



บทที่ 3

นักการเมืองท้องถิ่นในการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้เป็นเรื่องของนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งได้แก่สมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้นจึงควรที่จะได้ทำความเข้าใจพื้นฐานบางประการของการเมืองท้องถิ่นในแง่โครงสร้างอำนาจและสภาพแวดล้อมทางการเมือง โดยเฉพาะใน ส่วนที่เกี่ยวกับบทบาททางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น และบางส่วนของสภาพ สະท้อนของบทบาทที่เป็นที่สนใจของคนทั่วไป ตลอดจนมิติของการเข้าสู่การเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น

ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นไทย

การเมืองการปกครองของไทยในอดีตนั้นได้ถือเอาเมืองต่าง ๆ เป็นหลัก เมืองมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน โดยปกติแล้วถ้าเป็นเมืองเล็ก ๆ ก็มักจะตั้งอยู่ในอำนาจของเมืองใหญ่ที่อยู่ใกล้เคียงเป็นส่วนใหญ่ ขนาดของเมืองและอำนาจของแต่ละเมืองจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ตามความผันผวนทางการเมืองของประเทศ ถัดจากเมืองลงมาก็มีหมู่บ้านเล็ก ๆ กระจายอยู่ทั่วไป บางเมืองก็มีการจัดตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านปกครองแขวงต่าง ๆ บางเมืองก็ไม่ตั้งตามอริยาศัยของเจ้าเมือง สถานการณ์เป็นอยู่ดังนี้จนถึงสมัยพระบรมไตรโลกนาถ จึงได้มีการปฏิรูปให้เป็นระเบียบแบบแผนขึ้นบ้าง แต่ก็ยังไม่ได้ผลมากนัก เมืองส่วนใหญ่ยังคงมีอำนาจในการปกครองตนเองโดยเฉพาะเมืองที่อยู่ห่างไกลเมืองหลวง เจ้าเมืองจะมีอิสระในการปกครองเมืองของตน แต่ก็มิได้หมายความว่า เมืองต่าง ๆ เหล่านั้น จะได้รับอำนาจอิสระหรือมีการกระจายอำนาจให้ปกครองตนเอง หากแต่ทางเมืองหลวงไม่สามารถเข้าครอบงำหรือเข้าควบคุมได้ เนื่องจากความยากลำบากในการคมนาคมสื่อสาร อย่างไรก็ตามหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ปฏิรูปการปกครอง จนสามารถรวบรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ที่เมืองหลวงได้สำเร็จแล้ว พระองค์ก็ทรงริเริ่มนำเอาหลักการกระจายอำนาจหรือการปกครองท้องถิ่นมาใช้ ตามแบบอย่างที่เราจะเห็นมาจากต่างประเทศ โดยจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพขึ้นเมื่อ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) ซึ่งถือ

ว่าเป็นสถาบันการปกครองท้องถิ่นแห่งแรกในประเทศไทย แต่ผู้ดำเนินงานยังเป็นข้าราชการทั้งสิ้น จนเมื่อสุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร เกิดขึ้นเมื่อปี ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) การกระจายอำนาจให้ราษฎรได้มีส่วนในการบริหารงานท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก และได้ขยายไปยังหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งการปกครองท้องถิ่นก็ได้วิวัฒนาการต่อมาจนเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 แล้ว ความคิดในการที่จะกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้รับการพิจารณาเป็นเรื่องสำคัญ เพราะนอกจากจะดำเนินการตามอุดมคติของระบอบประชาธิปไตยที่ว่าพลเมืองจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองด้วยแล้ว คณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครอง ยังมุ่งประสงค์ที่จะใช้การปกครองแบบกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือที่จะเผยแพร่วิธีการปกครองตามรัฐธรรมนูญ และเป็นการฝึกให้ราษฎรเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยให้ดียิ่งขึ้นอีกด้วย¹ ดังนั้น จึงได้ตรากฎหมายจัดระเบียบการบริหารประเทศขึ้น โดยกำหนดให้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือการปกครองแบบกระจายอำนาจ ในขณะเดียวกันก็ได้ตรากฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก จนปัจจุบันมีองค์การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นหลายรูปคือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ภายใต้การปกครองท้องถิ่นนี้ ประชาชนจะมีอิสระในการพัฒนาประสิทธิภาพของตนเอง รัฐบาลกลางจะคอยควบคุมดูแลเฉพาะในแง่นโยบายที่จะไม่ให้การดำเนินงานของท้องถิ่นกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือประเทศส่วนรวม ดังนั้นในรายละเอียดประชาชนจะมีอิสระโดยเป็นผู้ดำเนินการที่เป็นของท้องถิ่นเอง มีการเลือกตั้งตัวแทนเข้ามาควบคุมดูแลกิจการของส่วนรวมตลอดจนมีอำนาจใช้จ่ายงบประมาณของตน ซึ่งกระบวนการนี้จะเป็นรากฐานสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองในระดับชาติต่อไป

¹ ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจการปกครองของกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลกิจ, 2497), หน้า 61-62.

อย่างไรก็ตาม นับแต่ได้เริ่มนำการปกครองท้องถิ่นมาใช้จนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลาเกือบ 100 ปีแล้ว แต่ก็ปรากฏว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรยังมีปัญหาในการสร้างความสำเร็จอุดมคติของการปกครองท้องถิ่นซึ่งเรื่องนี้จะเห็นว่าแม้รัฐบาลก็ยังมีทัศนคติที่ไม่แน่ชัดคือขณะที่ยังมีทัศนคติที่เห็นว่าต้องการกระจายอำนาจให้ประชาชน แต่ก็ปรากฏว่ายังมีความพยายามที่จะรักษาอำนาจไว้ จนมีบางคนเรียกการปกครองท้องถิ่นของไทยว่า "การปกครองส่วนภูมิภาคจำบัง"² คือสิทธิในการปกครองตนเองหาได้มีขึ้นหรือเป็นไปตามหลักการหรืออุดมการณ์ของระบอบประชาธิปไตยไม่ เพราะถูกส่วนกลาง โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยควบคุมโดยวิธีการต่าง ๆ จนกลายเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสายบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยอย่างแน่นแฟ้นขึ้นตามลำดับ จนเกือบไม่มีความเป็นอิสระเหลืออยู่เลย ทั้งนี้เพราะรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยมีนโยบายดึงอำนาจให้รวมไว้อยู่ ณ จุดศูนย์กลางมากกว่าจะกระจายอำนาจการปกครองไปให้แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ ในส่วนของประเทศนั้น โดยพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นแล้ว ถือว่าอำนาจอยู่ที่ประชาชน ดังนั้นประชาชนจะต้องเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองให้มากที่สุด จึงจะบรรลุเป้าหมาย แต่ก็ปรากฏว่าประชาชนขาดความสนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างจริงจัง เนื่องจากประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเอง หรืออาจมีความสนใจอยู่บ้างแต่ก็ไม่ถึงกับกระตือรือร้น ประชาชนมักพอใจในสิ่งที่ตนมีอยู่และถือประโยชน์ส่วนบุคคลสำคัญกว่าการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากประชาชนคิดว่าเรื่องการปกครองเป็นหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางจะเป็นผู้ดำเนินการ³ ความคิดดังนี้น่าจะเป็นผลจากพื้นฐานทางวัฒนธรรมของคนไทย หรือความเคยชินกับการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระยะเวลาหลายร้อยปี นอกจากปัญหาด้านทัศนคตินี้แล้วยังมีปัญหามูลนิธิหลายประการ เช่น ปัญหาด้านการคลัง การบริหาร ตลอดจนผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับชาติ ปัญหาเหล่านี้เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การเมืองการปกครองท้องถิ่นของไทยไม่พัฒนาไปเท่าที่ควร

² ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น" ใน บทความและรายงานการสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2509), หน้า 20.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39-44.

สภาพทางการเมืองท้องถิ่นไทย

สภาพทางการเมืองท้องถิ่นไทย มีลักษณะที่ไม่แตกต่างจากการเมืองในระดับชาติมากนัก กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ค่อยสนใจเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง หรือให้ความสนใจเฉพาะการไปเลือกตั้งเป็นครั้งคราวเท่านั้น เลือกตั้งไปแล้วก็แล้วกันไป ผู้แทนราษฎรจะไปทำอะไรต่อไปเป็นเรื่องของผู้แทน สิ่งนี้ทำให้คนส่วนน้อยเท่านั้นที่เข้ามามีอำนาจทางการเมืองท้องถิ่น คือบรรดานักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งในการที่จะกล่าวถึงสภาพทางการเมืองท้องถิ่นไทยในส่วนนี้จึงจะให้ความสำคัญใน 2 ประเด็นด้วยกัน คือ ประเด็นแรกเป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น ในประเด็นนี้คงจะต้องดูจากพฤติกรรมการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาล โดยข้อเท็จจริงแล้วการกล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยดูจากการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งคงจะไม่เป็นการเพียงพอที่จะสรุปลงไปได้ว่า ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากน้อยเพียงไร เพราะแม้แต่การไปออกเสียงเลือกตั้งของแต่ละคนก็มีปัจจัยเกี่ยวข้องที่ยังเป็นปัญหาอีกมากมาย โดยมีจำเป็นต้องกล่าวถึงการมีส่วนร่วมในลักษณะอื่น แต่อย่างไรก็ตาม การดูการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการไปออกเสียงเลือกตั้งก็ช่วยให้เราเห็นภาพที่ชัดเจนและมีลักษณะเป็นรูปธรรม สามารถคำนวณออกมาเป็นปริมาณที่สามารถวัดเปรียบเทียบได้ ซึ่งเป็นข้อที่ได้เปรียบว่าการดูการมีส่วนร่วมทางการเมืองลักษณะอื่น ๆ สำหรับในประเด็นที่สอง จะกล่าวถึงกลุ่มอำนาจทางการเมืองสำคัญ ซึ่งใช้เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้คือ กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น โดยจะกล่าวถึงการเข้าสู่การเมืองโดยภาพรวม ๆ ดูถึงคุณลักษณะหรือลักษณะเด่น ๆ ในการเข้าสู่การเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นว่ามีอะไรบ้าง โดยยึดกรอบสภาพโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นตัวแบบ คือกล่าวถึงอายุ อาชีพ เพศ ระดับการศึกษา สัญชาติของบิดา ตลอดจนฐานะทางการเมือง สำหรับกลุ่มนักการเมืองที่จะกล่าวถึงนี้จะเน้นเฉพาะสมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งได้รับการเลือกตั้งเมื่อปี 2528 โดยใช้ข้อมูลจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่ได้รวบรวมไว้ภายหลังการเลือกตั้ง

การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองท้องถิ่นไทย

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองแบบหนึ่งที่มีความสำคัญ เพราะการเลือกตั้งเท่ากับเป็นการมอบหมายอำนาจทางการเมืองที่ประชาชนมีอยู่ให้กับผู้ได้รับเลือก เพื่อไปใช้อำนาจแทน ซึ่งอำนาจนั้นมีผลกลับมาบังคับใช้กับประชาชนทุกคน การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น คือการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาล จะกระทำทุก 6 ปี ตามวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกทั้งสอง ซึ่งจะมีการเลือกตั้งพร้อมกันทั้งประเทศ โดยถือเอาหน่วยการปกครองแต่ละแห่งหรืออำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งในปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 72 แห่ง เทศบาลจำนวน 125 แห่ง จากผลการเลือกตั้งที่ผ่านมา ปรากฏว่าประชาชนยังไม่ให้ความสนใจใช้สิทธิเลือกตั้งเท่าที่ควร เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลที่ผ่านมา 6 ครั้ง ไม่เคยมีครั้งใดที่ประชาชนมาใช้สิทธิเลือกตั้งถึงครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลย ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด มีเพียงครั้งเดียวที่ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งเกินครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คือการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2528 ซึ่งปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 50.20 อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงแนวโน้มของการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน มีแนวโน้มว่าประชาชนจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้นโดยเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างการเลือกตั้งในปี 2523 กับปี 2528 ดังปรากฏตามตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาล เมื่อ พ.ศ.2523 และ พ.ศ.2528

วันเดือนปี ที่เลือกตั้ง	ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (คน)	ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง (คน)	ร้อยละ
กรณีสมาชิกสภาจังหวัด			
29 มิถุนายน 2523	19,826,583	6,894,702	34.78
25 สิงหาคม 2528	20,870,463	10,470,847	50.20
กรณีสมาชิกสภาเทศบาล			
8 มิถุนายน 2523	1,520,843	617,246	40.59
28 กรกฎาคม 2528	1,824,940	849,142	46.53

การที่ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้น เป็นตัวชี้วัดได้ประการหนึ่งว่า ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น เมื่อพิจารณาถึงการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนโดยจำแนกเป็นรายภาค ซึ่งเป็นข้อมูลการเลือกตั้งเฉพาะสมาชิกสภาจังหวัดเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2528 ปรากฏว่าประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 59.02 ขณะที่ประชาชนในภาคกลางไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยที่สุด คือร้อยละ 40.53 ซึ่งหากพิจารณาเป็นรายจังหวัด ปรากฏว่าจังหวัดชัยภูมิมีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุด คือร้อยละ 78.66 ขณะที่จังหวัดนนทบุรี มีประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยที่สุด คือร้อยละ 21.76 ส่วนกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2528 ปรากฏว่าเทศบาลตำบลโนนสูง จังหวัดนครราชสีมา มีประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุด คือร้อยละ 87.28 ขณะที่เทศบาลเมืองนครสวรรค์ มีประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยที่สุด คือร้อยละ 23.64

โดยสรุป การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ประชาชนไม่ค่อยสนใจที่จะไปใช้สิทธิเลือกตั้งนัก หากเปรียบเทียบกับ การเลือกตั้งระดับชาติครั้งหลังสุดเมื่อปี 2529 ซึ่งมีผู้ไปใช้สิทธิประมาณร้อยละ 65.00 ก็นับได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่นยังมีอยู่น้อยมาก ทั้งที่น่าจะตระหนักถึงความสำคัญและสนใจมากกว่าปกติเพราะเป็นเงื่อนไขใกล้ตัว อย่างไรก็ตามก็มีแนวโน้มอยู่บ้างว่าในอนาคตประชาชนจะให้ความสนใจมากขึ้น โดยดูจากจำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเปรียบเทียบกับสองครั้งหลัง สิ่งนี้เป็นการคาดเดาอย่างหยاب ๆ แต่ก็ทำให้มีความหวังขึ้นมาบ้าง

