

การขยายตัวของระบบธุรกิจการเมืองใน  
ระดับชุมชน: กรณีศึกษา ตำบลกระแสน  
อำเภอแก่ง จังหวัดระยอง

The Expansion of Political Business  
System at the Community-Level: A Case  
Study of Krasaebon Sub-District, Kraeng  
District, Rayong Province \*

ไอฟาร ถิ่นบางเตียว\*\*

บทคัดย่อ

การศึกษาการเลือกตั้งบนฐานธุรกิจการเมืองของชุมชนกระแสนเป็นความพยายามสรุปปรากฏการณ์การขยายตัวของระบบธุรกิจการเมืองที่กำลังขยายตัวอย่างกว้างขวางในชุมชน ด้วยประสบการณ์การรับรู้และการตีความโดยใช้วิจรณ์ญาณ (Critical Reflection) การศึกษาพบว่า การขยายตัวของระบบธุรกิจการเมืองในชุมชนมีผลสัมพันธ์การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ

\* บทความชิ้นเป็นการสรุปสาระสำคัญของรายงานวิจัยเรื่อง การขยายตัวของระบบธุรกิจการเมืองในระดับชุมชน:กรณีศึกษาตำบลกระแสน อำเภอแก่ง จังหวัดระยอง ภายใต้ที่ปรึกษาจากงานวิจัยประกอบด้วย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และดร. ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์

\*\* ดร.ไอฟาร ถิ่นบางเตียว อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

เมืองของชุมชน การก่อรูปของระบบธุรกิจการเมืองในชุมชนเกิดขึ้นหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เนื่องจากกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัดจำเป็นต้องสร้างเครือข่ายเพื่อการเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดในระยะแรกและการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยการสร้างหัวคะแนนจากผู้นำชุมชนการสถาปนาผู้นำชุมชนเป็นหัวคะแนนในเครือข่ายการเมืองของชนชั้นนำระดับจังหวัดสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตผู้คนภายในชุมชนที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรภายนอกมากขึ้นอันเนื่องมาจากการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมและนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ มีผลต่อการขยายตัวของระบบธุรกิจการเมืองในระดับชุมชน ระบบดังกล่าวทำให้เกิดนักธุรกิจการเมืองท้องถิ่นโดยชนชั้นนำท้องถิ่นซึ่งอาศัยความได้เปรียบในด้านทรัพยากรทางการเมืองในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองท้องถิ่นผ่านกิจกรรมการเลือกตั้ง อาศัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเวทีในการระดมทุนเศรษฐกิจ ทุนทางการเมือง และทุนทางสังคม ระบบธุรกิจการเมืองและการระดมทุนของนักธุรกิจการเมืองท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การผูกขาดทางการเมืองมากขึ้นในปัจจุบันโดยอาศัยการสนับสนุนของกลไกอำนาจทางการเมืองและกลไกเชิงอิทธิพลในท้องถิ่น

## Abstract

A study of election based on political business of Krasaebon community is an attempt to summarize the phenomenon of political business expansion in the community, broadly expanded, with experience, perception and critical reflection. A study found that the expansion of political business system was related to the economic and political system changes of community. The formation of political business system in community was happened after the promulgation of the constitution B.E. 1978 because local political elite groups in provincial level had to build up networks of election by building vote

canvassers from community leaders, forelections of the members of provincial council at the first phase and elections of the members of the house of representative. An appointment of community leaders to be vote canvassers of political networks' elite in provincial level were related to changes of people's ways of life in community that were more dependent on external resources due to the result of the expansion of the capitalist economic system.

Expansions of capitalist economic system and state's decentralization policy affected to political business system in community level. Political business system caused local political businessmen by local elites who took an advantage of political resources for accessing to political position in local administrative organization via election system, local administrative organization as a space for accumulating economic, political and social capitals. In the present time, political business system and capitals accumulation of local political businessmen have a tendency to become a political monopoly due to the supporting of political power and local influence mechanisms.

## บทนำ

ภายหลังการเปลี่ยนการปกครอง พ.ศ. 2475 เมืองหลวง (กรุงเทพมหานคร) หรือพื้นที่ส่วนกลาง ได้ถูกสร้างให้กลายเป็นพื้นที่การเมืองไทยที่มีความสำคัญสูงสุด ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อปฏิรูปการปกครองตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 การเป็นพื้นที่การเมืองของตัวเมืองหลวงนี้ เกิดจากการเป็นที่ตั้งของศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจของรัฐไทย โดยมีชนชั้นนำทางการเมืองที่ทรงอิทธิพลอันประกอบด้วย ชนชั้นสูง ทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เป็นผู้เล่น (Actor) สำคัญที่ใช้เวทีอำนาจแห่งนี้เป็นเวทีทาง

การเมืองที่มีการช่วงชิงต้อรองและตกลงกันเรื่องงบประมาณจนตกผลึกเป็นโครงสร้างอำนาจที่เรียกว่า “ระบอบอำมาตยาธิปไตย”<sup>1</sup>

กิจกรรมทางการเมืองได้ดำเนินไปบนพื้นที่ทางการเมืองของตัวเมืองหลวงเรื่อยมาจนกระทั่งเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เหตุการณ์นี้มีความสำคัญเนื่องจากเป็นการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองไทยที่มีความสำคัญต่อพัฒนาการของทุนนิยมไทย<sup>2</sup> โดยเฉพาะกลุ่มพ่อค้าคนจีนที่เรียกรวมๆ ว่า “ผู้ยิ่งใหญ่ใหม่ทั้ง 4” คือ กลุ่มเอเชียเทรดส์ ซึ่งต่อมาคือธนาคารกรุงเทพ กลุ่มไทยอิวซึ่งนำโดยอ้อจ้อเหลียงและตอนหลังคือธนาคารศรีนคร และอุเทน เตชะไพบูลย์ กลุ่มธนาคารกรุงศรีอยุธยา และกลุ่มตระกูลมหาคุณซึ่งต่อมาคือธนาคารสหธนาคาร กลุ่มต่างๆ เหล่านี้ได้เร่งสร้างความเติบโตอย่างรวดเร็วและสร้างเกราะคุ้มกันธุรกิจใหม่ของตนโดยการเป็นพันธมิตรใหม่กับผู้นำทางทหารและนักการเมืองในยุคนั้น<sup>3</sup> การขยายอิทธิพลของกลุ่มพ่อค้าขยายปีกอำนาจเข้าสู่การเมือง หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เกิดเป็นการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองจากเผด็จการทหารจากระบอบอำมาตยาธิปไตยไปสู่ประชาธิปไตยรัฐสภาของนายทุน

ไม่เพียงเท่านั้นระบบทุนนิยมไทยที่กำลังขยายตัวได้พัฒนาระดับไปอีกขั้นหนึ่งด้วยการผสมผสานระหว่างทุนกับประชาธิปไตยเข้าด้วยกัน ทำให้เกิดระบบรัฐที่เปิดช่องทางอำนาจทางการเมืองให้แก่นายทุนท้องถิ่นในต่างจังหวัดได้มีบทบาทในฐานะที่เป็นฐานของการจัดตั้งรัฐบาลระดับชาติ ซึ่งการเข้ามามีบทบาทของนายทุนท้องถิ่นทำให้เกิดกระบวนการเลือกตั้งที่มีฐานอยู่บนการซื้อสิทธิขายเสียง (Money Politics) ภายใต้อิทธิพลของธุรกิจการเมือง (Business Party)<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Fred W. Riggs. *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. 1966.

<sup>2</sup> Akira Suehiro. *Capital Accumulation in Thailand, 1855 – 1985*. 1989. pp. 156-157.

<sup>3</sup> อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ และรัตพงษ์ สอนสุภาพ. *ธนาคารพาณิชย์ไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ: พลวัต การปรับตัวและการแข่งขันใหม่*. โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. ศาสตราจารย์ ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร เรื่องโครงสร้างและพลวัตทุนไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ 29 มิถุนายน 2549.

<sup>4</sup> Ruth McVey. *Money and Power in Provincial Thailand*. 2000.

