที่เคยอยู่ในการดูแลของชุมชนไปเป็นของรัฐ เช่น ป่าไม้ มีการออก พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ หรือการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตไฟฟ้า ทำให้ต้องอพยพคนออกจากที่ทำกิน จนกลายเป็นปัญหาเรื้อรัง การพัฒนาที่ล่าเอียงของรัฐได้ทำให้เกิดช่องว่างของรายได้ ส่งผลให้ประชาชนในชนบทกลายเป็นแหล่งแรงงานราคาถูก เกิดการล่มสลายของสังคมชนบท

กลางทศวรรษที่ ๒๕๒๐ เกิดการตื่นตัวขององค์กรนอกภาครัฐราชการ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ได้เข้ามาร่วมพัฒนาชนบทในหลายมิติ และเกิดการตื่นตัวของกระแส “วัฒนธรรมชุมชน” ที่เห็นคุณค่าของหมู่บ้านชนบท เป็นการพัฒนาทางเลือกที่นอก

^๔ การปกครองในระบบเผด็จการ คือ การไม่มีการเลือกตั้ง มีทหารเป็นนายกรัฐมนตรี เช่น รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (๒๕๐๑ - ๒๕๐๖) รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (๒๕๐๖ - ๒๕๑๖) ส่วนรัฐบาลประชาธิปไตยในช่วงการปกครองของ พล.เอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (ช่วงปี ๒๕๑๙ - ๒๕๓๑) เป็นช่วงที่มีการเลือกตั้ง แต่นายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง รวมถึงคณะรัฐมนตรีมาจากข้าราชการ เทคโนแครต เป็นช่วงที่มีเสรีภาพทางเศรษฐกิจ ส่วนการเมืองเป็นกึ่งเผด็จการ

เนื่องจากการพัฒนากระแสหลัก เนื่องด้วยการพัฒนาจากภาครัฐไม่อาจสร้างความเท่าเทียม และกระจายทรัพยากรอย่างเท่าเทียม คนชนบทเข้าไม่ถึงทรัพยากรกลายเป็นแรงงานรับจ้าง และเกิด “คนจน”^๔ ทั้งในชนบทและในเมืองจำนวนมาก

ในทศวรรษ ๒๕๔๐ เกิดความตื่นตัวในกระแสการเมืองภาคประชาชนมากขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ ที่เพิ่มช่องทาง และสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง และในช่วงเวลานั้นรัฐบาลพรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เข้ามาบริหารประเทศในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๓ – ๒๕๔๙ โดยมีนโยบายหลายนโยบาย เช่น กองทุนหมู่บ้าน หมู่บ้านละ ๑ ล้านบาท โครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) และโครงการบ้านเอื้ออาทร ซึ่งสร้างแรงสั่นสะเทือนต่อโครงสร้างการเมืองไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายทางการเมือง ที่เรียกว่า “ประชานิยม” (populism) ที่ส่งผลให้เกิดแนวคิด “ประชาธิปไตยที่กินได้” (ดู ประภาส ปิ่นตบแต่ง ๒๕๕๖) ที่ประชาชนได้รับผลจากนโยบายที่แท้จริง โดยเฉพาะประชาชนในชนบท

นอกจากนี้ความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม ในช่วง ๒-๓ ทศวรรษที่ผ่านมาทำให้เกิด “คนชั้นกลางในชนบท” (นิตี เอียวศรีวงศ์ ๒๕๕๔) ที่มีความตื่นตัวทางการเมือง ที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะผ่าน “การเลือกตั้ง” เพราะมีผลอย่างสำคัญ

ต่อการกำหนด “นโยบายสาธารณะ” มีผลต่อการดำเนินชีวิตเขาอย่างมาก เขาเหล่านั้นได้เข้าสู่พื้นที่ทางการเมืองในฐานะ “ผู้ประกอบการทางการเมือง” (agency politic) ที่กระตือรือร้น

โดยการเข้ามาของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ใช้นโยบายประชานิยมเพื่อดึงคะแนนเสียงจากคนชนบทให้ได้มากที่สุด แทนที่จะอาศัยการแจกสิ่งของเงินทองผ่านระบบอุปถัมภ์แบบเดิม (ดู นิตี เอียวศรีวงศ์ ๒๕๕๒) แต่กลับใช้นโยบายประชานิยมเพื่อแลกกับคะแนนเสียงหรือความนิยมทางการเมืองของคนในชนบทและคนจนในเมือง ผ่านนโยบายที่บริหารจัดการให้เงินและผลประโยชน์จากรัฐในรูปแบบต่างๆ ไปถึงมือชาวบ้านอย่างจับต้องได้^๕ นักวิชาการต่างวิจารณ์นโยบายประชานิยมว่าเป็น “นโยบายเฉพาะหน้า” “นโยบายที่ฉาบฉวย” (นิตี เอียวศรีวงศ์ ๒๕๔๙; เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๔๙) ไม่ได้มุ่งเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมแต่อย่างใดแต่นโยบายประชานิยมทำให้การแข่งขันกันทางนโยบายเกิดขึ้นจริง แม้ว่าจะเป็นการแข่งขันทางนโยบายที่พยายามจะเป็นประชาชนนิยมมากกว่ากัน เพื่อหวังคะแนนเสียงจากผู้เลือกตั้งก็ตาม ก่อนการก่อเกิดของพรรคไทยรักไทยนั้นนโยบายของรัฐบาลมักจะได้มาจากการกำหนดของเทคโนโลยีหรือข้าราชการ นักวิชาการ แต่พรรคไทยรักไทยได้แปลงนโยบายเป็นเป้าหมายที่เป็นรูปธรรมและนำไปปฏิบัติได้จริง

อาทิ การพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย ๓ ปี และการลดภาระหนี้ รัฐบาลดำเนินโครงการนี้ผ่าน

^๔ ความจน และ “คนจน” ในที่นี้ คือ การไม่มีโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร และไม่มีทางเลือกในมิติต่างๆ งานของนิตี เอียวศรีวงศ์ (๒๕๔๑) ได้ให้นิยามความจนว่า เป็นการเข้าไม่ถึงทรัพยากร ส่งผลต่ออำนาจในการต่อรอง และในท้ายที่สุด สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ถูกกลดอง หรือไม่ได้รับการปฏิบัติให้เท่าเทียมในฐานะมนุษย์ หรือ “คนจน...ไม่มีทางจะสร้างสมหลักทรัพย์และเงินทองให้อุ่นหนาฝาคั่งได้ เพราะฉะนั้น เขาจึงต้องแสวงหาความมั่นคงของชีวิตในอีกวิถีทางหนึ่ง นั่นก็คือการสร้างสายสัมพันธ์กับบุคคลกลุ่มบุคคลชนิดที่จะทำให้เขาชกหลังมาปะหน้าและชกหน้ามาปะหลังได้ตลอดไป”

^๕ นโยบายประชานิยมนี้คล้ายนโยบายเงินผัน สมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ในปี พ.ศ.๒๕๑๘-๒๕๑๙ ที่กระจายเงินเข้าสู่ชนบทให้เงินถึงชาวบ้านโดยตรง ซึ่งเป็นต้นแบบของประชานิยมสมัยแรกๆ

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) โดยให้เกษตรกรสามารถเลือกที่จะพักชำระหนี้ ๓ ปี โดยไม่เสียดอกเบี้ย หรือเลือกลดภาระหนี้ โดยรัฐบาลได้เข้าไปช่วยเกษตรกรในการปรับโครงสร้างและฟื้นฟูอาชีพของตนเองอีกด้วย โครงการนี้มีผู้เข้าร่วมประมาณ ๒.๓ ล้านราย เป็นยอดหนี้ หรือยอดพักชำระหนี้ประมาณ ๙๔,๐๐๐ ล้านบาท หลังจากดำเนินโครงการครบ ๓ ปี พบว่ายอดหนี้ลดลง ๑๖,๐๐๐ ล้านบาท คงเหลือที่ค้างชำระ ๗๘,๐๐๐ ล้านบาท และพบว่าประชาชนที่เข้าร่วมโครงการร้อยละ ๔๘ เห็นว่าตนเองมีรายได้เพิ่มขึ้น และร้อยละ ๔๖ มีเงินเก็บเพิ่มมากขึ้น (ไทยรัฐ ๒๕๔๙: ๒ อังนิน เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๔๙ : ๑๓๗) ได้สร้างโอกาสให้ลูกหนี้ได้มีโอกาสหาช่องทางในการประกอบอาชีพ เป็นนโยบายที่เข้าถึงเกษตรกรโดยตรง เพราะการชำระหนี้ผ่าน ธกส. ซึ่งมีลูกค้าหรือลูกหนี้ส่วนใหญ่ คือ เกษตรกรรายย่อยในชนบท และในอีกแง่หนึ่งเป็นการสร้างโอกาสเกษตรกรที่เป็นคนส่วนใหญ่ในชนบทได้มีเวลาในการหาเงินมาชำระหนี้

โครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค เป็นโครงการที่ได้สร้างสวัสดิการด้านสาธารณสุขอย่างทั่วหน้า โครงการนี้ได้ช่วยให้ประชาชนประหยัดค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาล โครงการนี้ได้ทำให้ประชาชนจำนวน ๔๗.๕ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๗๕ ของประชากรทั้งประเทศได้เข้าถึงการรักษาทางการแพทย์อย่างเท่าเทียม และประชาชนถึงร้อยละ ๙๕.๗ มีความพึงพอใจต่อโครงการนี้สูง ทำให้ประชาชนประหยัดค่าใช้จ่ายได้ถึง ๑๐,๖๓๔ ล้านบาทต่อปี และส่งผลต่อเนื่องให้จำนวนคนจนในประเทศลดลงไปถึง ๗๐๐,๐๐๐ คน^๗ (ไทยรัฐ ๒๕๔๙ อังนิน เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๔๙: ๑๓๕-

๑๓๖) ซึ่งโครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค ไม่เพียงให้ประชาชนเข้าถึงการรักษาทางการแพทย์อย่างทั่วถึงเท่านั้น แต่ยังสามารถสร้างสำนึกความเป็น “พลเมือง” ที่ได้รับการดูแลอย่างเท่าเทียมจากภาครัฐ ซึ่งประชาชนในชนบทส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลอย่างทั่วถึง โครงการนี้จึงสร้างความเปลี่ยนแปลงในระดับรากฐานของสังคมไทย ถึงแม้ว่าก่อนหน้านี้จะมีโครงการรักษาฟรีสำหรับคนจน หรือการออกหน่วยแพทย์ของโครงการการกุศลของหลายหน่วยงาน แต่ก็เป็นการสงเคราะห์เป็นครั้งคราว ไม่ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ทำให้การเข้าถึงการรักษาพยาบาลยังเกิดความแตกต่างอยู่มาก โดยเฉพาะคนจน เพราะการเจ็บป่วยทำให้แรงงานในครอบครัวหายไป และไม่มีเงินพอที่จะรักษา แต่โครงการนี้ได้สร้างความเท่าเทียม เสมอหน้าให้คนทุกชนชั้น และเปลี่ยนความคิดจากการ “สงเคราะห์โดยรัฐ” เป็น “สวัสดิการที่รัฐควรทำ” ให้ประชาชน ทำให้ประชาชนในชนบทและคนจนในเมืองชื่นชอบโครงการนี้เป็นอย่างยิ่ง (มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และ ณีภูษฎาภรณ์ เลี่ยมจรัสกุล ๒๕๕๖)

อีกทั้งรัฐบาลเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายด้วยตัวเอง ไม่ได้หวังพึ่งข้าราชการประจำในการดำเนินงาน โดยมุ่งสยบข้าราชการระดับสูงให้อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหารอย่างสิ้นเชิง (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ ๒๕๔๖) ซึ่งเป็นการทำทลายระบอบบอมบะตยาธิปไตยที่ครอบงำระบอบราชการมาอย่างยาวนาน (ชัยอนันต์ สมุทวณิช ๒๕๕๔)

นอกจากนี้ ยังนำมาสู่การถกเถียงในประเด็นต่างๆ เช่นว่าผลกระทบจากโครงการเอื้ออาทรต่างๆ และนโยบายแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน ได้ถูกนักวิชาการ

^๗ ข้อมูลเมื่อปี ๒๕๔๙ เป็นข้อมูลล่าสุดของโครงการนี้เพราะต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงการนี้เป็นรูปแบบอื่น เช่น รักษาฟรี ของรัฐบาลประชาธิปไตย แต่ไม่ได้สร้างความแตกต่างจากโครงการเดิมของรัฐบาลไทยรักไทยมากนัก ถึงแม้ว่าจะมีการวิจารณ์โครงการนี้ว่าเป็นโครงการที่ฉาบฉวย และไม่เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง และไม่พัฒนาให้ครอบคลุมกว้างขวาง แต่ว่าในทางตรงกันข้ามกลับสร้างความเปลี่ยนแปลงต่อระบบการเข้าถึงระบบสาธารณสุขไทยอย่างกว้างขวาง

บางท่านมองว่าเป็นนโยบายที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยในระยะยาว ในทัศนะของนักวิชาการ นโยบายประชานิยมมิใช่ นโยบายที่ดี แต่เป็นนโยบายที่ทำลายกลไกปกติของตลาด ในขณะที่นักวิชาการอีกกลุ่มมองว่านโยบายประชานิยมเป็นการสร้างมูลค่าในทางเศรษฐกิจขึ้นจากการหมุนเงินเข้าใช้จ่ายในตลาดหลายรอบ จึงเหมาะแก่การกระตุ้นการใช้จ่ายของประชาชนเพื่อให้ภาพรวมของเศรษฐกิจดีขึ้น

อย่างไรก็ดีรัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้ดำเนินนโยบายช่วยเหลือประชาชนชั้นล่างในเรื่องต่างๆ ตามแนวนโยบายประชานิยม ด้วยวิธีการดึงมวลชนให้มาอยู่กับภาครัฐและกลไกตลาด ทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินการปิดล้อมทางการเมืองต่อขบวนการประชาชนที่เคลื่อนไหวเรื่องสิทธิมนุษยชนในการพัฒนาแบบทางเลือกและสิทธิของประชาชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรได้มากขึ้น นโยบายประชานิยมของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยกลายเป็นตัวแปรสำคัญที่ลดทอนบทบาทฐานะตลอดจนศักยภาพในการเคลื่อนไหวของการเมืองภาคประชาชนไปด้วย (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล ๒๕๔๘; ประภาส ปิ่นตบแต่ง ๒๕๕๑)

อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ใช้ นโยบายประชานิยมทำให้ได้รับความนิยมจากประชาชนจำนวนมาก ทำให้การเลือกตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ พรรคไทยรักไทยที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นหัวหน้าพรรคได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส.ถึง ๓๗๗ คน และเป็นรัฐบาลพรรคเดียวเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย แม้ว่าภายหลังจะได้รับการต่อต้านและประท้วงจากพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ที่มีนายสนธิ ลิ้มทองกุล เป็นแกนนำ จนไปถึงการยุบสภา แต่ในการเลือกตั้งเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ พรรคไทยรักไทย ก็สามารถชนะการเลือกตั้งโดยได้คะแนนในระบบบัญชีรายชื่อถึง ๑๖ ล้านเสียง (เอนก

เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๔๙: ๑๕๓-๑๕๔) แสดงให้เห็นถึงความนิยมในตัว พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีผ่านนโยบายประชานิยม

แม้ว่านโยบาย “ประชานิยม” ของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ทำให้สังคมไทยเปลี่ยนไปอย่างไพศาล ทั้งเกิดการขยายตัวในภาคการผลิตของผู้ประกอบการที่มีทุนน้อยผ่านนโยบาย SMEs การพักชำระหนี้ กองทุนหมู่บ้านละล้า แพลงสิทธิพิพม์ให้เป็นทุน เกิดสวัสดิการอย่างถ้วนหน้า ผ่านนโยบาย ๓๐ บาท รักษาทุกโรค ฯลฯ แต่ก็ได้เกิดการวิจารณ์จากนักวิชาการจำนวนมาก ว่าเป็นนโยบายที่ฉาบฉวยเพื่อหาคะแนนเสียงในชนบท ไม่ได้มุ่งเปลี่ยนแปลงชนบทอย่างแท้จริง ยังทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ใหม่ ที่รัฐเป็นผู้อุปถัมภ์ในแนวคิด ที่รอรับการอุปถัมภ์จากรัฐเพียงฝ่ายเดียว และอาจทำให้รัฐสูญเสียเงินจำนวนมหาศาล จนถึงอาจทำให้เกิดการล้มละลายของรัฐเหมือนประเทศในแถบละตินอเมริกาที่ใช้ันโยบายประชานิยมเช่นกัน (ดูเพิ่มใน เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๔๙: ๑๓๖; เกษียร เตชะพีระ ๒๕๕๓ก; ๒๕๕๓ข; ผาสุก พงษ์ไพจิตร ๒๕๔๖; นิธิ เอียวศรีวงศ์ ๒๕๔๙) และการที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างสูง ทำให้ไม่สนใจต่อระบอบรัฐสภา เพราะตลอดเวลาที่เป็นนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ไม่ค่อยเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎร และไม่เคยถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ จาก การที่เป็นพรรคเสียงข้างมากเพียงพรรคเดียวทำให้ตัวของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ อย่างเด็ดขาด รวมถึงองค์กรตรวจสอบ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสมาชิกรัฐสภา (ส.ว.) ก็ต่างถูกแทรกแซงจากเครือข่ายของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แม้จะมีการท้วงติงและเสนอแนะ จากทั้งนักวิชาการ และนักพัฒนาเอกชน (NGOs) แต่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็ไม่ได้รับฟัง ดังที่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๔๙: ๑๕๔-๑๖๐, ๑๗๘-

๑๘๔) วิจารณ์ว่าเป็น “**ทรราชย์ของเสียงข้างมาก**” (tyranny of the majority)

แม้ในภายหลังพรรคไทยรักไทยจะถูกรัฐประหาร และต่อมาตั้งรัฐบาลที่มี พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีภายใต้ความคุ้มครองของ คมช. มีเวลาบริหารประเทศอยู่ปีเศษ^{๑๕} และมีการประกาศ กฎอัยการศึกในหลายจังหวัด แต่การเลือกตั้งในปี ๒๕๕๑ พรรคพลังประชาชนที่เปลี่ยนมาจากพรรค ไทยรักไทยก็ชนะเลือกตั้ง โดยมีนายสมักร สุนทรเวช นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เครือข่ายภายใต้การสนับสนุน ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีต่อมา ตามลำดับ แม้ภายหลังมีการตัดสินใจยุบพรรค พลังประชาชน และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จากพรรค ประชาธิปัตย์ ได้เป็นนายกรัฐมนตรีและดำเนินนโยบาย เพื่อเอาใจประชาชนมากมาย เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เรียนฟรี เพิ่มเงินเดือนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รถเมล์ฟรี รถไฟฟ้าฟรี ค่าไฟฟ้าฟรี^{๑๖} ฯลฯ แต่ก็ไม่สามารถชนะการ เลือกตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ พรรคเพื่อไทยที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สนับสนุน โดยมี น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร น้องสาว เป็นผู้ทำจึงสามารถชนะการเลือกตั้ง ได้เกินครึ่งถึง ๒๖๕ เสียงจาก ๕๐๐ เสียง พรรคประชาธิ ปัตย์ภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีต นายกรัฐมนตรีได้เพียง ๑๕๙ เสียง แสดงให้เห็นว่าแม้มี ความพยายามทำลาย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และเครือ ข่าย หรือ “**ระบอบทักษิณ**” แต่ก็ไม่สามารถทำลาย ความนิยมต่อนโยบายและตัว พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้

และดังที่ได้เกริ่นไว้ว่านโยบายประชานิยมเป็นการ สร้างมิติใหม่ทางการเมืองที่ทำให้พรรคการเมืองต่างๆ หันมาต่อสู้เชิงนโยบายแทนการแอบอิงกับตัวบุคคล การต่อสู้เชิงนโยบายทำให้ประชาชนมีทางเลือกในการ ต่อรองกับนักการเมืองมากขึ้น รวมถึงทำให้นักเลง เจ้าพ่อ ผู้อุปถัมภ์ท้องถิ่นลดอิทธิพลลง และทำให้เกิด คนชั้นใหม่ที่มี “**สำนึกทางการเมือง**” ในการมีส่วนร่วม กับรัฐในหลายมิติ ทำลายมายาคติ “**โง่ จน เจ็บ**” ที่ คิดว่าประชาชนในชนบทตั้งรัฐบาล และชนชั้นกลาง ในเมืองล้มรัฐบาล (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๕๒ก) เพราะภายใต้ความเปลี่ยนแปลงนี้ “**ชาวชนบท**” จำนวนมากมิได้จำยอมให้ “**ชนชั้นกลางในเมือง**” ล้ม รัฐบาลที่เขาเลือกมาได้เช่นในอดีตอีกต่อไป เช่น เกิด การรวานคนจนชุมนุมที่สวนลุมพินี เพื่อสนับสนุนรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และในการเลือกตั้งทั้งในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และ ๒๕๔๙ ก็ได้ให้การสนับสนุนพรรค ไทยรักไทยอย่างท่วมท้น

๔. การเมืองของ “การเลือกตั้ง: พื้นที่ต่อรองของประชาชน ท้องถิ่น”^{๑๗}

“**การเลือกตั้ง**” เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนทางการเมืองได้ โดยการเลือกตั้งเป็น องค์ประกอบอันจำเป็น (necessary condition) แม้ว่าไม่ใช่องค์ประกอบที่เพียงพอ (sufficient

^{๑๕} เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ ๒๔ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ นายสมักร สุนทรเวช เป็นนายกคนที่ ๒๕ เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม - ๙ กันยายน ๒๕๔๙

^{๑๖} ในส่วนของ ๓ นโยบายหลังเป็นนโยบายที่สืบเนื่องมาแต่รัฐบาลนายสมักร สุนทรเวช และมีการปฏิบัติใช้มาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่ามีการ ลดขนาดลง เช่น ค่าไฟฟ้าที่ไม่ให้เกิน ๕๐ หน่วยต่อ ๑ มิเตอร์ (๒๕๕๕)

^{๑๗} ดูเพิ่มใน ชัยพงษ์ สำเนียง. การเมืองท้องถิ่นของคนชั้นกลาง (ใหม่) ในชนบท. เผยแพร่ใน <http://www.siamintelligence.com/when-middle-class-from-rural-becomes-agency-politic/> สืบค้นวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ และ การเมืองในระบอบ ประชาธิปไตย ไม่ว่าพื้นที่เล็ก/ใหญ่: ประชาชนมีสิทธิเท่ากัน เผยแพร่ใน <http://www.siamintelligence.com/democratic-election/> สืบค้นวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๕

condition) ต่อระบอบประชาธิปไตย (Bjornlund 2004; Farrell 2001 อ้างใน ประจักษ์ ก้องกีรติ ๒๕๕๕ก : ๕๕) โดยสัมพันธ์กับหลักการที่อำนาจ อธิปไตยเป็นของปวงชน ฉะนั้นประชาชนจึงมีสิทธิที่จะ กำหนดว่าใครควรมีอำนาจ และถอดถอนเมื่อ ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในบุคคลนั้น การเลือกตั้ง ยังทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเกิดการแข่งทางการเมืองอย่างเสรี (participation and opposition) ในการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง โดยไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใด ยึดครองอำนาจนั้นอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และสัมพันธ์ กับหลักการความเสมอภาค ที่ประชาชนทุกคนเท่า เทียมกัน (ประจักษ์ ก้องกีรติ ๒๕๕๕ก : ๕๕-๕๖) การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าในพื้นที่ขนาดเล็กหรือใหญ่ หลักการสำคัญประการหนึ่ง คือ การเลือกตั้ง ให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการเลือกตั้ง ๑ คน ๑ เสียง ๑ สิทธิ

แม้ว่า “ชนชั้นกลาง” มีข้อกังขาต่อระบบการเลือกตั้งที่มาพร้อมกับการ “ซื้อเสียง” หรือการให้ประโยชน์ แอบแฝงในรูปแบบต่างๆ ทำให้คนชั้นกลางในเมือง ส่วนใหญ่มีทัศนคติที่เป็นลบต่อการเลือกตั้ง โดยตั้ง สมมุติฐานว่า “คนชนบทเป็นฐานเสียงหรือคนตั้ง รัฐบาล แต่คนในเมืองเป็นคนล้มรัฐบาล” ซึ่งให้เห็น ออกดีต่อฐานเสียง โดยมองว่าสังคมชนบทยังเป็นสังคมที่ ยังไม่พัฒนาทำให้การเลือกผู้แทนมีการซื้อเสียง ดังนั้น ต้องสร้างชนบทให้เป็น “เมือง” จึงจะสามารถสร้าง รัฐบาล และผู้แทนที่มีคุณภาพได้

จากการศึกษาของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๓๖ : ๘๓) พบว่า “...จุดยืนทางการเมืองของคนชั้นกลางที่ ไม่ลงตัว กล่าวคือ พวกเขาสนับสนุนประชาธิปไตย ในทางทฤษฎี แต่ไม่ชอบใจกับระบอบที่เป็นอยู่ใน ความ เป็นจริง พวกเขาเชื่อว่าการเมือง...เป็น ประชาธิปไตยแต่เพียงในนามแต่โดยแก่นแท้แล้วเป็น

เพียงการปกครองของนักการเมืองที่ฉ้อฉล และ ไร้ความสามารถ พวกเขายอมรับอยู่ว่าการได้อำนาจ จากประชาชนนั้นเป็นสิ่งสำคัญในทางหลักการ แต่ สิ่งนี้ จะมีความหมายอะไรในเมื่อมีการซื้อเสียงกัน อย่างกว้างขวาง และผู้เลือกตั้งส่วนใหญ่ยังขาด ความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอ รัฐบาลที่ดีในทัศนะ ของคนชั้นกลางไม่ใช่เป็นเพียงรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งเท่านั้น แต่ต้องเป็นรัฐบาลที่มีคุณธรรมและ ความสามารถด้วย... บางคนอาจไปไกลถึงขั้นที่เห็น ว่าความซื่อสัตย์และความสามารถสำคัญเสียยิ่งกว่า การได้รับเลือกตั้งเสียอีก...คนชั้นกลางปฏิเสธระบอบ อำนาจนิยมก็เพียงในทางหลักการเท่านั้น แต่ในทาง ปฏิบัติแล้วพวกเขาเชื่อว่าอาจจะมิระบอบเผด็จการ ที่ดีได้เหมือนกัน (ที่หลายคนเรียกว่าเผด็จการ โดยธรรม)...” นอกจากนี้ “...คนชั้นกลาง หรือ ชาวเมืองผู้มีรายได้การศึกษาสูงนั้นมักจะมองว่า อุปสรรคของประชาธิปไตยอยู่ที่ผู้อื่น...อยู่ที่คนใน ชนบทซึ่งเป็นผู้เลือกตั้งส่วนใหญ่ของประเทศ แต่ต้อง ตกอยู่ในวงจรของความยากจนและโง่เขลา เป็น เหยื่อของนักการเมืองโลกโมโหสิ้นผู้ทุ่มเงินทอง มหาศาลเพื่อหวังถนอมตนเอาในภายหลัง...ทำให้ ชนชั้นกลางคิดว่าสาระของรัฐบาล คือ คุณธรรม และความสามารถ หาใช่เรื่องได้อำนาจจากประชาชน ไม่...” (๒๕๓๖ : ๘๑)

อย่างไรก็ตามภายใต้ความสัมพันธ์เชิง “อุปถัมภ์... ซึ่งสัมพันธ์โยงใยผู้ที่อยู่สูงกว่าในทาง เศรษฐกิจสังคมเข้ากับผู้ที่อยู่ต่ำกว่าชาวชนบทนั้น ไม่อาจจะดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่ยอมรับอำนาจและ ความช่วยเหลือของ “ผู้อุปถัมภ์” ทั้งไม่อาจแยกแยะ “บุญคุณ” ในเรื่องอื่นนอกจากข้อวินิจฉัยทาง การเมืองได้ การลงคะแนนเสียงให้ผู้มีบุญคุณ (ไม่ว่า จะมาในรูปความช่วยเหลือเกื้อกูลมานานหรือน ในรูปเงินทองที่เข้ามาในระหว่างเลือกตั้ง) จึงมิใช่สิ่งที่

ผิดสำหรับเขา ตรงกันข้าม การไม่ลงคะแนนเสียงให้ผู้ที่สร้างบุญคุณกับเขา...ต่างหากที่เป็นสิ่งที่ผิด

(๒๕๓๖ : ๙๓-๙๔) มุมมองของเอนก เหมือนว่าเข้าใจและเห็นใจคนใน “ชนบท” แต่แท้จริงแล้ว เอนกกลับชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยแบบเลือกตั้งมาอย่างต่อเนื่อง (ดู เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๔๙, ๒๕๕๒ก, ๒๕๕๒ข) ระบบการเมืองแบบเลือกตั้งเป็นระบบที่ยึดโยงกับระบบอุปถัมภ์อย่างแน่นแฟ้น ทำให้คนชนบทไม่แยกแยะระหว่าง “บุญคุณ” กับการเมืองหรือเรื่องอื่น ทำให้ซื้อได้ หรือ “โง่ จน เจ็บ” ไม่มีการศึกษา เป็น “ตราประทับ” ให้ชาวชนบท “เชื่อ” และไม่ประสีประสาต่อระบอบประชาธิปไตย และเล่ห์กลของนักการเมือง

