



**ความนำ**

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่มีการพัฒนาปรับตัวโดยมีเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นระบอบประชาธิปไตยเป็นประเทศแรก ๆ ในภูมิภาคแห่งนี้ ดังนั้นถือว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่ทันสมัยประเทศหนึ่ง ที่รู้จักปรับตัวให้เข้ากับสภาวะการเปลี่ยนแปลงการเมืองสากลได้เป็นอย่างดี

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (หลักการปกครอง ดัดแปลงจากแบบของประเทศอังกฤษ) ภายใต้สถาบันพระมหากษัตริย์มาโดยตลอดและตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา สภาพการเมืองไทยในระบอบประชาธิปไตยของไทย ก็เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพมาโดยตลอด เกิดปัญหาการเมืองสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นหลายประการ สามารถแยกเป็นประเด็นสรุปได้ดังนี้

1. ประเทศไทยไม่ได้เป็นประเทศที่เปลี่ยนแปลงการปกครอง ตามเสียงเรียกร้องของประชาชนส่วนใหญ่ แต่ประเทศไทยปรับตัวเปลี่ยนแปลง อันเนื่องมาจากกลุ่มชนชั้นนำ ได้แก่กลุ่มข้าราชการ กลุ่มขุนนาง กลุ่มนักศึกษาจากประเทศตะวันตก ฯลฯ อันเป็นชนกลุ่มน้อยในสังคม โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ในขณะนั้น ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองในการปกครอง ยังไม่ทราบว่าตนเอง มีสิทธิเสรีภาพอย่างไร ก่อให้เกิดปัญหาประการหนึ่งตามมา ก็คือการซื้อขายเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งกลายเป็นปัญหาใหญ่ในสังคมการเมืองไทย ที่ทำให้นักการเมืองรู้จักอิงความไม่ไว้ของประชาชนนี้ ได้แต่ขึ้นมามีอำนาจทางการเมือง และสามารถสร้างอิทธิพลทางการเมืองได้ตามลำดับ

2. พรรคการเมืองพรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมนการเมืองไทย นับแต่ในช่วงเวลาอดีตถึงปัจจุบัน เป็นพรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นโดยคนชั้นสูงในสังคม หรือกลุ่มอภิสิทธิชน ไม่มีพรรคการเมืองใดเลยที่ก่อตั้งโดยพลเมืองธรรมดาของประเทศ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ในระยะ 40 ปีแรกของการเมืองไทย ประชาธิปไตยของไทย ถูกชี้นำโดยชนชั้นผู้นำของประเทศ และบุคคลเหล่านี้เอง ที่เป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ ดังนั้น ผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จึงเป็นผลประโยชน์ที่เกิดแก่กลุ่มของผู้มีอำนาจปกครอง ในขณะนั้น ในที่นี้พรรคการเมืองไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชน ในฐานะที่เป็นตัวเลือก ให้ประชาชนได้เลือกสรรผู้แทนที่สามารถอำนวยการนโยบาย ให้แก่ประชาชนโดยส่วนใหญ่ของประเทศได้ พรรคการเมืองเป็นเพียงแค่เครื่องมือในการรักษาอำนาจ และขึ้นสู่อำนาจของกลุ่มชนชั้นนำในขณะนั้นเพียงเท่านั้น มิใช่หลักการพรรคการเมืองตามแบบของประเทศตะวันตก \* ดังนั้นปรากฏการณ์ที่ได้เกิดขึ้นในช่วงแรกของประชาธิปไตย จึงถือว่าเป็นช่วงที่ประชาธิปไตย แทบจะไม่ได้ก่อรากฐานในหมู่ประชาชนเลย สิ่งนี้ไม่น่าจะถือว่าเป็น ลักษณะของประชาธิปไตย

---

\* หลักการของพรรคการเมืองในแบบของตะวันตกนั้น มีสาระสำคัญโดยย่อ ในส่วนที่เกี่ยวข้องระหว่าง ประชาชนกับพรรคการเมือง สรุปได้ดังนี้

1. พรรคการเมืองจะต้องเป็นพรรคของประชาชน โดยที่พรรคเป็นผู้สรรหาตัวแทนเพื่อเข้ามารับเลือกให้เป็นตัวแทนของประชาชนโดยเสียงส่วนใหญ่ เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด ในนามของประชาชน

2. โดยหลักการแล้ว พรรคการเมืองไม่ใช่เป็นผู้กำหนดนโยบายโดยตรง แต่พรรคการเมืองเป็นผู้ที่ต้องกำหนดนโยบายและบทบาท เพื่อให้ประชาชนได้เลือกสรรและตัดสินใจว่านโยบายนั้นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้หรือไม่ ฉะนั้นโดยพื้นฐานแล้ว ประชาชนคือ ผู้ที่กำหนดนโยบายอย่างแท้จริง

3. พรรคการเมืองก็คือสถาบันทางการเมืองที่ไม่เป็นทางการ ด้วยเหตุที่พรรคการเมืองสามารถปรับบทบาทของตนเองได้ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการเมืองในยุคสมัยนั้น ๆ

4. พรรคการเมือง มีหน้าที่หลักในการให้ความรู้ความเข้าใจ กับประชาชน ในเรื่องของการปกครอง , สิทธิ , และหน้าที่ของพลเมืองตามกฎหมาย ในลักษณะของ พรรคมวลชน (mass party)

3. ในขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ ในปีพุทธศักราช 2475 นั้น อาจกล่าวได้ว่า ยังไม่มีปัจจัยใดเลยที่แสดงถึงความพร้อม ในอันที่จะมีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ในที่นี้อาจจะเกิดคำถามว่าแล้วเหตุใดคณะราษฎร จึงยังต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยอีก เหตุผลอาจประเมินได้จากเอกสารที่ปรากฏอยู่ถึงประวัติการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ผู้ที่เปรียบเสมือนเลขานุการของกลุ่มคณะราษฎรคือ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ซึ่งได้วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ \* (และสังคม) สำหรับประเทศไทยในขณะนั้นแล้ว แต่ไม่ได้รับการยอมรับให้นำมาปฏิบัติ ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังนั้นคณะราษฎร จึงไม่สามารถพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยในประชาชนระดับล่าง ซึ่งยังไม่พร้อมได้

