

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาของ รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เสนีย์ คำสุข อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้ คำปรึกษาและคำแนะนำในการทำวิทยานิพนธ์ การตรวจสอบและแก้ไขแบบสัมภาษณ์ซึ่งเป็น เครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล รวมถึงท่านได้กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ ทำให้ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่งและต้องขอขอบคุณท่านไว้ ณ ที่นี้เป็น อย่างสูง นอกจากนี้ ผู้เขียนต้องขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.นิยม รัฐอมฤต ที่ท่านได้กรุณา รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ และที่จะต้องเอ่ยไว้ในที่นี้ด้วยก็คือ ผู้เขียน ได้รับความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการติดต่อประสานงานระหว่างผู้เขียนกับอาจารย์ ที่ปรึกษาได้ด้วยการทำหน้าที่อย่างดีเยี่ยมของเจ้าหน้าที่หน่วยเลขานุการกิจบัณฑิตศึกษา สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช คือ คุณ นภรัตน์ กิตติรัตนมงคล และคุณ กรวิกา ทวาสีโก

ผู้เขียนต้องขอขอบคุณ พันเอก สรศิริ ปริญญานันท์ เพื่อนนักศึกษาร่วมคณะ ที่คอยช่วย ให้กำลังใจและกระตุ้นให้ผู้เขียนมีแรงฮึดสู้ในบางครั้งที่ผู้เขียนเกิดอาการอ่อนล้าและรู้สึกท้ออัน เนื่องมาจากงานที่รุ่มร่าทั้งงานประจำและงานศึกษาค้นคว้าฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณสุรัตน์ กองเทียม คุณจิตติวัชร ศิริพร คุณปราโมทย์ สุจินพรัหม คุณบุญตา หาญวงศ์ ผศ.ดร.สุรพงษ์ ปนาทกุล คุณไพฑูรย์ เจ๊ะเฮ คุณกิติพงษ์ ดารุมาศ พ.ต.ท.ประเสริฐ เหล่าตระกูล และคุณวโรทัย แนวบรรทัด บุคคลเหล่านี้คือผู้มีประสบการณ์การ ทำหน้าที่เป็น กกต. ระดับจังหวัดที่ให้สัมภาษณ์เพื่อรวบรวมข้อมูลประกอบการทำวิจัยครั้งนี้ รวมถึงบุคคลเหล่านี้ด้วยเช่นกันที่เป็นผู้ช่วยในการสัมภาษณ์ ได้แก่ พันเอก จิรเดช กมลเพชร พัน เอก เวิน จำปาสา พันเอก ณรงค์กร บัวเงิน และพันเอก สุรสิทธิ์ โมฆรัตน์ ทั้งหมดที่เอ่ยนามมานี้ ขอได้รับการคารวะจากผู้เขียนด้วยความสำนึกพระคุณจากใจจริง

พันเอก วิรัตน์ แป้นพงษ์

พฤษภาคม 2550

ชื่อวิทยานิพนธ์ การวิเคราะห์ความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้งและการเป็นผู้แทนราษฎร

ผู้วิจัย พันเอก วิรัตน์ แป้นพงษ์ ปริญญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

อาจารย์ที่ปรึกษา (1) รองศาสตราจารย์ ดร.ปราน สุวรรณมงคล (2) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เสนีย์ คำสุข
ปีการศึกษา 2549

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อวิเคราะห์ความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ (2) ความชอบธรรมของกระบวนการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎร

การวิจัยเชิงคุณภาพครั้งนี้ใช้แนวทางการศึกษาแบบการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ (critical analysis) โดยใช้การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารส่วนหนึ่งร่วมกับข้อมูลอีกส่วนหนึ่งที่เป็นข้อมูลเชิงปฏิบัติการที่ได้จากการสัมภาษณ์กรรมการการเลือกตั้ง

ผลการวิจัยพบว่า (1) กระบวนการเลือกตั้งยังไม่อาจสร้างความชอบธรรมอย่างสมบูรณ์ให้กับผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้ง เนื่องจากยังมีการทุจริตในการเลือกตั้งกันอย่างกว้างขวาง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2540 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลือกตั้งบางประเด็นยังมีความไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม (2) การใช้อำนาจของนักการเมืองหลังจากได้ตำแหน่งแล้วมีลักษณะของการแสวงประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องอย่างรุนแรง ทศนคติและค่านิยมของนักการเมืองเกี่ยวกับการเอาชนะการเลือกตั้งและการใช้อำนาจหลังจากเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจแล้ว เป็นทศนคติแบบที่ว่า “โกงแต่จับไม่ได้ ไม่เป็นไร” ปัจจัยสาเหตุสำคัญที่ทำให้สภาพของการเมืองไทยเป็นเช่นนี้มาจากเงื่อนไขปัจจัยด้านอิทธิพลของวัฒนธรรมอุปถัมภ์นิยมกับเงื่อน ไขปัจจัยด้านพัฒนาการทางการเมืองของไทยกับระบบทุน

ข้อเสนอแนะคือ ต้องปฏิรูปโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนักการเมืองกับประชาชนจากแนวตั้งให้เป็นแนวราบ ต้องสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การทำให้ภาคประชาสังคมเข้มแข็ง และสื่อมวลชนเป็นอิสระเพื่อคอยติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมือง ควรมีการปฏิรูปการศึกษาเพื่อปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรมแก่คนรุ่นใหม่เพื่อเปลี่ยนแปลงทศนคติและค่านิยมแบบเดิมที่ว่า “โกงแต่จับไม่ได้ ไม่เป็นไร” ไปสู่ “ค่านิยมแห่งความซื่อสัตย์” นอกจากนั้นควรมี “ศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นองค์กรอิสระที่คอยควบคุมตรวจสอบจริยธรรมของนักการเมือง

คำสำคัญ ความชอบธรรม ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ

Thesis title: An Analysis of the Legitimacy of the Electoral Process and the Representatives

Researcher: Colonel Wirat Panpong; **Degree:** Master of Political Science (Politics and Government);

Thesis advisors: (1) Dr.Pathan Suwanmongkol, Associate Professor; (2) Dr.Senee Camsook, Assistant Professor **Academic year:** 2006

ABSTRACT

The purposes of this research were to (1) analyze the legitimacy of the electoral process and (2) analyze the legitimacy of the Representatives' exercise of power.

This was qualitative research using critical analysis approach: analysis of document and data collected by interviewing provincial Election Commissioners.

The results of these analyses showed that the electoral process could not create legitimacy of elected Representatives absolutely because of limitless election dishonesty; there were some in-agreeable and unjust issues of the provisions of the 1997 Constitution and there were extreme abuses of power among the authorized politicians for the benefits of themselves and their collaborators. Their attitude as well as value about the victory over the election and exercise of power after being elected was interpreted as "It will be all right to cheat if you don't get caught." The influential conditions and factors of this dominated discourse were (1) the patronage system from the historical and cultural heritage of the Thai society; and (2) the relationship between political development and capitalism.

It was recommended that the power relations between politicians and people be reformed from a vertical to horizontal form, creating participatory democracy and promoting strong civil society. Mass media should be given freedom to monitor politicians's exercise of power. The educational system should also be reformed in order to instill virtue and ethics in the new generation and change the attitude and value from "cheating without evidence is lawful" to a value of honesty. Moreover, the Constitutional Court should be established as a non-governmental organization to control and inspect politicians in terms of ethics.

Key words: legitimacy, power relations

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ณ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
กรอบแนวคิดการวิจัย	3
ขอบเขตการวิจัย	4
นิยามศัพท์เฉพาะ	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย	6
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
แนวคิดและทฤษฎี	7
แนวคิดและทฤษฎีความชอบธรรม	7
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจ	13
แนวคิดว่าด้วยการลงทุนทางการเมืองเพื่อให้ได้อำนาจ	14
แนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยและฉันทานุมัติทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย	19
แนวคิดและทฤษฎีคอร์รัปชัน	21
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	30
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	65
วิธีวิจัย	65
ข้อมูลการวิจัย	65
เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล	67
การวิเคราะห์ข้อมูล	68

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	72
ประเด็นความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้ง	72
ประเด็นความชอบธรรมของการใช้อำนาจ	85
เงื่อนไขปัจจัยที่ทำให้การเลือกตั้งไม่อาจสร้างความชอบธรรม	97
ทัศนคติเกี่ยวกับการเอาชนะการเลือกตั้งของนักการเมือง	105
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	110
สรุปการวิจัย	110
อภิปรายผล	116
ข้อเสนอแนะ	124
บรรณานุกรม	127
ภาคผนวก	135
ก บัญชีรายชื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัดที่ให้สัมภาษณ์	136
ข แบบสัมภาษณ์	138
ค ตารางเปรียบเทียบข้อมูลทั่วไปของการเลือกตั้ง ส.ส. ระหว่าง ปี 2544 และปี 2548	145
ประวัติผู้วิจัย	150

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 4.1 ข้อมูลการใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ส. ในปี 2544 และ 2548	73
ตารางที่ 4.2 จำนวนคะแนนเสียงและสัดส่วน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ในการเลือกตั้งเมื่อ 6 มกราคม 2544	75
ตารางที่ 4.3 สรุปตัวเลขการกระทำความผิดการเลือกตั้งในวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เมื่อ 6 มกราคม 2544	80
ตารางที่ 4.4 สรุปผลการเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อปี 2548	84
ตารางที่ 4.5 นโยบายและมาตรการของรัฐบาลทักษิณที่เอื้อประโยชน์ต่อเครือข่าย เครือญาติ	90

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเมืองการปกครองของไทยในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กำลังประสบกับวิกฤตศรัทธาจากประชาชนมากขึ้นเรื่อย ๆ อันเนื่องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก และรัฐบาล ซึ่งล้วนมาจากนักธุรกิจการเมือง พ่อค้า นายทุน หรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ที่ผ่านกระบวนการของการเลือกตั้งเข้ามา หลังจากนั้น จะมีพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์ มีการทุจริตคอร์รัปชันจากโครงการพัฒนาประเทศต่าง ๆ มีพฤติกรรมของการเล่นพรรคเล่นพวก ปกป้องพวกพ้องที่ทำผิด หรือการตีความและออกกฎหมาย ในลักษณะที่เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายตนและพวกพ้อง โดยมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนอย่างแท้จริง พฤติกรรมเหล่านี้เมื่อได้รับการท้วงติง วิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชน สื่อมวลชน นักวิชาการ หรือผู้ทรงคุณวุฒิในสังคมที่รู้เท่าทัน ก็จะถูกปฏิเสธ ถูกตอบโต้ บางครั้ง ถึงกับใช้ความรุนแรงเข้าตัดสินปัญหาขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับประชาชนที่ไม่เห็นด้วยก็มี สิ่งนี้นักการเมืองเหล่านี้ มักจะอ้างความชอบธรรมในสิ่งที่พวกตนได้กระทำลงไปนั้นมีอยู่ 2 ประเด็น หลักคือ

ประเด็นแรก พวกตนได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้ามาเป็นตัวแทนตามกติกา ดังนั้น พวกตนจึงมีความชอบธรรมต่อการตัดสินใจใด ๆ ลงไป หากใครไม่พอใจก็สามารถเลือกคนอื่นพรรคอื่นเข้ามาแทนได้ในสมัยหน้า

ประเด็นที่สอง พวกตนเป็นตัวแทนของประชาชนจึงเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนและผลประโยชน์ชาติ ฉะนั้น ผู้คัดค้านจึงเป็นผู้ขัดผลประโยชน์ของประชาชนและผลประโยชน์ชาติด้วย

ปัจจุบันระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนตามกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยึดมั่นในหลักการเลือกตั้งตัวแทน (ส.ส., ส.ว. หรือตัวแทนระดับท้องถิ่นต่าง ๆ) เป็นใหญ่ มีการรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่รัฐสภาและรัฐบาล มุ่งยึดหลักการเสียงข้างมาก เป็นอำนาจชี้ขาดและกำหนดชะตากรรมของผู้ถูกปกครอง ด้วยลักษณะเช่นนี้ ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนโดยทั่วไปจึงมีลักษณะเป็นเผด็จการรัฐสภาด้วยฝ่ายเสียงข้างมากในตัวของมันเอง ดังนั้น ระบอบประชาธิปไตยกับระบอบเผด็จการรัฐสภาจึงอาจเป็นสิ่งเดียวกันได้หากพรรค

การเมืองหรือรัฐบาลถือหลัก “อำนาจคือความถูกต้อง” เป็นใหญ่โดยขาดจิตสำนึกแห่งศีลธรรม คุณธรรม และจริยธรรมอันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองที่ชอบธรรม ไม่สนใจต่อเสียง วิพากษ์วิจารณ์ดังเช่นสภาพระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยที่เป็นอยู่

หลักปฏิสัมพันธ์ของการใช้อำนาจประชาธิปไตยในทางที่ผิด ปัญหาการขาดจุดยืน ที่มั่นคงหนักแน่นต่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ลัทธิผลประโยชน์ส่วนตัว และของพรรค ล้วนเป็นช่องโหว่ที่สำคัญยิ่ง ทำให้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนอยู่ในสภาพ ที่วิกฤตศรัทธา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันเพื่อเอาชนะทางการเมือง ซึ่งเป็นเป้าหมายหวังยึดกุม “อำนาจของเสียงข้างมาก” เอาไว้ เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศอันจะเอื้อประโยชน์ ต่อการถอนทุนที่ลงไปในการเลือกตั้ง เป้าหมายเช่นนี้เป็นสิ่งประหลาด ทำให้นักธุรกิจการเมือง สามารถใช้เงินทุ่มเข้าไปยึดกุมอำนาจและครอบงำพรรคการเมืองและรัฐบาล เพื่อถอนทุนหรือ อาศัยอำนาจรัฐเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของตนหรือญาติพี่น้องได้มากยิ่งขึ้น ระบอบประชาธิปไตย แบบตัวแทนที่เป็นอยู่จึงเป็นแหล่งผลประโยชน์ทางธุรกิจมหาศาลที่อิงโฉมหน้าหรือนโยบาย รัฐบาลสำหรับตัดดวงผลประโยชน์ อันเป็นที่มาของปัญหาสังคมและเศรษฐกิจของคนส่วนใหญ่ ของประเทศ

หลักการและแนวคิดของประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้นมาจากการที่สังคมปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนและมีจำนวนประชากรมากเกินกว่าที่จะให้ทุกคนเข้าไปมีบทบาทในการบริหาร ประเทศได้โดยตรงดังเช่นในสังคมกรีกโบราณที่นครรัฐมีขนาดเล็ก จึงจำเป็นต้องใช้ระบบ ตัวแทนที่มี “การเลือกตั้ง” เป็นกิจกรรมสำคัญที่จะให้ได้ตัวแทนประชาชน จนบางครั้งดูราวกับว่า การเลือกตั้งเป็นสัญลักษณ์และองค์ประกอบสำคัญประการเดียวของระบอบประชาธิปไตย แนวคิด เช่นนี้มีพื้นฐานมาจาก การเห็นว่าผู้แทนประชาชนควรเป็นคนดี เป็นผู้ที่ได้รับการเลือกสรรแล้ว อย่างดีจากประชาชน ฉะนั้น ผู้แทนประชาชนเหล่านี้ก็ควรมีโอกาสได้ทำงานรับใช้ประชาชนอย่าง เต็มที่ และประชาชนก็ต้องมอบความไว้วางใจให้ โดยที่ประชาชนไม่จำเป็นต้องมีบทบาทอื่นใด นอกจากไปเลือกตั้ง ที่เหลือก็ปล่อยให้ตัวแทนทำหน้าที่ทุกอย่าง ฉะนั้น ประชาชนจึงต้องเลือกคนดี เป็นตัวแทนของตน

คำถามที่เกิดขึ้นก็คือว่า ตัวแทนประชาชนที่ได้รับการเลือกสรรเข้ามานั้นเป็นคนดีจริง หรือไม่ กระบวนการของการเลือกสรรทำให้ได้คนดีจริง ๆ เข้ามาหรือไม่ ดังนั้น ประเด็นปัญหา ของการวิจัยครั้งนี้จึงมีอยู่ด้วยกัน 2 ประเด็นคือ

1.1 ประเด็นความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้ง กล่าวคือ กระบวนการของ “การเลือกตั้ง” ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความชอบธรรมเพียงพอที่ทำให้ได้ตัวแทนประชาชนเข้ามาใช้อำนาจแทนตนหรือไม่ ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมีความชอบธรรมที่จะกล่าวอ้างถึง “ความชอบธรรมของ

การเป็นผู้แทนราษฎร” ได้อย่างที่ขอบกล่าวอ้างกันหรือไม่ อย่างไรก็ตามจึงควรนับว่ามีความชอบธรรมหรือไม่มีความชอบธรรม

1.2 ประเด็นความชอบธรรมของการใช้อำนาจในฐานะผู้แทนราษฎร กล่าวคือ เมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้แทนราษฎรและมีตำแหน่งอำนาจทางการเมืองแล้ว ถือว่ามีความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจอย่างไรก็ได้จริงหรือไม่ ควรมีปัจจัยอะไรที่เป็นตัวบ่งชี้ถึงความชอบธรรมในการใช้อำนาจ

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อวิเคราะห์ความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 2.2 เพื่อวิเคราะห์ความชอบธรรมของการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรหลังจากเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจแล้ว

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

3.1 ประเด็นการศึกษา มุ่งทำการศึกษาวิเคราะห์เชื่อมโยงใน 2 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ ประเด็นความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้งและประเด็นความชอบธรรมของการใช้อำนาจ

3.1.1 การศึกษาวิเคราะห์ประเด็นความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้ง

ทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่สำคัญ 2 ส่วนที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน ส่วนแรกเป็นข้อมูลที่เป็นข้อกำหนดคกฏเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งได้แก่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ข้อมูลส่วนนี้เป็นกติกาที่นักการเมืองผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องยึดถือปฏิบัติตาม ถือเป็นฐานชีวิตถึงความชอบธรรมของการเลือกตั้งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ส่วนที่สอง เป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับภาคปฏิบัติการจริงของการเลือกตั้ง ได้แก่พฤติกรรมของพรรคการเมืองและนักการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง และประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง พฤติกรรมเหล่านี้ใดๆ ที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดคกฏเกณฑ์หรือมีการละเมิดข้อกำหนดคกฏเกณฑ์ ย่อมเป็นตัวชี้วัดถึงความไม่ชอบธรรมของการเลือกตั้ง

3.1.2 การศึกษาวิเคราะห์ต่อประเด็นความชอบธรรมของการใช้อำนาจหลังได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรและมีตำแหน่งอำนาจทางการเมืองแล้ว เพื่อเชื่อมโยงให้เห็นว่า เมื่อนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอย่างไม่ชอบธรรม ย่อมมีการใช้อำนาจอย่างไม่ชอบธรรม

อย่างไร โดยทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงลักษณะของการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่ส่อไปในลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชัน อันเป็นตัวชี้วัดถึงความไม่ชอบธรรมของการใช้อำนาจ

3.2 กรอบแนวคิดทางทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์ ทั้งต่อประเด็นความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้งและประเด็นความชอบธรรมของการใช้อำนาจ จะใช้กรอบแนวคิดทางทฤษฎี 5 กรอบใหญ่ในการวิเคราะห์ดังนี้

3.2.1 ทฤษฎีความชอบธรรม (Legitimacy Theory) ใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ความหมายของคำว่า “ความชอบธรรม” ได้อย่างถูกต้อง

3.2.2 แนวคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจ ใช้เป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ให้เห็นว่า อำนาจเป็นแรงจูงใจให้นักการเมืองแสวงหาตำแหน่งอำนาจ นอกจากนั้นยังใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการใช้อำนาจของนักการเมืองจะต้องอิงอยู่กับหลักความชอบธรรมถึงจะได้รับการยอมรับจากสังคม

3.2.3 แนวคิดว่าด้วยการลงทุนทางการเมืองเพื่อให้ได้อำนาจ ใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ให้เห็นว่านักการเมืองที่ต้องการอำนาจทางการเมือง ย่อมใช้วิธีการทุกรูปแบบเพื่อเอาชนะคู่แข่งในการเลือกตั้งเพื่อเป็นบันไดก้าวไปสู่ตำแหน่งอำนาจ ไม่ว่าวิธีการนั้นจะชอบธรรมหรือไม่ชอบธรรมก็ตาม

3.2.4 แนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยและฉันทานุมติทางการเมืองในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ให้เห็นว่า การเลือกตั้งเป็นเพียงฉันทานุมติขั้นต้นที่ประชาชนมอบอำนาจให้ตัวแทนของตนไปใช้อำนาจแทนเท่านั้น หากตัวแทนของตนใช้อำนาจที่ให้ไปในทางไม่ชอบธรรม ประชาชนย่อมมีอำนาจเข้าไปแทรกแซงได้ ดังนั้นการใช้อำนาจของผู้แทนย่อมต้องอิงอยู่กับฐานของความชอบธรรมเป็นที่ตั้ง ความชอบธรรมของการใช้อำนาจนั้นเชื่อมโยงกับความเห็นพ้องต้องกันของประชาชนด้วย

3.2.5 แนวคิดทางทฤษฎีคอร์รัปชัน (Corruption Theory) ใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ให้เห็นว่า การคอร์รัปชันของนักการเมืองที่เข้าสู่ตำแหน่งอำนาจในยุคปัจจุบัน เป็นสิ่งยืนยันเชื่อมโยงให้เห็นว่านักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอย่างไม่ชอบธรรมได้ใช้อำนาจไปอย่างไม่ชอบธรรม

4. ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้จะทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงกระบวนการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นจากผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปของประชาชน

โดยมุ่งจะทำการศึกษาเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เนื่องจากเป็นตัวแทนประชาชนประเภทเดียวที่จะมีโอกาสเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลใช้อำนาจบริหารประเทศโดยตรง ดังนั้นขอบเขตการศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งสนใจต่อข้อมูลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งประเทศในปี 2544 และ 2548 เท่านั้น

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 ความชอบธรรม หมายถึง ความถูกต้อง ความดีงาม ความเหมาะสม ของพฤติกรรมใด ๆ ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่สังคมให้การยอมรับ โดยมีได้มีความหมายเฉพาะในแง่ของความถูกต้องทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่กินความถึงความถูกต้องเหมาะสมในเชิงคุณธรรม ศีลธรรม และจริยธรรมที่เป็นบรรทัดฐานของสังคม

5.2 ความชอบธรรมของการเป็นผู้แทนราษฎร หมายถึง การที่ผู้แทนราษฎรได้รับการคัดเลือกจากประชาชนให้มาเป็นตัวแทน โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่ชอบธรรมทั้งในแง่ของความถูกต้องตามตามกฎหมายและความถูกต้องเหมาะสมเชิงคุณธรรม ศีลธรรม และจริยธรรมที่เป็นบรรทัดฐานของสังคมด้วย

5.3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) หมายถึง บุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งซึ่งได้รับการคัดเลือกจากประชาชน โดยกระบวนการเลือกตั้งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามมาตรา 99 จำนวนหนึ่งร้อยคน และสมาชิกมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา 102 จำนวนสี่ร้อยคน

5.4 ข้อกำหนดกฎหมายของการเลือกตั้ง หมายถึง บรรดากฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอื่นใดที่ออกมาใช้สำหรับการดำเนินการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

5.5 ภาวปฏิบัติจริงของการเลือกตั้ง หมายถึง กิจกรรมทั้งปวงที่เกิดขึ้นกับการเลือกตั้ง ส.ส. ทั้งที่เป็นกิจกรรมของนักการเมืองและพรรคการเมือง กิจกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง และกิจกรรมของประชาชนทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง เช่น การรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง การซื้อเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง การร้องทุกข์กล่าวโทษของนักการเมือง การจัดการเลือกตั้งของ กกต.ระดับต่างๆ การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน ฯลฯ เป็นต้น

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

6.1 ทำให้ทราบถึงกระบวนการของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่ามีความชอบธรรมหรือไม่อย่างไร

6.2 ทำให้ทราบถึงลักษณะการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรหลังจากได้รับเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจแล้วมีความชอบธรรมหรือไม่อย่างไร

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง วิเคราะห์ความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้งและการเป็น
ผู้แทนราษฎรครั้งนี้ มีประเด็นการศึกษาใน 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ ประเด็นความชอบธรรมของการ
เข้าสู่อำนาจทางการเมืองโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง กล่าวคือ กระบวนการของการเลือกตั้งที่
เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความชอบธรรมเพียงพอที่ทำให้ได้ตัวแทนประชาชนเข้ามาใช้อำนาจแทนตน
หรือไม่ ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมีความชอบธรรมที่จะกล่าวอ้างถึงความชอบธรรมของการเป็น
ผู้แทนราษฎรได้อย่างไรที่ชอปกกล่าวอ้างกันหรือไม่ กับประเด็นความชอบธรรมของการใช้อำนาจ
หลังเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจแล้ว กล่าวคือ เมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้แทนราษฎรและมีตำแหน่ง
อำนาจแล้ว ถือว่ามีความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจอย่างไรก็ได้จริงหรือไม่ เพื่อให้เกิดความ
เชื่อมโยงที่ชัดเจนต่อประเด็นการศึกษา การศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องจะแยกออกเป็น 2 ส่วน
คือ ส่วนแรกเป็นแนวคิดและทฤษฎีที่จะใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นที่ศึกษา ซึ่งประกอบด้วย
แนวคิดและทฤษฎีความชอบธรรม แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจ และแนวคิดและทฤษฎี
คอร์รัปชัน กับส่วนที่สอง เป็นผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ งานวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการเลือกตั้ง
งานวิจัยเกี่ยวกับพฤติกรรมของนักการเมืองที่มาจากกระบวนการเลือกตั้ง งานวิจัยเกี่ยวกับปัญหา
การเมืองการปกครองของไทย และงานวิจัยเกี่ยวกับการคอร์รัปชันทางการเมืองของไทย

1. แนวคิดและทฤษฎี

1.1 แนวคิดและทฤษฎีความชอบธรรม (Legitimacy Theory)

1.1.1 ความหมายของความชอบธรรม ทฤษฎีความชอบธรรมเป็นหนึ่งในหลายๆ
ทฤษฎีที่ถูกนำมากล่าวถึงในสังคมทั่วไปในปัจจุบัน อันเนื่องมาจากข้อถกเถียงที่มีกันอย่าง
กว้างขวางในสังคมเกี่ยวกับปัญหาการตีความคำว่า “ความชอบธรรม” ที่เกิดจากพฤติกรรมของ
บุคคลหรือคณะบุคคลที่เป็นสาธารณะ ปัญหาในการตีความความชอบธรรมเกิดจากการที่คำว่า
“ความชอบธรรม” ถูกนำไปใช้ในพิสัยที่ค่อนข้างจะกว้าง แตกต่าง หลากหลายมากตามทัศนะ
ของผู้ที่นำไปใช้ที่มักจะตีความในความหมายที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน ซุคแมน (Suchman
1995: 574) ได้ให้ความหมายว่า “ความชอบธรรมเป็นเรื่องที่เข้าใจได้หรือรับรู้ได้ของสังคม ที่เป็น
การแสดงถึงความต้องการ ความถูกต้อง หรือความพึงพอใจที่ระบบสังคมได้กำหนดขึ้น ซึ่ง

เกี่ยวข้องกับบรรทัดฐาน (Norms) คุณค่า (Values) ความเชื่อ (Beliefs) และการให้ความหมาย (Definitions) ที่สังคมนั้นๆ ยอมรับ” เขากล่าวถึงปัญหาการนำคำนี้ไปใช้ก็คือ มีคนจำนวนมากที่นำคำว่าความชอบธรรมไปใช้ แต่มีจำนวนน้อยมากที่เข้าใจความหมายที่แท้จริงของมัน

ประเด็นสำคัญที่ต้องทำความเข้าใจก็คือ ทฤษฎีความชอบธรรมสามารถมีมุมมองได้ในสองระดับ ในระดับมหภาค (Macro-theory) ทฤษฎีความชอบธรรมถูกเรียกโดยทั่วไปว่า “ทฤษฎีความชอบธรรมเชิงสถาบัน” (Institutional Legitimacy) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับโครงสร้างขององค์กรทั้งหมดในภาพรวม (ตัวอย่างเช่น ระบบทุนนิยมหรือรัฐบาล) ที่ได้รับการยอมรับจากสังคมในภาพกว้าง ตามมุมมองนี้ “ความชอบธรรม” กับ “การทำให้เป็นสถาบัน” จะมีความหมายเดียวกันนั่นเอง (Suchman 1995: 576) ในระดับที่เล็กลงมาของทฤษฎีความชอบธรรมได้แก่ “ระดับองค์กร” (Organizational level) บางครั้งก็เรียกว่า “ทฤษฎีความชอบธรรมระดับยุทธศาสตร์” (Strategic Legitimacy Theory) เป็นความชอบธรรมขององค์กรที่อยู่ในกระบวนการสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้น โดยองค์กรจะต้องแสวงหาการยอมรับ (หรือหลีกเลี่ยงการต่อต้าน) จากคนในสังคม (Kaplan and Ruland 1991: 370) ณ ระดับนี้เองที่งานวิจัยส่วนใหญ่จะมุ่งให้ความสำคัญในการทำความเข้าใจความหมายของคำว่า “ความชอบธรรม” ความหมายของความชอบธรรมในระดับนี้ในระดับองค์กรก็คือ องค์กรทั้งหลายต้องพยายามสร้างความสมดุลระหว่างสองตัวแปรคือ ตัวแปรเรื่องคุณค่าของสังคม (Social values) ที่ให้การยอมรับต่อการกระทำใดๆ กับตัวแปรเรื่องบรรทัดฐานของพฤติกรรมที่สังคมยอมรับ (Norms of acceptable behavior) ถ้าสองตัวแปรนี้มีความทับซ้อนกันได้มาก เราสามารถกล่าวได้ว่า องค์กรนั้นมีความชอบธรรม แต่ถ้าสองระบบคุณค่านี้นี้มีความทับซ้อนกันได้น้อยหรือไม่ตรงกันเลย องค์กรนั้นย่อมเผชิญกับปัญหาความชอบธรรม เขาเชื่อว่า ความชอบธรรมในระดับองค์กรไม่ได้อยู่ที่การทำให้เกิดผลประโยชน์โดยการยึดเฉพาะความถูกต้องตามกฎหมายเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่จะต้องอิงอยู่กับบรรทัดฐานและคุณค่าส่วนใหญ่ของสังคม ซึ่งจะพื้นฐานของความชอบธรรมที่ดีที่สุด

การทำความเข้าใจต่อความหมายของความชอบธรรมที่ง่ายที่สุดสำหรับทักษะในระดับองค์กรทางธุรกิจ ความชอบธรรมก็คือ แนวทางปฏิบัติที่องค์กรนำมาใช้ให้สอดคล้องกับสถานะแวดล้อมทางวัฒนธรรมเพื่อการบรรลุซึ่งเป้าหมายขององค์กร (Suchman 1995: 575-576)

ไฮเบลล์ (Hybels 1995: 243) ได้ให้ทัศนะว่า “ความชอบธรรมเป็นแนวความคิดธรรมดาอย่างหนึ่งของหลายๆ ปัจจัยที่องค์กรจะต้องได้รับการยอมรับจากสังคมที่ตนดำรงอยู่ แต่นอกจากมุมมองว่าความชอบธรรมเป็นสิ่งที่ถูกปรับเปลี่ยนได้ในท่ามกลางสถาบันในสังคมแล้ว ความชอบธรรมจะสามารถทำความเข้าใจได้ดีกว่าเมื่อมีมุมมองความชอบธรรมทั้งในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของเนื้อหาที่ถูกปรับเปลี่ยน และเป็นผลลัพธ์ของการปรับเปลี่ยน ความชอบธรรมโดย

ตัวของมันเองไม่มีรูปร่างวัตถุ มันเป็นเพียงสัญลักษณ์ตัวแทนของการประเมินคุณค่าทางสังคม ซึ่งเป็นสิ่งยืนยันให้กับทั้งผู้อยู่ข้างนอกและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติโดยตรง”

1.1.2 ความเชื่อมโยงของทฤษฎีสัญญาประชาคมกับทฤษฎีความชอบธรรม แนวคิดว่าด้วยทฤษฎีสัญญาประชาคมกำเนิดครั้งแรกในยุคของเพลโต (Plato) เมื่อสี่ร้อยกว่าปีก่อนคริสต์ศักราช ที่เสนอแนวคิดผ่านงานเขียนของเขาที่ชื่อ “The Republic” แต่ความหมายที่ชัดเจนของทฤษฎีสัญญาประชาคมมากำเนิดอย่างจริงจังในศตวรรษที่ 16-17 ในยุคของนักปรัชญาสำคัญอย่าง Thomas Hobbes (ค.ศ.1588-1679) John Locke (ค.ศ.1632-1704) และ Jean-Jacques Rousseau (ค.ศ.1712-1778) เมื่อเปรียบเทียบทฤษฎีสัญญาประชาคมที่กล่าวถึง สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลในสังคมจะเกิดขึ้นตามข้อตกลงที่เห็นในผลประโยชน์ร่วมกันของคนในสังคม (Rawls 1999) ในบริบทของการปฏิสัมพันธ์ทางองค์กรของประชาสังคม ทฤษฎีความชอบธรรมกำเนิดขึ้นเพื่อเติมเต็มความหมายให้กับทฤษฎีสัญญาประชาคมว่า องค์กรทั้งหลายในสังคมต้องแสวงหาความมั่นใจว่าได้พยายามดำเนินกิจกรรมภายในขอบเขตและบรรทัดฐานของสังคม นั่นคือ องค์กรจะต้องพยายามสร้างความมั่นใจว่ากิจกรรมของตนได้รับการยอมรับจากสังคมรอบตัวในเรื่องของความชอบธรรม (Deegan 2000: 253) และความชอบธรรมขององค์กรไม่ได้อยู่ที่การคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น โดยการยึดโยงอยู่กับความถูกต้องตามกฎหมายเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่จะต้องอิงอยู่กับบรรทัดฐานและคุณค่าส่วนใหญ่ของสังคม ซึ่งนั่นคือหัวใจของความชอบธรรม

1.1.3 ความชอบธรรมทางรัฐศาสตร์ (Legitimacy in Political Science)

ความชอบธรรมทางรัฐศาสตร์หรือความชอบธรรมทางการเมือง หมายถึง การยอมรับโดยทั่วไปในระบบการปกครองหรืออำนาจตามกฎหมาย (authority) ของผู้ปกครองโดยผู้ถูกปกครอง ด้วยเหตุที่อำนาจตามกฎหมายจะเกี่ยวพันโดยตรงกับตำแหน่งของรัฐบาลที่ถูกจัดตั้ง คำว่า “ความชอบธรรม” จึงถูกใช้ในการอธิบายระบบของรัฐบาลเอง ซึ่งคำว่า “รัฐบาล” อาจถูกตีความหมายให้กว้างขวางขึ้นเป็น “อาณาบริเวณอิทธิพล” (sphere of influence) ก็ได้ (Wikipedia encyclopedia, Retrieved January 28, 2006 from <http://en.wikipedia.org/wiki/Legitimacy> (political science)) แนวคิดดังกล่าวนี้อาจประยุกต์ใช้กับองค์กรอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่ไม่ใช่ องค์กรการเมือง หรือองค์กรที่จำแนกตามประเภทของอำนาจหน้าที่ (authority) อาทิ นายจ้างที่จ้างคนงาน ก็จะพิจารณามิติของความชอบธรรมในกรอบของระบบเศรษฐศาสตร์การเมือง เช่น ระบบทุนนิยม เป็นต้น

คำว่า “ความชอบธรรม” สามารถแปลความหมายได้ทั้งในเชิงอัตวิสัยและ วัตถุวิสัย ในอดีตที่ให้ความสำคัญต่อปรัชญาจริยธรรม สิ่งที่เป็นความชอบธรรมจะต้องได้รับการ

ยอมรับในสิ่งนั้นๆ เสมอ แต่ในระยะหลังต่อมาที่มีการให้ความสำคัญในแง่ของรัฐศาสตร์ ความหมายของความชอบธรรมมาผูกโยงกับสถาบันทางการเมือง กลายเป็น “สถาบันคือความชอบธรรม” เมื่อมีการยอมรับกันโดยทั่วไปต่อสิ่งที่เป็นอำนาจหน้าที่ของสถาบัน ประเด็นของความชอบธรรมจึงเชื่อมโยงกับเรื่องของ “ความยินยอม” (consent) ทั้งที่เป็นการยินยอมโดยชัดแจ้งและที่เป็นการยินยอมโดยปริยาย

ความชอบธรรมถูกพิจารณาว่าเป็นเงื่อนไขพื้นฐานสำหรับการปกครอง ถ้าปราศจากซึ่งความชอบธรรมแม้เพียงแต่เป็นเรื่องเล็กน้อยก็ตาม รัฐบาลอาจเผชิญกับปัญหาติดขัดหรือการล่มสลายลงได้ โรเบิร์ต เอ คาล (อ้างใน Wikipedia encyclopedia, Retrieved January 28, 2006 from [http://en.wikipedia.org/wiki/Legitimacy_\(political_science\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Legitimacy_(political_science))) ได้อธิบายถึงความชอบธรรมในเชิงเปรียบเทียบกับอ่างเก็บน้ำว่า ทรابใดที่ยังสามารถรับน้ำได้ในระดับที่ก่อให้เกิดความมั่นคง แต่ถ้าระดับน้ำนั้นไหลออกจนถึงจุดที่เกินความปลอดภัย อันตรายก็จะเกิดขึ้น เช่นเดียวกับความชอบธรรมที่จะต้องรักษาระดับให้คงมีไว้อยู่ตลอดเวลา ระบบการปกครองดูเหมือนว่ามีความต้องการการยอมรับจากสัดส่วนประชากรที่มากเพื่อที่จะรักษาอำนาจไว้ แต่ความต้องการเช่นว่านี้ ไม่รวมถึงหลายๆ การปกครองที่ไม่ได้รับการยอมรับจากเสียงส่วนใหญ่ แต่ที่ดำรงอยู่ได้ด้วยการสร้างการยอมรับจากชนชั้นผู้นำกลุ่มเล็กๆ ที่มีอิทธิพลสูงเท่านั้น

ในแง่ของกฎหมาย ความชอบธรรมควรถูกทำให้เกิดความชัดเจนโดยข้อกฎหมาย การกระทำใดบ้างที่ถูกกฎหมายแต่อาจเป็นการไร้ความชอบธรรม (ในกรณีของกฎหมายที่ไม่ใช่กฎหมายศีลธรรม) ในทำนองเดียวกัน การกระทำใดบ้างที่มีความชอบธรรมแต่อาจไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อใดที่ความขัดแย้งในประเด็นความชอบธรรมเกิดขึ้นในแต่ละกรณี วิกฤตการณ์ทางรัฐธรรมนูญอาจนำไปสู่การล่มสลายของรัฐบาลได้เสมอ

อาจกล่าวได้ว่า ความชอบธรรมทางการเมืองการปกครอง นับเป็นรากฐานสำคัญอย่างหนึ่งของการมีอำนาจในการปกครอง โดยฝ่ายปกครองคิดว่ามีสิทธิที่จะปกครอง และฝ่ายที่ถูกปกครองก็ยอมรับในการถือสิทธิดังกล่าว บางคนจึงพูดว่า การมีอำนาจหน้าที่เป็นเรื่องของการมีอำนาจหรืออิทธิพลอันชอบธรรม บ้างก็ว่าความชอบธรรมในการปกครองเป็นเรื่องเกี่ยวกับการก่อให้เกิดและดำรงไว้ซึ่งการมีความเชื่อที่ว่า สถาบันทางการเมืองการปกครองต่างๆ ที่มีอยู่นั้น มีความเหมาะสมที่สุดแล้วสำหรับสังคมนั้นๆ

แต่ความชอบธรรมในการปกครองย่อมมีความหมายกว้างขวางกว่านี้ ครอบคลุมถึงการมีความเชื่อว่า สถาบัน ระเบียบปฏิบัติ การกระทำ การตัดสินใจ นโยบาย เจ้าหน้าที่ หรือผู้นำต่างๆ ของรัฐบาล มีลักษณะของความถูกต้อง มีความเหมาะสม เป็นสิ่งดีและควรได้รับการยอมรับ ทั้งนี้ ไม่ว่าสิ่งเหล่านั้นจะมีลักษณะอย่างไร (Dahl 1963: 19)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความชอบธรรมในการปกครอง เป็นเรื่องของความเชื่อหรือความคิดเห็นเกี่ยวกับการได้มาซึ่งอำนาจ การมีอำนาจ และการใช้อำนาจในการปกครอง ซึ่งจะขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ในการปกครองของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายเจ้าหน้าที่บ้านเมือง และขึ้นอยู่กับ การยอมรับหรือการมีความเชื่อฟังในข้ออ้างนั้นของฝ่ายรับการปกครอง โดยไม่จำกัดอยู่ในการปกครองแบบใด

1.1.4 แหล่งที่มาของความชอบธรรม (Sources of legitimacy)

แนวความคิดเกี่ยวกับหลักแห่งความชอบธรรมในการปกครองแบ่งออกได้เป็นหลายแบบด้วยกัน แบบหนึ่ง ได้แก่หลักความชอบธรรมในการปกครองที่อ้างถึงสิ่งศักดิ์สิทธิ์หรือสิ่งที่น่าเชื่อถือเป็นพิเศษ เช่น ถ้าวางค์กษัตริย์คือเทพเจ้าที่กลับมาทำหน้าที่ปกครองประชาชนจึงต้องเคารพเชื่อฟังฝ่ายปกครองทั้งในเรื่องการเมืองและในด้านศาสนา ในกรณีเช่นนี้ นับได้ว่าความชอบธรรมในการปกครองเป็นเรื่องของอำนาจของฝ่ายปกครอง มากกว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล การไม่มีความเชื่อในเรื่องของความเสมอภาคของบุคคล ทำให้เกิดข้ออ้างต่างๆ ว่าใครควรจะเป็นผู้มีสิทธิในการปกครอง แต่ละฝ่ายต่างก็อ้างว่าตนควรเป็นฝ่ายรับมอบให้ทำการปกครอง เหล่านี้ นับเป็นปัญหาของแนวคิดในเรื่องความชอบธรรมในการปกครอง

สำหรับหลักแห่งความชอบธรรมในการปกครองแบบที่สอง ขึ้นอยู่กับการมีข้อตกลงร่วมกันว่าจะมีกติกาของการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลจะต้องมีหน้าที่ป้องกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล และจะต้องปกครองเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคม การอยู่ในตำแหน่งของรัฐบาลจึงขึ้นอยู่กับการได้รับความไว้วางใจของสังคม มิใช่เกิดจากการมีอำนาจพิเศษอื่นๆ โดยถือว่าการจัดให้มีการเลือกตั้งเป็นครั้งคราว เป็นการแสดงออกถึงความไว้วางใจได้อย่างหนึ่ง ความชอบธรรมในการปกครองของผู้นำแบบประชาธิปไตยจึงเกิดจากการเลือกตั้งของประชาชน การเลือกตั้งโดยประชาชนจึงได้กลายมาเป็นมาตรการสำคัญอย่างหนึ่งของความชอบธรรมในการปกครอง แต่ที่จะต้องตระหนักก็คือ การเลือกตั้งดังกล่าวนี้จะต้องมีกระบวนการที่ถูกต้องเที่ยงธรรม ปราศจากซึ่งการคดโกงในรูปแบบใดๆ จึงจะถือว่าการเลือกตั้งนั้นได้สร้างความชอบธรรมให้กับผู้ได้รับการเลือกโดยแท้จริง

แมกซ์ เวเบอร์ นักเศรษฐศาสตร์และนักสังคมวิทยาชาวเยอรมันได้เสนอที่มาของอำนาจอันชอบธรรมในการปกครอง 3 แบบ ได้แก่

1) ความชอบธรรมในอำนาจที่เกิดจากคุณสมบัติพิเศษของผู้นำ

(Charismatic authority) ความชอบธรรมประเภทนี้ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติพิเศษของตัวผู้นำที่เนื่องจากคนปกติทั่วไปที่ได้รับการยอมรับจากผู้ตาม เช่น ผู้นำชนเผ่าต่างๆ

2) ความชอบธรรมในอำนาจที่เกิดจากจารีตประเพณี (Traditional authority)

ความชอบธรรมประเภทนี้ขึ้นอยู่กับจารีตประเพณีที่สืบทอดต่อกันมาอย่างยาวนาน และประชาชนส่วนใหญ่ให้การยอมรับต่อจารีตประเพณีดังกล่าว เช่น การปกครองในระบอบกษัตริย์

3) ความชอบธรรมในอำนาจที่เกิดจากความ เป็นเหตุผลหรือกฎหมาย

(Rational/legal authority) ความชอบธรรมประเภทนี้ขึ้นอยู่กับ การยอมรับในอำนาจของรัฐบาลที่ เกิดจากข้อกำหนดกฎเกณฑ์ที่จัดตั้งขึ้น เช่น ระเบียบปฏิบัติ, หลักเกณฑ์, และกฎหมาย ตัวอย่าง ได้แก่ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน เป็นต้น

แม้ว่าที่มาของความชอบธรรมของเวเบอร์จะประยุกต์ไปตามการวิวัฒนาการ ของสังคม แต่เขาก็ยืนยันว่า รัฐบาลทุกระบบการปกครองต่างก็ได้อำนาจในการปกครองแบบใด แบบหนึ่งในสามรูปแบบที่กล่าวนี้ทั้งสิ้น เวเบอร์ยังมีทรรศนะในแง่ลบต่อธรรมชาติของมนุษย์ และเชื่อว่าสังคมจะหมุนไปตามวัฏจักรเสมอ เวเบอร์ไม่ได้เห็นว่าประชาธิปไตยคือสิ่งที่ทำให้เกิด ความชอบธรรมเสมอไป ในเมื่อรัฐบาลสามารถสร้างความชอบธรรมโดยกฎหมายและหลักการ ที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากประชาคติ เวเบอร์ยังเสนอว่าเป็นไปได้มากสำหรับสังคมสมัยใหม่ที่หวนกลับไปสู่รูปแบบของความชอบธรรมในอำนาจที่เกิดจากคุณสมบัติพิเศษของตัวผู้นำ ดังปรากฏการณ์ ที่เกิดขึ้นกับบ้านเกิดของเขาภายใต้ผู้นำอย่าง ออดอล์ฟ ฮิตเลอร์

1.1.5 ความชอบธรรมกับประชาธิปไตย (legitimacy and democracy)

ที่มาของความชอบธรรมที่เป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปในปัจจุบันคือ การยอมรับต่อรัฐบาลที่ทำงานภายใต้หลักการของประชาธิปไตยและถือเจตนาธรรมของประชาชนเป็น สำคัญ รัฐบาลทั้งหลายมักจะกล่าวอ้างฉันทานุมัติที่ได้รับจากประชาชนในการใช้อำนาจ อย่างไรก็ตาม ฉันทานุมัติที่ได้มานี้จะสามารถถ่ายเทจากระบบการปกครองหนึ่งสู่ระบบการปกครองหนึ่ง โดยทันทีได้อย่างไร รัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายจะกล่าวอ้างความชอบธรรมของประชาธิปไตย เป็นพื้นฐานในการทำให้เกิดการแข่งชันการเลือกตั้งอย่างอิสระและยุติธรรม

นอกเหนือจากผ่านการเลือกตั้งอย่างอิสระและยุติธรรมแล้ว รัฐเสรี ประชาธิปไตยอาจจะได้รับความชอบธรรมเพิ่มมากขึ้น ถ้าประชาชนในรัฐเชื่อมั่นว่ารัฐบาลได้ยึดถือ และปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ดังนี้

- 1) มีการเลือกตั้งที่อิสระและยุติธรรม
- 2) มีความรับผิดชอบต่อประชาชน
- 3) มีรัฐธรรมนูญเป็นรายลักษณ์อักษร หรือมีแบบแผนการปฏิบัติที่เคารพ

ต่อรัฐธรรมนูญ

- 4) ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

- 5) มีสื่อที่เข้มแข็งและเป็นอิสระ
- 6) มีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลที่ดี
- 7) มีเศรษฐกิจที่มั่นคง
- 8) มีการเมืองที่มั่นคง

ความชอบธรรมตามหลักการประชาธิปไตยยังถูกอ้างโดยรัฐที่ปฏิเสธประชาธิปไตยได้เช่นกัน และความเป็นจริงก็คือ รัฐที่มีค่านิยมตรงข้ามกับเสรีประชาธิปไตยมักจะกล่าวอ้างความชอบธรรมของประชาธิปไตยในความหมายที่ตรงข้ามกับคำว่าประชาธิปไตยที่แท้จริง รัฐคอมมิวนิสต์มักจะกล่าวอ้างความชอบธรรมในประชาธิปไตยที่มีฐานมาจากชัยชนะในการปฏิวัติของประชาชนและปกครองในนามของประชาชนตามแนวคิดของลัทธิมาร์กซิสต์ ลัทธินาซีและลัทธิฟาสซิสต์ก็กล่าวอ้างว่าเป็นตัวแทนความต้องการของประชาชนเสียงส่วนใหญ่ที่เชื่อได้อย่างแน่นอนมากกว่าพวกเสรีประชาธิปไตยเสียอีก

คำกล่าวอ้างที่ว่ารัฐเสรีประชาธิปไตยสามารถสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจนก็เพราะความชอบธรรมของรัฐที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับ การปกครอง โดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือพรรคใดพรรคหนึ่ง โดยตลอด ข้อโต้แย้งในประเด็นนี้ของรัฐเผด็จการก็คือ มีตัวอย่างการขับไล่ผู้ปกครองในรัฐเผด็จการที่นำไปสู่การพังทลายของระบบรัฐบาลเกิดขึ้นให้เห็นแล้ว อย่างไรก็ตาม ในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่มีการปกครองที่ดีพอ พรรคที่กำลังปกครองอยู่สามารถถูกแทนที่ด้วยพรรคอื่นได้อย่างปกติด้วยความสงบปราศจากการฉีกรัฐธรรมนูญ สิ่งที่ยืนยันต่อคำกล่าวนี้ก็คือปรากฏการณ์ที่มีรัฐเสรีประชาธิปไตยที่มั่นคงแล้วจำนวนมากเป็นรัฐที่มีเสถียรภาพมั่นคง เป็นการยืนยันความจริงที่ว่านี้ได้เป็นอย่างดี

1.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจ

1.2.1 ความหมายของอำนาจ คำว่า “อำนาจ” (power) มีรากศัพท์ภาษาละตินว่า “โปเตเร” (potere) ซึ่งหมายถึง “สมรรถภาพ” ในศัพท์ภาษาไทยคำว่าอำนาจหมายถึงอำนาจหรือพลัง นักสังคมศาสตร์คนสำคัญ เช่น คาร์ล มาร์ก (Karl Marx) , แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber), ทัลคอตท์ พาร์สันส์ (Talcott Parsons) ต่างให้ความหมายของอำนาจว่าเป็น “สมรรถภาพในความสัมพันธ์ของมนุษย์ ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ และมีผลต่อความสัมพันธ์ทางสังคมของมนุษย์” (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว อ้างใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์ 2545 :460)

นิยามข้างต้นมีประเด็นสำคัญที่น่าพิจารณา 3 ประเด็นคือ

- 1) ประเด็นที่ว่า “อำนาจคือสมรรถภาพในความสัมพันธ์ของมนุษย์”

หมายความว่า อำนาจจะเกิดขึ้นก็โดยความสัมพันธ์ของบุคคล มิใช่เกิดขึ้นเพียงลำพังคนเดียว และความเป็นจริงแล้วนั้น อำนาจเกี่ยวข้องกับตำแหน่งทางสังคมหรือตำแหน่งทางการเมืองของบุคคล

นักวิชาการบางคนเรียกตำแหน่งทางการเมืองและสังคมนี้ว่า “บทบาททางการเมือง หรือบทบาททางสังคม” ในลักษณะเช่นนี้ เมื่อบุคคลต่างมีบทบาททางการเมืองและสังคมอยู่หลายอย่าง แต่ละคนจึงใช้อำนาจในหลายลักษณะตามบทบาททางการเมืองและสังคมของตน คำว่า “สมรรถภาพ” (capacity) หมายถึง ความสามารถที่จะผลักดันคนอื่นให้กระทำตามที่ตนปรารถนา บางคนเรียกว่า “อิทธิพล” (influence) ในลักษณะดังกล่าวนี้ อำนาจเป็นพลังอย่างหนึ่งที่มีอยู่ในตำแหน่งทางการเมืองและสังคมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อำนาจเป็นสมรรถภาพที่ทำให้เกิดอิทธิพล อิทธิพลจะเกิดขึ้นได้ก็โดยมีอำนาจหนุนหลัง

2) ประเด็นที่ว่า “อำนาจเกิดขึ้นจากการตัดสินใจ” เป็นองค์ประกอบของความหมายที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของอำนาจ กล่าวคือ การศึกษาเกี่ยวกับการตัดสินใจทำให้ทราบสถานการณ์ที่เป็นจริงของอำนาจได้ โดยเฉพาะการศึกษากระบวนการตัดสินใจที่ระบุถึงผู้ตัดสินใจและผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งสามารถสังเกตการณ์ได้มากบ้างน้อยบ้าง ทำให้รู้ถึงธรรมชาติของอำนาจได้จากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ โดยทั่วไปแล้วผู้มีอำนาจต่างคาดหวังว่า การตัดสินใจทั้งหลายของตนจะมีผลทำให้คนอื่น ๆ ปฏิบัติตาม ทั้งผู้ใช้อำนาจและผู้อยู่ใต้อำนาจ ต่างถือว่าการกระทำของตนนั้นชอบธรรม ถูกต้อง หรือเหมาะสม ซึ่งประเด็นนี้มักจะมีบางคนแย้งว่า ทั้งผู้ใช้อำนาจและผู้อยู่ใต้อำนาจบางคนอาจใช้อำนาจนั้นอย่างไม่ชอบธรรม ไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสมก็มี (Olsen 1970: Section 1.) จากปัญหาดังกล่าวนี้นักวิชาการด้านนี้แยกอำนาจออกเป็น 2 อย่างคือ “อำนาจ” (power) กับ “อำนาจหน้าที่” (authority) โดยถือว่า “อำนาจหน้าที่” นั้นมีความชอบธรรมในการสั่งการและบุคคลที่ปฏิบัติตามยอมรับในความถูกต้อง มีความยินยอมและเต็มใจปฏิบัติตาม โดยเห็นว่า “อำนาจหน้าที่” จะสอดคล้องกับหลักศีลธรรม ยุติธรรม หรือมีลักษณะเป็นเหตุเป็นผลมากกว่า ส่วน “อำนาจ” (power) นั้น เป็นศักยภาพที่ไม่จำเป็นต้องมีความชอบธรรมก็ได้ เช่น การที่ต้องปฏิบัติตาม เพราะไม่เช่นนั้นอาจถูกถั่นแถ้งหรือถูกทำร้าย เป็นต้น

3) ประเด็นที่ว่า “อำนาจมีผลต่อความสัมพันธ์ทางสังคมมนุษย์” นั้นหมายถึงผลที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจในลักษณะของการตัดสินใจนั้นจะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทั้งหลายของบุคคลในระบบการเมือง เช่น การตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนทำให้ได้รัฐบาลใหม่ และทำให้รัฐบาลเก่าตกจากอำนาจไป หรือการตัดสินใจทำรัฐประหารของคณะทหาร อาจทำให้เกิดความอ่อนแอของพรรคการเมืองไทยซึ่งส่งผลกระทบต่อที่ยาวไกล ด้วยลักษณะดังกล่าว สมรรถภาพที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจที่มีผลต่อสังคมจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอันหนึ่งที่ทำให้สามารถกำหนดธรรมชาติของอำนาจได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

1.2.2 ทรัพยากรอำนาจ หมายถึงสิ่งใดๆ ที่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอาจนำมาใช้เพื่อให้เกิดอำนาจขึ้น ซึ่งมีอยู่หลายลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) การเป็นเจ้าของ "ได้แก่การครอบครองปัจจัยที่อาจทำให้เกิดอำนาจได้ เช่น ทรัพย์สินเงินทอง ความรู้ ความชำนาญ บุคลิกลักษณะที่ดี เป็นต้น
- 2) การได้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์การ เช่น ตำแหน่งในกระทรวง กองทัพ ธนาคาร สมาคม เป็นต้น
- 3) การได้รับมอบอำนาจจากผู้อื่น เช่น การได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภา เพื่อโอกาสได้รับเลือกตั้งขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรี บริหารประเทศ เป็นต้น
- 4) การเป็นเจ้าขององค์การ เช่น เป็นเจ้าของธนาคาร ห้างร้าน โรงงาน เป็นต้น การเป็นเจ้าขององค์การอาจให้อำนาจแตกต่างกัน หากองค์การมีขนาด สมาชิก กฎระเบียบ วัฒนธรรม ฯลฯ ที่แตกต่างกัน

1.2.3 การใช้อำนาจทางการเมือง การตัดสินใจที่ทำให้เกิดความพอใจแก่ทุกคนในระบบการเมืองหนึ่งๆ นั้นมีความเป็นไปได้ยาก นักการเมืองมีความจำเป็นที่จะต้องทำให้ผู้ไม่เห็นด้วยหรือผู้ไม่ปฏิบัติตามมติการตัดสินใจนั้นยอมรับให้ได้มากที่สุด การพยายามใช้อิทธิพลให้ผู้อื่นทำในสิ่งที่ตนอยากให้ทำนี้คือ "การใช้อำนาจ" ดังนั้น จึงมีผู้กล่าวกันอยู่เสมอว่า "อำนาจคือหัวใจของการเมือง" การใช้อำนาจของผู้ครองอำนาจ มุ่งที่จะให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลปฏิบัติตาม จึงเป็นการตอบสนองความต้องการในแง่ทำตนให้เป็นที่นิยมนับถือ (self esteem) และความต้องการที่จะทำในสิ่งที่ตนปรารถนา (self actualization) ดังนั้น ในวงการเมืองอาชีพจึงมีการทำตนให้มีความน่านิยมชมชื่นกว่าคนอื่น ๆ ด้วยเหตุผลนี้ การวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจในการศึกษารัฐศาสตร์ส่วนหนึ่ง จึงมักมุ่งไปที่ "อิทธิพล" การชักชวน และแนวคิดอื่นที่ใกล้เคียงกัน เช่น ลักษณะพิเศษเฉพาะตัวของผู้นำและความสามารถในการภาวะผู้นำ (leadership ability) เป็นต้น ซึ่งแท้ที่จริงไม่ใช่อำนาจโดยตรง หากเป็นวิธีการของการใช้อำนาจ

ในการใช้อำนาจนั้น ผู้ใช้อำนาจจะมุ่งถึงประสิทธิผลสูงสุดของการปฏิบัติตาม กล่าวคือ เป็นการทำให้เกิดอำนาจโดยใช้ "การลงทุนลงแรง" (cost) น้อยที่สุด อำนาจที่มีความชอบธรรม (legitimacy) สูง จะเป็นอำนาจที่ใช้อำนาจลงทุนลงแรงน้อยที่สุด เราเรียกอำนาจดังกล่าวนี้ว่า "อำนาจหน้าที่" ตรงกันข้ามกับ "การบังคับ" (coercion) ซึ่งเป็นอำนาจที่ใช้อำนาจลงทุนลงแรงมากที่สุด ดังนั้น ในการใช้อำนาจทางการเมืองจึงมุ่งที่จะสร้างความชอบธรรมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ นักการเมืองจะต้องพยายามทำอำนาจ (power) ให้เป็นอำนาจหน้าที่ (authority) ให้มากที่สุด

การทำอำนาจให้เป็นอำนาจหน้าที่นั้น อาจทำได้ ๔ แนวทางคือ

- 1) การทำให้เป็นชนบประเพณี (*tradition*) คือให้มีการปฏิบัติตามจนกลายเป็นความเคยชิน เช่น อำนาจของพระสงฆ์ อำนาจของผู้สูงอายุ เป็นต้น
- 2) การทำให้เป็นกฎหมาย (*legal*) กฎหมายมีความชอบธรรมเพราะเป็นวิธีปฏิบัติที่คนในระบบยอมรับ
- 3) การทำให้มีลักษณะชอบด้วยเหตุผล (*rationality*) เช่น เหตุผลตามหลักวิชาชีพ จะทำให้คนยอมรับอำนาจของวิชาชีพต่างๆ เหล่านั้น เป็นต้น
- 4) การโน้มน้าวโดยใช้บุคลิกลักษณะพิเศษบุคคล (*charisma*) เช่น บุคลิกลักษณะพิเศษของฮิตเลอร์, เหมา เจ๋อ ตุง เป็นต้น

องค์ประกอบสำคัญของอำนาจหน้าที่ (*authority*) ที่น่าพิจารณามีอยู่ 2 ประการคือ ตำแหน่ง (*position*) และบทบาท (*role*) ของบุคคลผู้ใช้อำนาจหน้าที่นั้น คำว่า บทบาท หมายถึงแบบแผนของการคาดหวังเกี่ยวกับพฤติกรรมซึ่งสมาชิกในสังคมมีต่อตำแหน่งในสถาบันนั้นๆ นอกเหนือจากอำนาจที่กำหนดไว้ในตำแหน่งเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้แล้ว บุคคลอาจมีอำนาจขึ้นได้ด้วยตนเองจากลักษณะพิเศษเฉพาะ และความสามารถในภาวะผู้นำของบุคคลเองก็ได้ (Bernard 1938)

1.2.4 โครงสร้างของอำนาจ โครงสร้างอำนาจเป็นแนวคิดอย่างหนึ่งที่บ่งถึงลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคมหรือความสัมพันธ์เชิงองค์การ ของบรรดาสมาชิกของสังคมผู้มีอำนาจ และลักษณะมีอำนาจถูกนำออกมาใช้ แนวคิดโครงสร้างของอำนาจที่สำคัญ 2 แบบ ได้แก่ โครงสร้างอำนาจแบบชนชั้นนำนิยม และโครงสร้างอำนาจแบบพหุนิยม

1) โครงสร้างอำนาจแบบชนชั้นนำนิยม (*elitism*) ซึ่งมีแนวคิดพื้นฐานว่า ในแต่ละสังคมจะประกอบไปด้วย “ชนชั้นนำ” (*elites*) และ “ปวงชน” (*masses*) ชนชั้นนำซึ่งมีอำนาจในสังคมมีจำนวนน้อย ส่วนปวงชนนั้นมีจำนวนมากแต่ไร้อำนาจ ในทัศนะของแนวคิดชนชั้นนำนิยม ชนชั้นนำเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นขององค์การทางสังคม ความจำเป็นที่จะต้องมีการมีชนชั้นนำเกิดจากความต้องการความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม เมื่อมนุษย์อยู่รวมกันในสังคม มนุษย์จำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นระเบียบของพฤติกรรมขึ้น เพื่อให้รู้ว่าจะประพฤติปฏิบัติอย่างไรในสถานการณ์ต่างๆ หนึ่งในระเบียบทางสังคมก็คือ ความคาดหวังว่าคนจำนวนหนึ่งในสังคมซึ่งมีจำนวนน้อย จะตัดสินใจแทนคนหมู่มากในสังคมนั้น นักรัฐศาสตร์อย่าง ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ และ แคนเน็ล เฮอร์เนอร์ (Lasswell and Lerner 1952:7) ได้ย้ำว่า “การค้นพบว่า การตัดสินใจในสังคมขนาดใหญ่ทุกสังคมอยู่ในกำมือของคนจำนวนน้อย ยืนยันความจริงสำคัญที่ว่า รัฐบาลทั้งหลายต่าง

เป็นรัฐบาลของคนจำนวนน้อย ไม่ว่าจะในนามของคนจำนวนน้อย คนๆ เดียว หรือคนหมู่มากก็ตาม”

2) *โครงสร้างอำนาจแบบพหุนิยม* โครงสร้างแบบพหุนิยมมองไปที่แต่ละกลุ่มของลำดับชนชั้นทางสังคมโดยแยกพิจารณาเป็นกลุ่มๆ อย่างเป็นอิสระต่อกัน ในกรอบความคิดดังกล่าวนี้ มองแต่ละมิตินี้ที่มีอิทธิพลหรือเกียรติภูมิอย่างแบ่งแยกกันหรืออยู่คนละตำแหน่งแต่ละบุคคลมีคุณลักษณะในทางตำแหน่งที่แตกต่างกันอย่างเด็ดขาด เป็นต้นว่า บุคคลอาจมี “อิทธิพลทางการเมือง” สูง แต่มี “อิทธิพลทางธุรกิจ” ค่อนข้างต่ำ นั่นคือ แนวความคิดนี้ถือว่าโครงสร้างของสถานภาพมีลักษณะ “หลากหลาย” ในมิติที่แตกต่างกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง มีศูนย์อำนาจหลายศูนย์นั่นเอง

แนวคิดแบบพหุนิยม ถือว่าอำนาจเกิดขึ้นจากการเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ บุคคลจะมีอำนาจก็ต่อเมื่อเขาได้เข้ามีส่วนร่วมโดยตรงต่อการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น การครองตำแหน่งในสถาบันทางสังคมถือว่าเป็นศักยภาพ (potential) ที่จะมีอำนาจเท่านั้น แต่อำนาจจะไม่เกิดขึ้นจริง (actual) จนกว่าเขาจะตัดสินใจ โรเบิร์ต ดาห์ล (Dahl 1958: 66) กล่าวว่า หากผลของอำนาจอยู่ที่การควบคุม (control) ศักยภาพของอำนาจตามตำแหน่งก็เป็นเพียงศักยภาพในการควบคุมเท่านั้น หากได้เป็นการควบคุมจริงๆ ดังที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจสั่งการไม่ นักพหุนิยมจึงถือว่า การศึกษาแบบชนชั้นนำนิยมนั้นจะเป็นได้ก็เพียงศึกษา “ศักยภาพของอำนาจ” แต่การสังเกตที่การตัดสินใจจะทำให้ทราบได้ว่าแต่ละคนมีอำนาจอยู่จริงสักเท่าใด

1.3 แนวคิดว่าด้วยการลงทุนทางการเมืองเพื่อให้ได้อำนาจ

การเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ที่ เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นการเมืองที่ยึดถือเสียงข้างมากเป็นอำนาจชี้ขาด ไม่ว่าจะเป็ นเสียงข้างมากในการได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้ามาเป็นผู้แทนราษฎร หรือเสียงข้างมากในการจัดตั้งรัฐบาล บริหารประเทศอันนำไปสู่การได้มาซึ่งอำนาจ พรรคการเมืองทุกพรรคต่างก็มุ่งหวังให้พรรคของตนได้รับเลือกตั้งเข้ามามากที่สุดเพื่อให้ได้รับโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาลตามกติกาที่กำหนด ดังนั้น พรรคการเมืองต่างๆ รวมทั้งตัวนักการเมืองจึงต้องกระทำทุกวิถีทางเพื่อเอาชนะคู่แข่งทางการเมือง พรรคการเมืองและนักการเมืองจึงต้องมีการลงทุน ซึ่งรวมถึงการเสนอขายนโยบายใดๆ ก็ได้เพื่อให้ถูกใจประชาชนและมีโอกาสได้รับเลือกตั้งมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายของทฤษฎี เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยประชาธิปไตยของดาวส์ (Anthony Downs 1957) ที่ว่า พรรคการเมืองและ รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย ดำเนินนโยบายเพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียงสูงสุดจากการเลือกตั้ง (Vote Gain Maximization) โดยที่นโยบายดังกล่าวอาจมิได้ก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม (Social Welfare Maximization)

1.3.1 มรรควิธีแห่งการเติบโตของพรรคการเมือง โดยปกติพรรคการเมืองมีมรรควิธีแห่งการเติบโตอย่างน้อย 2 แนวทาง (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2548: 37) แนวทางแรก คือการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ด้วยการสร้างนักการเมืองด้วยอุดมการณ์ของพรรค สร้างและสะสมความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชนด้วยอุดมการณ์และนโยบายที่ชัดเจน มั่นคง จนเป็นที่ยอมรับของประชาชน จนกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองนั้นมีความเป็นสถาบันสูง กับแนวทางที่สองคือการเติบโตจากภายนอก (External Growth) ด้วยวิธีที่วงการธุรกิจเรียกว่า M&A (Mergers and Acquisition) คือการเจรจาควบรวมกิจการและการซื้อกิจการของบริษัทอื่น นั่นคือ การควบและครอบพรรคหรือกลุ่มการเมืองอื่นๆ เพื่อขยายฐานทางการเมืองของพรรคตน อันเป็นการเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้กับพรรคตนโดยทางลัด รวดเร็ว ไม่ต้องใช้เวลานานเหมือนกับวิธีการสร้างความเติบโตจากภายใน การควบและครอบพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองในลักษณะเช่นนี้ จำเป็นที่พรรคที่เป็นผู้ดำเนินการทั้งสองฝ่ายจะต้องลงทุนทางการเมือง ฝ่ายที่ยอมให้ควบและครอบก็ต้องลงทุนทางสังคมในด้านการเสี่ยงต่อศรัทธาเชื่อมั่นที่อาจถูกประชาชนประณามว่าเป็นพวกไร้อุดมการณ์ เอาตัวรอด เห็นแก่ได้ เป็นต้น ในขณะที่ฝ่ายที่เป็นผู้ควบและครอบก็ต้องลงทุนในการอุดหนุนเงินในการรณรงค์เลือกตั้งเพิ่มมากขึ้น

1.3.2 นักการเมืองในฐานะสินค้า การย้ายสังกัดพรรคของนักการเมืองในปัจจุบัน จะเป็นเรื่องปกติเมื่อถึงฤดูกาลเลือกตั้ง จนดูราวกับว่านักการเมืองกลายเป็นสินค้าในตลาด นักการเมืองไปแล้ว สังคมมักประณามนักการเมืองที่ย้ายพรรคว่าขายตัว ซึ่งแท้ที่จริงแล้วการย้ายพรรคเป็นพฤติกรรมของสัตว์เศรษฐกิจ ไม่ต่างจากการตัดสินใจย้ายบริษัทของพนักงานหรือการตัดสินใจเปลี่ยนอาชีพของผู้ที่อยู่ในวัยทำงาน การตัดสินใจย้ายงานหรือเปลี่ยนอาชีพจะเกิดขึ้นเมื่องานใหม่หรืออาชีพใหม่ให้ผลตอบแทนดีกว่างานเดิมหรืออาชีพเดิม ผลตอบแทนดังกล่าวนี้ครอบคลุมทั้งผลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (Pecuniary Returns) และผลตอบแทนที่มีใช้ตัวเงิน (Non-Pecuniary Returns) ในทำนองเดียวกับผู้ประกอบการอาชีพอื่นๆ นักการเมืองย่อมต้องการย้ายพรรคที่ให้ผลตอบแทนต่ำไปสู่พรรคที่ให้ผลตอบแทนสูง ผลตอบแทนดังกล่าวนี้มีองค์ประกอบอย่างน้อย 5 ส่วน (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2548: 43-44)

1) **ค่าตัวที่ได้รับจากการย้ายพรรค** เงินค่าตัวนี้มักจะจ่ายเป็นก้อน มีสภาพเสมือนหนึ่งรายจ่ายสำหรับ “ทุนยี่ห้อ” (Brand Name Capital) ของนักการเมือง ทุนยี่ห้อต้องใช้เวลาสะสม นักการเมืองคนใดสามารถอำนวยความสะดวกให้ประชาชนภักดีต่อทุนยี่ห้อ นักการเมืองคนนั้นย่อมมีโอกาสชนะเลือกตั้งสูง ค่าตัวของนักการเมืองจะสูงต่ำมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับฐาน “ทุนยี่ห้อ” และความภักดีของประชาชนในเขตเลือกตั้ง

2) เงินช่วยเหลือการใช้จ่ายในการรณรงค์ทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้นักการเมืองย้ายพรรค

3) เงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายประจำเดือน ซึ่งอาจไม่ได้กระทำกันทุกพรรค โดยทั่วไปแล้วมีเฉพาะพรรคที่มีฐานะดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรครัฐบาลที่สามารถดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

4) ตำแหน่งทางการเมือง นับตั้งแต่รัฐมนตรีไปจนถึงเลขานุการรัฐมนตรี นักการเมืองย่อมหวังตำแหน่งทางการเมือง เพราะนอกจากจะเป็นเกียรติประวัติแก่วงศ์ตระกูลและได้รับเงินประจำตำแหน่งแล้ว หากตำแหน่งนั้นมีอำนาจก็ให้คุณให้โทษได้ ย่อมมีโอกาสดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการใช้อำนาจได้

5) คะแนนนิยมทางการเมือง ที่จะได้รับเพิ่มขึ้นจากทุนยี่ห้อของพรรคที่ต้องการย้ายเข้า พรรคดังกล่าวอาจประสบความสำเร็จในการผลิตนโยบายสนองความต้องการของประชาชนและสามารถสะสมทุนยี่ห้อจนมั่นคง โดยที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความภักดีต่อยี่ห้อพรรคเพิ่มขึ้นตามลำดับ

พรรคการเมืองจะตัดสินใจซื้อนักการเมืองก็ต่อเมื่อผลการประเมินปรากฏว่า นักการเมืองที่ต้องการซื้อนั้นช่วยเพิ่มมูลค่าทางการเมือง (Political Value - Added) ของพรรคและช่วยให้พรรคยึดพื้นที่ในรัฐสภาได้มากขึ้น นั่นคือบทสรุปของแนวความคิดว่าด้วยการลงทุนทางการเมืองเพื่อให้ได้อำนาจของนักการเมือง

1.4 แนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยและฉันทานุมัติทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย มีหลักการสำคัญว่า “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) เป็นของประชาชน แต่การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนนั้นอาจมีความแตกต่างกันในแต่ละยุคสมัย ในสมัยกรีกโบราณซึ่งเป็นยุคเริ่มต้นของประชาธิปไตยที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยทางตรง” (Direct Democracy) เป็นประชาธิปไตยที่อำนาจอธิปไตยอยู่ในมือของประชาชน และประชาชนทุกคนใช้อำนาจนั้นด้วยตนเองได้โดยตรง เนื่องจากในสมัยนั้นจำนวนประชากรในนครรัฐมีจำนวนน้อยแค่หลักร้อยหลักพันเท่านั้น การรวมตัวกันของประชาชนในนครรัฐกระทำได้ทั้งหมดทุกคน ทุกคนต้องมาประชุมกันและแสดงความคิดเห็นเสนอความต้องการของตนได้โดยตรงทันที ในขณะที่ในสมัยปัจจุบัน อำนาจอธิปไตยถึงแม้จะเป็นของประชาชน แต่ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยตรงดังเช่นสมัยกรีกโบราณ เนื่องจากประชาชนมีจำนวนเป็นแสนเป็นล้าน จึงจำเป็นต้องมีการมอบอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชนให้กับตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นแทน

1.4.1 ลักษณะสำคัญของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

- 1) อำนาจอธิปไตยต้องเป็นของประชาชน
- 2) ประชาชนต้องมอบอำนาจอธิปไตยของตนให้ตัวแทนไปใช้แทน
- 3) การมอบอำนาจอธิปไตยของประชาชนให้ผู้แทน ต้องผ่านกระบวนการและวิธีการที่เรียกว่า “การเลือกตั้ง” (Election) กล่าวคือต้องมีการเลือกผู้แทนและแต่งตั้งผู้แทนให้เป็นตัวแทนประชาชนทั้งโดยพฤตินัยและนิตินัย การเลือกย่อมแสดงว่าต้องมีผู้เสนอตัวเป็นผู้แทนมากกว่าหนึ่งคนเสมอ ซึ่งย่อมสะท้อนให้เห็นว่าการเลือกตั้งต้องอยู่ภายใต้ระบบการแข่งขัน (Competition)
- 4) ผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนประชาชนย่อมมีอำนาจจำกัดตามที่กฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) ได้กำหนดไว้เท่านั้น กล่าวคือ การใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนของประชาชนถูกจำกัดโดยกฎหมาย ทั้งในแง่ของขอบเขตอำนาจและระยะเวลาของการใช้อำนาจ
- 5) การได้รับมอบอำนาจของผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนประชาชนเป็นการมอบด้วยเงื่อนไข กล่าวคือ หากปรากฏภายหลังว่าผู้แทนราษฎรใช้อำนาจนอกขอบเขตของกฎหมายก็ดี ใช้อำนาจโดยบิดเบือนเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนก็ดี ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมเรียกอำนาจที่มอบคืนได้โดยพลันทันที มิใช่การมอบแล้วมอบเลยเรียกคืนไม่ได้ และมีได้เลือกแล้วและแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนแล้วจะเป็นตัวแทนได้จนครบวาระเวลาเสมอไป (อมร รักษาสัตย์, อ้างใน บัณฑิตศึกษา สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2547: 11)

1.4.2 ฉันทานุมัติหรือความเห็นพ้องต้องกันทางการเมือง (Political Consensus)

ฉันทานุมัติหรือความเห็นพ้องต้องกันทางการเมืองเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งเกี่ยวข้องกับความชอบธรรมทางการเมืองของผู้ปกครองการอยู่ร่วมกันอย่างสันติของคนในสังคม ในระบอบประชาธิปไตย ความเห็นพ้องต้องกันทางการเมืองจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นสาธารณะ (Public Opinions) และผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมตัดสินใจของสาธารณะ (Public Participation) จึงจะสามารถเป็นฐานความชอบธรรมของการขึ้นสู่อำนาจและการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้

ฉันทานุมัติเบื้องต้นที่สังคมมอบให้กับการขึ้นกุมอำนาจของรัฐบาลแต่ละชุด จะกระทำผ่านการเลือกตั้ง ซึ่งหมายถึงว่าผ่านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยตรงของประชาชน แต่อันที่จริงโดยโครงสร้างแล้ว การเลือกตั้งเองไม่อาจจะผลิตความเห็นชอบได้ครบถ้วนสมบูรณ์แบบ เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ตัดสินใจโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเท่านั้น มิใช่ประชาชนทั้งหมดของประเทศ ดังนั้นการเลือกตั้งจึงไม่ใช่การเห็นพ้องต้องกันจากทุกฝ่าย เพียงแต่ที่ผ่านมา ระบอบประชาธิปไตยยังไม่มียุทธวิธีจัดตั้งรัฐบาลที่ดีกว่า อย่่างไรก็ตาม จุดอ่อน

ของโครงสร้างเช่นนี้ย่อมส่งผลให้ระบบการเมืองแบบผู้แทนไม่สามารถสนองผลประโยชน์ของประชาชนได้อย่างทั่วถึงโดยพื้นฐาน นอกจากนั้น บางครั้งการเลือกตั้งยังนำไปสู่การเข้าใจผิดหรือกระทั่งงมงายบิดเบือนระบอบประชาธิปไตยโดยผู้ชนะในเวทีแข่งขันทางการเมือง คือถือว่าการเลือกตั้งเท่ากับการมอบฉันทานุมัติหรือความเห็นพ้องต้องกันในการใช้อำนาจให้อย่างปราศจากเงื่อนไข ความเข้าใจเช่นนี้มักจะนำไปสู่รัฐบาลที่ปฏิเสธความคิดเห็นของสาธารณะ มองข้ามการวิพากษ์วิจารณ์ของสาธารณะ หรือแม้กระทั่งใช้ความรุนแรงเข้าตัดสินปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้อำนาจของรัฐบาลในเรื่องต่างๆ

โดยหลักการแล้ว กระบวนการสร้างความเห็นพ้องต้องกันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยไม่ใช่เรื่องของการเลือกตั้งอย่างเดียว หากเป็นกระบวนการที่ต้องกระทำต่อเนื่องไปจนถึงการใช้อำนาจในการบริหารจัดการบ้านเมือง หรืออาจจะกล่าวได้ว่าต้องเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการใช้อำนาจด้วย (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล 2548: 126) ดังนั้นผู้กุมอำนาจจะต้องสันถัดในการสร้างฉันทามติอย่างต่อเนื่อง (Continuous Consensus) เพื่อเปิดความชอบธรรมในกระบวนการใช้อำนาจในเรื่องต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนรวม นับสำคัญของหลักการนี้ก็คือ ผู้กุมอำนาจจะต้องตระหนักถึงความจริงที่ว่า อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนและคงอยู่กับประชาชนตลอดเวลา ประชาชนย่อมมีสิทธิและความชอบธรรมในการเข้าไปแทรกแซงกระบวนการใช้อำนาจของตัวแทนของตนได้ตลอดเวลาหากเห็นว่าตัวแทนของตนนำอำนาจที่ให้ไปใช้ในทางไม่ถูกต้องชอบธรรม การเข้าไปแทรกแซงของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นไปตามตัวบทกฎหมายหรือไม่เป็นไปตามตัวบทกฎหมายก็ตาม ผู้กุมอำนาจจะต้องสำเนียงรับฟัง ไม่ว่าจะเป็นการแสดงความคิดเห็น การวิพากษ์วิจารณ์ การท้วงติง การประท้วงไม่เห็นด้วย ไปจนถึงการร่วมลงชื่อถอดถอนตามตัวบทกฎหมาย

1.5 แนวคิดและทฤษฎีคอร์รัปชัน (Corruption Theory)

1.5.1 ความหมายของคอร์รัปชัน

ความหมายของคอร์รัปชันเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและบริบทของสังคมที่แตกต่างกันไป จากอริสโตเติล (Aristotle) ถึง มงเตสกีเอร์ (Montesquieu) คอร์รัปชันถูกมองจากบริบททางการเมือง โดยมีความหมายในแง่ของ “ศีลธรรม” “จริยธรรม” หรือ “ความซื่อสัตย์” ส่วนตัวของผู้ปกครอง กล่าวคือ ผู้ปกครองที่ถูกมองว่าเป็น “ทรราช” (Tyrant) คือผู้ปกครองที่ฉ้อฉล (Corruption) ภายใต้ระบอบราชาธิปไตย (Monarchy) (สังคีต พิริยะรังสรรค์ 2549 ค :15)

โดยทั่วไป งานศึกษาเรื่องคอร์รัปชันเป็นการสืบทอดความคิดของเพลโต (Plato) และ มาเคียเวลลี (Machiavelli) ที่อธิบายถึงความเสื่อมโทรมทางด้านจิตใจของผู้ปกครอง ไฮเดนไฮเมอร์ (Heidenheimer et.al. 1989: 7-11) เห็นว่านิยามของคอร์รัปชันที่มีอยู่ทั้งหมด

สามารถจำแนกออกได้เป็นสามกลุ่ม กลุ่มแรกให้ความหมายของคอร์รัปชันโดยโยงกับแนวความคิดเรื่องหน้าที่ของหน่วยราชการสมัยใหม่ (Public office) กลุ่มที่สอง มีนักวิชาการจำนวนน้อยกว่าโยงความหมายของคอร์รัปชันกับแนวความคิดเรื่องอุปสงค์ (Demand) อุปทาน (Supply) และการแลกเปลี่ยน (Exchange) ในทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ และกลุ่มสุดท้าย เป็นกลุ่มที่นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันมากที่สุด โดยพิจารณาจากแนวคิดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ หรือผลประโยชน์ของประชาชน (Public interest)

1) *คอร์รัปชันที่ใช้นิยามของหน่วยงานราชการสมัยใหม่เป็นศูนย์กลาง (Public-Office-Centered Definitions)* ความหมายของคอร์รัปชันแนวนี้นี้ได้โยงไปทัศนฐาน (Norm) ของผู้ดำรงตำแหน่งราชการที่เบี่ยงเบนไปจากแนวคิดของระบบราชการสมัยใหม่หรือภาคสาธารณะ โดยให้ความหมายว่า คอร์รัปชันเป็นการแสดงออกของการใช้อำนาจในทางที่ผิดเพื่อหวังผลประโยชน์ส่วนตัว โดยเกี่ยวข้องกับการให้สินบน ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นเงินทองเสมอไป ความหมายของคอร์รัปชันซึ่งเป็นที่ยอมรับของนักวิชาการอย่างกว้างขวางว่า “เป็นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนจากหน้าที่ตามปกติของราชการ อันเนื่องมาจากความสนใจส่วนตัว (ในเรื่องของครอบครัวและสมัครพรรคพวกที่ใกล้ชิด การได้ผลประโยชน์ทางด้านเงินทองหรือสถานภาพ หรือการละเมิดกฎเกณฑ์ต่างๆ) โดยการใช้อิทธิพลเพื่อประโยชน์ส่วนตัว คอร์รัปชันยังครอบคลุมถึงการติดสินบน (การให้สิ่งตอบแทนเพื่อเบี่ยงเบนการตัดสินใจของบุคคลที่อยู่ในสถานะปกครอง) การเล่นพรรคเล่นพวก (การให้การอุปถัมภ์ค้ำจุนด้วยเหตุผลของความสัมพันธ์ใกล้ชิดมากกว่าการคำนึงถึงความถูกต้อง) และการจัดสรรทรัพยากรของทางราชการโดยมิชอบ (การจัดสรรทรัพยากรของทางราชการอย่างผิดกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว)”

นิยามคอร์รัปชันดังกล่าวสอดคล้องกับนิยามของคอร์รัปชันแบบแคบ (narrow) หรือแบบเข้มงวด (strict) ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการวินิจฉัยพฤติกรรมบางประการของบุคคลสาธารณะว่าจะเป็นการคอร์รัปชันหรือไม่ เพราะทฤษฎีคอร์รัปชันจากมุมมองทางกฎหมาย (Legalistic approach) ไม่สามารถวินิจฉัยการคอร์รัปชันที่มีลักษณะสีเทา (Grey area of corruption) หรือมิติของการทุจริตที่มีลักษณะเป็นสัญลักษณ์ (Symbolic dimension of corruption) ที่เรียกว่า “วาทศิลป์ของการทุจริตทางการเมือง” (Rhetoric of political corruption) ซึ่งหมายถึงการพุดจาโอ้อวดทางด้านนโยบายที่เกินจริงของบรรดานักการเมืองทั้งหลาย

2) *คอร์รัปชันที่ใช้นิยามของตลาดเป็นกลาง (Market-Centered Definitions)* หรือใช้ความสัมพันธ์ของการแลกเปลี่ยน (Exchange relations) ความหมายของคอร์รัปชันที่ดูโยงกับทฤษฎีทางด้านการตลาด พัฒนาโดยกลุ่มนักคิดที่เปรียบเทียบสังคมตะวันตกในยุคเริ่มแรกและยุคร่วมสมัยกับสังคมที่มีใช้ตะวันตก ในสังคมแบบหลังนี้ ข้าราชการไม่ได้มีทัศนฐานด้าน

สาธารณะ ข้าราชการที่ถือ ผลิตเห็นหน่วยราชการของตนเองเหมือนเป็นแหล่งทำธุรกิจที่เขาจะ แสวงหารายได้ให้ได้มากที่สุด หน่วยงานราชการจึงกลายเป็นสถานที่ที่มุ่งหากำไรใส่ตัวให้ได้มากที่สุด รายได้ของเขาขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของตลาดและความสามารถส่วนตัวที่จะหาจุดที่ได้ ผลประโยชน์สูงสุดจากความต้องการของประชาชน นอกจากนั้นแล้ว ความหมายที่สอดคล้อง ต้องกันของแนวคิดสายนี้ก็คือ คอร์รัปชันเป็นสถาบันที่อยู่เหนือกฎหมาย (extra-legal institution) ที่กระทำโดยปัจเจกบุคคลหรือคณะบุคคลที่ใช้อิทธิพลอยู่เหนือระบบราชการ การดำรงอยู่ของ คอร์รัปชัน โดยเนื้อแท้แล้วเป็นการแสดงให้เห็นว่า คณะบุคคลเหล่านี้มีส่วนร่วมในกระบวนการ ตัดสินใจในระดับที่มากกว่าบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

นิยามที่ใช้ตลาดเป็นศูนย์กลางเป็นการให้นิยามของคอร์รัปชันที่กว้างมากขึ้น ไม่ใช่ใช้แต่กฎหมายเป็นบรรทัดฐาน ระดับของการคอร์รัปชันจะเกี่ยวข้องกับ “กลไกตลาดและ กลไกของระบอบประชาธิปไตย” ในขณะที่ ไฮเดนไฮเมอร์ (Heidenheimer et.al 1989) วิเคราะห์ คอร์รัปชันจากแง่มุมของพฤติกรรมทางการเมืองที่ดำรงอยู่ทั่วไปโดยอาศัยมาตรฐานของตะวันตก เป็นที่ตั้ง และดูถึงความเอจิงหรือความมีน้ำออดน้ำทนของชนชั้นนำและประชาชนที่มีต่อ คอร์รัปชัน ในแง่นี้ ประเด็นเรื่องความเข้าใจความหมายของคอร์รัปชันจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะ เหตุว่าพฤติกรรมของบุคคลสาธารณะที่เป็นการทุจริต “สีดำ” ตามคำนิยามทางด้านกฎหมายสามารถ ที่จะกลายเป็นการทุจริต “สีขาว” ในความเข้าใจของชนชั้นนำและสาธารณชนได้ หากพฤติกรรม ดังกล่าวได้รับการอภัยหรือไม่ได้ถูกพิจารณาอย่างเอจิงเอจิง

อย่างไรก็ดี จุดอ่อนของนิยามแบบนี้ก็คือ การที่เน้นว่าบุคคลสาธารณะที่เป็น ตัวแสดงที่สำคัญในการกระทำทุจริต การอธิบายแบบนี้อาจจะทำให้ไม่สามารถเข้าใจปรากฏการณ์ ที่ธุรกิจเอกชนใช้อิทธิพลทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมต่อระบบราชการและสถาบันทางการเมือง

3) *คอร์รัปชันที่ใช้ นิยามของผลประโยชน์สาธารณะเป็นศูนย์กลาง (Public-Interest-Centered Definitions)* คาร์ล ฟรีดริช (Friedrich 1966:74) ได้ให้มุมมองประเด็นนี้ว่า แบบแผนของ คอร์รัปชันเกิดขึ้นได้เสมอ เมื่อไรก็ตามที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่รับผิดชอบใน กิจการหนึ่งกิจการใดก็ตาม ไม่ว่าจะเป็งานเฉพาะกิจหรืองานประจำ ถูกจูงใจให้กระทำการไป ในทางที่เข้าข้างบุคคลผู้จัดหาสิ่งตอบแทนที่อยู่ในรูปเงินทองหรืออื่นๆ อย่างผิดกฎหมาย ด้วย วิธีการดังกล่าวนี้เอง จึงเป็นการทำลายผลประโยชน์ของสาธารณะ

ในทศวรรษที่ 1980s มีความพยายามที่จะฟื้นฟูแนวคิดเรื่องผลประโยชน์ สาธารณะ เพื่อทำลายความชอบธรรมของธุรกิจขนาดใหญ่ที่ให้การอุดหนุนทางการเงินแก่กิจกรรม ทางการเมือง ซึ่งถูกตีตราว่าเป็นคอร์รัปชันจากกิจกรรมที่ถูกกฎหมายหรือกึ่งถูกกฎหมาย มีการเคลื่อนไหวให้เห็นความแตกต่างระหว่าง “กลุ่มผลประโยชน์เพื่อประชาชน” (Public interest

groups) ที่เป็นตัวแทนของ “ชุมชนจำนวนมาก” และ “ไม่เน้นผลประโยชน์ด้านเงินทอง” กับ “กลุ่มผลประโยชน์พิเศษ” (Special interest groups) ที่ประกอบด้วยคนจำนวนน้อยและเป็นตัวแทนของผลประโยชน์ทางด้านทุน อามิไต เอทซิโอนี (Etzioni : 1984) ได้วิพากษ์วิจารณ์คณะกรรมการที่ทำหน้าที่จัดสรรผลประโยชน์ทางการเงินให้แก่กิจกรรมทางการเมืองในสหรัฐอเมริกาว่าเป็นการใช้อำนาจผ่านสิ่งที่ถูกเรียกว่า “คอร์รัปชันที่ทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย” (Legalized corruption) ว่า ผู้ปกครองที่ได้อำนาจเพราะใช้เงิน (Plutocrats) โดยการทุจริตกับประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย จะเปลี่ยนแปลงรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ให้กลายเป็นรัฐบาลของพวกเขาเสรี การทุจริตทางการเมือง (Political corruption) จึงเป็นแบบฉบับของการกระทำความผิดตามกฎหมายของบรรดากลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจที่มุ่งแสวงหาความนิยมจากประชาชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและจากบรรดาข้าราชการ

นิยามคอร์รัปชันยังสามารถแบ่งออกเป็นสองแบบคือ นิยามแบบแคบและนิยามแบบกว้าง นิยามแบบแคบวางอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย (Legalistic definition) คือดูพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายของบุคคลสาธารณะ คำนิยามแบบนี้เห็นว่าคอร์รัปชันไม่ได้เกี่ยวข้องกับสาเหตุทางด้านสังคมหรือเป็นผลมาจากสังคม แต่มาจากการกระทำความผิดของตัวปัจเจกบุคคลเองมากกว่า ในทางตรงข้าม นิยามของ คอร์รัปชันแบบกว้าง กล่าวถึงการกระทำที่ว่าแม้จะถูกต้องตามกฎหมาย แต่อาจจะไม่มีความชอบธรรมในสายตาของสาธารณชนส่วนใหญ่ก็ได้ นั่นคือคอร์รัปชันเป็นการใช้สถานะที่น่าเชื่อถือของความเป็นบุคคลสาธารณะไปหาผลประโยชน์ส่วนตัว ในแง่นี้ คอร์รัปชันถูกอธิบายว่าเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ-การเมือง ซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานของรัฐบาลภายใต้ระบบเศรษฐกิจทุน ดังนั้น คอร์รัปชันจึงเป็นผลมาจากสังคม

สำหรับนักวิชาการของไทยอย่าง ผาสุก และนวลน้อย (2546) ได้ให้นิยามของคอร์รัปชันว่าคือ “การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือให้กับพรรคพวกโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่หรืออำนาจที่ได้รับมอบหมายเป็นเครื่องมือ พฤติกรรมดังกล่าวอาจผิดกฎหมายหรือไม่ผิดกฎหมาย แต่ขัดกับหลักจริยธรรมหรือขัดกับมาตรฐานความคาดหวังที่สาธารณชนมีต่อบทบาทของบุคคลสาธารณะ (นายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรี, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, ข้าราชการ ฯลฯ)”

1.5.2 รูปแบบของคอร์รัปชัน

แม้ว่าคอร์รัปชันอาจพิจารณาได้จากหลายแง่มุม เช่น ในแง่ของรูปแบบ (Form) ขนาด (Size) ระดับความอดทนของชุมชน (Degree of Tolerability) และในแง่ของมิติ (Dimension) ของการคอร์รัปชัน แต่การให้ความหมายของการคอร์รัปชันก็มีลักษณะเดียวคือ การ

ผสมผสานของส่วนที่เป็นสาธารณะกับของส่วนที่เป็นส่วนตัวอย่างไม่เหมาะสม กล่าวคือ เป็นการทุจริตของบุคคลสาธารณะเพื่อตัวเองจากระบบราชการ

ในแง่ขนาดของการคอร์รัปชันสามารถแบ่งออกได้เป็นสองขนาด คือ การคอร์รัปชันขนาดเล็ก (Petty corruption) ซึ่งเป็นการติดสินบน (Bribery) กระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐในระดับล่าง และการคอร์รัปชันที่มีขนาดใหญ่ (Grand corruption) ที่กระทำโดยนักการเมืองและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่

ในแง่ของรูปแบบ จำแนกคอร์รัปชันออกเป็นสามรูปแบบคือ คอร์รัปชันเชิงบุคคล (Incidental) คอร์รัปชันเชิงสถาบัน (Institutional) (เช่น ตำรวจ) และคอร์รัปชันเชิงระบบ (Systematic) (คอร์รัปชันที่มีผลกระทบทั่วทั้งสังคม)

ในแง่ของระดับความอดทนของชุมชนที่มีต่อการคอร์รัปชัน ไฮเคนไฮเมอร์ (Heidenheimer et.al 1989) ได้จำแนกคอร์รัปชันออกตามหลักเกณฑ์ของสีที่สะท้อนตามความอดทนของชุมชนที่มีต่อการทุจริต โดยจำแนกออกเป็นสีดำ สีเทา และสีขาวตามลำดับ การทุจริตสีดำ (Black corruption) หมายถึงการเห็นพ้องต้องกันเป็นส่วนใหญ่ของชนชั้นนำและของมวลชนที่เห็นว่าการกระทำหนึ่งสมควรจะถูกดำเนิน และเห็นว่าควรจะถูกลงโทษ ส่วนการทุจริตสีเทา (Grey corruption) เป็นการกระทำที่ชนชั้นนำส่วนหนึ่งเห็นว่าควรจะถูกลงโทษ แต่ชนชั้นนำอีกส่วนหนึ่งเห็นแตกต่างออกไป ในขณะที่เสียงส่วนใหญ่มีความเห็นคลุมเครือ สำหรับการทุจริตสีขาว (White corruption) เป็นเรื่องที่ชนชั้นนำยอมรับและเห็นว่าพอจะยอมรับได้ คือไม่เลวร้ายนัก การทุจริตในลักษณะนี้เป็นเรื่องที่ชนชั้นนำและมวลชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีความกระตือรือร้นที่จะให้มีการลงโทษ พูดอีกนัยหนึ่งก็คือ คอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมที่คนในสังคมอาจจะยังไม่ตระหนักถึง เพราะฉะนั้นการกระทำทุจริตที่เกิดขึ้นในสังคมหนึ่ง แต่ในอีกสังคมหนึ่งอาจจะยังไม่ถือว่าเป็นการทุจริตก็ได้

ในแง่ของมิติการทุจริตของบรรดาบุคคลสาธารณะ อาจแบ่งคอร์รัปชันออกเป็นสามมิติ คือ คอร์รัปชันในการบริหารราชการแผ่นดิน (Administrative corruption) คอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ (Economic corruption) และคอร์รัปชันทางการเมือง (Political corruption) การคอร์รัปชันในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการใช้อิทธิพลที่เกินกว่าอำนาจของกฎหมาย (Extra-legal influence) เพื่อไปกำหนดนโยบายและทำให้เกิดผล เช่น การทำโครงการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่สมัครพรรคพวกของตนเอง การซื้อขายตำแหน่ง การโยกย้ายตำแหน่งโดยไม่คำนึงถึงหลักการเรื่องความสามารถและคุณธรรมแต่กลับอาศัยความเป็นเครือญาติหรือสมัครพรรคพวกเป็นที่ตั้ง ฯลฯ คอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ เป็นการแสวงหากำไรส่วนเกินหรือที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ค่าเช่า” (Rents) ตัวอย่างเช่น การควบคุมการค้าและการให้สัมปทานผูกขาดแก่สมัครพรรคพวก

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อให้กลายเป็นทรัพย์สินของตนเอง ครอบครัวและพวกพ้อง ฯลฯ ส่วนการคอร์รัปชันทางการเมือง เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลโดยขาดคุณธรรมหรืออย่างผิดกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง หรือเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง และผลประโยชน์เช่นว่านี้ไม่จำเป็นต้องเป็นวัตถุประสงค์หรือเงินทองเสมอไป ตัวอย่างเช่น การซื้อเสียงในการเลือกตั้ง การปลอมแปลงบัตรเลือกตั้ง การซื้อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง การกีดกันและกีดกันแก๊งพรรคคู่แข่งของรัฐบาลโดยใช้อำนาจของกฎหมายและหน่วยงานของรัฐ การหลอกลวงด้วยการประกาศนโยบายหาเสียงที่เกินจริงและไม่มีทางปฏิบัติได้ เป็นต้น

ภายใต้สถานการณ์หนึ่ง การคอร์รัปชันภายในระบบการเมืองและระบบราชการอาจเกิดขึ้นเพียงมิติเดียว หรืออาจเกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นผลสืบเนื่องไปสู่มิติที่สองและหรือมิติที่สามตามลำดับ หรืออาจเกิดขึ้นทั้งสองมิติหรือสามมิติพร้อมๆ กันทีเดียวก็ได้ ตัวอย่างเช่น การเกิดคอร์รัปชันในการบริหารราชการแผ่นดิน (เช่น นักการเมืองโยกย้ายข้าราชการที่ตนไว้วางใจไปอยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจในการอนุมัติโครงการให้แก่ครอบครัวนักการเมือง ฯลฯ) สามารถที่นำไปสู่การคอร์รัปชันในทางเศรษฐกิจ รวมทั้งในบางเงื่อนไขอาจนำไปสู่การคอร์รัปชันทางการเมือง (เช่น การนำทรัพยากรต่างๆ ของรัฐ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ เงินกู้ยืมและเงินช่วยเหลือฉุกเฉิน ฯลฯ ไปช่วยหาเสียงในการเลือกตั้งหรือภายหลังการเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล) ได้ด้วย โดยทั่วไป การคอร์รัปชันของข้าราชการจะเกี่ยวข้องกับการรับสินบนและการทุจริตในโครงการขนาดเล็กและขนาดกลาง ส่วนการทุจริตในโครงการขนาดใหญ่ต้องอาศัยอิทธิพลที่เกินกว่าอำนาจกฎหมายของนักการเมืองเข้ามาผลักดัน โดยมีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ให้การช่วยเหลือและสนับสนุน

1.5.3 ปัจจัยและเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อการคอร์รัปชัน

ทฤษฎีในอดีต ได้แก่ เพลโต (Plato) อริสโตเติล (Aristotle) แมคเคียวเวลลี (Machiavelli) และรูสโซ (Rousseau) ต่างเห็นพ้องต้องกันว่าคอร์รัปชันมีเหตุผลมาจากแบบแผนของความไม่เท่าเทียมในสังคมทั้งในแง่ของโภคทรัพย์ (Wealth) อำนาจ (Power) และสถานภาพ (Status)

การขยายขอบเขตของอำนาจรัฐในเศรษฐกิจการตลาด มีปัจจัยสำคัญสามประการที่สนับสนุนให้เกิดคอร์รัปชันคือ (1) การขาดแรงจูงใจที่จะดำเนินงานอย่างสุจริต เนื่องจากความไม่แน่นอนที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ทำให้ผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ของรัฐตัดสินใจเลือกการดำเนินงานอย่างไม่สุจริต เพื่อสร้างความแน่นอนให้เกิดขึ้นจากการแข่งขันดำเนินกิจกรรมหรือประกอบธุรกิจ (2) การที่อำนาจรัฐได้ขยายขอบเขตเข้าครอบคลุมการดำเนินกิจกรรมของระบบตลาดมากขึ้นไป เขากล่าวว่า รัฐบาลยังมีอำนาจมากเท่าใด โอกาสที่จะกระทำการคอร์รัปชันก็ยิ่ง

จะเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย (3) การที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมของภาคเอกชนมากเป็นพิเศษ

ปัจจัยสำคัญ 9 ประการที่มีอิทธิพลต่อการคอร์รัปชัน ได้แก่ (1) ระบบอุปถัมภ์ (2) ความไม่เท่าเทียมกันทางฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (3) สังคมบริโภคนิยมที่มีช่องว่างความต้องการกับความสามารถในการตอบสนองในสินค้าและบริการ (4) การมีอำนาจในการควบคุมและแทรกแซงที่มากหรือน้อยเกินไปของรัฐ (5) การมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่มากหรือน้อยเกินไป (6) การขยายขอบเขตของบทบาทหน้าที่ของรัฐบาล และการขยายขอบเขตของโครงการสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น (7) ภาวะการขาดแคลนทางเศรษฐกิจและเงินเฟ้อ (8) นักการเมืองที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริต (9) การมีระบบการสืบสวนและควบคุมคอร์รัปชันที่ไม่เข้มแข็ง การไม่ให้ความสนใจปัญหาคอร์รัปชันของผู้นำ และการมีความรู้ความเข้าใจที่จำกัดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันของสาธารณชน

ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990s เป็นต้นมา นักวิชาการจำนวนมากได้อธิบายสาเหตุของการคอร์รัปชันว่ามาจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ข้าราชการ และนักธุรกิจ มอยส์ นAIM (Naim 1995) อธิบายว่า การแทรกแซงของรัฐภายใต้ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้วิจารณ์ณบิตเหมือนผลประโยชน์ที่จะได้รับจากนโยบายของรัฐบาลไปสู่กลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ ดังนั้น การคอร์รัปชันจึงเกิดขึ้นได้เสมอเมื่อรัฐบาลขายสินค้าและบริการ การแปรรูปทรัพย์สินของรัฐ และการควบคุมกิจกรรมต่างๆ ของบุคคลและบริษัทต่างๆ นักการเมืองมีบทบาทในการเป็นผู้สร้างหรือรักษาโอกาสในการแสวงหาผลประโยชน์ โดยมีข้าราชการและนักธุรกิจเป็นผู้ให้ความร่วมมือ

เจมส์ วาโรบา (Warioba 1997) เสนอว่าปัจจัยที่นำไปสู่การคอร์รัปชันคือความสัมพันธ์ของเครือข่ายทางธุรกิจที่ประกอบด้วยผู้นำทางการเมืองที่เป็นรัฐบาลและนักธุรกิจ ปัจจัยสามประการที่มีอิทธิพลต่อการคอร์รัปชันคือ (1) ค่านิยมของสังคมหรือองค์กรจะทำให้คอร์รัปชันสามารถแพร่กระจายไปทั่วสังคมได้ (Pervasive corruption) (2) การร่วมมือระหว่างบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันในลักษณะนี้ เป็นการร่วมมือกันปกปิดเพิ่มเติมขั้นตอนการดำเนินงาน ป้องกันการวิพากษ์วิจารณ์ และกีดกันมิให้บุคคลอื่นเข้าร่วมหรือรับรู้การดำเนินงาน (Organized corruption) และ (3) การผูกขาดในสินค้าและบริการจะช่วยให้การแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดจากการคอร์รัปชันเกิดขึ้นเป็นระยะเวลาที่ยาวนานและรุนแรงที่สุด หากอำนาจทางการเมืองการปกครองถูกผูกขาดไว้กับบุคคลเพียงคนเดียวหรือภายใต้คณะบุคคล (Monopoly corruption).

อาจจะกล่าวโดยสรุปว่า การอธิบายปัจจัยสาเหตุของคอร์รัปชันโดยทั่วไปสามารถกระทำได้อย่างน้อยที่สุดจาก 5 ทฤษฎีทางสังคมศาสตร์คือ ทฤษฎีทางด้านศีลธรรม (Moral

approach) ทฤษฎีทางด้านโครงสร้างนิยม (Structural approach) ทฤษฎีทางด้านหน้าที่นิยม (Functional approach) ทฤษฎีทางด้านสถาบันนิยม (Institutional approach) และทฤษฎีทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political economy approach)

ทฤษฎีทางด้านศีลธรรมเป็นการให้คำอธิบายสาเหตุของคอร์รัปชันจากเรื่องความไม่ซื่อสัตย์ที่มีอยู่ภายในตัวของบุคคลสาธารณะ คือนักการเมืองและข้าราชการประจำที่มีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจาก ปทัสฐานของระบบราชการสมัยใหม่ หรือจากความคาดหวังของคนส่วนใหญ่ในสังคม

ทฤษฎีทางด้านโครงสร้างนิยม อธิบายสาเหตุของคอร์รัปชันจากเงื่อนไขและอิทธิพลของรัฐ สังคม และชุมชน ซึ่งได้แก่ (1) การที่รัฐเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจมากเกินไป (2) หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการควบคุม กำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมภาคเอกชนมากเป็นพิเศษ (3) การผูกขาดสินค้าและบริการโดยภาครัฐ (4) ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (5) รัฐมีอำนาจเหนือภาคประชาสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อ (6) การร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และธุรกิจเอกชน (7) ความเข้มแข็งของกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านธุรกิจ หรือกลุ่มทหาร-ตำรวจ (8) ผู้นำทางการเมืองไม่สนใจปัญหาคอร์รัปชัน (9) ระบบการตรวจสอบและควบคุมการคอร์รัปชันไม่เข้มแข็งเพียงพอ (10) ความอ่อนแอของระบบกฎหมาย (11) ระบบบริโภคนิยมที่ทำให้รายได้ของข้าราชการและนักการเมืองไม่ทันกับระดับการบริโภคที่เพิ่มขึ้นเร็วกว่า (12) สาธารณชนและชนชั้นนำขาดความรู้และความเข้าใจปัญหาคอร์รัปชัน และ (13) ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เป็นต้น

ทฤษฎีทางด้านหน้าที่นิยม อธิบายสาเหตุของคอร์รัปชันจากความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนา (Development) กับการสร้างสังคมที่ทันสมัย (Modernization) และความสัมพันธ์ระหว่างระบบทุนนิยม (Capitalism) กับระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ที่สะท้อนออกมาที่ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมือง และความอ่อนแอทางภาคประชาสังคม หรือการปรับตัวขององค์กรของรัฐที่ช้ากว่าการเปลี่ยนแปลงของระบบธุรกิจ ทำให้นักการเมืองและข้าราชการสามารถหาผลประโยชน์ได้

ทฤษฎีทางด้านสถาบัน เป็นการอธิบายสาเหตุของคอร์รัปชันจากแง่มุมทางด้านกฎหมาย เช่น อธิบายว่า การที่ไม่แยกบทบาทของฝ่ายบริหารกับฝ่ายตุลาการออกจากกันให้เด็ดขาด จะทำให้ระบบการตรวจสอบฝ่ายบริหารอ่อนแอ เป็นต้น

สำหรับสำนักเศรษฐศาสตร์การเมือง มองคอร์รัปชันว่ามีความซับซ้อนและมีรูปแบบที่หลากหลาย ซึ่งสามารถที่จะทำความเข้าใจได้จากมุมมองแบบประวัติศาสตร์และด้วยการใช้ปัจจัยทางการเมืองประกอบกัน

1.5.4 ผลกระทบของคอร์รัปชัน

ในปัจจุบัน นักเศรษฐศาสตร์การเมืองผู้กำหนดนโยบาย และสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เห็นพ้องต้องกันว่า การคอร์รัปชันเป็นอันตรายทั้งต่อการพัฒนาทางการเมืองและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทุกฝ่ายเห็นร่วมกันว่าการดำรงอยู่อย่างค้ำคั้นของคอร์รัปชัน การฉ้อฉล และการดึงเอาผลประโยชน์ต่างๆ จากหน่วยงานของตนเองโดยนักการเมืองและข้าราชการประจำ มีความเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ และ/หรือเกี่ยวข้องกับธุรกิจเอกชน (สังคีต พิริยะรังสรรค์ 2549 ค : 43-61) องค์การสหประชาชาติ (United Nations 1990) ระบุว่าปัญหาคอร์รัปชันเกี่ยวพันอย่างสำคัญกับการบริหารจัดการของรัฐบาล ซึ่งก็คือการขาดธรรมาภิบาล (Good Governance) ในการบริหารจัดการประเทศ รัฐบาลที่ดีจะต้องมี “มาตรฐานของคุณธรรมในระดับสูง เปิดเผยและโปร่งใส” ไม่เช่นนั้นแล้ว รัฐบาลไม่เพียงแต่อาจเป็นผู้สร้างรูปแบบและมิติใหม่ๆ ของการคอร์รัปชันเท่านั้น แต่ยังสามารถทำลายคุณธรรมของข้าราชการและก่อวิกฤติความชอบธรรมให้แก่รัฐและกฎหมายได้ด้วย

1) *ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ* คอร์รัปชันเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และเป็นเหตุแห่งความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง คอร์รัปชันมีผลกระทบในแง่ลบสองประการคือ ประการแรก ส่งผลทางด้านการจัดสรรทรัพยากรของรัฐให้เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และประการที่สอง ทำให้การลงทุนและการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจลดลง นอกจากนี้คอร์รัปชันเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อความเจริญก้าวหน้าและยังเป็นตัวการบ่อนทำลายระบอบประชาธิปไตยและการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจไปพร้อมๆ กัน เพราะเหตุว่าคอร์รัปชันเป็นการทำลายความน่าเชื่อถือของสถาบันทางการเมืองและระบบราชการ บิดเบือนนโยบายของรัฐบาลที่ยังประโยชน์สูงสุดให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ รวมทั้งยังเป็นการทำลายความน่าเชื่อถือในการปกครองตนเองของประชาชน (Self-government) ลงไปด้วย คอร์รัปชันยังนำไปสู่ระบอบการปกครองแบบเผด็จการคณาธิปไตย (Oligarchy) ที่ผู้นำมักจะต่อต้านการปฏิรูป จำกัดเสรีภาพของประชาชน และทำลายสิทธิพื้นฐานทางด้านมนุษยชน ยิ่งกว่านั้นคอร์รัปชันยังขัดขวางการสร้างเศรษฐกิจตลาดเสรี ลดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การแก้ไขปัญหาคอรัปชันไม่ได้ผล และทำให้การสร้างเศรษฐกิจภาคที่เป็นจริงไปไม่ได้ ในท้ายที่สุดคอร์รัปชันเป็นเหตุให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปเพื่อตอบสนองแก่ภาคที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต (Non-productive) องค์การสหประชาชาติ (United Nations 1990) สรุปว่า “กิจกรรมที่ทุจริตของบุคคลสาธารณะ สามารถที่จะทำลายความสำเร็จของโครงการรัฐบาลในทุกรูปแบบ ขัดขวางการพัฒนา และทำให้ปัจเจกบุคคลตลอดจนคณะบุคคลตกเป็นผู้รับเคราะห์”

2) ผลกระทบทางด้านการเมือง ความเห็นเรื่องความเกี่ยวพันระหว่างคอร์รัปชันกับประชาธิปไตยแตกออกเป็นสองฝ่าย นักวิชาการส่วนหนึ่งเห็นว่า การคอร์รัปชันที่เพิ่มขึ้นเป็นผลโดยตรงมาจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย (Democratization) เนื่องจากระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยได้ให้แรงจูงใจและโอกาสที่จะประพฤติมิชอบได้ ในขณะที่นักวิชาการอีกส่วนหนึ่งเน้นย้ำว่า ศักยภาพของระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคงเท่านั้นที่จะไปสร้างเสริมสถาบันต่างๆ ให้สามารถยับยั้งและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันได้ การแข่งขันทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การคอร์รัปชันทางการเมือง กล่าวคือ การแข่งขันทางการเมืองจะกระตุ้นให้นักการเมืองและพรรคการเมืองต้องมุ่งแสวงหารายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น

คอร์รัปชันสามารถส่งผลกระทบทางการเมืองได้หลายด้าน คอร์รัปชันภายในระบบ (Systematic corruption) สามารถทำลายความชอบธรรมของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อระบอบประชาธิปไตย คอร์รัปชันอาจทำให้ประชาชนเชื่อว่ารัฐบาลเป็นเพียงแค่ผู้ประมูลที่ใ้ราคาสูงสุดในการซื้อขายคะแนนเสียงจากการเลือกตั้ง ซึ่งอาจนำไปสู่การรัฐประหารโดยผู้นำที่มีได้ศรัทธาต่ออุดมการณ์ประชาธิปไตย คณะทหารที่ยึดอำนาจมักกล่าวอ้างเหตุผลเรื่องการคอร์รัปชันของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง (Phongpaichit and Piriyaarangsarn 1994)

มูดี-สจิวต์ (Moody-Stewart 1977) เสนอว่า คอร์รัปชันขนาดใหญ่ (Grand corruption) เกิดที่ผู้บริหารระดับสูงของรัฐบาล และเกี่ยวกับโครงการและแผนงานขนาดใหญ่ของรัฐ ในสังคมเช่นนี้ รัฐบาลมักโอนผลประโยชน์ทางการเงินขนาดใหญ่ให้แก่ธุรกิจเอกชนโดยผ่านการทำสัญญาและการให้สัมปทาน การให้สินบนนำไปสู่การค่าเช่าในการผูกขาด (Monopoly rents) ของนักลงทุนภาคเอกชนโดยการร่วมมือกับข้าราชการที่ทุจริต

2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ชีร์ภัทร์ เสรีรังสรรค์ (2549) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข” เพื่อค้นหาสภาพปัญหาทางด้านจริยธรรมของนักการเมือง มูลเหตุหรือที่มาของปัญหา ผลกระทบที่เกิดจากปัญหา และแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว มีประเด็นที่นำไปสู่ปัญหาด้านความชอบธรรมทางการเมือง (Political Legitimacy) สรุปได้ดังนี้

2.1.1 สภาพปัญหา

1) ด้านการเมือง ระบบรัฐสภาของไทยมีลักษณะเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว (monist) เนื่องจากหลักการที่ว่า พรรคการเมืองใดหรือกลุ่มพรรคการเมืองใดที่ควบคุม

เสียงข้างมากในสภา พรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองนั้นก็จะเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้ อำนาจในการบริหารของคณะรัฐมนตรีและอำนาจในรัฐสภาจึงตกอยู่ในมือของกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกัน และไม่มีกลไกในการควบคุมซึ่งกันและกัน การใช้อำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวกันในสภาจึงอาจกล่าวได้ว่า สามารถใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จที่ไม่มีขอบเขตได้ ซึ่งจะกลายเป็น “เผด็จการทางรัฐสภา” โดยธรรมชาติ การใช้อำนาจรัฐโดยกลุ่มการเมืองที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภาโดยปราศจากกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลที่ดีพอ จึงนำไปสู่การบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐโดยอ้างความเป็นผู้แทนของประชาชน และกลายเป็นที่มาของปัญหาความชอบธรรม (Legitimacy) ของการเมืองไทยในด้านต่างๆ จนต้องนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองในที่สุด

พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นพรรคนายทุน ไม่ใช่พรรคมวลชน ที่มีโครงสร้างและการบริหารที่เป็นประชาธิปไตย อำนาจทางการเมืองจึงตกอยู่ที่ผู้นำพรรคหรือกลุ่มผู้นำพรรคเพียงไม่กี่คน ดังนั้นการปกครองระบบรัฐสภาจึงขาดประสิทธิภาพ การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจึงขาดผลในทางปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกันระบบราชการในฐานะที่เป็นกลไกของรัฐบาลก็เป็นระบบของการสร้างอาณาจักร มีการหวงแหนอำนาจและแย่งชิงทรัพยากร ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำด้วย

รัฐธรรมนูญถูกเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งทำให้ขาดความต่อเนื่อง ในขณะที่รัฐธรรมนูญมีการเปลี่ยนแปลงแต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงหลักการที่เกี่ยวกับ โครงสร้าง องค์กร กลไก และกระบวนการที่เป็นนัยสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญเองก็ขาดระบบการตรวจสอบที่อิสระและมีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงทำการทุจริต คอร์รัปชันได้ง่าย คนที่อยากดำรงตำแหน่งจึงแข่งขันกันเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อให้ได้อำนาจและทรัพย์สินโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้อง ดังนั้นจึงนำไปสู่การทุจริตในการเลือกตั้งด้วยวิธีการต่างๆ

2) *ด้านเศรษฐกิจ* ชาวบ้านในชนบทขาดปัจจัยพื้นฐานและถูกละเลยจากส่วนกลาง การบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ ทำให้การแก้ไขปัญหาทำได้ล่าช้า มีแต่การหมกหมมสั่งสมปัญหาจนยากที่จะแก้ไข ข้าราชการจึงไม่ใช่ที่พึ่งของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้นนักการเมืองจึงสามารถสอดแทรกเข้ามาแก้ไขปัญหาแทนข้าราชการและทำให้ระบบอุปถัมภ์มีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น

3) *ด้านสังคม* สังคมไทยนิยมการใช้ “อำนาจ” มากกว่าการใช้กฎหมาย จึงมักพบการยุติปัญหาแบบอะลุ่มอล่วยและนำไปสู่ปัญหาใหม่ การจัดตั้งกลุ่มองค์กรในสังคมก็มักจะแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่าย กล่าวหาทำร้ายทำลายประหัดประหารกัน โดยปราศจากการร่วมมือร่วมใจกัน ความขัดแย้งทางความคิดมักถูกสร้างให้กลายเป็นความแตกแยก สังคมไทยยังเป็นสังคมที่มีความ

อ่อนแอทางวิชาการ จริยธรรมและศาสนามีความอ่อนแอ คนไทยมี “ความศรัทธา” มากกว่าการใช้ “ปัญญา” ซึ่งบางครั้งสามารถใช้แก้ปัญหาสำเร็จได้โดยรวดเร็ว แต่อาจไม่ถูกต้องและอาจใช้ไม่ได้กับทุกกรณี

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ สิ่งที่เป็นข้อค้นพบในการศึกษา

“จริยธรรมของนักการเมือง” ในบริบทของประเทศไทย จากข้อมูลเชิงปริมาณพบว่าทัศนคติของ กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 กลุ่มสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งได้รับเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ.2543 และกลุ่มอื่นๆ มีทัศนคติเกี่ยวกับสภาพปัญหาการได้มาซึ่งอำนาจ กล่าวคือสภาพปัญหาของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ครั้งหลังสุดเมื่อ พ.ศ.2544 และ พ.ศ.2548 พบว่าการทุจริตเลือกตั้ง การซื้อสิทธิขายเสียง การใช้อำนาจรัฐและอิทธิพลเถื่อน และการใช้กลยุทธ์ทุกวิถีทางเพื่อให้ได้ชัยชนะโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องและจริยธรรมทางการเมือง ของพรรคการเมืองส่วนใหญ่และผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในระดับมากทั้งสิ้น

ในด้านการใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เป็นไป เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องที่ดี การที่ ส.ส. ไม่อุทิศเวลาให้แก่งานในหน้าที่ ขาดประชุม สภาหรือไม่ให้ความร่วมมือในการประชุมสภาที่ดี การไม่เอาใส่ทุกข์สุขของประชาชนที่เลือกตน เข้ามาเป็น ส.ส. ก็ดี หรือการที่ ส.ส. ประกอบอาชีพอื่นที่สามารถใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ ส.ส. ของตนไปเอารัดเอาเปรียบผู้อื่นหรือหาประโยชน์ให้กับตนเอง การใช้ข้อมูลลับของทางราชการ เพื่อแสวงหาประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องที่ดี การรับของขวัญ ของกำนัล หรือประโยชน์อื่น ที่มีสมควรได้ก็ดี หรือการที่ ส.ส. ช่วยเหลือญาติมิตรให้ได้งานของทางราชการก็ดี กลุ่มสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรมีทัศนคติอยู่ในระดับปานกลางทั้งสิ้น ในขณะที่กลุ่มสมาชิกวุฒิสภามีทัศนคติ ต่อกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระดับปานกลางไปจนถึงระดับมาก ตรงกันข้ามกับกลุ่มอื่นๆ ยังคงมีทัศนคติเกี่ยวกับพฤติกรรมของกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ทั้งหมดอยู่ในระดับ มากทั้งสิ้น

สำหรับในประเด็นที่เกี่ยวข้อกับผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและผู้นำทางการเมืองมีข้อสรุปที่น่าสนใจอย่างยิ่งคือ การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหลังประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มักคำนึงถึงโควตาของกลุ่มการเมืองในพรรค และ/ หรือการสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง การที่รัฐมนตรีมีการใช้อำนาจหน้าที่ทางการเมือง เพื่อประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง รัฐมนตรีมีการใช้อำนาจหน้าที่เลือกปฏิบัติกับองค์กรธุรกิจ เอกชนตามความสัมพันธ์ส่วนตัว การที่รัฐมนตรีมีการเรียกร้อยรับเงินใต้โต๊ะจากบริษัทรับเหมาก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่หรือเรียกร้อยค่าจัดซื้อในโครงการรับเหมาก่อสร้างของทางราชการ การที่รัฐมนตรีไม่เคารพกติกาของสังคม ยกย่องและคบหาผู้ทุจริต ปกป้องผู้กระทำผิด ไม่สนับสนุน

คนดี หรือการที่ผู้นำทางการเมืองมีการประมุขตัวบุคคลเข้าพรรคการเมืองของตน โดยมีผลตอบแทนตามระดับความสำคัญ การที่รัฐมนตรีใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปหาประโยชน์โดยมิชอบ แทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้าย การปูนบำเหน็จและการปฏิบัติงานของข้าราชการ โดยไม่ถูกต้องชอบธรรม การที่รัฐมนตรีใช้ของทางราชการเป็นของส่วนตัว ใช้อำนาจเบียดบังเอางบประมาณหรือทรัพย์สินของทางราชการมาเป็นของตน หรือการที่รัฐมนตรีหรือผู้นำทางการเมืองมีการใช้อิทธิพลเรียกร้องผลตอบแทน มีการใช้ข้อมูลลับของทางราชการเพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง หรือการที่รัฐมนตรีหรือผู้นำทางการเมืองมีการใช้อำนาจหน้าที่ในทางการเมืองในการกำหนดนโยบาย ซึ่งเอื้อประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง กลุ่มสมาชิกทั้งสามกลุ่มมีทรศนะตรงกันคืออยู่ในระดับมากทั้งสิ้น

เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลเชิงปริมาณกับข้อมูลเชิงคุณภาพในประเด็นของสภาพปัญหาของการละเมิดจริยธรรมของนักการเมือง และสภาพปัญหาของพฤติกรรมที่มีลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อน ก็จะพบว่าผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่ให้น้ำหนักของทรศนะไปในทิศทางเดียวกันคือ มองว่าจริยธรรมทางการเมืองและพฤติกรรมที่มีลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมืองในปัจจุบันมีความเลวร้ายมาก หรือเลวร้ายกว่าในอดีตค่อนข้างมาก

ทั้งหมดนี้นำไปสู่ปัญหาด้านความชอบธรรม (Legitimacy) และประสิทธิภาพ (Efficiency) ของระบบการเมือง ซึ่งนำไปสู่ผลกระทบด้านเสถียรภาพทางการเมือง (Stability) ในที่สุด (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ 2549: 192)

2.1.2 สาเหตุของปัญหา

จากสภาพปัญหาดังกล่าวมีที่มาจากสาเหตุต่างๆ ที่ประมวลได้รวม 10 ประการ (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ 2549: 208) ได้แก่ (1) ตำแหน่งหน้าที่ (Authority) ที่เอื้ออำนาจต่อการกระทำผิด (2) โอกาส (opportunity) ที่เอื้ออำนาจ (3) สิ่งจูงใจ (incentive) ที่จะกระทำความผิด (4) ชื่อเสียงเกียรติยศ (reputation) จากตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง (5) การขาดอุดมการณ์ (ideology) เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องเป็นสำคัญ ไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมและประเทศชาติ (6) วิสัยทัศน์ (vision) ที่คับแคบ (7) วัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) ที่เห็นว่าการละเมิดจริยธรรมและมีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมืองเป็นเรื่องปกติวิสัยที่มีมาทุกยุคสมัย (8) ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี (liberal capitalism) ที่เข้ามาพร้อมกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่เปิดโอกาสให้องค์กรธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้องกับนักการเมืองมากขึ้น โอกาสที่จะเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนจึงเพิ่มมากขึ้น (9) ประชาชน (people) ขาดข้อมูลข่าวสาร ขาดความรู้ความเข้าใจทางการเมือง ทำให้การตัดสินใจเลือกนักการเมืองที่มีคุณธรรมจริยธรรมผิดพลาด (10) สังคมไทยเป็นระบบอุปถัมภ์

(patron-client system) จึงเน้นประโยชน์นิยมมากกว่าจริยธรรมคุณธรรมหรือความถูกต้องชอบธรรม

2.1.3 ผลกระทบของปัญหา

ผลกระทบของปัญหาการละเมิดจริยธรรมทางการเมืองและมีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมือง ก่อให้เกิดปัญหาด้านความชอบธรรม (Legitimacy) ของระบบการเมือง ดังนี้

1) *ผลกระทบด้านการเมืองการปกครอง* ได้แก่ การทำให้ระบบการเมืองขาดความชอบธรรม ไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน ระบบการเมืองขาดเสถียรภาพและประสิทธิภาพ อาจนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหาร หรือทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง นักการเมืองขาดการยอมรับศรัทธาจากประชาชน ทำให้เกิดความระส่ำระสายในการปกครองและขาดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน

2) *ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ* ได้แก่ การพัฒนาประเทศไร้ทิศทาง เนื่องจากเป็นไปตามความพึงพอใจและผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจ ทำให้ขาดความเชื่อมั่นจากบรรดานักลงทุนในประเทศและต่างประเทศ การลงทุนจึงอาจชะงักงัน เศรษฐกิจไม่หมุนเวียน การกระจายรายได้ทางเศรษฐกิจไม่เป็นธรรม นักการเมืองร่ำรวยขึ้น ประชาชนยากจนเหมือนเดิม นักการเมืองนำผลประโยชน์ที่ได้ไปหลบซ่อนในต่างประเทศ หรือใช้จ่ายเงินทองทรัพย์สินไปในทางที่หรุหราชุ่มเฟือย ทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และเมื่อการเลือกตั้งต้องใช้จ่ายเงินมาก จึงมีการทุจริตคอร์รัปชันสูงติดตามมา

3) *ผลกระทบทางด้านสังคม วัฒนธรรม วิถีชีวิตของประชาชน* ได้แก่ สังคมขาดการกระจายรายได้ เพราะผลประโยชน์ตกอยู่ในมือของนักการเมืองเพียงกลุ่มเดียวซึ่งเป็นคนส่วนน้อยของประเทศ ทำให้เกิดช่องว่างในสังคมมากขึ้น สังคมจะเต็มไปด้วยความยุ่งเหยิงปราศจากความยุติธรรม และในขณะที่นักการเมืองควรจะเป็นแบบอย่างของคนในสังคม เมื่อนักการเมืองละเมิดจริยธรรม ประชาชนส่วนใหญ่จึงไม่คำนึงถึงศีลธรรมด้วย นอกจากนั้นยังเป็นการส่งเสริมให้ระบบอุปถัมภ์ในสังคมเข้มแข็งขึ้น ระบบพรรคพวก ระบบเส้นสายจึงมีอิทธิพลมากขึ้น การเล่นพรรคเล่นพวกทำให้คนคืออยู่ไม่ได้ ส่งผลไปที่สถาบันครอบครัวและสังคมทั้งหมด สังคมไทยให้ความสำคัญกับเงินหรือความร่ำรวยโดยไม่สนใจการอยู่ร่วมกันอย่างมีเกียรติมีศักดิ์ศรี ความล้มเหลวของระบบการศึกษาย่อมไม่สามารถทำให้ประชาชนยืนบนลำแข้งของตัวเองได้ และยังทำให้จริยธรรมทางการเมืองเป็นสีเทาไปด้วย

2.1.4 แนวทางการป้องกันและแก้ไข้ปัญหา

- 1) *มาตรการด้านการเมืองการบริหาร* ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้ประชาชนมีอำนาจตรวจสอบนักการเมืองมากขึ้น และสร้างกระบวนการถดถอนนักการเมืองให้ง่ายขึ้น การเน้นความสำคัญของผู้นำทางการเมืองให้เป็นแบบอย่างที่ดีทางจริยธรรมแก่สังคม การกดดันให้พรรคการเมืองสร้างระบบการกลั่นกรองบุคลากรของพรรค การสร้างระบบและกระบวนการในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของนักการเมือง การถ่ายทอดสดการประชุม คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกครั้ง หรือนำเทปเผยแพร่ต่อสาธารณชนทาง โทรทัศน์-วิทยุ การถ่ายทอดสดการประชุมคณะรัฐมนตรีในวาระที่สำคัญหรือนำเทปเผยแพร่ต่อ สาธารณชนทางโทรทัศน์-วิทยุ การมีระบบบันทึกเสียงโทรศัพท์ในทำเนียบรัฐบาลและในกระทรวง เฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้เป็นมาตรฐานเดียวกับตะวันตก การกำหนดหลักเกณฑ์ของการใช้หลักธรรมาภิบาล (good governance) และหลักคุณธรรม (merit system) ในการบริหารราชการและการปฏิบัติราชการอย่างเคร่งครัด การจัดทำระบบประวัติ บุคคลอย่างละเอียดเพื่อให้สถาบันหรือองค์กรทางการเมืองใช้เป็นประโยชน์ในการพิจารณา กลั่นกรองบุคคลและการทดสอบโดยใช้แบบทดสอบความซื่อตรง (integrity test) สำหรับ นักการเมืองทุกปี
- 2) *มาตรการทางด้านกฎหมาย* ได้แก่ การมีกฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการกระทำอันมีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest Act) โดยละเอียด ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ การแก้ไขประมวลจริยธรรมของ ส.ส. และ ส.ว. ให้มีบทลงโทษที่รุนแรง เพิ่มขึ้นถึงขนาดถอดถอนการเป็นสมาชิกภาพได้ การให้มีคณะกรรมการอิสระทางจริยธรรมที่ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ทำหน้าที่พิจารณาการกระทำที่ละเมิดจริยธรรมของนักการเมือง การเพิ่มมาตรการลงโทษทั้งทางวินัย ทางอาญา ทางแพ่ง และทางภาษีอย่างเด็ดขาด รวดเร็วและเป็น ธรรม เพื่อให้สามารถลงโทษนักการเมืองที่มีการกระทำในลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน และ การสร้างประเพณีทางการเมือง ธรรมเนียมการปฏิบัติในทางที่ถูกต้องเหมาะสม ให้มีการยึดมั่น แทนการออกกฎหมายมาบังคับนักการเมือง
- 3) *มาตรการทางด้านสังคม เศรษฐกิจ* ได้แก่ การสร้างระบบการกดดันโดย สังคม (social sanction) การเน้นความสำคัญของสถาบันครอบครัวให้มากขึ้น การส่งเสริมบทบาท ขององค์กรภาคประชาชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบนักการเมืองให้มากขึ้น การให้สิทธิเสรีภาพแก่สื่อมวลชนให้สื่อมีอิสระโดยกำหนดองค์กรอิสระหรือคณะกรรมการอิสระ ทำหน้าที่กำกับดูแลสื่อมวลชน โดยเฉพาะวิทยุและโทรทัศน์แทนฝ่ายบริหาร การส่งเสริมเครือข่าย ภาคประชาชนให้สามารถทำงานร่วมกับภาครัฐในการตรวจสอบนักการเมือง การจัดตั้งชมรมหรือ

องค์กรต่อต้านนักการเมืองที่ไร้จริยธรรมและ/หรือมีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน และส่งเสริม
นักการเมืองที่ดี การเพิ่มเงินเดือน สวัสดิการ สำหรับประโยชน์แก่นักการเมืองให้สูงทัดเทียมกับ
ประเทศตะวันตกเพื่อมิให้นักการเมืองต้องไปแสวงหาประโยชน์อันมิชอบ การส่งเสริมเศรษฐกิจ
แบบพอเพียงให้เป็นมาตรฐานของสังคม ลดความฟุ้งเฟ้อฟุ่มเฟือยหรือวัตถุนิยมลง การส่งเสริมให้
ประชาชนปกครองตนเอง เน้นความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการสร้างอนุสาวรีย์
หรือสิ่งตอบแทนอย่างเป็นรูปธรรมแก่นักการเมืองที่ปฏิบัติดีมีจริยธรรม

4) *มาตรการด้านการศึกษา* ได้แก่ การปฏิรูปหลักสูตรการศึกษาทุกระดับ
ทุกประเภท เน้นจริยธรรมคุณธรรมให้มากขึ้น การปฏิรูปการเรียนการสอนให้ทุกสถาบันการศึกษา
ให้เกิดคุณภาพในการส่งเสริมจริยธรรมคุณธรรมแก่นักเรียน นักศึกษา การสร้างระบบความ
ซื่อสัตย์สุจริต (integrity system) และระบบเกียรติศักดิ์ (honor system) ให้เกิดขึ้นในสังคมโดยผ่าน
ระบบและกระบวนการด้านการศึกษาของชาติ และเน้นการแทรกเนื้อหาเกี่ยวกับจริยธรรมใน
หลักสูตรการฝึกอบรมทุกหลักสูตรทุกประเภท และการจัดให้มีสถาบันฝึกอบรมนักการเมืองให้มี
มาตรฐาน มีการประเมินผลที่ชัดเจน

5) *มาตรการอื่นๆ* ได้แก่ การส่งเสริมสังคมให้ความสำคัญกับวัฒนธรรม
แบบมีส่วนร่วมของประชาชนและการส่งเสริมสังคมให้ยกย่องคนดี ไม่นิยมคนที่ร่ำรวยมาจากการ
คดโกงหรือประพฤตินิชอบ การให้บุคลากรทางศาสนาหรือบาทพาทของสถาบันทางศาสนาเข้ามา
มีส่วนร่วมในสถาบันทางการเมืองมากขึ้น รวมทั้งก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทาง
การเมืองทุกประเภทต้องทำพิธีสาบานต่อองค์พระแก้วมรกตว่าจะประพฤติตนในกรอบจริยธรรม
หากฝ่าฝืนจะถูกลงโทษรุนแรง และให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกประเภทต้องทำพิธีค้ำน้ำ
พิพัฒน์สัตยาว่าจะจงรักภักดีและประพฤติในกรอบจริยธรรม หากฝ่าฝืนจะถูกลงโทษรุนแรง

2.2 *สิตา สอนศรี และคณะ (2547 : 466 – 473)* ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการเลือกตั้งใน
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และประเทศไทย
(Election in Southeast Asia : Case Studies of Indonesia, Malaysia, Philippines and Thailand)
พบว่าในกรณีของประเทศไทยนั้น จากการศึกษาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างเป็นทางการ
ตั้งแต่ครั้งแรกเมื่อ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 จนถึงครั้งล่าสุดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรเมื่อ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 แม้ว่าจะมีพัฒนาการในทิศทางที่ดีขึ้นตามลำดับ แต่การเลือกตั้ง
ในทุกสมัยก็จะมีปัญหาเกิดขึ้นมากมาย บางครั้งผันผวนไปตามกระแสการเมืองตามยุคสมัยนั้นๆ
ไปจนกระทั่งสภาพปัญหาอื่นๆ ได้แก่ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย ฯลฯ การเลือกตั้งใน
ประเทศไทยที่ผ่านมามักจะถูกวิจารณ์ว่าเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ได้มีความหมายทางการเมืองอย่าง
แท้จริง กล่าวคือ การเลือกตั้งเป็นเพียงเครื่องมือของชนชั้นนำผู้มีอำนาจทางการเมือง นอกจากนี้

ยังมีการแข่งขันกันอย่างสูงระหว่างผู้สมัคร และการขาดความรู้ความเข้าใจในความสำคัญของระบอบประชาธิปไตยของผู้มีสิทธิออกเสียง บทบัญญัติของกฎหมายการเลือกตั้งที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคม และการเมืองมีอุปสรรคในทางปฏิบัติ การทะเลาะในการบังคับใช้กฎหมายผลที่เกิดขึ้นคือการเลือกตั้งที่มีการซื้อขายเสียงและทุจริตประพฤติดิมีขอบต่างๆ เป็นผลเสียต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศ ถึงแม้จะมีบทบัญญัติและมาตรการต่างๆ ในการลงโทษผู้กระทำความผิด แต่ในความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้ว การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังคงมีปัญหาที่สำคัญ เกิดขึ้นอยู่มากมาย ซึ่งปัญหาต่างๆ สามารถจำแนกได้ดังนี้

2.2.1 ปัญหาการใช้เงินซื้อเสียงของนักการเมือง เป็นปัญหาสำคัญและเกิดขึ้นในระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยมาช้านาน และปฏิเสธไม่ได้เลยว่า “เงิน” ยังเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะให้ได้รับเลือกตั้ง มีการประมาณการกันว่าการเลือกตั้งแต่ละครั้งผู้สมัครต้องใช้จ่ายเงินกว่าหลายล้านบาท ปัญหาการซื้อเสียงดังกล่าว ถึงแม้จะเป็นการยากลำบากที่จะพิสูจน์อย่างแน่ชัดว่ามีการใช้เงินซื้อเสียงเกิดขึ้นเนื่องจากมีการเปลี่ยนรูปแบบเทคนิคและกลุ่บายชนิดต่างๆ ซึ่งมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น แต่ข้อเท็จจริงนักการเมืองและพรรคการเมืองต่างทุ่มเงินจำนวนมาก จากการศึกษาพบว่า มีนวัตกรรมของกลวิธีการซื้อเสียงในภูมิภาคต่างๆ เพิ่มขึ้นมากมาย ได้แก่

1) **ซื้อผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือซื้อคู่แข่ง** คือการที่ผู้สมัครเสนอเงื่อนไขต่างๆ ให้กับคู่แข่งเพื่อไม่ให้ลงสมัครแข่งขันกับตน หรือให้ผู้สมัครที่เป็นคู่แข่งขยับนั้นลงสมัครเพื่อให้อันละแนนของกลุ่มแข่งขันคนอื่นๆ

2) **ซื้อห้วคะแนน** ถือเป็นวิธีการซื้อบุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่ผู้สมัคร ซึ่งเป็นบุคคลมีอิทธิพลหรือมีความนิยมในหมู่ชาวบ้านในชุมชน รวมทั้งข้าราชการต่างๆ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พระ สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล ฯลฯ เพื่อดำเนินการช่วยให้ได้การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

3) **ซื้อเจาะ** เป็นการซื้อเสียงที่หวังผลในทางปฏิบัติ วิธีการปฏิบัติคือการให้ทรัพย์สินหรือสิ่งตอบแทนโดยมีเงื่อนไขและสามารถพิสูจน์ได้ในภายหลังเมื่อพ้นวันเลือกตั้งแล้ว มีการจดหมายเลขบัตรประชาชน มีการยึดบัตรประชาชน มีกำหนดเวลา และมีหัวหน้าหรือห้วคะแนนไปปลงคะแนน จะทำเป็นกลุ่มๆ แต่ละหน่วยเลือกตั้งจะมีหลายกลุ่ม วิธีนี้จะทำเป็นระบบมาก นิยมทำกันทุกภาค ห้วคะแนนไม่สามารถบิดพลิ้วได้

4) **ซื้อกรรมการหรือซื้อคูหา** เป็นการซื้อเสียงที่หวังผล เป็นการซื้อกรรมการคุมคูหาเลือกตั้งนั้นๆ โดยวิธีการให้กรรมการประจำคูหาเลือกตั้งใช้บัตรเลือกตั้งที่เหลือจากมีผู้มาใช้สิทธิแล้ว กรรมการจะเป็นผู้กาเบอร์แล้วหย่อนบัตรลงหีบเอง หรือมีการเวียนเทียน โดยกรรมการรู้เห็นเป็นใจกับห้วคะแนนที่นำชาวบ้านถือบัตรคนอื่นมา หรือไม่มีบัตรก็สามารถ

ลงคะแนนได้ เพราะมีการตรวจเช็คบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิแต่ไม่มาลงคะแนน เป็นการลงคะแนนแทน
ผู้นั้นเลย

5) **ซื้อกัน** คือการซื้อเสียงโดยให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเพียงพอแล้ว โดยเสนอ
ว่าไม่ต้องไปลงคะแนนให้ใครแม้แต่ตนเอง คือจ้างคนไม่ต้องไปใช้สิทธิลงคะแนน ส่วนใหญ่แล้ว
บุคคลที่สามจะเป็นผู้ซื้อโดยอ้างว่าไม่ชอบเบอร์ (เพราะหวังให้อีกเบอร์ชนะการเลือกตั้ง) เป็นการ
ทำงานแบบคู่ต่อสู้ตามเกมไม่ทัน นิยมทำกันทุกภูมิภาค

6) **ซื้อหวย** เป็นการซื้อเสียงโดยให้ผู้ลงคะแนนมาซื้อเบอร์ตัวเองหรือพนัน
ว่าเบอร์ไหนจะชนะ จะทำโดยให้ห้วคะแนนรวบรวมเงินมาซื้อ จะซื้อเงินสดหรือเงินเชื่อก็ได้ และ
ตกลงกันว่าจ่ายกี่ต่อ แต่ละเบอร์จะไม่เท่ากัน เบอร์ตัวเองอาจจ่ายมากกว่าเบอร์คู่แข่งเพื่อดึงจุด
ความสนใจ

7) **ซื้อหลอก** เป็นการเสนอเงื่อนไขหลอกลวงผู้มีสิทธิลงคะแนนให้เกลียด
ชังคู่ต่อสู้ โดยไปตั้งราคาไว้สูงและบอกว่าคู่ต่อสู้นั้นจะมาจ่ายในวันนั้นวันนี้ หรือนัดวันไว้ และให้
มัดจำแอบแฝงไปในนามคู่ต่อสู้ เมื่อคู่ต่อสู้ไม่สามารถดำเนินการได้หรือทำความเข้าใจแก้ปัญหา
ไม่ได้ จะเข้าไปปลอมโยนและเสนอราคาให้เพื่อสร้างความชอบธรรมแก่ตนเองและขอคะแนน

8) **อื่นๆ** การซื้อเสียงโดยการให้สิ่งของที่ไม่ใช่เงิน เช่น ให้ซื้อเหล้าขวดละ
1 บาทต่อคนเพื่อสร้างความนิยม หรือขายปุ๋ยลดราคาโดยให้ลงคะแนนก่อนค่อยมารับปุ๋ย จ่ายมา
ครึ่งหนึ่งแล้วผู้สมัครเมื่อได้รับเลือกจะมาดำเนินการจ่ายให้อีกทีหนึ่ง โดยมีการติดต่อร้านค้าไว้และ
มีห้วคะแนนนำมา ยึดบัตรประชาชนไว้เป็นหลักฐาน วิธีการนี้กำลังระบาดมากเพราะเป็นข้อผูกมัด
และได้ผล สิ้นค้าส่วนใหญ่จำเป็นต้องการเป็นอยู่ ถ้าไม่ได้รับเลือกตั้งผู้ซื้อสินค้าต้องนำเงินมาชำระเอง

สำหรับวิธีดำเนินการซื้อเสียง (จ่ายเงิน) มีหลายวิธี เช่น จ่ายเงินสดๆ คือให้
เงินเลยโดยไม่ค้ำ อีกวิธีหนึ่งคือจ่ายหลังเลือกตั้งมีหลายรูปแบบ เช่น ให้อุปอง หลังเลือกตั้งนำมา
รับเงิน, ตัดหมายเลขธนบัตรให้ หลังเลือกตั้งจึงมาเอาตัวเลขหรือใบธนบัตรไป, ถ่ายสำเนาธนบัตร
ให้แล้วนำมารับเงินหลังเลือกตั้ง, ทำสัญญากู้ยืมเงินแล้วนำมารับหลังเลือกตั้ง, นำโปยหวยมาขึ้น
หลังการเลือกตั้ง เป็นต้น

2.2.2 ปัญหาการเลือกตั้งกับการแทรกแซงทางการเมือง การเลือกตั้งของไทยในยุค
แรกๆ ทหารมีบทบาทการเมืองและบทบาทในการเลือกตั้งอยู่บ่อยครั้งทั้งทางตรงและทางอ้อม
ในทางตรงคือการใช้กำลังเข้ายึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ในทางอ้อม ทหารได้แทรกแซงโดย
การใช้อิทธิพลในการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญบางประเด็น อาทิ การเข้าไปมีที่นั่งในวุฒิสภาหรือ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทสอง และเข้าไปดำรงตำแหน่งทางราชการอื่นๆ นอกจากการ
แทรกแซงทางการเมืองของทหารในยุคแรกๆ แล้ว ระยะเวลาที่ยังมีกลุ่มธุรกิจซึ่งมีบทบาทต่อการ

เลือกตั้งไม่น้อยไปกว่าบทบาทของทหาร กล่าวคือ กลุ่มนักธุรกิจนั้นมีศักยภาพในการเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมทางการเมือง และยังมีแรงจูงใจที่จะเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองอันเนื่องมาจากการปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง หรืออาจจะเป็นผู้อยู่เบื้องหลังในการสนับสนุนพรรคการเมืองในด้านต่างๆ เช่น เงินทุน การประชาสัมพันธ์ ฯลฯ ซึ่งภายหลังเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” จะสังเกตเห็นได้ชัดถึงกรณีที่ชนชั้นกลาง นักธุรกิจจำนวนมากแฝงอยู่ในแวดวงการเมือง ซึ่งลิขิต ชีรเวทิน (2547 : 226 - 228) ขนานนามถึงสภาพดังกล่าวเป็นยุคแห่ง “ธุรกิจการเมือง” หรือ “ธนธิปไตย” การเล่นเกมการเมืองกลายเป็นการลงทุน การใช้เงินเพื่อซื้อเสียงในการเลือกตั้งและเข้าสู่ตำแหน่งบริหาร และเพื่อหาโอกาสในการถอนทุนคืน จากสถิติเปรียบเทียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแยกตามประเภทอาชีพก่อนได้รับการเลือกตั้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 เป็นต้นมา พบว่านักการเมืองส่วนใหญ่มาจากการประกอบอาชีพธุรกิจการค้ามาก่อนเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

2.2.3 ปัญหาในมิติด้านระบบการเลือกตั้ง กระบวนการเลือกตั้งของประเทศไทยนั้นมีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้ง เช่น ขนาดของเขตการเลือกตั้ง, วิธีการเลือกตั้ง, องค์การการเลือกตั้ง, จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ เหล่านี้เป็นข้อถกเถียงเรื่อยมาตลอดการดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง ดังกรณีปัญหา

1) **ปัญหาความไม่เป็นกลางของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง**
ในอดีตนั้นการเลือกตั้ง ผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งคือกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงมีอำนาจสูงสุด ขณะเดียวกันก็เป็นรัฐมนตรีสังกัดพรรคการเมือง ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นกลางของข้าราชการ การวางตัวของข้าราชการประจำในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ขณะเดียวกันในแง่ของผลประโยชน์ หากรัฐมนตรี มีส่วนได้เสีย ก็สามารถที่จะแสวงประโยชน์ใช้อำนาจโยกย้ายข้าราชการหรือสนับสนุนดูแลการเลือกตั้งเพื่อเอื้อต่อพวกพ้องของตน ถึงแม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติถึงการห้ามมิให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ แต่หลายๆ ครั้งก็มักจะไม่มีหลักฐานเอาผิดในการกระทำเหล่านั้นอยู่เสมอ

2) **ปัญหาการจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้เลือกตั้ง** เป็นปัญหาหนึ่งซึ่งมักจะพบเห็นได้เกือบทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียนราษฎรแต่ละเขต การร้องเรียนของประชาชนซึ่งมีหลายกรณีเกี่ยวกับทะเบียนการจัดทำบัญชีรายชื่อ ได้แก่ ปัญหาไม่มีชื่อในบัญชีเลือกตั้งซึ่งหายไปทั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ปัญหารายชื่อผู้เลือกตั้งมีชื่อบุคคลภายนอกปรากฏอยู่ในทะเบียนบ้าน โดยเจ้าของบ้านไม่ทราบ หรือกรณีบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งซ้ำซ้อน ซึ่งความผิดต่างๆ เหล่านี้อาจเกิดจากความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ไปจนกระทั่งการทุจริตของเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตาม อำนาจโดยตรงเป็นหน้าที่ที่นายอำเภอจะเป็นผู้คัดชื่อ โดยอาศัยความร่วมมือกับกำนันผู้ใหญ่บ้านในการแจ้งการคัดชื่อ

หากเจ้าหน้าที่ของรัฐ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีส่วนได้ส่วนเสียกับการเลือกตั้งครั้งนั้น ก็อาจจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้

2.2.4 ปัญหาวัฒนธรรมการเลือกตั้งของไทย การเลือกตั้งหลายๆ ครั้งที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติแบบแผนการคิดของคนไทยต่อการเลือกตั้ง รวมไปถึงพฤติกรรม การเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาชนผู้ใช้สิทธิออกเสียง บ่อยครั้งเรามักได้ยินอยู่เสมอถึงการซื้อสิทธิขายเสียง การทุจริตของผู้สมัครรับเลือกตั้งในรูปแบบต่างๆ หรือเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่าประชาชนมักเลือกตั้งที่คำนึงถึงตัวบุคคลมากกว่าที่จะเลือกนโยบายพรรค ฯลฯ เหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมการเลือกตั้งของไทยที่มีพื้นฐานมาจากอิทธิพลของวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นในอดีต ซึ่งเรียกว่า “ระบบไพร่” เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมศักดินา ความสัมพันธ์ระหว่างมูลนายกับไพร่ ก่อให้เกิดการอุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ มูลนายมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองดูแลไพร่ ไพร่ก็มี ความผูกพันและจงรักภักดีต่อมูลนายของตนมาก ก่อให้เกิด “ระบบอุปถัมภ์” การช่วยเหลือซึ่งกัน และกันเช่นนี้จึงก่อให้เกิดธรรมเนียมการเข้าหาผู้มีอำนาจเพื่อความคุ้มครองผลประโยชน์ของ ตนเอง วัฒนธรรมดังกล่าวกลายเป็นวัฒนธรรมของคนไทยในสมัยต่อมา ถึงแม้ว่าจะได้มีการยกเลิก ระบบไพร่ไปแล้วก็ตาม แต่ความรู้สึกนึกคิด ค่านิยมต่างๆ ซึ่งถูกถ่ายทอดมาให้ดำรงอยู่และสามารถ เห็นได้ในปัจจุบัน ในแง่มุมหนึ่งก็จะเป็นสิ่งที่ดีงามสำหรับคนไทยทั่วไป แต่หากพิจารณาในแง่ ของพัฒนาการทางการเมือง ก็จะกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาการทางการเมืองในระบอบ ประชาธิปไตย ดังนั้น เมื่อพิจารณารูปแบบการทุจริตที่เกิดขึ้นในสังคมไทย เมื่อการเลือกตั้งเกิดขึ้น นักการเมืองที่มีความเชี่ยวชาญก็จะพยายามอาศัยช่องทางวิถีชีวิตของชาวบ้าน ได้เข้าไปใช้กลไก ของระบบอุปถัมภ์ ซึ่งการอุปถัมภ์จะแปรสภาพเป็นหัวคะแนน ทำความสนิทสนม และมีรูปแบบ ในการเข้าถึง ได้แก่ การจัดงานเลี้ยงเลือกตั้ง การสัญญาที่จะให้ ไปจนกระทั่งการนำศาสนาเข้ามา มี บทบาท เป็นเครื่องมือในการเอื้อผลประโยชน์ให้กับการเลือกตั้ง ในความสัมพันธ์ของระบบ อุปถัมภ์ได้ฝังรากลึกในสังคมไทย จึงกลายเป็นวัฒนธรรมในการปกครองประเทศ เป็นวัฏจักร ทุกยุคสมัย นักเลือกตั้งเองก็หาวิธีการต่างๆ ที่จะทำให้ผู้เลือกตั้งเกิดความรู้สึกถึง “บุญคุณ” ตั้งแต่ การให้วัตถุสิ่งของ เงิน การช่วยเหลือต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้สนับสนุนเลือกตั้งตน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2540 เกิดขึ้นภายใต้จุดประสงค์ที่จะแก้ไข ข้อบกพร่องต่างๆ จากรายงานการศึกษาถึงผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ 6 มกราคม พ.ศ.2544 สะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติ ความรู้ความเข้าใจของประชาชนในการเลือกตั้งรูปแบบใหม่ กลไกในการ จัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตลอดจนบทบาทของพรรคการเมืองที่เปลี่ยนไป ผลการศึกษาสรุปได้ว่า ประชาชนโดยส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในพื้นฐานของระบบการ เลือกตั้งระบบใหม่ค่อนข้างดี แต่มีอาจสรุปได้ว่าประชาชนจะเข้าใจในรายละเอียดและสาระสำคัญ

ของการเลือกตั้งในรูปแบบใหม่ ตลอดจนตระหนักถึงความสำคัญของการเลือกตั้ง สำหรับการวิจัย ในส่วนของกลไกในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ผลการศึกษาปรากฏว่า ประชาชนยังไม่แน่ใจในการทำงานในประเด็นเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของ คณะกรรมการการเลือกตั้งในทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำเขต โดยสรุปแล้วประชาชนเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง ได้ดีกว่ากระทรวงมหาดไทย แต่ก็เป็นส่วนที่ใกล้เคียงกับความคิดเห็นของประชาชนที่ว่า การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับกระทรวงมหาดไทยไม่มีความแตกต่างกัน

สำหรับการศึกษาในส่วนของพรรคการเมืองกับการเลือกตั้งระบบใหม่ ปรากฏว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้ง ที่ต้องการให้พรรคการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงในประเด็นต่างๆ นั้น ได้ผลทั้งสิ้น อาทิ ประเด็นที่การจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถทำได้ง่ายขึ้น การไม่บังคับให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละครั้ง รวมทั้งการ สนับสนุนพรรคการเมือง เช่น การจัดตั้งกองทุนพัฒนาพรรคการเมือง การประชาสัมพันธ์ เป็นต้น แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องบางประการ เช่น ในส่วนของเรื่องขนาดของเขตเลือกตั้งที่เล็กลงจะทำให้ได้ “คนดี” สามารถเอาชนะการเลือกตั้งได้ง่ายขึ้น มิได้เป็นจริงเสมอไป อีกทั้งในส่วนของความมั่นใจ ของประชาชนในการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีอยู่น้อยกว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอื่นๆ

ผลการวิจัยนั้นทำให้เราเห็นว่า การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น ถือได้ว่าประสบความสำเร็จ เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามที่รัฐธรรมนูญต้องการในระดับหนึ่ง แต่ ประชาชนก็ยังคงไม่มั่นใจในการทำงานขององค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการควบคุม ติดตาม ตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้ง อีกทั้งรูปแบบการทุจริตเลือกตั้งซึ่งมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ด้วย จุดนี้เอง ทำให้เห็นได้ว่าตำแหน่งทางการเมืองยังคงเป็นตำแหน่งที่หลายๆ คนต้องการที่จะก้าวขึ้นไป มูลเหตุจูงใจที่ทำให้หลายๆ คนอยากจะทำก้าวขึ้นมา มีตำแหน่งทางการเมืองนั้น ไม่ว่าจะเป็นด้วย อัตรารายเดือน, เกียรติยศ, ชื่อเสียง ฯลฯ หรือเหตุผลใดก็ตาม แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า หากผู้ที่ก้าว ขึ้นมาหวังใช้ตำแหน่งเพื่อใช้อำนาจไปในทางมิชอบนั้น ก็จะเต็มไปด้วยผลประโยชน์มหาศาลใน หลากหลายรูปแบบ

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดทำให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่า ถึงแม้ประเทศไทย จะมีพัฒนาการเลือกตั้งที่ดีตามลำดับ และมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการเกิดขึ้นของ รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พ.ศ. 2540 ที่ได้มีมาตรการป้องกันและสนับสนุนให้การเลือกตั้งนั้นมี ประสิทธิภาพและบริสุทธิ์ยุติธรรมมากขึ้นก็ตาม แต่รูปแบบการทุจริตการเลือกตั้งที่มีความ หลากหลายและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับความสัมพันธ์ของ “ระบบอุปถัมภ์” ที่ยังเกิด

ขึ้นอยู่ในปัจจุบัน แสดงให้เห็นนัยสำคัญว่า แม้ว่าการเลือกตั้งจะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพียงใดก็ตาม แต่ระบบดังกล่าวก็ยังไม่อาจจะตอบสนองความสนใจและความเข้าใจของประชาชน ในกระบวนการทางการเมือง ตลอดจนกระบวนการเลือกตั้งได้ดีเท่าที่ควร และในทางปฏิบัติ ระบบดังกล่าวก็มีได้เป็นหลักประกันในการใช้เงินซื้อเสียง แต่ในทางตรงข้าม อาจกล่าวได้ว่า ในการเลือกตั้งเมื่อ 6 มกราคม 2544 มีการใช้เงินในการซื้อเสียงรูปแบบใหม่ เป็นการซื้อจำนวน ส.ส.เข้า พรรคมากเป็นประวัติการณ์ก็ว่าได้

2.3 พรพล (พรพล เอกอรรถพร 2548) ได้ทำการศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเทคนิคกลไกการเลือกตั้ง ทั้งที่เป็นวิธีการที่ผิดกฎหมายการเลือกตั้งและที่ยังไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่าผิดกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเทคนิคต่างๆ ดังกล่าวพอสรุปได้ดังนี้

2.3.1 กระบวนการยึดหน่วยเลือกตั้ง ด้วยการวางแผนล่วงหน้าเพื่อวางตัวบุคคลของตนเองเข้าเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต.จว.) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขต (กกต.เขต) และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.) กล่าวคือ

1) การวางตัวบุคคลในคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต.จว.)
 กกต.จว. ซึ่งมีจำนวน 5 คนนั้น มีขั้นตอนในการคัดเลือกและแต่งตั้งมาจาก “คณะอนุกรรมการสรรหา” ซึ่งประกอบด้วยอนุกรรมการจำนวน 8 คน ที่มาจากการคัดเลือกกันเองของผู้นำในแต่ละกลุ่มอาชีพของจังหวัดนั้นๆ คณะอนุกรรมการสรรหาจะทำหน้าที่สรรหาผู้เหมาะสมเป็น กกต.จว. จำนวน 15 รายชื่อ นำเสนอต่อ กกต.กลาง เพื่อทำการคัดเลือกให้เหลือ 5 รายชื่อและแต่งตั้งให้เป็น กกต.จว.ต่อไป ในทางปฏิบัตินั้น อนุกรรมการสรรหาแต่ละรายมีสิทธิเสนอบุคคลเข้ามาคัดเลือกได้รายละไม่เกิน 3 รายชื่อ จากนั้นนำรายชื่อมารวมคัดเลือกด้วยวิธีลับ โดยให้อนุกรรมการแต่ละคนลงคะแนนเลือกได้ครั้งละ 10 รายชื่อ แล้วจึงนำรายชื่อมาเรียงตามลำดับคะแนน (บุคคลที่ผ่านการคัดเลือกต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง) ให้ได้จำนวน 15 นาย แล้วจึงนำรายชื่อเรียงตามลำดับตัวอักษรส่งไปให้ กกต.กลาง คัดเลือกอีกครั้งให้เหลือ 5 คนเพื่อแต่งตั้งเป็น กกต.จว.

กระบวนการสรรหาดังกล่าวมีช่องว่างให้สามารถเข้าไปวางตัวบุคคลของตนเข้าไปเป็น กกต.จว. ได้ กล่าวคือ หากนักการเมืองในจังหวัดใดมีสายสัมพันธ์สนิทแนบแน่นกับอนุกรรมการคัดสรรอย่างน้อย 5 ใน 8 คน นักการเมืองคนนั้นก็สามารถนำพาพวกของตนเข้าไปนั่งเป็น กกต.จว. ได้ไม่ยากนัก โดยส่งพรรคพวกของตนไปสมัครขอรับเลือกเป็น กกต.จว. ให้ครบหรือเกือบครบ 15 คน พอถึงเวลาลงคะแนนก็ให้อนุกรรมการสรรหา 5 คนนั้น คัดเลือกพรรคพวกตนโดยวิธีบล็อกโหวต (Block Vote) หรือวิธีเลือกลงคะแนนแบบเจาะจงบุคคลตามใบสั่ง

2) การวางตัวบุคคลในคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขต (กกต.เขต)
 กกต.เขต มีจำนวนกรรมการ 9 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีก

8 คน กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของ กกต.เขต มีระเบียบกำหนดให้ กกต.จว. เป็นผู้คัดรายชื่อ บุคคลผู้สมควรเป็น กกต.เขต ของแต่ละเขต จำนวนเขตละ 18 คน จัดเรียงตามลำดับความเหมาะสม ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ เสนอต่อ กกต.กลาง เพื่อพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งให้เป็น กกต.เขต จำนวนเขตละ 9 คน ดังนั้น หากว่า กกต.จว. เป็นพรรคพวกผู้มีสายสนกลในโยงโยกับนักการเมือง มาตั้งแต่แรก กกต.จว.ก็จะสามารถนำเสนอแต่รายชื่อบุคคลตามใบสั่งของนักการเมืองขึ้นไปให้ กกต.กลางคัดเลือก หากไม่มีเหตุอะไรวุ่นวายให้ถึงกับต้องพลิกโผ กกต.กลาง ก็จะคัดเลือก กกต.เขต ตามลำดับรายชื่อที่ กกต.จว.นำเสนอขึ้นไป ดังนั้น กกต.เขตที่ได้ก็เลยกลายเป็นบุคคลที่ล้วนอยู่ในอาณาตติของนักการเมืองอีกทอดหนึ่ง

กกต.เขต มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งบุคคลให้เป็นผู้ช่วยเหลือในกิจการการ เลือกตั้ง แต่งตั้งคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง กรรมการนับคะแนน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ รักษาความปลอดภัยในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง ดังนั้น หาก กกต.เขต มีที่มาจากนักการเมืองฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดในเขตเลือกตั้งนั้นนักการเมืองฝ่ายนั้น ก็ถือได้ว่าสามารถยึดกุมเฉ ไขหน่วยเลือกตั้งไว้ได้ทั้งหมด

3) การวางตัวบุคคลในคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.) ในแต่ละ หน่วยเลือกตั้งจะมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานคือ ผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้ง 1 คน และ คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.) จำนวนไม่น้อยกว่า 7 คนซึ่งประกอบด้วย ประธาน กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง 1 คน กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง 2 คน และกรรมการประจำ หน่วยเลือกตั้งที่เป็นกรรมการตัวแทนพรรคการเมืองพรรคละ 1 คน ผู้อำนวยการประจำหน่วย เลือกตั้งแต่งตั้งมาจากข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ (ส่วนใหญ่มักแต่งตั้งจากข้าราชการครูที่รับ ราชการอยู่ในบริเวณที่ตั้งหน่วยเลือกตั้ง) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและอำนวยความสะดวกแก่ คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง แต่ไม่ใช่ผู้ปฏิบัติงานตัวจริง และไม่ต้องรับผิดชอบ โดยตรงต่อ การปฏิบัติหน้าที่ ผู้ที่รับผิดชอบตัวจริงของการปฏิบัติงานในวันลงคะแนนคือ กปน.

ในแง่ของการปฏิบัติภารกิจจริง หากนักการเมืองมีอิทธิพลเหนือ กกต.จว. และ กกต.เขต เป็นทอดๆ ลงไป จะสามารถแต่งตั้งหัวคะแนนของตนจากแต่ละหมู่บ้านให้เป็น กปน. ได้ยกหน่วย จะขาดแต่เพียงตำแหน่งกรรมการตัวแทนพรรคการเมืองที่ระเบียบกำหนดให้พรรค การเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นฝ่ายคัดเลือกเอง แต่ถ้านักการเมืองอิทธิพลต้องการที่จะยึด หน่วยอย่างเบ็ดเสร็จ กระบวนการที่จะทำให้กรรมการตัวแทนพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม (ซึ่งมีอยู่ เพียงไม่กี่คน) ย้ายข้างมาเป็นพวกเดียวกันกับ กปน.ซึ่งวางตัวไว้แต่ต้นก็จะเริ่มขึ้น ด้วยการใช้อิทธิพลทำการบดเบียด ชี้นำ ข่มขู่ให้หวาดกลัวต่างๆ นานา ในขณะที่เดียวกับที่หัวนล้อม ชักจูงให้ ย้ายข้างมาเป็นพวกเดียวกัน ยิ่งถ้าได้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาร่วมกระบวนการชักจูงด้วยแล้ว ก็ยิ่งง่ายต่อ

การกีดกันกรรมการตัวแทนพรรคการเมืองมากขึ้น จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจว่า เมื่อถึงวันลงคะแนน กรรมการตัวแทนพรรคการเมืองหลายๆ คนต่างพร้อมใจไม่ไปปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีการแจ้งล่วงหน้า ทำให้พรรคการเมืองนั้นไม่สามารถจัดหาบุคคลอื่นมาทำหน้าที่แทนได้ทันหน่วยเลือกตั้งนั้น จึงเหลือแต่กรรมการประจำหน่วยที่แต่งตั้งโดย กกต.เขต แต่เพียงฝ่ายเดียว

2.3.2 การย้ายเข้าทะเบียนบ้านเพื่อมาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยเจ้าบ้านไม่รู้ตัว (ทะเบียนผี) ขบวนการย้ายเข้าทะเบียนบ้านเพื่อใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยที่เจ้าบ้านไม่รู้ตัวนี้ กระทำโดยการย้ายรายชื่อชาวบ้านไปลงในทะเบียนบ้านหลังหนึ่งเพื่อรอให้ครบเวลาที่จะมีสิทธิเลือกตั้ง แต่เมื่อสอบถามเจ้าของทะเบียนบ้าน ได้รับคำตอบว่าไม่เคยได้ย้ายบุคคลใดเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านเลย และในสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้านไม่มีบันทึกรายการโยกย้ายใดๆ แต่ในขณะเดียวกัน ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ติดประกาศไว้หน้าหน่วยเลือกตั้ง กลับมีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามเลขที่บ้านจำนวนหลายคน ทำให้เกิดข้อสงสัยว่า ทำไมเอกสารทางราชการทั้งสองฉบับของเลขที่บ้านเดียวกัน กลับแสดงข้อมูลที่ขัดแย้งกัน

ตามปกติ เอกสารสำเนาทะเบียนบ้านแต่ละหลังจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ฉบับ แต่เก็บไว้คนละแห่ง เอกสารฉบับที่เรียกว่า “สำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน” เจ้าของบ้านแต่ละหลังต่างเก็บรักษาไว้เอง ส่วนอีกฉบับเรียกว่า “สำเนาทะเบียนบ้านฉบับเทศบาล” (ฉบับอำเภอ หรือฉบับเขต แล้วแต่กรณี) ซึ่งเก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานทะเบียนของพื้นที่นั้นๆ รายการโยกย้ายในเอกสารสำเนาทะเบียนบ้านทั้งสองฉบับจะต้องตรงกัน เพราะบันทึกจากฐานข้อมูลเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อเจ้าบ้านมีความประสงค์จะย้ายใครเข้ามาในทะเบียนบ้านของตน เจ้าบ้านจะต้องกรอกเอกสารในใบคำร้องของย้ายเข้า พร้อมทั้งลงลายมือชื่อยินยอมในฐานะเจ้าบ้าน ยื่นพร้อมกับสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน จากนั้นเจ้าหน้าที่ทะเบียนก็จะทำการบันทึกรายชื่อผู้ย้ายเข้าตามรายการในใบคำร้องลงในเอกสารสำเนาทะเบียนบ้านทั้งสองฉบับและในคอมพิวเตอร์ทะเบียนกลาง เพื่อให้มีข้อมูลที่ถูกต้องตรงกันทั้งหมด

ความขัดแย้งกันของสำเนาทะเบียนบ้านซึ่งเป็นเอกสารราชการทั้งสองฉบับ มีข้อสรุปเพียงประการเดียวคือ มีการปลอมแปลงเอกสารหนังสือยินยอมให้ย้ายเข้าของเจ้าบ้าน เพื่อนำไปใช้ประกอบการแจ้งย้ายรายชื่อผีเข้ามาในทะเบียนบ้าน และได้ทำการบันทึกข้อมูลรายชื่อย้ายเข้าตามหนังสือยินยอมที่ทำปลอมขึ้นลงในคอมพิวเตอร์ทะเบียนกลางและในสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเทศบาล โดยไม่มีการบันทึกข้อมูลลงในสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน พอถึงเวลาเลือกตั้ง บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่พิมพ์จากคอมพิวเตอร์ทะเบียนกลางจึงปรากฏรายชื่อผีของผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าว หลังจากการเลือกตั้งแล้ว บัญชีรายชื่อผีเหล่านี้ก็จะถูกย้ายออกไปที่อื่นต่อไป โดยมีการทำคำร้องขอย้ายเพื่อคัดข้อมูลออกจากคอมพิวเตอร์ทะเบียนกลางและสำเนาทะเบียนบ้านฉบับ

เทศบาล เป็นที่น่าสงสัยว่า กระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นได้อย่างไร ในเมื่อการโยกย้ายต้องกระทำกันภายในสำนักงานทะเบียน โดยเจ้าหน้าที่ทะเบียนผู้ลงลายมือชื่อเป็นผู้บันทึกข้อมูลการโอนย้ายในเอกสาร

2.3.3 การหลอกลวง การบังคับ การขู่ข่ม และการใช้อิทธิพลคุกคาม

1) การหลอกลวง คือการทำให้ผู้มีสิทธิลงคะแนน เข้าใจผิดในข้อเท็จจริงจนเกิดความสับสนไม่ไปลงคะแนนให้คู่แข่ง หรือหันมาลงคะแนนให้ฝ่ายตนแทน วิธีการทำได้หลายอย่าง อาทิ หลอกลวงโดยการใส่ร้ายป้ายสีในเรื่องต่างๆ เพื่อให้คู่แข่งได้รับความเกลียดชัง เช่น ใส่ร้ายผู้สมัครคนนั้นว่ามีพฤติกรรมติดการพนันจนเป็นหนี้สินรุงรัง หรือแอบไปมีความสัมพันธ์ฉันทู้สาวกับลูกเมียผู้อื่น หรือกู้ยืมเงินจากผู้อื่นแล้วไม่ยอมใช้คืนแม้ถูกทวงถามก็ยังบ่ายเบี่ยง เป็นต้น การหลอกลวงโดยการปล่อยข่าวลือ ให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเข้าใจผิดในเรื่องต่างๆ เช่น การปล่อยข่าวว่า คู่แข่งถูกว่าจ้างให้ถอนตัวจากการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้ว หรือคู่แข่งได้ทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง กำลังจะโดนใบแดงหากชนะการเลือกตั้ง เป็นต้น การใส่ร้ายป้ายสีและการปล่อยข่าวลือนี้นิยมกระทำกันในช่วง 2-3 วันก่อนวันเลือกตั้ง เพื่อไม่ให้คู่แข่งพลิกเกมแก้ข่าวได้ทัน

2) การบังคับ คือการใช้อำนาจหรือกำลังที่เหนือกว่าไม่ว่าด้านใด บีบให้ผู้อื่นปฏิบัติ อาทิเช่น ลูกน้องนักการเมืองบังคับชาวบ้านที่เป็นหัวคะแนนเลิกหาเสียงช่วยผู้สมัครที่ตนไม่สนับสนุน

3) การขู่ข่ม คือการสร้างความกลัวให้กับผู้อื่นด้วยอิทธิพลอำนาจที่มี การบังคับจึงมักจะมาควบคู่กับการขู่ข่มอยู่เสมอ เช่น กรรมการเงินกู้บางคน บังคับลูกหนี้ห้ามช่วยเหลือผู้สมัครฝ่ายตรงข้าม ไมเช่นนั้นจะไม่พิจารณาเงินกู้ครั้งใหม่ให้ ผู้ใหญ่บ้านบางคนบังคับลูกบ้านให้ไปลงคะแนนเลือกผู้สมัครที่เป็นเจ้านายของตน ไมเช่นนั้นจะไม่เสนอชื่อเข้าโครงการโคก้านตัว หรือจะตัดสิทธิประโยชน์จากการลงทะเบียนคนจน นายจ้างบังคับลูกจ้างให้ไปลงคะแนนเลือกบุคคลที่ตนสนับสนุน ไมเช่นนั้นจะไม่จ้างให้ทำงานด้วยอีกต่อไป เป็นต้น

4) การใช้อิทธิพลคุกคาม คือการสร้างความกลัวเกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินทั้งของตนเองและครอบครัว โดยใช้อำนาจมีดมาบังคับกดดัน ซึ่งเป็นการกระทำที่มีมาช้านานและใช้ได้ผลในสังคมชนบทที่การถูกข่มขู่สูญหายและการลักลอบทำร้ายยังเป็นไปได้โดยง่าย นอกจากนั้นยังมีการใช้อิทธิพลคุกคามในเรื่องอาชีพการงาน ด้วยการทำให้เกิดความเสียหายในด้านธุรกิจ โดยเฉพาะธุรกิจที่มีสีเทาเจือปน หรือธุรกิจที่ต้องอาศัยการไหว้วานขอความสะดวกจากเจ้าหน้าที่รัฐ หากคนค้าขายเกิดความกลัวขึ้นมา ก็จะส่งผลต่อคะแนนเสียงเช่นกัน

2.3.4 การโงงหีบบัตรเลือกตั้ง

1) การเปลี่ยนบัตรเลือกตั้งในหีบบัตรลงคะแนนล่วงหน้า การลงคะแนนล่วงหน้าเป็นวิธีการหนึ่งที่ช่วยให้ผู้ที่มีภารกิจสำคัญในวันลงคะแนน มีโอกาสได้ใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนล่วงหน้าประมาณ 1 สัปดาห์ โดยให้ไปลงคะแนนได้ที่หน่วยลงคะแนนกลางของแต่ละเขตเลือกตั้ง ขั้นตอนการลงคะแนนล่วงหน้าก็เหมือนกับการลงคะแนนปกติทั่วไป เพียงแต่ต้องแจ้งความจำนงต่อกรรมการประจำหน่วยลงคะแนนถึงเหตุจำเป็นที่ต้องใช้สิทธิล่วงหน้า เพื่อให้พิจารณาจนจึงจะใช้สิทธิได้ การลงคะแนนล่วงหน้าจะยุติลงในเวลา 15.00 น. เหมือนการลงคะแนนปกติ จากนั้นจะทำการปิดหีบบัตรลงคะแนน และให้ กกด.เขต ทำหน้าที่เก็บรักษาหีบบัตร ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเก็บรักษาไว้ที่สถานีตำรวจภูธรที่รับผิดชอบพื้นที่ที่ตั้งหน่วยลงคะแนนกลางนั้น และเมื่อถึงเวลา 15.00 น. ของวันเลือกตั้งปกติ ก็จะส่งหีบบัตรเลือกตั้งล่วงหน้าไปยังหน่วยนับคะแนนเสมือนเป็นหีบบัตรที่มาจากหน่วยลงคะแนนปกติหน่วยหนึ่ง

ขั้นตอนการฉ้อฉลที่จะเกิดขึ้นจะกระทำได้ในห้วงที่หีบบัตรเลือกตั้งล่วงหน้าถูกเก็บรักษาไว้นี้เอง โดยผู้ที่มีอิทธิพลและอำนาจเพียงพอสั่งการให้มีการเปิดหีบบัตรออกและทำการเปลี่ยนบัตรเลือกตั้งในหีบใหม่ หรือทำให้บัตรลงคะแนนของฝ่ายตรงข้ามกลายเป็นบัตรเสียด้วยวิธีการต่างๆ ได้ เหตุการณ์ทำนองนี้มีโอกาสเกิดขึ้นได้ ที่สำคัญ ในการเลือกตั้งล่วงหน้านั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่มีอำนาจแต่งตั้งคนของตนเองเข้าร่วมเป็นกรรมการในหน่วยลงคะแนนล่วงหน้าและกรรมการรักษาหีบบัตรเลย จึงไม่มีโอกาสรับรู้เลยว่า ก่อนจะส่งหีบบัตรเพื่อไปดูแลรักษานั้น หีบบัตรมีสภาพเช่นไร

2) กาบัตรผีไว้ก่อน ก่อนถึงวันเลือกตั้งหนึ่งวัน คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งแต่ละหน่วยต้องไปรับหีบบัตร อุปกรณ์ พร้อมบัตรเลือกตั้ง เพื่อตรวจสอบความเรียบร้อยและเก็บรักษาไว้ รอการใช้งานในวันรุ่งขึ้น กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งบางหน่วยล้วนเป็นคนของนักการเมือง มีวิธีการอันหลากหลายตามความถนัดของกรรมการในแต่ละหน่วย บางหน่วยมั่นใจมาก ถึงกับกาบัตรเลือกตั้งไว้ล่วงหน้าตั้งแต่ก่อนวันลงคะแนน กาคิดบ้างกาเสียบ้างก็ไม่เป็นไร เพราะบัตรเลือกตั้งสำรองที่เกินจำนวนมีอยู่ก็มาก บางหน่วยก็เตรียมบรรดาไพร่พลผีที่จะเวียนเทียนในบ่ายวันรุ่งขึ้น และทุกหน่วยตรวจสอบรายชื่อ เพื่อรอจังหวะที่จะกาบัตรเลือกตั้งกันเองในหน่วยเลือกตั้ง

รายชื่อของประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน ได้ถูกแยกแยะออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ๆ กลุ่มแรก คือรายชื่อของผู้ที่อาศัยในหมู่บ้าน ไม่ได้ไปทำงานที่อื่น ซึ่งต้องแยกให้ออกว่าใครคือผู้ที่ฝ่ายจัดชื่อได้จัดบัตรประชาชนไว้เรียบร้อยแล้ว และต้องให้มั่นใจด้วยว่า จำนวนคะแนนที่มีอยู่ต้องชนะคู่แข่งจนขาด กลุ่มที่สอง เป็นรายชื่อของผู้ที่ไปทำงานต่างถิ่นที่ได้ตกลง จดเลขบัตรประชาชน

ไว้แล้ว และยืนยันว่าจะกลับมาลงคะแนนด้วยตนเอง กลุ่มที่สาม เป็นรายชื่อของผู้ที่ไปทำงานต่างถิ่น ได้ตกลงจดเลขบัตรประชาชนไว้แล้ว แต่จะไม่กลับมาใช้สิทธิ จึงต้องใช้บริการพิเศษลงคะแนน แทนให้ ซึ่งมั่นใจได้ว่าจะไม่มีรายการโหวตในภายหลัง เพราะมีญาติผู้ใหญ่ที่ตกลงกับฝ่ายจัดซื้อไว้แล้วเป็นประกัน กลุ่มที่สี่ เป็นรายชื่อของผู้ที่ไปทำงานต่างถิ่น ที่ฝ่ายจัดซื้อยังหาข้อสรุปไม่ได้ จะใช้เวลาสามทุ่มของคืนก่อนเลือกตั้งเป็นเกณฑ์เวลามาตรฐาน หากกลับมาถึงหมู่บ้านแล้วก็ต้องปล่อยผ่านไป แต่หากยังกลับมาไม่ถึงหมู่บ้าน ก็ให้คาดเดาไว้ก่อนว่า คงไม่กลับมาใช้สิทธิเลือกตั้งในวันรุ่งขึ้น

ในคืนก่อนวันเลือกตั้งนี้ กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งแต่ละหน่วย จะตัดสินใจใช้วิธีการเช่นไร ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของแต่ละหน่วยที่แตกต่างกัน บางหน่วยที่ยึดอำนาจได้โดยเด็ดขาดแล้ว ก็จะกาบัตรเลือกตั้งไว้ล่วงหน้าตามจำนวนรายชื่อบุคคลในกลุ่มที่สาม พร้อมกับพิมพ์ลายนิ้วมือแบบเลอะๆ ลงในบัญชีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งตามช่องรายชื่อเหล่านั้นรอไว้ พอมีจังหวะในวันลงคะแนน แค่อาศัยเวลาเพียงหนึ่งนาทิต์ เดินนำบัตรที่กาไว้แล้วไปหย่อนลงในหีบบัตร ก็เสร็จสมบูรณ์ทุกประการ บางหน่วยยึดอำนาจได้ไม่สมบูรณ์ เพราะยังเจรจากับกรรมการตัวแทนพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามไม่ได้ ก็เตรียมแต่หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนไว้ก่อน รอดูสถานการณ์ในวันรุ่งขึ้นว่าควรจะทำเช่นไรต่อไป

3) การโงงในวันลงคะแนน ที่หน้าหน่วยเลือกตั้งเมื่อประชาชนมาถึง ก็จะได้รับบริการอำนวยความสะดวกจากเจ้าหน้าที่ด้วยการถามชื่อและเลขที่บ้าน เพื่อช่วยค้นหาและตรวจสอบรายชื่อ และจะใช้แผ่นกระดาษเล็กๆ จดเลขที่ลำดับในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนให้กับผู้มาลงคะแนนนั้นๆ เมื่อผู้มาลงคะแนนเข้าสู่หน่วยเลือกตั้ง จะส่งบัตรประจำตัวประชาชนพร้อมกระดาษแผ่นเล็กๆ ที่เพิ่งได้รับมา ให้กับกรรมการประจำโต๊ะแรกที่ทำหน้าที่ตรวจบัตรประจำตัวประชาชน และให้ลงชื่อรับบัตรลงคะแนน กรรมการๆ ก็นำกระดาษเล็กๆ แผ่นนั้นเสียบกับเหล็กแหลมที่ตั้งไว้ข้างๆ ส่วนผู้มาใช้สิทธิก็รับบัตรลงคะแนนแล้วเดินเข้าสู่คูหากาบัตร โกลัๆ บ่ายโมง กระดาษแผ่นเล็กๆ ในเหล็กเสียบได้ถูกถอดออกและส่งต่อให้กับบางบุคคลที่นอกหน่วยกระดาษเล็กๆ ใบนี้ที่จดเลขที่ลำดับของรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนคือข้อมูลที่จะบอกให้รู้ว่าบุคคลนั้นมาลงคะแนนแล้ว ส่วนเลขที่ลำดับที่ยังไม่มี ก็คือผู้ที่ยังไม่มาใช้สิทธิลงคะแนนในวันนั้น เมื่อได้รับข้อมูลจากกระดาษแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของทีมงานแต่ละคนที่ได้ทำหน้าที่เจรจาซื้อขายกรวยรายคนไว้ และด้วยระบบการควบคุม 1 คนต่อ 12 หลังคาเรือน ทำให้ทุกคนทราบขอบเขตรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติตามตัวผู้ที่ได้ตกลงจดเลขบัตรประชาชนกันไว้แล้วให้มาลงคะแนน จากรายชื่อที่ได้แยกแยะไว้ในคืนก่อนวันลงคะแนน

กลุ่มที่หนึ่ง หากเป็นบุคคลที่ได้จดทะเบียนประชาชนไว้แล้ว ก็ตามตัวให้รับ มาลงคะแนนได้เลยตามข้อตกลง หากเป็นบุคคลที่ยังไม่ได้ตกลงจดทะเบียนประจำตัว ก็ทำการเจาะ ชื่อได้ทันที เพราะคนที่ไม่รับมาลงคะแนนในช่วงเช้า ส่วนใหญ่ไม่มีผู้สมัครคนใดที่ต้องการจะ เลือกลงคะแนนจะอยู่ในความคิด การซื้อเสียงจะกระทำได้ง่าย

กลุ่มที่สอง หมายถึงบุคคลที่ไปทำงานต่างถิ่น ได้จดทะเบียนประชาชนไว้ แล้ว ใครยังไม่มาลงคะแนน ก็ต้องรีบตามตัว แต่หากตามแล้วพบว่าเจ้าตัวยังไม่กลับมา ก็ให้รีบ แจ้งไปยังกรรมการประจำหน่วยทีมงานเดียวกัน จะได้หาวิธีการบัตรใส่แทนให้เลย

กลุ่มที่สาม หมายถึงบุคคลที่ไปทำงานต่างถิ่น ที่จดทะเบียนประจำตัวประชาชน ไว้แล้ว แต่ไม่กลับมาลงคะแนน กลุ่มนี้ไม่มีปัญหาให้ต้องตาม เป็นหน้าที่ของกรรมการประจำ หน่วยที่จะใส่คะแนนให้เองอยู่แล้ว

กลุ่มที่สี่ ผู้ที่ไปทำงานต่างถิ่นที่ยังไม่ได้ตกลงซื้อเสียงและจดทะเบียนประจำตัว ประชาชน และไม่ได้กลับมาในเวลาสามทุ่มของคืนก่อนวันลงคะแนน กระจายแผ่นเล็กจะช่วย ตรวจสอบอีกครึ่งหนึ่งว่าเจ้าตัวได้กลับมาลงคะแนนหรือไม่ หากไม่มีเลขลำดับปรากฏ ก็เชื่อได้ว่าคง ไม่กลับมาแน่นอนแล้ว ข้อมูลเหล่านี้จะถูกส่งกลับไปยังหน่วยลงคะแนน พอใกล้เวลาปิดหีบ จะเป็นหน้าที่ของกรรมการในหน่วยที่จะลงคะแนนแทนตามแต่โอกาสอำนวย

2.3.5 การให้ผลประโยชน์เพื่อจูงใจให้เลือก วัฒนธรรมแบบไทยๆ ที่มีลักษณะ อุปถัมภ์นิยม ได้ปลูกฝังความคิดในเรื่องบุญคุณต้องตอบแทน เมื่อผสมกับความยากจนของชาว ชนบท ที่เห็นสิ่งของและเงินทุกบาททุกสตางค์ล้วนมีค่าต่อการดำรงชีพในครอบครัว ทำให้การแจก สิ่งของหรือการให้ผลประโยชน์ในรูปแบบใดๆ ก็ตาม สามารถโน้มน้าวให้ประชาชนในชนบท มีพฤติกรรมในการตอบแทนบุญคุณด้วยการลงคะแนนเสียงให้ได้ พฤติกรรมการแจกสิ่งของ ของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พบเห็นได้โดยทั่วไป ได้แก่

1) การแจกสิ่งที่มีชื่อและพรรคของผู้สมัคร ซึ่งอาจเป็นเสื้อยืดหรือเสื้อคลุม ก็แล้วแต่ เป็นสิ่งของที่นิยมแจกแจกกันเป็นอันดับแรกๆ ตั้งแต่ช่วงก่อนถึงฤดูเลือกตั้ง ช่วงที่นิยม แจกกันคือก่อนการประกาศพระราชกฤษฎีกาการเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 3 เดือน เพื่อป้องกันการถูก ร้องเรียนจากผู้สมัครฝ่ายตรงข้าม ตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ไม่ได้ยกเว้นว่าในช่วงใดให้แจกสิ่งของได้ โดยไม่ถือว่าเป็นความผิด (พรพล เอกอรรถพร 2548: 90-92) ประโยชน์ของสิ่งที่แจกก็คือ เมื่อ ชาวบ้านต่างพากันใส่กันอย่างแพร่หลาย เห็นกันทุกวัน ตอกย้ำจนแทบทุกคนในเขตเลือกตั้งจำชื่อ ผู้สมัครได้หมด จึงนับเป็นการลงทุนประชาสัมพันธ์ที่คุ้มค่า

2) การจูงใจด้วยการนำเที่ยว การนำเที่ยวทางรถยนต์ (รถบัส) เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่นิยมใช้กันมากในการหาเสียงยุคใหม่ เพราะการนำเที่ยวจะสร้างความสนิทสนมคุ้นเคยก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเพื่อนระหว่างหัวหน้าของนักการเมืองกับประชาชนในเขตเลือกตั้ง และระหว่างประชาชนผู้ร่วมขบวนเดินทางท่องเที่ยวด้วยกัน จนกลายเป็นความรู้สึกผูกพันเป็นพวกเดียวกัน เกรงใจกัน ทำอะไรก็ทำตามกันโดยไม่รู้ตัว แต่ถึงแม้การหาเสียงด้วยการนำเที่ยวจะได้ผลดี แต่การจะพาประชาชนทั้งเขตเลือกตั้งทุกคนไปเที่ยว ก็คงจะสู้ค่าใช้จ่ายไม่ไหว จึงต้องมีการคัดเลือกบุคคลที่มีศักยภาพในการขึ้นาคณอื่นๆ ให้คล้อยตามจากแต่ละชุมชนเป็นผู้ได้รับโอกาสไปท่องเที่ยว ตัวเลขจำนวนผู้ได้รับการคัดเลือกจากแต่ละเขตเลือกตั้งซึ่งมีจำนวน 200 กว่าหมู่บ้าน ๆ ละ 10 คน รวมแล้วจะมีจำนวนผู้ได้ไปท่องเที่ยวแต่ละเขตเลือกตั้งประมาณสองพันคน ส่วนสถานที่ท่องเที่ยวก็มักจะเป็นสถานที่ท่องเที่ยวต่างภาคกับภูมิลำเนา เช่น เขตเลือกตั้งในภาคเหนือ ก็มักจะไปท่องเที่ยวตามจังหวัดชายทะเล เขตเลือกตั้งในภาคใต้ ก็มักจะไปเที่ยวภาคเหนือ เป็นต้น

3) การแจกเงินซื้อเสียงโดยตรง การแจกเชื้อฮัดและการนำเที่ยว แม้จะเป็นที่นิยมและได้คะแนนเสียงในระดับหนึ่ง แต่ที่จะกลายเป็นคะแนนเสียงจริงๆ นั้นหนีไม่พ้นการใช้เงินซื้อเสียง แต่การจะใช้เงินซื้อเสียงให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ต้องมีการวางแผนอย่างเป็นระบบเช่นกัน ที่เรียกว่าสูตรการซื้อแบบบันได 7 ขั้น (พรพล เอกอรรถพร 2548: 96-114) คือ

(1) ขั้นที่ 1 ซื้อผู้สมัครฯ ผู้แทน เป็นการใช้จ่ายเงินซื้อคู่แข่งเพื่อตัดตอนตั้งแต่พอเริ่มรู้ว่า ใครจะลงสมัครรับเลือกตั้งบ้าง ก็จะทำการเจรจาซื้อตัวกัน เพื่อขอให้หลีกเลี่ยงไม่ต้องลงสมัครแข่งขัน อัตราราคาในการซื้อนั้นขึ้นอยู่กับกระแสนิยมของผู้สมัครแต่ละคน บางคนที่มีคะแนนนิยมดีก็ต้องเสนอราคากันนับสิบล้านบาท กระบวนการในการจัดซื้อนั้น ก่อนอื่นต้องอาศัยไหว้วานบุคคลที่สนิทชิดเชื้อ เป็นที่นับถือของผู้สมัครคนนั้นให้เลียบๆ เคียงๆ ถามไถ่ถึงงบประมาณในการหาเสียงด้วยความเป็นห่วงว่า มิพอสู้กับคนอื่นหรือไม่ จากนั้นจึงช่วยประเมินสถานการณ์ ซึ่งให้เห็นถึงความได้เปรียบเสียเปรียบจนได้ข้อสรุปว่า สู้ไปก็คงต้องแพ้ เสียเงินไปโดยใช่เหตุ ผู้นั่งอยู่เฉยๆ แล้วได้เงินใช้ดีกว่า แล้วจึงเสนอราคาต่อรองกันจนถึงจุดที่เกิดความพอใจตรงกันทั้งสองฝ่าย

(2) ขั้นที่ 2 ซื้อหัวหน้าคะแนนแกนนำ เมื่อการซื้อในขั้นแรกไม่สำเร็จ เนื่องจากคู่แข่งมีอุดมการณ์ ก็ต้องเริ่มกระบวนการซื้อในขั้นที่ 2 หัวหน้าคะแนนหรือแกนนำที่นักการเมืองอยากได้มาอยู่กับฝ่ายตนมากที่สุด ก็จะหนีไม่พ้นบุคคลที่เป็นเสาหลักของแต่ละชุมชนหมู่บ้าน อันได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน นายก อบต. พร้อมสมาชิก ประธานและสมาชิกกลุ่มแม่บ้าน ประธานและสมาชิกกลุ่ม อ.ส.ม. กรรมการชุมชนในเขตเทศบาล เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การซื้อหัวหน้าคะแนนแกนนำที่กล่าวมานี้ ใช่ว่าจะกระทำได้ง่ายดายไม่มีอุปสรรคเสียเลย

เพราะขึ้นอยู่กับอำนาจบารมีของนักการเมืองแต่ละคนและความแข็งแกร่งของกลุ่มด้วย บางจังหวัดที่ ประชาธิปไตยเจริญงอกงามดี ก็ไม่ยอมรับเงินเพื่อเป็นหัวคะแนนให้นักการเมืองคนใดเลย บาง จังหวัดก็มีคละเคล้ากันไป ส่วนหนึ่งรับแต่อีกส่วนหนึ่งก็ไม่ยอมรับ หรือแบ่งกันรับจากนักการเมือง แต่ละฝ่ายที่แข่งกันเป็นค้ายๆ ไป แต่ในบางจังหวัดก็ต้องยอมรับเงินกันทั้งหมดแบบไม่รับไม่ได้ เพราะเกรงจะขัดใจกับนักการเมือง

(3) *ขั้นที่ 3 ซื้อขบวนเดินตาม* ในห้วงเวลาออกหาเสียงในพื้นที่ของ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในแต่ละพื้นที่หัวคะแนนก็จะเรียกประชุมรวบรวมชาวบ้านให้มาฟังปราศรัย จัดกลุ่มคนมาคอยต้อนรับพร้อมจัดพวงมาลัยดอกดาวเรืองมาคอยคล้องคอผู้สมัคร เวลาเดินไปไหน ก็มีผู้คนเป็นขบวนใหญ่ คอยห้อมล้อมเดินตาม แสดงให้คนทั่วไปเห็นว่าผู้สมัครคนนี้เป็นที่ชื่นชอบของประชาชนจริงๆ ซึ่งขบวนเดินตามเหล่านี้ก็ต้องมีค่าใช้จ่ายให้บ้างเพื่อเป็นกำลังใจกัน ส่วน ราคาค่าใช้จ่ายให้กับขบวนคนเดินตาม จะตกประมาณรายละ 100-300 บาท ตามแต่กำลังเงินของผู้สมัครแต่ละคน

(4) *ขั้นที่ 4 ซื้อคนฟังปราศรัย* การปราศรัยใหญ่ เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะ ช่วยปลุกกระแสเสียงในชุมชนเมือง หากจัดขึ้นแล้วมีคนมาฟังมากๆ นับหมื่นๆ คน ก็ยิ่งแสดงให้เห็นถึงความนิยมของประชาชนที่มีต่อตัวผู้สมัครคนนั้น เสียงในเมืองก็จะดีขึ้น แต่หากไม่มีใคร สนใจมาฟัง เสียงสนับสนุนในเมืองก็จะแผ่วเบาลง จำนวนคนที่มาฟังปราศรัยจะไม่เป็นปัญหาเลย สำหรับผู้สมัครที่เป็นขวัญใจของประชาชนอยู่แล้ว แต่สำหรับผู้สมัครที่ได้รับความนิยมรองๆ ลงมา ก็ต้องอาศัย “การจ้างคนมาฟังปราศรัย” ผู้ที่ถูกจ้างมาฟังปราศรัย ส่วนใหญ่คือชาวชนบท ส่วนเขต เทศบาลก็จะจ้างมาจากชุมชนตามชนเมือง ด้วยอัตราค่าจ้างโดยทั่วไปรายละประมาณ 100-200 บาทต่อครั้ง การจ้างคนมาฟังปราศรัยหากเป็นเวลากลางคืน ก็ต้องมีการจ้างรถยนต์ปิกอัพคอยรับ- ส่งให้ด้วย ซึ่งหัวคะแนนตามหมู่บ้านจะต้องเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งการจัดจ้างรถยนต์ และการชักชวน ผู้คนให้มาฟัง ค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้ ก็มีค่าจ้างรถยนต์ปิกอัพ จะคิดกันตามระยะทางใกล้-ไกล หมู่บ้านใกล้ๆ ก็ราวๆ 500 บาท ไกลออกไปก็ตกราวๆ 1,000 บาท

(5) *ขั้นที่ 5 ซื้อยกริ้วรายคน* การซื้อเสียงในยุคปัจจุบัน ราคาขยับตัว ตามภาวะทางเศรษฐกิจ ราคาที่หวังผลได้ถึง 70 เปอร์เซ็นต์ ก็คืออัตรา 500 บาทต่อคน เว้นในบาง พื้นที่ แต่ละเขตที่คู่แข่งแข็งแกร่งจริงๆ ราคาจะขยับขึ้นไปถึง 1,000 บาทต่อคน ซึ่งเป็นราคาที่หวัง ผลได้เกือบ 100 เปอร์เซ็นต์ การซื้อยกริ้วด้วยราคา 1,000 บาทต่อคน สมาชิกครอบครัวที่ไป ทำงานไกลๆ ที่ไหนก็ตาม ก็จะถูกตามให้กลับบ้านมาลงคะแนนกันหมด เพราะนั่นหมายถึงรายได้ ของครอบครัวทางหนึ่ง การซื้อในลักษณะนี้ต้องปฏิบัติการแบบเงียบ ผู้ซื้อจะเป็นคนในหมู่บ้าน ที่รู้ดีว่าใครเป็นคนของใคร ส่วนการจะสำรวจว่า หมู่บ้านไหนเสียงเป็นอย่างไร ยุคนี้ใช้การทำ

สำรวจความเห็น(โพล)เข้ามาเป็นส่วนสำคัญในการวิเคราะห์แผนการเลือกตั้ง การสำรวจจะสุ่มทำตัวอย่างอย่างละเอียด เจาะลึกลงไปในแต่ละหมู่บ้าน และเป็นการสำรวจที่เคลื่อนไหวตลอดเวลา กล่าวคือ มีการตรวจสอบกระแสนิยมในทุกสัปดาห์ การซื้อเสียงยกครัวรายตัวนี้ต้องมีการประกันการลงคะแนนให้โดยไม่มีการบิดพลิ้ว วิธีการควบคุมมิให้บิดพลิ้วก็ด้วยการจดเลขบัตรประจำตัวประชาชนเอาไว้ หรือไม่ก็ถ่ายสำเนาทะเบียนบ้านให้กันไว้เลย ส่วนการจ่ายเงินก็ใช้วิธีการทยอยจ่ายเมื่อรู้ผลว่าชนะเลือกตั้งแน่ๆ แล้วจึงจะจ่ายกันครบจำนวนที่ตกลงกัน

(6) **ขั้นที่ 6 ซื้อขุนพลฝ่ายตรงข้าม** การสำรวจความเห็นหรือการทำโพล หากผลของโพล คะแนนยังไม่ทิ้งคู่แข่งแบบขาดลอย ก็ต้องมาวิเคราะห์หาสาเหตุ สาเหตุหนึ่งก็คือคู่แข่งเป็นพระเอกในหัวใจของชาวบ้าน ดังนั้น ยุทธการซื้อตัวให้ย้ายเข้ามาเป็นพวกก็จะตามมา เริ่มต้นด้วยการส่งคนในหมู่บ้านเดียวกันเข้าทาบทาม เสนอราคาให้ หากยังไม่ได้ผลเพราะมีอุดมการณ์แข็งแกร่ง ก็หาทางใหม่ด้วยการเข้าหาทางภรรยาหรือญาติสนิท หรือใช้วิธีส่งญาติของผู้สมัครฝ่ายตรงข้ามให้เกียรติไปขอพบด้วยตนเองถึงบ้าน สุดท้ายด้วยแรงกดดันรอบด้าน รวมถึงการให้เงินเข้าไปปลอบใจ พอถึงจุดที่เกิดความเกรงใจกันขึ้นมา แขนงนำฝ่ายตรงข้ามหลายๆ คนก็พลิกเกมไปช่วยหาเสียงให้อีกฝ่ายหนึ่ง อย่างไรก็ตาม บางสถานการณ์ อาจพบว่าขุนพลฝ่ายตรงข้ามที่มีอุดมการณ์มั่นคงมากๆ จะทำอย่างไร เสนอให้เงินเท่าไร ก็ถูกปฏิเสธหมด วิธีการเอาชนะก็จะเปลี่ยนไปใช้วิธีการลิดรอนกำลัง ด้วยการค่อยๆ ซื้อตัวผู้สนับสนุนในลำดับรองๆ ลงไปออกจากกลุ่มทีละคนสองคน ทำไปเรื่อยๆ ค่อยๆ ขยายวงกลมออกไปให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ สุดท้ายจะเหลือแต่เฉพาะญาติและคนใกล้ชิดคิดในจำนวนที่ไม่มากนัก

(7) **ขั้นที่ 7 ซื้อกรรมการประจำหน่วย** ขั้นสุดท้ายคือการซื้อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งแบบยกหน่วย รวมถึงกรรมการตัวแทนพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามในหน่วยเลือกตั้งด้วย ส่วนที่หนึ่ง เป็นการซื้อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ที่แต่งตั้งโดย กกต.เขต ซึ่งในส่วนนี้ หาก กกต.จว. และ กกต.เขต ถูกวางตัวไว้ตั้งแต่เริ่มต้น การซื้อก็จะสำเร็จตั้งแต่ขั้นตอนการคัดเลือกกรรมการประจำหน่วยกันแล้ว เพราะเป็นการแต่งตั้งตามใบสั่งที่คัดเอาหัวคะแนนผู้สมัครมาเป็นกรรมการทั้งหมด แต่หาก กกต.จว. และ กกต.เขต วางตัวเป็นกลาง ไม่เป็นใจด้วย ก็จะต้องเจาะซื้อกันเป็นหน่วยๆ ไป ได้มากหน่วยเท่าไร ก็ได้เปรียบเท่านั้น เพราะคะแนนจากทุกหน่วยล้วนมีความหมายต่อผลแพ้ชนะ ส่วนที่สอง เป็นการซื้อกรรมการประจำหน่วยที่เป็นตัวแทนพรรคการเมือง ซึ่งในเรื่องนี้ ตามระเบียบแล้ว แต่ละพรรคการเมือง ต้องส่งรายชื่อกรรมการตัวแทนพรรค ต่อ กกต.เขต ก่อนถึงวันลงคะแนน 15 วัน แน่แน่นอนว่า วิธีการให้ได้รายชื่อพร้อมที่อยู่ของกรรมการตัวแทนพรรคการเมืองเหล่านี้ ไม่ใช่เรื่องที่ยากลำบากเลย เมื่อได้รายชื่อมาแล้ว ช่วงเวลาที่มีถึง 15 วัน มากเพียงพอต่อการติดต่อเสนอเงิน หวานล่อมต่างๆ นานาทุกวัน พอถึงวัน

ลงคะแนน ก็ไม่ไปยังหน่วยเลือกตั้ง หรือมีบางส่วนที่ไป ก็เพียงทำหน้าที่นั่งดูเฉยๆ จะเหลือที่
ตั้งใจทำงานจริงจังกี่เพียงบางส่วน

2.4 มานพ สุขเขียว (2543 : 18-20) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องพฤติกรรมของนักการเมือง
ไทยที่มาจากการเลือกตั้งระหว่างปี พ.ศ. 2523 - 2540 ได้ข้อสรุปที่สำคัญคือ

2.4.1 **นักการเมืองไทยที่มาจากการเลือกตั้งในช่วงระยะเวลาดังกล่าว เป็น
นักการเมืองของพลังกลุ่มใหม่ซึ่งเป็นชนชั้นกลางที่มีความตื่นตัวทางการเมือง และได้พยายามใช้
อำนาจเงินซื้อเสียง และเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเพื่อใช้กระบวนการทางการเมืองเป็นส่วนหนึ่ง
ของการทำธุรกิจ** ในลักษณะของนักธุรกิจการเมือง หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่แสวงหาและ
รักษาผลประโยชน์ให้กับตนเอง พรรคและพวก ในรูปแบบของการทุจริตหรือราษฎรบังหลวง
การกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้เป็นพิเศษหรือการอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้าฉกฉวย
ผลประโยชน์เพื่อการถอนทุน โดยการประสานผลประโยชน์กับกลุ่มพลังการเมืองกลุ่มเดิมคือ
ข้าราชการพลเรือนและทหารที่ครองอำนาจและมีบทบาททางการเมืองตลอดระยะเวลา
จนก่อให้เกิดเป็นข่าวทางสื่อสารมวลชนเป็นระยะๆ แล้วก็เงียบหายไปตามกาลเวลา

2.4.2 **ความไม่ตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน และความไม่เข้าใจว่าประชาชน
ควรจะมีบทบาทอย่างไร** ในการควบคุมตัวแทนของประชาชนหรือคณะรัฐบาลเพื่อให้บริการ
ประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ มีความซื่อสัตย์ โปร่งใส ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เกิด
พฤติกรรมในทางเสื่อมเสียต่อภาพพจน์ของนักการเมืองไทย

2.4.3 **การพัฒนาประชาธิปไตยของไทย** ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.
2475 เป็นต้นมา การพัฒนาเป็นเรื่องของ “ชนชั้นนำ” (Elites) เท่านั้น กล่าวคือ

1) ทิศทางและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยที่ผ่านมาล้วนแต่ถูก
กำหนดโดยบุคคลกลุ่มชนชั้นนำ ส่วนประชาชนทั่วไปได้เข้ามามีส่วนร่วมบ้างจะเป็นลักษณะถูก
ชนชั้นนำยกขึ้นมากล่าวอ้างเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงที่ชนชั้นนำต้องการ

2) รัฐธรรมนูญ รัฐสภา พรรคการเมือง และการเลือกตั้ง เป็น “สัญลักษณ์ทาง
การเมือง” ของประชาธิปไตยเพื่อตอบสนองความต้องการหรือผลประโยชน์ของชนชั้นนำแทนการ
สนองตอบต่อหลักการหรืออุดมการณ์ของประชาธิปไตย หรือการสร้างให้เป็นประชาธิปไตยที่
แท้จริง

3) การเลือกตั้งเปรียบเสมือนตลาดทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้มีการ
แลกเปลี่ยนระหว่างอำนาจทางเศรษฐกิจกับอำนาจทางการเมือง จึงทำให้ผู้มีเงินหรืออำนาจ
เศรษฐกิจมีโอกาสมากขึ้นที่จะเข้ามาเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองด้วย โดยอาศัยพรรคการเมืองและ

การเลือกตั้งเป็นที่เปลี่ยนอำนาจเศรษฐกิจให้เป็นอำนาจทางการเมือง และเรียกการแลกเปลี่ยนนี้ว่า “การแลกเปลี่ยนคุณค่า” (Value Transaction)

4) ประชาธิปไตยในเมืองไทยเป็นเรื่องของชนชั้นนำเป็นส่วนใหญ่ ไม่มีเป้าหมายของประชาธิปไตย ตรงกันข้าม กลับอาศัยรูปแบบของประชาธิปไตยในการแสวงหาผลประโยชน์คืออำนาจ (Power) และความมั่งคั่ง (Wealth) เป็นสำคัญ ทำให้ประชาธิปไตยในไทยไม่มีทิศทาง หรือหมุนเวียนย่ำอยู่กับที่เดิม ไม่มีจุดหมายที่แน่นอนและชัดเจน นอกจากการใช้การเมืองเป็นตัวสร้างและรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวและหรือกลุ่มชนชั้นนำเป็นสำคัญ

2.4.4 บทบาทของสื่อมวลชน ถือเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญสถาบันหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดต่อสิทธิมนุษยชน สิทธิแห่งการรับรู้ (The Right to know) โดยเฉพาะการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนอย่างแท้จริงต่อการแสดงความคิดเห็นในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ขณะเดียวกัน ประชาชนจะต้องมีอิสระในการรับรู้ การแสดงออกซึ่งข้อมูลข่าวสาร การตรวจสอบและประเมินข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารนั้นมีความหลากหลายเป็นอิสระเสรี มีการไหลเวียนในระบบสังคมการเมืองจนนำไปสู่การผลักดันให้รัฐบาลของประเทศต้องรับผิดชอบต่อประชาชน กล่าวโดยสรุป บทบาทของสื่อมวลชนในการควบคุมรัฐบาลหรือนักการเมืองย่อมมีส่วนสำคัญในการท้วงติง ทักท้วง หรือเปิดโปงพฤติกรรมผู้มีอำนาจ มิให้กระทำเกินขอบเขตของกฎหมายหรือผิดไปจากความต้องการของประชาชน หรือหากนักการเมืองคนหนึ่งคนใดมีเล่ห์กลหรือยุทธวิธีที่แยบยลในการหลอกลวงประชาชน สื่อมวลชนย่อมสามารถขุดคุ้ยให้เป็นข่าว เพื่อสร้างกระแสกดดันให้หยุดการกระทำไปชั่วระยะเวลาหนึ่งได้อย่างแน่นอน

อย่างไรก็ตาม การทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงได้เป็นปัญหาที่มีมาช้านานแล้ว ในสังคมทุกสังคม จะมีมากหรือน้อยหรือจะเกิดจากส่วนใดของสังคมนั้นเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการตามลักษณะพิเศษเฉพาะของแต่ละสังคม เพราะฉะนั้น การทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงมีกรอบในการวิเคราะห์ทั้งกว้างและแคบ กล่าวคือ ถ้าพิจารณาในแนวกว้างจะเชื่อมโยงไปถึงการเสื่อมโทรมของศีลธรรมในจิตใจของคนกับการเสื่อมโทรมทางศีลธรรมของสังคมโดยรวม แต่ถ้าพิจารณาในแนวแคบ มักจะพิจารณาการทุจริตฉ้อราษฎร์ในทางการเมืองและการบริหาร (Political corruption and Bureaucratic corruption)

2.5 เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2548) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “บทบาทของการเมืองภาคประชาชนในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยไทย” ซึ่งเป็นการศึกษาภาพรวมของปัญหากระบวนการเมืองการปกครองของไทย โดยเน้นไปที่การเมืองภาคประชาชนในฐานะเป็นองค์ประกอบใหม่ของระบอบประชาธิปไตยอันถือว่าเป็นปัจจัยภายใน รวมถึงปัจจัยอื่นๆ ที่เป็นเงื่อนไขภายนอก โดย

วางปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันด้วยสามเงื่อนไขใหม่คือ การแผ่อิทธิพลเข้ามาของลัทธิเสรีนิยม หรือโลกาภิวัตน์ของระบบทุนนิยมโลก, การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540, และการขึ้นสู่อำนาจของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นตัวแทนของชนชั้นนำจากภาคธุรกิจเอกชนที่ใหญ่โตที่สุดและมีพลังที่สุด ผลการวิจัยสรุปเป็นประเด็นสำคัญดังนี้

2.5.1 การพัฒนาประชาธิปไตยของไทย ที่ต้องประสบปัญหาเสถียรภาพและประสิทธิภาพ และถูกกระทำให้บิดเบี้ยวเปลี่ยนรูปไปจากเจตนารมณ์ดั้งเดิมของประชาธิปไตย ต้นแบบที่นำเข้ามาจากตะวันตกซึ่งถือหลักการว่าสังคมเป็นผู้กำหนดและควบคุมรัฐ แต่เมื่อนำมาใช้กับประเทศไทยก็ถูกตีความ จัดตั้ง และออกแบบ โครงสร้างโดยผู้นำการเมืองและชนชั้นนำทางการเมือง (Political Elite) ที่อยู่ในฐานะกุมอำนาจหรือมีอิทธิพลทางการเมืองมากกว่าคนทั่วไป ระบอบประชาธิปไตยที่ถูกสร้างขึ้นในประเทศไทยจึงเป็นผลผลิตทางอัตวิสัยของผู้นำและชนชั้นนำไทยในแต่ละยุคสมัย คนเหล่านี้อ่านความเป็นจริงในสังคมไทย และอ่านหลักการดั้งเดิมของประชาธิปไตยแตกต่างกัน กระทั่งในบางกรณีถึงกับจงใจดัดแปลงโครงสร้างประชาธิปไตยให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนเอง ความเป็นจริงอีกประการหนึ่ง ด้วยลักษณะของสังคมไทยมีเงื่อนไขหลายอย่างที่บั่นทอนความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบประชาธิปไตยมาตลอด ซึ่งสามารถแบ่งเงื่อนไขเหล่านี้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ด้วยกันคือ

1) *มรดกทางประวัติศาสตร์-วัฒนธรรม* ที่มีความสัมพันธ์ทางอำนาจเป็นระบบไพร่แบบ เจ้านาย-ลูกน้อง, ผู้ใหญ่-ผู้น้อย ซึ่งต่างฝ่ายต่างมีพันธะต่อกัน โดยถูกกำกับด้วย ศีลธรรม คุณธรรม และจารีตประเพณีต่างๆ โดยที่กฎหมายแม้จะดำรงอยู่แต่ก็ไม่ได้นำมาใช้อย่างเคร่งครัด ด้วยความสัมพันธ์เช่นนี้ ก่อให้เกิดเป็น “วัฒนธรรมอุปถัมภ์ค้ำจุน” (patron and client relationship) เมื่อมรดกทางวัฒนธรรมอันนี้มาปรากฏในกรอบของประชาธิปไตย จึงถูกตัดต่อ ดัดแปลงโดยความสัมพันธ์ทางอำนาจที่มีรัฐราชการ (bureaucratic state) เป็นแกนกลาง หรือกล่าวโดยสรุปก็คือ ในขณะที่ประชาธิปไตยในอุดมคติตั้งอยู่บนหลักความเสมอภาคของปัจเจกบุคคล และสิทธิของปัจเจกบุคคลทั้งในด้านส่วนตัวและในด้านการเมือง ตลอดจนถือหลักการปกครองโดยกฎหมายและตีเส้นแบ่งชัดเจนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับส่วนรวม แต่วัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยทั่วไปกลับยึดติดอยู่กับเครือข่ายอุปถัมภ์ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มีฐานะลดหลั่นไม่เท่ากัน ซึ่งทำให้การยืนยันสิทธิและความเสมอภาคระหว่างบุคคลถูกหักล้างไปโดยปริยาย ดังนั้น เรื่องของการเลือกตั้งจึงถูกครอบงำด้วยระบบอุปถัมภ์ที่ออกมาในรูปแบบต่างๆ เช่น การใช้ระบบหัวคะแนน ระบบเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง เป็นต้น

2) **โครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจอันมีมาแต่เดิม** การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชการที่ 5 ซึ่งวางรากฐานได้แน่นอนหาเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2435 ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจซึ่งกระจายแบบโบราณ ให้มาเป็นกองทัพประจำการและระบบบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์ สถาบันการปกครองดังกล่าวถูกสร้างขึ้นตามแนวความคิดตะวันตกก็จริง แต่ถูกสร้างขึ้นก่อนที่จะมีการยกเลิกระบบไพร่อย่างเป็นทางการประมาณสิบกว่าปี และไม่มีอะไรโยงใยอยู่กับแนวคิดประชาธิปไตยแม้แต่น้อย แต่เป็นการปรับเพื่อป้องกันสยามให้รอดพ้นจากภัยคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคม ตัวโครงสร้างก็ถูกหยิบยืมมาจากรูปแบบการปกครองอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตก ยังไม่ต้องเอ่ยถึงว่าเป็นโครงสร้างตอบสนองความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบสมบูรณาญาสิทธิ (absolutism) มากกว่ามุ่งรองรับอำนาจธิปไตยของปวงชน เพราะฉะนั้น ระบบบริหารราชการแผ่นดินที่เราอยู่จึงมีลักษณะควบคุมและบังคับบัญชาสูง ทั้งควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ราชการจากบนลงล่าง และเป็นกลไกของรัฐในการควบคุมบังคับบัญชาประชาชน

ความสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าวนับว่าเป็นของใหม่ในประวัติศาสตร์ไทย เพราะเท่ากับเป็นการยกเลิกทั้งโครงสร้างการเมืองแบบพันธะอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์แบบนี้ที่จริงโลกตะวันตกได้สร้างขึ้นมาก่อน แต่เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นพร้อมกับเงื่อนไขอีกอย่างน้อยสามประการ จึงจะสามารถเข้ามาแทนที่การปกครองโบราณได้อย่างครบถ้วน ได้แก่ ประการแรก การปกครองประเทศต้องดำเนินไปโดยถือหลักความเสมอภาคตามกฎหมาย ประการที่สอง ประชาชนทั่วไปต้องมีจิตสำนึกแบบปัจเจกนิยมเต็มรูป ซึ่งหมายถึงว่ามีจิตสำนึกเรื่องสิทธิทั้งของตนเองและของผู้อื่น ไม่ใช่แค่เห็นแก่ตัวมากขึ้น และประการสุดท้าย ผู้มีอำนาจจะต้องยึดถือเส้นแบ่งอย่างชัดเจนระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล (private interest) กับของสาธารณะ (public goods) ถ้าปราศจากเงื่อนไขสามประการนี้ กลไกอำนาจรัฐสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นย่อมไม่สามารถดูแลทุกข์สุขของประชาชนได้อย่างทั่วถึงเท่ากับการปกครองโบราณเมื่อครั้งมีเงื่อนไขลงตัว แต่ในกรณีของประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เกิดขึ้นยังไม่มีความพร้อม ราษฎรที่เป็นชาวไร่ชาวนาไม่รู้หนังสือ แม้คนที่ได้รับการศึกษาแบบตะวันตกที่จะเข้ารับหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจแบบใหม่ก็มีไม่พอ จำเป็นต้องอาศัยขุนนางเก่าและที่ปรึกษาต่างประเทศจำนวนมากเข้าไปทำหน้าที่ในระบบบริหารราชการที่สร้างขึ้น

เมื่อเป็นเช่นนี้ คงไม่ต้องสงสัยเลยว่าระบบบริหารราชการสมัยใหม่ที่ถูกสร้างขึ้น ย่อมต้องถูกวัฒนธรรมทางการเมืองดั้งเดิมซึมแทรกเข้าไปอยู่ด้วยตั้งแต่แรก กลายเป็นความขัดแย้งภายในระบบ ที่ด้านหนึ่งยึดหลักการคุณธรรมหรือคุณความดี (merit system) ไม่มีความสัมพันธ์ส่วนตัว แต่อีกด้านหนึ่งก็ถูกแรงบีบจากวัฒนธรรมเก่าให้เลือกปฏิบัติตามแนวอุปถัมภ์ทั้งต่อบุคคลภายในระบบและต่อมวลราษฎร การตกค้างของแนวคิดอุปถัมภ์ค้ำจุนในระบบเป็นความขัดแย้ง

ในสังคมไทย(antithesis)หรือขัดตรงกันข้ามของมันนั้น ได้ส่งผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อโครงสร้างอำนาจในสังคมไทย เพราะเท่ากับว่าราษฎรทั่วไปถูกตัดทิ้งจากโครงสร้างอุปถัมภ์แบบดั้งเดิม แต่ก็มีบางส่วนของสังคมที่สามารถเข้าถึงผู้กุมอำนาจในระบบราชการซึ่งอุปถัมภ์กันเองเป็นสายๆ ได้ กลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เกาะตัวกันอยู่ระโยงระยางเหนียวแน่น รวมทั้งสามารถส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจและการดำเนินนโยบายของรัฐได้มากกว่าคนส่วนใหญ่ โดยแนวโน้มแล้ว แบบแผนความสัมพันธ์ดังกล่าว ในด้านหนึ่งยอมทำให้การจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ ตลอดจนมูลค่าต่างๆ ทางสังคมโน้มเอียงไปในทางเล่นพรรคเล่นพวก ในอีกด้านหนึ่งก็ยิ่งทำให้การปกครองโดยหลักนิติธรรมหรือหลักบังคับด้วยกฎหมาย (rule of laws) อันเป็นปัจจัยเกื้อหนุนประชาธิปไตยที่สำคัญยิ่ง พัฒนาได้ช้ามากในสังคมไทย

3) ความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ-สังคม นอกจากมรดกทางประวัติศาสตร์ที่ตกค้างอยู่ในรูปของวัฒนธรรมอุปถัมภ์และโครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์การปกครองไว้ที่ส่วนกลางแล้ว เงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ค่อยปรากฏเป็นจริงคือความยากจนและความเหลื่อมล้ำอย่างสุดขั้วในประเทศไทย ทั้งสองข้อเกี่ยวโยงกันแต่ไม่เหมือนกันเสียทีเดียว ความยากจนอาจก่อให้เกิดความยากลำบากในการดำรงชีวิต แต่ไม่จำเป็นต้องลดทอนอำนาจการเมืองของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ต่อเมื่อความยากจนนั้นมาปรากฏอยู่เบื้องหน้าความมั่งคั่งที่เหนือกว่าอย่างสิ้นเชิง ความไม่เสมอภาคทางการเมืองจึงบังเกิดขึ้น ข้อนี้หมายถึงว่ากลุ่มชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมไม่เท่ากัน ย่อมมีอำนาจหรือทรัพยากรทางอำนาจอยู่ในมือไม่เท่ากัน สภาพดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อระบอบประชาธิปไตยอย่างรุนแรง เพราะนั้นไม่เพียงเป็นปัญหาใหญ่ที่ตัวระบอบจะต้องเข้าไปดูแลแก้ไข แต่ยังหวนกลับมาหักล้างบั่นทอนความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบเสมอภาคอันเป็นปรัชญาหลักของระบอบประชาธิปไตยด้วย

เพราะฉะนั้นจึงเห็นได้ชัดว่า การที่ระบบการเมืองแบบผู้แทนถูกสถาปนาขึ้นมาในสังคมที่คนส่วนใหญ่ยากจนและด้อยโอกาสนั้น ย่อมหมายถึงการแข่งขันทางการเมืองที่กระจุกตัวแคบอยู่ในหมู่นชนชั้นนำ ซึ่งมีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจมากพอที่จะขึ้นสู่เวทีอำนาจได้ ส่วนประชาชนชั้นล่างเป็นได้อย่างมากที่สุดคือฐานความชอบธรรม ฟันจากนี้แล้วถ้าต้องการมีชีวิตที่ดีขึ้นบ้าง ก็อาจเอาตนเองไปผูกโยงกับเครือข่ายอุปถัมภ์ต่างๆ ซึ่งไม่ได้มีที่ว่างสำหรับทุกคน และยิ่งไม่ได้สะท้อนภาพระบอบการเมืองที่อำนาจธิปไตยเป็นของประชาชน แม้โดยทฤษฎีเราอาจยอมรับได้ว่า อำนาจการเมืองกับชนชั้นนำเป็นสิ่งแยกออกจากกันไม่ได้ และการแข่งขันกันอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมในหมู่สมาชิกชนชั้นนำก็อาจจะช่วยคัดสรรคนดีมีคุณภาพมาปกครองบ้านเมืองได้ ทว่าในสภาพที่เป็นจริง สิ่งเลวร้ายที่สุดที่เคยเกิดขึ้นในระบอบประชาธิปไตยไทยคือ การที่นักการเมืองจำนวนไม่น้อยซึ่งมาจากชนชั้นมั่งคั่งได้ฉวยโอกาสหาประโยชน์จากความยากไร้ของประชาชน

โดยหว่านซื้อสิทธิเสียงของพวกเขาด้วยอามิสสินจ้าง และแปรระบอบประชาธิปไตยให้กลายเป็นแค่สนามประมูลอำนาจของคนมีเงิน

2.5.2 ผลกระทบของลัทธิเสรีนิยมใหม่หรือโลกาภิวัตน์ของทุนนิยมโลกที่มีต่อ

ประเทศไทย ถือว่าเป็นตัวแปรใหม่ที่เป็นปัจจัยภายนอก พบว่าการเข้ามาของกระแสโลกาภิวัตน์ตรงรอยต่อของคริสต์ศตวรรษที่ 20 กับ 21 ได้กระหน่ำซ้ำเติมจุดอ่อนของไทยเป็นอย่างยิ่ง ยิ่งกว่านั้น การเสื่อมทรุดฐานะความเป็นรัฐชาติยังส่งผลกระทบต่อไปยังระบอบประชาธิปไตย เพราะโดยหลักการแล้ว ระบอบการเมืองการปกครองนี้ตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่มีการดำรงอยู่ของอำนาจประชาธิปไตยซึ่งเป็นการถือครองร่วมกันโดยประชาชน ในเมื่อรัฐไทยได้ถ่ายโอนอธิปไตยบางส่วนไปให้กลไกตลาดเสรี คำถามที่เกิดขึ้นทันทีก็คือ แล้วอธิปไตยของปวงชนจะอยู่ตรงไหน และอะไรจะเกิดขึ้นถ้าประชาชนไม่สามารถกำหนดหรือผลักดันนโยบายสำคัญๆ ของประเทศตัวเองได้

ในความเป็นจริงที่ผ่านมา ประชาชนไทยแม้จะอยู่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ก็ไม่ได้มีอำนาจจริงในส่วนนี้ แต่อย่างน้อยที่สุดโดยหลักการมันก็เป็นฐานความชอบธรรมให้กับรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง และโดยแนวโน้มของประเทศไทยในระยะหลังๆ การถ่ายโอนอำนาจจากรัฐสู่ประชาชนก็เป็นพัฒนาการที่เป็นไปได้และเห็นชัดเจนขึ้นเรื่อยๆ การเข้ามาของโลกาภิวัตน์ทำให้สภาพเช่นนี้เบียดทิศไปอีก และประเด็นการโอนอำนาจจากรัฐสู่สังคมก็เพิ่มมิติซับซ้อนยากลำบากขึ้นทวีคูณ

2.5.3 ปัญหาที่ลึงสถิตของอำนาจอธิปไตย ซึ่งสับสนไม่แน่ชัด คำนิยาม

ผลประโยชน์แห่งชาติที่เลื่อนลอยเป็นนามธรรม และปัญหาจันทคามติทางการเมืองซึ่งใช้วิธีการแบบเก่าสร้างขึ้นมาไม่ได้ ต่อปัญหาข้างต้น การดำรงอยู่ของการเมืองภาคประชาชนในประเทศไทย น่าจะเป็นคุณประโยชน์ในการช่วยเสถียรภาพมากกว่าเป็นปัจจัยด้านลบที่ซ้ำเติม กล่าวคือ ความเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนที่หลากหลาย โดยตัวของมันเองแล้วย่อมเป็นการถ่วงดุลทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ตลอดจนถ่วงดุลกลไกตลาดเสรีซึ่งเป็นผู้ถืออธิปไตยทางด้านเศรษฐกิจ เพราะฉะนั้น แม้รัฐไทยจะโอนอธิปไตยบางส่วนไปให้ระบบทุนนิยมโลก แต่การเมืองภาคประชาชนก็อาจช่วยกอบกู้มันกลับมาได้ในรูปแบบที่เปลี่ยนไป

ในประเด็นผลประโยชน์แห่งชาติก็เช่นกัน การดำรงอยู่ของผลประโยชน์ต่างชาติในประเทศไทยก็ดี ความเหลื่อมล้ำสุดขั้วระหว่างคนไทยด้วยกันเองก็ดี รวมทั้งฐานะชนชั้นนำทางธุรกิจของผู้นำรัฐบาลก็ดี ล้วนแต่หักล้างความชอบธรรมที่จะอ้างชาติแบบลอยๆ เป็นนามธรรมทั้งสิ้น ในทางตรงกันข้าม ผลประโยชน์รูปธรรมของกลุ่มประชาชนที่ออกมาเคลื่อนไหวทางการเมือง อาจสะท้อนส่วนได้ส่วนเสียของคนไทยในความเป็นจริงมากกว่า และเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะ

ช่วยให้กำหนดผลประโยชน์แห่งชาติกันใหม่ได้ด้วยวิธีการใหม่ แนวคิดดังกล่าวเกี่ยวข้องกับเรื่อง
 ฉันทามติทางการเมืองโดยตรง เพราะนั่นหมายถึงว่าผู้กุมอำนาจในระบอบประชาธิปไตยอาจไม่
 สามารถใช้ชัยชนะในการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวเป็นฐานความชอบธรรมในการใช้อำนาจ แต่
 จะต้องสร้างฉันทามติอย่างต่อเนื่อง โดยอนุญาตให้กลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาต่างๆ เข้ามา
 มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ปัญหาใหญ่มีอยู่อย่างเดียวคือ ชนชั้นนำที่กุมอำนาจอยู่ใน
 ระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน จะยินดีปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์หรือไม่

2.6 สังกิต พิริยะรังสรรค์ (2549 ก) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “คอร์รัปชัน ผู้มีอิทธิพล และ
 ประชาธิปไตย” ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่เชื่อมโยงกับปัญหาความชอบธรรมของการใช้อำนาจของ
 นักการเมืองที่เข้าสู่ตำแหน่งอำนาจ ผลการวิจัยมีประเด็นที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

2.6.1 การคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ (*Integrative corruption*) เป็นลักษณะของการ
 คอร์รัปชันทางการเมืองของไทยในยุคของรัฐบาลที่มาจากระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ
 แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่เป็นอยู่ ซึ่งการคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จจะมีลักษณะดังต่อไปนี้

1) เป็นคอร์รัปชันแบบรวมศูนย์ กล่าวคือ การเมืองแบบเก่าเป็นรัฐบาลผสม
 หลายพรรค พรรคการเมืองมีการแบ่งผลประโยชน์เป็นกระทรวง ดังนั้น การคอร์รัปชันของนักการเมือง
 ในอดีตจึงกระทำโดยตัวบุคคลหรือคณะย่อยแบบตัวใครตัวมัน และในโครงการของกระทรวงใด
 กระทรวงหนึ่งเท่านั้น แต่คอร์รัปชันในปัจจุบันถูกบริหารจัดการโดยองค์กรที่มีการจัดตั้งเป็นอย่างดี
 โดยกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมือง มียุทธศาสตร์ในการทุจริต มีการจัดระเบียบภายในองค์กร มีการ
 วางแผนอย่างเป็นขั้นตอน มีการรวมศูนย์ข่าวสารข้อมูล โครงการต่างๆ ของทุกกระทรวงและทุก
 รัฐวิสาหกิจ มีการตรวจสอบความถูกต้องของขั้นตอนการอนุมัติโครงการ โดยคณะนักกฎหมายของ
 รัฐที่มากประสบการณ์ การจัดทำที่โออาร์กระทำโดยบริษัทที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญทางด้าน
 เทคนิคสูง และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นมีเป้าหมายที่จะถูกนำไปใช้เพื่อทางการเมืองอย่างชัดเจน
 ด้วยเหตุนี้ คอร์รัปชันในปัจจุบันจึงมีลักษณะเบ็ดเสร็จ เต็มขนาด กว้างขวาง รวมศูนย์ แบบเนียน และมี
 ประสิทธิภาพสูงเป็นอย่างยิ่ง

2) เป็นพลังแห่งการสนธิ คอร์รัปชันของนักการเมืองในปัจจุบัน เกิดจาก
 การสนธิพลังจากเครือข่ายของธุรกิจผูกขาด นักการเมือง และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จำนวนมาก
 มีการบูรณาการความหลากหลายของธุรกิจหลากหลายกระทรวง และหลากหลายโครงการเข้าด้วยกัน
 ซึ่งแตกต่างจากคอร์รัปชันของนักการเมืองในอดีตที่มักมีเครือข่ายทางธุรกิจค่อนข้างแคบ ทำให้
 คอร์รัปชันของนักการเมืองปัจจุบันมีลักษณะที่ครอบคลุมกว้างขวางไปทั่วทุกหน่วยงานของรัฐ

3) มีการรวมการทุจริตในการบริหารราชการ การทุจริตทางเศรษฐกิจ และ
 การทุจริตทางการเมืองเข้าด้วยกัน นโยบายการปฏิรูประบบราชการช่วยให้รัฐบาลในยุคปัจจุบัน

สามารถวางตำแหน่งปลัดกระทรวงและอธิบดีต่างๆ ได้ใหม่หมดทุกกระทรวง ซึ่งแตกต่างจากรัฐบาลในยุคที่ผ่านมา ที่อย่างมากที่สุดก็เปลี่ยนแปลงตำแหน่งปลัดกระทรวงและอธิบดีในกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งได้เท่านั้น ดังนั้น อำนาจของรัฐบาลยุคปัจจุบันจึงสามารถควบคุมและแทรกแซงระบบราชการได้อย่างกว้างขวางที่สุด

4) *สังคมไทยยังขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องการทุจริตทางการเมือง* ทำให้นักการเมืองที่เป็นฝ่ายบริหารสามารถกระทำการทุจริตกันได้ง่าย กว้างขวาง และมีความได้เปรียบทางการเมืองต่อพรรคคู่แข่งที่เป็นฝ่ายค้าน ตัวอย่างเช่น การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของบรรดารัฐมนตรีในขณะที่มีการเลือกตั้ง จะต้องไม่พิจารณาจากเพียงแง่มุมของกฎหมายว่ากระทำผิดตามกฎหมายหรือไม่ แต่จะต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านคุณธรรมของบุคคลสาธารณะประกอบกันด้วย

5) *การมีอำนาจรัฐเบ็ดเสร็จ* ทำให้การคอร์รัปชันในปัจจุบันมีความแนบเนียนและตรวจสอบได้ยากยิ่งกว่าเดิม เพราะเหตุว่าแต่เดิมนักการเมืองต้องอาศัยข้าราชการและนักธุรกิจเป็นผู้ช่วยเหลืออย่างสำคัญจึงจะสามารถคอร์รัปชันในโครงการขนาดใหญ่ได้ แต่ในปัจจุบันกลุ่มนักธุรกิจผูกขาดรายใหญ่ของประเทศได้กลายเป็มนักการเมืองที่มีอำนาจในการออกกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี คำสั่ง และระเบียบต่างๆ เสียเอง ทำให้กระบวนการแสวงประโยชน์ในโครงการต่างๆ ของรัฐ มีนโยบาย กฎหมาย และคำสั่งต่างๆ รองรับอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

6) *การควบคุมองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ* มีกระบวนการที่ทำให้องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเป็นปกติ ไม่ว่าจะเป็นวุฒิสภา, ป.ป.ช., กกต., ศาลรัฐธรรมนูญ, และ สตง. ฯลฯ ทำให้การทำงานของพรรคฝ่ายค้านตกอยู่ในภาวะที่โดดเดี่ยว และไม่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรเหล่านี้อย่างจริงจัง การทำหน้าที่ตรวจสอบของฝ่ายค้านจึงสูญเสียไปโดยสิ้นเชิง

7) *การลดทอนการตรวจสอบของภาคประชาสังคมที่มีต่อรัฐ* โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสื่อมวลชน เครือข่ายของผู้มีอำนาจทางการเมืองพยายามเข้าไปควบคุมการทำหน้าที่ของสื่ออย่างต่อเนื่อง ทั้งโดยการใช้งบประมาณประชาสัมพันธ์ของรัฐเป็นเครื่องมือต่อรอง เพื่อมิให้สื่อสามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระ รวมทั้งการยกเลิกรายการวิทยุและโทรทัศน์ที่ผู้จัดรายการมีความเห็นขัดแย้งกับนโยบายรัฐบาล เหล่านี้เป็นการปิดกั้นการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนที่เปรียบเสมือนตัวแทนรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในสังคม

8) *การรักษาความผูกพันและประเพณีทางสังคมแบบดั้งเดิมไว้* กลุ่มทุนผูกขาดที่เข้าครอบครองอำนาจรัฐไม่ได้ทำลายความผูกพันและประเพณีทางสังคมแบบดั้งเดิม พวกเขายังคงผลิตอุดมการณ์แบบดั้งเดิม คือความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้ใต้อุปถัมภ์อย่างต่อเนื่อง เพื่อรักษาไว้ซึ่งวาทกรรมทางการเมืองที่สร้างความชอบธรรมให้กับพวกตนเอาไว้ต่อไป

คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จครบวงจรเกี่ยวข้องกับโครงการขนาดใหญ่อย่าง ลึกซึ้ง โครงการขนาดใหญ่เหล่านี้เน้นการใช้ทุนเป็นหลัก (Capital intensive) เช่น โครงการที่รัฐ โอนผลประโยชน์ทางการเงินขนาดใหญ่ให้แก่ธุรกิจเอกชนโดยผ่านการทำสัญญาและการให้ สัมปทาน โครงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการนำทรัพย์สินของรัฐไปให้แก่คนวงในผู้ที่อยู่ เบื้องหลังและนักธุรกิจที่ไม่สุจริต โครงการประเภทนี้เป็นการลดผลประโยชน์ของรัฐ แต่กลับช่วย ให้ธุรกิจเอกชนสามารถรักษาอำนาจผูกขาดของตนเองเอาไว้ได้ ผลที่ตามมาคือโครงการมักขาด ประสิทธิภาพแต่มีกำไรสูง เกิดคอร์รัปชันเชิงนโยบายในทุกหน่วยงานของรัฐ การกระจายรายได้ ของคนในสังคมเลวร้ายลงเรื่อยๆ การเติบโตทางเศรษฐกิจชะลอตัว แต่รายได้และความมั่งคั่งที่ เกิดขึ้นกลับไปกระจุกตัวอยู่กับครอบครัวของนักการเมืองที่ทรงอิทธิพลและเครือข่ายเพียงไม่กี่ ตระกูล ที่สำคัญคือกระบวนการประชาธิปไตยกลายเป็นเพียงภาพลวงตา การเลือกตั้งที่เป็น เครื่องมือเข้าสู่อำนาจกลายเป็นวาทกรรมทางการเมืองที่สร้างความชอบธรรมให้กับนักการเมือง เท่านั้น

2.6.2 คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย ในทางทฤษฎี การสร้างสถาบันทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยเป็นการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองและข้าราชการ อย่างใกล้ชิดโดยประชาชน สื่ออิสระ องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) และ ส.ส. แต่ ณ ปัจจุบันนี้ ความเห็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างคอร์รัปชันกับประชาธิปไตยแตกออกเป็นสองฝ่ายอย่างชัดเจน นักวิชาการฝ่ายหนึ่งเห็นว่า คอร์รัปชันที่เพิ่มมากขึ้นในสังคมเป็นผลโดยตรงจากกระบวนการทำให้ เป็นประชาธิปไตย เนื่องจากการเมืองแบบประชาธิปไตยได้ให้แรงจูงใจและให้โอกาสแก่นักการเมือง ที่จะทุจริตได้ง่ายขึ้น พูดังๆคือ กระบวนการเลือกตั้งได้เปิดโอกาสให้นักธุรกิจเข้ามาเป็นนักการเมือง มีอำนาจทางการเมืองที่สามารถใช้ทุจริตงบประมาณแผ่นดินและเรียกรับผลประโยชน์ต่างๆ ได้ ยิ่งเมื่อมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มีการเลือกตั้งในระดับ อบจ. เทศบาล และ อบต. ก็ยิ่งทำให้มี ผู้คนจำนวนมากมายที่มีโอกาสที่จะเข้ามาใช้อำนาจรัฐในระดับท้องถิ่นกระทำการทุจริตได้อย่าง กว้างขวางยิ่งขึ้น

ในขณะที่นักวิชาการอีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นแย้งว่า ระบบอบประชาธิปไตยที่ มั่นคงเท่านั้นที่จะสามารถยับยั้งและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันได้ กลุ่มนี้เห็นว่าประชาธิปไตยเป็นเรื่อง ที่จะต้องใช้เวลาให้ประชาชนและสถาบันต่างๆ ของระบบประชาธิปไตยได้เรียนรู้อุดมการณ์และ กฎกติกาต่างๆ อย่างต่อเนื่องและยาวนานเพียงพอ

คอร์รัปชันเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ในเชิงของอำนาจการต่อรองระหว่างรัฐ กับธุรกิจเอกชน การต่อรองของสองฝ่ายในแต่ละสังคมอาจจะจบลงด้วยการมีรูปแบบของรัฐบาลที่

ไม่เหมือนกัน ในขณะที่รูปแบบของรัฐบาลที่เกิดขึ้นเพราะการต่อรองระหว่างรัฐกับธุรกิจเอกชน
อย่างน้อยที่สุดสามรูปแบบด้วยกันคือ

1) เครพโตเครซี (Kleptocracy) เป็นระบอบการปกครองที่ผู้ปกครองและ
ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ มุ่งแสวงหาอำนาจและเข้าครอบครองกลไกรัฐเพื่อใช้เป็นเครื่องมือหา
ประโยชน์ส่วนตัว

2) เป็นรัฐบาลที่ผูกขาดอำนาจร่วมกันระหว่างนักการเมืองกับธุรกิจเอกชน

3) เป็นรัฐบาลที่ถูกครอบงำจากผู้มีอิทธิพล

ภายใต้ระบอบนี้หัวหน้ารัฐบาลสามารถสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้สูงสุด เพราะ
หัวหน้ารัฐบาลอยู่ในฐานะเหมือนเป็นนายทุนผูกขาดในตลาด ผู้ปกครองใช้กฎหมายและมติ
คณะรัฐมนตรีเป็นแหล่งที่มาของผลประโยชน์ส่วนตัวที่เรียกว่า “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย”

2.6.3 แบบแผนการคอร์รัปชัน ในประเทศไทยแบบแผนการคอร์รัปชันมีลักษณะที่
สำคัญอย่างน้อยที่สุด 15 ประการดังนี้

- 1) การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เช่น การผูกขาด การให้สัมปทานและ
การเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมายโดยการสร้างความขาดแคลนเทียม เช่น ปัญหาการขาด
แคลนน้ตาล
- 2) เครพโตเครซี (Kleptocracy) เป็นการฉกฉวยทรัพย์สินของรัฐมาเป็นของ
ครอบครัวและอาจกระทำโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
- 3) การมีผลประโยชน์ทับซ้อน สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลได้ผลเสีย
ส่วนตัว และผลดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการกระทำหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม
- 4) การใช้อิทธิพลทางการเมืองหาผลประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์
(เป็นราคาหุ้นของตัวเอง)
- 5) ปกปิดการบริหารที่ไม่ถูกต้อง การปิดบังข้อมูลและให้การเท็จ
- 6) การใช้นโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ อย่างมีอคติและลำเอียง
- 7) การใช้อิทธิพลทางการค้า แสดงบทบาทเป็นนายหน้าหรือมีผลประโยชน์
ทับซ้อนจากการค้าต่างตอบแทน การแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรกับประเทศคู่ค้า
- 8) การใช้ทรัพย์สินของรัฐไปในทางมิชอบ การปลอมแปลงเอกสาร การฉ้อฉล
การใช้กองทุนของรัฐไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง
- 9) การไม่กระทำตามหน้าที่ แต่ใช้ลัทธิพรรคพวกแทน เช่น การจัดฮั้วการ
ประมูล
- 10) การให้และการรับสินบน การขู่เข็ญบังคับ และการให้สิ่งล่อใจ

- 11) การยอมรับของขบวนการที่ไม่ถูกต้อง เช่น เชื้อของขบวนการที่มีมูลค่าสูงและสินบนมูลค่าสูง
- 12) ผู้บริหารประเทศทำตัวเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่ของประเทศโดยการใช้นโยบายประชานิยม เพื่อแลกเปลี่ยนกับการได้รับการสนับสนุนจากประชาชน
- 13) ใช้อำนาจของตำรวจ ทหาร และข้าราชการในทางที่ผิด
- 14) การทุจริตการเลือกตั้ง ทั้งการซื้อเสียง และการทุจริตด้วยวิธีการต่างๆ
- 15) การบริจาคมเพื่อช่วยเหลือการรณรงค์ที่ผิดกฎหมาย (การบริจาคมให้แก่ นักการเมืองและพรรคการเมืองรัฐบาล เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายของรัฐบาล)

2.6.4 กลยุทธ์การควบคุมคอร์รัปชัน แบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทคือ

1) *กลยุทธ์ด้านสังคม (Societal Strategies)* เน้นสามเรื่องคือ ปทัสฐานทางด้านจริยธรรม (Ethical Norms) การศึกษา (Education) และการระมัดระวังของภาคประชาชน (Public Vigilance) สิ่งที่จะเห็นพ้องต้องกันก็คือ การชำระล้างคอร์รัปชันยากที่จะประสบความสำเร็จหากไม่ได้รับการสนับสนุนจากปทัสฐานทางด้านจริยธรรมของสังคม สิ่งนี้มีนัยยะว่าสังคมโดยรวมจะต้องยอมรับบรรทัดฐานของพฤติกรรมที่แน่นอนในเรื่องของความซื่อสัตย์และความถูกต้อง การที่จะบรรลุถึงความสำเร็จของบรรทัดฐานข้างต้นและการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน ยังเกี่ยวข้องกับกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องในระบบการศึกษาตามปกติ และการรณรงค์ทั่วไปที่ไม่ควรกระทำในระยะเวลาสั้นๆ และใช้แต่ความรุนแรง โดยผ่านการศึกษาการสร้างสำนึกของผู้คนที่เต็มใจเสียสละผลประโยชน์ส่วนตัวเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมจะค่อยๆ ก่อตัวขึ้นได้ นอกจากนี้ การสร้างการระมัดระวังของภาคประชาชนก็มีส่วนสำคัญในการควบคุมคอร์รัปชัน การส่งเสริมบทบาทของสื่อให้ทำหน้าที่อย่างสุจริตเป็นช่องทางที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการสะท้อนความคิดเห็น เพื่อที่จะต่อสู้กับการทุจริตด้วยความรู้สึกห่วงใยที่มีต่อสังคมและอย่างมีความสำนึก

2) *กลยุทธ์ทางด้านกฎหมาย (Legal Strategies)* การลงโทษตามกฎหมายต่อผู้ทุจริตเป็นมาตรการที่มีโอกาสประสบความสำเร็จค่อนข้างน้อย ถ้าหากไม่นำเอากลยุทธ์อื่นๆ เข้ามาเสริมความเข้มแข็ง ด้วยการให้ผู้ตรวจสอบที่เป็นอิสระจากรัฐในการสืบสวนและค้นหาข้อเท็จจริงในเรื่องการทุจริตที่เกิดขึ้น ทำให้มีโอกาที่จะประสบความสำเร็จมากขึ้น และยังทำให้ต้นทุนของการทุจริตมีราคาแพงขึ้นด้วย คณะกรรมการพิเศษที่ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงจะต้องมีอำนาจในบางระดับเพื่อให้สามารถลงโทษนักการเมืองที่กระทำผิดได้ แทนที่จะให้ทำหน้าที่เพียงรวบรวมข้อเท็จจริงเท่านั้น บทลงโทษต่อผู้ทุจริตควรรุนแรงมากขึ้น การปฏิบัติตามกฎหมายต่อ

ข้าราชการระดับสูงที่ทุจริตอย่างจริงจัง เป็นการยืนยันความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและการตัดสินใจของรัฐบาลที่จะควบคุมคอร์รัปชันให้ได้

3) กลยุทธ์ทางด้านการเมือง (Political Strategies) กลยุทธ์นี้ให้ความสนใจในสามเรื่องคือ อำนาจหน้าที่ (Authority) การเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองของภาคประชาชน (Access to the political process) และการปฏิรูปการบริหารจัดการของรัฐ (Administrative Reform) การกระจายอำนาจการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ แทนที่จะอยู่ในความรับผิดชอบของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการสร้างสภาพการณ์ที่ขาดความแน่นอนให้แก่ผู้ที่อยากจะทำผิดสินบนทำงานได้ยากยิ่งขึ้น นอกจากนี้จะต้องดำเนินการลดอำนาจในการวินิจฉัยของบุคคลสาธารณะ (นักการเมืองและข้าราชการ) ลง เพื่อให้มีโอกาสในการทุจริตลดลงตามไปด้วย หากกฎหมายทุกฉบับถูกทำให้มีความเด็ดขาดและมีความแน่นอนมากยิ่งขึ้นเพื่อให้อำนาจที่จะใช้ในการวินิจฉัยไม่เหลืออยู่ การคอร์รัปชันก็จะลดลง การขยายโอกาสที่จะให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจทางด้านนโยบายให้มากที่สุด ในทางตรงข้าม การตัดสินใจโดยตัวบุคคลเจ้าหน้าที่รัฐและพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องควรมีให้น้อยที่สุด การที่ภาคประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น หมายความว่ารัฐบาลจะต้องมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปที่มีธรรมาภิบาล และจึงจำเป็นที่จะต้องแก้ไขกฎหมายการเลือกตั้งเพื่อควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของนักการเมืองและควบคุมโอกาสที่นักการเมืองจะเริ่มต้นทุจริตจากการเลือกตั้ง การปฏิรูปการบริหารจัดการในหน่วยงานของรัฐเพื่อที่จะต่อสู้กับปัญหาการทุจริต โดยการเพิ่มเงินเดือน บำเหน็จ บำนาญ การพัฒนาอาชีพ และสิทธิพิเศษต่างๆ ให้แก่ข้าราชการเพราะต้องการขัดขวางพฤติกรรมที่ทุจริต และในทางตรงกันข้าม ก็ต้องเพิ่มผลประโยชน์ให้แก่พฤติกรรมที่สุจริต ประเด็นสำคัญของเรื่องนี้อยู่ที่การสร้างควมเกี่ยวข้องระหว่างการกระทำที่มีความรับผิดชอบกับรางวัลค่าตอบแทนที่สมควรได้รับ นอกจากนี้ความถี่ในการโยกย้ายตำแหน่งต่างๆ ในระบบราชการควรต้องลดลง เพราะกระบวนการโยกย้ายตำแหน่งทำให้มีความเป็นไปได้ที่จะกลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทุจริตของนักการเมืองและข้าราชการไป ยิ่งไปกว่านั้นกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลกันเองระหว่างหน่วยงานของรัฐควรได้รับการส่งเสริมให้มากยิ่งขึ้นเพราะเป็นการลดโอกาสที่จะทุจริตได้อีกทางหนึ่ง

4) กลยุทธ์ทางด้านการตลาด (Marketing Strategies) เพราะเหตุว่าโครงสร้างทางด้านการตลาดมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการเกิดขึ้นของการทุจริต และการทุจริตจำนวนมากเกิดจากการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของรัฐบาล หรือการใช้อำนาจอย่างเล่ห์เหลี่ยมของข้าราชการประจำ ด้วยเหตุนี้กลยุทธ์นี้จึงเสนอให้มีการลดการลงโทษตามกฎหมาย (Legal Sanction)

และการควบคุมของระบบราชการ (Bureaucratic Regulation) ลง กลยุทธ์นี้เห็นว่าการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุดก็คือการใช้พลังของตลาดให้ทำงานโดยไม่มีสิ่งกีดขวาง

กล่าวโดยสรุป การต่อสู้เพื่อควบคุมคอร์รัปชัน ควรจะใช้กลยุทธ์ทั้งสี่ประการควบคู่กันไป แต่ที่สำคัญก็คือ การดึงภาคประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการคอร์รัปชัน และการสร้างธรรมาภิบาลในหน่วยงานของรัฐให้เป็นจริง

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

1. วิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้แนวทางการศึกษาแบบการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ (Critical Analysis) ด้วยการศึกษาวเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารส่วนหนึ่งร่วมกับข้อมูลอีกส่วนหนึ่งที่เป็นข้อมูลเชิงปฏิบัติการ การวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นเอกสารได้แก่การวิเคราะห์ต่อข้อกำหนด กฎเกณฑ์ของการเลือกตั้ง อันได้แก่บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นข้อมูลเชิงปฏิบัติการได้แก่การวิเคราะห์ต่อ ภาคปฏิบัติการจริงของการเลือกตั้งซึ่งได้แก่กิจกรรมทั้งปวงที่เกิดขึ้นกับการเลือกตั้ง ทั้งที่เป็นกิจกรรม ของนักการเมืองและพรรคการเมือง กิจกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง และกิจกรรมของประชาชนทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง เช่น การรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับ เลือกตั้งหรือพรรคการเมือง การซื้อเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง การร้องทุกข์กล่าวโทษของนักการเมือง การจัดการเลือกตั้งของ กกต.ระดับต่างๆ การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน เป็นต้น ทั้งสองส่วนเพื่อวิเคราะห์หาความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้งที่เกิดขึ้น ด้วยวิธีการตั้งคำถาม ต่อข้อกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งและภาคปฏิบัติการจริงของการเลือกตั้ง วิเคราะห์ตีความ ข้อมูลเพื่อให้ได้คำตอบต่อคำถามที่ว่า ภายใต้ข้อกำหนดกฎเกณฑ์ของการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ทำให้ได้ผู้แทนราษฎรที่มีความชอบธรรมหรือไม่อย่างไร เงื่อนไขปัจจัยใดที่มีอิทธิพลต่อการทำให้เกิด ความชอบธรรมหรือไม่ชอบธรรมนั้น รวมถึงการวิเคราะห์เชื่อมโยงให้เห็นว่าผู้แทนราษฎร ที่ผ่านการเลือกตั้งเข้ามาแล้วมีการใช้อำนาจอย่างชอบธรรมหรือไม่ชอบธรรมอย่างไร แล้วนำเสนอ ในรูปของการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive analysis)

2. ข้อมูลการวิจัย

ข้อมูลการวิจัยแยกออกเป็นสองส่วนใหญ่ๆ ได้แก่

2.1 ข้อมูลจากเอกสาร คือข้อมูลที่เป็นข้อกำหนดกฎเกณฑ์ของการเลือกตั้ง ได้แก่ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ข้อมูลส่วนนี้จะ

นำไปใช้วิเคราะห์เพื่อความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้งในเชิงอุดมคติที่กฎหมายประสงค์ให้การเลือกตั้งมีความหมายและคุณค่าเช่นนั้น ข้อมูลเหล่านี้ได้แก่

2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2.1.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

2.1.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541

2.1.4 ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2542

2.1.5 ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2547

2.1.6 ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2547

2.1.7 ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2548

2.1.8 ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีการพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2542

2.1.9 ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีการพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2547

2.2 ข้อมูลเชิงปฏิบัติการ ประกอบด้วยข้อมูลสองส่วน ได้แก่

2.2.1 ข้อมูลที่เป็นภาคปฏิบัติการจริงของการเลือกตั้ง ได้แก่ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง พฤติกรรมของประชาชนผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง รวมถึงพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ข้อมูลส่วนนี้จะนำไปใช้วิเคราะห์เพื่อหาความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้งในเชิงปฏิบัติว่าสอดคล้องกับข้อกำหนด กฎเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่อย่างไร ข้อมูลเหล่านี้ได้แก่

- 1) การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
- 2) เทคนิคกลไกการเลือกตั้ง
- 3) การซื้อเสียงและการให้ผลประโยชน์เพื่อจูงใจให้เลือก

4) วงเงินที่ใช้หาเสียงตามข้อกำหนดของกฎหมายกับภาคปฏิบัติการจริงของการเลือกตั้ง

5) ข้อมูลเกี่ยวกับการร้องเรียนว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง การคัดค้านผลการเลือกตั้ง และการพิจารณาและการตัดสินของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

6) ข้อมูลเกี่ยวกับผลการเลือกตั้งและการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน

2.2.2 ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎร ได้แก่ข้อมูลพฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรหลังจากได้รับเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจแล้วที่ส่อไปในทางไม่ชอบธรรม เพื่อวิเคราะห์เชื่อมโยงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมาอย่างไม่ชอบธรรมกับการใช้อำนาจอย่างไม่ชอบธรรม ได้แก่

1) ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมการแสวงประโยชน์โดยมิชอบของนักการเมืองที่เข้าสู่ตำแหน่งอำนาจ

2) ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ตำแหน่งอำนาจของนักการเมืองในการบริหารประเทศอย่างไม่ชอบธรรม

3. เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล

3.1 แหล่งข้อมูล ที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วยแหล่งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ

3.1.1 แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ แหล่งข้อมูลที่เป็นองค์กรที่รับผิดชอบโดยตรงอย่างเป็นทางการในการเลือกตั้ง เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง เป็นต้น รวมทั้งข้อมูลที่เป็นข้อคิดเห็นของผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยตรงที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งโดยการสัมภาษณ์

3.1.2 แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ สื่อประเภทต่างๆ ทั้งสื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต บทความ งานเขียน ตำรา เอกสารวิจัย วิทยานิพนธ์ และผลงานทางวิชาการต่างๆ

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล ได้แก่การค้นคว้ารวบรวมข้อมูลเอกสารจากแหล่งข้อมูลต่างๆ รวมถึงการสัมภาษณ์ซึ่งเป็นเครื่องมือหลักในการรวบรวมข้อมูลเชิงปฏิบัติการ

3.2.1 กลุ่มประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ กลุ่มประชากรในการสัมภาษณ์ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทั่วประเทศ โดยใช้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ด้วยการสุ่มตัวแทนจังหวัดให้ครอบคลุมทั่วทุกภาค ได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ได้แก่ คณะกรรมการประจำจังหวัดลพบุรี, เพชรบูรณ์, สุรินทร์, ยโสธร, อุบลราชธานี, สงขลา, และยะลา รวม 9 คน

3.2.2 ประเด็นการสัมภาษณ์ ประกอบด้วยเรื่องหลักดังนี้

1) ประเด็นเกี่ยวกับการกระทำความผิดกฎหมายการเลือกตั้ง ได้แก่ การร้องเรียนว่ามีการกระทำความผิดการเลือกตั้ง เรื่องที่ร้องเรียนว่ามีการกระทำความผิด สถิติการร้องเรียนเพิ่มขึ้นหรือลดลง การคัดค้านผลการเลือกตั้ง เรื่องที่คัดค้านผลการเลือกตั้ง สถิติการคัดค้านผลการเลือกตั้ง หลักฐานยืนยันการกระทำความผิดกฎหมายการเลือกตั้ง ผลการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับเรื่องที่ร้องเรียนหรือคัดค้านนั้น ซึ่งประเด็นเหล่านี้เป็นข้อมูลที่น่าไปสู่การวิเคราะห์ถึงความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้ง

2) ประเด็นความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ เกี่ยวกับความบริสุทธิ์ยุติธรรม ความถูกต้องชอบธรรมของการเลือกตั้ง ปัญหาสำคัญของการดำเนินการเลือกตั้ง รวมทั้งข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาเหล่านั้นของผู้ให้สัมภาษณ์

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ ใช้กรอบแนวคิดทางทฤษฎี 5 กรอบใหญ่ ๆ มาวิเคราะห์ข้อมูลคือ

4.1.1 ทฤษฎีความชอบธรรม (Legitimacy Theory) ที่กล่าวว่าความชอบธรรมเป็นเรื่องของพฤติกรรมการปฏิบัติของบุคคลที่สังคมให้การยอมรับว่าเป็นความถูกต้อง ซึ่งเกี่ยวข้องกับบรรทัดฐาน (Norms) คุณค่า (Values) ความเชื่อ (Beliefs) และการให้ความหมาย (Definitions) ที่สังคมนั้นๆ กำหนดขึ้นเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปของคนในสังคม และความถูกต้องที่ว่านี้ไม่ได้หมายถึงการยึดเฉพาะความถูกต้องตามกฎหมายเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่จะต้องอิงอยู่กับบรรทัดฐานและคุณค่าส่วนใหญ่ของสังคม ซึ่งจะเป็พื้นฐานของความชอบธรรมที่แท้จริง ทฤษฎีความชอบธรรมจะช่วยอธิบายให้เห็นว่าภาคปฏิบัติการจริงของการเลือกตั้งที่มีการใช้วิธีการต่างๆ นานาเพื่อให้ได้ชัยชนะนั้น ได้ให้ความหมายที่แท้จริงของความชอบธรรมสำหรับผู้ชนะการเลือกตั้งหรือไม่อย่างไร

4.1.2 แนวคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจ ที่กล่าวถึง การใช้อำนาจทางการเมืองนั้น นักการเมืองที่ได้รับมอบอำนาจในทางบริหารมีความจำเป็นที่จะต้องทำให้ผู้ไม่เห็นด้วยยอมรับต่อการตัดสินใจในนโยบายใดๆ ของคนให้ได้มากที่สุด ดังนั้น ในการใช้อำนาจนั้น ผู้ใช้อำนาจจะมุ่งถึงประสิทธิผลสูงสุดของการปฏิบัติตาม ในการใช้อำนาจทางการเมืองจึงมุ่งที่จะสร้างความชอบธรรมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ นักการเมืองจะต้องพยายามทำอำนาจ (power) ให้เป็นอำนาจหน้าที่ (authority) ให้มากที่สุด แนวคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจจะช่วย

อธิบายถึงกระบวนการใช้อำนาจของนักการเมืองจะต้องอิงอยู่กับความชอบธรรม หากไร้ซึ่งความชอบธรรมในการใช้อำนาจ นักการเมืองเหล่านั้นก็จะไม่ได้รับการยอมรับจากสังคมหรือถูกต่อต้านในที่สุด

4.1.3 กรอบแนวคิดว่าด้วยการลงทุนทางการเมืองเพื่อให้ได้อำนาจ ที่อธิบายถึงนักการเมืองและพรรคการเมืองต้องทุ่มทุนเพื่อเอาชนะการเลือกตั้ง หวังผลยึดกุมอำนาจของเสียงข้างมากเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ และนำไปสู่อำนาจอันเอื้อประโยชน์ต่อการถอนทุนที่ลงไปในการเลือกตั้ง กรอบแนวคิดนี้จะชี้ให้เห็นว่า ภาวปฏิบัติการณ์จริงของวาทกรรมการเลือกตั้งนั้นมีกิจกรรมอะไรบ้าง ที่นักการเมืองนำมาใช้เพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง กิจกรรมเหล่านั้นจะมีความหมายในการสร้างความชอบธรรมให้กับกระบวนการเลือกตั้งหรือไม่อย่างไร

4.1.4 กรอบแนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยและฉันทานุมัติทางการเมืองในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ที่กำหนดให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การเลือกตั้งเป็นเพียงฉันทานุมัติในขั้นต้นที่ประชาชนมอบอำนาจให้ตัวแทนของตนไปใช้อำนาจแทนเท่านั้น ประชาชนย่อมมีอำนาจในการเข้าไปแทรกแซงเมื่อใดก็ได้ที่เห็นว่าตัวแทนของตนนำอำนาจที่ไปใช้ในทางไม่ถูกต้องชอบธรรม กรอบแนวคิดนี้จะนำไปใช้อธิบายถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการใช้อำนาจระหว่างผู้แทนราษฎรกับประชาชนเจ้าของอำนาจ เพื่ออธิบายให้เห็นว่า การอ้างถึงความชอบธรรมในการใช้อำนาจนั้นควรเชื่อมโยงสอดคล้องกับความเห็นพ้องของประชาชนด้วยเสมอ

4.1.5 กรอบแนวคิดทางทฤษฎีคอร์รัปชัน (Corruption Theory) ที่อธิบายว่าการคอร์รัปชันถูกมองจากบริบททางการเมืองโดยมีความหมายในแง่ของ “ศีลธรรม” “จริยธรรม” หรือ “ความซื่อสัตย์” ส่วนตัวของผู้ปกครอง การคอร์รัปชันเป็นความเสื่อมโทรมทางด้านจิตใจของผู้ปกครอง คอร์รัปชันถูกอธิบายว่าเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ-การเมือง ซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานของรัฐบาลภายใต้ระบบเศรษฐกิจนายทุน ดังนั้นคอร์รัปชันจึงเป็นผลมาจากสังคมนิยมของคอร์รัปชันในที่นี้ยังรวมถึงการแสวงผลประโยชน์ส่วนตัวหรือให้กับพรรคพวกโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่หรืออำนาจที่ได้รับมอบหมายเป็นเครื่องมือ พฤติกรรมดังกล่าวอาจผิดกฎหมายหรือไม่ผิดกฎหมาย แต่ขัดกับหลักจริยธรรมหรือขัดกับมาตรฐานความคาดหวังที่สาธารณชนมีต่อบทบาทของบุคคลสาธารณะ แนวคิดทางทฤษฎีคอร์รัปชันจะช่วยอธิบายให้เห็นว่าพฤติกรรมที่เข้าข่ายการคอร์รัปชันของผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจนั้นเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรม

4.2 แนวทางการวิเคราะห์

4.2.1 การศึกษาข้อกำหนดคกฏเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ในเชิงค้นหาความหมาย และคุณค่าของความชอบธรรมในเชิงอุดมคติ ที่ข้อกำหนดคกฏเกณฑ์ต้องการให้การเลือกตั้งเกิดความชอบธรรมอย่างไร นั่นคือข้อกำหนดคกฏเกณฑ์ต้องการให้การเลือกตั้งซึ่งเป็นการแข่งขันกันระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ ให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรม ผู้ได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งย่อมเกิดความชอบธรรม ดังนั้นการศึกษาข้อกำหนดคกฏเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งจึงมุ่งต่อประเด็นดังต่อไปนี้

- 1) เจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการตีความเพื่อหาความชอบธรรมในเนื้อหาของสาระของตัวรัฐธรรมนูญเองด้วย
- 2) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ที่กำหนดการกระทำที่ผิดกฎหมายการเลือกตั้ง เพื่อเป็นมาตรการป้องกันให้เกิดความยุติธรรมในการแข่งขัน
- 3) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ที่กำหนดแนวทางการดำเนินการเมื่อเกิดการร้องเรียนว่ามีการกระทำที่ผิดกฎหมายเลือกตั้ง
- 4) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวิธีการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคดีร้องเรียนดังกล่าว

4.2.2 การศึกษาถึงภาคปฏิบัติการจริงของการเลือกตั้ง ว่าพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งมีวิธีการอย่างไรบ้างที่ทำให้ตนชนะเลือกตั้ง มีการละเมิดข้อกำหนดคกฏเกณฑ์ที่กำหนดหรือไม่อย่างไร มีการใช้เทคนิคกลโกงการเลือกตั้งหรือไม่อย่างไร ประเด็นที่ศึกษาได้แก่

- 1) การรณรงค์หาเสียงของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีเทคนิคการหาเสียงอย่างไรที่เป็นการจูงใจให้ประชาชนเลือก
- 2) มีรูปแบบการให้ผลประโยชน์เพื่อจูงใจให้เลือกอย่างไร
- 3) มีเทคนิคกลโกงการเลือกตั้งอย่างไร
- 4) การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการเลือกตั้ง มีความถูกต้องเหมาะสม เป็นกลาง หรือไม่อย่างไร
- 5) พฤติกรรมการเลือกตั้งของประชาชนมีความหมายของการทำให้เกิดความชอบธรรมหรือไม่อย่างไร
- 6) เจื่อนใจปัจจัย ที่เป็นสาเหตุให้เกิดผลต่างๆ ตามประเด็นที่กล่าวข้างต้น

4.2.3 การศึกษาถึงความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจของนักการเมืองหลังจากได้เข้าสู่ตำแหน่งอำนาจแล้ว ในลักษณะที่แสดงถึงความไม่ชอบธรรมของการใช้อำนาจ ได้แก่ พฤติกรรมการทุจริตและประพฤตินิยมชอบของนักการเมืองที่อยู่ในตำแหน่งอำนาจในรูปแบบต่างๆ รวมถึงการเล่นพรรคเล่นพวกเพื่ออำนวยความสะดวกต่างๆ ให้กับพวกพ้องของตน

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

1. ประเด็นความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้ง

ความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้ง ได้วิเคราะห์ถึงปัจจัยที่เป็นตัวบ่งชี้ถึงความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้งซึ่งมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์ 2 ปัจจัยเชื่อมโยงกันในเชิงเปรียบเทียบ ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อกำหนดคกกฎเกณฑ์ในการเลือกตั้ง ซึ่งได้แก่บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง เพื่อค้นหาความหมายและคุณค่าที่ผู้ร่างกฎหมายมีเจตนารมณ์ต้องการให้กฎหมายเป็นเช่นนั้นเปรียบเทียบกับการวิเคราะห์ภาคปฏิบัติการจริงของการเลือกตั้ง ว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่

1.1 ผลการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดคกกฎเกณฑ์ในการเลือกตั้ง

1.1.1 ความขัดแย้งของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับการบังคับให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ชนชาวไทยมีหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง การไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควร ย่อมต้องเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 68) ในด้านหนึ่ง รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยอย่างกว้างขวาง (หมวด 3 มาตรา 26 – 65) โดยที่สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองเป็นสิทธิและเสรีภาพพื้นฐาน แต่ในอีกด้านหนึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับลดทอนเสรีภาพในการเลือกของประชาชน ด้วยการกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย ปรัชญาพื้นฐานของหลักการทั้งสองนี้ ไม่เพียงแต่ไม่สอดคล้องกัน หากยังขัดกันด้วย เพราะการบังคับโดยนัยให้ประชาชนมีหน้าที่ต้องใช้สิทธิเลือกตั้งมีผลในการลดทอนเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน

สาเหตุที่รัฐธรรมนูญ 2540 กำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทยเกิดจาก ฐานคิดที่ว่า การนอนหลับทับสิทธิก่อให้เกิดผลกระทบอย่างน้อยสองประการ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2548 : 50) ประการแรก การนอนหลับทับสิทธิทำให้มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยกว่าที่ควร ก่อให้เกิดการซื้อเสียง เมื่อมีจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งน้อย การซื้อเสียงจำนวนไม่มากสามารถช่วยให้ชนะการเลือกตั้งได้โดยไม่ยากลำบาก แต่ถ้ามีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนมาก การซื้อเสียงเพื่อชนะการเลือกตั้งต้องใช้เงินจำนวนมาก ประการที่สอง การนอนหลับ

ตารางที่ 4.1 ข้อมูลการใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ส. ในปี 2544 และ 2548

รายการข้อมูล	ปี 2544	ปี 2548	สัดส่วนเพิ่ม/ลด
1. จำนวนราษฎร	61,661,701 คน	63,079,765	+1,418,064 คน
2. จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	42,759,001 คน	44,572,101	+1,813,100 คน
3. จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร			
- ผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิ	40,670 คน	104,136 คน	+63,466 คน
- ผู้มาใช้สิทธิ	14,521 คน (35.70%)	41,882 คน	+27,361 คน
4. จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขต			
- ผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิ	275,692 คน	348,739 คน	+73,047 คน
- ผู้มาใช้สิทธิ	229,709 คน (83.32%)	143,153 คน (41.05%)	-86,556 คน (42.27%)
5. จำนวนผู้มาใช้สิทธิล่วงหน้าในเขตเลือกตั้ง	866,050 คน	529,316 คน	-336,734 คน
6. จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ	29,909,271 คน(69.95%)	32,341,330 คน (72.56%)	+2,432,059 คน (2.61%)
7. จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งแบบแบ่งเขต	29,904,940 คน (69.94%)	32,337,611 คน (72.55%)	+2,432,671 คน (2.61%)
เลือกตั้ง			

ที่มา : คณะกรรมการการเลือกตั้ง (2549) “ตารางเปรียบเทียบข้อมูลทั่วไปของการเลือกตั้ง ส.ส ระหว่างปี 2544 และปี 2548” ค้นคืนเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2549 จาก <http://www.ect.go.th>

ทับสิทธิเปิดช่องให้ผู้ทุจริตการเลือกตั้งเข้าไปสวมใช้สิทธิเลือกตั้งอันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์และไม่ยุติธรรม หากมีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในสัดส่วนสูง ช่องทางในการทุจริตการเลือกตั้งจะมึ้น้อยลง

การกำหนดให้ผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งต้องเสียสิทธิทางการเมืองรวม 8 ประการ ตามมาตรา 23 ของ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 นั้น การเสียสิทธิทั้ง 8 ประการ มีกำหนดเวลาดังตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ไม่ไปใช้สิทธินั้น จนถึงวันเลือกตั้งครั้งต่อไปใช้สิทธิ โดยที่บทลงโทษ

ดังกล่าวนี้โดยพื้นฐานเป็นการเพิกถอนสิทธิทางการเมือง จึงกระทบต่อผู้ที่อยู่หรือผู้ที่ต้องการเข้าสู่เวทีการเมืองเท่านั้น แต่หาได้มีผลกระทบอย่างสำคัญต่อประชาชนโดยทั่วไปไม่ ดังนั้น จึงไม่มีผลในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมพื้นฐานของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ต้องการเล่นการเมืองหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง

จากตารางที่ 4.1 ในการเลือกตั้ง ส.ส. ครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 เมื่อ 6 มกราคม 2544 อัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งคือ 69.94 เปอร์เซ็นต์ และในการเลือกตั้งซ้ำเมื่อ 29 มกราคม และ 1 กุมภาพันธ์ 2544 อัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งเหลือเพียง 56.06 เปอร์เซ็นต์ (รังสรรค์ ษณะพรพันธุ์ 2548: 53) ข้อมูลดังกล่าวนี้มีนัยยะสำคัญคือ การที่รัฐธรรมนูญบังคับโดยนัยให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นเรื่องฝืนธรรมชาติมนุษย์ เพราะมนุษย์ต้องการเสรีภาพในการเลือก การใช้สิทธิเลือกตั้งมีต้นทุนที่ต้องเสีย การนอนหลับทับสิทธิจะเกิดขึ้นเสมอหากผู้มีสิทธิเลือกตั้งประเมินแล้วพบว่า ประโยชน์ที่ได้จากการใช้สิทธิเลือกตั้งไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสียไป ดังนั้น ตัวเลขการนอนหลับทับสิทธิที่มีสูงจึงจึงมิใช่เรื่องที่น่าประหลาดใจ

การบังคับให้ประชาชนต้องไปเลือกตั้งของกฎหมายดังกล่าว ที่มีเจตนารมณ์ในการป้องกันการซื้อเสียง แต่ในภาคปฏิบัติการจริงของการเลือกตั้ง จากข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคคลที่ทำหน้าที่เป็น กกต.จังหวัด หลายคนให้ข้อมูลตรงกันว่า การใช้เงินซื้อเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งยังคงมีอยู่สูง แม้ กกต. จะไม่สามารถหาหลักฐานที่ชัดเจนเพื่อยืนยันเอาผิดกับผู้สมัครเหล่านั้นได้หมดทุกคนก็ตาม แต่ก็มิสิ่งบอกเหตุที่พอจะเชื่อได้ว่ามีการใช้เงินซื้อเสียงกัน มากเช่นนั้นจริง (สัมภาษณ์ สุรัตน์ กองเทียม 29 พ.ย.49, ฐิติวัชร ศิริพร 16 ธ.ค.49, สุรพงษ์ ปนาทกุล 9 ม.ค.50, ประเสริฐ เหล่าตระกูล 27 ม.ค.50, และกิติพงษ์ ดำรุงาศ 28 ม.ค.50)

1.1.2 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กับอคติเข้าข้างพรรคการเมืองขนาดใหญ่

จากการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง พบว่าเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีอคติเข้าข้างพรรคการเมืองขนาดใหญ่ กล่าวคือ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเอื้อประโยชน์ให้กับพรรคใหญ่มากกว่าพรรคเล็ก โดยผ่านระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทบัญชีรายชื่อของพรรค (party list) ซึ่งตัดสิทธิพรรคเล็กที่ได้คะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่ำกว่า 5 เปอร์เซ็นต์ มิให้มีส่วนแบ่ง ส.ส. ประเภทบัญชีรายชื่อ แต่กลับยกคะแนนเหล่านี้ไปแถมให้พรรคที่ได้คะแนนเสียงสูงกว่า 5 เปอร์เซ็นต์ อันเป็นการเปิดช่องให้พรรคใหญ่ได้สัดส่วนที่นั่ง ส.ส. ประเภทบัญชีรายชื่อมากกว่าคะแนนเสียงที่พรรคได้จริงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยปริยาย ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของเกษียร เตชะพีระ (2547: 172) ที่ว่าหากยึดตามงานวิจัยของอเนก เหล่าธรรมทัศน์ที่เสนอใน “สองนักรบประชาธิปไตย” (อเนก เหล่าธรรมทัศน์ 2538 : 13-21, 52-53) เป้าปฏิรูปที่แท้จริงของ

การนำระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรค (party list) หรือนัยหนึ่งคือการเลือกตั้งตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้ (proportional representative) มาใช้กับเมืองไทยนั้นอยู่ที่การทำให้การเมืองระดับชาติหลุดพ้นจากอำนาจครอบงำของผู้แทนท้องถิ่นต่างจังหวัด โดยเฉพาะจากชนบท (delocalization of national politics) โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งทั่วประเทศได้มีสิทธิเลือกตัวเลือกทางการเมืองซึ่งพ้นบรรดานักเลือกตั้งหรือนักการเมืองท้องถิ่นของตนออกไป อันหมายถึงพรรคและ ส.ส. ผู้มีชื่อเสียงมีความสามารถโดดเด่นระดับชาติในบัญชีรายชื่อของพรรค

ตารางที่ 4.2 จำนวนคะแนนเสียงและสัดส่วน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง เมื่อ 6 มกราคม 2544

พรรคการเมือง	จำนวนคะแนนเสียงเลือกตั้ง	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์	จำนวน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อตามสัดส่วนคะแนน
1. ไทยรักไทย	11,634,495	40.64	48
2. ประชาธิปัตย์	7,610,789	26.58	31
3. ความหวังใหม่	2,008,498	7.02	8
4.ชาติพัฒนา	1,755,476	6.13	7
5. ชาติไทย	1,523,807	5.32	6
รวม 5 พรรคใหญ่	24,533,065	85.69	100
6. เสรีธรรม	807,902	2.82	-
7. ถิ่นไทย	604,029	2.11	-
8. ประชากรไทย	339,462	1.19	-
9. ราษฎร	356,831	1.25	-
รวม 9 พรรคใหญ่	26,641,289	93.06	100
10. พรรคอื่นๆ 28 พรรค	1,987,913	6.94	-
รวมทั้งสิ้น	28,629,202	100.00	100

ที่มา : รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546) เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เล่ม 2 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มติชน

อีกทั้งช่วยยึดโยงรวบรวมสะสมคะแนนเสียงชาวเมืองส่วนข้างน้อย ซึ่งปกติแตกกระจายและถูกลบด้วยเสียงชาวชนบทส่วนข้างมากที่ท่วมทับเข้าด้วยกัน ทำให้คะแนนเสียงของชาวเมืองสามารถสำแดงออกเป็นกลุ่มก้อนอย่างมีน้ำหนักมีพลังมากขึ้น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้ว ระบบเลือกตั้ง ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ (party list) ในบริบทแห่งความเป็นจริงของสังคมไทยจึงสะท้อนอคติเข้าข้างเมืองของรัฐธรรมนุญ ข้อวิเคราะห์ดังกล่าวเมื่อพิจารณาอยู่ในบริบทของระบบการเมืองแบบเลือกตั้งปัจจุบันที่ต้องอาศัยพึ่งพาเงินทุนเป็นทรัพยากรหลักในการสร้างพรรคและรณรงค์โฆษณาหาเสียงแล้ว ย่อมแปลตรงตัวได้ว่าเป็น “อคติว่าด้วยขนาดของทุน” ในทางปฏิบัติ นั้นหมายความว่า จะโดยจงใจหรือไร้เจตนาก็ตาม รัฐธรรมนุญมีอคติส่งเสริมอำนาจของทุนใหญ่ในทางการเมืองมากกว่าทุนเล็ก โดยอัตโนมัติในความเป็นจริง

ข้อเท็จจริงจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนมกราคม 2544 ตามตารางที่ 4.2 ปรากฏว่าพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงจากระบบบัญชีรายชื่อตั้งแต่ 5 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไปมีเพียง 5 พรรค โดยได้คะแนนเสียงรวมกันคิดเป็น 85.69 เปอร์เซ็นต์ ส่วนที่เหลืออีก 14.31 เปอร์เซ็นต์เป็นคะแนนเสียงของพรรคเล็ก ๆ ที่เหลือรวมกัน แต่พรรคเล็กเหล่านี้กลับไม่ได้รับส่วนแบ่งจำนวน ส.ส. ซึ่งคิดเป็นตัวเลขรวมกันแล้วประมาณ 14 คน ที่กลับไปเฉลี่ยให้กับพรรคใหญ่ 5 พรรคตามสัดส่วนคะแนน ซึ่งในทางปฏิบัติ ส.ส. 14 คนนี้ถูกเฉลี่ยให้กับพรรคไทยรักไทยกับพรรคประชาธิปไตยเท่านั้น (รังสรรค์ ณะพรพันธ์ 2546: 301)

1.1.3 ข้อกำหนดเกี่ยวกับวงเงินหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งกับความเป็นจริง

ในทางปฏิบัติ

การกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรม ความเสมอภาคในการแข่งขัน มิให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้สมัครที่มีฐานะต่างกันมาก ซึ่งวงเงินที่ใช้ในการหาเสียงนี้ กฎหมายมิได้กำหนดตายตัวว่ามีจำนวนเท่าใด ขึ้นอยู่กับ กต. จะเห็นเหมาะสมว่าควรเป็นเท่าใดในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี 2544 กต. ได้กำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ไม่เกินรายละ 1 ล้านบาท แต่การเลือกตั้งในปี 2548 กต. ได้เพิ่มวงเงินขึ้นมาเป็น 1.5 ล้านบาท วิธีการกำหนดตัวเลขวงเงินค่าใช้จ่าย มาจากการที่ กต. ประชุมขอความเห็นจากตัวแทนพรรคการเมืองต่างๆ จนได้ข้อมูลความต้องการใช้เงินในการหาเสียงเป็นตัวเลขคร่าวๆ จากนั้น กต. จะพิจารณาดกลงในที่ประชุม แล้วประกาศออกมาเป็นคำสั่งเพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนปฏิบัติตาม หากใครฝ่าฝืนจะมีโทษหนักถึงขั้นตัดสิทธิทางการเมือง

ในภาคปฏิบัติการจริงของการเลือกตั้ง ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ กกด. ระดับจังหวัดที่ให้ข้อมูลตรงกันว่า การใช้จ่ายเงินหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งมีจำนวนสูงมากจริง แต่เงินที่ใช้ในการหาเสียงในส่วนที่ไม่เป็นการผิดกฎหมาย เช่น แผ่นป้ายโฆษณาหาเสียง แผ่นพับ ใบปลิวแนะนำตัวต่างๆ เหล่านี้จะไม่เกินวงเงินที่กฎหมายกำหนดจริง หรือหากจะมีการใช้จ่ายเงินในส่วนนี้เกินวงเงินที่กำหนด พรรคการเมืองหรือผู้สมัครก็จะมีวิธีการตกแต่งตัวเลขไม่ให้เกินวงเงินที่กำหนดได้ (สัมภาษณ์ จิตวิษร์ ศิริพร 16 ธ.ค.49, สุรพงษ์ ปนาทกุล 9 ม.ค.50, และ ปราโมทย์ สุจินพรัหม 23 ม.ค.50) แต่ที่ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่ามีค่าใช้จ่ายเกินวงเงินที่กำหนดจะเป็นส่วนที่เป็นการกระทำผิดกฎหมาย เช่น ใช้ในการจัดเลี้ยง แจกเงิน แจกของ เป็นต้น ซึ่งส่วนที่ใช้จ่ายเกินวงเงินที่กำหนดนี้ ก็มักจะขาดพยานหลักฐานที่ชัดเจน ยากที่จะนำไปสู่การลงโทษได้ เพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งจะมีเทคนิควิธีการที่แยบยล หาก กกด.จะดำเนินการเอาผิด ก็จะถูกโจมตีว่าไม่มีมาตรฐานในการลงโทษผู้เกี่ยวข้อง ข้อเท็จจริงที่ปรากฏก็คือ นักการเมืองต่างก็ใช้เงินทุ่มเทเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งกันทั้งสิ้น จำนวนเงินที่นักการเมืองใช้จ่ายจริงจะเกินวงเงินที่ กกด. กำหนดไว้เป็นจำนวนมาก ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ระบุตัวเลขวงเงินที่ผู้สมัครแต่ละคนที่หวังผลได้รับเลือกตั้งค่อนข้างแน่นอนนั้นสูงถึง 30-40 ล้านบาท (สัมภาษณ์ สุรพงษ์ ปนาทกุล 9 ม.ค.50) และนักการเมืองที่ใช้จ่ายเงินในการหาเสียงไม่เกินวงเงินที่ กกด. กำหนด ก็มักจะพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ เหตุผลที่ผู้สมัครยอมทุ่มเงินจำนวนมากเพื่อให้ได้รับเลือกตั้ง ประการแรก เกิดจากการคำนวณอย่างสมเหตุสมผลแล้วระหว่างต้นทุนที่ต้องจ่ายไปกับการเลือกตั้งกับผลประโยชน์ระยะยาวที่จะได้รับจากการเป็น ส.ส. ประการที่สอง เงินที่ใช้ทุ่มไปกับการเลือกตั้งนี้มีได้เป็นเงินส่วนตัวของผู้สมัครล้วนๆ แต่หากยังมีส่วนที่พรรคการเมืองต้นสังกัดสนับสนุนให้ส่วนหนึ่งด้วย

นอกจากนั้น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ยังยืนยันว่า ในทางปฏิบัติแล้ว การจะควบคุมหรือเอาผิดต่อผู้สมัครที่ใช้จ่ายเงินเกินจากที่กำหนดนั้นเป็นเรื่องที่กระทำได้ยากยิ่ง หรือที่ทำได้ก็ค่อนข้างจะจำกัด ทั้งนี้เพราะผู้ที่กระทำย่อมหาวิธีการไม่ให้มีหลักฐานเพียงพอที่จะเอาผิดกับตนเองได้ ด้วยเหตุนี้ แม้สถิติตัวเลขที่มีการร้องเรียนว่ามีกรณีการทำผิดระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยกันเองจะมีจำนวนมากก็ตาม แต่ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อเอาผิดกับผู้ละเมิดกฎหมายจริงๆ จนถึงขั้นให้ใบเหลืองหรือใบแดงนั้นกระทำได้น้อยมาก

อีกประเด็นหนึ่งของข้อคิดเห็นจากผู้ให้สัมภาษณ์คือ กฎหมายที่เป็นข้อกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ใช้อยู่นั้น เป็นกฎหมายที่มีลักษณะออกมาให้ครอบคลุมอย่างกว้างๆ ที่จะต้องอาศัยการตีความ (สัมภาษณ์ บุญตา หาญวงศ์ 15 ธ.ค.49, สุรพงษ์ ปนาทกุล 9 ม.ค.50, และ ประเสริฐ เหล่าตระกูล 27 ม.ค.50) ซึ่งบางครั้งการตีความของ กกด.แต่ละคนในกรณีเดียวกันกลับต่างกันซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ จึงย่อมจะมีช่องโหว่ให้ผู้ซึ่งจะกระทำผิด

สามารถกระทำทุจริตได้อยู่เสมอ ดังนั้นไม่ว่ากฎหมายจะออกมาดีเพียงใด ถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งยังขาดจิตสำนึกที่ถูกต้อง การกระทำความคิดในการเลือกตั้งของผู้สมัครย่อมยังคงมีอยู่เสมอ หากที่จะทำให้หมดไปได้

1.1.4 ชั้นชนะในการเลือกตั้งกับข้อกล่าวอ้างว่าเป็นฉันทานุมัติของประชาชน

ความเห็นพ้องต้องกันหรือฉันทานุมัติทางการเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเกี่ยวข้องกับความชอบธรรมทางการเมืองของผู้ปกครองและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของกลุ่มชน ในระบอบประชาธิปไตย ความเห็นพ้องต้องกันทางการเมืองจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นสาธารณะ (public opinions) และผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมตัดสินใจของสาธารณชน (public participation) จึงจะสามารถเป็นฐานความชอบธรรมของการขึ้นสู่อำนาจและการใช้อำนาจของรัฐบาลชุดต่างๆ ได้

กล่าวโดยทั่วไป ฉันทานุมัติเบื้องต้นที่สังคมมอบให้กับการขึ้นสู่อำนาจของรัฐบาลแต่ละชุดจะกระทำโดยผ่านการเลือกตั้ง ซึ่งหมายถึงว่าผ่านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยตรงจากประชาชน แต่อันที่จริง โดยโครงสร้างแล้ว การเลือกตั้งเองก็ไม่อาจผลิตความเห็นชอบได้ครบถ้วนสมบูรณ์แบบ เนื่องจากมันเป็นกระบวนการที่ตัดสินใจโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิลงคะแนน ซึ่งไม่ใช่เสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดของสังคม และทั้งความผิดพลาดไว้ให้กับเสียงข้างน้อยซึ่งอาจจะมีจำนวนมาก หรือกระทั่งบางที่เมื่อเอาเสียงข้างน้อยของผู้มีสิทธิลงคะแนนมารวมกับประชาชนที่ไม่มีสิทธิออกเสียงและกลุ่มที่ไม่ได้ไปใช้สิทธิแล้ว ผู้ที่ไม่ได้รับเลือกเป็นรัฐบาลอาจจะมีจำนวนมากกว่าคะแนนเสียงที่รัฐบาลได้มาเสียอีก

ข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นสภาพเช่นนี้ได้อย่างชัดเจนได้แก่กรณีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี 2544 ตามตารางที่ 4.1 ในห้วงขณะที่มีการเลือกตั้งดังกล่าว จำนวนประชากรทั้งประเทศเท่ากับ 61,661,701 คน เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง 42,759,001 คน ซึ่งเท่ากับ 69.34 เปอร์เซ็นต์ของประชากรไทยทั้งหมด ปรากฏว่าในการเลือกตั้ง ส.ส.แบบแบ่งเขต พรรคการเมืองใหญ่ที่ได้รับชัยชนะท่วมท้นมีผู้สมัครได้รับเลือกเป็น ส.ส. 200 คนจาก 400 คน แท้จริงแล้วได้คะแนนเสียงคิดเป็นร้อยละ 15.05 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือร้อยละ 10.44 ของประชากรไทยทั้งประเทศเท่านั้น ในขณะที่การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ผู้ที่ได้รับเลือกจากทุกพรรครวมกัน 100 คน ได้คะแนนเสียง 24,533,515 เสียง ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนออกมาแล้วก็เพียงร้อยละ 39.79 ของประชากรทั้งประเทศ (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล อังโน เจริญศักดิ์ ปิ่นทอง บรรณาธิการ 2547: 162-163) สรุปรวมยอดออกมาแล้ว ต่อให้เอา ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านมารวมกันทั้งสภาฯ ก็ยังไม่ใช่ว่าผู้แทนคนส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ดี ดังนั้น ถ้ากล่าวอย่างเคร่งครัดแล้ว การเลือกตั้งจึงไม่ใช่ความเห็นพ้องต้องกันจากทุกฝ่าย เพียงแต่ที่ผ่านมาระบอบประชาธิปไตยยังไม่มีวิธีการจัดตั้งรัฐบาลที่ดีกว่าจึงเป็นที่ยอมรับ

กัน ดังนั้น การกล่าวอ้างชัยชนะในการเลือกตั้งว่าเป็นฉันทานุมัติจากประชาชนจึงอาจไม่ใช่ ความหมายที่แท้จริงนัก แต่เป็นการกล่าวอ้างความชอบธรรมของนักการเมืองเสียมากกว่า

1.2 ผลการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับภาคปฏิบัติการจริงของการเลือกตั้ง

1.2.1 การทุจริตเลือกตั้ง การทุจริตเลือกตั้งเป็นตัวบ่งบอกได้เป็นอย่างดีว่าการเลือกตั้งครั้งนั้นๆ หรือในพื้นที่นั้นๆ มีความชอบธรรมหรือไม่ชอบธรรมอย่างไร ถ้าระดับของการทุจริตการเลือกตั้งมีอยู่สูง ย่อมชี้ให้เห็นว่ากระบวนการเลือกตั้งนั้นมีระดับของความชอบธรรมต่ำ โดยเฉพาะเมื่อสภาพของการทุจริตเลือกตั้งดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายและครอบคลุมอาณาบริเวณกว้างขวางทั่วทุกภาคของประเทศ ย่อมสรุปได้ในภาพรวมว่า กระบวนการเลือกตั้งของไทย ยังขาดความชอบธรรมอยู่มาก จากข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์ พบว่ามีการร้องเรียน ว่ามีการทุจริตหรือกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งและการร้องคัดค้านการเลือกตั้งกันมาก ข้อร้องเรียน ดังกล่าวมีหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไปในแต่ละจังหวัดแต่ละภาค เช่น ร้องเรียนว่ามีการแจกเงิน การแจกสิ่งของ การจัดงานเลี้ยง การพาไปเที่ยว การสัญญาว่าจะสร้างสาธารณูปโภคให้ การใช้อิทธิพลข่มขู่ การขาดคุณสมบัติของผู้สมัคร การเปลี่ยนหนีบัตรเลือกตั้ง การนับคะแนนบัตรดี บัตรเสียไม่ถูกต้อง การแนะนำให้ผู้มาใช้สิทธิกาเบอร์ที่ตนสนับสนุน การใส่ร้ายป้ายสี การหลอกลวง เป็นต้น แต่ข้อมูลเรื่องร้องเรียนที่มีซ้ำเหมือนกันทุกจังหวัดที่ได้จากการสัมภาษณ์ จะครอบคลุมในเรื่อง การซื้อเสียงหรือการแจกเงิน การแจกสิ่งของอุปโภคบริโภค การจัดเลี้ยง การใช้อิทธิพลข่มขู่ และการพาไปเที่ยวหรือทัศนศึกษา

1) การซื้อเสียงหรือการแจกเงิน เป็นรูปแบบการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งที่มีการร้องเรียนกันมากและมีผลสูงต่อการได้รับหรือไม่ได้รับเลือกตั้งของผู้สมัคร ลักษณะของการซื้อเสียงหรือการจ่ายเงินนั้นมีอยู่ด้วยกันหลายลักษณะ เช่น การจ่ายเงินผ่านหัวคะแนนที่เป็นเครือญาติของผู้สมัคร แต่เดิมหัวคะแนนอาจจะเป็นคนก็ได้ที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นนั้นๆ แต่เนื่องจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นมักเป็นบุคคลที่เป็นที่รู้จักและยอมรับของประชาชนในหมู่บ้านหรือตำบลนั้นๆ นับตัวได้ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครู พระ และนักการเมืองท้องถิ่นอย่าง อบต.และ อบจ. เป็นต้น ดังนั้น บุคคลเหล่านี้จึงเป็นเป้าหมายของนักการเมืองหลายคนที่จะให้เป็นหัวคะแนนให้ตนทั้งสิ้น ในกรณีที่ผู้สมัครคู่แข่งมีศักยภาพในการแข่งขันใกล้เคียงกัน หัวคะแนนเหล่านี้บางคนจึงต้องแบ่งรับแบ่งสู้เป็นหัวคะแนนให้ผู้สมัครหลายคนพร้อมๆ กันไปในลักษณะของการจัดสรรคะแนนเสียงให้ ด้วยเหตุนี้ การหวังผลต่อหัวคะแนนเหล่านี้จึงไม่อาจหวังผลได้เต็มที่นัก ระยะเวลา รูปแบบของหัวคะแนนจึงมีการเปลี่ยนมาใช้หัวคะแนนที่เป็นเครือญาติที่ไว้วางใจได้กันมากขึ้น แต่หัวคะแนนที่เป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นแบบเดิมก็ยังคงมีอยู่ ส่วนลักษณะของการจ่ายเงินนั้นจะมีทั้งจ่ายก่อนเลือกตั้งและจ่ายหลังจากได้รับเลือกตั้งแล้ว ในลักษณะของการจ่ายหลังเลือกตั้งจะใช้

ลักษณะของสัจจะนักเลง กล่าวคือ ถ้าไว้ใจกันก็ขอให้เลือก และเมื่อเลือกแล้วก็มีกรจ่ายตามที่รับปากจริง เข้าลักษณะ “พูดจริงทำจริง” เป็นการซื้อใจกัน (สัมภาษณ์ สุรพงษ์ ปนาทกุล 9 ม.ค.50) ดังนั้น ลักษณะของการจ่ายเงินซื้อเสียงแบบนี้จึงเกิดประสิทธิภาพสูง และเมื่อ กกต.ทำการสืบสวนสอบสวน สิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการเอาผิดผู้สมัครก็คือการขาดพยานหลักฐานหรือพยานบุคคลที่ยืนยันว่ามีการจ่ายเงินจริง เนื่องจากประชาชนที่รับเงินเองก็ได้ประโยชน์ และอีกเหตุผลหนึ่งที่สำคัญก็คือไม่กล้าที่จะเป็นพยานยืนยันเพราะกลัวจะมีอันตรายภายหลัง

ตารางที่ 4.3 ตัวเลขการกระทำคามผิดการเลือกตั้งในวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เมื่อ 6 มกราคม 2544

ลำดับ	รายการความผิด	จำนวนคดี
1	กระทำการเป็นเท็จให้ผู้อื่นเข้าใจผิด	33
2	ความผิดซื้อเสียง	27
3	จัดเลี้ยงสุรา	12
4	จัดยานพาหนะรับ-ส่ง	5
5	เจ้าหน้าที่รัฐให้คุณให้โทษ	4
6	พยายามลงคะแนนทั้งที่ไม่มีสิทธิ	1
7	นำบัตรออกจากที่เลือกตั้ง	1
8	คดีอื่นๆ	81
รวม		164

ที่มา : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (2544) “เอกสารรายงานการประมวล สรุป วิเคราะห์ และสังเคราะห์เหตุการณ์และแนวโน้มด้านต่างๆ ของประเทศไทยในรอบเดือนมกราคม 2544” ค้นคืนเมื่อ 25 มกราคม 2549 จาก <http://www.trf.or.th/ttmp/index.htm>

2) การแจกสิ่งของ การแจกสิ่งของมีทั้งที่เป็นของกินและของใช้ ที่แจกเป็นของกินประจำครัวเรือน เช่น ข้าวสาร ปลากระป๋อง น้ำมันพืช น้ำปลา น้ำตาล ฯลฯ ส่วนที่แจกเป็นของใช้ เช่น แจกเสื้อคลุม เสื้อยืด หมวก ฯลฯ ที่มีสัญลักษณ์พรรคหรือชื่อผู้สมัครฯ เป็นต้น ลักษณะการแจกสิ่งของที่จะเป็นหลักฐานได้เช่นนี้ ทำให้ผู้สมัครฯ ต้องกระทำก่อนการประกาศพระราชกฤษฎีกาการเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 3 เดือน เพื่อป้องกันการถูกร้องเรียนจากผู้สมัครฝ่ายตรง

ข้าม แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่มีหลักฐานยืนยันชัดเจนว่าแจกเมื่อใด ประเด็นนี้จึงเป็นช่องว่างที่ทำให้ไม่สามารถเอาผิดกับผู้สมัครที่แจกของได้เมื่อมีการร้องเรียนจากคู่แข่ง

3) การจัดเลี้ยง การจัดเลี้ยงเป็นรูปแบบการจูงใจให้เลือกรูปแบบหนึ่งของผู้สมัครนิยมทำกัน แต่เนื่องจากการจัดเลี้ยงโดยเปิดเผยเป็นการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ดังนั้นลักษณะการจัดเลี้ยงจึงต้องอาศัยการอำพรางไปกับงานบุญหรือเทศกาลต่างๆ เช่น งานบวช งานแต่งงาน บุญประเพณีท้องถิ่น งานวันปีใหม่ งานวันสงกรานต์ งานขึ้นบ้านใหม่ เป็นต้น และการจัดเลี้ยงก็จะเลี้ยงช่วงเวลาที่มีประกาศกฤษฎีกาการเลือกตั้งแล้วเช่นเดียวกัน

4) การใช้สิทธิพลข่มขู่ การใช้สิทธิพลข่มขู่ได้เป็นการจูงใจให้เลือกในเชิงบวก จึงไม่ค่อยนิยมใช้กันมากนัก แต่ก็ยังคงมีอยู่ ลักษณะของการข่มขู่มักจะกระทำควบคู่ไปกับการขู่เสี่ยง กล่าวคือ เมื่อมีการจ่ายเงินหรือตักปากรับคำว่าจะลงคะแนนให้ผู้สมัครคนใดแล้ว หน้าที่อย่างหนึ่งของหัวคะแนนที่รับผิดชอบจำนวนคะแนนเสี่ยงให้กับผู้สมัครก็คือ การควบคุมชาวบ้านที่รับเงินไปแล้วให้ไปลงคะแนนให้เพื่อให้ได้คะแนนเสียงตามเป้าที่กำหนด ตรงนี้จึงอาจจะต้องมีการใช้สิทธิพลข่มขู่กันบ้างในลักษณะทั้งขู่ทั้งเอาใจ เช่น ถ้าหัวคะแนนเป็นผู้นำหมู่บ้านนั้นๆ ก็อาจจะขอร้องให้ช่วยกันไปลงคะแนนให้ โดยอาจส่ำทับว่าถ้าไม่ให้ความร่วมมือก็จะไม่ช่วยเหลือให้ได้รับสิทธิประโยชน์จากโครงการต่างๆ ของรัฐที่ผ่านมือตน เป็นต้น แต่การข่มขู่จะไม่มีลักษณะของการทำร้ายร่างกายหรือเอาชีวิต เพราะจะเป็นผลเสียต่อการยอมรับเชื่อถือจากชาวบ้าน

5) การพาไปเที่ยวหรือทัศนศึกษา การพาไปเที่ยวหรือทัศนศึกษาถือเป็นรูปแบบใหม่ของการจูงใจให้เลือกซึ่งเกิดขึ้นในระยะหลังนี้ แต่จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ระบุว่า การจูงใจให้เลือกด้วยการพาไปเที่ยวมักนิยมกระทำในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นมากกว่าการเลือกตั้งในระดับชาติ ลักษณะของการพาไปเที่ยวจะอาศัยการแอบแฝงไปกับโครงการพัฒนาท้องถิ่นอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ทำเป็นโครงการพัฒนาวิชาชีพให้กับชาวบ้าน มีการจัดทำตารางการฝึกอบรมวิชาชีพหัวหนึ่ง และอีกหัวหนึ่งเป็นการศึกษาดูงานด้านการตลาด ด้านการขาย ยังพื้นที่ที่จะไปเที่ยว เช่น พัทยา หัวหิน เป็นต้น ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามโครงการที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่แฝงไว้ด้วยการสร้างอิทธิพลเพื่อจูงใจให้เลือกเมื่อถึงวันเลือกตั้ง (สัมภาษณ์ สุรัตน์ กองเทียม 29 พ.ย.49, สุรพงษ์ ปนาทกุล 9 ม.ค.50, กิติพงษ์ คารุมาศ 28 ม.ค.50) ซึ่งลักษณะของการพาไปเที่ยวเช่นนี้เป็นการยากที่ กกด. จะเอาผิดกับผู้สมัครได้ และผู้สมัครที่จะสามารถกระทำเช่นนี้ได้ก็คือผู้สมัครที่มีความสัมพันธ์โยงโยกับผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการได้เท่านั้น ตรงนี้จึงชี้ให้เห็นชัดได้อย่างหนึ่งว่าผู้สมัครที่เป็นพรรครัฐบาลย่อมมีความได้เปรียบคู่แข่งที่ไม่ใช่พรรครัฐบาลที่ไม่มีอิทธิพลใดๆ จะสามารถผันงบประมาณเขียนเป็นโครงการได้

1.2.2 ความเป็นกลางของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทำหน้าที่ กกต.ระดับจังหวัดต่อประเด็นที่ปรากฏเป็นข่าวว่า กกต.บางคนเป็นคนของพรรคการเมืองบางพรรค โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล ซึ่งอาจทำให้ภาพของ กกต. คว้าไม่มีความเป็นกลางในการทำหน้าที่ มีกลุ่มผู้ตอบแยกออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มแรกให้ความเห็นในเชิงปฏิเสธว่าน่าจะเป็นไปได้ยาก โดยให้เหตุผลว่า กกต.อยู่ในรูปของคณะกรรมการ จะทำอะไรก็ต้องอาศัยเสียงส่วนใหญ่ ดังนั้นจึงเป็นไปได้ที่ กกต.ผู้ใดผู้หนึ่งจะเอนเอียงเข้าข้างพรรคหนึ่งพรรคใด (สัมภาษณ์ บุญตา หาญวงศ์ 5 ธ.ค.49, ปราโมทย์ สุจินพริหม 23 ม.ค.50, และ กิติพงษ์ คารุมาศ 28 ม.ค.50) กลุ่มที่สอง ให้ความเห็นในลักษณะแบ่งรับแบ่งสู้ กล่าวคือ ไม่ได้ปฏิเสธต่อข่าวนี้โดยสิ้นเชิง แต่ก็ออกตัวว่าต้องมีการพิสูจน์ให้แน่ชัดก่อน อาจเป็นแค่เพียงข่าวลือ การกล่าวอ้างลอยๆ อาจทำให้คนที่ที่เป็นกลางต้องเสียกำลังใจได้ กลุ่มนี้ยืนยันว่าไม่มีหลักฐานพิสูจน์แน่ชัด (สัมภาษณ์ สุรัตน์ กองเทียม 29 พ.ย.49 และ ฐิติวัชร ศิริพร 16 ธ.ค.49) ส่วนกลุ่มที่สาม คือกลุ่มที่ให้การยืนยันว่าเป็นความจริง กลุ่มนี้ยืนยันว่า กกต.ในระดับจังหวัดบางส่วนเป็นคนของพรรคการเมืองที่มีอิทธิพลจริง โดยที่กระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้จะทำหน้าที่เป็น กกต. เปิดช่องให้พรรคการเมืองที่มีอำนาจและอิทธิพลของเงินตราสามารถวางตัวบุคคลของตนเข้าเป็น กกต. ได้ (สัมภาษณ์ สุรพงษ์ ปนาทกุล 9 ม.ค.50, ไพฑูรย์ เจ๊ะแซ 18 ม.ค.50, และ วโรทัย แนวบรรทัด 19 ม.ค.50) นอกจากนั้นแล้วการรักษาความจงรักภักดีของบุคคลเหล่านี้ให้มีต่อพรรคอย่างต่อเนื่องตลอดไปก็ด้วยการอุปถัมภ์ดูแลด้วยผลตอบแทนที่มากพอ ซึ่งข้อมูลส่วนนี้สอดคล้องกับข้อมูลของ พรพล เอกอรรดพร (2548) ที่ระบุถึงกลไกการเลือกตั้งของพรรคการเมืองที่มีอิทธิพลว่าสามารถวางแผนยึดหน่วยเลือกตั้งได้ ด้วยการวางแผนล่วงหน้าเพื่อวางตัวบุคคลของตนเองเข้าเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต.จว.) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขต (กกต.เขต) และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.) โดยอาศัยกลไกขั้นตอนในการคัดเลือกและแต่งตั้งที่เรียกว่า “คณะอนุกรรมการสรรหา” จึงทำให้ กกต.ในระดับจังหวัดที่ได้เป็นคนของพรรคการเมืองที่มีอิทธิพลเสียมากกว่าครึ่งของทั้งหมด

1.2.3 พฤติกรรมการขายเสียงของชาวบ้านกับจิตสำนึกทางการเมือง จากฐานคิดที่ว่าคนในชนบทมักจะถูกมองว่าเป็นผู้ถูกซื้อเสียงได้ง่าย เห็นประโยชน์ที่จะได้รับ โดยไม่มีอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่จะเลือกให้ได้คนดีมีคุณภาพ ในขณะที่คนในเมืองหรือคนชั้นกลางที่มีความรู้ดีจะเลือกผู้สมัคร โดยคำนึงถึงนโยบายพรรคและความรู้ความสามารถของผู้สมัครเป็นสำคัญ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ต่อประเด็นนี้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกยังไม่เห็นด้วยกับฐานคิดเช่นนี้ กล่าวคือ พวกเขาเห็นว่า การลงคะแนนเสียงของชาวชนบท ไม่ได้เป็นเรื่องความเห็นแก่ตัวหรือไม่มีอุดมการณ์ประชาธิปไตยแต่อย่างใด หากมีธาตุของการประเมินผลงานในอดีตของผู้สมัคร

และผลประโยชน์ที่คาดว่าผู้สมัครจะนำมาให้แก่ชุมชนด้วย รวมถึงความเป็นพวกพ้องเครือญาติ ใกล้ชิดหรือความสัมพันธ์ที่เกิดจากการให้ความช่วยเหลือดูแลชาวบ้านอย่างต่อเนื่องของผู้สมัคร (สัมภาษณ์ บุญตา หาญวงศ์ 15 ธ.ค.49, ไพฑูรย์ เจ๊ะเฮ 18 ม.ค.50 และ กิติพงษ์ ดารุมาศ 28 ม.ค.50) จริงอยู่ที่ว่า นับวันเงินจะเป็นปัจจัยที่ขาดไม่ได้ แต่เงินก็ไม่ได้เป็นปัจจัยที่เพียงพอที่ทำให้ใครคนใดคนหนึ่งได้รับการเลือกตั้งเสมอไป มีผู้สมัครหลายคนที่แจกเงินจำนวนมากแต่ก็ไม่ได้รับเลือกตั้งนี้ก็เพราะทุกวันนี้ผู้ลงคะแนนเสียงมักจะมีทางเลือกระหว่างผู้สมัครที่ร่ำรวยด้วยและมีเหตุผลด้วย ทั้งยังให้ความช่วยเหลือพวกเขาอย่างจริงจังมาช้านาน กับผู้สมัครที่หวานเงินเฉพาะเลือกตั้งแล้วไม่เคยกลับไปหาชาวบ้านอีกเลย การใช้จ่ายเงินทองของผู้สมัครระหว่างหาเสียงนั้นมามากจริง แต่ที่มากกว่านั้นคือ การจ่ายเงินทองของนักการเมืองเพื่อหล่อเลี้ยงระบบอุปถัมภ์ซึ่งคอยช่วยเหลือเกื้อกูลชาวบ้านและท้องถิ่นในช่วงก่อนและหลังการเลือกตั้ง สิ่งนี้เป็นสิ่งชี้ขาดว่าใครจะได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง อีกประการหนึ่ง ถ้าพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นว่า นักการเมืองที่ได้รับความนิยมจากชาวบ้านบทสูงนั้น ไม่เพียงแต่ให้ความสนิทสนมเป็นกันเองกับชาวบ้าน และให้ความช่วยเหลือยามจำเป็นแก่ชาวบ้านเท่านั้น หากแต่จะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการนำโครงการต่างๆ ของรัฐบาลมาพัฒนาท้องถิ่นด้วย ประเด็นนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาของ อนเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2538: 34) ที่ว่า ความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันต่อนิยาม “คนดี” ของชนบทกับ “คนดี” ของคนเมืองในการที่จะเลือกเป็น ส.ส. ของตนนั้น ความเห็นแตกต่างที่ว่าฝ่ายหนึ่งเลือกเพราะเห็นประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง และอีกฝ่ายหนึ่งเลือกเพราะเห็นแต่ประโยชน์ส่วนตนนั้นมีใช้ความแตกต่างที่แท้จริง ความแตกต่างที่แท้จริงอยู่ที่ว่า จินตภาพของสิ่งที่เรียกว่า “สาธารณประโยชน์และชุมชนทางการเมือง” ของทั้งสองฝ่ายครอบคลุมไปกว้างไกลไม่เท่ากันต่างหาก

ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งของผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า การซื้อขายเสียงในการเลือกตั้งที่ยังคงมีอยู่สูงโดยเฉพาะในชนบทนั้นเป็นวัฒนธรรมแบบไทยๆ ที่มีพื้นฐานมาจากระดับการศึกษาที่คนชนบทส่วนใหญ่ยังมีระดับการศึกษาไม่สูงนัก ทำให้ระดับจิตสำนึกทางการเมืองยังไม่สูงพอที่จะแยกแยะและเลือกผู้สมัครที่มีคุณภาพได้ (สัมภาษณ์ วิฑิตวิษฐ์ ศิริพร 16 ธ.ค.49, สุรพงษ์ ปนาทกุล 9 ม.ค.50, วโรทัย แนวรรัต 19 ม.ค.50, และ ปราโมทย์ สุจินพรัหม 23 ม.ค.50) ดังนั้นแนวคิดในการแก้ปัญหาต่อประเด็นการซื้อขายเสียงในการเลือกตั้งของกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มนี้จึงมีทิศทางไปที่การพัฒนายกระดับการศึกษาและการให้ความรู้แก่ประชาชนเป็นหลัก

1.2.4 การใช้เทคนิคการตลาดในการหาเสียงของพรรคการเมือง เทคนิคการตลาดเป็นยุทธวิธีของการทำธุรกิจการค้าที่มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์สินค้าของตนในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ลูกค้าเกิดความพึงพอใจแล้วตัดสินใจซื้อสินค้า ในการเลือกตั้ง ปี 2544 และ ปี 2548 พรรคการเมืองต่างๆ ได้นำเทคนิคการตลาดมาใช้ในการรณรงค์หาเสียงกันอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะ

ตารางที่ 4.4 สรุปผลการเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อปี 2548

พรรค	จำนวน ส.ส.ระบบ บัญชีรายชื่อ	จำนวน ส.ส.ระบบ แบ่งเขตเลือกตั้ง	รวม	เปอร์เซ็นต์
1. ไทยรักไทย	67	310	377	75.4
2. ประชาธิปัตย์	26	70	96	19.2
3.ชาติไทย	7	18	25	5.00
4.มหาชน	-	2	2	0.40
รวม	100	400	500	100

ที่มา : คณะกรรมการการเลือกตั้ง (2549) “ข้อมูลสถิติและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร พ.ศ.2548” ค้นคืนเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2549 จาก <http://www.ect.go.th>

พรรคไทยรักไทย กล่าวคือ มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์สร้างภาพลักษณ์ของผู้นำพรรค นโยบายพรรค หรือผู้สมัครของพรรคในสื่อทุกรูปแบบ เช่น การใช้สโลแกนที่สะดุดหูสะดุดตา การโฆษณาในหนังสือพิมพ์ การโฆษณาด้วยแผ่นป้ายขนาดใหญ่ตามแยกต่างๆ รวมถึงการใช้ผลิตภัณฑ์เป็นสื่อโฆษณา เช่น แจกสติ๊กเกอร์ เสื้อยืด เสื้อคลุม หมวกแก๊ป เป็นต้น โดยเฉพาะพรรคไทยรักไทยที่ใช้สื่อต่างๆ ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์นโยบายพรรคที่โดนใจประชาชนด้วยนโยบาย “ประชานิยม” ซึ่งทำให้ได้ผลกับการเลือกตั้งในปี 2548 อย่างเห็นได้ชัด ข้อมูลนี้ได้รับการยืนยันจากผู้ให้สัมภาษณ์ในฐานะที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ว่า การใช้เทคนิคการสื่อสารการตลาดด้วยการโฆษณาประชาสัมพันธ์นโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทยเป็นสิ่งที่ได้ผลมากสำหรับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (สัมภาษณ์ สุรพงษ์ ปนาทกุล 9 ม.ค.50) นอกจากนี้จะแสดงให้เห็นวิสัยทัศน์และผลงานของผู้นำพรรคแล้ว โดยธรรมชาติของนโยบายประชานิยมเป็นเรื่องของการให้ประโยชน์ทันที และมีความแปลกใหม่ต่อเนื่องกัน กล่าวคือ มีนโยบายใหม่ๆ ออกมาไม่หยุด เช่น จากการพักหนี้เกษตรกร ตามด้วยกองทุนหมู่บ้าน, โครงการเอสเอ็มแอล, แปลงสินทรัพย์เป็นทุน ฯลฯ ซึ่งลักษณะของนโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทยดังกล่าวนี้อาจมีผลโดยตรงและถึงมือประชาชนทันควัน จึงทำให้ถูกใจประชาชนในระดับรากหญ้า เมื่อผนวกกับเทคนิควิธีการในรูปแบบอื่นๆ จึงทำให้พรรคไทยรักไทยสามารถกวาดที่นั่ง ส.ส. ได้เกินครึ่งของจำนวน ส.ส.ทั้งหมดในปี 2548

2. ประเด็นความชอบธรรมของการใช้อำนาจ

ความชอบธรรมของการใช้อำนาจของนักการเมืองหลังเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจแล้ว สามารถดูได้จากพฤติกรรมการใช้อำนาจในภาพรวมของนักการเมืองที่อยู่ในตำแหน่งอำนาจ ปัจจัยที่เป็นตัวบ่งชี้ถึงการใช้อำนาจอย่างไม่ชอบธรรมก็คือ การเกิดปัญหาทุจริตประทุมิชอบหรือการแสวงหาประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดินในโครงการต่างๆ ของบุคคลในคณะรัฐบาล รวมถึงผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมกับประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมืองอันเนื่องมาจากการออกกฎหมายหรือออกนโยบายที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของตน ซึ่งลักษณะของการใช้อำนาจอย่างไม่ชอบธรรมที่ศึกษาพบก็คือ

2.1 การทุจริตจากโครงการใหญ่ ๆ

ข้อมูลการทุจริตของนักการเมืองที่เข้าสู่ตำแหน่งอำนาจจากการเลือกตั้งในปี 2544 และปี 2548 เป็นข้อมูลห้วงเวลาที่พรรคไทยรักไทยได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งจนจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศอย่างต่อเนื่อง ที่ปรากฏเป็นข่าวครึกโครมตามสื่อทั่วไปก็คือ การทุจริตในโครงการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิซึ่งมีโครงการแยกย่อยลงไปอีกหลายโครงการ โดยเฉพาะโครงการจัดซื้อเครื่องตรวจวัตถุระเบิดแบบ CTX 9000 จำนวน 26 เครื่อง พร้อมสายพานมูลค่า 6,937 ล้านบาทที่จะนำมาใช้กับสนามบินสุวรรณภูมิ ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ผลก็คือ นายสุริยะไม่สามารถตอบคำถามฝ่ายค้านให้กระจ่างแจ้งได้ในหลายๆ ประเด็น ไม่ว่าจะเป็น เรื่องการถือคสเป็คเพื่อให้ใช้ยี่ห้อ CTX 9000, การจ่ายเงินแต่ยังไม่ได้ของซึ่งเป็นการซื้อขายที่ผิดปกติ, การซื้อของผ่านนายหน้าสองทอดคือจากบริษัท จีอี อินวิชัน มาบริษัทแพทริออตคอลล์แดนท์ จากบริษัทแพทริออต คอลล์แดนท์ มาบริษัทไอทีโอ ตรงนี้บวกกำไรไป 600 ล้านบาท และจากบริษัทไอทีโอ มาบริษัทท่าอากาศยานกรุงเทพแห่งใหม่ (บทม.) บวกกำไรไปอีก 600 ล้านบาท ทั้งที่ถ้า บทม. ซื้อเองจากบริษัท จีอี อินวิชัน จะประหยัดเงินไปกว่า 1,200 ล้านบาท, ทั้งๆ ที่รู้ว่าการเสนอให้สินบนของบริษัท จีอี อินวิชัน ผิดกฎหมาย กลต. สหรัฐฯ ตั้งแต่ปลายปี 2547 แต่ บทม. ยังจ่ายเงินให้บริษัทไอทีโอจนถึงต้นปี 2548 พุดง่ายๆ คือ ไม่สามารถที่จะซื้อสินค้าชิ้นนี้แล้ว แต่ยังจ่ายเงินให้ ไอทีโอไปเรื่อยๆ (บุญธรรม อาจหาญ 2548: 73) ถึงแม้ผลของการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ฝ่ายรัฐบาลจะอาศัยเสียงข้างมากยกมือสนับสนุนให้นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ แต่นายกรัฐมนตรีก็ไม่สามารถทนต่อแรงกดดันจากสังคมได้ แต่ก็เลือกที่จะรักษาพวกพ้อง เพียงด้วยการปรับคณะรัฐมนตรีสับเปลี่ยนตำแหน่งของนายสุริยะเท่านั้น รัฐบาลไม่ได้ดำเนินการใดๆ ที่เป็นการตรวจสอบอย่างจริงจัง เช่น ให้นำหน่วยงานของรัฐ

ตรวจสอบเส้นทางเดินของเงิน ไม่ว่าจะเป็ น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, กรมสรรพากร, ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือคณะกรรมการที่เป็นกลาง

จากผลสำรวจความคิดเห็นของกรุงเทพ โพล มหาวิทยาลัยกรุงเทพ (บุญธรรม อาจหาญ 2548: 74-75) ได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ กทม. และใกล้เคียงในหัวข้อ “อภิปราย ไม่ไว้ใจ.....ประชาชนเชื่อใครมากกว่ากัน” พบว่า ร้อยละ 68.2 เห็นว่านายสุริยะ ไม่สมควรดำรง ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมต่อไป มีเพียงร้อยละ 31.8 ที่เห็นว่าควรนั่งตำแหน่งเดิม เมื่อถามว่า คิดว่ามีนักการเมืองของพรรคไทยรักไทยได้รับผลประโยชน์จากการจัดซื้อเครื่อง CTX หรือไม่ คำตอบ ร้อยละ 61.4 เชื่อว่ามี, มีเพียงร้อยละ 8.6 ที่เชื่อว่าไม่มี และ ร้อยละ 30 ไม่แน่ใจ ที่น่าเป็นห่วงก็คือ เยาวชนไทยทุกวันนี้มีทัศนคติต่อเรื่องการโกงกินในทางบวกเสียด้วยซ้ำ จากการ สํารวจทัศนคติและค่านิยมบางประเภทของคนก่อนวัยทำงาน จากกลุ่มตัวอย่างเยาวชนที่กำลังเรียน ระดับมัธยมศึกษา 38 โรงเรียน พบว่า ร้อยละ 34 เชื่อว่าการทุจริตเป็นวัฒนธรรมที่ไม่อาจแก้ไขได้ ร้อยละ 45 เชื่อว่าการให้สินบนแก่ข้าราชการไม่ใช่เรื่องเสียหาย และร้อยละ 51 เชื่อว่าโกงได้แต่ ขอให้มีผลงานบ้าง (บุญธรรม อาจหาญ 2548: 67)

นอกจากกรณีทุจริตใน โครงการสนามบินสุวรรณภูมิแล้ว ยังมีกรณีการทุจริตอื่น ๆ ที่เป็นข่าวครึกโครมทางสาธารณะอีกหลายกรณี เช่น การทุจริตโครงการลำไยอบแห้ง 5 แสนตันที่ เชียงใหม่, กรณีปุ๋ยปลอม เอาเกลือผสมดินเหนียวไปแจกพี่น้องเกษตรกรที่ประสบภัยน้ำท่วม , กรณีอื้อฉาวประกวดราคาซื้อและติดตั้งคอมพิวเตอร์ของกระทรวงสาธารณสุข, การจัดซื้อรถพยาบาล ของกระทรวงสาธารณสุข, กรณีการทุจริตคล้ายง, การ โกงสารเคมีทำฝนหลวง, กรณีการ โกง ข้าว เป็นต้น จนเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คณะทหารที่ใช้อยู่ชื่อ “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” (คปค.) ซึ่งต่อแปรสภาพมาเป็น “คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ” (คมช.) ที่นำโดย พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบก นำมาอ้างในการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และหลังจากยึดอำนาจแล้ว คมช. ได้ แต่งตั้ง “คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ” (คตส.) ขึ้นมาเพื่อ ตรวจสอบโครงการต่างๆ ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยที่ส่อไปในทางทุจริต ซึ่งผลจากการตรวจสอบ ได้มีการชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตใน 4 โครงการ(นับถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2550) ได้แก่ การ ทุจริตโครงการจัดซื้อคล้ายง 90 ล้านตัน, คดีทุจริตการซื้อที่ดินย่านรัชดาของคุณหญิงพจมาน ชิน วัตร, คดีทุจริตการจัดซื้อเครื่องตรวจวัดถูระเบิด CTX 9000 และระบบสายพานลำเลียงกระเป๋, และ คดีทุจริตโครงการท่อร้อยสายไฟฟ้าในสนามบินสุวรรณภูมิ (กำหนด ฎริตานนท์ (2550, 24 มกราคม) “ถึงเวลาต้องทูป โต้ะ” เดลินิวส์ หน้า 3)

นอกจากนั้น ในส่วนของสนามบินสุวรรณภูมิยังพบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างไม่ได้มาตรฐานในหลายจุด เช่น การพบรั่วซึม (ทางวิ่ง) และแท็กซีเวย์ (ทางขับ) ของสนามบินแตกร้าวและทรุดตัวไม่ต่ำกว่า 4 จุด (ศิวนสาร เมฆสัจจากุล (2550, 30 มกราคม) น้ำลด-ตอผุด 4 เดือนร้าว-ทรุด! ที่สุดแห่งความอภัยสุวรรณภูมิ” เดลินิวส์ หน้า 5) การพบรอยแตกร้าวภายในอาคารผู้โดยสารอีกหลายจุดมีพื้นที่รวมกันทั้งสิ้น 71,000 ตารางเมตร รวมทั้งการตรวจพบว่ามีกรณีแก้ไขแบบแปลนก่อสร้างด้วย จนพลเรือเอก ชีระ ห้าวเจริญ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคมนาคม ได้สั่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบเพื่อพิจารณาว่าจะสั่งปิดสนามบินเพื่อทำการซ่อมแซมหรือไม่ เรื่องนี้ พลเรือเอก บรรณวิทย์ เก่งเรียน ประธานคณะกรรมการวิสามัญฝ่ายติดตามการแก้ไขปัญหาสนามบินสุวรรณภูมิ สถานีวิทยุแห่งชาติ ที่เข้าไปตรวจสอบกล่าวว่า จากการตรวจสอบการทุจริตโครงการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิพบว่ามีมูลเกือบทุกเรื่อง ทั้งหมดเกิดจากการทำสัญญาเอื้อประโยชน์ให้เอกชน เป็นเรื่องอภัยสมมากที่สุดที่มีการโกงกินจนบ้านเมืองเสียหายที่สุด ซึ่งสวนดุสิตโพล โดย รศ.ดร.สุชฌม เฉลยทรัพย์ ได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในหัวข้อ “สนามบินสุวรรณภูมิ ณ วันนี้ ในสายตาประชาชน” จำนวน 1,285 คน สรุปผลได้ว่า ร้อยละ 48.06 เชื่อว่ามีการทุจริตคอร์รัปชัน ไม่โปร่งใส และโกงกินทุกระบวนการ, ร้อยละ 24.49 เชื่อว่าทำให้ประเทศไทยเสียหายในสายตาต่างชาติ, ร้อยละ 16.49 ไม่มั่นใจในความปลอดภัยของสนามบินและกลัวอุบัติเหตุ, ร้อยละ 8.01 เสียความรู้สึกในความภาคภูมิใจในสนามบินที่ยิ่งใหญ่ รู้สึกอับอาย, และร้อยละ 2.95 มองว่าเป็นการสูญเสียงบประมาณชาติโดยเปล่าประโยชน์และรัฐไม่เอาจริงเอาจ้งปล่อยปละละเลย ส่วนการแก้ไข ร้อยละ 50.4 เห็นว่าต้องเร่งสอบสวนทุจริตหาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษให้ได้, ร้อยละ 37.25 ต้องเร่งสำรวจแก้ไขปรับปรุง ซ่อมแซมในส่วนที่ชำรุดโดยเร็ว, ร้อยละ 7.93 ต้องแก้ปัญหาจากข้อเท็จจริงอย่าให้การเมืองเข้าไปเกี่ยวข้อง, ร้อยละ 2.41 ทุกฝ่ายต้องร่วมมือกัน อย่าแต่คอยจับผิดเพียงอย่างเดียว, และร้อยละ 1.87 ให้ระวังผลกระทบการท่องเที่ยวและการแข่งขันกับสนามบินประเทศเพื่อนบ้าน

2.2 การออกกฎหมายหรือมาตรการที่เอื้อประโยชน์ต่อบริษัทพวกพ้องในตลาดหุ้นไทย

ตลาดหุ้นเป็นแหล่งข้อมูลข่าวสารที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจ โดยดัชนีราคาหุ้นอาจถือเป็นดัชนีชี้แนวโน้มเศรษฐกิจตัวหนึ่ง และราคาหุ้นแต่ละตัวอาจช่วยบอกแนวโน้มผลประกอบการของบริษัทที่เกี่ยวข้องได้ เพราะนักลงทุนทราบว่าบริษัทในตลาดหุ้นแห่งใดจะมีผลประกอบการดีขึ้นในอนาคต ไม่ว่าด้วยสาเหตุใดก็ตาม ราคาหุ้นของบริษัทนั้นจะสูงขึ้น เพราะมีความต้องการซื้อหุ้นของบริษัทดังกล่าวมาก ทั้งนี้ นักลงทุนที่ซื้อหุ้นอาจหวังกำไรจากราคาหุ้นที่จะสูงขึ้นไปอีกในอนาคต หรือหวังเงินปันผลที่บริษัทนั้นจะจ่ายออกมา การลงทุนในตลาดหุ้นจึงให้ผลตอบแทนในสองทาง คือการได้ส่วนต่างของราคาหุ้น และการได้เงินปันผล

ข้อเท็จจริงที่ว่า ตลาดหุ้นไทยมีบริษัทเกี่ยวข้องกับนักการเมืองมาก เป็นคนละประเด็นกับประเด็นที่ว่า ตลาดหุ้นไทยมีนักการเมืองเข้าไป “หากิน” เช่น ปันหุ้นหรือไม่ เพราะบริษัทจดทะเบียนจำนวนหนึ่งอาจร้ายวยโดยสัมมาอาชีพ โดยไม่ได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่ของนักการเมืองหากินกับตลาดหุ้นก็ได้ ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ หากตลาดหุ้นไทยมีบริษัทที่เกี่ยวข้องกับการเมืองมาก ไม่ว่าจะนักการเมืองจะเข้าไปหากินกับตลาดหุ้นหรือไม่ก็ตาม ตลาดหุ้นจะสามารถบอกความเคลื่อนไหวทางการเมืองได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะความเคลื่อนไหวจากการที่นักการเมืองผลักดันนโยบายอะไรที่เป็นการเอื้อเฉพาะต่อบริษัทของตนที่จดทะเบียนในตลาดหุ้น หุ้นที่เกี่ยวข้องก็จะมีผลตอบแทนสูงกว่าปกติ

ในช่วงปี 2546 หุ้นแต่ละตัวในตลาดหุ้นไทยมีผลตอบแทนโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 58 แต่ปรากฏว่ามีหุ้นกลุ่มหนึ่งที่นักลงทุนบางคนเรียกว่า “หุ้นทักษิณ” มีผลตอบแทนการลงทุนต่างกว่าค่าเฉลี่ยของตลาดมาก (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ อ้างใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง บรรณาธิการ 2547: 105) ได้แก่ หุ้นบริษัท ไอทีวี มีผลตอบแทนร้อยละ 592, หุ้นบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น มีผลตอบแทนร้อยละ 284, หุ้นบริษัท เอไอเอส มีผลตอบแทนร้อยละ 139, หุ้นบริษัท ชินเซทเทลไลท์ มีผลตอบแทนร้อยละ 101, หุ้นธนาคารทหารไทย มีผลตอบแทนร้อยละ 38 (เครือญาตินายกรัฐมนตรีถือหุ้นข้างน้อยเท่านั้น)

ราคาหุ้นที่สูงขึ้นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นตามปกติ แต่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับนโยบายและมาตรการต่างๆ ของรัฐบาลในปี 2546 อย่างต่อเนื่องสัมพันธ์กัน ซึ่งล้วนมีผลในด้านบวกต่อการประกอบการของบริษัทเหล่านี้ ได้แก่

2.2.1 การออกพระราชกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคมแทนการเรียกเก็บผลประโยชน์จากสัมปทานแบบเดิม โดยอ้างความจำเป็นเร่งด่วนด้านเศรษฐกิจ และการแปลงส่วนแบ่งรายได้เป็นภาษีสรรพสามิตจะเป็นการรองรับการเปิดเสรีคมนาคมในปี 2549 ตามพันธะผูกพันที่มีต่อองค์การการค้าโลก (WTO) เป็นการรักษาผลประโยชน์ของภาครัฐ เป็นการสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการ แต่จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า ผลของการมีภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคมก็คือ การสร้างกำแพงกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ในการเข้าแข่งขันในตลาดเมื่อมีการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมในอนาคต มาตรการดังกล่าวของรัฐบาลทักษิณ จึงเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มทุนโทรคมนาคม โดยเฉพาะผู้ประกอบการโทรศัพท์มือถืออย่างมาก

2.2.2 การแก้ไขกฎหมายที่ในการคิดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ซึ่งมีผลทำให้บริษัท เอไอเอส ได้ประโยชน์ถึงประมาณ 2,186 ล้านบาทต่อปี ในขณะที่บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น และบริษัท เทเลคอม เอเชีย (ซึ่งเดิมเป็นรัฐวิสาหกิจก่อนจะแปรรูปเป็นบริษัทเอกชน)

จะมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นประมาณ 2,000 ล้านบาทต่อปี (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ อังใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง บรรณาธิการ 2547: 109)

2.2.3 การส่งเสริมการลงทุนแก่บริษัทชินเซทเทลไลท์ เดือนพฤศจิกายน 2546 คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (บีโอไอ) ได้มีมติส่งเสริมการลงทุนโครงการดาวเทียม “ไอพี สตาร์” ของบริษัท ชินเซทเทลไลท์ ซึ่งให้บริการทั้งในและต่างประเทศ โดยให้การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล เฉพาะรายได้ที่ได้รับจากต่างประเทศ เป็นระยะเวลาถึง 8 ปี หรือเทียบเท่ากับสิทธิประโยชน์สูงสุดให้กับนักลงทุนที่ลงทุนในเขต 3 ซึ่งเป็นเขตท้องที่ห่างไกล มูลค่าเม็ดเงินที่บริษัท ชินเซทเทลไลท์ได้รับการยกเว้นภาษีนี้สูงถึง 22,165 ล้านบาท แต่กฎหมายส่งเสริมการลงทุนได้กำหนดมูลค่าภาษีเงินได้ที่จะได้รับการยกเว้นไว้ไม่เกินเงินลงทุนของโครงการซึ่งอยู่ที่ 16,459 ล้านบาท คำถามก็คือ การส่งเสริมการลงทุนดังกล่าวเหมาะสมหรือไม่ เพราะไม่ได้ตั้งใจให้เกิดการลงทุนเพิ่มขึ้น เป็นการใช้จ่ายเงินภาษีของคนไทยอุดหนุนผู้ใช้ชาวต่างประเทศ และน่าจะทำให้เกิดการเหลื่อมล้ำในการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมไทย ซึ่งทำให้เกิดการผูกขาดในตลาดเพิ่มมากขึ้น แต่ผลประโยชน์ก็ตกอยู่กับบริษัทชินเซทเทลไลท์โดยตรง

2.2.4 การลดค่าสัมปทานของไอทีวี ในปี 2546 รัฐบาลอนุญาตให้บริษัท ยูบีซี ซึ่งเป็นผู้ให้บริการเคเบิลทีวีมีโฆษณาได้ ซึ่งจะมีผลทำให้เกิดการละเมิดสัญญาสัมปทานของ ไอทีวี และอาจนำไปสู่การที่รัฐจะต้องชดใช้ความเสียหายให้แก่ไอทีวีในที่สุด ในปีเดียวกัน คณะอนุญาโตตุลาการได้ชี้ขาดให้ไอทีวีชนะคดีพิพาทที่มีอยู่กับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้ราคาหุ้นของไอทีวีปรับเพิ่มสูงขึ้นมาก นอกจากนั้น คณะอนุญาโตตุลาการเสียงข้างมากได้มีคำชี้ขาดที่เป็นคุณต่อไอทีวีอย่างมาก ด้วยการลดค่าสัมปทานให้แก่ไอทีวี และไอทีวีสามารถปรับเพิ่มรายการบันเทิงได้

2.2.5 การยกเลิกควบคุมค่าโดยสารขั้นต่ำของสายการบิน ในช่วงปลายปี 2546 บริษัทในเครือชินคอร์ปอเรชัน ได้ลงทุนในสายการบินราคาประหยัด (low-cost airline) โดยร่วมทุนกับบริษัทแอร์เอเชีย ของมาเลเซีย ในเวลาไล่เลี่ยกัน กระทรวงคมนาคมได้ประกาศยกเลิกควบคุมค่าโดยสารขั้นต่ำที่อัตรา 3.8 บาทต่อ ก.ม. ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อบริษัท ชินคอร์ปอเรชันโดยตรง จากข้อมูลดังกล่าว พบว่า ความมั่งคั่งของกลุ่มเจ้าของ “หุ้นทักษิณ” เพิ่มขึ้นสูงกว่าปกติถึงประมาณ 205,276 ล้านบาท (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ อังใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง บรรณาธิการ 2547: 111) ในเวลาเพียงหนึ่งปี ข้อมูลเหล่านี้จึงเป็นที่กังขาต่อประเด็นเรื่อง “คอร์ปชั่นเชิงนโยบาย” ที่เป็นศัพท์ใหม่ได้ยื่นอยู่เสมอในยุคของรัฐบาลทักษิณ

ตารางที่ 4.5 นโยบายและมาตรการของรัฐบาลทักษิณที่เอื้อประโยชน์ต่อบริษัทเครือญาติ

นโยบายหรือมาตรการ	ธุรกิจที่ได้ประโยชน์	มูลค่า (ล้านบาท)
แปลงค่าสัมปทานเป็นภาษี สรรพสามิต	บริษัทที่เปิดดำเนินการอยู่ก่อน เช่น เอไอเอส, ดีแทค, ทีเอ ฯลฯ	ไม่ทราบค่า
ลดค่าสัมปทานสถานีโทรทัศน์เหลือ ปีละ 150 ล้านบาท	ไอทีวี	17,000
การลดภาษีเงินได้ 8 ปี จากการ ส่งเสริมการลงทุน โครงการดาวเทียม	บริษัท ชินแซทเทลไลท์	16,459
การแก้ไขการเชื่อมต่อโครงข่าย โทรคมนาคม	บริษัท เอไอเอส	2,186
การจัดจ้างวิธีพิเศษ โครงการ อินเทอร์เน็ตเพื่อการศึกษา	บริษัท เอไอเอส	ไม่ทราบค่า
การจัดซื้อโครงการต้นกล้าอย่าง	บริษัทในกลุ่มซีพี	2,000
การให้สิทธิการใช้สนามบินแก่สาย การบินราคาถูกและเลิกคุมค่า โดยสารขั้นต่ำ 3.8 บาทต่อ กม.	แอร์เอเชีย	ไม่ทราบค่า
การแทรกแซงและกระตุ้นราคาตลาด หุ้น เช่น กองทุนวายุภักษ์, Net Settlement, การนำรัฐวิสาหกิจเข้า ตลาดหลักทรัพย์	ราคาหุ้นของบริษัทในตลาด หลักทรัพย์ และครอบครัว นักการเมืองได้สิทธิ์ซื้อหุ้น รัฐวิสาหกิจในราคาจอง	หุ้นของบริษัทครอบครัว นายกรัฐมนตรีสูงขึ้นไปกว่า หุ้นอื่นๆ และได้กำไร จากส่วนต่างระหว่าง ราคาหุ้นในตลาดกับราคา จอง

ที่มา: นิพนธ์ พัวพงสกร “การผูกขาดกับระบบทุนนิยมไทย” ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง บรรณาธิการ
รู้ทันทักษิณ หน้า 124-125 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ขคิดด้วยคน

2.3 การแสวงประโยชน์จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

เหตุผลที่เป็นข้ออ้างของนักการเมืองในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีหลายประการ เช่น
รัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งของพวกอภิสิทธิ์ชน ทำงานน้อยแต่รายได้มาก รัฐวิสาหกิจก่อให้เกิดหนี้

สาธารณะสูง รัฐวิสาหกิจคือที่มาของการคอร์รัปชัน รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ขาดทุน มีประสิทธิภาพในการผลิตต่ำ ดังนั้น เมื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นเอกชนแล้ว ปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วจะหมดไป ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า รัฐวิสาหกิจบางแห่งขาดทุน แต่บางแห่งก็ทำกำไรอย่างมหาศาลและส่งเงินให้รัฐปีละไม่น้อย เหตุผลที่ว่ารัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งรวมคอร์รัปชันจึงต้องแปรรูปนั้น ฟังดูจะไม่สมเหตุสมผลนัก เพราะถ้ารัฐบาลรู้ว่ามีคอร์รัปชันก็น่าจะมีวิธีการปราบปรามหรือแก้ไขด้วยการบริหารจัดการ การนำบริษัทเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ก็เชื่อว่าจะเป็นหลักประกันว่าการคอร์รัปชันจะหมดไป ส่วนเหตุผลที่ว่ารัฐวิสาหกิจขาดทุนเพราะประสิทธิภาพในการผลิตผู้เอกชนไม่ได้ ต้องยอมรับความจริงกันว่า ปรัชญาของรัฐวิสาหกิจคือการให้บริการแก่สังคม ไม่ได้คิดกำไรเป็นที่ตั้ง กิจการบางอย่างแม้จะขาดทุนแต่ก็ก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่โดยเท่าเทียมก็ถือว่าเป็นสวัสดิการแก่ประชาชนของประเทศ ซึ่งต่างจากปรัชญาของเอกชนในการบริหารกิจการย่อมคิดถึงแต่กำไรสูงสุด ซึ่งผลประโยชน์จะตกกับเจ้าของบริษัทและคนงานเป็นหลัก เหตุผลอีกประการหนึ่งที่ว่ารัฐวิสาหกิจผูกขาดนั้น ก็น่าจะเป็นความจริง แต่ความจริงอีกแง่หนึ่งก็คือ การผูกขาดโดยเอกชนย่อมเลวร้ายกว่าการผูกขาดโดยรัฐ ข้อเท็จจริงที่ปรากฏแก่สาธารณะก็คือ รัฐบาลพรรคไทยรักไทยมิได้พยายามนำรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนมาแปรรูป แต่หากนำรัฐวิสาหกิจที่ทำกำไรสูงและมีการผลิตที่มีประสิทธิภาพแล้วมาแปรรูป เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, การไฟฟ้า, การประปา, การทำอากาศยาน, องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นต้น แต่รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนอย่าง องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ, การรถไฟแห่งประเทศไทย กลับไม่นำออกแปรรูป

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยที่เห็นชัดเจนก็คือ กรณีของ ปตท. ถ้าถามว่าการแปรรูป ปตท. แล้ว ประชาชนไทยทั้ง 63 ล้านกว่าคนได้ประโยชน์กันโดยถ้วนหน้าหรือไม่ คำตอบก็คือไม่ใช่ หากแต่เป็นคนเพียงกลุ่มเดียวที่มีส่วนเกี่ยวข้องใน ปตท. ที่ได้รับประโยชน์โดยตรง ในปี 2544 รัฐบาลได้นำ ปตท. เข้าระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ แปรสภาพจาก การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยไปเป็นบริษัทมหาชน โดยนำหุ้นมาจัดสรรให้ประชาชนจงบ้างจำนวน 800 ล้านหุ้น ราคาหุ้นละ 35 บาท คิดเป็นเงิน 28,000 ล้านบาท มีประชาชนจำนวนมากไปเข้าแถวรอจองหุ้น ปตท. แต่ทุกคนต้องผิดหวัง เพราะหุ้นจำนวน 800 ล้านหุ้นได้ถูกจัดสรรไปหมดแล้ว เมื่อเปิดเผยรายชื่อผู้ได้รับการจัดสรรหุ้น ล้วนแต่เป็นเครือญาติพวกพ้องของนักการเมืองแทบทั้งสิ้น อาทิ นายทวีมิตร จูพางกูร หลานชายนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมที่ดูแล ปตท. ในขณะนั้น ได้รับการจัดสรร 2.2 ล้านหุ้น, นายประยุทธ์ มหากิจศิริ รองหัวหน้าพรรคไทยรักไทย และครอบครัว ได้รับการจัดสรรหุ้นรวมกันประมาณ 5 ล้านหุ้น (บุญธรรม อาจหาญ 2548 : 58 - 59) นี้ยังไม่นับรวมบรรดารัฐมนตรี หรือผู้ทรงอำนาจอื่นๆ ที่ได้ส่วนแบ่งการจัดสรรหุ้น

มากมาย ปตท. ได้สร้างความร่ำรวยให้กับนักการเมืองแบบไม่ต้องลงทุน ดังนั้นจึงไม่แปลกใจว่าทำไมนักการเมืองจึงพยายามที่จะขายการ ไฟฟ้า การประปา ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่สามารถทำกำไรได้มากๆ เหมือนเช่น ปตท.

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏเมื่อมีการนำหุ้นบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยออกขายในตลาด นอกจากผู้มีอำนาจทางการเมืองและผู้ใกล้ชิดจะได้หุ้นแล้ว ยังมีการแบ่งปันหุ้นแก่ข้าราชการระดับสูงที่เกี่ยวข้องอีกด้วย กระบวนการปันหุ้นเพื่อแผ่ไปถึงพนักงานรัฐวิสาหกิจที่นำหุ้นออกขายในตลาด (รังสรรค์ ณะพรพันธ์ 2548 : 173) ทั้งนี้เพื่อลดทอนกระแสการคัดค้านต่อต้าน ทั้งหมดนี้มีสภาพเสมือนหนึ่งการตัดสินใจเพื่อให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ด้านหนึ่งตัดสินใจบนขบวนการให้นักวิชาการให้ตั้งแท่นนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อีกด้านหนึ่งตัดสินใจบนพนักงานรัฐวิสาหกิจเพื่อลดทอนกระแสต่อต้าน

2.4 การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเข้าไปแทรกแซงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 แม้ว่าจะส่งเสริมให้หัวหน้าฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรีมีอำนาจมากขึ้นเพื่อแก้ปัญหารัฐบาลที่ขาดเสถียรภาพอย่างที่เคยเป็นมา แต่รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลที่เข้มข้นเช่นเดียวกัน ฝ่ายการเมืองนอกจากจะมีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเป็นฝ่ายตรวจสอบแล้ว ยังมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองตรวจสอบ และพิจารณาถอดถอนนักการเมืองอีกด้วย องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่อย่างเข้มข้น เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.), ศาลรัฐธรรมนูญ, คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นต้น โดยเฉพาะ ป.ป.ช. ในชุดที่มีนายกล้าณรงค์ จันทิก เป็นเลขาธิการ ได้ทำให้บรรดานักการเมืองหวาดหวั่นกับการทำหน้าที่ของ ป.ป.ช. และสภาพเสื่อมถอยของ ป.ป.ช. ลงได้ ทั้งนี้จากตัวอย่างการทำหน้าที่ร้องเรียนกรณี พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ ว่าปกปิดการแจ้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน จนในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่า พล.ต.สนั่น มีความผิดจริง ต้องไม่รับตำแหน่งใดๆ ทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี นอกจากนั้น ป.ป.ช. ชุดเดียวกันนี้ยังได้กล่าวหา พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในช่วงก่อนรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหลังจากการเลือกตั้งในปี 2544 ว่าปกปิดบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเช่นกัน แต่เป็นการปกปิดเรื่องหุ้นที่ฝากให้คนขับรถบ้าง คนรับใช้บ้าง เป็นผู้ถือแทน และ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องไว้พิจารณาและมีมติ 8 ต่อ 1 เสียง ว่า พ.ต.ท.ทักษิณ มีความผิดส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาต่อ แม้ในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญจะมีมติด้วยคะแนน 8 ต่อ 7 ให้ พ.ต.ท.ทักษิณ พ้นผิดไปด้วยเหตุผล “บกพร่องโดยสุจริต” แต่ภายหลังมีการเปิดเผยความจริงว่า ศาลรัฐธรรมนูญบางคนมิได้ตัดสินใจไปบนพื้นฐานของข้อกฎหมายเท่านั้น แต่ตัดสินใจเพราะ

กระแสกดดันของสังคมที่ต้องการให้ พ.ต.ท.ทักษิณ เป็นนายกรัฐมนตรี นับจากนั้นมา องค์การอิสระก็เริ่มถูกจับตามองว่าถูกแทรกแซงมาโดยตลอด

องค์การอิสระแห่งแรกที่พบกับการแทรกแซงคือ กกต. อาจเป็นเพราะหน่วยงานนี้สามารถชี้เป็นชี้ตายให้กับผู้สมัคร ส.ส. หรือแม้แต่ ส.ส. ที่เข้าไปนั่งในสภาแล้วก็ตาม การกล่าวหาว่ามีการแทรกแซงขององค์การอิสระเริ่มต้นตั้งแต่กระบวนการสรรหา ทั้งนี้รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า ให้มีคณะกรรมการสรรหา ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนนักวิชาการ ตัวแทนจากนักกฎหมาย และตัวแทนจากพรรคการเมืองที่มีที่นั่งอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรด้วย ดังนั้น พอมีการเริ่มต้นการสรรหา พรรคการเมืองก็เริ่มส่งคนของตนไปสมัครและเริ่มลือลอบบีให้คนของตนเองเข้าสู่ตำแหน่ง ขณะเดียวกันการเมืองในสภาก็ต้องไปลือลอบบีสมาชิกวุฒิสภา เพราะวุฒิสภาจะเป็นผู้พิจารณาในขั้นสุดท้ายว่าใครจะได้เป็นกรรมการสรรหา การกล่าวหาว่า กกต. ถูกแทรกแซงจนไม่มีความเป็นกลางมาปรากฏชัดเจนเอาในสมัยของ กกต. ชุดที่สอง ที่มีพลตำรวจเอกวาสนา เพิ่มลาภ เป็นประธาน กกต. ที่ในที่สุดศาลอาญาได้พิพากษาให้จำคุก 3 กกต. ประกอบด้วย พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ นายปริญญา นาคฉัตรศรีย์ และนายวิระชัย แนวบุญเนียร ในข้อหาปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและกระทำความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 24 และ 42 คนละ 4 ปี และให้เพิกถอนสิทธิในการเลือกตั้งเป็นเวลา 10 ปีและไม่ให้ประกันตัว (สังคีต พิริยะรังสรรค์ 2549 ข: 86)

สำหรับองค์การอิสระอื่นๆ ก็เช่นเดียวกัน เมื่อถึงเวลาผลัดเปลี่ยนเมื่อหมดวาระ ก็จะถูกการเมืองเข้าแทรกแซงตามช่องทางที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสไว้ให้ ทั้งนี้เพราะไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการสรรหา กกต. หรือคณะกรรมการสรรหาขององค์การอิสระอื่นๆ ก็จะต้องมีสัดส่วนของคณะกรรมการที่มาจากตัวแทนนักกฎหมาย ตัวแทนนักวิชาการ และตัวแทนพรรคการเมืองในลักษณะเดียวกัน จะต่างกันบ้างก็เพียงจำนวนคณะกรรมการสรรหาเท่านั้น คำพูดที่หลุดออกจากปากจากการให้สัมภาษณ์แก่สื่อของ พลตำรวจเอก ดร.ธรม โสคติพันธ์ อดีตว่าที่กรรมการ ป.ป.ช. ที่ว่า รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เข้าไปแทรกแซงกระบวนการสรรหาและลงมติเลือก ป.ป.ช. จนทำให้กระบวนการมีปัญหา และสุดท้ายรายชื่อก็ถูกสำนักราชเลขาธิการตีกลับ ยืนยันได้ว่ารัฐบาลชุดนี้เข้าไปแทรกแซงขององค์การอิสระทุกองค์กร เช่น ป.ป.ช. ศาลรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา ซึ่งแม้ตนจะเป็นอดีตอาจารย์สอน พ.ต.ท.ทักษิณ มาตั้งแต่สมัย พ.ต.ท.ทักษิณเรียนหนังสือที่โรงเรียนนายร้อยตำรวจสามพราน แต่กลับทนไม่ได้กับพฤติกรรมของ พ.ต.ท.ทักษิณ ที่สร้างความเสียหายให้กับบ้านเมืองมากเกินไป ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเพราะรัฐบาลเข้าไปก้าวก่ายและแทรกแซงการเลือก ป.ป.ช. ทำให้การเลือกไม่เป็นกลาง และยืนยันถึงการที่รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงขององค์การอิสระอื่นๆ อย่างวุฒิสภาด้วย (กองบรรณาธิการมติชน 2549: 96 - 97)

นอกจากนี้ ด้วยกระแสข่าวเรื่องการแทรกแซงองค์กรอิสระจากฝ่ายการเมือง ทำให้การแต่งตั้งและถอดถอนบุคคลในองค์กรอิสระกลายเป็นเรื่องการเมืองขึ้นมาทันที กรณีของคุณหญิง จารุวรรณ เมณฑกา ผู้ว่าการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน(ผู้ว่าการ สตง.) เป็นตัวอย่างที่เจนความจริงแล้วการแต่งตั้งผู้ว่าการ สตง. เป็นเรื่องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) กับวุฒิสภาเท่านั้น เพียงแต่เมื่อมี ส.ว. เข้าชื่อกันขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีการตรวจสอบกระบวนการแต่งตั้งคุณหญิงจารุวรรณ เป็นผู้ว่าการ สตง. เนื่องจากในขั้นตอนการเสนอชื่อนั้นไม่ตรงกับที่กฎหมายกำหนด นั่นคือ แทนที่ คตง. จะเสนอชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้วุฒิสภารับรอง กลับเป็นการเสนอชื่อให้วุฒิสภาเลือก ที่สำคัญคือ ผลการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปภายหลังจากที่คุณหญิงจารุวรรณได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าการ สตง. แล้ว ดังนั้นพอศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คุณหญิงจารุวรรณได้เป็นผู้ว่าการ สตง. โดยไม่ชอบตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ปัญหาจึงเกิดขึ้น เนื่องจากแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าขั้นตอนการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ไม่ได้ระบุว่าคุณหญิงจารุวรรณพ้นจากตำแหน่งผู้ว่า สตง. หรือไม่ ยิ่งคุณหญิงจารุวรรณยืนยันว่าตนยังเป็นผู้ว่าการ สตง. ตามพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ถ้าจะออกก็ขอออกโดยพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แม้ภายหลัง คตง. จะพิจารณาคัดเลือกผู้ว่าการ สตง. คนใหม่ โดยเสนอชื่อนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต อดีตรองปลัดกระทรวงการคลัง เป็นผู้ว่าการ สตง. คนใหม่และผ่านการรับรองของวุฒิสภา แต่เมื่อประธานวุฒิสภานำชื่อนายวิสุทธิ์ขึ้นทูลเกล้าฯ แต่ก็ไม่มีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายวิสุทธิ์ จนในที่สุดนายวิสุทธิ์ได้ทำเรื่องขอลอนชื่อตัวเองออกจากการเป็นผู้ว่าการ สตง. และประธานวุฒิสภาก็ทำเรื่องขอเรื่องที่ทูลเกล้าฯ กลับคืน

ปัญหาดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล แต่ด้วยการเข้าแทรกแซงองค์กรอิสระจากฝ่ายการเมืองในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทำให้รัฐบาลกลายเป็นเป้าหมายที่ถูกโจมตี ยิ่งเมื่อ ส.ส.พรรคฝ่ายค้านเข้าชื่อกันเพื่อทำหนังสือถึงนายโกศล ประธานรัฐสภา เพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมติวุฒิสภาในการเห็นชอบให้นายวิสุทธิ์เป็นผู้ว่าการ สตง. ว่าเป็นมติที่ถูกต้องหรือไม่ และคุณหญิงจารุวรรณยังเป็นผู้ว่าการ สตง. อยู่หรือไม่ นายโกศลกลับปฏิเสธ โดยระบุว่าไม่เข้าข่ายของกฎหมาย ยิ่งทำให้ดูเหมือนว่าพรรคไทยรักไทยเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีนี้ และเมื่อมี ส.ส.พรรคไทยรักไทยเข้าชื่อกัน 60 คน เพื่อขอให้นายสุชน ซาลีเครือ ประธานวุฒิสภา ทบทวนการนำรายชื่อนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ขึ้นทูลเกล้าฯ เป็นผู้ว่าการ สตง. ก็ถูก พ.ต.ท.ทักษิณ ออกมาให้สัมภาษณ์ต่อว่าอย่างรุนแรง และสั่ง ส.ส. ทั้ง 60 คนให้ไปถอนชื่อออกโดยเร็วทันที ไม่เช่นนั้นจะถูกเล่นงานทางการเมือง ยิ่งเป็นเช่นนี้ ภาพของการเมืองที่เข้าไปแทรกแซงกระบวนการดังกล่าวก็คมชัดยิ่งขึ้น ที่มาของวิกฤตผู้ว่าการ สตง. ของคุณหญิงจารุวรรณนั้น เพราะผลงานการตรวจสอบการทุจริตข้าราชการและนักการเมืองในโครงการขนาดใหญ่ต่างๆ จำนวนมาก ทำให้สามารถป้องกันรักษา

เงินของแผ่นดินไว้ได้อย่างมหาศาล โดยเฉพาะการตรวจสอบการทุจริตโครงการขนาดใหญ่ของรัฐบาลหลายโครงการ รวมทั้งโครงการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ โดยมีนักการเมืองและข้าราชการประจำสมคบกันทุจริต นี่เองเป็นจุดเริ่มต้นทำให้นักการเมืองที่สูญเสียผลประโยชน์วางแผนที่จะปลดคุณหญิงจาวรธรรมให้พ้นทาง (กองบรรณาธิการมติชน 2549: 176)

2.5 การใช้อำนาจการเมืองเข้าไปวางตัวบุคคลของตนในตำแหน่งข้าราชการประจำระดับสูง

การปรับเปลี่ยนรัฐบาลจากพรรคการเมืองฝ่ายหนึ่งมาเป็นพรรคการเมืองอีกฝ่ายหนึ่งแทบทุกยุคสมัย สิ่งที่ข้าราชการประจำมักจะตกเป็นเหยื่อของฝ่ายการเมืองก็คือ การเปลี่ยนตัวข้าราชการประจำระดับสูงด้วยการย้ายเอาคนเดิมออกแล้วแต่งตั้งเอาคนของตนเข้าไปแทน หรือที่รู้จักกันทั่วไปด้วยสำนวนที่ว่า “การล้างบาง” คงจะเป็นที่ยอมรับกันได้บ้างว่า เมื่อคนมาเป็นผู้บริหารระดับสูง ก็ย่อมต้องการใช้คนที่มีความรู้ความสามารถและไว้เนื้อเชื่อใจกัน แต่โดยทั่วไปแล้วข้าราชการระดับสูงที่ผ่านชีวิตรับราชการมาอย่างยาวนานจนมีความก้าวหน้าได้เป็นถึงผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงต่างๆ ย่อมจะต้องมีความรู้ความสามารถเพียงพอต่อการทำหน้าที่ตามความรับผิดชอบ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งข้าราชการในระดับสูงทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนรัฐบาลจากฝ่ายหนึ่งมาเป็นอีกฝ่ายหนึ่ง จะเป็นอย่างอื่นไปมิได้ นอกจากการสร้างฐานอำนาจของฝ่ายการเมืองในหมู่ข้าราชการประจำ เพื่อเอื้อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งต่อฝ่ายตน ผลกระทบที่เกิดขึ้นคือระบบคุณธรรมล้มเหลว ในขณะที่ระบบอุปถัมภ์แบ่งบาน

รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ที่มาจากการเลือกตั้งในปี 2544 ได้สร้างความชัดเจนต่อค่านิยมแนวคิดในเรื่องการวางฐานอำนาจในหมู่ข้าราชการประจำ ที่ชัดเจนที่สุดคือการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารชั้นนายพลของกองทัพ เช่น การแต่งตั้งญาติผู้พี่อย่าง พลเอก ชัยสิทธิ์ ชินวัตร ให้เป็น ผู้บัญชาการทหารบก และตามด้วยนายทหารที่เติบโตจากนักเรียนเตรียมทหารรุ่น 10 รุ่นเดียวกับ พ.ต.ท.ทักษิณ ล้วนได้รับการแต่งตั้งให้กุมกำลังสำคัญทั้งสิ้น เช่น ในกองทัพบก มี พลเอก พรชัย กรานเลิศ ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก, พลโท อนุพงษ์ เผ่าจินดา แม่ทัพภาคที่ 1, พลตรี พฤษณ์ สุวรรณทัต ผู้บัญชาการกองพลที่ 1 รักษาพระองค์, พลตรี ศานิต พรหมาศ ผู้บัญชาการกองพลทหารม้าที่ 2 รักษาพระองค์, พลตรี เรืองศักดิ์ ทองดี ผู้บัญชาการกองพลทหารปืนใหญ่ต่อสู้อากาศยาน, พลตรี ดุลกฤษ รักเผ่า ผู้บัญชาการกองพลพัฒนาที่ 1 เป็นต้น (กองบรรณาธิการมติชน 2549 : 168)

สำหรับวงการตำรวจ มีการใช้อำนาจส่งนายตำรวจถอดเครื่องแบบไปก้าวหน้าในองค์กรอื่น เริ่มตั้งแต่ พลตำรวจตรี สุรสิทธิ์ สังขพงศ์ อดีตผู้บังคับการกองปราบปราม นักเรียนนายร้อยตำรวจรุ่นเดียวกับ พ.ต.ท.ทักษิณ ถูกส่งให้ไปเป็นผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล,

พลตำรวจเอก จุมพล มั่นหมาย ผู้อำนวยการสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ เป็นนักเรียนนายร้อยตำรวจรุ่นที่ 26 ที่สนิทสนมกับ พ.ต.ท.ทักษิณเป็นพิเศษ, พลตำรวจเอก ชิดชัย วรรณสถิต รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ขณะสวมเครื่องแบบสีกากี เป็นเพียงผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ครั้งแรกถูกวางแผนข้ามฟากไปเป็นเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) ทำงานปราบปรามยาเสพติดตามนโยบายรัฐบาลสำเร็จ ก็ได้รับการปูนบำเหน็จให้กลับมาสวมเครื่องแบบอีกครั้งเป็น รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กระทั่งเมื่อไม่สามารถฝ่ากระแสนิยมของชนชั้นเก๋อู้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ จึงถูกดึงมาร่วมคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลทักษิณ 1 โดยมอบให้นั่งควบสองตำแหน่งคือ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติด้วย

ส่วนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีการปรับ พลตำรวจโท เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ขึ้นเป็น รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รั้งอาวุโสเพื่อรอขึ้นเป็นผู้บัญชาการ ฯ ต่อไป สำหรับเพื่อร่วมรุ่นนักเรียนนายร้อยตำรวจรุ่นที่ 26 ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ล้วนก้าวหน้าคุมตำแหน่งสำคัญๆ ไว้ในเกือบทุกระดับ เช่น พลตำรวจโท วงศ มณีรินทร์, พลตำรวจโท ชะลอ ชวงษ์ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจฝ่ายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ถือเป็นหัวใจของงานตำรวจ

2.6 การจัดสรรงบประมาณ “งบกลาง” ไว้ใช้ในการหาเสียง

งบประมาณที่สะท้อนให้เห็นภาพของการควบคุมการใช้จ่ายโดยฝ่ายบริหารได้ชัดเจนที่สุดคือ “งบกลาง” ซึ่งสังเกตได้ว่ารัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ขยายวงเงินของงบกลางขึ้นมาตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นมา ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลจัดสรรวงเงินงบประมาณงบกลางที่เรียกว่างบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจ จำนวน 58,000 ล้านบาท พอถึงปีงบประมาณ 2546 รัฐบาลกำหนดงบกลางในรูปของค่าใช้จ่ายปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม จำนวน 16,600 ล้านบาท, ปีงบประมาณ 2547 รัฐบาลตั้งชื่องบกลางในชื่อ ค่าใช้จ่ายเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาการแข่งขันแบบยั่งยืน จำนวน 16,500 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2548 ใช้ชื่อเหมือนกับปี 2547 แต่เพิ่มวงเงินเป็น 23,400 ล้านบาท (กองบรรณาธิการมติชน 2549: 115-116) นี้ยังไม่รวมงบประมาณกลางปีที่จัดกันขึ้นมาเพื่อใช้จ่ายกระตุ้นเศรษฐกิจอีกนับหมื่นล้านบาท

การจัดงบประมาณดังกล่าวย่อมถูกฝ่ายรัฐสภา โดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นฝ่ายค้านโจมตีว่าเป็นการจัดงบประมาณไว้เพื่อใช้หาเสียง เนื่องจากงบประมาณดังกล่าวเป็นงบประมาณที่มีแต่ตัวเลข แต่ไม่มีโครงการหรือแม้แต่ตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมในการใช้งบประมาณ ซึ่งต่อมาก็ปรากฏให้เห็นได้ชัดว่า รัฐบาลได้ใช้งบประมาณส่วนนี้สำหรับการหาเสียงตามข้อกล่าวหา กล่าวคืองบประมาณส่วนนี้จะได้รับการพิจารณาสั่งใช้ทุกครั้งที่นายกรัฐมนตรีไปประชุม

คณะรัฐมนตรีสัญจรตามจังหวัดต่างๆ ในลักษณะของการอนุมัติให้กับจังหวัดต่างๆ ที่เสนอขอ
งบประมาณในที่ประชุม ครม.สัญจรนั้นๆ ทั้งนี้

3. เงื่อนไขปัจจัยที่ทำให้การเลือกตั้งไม่อาจสร้างความชอบธรรม

ลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของการเลือกตั้งของไทยอาจสรุปได้จากผลการวิเคราะห์ใน
ประเด็นความชอบธรรมของการเลือกตั้ง ที่สรุปได้ว่ากระบวนการเลือกตั้งของไทยที่เป็นอยู่ใน
ปัจจุบันไม่อาจสร้างความชอบธรรมให้กับผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกได้อย่างหมดจด เพราะใน
ภาพรวมของการเลือกตั้งทั่วประเทศยังคงมีภาพการทุจริตกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการทุ่ม
เงินซื้อเสียงเพื่อเอาชนะการเลือกตั้ง คำถามที่เกิดขึ้นก็คือ การซื้อเสียงเป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้น
ในยุคปัจจุบันหรือไม่ คำตอบที่ได้ก็คงตอบว่าไม่ใช่ พฤติกรรมการซื้อเสียงของนักการเมืองเกิด
ขึ้นมาทุกยุคทุกสมัยของการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยแบบไทยๆ แต่ที่ปรากฏให้เห็นอย่าง
ชัดเจนในการเมืองยุค ธนาธิปไตยในปัจจุบันก็คือระดับความรุนแรงของการทุ่มเงินเพื่อเอาชนะการ
เลือกตั้งที่พรรคการเมืองและนักการเมืองต่างยอมลงทุนมหาศาล และปรากฏการณ์ที่ตามมาก็คือ
เกิดการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองที่มีตำแหน่งอำนาจกันอย่างมโหฬารในยุคของรัฐบาล
พรรคไทยรักไทยที่ถูกเรียกต่างๆ นานา เช่น เป็นการทุจริตแบบบูรณาการ การทุจริตเชิงนโยบาย
หรือการคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ ตามสำนวนของสังคิต พิริยะรังสรรค์ (2549 ก) นั้นหมายความว่า
การเลือกตั้งของไทยในทุกยุคทุกสมัยที่ผ่านมายังไม่อาจสร้างความชอบธรรมให้กับผู้แทนราษฎรได้
อย่างหมดจดสมบูรณ์ คำถามสำคัญก็คือ อะไรคือเงื่อนไขปัจจัยที่ทำให้การเลือกตั้งของไทยยังคงมี
ลักษณะของการเอาชนะกันด้วยเงินตราเป็นสำคัญ แม้ว่าการเลือกตั้งในภาพรวมไม่อาจสร้าง
ความชอบธรรมได้อย่างหมดจด แต่ทำไมกระบวนการเลือกตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงยังดำรงอยู่ได้
อย่างเหนียวแน่นตลอดมาโดยที่สังคมไม่อาจจัดการกับสภาพการณ์ที่ไม่ชอบธรรมเหล่านั้นได้
การวิเคราะห์เพื่อหาเงื่อนไขปัจจัยที่เป็นสาเหตุ จะเสนอกรอบมุมมองแยกเป็นสองด้านหลัก ได้แก่
เงื่อนไขปัจจัยด้านอิทธิพลของวัฒนธรรมอุปถัมภ์นิยมจากมรดกทางประวัติศาสตร์ และเงื่อนไข
ปัจจัยด้านพัฒนาการทางการเมืองของไทยกับระบบทุนในปัจจุบัน

3.1 เงื่อนไขปัจจัยทางด้านวัฒนธรรมอุปถัมภ์นิยมของสังคมไทย

สังคมไทยเป็นสังคมแบบผู้ใหญ่และผู้เยาว์ที่ตกทอดมาจากวัฒนธรรมไพร่ฟ้าหรือเจ้า
ขุนมูลนายจากอดีต ผู้มีตำแหน่งหรือฐานะต่ำกว่าจะต้องเคารพและยำเกรงผู้ใหญ่ซึ่งมีตำแหน่งหรือ
ฐานะสูงกว่า ในอดีตสถานภาพของความเป็น “ผู้ใหญ่-ผู้เยาว์” ขึ้นอยู่กับยศถาบรรดาศักดิ์ วิทยุฉิม
และคุณธรรมความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นผู้ใหญ่-ผู้เยาว์ดังกล่าวกลายเป็นความสัมพันธ์เชิง

อุปถัมภ์ ไม่มีความแน่ชัดในเรื่องที่ว่า อะไรคือสิ่งที่น่าสนใจ ผู้รับอุปถัมภ์หรือลูกน้องมักจะทราบว่าคุณอุปถัมภ์คือนายหรือลูกพี่ ว่าผู้อุปถัมภ์จะให้อะไรแก่เขา เช่น การคุ้มครอง ตำแหน่งหน้าที่ การงาน หรือเงินทอง ฯลฯ ในขณะที่ผู้รับการอุปถัมภ์หรือลูกน้อง ไม่รู้แน่ว่าคุณอุปถัมภ์จะขอให้เขาทำอะไรให้บ้าง ความไม่แน่นอนในสิ่งที่แลกเปลี่ยนกันนี้ ทำให้การแลกเปลี่ยนในเชิงอุปถัมภ์ต่างจากการแลกเปลี่ยนแบบตลาด ในตลาด ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายต่างก็ทราบว่าอะไรจะแลกเปลี่ยนอะไรกัน ในอดีตนั้น สังคมไทยเป็นสังคมประเพณีถือเอาชุมชนเป็นที่ตั้ง ในทางการเมือง ชาวบ้านลงคะแนนเสียงตามความใกล้ชิดของสายเลือดหรือเครือญาติและครอบครัวเป็นหลัก ไม่เปิดโอกาสให้เกิดความสัมพันธ์แบบแลกเปลี่ยนกับคนแปลกหน้าที่จะเข้ามาทำตัวเป็นผู้ใหญ่ในชุมชน (อเนก เหล่าธรรมทัศน์ 2549: 122) แต่แล้วการพัฒนาชนบทอย่างต่อเนื่องยาวนาน ได้ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่หลุดออกจากความสัมพันธ์เชิงประเพณีที่ไม่เป็นการแลกเปลี่ยนไปสู่ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่เปิดช่องให้กับคนภายนอกเข้ามาสร้างความสัมพันธ์แนวดิ่งกับชาวบ้าน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการรวบรวมคะแนนเสียงจากชาวบ้านในเขตเลือกตั้ง ลักษณะเช่นนี้จึงก่อให้เกิด “การซื้อเสียง” ผ่านระบบห้วคะแนนที่เป็นตัวกลางเชื่อมระหว่างผู้อุปถัมภ์ที่เป็นนักการเมืองภายนอกชุมชนกับผู้รับการอุปถัมภ์คือชาวบ้านในชุมชน ความสัมพันธ์แนวดิ่งระหว่างนักการเมืองกับชาวบ้านจึงเป็นการแลกเปลี่ยนกันระหว่างเงินทอง ข้าวของ และความช่วยเหลือต่างๆ จากนักการเมือง กับคะแนนเสียงที่ห้วคะแนนและชาวบ้านทั้งหลายมอบให้ในวันหย่อนบัตรเลือกตั้ง

ห้วคะแนนนับล้านคนทั่วประเทศ จึงเป็นห่วงโซ่ยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงเครือข่ายผู้ออกเสียงเลือกตั้งหรือผู้รับการอุปถัมภ์ในชนบททั่วประเทศ เข้ากับนักเลือกตั้งผู้อุปถัมภ์และกุมอำนาจรัฐในกรุงเทพฯ ทำหน้าที่หาและรวบรวมคะแนนเสียง “จัดตั้ง” เป็นกลุ่มก้อนให้เจ้านายผู้สมัครรับเลือกตั้ง และส่งเงินรวมทั้งข้าวของทรัพยากรต่างๆ ให้ชาวบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นการตอบแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงรณรงค์หาเสียง ห้วคะแนนเหล่านี้ตั้งรกรากเป็นหลักเป็นฐานอยู่ในเครือข่ายท้องถิ่นที่เชื่อมโยงครอบคลุมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต., อบจ. ฯลฯ) หน่วยราชการ ธุรกิจเอกชน พระ เณร ครู และธุรกิจผิดกฎหมายใต้ดิน พวกเขาเป็นที่ไว้เนื้อเชื่อใจของชาวบ้าน โดยค่อยๆ สร้างสมอิทธิพลขึ้นมาผ่านการหมั่นติดต่อสัมพันธ์ รู้จักมักคุ้น อุปถัมภ์ช่วยเหลือชาวบ้านเป็นประจำต่อเนื่องยาวนาน ไม่ว่าจะช่วยแก้ปัญหายุ่งยากเดือดร้อนต่างๆ หาช่องทางเข้าถึงทรัพยากรที่หายาก และเป็นคนกลางคอยประสานเวลาชาวบ้านจำเป็นต้องติดต่อสัมพันธ์กับคนภายนอกที่เป็นตัวแทนของรัฐและตลาดซึ่งพวกเขาไม่คุ้นเคยคั้งนั้น ห้วคะแนนจึงเป็นเสมือนตลาดผู้ปฏิบัติงานการเมืองที่ในท้องถิ่นหนึ่งๆ มีตัวเลือกจำกัด เพื่อประกันชัยชนะ ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะขาดพวกเขาไม่ได้ แกรมจู่ๆ เกิดเหตุร้ายฉุกฉุนอะไรขึ้นมา จะหาตัวสำรองมาแทนห้วคะแนน

เหล่านี้โดยทันทีย่อมไม่ได้ เพราะกว่าจะซื้อใจชาวบ้านและสร้างตัวเป็นหัวคะแนนขึ้นมาในท้องถิ่น
หนึ่งๆ ได้ ก็กินเวลาพอสมควร ความสำคัญของหัวคะแนนจึงเป็นเช่นที่กล่าวมานี้

มรดกทางประวัติศาสตร์เช่นนี้เองที่เป็นสาเหตุประการหนึ่งอันทำให้ระบบอุปถัมภ์
ระหว่างนักการเมืองกับชาวบ้านในชนบทไทยผ่านตัวกลางคือหัวคะแนน ยังมีบทบาทสำคัญทาง
การเมืองมาถึงทุกวันนี้ ข้อมูลนี้ได้รับการยืนยันจากผู้ให้สัมภาษณ์ที่มีประสบการณ์เป็น กกต.ระดับ
จังหวัดว่า การซื้อเสียงของนักการเมืองผ่านระบบหัวคะแนนยังมีความจำเป็นสำหรับนักการเมืองที่
จะรวบรวมคะแนนเสียงในวันเลือกตั้งออกมาเป็นชัยชนะได้ การใช้จ่ายเงินทองของผู้สมัคร
ระหว่างหาเสียงนั้นมีมากมายจริง แต่ที่มากกว่านั้นคือ การจ่ายเงินทองของนักการเมืองเพื่อหล่อ
เลี้ยงระบบอุปถัมภ์ซึ่งคอยช่วยเหลือเกื้อกูลชาวบ้านและท้องถิ่นในช่วงก่อนและหลังการเลือกตั้ง
เพราะสิ่งนี้ชี้ขาดว่าใครจะกำชัยชนะในการแข่งขันทางการเมืองได้มากกว่าสิ่งอื่นใด ในแง่นี้ชาว
ชนบทมีวิถีคิดที่แตกต่างไปจากชาวเมือง ขณะที่ชาวเมืองเห็นว่าเป็นการรับอามิสสินจ้าง
นักการเมืองที่ให้อามิสสินจ้างคือนักการเมืองที่ไม่ดี แต่ชาวชนบทกลับเห็นว่านักการเมืองเหล่านี้
คือผู้มีบุญคุณต่อเขา คอยช่วยเหลือเกื้อกูลดูแลทุกข์สุขของพวกเขาอยู่เสมอ เมื่อถึงเวลาเลือกตั้งก็ยัง
แจกเงินแจกของให้พวกเขาอีกด้วย ดังนั้น นักการเมืองเหล่านี้จึงเป็นคนดีของชาวบ้านโดยแท้จริง

สิ่งที่ปรากฏการณ์ใหม่ของระบบอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองกับชาวบ้านใน
ชนบทก็คือ การที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้นำนโยบายประชานิยมเข้าเป็นเครื่องมืออุปถัมภ์เพื่อ
แสวงหาความสนับสนุนจากชนบท และทำควบคู่ไปกับการขจัดเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลซึ่งเคย
ครอบงำชนบทมาช้านานอีกด้วย ทำให้บรรดาตัวกลางที่เคยเชื่อมการเมืองเข้ากับชาวบ้านได้อย่าง
ดีในอดีตถูกเบียดขับออกไป ในที่สุดนโยบายประชานิยมของไทยรักไทยก็เปลี่ยนแปลงสังคม
อุปถัมภ์แบบเดิมให้กลายเป็นอุปถัมภ์โดยรัฐแทนไปในที่สุด (เวียงรัฐ เนติโพธิ เนชั่นสุดสัปดาห์,
19 พฤษภาคม 2546)

ที่น่าเป็นห่วงก็คือ อุปถัมภ์โดยรัฐด้วยนโยบายประชานิยมได้ทำให้ชาวบ้านใน
ชนบทมีความรู้สึกพึ่งพิงรัฐมากขึ้น ดังที่พระไพศาล วิสาโล กล่าวปาฐกถาเรื่อง “นโยบายประชา
นิยมกับศีลธรรมและความผาสุกทางสังคม” ว่าชาวบ้านมีทัศนคติ “แบมือขอ” ต่อรัฐบาลและพรรค
ไทยรักไทยมากขึ้น จนน่าเป็นห่วงว่า ประชานิยมจะกลายเป็นการซื้อความภักดีจากประชาชนแล้ว
รัฐบาลจะทำอะไรก็ได้

3.2 เจ็อนไขปัจจัยด้านพัฒนาการทางการเมืองของไทยกับระบบทุน

การพัฒนาทางการเมืองนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 เป็นต้นมา ถ้า
กล่าวกันอย่างเคร่งครัดแล้ว การเมืองของไทยในระบอบประชาธิปไตยในยุคเริ่มแรกอาจกล่าวได้ว่า
เป็นการเมืองแบบคณาธิปไตยเสียมากกว่า เพราะเป็นการปกครองโดยคณะบุคคลชั้นสูงทางสังคม

กลุ่มหนึ่งเท่านั้น มากกว่าที่จะเป็นการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ จุมพล หนีมพานิช (2548: 196) ได้เรียกการเมืองในห้วงจาก 2475 ถึงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ว่าเป็นการเมืองในระบอบ “อำมาตยาธิปไตย” ก่อนที่จะเริ่มเข้าสู่ยุคการเมืองแบบ “ชนาธิปไตย” หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จนถึงปัจจุบัน ดังนั้น การกล่าวถึงเงื่อนไขปัจจัยทางด้านการพัฒนาทางการเมือง จึงจำเป็นต้องกล่าวถึง 2 เรื่องหลักที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ได้แก่ เรื่องการพัฒนาของประชาธิปไตยไทยมาสู่ระบบ ชนาธิปไตยแบบเข้มข้น กับเรื่องการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มทุนไทยที่สัมพันธ์กับการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางธุรกิจ

3.2.1 การพัฒนาของประชาธิปไตยไทยเข้าสู่ระบบชนาธิปไตยแบบเข้มข้น

พัฒนาการของการเมืองไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 จากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองที่เรียกว่า “ประชาธิปไตย” นั้น จะเห็นว่าการเมืองการปกครองของไทยยังมิได้พัฒนาก้าวหน้าไปมากนักเมื่อมองในเชิงเนื้อหา กลับวกไปเวียนมากับเรื่องของการแข่งขันอำนาจกันในรูปแบบต่าง ๆ ระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะการรัฐประหารของคณะทหารที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า บางช่วงเวลามีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งขึ้นมาบริหารประเทศ แต่ก็กลับไร้ประสิทธิภาพ มีการทุจริตคอร์รัปชัน จนถูกหีบขยักมาเป็นข้ออ้างให้กลุ่มทหารกลับเข้ามาทำรัฐประหารแล้วขึ้นบริหารประเทศ สภาพการณ์ดังได้กล่าวสะท้อนให้เห็นภาพการเมืองไทยว่า มิได้เป็นระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง กล่าวคือการเมืองไทยเป็นการเมืองของคนจำนวนน้อยที่มีอิทธิพลและเงินตราเบ็ดเสร็จทางสู่เวทีอำนาจการเมือง และเป็นการเมืองเพื่อคนจำนวนน้อยโดยใช้อำนาจรัฐที่ตนได้มาตามตำแหน่งหน้าที่ทำการจัดสรรผลประโยชน์และนำผลประโยชน์แห่งตนเป็นที่ตั้ง ดังนั้นการเมืองไทยภายใต้ระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนที่ผ่านมาและที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นการเมืองแบบ “คณาธิปไตย” (Oligarchy) โดยอยู่บนฐานของ “เงินตรา” (Plutocracy) (ลิจิต ชีรวคิน 2547 : 325) จึงทำให้การเมืองไทยต้องเผชิญกับสภาวะความไร้เสถียรภาพ ไร้ประสิทธิภาพ และไร้ความชอบธรรม เมื่อการเมืองอันเป็นหัวใจของการบริหารประเทศไร้เสถียรภาพและขาดความชอบธรรมในเชิงเนื้อหาเสียแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับมรสุมและปัญหาอุปด้าน ทั้งในส่วนของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นปัจเจกบุคคลหรือกลุ่ม ภาคการผลิตหรือภาคบริโภค ภาครัฐหรือภาคเอกชน และในส่วนของประเทศโดยรวม

อาจกล่าวได้ว่ายุคชนาธิปไตยเริ่มปรากฏชัดเจนในสมัยของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อปี 2531 หลังจากที่พลเอกเปรมประกาศวางมือทางการเมือง ในยุคนี้เป็นยุคที่ถูกกล่าวถึงว่าเป็นรัฐบาลที่ทุจริตคอร์รัปชันมากที่สุดยุคหนึ่ง ที่เรียกว่า “บุฟเฟ่ คาบิเนต” มีการร่วมมือระหว่างนักการเมืองกับนักธุรกิจแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพรรคพวก ด้วยการ

แอบผูกขาดการประมูลกับรัฐบาล และด้วยการบีบบังคับให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ร่วมมืออนุมัติโครงการต่าง ๆ รวมทั้งหาผลประโยชน์จากการแต่งตั้งข้าราชการ มีการซื้อขายตำแหน่งเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย ส่วนทางด้านเศรษฐกิจได้ใช้นโยบาย “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” ส่งเสริมการซื้อขายที่ดิน และโครงการธุรกิจใหญ่ ๆ อันเป็นบ่อเกิดให้เกิด “เศรษฐกิจแบบฟองสบู่” ซึ่งได้มาแตกระเบิดในปี 2540 รัฐบาลพลเอกชาติชายจึงถือว่าเป็นผู้ริเริ่มการเมืองระบบ “ธนธิปไตย” (Money Politics) อย่างรุนแรง จนบางท่านก็เรียกว่า “โจรธิปไตย” (Kleptocracy) (อมร รักษาศักดิ์ อังใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์ 2547 : 34) แม้ว่าการเมืองไทยจะผ่านยุคแห่งการปฏิรูปทางการเมืองครั้งสำคัญจนได้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พ.ศ. 2540 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุดฉบับหนึ่งของไทยที่เคยมีมา แต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองได้ จนการเมืองเข้าสู่ยุค “ธุรกิจการเมือง” อย่างเต็มตัวในสมัยของพรรคไทยรักไทยเป็นรัฐบาล อันเนื่องจากการที่กลุ่มทุนใหญ่รวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองเข้ามาเล่นการเมืองเองโดยตรง จากที่แต่ก่อนกลุ่มทุนมักเป็นแค่ผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลังให้กับพรรคการเมืองเพื่อแลกกับนโยบายที่เอื้อต่อการปกป้องผลประโยชน์ทางธุรกิจของตน

ระบบธุรกิจการเมืองทำให้นักการเมืองต่างก็ลงทุนใช้เงินจำนวนมหาศาลเพื่อให้ได้ชัยชนะในการเลือกตั้งได้เป็น ส.ส. เพื่อก้าวไปสู่ตำแหน่งทางการบริหารที่มีอำนาจต่อไป หลังจากนั้นจะใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องเครือข่าย ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเปรียบเสมือนการแข่งขันประมูลซื้ออำนาจรัฐ รัฐบาลเป็นเพียงแค่ผู้ประมูลหรือผู้ประกอบการทางการเมืองที่ให้ราคาสูงสุดในการซื้อคะแนนเสียงจากการเลือกตั้ง และหลังจากนั้นรัฐบาลจะให้การทุจริตคอร์รัปชันทุกรูปแบบเป็นเครื่องมือในการแจกจ่ายผลประโยชน์ให้แก่พวกพ้องและผู้ที่อยู่ใต้การอุปถัมภ์ของรัฐบาล ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นเพียงแค่ผู้ได้รับผลประโยชน์ได้จากส่วนแบ่งที่ไม่มากนัก เพื่อรักษาความชอบธรรมในการดำรงอยู่ในอำนาจของนักการเมืองต่อไปเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้การเมืองในยุคธุรกิจการเมืองจึงปรากฏการซื้อขายนักการเมืองในตลาดการเมืองกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะพรรคนายทุนใหญ่ที่มีทุนมหาศาลอย่างพรรคไทยรักไทย ได้ทำการซื้อนักการเมืองหรือกลุ่มการเมืองอื่นเข้ามาเพื่อเพิ่มเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอันจะนำไปสู่การเป็นรัฐบาลที่มีอำนาจบริหารประเทศอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดได้ด้วยยุทธวิธีที่รังสรรค์เรียกว่า “ควบและครอบพรรค” (Merger and Acquisition : M&D) (รังสรรค์ ณะพรพันธ์ 2548 : 14) ดังที่ปรากฏหือพรรคการเมืองที่ถูกควบและครอบ เช่น พรรคความหวังใหม่ พรรคเสรีธรรม พรรคชาติพัฒนา และกลุ่มชลบุรีของพรรคชาติไทย เป็นต้น

ในการซื้อหลักทรัพย์เมือง พรรคการเมืองต้องมีค่าใช้จ่ายในรูปแบบตัวเงิน ดังเช่นเงินโอน เป็นก้อนตอนย้ายพรรค ค่าใช้จ่ายในการรณรงค์ทางการเมืองและเงินเดือนประจำ หรือจ่ายราคาใน รูปตำแหน่งทางการเมือง (รังสรรค์ ณะพรพันธ์ 2548 : 38) และแรงงานย่อมเคลื่อนย้ายจาก โรงงานที่ให้ค่าจ้างต่ำไปสู่โรงงานที่ให้ค่าจ้างสูงฉนั้นใด นักการเมืองย่อมต้องออกจากพรรคที่ให้ ผลตอบแทนต่ำไปสู่พรรคที่ให้ผลตอบแทนสูงฉนั้นนั่น ฉนั้น ประกฏการณ์ที่เห็นชัดเจนของการ เมืองไทยในระบบธุรกิจการเมืองก็คือการย้ายพรรคของนักการเมืองกันเป็นว่าเล่นตามฤดูกาล เลือกตั้งที่มาถึง โดยมีต้องคำนึงถึงอุดมการณ์ทางการเมืองแต่อย่างใด ยิ่งคอกย้ำถึงความอ่อนแอ ของการเมืองไทยเป็นที่สุด และเมื่อต้นทุนทางการเมืองจำนวนมหาศาลเช่นนี้แล้ว การทุจริต คอรัปชันเพื่อถอนทุนคืนและเป็นทุนธุรกิจการเมืองต่อไปจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก

3.2.2 การพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มทุนไทยที่สัมพันธ์กับการเมืองเพื่อ รักษาผลประโยชน์ทางธุรกิจ ในช่วง 40 ปีที่ผ่านมาเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 กล่าวได้ว่า เป็นยุคทองของธุรกิจครอบครัวไทย ลักษณะของธุรกิจยุคนั้นคือความเป็นธุรกิจกึ่งผูกขาดที่ได้รับ การปกป้องคุ้มครองจากภาครัฐ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร 2549: 20) ธุรกิจแนวหน้ามีครอบครัวไม่กี่ ตระกูลเป็นเจ้าของ สามารถเข้าถึงแหล่งทุนที่มีจำกัดจากธนาคาร ได้รับเทคโนโลยีสมัยใหม่จาก การร่วมทุนกับบริษัทข้ามชาติ และสามารถเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญเช่นที่ดิน แทบทุก กลุ่มสร้างเส้นสายในระบบราชการและการเมืองเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ทั้งนี้เพื่อให้การ เอื้อประโยชน์จากภาครัฐเป็นไปได้โดยง่าย ช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจจนถึงปี 2544 ยังมีช่องห่าง ระหว่างนักธุรกิจกับนักการเมือง คือนักธุรกิจกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งยังไม่ได้เข้ามาควบคุมอำนาจทางการเมือง ได้อย่างเต็มที่ ทำให้กลุ่มทุนต่างๆ สามารถแข่งขันกันเพื่อเข้าถึงสิทธิพิเศษต่างๆ จากรัฐได้ นักธุรกิจทุกกลุ่มต่างพยายามโยงเข้ากับการเมืองหรือส่งอิทธิพลต่อนักการเมืองเพื่อให้มีนโยบาย เกื้อหนุนธุรกิจของตน และเพื่อปกป้องธุรกิจผูกขาดด้วย แต่อย่างไรพวกเขาก็ยังอยู่ข้างนอกหรืออยู่ เบื้องหลังในฐานะผู้สนับสนุนทุนให้กับนักการเมืองเท่านั้น

แต่หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 กลุ่มทุนเหล่านี้ต่างได้รับผลกระทบจากผลพวง ของเศรษฐกิจ จนบางส่วนต้องล้มสลายหรือบางส่วนสูญเสียอิทธิพลในกระบวนการกำหนด นโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของตนไป ในขณะที่ยังมีกลุ่มทุนอีกกลุ่มหนึ่งที่รอดพ้นจาก หายนะมาได้ นักธุรกิจใหญ่เหล่านี้ได้รวมตัวกันลงขันเพื่อก่อตั้งพรรคการเมือง ด้วยเป้าประสงค์จะ ชนะการเลือกตั้งเพื่อจัดตั้งรัฐบาลโดยมีกลุ่มพวกตนเป็นคณะรัฐมนตรี หมายความว่านักธุรกิจกับ นักการเมืองได้กลายเป็นคนกลุ่มเดียวกัน ก่อเกิดเป็นพรรคการเมืองที่ชื่อว่าพรรคไทยรักไทยที่ชนะ การเลือกตั้งได้จัดตั้งเป็นรัฐบาลในปี 2544

กลุ่มธุรกิจที่รวมตัวกันก่อตั้งเป็นพรรคไทยรักไทยเพื่อเล่นธุรกิจการเมืองโดยตรง เริ่มต้นมีอยู่ด้วยกันหลักๆ 8 กลุ่ม ได้แก่ ตระกูลชินวัตร ตระกูลโพธารามิก ตระกูลมาลินนท์ ตระกูลเจียรนวนนท์ ตระกูลสิริวัฒนภักดี ตระกูลมหากิจศิริ ตระกูลจุฬากร และตระกูลจิ้งรุ่งเรืองกิจ (ธานี ชัยวัฒน์ อ่างใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ 2549: 399) และต่อมาเมื่อมีการควมรวมพรรคเสรีธรรม ความหวังใหม่และชาติพัฒนา รวมถึงกลุ่มชลบุรีของพรรคชาติไทยเข้ามารวมเป็นไทยรักไทย ก็มีนักธุรกิจใหญ่ระดับท้องถิ่นและระดับชาติเข้ามารวมกันมากขึ้น เช่น ตระกูลเทียนทอง ตระกูลลิปตพัลลภ ตระกูลชิตชอบ ตระกูลเทพสุทิน ตระกูลตันเจริญ เป็นต้น

กลุ่มธุรกิจการเมืองที่จะเล่นการเมืองต้องมีต้นทุนในการแข่งขันเพื่อเข้าสู่อำนาจผ่านการเลือกตั้ง ซึ่งต้นทุนดังกล่าวมีอยู่สองส่วนหลักได้แก่ ต้นทุนการรวมกลุ่ม กับต้นทุนการบริหาร การเลือกตั้ง (ธานี ชัยวัฒน์ อ่างใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ 2549: 386) ต้นทุนการรวมกลุ่มเป็นต้นทุนเพื่อการเข้าร่วมกลุ่มหากอาศัยระบบบัญชีรายชื่อ หรือเพื่อการขยายกลุ่มหากเป็นเจ้าของพรรคการเมืองเอง ซึ่งรวมถึงต้นทุนเพื่อการควมรวมพรรคอื่นด้วย ส่วนต้นทุนการบริหารการเลือกตั้ง เป็นต้นทุนการบริหารจัดการพรรคเพื่อวัตถุประสงค์ในการเอาชนะการเลือกตั้ง เช่น ต้นทุนการโฆษณาหาเสียงของพรรคและผู้สมัคร ต้นทุนการรณรงค์เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ตัวผู้สมัคร และรวมถึงต้นทุนที่สนับสนุนให้กับผู้สมัครที่จะต้องใช้จ่ายในการซื้อเสียงด้วยส่วนหนึ่ง เป็นต้น

เมื่อพรรคการเมืองกลุ่มทุนใหญ่ได้เป็นรัฐบาล จำเป็นอยู่เองที่จะต้องแสวงหาทุนสำหรับการดำเนินงานการเมืองของพรรคต่อไป วิธีการที่จะได้มาซึ่งทุนที่พรรคการเมืองใช้คือวิธีที่เรียกว่า “การแสวงหาค่าเช่า” ซึ่งผลประโยชน์ในองค์กรแสวงหาค่าเช่าประกอบด้วยการคอร์รัปชันและค่าเช่า ระดับการคอร์รัปชันก็มีทั้งที่เป็นภาษีคอร์รัปชันและการคอร์รัปชันทางงบประมาณ ภาษีคอร์รัปชันได้แก่เงินได้โตะทั้งหลาย ส่วนการคอร์รัปชันทางงบประมาณคือการหาผลประโยชน์จากงบประมาณ โครงการต่างๆ ที่รัฐบาลอนุมัติดำเนินการ คอร์รัปชันทางงบประมาณเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับรัฐบาลเพื่อหล่อเลี้ยงกลุ่มการเมืองท้องถิ่นต่อไป ส่วนผลประโยชน์ประเภทที่สองคือค่าเช่า มีความซับซ้อนมากกว่าประเภทแรกเพราะเป็นการทับซ้อนของผลประโยชน์ โดยทั่วไปวิธีการในการแสวงหาค่าเช่าจากการใช้อำนาจบริหารเอื้อแก่ธุรกิจที่ตนหรือครอบครัวและพวกพ้องมี 3 วิธีหลักๆ คือ การกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ของรัฐว่าด้วยการส่งเสริม คุ้มครองหรือกำกับดูแลธุรกิจ การจัดสรรทรัพยากรของรัฐให้แก่ธุรกิจที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางบริหารหรือปกครองในการแสวงหาหรือรักษาผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนตัว (อัมมาร สยามวาลาและคณะ 2545) โดยค่าเช่าที่เกิดขึ้นในสมัยที่มีนักธุรกิจเป็นผู้นำอย่างไทยรักไทยจะมี

มูลค่าเพิ่มสูงขึ้นมาก เพราะเป็นที่รวบรวมของกลุ่มธุรกิจจำนวนมาก และกลุ่มธุรกิจก็ย่อมต้องการค่าเช่าจากการเข้าร่วมงานทางการเมืองด้วย

ส.ส. ในระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตย่อมต้องการงบประมาณเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองและกระชับสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์รวมทั้งความอยู่รอดทางธุรกิจที่มักมีความเกี่ยวข้องกับงบประมาณ นอกจากนี้งบประมาณยังให้ผลประโยชน์ทางธุรกิจอีกด้วย เพราะเท่ากับว่าเป็นการผันเงินให้ห้วคะแนนเพื่อให้ห้วคะแนนสามารถประมุลงานก่อสร้างของรัฐบาลหรือสิทธิในการขายสินค้าและบริการแก่รัฐบาลได้ ส่งผลให้นักการเมืองสามารถลดค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายให้แก่ห้วคะแนน เพราะสามารถโยกงบประมาณแผ่นดินไปจ่ายให้ห้วคะแนนแทน การยึดโยงดังกล่าวทำให้การเมืองท้องถิ่นในรูปแบบของ อบจ. กลายเป็นช่องทางให้ ส.ส. ที่ต้องการผลประโยชน์จากงบประมาณและมีความสัมพันธ์ในท้องถิ่นแน่นแฟ้นเข้าสู่การเมืองในรูปแบบนี้ เพราะตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กับการปรับโครงสร้าง อบจ. ได้กำหนดให้ นายก อบจ. มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารงบประมาณ โดยไม่ต้องขอความเห็นจากสมาชิกสภา อบจ. (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 19-25 มีนาคม 2547: 10) จึงกลายเป็นการหลีกเลี่ยงการคอร์รัปชันทางงบประมาณที่ผูกโยงกับการเมืองระดับประเทศซึ่งมีความเสี่ยงต่อการถูกจับได้สูงกว่า ขณะที่การเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ยังได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองระดับชาติด้วย ดังนั้น อบจ. จึงกลายเป็นทั้งเครือข่ายในระบบอุปถัมภ์และห้วคะแนนให้กับพรรคการเมือง การเลือกตั้ง อบจ. ในปี 2547 จึงเกิดปรากฏการณ์ที่มี ส.ส. ระดับประเทศเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นในรูปแบบนี้อย่างมาก

สรุปได้ว่า ตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา การจัดองค์กรในรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงไป กลุ่มธุรกิจการเมืองขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจรัฐ โดยเฉพาะในอำนาจบริหาร การยึดโยงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นภายในรัฐบาลส่วนใหญ่จึงไปอยู่ที่อำนาจของนายกรัฐมนตรี ดังนั้น การไหลของทรัพยากรจึงมี 2 ระดับคือ หากเป็นผลประโยชน์มูลค่ามากหรือผลประโยชน์ในระดับชาติ จะต้องเป็นการจัดสรรจากความยินยอมของตัวนายกรัฐมนตรี ขณะที่หากกลุ่มการเมืองต้องการค่าเช่าด้วยตนเองโดยไม่ผ่านนายกรัฐมนตรีก็สามารถทำได้โดยการร่วมมือกับข้าราชการและนักธุรกิจ แต่จะเป็นได้เพียงผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นเท่านั้น (ธานี ชัยวัฒน์ อ่างใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ 2549: 395)

ในส่วนของกลุ่มธุรกิจอื่นๆ ก็ต้องการค่าเช่าที่มากขึ้นเพื่อการขยายธุรกิจและบางส่วนก็ถูกนำไปหล่อเลี้ยงกลุ่มการเมือง การอนุมัติสัมปทานใหม่เป็นเรื่องที่มีต้นทุนสูงและทำได้ยาก นอกจากนั้น สัมปทานยังเป็นแหล่งค่าเช่าที่ได้ประโยชน์กับแค่ตัวผู้รับเหมาเท่านั้น แนวทางที่รัฐบาลใช้ก็คือ การใช้ประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์ที่สามารถมีผู้รับประโยชน์หลายๆ

รายพร้อมกันได้ เช่น ความพยายามนำรัฐวิสาหกิจเข้าจดทะเบียนแล้วมูลค่าตลาดรวมจะเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งทำให้มีผู้ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการเข้าซื้อหุ้นรัฐวิสาหกิจนั้นๆ และยังมีกลุ่มธุรกิจอีกมากได้รับประโยชน์จากมูลค่าตลาดที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ยังอ้างความโปร่งใสได้ง่ายกว่าการให้สัมปทานด้วย

ในงานศึกษาของธานี ชัยวัฒน์ (2546) ได้คำนวณมูลค่าสินทรัพย์และระดับกำไรสุทธิของกิจการและใช้เป็นตัววัดระดับของค่าเช่าของกลุ่มธุรกิจหลักๆ 8 กลุ่มตระกูลของพรรคไทยรักไทย ในช่วงปี 2543-2546 พบว่า บริษัทในตลาดหลักทรัพย์ของทุกกลุ่มมีสินทรัพย์รวมกันแล้วเพิ่มขึ้นจาก 639,870 ล้านบาทในปี 2543 เป็น 663,337 ล้านบาทในปี 2546 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.66 ขณะที่กำไรสุทธิเพิ่มขึ้นจาก 9,650 ล้านบาทในปี 2543 เป็น 21,409 ล้านบาทในปี 2546 หรือสูงขึ้นถึง 2.22 เท่า อัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าสินทรัพย์และกำไรสุทธิของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ของทุกกลุ่มเหล่านี้ล้วนแล้วแต่สูงกว่าอัตราเฉลี่ยของบริษัทอื่นๆ ที่อยู่นอกกลุ่มธุรกิจ 8 ตระกูลที่ศึกษา บอกให้เห็นถึงการที่กลุ่มธุรกิจที่โยงใยกับการเมืองสามารถมีรายได้เกินระดับปกติในแบบที่เรียกว่า “ค่าเช่า” นั่นเอง สำหรับ พ.ต.ท.ทักษิณและครอบครัว รายได้เกินระดับปกติหรือค่าเช่าที่เกิดจากการดำเนินงานของบริษัทชินคอร์ปอเรชั่น และการถือหุ้นในธนาคารทหารไทยโดยสมาชิกของครอบครัวชินวัตร ในช่วงก่อนเป็นนายกรัฐมนตรีมีมูลค่า 7,159.47 ล้านบาท และหลังจากเป็นนายกรัฐมนตรีแล้วเพิ่มเป็น 14,135.75 ล้านบาท กล่าวคือมีมูลค่าค่าเช่าเพิ่มสูงขึ้น 6,616.28 ล้านบาทหรือประมาณ 1 เท่าตัวภายในเวลาเพียง 3 ปี

การศึกษาที่แสดงให้เห็นระดับการคอร์รัปชันที่สูงของครอบครัวนายกรัฐมนตรีและกลุ่มธุรกิจสำคัญที่โยงกับคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลทักษิณ ส่งผลให้เกิดภาวะที่เรียกว่า ระบบพวกพ้องนิยม (Cronyism) อย่างชัดเจน และนี่คือส่วนหนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่า นักการเมืองในระบบชนาธิปไตยที่ได้อำนาจจากการประมุขรัฐแล้วได้ใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องอย่างไร

4. การเอาชนะการเลือกตั้งของนักการเมือง

จากการศึกษาการเลือกตั้งของไทยในทุกยุคทุกสมัยที่ผ่านมา ยังไม่อาจสร้างความชอบธรรมให้กับผู้แทนราษฎรได้อย่างแท้จริงตามที่กล่าวแล้ว โดยเฉพาะการใช้เงินซื้อเสียงเพื่อให้ได้อำนาจ คำถามสำคัญก็คือ แม้ว่าการเลือกตั้งในภาพรวมไม่อาจสร้างความชอบธรรมให้กับกระบวนการเลือกตั้งได้ แต่ทำไมลักษณะความไม่ชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงยังดำรงอยู่ได้อย่างเหนียวแน่นตลอดมาโดยที่สังคมไม่อาจจัดการกับสภาพการณ์ที่ไม่

ขอบธรรมเหล่านั้นได้ โดยเฉพาะการซื้อเสียง การวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบนี้ตามกรอบแนวคิดของทฤษฎีอำนาจได้ดังนี้

4.1 การสร้างความรู้ของนักการเมืองเพื่อเป็นอำนาจในการสร้างความชอบธรรมทางการเมือง จากแนวคิดของทฤษฎีอำนาจที่ว่า ที่มาของอำนาจอย่างหนึ่งเกิดจาก “ความรู้” ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ ดังนั้น การสร้างความรู้จึงเป็นวิธีการอย่างหนึ่งของการทำให้เกิดอำนาจขึ้นมาเพื่อให้เกิดความชอบธรรมและการยอมรับจากผู้อื่นหรือสังคม หรือจะกล่าวแบบรวบรัดก็คือ “ความรู้คืออำนาจ และอำนาจคือความชอบธรรม”

เมื่อนำมาอธิบายถึงกระบวนการเลือกตั้งของไทย สามารถอธิบายได้ว่า กระบวนการเลือกตั้งของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เกิดจากความรู้ชุดหนึ่งที่ถูกสร้างขึ้นมาเป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งตั้งแต่เริ่มแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี 2475 การออกแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ออกมาเป็นรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศ การออกแบบกระบวนการคัดสรรผู้แทนของประชาชนออกมาเป็น “ระบบการเลือกตั้ง” รวมถึงกระบวนการดำรงรักษาระบบและการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเลือกตั้งในช่วงที่ผ่านมา ล้วนเป็นกระบวนการของการสร้าง “ความรู้” เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และมันได้กลายเป็นอำนาจที่สร้างความชอบธรรมให้เกิดการยอมรับของสังคมไปในที่สุดจนถึงปัจจุบัน

คำถามที่สำคัญก็คือ กระบวนการสร้างความรู้ของการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ ใครเป็นคนสร้าง ประชาชนโดยส่วนใหญ่เป็นผู้สร้างหรือไม่ แท้ที่จริงแล้ว กระบวนการสร้างชุดความรู้ของการเลือกตั้งที่ผ่านมาของเมืองไทยได้ติดอยู่กับกลุ่มคนเพียงไม่กี่คนเท่านั้น โดยเฉพาะในช่วงเริ่มต้นของประชาธิปไตย กลุ่มคนที่มีบทบาทหลักในการสร้างชุดความรู้ทางการเมืองก็คือ ข้าราชการชั้นสูงทั้งที่เป็นพลเรือนและทหาร ที่รวมตัวกันเรียกว่า “คณะราษฎร” กลุ่มคนเหล่านี้ถือเป็นกลุ่มแรกที่เริ่มต้นสร้างความรู้ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และเป็นผู้ออกแบบระบบการปกครองแบบนี้เป็นครั้งแรก ระบบการเลือกตั้งที่กลายเป็นเครื่องมือของระบอบการปกครองแบบนี้ก็ได้ถูกสร้างขึ้นตั้งแต่นั้น และเมื่อการเมืองของไทยมีการวิวัฒนาการมากขึ้นมาเป็นลำดับ รูปแบบการเลือกตั้งและข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ก็อาจมีการปรับเปลี่ยนไปตามยุคสมัย แต่ทว่าทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับการแข่งขันเพื่อเอาชนะการเลือกตั้งที่เริ่มต้นในยุคแรกๆ ด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้อง ขอบธรรมยังคงถูกรักษาให้ไว้อย่างเหนียวแน่น มีหน้าซ้ำยังเพิ่มความสลับซับซ้อนมากขึ้นด้วย ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ มิได้มีส่วนร่วมกระบวนการสร้างชุดความรู้ชุดนี้แม้แต่น้อย เพราะประชาชนในยุคของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ส่วนใหญ่คือชาวไร่ชาวนาที่อยู่ ในชนบท ขาดการศึกษา ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเมือง อำนาจทางการเมืองจึงตกอยู่กับ

ชนชั้นสูงที่กุมอำนาจรัฐในขณะนั้นโดยสิ้นเชิง ทั้งที่หลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว อำนาจต้องเป็นของประชาชน แต่การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย ประชาชนกลับมิได้เป็นเจ้าของอำนาจโดยแท้จริง

หากแบ่งยุคประชาธิปไตยของไทยตามการพัฒนาทางการเมืองตามแนวคิดของ จุมพล หนีมพานิช (2548) ช่วงตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ถึง 14 ตุลาคม 2516 คือยุคของอำมาตยาธิปไตย และตั้งแต่หลัง 14 ตุลาคม 2516 ถึงปัจจุบัน คือยุคของธนาธิปไตย จะเห็นว่าในยุค อำมาตยาธิปไตยที่ผลักดันปกครองโดยข้าราชการชั้นสูงทั้งพลเรือนและทหาร แม้จะไม่ได้ใช้อำนาจเงินตราเพื่อซื้ออำนาจกันอย่างรุนแรงเหมือนยุคปัจจุบัน แต่ก็เป็ยุคที่มีการแย่งชิงอำนาจกันอย่างรุนแรงไม่น้อย เทคนิคการดูด ส.ส. ที่มีฐานเสียงดีเพื่อเข้ามาอยู่ในพรรคเพื่อเพิ่มโอกาสจัดตั้งรัฐบาล มีการดำเนินการมาตั้งแต่ยุคนั้นแล้ว ดังตัวอย่างของพรรคเสรีมนังคศิลาของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในทศวรรษ 2490 พรรคชาติสังคมและพรรคสหภูมิของจอมพลสฤษดิ์ รัชชระวัตต์ในต้นทศวรรษ 2500 และพรรคสหประชาไทยของกลุ่ม ถนอม-ประภาส ในต้นทศวรรษ 2510 ซึ่งพรรคดังกล่าวที่เอ่ยถึงนี้ต่างก็ใช้เทคนิคการกว้านซื้อนักการเมืองเข้าพรรคของตัวเองกันทั้งสิ้น (รังสรรค์ ธีระพรพันธุ์ 2548: 41)

ส่วนในยุคธนาธิปไตยตั้งแต่หลัง 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา ลักษณะการเมืองไทยมีความชัดเจนในเรื่องการใช้เงินซื้อเสียงเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจทางการเมือง การแย่งชิงตำแหน่งอำนาจ การหาผลประโยชน์จากตำแหน่งอำนาจ และการแสดงอำนาจบาตรใหญ่ของนักการเมืองที่เข้าสู่ตำแหน่งอำนาจด้วยการใช้ตำแหน่งอำนาจกระทำการซึ่งขัดแย้งต่อกฎหมาย ทำทลายความถูกต้องตามทำนองคลองธรรม (ลิขิต ธีรเวคิน 2547: 326-327; จุมพล หนีมพานิช 2548: 265-267)

จากลักษณะดังกล่าวที่อำนาจการเมืองตกอยู่กับกลุ่มบุคคลชั้นสูงของสังคมเท่านั้น โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ของสังคมมีส่วนร่วมทางการเมืองเพียงแค่นาทีของการหย่อนบัตรเลือกตั้ง หลังจากนั้นอำนาจที่ถือว่าเป็นของประชาชนก็ถูกพรากไปอยู่กับกลุ่มคนที่เรียกว่านักการเมืองโดยสิ้นเชิง ความสัมพันธ์เชิงอำนาจเช่นนี้ ทำให้นักการเมืองอยู่ในสถานะที่สูงกว่าประชาชนมาโดยตลอด

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในเมื่อรูปแบบการเลือกตั้งของไทยที่เกิดขึ้นในยุคเริ่มต้นยังเต็มไปด้วย การโกง การทุจริต การซื้อขายเสียง ตั้งแต่เริ่มต้นเสียแล้ว และได้ฝังรากลึกเมื่อได้ผ่านระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควรนับก่อนศตวรรษ แนนอนที่สุด รูปแบบดังกล่าวกลายเป็นจารีตปฏิบัติของบรรดานักการเมืองที่ขึ้นอาสาเข้ามาเป็นผู้แทนประชาชนไปโดยปริยาย กระบวนการเลือกตั้งตามทัศนคติและค่านิยมของนักการเมืองที่เต็มไปด้วยการทุจริต การโกงการเลือกตั้ง การซื้อขายเสียง จึงถูกดำรงรักษาอยู่อย่างเหนียวแน่น

4.2 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมและภาคประชาชนไม่มีส่วนร่วม

ในบริบทของการเมืองไทยตามที่ได้กล่าวแล้วว่า อำนาจทางการเมืองของไทยได้ตกอยู่กับกลุ่มชนชั้นสูงของสังคมที่ประกอบด้วยข้าราชการทหารและพลเรือนและต่อเนื่องมาสู่นักการเมืองในระยะหลัง จนกลายเป็นวัฒนธรรมแบบไทยๆ ที่ประชาชนทั่วไปกลายเป็นคนนอกที่ไม่ค่อยมีบทบาทหรือส่วนร่วมมากนักนอกจากการกาบัตรลงคะแนนเสียงเท่านั้น ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับประชาชนทั่วไปจึงมีลักษณะที่แยกขาดจากกันค่อนข้างจะชัดเจน นักการเมืองเมื่อได้อำนาจแล้วจะอยู่ในสถานะของเจ้านายชั้นสูง ส่วนประชาชนจะเป็นนายก็เฉพาะในห้วงเวลาของการเลือกตั้งเท่านั้น หลังจากใช้สิทธิ์เลือกตั้งแล้วประชาชนก็จะกลายเป็นบ่าวไพร่ที่คอยรอรับการอุปถัมภ์จากเจ้านายเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการของการปกครองแบบประชาธิปไตยต้นแบบจากตะวันตก ที่ถือว่าประชาชนคือเจ้าของอำนาจ สามารถที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างๆ ของประเทศได้ตลอดเวลาผ่านกลไกทางการเมืองที่กำหนด

สภาพสังคมและเศรษฐกิจของไทยที่มีการพัฒนามากขึ้น การก่อเกิดของชนชั้นใหม่ทางสังคมคือชนชั้นกลางในเมือง นับว่าเป็นปัจจัยที่ทำให้การเมืองเปลี่ยนแปลงรูปแบบจิตสำนึกทางสังคมไปอย่างมาก สภาพการเมืองไทยที่เข้าสู่ยุคราชาธิปไตย นักการเมืองกลายเป็นนักธุรกิจที่เข้ามาลงทุนทางการเมือง ด้วยการทุ่มเงินเพื่อเอาชนะการเลือกตั้ง เป็นบันไดก้าวไปสู่อำนาจในการบริหารประเทศ แล้วแสวงหาประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดิน สร้างความร่ำรวยให้กับตนเอง และพวกพ้อง ปรากฏการณ์เช่นนี้สร้างความเอือมระอาให้กับประชาชนผู้เฝ้ามอง แน่นอนที่ชนชั้นกลางที่ผ่านการพัฒนารูปการจิตสำนึกแห่งความชอบธรรมในทางการเมือง ย่อมเห็นว่าระบบการเมืองแบบที่เป็นอยู่นี้ ย่อมมิใช่ระบบที่จะตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติส่วนรวม จึงได้พยายามที่จะส่งเสียงท้วงติง เรียกร้อง และเสนอทัศนคติทางการเมืองให้เป็นรูปแบบใหม่ที่ตนเห็นว่าน่าจะมี ความชอบธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะการเลือกตั้งที่เป็นจุดเริ่มต้นของการแข่งขันเพื่อให้ได้อำนาจรัฐ ควรจะได้รับการปรับเปลี่ยนชุดของความเชื่อ ค่านิยมที่ถูกครอบงำด้วยบรรดานักเลือกตั้งแบบที่ว่า “โงงแต่ถูกจับไม่ได้ ก็ไม่เป็นไร” เสียใหม่

ความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงชุดความคิดความเชื่อเกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งของประชาชนส่วนใหญ่ให้มีความชอบธรรมมากขึ้น มีการพัฒนาคืบหน้า เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองเอื้อให้นำไปสู่การปฏิรูปทางการเมืองอันเนื่องมาจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี 2535 จนได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่มุ่งที่จะวางหลักการสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาทางการเมืองในหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อมุ่งไปสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายประการ เช่น การกำหนดให้มี กกต. ให้เป็นองค์กรอิสระ

เข้ามารับผิดชอบในการเลือกตั้งแทนผู้รับผิดชอบเดิมคือกระทรวงมหาดไทย รวมถึงสร้างข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ สำหรับการเลือกตั้งเพื่อให้เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย แต่ดูเหมือนว่าความพยายามสร้างชุดความคิดความเชื่อชุดใหม่เหล่านี้ ไม่สามารถมีอิทธิพลเหนือกว่าชุดความคิดความเชื่อแบบเดิมของนักธุรกิจการเมืองได้ เพราะนักเลือกตั้งเหล่านี้ก็ยังคงใช้วิธีการซื้อเสียงและโกงการเลือกตั้งอยู่เช่นเดิม และดูเหมือนว่าจะยิ่งรุนแรงกว่าแต่ก่อนด้วยซ้ำ

เมื่อนำกรอบคิดเรื่องความสัมพันธ์เชิงอำนาจมาอธิบาย ก็จะเห็นได้ว่านักการเมืองที่ใช้อำนาจเงินทุ่มซื้ออำนาจรัฐจนได้เป็นรัฐบาลแล้ว อีกทั้งในยุคของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยที่ได้ผลพวงประโยชน์จากรัฐธรรมนูญที่มุ่งสร้างความเข้มแข็งให้กับหัวหน้าฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรี ยิ่งส่งเสริมอำนาจให้กับหัวหน้ากลุ่มธุรกิจการเมืองให้เพิ่มมากขึ้นอีก จนในที่สุดอำนาจที่ดูจะมากมายล้นฟ้าของนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ได้นำไปสู่การเกิดคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จของบุคคลในรัฐบาล เสียงคัดค้านท้วงติงใดๆ ที่ขัดต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลล้วนถูกปฏิเสธโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้เพราะขาดอำนาจจากสถาบันอื่นจะมาคอยถ่วงดุลได้ ฝ่ายค้านที่มีอยู่ในรัฐสภาก็ไม่มียุทธศาสตร์ที่จะมาท้าทาย องค์กรอิสระอื่นๆ ก็ถูกกระทำให้อ่อนแอจนหมดสภาพที่จะทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กลไกทางรัฐสภาอย่างวุฒิสมาชิกก็ถูกครอบงำ นักวิชาการและปัญญาชนของสังคมที่พยายามท้วงติงก็ถูกตอบโต้อย่างเสียหาย ต่างๆ เหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ไม่ว่าในฝ่ายการเมืองระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายค้านที่คอยตรวจสอบ รัฐบาลกับองค์กรอิสระที่คอยตรวจสอบถ่วงดุล รวมถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกับประชาชนหรือสังคม ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จึงนำไปสู่วิกฤตการณ์ความชอบธรรมในที่สุด ด้วยเหตุนี้เองเมื่อคณะทหารถือปืนออกมายึดอำนาจ จึงกลายเป็นความสะใจและพึงพอใจของประชาชนและสังคมแม้จะไม่เห็นด้วยก็ตาม

กล่าวโดยสรุป เมื่อการเมืองของไทยถูกครอบงำด้วยระบบธุรกิจการเมือง การเมืองในระบบ ธนาธิปไตยที่ใช้อำนาจเงินซื้ออำนาจรัฐตั้งแต่เริ่มต้น ด้วยการซื้อเสียงโกงการเลือกตั้ง ความชอบธรรมย่อมไม่มีแล้วแต่แรก หลังจากนั้นอาศัยอำนาจรัฐที่มีทำการฉ้อฉลต่อบ้านเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วจะอ้างว่าเป็นความชอบธรรมตามกฎหมายได้อย่างไร คำกล่าวที่ว่าตนมีความชอบธรรมของการเป็นผู้แทนราษฎร จึงเป็นเพียงคำกล่าวอ้างของบรรดานักการเมืองที่แสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ให้กับตนเองเท่านั้น

บทที่ 5

สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

1. สรุปการวิจัย

1.1 วัตถุประสงค์ของการวิจัย การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์สองประการคือเพื่อวิเคราะห์ความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเพื่อวิเคราะห์ความชอบธรรมของใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรหลังจากเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจแล้ว

1.2 วิธีดำเนินการวิจัย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้แนวทางการศึกษาแบบการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ (Critical Analysis) ด้วยการศึกษวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารส่วนหนึ่งร่วมกับข้อมูลอีกส่วนหนึ่งที่เป็นข้อมูลเชิงปฏิบัติการ การวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นเอกสารได้แก่การวิเคราะห์ต่อข้อกำหนดคกฏเกณฑ์ของการเลือกตั้ง อันได้แก่บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นข้อมูลเชิงปฏิบัติการได้แก่การวิเคราะห์ต่อภาคปฏิบัติการจริงของการเลือกตั้งซึ่งได้แก่กิจกรรมทั้งปวงที่เกิดขึ้นกับการเลือกตั้ง ทั้งที่เป็นกิจกรรมของนักการเมืองและพรรคการเมือง กิจกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง และกิจกรรมของประชาชนทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ทั้งสองส่วนเพื่อวิเคราะห์หาความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้งที่เกิดขึ้น ด้วยวิธีการตั้งคำถามต่อข้อกำหนดคกฏเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งและภาคปฏิบัติการจริงของการเลือกตั้ง วิเคราะห์ตีความข้อมูลเพื่อให้ได้คำตอบต่อคำถามที่ว่า ภายใต้ข้อกำหนดคกฏเกณฑ์ของการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ทำให้ได้ผู้แทนราษฎรที่มีความชอบธรรมหรือไม่อย่างไร เจอนไขปัจจัยใดที่มีอิทธิพลต่อการทำให้เกิดความชอบธรรมหรือไม่ชอบธรรมนั้น รวมถึงการวิเคราะห์เชื่อมโยงให้เห็นว่าผู้แทนราษฎรที่ผ่านการเลือกตั้งเข้ามาแล้วมีการใช้อำนาจอย่างชอบธรรมหรือไม่ชอบธรรมอย่างไร แล้วนำเสนอในรูปของการพรรณนาวิเคราะห์ (Describe analysis) ดังนั้น ประเด็นในการรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ตีความข้อมูลจึงมุ่งไปที่ 2 ประเด็นหลักคือ ประเด็นความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจทางการเมือง กับประเด็นความชอบธรรมของการใช้อำนาจหลังจากที่เข้าสู่ตำแหน่งอำนาจแล้ว โดยมีกรอบแนวคิดเชื่อมโยงกันทั้งสองประเด็นว่า นักการเมืองที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งมาอย่างไม่ชอบธรรม ด้วยการใช่วิธีโกงการเลือกตั้ง การซื้อเสียง หรือใช้เทคนิควิธีการอื่นใดที่ไม่ถูกต้องตามข้อกำหนดคกฏเกณฑ์เพื่อให้ได้รับเลือกตั้ง เมื่อเข้าสู่ตำแหน่ง

ตำแหน่งอำนาจแล้ว ย่อมใช้อำนาจอย่างไม่ชอบธรรมในการแสวงประโยชน์เพื่อทดแทนต้นทุนที่ลงทุนไปเมื่อตอนเลือกตั้ง

ข้อมูลที่ใช้ในศึกษาการวิเคราะห์แบ่งเป็น 2 ส่วนใหญ่ ข้อมูลส่วนแรกเป็นข้อมูลจากเอกสารที่เป็นข้อกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ได้แก่ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งอื่นๆ กับข้อมูลส่วนที่สองคือข้อมูลที่เป็นภาคปฏิบัติการจริงของการเลือกตั้งที่ครอบคลุมพฤติกรรมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งทุกฝ่าย รวมถึงข้อมูลพฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรที่มีตำแหน่งอำนาจ

การรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสารใช้การรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง สื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ บทความ งานเขียน ตำรา เอกสารวิจัย วิทยานิพนธ์ และผลงานทางวิชาการต่างๆ เป็นต้น ส่วนการรวบรวมข้อมูลเชิงปฏิบัติการใช้การสัมภาษณ์ผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัดเป็นวิธีการหลัก

1.3 ผลการวิจัย

1.3.1 ประเด็นความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้ง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดกฎเกณฑ์ในการเลือกตั้ง ประการแรก พบว่ามีความขัดแย้งกันของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเลือกตั้งกับการบังคับให้ประชาชนต้องไปเลือกตั้ง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญบังคับให้ประชาชนต้องไปใช้สิทธิ มิฉะนั้นจะถูกตัดสิทธิทางการเมืองในบางประการ ซึ่งขัดแย้งในตัวเองกับบทบัญญัติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ประการที่สองพบว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มีอคติเข้าข้างพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ด้วยการตัดสิทธิที่จะได้ ส.ส. ในคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคเล็กที่ได้ต่ำกว่าร้อยละ 5 ของผู้ใช้สิทธิทั้งหมด ประการที่สาม ข้อกำหนดเกี่ยวกับวงเงินหาเสียงที่ห้ามใช้เงินเกินกว่าวงเงินที่กำหนด สำหรับการเลือกตั้งในปี 2544 กำหนดไว้ 1 ล้านบาท และในการเลือกตั้งปี 2548 กำหนดไว้ 1.5 ล้านบาท แต่ในทางปฏิบัติจริง นักการเมืองที่ลงสมัครที่หวังผลชนะการเลือกตั้งต่างก็ทุ่มเงินแข่งขัน ดังนั้นตัวเลขการใช้เงินของผู้สมัครที่ได้จากการวิจัยจึงสูงกว่าวงเงินที่กำหนดไว้มาก โดยเฉพาะผู้ที่หวังผลชนะเลือกตั้งจะต้องทุ่มเงินถึงหลายสิบล้านบาท ส่วนการทำสรุปรายการใช้จ่ายเงินหลังการเลือกตั้งเพื่อรายงาน กกต. พรรคการเมืองก็จะใช้วิธีตกแต่งตัวเลข ส่วนค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่ผิดข้อกำหนดกฎเกณฑ์ก็ไม่มีหลักฐานเอาผิดได้ ประการที่สี่ พบว่า ชัยชนะในการเลือกตั้งกับข้อกล่าวอ้างว่าเป็นฉันทานุมัติของประชาชนของพรรคการเมืองที่ได้คะแนนรวมสูงสุดนั้น ความ

จริงคะแนนเสียงที่ได้รวมทั้งหมดของพรรคก็ยังไม่ถึงครึ่งของจำนวนประชาชนทั้งประเทศ ดังนั้นการกล่าวอ้างว่าเป็นฉันทานุมัติของประชาชนจึงเป็นเรื่องไม่ถูกต้องสมบูรณ์

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคปฏิบัติการจริงของการเลือกตั้ง ผลการวิจัยพบว่า นักการเมืองส่วนใหญ่โดยทั่วไปยังคงมีการทุจริตในการเลือกตั้งสูงมากครอบคลุมทั่วทุกภาคของประเทศ จากข้อมูลการร้องเรียนการทุจริตการเลือกตั้งและการร้องคัดค้านการเลือกตั้ง พบว่า ลักษณะของการทุจริตการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นเหมือนกันครอบคลุมทั่วทุกภาคของประเทศครอบคลุมในเรื่อง การซื้อเสียงหรือการแจกเงิน การแจกสิ่งของ การจัดงานเลี้ยง การใช้อิทธิพลข่มขู่ และการพาไปเที่ยวทัศนศึกษาเพื่อจูงใจให้เลือก ส่วนการทำหน้าที่ของ กกต. พบว่าบางส่วนยังไม่มีความเป็นกลาง กล่าวคือมี กกต. ส่วนหนึ่งที่เป็นคนของพรรคการเมืองที่มีอำนาจฝ่ายรัฐบาลที่ใช้ช่องโหว่ของกระบวนการสรรหา กกต. ที่เรียกว่า “คณะอนุกรรมการสรรหา” วางตัวคนของตนเข้าไปเป็น กกต. จังหวัด กกต.ประจำเขตเลือกตั้ง และ กกต.ประจำหน่วยเลือกตั้งได้ ซึ่งมีผลทำให้กระบวนการเลือกตั้งในทางปฏิบัติยังไม่มีความเป็นธรรมอยู่บ้างในบางพื้นที่

จากการศึกษายังพบรูปแบบการรณรงค์หาเสียงของพรรคการเมืองที่มีการใช้เทคนิคการสื่อสารการตลาดเข้ามาช่วยในการหาเสียงมากกว่าแต่ก่อน โดยเฉพาะพรรคไทยรักไทยที่ครองเสียงข้างมากในการเลือกตั้งครั้งแรกในปี 2544 จนได้เป็นแกนนำเสียงส่วนใหญ่จัดตั้งรัฐบาลแล้วประกาศใช้นโยบาย “ประชานิยม” เป็นแนวทางหลักในการรณรงค์หาเสียงต่อเนื่องจากสมัยแรก การใช้นโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทยในการหาเสียงแบบการตลาดด้วยการประชาสัมพันธ์ผลงานจากการเป็นรัฐบาลสมัยแรก แล้วเสนอนโยบายประชานิยมใหม่ๆ อย่างต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนเลือกในสมัยที่สอง ด้วยลักษณะของนโยบายประชานิยมที่มีลักษณะของการเสนอที่จะมอบผลประโยชน์ให้กับประชาชนในลักษณะของการลดแลกแจกแถมและถึงมือประชาชนโดยตรงอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้พรรคไทยรักไทยสามารถเอาชนะการเลือกตั้งใหญ่ครั้งที่สองของพรรคได้ในปี 2548 อันเป็นผลพวงจากเทคนิคการตลาดด้วยนโยบายประชานิยม

นอกจากนั้นในส่วนของการศึกษาถึงพฤติกรรมของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ที่เปรียบเทียบระหว่างพฤติกรรมการเลือกตั้งของชนชั้นกลางในเมืองกับประชาชนชั้นรากหญ้าในชนบท ที่มีฐานคิดที่ว่า ชนชั้นกลางในเมืองเลือกผู้แทนตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยให้ได้คนดีมีความรู้ความสามารถเข้าไปเป็นตัวแทนของตนโดยพิจารณานโยบายพรรคประกอบ ส่วนชนชั้นรากหญ้าเลือกผู้แทนเพราะเห็นแก่ประโยชน์เฉพาะหน้าที่ผู้สมัครมอบให้ มิได้เลือกด้วยอุดมการณ์ประชาธิปไตยนั้น ผลการศึกษาพบว่า แม้ชนชั้นรากหญ้าจะเลือกผู้แทนด้วยการรับผลประโยชน์ที่ผู้สมัครมอบให้จริง แต่ก็มีเหตุผลที่ไม่ใช่เพราะเห็นแก่เงินหรือผลประโยชน์เฉพาะหน้าเท่านั้น แต่หากมีเหตุผลของการคาดหวังถึงผลประโยชน์ในระยะยาว อันเกิดจากผู้แทนที่ให้

การอุปถัมภ์ ช่วยเหลือประชาชนมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน และนำโครงการพัฒนาต่างๆ มาลงยังท้องถิ่นของตนด้วย ในทัศนะของชนชั้นรากหญ้า ผู้แทนที่ใช้เงินซื้อเสียงแล้วยังช่วยเหลือพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญด้วยคือคนดีของเขา ดังนั้น ปรากฏการณ์ของการแข่งขันที่นักการเมืองท้องถิ่นต่างจ่ายเงินทองเพื่อหล่อเลี้ยงระบบอุปถัมภ์ซึ่งคอยช่วยเหลือเกื้อกูลชาวบ้านและท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องยาวนาน จึงเป็นสิ่งชี้ขาดว่าใครจะได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง โดยที่มีมติทางกฎหมายในเรื่องการห้ามการทุจริตเลือกตั้งหรือการห้ามใช้จ่ายเงินวงเงินที่กำหนด ถูกละเลยมองข้ามไปโดยปริยาย

1.3.2 ประเด็นความชอบธรรมของการใช้อำนาจหลังจากเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจทางการเมือง พบว่า ในขอบเขตช่วงเวลาของการวิจัย เป็นช่วงที่พรรคไทยรักไทยประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งในปี 2544 และ 2548 จนได้เป็นรัฐบาลต่อเนื่องกันเป็นเวลา 5 ปี ได้เกิดปรากฏการณ์ของการทุจริตประพฤตินิยมชอบหรือการแสวงหาประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดินในโครงการต่างๆ ของบุคคลในคณะรัฐบาล รวมถึงผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมกับผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมืองอย่างกว้างขวางและชัดเจนที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับ การทุจริตและการแสวงหาผลประโยชน์ของนักการเมืองในยุคที่ผ่านมา ลักษณะของการทุจริตของนักการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาลพรรคไทยรักไทยที่พบจากการวิจัยได้แก่ การทุจริตโครงการใหญ่ๆ ที่มีวงเงินงบประมาณสูง เช่น โครงการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ ที่มีโครงการย่อยอีกหลายโครงการ โดยเฉพาะโครงการจัดซื้อเครื่องบินตรวจวัดถูระเบิดแบบ CTX 9000 การทุจริตโครงการลำไยอบแห้ง การทุจริตคล้ายๆ การจัดซื้อรถพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น มีการออกกฎหมายหรือมาตรการที่เอื้อประโยชน์ต่อบริษัทพวกพ้องในตลาดหุ้นไทย เช่น การออกพระราชกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคมแทนการเรียกเก็บผลประโยชน์จากสัมปทานแบบเดิม การแก้ไขกฎหมายในการคิดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม การส่งเสริมการลงทุนแก่บริษัทชินแซทเทลไลท์ การลดค่าสัมปทานของบริษัทไอทีวี และการยกเลิกควบคุมค่าโดยสารขั้นต่ำของสายการบิน เป็นต้น ซึ่งการออกกฎหมายหรือมาตรการต่างๆ เหล่านี้ ได้ส่งผลให้บริษัทของเครือญาตินายกรัฐมนตรีและพวกพ้องได้รับประโยชน์จากราคาหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ที่ปรับตัวสูงขึ้นมากอย่างผิดปกติในระยะเวลาอันสั้น การศึกษายังพบรูปแบบการแสวงหาประโยชน์จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ นอกจากนั้น ยังมีการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเข้าไปแทรกแซงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจการเมืองเข้าไปวางตัวบุคคลของตนในตำแหน่งข้าราชการประจำระดับสูง และการจัดสรรงบประมาณ “งบกลาง” ไว้ใช้ในการหาเสียงของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ซึ่งรูปแบบการแสวงหาประโยชน์ดังกล่าวเข้าลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) และการคอร์รัปชันเชิงเงิน โอบายที่ชัดเจนที่สุด

ผลจากการศึกษาดังกล่าว จึงสรุปในภาพรวมได้ว่า ในประเด็นความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้ง กระบวนการของการเลือกตั้งโดยแท้จริงแล้วยังคงมีการทุจริตการเลือกตั้งกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะประเด็นการทุ่มเงินซื้อเสียงเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งยังปรากฏอยู่ทุกภาคของประเทศ โดยที่มาตรการทางกฎหมายต่างๆ ที่คอยควบคุมการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรมไม่สามารถบังคับใช้ได้ทางปฏิบัติ จึงอาจกล่าวได้ว่า ความชอบธรรมของการเลือกตั้งโดยแท้จริงแล้วไม่อาจเกิดขึ้นได้กับการเลือกตั้งของไทยในยุคปัจจุบัน และผลจากการที่นักการเมืองที่ผ่านระบบการเลือกตั้งเข้ามาอย่างไม่ชอบธรรม เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจแล้ว นักการเมืองเหล่านั้นได้ใช้อำนาจอย่างไม่ชอบธรรมในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง เครือญาติ และพวกพ้อง ยิ่งการแข่งขันเพื่อให้ได้รับเลือกสูงมากเท่าใดก็ยิ่งต้องลงทุนค่าใช้จ่ายสูงเท่านั้น เมื่อต้องลงทุนสูงมากเท่าใด ก็ยิ่งต้องหาทางถอนทุนคืนและสะสมทุนต่อไปมากขึ้นเท่านั้น ดังนั้น การกล่าวอ้างความชอบธรรมในการเป็นผู้แทนราษฎร โดยเนื้อหาสาระแล้วไม่อาจเป็นจริงได้ครบถ้วนสมบูรณ์

1.3.3 เงื่อนไขปัจจัยที่ทำให้สภาพการเมืองของไทยยังขาดความชอบธรรม

เงื่อนไขที่ปัจจัยที่ทำให้สภาพการเมืองไทยไม่อาจสร้างความชอบธรรม ทั้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจด้วยการเลือกตั้งและกระบวนการใช้อำนาจหลังเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจแล้ว มีมุมมองจาก 2 เงื่อนไขปัจจัยหลักคือ เงื่อนไขปัจจัยด้านอิทธิพลของวัฒนธรรมอุปถัมภ์นิยมจากมรดกทางประวัติศาสตร์ กับเงื่อนไขปัจจัยด้านพัฒนาการทางการเมืองของไทยกับระบบทุน

เงื่อนไขปัจจัยด้านอิทธิพลของวัฒนธรรมอุปถัมภ์นิยมที่สืบทอดมาจากสังคมดั้งเดิมแต่โบราณของไทยมีอิทธิพลตกทอดมาถึงปัจจุบัน ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในแนวตั้งระหว่างนักการเมืองผู้มีอำนาจกับชาวบ้าน โดยผ่านตัวกลางคือหัวคะแนนซึ่งส่วนใหญ่ก็คือคนที่มีอิทธิพลในหมู่บ้านนั่นเอง ระบบหัวคะแนนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเลือกตั้ง ที่หัวคะแนนจะคอยทำหน้าที่เชื่อมโยงด้วยการนำสิ่งของ ความช่วยเหลือ รวมถึงตัวเงินจากนักการเมืองผู้อุปถัมภ์ไปมอบให้กับชาวบ้านผู้รับการอุปถัมภ์ แล้วรวบรวมเสียงชาวบ้านกลับมาเป็นคะแนนเสียงในวันเลือกตั้งให้กับนักการเมืองเป็นการแลกเปลี่ยน ดังนั้น การใช้จ่ายเงินทองจำนวนมากของนักการเมืองระหว่างหาเสียงนั้นจึงมีความจำเป็น แต่ที่มากกว่านั้นคือ การจ่ายเงินทองของนักการเมืองเพื่อหล่อเลี้ยงระบบอุปถัมภ์ซึ่งคอยช่วยเหลือเกื้อกูลชาวบ้านและท้องถิ่นในช่วงก่อนและหลังการเลือกตั้ง เพราะสิ่งนี้ชี้ขาดว่าใครจะกำชัยชนะในการแข่งขันทางการเมืองได้มากกว่าสิ่งอื่นใด ข้อค้นพบอีกประการหนึ่งที่สำคัญคือ ปรากฏการณ์ใหม่ของระบบอุปถัมภ์ในยุคของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย คือการสร้างระบบอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองพรรครัฐบาลกับประชาชนในชนบทด้วยนโยบาย

ประชานิยมในลักษณะของการให้ถึงมือชาวบ้านโดยตรง ทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงในการสร้างความนิยมซึ่งแปรเปลี่ยนมาเป็นคะแนนเสียงที่ท่วมท้นของพรรคไทยรักไทย

ส่วนเงื่อนไขปัจจัยด้านพัฒนาการทางการเมืองของไทยกับระบบทุนมี 2 ประเด็นที่เชื่อมโยงกัน ประเด็นแรกคือการพัฒนาของประชาธิปไตยไทยเข้าสู่ระบบชนาธิปไตยแบบเข้มข้น กับประเด็นที่สองคือการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มทุนไทยที่สัมพันธ์กับการเมือง ในประเด็นแรก พัฒนาการทางการเมืองของไทยสามารถแบ่งเป็น 2 ช่วงใหญ่ๆ ช่วงแรกจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ถึง 14 ตุลาคม 2516 เป็นยุคของอำมาตยาธิปไตยที่สลับกันปกครองโดยข้าราชการชั้นสูงทั้งพลเรือนและทหาร การเมืองช่วงนี้มีการแย่งชิงอำนาจกันอย่างรุนแรง มีการใช้เทคนิคการซื้อตัว ส.ส. เข้าพรรคเพื่อเพิ่มโอกาสการเป็นเสียงข้างมากในสภา ส่วนช่วงที่สองตั้งแต่หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ถึงปัจจุบัน เป็นยุคชนาธิปไตย โดยพัฒนาการที่เห็นชัดเริ่มในสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี และต่อเนื่องมาถึงสมัยพรรคไทยรักไทยที่มีการใช้เงินตราหรือทุนในการแข่งขันกันอย่างรุนแรงเพื่อให้ได้อำนาจรัฐ มีการใช้เงินซื้อตัว ส.ส. ทั้งเป็นรายบุคคลและเป็นกลุ่มจนถึงการควมและครอบพรรคการเมืองอื่นให้เข้าร่วมกับพรรคไทยรักไทย รวมถึงการซื้อเสียงและโงงการเลือกตั้ง แม้แต่กลไกการเลือกตั้งอย่าง กตด.ยังถูกซื้อตัวเช่นเดียวกัน

ส่วนประเด็นการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มทุนที่สัมพันธ์กับการเมืองนั้นมีการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน จากเดิมก่อนวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 กลุ่มทุนที่เป็นนักธุรกิจใหญ่ของไทยจะเป็นเพียงผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลังให้กับนักการเมืองเพื่อแลกกับการออกนโยบายหรือออกกฎหมายที่เอื้อประโยชน์หรือคุ้มครองผลประโยชน์ทางธุรกิจของกลุ่มทุนที่สนับสนุนนั้น แต่หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 กลุ่มทุนใหญ่เหล่านี้จำนวนมากได้รับผลกระทบรุนแรงจากวิกฤตเศรษฐกิจจนต้องสูญเสียศักยภาพ แต่ยังมีกลุ่มทุนอีกกลุ่มหนึ่งที่รอดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจมาได้ และรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองที่ชื่อว่าพรรคไทยรักไทยเพื่อกระโจนเข้าเล่นการเมืองเองโดยตรง การเข้ามาเล่นการเมืองโดยตรงของกลุ่มทุนใหญ่พรรคไทยรักไทยในสถานะที่กลุ่มทุนอื่นกำลังอ่อนเปลี้ยเช่นนี้ ทำให้สามารถเอาชนะพรรคการเมืองอื่นได้โดยง่ายและจัดตั้งรัฐบาล การเล่นการเมืองที่ต้องใช้ทุนสูงของพรรคไทยรักไทยจำเป็นที่จะต้องแสวงหาทุนเพื่อดำเนินงานการเมืองและทุนสำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไปอีก จึงทำให้เกิดการคอร์รัปชันกันอย่างกว้างขวางหลายรูปแบบทั้งที่ชัดเจนและที่คลุมเครืออย่างที่เรียกว่า “การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย” หรือ “ผลประโยชน์ทับซ้อน”

2. การอภิปรายผล

ประเด็นความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดกฎเกณฑ์ของการเลือกตั้งนั้น สิ่งที่พบว่าเป็นธรรมสำหรับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้แก่ ประการแรกคือการบังคับให้ประชาชนต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นความขัดแย้งกันเองของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ระหว่างสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับการบังคับให้ประชาชนต้องไปเลือกตั้ง ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 กำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน ผู้ไม่ไปใช้สิทธิจึงต้องถูกลงโทษด้วยการถูกตัดสิทธิทางการเมือง 8 ประการ ตามมาตรา 23 ของ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 ซึ่งขัดแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หมวด 3 ที่ให้สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองเป็นสิทธิและเสรีภาพพื้นฐาน หากพิจารณาในแง่ของสิทธิเสรีภาพพื้นฐานแล้ว การไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งย่อมเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชน แม้เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งกันให้มากนั้นเพื่อลด โอกาสการซื้อเสียงของผู้สมัคร และการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นการเปิดช่องให้ผู้ทุจริตเลือกตั้งเข้าไปสวมใช้สิทธิเลือกตั้งอันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์และไม่ยุติธรรมก็ตามที แต่หากพิจารณาด้วยเหตุผลแล้ว การซื้อเสียงที่เกิดขึ้นในวันเลือกตั้งนั้น ไม่ได้เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับผู้นอนหลับทับสิทธิ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือผู้นอนหลับทับสิทธิไม่ได้เป็นคนทำผิดในการซื้อขายเสียง ผู้ทำผิดคือผู้ว่าจ้างกับผู้ถูกจ้างที่ไปใช้สิทธินั้น ผู้นอนหลับทับสิทธิอาจมีเหตุผลจำเป็นที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิได้กลับเป็นผู้ถูกลงโทษจึงนับว่าไม่เป็นธรรมกับเขาเหล่านั้น แต่ที่ถูกต้องแล้วเจ้าหน้าที่ควรจะต้องมีมาตรการป้องกันหรือจัดการกับผู้จ้างกับผู้ถูกจ้างโดยตรงจึงจะเป็นการแก้ปัญหาที่ตรงเหตุ และอีกประการหนึ่ง ยังไม่มีข้อมูลการศึกษายืนยันที่แน่ชัดว่าการไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากๆ จะสามารถป้องกันการซื้อขายเสียงได้ การที่ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งกันมากอาจเป็นการเอื้อทำให้การซื้อขายเสียงเพิ่มมากขึ้นก็เป็นไปได้เช่นกัน ดังนั้นหลักการแนวคิดในเรื่องการบังคับให้ประชาชนไปใช้สิทธิเพื่อป้องกันการซื้อเสียงจึงไม่น่าจะถูกต้องและไม่เป็นธรรมกับประชาชนที่ไม่ต้องการเสียเวลาไปใช้สิทธิ ซ้ำยังอาจเป็นการผลักไสให้ผู้ไม่ยอมไปใช้สิทธิด้วยความจำเป็นส่วนตัวต้องออกจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองไปในที่สุดด้วย ในกรณีนี้ถือเป็นบทเรียนอย่างหนึ่งในการร่างรัฐธรรมนูญว่า หลักการในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศไม่ควรมีประเด็นที่สามารถถูกตีความว่ามีความขัดแย้งกันเอง เพราะจะทำให้เกิดปัญหาในการตีความในภายหลัง ดังเช่นกรณีนี้ เป็นต้น

ประการที่สอง การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ตัดสิทธิการได้ ส.ส.ของพรรคเล็กที่ได้คะแนนเสียงในการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อน้อยกว่า 5 เปอร์เซ็นต์ของ จำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ นับเป็นอคติของรัฐธรรมนูญที่เข้าข้างพรรคใหญ่และไม่เป็น ธรรมกับพรรคการเมืองขนาดเล็ก โดยที่เจตนารมณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญในการออกแบบการ เลือกตั้งออกเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ก็เพราะต้องการ แยกแยะบทบาทหน้าที่ของ ส.ส. สองประเภทนี้ให้แตกต่างกัน(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2546: 298) ในขณะที่ ส.ส.ที่มาจากระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตทำหน้าที่เป็นผู้แทนราษฎร ดูแลทุกข์สุขของ ราษฎร และผลักดันการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตน ส่วน ส.ส.แบบ บัญชีรายชื่อเป็นผู้แทนของชนชาวไทยทั่วประเทศ และในทางปฏิบัติเป็นที่เข้าใจกันดีว่า รัฐมนตรี ที่จะร่วมรัฐบาลจะต้องเป็น ส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อ ดังนั้น พรรคการเมืองต่างๆ จึงพากันเสริม ภาพลักษณ์ของพรรคด้วยการดึงผู้ทรงคุณวุฒิสาขาต่างๆ มาร่วมในบัญชีรายชื่อพรรคเพื่อหวัง คะแนนเสียงจากความนิยมในตัวผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ แต่อย่างไรก็ตาม นักการเมืองที่เป็นทุน ใหญ่ของพรรคยังคงยึดกุมอันดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อ ซึ่งนอกจากจะมีโอกาสได้รับเลือกเป็น ส.ส.มากกว่าผู้อื่นแล้ว ยังมีโอกาสที่จะได้เป็นรัฐมนตรีหากพรรคได้จัดตั้งรัฐบาลอีกด้วย ส่วน ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับของสังคมก็เป็นเพียงพระอันดับประดับพรรคเท่านั้น โอกาส จะได้เป็นรัฐมนตรีเพื่อแสดงความสามารถมีน้อยกว่านายทุนของพรรค ดังนั้น การเลือกตั้งระบบ บัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ 2540 นอกจากจะมีอคติเข้าข้างพรรคใหญ่ไม่เป็นธรรมกับพรรคเล็ก แล้ว ยังมีส่วนเอื้อให้นายทุนธุรกิจการเมืองของพรรคได้เป็นรัฐมนตรีได้ง่ายขึ้น และยังทำลาย โอกาสที่ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถจะได้เป็นรัฐมนตรีใช้ความรู้ความสามารถบริหาร บ้านเมืองให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจังอันเป็นเจตนารมณ์หรือหลักการสำคัญของระบบการเลือกตั้ง แบบบัญชีรายชื่ออีกด้วย

ประการที่สาม วงเงินที่ กกต. กำหนดเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง กับภาคปฏิบัติการจริงที่ มีการใช้เงินมากกว่าที่กำหนดนั้น จากตัวเลขที่ได้จากการวิจัยว่าผู้สมัครที่หวังผลแน่นอนในชัยชนะ จะต้องหุ้เงินถึงหลายสิบล้านบาทนั้น สอดคล้องกับงานศึกษาของ พรพล เอกอรธพร (2548) ใน เรื่องเทคนิคกลไกการเลือกตั้ง ที่ได้รวบรวมตัวเลขค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงของนักการเมือง แต่ละคนมีตัวเลขอยู่คร่าวๆ ที่ 2,288,000 บาท ซึ่งตัวเลขนี้เป็นตัวเลขเฉพาะค่าใช้จ่ายในการรณรงค์ หาเสียงที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ถ้านับรวมเงินที่ใช้จ่ายในการซื้อเสียงหรือจูงใจด้วยวิธีอื่นที่ผิด กฎหมายอีก ตัวเลขวงเงินจะตกประมาณ 30-40 ล้านบาท ซึ่งเกินวงเงินที่ กกต.กำหนดไว้ 1.5 ล้าน บาทหลายสิบล้านเท่าตัว สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า กฎกติกาการแข่งขันในการเลือกตั้งข้อนี้ ไม่สามารถควบคุมนักเลือกตั้งได้ ทั้งที่จำนวนวงเงินที่กำหนดให้ใช้ในการหาเสียงนี้เกิดจาก

ความเห็นฟ้องร้องกันของ กตต.กับพรรคการเมืองทุกพรรคก่อนที่จะกำหนดออกมาเป็นกติกา แต่ในทางปฏิบัติจริง นักเลือกตั้งกลับเป็นผู้ละเมิดกติกาที่พวกตนร่วมกำหนดเสียเอง เหตุผลที่ต้องมีการจำกัดวงเงินที่ใช้ในการเลือกตั้งก็เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้แข่งขันที่อาจจะมิมีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกันมาก หากไม่มีการควบคุมค่าใช้จ่าย ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจย่อมเสียเปรียบผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจในการแข่งขันในตลาดการเมือง รายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมืองเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งนับเป็นอุปสรรคสำคัญที่กีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง หากรายจ่ายนี้ยิ่งสูงเพียงใด การเข้าสู่ตลาดยิ่งยากเพียงนั้น ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจมีอาจแข่งขันกับผู้มิมีฐานะได้ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเหตุผลที่ยอมรับได้ในการกำหนดวงเงินสูงสุดของค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากที่สุด แต่ที่สำคัญก็คือ จะหาวิธีการควบคุมอย่างไรเพื่อให้เกิดกติกานั้นเกิดประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ เพราะในทางปฏิบัติแล้วผู้สมัครต่างก็ยอมทุ่มเงินเพื่อชัยชนะ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการซื้อเสียงซึ่งเป็นส่วนที่ใช้เกินมากกว่าตามปกติ แต่ในรายงานค่าใช้จ่ายผู้สมัครก็จะตกแต่งตัวเลขให้ไม่เกินที่กำหนดได้ และข้อมูลที่ได้รับการยืนยันจากการสัมภาษณ์ผู้ทำหน้าที่ กตต. ก็พบว่าในทางปฏิบัติจริงแล้ว กตต.ไม่มีวิธีการใดที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะควบคุมกติกาตรงนี้ได้เลย นั่นหมายความว่า ในกระบวนการแข่งขันการเลือกตั้ง กฎกติกาข้อนี้กับภาคปฏิบัติการจริงนั้นไม่มีทางที่จะสมมาตรกันได้เลย

ประการที่สี่ การกล่าวอ้างของนักการเมืองและพรรคการเมืองต่อชัยชนะในการเลือกตั้งว่าเป็นฉันทานุมัติของประชาชนนั้น นับว่าเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อการเมืองไทย เพราะเป็นการส่งเสริมให้เข้าใจผิดและหลงตัวเองรวมทั้งทักท้อเอาเองว่าตนได้รับการสนับสนุนจากเสียงส่วนใหญ่ของประเทศจนละเลยเสียงส่วนน้อย ดังตัวอย่างของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีทั้งจำนวนตัวเลข 19 ล้านเสียงข้าง 16 ล้านเสียงข้างของประชาชนที่สนับสนุนพรรคไทยรักไทย ทั้งที่ความเป็นจริงตัวเลขดังกล่าวยังไม่ถึงครึ่งหนึ่งของคนทั้งประเทศหรือแม้แต่ครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลย การหลงหรือเข้าใจผิดตรงนี้เองที่นำไปสู่การหลงตัวเองและหลงอำนาจของ พ.ต.ท.ทักษิณ จนนำไปสู่วิกฤตทางการเมืองในที่สุด แท้ที่จริงแล้ว หากนักการเมืองตระหนักถึงความจริงว่าระบบการเลือกตั้งเป็นระบบของเสียงข้างมากเท่านั้น แต่ยังมีเสียงส่วนน้อยที่ไม่ได้เลือกคนอีกจำนวนมหาศาลที่อาจจะไม่เห็นพ้องด้วยกับตน ดังนั้น การดำเนินนโยบายใดๆ ทางการเมืองจึงต้องคำนึงถึงสิทธิของเสียงส่วนน้อยด้วยเช่นกัน มิใช่อ้างแต่เสียงส่วนใหญ่เพียงอย่างเดียว มิฉะนั้นจะนำไปสู่วิกฤตความชอบธรรมได้ในที่สุด จริงอยู่ แม้โดยหลักการของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของไทย จะถือว่าชัยชนะจากเสียงส่วนใหญ่คือความชอบธรรมของพรรคการเมืองที่ได้ชัยชนะนั้น แต่นอกจากยังจะต้องคำนึงถึงสิทธิของเสียงส่วนน้อยแล้ว ผู้นำเสียงข้างมากควรจะต้องมีความสามารถในการประสานสิทธิความต้องการของทุกฝ่ายให้เกิดความลงตัว

ให้มากที่สุดเพื่อสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับสังคมส่วนรวม มิฉะนั้นสังคมจะเกิดความแตกแยกรุนแรงดังที่เกิดขึ้นในสมัยของพรรคไทยรักไทยเป็นรัฐบาลที่มักจะปฏิเสธเสียงเรียกร้องของประชาชนที่มีความเห็นไม่ตรงกับรัฐบาล

นอกจากความชอบธรรมของการเลือกตั้งที่พิจารณาจากข้อกำหนดคกฏเกณฑ์แล้ว เมื่อพิจารณาจากภาคปฏิบัติการจริงของการเลือกตั้งจะเห็นว่า กระบวนการของการเลือกตั้งโดยแท้จริงแล้วยังคงมีการทุจริตการเลือกตั้งกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะประเด็นการทุ่มเงินซื้อเสียงเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งยังปรากฏอยู่ทุกภาคของประเทศ โดยที่มาตรการทางกฎหมายต่างๆ ที่คอยควบคุมการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรมไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำนวนตัวเลขที่ได้จากการวิจัยที่ว่า นักการเมืองที่หวังผลแน่นอนต่อชัยชนะในการเลือกตั้งต้องทุ่มเงินเป็นหลักสิบล้านบาท นับว่าเป็นตัวเลขที่สูงจนน่าประหลาดใจว่าทำไมนักการเมืองจึงต้องยอมลงทุนสูงถึงขนาดนั้น แต่เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลสองประการก็พอจะเข้าใจได้ ประการแรก เงินที่ทุ่มลงไปนี้มีไว้เงินของผู้สมัครทั้งหมด แต่ส่วนหนึ่งเป็นเงินสนับสนุนจากพรรคการเมืองที่มีการบริหารจัดการทุนของพรรคในรูปแบบเงินกองกลางที่เชื่อมโยงกับกระบวนการแสวงหาค่าเช่าอย่างเป็นระบบของพรรคเมื่อเป็นรัฐบาลในกรณีของพรรคไทยรักไทย ดังที่งานศึกษาของสังคีต (สังคีต พิริยะรังสรรค์ 2549ก: 16-17) ได้ชี้ให้เห็นว่าการคอร์รัปชันของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยมีลักษณะเป็นการคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร มีการบริหารจัดการที่มีการจัดตั้งเป็นอย่างดี มียุทธศาสตร์ในการทุจริต มีการวางแผนอย่างเป็นขั้นตอน มีลักษณะรวมศูนย์และมีประสิทธิภาพเป็นอย่างดี และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นก็มีเป้าหมายที่จะถูกนำไปใช้เพื่อทางการเมืองอย่างชัดเจน นั้นหมายความว่า ผลประโยชน์ที่ได้จากการคอร์รัปชันของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยมีการบริหารจัดการในลักษณะเป็นกองกลางเพื่อนำไปใช้ในการเลือกตั้งครั้งใหม่เพื่อให้ได้กลับมาใช้อำนาจอีกครั้ง แล้วก็แสวงหาทุนด้วยการคอร์รัปชันต่อไปอีกเป็นวงจรธุรกิจการเมืองที่เป็นระบบอย่างที่ไม่เคยปรากฏชัดเจนมาก่อน เหตุผลประการที่สอง การยอมทุ่มเงินจำนวนมากของนักการเมืองและพรรคการเมืองเป็นการลงทุนที่เกิดจากการประมาณการทางตัวเลขที่มั่นใจแล้วว่าจะมีความคุ้มค่าในระยะยาว การซื้อเสียงจนได้เป็นผู้แทนราษฎรของพรรครัฐบาลจะเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับตัว ส.ส. ผู้นั้นไปในตัวเองด้วย อีกประการหนึ่ง ผลประโยชน์ของ ส.ส. ในพื้นที่ชนบทอย่างหนึ่งคือผลประโยชน์ทางธุรกิจที่จะได้รับจากการประมูลโครงการต่างๆ ที่รัฐบาลจะนำลงสู่ชนบท ซึ่งส่วนใหญ่แล้วนักการเมืองกับนักธุรกิจท้องถิ่นเหล่านี้ก็คือคนกลุ่มเดียวกัน ดังนั้น การยอมทุ่มเงินไปกับการเลือกตั้งจึงมีความคุ้มค่าต่อนักการเมืองพรรครัฐบาลอย่างยิ่ง ในขณะที่นักการเมืองที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามที่จะต้องลงแข่งขันในเวทีเลือกตั้งกับพรรครัฐบาลก็ต้องยอมทุ่มเงินเช่นเดียวกันในกรณีที่

เห็นว่าการแข่งขันสุทธิหรือมีโอกาสชนะได้เช่นเดียวกัน ด้วยลักษณะเช่นนี้ จึงจุดดิ่งให้ระบบการเลือกตั้งมีการทุ่มเงินซื้อเสียงเพื่อแข่งขันกันสูงมากขึ้นไปเรื่อยๆ

ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการซื้อเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งครั้งนี้ สอดคล้องกับงานวิจัยทั้งของ สีดา สอนศรีและคณะ (2547) และงานศึกษาของ พรพล เอกอรรรถพร (2548) ในสองประเด็นสำคัญคือ ประเด็นแรก ผู้สมัครรับเลือกตั้งยังมีการทุจริตเลือกตั้งด้วยวิธีการซื้อเสียงในหลากหลายรูปแบบ และประเด็นที่สอง ปัญหาความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจัดการเลือกตั้งยังคงมีอยู่สูง จนอาจกล่าวได้ว่าพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งเหล่านี้กลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยไปแล้ว

จากลักษณะการแข่งขันในเวทีเลือกตั้งที่ต้องทุ่มเงินเพื่อให้ได้ชัยชนะอันเป็นบันไดขั้นแรกของการเข้าสู่อำนาจเช่นนี้ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าพฤติกรรมของนักการเมืองสอดคล้องกับหลักการของทฤษฎีอำนาจ และแนวคิดที่ว่าด้วยการลงทุนทางการเมืองเพื่อให้ได้อำนาจ ที่อธิบายได้ว่า อำนาจทางการเมืองเป็นสิ่งที่เข้ายวนและดึงดูดผู้คน เพราะอำนาจเป็นตัวสร้างอิทธิพลและผลประโยชน์ให้กับผู้นั้น โดยเฉพาะอำนาจทางการเมืองที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งนี้เป็นอำนาจตามกติกาของสังคมที่ให้การยอมรับตามระบบการเมือง อำนาจตรงนี้จึงเป็นอำนาจที่ชอบธรรม เพราะเป็น “อำนาจหน้าที่” (authority) ทางกฎหมาย เนื่องจากระบบการเข้าสู่อำนาจตรงนี้เป็นระบบที่วางอยู่บนพื้นฐานของสถาบันทางการเมืองที่เรียกว่า “พรรคการเมือง” ดังนั้น นัยของการแข่งขันตรงนี้จึงครอบคลุมสองชั้นทั้งในแง่ของความเป็นปัจเจกคือตัวผู้สมัครชั้นหนึ่ง และในแง่ของสถาบันคือตัวพรรคอีกชั้นหนึ่ง การแข่งขันผู้เข้าแข่งขันย่อมต้องหวังผลสูงสุดในชัยชนะ ดังนั้น รูปแบบของการแข่งขันจึงเต็มไปด้วยเทคนิควิธีการที่หลากหลายทั้งที่อยู่ในกรอบกติกา เช่น การรณรงค์หาเสียงตามปกติ ที่ไม่ผิดกติกาแต่ก็ล่อแหลมต่อจริยธรรมทางการเมือง เช่น การซื้อตัวนักการเมืองจากพรรคอื่นหรือการควบและครอบพรรคอื่น (Merger and Acquisition : M&D) และรูปแบบที่ผิดกติกา เช่น การซื้อเสียง การใช้อิทธิพลข่มขู่ การแจกสิ่งของ เป็นต้น เมื่อรูปแบบการแข่งขันเพื่อให้ได้อำนาจจำเป็นต้องลงทุนสูง จึงนำไปสู่การใช้อำนาจเพื่อถอนทุนคืนและแสวงหาทุนการเมืองต่อไปหลังจากที่ได้อำนาจแล้ว

สำหรับประเด็นความชอบธรรมของการใช้อำนาจหลังเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจแล้ว เนื่องจากขอบเขตการวิจัยครั้งนี้ครอบคลุมเฉพาะห้วงเวลาที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยบริหารประเทศ ดังนั้นข้อมูลที่ได้จากการวิจัยจึงเป็นข้อมูลการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยเท่านั้น ซึ่งดูเหมือนว่าจะไม่เป็นธรรมกับพรรคไทยรักไทย เพราะแท้จริงแล้ว การทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองเกิดขึ้นทุกยุคทุกสมัยไม่ว่าจะเป็นพรรคใดขึ้นมาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศก็ตาม

เพียงแต่จะมีมากน้อยแตกต่างกันเท่านั้น ดังนั้น กรณีของการใช้อำนาจแสวงหาประโยชน์ของ
 นักการเมืองในการวิจัยครั้งนี้จึงน่าจะเข้าข่ายเป็นกรณีศึกษาเฉพาะของพรรคไทยรักไทยเท่านั้น

การใช้อำนาจอย่างไม่ชอบธรรมของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยตามผลการวิจัยที่ได้นี้มี
 ประเด็นที่เชื่อมโยงกับระบบการแข่งขันการเลือกตั้งเพื่อให้ได้อำนาจทางการเมืองตามที่กล่าวไป
 แล้วที่ว่า เมื่อต้องลงทุนสูงในการเลือกตั้ง หลังจากได้อำนาจแล้วจึงต้องแสวงหาทุนคืนและสะสม
 ทุนต่อไป แต่ที่เป็นปรากฏการณ์ใหม่ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยคือลักษณะของการคอร์รัปชันที่
 เกิดขึ้นกลับมีแนวโน้มไปในเชิงของการคอร์รัปชันโดยสถาบันพรรคการเมืองไปมากกว่าที่จะเป็น
 การคอร์รัปชันโดยเอกบุคคลด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า กระบวนการคอร์รัปชันของรัฐบาล
 พรรคไทยรักไทยมีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ มียุทธศาสตร์ในการทุจริต มีการวางแผน
 อย่างเป็นขั้นตอน มีลักษณะรวมศูนย์และมีเป้าหมายนำผลประโยชน์ที่ได้ไปใช้เพื่อทางการเมือง
 อย่างชัดเจน นอกจากนี้ การคอร์รัปชันของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยยังมีลักษณะของการออก
 นโยบายหรือออกกฎหมายที่เกื้อกูลต่อธุรกิจของเครือญาตินายกรัฐมนตรีนครีและพวกพ้องอย่างชัดเจน
 ซึ่งเข้าลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อนหรือผลประโยชน์ขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับ
 ผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) ซึ่งเป็นไปตามผลงานศึกษาของ สังคีต (สังคีต พิริยะ
 รังสรรค์ 2549 ค: 63) ที่ระบุว่า การคอร์รัปชันของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยเป็น “คอร์รัปชันแบบ
 เบ็ดเสร็จ” (Integrative Corruption) ซึ่งหมายถึงการคอร์รัปชันที่เป็นแบบครบวงจรหรือครบถ้วนทุก
 รูปแบบที่ครอบคลุมทุกช่องทางที่สามารถกระทำได้ รวมทั้งยังปิดทุกช่องทางของการตรวจสอบ
 จากกระบวนการยุติธรรมและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเอาไว้ด้วย เป็นการสร้างระบบการ
 คอร์รัปชันแบบครบวงจรที่เป็นการคอร์รัปชันพร้อมกันสามด้านหรือสามขาในเวลาเดียวกันซึ่ง
 ได้แก่ การคอร์รัปชันทางการเมือง การคอร์รัปชันในการบริหารราชการแผ่นดิน และการคอร์รัปชัน
 ในทางเศรษฐกิจ ซึ่งผลกระทบจากการคอร์รัปชันของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยมีมากมายมหาศาล
 ทำให้สังคมเกิดความแตกแยกอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ธุรกิจอภิสิทธิ์และธุรกิจผิดกฎหมาย
 ปรากฏอยู่ทั่วไป ค่านิยมของการใช้อำนาจ อภิสิทธิ์ และเส้นสาย ได้รับการส่งเสริมจากชนชั้นนำ
 แต่คุณค่าดั้งเดิมของสังคมไทย เช่น ความดี คนดี คุณธรรมและจริยธรรม กลับถูกลดบทบาทลง
 อย่างน่าตกใจ สังคมไทยจึงถูกลดทอนคุณค่าของศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรมให้เหลือเพียง
 ความถูกผิดทางกฎหมายที่ต้องอาศัยพยานหลักฐานยืนยันเท่านั้น ตามการกล่าวอ้างของนักการเมือง
 เงื่อน ไขปัจจัยที่ทำให้สภาพการเมืองไทยยังคงมีลักษณะของการทุจริตกันอย่าง
 กว้างขวางตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้นของกระบวนการเข้าสู่อำนาจคือการเลือกตั้ง ไปจนถึงขั้นตอนของ
 การใช้อำนาจหลังจากเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจแล้วนั้น การวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นไปที่สองเงื่อน ไขปัจจัย
 หลักได้แก่ เงื่อน ไขปัจจัยที่เกิดจากวัฒนธรรมอุปถัมภ์นิยม กับเงื่อน ไขปัจจัยที่เกิดจากพัฒนาการทาง

การเมืองของไทยกับระบบทุน ในเรื่องของวัฒนธรรมอุปถัมภ์คงจะเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็น วัฒนธรรมแบบไทยๆ ที่ยากจะแยกออกไปจากสังคมไทยได้ โดยเฉพาะสังคมในชนบทที่ยังคงสภาพ ของวัฒนธรรมอุปถัมภ์นิยมและจิตสำนึกแบบว่าไพร่อยู่อย่างเหนียวแน่นอันเป็นจุดอ่อนสำคัญที่ ทำให้นักการเมืองสามารถสร้างระบบอุปถัมภ์ผูกพันกับชาวบ้านได้โดยง่าย แต่สิ่งที่เป็นปรากฏการณ์ ใหม่ ของระบบอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองกับชาวบ้านในชนบทที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนคือการ สร้างระบบอุปถัมภ์กับชาวบ้านในชนบทในรูปแบบใหม่โดยรัฐบาลพรรคไทยรักไทยด้วย “นโยบายประชานิยม” มีคำถามเกิดขึ้นว่า ทำไมพรรคไทยรักไทยจึงเลือกใช้นโยบายประชานิยม แลมนเป็นนโยบายประชานิยมแบบการตลาดอีกด้วย ทั้งๆ ที่มีตัวอย่างจากประเทศในลาตินอเมริกา หลายประเทศที่ใช้นโยบายประชานิยมในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 เช่น อาร์เจนตินา เปรู และ เวเนซุเอลา แล้วท้ายสุดประเทศเหล่านี้ต้องประสบกับหายนะซึ่งน่าจะเป็นตัวอย่างที่ดีที่สุดของไทย แต่พรรค ไทยรักไทยยังคงเลือกที่จะเดินตามประเทศเหล่านั้นอีก มีคำอธิบายง่ายๆ ก็คือ พรรคไทยรักไทย มุ่งหวังผลทางคะแนนเสียงเลือกตั้งอันเป็นผลได้เฉพาะหน้าแก่พรรคตนเองเท่านั้น โดยมีได้ คำนี้ถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นกับความมั่นคงของประชาชนระดับรากหญ้าในระยะยาวแต่อย่างใด เห็น ได้จากการที่พรรคไทยรักไทยได้นำวิหาเสียงแบบการตลาดมาใช้ในการณรงค์ทางการเมือง เช่น ใช้การวิจัยเชิงตลาดที่เรียกกันว่าการทำโพลหรือการทำโฟกัสกรุป (Focus Group) สำรวจความเห็น ความต้องการของประชาชน พร้อมไปกับใช้สื่อสารมวลชนทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นวิทยุ โทรทัศน์ หรือป้ายหาเสียงขนาดใหญ่เป็นเครื่องมือในการถ่ายทอดคำขวัญ แนวคิด และสัญญาเชิงนโยบาย ต่างๆ เหล่านี้ให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นลักษณะของธุรกิจการตลาดทั่วไป และพรรคไทยรักไทยก็ เรียกสิ่งทีพวกเขาทำนี้ว่า “การตลาดทางการเมือง” เพียงแต่ว่าลูกค้าส่วนใหญ่ของพรรคไทยรักไทย คือคนยากจนหรือคนชั้นล่างของสังคมในชนบทและรวมถึงคนจนในเมืองด้วย ด้วยเหตุนี้ ประชา นิยมของพรรคไทยรักไทยจึงกลายเป็นการสร้างระบบอุปถัมภ์แบบใหม่กลายเป็น “ระบบอุปถัมภ์ โดยรัฐ” ยุคประชานิยมของพรรคไทยรักไทยจึงทำให้เศรษฐกิจการเมืองไทยกลายเป็นการครอบงำ และกำกับโดยรัฐ และใช้รัฐให้เป็นประ โยชน์ในการสะสมทุนและขยายทุนต่อไป

ส่วนเงื่อนไขปัจจัยในด้านพัฒนาการทางการเมืองของไทยกับระบบทุนนั้น การที่ พัฒนาการทางการเมืองของไทยที่เริ่มจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่ก็เป็นประชาธิปไตยแบบ “อำมาตยาธิปไตย” ในช่วงแรก ก่อนที่จะพัฒนามาสู่ยุค “ชนาธิปไตย” ในปัจจุบัน ที่การต่อสู้แข่งขันทางการเมือง เพื่อแย่งชิงอำนาจกันนั้นจำเป็นต้องอาศัยทุนเงินตราเป็นฐาน แต่ระบบทุนในยุคอำมาตยาธิปไตย ที่นักธุรกิจนายทุนใหญ่เพียงแต่สนับสนุนทุนอยู่เบื้องหลังนักการเมือง ยังมีข้อดีที่ว่า แม้บางครั้ง จะต้องออกนโยบายที่เอื้อให้กับกลุ่มทุนที่สนับสนุนอยู่บ้าง แต่ก็มีใช้เต็มร้อยเปอร์เซ็นต์ เพราะมี

กลุ่มทุนหลายกลุ่มที่จะต้องบริหารเฉลี่ยผลประโยชน์ให้ครอบคลุมทุกกลุ่ม นั่นคือนักการเมืองยังมีอิสระของตัวเองอยู่ในการกำหนดนโยบาย แต่ในระบบ ธนาธิปไตยยุคพรรคไทยรักไทย กลุ่มทุนกับนักการเมืองที่ครองอำนาจรัฐเป็นกลุ่มเดียวกัน การออกนโยบายหรือมาตรการใดๆ จึงเต็มไปด้วยการเอื้อประโยชน์กับกลุ่มพวกพ้องของตนเองโดยตรง มิหนำซ้ำยังกีดกันกลุ่มอื่นที่เป็นคู่แข่งทางด้านธุรกิจอีกด้วย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาในแง่หลักการของการปกครองในระบบประชาธิปไตย แม้ว่ารัฐบาลพรรคไทยรักไทยจะเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ได้ชัยชนะอย่างถล่มทลายเหนือพรรคคู่แข่ง แต่กระบวนการของการเลือกตั้งก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าบริสุทธิ์ยุติธรรม อย่างไรก็ตาม อำนาจของรัฐบาลก็ต้องถือว่าเป็นอำนาจที่ชอบธรรมตามรูปแบบประชาธิปไตย แต่สิ่งที่ทำให้รัฐบาลพรรคไทยรักไทยขาดความชอบธรรมมากขึ้นเรื่อยๆ ก็คือการใช้อำนาจของรัฐบาลเองที่มีปัญหาเรื่องการคอร์รัปชันอย่างมโหฬารอย่างที่เรียกว่าการคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จตามที่กล่าวแล้ว รวมถึงเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อน ที่นำไปสู่การต่อต้านและขับไล่ของประชาชนในที่สุด อันสอดคล้องกับหลักการแนวคิดของทฤษฎีความชอบธรรม (Legitimacy Theory) ที่ว่า ความชอบธรรมของการใช้อำนาจมิได้ขึ้นอยู่กับความถูกต้องในเชิงกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่การใช้อำนาจนั้นจะต้องสอดคล้องกับบรรทัดฐานของสังคมที่ประชาชนให้การยอมรับด้วย การใช้อำนาจของพรรคไทยรักไทยที่ขัดแย้งต่อบรรทัดฐานของสังคมในเรื่องคุณธรรม จริยธรรมอย่างจงใจและทำทนาย ย่อมเป็นการทำลายความชอบธรรมในอำนาจปกครองของตนเองในที่สุด

จากปัญหาที่การเมืองยังขาดความชอบธรรม การเลือกตั้งที่ยังไม่มีความบริสุทธิ์เพียงพอ การใช้อำนาจของนักการเมืองที่มีตำแหน่งอำนาจยังเต็มไปด้วยการคอร์รัปชัน สรุปได้ว่า อำนาจทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยของไทยตั้งแต่ยุคเริ่มแรกนั้นผูกขาดอยู่กับกลุ่มชนชั้นสูงของสังคมเพียงกลุ่มเดียว ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไม่ได้มีส่วนร่วมทางการเมืองแม้แต่น้อย การออกแบบการปกครองที่ออกมาเป็นรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศ การออกแบบกระบวนการคัดสรรผู้แทนของประชาชนออกมาเป็นระบบการเลือกตั้ง รวมถึงการดำรงรักษาระบบ และการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเลือกตั้งในช่วงที่ผ่านมา ล้วนเป็นกระบวนการของการสร้าง “ความรู้” ทางการเมืองให้กลายเป็น “อำนาจ” ที่สร้างความชอบธรรมให้เกิดการยอมรับของสังคมโดยนักการเมืองหรือกลุ่มชนชั้นสูงที่เกี่ยวข้องกับการเมืองเท่านั้น และเมื่อระยะเวลาผ่านไปจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าสังคมไทยจะพัฒนาขึ้นจนก่อเกิดชนชั้นกลางในเมืองที่ได้รับการพัฒนารูปแบบจิตสำนึกทางการเมืองมากขึ้น แต่ทว่าบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังมีน้อยมาก ยกเว้นการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น จึงดูเหมือนว่าเรื่องการเมืองการปกครองจะถูกผูกขาดอยู่กับคนกลุ่มหนึ่งที่เรียกว่านักการเมืองมาโดยตลอด โดยมีข้าราชการชั้นสูง

โดยเฉพาะกองทัพเข้ามาสอดแทรกอยู่เป็นระยะ อำนาจทางการเมืองจึงตกอยู่กับกลุ่มคนเหล่านี้มาอย่างยาวนาน แม้ว่าพัฒนาการทางการเมืองของไทยจะทำให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนก็ตามที แต่ทว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารบ้านเมือง ก็ถูกนักการเมืองบิดเบือนทำลายไปในยุคของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย สรุปว่าอำนาจที่แท้จริงมิได้เป็นอำนาจของประชาชนตามหลักการของประชาธิปไตยโดยแต่อย่างใด ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนักการเมืองกับประชาชนมิได้เป็นความสัมพันธ์ในแนวระนาบ แต่หากเป็นความสัมพันธ์ในแนวตั้งอยู่อย่างมั่นคง เมื่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมยังคงมีอยู่ ดังนั้น นักการเมืองก็ยังสามารถดำรงรักษาสถานภาพทางสังคมและการเมืองที่สูงกว่าไว้ได้อย่างเหนียวแน่น โดยเฉพาะทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับการเลือกตั้งซึ่งเป็นด่านแรกของการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจ ก็ยังเป็นทัศนคติและค่านิยมแบบที่ว่า “โกงแต่ไม่มีหลักฐานให้จับได้ ก็ไม่เป็นไร” หมายความว่า “ความชอบธรรม” ในทัศนะของนักการเมืองจะถูกตีความเฉพาะนัยยะทางกฎหมายที่วัดความถูกต้องกันแค่พยานหลักฐานเท่านั้น ส่วน นัยยะทางด้านคุณธรรม จริยธรรม ได้ถูกมองข้ามไปโดยสิ้นเชิง หรือถ้าจะสรุปง่ายๆ กระบวนการของการเลือกตั้งก็คือ พิธีกรรมอย่างหนึ่งที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้เกิดความชอบธรรมแก่นักการเมืองที่เข้ามาบริหารบ้านเมืองนั่นเอง

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ แนวทางในการแก้ปัญหาสภาพการเมืองของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3.1.1 ในเชิงโครงสร้างของอำนาจการบริหารประเทศ ต้องทำให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนักการเมืองกับประชาชนหรือสังคมเป็นความสัมพันธ์ในแนวราบและกระจายมิใช่ในแนวตั้งอย่างที่เป็นอย่างนี้ ต้องทำให้อำนาจตามหลักการของประชาธิปไตยเป็นอำนาจของประชาชนโดยแท้จริง ด้วยการเปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมืองได้ง่ายขึ้นด้วยกลไกทางการเมืองที่เรียกว่า “การเมืองภาคประชาชน” ผ่านการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะมาแทนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่ถูกยกเลิกไปโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) นั่นคือ การพัฒนาประชาธิปไตยไทยให้มุ่งไปสู่ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Democracy) ในทางปฏิบัติให้ได้จริงมากกว่าที่จะเป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) เท่านั้น การกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นให้มากที่สุดเพื่อพัฒนายกระดับจิตสำนึก

และขีดความสามารถในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชนชั้นล่าง รวมถึงการส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม (Civil Society) ที่จะเป็นรากฐานสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ทั้งหมดที่กล่าวนี้จะต้องถูกบัญญัติไว้ให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ

3.1.2 ในเชิงสถาบันทางการเมือง ต้องปรับปรุงสถาบันที่เป็นกลไกการตรวจสอบตั้งแต่กระบวนการเข้าสู่อำนาจผ่านการเลือกตั้งและกระบวนการใช้อำนาจหลังเลือกตั้งให้เกิดประสิทธิภาพ โดยใช้บทเรียนจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นฐานพิจารณา กระบวนการเข้าสู่อำนาจผ่านการเลือกตั้งที่เป็นปัญหาคือเรื่องการทำหน้าที่ของ กกต. จะต้องแก้ไขปิดช่องโหว่ปัญหาการวางตัวบุคคลที่ไม่เป็นกลางเข้ามาเป็น กกต. ด้วยการเปลี่ยนแปลงที่มาของคณะกรรมการสรรหาเสียใหม่ให้มาจากฝ่ายที่เป็นกลางเท่านั้น นอกจากนั้น ในส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัดและระดับเขต จะต้องปรับปรุงแก้ไขให้มีเจ้าหน้าที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพกับงานกาารจัดการเลือกตั้ง รวมทั้งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งต่างๆ จะต้องปรับปรุงแก้ไขให้มีความชัดเจน มีความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะประเด็นความขัดแย้งกันเองของรัฐธรรมนูญกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประเด็นความไม่เป็นธรรมของรัฐธรรมนูญในเรื่องสัดส่วนการได้มาซึ่ง ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อที่เอื้อให้กับพรรคใหญ่มากกว่าพรรคเล็ก นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญควรกำหนดบทลงโทษนักการเมืองที่ฝ่าฝืนกฎหมายการเลือกตั้งให้มีความรุนแรงมากพอที่จะยับยั้งชั่งใจนักการเมืองให้มิกล้าเสี่ยงทำความผิด เช่น การตัดสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งทางการเมืองทุกประเภทตลอดชีวิต เป็นต้น ในส่วนของกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ ควรให้มีและปรับปรุงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอยู่เดิมในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้ปลอดจากการแทรกแซงจากทุกฝ่าย และควรพิจารณาเพิ่มองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในด้านการตรวจสอบจริยธรรมของนักการเมืองขึ้นด้วย เช่น อาจกำหนดเป็น “ศาลจริยธรรม” หรือ “คณะกรรมการจริยธรรม” ทำหน้าที่สอบสวนและลงโทษนักการเมืองที่ละเมิดจริยธรรมโดยเฉพาะ ทั้งนี้ต้องกำหนดขอบเขตของการกระทำที่เป็นการละเมิดจริยธรรมให้ชัดเจน รวมทั้งกำหนดลงโทษที่รุนแรง เช่น การตัดสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งทางการเมืองทุกประเภทตลอดชีวิตเป็นโทษสูงสุด เป็นต้น สำหรับที่มาของตุลาการศาลจริยธรรมจะต้องกำหนดแนวทางการได้มาอย่างรอบคอบรัดกุม

3.1.3 ในเชิงการสร้างและปลูกฝังจิตสำนึกทางด้านคุณธรรมและจริยธรรม นอกจากศาลจริยธรรมหรือคณะกรรมการจริยธรรมที่เป็นองค์กรคอยตรวจสอบและควบคุมด้านจริยธรรมของนักการเมืองแล้ว ควรจะต้องปฏิรูประบบการศึกษาที่มุ่งเน้นการปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตให้กับเยาวชนคนรุ่นใหม่ โดยให้กำหนดเป็นสาระสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญและ

แผนแม่บทการศึกษา เพื่อเปลี่ยนแปลงทัศนคติและค่านิยมแบบเดิมที่ว่า “โงงแต่จับไม่ได้ ไม่เป็นไร” มาสู่ ค่านิยมแบบใหม่คือ “ค่านิยมแห่งความซื่อสัตย์”

3.1.4 การเสริมสร้างระบบติดตามตรวจสอบจากภาคสังคม ควรมีการปฏิรูป สื่อมวลชนทุกประเภทให้เป็นอิสระโดยแท้จริง เพื่อให้สื่อได้ทำหน้าที่เสมือนองค์กรตรวจสอบ และถ่วงดุลจากภาคประชาสังคมต่อกระบวนการเข้าสู่อำนาจและกระบวนการใช้อำนาจทางการเมือง ขณะเดียวกันจะต้องมีองค์กรอิสระที่คอยตรวจสอบจริยธรรมของสื่อด้วยเช่นกัน เพื่อเป็นการป้องกันการบิดเบือนจากฝ่ายสื่อเอง ไปในทางที่มีขอบ ทั้งหมดที่กล่าวจะต้องกำหนดเป็น สาระสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน

3.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตอยู่เฉพาะการ เลือกตั้ง ส.ส. ที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งมีการ เลือกตั้งทั่วไปในปี 2544 และปี 2548 เท่านั้น ส่วนการเลือกตั้ง ส.ส.ที่เกิดขึ้นใน 2 เมษายน 2549 ผู้วิจัยมิได้นำข้อมูลมาพิจารณาในการวิจัยครั้งนี้ด้วย เนื่องจากเห็นว่าการเลือกตั้งครั้งดังกล่าวมี สภาพที่ไม่ปกติ กล่าวคือ มีพรรคการเมืองใหญ่เพียงพรรคเดียวเท่านั้นที่ลงสมัครรับเลือกตั้งแข่ง กับพรรคเล็กๆ ส่วนพรรคการเมืองใหญ่อย่างพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคมวลชน ปฏิเสธที่จะเข้าร่วมแข่งขันการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากวิกฤตทางการเมืองอันเกิดจากความไม่ชอบ ธรรมของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย และท้ายที่สุด กกต.ได้ประกาศให้การเลือกตั้งเมื่อ 2 เมษายน 2549 เป็นโมฆะ อีกประการหนึ่ง ข้อมูลศึกษาวิจัยครั้งนี้ในประเด็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรม ของรัฐบาล เป็นข้อมูลเฉพาะของพรรคไทยรักไทยที่เป็นรัฐบาลในห้วงดังกล่าวเท่านั้น จึงอาจทำ ให้มีมุมมองที่ค่อนข้างจำกัดที่ไม่ครอบคลุมถึงรัฐบาลของพรรคการเมืองอื่นด้วย กลายเป็น กรณีศึกษาเฉพาะการใช้อำนาจของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยเท่านั้น ดังนั้น หากจะให้ได้ผล การศึกษาที่ครอบคลุมรอบด้าน จึงควรจะได้มีการศึกษาวิจัยในเชิงเปรียบเทียบการใช้อำนาจของ รัฐบาลพรรคไทยรักไทยกับรัฐบาลพรรคอื่นต่อไป เพื่อให้ได้ข้อสรุปต่อประเด็นการได้มาซึ่ง อำนาจผ่านกระบวนการเลือกตั้ง และประเด็นการใช้อำนาจหลังเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจว่ามีความ เหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

บัญชีรายชื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัดที่ให้สัมภาษณ์

บัญชีรายชื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัดที่ให้สัมภาษณ์

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่งหน้าที่ใน สำนักงาน กกต.จังหวัด	วันที่สัมภาษณ์
1	นายสุรัตน์ กองเทียม	ผู้อำนวยการการเลือกตั้ง จว.เพชรบูรณ์	29 พฤศจิกายน 2549
2	นายจิตติวัชร ศรีพร	คณะกรรมการการเลือกตั้ง จว.ยโสธร	16 ธันวาคม 2549
3	นายปราโมทย์ สุจินพรัหม	คณะกรรมการการเลือกตั้ง จว.สุรินทร์	23 มกราคม 2550
4	นายบุญตา หาญวงศ์	คณะกรรมการการเลือกตั้ง จว.อุบลราชธานี	15 ธันวาคม 2549
5	ผศ.สุรพงษ์ ปนาทกุล	ประธาน กกต. จว.ลพบุรี	9 มกราคม 2550
6	นายไพฑูรย์ เจ๊ะเฮ	ผู้อำนวยการการเลือกตั้ง จว.สงขลา	18 มกราคม 2550
7	นายกิตติพงษ์ ดารุมาศ	หัวหน้างานจัดการเลือกตั้ง สนง.กกต.จว.สงขลา	28 มกราคม 2550
8	พ.ต.ท.ประเสริฐ เหล่าตระกูล	หัวหน้าสืบสวนสอบสวน สนง.กกต.จว.สงขลา	27 มกราคม 2550
9	นายวโรทัย แนวบรรทัด	ผู้อำนวยการการเลือกตั้ง จว.ยะลา	19 มกราคม 2550

ภาคผนวก ข

แบบสัมภาษณ์

แบบสัมภาษณ์

เรื่อง วิเคราะห์ความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้งและการเป็นผู้แทนราษฎร
คำชี้แจง

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับต่างๆ โดยเฉพาะในระดับจังหวัด ที่มีประสบการณ์โดยตรงต่อการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นเกี่ยวกับการกระทำความผิดกฎหมายการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง ความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ความถูกต้องชอบธรรมของการเลือกตั้ง ปัญหาสำคัญของการดำเนินการเลือกตั้ง รวมทั้งข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาเหล่านั้นของผู้ให้สัมภาษณ์ ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลที่นำไปสู่การวิเคราะห์ถึง “ความชอบธรรม” ของการเป็นผู้แทนราษฎรที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ข้อมูลของท่านที่ให้กับผู้วิจัยจะถือเป็นความลับที่สุดและจะนำคำตอบมาวิเคราะห์เพื่อการวิจัยโดยภาพรวมเท่านั้น

2. คำชี้แจง แบบสัมภาษณ์มี 2 ส่วน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับประสบการณ์การทำหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใน 2 ประเด็นหลักได้แก่ ประเด็น การกระทำความผิดกฎหมายการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง/พรรคการเมืองที่ผู้ให้สัมภาษณ์พบเห็น และประเด็นความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับความบริสุทธิ์ยุติธรรมของการเลือกตั้งและข้อเสนอแนะต่อการแก้ปัญหาต่างๆ เหล่านี้

ส่วนที่ 1

ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....

เพศ.....

อายุ.....ปี

วุฒิการศึกษา.....

ตำแหน่งหน้าที่การงานปกติ

เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด/เขต.....

ประสบการณ์การทำหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....ปี

สัมภาษณ์เมื่อ.....

ส่วนที่ 2

คำถามเกี่ยวกับประสบการณ์การทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตอนที่ 1 ประเด็นเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง/พรรคการเมืองที่ผู้ให้สัมภาษณ์พบเห็น เช่น การร้องเรียนว่ามีการทุจริตเลือกตั้ง การคัดค้านผลการเลือกตั้ง การสืบสวนสอบสวน การวินิจฉัยชี้ขาด ฯลฯ เป็นต้น

1. จากประสบการณ์การทำหน้าที่ กกต. ของท่านในหลายปีที่ผ่านมา อยากทราบว่า ปัญหาหลักๆ ของการดำเนินการเลือกตั้ง ส.ส. ที่ท่านพบเห็นมีอะไรบ้าง ?

.....

.....

.....

2. ในการเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมา ไม่ว่าจะในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นก็ตาม มักจะมีข่าวอยู่เสมอว่า มีการทุจริตหรือโกงการเลือกตั้งกันมาก ซึ่งอาจจะเป็นการกล่าวอ้างใส่ร้ายป้ายสีกันได้ตามสภาพของการแข่งขันกันของพรรคการเมืองต่างๆ แต่ในฐานะของผู้จัดการเลือกตั้ง กกต. คงต้องยึดกรอบของกฎหมายเป็นหลัก ไม่ทราบว่าในประเด็นดังกล่าวนี้ มีการใช้ช่องทางของกฎหมายในการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตหรือการทำผิดกฎหมายเลือกตั้งมากน้อยแค่ไหน ?

.....

.....

.....

3. ในประเด็นเกี่ยวกับการร้องเรียนการทุจริตหรือกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง อยากทราบว่า เรื่องที่มีการร้องเรียนเหล่านั้นมีเรื่องอะไรบ้าง ?

.....

.....

.....

4. เมื่อมองในภาพรวมในเรื่องการทุจริตหรือกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งแล้ว อยากทราบว่าระดับความรุนแรงของการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งมีลักษณะเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไร? (สถิติการกระทำผิด) เมื่อเปรียบเทียบกับ การเลือกตั้งในครั้งที่ผ่านมา

.....

.....

.....

5. ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องที่มีการร้องเรียนว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งนั้น คงไม่ใช่เรื่องง่ายๆ โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับพยานหลักฐานที่จะยืนยันชี้ชัดว่ากระทำผิด อยากทราบว่า กต. มีหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาอย่างไร?

.....

.....

.....

6. ในการเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมา มีเรื่องหนึ่งที่เป็นข่าวตามสื่อทั่วไปก็คือ มีการใช้เงินของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นตัวเลขที่สูงเพื่อแข่งขันเอาชนะการเลือกตั้ง ซึ่งตัวเลขวงเงินที่ใช้ของผู้สมัครฯ นี้จะเกินวงเงินที่ระเบียบ กต. กำหนดไว้มาก ไม่ทราบว่าข่าวนี้มีความเท็จจริงมากน้อยแค่ไหน? มีหลักฐานหรือสิ่งบอกระบุว่ามีความน่าเชื่อถือได้หรือไม่อย่างไร? กต. มีหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบอย่างไร?

.....

.....

.....

7. ในเรื่องเกี่ยวกับการซื้อขายเสียง ที่มักมีข่าวว่ามีการซื้อขายเสียงในการเลือกตั้งทุกครั้งในหลากหลายรูปแบบ ข่าวสารนี้มีความน่าเชื่อถือได้มากน้อยแค่ไหน? (ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นต้องมีหลักฐานชัดเจน เพียงแต่มีสิ่งบอกระบุที่น่าเชื่อถือได้ว่าจะมีการซื้อขายเสียงกันจริง)

.....

.....

.....

8. นอกจากในเรื่องการซื้อขายเสียงแล้ว ไม่ทราบว่า มีรูปแบบการให้ผลประโยชน์อื่นใดเพื่อจูงใจให้เลือกหรือไม่อย่างไร?

.....

.....

.....

9. รูปแบบการรณรงค์หาเสียงของพรรคการเมือง/ผู้สมัครฯ ในระยะหลังนี้ มีการใช้เทคนิคการสื่อสารการตลาดเข้ามาใช้กันอย่างกว้างขวาง ได้แก่ การโฆษณาประชาสัมพันธ์สร้างภาพลักษณ์ของพรรค ผู้นำพรรค หรือผู้สมัครของพรรคในสื่อทุกรูปแบบ เช่น การใช้สโลแกนที่สะดุดหูสะดุดตา, การโฆษณาด้วยป้ายประเภทต่างๆ ตามสี่แยก, การโฆษณาในหนังสือพิมพ์, การใช้ผลิตภัณฑ์เป็นสื่อโฆษณา เช่น แจกสติ๊กเกอร์ เสื้อยืด เสื้อคลุม หมวกแก๊ป ฯลฯ , การพบปะหาเสียงกับประชาชนโดยตรง, การจัดกิจกรรมพิเศษ เช่น ประกวดเรียงความ การจัดนิทรรศการกิจกรรมของพรรคที่สำคัญ เป็นต้น ท่านคิดว่าการหาเสียงด้วยเทคนิคการสื่อสารการตลาดเหล่านี้มีความล่อแหลมต่อการผิดกฎหมายเลือกตั้งหรือไม่อย่างไร?

.....

.....

.....

ตอนที่ 2 ประเด็นความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ เกี่ยวกับความบริสุทธิ์ยุติธรรมของการเลือกตั้ง ปัญหาสำคัญของการเกิดความไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม และข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาเหล่านั้น

10. เมื่อมองในภาพรวมของการเลือกตั้งระดับชาติโดยเฉพาะการเลือกตั้ง ส.ส. ในจังหวัดของท่านนั้น ท่านมั่นใจ มากน้อยแค่ไหนว่าการเลือกตั้งในจังหวัดของท่าน มีความบริสุทธิ์ยุติธรรม เพราะเหตุใด

.....

.....

.....

11. เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของ กกต. ในระดับจังหวัด มักปรากฏเป็นข่าวว่า กกต.บางคนเป็นคนของฝ่ายรัฐบาลบ้าง เป็นคนของพรรคนี้บ้าง พรรคนี้บ้าง ซึ่งทำให้ภาพของ กกต. ดูว่าไม่มีความเป็นเป็นกลางในการทำหน้าที่ ท่านมีความคิดเห็นต่อประเด็นนี้อย่างไร ?

.....

.....

.....

12. ในทัศนะของท่าน ความชอบธรรมที่แท้จริงของการเลือกตั้ง ควรจะมีปัจจัยอะไรที่เป็นตัวชี้วัดได้บ้าง

.....

.....

.....

13. โดยธรรมชาติของการเลือกตั้ง ย่อมมีลักษณะของการแข่งขันเพื่อให้ได้ชัยชนะ การเอาชนะก็อาจมีวิธีการหลากหลายรูปแบบ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีกรอบกติกาเพื่อใช้ในการควบคุมการแข่งขันที่เป็นธรรม จากประสบการณ์การทำหน้าที่ของท่าน ท่านคิดว่ากฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่มีอยู่ซึ่งถือเป็นกรอบกติกาในการแข่งขันนี้ มีความเพียงพอเหมาะสมต่อการควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นธรรมได้หรือไม่? ยังมีช่องโหว่ให้ผู้แข่งขันสามารถหลีกเลี่ยงจนทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมอยู่หรือไม่?

.....

.....

.....

14. . เกี่ยวกับพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของประชาชนผู้ใช้สิทธิ์ฯ คนในชนบทมักจะถูกมองว่าเป็นผู้ถูกซื้อเสียงได้ง่าย ในขณะที่คนในเมืองหรือคนชั้นกลางที่มีความรู้ดีจะเลือกผู้สมัครโดยคำนึงถึงนโยบายของพรรคและความรู้ความสามารถของผู้สมัครเป็นหลัก ท่านมีความคิดเห็นต่อประเด็นนี้อย่างไรเมื่อมองในภาพรวมภายในจังหวัดของท่าน?

.....

.....

.....

15. ท่านคิดว่า หากผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้ง แต่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับปัญหาทุจริตการเลือกตั้ง ท่านคิดว่าจะมีปัญหาความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่?

.....

.....

.....

16. ข้อเสนอแนะอื่นๆ ของท่านเกี่ยวกับการทำหน้าที่ กกต. และการแก้ปัญหาต่างๆ ที่ท่านพบเห็น เพื่อทำให้เกิดความชอบธรรมในการเป็นผู้แทนราษฎรมากที่สุด ?

.....

.....

.....

ภาคผนวก ก

ตารางเปรียบเทียบข้อมูลทั่วไปของการเลือกตั้ง ส.ส. ระหว่างปี 2544 และปี 2548

ตารางเปรียบเทียบข้อมูลทั่วไปของการเลือกตั้ง ส.ส. ระหว่าง ปี 2544 และปี 2548

รายการข้อมูล	ปี 2544	ปี 2548	สัดส่วน เพิ่ม/ลด
1. วันเลือกตั้ง ส.ส. เป็นการทั่วไป	6 มกราคม 2544	6 กุมภาพันธ์ 2548	
2. วันสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ	15-19 พฤศจิกายน 2543	7-9 มกราคม 2548	
3. วันสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง	20-24 พฤศจิกายน 2544	10-14 มกราคม 2548	
4. วันลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร	3-30 ธันวาคม 2543	18-30 มกราคม 2548	
5. วันลงคะแนนล่วงหน้า ที่เลือกตั้งกลางนอกเขตจังหวัด	29-30 ธันวาคม 2543	29-30 มกราคม 2548	
6. วันลงคะแนนล่วงหน้า ที่เลือกตั้งกลางในเขตจังหวัด	29-30 ธันวาคม 2543	29-30 มกราคม 2548	
7. จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ			
- ชาย	792 คน (84.26%)	483 คน (82.99%)	- 1.27%
- หญิง	148 คน (15.74%)	99 คน (17.01%)	+ 1.27%
8. จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง			
- ชาย	2,430 คน (87.35%)	1,523 คน (89.22%)	+ 1.87%
- หญิง	352 คน (12.65%)	184 คน (10.78%)	- 1.87%
9. จำนวน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ			
- ชาย	93 คน (93.00%)	94 คน (94.00%)	+1.00%
- หญิง	7 คน (7.00%)	6 คน (6.00%)	-1.00%

รายการข้อมูล	ปี 2544	ปี 2548	สัดส่วน เพิ่ม/ลด
10.จำนวน ส.ส. แบบแบ่ง เขตเลือกตั้ง			
- ชาย	361 คน (90.25%)	353 คน (88.25%)	-2.00%
- หญิง	39 คน (9.75%)	47 คน (11.75%)	+2.00%
11.จำนวนพรรคการเมือง ที่ส่งผู้สมัครแบบบัญชี รายชื่อ	37 พรรค	20 พรรค	- 17 พรรค
12.จำนวนพรรคการเมือง ที่ส่งผู้สมัครแบบแบ่ง เขตเลือกตั้ง	39 พรรค	24 พรรค	- 15 พรรค
13.ที่เลือกตั้งนอก ราชอาณาจักร	78 แห่ง	83 แห่ง	+ 5 แห่ง
14.ที่เลือกตั้งกลางนอก เขตจังหวัด 76 จังหวัด	78 แห่ง	125 แห่ง	+ 47 แห่ง
15.ที่เลือกตั้งกลางในเขต เลือกตั้ง 400 เขต เลือกตั้ง	413 แห่ง	413 แห่ง	
16.จำนวนราษฎร	61,661,701 คน	63,079,765 คน	+ 1,418,064 คน
17.จำนวนผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง	42,759,001 คน	44,572,101 คน	+ 1,813,100 คน
18.ส.ส.หนึ่งคนต่อ จำนวนราษฎรโดยเฉลี่ย	154,154 คน	157,699 คน	+ 3,545 คน
19.จำนวนเขตเลือกตั้ง	400 เขตเลือกตั้ง	400 เขตเลือกตั้ง	-
20.จำนวนหน่วยเลือกตั้ง	78,297 หน่วย	84,590 หน่วย	+ 6,293 หน่วย

รายการข้อมูล	ปี 2544	ปี 2548	สัดส่วน เพิ่ม/ลด
21.การใช้สิทธิเลือกตั้ง			
21.1 จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร			
- ผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้ง	40,670 คน	104,136 คน	+ 63,466 คน
- ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	14,521 คน (35.70%)	41,882 คน (40.22%)	+ 27,361 คน (4.52%)
21.2 จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัด			
- ผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้ง	275,692 คน	348,739 คน	+ 73,047 คน
- ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	229,705 คน (83.32%)	143,153 คน (41.05%)	- 86,556 คน (42.27%)
21.3 จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้ง	29 ธันวาคม 2543 320,509 คน 30 ธันวาคม 2543 545,541 คน	29 มกราคม 2548 259,046 คน 30 มกราคม 2548 270,270 คน	- 61,463 คน -275,271 คน
21.4 จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง			
- แบบบัญชีรายชื่อ	29,909,271 คน(69.95%)	32,341,330 คน(72.56%)	+2,432,059 คน (2.61%)
- บัตรเสีย	745,829 บัตร (2.49%)	935,586 บัตร (2.89%)	+189,757 คน (0.40%)
- บัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน	530,599 บัตร (1.77%)	357,515 บัตร (1.11%)	-173,113 คน (0.66%)

รายการข้อมูล	ปี 2544	ปี 2548	สัดส่วน เพิ่ม/ลด
- แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง	29,904,940 คน (69.94%)	32,337,611 คน (72.56%)	+2,432,671 คน (2.61%)
- บัตรเสีย	2,992,081 บัตร (10.01%)	1,938,590 บัตร (5.99%)	-1,053,491 คน (4.02%)
- บัตรไม่ประสงค์ ลงคะแนน	1,002,083 บัตร (3.35%)	741,276 บัตร (2.29%)	-260,807 คน (1.06%)

ที่มา : คณะกรรมการการเลือกตั้ง

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กิติพงษ์ คารุมาศ (2550, 28 มกราคม) หัวหน้างานจัดการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดสงขลา สัมภาษณ์โดย พันเอก ณรงค์กร บังเงิน อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
- เกษียร เตชะพีระ (2544) “ชำแหละระบอบเลือกตั้งปีไทย : บทเรียนทางการเมืองจากวิกฤตเศรษฐกิจไทย” ใน กาญจน์ ละอองศรี และธนศ อารมณ์สุวรรณ บรรณาธิการ *กระจกหลายด้านฉายประวัติศาสตร์ : รวมบทความเนื่องในวาระครบรอบ ๖๐ ปี ชาลุมวิทย์ เกษตรศิริ* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มติชน
- _____. (2547) *บุชกับทักษิณ ระบอบอำนาจนิยมชาวไทย-อเมริกัน* กรุงเทพมหานคร โครงการจัดพิมพ์คบไฟ
- โกวิท พวงงาม (2547) “อบจ.ดูแลอำนาจใหม่ จุดเปลี่ยนประเทศไทย” *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 50, 43 (19-25 มีนาคม) : 10-12
- กองบรรณาธิการมติชน (2549) *ทักษิณ อัครวินผู้ฆ่าตัวเอง* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มติชน
- กำแพง ภริตานนท์ (2550, 24 มกราคม) “ถึงเวลาต้องทูปโตะ” *เดลินิวส์* หน้า 3
- คณะกรรมการการเลือกตั้ง (2548) “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541” ค้นคืนเมื่อ 7 ตุลาคม 2548 จาก <http://www.ect.go.th/thai/law/ect.html>
- _____. (2548) “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541” ค้นคืนเมื่อ 7 ตุลาคม 2548 จาก <http://www.ect.go.th/thai/law/ect.html>
- _____. (2548) “ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2542” ค้นคืนเมื่อ 7 ตุลาคม 2548 จาก <http://www.ect.go.th/thai/law/ect.html>
- _____. (2548) “ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2547” ค้นคืนเมื่อ 7 ตุลาคม 2548 จาก <http://www.ect.go.th/thai/law/ect.html>
- _____. (2548) “ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2547” ค้นคืนเมื่อ 7 ตุลาคม 2548 จาก <http://www.ect.go.th/thai/law/ect.html>

- _____. (2548) “ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2548” ค้นคืนเมื่อ 7 ตุลาคม 2548 จาก <http://www.ect.go.th/thai/law/ect.html>
- _____. (2548) “ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีการพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2542” ค้นคืนเมื่อ 7 ตุลาคม 2548 จาก <http://www.ect.go.th/thai/law/ect.html>
- _____. (2548) “ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีการพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2547” ค้นคืนเมื่อ 7 ตุลาคม 2548 จาก <http://www.ect.go.th/thai/law/ect.html>
- _____. (2549) “ข้อมูลสถิติและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2548” ค้นคืนเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2549 จาก <http://www.ect.go.th>
- จุมพล หนิมพานิช (2548) *พัฒนาการทางการเมืองไทย อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือ ประชาธิปไตย* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2530) *ทฤษฎีระบบการเมืองไทย : กรอบการวิเคราะห์ไตรลักษณ์รัฐ* กรุงเทพมหานคร คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร 2544 *รัฐศาสตร์แนววิพากษ์ พิมพ์ครั้งที่ 2* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ฐิติวัชร ศรีพิพร (2549, 16 ธันวาคม) คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดยศธร สัมภาษณ์โดย พันเอก เวิน จำปาสา อำเภอเมือง จังหวัดยศธร
- ธานี ชัยวัฒน์ (2546) “การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- _____. (2549) “การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในประเทศไทย” ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ *การต่อสู้ของทุนไทย การปรับตัวและพลวัต* หน้า 373-405 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มติชน
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ (2549) *นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์สายธาร
- นิพนธ์ พัวพงศกร (2547) “การผูกขาดกับระบบทุนนิยมไทย” ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง บรรณาธิการ *รู้ทันทักษิณ* หน้า 89-133 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ขอคิดด้วยคน
- บุญตา หาญวงศ์ (2549, 15 ธันวาคม) คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี สัมภาษณ์โดย พันเอก เวิน จำปาสา อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี

- บุญธรรม อาจหาญ (2548) *วิพากษ์ทักษิณ* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ CAMPUS BOOK
- ประเสริฐ เหล่าตระกูล (2550, 27 มกราคม) หัวหน้าสืบสวนสอบสวน สำนักงานคณะกรรมการ
การเลือกตั้งจังหวัดสงขลา สัมภาษณ์โดย พันเอก ณรงค์กร บัวเงิน อำเภอลาดใหญ่
จังหวัดสงขลา
- ปราโมทย์ สุจินพริ้ม (2550, 23 มกราคม) คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดสุรินทร์ สัมภาษณ์
โดย พันเอก สุรสิทธิ์ โมฆรัตน์ อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนน้อย ตริรัตน์ (2546) “คอร์รัปชัน ค่าเช่า และพัฒนาการเศรษฐกิจ”
วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 21, 4 (ธันวาคม) : 1-28
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2546) “คอร์รัปชันสองรูปแบบ” ใน จูไรรัตน์ แสนใจรักษ์ บรรณาธิการ
ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย หน้า 161-170 กรุงเทพมหานคร วิถีทรรศน์
_____. (2549) *การต่อสู้ของทุนไทย การปรับตัวและพลวัต* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มติ
ชน
- พรพล เอกอรรถพร (2548) *เปิดโปงกลโกงเลือกตั้ง* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ขอคิดด้วยคน
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2545) “การศึกษาประวัติศาสตร์แนวทางการอำนาจ” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาหลัก
และวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์* หน่วยที่ 8-15 หน้า 455-498 นนทบุรี
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- ไพฑูรย์ เจ๊ะแย (2550, 18 มกราคม) ผู้อำนวยการการเลือกตั้งจังหวัดสงขลา สัมภาษณ์โดย พันเอก
ณรงค์กร บัวเงิน อำเภอลาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
- มานพ สุขเขียว (2544) “พฤติกรรมของนักการเมืองไทยที่มาจากเลือกตั้งระหว่างปี พ.ศ.
2523-2540” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล มหาบัณฑิตสาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- รังสรรค์ ชนะพรพันธ์ (2546) *เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 2* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มติชน
_____. (2548) จาก *Thaksinomics สู่ทักษิณชาติปีไทย ภาค 1-2* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์
openbooks
- ลิขิต ชีร์เวดิน 2547 *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย* พิมพ์ครั้งที่ 9 กรุงเทพมหานคร
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- วโรทัย แนวบรรทัด (2550, 19 มกราคม) ผู้อำนวยการการเลือกตั้งจังหวัดยะลา สัมภาษณ์โดย พัน
เอกณรงค์กร บัวเงิน อำเภอลาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
- วัชรวิทย์ ไชยพร (2549) “การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง : กลยุทธ์การสื่อสารการตลาด” ค้นคืนวันที่
8 มกราคม 2549 จาก <http://www.thaitopic.com>

- เวียงรัฐ เนติโพธิ (2546, 19 พฤษภาคม) “รัฐคือผู้อุปถัมภ์รายใหม่แทนเจ้าพ่อ” เนชั่นสุดสัปดาห์ หน้า 93
- ศิวสาร เมฆสังจากุล (2550, 30 มกราคม) “น้ำลด-ตอผุด 4 เดือนร้าว-ทรุด! ที่สุดแห่งความอภัยศุววรรณภูมิ” เดลินิวส์ หน้า 5
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ (2549 ก) *คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน
- _____.(2549 ข) *คอร์รัปชันระบอบทักษิณ* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน
- _____.(2549 ค) *ทฤษฎีคอร์รัปชัน* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน
- สิตา สอนศรี และคณะ (2547) “การเลือกตั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย,” เอกสารวิจัยโครงการวิชาโทเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2547) “การเมืองภาคประชาชนในยุคโลกาภิวัตน์: หลักการและความจำเป็นทางสถานการณ์” ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง บรรณาธิการ *รู้ทันทักษิณ 2* หน้า 147-177 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ขอคิดด้วยคน
- _____.(2548) *การเมืองภาคประชาชน ในระบอบประชาธิปไตยไทย* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์อมรินทร์
- สุรพงษ์ ปนาคกุล (2550, 9 มกราคม) ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดลพบุรี สัมภาษณ์โดย พันเอก วิรัตน์ แป้นพงษ์ อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี
- สุรัตน์ กองเทียม (2549, 29 พฤศจิกายน) ผู้อำนวยการการเลือกตั้งจังหวัดเพชรบูรณ์ สัมภาษณ์โดย พันเอก จิรเดช กมลเพชร อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบูรณ์
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2547) “สายสัมพันธ์ทางการเมืองกับผลตอบแทนในตลาดหุ้นไทย,” ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง บรรณาธิการ *รู้ทันทักษิณ 2* หน้า 99-111 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ขอคิดด้วยคน
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (2544) “เอกสารรายงานการประมวล สรุป วิเคราะห์ และสังเคราะห์เหตุการณ์และแนวโน้มด้านต่างๆ ของประเทศไทยในรอบเดือนมกราคม 2544” ค้นคืนเมื่อ 25 มกราคม 2549 จาก <http://www.trf.or.th/ttp/index.htm>
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา กลุ่มงานที่ปรึกษากฎหมาย สำนักวิชาการ (2545) *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* กรุงเทพมหานคร กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักงานการคลังและงบประมาณ

- อนุก เหล่าธรรมทัศน์ (2538) *สองนคราประชาธิปไตย แนวทางการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ เพื่อประชาธิปไตย* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มติชน
- _____. (2549) *ทักษิณา-ประชานิยม* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มติชน
- อมร รักษาสัตย์ (2547) “ความคิดทางการเมืองและประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง จากยุคโบราณถึงปัจจุบัน” ใน *การเมืองการปกครองไทย ประมวลสาระวิชา* หน่วยที่ 1-5 หน้า 1-43 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- อัมมาร สยามวาลา และคณะ (2545) *โครงการวิจัย การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ* กรุงเทพมหานคร สถาบันพระปกเกล้า
- Barnard, I. Chester. (1938). *The Function of the Executive*. Cambridge : Harvard University Press.
- Dahl, A. Robert. (1958). “Critique of the Ruling Elite Model”. *American Political Science Review*. 52 June, pp. 66.
- _____. (1963). *Modern Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.
- Deegan, C., Ramkin, M. and P. Voght. (2000). “Firms’ Disclosure Reaction to Major Social Incidents : Australian Evidence”, *Accounting Forum*, Vol.24, No.1, pp.101-130.
- Douglas, M. (1984). *Regional Integration on the Capitalist Periphery : The Central Plains of Thailand*, Research Report Services No.15 The Hagus.
- Down, Anthony. (1957). *An Economics Theory of Democracy*. New York : Harper and Row.
- Etzioni, Amitai (1984). *Capital Corruption : The New Attack on American Democracy*. New York : Harcourt Brace Jovanovich.
- Friendrich, Carl J. (1966). “Political Pathology.” *The Political Quarterly*. 37. pp.70-85.
- Heiddenheimer, A.J., Johnston, M. and Levine T.Victor. (1989). *A Hand-book : Political Corruption*. New Brunswick, NJ : Transaction.
- Hybels, R.C. (1995). “On Legitimacy, Legitimation, and Organizations : A Critical Review and Integration Theoretical Model.” *Academy of Management Journal Special Issue : Best Papers Proceeding, 1995*, pp. 241-245.
- Kaplan, S.E. and Ruland, R.G. (1991). “Positive Theory, Rationality and Accounting Regulation.” *Critical Perspectives on Accounting*. Vol.2, No.4, pp 361-374.
- Jeremy. (1988). “Community and State in Modern Thailand.” Working Paper No.100. Southeast Asia Program : University of Bielefeld.

- Khor, Kah Hin. (2006). "Social Contract Theory, Legitimacy Theory and Corporate Social and Environmental Disclosure Politics : Constructing a Theoretical Framework" Retrieved July 28, 2006 from <http://www.ibe.org.uk/runner-up%20essay%20-%20undergrad%20category.pdf>
- Lasswell, Harold and Lerner, Daniel. (1952). *The Comparative Study of Elites*. Stanford, CA. : Stanford University Press.
- Moody-Stuart, George. (1997). *Grand Corruption in Third World Development*. Oxford : Worldview Publishing.
- Mulder, N. (1985). *Every Life in Thailand : An Interpretation*. Bangkok : Duang Kamol (in Thai).
- Naim, Moises. (1995). "The Corruption Eruption." *Brown Journal of World Affairs*. II (2). Summer. pp.245-261.
- Olsen, E. Marvin. (1970). *Power Societies*. New York : The Macmillan Company. Section 1.
- Phongpaichit, Pasuk and Piriyanangsan, Sungsidh. (1994). *Corruption and Democracy in Thailand*. Bangkok : Chulalongkorn University.
- Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice*. (Rev.ed.) Oxford : Oxford University Press.
- Rose-Ackerman, Susan. (1996). "When is Corruption Harmful?." Background paper to World Development Report 1996, From Plan to Market. Washington, DC : World Bank.
- Samutravanich, Chai-Anan. (1976). *Sardinia and the Development of Thai Society*. Bangkok : Nam Aksorn Karn Pim (in Thai).
- Suchman, M.C. (1995). "Managing Legitimacy : Strategic and Institutional Approaches." *Academy of Management Journal*. Vol.20, No.3, pp.571-610.
- Tilling, V. Matthew, (2006). "Refinements to Legitimacy Theory in Social and Environment Accounting" Commerce Research Paper Series NO.04-6. Retrieved July 25, 2006 from <http://www.ssn.flinders.edu.au/commerce/researchpapers/04-6.pdf>
- United Nations, Department of Technical Co-operation for Development and Centre for Social Development and Humanitarian Affairs. (1990). *Corruption in Government : Report of an Interregional Seminar, The Hague, The Netherlands, 11-15 December, 1989*, TCD/SEM 90/2, INT-89-R56, New York.

Warioba, James. (1997). "Corruption and The State : The Warioba Report." Soundings no.7.

pp.198-208, extract of English language summary of the Warioba Report 1996.

Tanzania.

Wikipedia Encyclopedia. (2006). "Legitimacy (political science)" *Retrieved January 28, 2006*

from [http://en.wikipedia.org/wiki/Legitimacy \(political science\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Legitimacy_(political_science))

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	พินเอก วิรัตน์ แป้นพงษ์
วัน เดือน ปีเกิด	19 พฤศจิกายน 2502
สถานที่เกิด	อำเภอท่าม่วง จังหวัดลพบุรี
ประวัติการศึกษา	วทบ.(ทบ.) โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า พ.ศ. 2528
สถานที่ทำงาน	กรมสารบรรณทหารบก ในกองบัญชาการกองทัพบก ถนนราชดำเนินนอก เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่ง	รองผู้อำนวยการกอง กรมสารบรรณทหารบก