ทัศนะเหล่านี้เป็นความเห็นที่มีต่อ “ระบอบประชาธิปไตย” ที่แตกต่างระหว่างคนชั้นสูงและคนชั้นกลาง ที่มีแตกต่างจากคนชนบท [ดูข้อถกเถียงเรื่องประชาธิปไตยและมายาภาพ “โง่ จน เจ็บ” ที่เป็นวาทกรรมที่เบียดขับว่าประชาชนชนบทเป็นผู้ที่ไม่ประสาทางการเมือง ซึ่งเป็นการทำชาวชนบท “เชื่อ” และตกอยู่ภายใต้ “ระบบอุปถัมภ์” ที่ไม่มีอิสระในทางการเมือง ใน ประจักษ์ ก้องกีรติ (๒๕๕๕ก, ๒๕๕๕ข) ยุคตี มุกดาวิจิตร (๒๕๕๕)] ด้วยความเชื่อของคนชั้นกลางที่ไม่เชื่อมั่นต่อ “การเลือกตั้ง” และ “ประชาชน” ได้เป็น “ใบอนุญาต” อย่างดีให้ทหารยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนหลายต่อหลายครั้ง (ดู เกษียร เตชะพีระ ๒๕๕๐, ๒๕๕๑, ๒๕๕๓ ก; เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๓๖: ๙๐-๙๑, ๙๔-๙๕) เช่น การรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) และรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ที่ได้รับการสนับสนุนจากคนชั้นกลาง นักวิชาการจำนวนมาก หรือแม้แต่การได้อำนาจของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ถูกกล่าวหาว่ามีทหารอยู่เบื้องหลัง และตั้งในค่าย

ทหารก็ได้รับการสนับสนุนจากคนชั้นกลางในเมืองอย่างอบอุ่น

ในที่นี้อาจกล่าวได้ว่า “ประชาธิปไตย” ของคนชั้นกลางจึงไม่จำเป็นต้องมาจาก “การเลือกตั้ง” ไม่ต้องได้ “อาณัติ” จากประชาชนส่วนใหญ่ ขอให้ได้คนดีมีคุณธรรมก็พอ แม้ความดีหรือมีคุณธรรมนั้นอาจได้มาโดยวิธีการที่ไม่ชอบธรรม เช่น รัฐประหาร แต่ถ้าบริหารจัดการได้ก็เป็นที่พึงใจของคนชั้นกลางในเมืองในทางตรงข้ามคนในชนบทกลับมองว่า “การเลือกตั้ง” คือ การสร้างความเท่าเทียมของคนทุกคนไม่ว่ายากดีมีจน เพราะการเลือกตั้งทำให้คนยืนบนฐานสิทธิเดียวกัน “๑ คน ๑ เสียง” (นิธิ เอียวศรีวงศ์ ๒๕๕๒ : ๔๒-๔๓) ท่ามกลางความเหลื่อมล้ำหลายด้านในสังคมไทย การเลือกตั้งจึงเป็น “สิทธิ” เพียงประการเดียวที่คนทุกคนในสังคมไทยมีเท่ากัน เช่น สายทอง (สัมภาษณ์ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๕) ที่กล่าวว่า “...พี่เป็นชาวนา พ่อแม่ก็เป็นชาวนา เงินทองก็มีไม่มาก อดบ้างอึดบ้าง บางครั้งคนที่เขามั่งมีกว่าก็ดูถูก ว่าจน ความรู้ก็ไม่มีเพราะไม่มีเงินที่ (พ่อแม่) จะส่งเรียนเป็นคนชั้น ๒ ในสังคม เวลาจะกู้เงินตามธนาคาร สถาบันทางการเงินต่าง ๆ ก็ไม่สามารถกู้ได้ เพราะไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ไม่มีคนค้ำประกันได้ เพราะว่ากลัวเราหนีหนี้ แต่สิ่งที่เรามี คือ ความเป็นคน และที่สำคัญ คือ เราเท่า (เทียม) กับคนอื่น คือ เวลาเลือกตั้ง เรามีเสียงเท่ากับทุกคนไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น เราไปหมด เพราะเราเท่าเทียมกับคนอื่น ซึ่งหลายปีอาจมีครั้ง แต่ทำให้เรารู้สึกว่ามีศักดิ์ศรีในความเป็นคน นอกจากนี้เวลาไปเลือกตั้งทำให้เรามีคุณค่า และรู้ว่าเราสามารถกำหนดทิศทางของประเทศ ทิศทางของบ้าน (ท้องถิ่น) เราได้ ” สายทองทิ้งท้ายไว้ว่า “เราไปเลือกตั้งทุกครั้ง เพราะ “การเลือกตั้ง” ทำให้เราเป็นคนที่มีบุญธรรม”

ไม่ว่าเราจะมีทัศนคติอย่างไรกับการเลือกตั้งก็ตาม แต่ในสายตาของคนในท้องถิ่น การเลือกตั้ง คือ “การได้เข้าไปมีส่วนร่วม” ในการกำหนดอนาคตของเขา และยังได้ให้ความหมายของการเลือกตั้ง คือ การสร้างความเท่าเทียมในสังคม ซึ่งปรากฏการณ์หลังรัฐประหารกันยายน ๒๕๔๙ เป็นต้นมาประชาชนมีความสนใจต่อการเมืองมาก และให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งอย่างไม่มีครั้งใดในประวัติศาสตร์ ที่แสดงให้เห็นความตื่นตัวทางการเมืองมากเท่านี้ (อภิชาติ สถิตนิรามัย และคณะ ๒๕๕๖)

การรัฐประหาร กันยายน ๒๕๔๙ ได้พรากสิทธิในการเลือกตั้งที่คนชนบทให้ความหมายว่า คือ ความเท่าเทียมของเขาไป ทำให้การเลือกตั้งกรกฎาคม ๒๕๕๓ จึงมีคนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนมาก และนอกจากนั้นหลังรัฐประหารจะมีความพยายามจากกลุ่มอำนาจเก่า หรืออำมาตย์ ที่จะสกัดกั้นไม่ให้ประชาชนเลือกพรรคที่ “ทักษิณ ชินวัตร” สนับสนุน แต่ในท้ายที่สุดก็ไม่สามารถสกัดกั้นได้ และการเลือกตั้งทุกครั้งก็เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าวาทกรรมชาวบ้าน “โง่ จน เจ็บ” ไม่สามารถอธิบายได้อีกแล้ว

อย่างไรก็ตามแม้งานของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๓๖ และ ๒๕๕๒ ก) จะชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของการเมืองแบบ “เลือกตั้ง” ที่ทำให้เกิดทุจริตอย่างกว้างขวาง และทำให้ได้คนที่ไม่มีความรู้เข้ามาบริหารงานทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น แต่ในช่วง ๒ ทศวรรษที่ผ่านมา การเติบโตของภาคประชาสังคม เช่น การทำงานขององค์กรภาคประชาชน (NGOs) หรือ การเติบโตของชาวบ้าน ชนชั้นกลาง (ดูเพิ่มใน อคิน รพีพัฒน์ ๒๕๔๗, ๒๕๕๓; เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๓๖, ๒๕๕๒ก) ที่เข้ามามีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการผลักดัน ขับเคลื่อน สะท้อนและแก้ไขปัญหาต่างๆ และประชาชนในพื้นที่ต่างเข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมในการ

ดูแล และบริหารกิจการงานของบ้านเมืองด้วยตนเอง ให้มากขึ้น หรือที่เรียกว่า “Self-Government Democracy” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาธิปไตยควรเริ่มต้นที่ท้องถิ่น และควรสร้างประชาธิปไตยที่ท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตยระดับชาติ

“ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นไม่ควรที่จะมีพัฒนาการมาจากประชาธิปไตยระดับชาติ (คือ การที่ประชาชนใช้อำนาจผ่านการเลือกตั้งผู้แทน) แต่ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ควรให้ประชาชน ชุมชน และท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลบ้านเมืองให้มากขึ้น โดยสร้างราษฎรหรือประชาชนให้กลายเป็นพลเมือง” ซึ่ง “พลเมือง” ในที่นี้หมายความว่า ผู้มีจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น โดยไม่ปล่อยให้ประชาชนเป็นเพียงผู้ลงคะแนนเสียงหรือผู้รองรับนโยบายจากรัฐเท่านั้น การสร้างท้องถิ่นให้ประชาชนเข้ามาจัดการเรื่องของส่วนรวมได้มากขึ้น เช่นนี้ จะเปลี่ยนสาระของประชาธิปไตยไปจากเดิมพอสมควรกล่าวคือ โดยทั่วไปคนไทยมักคิดคล้ายตามนิยามของลินคอล์นที่ว่า ประชาธิปไตย คือ การปกครอง “ของประชาชน” โดย “ประชาชน” เพื่อ “ประชาชน” ที่จริงการปกครองแทบทุกระบบล้วนอ้างว่าทำเพื่อประชาชนทั้งสิ้น แต่ความแปลกและโดดเด่นของประชาธิปไตยที่แท้จริง คือ ความเชื่อที่ว่า การปกครองที่ดีนั้น คือ การเอื้อให้ประชาชนเป็นผู้ปกครองเอง มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ และมีส่วนร่วมในการคิดและทำเพื่อบ้านเมืองด้วยตนเองมากที่สุด (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ๒๕๕๑)

ในที่นี่อาจสรุปได้ในเบื้องต้นว่าการปกครองที่ “ประชาชน” มีส่วนร่วมมากที่สุด คือ การปกครองใน

ระบอบประชาธิปไตย ที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทั้งทางตรง และทางอ้อมผ่านการเลือกตั้ง แม้มีข้อกังขาว่าการ “เลือก” อาจมีข้อผิดพลาด หรือไม่ชัดเจนตามที่แท้จริงของประชาชน แต่สิ่งที่ประชาชนสามารถทำได้ผ่านการเลือกตั้ง คือ การตรวจสอบ ถอดถอนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๕ ให้ประชาชนสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้

นอกจากนี้ประชาชนในพื้นที่ยังมี “สิทธิ” ที่สำคัญคือ ถอดถอน/หมด “ความไว้วางใจ” จากนักการเมืองได้ เมื่อครบวาระ หรือหมดสมัย ๔ ปี ไม่ให้กลับมาบริหาร หรือเป็นนักการเมืองท้องถิ่นได้ ซึ่งเป็นอาญาสิทธิที่สำคัญอย่างยิ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แตกต่างจากข้าราชการแม้ประชาชนไม่พอใจก็ไม่มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลง ถอดถอน หรือแม้จะร้องเรียนหรือตรวจสอบได้ แต่ก็แทบไม่เกิดผลอะไรในทางปฏิบัติ เพราะ “ประชาชนไม่ใช่ นายของข้าราชการ” ดังการสะท้อนของภาคพลเมืองที่ว่า

“...ผู้บริหาร หรือสมาชิก อบต. แม้ว่ามีความรู้ น้อยแต่ก็เป็นคนในท้องถิ่น รู้ปัญหาในท้องถิ่นดีกว่า นายอำเภอ ปลัด ผู้ว่า ที่มาไม่นานก็ไป ไม่มีความรัก หรือความผูกพันกับพื้นที่ นอกจากนี้เรายังสามารถควบคุมตรวจสอบเขาได้ ผ่านการเลือกตั้ง ถ้าทำงานดีก็เลือกกลับเข้ามาอีก ถ้าไม่ดีก็ไม่เลือกได้ จ่ม (บ่น) ได้ เพราะว่าเป็นคนบ้านเฮา (เรา) เป็นพี่เป็นน้องเฮา ถ้าเป็นนายอำเภอ ผู้ว่า เฮาตำเขา ว่าเขาไม่ได้เดี๋ยวก่อน ที่สำคัญคือเฮาสามารถเข้าไปเสนอโครงการ ไปทำประชาคม โครงการต่างๆ ได้ ถ้าเป็นระดับจังหวัด ระดับอำเภอ เราไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบ หรือเข้าไปแสดงความคิดเห็นได้ การเลือกตั้งจึงเป็นหนทางหนึ่งใน

การเข้าไปมีส่วนในการปกครอง ในการกำหนดทิศทาง และพัฒนาท้องถิ่นได้ เพราะเสียงประชาชนคือ เสียงสวรรค์” (พี่น้อง ชาวบ้านสะปุง ต.ม่วงน้อย อ.ป่าซาง จ.ลำพูน สัมภาษณ์ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๕)^{๑๑}

อย่างไรก็ดี คนชนบทไทยไม่มี “พื้นที่” “อำนาจในการต่อรอง” มากนัก การเคลื่อนไหวเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับรัฐและทุนในอดีตมักไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก และค้นพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “พื้นที่” หนึ่งที่สามารถเข้าไปช่วงใช้ เพื่อสร้างอำนาจต่อรอง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “พื้นที่ กิ่งทางการ” “กิ่งรัฐกิ่งสังคม” (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ๒๕๕๒ก; ๒๕๕๒ข) ที่มีความคล่องตัวสูง และมีความเป็นไปได้ที่ประชาชนจะสามารถ “ยึด” และกำหนดทิศทางได้ เพราะถ้าเป็นการเมืองในระดับชาติ ที่มีพื้นที่และฐานคะแนนกว้างขวาง ก็เป็นการยากที่ประชาชนจะเข้าไป “ยึด” หรือ “ช่วงใช้” กำหนดทิศทางได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ จึงเป็น “พื้นที่” ใหม่ที่ประชาชนในชนบทให้ความสนใจ

ประชาชนให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นที่มีผู้ใช้สิทธิเกินร้อยละ ๖๐ และในพื้นที่อื่นที่มีการเลือกตั้งก็พบว่าประชาชนกว่าร้อยละ ๖๐ - ๘๐ ที่ไปลงคะแนนเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น (เดลินิวส์ออนไลน์ ๒๕๕๕; มติชนออนไลน์ ๒๕๕๕; ไทยรัฐออนไลน์ ๒๕๕๕; กกต. เชียงใหม่ ๒๕๕๕; กกต.ลำพูน ๒๕๕๕) เพราะว่าการเลือกตั้งในท้องถิ่นส่งผลต่อการดำเนินชีวิตของพวกเขา (ดูรายละเอียดในตารางที่ ๑ และ ๒) ซึ่งการไปเลือกตั้งอาจมาจากหลายปัจจัย เช่น เป็นหน้าที่ตามกฎหมาย ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือญาติพี่น้องลงสมัครสมาชิก ฯลฯ แต่สิ่งที่สำคัญ “เขา” และ “เธอ” ต้องการสะท้อนให้เห็นถึงสิทธิและหน้าที่ของตน

^{๑๑} ชื่อที่ใช้ในบทความนี้ทั้งหมดเป็นชื่อสมมติที่ผู้เขียนตั้งขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อผู้ให้ข้อมูล

นอกจากนี้ยังพบว่าประชาชนในท้องถิ่นคิดว่าการเมืองในระดับท้องถิ่นสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ หรือสามารถเข้าไปทำประโยชน์ที่เป็นเนื้อเป็นหนังจับต้องได้ กำหนดทิศทาง ตรวจสอบการ

ทำงานได้ถึงร้อยละ ๘๐.๘๓ ส่วนการเมืองในระดับชาติหรือ ส.ส. ส.ว. ประชาชนเพียงร้อยละ ๑๙.๑๗ เท่านั้นที่คิดว่าสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ (ดูในตารางที่ ๑)

ตารางที่ ๑ การเข้าถึงการเมืองระดับชาติกับการเมืองท้องถิ่น

รายการ	จำนวน	เปอร์เซ็นต์
การเมืองระดับชาติ ส.ส.,ส.ว.	๒๓	๑๙.๑๖ %
การเมืองท้องถิ่นนายก อบต. สมาชิก อบต.	๙๗	๘๐.๘๔ %

ที่มา : สำรวจ ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จากกลุ่มตัวอย่าง ๑๒๐ คน

