



บทที่ 2

กรอบแนวความคิด ทฤษฎี และ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะเสนอ กรอบแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 5 ส่วนด้วยกันคือ ส่วนที่หนึ่ง ทฤษฎีและแนวความคิดการกำเนิด วุฒิสภา ส่วนที่สอง อำนาจหน้าที่และบทบาทของวุฒิสภาไทย ส่วนที่สาม ความหมายและความสำคัญของการเลือกตั้ง ส่วนที่สี่ ทฤษฎีและแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ส่วนที่ห้า ทบทวนวรรณกรรม และรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยทั้งหมดจะได้นำมาเป็นฐานกำหนดแนวทางการศึกษาต่อไป ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ทฤษฎีและแนวความคิดการกำเนิดวุฒิสภา

ประเทศที่มีระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ทุกประเทศจะต้องมีรัฐสภา เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่แทนประชาชนในการดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมาย และความคุมการบริหารประเทศของรัฐบาล โดยที่รัฐสภาในบางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สวีเดน ประกอบไปด้วยสภาเดียว (unicameral) คือสภาผู้แทนราษฎร (house of representatives) โดยไม่มีวุฒิสภา เพราะถือว่าไม่มีความจำเป็น มีเพียงสภาเดียวก็เพียงพอที่จะทำหน้าที่ตามหลักการในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยโดยเฉพาะประเทศที่มีวิวัฒนาการของการปกครองแบบประชาธิปไตยมายาวนาน เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมัน ซึ่งมักถูกใช้เป็นแม่แบบในการเปลี่ยนแปลง และปฏิรูประบบการปกครองสำหรับประเทศอื่นๆ ก็ยังคงใช้ระบบสองสภา (bicameral) คือยังมีวุฒิสภาอยู่ ซึ่งอาจเรียกชื่อแตกต่างกันไป อย่างเช่น House of Lord, Upper House, Senate เป็นต้น แล้วแต่ภาษาของแต่ละประเทศ

สำหรับที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในแต่ละประเทศ ก็อาจมีแตกต่างกันไปได้ด้วย ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งมี สภาสูง หรือ Senate มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจหน้าที่สูงมาก ถึงขนาดสามารถถอดถอนประธานาธิบดีได้ตามกระบวนการ Impeachment เช่นเดียวกับ อิตาลี ที่วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกับสภาผู้แทนราษฎร สเปน ซึ่งใช้ระบบสองสภาวุฒิสภาก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนโดยระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก และมีอำนาจหน้าที่ในการริเริ่มกฎหมายและพิจารณากฎหมายเช่นเดียวกับญี่ปุ่น ในขณะที่วุฒิสภาหรือสภาขุนนางของอังกฤษ จะมีที่มาจาก การแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์หรือราชินีหรือมาจากบุคคลที่สืบตระกูลขุนนาง โดยที่มีอำนาจ

เพียงคอยเป็นที่ปรึกษาให้กับสภาผู้แทนราษฎรเมื่อได้รับการร้องขอมาเท่านั้น ไม่มีบทบาทที่สำคัญอื่นใด อาจกล่าวได้ว่าวุฒิสภาของทุกประเทศในขณะนี้ไล่เรียงมาตั้งแต่สภาสูงของอังกฤษ เยอรมัน ฝรั่งเศส มาถึง ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ล้วนแล้วแต่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองทั้งสิ้น จนอาจกล่าวได้ว่าไม่มีประเทศใดในโลกที่สมาชิกสภาสูงไม่สังกัดพรรคการเมือง¹

แนวความคิดเกี่ยวกับความจำเป็นในการมีวุฒิสภาหรือไม่ และหากจำเป็นจะกำหนดที่มาอย่างไร ควรจะมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน หรือควรเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และควรมีอำนาจหน้าที่เพียงใด อาจพิจารณาได้จากความเห็นของ Maurice Duverger ซึ่งเสนอว่า ควรพิจารณาหลักเหตุผลในการมีวุฒิสภาจากสองแง่มุมคือ แง่มุมในทางการเมือง กับแง่มุมในทางเศรษฐกิจ² กล่าวคือ

1. แง่มุมทางการเมือง

อาจแยกพิจารณาจากเหตุผลต่างๆ 3 ประการดังนี้

1.1 เหตุผลในทางประวัติศาสตร์การเมือง ประเทศที่มีประวัติความเป็นมาในบทบาทของพระมหากษัตริย์และขุนนางมานานซึ่งในอดีตอาจปกครองโดยระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolute monarchy) ผสมผสานกับอภิชนาธิปไตย (aristocracy) เช่น ประเทศอังกฤษในศตวรรษที่ 19 มีความจำเป็นที่จะต้องมีวุฒิสภาเพื่อให้ฝ่ายอำนาจเดิมอันได้แก่กษัตริย์และขุนนาง ได้มีพื้นที่ที่จะปรับตนเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อมทางการเมืองใหม่ ซึ่งอำนาจได้ถูกผ่อนถ่ายมายังประชาชนที่ละเล็กละน้อย วุฒิสภาก็ทำหน้าที่เปรียบเสมือนเบาะ (cushion) ที่คอยรองรับการกระแทกกันระหว่างกษัตริย์และขุนนางกับฝ่ายประชาชน โดยเฉพาะในช่วงเปลี่ยนผ่านจากการปกครองในระบอบเดิมมาเป็นการปกครองในระบอบใหม่ ดังนั้นประเทศต่างๆ ในยุโรปตะวันตกซึ่งถือได้ว่าในปัจจุบันเป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์แล้ว เช่น นอร์เวย์ เดนมาร์ก สวีเดน และฟินแลนด์ ก็ได้ยกเลิกวุฒิสภาไปแล้ว อย่างไรก็ตามในกรณีอังกฤษ แม้ว่ากษัตริย์และขุนนางจะหมดอำนาจทางการเมืองไปนานแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงมีวุฒิสภาไว้อยู่โดยมีเหตุผลคือเพื่ออนุรักษ์เอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมประเพณีเอาไว้

¹ ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, "การปฏิรูปวุฒิสภา," กรุงเทพธุรกิจ (14 มิถุนายน 2540): 3.

² Maurice Duverger, Institution Politiques et Droit Constitutionnel (Paris: PUF, 1971), pp. 174-179. อ้างถึงใน ธานี อนุมานราชชน และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง ทักษะคติของประชาชนต่อผลการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกจังหวัดเชียงใหม่ 4 มีนาคม 2543 (เชียงใหม่: ภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2543), หน้า 11-14.

1.2 เหตุผลจากการเป็นรัฐรวม พัฒนาการของการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (centralization) ของแต่ละประเทศอาจมีแตกต่างกันไป บางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สวิสเซอร์แลนด์ และเยอรมัน ศูนย์กลางหรือเมืองหลวงไม่ประสบความสำเร็จในการรวมอำนาจ ผลคือจะต้องสร้างรูปแบบของรัฐที่เรียกว่ารัฐรวมขึ้นมา (federal หรือ compound state) กล่าวคือ เป็นรัฐที่เกิดจากการรวมกันของรัฐเล็กๆต่างๆ (มลรัฐ) โดยที่รัฐเล็กๆเหล่านี้ ยอมสละอำนาจ อธิปไตยบางส่วนให้กับส่วนกลางเพื่อทำหน้าที่ในกิจการบางอย่างที่สำคัญ เช่น การป้องกัน ประเทศและการทูต แต่การบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น การศึกษา และการสาธารณสุข รัฐบาลมลรัฐยังคงทำหน้าที่ต่อไปด้วยตนเอง ดังนั้น การที่ประเทศใด ประเทศหนึ่งมีรูปแบบของรัฐรวมก็จะต้องพยายามรักษาวิลักษณ์ (double identity) เอาไว้คือ ประการแรก คงความเป็นเอกภาพแห่งชาติ โดยถือว่าสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนแห่งชาติ ประการที่สอง ก็จะต้องรักษาเอกลักษณ์ของความเป็นมลรัฐไว้ โดยถือว่า สภาสูงหรือวุฒิสภาจะต้องทำหน้าที่นี้ ด้วยเหตุนี้สภาสูงของสหรัฐอเมริกา จึงมีสมาชิกที่เลือกตั้งมาจากแต่ละมลรัฐละ 2 คนเท่ากันไม่ว่ารัฐนั้นจะมีจำนวนประชากรเท่าใดก็ตาม ในขณะที่จำนวน สมาชิกสภาล่างของแต่ละมลรัฐแปรผันไปตามจำนวนประชากร

1.3 เหตุผลจากหลักการประชาธิปไตย หลักการของการปกครองประชาธิปไตยประการหนึ่งมีอยู่ว่า องค์กรใดองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนนั้น จะต้องไม่มีอำนาจมากเกินไป และจะต้องสามารถถูกตรวจสอบ (accountability) และถ่วงดุลย์ โดยองค์กรอื่นๆได้ ด้วยเหตุนี้ วุฒิสภาของฝรั่งเศสจึงมีขึ้นด้วยเหตุผลที่ว่า หากมีแต่สภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงสภาเดียว ไม่มีองค์กรใดคอยตรวจสอบและถ่วงดุลย์ ก็อาจเกิดการใช้อำนาจในทางที่ผิด (abuse of power) ที่เรียกกันว่าเผด็จการโดยรัฐสภาได้ อาจกล่าวได้ว่าที่มาของวุฒิสภาตามเหตุผลจากหลักการประชาธิปไตยนี้เป็นที่มาของวุฒิสภาแบบสากล ความมุ่งหมายในการมีวุฒิสภาแบบสากลก็คือ การถ่วงดุลอำนาจภายในของฝ่ายนิติบัญญัติเอง³

เมื่อนำเอาแนวคิดของ Maurice Duverger ข้างต้นนี้ มาอธิบายการเกิดขึ้นของวุฒิสภาไทยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า สอดคล้องกับเหตุผลประการที่สามเป็นอย่างยิ่งที่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่คอยทำหน้าที่ตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมไปถึงรัฐบาลและข้าราชการประจำระดับสูงบางตำแหน่ง อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติไม่มีอะไรเป็นหลักประกันได้ว่าที่สุดแล้วสมาชิกของทั้งสองสภาจะไม่เป็นพวกเดียวกันเอง

³ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, "ที่มาของวุฒิสภา," มติชน (7 ตุลาคม 2538): 22.

2. แง่มุมทางเศรษฐกิจ

อาจแยกพิจารณาจากเหตุผลต่างๆ 2 ประการดังนี้

2.1 เหตุผลในการเป็นตัวแทนกลุ่มอาชีพ ประเทศที่ใช้ชุดมาตรการสังคมนิยมเป็นแนวทางในการบริหารประเทศ หลายประเทศ เช่น ยูโกสลาเวียในอดีต ซึ่งรัฐมีบทบาทสูงในการวางแผนและการจัดการทางด้านเศรษฐกิจ ก็จะทำให้วุฒิสมาชิกเพื่อเป็นตัวแทนของกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ นอกเหนือจากการมีสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชนแล้ว

2.2 เหตุผลในการเป็นฐานอำนาจทางเศรษฐกิจให้กับรัฐบาล บางประเทศ เช่น ประเทศไทย โดยเฉพาะรัฐบาลในสมัยรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญขณะนั้นได้ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการเสนอรายชื่อบุคคลให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิก ปรากฏว่ามีวุฒิสมาชิกจำนวนไม่น้อยเป็นนักธุรกิจที่มีกิจการใหญ่โต ซึ่งทำให้เข้าใจได้ว่าน่าจะมีผลประโยชน์ร่วมกันกับบุคคลสำคัญในรัฐบาล

อำนาจหน้าที่และบทบาทของวุฒิสภาไทย

จากประวัติศาสตร์การเลือกสรรวุฒิสมาชิกนับตั้งแต่เริ่มมีการนำระบบสภาคู่มาใช้ในประเทศไทย เมื่อปี 2489 เป็นต้นมา ประชาชนทั่วไปยังไม่มีโอกาสใช้สิทธิเลือกตั้งวุฒิสภาโดยตรง ส่วนใหญ่จะใช้ระบบให้นายกรัฐมนตรีเสนอชื่อแต่งตั้งวุฒิสมาชิกมาโดยตลอด จนไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองที่ให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง ทำให้หลายครั้งวุฒิสภากลายเป็นเครื่องมือสนับสนุนการออกกฎหมายของรัฐบาล แทนการช่วยถ่วงถ่วงกฎหมาย เพื่อให้เนื้อหากฎหมายเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด

ต่อมาช่วงระหว่างปี 2539 ถึง 2540 ได้มีการเรียกร้องให้ปฏิรูปการเมือง โดยร่างรัฐธรรมนูญใหม่ผ่านสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ประเด็นถกเถียงสำคัญประการหนึ่งได้แก่ ที่มาของวุฒิสภาควรเป็นอย่างไร จะมาจากการแต่งตั้งดั้งเดิม หรือใช้ระบบการเลือกตั้งเช่นอีกหลายประเทศ ในที่สุดสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตัดสินใจกำหนดให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน เพื่อทำให้วุฒิสมาชิกสะท้อนความเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงมากขึ้น ดังที่ปรากฏในมาตรา 121-122 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีรัฐสภาในรูปแบบต่างๆ อย่างครบถ้วนถึง 4 รูปแบบ จากรัฐธรรมนูญทั้ง 16 ฉบับ กล่าวคือ⁴

1. รัฐสภาที่เป็นสภาเดียวซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ซึ่งปรากฏตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502, 2515, 2520, 2534 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 รัฐสภาประเภทนี้มีบทบาทเป็นสภาค้ำจุนอำนาจของคณะปฏิวัติรัฐประหารเพราะถูกแต่งตั้งโดยคณะปฏิวัติรัฐประหารให้ทำหน้าที่ออกกฎหมายและยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร นอกจากนี้ สมาชิกสภาส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการ สภาแบบนี้จึงถูกเรียกว่าสภาข้าราชการ ซึ่งแสดงให้เห็นความครอบงำที่ระบบราชการทหารและพลเรือนไทยที่มีอยู่เหนือระบบการเมืองไทย ยิ่งกว่านั้นเมื่อเป็นสภาแต่งตั้ง สมาชิกสภาก็ไม่อาจควบคุมรัฐบาลซึ่งมักเป็นผู้แต่งตั้งตนเองได้ ดังนั้นการอภิปรายไม่ไว้วางใจก็ดี การยุบสภาก็ดี เป็นสิ่งที่โดยสภาพไม่ต้องมี อนึ่ง บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 กำหนดให้วุฒิสภานำหน้าที่รัฐสภาไปก่อนมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็ยังถือว่าเป็นระบบสภาเดียวได้

2. รัฐสภาที่เป็นสภาเดียวแต่มีสมาชิกสองประเภท คือ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติมปี 2495 ซึ่งว่ากันโดยทฤษฎีแล้ว รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับในเนื้อหาที่กำหนดให้มีสภาเดียวมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด แต่ในบทเฉพาะกาล (ซึ่งใช้เป็นเวลานาน) กำหนดให้มีสมาชิก 2 ประเภท ทั้งมาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง กล่าวคือในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติมปี 2495 กำหนดให้มีสมาชิกประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้ง และกำหนดให้สมาชิกประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งจำนวนเท่ากัน โดยกำหนดเวลาไว้ว่าจะมีการแต่งตั้งสมาชิกสภาประเภทที่ 2 ไปจนกว่าราษฎรมีสสิทธิออกเสียงเลือกตั้งกว่าครึ่งจะสำเร็จการศึกษาประถม 4 แต่ต้องไม่เกิน 10 ปี ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 (แต่สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ขยายเวลาใช้บทเฉพาะกาลออกไประหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2) หรือ 5 ปี ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติมปี 2495 รัฐสภาประเภทนี้ นอกจากมีอำนาจพิจารณากฎหมายแล้วยังมีอำนาจควบคุมรัฐบาล โดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ และรัฐบาลก็สามารถที่จะยุบสภาได้

เมื่อสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล มีจำนวนเท่ากับสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง และมีบทบาทอำนาจเท่ากัน ทั้งยังอาจมีคุณวุฒิทางการศึกษาสูงกว่า จึงมีผู้เรียกสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งว่าเป็น *พีเลียง* ของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 9-11.

3. รัฐสภาที่ประกอบด้วยสองสภาโดยมีสภาสูงหรือวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งและสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งปรากฏตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวปี พ.ศ. 2490, รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534 ในกรณีที่วุฒิสภาหรือสภาสูงมาจากการแต่งตั้งและสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง

สำหรับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาก็ปรากฏว่ามี 2 แบบคือ แบบที่รัฐธรรมนูญถวายให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยมีประธานองคมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ อันได้แก่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้ทรงแต่งตั้งตามเห็นสมควร

4. รัฐสภาที่ประกอบด้วยสองสภาโดยมีสภาสูงหรือวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งและสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งปรากฏตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ถ้าจะแตกต่างกันก็จะมีเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม และเรียกว่า *วุฒิสภา* ในขณะที่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางตรง

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ จากจำนวนที่มีอยู่ทั้งสิ้น 16 ฉบับ พบว่ารัฐสภาไทยเป็นระบบสภาเดียว และสองสภา อย่างละ 8 ฉบับเท่ากัน สรุปได้ดังนี้⁵

ตารางที่ 2.1 ระบบรัฐสภาของไทย

ระบบสภาเดียว		ระบบสองสภา		
		รัฐธรรมนูญฉบับที่	การได้มาซึ่งวุฒิสภา	
ฉบับที่ 1	พ.ศ. 2475	ฉบับที่ 3	พ.ศ. 2489	เลือกตั้งทางอ้อม
ฉบับที่ 2	พ.ศ. 2475	ฉบับที่ 4	พ.ศ. 2490	แต่งตั้ง
ฉบับที่ 6	พ.ศ. 2495	ฉบับที่ 5	พ.ศ. 2492	แต่งตั้ง
ฉบับที่ 7	พ.ศ. 2502	ฉบับที่ 8	พ.ศ. 2511	แต่งตั้ง
ฉบับที่ 9	พ.ศ. 2515	ฉบับที่ 10	พ.ศ. 2517	แต่งตั้ง
ฉบับที่ 11	พ.ศ. 2519	ฉบับที่ 13	พ.ศ. 2521	แต่งตั้ง
ฉบับที่ 12	พ.ศ. 2520	ฉบับที่ 15	พ.ศ. 2534	แต่งตั้ง
ฉบับที่ 14	พ.ศ. 2534	ฉบับที่ 16	พ.ศ. 2540	เลือกตั้งทางตรง

⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2542), หน้า 61.

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ มองว่า เมื่อองค์ประกอบและที่มาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับต่างกัน อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาแต่ละยุคก็ย่อมแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความมุ่งหมายของการจัดให้มีวุฒิสภานั้นนั่นเอง โดยที่วุฒิสภาตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีจุดมุ่งหมายหลักให้วุฒิสภามีความหมายในฐานะเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจทางการเมืองซึ่งไม่ชอบธรรม ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาก็ปรากฏความสำคัญลดหลั่นกับสภาผู้แทนราษฎรเป็น 3 ประการ กล่าวคือ *ประการแรก* วุฒิสภาอาจมีอำนาจมากกว่าสภาผู้แทนราษฎรในบางเรื่องโดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่างๆ การตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ ซึ่งรวมถึงการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญที่ประพฤติมิชอบได้ *ประการที่สอง* วุฒิสภาอาจมีอำนาจเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะในกรณีที่มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาซึ่งมีนัยว่าสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนย่อมมีอำนาจหน้าที่เท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนในการออกเสียงลงคะแนน และ*ประการสุดท้าย* วุฒิสภาอาจมีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ *นโยบายการเมืองของพรรคการเมือง* ซึ่งควรเป็นเรื่องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐบาล กรณีนี้รัฐธรรมนูญจะตัดอำนาจวุฒิสภาไม่ให้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวเลย หรือถึงมีอำนาจก็เป็นเพียงชั่วคราวในบางเรื่องเท่านั้น เช่น การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ เป็นต้น⁶

บทบาทของวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภา

เมื่อทราบจุดมุ่งหมายในการก่อตั้งวุฒิสภา รวมทั้งอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญให้ไว้แก่วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาตามสมควรแล้ว จะกล่าวถึงบทบาทของวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จำแนกได้ดังนี้⁷

1. การไม่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาและตัวสมาชิกวุฒิสภาเองต้องไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดของพรรคการเมือง รวมทั้งกำหนดให้ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ก่อนสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น แสดงให้เห็นชัดว่าไม่ประสงค์ให้สมาชิกวุฒิสภาเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองอีก มิเช่นนั้น วุฒิสภาก็เป็นเพียงกระจกสะท้อนของสภาผู้แทนราษฎรอีกสภาหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งจะต้องดำรงตนในลักษณะที่ไม่เกี่ยวข้องกับพรรค

⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, หน้า 12-17.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-27.

การเมืองทั้งที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการ และจะต้องทำตัวให้หลุดพ้นจากการเมืองของพรรคการเมืองให้ได้

2. วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาคือ สภาแห่งวุฒิกวาระ (chamber of learned) การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุ 40 ปีก็ตี ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าก็ตี แสดงให้เห็นชัดเจนว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญประสงค์ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ใหญ่ ซึ่งทรงคุณวุฒิ มีภูมิรัฐสามารถสร้างความดีงามให้ระบบการเมืองไทยได้ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ก็ตี ความประพฤติก็ตี การแสดงออกโดยเจตนาด้วยวาจาที่ตีของสมาชิกวุฒิสภาจะต้องมีลักษณะที่เป็นผู้ใหญ่ซึ่งมีวุฒิกวาระสูง

3. วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาคือ สภาแห่งความถูกต้องและชอบธรรม (chamber of integrity) การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาสามารถที่จะลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองอื่น และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงซึ่งกระทำการส่อทุจริต หรือสื่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่อันขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายได้ จัดว่าเป็นอำนาจพิพากษาดัดสินความถูกต้องซึ่งเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ (quasi judicial) ดังนั้น วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องดำรงตนให้มีความไม่ผิดเพี้ยนไปจากหลักแห่งความถูกต้อง (integrity) กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาผู้ทำหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญและกฎหมาย จะต้องไม่ล่วงละเมิดรัฐธรรมนูญและกฎหมายเสียเอง มิฉะนั้นก็จะมีผู้เชื่อถือในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อวุฒิสภามีอำนาจกึ่งตุลาการคล้ายศาลเช่นนี้ ข้อที่น่าวางที่สุดคือสมาชิกวุฒิสภาจะต้องสลัดให้หลุดพ้นจากความสัมพันธ์ส่วนตัวแบบระบบอุปถัมภ์ ซึ่งทำให้การใช้กฎหมายก็ตี การตัดสินวินิจฉัยถูกผิดก็ตีผิดเพี้ยนไป เพราะบุคคลนั้นๆ มีความสัมพันธ์เป็นเพื่อน เป็นผู้มีพระคุณ เป็นพรรคพวก พี่น้อง หรือญาติสนิทหรือเพราะคนในสายอุปถัมภ์ขอมมา ความสัมพันธ์ระบบอุปถัมภ์นี้เองที่ทำให้การเมืองไทยจมปลักแห่งความไม่ถูกต้องชอบธรรมมาช้านาน และทำให้กฎหมายไม่ศักดิ์สิทธิ์ พร้อมจะยกเว้นการใช้กฎหมายให้กับบุคคลในเครือข่ายอุปถัมภ์ หรือคอยหาช่องว่างของรัฐธรรมนูญและกฎหมายแล้วกระทำความผิดเสียเอง โดยเฉพาะในเรื่องความสัมพันธ์กับนักการเมืองและพรรคการเมือง การแนะนำตัวในการสมัครรับเลือกตั้ง การใช้วิธีหาเสียงแบบผิดกฎหมายโดยการแจกของแจกเงิน รวมถึงการให้ประโยชน์แก่หัวคะแนนหรือสัญญาว่าจะทำในสิ่งที่ตนไม่มีอำนาจหน้าที่สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งสิ้น

4. วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาต้องมีอิสระแก่ใจเป็นไทแก่ตัว การที่วุฒิสภาจะต้องไม่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือทางอ้อมกับนักการเมืองและพรรคการเมือง ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาจึงต้องมีความเป็นอิสระออกจากพันธนาการทั้งปวง ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้การลงมติเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งก็ตี ลงมติถอดถอนบุคคลก็ตี รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนย่อมที่จะมีอิสระอย่างเต็มที่ (มาตรา 156 วรรคสี่ และมาตรา 307 วรรคหนึ่ง) แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มุ่งหมายที่จะคุ้มครองการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา

ไม่ให้อยู่ภายใต้อาณัติใดๆ ไม่ว่าจะเป็นครรการเมืองหรือผู้อื่น นอกจากนั้น การห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองอื่น ๆ จนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้วมากกว่าหนึ่งปี (มาตรา 127 วรรคสอง) ก็เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจากพรรคการเมือง โดยไม่ต้องกลัวว่าหากทำหน้าที่แล้วรัฐบาลไม่พอใจก็จะยุบวุฒิสภา ทั้งไม่ต้องกลัวว่าโอนอ่อนตามคำร้องขอของพรรค การเมืองหรือผู้ใดแล้วจะได้ตำแหน่งสำคัญในฝ่ายบริหาร ยิ่งกว่านั้น รัฐธรรมนูญยังห้ามผู้ที่เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภามาแล้วลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอีกในวาระติดต่อกัน ก็เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาไม่ต้องหวังพึ่งนักการเมืองและพรรคการเมืองในการหาคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบผิดกฎหมาย ทั้งยังไม่ต้องคอยพะวักพะวนกับคนในพื้นที่เขตเลือกตั้งว่าจะต้องคอยเอาใจใส่ไปงานกิจกรรมต่างๆ ของท้องถิ่น หรือหางบประมาณไปพัฒนาด้วย

5. วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นกรรมการที่เที่ยงธรรม ธรรมดาของการเมืองแห่งพรรคการเมืองย่อมต้องมีความเห็นที่ขัดแย้งกัน ผลประโยชน์ไม่ลงรอยกัน โดยเฉพาะรัฐบาลกับฝ่ายค้าน แม้กระนั้นรัฐบาลเอง หากเป็นรัฐบาลผสม ความขัดแย้งดังกล่าวก็เกิดขึ้นได้เสมอในพรรคร่วมรัฐบาล การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีเรื่อง 16 ประการที่ต้องวินิจฉัยโดยการประชุมร่วมกันระหว่าง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสมาชิก 500 คน กับ วุฒิสภาซึ่งมีสมาชิก 200 คน (มาตรา 193) ก็แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญไม่ประสงค์จะให้เรื่องทั้ง 16 เรื่องซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญมากของประเทศต้องตกอยู่ภายใต้การตัดสินใจของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านเท่านั้น ดังนั้น การให้สมาชิกวุฒิสภา 200 คน เข้าร่วมตัดสินใจด้วย จึงเท่ากับให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการที่ขาดความขัดแย้งนั้น เพราะถ้าสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ลงคะแนนเสียงไปในทางใดเป็นที่แน่ใจได้ว่า ทางนั้นต้องชนะและเป็นมติของรัฐสภา บทบาทกรรมการเช่นนี้จะต้องอาศัยความเป็นกลางทางการเมืองโดยไม่ฝักใฝ่กับนักการเมืองและพรรคการเมือง โดยฟังเสียงประชาชนเป็นสำคัญ

6. วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชน รัฐธรรมนูญตามมาตรา 149 กำหนดว่า สมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย ความเป็น *ผู้แทนปวงชน* นี้ทำให้สมาชิกวุฒิสภาต้องรับฟังความเห็นและความต้องการของประชาชน แล้วทำการสะท้อนความรู้สึกนึกคิดของประชาชนออกมา ซึ่งกระทำได้หลายวิธี อย่างไรก็ตาม ต้องถือว่าการรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนนั้น ก็เพื่อนำมาตอบสนองภายในอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น สิ่งใดที่อยู่นอกหน้าที่วุฒิสมาชิกก็ต้องให้ผู้อื่นซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการ โดยตนต้องไม่ลงไปดำเนินการเองเพื่อตอบสนองความรู้สึกหรือความต้องการของประชาชน

7. วุฒิสภาเป็นสภาแห่งความต่อเนื่อง เนื่องจากวุฒิสภามีวาระ 6 ปี เหลื่อมกับอายุสภาผู้แทนราษฎรที่มีเพียง 4 ปี หรือสั้นกว่านั้นหากมีการยุบสภา และไม่มีการยุบวุฒิสภา อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาในเรื่องสำคัญบางเรื่องได้ทั้งที่สภาผู้แทนราษฎร

ถูกยุบ อาทิเช่น ในเรื่องเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม (มาตรา 168 วรรคหนึ่ง และมาตรา 223) การเลือกหรือการแต่งตั้งให้คำแนะนำหรือความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ การถอดถอนบุคคล (มาตรา 68 วรรคสอง) ยิ่งกว่านั้น สมาชิกวุฒิสภาที่ครบวาระอาจปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาใหม่จะเข้ารับหน้าที่ (มาตรา 131 วรรคสอง) เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ แสดงให้เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่และบทบาทต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก และค่อนข้างเห็นได้ว่าคุณลักษณะของคนเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้นจะต้องเป็นแบบอย่างอันดีในสังคมไทยให้แก่การปฏิรูปการเมือง คือ สมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นคนดี มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และที่สำคัญก็คือ สมาชิกวุฒิสภาจะต้องมีความเป็นกลาง ไม่มีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับนักการเมืองและพรรคการเมือง

ความหมายและความสำคัญของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งทางการเมืองที่ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจแสดงเจตจำนงเลือกสรรผู้ปกครอง เพื่อสร้างความชอบธรรมในการปกครองได้อย่างดีเยี่ยม⁸ กล่าวได้ว่าการเลือกสรรบุคลากรทางการเมือง (political recruitment)⁹ โดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนนั้น เป็นการตัดสินใจทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อระบบการเมือง เพราะการตัดสินใจนี้จะนำมาซึ่งการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาล ตลอดจนนโยบายในการบริหารประเทศ

นักกฎหมายมหาชน และนักรัฐศาสตร์ มักจะอ้างที่มาของหลักการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเจตนารมณ์หลักของการเลือกตั้งว่า ปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 21 ซึ่งระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิในการปกครองตนเองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน โดยมีกระบวนการเลือกตั้งที่แท้จริงรองรับ การเลือกตั้งดังกล่าวต้องเป็นกลาง มีคุณภาพสูง และมีคุณสมบัติที่ไม่เบี่ยงเบนไปจากหลักการ กล่าวคือ ต้องเป็นการเลือกตั้งอย่างลับ (secret) มีความเป็นอิสระเสรี (freedom) เป็นวาระ (period) อย่างเสมอภาค (equal suffrage) เป็นการทั่วไป (universal suffrage) และเป็นการเลือกตั้งที่แท้จริง (genuine election) หลัก 6 ประการนี้ดูเป็น

⁸ สุจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 1-11.

⁹ Michael Rush, "Political recruitment," in Politics and Society (New York: Prentice - Hall, 1992), Chapter 7.

เรื่องง่ายแต่มีนัยเชิงปฏิบัติที่จะนำไปสู่การชอนเร้นหรือเบี่ยงเบนเจตนาารมณ ซึ่งนำไปสู่การเลือกตั้งที่ไม่สุจริตเที่ยงธรรมขึ้นได้โดยง่าย¹⁰

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าการเลือกตั้งคือองค์ประกอบสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (representative democracy) ทั้งนี้ก็เพราะการเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ทางการเมืองการปกครอง หรือใช้อำนาจแทนพวกเขา¹¹ แต่ทว่าการเลือกตั้งจะมีความหมายและถือว่าเป็นฐานที่มาของความชอบธรรมได้ อำนาจทางการเมืองของผู้ปกครองนั้นจะต้องมีลักษณะตามหลักเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับเป็นสากลดังต่อไปนี้¹²

1. ความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้ง หมายถึง การแสดงเจตนาารมณในการเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างอิสระเสรีปราศจากการบีบบังคับข่มขู่ด้วยประการใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้อามิสสินจ้าง หรือการใช้อิทธิพลบีบบังคับ

2. หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา หมายถึง การจัดให้มีการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองว่าได้ปฏิบัติตามเจตนาารมณของประชาชนหรือไม่ และเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาความชอบธรรมในการใช้อำนาจของผู้ปกครองและเป็นเงื่อนไขเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสสามารถเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปกครองได้โดยสันติวิธี ผู้ปกครองที่ใช้อำนาจโดยชอบธรรมในระหว่างที่อยู่ในอำนาจเมื่อครบวาระแล้วก็มีโอกาสได้รับความไว้วางใจจากประชาชนและได้รับเลือกเข้ามาใหม่

3. การเลือกตั้งที่ยุติธรรม หมายถึง การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์เป็นไปตามด้วยบทกฎหมายและเจตนาารมณของกฎหมาย ปราศจากการครอบงำและเล่ห์ทางการเมือง ปราศจากการใช้

¹⁰ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Declaration of Human Right, 1948) มาตรา 21 ระบุว่า

1. Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives.
2. Everyone has the right of equal access to public service in his country.
3. The will of the people shall be the basic of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.

¹¹ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 97.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-5.

อิทธิพลทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และสถานภาพทางสังคม เช่น นักการเมืองที่อยู่ในตำแหน่งใช้อำนาจหน้าที่ของตนเพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนสนับสนุน หรือผู้ที่มีกำลังทางเศรษฐกิจเข้มแข็งกว่าใช้เงินทองทุ่มหาเสียง หรือซื้อคะแนนเสียงเพื่อตนเอง หรือสนับสนุนผู้สมัคร นอกจากนี้การต่อสู้แข่งขันระหว่างผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองจะต้องเป็นไปอย่างอิสระเสรีภายในขอบเขตของกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มีพื้นฐานอยู่บนความยุติธรรมและความเสมอภาค

4. หลักการให้สิทธิเลือกตั้งเป็นการทั่วไป หมายถึง การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชนทั่วไป โดยไม่มีการกีดกันหรือจำกัดสิทธิบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพิเศษเนื่องจากเพศ สีผิว สถานภาพทางสังคม และเศรษฐกิจ เงื่อนไขข้อนี้มิรากฐานมาจากความเชื่อที่ว่า สิทธิในการมีส่วนร่วมใช้อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนทุกคน

5. หลักความเสมอภาค หมายถึง การมีสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชนมีความสำคัญและได้รับความยอมรับโดยเท่าเทียมกัน ไม่ว่าผู้เลือกตั้งนั้นจะมีสถานภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างไร มาตรการในการให้ความเสมอภาค อย่างเช่น การให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคนหนึ่งๆ ลงคะแนนเสียงได้เพียงหนึ่งคะแนน (one man one vote)¹³ และคะแนนเสียงทุกๆ คะแนนมีความสำคัญเท่ากัน เป็นต้น

6. หลักการลงคะแนนลับ หมายถึง การออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนเป็นเอกสิทธิ์ของผู้เลือกตั้งโดยเด็ดขาด และได้รับการปกป้องพิทักษ์โดยการออกเสียงลับ ทั้งนี้เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ ปราศจากการข่มขู่บีบบังคับจากอิทธิพลใดๆ ที่จะมีผลกระทบต่อเสรีภาพของผู้เลือกตั้ง

สำหรับประเทศไทยนั้น หากพิจารณาตามแนวทางนี้ จะเห็นได้ชัดว่าการเลือกตั้งทั่วไปหลายครั้งที่ผ่านมา หาได้เป็นการเลือกตั้งที่มีความหมายทางการเมืองอย่างแท้จริงแต่อย่างใด

ทฤษฎีและแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

การศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกตั้ง จำเป็นต้องอาศัยแนวความคิดและทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาประกอบในการวิเคราะห์ อันได้แก่ ทฤษฎีว่าด้วยพฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แนวคิดเกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง แนวคิดประชาธิปไตยสองรูปแบบ แนวคิดวัฒนธรรมการเมืองไทย และแนวคิดความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

¹³ one man one vote เป็นคำที่มีใช้ศัพท์ทางวิชาการ แต่มักจะถูกนำไปใช้เรียกกันโดยทั่วไปเพื่อความสะดวก คำศัพท์ตามหลักทางวิชาการที่ถูกต้องควรใช้ว่า one or single constituency

ทฤษฎีว่าด้วยพฤติกรรมลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมที่สำคัญอย่างหนึ่งในกระบวนการทางการเมืองการปกครอง แม้จะดูว่าการเลือกตั้งมีลักษณะง่าย ๆ แต่ในความเป็นจริงการเลือกตั้งมีความซับซ้อนมากกว่าที่คิด ดังนั้น เพื่อพยายามทำความเข้าใจเหตุผลของการตัดสินใจในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาพฤติกรรมลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง จึงจำเป็นที่จะต้องมีการรอบแนวความคิดเพื่อใช้เป็นแนวทางการศึกษา สำหรับศึกษานี้ได้นำทฤษฎีว่าด้วยพฤติกรรมลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง มาพิจารณาเป็นฐานในการวิเคราะห์ กล่าวคือ ทฤษฎีว่าด้วยพฤติกรรมลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (voting behavior theory)¹⁴ เชื่อว่า ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ได้แก่ คุณลักษณะทางเศรษฐกิจสังคม, การตัดสินใจโดยเหตุและผล, การแสดงพฤติกรรมภายใต้บริบทของระบบการเมือง (context) และความผูกพันทางสังคมการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญต่อการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แนวความคิดดังกล่าวประกอบด้วยตัวแบบความคิดวิชาการเชิงสังคมวิทยา (sociological model) เศรษฐศาสตร์ (economic model) รัฐศาสตร์ (political model) และจิตวิทยา (psychological model) ผู้ศึกษาได้แบ่งประเภทของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมลงคะแนนเลือกตั้งของบุคคลออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ นำเสนอเชิงสรุปได้ดังนี้

1. มุมมองเชิงสังคมวิทยา เห็นว่า ปัจจัยส่วนบุคคล เป็นปัจจัยตัวกำหนดพฤติกรรมลงคะแนนเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยด้านสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคล หรือ SES (socio economic status) ที่ว่า ฐานะตำแหน่งทางสังคมเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดความแตกต่างในพฤติกรรมของมนุษย์ ฐานะตำแหน่งดังกล่าวอาจได้มาโดยกำเนิด เช่น เพศ หรือได้มาจากการกระทำขึ้นมาในภายหลัง เช่น อายุ, อาชีพ, ระดับการศึกษา, รายได้ รวมถึง เขตที่อยู่อาศัย คือ ลักษณะทางภูมิศาสตร์การเมือง หรือ ระดับความเป็นเมือง

กล่าวเชิงสมมติฐาน คือว่า บุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมเหมือนกันมักจะได้รับการสนับสนุนและการยอมรับกลมกลืนที่ใกล้เคียงกัน เพราะฉะนั้นจึงมีปฏิริยาตอบสนองสิ่งเร้าคล้ายคลึงกัน ในทางตรงกันข้ามบุคคลที่อยู่ในฐานะทางเศรษฐกิจสังคมแตกต่างกันจะถูกหล่อหลอมโดยประสบการณ์ให้มีบุคลิกภาพ ทัศนคติ แรงจูงใจ และความรู้สึกนึกคิดที่แตกต่างกัน ดังนั้น บุคคลจะแสดงออกทางการเมืองในแบบแผนที่แตกต่างกัน

¹⁴ ดูเพิ่มเติมใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, “พฤติกรรมลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง : ทฤษฎีและผลการวิจัยเชิงประจักษ์,” วารสารสังคมศาสตร์, 23: 1.

แนวทางการศึกษาแบบนี้ เชื่อว่า กลุ่มทางสังคมเป็นตัวกำหนดความแตกต่างของแบบแผนพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยให้ข้อสรุปไว้เป็นกฎว่า บุคคลย่อมมีความนึกคิดทางการเมืองตามสถานะทางเศรษฐกิจสังคมของตน การตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคลเป็นไปตามคุณลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของเขา เช่น เพศชายมักจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าหญิง หรือ ผู้มีการศึกษาสูงมีแนวโน้มจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองสูงกว่าผู้มีการศึกษาต่ำ หรือ ผู้มีอาชีพผู้ใช้แรงงานมักจะเข้าร่วมในการเดินขบวนประท้วงรัฐบาลมากกว่านักธุรกิจ เป็นต้น¹⁵

2. มุมมองเชิงเศรษฐศาสตร์ หรือ *ตัวแบบการเลือกโดยเหตุและผล (the rational choice model)* ที่ว่าด้วยอิทธิพลของ *ความสำนึกเชิงเหตุผล* ของบุคคลที่มีผลต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ตามแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์เรื่องความชอบด้วยเหตุผลของมนุษย์เศรษฐกิจ (economic man) กล่าวคือ พฤติกรรมของมนุษย์ที่แสดงออกมา เกิดขึ้นโดยเจตนาและมุ่งตอบสนองต่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ปรากฏการณ์ต่างๆ จึงมาจากการกระทำอย่างมีเหตุผลของมนุษย์เพื่อบรรลุเป้าหมายที่มีอยู่

ตามแนวทางศึกษานี้ ผู้ลงคะแนนเสียงถือเป็นผู้มีเหตุผล (rational voter) เมื่อผู้ลงคะแนนเสียงยอมรับว่าจะต้องมีการตัดสินใจ ผู้ลงคะแนนเสียงจะกำหนดจุดมุ่งหมายหรือหลักเกณฑ์ในการที่จะคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ตนเองพอใจมากที่สุด กล่าวคือ ผู้ลงคะแนนเสียงรู้ว่า ผลประโยชน์ที่ได้รับของตนคืออะไร ผู้ลงคะแนนเสียงจะประเมินผู้สมัครว่าให้ประโยชน์แก่ตนเพียงใด แล้วลงคะแนนเสียงตามผลของการประเมินนั้น เพราะฉะนั้นหากพิจารณาตามแนวการอธิบายนี้การที่คนไปออกเสียงเลือกตั้ง ก็เพราะคนเหล่านั้นหวังผลประโยชน์บางประการจากการเลือกตั้ง¹⁶ ดังนั้น แนวทางนี้จึงให้ความสำคัญเกี่ยวกับ (1) คุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง อย่างเช่น ความรู้ ความสามารถ, ความซื่อสัตย์, ความมีชื่อเสียง, ความสัมพันธ์กับท้องถิ่น เป็นต้น (2) กลวิธีการหาความนิยมและอิทธิพลต่างๆ ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง อาทิ การแนะนำตัว, การหาคะแนนเสียงผ่านระบบห้วคะแนน, การทุจริตการเลือกตั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งการซื้อเสียง ฯลฯ เป็นต้น

¹⁵ ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, รายงานผลการวิจัยเรื่อง แบบแผนของทัศนคติ ความเชื่อ และพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของชาวกรุงเทพมหานคร : การศึกษาเพื่อสร้างฐานข้อมูลและข้อสรุปทั่วไป, หน้า 18-20.

¹⁶ อนุสรณ์ ลิ้มมณี, การอธิบายกับการวิเคราะห์ทางการเมือง : ข้อพิจารณาเบื้องต้นในเชิงปรัชญาสังคมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 79.

3. มุมมองเชิงรัฐศาสตร์ มองว่า ปัจจัยเชิง สถานการณ์ของระบบ เป็นปัจจัยทางด้านสภาพบริบทแวดล้อมต่างๆ ของระบบการเมืองที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อพฤติกรรมการณ์การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนับตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลไปจนถึงกลุ่มคน เช่น (1) ปัจจัยด้านแบบแผนทางประวัติศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรม อย่างเช่น การอบรมกล่อมเกลากองการเมืองของสังคม ลักษณะวัฒนธรรมทางการเมือง เป็นต้น (2) กฎหมายต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง และการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนความพยายามของคณะกรรมการการเลือกตั้งในอันที่จะทำให้การเลือกตั้งและผลของการเลือกตั้งเป็นไปตามกฎหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดนี้จะให้ความสำคัญกับเงื่อนไขทางสังคมในแง่ที่เป็นสาเหตุของการเกิดปรากฏการณ์ เงื่อนไขดังกล่าวอาจจะเป็น สถาบัน ระบบ กระบวนการ หรือสภาพแวดล้อมอื่นๆ ในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองก็ได้ จุดสำคัญในการอธิบายรูปแบบนี้ก็คือ สภาพแวดล้อมทางสังคมหรือสถาบันนั้นเป็นสิ่งที่อยู่ก่อนพฤติกรรมหรือปรากฏการณ์ที่ศึกษา¹⁷

4. มุมมองเชิงจิตวิทยา แนวคิดนี้เชื่อว่าปัจจัยทางด้าน *ความรู้สึกหรือความผูกพันทางการเมือง* ของบุคคลมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการณ์การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง กล่าวคือ ปัจจัยทางจิตวิทยา เช่น ทัศนคติ บุคลิกภาพ ความคิดเห็น ค่านิยม และความเชื่อ จะส่งผลให้จิตใจมนุษย์โน้มเอียงไปในทางใดทางหนึ่ง โดยมนุษย์แต่ละคนมักจะแสดงพฤติกรรมไปในทางนั้น หากเขาถูกกระตุ้นและสถานการณ์ในขณะนั้นเอื้ออำนวย โดยที่แนวทางการศึกษานี้จะให้ความสำคัญกับปัจจัยทางด้านความรู้สึกและทางจิตใจของบุคคลเป็นหลัก¹⁸

สำหรับตัวแบบทางจิตวิทยาที่ค่อนข้างจะมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการศึกษา ได้แก่ ทัศนคติทางการเมืองกับการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองว่าด้วยความเลื่อมใสในพรรคการเมืองหรือตัวผู้สมัคร¹⁹ แนวความคิดนี้ระบุว่า ความรู้สึกหรือความผูกพันทางการเมืองกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองของประชาชน เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของ

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

¹⁹ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์, *จิตวิทยาการเมือง* (กรุงเทพมหานคร: วัชรินทร์การพิมพ์, 2539), หน้า 118-119.

บุคคล โดยทั่วไปบุคคลมีแนวโน้มที่จะลงคะแนนให้กับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่ตนมีความผูกพัน²⁰

แนวคิดเกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

แนวคิดเกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (election campaign) เกี่ยวข้องโดยตรงกับการวิจัยนี้ แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทยมาตรา 129 จะห้ามไม่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งวุฒิสมาชิกหาเสียงได้ แต่ในความเป็นจริง ผู้สมัครรับเลือกตั้งวุฒิสมาชิก ก็ได้แสดงพฤติกรรมการหาคะแนนความนิยมไม่แตกต่างไปจากผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งระดับหรือประเภทอื่นเท่าใดนัก นอกจากนี้ส่วนสำคัญประการหนึ่งในกรอบวิจัยนี้คือ ความพยายามที่จะค้นหาว่าอะไรคือกลวิธีในการที่จะทำให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจกับทฤษฎีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเสียก่อน

การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หมายถึง กิจกรรมที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหลายคน พยายามที่จะแสดงต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่า เขามีความเหมาะสมที่จะได้รับความไว้วางใจให้ไปทำหน้าที่ผู้แทนในการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคน กิจกรรมที่ว่านี้อาจมีได้หลายรูปแบบทั้งที่สามารถเปิดเผยหรือไม่สามารถเปิดเผย หรือทั้งที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ได้ นักรัฐศาสตร์บางคนให้ความเห็นว่าการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งก็คล้ายกับการจัดการด้านการตลาด (commercial marketing) ของธุรกิจเอกชน ที่พยายามส่งสารไปยังผู้บริโภคว่า สินค้าที่นำเสนอ นั้น มีคุณภาพดีเพียงไร กล่าวคือ *ประการแรก* จะต้องมีการจัดองค์กรสำหรับการแข่งขันกับคู่แข่ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งก็เหมือนกับบริษัทธุรกิจที่ต้องพยายามหาข้อได้เปรียบเพื่อต่อสู้กับคู่แข่ง *ประการที่สอง* ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งก็เหมือนกับผู้บริโภค ในแง่ที่จะต้องพิจารณาทางเลือกต่างๆ ที่ผู้สมัครเสนอมาเพื่อประกอบการตัดสินใจว่าจะลงคะแนนเสียงให้ใคร หรือสินค้ายี่ห้อใด *ประการที่สาม* ช่องทาง (channel) ในการสื่อสารของผู้สมัครไปยังผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งก็คล้ายๆกัน เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ การเคาะประตูบ้าน เป็นต้น เช่นเดียวกับนักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จ ผู้สมัครที่จะประสบความสำเร็จก็จะต้องรู้ว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องการอะไร และจะมีวิธีใดที่จะจัดหาสิ่งที่ผู้มีสิทธิต้องการนั้นมาให้ได้²¹

²⁰ จุฑา สุภาพ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พฤติกรรมการณ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการบริหารการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร : ศึกษาจากกรณีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างของจังหวัดบุรีรัมย์ 28 สิงหาคม 2526 (กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย, 2527), หน้า 120.

²¹ Gary Mauser, Political Marketing : An Approach to Campaign Strategy (New York: Praeger Publishers, 1983), pp. 5-6.

แนวคิดประชาธิปไตยสองรูปแบบ ²²

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ มีความเห็นต่อพฤติกรรมการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของคนไทย ซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดระหว่างคนชนบทกับคนในเมือง ตั้งแต่ทัศนคติ ความคิดเห็น ต่อนักการเมืองและพรรคการเมือง ไปจนถึงพฤติกรรมที่เป็นรูปธรรมในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งว่า สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของคนในชนบทกับคนในเมืองที่แตกต่างกัน มีส่วนทำให้เกิดภาวะการแตกแยกในทางการเมือง เกิดเป็นสองความคิด สองความต้องการ และสองพฤติกรรม เสมือนมีภาวะ *สองนคราประชาธิปไตย* ที่ขัดแย้งกันอยู่ระหว่างสังคมชนบทกับสังคมเมืองของระบบการเมืองไทย

เอนก เห็นว่า เหตุที่ประชาธิปไตยในสังคมไทยยังไม่ลงตัวแม้ในปัจจุบันนี้ ก็เป็นเพราะชนชั้นกลางในเมืองกับชาวชนบทมองประชาธิปไตยไม่เหมือนกัน กล่าวคือ ชนชั้นกลางในเมืองโดยทั่วไปค่อนข้างจะใช้มาตรฐานตะวันตกในการมองประชาธิปไตยไทยประชาธิปไตยที่แท้จริงหรือ ถูกต้องในความเห็นของพวกเขา คือระบบที่ประการแรก ให้ความสำคัญกับนโยบายอุดมการณ์และคุณธรรมความสามารถของพรรคและนักการเมือง ในการนำพาประเทศชาติ และประการที่สอง ถือว่าการลงคะแนนเสียงของประชาชนต้องกระทำในฐานะปัจเจกชนผู้ใช้วิจารณญาณทางการเมืองโดยไม่คำนึงถึงความผูกพันหรือหนี้บุญคุณที่มีต่อผู้สมัคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องไม่คำนึงถึงอำภิสสินจ้างใดๆ ส่วนชาวชนบทนั้น โดยทั่วไปเห็นประชาธิปไตยเป็นเรื่องของผู้น้อยหรือลูกน้องที่ใช้การลงคะแนนเสียงเป็นการเลือกที่จะเชื่อมโยงตนเองและชุมชนเข้ากับเจ้านายหรือสายอุปถัมภ์สายใด การที่ชาวนาชาวไร่จะสนับสนุนใครในทางการเมืองนั้น ขึ้นอยู่กับบุญคุณที่ผู้สมัคร (หรือเครือข่ายของเขา) มีต่อตนเองและครอบครัวหรือพวกพ้องในอดีตเป็นสำคัญ รวมทั้งขึ้นกับความคาดหวังว่าจะได้รับความช่วยเหลือคุ้มครองในอนาคตจากผู้สมัครและบริวารอย่างไร เมื่อชาวชนบทหย่อนบัตรเลือกตั้งนั้น มักไม่เห็นตัวเองเป็นอิสระชนที่แยกการเมืองออกจากความผูกพันภักดีเป็นส่วนตัวกับใครคนใด ทั้งไม่มองว่าการลงคะแนนเสียงให้ผู้ที่ให้เงินทองแก่ตนเองหรือกลุ่มของตนในระหว่างการหาเสียงเป็นการรับอำภิสสินจ้างแต่อย่างใด นักการเมืองที่ชาวชนบทชอบ จึงมักเป็นคนที่มีลักษณะท้องถิ่นหรือภูมิภาคมากกว่าจะเป็นผู้ที่มิรสนิยม ความรู้ความสามารถ ในขั้นที่จะเป็นผู้นำระดับชาติได้ มีหน้าจั่วบางคนยังมีพฤติกรรมกระเดียดไปทางเจ้าพ่อหรือนักเลง ซึ่งคนเหล่านี้มักจะบริการชาวบ้านได้เป็นเลิศนั่นเอง แต่มีจุดอ่อนเรื่อง ความซื่อสัตย์สุจริต การประกอบสัมมาอาชีพ และการมีศักยภาพในฐานะนักบริหารในมาตรฐาน คนดีที่ประชาชนและท้องถิ่นสนับสนุนในการเลือกตั้งก็คือคนที่คลุกคลีใกล้ชิดพวกเขาและให้เกียรติพวกเขา

²² ดูเพิ่มเติมใน เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *สองนคราประชาธิปไตย* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2538).

เขาสมาเสมอ ขณะเดียวกันคนเหล่านั้นก็สามารถนำโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะถนนหนทาง ไฟฟ้า ประปา โรงพยาบาล โรงเรียน อันเป็นพื้นฐานแห่งชีวิตประจำวันมาให้พวกเขาได้ด้วย²³

ในส่วนปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง เอนก มองว่ามีความสัมพันธ์กับ *ขนาดและสภาพของความเป็นชนบท* อย่างมีนัยสำคัญ อาทิเช่น การเปลี่ยนแปลงของประเทศไทยในรอบสามทศวรรษที่ผ่านมา นำมาซึ่งปัญหาอพยพจากชนบทเข้าไปหางานทำในเมือง หรือในต่างประเทศ ผู้ที่แข็งแรงพึ่งตนเองได้ คือคนหนุ่มสาวในวัยทำงานละทิ้งถิ่นฐานเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ในชนบทเหลือแต่ผู้ชรา แม่บ้านและเด็กเป็นส่วนใหญ่ คนเหล่านี้พึ่งตนเองได้น้อย และต้องขึ้นต่อ หรือพึ่งพิงผู้อุปถัมภ์เป็นพิเศษ ภาวะการณ์นี้จึงสัมพันธ์กับปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงในชนบทที่มากขึ้นตามมาด้วย นอกจากนี้ขนาดของพื้นที่ของประเทศไทยที่ยังเป็นพื้นที่ชนบทเป็นส่วนใหญ่โดยเฉพาะเขตพื้นที่รอบนอกของจังหวัดต่างๆ ก็นับเป็นปัจจัยทางกายภาพที่สัมพันธ์กับการดำรงอยู่ของการซื้อขายเสียง อย่างเป็นทางการหนึ่งคือ เอนก นำเสนอไว้และนำเสนอใจเป็นอย่างยิ่งคือ ในปัจจุบันนี้การเมืองที่จะได้รับความนิยมจากชาวชนบทสูงนั้นไม่เพียงแต่ให้ความสนทนสนมเป็นกันเองกับชาวบ้าน และให้เงินทองหรือความช่วยเหลืออื่นๆ ยามจำเป็นแก่ชาวบ้านเท่านั้น หากแต่ต้องมีความสามารถยอดเยี่ยมในการนำโครงการต่างๆ ของรัฐบาลมาลงในห้องถึงได้ด้วย เอนก เห็นว่า โครงการต่างๆ เหล่านั้น ไม่ใช่อะไรที่เป็นรูปธรรมเท่าเงินทองและความช่วยเหลือในระบบอุปถัมภ์แค่ *โครงการ* ก็ไม่ใช่อะไรที่เป็นนามธรรมเท่ากับ *นโยบายและหลักการ* อันเป็นวิธีการตัดสินใจในพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนชั้นกลางในเมือง

เอนก พยายามที่จะนำเสนอว่าลักษณะวิถีชีวิตและพฤติกรรมดังกล่าว ตลอดจน พัฒนาการของพฤติกรรมสัมพันธ์เชื่อมโยงกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ยุคแรกๆ ของการเลือกตั้ง ผู้สมัครไม่จำเป็นต้องให้อามิสสินจ้าง เพียงแต่ขอให้ผู้อุปถัมภ์ในหมู่บ้าน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พระ ครู ช่วยหาเสียง ชักจูงให้ชาวบ้านเลือกตนก็พอแล้ว พอการพัฒนาต่างๆ เข้าไปถึงชนบทมากขึ้น วิถีชีวิตชาวชนบทเป็นการเกษตรเชิงพาณิชย์ขึ้นมามาก นักธุรกิจการเมืองก็สามารถเอาการหาเสียงด้วยเงินทองเข้าไปคลุกเคล้ากับระบบอุปถัมภ์เดิมในหมู่บ้านอย่างทั่วถึงและง่ายดาย

งานของ เอนก ทำให้เห็นภาพของพฤติกรรมเลือกตั้งของประชาชนที่แบ่งออกเป็น 2 ส่วน อย่างชัดเจน ตามลักษณะทางกายภาพคือ พื้นที่ที่มีความเป็นเมือง ซึ่งมีความเจริญทางวัตถุ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสาร อยู่ไม่ห่างไกลหรือสะดวกที่จะติดต่อ เชื่อมโยงกับกลไกอำนาจรัฐระดับต่างๆ และพื้นที่ที่เป็นชนบทซึ่งหมายถึงเขต

²³ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น : ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ* (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาและพัฒนากการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 37.

พื้นที่ที่อยู่ห่างไกล ขาดแคลนวัตถุ สิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ขาดแคลนระบบสื่อสารที่จะเชื่อมโยงกับกลไกอำนาจรัฐ หากทว่ามีจำนวนประชากรที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่นี้ในสัดส่วนที่มากกว่า โดยภาวะทางกายภาพดังกล่าวเชื่อมโยงไปสัมพันธ์กับฐานะทางเศรษฐกิจ สถานภาพทางสังคม ตลอดจนระบบวัฒนธรรม คุณค่า ความเชื่อ ค่านิยม อันส่งผลต่อวัฒนธรรมทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองด้วย

แนวคิดวัฒนธรรมทางการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) หมายถึง แบบแผนของการดำเนินชีวิตทางการเมืองของคนในสังคมซึ่งได้รับอิทธิพลจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรม ซึ่งสอดคล้องกับทัศนคติความเชื่อ ค่านิยมทางการเมืองของสังคมนั้นๆ ดังนั้นวัฒนธรรมทางการเมืองจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมทางการเมืองของมวลสมาชิกในสังคม และเป็นตัวการที่ทำให้รูปแบบและลักษณะของระบบการเมืองในแต่ละสังคมแตกต่างกันออกไป²⁴ ในทางรัฐศาสตร์ Almond & Verba ได้แบ่งวัฒนธรรมทางการเมืองที่แตกต่างกันออกเป็น 3 ประเภท²⁵ คือ

1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ (the parochial political culture) เกิดขึ้นในสังคมที่ด้อยพัฒนามากๆ โดยประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเมืองโดยทั่วไป เป็นลักษณะที่สามารถพบได้ในกลุ่มคนที่ยากจนและไร้การศึกษา ซึ่งขาดโอกาสในการรับรู้และเข้าใจบทบาทของตนต่อการเมือง

2. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (the subject political culture) เกิดขึ้นในสังคมที่กำลังพัฒนา โดยประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองอยู่พอสมควร แต่ไม่สนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกกระบวนการและไม่มีความรู้สึกว่าตนเองมีความหมาย หรืออิทธิพลต่อระบบการเมือง บุคคลเหล่านี้จะยอมรับอำนาจของรัฐ เชื่อฟัง และปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐโดยดูขงฎ

3. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (the participant political culture) เกิดขึ้นในสังคมที่พัฒนาแล้ว โดยประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองในทุกๆ ด้านเป็นอย่างดี มีจิตสำนึกทางการเมืองสูง เห็นคุณค่าและความสำคัญ กระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีบทบาทและมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ปกครองทำการปกครองเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน

²⁴ วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ, การศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2538 (กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายวิเคราะห์และวางแผนคณะกรรมการองค์การกลางการเลือกตั้ง, 2538), หน้า 33-34.

²⁵ Gabriel Almond and Sydney Verba, The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations (Princeton NJ: Princeton University Press, 1963), pp. 17-26.

แนวคิดความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์ (patron-client system relationship of clientalism) เกิดขึ้นมาจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างคนสองสถานภาพ ความสัมพันธ์ดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม โดยที่ฝ่ายที่มีสถานภาพสูงกว่า (patron) จะใช้อำนาจและปัจจัยต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองอีกฝ่ายหนึ่งที่มีฐานะต่ำกว่า (client) โดยที่ผู้น้อยก็จะตอบแทนโดยการสนับสนุนและให้ความจงรักภักดีต่อผู้นำเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ที่ตนได้รับ แนวคิดนี้ได้ชี้ให้เห็นความจริงข้อหนึ่งของสังคมไทยว่าเป็นสังคมที่กำหนดสถานภาพของบุคคลลดหลั่นจากบนมาสู่ล่าง นั่นคือ สังคมไทยเป็นสังคมที่มีโครงสร้างที่เน้นความแตกต่างระหว่างฐานะตำแหน่งซึ่งได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์ที่มีฐานะตำแหน่งสูงกว่าและผู้รับอุปถัมภ์ที่มีฐานะต่ำกว่า โครงสร้างสังคมไทยประกอบด้วยความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน เป็นลักษณะแนวตั้งโดยตลอดทั้งสังคม²⁶

อดิน รพีพัฒน์ กล่าวว่า ระบบอุปถัมภ์เป็นผลมาจากความเชื่อของคนไทยในเรื่องบุญกรรม และเรื่องตายแล้วเกิดใหม่ เช่น ความเชื่อที่ว่าผู้ที่เกิดมาท่ามกลางเงินทองมีทรัพย์สิน อำนาจวาสนา เป็นเพราะกรรมที่ทำไว้แต่ปางก่อน คนเราเกิดมาไม่เท่าเทียมกันด้วยเหตุที่บุญบารมีที่สะสมไว้แต่ปางก่อนแตกต่างกัน ทำให้คนไทยยอมรับความแตกต่างในฐานะตำแหน่งที่ลดหลั่นเป็นชั้นๆ ว่าเป็นสิ่งที่ เป็นธรรมชาติและธรรมดา และยึดถือความแตกต่างเป็นหลักสูงต่ำของฐานะตำแหน่งในการจัดระเบียบทางสังคม เมื่อมีการยึดถือความแตกต่างในระดับสูง-ต่ำของฐานะตำแหน่งเป็นหลัก เราจึงพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่แตกต่างกันในฐานะตำแหน่งเป็นแบบที่มีความสำคัญยิ่งในการจัดระเบียบทางสังคม ในด้านพฤติกรรมความสัมพันธ์ที่สำคัญและเห็นได้ง่ายคือ ความสัมพันธ์แบบผู้ใหญ่-ผู้น้อยหรือความสัมพันธ์แบบลูกพี่-ลูกน้อง ความสัมพันธ์แบบดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนรากฐานแห่งความไม่เสมอภาคในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจการเมืองหรือสังคมก็ตาม ซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะนี้เองเราเรียกว่า ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ในแนวตั้งที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีทรัพยากรต่างกัน ทรัพยากรในที่นี้ไม่ได้หมายถึงทรัพย์สินแต่เพียงอย่างเดียว แต่หมายถึงอย่างอื่น ซึ่งอาจเป็นอำนาจทางการเมือง สิทธิพิเศษทางสังคม เป็นต้น²⁷

²⁶ อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์, ระบบอุปถัมภ์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 1.

²⁷ อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

ผลจากการจัดระเบียบของสังคมไทยสมัยเก่า (traditional society) ตามระบบศักดินาที่แบ่งคนออกเป็น 2 ชั้น ก็คือ ชั้นผู้ปกครอง ได้แก่ กษัตริย์ และขุนนาง กับ ชั้นผู้ถูกปกครอง ได้แก่ ไพร่ และทาส ลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดเป็นระบบอุปถัมภ์ซึ่งฝังรากลึกในสังคมไทยสืบต่อมา โดยมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อวัฒนธรรมและพฤติกรรมทางการเมืองของคนไทย อันเป็นต้นแบบในการวิเคราะห์พฤติกรรมทางการเมืองการเลือกตั้งของคนไทยอีกต้นแบบหนึ่ง



รูปที่ 2.1 ต้นแบบความสัมพันธ์ นักการเมือง – หัวคะแนน – ชาวบ้าน

ระบบหัวคะแนน เป็นรูปแบบหนึ่งของลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสังคมการเมืองไทย กล่าวคือ ระบบหัวคะแนน เป็นการตอบแทนแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันระหว่างผู้อุปถัมภ์ กับ ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ของการเมืองไทย (นักการเมือง-หัวคะแนน-ชาวบ้าน) หัวคะแนนส่วนใหญ่ในสังคมชนบทไทย เป็นชนชั้นนำในท้องถิ่น ประกอบไปด้วยคนในสาขาอาชีพต่างๆ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ข้าราชการ เป็นต้น ซึ่งเป็นผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่ มีอำนาจ บารมี และมีอิทธิพลเหนือกว่าชาวบ้าน เมื่อมีการเลือกตั้งหัวคะแนนซึ่งได้แก่คนเหล่านี้ ก็จะแสดงบทบาทในการแนะนำ ชักจูง และควบคุมประชาชน ให้เกิดความโน้มเอียงไปตามแนวทางที่ตนต้องการ เนื่องจากคนไทยเคยชินกับระบบอุปถัมภ์ เพราะฉะนั้นเมื่อชนชั้นนำในท้องถิ่นชักจูงชาวบ้านให้ปฏิบัติประการใดชาวบ้านย่อมที่จะกระทำตามโดยดุษฎี การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในแต่ละครั้งจึงมักเกิดจากการแนะนำชักจูงโดยผู้นำของท้องถิ่น ไม่ได้เป็นไปตามการตัดสินใจของประชาชนฝ่ายเดียวแต่อย่างใด หัวคะแนนมักจะใช้ เงิน หรือ สิ่งของ ฯลฯ เป็นสิ่งจูงใจให้กับชาวบ้าน ภายใต้การสนับสนุนจากนักการเมืองที่หัวคะแนนให้ความช่วยเหลืออยู่ โดยที่หัวคะแนนจะได้รับผลประโยชน์ต่างๆ จากนักการเมืองเป็นการตอบแทน เช่น การนำเอาโครงการต่างๆ มาลงให้กับพื้นที่ ฯลฯ หัวคะแนนในระบบการเมืองไทยจึงมีสถานะเป็นตัวเชื่อมระหว่างนักการเมืองกับชาวบ้านในท้องถิ่น ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับหัวคะแนน และหัวคะแนนกับชาวบ้าน มีลักษณะในเชิงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันทั้งสองฝ่าย เป็นไปในลักษณะต่างตอบแทน อีกทั้งชาวบ้านก็คิดว่าการลงคะแนนให้กับผู้ที่ใช้เงินซื้อเสียงนั้นถือว่าเป็นการตอบแทนบุญคุณอย่างหนึ่งตามวิถีคิดแบบอุปถัมภ์ คือ คนไทยส่วนมากมีความสำนึกถึงบาป บุญ คุณโทษ เมื่อรับเงินเขามาแล้วต้องลงคะแนนให้เขา มิฉะนั้นจะกลายเป็นคนอกตัญญู โดยที่ไม่รู้สึกว่าการซื้อขายเสียงเป็นเรื่องเลวร้ายอะไร ถือเป็นเรื่องปกติ การซื้อขายเสียงเป็นการสมยอมกันระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ การป้องกันปราบปรามจึงทำได้ยาก แต่ทว่าลำพังการใช้เงินซื้อเสียงอย่าง

เดียวก็ยังไม่เพียงพอสำหรับนักการเมืองในอันที่จะชักจูงชาวบ้านให้ไปลงคะแนนให้กับตนได้เสมอไป จำเป็นอย่างยิ่งที่นักการเมืองจะต้องลงพื้นที่เลือกตั้งของตนอยู่ตลอดเวลา โดยที่จะต้องให้การสนับสนุนกิจกรรมมวลชนในท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องด้วย ไม่ว่าจะเป็นงานบุญต่างๆ งานแต่งงาน งานบวช งานศพ เป็นต้น การใช้จ่ายเงินของนักการเมืองก็เพื่อหล่อเลี้ยงระบบอุปถัมภ์ให้ดำรงอยู่สืบเนื่องต่อไป เพราะวาระบบอุปถัมภ์จะเป็นตัวชี้ขาดว่าใครจะประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งได้เหนือสิ่งอื่นใด ณ เวลานี้ เครือข่ายของระบบอุปถัมภ์ได้กลายมาเป็นวิธีการขูดนิยมนที่นักการเมืองใช้ในการหาคะแนนเสียงจากชนบท

กล่าวโดยสรุปก็คือ ระบบอุปถัมภ์ในสังคมชนบทเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อพฤติกรรมการเลือกตั้งของคนไทยในระดับท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นเครื่องมือในการกำหนดพฤติกรรมการเลือกตั้งของชาวบ้านให้เป็นที่ไปตามที่หัวหน้าคะแนนต้องการ หัวหน้าคะแนนจะโน้มน้าวชักจูงใจผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งให้ไปลงคะแนนเสียงให้กับนักการเมืองที่ตนเองสนับสนุนอยู่ได้ ด้วยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นโดยการใช้เงิน อิทธิพล บารมี คุณงามความดี หรือ อื่นๆ ซึ่งอาจจะเรียกลักษณะนี้ได้ว่าเป็น การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยถูกระดม (mobilized political participation) กล่าวคือ พฤติกรรมการเลือกตั้งของคนไทยที่ผ่านมา ถูกปลุกฝังและถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองที่ยึดมั่นระบบอำนาจนิยมเป็นหลัก จึงมีลักษณะการลงคะแนนเสียงคล้อยตามผู้นำในชุมชน แสดงให้เห็นว่าคนไทยส่วนใหญ่หาได้มีความต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริงไม่

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดบ่งชี้ว่า บริบททางสังคมและวัฒนธรรมของไทยมีอิทธิพลต่อพัฒนาการทางการเมืองไทยในระบบประชาธิปไตยมาโดยตลอด ปัญหาที่เห็นได้ชัดภายใต้บริบทดังกล่าว คือ *ประการแรก* การมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ประชาชนจำนวนมากยังขาดความสนใจทางการเมือง ขาดความรู้ความเข้าใจ มีความเคยชินที่จะถูกปกครอง เกิดภาวะการยอมรับในอำนาจที่เหนือกว่า ระบบวิธีคิดในการตัดสินใจทางการเมืองยึดอิงกับตัวบุคคล อิทธิพลของระบบอาวุโส ความเชื่อทางศาสนาในเรื่องของบุญคุณ ความสำนึกเชิงเหตุผลที่จะตระหนักในคุณค่าความสำคัญของการเลือกตั้งในฐานะเป็นเครื่องมือสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยยังมีน้อย *ประการที่สอง* อาจกล่าวได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองไทย มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างพรรคการเมือง นักการเมือง และประชาชน ซึ่งตั้งอยู่บนฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยมีพฤติกรรมการซื้อขายเสียงเป็นรูปธรรมของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ลักษณะดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ที่ปรากฏอยู่ในทุกระดับของสังคมการเมืองไทย ทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างเป็นปัจจัยส่งเสริมลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมือง ลักษณะทั้ง 2 ประการข้างต้นนี้ สะท้อนให้เห็นว่าสังคมไทยนั้นมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมผสานกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม

ทบทวนวรรณกรรม และรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ถึงแม้ว่า การเลือกตั้งจะเป็นกระบวนการสำคัญในระบบประชาธิปไตย แต่ที่ผ่านมามีการเลือกตั้งในทุกๆระดับของไทย กลับเต็มไปด้วยกลไกทุกรูปแบบ ทั้งการทุจริตเลือกตั้ง ทั้งการซื้อเสียง และอื่นๆ อีกนานัปการ มีนักคิดนักวิชาการในสังคมไทยได้แสดงทัศนะ ตลอดจนงานวิจัยต่างๆ ที่สนับสนุนภาพของปัญหาดังกล่าวข้างต้นอยู่มากมาย โดยที่ผู้ศึกษาจะนำเสนอเฉพาะบางส่วนซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้ กล่าวคือ

สมบัติ จันทรวงศ์ เรียกลักษณะดังกล่าวข้างต้นว่าเป็น *พฤติกรรมการเบี่ยงเบนในการหาเสียงเลือกตั้ง*²⁸ ซึ่งหมายความว่า กระบวนการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งและสมัครพรรคพวกนั้นเป็นสิ่งที่ขัดต่อข้อห้ามในกฎหมายเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการจัดเลี้ยง การจัดมหรสพ งานบันเทิง การช่วยเหลือ หรือการแสดงบทบาทต่อสังคมด้านการกุศล การสร้างสาธารณูปโภคในท้องถิ่น หรือแม้แต่การแจกเงินซื้อเสียงก็เป็นวิธีการที่อาศัยความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้าคณะกับชาวบ้านที่มีอยู่ภายใต้ของโครงสร้างอุปถัมภ์แบบเดิม คือ อาศัยปัจจัยทางสังคมและอำนาจที่เน้นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในยามปกติของสังคมชนบทเป็นหลัก พฤติกรรมดังกล่าวส่วนใหญ่แล้วจะมีรากฐานอยู่บนประเพณีวัฒนธรรมของท้องถิ่น

สมบัติ เห็นว่า สาเหตุและปัจจัยต่างๆ ที่เอื้อต่อการก่อให้เกิดพฤติกรรมการเบี่ยงเบนในการหาเสียงเลือกตั้งนั้นจะมีอยู่มากมายหลายมิติ ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดทั้งสิ้น โดยสามารถที่จะแยกแยะสาเหตุปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ ได้ดังต่อไปนี้คือ ความเหลื่อมล้ำต่ำสูงทางเศรษฐกิจสังคมระหว่างสังคมเมืองและสังคมชนบท, วัฒนธรรมและทัศนคติของผู้เลือกตั้ง, ความเหมาะสมของกฎหมายเลือกตั้งบางส่วน และความย่อหย่อนในการบังคับใช้, ความอ่อนแอและด้อยพัฒนาของระบบพรรคการเมือง, บทบาทของนักธุรกิจการเมือง²⁹ สรุปว่า การเลือกตั้งที่ผ่านมาเป็นภาพสะท้อนความเป็นจริงในสังคมไทยอย่างหนึ่ง คือ ประชาชนคนไทยส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่ในชนบทที่ห่างไกลนั้น ยังไม่เป็นตัวของตัวเองหากยังคงอยู่ภายใต้การครอบงำของผู้ที่เหนือกว่าทางด้านความคิด ด้านสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคม และเป็นผู้ที่ตนสามารถพึ่งได้เมื่อมีปัญหา ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงนิยมลงคะแนนตามแต่ผู้นำในระดับใกล้ตัวจะสั่งการ

²⁸ สมบัติ จันทรวงศ์, เลือกตั้งวิกฤต : ปัญหาและทางออก (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2536).

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-14.

พิชาย รัตนดิลก ฅ ฎุเกิต เชื่อว่า ระบบการทุจริตเลือกตั้ง³⁰ ในสังคมไทยเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองที่ยังไม่สมบูรณ์ ระบบดังกล่าวมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับพัฒนาการของสังคม โดยที่การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาสังคมในแต่ละยุคแต่ละสมัย ส่งผลให้แบบแผน รูปแบบ และกรรมวิธีการทุจริตเลือกตั้งแตกต่างกันออกไปด้วย กล่าวคือ การเลือกตั้งทั่วไปของไทย ระยะเวลา ระหว่างช่วงปี 2491 ถึง 2512 การทุจริตจะใช้วิธี การทุจริตในหน่วยลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นหลัก คำว่า พลร่ม, ไฟฟ้า, เวียนเทียน ฯลฯ เกิดขึ้นในยุคสมัยดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลไทยขณะนั้นโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นรัฐบาลทหาร การเลือกตั้งจึงเกิดขึ้นภายใต้การควบคุมกำกับอย่างเข้มงวดของรัฐบาลทหาร และผลการเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว เพื่อการสืบทอดอำนาจของรัฐบาลทหาร ฅ จุดนี้เราจึงเห็นความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญระหว่างการควบคุมอำนาจรัฐกับการทุจริตลงคะแนนเสียง มรดกอันนี้ได้ตกทอดลงมาสู่การเมืองในรุ่นหลัง โดยมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบบางอย่าง เช่น แทนที่จะใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นทางการดังเช่นอดีตเพียงประการเดียว กลับต้องผสมผสานอำนาจเงินและอำนาจเถื่อนลงไปด้วยจึงจะสามารถผลักดันกลไกตรงนี้ได้ ระยะเวลา นับตั้งแต่การเลือกตั้งเมื่อปี 2518 เป็นต้นมา รูปแบบการทุจริตเลือกตั้งก็ได้เปลี่ยนแปลงไป การทุจริตซื้อ-ขายเสียง ได้กลายมาเป็นกลวิธีหลักของการทุจริตเลือกตั้ง การทุจริตเช่นนี้พัฒนามาจากการหาเสียงแบบง่าย ๆ ในอดีต เช่น การแจกปลาทุ รongเท้า น้ำปลา ฯลฯ แก่ชาวบ้านอย่างสะเปะสะปะของผู้สมัคร ไปสู่การมีระบบการจัดการที่ซับซ้อน เป็นขั้นตอน มีกำหนดเป้าหมายวิธีการทำงาน การควบคุมกำกับ การประเมินผล และการให้ผลตอบแทนอย่างชัดเจน การทุจริตซื้อ-ขายเสียง ในระยะนี้ได้ใช้กลไกของระบบอุปถัมภ์ในชนบทเป็นเครื่องมือสำคัญ เป็นการสร้างพฤติกรรมและอุดมการณ์ทางการเมืองที่เรียกว่า *ทุนนิยม-อุปถัมภ์* ขึ้นมา อย่างไรก็ตามวิธีการที่ถูกประเมินว่ามีประสิทธิภาพที่สุด ฅ เวลานี้ ก็คือ การจัดตั้งองค์กรหาเสียงโดยอาศัยหัวคะแนนในพื้นที่อย่างเป็นระบบ

ปัญหาของการเลือกตั้งในสังคมไทยนี้ ลิขิต ธีรเวคิน ก็มีความเห็นว่า การใช้เงินซื้อเสียงในการเลือกตั้งเป็นปัญหาสำคัญทางการเมืองของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมชนบทซึ่งยังมีวิธีการคุมคะแนนเสียงด้วยการให้พรรคพวกลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นหมู่บ้านหรือกำนันเพื่อให้สามารถคุมคะแนนเสียงจากลูกบ้านได้ อันเป็นการประกันว่าจะได้คะแนนเสียงมากพอจนสามารถที่จะเป็นผู้แทนได้ ปัญหาการซื้อเสียงส่งผลทำให้การอ้างว่าผู้แทนมีความชอบธรรมเพราะมีที่มาจาก การเลือกตั้งนั้นหมดไป³¹

³⁰ พิชาย รัตนดิลก ฅ ฎุเกิต, ระบบการทุจริตเลือกตั้ง (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัยและผลิตตำราสถาบันเทคโนโลยีสังคมเกริก, 2537), หน้า 143-148.

³¹ ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า 248-249.

การที่เราจะทำความเข้าใจระบบทฤษฎีเลือกตั้งให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้นนั้น ละเลยไม่ได้ที่จะต้องนำเอาบริบททางวัฒนธรรมการเมืองในภาพรวมเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เพราะเงื่อนไขดังกล่าวเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนส่งเสริมให้การทฤษฎีเลือกตั้งดำรงอยู่และขยายออกไป วัฒนธรรมทางการเมือง ดังกล่าวคือ *วัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์เชิงอำนาจนิยม* ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นวัฒนธรรมการเมืองหลักที่ครอบงำระบบการเมืองไทยมาเป็นเวลายาวนาน ดังเช่นที่ กมล สมวิเชียร กล่าวโดยสรุปไว้ว่า วัฒนธรรมการเมืองไทยมีลักษณะเป็นลูกตุ้มแกว่งระหว่างอิสระนิยมกับอำนาจนิยม ขัดแย้งกันเองระหว่างความปรารถนาที่จะมีวิถีชีวิตซึ่งไม่มีสิ่งยั่วยุจำกัด กับความจำเป็นที่จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจของบุคคลที่เหนือกว่า³²

ลำดับต่อไปใครจะเสนอให้ประจักษ์ชัดอีกประเด็นหนึ่งซึ่งขัดกับความเห็นของคนจำนวนมากที่เฝ้ามองการเมืองไทยตลอดมา ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับทัศนะของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ที่ว่าองค์กรการเมืองที่เชื่อมโยงมวลชนการเมืองเข้ากับนักการเมืองอย่างถาวรกำลังทวีความสำคัญขึ้น องค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่ที่พรรคการเมืองทุกวันนี้ไม่ทำกัน คือยึดโยงชาวบ้านผู้ลงคะแนนเสียงโดยเฉพาะชาวชนบท และกลุ่มผู้สนับสนุนการเมืองอย่างเอาการเอางาน (หัวคะแนน) เข้ากับตัวนักการเมืองเองอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่องยาวนาน และสะท้อนปัญหากับความต้องการที่ชาวบ้านมีต่อรัฐด้วย กล่าวอีกแง่หนึ่งคือขณะที่คนจำนวนหนึ่งยังมองการเมืองไทยเป็นเรื่องของการต่อสู้ห้าห้ากันอย่างไม่มีการจัดตั้งถาวร หากจะมีก็เพียงการจัดตั้งเพื่อชื่อเสียงจากชาวบ้านในช่วงเลือกตั้งเท่านั้น เอนก กลับมองว่ามีองค์กรที่มีลักษณะถาวรที่ใกล้ชิดหรือเชื่อมโยงกับประชาชนจำนวนมาก และประสานการเมืองการปกครองไทยในหลายระดับเข้าด้วยกัน และองค์กรเหล่านี้กำลังก่อตัวขึ้นในจังหวัดต่างๆ อย่างน่าสนใจ

องค์กรที่ว่าเป็นคือ เครือข่ายฝักฝ่ายที่นักการเมืองระดับชาติจัดตั้งขึ้นในระดับจังหวัดเพื่อเชื่อมโยงตนเองเข้ากับหัวคะแนน เชื่อมโยงหัวคะแนนเข้ากับชาวบ้านและผู้นำท้องถิ่นอื่นๆ อีกทีหนึ่ง ที่ใช้คำว่าเครือข่ายก็เพราะยังมีลักษณะเป็นองค์กรที่หลวมๆ แม้ว่าจะเป็นองค์กรที่มีลักษณะถาวร คือไม่ได้มีไว้เพื่อทำการเฉพาะกิจหรือทำภารกิจในเพียงช่วงสั้นๆ ที่ใช้คำว่าฝักฝ่ายเพราะเครือข่ายนี้มีลักษณะเป็นซีกเป็นฝ่าย เป็นพรรคพวกไม่ใช่เป็นกลาง จัดตั้งขึ้นมาเพื่อนักการเมืองคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งชัดเจน แต่เครือข่ายฝักฝ่ายนี้ต่างไปจากองค์รหาเสียงที่นักการเมืองจัดตั้งขึ้นในช่วงเลือกตั้งตรงที่ว่า (1) งานหลักขององค์กรอยู่ในช่วงปกติที่ไม่มีการเลือกตั้ง แม้ว่าองค์กรจะมุ่งทำงานเพื่อรักษาฐานเสียงและขยายฐานเสียง เพื่อเตรียมไว้สำหรับการเลือกตั้งก็ตาม (2) องค์กรนี้ไม่ได้รับการและขยายฐานเสียงด้วยการจ่ายเงินให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยตรงอย่างที่องค์รหาเสียงในช่วงเลือกตั้งมักจะทำ หากแต่มุ่งไปที่การหาเงื่อนไขหรือสร้างโอกาสให้นักการเมือง

³² อ้างถึงใน ม.ร.ว.พศุภทิสานัน ชุมพล, ระบบการเมือง (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 103.

เมือง สร้างความสัมพันธ์และสร้างบุญคุณกับห้วคณะและประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ ควบคู่ไปกับการสับตราบังห้วคณะและประชาชนเพื่อรับปัญหาและความเรียกร้องต้องการของประชาชนและท้องถิ่นไปแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องพยายามดึงงบประมาณโครงการและหน่วยงานต่าง ๆ ของราชการมาแก้ไขปัญหาเพื่อสนองความต้องการของประชาชนและชุมชนให้ได้

ศูนย์กลางของเครือข่ายฝักฝ่าย ในทัศนะของ เอนก ก็คือ นักการเมืองที่พยายามรักษาตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ ของตนและเครือข่ายของตนเองเอาไว้ให้ได้ หรือมิฉะนั้น ก็คือ นักการเมืองที่พยายามช่วงชิงเอาตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ มาไว้กับตนและเครือข่ายของตนเองให้ได้ ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป (ตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ ในที่นี้ เอนก หมายถึง ส.ส. เพียงเท่านั้น ขณะที่ ผู้ศึกษา เห็นว่า น่าจะหมายถึงตำแหน่งอื่น ๆ อย่างเช่น ส.ว., ส.จ., ส.ท. ด้วยเช่นกัน) บางครั้งเครือข่ายหนึ่ง อาจรับใช้นักการเมืองมากกว่าหนึ่งคน แต่นักการเมืองที่จะใช้เครือข่ายร่วมกันได้นั้น ต้องไว้วางใจกันได้จริงๆ ส่วนใหญ่จึงมักจะเป็น สามี-ภรรยา พ่อ-ลูก พี่-น้อง³³ การที่นักการเมืองได้ส่งเครือญาติในครอบครัว หรือตระกูลเดียวกัน หรือสกุลเดียวกัน มาลงสมัครรับเลือกตั้ง ย่อมจะมีความได้เปรียบกว่าบุคคลอื่นๆ เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นได้เปรียบทั้งในแง่ประสบการณ์ทางการเมือง และฐานทางการเมือง ดังนั้น บุคคลเหล่านั้นจึงมีโอกาสประสบความสำเร็จได้รับเลือกตั้งมากกว่าบุคคลอื่นๆ³⁴

จากการสำรวจผลงานวิจัยต่างๆ ของไทยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สามารถที่จะสรุป ได้ว่า *เหตุผลของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของไทย กล่าวคือชนชั้นกลาง หรือผู้ที่มีคุณลักษณะทางเศรษฐกิจสังคมปานกลางขึ้นไป มีการศึกษาสูง อยู่ในช่วงอายุวัยหนุ่มสาวถึงวัยกลางคน และอยู่ในเขตเมืองใหญ่ มีแนวโน้มไปลงคะแนนเสียงโดยสำนึกว่าเป็นหน้าที่ของพลเมืองดี สามารถตัดสินใจล่วงหน้าได้ว่าจะเลือกผู้สมัครคนใดมักจะคำนึงถึงพรรคและนโยบายของพรรคมากกว่าตัวผู้สมัคร ส่วน ชาวนชนบท หรือ ผู้ที่มีคุณลักษณะทางเศรษฐกิจสังคมต่ำและอยู่ในเขตชนบท ในการลงคะแนนเสียงมักจะคำนึงผู้สมัครมากกว่าพรรค และให้ความสำคัญกับความสามารถของผู้สมัครในการช่วยเหลือสงเคราะห์ท้องถิ่นของตนมากกว่านโยบาย นอกจากนี้ยังมีโอกาสที่จะไปลงคะแนนเสียงโดยการรบเร้าชักจูงจากผู้อื่น รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าผู้ที่อยู่ในฐานะเศรษฐกิจสังคมปานกลางขึ้นไป*

³³ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น : ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ, หน้า 58-60.

³⁴ ธวัชชัย กฤติยาภิชาติกุล, "การสร้างทายาททางการเมืองของตระกูลนักการเมืองไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 39.

โดยที่ผลการศึกษาวิจัยส่วนใหญ่มักบ่งชี้ว่า การทุจริตการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการซื้อขายเสียงนั้น แพร่หลายในเขตชนบทมากกว่าเขตในเมือง สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะประชาชนเคยชินกับการถูกระดมหรือเกณฑ์ให้มาร่วมกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนมากกว่าในเมือง ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจ หรือ การเมือง ความหมายของคำว่าถูกระดมหรือเกณฑ์นั้นมีความสำคัญของคำว่า ไร้อัตตาภิบาล ฝังอยู่ กล่าวคือ พฤติกรรมที่แสดงออกเพราะการถูกเกณฑ์นั้นไม่ได้เกิดจากการที่บุคคลนั้นมีจิตสำนึกเชิงเหตุผลเป็นของตนเอง แต่กระทำไปเพราะถูกขอร้อง ชักจูง และชี้นำ

เป็นที่ทราบกันดีว่าขณะนี้ปัญหาการซื้อขายเสียงในการเลือกตั้งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นทุกที ในอดีตการซื้อขายเสียงส่วนใหญ่จะจำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่ในปัจจุบันการซื้อขายเสียงได้ขยายตัวไปยังการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น เช่น สภาจังหวัดและสภาเทศบาลซึ่งรวมถึงการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมาก็ด้วย

นอกจากทัศนคติความเห็นของนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ของไทย ที่มีต่อปัญหาในการเลือกตั้งของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีผลงานที่มีผู้ศึกษาค้นคว้าไว้ว่าด้วยเรื่องการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกในประเทศไทย ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการศึกษาในครั้งนี้อีก อย่างเช่น

ธเนศวร์ เจริญเมือง มองว่า การกำหนดวุฒิสภาให้มีรูปแบบใหม่คือ ให้ ส.ว. ปลอดจากพรรคการเมือง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่ห้ามหาเสียงในช่วงก่อนการเลือกตั้ง มีเพียงการแนะนำตัว และให้วุฒิสภาเป็นองค์กรตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ ของรัฐ ฯลฯ ปราบกฏแนวคิดเช่นนี้ส่งผลให้คนที่มีความใกล้ชิดกับพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นจำนวนมาก ในการเลือกตั้ง ส.ว. เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 ที่ผ่านมามีผู้ทำบัตรเสียมากมายเนื่องจากหลายคนไม่รู้จักผู้สมัครอย่างเพียงพอ เพราะไม่มีการหาเสียง จากตัวอย่างนี้จะเห็นได้ว่า การออกแบบวุฒิสภาแบบใหม่ เอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคการเมืองต่างๆ และข้าราชการประจำเป็นจำนวนมาก สะท้อนให้เห็นบทบาทของรัฐในการกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงวุฒิสภา และการห้ามหาเสียงเท่ากับปิดโอกาสการเรียนรู้ทางการเมืองครั้งสำคัญของประชาชน³⁵

³⁵ ธเนศวร์ เจริญเมือง, “พ.ศ. 2543 ปีแห่งการเลือกตั้ง,” ใน ประชาธิปไตยโดยตรงสู่พระราชรัฐสภา (กรุงเทพมหานคร: โครงการวิถีทรรศน์, 2543), หน้า 150.

ลิขิต ชีรเวคิน³⁶ เห็นว่า การเลือกตั้งวุฒิสภาของไทยที่ผ่านมา เต็มไปด้วยกลเม็ดการโกง การเลือกตั้ง อันเป็นพฤติกรรมที่แปลกแยกไปจากครรลองที่ควรเป็นตามกฎหมาย ซึ่งมีอยู่มากมายหลากหลายวิธีการด้วยกัน ทั้งที่เป็นวิธีการเชิงผลประโยชน์แบบเดิมๆ ไม่ว่าจะเป็นการซื้อเสียง แจกสิ่งของ จัดเลี้ยง สัญญาว่าจะให้ประโยชน์ เช่น การซื้อเสียงบริเวณหน้าหน่วยเลือกตั้งในวันลงคะแนน เรียกว่า *ยิงหน้าหน่วย* หรือ *ยิงเผาชน* (buying on the spot), จ่ายเงินให้รถรับจ้างพาคนไปลงคะแนนโดยไม่เสียค่าจ้างพร้อมกับแจกเงินไปในตัว, ให้คนไปเติมน้ำมันโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ, เอาเงินวางไว้ให้ร้านค้าแล้วบอกให้ประชาชนไปเบิกของได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้, แจกสิ่งของต่างๆ นานา ทั้งยังมีการแจกยาบ้าให้กับผู้ที่ติดยาอีกด้วย, สัญญาว่าจะสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ ถ้าหากได้รับเลือกตั้ง ทั้งหมดนี้ก็เพื่อแลกกับการลงคะแนนเสียงให้ทั้งสิ้น

ตลอดจนวิธีการแบบใหม่ที่สลับซับซ้อนยิ่งขึ้น อาทิ รับรองว่าเมื่อใครไปลงคะแนนให้จะจ่ายเงินให้หลังจากการประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง, เอาเงินวางไว้กับบุคคลที่ไว้ใจเพื่อให้ไปเล่นการพนันขันต่อ โดยต่อให้เบอร์ของตนได้รางวัลสูงเพื่อคนที่เล่นการพนันจะได้ทะเลาะกันเสียงให้ และชักจูงให้ผู้อื่นลงคะแนนเสียงให้, ใช้วิธีการจำกัดเขตไม่ให้ผู้สมัครอื่นเข้าไปในพื้นที่ของตน โดยการทำลายแผ่นป้ายประกาศแนะนำตัวของผู้สมัครอื่น, ชื่อกรรมการการเลือกตั้งในระดับเขตเลือกตั้งและระดับหน่วยเลือกตั้งเพื่อให้อำนวยความสะดวกต่อตน วิธีการต่างๆ ทั้งหมดดังกล่าวข้างต้นนี้ ผู้สมัครมักจะดำเนินการโดยผ่านหัวคะแนน อันได้แก่ ผู้ทรงอิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งบ่อยครั้งเป็นเจ้าของที่ท้องถิ่นในระดับหมู่บ้านและตำบล

อีกทั้งยังมีวิธีการเชิงอิทธิพลของผู้สมัครด้วย อย่างเช่น การใช้ข้าราชการประจำซึ่งวางตัวไม่เป็นกลางให้ไปหาเสียงให้ โดยการบังคับขู่เข็ญชาวบ้านให้มาลงคะแนนเสียงให้, ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านข่มขู่หลอกลวงชาวบ้านว่าผู้สมัครรายอื่นไม่มีผลงาน ไม่เคยทำประโยชน์ให้กับชุมชน จึงไม่ควรลงคะแนนเสียงให้, ใช้ความสัมพันธ์กับองค์กรจัดตั้งมวลชน เช่น มูลนิธิ สมาคม NGOs ต่างๆ โดยมีการบริจาคแอบแฝงเพื่อให้มีการสนับสนุนทางการเมือง, ขอให้นักการเมืองหรือพรรคการเมืองช่วยเหลือในด้านคะแนนจากคะแนนจัดตั้ง โดยที่คะแนนดังกล่าวเป็นคะแนนพื้นฐานที่สำคัญอย่างยิ่ง เป็นต้น

นอกเหนือจากวิธีการต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วเบื้องต้น ยังมีวิธีการอื่นๆ ที่แยบยลและแนบเนียนอยู่อีกมากมายหลายวิธี แม้จะมีการออกกฎระเบียบมามากมาย แม้จะมีกรรมการการเลือกตั้งที่เข้มแข็งเอาจริงเอาจัง ก็ยากที่จะขจัดการโกงการเลือกตั้งให้หมดสิ้นไปได้ ปราบปรามการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงอุปสรรคสำคัญในการปฏิรูปทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการด้อยพัฒนาทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งและของประชาชนซึ่งเห็นแก่อามิสสินจ้าง

³⁶ ลิขิต ชีรเวคิน, “กลเม็ดการโกงการเลือกตั้ง,” *มติชน* (9 พฤษภาคม 2543): 6.

คณะกรรมการการเลือกตั้ง สรุปสาระสำคัญเบื้องต้นโครงการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในวันที่ 4 มีนาคม 2543 ที่มีนายสถาพร สันติบุตร รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการบริหารกลางเป็นหัวหน้าคณะทำงาน ได้สรุปข้อมูลจากการสอบถามคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ถึงปัจจัยที่ทำให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา ได้รับการเลือกตั้ง คือ (1) เป็นผู้มีผลงาน มีชื่อเสียง (2) มีเงิน (3) มีอิทธิพลท้องถิ่น (4) ข้าราชการช่วยเหลือ (5) ฐานเสียงจากพรรคการเมือง (6) มีผลประโยชน์จูงใจ (7) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ไม่โปร่งใส ผักใฝ่การเมือง³⁷

การศึกษาเรื่อง การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา : หน้าใหม่ของประวัติศาสตร์การเมืองไทย³⁸ ของ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจในกระบวนการเลือกตั้ง และการป้องปรามการทุจริต อันเป็นแนวทางที่มีผลต่อความสุจริตเที่ยงธรรม รวมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะที่มีต่อการเลือกตั้ง พอสรุปได้ดังนี้

(1) การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในครั้งนี้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าทุกครั้งที่ผ่านมา โดยมีจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งถึงร้อยละ 71.89

(2) แหล่งข้อมูลหรือสื่อที่ประชาชนติดตามข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งมีหลายหนทางทั้งจากสื่อวงกว้าง เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และสื่อในวงแคบ เช่น เพื่อนบ้าน ชุมชน รวมทั้งสื่อในเชิงลึก เช่น อาสาสมัครต่างๆ ที่เข้าไปพบปะเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมรับฟังคำแนะนำ ข้อคิดเห็น และแจกจ่ายเอกสารเผยแพร่ จะเห็นได้ว่าประชาชนมีการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งอย่างกว้างขวางและทั่วถึง โดยจากผลการวิจัย สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนติดตามข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งจากสื่อในวงกว้างในอัตราส่วนที่มากกว่าสื่อในลักษณะอื่น โดยเฉพาะจากโทรทัศน์ ร้อยละ 90.5

(3) เหตุผลที่ประชาชนตัดสินใจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะเป็นสิทธิหน้าที่ ร้อยละ 74.6 ซึ่งสะท้อนความตื่นตัวของประชาชนทางการเมือง และการที่ประชาชนทราบถึงการเสียสิทธิกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่มีเหตุอันควร ร้อยละ 66.3 แสดงว่าประชาชนมีการรับรู้และมีความรู้ ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายใหม่เป็นอย่างดี

³⁷ อ้างถึงใน “สรุปบทเรียน กกต. ชี 9 ปัจจัยสู่ชัยชนะ ส.ว. เงิน-บารมีผู้มีอำนาจ,” มติชน (19 พฤษภาคม 2543): 2.

³⁸ อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, “วิพากษ์รูปแบบการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และนำเสนอวิธีการลงคะแนนเสียงแบบใหม่,” เอกสารประกอบการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ จัดโดย กรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ 8-10 ธันวาคม 2543 กรุงเทพมหานคร.

(4) ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของสมาชิกวุฒิสภาว่าต้องเป็นผู้ที่ประพฤติปฏิบัติดี มีประสพการณ์ มีความรู้ความสามารถ ร้อยละ 67.1 เป็นผู้ที่มีความเป็นกลางทางการเมืองโดยไม่มีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและนักการเมือง ร้อยละ 47.2 และตัดสินใจเลือกผู้สมัครที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน ร้อยละ 39.5 ทั้งนี้ การที่ประชาชนทราบถึงความสำคัญของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเป็นอย่างดี ย่อมแสดงให้เห็นว่าประชาชนเลือกตัวแทนของตน ด้วยการตัดสินใจของตนเองอย่างมีวิจารณญาณ และรู้เท่าทัน

(5) ผลการเลือกตั้งที่เกิดขึ้น ปรากฏว่ามีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งจากประชาชน ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ข้าราชการฯ โดยพบว่ามีการกระทำผิด เช่น การแจกเงิน แจกสิ่งของ จัดเลี้ยง สัญญาว่าจะให้ การเรียกร้องสิ่งตอบแทนหรือผลประโยชน์ของประชาชน การวางตัวไม่เป็นกลางของข้าราชการ รวมทั้งการกล่าวหา การกลั่นแกล้งของผู้สมัครด้วยกันเองเป็นจำนวนมาก และจากที่มีการทุจริต การกระทำผิดกฎหมายของผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศให้มีการลงคะแนนใหม่ในหลายจังหวัดและหลายครั้ง เนื่องจากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

รายงานการศึกษาเรื่อง *ความต่อเนื่องของประชาธิปไตยในประเทศไทย : การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา 2543*³⁹ ซึ่งดำเนินการโดย ถวิลวดี บุรีกุล และโรเบิร์ต บี อัลบิทัน แห่ง สถาบันพระปกเกล้า ได้แสดงผลจากการค้นพบในการสำรวจภาคสนามโดยสัมภาษณ์ประชาชนใน 6 จังหวัดในภาคต่างๆ ของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร, เชียงใหม่, สงขลา, สกลนคร, ชลบุรี และ ฉะเชิงเทรา) ในช่วงระหว่างเดือน เมษายนถึงกรกฎาคม 2543 โดยมุ่งศึกษาประเด็นสำคัญเกี่ยวกับประชาธิปไตยในประเทศไทย 4 ประเด็น คือ ประสิทธิภาพของกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง, ปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกผู้สมัคร, การทุจริตในการเลือกตั้ง และประเด็นอื่นๆ ที่สนับสนุนประชาธิปไตย โดยมีผลการวิจัย ดังนี้

(1) ความพอใจต่อการจัดการเลือกตั้ง ส.ว. ที่ผ่านมาอยู่ในระดับสูง ผู้ที่ยอมรับว่าไม่ไปเลือกตั้งและผู้ที่ยังไม่ไปเลือกตั้งเพราะอุปสรรคต่างๆ ของกระบวนการจัดการเลือกตั้งมีน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนประชากร และระดับความพอใจต่อการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีค่อนข้างสูง

(2) การศึกษานี้สนับสนุนแนวคิดประชาธิปไตยสองรูปแบบของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ จากผลเชิงประจักษ์ซึ่งชัดเจน และพบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างเกณฑ์ที่ชาวกรุงเทพฯ และชาวต่างจังหวัดใช้ในการพิจารณาเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ว. ชาวกรุงเทพฯ เหมือนจะใช้ปัจจัยเรื่อง *ความสามารถและชื่อเสียง* ของผู้สมัครเป็นพื้นฐานในการประเมินผู้สมัคร

³⁹ ถวิลวดี บุรีกุล และโรเบิร์ต บี อัลบิทัน, รายงานการศึกษาเรื่อง ความต่อเนื่องของประชาธิปไตยในประเทศไทย : การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา 2543 (กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 15-16.

ขณะที่ผู้ที่อยู่อาศัยนอกกรุงเทพมหานครดูเหมือนจะให้ความสนใจกับเรื่องของ ความสัมพันธ์กับท้องถิ่นของผู้สมัครเป็นสำคัญ

(3) มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในเรื่องความเชื่อเกี่ยวกับการซื้อเสียงระหว่างจังหวัด แต่ยังมีข้อสงสัยในเรื่องของความเป็นจริง ผลการศึกษาเป็นความเชื่อของผู้ตอบ อันเป็นผลของข่าวลือและสื่อ ซึ่งอาจจะไม่ใช่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

(4) สิ่งสำคัญที่สุดในเรื่องเป้าหมายในการศึกษาของสถาบันพระปกเกล้าคือการวิเคราะห์ระดับความพอใจต่อประชาธิปไตยในประเทศไทย อาจประเมินว่าระดับร้อยละ 72.6 เป็นระดับความพอใจที่สูง แต่ความไม่พอใจที่เกิดขึ้นนี้อาจมาจากการปรารถนาประชาธิปไตยในระดับที่สูงกว่าที่เป็นอยู่ อย่างไรก็ตาม ยังเป็นการสนับสนุนแนวคิดของ เอนก ทิว่า ความแตกต่างระหว่างชาวกรุงเทพฯ และชาวต่างจังหวัดยังคงมีอยู่ ความแตกต่างนี้ยังคงมีต่อเนื่อง ถึงแม้มีการควบคุมระดับการศึกษา และมาตรวัดทางสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม การศึกษานี้ยังพบว่า ผู้ตอบชาวชนบทและผู้ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจสังคมต่ำกว่าจะมีระดับความพอใจต่อประชาธิปไตยสูงกว่าผู้ตอบที่เป็นชาวเมืองและผู้ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจสังคมสูงกว่า ซึ่งการค้นพบนี้สนับสนุนแนวคิดประชาธิปไตยสองรูปแบบเป็นอย่างดี

รายงานการวิจัยของภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เรื่อง *ทัศนคติของประชาชนต่อผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดเชียงใหม่ 4 มีนาคม 2543*⁴⁰ โดย ธนัน อนุมานราชชน, จันทนา สุทธิจารี, ไพรัช ตระการศิรินนท์ ซึ่งเป็นการวิจัยในเชิงปริมาณ โดยศึกษาจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในทุกอำเภอของจังหวัดเชียงใหม่ อำเภอละ 20 ตัวอย่าง รวมจำนวนตัวอย่างทั้งสิ้น 440 ตัวอย่าง ผลการวิจัยมีดังนี้

(1) ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ลงใจที่จะลงความเห็นว่าคุณชนะการเลือกตั้งทั้ง 5 คนมีความเหมาะสม และได้ใช้วิธีการหาความนิยมที่ไม่สมควรหรือไม่ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาโดยจำแนกคุณสมบัติส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถามแล้ว สามารถสรุปได้ว่า ผู้ที่มีการศึกษาสูงกว่ามีรายได้มากกว่า และมีอาชีพรับราชการหรือทำงานรัฐวิสาหกิจ จะมีแนวโน้มไม่ยอมรับผู้ชนะการเลือกตั้ง และเห็นว่าผู้ชนะการเลือกตั้งได้ใช้วิธีการหาความนิยมที่ไม่สมควร นอกจากนี้ ผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตความเป็นเมืองสูง และปานกลาง มีแนวโน้มที่จะลงความเห็นว่าคุณชนะการเลือกตั้งได้ใช้วิธีการหาความนิยมที่ไม่สมควรด้วย

(2) ผู้ตอบแบบสอบถามโดยมาก มองว่า ปัญหาสำคัญที่สุดในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งนี้ คือ การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้วิธีการหาคะแนนให้กับตนเองโดยการทุ่มเงินซื้อเสียง

⁴⁰ ธนัน อนุมานราชชน และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง ทัศนคติของประชาชนต่อผลการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกจังหวัดเชียงใหม่ 4 มีนาคม 2543, บทคัดย่อ.

หากว่าแบบแผนพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของคนไทยในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยทั่วไปยังคงมีลักษณะเป็นเช่นเดิม โดยพิจารณาตามเหตุผลของนักวิชาการทั้งหลายดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นแล้ว ความคาดหวังที่จะได้เห็นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยซึ่งมีอิสระและมีความเป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ยากที่จะเป็นความจริงขึ้นมาได้ ความคาดหวังของสังคมไทยที่มีต่อการปฏิรูปการเมืองในเชิงรูปธรรมก็ยากที่ประสบความสำเร็จด้วยเช่นกัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังคงใช้ไม่ได้ผลในทางปฏิบัติอยู่นั่นเอง ลักษณะดังกล่าวจะเป็นช่องว่างระหว่างหลักการเลือกตั้งและเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญกับสภาวะการณที่เป็นจริงของสังคมไทย ณ เวลานี้