



บทที่ 1

บทนำ

## สภาพปัญหาและความสำคัญ

การเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนเป็นจักรกลที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้กลไกทางการเมืองทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และคุณสมบัติที่สำคัญของพลเมืองที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็เห็นจะได้แก่ ความสนใจ ความกระตือรือร้นที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างจริงจัง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนพลเมืองจะต้องมีทัศนคติว่า " กิจกรรมทางการเมืองการปกครองเป็นหน้าที่ที่ทุกคน ต้องเอาใจใส่รับผิดชอบจะหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธให้พ้นจากความรับผิดชอบของตนหาได้ไม่ " แต่ถ้าประชาชนมีทัศนคติตรงกันข้ามกับหลักการดังกล่าว การปกครองระบอบประชาธิปไตยก็ย่อมจะไม่เจริญงอกงาม และไม่อำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง ปัญหาอยู่ที่ว่าทำอย่างไรประชาชนจึงจะตื่นตัวสนใจกิจกรรมทางการเมือง คำตอบในเรื่องนี้น่าจะแยกได้ 2 ประเด็น<sup>1</sup>

ประเด็นแรก ได้แก่ การพัฒนาการศึกษาทางด้านการเมืองแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง ประชาชนจะเกิดการตื่นตัวทางการเมืองได้เพราะเขามีโอกาสเรียนรู้ การได้มีโอกาสเข้าใจถึงระบบการปกครอง กลไกของการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างถ่องแท้ ประกอบทั้งการศึกษามีส่วนช่วยให้ประชาชนมีหูตากว้างไกล มีความเข้าใจและสามารถตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้อง รวมทั้งการศึกษาจะมีส่วนช่วยให้ประชาชนได้เข้าใจถึงสิทธิเสรีภาพของตน บทบาทที่ประชาชนพึงมีต่อกิจกรรมทางการเมืองในลักษณะต่าง ๆ

อีกประเด็นหนึ่ง ก็ได้แก่การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้ โดยการปฏิบัติตามกระบวนการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเรื่องการให้สิทธิเลือกตั้ง สิทธิการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง สิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการต่าง ๆ อันจะเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของเขา การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้โดยปฏิบัติดังกล่าว จะเป็นวิถีทางที่จะสร้างความเข้าใจอันแท้จริงแก่ประชาชน ที่จะพึงมีต่อการเมืองการปกครองระบอบ

---

<sup>1</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น ( กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพาสา, 2539 ), หน้า 7 - 8.

ประชาธิปไตย และจะเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ช่วยกระตุ้นให้ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนในกิจกรรมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง

ระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทน คือระบอบการปกครองที่ประชาชนมิได้เข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองด้วยตัวเองโดยตรง แต่ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนที่ทำหน้าที่ตัดสินใจแทนตน ทั้งนี้เพราะในสังคมการเมืองยุคใหม่ รัฐต่าง ๆ ประกอบด้วยประชาชนจำนวนมาก จึงไม่สะดวกต่อการที่ประชาชนจะเข้ามาทำหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองด้วยตัวเอง ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องให้ระบบตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ตัดสินใจแทนตน โดยตัวแทนนี้ จะมีเพียงจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับประชากรทั้งหมด ระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทนที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันนี้ พัฒนามาจากประเทศในตะวันตก 3 ประเทศ คือ อังกฤษ สวิสเซอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา ทั้ง 3 ประเทศนี้ได้เริ่มต้นระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทนเมื่อปลายศตวรรษที่ 18 และต้นศตวรรษที่ 19 โดยประชาชนจำนวนมากทำการเลือกผู้นำทางการเมืองของตน จากการเริ่มต้นเพียง 3 ประเทศ ต่อมาได้ขยายไปในประเทศต่าง ๆ ในยุโรป และประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ดังนั้นระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทนจึงเป็นรูปแบบการปกครองที่ปรากฏอยู่ในกลุ่มประเทศบางประเทศเมื่อไม่นานมานี้เท่านั้น ระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทน คือระบอบการปกครองที่ประชาชนเลือกตั้งตัวแทน เข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจการปกครอง<sup>2</sup>

สิ่งสำคัญคือรัฐบาลจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งโดยเสรี เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกฝ่ายค้านเข้ามาทำหน้าที่เป็นรัฐบาลได้ด้วย ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลที่มีเสียงข้างมากวันนี้ จะต้องเตรียมตัวสำหรับการเป็นฝ่ายค้านที่มีเสียงข้างน้อยในอนาคตด้วย ทั้งหมดนี้ขึ้นอยู่กับอำนาจการตัดสินใจของประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

การแข่งขันในระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทน จะต้องเปิดโอกาสให้ปัจเจกบุคคลมีโอกาสเสนอตัวเข้าแข่งขัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทั้งในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม หมายความว่า ประชาชนจะต้องมีเสรีภาพในทางการเมืองอย่างเสมอภาค ในระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทนนอกจากการเลือกตั้งที่จะต้องจัดให้มีขึ้น ตามกฎกติกาที่แน่นอนแล้ว สังคมประชาธิปไตยจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้รับรู้ถึงการตัดสินใจของผู้ปกครองในกรณีสำคัญต่าง ๆ เป็นประจำ ถึงแม้จะไม่มีข้อผูกมัดว่า ผู้ปกครองจะต้องแจ้งผลการตัดสินใจที่

<sup>2</sup> สมบัติ ชำรงชัญญ์, การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา ( กรุงเทพมหานคร : เอส แอนด์ จี กราฟฟิค, 2538 ), หน้า 207.

สำคัญให้ประชาชนได้รับรู้เสมอ แต่ประชาชนจะต้องมีสิทธิในการรับรู้ข่าวสารที่สำคัญจากผู้ปกครองโดยสมบูรณ์ โดยผู้ปกครองจะอ้างเหตุผลบิดเบือนเป็นอย่างไรก็ได้

ประเด็นสำคัญประการหนึ่ง ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่คนส่วนใหญ่มักจะมองข้ามหรือไม่สู้จะเห็นความสำคัญมากนัก ก็คือประชาธิปไตยนั้นจะมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 2 ประการคือ รูปแบบและเนื้อหา<sup>3</sup> คนส่วนใหญ่เมื่อกล่าวถึงประชาธิปไตยมักจะเน้นหรือให้ความสำคัญ ในส่วนที่เป็นรูปแบบมากกว่าส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระจริงอยู่รูปแบบก็มีความสำคัญ สิ่งทั้งหลายต้องอาศัยรูปแบบเป็นเครื่องห่อหุ้มรองรับหรือบรรจุไว้ เนื้อหามะม่วงก็ต้องมีเปลือกมะม่วงถ้าไม่มีเปลือกมะม่วงเนื้อมะม่วงก็อยู่ให้เรารับประทานไม่ได้ น้ำถ้าไม่มีแก้วช่วยเราก็รับประทานได้ยากจะเอามืออวกกินมันก็ได้นิดหน่อย หรือจะเอาปากไปดื่มเลยยิ่งยุ่งยากลำบากมาก ก็ต้องอาศัยแก้ว อาศัยขวดบรรจุน้ำ น้ำจึงจะอยู่ในสภาพซึ่งสะดวกที่จะดื่มกินได้ตามวัตถุประสงค์ เพราะฉะนั้นเปลือกหรือเครื่องห่อหุ้มก็มีความสำคัญ แต่เวลาเดียวกันถ้ามีแต่เปลือกไม่มีเนื้อก็ไม่มีความหมาย มีแต่แก้วไม่มีน้ำแล้วชื่นชมว่าเรามีแก้วเสร็จแล้วไม่มีน้ำจะดื่มก็ไม่ได้ความ หรือมีแต่เปลือกมะม่วงก็แย่เลยไม่รู้ว่าจะเอาเปลือกไว้ทำอะไร เพราะฉะนั้นเนื้อหา กับเปลือกหรือว่าสาระกับรูปแบบต้องคู่กัน จะมีแต่อย่างใดอย่างหนึ่งก็ไม่สำเร็จความประสงค์ได้เต็มที่ แต่ตัวสิ่งที่เราประสงค์แท้จริงคือเนื้อหาไม่ใช่รูปแบบ รูปแบบมีความหมายก็เพราะเป็นสิ่งที่ทรงหรือรักษาไว้ซึ่งเนื้อหา

การพัฒนาการเมืองไทย เป็นการวิวัฒนาการของระบบและกระบวนการการเมืองไทย ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน รวมถึงการวางมาตรการเพื่อให้เกิดการพัฒนาการเมืองขึ้นในประเทศไทย การพัฒนาการเมืองไทยเป็นการพัฒนาอย่างไม่สมดุล ระหว่างระบบราชการกับการพัฒนาสถาบันทางการเมืองกล่าวคือ ระบบราชการซึ่งเริ่มมีการพัฒนาอย่างทันสมัยในการปฏิรูปของพระบาทเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้มีการพัฒนาตลอด ขณะเดียวกันการพัฒนาสถาบันทางการเมือง ซึ่งเริ่มตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาตั้งแต่ พ.ศ.2475 ได้ล้มลุกคลุกคลานมา และไม่มีโอกาสได้จัดตั้งสถาบันได้อย่างเข้มแข็ง มีการรัฐประหารยึดอำนาจ การล้มรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดการเสียดุลระหว่างโครงสร้างของสถาบันบริหารและของสถาบันการเมือง อำนาจการวางนโยบายและการปฏิบัตินโยบาย จึงตกอยู่ในมือข้าราชการประจำ โดยฝ่ายทหารและข้าราชการประจำบางส่วนคุมอำนาจทางการเมือง และข้าราชการประจำอื่นคุมอำนาจบริหาร ลักษณะของการเมืองไทยจึงกลายเป็นรัฐที่ปกครองโดยระบบ

<sup>3</sup> พระเทพเวที ( ประยูรช ปรยุตโต ), การสร้างสรรค์ประชาธิปไตย ( กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2535 ), หน้า 12-13 , อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมือง, หน้า 14-15.

ราชการ ( bureaucratic polity ) ซึ่งหมายความว่า แทนที่จะมีสถาบันทางการเมืองซึ่งแยกต่างหากจากสถาบันบริหาร หรือระบบข้าราชการ ( public bureaucracy ) เพื่อวางนโยบายเพื่อให้ระบบข้าราชการนำไปปฏิบัติ ระบบข้าราชการไทยทำหน้าที่เป็นทั้งผู้วางนโยบาย ปฏิบัตินโยบาย เป็นการรวมอำนาจการเมืองและบริหารไว้ในสถาบันเดียวกัน<sup>4</sup> ข้อถกเถียงดังกล่าวคือรัฐที่ปกครองโดยระบบราชการ หรือ bureaucratic polity ได้มีการอ้างอิงกันมาก ข้อถกเถียงดังกล่าวยังมีน้ำหนักมากขึ้นทุกครั้งที่มีการรัฐประหาร และกลับไปสู่ระบบการเมืองแบบปิดรูปการณ์ทางการเมืองไทยเริ่มเปลี่ยนไปบ้าง กล่าวคือ กลุ่มนักธุรกิจเริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ในรูปของการจัดตั้งพรรคการเมือง หรือเข้าไปอยู่ในตำแหน่งรัฐมนตรี รวมทั้งการมีบทบาทอย่างคึกคักของคนในอาชีพอื่น ๆ ทำให้ดูประหนึ่งว่า การเมืองไทยกำลังจะพัฒนาการไปในทางที่เป็นระบบเปิดมากขึ้น แต่การสรุปอย่างรวบรัดเช่นนี้ ย่อมจะเป็นอันตรายเพราะการวิเคราะห์ที่เจาะลึกกว่านี้จะพบว่ามีปัญหาอื่น ๆ อีกหลายประเด็นที่จะต้องกล่าวถึง โดยเฉพาะตัวแปรอื่น ๆ คือ ทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการพัฒนาทางการเมือง

ปัญหาที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของระบบการเมืองไทย ก็คือ การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองสำคัญ ๆ ถูกครอบงำจากระบบราชการซึ่งได้แก่การมองปัญหาของสังคม การกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหา การสรรหาผู้นำให้แก่ระบบการเมือง การปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมือง การให้ข่าวสารและความคิดเห็นต่าง ๆ แก่สาธารณชน รวมทั้งการกำหนดข้อบัญญัติให้แก่สังคม การนำนโยบายและการตัดสินใจแก้ปัญหาของสังคมไปปฏิบัติ และการตีความในข้อบัญญัติสำหรับกรณีที่เกิดการขัดแย้งกันขึ้น ในลักษณะที่นำไปสู่การปกครองแบบหนึ่ง ที่อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของกลุ่มข้าราชการไม่ใช่ของประชาชน โดยมีกลุ่มข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการปกครองมิใช่โดยตัวแทนของประชาชน และเป็นการปกครองเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของกลุ่มข้าราชการเองมากกว่าเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ปัญหาที่มีอยู่ทั่วไปจึงปรากฏว่า ระบบราชการไทยยังมีได้มีการปรับตัวเองให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยมีการแทรกแซงทางการเมืองจากระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกลุ่มผู้นำทางทหาร ส่วนหนึ่งก็มาจากกระบวนการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทน<sup>5</sup> ( representative democracy ) การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมสำคัญในกระบวนการทางการเมืองที่มีอยู่ในแทบทุกประเทศ ไม่ว่าประเทศนั้นจะปกครองด้วยระบอบใดหรือลัทธิการเมืองใด ต่างจัดให้มีการเลือกตั้งกันแทบทั้งสิ้น มีเพียงไม่

<sup>4</sup> ลิขิต ชีวะเวสดิน, การเมืองการปกครองของไทย ( กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536 ), หน้า 4.

<sup>5</sup> สมบัติ ช่างธัญวงศ์, การเมือง แนวความคิดและพัฒนา, หน้า 207.

ก็ประเทศเท่านั้นที่ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ไม่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นได้อย่างเป็นกึ่งลักษณะไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งในที่ไหนหรือแบบใด จุดร่วมสำคัญของการเลือกตั้ง<sup>6</sup> ได้แก่ การระดมมติมหาชนเพื่อสร้างความชอบธรรมของการปกครอง นอกจากนี้แล้วการเลือกตั้งยังเป็นฐานที่มาของการเลือกสรรผู้ปกครอง แนวนโยบายที่ใช้การเรียนรู้ทางการเมือง ,การพัฒนาทางการเมือง ด้วยคุณประโยชน์ดังกล่าว ได้ทำให้การเลือกตั้งมีความสำคัญ และมีการแข่งขันกันในระดับที่แตกต่างกันตามสถานการณ์ความแตกต่างของนโยบาย อุดมการณ์ทางการเมือง และความเปิดปิดของระบบการเมือง การเลือกตั้งที่มีการแข่งขันกันสูงมักจะมีการใช้เทคนิคต่าง ๆ ในการเลือกตั้งสูงตามไปด้วย

จากความสำคัญดังกล่าว ทำให้การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมที่จะเกือบขาดไม่ได้สำหรับทุกระบบการเมืองในสมัยใหม่ สิ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งก็คือ “ใครเลือกใคร เมื่อไร และอย่างไร” กล่าวคือ ใครบ้างที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพศชายหรือหญิง อาศัยอยู่ในชนบทหรือในเมือง มีอาชีพ รายได้ หรือระดับการศึกษาอย่างไร บุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกันดังกล่าวนี้มีแบบแผนว่าจะเลือกใคร พรรคใด แตกต่างกันหรือเหมือนกัน ตัดสินใจว่าจะเลือกใครเมื่อใดด้วยเหตุผลอย่างไร ระหว่างบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกัน มีแบบแผนแห่งการตัดสินใจแตกต่างกันหรือไม่ มีปัจจัยสำคัญอะไรบ้างเป็นตัวกำหนดที่สำคัญต่อแบบแผนเหล่านั้น กล่าวคือ บุคคลที่มีทัศนคติต่อบทบาทของตนเองในฐานะพลเรือนต่อบทบาทของ ส.ส. ต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของรัฐบาล ต่อนโยบายทางการเมืองและต่อการเมืองโดยทั่วไป แตกต่างกันจะมีแบบแผนแห่งการเลือก และตัดสินใจเลือกแตกต่างกันหรือไม่ในสถานการณ์ที่สับสน และลำบากต่อการตัดสินใจเลือกตั้ง บุคคลมีแบบแผนในการดำเนินการอย่างไร ทำไมประชาชนที่อาศัยอยู่ในชนบทมีความยากจน การคมนาคมไม่สะดวก มีข่าวสารการเมืองน้อย จึงไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอัตราสูง เงินมีบทบาทในการตัดสินใจเลือกตั้งของบุคคลอย่างไร ใครที่มีอิทธิพลสูงสุดต่อการตัดสินใจเลือก ฯลฯ คำถามเหล่านี้ล้วนควรแก่การสนใจ น่าจะมีคำตอบที่กระจ่างชัดเจน มีหลักฐานที่เชื่อถือได้และที่สำคัญคือเป็นระบบ สะดวกแก่การทำความเข้าใจและตรวจสอบแก้ไขความถูกต้องในอนาคต

<sup>6</sup> Charles L.Taylor and Michael C.Hudson, The World Handbook of Political and Social Indicators, 2nd ed. ( New Haven : Yale University Press, 1972 ), Table 2-9. อ้างใน สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พฤติกรรมกาเลือกตั้งของคนไทย ( กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525 ), หน้า 1 - 2.

หัวใจสำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยคือนักประชาธิปไตยจะต้องมีฐานคติว่าการตัดสินใจโดยประชาชนส่วนใหญ่ มีแนวโน้มที่จะเป็นสิ่งที่ดีมากกว่าการตัดสินใจโดยคนส่วนน้อย ซึ่งหมายความว่าเสียงข้างมากมีโอกาสที่จะถูกมากกว่าเสียงข้างน้อย ที่จริงแล้วหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย มิได้หมายความว่าแต่เพียงการยึดถือการตัดสินใจของเสียงข้างมากเสมอ และมีได้อนุญาตให้การตัดสินใจของเสียงข้างมากในทุกเรื่อง มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หากการตัดสินใจนั้นละเมิดต่อสิทธิพื้นฐานของปัจเจกบุคคล ทั้งนี้เพราะสิทธิของเสียงข้างน้อยจะต้องได้รับความเคารพด้วย

การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญในการเลือกสรรผู้นำ หรือผู้ปกครองที่มีความสามารถและมีคุณธรรมดั่งนั้น ผู้ที่ประสงค์จะเสนอตัวเข้าแข่งขันเลือกตั้งเป็นผู้นำทางการเมือง จึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของประชาชน จะต้องมีความสามารถในการเสนอทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม จะต้องมีความผูกพันต่อคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนในการเสนอตัวเข้าแข่งขัน อีกทั้งจะต้องทำให้ประชาชนเชื่อว่า นอกจากเป็นผู้มีความรู้ความสามารถแล้ว ยังเป็นผู้ที่มีคุณธรรมเหมาะสมที่จะเป็นแบบอย่างที่ดีของสังคมอีกด้วย กระบวนการนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้พิจารณาเปรียบเทียบคู่แข่งกันเพื่อให้มั่นใจว่าจะเลือกได้บุคคลที่เหมาะสมที่สุด

ในประเทศไทยได้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมานับแต่ปี พ.ศ.2475 อันเป็นปีที่คณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีหลักการสำคัญ คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ประชาชนสามารถที่จะเลือกรัฐบาลของตนและสามารถตรวจสอบควบคุมการทำงานของรัฐบาลได้ โดยการเลือกสรรนักการเมืองซึ่งจะไปทำหน้าที่เป็นตัวแทนของตนในสภา อันเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติและการมีสิทธิเลือกตั้งนี้ถือเป็นกฎเกณฑ์หนึ่ง ซึ่งใช้วัดว่าการปกครองของประเทศใดเป็นประชาธิปไตยหรือไม่

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นับได้ว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีความสำคัญและเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการเลือกตั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง และแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนในการกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ รวมทั้งเป็นการแสดงให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งหากประชาชนให้ความสนใจมาใช้สิทธิ

เลือกตั้งมากย่อมแสดงให้เห็นว่า ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของคนส่วนใหญ่อย่างแท้จริงสมเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการหนึ่งที่ทำให้คนส่วนใหญ่ได้มีส่วนร่วม หรือมีบทบาทในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย<sup>7</sup> ที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน แต่ประชาชนไม่สามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยโดยตรงได้ เพราะมีจำนวนประชากรมากเกินไปจึงทำให้มีการเลือกตั้งผู้แทนจำนวนหนึ่งเข้ามาบริหาร ดังนั้นการเลือกตั้งจึงเป็นการสรรหาผู้ปกครองที่ถือว่าเป็นการสร้างความปลอดภัยให้กับอำนาจรัฐบาล หรือผู้ปกครองที่มาจากการเลือกตั้ง

สถิติของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่ผ่านมา 19 ครั้ง ตั้งแต่ พ.ศ.2476 ถึง พ.ศ.2539 ประชาชนมาใช้สิทธิการเลือกตั้งต่ำ แต่การเลือกตั้งครั้งล่าสุดซึ่งเป็นการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 มีผู้มาใช้สิทธิถึงร้อยละ 62.42

ประชาชนโดยทั่วไปไม่สนใจที่จะไปใช้สิทธิทางการเมือง เหตุที่เห็นเช่นนี้เพราะประชาชนยังไม่เข้าใจถึงความสำคัญของการใช้สิทธิของตน<sup>8</sup> แม้กระทั่งการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 แม้ว่ามีผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 62.42 ก็ยังนับได้ว่าพฤติกรรมการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของคนไทยยังไม่สูงนัก

การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทย มีทั้งการเลือกตั้งทั่วไปการเลือกตั้งเพิ่มเติม และเลือกตั้งซ่อม

**การเลือกตั้งทั่วไป** คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของทุกจังหวัดในวันเดียวกันทั่วประเทศ การเลือกตั้งทั่วไปนี้จะมีขึ้นต่อเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงทั้งสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรยังไม่มีสมาชิกเลย และกฎหมายกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป

**การเลือกตั้งเพิ่มเติม** คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของหลายจังหวัดพร้อมกัน ( แต่ไม่ทุกจังหวัด ) เพิ่มเติมจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่เดิม ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ขณะจัดให้มีการเลือกตั้งเพิ่มเติมนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ยังมีสมาชิก

<sup>7</sup> สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, การเมือง แนวความคิดและพัฒนา, หน้า 207.

<sup>8</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น, หน้า 29.

อยู่และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ เพียงแต่ให้สมาชิกของบางจังหวัดมีจำนวนเพิ่มเติมเท่านั้น

**การเลือกตั้งซ่อม** คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดหรือเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่งที่ว่างลง กล่าวคือเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดใดหรือของเขตเลือกตั้งใดว่างจะเป็นเพราะถึงแก่กรรมหรือโดยเหตุอื่นใดก็ตาม จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนของจังหวัดหรือเขตเลือกตั้งนั้นมาแทนจำนวนที่ว่าง ให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด

อนึ่ง ใครจะขอกล่าวไว้ในตอนต้นนี้ด้วยก็คือ วิธีการเลือกตั้งของประเทศไทยมีทั้ง แบบรวมเขต แบบแบ่งเขต และแบบผสมรวมเขตกับแบ่งเขต ซึ่งแต่ละแบบมีลักษณะแตกต่างกัน ดังนี้

**แบบรวมเขต** หมายถึง การเลือกตั้งที่กำหนดรวมพื้นที่ของแต่ละจังหวัด เป็นเขตการเลือกตั้งเดียว จะมีสมาชิกสภาผู้แทนที่ขึ้นอยู่กับจำนวนราษฎรของจังหวัดนั้น

**แบบแบ่งเขต** หมายถึง การกำหนดเขตเลือกตั้ง โดยแบ่งให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนผู้แทนราษฎรได้เขตละ 1 คน โดยยึดหลักเกณฑ์จำนวนราษฎรที่กฎหมายกำหนดให้มีผู้แทนราษฎร 1 คน และการแบ่งพื้นที่เมื่อกำหนดเป็นเขตเลือกตั้ง จะต้องคำนึงถึงเขตปกครองเป็นหลักด้วย กล่าวคือ เขตเลือกตั้งเดียวกันต้องมีพื้นที่ต่อเนื่องเป็นพื้นที่เดียวกัน และถ้าไม่จำเป็นไม่ควรแบ่งเขตปกครองระดับอำเภอ หรือเขตให้อยู่คนละเขตเลือกตั้ง

**แบบผสม** หมายถึง เขตเลือกตั้งแบบที่ใช้ในการเลือกตั้งของไทย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 จนถึงปัจจุบัน โดยมีหลักเกณฑ์ว่า " จังหวัดใดที่มีผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน ไม่ต้องแบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้น แต่จังหวัดใดที่มีผู้แทนราษฎรเกินกว่า 3 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดนั้นเป็นเขตเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์ดังนี้ ให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน และไม่น้อยกว่า 2 คน "

กระบวนการเลือกตั้งของไทยดำเนินการภายใต้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538



2. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติม
3. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2538
4. กฎกระทรวง ( พ.ศ.2522 ) ออกตามความใน พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติม
5. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติม
6. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติม
7. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 พ.ศ.2538
8. ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2535

การจัดการเลือกตั้งของไทย ภายใต้การอำนวยความสะดวกของกระทรวงมหาดไทยเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน โดยที่ผู้ดำเนินการต้องรอบรู้ในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องทั้ง 8 ฉบับ รวมทั้งข้อแนะนำ , คู่มือต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทยอีกจำนวนมาก

กระบวนการเลือกตั้งของไทย ได้กำหนดนโยบายการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยทั่วไปไปพอสรุปได้ดังนี้<sup>9</sup>

1. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีขึ้น จะต้องดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บริสุทธิ์ยุติธรรม เพื่อให้ได้ผู้แทนราษฎรที่ดี
2. สนับสนุน ส่งเสริม และควบคุมกำกับดูแล ให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเคร่งครัด ป้องกันและปราบปรามการซื้อเสียงและการใช้อิทธิพลในการเลือกตั้ง
3. ให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิการเลือกตั้งของตน และไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตให้มากที่สุด

<sup>9</sup> ฝ่ายวิเคราะห์และรายงานการเลือกตั้งกองการเลือกตั้ง, กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, การบริหารการเลือกตั้ง, 2538 ( เอกสารอัดสำเนา )

แต่การเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมา มักจะมีปัญหาเกี่ยวกับความบริสุทธิ์ยุติธรรมเกี่ยวกับการซื้อสิทธิขายเสียง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 สื่อมวลชนและหน่วยงานที่รวบรวมข้อมูลการเลือกตั้ง ได้ยืนยันว่ามีการใช้เงินซื้อเสียงในการเลือกตั้งถึง 17,000 ล้านบาท จากการกล่าวหาและครหาในเรื่องการทุจริตในการเลือกตั้งในเรื่องการซื้อเสียง จึงเกิดการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง โดยคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งมีศาสตราจารย์ นายแพทย์ ประเวศ วะสี เป็นประธานคณะกรรมการ ในสมัยที่ ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และในสมัยที่ ฯพณฯ นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง มี นายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานคณะกรรมการ ในสมัย ฯพณฯ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 99 คน ซึ่งมี นายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

เนื่องจากระบบรัฐสภาของเรายังเป็นระบบที่มีข้อบกพร่อง จึงทำให้การเมืองของเรามีปัญหาเรื้อรังเรื่อยมา ซึ่งสามารถแบ่งปัญหาเป็น 2 เรื่องที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน คือ

1. คน ซึ่งเป็นเรื่องของจิตสำนึก มารยาท และขนบธรรมเนียมประเพณีไทยอันเป็นเรื่องละเอียดอ่อนลึกซึ้ง
2. ระบบ ซึ่งเป็นเครื่องกำหนดกรอบและกติกา

ระบบการเมืองในปัจจุบันทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองอย่างน้อย 8 ประการ ดังต่อไปนี้<sup>10</sup>

1. การใช้เงินเป็นใหญ่
2. การผูกขาดทางการเมืองโดยคนจำนวนน้อย
3. การที่คนดีมีความสามารถเข้าไปสู่การเมืองได้ยาก
4. การทุจริตประพดติมิชอบ
5. การเผด็จการโดยระบอบรัฐสภา
6. การต่อสู้ขัดแย้งเรื้อรังและความไร้เสถียรภาพทางการเมือง
7. การขาดประสิทธิภาพทางการบริหารและทางนิติบัญญัติ
8. การขาดสภาวะผู้นำทางการเมือง

<sup>10</sup> ประเวศ วะสี, การปฏิรูปทางการเมือง ( ทางออกของประเทศไทย ), ( กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2537 ), หน้า 3.

เมื่อทราบสภาพปัญหาทางการเมืองแล้ว จึงได้มีการจัดการแก้ไขปฏิรูประบบการเมืองในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะการเลือกตั้งในส่วนของวิธีการเลือกตั้ง และการบริหารการเลือกตั้ง รวมเรียกว่า “ปฏิรูปการเลือกตั้ง” ซึ่งเปรียบเสมือนหัวใจของการเลือกตั้ง พร้อมทั้งผู้ศึกษาได้สรุปประเด็นที่ควรปฏิรูปรวม 9 ประเด็น ดังนี้

1. การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน
2. ให้มีคณะกรรมการเลือกตั้ง กำกับดูแลการเลือกตั้งเป็นอิสระ
3. การกำหนดให้พรรคการเมือง ต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ครบตามจำนวนที่กำหนด
4. รัฐให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง
5. รัฐให้การสนับสนุนพรรคการเมืองในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งโดยใช้สื่อของรัฐ
6. ปรับปรุงรายชื่อผู้เลือกตั้งทั่วประเทศให้ถูกต้องและทันสมัย
7. การแก้ไขวิธีการเลือกตั้ง
8. ให้มีการตรวจสอบและติดตามการใช้จ่ายในการเลือกตั้งอย่างเข้มงวด
9. การแบ่งแยกอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร

จากประเด็นที่ควรปฏิรูปการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นนั้น นักการเมืองและข้าราชการประจำมีความเห็นตรงกันว่าปัจจุบันควรที่จะปรับปรุงแก้ไขวิธีการและการบริหารการเลือกตั้งของไทย เพราะขาดความเหมาะสม และนำมาซึ่งความไม่ยุติธรรมในการเลือกตั้ง แต่มีความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องวิธีการและวิธีการบริหารการเลือกตั้งบางประการ ซึ่งขึ้นอยู่กับผลประโยชน์หลักของนักการเมืองและข้าราชการแต่ละกลุ่มเป็นสำคัญ ผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของนักการเมืองและข้าราชการแต่ละกลุ่มทำให้มีความเห็นและเหตุผลที่มีต่อวิธีการเลือกตั้งและการบริหารการเลือกตั้งที่แตกต่างกัน

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การปฏิรูปการเลือกตั้ง : ศึกษาเปรียบเทียบแนวความคิดนักการเมืองและข้าราชการประจำ” มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงการเลือกตั้งของไทยในปัจจุบันว่ามีปัญหาอุปสรรคอย่างไร ที่ทำให้การเลือกตั้งในปัจจุบันเกิดความไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม
2. เพื่อศึกษาถึงแนวทางและวิธีการ ในการแก้ไขปัญหาคเลือกตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของไทย รวมทั้งเหตุผลในแต่ละกรณีในความเห็นของนักการเมืองและข้าราชการประจำ
3. เพื่อศึกษาถึงผลประโยชน์ของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ และความเชื่อมโยงของวิธีการเลือกตั้งกับผลประโยชน์ของข้าราชการ

## สมมุติฐานของการศึกษา

การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ ผู้ศึกษาได้ตั้งสมมุติฐานเพื่อเป็นประเด็นในการค้นคว้าตาม วัตถุประสงค์ของการศึกษาที่กำหนดไว้ดังนี้

“ นักการเมือง และข้าราชการประจำมีความเห็นตรงกันว่าปัจจุบันควรที่จะปรับปรุง แก้ไข วิธีการและการบริหารการเลือกตั้งของไทยเพราะขาดความเหมาะสม และนำมาซึ่งความ ไม่ยุติธรรมในการเลือกตั้ง แต่มีความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องวิธีการและวิธีการบริหารการ เลือกตั้งบางประการ ซึ่งขึ้นอยู่กับผลประโยชน์หลักของนักการเมือง และข้าราชการแต่ละกลุ่ม เป็นสำคัญ ผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของนักการเมือง และข้าราชการแต่ละกลุ่มทำให้มีความ เห็นและเหตุผลที่มีต่อวิธีการเลือกตั้ง และการบริหารการเลือกตั้งที่แตกต่างกัน ”

## ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องการปฏิรูปการเลือกตั้ง ศึกษาเปรียบเทียบแนวความคิดนักการเมือง และข้าราชการประจำ ซึ่งมีระเบียบวิธีวิจัยดังนี้

### 1. ขอบเขตของการศึกษา

เพื่อให้การศึกษาเรื่องการปฏิรูปการเลือกตั้ง ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษา ในครั้งนี้ โดยศึกษาจากความคิดเห็นของนักการเมืองและข้าราชการประจำซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1.1 นักการเมือง ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากนักการเมืองเป็นบุคคล ที่มีส่วนได้เสียโดยตรงจากผลของการปฏิรูปการเลือกตั้ง

1.2 ข้าราชการประจำ ได้แก่ ข้าราชการสังกัดสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง ซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลและบริหารการเลือกตั้งโดยตรง

### 2. วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษา 3 วิธี ดังนี้

## 2.1 การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง

เป็นการศึกษาจากหนังสือ วารสาร บทความ คำบรรยาย วิทยานิพนธ์ และเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ต้องการทำการศึกษ เพื่อสำรวจประเด็นปัญหาที่สำคัญของการเลือกตั้งที่ผ่านมาของยุโรปและของไทย แนวความคิดของนักวิชาการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์สภาพปัญหา ตลอดจนผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อทำให้ทราบถึงกระบวนการวิจัยเบื้องต้นในภาพโดยรวม

## 2.2 การวิจัยแบบสำรวจ

เป็นการศึกษาในภาคสนามเพื่อทราบ ถึงความคิดเห็นของนักการเมืองและข้าราชการ ประจำเกี่ยวกับปฏิรูปการเลือกตั้งในประเด็นศึกษาทั้ง 9 ประเด็น โดยใช้เครื่องมือในการวัดข้อมูล ได้แก่ แบบสอบถาม ( questionnaire ) สอบถามความคิดเห็นของนักการเมืองและข้าราชการประจำและนำผลการสอบถามมาวิเคราะห์ต่อไป

### 2.2.1 ประชากรและการสุ่มตัวอย่าง

ประชากรวิจัยได้แก่ นักการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและข้าราชการประจำสังกัดสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครอง ซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับ ดูแล และบริหารการเลือกตั้งโดยตรง พร้อมทั้งข้าราชการประจำทั่ว ๆ ไป เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยปัจจุบันมีจำนวน 393 คน ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จะใช้ตัวอย่างเพียงประมาณ 200 คน จาก 393 คน หรือประมาณร้อยละ 50 ของจำนวนทั้งหมด และเพื่อเป็นการเปรียบเทียบที่ใกล้เคียงกัน จึงต้องการตัวอย่างจากข้าราชการประจำ จำนวน 200 คน เช่นกัน

การสุ่มตัวอย่าง จะใช้วิธีการสุ่มตัวอย่าง แบบสุ่มธรรมดา ( simple random sampling ) จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 393 คน และจากข้าราชการประจำสังกัดสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง พร้อมด้วยข้าราชการทั่ว ๆ ไปในจำนวนเท่ากัน

## 2.2.2 การรวบรวมข้อมูล

ผู้ศึกษาวิจัยได้ขอความร่วมมือในการเก็บข้อมูล จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง 393 คน จากผู้ประสานงานการเมืองประจำ พรรคชาติพัฒนา พรรคความหวังใหม่ และ พรรคประชาธิปัตย์ โดยได้แจกแบบสอบถามไปทั้งหมด 300 ชุด สามารถเรียกกลับมาได้ 222 ชุด คิดเป็นร้อยละ 74.0 และขอความร่วมมือจากข้าราชการสังกัดสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครอง ในพื้นที่จังหวัดปทุมธานี นนทบุรี พร้อมด้วยนักศึกษาปริญญาโทหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ( บริหารรัฐกิจ ) รุ่น 8 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรโครงการบัณฑิตศึกษาระดับปริญญาโท สาขาบริหารธุรกิจ ( สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ) รุ่น 4, นักศึกษาหลักสูตรนักบริหารระดับสูง หลักสูตรที่ 1 รุ่นที่ 23 โดยได้แจกแบบสอบถามไปทั้งหมด 300 ชุด สามารถเรียกกลับมาได้ 213 ชุด คิดเป็นร้อยละ 71.0

## 2.2.3 ส่วนประกอบของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้ศึกษาวิจัยได้สร้างแบบสอบถาม ( questionnaire ) แบบปลายปิด \* ( closed end questionnaire ) จากการศึกษาข้อมูลทางเอกสารรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเลือกตั้ง โดยได้รับการแนะนำจาก รศ.ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว อาจารย์ที่ปรึกษา เพื่อให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์ของงานวิจัย คำถามได้ผ่านการตรวจสอบแล้วจำนวน 20 ข้อ แบ่งเป็น 2 ส่วน มีรายละเอียดดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลโดยทั่วไป อันได้แก่ เพศ อายุ อาชีพ และ การศึกษา ( ข้อ 1 - 4 )

ส่วนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลการวิเคราะห์แนวความคิด ในการปฏิรูปการเลือกตั้ง ซึ่งมีประเด็นคำถามทั้งหมด 9 ประเด็น ( ข้อ 5 - 20 ) มีดังนี้

ประเด็นที่ 1 : เป็นคำถามเกี่ยวกับแนวความคิดที่จะให้กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน คือคำถามข้อ 20

ประเด็นที่ 2 : เป็นคำถามเกี่ยวกับแนวความคิด ในการให้มีคณะกรรมการเลือกตั้งกำกับดูแลการเลือกตั้งอย่างอิสระ มีอำนาจเต็ม ไม่สังกัดกระทรวงมหาดไทย คือคำถามข้อ 5.

\* ตัวอย่างแบบสอบถามที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ปรากฏตาม ผแนวก ก.

ประเด็นที่ 3 : เป็นคำถามเกี่ยวกับแนวความคิดในการแก้ไขวิธีการเลือกตั้งของไทย คือคำถามข้อ 6, 7, 8, 9, 10

ประเด็นที่ 4 : เป็นคำถามเกี่ยวกับแนวความคิดในการกำหนดให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด คือคำถามข้อ 11.

ประเด็นที่ 5 : เป็นคำถามเกี่ยวกับแนวความคิด ในการที่จะให้รัฐให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง คือคำถามข้อ 15.

ประเด็นที่ 6 : เป็นคำถามเกี่ยวกับแนวความคิด ในการที่จะให้รัฐสนับสนุนพรรคการเมืองในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง คือคำถามข้อ 16.

ประเด็นที่ 7 : เป็นคำถามเกี่ยวกับแนวความคิดที่จะปรับปรุงรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ ให้ถูกต้องและทันสมัย คือคำถามข้อ 17

ประเด็นที่ 8 : เป็นคำถามเกี่ยวกับแนวความคิด ที่จะให้มีการตรวจสอบและติดตามการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง คือคำถามข้อ 18., 19.

ประเด็นที่ 9 : เป็นคำถามเกี่ยวกับแนวความคิด ที่จะแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร คือคำถามข้อ 12., 13. และ 14.

### 2.2.3 โปรแกรมและสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามนั้น ไปทำการวิเคราะห์ทางสถิติด้วยคอมพิวเตอร์ โดยโปรแกรมสำเร็จ SPSS ( Statistical Package for the Social Science ) ที่ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย การคำนวณอัตราส่วนร้อยละ และการเปรียบเทียบแนวความคิดของนักการเมืองและข้าราชการประจำโดยใช้สถิติ t - test

### 2.3 การสัมภาษณ์

เป็นการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงความคิดเห็นของนักการเมือง ระดับบุคคลสำคัญของพรรคการเมืองต่าง ๆ และข้าราชการประจำ ในกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงการเลือกตั้งของไทย เพื่อยืนยันการวิจัยแบบสำรวจอีกชั้นหนึ่งด้วย

### 3. การวิเคราะห์และแปลความข้อมูล

ในการวิเคราะห์และแปลความข้อมูลนั้น หลังจากที่ได้ตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบ สอบถามจากกลุ่มนักการเมืองและกลุ่มข้าราชการประจำแล้ว จะนำข้อมูลไปประมวลผลทางสถิติด้วยคอมพิวเตอร์โดยโปรแกรมสำเร็จ SPSS (Statistical Package for the Social Science) โดยจะแบ่งเรื่องที่จะปฏิรูปการเลือกตั้ง ตามแนวความคิดของนักการเมืองและข้าราชการประจำ เป็น 9 ประเด็น ในแต่ละประเด็นจะต้องเปรียบเทียบแนวความคิดของนักการเมืองและข้าราชการประจำ ด้วยสถิติ t - test การเปรียบเทียบแนวความคิดในแต่ละประเด็น เพื่อให้ได้ข้อสรุปว่าประเด็นการปฏิรูปการเลือกตั้งตามแนวความคิดของนักการเมืองและข้าราชการประจำว่า มีความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร ส่วนการเสนอรายงานในการวิจัยจะนำเสนอในรูปแบบการพรรณนา ประกอบตารางข้อมูลสถิติร้อยละและตารางข้อมูลเปรียบเทียบแนวความคิด พร้อมทั้งบทสัมภาษณ์ของนักการเมืองระดับบุคคลสำคัญและข้าราชการประจำพลเรือนมหาดไทย เพื่อเป็นการยืนยันการวิจัยแบบสำรวจอีกชั้นหนึ่งด้วย

#### นิยามศัพท์สำคัญ

**การปฏิรูปการเลือกตั้ง** หมายถึง การปรับปรุง แก้ไขปัญหาของการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้ง และการบริหารการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรม

**นักการเมือง** หมายถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2538 อาศัยตามมาตรา 105 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538

**ข้าราชการ** หมายถึง ข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง และข้าราชการประจำทั่วไป

**วิธีการเลือกตั้ง** หมายถึง วิธีการที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้พิจารณาคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคน จากบุคคลหลาย ๆ คน หรือเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลาย ๆ บัญชี เพื่อให้ไปทำการอันใดอันหนึ่งแทนตนเอง โดยอิสระเสรีและสุจริต



**การบริหารการเลือกตั้ง** หมายถึง การดำเนินการและการจัดการเลือกตั้งในเรื่องการจัดศูนย์เตรียมการเลือกตั้ง การจัดทำแผนดำเนินงาน การประชาสัมพันธ์ การดำเนินงานตามแผนและการติดตามผล โดยมีความมุ่งหมายให้เกิดความเรียบร้อย บริสุทธิ์ และยุติธรรม

**ผลประโยชน์** หมายถึง สิ่งที่พึงประสงค์จะได้รับจากการดำเนินการในสิ่งหนึ่งสิ่งใด อาจเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวหรือผลประโยชน์สาธารณะก็ได้

**ความยุติธรรมในการเลือกตั้ง** หมายถึง การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ เป็นไปตามตัวบทกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมาย ปราศจากการครอบงำ และเล่ห์ทางการเมือง ปราศจากการใช้อิทธิพลทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และสถานภาพทางสังคม นอกจากนี้การต่อสู้แข่งขันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง จะต้องเป็นไปอย่างอิสระเสรี ภายในขอบเขตของกฎหมาย และเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่มีพื้นฐานอยู่บนความยุติธรรมและความเสมอภาค

**ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา**

1. ทำให้ทราบว่า การเลือกตั้งของไทย มีปัญหาและอุปสรรคในประการใดบ้าง ที่เป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้การเลือกตั้งที่เป็นอยู่เกิดความไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม
2. ทำให้ทราบถึงแนวทาง หรือวิธีการในการแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ว่าควรจะมีวิธีการดำเนินการอย่างไร ในรูปแบบของข้อเสนอในความเห็นของนักการเมือง ข้าราชการประจำ
3. ทำให้สามารถที่จะนำกรณีศึกษานี้ ไปดำเนินการแก้ไขการเลือกตั้งของไทย ให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

**การนำเสนอผลการศึกษา**

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอรายละเอียดโดยแบ่งเป็น 6 บท ดังนี้

**บทที่ 1 : บทนำ**

นำเสนอถึง ความเป็นมาและความสำคัญของสภาพปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา, สมมุติฐานของการศึกษา, ระเบียบวิธีวิจัย, นิยามศัพท์, ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา และการนำเสนอเพื่อให้ทราบถึงกระบวนการของการศึกษาโดยภาพรวม

## **บทที่ 2 : ทฤษฎี แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง**

กล่าวถึง ทฤษฎีและแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเลือกตั้งของไทย เช่น แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทฤษฎีการมีส่วนร่วมทางการเมือง แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และทฤษฎีการพัฒนาทางการเมือง

## **บทที่ 3 : การเลือกตั้งของยุโรป**

กล่าวถึงระบบการเลือกตั้งของ ประเทศสหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ ( อังกฤษ ), สาธารณรัฐฝรั่งเศส, สาธารณรัฐอิตาลี และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เพื่อให้ทราบในรายละเอียดของระบบการเลือกตั้งของประเทศนั้น ๆ

## **บทที่ 4 : การเลือกตั้งและปัญหาการเลือกตั้งของไทย**

กล่าวถึงประวัติและความเป็นมาของการเลือกตั้งของไทย ตั้งแต่ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 จนถึงเลือกตั้งครั้งที่ 19 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 ตลอดจนปัญหาการเลือกตั้งของไทย

## **บทที่ 5 : วิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูปการเลือกตั้งไทย**

กล่าวถึงการวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูปการเลือกตั้งไทย โดยนำคำตอบที่ได้จากเครื่องมือวัดมาดำเนินการวิเคราะห์เปรียบเทียบ เพื่อค้นหาคำตอบตามสมมุติฐานที่กำหนดไว้ และสรุปผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับการเปรียบเทียบความคิดเห็นของนักการเมืองและข้าราชการประจำ

## **บทที่ 6 : บทสรุปและข้อเสนอแนะ**

เป็นบทสรุปผลการศึกษา และวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์ของนักการเมืองและข้าราชการประจำในประเด็นที่ศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปการเลือกตั้งไทย และข้อเสนอแนะ รวมถึงข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับการปฏิรูปการเลือกตั้งไทย