การเลือกตั้งในท้องถิ่นจังหวัดลำพูนระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๕๓ พบว่ามีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งถึงร้อยละ ๗๑ - ๘๔ โดยประมาณ เฉลี่ยใน ๘ ปีที่มีการเลือกตั้ง มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งถึงร้อยละ ๘๐ จากการเลือกตั้ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ ๑๙๘ แห่ง แสดงให้เห็นความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี (ตารางที่ ๒)

ตารางที่ ๒ สถิติการใช้สิทธิเลือกตั้งการเลือกตั้งท้องถิ่นจังหวัดลำพูน ปี ๒๕๔๖-๒๕๕๓

ปี/พ.ศ	จำนวน อปท.	ร้อยละการใช้สิทธิ	ร้อยละบัตรเสีย	ร้อยละไม่ประสงค์ลงคะแนน
๒๕๔๖	๖	๘๒.๐๓	๓.๓๘	๑๐
๒๕๔๗	๓๓	๘๒.๓๔	๕.๗๐	๑.๖๗
๒๕๔๘	๓๙	๘๓.๙๒	๔.๕๙	๐.๙๙
๒๕๔๙	๑๑	๗๑.๖๗	๙.๑๐	๒.๖๙
๒๕๕๐	๒๒	๗๗.๖๑	๔.๔๓	๑.๘๔
๒๕๕๑	๔๐	๘๓.๕๔	๓.๖๓	๑.๗๘
๒๕๕๒	๒๑	๗๙.๔๖	๔.๒๘	๑.๔๗
๒๕๕๓	๒๖	๗๙.๘๙	๔.๒๙	๒.๑๐
รวม	๑๙๘	๘๐.๐๖	๔.๙๒๕	๑.๖๙๒๕

ที่มา : กกต. ลำพูน (๒๕๕๕)

การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นคนในพื้นที่ให้ความสนใจเป็นอย่างมาก เพราะหลังจากกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมี “การเลือกตั้ง” คนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครอง ท้องถิ่นได้เกิดความเปลี่ยนแปลงใน

หลายด้าน คนในท้องถิ่นเห็นความเปลี่ยนแปลง “เห็นเนื้อเห็นหนังมากขึ้น” ถนนหนทางดีขึ้น เมื่อมีปัญหาสามารถเข้าไปที่ทำการเทศบาล อบต. ตัวนายกา หรือสมาชิกได้โดยตรง ไม่ต้องผ่านชั้นตอนราชการมากมาย

“ถ้ารอความช่วยเหลือจากราชการ ทางอำเภอ หรือจังหวัด ไม่มีทางได้ กว่าจะตมมาถึงเรา เงินร้อย ผ่านผู้ว่าฯ นายอำเภอ มากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน งบมาถึง ประชาชน เหลือ ๓๐ ถ้าผ่าน อบต. เทศบาล อย่าง น้อยๆ ก็เหลือ ๗๐ - ๙๐ ต่างกันนัก (มาก) ปัจจุบัน นี้บ้านเมืองเจริญขึ้นนัก” (สัมภาษณ์พินาง ชาวบ้าน ม่วงน้อย ต.ม่วงน้อย อ.ป่าซาง จ.ลำพูน ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๕)

จากความเห็นข้างต้นเห็นว่าหลังจากมีการกระจาย อำนาจทำให้ประชาชนเห็นความเปลี่ยนแปลงมากขึ้น เป็นเหตุผลหนึ่งที่ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการเมืองท้องถิ่น คนในท้องถิ่นมีความรู้สึกว่าการเข้าถึง นักการเมือง และผู้บริหารท้องถิ่นสามารถทำได้ง่าย เป็นคนในท้องถิ่น ตอบสนองต่อความต้องการได้ รวดเร็วตามความต้องการ (สำรวจ ปี พ.ศ. ๒๕๕๕)^{๑๖} ซึ่งความพึงพอใจนี้ทำให้การเมืองท้องถิ่นมีชีวิตชีวา และคนในท้องถิ่นต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบ ต่างๆ มากกว่าการเมืองในระดับชาติ

รวมถึงทำนบกีดกันในแง่ของการเข้ามาเป็นนักการเมืองท้องถิ่น จากการศึกษาของ อภิชาติ สถิตนิรามัย (๒๕๕๕) พบว่า “...ทำนบกีดขวางการลงสมัคร แข่งขันในตำแหน่งทางการเมืองระดับ อบต. ...มีค่อนข้างต่ำ ตัวอย่างเช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกสภา อบต. มาตรา ๔๗ ทีวี กำหนดให้ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ต้องมีคุณสมบัติดังนี้คือ

- ก) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านของตำบล ที่สมัครติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๑ ปี
- ข) ไม่มีพฤติกรรมในทางทุจริต หรือถูกสั่งให้พ้น จากตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น เพราะ มีผลประโยชน์ทับซ้อนไม่ถึงห้าปี

ค) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนมาตรา ๕๘/๑ กำหนดคุณสมบัติผู้สมัครตำแหน่งนายก อบต.ว่า ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๐ ปี และต้อง จบการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมตอนปลายเท่านั้น ในขณะที่ผู้ที่จะมีสิทธิสมัครตำแหน่งนายกเทศมนตรี และนายก อบจ.จะต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี” (หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ระดับนั้นๆ: ผู้เขียน)

ในส่วนของนายกและสมาชิกสภาเทศบาล ได้มีการ กำหนดคุณสมบัติของนายกเทศมนตรี ตามมาตรา ๔๘ เบญจ ตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยบุคคลผู้ มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต้องมี คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่า ด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม

จากคุณสมบัตินี้จะเป็นทำนบที่กีดกันให้คนกลุ่ม ต่างๆ เข้าสู่การเมืองท้องถิ่น แต่จากช่องทางของ กฎหมาย และคุณสมบัติที่ไม่สูงมากนักทำให้บุคคล ทั่วไปสามารถเข้ามาเล่นการเมืองท้องถิ่นอย่างกว้าง ขวาง และพบว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “พื้นที่ใหม่” ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถสร้าง “ตำแหน่งแห่งที่” (position) ในพื้นที่การเมือง ท้องถิ่นได้ ด้วยเหตุผลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ ที่ไม่ได้เป็น “ราชการ” เต็มตัว แต่เป็นพื้นที่สัมพันธ์แนบแน่นกับคนในท้องถิ่น หรือ พูดได้อีกลักษณะหนึ่งว่าเป็นพื้นที่ “กึ่งทางการ” ที่ ประชาชนในท้องถิ่นสามารถกำหนดทิศทางท้องถิ่น ตามที่คนในท้องถิ่นนั้นๆ ต้องการให้เป็นได้

^{๑๖} โปรตคู อภิชาติ สถิตนิรามัย และคณะ ๒๕๕๖ ที่ชี้ให้เห็นว่าประชาชนให้ความสนใจและมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งของการเมืองถิ่น มากกว่าการเมืองระดับชาติ และมีความพึงพอใจการทำงานของท้องถิ่นมากกว่าการทำงานของรัฐบาลกลาง และข้าราชการ

โดยเชื่อมโยงกับคนกลุ่มใหม่เข้ามา “เล่น” การเมืองท้องถิ่นมากขึ้น ไม่ปล่อยให้คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งผูกขาด และสามารถปรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สัมพันธ์เชื่อมโยงกับบริบทของพื้นที่ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดเล็กทำให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้าไปกำกับ ควบคุม เป็นองค์กรที่ไม่ถูก “ครอบ” หรือ “ยึดโยง” กับราชการอย่างแน่นแฟ้น ทำให้มีความคล่องตัวสูง สามารถปรับเปลี่ยนให้เป็น “องค์กรของประชาชน” ได้ (โปรดดู กอบกุล ราชะนาคร ๒๕๕๕ และมิ่งสรรพ์ ขาวสอาด ๒๕๕๕)^{๑๓}

ไม่เพียงแต่ตัวนักการเมืองท้องถิ่นที่เป็น “คนชั้นกลางในชนบท” หรือ “ผู้ประกอบการขนาดเล็ก” “นายทุนน้อย” แต่ชาวบ้านในชนบทเองก็เป็นผู้ที่มีสำนึกทางการเมือง ที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางท้องถิ่น รวมถึงการที่เขาได้สัมผัสความเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ ของการเมืองท้องถิ่น ที่ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงให้ชนบทไทยอย่างไพศาล และเป็นสิ่งที่ไม่อาจได้จาก “รัฐราชการ” ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความตื่นตัวทางการเมือง และให้ความสำคัญกับการเมืองท้องถิ่นอย่างมาก

การเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาในพื้นที่ อบต. ทาเหนือ อบต. แม่ทา และเทศบาลตำบลม่วงน้อย มีคนมาใช้สิทธิเกินร้อยละ ๘๐ และมีบางหมู่บ้านมีผู้มาใช้สิทธิกว่าร้อยละ ๙๐ เช่น หมู่ที่ ๔ และหมู่ที่ ๕ ของ อบต. ทาเหนือ (กกด.เชียงใหม่ ๒๕๕๕) แสดงให้เห็นความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นที่แสดงให้เห็นว่าเสียงของตนสามารถกำหนดทิศทางของท้องถิ่นตนเอง และการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งยังเป็นการสะท้อนทิศทาง

ความพึงพอใจของคนในท้องถิ่นต่อสมาชิก และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อภิชาติ สถิตินิรามัย และคณะ ๒๕๕๖)

การเลือก หรือไม่เลือกของชาวบ้านมีความสำคัญ และเป็น “อาณัติ” ที่ “ชี้เป็นชี้ตาย” นักการเมืองท้องถิ่น ทำให้นักการเมืองต้องพยายามรักษาฐานเสียงกลุ่มต่างๆ ไว้ให้นานที่สุด และกว้างขวางที่สุดเพื่อรักษา “ฐานะนักการเมือง” ของตนไม่ว่าระดับไหน

การเมืองผ่านการเลือกตั้งได้สร้างอำนาจต่อรองในฐานะผู้อุปถัมภ์ หรือผู้ใต้อุปถัมภ์ ทำให้ประชาชนที่เป็นผู้เลือกตั้งมีอำนาจในการต่อรองเพิ่มมากขึ้น (ดูเพิ่มใน เอเดรียน ซี แมเยอร์ ๒๕๓๙) แต่ “การเลือกตั้ง” อย่างเดียวไม่อาจเป็นหลักประกันได้ว่านักการเมืองจะสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นได้ แต่การตรวจสอบ หรือการควบคุมในรูปแบบอื่น ที่บางครั้งเราเรียกว่าการเมืองภาคพลเมือง หรือการเมืองภาคประชาชน เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนท้องถิ่น และสร้างพื้นที่ทางการเมืองให้ประชาชน

การเลือกตั้งของท้องถิ่นจะมีความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนของ “การเลือก” เพราะองค์ประกอบในการ “เลือก” ผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่นจะขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ในหลายด้าน เช่น การเป็นเครือญาติ พวกพ้องชาติพันธุ์ กลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ เงิน เป็นต้น ซึ่งคนๆ หนึ่งทั้งสมาชิก ผู้บริหาร หรือประชาชนที่เป็นผู้เลือกตั้งต่างสังกัดกลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่มในเวลาเดียวกัน แต่การเลือกในท้ายที่สุด “ผู้เลือก” (ประชาชน) จะเลือกตามประโยชน์ “เฉพาะหน้า” และ “ประโยชน์ระยะยาวของแต่ละบุคคล” และการเลือกตั้ง คือ การตัดสินใจว่าประชาชนจะใช้ใครทำงาน

^{๑๓} จากการศึกษาของมิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ (๒๕๕๕) กอบกุล ราชะนาคร (๒๕๕๕) และ อภิชาติ สถิตินิรามัย (๒๕๕๖) ชี้ให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนานวัตกรรมใหม่ๆ ในการพัฒนาและขับเคลื่อนท้องถิ่นขึ้นมาอย่างหลากหลาย และสร้างความพึงพอใจในการพัฒนาได้มากกว่าองค์กรของรัฐอื่นๆ เนื่องด้วยเป็นองค์กรที่อยู่ในพื้นที่ สามารถเข้าถึงปัญหาได้อย่างรวดเร็ว และมีอำนาจในทางกฎหมายเอื้ออำนวย

การเลือกตั้งทุกครั้งประชาชนก็จะเลือกว่าคุณได้ไปต่อหรือไม่ ฉะนั้น “การเลือกตั้ง” คือ การ “สอบ” และ “ตรวจข้อสอบ” ของนักการเมืองว่าจะให้ทำงานต่อไปหรือไม่ และทำให้นักการเมืองต้องรักษาความสัมพันธ์กับฐานเสียงเพื่อจะให้ได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีก ซึ่งความสัมพันธ์ในรูปแบบนี้ทำให้ชาวบ้าน “มีอำนาจต่อรอง” และกำหนดทิศทาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

๕. สายใยความสัมพันธ์ ทางการเมืองท้องถิ่น : การสร้างเครือข่าย ทางการเมือง

การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ของคนในสังคมไทยมักยึดโยงเกี่ยวข้องกับหลายปัจจัยที่สลับซับซ้อน แต่สายใยที่ผูกพันคนกลุ่มต่างๆ ไว้ด้วยกัน คือ ความเป็นเครือญาติ พรรคพวกเพื่อนฝูง กลุ่มอาชีพหรือสมาคม กลุ่มเหล่านี้เป็นทั้งกลุ่มเฉพาะหน้าและกลุ่มระยะยาว ที่สะท้อนปัญหา ผลประโยชน์ระยะสั้นและระยะยาวของแต่ละคน คนๆ หนึ่งอาจสังกัดในหลายกลุ่ม เพื่อสะท้อน ขับเคลื่อน หรือสร้างวาระที่แตกต่างกัน แต่แต่ละกลุ่มจะมีสายสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสามารถของกลุ่ม หรือผู้นำว่าตอบสนองและรักษาผลประโยชน์ของคนในกลุ่มได้หรือไม่ (อมรา พงศาพิชญ์ ๒๕๓๙)

การรวมกลุ่มในสังคมชนบทไทยมีความแปรเปลี่ยนไปมากจากอดีต ในอดีตกลุ่มที่มีความเป็นปึกแผ่นแน่นแฟ้น และกว้างขวาง คือ “กลุ่มเครือญาติ” ที่รวมตัวภายใต้ความสัมพันธ์ทางสายเลือด และเป็นกลุ่มพื้นฐานในสังคมไทย แต่ตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา ความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยได้ทำให้เกิดความ

สัมพันธ์ในหลายลักษณะ และมีความเข้มข้นเพิ่มขึ้น เช่น การรวมกลุ่มผลประโยชน์ (สมาพันธ์ชาวนาข้าวไร้ภาคเหนือ เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ สหกรณ์ออมทรัพย์เกษตรกรตำบล กลุ่มปฏิรูปที่ตำบลศรีเตี้ย ฯลฯ) กลุ่มแบบใหม่นี้อาศัยพื้นฐานความสัมพันธ์ในหลาย ๆ แบบ ทั้งความเป็นพรรคพวก เพื่อนฝูงญาติมิตร หรือการอาศัยความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ เช่น มีกฎระเบียบของกลุ่มที่เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้การดำเนินการของกลุ่มเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นต้น

กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เหล่านี้ในท้ายที่สุดกลายเป็น “ฐานทางการเมือง” ที่สำคัญของท้องถิ่น ได้สร้างสายใยแห่งอำนาจในท้องถิ่นอย่างสลับซับซ้อน

