

จุดกำเนิดแห่งการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ภายใต้ระเบียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พ.ศ.2540 กรณีศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ

Origin of local decentralization Under the Constitution of the Kingdom of Thailand

B.E. 2540, a case study of Samutprakan Province

ณัฐชัย นาคสุข<sup>1</sup>

ชาติชาย มุกสง<sup>2</sup>

**บทคัดย่อ**

บทความนี้ต้องการนำเสนอให้เห็นถึงการสถาปนาการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น โดยปรับปรุงมาจากรายงานวิจัยเรื่องประวัติศาสตร์การเมืองไทย เรื่องการเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่น สมัยทักษิณ ชินวัตร และ สมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา กรณีศึกษาจังหวัดสมุทรปราการหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ โดยที่จากเดิมก่อนการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ ไม่สามารถกำหนดแนวทางนโยบาย หรือกำหนดอนาคตของตนเองได้ เพราะอำนาจกรรมสิทธิ์อยู่ที่ระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ และให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในส่วนของอำเภอ เป็นผู้ควบคุมให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้จัดการท้องถิ่นที่เท่านั้น แต่หลังจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 นี้เอง ได้มีการจัดตั้งสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ต่างๆ ในพื้นที่สมุทรปราการ ได้เห็นช่องทางการสร้างฐานอำนาจให้กับตนในส่วนของตำบล ทำให้พวกเขาเหล่านั้นขยายตัวเอง เข้าสู่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นต่างๆ และที่สำคัญยังใช้ระบบอุปถัมภ์เครือข่ายสร้างฐานอำนาจให้กับตน นำไปสู่การมีฐานเสียงที่เข้มแข็งในท้องถิ่น มีอำนาจต่อรองกับการเมืองในระดับชาติได้สำเร็จ

**คำสำคัญ :** ท้องถิ่น, ท้องถิ่น, การเมืองระดับชาติ, การเมืองท้องถิ่น

**Abstract**

This article would like to present the establishment of decentralization for localities. With improvements from the research report on Thai political history The comparison of local politics during Thaksin Shinawatra and General Prayut Chan-ocha, a case study of Samutprakan Province after the 1997 constitution, a case study in Samutprakan Province. Where from before the use of the 1997 constitution, localities in Samutprakan Province Failed to set policy guidelines Or can determine their own future Because power is centralized in the central bureaucracy And give power to government officials in the district In control Let the village chief and the village headman be the local manager only. But after this 1997 constitution, the sub-district administrative organization council was established. Local politicians in different areas In Samutprakan area Saw a channel to build a power base for themselves in the sub-district Causing them to expand themselves Into various local administrative organizations And more importantly, it also uses the network network patronage system Build their own power base Leading to a strong local sound base Has the power to negotiate with politics at the national level successfully.

**Keywords :** ward, local, national politics, local politics

<sup>1</sup> นิสิตระดับปริญญาตรี ชั้นปีที่ 4 ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

<sup>2</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจักษ์ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

## บทนำ

ท้องถิ่นในอดีตก่อนปี พ.ศ.2540 ล้วนแล้วแต่ถูกบดบังจากการเมืองชาติ หรือไม่ถูกเขียนถึงในงานเขียนหลายๆ ชิ้นในการศึกษาการเมืองไทยปัจจุบัน แต่กระนั้นหากย้อนดูความสำคัญของการเมืองท้องถิ่นตั้งแต่ก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ล้วนมีสีสัน ไม่ต่างจากการเมืองระดับชาติ มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ สร้างโครงข่ายทางเครือญาติ เรื่อยมาอย่างต่อเนื่อง กระนั้นภาพการเมืองท้องถิ่นก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ก็ยังไม่มีรูปแบบชัดเจนนัก แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นแนวทางในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเรื่อยมา ภาพลักษณ์ของการเมืองท้องถิ่นเริ่มปรากฏชัดเจนจากการมีองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการริเริ่มให้ท้องถิ่นสามารถจัดการตนเองได้ โดยมีต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง ส่งมาถึงอำเภอก่อนที่จะส่งถึงตำบล การให้อิสระกับท้องถิ่นจัดการตำบลของตน โดยจัดให้มีการบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้ท้องถิ่นมีงบประมาณเป็นของตนเอง มีอิสระในการจัดการบริหารพื้นที่ของตนเอง นำไปสู่การลดการพึ่งพิง ส่วนกลาง รวมถึงนักการเมืองระดับชาติน้อยลง ส่งผลให้ท้องถิ่นมีอำนาจต่อรองเป็นของตนเอง เพราะผู้นำท้องถิ่นสามารถชี้นำประชาชนในพื้นที่ของตนเอง ผ่านระบบเครือข่ายญาติพี่น้อง ระบบอุปถัมภ์ เป็นฐานเสียงให้กับตน ขณะที่นักการเมืองระดับชาติ ต้องพึ่งพานักการเมืองท้องถิ่น พยายามชักจูงผู้นำท้องถิ่นเหล่านั้น ให้อยอมเป็นฐานเสียงให้ตน และคอยสนับสนุนตน จังหวัดสมุทรปราการ เป็นพื้นที่การเมืองท้องถิ่นที่มีลักษณะเช่นนี้ และด้วยพลังแห่งการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ก็ส่งผลให้จังหวัดสมุทรปราการปรากฏกลุ่มการเมืองที่เกิดขึ้นมากมาย มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ คอยสนับสนุน และเป็นอิสระต่อกัน มีอำนาจต่อรองระหว่างกันหลากหลายกลุ่มอย่างชัดเจน

## วัตถุประสงค์

1. ศึกษาความสัมพันธ์ของนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ มีความสัมพันธ์ในลักษณะไหน การมีผลประโยชน์ร่วมกันในการเกื้อหนุนกัน ตลอดจนความเปลี่ยนแปลง และมีความเป็นอิสระต่อกันในบางกรณี

2. งานวิจัย ต้องการวิเคราะห์ให้เห็นถึงความสำคัญของการบริหารส่วนท้องถิ่น ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะพิเศษในแง่ความเข้าใจความใกล้ชิดกันระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่ ที่ผู้นำระดับประเทศไม่อาจมีความสัมพันธ์ลักษณะนี้กับชาวบ้านในพื้นที่ได้ และเป็นมุมมองที่ทำให้เห็นว่าท้องถิ่นสามารถจัดการตนเองได้ มากกว่าการที่คอยพึ่งคำสั่ง หรือทำเรื่องของงบประมาณ การจัดการจากรัฐบาลบาล

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่องจุดกำเนิดแห่งการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ภายใต้ระเบียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กรณีศึกษาจังหวัดสมุทรปราการใช้หลักฐาน จากหนังสือพิมพ์ปีที่เกี่ยวข้อง งานวิจัยและหนังสือที่เกี่ยวกับการบริหารส่วนท้องถิ่น รายงานงบประมาณประจำปีในปีที่ศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2544-2549, 2557-2562) กฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารส่วนท้องถิ่นในปีที่เกี่ยวข้อง (2540-2549, 2557-2562) และสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เลือกสัมภาษณ์ญาติของผู้เขียนที่เป็นนักการเมือง เคยร่วมกิจกรรมทางการเมือง ข้าราชการ และสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย บุคคลเหล่านี้ล้วนเคยอยู่ในเหตุการณ์ทางการเมืองที่ผู้เขียนวิจัยได้ทำการศึกษาทั้งหมด ให้เห็นถึงพัฒนาการภาพรวมของท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร และพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นำมาเปรียบเทียบ

## ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยพบว่า

จุดเริ่มต้นแห่งการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ.2540 เป็นจุดเริ่มต้นแห่งการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น โดยเริ่มร่างตั้งแต่รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา (พ.ศ.2538) จนมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 99 คน<sup>3</sup> ในสมัยพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ (พ.ศ.2539) เรียกกันว่ารัฐธรรมนูญฉบับประชาชน<sup>4</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ.2540 มีกำหนดกระจายอำนาจอย่างชัดเจน ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นเอง พัฒนาท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ<sup>5</sup>

โดยที่รัฐธรรมนูญหลายๆ ฉบับก่อนหน้าปี พ.ศ.2540 หรือเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2560) พบว่าในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กำหนดแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นชัดที่สุด ผู้เป็นประธานคณะทำงานจัดร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐบาล ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย อเนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้สรุปไว้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้กำหนดไว้ในหมวด 9 รวม 9 มาตรา....สรุปได้ว่ารัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง...โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง<sup>6</sup>

อเนกเองเป็นผู้กำกับดูแลการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นนี้ ได้สรุปผ่านงานเขียนของเขาเอง ทำให้เจตนาของผู้นำจัดทำแผนกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นที่ถูกเขียนในรัฐธรรมนูญ ย่อมมีแนวทางในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแน่นอน

มีข้อโต้แย้งที่ว่า ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ.2538 มีการกำหนดจากจัดตั้งสภาตำบลแล้วมิใช่หรือทำไมถึงกล่าวว่าเป็นต้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ.2540 อย่างนั้นเป็นการสรุปโดยไม่ดูบริบทของอำนาจหน้าที่ของข้าราชการการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน

#### การริเริ่มจัดตั้งสภาตำบลสู่องค์การบริหารส่วนตำบล

ควรบันทึกไว้ด้วยว่า ก่อนหน้ารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ตำบลหรือผู้นำตำบล ไม่มีโอกาสบริหารตำบล หรือมีงบประมาณบริหารตำบลได้เลย พบว่ามีเพียงพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457<sup>7</sup> เป็นพระราชบัญญัติที่เริ่มก่อตั้งตำบลและใช้มาอย่างยาวนานจนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัตินี้ถึงแม้จะริเริ่มให้มีการตั้งตำบล แต่ก็ยังเป็นเพียงลักษณะการเป็นท้องที่กล่าวคือ ตำบลเปรียบเสมือนหน่วยงานปกครองที่ย่อยลงไปจากอำเภอ เป็นหน่วยงานที่สังกัดอำเภอ ถึงแม้จะมีผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นคนในตำบลเอง แต่ก็เปรียบเสมือนเครื่องมือของระบบราชการแบบรวมศูนย์ที่คอยช่วยเหลือการบริหารคอยดูแลตำบล เป็นลูกน้องที่คอยรับคำสั่งจากนายอำเภอเท่านั้น เห็นได้จากมาตรา 83 ให้อำเภอนายอำเภอคอยควบคุมสั่งการผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ในตำบลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของตน โดยที่ผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นเพียงผู้คอยรับคำสั่งจากนายอำเภอที่ตนอยู่ได้สังกัดเท่านั้น

ข้อมูลสัมภาษณ์พบประเด็นที่สามารถวิเคราะห์ให้เห็นถึงบทบาทของการเป็นท้องที่ ระบบราชการแบบรวมศูนย์ที่ยังไม่ให้อำนาจการจัดการตำบลของตนเองอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ สมัยก่อนมีแค่ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน วันๆ ตาไม่ต้องทำอะไร ไปด้วยเดียว คอยปลูกบ้าน ไม่มีหน้าที่บริหารอะไรเลย กว่าจะมาตั้งตำบล ก็นั่นมาตั้งแต่จังหวัด มาถึงนายอำเภอ ตำบล

<sup>3</sup> สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ. (2551). สารธารประวัติศาสตร์ ประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ: พี.เพรส. น.249.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน น.253.

<sup>5</sup> อเนก เหล่าธรรมทัศน์ . (2543). วิสัยทัศน์การปกครองท้องถิ่นและแผนการกระจายอำนาจ. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มติใหม่. น.101.

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ . (2457).

ได้เงินมาเล็กน้อยๆ เท่านั้น ยิ่งถนนยิ่งแล้วใหญ่ นานๆ ที่ถึงจะทำถนน 20 จะทำสักครั้ง<sup>8</sup> สะท้อนบทบาทหน้าที่ของท้องถิ่นที่ไม่มียอำนาจเป็นของตนเอง ขณะที่งบประมาณหรือการจัดการเกี่ยวกับตำบล ล้วนเป็นหน้าที่ของส่วนกลางส่งผ่านลงมาที่นายอำเภอเท่านั้น กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น คือผู้ที่คอยรับนโยบายจากอำเภอมาทึบของตนเองเท่านั้น ไม่มีอำนาจจัดการตำบลของตนเองได้เลย

หากย้อนดู พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537<sup>9</sup> เป็นพระราชบัญญัติที่ใช้จนกว่าจะมีการ ออกพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2540 การปกครองส่วนท้องถิ่น ณ ขณะนั้น ไม่แบ่งอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านออกจากสมาชิกสภาตำบล กล่าวคือถึงแม้ว่าปี พ.ศ.2538 จะมีการตั้งสภาตำบลไปเรียบร้อยแล้ว แต่กระนั้นจะพบว่าการจัดรูปแบบการปกครองการบริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาตำบลยังเป็นผู้ใหญ่บ้านกำนัน หากใช้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ และที่สำคัญกำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่ถึงแม้จะมาจากคนในตำบล เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้าน ณ ขณะนั้นมีฐานะเป็นข้าราชการที่อยู่ใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอ ซึ่งถือได้ว่าเป็นข้าราชการประจำ ลักษณะนี้จึงเป็นการบริหารส่วนท้องถิ่น (นายอำเภอ ข้าราชการระดับอำเภอ ซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ) มีอำนาจเหนือกว่าท้องถิ่นในช่วงนี้ถึงแม้ผู้ใหญ่บ้านกำนัน จะมีบทบาทมากขึ้น แต่ด้วยวัฒนธรรมดั้งเดิมก่อนหน้าเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของอำเภออยู่ จึงมีความเกรงใจหรือเกรงอำนาจของท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่กำกับดูแลท้องถิ่น ซึ่งก็คืออำเภอนั่นเอง

จากรายงานการวิจัย เรื่องปัญหาการบริหารงานส่วนตำบลของสถาบันดำรงราชานุภาพ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ...1.1สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน... โดยที่พวกเขาเหล่านั้นไม่ต้องไปลงเลือกตั้งใหม่ แต่มีหน้าที่เข้ามาบริหารในสภาตำบลโดยตำแหน่งทันที 1.2 สมาชิกสภา อบต...หมู่บ้านละ 2 คน<sup>10</sup> จะเห็นได้ว่าสิทธิขาดในสภานี้ก็ยังปรากฏอำนาจของกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในสภาตำบล คณะกรรมการบริหารก็เช่นกันก็ยังปรากฏมีคณะกรรมการบริหารคณะหนึ่งไม่เกิน 7 คนซึ่งนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภา อบต. ประกอบด้วย 1.กำนัน 2.สมาชิกสภา อบต. ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน 3.สมาชิกสภา อบต. ซึ่งได้รับการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน<sup>11</sup>

สะท้อนบทบาทของผู้ใหญ่บ้านและกำนัน มีบทบาทการใช้อำนาจในท้องถิ่น โดยการเข้าสู่สภาตำบลโดยตำแหน่ง (ลักษณะนี้อาจเรียกได้ว่าอยู่ในลักษณะกำกึ่งที่ท้องถิ่นจะเข้ามามีบทบาทในท้องถิ่น ผ่านกำนันผู้ใหญ่บ้าน) หากนักการเมืองท้องถิ่นในช่วง เวลาการออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เลือกว่าจะลงสมัครตำแหน่งใด มักจะเลือกลงสมัครในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นลำดับแรกก่อนและให้ความสำคัญกับสภาตำบลเป็นลำดับรองลงมา เพราะเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจ ใกล้ชิดกับท้องถิ่น (ได้แก่นายอำเภอ) เป็นตำแหน่งที่สำคัญสำหรับตำบลและถือว่ามีหน้ามีตาในระดับตำบล ณ ขณะนั้น และยังสามารถเข้าไปมีอิทธิพลในสภาตำบลได้อีกด้วย

เมื่อมีการใช้ระเบียบการบริหารท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ.2540 ให้อำนาจการบริหารต่างๆ รวมถึงการคลังให้กับสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้เกิดการปรับตัวของนักการเมืองท้องถิ่นในการเลือกตั้งเข้าสู่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้น ดังที่อาจารย์ตระกูล มีชัย วิเคราะห์ไว้ว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่ละ 2 คน จะมีความคึกคัก และ มีการแข่งขันมากขึ้น เพราะบุคคลเหล่านี้จะเข้าไปมีบทบาทในการบริหารส่วนตำบลที่มีเงินและผลประโยชน์อยู่เบื้องหน้า<sup>12</sup> หรือกรณีของนายวิระ ลำจวน อดีตนายองค์การบริหารส่วนตำบลบางโฉลง เคยเป็นกำนันมาก่อน และขณะที่มีการจัดตั้งสภาตำบล ก็ดำรงตำแหน่งประธานสภาตำบลบางโฉลงควบสองตำแหน่ง จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงเริ่มจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ให้อำนาจการบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบที่ชัดเจน นายวิระ ลำจวน

<sup>8</sup> ข้อมูลสัมภาษณ์จาก นางพรอมา นาคสุข .เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ.2563.

<sup>9</sup> สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น. (2537). พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537.

<sup>10</sup> สถาบันดำรงราชานุภาพ. (2539). รายงานการวิจัย เรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล .น.50.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>12</sup> ตระกูล มีชัย. (2548). การเมืองท้องถิ่น การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. น.6.

ถึงกับลาออกจากตำแหน่งกำนันตำบลบางโฉลง และลงสมัครรับเลือกนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในทันที<sup>13</sup> จากข้อมูลสัมภาษณ์ของผู้วิจัย เป็นภาพสะท้อนอีกหนึ่งอย่างที่สามารถวิเคราะห์ถึงการให้ความสำคัญกับองค์การบริหารส่วนตำบลคือ “ตอนคุณพ่อเริ่มเป็นผู้ใหญ่บ้านเงินเดือนแค่ 700 เอง พอมี อบต. ถึงแม้เงินเดือนจะไม่มากแต่การเข้าถึงเงิน การเข้าอำนาจบริหารก็เป็นสิ่งที่น่าสนใจของหลายคน” บุตรของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่านหนึ่งกล่าว

#### สภาพจังหวัด บริบทแรกของการมีตัวตน

ในส่วนข้างต้นผู้วิจัย เขียนถึงพัฒนาการขององค์การบริหารส่วนตำบลมาแล้ว ในส่วนต่อมาผู้วิจัยจึงขออธิบายการเข้าถึงอำนาจของบริหารท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ มีพัฒนาการที่สนใจอยู่พอสมควร โดยเริ่มจากการให้อำนาจท้องถิ่นในระดับจังหวัดก่อน และค่อยๆ ลำดับมาสู่ตำบลในที่สุด

