

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง เหตุผลของประชาชนในการตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขต 5 อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าจากเอกสาร ตำรา เอกสารทางราชการ แนวคิดของนักวิชาการต่างๆ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แบ่งเนื้อหาตามลำดับ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเหตุผลในการเลือกตั้ง
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตัดสินใจ
4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
5. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด
6. บริบทของจังหวัดนครพนม
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมือง ซึ่งมีความหมาย หลักการ แนวคิดและทฤษฎีที่นักวิชาการได้นำเสนอไว้ ดังนี้

##### 1. ความหมายการเลือกตั้ง

นักวิชาการได้ให้ความหมายการเลือกตั้งไว้อย่างมากมาย สามารถรวบรวมได้ ดังนี้

ศุวิทย์ รุ่งวิสัย (2528 : 13-15) กล่าวว่า การเลือกตั้งเป็นการแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอธิปไตย โดยการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของตน เพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและคณะรัฐบาล เป็นการระดมประชาชนเข้าสู่ระบบการปกครอง เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับรูปแบบการปกครอง และตัวผู้ปกครอง

หยุด แสงอุทัย (2531 : 16-18) ให้หลักเกณฑ์ว่าการเลือกตั้งต้องทำโดยเสรี ไม่มี การบังคับกีดกัน ข้างวานหรือใช้อิทธิพลใดๆ ทั้งนี้เมื่อเลือกตั้งไปแล้ว ต้องมีการกำหนด ระยะเวลาแน่นอน เช่น 3 ปี 5 ปี เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ ผู้แทนราษฎร ว่ามีการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ ของประชาชนหรือไม่

กรมต ของธรรมชาติ สมบูรณ์ สุขสำราญ และปรีชา หงษ์ไกรเลิศ (2540 : 1) ได้ให้ความหมายว่า การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยการออกไปเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่รัฐบาล เป็น กลไกซึ่งแสดงเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องและสนับสนุนให้มีการปฏิบัติจัดทำ หรือละ เว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมืองและการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมี ผลกระทบต่อประชาชน

สุภรณ์ ศิริวานิช (2542 : 17) ให้ความหมายของการเลือกตั้งว่า การที่ประชาชนมี ส่วนร่วมทางการเมือง โดยการออกเสียงลงคะแนนตามความเห็นของตนเอง โดยอิสระว่าจะ เลือกผู้ใดเป็นผู้แทนของตนเองเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยบริการกิจการของประเทศผู้ที่ได้รับ เลือกตั้งดังนั้น จะเป็นผู้สมัครใจเสนอตัวเข้ามาให้ประชาชนเลือกและผู้ที่ได้รับเลือกด้วย คะแนนเสียงส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมด มีสิทธิ ตามที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้เข้าร่วมเป็นคณะบุคคลดำเนินการบริหารและปกครอง

วาทิ ชายชาญ (2543 : 24-27) ให้ความหมายการเลือกตั้ง หมายถึง องค์ประกอบ ที่สำคัญที่สุดของระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นการตัดสินใจ ของประชาชนผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยว่าบุคคล หรือคณะบุคคลใดสมควร ได้รับการ ไว้วางใจให้เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชน

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การเลือกตั้ง หมายถึง กิจกรรมที่ แสดงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยการใช้อิทธิพลลงคะแนน เสียงผ่านกระบวนการสรรหา เลือกสรร บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด ตามความเห็นของตนเองโดย อิสระเพื่อให้ได้ผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่แทนตนโดยชอบธรรม ในการใช้อำนาจประชาธิปไตยไป บริหารจัดการประเทศและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน

## 2. หลักการเลือกตั้ง

หลักการเลือกตั้งถือเป็นเรื่องสำคัญ โดยมีหลักพื้นฐานในการเลือกตั้งที่ถือเป็น หลักสากล 6 ประการ คือ (วาทิ ชายชาญ, 2543 : 13)

2.1 หลักวิเศษแห่งการเลือกตั้ง (Free vote) หมายถึง การจัดการเลือกตั้งจะต้องกระทำด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ประชาชนสามารถเลือกผู้แทนได้อย่างเสรี จะเลือกใครหรือไม่เลือกใครก็ได้ ปราศจากการขู่เข็ญ บังคับใดๆ ทั้งสิ้น

2.2 หลักการเลือกตั้งตามระยะเวลา (Periodcal election) หมายถึง การเลือกตั้งจะต้องกระทำอยู่เสมอตามกำหนดระยะเวลาที่เรียกว่า “วาระของการดำรงตำแหน่ง” เช่น 4 ปี หรือ 6 ปี เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ยืนยันว่าจะให้บุคคลนั้นเป็นผู้แทนอยู่อีกต่อไปหรือไม่

2.3 หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (Genuine election) หมายถึง การเลือกตั้งจะต้องแสดงถึงความบริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่มีอคติ

2.4 หลักการออกเสียงโดยทั่วไป (Universal suffrage) หมายถึง การออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ต้องกระทำอย่างทั่วถึง โดยไม่มีการกีดกัน ไม่ว่าจะเป็น เพศ สีผิว ความรู้ เป็นต้น

2.5 หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal suffrage) หมายถึง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรมีสิทธิ มีเสียงเท่าเทียมกัน

2.6 หลักการลงคะแนนเสียงลับ (Secret vote) หมายถึง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งต้องไม่มีผู้ใดทราบว่ามีสิทธิเลือกตั้งได้ลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครหมายเลขใด

### 3. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้กำหนดไว้ ดังนี้

มาตรา 33 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

1. มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
2. มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง
3. มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้ว เป็นเวลาดังกล่าวไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันเลือกตั้ง และ
4. คุณสมบัติอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

ในกรณีที่มีการย้ายทะเบียนบ้านออกจากเขตเลือกตั้งหนึ่ง ไปยังอีกเขตเลือกตั้งหนึ่งภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน อันทำให้บุคคลมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน

ในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันน้อยกว่าหนึ่งปี นับถึงวันเลือกตั้ง ให้บุคคลนั้นมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้าย เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

มาตรา 34 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้งเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

1. วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
2. เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
3. ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
4. อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
5. มีลักษณะอื่นตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กำหนด

#### 4. คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้กำหนดไว้ ดังนี้

มาตรา 44 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

1. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
2. มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
3. มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือน และที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเวลาติดต่อกันสามปีนับถึงปีที่สมัครรับเลือกตั้ง และ
4. คุณสมบัติอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กำหนด

มาตรา 45 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

1. ดิคาเสพตติคให้โทษ
2. เป็นบุคคลล้มละลาย
3. เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 34 ข้อ 1 2

หรือ 4

4. ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล
5. ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป และได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
6. ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษามายังไม่ถึงห้าปี นับถึงวันเลือกตั้งแล้วแต่กรณี
7. เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ
8. เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
9. เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง
10. อยู่ในระหว่างเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 37 หรือตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
11. เคยถูกคณะกรรมการการเลือกตั้ง สั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง มายังไม่ถึงหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีคำสั่งอันเนื่องมาจากการกระทำการ โดยไม่สุจริต ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต
12. เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
13. เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
14. เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
15. เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

16. เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

17. ลักษณะอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

## 5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้ง

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องพฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ในทางรัฐศาสตร์นั้น พัฒนารูปร่างมาจากความสนใจของนักวิชาการ 2 สาขา คือ นักสังคมวิทยาและนักรัฐศาสตร์กลุ่มพฤติกรรมนิยม นักวิชาการเหล่านี้ได้ให้ความสนใจอิทธิพลของสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคม ที่มีต่อพฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ของบุคคลเป็นเมืองแรก สถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคมดังกล่าว บ่งชี้จากการศึกษาอาชีพกลุ่มชาติพันธุ์ หรือกลุ่มวัฒนธรรมและชนกลุ่มน้อยต่างๆ รวมทั้งแบบแผนการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีด้วย ต่อมาได้ให้ความสนใจอิทธิพลของปัจจัยด้านจิตวิทยา หรือความรู้สึกลงทางการเมือง เช่น ความสนใจที่มีต่อการเมือง การสังกัดกลุ่มหรือการสังกัดพรรคการเมืองบางพรรค เป็นต้น การศึกษาดังกล่าวน่าจะนำมาพิจารณาเพื่อกำหนดเป้าหมาย แนวทางในการศึกษาพฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ของไทยที่เป็นระบบต่อไป (สุจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. 2527 : 7)

ในทางนักสังคมศาสตร์ได้แบ่งทฤษฎีของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ ทฤษฎีปัจจัยตัวกำหนด (Deterministic theories) ทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously rational theories) และทฤษฎีระบบ (System theories) ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้ (สุจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. 2527 : 15-18)

### 5.1 ทฤษฎีปัจจัยตัวกำหนด

ทฤษฎีปัจจัยตัวกำหนดระบุว่า “ปัจจัยทางสังคมเป็นตัวกำหนดที่สำคัญของพฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง” ทฤษฎีดังกล่าว เสนอว่าปัจจัยทางสังคมอันเป็นภูมิหลังของบุคคล ทั้งในระดับกว้างทั่วไปและเรื่อยมาจนถึงช่วงที่จะมีการตัดสินใจ มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อพฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แนวความคิดที่เป็นพื้นฐานของทฤษฎีนี้ ได้แก่ “ตัวแบบแรงผลักดันทางสังคม” (Social forces) ของพอลลาซาร์สเฟลด์ “ทฤษฎีสถานม” (Field theory) ของนักจิตวิทยา เคิร์ท เลวิน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ทฤษฎีประเภทนี้เป็นการเสนอเงื่อนไข



กำหนด “รูปแบบ” (Pattern) ของพฤติกรรมซึ่งไม่ได้มุ่งที่จะสรุปรวมเชิงนิรนัย (Deductive generalization) หรือไม่ได้มุ่งที่จะทำนายพฤติกรรมในอนาคต หากให้ประโยชน์อย่างสำคัญในด้านการจัดตัวแปรอันหลากหลายที่เกี่ยวข้องกันในทางเศรษฐกิจสังคมให้เป็นระเบียบ

## 5.2 ทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล

ทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล เน้นที่ปฏิกิริยาของความสำนึกตรรกะตรงของผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงที่มีต่อการบริหารการเลือกตั้ง นโยบายของพรรคและสภาพทั่วไปของผู้สมัครรับเลือกตั้งลักษณะดังกล่าวคล้ายกับว่ากรอบความคิดเชิงเหตุผล (rational framework) ของผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เหมือนกับการตัดสินใจของผู้บริโภคในทางเศรษฐศาสตร์ การศึกษาที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้แก่ Economic Theory of Democracy ของแอน โทนี ดาว์น และเรื่อง The Responsible Electorate ของคีย์

## 5.3 ทฤษฎีระบบ

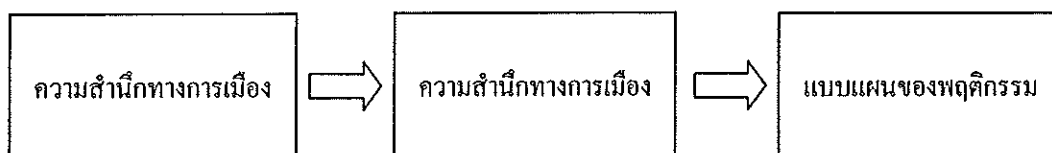
ทฤษฎีระบบ เป็นการศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยการพิจารณาเชิงระบบทั่วไปว่าปัจจัยแวดล้อมที่เกิดขึ้นเฉพาะช่วงสมัยที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบ เช่น ความสนใจในตัวผู้สมัคร ความเห็นต่อนโยบายและปัญหาทางการเมือง ภาพพจน์ที่มีต่อการปฏิบัติงานของพรรค สถานการณ์ภายใน และภายนอกประเทศ สภาพการณ์แข่งขันของผู้สมัคร เป็นต้น จะผันแปรไปในแต่ละช่วงสมัยการเลือกตั้ง เมื่อประมวลรวมกันแล้วจะมีผลต่อปัจจัยพื้นฐาน คือ ความนิยมพรรค ซึ่งอาจทำให้ผู้ลงคะแนนเสียงเปลี่ยนความนิยมพรรคจากพรรคหนึ่งไปยังอีกพรรคหนึ่งเป็นการแกว่งออกจากสภาวะสมดุล “ปกติ” และเมื่อถึงการเลือกตั้งคราวต่อไปก็มักจะแกว่งกลับโดยนัยเดียวกันเช่นนี้เรื่อยไป