ในที่นี้ผู้เขียนจะพยายามอธิบายถึงเครือข่ายความสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้เข้าใจการเลือก/ไม่เลือกของประชาชนรวมถึงการเล่นการเมืองของประชาชนในพื้นที่ ที่เป็นการสร้างพื้นที่ และสร้างการต่อรองเชิงอำนาจของกลุ่มต่างๆ ผ่านเครือข่ายการสร้างสายใยทางการเมืองในท้องถิ่น เพื่อเรียกร้อง ต่อกองกับนักการเมืองในท้องถิ่นกลุ่มต่างๆ ที่ชาวบ้านเหล่านั้นมิได้เป็นแต่ผู้ “ลงคะแนนเลือกตั้ง” แต่เป็น “ผู้กระทำการ” (actor) ที่สำคัญในเมืองท้องถิ่น

๕.๑ กลุ่มเครือญาติ : กลุ่มพื้นฐานทางการเมือง

กลุ่มเครือญาติ เป็นกลุ่มการเมืองพื้นฐานในสังคมไทย ไม่ว่าจะการเมืองในระดับท้องถิ่น หรือการเมืองระดับชาติหากปราศจากการสนับสนุนจากเครือญาติก็ไม่อาจจะชนะได้ กลุ่มเครือญาติในอดีตมีความสำคัญมากเพราะมีสายสัมพันธ์ทางสายเลือดที่ยึดโยงกันอย่างแน่นแฟ้น เช่น ในอดีตการเลือกกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ผู้ที่ได้รับเลือกมักเป็นตระกูลใหญ่ใน

พื้นที่ หรือไม่ก็เป็นตระกูลเก่าแก่ที่ก่อตั้งหมู่บ้าน เช่น นายไข่ ลังกาพินธ์ ผู้ได้รับการคัดเลือกให้เป็นกำนันคนที่ ๒ ของตำบลม่วงน้อยที่ไม่เพียงเป็นตระกูลใหญ่ยังเป็นตระกูลที่สืบสายมาตั้งแต่เจ้าเมืองลำพูน เป็นตระกูลที่มีที่นาจำนวนมากในตำบล ไม่เพียงเป็นกำนัน สายตระกูลนี้ยังได้รับการเลือกเป็น “พ่อหลวง” (ผู้ใหญ่บ้าน) มาเป็นเวลานาน ในปัจจุบันนายกเทศมนตรีตำบลม่วงน้อย นายเสกสรร ลังกาพินธ์ ก็เป็นคนในตระกูลนี้ ตระกูล “ลังกาพินธ์” ไม่เพียงเป็นตระกูลใหญ่และเก่าแก่ในพื้นที่ตำบลม่วงน้อยเท่านั้น ยังเป็นตระกูลที่มีเครือข่ายกว้างขวางใน อ.ป่าซาง จ.ลำพูน ส่วนปัจจัยสำคัญที่ทำให้นายกเทศมนตรีมาจากคนตระกูลนี้เพราะมีญาติหนาแน่นในพื้นที่บ้านแซม และบ้านไร่ร้อยที่แยกออกมาจากบ้านแซม โดยเครือข่ายในตระกูลนี้มีการตั้งเป็นชมรมเพื่อทำประโยชน์ต่างๆ เช่น ให้ทุนการศึกษาเด็กเรียนดีในจังหวัดลำพูน และมีการรวมตัวกันในเทศกาลปีใหม่เมือง (สงกรานต์) เพื่อรดน้ำดำหัวผู้อาวุโสในตระกูล พบปะพูดคุยกันในกลุ่มเครือข่าย ทางสายตระกูลจะมีการช่วยเหลือกันในเรื่องต่างๆ เช่น การหยิบยืมเงินเพื่อใช้เป็นทุนในการประกอบอาชีพ และในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาจากเครือข่ายได้ลงขัน (สนับสนุนเงิน) ให้ “เสกสรร” ลงรับสมัครเลือกตั้ง และได้เป็นนายกเทศมนตรี เพราะการได้เป็นนายกเทศมนตรี “เป็นหน้าเป็นตา” ให้ตระกูล

การที่ตระกูล “ลังกาพินธ์” เป็นตระกูลใหญ่มีสมาชิกจำนวนมากทั้งที่เป็นคหบดี และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ได้ช่วยเหลืออุปถัมภ์คนไว้จำนวนมาก ทำให้เมื่อมีกิจกรรมของคนในตระกูลมักมีผู้ใ้อุปถัมภ์คอยช่วยเหลือ เช่น ลุงชัย ที่เคยได้รับความช่วยเหลือจากคนในลังกาพินธ์ ที่ใช้ตำแหน่งข้าราชการครูประกันตัว ลูกลุงชัย ที่มีเรื่องทำร้ายร่างกายคู่อริเมื่อสิบกว่าปีก่อน ทำให้ลุงชัยสำนึกในบุญคุณของคนในตระกูลนี้ และ

ไม่ว่ามีกิจการงานใดๆ ของคนในตระกูลลุงชัยจะช่วยอย่างเต็มที่รวมถึงการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีครั้งล่าสุด (ปี พ.ศ. ๒๕๕๕) ลุงชัยเป็นหัวหน้าคณะคนสำคัญในการหาเสียงให้เสกสรร และไม่เพียงแต่ครอบครัวของลุงชัย และ เอก ลูกของลุงชัยที่ได้รับความช่วยเหลือในอดีต ก็เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงอย่างสำคัญในการหาเสียงให้ เสกสรร ครอบครัวของลุงชัยที่มีลูก ๔ คน และมีครอบครัวในพื้นที่ รวมถึงญาติที่ได้ชักชวนเครือญาติ และลูกๆ ให้เลือกเสกสรร เพราะยัง “เป็นหนี้บุญคุณเขาอยู่” (สัมภาษณ์ลุงไข่ ตำบลม่วงน้อย อ.ป่าซาง จ.ลำพูน วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๕)

นอกจากนี้ทีมของรังสรรค์ยังได้เลือกคนในตระกูล “กิตติวรรณ” ที่เป็นตระกูลใหญ่ในพื้นที่บ้านสะปุ่น และบ้านสะปุ่นหลวงมาเป็นรองนายก ทำให้เครือข่ายญาติของทีมรังสรรค์มีพื้นที่ครอบคลุมถึง ๔ หมู่บ้าน ทำให้ทีมของรังสรรค์ได้เปรียบทีมอื่น และการลงสมัครรับเลือกตั้งครั้งนี้มีผู้สมัครถึง ๓ ทีม ทำให้คะแนนเสียงของแต่ละทีม “แตก” (กระจาย) ถ้าทีมไหนสามารถรักษาฐานคะแนนของตนได้ ก็สามารถชนะได้อย่างไม่ยากเย็นนัก

อย่างไรก็ตาม การใช้ความสัมพันธ์เชิงเครือญาติในการหาเสียงเลือกตั้งได้ทำให้เกิดความแตกแยกในตระกูลเช่นกัน โดยการเลือกตั้งที่ผ่านมาทำให้สายตระกูลของเสกสรรแบ่งออกเป็นสองฝ่าย เพราะได้ให้การสนับสนุนนายเอนก ที่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นรองนายกของอีกทีมหนึ่ง โดยมี น้ามี และอาหวน เป็นหัวหน้าคณะที่สำคัญให้เอนก และยังมีสมาชิกที่เป็นเครือญาติในตระกูล “ลังกาพินธ์” อีกหนึ่งคนที่ลงสมัครเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่ใช่ทีมเสกสรร รวมถึงคนในตระกูล “กิตติวรรณ” เองก็ได้ลงเป็นทีมบริหารของทีมคู่แข่งเสกสรร ทำให้คะแนนของเครือญาติสายนี้กระจายเช่นกัน

อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์เชิงเครือญาติยังเป็นฐานเสียงที่สำคัญ และ “รับประกัน” ได้ว่าสามารถเข้ามาเป็น “นักการเมืองท้องถิ่น” ได้และยาวนาน เช่น “อ้ายสมบัติ” ที่เป็นเป็น อบต. และสมาชิกเทศบาลตำบลศรีเตี้ยมาอย่างต่อเนื่องถึง ๔ สมัย เพราะสมบัติเป็นคนที่มีเครือญาติกว้างขวางทั้งตำบล รวมถึงภรรยานายสมบัติก็มีญาติพี่น้องในพื้นที่จำนวนมาก และสามารถรักษาความสัมพันธ์ในระบบเครือญาติได้ รวมถึงเวลาเครือญาติมีปัญหาสามารถช่วยเหลือ หรืออุปถัมภ์เครือญาติได้ทำให้การลงสมัครรับเลือกตั้งทุกครั้ง “อ้ายสมบัติ” สามารถผ่านการเลือกตั้งได้ทุกครั้ง (สัมภาษณ์อ้ายสมบัติ ตำบลศรีเตี้ย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๕)

ระบบเครือญาติมีความสำคัญอย่างมากในระบบการเลือกตั้งในพื้นที่ขนาดเล็ก เช่น การเลือกตั้งในรูปแบบ อบต. เพราะใช้เสียงในหมู่บ้านที่เป็นชุมชนขนาดเล็ก ทำให้ฐานเสียงในระบบเครือญาติมีความสำคัญมาก เป็นเครือข่ายที่สามารถทำให้ได้รับเลือกตั้งได้อย่างไม่ยาก แต่ที่สำคัญคือ การรักษาสายสัมพันธ์ในกลุ่มเครือญาติไม่ให้เกิดความแตกแยก แม้ในปัจจุบันได้เกิดกลุ่มแบบอื่นๆ ความสัมพันธ์เชิงกลุ่มเครือญาติอย่างเดียวกันไม่อาจรับประกันความสำเร็จของการเมืองท้องถิ่นได้ นักการเมืองท้องถิ่นต้องสร้างสายใยความสัมพันธ์ในรูปแบบอื่นให้กว้างขวาง

ที่สำคัญ คือ กลุ่มเครือญาติจะประกันความสำเร็จของนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ขนาดเล็ก เช่น เขตเลือกตั้งในหมู่บ้านที่มีกลุ่มญาติอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น แต่ในทางตรงกันข้ามพื้นที่ใหญ่ เช่น การเลือกตั้งนายกที่ใช้พื้นที่ทั้งตำบล หรือสมาชิกสภาเทศบาลที่มีพื้นที่กว้างกว่าหนึ่งหมู่บ้าน กลุ่มเครือญาติจะมีความสำคัญรองลงมา ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสร้างสายใยความสัมพันธ์อื่นให้กว้างขวางเพื่อที่จะได้รับเลือกตั้ง

๕.๒ กลุ่มเครือข่าย/พรรคพวก/พวกพ้อง

กลุ่มเครือข่ายพวกพ้องเป็นกลุ่มที่มีความหมายกว้างขวาง ซึ่งอาจหมายถึงกลุ่มญาติ กลุ่มชาติพันธุ์ คนรู้จัก หรือกลุ่มอาชีพ การให้ความหมายหรือคำจำกัดความ คำว่า “พวกพ้อง” คืออะไร จึงเป็นไปได้ยาก เพราะคำว่าพวกพ้องมีการเลื่อนไหล ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ อิทธิพล อำนาจ ทุน ฯลฯ ที่ซับซ้อนในเวลาหนึ่งเมื่อมีอำนาจอาจมีพรรคพวกมาก แต่พอไม่มีอำนาจพรรคพวกก็น้อยลง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม พรรคพวก/พวกพ้องเกิดได้หลายรูปแบบ เช่น เป็นกลุ่มเพื่อนที่เคยเรียนหนังสือด้วยกัน เป็นศิษย์พระอาจารย์ (มีอุปชฌาย์) องค์กรเดียวกัน เคยทำธุรกิจร่วมกัน เป็นกลุ่มสมาชิกสมาคม/สหกรณ์/องค์กรเดียวกัน ฯลฯ ซึ่งคนในกลุ่มนั้นอาจสังกัดหลายๆ กลุ่มในเวลาเดียวกัน เช่นกรณีของบุคคลต่อไปนี้

วินัย เป็นอีกคนหนึ่งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลโดยอาศัยความสัมพันธ์เชิงธุรกิจ โดยวินัย “จัดว่าเป็นผู้มีฐานะในตำบล” ครอบครัวของวินัยเป็นเจ้าของธุรกิจตัดเย็บเสื้อผ้าที่มีคนงานในพื้นที่จำนวนกว่า ๑๐ คน นอกจากนี้พี่สาวของวินัยก็เป็นเจ้าของธุรกิจตัดเย็บเสื้อผ้ารายใหญ่มีคนงานมากกว่า ๑๐ คนเช่นกัน รวมถึงกลุ่มที่ทำธุรกิจตัดเย็บเสื้อผ้าก็เป็นกลุ่มธุรกิจที่มีเครือข่ายกว้างขวางในพื้นที่ ในการเลือกตั้งครั้งก่อน พ.ศ. ๒๕๕๑ ทางพรรคพวกของวินัยจึงได้ชักชวนให้วินัยลงรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล แม้ว่าตัววินัยเองจะไม่เคยเป็นสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้นำท้องถิ่น แต่การที่เป็นผู้มีเครือข่ายกว้างขวางในเชิงธุรกิจ และการสนับสนุนของกลุ่มเพื่อนทำให้วินัยชนะการเลือกตั้ง แม้จะอยู่คนละกลุ่มกับนายกเทศมนตรีก็ตาม วินัยเป็นคนที่ “เรียนสูง” เพราะเคยเรียนระดับมัธยมในโรงเรียนประจำจังหวัด และเคยไปเรียนที่กรุงเทพฯ ทำให้มีประสบการณ์ชีวิต

มาก ยิ่งเคยทำธุรกิจมาหลายประเภท เช่น รับซื้อหอมแดง และลำไยในพื้นที่ หรือพูดว่าเป็น **“นายทุนน้อย”** วินัยจึงเป็นผู้กว้างขวางในท้องถิ่น มีญาติพี่น้องในพื้นที่มาก และภรรยาของวินัยเองก็เป็นคนในพื้นที่เช่นกัน เครือข่ายของวินัยจึงกว้างขวางทั้งพรรคพวก เครือญาติ และเครือข่ายทางธุรกิจ ที่เป็นผู้ได้อุปถัมภ์ของวินัย หัวคะแนนที่สำคัญนอกจากเพื่อนๆ **“นายทุนน้อย”** ในท้องถิ่นแล้ว ปราณี และ ศรีจันทร์ คนงานเย็บผ้าใน **“สังกัด”** ของวินัยก็เป็นกำลังสำคัญในการหาเสียงให้วินัย เพราะทั้งสองเป็น **“สมาชิกกลุ่มแม่บ้าน”** **“อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.)”** และมีเพื่อนฝูงจำนวนมากในหมู่บ้าน ทำให้ทั้งสองมีบทบาทสำคัญในการหาเสียงให้วินัย โดยปราณี ให้ความเห็นว่า **“ต้องช่วยเขาเพราะว่าเขาช่วยเรามาจน ช่วยให้มีงานทำ ช่วยให้มีรายได้ เวลาจำเป็นจริงๆ ก็เบิกเงินล่วงหน้าได้ พ่อเลี้ยง (วินัย) เป็นคนใจใหญ่ และไม่ใช้แต่เสา (ปราณี) คนเดียวครอบครัวเขา พี่น้องก็ต้องบอกโน้มน้าวให้เลือกเพราะเป็น (วินัย) ช่วยเสา (ปราณี) ครั้งนี้จะได้ช่วยตอบแทนบ้าง”** (สัมภาษณ์ที่ปราณี ตำบลม่วงน้อย อ.ป่าซาง จ.ลำพูน วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๕) ซึ่งจากความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้ไม่เพียงแต่วินัยจะได้คะแนนจากคนใน **“สังกัด”** ของเขา เขายังได้คะแนนเสียงจาก **“ครอบครัว” “เครือญาติ” “เครือข่าย”** ของคนในอุปถัมภ์เขาอีกด้วย