พระราชบัญญัติระเบียบการปกครองส่วนจังหวัด พ.ศ.2498<sup>14</sup> จอมพล ป.พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย ณ ขณะนั้น ได้มีแนวคิดกระจายอำนาจการบริหารสู่จังหวัด และให้มีหน้าที่ในการจัดทำระบบขนส่ง ระบบการคลัง เป็นของตนเอง ที่สำคัญ เริ่มให้มีสภาจังหวัด ณ เวลานั้นด้วย การริเริ่มให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งเป็นคนจากพื้นที่จริงๆ เข้าไปบริหารจังหวัดของตน โดยเลือกตัวแทนราษฎรอำเภอละ 1 คน โดยที่จังหวัดหนึ่งๆ จะมีไม่น้อยกว่า 12 คน และสมาชิกสภาจังหวัดนี้สามารถตั้งกระทู้ถามการทำงาน หรือลงคะแนนเสียง เห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบกับโครงการต่างๆ ที่ผู้ว่าราชการ (ข้าราชการแต่งตั้งจากส่วนกลาง) เสนอมา

สะท้อนถึงการริเริ่มให้คนในท้องถิ่นมีบทบาทการบริหาร จัดการงบประมาณ หรือเป็นตัวแทนของคนในพื้นที่ต่างๆ ในท้องถิ่น ได้ไปมีบทบาทในระดับจังหวัดบ้านเกิดของตนเอง ณ ขณะนั้น ตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดจึงเริ่มมีความสำคัญเป็นต้นมา และเป็นจุดเริ่มต้นของท้องถิ่น หรือนักการเมืองท้องถิ่น ที่เป็นคนจากประชาชนในท้องถิ่น เป็นตัวแทนของท้องถิ่น ไปทำหน้าที่ให้ชาวบ้านของตนเอง ณ ขณะนั้นก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดจึงมีความสำคัญอย่างมากสำหรับท้องถิ่น จึงมีภาพสะท้อนของนักการเมืองท้องถิ่นหลายๆ คนที่เริ่มต้นด้วยการเป็นผู้ใหญ่บ้านและกำนัน หลังจากตำแหน่งเหล่านี้ พวกเขาก็จะไปสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งเป็นจุดริเริ่มให้พวกเขาให้ความสำคัญกับการเมืองท้องถิ่นในระดับจังหวัดมากขึ้นอีกด้วย ซึ่งกรณีนี้จะยกตัวอย่างกรณีของนายปั่น ลำจวน เป็นผู้ที่ก้าวสู่การเมือง เป็นผู้ใหญ่บ้านกำนัน และสมาชิกสภาจังหวัด อย่างเป็นลำดับ

จากย่อหน้าข้างต้น ทำให้เห็นถึงบทบาทของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติต่างๆ ที่มีผลต่อการกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้เห็นภาพสะท้อนบุคคลหรือนักการเมือง วิธีการของนักการเมืองในพื้นที่ต่าง อาจต้องกล่าวถึงนักการเมืองกลุ่มตระกูลการเมืองในพื้นที่สมุทรปราการ ก่อนที่จะการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ.2540 เพราะจุดเริ่มต้นของกลุ่มคนเหล่านี้ ล้วนมีความสำคัญต่อการเมืองในสมุทรปราการอยู่พอสมควร พบว่าตระกูลนักการเมืองท้องถิ่นที่มีอำนาจอยู่เดิมบ่อยครั้งที่จะเปลี่ยนอำนาจไปอยู่ในมือของกลุ่มคนอื่นๆ ที่ไม่ใช่ญาติหรือคนสนิทของตนเอง ตัวอย่างเช่น ในพื้นที่ตำบลบางโฉลง พบว่า กำนันมีบทบาทเป็นผู้บริหารตำบลก่อนปี พ.ศ.2540 ก็ยังเป็นคนตระกูลเดิมหรือเป็นญาติผู้มีความใกล้ชิดกัน นายพินิจ ลำจวน ได้ปรากฏบทบาทการเป็นผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่ปี พ.ศ.2495 จนเป็นกำนันจนถึงสมาชิกสภาจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ.2522 ก่อนที่จะส่งต่อให้ลูกๆ หลานๆ ของตน<sup>15</sup> เพราะเหตุใดทำไมการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นจึงผูกขาดกับตระกูลเดิมๆ ตรงนี้อาจวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

1. การหาเสียงด้วยระบบเครือญาติ กล่าวคือ มีการหาเสียงโดยใช้เครือญาติของตนเป็นผู้หาเสียง ดังที่อาจารย์ตระกูลมีชัยเขียนว่า มีการหาเสียงให้แสดงถึงลักษณะความสัมพันธ์ทางเครือญาติที่มีบทบาทสูงมากในการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต.

<sup>13</sup> สรุปรายชื่อข้อมูลสัมภาษณ์ของ นางสมร ลำจวน. ณ บ้านนางสมร ลำจวน เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ.2563.

<sup>14</sup> ราชกิจจานุเบกษา . (2498). พระราชบัญญัติระเบียบการปกครองส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 และดู ราชกิจจานุเบกษา . (2498). พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด.

<sup>15</sup> สรุปรายชื่อหนังสืออนุสรณ์ฉบับกิจ นายพินิจ (ปั่น) ลำจวน.

ในระดับหมู่บ้าน<sup>16</sup> จะพบว่าตระกูลลำจวนจะปรากฏการผูกสัมพันธ์กับตระกูลใหญ่ๆ ในท้องที่ซึ่งมีฐานที่ดินและทรัพย์สินอยู่พอสมควร เช่น ตระกูลลำจวน สุขแก้ว นิ่มนวล พรหมรักษ์ บุตรสอน เอี่ยมยิ้ม ยอดอินทร์ วงษ์แย้ม อาทิเช่น นายวีระ แต่งงานกับ นางสาว สุขแก้ว สาวนนายชาญ สุขแก้ว (น้องนางสมร) แต่งงานกับ นางชวลย นิ่มนวล (ลูกพี่ลูกน้องของนายวีระ สะท้อนถึงการตอกกันเองในหมู่เครือญาติ) ซึ่งกลุ่มตระกูลเหล่านี้ล้วนแต่งงานหรือเป็นญาติกันก่อนรุ่นนายวีระ ลำจวน เสียด้วยซ้ำ (กรณีตัวอย่างมารดาของนายวีระ นางคล้อย (สกุลเดิมนิ่มนวล) แต่งงานกับนายเย็น (ลำจวน) ) ในลักษณะนี้อาจต่างจากการวิเคราะห์ของอาจารย์ตระกูล มีชัย ว่าส่วนใหญ่ชาวบ้านจะเลือกคนที่อยู่ในหมู่บ้านเดียวกันกับตน ตรงนี้มีได้กล่าวว่าเป็นอาจารย์ตระกูล มีชัย กล่าวผิดไป แต่อาจเป็นลักษณะจำเพาะของแต่ละพื้นที่ เพราะในพื้นที่บางโหล่งนี้เอง ตระกูลใหญ่ๆ จะมีที่ดินอยู่มาก และกระจายที่ดินให้แก่ลูกหลานของตน พอมีการแต่งงานก็จะเกิดการตอกเป็นเครือญาติของคนแต่ละหมู่บ้าน

เกิดโครงสร้างเชิงซ้อนในการตอกกันเองระหว่างญาติกันเองอีกทีหนึ่ง ทำให้ระบบเครือญาติอุปถัมภ์ในพื้นที่นี้คงเป็นพื้นที่ที่เหนียวแน่นอยู่พอสมควร ไม่ว่าจะปรากฏผ่านการสืบทอดระบบผู้นำท้องถิ่นที่เป็นคนตระกูลเดิมๆ หรือ จะเป็นจากสมาชิกที่เป็นผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่สมัยนายพินิจ ลำจวน เป็นกำนัน จนถึงนายวีระ ลำจวน เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะมีสมาชิกของแต่ละหมู่บ้านเป็นนามสกุลที่เป็นญาติเกี่ยวข้องกันเสียเป็นส่วนใหญ่ ทำให้เป็นเครือข่ายการเป็นญาติคอยอุปถัมภ์กันขนาดใหญ่ในส่วนของท้องถิ่นบริเวณพื้นที่บางโหล่ง และบริเวณตำบลหรืออำเภอข้างเคียง

2.การเมือง 3 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ (ส.ส. ได้แก่กลุ่มอัครเหม มีผู้นำคือ นายวัฒนา อัครเหม)จังหวัด (ส.จ. ได้แก่ นายปิ่น ลูกๆของนายปิ่น อาทินาย เนื่อง ลำจวน)และท้องถิ่น (นายก อบต.ได้แก่นายวีระ ลำจวน) พบว่านักการเมืองที่เป็นนักการเมืองระดับชาติก่อนปี พ.ศ.2544 ของจังหวัดสมุทรปราการ คือ นายวัฒนา อัครเหม เป็นทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการ และรัฐมนตรีหลายสมัย มีความสัมพันธ์เป็นลักษณะต่างตอบแทนกันและกัน กล่าวคือท้องถิ่นให้การสนับสนุนนักการเมืองระดับชาติ คือ นายวัฒนา ส่วนนักการเมืองระดับชาติก็ส่งเสริมท้องถิ่นโดยนักการเมืองระดับจังหวัดเป็นตัวเชื่อมประสานที่สำคัญ

หลักฐานที่น่าสนใจคือ หนังสืออนุสรณ์ฌาปนกิจ นายพินิจ (ปิ่น) ลำจวน พบความสัมพันธ์ในส่วนของคำไว้อาลัย ความว่า *เมื่อผมสมัครผู้แทนครั้งแรก ในปี 2518 ชาวบางพลี บางบ่อ ไม่มีใครรู้จัก อาบั้นวางเฉยเมื่อผมไปขอความช่วยเหลือครั้งแรก...ผมก็ไม่ละความพยายาม ไปหาท่านบ่อยๆ พาผู้คนที่ท่านรักและเกรงใจไปด้วย ในที่สุดท่านก็รับปากว่าจะช่วย เมื่ออาบั้นรับปากอาบั้นก็ช่วยผมมาตลอดชีวิต โดยไม่ปันใจให้ใครเลย...มิหนำซ้ำยังส่งลูกหลานให้ช่วยผมทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง อารักผมเหมือนหลานแท้ๆ*<sup>17</sup>

ขณะเดียวกัน หนังสืองานศพนี้ ยังปรากฏบุคคลต่างๆมากมาย เช่น นายสมพร อัครเหม (อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการ) นายมั่น พันธ์โนทัย (อดีตผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) และสมาชิกสภาจังหวัดสมัยนั้นมากมาย ทำให้เห็นถึงโครงข่ายความสัมพันธ์ตั้งแต่เริ่มต้นการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายวัฒนา อัครเหม มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ตำบลบางโหล่ง ในลักษณะที่เป็นการเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน และนักการเมืองท้องถิ่นในแต่ละตำบลเองก็ยังเป็นหัวคะแนน หรือคนออกหน้าหาเสียงชี้แนะประชาชนในพื้นที่ของตนให้เลือกคนที่มาขอให้ตนช่วยเหลืออีกด้วย

การเมืองในลักษณะการสืบทอดตำแหน่งผู้นำท้องถิ่นนี้ ก็ยังปรากฏในพื้นที่อื่นในจังหวัดสมุทรปราการด้วย เช่นในตำบลบางปลาปรากฏการสืบทอดตำแหน่งจากกำนันมูล แล้วอ่ำ ถึงนายสุชาติ แย้มเปี่ยม ถึงแม้ทั้งสองคนจะนามสกุลแตกต่างกัน หากสืบลึกลงไปก็ปรากฏว่าทั้งสองคนมีความสัมพันธ์ในลักษณะลูกหลานกันด้วยซ้ำ (นายสุชาติ เป็นบุตรของนางเชิมน้องสาวนายมูล)

<sup>16</sup> ตระกูล มีชัย. (2548). การเมืองท้องถิ่น การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. น.8.

<sup>17</sup> อนุสรณ์ฌาปนกิจ นายพินิจ (ปิ่น) ลำจวน. (2532). สมุทรปราการ. น.ญ.

### จากกำนันสู่นายก อบต.กับการกระจายอำนาจต่อรองกับการเมืองระดับชาติ

ผู้วิจัยเห็นถึงความน่าสนใจส่วนหนึ่งในการสืบทอดตำแหน่งของนักการเมืองในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ มักปรากฏการเรียกกันติดปากต่อนายกองค้การบริหารส่วนตำบลในช่วงเปลี่ยนผ่านหลังจากมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ใช้คำว่ากำนันอยู่ เช่น กำนันทอง (นายวีระ ลำจวน อดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลบางโหลง) กำนันชาติ (นายสุชาติ แยมเปียม อดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลบางปลา) กำนันฉะโอด (นายฉะโอด รุ่งเรือง นายกองค้การบริหารส่วนตำบลบางพลีใหญ่) เป็นต้น ทำให้เห็นถึงการพัฒนาการของตำแหน่งกำนันของแต่ละบุคคล เมื่อนักการเมืองท้องถิ่นเห็นถึงการให้ความสำคัญกับองค้การบริหารส่วนตำบล จึงปรับสถานะของตนไปสู่การเป็นนายกองค้การบริหารส่วนตำบลในที่สุด ลักษณะนี้ผู้เขียนขอยกบุคคลขึ้นกล่าวหนึ่งคนเป็นตัวอย่งให้เห็นถึงการพัฒนาของนักการเมืองท้องถิ่นจากกำนันสู่นายกกองค้การบริหารส่วนตำบล

นายวีระ (ทอง) ลำจวน อดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลบางโหลงปี พ.ศ.2544-2548 ก่อนที่จะก้าวสู่ตำแหน่งนายกกองค้การบริหารส่วนตำบล เขาเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่ปี พ.ศ.2524 ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 ได้รับเลือกเป็นกำนันตำบลบางโหลง จนในที่สุดเริ่มมีการจัดตั้งสภาตำบลปี พ.ศ.2538 ซึ่งยังคงให้อำนาจกับกำนันทั้งแง่ *นิติบัญญัติและบริหาร*<sup>18</sup> นายวีระ ลำจวน ก็ดำรงตำแหน่งกำนันควบผู้บริหารสภาตำบลเรื่อยมาจนมีการเริ่มคิดแนวทางในการให้อำนาจบริหารแกองค้การบริหารส่วนตำบล เริ่มมีตำแหน่งประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลบางโหลง ในช่วงนั้นเริ่มมีการคัดเลือกว่าใครจะเป็นผู้ได้รับตำแหน่งนี้ *“ในช่วงแรกผู้ใหญ่ช่วยได้เข้าไปเป็นแต่บริหารไม่ได้ สมาชิกไม่เอา จนต้องมาเชิญพ่อไปเป็น”*<sup>19</sup> ในส่วนนี้อาจวิเคราะห์ได้ว่าบารมีส่วนบุคคลความใกล้ชิดกับสมาชิกหลายๆคนในท้องถิ่นค่อนข้างมีอิทธิพลต่อการถูกคัดเลือกเป็นผู้นำ ต่อมานายวีระ ลำจวนก็ยังคงดำรงตำแหน่งประธานสภาตำบลเรื่อยมา จนมีการเลือกตั้งและเริ่มให้ความสำคัญเป็นอิสระผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ.2540 นายวีระ ลำจวน ก็ได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกกองค้การบริหารส่วนตำบลบางโหลงตั้งแต่ปี พ.ศ.2542-2548<sup>20</sup>

ประวัติการดำรงตำแหน่งต่างๆของนายวีระ ลำจวน จากหนังสืองานศพ เป็นบุคคลที่ทำให้เห็นถึงพัฒนาการของการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของนักการเมืองในจังหวัดสมุทรปราการออกมาอย่างเห็นได้ชัด โดยการดำรงตำแหน่งอย่างเป็นลำดับ คือ จากผู้ใหญ่บ้าน และเป็นกำนัน (บทบาทในส่วนของท้องถิ่น) ประธานสภาองค้การบริหารส่วนตำบล และไปสู่ตำแหน่งนายกกองค้การบริหารส่วนตำบล (บทบาทในส่วนของท้องถิ่น)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ.2540 สามารถสร้างการปรับเปลี่ยนตำแหน่งจากเดิมในช่วงชีวิตของ นายพินิจ(ปิ่น) ลำจวน ลูกของนายวีระ ลำจวน จากเดิมมีลักษณะการดำรงตำแหน่งที่เหมือนกัน คือ เป็นผู้ใหญ่บ้าน สูตำแหน่งกำนัน แต่แตกต่างกันที่นายพินิจ ลำจวน หลังจากเป็นกำนันก็จะไปเป็นสมาชิกสภาจังหวัด (บทบาทในส่วนของท้องถิ่น และระดับจังหวัด)และหลังรัฐธรรมนูญ 2540 นี้เอง บทบาทของท้องถิ่นและจังหวัดก็ค่อยๆ หมดยุคบทบาทลง

ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ.2540 ได้เริ่มมีการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นทั้งระดับจังหวัดและระดับตำบล

ระดับจังหวัดนั้นได้ออก *พระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐*<sup>21</sup> เริ่มให้มีการตั้งองค้การบริหารส่วนจังหวัดและให้กระจายอำนาจหน้าที่ การบริหารพัฒนาต่างๆ ให้องค้การบริหารส่วนจังหวัดได้ใช้จ่ายงบประมาณในการบริหารราชการมากขึ้น โดยมีทั้งนายกกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่บริหาร และมีสภาองค้การบริหารส่วนจังหวัดคอยตรวจสอบหรือลงมติเรื่องต่างๆ แต่กระนั้นก็เป็นเพียงจุดเริ่มต้นที่มีช่องโหว่ เพราะว่านายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่

<sup>18</sup> สถาบันดำรงราชานุภาพ. (2539). รายงานการวิจัย เรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค้การบริหารส่วนตำบล .น.50.

<sup>19</sup> ข้อมูลสัมภาษณ์จาก นางพรอุมมา นาคสุข. เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2563

<sup>20</sup> สรุปลจาก หนังสืออนุสรณ์ งานพระราชทานเพลิงศพ นายวีระ ลำจวน (เป็นกรณีพิเศษ).

<sup>21</sup> ราชกิจจานุเบกษา . (24540). พระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐.

ทับซ้อนกับผู้ว่าราชการจังหวัดในหลายๆ เรื่อง ขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดถือว่าตนเองเป็นผู้ที่มาจากราชการมีอำนาจทางกฎหมาย ระเบียบตามราชการอย่างเต็มที่ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถบริหารภาพรวมของจังหวัดได้ด้วยตนเอง และส่วนสำคัญคือได้งบประมาณที่ให้กับจังหวัด ก็เปรียบเสมือนเงินอีกส่วนหนึ่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถหยิบไปใช้ได้ อีกส่วนหนึ่งนอกจากงบที่ตนเองได้รับ สะท้อนถึงภาวะการณ์ที่ยังไม่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นโดยคนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ และกลายเป็นว่า จากเดิมที่สมาชิกสภาจังหวัดสามารถตรวจสอบหรือพูดคุยกับผู้ว่าราชการจังหวัดได้ แต่เมื่อมีการตั้งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากพื้นที่ต่างๆ ไม่สามารถตรงกับผู้ว่าได้อีกต่อไปผ่านสภาจังหวัด ขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถแทรกแซงการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งทางกฎหมาย หน้าที่ ละส่วนของงบประมาณ เปรียบเสมือนข้าราชการส่วนกลางยังคงควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่นั่นเอง

การให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นในระดับตำบล เริ่มเล็งเห็นการมีอำนาจที่ไม่ต้องไปสู้จังหวัดต่อไป เพราะอำนาจการบริหารการเงินในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลมีผลประโยชน์มากกว่าการที่จะไปเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดผูกโยงกับตระกูลอศวเหม เล็งเห็นการสร้างรากฐานของตนในตำบลของตนเสียดีกว่า เพราะมีผลประโยชน์และอำนาจหลายๆ ด้านที่ได้ประโยชน์จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ.2540

ดังนั้นการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางโฉลงนายนายวีระ ลำจวน จึงเสมือนจุดเปลี่ยนของการบริหารท้องถิ่นที่มีผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ.2540 อย่างมีต้องสงสัย ทั้งนี้ส่งผลให้นักการเมืองในระดับจังหวัด จากแต่ก่อนที่มีความสัมพันธ์กันอย่างเหนียวแน่นในเชิงพึ่งพาอาศัยกัน โดยเฉพาะนักการเมืองที่ย้ายตนเองจากกำนันตำบลไปสูสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้มีความใกล้ชิดกันอยู่ ผู้วิจัยวิเคราะห์จากเอกสารและการสัมภาษณ์ ทำให้เห็นการให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลต่อความใกล้ชิดของตระกูลอศวเหม กับนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ต่างๆ ในสมุทรปราการลดการพึ่งพิงนักการเมืองในระดับชาติ มีผลอยู่พอสมควร ที่ส่งผลให้ตระกูลอศวเหมในสมัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ.2544 แข่งกับตัวแทนจากพรรคไทยรักไทย ของนายทักษิณ ชินวัตร ในพื้นที่สมุทรปราการ จากเดิมที่ตระกูลอศวเหมครองตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการเกือบทั้งจังหวัด กลับพ่ายแพ้ให้แก่พรรคไทยรักไทยในเวลาต่อมา ซึ่งจะกล่าวต่อไปในบทที่ 3

### การจัดการความสัมพันธ์ทางการเมืองในสมุทรปราการ (ภายในพื้นที่ของนักการเมืองท้องถิ่น)

การจัดการความสัมพันธ์ของนักการเมืองท้องถิ่นในช่วงเวลานี้ ถ้าหากศึกษาผ่านนายวีระ ลำจวน จะพบความสัมพันธ์ดังต่อไปนี้

1.การจัดการความสัมพันธ์กับคนในพื้นที่อิทธิพลของตนเอง ในแง่ของการเมืองแล้วการจัดการหรือการสร้างอิทธิพลทางด้านการเมืองของตนเอง จำเป็นต้องพึ่งปัจจัยการเกื้อหนุนจากภายในกล่าวคือ

1.1.การจัดการการเมืองการเลือกตั้งในท้องถิ่นของตนเอง อาศัยประชาชนที่ใกล้ชิดและญาติๆ ของตนเอง

กล่าวคือการหาเสียงส่วนใหญ่ของชาวบ้านจะเลือกตั้งโดยใช้แนวคิดคนใกล้ชิดหรือการเป็นญาติพี่น้องกัน ในพื้นที่บางโฉลงเองในบริเวณหมู่ 7 ถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญเพราะมีประชากรมากที่สุด เป็นพื้นที่ริมน้ำตลอดทั้งหมู่ ซึ่งในอดีตริมน้ำคือพื้นที่ใช้สัญจร และต่อมามีถนนบางนา-ตราดตัดผ่ากลางบริเวณ หมู่ 7 ตำบลบางโฉลง ทำให้เป็นพื้นที่ที่เจริญที่สุด ดัดถนนใหญ่ ส่งผลให้เป็นพื้นที่ชิงธงในการเลือกตั้ง หากผู้สมัครคนใดชนะในส่วนนี้ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในช่วงต้นก่อนมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ก็จะก้าวสู่กำนัน ส่วนหลังจากที่มีตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ในพื้นที่นี้ก็เป็นที่ฐานเสียงของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเช่นกัน ดังข้อมูลสัมภาษณ์ที่ว่า “เวลาคนเลือกตั้งเขาก็เล็งถึงคนใกล้ชิดก่อน เป็นญาติกันก่อน สนิทกัน คนลงแข่งก็ญาติๆ กันเอง คนพื้นที่เหมือนกัน อยู่ที่ว่าคนที่ไม่เลือกตั้ง คิดว่าคนไหนที่ตนเองสนิทกว่ากัน”<sup>22</sup> ในงานเขียนเรื่องธรรมนูญชนบทก็เขียนไว้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะถูกประเมินจากแง่ที่ว่า เขามีสายสัมพันธ์เชื่อมโยงกับท้องถิ่น

<sup>22</sup> ข้อมูลสัมภาษณ์จาก นางพรอุมา นาคสุข .เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ.2563.



อย่างน้อยแค่ไหน<sup>23</sup> โดยรวมแล้วพฤติกรรมเหล่านี้ก็ยังมีผลมาจากที่ตระกูลลำจวนมีที่ดินและเครือญาติไปทั่วตำบลบางโฉลงจากการแต่งงานเชื่อมความสัมพันธ์ของคนในพื้นที่ หรืออีกกรณีหนึ่ง ในบทธรรมนุญชนบทที่ แอนดรู วอลด์เกอร์ ได้ศึกษาพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของคนชนบทบริเวณภาคเหนือของประเทศไทย เรื่องการทำเพื่อส่วนรวมหรือการใช้เงินของตัวเองใช้จ่ายเพื่อส่วนรวม ทำให้ชาวบ้านได้รับรู้ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของชาวบ้าน<sup>24</sup> ซึ่งผู้เขียนคิดว่าตรงกับพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้ง หรือการไปเลือกใครคนใดคนหนึ่งในพื้นที่ของตนเองด้วย เพราะว่า จะพบว่าในตระกูลลำจวนนี้เอง จะบริจาคเงินให้วัดอยู่เสมอๆ หรือจัดการทอดกฐินประจำปี ที่ตนเป็นเจ้าของภาพให้ประชาชนรับรู้อยู่เสมอๆ อาทิเช่น คุณแม่คล้าย มารดาของนายวีระ ลำจวน ก็มักทอดกฐินให้วัดบางโฉลงใน บางโฉลงนอก ปีละ 1,000,000 บาท<sup>25</sup> เสมอๆ

1.2. การสร้างฐานอำนาจในผู้ใหญ่บ้านและกำนัน จะพบว่าลักษณะการเมือง ณ ช่วงเวลานี้กำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่มักเป็นเครือญาติกันเอง หรือเป็นคนสนิทกันเอง เป็นที่พึ่งพิงกับผู้นำตำบล หรือหากในหมู่ผู้ใหญ่บ้านไม่ใช่คนของตนก็มักมีการเจรจาเพื่อให้เปลี่ยนข้าง หรือส่งคนของฝ่ายตนลงสมัครแข่งขันในสมัยต่อไป ส่วนใหญ่แล้วบริบทของการขึ้นมาเป็นอำนาจของนายวีระ ลำจวน ก็มีฐานที่เข้มแข็งจากผู้ใหญ่บ้านกำนันอยู่แล้ว เพราะตนเป็นผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนันมาก่อน มีการจัดงานจัดเลี้ยง เพื่อสร้างความคิดใกล้ชิดกัน ผ่านงานเลี้ยง หรือการจัดงานเลี้ยงเพื่อจากรางวัล บำเหน็จต่างๆ กับผู้ที่ทำงานให้กับตน และมักมีการจัดงานลักษณะนี้ ทั้งงานปีใหม่ งานเลี้ยงรับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนันในหมู่ต่างๆ งานเกษียณผู้ใหญ่บ้านและกำนันที่หมดวาระ งานเลี้ยงทำบุญบ้านนายวีระ ลำจวน งานเลี้ยงงานแต่งงานบวชบุตรธิดาของนายวีระ ลำจวน อยู่เป็นประจำ ที่บ้านของนายวีระ ลำจวน เพื่อสร้างเครือข่ายของตนให้มั่นคงยิ่งขึ้น ทำให้ลูกน้องฝ่ายของตนเห็นถึงบารมีของผู้มีการให้รางวัลทั้งการแจกเงิน แจกทองเพื่อเลี้ยงพวกเขาอยู่ตลอดเวลาโดยที่พวกเขาสนใจได้ว่าอยู่กับเจ้านายคนนี้จะไม่มีวันอดและมีผลประโยชน์ หรือคอยช่วยเหลือพวกเขาอยู่ตลอดเวลา หรือก่อนการเลือกตั้งก็จะมีนัดพูดคุยกันว่าจะส่งใครลงในส่วนระดับผู้ใหญ่บ้านหมู่ไหน หรือหากมีใครเริ่มแตกแถว หรือเริ่มเอาใจออกห่างก็มักเรียกมาพบที่ที่บ้านของนายวีระ ลำจวนอยู่เป็นประจำ หรือแม้กระทั่งการประชุมเกี่ยวกับงานทางการเมืองก็มักพูดคุยกันที่บ้านนายวีระ ลำจวน<sup>26</sup>

ทำให้เรื่องของอิทธิพล บารมีส่วนตัว ระบบการอุปถัมภ์ ความอาวุโส นำไปสู่การดำรงตำแหน่งต่างๆ ในตำบลได้ไม่ยาก

1.3. การจัดการการเมืองภายในต่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะพบว่าลักษณะที่คล้ายกับการจัดการต่อผู้ใหญ่บ้านกำนัน เพิ่มเติมในส่วนที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงแรกๆ มักไม่มีใครสนใจ ในระยะหลังเมื่อรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 เอื้อให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ หรือมีอำนาจในการลงมติในเรื่องที่เกี่ยวกับโครงการต่างๆ ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นแกนนำของตำบล จำเป็นต้องให้คนของตนลงสมาชิกในแต่ละหมู่ ส่วนใหญ่จะส่งผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันหรือมักจะเป็นลูกหลานตนเอง รวมถึงญาติตนเองลงสมัคร เพราะผู้ใหญ่บ้านในแต่ละหมู่ที่ตนส่งลง ย่อมมีฐานเสียงในแต่ละเขตอยู่แล้วทำให้ชนะไม่ยาก และก็รู้ว่าเป็นคนของตน ส่วนการส่งลูกหลานของตนลง ก็เพื่อกระชับอำนาจให้จำกัดอยู่ในคนของตน หลังจากการประชุมสภาเพื่อลงมติเกี่ยวกับโครงการต่างๆ มักมีการแจกซองให้อยู่เสมอๆ ดังการให้สัมภาษณ์ที่ว่า “สมัยตาเป็นนายก พอมีโครงการอะไรมา หลังจากได้เงินมา ตาก็ให้ยายใส่ซอง ซองละเท่าๆ กัน ให้สมาชิกทุกๆ คน”<sup>27</sup>

<sup>23</sup> แอนดรู วอลด์เกอร์ เขียน ,จักริช สังขมณี แปล. ธรรมนุญชนบท. ประจักษ์ ก้องกีรติ บรรณาธิการ. (2555). การเมืองว่าด้วยการเลือกตั้ง วากรรม อำนาจ และพลวัตในชนบทไทย. กรุงเทพฯ: ฟ้าเดียวกัน.

<sup>24</sup> อ่านเพิ่มเติมใน แอนดรู วอลด์เกอร์ เขียน ,จักริช สังขมณี แปล. ธรรมนุญชนบท. ประจักษ์ ก้องกีรติ บรรณาธิการ. (2555). การเมืองว่าด้วยการเลือกตั้ง วากรรม อำนาจ และพลวัตในชนบทไทย. กรุงเทพฯ: ฟ้าเดียวกัน.

<sup>25</sup> หนังสืองานพระราชทานเพลิงศพ คุณแม่คล้าย ลำจวน .

<sup>26</sup> สรุปรายชื่อข้อมูลสัมภาษณ์ของ นางสมร ลำจวน. ณ บ้านนางสมร ลำจวน เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ.2563.

<sup>27</sup> ข้อมูลสัมภาษณ์จาก นางสมร ลำจวน. เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ.2563.

### การจัดการความสัมพันธ์ทางการเมืองในสมุทรปราการ (ภายนอกพื้นที่ของนักการเมืองท้องถิ่น)

1.การจัดการการเมืองภายนอกในสมัยนี้เอง (พ.ศ.2537-2548) เริ่มมีการเมืองแบบ 3 ระดับอย่างชัดเจน เพราะเกิดความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่น คือนายวีระ ลำจวน (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ในระดับจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดเป็นญาติของตน อันได้แก่ นายพินิจ นายเนื่อง ลำจวน และฝ่ายญาติภรรยา นายวีระ ลำจวน ได้แก่ นายสวัสดิ์ นายประเสริฐ สิ้นธพ ส่วนต่อมาคือตระกูลอัครวิทย์ ต่อสมาชิกผู้แทนราษฎร (ในส่วนนี้เป็นส่วนที่น่าสนใจ เพราะในช่วงการเลือกตั้ง ในปี พ.ศ.2544 นักการเมืองท้องถิ่น ตัวอย่างเช่นนายวีระ ลำจวน เปลี่ยนการสนับสนุนจากอดีตที่สนับสนุน นายวัฒนา อัครวิทย์ เปลี่ยนไปสนับสนุน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากพรรคไทยรักไทย ในช่วงกระแสนิยม นายทักษิณ ชินวัตร)

1.1.การจัดการสัมพันธ์กับนักการเมืองในตำบลอื่น จะพบว่าในช่วงเวลานี้มีการสานสัมพันธ์ระหว่างตำบล คือการแต่งงานกัน กรณีตำบลบางโฉลง นายวีระ ลำจวน ได้เชื่อมความสัมพันธ์กับตำบลบางปลา ด้วยการให้ลูกสาวของตน แต่งงานกับ ลูกชายพี่สาวของนายสุชาติ แย้มเปี่ยม นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางปลา ทำให้เห็นถึงการสร้างพันธมิตรของนักการเมืองท้องถิ่น ที่ใช้วิธีการแต่งงานซึ่งยังเป็นวิธีการประสานอำนาจตั้งแต่อดีตที่มีความสำคัญอยู่ เพราะเป็นการสร้างเครือข่ายในระดับเครือญาติการเป็นพันธมิตรทางการเมือง เพื่อต่อรองหรือมีอำนาจต่อรองมากขึ้นกับกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองอื่นๆ<sup>28</sup>

1.2.การสานสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับจังหวัดญาติของตนเป็นสมาชิกสภาจังหวัดจึงมีความใกล้ชิดกันและเอื้อผลประโยชน์ต่อกัน ส่วนในระดับชาติ คือกลุ่มของนายวัฒนา อัครวิทย์ พบว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างยาวนานแล้วระหว่าง 2 กลุ่มนี้ “พอมีอะไรที่บ้านกำนันทอง รถสมบุญ รถดอกเตอร์มัน รถวัฒนา วิ่งเข้ามาบ่อยมาก หรือเวลาไม่มีงานก็มาบ่อยมาก บ่อยจนเห็นเป็นเรื่องปกติ”<sup>29</sup> ในส่วนนี้จึงทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย ซึ่งมีมาตลอด หากสืบต่อไปจะพบว่าการพบปะกันนี้ เป็นการสัมพันธ์ซึ่งช่วยเหลือกัน คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงจำเป็นต้องสร้างเครือข่ายทางการเมืองกับ อบต. เพื่อให้ อบต.เป็นเครื่องมือในการรักษาฐานคะแนนเสียงของตน โดย ส.ส.จะใช้อำนาจทางการเมืองดึงงบประมาณจากกระทรวง กรม ลงมาสู่พื้นที่ อบต. เพื่อให้ อบต. ดำเนินการ<sup>30</sup> ดังนั้นในแง่หนึ่งในช่วงก่อนปี พ.ศ.2544 ตัวนายวัฒนา อัครวิทย์ เป็นทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีช่วยกระทรวงมหาดไทย ทำให้สามารถดึงงบมาสู่พื้นที่สมุทรปราการได้ง่ายขึ้น ขณะที่อีกฝ่ายคือองค์การบริหารส่วนตำบลก็ช่วยตอบแทนด้วยการเป็นฐานเสียงในการหาเสียง (ปรากฏหลักฐานว่ากลุ่มอัครวิทย์เข้ามาเข้าไปมีบทบาทในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 โดยนายอัครวิวัฒน์ อัครวิทย์ ดำรงตำแหน่งรองนายก อบจ.และนายก อบจ. จนถึงปี 2562)<sup>31</sup> หรือชั้นนำประชาชนในพื้นที่ของตนให้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตระกูลอัครวิทย์ ไม่ว่าจะ เป็น นายวัฒนา อัครวิทย์ หรือ นายสมพร อัครวิทย์ ก็ตาม

ประเด็นที่สะท้อนการเลือกตั้งโดยการขึ้นำของนักการเมืองในพื้นที่ต่างๆ รวมถึงการเลือกตั้งของประชาชนก่อนการเลือกตั้งปี พ.ศ.2544 จะเห็นว่า ไม่ว่าจะตระกูลอัครวิทย์จะประกาศตัวว่าสงฆ์ครในนามพรรคใด เช่น พรรคประชากรไทย พรรคชาติไทย พรรคราษฎร<sup>32</sup> และอีกกรณีคือการที่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะพบว่าในแต่ละพื้นที่ของจังหวัดสมุทรปราการในการเลือกตั้งในแต่ละเขต นักการเมืองในตำบลต่างๆ จะส่งญาติพี่น้องของตนลงสมัครการเลือกตั้งด้วย โดยให้เข้าไปอยู่ในสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคอยประสานและรักษาผลประโยชน์ ร่วมกับนายกองค์การบริหารส่วน

<sup>28</sup> ดูงานของ David K. Wyatt . Family Politics in Nineteenth Century Thailand เป็นตัวอย่าง.

<sup>29</sup> ข้อมูลสัมภาษณ์จาก ชาวบ้านท่านหนึ่งไม่ประสงค์ออกนาม.

<sup>30</sup> ตระกูล มีชัย. (2548). การเมืองท้องถิ่น การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. น.8.

<sup>31</sup> กฤตยาณี พิรุณเนตร. (2557). นักการเมืองและโครงสร้างอำนาจในจังหวัดสมุทรปราการ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. น.74.

<sup>32</sup> สรุปรายการรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ กฤตยาณี พิรุณเนตร. (2557). นักการเมืองและโครงสร้างอำนาจในจังหวัดสมุทรปราการ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. น.65.

จังหวัด ที่มาจากตระกูลอศวเหมที่เริ่มมีบทบาทในสภาองค์การ ดังนั้นในช่วงก่อนปี พ.ศ.2544 จะได้เห็นถึงการประสานผลประโยชน์ของนักการเมืองท้องถิ่นทั้งสองฝ่าย ที่สามารถช่วยเหลือกันในการตั้งระดับประเทศลงสู่จังหวัด และเกื้อกูลกันและกันในการเป็นฐานเสียงในพื้นที่สมุทรปราการอย่างเห็นได้ชัด

1.3.อย่างทีกล่าวไปส่วนข้างต้นแล้วว่า ความสัมพันธ์ทางการเมืองในระดับจังหวัด ส่งผลต่อการเมืองระดับประเทศด้วย เพราะนายวัฒนา อศวเหม ผู้นำกลุ่มอศวเหมในเวลานั้นเอง เป็นทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีช่วยกระทรวงมหาดไทย แต่กระนั้นการเมืองสามระดับได้ปรากฏชัดเจนเมื่อมีกระแสนิยม ทักษิณ ชินวัตร การปรากฏตัวของพรรคไทยรักไทย จนถึงการเลือกตั้งปี พ.ศ.2544 ขณะที่นายวัฒนา อศวเหม ยังลงสมัครในนามพรรคราษฎรอยู่ ด้วยกระแสนิยมทักษิณนี้เอง ทำให้ผลการเลือกตั้งที่ออกมาทำให้พรรคไทยรักไทยในพื้นที่สมุทรปราการ ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ดังต่อไปนี้ คือ

เขตที่ 1 นายวัลลภ ยังตรง พรรคไทยรักไทย เขตที่ 2 นายประเสริฐ เต็นนภาลัย พรรคไทยรักไทย เขตที่ 3 นายประชา ประสพดี พรรคไทยรักไทย เขตที่ 4 นายจิรพันธ์ ลิ้มสกุลศิริรัตน์ พรรคเพื่อไทย เขตที่ 5 นางลลิตทิพย์ ชัยสดมภ์ พรรคไทยรักไทย และเขตที่ 6 นางสาวเรวดี รัสมิทัต พรรคราษฎร<sup>33</sup> ทำให้เห็นถึงการเมืองที่เกิดการเปลี่ยนกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดจากกลุ่มอศวเหม กลายมาเป็นกลุ่มของพรรคไทยรักไทย คราวนี้จะมาดูกันว่าด้วยปัจจัยใดทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้ตระกูลอศวเหมไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสภาผู้แทนราษฎรเลยจนกระทั่งเกิดการเลือกตั้งในปี พ.ศ.2562 ที่ตระกูลอศวเหมลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดสมุทรปราการ

#### ปัจจัยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการเมืองระดับชาติ

1. การขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่สมุทรปราการ ทำให้เกิดการอพยพเข้าสู่จังหวัดสมุทรปราการของประชากรจากต่างจังหวัดที่ย้ายที่อยู่เข้ามาในจังหวัดสมุทรปราการ (ในสวนนี้สามารถดูจำนวนประชากรที่ย้ายเข้ามาจังหวัดสมุทรปราการที่ผู้ทำวิจัยได้จัดทำตารางไว้ให้ดูเปรียบเทียบในท้ายเนื้อเรื่องบทที่ 3) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวอีสาน ประชากร (ผู้ให้สัมภาษณ์อาจหมายถึงประชากรจากต่างจังหวัดที่ย้ายที่อยู่เข้ามาในจังหวัดสมุทรปราการ) แฝงเหล่านี้ก็มีผลกับการเลือกตั้งของจังหวัดสมุทรปราการอย่างมากนะ...อย่างกรณีมีการแบ่งสี่สี่สังเกตได้เลยว่าสมุทรปราการจะแรงมาก...ที่ยังเชื่อว่าพรรคเพื่อไทยก็ยังได้คะแนนเยอะอยู่ดีในจังหวัดสมุทรปราการ<sup>34</sup> สะท้อนให้เห็นถึงข้อมูลจากนักการเมืองท้องถิ่นอย่างนางสาวเรวดี รัสมิทัต ที่มีฐานเสียงอยู่ที่เขตพระประแดงก็ยังวิเคราะห์ถึงผลการเลือกตั้งที่ประชากรจากต่างจังหวัดที่ย้ายที่อยู่เข้ามาในจังหวัดสมุทรปราการ มีอิทธิพลต่อการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากพรรคไทยรักไทย หากวิเคราะห์จาก GPP ก็การอาจวิเคราะห์ได้ว่า GPP อุตสาหกรรมการผลิต เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 124,795 ล้านบาทในปี 2538 เพิ่มขึ้นเป็น 269,829 ล้านบาท ในปี 2549<sup>35</sup> ทำให้เห็นถึงการเติบโตของโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่สมุทรปราการ ที่สะท้อนถึงการโยกย้ายแรงงานจากพื้นที่อื่นเข้ามาในพื้นที่สมุทรปราการ ในลักษณะนี้ยังส่งผลต่อการไปใช้สิทธิ์เลือกตั้ง จากเดิมนักการเมืองท้องถิ่นขึ้นนำการเลือกตั้งผ่านคนใกล้ชิด หรือคนในท้องที่ที่ค่อนข้างสนิทกันเอง วิธีการเลือกตั้งหรือไปเลือกตั้งประชาชนก็ยังเลือกคนในพื้นที่ที่ตนรู้จักมักคุ้น แต่เมื่อเกิดการขยายตัวของโรงงาน ส่งผลให้มีแรงงานมาจากพื้นที่อื่น ซึ่งมีได้มีความผูกพันกับนักการเมืองท้องถิ่น แต่แรงงานเหล่านั้น มีพฤติกรรมไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งผ่านการมอญนโยบาย ที่ตอบสนองต่อตนได้ ทำให้การเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมส่งผลกระทบต่อกรอบการเลือกตั้งของนักการเมืองตระกูลเดิม

<sup>33</sup> กฤตยาณี พิรุณเนตร. (2557). นักการเมืองและโครงสร้างอำนาจในจังหวัดสมุทรปราการ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. น.54.

<sup>34</sup> ข้อมูลการให้สัมภาษณ์ของ นางสาว เรวดี รัสมิทัต กฤตยาณี พิรุณเนตร. (2557). นักการเมืองและโครงสร้างอำนาจในจังหวัดสมุทรปราการ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. น.128.

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน . น.32.

2. การเปลี่ยนการให้การสนับสนุนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดจากกลุ่มอศวเหม เป็นพรรคไทยรักไทย มีหลายพื้นที่เองในจังหวัดสมุทรปราการก็มีการเปลี่ยนการให้การสนับสนุนนักการเมืองระดับชาติเช่นกัน ในพื้นที่ตำบลบางโฉลงในช่วงปีการเลือกตั้ง พ.ศ.2544 นักการเมืองจากพรรคไทยรักไทย ได้แก่ นายจิรพันธ์ ลิ้มสกุลศิริรัตน์ ก็ได้เข้าหานายวีระ ลำจวน ในขณะที่เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางโฉลง “ในสมัยนั้นนายแข่ง (จิรพันธ์) เข้ามาขอให้พวกเราช่วยด้วยนะ เข้ามาที่บ้านบ่อยมาก”<sup>36</sup> ดังนั้นเมื่อการเมืองมีท่าทีปรับเปลี่ยนไปจากเดิมแล้ว นักการเมืองท้องถิ่นก็มีการปรับตัวไปด้วย การปรับตัวมีสิ่งที่น่าสนใจเพราะ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีบทบาทน้อยมากยังเป็นเพราะว่า กฎหมายเฉพาะเรื่องที่ทำให้อำนาจหน้าที่รัฐบาลในการควบคุมตรวจสอบจัดสรร อนุมัติ และดูแลการพัฒนา<sup>37</sup> หรือการที่ขาดอิสระ เป็นตัวของตัวเองน้อย ต้องพึ่งพิงและอยู่ใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดและเข้มงวดของราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง<sup>38</sup> ทำให้เกิดการพึ่งพาอาศัยกับนักการเมืองที่มาจากรัฐบาลจึงมีผลที่สุด ในการดึงบจากรัฐบาลลงมาสู่พื้นที่ของตนเอง อย่างที่เคยทำในอดีตจากงานวิเคราะห์ของอาจารย์ตระกูล มีชัย (การเมืองท้องถิ่น การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล) แต่ปรับจากเดิมที่พึ่งกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากกลุ่มอศวเหม กลายเป็นพึ่งจากพรรคไทยรักไทย และคอยประสานผลประโยชน์กัน แต่กระนั้นก็ยังพบว่าในเวลาต่อมา ในเขตพื้นที่บางโฉลงก็ยังให้การสนับสนุนตระกูลอศวเหมในการลงสมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสมอๆ ทำให้เกิดการเมืองสามระดับ ทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่นอย่างชัดเจน

### สรุปและอภิปรายผล

เมื่อมีการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ทำให้นักการเมืองท้องถิ่น หรือองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจตรงกับนักการเมืองระดับชาติมากขึ้น นักการเมืองระดับชาติจำเป็นต้องพึ่งฐานเสียงในพื้นที่แต่ละตำบล โดยเฉพาะนายกองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่ต้องอาศัยอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเหมือนแต่ก่อน ถึงขนาดนี้นายวีระ ลำจวนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางโฉลง เคยคิดวางแผนในอนาคตถึงการส่งลูกน้องของตนลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>39</sup> สะท้อนถึงความเข้มแข็งของท้องถิ่น สะท้อนถึงความเป็นอิสระและมีอำนาจต่อรองของท้องถิ่นต่อระดับชาติ หรือมีแนวทางของตนในการส่งตัวแทนของตนเข้าสู่ระดับชาติ ที่มีพลังมากขึ้นหลังจากที่ได้รับอิสระอย่างที่ควรจะเป็นของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540

### กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ได้สำเร็จลุล่วงไปได้เนื่องจากการแนะนำทรงคุณค่าจากอาจารย์ภาคประวัติศาสตร์ ทุกๆ ท่าน โดยเฉพาะอาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ อาจารย์ชาติชาย มุกสง ได้แนะนำให้คำปรึกษาเปิดประเด็นเปิดมุมมองใหม่ๆ รวมถึงพูดคุยแลกเปลี่ยนประเด็นเพิ่มเติม ทำให้วิจัยเล่มนี้แหลมคมมากยิ่งขึ้น ขอขอบคุณอาจารย์โดม ไกรปกรณ์ ผู้มาชวนและให้กำลังใจสร้างอารมณ์ขัน ให้ผู้วิจัยรู้สึกผ่อนคลายในการทำวิจัย เป็นผู้แลกเปลี่ยนพูดคุยประเด็นวิจัยได้อย่างดีเสมอมา ขอขอบคุณอาจารย์นอกภาควิชาประวัติศาสตร์ ได้แก่ อาจารย์ดวงเด่น บุญปก ที่คอยชี้แนะ ให้กำลังใจผู้วิจัยให้ทำวิจัยเล่มนี้ ขอขอบใจเพื่อนๆ ทุกคนโดยเฉพาะ แมคกี้ที่แนะนำแนวทางการทำรูปเล่มให้กับผู้วิจัย ขอขอบคุณสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบางโฉลง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบางปลา สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่อำเภอบางพลี ข้าราชการ ในพื้นที่บางพลี บางเสาธง บางบ่อ บางเมือง พระสมุทรเจดีย์ ในจังหวัดสมุทรปราการทุกๆ ท่าน ที่

<sup>36</sup> ข้อมูลสัมภาษณ์จาก นางสาว ลำจวน. เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2563

<sup>37</sup> อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (2543). เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ.

กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น.54.

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน น.27

<sup>39</sup> ข้อมูลสัมภาษณ์จาก นางสาว ลำจวน. เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2563

แนะนำแนวทางหาข้อมูล ให้สัมภาษณ์ ขอขอบคุณบรรดาชายๆ โดยเฉพาะคุณยายของผู้วิจัย (นางสมร ลำจวน) เป็นผู้ให้ข้อมูล และค้นรูปภาพต่างๆ ที่เกี่ยวกับตามาให้ผู้วิจัยได้ทำการวิจัย ขอขอบคุณคุณย่า (นางจินดา นาคสุข) เป็นผู้ที่รอบรู้การเมืองและคอยบอกเล่าการเมืองท้องถิ่น ให้ข้อมูลกับผู้วิจัย เกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่นตลอดเวลา ที่ขาดไม่ได้เลยต้องขอขอบคุณคุณแม่ของผู้วิจัย คอยเล่าเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเมืองในสมุทรปราการให้ฟัง คอยโทรศัพท์หาลูกน้องของคุณตา โทรศัพท์หาสมาชิกองค์การบริหารท้องถิ่น ในจังหวัดสมุทรปราการ ให้เข้ามาให้สัมภาษณ์ถึงที่บ้าน หรือคอยเบิกทางในการเข้าถึงเอกสารต่างๆ ของราชการได้สะดวกมากขึ้น สุดท้ายขอขอบคุณคุณตา (นายวีระ ลำจวน) ที่ถึงแม้ท่านจะเสียชีวิตไปแล้ว แต่ก็ยังเป็นนักการเมืองที่ยังอยู่ในความทรงจำของคนแก่คนแก่ในสมุทรปราการ ความทรงจำเกี่ยวกับคุณตาสามารถทำให้ชาวบ้านในพื้นที่สมุทรปราการ โดยเฉพาะบริเวณอำเภอบางพลี บอกเล่าเรื่องราวเกี่ยวกับการทำงานของคุณตา ให้ผู้วิจัยสามารถนำมาต่อยอดทำวิจัยขึ้นนี้ ตายยังเป็นแรงผลักดัน ทำให้ผู้วิจัยมีแรงบันดาลใจในการบอกเล่าเรื่องราวของบ้านเกิด ภูมิใจในบ้านเกิดของผู้วิจัย และทำให้ผู้วิจัยเข้าใจว่าการเป็นนักการเมืองไม่ได้เลวอย่างที่ใครบางคนทำให้ภาพลักษณ์ของเราเป็นภาพที่ไม่ดีในสายตาของประชาชน เพราะตลอดเวลาที่ตามีชีวิตอยู่ได้สร้างคุณงามความดี บริหารจัดการ ดำเนินนโยบายต่างๆ เพื่อคนในพื้นที่ และทำให้ประชาชนรักตาและไม่เคยมองตาในทางที่ไม่ดี แต่กลับชื่นชมตาที่ทำผลงานต่างๆ เป็นที่ประจักษ์ในพื้นที่อำเภอบางพลี กิตติกรรมประกาศนี้เขียนขอบคุณทุกท่านมาอย่างมากมาย ผู้วิจัยมีได้เพียงเห็นทุกท่านเป็นเพียงแหล่งข้อมูล ผู้วิจัยยังเห็นถึงมิตรภาพ การเป็นเพื่อน เป็นคนรู้จักเป็นญาติมิตรที่ดี และหวังว่ามิตรภาพที่ดีเช่นนี้จะสืบสานความสัมพันธ์ที่ดีของผู้วิจัยและทุกๆ ท่านให้มั่นคงตลอดไป จะเป็นความทรงจำที่ดีของผู้วิจัยตราบนานเท่านาน

### เอกสารอ้างอิง

#### หนังสือ

- ตระกูล มีชัย. (2548). **การเมืองท้องถิ่น การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ประจักษ์ ก้องกีรติ บรรณาธิการ. (2555). **การเมืองว่าด้วยการเลือกตั้ง วาทกรรมอำนาจแลพลวัตชนบทไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2537). **การกระจายอำนาจอย่างไร สร้างประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจการเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2535). **รัฐ ทูน เจ้าพ่อท้องถิ่นกับสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจการเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์. (2561). **ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- ไพฑูรย์ สีนลาร์ตัน. (2527). **พฤติกรรมการละเนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รงค์ บุญสวยขวัญ. (2561). **การบริหารจัดการ การเมือง ท้องถิ่นและเมือง**. นครศรีธรรมราช: ศูนย์ความเป็นเลิศการบริหารจัดการท้องถิ่นและการเมือง มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์.
- สกนธ์ วรรณวัฒน์. (2551). **การบริหารการคลัง ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เน็ท.
- สุราชัย ยิ้มประเสริฐ. (2551). **สายธารประวัติศาสตร์ ประชาธิปไตยไทย**. กรุงเทพฯ: พี.เพรส.
- เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2558). **หนังสือ ทับัตรกับบุญคุณ การเมืองการเลือกตั้งและการเปลี่ยนแปลงเครือข่ายอุปถัมภ์**. เชียงใหม่: ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย ยุคติ มุกดาวิตร และ นิติ ภาวครพันธ์. (2543). **ทบทวนภูมิทัศน์การเมืองไทย**. กรุงเทพฯ: แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อุเชนทร์ เชียงเสน. (2561). **การเมืองภาคประชาชน**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2543). **วิสัยทัศน์ การปกครองท้องถิ่นและ แผนการกระจายอำนาจ**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2543). **เหตุเกิดที่ท้องถื่น**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถื่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2557). **แปรถิ่นเปลี่ยนฐาน สร้างการปกครองท้องถื่น ให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถื่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

.....(2539). **รายงานการวิจัย เรื่อง ปัญหาการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล**. กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับ กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง.

### หนังสืองานศพ

อนุสรณ์ฌาปนกิจ นายพินิจ (ปิ่น) ลำจวน. (2532).

หนังสืออนุสรณ์ งานพระราชทานเพลิงศพ นายวีระ ลำจวน (เป็นกรณีพิเศษ) อดีตกำนันตำบลบางไผ่ อติตำนันตำบลบางไผ่ อติตนายองค์การบริหารส่วนตำบลบางไผ่. (2548).

หนังสืองานพระราชทานเพลิงศพ นางคล้าย ลำจวน ต.ภ.. (2558).

ของฝากจากกู่แขก (หนังสืองานพระราชทานเพลิงศพ นายประยงค์ นิ่มนวล). (2560).

### วิทยานิพนธ์

กฤตยาณี พิธเนตร. (2557). **นักการเมืองและโครงสร้างอำนาจในจังหวัดสมุทรปราการ**. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการเมืองการปกครอง, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เชาวนะ ไตรมาศ. (2537). **เจ้าพ่อกับการเมือง การเชื่อมโยงของข่ายใยอำนาจในระบบการเมืองไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาการเมืองการปกครอง, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ราชกิจจานุเบกษา. (2498). **พระราชบัญญัติระเบียบการปกครองส่วนจังหวัด พ.ศ.2498**.

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/RKJ/announce/search.jsp>.

ราชกิจจานุเบกษา. (2498). **พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พ.ศ.2498**.

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/RKJ/announce/search.jsp>.

ราชกิจจานุเบกษา. (2540). **พระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐**.

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/RKJ/announce/search.jsp>.

### ข้อมูลสัมภาษณ์

นางสมร ลำจวน อายุ 76 ปี อาศัยอยู่ ณ ตำบลบางไผ่ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ

นางสาคร ลำจวน อายุ 61 ปี อาศัยอยู่ ณ ตำบลบางไผ่ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ

นางจินดา นาคสุข อายุ 67 ปี อาศัยอยู่ ณ ตำบลบางปลา อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ

นางพรอุมมา นาคสุข อายุ 50 ปี อาศัยอยู่ ณ ตำบลบางไผ่ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ

นายสุชาติ แสงวิเชียร อายุ 62 ปี อาศัยอยู่ ณ ตำบลบางไผ่ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