การเข้าสู่การเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น

การที่ประชาชนทั่วไปไม่ค่อยสนใจเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง แต่กลับมีคนกลุ่มหนึ่งซึ่งมีจำนวนไม่มากนักให้ความสนใจถึงขนาดอุทิศตนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับสูง โดยเข้าแข่งขันเพื่อชิงชิงอำนาจทางการเมือง มีการใช้ความพยายามต่าง ๆ และการลงทุนเป็นจำนวนมาก บุคคลกลุ่มนี้จึงเป็นบุคคลที่น่าสนใจ ดังนั้นเพื่อให้สภาพของการเมืองท้องถิ่นในส่วนนี้เด่นชัดขึ้น จะได้กล่าวถึงการเข้าสู่การเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งการปกครองท้องถิ่นนั้น เปรียบเสมือนโรงเรียนสอนหรือฝึกให้คนเป็นนักการเมืองที่มีคุณภาพ กล่าวคือ บุคคลจะก้าวเข้าสู่การเป็นนักการเมืองระดับชาติต่อไปหากได้ผ่านการเมืองในระดับท้องถิ่นแล้วก็ย่อมจะมีประสบการณ์ มีความสนใจและมีพื้นฐานมวลชนที่ค่อนข้างแน่นอ ดังนั้นนักการเมืองท้องถิ่นจึงเป็นจุดเริ่มต้นหรือด่านแรกในการก้าวไปสู่ความเป็นนักการเมืองระดับชาติ ซึ่งต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงการเข้าสู่การเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น โดยจะพิจารณาจากข้อมูลจากการเลือกตั้งเมื่อปี 2528 ดังนี้

1. การเข้าสู่การเมืองของสมาชิกสภาจังหวัด

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด จำนวน 72 จังหวัด เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2528 มีผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งหมด 6,759 คน แต่มีการถอนการสมัคร 260 คน แยกเป็นผู้สมัครถอนการสมัครเอง 258 คน และศาลมีคำสั่งให้ถอนการสมัคร 2 คน จึงเหลือผู้สมัครจำนวน 6,499 คน เพื่อเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดที่พึงมี จำนวน 1,974 คน

คิดเป็นอัตราส่วนของการแข่งขัน โดยเฉลี่ยประมาณ 1 ต่อ 3.3 อัตราส่วนในความเป็นจริงของแต่ละแห่ง อาจแตกต่างกันมาก เพราะบางแห่งมีผู้สมัครเท่าจำนวนที่ต้องการ เช่น ที่อำเภอบ้านแหลม หรือบางแห่งมีการกล่าวกันว่าได้มีการตกลงกันให้ผู้สมัครบางคนถอนชื่อ เพื่อให้เหลือจำนวนผู้สมัครเท่าที่ต้องการ ซึ่งทำให้ไม่ต้องการเลือกตั้ง ผู้สมัครจะได้รับการเลือกตั้งไปเลย ในกรณีนี้อาจมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน ดังนั้นจะมีการเลือกตั้งหลายแห่งอัตราการแข่งขันจะสูงกว่าอัตราโดยเฉลี่ยมาก ดังนั้นการเลือกตั้งบางแห่งอาจจะมีการต่อสู้ที่เข้มข้นมาก ขณะที่บางแห่งก็ไม่มีเลย ซึ่งจะเป็นสิ่งที่แสดงถึงความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนได้เหมือนกัน

สถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และภูมิหลังเป็นปัจจัยที่มีผลในการผลักดันให้บุคคลเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นในระดับนักรการเมืองมากน้อยเพียงใดหรือไม่ เมื่อพิจารณาถึงสถานภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและภูมิหลังบางประการของผู้ได้รับเลือกตั้งจะเห็นได้ชัดชัดว่า สมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้ชายเป็นส่วนใหญ่ คือร้อยละ 96.05 มีสตรีเพียงร้อยละ 3.95 (โปรดข้อมูลในตารางที่ 3.2 ประกอบ)

ด้านอายุปรากฏว่า สมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 31-40 ปี และ 41-50 ปี คือมีจำนวนร้อยละ 33.69 และจำนวนร้อยละ 31.66 ตามลำดับ

ด้านอาชีพ สมาชิกสภาจังหวัดมีอาชีพค้าขายหรือประกอบธุรกิจเป็นส่วนใหญ่คือมีถึงร้อยละ 59.78 อาชีพเกษตรกร ร้อยละ 22.34 ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้มีอาชีพค้าขาย หรือประกอบธุรกิจมีสัดส่วนของผู้สมัครและผู้ได้รับเลือกตั้งมากกว่าทุกอาชีพ ขณะที่อาชีพเกษตรกรรมและผู้ไม่ได้ประกอบอาชีพมีสัดส่วนของการได้รับเลือกตั้งน้อยที่สุด

ด้านการศึกษา สมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 จำนวนร้อยละ 38.60 รองลงมาเป็นผู้ที่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 หรือต่ำกว่าคือร้อยละ 23.81

ตารางที่ 3.2 ภูมิหลังของผู้สมัครและผู้ได้รับเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด จำแนกตามเพศ อายุ อาชีพ ระดับการศึกษา สัญชาติของบิดา และฐานะทางเมือง

ภูมิหลัง	ผู้สมัคร		ผู้ได้รับเลือกตั้ง	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เพศ				
ชาย	6,260	96.32	1,896	96.05
หญิง	239	3.68	78	3.95
อายุ				
25-30 ปี	807	12.42	283	14.34
31-40 ปี	1,850	28.46	665	33.69
41-50 ปี	1,992	30.65	625	31.66
51-60 ปี	1,204	18.53	290	14.69
61 ปี ขึ้นไป	646	9.94	111	5.62
อาชีพ				
ค้าขาย/ประกอบธุรกิจ	2,767	42.57	1,180	59.78
ข้าราชการบ้านนาญ/เคยเป็นข้าราชการ	354	5.45	68	3.44
ทนายความ	289	4.45	103	5.22
รับจ้าง	626	9.63	144	7.30
เกษตรกร	2,337	35.96	441	22.34
อื่น ๆ	68	0.92	25	1.27
ไม่ได้ประกอบอาชีพ	66	1.02	13	0.65
ระดับการศึกษา				
ป.4 หรือต่ำกว่า	2,185	33.62	470	23.81
ป.5-ม.ศ.3	2,519	38.76	762	38.60
ม.ศ.ปลาย	829	12.76	332	16.82

(มีต่อ)

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

ภูมิภาค	ผู้สมัคร		ผู้ได้รับเลือกตั้ง	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ระดับการศึกษา				
ปวส./ ปก.ศ.สูง	225	3.46	92	4.66
อนุปริญญา	24	0.37	10	0.51
ปริญญาตรี	685	10.54	289	14.64
สูงกว่าปริญญาตรี	32	0.49	19	0.96
สัญชาติของบิดา				
ไทย	6,221	95.72	1,811	91.74
จีน	275	4.23	160	8.11
อื่น ๆ	3	0.05	3	0.15
ฐานะทางการเมือง				
เคยเป็น ส.ส.	6	0.09	2	0.10
เคยเป็น ส.จ.	1,571	24.17	818	41.44
- ก่อน พ.ศ.2523	161	2.47	44	2.23
- พ.ศ.2523-2528	1,410	21.70	774	39.21
เคยเป็น ส.ท.	29	0.45	14	0.71
เคยเป็นทั้ง ส.ส., ส.จ. และ ส.ท.	1	0.02	-	-
เคยเป็นทั้ง ส.ส. และ ส.จ.	3	0.05	1	0.05
เคยเป็นทั้ง ส.จ.และ ส.ท.	17	0.26	11	0.56
ไม่เคยเป็น ส.ส., ส.จ. และ ส.ท.	4,872	74.96	1,128	57.14
รวม	6,499	100.00	1,974	100.00