4. โดยส่วนใหญ่แล้ว ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น เหมาะสมกับประเทศที่มีองค์ประกอบและปัจจัยต่าง ๆ เหมาะสม กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีเศรษฐกิจดีพอสมควรไม่ยากจน มีจิตสำนึกถึงความเป็นเจ้าของอำนาจ มีความเข้าใจในสิทธิเสรีภาพหน้าที่และการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งจะต้องมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง เนื่องจากพรรคการเมืองก็คือ ตัวแทนโดยตรงของประชาชน ตามทฤษฎีของ John Locke ว่าด้วยพลเมืองของประเทศและหน้าที่ของรัฐนั้น ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประกาศรัฐธรรมนูญโดยยึดหลักปรัชญาการเมืองของ John Locke ที่ว่ารัฐจำเป็นต้องรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพในการแสวงหาทรัพย์สินอันไม่มีขีดจำกัดและรัฐจำเป็นต้องรักษาไว้ซึ่งความสามารถที่ไม่เท่ากันของพลเมือง เพื่อให้พลเมืองที่มีความสามารถเหมือนกันหรือใกล้เคียงกันได้รวมกลุ่มกัน กลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์เดียวกัน และรัฐจำเป็นต้องยินยอมให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ได้โดยไม่จำกัด เพื่อป้องกันมิให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีผลประโยชน์เหนือกลุ่มอื่น ๆ เนื่องจากทุก ๆ กลุ่ม จำเป็นต้องรักษาผลประโยชน์ของตน ดังนั้นทุกกลุ่มจึงจำเป็นต้องร่วมมือกัน และต้องรองผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อให้ได้

---

\* คำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ (และสังคม) ของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ มีสาระสำคัญพอจะอนุมานได้โดยย่อว่า โดยแผนพัฒนาลักษณะนี้ รูปแบบของเศรษฐกิจของไทยจะเป็นไปในลักษณะทุนนิยมผสมสังคมนิยม ซึ่งโดยการจัดระบบเศรษฐกิจแบบนี้ ประเทศไทยจะสามารถให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ตามสมควร เนื่องจากระบบเศรษฐกิจในลักษณะสังคมนิยม (สหกรณ์) ประชาชนจะต้องมีความรู้ความเข้าใจ ในอันที่จะจัดการเศรษฐกิจของตน และมีความสามารถในอันที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่น และศึกษาความรู้ต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง

มาซึ่งนโยบายที่จะตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในชาติ ในส่วนนี้เองที่ “พรรคการเมือง” จึงควรเป็นสถาบันทางสังคมสถาบันหนึ่ง แม้จะไม่ใช่เป็นการแต่ควรจะเป็นสถาบันที่ประชาชนพึงพาได้ แสดงเหตุผลและวัตถุประสงค์ที่ต้องการแก่พรรคการเมืองได้ แต่ถ้าหากว่าประชาชนไม่มีส่วนร่วม หรือไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดเลยของพรรคการเมือง นั้นหมายความว่า การปกครองแบบนั้น ไม่ใช่ประชาธิปไตย \*

สภาพที่กล่าวมาโดยย่อข้างต้น ถือเป็นสภาพปัญหาการเมืองไทยและพรรคการเมืองไทยที่มีและเป็นอยู่จริง จากข้อเท็จจริงและข้อสันนิษฐานทางประวัติศาสตร์การเมืองไทย ดังนั้นสถานภาพของพรรคการเมืองไทย จึงมิใช่เป็นพรรคของประชาชนตั้งแต่เริ่มแรก และในขณะเดียวกันประชาชนส่วนใหญ่ ก็ยังไม่พร้อมสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่เริ่มแรกด้วยเช่นกัน เราอาจกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยของไทยนั้นได้เริ่มขึ้นแตกต่างไปจากหลักการสากลของประชาธิปไตยในตะวันตก และดำเนินต่อเนื่องไปตามเจตจำนงค์ของผู้ปกครองในยุคสมัยต่อมา พรรคการเมืองจึงไม่ใช่พรรคของประชาชน และไม่ได้ทำหน้าที่ของพรรคการเมืองอย่างแท้จริง อันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนและพัฒนาประชาชนเหล่านี้ให้มีความรู้ ความเข้าใจ มีจิตสำนึก ในระบอบการปกครองประชาธิปไตย แต่อย่างใด

พรรคการเมือง ในฐานะของการเลือกสรรตัวแทนของประชาชน โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งจากพลเมืองทุกท้องถิ่นในประเทศไทย เพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร จึงมีส่วนสัมพันธ์กับประชาชนในท้องถิ่นทุกท้องถิ่นทั่วประเทศ เป็นเสมือนที่มาแห่งอำนาจ โดยความชอบธรรม พรรคการเมืองจะมีบทบาทในทางการเมืองอย่างแท้จริงไม่ได้ ถ้าหากประชาชนไม่ให้ความร่วมมือหรือสนับสนุนพรรคการเมืองนั้น ท้องถิ่นและแต่ละท้องถิ่นเป็น

---

\* ระบอบการปกครองที่พลเมืองของรัฐ เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ได้แก่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึง การปกครองที่ประชาชนในฐานะส่วนรวมเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ ในการปกครองรูปนี้ อำนาจอยู่ที่ประชาชนและอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรือที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตยนั้น จะต้องมาจากปวงชน คือจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ มิใช่ผู้ใดผู้หนึ่งหรือชนชั้นใดชนชั้นหนึ่ง การปกครองในระบอบนี้ เป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนในการปกครองตนเอง โดยการออกเสียงเลือกผู้แทนราษฎร เข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในสภาผู้แทนราษฎร

เสมือนแหล่งทรัพยากร ที่พรรคการเมืองทั้งหลายต้องให้ความสำคัญ และพยายามที่จะเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ยิ่งถ้าหากพรรคการเมืองใด ได้เป็นตัวแทนของท้องถิ่นจำนวนมากเท่าใด นั่นย่อมหมายความว่าพรรคการเมืองนั้น ย่อมจะมีจำนวนผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคที่มากขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มีจำนวนประชาชนที่สนับสนุนพรรคการเมืองของตนมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองนั้นมีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูงขึ้น มีโอกาสที่จะเป็นพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลมากขึ้น อันนำมาซึ่งการครอบครองอำนาจทางการเมืองตามลำดับ

การควบคุมและความพยายามมีอิทธิพลเหนือการเมืองท้องถิ่นของพรรคการเมือง ถือเป็นเรื่องปกติในระบอบประชาธิปไตย เพราะถือว่าท้องถิ่นเป็นที่มาของตัวแทนประชาชน เปรียบเสมือนการหาจำนวนสมาชิก หาจำนวนผู้สนับสนุนพรรคการเมืองของตนเพื่อจะได้เข้าไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองจึงต้องเข้าถึงประชาชนในท้องถิ่น เข้าควบคุมหรือมีอิทธิพลต่อการเมืองในระดับท้องถิ่นนั้นให้ได้ โดยมีรูปแบบและวิธีการที่แตกต่างกันไปตามสภาพของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น โดยมีความจุดมุ่งหมายประการเดียวกัน นั่นก็คือ ความพยายามที่จะควบคุมและมีอิทธิพลเหนือการเมืองท้องถิ่นนั้นให้ได้

การเมืองในระดับท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งที่พรรคการเมืองทุกพรรค ต้องให้ความสำคัญ และไม่สามารถมองข้ามไปได้ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองพยายามที่จะเข้าไปมีอิทธิพลเหนือการเมืองท้องถิ่นตลอดเวลา โดยรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ เช่น พรรคการเมืองพยายามที่จะสนับสนุนผู้ที่อิทธิพล หรือผู้นำที่เป็นที่ยอมรับของท้องถิ่นนั้น เข้าสมัครรับการเลือกตั้งในนามของพรรคการเมือง หรือการที่พรรคการเมืองพยายามจะดึงหรือซื้อตัวผู้นำหรือนักการเมืองของท้องถิ่นนั้นมาสังกัดพรรคการเมือง หรือพรรคการเมืองพยายามที่จะสรรหานักคนที่ท้องถิ่นยอมรับลงสมัครรับเลือกตั้งแข่งขันกับพรรคการเมืองอื่นที่มีฐานอำนาจทางการเมืองอยู่ในท้องถิ่นนั้น เป็นต้น แบบและวิธีการเหล่านี้จะเห็นได้ว่าลักษณะของพรรคการเมืองไทยนั้น มิได้เริ่มจากการสนับสนุนของประชาชนเป็นพื้นฐานหลักแต่พยายามที่จะเข้าถึงผู้นำที่มีความสามารถเฉพาะตัว ซึ่งหากลงสมัครรับเลือกตั้งแล้วมีความเป็นไปได้สูงที่จะชนะในการเลือกตั้ง จุดประสงค์ของพรรคการเมือง จึงมิใช่การเข้าถึงประชาชน แต่เพื่อชนะการเลือกตั้งเป็นหลัก



เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่าการเมืองในระดับท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญ และเป็นที่มาของการเมืองในระดับชาติ พรรคการเมืองซึ่งรวมตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ คือ บุคคลที่จะเข้ามามีบทบาทเป็นตัวแทนของประชาชนในระดับชาติ การเมืองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญต่อการเมืองระดับชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในเมื่อมีความสำคัญและหลีกเลี่ยงไม่ได้ พรรคการเมืองจึงจะต้องทำทุกวิถีทางที่จะเข้าไปควบคุม และมีอิทธิพลเหนือการเมืองท้องถิ่นเหล่านั้นให้ได้

### สภาพของปัญหา

“ การเมืองท้องถิ่น ” มีความหมายที่กว้างกว่าคำว่า “ การปกครองท้องถิ่น ” เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเพียงรูปแบบการปกครอง ที่กฎหมายกำหนดให้สำหรับความเหมาะสมของท้องถิ่นนั้น ที่จะปกครองดูแลท้องถิ่นของตนเอง แต่ความหมายของคำว่า “ การเมืองท้องถิ่น ” นั้น ย่อมมีความหมายที่กว้าง ครอบคลุมถึงลักษณะสังคม การเมืองของท้องถิ่นนั้น , ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล , กลุ่มบุคคล และสถาบันต่าง ๆ ในแบบและวิธีการของสังคมการเมืองท้องถิ่นนั้นด้วย ฉะนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการเมืองท้องถิ่นเท่านั้น

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น หรือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นรูปแบบการปกครองที่ง่ายและซับซ้อนน้อยที่สุด เป็นรูปแบบขั้นต้นของการเมืองในสังคมมนุษย์ รูปแบบการปกครองชนิดนี้จะวิวัฒนาการขึ้นมาเป็นการปกครองที่ซับซ้อนตามลำดับ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชน ทำให้มีการปรับโครงสร้างการปกครองตลอดมา และมีสถาบันต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เพื่อรักษาเสถียรภาพของชุมชนให้คงอยู่ได้ จนวิวัฒนาการมาเป็นรูปแบบการปกครองในลักษณะของรัฐหรือประเทศในปัจจุบันนี้ ซึ่งหากเราได้พิจารณาถึงรูปแบบการปกครองต่าง ๆ ทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ล้วนแต่มีขึ้นเพื่อรักษาระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ประชาชนได้ตกลงร่วมกันไว้ ตลอดจนพัฒนาศักยภาพในการดำเนินชีวิตของมนุษย์ภายในชุมชน ให้มีความเป็นสุข อยู่ดีกินดี ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาแห่งสังคมของมนุษย์ อาจจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดของรูปแบบการปกครองทุกลำดับตามวิวัฒนาการของสังคม แต่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือละเว้นที่จะไม่กล่าวถึง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ได้เลย ด้วยเหตุที่

ประชาชนทุกคนในรัฐหนึ่ง ๆ นั้น จะต้องอาศัยอยู่ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองที่เข้าถึงประชาชนทุกคน และใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

ในการปกครองระบอบการปกครองประชาธิปไตย อย่างเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา การปกครองท้องถิ่นได้ถูกใช้เสมือนเป็นโรงเรียนประถมของการฝึกหัดการใช้อำนาจ ของประชาชน เพราะรูปแบบการปกครองท้องถิ่นกับรูปแบบการปกครองในระดับรัฐนั้นใกล้เคียง และเป็นระบบเดียวกัน การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถาบันต่าง ๆ และมีระบบข้าราชการเสมือนเป็นประเทศ ๆ หนึ่ง มีศาลท้องถิ่น มีสรรพากรท้องถิ่น มีตำรวจท้องถิ่น มีกฎหมายของท้องถิ่น มีรัฐธรรมนูญของท้องถิ่น (ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของประเทศ) ฉะนั้น จึงไม่เป็นการยากที่ประชาชนในท้องถิ่นทุกคน จะมีความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่และรูปแบบการปกครองของตนได้ เพราะว่าประชาชนทุกคนต่างมีส่วนร่วม หรือดำรงชีวิตอยู่ใน “ ระบบย่อยส่วน ” ของการบริหารประเทศอยู่แล้ว

การเมืองท้องถิ่น จึงมีความสำคัญต่อ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง เพราะมีฐานะเป็นจุดเริ่มต้นของความมีเสถียรภาพของประเทศหนึ่ง ๆ การเมืองท้องถิ่นมีความสำคัญในการหล่อหลอมให้ความรู้แก่ประชาชนแสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนภัยอันตรายต่าง ๆ ที่ประชาชนทุกคนต้องเผชิญ การเมืองท้องถิ่นเป็นที่อบรมสั่งสอนให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ในการเมืองการปกครองของตนเป็นอย่างดี ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นเปรียบเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ หากท้องถิ่นล้าหลัง ส่วนกลางก็จะมันคงไม่ได้ ประเทศก็จะไม่มีเสถียรภาพ ท้องถิ่นจึงไม่ได้มีความหมายเป็นเพียงแค่หน่วยการปกครองย่อยที่ได้รับอำนาจจากส่วนกลางเท่านั้น แต่ท้องถิ่นก็คือ แหล่งทรัพยากรที่จะสรรสร้างให้ประชาชนทุก ๆ คนในประเทศที่กระจายอยู่บนพื้นที่ เป็นปัจจัยสำคัญที่จะอบรมให้การศึกษาความรู้ด้านการเมืองการปกครองแก่ประชาชน หากทุก ๆ ท้องถิ่นที่รวมตัวกันเป็นประเทศมีความเจริญมีความมั่นคง มีเสถียรภาพในท้องถิ่นเองแล้ว ประเทศนั้น ๆ ก็ย่อมมีความเจริญมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพเช่นเดียวกัน จึงอาจกล่าว

ได้ว่า การเมืองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นก็คือ ฤกษ์แจสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเปรียบเสมือนฐานรากของอาคารประชาธิปไตยในระดับชาติ<sup>1</sup>

สภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น มีจุดสำคัญอยู่ที่ประชาชนในท้องถิ่นนี้เอง แม้ระดับความรู้ทางการศึกษาของประชาชนจะเพิ่มมากขึ้นนับจากอดีตจนถึงปัจจุบัน แต่ความเข้าใจในด้านการเมืองการปกครองของประชาชนยังคงต่ำอยู่ จะสังเกตได้จากปรากฏการณ์การซื้อสิทธิและขายเสียงในการเลือกตั้งอยู่ทั่วไป และประชาชนยังคงตกเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินการทางการเมืองเสมอ เช่น ในเรื่องของการรวมกลุ่มเพื่อต่อต้านทางการเมือง ที่เราได้ยินเสมอและเรียกกันว่าเป็น “ มือบจัดตั้ง ” เป็นต้น

เมื่อพิจารณาความไม่รู้ไม่เข้าใจในเรื่องการเมืองการปกครองของประชาชน ตั้งแต่แรกเริ่ม ที่ยังมีสภาพที่ยังไม่พร้อมกันระบอบการปกครองรูปแบบนี้ ประกอบกับบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองไทยที่บกพร่องในเรื่องของโครงสร้างของพรรคในระดับท้องถิ่นและการทำหน้าที่ในการอบรมให้ความรู้ด้านการเมืองแก่ประชาชน รวมทั้งประเพณีวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบอุปถัมภ์และความรู้สึกเคยชิน กับการเป็นข้าเป็นไพร่เป็นผู้อยู่ใต้การปกครอง ที่ฝังรากลึกอยู่ในความรู้สึกและค่านิยมของประชาชน กับการที่ระบบราชการไทยมีการรวมอำนาจในการบริหารเข้าสู่ศูนย์กลางอย่างเข้มแข็ง และยังอาศัยค่านิยมแบบเจ้ามูลนายเหล่านี้ จึงเป็นสิ่งที่ส่งเสริมสนับสนุนให้พรรคการเมืองสามารถเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากประชาชนในท้องถิ่น โดยฉวยโอกาสจากช่องทางเหตุและปัจจัยดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การถือเอาเวทีการเมืองท้องถิ่นเป็นฐานการเมืองที่สำคัญในการก้าวขึ้นสู่เวทีการเมืองในระดับชาติ เวทีของการเมืองท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่พรรคการเมืองทั้งหลายต้องการที่จะครอบครองให้ได้ เพื่อหวังผลในการเลือกตั้งที่จะนำมาซึ่งจำนวนผู้แทนราษฎร , อำนาจต่อรองของพรรคการเมือง และอำนาจทางการเมืองในที่สุด

<sup>1</sup> ลิขิต ชีวะเวส , วัฒนธรรมการเมืองการปกครองไทย , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537) , หน้า 235.



คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือองค์กรกลาง มีความเห็นในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับการเมืองท้องถิ่น ว่า

“ ... ในขณะที่การเมืองในระดับชาติ และบทบาทของพรรคการเมือง (นอกจากเรื่องการเงิน) มีความสำคัญไม่มากนัก กับความสำเร็จในการหาเสียงของผู้สมัคร การเมืองระดับท้องถิ่นกับสัมพันธ์กับการเลือกตั้งในระดับชาติแนบแน่นขึ้นเป็นลำดับ หรืออย่างน้อยที่สุด ก็เป็นการสัมพันธ์กันระหว่างตัวนักการเมืองท้องถิ่นกับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยสถานภาพแล้ว ผู้นำของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด กำนันผู้ใหญ่บ้าน ย่อมจะต้องถูกดึงตัวเข้ามาช่วยในการหาเสียงเลือกตั้งอยู่แล้ว ใช่ว่าเพียงเท่านั้น ปัจจุบันนี้การเมืองในระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับเทศบาล เป็นงานที่สัมผัสและคลุกคลีเข้าถึงทุกชั้นของประชาชนอย่างแนบแน่น และมักจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะได้ผู้นำประเภทที่มีบารมี อิทธิพล ตลอดจนฐานทางการเงิน อันมั่นคงเข้ามาบริหาร ผู้นำระดับนี้จึงมักเป็นทั้งผู้นำโดยฐานะที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการพร้อม ๆ กัน การที่ผู้สมัคร สส. วิ่งเดินเข้าขอความช่วยเหลือจากผู้นำท้องถิ่นระดับนี้ จึงทำให้กลไกของการเมืองระดับท้องถิ่นมีผลกระทบถึงการเลือกตั้ง สส. อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในเรื่องนี้ผู้สมัคร สส. ส่วนใหญ่จะถือคติว่าถ้าหากว่าไม่สามารถจะดึงผู้นำท้องถิ่นระดับนี้มาเป็นพวกได้ อย่างน้อยที่สุดก็ต้องวางตัวอย่าให้ถูกรังเกียจเอาได้ แต่ในมุมมองกลับกันนั้น สส. จะพยายามไม่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเปิดเผย ในการแข่งขันกันในระดับท้องถิ่นเพราะมองว่าผู้สมัครในระดับท้องถิ่นทุกฝ่าย สามารถเป็นหัวคะแนนให้ตนได้ ... นอกจาก สส. หรือนักการเมืองระดับชาติ จะพยายามสร้างฐานทางการเมืองในระดับท้องถิ่น หรือพยายามสร้างสายสัมพันธ์อันแนบแน่น กับนักการเมืองในระดับท้องถิ่นแล้วก็ยังปรากฏว่า สส.บางคนยังได้พยายามเข้าไปเสริมฐานเสียงของตนในระดับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อีกด้วย เช่น การเข้าไปปลุกดันผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นหัวคะแนนของตนให้ได้เป็นกำนันเมื่อมีตำแหน่งว่างลง ด้วยวิธีการหาเสียง ให้

ลินจางรางวัล การร้องเรียนให้เจ้าหน้าที่ทางราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ การที่จะ  
เป็นประโยชน์แก่ผู้ที่ตนสนับสนุน ฯลฯ ... ”<sup>2</sup>

การเมืองในระดับชาติปัจจุบัน รัฐบาลมาจากพรรคการเมืองโดยผ่านกระบวนการ  
เลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ทั่วประเทศ และพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจะรวม  
ตัวกันเพื่อให้ได้คะแนนเสียงที่มากพอจัดตั้งเป็นรัฐบาล สิ่งที่พบเห็นจากพฤติกรรมของ  
พรรคการเมืองไทย ก็คือความพยายามที่จะรวบรวมจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ได้  
มากที่สุด เพื่อที่จะเพิ่มอำนาจต่อรองในระบบการเมืองหรือเพื่อที่จะได้เป็นแกนนำในการจัดตั้ง  
รัฐบาล ผลที่ตามมา ก็คือความพยายามที่จะสรรหานักการเมืองมาสังกัดพรรคโดยการทาบทาม  
หรือซื้อตัวนักการเมืองที่มีคะแนนเสียงมั่นคงในท้องถิ่นเข้ามาสังกัดพรรคให้ได้ และ  
เมื่อมีการแข่งขันจากพรรคการเมืองอื่น ผลที่เกิดขึ้น ก็คือความพยายามของพรรคการเมือง  
ที่จะควบคุมการเมืองท้องถิ่น , โดยการส่งคนของพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งในการปกครอง  
ท้องถิ่นระดับต่าง ๆ เพื่อคุมฐานคะแนนเสียงของตน หรือการทาบทามผู้นำท้องถิ่นไม่ว่า  
จะเป็นสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เข้ามาเป็นพวกของ  
พรรคการเมืองตน , การส่งข้าราชการที่มีความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์กับพรรคเข้ามาควบคุม  
ในท้องถิ่น , การใช้จ่ายเงินและอิทธิพลของพรรค , การรักษาความนิยมและฐานอำนาจของพรรค  
อย่างต่อเนื่อง , การซื้อหัวคะแนน , การจัดตั้งกลุ่มพลังมวลชนเพื่อเป็นฐานอำนาจของพรรค,  
การกำจัดการต่อสู้ทางการเมืองด้วยแบบและวิธีการต่างๆ ซึ่งบางครั้งก็รุนแรงถึงกับการสังหาร  
คู่ต่อสู้ ฯลฯ สิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาและผลร้ายต่อระบบการเมืองไทย  
ทำให้การเมืองไทยในปัจจุบันไม่มีประสิทธิภาพ และเกิดปัญหาทางการเมืองขึ้นตลอดเวลา

### ความสำคัญของปัญหา

ดังที่กล่าวถึงสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้น ระหว่างความสัมพันธ์ของการเมืองท้องถิ่น  
และพรรคการเมืองไทยโดยสังเขปแล้วนั้น ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ความสนใจถึงการเมือง  
ท้องถิ่น ที่เป็นรากฐานที่สำคัญของการเมืองในระดับชาติ เป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญของ

<sup>2</sup> คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร , การ  
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 , (กรุงเทพมหานคร : บริษัทเซลโลการ  
พิมพ์, 2535) , หน้า 104-106.

พรรคการเมืองไทย ในการเข้าสู่การเมืองระดับชาติ และอำนาจทางการเมืองในที่สุด ลักษณะพรรคการเมืองไทยมีลักษณะแตกต่างไปจากแบบสากลของตะวันตก นักรัฐศาสตร์บางคนพิจารณาว่าพรรคการเมืองไทยนั้น “ เป็นเพียงศูนย์รวมของบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน จนกล่าวได้ว่าเป็นเสมือนกลุ่มผลประโยชน์ที่จดทะเบียน และเรียกตัวเองว่าพรรคการเมือง ”<sup>3</sup> การแสวงหาอำนาจทางการเมือง เป็นสิ่งที่พรรคการเมืองไทยทุกพรรคดำเนินการอยู่ตลอดเวลา และเมื่อได้ซึ่งอำนาจทางการเมือง ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับท้องถิ่นที่เห็นได้ชัดเจน ก็คือการดึงงบประมาณแผ่นดินเข้ามาสร้างสาธารณูปโภค , ถนนหนทาง , การนำโครงการต่าง ๆ ที่มีประโยชน์เข้ามาในเขตการเลือกตั้งของตน และกล่าวว่าสิ่งนั้นเป็นผลงานที่สำคัญยิ่งของพรรคการเมืองที่ได้ผลักดันมาสู่ท้องถิ่น

เราได้ยินได้ฟังเสมอว่า จังหวัดนี้เป็นพื้นที่และเขตอิทธิพลของพรรคการเมืองนั้น นั้นหมายความว่า นโยบายของพรรคการเมืองนั้น เป็นสิ่งที่ประชาชนในจังหวัดนั้น หรือเขตเลือกตั้งนั้น เห็นพ้องต้องกันว่าดี ขณะใจประชาชน และเกิดเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นของพวกเขาอย่างนั้นหรือ ? พรรคการเมืองไทย ใช้นโยบายของพรรคในการหาเสียงเลือกตั้งอย่างนั้นหรือ ? สำหรับการเลือกตั้งของไทย นักรัฐศาสตร์มองว่าเป็นการเลือกตัวบุคคลมากกว่าพรรคการเมืองและนโยบายของพรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกตั้งในชนบท คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งของไทยว่า

“ ...ในระดับของประชาชนผู้เลือกตั้งนั้น ถ้าเริ่มพิจารณาจากจุดที่ประชาชนคนไทยส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่อยู่ในชนบทที่ห่างไกลนั้น ยังไม่เป็นตัวของตัวเอง หากยังคงอยู่ภายใต้การครอบงำของผู้ที่เหนือกว่า ทางด้านความคิด ด้านสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจ และเป็นที่ยึดพึ่งได้เมื่อมีปัญหา ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงนิยมที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ตามแต่ที่ผู้นำในระดับใกล้ตัวจะสั่งการ การเลือกตั้งทุกครั้ง คือภาพสะท้อน ของความเป็นจริงในสังคมไทยอย่างหนึ่ง ในประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางการเมืองสูง ผู้ที่ไม่ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมักจะได้แก่ชนชั้นล่างที่ไร้การศึกษา แต่กลับตรงกันข้ามกับความเป็น

<sup>3</sup> ลิขิต อีร์เวคิน , วัฒนธรรมการเมืองการปกครองไทย , หน้า 238.

จริงในสังคมไทย กล่าวคือคนเมืองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมดีมักไม่ไปใช้สิทธิ แต่ชาวชนบทที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม กลับเป็นผู้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งสูงมาก ด้วยเหตุนี้การเลือกตั้งจึงเป็นการเลือกตั้งตัวบุคคล หรือเลือกพวก ไม่ใช่การเลือกพรรคการเมือง และเป็นการเลือกเพื่อผลประโยชน์เฉพาะหน้า...”<sup>4</sup>

แนวความคิดในการเลือกตั้งของคนในชนบท ยังยึดติดอยู่กับค่านิยมการเลือกตัวบุคคลและถูกครอบงำในระบบอุปถัมภ์อยู่ไม่น้อย ส่งผลให้ผู้ที่มีการมีอิทธิพล ซึ่งมีสถานะทางสังคมที่สูงกว่า มีพลังที่สามารถชี้นำในเลือกตั้งได้ ผู้ที่มีอิทธิพลเช่นว่านี้เอง เป็นบุคคลที่พรรคการเมืองต้องการเป็นอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือหัวหน้าชนชั้นอยู่กับพลังและความสามารถของแต่ละบุคคล เพื่อสนับสนุนให้พรรคมีโอกาสนะการเลือกตั้งและมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เพิ่มขึ้น ส่วนนโยบายพรรคที่ชี้นำเสนอต่อประชาชนนั้นก็ป็นนโยบายเฉพาะหน้า หรือป็นนโยบายที่เป็นความต้องการของท้องถิ่นหรือเขตการเลือกตั้งนั้น ในสภาพเช่นนี้ จึงไม่สามารถที่จะหวังพึ่งพรรคการเมืองไทยในลักษณะของพรรคมวลชน (mass party) ได้

การที่พรรคการเมืองไทยพยายามอย่างยิ่งที่จะมีอิทธิพลเหนือการเมืองท้องถิ่นใด ก็เพื่อหวังประโยชน์ทางด้านการเมืองเป็นสำคัญ เมื่อครอบครองและประสบความสำเร็จในท้องถิ่นนั้น ๆ แล้ว ก็สร้างความต่อเนื่องในฐานะอำนาจภายในท้องถิ่นนั้น และพยายามที่จะขยายอิทธิพลและฐานอำนาจนั้นออกไปยังท้องถิ่นใกล้เคียง หรือแม้กระทั่งการแสวงหาท้องถิ่นใหม่แข่งขันกับพรรคการเมืองอื่น ทั้งนี้โดยอาศัยลักษณะของการเมืองท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญหลายประการ ที่ยังเอื้อและเปิดทางให้พรรคการเมือง เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ สร้างฐานอำนาจในการเมืองท้องถิ่นได้ เช่น โครงสร้างลักษณะสังคมในชนบท, ประเพณี, วัฒนธรรมทางการเมือง, ระบบการปกครองท้องถิ่น, โครงสร้างระบบราชการไทย ค่านิยมและความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ที่ยังฝังรากลึกอยู่ในทัศนคติของคนไทย เป็นต้น ซึ่งในการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองไทยกับการเมืองท้องถิ่นในประเด็นและเนื้อหาดังกล่าว ในรายละเอียดต่อไป.

<sup>4</sup> คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 , หน้า 119.

## วัตถุประสงค์ในการศึกษา

ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการศึกษาถึง ความสัมพันธ์อย่าง มีนัยสำคัญระหว่างพรรคการเมืองไทยและการเมืองท้องถิ่น ในลักษณะที่การเมืองท้องถิ่น ได้กลายเป็นแหล่งผลประโยชน์และฐานอำนาจที่สำคัญยิ่งของพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองพยายามที่จะมีอิทธิพลเหนือการเมืองท้องถิ่นให้ได้ โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึง สภาพทางชุมชน และสังคมของท้องถิ่น และสาเหตุที่พรรคการเมืองเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ และสร้างฐานอำนาจในท้องถิ่นนั้น
2. เพื่อศึกษาถึง ลักษณะและวิวัฒนาการทางด้านทัศนคติของประชาชนในท้องถิ่น ต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการยอมรับการมีอำนาจเหนือการเมืองท้องถิ่น โดยระบบอุปถัมภ์กับผู้มีอิทธิพลทางการเมืองในท้องถิ่นนั้น ๆ
3. เพื่อศึกษาถึง ค่านิยมในการยอมรับนับถือ ผู้ที่มีศักยภาพทางด้านตำแหน่ง อิทธิพล เศรษฐกิจ ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่ประชาชนในท้องถิ่นมีต่อนักการเมือง และพรรคการเมืองไทย
4. เพื่อศึกษาถึง การจัดการ การจัดระบบโครงสร้างของพรรคการเมือง ซึ่งสร้างความเหนียวแน่น สร้างภาพให้เกิดความรู้สึกว่าพึ่งพาได้ รวมทั้งการใช้ระบบการจูงใจการสมัยใหม่ในการพัฒนาระบบการรักษาผลประโยชน์ และการสรรหาผลประโยชน์ของพรรคการเมืองจากการเมืองท้องถิ่น
5. เพื่อศึกษาถึง ลักษณะโครงสร้าง และกระบวนการปกครองท้องถิ่นไทย ที่เอื้อหรือเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากท้องถิ่น และรวมถึงระบบราชการที่มีลักษณะที่เอื้อให้พรรคการเมือง เข้ามามีอิทธิพลเหนือการเมืองท้องถิ่นได้.

## สมมติฐาน

ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง พรรคการเมืองไทยกับการเมืองท้องถิ่น ในเชิงผลประโยชน์และฐานอำนาจ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้นั้น ได้ตั้งสมมติฐานในประการที่สำคัญไว้ดังนี้



“ การเมืองท้องถิ่นมีส่วนเอื้อ หรือเปิดทางให้พรรคการเมือง เข้ามา  
แสวงหาผลประโยชน์ และสร้างฐานอำนาจทางการเมืองได้ ”

สมมติฐานนี้ ตั้งขึ้นบนหลักการและความเชื่อที่ว่า ในระบอบประชาธิปไตยนั้น การเมืองท้องถิ่นเป็นที่มาสำคัญประการหนึ่งของการเมืองในระดับชาติ โดยทุกท้องถิ่นซึ่งรวมตัวกันเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่งๆ นั้น พรรคการเมืองต่างก็จะได้รับสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ให้เลือกตัวแทนของตนให้เข้ามาทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นประเด็นอันสำคัญที่พรรคการเมืองไทยจะต้องเล็งเห็นและพยายามอย่างยิ่ง ที่จะสรรหาบุคคลให้ประชาชนเลือกสรรเข้ามาเป็นตัวแทนของท้องถิ่น ซึ่งก็คือผู้แทนราษฎร เข้าไปทำหน้าที่ในการเมืองระดับชาติ ซึ่งก็หมายความว่า คือการควบคุมอำนาจทางการเมืองนั่นเอง

เมื่อพิจารณาลักษณะประการสำคัญต่าง ๆ ของการเมืองท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วยคุณลักษณะที่สำคัญ ๆ เช่น ความรู้ความเข้าใจและจิตสำนึกทางการเมืองการปกครอง ค่านิยม ประเพณี วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น , ระบบราชการของไทย ที่มีลักษณะของการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางอย่างชัดเจน , ความสัมพันธ์ระบบอุปถัมภ์ภายในสังคมการเมือง , ระบบการปกครองท้องถิ่น ฯลฯ เหล่านี้ ซึ่งเชื่อว่าน่าจะมีช่องว่างหรือมีส่วนเอื้อหรือเปิดทางให้พรรคการเมืองไทยเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ สร้างอิทธิพลและฐานอำนาจในท้องถิ่นได้ ทั้งนี้โดยการฉวยโอกาสจากความขาดจิตสำนึกและความรู้ความเข้าใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นการสำคัญนั่นเอง

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้ศึกษาตามข้อสมมติฐานเพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่า พรรคการเมืองไทยและการเมืองท้องถิ่นนั้น ได้มีความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจและผลประโยชน์อย่างไร เกี่ยวคู่กันและกันอย่างไร เป็นฐานอำนาจให้แก่กันและกันอย่างไรบ้าง ทั้งนี้เกิดจากความขาดจิตสำนึก และความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองการปกครองของประชาชน ใช่หรือไม่ หรือมีสาเหตุอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ประการใด โดยมีนัยสำคัญอย่างไร

## ขอบข่ายและข้อจำกัดในการศึกษา

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะพิจารณาศึกษาถึงเหตุปัจจัย และความสัมพันธ์ระหว่าง พรรคการเมืองไทยกับการเมืองท้องถิ่น ในลักษณะที่การเมืองท้องถิ่นนั้นได้กลายเป็นแหล่ง ทรัพยากรที่สำคัญของพรรคการเมืองที่จะแสวงหาผลประโยชน์ สร้างฐานอำนาจให้กับพรรค การเมืองและมีอิทธิพลเหนือการเมืองท้องถิ่นได้ ซึ่งมีข้อจำกัดและขอบเขตการศึกษาดังนี้

1. การศึกษาครั้งนี้ จะพิจารณาศึกษาลักษณะของท้องถิ่น เฉพาะในเขตการเลือก ตั้งจังหวัดสระแก้วเท่านั้น ซึ่งมีรูปแบบของความสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องระหว่างพรรคการเมือง และการเมืองท้องถิ่นที่ชัดเจน ประกอบกับจังหวัดสระแก้ว หรือจังหวัดปราจีนบุรีเดิมนี้ เมื่อครั้งที่ผู้เขียนสำเร็จการศึกษา ได้เริ่มรับราชการในจังหวัดดังกล่าว โดยปฏิบัติหน้าที่อยู่ ที่นั่นเป็นเวลากว่า 3 ปี ซึ่งงานที่ผู้เขียนรับผิดชอบนั้น เป็นงานที่เกี่ยวกับความมั่นคง, งานมวลชน ,และงานด้านการเมือง ทำให้ได้รู้จักกับกับบุคคลประเภทต่าง ๆ หลากหลาย อาชีพ เช่นกำนัน ,ผู้ใหญ่บ้าน ,พ่อค้า ,ข้าราชการ ,ทหาร และรวมถึงนักการเมืองระดับ ท้องถิ่นและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดด้วย คงจะช่วยให้ผู้เขียนสามารถเข้าใจถึง ปัญหาและความจริงในเรื่องที่ต้องการศึกษาได้มากขึ้น กว่าที่จะเลือกศึกษาในพื้นที่อื่น

2. ในส่วนที่ศึกษาถึงการเมืองท้องถิ่นในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะได้พิจารณาถึง ประเด็นที่สำคัญ อันเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่นเฉพาะประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

- 2.1 ลักษณะของสังคมท้องถิ่น
- 2.2 วัฒนธรรมทางการเมืองของท้องถิ่น
- 2.3 ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน กับกลุ่มผู้นำในท้องถิ่น
- 2.5 อิทธิพลของระบบราชการในส่วนท้องถิ่น
- 2.6 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของท้องถิ่น

3. ในการศึกษาถึงพรรคการเมือง ที่มีส่วนสัมพันธ์กับการเมืองท้องถิ่น ในเขต จังหวัดสระแก้วนั้น จะศึกษาเฉพาะพรรคการเมือง ที่มีบทบาทกับการเมืองท้องถิ่นที่ชัดเจน ก็คือ “พรรคชาติไทย” เท่านั้น ส่วนพรรคการเมืองที่บทบาททางการเมืองไม่ชัดเจน จะ กล่าวถึงแต่โดยสังเขป

4. การพิจารณาวิเคราะห์ถึง เหตุและความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองท้องถิ่น กับ พรรคการเมืองไทยนั้น มุ่งเน้นที่จะเชื่อมประเด็นที่เป็นนัยสำคัญ เป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน ส่วนประเด็นอื่นที่นอกเหนือหรือไม่ชัดเจน หรือไม่สามารถอธิบายอย่างมีนัยสำคัญได้ ก็จะไม่กล่าวถึงในรายละเอียด

5. ในการศึกษาโดยวิธีการสัมภาษณ์ระดับลึก (in-depth interview) บุคคลบางท่านที่ถูกสัมภาษณ์จะใช้เป็นชื่อสมมุติ ทั้งนี้เพื่อให้บุคคลที่ถูกสัมภาษณ์ สามารถให้รายละเอียดเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่ต้องการจะศึกษาได้มากที่สุด โดยมีต้องกังวลว่าข้อเท็จจริงที่ให้สัมภาษณ์นั้น จะต้องกระทบกระเทือนต่อบุคคลนั้นในภายหลัง

6. ในการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองไทย กับการเมืองท้องถิ่น ในเชิงผลประโยชน์และฐานอำนาจในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาถึงลักษณะของความสัมพันธ์ในเขตเลือกตั้งเขตเดียว คือ เขตเลือกตั้งของจังหวัดสระแก้ว ย่อมไม่อาจแสดงถึงความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองไทยและการเมืองท้องถิ่นที่เป็นสากลได้ เพราะความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับการเมืองท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น ย่อมจะมีความแตกต่างกันไป ด้วยเหตุและปัจจัยที่แตกต่างกัน เช่น ระบบการเมืองท้องถิ่น ,ระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่น ,ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับกลุ่มการเมือง ฯลฯ และมีการแสดงออกทางอิทธิพลแตกต่างกันออกไปด้วย สำหรับพรรคการเมืองแต่ละพรรคก็มีแบบวิธีการและความสัมพันธ์ในแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกันออกไปด้วยเช่นกัน ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นตัวอย่างของความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองไทยกับการเมืองท้องถิ่น ที่มีลักษณะของความต่อเนื่อง มีลักษณะของการความสัมพันธ์เชิงอำนาจและผลประโยชน์ที่ชัดเจน มีการสร้างฐานอำนาจทางการเมืองต่อเนื่องชัดเจน

### แนวทางในการศึกษาวิจัย

แนวทางการศึกษาวิจัยในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้นั้น เป็นการศึกษาเชิงพรรณนา (descriptive research) มุ่งเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองไทย กับการเมืองท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน ซึ่งสังเกตได้จากปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น การศึกษาในเรื่องนี้จะได้ศึกษาจากข้อมูลเอกสารและห้องสมุดเป็นหลัก (documentary or library research) นอกเหนือไปจากนี้ อาจจะต้องประสานงานกับหน่วยงานวิจัย หน่วยงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานราชการ พรรคการเมือง ฯลฯ เพื่อขอ

สนับสนุนข้อมูลสำหรับอ้างอิงถึงด้วย ในการศึกษาเรื่องนี้ เป็นการศึกษาที่ค่อนข้างเป็นนามธรรม การอธิบายด้วยตัวเลขและค่าทางสถิตินั้น ไม่อาจจะให้ความหมายและความสัมพันธ์ในปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน ในการศึกษาจึงต้องพิจารณาจากลักษณะเฉพาะความสัมพันธ์และข้อมูลในเชิงลึกอันมีความซับซ้อน ซึ่งทำการวิเคราะห์ในแบบของการศึกษาในเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยมีขั้นตอนการศึกษาวิจัยดังนี้

### 1. ขั้นตอนการวิจัยเอกสาร (documentary research)

โดยการศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นเกี่ยวกับกรอบแนวคิดที่จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัย รวมทั้งศึกษาถึงผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้สามารถสร้างกรอบแนวความคิดในการศึกษาได้ดียิ่งขึ้น

### 2. ขั้นตอนการสัมภาษณ์ระดับลึก (in-depth interview)

การศึกษาค้นคว้าจะได้ข้อมูลในเชิงลึก เพื่ออธิบายและเชื่อมโยงประเด็นสำคัญ จากการสัมภาษณ์ในเชิงลึก จากบุคคลที่คัดเลือกแล้วว่ามีความรู้และมีรายละเอียดข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้า ซึ่งในการศึกษาระดับลึกนี้ เป็นการสัมภาษณ์ที่เปิดโอกาสให้ผู้ศึกษาทำการซักถามและตั้งคำถามที่เจาะถึงประเด็น และข้อเท็จจริงที่ควรแก่การศึกษาตามเป้าหมายสมมติฐานและวัตถุประสงค์ในการศึกษา เพื่อเกิดความยืดหยุ่นและให้ได้ข้อมูลรายละเอียดในข้อเท็จจริง ที่จะทำให้การศึกษาในครั้งนี้อยู่มีความเที่ยงตรงและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คาดว่าจะได้รับประโยชน์ดังนี้

1. ทำให้ทราบถึง ระบบความเชื่อมโยงและขั้นตอนต่างๆ ที่ได้เกิดขึ้นในระบบการเมืองไทย ระหว่างความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองไทยและการเมืองท้องถิ่นไทย
2. ทำให้ทราบถึง ลักษณะของการเมืองท้องถิ่นที่สามารถตอบสนองความต้องการ จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของพรรคการเมืองไทย

3. ทำให้ทราบถึง ลักษณะของชนบท ค่านิยม ความเชื่อ วัฒนธรรมทางการเมือง ที่ยังเป็นปัจจัยเอื้อให้พรรคการเมือง สามารถเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม

4. ทำให้ทราบถึง โครงสร้างระบบราชการและการปกครองท้องถิ่นไทย ที่เอื้อหรือ เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองเข้ามามีอิทธิพลเหนือ และใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหา ประโยชน์จากการเมืองท้องถิ่นได้

5. ผลจากการศึกษาในเรื่องนี้ อาจจะเป็นประโยชน์ หรือเป็นแนวทางสำหรับการ ศึกษาวิจัยในเรื่องอื่น ที่มีรูปแบบความสัมพันธ์ที่ใกล้เคียงหรือเกี่ยวเนื่องกันต่อไปได้

### การนำเสนอผลการศึกษา

การนำเสนอผลการศึกษา ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะนำเสนอถึงเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง กับการศึกษา และผลการศึกษา โดยจะขอนำเสนอผลการศึกษาออกเป็นบท ๆ ดังนี้

บทที่ 1 : เป็นบทนำ จะกล่าวถึงสภาพปัญหา และความสำคัญของปัญหา ขอบ ข่ายและ ข้อจำกัดในการศึกษา , วัตถุประสงค์ของการศึกษา , สมมติฐาน , แนวทางในการ ศึกษาวิจัย , ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ , และการนำเสนอผลการศึกษา

บทที่ 2 : เป็นแนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ แนวความคิด เกี่ยวและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบการเมืองท้องถิ่น , ระบบอุปถัมภ์ในการเมืองไทย , พรรคการเมือง , อำนาจและอิทธิพล , วัฒนธรรมทางการเมืองไทย นอกจากนี้ ยังนำเสนอถึงผลการ ศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาจากข้อมูลต่าง ๆ , เอกสารวิทยานิพนธ์สถาบันการศึกษา ต่าง ๆ และสรุปกรอบแนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

บทที่ 3 : กล่าวถึงสภาพทั่วไปของจังหวัดสระแก้ว ซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายในการ ศึกษาโดยจะแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับ สภาพทางภูมิศาสตร์ การเมืองการปกครอง สภาพ เศรษฐกิจ สภาพสังคม พร้อมทั้งวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์ทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการ ศึกษาด้วย

บทที่ 4 : วิเคราะห์ถึงลักษณะสำคัญของความสัมพันธ์ ระหว่างพรรคการเมือง ไทยกับการเมืองท้องถิ่นในภาพรวม และวิเคราะห์ถึงพื้นที่เป้าหมายที่ทำการศึกษาด้วยโดย อธิบายด้วยแนวความคิดทฤษฎี และผลการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก



บทที่ 5 : เป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะ ในการศึกษาที่ว่าด้วย ความสัมพันธ์  
ระหว่างพรรคการเมืองไทยและการเมืองท้องถิ่น ในเชิงผลประโยชน์และฐานอำนาจ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย