



ในระบบการเมืองทุกระบบสิ่งที่ถือเป็นหัวใจของกิจกรรมทางการเมืองก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับกระบวนการปกครอง<sup>1</sup> โดยเฉพาะกระบวนการปกครองในระบบประชาธิปไตยด้วยแล้วประชาชนถือเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ดังจะเห็นได้จากความหมายของประชาธิปไตย ซึ่งมีต้นกำเนิดมาจากภาษากรีก ชาวกรีกเมื่อประมาณ 2,000 ปีมาแล้ว รู้จักคำนี้ในแง่ที่หมายถึง การปกครองโดยหมู่ชนหรือประชาชน ซึ่งตรงกับคำในภาษาอังกฤษคือ democracy อันมีรากศัพท์เดิมจาก demos ซึ่งแปลว่า ประชาชน หากพิจารณาในแง่ของภาษาไทย คำว่า "ประชาธิปไตย" นี้ก็อาจแยกได้เป็น 2 คำคือ ประชาซึ่งหมายถึง ประชาชน และคำว่า ธิปไตย ซึ่งแปลว่าอำนาจสูงสุดของแผ่นดิน เมื่อรวมกันจึงหมายถึงการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนหรือมาจากประชาชนนั่นเอง<sup>2</sup>

นอกจากความหมายดังกล่าวซึ่งเน้นจากรูปศัพท์แล้ว ยังมีนักรัฐศาสตร์อีกหลายท่านที่ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยแตกต่างกันออกไปตามทรรศนะของตน แต่สิ่งหนึ่งซึ่งคงดำรงไว้ในการให้ความหมายของคำว่า ประชาธิปไตยที่เหมือนกันก็คือ เน้นว่าเป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญกับประชาชน โดยถือว่าประชาชนจะต้องเป็นผู้มีส่วนร่วมในการปกครองหรือการเมืองระบบนี้ ดังความหมายในทรรศนะของอดีตประธานาธิบดี ลินคอล์น ที่ได้นิยามไว้ว่า ประชาธิปไตย เป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน<sup>3</sup>

หรือในทรรศนะของ Carl Cohen ซึ่งได้ให้ความหมายของประชาธิปไตย โดยการแยกมิติของประชาธิปไตยออกเป็น 3 มิติ คือ

<sup>1</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น เขต 3 18 เมษายน 2526, หน้า 11.

<sup>2</sup> สมพงษ์ เกษมสิน และ จรุง สุภาพ, ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ, หน้า 52.

<sup>3</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 39.

1. ด้านกว้างของประชาธิปไตย คือ พิจารณาว่าประชาชนในสังคม หรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของรัฐบาล มีส่วนหรือบทบาทต่อการใช้อำนาจนั้นอย่างไร กล่าวคือ ถ้าชุมชนใดเป็นประชาธิปไตยมาก คนจำนวนมากในชุมชนนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ต่อการตัดสินใจ หรือการใช้อำนาจของผู้ปกครอง สามารถที่จะให้ผู้ปกครองตัดสินใจหรือใช้อำนาจตามที่ตนต้องการ<sup>1</sup>

2. ด้านลึกของประชาธิปไตย คือ พิจารณาว่าประชาชนในชุมชนหนึ่งมีบทบาทหรือส่วนร่วมในลักษณะใด ในอันที่จะมีอิทธิพลต่อการใช้อำนาจของรัฐบาลเพียงใด การมีส่วนร่วมที่มีก จะกล่าวถึงกันก็คือ การเลือกตั้ง ซึ่งนอกจากการเลือกตั้งแล้ว การมีส่วนร่วมก็ยังสามารถที่จะแสดงออกในลักษณะอื่นได้อีก เช่น การแสดงความคิดเห็นไปยังรัฐบาลทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อม หากชุมชนใดมีความเป็นประชาธิปไตยมาก ก็จะสะท้อนให้เห็นภาพว่า ประชาชนในชุมชนสามารถเข้ามามีบทบาทหรือส่วนร่วมในทางการเมืองด้วยลักษณะต่าง ๆ ซึ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมนั้น จะส่งผลให้รัฐบาลใช้อำนาจตรงตามความต้องการของประชาชน<sup>2</sup>

3. ด้านยาวของประชาธิปไตย คือ พิจารณาว่าประชาชนในชุมชนหนึ่งสามารถมีบทบาทต่อการใช้อำนาจของรัฐบาลในเรื่องใดบ้าง หากจะพิจารณาว่าชุมชนใดเป็นประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด ก็ให้ดูว่าประชาชนในชุมชนนั้นมีอิทธิพลหรือบทบาทต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ในนโยบายต่าง ๆ มากน้อยเพียงใด<sup>3</sup>

การแยกมองประชาธิปไตยเป็น 3 มิติ เช่นนี้ ทำให้สามารถมองเห็นภาพของความเป็นประชาธิปไตยในชุมชนหรือประเทศหนึ่งได้ชัดเจนมากขึ้น ซึ่งประเด็นที่สำคัญของประชาธิปไตยในแง่คิดของ Cohen ก็คือ รัฐบาลในระบอบการปกครองนี้จะต้องใช้อำนาจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐบาลด้วย

จากความหมายของประชาธิปไตยโดยสังเขปข้างต้นนี้ สามารถที่จะสรุปเป็นหลักการที่สำคัญของประชาธิปไตยในแง่ของการปกครอง ได้ดังต่อไปนี้<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Carl Cohen, Democracy (New York : The Free Press, 1971), p.8.

<sup>2</sup> Ibid., p.17-18.

<sup>3</sup> Ibid., pp.22-23.

<sup>4</sup> สมศักดิ์ เกียรติแก้ว, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร :

1. หลักที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน (popular sovereignty) หรือถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของรัฐ ประชาชนเป็นผู้สร้างรัฐขึ้นมา ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะกำหนดรูปแบบการปกครองและรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน

2. หลักการในการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือปกครองตนเอง (self government) แต่โดยที่ประชาชนไม่สามารถที่จะเข้าไปทำการปกครองด้วยตนเอง ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้คือ

1. ทำการเลือกตัวแทน เข้าไปปกครองแทนตน
2. แสดงประชามติหรือความเห็นในรูปแบบต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้มีขึ้น
3. จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น เพื่อทำหน้าที่แทนประชาชนในเรื่องขบวนการทางการเมือง
4. การเสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ ต่อรัฐบาลโดยตรงหรือผ่านสื่อมวลชน ซึ่งถือว่าเป็นการใช้เสรีภาพในด้านการเมืองการปกครองอย่างหนึ่ง

3. หลักการปกครองเพื่อประโยชน์ของประชาชน ซึ่งหมายถึง การกระทำทุกอย่างในทางการเมืองการปกครองเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนทั่วไป โดยจะต้องละเว้นสิ่งที่เป็นประโยชน์ส่วนบุคคลหรือกลุ่ม

4. หลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก โดยไม่ละเมิดสิทธิของฝ่ายข้างน้อย (majority rule) เพราะเสียงข้างมากคือเจตนารมณ์ทั่วไป (general will) ของประชาชน แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องให้ความสำคัญและรักษาผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายข้างน้อยด้วย (minority rights)

5. ถือหลักกฎหมาย (the rule of law) เป็นหลักในการปกครอง ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นที่จะต้องตั้งอยู่บนหลักแห่งกฎหมาย การที่บุคคลจะได้มาซึ่งสิทธิหรือเสียไปซึ่งสิทธินั้น จะต้องเป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่มีบัญญัติไว้ในขณะนั้น เท่านั้น

6. หลักความยินยอมเห็นชอบร่วมกัน (consensus) ประชาธิปไตยไม่ต้องการให้มีการบังคับ หรือมีการกระทำที่ลอบกลวงใด ๆ แต่ต้องการให้บุคคลเป็นตัวของตัวเองในการตัดสินใจ ดังนั้น เมื่อรัฐบาลมีปัญหาหรือมีความปรารถนาสิ่งใด ก่อนที่จะมีการปฏิบัติในสิ่งเหล่านั้น ก็จะต้องให้ประชาชนให้ความยินยอมหรือเห็นพ้องกัน โดยผ่านทางตัวแทนของประชาชนคือ รัฐสภา เสียก่อน

7. หลักการปกครองที่ว่า รัฐที่ดีต้องมีอำนาจจำกัด ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดขอบเขตอำนาจของรัฐบาลไว้ เช่น กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายสำคัญ ๆ ของรัฐ หลักการจำกัดอำนาจของรัฐบาล

อีกประการหนึ่งก็คือ หลักการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจ (checks and balances) กล่าวคือ ให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการต่างก็มีอิสระแก่กันและสามารถที่จะตรวจสอบซึ่งกันและกันได้

8. หลักความเสมอภาค (equality) การปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคกันในเรื่องโอกาส เช่น โอกาสที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองเท่าเทียมกัน

9. หลักการใช้เหตุผล (rationality) ซึ่งเป็นหลักที่ยอมรับว่ามนุษย์เป็นสัตว์ฉลาด ดังนั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงยอมให้มีการโต้เถียง อภิปรายกันเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ทั้งนี้เพราะวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการที่จะให้ได้มาซึ่ง เหตุผลและข้อสรุป การเอาชนะกันในทางการเมืองนั้น ควรจะเอาชนะกันด้วยเหตุผล มิใช่กำลังหรือเล่ห์กล เพราะเหตุผลที่ดีนั้น จะก่อให้เกิดความเห็นพ้องต้องกันด้วย

10. ถือหลักความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกันได้ โดยการยอมรับในเรื่องข้อคิดเห็นที่แตกต่างกัน ดังนั้นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงยอมให้มีพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรค และพรรคการเมืองเหล่านั้นจะทำหน้าที่เป็นผู้นำในการแสดงทัศนะต่าง ๆ ทางการเมือง ตลอดจนการรวมตัวกัน เป็นกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ก็สามารถที่จะทำได้อย่างอิสระ

11. หลักมองมนุษย์ในแง่ดี (optimistic) ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่า มนุษย์แต่ละคนมีความดีอยู่ในตัวเอง มีคุณค่าในตัวเอง มนุษย์เกิดมาเป็นคนดี ดังนั้นรัฐบาลจึงไม่จำเป็นต้องทำการควบคุมมากจนเกินไป

12. หลักเสรีภาพ (freedom) ซึ่งถือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมนุษย์ ที่จะช่วยให้มนุษย์สามารถแสดงออกซึ่งปัญหาและเหตุผลของตนได้ แต่ทั้งนี้ การใช้เสรีภาพของแต่ละบุคคลจะต้องไม่ละเมิดเสรีภาพของผู้อื่นด้วย จึงจะถือเป็นการใช้เสรีภาพอย่างชอบธรรมและมีเหตุผลอย่างแท้จริง

13. หลักความสำคัญของวิธีการ (means) ว่ามีความสำคัญเท่ากับจุดหมายปลายทาง (aims) ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยยอมรับว่า วิธีการที่จะไปสู่จุดหมายปลายทางนั้นมีหลายวิธีและแตกต่างกันตามความเหมาะสมกับสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อม แตกต่างกับการปกครองในระบอบเผด็จการที่มักจะมุ่งจุดหมายปลายทางโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมของวิธีการว่าประชาชนจะพอใจหรือส่วนใหญ่จะ เห็นด้วยหรือไม่



ดังนั้น การที่ประเทศไทย สังคมไทย จะเป็นประชาธิปไตยได้นั้น ไม่ใช่แต่เพียงว่ามีกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ ซึ่งระบุว่ามีการเมืองเป็นประชาธิปไตยเท่านั้น เป็นใช้ได้ ความจริงแล้วอุปนิสัยของคนในสังคมและวิถีดำเนินชีวิตประจำวัน รวมทั้งบรรยากาศอื่น ๆ ของสังคมจะต้องมีลักษณะประชาธิปไตยสอดแทรกอยู่ด้วย จึงจะมีส่วนหล่อเลี้ยงระบบประชาธิปไตยทางการเมืองให้มั่นคงถาวรได้<sup>1</sup>

สำหรับลักษณะอุปนิสัย ความรู้สึกนึกคิดของประชาชนที่จะช่วยสนับสนุนให้การปกครองในระบบประชาธิปไตยดำเนินไปด้วยความราบรื่นนั้น ก็อาจจะดูได้จาก การแสดงออกด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนว่า เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ หรือมากน้อยเพียงใด

#### การมีส่วนร่วมทางการเมือง

ทุกระบบการเมืองไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยหรือเผด็จการต่างยอมรับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรูปใดรูปหนึ่งหรือในหลายรูปแบบ เพราะถือว่าการระดมสรรพกำลังเข้าช่วยเหลือชาติบ้านเมือง และแสดงถึงความซื่อสัตย์ที่พลเมืองมีต่อระบบการเมืองนั้น <sup>2</sup> โดยเฉพาะการปกครองระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบ ดังจะเห็นได้จากความหมายและหลักการสำคัญของประชาธิปไตยที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น

การมีส่วนร่วมทางการเมืองในที่นี้หมายถึง การปฏิบัติการโดยใจสมัครใด ๆ ไม่ว่าจะเป็ผลสำเร็จหรือไม่ ไม่ว่าจะมีการจัดองค์การหรือไม่ เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่อง และจะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม โดยมุ่งประสงค์ที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายสาธารณะ การปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะ และการเลือกผู้นำทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็ระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ<sup>3</sup>

<sup>1</sup> สุขุม นवलสกุล, วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ และ วิทยา นภาศิริกุลกิจ, บรรณาธิการ การเมืองและการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519), หน้า 16.

<sup>2</sup> Lester W. Milbrath and M.L. Goel, Political Participation : How and Why Do People Get Involved in Politics (Chicago : Rand McNally, 1966), p.36-41.

<sup>3</sup> Myron Weiner, "Political Participation : Crisis of the Political Process", in Crisis on Sequences in Political Development, ed. by Leonard Binder and others (Princeton : Princeton University Press, 1972), p.49-52. อ้างใน พงศกัณฑ์ จิรไกรศิริ, "พฤติกรรมทางการเมือง" วารสารประวัติศาสตร์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2526), หน้า 128.

ความหมายตามทรรศนะของ Huntington และ Dominguez หมายถึง กิจกรรมหรือการกระทำของประชาชนที่ต้องการมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาล โดยการกระทำนั้นจะถูกต้องหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ใช้อำนาจหรือไม่ใช่ สำเร็จหรือล้มเหลว ทั้งที่สมัครใจหรือไม่สมัครใจ ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงรวมถึงการเลือกตั้ง การร่วมในการรณรงค์หาเสียง การรวมตัวเพื่อโน้มน้าวหรือกดดันรัฐบาล การประท้วงและการใช้กำลังรุนแรง<sup>1</sup>

หรือในทรรศนะของ Arthur W. Bromage ซึ่งได้จำแนกลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองการปกครองได้ 3 ประการใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ<sup>2</sup>

1. การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (voting)

แต่เดิมประชาชนสามารถที่จะใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยตรง เนื่องจากชุมชนหรือสังคมยังมีขนาดเล็ก ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดจะมาร่วมชุมนุมกันเพื่อร่างกฎหมายหรือวินิจฉัยปัญหาส่วนรวมต่าง ๆ เช่น "การประชุมชาวเมือง" (town meeting) ในนิวอิงแลนด์ แต่ในความเป็นจริงของโลกปัจจุบันประเทศทุกประเทศมีประชาชนจำนวนมาก มีพื้นที่กว้างขวาง อีกทั้งมีกิจกรรมที่ต้องการการตัดสินใจมากมายและซับซ้อนจึงทำให้ประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐบาลได้โดยตรง ดังนั้น การมีตัวแทนของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ "ระบบตัวแทน" (system of representation) จึงเป็นกลไกทางการเมืองสมัยใหม่ที่ใช้ในทุกประเทศ<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Samuel Huntington and Jorge I. Dominguez, "Political Development" Fred Greenstein and Nelson Polsby eds., Macropolitical Theory Handbook of Political Science, Vol.3 (Reading Mass : Addison-Wesley, 1975), p.33.

<sup>2</sup>Arthur W. Bromage, Introduction to Municipal Government and Administration (New York : Appleton-Century Crofts Inc., 1950), p.252  
อ้างอิงใน ประกาศศักดิ์ ธาณินพงษ์, "นักธุรกิจกับการเมือง : การศึกษาทัศนคติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 22-25.

<sup>3</sup>กนก วงษ์ตระหง่าน, ประชาธิปไตยกับการปกครองเมืองและการเลือกตั้ง, หน้า 41-42.

การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนี้ เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของประชาชนต่อวิธีกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ การแสดงเจตจำนงดังกล่าวนี้จะมีความหมาย หรือมีผลตามระบอบประชาธิปไตยหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความสนใจของประชาชนอย่างจริงจัง และการมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใดด้วย หากประชาชนสำนึกถึงคุณค่าของการมีส่วนร่วม ประชาชนก็ย่อมที่จะสามารถควบคุมพฤติกรรมของผู้แทนได้มากเป็นเงาตามตัว

2. การใช้วิธีบังคับ หรือชักจูงอย่างไม่เป็นทางการ (informal method of pressure and persuasion)

ภายหลังที่ประชาชนได้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในสภาแล้ว มิได้หมายความว่าประชาชนมีหน้าที่แต่เพียงเท่านั้น ประชาชนยังมีหน้าที่ที่จะต้องติดตามการปฏิบัติงานในหน้าที่ของผู้แทนราษฎรว่า เขาเหล่านั้นได้ทำอะไรให้กับประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวมบ้าง การติดตามนี้สามารถที่จะกระทำได้หลายวิธี เช่น คอยติดตามจากสื่อมวลชนต่าง ๆ พบปะพูดคุย และแสดงความคิดเห็นกับผู้แทนโดยตรง หรือทางจดหมาย โทรศัพท์ โทรเลข แล้วแต่กรณี เมื่อมีเหตุการณ์อันไม่ถูกต้องหรือประชาชนส่วนใหญ่ไม่ยอมรับในเหตุการณ์นั้น ๆ ประชาชนก็อาจแสดงเจตจำนงด้วยการรวมกลุ่มกัน เดินขบวนหรือก่อจลาจลเพื่อหาทางเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ไม่ถูกต้องนั้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้แทนราษฎรต้องคอยติดตามรับฟังความเคลื่อนไหว และความคิดเห็นของประชาชน เพื่อที่จะได้ทราบมติมหาชนอยู่ตลอดเวลา และหาทางผ่อนคลายความรู้สึกของประชาชนให้ใช้หรือมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยสันติวิธี ซึ่งวิธีที่จะช่วยผ่อนคลายความรู้สึกที่ดีคือ การรวมกลุ่มในทางการเมืองที่เรียกว่า การรวมกลุ่มผลประโยชน์ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาและเพิ่มพูนผลประโยชน์ของสมาชิก โดยถือเอากลุ่ม เป็นตัวกลางในการรับฟังและถ่ายทอดความคิดเห็นของประชาชน หรืออาจรวมกันเป็นพรรคการเมืองก็ได้ เพราะพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ย่อมมีอิทธิพลและสามารถชักจูงให้ประชาชนดำเนินการใดๆ ได้แบบไม่เป็นทางการอย่างสันติวิธี ซึ่งดีกว่าที่จะปล่อยให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น หรือมีการกระทำแบบกระจัดกระจาย อันจะนำไปสู่ความรุนแรงในที่สุด

3. การดำเนินการอย่างเป็นทางการ (formal actions)

การดำเนินการอย่างเป็นทางการนี้ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน โดยการใช้สิทธิที่ได้รับตามรัฐธรรมนูญ เช่น การริเริ่มกฎหมาย (initiative) การแสดงประชามติ (referendum) และการเพิกถอนให้ออกจากตำแหน่ง (recall) ซึ่งวิธีการเหล่านี้ก็คือ การแสดงออกซึ่งการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนนั่นเอง

จากคำจำกัดความของการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามทฤษฎีต่าง ๆ ของนักรัฐศาสตร์นั้น จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมิได้หมายความถึงแต่เฉพาะการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่ประชาชนยังอาจที่จะแสดงออกซึ่งกิจกรรมในการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ในหลายลักษณะด้วยกัน เช่น การอ่านหนังสือพิมพ์ในเรื่องที่เกี่ยวกับการเมือง คือ มีความสนใจที่จะรับทราบความเป็นไปทางการเมือง การเข้าฟังอภิปรายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเมือง การให้ความช่วยเหลือทั้งในด้านกำลังคนและทุนทรัพย์แก่พรรคการเมืองที่ตนสนับสนุน การชุมนุมเรียกร้องสิทธิบางอย่างหรือที่เห็นได้ชัดคือ การสมัครรับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

แต่การที่นักรัฐศาสตร์ให้ความสนใจต่อประเด็นการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากกว่าประเด็นอื่น ๆ เมื่อพิจารณาถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนก็เพราะ ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า การวัดค่าของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ให้ความเที่ยง และเห็นได้ชัดเจน ( precision ) มากที่สุด ก็คือ การดูจำนวนผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง นอกจากนี้การออกเสียงเลือกตั้งยังมีผลสำคัญในทางการเมืองอย่างมาก เพราะสามารถกำหนดผู้ที่ จะเข้าหรือออกจากการดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองได้ สามารถกำหนดความเป็นไปของรัฐบาลหรือการปกครองได้ทันทีทันใด คือ สามารถบอกได้ทันทีว่าใครอยู่ใครไป<sup>1</sup>

หรือหากมองในแง่ของประชาชนซึ่งเป็นผู้แสดงออกในกิจกรรมของการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ก็ปรากฏว่าประชาชนให้ความสนใจต่อกิจกรรมการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมากกว่าลักษณะอื่น ๆ เช่นกัน ดังที่ได้มีนักรัฐศาสตร์ที่สนใจการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ทำการศึกษาค้นคว้า และสรุปถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนอเมริกันไว้ว่า

เพียงแค่อ้อยละ 4 หรือ 5 ของพลเมืองเท่านั้นที่มีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน ในกิจกรรมของพรรคการเมือง ช่วยหาเสียงเลือกตั้งและเข้าร่วมประชุมสังสรรค์ทางการเมือง ประมาณร้อยละ 10 บริจาคเงินช่วยเหลือพรรคการเมืองและผู้สมัคร ประมาณร้อยละ 13 ได้ติดต่อกับนักการเมืองด้านใดด้านหนึ่ง ประมาณร้อยละ 15 ช่วยคิดโปรเตอร์ในการหาเสียง ประมาณร้อยละ 25 หรือ 30 ได้เคยชักชวนคนอื่นให้ลงคะแนนเสียงแบบใดแบบหนึ่ง และประมาณร้อยละ 40 ถึง 70 สนใจและไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทุกครั้ง<sup>2</sup>

<sup>1</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, "กรอบการมองพฤติกรรมการเมือง, "หน้า 80.

<sup>2</sup> Milbrath and Goel, Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics, p.19.



## การเลือกตั้งกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

### ความสำคัญและความหมายของการเลือกตั้ง

โดยทั่วไปแล้ว เมื่อเราต้องการดูว่าสังคมใด หรือประเทศใดมีความเป็นประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด เราก็อาจดูได้จากการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในสังคมนั้นหรือประเทศนั้น แต่เนื่องจากในปัจจุบันจำนวนของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น ขนาดของประเทศที่กว้างใหญ่ ตลอดจนความยุ่งยากซับซ้อนของกิจกรรมที่จะต้องทำการตัดสินใจ ล้วนเป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐบาลได้โดยตรง เช่นที่เคยปฏิบัติกันมาในอดีต จนทำให้เกิดระบบตัวแทนของประชาชนขึ้นในการเมืองสมัยใหม่ที่ใช้กันอยู่ในทุกประเทศ ไม่ว่าจะประเทศนั้นจะมีการปกครองในระบอบใด ไม่ว่าจะ เป็นประชาธิปไตย สังคมนิยม หรือคอมมิวนิสต์ก็ตาม ดังนั้นจึงเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องกล่าวถึงระบบตัวแทนในการกล่าวถึงประชาธิปไตย

ระบบตัวแทน เป็นกลไกหรือเครื่องมือที่ขาดไม่ได้ของประชาธิปไตยในโลกปัจจุบัน หลักการของระบบตัวแทนคือ การมีบุคคลจำนวนหนึ่งเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ ในทิศทางที่สนองตอบต่อประชาชนของประเทศที่เป็นผู้เลือกคนเข้ามา อำนาจที่ใช้ในการบริหารก็เป็นอำนาจที่รับมอบมาจากประชาชนของประเทศนั้น และเพื่อที่จะบรรลุถึงหลักการดังกล่าวนี้ ทุกประเทศจึงใช้ "การเลือกตั้ง" เป็นวิธีการสำคัญ<sup>1</sup>

การเลือกตั้งนับ เป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศในอันที่จะมอบความไว้วางใจให้ตัวแทนของปวงชนไปใช้อำนาจแทนตน<sup>2</sup> การเลือกตั้งทำให้สามารถเลือกรัฐบาลขึ้นบริหารงาน ทำให้รัฐบาลสิ้นสุด จึงมีผลทำให้รัฐบาลต้องระมัดระวังต่อการทำงานของตน และ การเลือกตั้งยังทำหน้าที่เป็น "กลไกเชื่อมโยง" (linkage mechanism) สะท้อนทัศนคติของสาธารณชนต่อนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ การเลือกตั้งยังมีบทบาททางอ้อม โดยทำให้อำนาจของรัฐบาลเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย จากความเป็นจริงที่ว่ารัฐบาลได้รับเลือกมาจากประชาชน ประชาชนจึงยอมรับในสิทธิ อำนาจ หน้าที่ของรัฐบาล ส่วนในด้านของประชาชน

<sup>1</sup>Cohen, Democracy, p.76.

<sup>2</sup>สมพงษ์ เกษมสิน และ จรูญ สุภาพ, ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ.

ถ้าเปรียบระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นศาสนา การเลือกตั้งก็เป็นเหมือนการประกอบพิธีทางศาสนาที่สำคัญ ทำให้บุคคลรู้สึกว่าคุณเป็นสมาชิกของศาสนา นั่นคือ การเลือกตั้งทำให้บุคคลรู้สึกว่าคุณเป็นส่วนหนึ่งของสังคมนั้น ทำให้บุคคลค่อย ๆ รับประทานอาหารประกอบแบบประชาธิปไตยแทรกซึม เข้าไว้ในจิตใจ<sup>1</sup>

ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนด้วยการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจึงมีความสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบบตัวแทน

การเลือกตั้งในทรรศนะของบุคคลโดยทั่วไป มักจะหมายถึง การที่ประชาชนได้ออกเสียงลงคะแนนเพื่อเลือกบุคคลเข้าทำการแทนตน อาจจะทำให้เป็นผู้บริหารประเทศ หรือเป็นผู้คอยควบคุมมิให้ผู้บริหารประเทศปกครองและดำเนินการใด ๆ อันจะเป็นผลกระทบต่อความสงบสุขของประชาชนแล้วแต่กรณี

แต่ในทางปฏิบัติการเลือกตั้งมีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดสิทธิบางประการของประชาชน กล่าวคือ ไม่สามารถที่จะยอมให้ประชาชนทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ โดยทุกประเทศที่จัดให้มีการเลือกตั้งมักจะกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้อย่างชัดเจน ในเรื่องของอายุ ความรู้ ภูมิฐานะ ฯลฯ การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนี้อาจจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือในกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยเฉพาะก็ได้ โดยนัยนี้ ความหมายของการเลือกตั้งจึงถูกจำกัดให้แคบลง กล่าวคือ การเลือกตั้ง จะหมายความถึง การที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ได้ใช้สิทธิของตนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนให้เข้าไปทำหน้าที่แทนตน ในตำแหน่งหน้าที่ที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งนั้น<sup>2</sup>

การเลือกตั้งจึงอาจตีความหมายและจำแนกออกได้หลายประเภทตามลักษณะของตำแหน่งของบุคคลที่กำหนดให้มีการเลือกตั้ง เช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดี การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี การเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ฯลฯ ในที่นี้จะมุ่งกล่าวเฉพาะการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งถือเป็นการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นในประเทศไทย โดยจะได้กล่าวถึงอย่างละเอียดในบทต่อไป

<sup>1</sup>Richard G. Niemi and Herbert F. Weisberg, Controversies in American Voting Behavior (San Francisco : W.H. Freeman and Company, 1976), p.2-3.

<sup>2</sup>เมธา สุตบรรทัด, ประชาธิปไตยและหน้าที่ของผู้แทนราษฎร (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517), หน้า 48.

### หลักเกณฑ์ในการเลือกตั้ง

เพื่อความเข้าใจในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ควรที่จะได้ทราบถึงหลักเกณฑ์ของการเลือกตั้งอันมีความสำคัญต่อการแสดงออกซึ่งเจตจำนงค้ำของประชาชนโดยวิธีการเลือกตั้ง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ทั่วไปที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้<sup>1</sup>

1. หลักอิสระแห่งการเลือกตั้ง (freedom of election) อันหมายถึง การจัดทำเนิการเลือกตั้งโดยให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีอิสระเสรีในการเลือกอย่างเต็มที่ ไม่มีการบังคับด้วยวิธีการต่าง ๆ หรือใช้อิทธิพลใด ๆ บังคับโดยรัฐบาลต้องเป็นผู้ควบคุมดูแล และหาทางป้องกันมิให้มีการกระทำดังกล่าว นอกจากนี้ ความเป็นอิสระของผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังจะต้องรวมถึงการไม่ไปออกเสียงลงคะแนนด้วย ซึ่งหมายความว่า หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ประสงค์จะไปใช้สิทธิของตน รัฐบาลก็ไม่อาจที่จะนำมาตราการใด ๆ มาบังคับให้ต้องไปใช้สิทธิ
2. หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา (periodic election) หมายความว่า การเลือกตั้งจะต้องมีกำหนดเวลาไว้แน่นอน เช่น กำหนดให้มีการเลือกตั้งโดยปกติทุก 4 ปี หรือทุก 6 ปี เป็นต้น
3. หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (genuine election) หมายถึง การดำเนินการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์อันแท้จริงของปวงชน ดังนั้น รัฐบาลจะต้องถือเป็นหน้าที่สำคัญที่สุดที่จะป้องกันมิให้มีการคดโกงในการเลือกตั้งเกิดขึ้น และเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งได้ เมื่อเห็นว่าการเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างแท้จริง
4. หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (equal suffrage) หมายความว่า บุคคลที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีสิทธิคนละหนึ่งเสียง และคะแนนเสียงทุกคะแนนมีน้ำหนักเท่ากัน
5. หลักการออกเสียงโดยทั่วไป (universal suffrage) หมายความว่า การให้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นการทั่วไป ไม่มีการกีดกันหรือจำกัดสิทธิบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพิเศษ หากจะมีการจำกัดสิทธิในการเลือกตั้ง เช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็จะต้องกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ไม่ควรมีการเลือกเพศ ผิว หรือขีดความสามารถ ตลอดจนชนชั้นของบุคคล

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 49-51.

6. หลักการลงคะแนนเสียงลับ (secret election) หมายความว่า การลงคะแนนเสียงต้องกระทำโดยลับ ทั้งนี้ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ เป็นการป้องกันการใช้อิทธิพลข่มขู่ หรือการให้สินจ้างรางวัลแก่ผู้ลงคะแนนเสียง การลงคะแนนเสียงลับ จึงนับ เป็นการให้เสรีภาพแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

#### วิธีการออกเสียงเลือกตั้ง

ในแต่ละประเทศที่จัดให้มีการเลือกตั้ง มักจะกำหนดวิธีการเลือกตั้งแตกต่างกัน ออกไป เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับอุดมการณ์ นโยบาย และรูปแบบของการปกครอง ในประเทศตน ซึ่งพอจะแบ่งได้เป็น 4 วิธีใหญ่ ๆ ที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันนี้ คือ<sup>1</sup>

1. การออกเสียงเลือกตั้งโดยตรง (direct vote) คือ การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้ลงคะแนนเลือกผู้แทนของตนโดยตรง ไม่ต้องเลือกผู้ใดให้ไปทำหน้าที่เลือกตั้งแทนตนอีก ผู้มีสิทธิออกเสียงจะไปลงคะแนนเสียงตามวัน เวลา สถานที่ และวิธีการที่กำหนดไว้ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดคือ ผู้ชนะ

วิธีการเลือกตั้งแบบนี้ถือว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุด และถูกต้องตามอุดมการณ์ประชาธิปไตย มากที่สุด เพราะประชาชนสามารถเลือกผู้แทนได้ด้วยตนเอง ไม่มีผู้ใดสามารถที่จะบิดเบือนหรือเปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์ของประชาชนได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ

2. การออกเสียงเลือกตั้งโดยทางอ้อม (indirect vote) คือ การเลือกตั้ง ที่จะต้องผ่านระบบตัวกลาง ซึ่งอาจจะมีชั้นเดียวหรือหลาย ๆ ชั้นก็ได้ หมายความว่า ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะทำการคัดเลือกบุคคลหรือสภาชั้นหนึ่งก่อน แล้วบุคคลหรือสภาดังกล่าว จะไปทำหน้าที่เลือกผู้แทนราษฎรแทนประชาชนอีกชั้นหนึ่ง

การเลือกตั้งด้วยวิธีนี้จะเห็นได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน เพราะบุคคลหรือสภาที่ประชาชนเลือกให้ไปทำหน้าที่แทนเขาเหล่านั้นอาจจะไปเลือกผู้สมัครคนอื่นที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนก็ได้ จึงทำให้เจตนารมณ์ของประชาชนถูกบิดเบือนไป ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงมักพยายามที่จะใช้วิธีการเลือกตั้งโดยตรง แต่ก็อาจจะถูกจำกัดด้วยปัญหาบางประการ เช่น การมีจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากเกินไป ปัญหาการศึกษาของประชาชน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ วิธีการเลือกตั้งโดยทางอ้อมจึงยังคงมีใช้อยู่ทั่ว ๆ ไป

<sup>1</sup> เมธา สุตบรรดทัต, ประชาธิปไตยและหน้าที่ของผู้แทนราษฎร, หน้า 52-58.



จากแนวความคิดในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ว่า รัฐบาลเป็นของประชาชน โดยประชาชนนั้น โดยข้อเท็จจริงแล้ว รัฐบาลน่าจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติ ปรากฏว่าหลายประเทศมักจะให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งก็คือสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายเลือกบุคคลเข้ามาเป็นรัฐบาล เพราะถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรงแล้ว หรือมีเช่นนั้นก็ถือเอาเสียงจากพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งมาโดยเสียงข้างมากจากประชาชนให้เป็นผู้สรรหาบุคคลมาเป็นรัฐบาล โดยนัยนี้ นายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าคณะรัฐบาลจึงมักจะได้หัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากนั่นเอง รัฐบาลจึงเป็นรัฐบาลที่ไม่มีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงแต่กลายเป็นรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งโดยทางอ้อม

3. การเลือกตั้งตามเสียงข้างมาก (majority) หมายความว่า การเลือกตั้งโดยกำหนดเขตเลือกตั้งไว้เป็นการแน่นอนตายตัว ซึ่งอาจจะเป็นการรวมเขตจังหวัด หรือแบ่งเขตจังหวัดก็ได้ โดยประชาชนที่อยู่ในแต่ละเขตเลือกตั้งจะไปใช้สิทธิเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งตามจำนวนที่กำหนด ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุด คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับชัยชนะ การเลือกตั้งตามเสียงข้างมากนี้ยังแบ่งย่อยออกเป็น 2 วิธีอีก คือ

3.1 วิธีการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด (absolute majority) ซึ่งวิธีนี้ได้กำหนดไว้ว่า ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งจะต้องได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง นั่นก็คือ จะต้องได้คะแนนเสียงเกินครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั่นเอง เช่น มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง 1,000 คน เพื่อเลือกผู้สมัครจำนวน 4 คน ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า ผู้สมัครหมายเลข 1 ได้ 400 คะแนน ผู้สมัครหมายเลข 2 ได้ 300 คะแนน ผู้สมัครหมายเลข 3 และ หมายเลข 4 ได้คนละ 150 คะแนน ตามลำดับ กรณีเช่นนี้ยังไม่ถือว่าผู้สมัครหมายเลข 1 ซึ่งเป็นผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ชนะ เนื่องจากมีคะแนนรวมกันแล้วยังไม่ถึงครึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยนัยนี้ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจะต้องได้คะแนนเสียงตั้งแต่ 501 คะแนนขึ้นไป ดังนั้น จึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่อีกครั้ง โดยเอาผู้ได้รับคะแนนสูงสุดอันดับ 1 และ 2 มาแข่งขันกันใหม่ หากผลการเลือกตั้งครั้งใหม่ปรากฏว่าผู้สมัครหมายเลข 2 ได้รับคะแนน 550 คะแนน และผู้สมัครหมายเลข 1 ได้รับคะแนน 450 คะแนน จากจำนวนผู้มาใช้สิทธิ 1,000 คนเท่าเดิม ก็ถือว่าผู้สมัครหมายเลข 2 คือ ผู้ที่ได้รับชัยชนะเด็ดขาด

### 3.2 วิธีการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากสูงสุด (relative majority)

วิธีนี้จะแตกต่างจากวิธีดังกล่าวข้างต้น เพราะจะถือว่าผู้สมัครคนใดที่ได้รับคะแนนสูงสุดมากกว่าผู้อื่น แม้จะไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิทั้งหมด ก็คือ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง จากตัวอย่างข้างต้น จะถือว่าผู้สมัครหมายเลข 1 คือ ผู้ชนะแม้จะได้คะแนนรวมกันแล้วน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิ และน้อยกว่าคะแนนของผู้สมัครรับเลือกตั้ง 3 คนที่เหลือรวมกันก็ตามก็ไม่ถือว่าผู้สมัครหมายเลข 1 เป็นผู้แทนของคนส่วนน้อยที่มาใช้สิทธิเลือกตั้ง

### 4. การเลือกตั้งตามวิธีการมีผู้แทนตามสัดส่วน (proportional representation)

เป็นการเลือกตั้งที่กำหนดให้มีผู้แทนตามส่วนของคะแนนเสียงทั้งหมด ซึ่งแนวความคิดนี้มาจากความคิดที่ว่า การเลือกตั้งที่ถือคะแนนเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสินนั้น ทำให้เสียงข้างน้อยหมดความหมายไป ฉะนั้น เพื่อความยุติธรรมจึงควรที่จะเปิดโอกาสให้ผู้สมัครที่ได้รับเสียงข้างน้อยได้รับการเลือกตั้งด้วย โดยวิธีการเลือกตั้งตามส่วนนี้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งแตกต่างกับการเลือกตั้งตามเสียงข้างมาก คือ การเลือกตั้งตามเสียงข้างมากนั้นสามารถดำเนินการเลือกตั้งได้โดยไม่จำเป็นต้องให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนต้องสังกัดพรรคการเมือง นอกจากนี้ ในการเลือกตั้งตามส่วนแต่ละครั้งจะต้องมีพรรคการเมืองอย่างน้อยสองพรรคแข่งขันกัน โดยพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะเสนอรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในรูปของบัญชีรายชื่อให้ประชาชนออกเสียงเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงได้คนละ 1 เสียง โดยอาจจะลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อโดยเฉพาะเจาะจง หรือลงให้แก่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง แล้วแต่วิธีการเลือกตั้งจะกำหนดไว้อย่างไร ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนขึ้นจากตัวอย่างนี้ สมมติว่าในเขตเลือกตั้งหนึ่ง มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 10 คน มีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง 1,000 คน มีพรรคการเมืองส่งรายชื่อผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง 3 พรรค แต่ละพรรคเสนอรายชื่อผู้สมัคร 10 คน เรียงลำดับจากหมายเลข 1 ถึง 10 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรค ก. ได้ 100 คะแนน พรรค ข. ได้ 500 คะแนน และ พรรค ค. ได้ 400 คะแนน ดังนี้ พรรค ก. ก็จะได้รับเลือก 1 คน (คือผู้สมัครหมายเลข 1) ส่วนพรรค ข. ได้รับเลือก 5 คน (ผู้สมัครหมายเลข 1 ถึง 5) และพรรค ค. ก็จะได้รับเลือก 4 คน (หมายเลข 1 ถึง 4) ทั้งนี้โดยคิดจากสัดส่วนของคะแนนที่แต่ละพรรคได้รับ

วิธีการเลือกตั้งที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นวิธีการหลักที่ได้เสนออย่างกว้าง ๆ เพียงเพื่อให้เกิดความเข้าใจว่าวิธีการเลือกตั้งที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไปนี้มีกี่วิธี แต่ละวิธีมีลักษณะเช่นไร ส่วนในรายละเอียดปลีกย่อยย่อมแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศตามความเหมาะสม

### การเลือกตั้งของประเทศไทยโดยสังเขป

เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยมีโครงสร้างเน้นประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม ดังนั้น การเลือกตั้งจึงถือเป็นกลไกสำคัญที่จะดำรงไว้ซึ่งอุดมการณ์ทางการเมืองดังกล่าว ในที่นี้จะขอแบ่งการเลือกตั้งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ การเลือกตั้งในระดับชาติ และการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น

#### ก. การเลือกตั้งในระดับชาติ

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 รวมเป็นเวลา 54 ปีแล้วนั้น ได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั้งสิ้น 15 ครั้งด้วยกัน<sup>1</sup> เป็นการเลือกตั้งทั่วไป 13 ครั้ง เลือกตั้งเพิ่ม 2 ครั้ง (คือการเลือกตั้งเพิ่ม พ.ศ.2489 ในสมัยของ นายปรีดี พนมยงค์ และการเลือกตั้งเพิ่ม พ.ศ.2492 ในสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็น นายกรัฐมนตรี)<sup>2</sup> ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งต่างก็มีสภาพและบรรยากาศแตกต่างกันออกไป ซึ่งในที่นี้จะได้กล่าวถึงลักษณะของการเลือกตั้งทั่วไปในประเทศไทย ซึ่งเป็นการเลือกตั้งในระดับชาติ โดยสรุปเฉพาะลักษณะสำคัญ เพื่อให้เกิดภาพโดยส่วนรวมของการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้<sup>3</sup>

<sup>1</sup> การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งเพิ่ม และการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง การเลือกตั้งทั่วไป คือ การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรทั่วประเทศในคราวเดียวกันการเลือกตั้งเพิ่ม คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายจังหวัดในคราวเดียวกัน แต่มิใช่การเลือกตั้งทั่วประเทศ การเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคน เนื่องจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงด้วยเหตุที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ตาย ลาออก ถูกขับออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ หรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นบางเขตหรือบางคน เนื่องจากการเลือกตั้งในคราวก่อนเป็นไปโดยมิชอบ และศาลได้พิพากษาให้การเลือกตั้งนั้นเป็นโมฆะจึงให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนผู้แทนราษฎรเป็นบางคน หรือบางเขตที่ต้องพ้นจากตำแหน่งไป

<sup>2</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน พรศักดิ์ ม่องแก้ว, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น เขต 3 18 เมษายน 2526, หน้า 32-68. และ 50 ปีของการเลือกตั้ง, สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ฉบับพิเศษครบรอบ 30 ปี, 4 กันยายน 2526, หน้า 85-90.

<sup>3</sup> พรศักดิ์ ม่องแก้ว, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น เขต 3 18 เมษายน 2526, หน้า 69.

ประการแรก การเลือกตั้งทั่วไปทั้ง 13 ครั้ง ที่ผ่านมานั้นได้กำหนดวิธีการเลือกตั้งแตกต่างกันออกไป โดยใช้วิธีการรวมเขต 5 ครั้ง วิธีแบ่งเขต 3 ครั้ง วิธีผสมคือ รวมเขตและแบ่งเขตรวมกัน 4 ครั้ง และเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม 1 ครั้ง (ดูตารางที่ 1 ประกอบ) สำหรับการเลือกตั้งทางอ้อมนี้ได้ถูกนำมาใช้กับการเลือกตั้งครั้งแรกของไทย เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ปีเศษ โดยประชาชนในขณะนั้นยังไม่มีสิทธิในการเลือกตั้งตัวแทนของตนโดยตรง ทั้งนี้ คณะราษฎรภายใต้การนำของพระยาพหลพลพยุหเสนา<sup>1</sup> ให้เหตุผลว่าเป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อที่เพิ่งเริ่ม เปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งความจริงรัฐบาลในขณะนั้นยังขาดความเชื่อมั่นในความพร้อมของประชาชนที่จะเลือกตัวแทนของตน จึงกำหนดให้ดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ตามลำดับชั้นดังนี้

1. ราษฎรในหมู่บ้าน เลือกตัวแทนของหมู่บ้าน
2. ผู้แทนของหมู่บ้าน เลือกตัวแทนในระดับตำบล
3. ตัวแทนในระดับตำบล เลือกตัวแทนในระดับจังหวัด เพื่อเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด 1 คน และถ้าจังหวัดใดมีพลเมืองเกินกว่า 200,000 คน ให้เลือกผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก 1 คน ทุก ๆ จำนวน 200,000 คน ของพลเมือง<sup>2</sup>

หลังจากการเลือกตั้งครั้งแรกซึ่งได้นำวิธีการเลือกตั้งทางอ้อมมาใช้แล้ว นับแต่นั้นมา การเลือกตั้งทุกครั้งที่เกิดขึ้นจะเป็นการเลือกตั้งโดยตรงทั้งสิ้น ซึ่งปรากฏว่า แม้จะได้มีการนำวิธีการเลือกตั้งที่แตกต่างกันมาใช้ แต่ก็ได้ทำให้จำนวนผู้ไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแตกต่างกันมากนัก กล่าวคือ จำนวนผู้ไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยเฉลี่ยยังต่ำกว่าร้อยละ 50 ของผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งทั้งหมด ยกเว้นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 7 และการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 13 ดังได้กล่าวถึงในบทก่อนแล้ว เท่านั้นที่มีผู้ไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเกินกว่าร้อยละ 50 ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

<sup>1</sup> ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งเพื่อจัดตั้งรัฐบาล พระยาพหลพลพยุหเสนา เข้าทำการรัฐประหารยึดอำนาจจากพระยามโนปกรณนิติธาดา เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476.

<sup>2</sup> สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย, หน้า 39-41.



สำหรับวิธีการเลือกตั้งที่ได้นำมาใช้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย ซึ่งมีทั้งวิธีการรวมเขตและแบ่งเขตนั้น เพื่อความเข้าใจจะขอล่าวถึงลักษณะของวิธีการเลือกตั้งดังกล่าวพอเป็นสังเขปดังนี้<sup>1</sup>

ก. การเลือกตั้งโดยวิธีรวมเขต คือ กำหนดให้จังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งเขตหนึ่ง ราษฎรในจังหวัดนั้น ๆ จะต้องมิลิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งภายในจังหวัดนั้น ซึ่งอาจกำหนดว่า พลเมืองหนึ่งแสนห้าหมื่นคน มีผู้แทนราษฎรได้ 1 คน เศษของหนึ่งแสนห้าหมื่นคน หากเกินครึ่งหนึ่งให้มีผู้แทนราษฎรเพิ่มได้อีก 1 คน เช่น จังหวัดหนึ่งมีพลเมือง 3 แสน 8 หมื่นคน ก็จะมีผู้แทนได้ 3 คน ดังนี้ เป็นต้น เมื่อจัดให้มีการเลือกตั้งรวมเขตจังหวัดแล้ว หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งจะเป็นวิธีเลือกตั้งตามเสียงข้างมากหรือวิธีเลือกตั้งตามส่วน ย่อมแล้วแต่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งจะบัญญัติไว้

ข. การเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขต หมายความว่า ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขต โดยถือเอาจำนวนพลเมืองเป็นเกณฑ์ ผู้เลือกตั้งมิลิทธิลงคะแนนเสียงเฉพาะผู้รับสมัครเลือกตั้งในเขตที่ตนมีถิ่นที่อยู่เท่านั้น ซึ่งถ้ากำหนดว่าพลเมืองหนึ่งแสนห้าหมื่นคน มีผู้แทนราษฎรได้ 1 คน ในกรณีที่จังหวัดนั้นมีพลเมือง 5 แสน 5 หมื่นคน ก็แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 3 เขต จังหวัดนั้นก็จะมีผู้แทนราษฎรได้ 3 คน เช่นนี้เป็นต้น

สำหรับวิธีการเลือกตั้งแบบผสมซึ่งนำทั้งวิธีการแบ่งเขตและรวมเขตมาใช้ด้วยกัน เช่น การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 10, 11, 12, และ 13 นั้น จะถือเอาวิธีการแบ่งเขตเป็นเกณฑ์ แต่ในทางปฏิบัติได้อนุโลมกำหนดเอาจังหวัดหนึ่ง ๆ เป็นเขตเลือกตั้งทุกจังหวัด ซึ่งอาจทำให้เห็นว่าการเลือกตั้งในลักษณะเช่นนี้ เป็นการเลือกตั้งตามวิธีรวมเขตเลือกตั้ง ซึ่งมีได้แบ่งให้เป็นเขตที่มีผู้แทนราษฎรได้เขตละหนึ่งคน หากแต่กำหนดให้แต่ละเขตมีผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน สำหรับจังหวัดใดที่มีผู้แทนได้เกิน 3 คน ก็ให้แบ่งเขตจังหวัดนั้นออกเป็นเขตเลือกตั้งมากกว่าหนึ่ง โดยให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละ 3 คน อย่างไรก็ตามที่ปฏิบัติอยู่ได้จำกัด

<sup>1</sup> จรูญ สุภาพ, "กระบวนการทางการเมืองและการปกครอง : การเลือกตั้ง," ใน การเมืองและการปกครองไทย, จรูญ สุภาพ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2525), หน้า 207-211.

ให้แต่ละเขตมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละ 3 คน ในทุกเขต ดังนั้น จึงมีการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขตที่มีผู้แทนได้ 3 คน เสียก่อน สำหรับจังหวัดที่มีผู้แทนราษฎรได้ 4 คน ก็จะแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 2 เขต โดยแต่ละเขตจะมีผู้แทนราษฎรได้เขตละ 2 คน จากวิธีการดังกล่าวนี้อาจกำหนดได้ว่า ถ้าจังหวัดหนึ่งมีผู้แทนราษฎรได้ 8 คน ในกรณีเช่นนี้ก็แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 3 เขต ในเขตที่ 1 และเขตที่ 2 มีผู้แทนได้เขตละ 3 คน ส่วนเขตที่ 3 ก็มี 2 คน ถ้าจังหวัดใดมีผู้แทน 2 คนในจังหวัดนั้น ก็จะถือว่าเขตของทั้งจังหวัดมีผู้แทนราษฎรได้ 2 คน

ประการที่สอง การเลือกตั้งส่วนมากไม่มีพรรคการเมืองใดได้ที่นั่งเกินครึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดทำให้เกิดปัญหาในการจัดตั้งรัฐบาล ก่อให้เกิดรัฐบาลผสมซึ่งมีสภาพไม่มั่นคงและบ่งชี้ถึงความอ่อนแอของพรรคการเมืองไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ขาดการระดมพลเมืองให้ฝึกฝนในอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรค

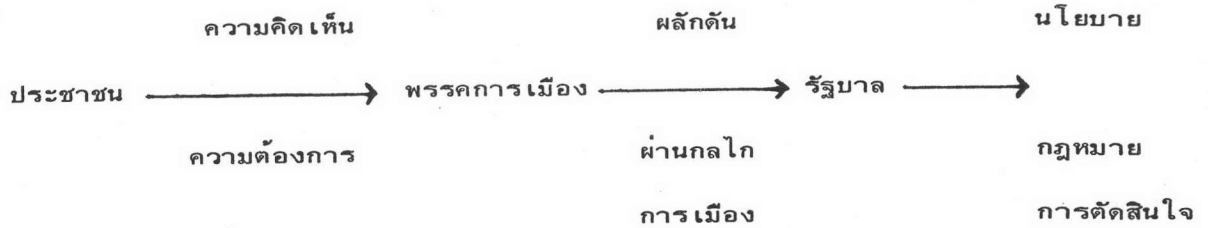
นับตั้งแต่ประเทศไทยได้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 โดยคณะราษฎรซึ่งในครั้งนั้นได้ดำเนินการเลือกตั้งโดยใช้วิธีการเลือกตั้งทางอ้อม ในเวลาต่อมาแม้จะได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งที่แตกต่างไปจากการเลือกตั้งครั้งแรก คือหันมาใช้วิธีการเลือกตั้งโดยตรงก็ตาม ปรากฏว่าคณะราษฎรซึ่งเป็นกลุ่มที่ผูกขาดอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น ก็ยังมีได้ยินยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นแต่อย่างใด และมิได้ดำเนินการขยายฐานเข้าไปในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่หนึ่ง (สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง) อย่างเป็นกิจลักษณะ เช่น การส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้ง เป็นต้น จึงทำให้ประชาชนไม่เข้าใจและเห็นความสำคัญของการเลือกตั้งว่าจะมีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลอย่างไร และไม่คุ้นเคยกับการเลือกตั้งอย่างเป็นพรรค ซึ่งเท่ากับ เป็นการปลุกฝังค่านิยมให้กับประชาชนในเรื่องการเลือกตั้งและพรรคการเมืองในลักษณะที่ไม่สนับสนุนประชาธิปไตยนับตั้งแต่เริ่มแรก เพราะตามที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า พรรคการเมืองนอกจากจะทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ยังจะเป็นผู้นำความคิดเห็นนั้นไปผลักดันให้รัฐบาลตัดสินใจตามความต้องการของประชาชนอีกด้วย<sup>1</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นได้ดังภาพต่อไปนี้

<sup>1</sup> Joseph LaPalombara, Myron Wiener, "The Origin and Development of Political Parties," Political Parties and Political Development, edited by Joseph LaPalombara and Myron Wiener (Princeton : Princeton University Press, 1966), p.3. อ้างใน กนก วงษ์ตระหง่าน. ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง. หน้า 55-56.



## รูปที่ 1

## แสดงหน้าที่ของพรรคการเมือง



ดังนั้น เมื่อสังคมเติบโตและมีความซับซ้อนมากขึ้น ความต้องการของประชาชนก็ย่อมจะหลากหลายมากขึ้นตามสภาพสังคม พรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องเกิดขึ้น เพื่อเป็นตัวแทนทางการเมืองให้แก่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในระบบการเมือง โดยเฉพาะการปกครองในระบบอบประชาธิปไตยด้วยแล้ว พรรคการเมืองถือเป็นสถาบันทางการเมืองอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญมาก

การขาดพรรคการเมืองที่สามารถพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่สามารถเป็นตัวแทนของประชาชน ในอันที่จะตรวจสอบรัฐบาลและกลไกของรัฐบาล เพื่อรักษาผลประโยชน์ และความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>1</sup> นับเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประชาธิปไตยของไทยไม่สามารถพัฒนาไปได้เท่าที่ควร

การยินยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองเพิ่งจะมาเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 และมีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 แทน แต่เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองรองรับ พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นจึงมีลักษณะเป็นการรวมตัวในหมู่สมาชิกสภา ดังนั้น ในการเลือกตั้งเพิ่มเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2489 จึงถือเป็นการเลือกตั้งที่มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันเป็นครั้งแรก แต่ยังไม่มียกเว้นกว้างขวางมากนัก และการแข่งขันระหว่างพรรคก็ยังไม่เข้มข้นเท่าที่ควร จนกระทั่งการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 จึงได้มีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองอย่างจริงจังกว่าครั้งก่อน ๆ และพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งครั้งนี้ ก็เป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ซึ่งถือเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกของไทย

<sup>1</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง, หน้า 4.

นับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการในครั้งนั้นแล้ว กฎหมายพรรคการเมืองก็ได้ถูกยกเลิกไปบ้างและมีการนำกลับมาใช้ใหม่บ้างจนทำให้พรรคการเมืองไม่อาจทำหน้าที่เป็นกลไกของประชาธิปไตยได้อย่างต่อเนื่องประกอบกับพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก็ไม่มี ความเข้มแข็งเพียงพอ ภายในพรรคการเมืองแต่ละพรรคมีความแตกแยกกันสูง และในหมู่สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็มีการแก่งแย่งชิงอำนาจกันอย่างมาก ทำให้ ไม่มีพรรคการเมืองใดมีความ เข้มแข็งพอที่จะได้เสียงข้างมากในสภา การจัดตั้งรัฐบาลจึงต้องเป็น ไปในรูปของรัฐบาลผสม ซึ่งมักอ่อนแอ และเต็มไปด้วยการแตกแยกภายใน แม้จะได้มีรัฐธรรมนูญ บางฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521<sup>1</sup> ได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง ตลอดจนวินัยของสมาชิก โดยมุ่งหวังที่จะทำให้พรรคการเมืองมีความ เข้มแข็งขึ้น และสามารถจัดพรรค เล็กพรรคน้อยให้หมดไป อันจะส่งผลให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว โดยการย้ายจากพรรคหนึ่งไปเข้า อีกพรรคหนึ่งได้

แต่ปรากฏว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ถูกนำมาใช้สมตาม เจตนารมณ์ของผู้ร่างแต่อย่างใด เพราะได้มีบทเฉพาะกาลมิให้บทบัญญัติ เหล่านั้นมีผลบังคับใช้ในระยะสี่ปีแรก ทั้งนี้เพราะพรรค การเมืองยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามระบบนี้ และขณะเดียวกันฝ่ายทหารก็ยังไม่ยอมให้พรรค การเมืองมีอำนาจอย่างเต็มที่ ดังนั้น การเลือกตั้งจึงยังคงดำเนินไปในรูปแบบเดิม ส่วนพรรคการเมือง นั้นก็ให้มีขึ้นได้อย่างไม่เป็นทางการ และมีลักษณะเป็น "กลุ่มการเมือง" มากกว่าที่จะเป็นพรรค การเมือง เพราะยังไม่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองออกมารองรับแต่อย่างใด<sup>2</sup> หรือแม้แต่ การเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด คือ การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 13 เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526 ก่อนหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรจะครบวาระเพียง 4 วัน การเลือกตั้งก็ยังคงต้องเป็นไปในลักษณะเดิม คือ เป็นการเลือกตั้งที่ไม่จำเป็นต้องเลือกผู้สมัครที่สังกัดพรรคเดียวกันทั้งหมด ทั้งนี้เพราะอยู่ใน ช่วงเวลาที่บทเฉพาะกาลยังมีผลใช้บังคับ ซึ่งหากการเลือกตั้งครั้งนี้ถูกกำหนดให้มีขึ้นหลังวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2526 ไปแล้ว การเลือกตั้งก็จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก แต่ปรากฏว่าฝ่ายทหารได้ใช้พลังผลักดันให้

<sup>1</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น เขต 3 18 เมษายน 2526, หน้า 54.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.



มีการยุบสภาเสียก่อนในวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2526 หลังจากที่ได้พยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่ไม่เป็นผลสำเร็จโดยจุดมุ่งหมายของการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนั้นก็เพื่อให้คงบทเฉพาะกาลไว้ เพื่อให้การเลือกตั้งที่จะมีขึ้นหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรครบวาระ ยังเป็นการเลือกตั้งแบบเดิม คือ แบบแบ่งเขตและเลือกเป็นรายบุคคล ไม่ใช่บังคับให้เลือกเป็นพรรค ทั้งนี้ เพื่อให้ข้าราชการประจำ เป็นข้าราชการการเมืองได้ และเพื่อให้วุฒิสภายังคงมีอำนาจเท่าเทียมสภาผู้แทนราษฎรอยู่เหมือนเดิม<sup>1</sup>

จากสภาพการณ์ดังกล่าวจึงทำให้ลักษณะการเลือกตั้งของคนไทย มีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับตัวบุคคลมากกว่าพรรคการเมือง ยกเว้นประชาชนในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเลือกผู้สมัครโดยให้ความสำคัญกับพรรค แต่ถึงกระนั้นความสม่ำเสมอในการเลือกพรรคหนึ่งพรรคใดของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในเขตกรุงเทพมหานครก็ยังไม่ปรากฏชัด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นพรรคใดก็ตามยังไม่สามารถสร้างความนิยมให้เกิดขึ้นหรือทำให้ประชาชนสีกฝึในอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคได้ถึงขนาดที่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีความจงรักภักดีต่อพรรคใดพรรคหนึ่งเป็นระยะเวลานานติดต่อกัน<sup>2</sup>

ประการที่สาม ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ คือ พรรคการเมือง ทำให้การเมืองไทยขาดความมั่นคง ส่วนมากแล้วฝ่ายทหารยังมีส่วนในโครงสร้างของอำนาจอยู่ ตลอดจนทำให้การเลือกตั้งส่วนมากไม่เป็นไปตามวาระ การเลือกตั้งมักจะมีขึ้นสลับกับการปฏิวัติรัฐประหารโดยฝ่ายทหารอยู่เนือง ๆ<sup>3</sup> และเหตุผลที่ทหารมักจะทำมาเป็นข้ออ้างในการก่อการปฏิวัติรัฐประหารก็คือ การขาดเสถียรภาพของรัฐบาลอันจะนำไปสู่ความวุ่นวายทางการเมืองของประเทศ หากมองย้อนหลังไปเมื่อ 50 กว่าปีที่แล้ว นับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทย กลุ่มของทหารได้เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองอยู่มก แต่บทบาทของทหารซึ่งเข้ามาแสดงในทางการเมืองนั้น มักจะเข้ามาด้วยการใช้อำนาจ คือ อำนาจของทหารในฐานะที่เป็นผู้มี

<sup>1</sup>โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน กองทัพบก, สาส์นของกองทัพบกถึงพี่น้องประชาชนเรื่อง การแก้ไขรัฐธรรมนูญ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2526 (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์) เป็นที่รู้จักกันในนามสมุดปกขาว.

<sup>2</sup>สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พฤติกรรมการณ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย, หน้า 237-238.

<sup>3</sup>ชมรมสื่อเพื่อการศึกษาและพัฒนาชีวิต, การเมืองไทยกับการเลือกตั้ง (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2525), หน้า 20-35.

อาวุธและมีกำลังคนคือ ทหารด้วยกัน เป็นผู้ให้การสนับสนุน และเมื่อทหารเข้ามามีอำนาจด้วยวิธีทางดังกล่าว ก็เกรงที่จะสูญเสียอำนาจที่ได้มาอย่างไม่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตย จึงพยายามที่จะสร้างระบบการใช้อำนาจด้วยการปฏิบัติรัฐประหาร รวมทั้งการผูกขาดในการที่จะมีอำนาจต่อไป<sup>1</sup> ดังเช่นที่มีการเรียกสภาพการเมืองไทยในช่วงปี พ.ศ.2522 ว่าเป็น "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" เพราะกลุ่มการเมืองฝ่ายพลเรือน (บทเฉพาะกาลที่นำมาบังคับใช้ในขณะที่นั้นให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นได้ แต่เป็นไปในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ เพราะยังไม่มีพรรคจดทะเบียนพรรคการเมือง พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นจึงมีลักษณะเป็น กลุ่มการเมือง เท่านั้น) ยังหาได้มีอำนาจทางการเมืองอย่างเต็มที่ไม่ ทหารยังมีส่วนในโครงสร้างของอำนาจอยู่ด้วย แม้จะยอมให้มีการเลือกตั้งก็ตาม ทั้งนี้จะเห็นได้จากบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ทหารเข้าไปมีบทบาททางการเมืองอยู่ เช่น ยินยอมให้ข้าราชการประจำ ซึ่งรวมถึงข้าราชการทหารเป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดทางให้ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปได้อีกนั่นเอง หรือยินยอมให้วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะในเรื่องของการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล นั่นก็คือ วุฒิสภามีอำนาจที่จะควบคุมรัฐบาลได้เท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็มีทหารจากสามเหล่าทัพเป็นสมาชิกอยู่จำนวนไม่น้อย ฯลฯ<sup>2</sup>

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 13 เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526 ก็เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนในการที่ทหารต้องการจะมีส่วนในโครงสร้างของอำนาจทางการเมืองร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นผลจากการผลักดันของทหารให้รัฐบาลทำการยุบสภาและประกาศให้มีการเลือกตั้งโดยมีระยะเวลาเตรียมการเพียง 29 วันเท่านั้น ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ยังอยู่ภายใต้การบังคับของบทเฉพาะกาลภายหลังจากที่ได้พยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2521 โดยให้คงบทเฉพาะกาลไว้ไม่เป็นผลสำเร็จ การเลือกตั้งภายใต้การบังคับของบทเฉพาะกาลจึงยังคงไปตามระบบการเลือกตั้งในปี 2522 คือ เป็นระบบแบ่งเขต โดยให้แต่ละเขตมีผู้แทน

<sup>1</sup> ความรู้เรื่องเมืองไทย, สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 1 ธันวาคม 2528, หน้า 38.

<sup>2</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น เขต 3 18 เมษายน 2526, หน้า 52.

ไม่เกิน 3 คน และไม่จำเป็นต้องเลือกเป็นพรรคเดียวกันทั้งหมด นอกจากนี้ ยังยินยอมให้ข้าราชการประจำเป็นข้าราชการเมืองได้ และให้วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมสภาผู้แทนราษฎรอยู่เช่นเดิม<sup>1</sup>

ประการที่สี่ การเลือกตั้งที่ผ่านมาในอดีตของไทยมีการเลือกตั้งเพียงไม่กี่ครั้ง เท่านั้น ที่เป็นการเลือกรัฐบาลที่มีพรรคการเมืองแข่งขันกันอย่างจริงจัง และเป็นการต่อสู้กันระหว่างพรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้าน ส่วนมากแล้วการเลือกตั้งที่เกิดขึ้น มักจะขาดประเด็นสำคัญในการรณรงค์หาเสียง และสามารถคาดหมายกันไว้ได้ก่อนว่าใครจะเป็นนายกรัฐมนตรี ไม่ว่าผลของการเลือกตั้งจะออกมาในรูปใดก็ตาม เช่น การเลือกตั้งในปี 2522 การอภิปรายโต้แย้งในการหาเสียงในเรื่องปัญหาของบ้านเมืองขาดความเข้มแข็ง พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครเข้ารับการแข่งขันค้ำหน้าเอาประเด็นปัญหาที่ไม่สำคัญมากนักยกขึ้นมาหาเสียง ทั้งที่ในความเป็นจริงประเทศไทยในขณะนั้นก็มีปัญหาที่สำคัญที่เผชิญอยู่มากมาย ทั้งนี้ เป็นเพราะการเลือกตั้งไม่ใช่เป็นการต่อสู้ ระหว่างพรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้าน รัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ไม่ได้จัดตั้งพรรคการเมืองและส่งผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง จึงมีแต่พรรคที่ไม่ได้เป็นรัฐบาลมาสมัครแข่งขันกันเอง การหาเสียงจึงมีลักษณะเป็นการโจมตีกันมากกว่า และโดยที่ฝ่ายทหารยังต้องการมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศต่อไปภายหลังจากการเลือกตั้ง จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่า พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จะยังคงเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป ไม่ว่าผลการเลือกตั้งจะออกมาอย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกับการเลือกตั้งในปี 2512 ซึ่งได้มีการคาดหมายกันไว้ก่อนว่า ฝ่ายทหารจะให้การสนับสนุนรัฐบาลในขณะนั้น คือ รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพลถนอม กิตติขจร ให้เป็นรัฐบาลต่อไป และสภาผู้แทนราษฎรก็จำต้องคล้อยตามและให้การสนับสนุนรัฐบาลดังกล่าว ดังนั้น ภายหลังจากการเลือกตั้งเมื่อไม่มีพรรคการเมืองใดมีสมาชิกได้รับเลือกเป็นเสียงข้างมากในสภา บรรดาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งจึงถูกดึงตัวมาอยู่พรรคสหประชาไทยเพื่อสนับสนุนให้จอมพลถนอม เป็นนายกรัฐมนตรีอีกราวหนึ่ง

จากลักษณะการเลือกตั้งของไทยซึ่งสรุปได้เป็น 4 ประการใหญ่ ๆ ข้างต้นนี้ ทำให้สามารถที่จะพิจารณาได้ว่า ประเทศไทยมีความเป็นประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด การดำเนินการทางการเมืองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบนี้หรือไม่ ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตามกฎหมาย เกณฑ์แห่งความเป็นประชาธิปไตยเพียงใด และการตัดสินใจเข้าร่วมทาง

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 60-61.

การเมืองของประชาชนนั้นอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลหรือไม่ ทั้งนี้เพราะ การเข้าร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับสูงไม่ได้ เป็นสิ่งที่จะชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จของประชาธิปไตยเสมอไป หากแต่ประชาชนจะต้องตัดสินใจ เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีเหตุผลด้วย<sup>1</sup>

ดังได้กล่าวแล้วว่า การวัดค่าของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ให้ความเที่ยง และเห็นได้ชัด เจนมากที่สุดก็คือ การดูจำนวนผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง แต่จำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ถึงแม้จะมีจำนวนมาก หากแต่ขาดซึ่งเหตุผลในการไปใช้สิทธินั้นก็มิอาจทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยประสบผลสำเร็จได้ ดังนั้น ในการศึกษาเพื่อพยายามทำความเข้าใจถึงแบบแผนของความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงนำที่จะทำการศึกษาเพื่อค้นหาคำตอบว่า ทำไมประชาชนจึงไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง<sup>2</sup> ทำไมประชาชนจึงเปลี่ยนความตั้งใจจากการที่จะไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้นาย ก. กลายเป็นมาให้นาย ข. ประสบการณ์ผลกระทบต่อการชักจูงใจในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือไม่ ปัญหาของบ้านเมืองในขณะที่มีการรณรงค์หาเสียงมีผลต่อการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอย่างไร<sup>3</sup> บทบาทของการถกเถียงทางการเมือง ตลอดจนทัศนคติที่มีต่อแบบแผนทางการเมืองบางประการมีส่วนในการกำหนดพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือไม่ การศึกษาในลักษณะดังกล่าวนี้ในทางรัฐศาสตร์เรียกว่า การศึกษาพฤติกรรม การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (voting behavior) ซึ่งถือเป็นแนวทางหรือแบบแผนที่จะนำมาใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

<sup>1</sup> Milbrath and Goel, Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics, p.153.

<sup>2</sup> Lazarsfeld, Bernard, and Gaudet, The People's Choice : How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign, p. 40.

<sup>3</sup> Angus Campbell, Gerald Gurin, and Warren E. Miller, The Voter Decides (Evanston : Row, Peterson, 1954) อ้างใน พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, "พฤติกรรมทางการเมือง," หน้า 140.



สำหรับลักษณะของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ย่อมจะมีความแตกต่างในรายละเอียดจากการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการเลือกตั้งในระดับชาติ แต่โดยเนื้อหาสาระแล้วย่อมจะมีความเหมือนกันในประเด็นหลัก ๆ ที่เกี่ยวกับพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพียงแต่การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จะจำกัดเฉพาะว่า เป็นการศึกษากิจกรรมของคนในกรุงเทพมหานคร ต่อการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ส่วนผลการศึกษาที่ได้ออกมาจะเป็นเช่นไร จะมีความแตกต่างหรือเหมือนกันในสาระสำคัญเป็นสิ่งที่ได้ทำการศึกษา และกล่าวถึงโดยละเอียดในบทที่ 3 และบทที่ 4 ต่อไป

#### ข. การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น

เนื่องจากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อเป็นการปูพื้นฐาน เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทย ซึ่งถือเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะ เป็นหน่วยการปกครองย่อยที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากที่สุด โดยประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนของตนขึ้นทำหน้าที่นิติบัญญัติ และบริหารของท้องถิ่น เพื่อดำเนินกิจการบางอย่างสนองความต้องการของประชาชน อันจะนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นในที่สุด ฉะนั้น การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นจึงนับ เป็นกลไกสำคัญยิ่งของการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนจะเป็นผู้แสดงเจตจำนง เลือกผู้แทนของตนขึ้นทำหน้าที่บริหารงานรับใช้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยตรง หากประชาชนให้ความสำคัญและตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของตนด้วยการมาใช้สิทธิเลือกตั้ง และลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอย่างถูกต้องทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งแล้ว ย่อมทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น และมีผลต่อการเลือกตั้งระดับชาติ คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย<sup>1</sup> จึงจะขอกกล่าวถึงวิวัฒนาการ รูปแบบการปกครอง ตลอดจนทัศนคติและแบบแผนพฤติกรรมในการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นของไทย เสียก่อนพอเป็นสังเขปก่อนที่จะได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะในบทต่อไป

<sup>1</sup> กรมการปกครอง, รายงานผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2528

ทั้งนี้จะขอให้คำนิยามของคำว่าปกครองท้องถิ่น (local government) ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้มากมายทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเสียก่อนดังนี้

วิญญู อังคณาภิรักษ์ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ทั้งในด้านวิชาการและปฏิบัติการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นได้ให้คำนิยามคำว่า "การปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ที่รัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นจัดทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครอง และบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือแต่บางส่วนมาบริการราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร"<sup>1</sup>

ดำรง ลัทธพิพัฒน์ ได้ให้คำนิยามไว้ว่า "การปกครองท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการปกครองตนเอง โดยประชาชนในชุมชนหรือหน่วยการปกครอง (political subdivision) ต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั่วไปในประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น"<sup>2</sup>

สำหรับคำนิยามของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการต่างประเทศที่ได้รับการกล่าวอ้างถึงอยู่อย่างกว้างขวางคือ คำนิยามของศาสตราจารย์ William A. Robson ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งประธานสมาคมการปกครองท้องถิ่นนานาชาติได้ให้คำนิยามไว้ว่า "การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร โดยอำนาจอิสระนั้นจะต้องไม่มากจนมีผลกระทบระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นเอง"<sup>3</sup>

<sup>1</sup>วิญญู อังคณาภิรักษ์, แนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น เอกสารประกอบการบรรยาย (เอกสารอัดสำเนา, 2519).

<sup>2</sup>ดำรง ลัทธพิพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น", ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508), หน้า 121.

<sup>3</sup>William A. Robson, "Local Government," Encyclopaedia of Social Science, Vol.X. (N.Y. : The Macmillan Co., 1953), p.574. อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 10.

จากคำนิยามดังกล่าว สามารถสรุป เป็นความหมายหลักในสาระสำคัญของ การปกครองท้องถิ่น ได้ดังต่อไปนี้ คือ<sup>1</sup>

1. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจจะ มีลักษณะแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เป็นต้น

2. องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม ไม่มากหรือน้อยเกินไป เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอย่างแท้จริง

3. องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) ที่จะ ดำเนินการปกครองตนเอง ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประการด้วยกันคือ

ประการแรก องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชน ในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด เป็นต้น

ประการที่สอง เป็นสิทธิสำคัญที่ถือเป็นหัวใจของการดำเนินงานขององค์การ ปกครองท้องถิ่น คือ สิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของ การปกครองท้องถิ่นนั้น

4. มีองค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (necessary organization) โดย ทั่วไปแล้วแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน คือ องค์การฝ่ายบริหาร และองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองในรูปเทศบาลก็มีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ในเรื่องเกี่ยวกับองค์การที่จำเป็นขององค์การปกครองท้องถิ่นนี้ หัวใจที่สำคัญอยู่ที่เจ้าหน้าที่ของ องค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ตามหลักการและวิธี การที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ซึ่งนับ เป็นหัวใจที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป สำหรับประเทศไทยก็ได้ยอมรับ ในหลักการดังกล่าว โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 216 ว่า "การปกครองท้องถิ่นทุกระดับ ในทุกจังหวัด รวมทั้งนครหลวง ให้มีสภาท้องถิ่น และหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนใน ท้องถิ่น และต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย"

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-12.

สำหรับวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้น มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้คือ<sup>1</sup>

1. เพื่อเป็นสถาบันที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เพราะการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง หรือมีส่วนในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างกว้างขวาง
2. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง
3. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงตามเป้าหมาย อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจแบ่งพิจารณาออกได้เป็น 2 ประเด็นด้วยกัน คือ ประเด็นแรก ให้องค์การปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายหรือตรงต่อความต้องการที่แท้จริง และอีกประเด็นหนึ่งนั้น ก็เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นสามารถบริการสนองความต้องการนั้นได้อย่างรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์

4. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากจำนวนพลเมือง ปัญหาและความต้องการต่าง ๆ เพิ่มขึ้นมากขึ้น จนรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียวไม่อยู่ในฐานะที่จะให้บริการหรือแก้ปัญหาเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง จึงจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องกระจายอำนาจโดยจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

ปัจจุบันองค์การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นของไทย ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมีอยู่ด้วยกัน 5 รูป คือ<sup>2</sup>

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล
4. กรุงเทพมหานคร
5. เมืองพัทยา

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-17.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 173.



ในที่นี้จะขอกล่าวถึง เฉพาะรูปแบบการปกครอง และวิวัฒนาการขององค์การการปกครองท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา แต่โดยคร่าว ๆ เท่านั้น เพื่อเป็นพื้นฐานที่จะศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการปกครอง และพฤติกรรมในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้แยกเขียนไว้โดยเฉพาะต่างหากในบทที่ 3

### 1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวิวัฒนาการมาจากสภาจังหวัด ซึ่งจัดให้มีขึ้นตาม พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยกำหนดให้มีสภาจังหวัดขึ้นพร้อมกับเทศบาล ต่อมาเมื่อ พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ถูกยกเลิกไป จึงได้มีการตรา พ.ร.บ. สภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้นแทนแต่ก็มีฐานะเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ความคิดเห็นหรือมติของสภาจังหวัดมิได้มีผลผูกมัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมิได้มีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่แท้จริง จนกระทั่งได้มีการตรา พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งปรับปรุงให้สภาจังหวัดมีอำนาจมากขึ้น แทนที่จะเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายเดิม<sup>1</sup> และให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นทุกจังหวัด ทั้งนี้เนื่องจากท้องถิ่นใดที่มีราษฎรอยู่รวมกันมาก และอยู่กันอย่างหนาแน่นมีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติการ รวมทั้งประชาชนมีการศึกษาดีพอสมควร ทางภารกิจจะยกฐานะขึ้นเป็นสุขาภิบาลหรือเทศบาลแล้วแต่กรณี แต่ท้องที่ใดมีความเจริญรองลงไปจากท้องที่ที่ได้กล่าวถึงข้างต้น และประชาชนอยู่กันกระจัดกระจาย รายได้น้อยไม่เป็นการเพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลหรือสุขาภิบาล และอยู่นอกเขตการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล สุขาภิบาล ทางราชการก็ได้ทอดทิ้งหรือปล่อยปละละเลย หากแต่จะจัดให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นก็มิหน้าที่ที่กฎหมายเรียกว่า "กิจการส่วนจังหวัด" ที่จะต้องรับผิดชอบปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเจริญ และเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุดเท่าที่ทรัพยากรจะอำนวยให้

<sup>1</sup> สนั่น บางยี่ขัน และ วิทยา นภาศิริกุลกิจ, การเมืองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517), หน้า 55.

นอกจากนี้กิจการใดที่เทศบาล สุขาภิบาลไม่สามารถทำได้ หรือต้องใช้งบประมาณมาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็สามารถดำเนินการได้ภายในเขตของเทศบาล และสุขาภิบาล แต่มีให้ขัดกันในด้านอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความ เจริญก้าวหน้าแก่จังหวัดต่อไป

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 2 ส่วนคือ<sup>1</sup>

1. สภาจังหวัด มีจำนวนไม่น้อยกว่า 18 คน และไม่เกิน 36 คน ราษฎรเลือกตั้ง ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของท้องถิ่น

## 2. เทศบาล

เทศบาลนับ เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนรู้จักกันมากที่สุด และให้ความสนใจ มากกว่าการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ นอกจากนั้นยังเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่ใกล้เคียงมคคติของ ระบบประชาธิปไตยมากที่สุดด้วย<sup>2</sup> ซึ่งรัฐบาลเองก็ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นของ ประชาชนในรูป เทศบาลมากเช่นกัน ดังจะ เห็นได้จากการที่กระทรวงมหาดไทยได้เสนอให้มีการ ขอบระชามติจากประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเลือกรูปแบบขององค์กรเทศบาลจาก 3 ระบบได้คือ แบบแรกเป็นแบบคณะ เทศมนตรีและสภา ซึ่งเป็นระบบที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน แบบที่ 2 เป็น แบบนายกเทศมนตรีและสภาซึ่ง เป็นระบบที่มีนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง นายกเทศมนตรีจึงมีอำนาจมาก และแบบสุดท้ายเป็นแบบผู้อำนวยกาเทศบาลและสภา ซึ่งเป็น ระบบที่ให้สภาเทศบาลจ้างผู้บริหาร เทศบาลจากนักบริหารอาชีพและ เป็นระบบเดียวกันกับ เมืองพัทยา โดยหลักเกณฑ์ในการขอประชามติตามข้อเสนอนี้ นั้น ผู้มีสิทธิออกเสียงจะต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขต เทศบาลและเป็นผู้มีสิทธิ เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และผลการหยั่งเสียงที่จะทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบของกิจการเทศบาลจากแบบ เดิม ไป เป็นแบบใหม่ได้จะต้องถือคะแนน เสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติทั้งหมด สำหรับวิธีการของประชามตินั้นให้นายอำเภอ ท้องที่ เป็นผู้ดำเนินการให้มีการหยั่งเสียงแสดงประชามติโดยให้นำวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภา เทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติโดยอนุโลม

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย,

หน้า 51-52.

<sup>2</sup> สนธิ บางยี่ขัน และ วิทยา นภาศิริกุลกิจ, การเมืองท้องถิ่นไทย, หน้า 64.

ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอดังกล่าวนี้เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2529<sup>1</sup> ทั้งนี้โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

เทศบาลนี้ได้มีการก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2476 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 แต่อันที่จริงรากฐานของเทศบาลในเมืองไทยได้เริ่มก่อนหน้านั้นมานานแล้ว ตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช แต่เรียกชื่อเป็น "การสุขาภิบาล" เทศบาลได้เปลี่ยนรูปจากสุขาภิบาลโดยปริยายทั้ง ๆ ที่มีได้มีพระราชบัญญัติออกมายกเลิกการสุขาภิบาลแต่อย่างใด แต่ปรากฏว่าการสุขาภิบาลได้ค่อย ๆ หายไปจนเกือบหมด และมีการปกครองที่เรียกว่า "เทศบาล" ขึ้นแทนที่<sup>2</sup>

เทศบาลในปัจจุบัน หมายถึง พื้นที่ที่ได้ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตามกฎหมาย โดยมุ่งหมายให้มีการจัดการปกครองตนเองโดยราษฎรในท้องถิ่นนั้น ดังนั้น เทศบาลจึงเป็นองค์การที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นองค์การที่มีงบประมาณ ทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีอำนาจในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระ (autonomy) กล่าวคือ มีอิสระในการที่จะกำหนดนโยบายในการปกครอง หรือตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ได้พอสมควร นอกจากนี้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นยังจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองภายในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ซึ่งสามารถกระทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสนใจความสามารถของประชาชนที่จะให้ความสำคัญ<sup>3</sup> ซึ่งตามพระราชบัญญัติเทศบาลพุทธศักราช 2476 สามารถจัดแบ่งเทศบาลออกได้เป็น 3 ประเภท ตามขนาดของพื้นที่ ความหนาแน่นของประชากร และรายได้ของเทศบาลนั้น ๆ ดังนี้คือ

1. เทศบาลนคร
2. เทศบาลเมือง
3. เทศบาลตำบล

<sup>1</sup> เติลินิวส์, 16 เมษายน 2529, หน้า 2.

<sup>2</sup> ทรายละเอียดใน สนธิ บางยี่ขัน และ วิทยา นภาศิริกุลกิจ, การเมืองท้องถิ่นไทย.

หน้า 64-78.

<sup>3</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 48-49.

สำหรับองค์การของเทศบาลนั้นประกอบไปด้วยองค์การที่สำคัญ 2 องค์การคือ<sup>1</sup>

1. สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งจำนวนสมาชิกของเทศบาล ย่อมแตกต่างกันออกไปตามประเภทของเทศบาล กล่าวคือ เทศบาลนครมีสมาชิกจำนวน 24 คน เทศบาลเมืองมีสมาชิกจำนวน 18 คน และเทศบาลตำบลมีสมาชิกจำนวน 12 คน

2. คณะเทศมนตรี ประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาล โดยเทศบาลนครมีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอีก 4 คน ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลจะมีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอีก 2 คน เช่นเดียวกันทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร

### 3. สุขาภิบาล

จากการที่รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยมีเจตจำนงที่จะจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลแต่เพียงรูปเดียวทั่วประเทศ แต่เมื่อได้ดำเนินการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 โดยยกท้องที่สุขาภิบาลซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช จำนวน 35 แห่ง เป็นเทศบาลและได้มีการยกฐานะท้องที่อื่นขึ้นเป็นเทศบาลในระยะเวลาต่อมาเรื่อย ๆ นั้นปรากฏว่าในระยะหลังไม่อาจที่จะขยายกิจการเทศบาลและจัดตั้งเทศบาลเพิ่มขึ้นได้ เนื่องจากปัญหาอุปสรรคหลายประการ และอุปสรรคที่สำคัญที่สุดก็คือ รายได้ของเทศบาลซึ่งไม่เพียงพอที่จะดำเนินงานในหน้าที่ให้เกิดผลดีได้ เนื่องจากเทศบาลมีรายจ่ายสูง ดังนั้นรัฐบาลจึงได้มีการทบทวนนโยบายเกี่ยวกับการจัดตั้งสุขาภิบาลใหม่ เพราะได้พิจารณาเห็นว่าการสุขาภิบาลน่าจะเป็นวิธีที่ดีที่สุด ในการแก้ปัญหาเพื่อทำนุบำรุงท้องถิ่นที่ไม่อาจจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ ดีกว่าที่จะปล่อยให้ท้องถิ่นเจริญไปตามยถากรรม ในที่สุดจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาลขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2495 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้สุขาภิบาล เป็นตัวเร่งในการพัฒนาท้องถิ่น เมื่อท้องถิ่นใดเจริญถึงขนาดที่จะได้พิจารณายกฐานะเป็นเทศบาลในโอกาสต่อไป<sup>2</sup>

สำหรับหลักเกณฑ์ในการยกฐานะท้องที่ขึ้นเป็นสุขาภิบาลนั้น กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างกว้างว่า "เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสุขาภิบาล"<sup>3</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 49-50.

<sup>3</sup> "พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495", มาตรา 4, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 69



ทั้งนี้ เพราะมีนโยบายที่จะดำเนินการจัดตั้งสุขาภิบาลให้ทั่วทุกท้องที่ อันเป็นที่ตั้งที่ว่า การอำเภอหรือกิ่งอำเภอ และชุมชนที่มีลักษณะเป็นตลาดการค้าทุกตำบลทั่วราชอาณาจักร

ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์การของสุขาภิบาลนั้น ปรากฏว่าสุขาภิบาลได้มีการจัดองค์การแบบเทศบาล หากแต่มีคณะกรรมการสุขาภิบาล เป็นผู้บริหารกิจการของสุขาภิบาล โดยจะรับผิดชอบทั้งกิจการด้านบริหารและกิจการด้านนิติบัญญัติ คณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วยบุคคล 3 ประเภทคือ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการโดยการแต่งตั้งและกรรมการที่ประชาชนเลือกตั้ง โดยมีนายอำเภอท้องที่เป็นประธานคณะกรรมการ และปลัดอำเภอคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง เป็นปลัดสุขาภิบาล<sup>1</sup>

#### 4. เมืองพัทยา

เมืองพัทยา เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษอีกแบบหนึ่งที่ทางราชการนำมาใช้กับการปกครองท้องถิ่นเฉพาะแห่ง เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษนี้สามารถบริหารกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับลักษณะสภาพ และปัญหาของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การปกครองท้องถิ่นในรูปเมืองพัทยานี้ เป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลแบบหนึ่งที่เรียกว่า "แบบผู้จัดการ" (city-manager plan) ซึ่งนิยมใช้กันมากในสหรัฐอเมริกา หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่น "แบบผู้จัดการ" นั้นก็คือ การนำเอาผู้บริหารอาชีพ ที่มีความสามารถและประสบการณ์สูง เข้ามาบริหารกิจการให้แก่เทศบาล เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารกิจการขององค์การ และขณะเดียวกันก็เพื่อเป็นการแก้ไขจุดอ่อนของการบริหารกิจการของเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล (mayor-council plan) ซึ่งเป็นเทศบาลทั่วไปที่ใช้อยู่ในขณะนี้ กล่าวคือ เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาลนั้น ผู้บริหารคือคณะเทศมนตรีได้ตำแหน่งโดยวิธีทางทางการเมือง จึงอาจจะมีความสามารถและประสบการณ์ในด้านบริหารไม่ดีนัก ทั้งยังจะต้องบริหารงานโดยรับผิดชอบต่อสภาเทศบาลตามหลักการด้วย ฉะนั้นคณะเทศมนตรีอาจต้องบริหารงานภายใต้การแทรกแซงหรือความกดดันทางการเมืองจากสภาเทศบาล ทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารงานในรูปแบบดังกล่าวด้อยไป<sup>2</sup> การปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษในรูปของ "เมืองพัทยา" ซึ่งมีอยู่เพียงแห่งเดียวนี้จึงได้มีการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 .

<sup>1</sup> รายละเอียดเพิ่มเติมดูในประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 51.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 197-198.

สำหรับองค์การของเมืองพัทยา ได้แบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกันคือ

1. สภาเมืองพัทยา
2. ปลัดเมืองพัทยา

โดยสภาเมืองพัทยาจะทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และควบคุมการบริหารงานของปลัดเมืองพัทยา ส่วนปลัดเมืองพัทยานั้น เป็นนักบริหารอาชีพ ซึ่งสภาเมืองพัทยาเลือกสรรเพื่อจ้างให้มีหน้าที่รับผิดชอบกิจการด้านบริหารของเมืองพัทยา โดยมีสัญญาว่าจ้างมีอายุคราวละไม่เกิน 4 ปี ในการบริหารงาน ปลัดเมืองพัทยาต้องรับผิดชอบต่อสภาเมืองพัทยา และสภาเมืองพัทยาก็ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น การบริหารงานของเมืองพัทยา จึงมีลักษณะคล้ายกับการบริหารงานของธุรกิจ ในภาคเอกชน กล่าวคือ ปลัดเมืองพัทยา ทำหน้าที่เสมือนผู้จัดการบริษัท โดยสมาชิกสภาเมืองพัทยาทำหน้าที่เหมือนคณะกรรมการบริหารของบริษัท (Board of Director) ส่วนประชาชนในท้องถิ่นก็เปรียบเสมือนผู้ถือหุ้นของบริษัทนั่นเอง<sup>1</sup>

เมื่อได้พิจารณารูปแบบการปกครองตลอดจนความเป็นมาขององค์การปกครองในระดับท้องถิ่น โดยสังเขปแล้ว ประการต่อไปก็ควรที่จะได้พิจารณาว่าประชาชนในท้องถิ่นให้ความสำคัญและเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองระดับท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด สมดังเจตจำนงของรัฐบาลที่ต้องการให้การปกครองท้องถิ่น เป็นรากฐานและเป็นแบบฝึกหัดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติหรือไม่ ทั้งนี้โดยจะพิจารณาจากการเข้ามามีส่วนร่วมด้วยการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับการเลือกตั้งในระดับชาติ ซึ่งได้ศึกษามาแล้วในข้างต้น โดยจะพิจารณาจากการเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลซึ่งถือได้ว่าเป็นการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นที่เอื้ออำนวยต่อการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหาร และการปกครองตนเองมากที่สุด<sup>2</sup>

จากการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละครั้งที่ผ่านมา ปรากฏว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ ไม่มาใช้สิทธิเลือกตั้ง จากสถิติการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาเทศบาลที่ผ่านมา 6 ครั้ง รวมทั้งการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2528 ไม่ปรากฏว่ามีครั้งใดที่ประชาชนมาใช้สิทธิเลือกตั้งถึงครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดเลย ดังจะพิจารณาได้จากตารางข้างล่างนี้

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 219.

<sup>2</sup> กรมการปกครอง, รายงานผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2528,



## ตารางที่ 2

เปรียบเทียบการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ตั้งแต่ พ.ศ. 2492-2528.

วัน เดือน ปี ที่เลือกตั้ง	จำนวนเทศบาล ที่ดำเนินการเลือกตั้ง	ร้อยละ ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง
3 เมษายน 2492	106	38.90
17 พฤษภาคม 2496	110	38.80
18 พฤษภาคม 2501	114	35.79
23 ธันวาคม 2510	118	49.80
14 ธันวาคม 2517	117	49.82
8 มิถุนายน 2523	112	40.59
28 กรกฎาคม 2528	110	46.53

ที่มา : กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง รายงานผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2528.

การที่ประชาชนในท้องถิ่นไปใช้สิทธิเลือกตั้งกันน้อยนี้ เป็นการแสดงให้เห็นว่า ประชาชนมิได้สนใจในกิจกรรมของท้องถิ่นเท่าที่ควร ไม่สนใจว่าตัวแทนของประชาชนที่เข้าไปทำหน้าที่บริหารงานของท้องถิ่นจะบริหารงานได้ผลดีเลวประการใด ดังนั้น เมื่อมีการเลือกตั้งจึงไปใช้สิทธิกันน้อย พวกที่ไปใช้สิทธิส่วนหนึ่งก็เห็นกับอามิสสินจ้าง ส่วนพวกที่ใช้สิทธิโดยมีความตั้งใจและบริสุทธิ์ใจมีน้อย จากสภาพการณ์ดังกล่าวนี้จึงทำให้ขาดพลังควบคุมโดยประชาชน (insulation of popular control) ตามวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย จึงมีผลทำให้ผู้แทนประชาชนในองค์การปกครองท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 182.

นอกจากนี้ประชาชนส่วนใหญ่ยังยึดติดอยู่กับค่านิยมทางการเมืองแบบเก่า ๆ เนื่องจากผลของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นเวลานานร้อย ๆ ปี ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่า "การเมืองเป็นเรื่องของเบื้องบนหรือของรัฐบาล"<sup>1</sup> จึงทำให้ขาดความสำนึกหรือห่วงแทนในสิทธิ เสรีภาพของตน ประกอบกับการปฏิวัติ รัฐประหารที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ไม่เพียงแต่จะส่งผลในระดับชาติเท่านั้น แม้แต่ในระดับท้องถิ่นก็ทำให้สิทธิในการปกครองตนเองของประชาชนถูกจำกัดลง ลักษณะการเข้าควบคุมท้องถิ่นโดยข้าราชการยิ่งกลับทวีแข็งขึ้น ดังเช่น การปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 กิติ หรือการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 กิติ คณะปฏิวัติได้สั่งการให้ข้าราชการเข้าควบคุมดำเนินการในกิจการของท้องถิ่นที่พิจารณาเห็นว่าดำเนินการไม่เรียบร้อย หรือเมื่อหมดวาระของสภาท้องถิ่นชุดที่ประชาชนเลือกตั้ง<sup>2</sup> จึงทำให้ประชาชนขาดประสบการณ์ในการควบคุมท้องถิ่นและ เบื่อหน่ายต่อการเลือกตั้ง

จากสภาพการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เช่นนี้ ทำให้พอที่จะพิจารณาได้ว่าประชาชนชาวไทยมีรูปแบบพฤติกรรมในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งคล้ายคลึงหรือเหมือนกันในหลายประเด็น แต่เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมกาเลือกตั้งของคนไทย จึงควรที่จะได้พิจารณาผลการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมกาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในครั้งนี้ว่ามีประเด็นใดที่เหมือนหรือแตกต่างไปจากการเลือกตั้งในระดับชาติและการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นอื่นบ้าง อย่างไร ทั้งนี้เพื่อที่จะได้สรุปเป็นแบบแผนการเลือกตั้งของคนไทย สำหรับใช้เป็นแนวทางแก่ผู้ที่สนใจจะทำการศึกษาเกี่ยวกับ เรื่องพฤติกรรมกาเลือกตั้งต่อไป

#### แนวทางการศึกษาพฤติกรรมกาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ดังที่ได้กล่าวในช่วงต้นแล้วว่าประเด็นที่น่าสนใจเมื่อเรากล่าวถึง "การเลือกตั้ง" ก็คือ "ใครเลือกใคร เมื่อไร และอย่างไร" การที่จะตอบคำถามเหล่านี้ได้อย่างถูกต้อง กระจ่างชัดอย่างมีเหตุผล และเป็นระบบนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพฤติกรรมกาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนในสังคมนั้น ๆ

<sup>1</sup> สนธิ บางยี่ขัน และ วิทยา นภาศิริกุลกิจ, การเมืองท้องถิ่นไทย, หน้า 102.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 101.



ในต่างประเทศโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาและในยุโรปตะวันตก ได้มีการศึกษา พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนอย่างกว้างขวาง ดังได้มีผู้ลงประมวลผล การศึกษาเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ศึกษากันในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ. 1964-ค.ศ. 1968 ปรากฏว่ามีหนังสือและบทความเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นจำนวนมากถึงกว่า 400 เล่ม<sup>1</sup> ซึ่งนับว่านักรัฐศาสตร์และนักสังคมศาสตร์โดยทั่วไปได้ให้ความสนใจและให้ความสำคัญ ในเรื่องนี้ไม่น้อย

สำหรับในประเทศไทย ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ของคนไทยได้เกิดขึ้น ภายหลังจากที่ได้มีนักสังคมศาสตร์ที่สนใจด้านพฤติกรรมศาสตร์สำเร็จการศึกษา กลับมาจากต่างประเทศมากขึ้นในช่วงไม่กี่ทศวรรษนี้ ซึ่งแต่เดิมการศึกษาจะให้ความสนใจในด้าน หลักกฎหมาย (legal-rational) คือ เน้นในการที่จะให้ประชาชนไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง อย่าง บริสุทธิ์ ยุติธรรม โดยเสนอมาตรการแบบต่าง ๆ ที่เห็นว่าจะก่อให้เกิดหลักการดังกล่าว ยิ่งกว่าประเด็นอื่น ๆ

ในทางวิชาการ การศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นการศึกษาถึง พฤติกรรมหรือการกระทำ (action) ของคนที่เกี่ยวข้องกับคนอื่นและกระบวนการเลือกตั้งในสังคม โดยมุ่งที่จะวิเคราะห์ถึงการกระทำนั้น ๆ เพื่อให้ทราบลักษณะและกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะปัจจัยที่ถือว่าเป็นสาเหตุที่กำหนดให้บุคคลเลือกตัดสินใจที่จะกระทำการต่าง ๆ ดังที่ปรากฏ ออกมา พฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคลนั้นไม่เฉพาะแต่สิ่งที่ปรากฏออกมาภายนอกเท่านั้น เช่น การลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง การช่วยรณรงค์หาเสียง ฯลฯ แต่ยังรวมถึงสิ่งที่อยู่ภายในใจ ของบุคคลซึ่งคนภายนอกไม่สามารถสังเกตเห็นได้โดยตรง เช่น ค่านิยม (value) ที่ยึดถือเป็น หลักในการประเมินสิ่งต่าง ๆ ทักษะคิด ความคิดเห็น (opinion) ความเชื่อ ทัศนคติ และ สภาพจิตใจ ซึ่งถือเป็นลักษณะของบุคลิกภาพของบุคคลนั้นด้วย<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Lloyd W. Garrison (ed.), American Politics : Select Abstract of Periodical Literature, 1964-1968 (Santa Barbara : American Bibliographical Center-Clio Press, 1968) อ้างใน สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทยศึกษาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 เมษายน 2522 รายงานการวิจัยเสนอต่อจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 5.

<sup>2</sup> ประเสริฐ แยมกมลิ่ง, "ความสัมพันธ์ของบุคคลในหน่วยงาน : การศึกษาการบริหาร ในแง่พฤติกรรมศาสตร์" วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ 9 (เมษายน 2515), หน้า 46-47.

การศึกษาพฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนี้ วิจารณ์การมาจากความสนใจของนักวิชาการ 2 สาขา คือ นักสังคมวิทยา และนักรัฐศาสตร์กลุ่มพฤติกรรมนิยม โดยในเบื้องต้นนักวิชาการเหล่านี้ได้ให้ความสนใจต่ออิทธิพลของสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งสถานภาพนี้สามารถบ่งชี้ด้วย การศึกษา อาชีพ กลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มวัฒนธรรม และชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งแบบแผนของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีซึ่งก็คือ ความแตกต่างในเรื่องของเพศที่มีต่อพฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคล ในระยะเวลาต่อมาจึงได้ให้ความสนใจต่ออิทธิพลของปัจจัยด้านจิตวิทยาหรือความรู้สึกทางการเมือง เช่น ความสนใจ ทศนคติที่มีต่อการเมือง ความไว้วางใจทางการเมือง (political trust) ความรู้สึกผิดแปลกจากสภาวะการณ์ทางการเมือง (political alienation) การสังกัดกลุ่มหรือการสังกัดพรรคการเมืองบางพรรค เป็นต้น<sup>1</sup>

เนื่องจากกระบวนการเลือกตั้ง และการศึกษาพฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทยพัฒนามาจากหลักการและแนวทางการศึกษาในสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตกเป็นส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมด ประกอบกับสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีความต่อเนื่องกัน เป็นระยะเวลายาวนานถึงกว่า 200 ปี การศึกษาวิจัยในครั้งนี้นี้จึงจะนำเอาหลักการ ประเด็นปัญหาที่สำคัญ วิธีการศึกษา ตลอดจนทฤษฎีเกณฑ์ที่สำคัญต่าง ๆ ของนักสังคมศาสตร์ และนักรัฐศาสตร์ชาวต่างประเทศที่ถือ เป็นแม่แบบของการศึกษาพฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง มาพิจารณาพร้อมกับแนวทางการศึกษาและผลงานการวิจัยที่นักวิชาการไทยได้ทำการศึกษาค้นคว้าไว้ ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นกรอบแห่งการศึกษาวิจัยพฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในครั้งนี้นำให้กระชับ รัดกุม และเกิดประโยชน์สูงสุด

จากผลการศึกษาของ Charles E. Merriam และ Harold F. Gosnell<sup>2</sup> ซึ่งมุ่งศึกษาถึงอิทธิพลของสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคล ที่บ่งชี้ด้วยระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ และเพศ ที่มีต่อการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในช่วงสมัยแรก พบว่า ในกลุ่มผู้ที่มี

<sup>1</sup> สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย, หน้า 15-16.

<sup>2</sup> Charles E. Merriam and Harold F. Gosnell, Non-Voting : Causes and Methods of Control (Chicago : University of Chicago Press, 1924) อ้างใน สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทยศึกษาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 เมษายน 2522, หน้า 7.

ฐานะทาง เศรษฐกิจและสังคมค่ามีความรู้สึกนึกคิดทางการเมืองคล้ายคลึงกัน และมักจะมีพฤติกรรม  
ในทางการเมืองคล้ายคลึงกัน

ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม หรือที่ LaPalombara เรียกว่า "ชั้นสังคม"<sup>1</sup>  
อันประกอบด้วยการศึกษาอาชีพและรายได้ (ผู้ที่ถือว่ามีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูง คือ  
ผู้ที่ต้องได้คะแนนจากปัจจัยทั้ง 3 ประเภทอยู่ในเกณฑ์สูง) จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลใน  
สหรัฐอเมริกาหลายครั้งพบว่า ระดับการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองจะสูงขึ้นตามระดับสถานะทาง  
เศรษฐกิจสังคม กล่าวคือ ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง  
มากกว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมต่ำ<sup>2</sup>

ในทรรศนะของ Lazarsfeld เห็นว่า การดำเนินชีวิตประจำวันของคนอเมริกัน  
เชื่อมโยงอยู่กับการเมือง ทั้งในชีวิตส่วนตัวและการเข้าร่วมกิจกรรม เป็นกลุ่ม ซึ่งอาจแสดงให้เห็น  
เห็นได้ด้วยปิรามิดซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ สำหรับการเกี่ยวข้องของประชาชนอเมริกัน คือ  
ส่วนฐานซึ่งมีจำนวนมากที่สุด เป็นพวกที่ออกเสียงเลือกตั้งในโอกาสต่าง ๆ ส่วนยอด คือ พวกที่  
ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และคณะรัฐบาลซึ่งทำหน้าที่บริหารพวกที่อยู่ในส่วนกลางก็คือ กลุ่มคนที่มี  
ความสนใจในการเมืองในระดับค่อนข้างสูงกว่าประชาชนทั่วไป เป็นพวกที่ทำกิจกรรมต่าง ๆ  
และพยายามแสดงความคิดเห็นให้รัฐบาลรับฟังและนำไปปฏิบัติ ส่วนฐานของปิรามิดนี้นับ เป็นส่วน  
ที่ได้มีการศึกษาวิจัยกันไว้มากที่สุด จึงเป็นส่วนที่รู้จักกันดีกว่าส่วนอื่น ๆ<sup>3</sup>

จากการแบ่งพลเมืองทั้งหมดของประเทศออกเป็นช่วงชั้น (strata) ตามการมีส่วนร่วม  
ทางการเมืองนี้ V.O. Key ได้สรุปผลจากการศึกษาการเลือกตั้งของชาวอเมริกันไว้ว่า  
ถ้าแบ่งคนออกเป็นชั้น ๆ อย่างชนมชั้น ชั้นแรกจะมีขนาดบางมาก เป็นชั้นที่มีส่วนร่วมทางการเมือง  
อย่างแข็งขัน ชั้นที่สองจะมีความหนามากขึ้น เป็นส่วนที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองพอประมาณ

<sup>1</sup> Joseph G. LaPalombara, Politics Within Nations (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1974), p.428.

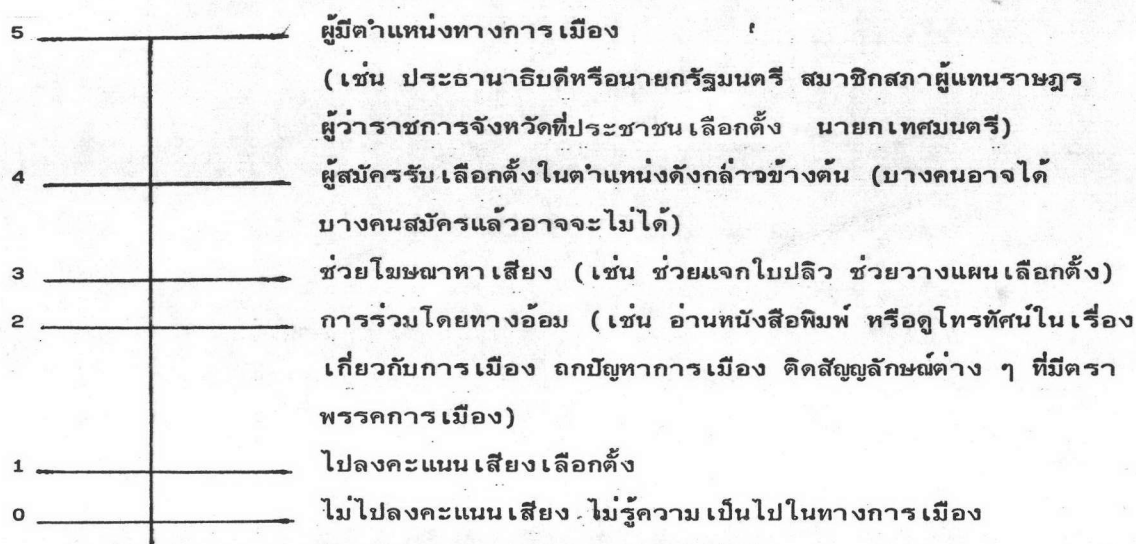
<sup>2</sup> Ibid., p.90-95.

<sup>3</sup> Paul F. Lazarsfeld "Political Behavior and Public Opinion" in The Behavioral Sciences Today, ed. Bernard Berelson (New York : Harper and Row Publishers, Inc., 1964), p.176-187.

เช่น ช่วยในการหาเสียง หรือมีการพูดคุยทางการเมืองอยู่เสมอ ขั้นสุดท้ายเป็นชั้นที่จะมีความหนาที่สุด ซึ่งจะ เป็นส่วนที่มีความเฉื่อยชา ต่อการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างมาก<sup>1</sup> การพิจารณาสภาพการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองแบบขมขึ้นดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่า ผู้ซึ่งมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในกิจกรรมการมีส่วนร่วมระดับสูง เช่น การเป็นกรรมการพรรค การออกหาเสียง หรือการลงสมัครเอง มักจะเป็นผู้มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันเช่นกันในการมีส่วนร่วมในระดับต่ำ เช่น การพูดคุยเรื่องการเมือง การไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น ด้วยลักษณะดังกล่าวนี้ จึงอาจสรุปได้ว่า ในแต่ละระบบการเมืองพลเมืองจะแบ่งออกเป็นช่วงชั้นในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยชั้นสูงสุดจะมีจำนวนน้อยที่สุด และ เป็นผู้ที่ฝักใฝ่ในกิจกรรมทางการเมืองที่มีอิทธิพลมากที่สุด ซึ่งอาจแสดงให้เห็นได้ดังนี้

### รูปที่ ๒

ระดับที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย



ระดับการเข้ามีส่วนร่วมแสดงจากน้อยไปหามาก

ที่มา : ฌรงค์ ลินส์วู้ดส์, "ลักษณะนิสัยกับพฤติกรรมทางการเมืองเปรียบเทียบระหว่างคนในสังคมเดียวกัน" ใน จิตวิทยาการเมือง (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 110.

<sup>1</sup>V.O. Key, Jr., Public Opinion and American Democracy (New York : Knopf, 1961), p.184. อ้างใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, "กรอบการมองพฤติกรรมทางการเมือง", หน้า 84-86.



จากการสำรวจ Current Population Survey เมื่อ ค.ศ. 1964 ซึ่งกระทำ การสำรวจ 2 สัปดาห์ภายหลังการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา พบว่า มีความแตกต่างกัน ในการเข้ามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งระหว่างผู้ที่มีอายุ เพศ เชื้อชาติ ถิ่นที่อยู่ การอาศัยอยู่ใน เมืองและชนบท ระดับการศึกษา ฐานะทางการเงิน อาชีพ ระดับรายได้ และสถานะทาง ที่ต่างกัน ตัวแปรที่ก่อให้เกิดความแตกต่างที่เห็นได้ชัดก็คือ การศึกษา รายได้ ถิ่นที่อยู่อาศัยและอายุ<sup>1</sup>

และจากผลการวิจัยของ Leonard Broom พบว่า "ยิ่งบุคคลมีรายได้สูงขึ้น เขาจะยิ่งรู้สึกว่าการเข้าร่วมทางการเมืองของบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ มีส่วนกระทบต่อการเมือง ทั้งหมด" ในทางตรงกันข้าม "ยิ่งบุคคลมีการศึกษาดำ รายได้น้อยความรู้สึกว่าตนมีส่วนร่วมกับสังคม ความสนใจ เรื่องราวระหว่างประเทศก็ยิ่งถูกจำกัดแคบลง จนถึงขั้นเฉื่อยชาไม่มีส่วนร่วม เลยในที่สุด" นอกจากนี้ ยังมีความ เชื่อถือที่ครอบงำอยู่ในพวกชนชั้นต่ำส่วนใหญ่ว่า "การเมืองเป็นเรื่องที่ไม่อาจ ทำความเข้าใจและ เหลือวิสัยที่จะเข้าไปจัดการอะไรได้" และแม้ในพวกชนชั้นสูงบางคนก็ยังคงมีความ คิด เช่นนี้<sup>2</sup>

ดังนั้น จากผลการศึกษาดังกล่าว จึงแสดงให้เห็นว่า ระดับพฤติกรรม การเลือกตั้งของ คนอเมริกันจะมีตั้งแต่การ เหมิน เฉยทางการเมืองจนถึงระดับดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นระดับ ที่เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองหรือแสดงพฤติกรรม การเลือกตั้งมากที่สุด<sup>3</sup> นอกจากนี้ ยังพบว่า

<sup>1</sup> Leonard Broom and Philip Selznick, Sociology, a Text with Adapted Readings (New York : Harper & Row, Publishers, 1968), p.526.

อ้างใน วิจารณ์ ปราโมช ณ อยุธยา "การศึกษาเรื่องทัศนคติทางการเมือง ความรู้ความเข้าใจ และความสนใจในการเลือกตั้ง ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในเขต กรุงเทพมหานคร, วันที่ 4 เมษายน 2519" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร บัณฑิต แผนกวิชาสังคมวิทยา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 15.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

<sup>3</sup> กนก บิณฑิราวิช, "พฤติกรรม การเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร เขต 8 กรุงเทพมหานคร", หน้า 31.

ผู้ที่มีสถานะทาง เศรษฐกิจและสังคมสูงจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองสูงด้วย แม้ว่าจะมีความแตกต่างภายในแต่ละประเทศก็ตาม<sup>1</sup> ทั้งนี้ ประเทศที่มีการพัฒนาทาง เศรษฐกิจสูงจะมีอัตราการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองสูงกว่าประเทศด้อยพัฒนา และสถานะทาง เศรษฐกิจและสังคมสูงนี้ จะมีอิทธิพลต่อรูปแบบการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองทุกรูปแบบ โดยเฉพาะรูปแบบที่ไม่เป็นประเพณี<sup>2</sup>

สำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนไทยนั้น จากการศึกษาของ เสริน ปุณณะหิตานนท์ และ นางน้อย นະมาตร์ ปรากฏว่า การไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของคนไทยมีแนวโน้มที่ขึ้น ๗ ลง ๗ ซึ่งมีรูปแบบแตกต่างไปจากประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศที่จำนวนผู้มีสิทธิที่ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และยังพบว่านอกจากการไปมีส่วนร่วมโดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแล้ว การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองแบบอื่น ๆ เช่น การช่วยโฆษณาหาเสียง การบริจาคเงินช่วยพรรคการเมือง การร้องเรียนโดยการเขียนคำร้องหรือเข้าร่วมอภิปรายทางการเมือง ฯลฯ ยังอยู่ในขอบเขตจำกัดมาก หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ มีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ นี้น้อยมาก<sup>3</sup> ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ตรงกับแนวทางการศึกษาซึ่งมีผู้สนใจได้ทำการศึกษาวิจัยไว้และพบว่า การขยายตัวทางด้าน เศรษฐกิจและสังคมในประเทศกำลังพัฒนา ไม่มีผลทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเพิ่มมากขึ้นแต่อย่างใด

จากการศึกษาโดยละเอียดของ Hugh A. Bone และ Austin Ranney ซึ่งทำการศึกษาดังกล่าวถึงลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคมวิทยากับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีชาวอเมริกัน โดยนำผลจากการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1956, 1960, 1964 และ 1968 มาพิจารณา

<sup>1</sup> Milbrath and Goel, Political Participation : How and Why Do People Get Involved in Politics, p.93.

<sup>2</sup> มานะศรี ยงเจริญ "การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของนักศึกษาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีนักศึกษาคณะรัฐศาสตร์ชั้นปีที่ 3 และชั้นปีที่ 4 มหาวิทยาลัยรามคำแหง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 81-82.

<sup>3</sup> เสริน ปุณณะหิตานนท์ และ นางน้อย นະมาตร์, การวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติและความรู้ความเข้าใจทางการเมือง และพฤติกรรมในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยสังคม, 2520), หน้า 33.

เปรียบเทียบกันนั้น<sup>1</sup> ปรากฏผลว่า เพศไม่ทำให้เกิดความแตกต่างในการตัดสินใจลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครพรรคใดพรรคหนึ่งมากนักน้อยกว่ากันระหว่างชายและหญิง แต่ในด้านความกระตือรือร้นในทางการเมืองแล้ว เพศหญิงมีน้อยกว่ามาก กล่าวคือเพศหญิงไม่คิดว่าการออกเสียงเลือกตั้งของตนจะสำคัญต่อประเทศชาติมากเท่าเพศชาย

ในด้านอายุ จากการวิจัยครั้งนี้พบว่า บุคคลยิ่งมีอายุสูงขึ้น จะยิ่งมีความสนใจทางการเมืองมากขึ้น มีความรู้สึกร่วมและกระตือรือร้นมากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนจากกลุ่มผู้ออกเสียงเลือกตั้งที่มีอายุประมาณ 60 ปี โดย Bone และ Ranney ได้ให้เหตุผลว่า ทั้งนี้เป็นเพราะกลุ่มบุคคลที่มีอายุเพิ่งเกษียณจากงานเหล่านี้ เริ่มมีความสนใจต่อสวัสดิการต่าง ๆ ที่รัฐตอบแทนให้ หลังจากที่ได้ทำงานเสียภาษีให้รัฐมาเป็นเวลานาน ช่วงเวลานี้จึงเป็นโอกาสที่เขาจะได้ดูผลประโยชน์ที่เขาพึงจะได้

สำหรับการศึกษานั้น เขาได้พบว่ามีผลต่อการตัดสินใจเลือกพรรค โดยพวกที่มีการศึกษาสูงมักจะนิยมเลือกพรรครีพับลิกัน ในขณะที่พวกที่มีการศึกษาดำจะนิยมเลือกพรรคดีโมแครต ซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกันกับอาชีพ โดยผู้ที่มีสถานะทางอาชีพสูงมักจะเป็นฝ่ายรีพับลิกัน ส่วนผู้ที่มีสถานะทางอาชีพต่ำ เช่น พวกคนงาน กรรมกร มักจะให้ความสนใจและสนับสนุนพรรคดีโมแครต

Eugene Burdick ได้วิเคราะห์ธรรมชาติทางการเมืองของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งจากงานวิจัยของเขา และสรุปว่า ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในปัจจุบัน คือ ผู้ที่เคยไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมาครั้งแล้วครั้งเล่า และในการลงคะแนนเสียงแต่ละครั้งก็ใช้ข้อมูลเพียงน้อยนิด มีความสนใจทางการเมืองต่ำ และมีอารมณ์เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้งน้อยมาก การตัดสินใจเลือกตั้งก็กระทำไปโดยมิได้นำกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการพิจารณาแต่อย่างใด ดังนั้นประชาชนส่วนใหญ่จึงสามารถตัดสินใจเลือกตั้งได้ตั้งแต่การทำเสียงยังไม่เริ่มต้น ทั้งนี้โดยมีพื้นฐานของครอบครัว ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลสำคัญต่อการตัดสินใจ<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Hugh A. Bone and Austin Ranney, Politics and Voters (New York : McGraw-Hill, Inc., 1967), p.140.

<sup>2</sup>Eugene Burdick and Arthur J. Brodbeck, American Voting Behavior (New York : The Free Press, 1959), p.140.

ศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยมิชิแกนได้สรุปผลการวิจัยเรื่อง ทศนคติทางการเมืองกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ว่า

1. ผู้ที่สนใจการเมืองมาก มักจะมีแนวโน้มที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่ไม่สนใจ
2. ผู้ที่มีความเลื่อมใสในพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งเป็นพิเศษ มีแนวโน้มที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้อื่น
3. ผู้ที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมสูง มักจะสนใจการเมืองและมีความปรารถนาทางการเมืองคือ อยากให้การเมืองเป็นไปในรูปนั้นรูปนี้มากขึ้นด้วย<sup>1</sup>

หรืออาจสรุปรวมเป็นประเด็นหลักได้ว่า บุคคลที่มีแนวโน้มจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองคือ บุคคลที่สนใจการเมือง มีความเข้าใจการเมือง เชื่อว่าตนเองมีประสิทธิภาพทางการเมือง (political efficacy) มีความศรัทธาในกระบวนการทางการเมืองและตัวนักการเมือง คิดว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นหน้าที่ (sense of citizen duty) เป็นคนที่มีความสามารถในการเข้าสังคม และเป็นคนที่มีความหวังในชีวิต<sup>2</sup>

หลังจากที่ได้มีการศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยให้ความสำคัญกับอิทธิพลของสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีต่อการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในช่วงสมัยแรกอยู่ระยะเวลาหนึ่งแล้ว ในระยะต่อมาการศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกา ได้ให้ความสำคัญกับอิทธิพลของความนิยมพรรค อิทธิพลของ "สถานการณ์ที่รู้สึกขัดแย้ง" (cross pressure)<sup>3</sup> ดังผลการวิจัยที่น่าสนใจต่อไปนี้

การศึกษาเกี่ยวกับอิทธิพลของความนิยมพรรคการเมืองนั้น พบว่า ชนชั้นกลางและชนชั้นสูงมีแนวโน้มที่จะนิยมพรรครีพับลิกัน ส่วนกลุ่มคนงาน กรรมกรมักจะนิยมพรรคดีโมแครต นั่นคือสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคล เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้บุคคลมีความนิยมหรือเข้าสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งด้วย<sup>4</sup> ซึ่งผลการศึกษาวิจัยนี้ก็ เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับผลการศึกษาวิจัยของ Bone และ Ranney ดังได้กล่าวแล้ว

<sup>1</sup> ฌองค์ ลินส์วู้ดส์, จิตวิทยาการเมือง (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 110-113.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 117.

<sup>3</sup> สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พฤติกรรมการณ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย, หน้า 17.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน



การศึกษาแบบสำรวจเป็นชุด (panel) ของ Lazarsfeld และคณะ<sup>1</sup> และ Berelson และคณะ<sup>2</sup> ได้สรุปเกี่ยวกับพฤติกรรมการณ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นเชิงทฤษฎีหลายประการ เป็นต้นว่า การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ทำให้คนที่ตัดสินใจไว้แล้วว่าจะเลือกผู้สมัครคนใด เปลี่ยนใจไปเลือกผู้สมัครคนอื่นมีจำนวนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และผู้ที่เปลี่ยนไปนั้นก็ได้รับอิทธิพลมาจากกลุ่มปฐมภูมิ (primary group) เช่น ครอบครัว<sup>3</sup> ที่นิยมในพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งมากกว่าที่จะเป็นประเด็นนโยบายที่ใช้ในการหาเสียง และยังพบว่า มีคนเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่มีการสื่อสารติดต่อกับพรรคการเมืองที่ตนไม่ได้สังกัด และประการที่สำคัญก็คือ อุปนิสัยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคลในอดีต เป็นตัวกำหนดที่สำคัญต่อพฤติกรรมการณ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคล ซึ่ง Lazarsfeld ได้สรุปผลการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนความนิยมพรรคของบุคคลไว้ว่า

พวกที่เปลี่ยนความนิยมพรรคนี้ คือ พวกที่มีความสนใจในการเลือกตั้งน้อยที่สุด ได้รับความข่าวสารทางการเมืองน้อยที่สุด ตัดสินใจเลือกใครล่าช้า และสามารถชักชวนให้เปลี่ยนใจง่ายกว่าพวกอื่น โดยการชักชวนนั้นจะต้องทำในลักษณะของการติดต่อส่วนบุคคล ไม่ใช่ด้วยวิธีการนำประเด็นนโยบายของพรรคที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งมาเป็นสิ่งจูงใจ ดังนั้น ความเข้าใจที่ว่า บุคคล เปลี่ยนใจไปเลือกผู้สมัครพรรคอื่นที่ตนไม่นิยมในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เป็นการตัดสินใจโดยใช้เหตุผล สติสัมปชัญญะ และประเด็นปัญหาที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง จึงเป็นความเข้าใจผิด เพราะที่แท้จริงแล้วนั้นกลับมีลักษณะตรงกันข้ามกับความเชื่อดังกล่าวนี้ทั้งหมด<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Lazarsfeld, Berelson, and Gaudet, The People's Choice : How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign, p. 40-51.

<sup>2</sup>Bernard R. Berelson, Paul F. Lazarsfeld, and William M. McPhee, Voting : A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign (Chicago : University of Chicago Press, 1954). อ้างใน สุจิต บุญขงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พฤติกรรมการณ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย, หน้า 18.

<sup>3</sup>ทิพาพร พิมพิสุทธิ และ อนุสรณ์ ลิ้มมณี, พฤติกรรมการณ์ทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร : คุณพินอักษรกิจ, 2526), หน้า 21.

<sup>4</sup>Lazarsfeld, op. cit., p.69.

จากผลการศึกษาค้นคว้าที่กล่าวมาทั้งหมด Lazarsfeld สรุปออกมาเป็นหลักการสั้น ๆ ว่า "บุคคลมีความนึกคิดทางการเมืองตามฐานะทางสังคมของตน" ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับผลสรุปของ Burdick ซึ่งได้ทำการวิเคราะห์ธรรมชาติทางการเมืองของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งในข้างต้น จากข้อสรุปนี้สามารถกำหนด เป็นฐานที่สำคัญของทฤษฎีว่าด้วยพฤติกรรมการณ์ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคลได้ว่า บุคคลตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตามฐานะทาง เศรษฐกิจและสังคมของเขา มิใช่เพราะประเด็นปัญหาทางการเมืองที่เป็นนโยบายที่นำมาใช้ในการหาเสียงแต่อย่างใด

นอกจากนี้การศึกษาของ Angus Campbell และคณะยังสนับสนุนผลการศึกษาของ Burdick ในส่วนที่เกี่ยวกับมิติแห่งเวลา กล่าวคือ เขาพบว่าบุคคลที่มีส่วนร่วมในอดีตมักมีแนวโน้มที่จะมีส่วนร่วมในปัจจุบันและอนาคต หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สำหรับผู้ที่ฝึกฝนทางการเมืองแล้ว การเมืองกลายเป็นนิสัยอันหนึ่งของเขา ดังนั้น บุคคลที่เคยไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแทบทุกครั้งที่ผ่านมา มักจะไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในครั้งต่อ ๆ ไปด้วย<sup>1</sup>

นอกจากในเรื่องของมิติแห่งเวลาแล้ว Campbell และคณะยังพบว่า การไปออกเสียงเลือกตั้งมีความสัมพันธ์อย่างชัดเจนกับความสำนึกใน "หน้าที่ของพลเมือง" จากการศึกษาเรื่องนี้ในสหรัฐอเมริกา ใน ค.ศ. 1956 ปรากฏผลว่า ร้อยละ 85 ของคนที่มีคะแนนความสำนึก "หน้าที่ของพลเมือง" สูง เป็นผู้ที่ไม่ออกเสียงเลือกตั้ง ส่วนพวกที่มีคะแนนความสำนึกใน "หน้าที่พลเมือง" ต่ำ ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพียงร้อยละ 13 เท่านั้น<sup>2</sup> ทั้งนี้ การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยมีความสำนึกว่าเป็นหน้าที่ของพลเมืองยังมีความสัมพันธ์กับระดับการศึกษา และลักษณะของอาชีพอีกด้วย<sup>3</sup> นั่นคือ การศึกษามีผลต่อความสำนึกในหน้าที่ของพลเมืองในทุกประเภท พลเมืองที่มีการศึกษามากกว่าชั้นประถมศึกษาจะมีความสำนึกดังกล่าวน้อยกว่าพวกที่มีการศึกษาตั้งแต่ระดับประถม

<sup>1</sup>Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes, The American Voter (New York : Wiley, 1960), p.93.

<sup>2</sup>Ibid., p.106.

<sup>3</sup>V.O. Key Jr., Public Opinion and American Democracy, p.325-326.  
อ้างใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, "กรอบการมองพฤติกรรมการณ์เมือง", หน้า 92.

ศึกษาขึ้นไป ซึ่งตรงกับข้อสรุปทั่วไปของ V.O. Key ที่ว่า "การศึกษาเป็นแนวทางนำไปสู่สภาวะความเป็นพลเมือง"<sup>1</sup> สภาพการดังกล่าวนี้มีได้เกิดขึ้นแต่เฉพาะในสหรัฐอเมริกาเท่านั้น แต่จะเกิดขึ้นในทุกประเทศ ดังผลการศึกษาของ Gabriel A. Almond และ Sidney Verba ที่ทำการศึกษาเปรียบเทียบใน 5 ประเทศคือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี อิตาลี และเม็กซิโก โดยพบว่าการศึกษาก่อให้เกิดความรู้สึกที่ดีในการมีส่วนร่วมในชุมชนหรือสังคมกลับไปยังบ้าน หรืออย่างน้อยก็เป็นแรงหนุนในสิ่งที่บุคคลได้รับจากบ้านมาให้นั่นเองยิ่งขึ้น<sup>2</sup>

สำหรับประเด็นที่เกี่ยวกับ อิทธิพลของ "สถานการณ์ที่รู้สึกขัดแย้ง" (cross pressure) ที่มีต่อบุคคล ในการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้น Lazarsfeld พบว่าคนที่ถูกกดดันให้ลงคะแนนเสียงให้พรรคที่ตนไม่ได้สังกัด ด้วยการถูกกดดันจากกลุ่มประมุขที่มีความนิยมพรรคการเมืองอื่นที่แตกต่างออกไป เขาจะแก้ไขสภาพการกดดันนั้น ด้วยการถ่วงการตัดสินใจไว้ก่อน หรือเพื่อให้หลุดพ้นจากสภาพความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในจิตใจของคน บางครั้งก็อาจจะตัดสินใจไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในครั้งนั้นเสียเลย<sup>3</sup>

ในการศึกษาเกี่ยวกับอิทธิพลของความนิยมพรรคนี้ Campbell กับคณะแห่งมหาวิทยาลัยมิชิแกนซึ่งให้ความสนใจศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งติดต่อกันมาเกือบครึ่งศตวรรษ ยังพบอีกว่า ปัจจัยระยะสั้นเฉพาะช่วงสมัย (short-term factors) มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงความนิยมพรรค ทำให้ผลการเลือกตั้งแต่ละครั้งแตกต่างไปจากการเลือกตั้งครั้งอื่น ๆ ปัจจัยระยะสั้นเฉพาะช่วงสมัยนี้ได้แก่ บทบาทของพรรคการเมือง ความนิยมผู้สมัครหรือพรรคการเมือง นโยบายในประเทศและนโยบายต่างประเทศที่สำคัญที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงสมัย ในระยะเวลาที่ไม่ยาวนานนัก ฯลฯ

<sup>1</sup>พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, "กรอบการมองพฤติกรรมการเมือง", หน้า 93.

<sup>2</sup>Gabriel A. Almond and Sidney Verba, The Civic Culture (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1963), p.126-133.

<sup>3</sup>Lazarsfeld, Berelson, and Gaudet The People's Choice : How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign, p.60-64.

จากประสบการณ์การศึกษา ตลอดจนแนวทางและผลการศึกษาวิจัยที่นักรัฐศาสตร์ และนักสังคมศาสตร์ได้ศึกษาค้นคว้าไว้และนำมากล่าวในที่นี้โดยสังเขปนั้น พอจะสรุปแนวความคิด และผลงานวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่สำคัญซึ่งมีผลต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และเกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยครั้งนี้โดยตรงได้เป็น 3 ประการใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

1. สภาพของบุคคล (resources) ได้แก่ องค์ประกอบพื้นฐานของบุคคล เช่น เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ และรายได้ ฯลฯ
2. ทศนคติ (attitude) ที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด ซึ่งเป็นไปในรูปของการเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย เป็นไปในแง่ดีหรือไม่ดี แล้วก่อให้เกิดพฤติกรรมในรูปแบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง
3. ปัจจัยแวดล้อมที่เกิดขึ้นเฉพาะช่วงสมัยที่มีการเลือกตั้ง เช่น การแข่งขันในบางสมัย จำนวนบุคคลที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น

1. สภาพของบุคคล หรือที่เรียกว่า องค์ประกอบพื้นฐานของบุคคล ซึ่งสามารถบ่งชี้ได้ด้วยตัวแปรที่ก่อให้เกิดความแตกต่างในสภาพระหว่างบุคคลนั้นมีหลายประการด้วยกัน อาทิ เช่น อายุ เพศ เชื้อชาติ ถิ่นที่อยู่ (การอาศัยอยู่ในเมืองหรือชนบท) ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ และสภาพทางสังคมที่ต่างกัน ฯลฯ ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคล ในที่นี้จะขอกกล่าวถึงเฉพาะสภาพของบุคคล อันได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา อาชีพและรายได้ เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการพิสูจน์สมมติฐานที่ได้กำหนดขึ้นไว้ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ โดยจะแยกพิจารณาดังต่อไปนี้

ก. เพศ เนื่องจากขนบธรรมเนียมประเพณีส่วนใหญ่เน้นว่าการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้ชาย ดังนั้น เพศชายจึงมีความผูกพันกับการเมืองมากกว่าเพศหญิง ถึงแม้ว่าในปัจจุบัน สังคมจะเปลี่ยนแปลง เป็นแบบอุตสาหกรรมมากขึ้นก็ตาม ซึ่งมีผลทำให้ความแตกต่างทางเพศลดลง แต่ผลจากประเพณีที่ต่อเนื่องกันมาในระยะเวลายาวนานก็ยังคงมีอิทธิพลอยู่ เพศจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยเฉพาะในกลุ่มคนที่มีระดับการศึกษาต่ำ จะพบว่า เพศชายมีแนวโน้มที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าเพศหญิง และในสังคมประชาธิปไตยโดยเพศหญิงจะไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งน้อยกว่าเพศชาย ซึ่งความแตกต่างในกรณีนี้ จะพบมากในกลุ่มของผู้มีการศึกษาต่ำ แต่ในกลุ่มของผู้มีการศึกษาสูงความแตกต่างจะลดน้อยลง<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Bone and Ranney, op. cit., p. 107.





ในด้านความกระตือรือร้นเกี่ยวกับการเมืองนั้น จากผลการวิจัยของ Hugh A. Bone และ Austin Ranney ซึ่งได้กล่าวถึงในข้างต้นแล้วนั้น พบว่า เพศหญิงมีความกระตือรือร้นน้อยกว่าเพศชายและเพศหญิงไม่คิดว่าการออกเสียงเลือกตั้งของตนจะสำคัญต่อประเทศชาติมากเท่าเพศชาย แต่ในเรื่องของการตัดสินใจลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครพรรคใดพรรคหนึ่งนั้น เพศไม่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจดังกล่าวแต่อย่างใด<sup>1</sup>

จากการศึกษาเปรียบเทียบใน 5 ประเทศที่ได้กล่าวถึงแล้วในตอนต้นของ Almond และ Verba พบว่าเพศชายจะมีข่าวสารเกี่ยวกับการเมืองมากกว่าเพศหญิง ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า เพศชายมีความสนใจในการติดตามข่าวสารทางการเมืองมากกว่าเพศหญิง<sup>2</sup>

ชัยวัฒน์ รัฐขจร ได้ทำการศึกษาความเข้าใจทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เมื่อปี 2522 พบว่า เพศชายมีความเข้าใจทางการเมืองในระดับชาติมากกว่าเพศหญิงคิดเป็นสัดส่วน 1.4 ต่อ 1<sup>3</sup>

วิภากรณ์ ปราโมช ณ ออยุธยา พบว่าเพศชายจะมีความรู้ความเข้าใจในระบบการเมืองแบบรัฐสภามากกว่าเพศหญิง คือ มีความรู้อยู่ในเกณฑ์ คิดเป็นสัดส่วน 1.7 ต่อ 1<sup>4</sup>

การศึกษาของมานะศรี ยงเจริญ เกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของนักศึกษาไทย ปรากฏผลว่านักศึกษาชายและนักศึกษาหญิงมีความแตกต่างกันในกิจกรรมทางการเมืองทั้ง 5 ประเภทที่นำมาศึกษา คือ ในการประท้วงการรณรงค์หาเสียงและทำงานให้พรรค การลงคะแนนเสียง

---

<sup>1</sup> Ibid., p.140.

<sup>2</sup> Almond and Verba, op.cit., p.393.

<sup>3</sup> ชัยวัฒน์ รัฐขจร, "ความเข้าใจทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีประชาชนอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ประเทศไทย", หน้า 105-151.

<sup>4</sup> วิภากรณ์ ปราโมช ณ ออยุธยา, "ทัศนคติทางการเมือง ความรู้ความเข้าใจ และความสนใจในการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตกรุงเทพมหานคร วันที่ 4 เมษายน 2519," หน้า 101-102.

การมีบทบาทในชุมชน และการสื่อข่าวทางการเมือง โดยนักศึกษาชายมีแนวโน้มที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมืองเหล่านี้มากกว่านักศึกษาหญิง จึงแสดงให้เห็นว่า เพศซึ่งเป็นตัวประกอบของสภาพแวดล้อมยังเป็น "ตัวหลัก" สำหรับแปรพฤติกรรมการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของนักศึกษาเหล่านั้น<sup>1</sup>

การสำรวจของ Alford และ Regenstreif เกี่ยวกับข้อมูลเลือกตั้งในปี 1953, 1958, 1962 และ 1963 พบว่า ในแคนาดา ความสนใจและการลงคะแนนของเพศหญิงมีน้อยกว่าเพศชาย และเพศหญิงมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนความตั้งใจก่อนเลือกตั้งมากกว่า เนื่องจากได้รับการชักจูงให้เลือกพรรคที่สามหรือครอบครัวจะเลือก แต่เพศหญิงที่มีการศึกษาระดับอุดมศึกษา ที่อายุยังน้อย และอาศัยอยู่ในเขตเมือง จะมีการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้น<sup>2</sup>

ผลการศึกษาของ Alford และ Regenstreif นี้มีความสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของสุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ซึ่งทำการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทยในปี พ.ศ. 2522 และปี พ.ศ. 2526 ซึ่งพบว่า ในส่วนของปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมกับพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงนั้น เพศชายจะไปลงคะแนนเสียงโดยมีการตัดสินใจได้เร็วกว่าเพศหญิงเล็กน้อย และในการเลือกผู้สมัครก็จะเลือกโดยคำนึงถึงพรรคมากกว่าบุคคลทั้งนี้ในการเลือกพรรคหนึ่งพรรคใดก็มักจะคำนึงถึงนโยบายของพรรคมากกว่าผู้ลงคะแนนเพศหญิง และมีความเป็นตัวของตัวเองในการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครมากกว่าเพศหญิง นอกจากนี้ ยังสามารถตัดสินใจเลือกผู้หนึ่งผู้ใดได้อย่างรวดเร็วและแน่นอนกว่าเพศหญิงอีกด้วย<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>มานะศรี ยงเจริญ, "การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของนักศึกษาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีนักศึกษาคณะรัฐศาสตร์ ชั้นปีที่ 3 และชั้นปีที่ 4 มหาวิทยาลัยรามคำแหง", หน้า 214-215.

<sup>2</sup>กนก บิณฑริวานิช, "พฤติกรรมเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 8 กรุงเทพมหานคร, หน้า 33.

<sup>3</sup>สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พฤติกรรมลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย, หน้า 226-227.

สรุปได้ว่า เพศไม่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครพรรคใดพรรคหนึ่ง โดยเฉพาะ แต่เพศชายจะมีการรับรู้ข่าวสาร มีความเข้าใจทางการเมือง และมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าเพศหญิง มีความสนใจและลงคะแนนเสียงมากกว่าเพศหญิง สามารถตัดสินใจเลือกผู้สมัครคนใดคนหนึ่งได้อย่างรวดเร็ว แน่ใจ และมีความเป็นตัวของตัวเองในการตัดสินใจมากกว่าเพศหญิง

ข. อายุ ผลจากการวิจัยของนักวิชาการหลาย ๆ ท่าน พบว่าระดับอายุที่มีความสนใจ และมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงที่สุด คือ กลุ่มอายุวัยกลางคน และหลังจากนั้นในวัยสูงอายุอัตราการเข้ามีส่วนร่วมจะค่อย ๆ ลดน้อยลงเป็นลำดับ

ดังข้อมูลของ Census Bureau ในปี 1969 ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างอายุกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง สรุปได้ว่า การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มคนอายุ 21-24 ปี มีร้อยละ 51 กลุ่ม 45-54 ปี มีร้อยละ 75 กลุ่ม 61-74 ปี มีร้อยละ 71.5 และกลุ่มผู้มีอายุ 75 ปี ขึ้นไปมีร้อยละ 56<sup>1</sup>

สำหรับผลการศึกษาของ Hugh A. Bone และ 'Austin Ranney ซึ่งได้กล่าวถึงแล้วในตอนต้นก็มีความสอดคล้องกับผลการวิจัยของนักวิชาการเหล่านี้ กล่าวคือ เขาพบว่าบุคคลที่มีอายุสูงขึ้นไปมีแนวโน้มที่จะสนใจการเมืองมากขึ้น และมีความกระตือรือร้นมากขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มคนที่มีอายุประมาณ 60 ปี

ในประเทศไทยชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการเมืองไทยและสรุปไว้ว่า ผู้ที่มีอายุในวัยกลางคน คือ อายุ 40-50 ปี จะมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงที่สุด<sup>2</sup> และเป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้ที่มีอายุน้อยจะมีจำนวนเพียงน้อยนิดเท่านั้นที่เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ในบางประเทศจะมีเพียงร้อยละ 4 หรือ 5 ของประชากรทั้งหมดเท่านั้น ทั้งนี้เป็นเพราะบุคคลในวัยดังกล่าวเป็นวัยที่กำลังทำงาน

<sup>1</sup> Rose, Electoral Behavior : A Comparative Handbook, p.698-699.

<sup>2</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การเมืองเปรียบเทียบ : วิวัฒนาการและแนวการศึกษา", ใน รัฐศาสตร์ : สถานภาพและวิวัฒนาการ, สมบัติ จันทรวงศ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2521), หน้า 105

ไปศึกษาเล่าเรียน เมื่อมีการเลือกตั้งจึงไม่ได้ให้ความสนใจกับการไปออกเสียง ดังนั้นผู้ที่ไปออกเสียงเลือกตั้งมากที่สุด คือ ผู้ที่มีอายุอยู่ในวัยกลางคน<sup>1</sup>

จากการศึกษาของจิรายุทธ วัจนะรัตน์ เกี่ยวกับคาร์ไม่ไปออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนนั้นพบว่า ประชาชนที่มีอายุระหว่าง 50-59 ปี มีแนวโน้มที่จะมีความรู้ความเข้าใจในระบบการเมืองการปกครองสูงกว่ากลุ่มอายุอื่น ๆ<sup>2</sup>

ผลการศึกษาของ กนก บิณศิริวานิช ก็มีความสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของนักวิชาการที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด ซึ่งเขาสรุปว่า อายุทำให้เกิดความแตกต่างในความรู้ความเข้าใจในการเลือกตั้ง ความสนใจต่อการเลือกตั้งและการนิยมพรรคใดพรรคหนึ่ง โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ที่มีอายุสูงขึ้นจะเห็นได้อย่างชัดเจน<sup>3</sup>

ค. การศึกษา ปัจจัยสำคัญที่นักรัฐศาสตร์ค้นพบว่า เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองคือ ระดับการศึกษากับอาชีพ (สำหรับอาชีพนั้นจะได้กล่าวถึงความสำคัญในหัวข้อถัดไป) โดยทั่วไปแล้วพบว่าพลเมืองที่มีระดับการศึกษาสูงมีอัตราการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองสูงกว่าพวกที่มีระดับการศึกษาดำ ณะเดียวกันระดับการศึกษาของพลเมืองแต่ละประเทศนั้นมีอัตราสูงขึ้นเรื่อย ๆ จึงน่าจะกล่าวได้ว่า อัตราการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองในแต่ละประเทศก็น่าจะสูงขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน<sup>4</sup> อัตราการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะที่เห็นได้ชัดแจ้ง คือ อัตราไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้น จากการศึกษาทางรัฐศาสตร์โดยทั่วไปพบว่ามีความสัมพันธ์ในทางบวกกับการศึกษาก็คือคนยิ่งมีการศึกษาสูงยิ่งเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสูง การศึกษาจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะผู้ที่ได้รับการศึกษาจะมีความสำนึกในบทบาทของคณะผู้บริหารคือ รัฐบาล

<sup>1</sup> จรูญ สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย : เผด็จการ) และหลักวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่ พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 233-234.

<sup>2</sup> จิรายุทธ วัจนะรัตน์, "การไม่ไปออกเสียงเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2524 เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 218.

<sup>3</sup> กนก บิณศิริวานิช, อ้างแล้ว, หน้า 201.

<sup>4</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, "กรอบการมองพฤติกรรมทางการเมือง", หน้า 86.



เนื่องจากได้รับรู้ข่าวสารทางการเมือง ซึ่งนับ เป็นสิ่งที่มีประโยชน์ต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย<sup>1</sup> และก่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจในระบบการเมืองการปกครอง เกิดการประเมินค่า และมีความสำนึกในหน้าที่ของพลเมือง<sup>2</sup> นอกจากนี้ การศึกษาที่สูงขึ้นยังมีผลต่อสังคมมากต่อการดำรงชีวิตในแง่ที่จะทำให้บุคคลมีโลกทัศน์ที่กว้างขวาง มีความรู้เพิ่มขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงในรสนิยม และเตรียมตัวเพื่อที่จะประกอบอาชีพ<sup>3</sup>

จากการวิจัยของ Almond และ Verba ใน "The Civic Culture" เกี่ยวกับอิทธิพลของการศึกษาต่อพฤติกรรมทางการเมือง พบว่าผู้ที่ได้รับการศึกษาสูงจะมีลักษณะดังต่อไปนี้คือ<sup>4</sup>

- 1) มีความระมัดระวังต่ออิทธิพลของรัฐบาลที่จะมีผลกระทบต่อบุคคล
- 2) ติดตามการเมืองและให้ความสนใจต่อการรณรงค์หาเสียง
- 3) มีการรับรู้ข่าวสารการเมืองระดับสูง
- 4) มีความคิดเห็นที่กว้างขวางเกี่ยวกับการเมือง
- 5) มีการเข้าร่วมอภิปรายทางการเมืองในระดับสูง
- 6) มีความรู้สึกเป็นอิสระในการอภิปรายทางการเมือง
- 7) สามารถมีอิทธิพลต่อรัฐบาล
- 8) เป็นสมาชิกที่มีความกระตือรือร้นขององค์การต่าง ๆ

<sup>1</sup>Gabriel A. Almond and Sidney Verba, Education and Political Development.ed., James S. Coleman (New Jersey : Princeton University Press, 1965), p.20.

<sup>2</sup>พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. อ้างแล้ว. หน้า 93๑

<sup>3</sup>Seyman Martin Lipset, Political Man (Garden-City : Doubleday, 1960), p.56. อ้างใน จิรายุทธ วัจนะรัตน์. "การไม่ไปออกเสียงเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2524 เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร". หน้า 32.

<sup>4</sup>Almond and Verba, The Civic Culture, p.98-102.

### ๑. มีความเชื่อมั่นในตัวเอง

นอกจากนี้ Almond และ Verba ยังพบว่า ระดับการศึกษาที่ต่างกันของบุคคลก่อให้เกิดสมรรถนะทางการเมือง (political efficacy) ที่ต่างกัน สมรรถนะทางการเมืองในที่นี้หมายถึง ความรู้สึกว่าคุณเองเข้าใจและสามารถมีอิทธิพลต่อการเมืองการปกครอง โดยผู้ที่มีการศึกษาสูงจะมีความมั่นใจในสมรรถนะทางการเมืองสูงกว่าผู้ที่มีการศึกษาค่ำ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยที่นักวิจัยท่านอื่นได้ทำการศึกษาไว้ในปี ค.ศ. 1956 เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสมรรถนะทางการเมืองกับการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งพบว่า ชาวอเมริกัน ที่มีคะแนนสมรรถนะทางการเมืองต่ำ ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพียงร้อยละ 52 ในขณะที่พวกที่มีคะแนนสมรรถนะทางการเมืองสูง ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งถึงร้อยละ 91<sup>1</sup>

ผลของการสำรวจผู้ไม่ไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือไม่ให้ความสนใจกับการเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกาในปี 1968 พบว่า ผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนมากที่สุดถึง 61.5% เป็นผู้ที่ไม่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น อีก 46.8% เป็นผู้ที่ไม่สำเร็จการศึกษาระดับวิทยาลัย และอีก 32.7% เป็นผู้ที่ยังการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย<sup>2</sup>

วิภากรณัฏ ปรามโซ ฅ อยุธยา พบว่า การศึกษามีอิทธิพลต่อความรู้ความเข้าใจในระบบการเมืองแบบรัฐสภาอย่างค่อนข้างชัดเจน นั่นคือ เปอร์เซนต์เฉลี่ยของผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้จะเพิ่มขึ้นตามระดับการศึกษา กล่าวคือ ผู้ที่ไม่รู้หนังสือจนถึงได้รับการศึกษาสูงสุดแค่ ป.7 จะมีความรู้ความเข้าใจในระบบการเมืองแบบรัฐสภาสูงเพียง 8.7% ในขณะที่พวกจบระดับอุดมศึกษาหรือสูงกว่านั้นมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้สูงถึง 66.7%<sup>3</sup>

และจากผลการศึกษาของ จิรายุทธ วัจนะรัตน์ ก็เป็นไปในแนวเดียวกับผลการวิจัยข้างต้น คือ พบว่าระดับการศึกษาของประชาชนมีอิทธิพลต่อความรู้ความเข้าใจในระบบการเมืองการปกครอง

<sup>1</sup> Campbell, Converse, Miller, and Stokes, The American Voter, p.104-105.

<sup>2</sup> Rose, Electoral Behavior : A Comparative Handbook, p.698.

<sup>3</sup> วิภากรณัฏ ปรามโซ ฅ อยุธยา, "ทัศนคติทางการเมือง ความรู้ความเข้าใจและความสนใจในการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตกรุงเทพมหานคร วันที่ 4 เมษายน 2519", หน้า 105.

แบบประชาธิปไตย คือ ประชาชนที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปจะมีความรู้ความเข้าใจสูงที่สุด และประชาชนที่มีการศึกษาระดับต่ำกว่า ป.4 จะมีความรู้ความเข้าใจต่ำที่สุด<sup>1</sup>

สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ได้ทำการศึกษาวิจัย พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย เมื่อคราวเลือกตั้งทั่วไป ปี พ.ศ.2522 และ 2526 สรุปเกี่ยวกับอิทธิพลของการศึกษาที่มีผลต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไว้ว่า ผู้ที่มีการศึกษาสูงมีแนวโน้มไปลงคะแนนเสียงด้วยความสำนึกในหน้าที่พลเมืองมากกว่าผู้ที่มีการศึกษาค่ำ ถูกชักจูงให้ไปลงคะแนนเสียงได้ยากกว่า มีแนวโน้มตัดสินใจว่าจะเลือกใครได้เร็วและแน่นอนกว่าผู้ที่มีการศึกษาน้อย ผู้ที่มีการศึกษาสูงมีแนวโน้มที่จะลงคะแนนโดยคำนึงถึงพรรคมากกว่าตัวบุคคล และให้ความสำคัญกับนโยบายพรรคมากกว่า<sup>2</sup>

สรุปได้ว่า การศึกษา เป็นปัจจัยที่ทำให้บุคคลแสดงพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแตกต่างกันออกไป ตามระดับการศึกษาของแต่ละคน แต่ทั้งนี้หลักการดังกล่าวก็ไม่จำเป็นที่จะต้องเกิดขึ้นทุกครั้งเสมอไป ดังการสำรวจการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตกรุงเทพมหานคร เมื่อปี 2512 ปรากฏว่าผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมากที่สุดคือ 49% เป็นผู้ที่มีการศึกษาในระดับต่ำ จบการศึกษาเพียงระดับ ป.1-ป.4 เท่านั้น ในขณะที่ผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงน้อยที่สุดคือ ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป ทั้งนี้อาจจะ เป็นเพราะคนไทยไปลงคะแนนเสียงด้วยความสำนึกว่าเป็นหน้าที่มากกว่า เพื่อแสดงออกซึ่งความต้องการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือควบคุมรัฐบาล หรือเพื่อให้คนที่ตนพอใจเข้าไปทำงาน ดังนั้น เมื่อการไปลงคะแนนเสียงเป็นเรื่องของการทำตามหน้าที่ โอกาสที่จะถูกชักจูงไปลงคะแนนเสียงจึงเป็นไปได้ง่าย การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นไปได้ในแบบที่ถูกกระดม (mobilized participation) โดยเฉพาะในกลุ่มคนที่มีการศึกษาค่ำมักจะถูกกระดมได้ง่าย ผลการศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในประเทศไทยที่กำลังพัฒนาจึงมักจะออกมาในลักษณะที่ผู้มีการศึกษาในระดับต่ำไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากกว่าผู้ที่มีการศึกษาในระดับสูง<sup>3</sup>

<sup>1</sup> จิรายุทธ วัจนะรัตน์, "การไม่ไปออกเสียงเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2524 เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร", หน้า 219.

<sup>2</sup> สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย, หน้า 227.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 242-243.

ง. อาชีพ นับ เป็นปัจจัยประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยกลุ่มคนที่ประกอบอาชีพเดียวกันจะมีลักษณะความคิดเห็น ค่านิยม และทัศนคติที่ใกล้เคียงกัน เนื่องจากมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข่าวสารซึ่งกันและกัน การประพฤติปฏิบัติในกลุ่ม อาชีพเดียวกันจึงเหมือน ๆ กัน<sup>1</sup> ดังผลการวิจัยของ Hugh A. Bone และ Austin Ranney ที่พบว่าผู้มีสถานะทางอาชีพสูงมักจะนิยมพรรครีพับลิกัน ส่วนผู้มีสถานะทางอาชีพต่ำ เช่น กรรมกร คนงาน มักจะนิยมพรรคดีโมแครต<sup>2</sup> ลักษณะของอาชีพนี้จะมีส่วนสัมพันธ์กับระดับการศึกษาและรายได้ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยยังไม่มีหลักฐานใด ๆ ระบุได้อย่างชัดเจนว่า ปัจจัยใดมีผลโดยตรงต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองกันแน่

จากผลการวิจัยของ Jenson พบว่า ผู้ที่มีความกระตือรือร้นทางการเมืองมากที่สุด คือ ผู้ที่ใช้วิชาชีพประจำ รองลงมาคือ นักธุรกิจ เสมียน ช่างฝีมือและกรรมกรตามลำดับ<sup>3</sup>

วิภากรณ์ ปราโมช ณ อยุธยา พบว่า ประชาชนที่ประกอบอาชีพรับราชการ และนักศึกษา จะมีความรู้ ความเข้าใจในระบบการปกครองแบบรัฐสภาสูงกว่าประชาชนที่ประกอบอาชีพเอกชน ส่วนตัว และแม่บ้าน<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup>Gabriel A. Almond, "Political Process", in Comparative Politics Today : A World View, ed. Gabriel A. Almond (Boston : Little, Brown and Company, 1974), p.47-49. อ้างใน วรภาส รุจิโกชน์, "ทัศนคติทางการเมืองของกรรมกร : ศึกษาเฉพาะกรณีสหภาพแรงงานการรถไฟแห่งประเทศไทยในกรุงเทพมหานคร" (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 23.

<sup>2</sup>Hugh A. Bone and Austin Ranney, Politics and Voters, p.140.

<sup>3</sup>อ้างใน มานะศรี ยงเจริญ, "การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของนักศึกษาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีนักศึกษาคณะรัฐศาสตร์ ชั้นปีที่ 3 และชั้นปีที่ 4 มหาวิทยาลัยรามคำแหง", หน้า 83.

<sup>5</sup>วิภากรณ์ ปราโมช ณ อยุธยา, "ทัศนคติทางการเมือง ความรู้ความเข้าใจและความสนใจในการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตกรุงเทพมหานคร วันที่ 4 เมษายน 2519", หน้า 107.



การศึกษาของ จิรายุทธ วัจนะรัตน์ สรุปได้ว่า อาชีพของประชาชนที่ต่างกันมีอิทธิพลต่อความรู้สึกความเข้าใจในระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย กล่าวคือ ประชาชนที่ประกอบอาชีพรับราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จะมีความรู้สึกความเข้าใจในระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยสูงที่สุด รองลงมาคือ อาชีพค้าขาย-ธุรกิจ นักเรียน-นักศึกษา แม่บ้าน กรรมกร และเกษตรกร ตามลำดับ<sup>1</sup>

ผลการศึกษาของ สุจิต บุญขงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว พบว่า อาชีพจะมีความสอดคล้องกับการศึกษา คือผู้ที่ประกอบอาชีพที่ต้องใช้การศึกษาสูง เช่น ครูอาจารย์ ข้าราชการและนักธุรกิจ ไปลงคะแนนเสียงโดยสำนึกในหน้าที่ของพลเมืองดี เป็นสำคัญ และตัดสินใจเลือกผู้สมัครได้รวดเร็วแน่นอนกว่า ผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นเกษตรกรหรือกรรมกร และในการเลือกนั้นก็ให้ความสำคัญกับพรรคมากกว่าตัวบุคคล โดยเน้นในเรื่องนโยบายของพรรค ส่วนบรรดาผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นเกษตรกรและกรรมกรนั้นจะเลือกโดยคำนึงถึงความสามารถของผู้สมัครที่จะทำประโยชน์ให้กับตนเป็นสำคัญ<sup>2</sup>

จ. รายได้ โดยทั่วไปแล้วกล่าวได้ว่า รายได้เป็นตัวแปรอีกตัวหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยผู้ที่มีรายได้สูงจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองสูงกว่าผู้ที่มีรายได้น้อย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่ามีกำลังทรัพย์และเวลาที่จะสละให้กับการเมืองได้ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีมักจะเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาสูง และมีอาชีพที่มั่นคงจึงสามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้โดยไม่ต้องกังวลต่อภาระต่าง ๆ และรูปแบบหนึ่งของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองก็คือ การให้ความสนับสนุนพรรคการเมืองทางด้านกำลังเงิน<sup>3</sup> ซึ่งการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้เป็นที่แน่นอนว่า คนรวยย่อมมีโอกาสแสดงกิจกรรมนี้ได้มากกว่าคนจน นอกจากนี้ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีจะมีความรู้สึกว่าการกระทำของตนสามารถมีอิทธิพลต่อการดำเนินการทางการเมือง ดังผลการวิจัยใน "Sociology, a Text with Adapted Readings" ซึ่งพบว่า "ยิ่งบุคคลมีรายได้สูงขึ้น เขาจะยิ่งรู้สึกว่าการกระทำทางการเมืองของแต่ละบุคคลมีส่วนกระทบถึงการเมือง

<sup>1</sup> จิรายุทธ วัจนะรัตน์, "การไม่ไปออกเสียงเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2524 เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร", หน้า 221.

<sup>2</sup> สุจิต บุญขงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พฤติกรรมการณ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย, หน้า 227-228.

<sup>3</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, "กรอกรมมืองพฤติกรรมการณ์เมือง", หน้า 89.

ทั้งหมด" ในทางตรงข้าม "บุคคลที่มีการศึกษาดำ รายได้น้อย ความรู้สึกว่าคุณควรเข้ามีส่วนร่วม  
ทางการเมือง ควรสนใจ เรื่องราวระหว่างประเทศก็จะต้องถูกจำกัดให้แคบลง จนถึงขั้นเมินเฉย  
ต่อการเมืองในที่สุด"<sup>1</sup>

จากผลการศึกษาของ วิภากรณ์ ปราโมช ณ อยุธยา พบว่า ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูง  
จะมีความรู้ความเข้าใจในระบบการเมืองแบบรัฐสภาสูง และระดับความรู้ความเข้าใจในระบบ  
การเมืองแบบรัฐสภานี้จะค่อย ๆ ลดต่ำลงตามฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ลดต่ำลง<sup>2</sup>

และผลการศึกษาของ จิรายุทธ วัจนะรัตน์ ก็มีความสอดคล้องกับผลการศึกษาของ  
วิภากรณ์ ปราโมช ณ อยุธยา กล่าวคือ เขาพบว่า ประชาชนที่มีรายได้สูงจะมีความรู้ความเข้าใจ  
ทางการเมือง และมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงกว่าประชาชนที่มีรายได้ต่ำ<sup>3</sup> ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจน  
จากผลการวิจัยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม  
2518 โดยทำการสุ่มตัวอย่างประชากรจำนวน 2,400 คน พบว่าผู้ที่มีรายได้สูงไปใช้สิทธิเลือกตั้งสูง  
ที่สุดร้อยละ 53 ผู้ที่มีรายได้ปานกลาง ซึ่งกำหนดให้เป็นผู้มีรายได้ต่อเดือนระหว่าง 1,000-3,000 บาท  
ไปใช้สิทธิร้อยละ 38.71 และผู้ที่มีรายได้ต่ำ คือ มีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่า 1,000 บาท ไปใช้สิทธิ  
เลือกตั้งเพียงร้อยละ 31.80<sup>4</sup>

จากผลการศึกษาวิจัยที่นักรัฐศาสตร์และผู้สนใจได้ทำการศึกษาค้นคว้าและสรุปเป็นหลักการ  
ที่สำคัญ ๆ ไว้นี้ จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบพื้นฐานส่วนบุคคลมีอิทธิพลอย่างมากต่อการแสดงพฤติกรรม  
การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคล แต่ทั้งนี้อาจจะมีความแตกต่างกันไปบ้างในแต่ละสภาพสังคม  
และสภาพการณ์ของการเลือกตั้งแต่ละครั้ง จึงจำเป็นที่จะต้องนำปัจจัยด้านอื่นมาประกอบการพิจารณาด้วย

<sup>1</sup>Broom and Selznick, op. cit., p.526, อ้างใน วิภากรณ์ ปราโมช  
ณ อยุธยา, "การศึกษาเรื่องทัศนคติทางการเมือง ความรู้ความเข้าใจและความสนใจในการ  
เลือกตั้งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตกรุงเทพมหานคร วันที่  
4 เมษายน 2519", หน้า 16.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

<sup>3</sup>จิรายุทธ วัจนะรัตน์, อ้างแล้ว หน้า 220.

<sup>4</sup>ทิพาพร พิมพ์สุทธิ และ อนุสรณ์ ลิ้มมณี, พฤติกรรมทางการเมือง, หน้า 176-177.

## 2. ทัศนคติ

ทัศนคติถือเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการแสดงพฤติกรรม การลงคะแนนเสียง เลือกตั้ง  
ของบุคคล ทั้งนี้เนื่องจากทัศนคติเป็นที่มาของการกระทำหรือพฤติกรรมของบุคคล ทัศนคติหรือ  
พฤติกรรมนี้อาจเกิดขึ้นได้หากปราศจากสิ่งมากระตุ้น โดยทั่วไปแล้วสิ่งกระตุ้นนี้จะมีลักษณะหรือ  
รูปแบบแตกต่างกันออกไปแล้วแต่เหตุการณ์ สิ่งกระตุ้นที่มีความสำคัญและควรได้รับการพิจารณาคือ  
"สิ่งเร้า"<sup>1</sup> ซึ่งถือเป็นสภาวะที่มนุษย์หรือบุคคลได้รวมจุดสนใจ (Focus) ต่อวัตถุ บุคคล หรือ  
เหตุการณ์อันเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการในการตัดสินใจที่จะมีพฤติกรรม แต่ก่อนที่จะมีพฤติกรรม  
อย่างหนึ่งอย่างใดออกมานั้นสิ่งเร้าจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับทัศนคติเสียก่อน ทั้งนี้เพราะ ทัศนคติที่เกิดขึ้น  
โดยได้รับการกระตุ้นจากสิ่งเร้านี้ เป็นทัศนคติที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดโดยเฉพาะมิได้เป็นทัศนคติที่เกิดขึ้น  
แบบรวม ๆ ดังนั้นหากเรากล่าวถึงทัศนคติโดยมิได้ระบุว่าเป็นทัศนคติต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด บุคคลหนึ่ง  
บุคคลใด หรือเหตุการณ์หนึ่งเหตุการณ์ใดแล้ว ก็อาจจะกำหนดหรือประเมินทัศนคตินั้นได้เลย

สำหรับความหมายของทัศนคตินี้ ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ต่าง ๆ กันดังนี้

Ralph H. Turner เห็นว่าความหมายของทัศนคตินั้นโดยสามัญสำนึกถือได้ว่า ทัศนคติคือ  
ภาวะทางจิตหน่วยหนึ่ง ซึ่งถือเป็นพฤติกรรมประเภทหนึ่ง ในกรณีที่ไม่มีอิทธิพลจากทัศนคติอื่น ๆ ประกอบ  
กับบุคคลนั้นอยู่ใน เหตุการณ์ที่สอดคล้องกับทัศนคตินั้นแล้วก็จะสามารถคาดพฤติกรรมได้ เพราะว่า  
พฤติกรรม เป็นผลโดยตรงจากทัศนคตินั้น<sup>2</sup>

Book และ Selltitz ซึ่งทำการศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติในปี ค.ศ. 1964 ได้สรุปว่า  
ทัศนคติเป็นส่วนหนึ่งในบรรดาส່วนต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลในอันที่จะกำหนดพฤติกรรมที่จะมีต่อสิ่งใด  
สิ่งหนึ่งรวมทั้งความเชื่อและความรู้สึกต่อสิ่งนั้น<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ทิตยา สุวรรณะชฎ, "ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติกับพฤติกรรม", วารสาร  
พัฒนบริหารศาสตร์ 17 (ตุลาคม 2520), หน้า 600.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 597.

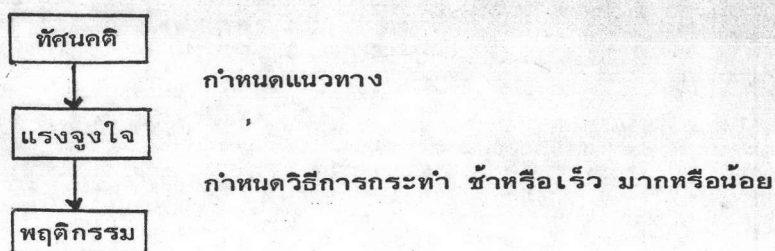
<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 602.

ชัตติยา กรรณสูต อธิบายว่าทัศนคติ หมายถึง ความรู้สึกที่คนเรามีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือหลายสิ่งก็ตาม ในลักษณะที่เป็นอัตตวิสัย ( subjective ) อันเป็นพื้นฐานเบื้องต้น หรือมีผลให้เกิดการกระทำ หรือการแสดงออกที่เรียกกันว่า พฤติกรรม<sup>1</sup>

ชัตติยา สุวรรณะชฎ ให้ความหมายของทัศนคติไว้ว่า หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดหรือความรู้สึกนึกคิดที่ถือเป็นแนวปฏิบัติ หรือแบบการมองของบุคคลใดบุคคลหนึ่งต่อสิ่งเร้าอันใดอันหนึ่งหรือสิ่งที่เขาประเมินโดยที่ความรู้สึกนึกคิดหรือแบบของการมองนี้จะเป็นการประเมินค่าของสิ่งนั้นโดยใช้มาตรฐานของบุคคลนั้นเป็นเครื่องวัด<sup>2</sup>

จากคำจำกัดความของทัศนคติ จะเห็นได้ว่า ทัศนคติมีความสัมพันธ์อย่างมากกับพฤติกรรม โดยนักจิตวิทยาเชื่อกันว่า ทัศนคติเป็นตัวการที่จะกำหนดทิศทางของพฤติกรรม นั่นคือ ทัศนคติจะก่อให้เกิดแรงจูงใจ (motivation) ซึ่งหมายถึงภาวะภายในจิตใจของบุคคลที่พร้อมจะกระตุ้นให้พฤติกรรมเป็นไปตามเป้าหมาย และแรงจูงใจจะเป็นตัวกำหนดให้เกิดพฤติกรรมที่จะทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือละเว้นการกระทำในสิ่งนั้น ๆ<sup>3</sup>

รูปที่ 3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติ แรงจูงใจ และพฤติกรรม



<sup>1</sup> ชัตติยา กรรณสูต, ทัศนคติในการปฏิบัติงานของข้าราชการ รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมการวิจัย (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2516), หน้า 2.

<sup>2</sup> จิรายุทธ วัจนะรัตน์, "การไม่ไปออกเสียงเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2524 เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร", หน้า 44.

<sup>3</sup> ฉลอง ภิรมย์รัตน์, จิตวิทยาสังคม (กรุงเทพมหานคร : ประจักษ์การพิมพ์, 2521), หน้า 45-46.



การเกิดทัศนคติ ทัศนคติมีได้ เป็นสิ่งที่เกิดหรือติดตัวมาตั้งแต่เด็ก ๆ แต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้น ภายหลังจากที่ได้รับสิ่งเร้าหรือประสบการณ์ในสิ่งหนึ่งสิ่งใดแล้ว ดังที่ Charles R. Foster ได้ทำการศึกษาและสรุปแนวความคิดเกี่ยวกับการเกิดทัศนคติว่ามาจากมูลเหตุ 2 ประการใหญ่ ๆ คือ<sup>1</sup>

1. ประสบการณ์ที่บุคคลมีต่อสิ่งต่าง ๆ เช่น บุคคล สถานการณ์หรือสิ่งของ ที่ได้จากการพบเห็น ค้นเคย ทดลอง อันเป็นประสบการณ์ตรง (direct experiences) หรืออาจจะเกิดจากประสบการณ์อ้อมก็ได้ (indirect experiences) เช่น การอ่าน การฟัง ทั้งนี้บุคคลจะไม่มีทัศนคติต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด เลยหากมิได้มีประสบการณ์ในสิ่งนั้นมาก่อน เนื่องจากทัศนคติ เป็นเรื่องที่เกิดจากการรับทราบ (cognition)

2. ค่านิยมและการตัดสินค่านิยม กลุ่มคนอาจจะมีความทัศนคติต่อสิ่งเดียวกันแตกต่างกันออกไปได้ตามค่านิยมและการตัดสินค่านิยม ซึ่งในแต่ละกลุ่มชนจะไม่เหมือนกัน

สรุปได้ว่า ทัศนคติ คือ สภาพความพร้อมของจิตใจในอันที่จะแสดงต่อสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยได้รับอิทธิพลทั้งจากประสบการณ์ ข่าวสารจากภายนอกรวมทั้งการเรียนรู้จดจำที่สะสมไว้ภายในประกอบกันจนเกิด เป็นทัศนคติขึ้น ทัศนคติจึงตั้งอยู่บนฐานของจิตใจที่ได้รับประสบการณ์มาเป็นเวลานานและยากที่จะเปลี่ยนแปลงได้ในช่วงระยะเวลาอันสั้น<sup>2</sup>

ลักษณะสำคัญของทัศนคติ ทัศนคติมีลักษณะที่สำคัญอยู่ 4 ประการ คือ<sup>3</sup>

1. ทัศนคติ เป็นสภาวะก่อนที่จะมีพฤติกรรมโต้ตอบ (predisposition to respond) ต่อเหตุการณ์หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยเฉพาะ หรืออาจจะเรียกเป็นสภาวะพร้อมที่จะมีพฤติกรรมจริงก็ได้

<sup>1</sup>Charles R. Foster, Psychology for life Adjustment (Chicago : American Technical Society, 1952), p.119. อ้างใน สุภา ศรีรักษ์, "ทัศนคติของช่างฝีมือที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนช่างฝีมือทหารต่อการนำความรู้ทางวิชาชีพไปใช้ในการปฏิบัติงาน", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514), หน้า 17-18.

<sup>2</sup>อุทัย หิรัญโต, สังคมวิทยาประยุกต์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไอเดียเนลส์, 2519), หน้า 81.

<sup>3</sup>ทิตยา สุวรรณะชฎ, "ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติกับพฤติกรรม", หน้า 602-603.

2. ทศนคติ จะมีความคงตัวอยู่ในช่วงระยะเวลา (persistent over time)

แต่ไม่ได้หมายความว่า จะไม่มีการเปลี่ยนแปลง

3. ทศนคติ เป็นตัวแปรแฝงที่นำไปสู่ความสอดคล้องระหว่างพฤติกรรมกับความรูสึกนึกคิด ไม่ว่าจะ เป็นในรูปของการแสดงออกโดยวาจาหรือการแสดงความรู้สึกตลอดจนการที่จะต้องเผชิญหรือหลีกเลี่ยงต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

4. ทศนคติ มีคุณสมบัติของแรงจูงใจในอันที่จะทำให้บุคคลประเมินและเลือกสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งรวมถึงการกำหนดทิศทางของพฤติกรรมจริงด้วย

นอกจากลักษณะสำคัญดังกล่าวแล้ว Milton J. Rosenberg และ Carl I. Hovland ยังเห็นว่า ทศนคติประกอบด้วยส่วนประกอบต่าง ๆ ดังนี้คือ<sup>1</sup>

1. ส่วนของความรู้สึก (Affective component) เป็นเรื่องของอารมณ์ของบุคคล หรือในสังคมไทยก็คือ เรื่องของจิตใจนั่นเอง เป็นความรู้สึกส่วนตัวที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด ซึ่งแสดงออก ด้วยสีหน้า หรือท่าทาง เมื่อพูดหรือคิดถึงสิ่งนั้น เช่น ความรู้สึกชอบ ไม่ชอบ รักเกลียด หรือกลัว เป็นต้น

2. ส่วนของสติและเหตุผล (Cognitive component) เป็นการใช้เหตุใช้ผลของบุคคล เพื่อจำแนกแยกแยะความแตกต่าง ผลได้ผลเสียตลอดจนผลต่อเนื่อง โดยการที่บุคคลสามารถนำเอา คุณค่าทางสังคมที่ได้รับจากการอบรมสั่งสอน และถ่ายทอดมาใช้ในการวิเคราะห์พิจารณาประกอบ เหตุผลของสิ่งที่ตนจะประเมินอย่างปราศจากอารมณ์แต่จะเป็น เรื่องของ เหตุผลอันสืบเนื่องมาจาก ความเชื่อของบุคคล

3. ส่วนของแบบพฤติกรรม (Behavioral component) หมายถึง แนวโน้มที่จะมี พฤติกรรมต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือเหตุการณ์หนึ่งเหตุการณ์ใด โดยแนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมนี้จะมีความสัมพันธ์ ต่อเนื่องกับส่วนของความรู้สึกตลอดจนส่วนของสติและ เหตุผล

---

<sup>1</sup>Milton J. Rosenberg and Carl I. Hovlan, Attitude Organization and Change (New Haven : Yale University Press, 1960), p.1.

ดังนั้น ในการศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียง เลือกตั้ง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงทัศนคติ เพราะบุคคลจะแสดงพฤติกรรมของตนออกมาตามทัศนคติที่เขามีต่อสิ่งนั้น ซึ่งในการศึกษาดังนี้จะได้พิจารณาถึงทัศนคติที่มีต่อชื่อเสียง บุคลิกภาพ นโยบายของผู้สมัคร ชื่อเสียง และนโยบายของพรรคการเมือง ตลอดจนลักษณะความสำคัญของตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และวิธีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ว่ามีผลต่อการแสดงพฤติกรรมในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคลอย่างไร เท่าที่ผ่านมามีผลงานวิจัยและแนวทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติซึ่งมีผลต่อพฤติกรรมการเลือกตั้งของบุคคลที่น่าสนใจและสามารถใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ดังต่อไปนี้

จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างลงของเขต 8 กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2524 กรุงเทพมหานครได้สรุปบทความจากหนังสือพิมพ์และบทความทุกฉบับประจำเดือนมกราคม กุมภาพันธ์ และมีนาคม 2524 ที่ได้แสดงความคิดเห็นและวิจารณ์การเลือกตั้ง โดยสรุปถึงสาเหตุที่ประชาชนไม่ไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งซึ่งมีหลายสาเหตุด้วยกัน และในบรรดาสาเหตุเหล่านั้น ปรากฏว่าสาเหตุในเรื่องของคุณสมบัติของผู้สมัครซึ่งผู้เลือกตั้งเห็นว่ายังไม่เพียงพอ วิธีการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งมีลักษณะเป็นการใส่ร้ายป้ายสีกัน ตลอดจนลักษณะของตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทำการเลือกตั้งในครั้งนี้เป็นการเลือกแทนตำแหน่งที่ว่างลง ซึ่งประชาชนผู้เลือกตั้งเห็นว่าไม่มีผลที่จะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือปรับปรุงการบริหารอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐบาลได้ ทำให้ประชาชนเกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อสิ่งเหล่านั้นและแสดงพฤติกรรมด้วยการไม่ไปใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนในครั้งนั้น<sup>1</sup>

วรสิทธิ์ โรจนพานิช พบว่า การหาเสียงเลือกตั้งมีความสำคัญอย่างมาก เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งได้มีโอกาสแนะนำตัวเอง ตลอดจนชี้แจงนโยบายของตนให้ประชาชนได้ทราบ อันจะเป็นการช่วยให้ประชาชนผู้เลือกตั้งสามารถใช้เป็นแนวทาง

<sup>1</sup>ที่มา งานปกครอง, เขตบางขุนเทียน, "บันทึกข้อความ กองประชาสัมพันธ์ สำนักงานปลัด ปลัดกรุงเทพมหานคร ที่ กทม.0308/3573 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2524 เรื่อง สรุปข่าวการเลือกตั้ง ส.ส.กทม.ครั้งก่อน" อ้างใน จิรายุทธ วัจนะรัตน์, "การไม่ไปออกเสียงเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2524 เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร", หน้า 291-292.

ในการเปรียบเทียบและตัดสินใจเลือกตั้ง<sup>1</sup> โดยเฉพาะการปราศรัยแถลงนโยบายนั้นนับว่ามีความสำคัญอย่างมาก เพราะการหาเสียงดังกล่าวเท่ากับเป็นการเสนอทางเลือกในด้านนโยบาย (policies choices)<sup>2</sup> ให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจนั่นเอง

นอกจากนี้ วรวิทย์ โรจนพานิช ยังพบว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่มีความเห็นว่าเป็นเสียงที่รู้จักกันดีมีส่วนทำให้ตนก้าวไปสู่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประสบผลสำเร็จได้รับชัยชนะในที่สุด เช่น ผู้ที่มีอาชีพ ทนายความ พ่อค้า หรือข้าราชการ ซึ่งเป็นอาชีพที่มีชื่อเสียงรู้จักกันดีในหมู่ประชาชนทั่วไป เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้บุคคลดังกล่าวก้าวไปสู่การเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยคาดหมายว่าเมื่อตนสมัครรับเลือกตั้งแล้วก็ย่อมมีหวังที่จะได้รับการเลือกตั้ง ตัวอย่างเช่น ผู้ที่ใช้นามสกุลอภัยวงศ์ (คุณหญิงเลขา อภัยวงศ์ สส.พระนคร) นามสกุลภูริพัฒน์ (นางสาวอรอินทร์ ภูริพัฒน์ สส.อุบลราชธานี)<sup>3</sup> ดร.พิจิตร รัตตกุล สส.กรุงเทพมหานคร เป็นต้น ซึ่งสามารถแสดงให้เห็นได้จากตารางต่อไปนี้

---

<sup>1</sup> วรวิทย์ โรจนพานิช, "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผลสะท้อนที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 27.

<sup>2</sup> จรูญ สุภาพ, การเมือง (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 30.

<sup>4</sup> วรวิทย์ โรจนพานิช, อ้างแล้ว, หน้า 31.



ตารางที่ 3

แสดง เหตุผลที่ผู้สมัครรับ เลือกตั้ง ได้รับการ เลือกตั้ง

รายการ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
1. เคยมีบทบาทในทางการเมืองมาก่อน เช่น เป็นสมาชิก สภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด เป็นต้น	10	25.00
2. เป็นผู้ที่มีชื่อเสียง เป็นที่รู้จักกันดีในจังหวัดที่ลงสมัคร	17	42.50
3. อาศัยชื่อเสียงของบิดา มารดา หรือชื่อเสียงของ วงศ์ตระกูล	11	27.50
4. เป็นจังหวัดหรือไซคมมากกว่าสิ่งอื่น	3	7.50
5. มีการเตรียมตัวมาก่อน เป็นเวลานานโดยบอกกับ ประชาชนไว้ล่วงหน้าก่อนจะมีการ เลือกตั้ง	11	27.50

ที่มา : จากแบบสอบถามของ ส.ส.ที่ส่งกลับมาจากการศึกษาของ วรสิทธิ์ ไรจนพานิช  
หน้า 32.

จากการรายงานผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วประเทศเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สรุปถึงสาเหตุสำคัญที่ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง 3 ประการคือ เพราะมีพรรคการเมืองมากเกินไป เพราะขาดความศรัทธาในความมีปัญญาของนักการเมือง และเพราะคิดว่าผู้สมัครเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประเทศชาติ ส่วนสาเหตุอื่นที่มีความสำคัญรองลงไปคือ เพราะเอือมระอาวิธีการหาเสียงของพรรคการเมือง ซึ่งมีผู้ตอบในประเด็นนี้ถึง 37.50% เพราะมีการโฆษณาตัวบุคคลมากกว่า โฆษณานโยบายของพรรค 35.28% และเพราะไม่ทราบว่าจะเลือกผู้แทนไปทำไม 12.54% จากทัศนคติของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งต่อวิธีการหาเสียง ต่อนโยบายพรรคการเมือง

และต่อลักษณะตำแหน่งในทางลบ จึงทำให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแสดงพฤติกรรมในการลงคะแนนเสียงด้วยการไม่ไปใช้สิทธิ<sup>1</sup>

สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ทำการศึกษาพฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย ในปี 2526 โดยศึกษาเปรียบเทียบกับ ปี 2522 และพบว่า คนไทยส่วนใหญ่เห็นว่า ลักษณะตำแหน่งของผู้แทนราษฎร เป็นเพียงปากเสียงแทนประชาชนเท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้ไปลงคะแนนเสียงเห็นความสำคัญของการเลือกตั้ง เช่นกันแต่ไม่มากนัก คือ เห็นว่าเป็นเพียงการเลือกตัวแทนเท่านั้น มิใช่เป็นการเลือกรัฐบาล การไปเลือกตั้งจึงมิได้เกิดจากความรู้สึกที่ว่าตนเองมีอิทธิพลหรือมีประสิทธิภาพทางการเมืองที่จะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในตัวรัฐบาล ในนโยบายของรัฐบาล หรือเพื่อให้บุคคลที่ตนพอใจได้รับการเลือกตั้งเข้าไปทำงานแต่อย่างใด ดังนั้นจึงไม่ใคร่ให้ความสำคัญกับการเลือกตั้ง การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมักจะ เป็นไป ในลักษณะของการปฏิบัติ ตามหน้าที่ของพลเมือง หรือการถูกระดม (mobilized) มากกว่า<sup>2</sup>

นอกจากนี้ยังพบว่า การมีชื่อเสียงของพรรค หรือหัวหน้าพรรคการเมือง ตลอดจนนโยบายของพรรคการเมืองที่แตกต่างกันออกไป มีผลต่อการไปใช้สิทธิและตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วย<sup>3</sup> ดังจะเห็นได้ว่ามีคนจำนวนไม่น้อยที่ลงคะแนนให้พรรคกิจสังคมและพรรคประชากรไทยในการเลือกตั้งครั้งนั้น เนื่องมาจากความนิยมในตัวหัวหน้าพรรคการเมืองดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันแม้พรรคการเมืองบางพรรคจะไม่มีหัวหน้าพรรคที่เด่น แต่ได้อาศัยความมีชื่อเสียงของพรรคก็ทำให้สามารถได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมากเช่นกัน ตัวอย่างเช่น กรณีของพรรคประชาธิปัตย์ เป็นต้น และยังได้พบว่านอกจากปัจจัยต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย ตัวผู้สมัครก็เป็นปัจจัยสำคัญต่อการแสดงพฤติกรรมของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์แวดล้อม และสถานการณ์ในช่วงระยะเวลา นั้น เป็นสำคัญด้วย

<sup>1</sup> แผนกศึกษาและวิจัย ศูนย์เลือกตั้งกรุงเทพมหานคร, รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร วันที่ 26 มกราคม 2518, หน้า 106.

<sup>2</sup> สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย, หน้า 241-242.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 222-223.

3. ปัจจัยแวดล้อมที่เกิดขึ้นเฉพาะช่วงสมัยที่มีการเลือกตั้ง สถานการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะช่วงสมัยที่มีการเลือกตั้งหรือก่อนหน้าที่จะมีการเลือกตั้งมีอิทธิพลต่อการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ทำให้ผลการเลือกตั้งแต่ละครั้งแตกต่างกันไปจากการเลือกตั้งครั้งอื่น ๆ ปัจจัยระยะสั้นเฉพาะช่วงสมัยหรือเฉพาะช่วงที่มีการเลือกตั้งนี้จะรวมถึงสภาพต่าง ๆ ทั้งทางสังคมและการเมือง เช่น วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศ จะทำให้การมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้น ความตื่นเต้น (excitement) จะทำให้บุคคลเกิดการกระทำร่วมกัน คือ เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ความสำคัญของการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ตลอดจนระบบพรรคการเมืองหลายพรรค (multiple-party systems) ก็มีส่วนดึงดูดการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนได้มากกว่าระบบหนึ่งหรือสองพรรค ดังที่ Grazia อธิบายเหตุผลว่าที่เป็นเช่นนี้เพราะระบบหลายพรรคทำให้ประชาชนคิดว่าตนเองมีโอกาสในการเลือกมากกว่าระบบหนึ่งหรือสองพรรค นอกจากนี้ การรณรงค์ให้ไปออกเสียงการรวมตัวของกลุ่มต่าง ๆ ตลอดจนความมั่นใจว่าการเลือกตั้งจะสามารถแก้ปัญหาสำคัญซึ่งคนส่วนใหญ่กำลังเผชิญอยู่ก็เป็นตัวผลักดันให้คนสนใจที่จะไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากขึ้น<sup>1</sup>

หรือดังผลการวิจัยของ Campbell และคณะที่ทำการศึกษเกี่ยวกับ "ปัจจัยระยะสั้นเฉพาะช่วงสมัย" (short-term forces) ว่ามีผลทำให้การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเบี่ยงเบนไปจากสภาวะปกติอย่างไร พบว่าการขึ้นลงของอัตราการลงคะแนนเสียงและการเลือกพรรคใดพรรคหนึ่งนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยระยะสั้นเฉพาะช่วงสมัยกับปัจจัยพื้นฐาน คือ ความนิยมพรรคของคนอเมริกันประกอบกัน สำหรับปัจจัยระยะสั้นเฉพาะช่วงสมัยได้แก่ ความสนใจในตัวผู้สมัคร นโยบายเกี่ยวกับประเด็นปัญหาทางการเมือง ภาพพจน์ที่มีต่อการปฏิบัติงานของพรรค สถานการณ์ภายในและภายนอกประเทศ เป็นต้น ซึ่งจะผันแปรไปในแต่ละช่วงสมัยการเลือกตั้ง เมื่อประมวลรวมกันแล้วทำให้ผู้ลงคะแนนเสียงชอบพรรคหนึ่งมากกว่าอีกพรรคหนึ่ง ทำให้ผลการเลือกตั้งเบี่ยงเบนไปจากสภาวะสมดุลงตามปกติ แต่เมื่อมีการเลือกตั้งครั้งต่อไปก็จะกลับสู่สภาวะสมดุลงตามปกติโดยนัยเดียวกันเช่นนี้เรื่อยไป<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กนก บิณศิริวานิช, "พฤติกรรมกรรมการเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 8 กรุงเทพมหานคร"; หน้า 48-49.

<sup>2</sup> Milton C. Cummings, Congress-men and Electorate : Elections for the United States House and President 1920-1964 (New York : Free Press, 1966); และ Campbell, et al., Elections and the Political Order, ch. 7. (New York : Wiley, 1966) อ้างใน สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย, หน้า 34-35.

จากความสนใจในการศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของนักรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะในประเทศตะวันตกซึ่งได้ดำเนินติดต่อกันมาร่วมกึ่งศตวรรษ โดยเน้นถึงปัจจัยที่มีผลผลักดันให้เกิดมีพฤติกรรมในรูปแบบต่าง ๆ กันนี้ ทำให้เกิดทฤษฎีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ทฤษฎีคือ<sup>1</sup>

1. ทฤษฎีปัจจัยตัวกำหนด (deterministic theories)
2. ทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล (consciously rational theories)
3. ทฤษฎีระบบ (systems theories)

#### 1. ทฤษฎีปัจจัยตัวกำหนด

ทฤษฎีนี้ได้ระบุเป็นหลักการไว้ว่า "ปัจจัยด้านสถานภาพทางสังคม เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง" โดยเน้นถึงสถานภาพอันเป็นภูมิหลังของบุคคล เฉพาะอย่างยิ่ง คือ ปัจจัยเกี่ยวกับฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคม อันได้แก่ การศึกษา อาชีพ รายได้ รวมทั้งเพศ และอายุ เป็นแนวทางศึกษาที่เน้นหนักไปในด้านสถานภาพของผู้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นสำคัญ ทฤษฎีประเภทนี้ เป็นการเสนอเงื่อนไขที่กำหนด "รูปแบบ" (pattern) ของพฤติกรรม ซึ่งมีได้มุ่งที่จะสรุปรวมเชิงนิรนัย (deductive generalization) หรือเพื่อที่จะทำนายพฤติกรรมในอนาคต แต่จะเป็นประโยชน์อย่างสำคัญในการจัดตัวแปรที่หลากหลาย และมีความเกี่ยวข้องกันให้เป็นระเบียบ แนวความคิดที่เป็นพื้นฐานของทฤษฎีนี้ได้แก่ ผลงานของ Paul F. Lazarsfeld และ Angus Campbell และคณะ

#### 2. ทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล

เป็นทฤษฎีที่เน้นปฏิกริยาของความสำนึกตรึกตรองของผู้ไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่มีต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมือง การรณรงค์หาเสียง การแถลงนโยบาย รวมตลอดถึงการบริหารการเลือกตั้ง การให้ความสนใจในปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับอิทธิพลของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งนี้เพิ่มจะมาเกิดขึ้นในราวปี ค.ศ. 1968 ภายหลังจากที่การศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกาในสมัยแรก เน้นศึกษาเฉพาะอิทธิพลของความนิยมพรรคและอิทธิพลของ

<sup>1</sup> สุจิต บุญมการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย, หน้า 30-36.



สถานภาพทาง เศรษฐกิจและสังคม เป็นสำคัญ ผลงานที่เป็นพื้นฐานที่สำคัญของทฤษฎีนี้ ได้แก่ ผลงานของ Anthony Downs เรื่อง The Economic Theory of Democracy และผลงานของ V.O.Key เรื่อง The Responsible Electorate

### 3. ทฤษฎีระบบ

ทฤษฎีระบบ เป็นทฤษฎีที่มุ่งเน้นถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดดุลภาวะ (equilibrium) ขึ้นในการเลือกตั้ง โดยพิจารณาถึงทั้งปัจจัยที่เป็นตัวกำหนด (deterministic factors) และความสำนึกเชิงเหตุผลที่เกิดขึ้นจากปัจจัยระยะสั้น เฉพาะช่วงสมัย (short-term forces) ทฤษฎีนี้จึงมีลักษณะเป็นตัวแทนเชิงทำนาย (predictive model) โดยจะพิจารณาในเชิงระบบทั่วไปว่า ปัจจัยแวดล้อมที่เกิดขึ้นเฉพาะช่วงสมัยที่มีการเลือกตั้ง เช่น นโยบายทางการเมือง สถานการณ์ภายในและภายนอกประเทศ การแข่งขันในบางสมัย จำนวนบุคคลที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง ฯลฯ เป็นตัวกำหนดที่สำคัญของพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

เป็นที่น่าสังเกตว่า ถึงแม้ทฤษฎีระบบจะเป็นที่นิยมในหมู่นักรัฐศาสตร์และนักสังคมศาสตร์ทั่วไปในปัจจุบัน แต่มีผู้นำไปใช้ในการศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองและพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอย่างจริงจังก็น้อยมาก ดังเช่น ได้มีการศึกษาผลงานเรื่อง Voting ของ Bernard R. Berelson ในปี ค.ศ. 1959 และพบว่า การศึกษาเรื่องดังกล่าวเป็นการศึกษาที่อยู่ในกรอบแนวความคิดของทฤษฎีระบบ ในผลงานอื่น ๆ ก็ได้มีการนำทฤษฎีนี้เข้าไปใช้ในการศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งบ้างเหมือนกัน หากแต่ไม่ได้มีการเจาะจงอย่างชัดเจนว่าดำเนินการวิจัยไปตามกรอบของทฤษฎีระบบโดยตรง

## สรุป

การเลือกตั้งถือเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน เพราะการเลือกตั้งได้ทำให้เกิดความชอบธรรมขึ้นในสังคม โดยผลของการเลือกตั้งแต่ละครั้งจะสามารถกำหนดได้ทันทีว่า จะให้ใครหรือคนกลุ่มใด เป็นผู้ปกครอง ประเด็นสำคัญของการเลือกตั้งจึงอยู่ที่ว่า "ใครเลือกใคร เมื่อไร และอย่างไร" กล่าวคือ ใครบ้างที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพศชายหรือหญิง อาศัยอยู่ในชนบทหรือในเมือง มีอาชีพ รายได้ หรือระดับการศึกษาอย่างไร บุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกันดังกล่าวจะมีแบบแผนในการเลือกใคร พรรคใด แตกต่างกันหรือเหมือนกัน ตัดสินใจว่าจะเลือกใครเมื่อใด ด้วยเหตุผลอย่างไร ระหว่างบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกันมีแบบแผนแห่งการตัดสินใจแตกต่างกันหรือไม่ มีปัจจัยสำคัญอะไรบ้างที่เป็นตัวกำหนดสำคัญต่อแบบแผนเหล่านั้น

การศึกษาเพื่อที่จะให้ได้คำตอบที่มีหลักฐาน เชื่อถือได้ของประเด็นข้างต้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการศึกษาพฤติกรรมในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคล ซึ่งย่อมจะมีความ เหมือนกันหรือแตกต่างกันไปตามแต่ปัจจัยที่มีอิทธิพลสำคัญในการเลือกตั้งนั้น ๆ เพื่อความสะดวกในการศึกษา นักรัฐศาสตร์จึงได้แบ่งแนวทางในการศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็น 3 แนวทางใหญ่ ๆ ที่นิยมใช้กันอยู่ในปัจจุบันดังนี้คือ

1. พิจารณาว่าปัจจัยด้านสถานภาพของบุคคล อันได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ เป็นตัวกำหนดที่สำคัญของพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
2. พิจารณาว่าความสำนึกเชิงเหตุผลของบุคคล เช่น ทศนคติและความรู้สึกที่มีต่อชื่อเสียง บุคลิกภาพ นโยบายของผู้สมัคร ชื่อเสียง นโยบายพรรคการเมือง ลักษณะของตำแหน่งที่มีการเลือกตั้ง ตลอดจนวิธีการหาเสียง ฯลฯ เป็นตัวกำหนดที่สำคัญของพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
3. พิจารณาเชิงระบบทั่วไปว่าปัจจัยแวดล้อมที่เกิดขึ้นเฉพาะช่วงสมัยที่มีการเลือกตั้ง เช่น ความสำคัญของการเลือกตั้ง การแข่งขันในบางสมัย จำนวนบุคคลที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง ฯลฯ เป็นตัวกำหนดที่สำคัญของพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ก็จะได้ดำเนินการวิเคราะห์ตามแนวทางการศึกษาทั้ง 3 ประการดังกล่าว เพื่อพิสูจน์สมมุติฐานที่กำหนดไว้ และเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยที่กำหนดไว้ในเบื้องต้น.