ครรรชิต เป็นอีกคนหนึ่งที่ใช้ **“เครือข่ายความสัมพันธ์”** ให้ได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลศรีเตี้ย เขาเริ่มต้นจากการเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ดำรวจบ้าน กรรมการคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน ฯลฯ เขาเป็นอีกหนึ่งที่สร้างระบบพวกพ้อง โดยอาศัยต้นทุน **“ความสม่ำเสมอ”** ในการช่วยเหลือสังคมในทุกรูปแบบ เพราะเขาเป็นคนที่มีความดีน้อย เป็น

คนที่ **“ไม่มีฐานะมากนัก”** และอยู่ในหมู่บ้านขนาดเล็ก ทำให้เขาเสียเปรียบคนอื่น แต่มีวิธีที่จะขยายฐานเสียง โดยดูแลคนทุกหมู่บ้านอย่างเท่าเทียม ทำให้เขาได้คะแนนสงสารและเห็นใจจากคนหมู่บ้านอื่นๆ เพราะการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใช้ฐานเสียงขนาดใหญ่ ทำให้เขาสามารถได้รับเลือกตั้งมาอย่างต่อเนื่อง ๒ สมัยแล้ว ซึ่งแตกต่างจาก วิชิต และนักรัก ที่เป็นสมาชิก อบต. มาก่อน และมาลงสมัครรับเลือกตั้งในรูปแบบเทศบาล ตอนเป็นสมาชิก อบต. ก็ดูแลเฉพาะหมู่บ้านของตนเองทำให้การเลือกตั้งในระบบเทศบาลที่เป็นเขตใหญ่ และมีพื้นที่หลายหมู่บ้านทำให้ทั้งสองคนไม่ได้รับการเลือกตั้ง (สัมภาษณ์ครรรชิต ตำบลศรีเตี้ย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๕)

น้าน้อย เป็นสมาชิกสภาเทศบาลแห่งหนึ่ง ครอบครัวของน้าน้อยมีอาชีพรับเหมาก่อสร้าง ทำให้ในแต่ละวันน้าน้อยจะรับคนในหมู่บ้าน ๒๐ - ๓๐ คน ออกไปทำงานก่อสร้างนอกหมู่บ้าน ในวันหนึ่งๆ อาจมี ๒ - ๓ แห่ง แล้วแต่ว่ามีงานเยอะหรือไม่ ซึ่งคนงานหรือ **“ลูกน้อง”** ของน้าน้อยจะมีมากกว่า ๗๐ คน เพราะแต่ละคนจะสามารถหางานได้อย่างอิสระ และมาทำงานกับน้าน้อยบางช่วง ช่วงไหนที่มีงานมากคนงานก็มากตาม มีทั้งที่เป็นเครือญาติ และคนรู้จักในหมู่บ้าน โดยน้าน้อยจะเลือกคนในพื้นที่ก่อน เพราะ **“ช่วยให้เขามีงานทำ”** จากเครือข่ายลูกน้อง หรือคนงานนี้ทำให้น้าน้อยผันตนเองมาสมัครเป็นสมาชิกสภาเทศบาลครั้งที่ผ่านๆ มา และสามารถใช้อุปถัมภ์ที่มีเป็นทุนให้การชนะเลือกตั้ง นอกจากนี้การที่มีเครือข่ายส่วนตัวแล้ว พ่อเลี้ยงอืด ที่เป็นผู้รับเหมาก่อสร้างอีกคนในพื้นที่ ยังออกหน้าหาเสียงให้น้าน้อยอย่างจริงจัง พ่อเลี้ยงอืดเป็นผู้รับเหมารายใหญ่ที่สำคัญคนหนึ่งของพื้นที่ รับสร้างบ้าน สร้างตึก ถนน ฯลฯ มีคนงานที่ทำงานไม่ต่ำกว่า ๕๐ คนต่อวัน และที่สำคัญเป็นเพื่อนสนิทของของน้าน้อย ทำธุรกิจร่วมกันมาอย่างยาวนานทำให้

การลงเลือกตั้งครั้งนี้พ่อเลี้ยงอืดจึงเป็น “หัวคะแนน” ที่สำคัญของน้าน้อย นอกจากพ่อเลี้ยงอืดแล้ว บุญเย็น และอ้ายทอง ผู้เป็นลูกน้องของน้าน้อยก็เป็น “หัวคะแนน” ที่เอาการเอางาน เพราะว่าทั้งสองคนทำงานมากับน้าน้อยอย่างยาวนาน และสะท้อนบุคลิกของน้าน้อยว่า “เป็นคนเอาจริงเอาจัง ใจใหญ่ เวลาลูกน้องมีปัญหา เช่น เงินขาดมือ ไม่มีค่าเทอมลูก พ่อเลี้ยง (น้าน้อย) ก็จะให้เงินล่วงหน้ามาใช้ก่อน หรือถ้ามีงานในพื้นที่พ่อเลี้ยงก็จะเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงในการระดมทุน และให้คนงานไปช่วยงาน หรืองานศพ งานปอย (บวช) ญาติลูกน้องพ่อเลี้ยงจะเป็นเจ้าภาพ และหอมเงิน (บริจาคเงิน) จำนวนมาก ทำให้ลูกน้องรัก การที่พ่อเลี้ยงลงสมัคร ส.ท. ครั้งนี้ทำให้ลูกน้องทุกคนช่วยกันหาเสียงทั้งเครือญาติ และพรรคพวก” ซึ่งจากเครือข่ายที่กว้างขวาง และ “ตัวช่วย” ที่มาจากหลายฝ่ายทำให้น้าน้อยชนะได้อย่างไม่ยากเย็นนัก (สัมภาษณ์ที่บุญเย็น ตำบลศรีเตี้ย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๕)

การใช้เครือข่ายพวกพ้อง/พรรคพวก ในการ “เล่น” การเมืองท้องถิ่น ถือว่าเป็นเครือข่ายที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก เพราะการใช้เครือข่ายพวกพ้องที่ไม่มีพื้นที่จำกัด แต่กว้างขวางกว่าหมู่บ้าน ทำให้สามารถระดม “ทรัพยากร” ทั้งแรงงาน ทุน ฯลฯ ของคนในเครือข่ายมาสนับสนุน เพราะ “พวกพ้อง/พรรคพวก” เป็นกลุ่มที่กว้างและหลากหลาย ที่มีหรือไม่มีความสัมพันธ์ทางสายเลือดก็ได้ ทำให้กลุ่มความสัมพันธ์รูปแบบนี้มีความยืดหยุ่น สามารถขยาย และหดตัวได้อย่างไม่จำกัด ขึ้นอยู่กับใครจะสามารถรักษาความสัมพันธ์นี้ได้ยาวนานแค่ไหน ถ้าสามารถรักษาได้อย่างยาวนานก็จะทำให้ประสบความสำเร็จในการเมืองระดับท้องถิ่นได้ยาวนาน

นอกจากนี้ การที่จะสามารถขยายพวกพ้อง/พรรคพวก ได้ต้องอาศัยองค์ประกอบในหลายมิติ เช่น

เป็นผู้อุปถัมภ์ของคนในชุมชน เช่น มี “ทุน” ที่สามารถอุดหนุนค้ำจุนเครือข่าย และสาธารณประโยชน์ต่างๆ ของชุมชนได้อย่างสม่ำเสมอ ไม่ก็อาศัยการทำงานเพื่อสังคม หรือชุมชนมาอย่างต่อเนื่องเหมือน ครรชิต ที่ได้ใจคนในชุมชนทำให้เขาประสบความสำเร็จในการเป็นนักการเมืองท้องถิ่น

แต่อย่างไรก็ตามพบว่านักการเมืองท้องถิ่นที่มีฐานจากระบบพวกพ้องมักเป็นคน “ชั้นกลาง” หรือมีฐานะที่อยู่ในระดับกลาง (ไม่ยากจน) ถึงร่ำรวย ที่สามารถอุปถัมภ์ค้ำจุนคนในเครือข่ายได้อย่างต่อเนื่อง เพราะ “นักการเมือง” คือ งานอาสาสมัครที่จะเข้ามาช่วยเหลือสังคม ทำให้คนที่เข้ามาสู่เส้นทางสายนี้ต้องสนองต่อต่อความคาดหวังของคนในชุมชนได้ เช่น “ต้องเป็นคนใจกว้าง” “ใจถึง” “กล้าได้กล้าเสีย” “มีน้ำใจ” “ชอบช่วยเหลือคนอื่น” “เข้าถึงง่าย” ฯลฯ ซึ่งคุณสมบัติข้างต้นสะท้อนผ่าน “การมีเพื่อนฝูง” “มีเครือข่ายที่กว้างขวาง” ทำให้สามารถผันตนเอง และแปรต้นทุนพวกพ้องมาเป็นฐานทางการเมืองได้

๕.๓ กลุ่มทรัพยากร : การสร้างความเป็นธรรมในสังคม

กลุ่มทรัพยากรเป็นกลุ่มที่มีปัญหาร่วมกันของประชาชนในพื้นที่ เช่น ปัญหาเรื่องที่ดิน ปัญหาพื้นที่ที่ทำกินในเขตป่า ทำให้เกิดการรวมกลุ่ม และส่งตัวแทนเข้าไปเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อสร้างอำนาจต่อรองในการต่อสู้ เรียกร้องเพื่อให้การแก้ไข ปัญหา และสร้างพื้นที่ในการต่อรองกับอำนาจรัฐ ทุนในระดับต่างๆ เช่น

พ่อหลวงทองคำ สมาชิกเทศบาลตำบลศรีเตี้ย ในอดีตเคยเป็นผู้ใหญ่บ้าน เป็นเลขาธิการปฏิรูปที่ดิน คอยขับเคลื่อนปัญหาของกลุ่มมาอย่างยาวนาน และเป็นประธานกลุ่มกองทุนหมู่บ้าน ทำให้พ่อหลวงทองคำ

มีพรรคพวกอย่างกว้างขวาง เมื่อลงผู้ใหญ่บ้านก็ชนะ และในเวลาต่อมาลงสมาชิกเทศบาลก็ได้รับการเลือกตั้ง “โดยบุคคลิกของพ่อหลวงทองคำเป็นคนทีเอื้อเพื่อเผื่อแผ่ แม้ว่าตัวของพ่อหลวงทองคำจะมีฐานะ “ธรรมดา” คือ ไม่แตกต่างจากชาวบ้านทั่วไปนัก แต่ด้วยเป็นคนที่ชอบทำงานอาสาสมัคร หรือสาธารณะต่างๆ อย่างสม่ำเสมอทำให้มีพรรคมีพวก เวลาลงสมัครอะไรก็ได้รับเลือก หรือแม้ว่าจะไม่ได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน หรือสมาชิกสภาเทศบาล พ่อหลวงทองคำก็ช่วยงานสาธารณะอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ทำให้พรรคพวกไม่ทิ้ง (ต้องเลือก) พ่อหลวงทองคำ” (สัมภาษณ์พีรธนา ตำบลศรีเตี้ย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๕) นอกจากนี้พ่อหลวงทองคำยังถูกดำเนินคดี เพราะต่อสู้ให้กลุ่มปฏิรูปที่ดิน ทำให้เขาได้รับความเห็นใจจากพรรคพวก และการที่อยู่ในกลุ่มปฏิรูปที่ดินทำให้ทีมงานคนอื่น เช่น กำนันธนา รองลพ (รองนายกเทศมนตรี) ช่วยหาเสียงเป็นทีมทำให้ได้คะแนนเป็นกอบเป็นกำ และชนะเลือกตั้ง

อีกกรณีที่น่าสนใจ คือ ธนา สมาชิกสภาตำบลศรีเตี้ย เคยเป็นผู้ใหญ่บ้านและกำนันมาก่อน เข้ามาทำงานการเมืองท้องถิ่นของธนาเริ่มจากในปี ๒๕๓๗ เป็นสารวัตรกำนัน ปี ๒๕๔๑ เป็นผู้ใหญ่บ้าน บ้านศรีเตี้ย ปี ๒๕๔๒ เป็นผู้ใหญ่บ้าน บ้านศรีเจริญ ปี ๒๕๔๖ เป็นกำนันตำบลศรีเตี้ย ปี ๒๕๕๑ เป็นสมาชิกเทศบาลตำบลศรีเตี้ย และก่อนที่จะมาทำงานการเมือง ธนาเคยบวชเรียนมาอย่างยาวนานจนได้รับขนานนามว่า “หนาน” (ทิด) คือ ผู้ที่ได้บวชเรียนมาอย่างยาวนานทำให้เป็นที่นับถือของชาวบ้าน โดยธนาเล่าว่าครอบครัวเขาอยากจน ทำให้ไม่สามารถเรียนหนังสือสูงๆ ได้ การที่บวชเรียนเป็นการลดภาระทางบ้าน การที่มาทำการเมืองเพราะว่าเห็นความไม่เป็นธรรมในพื้นที่มีปัญหาเรื่องที่ดินที่นายทุนเข้ามาซื้อชาวบ้านไม่ได้รับความเป็นธรรม เลยหันมาเคลื่อนไหว

ร่วมกับชาวบ้าน เพราะการมีตำแหน่งทำให้เป็น “เจ้าพนักงาน” โดยตำแหน่ง สามารถใช้ต่อรองกับราชการ “เป็นปากเป็นเสียง” ให้ชาวบ้าน ในระหว่างการดำรงตำแหน่งปี ๒๕๓๗ - ๒๕๔๐ เขามีส่วนในการเรียกร้องเรื่องที่ดินให้กับชาวบ้านร่วมกับเครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ และสมัชชาคนจน ต่อมาในปี ๒๕๔๓ มีการตั้งกลุ่มแนวร่วมเกษตรกรภาคเหนือ เพื่อเป็นแนวร่วมในการเรียกร้องสิทธิ ซึ่งก็มีอุปสรรคปัญหา คือ แคนนำและตัวเขาถูกฟ้องร้องหลายคดี ปัจจุบันเขาเป็นแกนนำสำคัญของกลุ่มปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่มีสมาชิกมากกว่า ๖๐๐ คน (ถาวร อ่อนประไพ : ๒๕๕๔) ที่เป็นฐานการเมืองที่สำคัญของเขา ส่วนการที่ ธนา หรือ อ้ายหนาน ได้รับการเลือกตั้งมาอย่างต่อเนื่อง เป็นเพราะว่าจะรักษาเครือข่ายความสัมพันธ์กับเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง เขาจะไปงานในพื้นที่ตลอดไม่ขาด แม้แต่ครั้งเดียว ยกเว้นมีธุระสำคัญจริงๆ ทุกวันคือ (วันพระ) ก็จะไปวัดทุกครั้ง และที่สำคัญ คือ การที่เขาบวชเรียนมาอย่างยาวนานทำให้เขาเป็นผู้มีความรู้ด้านประเพณีและพิธีกรรมทำให้เป็นผู้ที่ได้รับความเชื่อถือในท้องถิ่น (สัมภาษณ์กำนันธนา ตำบลศรีเตี้ย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๕)

เขาสะท้อนว่าชาวบ้านเห็นว่าเราทำงานจริงสามารถเป็นตัวแทนชาวบ้านได้ มีความตั้งใจที่ว่าเราได้ต่อสู้เรียกร้องด้วยกันมา ซึ่งก็มีส่วนส่งเสริมให้ได้มาเป็นที่นั่งการเมืองท้องถิ่น ผู้ปกครองท้องถิ่น ส่วนสมาชิกเดิมที่สอบตกไปน่าจะมาจากสาเหตุว่าชาวบ้านเกิดความเบื่อหน่ายต่อสมาชิก และผู้บริหารชุดก่อนที่ทำงานแล้วไม่เข้าตาชาวบ้าน จึงทำให้ชาวบ้านอยากเปลี่ยนคนเข้ามาทำงาน อย่างเช่นนาย กฯ คนเดิมเมื่อก่อนก็เป็นแกนนำในเรื่องที่ดิน แต่ชาวบ้านเกิดกระแสเบื่อขึ้นมา มีคณะกรรมการที่ดินอีกสองคนที่เคยเป็นสมาชิกเทศบาล แต่จากความเห็นส่วนตัวคือเขาไม่มีความชัดเจนในการทำงาน บางครั้งเรื่องหนักๆ ก็หลบอยู่

ด้านหลัง เมื่อชนะจึงโผล่ออกมา ซึ่งชาวบ้านมองเห็นว่าใครคือคนที่ทำงานจริง ใครที่ฉวยโอกาส ส่วนในเทศบาลก็มีสมาชิกที่ร่วมกันเรียกร้องเรื่องที่ดินจำนวน ๔ คนที่ดำรงตำแหน่งอยู่ ซึ่งก็ถือว่าเป็นเรื่องที่ต้องทำ เพราะถ้าไม่มีผลงาน ชาวบ้านที่เลือกเข้ามา ก็มองว่าไม่มีประโยชน์เหมือนหลายๆ คนที่ตกลงไป เขาเข้ามาเป็นกรรมการในหมู่บ้านแต่ไม่มีบทบาท มีแต่แสวงหาผลประโยชน์ให้ตัวเองอย่างเดียว ชาวบ้านเขาเห็น การที่จะเข้ามาช่วยชาวบ้านจริงๆ นั้น ต้องเป็นคนทำงานจริง มีความเสมอต้นเสมอปลาย จะมาหาเสียงตอนใกล้เลือกตั้งมันคงไม่ทันการณ์ อีกทั้งชาวบ้านมองว่าเป็นการสร้างภาพ ชาวบ้านเห็นว่าเราทำงานจริง สามารถเป็นตัวแทนชาวบ้านได้ มีความตั้งใจที่ว่าเราได้ต่อสู้เรียกร้องด้วยกันมา ซึ่งก็มีส่วนในการส่งเสริมให้ได้มาเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ผู้ปกครองท้องถิ่น สมาชิกเดิมที่สอบตกไปน่าจะมาจากสาเหตุอะไร

ในพื้นที่กลุ่มของธนา เป็นทั้งสมาชิกสภาเทศบาล และผู้บริหารของเทศบาล ทำให้เขาและพรรคพวกสามารถใช้เทศบาล และตำแหน่งของเขาในการเข้าไปต่อสู้ เรียกร้อง และ แก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ ซึ่งถ้ารวมทั้งตำบล กลุ่ม “ปฏิรูปที่ดิน” มีสมาชิกกว่า ๖๐๐ คน ทำให้กลุ่มนี้เป็นฐานการเมืองที่เข้มแข็งของเขาและพรรคพวก ซึ่งถ้ามีการเลือกตั้งอีก ประชาชนในพื้นที่ก็จะเลือกเขาเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลอีก

เครือข่ายทรัพยากรเป็นเครือข่ายที่รวมตัวด้วย “ปัญหา” ทั้งเฉพาหน้า และระยะยาว โดยส่วนใหญ่ผู้ที่ผันตัวเองมาทำงานการเมืองท้องถิ่นจะเป็นผู้นำธรรมชาติของกลุ่มอยู่แล้ว และพบว่า การเคลื่อนไหวใน “ภาคประชาชน” อย่างเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ต้องมีอำนาจรัฐในมือ ซึ่งในระดับที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายอย่าง ส.ส. นายก อบจ. ประชาชนในพื้นที่ก็ไม่มีศักยภาพ และฐานเสียงก็ไม่พอที่จะทำได้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเป้าหมายที่พอมิ

ศักยภาพทำได้ การเป็นนักการเมืองท้องถิ่นสามารถใช้ในการเคลื่อนไหว ต่อรอง สร้างพื้นที่ในการต่อสู้ โดยการเมือง “ภาคประชาชน” ในมุมมองของ พ้อหลวงทองคำ กำนันธนา อ้ายสมบัติ ไม่ใช่การเคลื่อนไหวโดยประชาชนเท่านั้น แต่การใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเคลื่อนไหว หรือแก้ไขปัญหาของชาวบ้าน ก็ถือว่าเป็นการเมืองภาคประชาชน เพราะว่าคนที่เข้ามาเป็นนักการเมือง คือ “ประชาชนที่ร่วมต่อสู้กันมาก่อน แต่การต่อสู้กับอำนาจรัฐ ทน เราต่อสู้โดยไม่มีอำนาจไม่ได้ “แพ้ว” อย่างเดียว แต่การที่มีอำนาจระดับท้องถิ่น ทำให้เขา (ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ) ฟังเรามากขึ้น ส่วนการเรียกร้องในภาคพลเมืองเราก็ไม่ทิ้ง เพราะว่าถ้าเราใช้ฐานท้องถิ่นอย่างเดียวก็ไม่ประสบความสำเร็จ เล็กเกินไป ต้องร่วมกันระหว่างท้องถิ่นและประชาชน การเคลื่อนไหวจึงจะสำเร็จ” (สัมภาษณ์กำนันธนา ตำบลศรีเตี้ย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๕)

การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ในการเมืองท้องถิ่นมีความสลับซับซ้อน คนๆ หนึ่งต่างสังกัดหลากหลายเครือข่าย เช่น สมบัติ ครรชิต ธนา ทองคำ ที่เป็นแกนนำสำคัญในกลุ่มปฏิรูปที่ดิน ต.ศรีเตี้ย และแต่ละคนก็มีฐานการเมืองอื่นของตน เช่น สมบัติอาศัยเครือข่ายที่กว้างขวาง ครรชิตอาศัยกลุ่มที่หลากหลาย รวมถึงตัวของธนาอาศัยเครือข่ายวัฒนธรรมที่เป็นผู้มีความรู้ด้านพิธีกรรมประเพณีอย่างดี ทำให้ฐานการเมืองของกลุ่มไม่มีเพียงกลุ่มปฏิรูปที่ดิน แต่ละคนต่างมีฐานการเมืองของตน และสามารถเกื้อกูล “กลุ่ม” ให้ชนะเลือกตั้งได้ แม้แต่กนกศักดิ์ ที่เป็นนายก อบต. มาหลายสมัยก็อาศัยเครือข่ายต่างๆ ทั้งกลุ่มผู้ปลูกผักปลอดสารพิษ กลุ่มป่าชุมชน หรือเครือข่ายที่กว้างขวาง ที่ในอดีตบิดาของกนกศักดิ์เคยเป็นกำนันมาก่อน หรือการสร้างชุมชนแบบใหม่ที่นำชุมชนเข้าไปสัมพันธ์กับองค์กรภายนอก เช่น นักวิชาการ นักพัฒนาเอกชน

(NGOs) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งเป็นการสร้างกลุ่มการเมืองใหม่ที่เป็นฐานการเมืองที่กว้างขวาง

แต่การเลือกหรือไม่เลือกของประชาชนย่อมขึ้นอยู่กับสายสัมพันธ์ในหลายมิติ ที่สามารถให้ประโยชน์เฉพาะหน้า ระยะยาว อำนาจต่อรองแก่เขาได้มากหรือน้อย ล้วนมีปัจจัยที่แตกต่างกันของแต่ละบุคคล และที่สำคัญการสร้างกลุ่มทำให้เกิดอำนาจในการต่อรองให้เพิ่มมากขึ้นด้วย เพราะการมีกลุ่มหมายถึงมีเครือข่ายที่แปรมาเป็น “ฐานคะแนน” เช่น กลุ่มทรัพยากรที่มีการเคลื่อนไหวในภาคประชาชน แต่การที่ไม่มีอำนาจรัฐทำให้การเคลื่อนไหวไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แต่การที่สามารถ “ยึด” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อำนาจต่อรองของกลุ่มกับนายทุน ภาครัฐอื่นที่เกี่ยวข้องมีพลังมากขึ้น กลุ่มหรือเครือข่ายยังสามารถให้ผลประโยชน์ในรูปแบบของงบประมาณที่สามารถแปรงบประมาณ บุคลากรของท้องถิ่นมาสร้างผลประโยชน์ให้แก่คนในกลุ่ม เช่น งบประมาณ ถนน รางน้ำ ลงในพื้นที่ของคนในกลุ่ม เป็นต้น

การเมืองท้องถิ่นจึงมีความสลับซับซ้อน การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์อย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียวไม่อาจประกันชัยชนะได้ ทำให้การใช้ “ทุน” ชนิดต่างๆ มีความสำคัญ เช่น เครือญาติ พวกพ้อง การทำกิจกรรมทางสังคมแบบต่างๆ อย่างใดอย่างหนึ่งไม่สามารถทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เป็น “นักการเมืองท้องถิ่นได้” นักการเมืองในท้องถิ่นต้องประสานผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม เครือข่ายต่างๆ ให้ลงตัว ทั้งถึงและเป็นธรรม เพราะการจะชนะเลือกตั้งไม่สามารถใช้เครือข่ายหรือกลุ่มเพียงชนิดเดียวได้ นักการเมืองท้องถิ่นต้องสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มที่หลากหลาย เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะสามารถชนะเลือกตั้งได้อย่าง

ต่อเนื่อง กลุ่มหรือเครือข่ายในที่นี้จึงมีความสัมพันธ์ยืดหยุ่น และควบคุมตนเอง ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นต้องสร้างความสัมพันธ์ และสมดุลระหว่างกลุ่มต่างๆ อย่างหลากหลาย เพื่อรักษาสถานะความเป็นนักการเมืองผ่านการเลือกตั้งให้ยาวนานที่สุด

๖. สรุป

พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ จึงเป็น “สนาม” (field) หรือ “พื้นที่” (space) ที่คนชั้นกลางใหม่นี้ใช้ในการขับเคลื่อนเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมในมิติต่างๆ ที่น่าสนใจคือกลุ่มคนชั้นกลางใหม่ที่มีอาชีพที่หลากหลาย (ร้อยละ ๕๐, กต. เชียงใหม่ ๒๕๕๕) ซึ่งไม่ใช่คนกลุ่มเดิมที่มีการผลิตในภาคเกษตรกรรม คนกลุ่มใหม่นี้สัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับเศรษฐกิจ และการเมืองในระดับชาติ ที่ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อไม่มากก็น้อยต่อเขา เช่น ถ้าเป็นผู้รับเหมาก่อสร้าง เขาย่อมมีความสัมพันธ์กับความเติบโตของเศรษฐกิจในระดับมหภาค ถ้าเศรษฐกิจมีการเติบโตอย่างต่อเนื่องก็ทำให้เขามุ่งงานทำ และสามารถ “หล่อเลี้ยง” แรงงานในเครือข่ายได้อย่างต่อเนื่อง จึงต้องสัมพันธ์กับความเติบโตของเศรษฐกิจระดับมหภาคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นของ “ผู้ประกอบการขนาดเล็ก” ที่ต่างเป็นผู้เล่น “หน้าใหม่” ที่เข้าสู่สนามการเมืองท้องถิ่นด้วยวัตถุประสงค์แตกต่างกัน และสร้างสายสัมพันธ์ที่หลากหลาย เป็นความเปลี่ยนแปลงในการเมืองท้องถิ่นที่น่าสนใจ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรขนาดเล็ก สมาชิกและผู้บริหารขององค์กรก็ล้วนเป็นคนในพื้นที่ หรือไม่ก็มีความผูกพันกับคนในพื้นที่อย่างแน่นแฟ้น หรือแบบซึ่งหน้า^{๑๔}

^{๑๔} เป็นความสัมพันธ์ ที่เห็นหน้าค่าตา หรือรู้ภูมิหลังของแต่ละฝ่าย มีความสัมพันธ์กันในช่องทางใด ช่องทางหนึ่ง เช่น เป็นญาติ เพื่อน ลูกจ้าง หรือนายจ้าง ฯลฯ

ทำให้การทำงานต้องรับผิดชอบต่อคนในพื้นที่ หากผู้บริหาร หรือสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหา หรือความต้องการของประชาชนได้ ในสมัยต่อไปก็จะไม่ได้รับการเลือกตั้ง กลับเข้ามา ดังจะพบว่ากลุ่มอดีตนายฯ ไม่สามารถชนะการเลือกตั้งกลับเข้ามาบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กว่า ๕๐ % และสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก่า (คนเดิม) ได้รับเลือกกลับเข้ามาเฉลี่ยแค่ ๕๐ % เช่นกัน (ดูเพิ่มใน มติชน ๒๕๕๕; ไทยรัฐ ๒๕๕๕; เดลินิวส์ ๒๕๕๕) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าประชาชนในพื้นที่ขนาดเล็กสามารถกำหนดตัว “ผู้เล่น” ทางการเมืองได้

การเลือกหรือไม่เลือกของประชาชนย่อมขึ้นอยู่กับสายสัมพันธ์ในหลายมิติ ที่สามารถให้ประโยชน์เฉพาะหน้า ระยะเวลา อำนาจต่อรองแก่เขาได้มากหรือน้อย ล้วนมีปัจจัยที่แตกต่างกันของแต่ละบุคคล และที่สำคัญ การสร้างกลุ่ม สามารถสร้างอำนาจในการต่อรองให้เพิ่มมากขึ้นด้วย เพราะการมีกลุ่มหมายถึงมีเครือข่ายที่แปรมาเป็น “ฐานคะแนน” การ “ถักทอ” สายใยความสัมพันธ์แบบใหม่ทั้งในระบบอุปถัมภ์ใหม่ (ระบบอุปถัมภ์นี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับภาคการผลิต ที่มี “ความเปราะบาง” และ “ไม่รอบด้าน” เหมือนระบบอุปถัมภ์เดิม แต่ระบบใหม่นี้มี “ความยืดหยุ่น” และทำให้ผู้ใ้อุปถัมภ์มีอำนาจต่อรองมากขึ้น (อคินรพีพัฒน์ ๒๕๓๙; อมรา พงศาพิชญ์ ๒๕๓๙)

รวมถึงการที่มี “การเลือกตั้ง” อย่างต่อเนื่องได้เปิดโอกาสให้มี “ผู้เล่น” (actor) หลากหลาย ประชาชน

ได้เข้ามาเป็น “ผู้เลือก” ส่งผลให้นักการเมืองต้องสร้างความยึดโยงกับประชาชนในท้องถิ่น และทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทย “การเมือง” ในท้องถิ่นจึงต้อง “เป็นธรรม” “เท่าเทียม” “เข้าถึง” “เป็นพื้นที่เปิด” รวมถึง “ตรวจสอบถ่วงดุล” ได้ ทำให้การเมืองในระดับท้องถิ่นเป็นพื้นที่ที่ “ชาวบ้าน” เข้าไป “เล่น” และกำหนดทิศทางได้ เช่นคำพูดที่ว่า “ไม่พอใจเราก็ไม่เลือก ถ้าแพ้ครั้งหน้าก็เลือกใหม่ได้”

นอกจากนี้ การเมืองในระดับท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้ “คนหน้าใหม่” เข้าสู่พื้นที่ทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ผ่านการเลือกตั้ง ประชาชนจึงสามารถควบคุม สร้างพื้นที่และมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นต้องต้องสร้างความยึดโยงกับฐานเสียง และประชาชนในท้องถิ่น เพื่อที่จะได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาในสมัยต่อไป นอกจากนั้นประชาชนก็อาจใช้ช่องทางทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ตรวจสอบควบคุมนักการเมืองท้องถิ่น หรือไม่ก็ใช้เครือข่ายความสัมพันธ์ในแบบอื่นๆ ในการควบคุมนักการเมือง

ดังนั้น การเมืองในระดับท้องถิ่นจึงทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยไทยอย่างไพศาล ได้เปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามาเป็นผู้กระทำการ (actor) ในมิติต่างๆ และเป็นพื้นที่ที่ประชาชนได้เห็นคุณค่าของ “ประชาธิปไตย” ที่ “เขา” สามารถเข้าไปกำหนดและมีส่วนร่วมได้ พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นความหวังของการพัฒนาประชาธิปไตยไทยในอนาคตข้างหน้า

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กกด. ลำพูน. ๒๕๕๕. [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๕. จาก <http://www2.ect.go.th/about.php?Province=lamphun&SiteMenuID=3000>

กกด. เชียงใหม่. ๒๕๕๕. [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๕. จาก <http://www2.ect.go.th/home.php?Province=chiangmai>

กนกศักดิ์ แก้วเทพ. ๒๕๓๐. **บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย : เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยชาวนายุคใหม่**. กรุงเทพฯ: โครงการหนังสือเล่ม สสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กอบกุล ราชะนาคร. ๒๕๕๕. **โครงการปฏิรูปกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและนวัตกรรมของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

เกษียร เตชะพีระ. ๒๕๔๗. **บุชกับทักษิณ ระเบิดอำนาจนิยมชาวยุคใหม่ไทย-อเมริกัน**. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

_____. ๒๕๕๓ก. **สงครามระหว่างสี : ก่อนถึงจุดที่ไม่อาจหวนกลับ**. กรุงเทพฯ : โอเพน บুকส์.

_____. ๒๕๕๓ข. **สงครามระหว่างสี : ในคืนวันอันมืดมิด**. กรุงเทพฯ : โอเพน บุกส์.

_____. ๒๕๕๕. **“ไตรลักษณ์ของวาทกรรมปฏิภิกิริยา” (๑)**. มติชนรายวัน ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๕.

จามะรี พิทักษ์วงศ์. ๒๕๓๐. **การเปลี่ยนแปลงของชาวนา : การผนวกเข้ากับระบบเศรษฐกิจนอกหมู่บ้าน (กรณีศึกษาการทำงานรับจ้างของหมู่บ้าน ๔ หมู่บ้านในเชียงใหม่) : รายงานการวิจัย**. เชียงใหม่ : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

จามะรี เชียงทอง. และคณะ. ๒๕๕๔. **ชนบทไทย : เกษตรกรระดับกลางและแรงงานไร้ที่ดิน**. เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ๒๕๕๓ก. **เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต**. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์.

_____. ๒๕๕๓ข. **การเป็นสมัยใหม่กับแนวคิดชุมชน**. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์.

ชัยพงษ์ สำเนียง. ๒๕๕๔. **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. **วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑ (๒๕๕๔) คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ม. เชียงใหม่**.

_____. ๒๕๕๕. **โครงการวิจัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของภาคประชาชน และการขยายพื้นที่ทางการเมืองของประชาชน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

- _____ . ๒๕๕๕. การเมืองท้องถิ่นของคนชั้นกลาง (ใหม่) ในชนบท. [ออนไลน์]. สืบค้นวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ <http://www.siamintelligence.com/when-middle-class-from-rural-becomes-agency-politic/> สืบค้น
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. ๒๕๔๕. ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: วิชาษา.
- ดวงจันทร์ อากาศชูรัตน์ เจริญเมือง. ๒๕๓๗. การเติบโตของเมืองและสภาวะแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่ รายงานการวิจัยในภาคเหนือ : ศึกษากรณีเมืองเชียงใหม่. เชียงใหม่: มิ่งเมือง.
- ไทยรัฐออนไลน์. ๒๕๕๕. ผลเลือกตั้ง ส.อบจ.สกลนคร ไม่เป็นทางการ กลุ่มจตุรแพทท์หลุดลุ่ย. [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ ๓ กันยายน ๒๕๕๕ <http://www.thairath.co.th/content/pol/286464>
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. ๒๕๕๐. ๑๐๐ ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. ๒๔๕๐-๒๕๕๐. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ๒๕๔๐. การปฏิวัติสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์.
- _____ . และคณะ. ๒๕๕๒. รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย โครงการเสริมขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. ๒๕๔๙. การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (๒๕๔๐). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____ . ๒๕๕๒. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. ๒๕๓๒. เชียงรรถสังคมไทยในสายตานักวิเคราะห์. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกลด์คิมทอง.
- _____ . ๒๕๓๖. บนหนทางสู่อนาคต : รายงานประกอบการประชุม. เชียงใหม่: คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- _____ . ๒๕๔๑. วัฒนธรรมความจน. กรุงเทพฯ: แพรว.
- _____ . ๒๕๔๙. วัฒนธรรมคนอย่างทักษิณ. กรุงเทพฯ : มติชน.
- _____ . ๒๕๕๒. รากหญ้าสร้างบ้าน ชนชั้นกลางสร้างเมือง. กรุงเทพฯ: มติชน.
- _____ . ๒๕๕๓. การเมืองของคนเสื้อแดง. กรุงเทพฯ : โอเพน บั๊กส์.
- _____ . ๒๕๕๔. เบี้ยไล่ขุน. กรุงเทพฯ : มติชน.
- _____ . ๒๕๕๕. อนาคตทางการเมือง ของคนเสื้อแดง. คอลัมส์ กระแสทรรศน์ มติชนรายวัน (๓ กันยายน ๒๕๕๕).
- เบาวี, แคเธอรีน เอ. ๒๕๕๕. การซื้อเสียงและความเดือดดาลของหมู่บ้านในการเลือกตั้งที่ภาคเหนือของไทย : การปฏิรูปกฎหมายในบริบททางประวัติศาสตร์. ใน ประจักษ์ ก้องกีรติ. [บรรณาธิการ]. การเมืองว่าด้วยการเลือกตั้ง : วาทกรรม อำนาจ และพลวัตชนบทไทย. กรุงเทพฯ : ฟาเดียวกัน.

ประจักษ์ ก้องกีรติ. ๒๕๕๕ก. นิทานสอนใจว่าด้วยความโง่งม เจ็บ ของผู้เลือกตั้งชนบท: มายาคติและอคติของนักรัฐศาสตร์ไทย. ใน วสันต์ ปัญญาแก้ว. การเมืองของราษฎรไทยยุคหลัง (หลัง) ทักษิณ. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

_____. ๒๕๕๕ข. ประชาธิปไตยของฉัน ของท่าน และของเธอ. [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๕. จาก http://www.rsucyberu.com/leadership/media/Leadership_Forum/PrajaK_democracy_essay_for_open_2011.pdf

_____. ๒๕๕๕ค. [บรรณาธิการ]. การเมืองว่าด้วยการเลือกตั้ง : วาทกรรม อำนาจ และพลวัตชนบทไทย. กรุงเทพฯ : ฟาเดียวกัน.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. ๒๕๔๑. การเมืองบนท้องถนน: ๙๙ วันสมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์การเดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: ต้นตำรับ.

_____. ๒๕๕๑. ก่อนภาคประชาชนล่มสลาย. กรุงเทพฯ : way of book.

_____. ๒๕๕๒. กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม. กรุงเทพฯ: มูลนิธิไฮน์ริค เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. ประชาธิปไตย ประชาสิทธิ ประชาธรรม. ปาฐกถานำในการสัมมนาประจำปี ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ณ ห้องประชุมสารนิเทศ

_____. ๒๕๕๕. [ออนไลน์]. “ผาสุก”ชี้ ปรากฏการณ์ Arab Spring ลามทั่วโลก ถึงเวลา “วัฒนธรรมของความเสมอหน้า”. สืบค้น ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๕ http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1345041454&grp_id=03&catid&subcatid

_____. และ คริส เบเคอร์. ๒๕๔๖. เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. (พิมพ์ครั้งที่ ๓ (ปรับปรุงเพิ่มเติม)). เชียงใหม่: สุริวงค์ บุก.

มติชนออนไลน์. ๒๕๕๕. [ออนไลน์]. “รังสรรค์” ค่ายเพื่อไทยชนะขาด “บรรจง” ปชป. คีกลเลือกตั้งซ่อม ส.ส.ลำพูน. สืบค้นเมื่อ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1345986816&grp_id=๐๓&catid&subcatid

_____. ๒๕๕๕. [ออนไลน์]. เลือดแดงสกปรก-อีสาน ฮือต้าน “จตุพร” หยุดเอี่ยวการเมืองท้องถิ่นชัดหลัก ประชาธิปไตย. สืบค้นเมื่อ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๕ http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1345901235&grp_id=๐๐&catid&subcatid

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ. ๒๕๕๕. โครงการสำรวจและการศึกษาระดับพื้นที่เกี่ยวกับข้อจำกัดของการบริหารจัดการที่ดีของ อปท.. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ.

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และณัฐภรณ์ เลี่ยมจรสกุล. ๒๕๕๖. ชีวิตคนไทยในสองทศวรรษของการพัฒนา. เชียงใหม่: แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- ยุคติ มุกดาวิจิตร. ๒๕๕๕ก. เงินไม่ไขปัจจัยชี้ขาดการเลือกตั้ง: มานุษยวิทยาการเมืองของ “การซื้อเสียง”. ใน วสันต์ ปัญญาแก้ว. **การเมืองของราษฎรไทยยุคหลัง (หลัง) ทักษิณ**. เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- _____. ๒๕๕๕ข. [ออนไลน์]. **ปฏิรูปการเมืองเรื่องประชาธิปไตย ฝ่าห้วงมืด? ความขัดแย้ง แดง-เหลือง**. สืบค้นเมื่อ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๕ จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1344825813&grpId&catid=02&subcatid=0207&fb_action_ids=479924932017628&fb_action_types=og.likes&fb_source=timeline_og&action_object_map=%7B
- วิเชิต ทวีกุล. ๒๕๔๘. **พลวัตการเมืองภาคประชาชน**. เชียงใหม่ : ธาราทองการพิมพ์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. ๒๕๕๐. **เครือข่าย : นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- วุฒิสาร ตันไชย. ๒๕๔๒. **การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. ๒๕๔๔. **การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. ๒๕๔๗ก. **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น : ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. และคณะ. ๒๕๔๗ข. **แนวทางในการสร้างมาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. นนทบุรี : วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. ๒๕๕๔. **การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น: ความสำเร็จ และความท้าทาย**. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ ม.เชียงใหม่.
- สกอตต์, เจมส์ ซี. ๒๕๓๙. “การเมืองในระบบอุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้.” ใน **ระบบอุปถัมภ์**. อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์. บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. ๒๕๔๙. **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- _____. และคณะ. ๒๕๕๐. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. ๒๕๔๘. **การเมืองภาคประชาชนในระบบประชาธิปไตยไทย**. กรุงเทพฯ : อมรินทร์.
- อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์. ๒๕๓๙. บรรณาธิการ. **ระบบอุปถัมภ์**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อคิน รพีพัฒน์. ๒๕๒๗. **สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. ๒๓๒๕-๒๔๑๖**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ; มูลนิธิตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

- _____ . ๒๕๕๑. รายงานการศึกษาและประเมินผลโครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมือง. กรุงเทพฯ : สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง การเคหะแห่งชาติ.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. ๒๕๕๓. เสื้อแดงคือใคร: มีอบเติมเงิน โพร่ หรือชนชั้นกลางใหม่กับทางแพร่งของสังคมไทย. ใน Red Why: แต่งทำไม. กรุงเทพฯ : โอเพน บুকส์.
- _____ . ๒๕๕๓. รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- _____ . และคณะ. ๒๕๕๖. ทบทวนภูมิทัศน์การเมืองไทย. เชียงใหม่: แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อนันท์ กาญจนพันธุ์. และคณะ. ๒๕๔๗. ระบบการเกษตรแบบไร้หมุนเวียน : สถานภาพและความเปลี่ยนแปลง : รายงานการวิจัย. เชียงใหม่ : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- _____ . ๒๕๓๒. บริบททางสังคมของการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินของรัฐ กรณีศึกษาอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่ : ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. ๒๕๓๖. “มีอบมีถือ” ชนชั้นกลางและนักธุรกิจกับพัฒนาการประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : มติชน.
- _____ . ๒๕๔๙. ทักษิณา-ประชานิยม. กรุงเทพฯ: มติชน.
- _____ . ๒๕๕๒ก. อภิวินิจฉัย : สำนวทฤษฎีการเมืองเพื่อสร้างท้องถิ่นให้เป็นฐานใหม่ของประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- _____ . ๒๕๕๒ข. สองนคราประชาธิปไตย. (พิมพ์ครั้งที่ ๗). กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- _____ . ๒๕๕๒ค. แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาต่างประเทศ

- Barber, Benjamin R. 2003. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Los Angeles: University of California Press.
- Blondel, J. 1995. *Comparative Government: An Introduction*. New Jersey: Prentice Hall.
- Bogdanor, Vernon. 1999. *Devolution in the United Kingdom*. London: Oxford University Press.
- Chomsky, Noam. 1999. *Profit Over People: Neoliberalism and Global Order*. New York: Seven Stories Press.
- Cranston, Maurice, ed. 1988. *Rousseau Selections*. New York: Macmillan Publishing Company.
- Hague, R and M. Harrop. 2001. *Comparative Government and Politics: An Introduction*. London: Palgrave.

Holton, Robert J. 1998. **Globalization and the Nation-State**. New York: St. Martin' s Press Inc.

Ockey, James. 2000. "The Rise of Local Power in Thailand: Provincial Crime, Elections and the Bureaucracy." In *Money and Power in Provincial Thailand*, ed. Ruth McVey. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).