



วิเคราะห์พฤติกรรมการออกเสียงเลือกตั้งในกรุงเทพมหานคร

ตามที่มีผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานไว้ 3 ประการ คือ

1. ปัญหาที่เกิดจากพฤติกรรมการออกเสียงเลือกตั้งไม่เชื่ออำนาจต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ปัญหานี้อาจเกิดจากการขาดความศรัทธาในระบบการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย (เกิดความรู้สึกว่าการเลือกตั้งไม่ใช่กลไกในการกลั่นกรองตัวแทนของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง) รวมทั้งอาจเกิดจากการซื้อคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นมักเป็นปัญหาซ้ำซากไม่ได้รับการเยียวยาอย่างจริงจัง

2. ระบบและวิธีการเลือกตั้งมีความสับสนยุ่งยากต่อความเข้าใจของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้งปัจจุบันยุ่งยากซับซ้อนและมีความสัมพันธ์กับปัญหาพฤติกรรมการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทย

3. กฎหมายบทบัญญัติและระเบียบข้อบังคับ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน ข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทยตามกฎหมายเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีความบกพร่อง ช่องโหว่ที่เอื้ออำนาจต่อการเกิดปัญหาพฤติกรรมการออกเสียงเลือกตั้ง

การศึกษาในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์หรือการพิสูจน์สมมติฐานดังกล่าวว่าเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาที่เกิดจากพฤติกรรมการออกเสียงเลือกตั้งไม่เชื่ออำนาจต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การวิเคราะห์ระบบปัญหาที่เกิดจากพฤติกรรมการออกเสียงนั้น มีความจำเป็นต่อวิเคราะห์ระบบการเลือกตั้งใหญ่ทั้งระบบ เพราะการเลือกตั้งในกรุงเทพมหานครเป็นเพียงส่วนย่อยของระบบใหญ่ ซึ่งมีความเชื่อมโยงถึงพฤติกรรมปัญหาต่าง ๆ เช่นวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย เอื้ออำนาจหรือขัดขวางต่อการปกครองระบบประชาธิปไตย จึงทำการ

วิเคราะห์พฤติกรรมการออกเสียงของประชาชนในระบบใหญ่ก่อนแล้วจึงวิเคราะห์พฤติกรรมการออกเสียงของประชาชนกรุงเทพมหานคร ว่าปัญหาความล่อคลั่งสัมพันธ์กับระบบการเลือกตั้งทั้งระบบมากน้อยเพียงใด ในช่วงระยะเวลา 50 ปีเศษที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการเลือกตั้งทั่วไป 15 ครั้ง<sup>1</sup> (ถึง พ.ศ. 2531) ตัวเฉลี่ยประมาณ 4 ปีต่อครั้ง ซึ่งอยู่แล้วเป็นอัตราที่น่าพึงพอใจ แต่ในความเป็นจริงนั้น การเลือกตั้งส่วนมากเป็นไปอย่างไม่ครบวาระ<sup>2</sup> และมีส่วนช่วงบางสมัยที่มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว และมีการว่างเว้นจากการเลือกตั้งเป็นเวลานาน<sup>3</sup> บางครั้งเป็นการเลือกตั้งที่ฝ่ายทหารซึ่งมีอำนาจในการปกครองใช้อิทธิพลให้เป็น การเลือกตั้งที่ปราศจากการแข่งขันบางครั้งถือว่าการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายตรงกันข้ามเข้าทำการแข่งขันได้อย่างเต็มที่

<sup>1</sup> สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, รายงานการวิจัยเรื่องพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย ศึกษาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 เมษายน 2522 เล่มต่อจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 41 และ กรมมทอองธรรมชาติ (คณะ) การเลือกตั้งพรรคการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาล. (กรุงเทพมหานคร: มาสเตอร์เพรส, 2531), หน้า 36. และ กองการเลือกตั้งกรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

<sup>2</sup> การเลือกตั้งที่ไม่ครบวาระตัวอย่างเช่น การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2489 ได้มีการทำรัฐประหารขึ้น 8 พฤศจิกายน 2490 และการเลือกตั้งเมื่อ 29 มกราคม 2491 ได้มีกบฏเสนาธิการ 2491 กบฏวังหลวง 2492 กบฏแมนฮัตตัน 2494 เป็นต้น อรรถาธิบายได้ใน วิเทศกรณีย์, สารคดีประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทย ตั้งแต่ ร.ศ. 130 จนถึงปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์รวมการพิมพ์, 2518), หน้า 923-1025.

<sup>3</sup> ช่วงที่มีการว่างเว้นการเลือกตั้งเป็นเวลายาวนานที่สุด ได้แก่ ช่วงการเลือกตั้ง 15 ธันวาคม 2500 ถึง 10 กุมภาพันธ์ 2512 มีการเว้นช่วงนานถึงเกือบ 12 ปี จอมพลถนอมถนอม ชาติ ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกยุบสภา ยุบพรรคการเมือง ยกเลิกกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองชั่วคราวแทน กรมการปกครอง, รายงานวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2532), หน้า 72-73.



อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวทางการเมือง และทำให้การเลือกตั้งมีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้นทุกขณะ ผลการวิจัยยืนยันว่า แม้ประชาชนจะมีทัศนคติที่ไม่ค่อยดีนักต่อบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ส่วนมากก็มีความเชื่อมั่นต่อการเลือกตั้ง โดยให้ความสำคัญต่อการเลือกตั้งในแง่รวมที่แตกต่างกัน ทั้งในแง่ผลสัญลักษณ์ เช่น เพื่อความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ การมีตัวแทนไปทำหน้าที่แทนตน หรือการให้ความรู้ทางการเมือง เรื่อยไปจนถึงความสำคัญในเชิงการเมือง เช่น การเปลี่ยนแปลงนโยบาย รัฐบาล ผู้บริหารทางการเมือง หรือควบคุมกลไกของรัฐ เป็นต้น ความศรัทธาเชื่อมั่นดังกล่าวทำให้การเลือกตั้งมีความชอบธรรมสูงในการปกครอง แม้ว่าการเลือกตั้งจะไม่ให้ประโยชน์ทันทีทันใด แต่ประชาชนก็มีศรัทธาเชื่อมั่นต่อการเลือกตั้ง ศรัทธาดังกล่าวได้รับการถ่ายทอดลงสู่คนรุ่นใหม่ของสังคมอย่างต่อเนื่องและกว้างขวางมากขึ้นทุกขณะ

การเลือกตั้งของไทยจะเพิ่มความสำคัญขึ้นเรื่อย ๆ ตามระดับความเป็นสมัยใหม่ทางการเมือง การตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน และพัฒนาการของกลไกที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง เช่น พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น พัฒนาการด้านต่าง ๆ เหล่านี้ นับวันแต่จะเพิ่มสูงยิ่งขึ้น ซึ่งต่างก็จะมีอิทธิพลโดยตรงต่อความสำคัญของการเลือกตั้ง

โดยหลักการนั้น การเลือกตั้งของไทยจะพัฒนาไปสู่คุณภาพตามอัตราพัฒนาการของด้านต่าง ๆ คุณภาพดังกล่าว ได้แก่

1. เป็นอิสระ
2. เป็นไปตามกำหนดเวลาโดยปกติ
3. เป็นการเลือกตั้งที่แท้จริง ปราศจากการคดโกงและปลอมแปลง
4. เป็นการเลือกตั้งของประชาชนทุกหมู่เหล่าอย่างทั่วถึง
5. มีความเสมอภาค คนหนึ่งมีคะแนนหนึ่งเสียง และคะแนนเสียงทุกเสียง

ต้องมีน้ำหนักเท่ากัน

6. เป็นความลับ ซึ่งเป็นการประกันความเป็นเสรีของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งที่ผ่านมาทั้ง 15 ครั้ง เป็นการเลือกตั้งทั้ง 2 แบบ คือ การเลือกตั้งแบบรวมเขตและแบ่งเขต ส่วนใหญ่จะเป็นการเลือกตั้งทางตรงทั้งสิ้นมีอยู่เพียงครั้งเดียวเท่านั้นที่เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม คือ การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476

ส่วนวิธีคิดคะแนนนั้นประเทศไทยใช้เพียงวิธีเดียวมาโดยตลอดตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 คือวิธีคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากอย่างง่าย (Simple Majority Votes) ซึ่งประเทศไทยได้จำลองตามรูปแบบอย่างของอังกฤษ กล่าวคือ การเลือกตั้งแบบมีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้รับคะแนนเสียงมากกว่าผู้สมัครคนอื่น ๆ ตามจำนวนที่นั่งซึ่งจะพึงมีสำหรับเขตเลือกตั้งหนึ่ง ๆ แล้ว ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ๆ จะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรทันที<sup>4</sup>

ตารางที่ 9 แสดงการเลือกตั้งทั่วไปในประเทศไทย ปี 2476-2531

ครั้งที่	วัน เดือน ปี	วิธีการเลือกตั้ง	จำนวนราษฎรต่อ ค.ล.
1	15 พฤศจิกายน 2476	เลือกตั้งทางอ้อม/รวมเขต	200,000 คน
2	7 พฤศจิกายน 2480	เลือกตั้งทางตรง /แบ่งเขต	200,000 คน
3	12 พฤศจิกายน 2481	เลือกตั้งทางตรง /แบ่งเขต	200,000 คน
4	6 มกราคม 2489	เลือกตั้งทางตรง /แบ่งเขต	200,000 คน
5	29 มกราคม 2491	เลือกตั้งทางตรง /รวมเขต	200,000 คน
6	26 กุมภาพันธ์ 2495	เลือกตั้งทางตรง /รวมเขต	150,000 คน
7	26 กุมภาพันธ์ 2500	เลือกตั้งทางตรง /รวมเขต	150,000 คน
8	15 ธันวาคม 2500	เลือกตั้งทางตรง /รวมเขต	150,000 คน
9	10 กุมภาพันธ์ 2512	เลือกตั้งทางตรง /รวมเขต	150,000 คน
10	26 มกราคม 2518	เลือกตั้งทางตรง /รวมเขต และแบ่งเขต	150,000 คน

<sup>4</sup> กระทบ ทองธรรมชาติ (คณะ), การเลือกตั้งพรรคการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาล (กรุงเทพมหานคร: มาส์เตอร์เพรสส์, 2531), หน้า 38-39.

## ตารางที่ 9 (ต่อ)

ครั้งที่	วัน เดือน ปี	วิธีการเลือกตั้ง	จำนวนราษฎรต่อ ส.ส.
11	4 เมษายน 2519	เลือกตั้งทางตรง / รวมเขต และ แบ่งเขต	150,000 คน
12	22 เมษายน 2522	เลือกตั้งทางตรง / รวมเขต และแบ่งเขต	150,000 คน
13	18 เมษายน 2526	เลือกตั้งทางตรง / รวมเขต และแบ่งเขต	150,000 คน
14	27 กรกฎาคม 2529	เลือกตั้งทางตรง / รวมเขต และแบ่งเขต	150,000 คน
15	24 กรกฎาคม 2531	เลือกตั้งทางตรง / รวมเขต และแบ่งเขต	150,000 คน

หมายเหตุ มีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2489 เป็นการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร  
 เพิ่มตามจำนวนพลเมืองตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489  
 ซึ่งมีจังหวัดที่เลือกตั้งเพิ่มจำนวน 47 จังหวัด ได้ผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้น 82  
 คน และมีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2492 เป็นการเลือกตั้ง  
 ผู้แทนราษฎรเพิ่มตามจำนวนพลเมืองตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ  
 พ.ศ. 2492 ซึ่งมีจังหวัดที่เลือกตั้งเพิ่มจำนวน 19 จังหวัด ได้  
 ผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก 21 คน

ที่มา: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย



ล่า เหตุที่ทำให้ปัญหาพฤติกรรมการออกเสียงเลือกตั้งไม่เชื่ออำนาจต่อการปกครอง  
ระบอบประชาธิปไตย

#### 1. การเลือกตั้งกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

จากทฤษฎีการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) ของ  
เลสเตอร์ ดับบลิว มิลเบรธ Lester W. Milbrath<sup>5</sup> กล่าวว่า การที่ประชาชนมีส่วนร่วม  
ทางการเมืองอยู่ในระดับสูงไม่ใช่เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของประชาธิปไตย เพราะ  
การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องตั้งอยู่บนเหตุผลของประชาธิปไตยด้วย ซึ่งหมายถึงว่า  
ประชาชนจะต้องตัดสินใจมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีเหตุผล จากการเลือกตั้งที่ผ่านมาของ  
สังคมไทยพบว่าประชาชนถูกชักจูงไปเลือกตั้งมากกว่าการไปเลือกตั้งด้วยจิตสำนึก จึงทำให้การมี  
ส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนคนไทยยังอยู่ห่างไกลความล้มเหลวของประชาธิปไตย

#### ปัจจัยของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการผลักดันให้บุคคลเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง  
นักรัฐศาสตร์ยอมรับว่าแรงจูงใจ โอกาส และทรัพยากร เป็นปัจจัยหลักที่สำคัญ<sup>6</sup> แรงจูงใจ  
ในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่ ความศรัทธาและความไว้วางใจในกระบวนการทาง  
การเมือง ความสำนึกในหน้าที่ของพลเมือง โดยถือว่าเป็นพันธะหน้าที่ที่จะพึงกระทำ เช่น  
การยอมรับว่ากระบวนการเลือกตั้งเป็นวิธีการ "ที่ดี" ในการปกครองประเทศ และมีความ  
เห็นว่าคนไทยทุกคน "ควร" จะไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

<sup>5</sup> Milbrath, Political Participation: How and Why do People Get Involved in Politics, P. 153.

<sup>6</sup> James David Barber, Citizen Politics: An Introduction to Political Behavior (Chicago: Markham Publishing, 1969), Chapter I.

โอกาสในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่ การปราศจากซึ่งอุปสรรคทางกฎหมาย และโอกาสในด้านมีความสะดวกในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น ผลิตกรตามกฎหมาย ไม่ติดธุระในวันเลือกตั้ง และสามารถหาหน่วยเลือกตั้งพบ เป็นต้น

ทรัพยากรที่สำคัญในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมีอยู่ 3 ประการ คือ ความรู้ ทักษะ และเงิน ปัจจัยทั้งสามนี้ต่างมีอิทธิพลต่อกันอย่างใกล้ชิด คนที่มีความรู้สูงมักจะมีรายได้สูง และมีทักษะในทางการเมืองสูงตามไปด้วย

ปัจจัยทั้งสามอัน ได้แก่ แรงจูงใจ โอกาส และทรัพยากร ต่างเป็นปัจจัยที่เกี่ยวพันซึ่งกันและกัน ในระบบที่เปิดโอกาสอย่างกว้างขวางเพียงแต่แรงจูงใจขนาดกลาง และมีทรัพยากรแต่เพียงเล็กน้อย บุคคลก็อาจเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ในอีกแง่หนึ่งแม้จะไม่มีทรัพยากรและโอกาสมากนัก แต่บุคคลมีแรงจูงใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองสูงมากก็สามารถเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองได้เช่นเดียวกัน

#### รูปแบบของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

บุคคลอาจเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ในแต่ละลำดับขั้นของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ตามสภาพของแรงจูงใจ โอกาส และทรัพยากร ของแต่ละบุคคล ได้ดังต่อไปนี้

- |   |  |
|---|--|
| 1. ดำรงตำแหน่งทางการเมือง                               | การมีส่วนร่วม<br>ทางการเมืองสูง<br>↑<br>↓<br>การมีส่วนร่วม<br>ทางการเมืองต่ำ |
| 2. เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง                             |  |
| 3. สันนิษฐานทางการเมืองแก่พรรค                          |  |
| 4. เข้าร่วมประชุมทางการเมือง                            |  |
| 5. เป็นสมาชิกพรรคการเมือง                               |  |
| 6. ช่วยในการหาเสียงเลือกตั้ง                            |  |
| 7. เข้าฟังการหาเสียงเลือกตั้ง                           |  |
| 8. สันนิษฐานบริจาคเงินช่วยผู้สมัครหรือพรรคเป็นครั้งคราว |  |
| 9. ติดต่อกับข้าราชการหรือนักการเมือง                    |  |
| 10. ช่วยติดเครื่องหมายหาเสียงเลือกตั้ง                  |  |
| 11. สันนิษฐานผู้สมัครหรือพรรคในการพูดคุยทั่วไป          |  |
| 12. ชื่นชมเรื่องการเมือง                                |  |
| 13. ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง                             |  |
| 14. รับฟังข่าวสารการเมือง                               |  |

ที่มา: ปรับปรุงจาก Lester Milbrath, Political Participation

(Chicago: Rand McNally, 1955).

ในการพิจารณาการมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ โดยพิจารณาจากจำนวนผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งต่อประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น พบว่าประชากรมีความสนใจที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศเพิ่มขึ้น กล่าวคือ เมื่อพิจารณาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4 ครั้ง คือปี พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2526 พ.ศ. 2529 และ พ.ศ. 2531 จะพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ คือ พ.ศ. 2522 มีประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง 9,344,045 คนจากประชากรทั้งหมด 21,283,790 คน คิดเป็น 43.99 % พ.ศ. 2526 ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง 12,295,339 คน จากประชากรทั้งหมด 24,224,470 คน คิดเป็น 50.76 % พ.ศ. 2529 ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง 16,079,949 คน จากประชากรทั้งหมด 26,160,100 คน คิดเป็น 63.56 %<sup>7</sup> (ตั้งแผนภูมิภาพที่ 15)



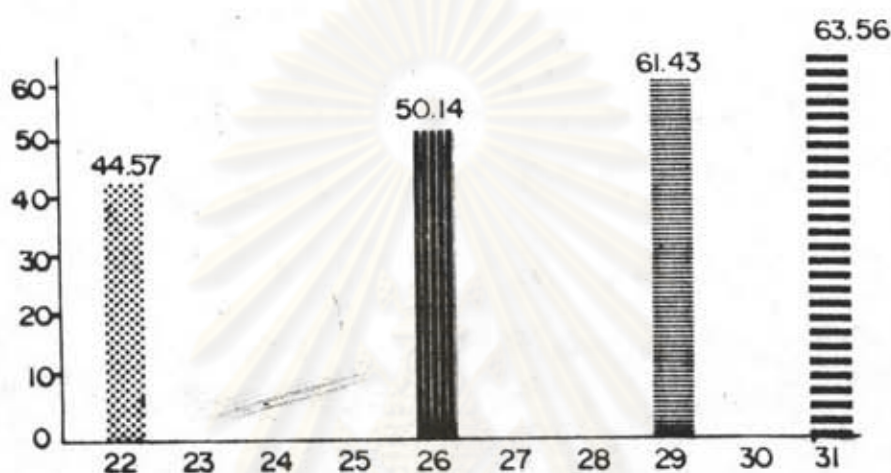
ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>7</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์การศึกษา (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2531), หน้า 18. และข้อมูลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 14" สารข่าวบ้าน ฉบับพิเศษ เล่มที่ 1 หน้า 19. และกองการเลือกตั้ง, กรมการปกครอง. ข้อมูลการเลือกตั้ง 2531, (เอกสาร วัตถุประสงค์).



แผนภูมิที่ 15 ร้อยละของผู้ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งทั่วไปของประเทศไทยทั้งประเทศ  
(ช่วงปี 2522-2531)



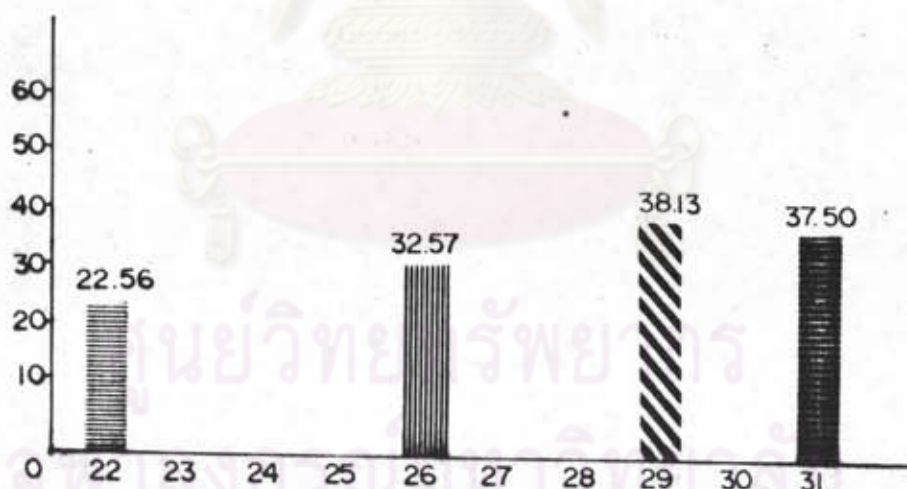
แต่ถ้าพิจารณาการมีส่วนร่วมของประเทศไทย เฉพาะในกรุงเทพมหานคร จะพบว่า มีจำนวนประชากรไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งน้อยกว่าภาพรวมของประเทศไทยทั้งประเทศ โดยที่ประชากรในกรุงเทพมหานครไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งต่ำกว่าร้อยละ 50 คือเฉลี่ยทั้ง 4 ครั้ง ไปใช้สิทธิประมาณ 32.69%<sup>8</sup>

<sup>8</sup> ชาดิยาบ เชนปารุง, บันทึกการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร: บริษัทประชุมช่าง, 2530), หน้า 38-40.

ตารางที่ 9 ผู้ไปใช้สิทธิ การเลือกตั้งในกรุงเทพมหานคร (ช่วงปี 2522-2531)

จังหวัด	จำนวนผู้มีสิทธิ	จำนวนผู้ใช้สิทธิ	คิดเป็นร้อยละ
กรุงเทพมหานคร 2522	1,875,399	423,183	22.56
กรุงเทพมหานคร 2526	2,664,549	867,902	32.57
กรุงเทพมหานคร 2529	2,877,979	1,097,506	38.13
กรุงเทพมหานคร 2531	3,092,855	1,159,814	37.50

แผนภูมิที่ 16 ร้อยละของผู้ไปใช้สิทธิ การเลือกตั้งในกรุงเทพมหานคร (ช่วงปี 2522-2531)



จากผลการวิจัยของ สัจจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ม่องแก้ว พบว่า ผู้ที่ไปลงคะแนนเสียงของไทยนั้นแตกต่างจากลักษณะทาง เศรษฐกิจและสังคมประเทศตะวันตก ในขณะที่ประเทศประชาธิปไตยตะวันตก ผู้เลือกตั้งที่มีฐานะทาง เศรษฐกิจและสังคมสูง มีแนวโน้มที่ไปเลือกตั้งมาก แต่ในกรณีของประเทศไทยผู้มีฐานะทาง เศรษฐกิจและสังคมต่ำกลับมีแนวโน้มไปลงคะแนนเสียงมากกว่าผู้มีฐานะทาง เศรษฐกิจและสังคมสูงกว่าผู้ที่อยู่ในชนบทเป็นเกษตรกรรม รายได้น้อย การศึกษาต่อ มีแนวโน้มไปลงคะแนนสูงกว่าผู้ที่อยู่ในเมือง มีการศึกษาดี และ รายได้ดี<sup>9</sup> แม้แต่การเลือกตั้ง 2531 แนวโน้มของประชาชนที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ในกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเขตเมืองก็ยังมีจำนวนน้อยกว่าประชาชนที่อยู่ในต่างจังหวัด และจากการสัมภาษณ์นายกินวัฒน์ มฤคพิทักษ์ ได้ยืนยันว่าผู้ที่ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งในกรุงเทพมหานคร นั้น มีอยู่ 2 พวก คือ ชนชั้นระดับล่าง และชนชั้นระดับกลางเท่านั้น<sup>10</sup>

แม้ว่าในภาพรวมแล้วประชาชนทั้งประเทศจะไปเลือกตั้งกันสูงชัน เมื่อการเลือกตั้ง พ.ศ. 2531 ถึงร้อยละ 63.56 แต่ถ้าพิจารณาเฉพาะกรุงเทพมหานครแล้วจะพบว่าผู้ไปเลือกตั้ง จะมีแค่ร้อยละ 37.50 เท่านั้น แสดงให้เห็นว่าประชาชนในกรุงเทพมหานครมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศ จากการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยพบว่า ผู้ที่นิยมไปเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานครนั้นสอดคล้องกับผู้นิยมไปเลือกตั้งในภาพรวมของประเทศ คือผู้ที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งของกรุงเทพมหานครนั้นมี 2 พวกเท่านั้น ชนชั้นล่างและชนชั้นกลาง เท่านั้น ชนชั้นสูงจะหมางเมินในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หลักการข้อนี้จะแตกต่างจากผลงานวิจัยในสังคมตะวันตกที่กล่าวถึงคนที่อาศัยอยู่ในเมือง มีการศึกษาสูงและมีระดับฐานะ เศรษฐกิจดี จะนิยมไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง แต่ในสังคมไทยปรากฏการณ์แปรผันตรงกันข้ามกับทฤษฎี ความนิยมในการไปเลือกตั้งกับสังคมตะวันตก

<sup>9</sup> สัจจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ม่องแก้ว, รายงานการวิจัยเรื่องพฤติกรรม การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย ศึกษาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 เมษายน 2522 เล่มต่อจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 71.

<sup>10</sup> สัมภาษณ์ นายกินวัฒน์ มฤคพิทักษ์, วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2531.



## 2. การเลือกตั้งกับวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย

จากทฤษฎีวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยนั้นได้ส่งผลต่อการเลือกตั้ง จากคุณลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยไม่เชื่ออำนาจต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยเป็นรูปแบบผสม<sup>11</sup> คือ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิมจำกัดวงแคบผสมโพพัว (parochial-subject political culture) มักปรากฏในสังคมที่มีการพัฒนาก้าวหน้ามากขึ้นกว่าเดิม โดยสังคมนั้นมีรัฐบาลกลางเกิดขึ้นแทนที่ระบบสังคมเผ่า และประชาชนได้หันมายอมรับอำนาจของรัฐบาลโดยดูขณิภาพ แต่ประชาชนยังไม่สนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

<sup>11</sup>รูปแบบของวัฒนธรรมทางการเมืองโดยทั่วไป มี 3 รูปแบบ ดังนี้คือ

1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิมจำกัดวงแคบ (parochial political culture) หมายถึง วัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจทางการเมือง ไม่รับรู้การปฏิบัติงานขององค์กรทางการเมือง และไม่คิดว่าตนจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองเช่นนี้แสดงว่า ประชาชนมีความล้าหลังทางการเมืองต่ำและขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง มักปรากฏในสังคมที่ล้าหลังหรือสังคมแบบจารีตประเพณี เช่น สังคมเผ่าในแอฟริกาที่มีลักษณะการปกครองที่เรียบง่าย เป็นต้น 2. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบโพพัว (subjective political culture) หมายถึง วัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่ยอมรับในอำนาจของรัฐบาล มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองและระบบการเมืองโดยทั่วไป แต่ไม่สนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองไม่ว่าในระดับใด มักปรากฏในสังคมที่มีการพัฒนาก้าวหน้ากว่าสังคมในแบบแรก 3. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participant political culture) หมายถึง วัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่สนใจการเมือง มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเมืองในทุก ๆ ด้าน มีจิตสำนึกทางการเมืองสูงโดยมีความรู้สึกผูกพันต่อระบบการเมือง มีความสนใจและกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยอย่างน้อยเข้าไปใช้สิทธิเลือกตั้ง มักปรากฏในสังคมที่มีระดับพัฒนาการทางการเมืองสูง

อุราลละเวียตจาก วิวัฒน์ เอ็มโพธิ์วัน "วัฒนธรรมทางการเมืองกับพัฒนาการทางการเมืองไทย" เอกสารการล่องหนวิชา ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย (หน่วยที่ 1-7), หน้า 153.

จากปัจจัยที่กำหนดลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย โดยเฉพาะโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองการปกครองอิทธิพลของพุทธคำสอนที่เป็นตัวกำหนดทัศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมของคนไทยมาช้านานแล้ว หลักธรรมของพุทธคำสอนจึงเป็นที่ตั้งและยึดเหนี่ยวทางจิตใจ เมื่อเผชิญกับความทุกข์ยากหรือความไม่เป็นธรรมในสังคมก็จะใช้หลักของ พุทธคำสอนในเรื่อง "กฎแห่งกรรม" "บาป - บุญ" เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวทางจิตใจ และวิถีทาง ในการดำเนินชีวิต

ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้มีส่วนส่งเสริมที่ทำให้วัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยส่วนใหญ่ ไม่มีลักษณะเป็นแบบประชาธิปไตย สำหรับในกรณีที่ใคร่ขอยกตัวอย่างบทความผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับการศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองไทยบางชิ้นมาอธิบายประกอบ ดังนี้

สุจิต บุญบงการ<sup>12</sup> ได้เสนอผลสรุปงานวิจัยไว้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองของนิสิต นักศึกษา มีลักษณะของการขัดกันระหว่างบุคลิกภาพแบบประชาธิปไตยและแบบเผด็จการ ส่วน งานวิจัยของกินหันธุ์ นาคะตะ<sup>13</sup> ได้พบว่านิสิตนักศึกษาไทยส่วนใหญ่มีทัศนคติแบบประชาธิปไตย ค่อนข้างสูง ในขณะที่ยังคงมีทัศนคติแบบเผด็จการครอบงำในระดับค่อนข้างสูงเช่นกัน กมล ส้มวิเชียร<sup>14</sup> ได้เสนอบทความที่ชี้ให้เห็นถึงลักษณะเด่น ๆ ของวัฒนธรรมทางการเมืองไทย ไว้พอสรุปได้ว่า ค่านิยมของคนไทยส่วนใหญ่ในระดับครอบครัวมีลักษณะ "อิสระนิยม" แต่ใน

<sup>12</sup>Suchit Boonbongkarn, "Highes Education and Political Development in Thailand" (Ph.D. Thesis, Fletcher School of Law and Diplomacy, 1968), สุจิต บุญบงการ "นิสิตนักศึกษากับการพัฒนาการเมืองของไทยใน วรรณไวทยากร : รัฐศาสตร์ (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2514).

<sup>13</sup>กินหันธุ์ นาคะตะ, "ประชาธิปไตย ความหมาย ปัจจัยเชื้ออำนาจและการสร้าง จิตใจ" วารสารธรรมศาสตร์ 3 (กุมภาพันธ์ 2517), หน้า 8-21.

<sup>14</sup>กมล ส้มวิเชียร, "วัฒนธรรมทางการเมืองไทยกับการพัฒนาทางการเมือง" ใน วรรณไวทยากร : รัฐศาสตร์, หน้า 55.



ระดับสังคมและการเมืองกลับมีลักษณะ "อำนาจนิยม" ซึ่งหมายถึงว่า ในระดับครอบครัว คนไทยแต่ละคนต่างปรารถนาที่จะมีชีวิตโดยปราศจากการเหนี่ยวรั้ง (ทำอะไรมตามใจชอบ) แต่ในระดับสังคมและการเมืองแล้วคนไทยกลับปรารถนาที่จะยอมตกอยู่ใต้อำนาจของบุคคลที่เหนือกว่า (ระบบเจ้านาย-ลูกน้อง/บริวาร) ผลงานทางวิชาการของนักรัฐศาสตร์ไทยทั้งสามท่านนี้ได้กระทำขึ้นก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งพอสรุปได้ว่า ระบบความคิดและจิตสำนึกทางการเมืองของคนไทยจะประกอบด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองสองลักษณะที่ขัดกันและต่อสู้อยู่เสมอ

ในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้มีผลงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่ศึกษาการเมืองไทยโดยการศึกษาเชิงวัฒนธรรมทางการเมืองอีกหลายฉบับ ซึ่งอาจสรุปได้ว่า ผลงานทางวิชาการเหล่านี้ได้ยืนยันให้เห็นอย่างชัดเจนในทำนองเดียวกันว่า วัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยมีลักษณะเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบผสมผสานระหว่างแบบเผด็จการอำนาจนิยม (แบบไพร่ฟ้า) กับแบบประชาธิปไตย (แบบมีส่วนร่วม) อาทิ

กล่าวโดยสรุปแล้ว วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยไม่สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตย บัคส์ที่กำหนดลักษณะของ วัฒนธรรมทางการเมืองนั้น บางครั้งคนไทยก็ตีความคำสอนผิดพลาดไป กล่าวคือเขา เคยช่วยเรา แต่เราต้องช่วยเขาตอบแทนทั้ง ๆ ที่สิ่งที่เราจะช่วยนั้นมันผิดทั้งกฎหมายและศีลธรรม แต่เราก็ต้องช่วยเขา เพราะเป็นคนกตัญญู อย่างนี้ถือว่าตีความคำสอนผิด แต่คนไทยก็ถือตามที่ถูกครอบงำ หรือสืบทอดกันมา คิดเอาเองว่าถูก อีกประการหนึ่งคือ คนไทยมีนิสัยชอบง่าย ๆ (เป็นผลมาจากสังคมเกษตรกรรม) คนไทยไม่ชอบทำอะไรตามระเบียบ เพราะฉะนั้น เหตุที่การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นกระบวนการที่จะต้องมีการมีขั้นตอนอย่างมีระบบและระเบียบที่ถูกต้องและเคร่งครัด เช่น ขั้นตอนการตรวจสอบรายชื่อ หรือ การแสดงพฤติกรรมการคัดค้านหรือมีส่วนร่วมกรณีที่มีข้อสงสัยของผู้มีสิทธิเลือกตั้งของตนไม่ถูกต้อง การไปใช้สิทธิในเวลาที่กำหนด การไปฟังการอภิปรายหาเสียง ฯลฯ สิ่งเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่ขัดแย้งต่อพฤติกรรมของคนไทยซึ่งชอบความสบาย ซึ่งสิ่งเหล่านี้เปิดโอกาสให้มีการเมืองเอารัดไปรับไปส่ง เอาเงินแจกเวลาเลือกตั้ง จึงทำให้เงินเข้ามามีอิทธิพลสูงมากต่อการเลือกตั้ง จากการสัมภาษณ์หัวหน้าเขต สัมภาษณ์ผู้อำนวยการเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร ได้ตอบคำถามตรงกันโดยสรุปแล้วว่าการซื้อเสียงในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2531 ซึ่งเช่นปัญหาประการสำคัญที่ควรแก้ไขโดยรีบด่วน เพราะจะทำให้ระบบความเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความชอบธรรมทางการเมืองลดน้อยถอยลงไป



### 3. การเลือกตั้งกับบทบาทของกลุ่มธุรกิจในการเมืองไทย

จะพบว่านักการเมืองในสมัยแรก ๆ นั้นมีอาชีพเป็นข้าราชการประจำตามความเสียเป็นส่วนใหญ่ซึ่งมากกว่าร้อยละ 50 ของผู้แทนราษฎรทั้งหมด ขณะที่นักธุรกิจมีเพียงร้อยละ 20 เท่านั้น ภายหลังจากปี 2500 เป็นต้นมา สัดส่วนของนักธุรกิจมีมากขึ้น จะเห็นได้ว่าในปี 2518 เป็นร้อยละ 34.6 และในปี 2522 เพิ่มขึ้นเป็น 37.2 ขณะที่สัดส่วนของข้าราชการประจำและทนายความลดลงเป็นจำนวนมาก ปี 2529 นักธุรกิจเพิ่มขึ้นเป็น 38.62<sup>15</sup> และ 2531 ได้ลดลงเล็กน้อย คือร้อยละ 36.97<sup>16</sup>

การใช้จ่ายเงินเป็นสิ่งจำเป็นในการเลือกตั้งและการทำงานทางการเมืองในปัจจุบัน พรรคการเมืองที่ดี แต่ไม่มีเงินก็ยากที่จะอยู่ได้<sup>17</sup> จากบทสัมภาษณ์ของนายปัญญา เกสรทอง กล่าวถึงเรื่องการใช้จ่ายเงินว่า การเลือกตั้งระยะหลังนี้ตั้งแต่ปี 2526 ซึ่ง "โรคร้อยเอ็ด" ถือกำเนิดขึ้นมา เงินเริ่มเข้ามาบทบาทในการเลือกตั้งสูงมาก<sup>18</sup>

<sup>15</sup> สมบัติ สันทรวงค์, การเมืองเรื่องการเลือกตั้ง ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2529 (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา, 2530), หน้า 75.

<sup>16</sup> ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ภาพและประวัติสมาชิกรัฐสภา 2531 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2531), หน้า 306.

<sup>17</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, "ประชาธิปไตยกับการใช้จ่ายเงินและการประพฤติมิชอบของนักการเมือง" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 36 (25 กันยายน 2532): 33-34.

<sup>18</sup> "ปัญญา เกสรทอง, ประธานสภาผู้แทนราษฎร", ข่าวพิเศษ 12 (4) (28 สิงหาคม - 3 กันยายน 2532): 33-34.

การเลือกตั้งแต่ละครั้งนั้นได้ใช้ทรัพยากรโดยเฉพาะงบประมาณของประเทศจำนวนมากมาย ในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2529 ได้ใช้จ่ายงบประมาณในการจัดดำเนินการเลือกตั้งประมาณ 216 ล้านบาท<sup>19</sup> ปี พ.ศ. 2531 ได้ใช้จ่ายงบประมาณในการจัดดำเนินการเลือกตั้งรวม 208-253 ล้านบาท<sup>20</sup> และจากการเปิดเผยของนายนิคม ศิริบาลย์ ผู้อำนวยการฝ่ายออกบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย กล่าวว่าเงินเป็นปัจจัยสำคัญ และเป็นตัวชี้ขาดทางการเมืองไทยที่สำคัญอันหนึ่งในการเลือกตั้งทั่วไป 24 กรกฎาคม 2531 ทางธนาคารแห่งประเทศไทยได้เปิดเผยว่าในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้มีอัตราการสะพัดของเงินไม่น้อยกว่า 1,500 ล้านบาท<sup>21</sup> พรรคชาติไทยซึ่งได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นเสียงข้างมากได้ประมาณค่าใช้จ่ายอย่างคร่าว ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด คือ คนละไม่เกิน 350,000 บาท ในการส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ถึงประมาณ 179 คน ก็จะต้องใช้เงินจำนวนประมาณ 60-70 ล้านบาท<sup>22</sup> การเลือกตั้งใน พ.ศ. 2531 ภายหลังจากยุบสภาเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2531 พ.ศ. 2531 จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งภายใน 3 เดือน และช่วงระยะเวลาที่ผู้สมัครจะต้องให้หาเสียงมีไม่มากนัก ซึ่งเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยได้รับเลือกตั้ง แล้วมีโอกาสได้รับเลือกตั้งอีก ซึ่ง

<sup>19</sup> ข้อมูลเปรียบเทียบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2529 และ 2531" สารข่าวบ้าน ฉบับพิเศษ (กันยายน 2531), หน้า 60.

<sup>20</sup> กรมการปกครอง, รายงานวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531, หน้า 79. และ "ข้อมูลเปรียบเทียบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2529 และ 2531". สารข่าวบ้าน (ฉบับพิเศษ), หน้า 60.

<sup>21</sup> "เลือกตั้ง-เงินสะพัด 1.5 พันล้าน", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 35 (31 กรกฎาคม-6 สิงหาคม 2531): 4.

<sup>22</sup> ประจวบ ทองอุไร, "หัวหน้าพรรคที่ดีควรจะมีมรดกเยอะ ๆ" สยามรัฐ 39 (8 มิถุนายน 2532): 9, 14.



ปรากฏว่าการเลือกตั้งครั้งนี้มีผู้แทนเก่าถึงจำนวน 203 คน และผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานครของพรรคประชาธิปัตย์นั้นเป็นผู้แทนราษฎรที่เคยฝากผลงานให้ปรากฏในเขตทั้งสิ้นให้ทั่วถึงกระทั่งได้ยาก โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่กั้นตารมีความยากไร้ทางเศรษฐกิจ 17 จังหวัด ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้สมัครได้เปิดเผยว่าระยะเวลา 1 เดือน หากจะใช้วิธีปราศรัยหาเสียงหรือว่าเข้าหาพวกชาวบ้านไม่มีทางทำได้ทั่วถึงครบทุกหมู่บ้าน วิธีเดียวที่จะประสบความสำเร็จคือการใช้ห้วคะแนน<sup>23</sup> การซื้อเสียงกระทำไปทั่วประเทศ แม้แต่ภาคกลางก็มี เช่น จังหวัดชลบุรี มีการกว้านซื้อบัตรประชาชนในอัตราบัตรละ 200-300 บาท กันอย่างเปิดเผย<sup>24</sup> และแม้แต่ในเขตกรุงเทพมหานคร จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการเขตเลือกตั้ง 13 เขตเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งทั้งหมด 24 เขตเลือกตั้ง ต่างก็ยืนยันเป็นเสียงเดียวกันการใช้เงินซื้อเสียงในกรุงเทพมหานครมีจริง แต่กระทำการที่รัดกุมและผ่านระบบห้วคะแนนที่มีการจัดตั้งในทุกเขตอำเภอ เขตเลือกตั้งจนกระทั่งถึงชุมชนที่ประชาชนอาศัยอยู่จริง ที่ทำการสำรวจความต้องการพื้นฐานของประชาชนแล้วสนองตอบความต้องการของประชาชนในเขตชุมชนนั้นซึ่งเป็นการใช้จ่ายเงินโดยทางอ้อมนั่นเอง

จึงเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่า การเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2531 นั้น เงินได้เข้ามาบิบทบาททางอ้อมอย่างมากมายกว่าในอดีต ระบบการหาเสียงโดยใช้เงินแพร่ระบาดเข้ามาในเขตกรุงเทพมหานครอย่างเห็นได้ชัดเจนมากกว่าแต่ก่อน โดยผู้สมัครนั้นต้องดำเนินการหาเสียงแทบทุกอย่างด้วยตัวเอง ระบบพรรคของไทยยังอ่อนแอ ขาดฐานสนับสนุนจากประชาชนในเขตเลือกตั้ง ประชาชนไม่ได้มีความผูกพันกับพรรคการเมือง เวลาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง มักคำนึงถึงตัวบุคคลไม่ใช่พรรค ลุดนี้เองที่การหาเสียงต้องใช้เงินมาก เพราะผู้สมัครต้องสร้างตัวเองให้เป็นที่นิยมในหมู่ประชาชน โดยที่พรรคไม่มีส่วนช่วยมากนัก

<sup>23</sup> "อีสาน กุ้งมหาหลง", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 35 (24-30 กรกฎาคม 2531): 27-28.

<sup>24</sup> "ก้าวหน้า-แสบชิงเมืองชล แล กุ่มเงิน กว้านซื้อบัตร", มติชน 11 (10 กรกฎาคม 2531): หน้าพิเศษ 1.



เพราะความอ่อนแอของพรรคและ เพราะการออกเสียงที่คำนึงถึงตัวบุคคลเช่นนี้ ทำให้ผู้สมัครในพรรคเดียวกันต้องแข่งขันกันเอง นอกเหนือจากแข่งกับผู้สมัครต่างพรรคแล้ว การแข่งขันจึงเข้มข้น และใครมีเงินย่อมได้เปรียบ เพราะสามารถใช้จ่ายวิธีการหาเสียงในรูปแบบต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง จัดตั้งระบบหวัคະແມ່ที่มีประสิทธิภาพและมีความซื่อสัตย์จงรักภักดี ช่วยเหลือเกื้อกูลชาวบ้านในเรื่องที่เขาเดือดร้อนเช่น ช่วยสร้างถนน สะพาน ศาลาพักผ่อน ตลอดจนการบริการให้ความสะดวกในวันที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เช่น การจัดหายานพาหนะมาบริการอำนวยความสะดวกในการรับส่งประชาชนที่ไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

กล่าวโดยสรุประบบการเมืองที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และการเลือกตั้งหรือการดำเนินงานทางการเมืองต้องมีการใช้จ่ายมากขึ้น พรรคการเมืองและนักการเมืองก็จำเป็นต้องมีการหาเงินมาใช้จ่ายอย่างเป็นระบบมากขึ้น ในขณะที่เดิวก่อนเศรษฐกิจของประเทศก็เจริญเติบโตและมีการดำเนินการ การวิ่งเต้นเพื่อผลประโยชน์ของธุรกิจและผลประโยชน์ของนักการเมืองจึงมีการร่วมมือและประสานงานกันมากขึ้น การดำเนินการทางการเมืองดังกล่าวเมื่อขาดการถ่วงดุลแห่งอำนาจหรือขาดการตรวจสอบทางการเมืองก็เป็นช่องทางให้นักการเมืองร่วมมือกับนักธุรกิจประพฤตินิยอบ แล้ววงหาผลประโยชน์เพื่อกลุ่มของตนเองมากขึ้น โดยที่ผลเสียจากการกระทำดังกล่าวจะตกแก่ประชาชนส่วนใหญ่ เพราะการที่ต้องลงทุนกับการหาเสียงเลือกตั้งมาก ๆ เมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้ามาแล้วจะเป็นอันตรายมาก เพราะจะเกิดรูปแบบการประพฤตินิยอบที่จะนำมาสู่ลัทธิอะเลวร้ายคือ "การคอร์รัปชัน" ในระบบการเมือง

จากการตรวจสอบ สัมภาษณ์ข้อที่ 1 พบว่าพฤติกรรมกรรมการออกเสียงของประชาชน กรุงเทพมหานคร และประชาชนทั่วประเทศ ไม่เชื่ออำนาจต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในกรุงเทพมหานครนั้น ประชาชน กรุงเทพมหานคร เขตรอบนอกสนใจไปใช้สิทธิเลือกตั้งกว่าประชาชนกรุงเทพมหานคร เขตรอบใน ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของนักวิชาการไทยในอดีตที่กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งนั้น ประชาชนขาดจิตสำนึกจะไปเลือกตั้งการไปเลือกตั้งนั้นโดยส่วนรวมประชาชนไปเลือกตั้ง เพราะถูกชักจูงมากกว่าความสมัครใจ ตลอดจนการมีวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยที่ไม่เชื่ออำนาจต่อการเลือกตั้ง โดยเฉพาะระบบอุปถัมภ์ และอิทธิพลของพุทธศาสนา ในเรื่องบาปบุญ การทดแทนบุญคุณ ซึ่งเป็นช่องว่างที่ทำให้เกิดพฤติกรรมที่เป็นปัญหาในระบบการเลือกตั้งของไทย

พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครนั้น ประชาชน  
 ตื่นตัวในการไปใช้สิทธิมากกว่าเดิมถึงร้อยละ 37.50 นับว่ามากกว่าการเลือกตั้งครั้งก่อน  
 ประชาชนในเขตรอบนอกนิยมไปใช้สิทธิมากกว่าเขตตัวเมือง เขตการเลือกตั้งที่ 11 ประกอบด้วย  
 เขตภาษีเจริญ เขตบางกอกใหญ่ และเขตหนองแขม มีการไปใช้สิทธิมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ  
 44.32 อันดับ 2 คือ เขตเลือกตั้งที่ 10 ประกอบด้วย เขตบางกอกน้อย และเขตตลิ่งชัน  
 มีผู้ไปใช้สิทธิร้อยละ 38.85 และอันดับ 3 คือ เขตเลือกตั้งที่ 12 ประกอบด้วย เขตบางเขน  
 บางส่วน มีผู้ไปใช้สิทธิร้อยละ 38.80 และเขตดุสิต เขตการเลือกตั้งที่ 1 มีผู้ไปใช้สิทธิ  
 น้อยที่สุด คือร้อยละ 31.52 ประชาชนสนใจเลือกพรรคขณะเดียวกันก็คำนึงถึงคุณสมบัติของบุคคลด้วย  
 โดยเฉพาะผู้ที่เคยมีผลงานปรากฏแล้วในอดีต บ่อยมสิทธิได้รับเลือกตั้งกว่าผู้สมัครหน้าใหม่ เช่น  
 ผู้สมัครของพรรคประชาธิปัตย์ไทยนั้นเป็นผู้สมัครหน้าเก่าแทบทั้งสิ้นที่ได้รับการเลือกตั้ง

นอกจากนั้นแล้ว ยังค้นพบปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งคือมีการใช้เงินหาเสียง  
 ทุกรูปแบบและเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดโดยผ่านระบบหัวคะแนนที่พัฒนาอย่างมีระบบและขั้นตอน  
 จึงเป็นการยากที่จะหาหลักฐานการใช้จ่ายเงินมา กล่าวถึงอย่างชัดเจนได้

#### 4.2 ระบบและวิธีการเลือกตั้งมีความสัมพันธ์ยุ่งยากต่อความเข้าใจของผู้ออกเสียง เลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้งในปัจจุบันยุ่งยากซับซ้อนและมีความสัมพันธ์กับปัญหาพฤติกรรม การออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทย

ในการดำเนินการเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมา กระทรวงมหาดไทยได้มีหน้าที่  
 รับผิดชอบจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้อยู่ในหลักเกณฑ์คือดำเนินการไปด้วยความ  
 เรียบร้อย บริสุทธิ์ ยุติธรรม ควบคุมดูแลมิให้มีการละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการ  
 เลือกตั้งและชักชวนให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุด<sup>25</sup> กระทรวงมหาดไทยได้มี  
 นโยบายสำหรับดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ รวม 3 ประการคือ ประการแรก  
 ต้องเป็นการเลือกตั้งที่เรียบร้อย บริสุทธิ์ยุติธรรม ประการที่สอง ควบคุมดูแลมิให้มีการละเมิด

<sup>25</sup> กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย, รายงานวิจัยการเลือกตั้งสมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2532), หน้า 63.



กฎหมายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และการให้หรือรับว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใด เพื่อลวงใจให้ลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 32 และ 35 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 และประการสุดท้ายคือเน้นให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งให้มากที่สุด โดยตั้งเป้าหมายให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งเกินกว่าร้อยละ 50<sup>26</sup>

สำหรับการเลือกตั้งในกรุงเทพมหานคร นั้นพบว่า มีปัญหา 4 ประการที่ประชาชนไปเลือกตั้งน้อย ซึ่งเป็น (1) ปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งเขตการเลือกตั้งที่สับสน (2) ปัญหาวิธีการเลือกตั้ง (3) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีรายชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังขาดความสมบูรณ์ และมีความบกพร่องอีกมากในด้านการปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัย (4) ยังพบว่ามีปัญหาการประชาสัมพันธ์อีกด้วย

1. ปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งเขตการเลือกตั้ง เนื่องจากสำนักงานเขตต่างๆ ของกรุงเทพมหานครไม่ทราบจำนวนราษฎรเป็นรายแขวง จึงทำให้เกิดปัญหาการแบ่งเขตเลือกตั้ง เพราะการแบ่งเขตเลือกตั้งต้องอาศัยสถิติจำนวนประชากรเป็นรายแขวงด้วย ซึ่งแขวงของกรุงเทพมหานครต่างกับตำบลของอำเภอในจังหวัดต่าง ๆ เนื่องจากแขวงมีคนอยู่อาศัยมาก บางแห่งมีจำนวนประชากรเกือบเท่าจังหวัด

การแบ่งเขตการเลือกตั้งมีความสับสนมาก การที่จะจัดให้แขวงใด หรือในเขตอำเภอใหญ่ ๆ เช่น พระโขนง มีประชากรส่วนมากที่สุดถึง 381,283 เขตบางเขน มีประชากร 349,698 คน เขตบางกะปิ มีประชากร 277,836 คน เขตดุสิตมีประชากรจำนวน 242,656 คน เพราะฉะนั้นเขตพระโขนงบางส่วนจึงรวมอยู่ในเขตเลือกตั้งที่ 4 และเขตเลือกตั้งที่ 5 เขตบางเขนบางส่วนรวมอยู่เขตการเลือกตั้งที่ 12 และเขตเลือกตั้งที่ 13 เขตดุสิต ซึ่งเป็นเขตเลือกตั้งที่ 1 ไม่รวมแขวงสี่แยกมหานาคและแขวงสวนจิตรลดา และเขตดุสิตบางส่วนไปพร้อมกับเขตพญาไทเป็นเขตเลือกตั้งที่ 3 ทำให้ประชาชนสับสนไม่เข้าใจ เขตดุสิตไม่รวมแขวง สี่แยกมหานาคและแขวงสวนจิตรลดา และเขตเลือกตั้งที่ 4-8 , 9-12

<sup>26</sup> พิศาล มูลคำสตรสาทร , "นโยบายเลือกตั้ง 2531" เทศาภิบาล 83 ( มิถุนายน 2531 ) : 57-58 .



นั้น มีการเปลี่ยนแปลงแขวง ดังเช่น เขตเลือกตั้งที่ 4 ในปี 2529 ประกอบด้วยเขตพระโขนง (ไม่รวมแขวงคลองตันและแขวงคลองเตย) และเขตลาดกระบัง แต่ปี 2522 เขตพระโขนง แยกตัวออกมาเป็นเขตเลือกตั้งที่ 3 แต่ปี 2531 เขตเลือกตั้งที่ 4 นั้นคือเขตพระโขนง (ไม่รวมแขวงคลองตันและแขวงคลองเตยเขตลาดกระบัง) เขตลาดกระบังไปรวมอยู่ในเขตเลือกตั้งที่ 6 เขตเลือกตั้งที่ 6 ในปี 2531 คือ เขตยานนาวา แต่ในปี 2518 เขตนี้อยู่ในเขตเลือกตั้งที่ 5 รวมกับเขตปทุมวัน ปี 2519 แยกออกมาเป็นเขตเลือกตั้งที่ 10 ปี 2522 เป็นเขตเลือกตั้งที่ 7 ปี 2526 เปลี่ยนเป็นเขตเลือกตั้งที่ 6 ตั้งแต่ปี 2518 จนกระทั่งถึง 2526 เขตยานนาวานี้ เปลี่ยนเขตเลือกตั้งเล็มา จนผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาชนเกิดความสับสน เขตเลือกตั้งที่ 7 ปี 2531 คือ เขตบางกะปิ ปี 2529 คือเขตบางเขน การเลือกตั้งเมื่อปี 2518 และ 2519 เขตบางเขนนี้ถูกจัดอยู่ร่วมกับเขตห้วยขวาง เขตบางกะปิ และเขตมีนบุรี เป็นเขตเลือกตั้งที่ 4 การเลือกตั้งปี 2526 เขตบางเขนก็แยกออกมาเป็นเขตเลือกตั้งที่ 7 เขตเลือกตั้งที่ 8 ปี 2531 คือ เขตธนบุรี เขตคลองสาน ปี 2529 คือ เขตบางกะปิ เขตหนองจอกและเขตมีนบุรี การเลือกตั้งเมื่อปี 2518 และ 2519 เขตบางกะปิ และเขตมีนบุรีอยู่ร่วมกับเขตบางเขนและเขตห้วยขวาง เป็นเขตเลือกตั้งที่ 4 ส่วนเขตหนองจอกอยู่ร่วมกับเขตเลือกตั้งที่ 3 ต่อมาปี 2522 เขตมีนบุรีและเขตหนองจอกถูกจัดอยู่ร่วมกับเขตบางเขนและเขตลาดกระบัง เป็นเขตเลือกตั้งที่ 4 ส่วนเขตบางกะปิย้ายไปอยู่ร่วมกับเขตห้วยขวางเป็นเขตเลือกตั้งที่ 5 ปีต่อมา 2526 ทั้งสามเขตนี้รวมกับเขตลาดกระบังก็ถูกจัดให้เป็นเขตเลือกตั้งที่ 8

เขตเลือกตั้งที่ 9 ปี 2531 คือ เขตบางขุนเทียน เขตราชบุรีบูรณะ ปี 2529 คือ เขตธนบุรี เขตคลองสาน เมื่อปี 2518 ทั้งสองเขตนี้ร่วมกับเขตราชบุรีบูรณะเป็นเขตเลือกตั้งที่ 7 แต่ปีถัดมา 2519 เพียงสองเขตนี้ก็จัดเป็นเขตเลือกตั้งที่ 7 ปี 2522 ก็ถูกจัดอย่างเช่นเมื่อปี 2518 เพียงแต่เปลี่ยนเป็นเขตเลือกตั้งที่ 9 ปี 2526 เขตคลองสานถูกตัดออกไปอยู่ร่วมกับเขตทางฝั่งพระนครเป็นเขตเลือกตั้งที่ 9 โดยมีเขตบางกอกใหญ่เข้ามาแทนและเปลี่ยนเป็นเขตเลือกตั้งที่ 10

เขตเลือกตั้งที่ 10 ปี 2531 คือ เขตบางกอกน้อย เขตตลิ่งชัน แต่ปี 2529 คือ เขตบางขุนเทียน เขตราชบุรีบูรณะการเลือกตั้งเมื่อปี 2518 เขตราชบุรีบูรณะถูกจัดอยู่ร่วมกับเขตธนบุรี เขตคลองสานเป็นเขตเลือกตั้งที่ 7 ส่วนเขตบางขุนเทียนถูกจัดให้อยู่ร่วมกับเขตหนองแขม และเขตภาษีเจริญเป็นเขตเลือกตั้งที่ 9 ต่อมาปี 2519 ทั้งสองเขตนี้ก็ถูกจัดอยู่ร่วมกันโดยมีเขตภาษีเจริญเขตตลิ่งชัน และเขตหนองแขมประกอบด้วยเป็นเขตเลือกตั้งที่ 8 แต่พอปี 2522 ทั้งสองเขตนี้ก็ถูกจัดแยกออกจากกันคล้ายกับการเลือกตั้งปี 2518 โดยเขตที่มีเขตราชบุรีบูรณะอยู่ด้วยเป็นเขตเลือกตั้งที่ 9 ส่วนเขตที่มีเขตบางขุนเทียนอยู่ก็มีการเพิ่มเขตตลิ่งชันเข้ามาด้วยเป็นเขตเลือกตั้งที่ 10 ปี 2526 เขตราชบุรีบูรณะประกอบด้วยเขตธนบุรี เขตบางกอกใหญ่ เป็นเขตเลือกตั้งที่ 10 ส่วนเขตที่มีเขตบางขุนเทียนก็คล้ายกับการแบ่งเขตครั้งก่อนเพียงแต่ตัดเขตตลิ่งชันออกไปเป็นเขตเลือกตั้งที่ 12

เขตเลือกตั้งที่ 11 ปี 2531 คือ เขตภาษีเจริญ เขตบางกอกใหญ่ เขตหนองแขม ปี 2529 ประกอบด้วยเขตบางกอกน้อย เขตตลิ่งชัน เมื่อปี 2518 ทั้งสองเขตนี้รวมอยู่กับเขตบางกอกใหญ่เป็นเขตเลือกตั้งที่ 8 ปีถัดมา 2519 เขตตลิ่งชันถูกจัดไปรวมอยู่กับเขตที่มีฝั่งธนบุรีรอบนอกเป็นเขตเลือกตั้งที่ 8 ส่วนอีกสองเขตที่เหลือเป็นเขตเลือกตั้งที่ 6 ปี 2526 เขตบางกอกน้อยและเขตตลิ่งชันก็ถูกจัดให้อยู่ร่วมกันเป็นเขตเลือกตั้งที่ 11

เขตเลือกตั้ง 12 ปี 2531 คือ เขตบางเขน (ไม่รวมแขวงคลองถนน แขวงตลาด บางเขน แขวงลำยาโหม แขวงสีกัน) ปี 2529 ประกอบด้วยเขตภาษีเจริญ เขตบางกอกใหญ่ เขตหนองแขม การเลือกตั้งปี 2519 เขตบางกอกใหญ่ถูกจัดอยู่กับเขตบางกอกน้อย และเขตตลิ่งชัน เป็นเขตเลือกตั้งที่ 8 ส่วนเขตภาษีเจริญกับเขตหนองแขมรวมกับเขตบางขุนเทียนเป็นเขตเลือกตั้งที่ 9 ปีถัดมา 2519 เขตบางกอกใหญ่ร่วมกับเขตบางกอกน้อยเป็นเขตเลือกตั้งที่ 6 ส่วนเขตภาษีเจริญและเขตหนองแขมอยู่ร่วมกับเขตบางขุนเทียน เขตราชบุรีบูรณะ และเขตตลิ่งชัน เป็นเขตเลือกตั้งที่ 8 ปี 2522 เปลี่ยนจากเขตที่ 6 เป็นเขตที่ 8 ส่วนเขตที่ 8 ตัดเขตราชบุรีบูรณะออกไปเป็นเขตที่ 10 ปี 2526 เขตบางกอกใหญ่ร่วมกับเขตธนบุรี และเขตราชบุรีบูรณะเป็นเขตเลือกตั้งที่ 10 ส่วนเขตที่ 10 ของสมัยที่แล้วตัดเขตตลิ่งชันออกไปเปลี่ยนเป็นเขตเลือกตั้งที่ 12 เขตเลือกตั้ง 13 เขตมีนบุรี เขตหนองจอก แขวงคลองถนน เขตบางเขน (แขวงตลาดบางเขน แขวงลำยาโหม แขวงสีกัน) เดิมในปี 2529





เขตนี้คือ เขตเลือกตั้งที่ 8 บางส่วนและเขตเลือกตั้งที่ 7 บางส่วน<sup>27</sup> การเปลี่ยนแปลงเขต บ่อย ๆ นั้น ก็ทำให้ประชาชนวินิจฉัยผลงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะคนที่ต้องการ เลือกนั้นไม่อยู่ในเขตเลือกตั้งที่ตนจะเลือกได้ทำให้คนที่อยู่นอกเขตใช้อิทธิพลหวัคคะแนนชักจูงใจ ประชาชนให้ไปใช้สิทธิลงคะแนน แต่การที่กำหนดเขตเลือกตั้งแน่นอนนั้นทำให้ผู้แทนราษฎร สร้างความดีความงามดูแลแก้ปัญหาประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนอย่างจริงจัง และการเลือกตั้ง 2531 นี้ได้เพิ่ม เขตเลือกตั้งจากเดิมเป็น 13 เขต และเขตที่ 12-13 นี้มีผู้แทนราษฎร 2 คน ซึ่งการเลือกตั้ง 2529 มีผู้แทนจำนวน 36 คน และเพิ่มจำนวนผู้แทนราษฎรขึ้น 1 คน เป็น 37 คน เนื่องมาจากประชากรในเขตกรุงเทพมหานครได้เพิ่มขึ้นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

## 2. ระบบและวิธีการเลือกตั้งของไทยของไทยมีความสับสน

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ระบบการเลือกตั้งการเลือกตั้งที่ไม่มีความบกพร่อง หรือก่อให้เกิด ผลร้ายเลวร้ายนั้นขณะนี้ยังไม่มี มีแต่ระบบเลือกตั้งที่บกพร่องมากหรือบกพร่องน้อย ระบบการเลือกตั้ง ของไทยก็มีความเหมาะสมเพียงใด การเลือกตั้ง 15 ครั้งที่ผ่านมา 14 ครั้ง เป็นการ เลือกตั้งทางตรง (direct Election) และมีวิธีการเลือกตั้งทางอ้อมเพียงครั้งเดียว<sup>28</sup> คือการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 เลือกผู้แทนตำบลก่อน และให้ผู้แทนตำบล ทำการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้นอีกต่อหนึ่ง โดยถือเอาจำนวนราษฎร 200,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน ส่วนการเลือกตั้งโดยทางตรงนั้น หมายถึงราษฎรมีสิทธิเลือกตั้ง ได้ทำการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง โดยไม่ผ่านตัวแทนอื่นใดเลย

สำหรับวิธีการเลือกตั้งที่ใช้กันในประเทศไทยตั้งแต่มีการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2475 เป็นต้น มาก็มีทั้งวิธีรวมเขตจังหวัด และวิธีแบ่งเขตจังหวัด ส่วนจำนวน ราษฎรที่จะเป็นตัวกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมักจะมีการผันแปรไปบ้าง ตัวอย่างเช่น

<sup>27</sup> ขาดิชาชัย เป็นบำรุง (บรรณาธิการ), บันทึกการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร: บริษัทประชุมช่าง จำกัด, 2530), หน้า 27-32.

<sup>28</sup> กระมล ทองธรรมชาติ (คณะ), การเลือกตั้งพรรคการเมืองและเสถียรภาพ ของรัฐบาล, หน้า 36.



การเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 เป็นการเลือกตั้งทางอ้อมโดยวิธีแบ่งเขตแต่ละเขตให้เลือกผู้แทนราษฎรได้ 1 คน กำหนดจำนวนราษฎรไว้ 200,000 คนต่อผู้แทนราษฎร 1 คน แต่การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2495 ถือจำนวนราษฎร 150,000 คนต่อผู้แทนราษฎร 1 คน และต่อจากนั้นมาในการเลือกตั้งครั้งที่ 7 จนถึง การเลือกตั้งครั้งที่ 15 เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2529 ประเทศไทยก็ได้ใช้หลักการให้ใช้จำนวนราษฎร 150,000 คนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน มาโดยตลอด

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2480 เป็นการเลือกตั้งทางตรง คือ ราษฎรผู้มีการเลือกตั้งเลือกผู้แทนราษฎรเองเป็นการเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขต โดยที่แต่ละเขต ให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรได้หนึ่งคน และถือเอาจำนวนราษฎร 200,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2491 เป็นการเลือกตั้งทางตรง โดยวิธีรวมเขตโดยถือเอาจังหวัดหนึ่งเป็นเขตการเลือกตั้งหนึ่ง และถือเอาจำนวนราษฎร 200,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน ต่อมาเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2492 ได้มีการเลือกตั้ง อีกครั้งหนึ่งซึ่งเป็นการเลือกตั้งเพิ่มตามจำนวนพลเมืองตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยวิธีรวมเขต มีการเลือกตั้งเพิ่มจำนวน 19 จังหวัด การเลือกตั้งเพิ่มครั้งนี้ทำให้มีผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก 21 คน

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2495 เป็นการเลือกตั้งทางตรง โดยวิธีรวมเขต โดยถือเอาจังหวัดหนึ่งเป็นเขตการเลือกตั้งหนึ่ง โดยถือเอาจำนวนราษฎร 150,000 คนต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2500 เป็นการเลือกตั้งทางตรง โดยวิธีรวมเขตโดยถือเอาจังหวัดหนึ่งเป็นเขตการเลือกตั้งหนึ่งและถือเอาจำนวนราษฎร 150,000 คนต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 8 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2500 เป็นการเลือกตั้งทางตรง โดยวิธีรวมเขตโดยถือเอาจังหวัดหนึ่งเป็นเขตการเลือกตั้งหนึ่ง และถือเอาจำนวนราษฎร 150,000 คนต่อผู้แทนราษฎร 1 คน การเลือกตั้งครั้งนี้ได้ยึดถือหลักเกณฑ์เดียวกับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 6 และ 7

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512 เป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยวิธีรวมเขตโดยถือเอาจังหวัดหนึ่งเป็นเขตการเลือกตั้งหนึ่ง และถือเอาจำนวนราษฎร 150,000 คนต่อผู้แทนราษฎร 1 คน เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 6, 7 และ 8<sup>29</sup>

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 10 เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 เป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยวิธีการเลือกตั้งแบบผลักระหว่างการแบ่งเขต และรวมเขตเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด โดยถือเอาจำนวนราษฎร 150,000 คนต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

การเลือกตั้งทั่วไปในครั้งที่ 11-15 นั้นเป็นการเลือกตั้งทางตรง ซึ่งใช้วิธีการแบบผลักระหว่างการเลือกตั้งรวมเขตและแบ่งเขต โดยถือเอาจำนวนราษฎร 150,000 คนต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

จากระบบและวิธีการเลือกตั้งของไทยนั้นมีความสับสนคือมีทางรวมเขตและแบ่งเขตผลักรวมอยู่ในระบบเดียวกัน วิธีการคิดคะแนนเสียงข้างมากรอบเดียวนั้นไม่มีความเหมาะสมกับสังคมไทย คือ ประเทศไทยได้ลอกเลียนแบบมาจากการเมืองของอังกฤษซึ่งมีระบบการเมืองแบบสองพรรคซึ่งค่อนข้างแน่นอน แต่ระบบการเมืองไทยไม่ได้เป็นระบบการเมือง 2 พรรค แต่เป็นระบบการเมืองหลายพรรค ดังจะกล่าวถึงวิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากรอบเดียว

### 3. ประเทศไทยกับระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น เจตนาารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายการเลือกตั้งของประเทศไทยมาตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงปัจจุบันได้นำเอาระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากแบบง่ายมาใช้ก็เพราะว่าระบบการเลือกตั้งแบบนี้ง่ายต่อการทำความเข้าใจของประชาชนชาวไทย ซึ่งยังไม่ค่อยจะเคยชินต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 และคณะราษฎรได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 ผู้ร่างกฎหมายเลือกตั้งฉบับแรกในปี 2476 จึงได้นำเอาหลักการเลือกตั้ง

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.



แบบเสียงข้างมากรอบเดียว หรือเสียงข้างมากแบบง่ายได้ เปลี่ยนแบบมาจาก ระบบเลือกตั้งของ อังกฤษมาใช้กับประเทศไทย ทั้ง ๆ ที่ในระยะนี้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายพรรคการเมือง และยังมีพรรคการเมืองในกระบวนการทางการเมืองของไทย ดังนั้นการเลือกตั้งทั่วไป ครั้งแรก เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 จึงไม่มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดล้วนเป็นผู้สมัครอิสระทั้งสิ้น

ระบบการเลือกตั้ง โดยใช้วิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากแบบง่ายนี้ ในประเทศอังกฤษได้มาเอามาใช้ในศตวรรษที่ 17 โดยในระยะนั้นมี การต่อสู้ในอำนาจทางการเมืองของกลุ่มอุดมการณ์ในสมาชิกรัฐสภา 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มหนึ่ง ซึ่งเรียกตัวเองว่า กลุ่มทอรี (Tory) มีความต้องการที่จะธำรงรักษาไว้ซึ่งอำนาจของ พระมหากษัตริย์ และอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งเรียกตัวเองว่ากลุ่มวิวกส์ (Whigs) ซึ่งมีความต้องการที่จะ รักษาอำนาจของรัฐสภา ทั้ง 2 กลุ่มได้ต่อสู้กันทางการเมืองมาโดยตลอด ดังนั้นระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว หรือเสียงข้างมากแบบง่าย จึงมีความเหมาะสมที่จะธำรง ไว้ซึ่งระบบสองพรรค (two-party system) ทั้งนี้ก็เพราะว่า ถ้าผู้สมัครของพรรคใด พรรคหนึ่งได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมากกว่าผู้สมัครคนอื่น ผู้สมัครนั้นก็จะได้รับเลือกตั้ง เป็น ผู้แทนราษฎรโดยทันที ต่อมาในศตวรรษที่ 19 พวกกลุ่มอนุรักษนิยมได้เริ่มรวมตัวกันเป็นสมาชิก อนุรักษนิยม โดยมีจุดมุ่งหมายในระยะแรกเริ่มของการก่อตั้งสมาคมก็เพื่อชักจูงให้ผู้มีสิทธิออก เสียงเลือกตั้งมาจดทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (registered vote) ต่อมาเมื่อ สิทธิเลือกตั้งของประชาชนขยายตัวออกไปตามการชักจูงของสมาคมอนุรักษนิยม ก็ทำให้สมาคม อนุรักษนิยมเริ่มมีบทบาทมากขึ้น ต่อมาก็ได้มีการชักจูงให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกของ การเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากแบบง่าย ซึ่งประเทศไทยได้ลอกเลียน แบบอย่างมากจากของอังกฤษจึงไม่อาจจะช่วยให้เกิดระบบสองพรรคอย่างในอังกฤษได้ ในทาง ตรงข้ามการเลือกตั้งแบบนี้ก่อให้เกิดปัญหาติดตามมาอีกมากมายเป็นต้นว่า มีการซื้อคะแนนเสียง กันอย่างมากมายระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพราะเพียงแค่ว่าได้จำนวนคะแนนเสียงมากกว่า คู่แข่งเพียงเล็กน้อยก็ได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎรแล้ว นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรม ต่อพรรคการเมืองอีกด้วย เพราะบางครั้งคะแนนนิยมของพรรคการเมือง (popular vote) มิเป็นจำนวนมาก แต่ผู้สมัครในนามของพรรคกลับไม่ได้รับเลือกตั้ง



ตัวอย่าง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 สำหรับ  
เขตกรุงเทพมหานคร เขต 1 ซึ่งแบ่งเขตเลือกตั้งละ 3 คน มีผลการเลือกตั้งดังนี้ พรรค  
พลังธรรมได้ 3 ที่นั่งทั้งหมด ส่วนพรรคการเมืองอื่น ๆ ไม่ได้ที่นั่งเลย แต่คะแนนนิยม  
ของพรรคการเมืองที่ได้รับสำหรับเขตกรุงเทพมหานคร

พรรคประชาธิปัตย์	ได้รับ	57,806	คิดเป็นร้อยละ	32.24
พรรคพลังธรรม	ได้รับ	105,371	คิดเป็นร้อยละ	58.76
พรรคประชาธิปัตย์	ได้รับ	16,141	คิดเป็นร้อยละ	9.00

จะเห็นว่าพรรคพลังธรรมได้คะแนนนิยมจากประชาชนเพียงร้อยละ 58.76  
แต่กลับได้ที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทั้ง 3 ที่นั่ง ทั้ง ๆ ที่ถ้าคิดเป็นสัดส่วนตาม  
เปอร์เซ็นต์ของคะแนนนิยม (Proportional Representation) แล้วควรจะเป็นดังนี้

พรรคประชาธิปัตย์	ได้รับ	1	ที่นั่ง
พรรคพลังธรรม	ได้รับ	2	ที่นั่ง
พรรคประชาธิปัตย์	ได้รับ	0	ที่นั่ง

แต่การที่ระบบการเลือกตั้งของไทยเราไม่ได้มาเอาวิธีการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้  
จึงทำให้ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุด และรองลงมา 3 ลำดับเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง เป็น  
ผู้แทนราษฎรตามวิธีการของการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว หรือเสียงข้างมากแบบง่าย  
ซึ่งอาจจะไม่เป็นการยุติธรรมต่อการเป็นตัวแทนของประชาชน แต่ประเทศไทยก็ยังไม่เคยนำวิธี  
การเลือกตั้งแบบอื่นมาใช้ ในบางครั้งผู้มีสิทธิ์ที่ได้รับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนราษฎรได้รับคะแนนเสียง  
เพียงไม่กี่พันคะแนนจากผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งนับแสนคน แต่ก็ต้องถือว่าเป็นผู้แทนราษฎรอันเป็นผล  
มากกว่าวิธีการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตัวอย่าง สันนิษฐานว่าเขตเลือกตั้งหนึ่งสามารถมีผู้แทนราษฎรได้จำนวน 3 คน และมี  
ผู้สมัครรับเลือกตั้ง 5 คน ผลของการเลือกตั้งเป็นดังนี้

นาย ก	ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้ง	51,230	คะแนน
นาย ข	ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้ง	33,655	คะแนน
นาย ค	ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้ง	5,701	คะแนน
นาย ง	ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้ง	31,989	คะแนน
นาย จ	ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้ง	32,008	คะแนน
		154,583	คะแนน

ผลปรากฏว่า นาย ก นาย ข และนาย จ เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร  
ทั้ง 3 คน ถึงแม้ว่านาย ง จะได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่านาย จ ซึ่งได้คะแนนเสียงเป็นลำดับ  
ที่ 3 เพียง 19 คะแนนก็ตาม ทั้ง ๆ ที่เมื่อคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของคะแนนเสียงรวมทั้งหมดของ  
ผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งแล้วจะเป็นดังนี้

นาย ก	ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้ง	33.14%
นาย ข	ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้ง	21.77%
นาย ค	ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้ง	3.69%
นาย ง	ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้ง	20.69%
นาย จ	ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้ง	20.71%

จะเห็นได้ว่านาย ง ซึ่งได้คะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นลำดับที่ 4 แต่ไม่ได้รับเลือกตั้ง  
มีคะแนนเท่ากับ นาย ข เพียง 1.08% และเท่ากับ นาย จ เพียง 0.08% เท่านั้น

จึงน่าพิจารณาว่าวิธีการคิดคะแนนเสียงแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมาก  
แบบง่ายนี้ให้ความเป็นธรรมในการเป็นตัวแทนของราษฎรหรือไม่ เพราะผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้ง  
อาจได้คะแนนสูงกว่าผู้สมัครที่ไม่ได้รับเลือกตั้งเพียงเล็กน้อย อย่างไรก็ตามสำหรับประเทศไทย  
เราก็ได้ใช้วิธีการคิดคะแนนเสียงแบบข้างมากอย่างง่ายมาโดยตลอด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า  
ผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายของประเทศไทยมีความประสงค์ที่จะไม่ให้เกิดความสับสนยุ่งยาก

#### 4. ปัญหาเกี่ยวกับบัญชีรายชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้ในมาตรา 92 ว่า "บุคคลดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกด้วย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง และ

(3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้ง<sup>30</sup>

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 17 บัญญัติว่า "บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีสิทธิเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ" แต่สำหรับบุคคลผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว จะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้จะต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าระดับการศึกษาภาคบังคับ รับหรือเคยรับราชการทหาร เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด สภากรุงเทพมหานคร สภาเทศบาล กรรมการสุขภิบาล สภาตำบล กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน ตนเองหรือคู่สมรสเสีย หรือเคยเสียภาษีรายได้บุคคลธรรมดา หรือภาษีโรงเรือน และที่ดิน หรือภาษีบำรุงท้องที่ มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันไม่น้อยกว่า 10 ปี ทั้งนี้ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522

จะเห็นได้ว่าคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญและตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฯ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสัญชาติ อายุ หรือรายการชื่อตัว ชื่อสกุล มีปรากฏอย่างชัดเจนในทะเบียนบ้าน (ท.ร. 14) แล้วทั้งสิ้น ทะเบียนบ้านจึงเป็นเอกสารรองรับสิทธิเลือกตั้งของบุคคลตามกฎหมายโดยตรง

ปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการเลือกตั้งคือผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งควรจะมีอายุ 18 ปี และควรที่จะกำหนดภูมิลำเนาของผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย

<sup>30</sup> ก่าแห่ง กริตานนท์, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521



การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง (ล.ล. 13)

การจะใช้สิทธิเลือกตั้งได้ บุคคลนั้นจะต้องมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งตาม พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 59 ซึ่งบัญญัติว่า "เลือกตั้งผู้ใดแม้ชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของหน่วยเลือกตั้งใดก็ตาม ถ้าไม่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง และไม่ดำเนินการขอเพิ่มชื่อตามมาตรา 28 ในหน่วยเลือกตั้งนั้น ให้ถือว่าผู้เลือกตั้งนั้นล้มสิทธิลงคะแนน ในหน่วยเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน" ในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งดังกล่าว เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา 27 ซึ่งบัญญัติว่า "ให้นายอำเภอจัดทำประกาศบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง ของแต่ละหน่วยเลือกตั้งไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่สาธารณะที่เห็นได้ง่าย และที่เลือกตั้ง หรือบริเวณใกล้เคียงกับที่เลือกตั้ง ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน" บัญชีผู้เลือกตั้งดังกล่าว นายอำเภอจะคัดรายชื่อผู้เลือกตั้งจากทะเบียนบ้าน แต่หากผู้เลือกตั้งเป็นบุคคลสัญชาติไทยที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าว นายอำเภอจะต้องทำการตรวจสอบว่าบุคคลผู้นั้น เป็นผู้เลือกตั้ง ตามนัยมาตรา 18 หรือไม่ ถ้าเป็นก็ให้บันทึกไว้เป็นหลักฐานและตัดชื่อลงบัญชีผู้เลือกตั้งต่อไป

ในขั้นตอนการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งดังกล่าว จึงแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของทะเบียนบ้านโดยตรงอย่างชัดเจน และเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในการแจ้งชื่อผู้เลือกตั้ง เพราะหากผิดพลาดในขั้นตอนนี้แล้ว ถือว่าผู้เลือกตั้งนั้นล้มสิทธิลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านทันที<sup>32</sup>

การรายงานจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในครั้งแรกเมื่อทราบว่ามี การบุบสลายนั้น สำนักงานเขตมักรายงานไม่ตรงกับข้อเท็จจริง แต่ใช้ยอดเดิมที่ได้ทำกันมาในแต่ละเดือน ดังนั้นเมื่อมีการรายงานยอดผู้มีสิทธิ 7 วัน ก่อนวันเลือกตั้งที่รับจากบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง ตัวเลขจึงต่างกันมาก ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังโดยเฉพาะยอดที่เพิ่มขึ้นมาก ๆ และหาสาเหตุที่จะชี้แจงก็ไม่ได้ เนื่องจากคนย้ายเข้าในท้องที่ก็ไม่แจ้งหรือมีน้อย

<sup>32</sup> สุรินทร์ สรงสระแก้ว, "บทบาทการทะเบียนกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" เอกสารวิชาการ 83(8 สิงหาคม 2531): 44-45.

นอกจากนี้ก็ยังมีปัญหา บ้ายออกไม่แจ่ง ตายไม่แจ่งทะเบียนเก็บจัดเก็บ  
ไม่ไต่ ไม่เรียงเลขบ้าน ถนน ตรอก ซอย ไขแล้วไม่เก็บเข้าที่ชำรุดสูญหาย ชื่อตัว ชื่อสกุล  
ประชาชนไม่แก้ไขให้ถูกต้องตามหลักฐานต่าง ๆ เช่น เปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล ไขแก้ไขตามเวลา  
การพิมพ์บัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งไม่สมบูรณ์ ตัวล็กตการันต์ผิดพลาด ซึ่งเป็นปัญหาเล็ก ๆ น้อย

ปัญหาการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งในกรุงเทพมหานครนั้น  
ประชาชนให้ความสนใจกับการไปออกเสียงเลือกตั้งน้อยมาก ทั้งที่กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลาง  
ความเจริญทางด้านสังคม การเมือง เศรษฐกิจ จากผลงานวิจัยของสุจิต บุญบงการ และพรรคดี  
เมืองแก้ว เรื่องพฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย ศึกษาจากการเลือกตั้งสมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎร 22 เมษายน 2522 พบว่า ผู้ที่อยู่ในเขตเลือกตั้งจะมีการออกไปใช้สิทธิมากกว่า  
ผู้ที่อยู่ในตัวเมืองที่มีความเจริญ เพราะในชนบทถูกระดม ชักจูง (mobilized participation)  
ให้ออกมาเลือกตั้งได้มากกว่าการชักจูงคนในกรุงเทพฯ<sup>33</sup> และจากการสัมภาษณ์นายกินวัฒน์  
มฤคพิทักษ์ ยืนยันว่าคนส่วนน้อยเท่านั้นที่ออกมาเลือกตั้งโดยเฉพาะชนชั้นสูงในสังคมกรุงเทพฯ  
จะไม่ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งเลย สันนิษฐานว่าการประชาสัมพันธ์ให้มากกว่าทุกวันนี้ และควรมี  
ศึกษามาตราการส่งเสริมการเลือกตั้งประชาชนส่วนใหญ่ให้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่านี้<sup>34</sup>

การประชาสัมพันธ์ คือ วิธีการของสถาบันอันมีแผนการและกระทำต่อเนื่องกัน  
ไปในอันที่จะสร้างหรือยัง ให้เกิดความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มประชาชน เพื่อให้สถาบันกับกลุ่ม  
ประชาชนที่เกี่ยวข้อง มีความรู้ความเข้าใจ และสนับสนุนร่วมมือซึ่งกันและกัน อันจะเป็นประโยชน์  
ให้สถาบันนั้นดำเนินงานไปได้ผลดีสัมความมุ่งหมาย โดยมีประชาปฏิบัติเป็นแนวบรรทัดฐาน ซึ่งอาจ  
สรุปความหมายของการประชาสัมพันธ์ได้ 3 ประการใหญ่ ๆ คือ เป็นการเผยแพร่ข่าวสารต่าง ๆ

<sup>33</sup> สุจิต บุญบงการ พรรคดี เมืองแก้ว, รายงานการวิจัยเรื่องพฤติกรรมกรรมการลงคะแนน  
เสียงเลือกตั้งของคนไทย ศึกษาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 เมษายน 2522  
เสนอต่อจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525, หน้า 201.

<sup>34</sup> สัมภาษณ์นายกินวัฒน์ มฤคพิทักษ์, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร:  
วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2532.



ให้ประชาชนทราบ เป็นการชักจูงให้ประชาชนสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ และเป็นการช่วยประสานแนวความคิดหรือนโยบายระหว่างองค์การกับประชาชนให้สอดคล้องกัน<sup>35</sup>

การประชาสัมพันธ์ มีความหมายกว้างขวางมาก ดังเช่น Cutlip และ Center เขียนไว้ว่า การประชาสัมพันธ์หมายถึงการติดต่อเผยแพร่ข่าวสาร นโยบายของหน่วยงานไปยังประชาชนทั้งหลายที่มีส่วนสัมพันธ์ ขณะเดียวกันก็เป็นแนวทางตรวจสอบความคิดเห็น ความรู้ ความต้องการของประชาชนในหน่วยงานหรือองค์การทราบ เพื่อสร้างความสนับสนุนอย่างแท้จริงให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่าย และสามารถปรับปรุงหน่วยงานตามแนวความคิดของสังคมได้<sup>36</sup>

การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของฝ่ายกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจำแนกได้ดังนี้คือ การประชาสัมพันธ์ทางวิทยุ การประชาสัมพันธ์ทางโทรทัศน์ และการประชาสัมพันธ์ทางหนังสือ/สิ่งพิมพ์

การประชาสัมพันธ์ทางวิทยุ-โทรทัศน์ เป็นการประชาสัมพันธ์ที่กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งเร้าและชักจูงกระตุ้นเตือนให้ประชาชนออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุด ส่วนทางด้านโทรทัศน์ได้จัดให้มีการแถลงนโยบายโดยหัวหน้าพรรคแต่ละพรรค พรรคการเมืองใดจะออกอากาศเวลาใด วันนั้นมีการจับสลากกันอีกครั้ง และนอกจากนี้ การประชาสัมพันธ์ทางหนังสือพิมพ์โดยเฉพาะการจัดทำคู่มือประชาชน การจัดทำใบปลิวโฆษณา และผู้อำนวยการเขตเลือกตั้งแต่ละเขตก็มีการประชาสัมพันธ์แตกต่างกันออกไป เช่น เขตดงใหญ่ มีการจัดนิทรรศการ และเขตบางกอกน้อย มีการปล่อยลูกโป่งในวันเลือกตั้งโดยมีข้อความเชิญชวนให้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง

<sup>35</sup> สะอาด ต้นคู่ภผล, "การประชาสัมพันธ์," หลักบริหาร กรมการปกครอง (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 396.

<sup>36</sup> Scott M. Cutlip and Allen H. Center, Effect Public Relations (Engle wood Cliffs : Prentice-Hall, Inc., 1958), p. 4.



จากการวิจัยของกรมการปกครอง ในการเลือกตั้ง 2531 พบว่า สื่อการ  
ประชาสัมพันธ์การเลือกตั้ง ในทัศนะของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น เห็นว่าโทรทัศน์เป็นสื่อการ  
ประชาสัมพันธ์ที่ใช้ได้ผลที่สุด คือ ร้อยละ 69.1 รองลงมาได้แก่วิทยุร้อยละ 64.7 หนังสือพิมพ์  
ร้อยละ 54.8 ผู้สมัครรับเลือกตั้งพรรคการเมือง หรือตัวแทน ร้อยละ 54.2<sup>37</sup>

การจัดส่งหนังสือเชิญชวน ยังดำเนินการได้ล่าช้าและไม่ทั่วถึง เพราะใน  
เขตกรุงเทพมหานครมีบ้านเป็นจำนวนมาก บางแห่งควรรใช้คนนำส่งเร็วกว่าส่งทางไปรษณีย์ เช่น  
ท้องที่ในเขตหนองแขม หนองจอก และลาดกระบัง และเขตเลือกตั้งบางเขตมีการ  
ประชาสัมพันธ์แรงกล้าให้ประชาชนไปเลือกตั้งอย่างจริงจัง แต่บางเขตไม่ได้มีการประชาสัมพันธ์  
อย่างจริงจัง

จากการตรวจสอบสัมมติฐานข้อนี้ พบว่าระบบการเลือกตั้งของไทยใน  
ปัจจุบันนั้นมีความยุ่งยากซับซ้อน อันมีผลก่อให้เกิดปัญหาในด้านพฤติกรรมในการไปใช้สิทธิ  
ออกเสียงเลือกตั้ง โดยเฉพาะการเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานครนั้นมีการแบ่งเขตการเลือกตั้ง  
ที่สลับซับซ้อนกว่าตนเองจะอยู่ในเขตใด และทำให้ประชาชนวินิจฉัยผลงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
ได้ลำบาก เพราะคนที่ต้องการเลือกนั้นไม่อยู่ในเขตเลือกตั้งที่ตนจะเลือกได้ ทำให้คนที่อยู่นอก  
เขตใช้สิทธิพลหัวคะแนนชักจูงโน้มน้าวจิตใจให้ประชาชนไปใช้สิทธิลงคะแนน แต่การที่กำหนด  
เขตเลือกตั้งที่แน่นอนนั้นทำให้ผู้แทนราษฎรสร้างความดียาวนานดูแลแก้ไขปัญหาประชาชนในเขต  
เลือกตั้งของตนอย่างจริงจัง และการเลือกตั้ง 2531 นี้ได้เพิ่มเขตเลือกตั้งจากเดิม 12 เขต  
การเลือกตั้งเป็น 13 เขตการเลือกตั้ง โดยเขตเลือกการเลือกตั้งที่ 12-13 มีผู้แทนราษฎร  
ได้เขตละ 2 คน ในปี พ.ศ. 2529 นั้นมีผู้แทนราษฎรได้ 36 คน แต่การเลือกตั้งครั้งใหม่  
นี้จำนวนประชากรของกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นจึงทำให้มีการเพิ่มผู้แทนราษฎรอีก 1 คนเป็น 37  
คน ระบบวิธีการเลือกตั้งแบบผสมนี้มีขั้นตอนที่สับสนและยุ่งยากในการออกเสียงเลือกตั้งของ  
ประชาชนควรเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นระบบการเลือกตั้งแบบเขตละหนึ่งคน การเลือกตั้ง  
แบบหนึ่งคนหนึ่งเสียง (one man one vote)

<sup>37</sup> กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, รายงานวิจัยการเลือกตั้งสมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531, หน้า 43-46.

ส่วนปัญหาด้านอื่น ๆ เช่น การจัดทำบัญชีรายชื่อไม่สมบูรณ์ และไม่มีการทำงาน ข้อมูลทันสมัย (up-date) ข้อมูลเรื่องการย้ายออก ย้ายเข้า การตาย หรือการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลยังมีความผิดพลาดและบกพร่องปรากฏอยู่ นอกจากนี้การประชาสัมพันธ์ควรจะทำติดต่อกัน ระยะเวลาานกว่านี้ และควรเร่งรัดให้มีการประชาสัมพันธ์ทุกเขตกันอย่างทั่วถึง พบว่า เขตเลือกตั้งบางเขต เช่น เขตตลิ่งชัน บางกอกน้อย มีการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ทำให้ประชาชนตื่นตัวออกมาใช้สิทธิมากด้วย และการจัดส่งหนังสือเชิญชวนทางไปรษณีย์ในบางเขตของ กรุงเทพมหานครรอบนอก เช่น เขตหนองแขม มีนบุรี หนองจอก และเขตลาดกระบัง กระทำ ได้ล่าช้ามาก การคัดเจ้าหน้าที่ไปส่งหรือแจกหนังสือด้วยจะสะดวกกว่าการส่งทางไปรษณีย์

อย่างไรก็ดีจากการตรวจสอบสมุดฐานในข้อ 2 นี้พบว่า เป็นเรื่องที่จะทำการแก้ไขได้ง่ายกว่าสมุดฐานในข้อ 1 และข้อ 3 เพราะเป็นปัญหาทางด้านเทคนิคในการเชื่อมต่อหน่วยให้ประชาชนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งด้วยความสะดวกสบายเท่านั้นเอง ไม่เกิดความรู้สึก หน่วยงานกับระบบการเลือกตั้งที่ยุ่งยากและสับสน เป็นต้น

4.3 กฎหมายบทบัญญัติและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน กฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของไทยตามกฎหมายการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีความบกพร่อง ช่องโหว่ที่เชื่อมต่อหน่วยต่อการเกิดปัญหาพฤติกรรมการออกเสียงเลือกตั้ง

จากสมุดฐานข้อนี้ เป็นจริงตามข้อกำหนดไว้แต่เบื้องต้น พบว่า พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ควรปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน ในการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 32-34) และควรกำหนดโทษแก่ผู้ที่กระทำ ความผิดในวันเลือกตั้งให้รุนแรงกว่าเดิม และการกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 20 ปีบริบูรณ์

เรื่องภูมิสำเนาของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ข้อสุดท้าย เป็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการควบคุมผู้กระทำความผิดให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้

1. ปัญหากฎหมายบทบัญญัติการเลือกตั้งที่ใช้ไม่มีความบกพร่อง ที่เชื่อมต่อหน่วย ต่อการเกิดปัญหาพฤติกรรมการออกเสียงเลือกตั้ง



พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ได้ระบุ การใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 32-34 (ดูรายละเอียด ภาคผนวก โดยระบุไว้ในมาตรา 32 ห้ามผู้สมัครใช้จ่ายเงินเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินสามแสน ห้าหมื่นบาทไม่ได้ ซึ่งมาตรา 33 กำหนดค่าใช้จ่าย ดังต่อไปนี้ คือ การโฆษณากระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนอื่น การพิมพ์ โฆษณา แจกจ่ายประกาศแผ่นป้าย ใบปลิวและสิ่งพิมพ์อื่น ๆ การจัดหาเครื่องเขียนแบบพิมพ์ ไปรษณียากร ฯลฯ มาตรา 34 ผู้สมัคร ต้องยื่นรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้ถูกต้องตามความเป็นจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ภายในกำหนดสามเดือนหลังจากวันประกาศผลการเลือกตั้ง แต่จากความเป็นจริงแล้วค่าใช้จ่าย ของผู้สมัครแต่ละคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่คาดหวังว่าจะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งจะมากกว่า ที่กฎหมายกำหนดอัตราเฉลี่ยอย่างต่ำที่สุดได้ใช้ในการหาเสียงไม่มีน้อยกว่าคนละ 1 ล้านบาท บางคนอาจใช้ถึง 10-20 ล้านบาท สำหรับการเลือกตั้ง 2531

เงินดังกล่าวนี้ไม่ได้ถูกใช้ไปเพียงแต่การแจกจ่ายหุ้มชื่อเสียงจากประชาชนเป็น รายบุคคลดังที่เข้าใจกันโดยทั่วไป แต่ภายใต้ระบบการเลือกตั้งที่อาศัยห้วคะแนนเป็นกลไกที่สำคัญ ในการรณรงค์หาเสียงและชักพาให้ประชาชนไปลงคะแนนเสียง ค่าใช้จ่ายสำหรับการหาเสียง ของผู้สมัครจะประกอบด้วยรายจ่ายหลายประเภท นับแต่ การนำเอาเงินไปแจกจ่ายชื่อเสียง เพื่อสร้างความรักดีและนิยมนิยมชอบจากประชาชนและห้วคะแนน การโฆษณาประชาสัมพันธ์ ใบปลิวแผ่นป้ายและการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อที่จะสร้างชื่อเสียงและความนิยมนิยมให้แก่ผู้สมัครและ ทำลายหรือสร้างชื่อเสียงให้แก่คู่แข่งอื่น ถ้าจะกล่าวโดยอย่างสรุป เงินค่าใช้จ่ายในการ รณรงค์หาเสียงของผู้สมัครอาจจะแบ่งได้เป็น 4 ประเภทดังนี้

1. ค่าใช้จ่ายสำหรับการซ่อมแซมสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่นได้แก่ ถนน โบสถ์ ศาลา มัสยิด และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้แก่โรงเรียน หมู่บ้านและสถานที่ ประกอบกิจการค้าสินค้า รวมทั้งเงินบริจาคแก่งานกุศลต่าง ๆ อาทิเช่น งานบวชนาค ทำบุญ ขึ้นบ้านใหม่ แต่งงาน กฐิน ผ้าป่า และกินเหลียว นอกจากนี้ยังรวมถึงสิ่งของ เสื้อผ้าและเครื่อง ักษา ที่ประชาชนโดยเฉพาะวัยรุ่นได้เรียกร้องจากผู้สมัครในบางครั้ง วัตถุประสงค์ที่สำคัญของ การเสียค่าใช้จ่ายประเภทนี้ก็คือ เพื่อสร้างเสียงและความนิยมนิยมในหมู่ประชาชน

2. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและอุปกรณ์วัสดุต่าง ๆ ในการหาเสียง อาทิเช่น โปสเตอร์ แผ่นป้าย ใบปลิว นั้วมัธรถสำหรับการเดินทางไปปราศรัยหาเสียง เงินค่าใช้จ่ายในการซื้อกาแฟ บุหรี่ ขนม และเหล้าแจกประชาชนและเด็กที่มาฟังคำปราศรัยหาเสียง ในกรณีที่เป็นกรหาเสียงกลุ่มย่อยตามหมู่บ้านต่าง ๆ

3. ค่าตอบแทนและรางวัลที่จะให้กับหัวหน้าคณะและผู้สนับสนุนช่วยเหลือในการรณรงค์หาเสียง ซึ่งอาจเป็นเงินค่าจ้างเขียนเสียง ค่าตอบแทน และสิ่งของเป็นรางวัลขนาดใหญ่ เช่น รถปิคอัพในกรณีที่ผู้สมัครได้รับความสำเร็จในการเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังรวมถึงเงินที่หัวหน้าคณะและผู้สนับสนุนช่วยเหลือได้ยกยอกจากเงินค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ผู้สมัครได้มอบให้เพื่อไปดำเนินการรณรงค์หาเสียง

4. เงินที่ใช้จ่ายสำหรับซื้อเสียงประชาชนเป็นรายบุคคล ซึ่งอาจปรากฏออกมาในลักษณะใหญ่ คือ ผู้สมัครโดยผ่านหัวหน้าคณะไปแจกจ่ายซื้อเสียงจากประชาชน เพื่อให้ไปลงคะแนนเสียงสนับสนุนและประการที่ผู้สมัครโดยผ่านหัวหน้าคณะจะไปซื้อบัตรประชาชนของประชาชนนำมาเก็บไว้เพื่อไม่ให้ประชาชนกลุ่มนั้นได้ไปลงคะแนนเสียงอันอาจจะเป็นการเพิ่มคะแนนให้แก่คู่แข่งอื่นได้ เงินที่ใช้ในการซื้อเสียงและแจกจ่ายนี้รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ผู้สมัครบางคนได้ใช้ไปเพื่อการซื้อกรรมการตรวจนับคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง เพื่อให้ช่วยเหลือในการทุจริตในการเลือกตั้งโดยยินยอมให้มีการเวียนเทียน การใส่บัตรลงคะแนนเพิ่มเติม และการนับคะแนนเพื่อเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายของตน

เงินค่าใช้จ่ายในทั้งสี่ประเภทนี้เป็นสิ่งที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าจะหลีกเลี่ยงได้ แต่ประเภทใดจะถูกใช้ก็เป็นจำนวนมากกว่ากันก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้ คือ คุณลักษณะของผู้สมัคร เทคนิคในการรณรงค์หาเสียง อาณาเขตพื้นที่ของเขตเลือกตั้ง การแข่งขันและโอกาสที่ผู้สมัครจะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง

ถ้าผู้สมัคร เป็นนักการเมืองหน้าใหม่ที่เพิ่งจะลงสมัครรับเลือกตั้ง ไม่เคยมีบทบาทช่วยเหลือประชาชนในเขตท้องที่เลือกตั้งมาก่อน ตัวผู้สมัครและครอบครัวก็ไม่เคยเป็นที่เคารพนับถือของประชาชนมาก่อน ผู้สมัครอาจจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการสร้างและซ่อมแซมสาธารณูปโภค รวมทั้งงานการทำบุญกุศลต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงต้นของการรณรงค์หาเสียงก็เพื่อที่จะให้ประชาชนได้รู้จักเขาและมองเห็นว่าเขาเป็นผู้ที่ประชาชนสามารถพึ่งพาได้ในยามที่เดือดร้อน แต่ถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนักการเมืองที่คร่ำหวอดกับ



การเมือง เป็นผู้แทนราษฎรมาหลายสมัยและเคยมีผลงานในการช่วยเหลือประชาชนในเขตท้องที่  
ที่มีการเลือกตั้งมาเป็นจำนวนมากจนเป็นที่เคารพนับถือของประชาชนโดยส่วนใหญ่ ค่าใช้จ่าย  
ในการสร้างเสียงของเขาในประเภทนี้จะลดน้อยลงไป บางทีอาจไม่จำเป็นที่จะต้องใช้เลย  
กลไกหวัคະແນของเขาอาจสามารถใช้ผลงานในอดีตมาชักจูงชักชวนให้ประชาชนไปลงคะแนนเสียง  
สนับสนุนเขาได้ ถึงอย่างไรก็ตาม ถ้าผู้สมัครที่เป็นนักการเมืองคร่ำหวอดผู้ที่ไม่เคยมีผลงาน  
ช่วยเหลือประชาชนและมีบุญคุณกับคนในท้องที่เขตเลือกตั้งมาก่อน การหาเสียงของเขาก็พึ่งกับ  
วิธีการแจกจ่ายเงินให้กับบุคคลที่สนับสนุนและหมู่บ้าน โรงเรียนสถานที่ประกอบกิจการค้าส่ง  
ค่าใช้จ่ายในเรื่องของการสร้างเสียงของเขาก็จะมีเป็นจำนวนมาก เขาค่าเป็นที่จะต้องซื้อสิ่งของ  
และให้เงิน ช่อมแซมและสร้างสาธารณูปโภคให้แก่หมู่บ้าน วัด โรงเรียนเพื่อแลกเปลี่ยนกับ  
คะแนนเสียงที่จะมาสนับสนุน แต่การดำเนินการของเขาค่อนข้างจะต่างจากนักการเมืองหน้าใหม่  
มาก เขาจะไม่แจกจ่าย หรือซ่อมแซมสร้างสิ่งเหล่านี้ในทันที ในทางปฏิบัติเขาจะสัญญากับผู้  
ในชุมชนและชาวบ้านในช่วงต้น ๆ ของการหาเสียงและเขาจะเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังใน  
ระหว่างช่วง 3-4 วันสุดท้ายก่อนมีการเลือกตั้ง

จากทัศนะของ ร.ต.อ.สุรัตน์ โอสถานุเคราะห์ ได้กล่าวว่าผู้มีฐานะดีเท่านั้น  
ถึงจะมีโอกาสทางการเมืองสูง เพราะการเลือกตั้งทุกวันนี้มีการใช้เงินกันสูงมาก และมีโอกาส  
ที่จะใช้เงินสูงอื่นเรื่อย ๆ<sup>38</sup> มาตราการที่ทางกฎหมายที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินนั้นระบุโทษ  
แก่ผู้ที่ไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายหาเสียงตามกำหนดภายหลังจากการหาเสียง 3 เดือน ถ้าหาก  
ผู้ใดไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายหาเสียงเลือกตั้งตามกำหนดเวลา ก็จะมีผลเสียต่อตนเอง  
อย่างมากคือจะต้องถูกระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำ  
ทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี<sup>39</sup> จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ  
เขตเลือกตั้งกล่าวว่าควรแก้ไขกฎหมายการใช้จ่ายเงิน 350,000 บาท และควรแก้ไขมาตรการ  
ควบคุมการใช้จ่ายเงินตลอดจนบทลงโทษที่รุนแรงกว่าปัจจุบันนี้

<sup>38</sup> "สัมภาษณ์ ร.ต.อ.สุรัตน์ โอสถานุเคราะห์", ผู้นำธุรกิจ 2 (19 กรกฎาคม 2531): 84.

<sup>39</sup> "เดือนผู้สมัคร ส.ส. แลค่าใช้จ่าย", ไทยรัฐ 31 (14 ตุลาคม 2531): 7.



2. เรื่องการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งและภูมิลำเนาของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในมาตรา 92 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 ส่วนที่ 3 ว่าด้วยเรื่องสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้ง<sup>40</sup> และจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 หมวด 2 มาตรา 17-18 ที่กล่าวถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นก็ไม่ได้กำหนดภูมิลำเนาของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง<sup>41</sup>

จากปัญหาข้อกำหนดจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรจะแก้ไขกฎหมายอายุของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจาก 20 ปี เป็นอายุ 18 ปี เนื่องจากจากกฎหมายประเภทต่าง ๆ ของไทยนั้นกำหนดว่าอายุ 18 ปี ก็เป็นผู้ใหญ่แล้ว ซึ่งความจริงหากถึงพวกที่อายุ 18 ปี มาเลือกตั้งได้มาก ๆ ก็จะได้ปัญหาชน จะทำให้มีบุคคลไปเลือกตั้งมากขึ้น ซึ่งพวกปัญหาชนนี้ไปเลือกตั้งด้วยความลำบาก ยิ่งเหตุผลตามทฤษฎีการมีส่วนร่วมทางการเมืองของมิลเบรธ

และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ไม่ได้กำหนดภูมิลำเนาของผู้สมัครหรือผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ปัจจุบันมีปัญหาเพราะไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับภูมิลำเนา ควรจะกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือบุคคลที่อยู่ในภูมิลำเนาเดิมเพื่อป้องกันการที่ย้ายถ่ายเทเสียงผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นป้องกันมิให้นายทุนจากจังหวัดอื่นไปสมัครรับเลือกตั้ง โดยทุ่มเงินซื้อเสียง เป็นต้น

<sup>40</sup> มาตรา 92 กล่าวถึงบุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (1) มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย (2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง และ (3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้ง ดูรายละเอียดจาก วิวัฒน์ เข็มโพธิ์วัน "รัฐธรรมนูญ" เอกสารการสนทนาระหว่าง ส.ส.และกรรมการ ทางการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์, 2526), หน้า 200-201.

<sup>41</sup> ดูรายละเอียดภาคผนวก.



3. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการควบคุมผู้กระทำความผิดให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ พฤติกรรมของประชาชนที่กระทำความผิดกฎหมาย

จากรายงานผลการจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2531 นั้น พบว่า มีประชากรในภาพรวมทำผิดกฎหมาย 152 ราย มีจำนวนผู้ต้องหา 255 คน กรุงเทพมหานครมีผู้กระทำความผิดมากที่สุดถึง 69 ราย มีจำนวนผู้ต้องหา 73 คน โดยมีข้อหาการจับกุมทรัพย์สินหายจำหน่ายแจก หรือสละสิ่งสุราในเวลาห้ามมากที่สุดถึง 64 ราย และผิดทำลายบัตรเลือกตั้ง 3 ราย โฆษณาหาเสียงในเวลาที่ต้องห้าม จำนวน 2 ราย มีผู้ต้องหาทั้งหมด 73 คน นอกจากนี้การเลือกตั้งครั้งนี้ประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร ประชากรทั้งหมด 73 คน นอกจากนี้การเลือกตั้งครั้งนี้ประชากรในเขตกรุงเทพมหานครประชากรทั้งหมด 3,092,855 จำนวนผู้มาใช้สิทธิ 1,159,814 ได้ลงคะแนน 1,159,400 คน ไม่ลงคะแนน 414 คน จำนวนบัตรเสีย 27,530 คิดเป็นร้อยละ 2.37 ของผู้มาใช้สิทธิทั้งหมด (ดูรายละเอียดจากตารางที่ 6 ในบทที่ 3) ซึ่งทางกรุงเทพมหานครและกระทรวงมหาดไทย สันนิษฐานว่าจะช่วยให้การชี้แจงในการใช้บัตรลงคะแนนการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพ เพื่อที่จำนวนบัตรเสียจะได้มีจำนวนลดลงกว่าเดิม

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุปรายงานการสัมมนาระหว่างภาคเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ส.ส. 2531

ที่	ข้อหา	จำนวนรายชื่อผู้ชุมนุม						จำนวนผู้ต้องหา					
		ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคใต้	กทม.	รวม	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคใต้	กทม.	รวม
1.	ขาย ส่วนขาย จำยแจก หรือจัดเลี้ยงสุราในเวลาห้าม	9	3	11	-	63	86	9	9	78	-	67	163
2.	โฆษณาหาเสียงเลือกตั้งในเวลาห้าม	5	1	-	3	2	11	9	1	-	17	2	29
3.	ฉีกทำลายบัตรเลือกตั้ง	2	7	8	1	4	22	2	7	8	1	4	22
4.	กระทำการเพื่อจูงใจให้ผู้นเลือกตั้งลงคะแนนหรืองดวันมิให้ลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองใด	2	3	2	1	-	8	3	5	2	2	-	12
5.	ลงคะแนนโดยรู้ว่าคุณไม่มีสิทธิ หรือแสดงบัตรประจำตัวประชาชนหรือหลักฐานอื่นที่มีมิไว้สำหรับตนหรือที่กำล่อมแปลงขึ้น	2	3	6	-	-	11	4	3	6	-	-	13
6.	คัดยานพาหนะเพื่อรับส่งผู้เลือกตั้ง ไปยังที่เลือกตั้ง	-	-	-	1	-	1	-	-	-	ไม่มีรายละเอียด	-	-
7.	ก่อให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในที่เลือกตั้ง	-	1	2	-	-	3	-	1	3	-	-	4
8.	ทำเครื่องสัง เกตในบัตรเลือกตั้ง	1	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	1
9.	เป็นเจ้าของงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง กรรมการตรวจคะแนน หรือเจ้าหน้าที่คะแนนจงใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือกระทำการอันใดเพื่อขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมาย กฎกระทรวง หรือคำสั่งศาล	-	3	2	-	-	5	-	3	2	-	-	5



สรุปรายงานการสัมมนาระหว่างชาติเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ค.ศ. 2531

ที่	ข้อหา	จำนวนรายชื่อผู้ลงคะแนน						จำนวนผู้ตองหา					
		ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคใต้	กทม.	รวม	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคใต้	กทม.	รวม
10.	ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นตุลาการหรือเป็นโฆษกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด	-	1	-	-	-	1	-	2	-	-	-	5
11.	ความผิดอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้ง	1	-	2	-	-	3	4	-	ไม่มีรายละเอียด	-	-	4
	รวม	22	22	33	6	69	152	32	31	99	20	73	255

ที่มา: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จำนวนประชาชนผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ส.ส. การเลือกตั้ง 2531\*

เขตเลือกตั้ง	ย้ายจำนวน ค่ายแจกสุร่า	ผิดทำลาย บัตรเลือกตั้ง	โฆษณาหา เสียงใน เวลาที่ห้าม	รวม
เขต 1 เขตอุทิศ	8	-	-	8
เขต 2 เขตพระนคร เขตป้อมปราบฯ	27	-	-	27
เขต 3 เขตพญาไท	4	-	-	4
เขต 4 เขตพระโขนง เขตห้วยขวางฯ	1	-	-	1
เขต 5 เขตห้วยขวาง เขตคลองตันฯ	1	2	-	3
เขต 6 เขตยานนาวา	11	-	-	11
เขต 7 เขตบางกะปิ	3	-	-	3
เขต 8 เขตธนบุรี เขตคลองสาน	3	1	-	4
เขต 9 เขตบางขุนเทียน เขตราชบุรีบูรณะ	3	1	-	4
เขต 10 เขตบางกอกน้อย เขตตลิ่งชัน	2	-	1	3
เขต 11 เขตภาษีเจริญ เขตบางกอกใหญ่ เขตหนองแขม	1	-	1	2
เขต 12 เขตบางเขนฯ	-	-	-	-
เขต 13 เขตมีนบุรี เขตหนองจอก	3	-	-	3
รวมทั้งหมด	64	3	2	69

\* อรรถาธิบายเพิ่มเติมจากภาคผนวก ปีบัญชีประมวลรายงานการจับกุมผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ส.ส. การเลือกตั้ง 24 กรกฎาคม 2531 กรุงเทพมหานคร



จากสัมมุติฐานข้อนี้ กฎหมายบทบัญญัติและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการเลือกตั้งของประชาชน พบว่ากฎหมายมาตรา 32-34 มีความบกพร่อง เป็นช่องโหว่ที่เชื้ออำนาจต่อการเกิดปัญหาเหตุการณ์การออกเสียงเลือกตั้ง มาตรา 32 ห้ามผู้มีครใช้จ่ายเงินเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินสามแสนห้าหมื่นบาทไม่ได้ มาตรา 33 กำหนดค่าใช้จ่าย ดังต่อไปนี้ คือ การโฆษณา กระจายเสียงวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน การพิมพ์ โฆษณาแจกจ่ายประกาศแผ่นป้าย ใบปลิวและสิ่งพิมพ์อื่น ๆ การจัดหาเครื่องเขียน แบบพิมพ์ ไปรษณียากร ฯลฯ มาตรา 34 ผู้สมัครต้องยื่นรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้ถูกต้องตามความเป็นจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนดสามเดือนหลังจากวันประกาศผลการเลือกตั้ง

จากการศึกษาวิจัยพบว่ามีการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครนั้น เกินกว่า 350,000 บาท จากการสัมภาษณ์นายจำลอง ศรีเมือง พบว่า พรรคพลังธรรมนั้น มีการใช้เงินไม่เกินกว่า 350,000 บาท และการใช้จ่ายเงินในกรุงเทพมหานครนั้น เขตรอบนอกกระทำได้มากกว่ากรุงเทพมหานคร เขตรอบใน การใช้จ่ายเงินนั้นเป็นการใช้จ่ายเงินโดยทางอ้อมผ่านระบบห้วคະແນน ซึ่งพอที่จะกำหนดประเภทการใช้จ่ายเงินออกเป็น 4 ประเภท คือ เป็น (1) ค่าใช้จ่ายการซ่อมแซมสร้างสาธารณูปโภค (2) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และอุปกรณ์วัสดุต่าง ๆ (3) ค่าตอบแทนและรางวัลที่จะให้กับห้วคະແນนและผู้สนับสนุนช่วยเหลือในการรณรงค์หาเสียง (4) เงินที่ใช้สำหรับซื้อเสียงประชาชนเป็นรายบุคคลโดยผ่านห้วคະແນนที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นระบบจากประเภทการใช้จ่ายเงินพบว่า การใช้จ่ายเงินซ่อมแซมสร้างสาธารณูปโภค และค่าตอบแทนรางวัลที่จะให้กับห้วคະແນนและผู้สนับสนุนช่วยเหลือในการรณรงค์หาเสียง และเงินที่ใช้สำหรับซื้อเสียงประชาชนเป็นรายบุคคลที่ผ่านห้วคະແນนที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นระบบ ทั้ง 3 ประเภทนี้เป็นการใช้เงินผิดวัตถุประสงค์จากข้อกำหนดในมาตรา 33 สำหรับการยื่นหลักฐานการใช้จ่ายเงินก็ไม่สามารที่จะตรวจสอบได้ว่าใช้เงินเกินกว่ากฎหมายกำหนด จึงเปรียบเสมือนเลือกกระตางเท่านั้นที่เขียนไว้ให้ถูกต้องตามหลักการโดยนิติบัญญัติ

นอกจากนี้สัมมุติฐานข้อนี้พบว่า ในวันเลือกตั้งนั้น ประชาชนก็ยังมีพฤติกรรมในการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งคือ มีการขายจำหน่าย จ่ายแจก โฆษณาหาเสียงเลือกตั้งในเวลาห้าม และฉีกทำลายบัตรเลือกตั้ง ในเขตกรุงเทพมหานคร มีการกระทำผิดกฎหมาย 152 ราย ควรที่จะมีการลงโทษผู้ที่กระทำผิดในวันเลือกตั้งให้รุนแรงขึ้นกว่าเดิม

จากการพิสูจน์สัมมติฐานทั้ง 3 ข้อดังกล่าวมาแล้วนั้น

1. ปัญหาที่เกิดจากพฤติกรรมกรรมการออกเสียงเลือกตั้งไม่ใช้อำนาจต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ปัญหานี้อาจเกิดจากการขาดความศรัทธาในระบบการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย (เกิดความรู้สึกว่าการเลือกตั้งไม่ใช่กลไกในการกลั่นกรองตัวแทนของประชาชนโดยตรงอย่างแท้จริง) รวมทั้งอาจเกิดจากการซื้อคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นมักเป็นปัญหาซ้ำซากไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างจริงจัง
2. ระบบและวิธีการเลือกตั้งมีความสับสนยุ่งยากต่อความเข้าใจของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้งในปัจจุบันยุ่งยากซับซ้อนและมีความสัมพันธ์กับปัญหาพฤติกรรมกรรมการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทย
3. กฎหมายบทบัญญัติและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทยตามกฎหมายการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีความบกพร่อง ช่องโหว่ที่ใช้อำนาจต่อการเกิดปัญหาพฤติกรรมกรรมการออกเสียงเลือกตั้ง

พบว่า เป็นความจริงทั้ง 3 ข้อ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งผู้วิจัยจะได้เสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาจากที่ค้นพบไว้ในบทสรุปต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย