

แนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก  
กรณีศึกษาการเลือกผู้ใหญ่บ้าน

โดย

นายนิวัฒน์ รุ่งสาคร  
รองอธิบดีกรมการปกครอง  
กระทรวงมหาดไทย

นักศึกษาวิชาป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๑  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๑ – ๒๕๖๒

## หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัย เรื่อง “แนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก กรณีศึกษาการเลือกผู้ใหญ่บ้าน” ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา ของ นายนิวัฒน์ รุ่งสาคร เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร การป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๑ ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๑ - ๒๕๖๒

พลโท

(ขจรฤทธิ์ นิลกำแหง)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

## บทคัดย่อ

เรื่อง **แนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก กรณีศึกษาการเลือก  
ผู้ใหญ่บ้าน**  
ลักษณะวิชา **สังคมจิตวิทยา**  
ผู้วิจัย **นายนิวัฒน์ รุ่งสาคร** **หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๑**

การศึกษาแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก กรณีศึกษา การเลือก  
ผู้ใหญ่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านของประชาชน  
ในหมู่บ้าน สัมภาษณ์ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน และนำเสนอแนวทางในการพัฒนา  
และส่งเสริมประชาธิปไตยในระดับฐานราก โดยมีขอบเขตการศึกษาเนื้อหาเกี่ยวกับ แนวคิด ทฤษฎี  
ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แนวความคิดเรื่อง  
การพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก และแนวคิดเกี่ยวกับการเลือกผู้แทน ขอบเขตพื้นที่  
ในการศึกษา ศึกษาเฉพาะพื้นที่ จังหวัดสมุทรสาคร โดยการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ  
(Qualitative Research) โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารวิชาการ การสัมภาษณ์เชิงลึก  
และนำข้อมูลมาจัดระเบียบ และดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา  
(Content Analysis) เพื่อแยกแยะและจัดกลุ่มข้อมูล ให้เห็นถึงปัจจัย และความสัมพันธ์ระหว่าง  
ปัจจัยต่างๆ

ผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านของประชาชนในหมู่บ้าน  
ประกอบด้วย ๑. ปัจจัยจากตัวผู้มีสิทธิเลือก (Voter) รวมถึง ประวัติด้านการศึกษา อาชีพ และช่วง  
อายุของผู้มีสิทธิเลือก ๒. ปัจจัยจากตัวผู้สมัคร (Candidate) ประกอบด้วย ภาวะผู้นำ การประสบ  
ความสำเร็จในอดีต ความพร้อมและความมั่นคงทางการเงิน และ ๓. ปัจจัยจากบริบททางสังคม  
ครอบคลุมถึง ระบบเครือญาติ ระบบอุปถัมภ์ และการพนันขั้นต่อ โดยปัจจัยทั้ง ๓ ด้าน มีผลไม่เท่ากัน  
กล่าวคือ ในสังคมเกษตรกรรม ปัจจัยจากบริบททางสังคม มีผลมากกว่าปัจจัยอื่นๆ แต่สำหรับในพื้นที่  
สังคมเมืองและอุตสาหกรรม ปัจจัยทั้ง ๓ ด้าน มีผลต่อผลการเลือกในสัดส่วนที่เท่าๆกัน ข้อเสนอแนะ  
แนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมประชาธิปไตยในระดับฐานราก จากการศึกษาสามารถแบ่งออกเป็น  
๕ ระดับ ได้แก่ ๑. ระดับบุคคลและครอบครัว ๒. ระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ๓. ระดับอำเภอ จังหวัด ๔.  
ระดับนโยบาย กรม กระทรวง และ ๕. ระดับยุทธศาสตร์ชาติ

## Abstract

**Title**        **The Democratic Development Approach at the Fundamental Level, Case Study of the Village Headman Selection**

**Field**        **Social – Psychology**

**Name**        **Mr. Niwat Rungsakorn**        **Course** **NDC**        **Class** **61**

This research is conducted with the objectives to study and synthesize the factors that influence villagers' decision in the village headman selection. In addition, it tries to demonstrate democratic development approach at the fundamental level. The framework of the study is based on concepts and theories. There are Thailand provincial administration system theory, the sub-district and village headman concept, the theory of democratic development approach at the fundamental concept and the representative selection idea. The area study focuses on three districts in Samut Sakorn Province. This study adopts a qualitative research method containing of documentary analysis and in-depth interview. The analytic process of research narrows to content analysis in orders to define the factors and illustrate relationship between various factors.

The results of the study demonstrate that there are three factors which affect individual villagers' decision in the village headman selection process. Firstly, voter-based factors include educational background, occupations, and age range of the voters. Secondly, candidate-based factor are composed of leadership, previous achievements, readiness, financial stability, and election campaigners of the candidates. And thirdly, norms-based factor comprise family connection, patronage system, and gambling. Furthermore, it found that the three factors have different effects on community type between the agricultural community and urban industrial community. For example, the agricultural community is most affected by norm-based factors, while the urban industrial community is affected by all factors equally. Recommendations on democratic development approach at the fundamental concept that derived from the study can be divided into five states. Including the

level of the individual and family, village and community, district and provincial area, government agencies, polices and the national strategy.

## คำนำ

การศึกษาแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก กรณีศึกษาการเลือกผู้ใหญ่บ้าน เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยส่วนบุคคล ในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ซึ่งข้าพเจ้ามีความเชี่ยวชาญในด้านการปกครองท้องถิ่น และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้เล็งเห็นว่า การพัฒนารากฐานของประชาธิปไตยให้เกิดความมั่นคงยั่งยืนอย่างถาวรนั้น ต้องเริ่มจากการหน่วยปกครองที่เล็กที่สุดนั่นคือ “หมู่บ้าน” เนื่องจากหมู่บ้านเป็นสถาบันแรกเริ่มที่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิในการเลือกผู้ปกครอง มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดังนั้น การพัฒนาเป็นสถาบันหมู่บ้าน จึงเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างสมบูรณ์

ข้าพเจ้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยเล่มนี้จะมีประโยชน์ต่อผู้นำไปศึกษาเพื่อเป็นความรู้ต่อในด้านการศึกษา วิเคราะห์ ระบอบประชาธิปไตยในระดับฐานราก ต่อไป

(นายนิวัฒน์ รุ่งสาคร)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๑

ผู้วิจัย

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก กรณีศึกษาการเลือกผู้ใหญ่บ้าน นั้นสำเร็จขึ้นได้โดยได้รับความช่วยเหลืออย่างดียิ่งจากอาจารย์ที่ปรึกษางานวิจัย และท่าน กมล เชียงวงศ์ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย กรรมการตรวจงานวิจัย ซึ่งได้ให้คำแนะนำ แนวคิด และให้ความรู้ในการจัดทำวิจัย ตลอดจนการแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ มาโดยตลอดจนงานวิจัยนี้เสร็จสมบูรณ์ ผู้วิจัยจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ขอขอบคุณ นาวาเอกหญิง ปิยะฉัตร ไชยนต์ และคณะที่ปรึกษาที่คอยให้ความช่วยเหลือด้านการรวบรวมข้อมูลต่างๆ ในการจัดทำรูปแบบโครงการ และขอขอบคุณคณะเพื่อนร่วมห้องเรียนในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรที่ทำให้กำลังใจ และข้อมูลในการทำรูปแบบงานวิจัยด้วย

ท้ายสุดนี้คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การศึกษาวิจัยแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก กรณีศึกษาการเลือกผู้ใหญ่บ้าน จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าและเป็นประโยชน์ต่อผู้คนที่สนใจในเรื่องประชาธิปไตยต่อไป

(นายนิวัฒน์ รุ่งสาคร)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๑

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	<b>๑</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	๕
คำจำกัดความ	๕
<b>บทที่ ๒ การทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>๖</b>
ทฤษฎีและแนวคิดเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตยระดับฐานราก	๖
ทฤษฎีและแนวคิดพฤติกรรมการตัดสินใจเลือกผู้แทนและการเลือกตั้ง	๑๐
ทฤษฎีและแนวคิดเรื่องกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการปกครองในระดับตำบล หมู่บ้าน	๑๖
ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์กับวัฒนธรรมการเมืองไทย (Political Culture)	๑๗
ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภายใต้หลักธรรมาภิบาลและภาวะผู้นำ	๒๒
เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๒๕
<b>บทที่ ๓ ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน</b>	<b>๓๖</b>
ความสำคัญของผู้ใหญ่บ้าน	๓๖
ปัจจัยที่สนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยในระดัพื้นฐานราก	๔๕
ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดัพื้นฐานราก	๔๖
ความเชื่อมโยงของปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านต่อการเมืองท้องถิ่น และการเมืองระดับชาติ	๔๘



## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๔ แนวทางในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก	๕๒
แนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก	๕๒
สรุปแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก	๕๖
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๕๘
สรุป	๕๘
ข้อเสนอแนะ	๖๐
บรรณานุกรม	๖๔
ภาคผนวก	๖๖
แบบสัมภาษณ์เชิงลึก	๖๗
ประวัติย่อผู้วิจัย	๖๘

## สารบัญตาราง

### ตารางที่

๓ - ๑ ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน การเมืองท้องถิ่น  
และการเมืองระดับชาติ

หน้า

๕๐

# บทที่ ๑

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๓ ระบุประเด็น การพัฒนาและส่งเสริมการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีเสถียรภาพและมีธรรมาภิบาล เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว เพื่อให้การบริหารจัดการบ้านเมืองและการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่สอดคล้องกับบริบทของไทย เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้อย่างยั่งยืนตามเป้าหมายที่กำหนด รวมทั้งได้ผู้นำและนักการเมืองที่เป็นคนดี คนเก่ง มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรม และกล้าตัดสินใจ โดยปลูกฝังให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และมีส่วนร่วมอย่างถูกต้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในบริบทของไทย จากประเด็นนี้เน้นว่ามีความสำคัญต่อเสถียรภาพและการพัฒนาประเทศในทุกมิติ โดยในส่วนนี้สิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งคือการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในทุกระดับ สำหรับรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญก็คือการเลือกตั้ง และสำหรับการเลือกตั้งที่เล็กที่สุดและใกล้ชิดประชาชนที่สุด ซึ่งถือว่าเป็นการเลือกตั้งขั้นพื้นฐานคือ การเลือกผู้ใหญ่บ้าน

“หมู่บ้าน” และ “ผู้ใหญ่บ้าน” นับได้ว่าเป็นสถาบันที่มีความผูกพันกับสังคมไทยมาช้านาน โดยได้รับจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และดำรงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน สถาบันผู้ใหญ่บ้าน เป็นส่วนสำคัญของ “การบริหารราชการส่วนภูมิภาค” ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน เป็นส่วนหนึ่งของตัวแทนรัฐบาลในราชการส่วนภูมิภาค อีกทั้งยังมีบทบาทในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกในสังคม การสร้างความสมานฉันท์และสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน การประสานอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในการติดต่อขอรับบริการจากหน่วยงานต่างๆ การรับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์ สุข และความต้องการของราษฎรแจ้งต่อส่วนราชการ เพื่อดำเนินการให้ความช่วยเหลือ การสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนราชการในพื้นที่ การดูแลให้ราษฎร ในพื้นที่ปฏิบัติตาม

กฎหมาย การอบรมชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ ให้ความช่วยเหลือในกิจการ  
สาธารณประโยชน์ รวมถึงปฏิบัติการกิจตามนโยบายรัฐบาลหรืองานอื่นตามกฎหมายกำหนด

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่ต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่  
แล้ว ในเชิงสัญลักษณ์ (Symbolic) ผู้ใหญ่บ้านยังเป็นตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของทุก  
กระทรวง ทบวง กรม ตามที่กฎหมายกำหนด และยังเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลาย  
ฉบับ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของผู้ใหญ่บ้าน เช่น เป็นตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่  
ของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้ถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา  
ในฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามมาตรา ๒ (๑) (๑๖) มาตรา ๗๒ และมาตรา ๙๒  
แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การเป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทของราษฎร  
ในท้องที่ รวมถึงกฎหมายอื่นๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติ ป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ พระราชบัญญัติป่าสงวน  
แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ พระราชบัญญัติการ  
ทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๔ พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.๒๕๒๖ พระราชบัญญัติ  
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘  
พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ.๒๕๒๓ พระราชบัญญัติการรับราชการทหาร พ.ศ.๒๔๙๗  
พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ.๒๔๙๐  
ประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นๆ ที่ให้อำนาจผู้ใหญ่บ้านไว้เป็นการเฉพาะ ตลอดจนการปฏิบัติ  
ภารกิจอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม  
หน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น การขับเคลื่อนนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในระดับหมู่บ้าน เป็นต้น ดังนั้น  
ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นตำแหน่งที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างมาก เป็นทั้ง “ตัวแทนของภาครัฐ”  
และ “ตัวแทนของประชาชน” ในหมู่บ้าน ในเวลาเดียวกัน

ในส่วนหน้าที่มาของผู้ใหญ่บ้านนั้น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่  
๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ ผู้ใหญ่บ้านมาจาก “การเลือก” ของประชาชนในหมู่บ้าน ซึ่งแสดงถึงนัยยะการเป็น  
“ผู้แทนของประชาชน” ในหมู่บ้าน จุดเริ่มต้นสำคัญของการก่อเกิด “สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน” คือ  
การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการเปิดโอกาสให้ราษฎรในหมู่บ้านได้มีการเลือก  
ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นการส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก ให้ประชาชนได้เริ่มตัดสินใจ  
เลือกผู้แทนของตนเองในการเข้ามามีส่วนในการปกครอง การเลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นใน  
การเลือกผู้แทนของตนเองเข้าไปเป็นตัวแทน เป็นปากเป็นเสียงแทน ส่องสะท้อนปัญหา ความต้องการ  
ให้กับหน่วยงานของรัฐได้รับรู้รับทราบและแก้ไขปัญหา

สรุป การศึกษาแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก โดยเริ่มต้นจาก  
การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน ของประชาชนในหมู่บ้าน เป็นเรื่องที่มี  
ความสำคัญ เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนของประชาชนในหมู่บ้าน ซึ่งถือ

เป็นการเลือกผู้แทนชั้นพื้นฐานที่สุด อันเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยและการเมืองการปกครองในระดับฐานราก ซึ่งจะเป็นรากฐานสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติที่จะนำไปสู่การพัฒนาและส่งเสริมการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีเสถียรภาพ และมีธรรมาภิบาลสอดคล้องกับบริบทของไทย เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้อย่างยั่งยืน ตามยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการศึกษาวิจัย “แนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก” เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษารูปแบบ และวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านของประชาชนในหมู่บ้าน โดยมุ่งเน้นปัจจัยจากตัวผู้เลือกและผู้ถูกเลือก
๒. เพื่อสังเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน ว่าปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่สนับสนุนหรือ ปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก
๓. เพื่อนำเสนอแนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมประชาธิปไตยในระดับฐานราก

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก” กรณีศึกษาการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ประกอบด้วยขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

### ๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา

#### ๑.๑ ศึกษาเนื้อหาเกี่ยวกับ แนวคิด ทฤษฎี ดังนี้

๑.๑.๑ ทฤษฎีและแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยระดับฐานราก

๑.๑.๒ ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมกรรมการเลือกผู้แทนและการเลือกตั้ง

๑.๑.๓ ทฤษฎีและแนวคิดเรื่องกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

๑.๑.๔ ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมการเมือง และระบบอุปถัมภ์

๑.๑.๕ ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภายใต้หลักธรรมาภิบาลและ

ภาวะผู้นำ

๑.๑.๖ เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และพฤติกรรม

การเลือกผู้ใหญ่บ้าน

๑.๒ ศึกษารูปแบบ และวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านของประชาชนในหมู่บ้าน โดยมุ่งเน้นปัจจัยจากตัวผู้เลือกและผู้ถูกเลือก

๑.๓ เพื่อสังเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน ว่าปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่สนับสนุน หรือปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก

๑.๔ เพื่อนำเสนอแนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมประชาธิปไตยในระดับฐานราก เพื่อตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาและส่งเสริมการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีเสถียรภาพ และมีธรรมาภิบาล เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตน

## ๒. ขอบเขตด้านพื้นที่

ศึกษาเฉพาะพื้นที่ จังหวัดสมุทรสาคร ประกอบด้วย 3 อำเภอ ได้แก่ อ.เมืองสมุทรสาคร อ.บ้านแพ้ว และ อ.กระทุ่มแบน

## ๓. ขอบเขตด้านประชากรผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ (Key Informants)

ผู้วิจัยจะดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ โดยมีผู้เชี่ยวชาญ (Key Informants) ที่จะสัมภาษณ์เชิงลึก โดยแบ่งเป็น ๔ กลุ่ม รวมจำนวน ๒๖ คน ดังนี้

๓.๑ กลุ่มที่ ๑. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ จำนวน ๖ คน (อำเภอละ ๒ คน) โดยคัดเลือกจากกลุ่มผู้นำชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำองค์กรภาคประชาชน ที่มีระดับการมีส่วนร่วมในชุมชนสูง

๓.๒ กลุ่มที่ ๒. กลุ่มผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๙ คน (อำเภอละ ๓ คน) โดยแบ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกใหม่ไม่เกิน ๑ ปี ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นผู้ใหญ่บ้านมาเกิน ๕ ปี (ผ่านการประเมินอย่างน้อย ๑ ครั้ง) และผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับรางวัลระดับจังหวัด (แหวนทองคำ)

๓.๓ กลุ่มที่ ๓. ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีประสบการณ์ในกระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้าน การพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก และการเลือกตั้งในระดับต่างๆ ของจังหวัด ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน ๗ คน

๓.๓.๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร

๓.๓.๒ รองผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร (๑ ท่าน)

๓.๓.๓ ปลัดจังหวัดสมุทรสาคร

๓.๓.๔ นายอำเภอในพื้นที่ จำนวน ๓ คน

๓.๓.๕ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

๓.๔ กลุ่มที่ ๔. ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ความมั่นคง จำนวน ๔ คน คือ

๓.๔.๑ ผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ

๓.๔.๒ ผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

๓.๔.๓ ผู้เชี่ยวชาญจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

๓.๔.๔ ผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

#### ๔. ขอบเขตด้านเวลา

ผู้วิจัยจะดำเนินการรวบรวมข้อมูลทั้งข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิในห้วงเวลาดังต่อไปนี้ ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๖๑ – เมษายน ๒๕๖๒

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีการดำเนินการ ดังนี้

#### ๑. การรวบรวมข้อมูล

๑.๑ ข้อมูลทุติยภูมิ รวบรวมข้อมูลเรื่องแนวคิด ทฤษฎี รวมถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ความมั่นคง จากห้องสมุดที่เกี่ยวข้อง เช่น ห้องสมุด วปอ. ห้องสมุดกรมการปกครอง ห้องสมุดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เอกสารการประชุมของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งเอกสารประกอบการศึกษาด้านยุทธศาสตร์ของสถาบันการศึกษาต่างๆ และเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

๑.๒ ข้อมูลปฐมภูมิ รวบรวมโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อผู้เชี่ยวชาญ จำนวน ๒๖ คน ประกอบด้วย (ตามขอบเขตของประชากร) โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structure) โดยจะมีการส่งแบบสัมภาษณ์ให้ผู้เชี่ยวชาญได้ตรวจสอบเนื้อหา ความเหมาะสม และดำเนินการปรับปรุงตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญก่อนดำเนินการลงพื้นที่เก็บข้อมูลต่อไป

๒. การจัดระเบียบข้อมูล เมื่อรวบรวมข้อมูลทั้งข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ ดังที่กล่าวแล้ว หลังจากนั้นจะนำข้อมูลมาจัดระเบียบและตรวจสอบความน่าเชื่อถือ (Validity) ของข้อมูลตามขั้นตอนการวิจัยเชิงคุณภาพ

๓. การวิเคราะห์ข้อมูล จะดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยวิเคราะห์เนื้อหาของข้อมูล เพื่อแยกแยะ และจัดกลุ่มข้อมูล (Grouping) ให้เห็นถึงปัจจัย และความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ เหล่านั้น รวมถึงความเชื่อมโยงในระดับต่างๆ

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ได้ทราบรูปแบบ และปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านของประชาชนในหมู่บ้าน โดยมุ่งเน้นปัจจัยจากตัวผู้เลือกและผู้ถูกเลือก

๒. ทำให้ได้ผลการสังเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน ว่าปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่สนับสนุนหรือ ปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก

๓. ได้นำเสนอแนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมประชาธิปไตยในระดับฐานราก

## คำจำกัดความ

ประชาธิปไตยฐานราก หมายถึง ประชาธิปไตยในระดับหมู่บ้าน ชุมชน ซึ่งเป็นโครงสร้างตอนล่างสุดในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติ การพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานรากเพื่อมุ่งเน้นการสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนของประชาธิปไตยทุกระดับ



## บทที่ ๒

### การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยระดับฐานราก ผู้ศึกษาวิจัยจะทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย แนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีวรรณกรรมที่จะศึกษาดังนี้

๑. ทฤษฎีและแนวคิดเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตยระดับฐานราก
๒. ทฤษฎีและแนวคิดพฤติกรรมการตัดสินใจเลือกผู้แทนและการเลือกตั้ง
๓. ทฤษฎีและแนวคิดเรื่องกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการปกครองในระดับตำบล หมู่บ้าน
๔. ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์
๕. ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภายใต้หลักธรรมาภิบาลและภาวะผู้นำ
๖. เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### ทฤษฎีและแนวคิดเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตยระดับฐานราก

#### ๑. แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย

ในสังคมสมัยใหม่ ประชาธิปไตยในฐานะระบอบการปกครองที่ยอมรับในอำนาจของประชาชนต่อระบบและกระบวนการทางการเมือง อาจจำแนกรูปแบบของประชาธิปไตยออกได้เป็น ๒ ประเภทด้วยกันคือประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ซึ่งเป็นการลักษณะของการปกครองที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมมีเสียงในการปกครองโดยตรงในกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อบริหารประเทศได้โดยตรง ในรูปของการรวมกลุ่มกันชุมนุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และตัดสินใจเรื่องการเมือง ซึ่งพบเห็นได้บางรัฐเล็กๆ ในสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันหรือย้อนหลังไปถึงยุคนครรัฐกรีกโบราณ (Ancient Greek) ที่ได้รับการกล่าวอ้างถึงในฐานะต้นแบบแห่งประชาธิปไตยทางตรง แต่ด้วยข้อจำกัดของสังคมสมัยใหม่ ทั้งในเชิงโครงสร้างความสลับซับซ้อนของสังคมและปริมาณคนในสังคมที่มากขึ้น ประชาชนทุกคนจึงไม่อาจสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมของตนเองได้ทั้งหมด ทั้งยังเป็นการยากลำบากในทางปฏิบัติที่จะสร้างกลไกรองรับการแสดงส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนทั้งหมดในสังคมได้อย่างรัดกุม จึงได้เกิดรูปแบบของประชาธิปไตยอีกประเภทหนึ่งคือประชาธิปไตยโดยการใช้อำนาจทางอ้อมของประชาชนผ่านผู้แทน (Representative Democracy) เพื่อใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองไม่ว่าจะผ่านระบบรัฐสภาหรือไม่ก็ตามในบรรดากระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งตัวแทนในการใช้อำนาจทางการเมืองแทน

ประชาชนนั้นเป็นที่ยอมรับว่าการเลือกตั้ง (election) เป็นรูปแบบพื้นฐานที่เหมาะสมที่สุดภายใต้รูปแบบอันหลากหลายของการให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชน การเลือกตั้งถือได้ว่าเป็นกิจกรรมที่สะท้อนแสดงออกซึ่งเจตจำนง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในการส่งบุคคลหรือคณะบุคคลเชิงกลุ่มการเมืองที่มีอุดมการณ์และแนวนโยบายในการใช้อำนาจอันสอดคล้องกับความต้องการของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด รวมตลอดจนถึงการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนเป็นองค์รวมและท้ายที่สุดคือการสร้างความกินดีอยู่ดีให้แก่ตน ในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การเลือกตั้งจึงเป็นเครื่องมืออันสำคัญและเป็นช่องทางให้ประชาชนสามารถแสวงหาทางเลือกในการปกครองและสนองความต้องการของเขาเอง พิจารณาในทางทฤษฎีการเลือกตั้งถือเป็นกิจกรรมที่สำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการทางการเมือง ที่เป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้สำคัญอันหนึ่งว่าในช่วงเวลาหนึ่ง คณะบุคคลใดจะได้ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ และประเทศจะเป็นไปในแนวทางใด ก็ด้วยความเห็นชอบหรือฉันทานุมัติของประชาชนส่วนใหญ่จากกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะมีเหตุผลหรือปัจจัยที่น่าพึงรอมรับหรือเป็นไปโดยอาศัยความรู้สึกบางประการ ผ่านนโยบายของผู้สมัครและพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัดนั่นเอง

พื้นฐานที่สำคัญที่สุดของระบบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม คือ การเลือกตั้งตัวแทนปวงชน เหตุผลทางทฤษฎีที่รองรับหลักการเป็นตัวแทนปวงชนที่สำคัญมี ๒ ทฤษฎี คือ

**๑.๑ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Jean Jacques Rousseau, ๑๗๖๕, P. ๕๐-๕๕.)**

เจ้าของทฤษฎีนี้คือ Jean Jacques Rousseau ซึ่งถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนที่มารวมอยู่กันเป็นกลุ่ม ทุกคนมีส่วนเป็นเจ้าของตามสัดส่วนของตน เช่นสังคมหนึ่งมีสมาชิก ๑๐,๐๐๐ คน สมาชิกแต่ละคนก็จะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละ ๑/๑๐,๐๐๐ ดังนั้น ประชาชนแต่ละคนจึงมีส่วนในการมอบอำนาจที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เลือกผู้แทนขึ้น

ทฤษฎีของ Rousseau เป็นประชาธิปไตยมากและส่งผลที่สำคัญคือ (โกลดิง พลกุล, ๒๕๒๗, น. ๑๙๓.)

ประชาชนแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครอง ทั้งนี้เพราะเป็นการแสดงออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยของตน อันนำมาซึ่งหลักที่เรารู้จักกันดี คือ “การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง” (Universal Suffrage) เพราะถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคน มิใช่เป็นหน้าที่ จึงไม่อาจมีการจำกัดสิทธิได้ ดังที่ Rousseau กล่าวว่า “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรมาพรากไปจากประชาชนได้”

การมอบอำนาจของประชาชนให้ตัวแทนนั้นเป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ตัวแทนต้องอยู่ภายใต้อาณัติของประชาชนผู้ลงคะแนนเสียง (Mandat Imperatif) ตัวแทนแต่ละคนไม่ถือว่า

เป็นตัวแทนของประชาชนทั่วประเทศ แต่เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน ตัวแทนต้องอยู่ใต้คำสั่งและการควบคุมจากผู้เลือกตั้ง

สำหรับประเทศไทยหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดคือ หมู่บ้าน ซึ่งมีผู้แทนของหมู่บ้านนั้นๆ เรียกว่า “ผู้ใหญ่บ้าน” โดยมีอำนาจหน้าที่ปกครองให้หมู่บ้านมีความสงบสุข ร่มเย็น ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือกให้ใครคนหนึ่งคนใดในหมู่บ้านเป็นผู้นำ

### ๑.๒ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

หลังจากการปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศสในปี ๑๗๘๙ สภาร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในยุคนั้นได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเสียใหม่ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ชาติ” แทนที่จะเป็นของ “ปวงชน” โดยให้เหตุผลว่า ชาติเป็นสภาพความเป็นจริงที่อยู่เหนือประชาชน ซึ่งมีชีวิตอยู่ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เท่านั้น ชาติเป็นนิติบุคคลที่มีชีวิตจิตใจ ดำรงอยู่คงทนกว่าประชาชนในแต่ละยุคสมัย เป็นความต่อเนื่องของประชาชนในสังคมนั้นๆ โดยสรุปก็คือ ชาติเป็นสิ่งที่เหนือกว่าประชาชน เพราะเป็นผลสังเคราะห์ทางประวัติศาสตร์ทางความเป็นปึกแผ่นของประชาชนทุกยุคทุกสมัย

#### ผลของทฤษฎีนี้ก็คือ

ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ใช่ประชาชน อำนาจเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้แก่ประชาชนในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกตัวแทนของชาติ ดังนั้นการเลือกตั้งของประชาชนซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่มิใช่การใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ประชาชนที่เห็นว่าเหมาะสมได้ การเลือกตั้งจึงไม่จำเป็นต้องเป็นแบบทั่วถึง มีการจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งได้

ตัวแทนแต่ละคน ไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้งเท่านั้น แต่ตัวแทนทั้งหมดถือเป็นตัวแทนของชาติ และไม่อยู่ภายใต้อำណัติของประชาชนผู้เลือกตั้ง (Mandat Representatif) คือไม่อยู่ภายใต้การควบคุมจากประชาชนตลอดช่วงเวลาที่มีการมอบอำนาจ เพราะถือว่าการกระทำของตัวแทนคือการแสดงออกของชาติ ทฤษฎีนี้มีอิทธิพลมากในฝรั่งเศสจนถือว่า “รัฐบัญญัติ คือการแสดงออกซึ่งเจตจำนงร่วม” ไม่ใช่เป็นเพียงเจตจำนงของเสียงข้างมากในสภาเท่านั้น

ทฤษฎีตัวแทนที่น่าสนใจอีกทฤษฎีหนึ่ง คือ ทฤษฎีตัวแทนของ J. Roland Pennock ซึ่งได้แบ่งทฤษฎีตัวแทนตามแนวนอัมระหว่างข้อ ๒ ข้อ คือ ระหว่างผลประโยชน์ หรือความปรารถนาของผู้ลงคะแนนเสียง (Constituents) ในท้องถิ่น กับ ผลประโยชน์ หรือความปรารถนาของชาติ ดังนี้

Local Delegate Theory ตัวแทนจะปฏิบัติในสิ่งที่เชื่อว่าเป็นความปรารถนาของผู้ลงคะแนนเสียงตามเสียงข้างมาก

Local Trustee Theory ตัวแทนจะปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระเพื่อสนับสนุนในสิ่งที่เห็นว่าเป็นผลประโยชน์ของผู้ลงคะแนนเสียง

Nation Delegate Theory ตัวแทนจะปฏิบัติแต่สิ่งที่เชื่อว่าเป็นความปรารถนาของประเทศชาติตามเสียงข้างมาก

Nation Trustee Theory ตัวแทนจะปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระ เพื่อสนับสนุนสิ่งที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ของประเทศชาติ

จากการศึกษาทฤษฎีอำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชนและอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติรวมกับทฤษฎีตัวแทนของ Pennock ทำให้เกิดข้อถกเถียงในบทบาทหน้าที่ของตัวแทน ๒ ข้อ คือ

๑. บทบาทในการรักษาผลประโยชน์ของผู้ออกเสียงระดับท้องถิ่น หรือผลประโยชน์ของประเทศชาติ กล่าวคือ ส.ส. ควรมีความเข้าใจบทบาทตนเองว่าเป็นตัวแทนท้องถิ่นหรือเป็นตัวแทนชาติ

๒. บทบาทในการอยู่ใต้อาณัติผูกพัน (Delegate) หรือไม่อยู่ภายใต้อาณัติผูกพันของประชาชนเขตเลือกตั้ง (Trustee) กล่าวคือ ส.ส. ควรมื่ออิสระ หรือไม่มีอิสระในการตัดสินใจตามดุลยพินิจของตนเอง

นอกจาก ๒ ประเด็นข้างต้นแล้ว ยังมีแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของผู้แทนราษฎร ในฐานะสมาชิกพรรคการเมือง ดังนี้

G.A. Jacobsen ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้แทนราษฎร” ว่าเป็นผู้ที่พูดและปฏิบัติในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเลือกตั้ง หรือของประเทศ จากความหมายที่กล่าวมานี้ชี้ให้เห็นว่า “ผู้แทนราษฎร” นั้นจะต้องมีหน้าที่ที่สำคัญ ๔ ประการ คือ ๑) เป็นผู้ออกกฎหมาย ๒) เป็นผู้ควบคุมรัฐบาล ๓) เป็นผู้บริหารประเทศ ๔) เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้ปกครองกับประชาชน นอกจากนี้หน้าที่ ๔ ประการนี้แล้ว Jacobsen ได้กล่าวว่าผู้แทนราษฎรจะต้องรับผิดชอบต่อพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัดอยู่ด้วย โดยร่วมกับผู้นำพรรคในการกำหนดระเบียบการปฏิบัติงานเพื่อประชาชน (G.A. Jacobsen and M.H. Lipman, Political Science, ๑๙๖๕, p. ๑๑๘.)

Anthone H. Birch กล่าวถึง ตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนว่ามีหน้าที่ ๓ ประการ คือ ๑) หน้าที่ในการเป็น Agent สำหรับผู้ออกเสียง ๒) หน้าที่ในการวินิจฉัยว่าอะไรดีที่สุดสำหรับประเทศชาติ และ ๓) หน้าที่ในการสนับสนุนพรรคการเมืองที่ตนสังกัด

จากแนวความคิดของ G.A. Jacobsen และ A.H. Birch จะเห็นว่ามีความคิดเห็นสอดคล้องร่วมกันว่า การเป็นผู้แทนในระดับหมู่บ้านหรือ การเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องแสดงบทบาทในลักษณะใหญ่ๆอยู่ ๒ ประการคือ ๑. เป็นตัวแทนของราษฎร กล่าวคือ เป็นผู้เรียกร้องสิทธิประโยชน์ต่างๆ จากรัฐ และสะท้อน ปัญหา ความต้องการของราษฎร ซึ่งเป็นเจ้าของอธิปไตย เพื่อให้รัฐรับรู้และสร้างนโยบายเพื่อแก้ปัญหา ๒. ในขณะที่เดียวกันก็ต้องแสดงบทบาทในนามของรัฐ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายแห่งรัฐเป็นไปอย่างถูกต้องและให้บริการของรัฐเข้าถึง

ราษฎรให้มากที่สุด ซึ่งบทบาทของผู้ใหญ่บ้านนี้สะท้อนให้เห็นการดำเนินไปของระบบราชการฐานรากของไทยได้อย่างชัดเจน นั่นคือ เป็นทั้งเจ้าของอธิปไตยและเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามกฎหมาย

### ๑.๓ แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยฐานราก

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๕๕ “ประชาธิปไตย” หมายถึง ระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่ และ “ฐานราก” หมายถึง โครงสร้างตอนล่างสุดที่รองรับอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง ส่วนของอาคารที่ใช้ถ่ายน้ำหนักอาคารลงสู่ดิน

ในขณะที่คำว่า “ฐานราก” ได้ถูกนำมาปรับใช้อย่างกว้างขวางในปัจจุบัน โดยเฉพาะการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญของรัฐบาล (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา)

“เศรษฐกิจฐานราก คือระบบเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่น ที่สามารถพึ่งตนเอง มีการช่วยเหลือเอื้อเฟื้อซึ่งกันและกัน มีคุณธรรม และเป็นระบบเศรษฐกิจที่เอื้อให้เกิดการพัฒนาในด้านต่างๆ ในพื้นที่ ทั้ง สังคม ผู้คน ชุมชน วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ อย่างเข้มแข็งและยั่งยืน นอกจากนี้เศรษฐกิจฐานรากจะต้องมีแนวทางการพัฒนาและการจัดการโดยชุมชนท้องถิ่นให้ครบวงจรมากที่สุด มีการสร้างทุนและกองทุนที่เข้มแข็ง มีการผลิตพื้นฐาน การแปรรูป การบริการ การตลาด การผลิตอาหาร และความจำเป็นพื้นฐานต่างๆ สำหรับคนในพื้นที่อย่างพอเพียง และพัฒนาเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคม หรือเป็นธุรกิจของชุมชน

## ทฤษฎีและแนวคิดพฤติกรรมमतการตัดสินใจเลือกผู้แทนและการเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง (Election) เป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศในอันที่จะมอบความไว้วางใจในตัวแทนของปวงชนไปใช้อำนาจแทนตน การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นมูลฐานของมนุษย์โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตยอันจะเห็นได้เด่นชัดจากบทบัญญัติข้อ ๒๑(๑) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) สรุปใจความสำคัญได้ว่า “เจตจำนงของประชาชนย่อมเป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาลผู้ปกครองเจตจำนงดังกล่าวต้องแสดงออกโดยการเลือกตั้งอันสุจริต ซึ่งจัดขึ้นเป็นครั้งคราวตามกำหนดเวลาด้วยการลงคะแนนเสียงของชายหญิง โดยถือหลักคนละหนึ่งเสียงเท่ากัน

และกระทำให้เป็นการลับด้วยวิธีการอื่นใดที่จะรับประกันในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นไปโดยเสรี” (กรมล ทงธรรมาชาติ ๒๕๒๕, ๒๐๑)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ให้ความหมายของการเลือกตั้งไว้ว่า หมายถึงการเลือกบุคคลเพื่อเป็นตัวแทนตน กรณีต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นต้นนิยามของการเลือกตั้งที่เข้าใจได้ง่ายได้แก่ทัศนะของ

วิสุทธิ์ โปธิแทน (๒๕๒๔, ๖๓) ที่ได้ให้ความหมายการเลือกตั้งไว้ว่าการเลือกตั้งหมายถึง การที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งหรือบุคคลจำนวนหนึ่งจากหลายๆ คน หรือจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่ง หรือบัญชีจำนวนหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลายๆ บัญชี เพื่อให้ไปกระทำการ อันหนึ่งอันใดแทนตน ความหมายเช่นนี้เห็นได้ว่าได้จำแนกประเภทของการเลือกตั้งไปและแฝงปรัชญาแนวคิดการเลือกตั้ง ไว้ในตัวคานิยามของการเลือกตั้งของนักวิชาการไทยท่านหนึ่งซึ่งมักถูกอ้างถึงอยู่เสมอในวงการรัฐศาสตร์บ้านเราได้แก่

กรมล ทงธรรมาชาติ และคณะ (๒๕๓๑, ๑) ที่ว่า การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เป็นกิจกรรมทางการเมืองอันแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยการไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาล เป็นกลไกแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องสนับสนุนให้มีการปฏิบัติจัดทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง และการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน

เดวิท บัทเลอร์และคณะ (Butler, Penniman and Renny eds. ๑๙๘๑, ๓๔๔ อ้างถึงใน ธโสธร ตูทองคำ ๒๕๔๕, ๕๓๕-๕๓๖) ในหนังสือเรื่อง "Democracy at the Polls : A Comprehensive Study of Competitive National Election" ตีพิมพ์เมื่อปี ค.ศ.๑๙๘๑ กล่าวว่า การเลือกตั้ง (Election) มีนัยความหมายจำแนกออกได้เป็นสองแง่กล่าวคือ การเลือกตั้งในแง่มุมของกฎหมายและการเลือกตั้งแง่มุมปรัชญา โดยในส่วนแรก การเลือกตั้งในแง่มุมของกฎหมายนั้นเป็นการพิจารณาจากกฎหมายการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยทั่วไปแล้วจะมีสภาพอยู่ ๓ ประการคือการเลือกตั้งที่เป็นสิทธิ (Rights) ในแง่นี้ การเลือกตั้งถือเป็นสิทธิที่มีความสำคัญประการหนึ่งที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครอง การเลือกตั้งในฐานะที่เป็นอภิสิทธิ์ (Privilege) เป็นการที่ผู้ลงคะแนนเสียงมีความเป็นอิสระที่จะเลือกกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ ที่ได้รับการยอมรับจากกฎหมาย ปราศจากการแทรกแซงหรือเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นเป็นต้น และการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นหน้าที่ (Duty) อันหมายถึง การที่บุคคลจำเป็นต้องกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่มีสภาพเป็นหน้าที่จึงเป็นไปโดยที่กฎหมายได้ระบุหรือบังคับให้ผู้ลงคะแนนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ากฎหมายได้ระบุหรือบังคับให้ผู้ลงคะแนนไปใช้

สิทธิเลือกตั้ง โดยถือเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งที่ต้องกระทำการลงคะแนนเสียงที่กำหนดไว้หน้าที่ทางการเมืองของประชาชนโดยผลทางบังคับของกฎหมายเช่นนี้ ยกตัวอย่างได้แก่ประเทศไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทย หากเพิกเฉยจะต้องถูกลงโทษด้วยการเสีสิทธิทางการเมืองบางประการเป็นต้น ในส่วนที่สอง การเลือกตั้งในแง่มปรัชญา แบ่งออกได้เป็น ๓ ประการดังนี้

ประการแรก การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีสภาพเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights) กล่าวคือ เป็นสิทธิที่เกิดมากับบุคคลในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของรัฐ ทั้งนี้เพราะบุคคลย่อมเสมอภาคกัน อันเป็นลักษณะตามธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งหากบุคคลผู้ใดเป็นผู้บรรลุนิติภาวะ มีความเป็นผู้ใหญ่และไม่มีลักษณะต้องห้ามแล้วจะมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ประการที่สอง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีสภาพเป็นภารกิจสาธารณะ (Public Affairs) กล่าวคือ ความก้าวหน้าของสังคมย่อมขึ้นอยู่กับการปฏิบัติงานของบุคคลให้เป็นไปตามหน้าที่อย่างชาญฉลาด เมื่อเป็นดังนี้ การให้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจึงจำกัดเฉพาะแก่บุคคลที่เหมาะสมและสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยดีเท่านั้น การดำเนินการตามแนวนี บุคคลจึงอาจถูกกำหนดสิทธิในการลงคะแนนได้เสมอ หากเมื่อปรากฏว่าบุคคลนั้นเข้าลักษณะที่ไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างถูกต้อง

ประการที่สาม การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีสภาพเป็นสิทธิคัดค้านการกระทำ กล่าวคือ ผู้ออกเสียงลงคะแนนที่คัดค้านการกระทำหรือนโยบายของรัฐ จะลงคะแนนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองที่ตรงกันข้ามกับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สนับสนุนรัฐบาลหรือร่วมรัฐบาล พรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาล ในวันที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือวันเลือกตั้งเป็นสำคัญ

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นอาจสรุปคานิยามของการเลือกตั้งเชื่อมโยงกับการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานลำดับแรกที่ กฎหมายให้มีผลในทางนิตินัย คือ กระบวนการและกิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทั้งบทบาทในแง่การกำหนดตัวผู้บริหารชุมชน และการแสดงบทบาทตามเจตนารมณ์ ในการส่งเสริมสนับสนุนการบริหารจัดการชุมชน ด้วยการไปออกเสียงเลือกผู้ใหญ่บ้านของตน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้นำ และผู้แทนในการเรียกร้องสิทธิประโยชน์จากราชการ หรือเป็นการที่ประชาชนได้แสดงออกซึ่งมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) โดยการออกเสียง (Voting) ลงคะแนนเลือกตัวแทนของเขาตามความเห็นโดยอิสระว่าจะเลือกผู้ใดเป็นตัวแทนของตนไปใช้อำนาจอธิปไตย และเพื่อแสดงบทบาทในนามของชุมชนต่อไป

พฤติกรรมดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านนี้เป็นรากฐานของประชาธิปไตยซึ่งมีกฎหมายให้การรับรอง เป็นจุดเริ่มต้นของการใช้สิทธิ ตามครรลองประชาธิปไตย

## ๑. พฤติกรรมการเลือกตั้ง

พฤติกรรมการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นกระทำทางสังคม โดยอิงทัศนะของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน เราอาจจำแนกลักษณะของพฤติกรรมการเลือกตั้งของบุคคลออกได้เป็น ๔ ประเภท คือ (อ้างถึงใน เทวินทร์ ขอเหนี่ยวกลาง ๒๕๓๘, ๗๓-๗๔)

๑.๑ การออกเสียงเลือกตั้งเป็นการกระทำที่มีเจตจำนงเชิงเหตุผล อันได้แก่ การที่ผู้เลือกตั้งมีการคิดคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้จากการไปใช้สิทธิ์เลือกตั้ง เช่น การมุ่งหวังที่จะเลือกคนที่ตนเองสนับสนุนให้เข้าไปมีอำนาจ เพื่อที่จะกำหนดนโยบายได้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนเอง กล่าวคือ การที่จะบรรลุเป้าหมายผลประโยชน์ โดยการใช้การเลือกตั้งเป็นวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมายนั้น

๑.๒ การออกเสียงเลือกตั้งเป็นพฤติกรรมหรือการกระทำตามค่านิยม ได้แก่ ผู้ที่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเห็นว่า การไปเลือกตั้งมีความมุ่งหมายในแง่คุณค่าอยู่ในตัว ยกตัวอย่างเช่น คนที่มีความศรัทธาในระบอบประชาธิปไตยจะเห็นว่าการเลือกตั้งมีคุณค่าในแง่ที่เป็นการส่งเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงตัดสินใจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

๑.๓ การออกเสียงเลือกตั้ง เป็นการกระทำตามอารมณ์หรือความพึงพอใจแบบปราศจากเหตุผลเช่น คนที่มีความรู้สึกรักใคร่ชอบพอดังผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคน แล้วไปใช้สิทธิเลือกตั้งอันเป็นการแสดงความรักความศรัทธาต่อบุคคลนั้น

๑.๔ การออกเสียงเลือกตั้ง เป็นการกระทำตามประเพณี เช่น คนที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งบางคนไปใช้สิทธิเพราะความเคยชิน หรือเห็นคนอื่นกระทำและกระทำตาม เป็นต้น

ในเชิงแนวความคิดทฤษฎี สุจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (๒๕๒๗, ๓๑-๓๖) กล่าวว่า นักสังคมศาสตร์ ซึ่งโดยมากก็คือกลุ่มนักสังคมวิทยาและนักรัฐศาสตร์ ได้แบ่งทฤษฎีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งออกเป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

๑. ทฤษฎีปัจจัยตัวกำหนด (Deterministic Theory) โกลเลมบิวสกี เวลช และคร็อตตี (Golembiewsky, Welsh and Crotty ๑๙๖๙, ๔๐๔-๔๐๖) สรุปว่าสาระสำคัญของทฤษฎีปัจจัยตัวกำหนดคือ ปัจจัยด้านสถานภาพทางสังคมเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ทฤษฎีดังกล่าวเสนอว่าปัจจัยด้านสถานภาพทางสังคมอันเป็นภูมิหลังของบุคคลทั้งในระดับกว้างและลึกลงมา จนกระทั่งถึงช่วงที่จะมีการตัดสินใจ มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยแนวความคิดที่เป็นพื้นฐานของทฤษฎีนี้ได้แก่ ตัวแบบผลักดันทางสังคม (Social Forces Model) ของพอล ลาซาร์สเฟลด์, ทฤษฎีสถาน (Field Theory) ของเคิร์ต เลวิน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ทฤษฎีประเภทนี้เป็นการเสนอเงื่อนไขที่กำหนดรูปแบบ (pattern) ของพฤติกรรม ซึ่งไม่ได้มุ่งที่จะสรุปรวมเชิงนิรนัย (Deductive Generalization) หรือทำนายพฤติกรรมในอนาคต หากให้



ประโยชน์อย่างสำคัญในด้านการจัดตัวแปรอันหลากหลายที่เกี่ยวข้องให้เป็นระเบียบ ส่วนปัจจัยทางสังคมที่กำหนดพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคลตามนับทฤษฎีนี้ได้แก่ ปัจจัยทางด้านเพศ อายุอาชีพ รายได้ การศึกษา และที่อยู่อาศัย เป็นต้น

๒. ทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously Rational Theory) ทฤษฎีนี้เป็นตัวแบบหนึ่งของการนำแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์มาอธิบายเกี่ยวกับการตัดสินใจในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคล ซึ่งก็เป็นมุมมองหนึ่งที่น่าสนใจใช้วิเคราะห์สาเหตุการตัดสินใจเลือกตั้งและได้รับความนิยมนับเป็นอันมากมุมมองหนึ่งการศึกษาพฤติกรรมการออกเสียงเลือกตั้งด้วยมุมมองเชิงเศรษฐศาสตร์นี้เป็นการพิจารณาพฤติกรรมบนพื้นฐานของความชอบด้วยเหตุและผลของมนุษย์ กกับการตัดสินใจทางการเมือง โดยเรียกตัวแบบทั่วไปที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษาว่า "ตัวแบบการเลือกโดยเหตุและผล" (Rational Choice Model) แฮรอป และมิลเลอร์ (Harrop and Miller ๑๙๘๗, ๑๔๕-๑๔๖ อ้างถึงใน สุวัฒน์ ศรีพงษ์สุวรรณ ๒๕๔๔, ๑๖) กล่าวไว้ว่า ตามตัวแบบนี้ ผู้ลงคะแนนเสียงที่มีเหตุผล (Rational Voter) จะรู้ว่าผลประโยชน์ของเขาจากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งคืออะไร ทั้งจะสามารถประเมินได้ว่าผู้สมัครจะให้ประโยชน์แก่ตนได้มากน้อยเพียงใด และลงคะแนนเสียงตามผลการประเมินของเขานั้น รวมทั้งผู้ลงคะแนนจะลงคะแนนเมื่อการลงคะแนนนั้น ให้ผลคุ้มค่ากับการลงทุนของเขา (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ๒๕๒๙, ๑๘) ตัวแบบการเลือกโดยเหตุและผลดังกล่าวไปแล้ว ตั้งอยู่บนฐานคติที่สำคัญ ๓ ประการ

ประการแรก ถือว่า การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นเครื่องมือที่จะนำมาซึ่งผลประโยชน์หรือเป้าหมายที่ประชาชนต้องการ ดังนั้น การตัดสินใจลงคะแนนเสียงของผู้ลงคะแนนจะพิจารณาจากผลประโยชน์ของตนเป็นที่ตั้ง

ประการที่สอง ให้ความสำคัญกับเป้าหมายทางการเมืองกล่าวคือ การลงคะแนนเสียงของผู้ลงคะแนนเสียงนั้น จุดสนใจมุ่งไปที่เป้าหมายทางการเมืองของผู้ลงคะแนนเสียง

ประการที่สาม ถือว่าการตัดสินใจลงคะแนนเสียง ผู้ลงคะแนนเสียงจะกระทำอย่างละเอียดรอบคอบ ระมัดระวัง โดยใช้ข่าวสารที่มากเพียงพอทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผลเป็นแนวการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับการบริหารการเลือกตั้งตัวผู้รับสมัครเลือกตั้ง พรรคการเมือง การรณรงค์หาเสียง นโยบายของพรรค การแจกจ่ายสิ่งของอันรวมถึงการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำนึกตรึงตรองของผู้ไปใช้สิทธิลักษณะเช่นนี้คล้ายกับกรอบความคิดเชิงเหตุผล (Rational Framework) ของผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือการตัดสินใจของผู้บริโภคทางเศรษฐศาสตร์งานที่สำคัญในด้านนี้ได้แก่ "The Economic Theory of Democracy" ของแอนโทนี ดาวน์ (Anthony Downs) และ "The Responsible Electorate" ของ วี โอ คีย์ (V. O. Key)

ปรัชญา เวสารัชช์ (๒๕๒๗, ๒๕๔-๒๕๘) ได้อธิบายแนวคิดทฤษฎีของดาร์วินดังกล่าวไว้ในงานเขียนเรื่อง “การศึกษารัฐศาสตร์ แนวทางการตัดสินใจ และทฤษฎีเกม” ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะไปลงคะแนนเสียงถ้าผลตอบแทนที่ได้รับคุ้มค่า ซึ่งเป็นการใช้แนวคิดที่ว่าด้วยความชอบด้วยเหตุผลของมนุษย์เศรษฐกิจ (Economic Man) มาใช้ในการตัดสินใจทางการเมือง ส่วนกรณีการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้น เป้าหมายในการตัดสินใจของแต่ละคนคือเป้าหมายทางการเมือง โดยไม่สนใจอารมณ์หรือค่านิยมส่วนตัวที่ไม่ใช่เรื่องเป้าหมายทางการเมือง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรณีเช่นนี้จึงเป็นมนุษย์การเมือง (Political Man) โดยดาร์วิน ได้ตั้งข้อสมมติฐานว่า มนุษย์การเมืองและพลเมืองธรรมดาที่มีเหตุผล ซึ่งพิจารณาจากสถานการณ์ทุกสถานการณ์จะดูที่ผลที่พึงจะได้และจะเสีย ทั้งนี้โดยเล็งเห็นเป้าหมายที่การเมืองคือ การจัดรัฐบาลในระบบประชาธิปไตยที่สอดคล้องกับความต้องการของเขามากที่สุด ดังนั้น ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แต่ละคนจะปฏิบัติตนอย่างเหตุผลในการแสวงหาเป้าหมายทางการเมืองเฉพาะตนคือ คิดคำนวณ โดยยึดค่านิยมของตนเป็นด้านหลัก เช่น ในสถานการณ์ที่มีพรรคการเมือง ๒ พรรค เขาจะตัดสินใจว่าต้องการให้พรรคใดชนะ โดยพิจารณาผลงานที่ผ่านมาในอดีต การที่บุคคลตัดสินใจเช่นนี้ก็โดยคาดหวังว่าเขาจะได้ประโยชน์จากการที่พรรคนั้นหากได้เป็นรัฐบาลส่วนกรณีที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค นักวิชาการจากกรมการปกครอง (รักษา บวรเทิงสุข ๒๕๔๐, ๑๑-๑๒) ได้อธิบายทัศนะของแอนโทนี ดาร์วิน ไว้ว่า บุคคลจะพิจารณาลงคะแนนเสียงเลือกผู้ใดในเงื่อนไขต่าง ๆ ดังนี้

๑. ถ้าพรรคการเมืองที่ผู้ลงคะแนนชอบมีทางชนะ เขาจะลงคะแนนให้พรรคนั้น
๒. ถ้าพรรคการเมืองที่ผู้ลงคะแนนชอบไม่มีโอกาสชนะเลย เขาจะลงคะแนนให้พรรคอื่นซึ่งดูจะมีทางชนะ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้พรรคการเมืองที่เขาไม่ชอบเป็นผู้ชนะ
๓. ถ้าผู้ลงคะแนนเป็นผู้ที่มุ่งอนาคต เขาจะลงคะแนนให้พรรคที่เขาชอบถึงแม้จะไม่มีโอกาสชนะ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดทางไว้ให้พรรคการเมืองมีโอกาสชนะการเลือกตั้งในอนาคต ตัวอย่างข้อเขียนของนักวิชาการต่างประเทศที่ใช้กรอบแนวคิดดังกล่าวที่น่าสนใจได้แก่ งานของวี โอ คีย์ (Hill and Luttbeg ๑๙๘๐, ๒๓) ที่สรุปจากการศึกษาในการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาว่า ผู้ที่เปลี่ยนใจสนับสนุนจากพรรคการเมืองหนึ่งไปเป็นอีกพรรคหนึ่ง หรือยืนยันสนับสนุนพรรคเดิมไม่เปลี่ยนแปลงต่างก็ใช้ความพอใจในการดำเนินนโยบายของพรรค เป็นเหตุผลในการตัดสินใจทั้งสิ้น ส่วนอีกชิ้นหนึ่งได้แก่ผลงานของ ไนมีและไวส์เบิร์ก (Neimi and Weisberg ๑๙๘๔, ๑๔) ที่สรุปไว้ว่า การที่ผู้ลงคะแนนเสียงจะตัดสินใจว่าจะไปลงคะแนนเสียงหรือไม่ และจะเลือกใคร ผู้ลงคะแนนเสียงจะพิจารณาถึงผลประโยชน์ของผู้ลงคะแนนเสียงเอง ซึ่งตามปกติแล้วเขาก็จะเลือกหรือลงคะแนนให้ผู้รับสมัครที่มีนโยบายใกล้เคียงกับความคิดของเขามากที่สุด กนก วงษ์ตระหง่าน (๒๕๒๘, ๑๗๗-๑๗๙) ได้กล่าวถึงทัศนะของอัลวิน รู๊ก์ (Alvin Rougie) ที่อธิบายเกี่ยวกับแบบแผนพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของประชาชนในประเทศโลกที่สาม ซึ่งประเทศไทยก็ถูกจัด

กลุ่มอยู่ในกลุ่มนี้ด้วย ว่ารูปแบบการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนมักเป็นไปในแบบอุปถัมภ์ (Clientelist Votes) กล่าวคือ ประชาชนจะไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วยความรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณ การลงคะแนนเสียงแบบอุปถัมภ์นี้แบ่งออกเป็น ๒ ประเภทคือ ๑. การไปลงคะแนนเสียงอย่างเป็นทางการ (Gragarious Votes) ซึ่งหมายถึงการที่ผู้ไปเลือกตั้งมุ่งไปใช้สิทธิโดยมีเหตุผลที่จะตอบแทนบุญคุณของผู้สมัคร โดยลักษณะความสำคัญของพฤติกรรมแบบนี้เกิดจากความรู้จักคุ้นเคยเป็นการส่วนตัวหรือได้รับการอุปถัมภ์กับมาแต่ในอดีต ๒. การขายเสียง (Sold Votes) เป็นการที่ประชาชนไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยแลกกับการรับเงินหรือสิ่งมีค่าต่าง ๆ อันได้แก่เสื้อผ้าอาหารและเครื่องใช้ เป็นต้น (พิชัย แก้วสำราญ ๒๕๓๐, ๗๒ อ้างถึงใน รักฎา บรรเทิงสุข ๒๕๔๐, ๑๓) ซึ่งเป็นคำกล่าวที่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่ปรากฏอยู่ทุกวันนี้ในสังคมไทย ว่ามีการจ่ายเงินซื้อเสียงเป็นจำนวนมากในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง และหลายครั้งที่บรรดาผู้เชี่ยวชาญ และสื่อมวลชนต่างคาดประมาณให้เห็นว่าเม็ดเงินที่ใช้ในการซื้อเสียงเลือกตั้งแต่ละครั้ง เมื่อรวมกันแล้ว เป็นจำนวนที่มหาศาลนับเป็นหลายพันล้านบาท ในกรณีประเทศไทย กนก วงษ์ตระหง่าน (๒๕๓๐, ๖๒-๖๙) กล่าวเพิ่มเติมไว้ว่าโดยทั่วไปพรรคการเมืองไทยจะมีนโยบายที่คล้ายคลึงกัน และไม่คอยให้ความสำคัญกับนโยบายของพรรคเท่าใดนัก ดังนั้น คุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัคร จึงมีความสำคัญมากกว่านโยบายของพรรค จึงได้ปรากฏภาพว่าที่ผ่านมาหลายคราว ในการหาเสียงเลือกตั้งผู้สมัครจะมุ่งชูคุณสมบัติส่วนตัวมากกว่าจะพูดถึงนโยบายของพรรคการเมืองที่เขาสังกัด หรือใช้ยุทธวิธีการโจมตีเรื่องส่วนตัวของคู่แข่งมากกว่าจะโจมตีหรือพูดถึงเรื่องนโยบายของพรรค และมักพูดแสดงให้ประชาชนเห็นว่าเขาจะทำอะไรให้กับชุมชนและประชาชนในเขตเลือกตั้งของเขาบ้างหากได้รับเลือก นอกจากนี้ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประชาชนจะพิจารณาคูณสมบัติของผู้สมัคร ซึ่งก็คือความพร้อมและความสามารถของผู้สมัครที่จะทำหน้าที่สนองความต้องการหรือแก้ปัญหาความเดือดร้อนของชุมชนได้มากน้อยเพียงใดเป็นเกณฑ์ใหญ่

๓. ทฤษฎีระบบ (System Theory) เป็นแนวทางการศึกษาพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งในเชิงระบบ ที่ได้ประยุกต์เอาทฤษฎีระบบการเมือง (Political Systems Theory) ของเดวิด อีสตัน (David Easton) มาใช้เป็นกรอบแนวทางในการศึกษาพฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและถือว่าเป็นแนวการศึกษาวิเคราะห์หนึ่งที่มีความนิยมโดยทั่วไปของนักรัฐศาสตร์ทฤษฎีนี้พิจารณาว่า การลงคะแนนเสียงตามปกติ (Normal Votes) คือความสมดุลของความนิยมในพรรคการเมืองสองพรรคใหญ่ในการเลือกตั้งที่มีลักษณะของการเลือกพรรคหรือมีความนิยมในพรรคใดพรรคหนึ่งเป็นฐานเช่นในอเมริกา ความสมดุลของระบบการเมืองว่าการขึ้นลงของอัตราการลงคะแนนเสียงและการเลือกคนใดคนหนึ่งนั้นขึ้นอยู่กับส่วนผสมของปัจจัยแวดล้อม ซึ่งผันแปรไปในช่วงสมัยที่มีการเลือกตั้งซึ่งเป็นปัจจัยที่มีผลระยะสั้น (Short term Forces) เช่น ความสนใจในตัวผู้สมัคร ความเห็นต่อนโยบาย และปัญหาทางการเมืองภาพพจน์ต่อการปฏิบัติงานของพรรค

สถานการณ์ภายในและภายนอกประเทศ สภาพการแข่งขันของผู้สมัคร เป็นต้น เมื่อประมวลรวมกันแล้วจะมีผลต่อปัจจัยพื้นฐาน คือความนิยมพรรค ที่ถือว่าเป็นแรงผลักดันในระยะยาว (Long-term Force) ซึ่งอาจทำให้ผู้ลงคะแนนเสียงเปลี่ยนความนิยมพรรคจากพรรคหนึ่ง เป็นการแกว่งออกจากสภาวะสมดุล “ปกติ” และเมื่อถึงการเลือกตั้งคราวต่อไปก็มักจะแกว่งกลับ โดยภาวะสมดุล (Equilibrium) เช่นนี้ไปเรื่อย ๆ ซึ่งก็คือ พิจารณาทำให้ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนด (Deterministic) และความสำนึกเชิงเหตุผลที่เกิดจากปัจจัยระยะสั้นเฉพาะช่วงสมัย (Short Term Forces) การใช้ทฤษฎีดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นตัวอย่างเชิงการทำนาย (Predictive Mode) พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (๒๕๒๙, ๒๑) ได้ชี้ให้เห็นตัวอย่างงานการศึกษาพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งที่อิงแอบแนวคิดทฤษฎีเชิงระบบของแคมเบลล์ และคณะ (อ้างถึงในเชิงอรรถเสริมความ) ในหนังสือเรื่อง "The American Voter" ตีพิมพ์ในปี ๑๙๖๔ ว่า การแข่งขันของพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา มีลักษณะเป็นสภาพหนึ่งที่เกิดภาวะสมดุลของระบบ (Homeostatic) ซึ่งอัตราการขึ้นลงของการคะแนนเสียงและเลือกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง เกิดจากส่วนผสมระหว่างปัจจัยพื้นฐานระยะยาวคือความนิยมในพรรคกับปัจจัยระยะสั้นคือความพอใจในผู้สมัคร นโยบายที่เกี่ยวกับประเด็นปัญหาทางการเมืองภาพพจน์ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของพรรค และสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทั้งภายในกับภายนอกประเทศ ซึ่งจะผันแปรไปในแต่ละช่วงสมัย เมื่อผู้ลงคะแนนเสียงนำปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้มารวมกันประกอบ

ในการพิจารณาตัดสินใจ ก็จะก่อให้เกิดความชอบพรรคหนึ่งมากกว่าอีกพรรคหนึ่ง ซึ่งทำให้ความสมดุลในระบบเสียไป และเมื่อถึงการเลือกตั้งครั้งใหม่ ก็มักจะแกว่งตัวกลับมาเช่นนี้เรื่อยไป

## ทฤษฎีและแนวคิดเรื่องกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการปกครองในระดับตำบล หมู่บ้าน

สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จัดตั้งครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ ๕ โดยทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ (เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยคนแรก) ทดลองจัดระเบียบการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน ขึ้นเป็นครั้งแรก ณ อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อเป็นการน้อมรำลึกในพระมหากรุณาธิคุณของพระองค์ท่านและเป็นการเน้นให้เห็นความสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญยิ่งในการปฏิบัติภารกิจ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้แก่ประชาชน ทางราชการจึงกำหนดให้วันที่ ๑๐ สิงหาคม ของทุกปี เป็น “วันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน”

ในอดีตที่ผ่านมา ระบบการปกครองบ้านเมืองของประเทศไทย มีลักษณะค่อนข้างกระจายอำนาจ กล่าวคือ มีการแบ่งเขตการปกครองและกำหนดวิธีปกครองหัวเมืองต่างๆ ไว้ชัดเจน เพื่อควบคุมเจ้าเมืองโดยมีศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง แต่ในทางปฏิบัติส่วนกลางหรือพระมหากษัตริย์กลับมีอำนาจจำกัด ในขณะที่เจ้าเมืองต่างๆ มีอำนาจมากขึ้น นอกจากนี้แล้วระบบการปกครองเช่นนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ อีก เช่น ปัญหาทางด้านการคมนาคมสื่อสาร การรั่วไหลในการเก็บภาษีอากร อิทธิพลของผู้เป็นใหญ่ในท้องถิ่น ตลอดจนความทุกข์ยากของประชาชน และยังต้องเผชิญกับอิทธิพลของต่างประเทศในยุคล่าอาณานิคม ทำให้การบริหารประเทศขาดประสิทธิภาพและขาดความเป็นเอกภาพ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีพระราชดำริที่จะปฏิรูประบบการบริหารราชการจากรูปแบบการปกครองที่มีเมืองแม่ และเมืองประเทศราชอยู่ในปกครอง ซึ่งนับว่ามีจุดอ่อนตรงที่ขาดความเป็นเอกราช อันอาจนำไปสู่ความแตกแยก ขาดความสามัคคี และขาดความจงรักภักดีได้โดยง่าย มาเป็นรูปแบบการปกครองและการบริหารราชการที่แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นบุคคลที่สำคัญอย่างยิ่งในการทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในพื้นที่รับผิดชอบของตนมาอย่างยาวนานนับร้อยปีในการปกครองส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

มาตรา ๒๗ เป็นอำนาจหน้าที่ทั่ว ๆ ไปของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีทั้งสิ้น ๑๑ ข้อ ใน ๑๑ ข้อ เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่การรักษาความสงบเรียบร้อยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มี ๘ ข้อ

๑. การรักษาความสงบและความสุขสำราญ ช่วยป้องกันความทุกข์ภัยของลูกบ้านตามสมควร และที่สามารถจะทำได้

๒. ถ้าความทุกข์ภัยเกิดแก่ลูกบ้าน ซึ่งจะต้องขอความป้องกันจากรัฐบาล เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะนำความแจ้งต่อเจ้าพนักงานปกครองตั้งแต่กำนัน นายอำเภอ เป็นต้นขึ้นไปโดยลำดับ

๓. เมื่อเห็นเหตุการณ์แปลกประหลาดมีผู้คนล้มตายและมีโรคภัยไข้เจ็บก็ให้รายงานไปยังกำนันและอำเภอต่อไป

๔. เมื่อมีคนจรแปลกหน้านอกสำมะโนครัวหมู่บ้านนั้นเข้ามาอาศัย เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจะต้องไต่ถาม

๕. เมื่อมีเหตุจลาจล ฆ่ากันตาย ตีชิงวิ่งราว ปล้นทรัพย์ ไฟไหม้ก่ตี หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในหมู่บ้านของตน

๖. ใครที่แสดงอาชญากรรมร้ายซึ่งกันและกันก็ควรเรียกลูกบ้านมาไต่ถามและว่ากล่าวสั่งสอน

๗. ควบคุมดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะต้องพึงกระทำตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ

๘. ฝึกอบรมให้คนไทยรู้จักหน้าที่ในเวลามีเหตุศึกสงคราม

สำหรับมาตรา ๒๘ อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา มี ๖ ข้อ

๑. เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตนต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลให้ทราบ

๒. เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านนั้นให้ทราบ

๓. เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้ทำผิดกฎหมายมีอยู่ก็ดี หรือสิ่งของที่สงสัยว่าได้มาโดยการกระทำผิดกฎหมาย หรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับสิ่งของนั้นไว้และรับนำส่งต่อกำนันนายตำบล

๔. เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ได้กระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับตัวผู้นั้นไว้และรับนำส่งต่อกำนันนายตำบล

๕. ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในหมู่บ้านนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะจับผู้นั้น และรับส่งต่อกำนัน หรือกรรมการอำเภอตามสมควร

๖. เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้น หรือให้ยึด ผู้ใหญ่บ้านต้องจัดการให้เป็นไปตามหมาย

## ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์กับวัฒนธรรมการเมืองไทย (Political Culture)

### ๑. ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ (Patron-client theory)

มีนักวิชาการหลายท่านให้ความเห็นว่า ความสัมพันธ์ทางสังคมและการเมืองของไทยเป็นความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์ - ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยเป็นวัฒนธรรมแบบผู้อุปถัมภ์ - ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ เป็นความสัมพันธ์ที่ปรากฏอยู่ทุกระดับทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

ระบบอุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์ - ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ หมายความว่าความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคน ๒ สถานภาพ โดยฝ่ายที่มีสถานภาพของเศรษฐกิจ-สังคมสูงกว่า (Patron) ใช้อำนาจและปัจจัยต่างๆ ให้ความคุ้มครองต่ออีกฝ่ายหนึ่งที่มีฐานะต่ำกว่า (Client) ซึ่งจะตอบแทนโดยช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ ไป และอุทิศตัวรับใช้ผู้อุปถัมภ์ ลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาค Chie Nakane ได้แบ่งแยกโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม ๒ ชนิด ที่ซ่อนอยู่ในทุก

สังคมว่าแบ่งได้เป็น (๑) โครงสร้างความสัมพันธ์แบบแนวนอน (Horizontal) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างคนในระดับเดียวกัน เช่น ครอบครัว ญาติ หมู่บ้าน ความสัมพันธ์ชนิดนี้เกิดขึ้นเนื่องจากความจำเป็นในการผลิตและชีวิตสังคม (๒) โครงสร้างความสัมพันธ์แบบแนวตั้ง (Vertical) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้น ดังตัวอย่างในสังคมศักดินาที่กำหนดให้ผู้น้อย (Inferior) ต้องขึ้นกับผู้ใหญ่ (Superior) และต่อมาได้ขยายมาเป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์และเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่ Reciprocal กล่าวคือ สิ่งที่อยู่อุปถัมภ์มอบให้เป็นการคุ้มครองมีลักษณะ “ประทานมาด้วยความกรุณา” แต่สิ่งที่อยู่ใต้อุปถัมภ์เสนอให้มีลักษณะเป็นการตอบแทนบุญคุณ โดยนัยนี้ ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์-ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ จึงเป็นการแลกเปลี่ยนที่ไม่เท่าเทียมระหว่าง ๒ กลุ่ม (Fulfilment of Mutual Obligation by Social Unequal Exchange) ซึ่งเป็น “การตอบแทนบุญคุณ” โดยที่ผู้อุปถัมภ์จะไม่มีวันรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณของผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์เลย ความสัมพันธ์นี้ถูกควบคุมโดยกฎทางจริยธรรม (Moral) เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นการสร้างจิตสำนึกให้ผู้น้อยต้องขึ้นต่อผู้ใหญ่ เฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่เจ้าของที่ดิน (ซึ่งมีอยู่เพียง ๑ หรือ ๒ คนในพื้นที่นั้น) สามารถควบคุมมีอำนาจเหนือพื้นที่ในครอบครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจแต่เพียงจำกัดในพื้นที่เหล่านั้น รวมทั้งท้องถิ่นดังกล่าวอยู่อย่างโดดเดี่ยวห่างไกลออกจากภูมิประเทศ การคมนาคม ในพื้นที่เช่นนี้ บรรดาเจ้าของที่ดิน เปรียบเสมือนตัวแทนของทุกสิ่ง เป็นทั้งผู้ให้ที่ดินทำกิน งาน เมล็ดพันธุ์ต่าง ๆ ปศุสัตว์ ตลอดจนความช่วยเหลือในยามป่วยไข้ยามเกิดภัยธรรมชาติหรือแม้แต่การได้รับความเดือดร้อนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนพวกผู้เช่าทำนา (Client) มักจะแลกด้วยความซื่อสัตย์จงรักภักดี มีความเคารพต่อผู้อุปถัมภ์ ฯลฯ ลักษณะความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์จากประวัติความเป็นมา กล่าวได้ว่า พื้นฐานความสัมพันธ์มีตัวเชื่อมต่อระหว่างปัจเจกบุคคลหรือระหว่างกลุ่มของปัจเจกบุคคลมากกว่ากลุ่มที่มีการจัดตั้งอย่างมีหลักการ

จากความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ข้างต้น จัดเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเมื่อมีบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ซึ่งแตกต่างกันในเรื่องอำนาจ ความมั่งคั่ง และลักษณะทางสังคมโดยบุคคลเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องในเชิงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์

ฝ่ายแรก คือ ผู้อุปถัมภ์จะอาศัยอิทธิพลและทรัพยากรที่มีอยู่ ๓ ลักษณะ คือ

๑. ความรู้และทักษะ

๒. การควบคุมโดยตรงเหนือทรัพย์สิน

๓. การควบคุมโดยอ้อมเหนือทรัพย์สิน หรืออำนาจชอบธรรมของผู้อื่น

สิ่งที่เหนือกว่าข้างต้น ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์ต่อผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ มักจะปรากฏในรูปของ (Patron to Client Flows)

๑. โดยพื้นฐานก็คือ สิ่งที่เป็นต่อการยังชีพ เช่น การจ้างงาน การเช่าที่ดินสำหรับเพาะปลูก รวมไปถึงเมล็ดพันธุ์ เครื่องมือต่าง ๆ การให้คำปรึกษาทางด้านเทคนิค ฯลฯ

๒. การประกันความล่อแหลมในการยังชีพ ตามปกติผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์มักจะทำการกั๊กยืมจากผู้อุปถัมภ์ เมื่อมีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจเกิดการเจ็บป่วย หรือในกรณีพิชผลเสียหาย ผู้อุปถัมภ์จึงเป็นหลักประกันในการยังชีพของผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์

๓. การให้ความคุ้มครองปกป้อง

๔. การทำหน้าที่เป็นนายหน้า และการใช้อิทธิพลเหนือผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์

๕. การให้บริการแก่ส่วนรวม ผู้อุปถัมภ์จะให้ความช่วยเหลือในเรื่องเศรษฐกิจทั่ว ๆ ไป เช่น การบริจาคเงินทอง มอบที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ การสร้างโรงเรียน ถนนหนทาง ที่พัก ฯลฯ ซึ่งเป็นการสร้างประโยชน์ให้ชุมชน และผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ก็จะได้รับประโยชน์เหล่านี้โดยปริยาย

อีกฝ่ายหนึ่ง คือ ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ เป็นการยากที่จะอธิบายถึงสิ่งที่ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ตอบแทนแก่ผู้อุปถัมภ์ ทั้งนี้เพราะผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์นั้น เปรียบเสมือนกับเป็นคนของผู้อุปถัมภ์อยู่แล้ว การตอบแทนจึงอาจอยู่ในรูปของการทำอะไรก็ได้ที่เป็นความต้องการของผู้อุปถัมภ์ ซึ่งแบ่งได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ

๑. การใช้แรงงาน เป็นการตอบแทนด้านเศรษฐกิจ เช่น เป็นลูกจ้าง การจ่ายเช่าคิน เป็นต้น

๒. การช่วยเหลือในการต่อสู้

๓. การช่วยเหลือทางด้านการเมือง เช่น การเป็นหัวคะแนน หรือให้ความช่วยเหลือกรณีอื่น

ในปัจจุบัน ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์มีใช้จำกัดเฉพาะบุคคลเท่านั้น แต่ยังสามารถรวมตัวกันเป็นกลุ่มอุปถัมภ์ใน ๒ ลักษณะ คือ

๑. Clique and Tendencies เป็นโครงสร้างที่มีรูปแบบการรวมตัวน้อยมาก ไม่มีการจัดองค์การ หรือกระทำได้เป็นการชั่วคราว เช่น ในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ฯลฯ รูปแบบนี้ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ต้องมีการมี มีบุคลิกภาพของผู้นำ

๒. Personal/client – Group Factions เป็นโครงสร้างที่มีรูปแบบการรวมตัวยาวนานกว่าโครงสร้างแรก เป็นกลุ่มเล็กๆ ที่มีตัวผู้นำระดับรองลงมา ความสัมพันธ์จะอยู่ในรูปแบบดั่ง ใช้ชื่อผู้นำกลุ่มเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่ม

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าความสัมพันธ์แบบกลุ่มอุปถัมภ์จะอยู่ในรูปแบบใด การเปลี่ยนแปลงและการสิ้นสุดของความสัมพันธ์จะเกิดขึ้น เมื่อผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์สูญสิ้นไป หรือไม่มีทรัพยากรตอบสนองความต้องการของผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์

ในความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ในทางการเมือง ตามแนวคิดระบบโครงสร้างหน้าที่ของ Almond และ Powell ระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วทุกระบบมีหน้าที่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียกร้องแสดงออก ซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มตน แต่สำหรับระบบการเมืองแบบอุปถัมภ์หน้าที่ดังกล่าว



อยู่ภายใต้การทำงานของโครงสร้างทางสังคมที่มีลักษณะเป็นสายความสัมพันธ์ส่วนตัวในแนวตั้ง (Vertical) ระหว่างผู้มีฐานะสูงกว่ากับผู้มีฐานะต่ำกว่า ตามรูปแบบที่แสดงออกดังที่กล่าวแล้วข้างต้น แต่ในกรณีนี้เป็นการแสดงออกในปริณิถนทางการเมือง การตอบสนองแลกเปลี่ยนผลตอบแทนซึ่งกันและกันจึงมีลักษณะของผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่ นักวิชาการหลายคนได้สังเกตพบว่ ภาวะความเป็นสมัยใหม่ (Modernization) ในสังคมชนบทของประเทศด้อยพัฒนา มักจะเกิดควบคู่ไปกับการขยายตัวของโครงสร้างแบบอุปถัมภ์และการขยายตัวของโครงสร้างดังกล่าวได้กลายเป็นตาข่ายโยงใยที่สามารถสร้างบูรณาภาพของการเมืองภายในชาติได้ ในขณะที่เดียวกันทางด้านการพัฒนาของระบบพรรคการเมืองมักพบว่าพรรคการเมืองทั้งหลายในประเทศด้อยพัฒนา ต่างก็เจริญขึ้นมาจากพื้นฐานของโครงสร้างความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ด้วยกันทั้งสิ้น ทั้งนี้ก็เพราะยังคงมีปัจจัยบางประการที่ก่อให้เกิดเงื่อนไขดังกล่าว Christopher Claphan ได้ให้เห็นภาพของเมืองแบบอุปถัมภ์ - ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ ว่าเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไข ๔ ประการ คือ

๑. ในสังคมนั้น ๆ ทรัพยากรสำคัญถูกผูกขาดไว้ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ จนมีผลทำให้คนที่ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรเหล่านี้ขาดหลักประกันในชีวิตไป ต้องหาผู้อุปถัมภ์หยิบยื่นให้
๒. ผู้อุปถัมภ์เองมีความต้องการหรือจำเป็นที่จะต้องพึ่งผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ เพื่อให้ช่วยเหลือเกื้อกูลตน โดยที่ผู้อุปถัมภ์ยินดีให้ทรัพยากรตอบแทน
๓. กลุ่มผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ ไม่มีความสามารถรวมตัวกันเพื่อต่อรองกับกลุ่มผู้อุปถัมภ์ เพราะตัวผู้อุปถัมภ์ควบคุมทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับมิให้กลุ่มผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์รวมตัวกัน
๔. ระบบสังคมการเมืองไม่สามารถใช้คุณธรรมในการแจกแจงทรัพยากรแก่สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์ - ผู้ใต้อุปถัมภ์ ตั้งอยู่บนรากฐานของความไม่เท่าเทียมกัน และความแตกต่างในอำนาจ ปัจจัยสำคัญของความไม่เท่าเทียมนั้นก็คือ กระบวนการของการผูกขาด ที่ผู้อุปถัมภ์กระทำต่อผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ โดยแสดงออกทั้งในปริณิถนทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ในส่วนประเทศไทยกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์สามารถพบเห็นได้ไม่ว่าในพรรคการเมือง ระบบราชการ ระดับหมู่บ้าน รวมทั้งการแสดงออกในรูปของพฤติกรรมการเลือกตั้งด้วย

ระบบอุปถัมภ์หรือทฤษฎีที่เกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ดังกล่าวข้างต้น แม้จะมีการอธิบายขยายความในลักษณะที่แตกต่าง แต่ในทางวิชาการแล้วเราถือว่าทฤษฎีนี้เริ่มมาจากผลงานของนักมานุษยวิทยา Eric R. Wolf ได้อธิบายไว้ว่า ในสังคมที่มีความสัมพันธ์ซับซ้อนภาวะความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมจะไม่เป็นระเบียบแบบแผน และแน่นแฟ้น มันคงอย่างที่เราคิดกัน ลักษณะเช่นนี้จะเป็นเพราะได้เกิดความสัมพันธ์แบบรวมกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Group) คู่ขนานไปกับสถาบันหลักทางสังคม เพราะฉะนั้น ในที่นี้ความสัมพันธ์ทางสังคมที่เราควรให้ความสนใจ

จะมี ๓ ประการ ก็คือ ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ (Kinship) ความสัมพันธ์ฉันท์มิตรสหาย (Friendship) และความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์ - ผู้อยู่ภายใต้ผู้อุปถัมภ์ Wolf อธิบายว่า เมื่อความสัมพันธ์ฉันท์มิตรสหาย ธรรมดาก้าวสู่การไร้ความเสมอภาคเท่าเทียมกันทั้งสองฝ่าย และความไม่เสมอภาคนี้ถึงระดับสูงสุด ฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้เหนือ กว่าอย่างเห็นได้ชัดในความสัมพันธ์ทางสังคม ในแง่ของการให้สินค้าและบริการ เมื่อถึงจุดนี้แล้วก็หมายความว่าได้ก้าวมาสู่ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์ - ผู้อยู่ใต้ผู้อุปถัมภ์ หรืออาจจะเรียกอีกอย่างว่าเป็นความสัมพันธ์ฉันท์เพื่อนที่เอียงข้างใดข้างหนึ่ง (Lop - Sided Friendship) ผู้ร่วมในความสัมพันธ์ดังกล่าวจะไม่แลกเปลี่ยนสินค้าและบริการระหว่างกันอย่างได้ความสมดุล การเสนอส่วนของผู้อุปถัมภ์จะเป็นรูปธรรมเห็นได้ทันทีทันควัน เขาอาจให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และปกป้องคุ้มครองต่อการขูดรีดจากผู้มีอำนาจ และผู้อยู่ใต้ผู้อุปถัมภ์ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นผู้จ่ายคืนสิ่งที่ไม่เป็นรูปธรรม สิ่งเหล่านี้ก็คือ ประการแรก แสดงความเคารพ ยกย่อง ผู้อยู่ใต้ผู้อุปถัมภ์จะมีความสำนึกที่รุนแรงในการแสดงความจงรักภักดีต่อผู้อุปถัมภ์ และประกาศให้คนอื่นทราบโดยทั่วไป การให้ประการที่สองของผู้อยู่ใต้ผู้อุปถัมภ์ต่อผู้อุปถัมภ์คือ ให้ในรูปของข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผู้อื่น รูปแบบที่สาม คือ ให้คำมั่นสัญญาในการให้การสนับสนุนทางการเมือง ในที่นี้ปัจจัยแห่งการใช้อำนาจจะเกิดขึ้นแต่มีฉากบังหน้า คือ การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน สำหรับผู้อยู่ภายใต้ผู้อุปถัมภ์นั้นเขาไม่เพียงแต่ให้คำมั่นสัญญาว่าจะลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งให้ แต่เขายังให้คำมั่นสัญญาด้วยว่าจะไม่สนับสนุนผู้อุปถัมภ์คนอื่นนอกจากคนที่เขาได้รับความช่วยเหลือแต่เพียงผู้เดียว นอกจากนี้แล้วผู้อยู่ใต้ผู้อุปถัมภ์ยังต้องกลายเป็นสมาชิกของกลุ่มซึ่งรับใช้เป้าหมายในการแข่งขันของผู้นำ ในการแข่งขันของผู้นำจะได้อาศัยการมีกลุ่มดังกล่าวเป็นฐานกำลัง เพื่อได้รับชัยชนะทางการเมืองด้วย

การนำเอาทฤษฎีของ Wolf มามองสังคมไทย ก็ทำให้เราเห็นภาพที่สำคัญบางประการ ตัวอย่างเช่น Jeremy H.Kemp เอาทฤษฎีแนวคิดของ Wolf มาทาบกับภาพสังคมไทย ทำให้เห็นลักษณะสำคัญ ๒ ประการ ประการแรกคิดว่าสังคมไทยขาดกลุ่มในลักษณะที่เป็นสมาคมแบบอเมริกัน ในขณะที่เดียวกันกลุ่มความสัมพันธ์ทางเครือญาติในสังคมไทยก็ไม่ได้เข้มแข็งจนพอที่จะเป็นหลักในการจัดระบบสังคม ไม่เห็นความสัมพันธ์ทางเครือญาติที่ชัดเจนหนักแน่นในสังคมไทย ประการที่สองฐานะตำแหน่งของคนในสังคมมีลักษณะไม่สม่ำเสมอ ซึ่งเป็นเครื่องรองรับที่ดีทำให้ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์เกิดบางอย่างโดดเด่น ซึ่งลักษณะ ๒ ประการนี้ ทำให้ระบบอุปถัมภ์แพร่หลายในการศึกษาเรื่องไทย จากจุดนี้เขาจึงเสนอว่าความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์เป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ทางสังคม ความสัมพันธ์ในสังคมจะมีลักษณะเป็นสายสัมพันธ์ในรูปแบบที่ว่า ด้านหนึ่งเป็นความสัมพันธ์ลักษณะเครือญาติ ซึ่งเป็นการช่วยเหลือเกื้อกูล เป็นเรื่องของภาระหน้าที่ทางศีลธรรมที่มีสูง เช่น พ่อแม่ต่อลูกหลาน อีกด้านหนึ่ง คือ ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจที่มักจะไม่ใช่เรื่องทางศีลธรรม และในระหว่างจุด ๒ จุดนี้ จะมีจุดของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่เลื่อนไปเลื่อนมา แต่ยากที่จะระบุให้ชัดเจนว่าอยู่ตรงไหนสุด แต่เงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ พิจารณาได้ดังรูป

(ศีลธรรม) (ไม่ใช่ศีลธรรม)  
 เครือญาติ-----ระบบอุปถัมภ์-----อำนาจ

สายสัมพันธ์ทางสังคม

มีข้อสังเกตที่ควรได้รับการพิจารณาด้วยก็คือ การมองสังคมแบบระบบอุปถัมภ์นี้ ควรจะมองในแง่พัฒนาการของประวัติศาสตร์ด้วย ในสังคมไทยนั้นรัฐพยายามเอาทรัพยากรในสังคมมาใช้ประโยชน์ และในประวัติศาสตร์เครื่องมือของการนำเอาทรัพยากรมาใช้ก็คือ ระบบการควบคุมกำลังคนของรัฐ ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐจัดแบ่งให้คนมีการควบคุมกันในลักษณะนายกับไพร่ ซึ่งเป็นไปตามหลักการของระบบอุปถัมภ์ ลักษณะความสัมพันธ์ของนายกับไพร่เป็นความสัมพันธ์แบบเผชิญหน้าระหว่างคนสองคนที่อยู่ในฐานไม่เสมอภาคกัน และทั้ง ๒ ฝ่ายได้รับประโยชน์ตอบแทนจากความสัมพันธ์นั้น การวิเคราะห์ในแง่ประวัติศาสตร์ของวิวัฒนาการระบบไพร่และชี้ให้เห็นความเกี่ยวพันกับระบบอุปถัมภ์เป็นผลงานของ อคิน รพีพัฒน์ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ระบบอุปถัมภ์เป็นกลไกที่สำคัญในสังคมกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เป็นสิ่งที่กำหนดความสัมพันธ์ของคนสามฝ่ายในสังคมรัฐ คือ พระมหากษัตริย์ นายหรือขุนนางและไพร่ ซึ่งรัฐพยายามดึงเอาทรัพยากรมาใช้ให้เป็นประโยชน์ แต่ว่าเป็นความสัมพันธ์ทางอ้อม คือ ผ่านขุนนาง โดยที่ลักษณะธรรมชาติของระบบอุปถัมภ์ คือ กลไกที่คนสามกลุ่มในสังคมใช้รักษาผลประโยชน์ของตน ดังนั้น ความขัดแย้งในเรื่องของผลประโยชน์เป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และไพร่เป็นฝ่ายที่เสียเปรียบมากในความสัมพันธ์สามกลุ่มปัญหาของนักวิชาการในปัจจุบันก็คือ เมื่อมองระบบอุปถัมภ์แล้ว เราจะนำมาใช้ศึกษาสังคมไทยในปัจจุบันได้อย่างไร มีข้อพิจารณาที่แตกต่างกันไปหลายฝ่ายเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของการนำเอาแนวความคิดอันนี้มาใช้ในการวิเคราะห์สังคมและการเมืองไทยในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม มีข้อสรุปร่วมกันที่น่าสนใจอยู่ประเด็นหนึ่งก็คือ ระบบอุปถัมภ์นั้นเป็นกลไกระดับย่อยและก็ไม่อาจนำไปใช้อธิบายสังคมทั้งระบบได้ ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องอาศัยทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ทฤษฎีอื่นที่จะมาช่วยอธิบายถึงกลไกโครงสร้างสังคมในระดับกว้างและค่อยศึกษาด้วยระบบอุปถัมภ์ นอกจากนี้แล้ว จากข้อเสนอของ Eric Wolf เขายังมีความเห็นว่า เราอาจจะคาดคะเนแบบแผนของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ - ผู้ที่อยู่ใต้อุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในสภาพการณ์ที่มีความแตกต่างกันไปได้ด้วยตัวอย่างเช่น ในสังคมที่ไม่มีความสัมพันธ์แบบเครือญาติเป็นกลุ่มเป็นก้อน และระบบความสัมพันธ์ฉันทมิตรเปิดกว้างก็อาจเกิดความสัมพันธ์แบบคู่ ซึ่งคนแต่ละคนจะพยายามแสวงหาผู้สนับสนุนของตนเองโดยขยายตัวออกในวงกว้าง หรือในสังคมที่โครงสร้างสถาบันที่เป็นทางการมีความอ่อนแอในสถานการณ์เช่นนี้ ก็อาจจะมีผู้ต้องการได้รับความคุ้มครองอยู่ในฐานะผู้ที่อยู่ใต้อุปถัมภ์เกิดขึ้น ในขณะที่การก่อตัวของกลุ่มผู้ที่อยู่ใต้อุปถัมภ์ดังกล่าวก็อาจเพิ่มสมรรถนะของผู้อุปถัมภ์ในการสร้างอิทธิพล

ที่มีต่อการดำเนินงานของสถาบันที่เป็นทางการได้เช่นกัน ข้อพิจารณาดังกล่าวอาจนำไปสู่การวิเคราะห์เพิ่มเติมอีกในแง่ที่ว่า ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์ - ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ อาจจะดำเนินไปในวิถีทางที่แตกต่างกันไปอย่างเห็นได้ชัด ในสถานการณ์ที่มีสังคมแบบรวมกลุ่มหรือโครงสร้างสถาบันเข้มแข็งและขยายตัวออกไปมากเช่นเดียวกันกับที่มันเกิดในสังคมที่อ่อนแอหละหลวม ดังนั้น จากเหตุผลอันนี้จึงอาจเป็นข้อโต้แย้งต่อความเห็นของนักวิชาการบางท่านที่เสนอว่าระบบอุปถัมภ์ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนระหว่างคนที่ไม่เสมอกันนี้เริ่มสลายตัวไปในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป แต่ความเป็นจริงนั้นการมองระบบการเมืองในปัจจุบันเราอาจจะเห็นความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาคกันและการตอบแทนแลกเปลี่ยนแบบผู้อุปถัมภ์ - ผู้ใ้่อุปถัมภ์เกิดขึ้นในเวทีการเมืองที่แฝงเร้นมาในรูปแบบการใช้ระบบหัวคะแนน การรณรงค์หาเสียงด้วยวิธีใช้เงิน และการสนองตอบด้วยการให้ความสนับสนุนทางการเมืองลักษณะต่างๆ ดังจะให้เห็นในการศึกษาครั้งต่อไป

## ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภายใต้หลักธรรมาภิบาลและภาวะผู้นำ

### ๑. ธรรมาภิบาล (Good Governance)

ธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครอง การบริหาร การจัดการการควบคุมดูแล กิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้ มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ หากได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึง ศิลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใสตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นต้น

ธรรมาภิบาล เป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานในปัจจุบันอย่างแพร่หลาย ด้วยเหตุเพราะช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ อาทิ พนักงานต่างทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตและขยันหมั่นเพียร ทำให้ผลประโยชน์ขององค์กรธุรกิจนั้นขยายตัว นอกจากนี้แล้วยังทำให้บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง ศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์กรนั้น ๆ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่น องค์กรที่โปร่งใส ย่อมได้รับความไว้วางใจในการร่วมทำธุรกิจ รัฐบาลที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนและประชาชน ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ เป็นต้น

ธรรมาภิบาล การบริหารจัดการที่ดี เป็นหลักในการนำมาปกครองประเทศให้เกิดความสงบสุขโดยยึดหลักพื้นฐาน ๖ ประการ ได้แก่

๑. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกา และมีการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของประชาชน

๒. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัย

๓. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกองค์กรให้มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

๔. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และแสดงความคิดเห็น ตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการแสดงความคิดเห็น การตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ การทำประชาพิจารณ์ การร่วมลงประชามติ หรืออื่นๆ ที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

๕. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง

๖. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และมีการรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามจะเห็นว่าหลักการทั้งหลายล้วนมีจุดมุ่งหมายที่จะรักษา “ความสมดุล” ในมิติต่างๆ ไปได้ เช่น หลักคุณธรรมก็คือการรักษาสมดุลระหว่างตนเองกับผู้อื่น คือไม่เบียดเบียน ผู้อื่นหรือตัวเองจนเดือดร้อน ซึ่งการที่มีความโปร่งใส เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม ตรวจสอบ ก็เพื่อมุ่งให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เห็นถึงความสมดุลดังกล่าวว่าอยู่ในวิสัยที่ยอมรับได้ ส่วนหลักความรับผิดชอบ ก็ต้องสมดุลกับเสรีภาพที่เป็นสิ่งสำคัญของทุกคน และหลักความคุ้มค่าก็ต้องสมดุลกับหลักอื่นๆ เช่น บางครั้งองค์การอาจมุ่งความคุ้มค่า จนละเลยเรื่องความเป็นธรรมหรือโปร่งใส หรือบางครั้งที่หน่วยงานโปร่งใสมากจนคู่แข่งลัทธิความลับที่สำคัญในการประกอบกิจการความสมดุล หรือ ธรรม จึงเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล

### **หลักของธรรมาภิบาลในภาครัฐ**

๑. ยึดมั่นในหลักของวัตถุประสงค์ในการให้บริการแก่ประชาชนหรือผู้ที่มาใช้บริการ (Clear Statement - High Service Quality) "องค์กรจะต้องมีการประกาศ (Statement) พันธกิจ และวัตถุประสงค์ ขององค์กรที่ชัดเจน และใช้เป็นแนวทางในการวางแผน การปฏิบัติงานขององค์กรนั้นๆ"

๒. ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพในหน้าที่และบทบาทของตน (Public Statement) "จะทำหน้าที่อย่างไรโดยวิธีอะไรที่จะบรรลุเป้าหมาย) "ผู้บริหารควรแจ้งให้ประชาชนได้ทราบในการประกาศสาธารณะ (Public Statement) ถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของตน โดยระบุให้ทราบถึงการปฏิบัติงานที่พอเหมาะกับขนาดและความซับซ้อน (Complexity) ขององค์กร"

๓. ส่งเสริมค่านิยม (Values) ขององค์กร และแสดงให้เห็นถึงคุณค่าของธรรมาภิบาล โดยการปฏิบัติหรือพฤติกรรม (Behaviors) (Moral Integrity and Etiquette in the Responsiveness to the Diverse Public) "ผู้บริหารทำตัวเป็นตัวอย่างในการให้บริการแก่ประชาชนทุกชนชั้นอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน"

๔. มีการสื่อสารที่ดี การตัดสินใจอย่างโปร่งใส และมีการบริหารความเสี่ยงที่รัดกุม (Providing Information to Flow Two - Ways) "ต้องมีระบบตรวจสอบการทำงานทุกอย่างเพื่อให้แน่ใจว่าทุกอย่างดำเนินไปตามแผนการทำงาน มีการตรวจสอบความถูกต้องของรายงานบัญชีการเงินรวมทั้งข้อมูลต่างๆ ที่ผลิตโดยองค์กร"

๕. พัฒนาศักยภาพและความสามารถของส่วนบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องและให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (ผู้บริหารต้องมีความสามารถและพัฒนาตัวเองอย่างต่อเนื่อง) "ผู้บริหารจัดการจะต้องมีความรับผิดชอบในผลงาน โดยการประเมินผลงานเป็นระยะๆ ทั้งนี้รวมทั้งการประเมินความต้องการในการฝึกอบรมหรือการพัฒนาทักษะที่ต้องการใช้ในการปฏิบัติหน้าที่"

๖. การเข้าถึงประชาชน และต้องรับผิดชอบต่อการทำงานและผลงานอย่างจริงจัง

### ภาวะผู้นำ

คุณธรรมของผู้นำต้องรู้เหตุ รู้ผล รู้ตน รู้ประมาณ รู้กาลเวลา รู้ชุมชน รู้บุคคล และเลือกใช้คุณธรรมนั้นอย่างเหมาะสม เพราะถ้าผู้นำรู้จักสภาพการณ์ที่เหมาะสมย่อมสามารถที่จะนำพาสังคมไปสู่ความเป็นสังคมแห่งความดีงาม หลักการที่ทำให้เป็นผู้นำนั้นประกอบด้วยหลายองค์ประกอบ การรู้จักตนเองและค้นหาปรับปรุงตัวเอง ให้รู้จักตัวเอง ให้เกิดความเชี่ยวชาญ เพื่อชี้นำองค์กรสู่สิ่งใหม่ๆ ด้วยความรับผิดชอบและมีการวางแผนในการดำเนินงานเพื่อให้เป็นแบบอย่างแก่คนในชุมชน รวมถึงเป็นตัวอย่างเป็นตัวอย่างให้กับบุคคลอื่น และเข้าถึงผู้คนในชุมชนด้วยความเข้าใจ ทำให้สามารถสื่อสารกับผู้คนในชุมชนได้ง่าย เพื่อให้การสื่อความหมายเป็นแนวทางก้าวไปสู่ความสำเร็จดังกล่าวผู้นำที่ดีต้องเป็นบุคคลที่มีศีล สมาน และปัญญา ที่จะพัฒนาตนเองและสังคมไปสู่จุดหมาย (Khawlie, ๒๐๑๗) คุณลักษณะอีกประการหนึ่งแสดงออกถึงการเป็นผู้นำที่มีวุฒิภาวะคือ ความตระหนักรู้ในความรับผิดชอบ เช่น ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับเลือกเข้ามาเป็นผู้นำ ความรับผิดชอบต่อชุมชนและสังคมส่วนรวม เป็นต้น โดยมีลักษณะของการเกิดผู้นำ ได้แก่

๑. ผู้นำที่เกิดจากการพัฒนาชุมชน ผู้นำประเภทนี้ทำให้ชาวชุมชนเชื่อมั่นและเข้าร่วมกิจกรรมตลอด ลักษณะผู้นำประเภทนี้ เน้นการประชาสัมพันธ์ การประชุม การประสานกับเพื่อนชุมชนอื่นๆ และถ่ายทอดได้ดี สมาชิกเข้าใจง่าย มีความโปร่งใส เคารพกติกาที่วางร่วมกัน

๒. ผู้นำการต่อสู้ เมื่อเกิดปัญหาหรือมีสถานการณ์ต้องเผชิญหน้ากับทางราชการ หรือโรงงานอุตสาหกรรม จะมีผู้นำที่เป็นคนหนุ่ม การที่จะต่อรองและเรียกร้องสิทธิแต่จะไม่ค่อยมีคุณธรรม ผู้นำประเภทนี้ระยะหลังหาผลประโยชน์ใส่ตัวเอง ทำให้ไม่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกในชุมชนในภาวะปกติ

กล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีความสามารถช่วยให้ผู้อื่นหรือชุมชนได้มีข้อตกลงร่วมกัน และพยายามหาทางออกเพื่อให้ประสบผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้ พฤติกรรมของผู้นำนั้นจะมีอิทธิพลเหนือบุคคลทั่วไปเพื่อก่อให้เกิดการร่วมมือกันทำงาน โดยมุ่งความสำเร็จเป็นสิ่งสำคัญหรืออาจกล่าวได้ง่ายๆ คือผู้ที่มีอำนาจหรืออิทธิพลทางสังคมสามารถชักจูงคนในสังคมของตนได้

**ภาวะผู้นำ (Leadership) ของผู้ใหญ่บ้าน** คือ กระบวนการหรือระบบการดำเนินงานที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง พยายามใช้อิทธิพลของตน ตามบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน ซึ่งถือเป็นหน่วยการปกครองขั้นพื้นฐาน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นผู้ที่มีความผูกพันกับวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนมากที่สุด มาจากการเลือกของประชาชนในตำบล ซึ่งเป็นบทบาทของการเป็นตัวแทนประชาชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นบุคคลที่ประชาชนเลือกโดยตรง เมื่อเป็นเช่นนี้ ฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านย่อมเป็นเสมือนตัวแทนของประชาชน ต้องเป็นผู้ดูแลทุกข์สุขและผลประโยชน์ของราษฎรในตำบลและหมู่บ้านที่รับผิดชอบ ดังนั้นเมื่อราษฎรเดือดร้อน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็จะเป็นคนคอยช่วยเหลือราษฎรให้พ้นจากความเดือดร้อนนั้นๆ ให้การช่วยเหลือเดือดร้อนแก่ลูกบ้าน ดังนั้น ชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงค่อนข้างใกล้ชิดช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รวมถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนทางราชการ บทบาทของการเป็นผู้นำชุมชน รวมถึงเจ้าพนักงานปกครองที่มีอำนาจปกครองดูแลราษฎรในท้องถิ่นของตนอย่างทั่วถึงและใกล้ชิดมากที่สุด

## เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### ๑. เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ณ น่าน สงวนพงษ์ และคณะ ได้ทำการวิจัยเรื่อง ที่มา เหตุผล การมีอยู่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในประเทศไทย โดยศึกษาการมีอยู่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยชี้ให้เห็นถึงมูลเหตุ ปัจจัยแห่งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม การเมืองที่มีผลต่อการมีอยู่ การเปลี่ยนแปลงของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้ใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารหลักฐาน งานวิจัยและผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า การมีอยู่ของตำแหน่งกำนัน

ผู้ใหญ่ว่าน เกิดจากแนวคิดทางการเมืองของชนชั้นนำ การเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดิน สถานการณ์ทางการเมือง การต่อรองผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ อิทธิพลจากชาติตะวันตก และแนวคิดประชาธิปไตย โดยแบ่งการศึกษาการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องที่ของกำนันผู้ใหญ่ว่านได้อย่างชัดเจนออกเป็น ๖ ยุคสำคัญโดยระบุปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวดังนี้

๑. ยุคแห่งการพัฒนาความเป็นสมัยใหม่ (พ.ศ. ๒๔๔๐ ถึง ๒๔๘๖) ปัจจัย ได้แก่ การกำเนิดรัฐธรรมนูญสิทธิราชาธิปไตย การปรับตัวของรัฐไทยท่ามกลางลัทธิจักรวรรดินิยม

๒. ยุคสมัยลัทธิชาตินิยม ลัทธิทหารการนำพาสยามเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ ๒ ปัจจัย การเปลี่ยนแปลงได้แก่ อิทธิพลความคิดชาตินิยม และสงครามโลกครั้งที่ ๒

๓. ผลผลิตของรัฐธรรมนุญ และอิทธิพลของข้าราชการประจำในกรมการปกครองท้องที่ท้องที่ (พ.ศ. ๒๔๘๙ ถึง ๒๕๑๐) ปัจจัยสำคัญได้แก่ รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๔๘๙ การรัฐประหาร ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๔

๔. ยุคการพัฒนาและความมั่นคงภายใน(พ.ศ. ๒๕๑๐ ถึง ๒๕๒๕) ปัจจัยสำคัญ ได้แก่ รัฐแห่งการพัฒนาสงครามเย็น และสงครามอินโดจีนการปราบปรามคอมมิวนิสต์

๕. ยุคแห่งการเติบโตของระบบประชาธิปไตย และการท้าทายการปกครองท้องที่ไทย (พ.ศ. ๒๕๒๕ ถึง ๒๕๕๑) ปัจจัยสำคัญได้แก่การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยครั้งใบสู่ประชาธิปไตยเต็มใบ พระราชบัญญัติสภาพาตบ และองค์กรปกครองส่วนตบ พ.ศ.๒๕๓๗ รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

๖. ยุคการตีความประชาธิปไตยแบบใหม่ (พ.ศ. ๒๕๕๑ จนถึงปัจจุบัน) ปัจจัยสำคัญ ได้แก่ การรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙

กล่าวโดยสรุปแล้ว เหตุผลของการมีอยู่เปลี่ยนแปลงของกำนัน ผู้ใหญ่ว่าน และการปฏิรูปการปกครองท้องที่นั้น มีมูลเหตุสำคัญจากปัจจัยภายนอกประเทศได้แก่ อิทธิพลของชาติตะวันตกโดยเฉพาะความเป็นรัฐสมัยใหม่ แนวคิดประชาธิปไตย และวาทกรรมการพัฒนาที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการปกครองประเทศ ปัจจัยภายในประเทศ ได้แก่ แนวคิดทางการเมืองของชนชั้นนำ เช่น แนวคิดชาตินิยม แนวคิดทหาร ประชาธิปไตย เป็นต้น สถานการณ์ทางการเมืองความขัดแย้ง และการต่อรองผลประโยชน์ทางการเมือง ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวเป็นแรงผลักดัน และเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว หากกล่าวถึงในปัจจุบันกำนันผู้ใหญ่ว่านยังถือเป็นกลไกสำคัญการปกครองท้องที่มี ส่วนสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน การขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล การรักษาความมั่นคงภายในตลอดจนเป็นตัวเชื่อมประสาน ระหว่างรัฐกับประชาชน ที่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามในอนาคตเชื่อว่าด้วยกระแสโลกาภิวัตน์โดยเฉพาะ การเปิดรับแนวคิดประชาธิปไตย และการขยายตัว



ของแนวคิดกระจายอำนาจจะเป็นสิ่งเร้า ทำให้การเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะบทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ไม่น่ามากนักและจากสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศที่สะสมมานาน ย่อมมีโอกาสที่การปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะเป็นเวทีแห่งการต่อสู้แย่งชิงความได้เปรียบทางการเมืองในระดับพื้นที่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ท้ายที่สุดงานวิจัยชิ้นนี้ต้องการชี้ให้เห็นถึง การพัฒนา การเปลี่ยนแปลงของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในการตอบสนองนโยบายรัฐบาล เป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับประชาชน โดยการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งถูกเชื่อมโยงจากมูลเหตุปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมแต่ละยุค นอกจากนี้ต้องการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับรู้ถึงการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อบทบาทสถานภาพของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสามารถนำเรื่องราวของการพัฒนาเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นบทเรียนที่จะเตรียมความพร้อม และจัดวางสถานภาพบทบาท กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้เหมาะสมท่ามกลางพลวัตร ของปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (๒๕๔๖ : ๑๘๓-๑๙๐) ได้ศึกษา บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องถิ่นพบว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีด้วยกันอย่างน้อย ๓ ประการ คือ

๑. กระแสการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ปัจจัยด้านการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการปรับตัวของการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ที่มีผลทำให้การบริหารราชการส่วนต่างๆ โดยเฉพาะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก และเน้นการผ่องถ่ายภารกิจหลายประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ จึงทำให้บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านถูกจำกัดลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเน้นไปที่การดูแลทุกข์สุขของประชาชน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นบทบาทในด้านการพัฒนา

๒. ปัจจัยที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือผลพวงจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทจำกัดลง เพราะสังคมมีเครื่องมือหรือกลไกต่างๆ เพื่อมาทำหน้าที่ทดแทนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้มากขึ้น อย่างไรก็ตามบทบาทในการเป็นผู้นำของชุมชน บทบาทในการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งในชุมชน บทบาทการเป็นผู้สร้างความสามัคคีในหมู่บ้าน รวมทั้งเป็นผู้บรรเทาความเดือดร้อนเบื้องต้นให้แก่ราษฎร ก็ถือเป็นบทบาทสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

๓. ปัจจัยที่เกิดจากวัฒนธรรมและความคาดหวังของประชาชน กล่าวคือปัจจุบันให้ทำในด้านต่างๆ ที่ฝังรากในสังคมไทยมานานเช่นทำของระบบอุปถัมภ์ การเพิ่มเสียง

ต่อสิทธิ หน้าที่ของตน การเชื่อผู้นำ และเป็นผู้ตามที่ดีการเชื่อมั่นในอำนาจรัฐมีการเปลี่ยนแปลงไป ทำให้บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องได้รับผลกระทบอย่างน้อย ๒ ประการคือ การทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ยากลำบากมากขึ้นเนื่องจากถูกตรวจสอบในพื้นที่มากขึ้น และการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีภารกิจบางอย่างลดลงเพราะมีความจำเป็นในการพึ่งพากำนันผู้ใหญ่บ้านลดลง

ทั้งนี้ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (๒๕๔๖ : ๒๒๑- ๒๓๔) ยังได้เสนอให้มีการบูรณาการสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนตำบล เข้าด้วยกันโดยเสนอเป็น ๒ แนวทางเลือก คือ

๑. ให้จัดตั้งสภากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสภาสูง ในองค์การบริหารส่วนตำบล
๒. ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง (Elected Official) เป็นเจ้าหน้าที่บริหารที่ทำหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของประชาชน งานด้านปกครอง และงานด้านอื่นๆ เหมือนเดิมแต่อยู่ภายใต้การควบคุมของสภาองค์กรปกครองส่วนตำบล โดยมีกำนันเป็นประธาน

ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์ ไร่ปนัดดาเผือกพันธ์ (๒๕๓๕ : ๓๕-๓๗) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจของผู้นำท้องถิ่นและเครือข่ายความสัมพันธ์ของนักการเมืองท้องถิ่นพบว่าการจัดระเบียบทางสังคมการเมืองในบริบทของไทยนั้น มีความเชื่อเรื่อง “บุญ” และ “อำนาจ” มีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก นั้นเป็นเหตุผลสำคัญที่กำหนดลักษณะ รากฐานความสัมพันธ์ของคนไทย ในแบบมูลนายกับไพร่ หรือผู้ใหญ่กับผู้น้อย ที่มีความสัมพันธ์กันเป็นระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกในสังคมไทย และเมื่อกระแสความคิดทางการเมืองแบบตะวันตกหรือระบอบประชาธิปไตยเข้ามามีอิทธิพลต่อสังคมไทยหลังปี ๒๔๗๕ ได้ส่งผลกระทบต่อ โครงสร้างความสัมพันธ์ของคนไทยในแบบเดิมที่เริ่มเปลี่ยนแปลงไป โดยมีอิทธิพลของเงินตราเป็นปัจจัยแทรกที่เข้ามามีอำนาจในการต่อรองกับระบบอุปถัมภ์ในแบบเดิมได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้มนทัศน์เรื่องบุญกับอำนาจ ซึ่งเป็นรากฐานของระบบอุปถัมภ์เริ่มลดความสำคัญลงโดยการเข้ามาแทนที่ของมนทัศน์เรื่อง “ทุนที่มั่งคั่ง” กับ “อำนาจ” ซึ่งเป็นสัมพันธ์ภาพใหม่ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดลักษณะ ความสัมพันธ์ในสังคมไทยมากขึ้น ภายใต้การเริ่มเปลี่ยนแปลงของชุมชนที่เริ่มเข้าสู่การเป็นชุมชนเมืองนั้น แม้ว่าจะยังคงรักษาความสัมพันธ์แบบเครือญาติ และการเป็นเพื่อนบ้านกันก็ตามแต่ในด้านเนื้อหาของความสัมพันธ์และความหมายของกิจกรรมต่างๆในชุมชนนั้น ล้วนมีผลประโยชน์ทางการเมือง และเรื่องของการค้าเข้ามาเกี่ยวข้อง ในการติดต่อสัมพันธ์กันอยู่เสมอโดยเฉพาะองค์กรชุมชนที่รัฐจัดตั้งขึ้นมานั้นไม่ว่าจะเป็น กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน กลุ่ม อสม. กลุ่มอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อ.พ.ป.) ล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการใช้พลังมวลชนเพื่อหนุนเสริมอำนาจรัฐ นอกจากนี้ยังเป็นเครื่องมือของผู้นำท้องถิ่นในการสร้างฐานทางการเมืองซึ่งมักจะถูกตีกรอบกิจกรรม

การแสดงออกทางการเมืองซึ่งรูปแบบดังกล่าวถือว่าเป็นอุปสรรคในการพัฒนาการเมืองแบบประชาธิปไตย

เสริมสุข คุสุวรรณ (๒๕๓๖) ได้ทำการศึกษาเรื่อง พฤติกรรมการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน โดยการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ มุ่งที่จะศึกษาพฤติกรรมของประชาชนในจังหวัดนครนายก ในการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้นำที่ใกล้ชิดตัวมากที่สุดโดยมีสมมุติฐานว่า (๑) ความเป็นเครือญาติ (๒) การช่วยเหลือเกื้อกูลกัน และ (๓) ความรู้ความสามารถของผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการตัดสินใจเลือกตั้ง เรียงตามลำดับ การวิจัยนี้เป็นการวิจัยแบบสำรวจ ประกอบกับการวิจัยเอกสารหน่วยในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ หมู่บ้านในจังหวัดนครนายกที่มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๓๓ หมู่บ้าน โดยทำการสุ่มแบบหลายขั้นตอนคือเลือกเอาหมู่บ้านขนาดใหญ่และเล็ก อย่างละ ๓ หมู่บ้าน หลังจากนั้นพฤษภาคม-ธันวาคม ๒๕๓๖ ผลการวิจัยพบว่า พฤติกรรมการตัดสินใจเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านของประชาชนในจังหวัดนครนายก ขึ้นอยู่กับปัจจัยเรียงลำดับความสำคัญดังต่อไปนี้คือ (๑) ความมีน้ำใจช่วยเหลือเกื้อกูล (๒) ความรู้ความสามารถและ (๓) การเป็นเครือญาติกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส่วนปัจจัยอื่น ๆ เช่นการศึกษา อาชีพ และรายได้ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่มีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ การศึกษานี้พบด้วยว่า เนื่องจากการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านเป็นการเลือกผู้นำที่ใกล้ชิดตัวมากที่สุด ประชาชนส่วนมากเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งและมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนบ้างเล็กน้อยสมควรจะได้มีการส่งเสริมและพัฒนาให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นพื้นฐานที่สำคัญของประชาธิปไตยของไทย

## ๒. เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวกับพฤติกรรมการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน

เสริมสุข คุสุวรรณ (๒๕๓๗) ได้ทำการศึกษา พฤติกรรมการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน โดยการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ มุ่งที่จะศึกษาพฤติกรรมของประชาชนในจังหวัดนครนายก ในการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้นำที่ใกล้ชิดตัวมากที่สุดโดยมีสมมุติฐานว่า (๑) ความเป็นเครือญาติ (๒) การช่วยเหลือเกื้อกูลกัน และ (๓) ความรู้ความสามารถของผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการตัดสินใจเลือกตั้ง เรียงตามลำดับ การวิจัยนี้เป็นการวิจัยแบบสำรวจ ประกอบกับการวิจัยเอกสารหน่วยในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ หมู่บ้านในจังหวัดนครนายกที่มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๓๓ หมู่บ้าน โดยทำการสุ่มแบบหลายขั้นตอนคือเลือกเอาหมู่บ้านขนาดใหญ่และเล็ก อย่างละ ๓ หมู่บ้าน หลังจากนั้นพฤษภาคม - ธันวาคม ๒๕๓๖ ผลการวิจัยพบว่า พฤติกรรมการตัดสินใจเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านของประชาชนในจังหวัดนครนายก ขึ้นอยู่กับปัจจัยเรียงลำดับความสำคัญดังต่อไปนี้คือ

๑. ความมีน้ำใจช่วยเหลือเกื้อกูล การอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสันติสุข จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความมีน้ำใจไมตรีที่ดีต่อกัน ความมีน้ำใจเป็นสิ่งที่ทุกคนทำได้ โดยไม่ต้องใช้เงินทอง

มากมาย เพียงแต่แสดงความเมตตากรุณาต่อเพื่อนมนุษย์ โดยการช่วยเหลือเล็กๆ น้อยๆ เท่านั้น ก็เป็นการแสดงน้ำใจได้ ความมีน้ำใจนั้น ตรงกันข้ามกับความเห็นแก่ตัว ขณะที่คนเห็นแก่ตัวมักจะคิดแต่ประโยชน์ส่วนตัวมาก่อน แต่แน่นอนที่คนมีน้ำใจจะคิดถึงประโยชน์ของส่วนรวมบ้าง และความมีน้ำใจก็ยิ่งตรงกันข้ามกับความอิจฉาริษยา คนที่อิจฉาริษยาคนอื่นย่อมปรารถนาที่จะเห็นความล้มเหลวของผู้ที่ได้ดีกว่า แต่คนมีน้ำใจนั้น เมื่อเห็นคนอื่นได้ดีกว่าจะมีมุทิตา และจะแสดงความยินดีด้วยอย่างจริงใจ ผู้มีน้ำใจจะนึกถึงผู้อื่น และจะพยายามช่วยผู้อื่นที่ด้อยโอกาสกว่า ผู้มีน้ำใจจึงเป็นที่รักและต้องการของคนทั่วไป และเป็นคนมีคุณค่าต่อสังคม และที่สำคัญพวกเขาเหล่านั้นก็จะเป็นผู้ที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินชีวิตอย่างแน่นอน ซึ่งในลักษณะความสัมพันธ์เช่นนี้ทำให้คุณสมบัติข้อนี้เป็นสิ่งที่คนทั่วไปคาดหวังในตัวของผู้นำของเขา จึงเป็นปัจจัยอีกด้านหนึ่งที่เป็นลักษณะของการต่างตอบแทน หากมีการแข่งขันเพื่อเป็นผู้นำ หรือผู้แทนของชุมชน กลุ่มคนเหล่านี้มักถูกพิจารณาเลือกเป็นลำดับต้นๆ ทั้งนี้พฤติกรรมเหล่านี้ยังไม่ได้ติดอยู่ที่ตัวของผู้กระทำเท่านั้น ห่างแต่ยังเป็นมรดกตกทอดไปสู่ลูกหลาน และวงศ์ตระกูลอีกด้วย

๒. ความรู้ความสามารถ การเป็นผู้นำนั้น ความรู้เป็นสิ่งจำเป็นที่สุด ความรู้ในที่นี้มิได้หมายถึงเฉพาะความรู้ เกี่ยวกับงานในหน้าที่เท่านั้น หากแต่รวมถึงการเฝ้าหาความรู้เพิ่มเติมในด้านอื่นๆ ด้วย การจะเป็นผู้นำที่ดี หัวหน้างานจึงต้องเป็นผู้รอบรู้ ยิ่งรอบรู้มากเพียงใด ฐานะแห่งความเป็นผู้นำก็จะยิ่งมั่นคงมากขึ้นเพียงนั้น อย่างไรก็ตามทักษะที่ผู้นำจำเป็นต้องมี และแสดงออกเพื่อให้ประชาชนทั่วไปยอมรับนั้น ทักษะเบื้องต้นของผู้นำที่จำเป็นต้องมี อาทิ ทักษะการพูดโน้มน้าวใจ การพูดในที่สาธารณะ การศึกษา รวมทั้งประสบการณ์การทำงานที่เป็นที่ประจักษ์แจ้งแก่สาธารณะ เพราะสิ่งเหล่านี้จะเป็นปัจจัยเบื้องต้น ของราษฎรในการที่จะนำมาพิจารณาตัดสินใจเลือกหรือไม่เลือกบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ใหญ่บ้าน

๓. การเป็นเครือญาติกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง วัฒนธรรมของประเทศกำลังพัฒนาเป็นแบบสมัยเก่า ถูกกำหนดโดยความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวที่รวมเอาลักษณะหลายอย่างมาผสมผสานกัน ในทางรัฐศาสตร์หมายความว่า นักการเมืองและข้าราชการมีพันธะต่อญาติ เพื่อน และผู้สนับสนุน ซึ่งขัดกับบทบาทของสังคมสมัยใหม่ เพราะสังคมสมัยใหม่ไม่ยึดตัวบุคคล และพยายามรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น การคอร์รัปชันของประเทศกำลังพัฒนาจึงมาจากความคิดของคนที่มีพันธะทางสังคมที่ต้องปฏิบัติต่อกัน

ประเทศเพื่อนบ้านของไทย เช่น ประเทศมาเลเซียก็มีลักษณะพิเศษของวัฒนธรรมทางการเมืองของตน คือ มีระบบอุปถัมภ์หรือระบบที่เอื้อประโยชน์ต่อพรรคพวกเดียวกันที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับการอุปถัมภ์ กับผู้ให้การอุปถัมภ์ในด้านต่างๆ เช่น จากการที่มีชาติพันธุ์เดียวกัน โดยเฉพาะการที่พรรคองค์การเอกภาพแห่งชาติมลายู หรือ อัมโน (United Malays National Organization - UMNO) ให้การสนับสนุนทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองแก่พวกภูมิบุตร

และรวมถึงการที่บรรดาผู้บริหารบริษัทในมาเลเซีย ต่างแสวงหาความสัมพันธ์กับนักการเมือง เพื่อให้เข้าสู่ระบบอุปถัมภ์ต่อไป

วัฒนธรรมที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของไทย คือ ความสัมพันธ์ ระหว่างเด็กกับผู้ใหญ่ ผู้ใหญ่ก็เป็นผู้อุปการะเด็ก เด็กต้องอยู่ในโอวาทของผู้ใหญ่ คนในชนบทอยากเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ด้วยสาเหตุหลายประการคือ เป็นความรู้สึกว่า ได้รับเกียรติมากขึ้น แต่งชุดสีน้ำตาลเหมือนข้าราชการ เป็นประธานในงานพิธีการต่างๆ ของท้องถิ่น และมีความภาคภูมิใจที่เป็นลูกพี่ ได้ดูแลลูกบ้าน คนที่จะมาอยู่ในสองตำแหน่งนี้ จึงต้องเป็นคนมีฐานะดี ช่วยเหลือทั้งในเรื่องเงินและบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับลูกบ้านในทุกๆ เรื่อง

จึงต้องมีการแจกเงินให้ลูกบ้าน เป็นการอุ้มด้วยใจจริง ให้อยู่ได้ ให้ทำมาหากินได้ โดยไม่มีเจตนาแฝงเร้น ในสมัยก่อนจึงเป็นการไปทำให้คนอื่นด้วยความดี สิบบนในทางความดี ไม่ต้องจ่ายให้ทุกครั้ง ได้ใจมากก็กลายเป็นคะแนนเสียง เป็นการทำให้มีส่วนร่วม เพื่อคนส่วนใหญ่ สร้างถาวรวัตถุให้ชาวบ้านในท้องถิ่น เช่น โบสถ์ โรงเรียน ศาลาที่พักคนเดินทาง ฯลฯ แห่ลงคะแนนเสียงจึงมาจากความดีและวัตถุ จึงเป็นเรื่องที่เปิดเผย เป็นสิ่งที่รับกันได้ อธิบายได้ จึงมีคำพูดที่ติดปากว่า “ใจนักเลง” ลูกพี่ได้ซื้อใจไปหมดแล้ว ดังนั้นลูกน้องพร้อมที่จะตอบแทนบุญคุณให้ได้ในทุกเรื่อง วัฒนธรรมของไทยจึงอยู่ใต้ระบบอุปถัมภ์มาก่อนตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ส่วนปัจจัยอื่น ๆ เช่นการศึกษา อาชีพและรายได้ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่มีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ การศึกษานี้พบว่า เนื่องจากการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านเป็นการเลือกผู้นำที่ใกล้ชิดตัวมากที่สุด ประชาชนส่วนมากเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งและมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนบ้างเล็กน้อย สมควรจะได้มีการส่งเสริมและพัฒนาให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นพื้นฐานที่สำคัญของประชาธิปไตยของไทย

**รชต จุฑาพิว (๒๕๕๙)** ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดกาฬสินธุ์ เขต ๑ โดยผลการวิจัยข้างต้น ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดกาฬสินธุ์ เขต ๑ ของผู้ที่ได้รับคะแนนอันดับ ๑ พบว่า อันดับ ๑ คือ ปัจจัยด้านตัวบุคคล อันดับ ๒ คือ ปัจจัยด้านการแจกจ่ายทรัพย์สินและเงิน อันดับ ๓ คือ ปัจจัยด้านพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง อันดับ ๔ คือ ปัจจัยด้านกลยุทธ์และวิธีการหาเสียงของผู้สมัคร อันดับ ๕ ปัจจัยด้านการบริจาคทรัพย์สินแก่ สาธารณะ อันดับ ๖ คือ ปัจจัยด้านกลโกง การพนัน และติดสินบนเจ้าหน้าที่ และอันดับ ๗ ระบบอุปถัมภ์และเครือข่ายตามลำดับ อย่างไรก็ตามเมื่อผู้วิจัยได้ศึกษาด้วยการวิเคราะห์ด้วย โปรแกรมสำเร็จรูปโดยใช้สถิติเพื่อการพยากรณ์และสร้างสมการ ทำนายหรือสูตร ด้วยวิธีการ Stepwise Multiple Regression พบว่าเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์ เขต ๑ ปัจจัยที่มีผลต่อการได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์ เขต ๑ ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งอันดับ ๑

คือ พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัด เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลมากที่สุด รองลงมา คือ ตัวบุคคล อย่างมีนัยสำคัญ รองลงมา คือ กลโกง การพนัน และการติดสินบนเจ้าหน้าที่ และการแจกจ่ายทรัพย์สินและเงิน ที่เข้ามามีส่วนสำคัญ ปัจจัยด้านพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง เป็นปัจจัยที่มี ผลต่อการได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดกาฬสินธุ์ เขต ๑ ทั้ง ๒ อันดับ อย่างไรก็ตาม การวิจัยในลักษณะนี้ยังไม่ค่อยมีเพราะ ส่วนใหญ่เป็นการสำรวจปัจจัย ที่มีผลต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียง เลือกตั้ง แล้วนำมาหาความถี่ ร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม และผู้วิจัยพยายามจะนำผลการวิจัยเหล่านั้นมาเทียบเคียงกัน อาทิ

การวิจัยของศิวะพร ปัญจมาลา (๒๕๔๒) ได้ทำการศึกษา เรื่อง “ปัจจัยที่มีผล ต่อการตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของประชาชน : ศึกษากรณีการเลือกตั้งซ่อม สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรจังหวัดนครพนม เขต ๑ พ.ศ. ๒๕๓๗” ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มี อิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของประชาชนมากที่สุด ได้แก่ พรรคการเมือง คุณสมบัติของผู้รับ เลือกตั้ง และหวัคະແນ เมื่อศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเลือกตั้ง พบว่า ประชาชนมีความสนใจในการเลือกตั้งค่อนข้างมาก พรรคการเมืองมีบทบาทมากที่สุดในการเลือกตั้ง รองลงมาคือ คุณสมบัติของผู้รับสมัครรับเลือกตั้ง และหวัคະແນ และ

วันชาติ วรณพราหม (๒๕๔๗) ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปปี ๒๕๔๘ กรณีศึกษาจังหวัดปทุมธานี” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (๑) ปัจจัย สำคัญที่ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรของจังหวัดปทุมธานี (๒) การตัดสินใจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดปทุมธานี (๓) ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้ผู้สมัครได้รับการเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับการตัดสินใจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรของประชาชนในจังหวัดปทุมธานี ผลการวิจัย พบว่า ชื่อเสียงของพรรค การเมืองและความนิยมในตัวหัวหน้าพรรค การรณรงค์หาเสียง และนโยบายพรรคการเมือง ของผู้สมัครเป็น ปัจจัย ที่มีผลมากต่อการตัดสินใจไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร ของประชาชนในจังหวัดปทุมธานี

สรุปได้ว่าปัจจัยต่างๆ ในภาพรวมมีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ส. ในจังหวัดปทุมธานี ปัจจัยด้านตัวบุคคล เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการได้รับคะแนน เสียงเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์ เขต ๑ สอดคล้องกับ งานวิจัยของไพฑูรย์ โพธิสว่าง และวิเชียร ต้นศิริคงคล (๒๕๕๖) ที่ได้ ทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้ง ของผู้นำทางการเมืองในประเทศไทย โดยได้ทำการเก็บข้อมูลจาก ๔ ภาคทั่วประเทศ ๔ เขตเลือกตั้ง คือ ภาคเหนือ เขตเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เขตเลือกตั้ง ผู้ใหญ่บ้าน ภาคกลางเขตเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และภาคใต้ เขตเลือกตั้งนายก องค์การบริหารส่วน

ตำบล ซึ่งผลการวิจัยตอนหนึ่งพบว่า ภาคเหนือ เขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ที่ได้รับคะแนนอันดับ ๑ มี ปัจจัยด้านตัวบุคคลเข้ามามีนัยสำคัญทางสถิติ .๐๕ สอดคล้องกับการ ศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ซึ่งพบว่า ในเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดกาฬสินธุ์ เขต ๑ มีปัจจัยด้านตัวบุคคลเข้ามามีส่วนที่นัยสำคัญ ทางสถิติ .๐๕ อีกทั้งมีงานวิจัยที่เทียบเคียงกันและสอดคล้องกัน ได้แก่งานวิจัยของสุนันท์ อัครทวีทอง (๒๕๔๕) ได้ศึกษาปัจจัยที่มี ความสัมพันธ์ต่อการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ ประชาชน เขต ๑ จังหวัดชลบุรี โดยศึกษาประชาชนในเขตเทศบาลตำบลแสนสุข จังหวัดชลบุรี พบว่า ในการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ประชาชนเห็นว่า มีความยุติธรรมดี สะดวก รวดเร็ว แต่มีความยุ่งยาก ซับซ้อนมากกว่าการเลือกตั้งแบบเดิม ประชาชนมีความเข้าใจในระบบการเลือกตั้งที่มีทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่ง เขตเลือกตั้ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบรายชื่อ ในระบบบัญชี รายชื่อ ความคิดเห็นต่อพรรคมีผลต่อการตัดสินใจเลือก และในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งพบว่า ความคิดเห็นต่อหัวหน้าคณะมีผลต่อการตัดสินใจในการเลือกตั้ง ประชาชนผู้เลือกสมัครสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรโดยให้ความสำคัญกับคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้สมัครมากที่สุด รองลงมา คือ การพิจารณาพรรคการเมืองที่สังกัด ด้านคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้สมัครนั้น ประชาชนให้ความสำคัญกับเรื่องการนำความเจริญมาสู่ท้องถิ่นและเป็นผู้ที่มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี เป็นผู้มีชื่อเสียง และศักดิ์ นพสิทธิ์ (๒๕๔๒) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประชาชนจังหวัด ชลบุรี โดยศึกษาจากพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของ ประชาชนใน ๔ อำเภอของจังหวัดชลบุรี คือ อำเภอเมือง อำเภอพานทอง อำเภอพนสนิมคม และอำเภอบ่อทอง ทั้งนี้เป็นการศึกษา การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่เป็นการเลือกตั้ง แบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ โดยปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดในการพิจารณา คือ พรรคการเมืองที่สังกัด รองลงมา คือ คุณสมบัติ ประจำตัวของผู้สมัคร ด้านปัจจัย หัวหน้าคณะมีความสำคัญน้อยที่สุด ปัจจัยด้านกลไก การพนัน และการติดสินบนเจ้าหน้าที่ เป็น ปัจจัยที่มีผลต่อการได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์ เขต ๑ ของผู้ที่ได้รับคะแนนอันดับ ๒ ซึ่งมี นัยสำคัญทางสถิติ .๐๕ อย่างไรก็ตามปัจจัยด้านกลไก การพนัน และการติดสินบนเจ้าหน้าที่ เป็นประเด็นในการวิจัยที่ค่อนข้างใหม่ ยังไม่ค่อยมีผู้ศึกษาวิจัยปัจจัยด้านนี้ที่มีการกล่าวถึงกันมาก ส่งผลให้ ไม่ค่อยมีงานวิจัยด้านนี้ที่จะสามารถนำมาเทียบเคียงได้ การวิจัยครั้งนี้จึงเป็นการค้นพบสิ่งที่สำคัญมากอย่างหนึ่ง ที่ผู้ชนะการเลือก ตั้งได้รับคะแนนเสียงด้วยเหตุนี้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยดี เป็นเรื่อง ที่เสื่อมเสียทั้งฝ่ายผู้รับสมัครเลือกตั้งและผู้มีหน้าที่จัดการเลือกตั้ง และรูปแบบการวิจัยนั้นสอดคล้องกับงานวิจัยของไพฑูรย์ โพธิสว่าง และวิเชียร ต้นศิริคงคล (๒๕๕๖) ที่มีการศึกษาวิจัยประเด็นด้าน กลไก การพนัน และการติดสินบนเจ้าหน้าที่ โดยได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้นำทางการเมือง ในประเทศไทย โดยได้ทำการเก็บข้อมูลจาก ๔ ภาคทั่วประเทศ ๔ เขตเลือกตั้ง คือ ภาคเหนือ เขตเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเขตเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ภาคกลาง เขตเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และภาคใต้ เขตเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่เขตเลือกตั้งในภาคเหนือ ซึ่งเป็นเขตเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีปัจจัยด้านกลไก การพนัน และการ ติดสินบน เจ้าหน้าที่ เข้ามามีส่วนที่นัยสำคัญทางสถิติ .๐๕ ปัจจัยด้านการแจกจ่ายทรัพย์สินและเงินเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด กาฬสินธุ์ เขต ๑ ของผู้ที่ได้รับคะแนนอันดับ ๒ ซึ่งมีนัยสำคัญ ทางสถิติ .๐๕ อย่างไรก็ตามการวิจัยในลักษณะนี้ยังไม่ค่อยมี เพราะส่วนใหญ่เป็นการสำรวจปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจลง คะแนนเสียงเลือกตั้ง แล้วนำมาหาความถี่ ร้อยละ ของผู้ตอบ แบบสอบถาม และผู้วิจัยพยายามจะนำผลการวิจัยเหล่านั้นมาเทียบเคียงกันเช่นงานวิจัยของชาญ ศักดิ์ถวิล (๒๕๓๗) ได้ทำการวิจัยศึกษาการซื้อขายเสียงเลือกตั้งศึกษารณีกการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๒๙ ในเขตตำบลแซงยาตล อำเภอสมเด็จ จังหวัด กาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดี มีการศึกษาดี และเคยอบรมทางการเมืองจะไม่ยอมขายสิทธิ - ขายเสียง พฤติกรรมในการซื้อ - ขายคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นภาพ สะท้อนของปัญหาทางสังคมเศรษฐกิจการเมืองของไทยที่ได้สะสม ติดต่อกันมาเป็นเวลานาน ปัญหาการซื้อ - ขายคะแนนเสียงเกิดจากระบบของสังคม เศรษฐกิจและการเมือง การแก้ไขปัญหาการซื้อ- ขายเสียงระบบหัวคะแนนและพฤติกรรมในการหาเสียงและการลงคะแนนจึง ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการระดมคนไปลงคะแนนให้มากๆ หรือ บังคับให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือออกกฎหมายจำกัด หรือกำหนดวิธี การเลือกตั้งหรือหาเสียงแบบต่างๆ

**สรุปผล พบมกุล (๒๕๕๗)** ได้ทำการศึกษา พฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๗ จังหวัดขอนแก่น การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์คือ ๑) เพื่อศึกษาพฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร ๒๕๕๗ ในจังหวัดขอนแก่น ๒) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยทางสังคม และปัจจัยทางการเมืองของประชาชนกับพฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๕๗ ในจังหวัดขอนแก่น ๓) เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับพฤติกรรมการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ในเขตเลือกตั้งที่ ๑ ในจังหวัดขอนแก่น จำนวน ๔๐๐ คน เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือแบบสอบถามสถิติพรรณนาที่ใช้คือ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน สถิติอ้างอิงในการทดสอบสมมติฐาน คือ ไค - แสควร์

### ผลการวิจัยพบว่า

๑. ปัจจัยทางสังคม พบว่า บุคคลที่มีส่วนสำคัญที่สุดที่ทำให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งคือ สามี/ภรรยา สื่อประชาสัมพันธ์ที่มีส่วนสำคัญที่สุดที่ทำให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งคือ โทรทัศน์/เคเบิลทีวีท้องถิ่น



๒. ปัจจัยทางการเมือง พบว่า โดยภาพรวม มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ ด้านคุณสมบัติพรรคการเมือง รองลงมาคือ ด้านคุณลักษณะของหัวหน้าพรรค และด้านคุณสมบัติผู้สมัคร ตามลำดับ

๓. พฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พบว่า แบบแผนการตัดสินใจนั้น ประชาชนเลือกพรรคและบุคคลเป็นจำนวนมากที่สุด ในขณะที่เหตุผลในการเลือกตัวบุคคล ประชาชนเลือกผู้สมัครที่เข้าใจปัญหาคนในพื้นที่เป็นจำนวนมากที่สุด และเหตุผลในการเลือกพรรค ประชาชนเลือกพรรคเพราะชอบหัวหน้าพรรคเป็นจำนวนมากที่สุด

๔. ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยทางสังคม และปัจจัยทางการเมือง กับพฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๕๗ ในจังหวัดขอนแก่น พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคล คือ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ปัจจัยทางสังคม คือ บุคคลที่มีส่วนสำคัญที่สุดที่ทำให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง สื่อประชาสัมพันธ์ที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และปัจจัยทางการเมืองคือ คุณสมบัติผู้สมัคร คุณสมบัติพรรคการเมือง คุณลักษณะของหัวหน้าพรรค มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๕๗ ในจังหวัดขอนแก่น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

จากการศึกษาผลงานวิจัยจะเห็นได้ว่ากระบวนการในการตัดสินใจเลือกผู้แทนของราษฎรในแต่ละแบบอาจมีปัจจัยหรือเหตุผลประกอบการตัดสินใจที่แตกต่างกัน นั้นหมายความว่า ประชาชนใช้ชุดความคิดคนละแบบในการเลือกผู้แทนในแต่ละแบบแตกต่างกัน กล่าวคือ ในการเลือกผู้แทนในระดับท้องถิ่น คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ชาวบ้านใช้เหตุผลหรือปัจจัยในการตัดสินใจเลือกอันได้แก่ ความมีน้ำใจช่วยเหลือเกื้อกูล ความรู้ความสามารถและ การเป็นเครือญาติกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น ขณะที่การเลือกผู้แทนระดับประเทศ จะใช้เหตุผลหรือปัจจัยในการตัดสินใจเลือกอีกชุดหนึ่ง ซึ่งผู้แทนของต้นที่จะไปเป็นผู้แทนระดับชาตินั้น จะต้องสามารถตอบสนองความต้องการด้านความมั่นคงทางทุนได้ อาทิ ทุนการดำรงชีพ นโยบายที่ตอบสนองความต้องการพื้นฐาน ฯลฯ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ประชาธิปไตยระดับฐานรากมีความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยไทยได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม

## บทที่ ๓

### ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน

จากการทบทวนวรรณกรรม และการสัมภาษณ์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในงานวิจัย ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ มีเหตุผลในการเลือกผู้แทนของตนเองในการทำหน้าที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ประชาชนใช้ปัจจัย (ชุดความคิด) และเหตุผลในการเลือกผู้แทนแต่ละแบบอย่างแตกต่างกัน ซึ่งในการศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยระดับฐานราก” ผู้ศึกษาวิจัยได้แยกประเด็นศึกษาปัจจัยต่างดังนี้

๑. ความสำคัญของผู้ใหญ่บ้าน
๒. ปัจจัยที่สนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก
๓. ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก
๔. ความเชื่อมโยงของปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านต่อการเมืองท้องถิ่น และการเมืองระดับชาติ

### ความสำคัญของผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตำแหน่งของหน่วยงานย่อยที่สุดของรัฐ ที่ราษฎรเป็นผู้เลือกผู้แทนภายในหมู่บ้านของตนขึ้นมาเป็นผู้ปกครอง ดังนั้นตำแหน่งดังกล่าวจึงมีความสำคัญ และใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จึงเปรียบเสมือนผู้ช่วยเหลือ ของผู้ปกครองที่ราชการส่วนกลางส่งมานั้นคือนายอำเภอ ในการบริหาร พัฒนา และแก้ปัญหาต่างๆ ในพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบ โดยตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน มาจากการเลือกของราษฎรมีสิทธิเลือกในหมู่บ้านนั้น จากการศึกษาจึงสรุป ความเป็นมา บทบาทอำนาจหน้าที่ และความสำคัญของผู้ใหญ่บ้านที่จะส่งผลกระทบต่อระบบฐานรากของประชาธิปไตยได้ดังนี้

#### ๑. ความเป็นมาของผู้ใหญ่บ้าน

ในอดีตลักษณะสังคมชาวบ้านจะอาศัยอยู่กันเป็นกลุ่มก้อนในแต่ละกลุ่มจะมีหัวหน้าทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองควบคุมดูแลชีวิตความเป็นอยู่ และป้องกันโจรผู้ร้ายภัยอันตรายอยู่อย่างใกล้ชิด ในปัจจุบันแม้สภาพสังคมจะเจริญขึ้น ผู้นำที่จะช่วยประสานกับภาครัฐแก้ไขความเดือดร้อนเมื่อเกิดภัยพิบัติหรือคนในชุมชนจำเป็นต้องมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

##### ๑.๑. ยุคสุโขทัยเป็นราชธานี

การปกครองแบ่งเป็นหัวเมืองชั้นเอก โท ตรี และจัตวา ในแต่ละเมืองจะแบ่งเป็นแขวง โดยมีเจ้าเมืองและนายแขวงดูแล ส่วนในแต่ละแขวงก็จะแบ่งเป็นแคว้น และแต่ละแคว้นแบ่งเป็นบ้าน โดยมีนายแคว้น หรือนายบ้าน เป็นหัวหน้าดูแล

##### ๑.๒ ยุคกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีจนถึงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

การปกครองสมัยสุโขทัยได้นำมาใช้ในตอนต้นสมัยกรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ กษัตริย์กรุงศรีอยุธยาได้ปรับปรุงการปกครอง โดยมีการแบ่งเป็นหัว

เมืองชั้นนอก และหัวเมืองชั้นใน โดยมีผู้ปกครองที่มีบรรดาศักดิ์เป็นผู้รั้งหรือพระยา เมืองแต่ละเมือง จะแบ่งเป็นแขวงโดยมีหมื่นแขวงปกครอง และในระดับแขวงแบ่งเป็น ตำบล ซึ่งก็คือ แคว้นในสมัย สุโขทัย และในแต่ละตำบล ก็แบ่งเป็นบ้าน ผู้ปกครองก็จะเป็นผู้ใหญ่บ้านดูแลและมีบรรดาศักดิ์ “พัน” ซึ่งใช้มาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ตำแหน่งนายบ้านและนายแคว้นก็เรียกว่า “พัน” โดยทั้งนี้ ทั้งนายบ้านและนายแคว้น จะมาจากการแต่งตั้งของเจ้าเมืองหรือผู้รั้ง

### ๑.๓ กำหนดผู้ใหญ่บ้านยุคปัจจุบัน

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครอง โดยมีการตั้งมณฑลเทศาภิบาล จังหวัดและอำเภอ มีผู้ปกครองคือ ข้าหลวงเทศาภิบาล ข้าหลวงเมืองและนายอำเภอดูแลตามลำดับ ซึ่งต่อมาได้ยุบการปกครองระดับมณฑล และตำแหน่งข้าหลวงได้เปลี่ยนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนในการปกครองที่ต่ำกว่า อำเภอ ก็จะแบ่งเป็นตำบลและหมู่บ้าน และมีการเปลี่ยนแปลงการสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากการแต่งตั้งโดยข้าหลวงหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการเลือกโดยประชาชนในตำบลหรือหมู่บ้านนั้น ทรงเล็งเห็นว่าการปกครองในระดับนี้จำเป็นและสำคัญยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากเป็น หน่วยการปกครองที่ใกล้ชิด กับราษฎรมากที่สุด โดยได้ทรงให้มีการ ทดลองจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน ขึ้นที่อำเภอบางปะอิน จ. พระนครศรีอยุธยา เมื่อ ร.ศ. ๑๑๑ (พ.ศ. ๒๔๓๕) โดยให้ราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้านแทนการแต่งตั้งโดยเจ้าเมืองดังแต่ก่อน นับแต่นั้นมา จึงได้มีการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน ตามหัวเมืองต่าง ๆ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ ต่อมาในรัชสมัยรัชกาลที่ ๖ ได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ขึ้นใช้บังคับแทน และได้มีการใช้สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

## ๒. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

### ๒.๑ อำนาจหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน และมีหน้าที่ ๒ ประการคือ ๑. อำนาจในหน้าที่ทางปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อย ๒. อำนาจในทางอาญา ตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

๒.๑.๑. อำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย สรุปลงได้ดังนี้ คือ

๒.๑.๑.๑ รักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน

๒.๑.๑.๒ เมื่อเกิดทุกข์ภัยแก่ลูกบ้าน ให้แจ้งกำนันเพื่อหาทางป้องกัน

๒.๑.๑.๓ นำประกาศ คำสั่งของรัฐบาลแจ้งลูกบ้าน

๒.๑.๑.๔ ทำบัญชีทะเบียนราษฎรในหมู่บ้าน

๒.๑.๑.๕ มีเหตุการณ์ประหลาดให้แจ้งกำนัน

๒.๑.๑.๖ พบคนแปลกหน้าให้นำตัวส่งกำนัน

๒.๑.๑.๗ เมื่อมีเหตุร้ายเกิดขึ้น ให้เรียกลูกบ้านช่วยกันป้องกันและ

ระงับได้ และแจ้งกำนัน

- ๒.๑.๑.๘ ควบคุมลูกบ้านให้ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทาง  
ราชการ
- ๒.๑.๑.๙ สั่งสอนลูกบ้านมิให้อาฆาตมาดร้ายกัน
- ๒.๑.๑.๑๐ ฝึกอบรมลูกบ้านให้รู้จักหน้าที่และการทำการในเวลาอบ
- ๒.๑.๑.๑๑ ประชุมลูกบ้านเป็นครั้งคราวเพื่อแจ้งข้อราชการ
- ๒.๑.๑.๑๒ ส่งเสริมอาชีพ
- ๒.๑.๑.๑๓ ป้องกันโรคติดต่อ
- ๒.๑.๑.๑๔ ทำตัวเป็นตัวอย่างที่ดี
- ๒.๑.๑.๑๕ ตรวจตรารักษาประโยชน์ในการอาชีพราษฎร
- ๒.๑.๑.๑๖ จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย
- ๒.๑.๑.๑๗ ประชุมกรรมการหมู่บ้าน
- ๒.๑.๑.๑๘ ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนัน
- ๒.๑.๑.๑๙ ให้ราษฎรช่วยเหลือสาธารณประโยชน์
- ๒.๑.๒ อำนาจในทางอาญา สรุปได้ดังนี้
- ๒.๑.๒.๑ เมื่อทราบว่ามี การกระทำผิดกฎหมาย หรือสงสัยเกิดใน  
หมู่บ้านให้แจ้งกำนัน
- ๒.๑.๒.๒ เมื่อทราบว่ามี การทำผิดกฎหมายหรือสงสัยว่าเกิดในหมู่บ้าน  
ใกล้เคียง ให้แจ้งผู้ใหญ่บ้านนั้นทราบ
- ๒.๑.๒.๓ พบของกลางทำผิดให้ส่งกำนัน
- ๒.๑.๒.๔ เมื่อสงสัยผู้ใดว่าทำผิด หรือกำลังทำผิด ให้จับกุมส่งอำเภอ  
หรือกำนัน
- ๒.๑.๒.๕ เมื่อมีหมายสั่งจับผู้ใดหรือคำสั่งราชการให้จับผู้ใดนั้นส่งกำนัน  
หรืออำเภอตามสมควร
- ๒.๑.๒.๖ เจ้าพนักงานมีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้น หรือให้ยึดผู้ใหญ่บ้าน  
ต้องจัดการให้
- ๒.๒ คณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วย
- ๒.๒.๑ ผู้ใหญ่บ้าน เป็นประธาน
- ๒.๒.๒ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง เป็นกรรมการ
- ๒.๒.๓ กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งราษฎรเลือกตั้ง จำนวน ๕ - ๙ คน  
เป็นกรรมการโดยเลือกเป็นรองประธาน ๑ คน เลือกเป็นเลขานุการ ๑ คน และเลือกเป็น  
ผู้ช่วยเลขานุการ ๑ คน อยู่ในตำแหน่ง คราวละ ๕ ปี
- คุณสมบัติของกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ  
ต้องมีสัญชาติไทย และมีคุณสมบัติ เช่นเดียวกับผู้ที่มีสิทธิที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ข้อ ๒ ถึงข้อ ๑๐
- คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง  
กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิคือ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน

การเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ วิธีการเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ กฎหมายกำหนดให้ นายอำเภอเป็นประธาน พร้อมด้วยกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นอย่างน้อยหนึ่งคน ดำเนินการเลือกตั้งโดยวิธีลับหรือเปิดเผยก็ได้ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งกรรมการ หมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ. ๒๕๓๓

การพ้นจากตำแหน่งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี นอกจาก ออกจากตำแหน่งตามวาระแล้ว กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิต้องออกจากตำแหน่ง เพราะขาดคุณสมบัติของการเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๓) ถึง (๑๓) และเพราะเหตุเดียวกับการออกจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา ๑๔ (๒) ถึง (๗) ด้วย

หน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ เสนอข้อแนะนำ และให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

ฝ่ายต่าง ๆ ในคณะกรรมการหมู่บ้าน กรรมการฝ่ายกิจการต่าง ๆ ให้คณะกรรมการหมู่บ้านตั้งฝ่ายกิจการต่างๆ ขึ้นเพื่อช่วยเหลือปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการหมู่บ้านในแต่ละสาขางาน ตามที่คณะกรรมการหมู่บ้านพิจารณาเห็น สมควร

๒.๓ การจัดระเบียบหมู่บ้านตามกฎหมายจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง

นอกจากการบริหารหมู่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่แล้ว ยังมีการบริหารหมู่บ้านในแบบ หมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (หมู่บ้าน อพป.) ซึ่งเป็นไป ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. ๒๕๒๒

#### ๑. การกำหนดหมู่บ้าน อพป.

การบริหารหมู่บ้าน อพป. ถือเอาหมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่เป็นหลัก การจะกำหนดให้หมู่บ้านใดหมู่บ้านหนึ่งหรือตั้งแต่สองหมู่บ้านขึ้นไปเป็นหมู่บ้าน อพป. กระทรวงมหาดไทยต้องประกาศกำหนดเป็นคราวๆไป ตามความเหมาะสมแห่งสภาพท้องที่ แต่จะต้องเป็น หมู่บ้านในท้องที่อำเภอเดียวกัน การรวมหมู่บ้านต่างอำเภอกำหนดให้เป็นหมู่บ้าน อพป. จะกระทำมิได้ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยุบเลิกหมู่บ้าน อพป. กระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย

#### ๒. การจัดระเบียบบริหารหมู่บ้าน อพป.

หมู่บ้าน อพป. แต่ละหมู่บ้าน มี คณะกรรมการกลางหมู่บ้าน และ คณะกรรมการฝ่ายต่างๆ เป็นผู้บริหารกิจการของหมู่บ้าน คณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. แต่ละแห่ง มีคณะกรรมการกลางคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการกลาง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิในหมู่บ้าน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการกลางผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเลือกตั้งจากราษฎรในหมู่บ้านนั้นที่มีคุณสมบัติและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดจำนวน ๕ - ๗ คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้กำหนดตามสภาพเศรษฐกิจ และสังคมของหมู่บ้าน เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่ง คราวละ ๔ ปี

#### ๓. หน้าที่ของคณะกรรมการกลาง

๓.๑ บริหารหมู่บ้าน หรือดำเนินการตามที่ได้รับอนุมัติ หรือได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสภาตำบล นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

๓.๒ พิจารณาวางนโยบายในการปกครองหมู่บ้าน วางแผนและโครงการพัฒนาหมู่บ้านตาม ความต้องการของราษฎรในหมู่บ้านนั้น

๓.๓ ปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

๓.๔ ดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับ

๓.๕ ให้ความร่วมมือและประสานงาน ในแผนการและโครงการพัฒนาตำบล และหมู่บ้าน สนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การอาสาสมัคร หรือองค์การ สาธารณกุศล ตลอดจนแก้ไขปัญหา ข้อขัดข้องและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้าน

๓.๖ ร่วมมือช่วยเหลือการปฏิบัติงานของกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งทางราชการจัดตั้ง หรือสนับสนุนและดำเนินงานในเขตหมู่บ้านนั้น

๓.๗ เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรในหมู่บ้านทราบ

๓.๘ ประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างราษฎรในหมู่บ้านเกี่ยวกับความแฟง เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความยุติธรรม และเมื่อได้ดำเนินการอย่างใดแล้วต้องรายงานให้นายอำเภอทราบ

๓.๙ ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

๔. หน้าที่ของคณะกรรมการกลาง คณะกรรมการฝ่ายต่างๆ ประจำหมู่บ้าน

นอกจากคณะกรรมการกลางแล้ว ยังมีคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติการกิจ ของคณะกรรมการกลางในแต่ละสาขาตามที่ได้รับมอบ คณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ จะมีกี่คณะ แล้วแต่คณะกรรมการกลางจะพิจารณาเห็นสมควร

๒.๔ กระบวนการได้มาซึ่งผู้ใหญ่บ้าน

๒.๔.๑ การจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้าน

ตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่การบริหารงานของหมู่บ้านมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

ผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

คณะกรรมการหมู่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้าน ในหมู่บ้านหนึ่งมีผู้ใหญ่บ้าน ๑ คน ทำหน้าที่ปกครองราษฎรในเขตหมู่บ้าน โดยมีที่มาจากการเลือกของราษฎรในหมู่บ้านนั้น คุณสมบัติของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ ในวันที่ ๑ มกราคม ของปีที่มีการเลือก

ไม่เป็นภิกษุสามเณร นักพรตหรือนักบวช

ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก

๒.๔.๒ คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

อายุไม่ต่ำกว่า ๒๕ ปีบริบูรณ์ ในวันรับเลือก

มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตาม กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี จนถึงวันเลือก และเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน

เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ

ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ วิกจริตจิต พ้นเพื่อนไม่สมประกอบ ตติยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือของ รัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือลูกจ้างของเอกชน ซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ

ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสีย ในทางศีลธรรม

ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงาน ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้นกำหนดเวลา ๑๐ ปี นับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษ สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลา ๑๐ ปี นับแต่ วันพ้นโทษ

ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่า ด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมาย ว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุ ระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือ วัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่ สาธารณประโยชน์กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการ พนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก

ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านราษฎร เนื่องจากผู้มีสิทธิ เลือกผู้ใหญ่บ้าน ในหมู่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง หรือผู้ว่า

ราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก

ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก จากตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และยังไม่พ้นกำหนดเวลา ๑๐ ปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้

๒.๕ การเลือกผู้ใหญ่บ้าน การเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้นมีสาเหตุที่มา ๒ ประการคือ

๒.๕.๑ มีการจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่

๒.๕.๒ ผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านว่างลง ซึ่งจะต้องมีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ภายใน

๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบการว่าง

วิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอเป็นประธาน พร้อมด้วย กำนันหรือ ผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นอย่างน้อย ๑ คน ประชุมราษฎรในหมู่บ้านที่มี คุณสมบัติที่จะเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดย วิธีลับหรือเปิดเผยก็ได้ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อเลือกผู้ใดแล้วถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในตำแหน่งจนครบวาระ (๖๐ ปี)

การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด ดังต่อไปนี้

๑. ขาดคุณสมบัติหรือเข้าลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้ใหญ่บ้าน (ยกเว้นการลาบวช โดย ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่เกิน ๑๒๐ วัน)

๒. ออกตามวาระ (๖๐ ปีบริบูรณ์)

๓. ตาย

๔. ได้รับอนุญาตให้ลาออก

๕. หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ

๖. ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองเกิน ๓ เดือน

๗. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง

๘. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความ ประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

๙. ไม่ผ่านการประเมินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๙

๒.๖ การรักษาการแทนผู้ใหญ่บ้าน ถ้าผู้ใหญ่บ้านจะทำการในหน้าที่ไม่ได้ในครั้งหนึ่งคราวหนึ่ง ให้มอบหน้าที่ให้แก่ผู้ช่วยผู้ใหญ่ บ้านฝ่ายปกครองคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนจนกว่า จะทำการในหน้าที่ได้ และต้องรายงานให้กำนันทราบ และถ้าเกิน ๑๕ วัน ก็ให้รายงานนายอำเภอทราบด้วย



๒.๗ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในหมู่บ้านหนึ่งนอกจากจะมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองหมู่บ้านแล้ว ยังมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้าน

ประเภทของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน มี ๒ ประเภทคือ

๒.๗.๑ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง มีหมู่บ้านละ ๒ คน เว้นแต่หมู่บ้านใดมีความจำเป็นต้องมีมากกว่า ๒ คน ต้องขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๒.๗.๑.๑ ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติกิจการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเท่าที่ได้รับ

๒.๗.๑.๒ เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้าน ในกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่

๒.๗.๒ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ หมู่บ้านใดจะมีได้ต้องให้ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็น ผู้อนุมัติตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๒.๗.๒.๑ ตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้าน

๒.๗.๒.๒ ถ้ารู้เห็นหรือทราบเหตุการณ์เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในหมู่บ้านเกี่ยวกับความสงบ เรียบร้อย ให้แจ้งต่อผู้ใหญ่บ้าน

๒.๗.๒.๓ ถ้ามีคนจรเข้ามาในหมู่บ้านและสงสัยว่ามาโดยไม่สุจริต ให้นำตัวส่งผู้ใหญ่บ้าน

๒.๗.๒.๔ ระวังเหตุ ปรามปราม ติดตามจับผู้ร้าย

๒.๗.๒.๕ ตรวจจับสิ่งของที่ผิดกฎหมายส่งผู้ใหญ่บ้าน

๒.๗.๒.๖ ควบคุมตัวผู้สงสัยว่าได้กระทำความผิดและกำลังจะหลบหนีส่งผู้ใหญ่บ้าน

๒.๗.๒.๗ ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ใหญ่บ้านซึ่งสั่งการโดยชอบด้วย

กฎหมาย

๒.๗.๓ คุณสมบัติของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน

ที่มาของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านและกำนันท้องที่ เป็นผู้ร่วมกันพิจารณาคัดเลือก ราษฎรที่มีคุณสมบัติ แล้วให้กำนันรายงานไปยังนายอำเภอ เพื่อออกหนังสือสำคัญแต่งตั้ง

วาระการดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี

การพ้นจากตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

๑. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒

๒. มีเหตุเช่นเดียวกับที่ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งตามมาตรา

๑๔ (๒) ถึง (๗)

๓. เมื่อผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ผู้ช่วย

ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วย

ถ้าตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านว่างลง ผู้ที่ได้รับคัดเลือกขึ้นมาแทนจะอยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ที่ตนแทนคณะกรรมการหมู่บ้าน

#### ๒.๗.๔ การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่ง ด้วยเหตุไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องทำ อย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งต้องกำหนดให้ราษฎรในหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านด้วย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงอาศัยอำนาจอรรถาธิบายกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๙ ไว้โดยให้มีการประเมินผลผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับการแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งครบ ๔ ปี ให้นายอำเภอจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

คณะกรรมการประเมินผล ประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ หรือกำนันในพื้นที่ หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ และปลัดอำเภอคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ

การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ประกอบด้วย องค์ประกอบสามด้าน ดังต่อไปนี้

๑. ด้านการปฏิบัติหน้าที่
๒. ด้านคุณลักษณะความเป็นผู้นำ
๓. ด้านความพึงพอใจ

การรับฟังความคิดเห็นของราษฎรในหมู่บ้านต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้เข้ารับการประเมินผล คณะกรรมการประเมินผลอาจมอบหมายให้กรรมการประเมินผลคนหนึ่งคนใดไปรับฟัง ความคิดเห็นของราษฎรในหมู่บ้านเพื่อประกอบการประเมินผล ตามจำนวนที่คณะกรรมการประเมินผลกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่ายี่สิบคน โดยต้องให้ทั่วถึงและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับพื้นที่ในกรณีที่ไม่ผ่านการประเมินผล ให้นายอำเภอออกคำสั่งให้ผู้เข้ารับการประเมินผลพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันประกาศผลการประเมิน

#### ๓. สรุปความสำคัญของผู้ใหญ่บ้าน

หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดของประเทศไทยและนับเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนภูมิภาค ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่มีที่มาจากการเลือกของประชาชนในหมู่บ้านโดยตรงแต่ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งแต่เดิมผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกจะอยู่ในตำแหน่งจนครบวาระ ๕ ปีต่อมาได้มีการแก้ไขให้มีการพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ซึ่งการเข้าสู่ตำแหน่งโดยการเลือกของประชาชนโดยตรงนี้ ถือว่าผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของประชาชน แต่ถ้าหากจะพิจารณาจากบทบาทอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ แล้ว จะพบว่าผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการเป็นตัวแทนเชิงอำนาจของราชการนั่นเอง

นอกจากนี้ผู้ใหญ่บ้านยังมีฐานะเป็นผู้นำในเชิงสัญลักษณ์ หรือเป็นผู้นำในเชิงการพัฒนาอีกด้วย ซึ่งอาจแยกพิจารณาอำนาจทั้งสามประการได้ดังนี้

๑. อำนาจของการเป็นตัวแทนเชิงสัญลักษณ์

ผู้ใหญ่บ้านเป็นบุคคลที่ประชาชนเลือกโดยตรง เมื่อเป็นเช่นนี้ฐานะของผู้ใหญ่บ้านย่อมเป็นเสมือนตัวแทนของประชาชน ซึ่งต้องรับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์สุข และความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือดังนั้นเมื่อราษฎรในความปกครองมีเรื่องเดือดร้อนต้องถือเป็นธุระให้ในขณะเดียวกันก็ต้องให้การสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่บ้านกับทุกภาคส่วน จึงค่อนข้างใกล้ชิด และช่วยเหลือซึ่งกันและกันในขณะเดียวกันผู้ใหญ่บ้านก็อยู่ในฐานะตัวแทนรัฐ ในเชิงสัญลักษณ์ ซึ่งต้องมีอำนาจบทบาทหน้าที่ที่รัฐมอบให้ เพื่อควบคุมราษฎร ให้อยู่อย่างเป็นระเบียบ เรียบร้อย ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐซึ่งจะกล่าวในข้อต่อไป

๒. อำนาจของการเป็นตัวแทนราชการเชิงกฎหมาย

อำนาจนี้เกิดขึ้นตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งได้ กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านในด้านการปกครองด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยอำนาจหน้าที่ทางอาญาอำนวยความสะดวก ฯลฯ การกำหนดบทบาทดังกล่าว ทำให้ผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นตัวแทนของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งจะพบว่ากฎหมายกำหนดอำนาจการบังคับบัญชาของผู้ใหญ่บ้านโดยให้ข้าราชการปกครองอันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสามารถให้คุณให้โทษแก่ผู้ใหญ่บ้านได้สิ่งเหล่านี้ทำให้ผู้ใหญ่บ้านมีลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการและกลายเป็นจักรกลที่สำคัญของการปกครองในราชการส่วนภูมิภาคในที่สุดและจากข้อเท็จจริงจะปรากฏอยู่เสมอว่า ในการติดต่อระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ กับราษฎรในหมู่บ้าน ไม่ว่าเรื่องใด ๆ จะต้องอาศัยผู้ใหญ่บ้านเป็นสื่อกลางในการประสานงานทำความเข้าใจกับประชาชนในหมู่บ้าน

๓. อำนาจของการเป็นผู้นำของชุมชนเชิงการพัฒนา

เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าพนักงานปกครอง มีอำนาจปกครองดูแลราษฎรในท้องที่ของตน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นผู้นำทางการแต่หากศึกษาพิจารณาจากข้อเท็จจริงและปรากฏการณ์ในสังคมแล้วจะเห็นว่าผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำทางธรรมชาติมีฐานะและบทบาททางสังคมเด่นกว่าบุคคลอื่นในสังคมชนบท ดังนั้นโดยส่วนใหญ่แล้วผู้ใหญ่บ้านจะมีความประพฤติถูกทำนองคลองธรรมเป็นผู้นำที่กล้าแสดงออกเพื่อปกป้องช่วยเหลือประชาชน ลูกบ้านจึงแสดงความเคารพเชื่อถือนอกจากนี้ผู้ใหญ่บ้านจึงมีฐานะเป็นผู้นำทางสังคม บทบาทดังกล่าวนี้ทำให้ผู้ใหญ่บ้านจะเข้าไปมีส่วนอย่างมากในการบริหารและจัดการพัฒนาทางสังคม ผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทนประชาชนมีหน้าที่ช่วยเหลือพัฒนาท้องถิ่นของตน โดยเฉพาะด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเช่น ถนนสะพาน แหล่งน้ำและการพัฒนาอาชีพ โดยใช้งบประมาณจากรายได้ของท้องถิ่นหรือจากส่วนราชการจากความเคารพนับถือของประชาชนที่มีต่อผู้ใหญ่บ้าน ประชาชนในฐานะลูกบ้านก็จะมีส่วนที่จะส่งเสริมการ

พัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญตามความต้องการในหมู่บ้านของตนเองโดยการนำการพัฒนาโดยผู้ใหญ่บ้าน

## ปัจจัยที่สนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก

ปัจจัยที่สนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรม และการสัมภาษณ์ พบว่าปัจจัยที่จะส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานรากแบ่งเป็น ๒ ปัจจัยหลักคือ ๑. ปัจจัยที่เกิดจากตัวผู้เลือก ๒. ปัจจัยที่เกิดจากบริบททางสังคม ดังนี้

### ๑. ปัจจัยที่เกิดจากตัวผู้เลือก

๑.๑ การศึกษา จากการศึกษาพบว่าผู้เลือกที่มีการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นไป มีแนวโน้มในการใช้เหตุผล และแสวงหาเหตุผลที่สอดคล้องกัน มาเป็นปัจจัยในการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ได้ผู้ปกครอง หรือผู้นำชุมชน ที่มีประสิทธิภาพเพื่อที่จะเข้ามาทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนภายในหมู่บ้านได้อย่างตรงจุด

๑.๒ อาชีพ จากการศึกษาพบว่าผู้ที่มีอาชีพเดียวกันมีแนวโน้มที่จะเลือกผู้ใหญ่บ้านคนเดียวกัน หรือผู้ใหญ่บ้านที่เป็นกลุ่มคนอาชีพเดียวกัน เพราะคาดหวังว่าจะสามารถเข้าใจบริบทการทำงาน รวมไปถึงทัศนคติของคนในกลุ่มเดียวกันมากกว่ากลุ่มอาชีพอื่น

๑.๓ ความรู้ความสามารถ จากการศึกษาพบว่าผู้ที่มีความรอบรู้ มีความสามารถที่หลากหลาย มีความคิดที่เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงไปของยุคสมัย บริบทโลกและสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นได้ สามารถใช้เหตุผลในการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านได้อย่างหลากหลาย และสามารถพิจารณาได้อย่างรอบคอบมากกว่า และใช้อารมณ์ในการตัดสินใจน้อยกว่า

๑.๔ วิสัยทัศน์ จากการศึกษาพบว่าผู้มีวิสัยทัศน์ที่การวาดฝันอนาคตของชุมชนหมู่บ้าน ทำให้เกิดความคาดหวังว่าอนาคตจะต้องเป็นไปอย่างไร มีทิศทางหรือแนวโน้มที่จะเป็นไปอย่างไร คนที่มีวิสัยทัศน์จึงมักมีใช้เหตุผลอย่างรอบคอบเพื่อตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน ที่มีแนวโน้มจะพัฒนาหมู่บ้านให้เป็นไปตามที่คาดหวังไว้

### ๒. ปัจจัยที่เกิดจากบริบททางสังคม

๒.๑ ผลงานของผู้สมัคร และความรู้ความสามารถ เนื่องจาก การเป็นผู้นำนั้นความรู้เป็นสิ่งจำเป็นที่สุด ความรู้ในที่นี้มิได้หมายถึงเฉพาะความรู้ เกี่ยวกับงานในหน้าที่เท่านั้น หากแต่รวมถึงการเฝ้าหาความรู้เพิ่มเติมในด้านอื่นๆ ด้วย การจะเป็นผู้นำที่ดี หัวหน้างานจึงต้องเป็นผู้รอบรู้ ยิ่งรอบรู้มากเพียงใด ฐานะแห่งความเป็นผู้นำก็จะยิ่งมั่นคงมากขึ้นเพียงนั้น อย่างไรก็ตามทักษะที่ผู้นำจำเป็นต้องมี และแสดงออกเพื่อให้ประชาชนทั่วไปยอมรับนั้น ทักษะเบื้องต้นของผู้นำที่จำเป็นต้องมี อาทิ ทักษะการพูดโน้มน้าวใจ การพูดในที่สาธารณะ การศึกษา รวมทั้งประสบการณ์การทำงานที่เป็นที่ประจักษ์แจ้งแก่สาธารณะ เพราะสิ่งเหล่านี้จะเป็นปัจจัยเบื้องต้น ของประชาชนในการที่จะนำมาพิจารณาตัดสินใจเลือกหรือไม่เลือกบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ใหญ่บ้าน

๒.๒ ความมีน้ำใจช่วยเหลือเกื้อกูล การอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสันติสุข จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความมีน้ำใจไมตรีที่ดีต่อกัน ความมีน้ำใจเป็นเรื่องที่ทุกคนทำได้ โดยไม่ต้องใช้เงินทองมากมาย เพียงแต่แสดงความเมตตากรุณาต่อเพื่อนมนุษย์ โดยการช่วยเหลือเล็กๆ น้อยๆ เท่านั้น ก็เป็นการแสดงน้ำใจได้ ความมีน้ำใจนั้น ตรงกันข้ามความเห็นแก่ตัว ขณะที่คนเห็นแก่ตัว

มักจะคิดแต่ประโยชน์ส่วนตัวมาก่อน แต่แน่นอนที่คนมีน้ำใจจะคิดถึงประโยชน์ของส่วนรวมบ้าง และความมีน้ำใจก็ยังตรงกันข้ามกับความอิจฉาริษยา คนที่อิจฉาริษยาคนอื่นย่อมปรารถนาที่จะเห็นความล้มเหลวของผู้ที่ได้ดีกว่า แต่คนมีน้ำใจนั้น เมื่อเห็นคนอื่นได้ดีกว่าจะมีมุทิตา และจะแสดงความยินดีด้วยอย่างจริงใจ ผู้มีน้ำใจจะนึกถึง ผู้อื่น และจะพยายามช่วยผู้อื่นที่ด้อยโอกาสกว่า ผู้มีน้ำใจจึงเป็นที่รักและต้องการของคนทั่วไป และเป็นคนมีคุณค่าต่อสังคม และที่สำคัญพวกเขาเหล่านั้นก็จะเป็นผู้ที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินชีวิตอย่างแน่นอน ซึ่งในลักษณะความสัมพันธ์เช่นนี้ทำให้คุณสมบัติข้อนี้เป็นสิ่งที่คนทั่วไปคาดหวังในตัวของผู้นำของเขา จึงเป็นปัจจัยอีกด้านหนึ่งที่เป็นลักษณะของการต่างตอบแทน หากมีการแข่งขันเพื่อเป็นผู้นำ หรือผู้แทนของชุมชน กลุ่มคนเหล่านั้นมักถูกพิจารณาเลือกเป็นลำดับต้นๆ ทั้งนี้พฤติกรรมเหล่านี้ยังไม่ได้ติดอยู่ที่ตัวของผู้กระทำเท่านั้น ห่างแต่ยังเป็นมรดกตกทอดไปสู่ลูกหลาน และวงศ์ตระกูลอีกด้วย

**๒.๓ นโยบายและวิสัยทัศน์** วิสัยทัศน์แสดงให้เห็นภาวะความเป็นผู้นำ และทิศทางการปกครองของผู้นำ กล่าวคือ ทั้งวิสัยทัศน์และนโยบาย เป็นสิ่งสะท้อนความคิดของคนเป็นผู้นำว่าจะนำชุมชน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ประเทศไทยก้าวไปในทิศทางไหน ซึ่งทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในการตัดสินใจทำธุรกรรมต่างๆ หรือการลงทุนในภาวะการณ์ต่างๆ เป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุน สร้างความมั่นใจให้กับประชาชน และสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้กับประเทศชาติ ดังนั้น นโยบายและวิสัยทัศน์ จึงเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนของประชาชน

**๒.๔ กลยุทธ์การหาเสียง** การใช้กลยุทธ์ในการรวบรวมคะแนนเสียงสะท้อนให้เห็นทักษะของผู้นำ ที่สามารถทำงานอย่างเป็นระบบมีเป้าหมาย มีการกำหนดทิศทาง ขอบเขต เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ อีกทั้งสะท้อนวิถีคิดในการทำงานของบุคคลเหล่านั้น ทำให้สังคมมีแนวโน้มยอมรับพฤติกรรมการหาเสียง เช่น การทำข้อตกลง การเสนอนโยบายที่สามารถตอบสนองปัญหาของชุมชน

**๒.๕ ผลงานที่ประจักษ์แจ้งแก่สาธารณะ** การมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ต่อสังคมย่อมมีผลให้สังคม สนใจบุคคลเหล่านั้นมากกว่าบุคคลธรรมดา กล่าวคือ เมื่อบุคคลดังกล่าวเป็นที่รู้จักยอมรับ อีกทั้งได้บำรุงสาธารณะประโยชน์ บุคคลนั้นย่อมมีแนวโน้มที่จะถูกสังคมยอมรับว่าเป็นบุคคลที่เหมาะสมแก่การเป็นผู้นำ เพราะสามารถทำประโยชน์ต่อสาธารณะได้ จึงเชื่อได้ว่าจะทำประโยชน์ต่อชุมชน หมู่บ้าน ได้เหมือนกัน

## ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรม และการสัมภาษณ์ พบว่าปัจจัยที่จะขัดขวางให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานรากแบ่งเป็น ๒ ปัจจัยหลักคือ ๑. ปัจจัยที่เกิดจากตัวผู้เลือก ๒. ปัจจัยที่เกิดจากบริบททางสังคม ดังนี้

### ๑. ปัจจัยที่เกิดจากตัวผู้เลือก

**๑.๑ การศึกษา** จากการศึกษาพบว่านอกจากผู้ที่มีการศึกษาสูง ส่งผลให้เป็นผู้ที่มีความรอบรู้มากกว่า และเกิดการตัดสินใจเลือกผู้แทนอย่างเป็นทางการเป็นเหตุเป็นผลแล้ว ผู้ที่มีการศึกษาไม่สูง

มากกว่าก็มีแนวโน้มว่าเป็นผู้ที่สามารถถูกโน้มน้าวใจได้มากกว่า และเป็นเหตุผลให้กลุ่มคนเหล่านี้ตัดสินใจเลือกผู้แทนโดยอาจถูกครอบงำด้วยวิธีการอื่นๆมากกว่า

**๑.๒ อาชีพ** จากการศึกษาคนในกลุ่มอาชีพเดียวกันมักมีทัศนคติที่คล้ายคลึงกัน จึงมีแนวโน้มในการเลือกผู้แทนคนเดียวกัน หรือคนในกลุ่มอาชีพเดียวกันมากกว่า เนื่องจากมีความคิดที่ว่าคนอาชีพเดียวกันจะสามารถเข้าใจปัญหาและความต้องการได้เหมือน ๆ กัน กล่าวคือ หากผู้มีสมัครมากกว่าหนึ่งคน และผู้สมัครคนใดคนหนึ่งเป็นกลุ่มคนในอาชีพเดียวกัน ผู้มีสิทธิเลือก มักจะมีโอกาสในการตัดสินใจเลือกกลุ่มคนอาชีพเดียวกันมากกว่า

**๑.๓ ความสัมพันธ์ส่วนตัว** จากการศึกษาพบว่า กลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวมักเลือกตัวแทนที่มีความใกล้ชิดกันมากกว่าโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยอื่น เพราะโดยสภาพสังคมไทยซึ่งเป็นระบบอุปถัมภ์มองว่าหากพวกพ้องของตนได้อยู่ในอำนาจ ก็อาจจะใช้อำนาจนั้นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากสาธารณะได้มากกว่า ผู้สมัครรายอื่นที่ไม่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวด้วย หรือแม้ระบบเครือญาติเองก็ตาม มีแนวโน้มเป็นไปในลักษณะเดียวกัน ส่งผลให้ผู้มีสิทธิเลือก ใช้ปัจจัยเหตุผลด้านอื่นน้อยลงและใช้อารมณ์ ความรู้สึก ความผูกพัน เป็นตัวตัดสินใจมากกว่า

## ๒. ปัจจัยที่เกิดจากบริบททางสังคม

**๒.๑ ระบบเครือญาติ** กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง จากการศึกษาพบว่า วัฒนธรรมของประเทศกำลังพัฒนาเป็นแบบสมัยเก่า ถูกกำหนดโดยความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวที่รวมเอาลักษณะหลายอย่างมาผสมผสานกัน ในทางรัฐศาสตร์หมายความว่า นักการเมืองและข้าราชการมีพันธะต่อญาติ เพื่อน และผู้สนับสนุน ซึ่งขัดกับบทบาทของสังคมสมัยใหม่ เพราะสังคมสมัยใหม่ไม่ยึดตัวบุคคล และพยายามรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น การคอร์รัปชันของประเทศกำลังพัฒนาจึงมาจากความคิดของคนที่มีพันธะทางสังคมที่ต้องปฏิบัติต่อกัน

**๒.๒ ระบบหัวคะแนนเสียง** จากการศึกษาพบว่า การวางรูปแบบการหาเสียงของผู้สมัคร โดยการจัดกระบวนการผู้รับหาคะแนนเสียงบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่จะช่วยรณรงค์ เพื่อให้ประชาชนลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สนับสนุนผู้สมัครด้วยวิธีต่างๆ ตลอดจนวางแผนในขั้นตอนผู้สมัครรับเลือกตั้ง หัวคะแนนมักเป็นผู้ที่มีคนรู้จักอย่างกว้างขวาง เป็นที่เชื่อถือของชาวบ้าน เมื่อไปแนะนำผู้สมัครคนใดให้ชาวบ้านเลือกชาวบ้านก็จะเชื่อและเลือกคนนั้น หัวคะแนน มีความสำคัญต่อการหาเสียงอย่างมากสำหรับการเมืองไทยที่มีรากฐานอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ความเป็นพรรคพวกเครือญาติความเป็นคนในที่วางใจได้ ความสำเร็จของผู้สมัครรับเลือกตั้งมาจากการมีหัวคะแนนที่มีประสิทธิภาพ สามารถหาคะแนนให้กับผู้สมัครได้เป็นจำนวนมาก

**๒.๓ การซื้อเสียง** การแจกจ่ายเงินและทรัพย์สิน จากการศึกษาพบว่า การใช้เงินซื้อคะแนนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนยังมีผลต่อการเลือกตั้งอยู่เสมอ เนื่องจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังมีกระบวนการทัศน์ว่า เป็นการตอบแทนบุญคุณ ซึ่งเป็นการลดทอนการใช้ตรรกะทางเหตุผลลง ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้อารมณ์ในการตัดสินใจมากกว่า และห่างยิ่งมีการจ่ายเงินในจำนวนที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดข้อเปรียบเทียบของผู้สมัครรับเลือกตั้งสูงมากขึ้น นั่นหมายความว่า การใช้เหตุผลของการตัดสินใจเลือกผู้แทนก็ลดลงไปด้วย ดังนั้นการซื้อเสียงจึงเป็นอีกหนึ่งเหตุผลที่ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้เหตุผลในการตัดสินใจเลือกน้อยลง แต่กลับใช้อารมณ์ ความรู้สึก ในการตัดสินใจมากยิ่งขึ้น

**๒.๔ การใช้กลไกการเลือกตั้ง** จากการศึกษาพบว่า การใช้กลไกจากการเลือกตั้ง ยังมีผลต่อผลการเลือกตั้งเสมอมา ซึ่งกลไกสามารถทำหลายรูปแบบตั้งแต่การซื้อเสียง การซื้อกรรมการหน่วยเลือกตั้ง กระทั่งการใส่ร้ายป้ายสี ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนควบคุมมากับการเมืองไทยตั้งแต่เริ่มต้นมีการเลือกตั้ง เพราะรูปแบบเช่นนี้ยังใช้ได้ผลเสมอจนถึงปัจจุบัน เพื่อช่วงชิงอำนาจในการเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรของรัฐเสมอ สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้ประชาชนเบื่อหน่ายกับการเมือง และประชาชนถูกมองเป็นเพียงหมากตัวเล็กๆบนกระดาน ทำให้ผลการเลือกตั้งออกมาไม่ได้สะท้อนเหตุผลและความต้องการของประชาชนมากนัก แต่กลับสะท้อนการความต้องการของผู้มีอำนาจมากกว่า

**๒.๕ การใช้เจ้าหน้าที่รัฐเป็นเครื่องมือในการหาเสียง** จากการศึกษาพบว่า กลไกการใช้เจ้าหน้าที่รัฐเป็นเครื่องมือในการแสวงหาอำนาจ มักเห็นผลได้มากที่สุด อาทิ การใช้กำนันผู้ใหญ่บ้าน กรรมการประจำหน่วย หรือแม้แต่การใช้ผู้มีอำนาจรัฐ โน้มน้าวใจประชาชน ประกอบกับการใช้วาทกรรมความสัมพันธ์เชิงอำนาจผ่านตัวเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อใช้เป็นกลไกให้ได้มาซึ่งผลการเลือกตั้งในแบบที่ผู้มีอำนาจต้องการ สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนขาดอิสระในการเลือก รู้สึกกังวลหากไม่ได้เลือกผู้ที่รัฐนำเสนอมาให้ ทำให้การให้เหตุผลอย่างอิสระในการเลือกผู้แทนน้อยลง การใช้อารมณ์คล้อยตามคนหมู่มาก หรือผู้มีอำนาจยอมสูงขึ้นไป และเป็นผลให้ไม่ได้ผู้แทนที่สะท้อนความต้องการของประชาชน

## ความเชื่อมโยงของปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านต่อการเมืองท้องถิ่น และการเมืองระดับชาติ

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ (Key Informants) จำนวน ๔ กลุ่ม ประกอบด้วย

๑. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ จำนวน ๖ คน (อำเภอละ ๒ คน) โดยคัดเลือกจากกลุ่มผู้นำชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำองค์กรภาคประชาชน ที่มีระดับการมีส่วนร่วมในชุมชนสูง

๒. กลุ่มผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๙ คน (อำเภอละ ๓ คน) โดยแบ่งเป็น ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกใหม่ไม่เกิน ๑ ปี ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นผู้ใหญ่บ้านมาเกิน ๕ ปี (ผ่านการประเมินอย่างน้อย ๑ ครั้ง) และผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับรางวัลระดับจังหวัด (แหวนทองคำ)

๓. ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีประสบการณ์ในกระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้าน การพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก และการเลือกตั้งในระดับต่างๆ ของจังหวัด ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน ๗ คน

๔. ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ความมั่นคง จำนวน ๔ คน

ผลปรากฏว่าปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน การเมืองท้องถิ่น และการเมืองระดับชาติ ได้แก่

**๑. ภาวะผู้นำ** เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน การเมืองท้องถิ่น และการเมืองระดับชาติ กล่าวคือ ถ้าผู้สมัครคนใดมีภาวะผู้นำสูง จะมีโอกาสได้รับเลือกมากกว่าผู้สมัครที่มีภาวะผู้นำต่ำกว่า

**๒. อาชีพ** เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน การเมืองท้องถิ่น และการเมืองระดับชาติ ผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ (Key Informants) ได้ให้ความเห็นว่า ประชาชนในพื้นที่ให้ความสำคัญกับความพร้อมของผู้สมัครเป็นปัจจัยหลัก เช่น ฐานะทางการเงิน ความมั่นคงในครอบครัว เป็นต้น เพราะหากตัวผู้สมัครเองยังไม่มีความพร้อมจนเป็นที่ยอมรับ ก็อาจถูกมองว่าไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ได้ดีเท่าที่ควร

**๓. ผลงานของผู้สมัคร และความรู้ความสามารถ** เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน การเมืองท้องถิ่น และการเมืองระดับชาติ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกในระดับใด ผลงานอันเป็นที่ประจักษ์จะเป็นปัจจัยตัดสินที่มีความสำคัญเช่นกัน ผู้สมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน หรือนักการเมืองท้องถิ่น และระดับชาติ ที่มีผลงานที่โดดเด่น จะมีแนวโน้มได้รับเลือกมากกว่าผู้สมัครหน้าใหม่ที่เพิ่งเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งเป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตาม ได้รับข้อมูลว่ามีผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านที่สมัครรับเลือกครั้งแรกขณะผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านที่เป็นผู้ใหญ่บ้านมาแล้วหลายสมัย ทั้งนี้ เพราะก่อนการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ผู้สมัครที่สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านครั้งแรกได้ลงพื้นที่เพื่อช่วยเหลือชาวบ้าน และทำงานที่เป็นสาธารณประโยชน์มาอย่างต่อเนื่องก่อนมีการเลือกผู้ใหญ่บ้านนั่นเอง

**๔. การศึกษาของผู้เลือก** เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน การเมืองท้องถิ่น และการเมืองระดับชาติ พบว่าผู้ที่มีการศึกษาสูง ส่งผลให้เป็นผู้ที่มีความรอบรู้มากกว่า และเกิดการตัดสินใจเลือกผู้แทนอย่างเป็นทางการเป็นเหตุเป็นผล และผู้ที่มีการศึกษาไม่สูงก็มีแนวโน้มว่าเป็นผู้ที่สามารถถูกโน้มน้าวใจได้มากกว่า และเป็นเหตุผลให้กลุ่มคนเหล่านี้ตัดสินใจเลือกผู้แทนโดยอาจถูกครอบงำด้วยวิธีการอื่นๆมากกว่า

**๕. ระบบเครือญาติ** เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน และการเมืองท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านที่มีจำนวนญาติเยอะมีโอกาสได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านมากกว่า ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านที่มีจำนวนญาติน้อยกว่า เนื่องจากในระดับพื้นที่ชาวบ้านยังให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ส่วนตัวค่อนข้างมาก และเชื่อว่าหากผู้ที่ตนเลือกได้รับเลือกจะกลับมาช่วยเหลือหรือให้การสนับสนุนตนเองในท้ายที่สุด ระบบเครือญาติมีความสำคัญลดลงมาเมื่อเปรียบเทียบกับการเมืองท้องถิ่น และยังมีผลน้อยมากหรือไม่มีผลต่อการเมืองระดับชาติ

**๖. การศึกษาของผู้ถูกเลือก** เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกการเมืองท้องถิ่น และการเมืองระดับชาติ นอกจากการศึกษาของผู้เลือกแล้ว ยังพบว่าการศึกษาของผู้ถูกเลือกยังเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการเลือกเช่นกัน กล่าวคือ สำหรับการเลือกการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติ ผู้เลือกจะพิจารณาเลือกผู้สมัครรับเลือกที่มีวุฒิการศึกษาสูงกว่า หรือมีวุฒิการศึกษาที่มีความเกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่มากกว่าผู้สมัครรับเลือกที่มีวุฒิการศึกษาต่ำกว่า หรือไม่มีวุฒิการศึกษาที่มีความเกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่ เนื่องจากเชื่อว่าผู้ที่มีวุฒิการศึกษาสูงกว่า หรือมีวุฒิการศึกษาที่มีความเกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่ เป็นคนที่มีความสามารถมากกว่าและมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ดีกว่า แต่การศึกษาของผู้ถูกเลือกกลับมีผลน้อยสำหรับการเลือกผู้ใหญ่บ้าน

**๗. นโยบายและวิสัยทัศน์** เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกการเมืองท้องถิ่น และการเมืองระดับชาติ ผู้สมัครที่มีวิสัยทัศน์และนโยบายที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติที่ดีกว่า มีโอกาสได้รับเลือกมากกว่าผู้สมัครที่มีนโยบายและวิสัยทัศน์ที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติที่น้อยกว่า เป็นเพราะผู้สมัครการเมืองระดับท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติจะมีความรับผิดชอบในด้านองค์กร



และด้านงบประมาณส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง นโยบายและวิสัยทัศน์จึงเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจเลือกการเมืองท้องถิ่น และการเมืองระดับชาติ แต่ไม่มีผลมากนักต่อการเลือกผู้ใหญ่บ้าน

**๘. กลยุทธ์การหาเสียง** เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกการเมืองท้องถิ่น และการเมืองระดับชาติ แต่เป็นปัจจัยที่มีผลน้อยต่อการเลือกผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านมีความใกล้ชิดกับประชาชนมาก จึงเป็นที่รู้จักดีของชาวบ้านอยู่แล้ว และผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านก็มีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่รับเลือกอีกด้วย การหาเสียงจึงไม่มีความจำเป็นต่อการเลือกผู้ใหญ่บ้านเท่าใดนัก แต่สำหรับการเลือกการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติ ผู้สมัครมีความเป็นอยู่ที่ห่างไกลจากชาวบ้านหรือผู้เลือกมากกว่าผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน การหาเสียงจึงเป็นช่องทางสำคัญ และมีผลต่อการตัดสินใจเลือกการเมืองท้องถิ่น และการเมืองระดับชาติ เพราะเป็นวิธีที่จะทำให้ผู้เลือกรู้จักผู้ถูกเลือก

**๙. พรรคการเมือง** เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกการเมืองระดับชาติ ผู้เลือกอาจไม่รู้จักรัฐมนตรีการเมืองระดับชาติ พรรคการเมือง นโยบายพรรคการเมือง รวมถึงชื่อเสียงของพรรคการเมือง จึงมีส่วนช่วยให้ผู้เลือกพิจารณาเลือกผู้สมัครที่สังกัดพรรคการเมืองที่มีนโยบายและมีชื่อเสียงที่ดีกว่า ผู้สมัครที่สังกัดพรรคที่ไม่เป็นที่รู้จักหรือพรรคที่ไม่มีผลงานเป็นรูปธรรม สำหรับปัจจัยนี้มีผลน้อยต่อการเลือกการเมืองท้องถิ่น และไม่มีความเกี่ยวข้องกับการเลือกผู้ใหญ่บ้าน

**๑๐. ระบบห้วคະแนนเสียง และการซื้อเสียง** เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน การเมืองท้องถิ่น และการเมืองระดับชาติ เนื่องจากบุคคลที่เป็นห้วคະแนนเสียงหรือทำการซื้อเสียงมักจะเป็นบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือ หรือเป็นผู้นำในพื้นที่ซึ่งชาวบ้านให้ความเคารพเป็นผู้ที่มีคนรู้จักอย่างกว้างขวาง มีความสำคัญอย่างมากต่อการหาเสียงทุกระดับของการเมืองไทย

ตารางที่ ๓ - ๑ ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน การเมืองท้องถิ่น และการเมืองระดับชาติ

ปัจจัย	ประเภทการเลือก		
	ผู้ใหญ่บ้าน	การเมืองท้องถิ่น	การเมืองระดับชาติ
ภาวะผู้นำ	✓	✓	✓
อาชีพ	✓	✓	✓
ผลงานของผู้สมัคร และ ความรู้ความสามารถ	✓	✓	✓
การศึกษาของผู้เลือก	✓	✓	✓
ระบบเครือญาติ	✓	✓	-
การศึกษาของผู้ถูกเลือก	-	✓	✓
นโยบายและวิสัยทัศน์	-	✓	✓
กลยุทธ์การหาเสียง	-	✓	✓
พรรคการเมือง	-	-	✓
ระบบห้วคະแนนเสียง และ การซื้อเสียง	✓	✓	✓

จากปัจจัยต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ทราบว่ากลุ่มปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนแต่ละระดับมีรูปแบบที่หลากหลาย ซึ่งมีทั้งปัจจัยที่มีความซ้ำซ้อนและแตกต่างกัน สามารถสรุปปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน การเมืองท้องถิ่น และการเมืองระดับชาติ ได้ดังนี้

๑. กลุ่มปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ ความเป็นผู้นำ อาชีพ ผลงานของผู้สมัคร และความรู้ความสามารถ การศึกษาของผู้เลือก ระบบเครือญาติ และระบบห้วคະແນนเสียง และการซื้อเสียง

๒. ปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกการเมืองท้องถิ่น ได้แก่ ความเป็นผู้นำ อาชีพ ผลงานของผู้สมัคร และความรู้ความสามารถ การศึกษาของผู้เลือก การศึกษาของผู้ถูกเลือก นโยบาย และวิสัยทัศน์ กลยุทธ์การหาเสียง และระบบห้วคະແນนเสียงและการซื้อเสียง

๓. ปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกการเมืองระดับชาติ ได้แก่ ความเป็นผู้นำ อาชีพ ผลงานของผู้สมัคร และความรู้ความสามารถ การศึกษาของผู้เลือก ระบบเครือญาติ การศึกษาของผู้ถูกเลือก นโยบายและวิสัยทัศน์ กลยุทธ์การหาเสียง พรรคการเมือง และระบบห้วคະແນนเสียง และการซื้อเสียง

กลุ่มปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านต่อการเมืองท้องถิ่น และการเมืองระดับชาติ คือ ความเป็นผู้นำ อาชีพ ผลงานของผู้สมัคร และความรู้ความสามารถ การศึกษาของผู้เลือก และระบบห้วคະແນนเสียง และการซื้อเสียง ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำมาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ พร้อมทั้งเสนอแนวทางพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานรากจากปัจจัยดังกล่าวในบทต่อไป

## บทที่ ๔

### แนวทางในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก

ในบทที่ผ่านมาผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และสรุปปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน สำหรับบทนี้ผู้ศึกษาวิจัยจะได้นำเสนอสรุปผลการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายทั้ง ๔ กลุ่ม โดยจะแบ่งออกเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตย การพัฒนาบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน/ความสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามด้วยความเชื่อมโยงการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก ระดับท้องถิ่น และระดับชาติ และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และนำแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก ซึ่งจะเป็นผลจากการสังเคราะห์วรรณกรรมในบทที่ ๒ ร่วมกับบทวิเคราะห์การสัมภาษณ์ ได้เป็นแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานรากดังนี้

๑. แนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก
๒. สรุปแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก

### แนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก

แนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมประชาธิปไตยในระดับฐานราก โดยแบ่งออกเป็น ๕ ส่วน ดังนี้

**๑. ระดับบุคคลและครอบครัว** เน้นการพัฒนาระเบียบ วินัย สิทธิ หน้าที่ตามกฎหมาย ให้ความเคารพสิทธิ เสรีภาคของคนอื่น เข้าใจในความเสมอภาค และพัฒนาตนเองตามขีดความสามารถโดยไม่เอาเปรียบผู้อื่น การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน โดยส่งเสริมให้ปัจเจกบุคคลเป็นพลเมืองที่มีความเข้มแข็ง (Strong Citizen) ผ่านกลไกของสถาบันครอบครัว ซึ่งถือเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานรากที่มีความสำคัญที่สุด จึงจำเป็นต้องวางรากฐานให้กับประชาชนทั้งในระดับสังคมเมือง และสังคมเกษตรกรรม ดังนั้นเมื่อในระดับบุคคลหรือครอบครัวได้รับการพัฒนาให้เป็นพลเมืองที่มีความเข้มแข็ง (Strong Citizen) ก็จะส่งเสริมบรรยากาศความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

**๒. ระดับหมู่บ้าน/ชุมชน** เน้นการพัฒนาโดยผ่านสถาบันทางสังคมในระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ได้แก่ ครอบครัว โรงเรียน วัดหรือสถาบันทางศาสนาอื่นๆ ในพื้นที่ โดยจะต้องมีกระบวนการกลุ่มเกณฑ์ที่เหมาะสม โดยส่งเสริมวิถีประชาธิปไตย การใช้เหตุผล การรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง การใช้กลไก บวร ในสังคมเกษตรกรรมอาจมีอิทธิพลที่มากกว่าเนื่องจากการสื่อสารที่ยังไม่ผ่าน

ตัวอย่างอย่างเช่นสื่อ หรือความสนิทสนม ความเป็นญาติพี่น้อง จะทำให้ส่งเสริมบรรยากาศความเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น

### ๓. ระดับอำเภอ จังหวัด เน้นการดำเนิน ดังนี้

**๓.๑ ส่งเสริมให้กระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม**  
โดยอำเภอและจังหวัด ต้องให้ความสำคัญดำเนินการตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ซึ่งมีบัญญัติไว้แล้ว โดยเน้นดำเนินการ ๓ ระยะ ได้แก่ (๑) ระยะของการรับสมัคร หาเสียง (๒) การดำเนินการในวันเลือก และ (๓) ภายหลังจากการเลือกในระหว่างรอการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ การจัดการปัญหาข้อทักท้วงต่างๆ ให้ชัดเจนถูกต้องเป็นธรรม ซึ่งการส่งเสริมให้กระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม จะเป็นการเสริมสร้างวิถีประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นกับประชาชนในหมู่บ้านด้วย หมายความว่า เมื่อมีการใช้กฎหมายอย่างเป็นทางการต่อทุกฝ่าย มีการบังคับใช้กฎระเบียบอย่างยุติธรรม ปราศจากอคติ ก็จะทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการเลือกตั้งมีความสำคัญ มีความเชื่อมั่นในระบบการเลือกตั้ง โดยที่ชาวบ้านไม่คิดไปเองว่าเลือกๆไปผลออกมาก็ต้องเป็นไปตามที่เขากำหนดมาอยู่แล้วในขณะเดียวกันทางอำเภอต้องตระหนักในการปฏิบัติหน้าที่ให้ความสำคัญกับการเลือก โดยวางตัวเป็นกลาง เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อการเลือกผู้ใหญ่บ้านซึ่งจะส่งเสริมให้เกิดบรรยากาศความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

**๓.๒ การพัฒนาส่งเสริมการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานหมู่บ้าน** โดยผ่านกลไกของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ซึ่งเป็นกลไกที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในหมู่บ้าน ให้มีการประชุมปรึกษาหารือ ลงมติร่วมกันป้องกันการแสวงประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยจะเป็นจุดเริ่มต้นของหมู่บ้านในการวางรากฐานการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับหมู่บ้านที่มีเหตุผล ลดความเข้มข้นของระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองในพื้นที่ และส่งเสริมความเข้มแข็งในระดับปัจเจกบุคคล (Strong Citizen) ควบคู่ไปด้วย เช่น การให้อำนาจ กม. ในการให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติการดำเนินการบางอย่าง เช่น เรื่องงบประมาณ เรื่องการกำหนดแผนพัฒนาหมู่บ้าน เป็นต้น

### ๔. ระดับนโยบาย กรม กระทรวง เน้นการดำเนิน ดังนี้

**๔.๑ พัฒนาแนวทางในการส่งเสริมกระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านในภาพรวมให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม** ในกระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านมีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยผลิตนโยบายในการออกระเบียบ กฎหมาย จึงจำเป็นต้องมีการวางมาตรการและปิดช่องว่างทางกฎหมาย ปรับปรุงระเบียบให้ทันสมัย และตอบสนองปัญหาในพื้นที่ โดยต้องมีการกำชับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องไปยังจังหวัด อำเภอ เพื่อให้กระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านในภาพรวมเป็นไป อย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ซึ่งจะส่งเสริมให้เกิดความเชื่อมั่นในระบบการเลือกผู้ใหญ่บ้านและเป็นรากฐานต่อการเลือกตั้งในทุกๆระดับต่อไป

**๔.๒ พัฒนาแนวทางในการส่งเสริมการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานในระดับหมู่บ้าน** ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จำเป็นต้องวางมาตรการสำคัญ ได้แก่ การพัฒนาบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.), การส่งเสริมการสร้างธรรมาภิบาลของหมู่บ้าน ผ่านโครงการบ้านสวย เมืองสุข และพัฒนาระบบการตรวจติดตามผลการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในภาพรวมให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งการวางแนวทางการพัฒนาสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานในระดับหมู่บ้านนั้นจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาธิปไตยในระดับฐานราก

**๔.๓ รัฐบาล และกระทรวงมหาดไทยต้องส่งเสริมบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน** โดยเฉพาะบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งถือเป็น “**รัฐบาลในระดับหมู่บ้าน**” ให้มีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในหมู่บ้าน ชุมชน และการพัฒนาศักยภาพ ภาวะผู้นำของหมู่บ้าน เพิ่มอำนาจการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ และส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม เช่น ระเบียบงบประมาณ การวางแผนพัฒนาหมู่บ้าน เรื่องเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะ การกำหนดข้อปฏิบัติบางประการ แทนที่อำนาจจะอยู่ที่ผู้ใหญ่บ้านอย่างเดียว ให้โอนหรือกำหนดอำนาจบางอย่างข้างต้นให้เป็นอำนาจของ กม. ผ่านการดำเนินกิจกรรมและโครงการที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การประชุมหมู่บ้าน การทำประชาคมหมู่บ้าน ฯลฯ เนื่องจากหมู่บ้านถือเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างสรรค์ประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ ซึ่งจะทำให้เกิดความมั่นคงในระดับประเทศ

**๔.๔ การพัฒนาระบบการเลือก** กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองควรพัฒนาระบบการเลือกให้มีความเป็นสากล กล่าวคือต้องมีการพัฒนาการเลือกผู้ใหญ่บ้านให้มีความทัดเทียมกับการเลือกผู้แทนในระดับชาติ เช่น มีการเลือกตั้งล่วงหน้า การส่งจดหมายแจ้งผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามทะเบียนที่อยู่

การนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ เช่น การตรวจสอบสิทธิออนไลน์ การตรวจเช็ครายการชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน รวมไปถึงการรับเรื่องร้องเรียนในช่วงที่มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านผ่านระบบออนไลน์ และในอนาคตอาจพัฒนาระบบการเลือกผู้ใหญ่บ้านออนไลน์เข้ามาใช้ ซึ่งต้องออกแบบให้สามารถยืนยันตัวตน และป้องกันการใช้สิทธิแทนกันได้ เช่น การลงคะแนนผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือลงคะแนนในระบบออนไลน์ผ่านทางอำเภอหรือสำนักงานเขตได้ทั่วประเทศ ถือเป็นส่งเสริมประชาธิปไตยในทุกมิติ และเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อีกด้วย

ทั้งนี้ เนื่องจากการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นรากฐานของประชาธิปไตย การเลือกผู้ใหญ่บ้านจะเป็นเวทีบ่มเพาะ เสริมสร้างวินัย ลักษณะนิสัย วิถีประชาธิปไตยในระดับบุคคล อันจะเป็นรากฐานต่อการเลือกตั้งในทุกๆ ระดับ และทำให้ประชาธิปไตยมีความเข้มแข็ง มั่นคง ยั่งยืน การทำให้กระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านสอดคล้องกับการเลือกตั้งระดับชาติจึงเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในระดับปัจเจก (Strong Citizen) เพื่อมุ่งสู่ประชาธิปไตยที่ยั่งยืนในระดับชาติ

## ๕. ระดับยุทธศาสตร์ชาติ

**๕.๑ รัฐบาลต้องมีการถ่ายทอดเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติสู่ระดับพื้นที่** ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๓ การพัฒนาและส่งเสริมการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีเสถียรภาพและมีธรรมาภิบาลเห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ในยุทธศาสตร์ชาติข้อที่ ๓ นี้เขียนกว้างๆเป็นนามธรรม ต้องกำหนดในแผนระดับรอง แผนแม่บท และต้องถูกกำหนดไปในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในแผนระดับตำบล เพื่อให้เชื่อมโยงกับทุกหน่วยงานเพื่อส่งต่อไปยังหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ โดยถ่ายทอดลงสู่แผนแม่บท และแผนปฏิบัติการของหน่วยงานต่างๆ อย่างเป็นระบบ โดยมีการกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัดที่ชัดเจน โดยควรเน้นการดำเนินงานในระดับ “หมู่บ้าน” ซึ่งถือเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยในทุกระดับ โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ การสร้างความเข้มแข็งในระดับปัจเจกบุคคล (Strong Citizen) เป็นสำคัญ เพื่อสร้างแรงขับเคลื่อนในสังคม (Social Drive) โดยส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมทางสังคมขึ้นในหมู่บ้าน สร้างความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีกิจกรรมทางการเมืองหรือกิจกรรมในชุมชน หรือที่เรียกกันว่า **การสร้างวัฒนธรรมการเมืองแบบมีส่วนร่วม** เพื่อให้เกิดความตระหนักรู้ (Awareness) ในหมู่ประชาชนให้เล็งเห็นความสำคัญของประชาธิปไตยซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรได้ง่ายขึ้น

**๕.๒ ยุทธศาสตร์ชาติต้องระบุงการเลือกในระดับหมู่บ้านและการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นวาระหลักสำคัญ** โดยการส่งเสริมการเลือกตั้งในระดับพื้นที่ ได้แก่ การเลือกผู้ใหญ่บ้าน และการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม มีเหตุมีผล และมีประสิทธิภาพ เพราะการบริหารประเทศนั้น พื้นฐานคือการมีส่วนร่วมของประชาชน ผ่านช่องทางต่างๆ ในระบอบประชาธิปไตย เช่น การเลือกตั้งผู้แทนราษฎร การลงชื่อเพื่อดำเนินการกิจการบางอย่าง ดังนั้นต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาชนตั้งแต่ระดับฐานราก เพื่อให้ความตระหนักในสิทธิหน้าที่จนเป็นพลเมืองที่เข้มแข็ง (Strong Citizen) เพื่อเป็นรากฐานของการเลือกตั้งในระดับชาติต่อไป เช่น ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงก็ล้วนเกิดมาจากในระดับหมู่บ้าน การจะซื้อสิทธิได้คนที่กล้าจ่ายเงินก็ต้องเป็นคนที่รู้จักกัน คนที่ขายเสียงจะขายได้ก็ต่อเมื่อได้รับเงินจากคนที่รู้จักมักคุ้นกัน ดังนั้นกระบวนการเหล่านี้จะประสบผลได้ก็ล้วนเกิดจากในระดับหมู่บ้าน เมื่อไรก็ตามเราทำให้วงจรนี้หายไป โดยการทำให้ประชาชนตระหนักรู้ เคารพสิทธิหน้าที่ของตนเองและผู้อื่น และสร้างกลไกการเพิ่มประสิทธิภาพการเลือกผู้ใหญ่บ้านให้มีประสิทธิภาพแล้วก็จะส่งผลต่อระดับชาติต่อไป

**๕.๓ การใช้สถาบันพื้นฐานในสังคม เป็นกลไกการขับเคลื่อนประชาธิปไตยในระดับฐานราก** ต้องระบุงกลไกเหล่านี้เพื่อเป็นยุทธศาสตร์ชาติในการขับเคลื่อนประชาธิปไตย กล่าวคือ สถาบันครอบครัว ชุมชน ศาสนา สถาบันการศึกษา หรือบวร (บ้าน วัด โรงเรียน) ล้วนเป็นแหล่งขัดเกลาทางสังคมในขั้นพื้นฐาน การส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้และตระหนักรู้ในสิทธิหน้าที่ในระบอบ

ประชาธิปไตย มักเกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืนและเป็นการพัฒนาตั้งแต่ระดับฐานราก เช่น ในระดับครอบครัว พ่อแม่ต้องเปิดโอกาสให้ลูกแสดงความคิดเห็นและไม่ชี้แนะให้เกิดผลอย่างที่ต้องการ แต่ต้องแนะนำการตัดสินใจที่มีเหตุผลประกอบ เป็นต้น

**๕.๔ การใช้สื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) เป็นเครื่องมือสร้างประชาธิปไตย**  
ปัจจุบันสื่อสังคมออนไลน์มีอิทธิพลต่อการใช้ชีวิตมากขึ้นดังนั้นต้องให้ความสำคัญกับการควบคุมการใช้สื่อออนไลน์ให้มีประสิทธิภาพ หรือการส่งเสริมให้เกิดการใช้สื่อออนไลน์ที่มีประสิทธิภาพ เคารพความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลาย ขณะเดียวกันรัฐเองก็ควรใช้สื่อออนไลน์ในการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย เช่น การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นเชิงนโยบายและมีช่องทางการร้องเรียน สอบถามโดยตรงกับเจ้าหน้าที่รัฐ โดยปัจจุบันบทบาทของเทคโนโลยีการสื่อสารที่มีความสำคัญมาก โดยเฉพาะกระแสที่ประชาชนต้องการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางการเมืองมีความสำคัญยิ่งต่อการปกครอง จึงควรมีการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาการเมืองและประชาธิปไตย เช่น การแนะนำผู้สมัครในสื่อออนไลน์

เหตุผลการใช้สื่อออนไลน์มากขึ้นเพราะจากสถิติเบื้องต้น คนไทยส่วนใหญ่ของประเทศ เข้าถึงอินเทอร์เน็ต และนิยมใช้ Social Media ผ่านมือถือ (ข้อมูลจาก We are Social)

๑. ประเทศไทย มีประชากร ๖๙.๒๔ ล้านคน แบ่งเป็นผู้หญิง ๕๑.๓% และผู้ชาย ๔๘.๗% โดย ๕๐% ของจำนวนประชากรทั้งหมด อาศัยอยู่ในเขตเมือง

๒. มีเบอร์โทรศัพท์มือถือ ๙๒.๓๓ ล้านเลขหมาย ซึ่งมากกว่าประชากรไทยทั้งประเทศ นั่นหมายความว่าหลายคนถือมากกว่า ๑ เลขหมาย

๓. ๕๗ ล้านคน สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ต โดย ๕๕ ล้านคน เป็นกลุ่มที่ใช้อินเทอร์เน็ตผ่านโทรศัพท์มือถือเป็นประจำ

๔. ๕๑ ล้านคน ใช้งาน Social Media เป็นประจำ

๕. ๔๙ ล้านคน ใช้ Social Media ผ่านโทรศัพท์มือถือ

๖. คนไทยโดยเฉลี่ยแล้ว ใช้อินเทอร์เน็ต ๙ ชั่วโมง ๑๑ นาทีต่อวัน (นับรวมทุกอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์)

จากสถิติดังกล่าว ระบบราชการเองต้องตระหนักในการใช้สื่อกลางเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์ต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยให้ได้ หรือใช้สื่อเหล่านี้ในทางสร้างสรรค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดบรรยากาศความเป็นประชาธิปไตยได้มากยิ่งขึ้น

**สรุปแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก**

แนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานรากในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีแนวทางการพัฒนาอยู่ทั้งหมด ๕ ระดับเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานรากได้แก่

๑. ระดับหมู่บ้าน/ชุมชน
๒. ระดับหมู่บ้าน/ชุมชน
๓. ระดับอำเภอหรือจังหวัด
๔. ระดับนโยบาย กรม กระทรวง
๕. ระดับยุทธศาสตร์ชาติ

เริ่มตั้งแต่ว่ากันในระดับบุคคลและครอบครัว เน้นการสร้างควมมีระเบียบวินัย การรับผิดชอบในตนเองจนเสริมสร้างให้เกิดเป็นพลเมืองที่เข้มแข็งของรัฐ (Strong citizen) จนเกิดเป็นการร่วมกันยกระดับประชาธิปไตยในระดับหมู่บ้าน/ชุมชน เน้นกิจกรรมร่วมกันของชุมชน เปิดพื้นที่การแสดงออกของคนในชุมชน เสริมสร้างบรรยากาศความเป็นประชาธิปไตย **ระดับอำเภอหรือจังหวัด** ผู้โดยปกครองในระดับสูง อาทิ นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องให้ความสำคัญกับกลไกในหมู่บ้านชุมชน ทั้งกรรมการหมู่บ้าน หรือกลุ่มอาชีพ ในหมู่บ้านชุมชน บังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้อง เป็นธรรม หรือจะเป็นการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานหมู่บ้านผ่านกลไกของคณะกรรมการหมู่บ้านให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมและดำเนินกิจการต่างๆของหมู่บ้านแทนผู้ใหญ่บ้านคนเดียว ในระดับนโยบาย กรม กระทรวง ควรเน้นการออกระเบียบข้อบังคับที่ทันเหตุการณ์ ปิดช่องว่างทางกฎหมาย กำชับการปฏิบัติของข้าราชการสังกัด รวมไปถึงการส่งเสริมบทบาทของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยเฉพาะบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) รวมไปถึงการพัฒนากระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พัฒนาให้เป็นการเลือกให้มีลักษณะกระบวนการที่คล้ายกับการเลือกตั้งระดับชาติ เช่น การตรวจรายการชื่อ การตรวจเช็คสิทธิ จนถึงระดับยุทธศาสตร์ชาติ ต้องกำหนดในแผนระดับรอง แผ่นแม่บท และต้องถูกกำหนดไปในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในแผนระดับตำบล เพื่อให้เชื่อมโยงกับทุกหน่วยงานเพื่อส่งต่อไปยังหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ โดยถ่ายทอดลงสู่แผ่นแม่บท และแผนปฏิบัติการของหน่วยงานต่างๆ อย่างเป็นระบบ โดยมีการกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัดที่ชัดเจน โดยควรเน้นการดำเนินงานในระดับ “หมู่บ้าน” ยุทธศาสตร์ชาติต้องระบุการเลือกในระดับหมู่บ้านและการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นวาระหลักสำคัญ โดยการส่งเสริมการเลือกตั้งในระดับพื้นที่ ได้แก่ การเลือกผู้ใหญ่บ้าน และการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม มีเหตุมีผล และมีประสิทธิภาพ เพราะการบริหารประเทศนั้น พื้นฐานคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านช่องทางต่างๆ ในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งการใช้สถาบันพื้นฐานในสังคม เป็นกลไกการขับเคลื่อนประชาธิปไตยในระดับฐานราก ต้องระบุกลไกเหล่านี้เพื่อเป็นยุทธศาสตร์ชาติในการขับเคลื่อนประชาธิปไตย กล่าวคือ สถาบันครอบครัว ชุมชน ศาสนา สถาบันการศึกษา หรือบวร (บ้าน วัด โรงเรียน) และการใช้สื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) เป็นเครื่องมือสร้างประชาธิปไตย ปัจจุบัน



สื่อสังคมออนไลน์มีอิทธิพลต่อการใช้ชีวิตมากขึ้นดังนั้นต้องให้ความสำคัญกับการควบคุมการใช้สื่อออนไลน์ให้มีประสิทธิภาพ หรือการส่งเสริมให้เกิดการใช้สื่อออนไลน์ที่มีประสิทธิภาพ เคารพความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลาย ขณะเดียวกันรัฐเองก็ควรใช้สื่อออนไลน์ในการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยด้วยเช่นกัน

## บทที่ ๕

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

จากการศึกษาแนวทางในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก โดยมีวัตถุประสงค์ ๓ ข้อ คือ ข้อที่ ๑. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านของประชาชนในหมู่บ้าน ข้อที่ ๒. เพื่อสังเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน ข้อที่ ๓. เพื่อนำเสนอแนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมประชาธิปไตยในระดับฐานราก จึงสรุปผลการศึกษาเป็นประเด็นดังนี้

#### ๑. สรุปปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านของประชาชนในหมู่บ้าน

๑.๑ ปัจจัยจากตัวผู้มีสิทธิเลือก (Voter) พบว่า ประวัติการศึกษา อาชีพ และช่วงอายุของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านของคนในหมู่บ้าน กล่าวคือ

๑.๑.๑ ประวัติการศึกษา พบว่า ผู้มีสิทธิเลือกที่มีประวัติการศึกษาในระดับอุดมศึกษา หรืออนุปริญญา มีแนวโน้มที่จะเลือกผู้สมัครโดยพิจารณาจากประวัติการศึกษาของผู้สมัครเป็นสำคัญ ในขณะที่ผู้มีสิทธิเลือกที่มีประวัติการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน มัธยมศึกษา หรือสายวิชาชีพ มีแนวโน้มไม่นำประเด็นเรื่องประวัติการศึกษาของผู้สมัครมาพิจารณาในการเลือก เช่น ผู้จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีในสาขาวิชาเดียวกับผู้สมัครมักจะเลือกผู้ลงสมัครที่จบในสาขาวิชาเดียวกัน หรือในสาขาที่ตนเองคิดว่าสามารถเป็นผู้ปกครองที่ดีได้

๑.๑.๒ อาชีพ พบว่า ความแตกต่างทางอาชีพของตัวผู้มีสิทธิเลือก มีผลต่อการพิจารณาตัดสินใจเลือกผู้แทนที่แตกต่างกัน โดยกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกที่ประกอบอาชีพประจำ รับราชการ หรือพนักงานบริษัทที่มีเงินเดือนประจำ มีแนวโน้มพิจารณาเลือกผู้สมัครจากผลงานที่ผ่านมา ภาวะผู้นำและความพร้อมในฐานะทางการเงิน ในขณะที่กลุ่มผู้มีสิทธิเลือกที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม รับจ้างรายวันมีแนวโน้มพิจารณาเลือกผู้แทนจากระบบเครือข่าย ระบบอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ส่วนตัว ระบบหัวคะแนน การช่วยเหลือทางสังคม เช่น ข้าราชการมีแนวโน้มสูงในการเลือกผู้แทนที่มีอาชีพน่าเชื่อถือ ซึ่งผู้ลงสมัครอาจเคยรับราชการมาก่อน

๑.๑.๓ อายุ พบว่า ความแตกต่างของช่วงอายุของตัวผู้มีสิทธิเลือก มีผลต่อการพิจารณาตัดสินใจเลือกผู้สมัครที่แตกต่างกัน โดยกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกที่มีช่วงอายุ ๔๐ ปีขึ้นไป

มีแนวโน้มที่จะพิจารณาตัดสินใจเลือกผู้สมัคร โดยยึดตัวบุคคลจากกลุ่มบุคคลเดิม คนเก่าแก่ในพื้นที่ เครือข่ายผู้ใหญ่บ้านคนเดิมเป็นสำคัญ ในขณะที่เดียวกันกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกที่มีอายุตั้งแต่ ๑๘ - ๒๕ ปี (First Vote) มีแนวโน้มที่จะพิจารณาเปิดโอกาสให้กับผู้สมัครหน้าใหม่หรือคนรุ่นใหม่มากกว่า

**๑.๒ ปัจจัยจากตัวผู้สมัคร (Candidate)** พบว่า ภาวะผู้นำ ผลงานที่ผ่านมา ความพร้อม และฐานะทางการเงิน ระบบห้วคະແນน เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านของคนในหมู่บ้าน กล่าวคือ

**๑.๒.๑ ภาวะผู้นำ (Leadership)** พบว่า ผู้รับสมัครที่มีภาวะผู้นำบุคลิกลักษณะผู้นำ ไม่ว่าจะ เป็นลักษณะผู้นำตามธรรมชาติ ผู้นำในการตัดสินใจในหมู่บ้าน หรือภาวะผู้นำที่ถูกหล่อหลอม มาจากการมีเครือข่ายหรือมีความคุ้นเคยหรือเคยทำงานร่วมกับบุคคลที่เคยเป็นผู้นำมาก่อน ปัจจัยเหล่านี้มีผลสำคัญที่ทำให้ผู้สมัครได้รับการเลือก นอกจากนี้ในเขตพื้นที่เมือง คือ อำเภอเมือง สมุทรสาคร และอำเภอกระทุ่มแบน ยังพบว่า การประชาสัมพันธ์สร้างภาพลักษณ์การเป็นผู้นำผ่านสื่อ สังคมออนไลน์มีผลต่อการเสริมภาพลักษณ์ความเป็นผู้นำด้วย

**๑.๒.๒ ผลงานที่ผ่านมา** พบว่า ผู้สมัครที่เคยมีผลงาน โดยอาจเป็นผลงาน ในฐานะบุคคลที่มีจิตสาธารณะ คอยช่วยเหลือเกื้อกูลเพื่อนบ้านและคนในหมู่บ้าน หรือผลงานที่เคย ทำงานร่วมกับบุคคลที่เคยเป็นผู้นำมาก่อน เช่น ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล สมาชิก อบต. ปัจจัยเหล่านี้ มีผลสำคัญที่ทำให้ผู้สมัครได้รับการเลือก

**๑.๒.๓ ความพร้อมและฐานะทางการเงิน** พบว่า ผู้สมัครที่มีความพร้อมและ ฐานะทางการเงินที่มั่นคง ปัจจัยนี้มีผลสำคัญที่ทำให้ผู้รับสมัครได้รับการคัดเลือก เนื่องจากประชาชน ในพื้นที่มองว่าการเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานดูแลพี่น้องประชาชน เสียสละ เวลาในการทำงาน ดังนั้น ผู้สมัครที่มีความพร้อมด้านอาชีพและฐานะทางการเงินที่มั่นคงจะทำให้ การปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านมีประสิทธิภาพ

**๑.๒.๔ ระบบห้วคະແນน** พบว่า ผู้รับสมัครที่มีการวางระบบห้วคະແນนทั้งระบบ ห้วคະແນนที่เป็นทางการ คือ มีการจัดตั้งบุคคลเพื่อช่วยสนับสนุนการหาเสียงอย่างชัดเจน รวมทั้ง กระบวนการซื้อเสียง และห้วคະແນนที่ไม่เป็นทางการ คือ บุคคลที่เป็นที่เคารพศรัทธา ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้อาวุโส ผู้นำศาสนาที่ให้การสนับสนุนผู้สมัครโดยอ้อม เช่น การกล่าวชมเชย ชักจูงต่อบุคคลอื่น ปัจจัยเหล่านี้ มีผลสำคัญที่ทำให้ผู้สมัครได้รับการเลือก

**๑.๒ ปัจจัยจากบริบททางสังคม** พบว่า ระบบเครือข่าย ระบบอุปถัมภ์และการพนัน ขึ้นต่อเป็นปัจจัยต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านของคนในหมู่บ้าน กล่าวคือ

**๑.๓.๑ ระบบเครือข่าย** พบว่า เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลสำคัญต่อการเลือก ผู้ใหญ่บ้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่เป็นลักษณะสังคมเกษตรกรรม ผู้สมัครที่มีเครือข่ายจำนวนมาก หรือเป็นเครือข่ายของผู้ใหญ่บ้านคนเดิม มีแนวโน้มที่จะได้รับการเลือก เนื่องจากชาวบ้านมองว่า

ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นตำแหน่งที่ใกล้ชิดกับประชาชน และต้องอยู่ในพื้นที่ตลอดเวลา ดังนั้น การมีเครือข่ายเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงมีแนวโน้มที่ชาวบ้านจะเข้าถึงการบริการได้มากกว่าบุคคลที่ไม่ใช่ เครือญาติของตน

**๑.๓.๒ ระบบอุปถัมภ์** พบว่า เป็นปัจจัยทางสังคมที่มีผลต่อการเลือก ผู้ใหญ่บ้านเช่นกัน เนื่องจากชาวบ้านมองว่าตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นตำแหน่งที่ใกล้ชิดกับประชาชน และเป็นพื้นที่พึ่งพาคนแรกในพื้นที่ ดังนั้น ผู้สมัครที่เคยมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันมา เข้าถึงง่าย มีแนวโน้มที่จะได้รับการเลือก และเมื่ออยู่ในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ชาวบ้านก็มีแนวโน้มที่จะคาดหวัง พึ่งพาอาศัยทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น เคยฝากลูกเข้าโรงเรียน เคยประกันตัวคนในครอบครัว เคยมางานหรือกิจกรรมในชุมชน อาทิ งานแต่ง งานบวช งานศพ

**๑.๓.๓ การพนันขันต่อ** พบว่า ในบางพื้นที่ “การพนันผลการเลือก ผู้ใหญ่บ้าน” กลายเป็นปัจจัยทางสังคมที่มีผลสำคัญในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยมีเจ้ามือรับพนันและมี กระบวนการจัดการเพื่อให้ได้ผลการเลือกตามที่ต้องการ เช่น อาจมีการซื้อเสียง การให้สิ่งของ การสัญญาว่าจะให้การจัดรถรับส่ง โดยพบในพื้นที่สังคมเกษตรกรรม

## **๒. การสังเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านในเชิงพื้นที่**

จากผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านของประชาชน ในหมู่บ้านตามข้อ ๑. ซึ่งสามารถแยกออกเป็น ๓ ด้าน ได้แก่ ปัจจัยจากตัวผู้มีสิทธิเลือก (Voter) ปัจจัยจากตัวผู้สมัคร (Candidate) และปัจจัยจากบริบททางสังคม ทั้งสามอย่างนี้มีนัยยะสำคัญ กับลักษณะของพื้นที่ในแต่ละอำเภอ กล่าวคือ

**๒.๑ ในพื้นที่สังคมเกษตรกรรม** ได้แก่ พื้นที่อำเภอบ้านแพ้ว พบว่า ปัจจัยทั้ง ๓ ด้าน มีผลไม่เท่ากัน กล่าวคือ ปัจจัยจากตัวผู้มีสิทธิเลือก (Voter) ปัจจัยจากตัวผู้สมัคร (Candidate) มีผลเท่าๆ กัน แต่ปัจจัยจากบริบททางสังคมมีผลมากกว่าปัจจัยอื่นๆ อย่างมีนัยยะสำคัญ ได้แก่ ระบบเครือญาติ ระบบอุปถัมภ์ และการพนันขันต่อ เนื่องจากโครงสร้างสังคมเกษตรกรรมทำให้ ประชาชนในพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกัน ต้องช่วยเหลือเกื้อกูลกัน บุคคลมีปฏิสัมพันธ์กันโดยตรง ทำให้ ปัจจัยจากบริบททางสังคมเกษตรกรรมมีผลต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนมากกว่าสังคมเมืองและ อุตสาหกรรม

**๒.๒ ในพื้นที่สังคมเมืองและอุตสาหกรรม** ได้แก่ พื้นที่อำเภอเมืองสมุทรสาคร และ อำเภอกระทุ่มแบน พบว่า ปัจจัยทั้ง ๓ ด้าน คือ ปัจจัยจากตัวผู้มีสิทธิเลือก (Voter) ปัจจัยจาก ตัวผู้สมัคร (Candidate) และปัจจัยจากบริบททางสังคม มีผลต่อผลการเลือกในสัดส่วนที่เท่าๆ กัน และยังพบว่า ในพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรม ไม่พบปัจจัยเรื่องการพนันขันต่อ แต่พบว่าการประชาสัมพันธ์ สร้างภาพลักษณ์การเป็นผู้นำผ่านสื่อสังคมออนไลน์ในเขตพื้นที่สังคมเมืองมีผล ต่อการเสริมสร้างภาพลักษณ์ความเป็นผู้นำของผู้สมัคร ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจเลือก และเป็นปัจจัย

เพิ่มเติมที่แตกต่างจากพื้นที่สังคมเกษตรกรรม แสดงให้เห็นว่าในสังคมเมืองนั้นจะไม่ได้มีการปฏิสัมพันธ์กันโดยตรงระหว่างบุคคลมากนัก เนื่องจากความจำเป็นในการประกอบอาชีพ การใช้ชีวิตประจำวัน โดยมีตัวกลางอย่างสื่อออนไลน์ ป้ายโฆษณา การประชาสัมพันธ์ มามีอิทธิพลต่อปัจจัยการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านของประชาชน

## ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานรากในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีข้อเสนอแนวทางการพัฒนาอยู่ทั้งหมด ๕ ระดับเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก ตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลไปจนถึงระดับชาติ ได้แก่

๑. ระดับบุคคล
๒. ระดับหมู่บ้าน/ชุมชน
๓. ระดับอำเภอหรือจังหวัด
๔. ระดับนโยบาย กรม กระทรวง
๕. ระดับยุทธศาสตร์ชาติ

**๑ ข้อเสนอแนะระดับบุคคลและครอบครัว** เน้นการสร้างควมมีระเบียบวินัย การรับผิดชอบในตนเองจนเสริมสร้างให้เกิดเป็นพลเมืองที่เข้มแข็งของรัฐ (Strong citizen) จนเกิดเป็นการร่วมกันยกระดับประชาธิปไตย ผ่านกลไกของสถาบันครอบครัว ซึ่งถือเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานรากที่มีความสำคัญที่สุด จึงจำเป็นต้องวางรากฐานให้กับประชาชนทั้งในสังคมเมืองและสังคมเกษตรกรรม ดังนั้น เมื่อในระดับบุคคลหรือครอบครัวได้รับการพัฒนาให้เป็นพลเมืองที่มีความเข้มแข็ง (Strong Citizen) ก็จะส่งเสริมบรรยากาศความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

**๒ ข้อเสนอแนะระดับหมู่บ้าน/ชุมชน** เน้นกิจกรรมร่วมกันของชุมชน เปิดพื้นที่การแสดงออกของคนในชุมชน เสริมสร้างบรรยากาศความเป็นประชาธิปไตย

**๓ ข้อเสนอแนะระดับอำเภอหรือจังหวัด** โดยอำเภอและจังหวัด ควรดำเนินการดังนี้

**๓.๑ ส่งเสริมให้กระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม** ต้องให้ความสำคัญดำเนินการตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนซึ่งมีบัญญัติไว้แล้ว โดยเน้นดำเนินการ ๓ ระยะ ได้แก่ ๑. ระยะของการรับสมัคร หาเสียง ๒. การดำเนินการในวันเลือก และ ๓. ภายหลังกการเลือกในระหว่างรอกการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ การจัดการปัญหาข้อทักท้วงต่างๆ ให้ชัดเจนถูกต้องเป็นธรรม ซึ่งการส่งเสริมให้กระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมจะเป็นการเสริมสร้างบรรยากาศของวิถีประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นกับประชาชนในหมู่บ้านด้วยหมายความว่า เมื่อมีการใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายก็จะทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการเลือก

มีความสำคัญ มีความเชื่อมั่นในระบบการเลือก ในขณะที่เดียวกันทางเจ้าหน้าที่ของอำเภอต้องวางตัวเป็นกลาง เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะส่งเสริมให้เกิดบรรยากาศความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

**๓.๒ การพัฒนาส่งเสริมการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานหมู่บ้าน**  
 โดยผ่านกลไกของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ซึ่งเป็นกลไกที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในหมู่บ้านโดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ให้มีการประชุมปรึกษาหารือ ลงมติด่วนร่วมกัน ป้องกันการแสวงประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยจะเป็นจุดเริ่มต้นในการวางรากฐานการพัฒนาประชาธิปไตยที่มีเหตุผลลดความเข้มข้นของระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองในพื้นที่ และส่งเสริมความเข้มแข็งในระดับปัจเจกบุคคล (Strong Citizen) ควบคู่ไปด้วย เช่น การให้อำนาจ กม. ในการให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติการดำเนินการบางอย่าง เช่น เรื่องงบประมาณ เรื่องการกำหนดแผนพัฒนาหมู่บ้าน เป็นต้น

#### **๔ ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย กรม กระทรวง เน้นการดำเนินการ ดังนี้**

**๔.๑ พัฒนาแนวทางในการส่งเสริมกระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้าน**  
 ในภาพรวมให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ในกระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านมีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยกำหนดนโยบาย ออกระเบียบ กฎหมาย กรมการปกครอง จึงจำเป็นต้องมีการวางมาตรการและปิดช่องว่างทางกฎหมาย ปรับปรุงระเบียบให้ทันสมัย และตอบสนองปัญหาในพื้นที่โดยต้องมีการกำชับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องไปยังจังหวัด อำเภอ เพื่อให้กระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านในภาพรวมเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ซึ่งจะส่งเสริมให้เกิดความเชื่อมั่นในระบบการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และเป็นรากฐานต่อการเลือกตั้งในทุกระดับต่อไป

**๔.๒ พัฒนาแนวทางในการส่งเสริมการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานหมู่บ้าน** ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จำเป็นต้องวางมาตรการสำคัญ ได้แก่ การพัฒนาบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.), การส่งเสริมการสร้างธรรมาภิบาลของหมู่บ้าน และพัฒนาระบบการตรวจติดตามผลการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในภาพรวมให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งการวางแนวทางการพัฒนาสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานในระดับหมู่บ้านนั้นจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาธิปไตยในระดับฐานราก

**๔.๓ รัฐบาล และกระทรวงมหาดไทยต้องส่งเสริมบทบาทผู้ใหญ่บ้าน โดยเฉพาะ** บทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งถือเป็น “รัฐบาลในระดับหมู่บ้าน” ให้มีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในหมู่บ้าน ชุมชน และการพัฒนาศักยภาพ ภาวะผู้นำของหมู่บ้าน เพิ่มอำนาจการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ และส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม เช่น ระเบียบงบประมาณ การวางแผนพัฒนาหมู่บ้าน การดูแลและใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะ การกำหนดข้อปฏิบัติบางประการแทนที่อำนาจจะอยู่ที่ผู้ใหญ่บ้านอย่างเดียว ให้โอนหรือกำหนดอำนาจบางอย่างข้างต้นให้เป็นอำนาจของ กม. ผ่านการดำเนินกิจกรรมที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การประชุมหมู่บ้าน

การทำประชามชหมู่บ้าน ฯลฯ เนื่องจากหมู่บ้านถือเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างสรรค์ประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ ซึ่งจะทำให้เกิดความมั่นคงในระดับประเทศ

**๕.๔ การพัฒนาระบบการเลือก** กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองควรพัฒนาระบบการเลือกผู้ใหญ่บ้านให้มีความเป็นสากล เช่น มีการเลือกตั้งล่วงหน้า การส่งจดหมายแจ้งผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามทะเบียนบ้าน การนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ เช่น การตรวจสอบสิทธิออนไลน์ รวมไปถึงการรับเรื่องร้องเรียนในช่วงที่มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านผ่านระบบออนไลน์ และในอนาคตอาจพัฒนาระบบการเลือกผู้ใหญ่บ้านออนไลน์เข้ามาใช้ ซึ่งต้องออกแบบให้สามารถยืนยันตัวตน และป้องกันการใช้สิทธิแทนกันได้

#### ๕ ข้อเสนอแนะระดับยุทธศาสตร์ชาติ

**๕.๑ รัฐบาลควรมีการถ่ายทอดเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติสู่ระดับพื้นที่** โดยถ่ายทอดเป้าหมายลงสู่แผนแม่บท และแผนปฏิบัติการของหน่วยงานต่างๆ อย่างเป็นระบบ มีการกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัดที่ชัดเจน เน้นการดำเนินงานในระดับ “หมู่บ้าน”

**๕.๒ ยุทธศาสตร์ชาติควรระบุการเลือกผู้ใหญ่บ้านและการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นเป็นวาระหลักสำคัญ** โดยการส่งเสริมให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม มีเหตุมีผล และมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นรากฐานของการเลือกตั้งในระดับชาติต่อไป ปัญหาของการเลือกตั้งในระดับชาติ เช่น การซื้อสิทธิขายเสียง การสร้างกระแส ล้วนมีความเชื่อมโยงกับปัญหาการเลือกผู้แทนในระดับหมู่บ้านทั้งสิ้น

**๕.๓ ยุทธศาสตร์ชาติควรกำหนดให้สถาบันพื้นฐานในสังคมให้เป็นกลไก** สำหรับการขับเคลื่อนประชาธิปไตยในระดับฐานราก สถาบันครอบครัว ชุมชน ศาสนา สถาบันการศึกษา หรือ บวร (บ้าน วัด โรงเรียน) ล้วนเป็นแหล่งขัดเกลาทางสังคมในชั้น

**๕.๔ การใช้สื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) เป็นเครื่องมือสร้างประชาธิปไตย** ปัจจุบันสื่อสังคมออนไลน์มีอิทธิพลต่อการใช้ชีวิตมากขึ้น ดังนั้น ต้องให้ความสำคัญกับการควบคุมการใช้สื่อออนไลน์ให้มีประสิทธิภาพ ถูกต้องเหมาะสม โดยภาครัฐเองก็ควรใช้สื่อออนไลน์ในการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยที่มีเหตุผล เช่น การเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้อง เป็นจริง การยกย่องคนดีมีจิตสาธารณะ เป็นต้น

เหตุผลการส่งเสริมการใช้สื่อออนไลน์มากขึ้นเพราะจากสถิติเบื้องต้น พบว่าคนไทยมีแนวโน้มเข้าถึงอินเทอร์เน็ต และนิยมใช้ Social Media ผ่านมือถือมากขึ้นดังนี้

๑. ประเทศไทย มีประชากร ๖๕.๒๔ ล้านคน แบ่งเป็นผู้หญิง ๕๑.๓% และผู้ชาย ๔๘.๗% โดย ๕๐% ของจำนวนประชากรทั้งหมด อาศัยอยู่ในเขตเมือง

๒. มีเบอร์โทรศัพท์มือถือ ๙๒.๓๓ ล้านเลขหมาย ซึ่งมากกว่าประชากรไทยทั้งประเทศ นั่นหมายความว่าหลายคนถือมากกว่า ๑ เลขหมาย

๓. ๕๗ ล้านคน สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ต โดย ๕๕ ล้านคน เป็นกลุ่มที่ใช้  
อินเทอร์เน็ตผ่านโทรศัพท์มือถือเป็นประจำ

๔. ๕๑ ล้านคน ใช้งาน Social Media เป็นประจำ

๕. ๔๙ ล้านคน ใช้ Social Media ผ่านโทรศัพท์มือถือ

๖. คนไทยโดยเฉลี่ยแล้ว ใช้อินเทอร์เน็ต ๙ ชั่วโมง ๑๑ นาทีต่อวัน (นับรวมทุก  
อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์)

(แหล่งที่มา : We Are Social และ Hootsuite สำรวจ “Global Digital 2019” เมื่อเดือนมกราคม  
๒๕๖๒)

จากสถิติดังกล่าว ระบบราชการเองต้องตระหนักในการใช้สื่อกลางเหล่านี้ ให้เกิด  
ประโยชน์ต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยให้ได้ หรือใช้สื่อเหล่านี้ในทางสร้างสรรค์เพื่อส่งเสริม  
ให้เกิดบรรยากาศความเป็นประชาธิปไตยได้มากยิ่งขึ้น

### **ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการในการวิจัยครั้งต่อไป**

๑. ควรศึกษาเชิงลึกในระดับปัจเจกเพื่อศึกษาแนวความคิดการรับรู้  
และการนำความหมายของประชาธิปไตยไปปฏิบัติในชีวิต

๒. ควรศึกษาเปรียบเทียบประชาธิปไตยในระดับฐานรากในทุกภูมิภาค  
ของประเทศไทย

๓. ควรศึกษาการเผยแพร่ประชาธิปไตยผ่านสถาบันทางสังคม เช่น สถาบัน  
ครอบครัว ศาสนา สื่อสารมวลชน การศึกษา ที่ส่งผลกระทบต่อแนวคิดประชาธิปไตย



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ. การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐสภา. กรุงเทพฯ :  
ฝ่ายวิจัย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๑.
- กระมล ทองธรรมชาติ. วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, ๒๕๒๔.
- ณ น่าน สงวนพงษ์ และคณะ. ที่มา เหตุผล การมีอยู่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในประเทศไทย. เชียงราย :  
สำนักวิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, ๒๕๕๙.
- วิสุทธิ์ โปธิแทน. ประชาธิปไตย : แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ :  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๔.
- สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย.  
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๗.

#### บรรยาย

- โกคิน พลกุล. บรรยายเรื่อง “ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณ์ปัจจุบัน”,  
รวบรวมและจัดพิมพ์โดยภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ : มิตรนราการพิมพ์ , ๒๕๒๗, น. ๑๙๒ - ๑๙๔.

#### ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

- จักรี ศรีจารุเมธีญาณ. “ภาวะผู้นำกับการพัฒนาชุมชน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :  
<http://LEMEL/Downloads/Text-327002-1-10-20180523.pdf>, 2561.
- สถาบันพระปกเกล้า. “ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :  
<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3>
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). “เศรษฐกิจฐานราก”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :  
<http://www.codi.or.th/service/qa?view=topic&id=24>,
- Anitta Hanphakdeeniyom. “ภาวะความเป็นผู้นำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน The Leadership of Village Chief”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :  
<http://ojs.mcu.ac.th/index.php/lampang/view/1383>.

Insulin. “ธรรมาภิบาลคืออะไร?”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :  
<https://medinfo.psu.ac.th/pr/WebBoard/>.

### ภาษาต่างประเทศ

A.H. Birch, op. cit., Footnote 4. p.106.

G.A. Jacobsen and M.H. Lipman, Political Science. New York :Barnes & Noble. 1965. p. 118

J. Roland Pennock, Democratic Political Theory. New Jersey : Princeton Univ.Pr., 1979,  
p.321.

Jean Jacques Rousseau, The Social Contract. Book III Chapter I An eighteenth-century translation, completely rev.,ed.with an introduction by Charles Frankel  
New York : Hafner Pub.,1965, p.50-55.

ภาคผนวก

## ผนวก

### แบบสัมภาษณ์เชิงลึก

การวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก” กรณีศึกษาการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ตั้งคำถามสัมภาษณ์เชิงลึกต่อกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ โดยมีผู้เชี่ยวชาญ (Key Informants) ที่จะสัมภาษณ์เชิงลึก โดยแบ่งเป็น ๔ กลุ่ม รวมจำนวน ๒๖ คน ดังนี้

กลุ่มที่ ๑. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ จำนวน ๖ คน (อำเภอละ ๒ คน) โดยคัดเลือกจากกลุ่มผู้นำชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำองค์กรภาคประชาชน ที่มีระดับการมีส่วนร่วมในชุมชนสูง

กลุ่มที่ ๒. กลุ่มผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๙ คน (อำเภอละ ๓ คน) โดยแบ่งเป็น ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกใหม่ไม่เกิน ๑ ปี ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นผู้ใหญ่บ้านมาเกิน ๕ ปี (ผ่านการประเมินอย่างน้อย ๑ ครั้ง) และผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับรางวัลระดับจังหวัด (แหวนทองคำ)

กลุ่มที่ ๓. ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีประสบการณ์ในกระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้าน การพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก และการเลือกตั้งในระดับต่างๆ ของจังหวัด ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน ๗ คน

กลุ่มที่ ๔. ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ความมั่นคง จำนวน ๔ คน

#### แนวคำถามที่ ๑

ในการเลือกผู้ใหญ่บ้านท่านใช้ปัจจัยใดเป็นตัวตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน ?

ในการเลือกตั้งอื่นๆ ทั้งใช้ปัจจัยใดในการตัดสินใจเลือกผู้แทน ?

เหตุใดท่านจึงใช้ปัจจัยเหล่านั้นเป็นตัวตัดสินใจในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน/เลือกตั้งผู้แทนอื่นๆ ?

#### แนวคำถามที่ ๒

ท่านคิดอะไรมีปัจจัยใดบ้างสามารถส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย หรือบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตยในสังคม ?

ในทัศนคติของท่านสังคมประชาธิปไตยสามารถเกิดขึ้นผ่านการเลือกผู้ใหญ่บ้านได้หรือไม่ อย่างไร?

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ – สกุล	นายนิวัฒน์ รุ่งสาคร
วัน เดือน ปีเกิด	๑๕ มกราคม ๒๕๐๘
การศึกษา	- ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง - ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง

### ผ่านการอบรมหลักสูตรที่สำคัญดังนี้

- หลักสูตรนายอำเภอ รุ่นที่ ๔๙
- หลักสูตรนักปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๕๕

### ประวัติการรับราชการที่สำคัญ

- ปลัดอำเภอไพโรบึง ปลัดอำเภอชุมชน จังหวัดศรีสะเกษ
- ปลัดอำเภอ อำเภอบางสะพานน้อย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
- ปลัดอำเภอ อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี
- เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป สำนักงานเลขานุการกรม กรมการปกครอง
- หัวหน้ากลุ่มส่วนระบบการปกครองท้องที่ สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง
- ป้องกันจังหวัดสมุทรสาคร
- เลขานุการ สำนักงานผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง
- นายอำเภอหนองมะโมง จังหวัดชัยนาท
- นายอำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร
- นายอำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี
- นายอำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร
- ปลัดจังหวัดสมุทรสาคร
- รองผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร
- รองผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี
- รองอธิบดีกรมการปกครอง

ตำแหน่ง	รองอธิบดีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
---------	--------------------------------------

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

เรื่อง แนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก

ผู้วิจัย นายนิวัฒน์ รุ่งสาคร หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๑

ตำแหน่ง รองอธิบดีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๓ ระบุประเด็น การพัฒนาและส่งเสริมการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีเสถียรภาพและมีธรรมาภิบาล เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว เพื่อให้การบริหารจัดการบ้านเมืองและการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่สอดคล้องกับบริบทของไทย เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้อย่างยั่งยืนตามเป้าหมายที่กำหนด

จากประเด็นยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๓ จะเห็นว่าการพัฒนาและส่งเสริมประชาธิปไตยให้สัมฤทธิ์ผลอย่างสมบูรณ์ จำเป็นที่จะต้องส่งเสริมให้มีการพัฒนา ทั้งระบบ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมให้มีเสถียรภาพ โดยในส่วนนี้สิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งคือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในทุกระดับ ซึ่งหนึ่งในสิ่งสำคัญ ในเรื่องนี้ ได้แก่ การสนับสนุนให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน ในการเลือกตั้งทุกระดับ เสริมสร้างให้ประชาชนใช้หลักเหตุผล คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตนในการเลือกผู้แทน ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สำหรับการเลือกตั้งในระดับเล็กที่สุด และมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และถือเป็นการเลือกตั้งพื้นฐาน คือ การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในหมู่บ้านได้มีโอกาสใช้สิทธิของตนในการเลือกผู้ที่จะไปทำหน้าที่แทนตนเองในทุกๆ ด้าน

“ผู้ใหญ่บ้าน” มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน เป็นส่วนหนึ่งของตัวแทนรัฐบาลในราชการส่วนภูมิภาค อีกทั้งยังมีบทบาทในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกในสังคม การสร้างความสามัคคีและสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน การประสานอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในการติดต่อขอรับบริการจากหน่วยงานต่างๆ การรับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อนทุกข์ สุข และความต้องการของราษฎรแจ้งต่อส่วนราชการเพื่อดำเนินการให้ความช่วยเหลือ การสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนราชการในพื้นที่

ในส่วนของที่มาของผู้ใหญ่บ้านนั้น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ ผู้ใหญ่บ้านมาจาก “การเลือก” ของประชาชนในหมู่บ้าน ซึ่งแสดงถึงนัยยะการเป็น “ผู้แทนของประชาชน” ถือเป็นการส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก

ให้ประชาชนได้เริ่มตัดสินใจเลือกผู้แทนของตนเองในการเข้ามามีส่วนในการปกครอง การเลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นในการเลือกผู้แทนของตนเองเข้าไปเป็นปากเป็นเสียง ส่องสะท้อนปัญหา ความต้องการ ให้กับหน่วยงานของรัฐได้รับรู้รับทราบและแก้ไขปัญหา

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านของประชาชนในหมู่บ้าน
๒. เพื่อสังเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้าน
๓. เพื่อนำเสนอแนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมประชาธิปไตยในระดับฐานราก

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก” ประกอบด้วยขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

**๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา** ศึกษาเนื้อหาเกี่ยวกับ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แนวความคิดเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก แนวคิดเรื่องการตัดสินใจเลือกผู้แทน ปัจจัยและบริบทที่เกี่ยวข้อง การเสริมสร้างความเข้มแข็งของพลเมือง (Strong Citizen)

**๒. ขอบเขตพื้นที่ในการศึกษา** ศึกษาเฉพาะพื้นที่ จังหวัดสมุทรสาคร ประกอบด้วย ๓ อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองสมุทรสาคร อำเภอกระทุ่มแบน และอำเภอบ้านแพ้ว

**๓. ขอบเขตด้านประชากรผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ (Key Informants)** ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ (Key Informants) โดยแบ่งเป็น ๔ กลุ่ม คือ **กลุ่มที่ ๑.** ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ จำนวน ๓๐ คน (อำเภอละ ๑๐ คน) **กลุ่มที่ ๒.** กลุ่มผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๙ คน (อำเภอละ ๓ คน) **กลุ่มที่ ๓.** ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๗ คน **กลุ่มที่ ๔.** ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ความมั่นคง จำนวน ๔ คน

**๔. ขอบเขตด้านเวลา** ดำเนินการรวบรวมข้อมูลทั้งข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิในห้วงเวลาดังแต่เดือนตุลาคม ๒๕๖๑ – พฤษภาคม ๒๕๖๒

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีการดำเนินการ ดังนี้

๑. การรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย ข้อมูลทุติยภูมิ รวบรวมข้อมูลเรื่องแนวคิด ทฤษฎี รวมถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลปฐมภูมิ รวบรวมโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ จำนวน ๕๐ คน โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi- Structure)

๒. การจัดระเบียบข้อมูล เมื่อรวบรวมข้อมูลทั้งข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ ดังที่กล่าวแล้ว หลังจากนั้น นำข้อมูลมาจัดระเบียบและตรวจสอบความน่าเชื่อถือ (Validity) ของข้อมูลตามขั้นตอนการวิจัยเชิงคุณภาพ

๓. การวิเคราะห์ข้อมูล ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยวิเคราะห์เนื้อหาของข้อมูล เพื่อแยกแยะและจัดกลุ่มข้อมูล (Grouping) ให้เห็นถึงปัจจัยและความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ เหล่านั้น รวมถึงความเชื่อมโยงในระดับต่างๆ

## ผลการวิจัย

### ๑. สรุปปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านของประชาชนในหมู่บ้าน

๑.๑ ปัจจัยจากตัวผู้มีสิทธิเลือก (Voter) พบว่า ประวัติการศึกษา อาชีพ และช่วงอายุของ ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านของคนในหมู่บ้าน กล่าวคือ

**ในด้านประวัติการศึกษา** พบว่า ผู้มีสิทธิเลือกที่มีประวัติการศึกษาในระดับอุดมศึกษา หรืออนุปริญญา มีแนวโน้มที่จะเลือกผู้สมัครโดยพิจารณาจากประวัติการศึกษาของผู้สมัครเป็นสำคัญ ในขณะที่ผู้มีสิทธิเลือกที่มีประวัติการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน มัธยมศึกษา หรือสายวิชาชีพ มีแนวโน้มไม่นำประเด็นเรื่องประวัติการศึกษาของผู้สมัครมาพิจารณาในการเลือก

**ในด้านอาชีพ** พบว่า ความแตกต่างทางอาชีพของตัวผู้มีสิทธิเลือกมีผลต่อการ พิจารณาตัดสินใจเลือกผู้แทนที่แตกต่างกัน โดยกลุ่มผู้เลือกที่ประกอบอาชีพประจำ รับราชการ หรือพนักงานบริษัทที่มีเงินได้รายเดือนที่ชัดเจน มีแนวโน้มพิจารณาเลือกผู้สมัครจากผลงานที่ผ่านมา ภาวะผู้นำ และความพร้อมในฐานะทางการเงิน ในขณะที่กลุ่มผู้มีสิทธิเลือกที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม รับจ้างรายวัน มีแนวโน้มพิจารณาเลือกผู้แทนจากระบบเครือข่าย ระบบอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ส่วนตัว ระบบหวัคะแนน การช่วยเหลือทางสังคม

**ในด้านอายุ** พบว่า ความแตกต่างของช่วงอายุของตัวผู้มีสิทธิเลือกมีผลต่อการ พิจารณาตัดสินใจเลือกผู้สมัครที่แตกต่างกัน โดยกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกที่มีช่วงอายุ ๔๐ ปีขึ้นไป มีแนวโน้มที่จะพิจารณาตัดสินใจเลือกผู้สมัคร โดยยึดตัวบุคคลจากกลุ่มบุคคลเดิม คนเก่าแก่ในพื้นที่ เครือข่าย ผู้ใหญ่บ้านคนเดิม เป็นสำคัญ ในขณะที่เดียวกัน กลุ่มผู้เลือกที่มีอายุตั้งแต่ ๑๘ – ๒๕ ปี (First Vote)

มีแนวโน้มที่จะพิจารณาเปิดโอกาส ให้กับผู้สมัครหน้าใหม่ หรือคนรุ่นใหม่ มากกว่า

๑.๒ ปัจจัยจากตัวผู้สมัคร (Candidate) พบว่า ภาวะผู้นำ ผลงานที่ผ่านมา ความพร้อม และฐานะทางการเงิน ระบบหวัคะแนน เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านของคนในหมู่บ้าน กล่าวคือ

**ในด้านภาวะผู้นำ (Leadership)** พบว่า ผู้สมัครที่มีภาวะผู้นำ บุคลิกลักษณะผู้นำ ไม่ว่าจะ เป็นลักษณะผู้นำตามธรรมชาติ ผู้นำในการตัดสินใจในหมู่บ้าน หรือภาวะผู้นำที่ถูกหล่อหลอม มาจากการมีเครือข่ายหรือมีความคุ้นเคยหรือเคยทำงานร่วมกับบุคคลที่เคยเป็นผู้นำมาก่อน ปัจจัยเหล่านี้ มีผลสำคัญที่ทำให้ผู้สมัครได้รับการเลือก นอกจากนั้น ในเขตพื้นที่เมือง คือ อำเภอเมืองสมุทรสาคร และอำเภอกระทุ่มแบน ยังพบว่า การประชาสัมพันธ์สร้างภาพลักษณ์การเป็นผู้นำผ่านสื่อสังคมออนไลน์มีผลต่อการเสริมภาพลักษณ์ความเป็นผู้นำด้วย



**ในด้านผลงานที่ผ่านมา** พบว่า ผู้สมัครที่เคยมีผลงาน โดยอาจเป็นผลงานในฐานะบุคคลที่มีจิตสาธารณะ คอยช่วยเหลือเกื้อกูลเพื่อนบ้านและคนในหมู่บ้าน หรือผลงานที่เคยทำงานร่วมกับบุคคลที่เคยเป็นผู้นำมาก่อน ปัจจัยเหล่านี้ มีผลสำคัญที่ทำให้ผู้สมัครได้รับการเลือก

**ในด้านความพร้อมและฐานะทางการเงิน** พบว่า ผู้สมัครที่มีความพร้อมและฐานะทางการเงินที่มั่นคง ปัจจัยนี้มีผลสำคัญที่ทำให้ผู้รับสมัครได้รับการคัดเลือก เนื่องจากประชาชนในพื้นที่มองว่า การเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานดูแลพี่น้องประชาชน เสียสละเวลาในการทำงาน ดังนั้น ผู้สมัครที่มีความพร้อมด้านอาชีพและฐานะทางการเงินที่มั่นคงจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านมีประสิทธิภาพ

**ในด้านระบบห้วคะแนน** พบว่า ผู้สมัครที่มีการวางระบบห้วคะแนนทั้งระบบห้วคะแนนที่เป็นทางการ คือ มีการจัดตั้งบุคคลเพื่อช่วยสนับสนุนการหาเสียงอย่างชัดเจน รวมทั้งกระบวนการซื้อเสียง และห้วคะแนนที่ไม่เป็นทางการ คือ บุคคลที่เป็นที่เคารพศรัทธา ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้อาวุโส ผู้นำศาสนา ที่ให้การสนับสนุนผู้สมัครโดยอ้อม เช่น การกล่าวชมเชย ชักจูงต่อบุคคลอื่น ปัจจัยเหล่านี้ มีผลสำคัญที่ทำให้ผู้สมัครได้รับการเลือก

**๑.๓ ปัจจัยจากบริบททางสังคม** พบว่า ระบบเครือญาติ ระบบอุปถัมภ์ต่างตอบแทน และการพนันขันต่อ เป็นปัจจัยจากบริบททางสังคมที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านของคนในหมู่บ้าน กล่าวคือ

**ระบบเครือญาติ** พบว่า เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลสำคัญต่อการเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่เป็นลักษณะหมู่บ้านเกษตรกรรม ผู้สมัครที่มีเครือญาติจำนวนมาก หรือเป็นเครือญาติของผู้ใหญ่บ้านคนเดิม มีแนวโน้มที่จะได้รับการเลือก เนื่องจากชาวบ้านมองว่า ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นตำแหน่งที่ใกล้ชิดกับประชาชน และต้องอยู่ในพื้นที่ตลอดเวลา ดังนั้น การมีเครือญาติเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงมีแนวโน้มที่ชาวบ้านจะเข้าถึงการบริการได้มากกว่าบุคคลที่ไม่ใช่เครือญาติของตน

**ระบบอุปถัมภ์ต่างตอบแทน** พบว่า เป็นปัจจัยทางสังคมที่มีผลต่อการเลือกผู้ใหญ่บ้านเช่นกัน เนื่องจากชาวบ้านมองว่าตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นตำแหน่งที่ใกล้ชิดกับประชาชน และเป็นที่พักพิงด่านแรกในพื้นที่ ดังนั้น ผู้สมัครที่เคยมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันมา เข้าถึงง่าย มีแนวโน้มที่จะได้รับการเลือก และเมื่ออยู่ในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ชาวบ้านก็มีแนวโน้มที่จะหวังพึ่งพาอาศัยทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

**การพนันขันต่อ** พบว่า ในบางพื้นที่การพนันขันต่อผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน กลายเป็นปัจจัยทางสังคมที่มีผลสำคัญในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยมีเจ้ามือรับพนันและมีกระบวนการซื้อเสียงเพื่อให้ผลการเลือกเป็นไปตามที่ต้องการ โดยจากการสัมภาษณ์พบในพื้นที่อำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร

## **๒. การสังเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านในเชิงพื้นที่**

จากผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านของประชาชนในหมู่บ้านตามข้อ ๑. ซึ่งสามารถแยกออกเป็น ๓ ด้าน ได้แก่ ปัจจัยจากตัวผู้มีสิทธิเลือก (Voter) ปัจจัยจากตัวผู้สมัคร (Candidate) และปัจจัยจากบริบททางสังคม นอกจากนั้น จากการสังเคราะห์ข้อมูล ยังค้นพบข้อมูลสำคัญ โดยปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้ใหญ่บ้านของประชาชนในหมู่บ้านมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยยะสำคัญกับลักษณะของพื้นที่ในแต่ละอำเภอ กล่าวคือ

**๒.๑ ในพื้นที่สังคมเกษตรกรรม** ได้แก่ พื้นที่อำเภอบ้านแพ้ว พบว่า ปัจจัยทั้ง ๓ ด้าน มีผลไม่เท่ากัน กล่าวคือ ปัจจัยจากตัวผู้มีสิทธิเลือก (Voter) ปัจจัยจากตัวผู้สมัคร (Candidate) มีผลเท่าๆ กัน แต่ปัจจัยจากบริบททางสังคม มีผลมากกว่าปัจจัยอื่นๆ อย่างมีนัยยะสำคัญ ได้แก่ ระบบ เครือญาติ ระบบอุปถัมภ์ต่างตอบแทน และการพนันขั้นต่อ เป็นปัจจัยสำคัญ

**๒.๒ ในพื้นที่สังคมเมืองและอุตสาหกรรม** ได้แก่ พื้นที่อำเภอเมืองสมุทรสาครและอำเภอกระทุ่มแบน พบว่า ปัจจัยทั้ง ๓ ด้าน คือ ปัจจัยจากตัวผู้มีสิทธิเลือก (Voter) ปัจจัยจากตัวผู้สมัคร (Candidate) และปัจจัยจากบริบททางสังคม มีผลต่อผลการเลือกในสัดส่วนที่เท่าๆ กัน และ ยังพบว่า ในพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรม ไม่พบปัจจัยเรื่องการพนันขั้นต่อ แต่พบว่าการประชาสัมพันธ์ สร้างภาพลักษณ์การเป็นผู้นำผ่านสื่อสังคมออนไลน์ในเขตพื้นที่สังคมเมืองมีผลต่อการเสริม ภาพลักษณ์ความเป็นผู้นำของผู้สมัครซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจเลือก ซึ่งเป็นปัจจัยเพิ่มเติมที่แตกต่างจากพื้นที่สังคมเกษตรกรรม

## ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาทบทวนวรรณกรรม และผลการสัมภาษณ์สามารถวิเคราะห์ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมประชาธิปไตยในระดับฐานราก โดยแบ่งออกเป็น ๕ ส่วน ดังนี้

**๑. ระดับบุคคลและครอบครัว** เน้นการพัฒนาระเบียบ วินัย สิทธิ หน้าที่ตามกฎหมาย ให้ความเคารพสิทธิ เสรีภาพของคนอื่น เข้าใจในความเสมอภาค และพัฒนาตนเองตามขีดความสามารถโดยไม่เอาเปรียบผู้อื่นและหน้าที่พลเมือง การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน โดยส่งเสริมให้ปัจเจกบุคคลเป็นพลเมืองที่มีความเข้มแข็ง (Strong Citizen) ผ่านกลไกของสถาบันครอบครัว ซึ่งถือเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานรากที่มีความสำคัญที่สุด

**๒. ระดับหมู่บ้าน/ชุมชน** เน้นการพัฒนาโดยผ่านสถาบันทางสังคมในระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ได้แก่ ครอบครัว โรงเรียน วัดหรือสถาบันทางศาสนาอื่นๆ ในพื้นที่ โดยจะต้องมีกระบวนการกล่อมเกล่าที่เหมาะสม โดยส่งเสริมวิถีประชาธิปไตย การใช้เหตุผล การรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง

**๓. ระดับอำเภอ จังหวัด** เน้นการดำเนินการ ดังนี้

**๓.๑ ส่งเสริมให้กระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม** โดยอำเภอและจังหวัด ต้องให้ความสำคัญดำเนินการตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ซึ่งมีบัญญัติไว้แล้ว โดยเน้นดำเนินการ ๓ ระยะ ได้แก่ (๑) ระยะของการรับสมัคร หาเสียง (๒) การดำเนินการในวันเลือก และ (๓) ภายหลังจากการเลือกในระหว่างรอการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ จัดการปัญหาข้อทักท้วงต่างๆ ให้ชัดเจน ถูกต้อง ซึ่งการส่งเสริมให้กระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม จะเป็นการเสริมสร้างวิถีประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นกับประชาชนในหมู่บ้านด้วย

**๓.๒ การพัฒนาส่งเสริมการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานหมู่บ้าน** โดยผ่านกลไกของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ซึ่งเป็นกลไกที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในหมู่บ้าน ให้มีการประชุมปรึกษาหารือ ลงมตร่วมกัน ป้องกันการแสวงประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยจะเป็นจุดเริ่มต้นของหมู่บ้านในการวางรากฐานการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับหมู่บ้าน

ที่มีเหตุผลลดความเข้มข้นของระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองในพื้นที่ และส่งเสริมความเข้มแข็งในระดับปัจเจกบุคคล (Strong Citizen) ควบคู่ไปด้วย

#### ๔. ระดับนโยบาย กรม กระทรวง เน้นการดำเนินการ ดังนี้

**๔.๑ พัฒนาแนวทางในการส่งเสริมกระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านในภาพรวม**  
ให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ในกระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้าน มีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยนโยบายในการออกระเบียบ กฎหมาย จึงจำเป็นต้องมีการวางมาตรการและดูแลอย่างใกล้ชิดต่อปัจจัยต่างๆ ที่เป็นการละเมิดกฎหมายในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน เช่น การซื้อเสียง การพนันที่เกิดขึ้นในพื้นที่ การจัดการระบบเรื่องร้องทุกข์/ร้องเรียน เกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านในภาพรวมของประเทศ โดยต้องมีการกำชับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องไปยังจังหวัด อำเภอ เพื่อให้กระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านในภาพรวม เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ซึ่งจะส่งเสริมให้เกิดความเชื่อมั่นในระบบ การเลือกผู้ใหญ่บ้าน และเป็นรากฐานต่อการเลือกตั้งในทุกๆระดับ

**๔.๒ พัฒนาแนวทางในการส่งเสริมการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงาน**  
ในระดับหมู่บ้าน ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จำเป็นต้องวางมาตรการสำคัญได้แก่ การพัฒนาบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) การส่งเสริมการสร้างธรรมาภิบาลของหมู่บ้าน และพัฒนาระบบการตรวจติดตามผลการปฏิบัติงานของผู้ใหญ่บ้าน ในภาพรวมให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งเป็นการวางแนวทางการพัฒนาสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานในระดับหมู่บ้าน เสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาธิปไตยในระดับฐานราก

**๔.๓ รัฐบาล และกระทรวงมหาดไทยต้องส่งเสริมบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน**  
โดยเฉพาะบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งถือเป็น “รัฐบาลในระดับหมู่บ้าน” ให้มีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในหมู่บ้าน ชุมชน และการพัฒนาศักยภาพ ภาวะผู้นำของหมู่บ้าน และรัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ และเหมาะสมกับการดำเนินกิจกรรมและโครงการที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การประชุมหมู่บ้าน การทำประชาคมหมู่บ้าน ฯลฯ เนื่องจากหมู่บ้าน ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างสรรค์ประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ ซึ่งจะทำให้เกิดความมั่นคงในระดับประเทศ

**๔.๔ การพัฒนาระบบการเลือก** กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองควรพัฒนาระบบการเลือกให้มีความเป็นสากล กล่าวคือต้องมีการพัฒนาการเลือกผู้ใหญ่บ้านให้มีความทัดเทียมกับการเลือกผู้แทนในระดับชาติ เช่น มีการเลือกตั้งล่วงหน้า การนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ เช่น การตรวจสอบสิทธิ์ออนไลน์ การตรวจเช็ครายการชื่อผู้มีสิทธิเลือก รวมไปถึงการรับเรื่องร้องเรียนในช่วงที่มีการเลือกผ่านระบบออนไลน์ และในอนาคตอาจพัฒนาระบบการเลือกออนไลน์เข้ามาใช้ ซึ่งต้องออกแบบให้สามารถยืนยันตัวตนและป้องกันการใช้สิทธิ์แทนกันได้ เช่น การลงคะแนนผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือลงคะแนนในระบบออนไลน์ผ่านทางอำเภอ สำนักทะเบียน หรือสำนักงานเขตได้ทั่วประเทศ ถือเป็นส่งเสริมประชาธิปไตยในทุกมิติและเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อีกด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นรากฐานของประชาธิปไตย การเลือกผู้ใหญ่บ้านจะเป็นเวทีบ่มเพาะ เสริมสร้างวินัย ลักษณะนิสัย วิถีประชาธิปไตยในระดับบุคคล อันจะเป็นรากฐานต่อการเลือกตั้งในทุกๆระดับ และทำให้ประชาธิปไตยมีความเข้มแข็ง มั่นคง ยั่งยืน การทำให้กระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านสอดคล้องกับการเลือกตั้งระดับชาติจึงเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในระดับปัจเจก (Strong Citizen) เพื่อมุ่งสู่ประชาธิปไตยที่ยั่งยืนในระดับชาติ

## ๕. ระดับยุทธศาสตร์ชาติ

**๕.๑ รัฐบาลต้องมีการถ่ายทอดเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติ** ในการพัฒนาและส่งเสริมการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีเสถียรภาพและมีธรรมาภิบาล เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตน โดยถ่ายทอดลงสู่แผนแม่บท และแผนปฏิบัติการของหน่วยงานต่างๆ อย่างเป็นระบบ โดยมีการกำหนดเป้าหมายตัวชี้วัดที่ชัดเจน โดยควรเน้น การดำเนินงานในระดับ “หมู่บ้าน” ซึ่งถือเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยในทุกๆระดับ โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ การสร้างความเข้มแข็งในระดับปัจเจกบุคคล (Strong Citizen) รัฐบาลต้องยึดเป้าหมายเชิงพื้นที่ คือ “หมู่บ้าน” เป็นสำคัญในการสร้างแรงขับเคลื่อนในสังคม (Social Drive) โดยส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมทางสังคมขึ้นในหมู่บ้าน สร้างความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีกิจกรรมทางการเมืองหรือกิจกรรมในหมู่บ้าน เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมการเมืองแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดความตระหนักรู้ (Awareness) ในหมู่ประชาชนให้เล็งเห็นความสำคัญของประชาธิปไตยซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรได้ง่ายขึ้น ซึ่งประเด็นนี้ควรมีการเพิ่มเติมในยุทธศาสตร์ชาติในการวางรากฐานการพัฒนาประชาธิปไตย

**๕.๒ ยุทธศาสตร์ชาติต้องระบุงการเลือกในระดับหมู่บ้านและการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นวาระหลักสำคัญ** การส่งเสริมการเลือกตั้งในระดับพื้นที่ ได้แก่ การเลือกผู้ใหญ่บ้าน และการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม เพื่อเป็นรากฐานของการเลือกตั้งในระดับชาติ

**๕.๓ การใช้สถาบันพื้นฐานในสังคม เป็นกลไกการขับเคลื่อนประชาธิปไตยในระดับฐานราก** ต้องระบุงกลไกเหล่านี้เพื่อเป็นยุทธศาสตร์ชาติในการขับเคลื่อนประชาธิปไตย กล่าวคือ สถาบันครอบครัว ชุมชน ศาสนา สถาบันการศึกษา หรือ บวร (บ้าน วัด โรงเรียน) ล้วนเป็นแหล่งขัดเกลาทางสังคมในชั้นพื้นฐาน การส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้และตระหนักในสิทธิหน้าที่ในระบอบประชาธิปไตย มักเกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืนและเป็นการพัฒนาตั้งแต่ระดับฐานราก เช่น ในระดับครอบครัวพ่อแม่ ต้องเปิดโอกาสให้ลูกแสดงความคิดเห็นและไม่ชี้แนะให้เกิดผลอย่างที่ต้องการ แต่ต้องแนะนำการตัดสินใจที่มีเหตุผลประกอบ เป็นต้น

**๕.๔ การใช้สื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) เป็นเครื่องมือสร้างประชาธิปไตย** ปัจจุบันสื่อสังคมออนไลน์มีอิทธิพลต่อการใช้ชีวิตมากขึ้นดังนั้นต้องให้ความสำคัญกับการควบคุมการใช้สื่อออนไลน์ หรือการส่งเสริมให้เกิดการใช้สื่อออนไลน์ที่มีประสิทธิภาพ เคารพความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลาย ขณะเดียวกันรัฐเองก็ควรใช้สื่อออนไลน์ในการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยทั้งในระดับปัจเจก และในระดับสังคมภาพรวม เช่น การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นทางการเมือง หรือความคิดเห็นเชิงนโยบาย และมีช่องทางเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง การสอบถาม ร้องทุกข์/ร้องเรียน สอบถามโดยตรงกับเจ้าหน้าที่รัฐ ด้วยบทบาทของเทคโนโลยีการสื่อสารที่มีความสำคัญมาก โดยเฉพาะกระแสที่ประชาชนต้องการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางการเมืองมีความสำคัญต่อการปกครอง จึงควรมีการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาการเมืองและประชาธิปไตย