

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวความคิด

เนื้อหาของบทนี้เป็นทฤษฎีและแนวความคิดที่สำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องระหว่าง
ตำรวจกับการเลือกตั้ง ซึ่งแบ่งเป็นประเด็นที่สำคัญ ๆ ได้ คือ

1. แนวความคิดเรื่องอำนาจ เป็นการกล่าวถึงอำนาจและการใช้อำนาจหน้าที่ของ
ตำรวจ

2. ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ : ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมือง และ
ประชาชนซึ่งเป็นลักษณะของตำรวจที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง และใช้อำนาจไปสัมพันธ์กับ
กระบวนการของการเลือกตั้ง ซึ่งประชาชนเป็นเจ้าของอยู่

3. แนวความคิดความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์
และผู้ได้รับการอุปถัมภ์ไม่ว่าจะเป็นระหว่างตำรวจกับนักการเมือง หรือตำรวจกับประชาชนซึ่ง
ระบบการอุปถัมภ์ในส่วนนี้ก็เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในกระบวนการเลือกตั้ง โดยเฉพาะเพื่อให้
ทราบว่าตำรวจได้ใช้อำนาจในการเข้าไปสู่ในกระบวนการนี้หรือไม่

4. ข้าราชการกับการเลือกตั้ง

5. ตำรวจกับการเลือกตั้ง : ปัญหาและอุปสรรคเป็นการแสดงถึงการที่ตำรวจได้ใช้อำนาจ
ไม่ว่าจะเป็นทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ในการเข้าไปสู่กระบวนการของการเลือกตั้งเพื่อศึกษา
ถึงพฤติกรรมที่เกิดขึ้น

ในส่วนสุดท้ายของบทนี้ เป็นส่วนของแนวคิดของผลการวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ
งานวิจัยเรื่องนี้ ดังนั้นเนื้อหาต่าง ๆ ในบทนี้ จึงแยกประเด็นออกได้ดังนี้

1. แนวความคิดเรื่องอำนาจ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 อำนาจอธิปไตยส่วนใหญ่ยังไม่
ได้เป็นของประชาชนอย่างแท้จริงคงอยู่ในกลุ่มของข้าราชการทำให้เกิดการปกครองของข้าราชการ

โดยข้าราชการ เพื่อผลประโยชน์ของข้าราชการชั้น เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบ “อำนาจนิยม”¹ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศที่แท้จริงหาได้ตกมาอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่ไม่ หากเป็นเพียงแต่เปลี่ยนจากที่เคยอยู่กับพระมหากษัตริย์มาอยู่ในกำมือของกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือน ผู้มีอำนาจทางการเมืองจะปล่อยให้มีการเลือกตั้งเป็นครั้งคราว ส่วนมากนิยมแต่งตั้งคนที่เคยรับราชการมาก่อนเป็นรัฐมนตรี² การเมือง-อำนาจ-ตำรวจ นั้นจึงมีความสัมพันธ์กัน อย่างแยกไม่ออกทีเดียว เนื่องจากการเมืองคือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ ส่วนตำรวจนั้นโดยหน้าที่ก็มีอำนาจที่จะบังคับใช้กฎหมาย ให้เป็นไปในทางที่ถูกที่ควร Harold Lasswell ได้กล่าวว่า “รัฐศาสตร์ในฐานะที่เป็นการศึกษาในเชิงประจักษ์ นั่นคือ การศึกษาว่าด้วยการขัดเกลาและการมีส่วนในอำนาจนั่นเอง” นักวิชาการบางท่านมองการเมืองว่า หมายถึง อำนาจโดยมองว่าอำนาจ คือ “ความสามารถที่จะสร้างผลกระทบหรือที่จะควบคุมการตัดสินใจ พฤติกรรม นโยบาย ค่านิยม หรือโชคชะตาของผู้อื่นได้”³

โดยเฉพาะข้าราชการไทยในยุคประชาธิปไตยจะพบว่ามักจะแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบร่วมกับนักการเมืองเพื่อช่วยให้นักการเมืองสามารถถอนทุน ที่ใช้ไปในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งและเพื่อให้ได้รับตำแหน่งทางการเมือง⁴

ดังนั้น จุดเน้นของอำนาจจึงเกิดขึ้นจากสำนักทั่วไป กล่าวคือเมื่อเราพูดถึงการเมือง การปกครอง เรามักจะนึกถึงอำนาจ และอำนาจทางการเมืองการปกครอง ทำให้เราต้องเสียภาษีต้องปฏิบัติตามกฎหมาย Robert A. Dahl สรุปว่า “หาก ก.มีอำนาจเหนือ ข.แล้ว ข.จะทำบางสิ่งบางอย่างตามความต้องการของ ก.ซึ่งปกติแล้ว ข.จะไม่ทำ”⁵

¹ ทินพันธุ์ นาคะตะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 93.

³ สิทธิพันธ์ พุทธหุน, ทฤษฎีพัฒนาการเมือง. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2536)

⁴ กระมล ทองธรรมชาติ, “ปัญหาบริหารราชการแผ่นดิน,” มติชน (6 พฤษภาคม 2534) : 3.

⁵ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พฤติกรรมทางการเมือง. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์, 2532)

ประเภทของอำนาจ ตามการแบ่งของ John R.P.French และ Bertran Raten แบ่งอำนาจออกเป็น

1. อำนาจหน้าที่ (authority) เป็นอำนาจที่เกิดจากกฎเกณฑ์ข้อบังคับ หรือกฎหมาย ตลอดจนค่านิยมทางธรรมเนียมประเพณีที่เป็นกฎเกณฑ์ของสังคมซึ่งคนส่วนใหญ่ยอมรับว่าถูกต้อง อำนาจประเภทนี้จึงกลายเป็นอำนาจที่มีความชอบธรรม (Legitimate power)

2. อำนาจบังคับ (coercive power) เป็นอำนาจที่เกิดจากการใช้กำลัง ไม่ว่าจะ เป็นกำลังกาย กำลังอาวุธ เช่น ทำให้เกิดการเจ็บปวด กักขัง จองจำหรือทำให้เป็นอันตรายต่อชีวิต หรือบังคับจิตใจให้เกิดทุกข์ทรมาน เป็นต้น

3. อำนาจอันเกิดจากการให้รางวัลหรือการลงโทษ (reward and punishment) อำนาจประเภทนี้เกิดจากการจูงใจให้ปฏิบัติตามด้วย โดยให้สิ่งที่มีคุณค่าเป็นรางวัล แต่หากไม่ปฏิบัติตามก็จะมี การลงโทษด้วย โดยไม่ให้สิ่งที่มีคุณค่า

4. อำนาจอ้างอิง (reference power) เป็นอำนาจที่เกิดจากบุคลิก ลักษณะ เช่น ศักดิ์ศรี ความรู้สึกใกล้ชิด ความชื่นชมศรัทธาที่อ้างอิง ความเชื่อทางประเพณีทางศาสนา

5. อำนาจอันเกิดจากความเป็นผู้เชี่ยวชาญ (expert power) เป็นอำนาจที่ได้จาก ความเป็นผู้เชี่ยวชาญ ความรู้ คุณวุฒิ

2. ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ : ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมือง และประชาชน

ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมืองนั้น ลักษณะความสัมพันธ์ประการหนึ่ง ที่มีลักษณะเด่นชัด คือ ตำรวจตกอยู่ใต้อิทธิพลของนักการเมือง ดังที่ Bruce Smith ได้กล่าวไว้ว่า “การเมืองและการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (law enforcement) มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ตำรวจในฐานะเป็นฝ่ายบริหาร และมีหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้ระบบใดก็ตาม ไม่สามารถที่จะเป็นอิสระจากการเมืองได้เลย โดยจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของชนชั้นปกครอง”

⁶สุรวุฒิ ปัดโรสง, “อำนาจและทรัพยากรการเมือง ศึกษากรณีรัชกาลที่ 1” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า บทคัดย่อ.

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับอิทธิพลทางการเมืองความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับอิทธิพลทางการเมืองไทยนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้กล่าวมาแล้วนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นไปในลักษณะต่าง ๆ กันกล่าว คือ ตำรวจตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองในการพิทักษ์รักษาและแสวงหาอำนาจทางการเมือง ตำรวจในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย อำนาจสอบสวนตลอดจนมีกำลังคนและอาวุธในการปฏิบัติหน้าที่ และในบางโอกาสตำรวจยังต้องตีความกฎหมายให้เข้ากับข้อเท็จจริงซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ จึงเป็นหน่วยงานที่รัฐบาลหรือผู้ที่แสวงหาและผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้เป็นเครื่องมือในการพิทักษ์รักษาและแสวงหาอำนาจ อาทิการใช้กำลังตำรวจในการควบคุมมิให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมือง ควบคุมสิ่งตีพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และสื่อมวลชนอื่น ๆ

สำหรับประเทศไทยนั้นในประวัติศาสตร์ทางการเมืองของไทยและจนถึงก่อนวันที่ 14 ต.ค. พ.ศ. 2516 อาจสรุปได้ว่าการปฏิวัติ รัฐบาลประหารนั้น ยังเป็นหนทางเดียวในเมืองไทยที่จะเปลี่ยนรัฐบาลได้ จึงไม่มีใครกล้าปฏิเสธว่าความมั่นคงอยู่รอดของรัฐบาลนั้น ส่วนหนึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะต้องได้รับความสนับสนุนคุ้มครองจากตำรวจ เพราะกลไกตำรวจเท่านั้นที่สามารถรื้อกลไกการเคลื่อนไหว และสามารถใช้อำนาจเข้าปกครองรัฐบาล หรือไม่ก็ปราบปรามศัตรูของรัฐบาลได้ทันทั่วทั้งที่ ดังพฤติกรรมในอดีตจนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่านักการเมืองได้ใช้อำนาจตำรวจในการพิทักษ์รักษา และแสวงหาอำนาจโดยวิธีการดังต่อไปนี้

1. การสร้างความกลัว ความกลัวเป็นความรู้สึกซึ่งเกิดจากภายในจิตใจของบุคคลซึ่งเกิดขึ้นมาโดยตามธรรมชาติของมนุษย์ (human nature) การสร้างความกลัวจะต้องอาศัยปัจจัยที่สำคัญที่สุด คือ การบังคับ และการใช้กำลังรุนแรง การสร้างความกลัวโดยวิธีการบังคับ และกำลังของตำรวจเพื่อความมั่นคงและการแสวงหาอำนาจของนักการเมืองไทย จนมีบุคคลหลายคนกล่าวว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าวเป็น “ยุคทมิฬ” โดยการปฏิบัติการพอสรุปได้ดังนี้คือ

1.1 การจับกุม การจับบุคคลที่ต้องสงสัยว่าไม่ให้การสนับสนุนหรือเป็นศัตรูในการแสวงหาหรือรักษาอำนาจทางการเมือง เพื่อเป็นการสร้างความกลัวได้มีการปฏิบัติกันสืบเนื่องตลอดมา

1.2 การกำจัด เป็นลักษณะการกระทำการรุนแรงอีกประการหนึ่งที่รุนแรงกว่าการจับกุมบุคคลที่ถูกกำจัดมักจะเป็นบุคคลที่เป็นปฏิปักษ์กับผู้แสวงหา หรือผู้มีอำนาจอยู่ในความ

กรอบกรอบการใช้วิธีการกำจัดนับว่าเป็นวิธีการสร้างความกลัวในทางจิตวิทยาได้ผลอย่างสูงวิธีการหนึ่ง และยังเป็นการข่มขู่ ฝ่ายตรงข้ามโดยให้ลดการปฏิบัติการในการต่อต้านให้ลดน้อยลง

2. การควบคุมบังคับ และจำกัดเสรีภาพของบุคคลและสื่อมวลชน ดำรงในฐานะที่เป็นผู้ที่มีภาระหน้าที่รักษากฎหมายซึ่งรัฐบาลมีส่วนอย่างมากในการตรากฎหมายออกมาใช้ ดังนั้นเมื่อรัฐบาลต้องการที่จะควบคุมสิทธิเสรีภาพของบุคคลและสื่อมวลชน จึงเป็นภาระของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่จะต้องควบคุมป้องกัน จับกุม ตามคำสั่งของรัฐ

3. การหาข่าวความเคลื่อนไหวของฝ่ายตนและฝ่ายตรงข้าม ในปัจจุบันได้มีบทบาทอย่างมากในการหาข่าวความเคลื่อนไหว ในกรณีที่ได้มีคณะบุคคลคบคิดกันเปลี่ยนแปลงการปกครอง

4. การใช้กำลังตำรวจในการเข้าปะทะกับฝ่ายตรงข้าม ในกรณีที่มีการใช้กำลังรุนแรงทางการเมืองภารกิจเบื้องต้นจึงต้องตกเป็นของตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อย ดังนั้นเมื่อการใช้กำลังรุนแรงทางการเมือง กำลังตำรวจจะต้องเป็นหน่วยงานที่เข้าปราบปราม และช่วงชิงอำนาจ

5. การใช้กำลังตำรวจเป็นเครื่องมือในการสร้างคะแนนนิยมจากประชาชน โดยนักการเมืองได้เข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติการกิจโดยทั่วไปของตำรวจ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ใช้ตำรวจช่วยเหลือพรรครัฐบาลในการหาเสียงเลือกตั้งทั่วไปอาทิรัฐบาลได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจลดความเข้มงวดลง เช่น กรณีห้ามจับหาบเร่หรือวางสิ่งของบนบาทวิถี และอธิบดีกรมตำรวจได้มีคำสั่งลับขอให้พรรครัฐบาลชนะการเลือกตั้ง จะโดยวิธีการใดก็ตามแล้วแต่ดุลพินิจของผู้ที่ได้รับคำสั่งในวันเลือกตั้ง นอกจากตำรวจจะมีคำสั่งให้ร่วมมือด้วยแล้ว บุคคลที่กระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง ได้แก่ การไปใช้สิทธิแทนบุคคลอื่น มีคำรับรองว่าตำรวจจะไม่จับ นอกจากนี้จะมีคนบอกให้จับคาหนังคาเขาจริง ๆ ซึ่งจับมาแล้วก็ปล่อย ในการเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ อธิบดีกรมตำรวจ ในฐานะรองหัวหน้าพรรครัฐบาลได้มีคำสั่งลับไปยังนายตำรวจระดับผู้กำกับบางคนให้การสนับสนุนพรรครัฐบาล และก่อนการเลือกตั้งเดือนเมษายน พ.ศ.2519 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งลับให้ตำรวจผ่อนคลายการจับกุมหาบเร่แผงลอย เพื่อเป็นการหาคะแนนนิยมในการเลือกตั้ง เป็นต้น

นักการเมืองได้ใช้อิทธิพล และอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนขั้นเงินเดือน ตำแหน่ง และลงโทษนายตำรวจเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง ลักษณะเด่นชัดสำหรับความก้าวท้าวระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร ก็คือ ความพยายามที่จะนำระบบอุปถัมภ์มาใช้ในวงการบริหารราชการจนเกินขอบเขต ทำให้เสียความเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่นักการเมืองพยายามแต่งตั้งโยกย้าย บุคคลที่ตนเองไว้วางใจและบุคคลที่ให้การสนับสนุนทางการเมืองโดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถและความเหมาะสมเพื่อเป็นบำเหน็จความชอบที่ช่วยเหลือตนซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นตำแหน่งที่มีผลประโยชน์ตอบแทนหรือเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมืองซึ่งมักจะได้แก่ตำแหน่งที่มีความสำคัญและเพื่อผลประโยชน์ในการควบคุมให้การปฏิบัติราชการของหน่วยราชการนั้นเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

ตำรวจตกอยู่ภายใต้การควบคุมของนักการเมือง หรือบุคคลที่นักการเมืองส่งมาเพื่อควบคุมในระยะเวลาก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ปรากฏว่าตำรวจเป็นฝ่ายปกป้องพิทักษ์รักษาอำนาจฝ่ายเชื้อพระวงศ์ จนกระทั่งคณะราษฎรสามารถยึดอำนาจได้สำเร็จ ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 นั้นเอง คณะผู้รักษาพระนครได้มีคำสั่งจับกุมอธิบดีกรมตำรวจและนายเวรตลอดจนแต่งตั้งอธิบดีตำรวจคนใหม่เพื่อควบคุมกิจการตำรวจ และไม่ว่าจะมีการปฏิวัติรัฐประหารหรือเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอีกกี่ครั้งก็ตาม หัวหน้าคณะรัฐบาลมักจะส่งคนของตนมาดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจโดยอ้างว่าเพื่อความรวดเร็วและแน่นอนในการหาหลักฐานในการสอบสวนจับกุมพวกกบฏ หรือผู้ไม่ประสงค์ดี แต่แท้ที่จริงแล้วเป็นการควบคุมให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติตามความต้องการนั่นเอง⁷

3. แนวความคิดความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์-ผู้ใต้อุปถัมภ์ (patron-client relation)

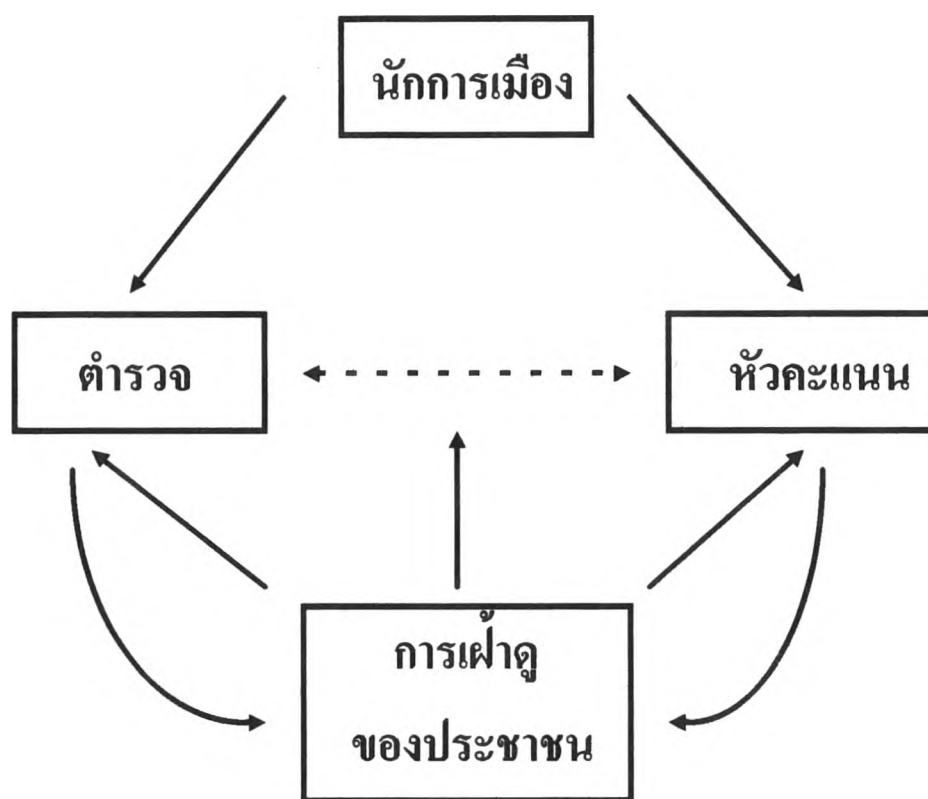
ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์-ผู้ใต้อุปถัมภ์ เป็นความสัมพันธ์ในเชิงแลกเปลี่ยนระหว่างบุคคล 2 คน อันจะนำไปสู่มิตรภาพส่วนบุคคลต่อกัน โดยที่ผู้มีสถานะภาพที่สูงกว่า (ผู้อุปถัมภ์) จะใช้อิทธิพลและทรัพยากรที่มีอยู่ของตนในการจัดหาป้องกันผลประโยชน์หรือทั้งสอง

⁷สิริวุฒิ พงษ์พานิช, “ตำรวจกับการเมืองไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), บทคัดย่อ.

อย่างให้กับผู้มีสถานะภาพต่ำกว่า (ผู้ใต้อุปถัมภ์) โดยที่ผู้ใต้อุปถัมภ์จะตอบแทนโดยการสนับสนุนและบริการแก่ผู้อุปถัมภ์⁸

ในกรณีนี้เป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างชั้นต่าง ๆ ในสังคมไทย นั่นก็คือ นักการเมือง, ตำรวจ และดั่งแสดงในภาพ คือ

ภาพ : ระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทย



⁸ สุริยัณฑ์ จิรสัตย์สุนทร, “ความสัมพันธ์ระหว่างหัวคะแนนกับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบการเลือกตั้งของไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเขตเลือกตั้งที่ 1 จังหวัดสุราษฎร์ธานี” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), บทคัดย่อ.

จากภาพจะเห็นได้ว่าสังคมไทยเป็นสังคมที่มีความสัมพันธ์ที่แนบแน่น โดยเฉพาะลักษณะของคนไทย ที่โอบอ้อมอารี, เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และความเกรงใจ จึงทำให้โครงสร้างของสังคมเป็นลักษณะของการอุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน นั่นคือความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้กับผู้รับ โดยเฉพาะระหว่างนักการเมือง ตำรวจ และหวัคะแนน ซึ่งเป็นฐานบนของระบบที่มีการส่งต่อมาถึงประชาชน ไม่ว่าจะเป็นในรูปการซื้อเสียง การบังคับ การให้เพื่อหวังผล เป็นต้น ส่วนฐานล่างของประชาชนนั้นจะเป็นในลักษณะของผู้รับและผู้เผ่าคือรับจากการอุปถัมภ์ของฐานบนส่วนเผ่าคูดเพื่อพิจารณาถึงพฤติกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของกรวิจัยนี้เป็นการเผ่าคูดถึงพฤติกรรมของตำรวจที่มีต่อการเลือกตั้งในแต่ละครั้ง

ดังนั้น ระบบอุปถัมภ์จึงเป็นส่วนสำคัญของแนวคิดที่เกี่ยวข้องซึ่งได้มีผู้ให้ข้อคิดเห็นไว้นา ๆ ทศนะ ดังนี้

อดิน ระพีพัฒน์⁹ มองการรวมกลุ่มทางการเมืองและลักษณะโครงสร้างแบบอุปถัมภ์โดยแยกประเด็นดังนี้

1. โครงสร้างทางสังคมไทยเป็นรูปแบบของการอุปถัมภ์เน้นความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นจุดสำคัญ นั่นคือความใกล้ชิดและเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน ผู้อุปถัมภ์จะอยู่ในฐานะที่สูงกว่าผู้รับอุปถัมภ์ในเชิงสัมพันธ์ คุณสมบัติของผู้อุปถัมภ์ตั้งอยู่บนคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคล ดังนั้นจึงมีการให้ความสัมพันธ์ส่วนตัว

2. คุณค่าทางสังคมของคนไทย ตั้งอยู่บนคุณค่าของความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก ดังนั้น ผู้อุปถัมภ์จึงมีคุณสมบัติเป็นไปตามความคาดหวังของผู้รับอุปถัมภ์ เช่น ให้ความช่วยเหลือ ความเป็นลูกพี่ เพื่อนที่ดี นักเลง ความเกรงใจ บุญคุณ ความเคารพอาวุโสและความใกล้ชิด

Barend J. Terwiel (1984)¹⁰ ได้นำเสนอ ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ไม่ใช่เรื่องของความถูกต้องหรือไม่ทางกฎหมาย เมื่อผู้อุปถัมภ์

⁹ โปรดดูรายละเอียดจาก กนก วงศ์ตระหง่าน. มิติทางการเมืองในปรากฏการณ์ของสังคมไทย. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ, 2530, หน้า 6-20.

หรือผู้ถูกอุปถัมภ์ไม่ได้ทำตามหน้าที่ ก็ไม่สามารถนำมาลงโทษตามกฎหมายได้ โดยอุดมการณ์แล้ว ผู้อุปถัมภ์นั้นเป็นที่ปกป้องคุ้มครอง ให้ความมั่นใจ และความเชื่อมั่นแก่ผู้ถูกอุปถัมภ์ และในขณะเดียวกันผู้ถูกอุปถัมภ์ก็ต้องซื่อสัตย์ เชื่อฟัง และให้ความช่วยเหลือผู้อุปถัมภ์โดยไม่ต้องขอร้อง รูปแบบของผู้อุปถัมภ์กับผู้ถูกอุปถัมภ์ มีการคบหากัน และมีผลประโยชน์ให้กันและกัน ไม่เหมือนแบบแผนของลักษณะของครอบครัวชายของไทย ความสัมพันธ์ในระบบเจ้านาย ไม่เพียงแต่มีความสัมพันธ์ในระเบียบ กฎเกณฑ์ งานเท่านั้น แต่ยังได้รับการคาดหวังจากคนภายนอกที่จะได้รับความสัมพันธ์ เช่น ในระบบราชการ และหวังว่าจะได้รับความเอื้อเฟื้อจากผู้อุปถัมภ์ เมื่อผู้อุปถัมภ์ต้องการจะช่วยเหลือผู้อุปถัมภ์ของเขา คนในสวนอื่นก็จะถูกลืมไม่ได้รับการดูแล ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ถือว่าเป็นเรื่องธรรมดา และยุติธรรม ความคิดในเรื่องอุดมการณ์ระบบอุปถัมภ์กับผู้ถูกอุปถัมภ์ได้รับการโต้แย้งและถกเถียงกันมาตลอด ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น

Carl Lande¹¹ ได้ศึกษาในเรื่องนี้และพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์ ผู้ใต้อุปถัมภ์ มีลักษณะที่สำคัญอยู่ 4 ประการด้วยกัน คือ

1. โขผลประโยชน์ในทรัพย์สินร่วมกัน โดยแต่ละคนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทรัพย์สินอาจเป็นของบุคคลคนเดียวหรืออยู่ในความควบคุมของบุคคลคนเดียว
2. เนื่องจากลักษณะการปฏิสัมพันธ์ของแต่ละคู่สัมพันธ์แตกต่างกัน จึงให้ผลประโยชน์เป็นพิเศษต่อบางคนมากกว่าคนอื่น ๆ เช่น ผู้อุปถัมภ์คนหนึ่งให้ผลประโยชน์แก่ผู้ใต้อุปถัมภ์ ก. มากกว่าผู้ใต้อุปถัมภ์ ข. แต่ให้ผลประโยชน์แก่ ค. มากกว่าทั้งที่ไม่ใช่ผู้ใต้อุปถัมภ์
3. ความสัมพันธ์มีลักษณะเปราะบางเพราะขึ้นอยู่กับบุคคลเป็นสำคัญ การรักษาสภาพความสัมพันธ์อยู่ได้จะต้องมีการรักษาผลประโยชน์ไว้ต่อกัน บุคคลแต่ละคนจะต้องมีของที่บุคคลอีกฝ่ายหนึ่งไม่มี และของที่ทั้งสองมีนั้นเป็นที่ต้องการของอีกฝ่ายหนึ่ง

¹⁰ Barend J. Terwiel, *Formal structure and informal rules : an historical perspective on hierarchy, bondage and the patron client relationship*. University Amsterdam, 1984.

¹¹ Carl Lande, *Leaders, Factions, and Parties : The Structure of Philippine Politics*. (New Haven, connecticut : Southeast Asia Studies Series No.6, 1966), p.144 อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทรวานิช, *การเมืองการบริหาร*.

4. เนื่องจากความสัมพันธ์ประกอบด้วยบุคคลเพียง 2 คน ดังนั้นผลประโยชน์ที่แลกเปลี่ยนจึงเป็นผลประโยชน์ที่เฉพาะเจาะจงตัว

Eisenstad and Roniger¹² ได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์-ผู้ใต้อุปถัมภ์พบว่า มีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้คือ

1. เป็นความสัมพันธ์แบบเฉพาะตัวและมีลักษณะที่กระจายออกไป
2. ความสัมพันธ์ระหว่างกันนั้นอยู่บนพื้นฐานการแลกเปลี่ยนที่มีความแตกต่างกันในด้านทรัพยากร เครื่องมือที่ใช้ ฐานะทางเศรษฐกิจและทางการเมือง
3. การแลกเปลี่ยนทรัพยากรเป็นการจัดแจงในลักษณะข้อตกลงร่วมกัน
4. แนวความคิดที่สำคัญแบบผู้อุปถัมภ์-ผู้ใต้อุปถัมภ์ คือ การที่ไม่มีเงื่อนไข และให้ความเชื่อมั่นต่อกันซึ่งการนำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน
5. ความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดเป็นหน่วยที่สำคัญอันนำไปสู่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ซึ่งเป็นความผูกพันที่มีอยู่ในความสัมพันธ์นั้น ๆ
6. ในเวลาเดียวกันความสัมพันธ์ที่มีอยู่ของผู้อุปถัมภ์ - ผู้ใต้อุปถัมภ์ไม่ใช่เป็นสิ่งที่มีความชอบธรรมหรือเป็นคำมั่นสัญญาเสียทั้งหมด
7. ความสัมพันธ์ของผู้อุปถัมภ์ - ผู้ใต้อุปถัมภ์ เป็นความสัมพันธ์ที่ถูกสร้างขึ้นระหว่างความสัมพันธ์ส่วนบุคคลหรือเครือข่ายของบุคคลในลักษณะตั้งตรงหรือแนวดิ่ง (เป็นความสัมพันธ์แบบเผชิญหน้า) มากกว่าความสัมพันธ์ระหว่างความร่วมมือกับกลุ่ม ความสัมพันธ์นี้ได้ทำลายความเชื่อองค์ของกลุ่มในแนวราบ และความบูรณาการ ความเท่าเทียมกันของผู้อุปถัมภ์และผู้ใต้อุปถัมภ์

¹² S.N. Eisenstad and L. Roniger, *Patrons, clients and Friends*, (London : Cambridge University Press, 1984), pp. 48-49.

8. ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์ - ผู้ใต้ผู้อุปถัมภ์อยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน และความแตกต่างกันในอำนาจระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้ใต้ผู้อุปถัมภ์

Scott¹³ ได้อธิบายถึงลักษณะของความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์-ผู้ใต้ผู้อุปถัมภ์ไว้ดังนี้

1. การแลกเปลี่ยนอยู่บนพื้นฐานที่มีความไม่เท่าเทียมกัน คือ ผู้อุปถัมภ์จะมีทรัพยากรมากกว่าผู้ใต้ผู้อุปถัมภ์ ในกรณีถ้าผู้ใต้ผู้อุปถัมภ์มีทรัพยากรมากกว่า หรือใกล้เคียงกับผู้อุปถัมภ์ ผู้ใต้ผู้อุปถัมภ์อาจไม่เป็นที่ถูกมองของผู้อุปถัมภ์ก็ได้ การแลกเปลี่ยนเป็นการแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่แต่ละคนยังขาดอยู่

2. เป็นความสัมพันธ์ระหว่างคน 2 คน ที่มีลักษณะเฉพาะตัวคือ ผู้อุปถัมภ์ และผู้ใต้ผู้อุปถัมภ์ของแต่ละคู่คือแต่ละคู่จะรู้ว่าเขาต้องการอะไรและผู้อุปถัมภ์จะมีลูกน้องจำนวนมากก็ได้

3. ทั้งผู้อุปถัมภ์และผู้ใต้ผู้อุปถัมภ์ มีผลเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน มีความสัมพันธ์กันโดยทั่วไปมากกว่าที่จะแสดงให้เห็นได้อย่างเด่นชัด ไม่ยึดบุคคลในการแลกเปลี่ยน

4. การควบคุมบังคับและจำกัดเสรีภาพของบุคคลและสื่อมวลชน ดำรงในฐานะที่เป็นผู้ที่มีภาระหน้าที่

¹³ James C. Scott, "Patron-Client Politics and Political change on Southeast Asia", American Political Science Review, Vol. 66, No 1 (March, 1972), pp.93-95. อ้างถึงในเพิ่มพงษ์ เชาวลิตร และศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี, หาคะแนนเสียงอย่างไรให้ได้เป็น ส.ส. (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ขาด, 2531), หน้า 80-85.

Lande¹⁴ พบว่าความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์-ผู้ใต้อุปถัมภ์จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ทางการเมืองและโครงสร้างทางการเมืองซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกันกับโครงสร้างทางการเมืองแบบกลุ่ม กล่าวคือ จะมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้คือ

1. ระบบนี้ขึ้นอยู่กับผู้นำเพียงคนเดียว ผู้นำเป็นผู้รวบรวมลูกน้อง
2. การก่อตัว และโครงสร้างของระบบ มีผู้นำเป็นจุดศูนย์กลางผู้นำก่อให้เกิดความสัมพันธ์
3. ความสัมพันธ์ในระบบมีลักษณะในแนวตั้งระหว่างบุคคล 2 คน ในความสัมพันธ์นี้ถ้ามีความรู้สึกร่วมกันระหว่างผู้ใต้อุปถัมภ์ด้วยกันก็เป็นเพราะต่างถือว่าเป็นนายคนเดียวกัน
4. ผลประโยชน์ที่ทำให้ผู้อุปถัมภ์ - ผู้ใต้อุปถัมภ์ มีความสัมพันธ์ต่อกัน เป็นผลประโยชน์เฉพาะเจาะจงตัวมากกว่าผลประโยชน์แบบกลุ่ม วัตถุประสงค์ที่ผู้อุปถัมภ์ - ผู้ใต้อุปถัมภ์ คงความสัมพันธ์ไว้ได้แก่ การแสวงหาผลประโยชน์ของแต่ละคน
5. ผลประโยชน์ที่แต่ละคนแสวงหาผันแปรไปตามความแตกต่างทางฐานะอำนาจ สายใยแห่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์-ผู้ใต้อุปถัมภ์แต่ละคนขึ้นอยู่กับสิ่งตอบแทนซึ่งกันและกัน โดยแต่ละฝ่ายพยายามทำให้อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเขามีค่าแก่การเป็นผู้อุปถัมภ์ - ผู้ใต้อุปถัมภ์
6. ความสัมพันธ์แบบนี้มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงสูง และไม่มีความมั่นคง ผู้อุปถัมภ์คนหนึ่งอาจมีลูกน้องมากมายหลังจากที่เขาได้ตำแหน่งสูงขึ้น ถ้าตกอับออกจากตำแหน่งไปจำนวนบริวารจะลดลงอย่างรวดเร็วไปด้วย ดังนั้นผู้อุปถัมภ์จะมีบริวารมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความมั่งคั่งอำนาจของเขาวามีมากน้อยแค่ไหน

¹⁴ Carl Lande, *Leaders, Factions, and Parties : The Structure of Philippine Politics*. (New Haven, connecticut : Southeast Asia Studies Series No.6, 1966), p.144 อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทรวานิช, *การเมืองการบริหาร*.

7. ความสัมพันธ์แบบนี้มักประกอบไปด้วย การมีลูกน้องมากมายหลายชั้นตั้งแต่ผู้ใกล้ชิดมากที่สุด ถึงผู้ที่คุ้นเคยบ้างเล็กน้อย ผู้ใต้บังคับที่ใกล้ชิดเจ้านายมาก ๆ มักจะมีลูกน้องของตนเอง จึงทำให้เขาเป็นผู้อุปถัมภ์รายย่อยเช่นกันและผู้ใต้บังคับที่ใกล้ชิดผู้อุปถัมภ์จะมีอิทธิพลมากกว่าผู้ที่อยู่ห่างไกลออกไป

จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะป็นนักวิชาการท่านใดทั้งชาวไทย และต่างประเทศ ได้ศึกษาและอธิบาย เกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ที่ทั้งผู้อุปถัมภ์ และผู้ใต้บังคับ มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะเป็นการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เครื่องมือเครื่องใช้ การให้ความช่วยเหลือ ความเป็นลูกพี่ ความเคารพ หรือการให้ประโยชน์ในทรัพย์สินร่วมกัน ฯลฯ โดยให้ความเห็นว่า ระบบอุปถัมภ์นั้น แฝงอยู่ในระบบงานทุกประเภททั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงราชการ ซึ่งผู้วิจัยเองมีความคิดเห็นสอดคล้องกับนักวิชาการที่กล่าวข้างต้น และเห็นว่าระบบราชการของประเทศไทยนั้น มีรากฐานของระบบอุปถัมภ์มาตั้งแต่อดีตจากระบบเจ้าขุนมูลนาย มาจนถึงเจ้านายกับลูกน้อง ผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา หรือแม้กระทั่งเพื่อนกับเพื่อน จนกลายเป็นความเคยชินและปฏิบัติกันเรื่อยมา ทำให้เกิดความหย่อนยานในการปฏิบัติ ผลงานไม่มีประสิทธิภาพ และตามสมมติฐานที่ 1 ที่ผู้วิจัยได้ตั้งไว้ คือ “ประชาชนมองว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจตกเป็นเครื่องมือ และอยู่ภายใต้การควบคุมของนักการเมือง” ก็น่าจะเป็นผลมาจากระบบอุปถัมภ์ที่ทำให้เกิดการเอื้อประโยชน์ระหว่างนักการเมืองกับเจ้าหน้าที่ตำรวจนั่นเอง

4. ข้าราชการกับการเลือกตั้ง

4.1. นอกจากแรงสนับสนุนหรือแรงกดดันของนักการเมืองหรือผู้นำระดับท้องถิ่นที่สามารถส่งผลกระทบต่อตรงต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการลงสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. แล้ว ข้าราชการในตำแหน่งสำคัญ ๆ อีกหลายหน่วยงาน ก็สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตนให้คุ้มหรือโทษแก่ผู้สมัครได้เช่นเดียวกันเริ่มตั้งแต่การแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ตามเกณฑ์เมื่อมีการเลือกตั้งครั้งใหม่ การที่กระทรวงมหาดไทยตั้งเป้าไว้ล่วงหน้าว่าจะให้มีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากที่สุด จะให้มีบัตรเสียน้อยที่สุด ตลอดจนถึงการให้รางวัลแก่หมู่บ้าน หรือตำบลที่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสูงสุดซึ่งกระทำกันอย่างค่อนข้างจะกว้างขวาง สิ่งเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นเจตนาที่ดีแต่ในทางปฏิบัติ หากการระดมคนมาลงคะแนนกระทำโดยผู้ที่เป็นกลาง และใช้วิธีที่ถูกคองก็ไม่มีปัญหา แต่ถ้าทำโดยที่ไม่มีความเป็นกลางหรือใช้วิธีที่ไม่ถูกต้องก็อาจเกิดปัญหาได้เช่นกัน แม้แต่ข้าราชการที่ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งโดยตรง ก็ยังอาจส่งผลกระทบต่อ

ต่อผลของการเลือกตั้งได้ ตัวอย่างที่พบเห็นได้บ่อย ๆ ก็คือ ถ้าอดีตรัฐมนตรีระดับสูงลาออกจากราชการลงสมัครรับเลือกตั้ง และถ้ายังเป็นผู้ที่มีอิทธิพลสูงก็จะมีข้าราชการระดับล่าง ๆ ที่เคยเกี่ยวพันกันมาออกมาช่วยหาเสียงมาก

4.2. ในระดับตัวบุคคล ส.ส. ทั้งหลายโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส.ส. ที่มีตำแหน่งทางการเมืองอย่างอื่นพ่วงอยู่ด้วยมักพยายามที่จะแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองจากตำแหน่งหน้าที่ เช่น การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโยกย้ายข้าราชการบางคนมาประจำในเขตเลือกตั้งของตนเพื่อช่วยงานเลือกตั้ง ดังเช่นในการเลือกตั้งเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2535 มีข่าวว่าผู้สมัคร ส.ส. ของพรรคการเมืองบางพรรคได้รับอิทธิพลที่จะขอโยกย้ายข้าราชการประจำบางตำแหน่งในพื้นที่ของตนได้ ส.ส. บางคนอาจใช้งบพัฒนาจังหวัดสนับสนุนโครงการบางอย่างของหน่วยงานทางราชการ เช่น สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทเพื่อที่ว่าตนจะได้ถือโอกาสไปเยี่ยมโครงการโดยสม่ำเสมอ เพราะฉะนั้นจึงเป็นเรื่องปกติที่พรรคการเมือง และตัว ส.ส.เองจะพยายามสร้างความสัมพันธ์อันดีกับข้าราชการตำแหน่งสำคัญ ๆ ในจังหวัดพื้นที่ของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการตำแหน่งที่สามารถให้คุณให้โทษแก่การเลือกตั้งโดยตรง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดตำรวจระดับผู้บังคับการหรือผู้กำกับ เป็นต้นและอาจรวมไปถึงความพยายามที่จะไม่เข้าไปขัดแย้งกับข้าราชการดังกล่าวหรือไม่ขัดขวางผลประโยชน์ที่ข้าราชการนั้น ๆ แสวงหาตราบเท่าที่การกระทำเช่นว่าไม่ได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนที่เป็นฐานเสียงของตนโดยตรง เพราะข้าราชการมีอำนาจในการให้คุณให้โทษมาก เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถให้คุณให้โทษแก่ผู้สมัครได้ง่าย ๆ เพียงด้วยการปฏิบัติตามหน้าที่ ได้แก่ การจับกุมตัวผู้สมัครด้วยข้อหาความผิดทางอาญาในช่วงท้าย ๆ ของการหาเสียงซึ่งอาจจะเป็นการกระทำตามคำขอของฝ่ายคู่แข่งของผู้สมัครก็เป็นได้ หรือในบางกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจคอยแต่จะจ้องจับผิดด้วยการตรวจสอบหวัคະແນນของผู้สมัครคนใดคนหนึ่งจนไม่สามารถแจกเงินให้แก่หวัคະແນນย่อยหรือชาวบ้านได้ แต่ปล่อยให้หวัคະແນນของผู้สมัครคนอื่นทำได้ เป็นต้น

4.3. การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถจะให้คุณให้โทษแก่ผู้สมัครฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้โดยการปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตนนี้เองทำให้แม้แต่การปล่อยข่าวลือของฝ่ายผู้สมัครคนใดคนหนึ่งว่าทางตำรวจจะตรวจไปจับขัง ตรวจสอบอาวุธหรือสภาพของรถจักรยานยนต์ในวันเลือกตั้ง บางครั้งก็เพียงพอที่จะทำให้หวัคະແນນของฝ่ายตรงกันข้ามซึ่งต้องอาศัยจักรยานยนต์และคนขับระดมผู้คนมาลงคะแนนเสียงต้องปั่นป่วนไปทีเดียว เพราะฉะนั้นในบางพื้นที่หากได้รับความ

ร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้สมัครบางคนก็สามารถจะป้องกันการซื้อเสียงของกลุ่มใดบ้างโดยการแจ้งตำรวจจับผู้ที่กวานซื้อบัตรประจำตัวประชาชนการขอให้ทางตำรวจส่งหน่วยไปประจำตามจุดที่สืบทราบมาว่ามีการนัดหมายจะแจกเงิน หรือตามประกบหวัคะแนนผู้มีหน้าที่แจกเงินซื้อเสียงในวันเลือกตั้ง หรือการที่ตำรวจออกจับผู้ที่ไม่พกบัตรประจำตัวประชาชนในช่วงฤดูการเลือกตั้ง ซึ่งในบางครั้งแม้จะไม่สามารถดำเนินการ ได้จริงเพียงแต่การปล่อยข่าวว่ามีการกระทำความผิดกล่าว ก็ยังอาจยับยั้งการกระทำบางอย่างของประชาชนและคู่แข่งได้บ้างเหมือนกัน ในบางพื้นที่ตำรวจท้องที่อาจไม่ให้ความร่วมมือจนทำให้ผู้สมัครบางคนถึงกับต้องไปว่าจ้างตำรวจจากท้องที่อื่นมาแสดงตัวคอยปรามการทำผิดกฎหมายของกลุ่ม อย่างไรก็ดี ผู้สมัครก็มักจะมีวิธีการใหม่ ๆ มาใช้เสมอ เช่น แทนที่จะมีการซื้อเสียงชาวบ้านเป็นรายหัวโดยตรง ก็อาจเปลี่ยนเป็นวิธีซื้อสิ่งของจากชาวบ้าน ในราคาที่แพงกว่าปกติ หรือซื้อแล้วไม่รับเงินทอน เป็นต้น บางรายก็ใช้วิธีการนัดแนะหวัคะแนนไปจ่ายเงินกันนอกจังหวัด บ้างก็พยายามเลี่ยงกฎหมายโดยแยกรถที่ขนเงินกับรถที่ขนบัตรหาเสียงขนาดเล็กที่มักจะใช้แจกคู่กับเงินออกจากกันเมื่อเดินทางไปแจกเงิน บ้างใช้วิธีให้หวัคะแนนแต่งเครื่องแบบคล้ายเครื่องแบบของบุรุษไปรษณีย์เมื่อออกแจกเงินแก่ชาวบ้าน โดยใส่เงินและบัตรไว้ในซองจดหมาย เป็นต้น

4.4. โดยสรุปแล้ว การที่เจ้าหน้าที่ราชการเข้าไปมีส่วนช่วยเหลือผู้สมัครคนใดคนหนึ่งหรือพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งนั้น เป็นสิ่งที่เราจะได้ยินได้ฟังว่ามีขึ้นทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง และมีรูปแบบต่าง ๆ กัน แม้แต่การเกิดขององค์กรกลางและการเน้นให้ข้าราชการวางตัวเป็นกลางก็มีผลแค่ทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่หนีปัญหา คือไม่ต้องการเอาตัวเองไปข้องเกี่ยวกับนักการเมืองหรือกิจกรรมเลือกตั้งไม่ว่าจะในแง่มุมใดซึ่งรวมถึงการวางเฉยกับพฤติกรรมที่ไม่เป็นกลางของข้าราชการด้วยกันด้วย อย่างไรก็ตาม จุดที่ผู้สมัครที่จริงจังทุกคนต้องเอาใจใส่และระมัดระวังก็คือ การทุจริตที่หน่วยเลือกตั้งซึ่งหากไม่สอดส่องตรวจตรากันแล้ว ก็อาจมีการโกง โดยความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ของทางราชการได้ทุกขั้นตอน ตั้งแต่การปล่อยให้ผู้ไม่มีสิทธิเข้าไปใช้สิทธิ (ผี) การปล่อยให้คน ๆ เดียวใช้สิทธิซ้ำ (การเวียนเทียน) การลอบใส่บัตรเลือกตั้งลงในหีบบัตรตั้งแต่ก่อนการลงคะแนน การแอบกาบัตรเลือกตั้งและลงคะแนนเองในช่วงบ่ายเมื่อปลดคน การเจตนาขานบัตรเลือกตั้งที่ดีให้เป็นบัตรเสีย ไปจนถึงการนับคะแนนล่าช้าเพื่อตกแต่งคะแนนให้คะแนนของผู้ที่แพ้กลับเป็นฝ่ายชนะ ฯลฯ หรือที่นิยมกันมากก็คือ การซื้อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเพื่อคอยใช้สิทธิแทนผู้เลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิทำให้ในหน่วยเลือกตั้งประเภทนี้มีผู้มาใช้สิทธิสูงมาก บางหน่วยสูงถึง 100 เปอร์เซ็นต์ก็มี การโกงด้วยวิธีเหล่านี้จะไม่มีโอกาสเกิดขึ้นได้เลย ถ้าหากเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยไม่มีส่วนรู้เห็นเป็นใจด้วย

4.5. จริงอยู่กฎหมายอนุญาตให้พรรคการเมืองส่งตัวแทนของตนเข้าไปประจำในหน่วยเลือกตั้งได้แต่เงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้สมัครต้องส่งรายชื่อผู้ที่ตนขอเสนอเป็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งก่อนที่จะมีประกาศหน่วยเลือกตั้งที่แน่นอนออกมา หรือการเคร่งครัดตรวจสอบคุณสมบัติของกรรมการในกรณีที่เป็นคนต่างพื้นที่ ทำให้ค่อนข้างยากที่ผู้สมัครจะส่งกรรมการของตนไปประจำทุกหน่วยที่ต้องการได้นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายที่ผู้สมัครจะต้องจ่ายให้แก่ตัวแทนของตนที่ไปประจำหน่วย ไม่ว่าจะเป็นเบี้ยเลี้ยง หรือค่าพาหนะ ก็เป็นภาระที่ไม่น้อย แต่ในบางกรณีเพื่อที่จะป้องกันไม่ให้คู่แข่งโกงคะแนนโดยวิธีการซื้อกรรมการคุดหน่วยทั้งหน่วย ผู้สมัครบางคนก็ต้องช่วยตัวเองด้วยการจ้างทหาร ตำรวจ ตลอดจนนำนักศึกษาเข้าไปสังเกตการณ์ในบางหน่วยเป็นพิเศษ เพราะการโกงการเลือกตั้งด้วยความร่วมมือของกรรมการนั้นไม่จำเป็นต้องทำทุกหน่วยอาจจะเลือกทำเฉพาะหน่วยที่สำคัญ ๆ หรือที่มีช่องทางจะทำได้ก็พอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยเลือกตั้งใดที่สืบทราบมาว่าคู่แข่งมีแผนที่จะระดมคะแนนเสียงด้วยวิธีทุจริต หรือในบางกรณีที่มีผู้อิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องกับคู่แข่ง ก็อาจต้องมีการสร้างข่าวทางสื่อมวลชนเพื่อบีบบังคับบัญชาระดับสูงของข้าราชการในจังหวัดให้จำต้องรับรู้กับความเป็นไปได้ของการทุจริตดังกล่าวเสียก่อน

4.6. กระนั้นก็ดี ทรายเท่าที่บทบาทในการนับคะแนนในขั้นสุดท้ายยังคงเป็นสิทธิขาดของทางราชการอยู่ ข้อครหาเรื่องบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการโกงการเลือกตั้งก็ยังคงเป็นที่วันแรงแบบบรรดาผู้สมัครอยู่ทุกครั้งที่มีการนับคะแนนล่าช้าผิดปกติ หรือการที่ดูเหมือนว่าจะมีความเคลื่อนไหวของคะแนนอย่างผิดปกติเมื่อเกิดเหตุการณ์ไฟฟ้าดับขึ้น ผู้สมัครหลายคนยังคงมีความระแวงอยู่ว่าปรากฏการณ์ที่เบื้องบนสามารถจะมีประกาศิตให้ผู้สมัครบางคนกลายเป็นผู้สมัครที่แพ้ไม่ได้นั้นมีอยู่จริงสำหรับการฟ้องร้องต่อศาลในเรื่องการเลือกตั้งก็เป็นสิ่งที่ผู้สมัครส่วนใหญ่ไม่อยากจะทำเพราะหวังผลในระยะสั้นไม่ได้เลย และเป็นการสร้างปัญหาแก่ข้าราชการที่เกี่ยวข้องมาก ทำให้ได้ไม่เท่าเสีย

5. ตำรวจกับการเลือกตั้ง : ปัญหาและอุปสรรค

การจัดการในการเลือกตั้งตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนั้น ฝ่ายปกครองที่มีบทบาทที่สำคัญในการดูแลการเลือกตั้งมาโดยตลอดก็คือ กระทรวงมหาดไทย “ดังนั้นผู้อำนวยการเลือกตั้งจึงมาจากส่วนราชการ คือผู้มีอำนาจในกระทรวง เพราะเป็นผู้จัดและควบคุมการเลือกตั้งทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน ตำรวจ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ต่างก็ตกอยู่

ภายใต้การปกครองของกระทรวงมหาดไทย ฉะนั้นจึงเป็นโอกาสที่จะใช้อำนาจในการเลือกตั้งมากกว่าหน่วยงานอื่น”¹⁵

และที่สำคัญในฐานะที่มีอำนาจอยู่ในมือ โดยเฉพาะอำนาจกฎหมายที่ใช้ไปในทางที่เหนือกว่าประชาชน ทำให้มีการใช้อำนาจทางกฎหมายไปในภาวะที่ผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “การมีกฎหมายและระเบียบ ขอบบังคับมากเกินไป ซึ่งไม่เพียงแต่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของไทยขาดความโปร่งใสเท่านั้นแต่ยังก่อให้เกิดความระแวงสงสัยในหมู่ประชาชนทั่วไปอีกด้วย ว่าข้าราชการไทยพยายามที่จะใช้กฎหมาย และระเบียบขอบบังคับต่าง ๆ เพื่อแสวงหาประโยชน์มากกว่าเพื่อบริการประชาชน”¹⁶

ดังนั้นปัญหาการควบคุมดูแลการเลือกตั้งจึงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะปัญหาการซื้อเสียง ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดของการเลือกตั้ง แต่ที่ผ่านมาของการเลือกตั้งทุกครั้งนั้น ไม่มีครั้งใดเลยที่จะไม่มีการซื้อเสียง ซึ่งเป็นผลสะท้อนไปสู่ความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อความไว้วางใจต่อเจ้าหน้าที่ที่ดูแลการเลือกตั้ง โดยเฉพาะข้าราชการตำรวจ ส่วนสาเหตุของความล้มเหลวในการแก้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ประเด็นของสาเหตุสามารถแยกวิเคราะห์ไว้ คือ

1. ตำรวจมักตกอยู่ภายใต้อำนาจ ส่วนใหญ่จะพบว่าเจ้าหน้าที่มักจะใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบมาพากล เป็นอำนาจที่ทำให้เกิดความเกรงกลัวที่ส่งต่อมาตั้งแต่เบื้องบนลงมาสู่เบื้องล่าง ทำให้ผู้ที่อ่อนแอกว่าตกอยู่ภายใต้อำนาจ เช่น อำนาจในชนบทมักจะพบว่า “ผู้ใหญ่บ้านกำนัน ต่างมีอิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งชาวบ้านต้องเชื่อฟัง เพราะการติดต่องานราชการหลายอย่างต้องให้ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ตรวจจับ, รับรอง และลงชื่อก่อน ชาวบ้านจึงเกรงกลัวไม่ยอมให้มีเรื่องบาดหมางกับผู้ใหญ่บ้าน กำนัน”¹⁷ ซึ่งแม้แต่ “นายอำเภอบางคนยังกลัวเกรงกำนันเสียอีก เพราะ

¹⁵ “อำนาจกับการเลือกตั้ง” สยามรัฐ (20 ธันวาคม 2534) : 3.

¹⁶ กระทบ ทองธรรมชาติ, “ปัญหาบริหารราชการแผ่นดิน” มติชน (6 พฤษภาคม 2534) : 3.

¹⁷ เทพ สุนทรสารทูล, “ปัญหาซื้อเสียงกับจุดที่ควรแก้ไข” สยามรัฐ (17 มกราคม 2534) : 8.

เป็นหัวหน้าคณะสำคัญของรัฐมนตรีแม่แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงไปยื่นประสานมืออยู่ข้างหลัง”¹⁸ และเมื่อคนของผู้ใหญ่บ้าน กำนันมาแจกเงินแทน ส.ส. ชาวบ้านจึงต้องลงคะแนนให้ตามนั้น จะบิดพลิ้วไปลงเบอร์ที่ตนชอบจริง ๆ ก็กลัวมีเรื่อง จะปฏิเสธผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ไม่รู้ไม่เห็นเรื่องการซื้อเสียงไม่ได้ เพราะปกครองเพียงคนกลุ่มเล็ก ๆ ใครมาแจกมาเสนออะไร ผู้ใหญ่บ้าน กำนันจะรู้หมด และเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ไม่กล้าจับกุม เพราะผู้ใหญ่บ้าน กำนัน เป็นข้าราชการกรมปกครอง โดยตำแหน่งจะจับกุมต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนจับแล้วยุ่งยากมากจึงไม่เคยจับกุมคนซื้อเสียงได้เลย แม้รู้ว่ามี การซื้อเสียงกันเกือบทุกจังหวัด¹⁹

จากปัญหาเหล่านี้จะพบว่าตำรวจได้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้มีอำนาจที่เหนือกว่า ทำให้ตนเองไม่กล้าไปขัดกับอำนาจนั้น พวกที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจเหล่านี้ ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพที่จะไปควบคุมปัญหาที่เกิดจากการเลือกตั้งได้

2. ปัญหาของการใช้ระบบอุปถัมภ์ ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่เกิดขึ้นและกระจายอยู่ทั่วไปในสังคมไทย โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ชนบท เพราะสังคมไทยเป็นสังคมที่มีการเอื้อเพื่อเอื้อแก่ และเป็นสังคมแบบเครือญาติ ดังนั้นปัญหาการทำผิดการเลือกตั้งจึงเกิดขึ้นมาโดยตลอด โดยเฉพาะในชนบทนั้นจะพบว่า “ปัญหาส่วนใหญ่จะเกิดอยู่ในแต่ระดับกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน เพราะเป็นผู้ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ประชาชนมีความเกรงอกเกรงใจ เพราะในลักษณะสังคมไทยในชนบทนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มักจะเป็นคนที่มีฐานะดีกว่าคนอื่น ชาวบ้านจึงนับหน้าถือตา”²⁰ ดังนั้น การขอร้อง การเลี้ยงต้อนรับจับส่วย เพื่อชิงฐานคะแนนเสียง และการซื้อเสียงจึงเกิดขึ้นได้ง่าย ซึ่งแม่แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ตกอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์เหล่านี้ด้วย เพราะการซื้อขายเสียงนั้นไม่ได้กระทำแต่เพียงทางตรงเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการซื้อขายในทางอ้อมด้วย เช่น “การขายเสียง โดยให้เงินแก่สาธารณชนเป็นส่วนรวม คือ สร้างโรงเรียน สร้างโรงพยาบาล...สร้างที่ทำการตำรวจ

¹⁸ เทพ สุนทรสารทูล, “การซื้อ-ขายเสียง...จากอดีตสู่ปัจจุบัน”, สยามรัฐ (8 กุมภาพันธ์ 2534) : 8.

¹⁹ กระมล ทองธรรมชาติ, “แก้อื้อเสียงจุกนี้ชะงัดที่สุด”, มติชน (15 มกราคม 2534) : 8.

²⁰ ปราโมทย์ เจริญยิ่ง, “ชนบทกับการเลือกตั้ง”, สยามรัฐ (5 กรกฎาคม 2535) : 3.

ซึ่งเป็นการใช้เงินซื้อคนเป็นส่วนรวมทั้งตำบล กำนัน สมภารเจ้าวัด แม่แต่นายอำเภอ สารวัตร ตำรวจ ฯลฯ”²¹ ดังนั้นตำรวจจึงมักจะตกอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ไปโดยปริยาย

8. **ปัญหาการกระทำความผิดของตำรวจเอง** ปัญหานี้เกิดขึ้นจากการที่ตำรวจใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ผิดเกี่ยวกับอำนาจในการดูแลการเลือกตั้ง คือ เป็นทั้งผู้เฝ้าระวังความคิด และเข้าไปร่วมกับความคิด กรณีการเฝ้าระวังความคิดนั้น จะพบว่า “ปัญหาการซื้อเสียงที่ผ่านมามีการซื้อเสียงกันมากโดยไม่มีกรจับกุม เพราะตำรวจและข้าราชการมหาดไทยเป็นใจ สนับสนุนนักการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่มีอำนาจมีอิทธิพลเสียเอง หรือกลัวเกรงนักการเมืองไม่กล้าจับกุม ไม่กล้าคัดค้าน เพราะถ้านักการเมืองผู้นั้นเกิดขึ้นมาเป็นใหญ่ ตัวเองจะถูกรังแกหรืออาชีวะไม่เจริญก้าวหน้า”²² จึงทำให้ตำรวจต้องเฝ้าระวังกับสภาพที่เกิดขึ้น ส่วนกรณีที่ตำรวจรวมเข้าไปกระทำความผิดด้วยเช่นกัน ส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะของการอุปถัมภ์กันระหว่างตำรวจกับนักการเมือง ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของเครือญาติหรือการสนับสนุนทางการเงิน ซึ่งกรณีตัวอย่างของการเลือกตั้งที่ผ่านมาพบว่า “ผลการดำเนินงานคณะทำงานรับแจ้งเหตุองค์กรกลางจังหวัดปทุมธานี ได้แจ้งเหตุว่าหัวหน้าตำรวจระดับ พ.ต.อ. เป็นหัวหน้าคณะผู้สมัครฯ โดยการประชุมลูกน้องตำรวจให้ช่วยหาเสียง ให้แก่ ผู้สมัครฯ และที่จังหวัดอ่างทองได้มีตำรวจระดับ พ.ต.อ. และ ร.ต.อ. ซึ่งถูกกล่าวหาว่าเป็นญาติใกล้ชิดกับหัวหน้าพรรคการเมืองหนึ่ง และพูดโน้มน้าวให้ผู้บังคับบัญชาสนับสนุนผู้สมัครพรรคการเมืองดังกล่าวและมีการนำรถพร้อมกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจติดตามผู้สมัครฯ ออกหาเสียง”²³ และยังมีกรณีของจังหวัดต่าง ๆ อีกมากมายที่ตำรวจกลายมาเป็นหัวหน้าให้แก่นักการเมืองซึ่งก่อนการรับเลือกตั้ง ส.ส.กระทรวงมหาดไทย ก็ได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ด้านการข่าวในพื้นที่ทุกจังหวัดทั่วประเทศรวบรวมรายชื่อหัวหน้าคณะ ซึ่งพบว่าจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับการที่ตำรวจเป็นหัวหน้าคณะ มีจังหวัดกาญจนบุรี, พระนครศรีอยุธยา, ราชบุรี, สุโขทัย, สตูล ฯลฯ²⁴

²¹ เทพ สุนทรสารทูล, “ขายเสียง ขายสิทธิ ขายชีวิต ขายชาติ”, สยามรัฐ (22 ธันวาคม 2534) : 3, 11.

²² วิทยากร เชียงกุล “จะแก้ปัญหการซื้อเสียงกันอย่างไร”, สยามรัฐ (24 พฤษภาคม 2538) : 6.

²³ องค์กรกลางการเลือกตั้ง 3 “สถิติการรับแจ้งเหตุ ครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 9-25 มิถุนายน 2538”, สยามโพสต์ (28 มิถุนายน 2538) : 2.

²⁴ “ข้อมูลเกี่ยวกับยศ และชื่อของตำรวจดูได้ใน ม.ท.ขึ้นบัญชี 550 หัวหน้าคณะทั่วประเทศ” มติชน (30 มิถุนายน 2538) : 7.

ดังนั้น ปัญหาของตำรวจกับการเลือกตั้งจึงเป็นปัญหาที่สำคัญในกระบวนการเลือกตั้งในสังคมไทย ซึ่งปัญหาเหล่านี้ต่างก็มีผลต่อทัศนคติ ความรู้สึก และความไว้วางใจของประชาชน แม้ว่าประชาชนจะไม่มีอำนาจที่จะกระทำการอันใดได้ก็ตาม แต่พฤติกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ก็ล้วนแต่เป็นปัญหาพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทยทีเดียว

8. แนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

ได้มีผู้ที่กล่าวถึงเนื้อหาของอำนาจ, ระบบอุปถัมภ์ หรือความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมืองไว้พอสมควร ซึ่งในงานวิจัยเรื่องนี้ได้รวบรวมแนวความคิดของผู้ที่เขาค้นคว้าไว้ดังต่อไปนี้

ในยุคปัจจุบันการเมืองก็ยังเขาแทรกแซงการบริหารงานภายในกรมตำรวจเหมือนเดิม โดยนักการเมืองได้พยายามเข้ามามีบทบาท อำนาจอิทธิพลในการแต่งตั้ง โยกย้ายบุคลากรในกรมตำรวจ และพยายามชักนำการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของกรมตำรวจบางส่วน และในขณะเดียวกันนั้นข้าราชการตำรวจได้พยายามเข้าสู่วงการเมืองมากขึ้น โดยได้เข้าสู่อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร โดยการสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้รับการแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิก การได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีหรือตำแหน่งในการบริหารงานระดับรัฐบาล เพื่อเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในระดับชาติซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อกรมตำรวจโดยทางอ้อม²⁵

จากผลการวิจัยปรากฏว่าตำรวจกับการเมืองไทยนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีความสัมพันธ์กันดังต่อไปนี้คือ

ประการแรก ตำรวจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองในลักษณะ ตำรวจตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองในการพิทักษ์รักษาและแสวงหาอำนาจทางการเมืองนอกจากนี้นักการเมืองได้แทรกแซงการบริหารงานบุคคลภายในกรมตำรวจ และนักการเมืองได้ควบคุมกิจการตำรวจ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากตำรวจเป็นหน่วยงานที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และกำลังคนอาวุธ ในการรักษา

²⁵ “ข้อมูลเกี่ยวกับยศ และชื่อของตำรวจคู่ใจใน ม.ท. ขึ้นบัญชี 550 หัวกะเนนทั่วประเทศ” มติชน (30 มิถุนายน 2538) : 7.

ความสงบเรียบร้อยทั่วราชอาณาจักรที่นักการเมืองต้องการใช้ในการแสวงหา และพิทักษ์รักษา อำนาจประกอบกับโครงสร้างและการบริหารงานของกรมตำรวจเอื้ออำนวยต่อการครอบงำทางการเมือง และเนื่องจากทหารมีบทบาทสำคัญทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง

ประการที่สอง ตำรวจสร้างอิทธิพลทางการเมืองในลักษณะ การสร้างอิทธิพลทางการเมือง โดยตรงหรือการดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง อีกประการหนึ่งได้แก่ การสร้างอิทธิพลทางการเมืองโดยทางอ้อม กล่าวคือ นายตำรวจบางคนได้มีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง อยู่เบื้องหลัง และนายตำรวจบางคนมีบทบาทในกระบวนการเมือง การวิเคราะห์สาเหตุการสร้างอิทธิพลกลุ่มเดียวที่มีอำนาจและบทบาททางการเมืองไทยตลอดมา ตำรวจในฐานะที่เป็นข้าราชการพลเรือนจึงต้องมีบทบาททางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

Richard G. Niemi และ Herbert F. Weisberg²⁶ ศึกษาการเลือกตั้งและการลงคะแนนเสียง โดยเน้นความสัมพันธ์กับผลที่เกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้ง พวกเขาเห็นว่า การเลือกตั้งครอบคลุมหน้าที่ในระบอบประชาธิปไตยหลายส่วน ประชาชนเลือกตัวแทนของตนขึ้นมา ผู้แทนเหล่านั้นจะถูกบังคับโดยกระบวนการของการเลือกตั้ง ให้ประพฤติตัวอย่างเหมาะสมเพื่อจะ ได้รับเลือกตั้งอีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

ตามที่นักวิชาการทั้งสองได้ศึกษา กรณีการเลือกตั้งและการลงคะแนนเสียง และกล่าวข้างต้นนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า การเลือกตั้งเป็นการที่ประชาชนไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตัวแทนของตนเพื่อให้เป็นปากเสียงในการกำหนดนโยบายและมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมือง การเป็น ส.ส. นั้นถือได้ว่าเป็นผู้มีอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส.ส. ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรี จะมีอำนาจในการบริหารและสั่งการ สามารถควบคุมให้คุณให้โทษกับข้าราชการประจำได้ นั่นคือ อำนาจบารมีซึ่งเมื่อใช้แล้วจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนไม่มากนักน้อย ทั้งทางตรงและทางอ้อม ผู้แทนเหล่านั้นจึงต้องประพฤติตนให้เหมาะสมในสายตาของประชาชน เพื่อหวังจะได้รับเลือกตั้งอีกครั้งในสมัยหน้า

²⁶ โปรดดูรายละเอียดจาก Richard G. Niemi and Herbert F. Weisberg, controversies in voting behaviour (2 ed.) (U.S.A. : A division of Congressional Quarterly Inc., 1984), pp.5-15, 89-103.

พงศธร จันทรแก้ว²⁷ : มุ่งที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ผลการวิจัยพบว่า พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ เงินและหวัคະແນ นอกจากนี้ยังพบว่า กลุ่มคนที่รับเงินส่วนใหญ่จะมีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำ ดังนั้น การรับเงินในการเลือกตั้งจึงถือว่าเงินเป็นสิ่งที่มีความค่านอกจากนั้นคนที่รับเงินยังถือว่าเงินเป็นสินน้ำใจที่แสดงถึงความแน่นแฟ้นระหว่างตนกับหวัคະແນตามระบบโครงสร้างอำนาจในชุมชนของคนไทย ซึ่งมีผลทำให้หวัคະແນมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ขวัญจิต สุคสวัสดิ์²⁸ : ศึกษาวิจัยเรื่องทัศนคติและพฤติกรรมต่อการซื้อเสียงเลือกตั้งของคนต่อวัยในจังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทัศนคติและพฤติกรรมต่อการซื้อเสียงในการเลือกตั้งของคนวัยต่าง ๆ ตั้งแต่ 18 ปี ผลการวิจัยพบว่า ในแต่ละวัยมีความแตกต่างกันในเรื่องทัศนคติและพฤติกรรมต่อการรับอามิสสินจ้างปรากฏได้เป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรก คือ ผู้ที่มีทัศนคติและพฤติกรรมเชิงคัดค้านการซื้อเสียง ซึ่งได้แก่ วัยหนุ่มสาว และกลุ่มหลัง คือ ผู้ที่มีทัศนคติและพฤติกรรมในเชิงสนับสนุนการซื้อเสียง ซึ่งก็คือวัยสูงอายุ ทั้งนี้เป็นไปตามสมมติฐานที่กำหนดไว้

เสนีย์ คำสุข²⁹ : ศึกษาหาสาเหตุที่ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่ได้รับการเลือกตั้ง โดยศึกษาถึงวิธีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่ได้รับการเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งที่ 4 จังหวัด อุบลราชธานี ในการเลือกตั้งทั่วไป 24 กรกฎาคม 2531 จากการเข้าร่วม

²⁷ โปรดดูรายละเอียดจาก พงศธร จันทรแก้ว “ผลกระทบของการใช้เงินซื้อเสียงต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้าบทคัดย่อ.

²⁸ โปรดดูรายละเอียดจาก ขวัญจิต สุคสวัสดิ์ “ทัศนคติและพฤติกรรมต่อการซื้อเสียงเลือกตั้งของคนต่างวัยในจังหวัดเชียงใหม่” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้าบทคัดย่อ.

²⁹ โปรดดูรายละเอียดจาก เสนีย์ คำสุข “การศึกษากรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้รับการเลือกตั้ง” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้าบทคัดย่อ.

สังเกตการณ์ในการเลือกตั้ง พบว่าผู้สมัครที่ประสบความสำเร็จได้รับการเลือกตั้งหรือได้รับคะแนนนิยมจำนวนมาก มักมีความพร้อมเพียงทางด้านทรัพยากรทางการเมือง และได้รับความช่วยเหลือจำนวนมากจากพรรคการเมืองที่สังกัด ใช้วิธีการหาเสียงหลายวิธี ทั้งวิธีการปราศรัย และการโฆษณาประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง โดยการติดตั้งแผ่นป้ายโฆษณา หน่วยรถโฆษณา และการแจกใบปลิว ตลอดจนการจัดตั้งตัวแทนหรือห้วคณะแทนไปพบกับประชาชนทั่วทั้งเขตเลือกตั้ง ซึ่งวิธีการต่าง ๆ เหล่านี้สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองของคนในชนบทอย่างยิ่ง และพบว่าข้อเท็จจริงประการหนึ่งของปรากฏการณ์ทางการเมือง ก็คือเงินสามารถซื้อชัยชนะในการเลือกตั้งได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับเขตเลือกตั้งในชนบท

ตามที่ เสนีย์ คำสุข ได้ศึกษากรณี ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้รับการเลือกตั้ง สาเหตุมาจากการใช้เงินซื้อเสียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตเลือกตั้งในชนบทนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องว่า ประชาชนในชนบทที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่สู้ดี มีการศึกษาน้อยและไม่เคยได้รับผลตอบแทนจากทางรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ย่อมเต็มใจที่จะรับเงินในการขายเสียงโดยไม่จำเป็นต้องอธิบายถึงเหตุผล ซึ่งในความคิดของผู้วิจัยเองไม่เคยโทษคนเหล่านั้น ความผิดน่าจะตกอยู่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กำกับดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องมาถึงการกำกับดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องมาถึงการกำกับดูแลการเลือกตั้ง ซึ่งผู้วิจัยตั้งสมมติฐานไว้ว่า “ประชาชนนอกเขตกรุงเทพมหานคร ให้ความไว้วางใจต่อบทบาทของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการเลือกตั้ง น้อยกว่า ประชาชนในกรุงเทพมหานคร” ทั้งนี้สาเหตุน่าจะเนื่องมาจาก การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในชนบท จะตกอยู่ภายใต้การควบคุมของนักการเมืองท้องถิ่นได้มากกว่าในกรุงเทพมหานคร

พิเชษฐ ลิขณรังษี³⁰: ศึกษาแรงจูงใจในการเข้าไปมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนไทย : จากการวิจัยพบว่าผู้นำชุมชนต้องการดำรงตำแหน่งปัจจุบัน เพราะหวังได้รับการยอมรับจากราษฎร และทางราชการ ต้องการมีชื่อเสียง เกียรติยศ แม้ว่าจะได้รับค่าตอบแทนน้อย ต้องการสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น แต่โดยเนื้อแท้แล้ว ผู้นำชุมชนยังมีจิตใต้สำนึกที่ต้องการมีอำนาจ โดยพิจารณาจาก

³⁰ โปรดดูรายละเอียดจาก พิเชษฐ ลิขณรังษี “แรงจูงใจในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้นำชุมชนไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชารัฐศาสตร์ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หนาบทคัดย่อ.

แบบสอบถาม ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว สรุปได้ว่าผู้นำชุมชนเหล่านี้มีอำนาจ 2 ด้านใหญ่ ๆ ๑) อำนาจหน้าที่ที่ทางราชการมอบให้เป็นตัวแทนทางราชการในการปกครองเป็นหูเป็นตาในตำบล หมู่บ้าน 2) อำนาจที่มีผลมาจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว เป็นอำนาจทางอ้อม คือ ราษฎรเกรง และราชการเกรงใจ ผู้นำชุมชนสามารถโน้มน้าวให้ราษฎรในหมู่บ้าน ตำบล มีความเห็นคล้อยตาม มาก และทางราชการก็ให้เกียรติ เพราะถือว่าผู้นำชุมชนเป็นตัวแทนของราษฎรและราชการดังกล่าว แล้วข้างต้นและผู้นำชุมชนยังมีบทบาทในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะการเข้าดำรง ตำแหน่ง กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน สจ. ด้วยหวังให้ท้องถิ่นเจริญก้าวหน้า ผลตอบแทนที่พวกเขาอยากได้ รับมากที่สุด คือ การยอมรับจากผู้อื่น ได้รับชื่อเสียง เกียรติยศ และโยงไปถึงการได้รับอำนาจหน้าที่จากทางราชการ และอำนาจที่มีผลโดยทางอ้อม กล่าวคือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของราษฎรพอ สมควร เช่น มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน-ราษฎร ผู้มีสิทธิ์ออกเสียงในหมู่บ้าน ตำบล ไม่ ค่อยรู้จักผู้สมัครรับเลือกตั้งก็มักจะถามความเห็นผู้นำชุมชนว่าจะเลือกใครดี เป็นต้น

นพดล เพ็ชรคำ³¹ : ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมืองในด้านต่าง ๆ จากผลการวิจัย ปรากฏว่าตำรวจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองในลักษณะตำรวจตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองในการพิทักษ์รักษาและแสวงหาอำนาจทางการเมือง นอกจากนี้นักการเมือง ได้แทรกแซงการบริหารงานบุคคลภายในกรมตำรวจ และนักการเมืองได้ควบคุมกิจการตำรวจ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากตำรวจเป็นหน่วยงานที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และกำลังคน อาวุธในการรักษา ความสงบเรียบร้อยทั่วราชอาณาจักรที่นักการเมืองต้องใช้ในการแสวงหา และพิทักษ์รักษาอำนาจ ประกอบกับโครงสร้าง และการบริหารงานของกรมตำรวจเอื้ออำนวยต่อการครอบงำทางการเมือง

ดังนั้น สรุปได้ว่าการเมืองและตำรวจไทยจึงมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เกื้อกูลกัน กล่าวคือ นักการเมืองต้องการใช้กิจการตำรวจสนับสนุนอำนาจทางการเมืองให้แก่ฝ่ายตน และใช้ กิจการตำรวจเป็นแหล่งปูนบำเหน็จบุคคลที่ให้การสนับสนุนตน ในขณะที่เดียวกันที่ตำรวจต้องการ ตำแหน่งสำคัญทางการเมือง ต้องการอาศัยอำนาจจากนักการเมืองสร้างความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ การบริหารงานของตำรวจ จึงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

³¹ โปรดดูรายละเอียดจาก นพดล เพ็ชรคำ “การเมืองกับตำรวจ” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิตสาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้าที่ กัตยขอ.

จากกรณี นพดล เพ็ชรคำ ศึกษา “การเมืองกับตำรวจ” และผลการวิจัย ปรากฏว่า ตำรวจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองในลักษณะตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองในการ พิทักษ์รักษาและแสวงหาอำนาจทางการเมือง จึงสอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ คือ “ประชาชน มองว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจตกเป็นเครื่องมือ และอยู่ภายใต้การควบคุมของนักการเมือง” ซึ่งในความคิดของผู้วิจัยก็เห็นด้วย และจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อหาข้อสรุปต่อไป

นพรัตน์ ทวี³² : ยุทธศาสตร์การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีการใช้ทรัพยากรที่สำคัญในการหาเสียงเลือกตั้ง สมาชิกสภาจังหวัด อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดที่มีคุณสมบัติที่แตกต่างกันโดยศึกษาวิเคราะห์ กรณีการใช้ทรัพยากรที่สำคัญในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งที่ตนเองมีอยู่ หรือสามารถแสวงหามาได้ไปเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง

การศึกษาสรุปได้ว่าคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งมีได้บ่งบอกถึงชัยชนะในการเลือกตั้งเว้นแต่ถ้าผู้สมัครสามารถนำคุณสมบัติส่วนตัว และทรัพยากรที่สำคัญในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งที่มีอยู่หรือที่แสวงหามาได้ ไปดำเนินการใช้ให้เกิดความพึงพอใจแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากที่สุด โดยให้ผ่านทางผู้นำชุมชนซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ และยุทธศาสตร์การใช้ทรัพยากรภายใต้ระบบอุปถัมภ์นี้เป็นการใช้ที่มีประสิทธิผลมาก

Lazarsfeld และคณะ³³ ใช้แบบ panel เมื่อปี 1944 สรุปผลการศึกษาที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงความนิยมพรรคการเมืองของชาวอเมริกันว่า บุคคลดังกล่าวเป็นพวกที่สนใจการเลือกตั้ง

³² โปรดดูรายละเอียดจาก นพรัตน์ ทวี “ยุทธศาสตร์การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง” (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบัณฑิตสาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้าบทคัดย่อ.

น้อยที่สุด สนใจรับฟังข่าวสารการเมืองจากสื่อมวลชนน้อยที่สุด ตัดสินใจเลือกใครล่าช้ากว่าพวกอื่น ชักชวนง่ายกว่าพวกอื่น และการชักชวนดังกล่าวมีการชักชวนอย่างเป็นส่วนตัวไม่ใช่เพราะนโยบายในการหาเสียงจากผลการศึกษาของ Lazarsfeld สรุปพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงได้ว่าบุคคลมีความสำนึกคิดทางการเมืองตามฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของตนอีกประการหนึ่ง คือ อิทธิพลของสภาวะการณ์ที่ขัดแย้งของบุคคลก่อนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งบุคคลที่ถูกกดดันให้ลงคะแนนเสียงให้กับพรรคที่ตนไม่ได้สังกัด ไม่ว่าจะถูกกดดันจากกลุ่มที่มีความนิยมพรรคการเมืองเขาจะแก้ไขสภาพนั้นโดยยังไม่ตัดสินใจหรือไม่ไปลงคะแนนเลย

พัฒนา รุ่งเรืองสุข³⁴ การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงบุคลิกภาพทางการเมือง อำนาจนิยมของตำรวจ โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อทราบว่าข้าราชการตำรวจมีบุคลิกภาพทางการเมืองอำนาจนิยมมากน้อยเพียงใด ได้รับการกล่อมเกล่าสำคัญจากสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือปัจจัยอื่น และบุคลิกภาพ อำนาจนิยมดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการตำรวจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างไร

ผลการวิจัย พบว่า ข้าราชการตำรวจมีบุคลิกภาพทางการเมืองอำนาจนิยมอยู่ในระดับปานกลาง บุคลิกภาพอำนาจนิยมดังกล่าวได้รับการกล่อมเกล่าที่สำคัญจากสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ในด้านหน้าที่ความรับผิดชอบ ชัยยศ ระดับการศึกษา และอายุราชการ บุคลิกภาพทางการเมืองอำนาจนิยมดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน

³³ โปรดดูรายละเอียดจาก Paul F. Lazarsfeld, Bernard Beretson and Hazel Gaudet, *The People's Choice : How the voter makes up his mind in a presidential campaign* (3ed.) (New York : Columbia University Press, 1968), pp.40-64.

³⁴ โปรดดูรายละเอียดจาก พัฒนา รุ่งเรืองสุข, “บุคลิกภาพทางการเมือง อำนาจนิยมของตำรวจ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตสาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้าบทคัดย่อ.

Bernard R. Berelson และคณะ³⁵ เมื่อปี 1954 ได้ขอสรุปเชิงทฤษฎีของพฤติกรรม การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหลายประการ เป็นต้นว่า การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทำให้คนตัดสินใจ ว่าจะเลือกผู้สมัครคนใด เปลี่ยนใจไปเลือกผู้สมัครคนอื่นมีจำนวนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และ ในจำนวนที่เปลี่ยนใจไปนั้น เป็นพวกที่ได้รับอิทธิพลจากการกดดันของกลุ่มที่นิยมพรรคการเมือง (กลุ่ม primary) ยิ่งกว่าที่จะเป็นอิทธิพลของประเด็นนโยบายที่ใช้ในการหาเสียง นอกจากนี้ยังพบว่า มีคนจำนวนเพียงเล็กน้อยเท่านั้นที่มีการสื่อสารติดต่อกับพรรคการเมืองที่ตนไม่ได้สังกัด และที่สำคัญ คือ อาชีพ ที่อยู่อาศัย (ชนบท-ในเมือง) ศาสนา และอุปนิสัย การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ของบุคคลในอดีตเป็นตัวกำหนดที่สำคัญต่อพฤติกรรมการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคล

มรกต ไสละบาท³⁶ การศึกษาวิจัยเรื่องนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาภาพพจน์และความคาดหวังเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ทั้งจากสายตาของประชาชนเองและจากสายตา ของตำรวจ ว่าจะมีความแตกต่างกันเพียงไร ประชาชนมีความรู้สึกเกลียดหรือมีภาพพจน์ในทางลบ ต่อตำรวจอย่างไร ตำรวจเองมีภาพพจน์ต่อตนเองอย่างไร ซึ่งจะช่วยสะท้อนให้เห็นในระดับหนึ่งได้ ว่าตำรวจรู้ตัวหรือไม่ว่าทำไมประชาชนจึงเกลียดตำรวจ โดยในการเก็บรวบรวมข้อมูลได้กำหนด ขอบเขตของการศึกษาเฉพาะประชาชน และเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตนครบาล ซึ่งเป็นผู้ที่ปฏิบัติงาน อย่างใกล้ชิดกับประชาชนชาวกรุงเทพมหานคร จำนวนตัวอย่างที่เก็บรวบรวมมีทั้งสิ้น 494 ตัวอย่าง แยกเป็นประชาชนจำนวน 276 ตัวอย่าง และข้าราชการตำรวจจำนวน 218 ตัวอย่าง

จากผลการศึกษาครั้งนี้พบว่าประชาชนส่วนใหญ่มองภาพพจน์ของตำรวจเป็นไปในเชิงลบ แต่ตำรวจมองภาพพจน์ของตำรวจด้วยกันในเชิงบวกค่อนข้างสูง โดยพบว่าในแง่ของ ประชาชนเห็นว่าตำรวจมีภาพพจน์ที่ดีในแง่การเป็นผู้รักษากฎหมาย การเป็นผู้รักษากฎหมาย

³⁵ โปรดดูรายละเอียดจาก Bernard R. berelson, Paul F. Lazarsfeld and William M. McPhee, *Voting : A Study of Opinion Formation in a Presidential campaign* (Chicago : University of Chicago Press, 1954)

³⁶ โปรดดูรายละเอียดจาก มรกต ไสละบาท “ภาพพจน์และความคาดหวังเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชารัฐศาสตร์ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิต วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้าบทคัดย่อ.

การเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ และมีความกล้าหาญเสียสละ สำหรับภาพพจน์ในทางไม่ดีนั้น ประชาชนเห็นว่าเป็นไปในด้านการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ มีการก้าวร้าวข่มขู่หรือ ใช้อำนาจไม่สุภาพ และมีการใช้วิธีการรุนแรง ส่วนในทัศนะของตำรวจมีการมองภาพพจน์ของ ตำรวจด้วยกันในเชิงบวก นับตั้งแต่ประเด็นที่ว่าตำรวจเป็นผู้รักษากฎหมายเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ มีความกล้าหาญเสียสละทุกขณะ มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี เป็นที่พึ่งในทุกโอกาสและมีความรับผิดชอบ สูง ส่วนในเชิงลบนั้นตำรวจเห็นว่าเป็นไปในเรื่องการแก่งแย่งชิงดีชิงเด่นกันมากที่สุด รองลงมาคือ การใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ใส่ตนและการที่ไม่สามารถแก้ไขเหตุการณ์เฉพาะหน้าได้

สรุป

จากทฤษฎี และแนวความคิดที่เกี่ยวข้องพบว่า ข้าราชการของกรมการปกครอง ที่ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย ไม่ว่าจะเป็น ผู้ว่าฯ, นายอำเภอ, ตำรวจ, กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ส่วนใหญ่แล้ว ยังนิยมที่จะแสวงหาอำนาจให้กับตนเอง โดยการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง คือ ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมือง โดยเฉพาะในชนบทนั้นอำนาจสามารถโยงเข้ากับระบบ อุปถัมภ์ในชุมชนได้ดี คือ ยังมีอำนาจมากขึ้น การใช้ระบบอุปถัมภ์ก็ยิ่งเพิ่มขึ้นตามไปด้วย เพราะ อำนาจส่วนใหญ่มีมากจากความร่ำรวย, ตำแหน่งการงานที่สูง ทำให้ราษฎรเกิดความเกรงใจ

ส่วนกรณีของตำรวจนั้น พบว่า ตำรวจยังเกี่ยวข้องกับการเมืองเพื่อแสวงหาอำนาจ โดยมีอำนาจทางการเมืองอยู่เบื้องหลัง ดังนั้นตำรวจจึงต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของนักการเมืองด้วย จึงเป็นการหลีกเลี่ยงไม่ได้เลยที่ตำรวจยังมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นฐานที่สำคัญ ของการเข้ามาของนักการเมือง โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ในชนบท ผลที่เกิดขึ้นและมักพบอยู่เสมอ ในชนบท จึงหนีไม่พ้นที่มีตำรวจกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งอยู่เสมอ ซึ่ง สิ่งเหล่านี้เองที่มีผลต่อความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อตำรวจในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ที่ ผู้วิจัยจะได้นำเสนอในส่วนต่อไป