



เรื่องในเล่ม

<p>☐ องค์กรกลางกับการเลือกตั้ง :</p> <p>ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่</p> <p>▣ ประชา ธิปไตย</p>	1
<p>☐ คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง :</p> <p>กรณีประเทศฟิลิปปินส์ (ตอนที่ 1)</p> <p>▣ สีดา สอนศรี</p>	23
<p>☐ ทฤษฎีการโหวต และการพัฒนาประชาธิปไตย :</p> <p>แนวคิดจากเศรษฐศาสตร์</p> <p>▣ ไกรยุทธ ธีรตยาภินันท์</p>	37
<p>☐ ข่าวที่หน้าสนใจประจำเดือน</p>	79





รัฐสภาสาร

ปีที่ 44 ฉบับที่ 7 เดือน กรกฎาคม 2539 ISSN 0125-0957



Legislative Institutional Repository of Thailand

บทบรรณาธิการ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นกระบวนการสรรหาตัวแทนประชาชนขึ้นมาทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ การเลือกตั้งที่ผ่านมาในแต่ละครั้งมักจะมีปัญหาเรื่องการซื้อขายเสียง ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศ

ดังนั้นในปี 2535 ประเทศไทยจึงได้จัดให้มีองค์กรกลางหรือที่มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า “คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ไม่ขึ้นกับหน่วยงานใด มีบทบาทหน้าที่หลักคือ การสอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม พร้อมทั้งเป็นหน่วยรับแจ้งเหตุหากมีการกระทำที่ส่อไปในทางทุจริตการเลือกตั้ง และรณรงค์ให้ประชาชนไปใช้สิทธิ์ลงคะแนนเสียงเลือกคนดี มีความรู้ความสามารถไปทำหน้าที่แทนตน ฯลฯ จะเห็นได้ว่าองค์กรกลางไม่สามารถจับกุมผู้กระทำผิดได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ต้องประสานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการจับกุม ทำให้ผู้กระทำการทุจริตไม่เกรงกลัวการดำเนินงานขององค์กรกลางด้วยเหตุนี้ การดำเนินงานขององค์กรกลางจึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร และยังคงถูกมองว่าเป็นเพียง “เสือกระดาษ” เท่านั้น

รัฐสภาสารฉบับนี้จึงเสนอบทความเกี่ยวกับองค์กรกลาง คือ เรื่ององค์กรกลางกับการเลือกตั้ง : ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ , คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง : กรณีประเทศฟิลิปปินส์ (ตอนที่ 1) และบทความเกี่ยวกับประชาธิปไตย เรื่อง ทฤษฎีการไว้วางใจและการพัฒนาประชาธิปไตย : แนวคิดจากเศรษฐศาสตร์ สำหรับท่านผู้อ่านได้ศึกษาค้นคว้าต่อไป

บรรณาธิการ



Legislative Institutional Repository of Thailand

องค์กรกลางกับการเลือกตั้ง :
ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่

ประชา ธิปไตย



Legislative Institutional Repository of Thailand

ความสำคัญของการเลือกตั้งนั้น เป็นสิ่งที่ระบอบการปกครองที่เรียกตัวเองว่า "ประชาธิปไตย" ทุกรูปแบบยอมรับเหมือนกันหมด ไม่ว่าโดยเนื้อแท้แล้วระบบการปกครองดังกล่าว จะมีความแตกต่างกันอย่างมากมาตลึงเพียงใดก็ตาม ผู้ปกครองประเทศสมัยใหม่ต่างก็พยายามจะเชื่อมโยงอำนาจทางการเมืองเข้ากับกระบวนการเลือกตั้งเสมอ ความสำคัญของการเลือกตั้งจึงไม่ได้จำกัดความหมายอยู่เฉพาะแต่การที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ไปใช้สิทธิของตนหย่อนบัตรลงคะแนน เพื่อเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรหรือผู้บริหารในตำแหน่งใดเท่านั้น แม้ว่าโดยทฤษฎีแล้วผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไปใช้สิทธิที่หน่วยเลือกตั้งของตนนั้นเป็นการกระทำโดยอิสระและลำพัง แต่ตามสภาพความเป็นจริงของสังคม ปรัชญาการณ์ที่ประชาชนผู้มีสิทธิในประเทศไปใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนคราวละมาก ๆ พร้อม ๆ กันนั้น เป็นแค่เพียงผลพวงขั้นสุดท้ายของกระบวนการทางการเมืองของสังคมทั้งสังคมมากกว่า

ความสำคัญของการเลือกตั้งจึงมีมากเกินกว่าการตัดสินใจว่าใครจะได้รับเลือกตั้งเข้าไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มากนัก กล่าวคือ การเลือกตั้งไม่ได้เป็นแค่เพียงการให้ความยุติธรรมแก่รูปแบบการปกครองหรือแก่ตัวผู้ปกครองเอง ไม่ได้เป็นแค่กระบวนการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองหรือควบคุมให้ตัวแทนของประชาชนต้องขึ้นอยู่กับประชาชน และไม่ได้เป็นการสืบทอดอำนาจโดยสันติวิธีของผู้มีตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น หากแต่การเลือกตั้งเป็นการสื่อสารติดต่อกันระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง เป็นกระบวนการกล่อมเกล่าทางการเมืองที่สำคัญ และเป็นโอกาสที่องค์กรทางการเมืองต่าง ๆ จะได้เข้าไปสัมผัสและปลุกเร้าประชาชนให้ใช้สิทธิที่จะเลือกทางออกให้แก่สังคม หรือไม่ใช่สิทธิดังกล่าวในความหมายที่แท้จริงก็ได้เช่นกัน

เพราะฉะนั้น ลำพังแต่การไปหย่อนบัตรลงคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งซึ่งไม่ใช่การเลือกตั้งที่สมบูรณ์ ถ้าหากว่าผู้ใช้สิทธิมิได้มีโอกาสในการเลือกอย่างแท้จริง การเลือกตั้งที่สมบูรณ์แบบที่สุตนั้น จะต้องอาศัยเงื่อนไขทางสังคมและการเมืองอื่น ๆ ประกอบด้วยอีกมากมาย เช่น จะต้องเป็นสังคมที่ถือหลักนิติธรรม และประชาชนมิได้รักษาฐานมุลฐานอย่างสมบูรณ์



การเลือกตั้งที่สมบูรณ์แบบนั้นต้องเป็นการเลือกตั้งที่มีลักษณะของ 'free and fair election' ซึ่งจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ จะต้องเป็นการเลือกตั้งที่ประชาชนอยู่บนพื้นฐานของสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เป็นสากลคือประชากรทุกคนในประเทศ ไม่ว่าร่ำรวยหรือยากจน, มีการศึกษาสูง หรือไม่มีการศึกษา ประชากรทุกคนไม่ว่าจะประกอบอาชีพอะไรก็ตาม สามารถมีสิทธิในการเลือกตั้งโดยเท่าเทียมกันทุกคน ไม่แบ่งแยกเพศ สีผิว หรือ วรรณะใด ๆ ทั้งสิ้น และในการลงคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จะต้องเป็นการลงคะแนนที่เป็นความลับ เฉพาะตัวของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะต้องทำการตัดสินใจเลือกตั้งด้วยความคิดของตนเองปราศจากอิทธิพลจากบุคคลกลุ่มใด ๆ ทั้งสิ้น โดยหลักการแล้วการเลือกตั้งที่ดีจะต้องเป็นการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอนั้นก็คือการเลือกตั้งที่กำหนดเป็นวาระในการเลือกตั้ง เมื่อครบวาระก็จำเป็นต้องจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ เปิดโอกาสให้ประชาชนทำการตัดสินใจในการเลือกตั้งครั้งใหม่เพื่อสรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถที่ดีที่สุดเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารประเทศการเลือกตั้งจำเป็นต้องจัดให้มืออย่างสม่ำเสมอ นั้น นอกจากจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในประเทศสามารถตัดสินใจพิจารณาบุคคลที่ดีที่สุดมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว การเลือกตั้งจำเป็นต้องมีอย่างสม่ำเสมอตามระยะเวลาที่กำหนด ก็เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจของบรรดาผู้ปกครองประเทศทั้งหลายที่หลงยึดติดกับอำนาจที่ตนได้มา แต่อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์และยุติธรรม ก็จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ประชาชนทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเลือกตั้ง และการเลือกตั้งจะต้องเป็นการลงคะแนนของผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งนั้นจะต้องกระทำอย่างเปิดเผยและเป็นความลับและต้องเกิดจากการตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจริงๆ ปราศจากการข่มขู่, บังคับจากผู้ใดทั้งสิ้น

นอกจากนี้ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และสามารถที่จะร่วมมือกันในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมา โดยมีจุดประสงค์ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งที่ตนศรัทธาได้ โดยอิสระเสรีปราศจากการปิดกั้นใด ๆ

ทั้งสิ้น ซึ่งจะทำให้ประชาชนในประเทศได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริงเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

ปัญหาความบริสุทธิ์ และยุติธรรมในการเลือกตั้งไทย

ส่วนในการเลือกตั้งไทยเท่าที่ผ่านมา ปรากฏว่าประสบกับปัญหาความบริสุทธิ์ และยุติธรรมในการเลือกตั้งมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการที่ประชาชนชาวไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ตามชนบท มักเป็นผู้ขาดความรู้, ขาดการศึกษา และไม่มีความเข้าใจในหลักการของประชาธิปไตยอย่างจริงจัง ทำให้ประชาชนเหล่านี้ถูกใช้เป็นเครื่องมือของบรรดานักการเมืองผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยบรรดาผู้สมัครเลือกตั้งนั้นจะใช้เงินในการแจกจ่ายให้แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนเมื่อรับเงินจากบรรดาผู้สมัครแล้ว ทำให้ต้องไปเลือกตั้งผู้สมัครที่แจกเงินให้แก่ตน ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งของไทย จะพบการทุจริต ซื่อสัตย์ ขาดเสียย มากมาย ประชาชนที่เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นส่วนใหญ่ไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจที่มีพื้นฐานของความศรัทธา หรือเชื่อมั่นในตัวผู้สมัคร แต่มักเกิดจากการที่ผู้สมัครต่าง ๆ ใช้เงินในการซื้อเสียง ทำให้ประชาชนต้องไปเลือกผู้สมัครรายนั้น เนื่องจากประชาชนรับเงินมาแล้วหรือบางกรณีการไปใช้สิทธิลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนนั้น เกิดจากการถูกขู่ประชาชนให้ไปลงคะแนนยังคูหาเลือกตั้ง โดยหวั่นกลัวของของผู้สมัครแต่ละคน จะทำหน้าที่ในการระดมประชาชนที่ได้รับเงิน ซึ่งได้มาจากการขายเสียงของพวกเขาเองให้ไปลงคะแนนแก่ผู้สมัครที่ตนได้รับเงินมา จะเห็นได้ว่าในการเลือกตั้งของไทยนั้น ประชาชนที่มาลงคะแนนในการเลือกตั้งส่วนใหญ่มักไม่ได้มาเลือกตั้งด้วยความสมัครใจ การเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนไม่เป็นไปโดยอิสระ แต่มักจะถูกบุคคลใดบุคคลหนึ่งครอบงำในการเลือกตั้งของพวกเขาอยู่เสมอมา ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศไทย ที่มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้นมักถูกล่อลวงด้วยเงิน, ข่มขู่ หรือเกิดจากการโฆษณาชวนเชื่อเป็นหลัก ทำให้การเลือกตั้งซึ่งเป็นกระบวนการที่สำคัญในหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยไม่มีความเป็นอิสระ แต่อย่างไรก็ตามในการเลือกตั้งของประเทศไทยที่มีการทุจริตในการเลือกตั้งนั้น สาเหตุของการทุจริตมิได้เกิดจากตัวนักการเมือง



ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่การทุจริตในการเลือกตั้งนี้ยังจะเกิดจากกลไกปฏิบัติหน้าที่ของบรรดาข้าราชการด้วย เช่นการร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในการปลอมแปลงเอกสารทะเบียนบ้านเป็นต้น นอกจากนี้จะเห็นได้ว่า ในบางอำเภอของประเทศไทยมีจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งครบทุกคนคิดเป็น 100% ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในอำเภอนั้น ซึ่งในขณะที่กรุงเทพมหานคร ประชาชนอาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่มีความรู้, มีการศึกษา แต่กลับมาใช้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดประมาณ 49 % เท่านั้น จากตัวอย่างที่ยกมาข้างต้น ไม่ได้หมายความว่าคนกรุงเทพมหานครมีความตื่นตัวน้อยกว่าประชาชนในต่างจังหวัด แต่การที่คนต่างจังหวัดมาเลือกตั้งครบ 100 % ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้น ส่วนใหญ่มักไม่ได้เกิดจากความสมัครใจของคนเหล่านั้นอย่างแท้จริง แต่อาจเกิดจากการข่มขู่ หรือ ล่อลวงผู้มาใช้สิทธิด้วยการแจกเงิน เป็นต้น หรือบางกรณีก็เกิดจากการเกณฑ์ประชาชนให้มาใช้สิทธิเลือกตั้งให้ครบทุกคน เพื่อจะได้สร้างชื่อเสียงแก่อำเภอของตนหรือข้าราชการในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในการเลือกตั้งนั้นไม่ได้เกิดจากความสมัครใจอย่างแท้จริง ประชาชนไม่มีอิสระในการเลือกผู้แทนของตน นอกจากนี้ในบางพื้นที่ การใช้สิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็กระทำกันอย่างไม่เป็นความลับ เช่นผู้มีสิทธิสมัครบางราย ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐทำให้สามารถตรวจสอบว่าประชาชน เลือกผู้สมัครคนใดบ้าง ทำให้เห็นว่าการเลือกตั้งในประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระ และไม่ได้เกิดจากความสมัครใจของประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้ระบอบประชาธิปไตยของไทยเกิดปัญหาเนื่องจากการเลือกตั้งไทยนั้น ไม่อยู่บนพื้นฐานของความบริสุทธิ์ และยุติธรรมในการเลือกตั้งเลย ทำให้ในระบอบประชาธิปไตยของไทยไม่ได้รับการพัฒนาให้ก้าวไกลเท่าที่ควร

สภาพการต่อสู้ทางการเมืองนำมาซึ่งการตั้งองค์กรกลาง

จากที่กล่าวไปจะเห็นได้ว่า ในการเลือกตั้งของไทยในแต่ละครั้งที่ผ่านมาประชาชนที่ไปเลือกตั้ง ส่วนใหญ่ไม่ได้มีจิตสำนึกในการปกครองระบอบประชาธิปไตย



อย่างแท้จริง ประชาชนแต่ละคนต่างมาเลือกตั้งด้วยเหตุผลต่าง ๆ กัน เช่น มาเลือกตั้งเนื่องจากรับเงินจากผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องไปเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ในการเลือกตั้งในแต่ละครั้งของประเทศไทย พบว่ามีการทุจริตในการเลือกตั้งมากมาย เช่น มีการซื้อเสียงของบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้มาจากเหตุผลต่าง ๆ กัน คือ เมื่อผู้สมัครรายหนึ่งทำการแจกเงินแก่ชาวบ้าน ทำให้ผู้สมัครรายอื่น ๆ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องแจกเงินตามไปด้วยและจะต้องเป็นจำนวนที่มากกว่าผู้สมัครรายอื่น ๆ ด้วยเพราะจะทำให้ตนได้รับเลือกจากชาวบ้าน ประกอบกับในสังคมไทยการแจกเงินซื้อเสียงได้กลายเป็นค่านิยมขึ้นมาทำให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่มีเงินกลายเป็นคนแล้งน้ำใจในสายตาชาวบ้านทำให้บรรดาผู้สมัครทั้งหลายต่างก็พยายามทุกวิถีทางที่จะทำให้ตนชนะในการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้การเลือกตั้งของไทย ในทุกครั้งที่ผ่านมามีอัตราการทุจริตในจำนวนที่สูงมาก และเป็นปัญหาต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยมาช้านาน จึงเป็นเหตุให้คณะปฏิวัติ ซึ่งเรียกตัวเองว่าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช) ทำการปฏิวัติรัฐประหารรัฐบาลที่มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2535 โดยอ้างเหตุผลว่าเนื่องจากการเลือกตั้งที่ผ่านมาไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมนักการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศได้มาจากการซื้อเสียง เมื่อเข้ามาแล้วจึงจำเป็นต้องถอนทุนคืน ทำให้เกิดการคอร์รัปชันในคณะรัฐบาลอย่างมากมาย จึงทำให้คณะรัฐประหารดังกล่าวจะต้องเข้ามายุติขบวนการฉ้อฉลนี้ แล้วจึงจะจัดการเลือกตั้งครั้งใหม่ให้บริสุทธิ์ยุติธรรม โดยในระหว่างที่ยังไม่มีการเลือกตั้งครั้งใหม่นี้ ทางคณะ รสช ได้เชิญนายอานันท์ ปันยารชุน ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทำให้นายอานันท์ ปันยารชุน ได้เสนอแนวความคิดว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรกลางควบคุมการเลือกตั้งขึ้น โดยองค์กรกลางนี้ จะเข้าไปมีส่วนในการควบคุมและกำกับดูแลการเลือกตั้ง แทนที่จะเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของกระทรวงมหาดไทยอย่างที่ผ่านมา

แต่อย่างไรก็ตาม จากที่ผู้เขียนได้ค้นคว้าเกี่ยวกับข้อมูลต่าง ๆ ขององค์กรกลาง คำแนวคิดของนายอานันท์ ในการจัดตั้งองค์กรกลางนั้น เดิมที่เกิดจากแนวคิดของ

อาจารย์ใหญ่ทางกฎหมายชื่อดังคือ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ซึ่งขณะนั้นเป็นรองนายกรัฐมนตรี และเป็นประธานกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ พยายามที่จะผลักดันให้เกิดองค์กรกลางขึ้นมาทำหน้าที่ในการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในวันที่ 22 มีนาคม 2535 ทั้งนี้เนื่องจากนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ผิดหวังจากการที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญถูกตัดออกจากรัฐธรรมนูญ ทำให้นายมีชัย หันมาผลักดันให้เกิดองค์กรกลางขึ้นมาแทน ดังจะเห็นได้จากหน้าที่ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กับองค์กรกลางควบคุมการเลือกตั้ง ต่างก็มีปรัชญาในการทำงานที่เหมือนกัน นั่นคือ การเข้าไปกำกับดูแลการเลือกตั้งให้เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรมปราศจากการทุจริตในการเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม แนวคิดให้มีการจัดตั้งองค์กรกลางตามข้อเสนอของนายอานันท์ ปันยารชุนนั้น แม้ว่าจะทำให้กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่ในการรับผิดชอบโดยตรงในการเลือกตั้ง และคณะ รสช. จะตั้งรับไม่ทันเนื่องจากไม่คาดคิดมาก่อนว่าจะมีการเสนอแนวความคิดนี้ขึ้นมาจากฝ่ายรัฐบาล แต่ถึงกระนั้น คณะ รสช. เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่าข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้เกิดจาก นายอานันท์ ปันยารชุน โดยตรง ทำที่ของคณะ รสช. จึงเปลี่ยนไปในการทำงานที่เห็นด้วยกับการตั้งองค์กรกลางติดตามการเลือกตั้งประกอบ กับทางคณะ รสช. ต้องการที่จะสร้างความชอบธรรมให้แก่กลุ่มของตนที่ได้ให้รัฐประหารมา จึงสนับสนุนให้มีการตั้งองค์กรกลางเพื่อสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และทางคณะ รสช. เห็นว่าการเลือกตั้งจะมีขึ้นในวันที่ 22 มีนาคม 2535 นั้น จะเป็นการต่อสู้กันอย่างดุเดือด อันเนื่องมาจากความขัดแย้งที่สั่งสมมาตั้งแต่หลังวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2535 ซึ่งการกล่าวหาจากคณะปฏิวัติผสมผสานกับการต่อสู้เรื่องรัฐธรรมนูญ และการต่อสู้ระหว่างพรรคการเมืองด้วยตนเอง จะส่งผลให้การเลือกตั้งเต็มไปด้วยการทุจริตอย่างมากทางคณะ รสช. จึงเห็นด้วยกับการมีองค์กรอิสระที่จะเข้ามาสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง เนื่องจากถ้าคณะ รสช. คุมการเลือกตั้งครั้งนี้ให้บริสุทธิ์ยุติธรรมไม่ได้ ก็ถือได้ว่าการรัฐประหารของคณะ รสช. ล้มเหลว เพราะ รสช. เองก็อ้างเหตุผลของการเข้ามารัฐประหารว่า เพราะมีการทุจริตชื่อเสียงทำให้ทาง รสช. ต้องเข้ามารัฐประหารเพื่อจัดการทุจริตให้หมดไป



องค์กรกลางในฐานะเป็นนวัตกรรมใหม่ในสังคมไทย

นับตั้งแต่ไทยมีการเลือกตั้งมาก็หลายครั้ง การซื้อขายเสียงก็เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับการเลือกตั้งมาโดยตลอด แต่ที่ผ่านมานั้นก็ไม่มีใครคิดที่จะตั้งองค์กรหรือหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม และถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย จนกระทั่งในช่วงที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการก่อกำเนิดแนวคิดให้มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้ง โดยเป็นองค์กรที่มีฐานะกึ่งรัฐกึ่งเอกชน และมีการทำงานที่เป็นไปโดยอิสระ เพื่อตรวจสอบองค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการที่มีชื่อเรียกว่า คณะกรรมการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง หรือองค์กรกลางขึ้นซึ่งการตั้งองค์กรกลางขึ้นมานั้น ก็เนื่องมาจากสาเหตุการต่อสู้ทางชนชั้นซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งองค์กรกลางดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

จะเห็นได้ว่า³ องค์กรกลางเป็นสิ่งแปลกใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย หรือเรียกได้ว่าเป็นการสร้างนวัตกรรมใหม่ในสังคมไทยเร็ว เนื่องจากสาเหตุที่ว่าที่ผ่าน ๆ มา ยังไม่เคยมีการทดลองใช้รูปแบบดังที่กล่าวมาอย่างจริงจังมาก่อน และโดยเฉพาะองค์กรกลางด้วยแล้ว นับได้ว่า เป็นการเริ่มต้นจากศูนย์อย่างแท้จริง เพราะก่อนหน้านั้นไม่มีรูปแบบ แนวทาง วิธีการในการดำเนินงานมาเป็นแบบอย่างนั้นมาก่อนเลย ทำให้องค์กรกลางเป็นการเริ่มมาจากการที่ไม่มีรูปแบบ หรือแนวทางหรือหลักการอะไรต่าง ๆ ในการดำเนินงานมาก่อนนั้นเลย รวมทั้งกลับต้องมาร่วมกันคิดค้นสร้างรูปแบบวิธีการในการทำงานขึ้นมาใหม่ นับตั้งแต่การเริ่มต้นมีองค์กรกลางจึงมีผลทำให้ภาพกิจกรรมการทำงานขององค์กรกลางที่ออกมาสู่สายตาของประชาชน และนักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นที่คอยเฝ้าจับตามองสิ่งที่เป็นสิ่งใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยยังไม่ค่อยชัดเจนมากนัก รวมทั้งภาพของการเป็นองค์กรที่น่าเกรงกลัวก็ไม่ได้เห็นอย่างเด่นชัด จึงทำให้สื่อมวลชนและนักการเมืองในท้องถิ่นได้ขนานนาม องค์กรกลางเป็นเสือกระดาษ ทั้งนี้ก็เพราะว่า การที่องค์กรกลางจะหาอาสาสมัครให้ครบจำนวนตามที่กำหนดไว้ในเป้าหมายนั้น รวมทั้งให้บุคคลที่เป็นอาสาสมัครเหล่านี้เกิดความเข้าใจในระบบการทำงานที่ใกล้เคียงกันนั้น เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก



ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ภาพรวมของกิจกรรมที่องค์กรกลางทำนั้นจะมีลักษณะเป็นแค่เพียงการทำงานให้ได้ครบตามความต้องการขั้นต่ำที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ให้เท่านั้น

ปัญหาที่องค์กรกลางประสบในการดูแลการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรม

องค์กรกลางเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม และส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเมืองทศปกรองของประชาชนชาวไทย องค์กรกลางเป็นองค์กรอิสระที่เกิดจากคำสั่งแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งตั้งองค์กรกลางขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในช่วงเลือกตั้ง ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ และยุติธรรม โดยองค์กรกลางเข้าไปมีส่วนในการควบคุมและกำกับดูแลการเลือกตั้งแทนกระทรวงมหาดไทย ซึ่งแต่เดิมหน้าที่ในการกำกับดูแลการเลือกตั้งในแต่ละครั้งที่ผ่านมาเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย แต่เมื่อมีการจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นมา โดยคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งองค์กรกลางจะมีหน้าที่ในการส่งเสริมความสุจริต ยุติธรรม และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในการเลือกตั้ง องค์กรกลางจะเป็นองค์กรอิสระไม่อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ใด ไม่เห็นเรื่องสายการบังคับบัญชาเหมือนหน่วยราชการอื่น ดังนั้นการทำงานขององค์กรกลางจึงไม่ยึดติดกับระบบ และระเบียบของทางราชการ ยกเว้นด้านการเงิน โดยการทำงานขององค์กรกลาง เป็นการดำเนินงานโดยอาศัยแรงงานอาสาสมัคร ซึ่งไม่มีสายการบังคับบัญชา หรือสิ่งกีดขวางที่แน่นอน ในการดำเนินงานองค์กรกลางจะไม่มีอำนาจในการปกครองการทุจริตในการเลือกตั้ง แต่องค์กรกลางจะมีบทบาทในการปราบปรามการทุจริตการเลือกตั้งมากกว่า การดำเนินงานขององค์กรกลางนั้นถ้าอาสาสมัครขององค์กรกลางที่ทำการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์และยุติธรรมพบว่าการทุจริตในการเลือกตั้ง เช่น การซื้อขายเสียงหรืออาจเกิดจากกรณีของชาวบ้านทั่วไปพบการทุจริตในการเลือกตั้งแล้วชาวบ้านมาแจ้งกับองค์กรกลาง เมื่อองค์กรกลางเข้าไปตรวจสอบและพบการทุจริตจริง องค์กรกลางจะต้องดำเนินการโดยการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อจับกุมผู้กระทำความผิดในการทุจริตในการเลือกตั้ง สาเหตุที่องค์กรกลางต้องประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการจับกุม ผู้กระทำความผิดในการเลือก



ดังนั้น เนื่องจากในการทำงานขององค์กรกลางไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับใดให้อำนาจองค์กรกลางในการจับกุมผู้กระทำความผิดได้ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัครองค์กรกลางประสบปัญหาเนื่องจากการทุจริตในการเลือกตั้งเมื่อองค์กรกลางเข้าไปตรวจสอบพบว่ามีผู้สมัครรับเลือกตั้งทำการซื้อเสียงของประชาชนอยู่จริงแต่องค์กรกลางกลับไม่มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำการทุจริต เนื่องจากอำนาจในการจับกุมดังกล่าวเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งในบางครั้งกลับพบว่าบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่ตำรวจ มีความสัมพันธ์กันในเชิงช่วยเหลือเกื้อกูลกันมาก่อนทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถดำเนินการจับกุมได้ หรือบางกรณีดำเนินการจับกุมผู้กระทำการทุจริตการเลือกตั้งไปแล้ว และเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการกลับปรากฏว่าเรื่องทั้งหมดไม่ได้รับการดำเนินการอย่างจริงจัง บางจังหวัดมีหนังสือตอบองค์กรกลางค่อนข้างล่าช้า ทำให้ผู้เสียหายไม่สามารถดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีได้ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดให้เหตุผลว่าข้อกล่าวหาไม่มีหลักฐานเพียงพอ ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรกลางไม่มีอำนาจในการสอบสวนข้อกล่าวหาต่าง ๆ และไม่มีอำนาจในการรวบรวมหลักฐานเพื่อฟ้องร้องผู้กระทำความผิดต่อด้วยได้ ทำให้การดำเนินงานขององค์กรกลางไม่ประสบผลสำเร็จดังที่ตั้งเป้าหมายไว้เพื่อควบคุมการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์และยุติธรรมได้ ทั้งนี้เนื่องจากจะเห็นได้ว่าอัตราการทุจริตในการเลือกตั้งของบรรดาผู้สมัครต่าง ๆ ก็ไม่ได้ลดน้อยลงจากการเลือกตั้งครั้งก่อน ๆ เลย

นอกจากนี้ อีกสาเหตุหนึ่งที่องค์กรกลางประสบปัญหาในการดำเนินงาน คือ ปัญหาเรื่องความไม่ร่วมมือในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากการปฏิบัติงานขององค์กรกลางในการดูแลการเลือกตั้ง ต้องอาศัยการประสานงานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นข้าราชการประจำมากมาย แต่ในทางปฏิบัติงานของอาสาสมัครกลับไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควรจากบรรดาข้าราชการประจำทั้งหลาย เนื่องจากจะเห็นได้ว่าการทุจริตในการเลือกตั้งยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งจะเห็นได้จากการทุจริตในหน่วยเลือกตั้งโดยอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของข้าราชการ เช่น การปล่อยให้ผู้ไม่มีสิทธิเข้าไปใช้สิทธิ หรือการปล่อยให้คน ๆ เดียวใช้สิทธิซ้ำ, การลอบใส่บัตรเลือกตั้งลงในหีบบัตรตั้งแต่ก่อนการลงคะแนน, การแอบกาบัตรเลือกตั้งและการ