ด้านสัญชาติของบิดา ปรากฏว่าสมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่มีบิดาสัญชาติไทยถึงร้อยละ 91.74 มีบิดาสัญชาติจีนและอื่น ๆ เพียงร้อยละ 8.11 และ 0.15 และมีข้อสังเกตว่าผู้ที่มีบิดาสัญชาติจีนมีสัดส่วนของผู้สมัครกับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งในอัตราส่วนสูงกว่ากลุ่มผู้สมัครอื่น ๆ

ในด้านฐานะทางการเมือง ปรากฏว่าสมาชิกสภาจังหวัดร้อยละ 57.14 ไม่เคยมีฐานะทางการเมืองมาก่อนคือไม่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัดและ/หรือสมาชิกสภาเทศบาลที่เหลือน้อยละ 42.86 เคยมีฐานะทางการเมืองมาก่อน โดยเกือบทั้งหมดเคยเป็น ส.จ.มาก่อน และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบถึงสัดส่วนของผู้สมัครกับผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งแล้ว ผู้ที่เคยมีฐานะทางการเมืองมาก่อนมีโอกาสได้รับเลือกตั้งมากกว่าผู้ที่ไม่เคยมีฐานะทางการเมืองมาก่อน

โดยสรุป สมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุในวัยหนุ่มถึงกลางคน (31-50 ปี) มีอาชีพค้าขายหรือประกอบธุรกิจ มีระดับการศึกษาค่อนข้างต่ำ บิดามีสัญชาติไทย และไม่เคยมีฐานะทางการเมืองมาก่อน

2. การเข้าสู่การเมืองของสมาชิกสภาเทศบาล

นักการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล มีขอบเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบน้อยกว่าสมาชิกสภาจังหวัด แต่เป็นเขตชุมชนหนาแน่น ประชาชนมีความพร้อมทางเศรษฐกิจและสังคมมากกว่า ทั้งนี้เพราะการจัดตั้งเทศบาลถือเอาเขตชุมชนและรายได้ของท้องถิ่นเป็นหลักเกณฑ์สำคัญ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2528 มีผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งหมด 4,298 คน แต่มีการถอนการสมัคร 76 คน แยกเป็นผู้สมัครถอนการสมัครเอง 73 คน และศาลมีคำสั่งให้ถอนการสมัคร 3 คน จึงเหลือผู้สมัคร จำนวน 4,222 คน เพื่อเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่พึงมีจำนวน 1,890 คิดเป็นอัตราส่วนของการแข่งขันประมาณ 1 ต่อ 2.2

เมื่อพิจารณาในสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และภูมิหลังบางประการของสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว พอสรุปได้ว่า สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่เป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง คือเพศชายร้อยละ 94.18 ส่วนเพศหญิงมีเพียง ร้อยละ 5.82 เท่านั้น (โปรดดูข้อมูลในตารางที่ 3.3 ประกอบ)

ด้านอายุ สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 41-50 ปี และ 51-60 ปี คือมีจำนวนร้อยละ 26.83 และ 24.87 ตามลำดับ อาชีพของสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่มีอาชีพค้าขายหรือประกอบธุรกิจซึ่งมีถึงร้อยละ 58.20 ด้านการศึกษาส่วนใหญ่เป็นผู้ที่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ซึ่งมีจำนวนร้อยละ 37.57 รองลงมาเป็นผู้ที่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 หรือต่ำกว่าคือมีจำนวนร้อยละ 18.73 ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลร้อยละ 90.10 มีบิดาสัญชาติไทย ส่วนผู้ที่มีบิดาสัญชาติจีนและอื่น ๆ มีเพียงร้อยละ 9.79 และ 0.11 ตามลำดับ

สำหรับฐานะทางการเมือง ปรากฏว่าสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่เคยมีฐานะทางการเมืองมาก่อน คือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด และ/หรือ เป็นสมาชิกสภาเทศบาลมาก่อน ' คือมีจำนวนร้อยละ 55.98 ส่วนที่เหลือคือร้อยละ 44.02

ตารางที่ 3.3 ภูมิหลังของผู้สมัครและผู้ได้รับเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด จำแนกตามเพศ อายุ อาชีพ ระดับการศึกษา สัญชาติของบิดา และฐานะทางการเมือง

ภูมิหลัง	ผู้สมัคร		ผู้ได้รับเลือกตั้ง	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เพศ				
ชาย	3,937	93.25	1,781	94.18
หญิง	285	6.75	110	5.82
อายุ				
25-30 ปี	393	9.31	145	7.67
31-40 ปี	979	23.19	441	23.33
41-50 ปี	1,042	24.68	507	26.83
51-60 ปี	980	23.21	470	24.87
61 ปี ขึ้นไป	828	19.61	327	17.30
อาชีพ				
ค้าขาย/ประกอบธุรกิจ	2,316	54.86	1,100	58.20
ข้าราชการบ้านนาญ/เคยเป็นข้าราชการ	557	13.19	229	12.12
ทนายความ	278	6.58	135	7.14
รับจ้าง	590	13.97	228	12.06
เกษตรกร	308	7.30	110	5.82
อื่น ๆ	138	3.27	69	3.65
ไม่ได้ประกอบอาชีพ	35	0.83	19	1.01
ระดับการศึกษา				
ป.4 หรือต่ำกว่า	961	22.76	354	18.73
ป.5-ม.ศ.3	1,556	36.86	710	37.57
ม.ศ.ปลาย	669	15.85	305	16.14

(มีต่อ)

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

ภูมิหลัง	ผู้สมัคร		ผู้ได้รับเลือกตั้ง	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ระดับการศึกษา				
ปวส./ ปก.ศ.สูง	234	5.54	123	6.51
อนุปริญญา	50	1.18	19	1.00
ปริญญาตรี	697	16.51	341	18.04
สูงกว่าปริญญาตรี	55	1.30	38	2.01
สัญชาติของบิดา				
ไทย	3,887	92.07	1,703	90.10
จีน	329	7.79	185	9.79
อื่น ๆ	6	0.14	2	0.11
ฐานะทางการเมือง				
เคยเป็น ส.ส.	4	0.09	1	0.05
เคยเป็น ส.จ.	46	1.09	35	1.85
เคยเป็น ส.ท.	1,615	38.25	981	51.90
- ก่อน พ.ศ.2523	166	3.93	53	2.80
- พ.ศ.2523-2528	1,449	34.32	928	49.10
เคยเป็นทั้ง ส.ส., ส.จ. และ ส.ท.	9	0.21	6	0.32
เคยเป็นทั้ง ส.ส. และ ส.จ.	7	0.17	6	0.32
เคยเป็นทั้ง ส.จ.และ ส.ท.	43	1.02	29	1.54
ไม่เคยเป็น ส.ส., ส.จ. และ ส.ท.	2,498	59.17	832	44.02
รวม	4,222	100.00	1,890	100.00

ไม่เคยมีฐานะทางการเมืองมาก่อน ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงโอกาสของการได้รับเลือกตั้งแล้ว ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาเทศบาลมาก่อนมีโอกาสได้รับเลือกตั้งมากกว่าผู้มีฐานะอื่น ๆ

โดยสรุป สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่เป็นผู้ชาย มีอายุระหว่าง 31-60 ปี ประกอบอาชีพค้าขายหรือธุรกิจ การศึกษาค่อนข้างต่ำ บิดามีสัญชาติไทย และเคยมีฐานะทางการเมืองมาก่อน

จากการพิจารณาข้อมูลทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และภูมิหลังบางประการ ของนักการเมืองท้องถิ่นไทย ซึ่งได้รับเลือกตั้งเมื่อปี 2528 พอดีจะสรุปลักษณะสำคัญได้ดังนี้

1. นักการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นชาย คือมากกว่าร้อยละ 90.00
2. ส่วนใหญ่มีอายุอยู่ในวัยกลางคน คือมีอายุระหว่าง 31-50 ปี
3. ส่วนใหญ่มีอาชีพค้าขายหรือประกอบธุรกิจ คือมีเกือบร้อยละ 60.00
4. ส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับค่อนข้างต่ำ คือกว่าครึ่งมีการศึกษาระดับต่ำกว่า ป.4-ม.ศ.3
5. ส่วนใหญ่บิดามีสัญชาติไทยถึงมากกว่าร้อยละ 90.00
6. สมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่ไม่เคยมีฐานะทางการเมืองมาก่อน ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่มีฐานะทางการเมืองมาก่อน

ข้อสรุปดังกล่าวนี้อาจถือได้ว่า เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการที่จะเข้าใจถึงแรงผลักดันทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การเมืองและภูมิหลังบางประการที่น่าจะมีต่อการเข้าสู่การเมืองของบุคคล ซึ่งหากพิจารณาโดยละเอียดโดยเปรียบสัดส่วนของจำนวนผู้สมัครกับผู้ได้รับการเลือกตั้งจะพบว่าผู้สมัครที่มีอาชีพค้าขายหรือประกอบธุรกิจ หรือเคยดำรงตำแหน่งที่สมัครมาก่อน จะมีโอกาสได้รับการเลือกตั้งมากกว่าผู้ที่มีอาชีพเกษตรกร หรือไม่เคยดำรงตำแหน่งที่สมัครอย่างเห็นได้ชัด (โปรดดูข้อมูลในตารางที่ 3.2 และ 3.3 ประกอบ)

โดยปกติแล้วจะเห็นว่านักการเมืองท้องถิ่นได้รับผลตอบแทนจากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองน้อยมาก เช่น สมาชิกสภาจังหวัดนั้นไม่มีเงินเดือน มีแต่เบี้ยประชุม ซึ่งได้

เป็นครั้งคราว เมื่อมีการประชุม และในปีหนึ่ง ๆ ก็มีการประชุมไม่บ่อยครั้งนัก แต่ตำแหน่งนี้ก็ยังมีผลประโยชน์ตอบแทนในด้านอื่น ๆ ที่อาจไม่ใช่เป็นตัวเงินโดยตรง เช่น เกียรติยศแห่งวงศ์ตระกูล ฐานะทางสังคม อำนาจทางการเมือง หรือโอกาสเข้าเกี่ยวข้องกับข้าราชการอื่น ๆ ซึ่งอาจจะใช้อำนาจหน้าที่เพื่อพิทักษ์รักษาหรือแสวงหาผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยเฉพาะนักการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมีอาชีพค้าขายหรือประกอบธุรกิจ ซึ่งบางประเภทต้องอาศัยอำนาจบาติเข้าช่วยให้ธุรกิจดำเนินไปได้ด้วยดี เช่น การเดินรถ รับเหมาก่อสร้าง หรือบางคนอาจจะใช้อำนาจหน้าที่ช่วยในการประกอบธุรกิจที่คิดกฎหมาย เช่น การค้ากัญชาหรือค้าของเถื่อนได้ นอกเหนือไปจากการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ดังนั้นจึงปรากฏว่าเมื่อมีการเลือกตั้งแต่ละครั้งจะมีการแข่งขันกันอย่างมาก ซึ่งต้องใช้ทั้งเวลากำลึงกาย กำลึงใจ กลยุทธต่าง ๆ ตลอดถึงการระดมทรัพยากรทุกด้าน เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจดังกล่าว

เพื่อให้เห็นถึงบรรยากาศ และลักษณะที่เป็นการเคลื่อนไหวของการเข้าสู่การเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น จะขอยกตัวอย่างถึงการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นที่อำเภอหนึ่งในจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งผู้วิจัยได้มีส่วนร่วมสังเกตการณ์อยู่ด้วย คือการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดในปี พ.ศ. 2528 เขตเลือกตั้งนี้เป็นเขตเล็ก ๆ มีสมาชิกสภาจังหวัดได้จำนวน 1 คน ปรากฏว่ามีผู้สมัครจำนวน 5 คน เป็นเพศชายทั้งหมด มีอาชีพค้าขายและรับเหมาก่อสร้าง 2 คน เกษตรกร 2 คน และอดีตข้าราชการตำรวจ จ.ส.ต. 1 คน ลักษณะของการหาเสียงเลือกตั้งมีการเลี้ยงสุรา แจกของใช้ น้ำพริก น้ำปลา ทุกวัน บางรายไม่แจกแต่ขายในราคาถูกลงมาก เช่น น้ำปลาขวดละ 8 บาท ผู้สมัครรายหนึ่งขับรถออกขายเองในราคาเพียงขวดละ 1 บาท ผู้สมัครบางคนใช้วิธีเจรจาทกลงกับผู้ใหญ่บ้านหรือกรรมการหมู่บ้าน โดยการแลกเปลี่ยนกันระหว่างคะแนนเสียงของหมู่บ้านกับสายบ่อน้ำดีนทอกระจายข่าว หรืออื่น ๆ แล้วแต่จะตกลงกันได้ แต่ผู้สมัครบางคนก็ใช้วิธีออกไปพบปะประชาชนไปกินไปนอนตามหมู่บ้าน โดยย้ายไปเรื่อย ๆ ทุกหมู่บ้านตั้งแต่วันสมัครจนถึงวันเลือกตั้ง การแจกใบปลิวหรือแผ่นการ์ตูนเล็ก ๆ เพื่อประชาสัมพันธ์มีอยู่บ้าง แต่ไม่มากนัก สำหรับการอภิปรายหาเสียงต่อสาธารณชนนั้นไม่มีการทำกัน ก่อนการเลือกตั้ง 1 วัน บรรยากาศของการหาเสียงคึกคักที่สุด รถหาเสียงของผู้สมัครออกส่งเสียงดังสนั่นวิ่งสวนกันไปมา ในคืนนั้นก่อนกำหนดการเลือกตั้งไม่กี่ชั่วโมงมีคนกลุ่มหนึ่งใช้จักรยานยนต์เป็นพาหนะออกวิ่งโพรย

ใบปลิวโจมตีผู้สมัครคนหนึ่งเกร็งกันว่าจะเป็นผู้ชนะ ใบปลิวถูกโยนทิ้งอยู่ตามชานบ้านและ
 ตรอกในหมู่บ้านต่าง ๆ ซึ่งฝ่ายถูกโจมตีก็ออกตามเก็บและโต้ตอบอย่างทันควันเหมือนมีการ
 เตรียมรับสถานการณ์ไว้ล่วงหน้า ช่วงเช้าวันเลือกตั้งมีข่าวสะพัดเกี่ยวกับการซื้อเสียงแบ่ง
 เป็นเขตตลาด (ชุมชนที่ตัวอำเภอ) 30 บาท นอกเขต 20 บาท ราคานี้สูงขึ้นเรื่อย ๆ
 เมื่อใกล้เวลาปิดหีบ เมื่อประกาศผลเลือกตั้งปรากฏว่าเป็นไปตามที่คาดหมายกันคือผู้ได้รับ
 เลือกตั้งเป็นชายวัย 43 ปี จบการศึกษาชั้นมัธยมปีที่ 3 มีอาชีพค้าขายทางการเกษตรและ
 รับเหมาก่อสร้าง ผู้ได้รับเลือกตั้งผู้นี้เป็นผู้ที่ถูกโจมตีมาตลอดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินหา
 เสียงมาก และจากการพูดคุยกับผู้ได้รับการเลือกตั้ง ทราบว่าได้ใช้จ่ายเงินส่วนตัวไปไม่
 น้อย คือประมาณ 400,000 บาท ไม่รวมกับที่สมัครพรรคพวกช่วยออกไปบ้างระหว่างการ
 หาเสียง เงินจำนวนนี้เมื่อพิจารณาถึงจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งซึ่งมีจำนวนประมาณ
 17,000 คน และจำนวนหน่วยเลือกตั้งจำนวนเพียง 18 หน่วยแล้ว นับว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่
 สูงมาก เมื่อถามถึงวิธีการหาเสียงก็ได้รับคำตอบที่สอดคล้องกับคำบอกเล่าของผู้ใหญ่บ้าน
 หลายคนว่า ผู้ได้รับเลือกตั้งใช้วิธีการเจรจาตกลงแลกคะแนนเสียงกับผู้ใหญ่บ้านเป็นหลัก
 และใช้วิธีการอื่น ๆ เสริม โดยเฉพาะผู้นี้ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มพ่อค้ารุ่นใหม่ในตลาดที่
 เรียกตัวเองว่า "กลุ่มหนุ่ม" และได้รับความช่วยเหลือในการวางแผนเลือกตั้งจากหัว
 คะแนนคนสำคัญของนักการเมืองระดับชาติคนหนึ่ง

กล่าวโดยสรุป สภาพทางการเมืองท้องถิ่นยังมีลักษณะที่ประชาชนไม่ค่อยสนใจ
 เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ทำให้อำนาจทางการเมืองหลุดลอยไปอยู่ในมือของชนชั้นนำบาง
 กลุ่ม ที่สำคัญก็คือ กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นบุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเพศชายวัยกลางคน
 มีการศึกษาไม่มากนัก แต่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งบทบาทของคน
 กลุ่มนี้ยังไม่มียุทธศาสตร์เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง มีข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก
 เกี่ยวกับการอาศัยอำนาจทางการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง อย่างไรก็ตามนัก
 การเมืองท้องถิ่นเป็นศักยภาพทางการเมืองอย่างหนึ่งของชนบท และมีจำนวนไม่น้อยที่กำลัง
 จะก้าวขึ้นไปเป็นนักการเมืองในระดับชาติ บทบาททางการเมืองของเขาจึงควรจะได้รับ
 การวิเคราะห์ให้มากขึ้น

บทบาทและภาพสะท้อนทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นไทย

โดยหลักการของการปกครองท้องถิ่น การดำเนินการทางการเมืองการปกครองจะเป็นไปโดยตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน คือประชาชนในท้องถิ่นมีจำนวนมากไม่อาจจะเข้ามาดำเนินการได้โดยตรง ประชาชนจึงได้เลือกตั้งบุคคลจำนวนหนึ่งให้มาทำหน้าที่แทน ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะมีจำนวนไม่มากนัก เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน บุคคลเหล่านี้ได้แก่ สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล กรรมการสุขาภิบาลที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นต้น ซึ่งอาจเรียกรวม ๆ ว่า นักการเมืองท้องถิ่น การได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นได้รับสิทธิที่จะเข้าดำเนินการทางการเมืองการปกครองแทนประชาชน พร้อม ๆ กับได้รับหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนไปในตัว ซึ่งอาจสรุปบทบาทหน้าที่สำคัญได้ดังนี้⁴

1. หน้าที่ในการรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน โดยไม่ให้มีการกระทำใด ๆ อันจะเป็นผลกระทบต่อสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน ตลอดจนให้ความช่วยเหลือเรียกร้องให้ได้มาในสิ่งที่ประชาชนต้องการ เป็นตัวแทนสะท้อนความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน เป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนกับฝ่ายบริหาร เสนอแนะหรือให้ข้อคิดเห็นถึงความต้องการของประชาชนและสนับสนุนฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ หรือคัดค้านถ้าเห็นว่ากระทบกระเทือนต่อสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งโดยทั่ว ๆ ไปมักจะมีลักษณะบทบาทอย่างหนึ่งอย่างใดดังนี้

1.1 ผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชน (trustee role or free agent) คือ มีบทบาทในฐานะผู้ได้รับมอบหมายให้ดูแลผลประโยชน์ของประชาชน โดยมีอิสระในการตัดสินใจ จึงมีอิสระที่จะใช้การตัดสินใจของตนเองในสภาอย่างเต็มที่ เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน

⁴ เมธา สุตบรรทัด, ประชาธิปไตยและหน้าที่ของตัวแทนราษฎร (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายวิชาการ กลุ่มกิจกรรมนักศึกษา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 60-74.

1.2 ผู้รับมอบอำนาจจากประชาชน (delegate role) คือมีบทบาทใน
 อาณัติของประชาชน (imperative mandate) จึงมีอิสระที่จะตัดสินใจเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์
 ของประชาชนที่เลือกตั้งตนมา แต่ถ้ามีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยในบางกรณีที่ยังไม่ทราบว่า
 ประชาชนมีเจตนาต่อปัญหาเรื่องนั้นอย่างไร ก็จะต้องกลับไปถามประชาชนในเขตเลือก
 ตั้งของตนเสียก่อน

1.3 ผู้มีบทบาทในทางการเมือง (political role) คือมีความรับผิดชอบ
 ต่อท้องถิ่นของตนและประชาชนโดยทั่วไป แล้วแต่การวินิจฉัยว่าเรื่องใดควรจะมีผล
 ประโยชน์ส่วนรวม เรื่องใดควรจะมีผลต่อท้องถิ่น ทั้งนี้ต้องเป็นนักการเมือง
 ประเภทจะเข้าข้างไหนก็ได้ ที่มีชั้นเชิงเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน กล่าวคือ
 ถ้าจะให้ท้องถิ่นของตนได้รับประโยชน์ก็ไม่ควรให้ประชาชนส่วนรวมเสียประโยชน์ และถ้า
 จะให้ประชาชนโดยส่วนรวมได้ประโยชน์ก็ไม่ควรให้ประชาชนในท้องถิ่นที่ตนเป็นตัวแทนเสีย
 ประโยชน์ กล่าวโดยสรุป จะรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป และต่อ
 ท้องถิ่นที่ตนได้รับเลือกตั้ง

2. หน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ ได้แก่ การตรากฎหมาย การควบคุมฝ่ายบริหารโดย
 การให้ความเห็นชอบ คัดค้าน หรือยับยั้งการปฏิบัติงานบางประการของฝ่ายบริหาร

3. หน้าที่ที่จะต้องเป็นผู้ริเริ่มโครงการพัฒนา เพื่อปรับปรุงเงื่อนไขทางสังคม
 เศรษฐกิจ และการเมือง

4. หน้าที่ในการช่วยผ่อนคลายนโยบายขัดแย้งทางการเมือง โดยการรวบรวมกลุ่มที่มี
 ความคิดเห็นทางการเมืองคล้ายคลึงกัน และจัดตั้งในรูปขององค์กรที่มีการจัดองค์กร เช่น
 พรรคการเมือง เพื่อเป็นองค์กรให้มีการแสดงออกทางการเมืองอย่างมีระเบียบวินัย ก่อให้
 เกิดความรับผิดชอบต่อกิจการในฐานะสมาชิกสภาเพื่อรักษาชื่อเสียงโดยส่วนรวม นอกจากนี้
 องค์กรที่มีการจัดองค์กรยังจะเป็นสื่อกลางระหว่างสมาชิกกับรัฐบาล องค์กรที่มีการ
 จัดองค์กรดังกล่าวที่สำคัญนอกจากพรรคการเมืองแล้วก็ได้แก่กลุ่มผลประโยชน์

5. หน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อระบบการเมืองประชาธิปไตย โดยการสร้าง
 แหล่งศึกษาและเป็นแหล่งศึกษาทางการเมือง เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจถึงระบบการเมือง
 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองและให้ตระหนักถึงความสำคัญของตนเอง
 ในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดวิธีการทางการเมือง

เมืองที่ทำให้เสียงของประชาชนมีน้ำหนัก มีความสำคัญ สามารถบังคับให้กลไกทางการปกครองไปในแนวทางที่ประชาชนปรารถนา

ที่กล่าวมานี้ เป็นบทบาทหน้าที่ทั่วไปของนักการเมืองท้องถิ่น สำหรับสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งเป็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นที่จะทำการศึกษาในครั้งนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และ พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ไว้คล้ายคลึงกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือมีอำนาจในการตราข้อบังคับต่าง ๆ การควบคุมดูแลการดำเนินงานของฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ไปโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นบทบาทในการถ่วงดุลย์กับฝ่ายบริหาร (รายละเอียดโปรดดูข้อมูลในภาคผนวก ค.)

สำหรับการแสดงบทบาททางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น จะเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงไรนั้น ย่อมมีปัจจัยเกี่ยวข้องมากมาย เพราะการแสดงบทบาททางการเมืองมิใช่เรื่องเฉพาะตัว แต่เป็นปฏิสัมพันธ์ที่มีผลกระทบต่ออยู่รอบด้าน ทั้งประชาชนพื้นฐานทางวัฒนธรรม บรรยากาศทางการเมือง ตลอดจนแรงผลักดันทางการเมืองของกลุ่มอำนาจต่าง ๆ สำหรับนักการเมืองท้องถิ่นนั้นบทบาททางการเมืองไม่ค่อยจะมีความโดดเด่นเป็นที่สนใจของคนทั่วไปนัก ทั้ง ๆ ที่อยู่ในระดับที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่านักการเมืองท้องถิ่นได้มีข้อจำกัดอันเกิดจากเงื่อนไขที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระและสมรรถนะขององค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งโดยข้อเท็จจริงองค์การปกครองท้องถิ่นยังถูกรองอำวยู่มาก ยังเป็นหน่วยงานเมืองย่อยที่รัฐบาลไม่ไว้วางใจ เมื่อพิจารณาถึงความเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีหน้าที่จัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรมแก่ส่วนต่าง ๆ ในท้องถิ่นแล้ว จะเห็นว่าองค์การปกครองท้องถิ่นมีขีดจำกัดมาก คือนอกจากประชาชนจะไม่ค่อยสนใจ ไม่มีการรวมกลุ่มผลประโยชน์ที่จริงจังแล้ว ตัวสถาบันเองก็ไม่สนใจที่จะกระจายผลประโยชน์ เพราะการเมืองท้องถิ่นกลายเป็นเรื่องของคนกลุ่มน้อยที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน และมีการเตรียมการเบื้องต้นกันก่อนทั้งตัวนักการเมืองและข้าราชการชั้นสูงในภูมิภาค การแบ่งอำนาจและถ่วงดุลย์จึงมิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ของประชาชน แต่อยู่บนผลประโยชน์ของฝ่ายตน ดังนั้นภาพสะท้อนของนักการเมืองท้องถิ่น จึงพุ่งไปยังประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบทบาทที่เบี่ยงเบนไปจากบรรทัดฐานทางการเมืองที่ควรจะเป็น อันเป็นภาพสะท้อนที่ได้

รับการวิพากษ์วิจารณ์มาทุกยุคทุกสมัย เรื่องนี้อาจจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยภายในด้วยอันเกี่ยวกับแรงจูงใจแต่เบื้องต้นที่เข้าสู่การเมือง เพราะโดยปกติแล้วการที่บุคคลแต่ละคนเข้าร่วมทางการเมืองนั้นย่อมจะมีเหตุผลหรือแรงจูงใจต่าง ๆ กันไป ซึ่งโดยทั่วไปเราอาจแบ่งแรงจูงใจของบุคคลได้ 3 ประการ คือ

1. เข้าร่วมทางการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนหรือรักษาความเป็นธรรมของสังคม
2. เข้าร่วมทางการเมืองเพื่อรักษาหรือแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว
3. เข้าร่วมทางการเมืองโดยมีแรงจูงใจจากจิตสำนึกเพื่อชดเชยสิ่งที่ขาดหายไปทางจิตใจเมื่อวัยเด็ก

การที่จะรู้ได้ว่านักการเมืองท้องถิ่นคนใด เข้ามามีบทบาททางการเมืองด้วยเหตุผลอะไรนั้นเป็นเรื่องไม่่ง่ายนัก เพราะโดยพื้นฐานแล้วการเมืองในระบบประชาธิปไตยเป็นเรื่องที่ต้องสร้างขึ้นมาจากความชอบธรรม ต้องการคะแนนนิยมจากประชาชน นักการเมืองแต่ละคนจึงพยายามสร้างภาพพจน์ที่ดีต่อสาธารณชน เช่นการแสดงความเสียสละในโอกาสต่าง ๆ หรือแสดงการอุทิศตนในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของประชาชน แต่สิ่งเหล่านี้ก็มักจะเป็นเพียงสิ่งที่พอจะเห็นได้อย่างผิวเผินเท่านั้น ส่วนความจริงที่ซ่อนไว้หลังจากนั้นเป็นเรื่องยากที่จะเห็นได้ด้วยตาหรือได้ยินด้วยหูโดยคนทั่วไป และโดยที่นักการเมืองท้องถิ่นเป็นบุคคลที่มีความสำคัญมาก เพราะบทบาทหน้าที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์และวิถีชีวิตของประชาชนโดยตรง ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรมเพื่อพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่ปรารถนา อย่างไรก็ตามในเรื่องนี้เรามักจะได้พบข้อวิพากษ์วิจารณ์ถึงพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนอยู่เสมอ มีข้อสังเกตโดยทั่วไปว่า นักการเมืองท้องถิ่นมักจะเป็นผู้ที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจดีกว่าประชาชนทั่วไป และมีสมาชิกจำนวนหนึ่งซึ่งอาจจะถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีอิทธิพลในท้องถิ่น มีพรรคพวกที่จะสร้างผลประโยชน์ต่อตนเอง จนสามารถสร้างความร่ำรวยและใช้อิทธิพลทางการเงินหว่านล้อมทั้งประชาชนและข้าราชการ และหากจะพิจารณาในด้านการสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น ยังมีผู้ตั้งข้อสงสัยว่าการที่นักการเมืองท้องถิ่นจำนวนมากเป็นพวกที่มาจากเขตตัวเมือง หรือตัวอำเภอและประกอบอาชีพค้าขายหรือธุรกิจส่วนตัวนั้น เขาเหล่านั้นจะมีความเข้าใจปัญหาของชาวบ้านที่ยากจนหรือ

ชาวเกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศมากนักน้อยเพียงไร หรือจะมีความจริงในการแก้ปัญหาของชนบทหรือไม่⁵ นอกจากนี้แล้วมีภาพสะท้อนอย่างหนึ่ง ซึ่งนักการเมืองท้องถิ่นมักจะถูกกล่าวหาอยู่เสมอก็คือการแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ ด้วยการเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างหรือเป็นนายหน้า หรือผู้อยู่เบื้องหลังการก่อสร้างต่าง ๆ ตามโครงการดำเนินงานขององค์กรส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะการเป็นฝ่ายนิติบัญญัติในสภาท้องถิ่น ทำให้มีส่วนกำหนดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงบประมาณ การกำหนดราคา การเข้าไปมีส่วนร่วมในการตั้งกระทู้ถาม หรือการอภิปรายสอบถามข้อเท็จจริงในการบริหารงาน รวมทั้งการที่จะได้รู้ถึงแผนงานโครงการดำเนินการ การกลั่นกรอง ตรวจสอบหรือเสนอข้อปัญหา ดังนั้นหากเป็นผู้รับเหมาหรือนายหน้าเสียเองซึ่งทำให้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในการหาช่องทางค้ากำไร ก็ย่อมมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งของนักการเมืองเองและของข้าราชการ เพราะมักจะปรากฏว่าถ้าไม่มีการรวมหัวกันระหว่างนักการเมืองที่ทำตัวเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างกับข้าราชการที่เห็นแก่ได้ ก็มักจะเป็นเรื่องของความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองดังกล่าวกับข้าราชการที่ซื่อตรง ซึ่งมักทำให้เกิดปัญหาในการทำงาน กรณีนักการเมืองท้องถิ่นบางคนประพฤติตัวไม่เหมาะสม และพัวพันกับการรับเหมางานก่อสร้างต่าง ๆ เหล่านี้ มักมีปรากฏอยู่ตามหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เสมอ ๆ เช่น สมาชิกสภาจังหวัดนครราชสีมาท่านหนึ่งได้เปิดเผยต่อผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์เคลนิวิส์ ว่า

"...มีเพื่อนสมาชิกสภาจังหวัดจำนวนประมาณ 6 คน ส่วนใหญ่เป็นพวกพ่อค้า ได้ทำตัวครองเมือง ผูกขาดประมูลงานก่อสร้างต่าง ๆ จัดซื้อวัสดุที่ทางจังหวัดได้มีการประมูลแต่ละครั้ง ซึ่งเห็นว่าการกระทำของเพื่อนสมาชิกนั้นเกินอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาจังหวัดเสียแล้ว หน้าที่ของสภาจังหวัดนั้น คอยควบคุมดูแลการบริหารงานของจังหวัด ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนฯ ดูแลความทุกข์สุขของประชาชน เมื่อสมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้รับเหมา จัดซื้อวัสดุให้กับจังหวัด จะทำให้มีการบกพร่องได้ง่าย มีการทุจริตร่วมกับข้าราชการประจำบางคน เพราะมีการคุ้นเคยกันมาก่อน การรับมอบงานแต่ละครั้งทำกันแบบขอไปที

⁵ ทรนิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์, "การประสานงานระดับส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาชนบท", เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติ : ความร่วมมือและการประสานงานในการพัฒนาชนบท (พ.ศ.2522), หน้า 25.

ความเห็นของข้าราชการผู้ใหญ่บางคน ได้พูดว่า มีความอึดอัดใจมากเกี่ยวกับเรื่องนี้ ถ้าหากมีการประมุขงานอะไรต่าง ๆ ก็จะมีบุคคลเหล่านี้มาเสนอหน้าทุกครั้ง ทำให้ข้าราชการบางคนมีความเกรงอกเกรงใจ และให้งานนั้นผ่านไปโดยง่าย แต่ถ้าไม่ยอมให้ผ่าน เมื่อถึงคราวประชุมสภาจังหวัด โครงการต่าง ๆ ที่ทางจังหวัดทำไว้ เสนอสภา ก็จะถูกเพื่อนสมาชิกเหล่านี้รวมหัวกันคว่ำ เพราะบุคคลเหล่านี้มีอิทธิพลในด้านการเงิน...สมาชิกสภาจังหวัดได้ทำสัญญาไว้กับทางจังหวัดหลายสิบชั้น เกี่ยวกับงานรับเหมา จัดซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ รวมทั้งจัดสร้างโรงงานเรือนที่ยังไม่ได้รับอนุญาตอีกด้วย"⁶

ลักษณะดังกล่าว ทำให้ภาพพจน์ของสภาท้องถิ่นเสียหายไม่น้อยถึงกับมีหลายคนเรียกว่าสภาผู้รับเหมา ซึ่งย่อมจะเป็นอุปสรรคต่อการสร้างศรัทธาให้กับสภาท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป นักการเมืองท้องถิ่น อันได้แก่สมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาล เป็นกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการเมืองท้องถิ่น คือมีบทบาทหน้าที่เป็นตัวแทนพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของประชาชน โดยผ่านกระบวนการทางการเมืองของท้องถิ่น ซึ่งลักษณะดังกล่าวมีผลให้นักการเมืองท้องถิ่นกลายเป็นบุคคลจำนวนน้อย ที่มีอำนาจทางการเมืองสูงกว่าประชาชนทั่วไปในท้องถิ่น เพราะการดำเนินงานหรือการตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนโดยตรง สำหรับภาพสะท้อนเกี่ยวกับบทบาทของนักการเมืองท้องถิ่นนั้นไม่ค่อยดีนัก โดยเฉพาะคนส่วนใหญ่ยังเห็นว่านักการเมืองท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยที่เข้าสู่การเมืองเพื่อผลประโยชน์ของตัวเอง

สำหรับในการศึกษานักการเมืองท้องถิ่นครั้งนี้ จะศึกษาเฉพาะประเด็นทางจิตวิทยาบางประเด็นที่มีผลกระทบต่อบทบาททางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น โดยจะทำการศึกษาเฉพาะในเขตจังหวัดภาคกลาง ทั้งนี้เพราะผู้วิจัยมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ นัก

⁶"จังหวัดบ่หนักใจ ส.จ.ผูกขาดรับเหมางาน", เคลนิวิส (24 พฤศจิกายน 2520).

การเมืองท้องถิ่นที่จะทำการศึกษาคือสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งในปี 2530 ในจังหวัดภาคกลาง จำนวน 24 จังหวัด มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ 24 แห่ง สมาชิกสภาจังหวัดจำนวน 622 คน มีเทศบาลจำนวน 49 แห่ง สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 732 คน รวมนักการเมืองท้องถิ่นในภาคกลางที่ทำการศึกษา จำนวน 1,354 คน.