



# ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่น : สภาพปัญหาและข้อเสนอในการปฏิรูป

ดร. ประจักษ์ ก้องกีรติ

ชุดวิจัย “การสังเคราะห์ข้อเสนอ การกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย”



# ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่น : สภาพปัญหาและข้อเสนอในการปฏิรูป

ดร. ประจักษ์ ก้องกีรติ

ชุดวิจัย “การสังเคราะห์ข้อเสนอ การกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย”

**ชื่อหนังสือ**

ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่น : สภาพปัญหาและข้อเสนอในการปฏิรูป

**ชื่อผู้แต่ง**

ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

ประจักษ์ ก้องกีรติ.

ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่น: สภาพปัญหาและข้อเสนอในการปฏิรูป. -- กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2559.

64 หน้า. -- (การสังเคราะห์ข้อเสนอ การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย).

1. การเลือกตั้งท้องถิ่น. I. ชื่อเรื่อง.

324.6

ISBN 978-974-449-914-1

**ผู้เขียน**

ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ

**บรรณาธิการต้นฉบับ**

ดร.สติธร ธนานิธิโชติ

วิลาวัณย์ หงษ์นคร

สิรภพ ยุวะสุด

**รหัสสิ่งพิมพ์สถาบัน**

สวพ.59-18-800.200

**ราคา**

110 บาท

**พิมพ์ครั้งที่ 1**

มิถุนายน 2559 จำนวน 800 เล่ม

**สงวนลิขสิทธิ์**

© 2559

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

**พิมพ์ที่**

บริษัท ชัน แพคเกจจิ้ง (2014) จำกัด

1510/10 ถนนประชาราษฎร์ 1 แขวงบางซื่อ

เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 108000

โทรศัพท์ 02-913-2080 โทรสาร 02-913-2081

นางจรินพร เสนิงค์ ณ อยุธยา ผู้พิมพ์โฆษณา

**จัดพิมพ์โดย**

สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา

อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 <http://www.kpi.ac.th>

โทรศัพท์ 0-2141-9600 โทรสาร 0-2143-8181

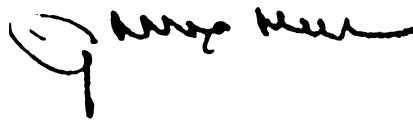
# คำนำสถาบัน

เป็นเวลามากกว่าทศวรรษที่ประเทศไทยขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม นับตั้งแต่มีการปฏิรูปการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นมีพัฒนาการในหลายด้าน ทั้งในเชิงโครงสร้างการปกครอง การเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น การกระจายอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรสู่ท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังคงมีปัญหาหลายประการ อาทิ กระบวนการกระจายอำนาจทั้งในเรื่องอำนาจหน้าที่และงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ ปัญหาในเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลกระทบต่อความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาความไม่ไว้วางใจต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทุจริต เป็นต้น

สถาบันพระปกเกล้า ในฐานะสถาบันวิชาการภายใต้การกำกับของประธานรัฐสภา ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานที่มั่นคงสำหรับการปกครองประเทศในระบบประชาธิปไตย จึงจัดทำโครงการชุดวิจัยเรื่อง “การสังเคราะห์ข้อเสนอการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย” ซึ่งประกอบไปด้วยงานวิจัยทั้งหมด 9 เรื่อง โดยมีวัตถุประสงค์ในภาพรวมเพื่อทบทวนแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ศึกษาค้นคว้าดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรค รวมถึงจัดทำข้อเสนอแนะต่อทิศทางการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่ตอบโจทย์การปฏิรูปประเทศไทย

หนังสือเล่มนี้ เป็นผลมาจากการศึกษาวิจัยเรื่อง “ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่น : สภาพปัญหาและข้อเสนอ ในการปฏิรูป” โดย ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ ซึ่งการศึกษานี้มุ่งเน้นการ ออกแบบระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมคุณภาพการปกครองในระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ ผลการศึกษานี้ยืนยันว่า การเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นวิธีการ ได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชนที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการปกครองท้องถิ่นไทย โดยผู้บริหาร ท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และออกแบบระบบตรวจสอบถ่วงดุล ด้วยการเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ขณะที่ สมาชิกสภาท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของ ประชาชนในเขตพื้นที่ได้อย่างชัดเจนและมีคุณภาพมากขึ้น หากออกแบบให้มีการเลือกตั้ง แบบเขตเดียวคนเดียว และเปิดช่องทางให้แก่ผู้สมัครที่มีภูมิหลังแตกต่างหลากหลายกันโดย อาจใช้ระบบโควตา นอกจากนี้ ควรปฏิรูปการบริหารจัดการการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น

สถาบันพระปกเกล้า ขอขอบคุณ ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ สำหรับการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อสังคมไทย การปฏิรูปประเทศ แวดวงวิชาการ และผู้สนใจทั่วไป



(รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

หัวหน้าโครงการวิจัย

มกราคม 2559

# คำนำผู้เขียน

การศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการเมืองการปกครองท้องถิ่นของไทย ในรอบทศวรรษที่ผ่านมาได้พัฒนาก้าวหน้าไปมาก ทั้งในเชิงความกว้างขวางและความลึกของประเด็นที่ศึกษา อย่างไรก็ตาม ประเด็นระบบเลือกตั้งท้องถิ่นกลับมีการศึกษาวิจัยน้อยอย่างยิ่ง จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นประเด็นศึกษาที่ขาดการพัฒนาและถูกละเลยไป ทั้งจากนักวิชาการ ผู้ออกแบนโยบาย และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในแวดวงการกระจายอำนาจ ทั้งที่ระบบเลือกตั้งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อคุณภาพของระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นที่มาของตัวแทนของประชาชน สังคมจะได้ตัวแทนชนิดใด มีภูมิหลังอย่างไร และมีคุณภาพมากน้อยเพียงใดล้วนขึ้นอยู่กับระบบเลือกตั้งเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ระบบเลือกตั้งที่แตกต่างกันยังมีผลต่อคุณภาพของการเมือง ธรรมาภิบาลของการปกครอง การกำหนดนโยบาย และเสถียรภาพทางการเมืองด้วย ประเด็นสำคัญคือ ระบบเลือกตั้งที่ใช้ในการเลือกตั้งตัวแทนระดับท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องเหมือนกับระบบที่ใช้ในระดับชาติเสมอไป เพราะระบบเลือกตั้งต้องถูกออกแบบให้สอดคล้องกับขอบเขตอำนาจ หน้าที่ และชนิดขององค์กรทางการเมืองที่ต่างระดับกัน หนังสือเล่มนี้ซึ่งมาจากรายงานวิจัยของผู้เขียนเรื่อง “ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่น: สภาพปัญหาและข้อเสนอในการปฏิรูป” เป็นความพยายามทางวิชาการที่จะพัฒนาการศึกษาวิจัยในประเด็นระบบเลือกตั้งท้องถิ่น โดยสรุปสภาพปัญหาของการเมืองและการเลือกตั้งท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน ผ่านการศึกษาเปรียบเทียบกรณีต่างประเทศและกรณีศึกษาของไทย และทดลองเสนอข้อเสนอบื้องต้นสำหรับการปฏิรูปการเลือกตั้งท้องถิ่น งานวิจัยชิ้นนี้จะไม่มีความสำเร็จลงได้หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันพระปกเกล้า

โดยเฉพาะการริเริ่มจากผศ.ดร.อรทัย ก๊กผล ผู้เขียนจึงขอขอบคุณไว้ ณ โอกาสนี้ นอกจากนี้ขอขอบคุณผู้ช่วยวิจัยของผู้เขียน นส.ชัชฎา กำลังแพทย์ ที่ช่วยค้นคว้าข้อมูลประกอบการทำรายงานวิจัยชิ้นนี้

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความหวังใจว่างานวิจัยชิ้นนี้จะมีส่วนช่วยกระตุ้นให้เกิดการศึกษาในประเด็นระบบเลือกตั้งอย่างกว้างขวางและลึกซึ้งยิ่งขึ้น พร้อมทั้งมีส่วนช่วยผลักดันให้เกิดการถกเถียงขบคิดในประเด็นใหม่ๆ ที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจในสังคมวงกว้างต่อไป

ประจักษ์ ก้องกีรติ  
รัฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์  
มกราคม 2559

# บทคัดย่อ

หัวข้อวิจัย : ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่น : สภาพปัญหาและข้อเสนอในการปฏิรูป

ผู้วิจัย: ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา การเมือง และการเลือกตั้งท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน โดยเปรียบเทียบกรณีศึกษาจากต่างประเทศ และสังเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูปการเลือกตั้งท้องถิ่นไทย ให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับบริบท ขอบเขตอำนาจ หน้าที่ และชนิดขององค์กรทางการเมืองมีความต่างกัน ในแต่ละระดับชั้น ซึ่งผลการศึกษารูปได้ว่า สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา การเมือง และการเลือกตั้งท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน พบว่า มีการผูกขาดอำนาจ การใช้อิทธิพล ความรุนแรง การซื้อเสียง การครอบงำจากนักการเมืองระดับชาติ การแสวงหาประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่ง และการใช้อำนาจที่ไม่ตอบสนองประชาชน

จากสภาพปัญหาดังกล่าว งานวิจัยชิ้นนี้มีข้อเสนอในการปฏิรูปการเลือกตั้งท้องถิ่นไทยดังนี้ 1) ที่มาของฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติท้องถิ่นนั้น จะต้องมาจากการการเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งเป็นหนทางที่ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการกำหนดผู้แทนของตนเอง และมีโอกาสตรวจสอบได้มากที่สุด 2) ระบบเลือกฝ่ายบริหาร จะต้องใช้เกณฑ์คะแนนที่ยืดหยุ่นซึ่งมาก ซึ่งจะต้องเกินครึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมดแบบฝรั่งเศสหรืออย่างน้อยกว่านี้แบบอินโดนีเซีย และจะต้องแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีการเผยแพร่ข้อมูลการใช้งานประมาณและผลงานของฝ่ายบริหารชุดที่จะหมดวาระ รวมถึงบังคับให้ผู้สมัครฝ่ายบริหารชุดใหม่ต้องเสนอรายชื่อทีมบริหาร เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ ถึงคุณสมบัติก่อนที่จะถึงวันเลือกตั้ง 3) ระยะเวลาในการจัดการเลือกตั้งของฝ่ายนิติบัญญัติควรให้เชื่อมกับการ



เลือกตั้งฝ่ายบริหาร เพื่อให้มีการหมุนเวียนสลับเปลี่ยนการดำรงตำแหน่ง และเขตเลือกตั้ง ควรจะมีการปรับให้สอดคล้องกับโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสองชั้น โดยยึด เขตเดียวคนเดียวทั้งหมด เพื่อความเป็นเอกภาพและให้สมาชิกสภาฯ ได้มีพื้นที่รับผิดชอบ ในการทำงานที่ชัดเจน 4) ควรให้พรรคการเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งท้องถิ่น โดยกำหนดให้ต้องเสนอผู้สมัครที่เป็นชนกลุ่มน้อยในระบบโควตา ผ่านการเลือกตั้งแบบ ปาร์ตี้ลิสต์ ที่ควรเข้ามาใช้ในการเลือกตั้งท้องถิ่น เพื่อสะท้อนความแตกต่างหลากหลาย ทางความคิดและอัตลักษณ์ของผู้คนในชุมชน 5) เสนอให้มีการมีปฏิรูปบทบาทของ คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด โดยเพิ่มอำนาจการทำงานให้มีความคล่องตัวมากขึ้น ไม่ต้องยึดโยงอยู่กับคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนกลางแบบรวมศูนย์ และควรปรับวิธี การได้มาของคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด เพราะระบบการสรรหาในปัจจุบันค่อนข้าง มีช่องโหว่ที่อาจถูกฝ่ายการเมืองครอบงำได้ง่าย

# ABSTRACT

**Title: Local Election System: Problems and Reform Proposals**

**Researcher: Dr. Prajak Kongkirati**

The study aims to examine the problems related to local politics and local elections, and consider causes of those problems. The study reviews international case studies to devise guidelines for the reform of local elections in Thailand. The study concludes that the current problems and causes of problems in local elections and politics are monopoly of power, use of violence, vote buying, dominance of national politics, exploitation by incumbents, and exercise of power in ways contrary to the public interest.

The author presents proposals for the reform of local elections in Thailand. First, the local executives and legislative councilors must be chosen by election because elections are the most important method for allowing the public to choose their own representatives, and elections provide the public an opportunity to monitor the work of their representatives. Second, the absolute majority voting system must be applied to the election of local executives, using the more than half of all votes similar to that of French or less than half of all votes similar to that of Indonesian. In this regard, the law must be amended to support transparency in administration by requiring information related to the budget and the work of the executives to be

announced to the public at the end of every official's the political term. Prospective candidates are to announce their team of new executives prior to election day and allow people to make a decision according to the qualifications of the candidates. Third, the timing of legislative elections should overlap with executive elections in order to have a proper transfer of authority at the end of political terms. The constituency for a legislative-councilors election should be adjusted in according with the two-tier structure of Thai local-government system and rearranged into a single member districts in order to found the unity of the council as well as the certain area of the authority. Fourth, together with a single-member constituency, a party-list voting system should be applied to an election at the local level in Thailand in order to allow political parties to take part in local elections and make the local councilor to be a representative of the diversity of ideas and identities of the people in the community. Fifth, the Provincial Election Commission should be reformed to expand authority and increase agility by not having the Provincial Election Commission closely linked to the central Election Commission.

# บทสรุปผู้บริหาร

ระบบเลือกตั้งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อคุณภาพของระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นที่มาของตัวแทน (representation) ของประชาชน สังคมจะได้ตัวแทนชนิดใด มีภูมิหลังอย่างไร และมีคุณภาพมากน้อยเพียงใดล้วนขึ้นอยู่กับระบบเลือกตั้งเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ระบบเลือกตั้งที่แตกต่างกันยังมีผลต่อคุณภาพของการเมืองในภาพรวม ธรรมาภิบาลของการปกครอง การกำหนดนโยบาย และเสถียรภาพทางการเมืองที่แตกต่างกันด้วย

ข้อเท็จจริงประการสำคัญที่มักจะถูกมองข้ามหรือละเลยไปในการพิจารณาประเด็นเรื่องการออกแบบระบบเลือกตั้ง คือ ในประเทศหนึ่ง ๆ ระบบเลือกตั้งที่ใช้ในการเลือกตั้งตัวแทนระดับชาติกับระดับท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไป เพราะระบบเลือกตั้งต้องถูกออกแบบให้สอดคล้องกับขอบเขตอำนาจ หน้าที่ และชนิดขององค์กรทางการเมืองที่ต่างระดับกัน ในเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้มีขอบเขตอำนาจและภาระหน้าที่เหมือนกับสถาบันการเมืองระดับชาติ แต่ละสังคมจึงสามารถและควรที่จะออกแบบระบบเลือกตั้งที่มีความเฉพาะสำหรับการเมืองระดับท้องถิ่น เพื่อให้ได้ตัวแทนที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและการใช้อำนาจ

งานวิจัยชิ้นนี้สรุปสภาพปัญหาของการเมืองและการเลือกตั้งท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน ผ่านการศึกษาเปรียบเทียบกรณีต่างประเทศและกรณีศึกษาของไทย พบว่าใจทกในการ ออกแบบระบบเลือกตั้งท้องถิ่นของไทยคือ จะออกแบบอย่างไรเพื่อลดการใช้อิทธิพล และความรุนแรง เพิ่มโอกาสและสัดส่วนให้ผู้สมัครที่มีความสามารถและมีภูมิหลังหลากหลายได้เข้าสู่สนามแข่งขัน ลดการทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่าง ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติมากขึ้น และสร้างอำนาจของประชาชนในการกำกับตรวจสอบ นักการเมือง

ผลจากการศึกษา งานวิจัยชิ้นนี้มีข้อเสนอเบื้องต้นในการปฏิรูปการเลือกตั้งท้องถิ่น ดังนี้

- 1. ที่มาของฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติท้องถิ่น:** การเลือกตั้งทำให้การเมือง และการบริหารงานในท้องถิ่นมีพลวัตสูงขึ้น มีการแก้ปัญหาและตอบสนอง ปัญหาของประชาชนได้รวดเร็วมากขึ้น สามารถดูแลและส่งเสริมการพัฒนา คุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างดี ประเด็นจึงอยู่ที่ว่าระบบเลือกตั้งแบบ ไດจึงเหมาะสมที่สุดสำหรับท้องถิ่นไทย มีข้อเสนอหลังกลับไปสู่ระบบแต่งตั้ง ดังในอดีต
- 2. ระบบการเลือกฝ่ายบริหารกับเกณฑ์คะแนนเสียงข้างมาก:** ระบบการเลือก ผู้บริหารโดยตรงเป็นระบบที่เหมาะสมกับสภาพการกระจายอำนาจในปัจจุบัน ที่ยังต้องการฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพและเข้มแข็ง (ทางแก่ในการตรวจสอบ ถ่วงดุลอำนาจคือ ต้องไปเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติ มีเขตค่อนอำนาจ ฝ่ายบริหาร) แต่ควรมีการปรับเปลี่ยนให้
  - 2.1 มีการใช้เกณฑ์คะแนนเสียงข้างมากเกินครึ่งตัดสิน (แบบฝรั่งเศส) (หรือ อาจน้อยกว่านี้ เช่น 30% แบบอินโดนีเซีย)
  - 2.2 ต้องแก้กฎหมายบังคับให้ผู้สมัครต้องเสนอรายชื่อทีมบริหารให้ประชาชน เลือก เพื่อให้ประชาชนทราบว่าหากเลือกผู้สมัครคนดังกล่าวเป็นฝ่าย บริหาร ประชาชนจะได้ทีมบริหารที่มีคุณสมบัติหน้าตาเช่นใด
  - 2.3 ควรมีการแก้กฎหมาย ให้มีการเผยแพร่ข้อมูลการใช้งบประมาณและ ผลงาน (รวมถึงเรื่องร้องเรียนของประชาชน) ของฝ่ายบริหารที่กำลัง จะหมดวาระ เพื่อเป็นข้อมูลให้ประชาชนตัดสินใจก่อนที่จะถึงวันเลือกตั้ง

### 3. ระบบการเลือกฝ่ายนิติบัญญัติและเขตเลือกตั้ง

- 3.1 ระยะเวลา: ระยะเวลาในการจัดการเลือกตั้งของฝ่ายนิติบัญญัติควรจะเชื่อมกับการเลือกตั้งฝ่ายบริหาร (หรือมีการเลือกครั้งหนึ่งของสภาตรงกับฝ่ายบริหารและอีกครั้งหนึ่งในช่วงกลางเทอม เพื่อให้มีการหมุนเวียนสลับเปลี่ยนการดำรงตำแหน่ง)
- 3.2 เขตเลือกตั้ง: เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางหลักที่มีการเสนอให้คงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสองชั้น ควรจะมีการปรับเขตเลือกตั้งทั้งในระดับ สจ. และ สท. ให้มีความเป็นเอกภาพกัน กล่าวคือ เป็นเขตเดียวคนเดียวทั้งหมด (มิใช่เขตเดียวหลายคน) เพื่อให้สมาชิกสภาฯ แต่ละคนมีพื้นที่รับผิดชอบในการทำงานที่ชัดเจน มากขึ้น

### 4. การเปิดโอกาสและเพิ่มสัดส่วนให้ผู้สมัครที่มีภูมิหลังหลากหลาย:

ถ้าต้องการให้สภาท้องถิ่นทำหน้าที่สะท้อนความแตกต่างหลากหลายของความคิดและอัตลักษณ์ของผู้คนในชุมชน ควรพิจารณานำระบบโควตามาใช้ โดยกำหนดให้กลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองในท้องถิ่นต้องเสนอผู้สมัครที่เป็นชนกลุ่มน้อย (ไม่ว่าจะในมิติทางเพศสภาพ ภาษา ศาสนา ชาติพันธุ์) ในสัดส่วนที่เหมาะสม ประเด็นสำคัญคือ หากจะนำระบบโควตามาใช้ จำเป็นต้องนำระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบระบบปาร์ตี้ลิสต์มาใช้ในการเลือกตั้งท้องถิ่น ซึ่งต้องอนุญาตให้พรรคการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งท้องถิ่นได้อย่างเป็นทางการและเปิดเผย โดยอาจพิจารณาสันับสนุนพรรคการเมืองให้เติบโตในสองแนวทาง คือ หนึ่ง ให้พรรคการเมืองระดับชาติลงมาจับบทบาทเชื่อมต่อการเมืองท้องถิ่นอย่างชัดเจนเป็นระบบ หรือ สอง เน้นการสร้างพรรคการเมืองท้องถิ่นให้เติบโต (ดังที่พบในประเทศญี่ปุ่นและอินโดนีเซีย เป็นต้น)

### 5. การบริหารจัดการเลือกตั้งและการจัดการข้อพิพาทในการเลือกตั้งท้องถิ่น:

จำเป็นต้องปฏิรูปบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด (กกต. จังหวัด) ซึ่งที่ผ่านมายังทำหน้าที่ได้ไม่ดีนัก ควรมีการเพิ่มอำนาจให้ กกต. จังหวัดมีอำนาจในการทำงานได้คล่องตัวมากขึ้น โดยไม่ต้องขึ้นต่อ กกต. กลางอย่างรวมศูนย์ แต่ทั้งนี้ต้องมีการปฏิรูปวิธีการได้มาซึ่ง กกต. จังหวัดด้วย เพราะระบบการสรรหาปัจจุบันมีช่องโหว่ให้นักการเมืองเข้ามาครอบงำได้ ทั้งนี้ หัวข้อการบริหารจัดการเลือกตั้งและการจัดการข้อพิพาทในการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นหัวข้อที่จำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยแยกต่างหากออกไป

# สารบัญ

คำนำสภานับ	3
คำนำผู้เขียน	5
บทคัดย่อ	7
Abstract	9
บทสรุปผู้บริหาร	11
สารบัญ	14
• หลักการและเหตุผลในการออกแบบระบบการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น	16
• พลวัตของการเมืองและการเลือกตั้งท้องถิ่นของไทย: กรณีศึกษา	28
- จังหวัดสุพรรณบุรี (นามสมมติ)	29
- จังหวัดนครราชสีมา (นามสมมติ)	36
• สภาพปัญหา พัฒนาการ และโจทย์ของการเลือกตั้งท้องถิ่น	46
- สรุปสภาพปัญหาในการเลือกตั้งท้องถิ่นของไทย	47
- พัฒนาการในด้านบวกของการเลือกตั้งในท้องถิ่น	51
- โจทย์ในการออกแบบระบบเลือกตั้งท้องถิ่น	51

• ข้อเสนอเบื้องต้นในการปฏิรูปการเลือกตั้งทั่วทั้ง	52
- ที่มาของฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติท้องถิ่น	52
- ระบบการเลือกฝ่ายบริหารกับเกณฑ์คะแนนเสียงข้างมาก	53
- ระบบการเลือกฝ่ายนิติบัญญัติและเขตเลือกตั้ง	54
- การเปิดโอกาสและเพิ่มสัดส่วนให้ผู้สมัครที่มีภูมิหลังหลากหลาย	55
- การบริหารจัดการเลือกตั้งและการจัดการข้อพิพาท ในการเลือกตั้งท้องถิ่น	59
บรรณานุกรม	60
ประวัติผู้วิจัย	64





## หลักการและเหตุผล ในการออกแบบระบบการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น

ในปัจจุบันที่การปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ได้แพร่หลายไปทั่วโลก ประเด็นที่สำคัญอย่างยิ่งทั้งในทางปฏิบัติและในแง่วิชาการ คือ การออกแบบระบบเลือกตั้งให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางสังคมและการเมืองของแต่ละประเทศ ระบบเลือกตั้งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อคุณภาพของระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นที่มาของตัวแทน (representation) ของประชาชน สังคมจะได้ตัวแทนชนิดใด มีภูมิหลังอย่างไร และมีคุณภาพมากน้อยเพียงใดล้วนขึ้นอยู่กับระบบเลือกตั้งเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ระบบเลือกตั้งที่แตกต่างกันยังมีผลต่อคุณภาพของการเมืองในภาพรวม ธรรมชาติของการปกครอง การกำหนดนโยบาย และเสถียรภาพทางการเมืองที่แตกต่างกันด้วย เป็นที่น่าเสียดายที่การศึกษาวิจัยในหัวข้อที่เกี่ยวกับระบบเลือกตั้งเป็นประเด็นที่ถูกกละเลยในวงวิชาการไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะการศึกษาเรื่องระบบเลือกตั้งในการเมืองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจของไทย ซึ่งมีการศึกษาวิจัยในหัวข้อต่าง ๆ อย่างกว้างขวางรอบด้านในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา แต่แทบไม่มีการวิจัยอย่างจริงจังเกี่ยวกับระบบเลือกตั้งประเภทต่าง ๆ และกลไกเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นที่มีการใช้อยู่ทั่วโลก

ว่าระบบใดและกลไกใดบ้างที่เหมาะสมสอดคล้องกับการเมืองท้องถิ่นของไทย นอกเหนือไปจากการวิจัยในทางวิชาการแล้ว ประเด็นเหล่านี้ยังถูกละเลยเวลาที่มีการถกเถียงหรือหาข้อเสนอแนะในการจัดทำกรปฏิรูปการเมืองการปกครองท้องถิ่นของไทยเสมอมา ซึ่งตรงกันข้ามกับสิ่งที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ที่การศึกษาและถกเถียงในประเด็นนี้มีการพัฒนาไปมากในรอบทศวรรษที่ผ่านมา

ข้อเท็จจริงประการสำคัญที่มักจะถูกมองข้ามหรือละเลยไปในการพิจารณาประเด็นเรื่องการออกแบบระบบเลือกตั้ง คือ ในประเทศหนึ่ง ๆ ระบบเลือกตั้งที่ใช้ในการเลือกตั้งตัวแทนระดับชาติกับระดับท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไป เพราะระบบเลือกตั้งต้องถูกออกแบบให้สอดคล้องกับขอบเขตอำนาจ หน้าที่ และชนิดขององค์กรทางการเมืองที่ต่างระดับกัน ในเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้มีขอบเขตอำนาจและภาระหน้าที่เหมือนกับสถาบันการเมืองระดับชาติ แต่ละสังคมจึงสามารถและควรที่จะออกแบบระบบเลือกตั้งที่มีความเฉพาะสำหรับการเมืองระดับท้องถิ่น เพื่อให้ได้ตัวแทนที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและการใช้อำนาจ (เช่นเดียวกับการออกแบบระบบเลือกตั้งสำหรับองค์กรทางการเมืองที่มีลักษณะเหนือรัฐชาติ (supranational) ก็จะมีการเลือกใช้ระบบเลือกตั้งที่ต่างออกไปเช่นกัน) <sup>1</sup> กล่าวอย่างเป็นรูปธรรมในกรณีของไทยก็คือ ระบบเลือกตั้งที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสมาชิก (ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกตั้ง) ไม่จำเป็นต้องเป็นระบบเดียวกับที่จะนำมาใช้ในการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกองค์กรบริหารส่วนจังหวัด, ผู้บริหารและสมาชิกเทศบาล, และผู้บริหารและสมาชิกองค์กรบริหารส่วนตำบล

กล่าวโดยสรุป ประเด็นสำคัญที่สุดที่ต้องมีการทำความเข้าใจเพื่อให้ นักวิชาการ สื่อมวลชน ภาคประชาสังคม และสาธารณชนทั่วไปเข้าใจตรงกันเสียก่อนในการผลักดันวาระการปฏิรูประบบเลือกตั้งท้องถิ่นคือ ระดับหรือชั้นของการปกครองที่ต่างกัน (different tiers of governance) สามารถมีระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกันได้ และเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นในการเมืองและการบริหารจัดการของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก <sup>2</sup> แต่ความแตกต่างของการออกแบบระบบเลือกตั้งให้แตกต่างกันในระดับชาติและท้องถิ่นนั้นต้องรอบรับด้วยหลักการทางวิชาการและสภาพปัญหาที่เป็นจริงของการเมืองในแต่ละระดับ

<sup>1</sup> Reynolds, Reilly and Ellis (eds.) 2005, p.139.

<sup>2</sup> Reynolds, Reilly and Ellis (eds.) 2005, p.139.

ในการพิจารณาการออกแบบระบบเลือกตั้งท้องถิ่น ประเด็นที่ต้องนำมาพิจารณาเป็นประเด็นแรกคือ ภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่มีหน้าที่ในการดูแลชีวิตและปัญหาของประชาชนในชีวิตประจำวัน ซึ่งหมายความว่าโดยธรรมชาติแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและความเดือดร้อนของประชาชนมากที่สุด ประเด็นเรื่องพื้นที่และภูมิศาสตร์จึงสำคัญอย่างยิ่ง การออกแบบระบบเลือกตั้งท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงมักจะเลือกระบบเลือกตั้งที่สร้างให้เกิดความเป็นตัวแทนในเชิงพื้นที่ (geographical representation) ให้ได้มากที่สุด เพื่อให้ท้องถิ่นมีตัวแทนที่อยู่ติดพื้นที่ ใกล้ชิดปัญหา และมีความรวดเร็วชัดเจนในการสะท้อนปัญหาของผู้เลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเลือกตั้งหนึ่งอย่างชัดเจน ซึ่งถ้ากล่าวในแง่ตัวแทนเชิงพื้นที่ ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก (majority/plurality system) ที่ใช้เขตเลือกตั้งขนาดเล็กและมีตัวแทนแบบผู้แทนเขต จึงเป็นที่นิยมและเหมาะสมกว่าระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่เน้นเขตเลือกตั้งขนาดใหญ่และมีตัวแทนแบบตัวแทนปาร์ตี้ลิสต์ เพราะตัวแทนในบัญชีรายชื่อมักจะไม่มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประชาชนและไม่ได้ถูกเลือกจากประชาชนในเขตเลือกตั้งในเลือกตั้งหนึ่งอย่างชัดเจน โดยทั่วไป จึงพบว่าระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนโดยเฉพาะในแบบบัญชีรายชื่อจะใช้กับการเลือกตั้งระดับชาติเป็นหลัก แทบไม่พบในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น<sup>3</sup>

กล่าวเฉพาะระบบแบบเสียงข้างมาก ซึ่งมีหลายระบบย่อย ระบบที่เป็นที่นิยมเพราะมีความชัดเจนและง่ายในการบริหารจัดการและความเข้าใจของประชาชน คือระบบเขตเดียวคนเดียว ทั้งนี้ยังเขตเลือกตั้งเล็กเท่าไร ก็ยิ่งสะท้อนความเป็นตัวแทนมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งถ้าคำนึงในแง่การสร้างตัวแทนที่ใกล้ชิดประชาชนและสามารถตอบสนองของความเดือดร้อนต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วตรงจุด ระบบเขตเดียวคนเดียวก็เป็นระบบที่ตอบโจทย์ได้ดี แต่ระบบนี้ก็มิใช่ข้อเสียเช่นกันคือ ระบบแบบเขตเดียวคนเดียวที่ใช้การตัดสินด้วยเสียงข้างมากแบบง่าย (simple majority) เป็นระบบแบบผู้ชนะได้หมด ผู้แพ้เสียหมด ซึ่งอาจทำให้เกิดการแข่งขันรุนแรงและเผชิญหน้ากัน เพราะแพ้ชนะกันเพียงแค่ 1 คะแนนก็ทำให้ผู้สมัครคนหนึ่งได้เข้าสู่อำนาจและทำให้คู่แข่งต้องหมดโอกาสได้อำนาจไป (ซึ่งการแพ้ชนะกันอย่างเฉียดฉิวไม่กี่คะแนนนี้เป็นปรากฏการณ์ที่พบบ่อยมากในการเลือกตั้งท้องถิ่นของไทย) ยิ่งขาดองค์กรพรรคการเมืองมารองรับ การแข่งขันกันระหว่างผู้สมัครก็จะเป็นการเผชิญหน้าของตัวบุคคลมากขึ้น เพราะไม่มีการแข่งขันในเชิงนโยบายหรือสังกัดพรรคการเมือง

<sup>3</sup> Farrell 1997, บทที่ 4.

นอกจากนี้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากแบบเขตเดียวคนเดียวยังขาดความเป็นสัดส่วนในแง่ที่คะแนนของผู้เลือกตั้งที่เลือกผู้สมัครที่แพ้จะไม่ถูกนับ กล่าวคือไม่ถูกแปรไปเป็นที่นั่ง<sup>4</sup> การบรรเทาข้อเสียของระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวเพื่อไม่ให้เกิดสภาพที่มีผู้แพ้หรือผู้ชนะตลอดกาลคือ การแบ่งเขตเลือกตั้งอย่างระมัดระวัง ให้เขตเลือกตั้งนั้นไม่สร้างให้เกิด “ชนกลุ่มน้อยถาวร” (permanent minority) คือไม่ให้มีผู้เลือกตั้งที่เป็นเสียงข้างน้อยในเขตเลือกตั้งท้องถิ่นหนึ่งเป็นผู้แพ้ตลอดกาล จนไม่มีโอกาสมีผู้แทนของตัวเอง และนำไปสู่ความรู้สึกหมดหวังกับการเมืองในระบบในที่สุด ยกตัวอย่างเช่น หากเราแบ่งเขตเลือกตั้งโดยที่ในเขตเลือกตั้งแห่งหนึ่ง (สมมติว่าในจังหวัด A) มีประชากรที่นับถือศาสนาพุทธ 80 เปอร์เซ็นต์ และประชากรที่นับถือศาสนาอิสลาม 20 เปอร์เซ็นต์ ก็ย่อมยากอย่างยิ่งที่คนมุสลิมในเขตเลือกตั้งนี้จะมีโอกาสได้มีผู้แทนเป็นของตัวเอง เลือกตั้งกี่ครั้ง ผู้สมัครที่เป็นตัวแทนคนพุทธและนำเสนอนโยบายเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของคนพุทธก็จะชนะการเลือกตั้ง คนมุสลิมภายในเขตเลือกตั้งดังกล่าวกลายเป็นชนกลุ่มน้อยถาวรทั้งในแง่ศาสนาและในทางการเมือง (คือไม่มีตัวแทนสะท้อนปัญหาของพวกเขา) ซึ่งในหลายประเทศ ความคับข้องใจของการที่ระบบการเมืองการเมืองแบบทางการไม่ตอบสนองชนกลุ่มน้อยก็นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงที่บ้านปลาย<sup>5</sup>

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงพบว่ามีบางประเทศเลือกใช้ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนโดยใช้ระบบปาร์ตี้ลิสต์ในการเลือกผู้แทนท้องถิ่น โดยมีตั้งแต่การใช้เขตเลือกตั้งขนาดใหญ่ทั้งจังหวัดหรือทั้งเขตเทศบาล หรือใช้เขตเลือกตั้งขนาดเล็ก โดยการเลือกตั้งแบบสัดส่วนในระบบบัญชีรายชื่อจะเปิดโอกาสให้ผู้สมัครที่เป็นตัวแทนชนกลุ่มน้อยมีโอกาสได้รับเลือกมากขึ้น เพราะไม่ถูกปิดกั้นโอกาสด้วยข้อจำกัดในเชิงภูมิศาสตร์ของเขตเลือกตั้ง และถ้าอยากเพิ่มโอกาสการได้รับเลือกตั้งของชนกลุ่มน้อย บางประเทศก็นำระบบโควตามาใช้ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นด้วย โดยกำหนดสัดส่วนไว้เลยว่าแต่ละพรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีรายชื่อโดยมีผู้สมัครจากชนกลุ่มน้อยในสัดส่วนตามสัดส่วนประชากรในพื้นที่นั้นๆ ทั้งนี้ หากจะนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อมาใช้ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ย่อมหมายความว่าสังคมไทยต้องเปิดให้มีการแข่งขันของพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการในการเมืองท้องถิ่น เพราะพรรคการเมืองจะเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อให้ประชาชน

<sup>4</sup> Farrell 1997; Baldini and Pappalardo 2009, pp.38-55.

<sup>5</sup> Reynolds, Reilly, and Ellis (eds.) 2005.

เลือก หรือไม่เช่นนั้นก็ต้องเป็นกลุ่ม/สมาคมการเมืองที่จะเข้ามามีบทบาทในการเสนอบัญชีรายชื่อให้ประชาชนเลือก<sup>6</sup> เพราะปัจจุบัน ในสังคมไทยยังมีแนวคิดที่ปฏิเสธบทบาทของพรรคการเมืองในการเมืองระดับท้องถิ่น ทำให้การเมืองท้องถิ่นเป็นเรื่องของกลุ่มการเมืองย่อยแบบหลวมๆ และตัวบุคคล ทั้งที่ในความเป็นจริง ประเทศอื่นๆ ในโลกที่มีการเมืองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและมีคุณภาพต่างก็ไม่ได้ปฏิเสธบทบาทของพรรคการเมือง ในสังคมไทย การปฏิเสธบทบาทของพรรคการเมืองในการเมืองและการเลือกตั้งท้องถิ่น กลับทำให้เกิดผลลัพธ์ในทางลบที่ไม่พึงปรารถนา คือ ทำให้พรรคการเมืองเล่นการเมืองอยู่หลังฉาก (ไม่เปิดเผย ไม่โปร่งใส แต่ก็เป็นที่รับรู้กันในท้องถิ่น) สนับสนุนผู้สมัครบางคนบางกลุ่มในการแข่งขันเลือกตั้ง กระทั่งในบางเขตเลือกตั้งในบางจังหวัด ก็มีอิทธิพลในการคัดเลือกตัวแทนลงสมัครรับเลือกตั้ง ในบางเขต พรรคการเมืองสนับสนุนผู้สมัครมากกว่าหนึ่งฝ่าย จนทำให้เกิดความสับสนในหมู่ประชาชนผู้เลือกตั้ง

เมื่อข้อเท็จจริงเป็นเช่นนี้ จึงควรมีการหันกลับมาทบทวนว่าถึงเวลาหรือยัง ที่การเมืองและการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นของไทยควรจะเปิดกว้างให้พรรคการเมืองเข้ามามีบทบาทอย่างเป็นทางการมากขึ้น เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและความพร้อมรับผิด (accountability) ของพรรคการเมืองต่อประชาชนในเขตเลือกตั้งท้องถิ่น (ดูการอภิปรายเพิ่มเติมในส่วนสภาพปัญหาและข้อเสนอ)

ประเด็นอีกประเด็นหนึ่งที่ต้องนำมาพิจารณาในการออกแบบระบบเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น คือความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการเมืองท้องถิ่น ซึ่งการถกเถียงในเรื่องนี้มีความสำคัญ เพราะเป็นปัญหาการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ ซึ่งเราสามารถถอดบทเรียนจากการเมืองระดับชาติได้เช่นเดียวกัน โดยที่ลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ดีคือ โครงสร้างอำนาจที่มีความสมดุลกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ มีการตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างอำนาจสองฝ่ายนี้ โดยที่ไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีอำนาจมากเกินไป จนเกินพอดี จนอาจใช้อำนาจอย่างบิดเบือนหรือนำไปสู่การคอร์รัปชันได้

ในระยะหลังมานี้ ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นที่เลือกฝ่ายบริหารโดยตรง (directly elected local executives) โดยแยกขาดจากการเลือกฝ่ายสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับความนิยมทั่วโลก รวมทั้งในทวีปยุโรปซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีประชาธิปไตยที่ตั่งมั่นแล้ว และมีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นมาอย่างยาวนาน สาเหตุที่ระบบการเลือกตั้งแบบเลือกฝ่ายบริหารโดยตรง

---

<sup>6</sup> Reynolds, Reilly, and Ellis (eds.) 2005, p.144.

ได้รับความนิยมน้อยลง ก็เนื่องจากแนวโน้มของการเมืองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ หันมา  
สู่ทิศทางของการสร้างฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (strong executives) เพื่อให้ผู้นำฝ่ายบริหารที่  
มีอำนาจเข้มแข็งสามารถใช้อำนาจจัดการกับปัญหาได้อย่างรวดเร็วทันใจมีประสิทธิภาพ  
ซึ่งนับวันปัญหาในระดับท้องถิ่นมีความซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ ภายใต้กระแสโลกในยุค  
โลกาภิวัตน์ที่โลกเชื่อมร้อยถึงกันด้วยอัตราเร่งที่รวดเร็วมากขึ้น บริบทของการบริหารจัดการ  
พื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศจึงเปลี่ยนไปและต่างถูกบีบและกำหนด  
จากปัจจัยต่าง ๆ มากมาย ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาการเมือง ปัญหาสังคม และปัญหา  
สิ่งแวดล้อมมีความเชื่อมโยงกันทั้งในระดับนานาชาติ ระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับ  
ท้องถิ่น ท้องถิ่นไม่ได้อยู่เพียงลำพังและตัดขาดจากโลกภายนอก ด้วยสภาพแวดล้อมทาง  
การเมืองและการบริหารที่เปลี่ยนไปเช่นนี้ จึงเกิดกระแสความต้องการผู้นำที่มีภาวะการนำ  
ที่เข้มแข็งในการตอบสนองปัญหา โดยไม่ตกอยู่ภายใต้การต่อรองเจรจาผลประโยชน์และ  
การควบคุมจากฝ่ายสภามากนัก จึงทำให้เกิดความนิยมในการนำระบบเลือกตั้งโดยตรงมา  
ใช้สร้างระบบที่ฝ่ายบริหารเข้มแข็ง เพื่อให้เกิดการบริหารแบบที่ความชอบธรรมวางอยู่บน  
การเน้นผลลัพธ์ (output legitimacy) คือวัดความชอบธรรมของผู้นำฝ่ายบริหารในระดับ  
ท้องถิ่นที่ความสามารถในการให้บริการประชาชน (delivery services) และแก้ไขปัญหา  
ความเดือดร้อนของประชาชน มากกว่าความชอบธรรมในเชิงที่มา (input legitimacy)  
ที่เน้นความชอบธรรมผ่านกระบวนการแข่งขันขึ้นสู่อำนาจและผ่านการสร้างกระบวนการ  
ตัดสินใจที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง<sup>7</sup> ประเทศอิสราเอลเป็นประเทศหนึ่ง  
ที่มีการนำระบบเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงมาใช้ก่อนประเทศหลายประเทศ โดยเริ่ม  
นำมาใช้ตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ 2520 ทั้งนี้ ผลการศึกษาจากงานวิจัยจำนวนมากพบว่า  
กระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมวัฒนธรรมในโลกยุคปัจจุบัน  
ที่มีพลวัตของการแปรเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว ทำให้บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในท้องถิ่น  
ปรับเปลี่ยนตามไปด้วย คือ ประชาชนหันไปเลือกฝ่ายสภาท้องถิ่นให้เป็นตัวแทนของกลุ่ม  
ผลประโยชน์หลากหลายภาคส่วน (representative of sectorial interests) กล่าวคือ ให้  
สภาท้องถิ่นสะท้อนผลประโยชน์ของทั้งผู้สูงอายุ เยาวชน ผู้หญิง ชนกลุ่มน้อย คนพิการ  
กลุ่มศาสนา กลุ่มแรงงานอพยพ ฯลฯ ในแง่นี้ กล่าวได้ว่าสภาท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นกระจก  
สะท้อนความหลากหลายของชุมชน และยังทำหน้าที่เป็นเวทีของการถกแถลงเสวนาที่

<sup>7</sup> ดูบทความของ Matt Evans 2014; Wollmann 2008 และ Borraz and John 2004 ซึ่งอภิปรายประเด็นนี้  
ไว้อย่างละเอียดถี่ถ้วน

คนในชุมชนมาสามารถมาได้เทียบแลกเปลี่ยนความเห็นกัน (ผลจากแนวโน้มเช่นนี้ ทำให้กลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองขนาดเล็กและขนาดกลางมีโอกาสได้รับเลือกตั้งและมีที่นั่งเพิ่มมากขึ้นในสภาท้องถิ่น เพราะผู้เลือกตั้งเน้นใช้สิทธิเลือกตั้งของตนในการเลือกผู้แทนที่สังกัดกลุ่มหรือพรรคที่สะท้อนผลประโยชน์เฉพาะของพวกเขา มากกว่าที่จะเลือกผู้แทนที่ขาดความชัดเจนว่าทำหน้าที่เป็นตัวแทนของใครทั้งในเชิงนโยบายและอัตลักษณ์) เมื่อประชาชนรู้สึกว่าคุณเองมีตัวแทนเป็นปากเสียงในสภาท้องถิ่นที่ทำหน้าที่สะท้อนผลประโยชน์และอัตลักษณ์เฉพาะกลุ่มให้พวกเขาแล้ว พวกเขาก็มีความพึงพอใจ ส่วนการบริหารจัดการพื้นที่ในภาพรวมและการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น ประชาชนยกให้เป็นหน้าที่หลักของฝ่ายบริหารและคาดหวังจากฝ่ายบริหารในมิตินี้เป็นสำคัญ<sup>8</sup>

สรุปว่าการออกแบบระบบเลือกตั้งเพื่อสร้างความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารเป็นกระแสของการเมืองท้องถิ่นในหลายประเทศตั้งแต่ทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา ระบบเลือกตั้งท้องถิ่นที่เน้นความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารมีได้มีแต่ข้อเสียดังที่มักจะเข้าใจกัน เพราะชุมชนท้องถิ่นไม่ว่าในประเทศใดก็ตาม ก็ปรารถนาการบริหารจัดการที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ ประเด็นจึงอยู่ที่ว่าจะทำอย่างไรจึงจะสร้างกลไกและสร้างหลักประกันให้สภาท้องถิ่นหรือฝ่ายนิติบัญญัติท้องถิ่นมีบทบาทในการเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นที่มีความแตกต่างหลากหลายให้ได้ รวมทั้งทำอย่างไรที่จะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งได้ด้วย

ในการเลือกฝ่ายบริหาร ประเทศที่ใช้ระบบเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรงส่วนใหญ่ ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นจะใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสองรอบ (two-round system) เพื่อสร้างหลักประกันว่าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งคือผู้ที่ได้เสียงข้างมากเด็ดขาดเกิน 50% (absolute majority) จากผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด เพื่อให้ได้ชื่อว่าเป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง นอกจากนั้นระบบเลือกตั้งสองรอบยังมีข้อดีอีกประการคือ ทำให้เกิดการรวมขอมระหว่างผู้สมัคร และป้องกันไม่ให้เกิดการหาเสียงโดยใช้แนวนโยบายแบบสุดโต่งหรือประเด็นเสี่ยงที่เกินความเป็นจริง เพราะในการแข่งขันที่ต้องได้เสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิทั้งหมด ย่อมหมายความว่าผู้สมัครต้องมีนโยบายที่ตอบสนองคนวงกว้างในท้องถิ่นนั้น ๆ มากกว่าประชากรกลุ่มแคบ ๆ ผู้สมัครจะไม่สามารถชนะคู่แข่งด้วยคะแนน

<sup>8</sup> Evans 2014, pp.56-59.

เสียงจํานวนน้อย ซึ่งจะทำให้ผู้สมัครทุกกลุ่มต้องพยายามที่จะผลิตนโยบายในการหาเสียงที่เจาะฐานเสียงส่วนใหญ่และมีแผนนโยบายที่มุ่งเข้าหาคนตรงกลาง มากกว่ากลุ่มประชากรที่มีแนวคิดสุดโต่งหรือเลือกข้างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ข้อเสียของระบบเลือกตั้งแบบสองรอบคือ มีค่าใช้จ่ายสูง เพราะหากไม่มีผู้สมัครชนะเสียงเกินครึ่งในรอบแรกก็ต้องจัดการเลือกตั้งในรอบที่สอง (บางประเทศอย่าง อาร์เจนตินาและเอกวาดอร์จึงลดเกณฑ์สำหรับผู้ชนะลงเหลือ 45 เปอร์เซ็นต์ และ 40 เปอร์เซ็นต์ ตามลำดับ กล่าวคือ หากในรอบแรก ใครได้เสียงถึงเกณฑ์ดังกล่าวก็ชนะเลือกตั้งไปเลย โดยไม่ต้องได้คะแนนเสียงถึง 50 เปอร์เซ็นต์ แต่มีเงื่อนไขว่าคะแนนของผู้ชนะต้องทิ้งห่างอันดับสองเกิน 10 เปอร์เซ็นต์เป็นอย่างน้อย)<sup>9</sup> ซึ่งรวมถึงภาระในการบริหารจัดการที่ย่อมหนักมากขึ้น ซึ่งอาจจะกระทบต่อทรัพยากรของหน่วยงานที่ต้องจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ซึ่งโดยธรรมชาติมักจะมีทรัพยากรน้อยกว่าหน่วยงานระดับชาติ นอกจากนี้ ประชาชนอาจจะมาใช้สิทธิน้อยลงในการเลือกตั้งรอบที่สองเพราะรู้สึกว่าเป็นภาระ หรือรู้สึกเบื่อหน่ายกับการที่ต้องใช้สิทธิเลือกตั้งหลายรอบ<sup>10</sup>

ในกรณีของไทย ระบบเลือกตั้งสองรอบอาจมีความเหมาะสมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่และมีจํานวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจํานวนมาก กล่าวคือ การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มากกว่าเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล) เพราะมีตำแหน่งแค่หนึ่งตำแหน่งต่อหนึ่งจังหวัด ต้องดูแลงบประมาณจํานวนมากและมีอำนาจหน้าที่มากมาย โดยในแง่พื้นที่เขตเลือกตั้งแล้ว กล่าวได้ว่าเขตเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ (ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางกว่าเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียอีก) และมีจํานวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวได้ว่า การแข่งขันมักเป็นไปอย่างดุเดือดและหลายกรณีแพ้ชนะกันด้วยเสียงไม่มากนักและมีเปอร์เซ็นต์ผู้มาใช้สิทธิน้อย ก่อให้เกิดปัญหาความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งที่มีฐานความชอบธรรมไม่สูงนักหากผู้มาใช้สิทธิต่ำและผู้ชนะก็ชนะคู่แข่งเพียงเล็กน้อย แต่ต้องบริหารและดูแลคนทั้งจังหวัด ในแง่นี้ จึงมีความเหมาะสมที่จะมีการนำระบบเลือกตั้งแบบสองรอบมาใช้กับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้ผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งจะต้องพิสูจน์ตนเองว่าได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาดจากประชาชนส่วนใหญ่ของจังหวัด ซึ่งเสียงข้างมากเด็ดขาดนี้จะทำให้นายกองค์การบริหาร

<sup>9</sup> Reynolds, Reilly and Ellis (eds.) 2005, p.133.

<sup>10</sup> Reynolds, Reilly and Ellis (eds.) 2005, p.133.



ส่วนจังหวัดมีความชอบธรรมสูงในการบริหาร ทั้งนี้ ถ้าปรับประยุกต์หลักการและเหตุผลดังกล่าวนี้มาใช้กับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งมีพื้นที่เขตเลือกตั้งที่ใหญ่ และจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากเช่นเดียวกับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้วิจัยขอเสนอว่าควรมีการนำระบบเลือกตั้งแบบสองรอบมาใช้กับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเช่นกัน

ในบรรดากระบวนเลือกตั้งที่มีการใช้อยู่ทั่วโลก มีระบบเลือกตั้งอีกระบบหนึ่งที่มีข้อดีเหมือนกับระบบเลือกตั้งแบบสองรอบ แต่มีค่าใช้จ่ายและมีความยุ่งยากในการจัดการเลือกตั้งต่ำกว่า คือระบบการเลือกตั้งที่เรียกว่าระบบการเลือกตั้งแบบลำดับความชอบ (preferential voting) ซึ่งใช้ในการเลือกตั้งผู้นำฝ่ายบริหารระดับชาติในหลายประเทศ และใช้ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีลอนดอน ประเทศอังกฤษ โดยหลักการของการเลือกตั้งในระบบนี้คือ ผู้เลือกตั้งจะมีสิทธิเลือกผู้สมัครได้มากกว่า 1 คนในบัตรเลือกตั้งโดยสามารถลำดับความชอบจากมากไปหาน้อย ในกรณีของเทศบาลนครลอนดอน ผู้เลือกตั้งมีสิทธิลำดับความชอบของผู้สมัครได้ 2 ลำดับ คือผู้สมัครที่ชอบมากเป็นลำดับที่หนึ่ง (a first-choice vote) และลำดับที่สอง (a second-choice vote) ในขณะที่การเลือกตั้งแบบนี้ในบางประเทศกำหนดให้ผู้สมัครสามารถลำดับความชอบตามจำนวนผู้สมัครแข่งขันทั้งหมด เช่น ถ้ามีผู้สมัคร 5 คน ผู้เลือกตั้งก็สามารถลำดับความชอบตั้งแต่ลำดับที่ 1 ถึงลำดับที่ 5 โดยในการนับคะแนน หากนับคะแนนรอบแรกเสร็จสิ้น ผู้สมัครคนใดได้คะแนนที่ประชาชนเลือกเป็นลำดับที่หนึ่ง (a first-choice vote) เกิน 50 เปอร์เซ็นต์ ก็จะเป็นผู้ชนะทันที แต่ในรอบแรกนี้ หากไม่มีผู้สมัครคนใดได้คะแนนที่ประชาชนเลือกเป็นลำดับที่หนึ่งเกิน 50 เปอร์เซ็นต์ ก็ให้ตัดผู้สมัครที่ได้คะแนนน้อยออกไป เหลือเฉพาะผู้สมัครที่ได้คะแนนอันดับที่หนึ่งและสองเท่านั้น และนำคะแนนของผู้สมัครที่ถูกตัดออกไปทั้งหมดมาถ่ายโอนให้ผู้สมัครอันดับหนึ่งและสอง และดูว่าใครได้คะแนนมากกว่ากันเพื่อหาผู้ชนะในท้ายที่สุด<sup>11</sup>

ข้อดีของระบบเลือกตั้งแบบลำดับความชอบ คือ ผู้ชนะจะเป็นผู้ที่ได้เสียงข้างมากเด็ดขาดและดังนั้นจึงมีความชอบธรรมสูงเหมือนกับระบบเลือกตั้งสองรอบ แต่ข้อดีคือจัดการเลือกตั้งเพียงแค่อันดับเดียวก็เสร็จ (เพียงแต่ต้องนับคะแนนสองรอบ) จึงทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเลือกตั้งน้อยกว่าและบริหารจัดการง่ายกว่าระบบการเลือกตั้งแบบสองรอบ ทั้งนี้ ข้อเสียที่นักวิชาการและคนที่บริหารจัดการเลือกตั้งมักจะวิจารณ์ระบบ

<sup>11</sup> Leach, Coxall, and Robins 2011, pp.309-324.

การเลือกตั้งแบบลำดับความชอบอยู่ตรงที่การนับคะแนนมีความซับซ้อน หากประเทศใดนำระบบเลือกตั้งแบบนี้มาใช้เป็นครั้งแรก อาจจำเป็นต้องมีการจัดอบรมให้การศึกษากับผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อให้ใช้สิทธิได้อย่างถูกต้อง เพื่อป้องกันการเกิดบัตรเสียจำนวนมาก ในกรณีการเลือกตั้งท้องถิ่นของไทย การเลือกตั้งเช่นนี้จึงเป็นทางเลือกอีกตัวเลือกหนึ่ง นอกเหนือจากระบบเลือกตั้งแบบสองรอบ ถ้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประเมินว่าการจัดการเลือกตั้งสองรอบจะทำให้มีค่าใช้จ่ายสูงและประชาชนมาใช้สิทธิน้อยลง ก็สามารถนำระบบการเลือกตั้งแบบลำดับความชอบมาใช้เพื่อแก้ไขจุดอ่อนเหล่านั้น

ทั้งนี้ ผู้วิจัยเชื่อว่าการลงคะแนนและการนับคะแนนในระบบการเลือกตั้งแบบลำดับความชอบไม่ได้มีความซับซ้อนจนเกินไปอย่างที่มักมีการวิจารณ์กัน หน่วยงานที่จัดการเลือกตั้งของไทยมีความสามารถในการจัดการเลือกตั้งในระบบนี้ได้ด้วยทรัพยากรและประสบการณ์ที่มีอยู่ สำหรับในฝ่ายผู้เลือกตั้ง ผู้วิจัยพบว่าตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมาประเทศไทยมีการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งบ่อย ทำให้ประชาชนไทยผ่านการเรียนรู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมาแล้ว ในหลายระบบที่ต่างกันออกไป (ทั้งระดับชาติและท้องถิ่น) มีการเรียนรู้ทางการเมืองมาก จึงไม่ใช่เรื่องที่เกิดสติปัญญาและความสามารถของผู้เลือกตั้งของไทยที่จะปรับตัวเข้ากับระบบการเลือกตั้งแบบใหม่

นอกจากประเด็นหลักที่อภิปรายมาข้างต้นแล้ว ยังมีประเด็นอื่น ๆ ที่สำคัญ ที่ต้องคำนึงถึงในการออกแบบระบบเลือกตั้งสำหรับท้องถิ่นคือ

หนึ่ง ต้นทุนและการบริหารจัดการการเลือกตั้ง ซึ่งแต่ละระบบมีความยากง่ายและซับซ้อนไม่เท่ากัน ตัวอย่างเช่น กรณีระบบเลือกตั้งแบบสองรอบที่อธิบายไว้ข้างต้น เป็นระบบที่ต้องใช้ค่าใช้จ่ายสูงเพราะต้องจัดการเลือกตั้งมากกว่า 1 ครั้งกว่าจะได้มาซึ่งผู้ชนะ และเพิ่มภาระในการบริหารจัดการ การจะนำระบบเลือกตั้งใดมาใช้กับการเลือกตั้งท้องถิ่นจึงต้องคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรที่จัดการเลือกตั้งทั้งในแง่ทรัพยากรและศักยภาพของบุคลากร

สอง การแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งเป็นประเด็นที่มักจะถูกมองข้าม ทั้งที่ในความเป็นจริง ผลจากการวิจัยของนักวิชาการที่ศึกษาเรื่องการเลือกตั้งพบว่า รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจที่ต้องการควบคุมผลการเลือกตั้งให้เป็นไปในทิศทางที่ตนเองต้องการ สามารถทำได้โดยการแบ่งเขตการเลือกตั้งให้ตนเองได้เปรียบ การแบ่งเขตเลือกตั้งที่บิดเบือนจึงนับเป็นวิธีการโกงการเลือกตั้งประเภทหนึ่ง หากมีการแบ่งเขตเลือกตั้งอย่างไม่เหมาะสมเพื่อเอื้อประโยชน์

ให้ผู้สมัครฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยขีดเส้นแบ่งเขตการเลือกตั้งให้ฐานเสียงของผู้สมัครคนใดคนหนึ่งกระจุกตัวในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ๆ ก็สามารถส่งผลต่อผลการเลือกตั้งได้ นอกจากนี้ การแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่บ่อยครั้งเกินไป ก็ส่งผลทำให้เกิดความสับสนทั้งแก่ผู้เลือกตั้งและผู้สมัคร ทำให้ยากต่อการสร้างฐานคะแนนเสียงและความผูกพันกับประชาชนในพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่อง<sup>12</sup> ในกรณีของไทย การแบ่งเขตเลือกตั้งในระดับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่มีปัญหาเพราะใช้เขตจังหวัดทั้งจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง แต่การเลือกตั้งในระดับอื่น ๆ ร่องลงมา การแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นประเด็นที่อาจเอื้อประโยชน์ให้ผู้สมัครรายใดรายหนึ่งได้ จึงควรมีการตรวจสอบอย่างใกล้ชิด

สาม คุณภาพของการบริการจัดการเลือกตั้ง ประเด็นนี้นับเป็นประเด็นสำคัญที่สุด เพราะผลจากการศึกษาวิจัยทั่วโลกพบว่าความเป็นกลางและความเป็นมืออาชีพเป็นปัจจัยประการสำคัญที่สุด (นอกเหนือจากการออกแบบระบบเลือกตั้ง) ในการทำให้การเลือกตั้งมีความบริสุทธิ์ยุติธรรม เพราะแม้ว่าจะออกแบบระบบเลือกตั้งอย่างรอบคอบเหมาะสมเพียงใด แต่หากคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งขาดความเป็นกลาง ความโปร่งใส และขาดศักยภาพ ก็ย่อมไม่สามารถทำให้การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันในการคัดสรรตัวแทนขึ้นสู่อำนาจได้<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> ดูการเมืองของการแบ่งเขตเลือกตั้งในงานของ Cox and Katz 2002.

<sup>13</sup> Schimpp and McKernan 2001.





# พลวัตของการเมืองและการเลือกตั้ง ท้องถิ่นของไทย : กรณีศึกษา

ดังที่กล่าวข้างต้นว่า การถกเถียงและการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของไทยละเลยที่จะพิจารณาแง่มุมเกี่ยวกับสถาบันและระบบการเลือกตั้ง ทั้งที่ระบบเลือกตั้ง (electoral system) เป็นตัวกำหนดการได้มาซึ่งระบบตัวแทน (representation) ว่าจะมีหน้าตาและคุณภาพเป็นอย่างไร ระบบเลือกตั้งถือเป็นต้นทางการเข้าสู่อำนาจ ทั้งนี้ ระบบเลือกตั้งมีมากมายหลายระบบ แต่ละระบบมีข้อดีข้อเสียต่างกันไป ไม่มีระบบใดที่สมบูรณ์แบบที่สุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ไม่มีระบบการเลือกตั้งใดที่ดีที่สุดที่สามารถนำไปใช้ได้กับทุกประเทศ การที่จะพิจารณาว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยควรนำระบบการเลือกตั้งแบบใดมาใช้ จึงต้องขึ้นอยู่กับเป้าหมายที่เราต้องการด้วย (เช่น หากเราต้องการระบบที่มีฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง ก็ต้องนำระบบเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงแบบเสียงข้างมากมาใช้ ซึ่งอาจจะมีปัญหาในเรื่องความเข้มแข็งของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น)

ในการพิจารณาถึงรูปแบบระบบเลือกตั้งที่เหมาะสม เราต้องเริ่มจากการพิจารณาข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาของการเลือกตั้งท้องถิ่นในสังคมไทยในปัจจุบัน

ทั้งนี้ ประเด็นที่ควรพิจารณาคือการเลือกตั้งท้องถิ่นของไทยหลังจาการกระจายอำนาจเป็นต้นมา ทำให้โครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นเปลี่ยนไปเช่นไร ทำให้มีการผูกขาดอำนาจมากขึ้นหรือน้อยลง ทำให้อิทธิพลของความรุนแรงและการใช้เงินเพื่อชนะการเลือกตั้ง

มากขึ้นหรือน้อยลง และแปรเปลี่ยนไปอย่างไร เพื่อที่จะพิจารณาประเด็นเหล่านี้ เรามีข้อจำกัดตรงที่เราไม่มีข้อมูลอย่างเป็นระบบที่จะทำให้เราสามารถเปรียบเทียบทั้งประเทศได้ ผู้วิจัยจึงจะอภิปรายประเด็นเหล่านี้โดยอาศัยกรณีศึกษา 2 จังหวัด (ภาคเหนือและภาคใต้ตามลำดับ)<sup>14</sup> ซึ่งพอจะทำให้เราเห็นภาพความเปลี่ยนแปลงของการเลือกตั้งและการเมืองท้องถิ่นของไทย โดยกรณีศึกษาทั้ง 2 จังหวัดแม้จะไม่ครอบคลุมทั้งประเทศ แต่ก็เพียงพอที่จะทำให้เราสภาพปัญหาบางประการและพลวัตรของความเปลี่ยนแปลงในการเมืองและการเลือกตั้งท้องถิ่นของไทย ที่สำคัญ ผลจากการศึกษาการเลือกตั้งและการเมืองท้องถิ่นใน 2 จังหวัดนี้ยังช่วยให้เราเห็นประเด็นสำคัญว่าการเลือกตั้งและการเมืองท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดของไทยมีความแตกต่างกันออกไป จนยากที่จะสรุปแบบเหมารวมโดยไม่แยกแยะได้ว่าสภาพปัญหาของการเลือกตั้งท้องถิ่นในปัจจุบันคืออะไร ความแตกต่างในแต่ละจังหวัดขึ้นอยู่กับปัจจัยอันซับซ้อนทั้งในทางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และโครงสร้างการเมืองที่ดำรงอยู่แต่เดิมก่อนมีการกระจายอำนาจ การจัดทำข้อเสนอได้ก็ตามเกี่ยวกับการปฏิรูปท้องถิ่นต้องคำนึงถึงความแตกต่างดังกล่าวด้วย เพื่อที่จะทำให้ข้อเสนอดังกล่าวมีความรอบคอบรัดกุมและแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด

## จังหวัดสาครบุรี (นามสมมติ)<sup>15</sup>

สาครบุรีเป็นจังหวัดในภาคเหนือของไทย เป็นจังหวัดที่มีขนาดเล็ก มีประชากรไม่มากนัก และสภาพทางเศรษฐกิจยังอยู่ในระดับที่ไม่พัฒนามากเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ ในภูมิภาค มีการลงทุนค่อนข้างต่ำ เน้นหนักไปที่โรงงานหัตถอุตสาหกรรมขนาดย่อยที่ใช้เทคโนโลยีต่ำและใช้แรงงานที่มีทักษะค่อนข้างน้อย ประชากรส่วนใหญ่ยังประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่จังหวัดมีทรัพยากรทางธรรมชาติที่ค่อนข้างอุดมสมบูรณ์ ซึ่งทำให้มีชนชั้นนำที่พยายามเข้ามาหาผลประโยชน์จากความอุดมสมบูรณ์นี้ การเมืองท้องถิ่นในจังหวัดนี้เดิมถูกผูกขาดโดยตระกูลชนชั้นนำเพียง 3-4 ตระกูล ซึ่งมีทั้งที่เป็นเจ้าเมืองเดิมและนักธุรกิจ

<sup>14</sup> ผู้วิจัยขอสมมติชื่อจังหวัดและชื่อตัวละครทางการเมืองที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อความปลอดภัยของผู้ให้สัมภาษณ์ และตัวผู้วิจัยเอง ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการเมืองและการแข่งขันในการเลือกตั้งในจังหวัดเหล่านี้มาจากการทำวิจัยภาคสนามของผู้วิจัยในช่วงปี 2554-2556 บวกกับการทำวิจัยเอกสารในช่วงหลังจากนั้นถึงปัจจุบัน ซึ่งผู้วิจัยพบว่าสภาพการเมืองในแต่ละจังหวัดยังคงมีพลวัตรที่ไม่ต่างจากข้อมูลภาคสนามในช่วงปี 2556 มากนัก

<sup>15</sup> ดู Prajak 2013, pp. 189-216.

ที่เติบโตมาจากการลงทุนเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในจังหวัด การแข่งขันทางการเมืองเพื่อแย่งชิงอำนาจในท้องถิ่นระหว่างตระกูลเหล่านี้เป็นไปอย่างเข้มข้นตั้งแต่สมัยก่อนที่จะมีการกระจายอำนาจ แต่มาเข้มข้นมากขึ้นตั้งแต่มีการกระจายอำนาจหลังปี 2540 เป็นต้นมา การแข่งขันอย่างดุเดือดในการเลือกตั้งมีสาเหตุมาจากการที่แต่ละตระกูลมีผลประโยชน์ผูกพันในเศรษฐกิจของจังหวัด กล่าวคือไม่ได้เป็นเพียงชนชั้นนำทางการเมืองแต่เป็นชนชั้นนำทางเศรษฐกิจด้วย และลักษณะของธุรกิจที่แต่ละตระกูลเข้าไปเกี่ยวข้องนั้นเป็นธุรกิจกึ่งผิดและถูกกฎหมาย (เช่น ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการตักตวงทรัพยากรธรรมชาติอย่างป่าไม้ แร่ธาตุ ฯลฯ) และ/หรือเป็นธุรกิจเชิงผูกขาด ธุรกิจเหล่านี้ต้องพึ่งพาอาศัยตำแหน่งและเส้นสายทางการเมืองเพื่อมาปกป้องและอำนวยความสะดวกให้เพื่อที่จะมีความได้เปรียบเหนือคู่แข่ง ที่สำคัญคือการใช้ตำแหน่งทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งสัญญาหรือสัมปทานจากรัฐในการผูกขาดธุรกิจ การแข่งขันทางการเมืองและการแข่งขันทางธุรกิจจึงกลายเป็นเรื่องเดียวกันที่แยกจากกันไม่ออก ความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งมักส่งผลให้ธุรกิจของชนชั้นนำเหล่านี้เสียหายหรือได้รับความกระทบกระเทือน การแข่งขันในการเลือกตั้งจึงมีเดิมพันสูง เป็นเรื่องของใครชนะได้หมด ใครแพ้เสียหายหมด (zero-sum game)

จากสภาพที่กล่าวมาจึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้การเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นในจังหวัดนี้เกิดเหตุรุนแรงขึ้นบ่อยครั้ง (แต่เริ่มลดลงหลังปี 2554) เพราะแต่ละตระกูลพยายามรักษาอำนาจทางการเมืองเอาไว้ให้ยืนนานที่สุดและพยายามกีดกันคู่แข่งออกไปหลังมีการเลือกตั้งโดยตรงในระดับท้องถิ่นอันเนื่องมาจากนโยบายกระจายอำนาจ ตระกูลเหล่านี้ก็พยายามเข้ามายุติคุมตำแหน่งการเมืองในท้องถิ่น (ทั้งอบจ. เทศบาล และอบต.) ด้วย ทั้งโดยส่งสมาชิกในครอบครัวมาลงสมัครโดยตรง หรือสนับสนุนลูกน้องบริวารให้ลงชิงตำแหน่งเพื่อสร้างฐานอำนาจให้กับตนเองในระยะยาว เพราะตำแหน่งการเมืองนำไปสู่ทั้งอำนาจการเองและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ

ในปัจจุบัน ตระกูลชนชั้นนำสำคัญๆ 3 ตระกูลที่เริ่มสั่งสมอำนาจมาตั้งแต่ก่อนปี 2540 ยังประสบความสำเร็จในการรักษาฐานอำนาจของตนเองเอาไว้ แม้ว่าสมดุลงานอำนาจระหว่าง 3 ตระกูลนี้ปรับเปลี่ยนไปตามเวลา มิได้หยุดนิ่ง โดยการเมืองหลังรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่ทำให้เกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่ขึ้นในการเมืองระดับชาติและการเลือกตั้งระดับชาติค่อยๆ พัฒนาเป็นการเมืองแบบ 2 พรรคมากขึ้นระหว่างพรรคประชาธิปัตย์และพรรคไทยรักไทย ก็พบว่ามีการจัดซื้ออำนาจใหม่ในจังหวัด โดย 3 ตระกูลใหญ่ที่แข่งขันกันอยู่เดิมแตกออกเป็น 2 ชั่ว มี 2 ตระกูลที่ตัดสินใจนำตัวเองเข้าไปสัมพันธ์กับพรรคไทยรักไทย

ในขณะที่อีกตระกูลหนึ่งตัดสินใจอยู่กับพรรคประชาธิปัตย์<sup>16</sup> นับจากปี 2544 (ที่มีการเลือกตั้งครั้งแรกหลังรัฐธรรมนูญปี 2540) จนถึงปัจจุบัน พบว่าการเมืองทั้งระดับชาติ (การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก) และการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดสาครบุรีเป็นการแข่งขันขับเคี่ยวกันระหว่าง 2 ขั้วนี้

ในการแข่งขันเลือกตั้งในระดับชาติ ยังไม่มีนักการเมืองหรือกลุ่มการเมืองอื่นสามารถเบียดแทรกขึ้นมาแข่งขันได้ แต่นับตั้งแต่ปี 2544 ถึง 2550 มีการเปลี่ยนดุลอำนาจในการเมืองระดับชาติในจังหวัดคือ จากเดิมที่ทั้ง 3 ตระกูลผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนและผลัดกันแพ้ผลัดกันชนะ แต่พอหลังปี 2544 กระแสของผู้เลือกตั้งในจังหวัดส่วนใหญ่หันไปสนับสนุนพรรคไทยรักไทย (ต่อมาพรรคพลังประชาชนและพรรคเพื่อไทย ตามลำดับ) ทำให้ 2 ตระกูลใหญ่ที่สัมพันธ์กับพรรคไทยรักไทยสามารถเอาชนะตระกูลคู่แข่งได้อย่างค่อนข้างเด็ดขาด ผลจากการนี้ทำให้ตระกูลที่เลือกสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ต้องหันเหไปเน้นที่การเมืองท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งสมาชิกของตระกูลประสบความสำเร็จในการได้รับเลือกตั้งในตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาล และเครือข่ายลูกน้องและหัวคะแนนหลายคนก็สามารถชนะการเลือกตั้งในองค์การบริหารส่วนตำบล<sup>17</sup>

กรณีที่เกิดขึ้นให้เห็นการแข่งขันกันอย่างเข้มข้นของการเลือกตั้งท้องถิ่นในจังหวัดนี้ คือกรณีที่น่ายอกองค์การบริหารส่วนจังหวัดรายหนึ่งถูกลอบสังหารในปี 2550 จนกลายเป็นข่าวครึกโครมในระดับประเทศ เพราะผู้บริหารท้องถิ่นรายนี้มีผลงานเป็นที่ประจักษ์และมีชื่อเสียงในระดับประเทศ ได้รับรางวัลมากมายจากหน่วยงานต่าง ๆ ในช่วงที่นายก อบจ. คนดังกล่าวบริหารงาน เขาได้รับความนิยมสูงมากจากประชาชนเพราะได้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ความน่าสนใจคือนายก อบจ. ท่านนี้ไม่ได้เป็นนักการเมืองมาก่อนและที่สำคัญไม่ได้มีภูมิหลังมาจากการเป็นสมาชิกของตระกูลการเมืองชั้นนำในจังหวัด แต่ก็สามารถก้าวขึ้นมาสู่การเป็นผู้นำท้องถิ่นคนสำคัญในจังหวัดที่ถูกครอบงำอย่างแน่นหนาโดยตระกูลการเมืองได้ ซึ่งถ้าพิจารณาจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังการกระจายอำนาจ จะพบว่ามีผู้นำท้องถิ่นหน้าใหม่เกิดขึ้นมากมายในทุกจังหวัด (แน่นอนว่าโอกาสของนักการเมืองหน้าใหม่มีความแตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด ขึ้นอยู่กับโครงสร้างการเมืองที่ดำรงอยู่แต่เดิมในแต่ละพื้นที่ก่อนที่จะมีการ

<sup>16</sup> สัมภาษณ์, ผู้นำตระกูลการเมือง สังกัดพรรคประชาธิปัตย์, จังหวัดสาครบุรี, 14 มกราคม 2553.

<sup>17</sup> Prajak 2013, p.211.



กระจายอำนาจ) เพราะเมื่อวิเคราะห์ในภาพรวม ชัดเจนว่าการกระจายอำนาจทำให้โครงสร้างอำนาจเดิมในแต่ละจังหวัดแตกตัวและกระจายมากขึ้น ยกที่กลุ่มใดหรือนักการเมืองคนใดจะยึดกุมอำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เพราะพื้นที่ทางการเมืองเปิดกว้างมากขึ้น บวกกับตำแหน่งทางการเมืองที่มีเพิ่มขึ้น ทำให้การแข่งขันมีมากขึ้นตามธรรมชาติ และดังนั้นจึงส่งผลดีต่อผู้เลือกตั้งเพราะผู้เลือกตั้งมีตัวเลือกทางการเมืองให้ตัดสินใจเลือกมากขึ้น และจากกรณีศึกษาที่พบว่าหากนักการเมืองท้องถิ่นมีผลงานเป็นที่ไม่พอใจของประชาชนหรือไม่มีผลงานเลย โอกาสที่จะสอบตกในการเลือกตั้งสมัยที่สองนั้นมีสูงมาก เพราะมีคู่แข่งหน้าใหม่ก้าวเข้ามาเสนอตัวแข่งขันเสมอ (มากกว่าในระดับชาติ) ในกรณีของนายก อบจ. รายนี้ ความนิยมอย่างสูงในหมู่ประชาชนและชื่อเสียงของเขาทำให้พรรคการเมืองสำคัญหลายพรรคพยายามทาบทามและดึงเขาเข้ามาสังกัด และมีความพยายามสนับสนุนให้เขาลงเลือกตั้งในระดับชาติต่อไป

การที่การเมืองระดับชาติเข้ามาพัวพันกับการเมืองท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการ (คือเข้ามาอยู่เบื้องหลัง) โดยต่างพยายามเข้ามาดักนักการเมืองท้องถิ่นไปเข้าพรรคนี้ มีส่วนทำให้การเมืองในจังหวัดสาครบุรีมีความร้อนแรงขึ้น เริ่มมีการทะเลาะและขัดแย้งรุนแรงในการบริหารงานท้องถิ่น เพราะนายก อบจ. ไม่ตอบสนองข้อเรียกร้องของนักการเมืองระดับชาติที่เป็นตระกูลการเมืองสำคัญที่เคยเป็นพันธมิตรกับนายก อบจ. มาก่อน บวกกับความหวาดระแวงว่าจะมีการย้ายหัวทางการเมืองของนายก อบจ. ท่านนี้ ทำให้ความขัดแย้งค่อย ๆ คุกรุ่นขึ้นจนมาถึงจุดแห่งความรุนแรง จากพยานหลักฐานแวดล้อมและการสอบสวนของทางเจ้าหน้าที่รัฐพบว่า การตายของนายก อบจ. รายนี้ มีสาเหตุมาจากเหตุผลความขัดแย้งทางการเมืองในการบริหารงาน อบจ. และความขัดแย้งระหว่างหัวการเมืองต่าง ๆ ในจังหวัดที่นายก อบจ. รายนี้มีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องสัมพันธ์ด้วย<sup>18</sup>

ความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากการลอบสังหารนายก อบจ. นี้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่น่าสนใจในจังหวัดสาครบุรี กล่าวคือ ฝ่ายที่ถูกตั้งข้อสงสัยจากประชาชนและผู้สังเกตการณ์ทางการเมืองโดยทั่วไปในจังหวัดกลายเป็นฝ่ายที่สูญเสียความนิยมทาง

---

<sup>18</sup> ข้อมูลในส่วนนี้นำมาจาก ชาวสด, 31 ตุลาคม 2550: 1, 15; Bangkok Post, 31 October 2007: 4. สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่ตำรวจ จังหวัดสาครบุรี, 13 มกราคม 2553; สัมภาษณ์, อดีตนักการเมืองท้องถิ่นในทีมงานของอดีตนายกอบจ. ที่ถูกลอบสังหาร จังหวัดสาครบุรี, 7 มกราคม 2553; สัมภาษณ์, หัวคะแนนของตระกูลการเมือง สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ จังหวัดสาครบุรี, 9 ธันวาคม 2552.

การเมือง ดังที่พบว่า การเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่จัดขึ้นไม่นานหลังจากเหตุรุนแรง ฝ่ายตระกูลการเมืองที่ถูกคนในจังหวัดตั้งข้อสงสัยว่ามีส่วนรับผิดชอบต่อการลอบสังหาร ฝ่ายแพ้ในการเลือกตั้งอย่างค่อนข้างขาดลอยต่อตระกูลการเมืองชั่วคราวข้าม นับว่าเป็นความพ่ายแพ้ครั้งสำคัญจนนำไปสู่การปรับดุลอำนาจทางการเมืองในจังหวัด สมาชิกคนสำคัญของตระกูลการเมืองที่พ่ายแพ้ก็ยอมรับว่าข้อครหาว่าตระกูลของเขาเกี่ยวข้องกับ การลอบสังหารมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อผลการเลือกตั้ง<sup>19</sup> เป็นที่แน่นอนว่าความตายของนักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นที่นิยมอย่างมาก อบจ. รายนี้ถูกนำมาใช้เป็นประเด็นในการหาเสียงของคู่แข่ง แต่ประเด็นที่น่าสนใจคือ นักการเมืองท้องถิ่นที่ถูกมองว่าใช้ความรุนแรงเพื่อแย่งชิงอำนาจเป็นฝ่ายที่เสียหายในแง่ความชอบธรรมทางการเมือง ดังที่ผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งจังหวัดสาครบุรีให้สัมภาษณ์ผู้สื่อข่าวว่า การใช้วิธีการรุนแรงในการเมืองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ทำให้การเมืองมีแต่ความเลวร้ายและไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อประชาชนแต่อย่างใด โดยเขากล่าวว่า “แม้แต่คนดีอย่างนายก อบจ. ซึ่งเป็นที่รู้จักกว้างขวางและเป็นที่รักของประชาชนจำนวนมากยังถูกฆ่าตายเพราะการแย่งชิงอำนาจทางการเมือง แล้วนับประสาอะไรกับคนธรรมดาตัวเล็ก ๆ อย่างประชาชนทั่วไป”<sup>20</sup>

ผลการศึกษาในจังหวัดอื่นก็พบปรากฏการณ์ดังกล่าวเช่นเดียวกันนี้ กล่าวคือ นักการเมืองที่ใช้แต่อิทธิพลมืดหรือใช้ความรุนแรงเพื่อเอาชนะในการเลือกตั้งแทบไม่เป็นที่นิยมในหมู่ประชาชนอีกต่อไป (ไม่เหมือนในสมัยทศวรรษ 2520-2530) ยิ่งถ้าถูกมองว่าเป็นนักการเมืองอันตรายใช้แต่กำลังบังคับข่มขู่โดยไม่มีนโยบายหรือผลงานที่จับต้องได้ โอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้งมีน้อยมาก<sup>21</sup> ปรากฏการณ์นี้สะท้อนค่านิยมของผู้เลือกตั้งในท้องถิ่นที่เปลี่ยนไปตั้งแต่มีการกระจายอำนาจและการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงตั้งแต่หลังปี 2540 เป็นต้นมา ประชาชนมีความคาดหวังสูงขึ้นจากนักการเมืองท้องถิ่นและพิจารณา นักการเมืองท้องถิ่นจากนโยบาย ความสามารถ และผลงานมากขึ้น มากกว่าที่จะตกอยู่ภายใต้ความหวาดกลัวหรือถูกบีบบังคับโดยอิทธิพลและการใช้กำลังเหมือนในสมัยอดีต<sup>22</sup>

<sup>19</sup> ASTV Manager, 15 พฤศจิกายน 2550; Bangkok Post, 31 Oct 2007: 16; สัมภาษณ์, ผู้นำตระกูลการเมือง สังกัดพรรคประชาธิปัตย์, จังหวัดสาครบุรี, 14 มกราคม 2553.

<sup>20</sup> Bangkok Post, 31 Oct 2007: 16.

<sup>21</sup> Prajak 2013, chapter 7-12.

<sup>22</sup> Prajak 2013, chapter 6.

ในปัจจุบัน การเมืองระดับชาติในจังหวัดสาครบุรีเหลือเพียงแค่ชั่วคราวเดียว เพราะตระกูลการเมืองที่สังกัดพรรคประชาธิปัตย์สูญเสียอำนาจอย่างต่อเนื่อง สมาชิกคนสำคัญต้องเสียชีวิตในในระบบเขตเพราะเกรงว่าจะแพ้การเลือกตั้ง ทำการย้ายตัวเองไปอยู่บัญชีรายชื่อของพรรคแทนและหันไปทำงานในระดับชาติ ทำให้ฐานทางการเมืองในจังหวัดค่อยๆ เสื่อมถอยลง ธุรกิจของตระกูลก็ได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากการสูญเสียตำแหน่งทางการเมือง ส่งผลให้หัวหน้าคณะและผู้สนับสนุนจำนวนหนึ่งย้ายความภักดีไปสู่ขั้วการเมืองฝั่งตรงข้าม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเมืองระดับชาติจะเหลือเพียงแค่ชั่วคราวเดียว แต่การเมืองในระดับท้องถิ่นของจังหวัดนี้ ยังคงมีพลวัตสูง พรรคการเมืองใหญ่ 3 พรรคในระดับชาติพยายามเข้ามาปูฐานเสียงของตัวเองในท้องถิ่นเพื่อกระชับอำนาจในระดับชาติ ได้แก่พรรคเพื่อไทย พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคภูมิใจไทย โดยไม่มีพรรคใดผูกขาดการเมืองท้องถิ่นได้ทุกระดับ ตระกูลการเมืองทั้ง 3 ตระกูลยังคงมีบทบาทสำคัญและความสัมพันธ์ระหว่างตระกูลการเมืองท้องถิ่นเหล่านี้กับพรรคการเมืองระดับชาตินั้นไม่ได้มีลักษณะหยุดนิ่งตายตัว มีการเคลื่อนย้ายของความสัมพันธ์ระหว่างตระกูลการเมืองกับพรรคการเมืองในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง แล้วแต่กระแสและบริบททางการเมือง เช่นช่วงที่กระแสการเมืองในการต่อต้านอดีตนายกทักษิณมีความรุนแรง นักการเมืองในตระกูลการเมืองที่เคยสังกัดพรรคการเมืองของฝ่ายทักษิณ ซึ่งลงสมัครนายก อบจ. ได้ย้ายไปหาความสนับสนุนจากพรรคภูมิใจไทยแทน แต่เมื่อกระแสการเมืองเปลี่ยนหลังการเลือกตั้งทั่วไปปี 2554 ที่พรรคเพื่อไทยนำโดยยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ชนะการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาดจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ผู้นำตระกูลการเมืองดังกล่าวก็นำทีมบริหารและ สจ. ในสังกัดของเขาหันเหกลับมาสัมพันธ์กับพรรคเพื่อไทยเหมือนเดิม เพราะมองว่าจะทำให้การทำงานบริหาร อบจ. ของเขามีความราบรื่นกว่าและการของบประมาณสนับสนุนจะทำได้ง่ายกว่า<sup>23</sup>

กรณีข้างต้นชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติมีความซับซ้อนมากกว่าที่จะเหมารวมได้ง่ายๆ ว่าพรรคการเมืองระดับชาติเข้ามาแทรกแซงการเมืองท้องถิ่นอย่างที่มีกระแสหลักหรือในกลุ่มสาธารณชนที่ไม่ได้ติดตามการเมืองท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มการเมืองหรือนักการเมืองท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นไปในลักษณะสองทาง ไม่มีฝ่ายใดครอบงำอีกฝ่ายได้อย่างเด็ดขาด เป็นความสัมพันธ์ที่มีการต่อรองอยู่เสมอ และปรับเปลี่ยนได้ตามบริบททางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป นักการเมืองท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จมากก็จะมีพรรคการเมืองระดับชาติเข้ามา เพราะพรรคต้องการฐานความนิยมจากนักการเมืองท้องถิ่นและในกรณีนี้นักการเมืองท้องถิ่นก็จะมีอำนาจต่อรองสูงโดยเปรียบเทียบในการสร้างความ

<sup>23</sup> มติชน, 6 พฤศจิกายน 2554; สัมภาษณ์, นักวิชาการท้องถิ่น จังหวัดสาครบุรี, 12 พฤศจิกายน 2554.

สัมพันธ์กับพรรคการเมือง ในทางกลับกัน นักการเมืองหรือกลุ่มการเมืองท้องถิ่นก็ไม่ปฏิเสธ การสร้างสัมพันธ์กับพรรคการเมือง หากมันช่วยให้การบริหารงานและการงบประมาณ ของพวกเขาสะดวกราบรื่นขึ้น บทบาทของพรรคการเมืองในการเมืองท้องถิ่นไม่ใช่สิ่งเลวร้าย เสมอไป ดังที่พบว่าในต่างประเทศที่มีการเมืองท้องถิ่นมาอย่างยาวนานและเข้มแข็งล้วน เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองมีบทบาททั้งสิ้น เพราะจะทำให้การแข่งขันทางการเมืองเป็นการ แข่งขันเชิงนโยบายมากขึ้น และทำให้การเมืองท้องถิ่นมีความต่อเนื่องและเปิดเผยมากขึ้น แทนที่จะให้พรรคการเมืองเล่นการเมืองอยู่เบื้องหลังในลักษณะองค์กรที่มีอิทธิพลต่อท้องถิ่น แต่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เลือกตั้งในท้องถิ่นนั้น ๆ<sup>24</sup>

นอกจากความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองระดับชาติและกลุ่มการเมืองท้องถิ่น จะมีพลวัตมากกว่าที่เข้าใจกันโดยทั่วไปแล้ว กรณีศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ยังพบว่า ผลจากการกระจายอำนาจทำให้การเมืองท้องถิ่นเองก็มีพลวัตสูงขึ้น มีนักการเมืองหน้าใหม่ที่มีคุณภาพเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองมากขึ้นทั้งในระดับ อบจ. เทศบาล และ อบต. โดยหลายคนไม่ได้สังกัดตระกูลการเมืองหรือพรรคการเมือง

มีตำแหน่งใหม่ ๆ จากการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นมาเปิดโอกาสให้นักการเมืองหน้าใหม่ ๆ ที่ไม่ใช่ชนชั้นนำใน 3 ตระกูลเดิมสอดแทรกเข้ามาสู่เวทีการเมืองได้มากขึ้น บางคนได้รับการเลือกตั้งทั้งในสมัยแรกและสมัยต่อมา เพราะนำเสนอนโยบายที่มีนวัตกรรมในช่วงหาเสียง และเมื่อรับตำแหน่งแล้วก็สามารถผลักดันนโยบายเหล่านั้นได้สำเร็จ นายก อบจ. ที่อภิปราย ข้างต้นเป็นเพียงกรณีตัวอย่างกรณีหนึ่งเท่านั้น ผู้บริหารเทศบาลและ อบต. หลายรายมี ผลงานเป็นที่ยอมรับ ปัจจุบันจะทำให้ผู้สมัครรายหนึ่งชนะในการแข่งขันในการเลือกตั้ง ท้องถิ่นในจังหวัดสุราษฎร์มีมากกว่าการใช้เงินแจก (หรือที่เรียกว่าการซื้อเสียง) แต่มีปัจจัย อื่น ๆ อย่างเช่น คุณสมบัตินของผู้สมัคร ทีมงาน วิสัยทัศน์และนโยบาย ผลงานในอดีต รวมถึง กระแสการเมืองในช่วงเลือกตั้ง ผู้สมัครที่ใช้เงินทุ่มและหว่านแจกเพียงอย่างเดียวโดยไม่มี ปัจจัยอื่น ๆ รองรับเลย ยากที่จะประสบความสำเร็จในการได้รับเลือกตั้ง หรือถ้าได้รับเลือก ก็มักจะได้รับเลือกเพียงแค่สมัยเดียวและสอบตกในครั้งถัดไป เมื่อประชาชนมีตัวเลือกที่ ดีกว่า<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Saiz and Geser 1999; Steiner and Krauss 2014.

<sup>25</sup> สัมภาษณ์, อดีตคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จังหวัดสุราษฎร์, 14 มกราคม 2553; สัมภาษณ์, นักวิชาการท้องถิ่น จังหวัดสุราษฎร์, 12 พฤศจิกายน 2554; สัมภาษณ์, หัวหน้าแผนกของตระกูลการเมือง สังกัด พรรคประชาธิปัตย์ จังหวัดสุราษฎร์, 9 ธันวาคม 2552; สัมภาษณ์, ผู้นำตระกูลการเมือง สังกัดพรรคประชาธิปัตย์, จังหวัดสุราษฎร์, 14 มกราคม 2553.

## จังหวัดธรรมบุรี (นามสมมติ)

จังหวัดธรรมบุรีเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่และมีจำนวนประชากรมาก ตั้งอยู่ในพื้นที่ภาคใต้ตอนบน เป็นจังหวัดที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์มาตั้งแต่สมัยการปกครองในอดีตก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ในฐานะหัวเมืองที่เป็นศูนย์กลางการปกครองในภาคใต้ ขึ้นชื่อว่ามีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และเป็นแหล่งอารยธรรม มีพื้นที่ติดชายทะเล อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์และในทางการเมือง แต่ฐานะทางเศรษฐกิจของจังหวัดไม่ได้เจริญเติบโตมากนัก การลงทุนอุตสาหกรรมหนักถือว่าต่ำ รายได้ที่สำคัญมาจากการเกษตร การประมง และอุตสาหกรรมเกษตร และการค้าขายขนาดเล็ก จังหวัดธรรมบุรีมีชื่อเสียงมาแต่เดิมในฐานะจังหวัดที่มีอาชญากรรมสูงเนื่องจากพื้นที่ที่มีความห่างไกลและทุรกันดาร มีเจ้าพ่อผู้มีอิทธิพลรายย่อยจำนวนมากซึ่งเกี่ยวพันกับเศรษฐกิจกึ่งผิดกฎหมายและเศรษฐกิจผิดกฎหมาย เช่น การลักลอบนำเข้าสินค้าเถื่อนทางทะเล การค้ายาเสพติด โสเภณี บ่อนการพนัน คาสโน หวยใต้ดิน การทำเหมืองแร่และการประมงผิดกฎหมาย การจารกรรมรถยนต์ การปล้นชิงเงินกู้ธนาคาร <sup>26</sup> ด้วยลักษณะทางภูมิศาสตร์ พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ และการดำรงอยู่ของเศรษฐกิจนอกระบบ ทำให้ยังคงมีนักการเมืองแบบผู้มีอิทธิพลกึ่งเจ้าพ่อกึ่งนักเลง เข้ามามีบทบาทในการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดธรรมบุรีตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน แต่ด้วยพลวัตทางการเมืองหลังการกระจายอำนาจเป็นต้นไป ทำให้นักการเมืองแบบนักเลงผู้มีอิทธิพลต้องปรับตัวมากขึ้น และหันมาแข่งขันทางการเมืองด้วยการใช้วิธีการที่ไม่ใช้ความรุนแรงเพื่อเอาชนะใจของประชาชน ส่งผลให้ความรุนแรงในการเลือกตั้งในจังหวัดธรรมบุรีลดลง สอดคล้องกับภาพรวมและแนวโน้มของการเมืองท้องถิ่นทั่วประเทศ ที่มีการใช้อิทธิพลมืดและการใช้วิธีการรุนแรงลดลง

ก่อนปี 2516 การเลือกตั้งและการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นในจังหวัดธรรมบุรีค่อนข้างสงบ เพราะตำแหน่งการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งยังไม่มีบทบาทและอำนาจมากนัก โดยเฉพาะการเมืองท้องถิ่น ภูมิหลังของคนที่เข้าสู่การเมืองในจังหวัดมักจะมาจากครู ทนายความ หรืออดีตข้าราชการ จนช่วงหลังปี 2516 ที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่นำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยแบบรัฐสภา นักธุรกิจเข้ามาเล่นการเมืองมากขึ้นในจังหวัด แต่ที่น่าสนใจสำหรับจังหวัดธรรมบุรีก็คือ นักการเมืองที่มีภูมิหลังที่ไม่ใช่ธุรกิจก็ยังคงมี

<sup>26</sup> Thomas 1975; Mana 2003.

บทบาทอย่างมาก แต่ปรากฏการณ์ที่พบคือ เมื่อได้ตำแหน่งทางการเมืองแล้ว คนเหล่านี้ที่ไม่ได้มีภูมิหลังเป็นนักธุรกิจต่างใช้อำนาจทางการเมืองที่ได้รับไปแสวงหาความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ โดยมีตั้งแต่ธุรกิจกฎหมายอย่างการรับเหมาก่อสร้าง การลงทุนในที่ดิน การค้าปลีก โรงแรม จนไปถึงธุรกิจกึ่งผิดกฎหมายและธุรกิจผิดกฎหมายดังที่กล่าวข้างต้น เช่น ธุรกิจประมงเถื่อน ค่าน้ำมันเถื่อน บ่อนการพนัน เป็นต้น<sup>27</sup>

หลังปี 2516 มีนักการเมืองเกิดขึ้นมากมายหลายคน หลายกลุ่ม และหลายครอบครัว ในจังหวัดธรรมบุรี ซึ่งเป็นธรรมชาติของจังหวัดที่มีขนาดใหญ่และมีประชากรมาก ยากที่ใครจะผูกขาดอำนาจทางการเมืองไว้ได้ การแข่งขันระหว่างตัวบุคคล กลุ่มการเมือง และตระกูลการเมืองเป็นไปอย่างเข้มข้นเพื่อสถาปนาอำนาจในอำเภอต่าง ๆ ในจังหวัดและแต่ละฝ่ายต่างพยายามขยายอำนาจของตนออกไปให้กว้างขวางมากที่สุด การแข่งขันในช่วงแรกมีลักษณะส่วนบุคคลสูง โดยยังไม่มีพรรคการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่นานวันเข้าพรรคการเมืองก็เข้ามามีบทบาทในการเมืองในจังหวัดมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะพรรคเก่าแก่อย่างพรรคประชาธิปัตย์ จนถึงช่วงกลางทศวรรษ 2530 หรือกล่าวให้แม่นยำก็คือหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 พรรคประชาธิปัตย์ได้เข้ามาครอบงำการเมืองในจังหวัดธรรมบุรีเกือบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (เช่นเดียวกับอีกหลายจังหวัดในภาคใต้ที่ก่อนหน้าปี 2535 พรรคประชาธิปัตย์ยังไม่สามารถผูกขาดอำนาจได้เต็มที่ แต่พอหลังปี 2535 พรรคประชาธิปัตย์ก็ประสบชัยชนะเกือบจะเบ็ดเสร็จและกลายเป็นพรรคของ “คนใต้” ในพื้นที่ภาคใต้ออนบน)<sup>28</sup>

เมื่อผูกขาดอำนาจในระดับชาติในจังหวัดนี้ได้สำเร็จ พรรคประชาธิปัตย์และนักการเมืองท้องถิ่นที่สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ก็พยายามเข้ายึดกุมเวทีการเมืองท้องถิ่น โดยประสบความสำเร็จครั้งสำคัญในการเลือกตั้งในระดับสภาจังหวัดในปี 2543 (ซึ่งยังไม่ใช่การเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง แต่เป็นการเลือกสมาชิกสภาจังหวัด (สจ.) และให้ สจ. โหวตเลือกผู้นำฝ่ายบริหารอีกต่อหนึ่ง) ซึ่งการเลือกตั้งครั้งนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดเพราะจะช่วยปูฐานเสียงให้การเลือกตั้งระดับชาติที่จะมีขึ้นในปี 2544 ซึ่งจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 โดยในครั้งนี้นักพรรคประชาธิปัตย์สนับสนุนผู้สมัครรายหนึ่งที่มีชื่อเสียงว่าเป็นผู้มีอิทธิพลกว้างขวางในจังหวัด โดยคู่แข่งคือสมาชิกจากตระกูลการเมืองท้องถิ่นที่มีชื่อเสียงซึ่งเป็นผู้ที่มีอิทธิพลกว้างขวางเช่นเดียวกัน

<sup>27</sup> Prajak 2013: chapter 9.

<sup>28</sup> สำหรับประเด็นนี้ ดู Askew 2008.

ในครั้งนีั้ตระกูลการเมืองดังกล่าวได้รับการสนับสนุนเบื้องหลังจากพรรคความหวังใหม่ การแข่งขันเป็นไปอย่างดุเดือดโดยในการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ฝ่ายตระกูลการเมือง และพรรคความหวังใหม่ได้ที่นั่งเสียงข้างมากคือ ได้ 25 ที่นั่งจาก 42 ที่นั่ง แต่เมื่อโหวตเลือกประธานสภาจังหวัดกลับมีการพลิกผัน เพราะมีการลอบบีสมาชิกสภาจังหวัดกัน อย่างดุเดือดถึงขั้นมีการใช้กำลังมาขู่บังคับ โดยในท้ายที่สุดตัวแทนฝ่ายพรรคประชาธิปัตย์ ชนะคะแนนโหวตในสภาจังหวัดไปด้วยคะแนนเสียง 23 ต่อ 19 ซึ่งเป็นผลมาจากการ ทักหลังและช่วงชิงต่อรองผลประโยชน์กันอย่างหนักหน่วงในการตั้งสจ.มาเป็นพวก มีทั้ง การใช้ไหวพริบ การยื่นผลประโยชน์ และการใช้นักเลงมาข่มขู่ ซึ่งผลสะท้อนต่อเนื่องจาก การชิงไหวชิงพริบและการทักหลังดังกล่าวนำไปสู่การล้างแค้นทางการเมืองตามมาคือ มีหัวคะแนนและสจ. บางรายถูกลอบทำร้ายและลอบสังหาร รวมทั้งมีการวางระเบิดที่ทำการ สาขาพรรคประชาธิปัตย์ในจังหวัดด้วย<sup>29</sup> ซึ่งกรณีดังกล่าวชี้ให้เห็นปัญหาการเลือกตั้งผู้นำ ฝ่ายบริหารทางอ้อมได้อย่างเด่นชัด กล่าวคือทำให้มีการใช้เงินและอิทธิพลซื้อคะแนนโหวต จากฝ่ายสภาในการโหวตเลือกผู้นำ บางครั้งทำให้ได้ผู้บริหารที่ไม่ใช่ตัวแทนเสียงส่วนใหญ่ ของประชาชนอย่างแท้จริง และระบบเลือกตั้งทางอ้อมนี้ยังทำให้ผู้นำฝ่ายบริหารท้องถิ่น มีความอ่อนแอด้วยเพราะต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลและการต่อรองจากสมาชิกสภา ฉะนั้น การปรับเปลี่ยนให้มีการเลือกตั้งผู้นำฝ่ายบริหารโดยตรงในการเมืองท้องถิ่นจึงเป็นทิศทาง ที่ถูกต้องแล้ว และไม่ควรรหันหลังย้อนกลับไปสู่ระบบเลือกตั้งทางอ้อมอีก (ประเด็นคือ จะปรับปรุงระบบถ่วงดุลตรวจสอบอำนาจฝ่ายบริหารจากฝ่ายสภาและจากภาคประชาสังคม ให้ดีขึ้นได้อย่างไร)<sup>30</sup>

หลังจากปี 2543 พรรคประชาธิปัตย์และนักการเมืองในเครือข่ายของพรรคก็ได้ ชัยชนะในการเลือกตั้งในจังหวัดธรรมบุรีเกือบจะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในทุกระดับตั้งแต่การ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อบจ. เทศบาล จนถึงระดับอบต. ยกเว้นเพียงเขต

<sup>29</sup> ดูข่าวการโหวตลงคะแนนได้ใน สยามรัฐ, 16 กุมภาพันธ์ 2543: 1, 10; กรุงเทพธุรกิจ, 16 กุมภาพันธ์ 2543: 12, 18. สำหรับความรุนแรงหลังการเลือกตั้งประธานสภาจังหวัดในครั้งนี้ ดูใน ไทยรัฐ, 6 มิถุนายน 2543; มติชน, 5 มกราคม 2543: 1, 31; ข่าวสด, 7 เมษายน 2544: 11; มติชน, 10 พฤษภาคม 2544: 1, 21; มติชน, 29 ตุลาคม 2544: 1, 21.

<sup>30</sup> ผู้เขียนเห็นด้วยอย่างยิ่งกับข้อสังเกตของอลงกรณ์ อรรถแสง ว่า การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงนั้น มีข้อดีในการสร้างความเข้มแข็งและชอบธรรมให้กับฝ่ายบริหาร แต่เราต้องไม่สร้างกฎกติกาที่ทำให้ผู้บริหาร สามารถรวบอำนาจได้ฝ่ายเดียว จนสภาท้องถิ่นกลายเป็น “สภาตรายาง” กล่าวคือ ต้องไม่สับสนระหว่าง ความเข้มแข็งกับการรวบอำนาจ ดู อลงกรณ์ (2552)

เทศบาลนครซึ่งถูกยึดครองมาอย่างยาวนานโดยตระกูลการเมืองท้องถิ่นที่กล่าวถึงข้างต้น ที่เป็นคู่แข่งกับพรรคประชาธิปัตย์มาโดยตลอด (เพราะเลือกที่จะไม่ทำงานอยู่ภายใต้สังกัดพรรคประชาธิปัตย์)

ยกเว้นสนามเทศบาลแล้ว (ซึ่งจะกล่าวต่อไป) ในเวทีการเลือกตั้งท้องถิ่นระดับอื่น ๆ หลังปี 2543 เป็นต้นมา พบปรากฏการณ์ของการแข่งขันกันเองระหว่างเครือข่ายนักการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ โดยนักการเมืองระดับ ส.ส. แต่ละคนในจังหวัดธรรมบุรีต่างพากันสนับสนุนสมาชิกในครอบครัว เครือญาติ และ/หรือลูกน้องหัวคะแนนลงแข่งขันเพื่อขยายและกระชับฐานเสียงของตนเองในระดับท้องถิ่น การแข่งขันกันระหว่างคนในพรรค (intra-party) มีความเข้มข้นไม่น้อยไปกว่าการแข่งขันระหว่างผู้สมัครต่างพรรค (inter-party) เลยทีเดียว ในบางครั้งก็ถึงกับมีการใช้ความรุนแรงเช่นกัน เช่น การเลือกตั้งนายกอบจ. ในปี 2547 มีหัวคะแนนของผู้สมัครที่แข่งขันกันซึ่งสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ทั้งคู่ถูกลอบทำร้ายซึ่งเมื่อวิเคราะห์พลวัตของการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดธรรมบุรีแล้วพบว่า การแข่งขันกันภายในพรรคอย่างเข้มข้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่พรรคการเมืองพรรคเดียว (ประชาธิปัตย์) สามารถผูกขาดการเมืองในจังหวัดนั้นเอง ทำให้ชื่อของพรรค (party brand) มีความสำคัญอย่างสูง ผู้เลือกตั้งมีความนิยมและเชื่อถือในองค์กรพรรคการเมืองจนยากที่ผู้สมัครที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองจะแทรกตัวเข้ามาได้ ผู้สมัครในระดับท้องถิ่นที่อยากประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งในจังหวัดธรรมบุรีจึงต่างพยายามที่จะเข้ามาสังกัด (หรืออย่างน้อยได้รับการสนับสนุนจาก) พรรคการเมือง เพราะเป็นปัจจัยที่ทำให้ตนเองได้เปรียบเหนือคู่แข่งไปแล้วพอสมควร ซึ่งปรากฏการณ์นี้เป็นที่รับรู้กันทั่วไปในการเมืองท้องถิ่นในจังหวัด ถึงแม้ว่าในแง่ทางการเมืองพรรคประชาธิปัตย์จะไม่ได้ประกาศสนับสนุนผู้สมัครคนใดอย่างเป็นทางการในการเลือกตั้งอบจ. เทศบาล หรืออบต. (เพราะยากที่จะทำได้เนื่องจากมีผู้สมัครจำนวนมากที่ต้องการการสนับสนุนจากพรรค หากพรรคเลือกประกาศสนับสนุนใครเพียงลำพังจะนำไปสู่ความแตกแยกในพรรคได้ องค์กรพรรคจึงพยายามวางตัวเป็นกลางไม่สนับสนุนใครอย่างเปิดเผย) แต่ในทางปฏิบัติ ประชาชนในพื้นที่ที่รับรู้กันดีว่าผู้สมัครรายใดได้รับการสนับสนุนจาก ส.ส. ประชาธิปัตย์คนใดบ้าง จึงมีคำกล่าวติดปากทั่วไปว่าการเลือกตั้งท้องถิ่นในหลายเวทีในจังหวัดธรรมบุรีเป็น “สงครามนอมนิ” ระหว่างคนของพรรคประชาธิปัตย์ด้วยกัน<sup>31</sup>

31 สัมภาษณ์, อดีตข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดธรรมบุรี, 29 มกราคม 2553; สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จังหวัดธรรมบุรี, 26 มกราคม 2553.



น่าสนใจว่าปรากฏการณ์ความขัดแย้งภายในพรรคในการเลือกตั้งท้องถิ่นไม่ใช่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ภาคใต้กับพรรคประชาธิปัตย์เท่านั้น ดังกล่าว ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่พรรคภายใต้การบริหารของอดีตนายกฯ ทักษิณ ชินวัตร (ไทยรักไทย พลังประชาชน เพื่อไทย) มีความนิยมอย่างสูงในหมู่ประชาชน ก็จะมีปรากฏการณ์ในลักษณะเดียวกันที่นักการเมืองท้องถิ่นจำนวนมากวิ่งเข้าหาการสนับสนุนจากพรรค ซึ่งพรรคไม่สามารถสนับสนุนอย่างเป็นทางการได้ จึงเกิดปัญหาของการแอบอ้างโดยผู้สมัครท้องถิ่นจำนวนมากว่าตนได้รับการสนับสนุนจากพรรค เมื่อพรรคออกมาปฏิเสธ ผู้สมัครก็อ้างว่าตนได้รับการสนับสนุนจากผู้ใหญ่ในพรรคบางราย จนทำให้เกิดความสับสนในหมู่ผู้เลือกตั้งและหัวคะแนน<sup>32</sup> กล่าวในแง่นี้ การที่สังคมไทยไม่สนับสนุนให้พรรคการเมืองมีบทบาทอย่างเป็นทางการในการเมืองท้องถิ่น มีส่วนทำให้เกิดผลลัพธ์ในทางลบในแง่ของความสับสนและความไม่ชัดเจนในการคัดสรรผู้สมัคร แน่แน่นอนว่ามีผู้สมัครจำนวนมากในการเมืองท้องถิ่นที่ต้องการเป็นผู้สมัครอิสระ ไม่สังกัดพรรค ซึ่งจากผลการเลือกตั้ง หลายคนก็ทำได้ดีจนสามารถเอาชนะผู้สมัครที่ได้รับการหนุนหลังจากพรรคการเมืองได้ (พบทั้งในพื้นที่ภาคใต้ เหนือ และตะวันออกเฉียงเหนือ) เช่น ในเวทีการเลือกตั้ง อบจ. มิใช่ว่าผู้สมัครที่สังกัดพรรคจะชนะผู้สมัครอิสระเสมอไป<sup>33</sup> แต่ประเด็นที่ต้องการนำเสนอในที่นี้ก็คือ การสนับสนุนให้พรรคการเมืองมีบทบาทอย่างชัดเจนในการเลือกตั้งท้องถิ่นนั้นมีผลดีมากกว่าผลเสีย เพราะจะทำให้เกิดความชัดเจน เปิดเผย และโปร่งใส ประชาชนรู้ว่าผู้สมัครคนใดหาเสียงเลือกตั้งโดยได้รับการสนับสนุนจากพรรคไหน (ตัดปรากฏการณ์ “อีแอบ”) และถ้าให้พรรคมีบทบาทคัดสรรผู้สมัครที่ได้รับการยอมรับให้ประชาชนเลือก ก็จะช่วยตัดปัญหาความขัดแย้งภายในพรรคที่ผู้สมัครแย่งกันแอบอ้างชื่อของพรรคไปหาเสียง

กรณีตัวอย่างที่น่าสนใจที่ใช้ให้เห็นพลวัตการเมืองท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมือง นักการเมืองระดับชาติที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดธรรมบุรี คือ การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี 2551 2553 และ 2557 โดยในการเลือกตั้งนายก อบจ. ปี 2551 ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ที่มีชื่อเสียงสองรายต่างพากันส่งเครือญาติของตนเองลงแข่งขันชิงตำแหน่ง โดยผู้สมัครจากตระกูลการเมืองชั่วคราวข้างพรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้ส่งคนลงแข่งขัน การแข่งขันเป็น

<sup>32</sup> ดู ประชาคมท้องถิ่น, 2: 15 (16 พฤษภาคม- 15 มิถุนายน 2545): 51-53; 3: 26 (เมษายน 2546): 110-113; 3: 33 (พฤศจิกายน 2546): 24-79; 3: 35 (มกราคม 2547): 55-62; 3: 36 (กุมภาพันธ์ 2547): 14-87.

<sup>33</sup> ดูตัวอย่าง “ปชป. ช็อค! พ่ายศึกอบจ. 7 จังหวัดหลัก” มติชน, 22 เมษายน 2550.

ไปอย่างดุเดือด มีการทุ่มแจกเงิน การฟ้องร้องทางกฎหมาย การข่มขู่ และการใช้ความรุนแรง จนได้รับการบันทึกว่าเป็นการเลือกตั้งท้องถิ่นที่รุนแรงที่สุดครั้งหนึ่งของจังหวัด<sup>34</sup> โดยสุดท้ายผู้ชนะในการเลือกตั้งครั้งนี้ได้คะแนนเสียงเหนือคู่แข่งไปไม่มากนัก อย่างไรก็ตามผู้บริหารรายนี้ไม่สามารถอยู่ในตำแหน่งได้จนครบวาระเพราะเสียชีวิตอย่างกะทันหันด้วยโรคภัย จึงต้องมีการจัดการเลือกตั้งซ่อมในปี 2553 โดยในครั้งนี้มีผู้สมัครแข่งขันรวมทั้งหมด 5 คน ทำให้การแข่งขันมีความเข้มข้นสูงเพราะทุกรายคิดว่าตนมีโอกาสได้รับการเลือกตั้งสู่อีกหนึ่งหลังจากนายกคนเก่าหมดอำนาจลง โดยผู้สมัคร 4 จาก 5 รายล้วนได้รับการสนับสนุนเบื้องต้นหลังจากนักการเมืองพรรคประชาธิปัตย์ที่มีชื่อเสียง (โดยหนึ่งรายมีฐานะเป็นถึงระดับรัฐมนตรี) ในนั้น ส่วนอีกหนึ่งรายเป็นผู้สมัครอิสระ แต่ก็ได้รับการสนับสนุนเบื้องต้นจากเครือข่ายการเมืองที่อยู่ตรงข้ามพรรคประชาธิปัตย์ในจังหวัดธรรมบุรี อย่างไรก็ตามผู้สมัครอิสระรายนี้ก็ไม่ได้อิสระอย่างแท้จริง เพราะในการเลือกตั้งนายก อบจ. ครั้งปี 2551 เขาอยู่ร่วมทีมผู้สมัครจากพรรคประชาธิปัตย์ที่เป็นฝ่ายพ่ายแพ้ จึงกล่าวได้ว่าการแข่งขันครั้งนี้เป็นการแข่งขันของเครือข่ายประชาธิปัตย์ด้วยกัน ต่างฝ่ายต่างทุ่มทรัพยากรจำนวนมากเพื่อชนะการเลือกตั้ง สุดท้ายผู้สมัครที่เป็นญาติกับรัฐมนตรีชนะการเลือกตั้งในครั้งนี้เพราะอำนาจและทรัพยากรทางการเมืองของรัฐสมันตรีมีสูงเหนือผู้สนับสนุนรายอื่นที่สำคัญมีการเชื่อมโยงการหาเสียงในท้องถิ่นเข้ากับการเมืองระดับชาติว่าท้องถิ่นจะได้รับการสนับสนุนทางงบประมาณมากขึ้นหากเลือกผู้สมัครที่เป็นญาติของรัฐสมันตรี<sup>35</sup>

การเลือกตั้งนายก อบจ. ของจังหวัดธรรมบุรีครั้งล่าสุดในปี 2557 ก็ยังคงสะท้อนแนวโน้มของการเมืองท้องถิ่นที่ดำรงมาในจังหวัดตั้งแต่หลังปี 2543 คือ เป็นการแข่งกันเองระหว่างผู้สมัครของพรรคประชาธิปัตย์ โดยผลการเลือกตั้งปรากฏว่าผู้สมัครที่เป็นนายก อบจ. คนเดิมพ่ายแพ้ให้กับน้องชายของนักการเมืองที่มีชื่อเสียงระดับชาติของพรรคเดียวกัน โดยมีปัจจัยที่เป็นกระแสการเมืองระดับชาติเข้ามาเกี่ยวข้องและมีส่วนกำหนดผลการเลือกตั้ง คือผู้สมัครและพี่ชายของผู้สมัครมีบทบาทสำคัญในการชุมนุมประท้วงขับไล่รัฐบาลที่กำลังคุกุ่นอยู่ในช่วงนั้น บทบาทที่โดดเด่นชัดเจนในฐานะแกนนำของขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ปรากฏผ่านสื่อและสายตาของประชาชนอยู่ทุกวัน บวกกับข้อเท็จจริงที่ว่าประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดธรรมบุรีต่างสนับสนุนการเคลื่อนไหวประท้วงรัฐบาล ทำให้

<sup>34</sup> มติชน, 7 กุมภาพันธ์ 2551: 8; เดลินิวส์, 7 กุมภาพันธ์ 2551: 1, 15.

<sup>35</sup> ข้อมูลจากการสังเกตการณ์ภาคสนามโดยผู้วิจัย, การเลือกตั้งนายก อบจ. จังหวัดธรรมบุรี, ธันวาคม 2552-กุมภาพันธ์ 2553; สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จังหวัดธรรมบุรี, 26 มกราคม 2553.

เป็นปัจจัยสำคัญหนุนเสริมให้ผู้สมัครคนดังกล่าวชนะการเลือกตั้งไปในท้ายที่สุด ซึ่งให้เห็นว่าในหลายกรณี ปัจจัยการเมืองระดับชาติมีผลต่อการเลือกตั้งและการเมืองในท้องถิ่นด้วย

ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า ตั้งแต่ปี 2543 เครือข่ายพรรคประชาธิปัตย์สามารถยึดครองอำนาจในทุกเวทีการเลือกตั้งของจังหวัด เหลือเพียงสนามการเลือกตั้งเทศบาลนครซึ่งถูกยึดกุมโดยนักการเมืองจากตระกูลท้องถิ่นที่สั่งสมชื่อเสียงมายาวนาน ผู้นำตระกูลดังกล่าวประสบความสำเร็จในการสร้างฐานคะแนนเสียงและฐานความนิยมในเทศบาลนครมาอย่างยาวนานเกิน 2 ทศวรรษ นับเป็นนายกเทศมนตรีที่ดำรงตำแหน่งยาวนานที่สุดคนหนึ่งของประเทศ จนมีคนท้องถิ่นบางคนเรียกว่าเป็น “นายกฯ ตลอดกาล” เพราะในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง นายกฯ จากตระกูลนี้ชนะคู่แข่งอย่างขาดลอย จนกระทั่งในการเลือกตั้งบางสมัยไม่มีใครกล้าลงแข่งขันด้วย เหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะนายกฯ รายนี้บริหารงานเทศบาลจนประสบความสำเร็จ แก้ปัญหาหลายเรื่องจนประชาชนยอมรับ มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สวัสดิการ และจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในเขตเทศบาลได้อย่างดี เขาถูกยกย่องว่ามีวิสัยทัศน์และมีความคิดริเริ่มในการผลักดันโครงการใหม่ๆ ให้กับเทศบาล จนมีผลงานเป็นที่รู้จัก จนมีหน่วยงานรัฐและท้องถิ่นอื่น ๆ มาขอศึกษาดูงานอย่างต่อเนื่อง มีการปรับใช้โครงการบางโครงการของเทศบาลนครของธรรมบุรีไปใช้ในพื้นที่อื่น ชีวิตและผลงานของนายกฯ รายนี้ก็ถูกศึกษาออกมาเป็นหนังสือ

เวทีเทศบาลนครจึงเป็นเวทีที่คู่แข่งชนชั้นหัวตรงข้ามหมายปองที่จะเบียดแทรกเข้ามาเสมอ เพราะเป็นเขตที่มีความสำคัญเนื่องจากเป็นศูนย์กลางของจังหวัด เป็นที่ตั้งของประชากรที่มีการศึกษาสูงและรายได้ดีที่สุดในที่สุดจุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นในการเลือกตั้งนายกเทศบาลนครในเดือนมิถุนายน 2554 นายกฯ คนเดิมที่ครองอำนาจมาอย่างยาวนานจนคนในจังหวัดคิดว่าจะไม่สามารถมีใครมาโค่นล้มได้ ได้ส่งลูกชายของตนลงรับสมัคร โดยตนเองถอยไปช่วยอยู่เบื้องหลังและลงสมัครในตำแหน่ง สท. เท่านั้น ในขณะที่คู่แข่งชั้นคือพี่ชายของนักการเมืองที่มีชื่อเสียงของพรรคประชาธิปัตย์ ผลปรากฏว่าผู้สมัครที่เป็นพี่ชายของ ส.ส. ประชาธิปัตย์ชนะไปอย่างขาดลอย ถือเป็นการผลิตเปลี่ยนหัวอำนาจครั้งสำคัญในเทศบาลนคร จังหวัดธรรมบุรี มีการวิเคราะห์ถึงสาเหตุความพ่ายแพ้ของทีมนายกฯ คนเดิมครั้งนี้ไปในหลายแนวทาง โดยมีการวิเคราะห์ว่าเหตุปัจจัยที่ทำให้ผู้เลือกตั้งหันไปเลือกคู่แข่งจากประชาธิปัตย์ เพราะ หนึ่ง การบริหารงานของนายกคนเดิมเริ่มเสื่อมประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในการแก้ปัญหาน้ำท่วมครั้งใหญ่ในเขตเทศบาลที่ถูกมองว่าแก้ปัญหาล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ สอง ปัญหาดนหนทางทรุดโทรม สาม ปัญหา

การจัดการศึกษาของเทศบาล สืบ เกิดความเบื่อหน่ายในหมู่ประชาชนจำนวนหนึ่งที่มีรู้ดีกว่า นายกฯ คนเดิมผูกขาดการบริหารงานมาอย่างยาวนาน อยากลองเปลี่ยนแปลงและเปิด โอกาสให้ผู้สมัครจากทีมอื่นดูบ้าง ห้า ปีจี้จี้จากการเมืองระดับชาติ ที่มีการปล่อยข่าว โจมตีนายกฯ คนเดิมไม่กี่วันก่อนเลือกตั้งด้วยข้อหาเรื่องการเมืองเลื้อย และสุดท้าย ฝ่าย ทีมนายกฯ คนเดิมและผู้สังเกตการณ์ในท้องถิ่นบางคนวิเคราะห์ว่ามีการทุจริตการเลือกตั้ง เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามในปัจจุบันทีมผู้บริหารที่ชนะการเลือกตั้งมาเริ่มประสบปัญหาในการ บริหารงาน เนื่องจากเกิดความแตกแยกภายใน<sup>36</sup>

บทเรียนจากกรณีนี้ชี้ให้เห็นว่าการเมืองท้องถิ่นในปัจจุบันนั้นมีพลวัตสูง ยกที่ใคร จะผูกขาดอำนาจได้ยาวนาน การดำรงตำแหน่งยาวนานหลายสมัยของนายกเทศบาลนคร คนดังจากตระกูลท้องถิ่นในธรรมบุรี กลายเป็นกรณียกเว้นในยุคสมัยปัจจุบันที่การเมืองและ การเลือกตั้งท้องถิ่นมีการแข่งขันกันสูง ประชาชนมีตัวเลือกใหม่ๆ ให้เลือกอยู่เสมอ และ นักการเมืองเดิมที่อยู่ตำแหน่งแต่ขาดผลงานหรือบริหารงานผิดพลาดหรือมีปัญหา ก็ยาก ที่จะรักษาตำแหน่งไว้ได้ แม้ว่าจะเคยมีผลงานเป็นที่ประทับใจประชาชนมาในอดีตก็ตาม สาเหตุสำคัญที่การเมืองท้องถิ่นมีพลวัตสูงนั้น เป็นเพราะพื้นที่มีขนาดเล็กและประชาชน สามารถเห็นการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด นักการเมืองท้องถิ่นไม่ได้อยู่ ห่างไกลจากประชาชนเหมือนนักการเมืองระดับชาติ ฉะนั้น จึงถูกประเมินและตรวจสอบ อย่างใกล้ชิดจากสื่อและคนในพื้นที่ได้มากกว่า กระทั่งการตรวจสอบจากฝ่ายสภาด้วยกัน ดังล่าสุดก็พบว่าเกิดความขัดแย้งภายในระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาในเทศบาลนคร จังหวัดธรรมบุรี มีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนหลายคนตัดสินใจแยกตัวจากฝ่ายบริหาร ทั้งที่เคยลงสมัครทีมเดียวกันมาก่อน เพราะกลางแคลงใจในปัญหาการบริหารงบประมาณ ที่ฝ่ายบริหารขาดความโปร่งใส ไม่ฟังเสียงทัดทานจากฝ่ายสภา<sup>37</sup>

นอกจากปัญหาในระดับเทศบาลนครแล้ว ณ ปัจจุบัน การเลือกตั้งและการเมืองท้องถิ่น ในจังหวัดธรรมบุรี ยังเกิดปัญหาในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย เนื่องจากนับ ตั้งแต่เสรีจลิน์การเลือกตั้งนายกอบจ. ในปี 2557 ที่กล่าวถึงข้างต้น ทีมผู้สมัครฝ่ายที่แพ้ การเลือกตั้ง (พรรคประชาธิปไตยด้วยกัน) ก็ทำเรื่องฟ้องร้องไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง

<sup>36</sup> <http://www.oknation.net/blog/nn1234/2011/06/22/entry-2>; <http://www.thealami.com/main/content.php?page=&category=2&id=166>

<sup>37</sup> <http://www.manager.co.th/South/ViewNews.aspx?NewsID=958000017230>

โดยมีข้อร้องเรียน 3 ข้อหาด้วยกัน กล่าวคือ หนึ่ง ข้อหาว่าผู้สมัครที่ชนะได้ทำการจัดเลี้ยง กำหนดผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้ช่วยหาเสียงให้, สอง ข้อหาว่าให้ป้ายรณรงค์หาเสียงของผู้สมัคร ที่ชนะโฆษณาว่าผู้สมัครลงสมัครในนามพรรคประชาธิปัตย์อย่างเป็นทางการ โดยผู้แพ้ นำเสนอข้อมูลให้ทางกกด. ว่าพรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้มีมติของพรรคในการสนับสนุน ผู้สมัครรายใด การกล่าวอ้างดังกล่าวจึงถือเป็นการให้ข้อมูลเท็จต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และสาม ข้อหาว่าเลขานุการของผู้สมัครที่ชนะทำการแจกเงินให้หวัคะแนน โดยหลังจาก กกด. พิจารณาหลักฐานอยู่นานกว่า 1 ปี ในที่สุด กกด. ได้ลงมติเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (หรือให้ ใบแดง) กับนายก อบจ. จังหวัดธรรมบุรี ว่าได้ทำผิดจริงตามข้อกล่าวหาที่มีการร้องเรียน มา แต่เนื่องจากเป็นการเพิกถอนหลังจากประกาศรับรองผลการเลือกตั้งไปแล้ว จึงต้องมีการส่งเรื่องต่อให้ศาลอุทธรณ์พิจารณา ซึ่งในที่สุด เมื่อเดือนมิถุนายน 2558 ศาลอุทธรณ์ ภาค 8 ได้มีคำพิพากษายืนตาม กกด. มีมติเอกฉันท์เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือให้ใบแดง นายก อบจ.ธรรมบุรีพ้นจากตำแหน่ง ในข้อหาจัดเลี้ยงกำหนดผู้ใหญ่บ้าน (ส่วนข้อหาอื่นให้ ยก)<sup>38</sup> ทำให้นายกอบจ.และรองนายกทั้งหมดต้องยุติการปฏิบัติหน้าที่ และให้ปลด อบจ. รักษาการแทน ทั้งนี้ น่าสนใจว่าหนึ่งในข้อหาที่มีการนำไปร้องเรียนคือเรื่องการแอบอ้าง ชื่อพรรคการเมืองว่าให้การสนับสนุน ซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยได้อภิปรายไว้อย่างละเอียด ข้างต้นว่าเป็นปัญหาอันสืบสนที่ดำรงอยู่มาโดยตลอด ที่การเมืองและการเลือกตั้งท้องถิ่น ของไทยไม่ทำให้บทบาทของพรรคการเมืองมีความเปิดเผยชัดเจน

ในส่วนถัดไป ผู้วิจัยจะสรุปสภาพปัญหาโดยทั่วไปที่ปรากฏในการเลือกตั้งท้องถิ่น ของไทย โดยถอดข้อสรุปมาจากกรณีศึกษาเชิงลึกทั้ง 2 กรณี รวมถึงดึงข้อมูลมาจากแหล่ง ข้อมูลอื่นที่เป็นข้อสรุปจากการศึกษาวิจัยของนักวิจัยหลายท่านรวมทั้งของผู้วิจัยเองด้วย

---

<sup>38</sup> <http://www.thairath.co.th/content/507917>





# สภาพปัญหา พัฒนาการ และโจทย์ของการเลือกตั้งท้องถิ่น

ในระยะเวลาที่ผ่านมา การเมืองและการเลือกตั้งท้องถิ่นถูกนำเสนอแต่ภาพเชิงลบผ่านสื่อมวลชน จนนำไปสู่กระแสการวิพากษ์วิจารณ์กระทัดรัดจากหลายภาคส่วนอย่างรุนแรงถึงการเมืองท้องถิ่น ถึงขั้นที่บางครั้งมีการเสนอให้ยุบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะเต็มไปด้วยปัญหา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการผูกขาดอำนาจ การใช้อิทธิพล ความรุนแรง การแสวงหาประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่ง การครอบงำจากนักการเมืองระดับชาติ การใช้อำนาจที่ไม่ตอบสนองประชาชน คุณภาพของนักการเมืองท้องถิ่น ฯลฯ ทั้งนี้ สภาพปัญหาหลายเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นตามที่ปรากฏในสื่อมวลชนและความรับรู้ของสาธารณะนั้น มิใช่ว่าไม่จริงเสียทั้งหมด บางเรื่องก็เป็นปัญหาที่มีมูลอยู่จริงและต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข แต่ปัญหาหลายเรื่องก็ถูกขยายความจนมีลักษณะเกินจริงไปมาก จนมองไม่เห็นพัฒนาการด้านบวกที่เกิดขึ้นมากมายในการเมืองและการบริหารงานของท้องถิ่น บ่อยครั้งสื่อมวลชนและสาธารณชนหยิบยกเหตุการณ์เพียงเหตุการณ์เดียว หรือพฤติกรรมของนักการเมืองท้องถิ่นจำนวนไม่กี่รายในบางพื้นที่มาขยายความและสร้างเป็นข้อสรุปทั่วไป ทั้งที่พฤติกรรมที่มีปัญหาเหล่านั้นเป็นเรื่องของนักการเมืองท้องถิ่นส่วนน้อย มิใช่พฤติกรรมที่สะท้อนภาพรวมทั้งหมด ทั้งนี้ ภาพพจน์ที่ถูกบิดเบือนหรือขยายความในแง่ลบจนเกินจริงโดยไม่ได้วางอยู่บนฐานของการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ นับว่ามีอันตราย เพราะอาจทำให้การออกแบบการปฏิรูปการเมืองการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจทำได้ไม่ตรง

จุด หรือกระทั่งผิดทิศทางได้ สภาพปัญหาและข้อเสนอแนะที่ผู้วิจัยนำเสนอต่อไปนี้ เน้นอนว่ามีข้อสรุปสุดท้าย เพราะการเมืองและการเลือกตั้งท้องถิ่นมีความซับซ้อนและมีพลวัตของการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงยังต้องมีการศึกษาวิจัยอีกมากและต้องวิจัยอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างน้อยข้อสรุปที่มาจากกรณีศึกษาเชิงลึกและที่มาจากการประมวลข้อค้นพบจากงานวิจัยจำนวนหนึ่ง น่าจะพอช่วยให้สังคมไทยก้าวข้ามพินมายาคติและอคติที่มีเกี่ยวกับการเมืองและการเลือกตั้งท้องถิ่นไปได้บ้างไม่มากนักน้อย

## 1. สรุปสภาพปัญหาในการเลือกตั้งท้องถิ่นของไทย

### 1.1 ประเด็นความรุนแรงและอิทธิพลในการเลือกตั้ง

จากงานวิจัยพบว่ายังมีการใช้อิทธิพลและความรุนแรงอยู่จริงในบางพื้นที่ แต่ระดับความรุนแรงไม่สูงอย่างที่คิด และมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง (และไม่ได้รุนแรงกว่าระดับชาติ เพียงแต่การเลือกตั้งในท้องถิ่นมีปริมาณมากกว่าระดับชาติ เพราะจำนวนตำแหน่งที่เปิดให้มีการเลือกตั้งมีจำนวนมากกว่า จึงเหมือนว่าการเลือกตั้งท้องถิ่นรุนแรงกว่า) นอกจากนี้จากกรณีศึกษาจังหวัดในภาคเหนือข้างต้นยังชี้ให้เห็นว่าประชาชนไม่นิยมนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในเรื่องการใช้อิทธิพลและความรุนแรงอีกต่อไป คนที่ใช้แต่ความรุนแรงโดยไม่มีผลงานกลับประสบความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้ง เพราะถูกปฏิเสธจากประชาชน นำเสียดายว่าภาพเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นเพียงไม่กี่กรณีในบางพื้นที่ถูกหยิบไปขยายความโดยสื่อมวลชน เนื่องจากข่าวความรุนแรงและการฆาตกรรมเป็นข่าวที่ขายได้ ทั้งนี้ หากดูในภาพรวม ในแต่ละปี พื้นที่ที่มีปัญหาคิดเป็นไม่ถึงหนึ่งเปอร์เซ็นต์ของทั้งประเทศจากการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นที่มีจำนวนมากในแต่ละปี<sup>39</sup> และมักจะเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาเกิดขึ้นซ้ำ ๆ บ่อยครั้ง โดยส่วนใหญ่มักมีสาเหตุเกี่ยวข้องกับภูมิหลังของผู้ที่เข้ามาแข่งขันที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจผิดหรือกึ่งผิดกฎหมายหรือธุรกิจผูกขาด ซึ่งนักการเมืองประเภทนี้มีแนวโน้มที่จะใช้ความรุนแรงมากกว่าปกติเพราะตำแหน่งทางการเมืองมีเดิมพันสูงสำหรับพวกเขา บวกกับความคุ้นเคยในการใช้อิทธิพลเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ของคนที่มีภูมิหลังเช่นนี้ สรุปว่า ในภาพรวม แนวโน้มที่พบในปัจจุบันคือการใช้ความรุนแรงและอิทธิพลในการเลือกตั้งท้องถิ่นมีแนวโน้มลดลง<sup>40</sup>

<sup>39</sup> ธีรยุทธ วิทิตานนท์ 2553

<sup>40</sup> ดู ประจักษ์ ก้องกีรติ 2556; Prajak Kongkirati 2013; ธีรยุทธ วิทิตานนท์ 2553



อย่างไรก็ตาม เราสามารถออกแบบระบบเลือกตั้งที่จะทำให้การเลือกตั้งมีความรุนแรงน้อยลงกว่าที่เป็นอยู่ได้ (จะนำเสนอในส่วนถัดไป)

## 1.2 ประเด็นการผูกขาดอำนาจของชนชั้นนำ

ปรากฏการณ์เช่นนี้ยังคงมีอยู่ แต่ไม่ใช่ในทุกพื้นที่ จากการศึกษาวิจัยพบว่าการแข่งขันในการเลือกตั้งท้องถิ่นมีการแข่งขันสูงกว่าระดับชาติ ซึ่งทำให้การผูกขาดอำนาจทำได้ยากกว่า การเมืองท้องถิ่นมีลักษณะหลายชั่วอำนาจ มีกลุ่มการเมืองหลายชั่วในพื้นที่แข่งขันกันมากกว่าระดับชาติ ดังที่เสนอให้เห็นในจังหวัดสาครบุรีและธรรมบุรี ที่มีการแข่งขันทั้งระหว่างตระกูลการเมืองหลายตระกูล การแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง และกระทั่งการแข่งขันภายในพรรคการเมืองเดียวกัน ด้วยสภาพเช่นนี้ ทำให้แต่ละฝ่ายไม่สามารถผูกขาดอำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด หากต้องแข่งอำนาจร่วมกับนักการเมืองกลุ่มอื่น ๆ ในท้องถิ่น บางคนประสบความสำเร็จในสนามการเลือกตั้ง ส.ส. แต่พ่ายแพ้ในเวทีท้องถิ่น บางกลุ่มยึดครองอำนาจในสนาม อบจ. แต่พ่ายแพ้ในสนามเทศบาล หลายกลุ่มมุ่งแต่การเมืองระดับบน โดยไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือแทรกแซงการเมืองท้องถิ่นในระดับเล็กอย่าง อบต. ปล่อยให้นักการเมืองหน้าใหม่หรือกลุ่มอิสระแข่งขันกันเอง<sup>41</sup> มีเพียงนักการเมืองบางคนหรือตระกูลการเมืองบางตระกูลเท่านั้นที่มีทรัพยากรและศักยภาพสูงที่สามารถผูกขาดอำนาจได้ ซึ่งกรณีเหล่านี้ถือว่าเป็นกรณียกเว้นมาก ๆ เช่น จังหวัดสระแก้ว ในขณะที่จังหวัดที่เคยขึ้นชื่อว่ามีกลุ่มการเมืองทางการเมืองนั้น ในระยะหลังกลับพบว่ามีความเปลี่ยนแปลงในระดับท้องถิ่นที่ผู้สมัครที่ไม่ได้สังกัดกลุ่มชนชั้นนำในจังหวัดก็สามารถชนะเลือกตั้งท้องถิ่นได้ ไม่ว่าจะเป็น เพชรบุรี บุรีรัมย์ สุพรรณบุรี ชลบุรี เป็นต้น<sup>42</sup> ในขณะที่ตระกูลการเมืองจำนวนไม่น้อยถูกลดทอนอำนาจลงตั้งแต่มีการกระจายอำนาจหลังปี 2540 เป็นต้นมา ตระกูลการเมืองและนักการเมืองในแต่ละพื้นที่ต้องปรับตัวอยู่ตลอดเวลา นอกจากนั้น จากข้อมูลพบว่า นักการเมืองท้องถิ่นที่ไม่มีผลงานอยู่ในตำแหน่งได้ไม่นาน (อัตราการสอบตกสูง) เพราะประชาชนเห็นผลงานใกล้ขีด และสนามเลือกตั้งที่เล็กทำให้มีคู่แข่งหน้าใหม่เสนอตัวแข่งขันเสมอ ดังที่ได้อภิปรายไปข้างต้นแล้ว<sup>43</sup>

<sup>41</sup> ดูตัวอย่างมากมายที่สะท้อนปรากฏการณ์ดังกล่าวใน Prajak Kongkirati 2013.

<sup>42</sup> Prajak Kongkirati 2013; Achakorn 2007; Nishizaki 2011.

<sup>43</sup> ดูเพิ่มเติมใน เวียงรัฐ เนติโพธิ์ 2555; สุนทรชัย ขอบยศ และรจนา คำดีเกิด 2556;

อย่างไรก็ตาม เรายังสามารถออกแบบระบบเลือกตั้งเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้สมัครที่มี ภูมิหลังหลากหลายประเภทได้เข้าสู่สนามเลือกตั้งได้มากกว่าที่เป็นอยู่ (ดังที่จะเสนอใน ส่วนข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป) จากที่ปัจจุบันนักการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นเพศชายและ มีภูมิหลังมาจากนักธุรกิจ ยกตัวอย่างเช่นจากกรณีศึกษาทั้งสองจังหวัดของผู้วิจัยพบว่า นักการเมืองท้องถิ่นที่แข่งขันกันนั้นเป็นผู้ชายเกือบทั้งหมด ยกเว้นในกรณีจังหวัดสาครบุรี ที่มีผู้หญิงหลายคน แต่ก็มาจากครอบครัวชนชั้นนำในจังหวัด และส่วนใหญ่มีภูมิหลัง มาจากแวดวงนักธุรกิจนายทุนในจังหวัด หรือในหลายกรณี ก่อนเลือกตั้งมีอาชีพเป็นครู และนายความ แต่เมื่อมีตำแหน่งทางการเมืองก็แปรสภาพตัวเองไปเป็นกึ่งนักการเมือง กึ่งนักธุรกิจ ใช้อำนาจทางการเมืองมาแสวงหาความมั่งคั่งให้ตนเองและพรรคพวก ดังที่ พบมากในจังหวัดนครราชสีมา

### 1.3 ประเด็นการซื้อเสียง

การซื้อเสียงเป็นปัญหาที่สัมพันธ์กับปัจจัยอันซับซ้อนทั้งในเชิงโครงสร้างการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม จึงไม่อาจแก้ได้ด้วยการออกแบบระบบการเลือกตั้งโดยตรง นอกจากนั้นอิทธิพลของเงินในการซื้อเสียงยังแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่และในแต่ละระดับ ของการเลือกตั้ง จึงไม่ควรสรุปแบบเหมารวม ที่สำคัญ มิใช่การเลือกตั้งในทุกพื้นที่ที่ผู้สมัคร ที่ใช้จ่ายเงินมากกว่าจะชนะเลือกตั้งเสมอไป การเลือกตั้งท้องถิ่นของไทยมีพลวัตอย่างมากในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ผลการแข่งขันในการเลือกตั้งถูกกำหนดด้วยปัจจัยหลาย ประการ ไม่ว่าจะเป็นชื่อเสียงของผู้สมัคร คุณสมบัติของผู้สมัคร ครอบครัวและเครือข่าย ระบบการจัดตั้งห้วคณะแนบ แนวนโยบายในการหาเสียง การสนับสนุนจากพรรคการเมือง ระดับชาติ กระแสการเมืองระดับชาติ ผลงานของผู้สมัครในช่วงที่ดำรงตำแหน่ง ฯลฯ<sup>44</sup> ดังที่ กรณีศึกษาของผู้วิจัยก็ได้ชี้ให้เห็นปัจจัยอันซับซ้อนที่กำหนดผลการเลือกตั้งในแต่ละพื้นที่ การสรุปว่าเงินเป็นเพียงปัจจัยเดียวและเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการชี้ขาดผลการเลือกตั้ง เป็นข้อสรุปที่อันตรายและไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง นักวิชาการและนักปฏิรูปจำเป็นต้อง แยกแยะระหว่างกรณีที่มีการใช้เงินในการซื้อเสียง กับกรณีที่เงินสามารถกำหนดชี้ขาดผล การเลือกตั้งได้จริง ๆ ออกจากกัน แม้ปรากฏว่ามีการแจกเงินและการไหลเวียนของเงิน ในการเลือกตั้งมิได้หมายความว่าเงินที่ไหลเวียนเหล่านั้นสามารถชี้ขาดผลการเลือกตั้งให้

<sup>44</sup> อภิชาติ และคณะ 2556; วสันต์ 2555; Bowie 2008; Walker 2012.

แปรเปลี่ยนได้เสมอไป ดังที่นักวิชาการที่มีชื่อเสียงอย่างอาจารย์เอนก เหล่าธรรมทัศน์ เคยอภิปรายประเด็นเรื่องการซื้อขายเสียงไว้อย่างละเอียดคมว่า “ข้อเขียนและงานวิจัยที่ดีจำนวนมากในระบบไม่กี่ปีที่ผ่านมา ทำให้ทราบกันแล้วว่า การซื้อขายเสียงนั้นไม่ใช่การแลกเปลี่ยนเงินตรา กับคะแนนเสียงเหมือนกับการซื้อขายสินค้าทั่วไป คือจะซื้อขายกับใครก็ได้ ผู้ซื้อผู้ขายคำนึงถึงผลตอบแทนจากการแลกเปลี่ยนเฉพาะหน้าเป็นหลัก...” เพราะ “การลงคะแนนเสียงของชาวชนบท ซึ่งเรียกคลุม ๆ ว่า การซื้อขายเสียง นั้นไม่ได้เป็นเรื่องความเห็นแก่ตัว ไม่รับผิดชอบต่อส่วนรวมอย่างที่ชนชั้นกลางหรือคนในเมืองเข้าใจ หากมีธาตุของการประเมินผลงานในอดีตของผู้สมัคร และผลประโยชน์ที่คาดว่าผู้สมัครจะนำมาให้แก่มุมชนเช่นกัน จริงอยู่ นับวันเงินจะเป็นปัจจัยที่ขาดไม่ได้ แต่เงินก็ไม่ได้เป็นปัจจัยที่เพียงพอที่จะดลบันดาลให้ใครคนใดคนหนึ่งได้รับการเลือกตั้งเสมอไป... ทั้งนี้เพราะในทุกวันนี้ ผู้ลงคะแนนเสียงมักจะมีทางเลือกระหว่างผู้สมัครที่ร่ำรวย และมีผลงานด้วย กับผู้สมัครที่หาเงินเฉพาะช่วงเลือกตั้งแล้วไม่เคยกลับไปหาชาวบ้านอีกเลย... สรุปว่าชาวบ้านส่วนใหญ่คำนึงถึงผลประโยชน์ระยะยาวมากกว่าการรับอามิสสินจ้างในช่วงหาเสียง แต่ไม่ได้หมายความว่าเขาจะไม่รับเงิน”<sup>45</sup> โดยท้ายสุด อาจารย์เอนกสรุปไว้อย่างน่ารับฟังว่า “...เราไม่ควรคิดว่าสรรพสิ่งจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงเลยหากการซื้อขายเสียงยังไม่หมดไป และไม่ควรถือว่าการบริหารจัดการซื้อขายเสียง คือ ภารกิจแต่อย่างเดียวของการปฏิรูปการเมือง”<sup>46</sup>

#### 1.4 การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

ในบรรดาปัญหาทั้งหมด ปัญหาข้อนี้เป็นปัญหาที่ปรากฏอยู่มากที่สุดและเป็นปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการแก้ไข โดยเฉพาะพื้นที่ที่กลุ่มการเมืองเดียวกันยึดครองทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จะยิ่งพบปัญหานี้สูง<sup>47</sup>

<sup>45</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์ 2550, น. 23 และ 29.

<sup>46</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์ 2550, น. 20.

<sup>47</sup> อลงกรณ์ 2552.

## 2. พัฒนาการในด้านบวกของการเลือกตั้งในท้องถิ่น

โดยเปรียบเทียบกับยุคอดีตก่อนหน้าการกระจายอำนาจในปี 2540 พบว่าในปัจจุบันประชาชนมีอำนาจมากขึ้นในการเลือกตั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่นโดยตรง และมีความกระตือรือร้นในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการท้องถิ่นและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดย ก) เปอร์เซนต์การใช้สิทธิสูงกว่าการเลือกตั้งระดับชาติ<sup>48</sup> ข) แม้ว่าผู้สมัครแข่งขันเข้าสู่ตำแหน่งที่เสนอตัวให้ประชาชนเลือกยังไม่กว้างขวางมากอย่างที่ควรจะเป็น แต่ประชาชนก็ใช้สิทธิเลือกจากตัวเลือกที่มีอยู่ เลือกตัวเลือกที่ดีกว่า มีผลงานให้เห็นมากกว่า มีนโยบาย มีประวัติและคุณสมบัติที่ดีกว่า และมีการใช้อำนาจการหย่อนบัตรในการลงโทษนักการเมืองท้องถิ่นที่โกงและไม่มีผลงาน ดังที่เริ่มมีนักการเมืองท้องถิ่นถูกถอดถอนโดยประชาชน เช่น ที่จังหวัดน่าน ชัยภูมิ เป็นต้น<sup>49</sup> ค) การทำงานของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่ง งานวิจัยพบว่าตอบสนองต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งในแง่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน บริการสาธารณสุข การจัดการศึกษา และสิ่งแวดล้อม และทำงานปรึกษาประชาชนมากขึ้น<sup>50</sup>

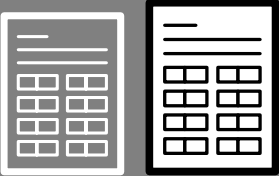
## 3. ภัยในการออกแบบระบบเลือกตั้งท้องถิ่น

จากการพิจารณาทั้งสภาพปัญหาและพัฒนาการทางบวกในการเมืองและการเลือกตั้งท้องถิ่น ภัยในการออกแบบระบบเลือกตั้งสำหรับท้องถิ่นคือ จะออกแบบอย่างไรเพื่อลดการใช้อิทธิพลและความรุนแรง เพิ่มโอกาสและสัดส่วนให้ผู้สมัครที่มีความสามารถและมีภูมิหลังหลากหลายได้เข้าสู่สนามแข่งขัน ลดการทุจริตคอรัปชั่น ทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติมากขึ้น และสร้างอำนาจของประชาชนในการกำกับตรวจสอบนักการเมือง

<sup>48</sup> ดูข้อมูลการใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างเป็นทางการโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ซึ่งชี้ให้เห็นแนวโน้มนี้ อย่างชัดเจน

<sup>49</sup> กรณีถอดถอนนักการเมือง ดู สุนทรชัย ขอบยศ และรจนา คำดีเกิด 2556.

<sup>50</sup> ดู ผลการวิจัยของวีระศักดิ์ เครือเทพ เรื่องประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยระยะ 15 ปี ใน ASTVผู้จัดการออนไลน์, 27 กรกฎาคม 2557 <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9570000084835>



# ข้อเสนอเบื้องต้นในการปฏิรูป การเลือกตั้งท้องถิ่น

## 1. ที่มาของฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติท้องถิ่น

สังคมไทยต้องก้าวข้ามการถกเถียงเรื่องที่มาของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น ว่าควรจะมาจากการแต่งตั้ง สรรหา หรือเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งคือวิธีในการได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชนที่ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดและตรวจสอบได้มากที่สุด ผู้นำมีความยึดโยงและต้องพร้อมรับผิดชอบต่อประชาชนมากกว่าเดิม งานศึกษาวิจัยจำนวนมากได้เสนอให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ว่าการเลือกตั้งทำให้การเมืองและการบริหารงานในท้องถิ่นมีพลวัตสูงขึ้น มีการแก้ปัญหาและตอบสนองปัญหาของประชาชนได้รวดเร็วและกว้างขวางมากขึ้น สามารถดูแลและส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างดี<sup>51</sup> ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ว่าระบบเลือกตั้งแบบใดจึงเหมาะสมที่สุดสำหรับท้องถิ่นไทย มิใช่ถอยหลังกลับไปสู่ระบบแต่งตั้งดังในอดีต

<sup>51</sup> ดูตัวอย่างการรายงานผลการวิจัยของวีระศักดิ์ เครือเทพ เรื่องประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยระยะ 15 ปี ใน ASTV ผู้จัดการออนไลน์, 27 กรกฎาคม 2557 <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9570000084835>

## 2. ระบบการเลือกฝ่ายบริหารกับเกณฑ์คะแนนเสียงข้างมาก

ระบบการเลือกผู้บริหารโดยตรงเป็นระบบที่เหมาะสมกับสภาพการกระจายอำนาจในปัจจุบันที่ยังต้องการฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพและเข้มแข็ง (ทางแก้ในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจคือ ต้องไปเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติ มีโซลตทอนอำนาจฝ่ายบริหาร) แต่ควรมีการปรับเปลี่ยนให้

**2.1 มีการใช้เกณฑ์คะแนนเสียงข้างมากเกินครึ่งตัดสิน** (แบบฝรั่งเศส) (หรืออาจน้อยกว่านี้ เช่น 30% แบบอินโดนีเซีย) ต่อเมื่อไม่มีผู้ชนะเด็ดขาดในรอบแรก จึงใช้เกณฑ์คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (simple majority คือใครได้คะแนนมากที่สุด โดยไม่จำเป็นต้องถึงกึ่งหนึ่ง) ตัดสินในรอบที่สอง<sup>52</sup> ระบบเช่นนี้จะป้องกันไม่ให้ผู้ชนะทุ่มเงินซื้อเสียงจากประชาชนเพียงไม่กี่คนหรือไม่ก็ครัวเรือนในราคาที่สูงเกินจริงเพื่อหวังชนะคู่แข่งแค่ 1-2 คะแนนเสียง เพราะการทำเช่นนั้นจะไม่ช่วยทำให้ผู้สมัครได้รับการเลือกตั้งแต่อย่างใด และระบบการเลือกตั้งแบบฝรั่งเศสที่กำหนดให้ผู้ชนะเสียงข้างมากเกินครึ่งนั้นจะทำให้ต้นทุนในการแจกเงินซื้อเสียงเพิ่มเงินอย่างมหาศาลและยากที่จะประสบความสำเร็จ นอกจากนั้นระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบันที่เปิดโอกาสให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงมากเป็นอันดับที่หนึ่ง แม้ว่าจะชนะคู่แข่งลำดับที่สองแค่ 1 คะแนนเสียงก็ชนะเลือกตั้งเลยนั้น ทำให้การแข่งขันดุเดือดและรุนแรงเป็นพิเศษ เป็นการแข่งขันแบบเอาเป็นเอาตาย มีการข่มขู่บีบบังคับผู้เลือกตั้งเป็นรายบุคคลให้เลือกตน เพราะเพียงแค่นี้ก็คะแนนเสียงก็อาจพลิกผลการเลือกตั้งได้ โดยเฉพาะการเลือกตั้งในระดับเล็กสุดอย่างองค์การบริหารส่วนตำบล ระบบการนับคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาเพื่อหาผู้ชนะแบบปัจจุบันยังนำไปสู่ความตึงเครียดและการประท้วงในการนับคะแนนและการประกาศผล เนื่องจากการเลือกตั้งมักชนะกันไม่กี่คะแนนเสียง ทำให้เกิดปัญหากดดันเจ้าหน้าที่ที่จัดการเลือกตั้งและมีการฟ้องร้องตามมาอยู่เสมอในเรื่องการนับคะแนน การนำเกณฑ์นับคะแนนที่กำหนดให้ผู้ชนะต้องได้เสียงข้างมากเด็ดขาดเกินครึ่งมาใช้จะทำให้ผู้สมัครต้องหาเสียงสนับสนุนจากฐานเสียงในพื้นที่ที่กว้างขวางกว่าเดิมเพื่อชนะเสียงข้างมากเด็ดขาด มากกว่าที่จะเจาะฐานเสียงแคบ ๆ เฉพาะกลุ่มเครือญาติและพรรคพวก ระบบเลือกตั้งแบบใหม่จะช่วยตัดปัญหาการประท้วงผลการเลือกตั้งในกรณีที่ชนะเฉือนกันแค่ 1-2 คะแนนเสียงด้วย

<sup>52</sup> ดูระบบเลือกตั้งฝ่ายบริหารของประเทศฝรั่งเศสและอินโดนีเซียใน Reynolds, Reilly, and Ellis (eds.) 2005.

**2.2 ต้องแก้กฎหมายบังคับให้ผู้สมัครต้องเสนอรายชื่อทีมบริหารให้ประชาชนเลือก** เพื่อให้ประชาชนทราบว่าหากเลือกผู้สมัครคนดังกล่าวเป็นฝ่ายบริหาร ประชาชนจะได้ ทีมบริหารที่มีคุณสมบัติหน้าตาเช่นใด แทนที่จะให้เป็นสิทธิขาดตามอำเภอใจของฝ่ายบริหาร เมื่อชนะเลือกตั้งไปแล้ว ซึ่งประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมได้

**2.3 ควรมีการแก้กฎหมายให้มีการเผยแพร่ข้อมูลการใช้งบประมาณและผลงาน** (รวมถึงเรื่องร้องเรียนของประชาชน) ของฝ่ายบริหารที่กำลังจะหมดวาระ เพื่อเป็นข้อมูล ให้ประชาชนตัดสินใจก่อนที่จะถึงวันเลือกตั้ง โดยติดประกาศอย่างเปิดเผยในที่สาธารณะ และสื่อมวลชนสามารถนำไปเผยแพร่ได้ แน่ใจว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวจะทำให้การติดอยู่กับ ผู้สมัครที่ดำรงตำแหน่งอยู่เดิม (incumbent) ที่หมดวาระและต้องการลงสมัครรับเลือกตั้ง อีกสมัย แต่มันจะช่วยทำให้การทำงานของนักการเมืองมีความพร้อมรับผิดชอบประชาชน มากขึ้น และทำให้ประชาชนมีข้อมูลที่ครบถ้วนรอบด้านมากขึ้นในการตัดสินใจในการเลือกตั้ง ทั้งนี้กฎเกณฑ์ดังกล่าวแม้จะดูเหมือนจะทำให้ผู้สมัครที่อยู่ในตำแหน่งมีความเสียเปรียบ ผู้สมัครหน้าใหม่ที่ยังไม่เคยมีประวัติการทำงาน (และดังนั้นจึงไม่ต้องเสนอข้อมูลการใช้งบประมาณและผลงาน) แต่ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นข้อเสียเปรียบที่ร้ายแรงนัก เพราะปกติ ผู้สมัครที่อยู่ในตำแหน่งมีข้อได้เปรียบมหาศาลต่อคู่แข่งรายอื่นอยู่แล้ว เพราะกุมอำนาจ การบริหารงบประมาณและบุคลากรและกลไกการบริหารงานในท้องถิ่นซึ่งอาจนำไปใช้เอื้อให้ ตนเองได้เปรียบในการเลือกตั้ง (เช่น การเร่งจัดสรรงบประมาณให้ประชาชนในเขตเลือกตั้ง ในช่วงก่อนหมดวาระไม่นาน)

### 3. ระบบการเลือกฝ่ายนิติบัญญัติและเขตเลือกตั้ง

ในประเด็นนี้มีหลายประเด็นที่ควรพิจารณา

**3.1 ระยะเวลา:** ระยะเวลาในการจัดการเลือกตั้งของฝ่ายนิติบัญญัติควรจะเหลื่อมกับการเลือกตั้งฝ่ายบริหาร (หรือมีการเลือกครั้งหนึ่งของสภาตรงกับฝ่ายบริหารและอีกครึ่งหนึ่ง ในช่วงกลางเทอม เพื่อให้มีการหมุนเวียนสับเปลี่ยนการดำรงตำแหน่ง) การจัดการเลือกตั้ง แบบเหลื่อมเวลานี้ (ซึ่งใช้ในหลายประเทศ) แม้จะมีข้อเสียในการแบ่งการบริหารจัดการและ ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น แต่จะช่วยบรรเทาปัญหาไม่ให้มีกลุ่มการเมืองกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดที่มีคะแนน นิยมสูงมากในช่วงที่จัดการเลือกตั้งสามารถชนะการเลือกตั้งและยึดกุมอำนาจเด็ดขาดทั้ง ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติในคราวเดียวกันแบบปัจจุบัน เวลาในการเลือกตั้งที่ไม่ตรงกัน

จะทำให้ประชาชนใช้วิจารณ์งานในการเลือกได้มากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น เมื่อถึงช่วงกลางเทอมของการบริหารงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น หากประชาชนพบว่าฝ่ายบริหารทำงานล้มเหลวขาดประสิทธิภาพและมีปัญหามากเคลือบแคลงสงสัยในเรื่องความโปร่งใส ประชาชนก็จะสามารถเลือกคนกลุ่มอื่นเข้าไปในสภาเพื่อคนอำนาจฝ่ายบริหาร ดังที่พบในการเมืองของสหรัฐอเมริกา<sup>53</sup> การเลือกตั้งแบบเหลื่อมเวลาช่วยป้องกันมิให้กระแสการเมืองช่วงเวลานึง เช่นกระแสการเมืองระดับชาติหรือกระแสคริกโครมในท้องถิ่น (ดังที่พบในกรณีศึกษาทั้งสองจังหวัดของผู้วิจัย) เข้ามาตัดล้นผลการเลือกตั้งมากเกินไป

**3.2 เขตเลือกตั้ง:** เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางหลักที่มีการเสนอให้คงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสองชั้น และการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กให้มีขนาดใหญ่ขึ้น และมีศักยภาพและขีดความสามารถมากขึ้น ฉะนั้น ควรจะมีการปรับเขตเลือกตั้งทั้งในระดับ สจ. และ สท. ให้มีความเป็นเอกภาพกัน กล่าวคือ เป็นเขตเดียวคนเดียวทั้งหมด (มิใช่เขตเดียวหลายคน) เพื่อให้สมาชิกสภา แต่ละคนมีพื้นที่รับผิดชอบในการทำงานที่ชัดเจน ประชาชนในแต่ละเขตรู้ว่าใครเป็นตัวแทนของตน หากมีปัญหาในพื้นที่หนึ่ง ๆ ประชาชนจะรู้ว่าควรจะไปเรียกร้องที่ใครให้มาแก้ปัญหา และผู้แทนก็จะไม่สามารถปฏิเสธบ่ายเบี่ยงความรับผิดชอบได้ ระบบเขตเดียวหลายคนยังมีข้อเสียตรงที่พื้นที่ความรับผิดชอบนั้นใหญ่โตเกินไป ทำให้ทำงานได้ไม่ทั่วถึง ที่สำคัญ งานวิจัยยังพบว่า ระบบเขตเดียวคนเดียวมีการใช้เงินซื้อเสียงน้อยกว่าเขตเดียวหลายคนด้วย เพราะเขตเดียวหลายคนนั้นมีพื้นที่ในการหาเสียงใหญ่ขึ้น มีประชากรมากขึ้น และดังนั้นจึงหาเสียงแบบเข้าถึงประชาชนแบบทั่วถึงตามบ้านเรือนและชุมชนได้ยาก ทำให้มีแนวโน้มที่ผู้สมัครจะใช้ระบบหวัคคะแนนจัดตั้งหัวหน้าเงินซื้อเสียงมากขึ้น<sup>54</sup>

## 4. การเปิดโอกาสและเพิ่มสัดส่วนให้ผู้สมัครที่มีภูมิหลังหลากหลาย

ประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญ เพราะในการเมืองท้องถิ่นของไทย ภูมิหลังของผู้ที่เข้ามาสู่ตำแหน่งยังขาดความหลากหลาย ถ้าเราคาดหวังให้สภาท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นกระจกของชุมชนคือ สะท้อนความแตกต่างหลากหลายของความคิดและอัตลักษณ์ของผู้คนในชุมชน

<sup>53</sup> สำหรับหลักการและการออกแบบระบบเลือกตั้งของสหรัฐฯ ดู Engstrom and Kernell 2014.

<sup>54</sup> Reynolds, Reilly, and Ellis (eds.) 2005.



ก็ควรจะคำนึงถึงการปรับระบบเลือกตั้งให้บุคคลหลากหลายประเภทเข้ามาสู่ตำแหน่งได้มากขึ้น ในการบรรลุเป้าหมายนี้ หลายประเทศใช้ระบบโควตา (quota system) ในการเลือกตั้ง เช่น ฝรั่งเศส อินโดนีเซีย ออสเตรเลีย กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ฯลฯ โดยกำหนดให้กลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองในท้องถิ่นต้องเสนอผู้สมัครที่เป็นชนกลุ่มน้อย (ไม่ว่าจะในมิติทางเพศสภาพ ภาษา ศาสนา ชาติพันธุ์) ในสัดส่วนที่เหมาะสม เช่น ในบางประเทศมีการกำหนดให้กลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองในท้องถิ่นต้องเสนอรายชื่อผู้สมัครที่เป็นผู้หญิง คิดเป็นสัดส่วนเท่ากับผู้ชาย (เช่นในฝรั่งเศส) หรือในสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดไว้ (ต่างกันไปในแต่ละประเทศ) นอกจากโควตาชนกลุ่มน้อยในเชิงวัฒนธรรมทางศาสนาและชาติพันธุ์แล้ว บางประเทศยังกำหนดโควตาคนที่เป็คนกลุ่มน้อย (หรือเสียเปรียบ) ในทางเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มอาชีพที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจในพื้นที่นั้น ๆ เช่น ชาวนา แรงงานรับจ้าง<sup>55</sup>

ประเด็นสำคัญคือ หากจะนำระบบโควตาเพื่อเพิ่มสัดส่วนให้กับผู้สมัครผู้หญิง ชนกลุ่มน้อย หรือกลุ่มอาชีพมาใช้ในสังคมไทย จะต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบเลือกตั้งท้องถิ่นอย่างขนานใหญ่ คือ จำเป็นต้องนำระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบระบบปาร์ตี้ลิสต์มาใช้ ในการเลือกตั้งท้องถิ่น ซึ่งมีใช้ในหลายประเทศ โดยอาจจะเป็นระบบปาร์ตี้ลิสต์แบบเปิด (Open list Proportional Representation) แบบอินโดนีเซียที่เปิดโอกาสให้ผู้เลือกตั้งจัดลำดับผู้สมัครได้เอง หรือระบบปาร์ตี้ลิสต์แบบปิด (แบบฝรั่งเศส และแบบที่ประเทศไทยใช้อยู่ในการเลือกตั้งระดับชาติ) ที่กลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองจัดลำดับบัญชีรายชื่อผู้สมัครมาให้ โดยที่ผู้เลือกตั้งไม่สามารถสลับตำแหน่งในบัญชีได้ ซึ่งระบบปาร์ตี้ลิสต์แบบเปิดที่อินโดนีเซียทดลองนำไปใช้นำไปสู่ปัญหาสำคัญคือ ทำให้เกิดการซื้อเสียงแพร่หลายมากขึ้น เพราะระบบนี้ทำให้ผู้สมัครทุกรายต้องแข่งขันกันเองอย่างดุเดือด ไม่เว้นแม้แต่ผู้สมัครในกลุ่มหรือพรรคเดียวกัน เพราะทุกคนต่างมีความไม่มั่นใจว่าตนเองจะได้รับเลือกในลำดับต้น ๆ หรือไม่ ระบบปาร์ตี้ลิสต์แบบเปิด กล่าวถึงที่สุด เป็นระบบที่ทำให้การแข่งขันในการเลือกตั้งมีลักษณะการแข่งขันในแง่ตัวบุคคล (personalistic politics) มากกว่าการแข่งขันในเชิงนโยบายหรือสถาบัน (programmatic politics)<sup>56</sup> ซึ่งระบบเลือกตั้งใดก็ตามที่เน้นการแข่งขันในเชิงตัวบุคคลเป็นระบบที่สร้างแรงจูงใจให้เกิดการซื้อเสียงมากขึ้น นอกจากนั้นระบบเลือกตั้งแบบเปิดยังทำลายระบบโควตาด้วย เพราะเราไม่สามารถมีหลัก

<sup>55</sup> สำหรับระบบโควตา ดูรายงานของ IDEA 2005 จากประสบการณ์ความสำเร็จในการเพิ่มสัดส่วนผู้หญิงและชนกลุ่มน้อยในกลุ่มประเทศแอฟริกา

<sup>56</sup> สำหรับการอภิปรายเรื่องระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนซึ่งใช้ปาร์ตี้ลิสต์แบบต่าง ๆ ดู Farrell 1997, บทที่ 4.

ประกันว่าประชาชนจะเลือกผู้สมัครในลำดับใดหรือเลือกใครบ้าง แม้ในบัญชีรายชื่อจะมีผู้สมัครที่เป็นผู้หญิงจำนวนครึ่งหนึ่ง แต่ผู้เลือกตั้งอาจจะทะเลาะแนนเสียงเลือกผู้สมัครผู้ชายทั้งหมด ในแง่นี้ การใช้ระบบโควต้าเพื่อเพิ่มโอกาสให้คนกลุ่มน้อยก็并不会เกิดผลแต่อย่างใด ฉะนั้นหากจะนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบปาร์ตี้ลิสต์มาใช้ควรจะใช้ระบบปาร์ตี้ลิสต์แบบปิดมากกว่าแบบเปิด เพราะมีปัญหาน้อยกว่าทั้งในประเด็นการซื้อเสียงและการเพิ่มโอกาสให้คนกลุ่มน้อย

โดยสรุปหากไม่มีการนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้ เราจะไม่สามารถมีระบบโควต้าที่จะเพิ่มสัดส่วนให้ชนกลุ่มน้อยได้

ทั้งนี้ ประเด็นถัดไปคือ ระบบเลือกตั้งแบบปาร์ตี้ลิสต์เป็นระบบที่ต้องอาศัยพรรคการเมือง ซึ่งหมายความว่า หากเราต้องการปฏิรูปมาในแนวทางนี้เพื่อทำให้การเลือกตั้งในท้องถิ่นมีลักษณะเป็นระบบสัดส่วนมากขึ้น เราต้องอนุญาตให้พรรคการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งท้องถิ่นได้อย่างเป็นทางการและเปิดเผย ซึ่งแน่นอนว่าการทำเช่นนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อเสียคือ ความหวั่นเกรงว่าพรรคการเมืองจะผูกขาดอำนาจได้ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น แต่ข้อดีนั้นมีหลายประการ คือ ทำให้พรรคการเมืองมีฐานยึดโยงกับฐานรากในระดับท้องถิ่นมากขึ้น และในระยะยาวจะเปิดโอกาสให้สังคมไทยสามารถสร้างหรือสรรหาผู้นำระดับชาติขึ้นมาจากผู้นำท้องถิ่นได้ ดังที่ประเทศประชาธิปไตยหลายประเทศในโลกนี้กระทำ คือ สร้างพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นให้เข้มแข็งเพื่อเป็นฐานของประชาธิปไตยระดับชาติและการผลิตผู้นำ เช่นประเทศประชาธิปไตยเก่าแก่ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอย่างประเทศอังกฤษ ที่ผู้สมัครในท้องถิ่นล้วนสังกัดพรรคการเมือง เป็นต้น ในหลายประเทศ ผู้นำระดับชาตินั้นล้วนไต่เต้าและพิสูจน์ตนเองขึ้นมาจากการเมืองและการบริหารงานในระดับท้องถิ่น กรณีของประธานาธิบดีคนปัจจุบันของอินโดนีเซีย นายโจโก วิโดโด เป็นตัวอย่างที่เด่นชัด นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างอีกมากมายในประเทศอื่น ๆ สังคมไทยในช่วงที่ผ่านมา เราตัดขาดผู้นำนักการเมืองท้องถิ่นกับผู้นำการเมืองระดับชาติออกจากกัน แทนที่จะเชื่อมต่อกันอย่างเป็นทางการและใช้ท้องถิ่นเป็นฐานของการผลิตผู้นำรุ่นใหม่ ๆ ให้กับระบบ ทั้งนี้ เราอาจวิเคราะห์ได้ว่าส่วนหนึ่งของวิกฤตการเมืองไทยในปัจจุบันนั้นเป็นวิกฤตของการนำทางการเมือง (crisis of political leadership) คือเราขาดแคลนผู้นำและการนำทางการเมืองที่มีคุณภาพในระดับชาติ และเมื่อเกิดความขาดแคลนขึ้น เราไม่สามารถมีผู้นำรุ่นใหม่ ๆ หรือหน้าใหม่ ๆ ขึ้นมาแทนที่ได้เพราะพรรคการเมืองขาดคามเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการสร้างบุคลากรของตนเองอย่างต่อเนื่อง ฉะนั้น ในระยะยาว ถ้าเรา

ปรับกระบวนการทัศน์และเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองมีบทบาทอย่างชัดเจนในการสร้างความเข้มแข็งให้กับการเมืองท้องถิ่น (ซึ่งในทางกลับกันจะช่วยส่งผลในการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองด้วย) ก็จะช่วยให้มีการสร้างผู้นำขึ้นมาจากระดับฐานรากของสังคมมากขึ้น และทำให้การเมืองมีความเป็นสถาบันมากกว่าเป็นเรื่องของตัวบุคคล ซึ่งจะช่วยพัฒนาคุณภาพของประชาธิปไตยในระยะยาว

ในเรื่องพรรคการเมือง เราอาจจะพิจารณาถึงการสนับสนุนพรรคการเมืองให้เติบโตในสองแนวทาง คือ หนึ่ง ให้พรรคการเมืองระดับชาติลงมามีบทบาทเชื่อมต่อการเมืองท้องถิ่นอย่างชัดเจนเป็นระบบ หรือ สอง เน้นการสร้างพรรคการเมืองท้องถิ่นให้เติบโต (ดังที่พบในประเทศญี่ปุ่นและอินโดนีเซีย เป็นต้น) โดยอนุญาตให้มีการจดทะเบียนพรรคการเมืองท้องถิ่นที่เน้นทำกิจกรรมในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งข้อดีคือ ถ้าพรรคการเมืองท้องถิ่นเข้มแข็ง ก็จะเป็นทางเลือกให้กับประชาชนและสามารถถ่วงดุลกับพรรคระดับชาติได้ กล่าวคือ ทำให้การต่อสู้การเมืองระดับชาติเป็นเรื่องของพรรคระดับชาติ แต่การแข่งขันในระดับท้องถิ่นเป็นเรื่องของพรรคท้องถิ่นที่มีความเข้าใจ ความผูกพันทางสังคม ภูมิปัญญาของท้องถิ่นอย่างลึกซึ้ง และนำเสนอนโยบายที่ตอบสนองปัญหาของท้องถิ่นได้ดี ในระยะยาวแล้วการมีพรรคการเมืองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะป้องกันไม่ให้นักการเมืองระดับชาติคนใดคนหนึ่งสามารถเข้ามาครอบงำการเมืองท้องถิ่นได้<sup>57</sup>

ข้อดีของพรรคการเมืองท้องถิ่นคือ จะทำให้การแข่งขันเชิงนโยบายเกิดได้ง่ายขึ้นและมีความต่อเนื่องมากขึ้น และจะส่งเสริมให้นักการเมืองในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีการทำงานที่ประสานกันอย่างเป็นระบบมากขึ้น ประชาชนก็จะมีข้อมูลที่ชัดเจนโปร่งใกว่า ผู้สมัครต่าง ๆ นำเสนอแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นที่แตกต่างกันอย่างไร ในขณะที่สภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แม้เราจะไม่ส่งเสริมให้ผู้สมัครสังกัดพรรค แต่ในทุกจังหวัดพรรคการเมืองระดับชาติก็เข้ามามีบทบาทอยู่เบื้องหลังผู้สมัครต่าง ๆ อย่างมีอาจปฏิเสธได้ และผู้สมัครจำนวนมากต่างก็วิ่งเข้าหาการสนับสนุนจากพรรคการเมืองในลักษณะที่ไม่เปิดเผยชัดเจนต่อประชาชน ดังที่อภิปรายไว้อย่างละเอียดในกรณีศึกษาทั้งสองจังหวัดในภาคเหนือและภาคใต้ที่ผู้วิจัยนำเสนอไปข้างต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีพรรคการเมืองท้องถิ่นแล้ว กฎหมายก็ควรเปิดให้ผู้สมัครอิสระสามารถลงสมัครได้เช่นกัน

---

<sup>57</sup> สำหรับประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และการสร้างประชาธิปไตย ดูงานของ Dalton, Farrell, and McAllister 2013.

## 5. การบริหารจัดการเลือกตั้งและการจัดการข้อพิพาทในการเลือกตั้งท้องถิ่น

ในส่วนนี้มีหลายประเด็นที่จำเป็นต้องปฏิรูป โดยเฉพาะบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด (กกต. จังหวัด) ซึ่งที่ผ่านมายังทำหน้าที่ได้ไม่ดีนัก โดยหลักการควรมีการเพิ่มอำนาจให้ กกต.จังหวัดมีอำนาจในการทำงานได้คล่องตัวมากขึ้น โดยไม่ต้องขึ้นต่อ กกต. กลางอย่างรวมศูนย์อย่างที่เป็นอย่างในปัจจุบัน ซึ่งทำให้การทำงานล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ และเปิดช่องให้มีการทุจริตได้หลายขั้นตอน แต่ทั้งนี้ต้องมีการปฏิรูปวิธีการได้มาซึ่งกกต. จังหวัดด้วย เพราะระบบการสรรหาปัจจุบันมีช่องโหว่ให้นักการเมืองเข้ามาครอบงำได้ ทั้งนี้ หัวข้อการบริหารจัดการเลือกตั้งและการจัดการข้อพิพาทในการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นหัวข้อสำคัญที่มีรายละเอียดที่ต้องพิจารณามาก และมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการเมืองและการเลือกตั้งท้องถิ่น สมควรที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยแยกต่างหากออกไป

# บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

เกวลี ศรีหะมงคล (2556), “ธรรมเนียมหมู่บ้านเรื่องการเลือกตั้ง กรณีศึกษาหมู่บ้านเสียงแคน อำเภอดอกคูน จังหวัดนครพนม” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประจักษ์ ก้องกีรติ 2556. เลือกตั้งไม่นองเลือด : ความรุนแรง ประชาธิปไตย กับการเลือกตั้ง 3 กรกฎาคม 2554. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

ณัฐกร วิทิตานนท์ 2553. “การลอบสังหารในเมืองท้องถิ่นไทย: บทสำรวจ ‘ตัวเลข’ ขั้นต้นในรอบทศวรรษ (พ.ศ. 2543-พ.ศ. 2552),” วารสารสถาบันพระปกเกล้า 8, 3 (ก.ย.-ธ.ค. 2553) : 41-54.

วสันต์ ปัญญาแก้ว (บก.) (2555), การเมือง-ประชาธิปไตยในท้องถิ่นภาคเหนือ (เชียงใหม่: ศูนย์วิจัยและบริการวิชาการ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่).

เวียงรัฐ เนติโพธิ์ 2555. พลวัตของการเมืองในระบอบการเลือกตั้งและผลต่อความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นไทย. รายงานการวิจัยในชุดโครงการทบทวนภูมิทัศน์การเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), แผนงานสร้างเสริมการเรียนรู้กับสถาบันอุดมศึกษาไทยเพื่อการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.), สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (PPSI).

สุนทรชัย ขอบยศ และรจนา คำดีเกิด 2556. “การเมืองภาคพลเมือง: การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในประเทศไทย,” รัฐสภาสาร 61, 5 (2556): 9-43.

อลงกรณ์ อรรถแสง (2552), “ผลกระทบบัณฑิตเกิดจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรง: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองมหาสารคาม,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 7: 3 (กันยายน – ธันวาคม 2552).

อภิชาติ และคณะ 2556. ทบทวนภูมิทัศน์การเมืองไทย. รายงานการวิจัยในชุดโครงการทบทวนภูมิทัศน์การเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), แผนงานสร้างเสริมการเรียนรู้กับสถาบันอุดมศึกษาไทยเพื่อการพัฒนา นโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.), สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (PPSI).

เอนก เหล่าธรรมทัศน์, สอนนคราประชาธิปไตย: แนวทางปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจเพื่อประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2550).

## ภาษาอังกฤษ

Achakorn Wongpreedee (2007), “Decentralization in Thailand, 1992-2006: Its Effect on Local Politics and Administration,” Ph.D. Dissertation, Graduate School of Asian and African Area Studies, Kyoto University.

Askew, Marc (2008), *Performing Political Identity: The Democrat Party in Southern Thailand* (Chiang Mai: Silkworm Books, 2008).

Baldini, Gianfranco and Adriano Pappalardo 2009. *Elections, Electoral Systems and Volatile Voters.* (Palgrave Macmillan).

Borraz, O. and John, P. 2004. “The transformation of urban political leadership in Western Europe,” *International Journal of Urban and Regional Research* 28, 1 (2004): 107–120.

Bowie, Katherine 2008. “Vote Buying and Village Outrage in an Election in Northern Thailand: Recent Legal Reforms in Historical Context,” *The Journal of Asian Studies* 67, 2: 469 – 511.

- Cox, Gary W. and Jonathan N. Katz 2002. *Elbridge Gerry's Salamander: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*. (Cambridge University Press).
- Dalton, Russell, David M. Farrell, and Ian McAllister 2013. *Political Parties and Democratic Linkage: How Parties Organize Democracy*. (Oxford University Press; Reprint edition).
- Engstrom, Erik J. and Samuel Kernell 2014. *Party Ballots, Reform, and the Transformation of America's Electoral System*. Cambridge University Press.
- Evans, Matt 2014. "Democracy, Legitimacy and Local Government Electoral Reform," *Local Government Studies* 40, 1 (2014): 41–63.
- Farrell, David 1997. *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. Palgrave Macmillan.
- International IDEA 2005, *The Implementation of Quotas: African Experiences* (International IDEA Quota Reports series).
- Leach, Robert, Bill Coxall, and Lynton Robins 2011. *British Politics* (Palgrave Macmillan; Second edition).
- Mana Khunweechuay (2003), "Chum jon haeng lum nam thalesap songkhla pho so 2437-2465," [Bandit gangs of the Songkhla lakes basin] M.A. thesis, Silpakorn University).
- Nishizaki, Yoshinori (2011), *Political Authority and Provincial Identity in Thailand: The Making of Banham-buri* (Ithaca, N.Y.: Cornell University).
- Prajak Kongkirati 2013. "Bosses, Bullets and Ballots: Electoral Violence and Democracy in Thailand, 1975–2011," PhD Thesis, Australian National University.

- Reynolds, Andrew, Ben Reilly, and Andrew Ellis (eds.) 2005. Electoral System Design: The New International IDEA Handbook. (International IDEA).
- Saiz, Martin and Hans Geser (1999), Local Parties In Political and Organizational Perspective (Westview Press).
- Schimpp, Michele and Aud Frances McKernan (2001), "Election and Conflict: An Issue Paper," December 5, 2001 (Elections and Political Processes Division DCHA/DG USAID) (unpublished manuscript).
- Steiner, Kurt and Ellis S. Krauss (eds.) (2014), Political Opposition and Local Politics in Japan (Princeton University Press).
- Thomas, M. Ladd (1975), Political Violence in the Muslim Provinces of Southern Thailand (Singapore: ISEAS).
- Walker, Andrew 2012. Thailand's Political Peasants: Power in the Modern Rural Economy. (Wisconsin: The University of Wisconsin Press).
- Wollmann, H. 2008. "Reforming local leadership and local democracy: the cases of England, Sweden, Germany and France in comparative perspective," Local Government Studies 34, 2 (2008): 279–298.



# ประวัติผู้วิจัย

ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ

ปัจจุบันเป็นอาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สอนวิชาการเมืองการปกครองไทย การเมืองเปรียบเทียบ ความรุนแรงทางการเมือง พรรคการเมืองและการเลือกตั้ง การเมืองภาคประชาชน ผู้นำทางการเมือง เขียนและทำงานวิจัยด้านการเมืองไทยและอุษาคเนย์ การเมืองเชิงวัฒนธรรม การพัฒนาประชาธิปไตย ความรุนแรงทางการเมือง พรรคการเมืองและการเลือกตั้ง และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

จบการศึกษาระดับปริญญาตรี (เกียรตินิยม) จากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปริญญาโทสาขาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และปริญญาโททางรัฐศาสตร์ที่มหาวิทยาลัย Wisconsin-Madison, USA และสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก โดยเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องความรุนแรงในการเลือกตั้งกับประชาธิปไตยในสังคมไทย ที่ Australian National University, Australia ภายใต้การสนับสนุนจากทุน Australian Leadership Award รัฐบาลออสเตรเลีย

หนังสือเล่มแรกเรื่อง และแล้วความเคลื่อนไหวก็ปรากฏ: การเมืองวัฒนธรรมของนักศึกษาและปัญญาชนก่อน 14 ตุลา (2545) ได้รับรางวัล TTF Award สาขาสังคมศาสตร์ ของมูลนิธิโตโยต้าแห่งประเทศไทยประจำปี 2545 นอกจากนี้ยังมีหนังสือตีพิมพ์อีกหลายเล่ม อาทิ การเมืองว่าด้วยการเลือกตั้ง: วาทกรรม อำนาจ และพลวัตชนบทไทย (บรรณาธิการ) (2555); เลือกตั้งไม่นองเลือด: ความรุนแรง ประชาธิปไตย กับการเลือกตั้ง 3 กรกฎาคม (2556); ประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน (2558)

ปัจจุบันดำรงตำแหน่งประธานศูนย์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรรมการมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, กรรมการโครงการหอจดหมายเหตุธรรมศาสตร์, กรรมการมูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา, และกองบรรณาธิการวารสารนานาชาติ Asian Democracy Review



## สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๕ (โซนทิศใต้)

เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐๒-๑๔๑-๙๙๕๔ โทรสาร ๐๒-๑๔๓-๘๑๘๖

เว็บไซต์ [www.kpi.ac.th](http://www.kpi.ac.th)



สวพ.59-18-800.200

ISBN 9789744499141



9 789744 499141

ราคา 110 บาท