นัฐพงศ์ สุขวิสิฐ (2536 : 19-21) อธิบายเกี่ยวกับทฤษฎีพฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งว่าเป็นการตัดสินใจทางการเมืองที่มีความสำคัญยิ่งต่อระบบการเมือง เพราะการตัดสินใจนี้จะนำมาซึ่งการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาล ตลอดจนนโยบายในการบริการประเทศ ดังนั้นการตัดสินใจทางการเมืองภายใต้ขอบเขตของการใช้สิทธิเลือกตั้งจึงเป็นเรื่องน่าสนใจศึกษา และจากทฤษฎีที่ว่าด้วยพฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสามารถพิจารณาได้ 3 กลุ่มด้วยกัน คือ

### 5.3.1 กลุ่มตัวแบบเศรษฐศาสตร์ (Economic Model)

แนวทางการศึกษาพฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของกลุ่มตัวอย่างทางเศรษฐศาสตร์ได้นำแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่าด้วยความชอบด้วยเหตุผลของ

มนุษย์เศรษฐกิจ (Economic man) มาใช้ในการศึกษาการตัดสินใจทางการเมือง แนวทางการศึกษานี้เห็นว่าสำนึกเชิงเหตุผลของบุคคลเป็นตัวกำหนดที่สำคัญของพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ตัวแบบนี้มีชื่อเรียกอีกอย่างว่า “ตัวแบบการเลือกที่มีเหตุผล” หรือ Rational Choice Model ซึ่งแสดงตัวแบบดังแผนภูมิที่ 2

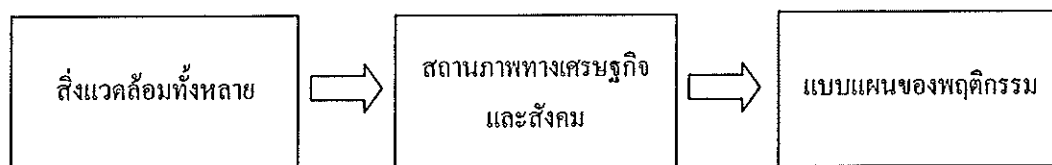


แผนภูมิที่ 2 พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตัวแบบเศรษฐศาสตร์

แนวทางการศึกษานี้ตั้งอยู่บนฐานคติที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) เชื่อว่าการลงคะแนนเสียงเป็นเครื่องมือที่จะนำมาซึ่งผลประโยชน์หรือเป้าหมายที่ประชาชนต้องการ ดังนั้นการตัดสินใจของผู้ลงคะแนนเสียงจึงพิจารณาจากผลประโยชน์เป็นที่ตั้ง 2) ให้ความสำคัญกับเป้าหมายทางการเมือง คือ การลงคะแนนเสียงของผู้ลงคะแนนเสียงนั้น จุดสนใจจะมุ่งไปที่เป้าหมายทางการเมืองของผู้ลงคะแนนเสียง 3. การตัดสินใจลงคะแนนเสียงของผู้ลงคะแนนเสียงจะกระทำอย่างละเอียดรอบคอบ ระวังระมัดระวัง โดยใช้ข่าวสารที่มากเพียงพอ

### 5.3.2 กลุ่มตัวแบบทางสังคมวิทยา (Sociological Model)

แนวทางการศึกษานี้ได้นำแนวคิดทางสังคมวิทยา เรื่องสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคลที่ว่า ฐานะตำแหน่งทางสังคม เป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดความแตกต่างในพฤติกรรมของคน นำมาใช้ในการศึกษาพฤติกรรมลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ฐานะดังกล่าวอาจได้มากำเนิด ได้แก่ เพศ หรือได้มาจากการกระทำขึ้นภายหลัง ได้แก่ ความมั่งมี เป็นต้น ดังนั้นในสังคม บุคคลจึงประกอบด้วยชนชั้นทางสังคม ซึ่งชนชั้นดังกล่าวมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมบุคคล ซึ่งแสดงตัวแบบดังแผนภูมิที่ 3



แผนภูมิที่ 3 พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตัวแบบสังคมวิทยา

ตามสมมติฐานถือว่าบุคคลที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเหมือนกัน มักจะได้รับประสบการณ์และการอบรมกล่อมเกลาที่คล้ายคลึงกัน และจะมีปฏิกิริยา



ตอบสนองต่อสิ่งเร้าคล้ายคลึงกัน ในทางตรงข้ามบุคคลที่อยู่ในสถานะภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน จะถูกกล่อมเกลาโดยประสบการณ์ให้มีบุคลิกภาพ ทักษะคิด แรงจูงใจ และความรู้สึกนึกคิดที่แตกต่างกัน ดังนั้นบุคคลจะยอมแสดงออกในแบบแผนที่แตกต่างกัน ซึ่งนักรัฐศาสตร์ได้นำแนวคิดนี้มาใช้ในการศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยมุ่งศึกษาถึงอิทธิพลของฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคล เช่น เพศ การศึกษา อาชีพ รายได้ เป็นต้น และได้ข้อสรุปที่สำคัญว่าบุคคลมีความนึกคิดทางการเมืองตามฐานะทางเศรษฐกิจสังคมของตนเองไม่ใช่เพราะประเด็นปัญหาทางการเมือง

### 5.3.3 ตัวแบบทางจิตวิทยา (Psychological Model)

แนวทางการศึกษานี้ให้ความสนใจต่อปัจจัยทางด้านความรู้สึก หรือ ความผูกพันทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ตัวแบบทางจิตวิทยาที่นักรัฐศาสตร์ให้ความสนใจศึกษามาก ได้แก่ พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง อันเกิดจากความผูกพันทางจิตใจต่อพรรคการเมือง ซึ่งเน้นศึกษาอิทธิพลของความผูกพันพรรคการเมือง

แนวความคิดนี้เห็นว่าความผูกพันพรรคการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการลงคะแนนเลือกตั้งของบุคคล กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วบุคคลมีแนวโน้มที่จะลงคะแนนให้กับพรรคการเมืองที่ตนผูกพัน แต่ละบุคคลอาจเปลี่ยนแปลงไปลงคะแนนให้พรรคการเมืองอื่นได้ เนื่องจากทัศนคติของเขาที่มีประเด็นทางการเมือง ได้แก่ ทัศนคติต่อผู้สมัคร ทัศนคติต่อนโยบาย และทัศนคติต่อผลประโยชน์ของกลุ่ม ซึ่งเป็นปัจจัยในช่วงสั้นๆ

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเหตุผลในการเลือกตั้ง

นักวิชาการได้กล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเหตุผลในการเลือกตั้ง ไว้แตกต่างกัน ดังนี้

#### 1. ความหมายของเหตุผล

ความมีเหตุผล หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับระดับของความพอเพียงนั้น จะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล โดยพิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น อย่างรอบคอบ

มนุษย์เราให้เหตุผลสนับสนุนความเชื่อและเพื่อหาความจริงหรือข้อสรุปในเรื่องที่ต้องการศึกษา การให้เหตุผล มี 2 แบบ ได้แก่

1.1 การให้เหตุผลแบบอุปนัย (Inductive reasoning) หมายถึง วิธีการสรุปในการค้นคว้าความจริงจากการสังเกตหรือทดลองหลายครั้งจากกรณีย่อยๆแล้วนำมาสรุปเป็นความรู้แบบทั่วไป การให้เหตุผลแบบอุปนัย เป็นการให้เหตุผล โดยยึดความจริงส่วนย่อยที่พบเห็นไปสู่ความจริงส่วนใหญ่

ตัวอย่าง มนุษย์สังเกตพบว่าทุกๆวันดวงอาทิตย์ขึ้นทางทิศตะวันออก และตกทางทิศตก จึงสรุปได้ว่าดวงอาทิตย์ขึ้นทางทิศตะวันออก และตกทางทิศตะวันตกเสมอ

อย่างไรก็ดีการหาข้อสรุปหรือความจริง โดยใช้วิธีการให้เหตุผลแบบอุปนัยนั้น ไม่จำเป็นต้องถูกต้องทุกครั้ง เนื่องจากการสรุปผลจากหลักฐานข้อเท็จจริงที่มีอยู่ ดังนั้นข้อสรุปจะเชื่อถือได้มากหรือน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อมูล หลักฐานและข้อเท็จจริงที่นำมาอ้าง ซึ่งประกอบด้วย 1) จำนวนข้อมูลหลักฐานหรือข้อเท็จจริงที่นำมาเป็นข้อสังเกตหรือข้ออ้างมีมากพอกับการสรุปความหรือไม่ 2) ข้อมูลหลักฐาน หรือข้อเท็จจริงเป็นตัวแทนที่ดีในการให้ข้อสรุปหรือไม่ 3) ข้อสรุปที่ต้องการมีความซับซ้อนมากน้อยเพียงใด

1.2 การให้เหตุผลแบบนิรนัย (Deductive reasoning) หมายถึง ผลหรือข้อสรุปที่ถูกต้อง เมื่อมีการยอมรับเหตุเป็นจริงทุกข้อ และการสรุปผลสมเหตุสมผล การให้เหตุผลแบบนิรนัย เป็นการนำความรู้พื้นฐาน ความเชื่อ ข้อตกลง กฎ บทนิยามซึ่งเป็นสิ่งที่รู้มาก่อนและยอมรับเป็นจริงเพื่อหาเหตุนำไปสู่ข้อสรุป

ตัวอย่าง เหตุ 1) เด็กทุกคนชอบเล่นฟุตบอล 2) ฟุตบอลเป็นกีฬา  
ผล เด็กทุกคนชอบเล่นกีฬา

สรุปได้ว่า เด็กทุกคนชอบเล่นกีฬาฟุตบอล

## 2. เหตุผลในการเลือกตั้ง

นักวิชาการและหน่วยงานต่างๆ ได้ให้เหตุผลในการเลือกตั้งไว้อย่างหลากหลาย ดังนี้

2.1 เหตุผลในการตัดสินใจลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งของประชาชน แต่ละคนมีพฤติกรรมในการตัดสินใจเลือกตั้งทั้งตนเองหรือถูกชักจูงใจ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. 2548 : 76)

2.1.1 เลือกเพราะรู้จัก และอยากสนับสนุนผู้สมัคร

2.1.2 เลือกเพราะคนใกล้ชิดขอร้อง

2.1.3 เลือกเพราะเชื่อผู้นำชุมชนหรือหัวหน้า

2.1.4 เลือกเพราะเขาแจกเงิน แจกของจัดเลี้ยง

2.1.5 เลือกเพราะถูกอิทธิพลข่มขู่จากผู้นำท้องถิ่นหรือหัวหน้า

2.2 สาเหตุที่ประชาชนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งกันน้อย คังนี่ (พีระพงษ์ พิพัฒน์เลิศสกุล. 2543 : 3

2.2.1 ประชาชนยังไม่เห็นความสำคัญของการเลือกตั้ง เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย และยังไม่คุ้นเคยกับการมีส่วนร่วมในการปกครอง การปฏิวัติรัฐประหารบ่อยครั้ง ทำให้ระบอบประชาธิปไตยของไทยต้องล้มลุกคลุกคลานเรื่อยมา การไม่เคยชินกับการมีส่วนร่วมในการปกครองทำให้คนไทยขาดความเชื่อมั่นในตนเองว่า สามารถจะมีอิทธิพลต่อผลของการเลือกตั้งได้

2.2.2 ประชาชนขาดความเคยชินกับการเลือกตั้ง เนื่องจากการเลือกตั้งขาดความต่อเนื่องพฤติกรรมของผู้สมัครรับเลือกตั้งเองที่อาจทำให้ประชาชนรู้สึกเบื่อและไม่สนใจ เช่น อาจมีการใช้วิธีหาเสียงที่ไม่สุจริต มีการให้เงินหรือสิ่งล่อใจ มีการหาเสียงด้วยวิธีการที่สกปรก เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ประชาชนอาจรู้สึกว่าผู้แทนของตนทำประโยชน์หรือแก้ปัญหาอะไรไม่ได้ และหลายๆ คนมีแต่แสวงหาประโยชน์ให้ตน เป็นต้น

### 3. ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน

โฮแมนส์ (Homans. 1950 : 17) กล่าวถึงทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange theory) ว่าในการอยู่ร่วมกันทางสังคมมนุษย์เราต้องมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน คนเราจะคบหาสมาคมกันอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับความต้องการและช่วยเหลือกันมากน้อยแค่ไหนเพียงไร ขึ้นอยู่กับการสนองตอบความต้องการและผลประโยชน์ การตอบแทนเป็นสิ่งกระตุ้นให้คนเราคบหาสมาคมกัน การจัดสร้างที่พักผู้โดยสารของผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ถือว่าเป็นการแลกเปลี่ยนที่กว้างออกไปในระดับสังคมด้วย การที่ผู้เลือกตั้งบางส่วนไปเลือกผู้แทน ก็เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สิน ผลประโยชน์ ความยกย่อง ความสะดวกสบาย หรือตำแหน่งที่คาดว่า จะได้รับ ผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ใช้เงินบ้าง เป็นการแลกเปลี่ยนกับคะแนนที่ตนได้รับ

### 4. ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

พาร์สันส์ (Parsons. 1952 : 105-107) อธิบายทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Personal Relation) ว่าในฐานะที่มนุษย์เป็นสัตว์สังคมจะต้องอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม เช่น กลุ่มญาติ กลุ่มนักศึกษา กลุ่มสถาบัน กลุ่มอาชีพ สมาคม และกลุ่มการเมือง ทำในสิ่งที่จะต้องสร้างความพึงพอใจให้เกิดขึ้นกับสมาชิกในกลุ่มเพื่อสร้างความพึงพอใจให้คนที่ตนรู้จักหรือเป็นคนคุ้นเคยเป็นญาติ เคยเรียนร่วมสถาบันเคยทำงานในหน่วยงานเดียวกัน หรืออยู่ในพรรคการเมืองเดียวกัน

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงไปเลือกผู้สมัครเพราะมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับสมาชิกในกลุ่มหรือที่ตนรู้จักดังกล่าวมา

## 5. แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์

ในอดีตความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์-ลูกน้อง มีลักษณะเช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างนายไพร่ในสังกัดในสังคมโบราณ และแม้แต่ในปัจจุบันความสัมพันธ์เช่นนี้ก็ยังมีอยู่มาก แม้ว่าจะมีการนำโครงสร้างขององค์การสมัยใหม่มาใช้ก็ตาม โครงสร้างสมัยใหม่จึงเป็นโครงสร้างที่กำหนดความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ โดยมีโครงสร้างเดิมแบบผู้อุปถัมภ์กับลูกน้องยังคงเป็นตัวกำหนดส่วนบุคคลที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งมีความสำคัญและอิทธิพลมากกว่าความสัมพันธ์ทางการ (ชัยอนันต์ สมุทรวาณิช. 2525 : 35)

แนวคิดระบบอุปถัมภ์ของ แม็ค เวเบอร์ (Max Webber. 1968 : 401) คือ ผู้มีฐานะสูงมีทรัพย์สินมากเป็นผู้อุปถัมภ์จะสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีฐานะต่ำกว่าหรือที่ยากจนกว่าให้เป็นผู้อยู่ในอุปถัมภ์เพื่อต้องการได้รับการยอมรับ หรือเมื่อมีความจำเป็นที่เรียกใช้ก็ได้รับบริการสนองตอบรวมถึงความจงรักภักดีด้วย

พิชาย รัตนคิดถ กู เกิด (2533 : 34-38) สรุปความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ดำรงอยู่ในชนบทมี 3 แบบ คือ

5.1 เป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้นำชุมชนในตำแหน่งลูกพี่กับลูกบ้าน เนื้อหาความสัมพันธ์แบบนี้ คือ กลุ่มผู้นำเป็นลูกพี่ที่จะดึงเอาผลประโยชน์จากภายนอกมาแบ่งปันกลุ่มตนโดยแลกเปลี่ยนกับความจงรักภักดีและการรับใช้ลูกน้อง ส่วนชาวบ้านทั่วไปที่ไม่ได้อยู่ภายในกลุ่มจะ ได้รับประโยชน์น้อย หรืออาจไม่ได้รับกลับ

5.2 เป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างนายทุนเจ้าของที่ดินกับชาวนา ในอัตราที่ถูกความสัมพันธ์ให้เห็นลักษณะการชูครีตทางชนชั้นอย่างชัดเจน จากชาวบ้านที่ยากจน เนื้อหาความสัมพันธ์แบบนี้ คือนายทุนฐานะลูกพี่จะให้เช่าที่นา ให้กู้เงิน หรือว่าจ้างงาน ส่วนลูกน้องจะให้ความจงรักภักดี หรือสนับสนุนเมื่อเกิดกรณีพิพาทและเสียค่าเช่าในอัตราดอกเบี้ยและรับจ้างงาน

5.3 เป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และนายทุนภายนอกกับกลุ่มชนชั้นนำภายในหมู่บ้าน โดยผู้มาจากภายนอกเป็นผู้อุปถัมภ์ให้ผลประโยชน์หรือสนับสนุนเรื่องการเงินและความช่วยเหลือเมื่อมีความเดือดร้อน ส่วนชนชั้นนำในชุมชนก็ให้การสนับสนุนในผลงาน รับนโยบายมาปฏิบัติเป็นหัวคะแนนให้หรือเป็นตัวผลประโยชน์ให้

## 5. แนวคิดเกี่ยวกับระบบห้วคะแนน

ระบบห้วคะแนนมีความสำคัญต่อการหาเสียงในการเลือกตั้ง ดังนี้

### 5.1 บทบาทของห้วคะแนน

ห้วคะแนนมีความสำคัญต่อการหาเสียงอย่างมากสำหรับการเมืองไทยในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งของความสำเร็จของผู้สมัครรับเลือกตั้งมาจากการมีห้วคะแนนที่มีประสิทธิภาพ สามารถห้วคะแนนให้กับผู้สมัครได้เป็นจำนวนมาก แม้ว่าความคิดเห็นของคนทั่วไปที่มีต่อห้วคะแนนจะเป็นไปในแง่ที่ว่า “ห้วคะแนน” คือบุคคลที่ช่วยหาเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยใช้เล่ห์เหลี่ยม กลโกงหรืออามิสสินจ้างกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อชักจูงให้เลือกผู้สมัครที่เขาสนับสนุนจนได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง โดยที่ห้วคะแนนมักจะหวังสินจ้างรางวัลจากผู้สมัครเป็นการตอบแทนหรือยกยอสิ่งของเงินทองที่ผู้สมัครให้ไว้ คิดสินบนชาวบ้านบางส่วนมาเป็นของตน ส่วนคนที่ช่วยผู้สมัครหาเสียงอย่างเต็มที่โดยไม่หวังผลตอบแทนเป็นตัวแทนหรือสินจ้างรางวัลโดยตรง มักจะนิยมเรียกกันว่า “ผู้สนับสนุน” มากกว่า “ห้วคะแนน” ดังนั้น “ผู้สนับสนุน” หรือ “ห้วคะแนน” คือบุคคลที่สามารถห้วคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยไม่คำนึงถึงว่าจะใช้วิธีการอย่างไรมาแสวงหาความสนับสนุนให้กับผู้สมัครของตน ห้วคะแนนจึงเป็นกลไกสำคัญภายในกระบวนการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

บางครั้งห้วคะแนนจะต้องเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลในท้องถิ่น เป็นผู้ที่มีญาติพี่น้อง เพื่อนฝูงมาก เป็นที่นับถือของประชาชน ผู้สมัครให้การยอมรับห้วคะแนนก็เพราะห้วคะแนนเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวอย่างใกล้ชิดหรือเป็นผู้นำชุมชนที่ชาวบ้านให้ความยอมรับนับถือ ห้วคะแนนที่ประสบความสำเร็จในการชักจูงให้ชาวบ้านมาลงคะแนน มักใช้ความสัมพันธ์และการยอมรับที่ชาวบ้านมีให้กับเขา เป็นเครื่องมือสำคัญในการโน้มน้าวใจให้คล้อยตาม แต่ถ้าความสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านกับห้วคะแนนมีไม่มากพอ ห้วคะแนนอาจต้องอาศัยปัจจัยอย่างอื่น ในบางกรณีห้วคะแนนอาจจะทำหน้าที่เป็นเพียงกลไกประสานระหว่าง “การซื้อ-ขายคะแนนเสียง” ของผู้สมัครกับชาวบ้านเท่านั้น

### 5.2 ประเภทห้วคะแนน

การแบ่งประเภทห้วคะแนนตามลักษณะที่แตกต่างกันมี ดังนี้

#### 5.2.1 ประเภทห้วคะแนนตามสาขาอาชีพมี ดังนี้



1) กลุ่มข้าราชการหรืออดีตข้าราชการ เป็นกลุ่มที่มีอำนาจอิทธิพลสูง มีคนเคารพนับถือมากในท้องถิ่นนั้นๆ และเป็นตัวเชื่อมไปถึงหัวคะแนนอื่นๆ ด้วย ข้าราชการพวกนี้นอกจากมีส่วนสนับสนุนด้านการหาเสียงให้กับผู้สมัครแล้ว ยังอาจให้ความช่วยเหลือในด้านกลวิธีในการหาเสียงอย่างไม่ชอบมาพากลอีกด้วย ข้าราชการบางกลุ่ม โดยเฉพาะที่มีสายการบังคับบัญชาที่เด็ดขาด มีการรวมตัวเป็นกลุ่มก้อน สามารถสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครที่ตนสนับสนุนได้

2) กลุ่มผู้นำท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งจากทางราชการ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล กรรมการสภาตำบล กรรมการหมู่บ้าน ฯลฯ ผู้นำเหล่านี้จะเป็นผู้ที่มีเครือข่ายดีมาก มีอิทธิพลต่อท้องถิ่นสูง ก่อนที่จะมาเป็นผู้นำชุมชนก็ต้องมีฐานคะแนนเสียงของตนในหมู่บ้านเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว ดังนั้นในการเลือกตั้งแต่ละครั้งจึงเป็นเป้าหมายที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงพยายามแสวงหามาเป็นหัวคะแนนให้กับตนเอง เพราะนั่นเกือบจะประกันชัยชนะในท้องถิ่นนั้นๆ ได้อย่างแน่นอน แต่การเลือกตั้งช่วงหลังๆ หัวคะแนนกลุ่มนี้มีข้อจำกัดมากขึ้นเพราะในการเข้าสู่ตำแหน่งต้องผ่านการแข่งขันกับผู้นำท้องถิ่นอื่นๆ จึงทำให้ฐานคะแนนถูกแบ่งออกและไม่ได้รับคะแนนเสียงมากเช่นสมัยก่อน

3) กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น เช่น สมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) สมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ฯลฯ ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตเลือกตั้งของการบริหารส่วนท้องถิ่น หัวคะแนนในกลุ่มนี้ยังมีความชำนาญในการเลือกตั้ง มีฐานคะแนนกว้างกว่าผู้นำท้องถิ่นข้างต้น ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นเหล่านี้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ทั้งด้านฐานคะแนนเสียงและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ลักษณะนี้ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นเป็นหัวคะแนนที่สำคัญยิ่งของผู้สมัคร

4) กลุ่มนักธุรกิจ พ่อค้า คหบดีท้องถิ่น ที่มีฐานะร่ำรวยและเป็นที่เคารพยำเกรงของบรรดาพ่อค้าด้วยกัน และเป็นผู้ที่มีความกว้างขวางในเชิงธุรกิจ มีความสัมพันธ์กับประชาชนทั่วไปในท้องถิ่น หัวคะแนนกลุ่มนี้มีบทบาทและอิทธิพลต่อการหาเสียงโดยนำวิธีการให้ประโยชน์ทางวัตถุเข้าแลกเปลี่ยนหรือความสัมพันธ์ในเชิงธุรกิจ ฐานะเป็นพ่อค้า-ลูกค้า หรือเจ้าหน้าที่-ลูกหนี้มาใช้ หัวคะแนนประเภทนี้ได้รับการยอมรับมากขึ้นในปัจจุบัน

5) พระสงฆ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับเจ้าอาวาสหรือพระอาจารย์ต่างๆ เป็นผู้ที่มีอิทธิพลทางจิตใจต่อชาวบ้านเป็นอย่างมาก หากผู้สมัครสามารถโน้มน้าวให้พระช่วยหาคะแนนให้ได้แล้ว โอกาสจะได้รับคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้งในจำนวนมากๆ ก็ย่อมเป็นไปได้สูงมาก



6) กลุ่มอาชีพอื่นๆ ที่เป็นเจ้าพ่อ นักเลง อันธพาล หัวคะแนนประเภทนี้ โดยส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ประกอบอาชีพไม่ซื่อสัตย์สุจริต หรือผิดกฎหมาย ซึ่งมักมีความสัมพันธ์อันดีกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น แม้จะมีอาชีพที่ผิดกฎหมายเนื่องจากการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกัน รวมทั้งยังมีความสัมพันธ์กับประชาชนจำนวนมากด้วยธุรกิจที่ไม่เปิดเผยอีกด้วย

### 5.2.2 ประเภทหัวคะแนนตามลักษณะการจัดตั้ง แบ่งออกเป็น

1) หัวคะแนนที่มีการจัดตั้ง โดยตรงจากผู้สมัครหรือพรรคการเมืองของผู้สมัคร การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในสมัยหลังๆ นี้ ผู้สมัครพยายามที่จะจัดตั้งหัวคะแนนระดับต่างๆ เพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่มากที่สุด เพื่อที่จะอาศัยหัวคะแนนเหล่านี้ชักนำให้ประชาชนมาลงคะแนนเสียงผู้สมัครด้วยวิธีการต่างๆ คะแนนเสียงที่ได้มาในลักษณะนี้เรียกว่า “คะแนนจัดตั้ง” หมายถึง ผู้ลงคะแนนเสียงมาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยการชักนำของหัวคะแนนของผู้สมัคร

2) หัวคะแนนที่ไม่มีการจัดตั้ง ไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับผู้สมัคร เป็นหัวคะแนนที่เกิดขึ้นเอง โดยมิได้มีการชักชวนจากผู้สมัครโดยตรง แต่เป็นผู้ที่ช่วยรณรงค์หาเสียงให้กับผู้สมัครด้วยความสมัครใจ มิได้หวังผลตอบแทน หัวคะแนนในลักษณะนี้เกิดขึ้นในสภาพการณ์พิเศษหรือผู้สมัครมีคุณสมบัติโดดเด่นต่างไปจากคุณสมบัติของผู้สมัครคนอื่น ๆ เช่น เป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์สุจริต ประพฤติตนในศีลธรรมอย่างเคร่งครัด อาจเป็นการชักนำให้ประชาชนในกลุ่มต่างๆ ออกทำการช่วยหาเสียงให้โดยมิได้สัมพันธ์ รู้จักหรือ ได้รับการติดต่อจากผู้สมัครเป็นการส่วนตัว พลังของกลุ่มคนเหล่านี้จะมีลักษณะกระจัดกระจายและสร้างผลสะท้อนทางการเมืองในวงกว้าง

### 2.2.3 ประเภทหัวคะแนนตามความชำนาญ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) หัวคะแนนมีความชำนาญ ได้แก่ หัวคะแนนที่มีความชำนาญในการหาเสียงในพื้นที่นั้นๆ มาทุกสมัย ผู้สมัครที่มีหัวคะแนนในลักษณะนี้ช่วยในการหาเสียงย่อมมีหลักประกันในการได้รับคะแนนเสียง

2) หัวคะแนนที่ยังไม่เคยเป็นหัวคะแนนมาก่อน หัวคะแนนประเภทนี้ไม่ค่อยมีความชำนาญในการหาเสียง ยังคาดคะเนคะแนนเสียงที่แท้จริงได้ยาก

3) หัวคะแนนจอมปลอมหรือหัวคะแนนหลอกลวง ได้แก่ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่ได้เป็นหัวคะแนนจริง แต่วิธีการต่างๆ หลอกลวงผู้สมัครว่าตนเป็นหัวคะแนนเพื่อหวังเรียกร้อยผลประโยชน์จากผู้สมัครหน้าใหม่หรือยังไม่มีประสบการณ์ในพื้นที่

### 2.2.4 ประเภทหัวคะแนนตามระดับและโครงสร้างของหัวคะแนน แบ่งออกเป็น

1) หัวคะแนนระดับจังหวัด ได้แก่ หัวคะแนนที่มีฐานคะแนนเสียงในขอบเขตจังหวัด จัดเป็นหัวคะแนนที่มีฐานะสูงสุด เป็นผู้มีประสบการณ์ในการหาเสียงเลือกตั้งมาก่อนหัวคะแนนระดับนี้อาจจะมีเครือข่ายคะแนนเสียงเป็นช่วงชั้นลงมาจนถึงฐานคะแนนเสียงต่ำที่สุดได้

2) หัวคะแนนระดับอำเภอ ได้แก่ หัวคะแนนเสียงในขอบเขตอำเภอ มีฐานะจากหัวคะแนนระดับจังหวัด ทำหน้าที่การประสานสัมพันธ์ระหว่างผู้สมัครหรือผู้อำนวยการเลือกตั้งกับหัวคะแนนระดับต่ำกว่า ในบางกรณีคะแนนระดับอำเภอจะมีเครือข่ายเชื่อมโยงกับหัวคะแนนระดับตำบลและหมู่บ้านโดยตรง

3) หัวคะแนนระดับตำบล ได้แก่ หัวคะแนนเสียงที่ควบคุมฐานคะแนนเสียงในขอบเขตตำบล เป็นหัวคะแนนที่ทำหน้าที่ในการประสานกับหัวคะแนนระดับหมู่บ้านและระดับอำเภอ เป็นผู้ที่ได้รับความสะดวกเชื่อถือจากชาวบ้าน

4) หัวคะแนนระดับหมู่บ้าน ได้แก่ หัวคะแนนเสียงที่ควบคุมฐานคะแนนเสียงในขอบเขตหมู่บ้าน เป็นหัวคะแนนที่มีความใกล้ชิดกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากที่สุด เป็นตัวกลางระหว่างหัวคะแนนระดับตำบลกับชาวบ้านผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

5) หัวคะแนนระดับคุ้มหรือกลุ่ม ในบางหมู่บ้านจะมีการก่อตั้งบ้านเรือนเป็นกลุ่มๆ ตามความสัมพันธ์ทางเครือญาติหรือพื้นเพเดิม ในกรณีที่หัวคะแนนระดับหมู่บ้านไม่สามารถทำงานได้ครอบคลุมทั่วทั้งหมู่บ้าน ผู้สมัครจำเป็นต้องหาหัวคะแนนอีกระดับหนึ่ง ได้แก่ หัวคะแนนระดับคุ้มหรือกลุ่ม เพื่อให้คะแนนเสียงของผู้สมัครมีความมั่นคงยิ่งขึ้น

## 6. อิทธิพลของสื่อต่อพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้ง

กลาปเปอร์ (Klapper, 1960 : 5) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับอิทธิพลของสื่อมวลชนที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมของประชาชนไว้ ดังนี้

6.1 สื่อมวลชนไม่มีอิทธิพลต่อประชาชนโดยตรง แต่จะมีอิทธิพลโดยอ้อมซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ได้แก่

6.1.1 ความมีใจโน้มเอียง คือประชาชนจะมีความคิดเห็น ค่านิยม และความโน้มเอียงที่จะประพฤติปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งอยู่ก่อนที่จะมาสัมผัสกับสื่อมวลชน

6.1.2 การเลือกรับสาร ประชาชนจะเลือกรับสารที่สอดคล้องกับความคิดเห็น ความสนใจของตน และจะเลือกตีความหมายของสารตามความเชื่อและค่านิยมที่ตนมีอยู่เดิม

6.1.3 อิทธิพลของบุคคล บางครั้งข่าวสารจากสื่อมวลชนจะผ่านสื่อบุคคล หรือผู้นำความคิดเห็นก่อนจะไปถึงประชาชน ผู้นำความคิดเห็นมักสอดแทรกความรู้สึกนึกคิดของตนเข้าไปด้วย ทำให้มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของประชากรอยู่มาก

6.1.4 กลุ่มและบรรทัดฐานของกลุ่ม

6.1.5 ระบบสื่อมวลชน

6.2 สื่อมวลชนจะเป็นเพียงแรงเสริมที่สนับสนุนทัศนคติ ทัศนนิยม ความมีใจโน้มเอียง ตลอดจนแนวโน้มด้านพฤติกรรมของประชาชนให้เข้มแข็งขึ้น และพร้อมที่จะแสดงออกมาเมื่อมีแรงจูงใจหรือเมื่อโอกาสเหมาะสม

6.3 สื่อมวลชนอาจเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนได้เล็กน้อยและเป็นทัศนคติที่ยังไม่มั่นคง การเปลี่ยนแปลงทัศนคติที่ฝังรากลึกหรือเปลี่ยนแปลงไปในทางตรงข้ามนั้น เปลี่ยนได้ยากอาจเปลี่ยนได้บ้าง แต่ต้องใช้เวลาและบุคคลต้องได้รับข่าวสารอย่างเพียงพอ อย่างไรก็ตามอิทธิพลของสื่อในด้านการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อบุคคลมีแนวโน้มเอียงที่จะเปลี่ยนแปลงอยู่ก่อนแล้ว

6.4 สื่อมวลชน สามารถสร้างทัศนคติให้แก่ประชาชนได้ ในกรณีที่บุคคลไม่เคยมีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับสิ่งนั้นมาก่อนและต้องได้รับสารที่เสนอเรื่องราวในแนวเดียวกันบ่อยๆ เป็นอิทธิพลที่รับในลักษณะสะสม ไม่ใช่อิทธิพลที่ก่อให้เกิดผลทันทีทันใด

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตัดสินใจ

การตัดสินใจเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการตัดสินใจ แต่สามารถเปลี่ยนแปลงได้จากปัจจัยที่กระทบ

### 1. ความหมายของการตัดสินใจ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการตัดสินใจไว้ ดังนี้

พรหมทิวา รุจิพร (2526 : 12) ได้ให้ความหมายการตัดสินใจคือ กระบวนการในการเลือกแสดงพฤติกรรมเพื่อสนองต่อสภาพการที่เป็นปัญหา

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช (2526 : 9) ได้ให้ความหมายการตัดสินใจ หมายถึงวิธีการที่จะลดจำนวนทางเลือกหลายๆ ทาง ให้เหลือน้อยที่สุดหรือเหลือเพียงทางเลือกเดียวที่ดีที่สุดเพื่อจะทำการตัดสินใจหรือทางเลือกนั้นๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผล อย่างมีเหตุอย่างมี

ระบบ ซึ่งการตัดสินใจเป็นเรื่องของเขาว่าปัญญา โดยเกี่ยวข้องกับ 1) กิจกรรมด้านเขาว่าปัญญา คือการพยายามเสาะหาความรู้รวบรวมข่าวสารข้อมูลต่างๆ เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจ 2) กิจกรรมออกแบบ คือ การวิเคราะห์ ประมวลผลและอนุมาน เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการกำหนดทางเลือกพิจารณาข้อดีข้อเสีย ข้อพึงระมัดระวัง เพื่อจะนำไปปฏิบัติเป็นต้น 3) กิจกรรมคัดเลือก คือการกำหนดทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดเพื่อที่จะนำไปปฏิบัติจริง

จุมพล หนิมพานิช (2527 : 16) ให้ความหมายว่า การตัดสินใจ หมายถึง ความคิดหรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งจากทางเลือกหลายทาง ที่นำไปสู่การปฏิบัติทั้งนี้เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ไพเพอร์และโรเบิร์ต (Pffifer and Robert. 1960 : 36) ให้ความหมายการตัดสินใจว่าเป็นการเลือกสิ่งที่มีให้เลือกบางอย่าง รวมทั้งวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงานขององค์กร ที่คิดว่าดีที่สุดที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

เทอร์รี่ (Terry. 1964 : 22) ได้ให้ความหมายกระบวนการตัดสินใจ คือ การเลือกทางใดทางหนึ่งที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์จากทางเลือกสองทาง หรือมากกว่าหากคำนึงถึงวัตถุประสงค์และแนวทางเป็นหลัก

สรุป การตัดสินใจหมายถึง การเลือกสิ่งที่ดีที่สุด เพื่อนำไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

## 2. กระบวนการตัดสินใจ

นักวิชาการได้อธิบายกระบวนการตัดสินใจไว้แตกต่างกัน ดังนี้

2.1 กระบวนการตัดสินใจของมนุษย์ว่ามีลักษณะเป็นขั้นตอนต่างๆ 7 ขั้นตอน คือ (วุฒิชัย จานง. 2530 : 21)

2.1.1 การจำแนกปัญหา

2.1.2 การสังเกตและรวบรวมข้อมูล

2.1.3 การวิเคราะห์และการประเมินผล

2.1.4 การตัดสินใจ

2.1.5 การปฏิบัติคือการนำผลการตัดสินใจนั้นมาปฏิบัติ

2.1.6 การยอมรับผลที่เกิดขึ้น เช่นการได้ผลตอบแทนเป็นต้น

2.1.7 การประเมินการตัดสินใจ

กระบวนการตัดสินใจจะประกอบด้วยองค์ประกอบของการตัดสินใจ 4 อย่าง คือ ตัวผู้ตัดสินใจ วัตถุประสงค์ของผู้ตัดสินใจ สถานการณ์ที่ตัดสินใจ และตัววัดความสำเร็จของการตัดสินใจ คือผลการปฏิบัติเทียบกับเป้าหมายที่วางไว้

2.2 กระบวนการตัดสินใจเลือกตั้งก่อนที่จะมีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยแบ่งเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้ (สัมฤทธิ์ ราชสมณะ. 2530 : 36-71)

ขั้นตอนที่ 1 การได้รับข่าวสารการเลือกตั้ง เริ่มจาก ได้รับข่าวสารว่าจะมีการเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง จากนั้นเป็นข่าวสารของผู้สมัครรับเลือกตั้ง นโยบายของพรรคการเมือง โดยประชาชนได้รับข่าวสารผ่านสื่อในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และนำข้อมูลที่ได้ นั้นมาเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ

ขั้นตอนที่ 2 อิทธิพลในการสร้างหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจ เมื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงยอมรับว่าจะต้องมีการตัดสินใจจะทำการนำข้อมูลข่าวสารที่ได้จากผู้สมัครรับเลือกตั้งและจากพรรคการเมืองสร้างหลักเกณฑ์ที่จะคัดเลือกผู้ที่ตนพึงพอใจมากที่สุด ซึ่งการสร้างหลักเกณฑ์นั้นผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจะให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองหรือกับคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามแต่ได้ประเมินข่าวสารที่มีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และจุดมุ่งหมายของตน

ขั้นตอนที่ 3 อิทธิพลในการประเมินและการจัดลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้วทำการประเมินตามแต่ผู้ลงคะแนนเสียงแต่ละคน

ขั้นตอนที่ 4 อิทธิพลจากการตัดสินใจลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครที่มีคะแนนรวมจากการประเมินมากที่สุด ซึ่งในขั้นตอนนี้อาจมีเหตุการณ์สุดตลกทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจลงคะแนนเสียง เช่น อิทธิพลการรับเงิน การแจกสิ่งของจากหัวคะแนน เป็นต้น ถึงแม้จะมีกระบวนการในการตัดสินใจมาตลอดจนได้ผลประเมินผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สูงสุด แต่ปัจจัยเงินทอง สิ่งของที่รับมาอาจทำให้เปลี่ยนการตัดสินใจได้เช่นกัน

2.3 การที่บุคคลจะตัดสินใจยอมรับสิ่งใดสิ่งหนึ่งนั้นจะต้องมีกระบวนการตัดสินใจซึ่งต้องใช้เวลา โดยมีขั้นตอนการตัดสินใจ ดังนี้ (วิทยา ดำรงเกียรติศักดิ์. 2537 : 50-52)

3.3.1 ขั้นต้นตัวรับรู้ (Awareness) ในขั้นนี้จะเป็นขั้นแรกของกระบวนการตัดสินใจเนื่องจากผู้รับสารได้รับรู้เรื่องใหม่ๆ เป็นครั้งแรก ยกตัวอย่างเช่น ชื่อผู้สมัคร พรรคการเมือง นโยบายพรรค เป็นต้น ทั้งนี้ผู้รับสารจะมีความคิดอย่างกว้างๆ และรู้อย่างเล็กน้อยมากในเรื่องคุณสมบัติของแต่ละอย่าง แต่ถ้าผู้รับสารสนใจก็จะพยายามเรียนรู้มากขึ้น



3.3.2 **ขั้นสนใจ (Interest)** ขั้นตอนนี้ผู้รับสารจะได้พัฒนาการสนใจในความคิดหรือคุณสมบัติดังกล่าวของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองว่าเป็นอย่างไร ถ้าผู้รับสารไม่พอใจกับข้อมูลที่เขา มีอยู่ จะมีการพยายามหารายละเอียดข้อมูลข่าวสารเพิ่มเติม

3.3.3 **ขั้นประเมินผล (Evaluation)** เมื่อผู้รับสารได้มีการสะสมความรู้ต่างๆ มากขึ้นก็จะประเมินค่าทางเลือกแต่ละทางเพื่อการตัดสินใจ โดยประสบการณ์ในอดีตผสมกับทัศนคติที่เกิดจากการยอมรับข่าวสารข้อมูล

3.3.4 **ขั้นตัดสินใจ (Decision)** หลังจากผ่านขั้นการประเมินทางเลือกแล้วผู้รับสารก็จะเลือกสิ่งที่ตนชอบมากที่สุด

2.4 เหตุผลในการตัดสินใจเลือกตั้งของประชาชนมี ดังนี้ (ยุทธทิวา นามเมือง. 2551 : 74-75)

- 2.4.1 ด้านนโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- 2.4.2 ด้านความรู้ความสามารถของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- 2.4.3 ด้านชื่อเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- 2.4.4 ด้านผลงานในอดีตของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- 2.2.5 ด้านความซื่อสัตย์สุจริตของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- 2.2.6 ด้านครอบครัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- 2.2.7 ด้านความเป็นคนในท้องถิ่นของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- 2.2.8 ด้านความสัมพันธ์ส่วนบุคคลของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- 2.2.9 ด้านหวัคະແນນของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- 2.2.10 ด้านผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง

2.5 จากแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมและการตัดสินใจเลือกตั้ง จึงสามารถพัฒนาเป็นกรอบการศึกษาในครั้งนี้ได้ ดังนี้

2.5.1 **ด้านนโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง** คือ พฤติกรรมการเลือกตั้งที่เป็นไปตามทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล มีการไตร่ตรองของผู้ใช้สิทธิออกเสียงที่มีต่อการเลือกตั้ง และทฤษฎีระบบที่นโยบายถือเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบขั้น โดยในที่นี้หมายถึง แนวทางในการปฏิบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือของกลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ใช้ในการนำเสนอ นโยบาย การวางแผนงานในการหาเสียงต่อประชาชน เพื่อให้ประชาชนเกิดความสนใจและพึงพอใจในนโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ด้านพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านสาธารณสุข และด้านสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น



2.5.2 ด้านความรู้ความสามารถของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือ พฤติกรรมการเลือกตั้งที่เป็นไปในทางสังคมศาสตร์ ตามทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งในที่นี้หมายถึง ประสบการณ์ ความรู้ความสามารถเกี่ยวกับข้อกฎหมาย และการปกครองของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

2.5.3 ด้านชื่อเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือ พฤติกรรมการเลือกตั้งที่เป็นไปในทางสังคมวิทยา เกี่ยวกับสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคลที่ว่า ด้วยฐานะตำแหน่งทางสังคม ในที่นี้หมายถึง สถานะทางสังคมของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่ก่อให้เกิดชื่อเสียง ทำให้เป็นที่รู้จักและยอมรับของประชาชน

2.5.4 ด้านผลงานในอดีตของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือ พฤติกรรมการเลือกตั้งที่เป็นไปตามทฤษฎีปัจจัยตัวกำหนด โดยแนวความคิดที่เป็นพื้นฐานของทฤษฎีนี้ ได้แก่ “ตัวแบบแรงผลักดันทางสังคม” ซึ่งไม่ได้มุ่งที่จะสรุปรวมเชิงนิรนัยหรือไม่ได้มุ่งที่จะทำนายพฤติกรรมในอนาคต ในที่นี้หมายถึง ผลงานที่มีในอดีตของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เคยได้ทำและดำเนินงานเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ เกิดศรัทธาของประชาชนในการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

2.5.5 ด้านความซื่อสัตย์สุจริตของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือ พฤติกรรมการเลือกตั้งที่เป็นไปในทางทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล โดยพิจารณาจากคุณลักษณะของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในที่นี้หมายถึง ความโปร่งใส ตรงไปตรงมา ความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติหน้าที่และมีจิตสำนึกที่ดีในการทำงาน โดยมุ่งเน้นเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว

2.5.6 ด้านครอบครัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือ พฤติกรรมการเลือกตั้งที่เป็นไปในทางทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล ในการพิจารณาสภาพทั่วไปของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในที่นี้หมายถึง ครอบครัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ได้แก่ ภรรยาหรือสามี บุตร และเครือญาติ

2.5.7 ด้านความเป็นคนในท้องถิ่นของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือ พฤติกรรมการเลือกตั้งที่อยู่ในกลุ่มตัวแบบทางสังคมวิทยา (Sociological Model) มีการกำหนดความแตกต่างจากฐานะทางสังคม ทั้งจากได้มาแต่กำเนิดหรือได้มาจากการกระทำขึ้นภายหลัง โดยในที่นี้หมายถึง การมีถิ่นฐาน ภูมิถิ่นอาศัย เช่น เคยอาศัยอยู่ เคยศึกษา หรือเคยทำงานในท้องถิ่นที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง

2.5.8 ด้านความสัมพันธ์ส่วนบุคคลของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือ พฤติกรรมการเลือกตั้งที่เป็นไปในทางทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและแนวคิดระบบอุปถัมภ์ที่สร้างความพึงพอใจให้เกิดขึ้นกับสมาชิกในท้องถิ่นหรือผู้ที่ได้รู้จักกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง

2.5.9 ด้านหวัคະแนนของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือ พฤติกรรมการเลือกตั้งที่เป็นไปในแนวคิดระบบหวัคະแนน โดยหวัคະแนนเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ช่วยรณรงค์การเลือกตั้งให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในที่นี้หมายถึง ผู้นำชุมชน ผู้ใหญ่บ้าน บุคคลในสายนักการเมืองหรือบุคคลภายนอก และประชาชนทั่วไปที่ให้การสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือผลประโยชน์ส่วนรวม

2.5.10 ด้านผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือ พฤติกรรมการเลือกตั้งที่เป็นไปในทางทฤษฎีการแลกเปลี่ยน และ “ตัวแบบการเลือกที่มีเหตุผล” หรือ Rational Choice Model ในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมีฐานคติจากการพิจารณาเรื่องผลประโยชน์เป็นที่ตั้ง ในที่นี้หมายถึง การตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้งของประชาชนจากการแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์เฉพาะหน้าหรือเฉพาะท้องถิ่นที่คาดว่าจะได้รับผลประโยชน์ ในด้านเงินทองสิ่งของ ในด้านผลประโยชน์ในการบริหารงาน และในด้านการได้ให้ความช่วยเหลือจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการในประเทศไทยและในต่างประเทศหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย ธีรญาโต (2533 : 4) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง เพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่นหรือผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานของท้องถิ่นมีองค์การของท้องถิ่นประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุม โดยวิธีการต่างๆ ตามความสามารถจะปราศจากการควบคุมจากรัฐบาลหาไม่

ทวี พันธุวาสิฎฐ์ (2537 : 108) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนที่มีองค์การเกิดขึ้นทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงาน มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจ และมีสภาพของท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สำคัญ

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2537 : 1) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง อำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดและการบริหารกิจการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด และขนาดของพื้นที่ที่วางนัยอยู่ภายในประเทศ และมีขนาดเล็กกว่าประเทศ อีกทั้งยังอธิบายเพิ่มเติมว่า การปกครองท้องถิ่น คือการบริหารทางการเมืองของหน่วยย่อยเขตพื้นที่ และประชากรของประเทศที่เล็กที่สุด

สมพงษ์ เกษมสิน (2537 : 140) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐซึ่งมีหน้าที่สำคัญที่รับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับประชาชนในท้องถิ่นหรือในขอบเขตแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นผู้บริหารโดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

ลิขิต ธีรเวคิน (2540 : 386) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ให้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ ได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งคนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

คุณาวุฒิ ไชยคำภา (2547 : 16) ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่หาไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ ตามกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่ง การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของราชการส่วนกลางที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 30) สรุปการปกครองท้องถิ่นตามหลักกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ซึ่งมีใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ และมีใช้อำนาจในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจทางบริหารหรือจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 101-103) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

จอร์เกส (Georges. 1953 : 28) มีแนวคิดว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งและหลักการประชาธิปไตย ได้แก่ การปกครองเสียงข้างมาก (Majority rule) และความเสมอภาค (equality) นั้น ไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่น มีลักษณะค้ำเค้น เห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก มีความหลากหลาย มีแนวโน้มเป็นแบบคณาธิปไตย และมีลักษณะจ้อจลอำนาจ

แดเนียล (Daniel. 1967 : 14-15) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือการกระจายอำนาจ ไปให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

มอนตาญ (Mongtagu. 1984 : 574) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการสาธารณะ ในเขตพื้นที่องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นๆ มีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่น และอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

## 2. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

จากแนวคิดการปกครองท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน ตามหลักการกระจายอำนาจโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง สามารถสรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 : 27-29)

2.1 การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

2.2 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

2.3 การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) เพราะเปิด โอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

2.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันทั้งทางด้านภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ดังนั้นความต้องการและปัญหาในแต่ละพื้นที่ย่อมต่างกัน

2.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต เพราะการได้รับเลือกตั้งจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นการเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมืองและการฝึกทักษะการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

2.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง



### 3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

3.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล สิ่งจำเป็นในการบริหารประเทศคือเงินงบประมาณ หากเงินงบประมาณมีจำกัด อาจไม่เพียงพอต่อการบริการงานของชุมชน หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีรายได้ การจัดเก็บเงินภาษี เพื่อใช้ในการพัฒนาชุมชนเป็นของตนเองจะ ช่วยแบ่งเบาการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินงานของรัฐ

3.2 เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากขนาดพื้นที่ของประเทศกว้างใหญ่มาก ปัญหาแต่ละท้องถิ่นย่อมแตกต่างกัน การรื้อรับ การบริหารจากรัฐอย่างเดียว อาจล่าช้าและไม่ตรงตามความต้องการ หน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะตอบสนองความต้องการนั้นได้

3.3 เพื่อความประหยัด จากความแตกต่างกันของแต่ละท้องถิ่นการปกครอง การ จัดองค์กรท้องถิ่นขึ้น โดยการจัดเก็บภาษีมีรายได้ในการบริหารกิจการท้องถิ่นของตนเอง ช่วย ให้รัฐบาลกลางประหยัดงบประมาณที่จัดสรรให้ท้องถิ่นทั่วประเทศ

3.4 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครอง ระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ ปกครอง โดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วย การปกครองท้องถิ่น การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมีความแตกต่างกัน มีผลต่อการเรียนรู้กระบวนการ ปกครองในระดับชาติ

### 4. หน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่น

4.1 เมื่อรัฐบาลได้กระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครอง ท้องถิ่นจะมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการแก่ประชากร การที่จะกำหนดว่าหน้าที่ใดควรให้ องค์กรปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการมีหลักควรคำนึง ดังนี้ (ประธาน คงฤทธิศึกษากร. 2534 : 35)

4.1.1 การพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ เพราะในท้องถิ่นหลาย แห่งยังประสบกับปัญหาการขาดแคลนงบประมาณไม่สามารถดำเนินงานตามหน้าที่รับผิดชอบ ที่กว้างขวางเกินกำลังของตนได้

4.1.2 การพิจารณาถึงกำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ เพราะกำลังคนและเครื่องมือเป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นให้ได้ ทั่วถึง



4.1.3 หน้าที่รับผิดชอบของท้องถิ่นควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริงหากกิจการนั้นเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบาย ซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทั้งประเทศก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น การต่างประเทศ การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ เป็นต้น

4.2 การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการที่เป็นอยู่ในบางประเทศ มีข้อพิจารณา ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 32-33)

4.2.1 เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน (Environment service and convenience or commune service) เช่น พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น โบราณสถานของท้องถิ่น ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนั้นในด้านการอำนวยความสะดวกในวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น หน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สะพานคนเดินข้ามสวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น งานเหล่านี้เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของคนท้องถิ่นที่จะมารับบริการ จึงควรเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ

4.2.2 งานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย (Protective service) ได้แก่ งานตำรวจ งานดับเพลิง เป็นต้น

4.2.3 งานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม (Social welfare service) เป็นงานที่มีความสำคัญสำหรับคนในท้องถิ่นเป็นอันมาก ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ต้องจัดให้มีขึ้นหรือต้องรับผิดชอบร่วมกับรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหา เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุขในท้องถิ่นเพื่อการบริการประชาชน การจัดให้มีศูนย์เยาวชน การจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา คนพิการ รวมทั้งงานที่ให้ความบันเทิงกับประชาชนในชุมชน เช่น การจัดสวนสาธารณะสำหรับประชาชนหรือการจัดห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

4.2.4 งานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น (The trading or commercial service) งานประเภทนี้ถือเป็นกิจการที่บริการให้ประชาชน ซึ่งหากปล่อยให้เอกชนเข้าดำเนินการอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงต้องรับมาดำเนินการเอง

## 5. หลักการปกครองท้องถิ่น

จากแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ นักวิชาการหลายท่านได้มีการสรุปหลักการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

## 5.1 หลักการปกครองท้องถิ่น สรุปลได้ ดังนี้ (ชวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 31)

5.1.1 การปกครองท้องถิ่นของชุมชน ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

5.1.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

5.1.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่ดำเนินการปกครองตนเองสิทธิตามกฎหมาย แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบาล ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

## 5.2 หลักการปกครองท้องถิ่นมีสาระสำคัญ ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม. 2548 : 29)

5.2.1 การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่

5.2.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควรเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

5.2.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งเป็นได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น

2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คืออำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น

5.2.4 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

5.2.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนอย่างแท้จริง

## 6. ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

ลักษณะการปกครองท้องถิ่น แบ่งเป็น 4 ประการ คือ (คุณาวุฒิ ไชยคำภา, 2547 : 17)

6.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล หมายถึง การได้รับการรับรอง โดยกฎหมายของประเทศ มีอำนาจก่อนนิติกรรมสัมพันธ์ทางกฎหมายได้ และมีเจ้าหน้าที่งบประมาณ มีคณะผู้บริหารเป็นของตนเอง ทำหน้าที่บริหารงานตามที่กฎหมายกำหนด

6.2 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น

6.3 มีอำนาจอิสระบางเรื่องในการบริหารกิจการตามภารกิจที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ต้องรอการสั่งการจากส่วนกลาง

6.4 มีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายอย่างอิสระ หมายถึง การจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการงานขององค์กร เพื่อให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน

## 7. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

7.1 การปกครองท้องถิ่นต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ (วรทิพย์ มีมาก, 2535 : 1)

7.1.1 ต้องเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกจากส่วนกลาง มีขอบเขตการปกครองแน่นอน มีคณะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง

7.1.2 มีอิสระในด้านงานคลัง งบประมาณ การจัดเก็บภาษี และหารายได้

7.1.3 มีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารของตนเอง

7.1.4 อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางน้อยมาก

7.2 องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่นมี 8 ประการ คือ (อุทัย หิรัญ โด. 2523 : 22)

7.2.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใด กำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้ง โดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

7.2.2 พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

7.2.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

7.2.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดคน นโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

7.2.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

7.2.6 อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ กิจการภายใน ขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา ของหน่วยงานทางราชการ

7.2.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

7.2.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับ ดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระ ในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่ามิอิสระ เต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะ กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

7.3 องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นมี ดังนี้ (ประธาน คงฤทธิศึกษากร. 2535 : 138)

7.3.1 เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง

7.3.2 มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มีมาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

7.3.3 มีอิสระในการปกครองตนเอง

7.3.4 มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม

7.3.5 มีงบประมาณรายได้ที่เป็นของตนเองอย่างพอเพียง

7.3.6 มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง

7.3.7 มีอำนาจท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อการให้บริการ

7.3.8 มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท

7.3.9 มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

## 8. จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจ

### 8.1 จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

การจัดระเบียบตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีจุดแข็งอยู่ 3 ประการ คือ (จรูญ กำวี. 2551 : 27-28)

8.1.1 ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากรายการในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้นเพราะรู้ปัญหาความต้องการของท้องถิ่นของตนเอง

8.1.2 เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางได้บ้าง ในปัจจุบันนี้หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางมีภารกิจหลักอยู่มาก เกี่ยวกับการจัดทำกิจการ



อันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ หากได้ตัดภาวะเกี่ยวกับกิจการเฉพาะท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึงออกไปเสียบ้าง ก็จะทำให้เกิดผลดีสมกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้

8.1.3 ทำให้ราษฎรมีความสนใจรู้จักรับผิดชอบ ในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ทำให้ราษฎรมีส่วนได้เสียในกิจการท้องถิ่น โดยตรง และเกิดความจำเป็นที่้องการปรึกษาหารือกันในการดำเนินงานทำให้ราษฎรรู้จักรับผิดชอบคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ทำให้การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว เป็นการส่งเสริม และพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

## 8.2 จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

จุดอ่อนหรือข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจปกครองมีอยู่ 4 ประการ คือ

8.2.1 อาจเป็นภัยต่อเอกภาพการปกครองและความมั่นคงของประเทศ เพราะหากการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่นต่างมุ่งที่จะรักษาผลประโยชน์ของตน โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดกับท้องถิ่นอื่น นอกจากนี้อาจเกิดช่องว่างท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณมาก กับท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณน้อย

8.2.2 ทำให้ราษฎรเล็งเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นสำคัญมากกว่าส่วนรวมของประเทศ เพราะเมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มักจะมุ่งที่จะทำประโยชน์ต่อท้องถิ่นเพียง ฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมนึกถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

8.2.3 เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสม ด้วยการถือพรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่ในการบังคับกดขี่พรรคฝ่ายกว่าฝ่ายตรงข้าม หรือราษฎรที่อยู่ในพรรคพวกของตน ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ ย่อมจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนและความไม่พอใจแก่ราษฎร ยิ่งกว่าถูกปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเสียอีก

8.2.4 ย่อมทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมากและมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกเงินงบประมาณเป็นส่วนๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตน ซึ่งไม่อาจสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่างๆ เหมือนกับหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัด หากควบคุมการเงินไม่ดีพอหรือไม่บรรดอุปสรรคประสิทธิภาพ



## แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรูปแบบการดำเนินงาน ดังนี้

### 1. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง โดยในระดับจังหวัดได้จัดให้มี “สภาจังหวัด” เป็นครั้งแรกในปี พุทธศักราช 2476 เพื่อเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชน มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการจังหวัดแยกต่างจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายแต่ยังมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พุทธศักราช 2481 ซึ่งกำหนดให้สภาจังหวัดประกอบด้วยราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมาภายในจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2498 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นเป็นหน่วยการปกครอง แยกไปจากระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยจังหวัดหนึ่งจัดตั้งได้เพียงหนึ่งองค์กร โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดและสภาจังหวัดดำเนินกิจการส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2498 มีความมุ่งหมายที่จะกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลาง ไปให้ท้องถิ่น มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีข้าราชการส่วนจังหวัดและได้รับเงินเดือนและตำแหน่งในงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัดตามหลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปี พุทธศักราช 2540 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540 โดยกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในปัจจุบันมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคลแยกออกจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยมีเขตพื้นที่รับผิดชอบ ได้แก่ เขตจังหวัด หรือบริเวณเนื้อที่อาณาเขตจังหวัดทั้งหมด ไม่จำกัดว่าจะอยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และมีลักษณะโครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยตำแหน่งปรับเปลี่ยนเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (โกวิท พงงาม, 2548 : 131-132)

## 2. วัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด

วัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมี ดังนี้

2.1 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองขั้นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันเป็นส่วนรวมของชาติ

2.2 เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ทางการปกครองและให้บริการแก่ประชาชนแทนรัฐบาลกลาง เช่น ในเรื่องการสุขภาพ การสาธารณสุข การศึกษา ฯลฯ

2.3 เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2.4 เพื่อให้เป็นสถาบันการเมืองและเป็น โรงเรียนอบรมเพื่อให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนและเปิด โอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วม

2.5 เพื่อเสริมสร้างหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ

## 3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบอำนาจหน้าที่ไปจากเดิม โดยจะมีหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งเน้นการประสานงานการพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าภายในจังหวัด

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ดังนี้

3.1 ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

3.2 จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

3.3 สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

3.4 ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

3.5 แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น

3.6 อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะในเขตสภาตำบล

3.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.8 จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง

3.9 จัดทำกิจการอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นนอกเขตจังหวัด ได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากองค์กรนั้นๆ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคที่มอบให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ดำเนินการ โดยได้รับความเห็นชอบจากฝ่าย นิติบัญญัติ โดยการอนุมัติข้อบัญญัติต่างๆ เช่น ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น

#### 4. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2540 มีเจตนารมณ์มุ่งเน้นให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารกิจการ และเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จึงมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นในด้านต่างๆ ทั้งด้าน โครงสร้างทางการบริหาร อำนาจหน้าที่ รายได้ การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นสรุปได้ ดังนี้

4.1.1 รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง (ม. 78)

4.1.2 รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชน (ม. 284)

4.1.3 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น (ม. 283)

4.1.4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองการบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ (ม. 284)

4.1.5 ให้มีคณะกรรมการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในรูปแบบไตรภาคี ทำหน้าที่จัดสรรภาษีอากรและกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจหน้าที่และรายได้เพิ่มขึ้นให้ท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญ (ม.284)

4.1.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น มีวาระคราวละ 4 ปี (ม.285)

4.1.7 ให้อำนาจราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นสามารถถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น และสามารถขอให้สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้ (ม.286-287)

4.1.8 ให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในรูปแบบไตรภาคีทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น (ม. 288)

4.1.9 เพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่น และการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ม.289-290)

จากการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามความเป็นอิสระของท้องถิ่นดังกล่าวก็ยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขของความเป็นกลไกหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลที่จะต้องกำกับดูแล ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นไปด้วยความถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไป รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกำกับดูแลท้องถิ่น โดยผ่านการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ ซึ่งถือเป็นตัวแทนและกลไกสำคัญของรัฐบาลในการกำกับดูแลท้องถิ่น

4.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 และมาตรา 46 ซึ่งจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น คือ

4.2.1 บทบาทในการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น ในภาพรวมของจังหวัดในรูปแบบของแผนพัฒนาจังหวัด โดยรวบรวมแผนงานโครงการของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมดของจังหวัดที่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเอง

เพื่อให้เห็นภาพรวมและทิศทางการพัฒนาจังหวัดลดความ ซ้ำซ้อน และมีลำดับความสำคัญของ แต่ละงานที่ชัดเจน

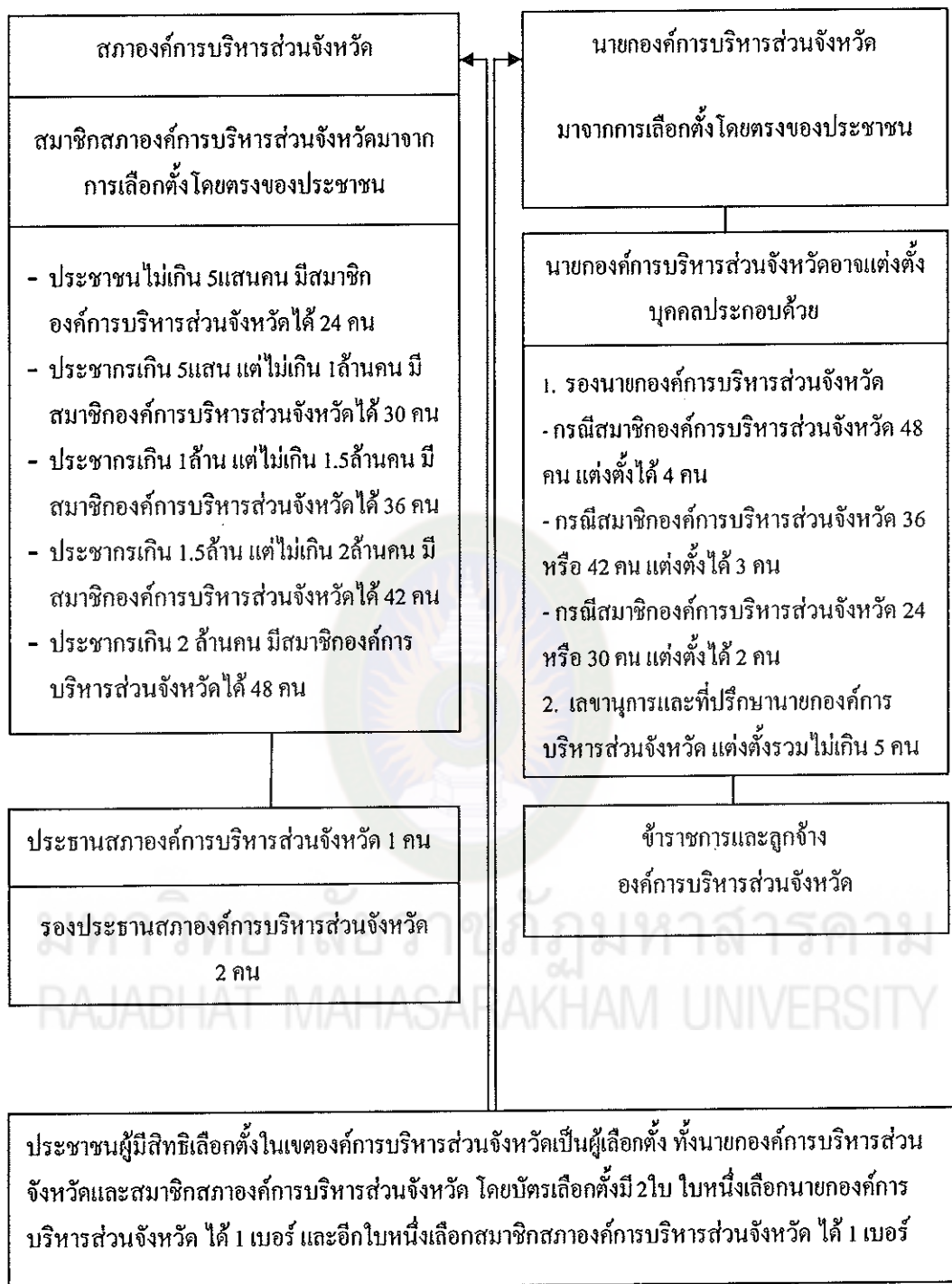
4.2.2 สนับสนุนในการดำเนินการกิจกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งต้องใช้ งบประมาณจำนวนมากและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะ ดำเนินการได้ จึงต้องให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการจัดทำ เช่น สนามกีฬา บ่อบำบัดน้ำ เสียรวม เป็นต้น

4.2.3 ประสานและดำเนิน โครงการพัฒนาที่มีลักษณะคาบเกี่ยวระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง หากแยกดำเนินการจะสิ้นเปลืองงบประมาณหรือส่งผล ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างท้องถิ่นเอง เช่น ถนนสายหลักซึ่งผ่านเทศบาลและองค์การบริหาร ส่วนตำบลหลายแห่ง สถานที่ทิ้งขยะ สวนสาธารณะ เป็นต้น

## 5. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน พ.ศ. 2540 แก้ไขถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย สภาพองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำ หน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ กับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร ทั้งสอง ฝ่ายต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนแยกจากกัน





#### แผนภูมิที่ 4 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ที่มา : จรณ ก้าวี. 2551 : 18

## 6. อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (ยุทธทิวา นามเมือง. 2551 : 36)

6.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

6.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติรายจ่ายเพิ่มเติม

6.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกฎ ระเบียบ และข้อบังคับราชการ

## 7. วาระของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง เป็นสมาชิกภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และสิ้นสุดลงเมื่อ

7.1 ถึงคราวออกตามอายุของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

7.2 ตาย

7.3 ลาออก

7.4 ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร

7.5 การมีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะกระทำ

7.6 ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่3) พ.ศ. 2546

7.7 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหาย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เข้าชื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พิจารณา และมีมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติ

7.8 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ในกรณีสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงพร้อมกันหมดตามข้อ 8 ให้ถือว่าเป็นการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่า “จะรักษาไว้และปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะซื่อสัตย์สุจริตและปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชน”

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น และต้องปฏิบัติหน้าที่โดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติใดๆ

เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่างลง เพราะถึงคราวออกตามอายุของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นแทนที่ตำแหน่งที่ว่างตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งได้รับเลือกตั้งแทนนั้นอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เมื่อมีการยุบหรือรวมเขตการปกครองของจังหวัด ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้บรรดาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของอำเภอที่ถูกยุบหรือถูกรวมเข้าไว้ในการปกครองของจังหวัดใด เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จนกว่าสมาชิกภาพจะสิ้นสุด

## บริบทของจังหวัดนครพนม

### 1. ขนาดและที่ตั้งจังหวัดนครพนม

จังหวัดนครพนมมีเนื้อที่ประมาณ 5,512.7 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 3,445,414.32 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 3 ของพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบสูง โดยสูงกว่าระดับน้ำทะเลประมาณ 140 เมตร ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 740 กิโลเมตร

จังหวัดนครพนมเป็นจังหวัดชายแดนตั้งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ตอนบน) ของประเทศไทย มีลักษณะเป็นแนวยาวตามฝั่งแม่น้ำโขงประมาณ 153 กิโลเมตร ตั้งอยู่ระหว่างละติจูดที่ 16-18 องศาเหนือ และลองจิจูดที่ 104-105 องศาตะวันออก มีอาณาเขตติดต่อ ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดอำเภอเซกา จังหวัดหนองคาย
ทิศตะวันออก	ติดแขวงคำม่วน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยมีแม่น้ำโขง เป็นแนวกันพรมแดน
ทิศใต้	ติดอำเภอดงหลวง และอำเภอห้วยใหญ่ จังหวัดมุกดาหาร
ทิศตะวันตก	ติดอำเภอกุสุมาลย์ อำเภออากาศอำนวย และอำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร

### 2. ลักษณะภูมิประเทศ

ลักษณะภูมิประเทศ แบ่งเป็น 2 ตอน คือ

2.1 ตอนเหนือ สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเนินสูงและที่ดอน มีป่าไม้สลับกับพื้นที่ราบ ทางตอนกลางและตะวันตกของพื้นที่จะเป็นที่ราบลุ่มมีลักษณะเป็นทุ่งกว้างซึ่งปีใดมีฝนตกชุกจะมีสภาพน้ำท่วมขัง

2.2 ตอนใต้ พื้นที่บริเวณใกล้แม่น้ำโขงเป็นที่ราบลุ่มมีน้ำท่วมถึงส่วนทางทิศตะวันตกซึ่งอยู่ห่างออกไปพื้นที่มีลักษณะเป็นลูกคลื่น และที่ดอนสภาพป่าเป็นไม้เต็งรัง พื้นดินส่วนมากเป็นหินลูกรัง บางส่วนมีลักษณะเป็นเนินและที่ต่ำสลับกัน (สำนักงานสถิติจังหวัดนครพนม. 2553 : เว็บไซต์)

### 3. การปกครองและประชากร

ในปี 2550 จังหวัดนครพนมแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 12 อำเภอ 99 ตำบล 1,123 หมู่บ้าน โดยมีอำเภอ ดังนี้ 1) อำเภอเมืองนครพนม 2) อำเภอท่าอุเทน 3) อำเภอธาตุพนม 4) อำเภอนาแก 5) อำเภอนาหว้า 6) อำเภอบ้านแพง 7) อำเภอปลาปาก 8) อำเภอโพนสวรรค์ 9) อำเภอเรณูนคร 10) อำเภอศรีสงคราม 11) อำเภอนาทม และ 12) อำเภอวังยาง

การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบล 9 แห่ง และมีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 93 แห่ง

จากข้อมูลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดนครพนม ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2552 จังหวัดนครพนมมีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 700,690 คน

### 4. การแบ่งเขตการเลือกตั้ง

จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาทำการศึกษาเขตการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเขต 5 อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ซึ่งมีพื้นที่ในเขตการเลือกตั้ง ประกอบด้วย

- |                  |  |
|------------------|--|
| 4.1 ตำบลนาทราย   | หมู่ที่ 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 และ 9                   |
| 4.2 ตำบลบ้านผึ้ง | หมู่ที่ 7, 8, 9, 10, 11, 14, 18, 19, 20, 21, 22 และ 23 |
| 4.3 ตำบลโพธิ์ตาก | หมู่ที่ 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 และ 10               |
| 4.4 ตำบลหนองญาติ | หมู่ที่ 2 และ 6  |

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้นำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ดังนี้

จุฑาทิพย์ สุขรังสรรค์ (2529 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาแบบแผนพฤติกรรมการเลือกตั้งในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมีความสัมพันธ์กับแผนการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนี้

1. ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมปานกลางขึ้นไปมีการศึกษาสูง อยู่ในช่วงวัยหนุ่มสาว (20-30ปี) จนถึงวัยกลางคน (30-40ปี) มีแนวโน้มไปลงคะแนนเสียงโดยสำนึกของตัวเองมากกว่าการถูกระดม (Mobilized) แต่ตัดสินใจเลือกผู้สมัครได้ช้าและมีความแน่นอนในการตัดสินใจน้อยกว่าผู้มีวัยสูงอายุ

2. ผู้ไปใช้สิทธิในทุกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมให้ความสำคัญกับตัวผู้สมัครและนโยบายมากกว่าพรรคการเมือง



3. ผู้ที่ให้ความสำคัญในชื่อเสียงของพรรคและค่านิยมต่อหัวหน้าพรรคสามารถตัดสินใจเลือกผู้สมัครได้เร็วกว่าผู้ที่สนใจในประเด็นอื่นๆ

4. มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการเลือกตั้งของชาวกรุงเทพมหานครจากการที่เคยเลือก โดยคำนึงถึงพรรคและนโยบายของพรรคมาเป็นการเลือกโดนคำนึงถึงตัวผู้สมัครมากกว่าพรรค

ประเสริฐ ออประเสริฐ (2535 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสกลนคร อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร พ.ศ. 2533 ผลการศึกษาพบว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น อยู่ในระดับดีพอสมควร และพอใจผลการเลือกตั้งในระดับค่อนข้างดี รวมทั้งมีความเห็นทางการเมืองว่าควรยึดนโยบายของกลุ่มเป็นหลักในการเลือกผู้สมัคร ผู้ไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีสาเหตุเนื่องจากที่เลือกตั้งอยู่ไกลการคมนาคมไม่สะดวก เกิดความเบื่อหน่ายไม่อยากไปใช้สิทธิ ไม่ชอบผู้สมัคร ไปทำธุรกิจต่างท้องถิ่น ไม่มีบัญชีผู้เลือกตั้ง ไม่เข้าใจวิธีการลงคะแนน และไม่ทราบวันเลือกตั้ง ผู้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีเหตุผล คือ ไปด้วยความสำนึกของตนเอง โดยถือว่าเป็นหน้าที่และต้องการได้คนที่ตนพอใจ นิยมชมชอบกลุ่มผู้สมัคร หรือ นโยบายของกลุ่ม และเพื่อตอบแทนบุญคุณของผู้สมัคร ผู้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งส่วนใหญ่นิยมเลือกเป็นกลุ่มบุคคลในการตัดสินใจเลือกผู้สมัคร ผู้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตัดสินใจเลือกผู้สมัครด้วยตนเองเป็นสำคัญส่วนใหญ่ตัดสินใจเลือกไว้ก่อนล่วงหน้า 1 สัปดาห์ ปัญหาและอุปสรรคของพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง พบว่า การประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึง เจ้าหน้าที่บางคนไม่มีความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนและวิธีการเกี่ยวกับการเลือกตั้งดีเท่าที่ควรและงบประมาณเกี่ยวกับการเลือกตั้งของเทศบาลมีจำกัด การดำเนินการหาเสียงของผู้สมัครมีการกล่าวโจมตีซึ่งกันและกันทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย พื้นที่ในการหาเสียงกว้างขวางมากไม่สามารถดำเนินการหาเสียงได้ทั่วถึงในระยะเวลาจำกัด และผู้สมัครขาดอุดมการณ์ทางการเมืองที่แน่นอน อีกทั้งบางส่วนออกการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อผลประโยชน์ เช่น สิ่งของและเงิน

สุทิน กลังแสง (2535 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของผู้นำชุมชนชนบทต่อการซื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง ศึกษากรณีเฉพาะจังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษาพบว่า

1. ผู้นำชุมชนชนบทเห็นว่าการซื้อขายเสียงมีสาเหตุสำคัญ 7 ประการ ได้แก่

- 1.1 ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในหลักการประชาธิปไตย อยู่ในระดับต่ำ
- 1.2 ประชาชนมีฐานะยากจน

1.3 ผู้สมัครเป็นผู้ซื้อเสียง

1.4 ประชาชนไม่สามารถแยกผู้สมัครได้ว่าใครเป็นคนดีและใครเป็นคนไม่ดี

1.5 กฎหมายไม่รัดกุมและบทลงโทษไม่รุนแรงพอ

1.6 เจ้าหน้าที่ไม่ตั้งใจจริงในการป้องกันและจับกุม

1.7 กำนัน ผู้ใหญ่บ้านส่วนหนึ่งให้การสนับสนุนการซื้อเสียงของผู้สมัคร

2. หัวคะแนนเป็นกลไกสำคัญในการซื้อเสียง

3. ผู้นำชุมชนชนบทเห็นว่าการซื้อขายเสียงเป็นผลเสียต่อการพัฒนา

ประชาธิปไตยเป็นสาเหตุของการคอร์รัปชัน กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติทำให้อำนาจทางการเมืองตกอยู่กับผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า และเห็นว่าการซื้อขายเสียงไม่มีผลทำให้เศรษฐกิจของชาวบ้านดีขึ้น ส่วนผลกระทบในด้านคิมิเพียงประการเดียวคือ ทำให้มีผู้ไปใช้สิทธิมากขึ้น

4. ผู้นำชุมชนชนบทเห็นว่าวิธีการแก้ปัญหาการซื้อขายเสียงที่ได้ผล ได้แก่ การให้การศึกษาและปลูกฝังความรู้ความเข้าใจในหลักการประชาธิปไตยแก่ประชาชน การเข้มงวดกวาดขันให้เจ้าหน้าที่ของรัฐป้องกันและจับกุมผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง การออกกฎหมายเพื่อป้องกันการซื้อขายเสียงให้รัดกุมและกำหนดบทลงโทษให้รุนแรง การตั้งองค์กรกลางเพื่อควบคุมดูแลการเลือกตั้ง การขยายเขตเลือกตั้งให้กว้างใหญ่ขึ้น การแก้กฎหมายให้ผู้มีอายุ 18 ปีขึ้นไป มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและการปฏิวัติรัฐประหาร

5. ผู้นำชุมชนชนบทที่มีสถานภาพแตกต่างกัน แต่มีระดับความคิดเห็นแตกต่างกันจำนวน 5 ประเด็น

6. ผู้นำชุมชนที่มีสถานภาพแตกต่างกันมีความคิดเห็นในลักษณะแตกต่างกันมีจำนวน 3 ประเด็น

วัชรินทร์ แอมปรัชฌาย์ (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลลำปลายมาศ อำเภอลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์ พ.ศ.2538 ผลการศึกษาพบว่า ทางราชการ ได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งเพื่อเตรียมการเลือกตั้งและประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งตามแผนที่กำหนดไว้ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจติดตามผลและประเมินผลการดำเนินการเลือกตั้งทุกขั้นตอน ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งสองฝ่ายวางแผนหาเสียง โดยการย้ายผู้มีสิทธิออกเสียงที่อยู่นอกเขตเข้ามาอยู่ในเขตสุขาภิบาลก่อนมีการเลือกตั้ง โดยประชาสัมพันธ์นโยบายและผลงานในอดีต เยี่ยมประชาชนในเขตเลือกตั้ง และจ่ายเงินซื้อเสียงในอัตราเสียงละ 100-1,000 บาท ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

ตัดสินใจลงคะแนนเสียงด้วยตนเอง โดยพิจารณานโยบายแนวทางพัฒนาสุขภาพิบาลของผู้สมัคร ส่วนความสัมพันธ์กับผู้สมัครและผลงานกรรมการสุขภาพิบาลชุดก่อนและเงินที่ได้รับจากผู้สมัคร เป็นองค์ประกอบสำคัญในการตัดสินใจ

ธีรวัฒน์ บาลทิพย์ (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ.2541 ศึกษากรณีเขตมีนบุรี ผลการศึกษา พบว่า

1. เพศ อายุ การศึกษา รายได้อาชีพและความสะดวกในการเดินทางไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เขตมีนบุรี

2. คุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นปัจจัยจูงใจที่สำคัญที่สุดในการลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเขตมีนบุรี

3. เพศ อายุ การศึกษา รายได้ และอาชีพเป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีอิทธิพลต่อปัจจัยใจในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเขตมีนบุรี

4. โทรทัศน์เป็นสื่อที่น่าจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเขตมีนบุรี มากที่สุดและป้ายโฆษณาหาเสียงเป็นสื่อที่น่าจะมีอิทธิพลน้อยที่สุด

5. จำนวนผู้มีสิทธิและผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนคะแนนเสียงที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนได้รับรวมถึงจำนวนและสถานที่ตั้งของหน่วยเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเขตมีนบุรี ปี พ.ศ. 2537 กับ ปี พ.ศ. 2541 มีลักษณะและปริมาณใกล้เคียงกัน

มนฤดี คณึงคิด (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาแรงจูงใจในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประชาชนในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี ผลการศึกษาพบว่าประชาชนมีแรงจูงใจในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยรวมและด้านความต้องการแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ที่เป็นทรัพย์สินของ รวมทั้งประชาชนในพื้นที่เลือกตั้งแตกต่างกันมีแรงจูงใจในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง อยู่ในระดับกลาง พิจารณารายด้าน แรงจูงใจ 3 ด้าน อยู่ในระดับสูง คือ แรงจูงใจในด้านความสนใจกลางเมือง ด้านความตื่นตัวทางการเมือง และด้านความต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง และอยู่ในระดับน้อย คือด้านความต้องการยอมรับนับถือว่าเป็นกลุ่มเดียวกัน ด้านความต้องการบริการที่สะดวกสบาย ส่วนประชาชนที่มีระดับการศึกษาและอายุที่แตกต่างกันมีแรงจูงใจในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

เอกชาติ แจ่มอัน (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนอำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยผู้มีส่วนสำคัญทำให้ไปใช้สิทธิ คือผู้นำชุมชนและสื่อประชาสัมพันธ์ ข้อมูลปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อการตัดสินใจใช้สิทธิเลือกตั้ง คือคุณลักษณะของผู้สมัครมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา คือคุณลักษณะของพรรคการเมือง สำหรับคุณลักษณะของหัวคะแนนมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด

เกรียงไกร เตียวประเสริฐกุล (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแห่น อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา ผลการศึกษา พบว่า ส่วนใหญ่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเนื่องจากต้องการได้คนที่ตนเองพอใจเป็นผู้แทน ส่วนผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเนื่องจากเบื่อหน่ายในเรื่องการติดตามข่าวประชาสัมพันธ์ส่วนใหญ่รับทราบทางป้าย โฆษณา แผ่นปลิว ในเรื่องการติดตามข่าวสาร พบว่าส่วนใหญ่ติดตามแบบนานๆ ครั้ง ในเรื่องสื่อประชาสัมพันธ์ที่น่าเชื่อถือส่วนใหญ่ พบว่า แผ่นปลิว ไปสเตอร์หาเสียง ปัจจัยในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหาน อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา ที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ได้แก่ คุณสมบัติเฉพาะตัวผู้สมัคร รองมาได้แก่พรรคการเมืองที่สังกัดและหัวคะแนนของผู้สมัคร

องอาจ บุนจันทิก (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตตำบลลาดบัวขาว ตำบลสีแก้ว จังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษา พบว่า ด้านความสนใจทางการเมือง ความตื่นตัวทางการเมือง ด้านความต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง ความต้องการแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ที่เป็นทรัพย์สินของ ความต้องการการยอมรับนับถือว่าเป็นกลุ่มเดียวกันและความต้องการความสะดวกสบายของประชาชน พบว่าประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกันทำให้มีความแตกต่างกันในด้านเหล่านี้ คือ มีส่วนร่วมในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ความตื่นตัวทางการเมือง ความต้องการการยอมรับนับถือว่าเป็นกลุ่มเดียวกัน

จรุณ กำวี (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการควบคุมการทุจริตการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระบบกฎหมายของไทย ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทยนับวันจะเพิ่มมากยิ่งขึ้น ทำให้ได้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบางส่วนที่ไม่มีคุณภาพ อันส่งผลให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยไม่พัฒนาไปอย่างที่ควรจะเป็น มาตรฐานทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการซื้อสิทธิขายเสียงที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่สามารถที่จะบังคับใช้ได้มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถนำผู้อยู่เบื้องหลังการซื้อเสียงมาลงโทษได้ การจับกุมหรือการดำเนินคดีจึงทำได้เฉพาะหัวคะแนนหรือผู้กระทำความผิดรายย่อยเท่านั้นทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือนายทุนผู้อยู่เบื้องหลังการซื้อเสียงไม่เกรงกลัวต่อ

กฎหมายบ้านเมือง จากการศึกษาวิเคราะห์การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนมีเจตนารมณ์ที่จะเห็นกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการซื้อสิทธิขายเสียงในปัจจุบันสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดที่อยู่เบื้องหลังการซื้อเสียงมาลงโทษ และสามารถที่จะยับยั้งการซื้อสิทธิขายเสียงได้ตั้งแต่เริ่มที่จะมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อันเป็นมาตรการป้องกันการกระทำความผิด จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งในปัจจุบัน โดยนำหลักการสมคบกันกระทำความผิดมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย และนำพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานมาใช้ในกรณีที่ยังไม่ได้ขึ้นศาลด้วย เพื่อจัดการกับความผิดในลักษณะดังกล่าวได้รวดเร็วและกว้างขึ้น เนื่องจากการซื้อเสียงเป็นการบ่อนทำลายการปกครองระบอบประชาธิปไตย และนำมาซึ่งการได้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่มีคุณภาพ อันส่งผลกระทบต่อการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นด้วย ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งที่อันตรายมาก นอกจากนั้นเห็นควรเพิ่มเติมบทลงโทษผู้ซื้อเสียงให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ยุทธทิวา นามเมือง (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเหตุผลในการตัดสินใจเลือกสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเขตเลือกตั้งที่ 2 อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่าเหตุผลในการตัดสินใจ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนรายด้านเหตุผลในการตัดสินใจ อันดับหนึ่ง คือความซื่อสัตย์สุจริตของผู้สมัคร รองลงมาคือนโยบายของผู้สมัคร ความรู้ความสามารถของผู้สมัคร ด้านชื่อเสียงของผู้สมัคร ด้านผลงานในอดีตของผู้สมัคร ด้านหวัหะแนนของผู้สมัคร ด้านสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้สมัคร ด้านความสัมพันธ์ส่วนบุคคลของผู้สมัคร ด้านครอบครัวของผู้สมัคร ด้านผู้สมัครเป็นคนท้องถิ่น และด้านผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้สมัคร ส่วนผลการเปรียบเทียบประชากรที่มีเพศ อาชีพ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีเหตุผลในการตัดสินใจเลือกสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเขตเลือกตั้งที่ 2 อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ยกเว้นอาชีพ

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวผู้ศึกษาจึงได้นำมาเป็นกรอบแนวคิดในการตั้งสมมติฐานการศึกษาเกี่ยวกับเหตุผลของประชาชนในการตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขต 5 อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม โดยแยกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ต่อปีแตกต่างกันมีความคิดเห็นแตกต่างกัน และเหตุผลของประชาชนที่มาจากความต้องการส่วนบุคคลในการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขต 5 อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม อยู่ในระดับมาก ซึ่งจะเป็นจริงตามสมมติฐานหรือไม่ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามอย่างตรงไปตรงมา