ลงคะแนนเองในช่วงบ่ายเมื่อพลอดคน เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกระทำดังกล่าวไม่ใช่ การซื้อเสียงธรรมดาซึ่งเกิดขึ้นระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง กับประชาชนผู้ขายเสียง แต่ การกระทำดังกล่าวกลับร้ายแรงยิ่งกว่า เนื่องจากเป็นการกระทำของบรรดาข้าราชการที่มี หน้าที่ในการรักษาความสุจริตในการเลือกตั้ง นอกจากนี้การทำงานขององค์กรกลาง ต้องพบกับข้าราชการท้องถิ่น ซึ่งเป็นอุปสรรคในการทำงานขององค์กรกลางอย่างมาก เนื่องจากบรรดาข้าราชการเหล่านี้ ต่างก็ไม่พอใจที่มีการตั้งหน่วยงานอิสระขึ้นมาคอย สอดส่องดูแลการทำงานของตน และยังสามารถที่จะเสนอแนะให้นโยบายพวกข้าราชการ ได้อีกด้วย ซึ่งเหมือนกับว่าองค์กรกลางเป็นแค่องค์กรที่ตั้งขึ้นมาชั่วคราวแต่กลับมี อำนาจเหนือข้าราชการที่ทำงานมาก่อน ทำให้บรรดาข้าราชการเหล่านี้เกิดความไม่ชย ใจในการดำเนินงานขององค์กรกลาง จึงเป็นเหตุให้การประสานงานในการดูแลความ สุจริตในการเลือกตั้งขององค์กรกลางดังกล่าวของรัฐเกิดปัญหา ดังจะเห็นได้จากกรณี องค์กรกลางมิได้รับความร่วมมืออย่างแท้จริงจากกลไกของรัฐ ในการสอดส่องดูแล การเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรม ตัวอย่างเช่น มีการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด กฎหมายเลือกตั้งน้อยมาก ทั้ง ๆ ที่มีการแจ้งเหตุเข้ามาเป็นพัน ๆ ราย แต่กลับไม่มี เจ้าหน้าที่ของรัฐรายใดให้ความสนใจในการติดตามผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง ซึ่งจวบ การดำเนินงานขององค์กรกลางนี้ ทำให้องค์กรกลางถูกมองว่า องค์กรกลางเป็นแค่ เพียง “เลือกกระต่าย” เนื่องจากองค์กรกลางไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ประสบผลสำเร็จ ได้ ประกอบกับองค์กรกลางไม่มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดในการเลือกตั้งทั้ง ให้อุ้กระทำผิดไม่เกรงกลัวการทำงานขององค์กรกลาง ดังจะเห็นได้จากการทุจริต ในการเลือกตั้งยังคงมีอัตราที่สูงและยังเกิดการทุจริตในรูปแบบใหม่ ๆ เกิดขึ้นอีกมากมาย

นอกจากนี้ในการทำงานขององค์กรกลาง ยังสร้างความสับสนให้แก่ประชาชน เกี่ยวกับเรื่องอำนาจ และความเป็นอิสระขององค์กรกลาง ทั้งนี้เนื่องจากในการจัดตั้ง องค์กรกลางนั้นทางผู้จัดตั้งต้องการให้องค์กรกลางมีอำนาจ จึงให้รัฐเป็นผู้จัดตั้ง แต่ใน ทางกลับกันองค์กรกลางก็ต้องการที่จะเป็นอิสระในการดำเนินงานด้วย จึงทำให้เกิด ปัญหา ระหว่างความเป็นอิสระกับอำนาจในการดำเนินงานขององค์กรกลาง เนื่องจาก ในการดำเนินงานขององค์กรกลางนั้นอาศัยเพียงคำสั่งของสำนักนายกรัฐมนตรีให้



การจัดตั้ง และมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับรอง เพราะฉะนั้นในการปฏิบัติงานขององค์กรกลางจึงต้องอาศัยคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ทำให้การทำงานขององค์กรกลางไม่เป็นองค์กรที่อิสระอย่างแท้จริง ดังที่จุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้แต่เดิม

ปัญหาที่เกิดขึ้น เกิดขึ้นเพราะเหตุใด

การไม่มีอำนาจจับกุม ปัญหานี้เกิดขึ้นเนื่องจากกฎหมายไม่ให้อำนาจไว้ในเรื่องผู้กล่าวคือ องค์กรกลางมีลักษณะพิเศษคือ ความเป็นทางการ เพราะเป็นการตั้งขึ้นโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี แต่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจในการจับกุมการทุจริตด้วยตนเองแก่องค์กรกลาง ซึ่งจะเห็นได้ว่าเท่าที่ผ่านมาองค์กรกลางเมื่อรับแจ้งเหตุการณ์ทุจริตหรือการกระทำใดๆ ที่ผิดต่อกฎหมายการเลือกตั้ง องค์กรกลางก็ไม่มีอำนาจที่จะไปจับกุมผู้กระทำความผิด องค์กรกลางจะทำได้แต่เพียงส่งเรื่องดังกล่าวไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้ดำเนินการต่อไป โดยที่ตัวองค์กรกลางเองไม่สามารถที่จะดำเนินการกับผู้กระทำความผิดจนถึงขั้นฟ้องร้องลงโทษได้ จะสังเกตเห็นได้ว่า ทั้ง ๆ ที่องค์กรกลางถูกตั้งขึ้นโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสอดส่องและควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เรียบร้อย บริสุทธิ์ ยุติธรรม แต่ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่เป็นพวกหัวเก่าก็จะไม่สนับสนุนให้องค์กรกลางมีอำนาจในการจับกุม ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าเมื่อเป็นอย่างนี้แล้ว ก็เท่ากับว่าองค์กรกลางไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงอย่างเต็มที่ ซึ่งก็จะส่งผลให้องค์กรกลางทำงานในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะองค์กรกลางจะทำได้แต่เพียงรับแจ้งเหตุการณ์ทุจริตและทำเก็บรวบรวมเป็นสถิติไว้เท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจจะไปจับกุมผู้กระทำความผิดได้ ทั้ง ๆ ที่การปฏิบัติงานขององค์กรกลางนั้น จะต้องใช้อำนาจที่จะใช้ในการเลือกตั้งด้วย กล่าวคือ การปฏิบัติงานขององค์กรกลางไม่ได้มีแต่เพียงสอดส่องดูแลการเลือกตั้งเท่านั้น แต่จะต้องมีการควบคุม เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริต บริสุทธิ์ ยุติธรรม โปร่งใส และเรียบร้อยด้วย ส่วนการจับกุมผู้กระทำความผิดก็ให้เป็นหน้าที่ของทางฝ่ายตำรวจ ซึ่งองค์กรกลางจะต้องมีการประสานงานกับทางฝ่ายตำรวจ โดยเมื่อมีประชาชนแจ้งเหตุการณ์ทุจริตไปยังองค์กรกลาง องค์กรกลางก็ต้องประสานงานติดต่อไปยังทางตำรวจเพื่อ



ให้ตำรวจไปสอบสวนและจับกุมผู้กระทำผิด ซึ่งตรงจุดนี้ก็จะเกิดปัญหาในเรื่องงบประมาณโดยบางที่เมื่อองค์กรกลางแจ้งเหตุการณ์ทุจริตไปยังตำรวจ แต่ตำรวจกลับเฉยไม่ยอมทำอะไร เกียงโยนหน้าที่ความรับผิดชอบมาให้องค์กรกลาง

อีกประเด็นหนึ่งที่จะต้องนำมาวิเคราะห์กันก็คือ ทางกระทรวงมหาดไทยมีหน่วยงานไว้จริงหรือ กล่าวคือเมื่อวิเคราะห์แล้วนั้น จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติงานขององค์กรกลางนั้น มักจะไม่ได้รับความร่วมมือจากกระทรวงมหาดไทย นอกจากนั้นยังการกีดกันในเชิงปฏิบัติงานขององค์กรกลางด้วย สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะที่กระทรวงมหาดไทย จะถือว่าหน้าที่ในการจัดการและควบคุมการเลือกตั้งนั้น เป็นหน้าที่โดยตรงของกระทรวงมหาดไทย เพราะฉะนั้นเมื่อมีองค์กรกลางเข้ามาทำหน้าที่ในควบคุมดูแลการเลือกตั้งซ้อนกับกระทรวงมหาดไทยประกอบกับองค์กรกลางยังดูเหมือนมีภาวศรัทธาว่ากระทรวงมหาดไทยตรงที่ว่าประชาชนมีความเชื่อมั่นในตัวองค์กรกลางมากกว่ากระทรวงมหาดไทยในหลาย ๆ เรื่อง ได้แก่ การควบคุมดูแลการทุจริตในและเลือกตั้ง การทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรมมากขึ้น จึงทำให้ทางกระทรวงมหาดไทยไม่ยอมให้ความร่วมมือกับองค์กรกลางและพยายามกีดกันด้วยวิธีการต่าง ๆ

ในทัศนะของผู้เขียนนั้นเห็นว่า ทางกระทรวงมหาดไทยนั้นหน่วยงานไว้จริง เพราะว่าแต่เดิมกระทรวงมหาดไทยนั้นเป็นผู้ที่รับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้ง แต่พอองค์กรกลางเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าวซ้อนกับกระทรวงมหาดไทยและดูแลแล้วจะมีข้อเปรียบเทียบว่ากระทรวงมหาดไทยในหลาย ๆ ด้านทำให้กระทรวงมหาดไทยที่แต่เดิมเคยมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว เคยมีอำนาจมาก เกิดความไม่พอใจที่มีการตั้งองค์กร ๆ หนึ่งมาทำหน้าที่ซ้อนกับตน และจะเป็นการทอนอำนาจ ลดอำนาจของตนเองลงไป ทำให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจน้อยลง จึงไม่เห็นด้วยกับการให้อำนาจในการจับกุมผู้กระทำผิดแก่องค์กรกลางเพื่อมิให้องค์กรกลางมีอำนาจมากเกินไปหรือมีอำนาจด้วยสมบูรณ์แบบโดยออกมาในรูปที่ว่ากฎหมายที่จัดตั้งองค์กรกลางนั้นจะกำหนดอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ให้อำนาจกับองค์กรกลาง แต่ไม่ยอมให้อำนาจในการจับกุมผู้กระทำผิดไว้กับองค์กรกลางซึ่งทำให้องค์กรกลางมีอำนาจไม่เต็มที่สมบูรณ์ในการที่จะควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความสุจริตและถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย

นอกจากนั้นแล้ว องค์กรกลางยังประสบปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจาก สภาราชการ กล่าวคือในต่างจังหวัดนั้น มักจะมีความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองและบุคลากรขององค์กรกลางเกิดขึ้น โดยความขัดแย้งดังกล่าวนี้จะออกมาใน ลักษณะของการแย่งตัวบุคลากร โดยที่ทางนายอำเภอ นั้น ต้องการจะแต่งตั้งหัวหน้า อาสาสมัครขององค์กรกลางให้ทำหน้าที่เป็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งซึ่งการทำ อย่างนี้ ก็จะทำให้หัวหน้าอาสาสมัคร ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้ปฏิบัติงานของ องค์กรกลาง แต่ตัวหัวหน้าอาสาสมัครนั้นไม่ต้องการเป็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง แต่ต้องการที่จะทำงานให้กับองค์กรกลางมากกว่า อย่างไรก็ตามเนื่องจากทางฝ่าย ปกครองนั้นมีอำนาจหน้าที่ที่เหนือกว่าสูงกว่า จึงใช้อำนาจนั้นบีบบังคับให้ทำตาม จึง ก่อให้เกิดปัญหาขัดแย้งที่รุนแรงขึ้นนอกเหนือจากลักษณะของความขัดแย้งระหว่างเจ้า หน้าที่ฝ่ายปกครองกับบุคลากรขององค์กรกลางแล้ว การไม่ได้รับความร่วมมือยังออกมา ในรูปของการที่องค์กรกลางจังหวัดในหลายๆ จังหวัดนั้น ได้มีโครงการที่จะจัดรายการ ทีวีประชาธิปไตย ขึ้น เพื่อเชิญบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งจากพรรคการเมืองต่าง ๆ มา คุยถึงนโยบาย รวมทั้งตอบคำถามจากประชาชน แต่แทนที่องค์กรกลางจังหวัดจะได้ ได้รับความร่วมมือจากทางฝ่ายบ้านเมือง กลับได้รับการขัดขวางในรูปแบบต่าง ๆ แทน ทีเดียวเช่น ไม่ให้ทางองค์กรกลางจังหวัดยืมเครื่องเสียง ไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้สถานที่ หรือไม่อนุญาตให้องค์กรกลางจังหวัดจัดรายการ เนื่องจากกลัวว่าจะผิดกฎหมายเลือก ติ เป็นต้น หลังจากที่ได้ศึกษามาแล้ว ทางผู้เขียนมีความเห็นว่าปัญหาที่องค์กรกลาง ประสบอยู่ก็คือการไม่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำผิด ซึ่งก็เนื่องมาจากไม่มีกฎหมายให้ ใช้นางในเรื่องนี้ไว้ โดยเราจะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้ามาสู่สภาผู้แทน ราษฎรโดยการทุจริต ชื่อเสียงนั้นจะไม่ชอบไม่พอใจองค์กรกลางซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นผู้ ปรามการทุจริตในการเลือกตั้ง จึงทำให้พวกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ไม่ชอบ ใจในส่วนนี้ก็จะมีส่วนเชื่อมโยงกับกรณีของการออกกฎหมายที่จะให้้องค์กรกลางมีอำนาจ ในการจับกุม โดยที่กฎหมายต่าง ๆ จะออกได้นั้นต้องออกโดยสภาผู้แทนราษฎร และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ชื่อเสียงเข้ามา ทำให้การ เสนอร่างกฎหมายที่จะให้้องค์กรกลางมีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำผิด ซึ่งก็จะมีผล



ให้การทำงานขององค์กรกลางมีประสิทธิภาพต้องตกไป เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนใหญ่ไม่ให้การสนับสนุนร่างกฎหมายที่ให้องค์กรกลางมีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำผิดได้ โดยผู้เขียนมีความเห็นว่าถ้าพวกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สนับสนุนให้ร่างกฎหมายดังกล่าวผ่าน ซึ่งก็จะทำให้องค์กรกลางมีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำผิดเมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วก็จะเหมือนดาบกลับมาแทงพวกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทุจริตในการเลือกตั้ง ดังนั้น โดยเหตุผลดังกล่าวมาจึงทำให้องค์กรกลางยังไม่มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิด ประกอบกับการที่พวกข้าราชการกระทรวงมหาดไทยบางคนที่เป็นพวกหัวเก่าอนุรักษนิยม ก็ไม่เห็นด้วยและไม่ต้องการให้องค์กรกลางมีอำนาจในการจับกุม เนื่องจากกระทรวงมหาดไทย เคยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดกาเลือกตั้งมาก่อนแต่ผู้เดียว แต่พอมีองค์กรกลางเกิดขึ้น ก็ไม่ยอให้องค์กรกลางมีอำนาจหน้าที่มากกว่าตน จากทั้งหมดที่กล่าวมาจึงเป็นสาเหตุให้ร่างกฎหมายที่จะเสนอให้องค์กรกลางมีอำนาจในการจับกุมนั้นไม่ผ่านสภาที่ ซึ่งก็ส่งผลให้องค์กรกลางไม่มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำผิด ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่สำคัญขององค์กรกลางในการที่ลงดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จลุล่วงได้

สื่อมวลชนในฐานะที่มีอิทธิพลต่อการทำงานขององค์กรกลาง

ในการเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมา สิ่งที่จะพบเห็นควบคู่ไปกับการเลือกตั้งก็คือการขายเสียง ซึ่งแต่ละพรรคการเมือง ต่างก็ใช้เงินทุ่มในการซื้อเสียงเพื่อให้ได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง เมื่อมีพรรคหนึ่งซื้อเสียง พรรคคู่แข่งอื่น ๆ ก็กลัวว่าจะเสียเปรียบในการเลือกตั้งก็เลยซื้อเสียงบ้าง ทำให้เห็นได้ว่าเงินนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญที่ใช้ในการเลือกตั้ง ได้คุณธรรม ความดี ความสามารถ ของผู้สมัครมีความสำคัญเป็นรองจากเงิน จากการที่มีการทุจริตซื้อเสียงในการเลือกตั้ง ก็ทำให้เกิดการตั้งองค์กรกลางขึ้นมา เพื่อควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม แต่อย่างไรก็ตามองค์กรกลางก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ในการทำให้การซื้อเสียงหมดไป เหมือนกับที่สื่อมวลชนได้ให้ฉายาองค์กรกลางว่าเป็น “เสือกระดาษ” เพราะองค์กรกลาง ไม่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำผิดทั้งผู้ซื้อและผู้ขายเสียง หรือผู้กระทำผิดตามกฎหมาย รวมทั้งองค์กรกลางไม่มีอำนาจ



ในการเข้าไปตรวจสอบการใช้เงินหาเสียงของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง
องค์กรกลางเป็นแค่แขกรับเชิญไปดูงานเลือกตั้งเท่านั้น โดยที่องค์กรกลางเองไม่มี
อำนาจ ทำอะไรได้ไม่จริงจัง และองค์กรกลางควรที่จะเดินหน้าต่อไป แต่กลับถอยหลัง
เพราะโดนโจมตีจากขบวนการซื้อเสียง องค์กรกลางสามารถเปลี่ยนแปลงรูปลักษณะของ
ตนเองจากเสือกระดาษไปเป็นเสือจริงๆ ที่มีเขี้ยวเล็บ การซื้อเสียงก็จะต้องหมดไปในที่สุด

ในทัศนะของผู้เขียนนั้นเห็นว่า สื่อมวลชนมีอิทธิพลต่อการทำงานขององค์กร
กลาง โดยจะเป็นตัวกระตุ้นให้องค์กรกลางพยายามที่จะเดินตัว เรียกร้องให้ตัวเองมี
อำนาจในการจับกุมผู้กระทำผิด เรียกร้องให้มีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย เพราะ
ไม่เช่นนั้นแล้วองค์กรกลางก็คงจะเป็นได้แค่เพียงเสือกระดาษเหมือนอย่างสื่อมวลชน
ตั้งฉายาให้เท่านั้น เนื่องจากโดยหลักการนั้นจะตั้งไว้อย่างดี คือควบคุมดูแลการเลือก
ตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรม แต่ในทางปฏิบัตินั้นองค์กรกลางไม่ได้เป็นองค์กรที่น่ากลัวแต่
อย่างใด เพราะองค์กรกลางไม่สามารถจะควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความ
บริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างจริงจังเต็มที่ เนื่องจากตัวองค์กรกลางเองนั้นขาดอำนาจในการ
จับกุมผู้กระทำผิด องค์กรกลางทำได้แค่เพียงรับแจ้งเหตุการณ์กระทำผิดเท่านั้น ไม่
สามารถดำเนินการทางกฎหมาย รวมทั้งฟ้องร้องผู้กระทำผิดได้ และกว่าที่องค์กรกลาง
จะประสานงาน โดยแจ้งไปยังตำรวจให้ไปจับกุมผู้กระทำผิด ทางฝ่ายผู้กระทำผิดก็มี
ทลาในการเตรียมตัว แก้ไขเบี่ยงเบนความผิดของตนจนกลายเป็นไม่ผิดได้ รวมทั้ง
ขงที่ตำรวจก็อาจจะไม่กล้าจับกุมเนื่องจาก เกรงกลัวอิทธิพลของผู้กระทำผิด จึงทำให้
ผู้กระทำผิดยังลอยนวลต่อไปได้ แต่ถ้าองค์กรกลางมีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำผิดได้
โดยทันทีโดยไม่ต้องผ่านทางด้านตำรวจก็จะทำให้การทำงาน การปฏิบัติงานขององค์กร
กลางเป็นไปอย่างไม่ขาดตอน โดยที่เมื่อรับแจ้งเหตุจากประชาชน ในเรื่องราวการทุจริต
คั่ง ๆ แล้วก็ตรวจสอบข้อมูลในเมืองต้น และถ้ามีความผิดจริงก็สามารถที่จะจับกุมได้
เฉย ไม่ใช่พอรับแจ้งเหตุแล้วองค์กรกลางก็ต้องแจ้งไปยังตำรวจอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งเป็น
การเสียเวลาและทำให้เกิดความล่าช้าได้

หลังจากได้วิเคราะห์แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าสื่อมวลชนโดยเฉพาะหนังสือพิมพ์นั้นถึง
อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีอิทธิพลต่อการทำงานขององค์กรกลางอยู่ดี โดยลักษณะที่จะเป็น



ตัวคอยกระตุ้นผลักดันให้องค์กรกลางทำงานอย่างจริงจังและเต็มที่ รวมทั้งยังมีส่วนในการผลักดันให้องค์กรกลางเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมาย ให้ตัวองค์กรกลางเองมีอำนาจในการจับกุม โดยทั้งนี้ทั้งนั้นสื่อมวลชนได้มีการตั้งสมญาให้กับองค์กรกลางว่า เสือกระดาษ ซึ่งหมายความว่า เป็นในทำนองที่ว่าเป็นเสือที่ไม่มีน้ำยา ไม่มีควมน่ากลัว แต่อย่างไรก็ตาม เป็นเพียงแค่อีเสือที่อยู่ในกระดาษเท่านั้นแต่ถ้าองค์กรกลางมีการปรับปรุงพัฒนาตัวเอง เปลี่ยนแปลงตัวเอง มีการทำงานที่เป็นระบบต่อเนื่องพร้อมกับกฎหมายมอบอำนาจในการจับกุมให้กับองค์กรกลางแล้ว องค์กรกลางก็จะไม่เป็นเสือกระดาษตามฉายาที่ทางสื่อมวลชนตั้งให้อีกต่อไป แต่จะกลายเป็นเสือจริง ๆ ที่มีเขี้ยวเล็บซึ่งก็จะช่วยทำให้การซื้อเสียงค่อย ๆ หดไปในที่สุดได้

ข้อเสนอแนะ

หลังจากที่ได้ศึกษาถึงปัญหาที่องค์กรกลางประสบในการดูแลการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรมมาแล้วนั้น ทางผู้เขียนได้มีทัศนะที่อาจจะจะมีประโยชน์ต่อการทำงานขององค์กรกลางกล่าวคือ ในด้านของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกลางกับฝ่ายปกครอง ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของการร่วมมือ และมีผลประโยชน์ร่วมเพื่อให้เกิดการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมมากกว่าจะเป็นไปในรูปแบบการแข่งขัน มุ่งจับผิดหรือปกปิดข้อมูลซึ่งกันและกัน การจัดความสัมพันธ์ที่เหมาะสมทำได้โดยให้ทั้งสองส่วนมีโอกาสร่วมมือทำงานกันตั้งแต่ต้นแทนที่จะต่างฝ่ายต่างคิดและนำข้อเสนอของฝ่ายตนเองเรียกร้องหรือบีบบังคับให้อีกฝ่ายกระทำตาม

นอกจากนี้ ในการจัดองค์กรกลางภายในขององค์กรควบคุมดูแลการเลือกตั้ง ควรเป็นหลักการกระจายอำนาจการดำเนินการให้แก่องค์กรในระดับท้องถิ่น, จังหวัด อำเภอให้มากที่สุด เนื่องจากการเคลื่อนไหวกิจกรรมที่มีขอบเขตเวลาจำกัด หากต้องการพิจารณาตัดสินใจจากส่วนกลางจะทำให้ไม่สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพได้ ประกอบกับควรเพิ่มอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดให้แก่อาสาสมัครขององค์กรกลางด้วย เนื่องจากในการปฏิบัติงานขององค์กรกลางนั้น เมื่อมีการแจ้งเหตุเกี่ยวกับการทุจริตในการเลือกตั้งแก่หน่วยงานขององค์กรกลางเมื่อองค์กรกลางไปตรวจ



สอบและพบว่ามีการทุจริตจริงแต่เจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางกลับไม่มีอำนาจในการจับกุม ผู้กระทำความผิดได้ต้องรอให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งกว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจ จะดำเนินการจับกุมใช้ระยะเวลาานาน ทำให้ผู้กระทำความผิดหลบหนีไปได้ ดังนั้นจึง ควรที่จะให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ (อาสาสมัคร) ขององค์กรกลางในการจับกุมผู้กระทำความผิดในการเลือกตั้งได้ แต่การให้อำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดในการเลือกตั้งแก่องค์กรกลางนั้น ควรที่จะกำหนดคุณสมบัติแก่บรรดาอาสาสมัครขององค์กรกลางที่จะให้อำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิด เนื่องจากการให้อำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดนั้น ถ้าให้แก่อาสาสมัครทุกคนขององค์กรกลางอาจนำไปสู่ปัญหาของการที่อาสาสมัครใช้อำนาจที่ได้มาไปในทางที่ผิดได้ ดังนั้นในการที่จะให้อำนาจในการจับกุมควรกำหนดคุณสมบัติของอาสาสมัครเหล่านี้เสียก่อน ซึ่งถ้ามีคุณสมบัติครบถ้วน ควรให้อำนาจไป แต่ไม่ควรที่จะให้อำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดทุกคน เพราะอาจนำไปใช้ในทางที่ผิดได้

นอกจากนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้องค์กรกลางใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ประชาชน นักการเมือง พรรคการเมือง และข้าราชการที่ถูกองค์กรกลางกล่าวหาโดยปราศจากความเป็นธรรม ควรเปิดโอกาสให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาสามารถฟ้องร้องคณะกรรมการองค์กรกลางได้ และจะต้องมีระบบการไต่สวนที่จะมีผลให้กรรมการหรืออาสาสมัครที่ประพฤติมิชอบให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ เนื่องจากการที่ผู้เขียนได้ศึกษามาพบว่าอาสาสมัครขององค์กรกลางหลายคนได้มีการกล่าวหานักการเมือง, ประชาชน หลายราย เป็นผู้กระทำการผิดพลาด ทำให้บรรดานักการเมืองและประชาชน ที่ถูกกล่าวหาได้ ได้รับความเสียหาย ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมต่อผู้บริสุทธิ์ ดังนั้นจึงควรเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาโดยปราศจากความเป็นธรรมให้สามารถที่จะดำเนินการฟ้องร้องคณะกรรมการองค์กรกลางได้

ส่วนกรณีขององค์กรกลางในฐานะองค์กรแบบชั่วคราวนั้น การทำงานในฐานะองค์กรแบบชั่วคราวคือ องค์กรกลางเกิดจากคำสั่งในการแต่งตั้งของสำนักนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งขึ้นเฉพาะในช่วงที่มีการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ และยุติธรรม การตั้งองค์กรกลางเป็นการตั้งเฉพาะหน้าและยุบสลายองค์กรกลางเมื่อภารกิจ

ดังกล่าวเสร็จสิ้นลง ความเป็นชั่วคราวขององค์กรกลางมีข้อดีที่สามารถระดมเอาบุคคลที่มีความสามารถจากองค์กรต่าง ๆ มาร่วมมือกันปฏิบัติภารกิจเฉพาะหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีเป้าหมายในการดำเนินการที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม ระยะเวลาในการดำเนินการที่สั้นกะทัดรัด ไม่ยืดเยื้อจนเกินไปจนทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความเบื่อหน่าย หรือเฉื่อยงาน การดำเนินงานในระยะเวลาอันสั้นผู้ร่วมงานมีความกระฉับกระเฉง เป็นผลดีในการปฏิบัติงาน แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานขององค์กรกลางในระยะเวลาอันสั้น หรือเป็นองค์กรแบบชั่วคราวนั้น ทำให้การทำงานขององค์กรกลางขาดการสั่งสมประสบการณ์ในการทำงาน ขาดความต่อเนื่องในการทำงาน เนื่องจากไม่มีบุคลากรประจำทำให้ระบบการทำงานและระบบการจัดเก็บเอกสาร มีลักษณะเฉพาะส่วนที่แตกต่างกันไปในแต่ละฝ่ายงานหากมีความจำเป็นต้องเริ่มงานใหม่ ก็ต้องกลับมา ณ จุดเริ่มต้นใหม่เกือบทุกครั้ง เนื่องจากต้องเริ่มจัดตั้งองค์กรใหม่ทุกครั้งเมื่อมีภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบผลดี-ผลเสีย ของการดำเนินงานขององค์กรกลางแบบชั่วคราวแล้ว ในความคิดของผู้เขียนคิดว่าควรจะเสนอให้จัดตั้งองค์กรกลางให้ดำเนินการเป็นองค์กรที่ถาวร เนื่องจากในการรณรงค์ต่อต้านการซื้อเสียงจะต้องทำอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนเกิดจิตสำนึก และสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประชาชน หากทำเฉพาะในช่วงเลือกตั้ง (เป็นองค์กรชั่วคราว) จะทำให้ไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใดเลย นอกจากนี้ในการที่องค์กรกลางเป็นองค์กรที่ถาวร จะทำให้การดำเนินงานภายในองค์กรกลางสามารถดำเนินได้อย่างต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพ เนื่องจากถ้าในช่วงเลือกตั้งองค์กรกลางก็จะทำหน้าที่ในการสอดส่องดูแลผู้กระทำผิดในการเลือกตั้ง แต่พอพ้นช่วงเลือกตั้งไปแล้วองค์กรกลางก็ยังคงมีอยู่และควรมีหน้าที่ในการส่งเสริมประชาธิปไตย ให้แก่ประชาชน ปลุกฝังให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้การที่องค์กรกลางเป็นองค์กรถาวร นอกจากจะทำให้มีการทำงานที่ต่อเนื่องภายในองค์กรแล้วยังจะทำให้เกิดบุคลากรที่ชำนาญงานด้านต่าง ๆ ของการปฏิบัติงานในองค์กรกลางได้เป็นอย่างดี ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในการเลือกตั้งครั้งต่อ ๆ ไปของประเทศไทย



ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า แม้ว่าการดำเนินการขององค์กรกลาง จะไม่สามารถปราบการทุจริตในการเลือกตั้งให้ลดน้อยลงไปได้ แต่ก็สมควรที่จะจัดตั้งให้องค์กรกลางมีฐานะเป็นองค์กรที่ถาวรเพราะจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพแก่องค์กรกลาง มากกว่าที่จะอยู่ในฐานะที่เป็นองค์กรแบบชั่วคราว



เชิงอรรถ

¹ Inter - Parliamentary Union : "What Is a Free and Fair Election" ? Party Developments, July 1995 Volume 1, Number 4, p. 13

² มติชน 1 สิงหาคม 2535 หน้า 2

³ สมชัย ศรีสุทธิยากร "องค์กรควบคุมดูแลการเลือกตั้งกับความเป็นจริงในทางปฏิบัติ". รัฐศาสตร์สาร (ตุลาคม 2535) หน้า 49



บรรณานุกรม

หนังสือ

คณะกรรมการองค์การกลางการเลือกตั้ง รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
วันที่ 13 กันยายน 2535 กรุงเทพฯ : ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ 2535

วารสาร

ไพเราะ เวที "องค์การกลางดูแลการเลือกตั้ง" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 38
ฉบับที่ 33 (19-25 มกราคม 2535)

พิสุทธิพงศ์ วรรณลักษณ์ "จับตาองค์การกลางคุมเลือกตั้ง การประนีประนอมระลอก
ใหม่ของรัฐบาล รสช." สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 38 ฉบับที่ 28
(15-21 ธันวาคม 2534)

ชมชัย ศรีสุทธิยากร "องค์การควบคุมดูแลการเลือกตั้งกับความเป็นจริงในทางปฏิบัติ"
รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 18 ฉบับที่ 2 (ตุลาคม 2535)

อภิชัย พันธเสน "องค์การกลาง ข้อเสนอเชิงสร้างสรรค์" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์
ปีที่ 38 ฉบับที่ 54 (25 มกราคม 2535)

องค์การกลางคุมเลือกตั้ง เสือกระดาษ ฤา "ของจริง" อดทนอย่างนาง รสช. ? "
สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 38 ฉบับที่ 28 (15-21 ธันวาคม 2534)



คณะกรรมการการควบคุมการเลือกตั้ง :
กรณีประเทศฟิลิปปินส์ (ตอนที่ 1)

สิตา สอนตรี



Legislative Institutional Repository of Thailand

คณะกรรมการการควบคุมการเลือกตั้ง (ที่เรียกในฟิลิปปินส์) หรือคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งนั้น ก็คือคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งของประเทศนั่นเอง เรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย แต่เป็นเรื่องเก่าสำหรับประเทศฟิลิปปินส์และประเทศอื่น ๆ เพราะฉะนั้นประเทศไทยน่าจะเรียนรู้ประสบการณ์ของประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะในประเทศภูมิภาคเดียวกันว่ามีการดำเนินการหรือมีปัญหาอย่างไรในฐานะเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาเหมือนกัน แม้ประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นจะรับแม่แบบมาจากประเทศตะวันตก แต่เขาก็นำมาปรับใช้ให้เข้ากับสังคมและวัฒนธรรมของประเทศตัวเอง มีโซ่หลงขึ้นชมกับระบบของตะวันตกทั้งหมดโดยพยายามจับทุกสิ่งทุกอย่างอยู่ภายใต้กรอบของตะวันตกที่มีวัฒนธรรมไม่เหมือนของตะวันออก

ก่อนที่จะกล่าวถึงประเทศฟิลิปปินส์จะขอกล่าวถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศต่าง ๆ ก่อนเพื่อเป็นการเปรียบเทียบ คณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญมีดังนี้

ในตะวันตกก็มีประเทศเยอรมัน มีคณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งทั้งประเทศและประกาศต่อสาธารณชน นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการเลือกตั้งระดับรัฐ ซึ่งรวบรวมผลการเลือกตั้งภายในรัฐ คณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้งซึ่งรวบรวมคะแนนภายในเขตเลือกตั้งที่รับผิดชอบ คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง ซึ่งดำเนินการเลือกตั้งและนับคะแนนรวมทั้งประกาศผลการนับคะแนนในหน่วยเลือกตั้งที่รับผิดชอบ นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งซึ่งทำหน้าที่กำหนดพื้นที่และเขตการเลือกตั้ง

ในประเทศสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการการควบคุมการเลือกตั้งดำเนินการเลือกตั้งทุกระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติ นั่นก็คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งของรัฐบาลกลาง ซึ่งแต่งตั้งโดยสภาองเกรส มีหน้าที่บังคับดูแลสอดส่องและให้คำปรึกษาแก่มลรัฐต่าง ๆ ให้ดำเนินการตามกฎหมายเลือกตั้งของรัฐนั้น ๆ นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการเลือกตั้งระดับเคาน์ตี ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งในระดับเคาน์ตีหรือ

ระดับอำเภอ ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานโดยตรง นอกจากนี้ในระดับนี้จะมีตัวแทนของพรรคการเมือง และอาสาสมัครเข้าร่วมในการสังเกตการณ์การเลือกตั้งและมีส่วนร่วมในการนับคะแนนด้วย

ประเทศอังกฤษ ตามรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการมาธิการเขตเลือกตั้งของ 4 รัฐ คือคณะกรรมการมาธิการเขตเลือกตั้งอิงแลนด์ คณะกรรมการเขตเลือกตั้งสกอตแลนด์ คณะกรรมการมาธิการเขตเลือกตั้งเอลส์ คณะกรรมการมาธิการเขตเลือกตั้งไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งคณะกรรมการเขตเหล่านี้มีประธานสภาล่างเป็นประธานโดยตำแหน่งและกรรมการอื่นอีก 3 ท่าน แต่งตั้งโดยสภาล่าง กรรมการทั้ง 3 นี้จะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาล่าง หน้าที่ของกรรมการเขตต่าง ๆ ก็คือ จัดเขตการเลือกตั้ง กำหนดขนาดของเขตเลือกตั้ง และกำหนดอัตราส่วนของสมาชิกสภาล่างที่จะมีได้ในแต่ละเขต

สำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้น ตามรัฐธรรมนูญ ผู้ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งคือ สภารัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ 9 ท่าน มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิกฝ่ายละ 3 คน และอดีตประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ 4 ซึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมให้การเลือกตั้งเป็นไปตามกฎหมาย ขจัดข้อขัดแย้งอันเนื่องมาจากการเลือกตั้งทุกระดับ ตลอดจนประกาศผลกาเลือกตั้ง และหากมีการทุจริตสภารัฐธรรมนูญนี้จะเป็นผู้ตัดสิน

ทั้งหมดที่กล่าวมาเป็นคณะกรรมการมาธิการควบคุมการเลือกตั้งที่สำคัญๆ ของประเทศในตะวันตก

ถ้าหากมาดูประเทศในเอเชียและประเทศอื่น ๆ บ้าง ก็มีคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งเช่นกัน คือ

ประเทศอินเดีย ซึ่งเรียกว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Commission) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการ ซึ่งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีโดยการยอมรับของรัฐสภา มีหน้าที่อำนวยความสะดวกและควบคุมการเลือกตั้งทุกระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับรัฐ และระดับชาติ เตรียมการเลือกตั้ง ประกาศเขตเลือกตั้ง ประกาศผลการเลือกตั้ง ฟ้องร้องผู้กระทำผิดในการเลือกตั้ง คณะกรรมการเลือกตั้งระดับชาติจะแต่งตั้งกรรมการเลือกตั้ง



ระดับภูมิภาค เพื่อช่วยดูแลการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรม คณะกรรมการทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น สามารถสั่งการและขอความช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานให้มาช่วยในการเลือกตั้งได้ สำหรับประเทศอินเดียแล้วแม้จะเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา แต่การดำเนินการเลือกตั้งค่อนข้างจะได้ผล และประชาชนที่มีการศึกษา ทั้งระดับสูงและระดับกลางต่างก็เคารพกฎหมายของบ้านเมือง

ในส่วนของประเทศอาร์เจนตินา จะมีผู้พิพากษา 1 คน พร้อมคณะกรรมการเลือกตั้งซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย ให้ดำเนินการเลือกตั้งตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุดการเลือกตั้ง ตลอดจนการรับจดทะเบียนพรรคการเมืองด้วย

ในประเทศอิสราเอลก็เช่นกัน มีคณะกรรมการกลางสำหรับการดำเนินการเลือกตั้ง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้พิพากษาศาลสูงสุดเป็นประธาน และมีตัวแทนจากพรรคการเมืองควบคุมในระดับชาติ ส่วนในระดับท้องถิ่นเองนั้น คณะกรรมการกลางจะเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการจากพรรคการเมืองต่าง ๆ อย่างน้อย 3 พรรคคอยดูแล

ประเทศอัฟริกาใต้ ก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งเช่นกัน ประกอบด้วยกรรมการ 16 คน และประธานจากศาลสูงสุด 1 คน ประชาชน 10 คน ผู้แทนสหองค์กรระหว่างประเทศ 5 คน ทั้งหมดนี้ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี และสิ่งที่สำคัญก็คือ คณะกรรมการนี้ยังได้ให้องค์กรอิสระเอกชน กลุ่มอาสาสมัครเป็นผู้ทำงานร่วมและสังเกตการณ์ร่วมกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

สาธารณรัฐเกาหลี ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกลาง 9 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี 3 คน ประธานศาลสูง 3 คน และสภานิติบัญญัติ 3 คน คณะกรรมการนี้จะรับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุดการเลือกตั้งตลอดจนการสำรวจประชามติด้วย กรรมการเหล่านี้จะต้องไม่มีส่วนได้เสียในการเลือกตั้งใด ๆ หรือร่วมอยู่ในพรรคการเมืองใด กรรมการจะถูกถอดถอนได้ต่อเมื่อปฏิบัติมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกศาลลงโทษ

สำหรับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีดังนี้

ประเทศมาเลเซีย ตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งเป็นอิสระ ประกอบด้วย ประธาน 1 คน กรรมการ 3 คน แต่งตั้งโดย

ประธานาธิบดี กรรมการเหล่านี้จะดำรงตำแหน่งอยู่จนครบเกษียณอายุหน้าที่คือ ๓๖
บริหารเกี่ยวกับการเลือกตั้งตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุดการเลือกตั้ง

ประเทศพม่า ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง ซึ่งในช่วง
แรกกรรมการอาวุโส คือ ไฮดี โยริค ของคอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์เป็นที่ปรึกษาในช่วง
มีการเลือกตั้งครั้งแรกที่องซาน ซูจี ได้คะแนนเสียงนำ

สำหรับประเทศฟิลิปปินส์มีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างไปจากรูปแบบกษ
ปกครองของประเทศสมาชิกอาเซียน ทั้งนี้เพราะฟิลิปปินส์ได้พัฒนารูปแบบการปกครอง
มาจากสหรัฐฯ ในสมัยที่เป็นเมืองขึ้นของสหรัฐฯ (ค.ศ. 1899-1946) โดยในชั้นแรก
สหรัฐฯ ได้ฝึกให้ชาวฟิลิปปินส์มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยเอารัฐธรรมนูญ
ของสหรัฐฯ เป็นแม่แบบและปรับในบางมาตราให้เข้ากับสังคมฟิลิปปินส์ นอกจากนี้
สหรัฐฯ ยังได้ปลูกฝังค่านิยมแก่ผู้ร่วมร่างรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1935 ว่า ให้อธิ
ธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ทุกอย่างที่กำหนดไว้ให้กระทำตามจ
ละเมิดเสียมิได้ ค่านิยมนี้ได้ปลูกฝังมาหลายชั่วอายุคน แม้กระทั่งเมื่อมาร์กอส
ประกาศกฎอัยการศึกเป็นเวลา 13 ปี (ค.ศ. 1972-1986) ก็มีได้ยกเลิกหรือล้มล้างมี
ธรรมนูญ แต่ได้ใช้ช่องโหว่ของรัฐธรรมนูญในการแสวงหาอำนาจให้กับตัวเองและพรรค
พวก ในช่วง 13 ปีได้มีการเลือกตั้งทุกครั้ง ทุกระดับ แต่มาร์กอสและพรรคพวกก็ได้รั
บการเลือกตั้งทุกครั้งทุกระดับ ทั้งนี้เพราะมาร์กอสได้แต่งตั้งพรรคพวกของตัวเองเข้าไป
อยู่ในคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นของรัฐบาล คณะกรรมการนี้จะดำเนินก
ทุกอย่างตามที่มาร์กอสเสนอ แม้กระทั่งการซื้อเสียงด้วยปัจจัยทางการเงิน ทรัพย์สิน
ตำแหน่ง และอื่น ๆ ในส่วนนี้จึงน่าจะเป็นบทเรียนของประเทศเราที่ไม่ควรตั้งกรรมก
การเลือกตั้งที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสมาชิก

คณะกรรมการการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์ (COMMELEC) หรือที่เรียกว่าคอม
มิเลคนี้ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี ค.ศ. 1935 และประธานาธิบดีทุกท่าน
ได้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาตลอดในส่วนหน้าที่ของคอมมิเลค แต่ในส่วนของใ
คอมมิเลคยอมรับการจดทะเบียนขององค์กรอาสาสมัครเอกชนที่มีคุณสมบัติช่วยคอม
มิเลคในการเลือกตั้งทุกครั้งทุกระดับนั้นมี NAMFREL เพียงองค์กรเดียว ซึ่งเริ่มปฏิบัติ



จนเมื่อเลือกตั้งประธานาธิบดีแมกไซไซในปี ค.ศ. 1951 มาในปัจจุบันมีเพิ่มมาคือ NCCC และ PPCRV ซึ่งเป็นองค์กรใหญ่ ๆ ที่ควบคุมองค์กรเล็ก ๆ อีกทีหนึ่ง ในสมัยมาร์กอสได้ยุบหน้าที่ของคอมมิเลคในส่วนที่ต้องยอมรับจดทะเบียนขององค์กรอาสาสมัครที่ช่วยคอมมิเลค แต่ให้เหลือไว้แต่เฉพาะบทบาทหน้าที่ของคอมมิเลคในการจัดการเลือกตั้งทุกระดับเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อจะได้ใช้คอมมิเลคเป็นเครื่องมือในการแสวงหาอำนาจให้ตัวเอง เมื่อมาร์กอสหมดอำนาจลงในปี ค.ศ. 1986 อากีโน ได้ให้นำรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1935 กลับมาใช้ใหม่ และได้แก้ไขรัฐธรรมนูญเพียงบางจุด คือ “ประธานาธิบดีจะประกาศกฎอัยการศึกได้ไม่เกิน 60 วันเท่านั้น และต้องเสนอรายงานให้รัฐสภาทราบภายใน 48 ชั่วโมง หลังจากการประกาศกฎอัยการศึกและรัฐสภาต้องยอมรับโดยเสียงข้างมากให้ประกาศกฎอัยการศึกซึ่งมีระยะเวลา 60 วันเท่านั้น นอกจากนี้การจะประกาศกฎอัยการศึกต่อไปจาก 60 วันนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วยเสียงข้างมากด้วย” ที่ต้องแก้กฎหมายข้อนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้ประธานาธิบดีท่านใดใช้อำนาจเกินขอบเขตเหมือนมาร์กอสนั่นเอง ส่วนในข้อของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งหรือคอมมิเลคนั้นก็ได้ใส่บทบาทขององค์กรให้ยอมรับจดทะเบียน องค์กรอาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้งเป็นพลังช่วยคอมมิเลคในการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรม

ในส่วนของคอมมิเลคนั้น ทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1935 และ 1986 (ซึ่งนำรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1935 กลับมาใช้ใหม่) ได้ระบุบทบาทและหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนว่าให้เป็นองค์กรควบคุมการเลือกตั้งทุกครั้ง ทุกระดับของรัฐ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้านบารังไก (Barangay) จนถึงระดับประธานาธิบดี มีกรรมการทั้งหมด 7 ท่าน ประธาน 1 คน และกรรมการ 6 คน ซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากประธานาธิบดีแต่ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา และได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการเกี่ยวกับการเลือกตั้งของรัฐสภา สำหรับวาระของคณะกรรมการนี้ 3 คนจะอยู่ในตำแหน่ง 7 ปี 2 คนอยู่ในตำแหน่ง 5 ปี และอีก 2 คนอยู่ในตำแหน่ง 3 ปี โดยผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งแล้วจะไม่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาอีก ทั้ง 7 ท่านนี้จะต้องไม่มีประวัติต่างพร้อยใด ๆ ทั้งสิ้น พื้นฐานความรู้อย่างถนัดปริญญาดริ อายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี และเป็นสมาชิกเนติบัณฑิตยสภา หรือปฏิบัติ



การทางกฎหมายหรือเป็นผู้พิพากษามาแล้วอย่างน้อย 10 ปี รวมทั้งจะต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมืองใด ๆ และไม่มีส่วนได้เสียในการเลือกตั้งในแต่ละครั้งด้วย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้อาวุโสในวงการกฎหมาย การที่กรรมวิธีการทั้งทำนองนี้ถูกคัดเลือกมาจากนักกฎหมายที่สังคมยอมรับนี้ เพราะประเทศฟิลิปปินส์ถือว่าอาชีพกฎหมายเป็นอาชีพที่สังคมยอมรับสูง ผู้ที่เรียนกฎหมายได้ จะต้องจบปริญญาตรีสาขาอื่น ๆ มาก่อนจึงจะมาเรียนได้ ถือเป็นปริญญาที่สอง และจะต้องสอบผ่านการประกอบอาชีพทนายความซึ่งรัฐเป็นผู้ควบคุม เช่นเดียวกับการสอบประกอบอาชีพวิศวกรและแพทย์ หรือวิชาชีพอื่น ๆ จึงมีการแข่งขันกันสูงมาก นอกจากนี้ อาชีพนักกฎหมายเป็นที่ยอมรับในสังคมสูงแล้ว การเลือกตั้งแต่ละครั้งก็ต้องใช้กฎหมายระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ การฟ้องร้องที่ต้องอาศัยนักกฎหมายตีความเสียเป็นส่วนใหญ่ จะเห็นว่าทุกประเทศที่กล่าวมาจะมีนักกฎหมายอยู่ด้วยทั้งสิ้น

ถ้าจะดูอำนาจและหน้าที่ของคอมมิสชันแล้ว มีอำนาจหน้าที่ตั้งแต่การดำเนินการเลือกตั้งทุกระดับ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้านจนถึงระดับชาติ ดังนี้

1. มีอำนาจสั่งการทุกหน่วยงานของประเทศให้ปฏิบัติตามการเลือกตั้งทุกระดับ
2. ดำเนินการลงประชามติในเรื่องที่สำคัญของชาติ เช่น ยอมรับหรือไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญที่ได้ร่างมาแล้ว และการหยั่งเสียงประชามติว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับประเด็นต่าง ๆ ที่รัฐจะดำเนินการ เช่น การประกาศให้เขตต่าง ๆ เป็นเขตการส่งออกและปลอดภาษี การให้จังหวัดภาคใต้เป็นอิสระจากรัฐบาล เป็นต้น
3. จัดทะเบียนพรรคการเมือง ลงทะเบียนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตรวจสอบคุณสมบัติ และรับจดทะเบียนองค์กรอาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้งเอกชนซึ่งถือเป็นกำลังสำคัญของคอมมิสชัน
4. กำหนดเขตและหน่วยเลือกตั้ง การกำหนดเขตการหาเสียงเลือกตั้ง
5. กำหนดการทำโปสเตอร์ เขตการติดโปสเตอร์
6. ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง



7. กำหนดใช้เงินในการหาเสียงเลือกตั้ง การลงประชามติและการหยั่งเสียงประชามติ ทั้งโอกาสปกติและโอกาสพิเศษ
8. กำหนดวิธีการนับคะแนนเสียงเลือกตั้ง
9. เสนอแนะการลดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งต่อรัฐสภา
10. เสนอวิธีการป้องกันการซื้อเสียง ขायเสียง การออกแบบฟอร์ม บัตรเลือกตั้ง รวมทั้งสรุปรายงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งและปัญหาต่าง ๆ
11. การถอดถอนผู้ที่ไม่มสิทธิในการเลือกตั้งต่อรัฐสภา
12. ออกกฎข้อบังคับอื่น ๆ ที่เห็นว่าจำเป็น ซึ่งมีได้ระบุไว้ในกฎหมายเลือกตั้งได้ด้วย เช่น กฎหมายว่าด้วยการโฆษณาให้พรรคการเมืองต่าง ๆ พร้อมนโยบายของพรรคลงในหนังสือพิมพ์อาทิตย์ละ 2 ฉบับ ต่อ 1 พรรคการเมือง นับตั้งแต่คอมมิลิตอนุมัติให้พรรคการเมืองหาเสียงได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งนี้เพื่อความเท่าเทียมกันของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะมเงินมากหรือเงินน้อยก็ตาม
13. เพิกถอนสิทธิองค์การอาสาสมัครในการสังเกตการณ์การเลือกตั้ง ถ้าหากละเมิดข้อบังคับของคอมมิลิต
14. ฟ้องร้องผู้กระทำผิดในการเลือกตั้ง ฯลฯ

ดังได้กล่าวมาแล้ว คอมมิลิตปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้งทุกระดับ ทั้งการเลือกตั้งกลางสมัย และการเลือกตั้งระดับชาติ การหยั่งเสียงประชามติและการลงประชามติในเรื่องสำคัญของชาติ ด้วยเหตุนี้เองหน้าที่ของคอมมิลิตจึงได้แบ่งภาระงานออกเป็น 2 ระดับ คือ

1. **ระดับชาติและระดับภูมิภาค** ระดับชาติคือ คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งทั้ง 7 ท่าน ที่จะต้องมีส่วนในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และรวมทั้งควบคุมให้ประชาชน พรรคการเมือง และหน่วยอาสาสมัครเอกชนปฏิบัติตามกฎหมาย

2. **ระดับท้องถิ่น** คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งจะเป็นผู้แต่งตั้งผู้อำนวยการเลือกตั้งระดับภาค (Region) ซึ่งแบ่งเป็น 12 Regions ผู้ช่วยผู้อำนวยการระดับ

ภาค ที่ปรึกษาการเลือกตั้งของจังหวัด นายทะเบียนของจังหวัดเพื่อลงทะเบียนก่อนการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่การคลังของจังหวัด ผู้ตรวจนับคะแนนของหน่วยเลือกตั้ง และกรรมการอื่น ๆ นับตั้งแต่คอมมิสชันได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภาแล้ว สำหรับเจ้าหน้าที่ข้างต้นยกเว้นเจ้าหน้าที่นับคะแนนจะต้องเป็นเนติบัณฑิต แต่ถ้าด้วยเหตุสุดวิสัยไม่สามารถหาผู้เป็นเนติบัณฑิตได้ก็ให้แต่งตั้งผู้ที่จบกฎหมายจากสถาบันที่มีชื่อทางกฎหมายหรือจบศิลปศาสตร์ หรือบริหารธุรกิจ

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทั้งหมดจะต้องรายงานผลต่าง ๆ ต่อคอมมิสชันกลางตั้งแต่การจดทะเบียนเลือกตั้งจนการเลือกตั้งสิ้นสุดลง หรือแม้กระทั่งผู้ละเมิดกฎหมายเลือกตั้ง นอกจากนี้ กรรมการเหล่านี้ยังมีสิทธิเสนอผู้สังเกตการณ์เลือกตั้งของคอมมิสชันระดับท้องถิ่นในแต่ละหน่วยเลือกตั้ง 1 คน ซึ่งเจ้าหน้าที่นี้จะทำงานร่วมกับอาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้งของเอกชนที่จดทะเบียนไว้กับคอมมิสชันด้วย ผู้สังเกตการณ์เลือกตั้งทั้งของคอมมิสชันและของเอกชน จะต้องอ่านออกเขียนได้ภาษาใดภาษาหนึ่ง คือภาษาอังกฤษ สเปน ฝรั่งเศส หรือภาษาท้องถิ่นของตัวเองและจะต้องไม่เกี่ยวข้องใด ๆ กับการเลือกตั้งแต่ละครั้ง

ข้อบังคับของคอมมิสชันในการหาเสียงเลือกตั้ง

การหาเสียงเลือกตั้งในฟิลิปปินส์ถูกควบคุมโดยคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งของรัฐหรือคอมมิสชันนั่นเอง ข้อบังคับมีดังนี้

1. การใช้สิ่งพิมพ์หรือลายมือเขียนที่อยู่ในรูปของ แผ่นปลิว จุลสาร หรือสติ๊กเกอร์ จะต้องมีความกว้างยาวไม่เกิน 8.5 X 14 นิ้ว
2. แผ่นผ้า กระดาษโปสเตอร์ จะใส่กรอบหรือไม่ก็ตาม ต้องกว้างยาวไม่เกิน 2 X 3 ฟุต ยกเว้นในขณะที่มีการจัดขบวนหาเสียงเลือกตั้งอนุญาตให้ใช้สูงยาวกว้างไม่เกิน 3 X 8 ฟุต แต่จะต้องใช้ก่อนการปราศรัยใหญ่อาทิตย์หนึ่งเท่านั้น
3. การโฆษณาหาเสียงในรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่ได้อยู่ใน Omnibus Election Code แต่ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคอมมิสชัน ก็คือ คอมมิสชันจะจัดการโฆษณาให้พรรคการเมืองทุกพรรค พร้อมนโยบายของพรรคนั้น ๆ ในหนังสือพิมพ์ทั่วประเทศ 2 ครั้ง ภาย



ใน 1 อาทิตย์ หลังจากวันที่คอมมิเลคได้อนุญาตให้พรรคการเมืองต่าง ๆ หาเสียงได้ แล้ว โดยจะวางรูปแบบโฆษณาที่เหมือนกันทุกพรรค และมีตราอนุญาตของคอมมิเลคไว้ตอนท้ายหน้าโฆษณานั้น ทั้งนี้เพื่อความเท่าเทียมกันของทุกพรรคการเมือง เรียกว่า Commelec Space

4. การติดโปสเตอร์คอมมิเลคจะอนุญาตให้ติดโปสเตอร์ในเขตที่อนุญาตเท่านั้น เรียก Commelec Poster Area

5. คอมมิเลคจะให้เวลาหาเสียงแถลงนโยบายทางวิทยุโทรทัศน์ของทุกพรรคเท่าๆ กันเรียก Commelec Time

6. คอมมิเลคจะจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับผู้สมัครแต่ละคน ซึ่งประกอบด้วยรูป ประวัติ นโยบาย และโครงการที่จะทำเมื่อเป็นรัฐบาลแล้ว เรียกว่า Commelec Information Bulletin ตั้งแต่ข้อ 3-6 ผู้สมัครจะได้รับจากคอมมิเลคโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ

7. การโฆษณาหาเสียงของผู้สมัครในสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ เช่น แผ่นปลิว แผ่นพับ จุลสาร และรูปแบบอื่น ๆ จะต้องมีการ "ออกค่าใช้จ่ายโดย....." ตามด้วยชื่อและที่อยู่ของผู้ออกค่าใช้จ่ายให้ และต้องระบุไว้ว่า "พิมพ์โดย...." พร้อมทั้งระบุชื่อและที่อยู่ของโรงพิมพ์นั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบของคอมมิเลค ว่ามีองค์กรใดหรือผู้ใดออกค่าใช้จ่ายให้ และเป็นการเปิดเผยชื่อผู้สนับสนุนอย่างเปิดเผย และเพื่อแสดงว่าค่าใช้จ่ายส่วนนี้มีใช้เงินของผู้สมัครเอง เนื่องจากรัฐบาลจำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งมากจำเป็นต้องหาผู้สนับสนุน

8. ห้ามซื้อ ผลิต แจกจ่าย ของที่ระลึกในการหาเสียง เช่น ปากกา พัด กระเป๋า เสื้อที่เช็ด หมวก ไฟจุดบุหรี่ โดยผู้สมัครเอง (ซึ่งใช้กันตั้งแต่ 1946-1986) ยกเว้นการสวมหมวก สวมที่เช็ด เสื้อเช็ด หรือของที่ระลึกอื่น ๆ ที่ระบุผู้สนับสนุนไว้เท่านั้น และคอมมิเลคสามารถตรวจสอบชื่อผู้สนับสนุนได้

9. ห้าม พิมพ์ เขียน ปิดกระดาษ หรือแจกจ่ายโปสเตอร์ จุลสาร แผ่นปลิว หรือสิ่งพิมพ์รูปอื่น ๆ ที่สื่อเจตนาให้เห็นถึงการสนับสนุนหรือต่อต้านพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่ง

10. ห้ามการหาเสียงที่สื่อเจตนาการสนับสนุนหรือต่อต้านพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งทางโทรทัศน์ วิทยุ โทรทัศน์ วัสดุในรูปต่าง ๆ และสื่อมวลชนทุกรูปแบบ

11. ห้ามหนังสือพิมพ์และสื่อโทรทัศน์ วิทยุให้เช่า ข่าย หรือให้เปล่าที่ว่างหรือเวลาแก่พรรคการเมืองในการหาเสียงเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง ยกเว้นแต่จะได้รับการอนุมัติจากคอมมิสชันเท่านั้น

จากสาระสำคัญบางส่วนของกฎหมายเลือกตั้งดังกล่าวจะเห็นว่า ฟิลิปปินส์มีข้อบังคับมากมายในการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้จ่ายเงินเกินกำหนดในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยให้คอมมิสชันควบคุมให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่อย่างนั้นแล้วพรรคที่มีเงินมากจะสามารถโฆษณาหาเสียงได้มากกว่าพรรคที่มีเงินน้อยกว่า ซึ่งในบางครั้งพรรคที่มีเงินน้อยอาจมีนโยบายและแผนปฏิบัติงานดีกว่าพรรคที่มีเงินมากก็ได้

และที่สำคัญยิ่ง ถ้าไม่มีกฎหมายบังคับไว้และคอมมิสชันไม่เข้มแข็งแล้วพรรคที่มีเงินมากสามารถจ้างบริษัทให้วางแผนการโฆษณาได้อย่างดีเลิศ จนบางครั้งสามารถพลิกภาพลักษณ์ของพรรคการเมืองนั้นได้ภายในไม่กี่นาที ซึ่งภาพลักษณ์นั้นอาจจะเกินความจริงที่จะทำได้ก็ได้ ด้วยเหตุนี้เองฟิลิปปินส์จึงมีข้อห้ามไว้ และเข้มงวดในเรื่องนี้มาก

ในส่วนของผู้สมัครเอง อาจใช้สื่อต่าง ๆ เช่น แผ่นพับ แผ่นปลิว ไปสเตอร์ ถ้าเป็นแผ่นปลิวและแผ่นพับจะเน้นที่ประวัติและผลงาน ส่วนพรรคการเมืองจะมีบทบาทสำคัญยิ่งในการปราศรัยและทำไปสเตอร์ตามจังหวัดต่าง ๆ และในวันปราศรัยใหญ่ (Miting de Advance) เพราะวันนี้เป็นวันสำคัญยิ่งที่พรรคการเมืองจะได้รับคะแนนเสียง จุดเน้นของการหาเสียงจึงมีใช้อยู่ที่การทำไปสเตอร์ขนาดใหญ่ หรือโฆษณาหาเสียงทางโทรทัศน์ แต่อยู่ที่ประวัติผลงานของผู้สมัคร นโยบายและแผนปฏิบัติการของพรรค ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนเลือกพรรคและความสามารถของผู้สมัคร ด้วยเหตุนี้เองที่พรรคจึงต้องเลือกผู้สมัครที่มีผลงาน มีความคิด เคยทำงานให้



สังคม เพื่อมาร่วมกันคิดนโยบาย เพื่อประชาชนจะได้เลือกพรรคที่ดีเข้ามาบริหารประเทศ

ปรากฏการณ์ที่สำคัญอย่างหนึ่งของฟิลิปปินส์นอกเหนือจากการโฆษณาหาเสียงดังกล่าวแล้ว คือ การอนุญาตให้กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งได้แก่ องค์กรของประชาชน (PO) และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) หรือกลุ่มต่าง ๆ หรือบุคคลสนับสนุนพรรคได้อย่างเปิดเผยถ้าหากนโยบายของพรรคมีแนวเดียวกับกลุ่มหรือบุคคลเหล่านั้น

สำหรับประเทศไทยนั้น แม้ระบบการปกครองจะเป็นระบบรัฐสภาซึ่งต่างกับของฟิลิปปินส์ก็ตาม เราก็สามารถส่งเสริมให้มีกลุ่มผลประโยชน์ได้อย่างเปิดเผยเพื่อช่วยรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ หรือแม้แต่สังเกตการณ์เลือกตั้ง แต่กลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นต้องยืนอยู่บนพื้นฐานของความเป็นกลาง และช่วยเหลือสังคมอย่างแท้จริงด้วย มิฉะนั้น จะเป็นโทษต่อระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง

ในส่วนของการหาเสียงเลือกตั้งนั้น รัฐบาลจะได้มีการปฏิรูปเสียใหม่ในครั้งต่อไปให้เห็นนโยบาย มิให้ใช้จ่ายเงินเกินจำเป็น และควรมีมาตรการควบคุมให้พรรคดำเนินตามกฎหมายด้วย บทบาทนี้ควรจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ได้บรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญแล้ว ซึ่งน่าจะเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปทางการเมืองด้วย การหาเสียงเลือกตั้งจะมีนโยบายที่เป็นขึ้นเป็นอัน และลดค่าใช้จ่ายลงได้มาก ถ้าหากแต่ละพรรคตัดสินใจมาร่วมกันก่อน ที่จะมีการหาเสียงเลือกตั้ง นำแนวคิดแต่ละพรรคมารวมกันทำเป็นนโยบาย และแถลงต่อประชาชนในการหาเสียงเลือกตั้ง แต่สิ่งที่จะละเอียดเสียมิได้ในการเลือกตั้งครั้งต่อ ๆ ไปก็คือ ควรเน้นบทบาทของคณะกรรมการเกี่ยวกับการเลือกตั้งของรัฐบาล (คงมีใช้องค์กรกลาง) และส่งเสริมบทบาทขององค์กรสังเกตการณ์เลือกตั้งของเอกชนที่ได้รับการตรวจสอบคุณสมบัติแล้วจากคณะกรรมการเกี่ยวกับการเลือกตั้งของรัฐ

และที่สำคัญ ควรคัดเลือกผู้ที่ทำงานในหน่วยงานทั้งสองนี้ด้วย เพื่อรัฐจะได้คนที่มีความมาปฏิบัติงาน โดยเฉพาะองค์กรอาสาสมัครควรมีสมาชิกอาสาสมัครที่ถาวรของตัวเองมิใช่ตั้งขึ้นเฉพาะกิจ



การปฏิรูปทางการเมืองในส่วนนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลใหม่ควรดำเนินการ ควรจะออกกฎหมายและปฏิรูปกฎหมายเลือกตั้งตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญระบุไว้ ควรบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นผล ควรถือว่ารัฐธรรมนูญคือกฎหมายสำคัญของประเทศมิใช่จะแก้กันบ่อยจนไม่มีจุดยืนที่แน่นอน และมีโซ่เอาตัวอย่างจากประเทศตะวันตกที่เป็นแม่แบบโดยมิได้ดัดแปลงให้เข้ากับค่านิยมของคนไทยในสังคมไทยที่ต่างกับสังคมตะวันตก และน่าจะดูตัวอย่างประเทศรอบบ้านเราที่ระบบรัฐสภาประสบความสำเร็จ เมื่อถึงจุดนี้น่าจะมีใครสักคนหนึ่งที่ดีระบบการเมืองที่เหมาะสมกับสังคมไทย



เอกสารอ้างอิง

- เสิดา สอนศรี, "ฟิลิปปินส์หาเสียงเลือกตั้งกันอย่างไร", มติชน (1 สิงหาคม 2538), หน้า 20.
- Ang 1986 - *Konstitusyon ng Republika ng Pilipine, 1935, 1986*, Quezon City : National Government Center, 1987.
- Pollwatch 1992, *Synchronized Elections Law Primer*, Quezon City : Jacson, 1993.
- 1986 *Omnibus Election Code*. Quezon City, 1987.

ทฤษฎีการไว้วางและการพัฒนาประชาธิปไตย :
แนวคิดจากเศรษฐศาสตร์ *

โกกรยุทธ อธิษฐานนันท์

* เป็นบทความเพื่อการบรรยายให้กับ อาศรมความคิด (Forum) "เศรษฐศาสตร์ใหม่"
ของคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยการสนับสนุนทางการเงินของทุนวิจัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 12 ธันวาคม 2534



Legislative Institutional Repository of Thailand

1. กล่าวนำ

เมื่อเร็ว ๆ นี้ผู้เขียนได้เสนอบทความเรื่อง “ทฤษฎีการถอนตัว และการไว้วางใจ” (ไกรยุทธ ชีรตยา คีรินทร์ 2533) ซึ่งจบด้วยการเสนอแนะการนำหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย มาใช้อย่างจริงจังเพื่อส่งเสริมพฤติกรรม การไว้วางใจ(voice) แม้ว่าเนื้อหาส่วนใหญ่ของการเสนอในบทความนั้นเน้นการอธิบาย พฤติกรรมการถอนตัว และการไว้วางใจในบริบทปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจ

ในบทความใหม่นี้ ผู้เขียนจะได้ขยายแนวการวิเคราะห์ในส่วนของ “การไว้วางใจ” กับ การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยอ้างพฤติกรรม การไว้วางใจในฐานะ “กลไก” ที่สำคัญในการสอดส่องดูแล และควบคุมพฤติกรรมของนักการเมืองไทย เฉพาะที่อยู่ในแวดวงของรัฐบาลและข้าราชการทั้งระดับบนและระดับล่าง เพื่อให้ทำ หน้าที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับสวัสดิการรวมของประชาชนในประเทศ

แนวการวิเคราะห์นี้ต้องการเสนอข้อคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งผู้ เขียนเชื่อว่าได้จังหวะพอดี (timely) กับช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อในการพัฒนาระบบการเมือง ไทยในบริบทการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นข้อคิดที่เริ่มต้นจากการดำเนินการ ชั้นพื้นฐานที่กระทบจุดพื้นฐานของระบบ ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบใหญ่ใน ระยะยาว เมื่อการพัฒนาจุดพื้นฐานเล็ก ๆ เหล่านี้เกิดขึ้นจะสะสมพลังส่งต่อ(momentum) ที่ยั่งยืน และเป็นข้อคิดที่แตกต่างจากข้อคิดเห็นที่มักได้ยินจากหมุนักรัฐศาสตร์ไทย ใน เรื่องการปฏิรูปการเมืองไทย

2. การไว้วางใจ

2.1 ความหมายและลักษณะของการไว้วางใจ

“การไว้วางใจ”(voice) ในที่นี้ใช้ในความหมายที่สื่อการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ที่สะท้อนถึงความไม่พอใจในสภาพที่ดำรงอยู่ของผู้มีพฤติกรรมดังกล่าว การไว้วางใจที่ กล่าวถึงนี้แสดงออกได้ทั้งในระบบเศรษฐกิจ (เกี่ยวพันกับสินค้าบริการที่มีคุณภาพหรือ อกาไม่เป็นไปตามที่คาดหวังไว้ หรือที่ผู้ผลิตได้โฆษณาหรือสัญญากับผู้ซื้อ) หรือใน



องค์การ (ที่เป็นของเอกชนหรือของรัฐ) ที่เป็นแหล่งจ้างงานของผู้ไวยวาย (เกี่ยวพันกับสภาพแวดล้อมของการทำงานหรือเงื่อนไขของการจ้างงาน และการเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน ให้เป็นไปตามที่ตกลงกันไว้ หรือตามที่คาดหวังกัน) หรือในระบบการเมือง การปกครองประเทศ (เกี่ยวพันกับนโยบายที่รัฐบาล-ระดับประเทศและระดับท้องถิ่น (จะ) ได้นำไปใช้ในการบริหารประเทศ/เมือง ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ปริมาณ/คุณภาพ ของบริการสาธารณะที่รัฐมีให้แก่พลเมืองและประสิทธิภาพไฟ การทำงานของระบบราชการ/ข้าราชการในระดับต่าง ๆ)

ในบทความนี้ จะได้กล่าวถึง “การไวยวาย” ในบริบทของระบบการเมือง การปกครองประเทศเป็นหลัก แต่สาระในเชิงหลักการก็ประยุกต์ใช้ได้ทุกบริบท

การไวยวาย เป็นรูปหนึ่งที่แสดงออกซึ่งความไม่พอใจของผู้ไวยวาย ที่มีต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น หรือสภาพที่ผู้ไวยวายเข้าไปเกี่ยวข้อง การไวยวายอาจ

(1) มาในรูปของการเอะอะกับผู้ที่รับผิดชอบกับสถานการณ์/เหตุการณ์ที่เป็น ต้นเหตุของความไม่พอใจ โดยตัวผู้ไวยวายเองตามลำพัง

(2) มาในรูปของการไปร้องเรียน/ร้องทุกข์ต่อผู้มีหน้าที่รับผิดชอบต่อ สถานการณ์/เหตุการณ์ที่เป็นต้นเหตุแห่งความไม่พอใจ ทั้งในระดับต้นและระดับสูงขึ้นไปเป็นลำดับขึ้น

(3) มาในรูปของการมีบันทึก/จดหมายเป็นลายลักษณ์อักษรไปถึงผู้รับผิดชอบ กับสถานการณ์/เหตุการณ์ที่เป็นต้นเหตุแห่งความไม่พอใจ หรือไปถึงสื่อมวลชน (หนังสือพิมพ์รายวัน และข่าวทีวีจำพวกรายการ “คุณขอมา”/ข่าวพัฒนาบ้านเมือง)

(4) มาในรูปของการมีจดหมายเสนอแนะที่ไม่ลงชื่อ (ลงนามแฝง) ไปยังผู้บังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไป ซึ่งมีหน้าที่ดูแลหน่วยงานที่เป็นเจ้าของสถานการณ์/เหตุการณ์ที่เป็นต้นเหตุของความไม่พอใจหรือไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่รับคำร้องเรียนทำนองนี้ (เช่น ปปป.)

(5) มาในรูปของการรวบรวมลายเซ็นของผู้พร้อมที่จะร่วมอุดมการณ์ หรือแนวความคิดเป็นบัญชีหาว่าวโนบันทึก (ทั้งเปิดฉีก/ปิดเป็นความลับ) ที่เขียนไปถึงหัวหน้าองค์กรที่เป็นตัวปัญหาหรือผู้มีอำนาจสูงสุดในคณะรัฐบาลในเรื่องนั้น ๆ



(6) มาในรูปของการจัดอภิปราย (หรือแถลงข่าว) ตามสถานที่สาธารณะ (เช่น สนามหลวง โรงแรม) เพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยกับสถานการณ์/เหตุการณ์ ที่เป็นเป้าหมายของความไม่พอใจ

(7) มาในรูปของการรวมกลุ่มเดินขบวนไปยังเป้าหมายต่าง ๆ เพื่อแสดงความไม่พอใจให้ปรากฏ

(8) มาในรูปของการปลุกระดม เพื่อแสดงพลังของความไม่พอใจ ซึ่งในรูปแบบสุด ๆ ก็คือการปฏิวัติยึดอำนาจ (หรือการกบฏ) สุดแล้วแต่ลักษณะของผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น 1)

รูปแบบของการไว้วางที่เสนอเป็นตัวอย่างหลัก ๆ ข้างต้นนั้น มีความรุนแรงแตกต่างกันไปมาก และจากการไว้วางโดยปัจเจกบุคคลไปสู่การไว้วางของกลุ่มบุคคลแน่นอน ขนาด จำนวนผู้ร่วมกลุ่มไว้วาง และระดับความรุนแรงของการไว้วาง ย่อมสัมพันธ์กับต้นเหตุของความไม่พอใจที่นำไปสู่การไว้วางนั้น ๆ

การรับรู้การไว้วางที่เกิดขึ้น ย่อมขึ้นอยู่กับแบบการไว้วางที่ใช้ การไว้วางที่กระทำโดยปัจเจกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับต้นเหตุที่ไม่สำคัญ ย่อมมีการรับรู้ภายในขอบเขตที่จำกัดกว่าการไว้วางที่กระทำโดยกลุ่ม และเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์สำคัญ ยิ่งกลุ่มบุคคลที่ไว้วางมีจำนวนมากเท่าไร การไว้วางนั้นก็จะมีรับรู้ในวงกว้างขึ้นมากเท่านั้น และมีโอกาสเป็น “ข่าว” ได้มากขึ้น ยิ่งเรื่องที่เป็นต้นเหตุของการแสดงความไม่พอใจ (การไว้วาง) เป็นเรื่องสำคัญ กระทบสวัสดิการของคนหมู่มาก การไว้วางนั้นก็จะมีรับรู้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น และโอกาสที่จะเป็นข่าวก็ย่อมมีมากขึ้นด้วย



ยิ่งการไว้วางยั้นเป็นข่าวใหญ่เท่าใด (ขึ้น “หน้า 1” ของหนังสือพิมพ์รายวัน หรือเป็น “ข่าวโทรทัศน์”) การรับรู้การไว้วางยั้นก็กว้างไกลมากเท่านั้น¹

การรับรู้การไว้วางยั้นคือการรับรู้เรื่องราวที่เป็นต้นเหตุที่มาของความไม่พอใจของผู้ไว้วางยั้นเอง และโดยทั่วไปแล้ว การรับรู้การไว้วางยั้นย่อมเพิ่มโอกาสของการตอบสนองการไว้วางยั้น ๆ (เช่น การแก้ไขตัวต้นเหตุของความไม่พอใจนั้น ๆ) การไว้วางยั้นที่มีผู้ร่วมไว้วางยั้นจำนวนมากเท่าใด นอกจากเรื่อง “พลัง” ของการไว้วางยั้น ๆ ในเชิงกายภาพแล้ว ยังเป็นการสร้าง “พลัง” ของการไว้วางยั้นโดยการเป็น “ข่าว” ที่จะมีการรับรู้อย่างกว้างไกลอีกด้วย

การไว้วางยั้น เป็นวิธีการแสดงความไม่พอใจกับสถานการณ์/เหตุการณ์ ที่ผู้ไว้วางยั้นเสียประโยชน์ ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรม (ในทัศนะของผู้ไว้วางยั้น) หรือผู้ที่ไว้วางยั้นมีความคิดเห็นว่าเป็นสถานการณ์ที่ไม่ถูกต้องตามหลักการบางอย่างที่ผู้ไว้วางยั้นยึดเป็นหลักคิด การไว้วางยั้นเป็นวิธีการสื่อว่าผู้ไว้วางยั้นไม่สามารถหลีกเลี่ยงสถานการณ์/เหตุการณ์นั้น นั่นคือผู้ไว้วางยั้นไม่สามารถเดินออกจากสถานการณ์/เหตุการณ์นั้น เจกเช่น กรณีไม่พอใจกับราคา/คุณภาพของสินค้าชนิดหนึ่ง แล้วหันไปซื้อสินค้าชนิดเดียวกันแต่ยี่ห้ออื่น (หรือสินค้าอื่นที่ใช้ทดแทนกันได้) พฤติกรรมในกรณีหลังนี้เป็นพฤติกรรม “การถอนตัว” (exit) ซึ่งตรงกันข้ามกับพฤติกรรม “การไว้วางยั้น” (voice)²

¹ เช่นการไว้วางยั้นเรื่อง “บัตรประกันสังคม” อันเป็นผลของการตายของผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ การไว้วางยั้นเรื่อง “การทารุณกรรมแรงงานเด็ก” อันเป็นผลของการเป็นข่าวของ “โรงงานนรก” การไว้วางยั้นเรื่อง “ตู้โทรศัพท์ติดริมถนนชำรุดไร้การดูแล” อันเป็นผลจากการตายของ “น้องก๊าก” เป็นต้น

² รายละเอียดของพฤติกรรมถอนตัวในกรอบของระบบเศรษฐกิจและบริษัทต่าง ๆ มีเสนอใน ไกรยุทธ ธีรตยาตินันท์ 2533



กล่าวคือ ในฐานะที่เป็นคนไทย การไม่พอใจรัฐบาลโดยการย้ายถิ่นไปอยู่ในประเทศอื่น (เช่น สหรัฐ/ออสเตรเลีย) และหรือกลายเป็นพลเมืองของประเทศอื่น (นั่นคือ “การถอนตัว”) ไม่ใช่เป็นทางเลือกที่เป็นไปได้สำหรับคนไทยส่วนใหญ่ (อันเป็นกลุ่มบุคคลที่บทความนั้นต้องการวิเคราะห์) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คนไทยในประเทศไทยไม่พอใจบริการสาธารณะที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจให้บริการ ก็ไม่สามารถถอนตัวจากการรับบริการดังกล่าว เนื่องจากไม่มีเอกชนที่จะให้บริการประเภทเดียวกันอยู่ในประเทศไทย ถึงแม้บริการของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ใช่อะไร ก็จำเป็นต้องให้บริการนั้นๆ ต่อไป สภาพการณ์ก็คล้ายคลึงกันเมื่อไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายหรือมาตรการที่รัฐบาลได้ตกลงนำมาใช้ ทางเลือกในรูปของการถอนตัว จึงไม่ใช่วิธีทางเลือกสำหรับเรื่องราวที่อยู่ในระบบการเมืองการปกครองประเทศหรือเรื่องราวที่อยู่ในความรับผิดชอบของภาครัฐ

ในเมื่อจำเป็นต้องอยู่ในระบบ (นั่นคือในประเทศ) การแสดงออกถึงความไม่พอใจในสถานการณ์/เหตุการณ์ต่าง ๆ ในรูปของ “การไว้วางใจ” จึงเป็นทางเลือกที่เหลืออยู่ แท้ที่จริงทางเลือกในรูปของการไว้วางใจก็สอดคล้องกับธรรมชาติของมนุษย์ แต่กระนั้นก็ตาม ประชาชนไม่ได้แสดงการไว้วางใจในทุกๆ ครั้ง ทุก ๆ เรื่องที่เป็นต้นเหตุของความไม่พอใจ

จะได้อธิบายเหตุผลที่พฤติกรรมการไว้วางใจเกิดขึ้นหรือไม่เกิดขึ้นในหัวข้อที่ 3

2.2 จุดมุ่งหมายและคุณลักษณะของการไว้วางใจ

พฤติกรรมการไว้วางใจที่ออกมาในรูปต่าง ๆ ที่ได้อภิปรายข้างต้น ไม่ใช่พฤติกรรมที่เกิดขึ้นลอย ๆ ตามยถากรรมแห่งอารมณ์ แท้ที่จริงแล้ว ผู้มีพฤติกรรมในทำนองนี้ต้องการย้ำ “ความไม่พอใจ” ของตนต่อสถานการณ์/เหตุการณ์ ในสภาพที่กำลังเกิดขึ้นกับตน (โดยตรงหรือโดยอ้อม) โดยมีจุดมุ่งหมายพื้นฐาน (ทั้งที่แสดงออกมาอย่างโจ่งแจ้งหรือโดยนัย) เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสถานการณ์/เหตุการณ์นั้น ๆ ได้รับรู้ และได้จัดการปรับเปลี่ยนให้ “ดีขึ้น” ในทิศทางและในลักษณะที่เจ้าของ



พฤติกรรมได้สรุปแล้วว่าเป็นสภาพที่เหมาะสม (สำหรับตนเอง หรือสำหรับส่วนรวมในทัศนะของตนเอง)

พิจารณาบนพื้นฐานของความคิดเช่นนี้ พฤติกรรมการไว้วางย ก็คือพฤติกรรมของ “การสร้างข้อสนเทศ” (information) รูปแบบหนึ่งนั่นเอง การตีความเช่นนี้มีนัยสำคัญที่จะได้อภิปรายต่อไป สิ่งที่ต้องการย้ำ ณ จุดนี้ก็คือ รายละเอียดจากการตีความเช่นนี้แตกต่างไปจากการตีความที่ว่า การไว้วางยเป็นพฤติกรรมของผู้ที่มีนิสัยไม่ดี ชอบเอาแต่ใจตัวเอง ชอบหาเรื่อง เห็นแก่ได้ เป็นพฤติกรรมของคนที่ไม่ซื่อสัตย์ ไม่รักษาน้ำตา (ของครอบครัว ของวงศ์ตระกูล ของบริษัท ของประเทศ ไม่รักชาติ ฯลฯ

เมื่อยอมรับฐานความคิดที่ว่า การไว้วางยเป็นพฤติกรรมของ “การสร้างข้อสนเทศ” แล้ว ประเด็นเบื้องต้นก็คือ ข้อสนเทศที่ดี มีสาระ ที่จะประโยชน์ต่อผู้รับสารควรเป็นข้อสนเทศที่มีความชัดเจน ที่สามารถสะท้อนถึงสิ่งที่เป็นแก่นของสาระในข้อสนเทศนั้น ๆ (ใน “เรื่อง” ที่ข้อสนเทศนั้น ๆ เกี่ยวข้องด้วย) การตอบสนองที่ถูกต้อง หรือการใช้ประโยชน์จากข้อสนเทศอย่างมีประสิทธิภาพก็จะเกิดได้ง่ายขึ้น (ซึ่งก็เป็นสิ่งที่อยู่ในใจของผู้ไว้วางยอยู่แล้ว) ถ้าผู้เกี่ยวข้องสนใจอยากได้ข้อสนเทศ (ที่เกิดจากการไว้วางย อันเป็นเรื่องที่เสนอในบทความนี้) แล้วก็ต้องพยายามทำทุกอย่างที่จะเอื้อให้เกิดข้อสนเทศที่ดี นั่นคือ การเอื้ออำนวย (facilitation) ให้เกิดการไว้วางยที่มีคุณภาพในเชิงสนทนาไม่ใช่การสกัดกั้น ไม่ให้เกิดข้อสนเทศ โดยปิดโอกาสของการไว้วางย

การอภิปรายในย่อหน้าที่แล้วตอกย้ำความสำคัญของ “การตีความ” ที่เหมาะสมสำหรับพฤติกรรมของการไว้วางย ข้อสรุปเบื้องต้นคือ การไว้วางยเป็นพฤติกรรมที่ต้อง “ส่งเสริม” ไม่ใช่พฤติกรรมที่ “กักจัด/ห้ามปราม” เป็นพฤติกรรมที่ต้อง “ยอมทนและรับฟัง” (tolerated) ไม่ใช่พฤติกรรมที่ต้อง “หันหลังให้”

การส่งเสริมให้เกิดพฤติกรรมการไว้วางยที่สร้างสรรค์ข้อสนเทศที่ดี ควรเป็นเช่นไร นั้นเป็นรายละเอียดที่ต้องอภิปรายในบริบทของรูปแบบ และลักษณะของการไว้วางยเป็นสำคัญ การส่งเสริมในบางบริบทที่น่าสนใจจะได้นำเสนอในหัวข้อที่ 5

2.3 บุคคลกับการไว้วาง

การไว้วางที่กล่าวถึงในบทความนี้เน้นพฤติกรรมของบุคคล แต่รูปแบบของการไว้วางไม่จำกัดอยู่เฉพาะการไว้วางของปัจเจกบุคคลที่มักเกิดขึ้นในชีวิตประจำวันในฐานะเอกบุคคลเท่านั้น แต่รวมถึงการไว้วางของกลุ่มบุคคลที่เกิดจากการรวมกลุ่มเป็นครั้งคราว เพื่อภารกิจของการไว้วางในสถานการณ์/เหตุการณ์ต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ (เช่น กลุ่มอาจารย์นิติศาสตร์ในเรื่อง “ก.ต.”) และการไว้วางของกลุ่มบุคคลที่รวมตัวอย่างถาวรทั้งที่เป็นทางการ (เช่น สมาคมวิชาชีพ/ธุรกิจต่าง ๆ กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอนุรักษ์ต่าง ๆ ฯลฯ) และที่ไม่เป็นทางการ (เช่น กลุ่มกระทิงแดง)

หากไม่กำหนดเงื่อนไขที่เป็นอื่นแล้ว อาจกล่าวได้ว่าโดยปกติการไว้วางของเอกบุคคลจะได้ผลตามความปรารถนาของผู้ไว้วางหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับบริบทและเรื่องที่ทำให้เกิดการไว้วางและขึ้นอยู่กับสถานภาพทางสังคม (พิจารณาจากด้านเศรษฐกิจและการเมือง และด้านหน้าที่การงาน) ของเอกบุคคลผู้นั้น แต่โดยทั่วไปแล้ว การไว้วางของเอกบุคคลมีโอกาสได้ผลน้อยกว่าการไว้วางของกลุ่มบุคคล ยิ่งกลุ่มบุคคลเป็นกลุ่มที่ใหญ่เท่าใดความหนักแน่นและน้ำหนักของการไว้วางก็จะมีมากเท่านั้นเป็นสัดส่วนกัน เช่นเดียวกัน การไว้วางของกลุ่มบุคคลที่รวมกันอย่างเป็นทางการและถาวรจะมีโอกาสได้ผลกว่าการไว้วางของกลุ่มบุคคล ที่รวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ไม่เป็นทางการ และเป็นครั้งคราว ความเป็นทางการ และหรือความถาวรของกลุ่มเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการ และการสั่งสมอิทธิพลตลอดจนการสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง องค์กรต่าง ๆ นั้นเอง¹

จากข้ออภิปรายข้างต้น แนวทางหนึ่งของการส่งเสริมพฤติกรรมการไว้วางในฐานะที่เป็นกลไกการสร้างข้อสนเทศในระบบหรือในสังคม ก็คือ การส่งเสริมให้มีการจัดกลุ่มในรูปแบบต่าง ๆ ที่เป็นทางการ และมีความถาวรให้เกิดมากที่สุด และการส่งเสริมให้กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้มีพฤติกรรม “ไว้วาง” ที่ดีมีคุณภาพ

¹ ดังได้กล่าวไปแล้ว การไว้วางที่สามารถรวมพลังทั้งในเชิงจำนวนคน และเชิงความเป็นข่าวในสื่อมวลชน เพิ่มประสิทธิภาพ (effectiveness) ของการไว้วาง แต่การไว้วางลักษณะนี้จะเกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงใด มีส่วนสัมพันธ์กับความสามารถด้านการจัดการด้วย

3. ต้นทุนและการไว้วางใจ

3.1 ต้นทุนการทำกิจ

เวลาพูดถึง “ต้นทุน” (cost) คนทั่วไปมักนึกถึง “ค่าใช้จ่าย” ที่เป็นตัวเงินที่ต้องเสียไปในการซื้อสินค้า ในการว่าจ้างให้บริษัทมาให้บริการ ในการสร้างอาคารในการลงทุนในธุรกิจหรือในกรณีอื่น ๆ ที่มีการจ่ายเงินกัน ผู้เรียนเศรษฐศาสตร์ในระดับหนึ่งก็จะนึกถึง “ค่าใช้จ่าย” ที่กว้างกว่านี้ โดยนึกค่าใช้จ่ายที่ไม่ได้มาในรูปแบบของตัวเงิน และอาจนึกไปถึงค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าใช้จ่ายทางตรงและค่าใช้จ่ายทางอ้อม ทั้งที่เป็นค่าใช้จ่ายมาในรูปแบบของค่าใช้จ่ายตัวเงินและค่าใช้จ่ายที่มาในรูปแบบของ “ผลเสีย” (ความเสียหายในลักษณะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น “ต้นทุน” ในลักษณะต่าง ๆ ที่กล่าวถึงนี้สามารถระบุ/เห็นได้ชัดเจนเมื่อได้มีการระบุออกมาแล้ว แม้กรณีที่พูดถึงต้นทุนในรูปแบบของ “ผลเสีย” (เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อกักน้ำสำหรับการสร้างพลังงานไฟฟ้า และหรือชลประทานก็มีต้นทุนในรูปแบบของ “ผลเสีย” ที่เกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ในระแวกที่มีการสร้างเขื่อนเป็นต้น)

ในแวดวงเศรษฐศาสตร์ปัจจุบัน มีต้นทุนประเภทหนึ่งที่ได้มีการวิเคราะห์มากขึ้น และเป็นต้นทุนสำคัญมากประเภทหนึ่ง คือ “ต้นทุนการทำกิจ” (transaction cost) “ต้นทุนการทำกิจ” เป็นต้นทุนที่อาจมีการกล่าวถึงกันในการวิเคราะห์ในบางบริบท แต่ก็มักมองข้ามไปโดยไม่ให้ความสนใจ ทำให้ต้นทุนประเภทนี้ไม่ปรากฏเป็นตัวแปรที่มีบทบาทในการซื้อขายสินค้าและบริการ ตลอดจนการดำเนินงานธุรกิจประเภทต่าง ๆ โดยธรรมชาติของต้นทุนประเภทนี้ ก็มักมองไม่เห็นกันถ้าไม่ได้วิเคราะห์กันอย่างลึกซึ้ง ทำให้การมองข้าม “ต้นทุนการทำกิจ” เป็นปรากฏการณ์ปรกติ¹

¹ สถานการณ์ในเรื่องนี้กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว มีการใช้แนวความคิด “ต้นทุนการทำกิจ” อธิบายการจัดตั้ง “ห้างร้าน” (firm) รูปแบบขององค์การ (organization) การจัดระบบทางธุรกิจในระบบทุนนิยม ตลอดจนรูปแบบของพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในแวดวงธุรกิจ เนื้อหาส่วนนี้เป็นเนื้อหาของ “เศรษฐศาสตร์ต้นทุนการทำกิจ” (transaction cost economics) หนังสือสำคัญที่ปริทัศน์ (review) เศรษฐศาสตร์แขนงใหม่นี้ คือ Williamson (1985)

“ต้นทุนการทำกิจ” คือ ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวพันกับการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้ลุล่วงไป ค่าใช้จ่ายนี้จะรวมค่าใช้จ่ายทุกชนิด นับตั้งแต่เวลาที่ต้องเสียไปกับการเจรจาการเดินทางเรื่องการเสาะแสวงหาข้อเสนอสืบหา และค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปเพื่อให้ข้อตกลงกันระหว่างคู่กรณีมีผลบังคับใช้ต่อกันและกัน ซึ่งจะช่วยให้กิจกรรมที่ต้องการกระทำนั้นสำเร็จไปด้วยดี “ต้นทุนการทำกิจ” ตามความหมายที่เสนอนี้ อาจจัดเป็นต้นทุนกลุ่มใหญ่ ๆ 3 กลุ่มด้วยกันคือ (1) ค่าใช้จ่ายในการเสาะหา (cost of search) (2) ค่าใช้จ่ายในการเจรจาดอกกัน (cost of negotiation) และ (3) ค่าใช้จ่ายในการบังคับให้เป็นไปตามที่ตกลงกันไว้ (cost of enforcement)

ต้นทุนการทำกิจในเรื่องเดียวกัน อาจแตกต่างกันมาก ขึ้นอยู่กับรายละเอียดของโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมือง รวมทั้งการจัดระบบกฎหมายภายในระบบเศรษฐกิจและระบบการเมืองการปกครองของประเทศหนึ่ง ๆ ดังนั้น ต้นทุนการทำกิจจึงเปลี่ยนแปลงได้เมื่อกฎหมายการดำเนินงานทางเศรษฐกิจ และหรือกฎหมายของบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเช่นกัน รายละเอียดของต้นทุนการทำกิจมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทของกิจกรรมด้วย¹

เมื่อยอมรับความหมายของ “ต้นทุนการทำกิจ” ในลักษณะข้างต้นแล้ว ความเข้าใจในประเด็นของต้นทุนที่เกิดขึ้นกับการโยกย้าย ก็เกิดได้ง่ายขึ้น

3.2 ต้นทุนการโยกย้าย

การโยกย้ายเป็นพฤติกรรมที่มีต้นทุนอย่างไม่ต้องสงสัย แม้การโยกย้ายไม่ใช่การไปซื้อสินค้าหรือว่าจ้างบริษัทมาให้บริการ แต่การโยกย้ายก็ทำให้ผู้โยกย้ายต้องเสียค่าใช้จ่าย ทั้งในรูปที่เป็นตัวเงิน และในรูปที่ไม่ใช่ตัวเงิน

¹ การระบุประเภทและรายละเอียดของต้นทุนการทำกิจ ในกรณีของการจัดองค์การและการจัดระบบธุรกิจมีอธิบายใน Williamson (1985) ซึ่งแตกต่างไปจากที่อธิบายในบทความนี้และในกรณีการโยกย้าย (ดูหน้าถัด ๆ ไป) ลักษณะของต้นทุนการทำกิจในกรณีของ “ผลภายนอก” (externalities) ในเศรษฐศาสตร์ได้เสนอไว้ใน ไกรยุทธ ชิตยาคินันท์ (2525)



ในบริบทของระบบเศรษฐกิจ ถ้าผู้บริโภคไม่พอใจสินค้าที่ซื้อไปในด้านคุณภาพ และต้องการไถ่ถามกับร้านค้าที่ขายสินค้าชิ้นนั้น ผู้บริโภคผู้นั้นก็ต้องเดินทางไปร้านดังกล่าว พร้อมทั้งหอบหิ้วสินค้าชิ้นนั้นติดมือไปด้วย เพื่อไถ่ถามในประเด็นคุณสมบัติที่เป็นปัญหา การเดินทางนี้ต้องเสียค่าเดินทาง ต้องเสียเวลา ต้องเสียแรงในการหอบหิ้วสินค้าที่ได้ซื้อไปและยังต้องเสียอารมณ์กับพนักงานขาย/ผู้จัดการร้านค้าในการต่อว่าต่อขาน ค่าต่าง ๆ ที่ยกเป็นตัวอย่างนี้เป็น “ค่าใช้จ่าย” ที่เกิดขึ้นอย่างแน่นอน เป็นค่าใช้จ่ายในรูปแบบของ “ต้นทุนการทำกิจ” (กิจนี้คือ การไถ่ถาม) ระดับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นมีผลสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้บริโภคที่จะไถ่ถาม หรือไม่ไถ่ถาม ผู้อ่านเองจะรับข้อสรุปนี้ได้ง่ายขึ้นโดยนึกสภาพที่ตนเองเป็นผู้บริโภคภายใต้สถานการณ์ที่กล่าวถึงข้างต้น

ระดับของ “ต้นทุนการทำกิจ” จะสูงหรือต่ำ ไม่ได้อยู่ที่การประเมิน “มูลค่าสัมบูรณ์” (absolute value) เป็นสำคัญ แต่อยู่ที่การประเมิน “สภาพสัมพัทธ์” (relative value) ที่เปรียบเทียบกับ “ผลที่จะเกิดใช้” จากการไถ่ถาม อาทิเช่น ถัดสินค้าที่ซื้อมามีมูลค่าน้อย การได้เปลี่ยนสินค้าชิ้นใหม่ (มูลค่า) ประโยชน์ที่ไม่สูงนัก แม้ค่าเดินทางจะไม่กี่บาท และเวลาที่เสียไปกับการเดินทางก็ไม่มากนัก ผู้บริโภครายนี้ก็อาจจะไม่ไปเอะอะเพื่อขอแลกสินค้าชิ้นใหม่ โดยปลงเสียว่าโชคร้าย/เคราะห์ไม่ดี ที่ได้รืสินค้าชิ้นนั้นมา โดยนัยแล้ว ผู้บริโภคผู้นี้ได้สรุปแล้วว่า ต้นทุนการทำกิจ (ที่มีส่วนประกอบของต้นทุนรูปต่าง ๆ) สูง (และสูงกว่า) ประโยชน์ที่จะพึงได้รับนั่นเอง การประเมิน “ค่า” ของต้นทุนการทำกิจ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเวลา/ความรู้สึกขึ้นอยู่กับบุคลิกและลักษณะของผู้บริโภคผู้นั้นเป็นสำคัญด้วย

ในบริบทของแวดวงการเมือง การปกครอง ถ้าพลเมืองไม่พอใจกับการปฏิบัติงานของข้าราชการ/ของส่วนราชการ (เช่น กรมตำรวจ) และต้องการไถ่ถาม พลเมืองผู้นี้ก็ต้องตัดสินใจในเบื้องต้นว่าจะเอะอะ ณ จุดที่เกิดเหตุหรือจะไถ่ถามหลังจากเหตุการณ์ได้ผ่านไปแล้ว ต้นทุนการทำกิจที่เกิดขึ้นสำหรับกรณีแรก ก็คือ เวลาที่เสียไปกับการโต้แย้งกัน การเสียงานเสียการที่ต้องรีบไปจัดการให้เสร็จ ความรู้สึกที่เกิดขึ้นเมื่อมีผู้คนมาห้อมล้อม สังเกตการณ์ว่าอะไรกำลังเกิดขึ้น และการเสี่ยงต่อการถูกกล่าว



หาว่าขัดคำสั่งเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ (“อันชอบ”) หรือไม่ก็เสี่ยงต่อการไม่ได้รับบริการจากเจ้าหน้าที่เลย ต้นทุนในรูปแบบหลังนี้จะสูงเป็นสัดส่วนกับข้อกล่าวหาของเจ้าพนักงาน หรือความสำคัญของการบริการที่ต้องการจากรัฐ

โดยทั่วไป พลเมืองที่ไม่พอใจกับการทำงานของข้าราชการจะไม่ไว้วาง ณ จุดที่เกิดเหตุ (โดยเฉพาะในบริบทของระบบราชการไทยที่ดำรงอยู่ในอดีต ปัจจุบัน 1) ยกเว้นกรณีที่พลเมืองผู้นั้นดูแลโทษจนลืมหืมตาและขาดสติที่จะประเมินสถานการณ์อย่างมีเหตุมีผล หรือพลเมืองผู้นั้นเป็น “ผู้มีอิทธิพลจริง” (นั่นคือที่เจ้าพนักงานต้องยอมรับเมื่อรู้ว่าพลเมืองผู้นั้นเป็น “ใคร”) ทางออกของพลเมืองผู้นี้ก็คือ ออกกลั่นให้เรื่องจบไปโดยเร็วที่สุดแล้วกลับไปบ้านตั้งสติใหม่เพื่อวิเคราะห์ว่า สมควรไว้วางกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหรือไม่

ในกรณีหลังนี้ พลเมืองรายนี้ก็ต้องตัดสินใจเกี่ยวกับรูปแบบของการไว้วาง : เขียนบันทึกไปยังผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้น เขียนบันทึกไปยังหนังสือพิมพ์รายอื่น เดินทางไปร้องทุกข์ต่อหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัด ฯลฯ ไม่ว่าเขาจะตัดสินใจใช้รูปแบบไว้วางลักษณะใด ก็ต้องมีต้นทุนการทํากิจในลักษณะต่าง ๆ ที่ได้อภิปรายไปแล้ว ในบริบทของระบบเศรษฐกิจ แต่ในบริบทของการเมืองการปกครองลักษณะหนึ่งของต้นทุนการทํากิจ ก็คือ การถูกกลั่นแกล้งไม่ได้รับความสะดวกในโอกาสต่อ ๆ ไปที่จะใช้บริการดังกล่าว หรือการถูกฟ้องร้ายจากเจ้าพนักงานที่พลเมืองผู้นั้นไปกล่าวหา ต้นทุนในลักษณะหลังนี้สำคัญ ยิ่งความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้น (probability) มีค่าใกล้ 1 มากเท่าใด ต้นทุนนี้ก็จะมียุทธค่าสูงมากใกล้มูลค่าที่พลเมืองผู้นั้นประเมินชีวิตของตน หรือมูลค่าบริการที่ต้องการจากรัฐส่วนราชการนั้น ๆ การยอมรับต้นทุนประเภทนี้ช่วยให้เข้าใจได้ง่ายขึ้นว่า ทำไมในเรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิภาพของพลเมืองผู้ไว้วาง การไว้วางในเรื่องนั้นๆจึงเกิดขึ้นน้อยมาก ทำไมประชาชนจึงต้อง “ปลง” กับการทำงานที่ขาดประสิทธิภาพ/คุณภาพของระบบราชการ/ระบบการเมือง และโดยเฉพาะหน่วยราชการบางหน่วย/เรื่องการเมืองบางเรื่อง

ยิ่งในกรณีที่ห่างไกลจากตนเองแต่เป็นเรื่องของประโยชน์ส่วนรวม เช่นการเห็นคอร์รัปชันเกิดขึ้นในแวดวงของนักการเมือง พลเมืองก็ไม่ไว้วางเพื่อให้เกิดการจับกุม

หรือปรับปรุง ระเบียบกฎเกณฑ์ที่จะจัดคอร์รัปชันลักษณะนั้น ทั้งนี้เพราะว่า การไว้วางใจนั้นมีต้นทุนการทำกิจที่สูงนั่นเอง ในกรณีตัวอย่างนี้ พลเมืองรายนั้นจะต้องวิเคราะห์วิธีการไว้วางใจที่คิดว่าจะได้ผลที่สุด จะต้องดำเนินการเป็นขั้นตอน เพื่อให้การไว้วางใจนั้นบังเกิดผล การเขียนบันทึกไปถึงบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ก็เป็นวิธีหนึ่ง แต่อาจไม่ได้ผล การเขียนบันทึกไปถึง ปปป. ก็เป็นวิธีหนึ่ง แต่อาจไม่ได้ผลเช่นกัน การไปบอกข่าวให้กับนักการเมืองคนหนึ่งที่เป็นคู่แข่งของผู้คอร์รัปชันก็เป็นวิธีหนึ่งเช่นกัน ซึ่งอาจไม่ได้ผลแต่อาจกลายเป็นเครื่องมือของนักการเมืองผู้นั้นข่มขู่ (blackmail) ผู้ที่ถูกกล่าวหา การนำความไปบอกพรรคการเมืองก็อาจมีปัญหากำหนดเองเกี่ยวกับการไปบอกนักการเมือง การไปแจ้งความกับตำรวจก็เป็นวิธีหนึ่งที่อาจไม่ได้ผลอะไร การวิเคราะห์ทำนองนี้ต้องเสียเวลา เสียสมอง และการดำเนินการตามวิธีการที่เลือกก็ต้องเสียเวลา และอาจถูกนักการเมืองผู้ถูกกล่าวหาแจ้งความกับพลเมืองดี หรือถูกกลั่นแกล้งในรูปแบบอื่น ๆ ยิ่งในระบบการเมืองไม่มีกลไกประกันความปลอดภัยของพลเมืองดีแล้ว ก็หมายความว่าต้นทุนการทำกิจในลักษณะหลังก็ยังมีมูลค่าสูงขึ้น ต้นทุนการทำกิจโดยรวมก็จะสูงเมื่อเปรียบเทียบกับผลดี (นั่นคือ มี “การลงโทษ” นักการเมืองที่คอร์รัปชัน และมีการปรับปรุงระเบียบกฎเกณฑ์ที่ป้องกันคอร์รัปชัน) ที่มีโอกาสได้รับน้อยมาก การเอะอะไว้วางใจในเรื่องนี้ ไม่น่าสนใจทำเอาเลย

แนวความคิดนี้ ก็สามารถสรุปกับการไว้วางใจที่มีต่อนโยบายของรัฐบาล การกระทำที่ไม่ถูกต้องของคณะรัฐบาลหรือรัฐมนตรี ฯลฯ ต้นทุนการทำกิจเป็นตัวแปรกำหนดการตัดสินใจของพลเมืองอย่างไม่ต้องสงสัย

ในบริบทของการเมือง ต้นทุนการทำกิจการไว้วางใจในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมนั้น มีลักษณะที่ควรเน้น คือ ต้นทุนการทำกิจการไว้วางใจเป็นต้นทุนที่เกิดขึ้นกับ “ตัวผู้ไว้วางใจ” ในขณะที่ประโยชน์ที่บังเกิดขึ้น (ถ้าการไว้วางใจประสบความสำเร็จ) กลับเป็นประโยชน์ที่มีต่อส่วนรวมต่อประเทศ ซึ่งเป็นประโยชน์ที่ห่างไกลจากผู้ไว้วางใจมาก ในหลาย ๆ กรณีก็ห่างไกลจนไม่อาจเห็นความสัมพันธ์กับความเป็นพลเมืองของผู้ไว้วางใจเลย คุณค่าของประโยชน์ในรูปแบบนี้ (นั่นคือ ประโยชน์ต่อส่วนรวม) ก็มีย่อยลงไปอีก (ซึ่งเป็นประเด็นที่เสริมจากความเป็นไปได้ ที่จะทำให้ประโยชน์ส่วน

รวมถึงกล่าวเกิดขึ้นจริง) ในสภาพเช่นนี้ ต้นทุนการทำกิจการไว้วางใจที่มีระดับค่าที่ต่ำกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ (นั่นคือการทำกิจการไว้วางใจมีความคุ้มค่า) เกือบจะไม่มีโอกาสเกิดขึ้นเอาเลย และเมื่อพิจารณาสภาพของการแสดงความรู้สึกไม่พอใจของพลเมืองในแวดวงการเมืองโดยทั่วไป (เช่น ในกรณีของประเทศไทย) แล้ว จะเห็นภาพว่าพฤติกรรมกรรมการไว้วางใจเกิดขึ้น “น้อย” มาก

โดยสรุป ต้นทุนการทำกิจการไว้วางใจ มีส่วนประกอบหลัก ๆ อยู่ 2 ส่วนคือ

(1) ต้นทุนการทำกิจการที่เกิดขึ้นโดยตรงกับตัวกิจกรรมการไว้วางใจ และ

(2) ต้นทุนการทำกิจการที่เกิดขึ้นในรูปของความเดือดร้อนในลักษณะต่าง ๆ ทั้งในด้านจิตใจและในด้านร่างกายที่อาจเกิดขึ้น (เช่น การถูกประนาม ถูกคุกคามด้วยอำนาจมืด ถูกตั้งข้อหา ถูกจับกุม ถูก “ปิดปาก” เป็นต้น)

โดยทั่วไป อาจกล่าวได้ว่า การไว้วางใจในเรื่องสำคัญเกี่ยวข้องกับส่วนราชการหรือเกี่ยวข้องกับ “ความมั่นคงของชาติ” ต้นทุนการทำกิจการในลักษณะที่ (2) จะสูงมาก (และโดยเปรียบเทียบต้นทุนลักษณะที่ (1)) เช่นเดียวกับการไว้วางใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ “ผู้มีอิทธิพล” (ในบริบทประเทศไทย) ในขณะเดียวกัน การไว้วางใจในเรื่องเล็กไม่สำคัญหรือเรื่องเฉพาะตัวทั่ว ๆ ไป ต้นทุนการทำกิจการลักษณะที่ (1) จะสูง โดยเปรียบเทียบต้นทุนลักษณะที่ (2)

ต้นทุนการทำกิจการไว้วางใจจะต่ำหรือสูงขึ้นอยู่กับรูปแบบ และขอบเขตของการไว้วางใจและขึ้นอยู่กับจำนวนคนที่เกี่ยวข้องกับการไว้วางใจ ซึ่งสัมพันธ์กับทักษะและการออกแรง (effort) ในการจัดการ ต้นทุนการทำกิจการไว้วางใจจะต่ำหรือสูงขึ้นอยู่กับวิธีการจัดการโดยกลุ่ม (group) ที่มีองค์กรและสถานภาพที่ถาวร หรือไม่มีองค์กรเป็นการถาวร และมีสถานภาพที่ไม่ชัดเจน

และเมื่อพิจารณาจากมโนทัศน์ต้นทุนการทำกิจการแล้ว ก็กล่าวได้ด้วยว่าผลได้เสีย (stake) ที่เป็นผลลัพธ์ของการไว้วางใจ จะมูลค่าสูงมากเท่าไร การไว้วางใจก็จะเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นง่ายขึ้นเท่านั้น



3.3 การลดต้นทุนการไว้วาง

เมื่อต้นทุนการไว้วางเป็นตัวแปรที่สำคัญซึ่งกำหนดว่า พฤติกรรมการไว้วางจะเกิดขึ้นหรือไม่ นัยที่สำคัญก็คือ ยิ่งต้นทุนการไว้วางสูงมากเท่าไร การไว้วางมีโอกาสดังเกิดขึ้นได้น้อยเท่านั้น เมื่อกำหนดประโยชน์ที่พึงจะได้รับแล้ว แต่ถ้าต้นทุนการไว้วางอยู่ในระดับต่ำ หรือเกือบจะไม่มีเลยการไว้วางจะเกิดได้ง่ายรวดเร็วขึ้น

ดังนั้น การส่งเสริมให้เกิดพฤติกรรมการไว้วาง วิธีหนึ่งก็คือ การลดต้นทุนการไว้วางให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เมื่อกำหนดประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการไว้วาง และในกรณีของการส่งเสริมให้มีการไว้วางในกิจกรรมที่เกิดขึ้นในภาครัฐ ต้นทุนการทำกิจที่ต้องช่วยกันลด ก็คือ ต้นทุนการทำกิจในลักษณะที่ (2) ที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อที่ 3.2 นั้นเอง

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ ทำไมจะต้องส่งเสริมให้เกิดพฤติกรรมการไว้วางในสังคม การไว้วางมีประโยชน์ที่น่าจะต้องได้รับการส่งเสริมจริงหรือ

4. ประโยชน์จากพฤติกรรมการไว้วาง

4.1 ลักษณะของประโยชน์ที่เกิดจากพฤติกรรมการไว้วาง

พิจารณาอย่างผิวเผินแล้ว การไว้วางจะเป็นพฤติกรรมที่ “น่ารำคาญ” (nuisance) การเอะอะไว้วางในชีวิตประจำวันเป็นพฤติกรรมที่ถูกมองในเชิงลบจากสังคม โดยเฉพาะสังคมที่มีลักษณะของความเป็นเจ้าขุนมูลนาย หรือสังคมที่เน้นการเชื่อฟังคำสั่ง/คำสั่งสอน (“สังคมเผด็จการ”) ในสภาพเช่นนี้จะพบว่า สังคมแบบเจ้าขุนมูลนายและสังคมเผด็จการเป็นสังคมที่พลเมืองมีพฤติกรรมแบบเฉื่อยชาคล้อยตาม (passive) หรือแบบยินยอม (submissive) พฤติกรรมการไว้วางนอกจากจะไม่พึงปรารถนาแล้วผู้ชอบไว้วางมักจะถูกมองด้วยสายตาที่น่ารังเกียจ กลายเป็นคนประหลาด ดังนั้นการขยาดความคิดที่ว่า พฤติกรรมการไว้วางเป็นพฤติกรรมที่พึงต้องส่งเสริม จะต้องแสดงให้เห็นประจักษ์ว่าประโยชน์ที่พึงเกิดขึ้น และประโยชน์ที่แท้จริงของการไว้วางคืออะไร

เพื่อความกระจ่างของประเด็นที่อภิปราย สมมติว่า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็น สถานการณ์ที่ไม่ถูกต้อง เช่น ในกรณีของการผลิตสินค้าขาย ผู้ผลิตสินค้าที่ขาด คุณภาพแต่กลับหลอกลวงประชาชนว่าเป็นสินค้าดีมีคุณภาพ ผู้บริโภคต่างก็ซื้อไปใช้ และได้ประโยชน์การใช้สอยไม่คุ้มกับเงินที่จ่ายไป ถ้ามีการไว้วางเกิดขึ้นอย่างกว้าง ขวางเป็นที่ประจักษ์แก่ผู้บริโภครายอื่น ๆ ที่ยังไม่ได้ซื้อ (แต่มีโอกาสเป็นลูกค้านอนาคต) เพื่อไม่ให้ถูกผู้ผลิตหลอกลวง ทำให้ผู้ผลิตขายสินค้านั้นไม่ได้ต้องประสบการ ชาติทุน และต้องปรับปรุงคุณภาพของสินค้าหากต้องการผลิตขายต่อไป สภาพเช่นนี้ ย่อมเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคที่ได้ซื้อสินค้าไปแล้ว (ซึ่งอาจนำไปเปลี่ยนได้ถ้าผู้ผลิตมี คุณธรรมในการประกอบอาชีพ) และต่อผู้บริโภครายอื่น ๆ ที่อาจถูกหลอกลวงใน อนาคต (ถ้าไม่รับรู้สถานการณ์อันเป็นผลจากการไว้วาง) และในกรณีที่เป็นการ กระทำที่ผิดกฎหมาย การไว้วางทำให้เจ้าพนักงานตำรวจ หรือผู้รักษากฎหมายฉบับ ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบและได้ติดตามจับกุมผู้ผลิตไปลงโทษ ประโยชน์ที่เกิดขึ้นกรณีนี้ คือ ได้มีการกำจัดการกระทำที่ผิดกฎหมาย และที่เอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคการ ไว้วางเช่นนี้ คือ การทำหน้าที่ช่วยรัฐดูแลผลประโยชน์ให้แก่ผู้บริโภคด้วยกัน ซึ่งควร เป็นหน้าที่ของรัฐ แต่รัฐมีหุตาไม่กว้างไกลไม่ทั่วถึงที่จะทำงานได้ดี การไว้วางจึงเป็น พฤติกรรมที่สร้าง “ข้อสนเทศ” และเป็นข้อสนเทศที่สร้างประโยชน์ต่อส่วนรวมนั่นเอง

ถ้าประชาชนไว้วางเก่งเมื่อพบเห็นสภาพการซื้อขาย การผลิต การจ้างงานที่ ไม่ถูกต้อง รัฐก็เท่ากับได้แขนขาในการทำงานที่มีข่ายงานกว้างขวางยิ่งขึ้นสัมพันธ์กับ ปริมาณการไว้วาง ปัญหาทำนอง “โรงงานนรกที่ใช้แรงงานเด็กอย่างทารุณ” ที่แอบ ซ่อนอยู่ในกลางตรอกปลายซอยใจกลางกรุงเทพฯ คงได้รับการแก้ไขได้อย่างรวดเร็ว และขจัดไปได้หมดในเวลาไม่ช้า ปัญหาการปลอมสินค้าขายโดยไม่ไต่กับสุขภาพและ ชีวิตของผู้บริโภคก็คงไม่มีกลาดเกลื่อนในเมืองไทย

แน่นอน ประโยชน์ที่กล่าวถึงข้างต้น จะเป็นประโยชน์ที่เป็นจริงก็ต่อเมื่อระบบ เศรษฐกิจและรัฐ (ที่มีหน้าที่ดูแลการทำงานของระบบเศรษฐกิจ) เอื้อให้เกิดประโยชน์ ดังกล่าว ถ้าผู้ผลิตไม่ไต่ต่อผู้บริโภค (ซึ่งในกรณีของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม จัดเป็น ปราบกฏการณ์ที่ผิดปรกติ) และ ผู้บริโภคเองก็ไม่รักษาผลประโยชน์ของตนเองทั้งที่รู้

ว่าถูกหลอก ผู้ผลิตก็ไม่ต้องปรับปรุงตนเอง ประโยชน์ที่กล่าวถึงย่อมไม่เกิดขึ้น หรือในกรณีที่ผิดกฎหมายรัฐก็ไม่จับกุมและบังคับให้ผู้ผลิตปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ประโยชน์ที่กล่าวถึงย่อมไม่เกิดขึ้นเช่นกัน

ถึงกระนั้น ประโยชน์ที่ได้กล่าวถึงนี้เป็นประโยชน์ที่สังคมโดยรวมคงไม่รังเกียจที่จะยอมรับว่าเป็นประโยชน์ (ที่มีคุณค่า) ในแง่สิ่งที่ย้ายในย่อหน้าที่ผ่าน ๆ มาจึงเป็นประโยชน์ในทัศนะนี้

ในแวดวงการเมืองการปกครอง การทำงานที่ขาดประสิทธิภาพ (เช่น ทำแบบเช้าชามเย็นชาม) ทำงานแต่ละขั้นตอนใช้เวลาเป็นสัปดาห์เป็นเดือน แทนที่จะเป็นชั่วโมง ฯลฯ) ของส่วนราชการได้รับการร้องเรียนอย่างกว้างขวางในทุกรูปแบบและผู้บริหารหน่วยงานและผู้รับผิดชอบโดยตรงจะถูกตั้งข้อหาหรือถูกประเมินผลงานที่มีผลทางลบต่อความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน การปรับปรุงวิธีการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ย่อมเกิดขึ้น อันเป็นผลของการตอบสนองการเอะอะโวยวายของข้าราชการด้วยกัน (จากหน่วยอื่น ๆ) และจากประชาชนที่ไม่ได้รับบริการ ประสิทธิภาพของการทำงานที่เพิ่มขึ้น คือ ประโยชน์ที่เกิดขึ้นนั่นเอง ประโยชน์เช่นนี้เป็นสิ่งที่มีค่าต่อระบบ และต่อสวัสดิการของประชาชนโดยส่วนรวม อันเป็นผลจากการใช้ทรัพยากรในภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ

เช่นเดียวกับตัวอย่างข้างต้น ประโยชน์ที่กล่าวถึงนี้ เป็นประโยชน์ที่เกิดขึ้นจริงก็ต่อเมื่อมีการตอบสนองการโวยวายที่เกิดขึ้น นัยของข้อสังเกตนี้คือ ประโยชน์จากการโวยวายในบริบทข้างต้นมีแน่นอน ขอเพียงแต่ว่าภาครัฐมีกลไกที่ตอบสนองการโวยวายที่เกิดขึ้น การตอบสนองการโวยวายที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของประโยชน์ ย่อมเอื้ออำนวยให้พฤติกรรมการโวยวายเกิดได้ง่ายขึ้น อันเป็นลักษณะของการเอื้อกันและกันนั่นเอง

ในกรณีของนักการเมืองที่เป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐบาลมีพฤติกรรมที่ไม่ชอบ ใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่สร้างฐานะทางเศรษฐกิจให้แก่ตนเอง หรือใช้ตำแหน่งฉ้อราษฎร์บังหลวง ประชาชนที่ได้รับทราบรู้เห็นการกระทำเช่นนั้นหรือข้าราชการประจำที่บังเอิญอยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์ ได้โวยวายฟ้องร้องต่อผู้มีอำนาจที่เหนือขึ้นไปหรือต่อสื่อมวลชนต่าง ๆ ในประเทศ และในระบบการปกครองก็มีกลไกที่จะทำให้การโวยวายนี้ได้รับ

การตอบสนองในทางบวก นั่นคือ ได้มีการสืบสวนอย่างตรงไปตรงมา ไม่เล่นพวก และนำไปสู่การลงโทษในรูปแบบที่เหมาะสมในที่สุด ประโยชน์ที่เกิดขึ้นในกรณีนี้คือ การป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้น เนื่องจากผู้คิดจะคอร์รัปชันโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ต้องระมัดระวังพิเศษ (นั่นคือ มีต้นทุนการทำกิจการคอร์รัปชันที่สูงกว่าปรกติที่ไม่มีการโยกย้ายได้ง่าย ๆ) เมื่อขาดความมั่นใจในการไม่ถูกจับได้ การคอร์รัปชันก็ไม่เกิดขึ้น มูลค่าของประโยชน์ที่ได้จากการโยกย้าย คือมูลค่าความเสียหายที่ (จะ) เกิดขึ้นกับแผ่นดิน หรือจำนวนเงินที่นักการเมือง (จะ) คอร์รัปชันจากตำแหน่ง

เช่นเดียวกับที่ได้อภิปรายในกรณีแรก ๆ ประโยชน์เช่นนี้เป็นประโยชน์จริง และเป็นประโยชน์ที่มีค่ามหาศาล ซึ่งประชาชนในแผ่นดินไม่รังเกียจที่จะได้รับแน่นอน ประโยชน์เช่นนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีกลไกตอบสนองการโยกย้ายที่เกิดขึ้น ประเด็นปัญหาจึงไม่ใช่เรื่องที่ว่า การโยกย้ายเป็นพฤติกรรมที่ให้ประโยชน์หรือไม่ ปัญหากลับไปอยู่ที่ว่า ระบบเศรษฐกิจและระบบการเมือง การปกครองประเทศ มีกลไกที่จะตอบสนองการโยกย้ายที่ทำให้ประโยชน์จากการโยกย้ายได้เกิดขึ้นจริง จะได้อภิปรายประเด็นนี้ในหัวข้อถัด ๆ ไป

โปรดสังเกตว่าประโยชน์ที่เกิดขึ้นนั้นย้ำประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นประโยชน์ส่วนรวม แต่ประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดขึ้นนี้ ก็เป็นประโยชน์ส่วนตัวของผู้โยกย้ายด้วย ผู้โยกย้ายได้รับประโยชน์ในกรณีตัวอย่างข้างต้น ในแง่ที่ว่า ผู้โยกย้ายเองก็มีโอกาสได้ซื้อสินค้าที่มีคุณภาพสูงขึ้น ทั้งในกรณีเฉพาะหน้าและในโอกาสอื่น ๆ ในอนาคต อันเป็นผลจากการปรับปรุงตัวของผู้ผลิตสินค้า ผู้โยกย้ายก็ได้รับบริการที่ดีขึ้นจากส่วนราชการที่ถูกโยกย้าย หรือได้รับบริการรัฐในลักษณะอื่น ๆ ที่ดีขึ้นจากส่วนราชการอื่น ๆ อันเป็นผลจากการปรับปรุงประสิทธิภาพของส่วนราชการ ผู้โยกย้าย (และประเทศ) ก็ได้ นักการเมืองคุณภาพสูงมาเป็นคณะรัฐบาล และได้รับประโยชน์จากการตัดสินใจที่มีคุณภาพ มุ่งประโยชน์ต่อส่วนรวม แทนการตัดสินใจที่มุ่งการฉ้อราษฎร์บังหลวง

แม้ในกรณีขององค์กรหรือหน่วยงานที่ผู้โยกย้ายทำงานอยู่ ผู้บริหารระดับสูงก็ได้ประโยชน์จากการโยกย้ายในแง่ของการได้รับข้อเสนอแนะในลักษณะหนึ่ง อันเนื่องมาจากการโยกย้ายนั้น ๆ ไม่ว่าข้อเสนอแนะที่เกิดจากการโยกย้ายนั้นจะมีความลำเอียงตาม



อคติของผู้ไวยวาย ก็จัดเป็นข้อสนเทศชั้นหนึ่งที่เป็นประโยชน์เมื่อประสานกับข้อสนเทศจากแหล่งอื่นๆ ภายในองค์กร ในแง่นี้ประโยชน์ของการไวยวายก็ยังคงมีอยู่เช่นกัน และผู้ไวยวายเองก็ได้รับประโยชน์จากการไวยวายในรูปที่ว่ามีการเปลี่ยนแปลงในองค์กรในอนาคตที่เอื้อการทำงานของผูไวยวาย (และผู้ร่วมงานอื่น ๆ)

ข้ออภิปรายในย่อหน้าที่แล้วต้องการย้ำว่า แม้ในหลาย ๆ กรณีที่การไวยวายเกิดจาก “ความเห็นแก่ตัว” ของผู้ไวยวายเอง (สื่อการหวังผลประโยชน์ที่ไม่ถูกต้อง) ข้อสนเทศที่เกิดจากการไวยวายก็เป็นประโยชน์ได้ ประโยชน์ที่พึงเกิดขึ้นนี้จะเกี่ยวพันกับการพิจารณาใช้ประโยชน์จากข้อสนเทศนั้น ๆ ของผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ข้อยุตินี้ก็ใช้ได้กับการไวยวายของเอกบุคคลที่ไม่พอใจกับการทำงานของรัฐบาล (เพราะว่า การดำเนินงานนั้นกระทบผลประโยชน์เชิงลบของผู้ไวยวาย) การไวยวายนั้นก็ให้ข้อสนเทศบางประเภทหนึ่งแก่รัฐบาล ซึ่งรัฐบาลสามารถใช้ประโยชน์ได้ในการตัดสินใจ ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวพันในอนาคต ข้อสนเทศเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจที่มีคุณภาพ การมีข้อสนเทศที่เกิดจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ มากเท่าใด ก็เท่ากับได้รับความรู้สึกนึกคิดของประชาชนได้กว้างขวางยิ่งขึ้นเท่านั้น ดังนั้น แม้การไวยวายที่เป็นการไวยวายที่เกิดจาก “ความเห็นแก่ตัว” แบบสุดสุดก็ยังเป็นประโยชน์ได้ ถ้าถูกนำไปใช้ในลักษณะที่เหมาะสม

4.2 การไวยวายเพื่อประโยชน์ตน หรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ถ้าการไวยวายเป็นการแสดงความไม่พอใจในรูปแบบต่าง ๆ จุดเริ่มต้นที่กระตุ้นให้เกิดการไวยวาย คือสถานการณ์/เหตุการณ์ ที่สร้างความไม่พอใจแก่ผู้ไวยวายที่ถูกกระทบทางลบ ผลกระทบเชิงลบนี้อาจเป็นเรื่องส่วนตัว ซึ่งหากมีการตอบสนองการไวยวายนั้นก็จะส่งผลที่ดีมีประโยชน์ต่อผู้ไวยวายเป็นการส่วนตัว เช่น การร้องเรียนกรณีที่ดินไม่ได้รับการดูแลเป็นอย่างดี หรือถูกเอารัดเอาเปรียบ ในกรณีที่พิสูจน์แล้วว่าเป็นจริง ก็ได้รับการแก้ไขให้ถูกต้อง ประโยชน์ที่พึงเกิดกับส่วนรวมอาจไม่มี แต่ในหลาย ๆ กรณีที่ใกล้เคียงกับตัวอย่างที่ยก การตอบสนองที่เกิดจากการไวยวายนี้อาจเป็นประโยชน์ต่อบุคคลอื่น ๆ ที่เข้ามาอยู่ในบริบทนั้น เมื่อการไวยวายเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับคุณภาพ

ของบริการหรือสินค้า การเอาวัดเอาเปรียบเชิงธุรกิจ เกี่ยวกับมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐจะ) นำมาบังคับใช้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เกี่ยวกับบริการกิจกรรมของส่วนราชการต่าง ๆ การไว้วางใจที่ได้รับการกระตุ้นจากการมุ่งประโยชน์ส่วนตน ก็จะมีส่วนสร้างประโยชน์ส่วนรวมพร้อม ๆ กันไปด้วย ดังที่ได้อภิปรายไปแล้วในหัวข้อ 4.1

ในหลาย ๆ กรณีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการของรัฐบาล การไว้วางใจของบุคคลและกลุ่มบุคคลที่ต่างก็มุ่งหวังประโยชน์ที่ตนต้องการได้รับ หรือมุ่งลดภาระที่ตนต้องแบก ก็จะมีลักษณะที่ขัดแย้งกับการไว้วางใจจากบุคคลกลุ่มอื่น ๆ ในเรื่องเดียวกัน ในกรณีเช่นนี้พฤติกรรมการไว้วางใจ ก็มีประโยชน์ในการให้ข้อมูลที่สะท้อนถึงแง่มุมการมองปัญหาที่แตกต่างกันและลักษณะของผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันระหว่างกลุ่ม ยิ่งข้อสังเกตลักษณะนี้ที่เกิดจากการไว้วางใจมีมากเท่าไร ก็จัดว่าเป็นประโยชน์มากขึ้นเท่านั้น สำหรับเป็นฐานข้อมูลในการตัดสินใจ ในแง่นี้เองที่การไว้วางใจเป็นพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์ไม่ว่าจุดกระตุ้นของการไว้วางใจจะเกิดจากสถานการณ์ที่มุ่งประโยชน์ส่วนตัว หรือสถานการณ์ที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวม

หากยอมรับข้อสรุปเช่นนี้แล้ว พฤติกรรมการไว้วางใจ ก็เป็นพฤติกรรมที่ควรได้รับการส่งเสริมแทนที่จะได้รับการสกัดกั้น เพื่อให้พฤติกรรมการไว้วางใจมีส่วนสำคัญในการสร้างสรรค์ประโยชน์ส่วนรวมมากที่สุด การไว้วางใจที่ควรได้รับการสนับสนุนให้เกิดขึ้นก็ควรเป็นการไว้วางใจในด้านต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสวัสดิการของพลเมืองอย่างกว้างขวางที่สุด ในที่นี้คือ ในด้านราคาและคุณภาพของสินค้าและบริการในด้านการใช้ทรัพยากรในภาครัฐในด้านนโยบายสาธารณะ ในด้านสวัสดิภาพของพลเมืองในด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน นอกจากนี้ ถ้าประชาชนภายในประเทศมีการพัฒนาคุณภาพ (ทั้งในเชิงระดับการศึกษาและทัศนคติที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม) แล้ว การไว้วางใจที่เกิดขึ้นโดยปรกติวิสัยแล้วก็ย่อมเกี่ยวพันกับสถานการณ์/เหตุการณ์ที่มุ่งให้ประโยชน์ต่อกลุ่ม (โดยเฉพาะกลุ่มที่ด้อยโอกาสกว่า) ต่อส่วนรวม และต่อประเทศชาติ

4.3 โครงสร้างของสถาบัน/ระบบ กับประโยชน์ที่เกิดขึ้น

โดยสรุป ประโยชน์ที่เกิดขึ้นมีทั้งประโยชน์ส่วนตัวที่ผู้ไว้วางใจจะได้รับ และประโยชน์ส่วนรวมที่ประชาชนโดยทั่วไป หรือเฉพาะกลุ่มได้รับ อันเป็นผลของกาไว้วางใจนั้น ๆ แต่ประโยชน์ดังกล่าวนี้เป็นเพียงประโยชน์ที่พึงจะเกิดขึ้น (จากการจัดปัดเป่าต้นเหตุที่ทำให้เกิดความไม่พอใจที่นำไปสู่การไว้วางใจ) ซึ่งอาจไม่เกิดขึ้นก็ได้ถ้าไม่มีการตอบสนองความไม่พอใจดังกล่าว

การตอบสนอง หรือไม่ตอบสนองความไม่พอใจของผู้บริโภค (ในกรณีของระบบเศรษฐกิจและการซื้อขาย) หรือของสมาชิกในสังคม (ในกรณีของระบบการเมืองการปกครองและการบริการรัฐ) ในระดับพื้นฐานแล้วเป็นเรื่องของจิตสำนึกที่ต้องการจัดปัญหาที่เป็นต้นเหตุของความไม่พอใจ (ที่มีเหตุผล) หรือไม่ แม้ในระบบเศรษฐกิจหรือระบบการเมืองการปกครองไม่มีกลไกที่เอื้อให้ปัดเป่าความทุกข์ความไม่พอใจของประชาชน/ผู้บริโภค จิตสำนึกที่ดีของผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องหรือผู้รับผิดชอบกับสถานการณ์เหตุการณ์นั้น ๆ ก็จะทำให้เกิดความพยายาม (effort) ที่จะดำเนินการให้เป็นที่น่าพอใจของผู้ไว้วางใจทำให้ประโยชน์ที่กล่าวถึงในย่อหน้าที่แล้วมีโอกาสเป็นจริงเป็นจังขึ้นมา

การพึ่งพาจิตสำนึกที่ดีหรือคุณธรรมของผู้มีอำนาจ/มีหน้าที่ เป็นกลไกหลักในการจัดปัดเป่าปัญหาที่เป็นต้นเหตุของความไม่พอใจ เป็นสิ่งที่ไม่เสียหาย แต่โอกาสที่จะสมหวังมีน้อยสำหรับการฝากความหวังในกลไกนี้ กลไกที่มีประสิทธิภาพกว่าคือการจัดโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ และระบบการเมืองการปกครองที่เอื้ออำนวยให้การตอบสนองการไว้วางใจ เป็นปรากฏการณ์ปรกติที่ต้องเกิดขึ้น

จะได้กล่าวถึงโครงสร้างของระบบทั้งสองในหัวข้อถัด ๆ ไปแต่ ณ ที่นี้สิ่งที่ต้องการย้ำคือลักษณะโครงสร้างที่จะเอื้อให้มีการตอบสนองการไว้วางใจเพื่อทำให้อาชีพ "ประโยชน์" (จากการไว้วางใจ) เกิดขึ้นได้ ลักษณะโครงสร้างเช่นนี้ประกอบด้วย (1) การมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้มีการตอบสนองการไว้วางใจอย่างเป็นขั้นตอนและเป็นระบบ และ (2) การสร้างกลไกที่ทำให้การไม่ตอบสนองการไว้วางใจ นำไปสู่ความเสื่อมสลายหรือความหายนะของผู้มีอำนาจ/หน้าที่ ที่ไม่ยอมตอบสนองการไว้วางใจ เป็นการมีมาตรการบังคับทางอ้อมให้มีการตอบสนองการไว้วางใจนั่นเอง



การมีกลไกที่ตอบสนองการไว้วางใจอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพนี้ นอกจากจะเป็นการเพิ่มคุณค่าให้แก่การไว้วางใจแล้ว ยังจัดเป็นกลไกที่ชดเชย “จุดเดือด” ของความไม่พอใจต่อสถานการณ์ที่ผู้ไว้วางใจ (เอกบุคคล/กลุ่มบุคคล) มีอยู่ จุดเดือดที่ทำให้ตามคัมขังใจ (frustration) ทวีความรุนแรงถึงขั้นการใช้รูปแบบการไว้วางใจแบบสุดโต่ง เช่น การใช้กำลังลูกมือหรือก่อการปฏิวัติ เป็นต้น อันเป็นการทำลายทรัพยากรของชาติหรือของระบบจำนวนหนึ่งไม่ว่าผลแห่งความรุนแรงนั้นจะลงเอยอย่างไร

ระบบเศรษฐกิจที่มีองค์ประกอบในโครงสร้าง 2 ลักษณะที่กล่าวถึงข้างต้น คือ ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมที่มีการแข่งขันอย่างทั่วถึงมากที่สุด ส่วนระบบการเมืองการปกครองที่มีองค์ประกอบใน 2 ลักษณะข้างต้น คือ ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

5. ต้นทุนการไว้วางใจ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ในหัวข้อนี้และถัด ๆ ไป จะขยายรายละเอียดของโครงสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเน้นการนำเสนอจากแง่มุมของต้นทุนการไว้วางใจ ส่วนรายละเอียดของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมจะงดไม่อภิปรายในบทความนี้¹

5.1 คุณลักษณะพิเศษของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

แม้ว่าลักษณะของการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะมีรายละเอียดที่สามารถนำเสนอเป็นหนังสือได้หลาย ๆ เล่ม และสามารถเสนอในแง่ของรูปแบบต่าง ๆ ที่เป็นต้นประกอบของการปกครองระบอบนี้ ในแง่ของวิถีชีวิตที่ปรากฏในสังคมที่ใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือในแง่อื่น ๆ แต่สิ่งที่ต้องการย้ำเพื่อประโยชน์ของการประเด็นที่นำเสนอในบทความนี้ คือ คุณสมบัติพิเศษบางประการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย²

¹ ส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการไว้วางใจนั้น ได้มีเสนอใน ไกรฤทธ ธีรยศคัมภ์ (2533)

² ในประเด็นและลักษณะต่าง ๆ ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีให้อ่านมากมายในหลาย ๆ แง่คิด เช่น ใน ซัยอนันต์ สมุทวณิช (2520) Ebenstein (1964), Lipset (1990), Mutch (1990), Katz (1990) Dahl (1990) เป็นต้น

คุณลักษณะหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็คือ เสรีภาพในการแสดงออก (freedom of expression) และเสรีภาพในการพูด (freedom of speech) เสรีภาพพื้นฐานชุดนี้มีนัยสำคัญในหลาย ๆ ลักษณะ เช่น พลเมืองในสังคมประชาธิปไตย มีสิทธิ์ที่จะแสดงออกในรูปต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า การแสดงออกทั้งหลายนี้ จะไม่ไปละเมิดสิทธิ์การแสดงออกของคนอื่น ๆ ในสังคมเดียวกัน การรวมกลุ่มให้ลักษณะต่าง ๆ การตีพิมพ์เอกสารความคิดเห็นเผยแพร่ การแสดงสุนทรพจน์หรือการปราศรัยในที่ชุมนุมชนต่าง ๆ ทั้งในที่รโหฐานหรือในที่สาธารณะ เป็นต้น เป็นเสรีภาพพื้นฐานที่ได้รับการรับรองจากกฎหมาย ไม่มีการห้ามการแสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ เหล่านี้แต่ประการใด ไม่มีอำนาจมืดที่จะคอยสอดส่องและจับกุมคุมขัง หรือไป “เก็บ” ไม่มีการข่มขู่ในลักษณะที่เป็นการห้ามปรามไม่ให้พลเมืองแสดงออกสังคมเช่นนี้มีกลไกต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยการแสดงออกของประชาชน

การแสดงออกของสมาชิกในสังคมที่มีภูมิหลังแตกต่างกัน แนวความคิดต่างกัน หรือผลประโยชน์ต่างกัน ย่อมมีหลากหลายในเรื่องเดียวกัน ในหลาย ๆ เรื่อง การแสดงออกของพลเมืองทั้งในแง่ของปัจเจกบุคคล และกลุ่มบุคคลย่อมมีโอกาสสอดคล้องกัน สนับสนุนกันและกัน หรือขัดแย้งกันโดยตรง ความวุ่นวายอันเนื่องมาจากการแสดงออกของสมาชิกในสังคมย่อมเป็นสภาพปรกติที่พบเห็นกัน ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่ใช่เรื่องแปลกหรือเป็นเรื่องที่พึงรังเกียจแต่อย่างใด

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่มีแก่นแท้ของการปกครองระบอบนี้ จะมีกลไกที่เป็นส่วนประกอบของระบบซึ่งสามารถแสวงหาข้อยุติ (resolution) ที่เป็นกษัตริย์ประนีประนอม การแสดงออกที่ขัดแย้งกัน หรือความคิดเห็นที่เป็นปรปักษ์กัน แม้จะต้องใช้เวลาในการแสวงหาข้อตกลงดังกล่าว การประนีประนอมที่เกิดขึ้นจะมีลักษณะเป็นการยอมรับความต้องการ (ที่ผ่านการแสดงออก) ทั้งหมดในบางโอกาส บางส่วนในบางโอกาส หรือการไม่ยอมรับในบางโอกาส สลักสภาพกันไปตามลักษณะของเหตุการณ์/สถานการณ์ที่เกิดขึ้น แต่โดยเฉลี่ยแล้ว แต่ละความคิดเห็นแต่ละความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม จะได้รับการตอบสนองเสมอ



สมาชิกที่อยู่ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย จะถูกระบบเลี่ยมสอนหล่อหลอมให้มีคติและวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย นั่นคือ การมีความอดทน และความพร้อมทั้ง และพร้อมรับการแสดงออกและความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม พร้อมทั้งจะยอมรับผลประโยชน์ที่น้อยกว่าในบางโอกาส และพร้อมที่จะยอมรับ การไม่ได้ผลประโยชน์ที่ต้องการในบางโอกาส ทั้งนี้โดยเน้นประโยชน์ส่วนรวมในบางโอกาส และความยั่งยืนของระบอบการปกครอง และของสังคมในทุก ๆ โอกาส โดยมีความเชื่อมั่นว่า ประโยชน์ของสมาชิกทุก ๆ กลุ่ม จะได้รับการเฉลี่ยแลจากสังคม แม้มีใช้ในวันนี้ ก็จะเป็นวันหน้า (ผ่านกลไกการไว้วาง) คติและวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยนี้ มีอยู่ในจิตวิญญาณของผู้ที่เป็นฝ่ายถูกปกครอง และฝ่ายที่มีหน้าที่ปกครองในสังคมที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยขนานแท้

การแสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ ที่กล่าวถึงข้างต้น หากเป็นการไม่สนับสนุนหรือคัดค้านสิ่งที่สมาชิกกลุ่มอื่น ๆ ทำหรือไม่พอใจสถานการณ์/เหตุการณ์ที่พบเห็นหรือที่ประสบด้วยตนเอง ก็จัดได้ว่าเป็น "การไว้วาง" นั่นเอง การไว้วางจึงเป็นพฤติกรรมหลัก และเป็นพฤติกรรมที่ยอมรับว่าเป็นการแสดงออกซึ่งเสรีภาพพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การไว้วางไม่ใช่ปัญหาในการปกครองระบอบนี้ หากพิจารณา "ความวุ่นวาย" ที่เกิดขึ้นจากพฤติกรรมการไว้วางเป็นต้นปัญหาที่ตั้งนิยามกระทำกันโดยผู้ขาดความอดทน แท้ที่จริงความวุ่นวายนี้เป็นผลของ "การมีทิสู" ที่คิดว่าเหลือเชื่อ ลักษณะนี้คือตัวปัญหา ไม่ใช่การไว้วางในตัวมันเอง คติและวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยที่กล่าวถึงข้างต้นจึงเป็นสิ่งที่บริหารจัดการมีทิสู ลักษณะนี้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย การมีกลุ่มต่าง ๆ ไว้วางเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนจึงเป็นการสร้างขีดจำกัดให้การไว้วาง เพื่อมุ่งประโยชน์ของตนแต่ฝ่ายเดียวแบบสุดสุด

สิ่งที่ต้องย้ำก่อนจบหัวข้อย่อนี้ คือ โนสถานการณ์/เหตุการณ์หนึ่ง ย่อมมีทั้งผู้เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วย ผู้ที่พอใจ/ไม่พอใจ ผู้ที่เห็นด้วย/พอใจ ก็มักจะไม่ไว้วาง ในขณะที่ผู้ที่ไว้วางสื่อการคัดค้าน/ไม่พอใจในสถานการณ์/เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ดังนั้น การที่ผู้ไว้วาง (ไม่ว่าจะเป็นคนกลุ่มเล็ก/หรือกลุ่มใหญ่) จะอ้างว่า ผู้ไว้วางเป็นตัว

แทนของคนกลุ่มใหญ่หรือของคนทั้งประเทศ จึงเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่ถูกต้องในเชิง
 ธรรมดา ความถูกต้องของการกล่าวอ้างเป็นเรื่องต้องพิสูจน์ด้วยข้อเท็จจริง การสนอง
 ตอบให้เป็นไปตาม (คือให้ประโยชน์แก่) ผู้โวยวายต้องการจึงต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริง
 ข้อนี้ประกอบด้วย และการไม่ตอบสนองในลักษณะที่ทำตามผู้โวยวาย ก็ไม่ใช่ข้อยืนยัน
 การขาดความรับผิดชอบ หรือความไม่เป็นประชาธิปไตยของผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในเรื่อง
 ที่ถูกโวยวาย

ดังที่กล่าวในย่อหน้าก่อนหน้านี ในวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยขนานดั้งเดิม ผู้
 โวยวายก็ต้องตระหนักด้วยเช่นกันว่า กลุ่มอื่น ๆ ก็โวยวายได้เพื่อปกป้องผลประโยชน์
 ของตน หรือคนอื่น ๆ ที่ไม่โวยวายก็เพราะเห็นด้วย/พอใจกับสถานการณ์/เหตุการณ์
 นั้นๆ (คือได้ประโยชน์อยู่แล้ว) ไม่ใช่เชื่อว่าตัวผู้โวยวายเองเป็นฝ่ายที่ถูกต้องมีเหตุผล
 แต่ฝ่ายเดียว โดยคนอื่น ๆ ต้องทำตามเสมอ การไม่มีทิวที่ยึดมั่นว่าผลประโยชน์ของ
 ตนสำคัญที่สุดหรือความคิดเห็นของตนเองถูกต้องที่สุดนี้เอง ที่ทำให้การโวยวายเป็น
 กลไกที่เป็นประโยชน์ ดังจะได้อภิปรายเพิ่มเติมในหัวข้อที่ 6 และ 7

5.2 นัยต่อต้นทุนการโวยวาย

หากคุณลักษณะของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นดังเช่นที่พรรณาข้าง
 ต้น การแสดงออกทั้งที่เป็นลักษณะของการแสดงความเห็นชอบ (ความพอใจ) และใน
 ลักษณะของการแสดงการคัดค้าน (ความไม่พอใจ) ของประชาชนในประเทศ ก็เป็น
 ปรัชญาการณปรกติ การโวยวายเป็นพฤติกรรมที่เกิดได้ง่าย นั่นคือ ต้นทุนการทำกิจที่
 เกี่ยวพันกับพฤติกรรมการโวยวายจะเป็นต้นทุนที่ต่ำ (ดูหัวข้อที่ 2 ข้างต้น) ผู้โวยวาย
 ไม่ต้องหวาดหวั่นต่อการถูกกลั่นแกล้ง ถูกจับกุม ถูกสอบสวน ฯลฯ ต้นทุนการโวยวาย
 จะเหลือส่วนที่เป็นต้นทุนของการเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางและเวลา รวมทั้งการ
 จัดการ (ถ้ามีการชักชวนสมัครพรรคพวกมาร่วมด้วย) ซึ่งโดยปรกติจะมีมูลค่าที่ต่ำกว่า
 ส่วนของต้นทุนการทำกิจที่เกี่ยวพันกับสวัสดิภาพของผู้โวยวาย การร้องเรียนการ
 โวยวายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก็มีกลไกที่รองรับ และรับรู้ได้อย่างรวดเร็วตามครรลองของกา
 ปกครองระบอบประชาธิปไตย

และเมื่อพิจารณาให้ลึกกลงไปแล้ว ต้นทุนการทำกิจในส่วนของการเสียเวลากับขั้นตอนของการไว้วาง และแหล่งที่จะไว้วางก็จะต่ำ เนื่องจากการปกครองในระบบประชาธิปไตยเองก็เอื้ออำนวยต่อการจับกลุ่มในรูปแบบต่างๆ เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มความคิด ฯลฯ ซึ่งทำหน้าที่เป็นแหล่งที่จะผลักดันความไม่พอใจในรูปแบบต่าง ๆ ที่ประชาชนแสดงออกมา ทำให้การไว้วางมีช่องทาง (channel) ที่จะแสดงออกได้ง่ายยิ่งขึ้น มีความเป็นระบบมากขึ้น และมีประสิทธิภาพการสื่อสารมากขึ้น ประชาชนที่ไม่พอใจในเรื่อง การเมือง การปกครอง ก็อยู่ในภาวะที่จะไว้วางได้ ขอบเขตเดียวกัน สื่อมวลชนต่าง ๆ ก็อยู่ในสภาพที่พร้อมรับข่าวสาร ความไม่พอใจต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เพราะไม่ต้องกังวลกับกฎระเบียบที่จะรัดรอนสิทธิ และเสรีภาพของการเผยแพร่เหตุการณ์ต่าง ๆ และมักจะเป็นตัวจักรที่สำคัญในการกระตุ้น เจาะข่าวที่มีลักษณะการไว้วางแทนประชาชนทั่วไปที่ “ไม่มีปากไม่มีเสียง” อีกด้วย ความสะดวกในรูปแบบต่างๆ เหล่านี้คือต้นทุนการทำกิจที่ต่ำสำหรับผู้ต้องการไว้วาง

5.3 ระดับความพร้อมที่จะไว้วาง

เมื่อประกบกับกลไกที่มีอยู่ในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเน้นการสนองความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนให้ได้มากที่สุด และของประชาชนกลุ่มใหญ่ และกว้างขวางที่สุด ทำให้ประโยชน์ที่คาดหวังจากการไว้วางมีโอกาสบังเกิดผลเป็นความจริงได้มากที่สุด กล่าวคือ มูลค่าประโยชน์ที่เกิดจากการไว้วางมีระดับค่าที่สูงสำหรับผู้ไว้วาง ความพร้อมที่จะไว้วางก็มีอยู่ในระดับที่สูงขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่อยู่ในการปกครองระบอบเผด็จการ

เมื่อกำหนดระดับประโยชน์ที่เกิดจากการไว้วางได้แล้ว ต้นทุนการไว้วางยิ่งต่ำเท่าไรความพร้อมที่จะไว้วางก็มีมากขึ้นเท่านั้น ในทำนองเดียวกัน เมื่อกำหนดต้นทุนการไว้วางที่ต่ำสำหรับประชาชนที่ไม่พอใจกับสภาพต่างๆ ในประเทศ ยิ่งประโยชน์ที่จะได้รับจากการตอบสนองการไว้วางมีมูลค่าสูงเท่าไร ความพร้อมที่จะไว้วางก็จะมีมากขึ้นเท่านั้นเช่นกัน

จากข้อยุติในย่อหน้าที่แล้ว การที่พฤติกรรมการไว้วางยเป็นปรากฏการณ์ที่เห็นได้ง่าย เห็นได้บ่อยในประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย จึงไม่น่าแปลกใจแต่ประการใด ยิ่งประเด็นที่เป็นตัวสาเหตุของความไม่พอใจมีความสำคัญต่อสถานภาพของตนเอง ของกลุ่ม ของประเทศ ซึ่งสื่อมูลค่าของประโยชน์ที่พึงจะได้รับถ้ามีการแก้ไขสภาพอันเป็นสาเหตุของความไม่พอใจนั้น ๆ การไว้วางยก็จะเกิดได้ง่ายขึ้น มีขอบข่ายของการไว้วางยกว้างขวางยิ่งขึ้น จำนวนผู้ไว้วางยมากขึ้น และมีความเข้มของการไว้วางยสูงขึ้น

ในขณะที่เดียวกันเมื่อกลุ่มต่าง ๆ (โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐและจากสังคม) ทำหน้าที่เป็นช่องทางของการไว้วางยที่มีประสิทธิภาพ การสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มและการทำนุบำรุงกลุ่มเพื่อให้ดำรงอยู่ได้ในด้านการเงินก็เกิดได้ง่ายขึ้น เพราะประชาชนตระหนักว่า การไว้วางยตามลำพังขาดพลังกว่าการไว้วางยผ่านองค์กรที่มีตัวตน สถานภาพอย่างเป็นทางการ การบำรุงกลุ่มโดยการบริจาคเงินเพื่อให้ทำงานเป็นปกติ เป็นเสียงแทนตน ก็จะกลายเป็นปรากฏการณ์ปรกติที่มีต้องบังคับหรือกะเกณฑ์กัน ความมั่นคงของกลุ่มก็มีมากขึ้น และความจำเป็นต้องพึ่งพาวิธีการผิด ๆ (คอร์รัปชัน) เพื่อหาทุนรอนมาดำเนินงานก็จะหมดไปด้วย

6. การส่งเสริมการไว้วางย และการปกป้องผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อย

ถ้าการไว้วางยเกิดขึ้นได้ง่ายในการปกครองระบอบประชาธิปไตย “ความวุ่นวาย” ก็เกิดขึ้นได้ง่ายในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวม ในแง่ที่ว่า ไม่ว่าจะรัฐจะทำอะไรจะต้องมีฝ่ายที่ได้รับประโยชน์และฝ่ายที่เสียประโยชน์หรือต้องแบกภาระที่เกิดจากการตัดสินใจนั้น ๆ ฝ่ายที่จะได้รับประโยชน์ย่อมพอใจกับสภาพการณที่เกิดขึ้น และอาจไม่แสดงออกในรูปใด ๆ ก็ได้ หรือแสดงการสนับสนุนก็ได้ (เพราะต้นทุนการทำกิจที่เกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นในกิจการของรัฐบาลมีมูลค่าต่ำ เช่นกัน) ส่วนฝ่ายที่เสียประโยชน์หรือจะต้องแบกภาระของการตัดสินใจ ย่อมไม่พอใจกับสภาพการณเช่นว่าดังนั้น การไว้วางยแสดงการคัดค้านไม่เห็นด้วยกับมติตัดสินใจของรัฐบาล (หรือของส่วนราชการต่าง ๆ) จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน



ถึงกระนั้นก็ดี การไว้วางใจที่เกิดขึ้นไม่ควรมองในแง่ของ “ความไว้วางใจ”¹ แต่ควรมองในแง่ของการสร้างข้อสนเทศเพื่อการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ ถ้าการไว้วางใจนั้นเกิดจากความเข้าใจผิดในสาระของเนื้อหาที่ได้ (จะ) ตัดสินใจ (เช่น รายละเอียดของโครงการที่รัฐบาลได้ (จะ) นำมาใช้) การไว้วางใจนั้นเป็นการให้ข้อสนเทศในเชิงนั้นเพื่อสื่อความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องอธิบายเนื้อหา และสร้างความเข้าใจที่ดีขึ้นกับผู้ไว้วางใจ ถ้าการไว้วางใจนั้นย้ำความต้องการสภาพการณ์ที่เป็นประโยชน์แก่ตนเอง แก่กลุ่มของตน ในขณะที่ไม่ยอมรับประโยชน์ที่พึง (จะ) เกิดขึ้นแก่ส่วนรวม รัฐบาลก็สมควรแจกแจงรายละเอียดของประโยชน์ส่วนรวมที่พึง (จะ) เกิดขึ้นจากการตัดสินใจให้แก่ผู้ไว้วางใจและแก่ประชาชนกลุ่มอื่น ๆ ที่จะได้รับประโยชน์ กลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตยเอง จะนำไปสู่ข้อยุติที่ย้ำประโยชน์ของคนกลุ่มใหญ่ของส่วนรวม แต่ถ้าการไว้วางใจนั้นชี้ให้เห็นสภาพที่รัฐบาลควรจะต้องพิจารณา แต่ได้มองข้ามไปทำให้ผู้ไว้วางใจเสียประโยชน์จริงแล้ว รัฐบาลประชาธิปไตยก็ย่อมต้องรับฟัง และตอบสนองโดยการแก้รายละเอียดของสาระที่ (จะ) ตัดสินใจเพื่อให้มีความถูกต้องยิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่าการไว้วางใจนั้นสื่อข้อสนเทศที่สำคัญสำหรับการตัดสินใจที่มีคุณภาพ แต่การไว้วางใจดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเอื้อประโยชน์แก่ผู้ไว้วางใจเสมอไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการไว้วางใจนั้นๆ ดังนั้น ในระบอบประชาธิปไตยการไว้วางใจของคนกลุ่มน้อยไม่จำเป็นต้องขัดขวางการตัดสินใจที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม แต่การไว้วางใจของคนกลุ่มน้อยช่วยย้ำเตือนผู้ที่มีหน้าที่ตัดสินใจให้สนใจสวัสดิการ หรือผลประโยชน์ของผู้ไว้วางใจ ไม่ว่าจะผู้ไว้วางใจจะเป็นกลุ่มน้อยหรือเป็นกลุ่มใหญ่ และเมื่อการไว้วางใจนั้นเกี่ยวพันกับสถานการณ์ที่สร้างปัญหาให้แก่ผู้ไว้วางใจอย่างแท้จริงแล้ว รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะบำบัดทุกข์หรือแก้ไขปัญหาดังกล่าว แม้จะเป็นผู้ไว้วางใจคนเดียว หรือผู้ไว้วางใจกลุ่มน้อยก็ตาม

¹ หากวิเคราะห์ให้ลึกลงไปแล้ว “ความไว้วางใจ” ที่มาในรูปของการหาข้อยุติสำหรับสภาพการณ์ใดๆ ไม่ได้ ไม่ใช่เกิดจากพฤติกรรมการไว้วางใจในตัวมันเองแต่เกิดจากทัศนคติ (attitude) ของผู้ไว้วางใจที่สอดคล้องกับจุดยืนของตนเอง ดูหน้า 17 ข้างต้น

เมื่อพิจารณาในกรอบคิดเช่นนี้แล้ว การไว้วางใจก็คือ มาตรการที่ใช้ปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกในสังคมประชาธิปไตยที่อาจจะได้รับการรังแกจากระบบหรือไม่ได้รับการเอาใจใส่จากรัฐเท่าที่ควรจะเป็น และเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ยอมรับทั่วไปแล้ว สวัสดิการของปัจเจกบุคคล/ของคนกลุ่มน้อย มักถูกมองข้ามหรือไม่ได้รับความเอาใจใส่จากผู้มีหน้าที่ปกครองบ้านเมือง เมื่อเปรียบเทียบสวัสดิการของผู้ที่สถานภาพสูง/ของคนกลุ่มใหญ่ การไว้วางใจเป็นกลไกที่จะขาดเสียมิได้ในสังคมที่เน้นความเป็นธรรมของการกระจายผลประโยชน์ของสังคมอย่างทั่วถึงกัน

7. “ประชาธิปไตย” กับการไว้วางใจ

ในแง่หนึ่ง ประเทศไทยจัดตัวเองว่าใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตย แม้จัดในบางขณะประชาธิปไตยไทยอาจเป็นประชาธิปไตยครึ่งใบ หรืออาจเป็นประชาธิปไตยที่มีคณะทหารเป็นผู้กุมอำนาจในการปกครองประเทศ การถกเถียงในหมู่นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ หรือในหมู่นักการเมืองในประเด็นของประชาธิปไตยไทย มักมุ่งไปที่กมมี/ไม่มี “รูปแบบ” ที่ถูกต้องในส่วนของรัฐธรรมนูญ ในส่วนของการเลือกตั้งและในส่วนของพรรคการเมือง แต่ในบทความนี้ ประเด็นที่อภิปรายเน้นในสิ่งที่ไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร เมื่อพูดถึงประชาธิปไตยไทย และเป็นประเด็นที่ผู้เขียนคิดว่า หากได้มีโอกาสพัฒนากันอย่างจริงจังจนเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพแล้ว ประชาธิปไตยไทยที่ถูกต้องและเชิงรูปแบบที่นักรัฐศาสตร์และนักการเมืองไทยต้องการเห็น จะเกิดขึ้นโดยมีฐานรากที่มั่นคง และไม่ล้มลุกคลุกคลานดังที่เป็นอยู่ในช่วง 60 ปี ของประชาธิปไตยไทย

ไม่ว่าสังคมไทยจะมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยขนานแท้ เต็มใบหรือครึ่งใบ ในช่วงระยะกว่าครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา สิ่งที่สังคมไทยขาดก็คือ การส่งเสริมองค์การไว้วางใจของประชาชนที่มีประสิทธิภาพทั้งในเชิงสาระและกระบวนการและการสนับสนุนการไว้วางใจดังกล่าวในทางบวก

สังคมไทยมองการไว้วางใจเป็นเรื่องที่น่ารำคาญ ไม่มีความอดทนต่อการไว้วางใจไม่ได้มองการไว้วางใจเป็นเครื่องมือที่สร้างข้อสนเทศ และเป็นกลไกสำคัญที่ใช้ควบคุมดูแลพฤติกรรมของคนกลุ่มต่าง ๆ ในระบบสังคม ระบบเศรษฐกิจ และระบบการเมือง



อวปรครอง จึงไม่มีการสร้างช่องทาง (channel) ที่ทำให้การไว้วางกระทำได้อย่าง สะดวก รวดเร็ว และได้ผล ไม่มีการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกลุ่มอิทธิพล กลุ่มความคิด และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อดูแลและปกป้องผลประโยชน์ของตน ของกลุ่ม และ ของส่วนรวมในด้านต่าง ๆ ที่จะทำหน้าที่ไว้วางอย่างเป็นทางการเมื่อสถานการณ์/ เหตุการณ์ที่ดำรงอยู่หรือที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ไม่เอื้อประโยชน์ต่อตน ต่อกลุ่ม ต่อส่วน รวม ต่อแผ่นดิน การขาดการสนับสนุนเช่นนี้ ทำให้การไว้วางเป็นกิจกรรมที่ต้อง ลงทุนสูง เมื่อเปรียบเทียบกับโอกาสที่จะได้ตอบสนองทางบวก จนทำให้เป็นกิจกรรมที่ ไม่คุ้มค่า ไม่คุ้มเวลาที่จะทำการไว้วาง เมื่อขาดการสนับสนุนดังกล่าว ก็ไม่มีการ พัฒนาการหาข้อยุติที่มีประสิทธิภาพเป็นธรรมกับทุก ๆ ฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับ ข้อที่ถูกไว้วาง และไม่มีการพัฒนาคุณธรรมในการยอมรับของผู้ไว้วาง

ยิ่งไปกว่านั้น ต้นทุนการไว้วาง โดยเฉพาะการไว้วางที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ ของส่วนรวมของแผ่นดินก็สูงขึ้นไปอีกเนื่องจากสภาพการณ์ที่ว่า ในบางยุคบางขณะ รัฐบาลมีการสั่งห้ามไม่ให้มีการไว้วาง โดยเฉพาะการไว้วางในรูปแบบที่จะทำการ ไ้วางนั้นมีประสิทธิผลยิ่งขึ้น (เช่น การจับกลุ่มเรียกร้อง การเดินขบวน การพูด ไฮด์พาร์ค" ฯลฯ) ในอีกหลาย ๆ กรณีกลับมีอำนาจมืด (ในรูปแบบต่าง ๆ) ที่คอยคุกคาม ทรัพย์สินและอิสรภาพของผู้ไว้วางอีกด้วย ต้นทุนการทำกิจการไว้วางจึงทวีสูงขึ้น หากจนทำให้คนไทยไม่กล้าที่จะไว้วาง และมีความรู้สึกว่าเป็นการ "เปลืองตัว" เมื่อไปร่วมวงด้วย โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ (อันพึงจะได้รับจากการ ไ้วาง) ที่ไกลตัวออกไป (เช่น ประโยชน์ต่อส่วนรวม ต่อแผ่นดินโดยรวมที่ไม่อาจ ระบุตัวผู้ได้ประโยชน์ออกมา)

ในขณะที่ต้นทุนการทำกิจการไว้วางเพิ่มขึ้นสูง ประโยชน์ที่คาดหวังจากการ ไ้วางก็มีได้สูงตาม แต่มีโอกาสน้อยที่จะลดต่ำลงหรือไม่มีเอาเลย เนื่องจากสังคมไทยไม่มีความโน้มเอียงที่จะตอบสนองการไว้วาง การไม่ตอบสนองการไว้วางในรูปแบบ ต่างๆ (การร้องเรียน/ร้องทุกข์) ในสังคมไทยมีผลจาก (1) ทัศนคติของผู้ที่อยู่ใน ตำแหน่งรับผิดชอบ (2) ลักษณะการทำงานขององค์กรในภาครัฐ และ (3) การขาด

กลไกที่เชื่อมโยงการตอบสนองกับความก้าวหน้าในหน้าที่การงานและของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งรับผิดชอบ

กล่าวคือ ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งรับผิดชอบมีความเชื่อพื้นฐานว่าสิ่งที่ตนทำนั้นถูกต้องแล้ว เหมาะสมแล้ว ไม่มีข้อบกพร่องอะไรในสิ่งที่ตนทำ ดังนั้น การมีผู้ไว้วางใจสิ่งที่ทำไม่เหมาะสมถูกต้อง ก็เป็นผลจากความไม่พอใจที่มีพื้นฐานจากการไม่ชอบพายเป็นการส่วนตัวกับผู้ทำงาน จาก “ความเห็นแก่ตัว” ของผู้ไว้วางใจ จากนิสัยการขมขื่นไว้วางใจ ความพร้อมที่จะรับฟังไปพิจารณาและแก้ไขสถานการณ์ให้ถูกต้อง (ถ้าคนไว้วางใจนั้นมีเหตุผล) ก็หมดไปการทำงานขององค์กรในภาครัฐโดยธรรมชาติแล้วก็ไม่ตอบสนองความต้องการของผู้มารับบริการ (ไม่ว่าผู้รับบริการจะเป็นชาวบ้าน หรือเป็นส่วนราชการด้วยกัน) ความรู้สึกของเจ้าหน้าที่ในองค์กรรัฐ คือ ตนมีหน้าที่รับผิดชอบกับผู้บังคับบัญชาไม่ใช่ต่อผู้มารับบริการต่อประชาชน และตนเป็นผู้ให้ประโยชน์ การให้ก็เป็นบุญคุณแก่ผู้รับบริการอยู่แล้ว ในขณะที่เดียวกัน การไม่แก้ไขปัญหาดังกล่าวมีการไว้วางใจก็ไม่มีผลต่อการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ซึ่งหลาย ๆ กรณีกลับปรากฏว่าผู้รับผิดชอบหน่วยราชการที่มีการร้องเรียนมาก กลับก้าวหน้าอย่างรวดเร็วในแวดวงราชการ

ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ร่วมกันกำหนดพฤติกรรมกรรมการตอบสนองการไว้วางใจ จึงไม่น่าแปลกใจที่ว่า การไว้วางใจมักไม่ได้ผลตามที่ผู้ไว้วางใจต้องการ (ในสิ่งที่ถูกต้อง มีเหตุผล) ในกรณีเหล่านี้ถือว่า ประโยชน์จากการไว้วางใจเท่ากับศูนย์นั่นเอง เมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนการทำให้จ้จไว้วางใจมีค่ามากกว่าศูนย์และสูงด้วยแล้ว การไม่ชอบไว้วางใจ (ซึ่งรูปที่ว่ามีไม่มีการไว้วางใจ) จึงเป็นพฤติกรรมที่มีมากกว่าการไว้วางใจ

ประเด็นที่ต้องการสื่อสาร คือ ความสำคัญของการมีกลไกในระบบการปกครองที่จะช่วยลด (หรือไม่เพิ่ม) ต้นทุนการทำให้จ้จไว้วางใจ และกลไกในวิธีการบริหารช่วยเพิ่มระดับการตอบสนองการไว้วางใจที่เกิดขึ้น

ตัวอย่างที่ร่วมสมัย (สำหรับผู้อ่านที่เป็นชาว กทม.) และทันสมัยสำหรับประเด็นนี้คือ การไว้วางใจผ่าน “จส 100” (รายการวิทยุเพื่อข่าวสารและการจราจร) ผู้ไว้วางใจสามารถโทรเข้าไป จส 100 แล้วร้องเรียน (ไว้วางใจ) ปัญหาการจราจรบางจุดที่

สามารถแก้ไขได้ (และควรแก้ไข) การโทรเข้าไป (ไม่ว่าจะใช้เวลาพูดสายยาวนานเท่าไร) ไม่ต้องเสียค่าโทร ค่าออกอากาศก็ไม่ต้องเสีย สิ่งที่ผู้โวยวายต้องเสียในรูปแบบของต้นทุนการทำกิจการโวยวาย คือ “เวลาที่ใช้กับการโทรศัพท์” (เวลาที่เสียไปกับการเดินทางไปที่ตู้โทรศัพท์ก็ไม่มีเลยสำหรับผู้มีโทรศัพท์มือถือ) ซึ่งก็มักมีค่าเท่ากับศูนย์ เมื่อติดอยู่กับการจราจรที่จลาจล ในขณะเดียวกัน การตอบสนองการโวยวายผ่าน จส ๑๐๐ นั้นมีสูงมากและมักทันท่วงที เนื่องจากเป็นการออกอากาศที่ “ประจักษ์” (หลายๆ) ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบกับการสร้างปัญหาต้นเหตุของการโวยวาย

ผู้รับผิดชอบ (สำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจแล้ว ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลก็ยังได้) ปล่อยให้เปิดฟัง จส 100 ตลอดเวลา) จึงตอบสนองโดยพยายามแก้ไขปัญหาให้รวดเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ดังนั้น ประโยชน์ที่เกิดจากการโวยวายจึงสูง (ไม่ใช่ “ศูนย์” เหมือนในอดีต¹) ปรากฏว่า การโวยวายเรื่องปัญหาการจราจร (ในหลายๆ กรณีก็เรื่องอื่นๆ ด้วย) ผ่าน จส 100 จึงเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางตลอดเวลา ตัวอย่างนี้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ปัจจัยต้นทุนการทำกิจการโวยวาย และประโยชน์จะได้รับการโวย เป็นตัวกำหนดปริมาณการโวยวายอย่างไม่ต้องสงสัย¹

ข้อยุติที่ชัดเจนจากการอภิปรายข้างต้น คือ พฤติกรรมการโวยวายขึ้นอยู่กับระดับความคุ้มค่าของการโวยวาย สังคมที่ต้องการให้มีการโวยวาย เพื่อเป็นกลไกควบคุมการทำงานของส่วนต่างๆ ในระบบสังคม ระบบการเมืองการปกครอง และระบบราชการจะต้องส่งเสริมการโวยวายโดยทำให้ต้นทุนการทำกิจการโวยวายต่ำ และประโยชน์จากการโวยวายเกิดได้ง่าย การลดต้นทุนการทำกิจการโวยวาย คือการมีกลไกที่เอื้ออำนวยให้การโวยวายทำได้ง่ายขึ้น มีองค์กรที่ช่วยทำให้เรื่องโวยวายให้สมบูรณ์ มีองค์กรที่ช่วยตีแผ่การโวยวาย มีองค์กรที่ชัดเจนทำหน้าที่รับเรื่องราวของการโวยวายและติดตามผลของการโวยวาย และไม่มี การลงโทษหรือคุกคามสวัสดิภาพของผู้

¹ หนึ่งเรื่อง “จส 100” นี้ก็สามารถใช้อธิบาย (และแนวการส่งเสริม) พฤติกรรม “การทำความคิด” โดยอาศัยแนวความคิด “ต้นทุนการทำกิจ” ได้เช่นกัน

ที่ทำการไว้วาง การทำประโยชน์ให้บังเกิดขึ้นจากการไว้วาง คือ การมีกลไกที่บังคับให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องที่ถูกไว้วาง ตอบสนองการไว้วางนั้น ๆ อย่างรวดเร็ว จริงจัง มีหลักการ และมีจิตสำนึกที่จะแก้ไขสิ่งที่ผิดสิ่งที่บกพร่องให้เป็นสิ่งที่ถูกต้อง เป็นสิ่งที่มีความสมบูรณ์

8. แนวทางการพัฒนากลไกการปกครองในประเทศไทยเพื่อส่งเสริมการไว้วาง

การอภิปรายในหัวข้อที่ 7 ให้ข้อคิดสำคัญสำหรับแนวทางการพัฒนากลไกการปกครองเพื่อส่งเสริมการไว้วางหัวข้อสุดท้ายนี้จะได้กล่าวถึงประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการไว้วางที่มีคุณภาพและการไว้วางที่มีผลิตภาพ (productive) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากลไกการปกครองที่เป็นพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยไทย

8.1 การไว้วางที่มีคุณภาพและมีผลิตภาพ

โดยธรรมชาติของมนุษย์การไว้วางเพราะความไม่พอใจสิ่งที่ตนได้รับ/สภาพที่ตนเองอยู่เป็นพฤติกรรมที่พร้อมจะเกิดเสมอ และจะเกิดได้ง่าย (สำหรับผู้ที่มิหุนหันพลไม่เสียดสี/ลุแก่อิสระ) ถ้าต้นทุนการทำกิจการไว้วางต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่พึงจะเกิดขึ้นจากการไว้วาง ดังนั้นการควบคุมปริมาณของการไว้วางสามารถกระทำได้ โดยผ่านการควบคุมต้นทุนการทำกิจ และหรือการควบคุมประโยชน์ที่จะได้รับจากการไว้วางบนฐานตรรกะดังกล่าว สามารถสรุปได้ด้วยว่าสังคมสามารถควบคุมปริมาณการไว้วางที่มีคุณภาพและการไว้วางที่ไม่มีคุณภาพได้เช่นกัน

การไว้วางที่มีคุณภาพ ในที่นี้สื่อการไว้วางที่มีพื้นฐานจากสถานการณ์/เหตุการณ์ที่สร้างปัญหาจริงให้แก่ผู้ไว้วาง ไม่ว่าจะปัญหานั้นจะเป็นปัญหาเฉพาะผู้ไว้วางหรือเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นๆ ที่อาจไว้วางด้วยหรือไม่ไว้วางก็ได้ หรือเกี่ยวข้องกับสภาพทั่ว ๆ ไปของส่วนรวมของประเทศ เป็นปัญหาที่ผู้รับผิดชอบจะต้องดูแลในรูปของการแจกแจงเหตุผล ความจำเป็นของเหตุการณ์ ความสำคัญของเรื่อง



จะต้องทำแม้จะต้องสร้างปัญหา (ที่ถูกไว้วาง)¹ หรือการปิดเป่าความทุกข์ยาก/ความไม่ถูกต้องที่เกิดขึ้นไว้วางที่มีคุณภาพนี้เกิดขึ้นได้ทั้งในแวดวงขององค์กร แวดวงของชั้นราชการบางส่วน หรือทั้งระบบ แวดวงของรัฐบาล แวดวงของการเมือง (นอกเหนือจากแวดวงของระบบเศรษฐกิจที่ไม่ใช่ประเด็นวิเคราะห์ในบทความนี้)

การไว้วางที่มีคุณภาพเช่นนี้จะบังเกิดเป็นผลดีต่อบุคคลต่อสังคม หรือต่อประเทศ ก็ต่อเมื่อการไว้วางนี้เป็นการไว้วางที่มีผลผลิตด้วย นั่นคือ การไว้วางที่ได้รับการตอบสนองในรูปแบบต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดความกระจ่างแก่บุคคลอื่น ๆ ในประเทศ แยกเหนือจากความกระจ่างที่เกิดขึ้นกับตัวผู้ไว้วาง ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ที่เป็นตัวการที่ทำให้เกิดการไว้วางขึ้นมา เพื่อประโยชน์ของผู้ไว้วาง และหรือเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือของส่วนรวม การไว้วางที่มีผลผลิตเช่นนี้ย่อมกระตุ้นให้เกิดการไว้วางที่มีคุณภาพ อันเป็นลักษณะของผลย้อนกลับ (feedback) ที่ดีนั่นเอง

¹ ความสำคัญของการอธิบายหรือการแจกแจงอย่างเป็นกิจจะลักษณะ ประเด็นต่างๆ ที่นำไปสู่การตัดสินใจในเรื่องหนึ่ง ๆ เพื่อความเข้าใจที่ดียิ่งขึ้น และเพื่อการวินิจฉัยที่ถูกต้องในหมู่ประชาชนเป็นสิ่งที่ดูเหมือนกัน ไม่แตกต่างกันในหมู่ผู้บริหารระดับสูงของประเทศไทย (ทั้งในคณะรัฐบาล และส่วนราชการ) และมักสะท้อนถึง “ความไม่อดทน” (intolerance) ของผู้บริหารเหล่านี้ ตัวอย่างเมื่อเร็ว ๆ นี้ที่แสดงถึงทัศนคติในเชิงนี้เกี่ยวข้องกับเรื่อง “สิทธิบัตรยา” เมื่อถูกนักข่าวทักประเด็นที่กลุ่มต่างๆ “ไว้วาง” กัน แทนที่จะแจกแจงข้อเท็จจริง หรือจัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่ ผู้บริหารท่านหนึ่งกลับย้อนถามนักข่าวว่าที่ว่าเป็นปัญหา ปัญหาอะไร ของใคร (ไทย/สหรัฐ คนใช้ที่จน/รวย ผู้ผลิต/คนใช้) ฯลฯ ที่ว่ายาจะแพงขึ้นนั้นได้ได้อย่างไร ไปดูราคายาของประเทศต่าง ๆ ที่ผ่านกฎหมายสิทธิบัตรยาแล้วหรือ ทำไมไม่ไปศึกษาศึกษาในประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ก่อน และหลังผ่านกฎหมายสิทธิบัตรยา ฯลฯ การเล่นโวหารหรือการแสดงให้ผู้ไว้วางไม่รู้เรื่องไม่ช่วยให้ประชาชนทั่วไปได้เรียนรู้ประเด็นและเหตุผล ความครอบคลุมของการคิดค้นยี่ห้อของฝ่ายต่างๆ และไม่ช่วยให้ประชาชนวินิจฉัยได้ถูกต้องว่าฝ่ายใดมีเหตุมีผลกว่ากันหรือมีประเด็นที่ควรมองหรือมองไม่ควรบ้วน อะไรบ้าง ฯลฯ



8.2 กลไกการบริหารที่ควรพัฒนา

การไว้วางยที่มีผลผลิตภาพได้แก่ การไว้วางยที่ให้ประโยชน์ตอบสนองจริงและสูงกว่าต้นทุนการทำกิจการไว้วางย กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การไว้วางยที่ได้รับการตอบสนองนั่นเอง ดังที่ได้ย้ำไปแล้ว การตอบสนองการไว้วางยไม่จำเป็นต้องเป็นการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นให้เป็นประโยชน์แก่ผู้ไว้วางย (ในกรณีที่เป็นปัญหาจริง ๆ) แต่ประการเดียว อาจหมายถึงการชี้แจงให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องที่เป็นต้นเหตุของความไม่พอใจ (ความเข้าใจผิดทำให้เกิดการไว้วางย) หรือการให้เหตุผลโน้มน้าวให้เกิดความเข้าใจและความพร้อมที่จะเสียสละแม้จะเป็นสถานการณ์ที่ไม่สບอารมณ์ก็ตาม (การไว้วางยที่เกิดจากความเข้าใจถูกในปัญหาของผู้ไว้วางย แต่ไม่เข้าใจในความจำเป็นที่ต้องเกิดเหตุการณ์นั้น ๆ) เพื่อให้การตอบสนองในรูปแบบต่าง ๆ เหล่านี้เกิดขึ้นอย่างสม่าเสมอสำหรับการไว้วางยที่เกิดขึ้น ไม่เกี่ยวกับฐานานุกรมของผู้ไว้วางย และไม่ขึ้นอยู่กับอาชีพหรือกลุ่มการเมืองที่สังกัด สังคมก็ต้องพัฒนากลไกการปกครอง ที่เอื้ออำนวยให้การตอบสนองเกิดขึ้นในแนวที่ต้องการ

หนึ่งในกลไกที่สำคัญคือ การมีข้อบังคับและการจัดช่องทางดำเนินการที่กระตุ้นให้ผู้มีอำนาจหน้าที่จะต้องตอบสนองการไว้วางยที่เกิดขึ้นในเวลาอันรวดเร็ว (สั้นที่สุดที่อยู่ในวิสัยจะทำได้ในเชิงกายภาพ เช่น ภายใน 3 วัน/7 วัน เป็นต้น) โดยการตอบสนองนั้นจะเป็นข้อมูลที่เปิดเผยแก่สาธารณะได้ (public record) และตรวจสอบได้เมื่อผู้ไว้วางย หรือกลุ่มที่ทำหน้าที่ไว้วางยแทนต้องการ การตอบสนองจะมาในรูปแบบอะไรก็สุดแล้วแต่ลักษณะของเหตุการณ์และประเด็นที่ไว้วางย เช่น การชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงและสาเหตุที่ต้องดำเนินการอย่างละเอียดและกว้างขวาง และการยอมรับจุดบกพร่องหรือข้อปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างตรงไปตรงมา และการดำเนินการแก้ไข เป็นต้น การตอบสนองเช่นนี้เป็นปรากฏการณ์ที่ต้องเกิดขึ้นเมื่อมีการไว้วางย และมีหลักฐานทั้งด้านหลักการและการปฏิบัติของการดำเนินงานที่ตรวจสอบได้ มีกฎเกณฑ์ที่เชื่อมโยงความพร้อมและความรวดเร็วในการตอบสนองและจัดให้มีหรือสนับสนุนให้มีองค์กรอิสระที่ตรวจสอบผลงานการตอบสนองการไว้วางยของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ถูกไว้วางย และที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน ก็คือ การพัฒนาจิตสำนึกของผู้ที่อยู่ในแวดวงของภาครัฐ ให้มีความสุจริต



นึกคิดที่จะรับใช้และบริการแก่ประชาชนและพร้อมเสมอที่จะขจัดสภาวะต่าง ๆ อันเป็นต้นเหตุแห่งความไม่พอใจของประชาชน

การส่งเสริมให้มีการไวยวายที่มีคุณภาพก็สามารถทำได้ โดยการลดต้นทุนการตั้งกิจการไวยวาย การลดต้นทุนการทำกิจการไวยวาย กระทำโดยการพัฒนาโครงสร้างของการปกครองที่เอื้ออำนวยการแสดงความคิดเห็นและความไม่พอใจในรูปแบบต่าง ๆ ได้อย่างเสรีและอย่างกว้างขวาง ความเสรีที่กล่าวถึงก็หมายถึง สภาพที่ผู้ที่ไม่พอใจกับเหตุการณ์/สถานการณ์ในแผ่นดิน สามารถไวยวายได้โดยโดยไม่ต้องหวาดผวากับการจับกุมหรือการคุกคามสวัสดิภาพ ทั้งโดยอำนาจสว่างหรืออำนาจมืดลักษณะต่าง ๆ ความเสรีนี้จะได้รับการรับรองจากกฎหมายต่าง ๆ ในบ้านเมืองที่ประกันเสรีภาพลักษณะนี้และจากจิตสำนึกของผู้มีอำนาจบริหารประเทศ ความกว้างขวางที่กล่าวถึงข้างต้นหมายถึง การเปิดกว้างให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ ได้โดยไม่มีอาการ “ความมั่นคงของประเทศ” เพื่อจำกัดเรื่องที่สามารถไวยวายได้ รวมทั้งการเปิดเผยการกระทำต่าง ๆ ของทุก ๆ ส่วนในระบบเพื่อทำให้ประชาชนได้ตระหนักถึงเหตุการณ์/สภาพการณ์ต่าง ๆ ที่กำลังจะเกิดขึ้นหรือได้เกิดขึ้นไปแล้ว นั่นคือ “การมีความโปร่งใส” ในการกระทำนั่นเอง

นอกจากความเสรี และความกว้างขวางในแนวที่กล่าวถึงในย่อหน้าก่อนแล้ว ระบบการปกครองจะต้องส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มในรูปแบบต่าง ๆ ได้ง่ายและสนับสนุนให้กลุ่มมีกิจกรรมต่าง ๆ ที่แสดงออกถึงความพอใจ และความไม่พอใจในกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐสนับสนุนให้กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ สามารถมีสิทธิ์รับรู้เรื่องต่าง ๆ ที่กระทำในนามของรัฐและสามารถทำหน้าที่เป็นผู้เฝ้าดู (watchdog) การกระทำของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องต่าง ๆ อีกทั้งยังมีกลไกและองค์กรที่รับเรื่องราวการไวยวายที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ เพื่อเอื้ออำนวยให้กลุ่มต่าง ๆ ไวยวายได้ง่ายขึ้น (ต้นทุนการทำกิจไวยวายลดลง) และเป็นการสนับสนุนให้ปัจเจกบุคคลไวยวาย ผ่านกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ได้ง่ายขึ้นและมากขึ้น

ไม่ว่าสังคมไทยจะใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยชนิดใด ครึ่งใบหรือแบบเต็ม : การให้โอกาสแก่ประชาชนได้มีสิทธิไต่สวนในเรื่องต่างๆ ของประเทศ ทำให้มีผู้มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในทางการเมืองการปกครองต้องมีความสุจริตรอบคอบในการตัดสินใจ มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานมีความเป็นธรรม และเอาใจใส่ต่อสวัสดิการของประชาชน

การพัฒนากลไกที่เอื้อการไต่สวนของประชาชน (เช่นการส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มพลัง กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มความคิดต่าง ๆ) อย่างมีคุณภาพและมีระบบ ก็จะทำให้ประชาชนได้เรียนรู้วิธีการที่จะปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง ของกลุ่ม และของส่วนรวมพร้อม ๆ กับเปิดโอกาสให้ประชาชนคุ้นเคยกับการใช้กลไกกลุ่มอย่างเป็นทางการและเพิ่มโอกาสให้กลุ่มต่าง ๆ ได้พัฒนาวิธีการทำงานที่มีประสิทธิภาพในด้านการเมืองการปกครอง

การเปิดโอกาสให้กลุ่มต่าง ๆ ไต่สวนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่ม และเพื่อแก้ไขสถานการณ์อันไม่พึงพอใจ จะทำให้ทุกฝ่ายที่ไต่สวนโดยเฉพาะในเรื่องเดียวกัน (แต่ผลประโยชน์ขัดแย้งกัน) ต้องแจกแจงประเด็นต่างๆ และให้เหตุผลประกอบผลของการไต่สวนเพื่อการรับฟังของผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง และเพื่อระดมพลังสนับสนุนจากประชาชนและจากกลุ่มอื่น ๆ ที่ไม่ได้ไต่สวนในเรื่องนั้น ๆ อันเป็นการพัฒนาการใช้เหตุใช้ผลของกลุ่ม ตลอดจนการควบคุมไม่ให้เกิดการไต่สวนที่เน้นเฉพาะผลประโยชน์ของกลุ่มจนเกินไปซึ่งบังเกิดขึ้น

การส่งเสริมให้มีการไต่สวนอย่างกว้างขวางและมีคุณภาพ และการพัฒนากลไกการตอบสนองการไต่สวนที่เกิดขึ้น จะทำให้ทุกฝ่ายได้เรียนรู้วัฒนธรรมของการทำความเข้าใจกันและกันในความรู้สึกนึกคิดของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนวัฒนธรรมของการยอมได้ ยอมเสีย และการประนีประนอมกันในเรื่องที่มีการไต่สวน เมื่อสาเหตุและเหตุผลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวนและเรื่องที่ถูกไต่สวนถูกตีแผ่ออกมาอย่างเปิดเผยให้ได้รับทราบกันและกัน

การยอมรับการไต่สวนเป็นกลไกของการสร้างข้อสนเทศ และการใช้ประโยชน์จากข้อสนเทศที่เกิดจากการไต่สวน จะทำให้ประชาชนคนไทยพัฒนาความพร้อมที่จะ



แสดงออกและความพร้อมที่จะอดกลั้น รับผิดชอบต่อความคิดเห็นของกันและกัน พฤติกรรมการแสดงออก และพฤติกรรมของการรับฟังและรับรู้ก็จะเป็นปรากฏการณ์ปรกติของวิถีชีวิตคนไทยที่อยู่ร่วมกันในสังคมไทยที่ทุกๆ คน ทุกๆกลุ่ม มีโอกาสได้ใช้กลไกการไว้วางใจ และมีโอกาสเป็นฝ่ายที่ต้องได้รับการไว้วางใจ

การสร้างสรรคีวิตชีวิตที่มีพื้นฐานของเสรีภาพในการแสดงออก และการอดทนต่อการแสดงออก และของความพร้อมที่จะตอบสนองปัญหาต่าง ๆ ที่บังเกิดขึ้นเมื่อได้รับการไว้วางใจ และความพร้อมที่จะยอมรับผลของข้อยุติที่เกิดจากการเจรจาทำความเข้าใจกัน จะเป็นการสร้างสรรคีวิตสังคมประชาธิปไตยที่มั่นคงด้วยรากฐาน องค์ประกอบในเชิงรูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่ถูกพัฒนาขึ้นมาตามจังหวะและช่วงเวลาที่เอื้ออำนวยก็จะมีคามยั่งยืน ไม่ล้มลุกคลุกคลาน ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

8.3 ข้อสังเกตส่งท้าย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยขนานแท้ เป็นระบอบที่เน้นเสรีภาพพื้นฐานของบุคคลในด้านการแสดงออก ซึ่งเป็นเสรีภาพที่ประชาชนใช้ปกป้อง และเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ที่พึงมีพึงได้ โดยที่ทุกคนรับรู้ว่ามีเสรีภาพเช่นนี้ให้แก่ทุกคนเท่า ๆ กัน การเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ จึงถูกกำหนดให้อยู่ภายในขอบเขตที่สมเหตุสมผล ยอมให้และยอมรับต่อกันและกัน เสรีภาพของการแสดงออกเช่นนี้ คือ เสรีภาพของการไว้วางใจในแนวคิดที่น่าเสนอในบทความนี้ นั่นเอง

และหากพิจารณาในกรอบของภาครัฐที่มีตำแหน่งและอำนาจหน้าที่จะต้องคอยให้บริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนทุกคนทุกกลุ่ม ด้วยการใช้ทรัพยากรแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ สิทธิในการไว้วางใจจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะประกันคุณภาพและประสิทธิภาพของการตัดสินใจในภาครัฐ และการให้บริการสาธารณะ และจัดเป็นเครื่องมือพื้นฐานที่มอบให้แก่ประชาชนที่ต้องจำยอมอยู่ในประเทศนั้น ๆ (ไม่ว่าผู้มีตำแหน่งและอำนาจหน้าที่จะดีหรือเลวอย่างไร) เพื่อควบคุมพฤติกรรมของผู้ทำหน้าที่บริหารองค์กรต่างๆ ของประเทศ

ถ้าแม้ว่าประเทศไทยจะไม่มีรูปแบบอื่น ๆ ที่นิยมกล่าวกันว่าเป็นเครื่องแสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยของการปกครอง หากแต่มีการใช้สิทธิ์ และส่งเสริมเพิ่มโอกาสให้ไว้วางใจได้อย่างกว้างขวาง รวมทั้งการพัฒนาให้ฝ่ายที่ถูกไว้วางใจถือเป็นคติที่จะตอบสนองการไว้วางใจนั้นให้ถูกต้องและเหมาะสมที่สุด แทนการรังเกียจ คุกคามสั่งห้ามแล้ว ก็ต้องถือได้ว่าประเทศไทยมีพื้นฐานการปกครองที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย และเป็นลักษณะประชาธิปไตยที่สำคัญกว่าการมี "รูปแบบ" ประชาธิปไตยที่ครบถ้วนแต่ประชาชนขาดสิทธิในการไว้วางใจ ประชาธิปไตยแบบมีสิทธิ์ไว้วางใจและกลไกการไว้วางใจที่มีประสิทธิภาพในแนวที่นำเสนอข้างต้นนี้ จะช่วยให้วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของความเป็นประชาธิปไตยก่อตัวขึ้นอย่างมั่นคงและยั่งยืน รูปแบบต่าง ๆ ที่มากับการปกครองระบอบประชาธิปไตย หากยังไม่มียุ่แล้ว ก็จะถูกพัฒนาขึ้นมาตามครรลองและจังหวะของมันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในที่สุด

อาจมีผู้กล่าวว่า ภายในกรอบคิดทฤษฎี "การไว้วางใจ" นี้ การปกครองในประเทศไทยปัจจุบัน หรือในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ก็มีส่วนประกอบพื้นฐานของประชาธิปไตยอยู่แล้ว นั่นคือคนไทยมีสิทธิ์ไว้วางใจอยู่แล้ว โดยเฉพาะในเรื่องการเมือง การปกครองถึงกระนั้นก็ตาม ก็กล่าวได้เช่นกันว่า การมีสิทธิ์ไว้วางใจในเรื่องการเมือง การปกครองเป็นสิทธิ์ที่ไม่เป็นธรรมชาติ และไม่อัตโนมัติ และผู้ไว้วางใจต้องกระทำไปโดยมีความเสี่ยงต่อการคุกคามสวัสดิภาพ และการจับกุมคุมขังจากทางราชการหรือจากผู้มีอำนาจ และโดยต้องมีการยืนยันจากการว่ากระทำได้ทุกครั้งไป ซึ่งไม่เหมือนกับในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยขนานแท้ เนื่องจากไม่เป็นธรรมชาติแบบขาดการปลุกฝังอย่างเป็นทางการและต่อเนื่อง หลักการและคุณภาพของการไว้วางใจก็พลอยหย่อนยานไปด้วย



เช่น การยึดคติที่ว่าเมื่อมีการไว้วางใจในด้านการเมืองแล้ว ผู้ถูกไว้วางใจต้องตอบสนองข้อเรียกร้องทุก ๆ ข้อไป เมื่อไม่ตอบสนองเช่นว่า ก็ถูกกล่าวหาว่าไม่เป็นประชาธิปไตย/ไม่ทำตามเสียงประชาชน¹ แท้ที่จริง ผู้ไว้วางใจทางการเมืองในสังคมไทยเข้าใจตลาดเคลื่อนไหวในหลักการของประชาธิปไตยและการไว้วางใจ ไม่ว่าจะคนร่วมไว้วางใจด้วยจะน้อยหรือมาก (จำนวนร้อยหรือจำนวนหมื่น) ผู้ไว้วางใจจะต้องตระหนักเสมอว่ายังมีกลุ่มที่อยู่อีกซีกหนึ่งของสถานการณ์ (ซึ่งไม่ได้ไว้วางใจ แต่อาจถูกปลุกกระดมให้ไว้วางใจในทิศทางตรงกันข้ามได้) การตอบสนองผู้ไว้วางใจทางบวกสุด ๆ (ทำตามที่เราเรียกร้องทุกอย่าง) ย่อมกระทบความพอใจของผู้ที่ไม่ไว้วางใจ การอ้างว่ามีผู้ไว้วางใจจำนวนมาก (จำนวนหมื่นจำนวนแสน) ไม่ได้ทำให้ผู้ไว้วางใจเป็นฝ่ายถูกที่ต้องได้รับการตอบสนองทุกลักษณะแต่อย่างใด

¹ ประเด็น “ความเป็นตัวแทน” (representation) เป็นประเด็นที่นักการเมืองและผู้วิจารณ์การเมืองไทยไม่ได้ใส่ใจเท่าที่ควร และมักอ้าง “ความเป็นตัวแทนของประชาชนคนไทย” อย่างสะดวกปาก เมื่อการอ้างดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ตนเองหรือกลุ่มตน/พรรคตน เช่น การสุ่มตัวอย่างสำรวจความคิดเห็น (แบบ Gallup Poll or Harris Poll ในสหรัฐอเมริกา) ที่กระทำกัน มีเจตนาชัดเจนเพื่อช่วยให้เห็นทิศทางหรือแนวโน้มของความคิดเห็นที่กำลังก่อตัวอยู่ขณะนั้น (ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงไปแล้วใน 2-3 วันต่อมาก็ได้) และจัดเป็นข้อเสนอเทศที่มีค่าชุดหนึ่ง ที่ผู้มีตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบสมควรรับฟัง (ส่วนความถูกต้องของข้อสนเทศนี้เกี่ยวพันกับวิธีการสำรวจและลักษณะข้อคำถามที่ใช้หาใช้ความคิดเห็นหรือเสียงของประชาชน (ทั้งประเทศหรือส่วนใหญ่) หรือประชามติแต่อย่างใด แต่มักถูกใช้แทนเสียงประชาชน ซึ่งไม่ถูกต้อง “ความเป็นตัวแทน” ในบริบทต่าง ๆ (ที่เป็นตัวแทนของ “ประชาชน”) เป็นประเด็นพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเป็นประเด็นที่ต้องช่วยกันพัฒนาหาข้อยุติในด้านวิธีการ และการยอมรับสำหรับประเทศไทยไม่ใช่เลยยกเว้นดังเช่นปัจจุบัน



กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การตอบสนองการไว้วางใจในเชิงบวกหรือไม่ และอย่างไร จะต้องวินิจฉัยในบริบทของผลประโยชน์ของผู้ที่ไม่ได้ไว้วางใจ (เพราะพอใจอยู่แล้ว) และของผู้ไว้วางใจกลุ่มอื่นๆ ด้วยเสมอ การที่ผู้ไว้วางใจกลุ่มหนึ่ง (ไม่ว่าจำนวนมากหรือน้อย) ยืนยันว่าตนเป็นฝ่ายถูก (“เป็นเสียงของประชาชน”) และต้องได้รับการตอบสนองอย่างสม่ำเสมอ จึงสะท้อนถึงการยึดติดความคิด/ผลประโยชน์ของตนเป็นใหญ่ สถานเดียว (“การมีทิว” ตามแนวที่สรุปในหัวข้อ 5.1) การมีผู้ไว้วางใจประเภทนี้จำนวนมาก และมากกลุ่มในสังคม จะทำให้การไว้วางใจเป็นกลไกที่ไม่ก่อประโยชน์แท้ที่ควร และเป็นการสะท้อนถึงการขาดวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยของผู้ไว้วางใจประเภทนี้ด้วย และแม้ว่าสังคมจะมี “รูปแบบ” ที่มากับการปกครองระบอบประชาธิปไตยครบถ้วน คุณภาพของการปกครองประชาธิปไตย ก็ไม่สูงอย่างที่คิด

ดังนั้น ข้อสรุปสำคัญที่น่าเสนอในบทความนี้ คือ ไม่ว่าข้อสรุปเกี่ยวกับลักษณะเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ รูปแบบของการเลือกตั้ง วิธีการคัดเลือกนายกรัฐมนตรี ฯลฯ ออกมาในลักษณะใด สังคมไทยก็ควรยึดมั่นในพื้นฐานของหลักประชาธิปไตยด้วยการไม่ละเลยการพัฒนาและการส่งเสริมพฤติกรรมการไว้วางใจอย่างจริงจังและเป็นระบบ ในแนวที่ได้นำเสนอในบทความนี้ ภายในเวลาไม่นานนักคติและวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยก็หยั่งรากอย่างมั่นคงในหมู่คนไทย และการปกครองแบบประชาธิปไตยขนานแท้ก็จะเกิดขึ้นได้และยั่งยืน

การพัฒนาและการส่งเสริมพฤติกรรมการไว้วางใจ ในรูปแบบต่าง ๆ ที่พร้อมในช่วงต้น ๆ ของบทความ จะช่วยทำให้การไว้วางใจเป็นกิจกรรมที่มีคุณภาพ กิจกรรมที่มีผลิตภาพสูง เป็นกิจกรรมที่สร้างข้อเท็จจริงที่มีประโยชน์ และที่สำคัญ กิจกรรมที่ทำหน้าที่สอดส่องควบคุมพฤติกรรมของผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในภาครัฐ ไม่ได้อยู่ในบทบาทของข้าราชการประจำหรืออยู่ในบทบาทของนักการเมือง



เอกสารอ้างอิง

- Dahl, Robert A 1990. **After The Revolution? Authority In a Good Society.** Revised Edition. Yale University Press, New Haven, Conn.
- Elbenstein, William 1964. **Today's Isms.** Fourth Edition. Prentice-Hall Englewood Cliff, N.J.
- Katz, Ellis 1990, "Dimensions of Political Dissent" **Special Features Service** 070, # 4D Washington, D.C.
- Clipset, Seymour Martin 1990. "Freedom and Tolerance." **Special Features Service** 070 # 4B. Washington, D.C.
- Mutch, Robert E 1990. "Political Tolerance." **Special Features Service** 070 # 4A. Washington, D.C.
- Williamson Oliver E. 1985. **The Economic Institutions of Capitalism.** The Free Press, New York.
- ไทรยุทธ์ ชีรตยาคินันท์ 2525 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐ สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, กรุงเทพฯ.
- _____ 2533 "ทฤษฎีการถอนตัวและการไว้วางใจ" วารสารเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สิงหาคม.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2520 ประชาธิปไตยไทย สังคมไทย คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย โรงพิมพ์พิมพ์เนต กรุงเทพฯ.

ข่าวที่น่าสนใจประจำเดือน



Legislative Institutional Repository of Thailand

5 กรกฎาคม 2539

- ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2539 ในวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2539 โดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 135 มาตรา 138 และมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538
- ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรีแทนตำแหน่งที่ว่างลง เนื่องจากมีรัฐมนตรีลาออกหลายตำแหน่ง จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรีดังต่อไปนี้

1. นายสมัคร สุขทรเวช
เป็นรองนายกรัฐมนตรี
2. นายประชา คุณะเกษม
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
3. นางพิมพ์ จันทร์ประสงค์
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม
4. นายชัยภักดิ์ ศิริวัฒน์
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม
5. นายยิ่งพันธุ์ มนะสิการ
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์
เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 163 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538



LIIRT

- 10 กรกฎาคม 2539 - ที่รัฐสภา มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) โดยมีนายบุญเหลือ ประเสริฐสุวรรณ ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 12 ฉบับ คือ
- ร่างพระราชบัญญัติการแสดงทรัพย์สิน และหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.
 - ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ.
 - ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลโคกเตื่อ อำเภอไพศาลี จังหวัดนครสวรรค์ เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3004 สายสถานีรถไฟนครสวรรค์ - ต่อเขตสุขาภิบาลชัยสมอทอดควบคุมตอนสี่แยกไต่ตาล พ.ศ.
 - ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลท่าพี่เลี้ยง อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3431 สายทางแยกเข้าสู่สุพรรณบุรี ตอนแยกเข้าบ้านไผ่ขวาง - บ้านคันคู พ.ศ.
 - ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางพิเศษสายแจ้งวัฒนะ - บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ ในท้องที่เขตราชเทวี เขตปทุมวัน และเขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร พ.ศ.
 - ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลโพธิ์ชัย และตำบลหนองกอมเกาะ อำเภอ



เมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2 สายสระบุรี - หนองคาย (เขตแดน) ตอน กม. 163 + 000 - ต่อเขตแดนไทยลาว พ.ศ.

- ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลท่าโรง อำเภอวิเชียรบุรีและตำบลกันจุก อำเภอบึงสามพัน จังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 2275 สายแยกทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 205 (ชัยบาดาล) - บรรจบทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 12 (น้ำตก) ตอนอำเภอวิเชียรบุรี - บ้านเนินสะอาด พ.ศ.

- ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลห้วยแก้ว อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1288 สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1021 (บ้านใหม่) บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1202 (หนองลาว) พ.ศ.

- ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลแก่งเลิงจาน ตำบลท่าสองคอน และตำบลแก้ง อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 213 สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 208 (มหาสารคาม) - สกลนคร ตอนเลียงเมืองมหาสารคาม พ.ศ.

- ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลหนองบัวใหญ่ ตำบลบ้านกอก ตำบลหนองบัวบาน อำเภอจตุรัส และตำบลหนองบัวระเหว อำเภอหนองบัวระเหว จังหวัดชัยภูมิ เพื่อสร้างทางหลวง



แผ่นดินหมายเลข 2170 สายแยกทางหลวงแผ่นดิน
หมายเลข 201 (หนองบัวใหญ่) - หนองจาง พ.ศ.

- ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ใน
ท้องที่ตำบลสุเทพ ตำบลแม่เหียะ อำเภอเมืองเชียงใหม่
และตำบลสันกลาง ตำบลทุ่งด้อม ตำบลยุหว่า อำเภอสัน
ป่าดอง จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน
หมายเลข 108 สายต่อทางเทศบาลนครเชียงใหม่
ควบคุมต่อเขตเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนควบคุม ต่อต่อ
ทางเทศบาลนครเชียงใหม่ควบคุม - อำเภอสันป่าดอง
พ.ศ.

- ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ใน
ท้องที่ตำบลเลิงสา อำเภอเลิงสา จังหวัดนครราชสีมา
เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2356 สายเลิงสา
-โคกน้อยโนนสมบูรณ์ ตอนอำเภอเลิงสา-โนนสำราญ
พ.ศ.

11 กรกฎาคม 2539

- ที่รัฐสภา มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2 (สมัย
สามัญ ครั้งที่หนึ่ง) โดยมีนายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ
ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม ที่
ประชุมได้มีมติตั้งซ่อมกรรมาธิการสามัญประจำสภา ใน
คณะกรรมการการอุตสาหกรรม แทนตำแหน่งที่ว่างลง
1 ตำแหน่ง โดยที่ประชุมมีมติตั้งนายเสรี พัฒนพันธ์ชัย
เป็นกรรมาธิการในคณะกรรมการการอุตสาหกรรม
แทนนางพิมพ์า จันทรประสงค์



- 12 กรกฎาคม 2539 - ที่รัฐสภา มีการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.
- 17 กรกฎาคม 2539 - มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่รัฐสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) โดยมีนายบุญเหลือ ประเสริฐสุวรรณ ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา 147 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน 1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และที่ประชุมมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 14 ฉบับ คือ
- ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. (จำนวน 2 ฉบับ)
 - ร่างพระราชบัญญัติพัฒนาระบบมาตรฐานวิทยาแห่งชาติ พ.ศ. (จำนวน 2 ฉบับ)
 - ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. (จำนวน 4 ฉบับ)
 - ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. (จำนวน 4 ฉบับ)



- ร่างพระราชบัญญัติกำหนดวิทยฐานะผู้สำเร็จ
วิชาการพุทธศาสนา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (จำนวน 2 ฉบับ)

นอกจากนี้ ที่ประชุมยังมีมติเห็นชอบด้วยกับร่าง
พระราชบัญญัติ จำนวน 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติ
ล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหา
ภูมิพลอดุลยเดช ทรงครองสิริราชสมบัติ ครบ 50 ปี
พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเหรียญที่ระลึกพระราช
พิธีสถาปนาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราช-
กุมาร พ.ศ.

19 กรกฎาคม 2539

- ที่รัฐสภา มีการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญ ครั้ง
ที่หนึ่ง) โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา เป็น
ประธานการประชุม ที่ประชุมมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่าง
พระราชบัญญัติ จำนวน 3 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย (ฉบับที่ ..)
พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ
ค้าประเวณี พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบ
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.

24 กรกฎาคม 2539

- ที่รัฐสภา มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5 (สมัย
สามัญ ครั้งที่หนึ่ง) โดยมีนายบุญเหลือ ประเสริฐสุวรรณ
ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม ที่
ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ จำนวน
3 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธี



LIART

พิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง นอกจากนี้ที่ประชุมยังมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 147 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.

- 25 กรกฎาคม 2539 - มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 6 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) ที่รัฐสภา โดยมีนายบุญเฮื้อ ประเสริฐสุวรรณ ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญที่พิจารณารายงานผลการพิจารณาแก้ไขปัญหาสิ่งเสพติดทุกชนิด โดยส่งไปยังคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป
- 26 กรกฎาคม 2539 - ที่รัฐสภา มีการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมได้ลงมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. และที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. นอกจากนี้ที่ประชุมยังเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 12 ฉบับคือ

- ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลโคกเตื่อ อำเภอไพศาลี จังหวัดนครสวรรค์ เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 3004 สายสถานีรถไฟนครสวรรค์ - ต่อเขตสุขาภิบาลชั้นสมอทอด ควบคุมตอนสี่แยกไคตาล พ.ศ.

- ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลท่าพี่เลี้ยง อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3431 สายทางแยกเข้าสู่สุพรรณบุรี ตอนแยกเข้าบ้านไผ่ขวาง - บ้านคันคู พ.ศ.

- ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษสายแจ้งวัฒนะ - บางโคล่ และสายพญาไท - ศรีนครินทร์ ในท้องที่เขตราชเทวี เขตปทุมวัน และเขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร พ.ศ.

- ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลโพธิ์ชัย และตำบลหนองกอมเกาะ อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2 สายสระบุรี - หนองคาย (เขตแดน) ตอน กม. 163 + 000 - ต่อเขตแดนไทยลาว พ.ศ.

- ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลท่าโรง อำเภอวิเชียรบุรี และตำบลกันจ้อ อำเภอป่าสามพัน จังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2275 สายแยกทางหลวงแผ่นดิน



LIART

หมายเลข 205 (ชัยบาดาล) - บรรจบทางหลวงแผ่นดิน
หมายเลข 12 (น้ำตก) ตอนอำเภอวิเชียรบุรี - บ้านเนิน
สะเดา พ.ศ.

- ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ใน
ท้องที่ตำบลห้วยแก้ว อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา
เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1298 สายแยก
ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1021 (บ้านใหม่) - บรรจบ
ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1202 (หนองอาวา) พ.ศ.

- ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ใน
ท้องที่ตำบลแก่งเลิงจาน ตำบลท่าสองคอน และตำบลเก็ง
อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม เพื่อสร้าง
ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 213 สายแยกทางหลวง
แผ่นดินหมายเลข 208 (มหาสารคาม) - สกลนครตอน
เฉียงเมืองมหาสารคาม พ.ศ.

- ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ใน
ท้องที่ตำบลหนองบัวใหญ่ ตำบลบ้านกอก ตำบลบัวบาน
อำเภอจตุรัส และตำบลหนองบัวระเหว จังหวัดชัยภูมิ
เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2170 สายแยก
ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 201 (หนองบัวใหญ่) -
หนองจาน พ.ศ.

- ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ใน
ท้องที่ตำบลสุเทพ ตำบลแม่เหียะ อำเภอเมืองเชียงใหม่
และตำบลกลาง ตำบลทุ่งต้อม ตำบลยุหว่า อำเภอสันป่า
ตอง จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข
108 สายต่อทางเทศบาลนครเชียงใหม่ควบคุม -
ต่อเขตเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนควบคุมตอนต่อทาง



เทศบาลนครเชียงใหม่ควบคุม - อำเภอสันป่าดอง
พ.ศ.

- ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ใน
ท้องที่ ตำบลเสิงสาง อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา
เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 2356 สายเสิง
สาง - โคกน้อย โนนสมบูรณ์ ตอนอำเภอเสิงสาง - โนน
สำราญ พ.ศ.

- ร่างพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระ
บาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงครอง
สิริราชสมบัติ ครบ 50 ปี พ.ศ.

- ร่างพระราชบัญญัติเหรียญที่ระลึกพระราชพิธี
สถาปนาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร
พ.ศ.

- 31 กรกฎาคม 2539 - ที่รัฐสภา มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 7 (สมัย
สามัญ ครั้งที่หนึ่ง) โดยมีนายบุญเหลือ ประเสริฐสุวรรณ
ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม ที่
ประชุมมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ
จำนวน 1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และรับ
หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 2 ฉบับ คือ ร่าง
พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทาง
พิเศษสายบางซื่อ - หัวลำโพง - พระโขนง และสาย
ลาดพร้าว - สาทร ในท้องที่เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริม-
ทรัพย์ ในท้องที่บางเลน จังหวัดนครปฐม และอำเภอ



LI RT

โทรน้อย อำเภอบางบัวทอง อำเภอบางใหญ่ อำเภอบาง
กรวย จังหวัดนนทบุรี พ.ศ. นอกจากนี้ที่ประชุมมีมติ
เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 1 ฉบับ คือ
ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดเหรียญ
ชัยสมรภูมิ พุทธศักราช 2484 (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