กระบวนการเลือกตั้งรูปแบบนี้ส่งผลให้พื้นที่ทางการเมืองไทยขยายจากเมืองซึ่งเป็นพื้นที่เมืองหลวงซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค อันทำให้เกิดพื้นที่หรือเวทีทางการเมืองในต่างจังหวัดเกิดขึ้น ขณะเดียวกันก็เป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจจากเดิมที่ประกอบด้วยชนชั้นนำที่จำกัดเฉพาะกลุ่มข้าราชการแต่เพียงฝ่ายเดียวไปสู่โครงสร้างอำนาจที่ผนวกเอานักธุรกิจการเมืองเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของชนชั้นนำด้วย การเปลี่ยนแปลงนี้นำไปสู่การเกิดของโครงสร้างอำนาจของชนชั้นนำในท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ยกตัวอย่างจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น จังหวัดชลบุรีและจังหวัดสระแก้วมีลักษณะโครงสร้างอำนาจแบบหัวเดียว ในขณะที่จังหวัดฉะเชิงเทรามีลักษณะสองหัวอำนาจ ส่วนจังหวัดระยองและปราจีนบุรีจะมีลักษณะโครงสร้างอำนาจสามหัวอำนาจ เป็นต้น<sup>5</sup>

ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นตั้งแต่วิสัยวรรณฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเกิดเป็นรูปธรรมมากขึ้นเห็นได้จากพื้นที่ทางการเมืองได้ขยายจากระดับชาติไปสู่ระดับจังหวัด และระดับจังหวัดไปสู่ระดับท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากการเพิ่มจำนวนขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ซึ่งเท่ากับเป็นการขยายพื้นที่ทางการเมืองไปสู่ระดับท้องถิ่น

สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นที่น่าสนใจของนักวิชาการและสังคมอย่างกว้างขวางเนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ 2540<sup>6</sup> ที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจได้เป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีศักยภาพมากขึ้นในการบริหารจัดการไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ งบประมาณและบุคลากร ตลอดจนบทบาท อำนาจหน้าที่ และศักยภาพที่เพิ่มขึ้นได้ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเวทีทางการเมืองที่สำคัญของกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่นพยายามแข่งขันและช่วงชิงอำนาจเพื่อเข้าไปมีบทบาทและอำนาจใน

<sup>5</sup> โอฟาร์ ถิ่นบางเตียว, พัฒนาการของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: วิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง, 2554.

<sup>6</sup> โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 หมวด 9 มาตรา 282-290

องค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้กลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองได้อาศัยองค์กร

ทรัพยากรภายในชุมชนเป็นหลัก โดยพึ่งพาดตลาดภายนอกน้อยมาก ต่อมาเมื่อความเจริญหลั่งไหลเข้าสู่ชุมชน เช่น การตัดถนน ไฟฟ้า ฯลฯ ที่เกิดขึ้น

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ขับเคลื่อนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเต็มรูปแบบในส่วนของภาคเกษตรกรรมของรัฐบาลได้ส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ทำให้วิถีการผลิตของชุมชนกระแสบนได้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากระบบเศรษฐกิจแบบยังชีพเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมมากขึ้น มีการพึ่งพาดตลาดภายนอกมากขึ้นและผูกชีวิตของตนเองไว้กับตลาดภายนอก เปิดโอกาสให้ตลาดภายนอกเป็นผู้กำหนดกติกาทุกอย่างในระบบเศรษฐกิจผ่านพ่อค้าคนกลาง โดยชาวบ้านในตำบลกระแสบนต่างมุ่งสู่การปลูกพืชเชิงเดี่ยวเต็มรูปแบบ เช่น การทำสวนยางพารา สวนผลไม้ เป็นต้น การปลูกพืชเชิงเดี่ยวของชาวบ้านทำให้ชาวบ้านต้องลงทุนมากขึ้นเพื่อบำรุงรักษาและเพิ่มผลผลิต เช่น ยาฆ่าแมลง ปุ๋ย สารเคมี เทคโนโลยี เป็นต้น การลงทุนที่มากขึ้นโดยที่มิได้มีทุนไม่เพียงพอนี้เองเป็นสาเหตุที่ทำให้ชาวบ้าน/เกษตรกร เป็นหนี้สินมากขึ้นทั้งในและนอกระบบ เพราะจำเป็นต้องกู้เงินมาเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการผลิต<sup>9</sup>

นอกจากนี้ ความเจริญและความทันสมัยที่หลั่งไหลเข้าสู่ชุมชนกระแสบนยังทำให้เกิดลัทธิบริโภคนิยมและขยายตัวอย่างกว้างขวางไปในชุมชน คนในชุมชนเริ่มบริโภคสินค้าจำเป็นสำหรับชีวิตในสังคมสมัยใหม่ เช่น โทรทัศน์ โทรศัพทมือถือ รถยนต์ เป็นต้น เป็นสาเหตุของการเป็นหนี้สินเพิ่มขึ้นของคนในชุมชนกระแสบนรวมทั้งการขยายพื้นที่การปลูกยางพาราของชาวกระแสบนทำให้เกิดแรงงานในภาคเกษตรกรรมเพิ่มมากขึ้น เช่น รับจ้างปลูกยาง/กรีดยาง รับจ้างฉีดยา ซึ่งแรงงานในภาคเกษตรกรรมมีทั้งในคนชุมชนและแรงงานต่างด้าว<sup>10</sup>

การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่ขยายตัวเข้าสู่ชุมชนและการขยายตัวของลัทธิบริโภคนิยม เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ได้กัดกร่อนและทำลายระบบ

ความสัมพันธ์ดั้งเดิมของชุมชน ส่งผลให้คนในชุมชนมีความเป็นปัจเจกชน (individual) มากขึ้น การเกาะเกี่ยวเกื้อกูลกัน ช่วยเหลือกันในชุมชนมีน้อยลง เนื่องจากระบบการผลิตของชุมชนได้เปลี่ยนแปลงไป<sup>11</sup>

การวัดคุณค่าของผู้คนในชุมชนเปลี่ยนไปจากมาตรวัดแบบเดิมที่อาศัยฐานของวัฒนธรรมชุมชนและศาสนาเป็นเครื่องมือชี้วัด เช่น ความเป็นนักเลง การมีศีลจจะ การเป็นคนศึกษาธรรมะ เป็นต้น เปลี่ยนเป็นมาตรวัดสมัยใหม่ที่มีเกณฑ์ในการพิจารณาโดยดูการถือครองความมั่งคั่ง เงิน รถ บ้าน ทรัพย์สิน เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยเฉพาะการก่อรูปของระบบรัฐกิจการเมือง เช่น การเลือกตั้งยุคนายบ้านหรือหัวหน้าหมู่บ้าน การศึกษาของผู้วิจัยพบว่า การเมืองหรือการเลือกตั้งนายบ้านในอดีตของชุมชนกระแสน เป็นกรเลือกตั้งผู้นำแบบที่เรา รู้จักกันในนามการเลือกตั้งแบบปรีชาหาหรือโดยชาวบ้าน เป็นต้น

สำหรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่มีความสัมพันธ์กับทางการเมืองของชุมชนกระแสนเพิ่งเปิดตัวเองเมื่อไม่เกิน 30 ปีที่ผ่านมา เมื่อมีถนนสายบ้านบึง – แกลงตัดผ่านและเกิดการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเข้ามาในชุมชน การเข้ามาของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมได้สร้างการเปลี่ยนทางเศรษฐกิจการเมืองขนานใหญ่ต่อชีวิตชาวกระแสนจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือในอดีตชาวบ้านได้มีการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจในชุมชนโดยอาศัยอำนาจ 3 ลักษณะที่ผสมผสานและถ่วงดุลกันในเชิงอำนาจ ประกอบด้วย อำนาจพระ อำนาจผี และอำนาจนายบ้าน อำนาจทั้งสามต่างมีความชอบธรรมในชุมชน<sup>12</sup>

<sup>11</sup> ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และโอฬาร ถิ่นบางเตียว. บทบาททางการเมืองของเจ้าพ่อท้องถิ่นในกระแสโลกาภิวัตน์: กรณีศึกษาจังหวัดหนึ่งทางภาคตะวันออก. 2549.

<sup>12</sup> โอฬาร ถิ่นบางเตียว. การเมืองของการนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นของเทศบาล กรณีศึกษา เทศบาลเมืองมาบตาพุด จังหวัดระยอง. 2546.

โดยความสัมพันธ์เชิงอำนาจของชุมชนดำรงอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์กับบริบทเศรษฐกิจแบบยังชีพของชุมชน และภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่มีใครมีอำนาจเบ็ดเสร็จ โดยจะมีการถ่วงดุลอำนาจโดยผู้อาวุโสของชุมชน พระนายบ้าน และหมอผี การดำเนินการบริหารจัดการปกครองในชุมชนจะมีการปรึกษากันในกลุ่มชุมชนภายใต้การถ่วงดุลอำนาจของบุคคลข้างต้นเป็นหลัก โดยอาศัยความสัมพันธ์ของระบบเครือญาติ และระบบอาวุโสที่ลดหลั่นกันไปอีกด้วย<sup>13</sup>

ต่อมาเมื่อชุมชนกระแสนได้รับอิทธิพลจากการที่กลไกรัฐส่วนกลางขยายเข้ามาสู่ชุมชนท้องถิ่นการเปลี่ยนแปลงก็ได้เริ่มเกิดขึ้น กล่าวคือ ชุมชนกระแสนเข้าสู่การมีกำนันเป็นผู้นำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2457 โดยมีเจ้าเมืองแกลงเป็นตัวแทนของรัฐส่วนกลางในท้องถิ่น ซึ่งเป็นการขยายอำนาจเข้ามาสู่ชุมชน ทั้งนี้เงื่อนไขของบริบททางการเมืองที่ก่อให้เกิดการขยายตัวอำนาจจากส่วนกลางลงสู่ชุมชนในช่วงเวลานั้น คือ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองโดยการปฏิรูประบบราชการตั้งอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง

รัชกาลที่ 5 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ รศ. 116 ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ และต่อมาได้ปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มีการตั้งมณฑลเทศาภิบาล จังหวัด และอำเภอ มีผู้ปกครองคือ ข้าหลวงเทศาภิบาล ข้าหลวงเมืองและนายอำเภอ ดูแลตามลำดับซึ่งต่อมาได้ยุบการปกครองระดับมณฑล และตำแหน่งข้าหลวงได้เปลี่ยนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับการปกครองในระดับที่ต่ำกว่าอำเภอคือ ตำบลและหมู่บ้านก็มีการเปลี่ยนแปลงการสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยเปลี่ยนจากการแต่งตั้งโดยข้าหลวงหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการเลือกโดยประชาชนในตำบลหรือหมู่บ้านนั้น<sup>14</sup>

<sup>13</sup> เทียบ หนึ่กัย. สัมภาษณ์, 17 พฤษภาคม 2554.

<sup>14</sup> ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม. สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2554.



ในส่วนของพื้นที่ชุมชนกระแสน มีการสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้านจากการแต่งตั้งโดยข้าหลวงมณฑลจันทบุรี และนายอำเภอเมืองแกลงโดยขุนเลี่ยม แก้วกล้าเป็นผู้แต่งตั้ง แล้วจะรายงานให้ข้าหลวงมณฑลจันทบุรีรับทราบ ทั้งนี้ ดั่งที่กล่าวแล้วข้างต้นว่าในระยะต้นก่อนมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำของชุมชนที่มาจาก การเลือกตั้ง และต่อมาได้เปลี่ยนแปลงเป็นการแต่งตั้งแทนโดยมีการ แต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้น โดยในการแต่งตั้งก็จะแต่งตั้งนายบ้านให้เข้ารับ ตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่เก็บภาษีแทนราชการและมีหน้าที่เป็นหูเป็นตา แทนนายอำเภอและปลัดในหมู่บ้าน รับแจ้งเกิด – แจ้งตายของคนในหมู่บ้าน และประสานงานระหว่างอำเภอกับตำบล – หมู่บ้าน ในระยะต้นตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังไม่มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง จึงยังไม่เป็นที่สนใจของ ชุมชน อีกทั้งการแต่งตั้งกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน รัฐส่วนกลางได้มีบทบาทเข้ามาแทรกแซงจัดตั้งผ่านข้าราชการในจังหวัด<sup>15</sup>

แม้ในเวลาต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องมาจากการ เลือกตั้ง แต่ชาวบ้านก็ยังไม่มีความสนใจในการเลือกตั้งกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน โดย การเลือกตั้งเป็นการเลือกที่ศาวัดโดยการเสนอชื่อและยกมือหรือไม่เช่นนั้นก็ เป็นการเสนอชื่อถ้าหากไม่มีใครคัดค้านผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อก็ได้เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน<sup>16</sup>

การที่รัฐยังมีบทบาทในการจัดการเลือกตั้ง ก็เนื่องจากประชาชนยังไม่ สนใจการเลือกตั้ง แม้ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีเงิน เดือน สามารถมีอายุราชการ 60 ปีเช่นเดียวกับข้าราชการ มีสวัสดิการบ้างตาม สมควร รวมทั้งมีอภิสิทธิ์บางประการในฐานะผู้นำชุมชนที่คอยทำงานให้กับ ราชการ แต่ในภาพรวมแล้วชาวบ้านก็ยังคงไม่สนใจการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเนื่องจากเห็นว่า ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นสิ้นเปลืองเงินทองเสีย เวลาการทำมาหากินต้องคอยเอาออกเอาใจข้าราชการ<sup>17</sup>

<sup>15</sup> โปวย แก้วกล้า. สัมภาษณ์, 8 เมษายน 2554.

<sup>16</sup> มนต์ พิทักษ์ก่อผล. สัมภาษณ์, วันที่ 14 เมษายน 2554.

<sup>17</sup> สาย สุวรรณ. ชาวบ้านตำบลกระแสน. สัมภาษณ์, 19 กรกฎาคม 2554.

เงื่อนไขดังกล่าวจึงทำให้ผู้ที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นคนที่มีความรู้ทางเศรษฐกิจดีเป็นพื้นฐาน มีเวลาในการทำงานให้บริการประชาชนและเป็นคนของรัฐที่คอยรับใช้ราชการตามคำสั่ง มีเวลาประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แม้ว่า จะไม่ได้มีผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ก็เป็นกรสร้าง ความภาคภูมิใจแก่ชื่อเสียงวงศ์ตระกูลสำหรับผู้มีอันจะกินในชุมชน<sup>18</sup>

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจ จากการศึกษ พบว่าบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในยุคเริ่มต้นแม้ว่าจะมีบทบาทในฐานะ ตัวแทนกลไกของรัฐ มีหน้าที่ให้บริการประชาชน โดยไม่มีผลประโยชน์ทาง เศรษฐกิจการเมืองมาเกี่ยวข้องมากนัก แต่ก็เป็นจุดเริ่มต้นของการสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับข้าราชการในพื้นที่ เช่น นายอำเภอ ปลัด หัวหน้าส่วนราชการ เป็นต้น เป็นผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอาศัยความสัมพันธ์ ดังกล่าวสร้างบารมีทางสังคมและการเมือง กลายเป็นกระบวนการสะสมทุน ทางสังคมในระยะยาว<sup>19</sup>

นอกจากนี้ยังพบว่าเมื่อมีการเลือกตั้ง ส.ส. - สว. ผู้สมัครรับเลือกตั้งต่าง ขอให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านช่วยเหลือในฐานะหัวหน้าคณะ ทำให้สถานะและความสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับชาวบ้านเปลี่ยนแปลงไป คือ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับประชาชนในฐานะการเป็นคนกลาง ระหว่างรัฐและกลไกราชการ กับประชาชนและในฐานะคนเชื่อมประสาน คณะแนวเสียงของกลุ่มนักรบการเมืองกับประชาชน สถานะและความสัมพันธ์ ดังกล่าวได้สร้างบารมี และความเกรงใจของประชาชนให้แก่อำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มากขึ้นและเริ่มมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น ทำให้การเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเริ่มเป็นที่สนใจของประชาชนและต้อง ใช้ทรัพยากรทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น<sup>20</sup>

<sup>18</sup> ผ่อง อิงเจริญ. สัมภาษณ์, 24 กรกฎาคม 2554.

<sup>19</sup> ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม. สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2554.

<sup>20</sup> เพชร เกษศิริ. ชาวบ้านตำบลกระแสน. สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2554.

ดังนั้นการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเริ่มที่จะต้องใช้ทรัพยากรทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้นทั้งอำนาจเงิน เครือญาติ พรรคพวก และเครือข่าย นอกจากนี้ยังเริ่มมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง กล่าวคือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้รับเงินเดือนเพิ่มมากขึ้น อายุราชการ 60 ปี และกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังได้รับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนาที่ผ่านเข้ามากับราชการ เช่น โครงการเงินผัน ฯลฯ อีกด้วย จากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เพิ่มมากขึ้นทำให้การแข่งขันในการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านจำเป็นต้องมีใช้ทรัพยากรในการแข่งขันมากขึ้น<sup>21</sup>

การแข่งขันที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ทำให้การเลือกตั้งตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีการซื้อเสียงอย่างน้อย 1-2 ล้านบาทในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง และความขัดแย้งในชุมชนขยายตัวรุนแรงขึ้น เครือญาติ พี่น้อง ต้องแตกแยกมากขึ้นจนถึงขนาดมีการตัดพี่ - ตัดน้อง ประกาศไม่เผาผีกัน มีการฆ่ากันตายเพื่อตำแหน่งทางการเมืองอันตรงเกียรติ ซึ่งคือความก้าวหน้าและความยั่งยืนของประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพที่นักวิชาการบนหอคอยงาช้างต้องการ<sup>22</sup>

กรณีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตำบลกระแสบนครั้งล่าสุดภายใต้กฎหมายใหม่ในสมัย คมช. กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบว่าด้วยการคัดเลือกกำนันโดยออกตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551 ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่ง 60 ปี แบบในอดีต และมีเงินเดือนสูงขึ้นทำให้การแข่งขันเข้มข้นรุนแรงอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนมีความขัดแย้งกันรุนแรงมากขึ้น และที่สำคัญมีการใช้เงินในการซื้อเสียงกันอย่างหนัก โดยการเลือกตั้งได้สร้างความแตกแยกให้กับชุมชนเป็นอย่างมาก เครือญาติ พรรคพวก ที่เคยเกื้อกูลกันมาในชุมชน ต้องมากินแหนงแคลงใจกันจากการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น<sup>23</sup>

<sup>21</sup> สำเนา สุวรรณอำไพ. ชาวบ้านตำบลกระแสบน. สัมภาษณ์, 12 เมษายน 2554.

<sup>22</sup> มนต์ พิทักษ์ก่อผล. สัมภาษณ์, 5 เมษายน 2554.

<sup>23</sup> ผ่อง ยิ่งเจริญ. สัมภาษณ์, 24 กรกฎาคม 2554.

กระบวนการของระบบธุรกิจการเมืองในการเลือกตั้งของชุมชนและกระบวนการที่ทำให้ระบบธุรกิจการเมืองสามารถขยายตัวและดำรงอยู่ในระดับชุมชนจากการศึกษาการเลือกตั้งของตำบลกระแสบนนับจากอดีตที่เริ่มต้นจากการเลือกตั้งแบบบริภษาหรือกันเิมชุมชนภายใต้วัฒนธรรมของชุมชน มาเป็นการเลือกตั้งที่อยู่ภายใต้อำนาจอรัฐ โดยที่การเลือกตั้งยังไม่มีผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง<sup>24</sup> และปัจจุบันที่ได้ก้าวไปสู่การเลือกตั้งที่เข้มข้นรุนแรงขึ้น เนื่องจากการขยายตัวของผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองในลักษณะธุรกิจการเมือง ที่มีการใช้ทรัพยากรทางการเมืองมากขึ้น

จากการศึกษาพบว่าระบบธุรกิจการเมืองในท้องถิ่นที่โดดเด่นมากที่สุดคือการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเกิดการแพร่กระจายของระบบธุรกิจการเมืองท้องถิ่นในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกระแสบน ที่ได้รับอิทธิพลของระบบธุรกิจการเมืองจากนักการเมืองระดับชาติและการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในยุคที่มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องในระยะหลัง ซึ่งการวิเคราะห์ให้เห็นจุดเริ่มต้นของระบบธุรกิจการเมืองที่ขยายตัวอย่างกว้างขวางในจังหวัดระยอง และได้ลุกลามไปถึงการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกระแสบน<sup>25</sup> จะทำให้เห็นได้ถึงกระบวนการของธุรกิจการเมืองที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

การขยายตัวของการเลือกตั้งแบบซื้อเสียงและระบบธุรกิจการเมืองในจังหวัดระยองของกลุ่มตระกูลชนชั้นนำทางการเมืองในจังหวัดภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นจุดเริ่มต้นของระบบธุรกิจการเมืองภายในจังหวัดระยองที่ได้แพร่กระจายไปยังการเลือกตั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลกระแสบนโดยการซื้อเสียงเลือกตั้งเริ่มจากหัวหน้าหมู่บ้านผู้นำชุมชนกระแสบนตั้งแต่แรกและกลายมาเป็นเครือข่ายทางการเมืองจนกระทั่งถึงปัจจุบัน การเลือกตั้งในระบบธุรกิจการเมืองในองค์การบริหารส่วนตำบลกระแสบน

<sup>24</sup> โปรบ แก้วกล้า, สัมภาษณ์, 8 เมษายน 2554.

<sup>25</sup> เทียบ หนึ่กัย, สัมภาษณ์, 17 พฤษภาคม 2554.

จากกรณีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกระแสน พบว่ามีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับโครงสร้างอำนาจการเมืองท้องถิ่นภายในจังหวัดระยอง

การก่อรูปและการขยายตัวของระบบธุรกิจการเมืองในชุมชน จากการศึกษามานการเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลกระแสน พบว่า การเลือกตั้งภายใต้ระบบธุรกิจการเมืองเกิดขึ้นเต็มรูปแบบเมื่อราว พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ซึ่งแต่เดิม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้ประธานองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือก จนกระทั่งเกิดประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 และมีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3 พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการเลือกตั้งภายใต้ระบบธุรกิจการเมือง<sup>26</sup>

การขยายตัวและการดำรงอยู่ของกระบวนกรระบบธุรกิจการเมืองในชุมชนกระแสนมีกระบวนการที่ต่อเนื่องยาวนานในการสร้างฐานคะแนนเสียง เพราะไม่ใช่ว่าจะนำเงินไปซื้อเสียงได้ในทันทีเมื่อมีการเลือกตั้งตามความหมายและความเข้าใจของส่วนกลาง แต่กระบวนการและการดำรงอยู่ของระบบธุรกิจการเมืองเป็นกระบวนการที่มีการดำเนินการ มีการวางแผนและการวางยุทธศาสตร์ ตั้งแต่การเตรียมตัวก่อนเข้าสู่สนามการเลือกตั้งโดยต้องใช้เวลาอย่างน้อย 1- 2 ปี ในการเปิดตัวและประชาสัมพันธ์เพื่อให้คนรู้จัก ลงทุนด้วยเงินจำนวนมาก เพื่อสร้างชื่อเสียง และเครือข่ายในกลุ่มต่างๆ ในสังคมท้องถิ่น เช่น กลุ่มเยาวชน กลุ่มนักการพนัน กลุ่มภาคประชาสังคม เป็นต้น ซึ่งเป็นการสะสมทุนทางสังคม โดยกระบวนกรของระบบธุรกิจการเมืองในการเลือกตั้งได้กลายเป็นวิถีชีวิตที่โยงใยมิติต่างๆ ของชีวิตผู้คนในกระแสน<sup>27</sup> อย่างมีนัยสำคัญ

<sup>26</sup> ละม่อม หนึ่ภัย. ผู้นำชุมชนและประธานกองทุนหมู่บ้านกระแสน. สัมภาษณ์, 12 พฤษภาคม 2554.

<sup>27</sup> มานพ เสถียรเขต. อดีตผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดระยอง. สัมภาษณ์, 23 มีนาคม 2554.

ดังนั้นการตัดสินใจในการเลือกตั้งของชาวบ้านจึงไม่ตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่า การเลือกตั้งต้องให้ความสำคัญกับนโยบายของผู้สมัคร ความเป็นคนดี มีวิสัยทัศน์ ตามหลักการทางทฤษฎีการเลือกตั้งที่ครอบงำระบบการศึกษา ซึ่งไม่สะท้อนความเป็นจริงของการเมืองในระดับท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า เมื่อระบบธุรกิจการเมืองในการเลือกตั้งได้กลายเป็นวิถีชีวิตที่โยงใยมิติต่างๆ ของชีวิตผู้คนในชุมชน และมีผลต่อระบบคิดในการตัดสินใจในการเลือกตั้งที่มีลักษณะที่ตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ทางสังคมภายใต้วัฒนธรรมชุมชน ความเป็นพวกเดียวกัน ความเป็นเครือญาติ ความไว้วางใจ และการช่วยเหลือกัน โดยอาศัยอำนาจเงินเป็นทรัพยากรและเป็นเครื่องมือในการกระชับความสัมพันธ์ทางสังคมนั้นไว้

ในส่วนรูปแบบของระบบธุรกิจการเมืองของการซื้อเสียงและการทุจริตในการหาเสียงเลือกตั้งนายกองคองการบริหารส่วนตำบลกระแสบน และการแสวงหาผลประโยชน์ในระบบธุรกิจการเมืองในตำบลกระแสบนหลังจากการเลือกตั้งและได้อำนาจมาแล้วด้วยการลงทุนทางการเมืองด้วยเม็ดเงินจำนวนมาก กลุมนักธุรกิจการเมืองจะอยู่ภายใต้กรอบของการเป็นนายกองคองการบริหารส่วนตำบล และจะเริ่มดำเนินการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในลักษณะของการถอนทุนทางเศรษฐกิจคืนและสะสมทุนทางการเมืองเพื่อการวางรากฐานอำนาจของตนเองอย่างยาวนานต่อไป<sup>28</sup>

ในการทำความเข้าใจภาพรวมทั้งหมดของกระบวนการจากกรณีศึกษาการเลือกตั้งบนฐานธุรกิจการเมืองของชุมชนกระแสบนเป็นความพยายามสรุปประสบการณ์การรับรู้และใช้การตีความโดยใช้วิจาร์ณญาณ (Critical Reflection) ในปรากฏการณ์ทางวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้คนและกลุ่มต่างๆ ในชุมชนกระแสบน โดยในการนี้จำเป็นต้องพิจารณาการเลือกตั้งอย่างเป็นระบบแบบองค์รวมที่ครอบคลุมวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจ ทางสังคม และจิตสำนึกของชาวบ้าน โดยเชื่อมชุมชนระดับตำบลกับท้องถิ่นระดับจังหวัดที่โยงใยกับระบบการเมืองที่มีศูนย์กลางเดิมอยู่ที่กรุงเทพฯ

<sup>28</sup> ทวีศักดิ์ พิสิฐศักดิ์. เกษตรกรตำบลกระแสบน. สัมภาษณ์, 17 มีนาคม 2554.

จากการศึกษาการเลือกตั้งในฐานะที่แสดงถึงการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในชุมชนกรณีศึกษาพบว่า การเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งตัวแทนในการกำหนดวิถีชีวิตของชุมชนตนเองเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามกระแสของประวัติศาสตร์ที่มีการเปลี่ยนแปลงและมีพลวัต กล่าวคือในช่วงที่ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ในทางเศรษฐกิจและไม่มีเงื่อนไขการควบคุมของรัฐส่วนกลางมากนัก ชุมชนกระแสบนสามารถปกครองตนเองได้ในรูปของนายบ้านที่มีการเลือกตั้งแบบปรึกษาหารือระหว่างคนในชุมชนทั้งผู้นำและชาวบ้านทั่วไป แต่เมื่อกลไกรรัฐส่วนกลางได้ขยายตัวลงสู่ชุมชนโดยมีการปะทะประสานกับระบบทุนนิยมจากเมืองที่แทรกตัวเข้ามาทำให้การเลือกตั้งนายบ้านต้องเปลี่ยนเป็นรูปแบบการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านของรัฐราชการ

อย่างไรก็ดีพลังชุมชนกระแสบนในฐานะชาติพันธุ์กระแสอพยพก็ยังสามารถรักษาอุดมการณ์การปกครองตนเองไว้ได้ระยะหนึ่งจนกระทั่งเริ่มมีการเข้ามาของระบบธุรกิจการเมืองหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เนื่องจากกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัดจำเป็นต้องสร้างเครือข่ายการเมืองเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) การสร้างหัวคะแนนจากผู้นำชุมชนกระแสบนซึ่งเป็นพื้นที่ระดับชุมชนขนาดเล็กจึงเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการขยายตัวของระบบธุรกิจการเมืองได้

การสร้างผู้นำชุมชนเป็นหัวคะแนนในเครือข่ายการเมืองของชนชั้นนำระดับจังหวัดสามารถนำมาใช้ในการขับเคลื่อนชุมชนกระแสบนได้เพราะการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตภายในชุมชนเป็นไปในทิศทางที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรภายนอกมากขึ้น เช่น การใช้เงินในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม การขายผลิตภัณฑ์เกษตรและซื้อของในระบบตลาด เป็นต้น

ระบบหัวคะแนนจึงพัฒนามาสู่ระบบธุรกิจการเมืองเมื่อมีเงื่อนไขของนโยบายกระจายอำนาจในรูปของการแบ่งอำนาจระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองในประเทศ ซึ่งจากการตีความวิถีชีวิตของคนในตำบลกระแสบนอาจสรุปความหมายของระบบธุรกิจการเมืองได้ว่า เป็นกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งทาง

การเมืองและการปกครองผ่านกิจกรรมการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการโดยมีอุดมการณ์เพื่อการสะสมทุนเศรษฐกิจเป็นตัวตั้ง

ดังนั้น จากการพิจารณาภาพของการเมืองจากภาพใหญ่ลงมาสู่ภาพเล็ก การเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขความแพร่หลายของระบบเศรษฐกิจเงินตรา การพึ่งพิงระบบตลาดแบบผูกขาดตลอดจนการทำงานที่ไม่ตอบสนองกับปัญหาของชุมชนของประเทศไทยจึงเป็นการใช้วิถีคิดแบบธุรกิจ คือ การลงทุนเพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเป็นหลักนอกเหนือจากวิธีการอื่นๆ ของการเลือกตั้ง และเมื่อได้รับตำแหน่งทางการเมืองและการปกครองก็ต้องมีกิจกรรม “การถนอมทุน” เป็นเรื่องหลัก โดยมีเรื่องของชื่อเสียง ศักดิ์ศรีของวงศ์ตระกูลและการตอบสนองต่อบุคลิกตัวตนเป็นเรื่องรอง

อุดมการณ์ทางการเมืองเพื่อการสะสมทุนของนักการเมืองท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะเป็นการผูกขาดทางการเมืองมากขึ้นในปัจจุบัน ทั้งนี้โดยการสนับสนุนของกลไกอำนาจทางการเมืองและกลไกเชิงอิทธิพล สำหรับกลไกอำนาจทางการเมือง เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติในปี พ.ศ. 2552 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ถูกบังคับให้อยู่ในวาระตำแหน่งติดต่อกันไม่เกิน 2 วาระ มาเป็นอยู่โดยไม่จำกัดวาระ การแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวจะทำให้นักการเมืองที่อยู่ในตำแหน่งสามารถใช้กลไกของท้องถิ่นมารักษาตำแหน่งตัวเองได้ยาวนานขึ้น ส่วนตัวอย่างกลไกเชิงอิทธิพล เช่น การใช้ความรุนแรงในการจัดการกับฝ่ายตรงข้าม การสร้างพันธมิตรกับผู้นำประชาสังคมโดยการให้มีอบประท้วงศัตรูทางการเมือง การใช้อิทธิพลของพรรครัฐบาลควบคุมระบบราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งตัวอย่างของการผูกขาดทางการเมืองที่สูงขึ้นในจังหวัดระยองแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มโครงสร้างทางการเมืองแบบสามชั่วอายุคนในอดีต ที่กำลังเปลี่ยนไปสู่การเมืองแบบชั่วเดียวชั่วเด่นโดยการนำของกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่นและพรรคการเมืองในระดับชาติซึ่งเป็นเครือข่ายทางการเมืองของกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น



## จินตนาการ/กระบวนทัศน์ใหม่ในเรื่องการกระจายอำนาจเพื่อการข้ามพ้นธุรกิจการเมืองในท้องถิ่น

จากผลการศึกษาของผู้วิจัยในประเด็นการขยายตัวของระบบธุรกิจการเมืองในชุมชนตำบลกระแสน อำเภอกาหลง จังหวัดระยอง และจากสภาพปัญหาของระบบธุรกิจการเมืองขยายตัวและมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้น ในขณะที่การแก้ไขปัญหาของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนั้น ยังไม่เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ท่ามกลางปัญหาการขยายตัวของระบบธุรกิจการเมือง ผู้วิจัยเห็นว่าเราจำเป็นต้องสร้างจินตนาการและกระบวนทัศน์ใหม่เรื่องการกระจายอำนาจเพื่อการข้ามพ้นธุรกิจการเมืองในท้องถิ่นเพราะจากปัญหาของการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับการเมืองระดับชาติ และส่งผลต่อระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทยในระยะยาว ทำให้การหาหนทางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องจำเป็น

โดยความพยายามที่จะทำให้การเลือกตั้งไม่ถูกครอบครองและใช้เป็นสินค้าที่เจ้าของคือนักธุรกิจการเมืองในทางปฏิบัตินั้นจำเป็นต้องมีมาตรการหลายรูปแบบเพื่อแก้ไขปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และในที่นี้ผู้วิจัยได้ขอเสนอ 2 ประเด็นด้วยกันคือ

### 1. การพัฒนาคุณธรรมของนักการเมืองท้องถิ่น

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า นักการเมืองท้องถิ่นในปัจจุบันต้องเผชิญหน้ากับระบบที่เป็นอุปสรรคในการสร้างสรรค์งานเพื่อส่วนรวมซึ่งได้แก่ระบบธุรกิจการเมือง ระบบธุรกิจการเมืองเป็นระบบที่มีเป้าหมายของการทำงานการเมืองอยู่ที่การสะสมความมั่งคั่งส่วนตัวของนักการเมืองโดยอาศัยกระบวนการซื้อสิทธิ์ขายเสียงและการถนอมทุน ดังนั้น การเมืองที่โดยธรรมชาติของสังคมแล้วเป็นเรื่องส่วนรวมได้กลายมาเป็นเรื่องส่วนตัว การผิดฝาผิดตัวดังกล่าวจึงนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่น เช่น กลุ่มข้าราชการปกครองท้องถิ่น กลุ่มนักปกครองท้องถิ่นและกลุ่มองค์กรชุมชน และในท้ายที่สุดก็จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนไม่เป็นปกติสุขของสังคม

ในสถานการณ์เช่นนี้ นักการเมืองท้องถิ่นต้องมีคุณธรรมรูปแบบใหม่ ที่สอดคล้องต่อการทำงานการเมืองในฐานะที่เป็นกิจกรรมส่วนรวมของท้องถิ่น คุณธรรมที่พึงประสงค์ของนักการเมืองท้องถิ่นที่สำคัญในปัจจุบันมีดังนี้คือ

**1.1 การมีเป้าหมายทางการเมืองเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น** นักการเมืองท้องถิ่นควรยึดถือพระบรมราชาวาจาในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาสในพระราชพิธีบรมราชาภิเษกเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2493 ที่ว่า

*“เราจะครองแผ่นดินโดยธรรมเพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม”*

ความจำเป็นที่ต้องมีเจตจำนงทางการเมืองเพื่อส่วนรวมในการเมืองการปกครองและการบริหารจัดการท้องถิ่นเนื่องจากการเข้ามาทำงานการเมืองโดยมีเป้าหมายเพื่อการสะสมความมั่งคั่งของตนเองนั้นได้ส่งผลให้เกิดความแตกแยกขัดแย้งในชุมชนออกเป็นกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มนักปกครองท้องถิ่นและกลุ่มองค์กรชุมชน รูปแบบในการทำงานการเมืองเพื่อประโยชน์สุขของมหาชนท้องถิ่นในปัจจุบันคือ นักการเมืองท้องถิ่นต้องเป็นนักบูรณาการในชุมชน ได้แก่ การเป็นผู้ประสานผลประโยชน์และการเป็น “กาวใจ” ของกลุ่มต่างๆ กล่าวคือ

แทนที่จะทำโครงการเพื่อตอบสนองของผลประโยชน์ของตนเอง คนในอุปถัมภ์หรือพรรคพวกเพื่อนฝูงเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง นักการเมืองท้องถิ่นควรจัดการผลประโยชน์ของส่วนรวม เช่น งบประมาณของท้องถิ่นหรือที่ดินสาธารณะให้กับคนในท้องถิ่นทุกกลุ่มมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์นี้โดยวิธีการต่างๆ เช่น การจัดประชุมกลุ่มต่างๆ ให้รับรู้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อการจัดสรรผลประโยชน์ดังกล่าว

นอกจากนี้ นักการเมืองท้องถิ่นยังต้องทำตัวเป็นกาวใจหรือผู้บูรณาการทางสังคมในท้องถิ่นเนื่องจากความเข้มแข็งของชุมชนในอดีตที่ตั้งอยู่บนฐานของระบบเครือญาติและศาสนาได้ลดบทบาทลงโดยแตกตัวออกเป็นกลุ่มย่อยต่างๆ ในชุมชน

ดังนั้น จึงต้องการกลไกบูรณาการความเป็นชุมชนในรูปแบบใหม่ ในแง่นี้นักการเมืองท้องถิ่นที่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สุขของมหาชนท้องถิ่นควรเข้ามามีบทบาทในการเข้าไปจัดตั้งกลไกบูรณาการชุมชนรูปแบบใหม่ เช่น การจัดทำเวทีชุมชนของพหุภาคีเพื่อให้ทุกๆ ฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในงานของชุมชน การจัดตั้งชมรมหรือองค์กรอาสาสมัครของชุมชนเพื่อรองรับงานของส่วนรวม เป็นต้น

1.2 การมีชีวิตที่เรียบง่าย ในการที่นักการเมืองจะสามารถทำงานเพื่อส่วนรวมท้องถิ่นนั้นๆ จำเป็นต้องปลดปล่อยตนเองจากความผูกพันในระบบธุรกิจการเมืองซึ่งเป็นที่แพร่หลายในปัจจุบัน การปลดปล่อยตนเองนั้นอยู่ที่การวางเป้าหมายชีวิตอย่างไร กล่าวคือ การเลือกระหว่างเป้าหมายการเอาความสุขของประชาชนในท้องถิ่นเป็นตัวตั้งหรือเอาเงินและผลประโยชน์ของตนเองพวกพ้องเป็นตัวตั้ง นักการเมืองท้องถิ่นควรยึดเป้าหมายเอาความสุขเป็นตัวตัดสินใจในการดำรงชีวิตเพื่อลดการพึ่งพิงเงินซึ่งเป็นสาเหตุของระบอบธุรกิจการเมือง

อย่างไรก็ดี ในการได้มาซึ่งความสุขนั้นจำเป็นต้องอาศัยคุณธรรมเป็นช่องทางสำคัญแทนที่จะใช้วิถีชีวิตแบบบริโภคนิยม เช่น การใช้ของฟุ่มเฟือยเพื่อความโก้เก๋ การได้ชื่อว่าเป็นคนทันสมัย การมีรถยนต์เพื่อแสดงออกถึงสถานภาพของตนเองในสังคม เป็นต้น เพราะการแสวงหาความสุขจากการบริโภคนิยมทำให้นักการเมืองท้องถิ่นต้องพึ่งพิงเงินและมีชีวิตอยู่ในสังคมของธุรกิจการเมือง

ตัวอย่างของผู้นำชุมชนท้องถิ่นที่สามารถดำรงชีวิตด้วยวิถีความพอเพียงได้ในปัจจุบัน ได้แก่ กลุ่มปราชญ์ชาวบ้าน เช่น ผู้ใหญ่ผายหรือพ่อค้าเตียงในจังหวัดบุรีรัมย์ หรือผู้ใหญ่วิบูลย์ เข็มเฉลิม ผู้นำนวนเกษจรในจังหวัดฉะเชิงเทรา ปราชญ์ชาวบ้านเหล่านั้นนอกจากเป็นผู้สั่งสมภูมิปัญญาท้องถิ่นแล้วยังได้นำคุณธรรมของพุทธศาสนามาใช้ในการดำรงชีวิตที่เรียบง่าย แต่ทำประโยชน์ให้กับท้องถิ่นสูงด้วย

**1.3 การมีความรู้เท่าทันจิตใจและสังคม** ความรู้ในมิตินี้ถือ  
ว่าเป็นเรื่องของคุณธรรมเพราะเป็นความรู้ที่บ่งบอกถึงสิ่งที่ควรปฏิบัติที่มีต่อ  
ตนเองและสังคม ประชาชนโดยทั่วไปนั้นได้รับการฝึกฝนจากศาสนาต่างๆ ให้  
รู้จักจิตใจของตนเองเป็นสำคัญ แต่นักการเมืองในฐานะผู้ที่ต้องมาทำงานใน  
กิจกรรมของส่วนรวมนั้นจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจสังคมเพิ่มมาอีกมิติ  
หนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์ของท้องถิ่นไทยในปัจจุบันความรู้เท่าทัน  
สังคมเป็นสิ่งจำเป็นเนื่องจากชุมชนท้องถิ่นกำลังเปลี่ยนแปลงจากพลังภายนอก  
ชุมชนทั้งทางด้านเศรษฐกิจทุนนิยม การเมืองแบบประชาธิปไตย วัฒนธรรม  
บริโภคและกระแสโลกาภิวัตน์ เช่น การเลือกตั้งผู้แทนที่เพิ่มความขัดแย้งใน  
ชุมชนมากขึ้น การเข้ามาของธุรกิจการเกษตรที่ทำให้ชาวบ้านยากจนลง การตั้ง  
เด็กและเยาวชนให้ตีตบและพนันฟุตบอล เป็นต้น

ความรู้เท่าทันแบบนี้เป็นสิ่งแตกต่างจากนักการเมืองหรือ  
ผู้ประกอบการของไทยในอดีตที่ต้องเป็นคนฉลาดแกมโกงในการทำงาน เช่น การเอา  
ชนะเลือกตั้งโดยใช้วิธีการทุกรูปแบบและไม่คำนึงถึงกติกากฎ การมีความรู้ในการ  
วางแผนและประมูลงานเพื่อการคอร์รัปชั่นถนอมทุน การพูด “ขาว” ให้กลายเป็น  
“ดำ” เป็นต้น

การสร้างความรู้ให้เท่าทันต่อจิตใจและสังคมสำหรับนักการเมืองท้องถิ่นเป็นคุณธรรมที่เกิดขึ้นจากกระบวนการเรียนรู้ในเชิงประพฤติ  
ปฏิบัติในชีวิตจริงเป็นหลัก ดังนั้น นักการเมืองท้องถิ่นจึงสามารถสะสม  
คุณธรรมด้านนี้ได้จากประสบการณ์ของตนเองและการทำงานชุมชนท้องถิ่น  
เป็นสำคัญ เช่น ประสบการณ์แห่งการต่อสู้เรื่องราคาอ้อยของครอบครัวหรือ  
ประสบการณ์ในการแก้ปัญหาหนี้สินของชุมชน เมื่อสามารถแก้ไขปัญหาได้  
และถอดบทเรียนออกมา ก็จะทำให้ นักการเมืองท้องถิ่นสามารถมีความรู้ความ  
เข้าใจถึงระบบตลาดโลกที่เป็นจริงอย่างถ่องแท้

ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับการศึกษาที่หวังปริญญาในปัจจุบันแล้ว  
การศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่นไม่มากนัก  
เพราะการศึกษาในปัจจุบันเน้นแต่เรื่องหลักการเชิงทฤษฎีนอกจากนี้ การศึกษา

ในทุกมหาวิทยาลัยของไทยมักเป็นหลักสูตรที่บริหารแบบธุรกิจการศึกษาทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “จ่ายครบจบแน่” ด้วยแล้วยอมแทบไม่มีประโยชน์เชิงคุณธรรมแก่นักการเมืองท้องถิ่นเลย

1.4 คุณธรรมประเภทเป็นเครื่องมือในการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่น คุณธรรมในลักษณะนี้เป็นทักษะที่จำเป็นสำหรับนักการเมืองท้องถิ่น แต่คุณธรรมดังกล่าวเป็นคุณธรรมประเภทเครื่องมือ (means) มิใช่คุณธรรมที่เป็นคุณค่าเชิงเป้าหมาย (ends) ดังนั้น คุณธรรมประเภทนี้จึงต้องถูกกำกับด้วยคุณธรรมที่เป็นคุณค่าเชิงเป้าหมาย สำหรับนักการเมืองท้องถิ่นไทยควรมีธรรมะในฐานะที่เป็นทักษะที่สอดคล้องต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน ดังนี้

ก. การมีวิสัยทัศน์ วิสัยทัศน์เป็นความสามารถในการวางแผนในอนาคตโดยอาศัยการรู้จักมองการณ์ไกล ดังนั้น นักการเมืองท้องถิ่นจึงต้องฝึกฝนการคาดการณ์แนวโน้มในอนาคตของท้องถิ่นและวาดฝันถึงชุมชนท้องถิ่นที่พึงปรารถนาในอนาคตเพื่อนำเสนอต่อประชาชน ความสามารถเช่นนี้มิได้มาจากการอ่านตำราวางแผนในวงวิชาการไทย แต่เกิดจากประสบการณ์การทำงานที่เป็นจริง

ข. การมีมนุษยสัมพันธ์ มนุษย์สัมพันธ์เป็นความสามารถในการเข้าสังคมอันเป็นคุณธรรมที่จำเป็นสำหรับคนที่ต้องการทำงานกิจกรรมของส่วนรวม แต่มนุษยสัมพันธ์ที่ถูกต้องควรตั้งอยู่บนคุณธรรมเชิงเป้าหมายที่สำคัญ คือ การมีน้ำใจแก่คนอื่น การไม่เบียดเบียนผู้อื่นให้เดือดร้อน การเป็นคนซื่อตรงเปิดเผยและการเป็นคนมีใจอ่อนโยน

ค. ความสามารถในการบริหารจัดการ ทักษะการบริหารจัดการของนักการเมืองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการสั่งสมความชำนาญในการทำงานประกอบอาชีพและงานชุมชนเป็นสำคัญไม่ว่าจะเป็นเรื่องการวางแผนกิจกรรม การจัดงานให้เป็นระบบ (การจัดตั้งองค์กร) การบริหารงานบุคคล การนำคนทำงานให้บรรลุเป้าหมายและการใช้ทรัพยากรทางด้านงบประมาณรวม

ถึงวัสดุอุปกรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทักษะเรื่องการบริหารจัดการจึงเป็นเรื่องที่นักการเมืองท้องถิ่นสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตัวเอง ส่วนทักษะในเชิงวิชาชีพที่ต้องอาศัยการศึกษา (เช่น ความสามารถทางการแพทย์ การเป็นสถาปนิก ความรู้เรื่องกฎหมาย) นักการเมืองท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องมีความรู้ความสามารถเองทุกเรื่อง แต่สามารถใช้บริการจัดการน่านักวิชาชีพมาช่วยงานได้

## 2. การเสนออุดมการณ์การสะสมทุนทางสังคมแทนอุดมการณ์ของระบบธุรกิจการเมือง

ทุนทางสังคมในท้องถิ่นระยอง หมายถึง ชื่อเสียงและเครือข่ายสังคมซึ่งนักการเมืองท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ในกระบวนการทางการเมืองของท้องถิ่นในอดีตนักการเมืองท้องถิ่นได้อาศัยทุนทางสังคมมาใช้ในกระบวนการทางการเมืองท้องถิ่นโดยประสบผลสำเร็จมาแล้ว ตัวอย่างเช่น ส.ส. เศรษฐ เปี่ยมพงศ์สานต์ ได้ใช้ความเป็นนักวิชาการที่จบการศึกษาสูงและเครือข่ายทางสังคมที่โยงกับเครือข่ายชาติ รวมถึงพระสงฆ์ตามวัดต่างๆ จนสามารถชนะเลือกตั้ง ส.ส. ได้โดยไม่ต้องใช้ธุรกิจการเมือง

ต่อมากลุ่มน้ำเค็มนำโดย “ป้าฮ้อ” (กิมฮ้อ อรุณเวสสะเศรษฐ) ได้ใช้ทุนทางสังคมที่ป้าฮ้อสร้างขึ้นจากการแจก “ทอดมันทางการเมือง” แก่งานเลี้ยงต่างๆ ในจังหวัดระยองทำให้ช่วยลดต้นทุนทางเศรษฐกิจในการหาเสียงได้ดีในระยะแรกภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 จนกลุ่มน้ำเค็มได้ก้าวขึ้นมาเป็นกลุ่มการเมืองหัวแรกของจังหวัดระยองในยุคเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี การใช้ทุนทางสังคมดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จในการเลือกตั้งของระยองปัจจุบัน ดังนั้น จึงต้องปรับรูปแบบทุนทางสังคมและกระบวนการสะสมให้เหมาะสมต่อยุคสมัยมากขึ้น ตัวอย่างการสร้างและสะสมทุนทางสังคมของนักการเมืองท้องถิ่นคนหนึ่งของชุมชนกระแสบนมีกระบวนการดังนี้

1. เมื่อมีเจตจำนงทางการเมืองที่จะเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองโดยผ่านการเลือกตั้ง ผู้นำชุมชนจะต้องวางแผนและออกงานสังคมของชุมชน เช่น งานศพ งานแต่งงาน แข่งฟุตบอล เป็นต้น

2. การพัฒนาบุคลิกให้ชาวบ้านรู้สึกเป็นกันเองต่อการที่เข้ามาติดต่อสัมพันธ์ด้วย
3. การแวะเวียนเข้าไปทักทายชาวบ้านทั่วไปเป็นประจำ
4. การเข้าหรือตั้งวงสนทนาเกี่ยวกับปัญหาของชุมชนที่เดือดร้อน และเสนอตัวที่จะลงสมัครเลือกตั้งเมื่อได้จังหวะ
5. การใช้จ่ายเงินที่จำเป็นเมื่อมีการเลือกตั้งเช่น เงินสำหรับการประชาสัมพันธ์ทางเลือก
6. การจัดตั้งห้วคະແນนโดยคัดสรรบุคคลที่มีบุคลิกช่วยสร้างเครือข่ายทางสังคมได้ เช่น บุคคลที่มีพฤติกรรมรับแขก ชอบโอภาปราศรัยและติดต่อกับชาวบ้านทั่วไป เช่น แม่ค้าร้านโชห่วย
7. การประสานระหว่างเครือข่ายใหม่กับเครือข่ายเดิม เช่น การนำเครือข่ายของกลุ่มห้วคະແນนผสมผสานกันเข้ากับเครือข่ายของระบบเครือข่ายหรือกลุ่มพรรคพวกในท้องถิ่น

ดังนั้น นักการเมืองท้องถิ่นควรเป็นผู้สะสมทุนทางสังคมแทนที่จะเป็นการสะสมความมั่งคั่งหรือทุนทางเศรษฐกิจของตนเอง การสะสมทุนทางสังคมจึงเป็นการสะสมการยอมรับนับถือของประชาชน หรือสิ่งที่เรียกกันว่า “เป็นคนกว้างขวาง”

ทุนทางสังคมเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการเข้าสู่การเมืองในระบบประชาธิปไตยเนื่องจากผู้นำทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยนั้นต้องเป็นผู้ที่ได้รับความนิยมจากประชาชนส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม การได้รับความนิยมจากประชาชนนั้นอาจมาจากวิถีทางทั้งที่เป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรมก็ได้ เช่น การสนับสนุนห้วยบนดินเพื่อตอบสนองความพึงพอใจของประชาชน แต่ก็ทำให้ประชาชนต้องอยู่ในวังวนของอบายมุขถือว่าเป็นทุนทางสังคมที่นักการเมืองได้มาโดยวิธีการที่ไม่เป็นธรรม ส่วนการที่นักการเมืองท้องถิ่นบางแห่งจัดระบบให้บริการประชาชนที่มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนจนนักการเมือง

กลายเป็นที่คลั่งไคล้ของประชาชนถือว่าการสร้างความนิยมในวิถีทางที่  
ชอบธรรม

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาระบบธุรกิจการเมือง ในท้องถิ่น

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาคือการเลือกตั้งและระบบธุรกิจการเมืองเกิดขึ้นได้  
อย่างเป็นรูปธรรม การปรับแก้ในเชิงนโยบายซึ่งเป็นการปรับแก้ในเชิงโครงสร้าง  
ระดับมหภาคเพื่อให้เกิดผลในวงกว้างจึงเป็นสิ่งจำเป็น ผู้วิจัยขอเสนอข้อเสนอ  
แนะเชิงนโยบาย ดังนี้

1. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นอย่าง  
กว้างขวางและจริงจังตั้งแต่กระบวนการให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับการกระจาย  
อำนาจและการปกครองท้องถิ่นในระดับเยาวชนในระดับขณะหลักสูตรการเรียน  
การสอนจนถึงระดับประชาชนทั่วไปเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องของ  
กระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

2. เสนอให้รัฐบาลให้ความสำคัญต่อกระบวนการกระจายอำนาจใน  
หลายรูปแบบเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น  
อย่างกว้างขวาง เช่น ภาคประชาสังคมกลุ่มพลังต่างๆ ในท้องถิ่น เช่น กลุ่ม  
เยาวชนกลุ่มสตรี กลุ่มอาชีพ เครือข่ายประชาสังคมในท้องถิ่น สภาองค์กร  
ชุมชนและมุ่งเน้นการกระจายอำนาจตามฐานทรัพยากรของท้องถิ่น ฯลฯ เพื่อ  
สร้างความหลากหลายและการถ่วงดุลอำนาจในท้องถิ่น

3. เสนอให้รัฐบาลพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองให้เข้มแข็งเพื่อการ  
ตรวจสอบควบคุมการเมืองในระบบตัวแทนในท้องถิ่นที่ถูกครอบงำโดยกลุ่ม  
ชนชั้นผู้มีอำนาจทางการเมืองเพียงไม่กี่ตระกูลในจังหวัดโดยรัฐบาลต้องให้  
ความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory  
democracy) ในรูปของประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) หรือ  
ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) ของประชาชนใน



ท้องถิ่นและสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่นคู่ขนานไปกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนหรือผู้แทน (representative democracy) ผ่านการเลือกตั้ง

4. เสนอให้รัฐบาลส่งเสริมบทบาทของสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นเช่น มหาวิทยาลัยประจำภูมิภาคให้เข้ามาช่วยเหลือรับผิดชอบและเป็นส่วนหนึ่งของสังคมในการศึกษาการวิจัยและการเรียนการสอนด้านการเมืองการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจังมีหลักสูตรการเมือง (politics) การปกครอง (government) และการบริหารงาน (governance) ท้องถิ่นที่มีฐานมาจากการวิจัยสร้างองค์ความรู้ใหม่และไม่เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกับกลุ่มชนชั้นนำในท้องถิ่นเพราะจะเป็นการสร้างความเสี่ยงภัยกับประชาชนในท้องถิ่นในประเทศชาติในระยะยาว

5. ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเพิ่มมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นเพื่อสร้างกลไกถ่วงดุลระหว่างประชาชนกับกลุ่มนักธุรกิจการเมืองท้องถิ่นที่ครอบงำกลไกการบริหารจัดการทางการเมืองและการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. การกำหนดแนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาชนในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะเป็นแนวทางการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในโครงการต่างๆ ที่ส่วนท้องถิ่นริเริ่มก่อนจะมีการปฏิบัติตามโครงการนั้นๆ เช่นการทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น

7. การออกกฎหมายป้องกันการปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) เข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้นทั้งนี้ความจำเป็นที่จะต้องให้สำนักงาน ป.ป.ช. และ ส.ต.ง. เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบนั้นก็เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์กรอิสระต้องเข้ามามีบทบาทในการ

ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างโปร่งใสตามรูปแบบการบริหารปกครองที่ดีหรือธรรมาภิบาล

8. ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจและทราบถึงขั้นตอนและวิธีการในการเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อย่างจริงจังตามกฎหมายและอย่างเป็นระบบ ถึงแม้ว่าประชาชนจะมีสิทธิในการกระทำดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญแต่ในทางปฏิบัติพบว่า เป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้ยากในการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ฉะนั้น การประชาสัมพันธ์และให้ความรู้กับประชาชนจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ดำเนินการดังกล่าวได้เมื่อจำเป็น และทำให้ประชาชนได้ตระหนักรู้ถึงความสำคัญของตนเองและรู้จักพัฒนาตนเองให้ก้าวหน้าทางด้านสติปัญญาและอาชีพการงานซึ่งจะส่งผลให้การเข้าชื่อถอดถอนมีน้ำหนักมากยิ่งขึ้น

9. ให้ความสำคัญกับหลักบริหารการปกครองที่ดี (good governance) ซึ่งเป็นหลักการปฏิบัติตามระบบแผนงานอย่างหนึ่งการใช้ระบบบริหารแบบนี้มาช่วยตรวจสอบการปฏิบัติงานทำให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของส่วนท้องถิ่นด้วยเพราะเป็นระบบการตรวจสอบความถูกต้องตามระเบียบความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

10. ส่งเสริมการเลือกตั้งเสรีในท้องถิ่นให้มากขึ้นเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองและสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน เช่น สนับสนุนการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านวาระ 4 ปีเพื่อการผูกขาดอำนาจในท้องถิ่นหรือสนับสนุนให้มีวาระการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของผู้บริหารท้องถิ่นเพียงแค่ 2 วาระเหมือนเดิมเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสามารถเข้ามาบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่มีเครือข่ายและพรรคการเมือง

11. ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในเชิงวัฒนธรรมที่มุ่งการปรับเปลี่ยนไปสู่วัฒนธรรมประชาธิปไตยในท้องถิ่นด้วยการพัฒนาภาวะผู้นำท้องถิ่นด้านจริยธรรมคุณธรรมและธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นให้โปร่งใสสุจริตและสนับสนุนการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยและวัฒนธรรมธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการองค์กรปกครองท้องถิ่น

12. ส่งเสริมการกระจายอำนาจแก่องค์กรชุมชนและสภาพัฒนาการเมืองภาคประชาสังคม ให้มีบทบาทมากขึ้นในท้องถิ่นเพื่อเป็นการเติมเต็มการกระจายอำนาจและมีส่วนร่วมการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากที่ผ่านมากการกระจายอำนาจของรัฐมีลักษณะเป็นการปล่อยถ่ายอำนาจจากรัฐหรือราชการส่วนกลางไปสู่กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองและนักเลือกตั้งในท้องถิ่นผ่านการเลือกตั้งโดยประชาชนเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ไปเลือกตั้งและยื่นอำนาจให้กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองและนักเลือกตั้งเท่านั้น โดยประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยมาก โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้นจึงจำเป็นต้องสร้างกระบวนทัศน์ใหม่เรื่องการกระจายอำนาจ (paradigm shift) ให้เกิดขึ้นในสังคมโดยที่มองไปทีเป้าหมายสำคัญที่แท้จริงของการกระจายอำนาจอันได้แก่ การกระจายอำนาจการตัดสินใจในวิถีชีวิตตนเองไปสู่ประชาชน ชุมชนในพื้นที่ด้วยแนวทางของการให้ประชาชนได้เรียนรู้มีส่วนร่วมจัดการชุมชนท้องถิ่นด้วยตนเองร่วมกันกับองค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมสาธารณะสามารถสนองตอบปัญหาและความต้องการของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นที่แตกต่างกันตามบริบทของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพอันเท่ากับเป็นการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมเนื่องจากชุมชนจัดการตนเองได้เองไม่ต้องรอหรือเรียกร้องการให้บริการสาธารณะจากราชการส่วนกลางหรือรัฐบาลเท่านั้น

## รายการอ้างอิง

- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และโอฬาร ถิ่นบางเตียว. บทบาททางการเมืองของเจ้าพ่อ  
ท้องถิ่นในกระแสโลกาภิวัตน์: กรณีศึกษาจังหวัดหนึ่งทางภาคตะวันออก.  
กรุงเทพมหานคร: โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว., ศ.ดร. ผาสุก  
พงษ์ไพจิตร เรื่องโครงสร้างและพลวัตของทุนไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ,  
2549.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. การลอบสังหารในการเมืองท้องถิ่นไทย: บทสำรวจ 'ตัวเลข'  
ขั้นต้นในรอบทศวรรษ (พ.ศ. 2543 - พ.ศ. 2552). มหาสารคาม:  
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2553.
- ทวีศักดิ์ พิสิฐศักดิ์. เกษตรกรตำบลกระแตบน. สัมภาษณ์, 17 มีนาคม 2554.  
เทียบ หนึ่ภัย. สัมภาษณ์, 17 พฤษภาคม 2554.  
โปรบ แก้วกล้า. สัมภาษณ์, 8 เมษายน 2554.  
ผ่อง ยิ่งเจริญ. สัมภาษณ์, 24 กรกฎาคม 2554.  
เพชร เกษศิริ. ชาวบ้านตำบลกระแตบน. สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2554.  
มนัส พิทักษ์ก่อผล. สัมภาษณ์, 14 เมษายน 2554.  
มานพ เสถียรเขต. อดีตผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดระยอง.  
สัมภาษณ์, 23 มีนาคม 2554.  
ละม่อม หนึ่ภัย. ผู้นำชุมชนและประธานกองทุนหมู่บ้านกระแตบน. สัมภาษณ์,  
12 พฤษภาคม 2554.  
สาย สุวรรณ. ชาวบ้านตำบลกระแตบน. สัมภาษณ์, 19 กรกฎาคม 2554.  
สำเนา สุวรรณอำไพ. ชาวบ้านตำบลกระแตบน. สัมภาษณ์, 12 เมษายน 2554.  
อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ และรัตพงษ์ สอนสุภาพ ธนาคารพาณิชย์ไทยหลังวิกฤต  
เศรษฐกิจ: พลวัต การปรับตัวและการแข่งขันใหม่. โครงการเมธีวิจัย  
อาวุโส สกว. ศ.ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร เรื่องโครงสร้างและพลวัตทุนไทย  
หลังวิกฤตเศรษฐกิจ 29 มิถุนายน 2549.

ไอฟาร์ ถิ่นบางเตียว. *การเมืองของการของการนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นของเทศบาล กรณีศึกษาเทศบาลเมืองมาบตาพุด จังหวัดระยอง*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานโยบายสาธารณะ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยบูรพา, 2546.

\_\_\_\_\_. *พัฒนาการของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในภาคตะวันออก: วิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง*. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขารัฐศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554.

Suehiro, A. *Capital Accumulation in Thailand, 1855 – 1985*. Tokyo: The Center for East Asian Cultural Studies, 1989.

McVey, R. *Money and Power in Provincial Thailand*. Honolulu: University of Hawaii Press, 2000.

Riggs, F. W. *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East West Center Press, 1966.