

อนิจลักษณะของการเมืองไทย  
เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมือง

รังสรรค์ ธาระพรพันธุ์

## คำนำ

บทความที่คัดสรรมาตีพิมพ์ในหนังสือเล่มนี้เป็นบทวิเคราะห์การเมืองไทยจากมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์คนหนึ่ง แนวความคิดพื้นฐานในการวิเคราะห์มีที่มาจากอย่างน้อย 2 กระแส กระแสหนึ่งอาศัยภูมิปัญญาของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกที่มีชื่อว่า Public Choice School อีกกระแสหนึ่งมีพื้นฐานมาจากเศรษฐศาสตร์สถาบัน (Institutional Economics) ทั้งนี้โดยผสมผสานกับการทำความเข้าใจภูมิหลังทางประวัติศาสตร์และระบบการจัดองค์การ (Social Organization) ของสังคมไทย

ด้วยอิทธิพลของสำนักเศรษฐศาสตร์ Public Choice School ผู้เขียนจึงมองหน่วยการเมืองทุกหน่วยมีจิตวิญญาณแห่งสัตว์เศรษฐกิจ มีกิเลสตัณหา มีความเห็นแก่ตัว และต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) เป็นที่ตั้ง การนอนหลับทับสิทธิ์และการซื้อขายเสียงเป็นพฤติกรรมธรรมชาติที่พึงทำความเข้าใจในกรอบความเป็นจริงแห่งสังคมการเมือง ราษฎรที่มีสิทธิ์ในการเลือกตั้งจะนอนหลับทับสิทธิ์เสมอ หากประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิ์ดังกล่าว (Expected Benefit) น้อยกว่าต้นทุนที่ต้องสูญเสียไป (Expected Cost) ในทำนองเดียวกัน การซื้อขายเสียงจะเกิดขึ้นเสมอตราบเท่าที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่สามารถเสนอ ‘ขาย’ นโยบาย หรือ ‘บริการความสุข’ ให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพได้ นอกจากนี้ ภูมิปัญญาของสำนักเศรษฐศาสตร์ Public Choice School ยังให้บทเรียนที่สำคัญว่า อย่าได้หลงคิดว่า นักการเมืองพรรคการเมืองและรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยจะกระทำการต่างๆ เพียงเพื่อเพิ่มสวัสดิการสังคมสูงสุด (Social Welfare Maximization) แท้ที่จริงแล้ว ตัวละครทางการเมืองต่างๆ เหล่านี้ล้วนแล้วต้องการคะแนนนิยมทางการเมืองสูงสุด (Vote Gains Maximization) ทั้งสิ้น

ภูมิปัญญาของเศรษฐศาสตร์สถาบันกระตุ้นเตือนให้ผู้เขียนให้ความสำคัญแก่ปัจจัยทางสถาบันในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ โครงสร้างอำนาจทางการเมืองและระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron-client Relationship) เป็นปมเงื่อนไขสำคัญที่ต้องศึกษา หากปราศจากความรู้ความเข้าใจในเรื่องสำคัญทั้งสองนี้ย่อมยากที่จะเข้าใจพฤติกรรมและปรากฏการณ์ในสังคมไทยอย่างถ่องแท้ได้

บทความที่รวบรวมตีพิมพ์ในหนังสือเล่มนี้เกือบทั้งหมด ปรากฏผู้บรรณพิภพครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” ในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน\** ระหว่างเดือน

---

\* บทความเรื่อง “รัฐบาลสุจินต์กับการคืบคลานของกลุ่มทุน” ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือนี้

มกราคม 2534 ถึงเดือนสิงหาคม 2536 ในการตีพิมพ์ครั้งนี้ ผู้เขียนได้แก้ไขเพิ่มเติมบทความต่างๆ ตามที่เห็นสมควร

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอขอบคุณศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคุณสนธิ ลิ้มทองกุล ผู้ชักชวนและผู้เปิดโอกาสให้ผู้เขียนเป็นคอลัมนิสต์ในหนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

สิงหาคม 2536

## สารบัญ

### ภาคที่หนึ่ง

<b>วัฒนธรรมเศรษฐกิจการเมือง</b>	1
วิถีแห่งวัฒนธรรมในสังคมไทย	2
บนเส้นทางไปสู่วัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตย	7
วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์กับระบบราชการ	12
วัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยกับระบบราชการ	15
มีอบและขบวนการชาเลียร์	20
รัฐบาลประชาธิปไตยกับสวัสดิการสังคม	25
60 ปี ประชาธิปไตยไทย	29

### ภาคที่สอง

<b>ตลาดนักการเมือง</b>	33
อาชีพนักการเมือง (ตอนที่หนึ่ง)	34
อาชีพนักการเมือง (ตอนที่สอง)	38
ตลาดนักการเมือง (ตอนที่หนึ่ง) นักการเมืองมาจากไหน ?	42
ตลาดนักการเมือง (ตอนที่สอง) ใครต้องการนักการเมือง ?	46
ตลาดนักการเมือง (ตอนที่สาม) โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง	51
คุณภาพในตลาดนักการเมือง	55
ตลาดนายกรัฐมนตรีน (ตอนที่หนึ่ง)	60
ตลาดนายกรัฐมนตรีน (ตอนที่สอง)	65
การลงทุนเพื่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรีน	71
ชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีนอกกระแสหลัก	78

### ภาคที่สาม

<b>การเลือกตั้ง</b>	84
เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการเลือกตั้ง	85
ว่าด้วยการซื้อขายเสียง	90
การซื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง : มองจากมุมของชาวบ้าน	95
การซื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง : มองจากมุมของ ส.ส.	100

## ภาคที่สี่

<b>รัฐสภา</b>	105
ศาลฎีกาวินิจฉัยคดีแห่งชาติปลอดพ้นจากการซื้อขายเสียง	106
คิดถึงกรรมวิธีการงบประมาณสภาผู้แทนราษฎร	111
ทุกรวมของคณะกรรมวิธีการงบประมาณ	115
คณะกรรมวิธีการงบประมาณกับความโปร่งใสของกระบวนการงบประมาณ	118

## ภาคที่ห้า

<b>กลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตย</b>	123
นักการเมืองรังแกข้าราชการประจำ	124
อำนาจทางการเมืองกับการแต่งตั้งข้าราชการ	128
โดมิโนหลังวิกฤติการณ์พฤษภาคม 2535	133
ข้าราชการประจำกับตำแหน่งในธุรกิจเอกชน	136
ขุนนางนักวิชาการกับขุนศึก ความขัดแย้งจะยังไม่ยุติสิ้น ?	140

## ภาคที่หก

<b>รศช. กับวิกฤติการณ์พฤษภาคม 2535</b>	145
เศรษฐกิจศาสตร์ว่าด้วยการรัฐประหาร	146
แลไปข้างหลังปี 2534	150
แลไปข้างหน้าปี 2535 อนิจลักษณะของสังคมการเมืองไทย	153
รัฐบาลอายุหมื่นปี	157
รัฐบาลสุจินดากับการคืบคลานของกลุ่มทุน	162
ขบวนการพฤษภาคม 2535 : ความมหุโหดจะยังไม่สิ้นสูญ	169
เศรษฐกิจไทยหลังพฤษภาคม 2535	173
จากอาทิตย์ อุไรรัตน์ ถึงอานันท์ ปันยารชุน	177
รศช. การยึดทรัพย์และภาระของแผ่นดิน	181
วงจรรูปาทวีกำลังกลับจากพักร้อน	185

ภาคที่หนึ่ง

วัฒนธรรมเศรษฐกิจการเมือง

## วิถีแห่งวัฒนธรรมในสังคมไทย

พัฒนาการทางเศรษฐกิจในประเทศไทยในช่วง 60 ปีที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมหันต์ มิใช่เฉพาะแต่ด้านเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังสร้างคลื่นกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองอีกด้วย ในบรรดาการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ การเปลี่ยนแปลงทางด้านวัฒนธรรมเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อ 'วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์' กำลังถูกท้าทายโดย 'วัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตย'

ผมกล่าวถึง 'วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์' และ 'วัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตย' ในคอลัมน์นี้มากกว่าหนึ่งครั้ง ผู้อ่านหลายท่านได้แสดงข้อกังขาเกี่ยวกับศัพท์ที่ผมใช้นี้ โดยที่นักสังคมวิทยาบางท่านถึงกับยอมรับแนวความคิดนี้มิได้เลย ผมจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องอธิบายแนวความคิดนี้ให้กระจ่างชัด

ผมมองพัฒนาการของวัฒนธรรมในสังคมไทยในช่วง 60 ปีที่ผ่านมาว่าเป็นการปะทะกันระหว่างวัฒนธรรมอำนาจนิยมกับวัฒนธรรมประชาธิปไตย แต่การปะทะกันดังกล่าวนี้เกิดขึ้นภายใต้ความสัมพันธ์ในการผลิตที่กำลังแปรเปลี่ยนไป โดยที่ระบบเศรษฐกิจกำลังผันแปรจากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (patron-client relationship) ไปสู่ระบบทุนนิยม วัฒนธรรมแต่ละวัฒนธรรมหากดำรงอยู่ในระบบความสัมพันธ์ในการผลิตที่แตกต่างกัน ย่อมมีแก่นและกระพี้ที่แตกต่างกันไปด้วย วัฒนธรรมอำนาจนิยมในระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แตกต่างจากวัฒนธรรมอำนาจนิยมในระบบทุนนิยมอันใด วัฒนธรรมประชาธิปไตยในระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ย่อมแตกต่างไปจากวัฒนธรรมประชาธิปไตยในระบบทุนนิยมอันนั้น การตกผลึกของวัฒนธรรมอำนาจนิยมและวัฒนธรรมประชาธิปไตยในระบบความสัมพันธ์ในการผลิตที่แตกต่างกัน ย่อมก่อให้เกิดเนื้อหาสาระและรูปแบบที่แตกต่างกันด้วย

วัฒนธรรมอำนาจนิยมเป็นวัฒนธรรมที่ยึดหลัก 'อำนาจเป็นธรรม' โดยที่มาตรฐานความชอบธรรมถูกกำหนดด้วยอำนาจเป็นเกณฑ์ ภายใต้วัฒนธรรมดังกล่าวนี้ ความเห็นของผู้มีอำนาจ

ยอม 'ถูกต้อง' มากกว่าความเห็นของผู้ไร้อำนาจ ความถูกผิดมิได้ถูกกำหนดด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริง สังคมที่ถูกครอบงำด้วยวัฒนธรรมอำนาจนิยมจะมีค่านิยมยกย่องผู้มีอำนาจ และผู้ทรงอำนาจมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจเพื่อแสดงความยิ่งใหญ่แห่งตน

วัฒนธรรมประชาธิปไตยเป็นด้านตรงกันข้ามของวัฒนธรรมอำนาจนิยม เพราะวัฒนธรรม ประชาธิปไตยปลูกฝังให้ผู้คนเคารพและรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น มาตรฐานความชอบธรรมมิได้ถูกกำหนดด้วยอำนาจ หากแต่ถูกกำหนดด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริง สังคมที่มีวัฒนธรรมประชาธิปไตยจะกำหนดทางเลือกของสังคม (social choice) ด้วยการรับฟังความเห็นของคนส่วนใหญ่ โดยที่ในขณะเดียวกันนั้น ก็ไม่ละเลยที่จะรับฟังความเห็นและคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อยในสังคมที่ถูกครอบงำด้วยวัฒนธรรมอำนาจนิยม ผู้ทรงอำนาจเป็นผู้กำหนดและชี้ขาดทางเลือกของสังคม แต่ในสังคมประชาธิปไตย ประชาชนจะมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการกำหนดทางเลือกของสังคมร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม ทั้งวัฒนธรรมอำนาจนิยมและวัฒนธรรมประชาธิปไตยต่างมิได้ดำรงอยู่ในสูญญากาศ หากแต่ดำรงอยู่ในสังคมที่มีระบบความสัมพันธ์ในการผลิต แม้ว่าระบบความสัมพันธ์ในการผลิตจะเป็นระบบที่กำหนดมรรควิธีในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจในสังคม แต่ระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ก็ก่อให้เกิดวัฒนธรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ต่อวัฒนธรรมทางสังคมและการเมืองด้วย

ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เป็นระบบที่กำหนดบทบาทหน้าที่ระหว่างบุคคลในแต่ละระดับชั้นในสังคม โดยที่ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้อุปถัมภ์ และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้รับการอุปถัมภ์ ในสังคมไทยแต่โบราณ ผู้อุปถัมภ์ก็ต้องสามารถยึดกุมกำลังคนไว้ได้ เพราะกำลังคนเป็นฐานแห่งอำนาจ ไพร่ที่สวามิภักดิ์เป็นบริวารจึงต้องทำงานชนิดให้เปล่าแก่มูลนาย โดยที่มูลนายให้ความคุ้มครองและปกป้องผู้อยู่ในความอุปถัมภ์ ตลอดจนให้ความช่วยเหลือในยามที่ประสบความเดือดร้อน ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ก่อให้เกิดวัฒนธรรมการรวมกลุ่มและการเล่นพรรคเล่นพวก เมื่อมูลนายในสายความสัมพันธ์อุปถัมภ์ได้ขึ้นมาเป็นอำนาจ บรรดาบริวารของมูลนายผู้นั้นก็พลอยมีอำนาจและเจริญด้วยทรัพย์สินศฤงคารตามไปด้วย ในกรณีตรงกันข้าม หากมูลนายในสายสัมพันธ์ใดตกต่ำในโครงสร้างอำนาจ บริวารในสายสัมพันธ์นั้นก็จะพลอยตกต่ำตามไปด้วยเช่นเดียวกัน ผู้คนที่อยู่ในสายสัมพันธ์อุปถัมภ์เดียวกันย่อมเห็นแก่กันและกันและช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ยิ่งกว่าผู้ที่อยู่ในสายสัมพันธ์อุปถัมภ์อื่น



ระบบทุนนิยมเป็นระบบความสัมพันธ์ในการผลิตที่เชื่อถือความเป็นเลิศของมนุษย์ในประการสำคัญ เชื่อว่า มนุษย์สามารถแก้ปัญหาของตนเองได้ โดยที่รัฐไม่จำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซง แม้ว่ามนุษย์จะมีความเห็นแก่ตัว แต่ถ้ามนุษย์มีเสรีภาพในการตัดสินใจ พลังการแข่งขันในสังคมจะสร้างแรงกดดันให้มนุษย์มีพฤติกรรมในทางที่ก่อสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม ระบบทุนนิยมก่อให้เกิดวัฒนธรรมปัจเจกชนนิยม (individualism) ความเชื่อเรื่องเสรีภาพ และการส่งเสริมการแข่งขัน ตลอดจนการยอมรับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล

จากตารางที่ 1 เมื่อเราพิจารณารูปแบบของวัฒนธรรมในสังคมไทย โดยดูจากการตกผลึกของวัฒนธรรมอำนาจนิยมและวัฒนธรรมประชาธิปไตย ภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับภายใต้ระบบทุนนิยม เราจะได้รูปแบบวัฒนธรรมอย่างน้อย 4 รูปแบบ

Matrix A ในตารางที่ 1 เป็นการตกผลึกของวัฒนธรรมอำนาจนิยม ภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ซึ่งอาจเรียกสั้น ๆ ว่า 'วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์' Matrix D เป็นการตกผลึกของวัฒนธรรมประชาธิปไตย ภายใต้ระบบทุนนิยม ซึ่งอาจเรียกสั้น ๆ ว่า 'วัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตย'

วัฒนธรรมอำนาจนิยมครอบงำสังคมไทยมาแต่บรรพกาล และเข้ากันได้ดีกับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ จนตกผลึกเป็น 'วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์' ส่วนวัฒนธรรมประชาธิปไตยนั้นเพิ่งจะมีการนำเข้ามาจากต่างประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้เป็นผลจากการติดต่อกับกับต่างประเทศทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง การเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 นับเป็นการจัดตั้งวัฒนธรรมประชาธิปไตยเข้าสู่สังคมไทยครั้งสำคัญ แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เป็นเพียงการจัดตั้งรูปแบบของวัฒนธรรมประชาธิปไตย ซึ่งต้องปะทะและก่อปฏิริยากับวัฒนธรรมอำนาจนิยมอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ วัฒนธรรมอำนาจนิยมฝังรากลึกในสังคมไทยจนแข็งแกร่งเกินกว่าที่วัฒนธรรมประชาธิปไตยจะโค่นล้มได้ในเวลาอันรวดเร็ว ในประการสำคัญ ในขณะที่วัฒนธรรมอำนาจนิยมเข้ากันได้ดีกับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ แต่วัฒนธรรมประชาธิปไตยเป็นสิ่งแปลกปลอมสำหรับสังคมไทย และไม่สามารถผสมกลมกลืนเป็นเนื้อเดียวกับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ได้ หากแต่ตกตะกอนเป็น 'วัฒนธรรมประชาธิปไตยอุปถัมภ์' (Matrix B ในตารางที่ 1) ซึ่งมีลักษณะหัวมังกูท้ายมังกร

ในขณะที่วัฒนธรรมประชาธิปไตยยึดถือหลักการเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค แต่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เป็นระบบที่ปลูกฝังค่านิยมให้ประชาชนเห็นแก่เพื่อนร่วมสายสัมพันธ์อุปถัมภ์เดียวกันมากกว่าผู้ที่อยู่ในสายสัมพันธ์อุปถัมภ์อื่น หลักการของวัฒนธรรมประชาธิปไตยจึงแตกต่างจากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เกือบโดยสิ้นเชิง ในขณะที่วัฒนธรรมประชาธิปไตยไม่สามารถสลายวัฒนธรรมอำนาจนิยม และระบบทุนนิยมยังไม่สามารถเข้ามาแทนที่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ได้ทั้งหมด การตกผลึกของ 'วัฒนธรรมประชาธิปไตยอุปถัมภ์' จึงทำให้ผู้ที่ต้องการไต่เต้าในโครงสร้างอำนาจของสังคมต้องสร้างและขยายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทั้งในระดับบนและระดับล่าง นักการเมืองที่ต้องการขึ้นมามีอำนาจด้วยกระบวนการเลือกตั้ง ไม่เพียงแต่จะต้องมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎรในเขตการเลือกตั้ง โดยที่ในขณะเดียวกันก็ต้องมี ส.ส. บริวารจำนวนมากพอสมควรเท่านั้น หากทว่ายังต้องมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้นำฝ่ายทหารที่คุมกำลังอีกด้วย ปรากฏการณ์เรื่องการซื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง จึงมิใช่เรื่องที่จะเข้าใจได้โดยต้องแท้ หากไม่พิจารณาในบริบทของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ 'วัฒนธรรมประชาธิปไตยอุปถัมภ์' มีส่วนผลักดันให้มีการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในตลาดการเมืองทุกระดับ โดยที่ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดความจำเป็นในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ เพื่อหล่อเลี้ยงความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ การทำความเข้าใจเกี่ยวกับ 'วัฒนธรรมประชาธิปไตยอุปถัมภ์' นับเป็นประเด็นสำคัญที่จะช่วยให้เข้าใจพฤติกรรมของนักการเมืองและชนชั้นนำทางอำนาจในสังคมไทยในปัจจุบัน

ในขณะเดียวกันกับที่มีการอัดฉีดวัฒนธรรมประชาธิปไตยเข้าสู่สังคมไทย นอกทุนนิยมก็กำลังเจริญเติบโตในระบบเศรษฐกิจไทยด้วย การเติบโตของทุนนิยมในสังคมที่ถูกครอบงำด้วยวัฒนธรรมอำนาจนิยม ก่อให้เกิดระบบทุนนิยมอภิสิทธิ์หรือทุนนิยมอุปถัมภ์ (Matrix C ในตารางที่ 1) กลุ่มทุนที่จะเติบโตใหญ่ได้จำเป็นต้องเข้าไปอยู่ในความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้ทรงอำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำฝ่ายทหาร เพื่อให้ได้มาซึ่งอภิสิทธิ์และอำนาจผูกขาดในการประกอบการ

วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์ (Matrix A) กำลังแปรเปลี่ยนไปสู่ 'วัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตย' (Matrix D) โดยที่ 'วัฒนธรรมประชาธิปไตยอุปถัมภ์' (Matrix B) และ 'วัฒนธรรมทุนนิยมอภิสิทธิ์' (Matrix C) เป็นวัฒนธรรมในช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่าน (transitional period) โดยที่ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่านนี้จะกินเวลายาวนานเพียงใด

**ตารางที่ 1**  
รูปแบบวัฒนธรรมในสังคม

ความสัมพันธ์ในการผลิต	วัฒนธรรมอำนาจนิยม	วัฒนธรรมประชาธิปไตย
ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์	A	B
ระบบทุนนิยม	C	D

- หมายเหตุ**
- A = วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์
  - B = วัฒนธรรมประชาธิปไตยอุปถัมภ์
  - C = วัฒนธรรมทุนนิยมอภิสิทธิ์ หรือทุนนิยมอุปถัมภ์
  - D = วัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตย

## บนเส้นทางไปสู่วัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตย

วัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยก่อเกิดจากอุดมการณ์ทุนนิยมผสมผสานกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย ในขณะที่อุดมการณ์ทุนนิยมก่อให้เกิดวัฒนธรรมปัจเจกชนนิยม (individualism) ความเชื่อเรื่องเสรีภาพ การส่งเสริมการแข่งขัน และการยอมรับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล อุดมการณ์ประชาธิปไตยให้ความสำคัญแก่เรื่องสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทางเลือกของสังคมในสังคมตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม วัฒนธรรมประชาธิปไตยสามารถเติบโตได้ดีในระบบทุนนิยม จนตกผลึกเป็น "วัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตย" แต่เหตุไฉนวัฒนธรรมดังกล่าวนี้จึงไม่สามารถแผ่ขยายอิทธิพลในสังคมไทยได้?

ทั้งอุดมการณ์ทุนนิยมและอุดมการณ์ประชาธิปไตยล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่แปลกปลอมของสังคมไทยในเบื้องต้น เพราะระบบความสัมพันธ์ในการผลิตในสังคมไทยแต่โบราณเป็นระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (patron-client relationship) กล่าวโดยเฉพาะเจาะจงก็คือ ระบบศักดินา ระบบทุนนิยมเป็นสิ่งที่ตามมาภายหลัง ในทำนองเดียวกับที่วัฒนธรรมอำนาจนิยมครอบงำสังคมการเมืองไทยก่อนที่วัฒนธรรมประชาธิปไตยจะแทรกตัวเข้ามาเป็นเวลานาน การผนวกเข้ากันระหว่างวัฒนธรรมอำนาจนิยมกับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ก่อให้เกิด "วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์"

วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์เป็นวัฒนธรรมที่ครอบงำสังคมไทยมาแต่โบราณ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองในเดือนมิถุนายน 2475 วัฒนธรรมอำนาจนิยมเริ่มถูกทำลายโดยวัฒนธรรมประชาธิปไตย แต่เนื่องจากหน่อแห่งวัฒนธรรมประชาธิปไตยไม่เติบโตแข็งแรง การทำลายดังกล่าวนี้จึงไร้ประสิทธิผลจนกระทั่งถึงปี 2516 วัฒนธรรมประชาธิปไตยจึงเริ่มขยายตัว การที่วัฒนธรรมอำนาจนิยมยังคงครอบงำสังคมไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี 2475 อยู่ได้นั้น ยังผลให้ระบอบการเมืองการปกครองมีลักษณะเป็นเผด็จการ/คณาธิปไตย หรืออย่างดีที่สุดก็เป็นเพียง "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" ในขณะที่วัฒนธรรมอำนาจนิยมยังกล้าแข็ง การกระจายอำนาจ

นอกจากส่วนกลาง (decentralization) ทั้งทางด้านการเมืองการปกครองและด้านเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ เสียงของประชาชนจะยังคงเป็นเสียงนกเสียงกาต่อไป ในขณะที่เสียงของผู้มีอำนาจกลับกลายเป็นเสียงสวรรค์ การครอบงำของวัฒนธรรมอำนาจนิยมทำให้กระบวนการตัดสินใจในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นกระบวนการที่สั่งการจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง (top-down process) และเป็นกระบวนการที่เกื้อประโยชน์ของประชาชนในเขตเมืองมากกว่าประชาชนในชนบท (urban bias)

เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 นั้น พลังเศรษฐกิจทุนนิยมยังไม่เติบโตใหญ่กล้าแข็ง ระบบเศรษฐกิจไทยยังมีลักษณะเป็นระบบศักดินาอยู่มาก แม้ว่าคณะราษฎรจะพยายามปลดปล่อยพันธนาการของระบบศักดินา แต่ก็ประสบผลสำเร็จไม่มากนัก ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ยังคงมีอิทธิพลในปริมนตลทางเศรษฐกิจและสังคม ในขณะที่วัฒนธรรมอำนาจนิยมครอบงำสังคมการเมืองไทย การผนวกเข้าด้วยกันระหว่างวัฒนธรรมอำนาจนิยมกับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ประกอบกับความต้องการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของชนชั้นปกครองใหม่ อันได้แก่คณะราษฎรก่อนการรัฐประหารปี 2490 และผู้นำฝ่ายทหารหลังการรัฐประหารปี 2490 ทำให้มีการใช้อำนาจทางการเมืองในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจอย่างแพร่หลาย ไม่เพียงแต่การยึดรัฐวิสาหกิจและธนาคารพาณิชย์เป็นฐานผลประโยชน์เท่านั้น หากทว่า ยังมีการใช้ทรัพยากรของแผ่นดินไปในทางที่เกื้อประโยชน์ของผู้ทรงอำนาจและบริวารอีกด้วย พ่อค่านายทุนพากันเข้าไปสวมมิกัดดี ผู้นำทางการเมืองกลุ่มต่าง ๆ ภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ในขณะที่พ่อค่านักธุรกิจ ต้องส่ง "ส่วย" ให้แก่ผู้นำทางการเมืองต้นสังกัดเพื่อเป็นการแสดงความสวมมิกัดดี ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองก็จะให้การปกป้องคุ้มครองในยามที่มีปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ และที่สำคัญยิ่งก็คือ การให้อภิสิทธิ์และอำนาจผูกขาดในการประกอบการทางเศรษฐกิจ และการใช้อำนาจรัฐโอบอุ้มช่วยเหลือในยามที่ธุรกิจประสบปัญหาในการประกอบการ ธุรกิจจำนวนมากเติบโตใหญ่ขึ้นมาได้ด้วยระบบการอุปถัมภ์ทางการเมืองดังกล่าวนี้ วัฒนธรรมทางเศรษฐกิจการเมืองในสังคมไทยจึงค่อยๆ แปรเปลี่ยนจาก "วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์" มาเป็น "วัฒนธรรมทุนนิยมอภิสิทธิ์"

พลังเศรษฐกิจทุนนิยม ซึ่งเติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สามารถซึมซับวัฒนธรรมอำนาจนิยม และได้ประโยชน์จากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อย่างมาก ด้วยเหตุดังนั้น กลุ่มพ่อค่านายทุนจึงมิได้มีบทบาทในการต่อต้านหรือแม้แต่ขัดขวางวัฒนธรรมอำนาจนิยม เพื่อให้วัฒนธรรมประชาธิปไตยเจริญเติบโตในสังคมไทยได้ เมื่อวัฒนธรรมอำนาจนิยมผสมผสานกับระบบทุนนิยมก็ก่อให้เกิดระบบทุนนิยมอภิสิทธิ์ ซึ่งเกื้อประโยชน์เฉพาะแต่กลุ่มพ่อค่านายทุน

ที่ใกล้ชิดผู้ทรงอำนาจทางการเมือง อีกทั้งยังทำให้การประกอบการในระบบเศรษฐกิจไทยไร้ประสิทธิภาพอีกด้วย อุตสาหกรรมหรือภาคเศรษฐกิจที่ถูกรอบงำด้วยวัฒนธรรมทุนนิยมอภิสถิธิ์ยิ่งมากเพียงใด ประสิทธิภาพการผลิตก็ยิ่งต่ำลงเพียงนั้น เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยยังมีการเปิดประเทศไม่มาก วัฒนธรรมทุนนิยมอภิสถิธิ์จะดำรงอิทธิพลอยู่ได้ แต่เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยมีการเปิดประเทศมากขึ้น ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเพื่อให้สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรม จากการเน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (import substitution) มาเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก (export promotion) นับตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา ยังผลให้ชนชั้นผู้ประกอบการ (entrepreneur) ขยายตัวอย่างรวดเร็ว การแข่งขันในตลาดโลก ซึ่งกดดันให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต มีส่วนสร้างแรงกดดันในการสลายวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์และวัฒนธรรมทุนนิยมอภิสถิธิ์ เพื่อให้ระบบทุนนิยมเสรีเข้ามาแทนที่ระบบทุนนิยมอภิสถิธิ์ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การประกอบการภายใต้วัฒนธรรมทุนนิยมอภิสถิธิ์ไม่เพียงแต่จะทำให้มีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมเท่านั้น หากทว่ายังทำให้ต้นทุนการผลิตสูงกว่าที่ควรจะเป็นอีกด้วย เนื่องจากผู้ประกอบการต้องส่ง "ส่วย" ให้แก่ผู้ทรงอำนาจทางการเมือง สำหรับผู้ประกอบการในบางอุตสาหกรรม การเข้าถึงผู้ทรงอำนาจทางการเมืองอาจเสียต้นทุนสูงเกินกว่าที่จะรับภาระได้ หากระบบทุนนิยมเสรีเข้ามาแทนที่ระบบทุนนิยมอภิสถิธิ์ ผู้ประกอบการจะสามารถลดทอนการส่ง "ส่วย" หรือลดต้นทุนทางการเมืองได้ ภายใต้วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์และวัฒนธรรมทุนนิยมอภิสถิธิ์ ผู้ประกอบการต้องจ่ายทั้งต้นทุนทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางการเมือง เพื่อให้ธุรกิจดำรงอยู่ได้ แต่ภายใต้วัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตย ผู้ประกอบการสามารถลดต้นทุนการประกอบการในส่วนที่เป็นต้นทุนทางการเมืองได้ แม้จะไม่สามารถขจัดต้นทุนทางการเมืองให้หมดไปก็ตาม

ภายหลังจากที่เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 สังคมทุนนิยมโลกเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างรุนแรงและยืดเยื้อ ประเทศมหาอำนาจเก่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป ต่างดำเนินนโยบายการกีดกันการค้าสมัยใหม่ (New Protectionism) สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศดังกล่าวนี้มีผลกดดันให้รัฐบาลไทยต้องหันเหสยามรัฐนาวาไปสู่แนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยม เพื่อแลกเปลี่ยนกับการผ่อนคลายการกีดกันการค้าของกลุ่มประเทศมหาอำนาจ ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก เมื่อผนวกกับการลดการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ และการปลดปล่อยพันธนาการแห่งการผูกขาดในหลายต่อหลายอุตสาหกรรมมีส่วนกดดันให้ผู้ประกอบการไทยจำต้องเลือกระบบทุนนิยมเสรีทดแทนระบบ

ทุนนิยมอภิสิทธิ์ เพราะประเทศที่ดำรงไว้ซึ่งระบบทุนนิยมอภิสิทธิ์ล้วนแล้วแต่ถูกตอบโต้จากกลุ่มประเทศมหาอำนาจเก่าสุดัน

อนึ่ง น่าสังเกตว่า การขั้บตันวัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยเข้ามาแทนที่วัฒนธรรมทุนนิยมอภิสิทธิ์หรือทุนนิยมอุปถัมภ์นี้ (ดูตาราง) มาจากกลุ่มผู้ประกอบการสมัยใหม่ ซึ่งมีความต้องการวัฒนธรรมประชาธิปไตยด้วย ทั้งนี้ปรากฏว่า ผู้ประกอบการสมัยใหม่จำนวนมากได้ขั้บขั้บวัฒนธรรมประชาธิปไตยจากการที่มีโอกาสศึกษาต่อในอารยประเทศ อย่างไรก็ตาม กลุ่มทุนที่เติบโตใหญ่มาด้วยระบบการอุปถัมภ์ทางการเมือง ยังคงถูกรอบงำโดยวัฒนธรรมทุนนิยมอภิสิทธิ์ต่อไป และกลุ่มทุนเหล่านี้เองที่มีบทบาทสำคัญในการขัดขวางต่อต้านการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจไปสู่แนวทางเสรีนิยม

เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกในปี 2515 นั้น เป็นช่วงเวลาเดียวกับที่พลังประชาธิปไตยกำลังเติบโตใหญ่ ในขณะที่พลังเศรษฐกิจทุนนิยมกำลังหันเหจากระบบทุนนิยมอภิสิทธิ์ไปสู่ระบบทุนนิยมเสรี พลังประชาธิปไตยก็กำลังเผยแพร่วัฒนธรรมประชาธิปไตย โดยที่ก่อนหน้านี้ วัฒนธรรมประชาธิปไตยได้ผนวกเข้าไปกับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ จนก่อให้เกิด "วัฒนธรรมประชาธิปไตยอุปถัมภ์" ซึ่งมีส่วนผลักดันให้มีการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในตลาดการเมืองทุกระดับ พร้อมทั้งผลักดันให้มีการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจเพื่อหล่อเลี้ยงความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ด้วย ระบบประชาธิปไตยในสังคมการเมืองไทยจึงมีรูปลักษณะอันบิดเบี้ยวไปจากระบบที่เป็นอยู่ในสังคมตะวันตก หากพิจารณาในปริมณฑลของสังคมการเมืองไทยแล้ว ยังไม่มีวิ้วแวงที่วัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยจะเข้ามาแทนที่วัฒนธรรมประชาธิปไตยอุปถัมภ์ (ดูตาราง) ในภาคประชาชน แม้วัฒนธรรมประชาธิปไตยจะแผ่ขยายอย่างรวดเร็ว แต่สังคมชนบทยังไม่สามารถสลัดหลุดจากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ได้ ประชาชนในชนบทแม้จะมีได้ประโยชน์จากระบบทุนนิยมอภิสิทธิ์ แต่ก็มองระบบทุนนิยมเสรีด้วยความหวาดระแวง เพราะไม่แน่ใจว่า ระบบทุนนิยมเสรีจะเป็นประโยชน์ต่อภาคชนบทหรือไม่

กล่าวโดยสรุปก็คือ ในภาคธุรกิจเอกชน มีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ประกอบการสมัยใหม่ ซึ่งต้องการให้วัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยเข้าไปแทนที่วัฒนธรรมทุนนิยมอุปถัมภ์กับกลุ่มผู้ประกอบการเก่า ซึ่งติดอยู่ในหล่มของวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์ และมีความต้องการดำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมทุนนิยมอุปถัมภ์ต่อไป ในภาคประชาชน วัฒนธรรมประชาธิปไตยกำลังแย่งชิงอิทธิพล

กับวัฒนธรรมอำนาจนิยม แต่สายตาค้นหาความแตกต่างที่มีต่อระบบทุนนิยม ทำให้วัฒนธรรมประชาธิปไตยไม่สามารถผนวกเข้ากับวัฒนธรรมทุนนิยมจนเป็นเนื้อเดียวกันได้

ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของสังคมที่วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์กำลังปะทะกับวัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยนี้ แรงเสียดสีจากการปะทะย่อมส่งผลกระทบต่อในปริมณฑลทั้งทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้

### ตารางที่ 1

รูปแบบวัฒนธรรมในสังคมไทย

ความสัมพันธ์ในการผลิต	วัฒนธรรมอำนาจนิยม	วัฒนธรรมประชาธิปไตย
ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์	A	B
ระบบทุนนิยม	C	D

หมายเหตุ

- A = วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์
- B = วัฒนธรรมประชาธิปไตยอุปถัมภ์
- C = วัฒนธรรมทุนนิยมอภิสิทธิ์
- D = วัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตย



## วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์กับระบบราชการ

ในสังคมที่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ถูกร้อยลำดับชั้นของการอุปถัมภ์ในสังคมเข้าด้วยกัน เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับตัวผู้อุปถัมภ์ การเปลี่ยนแปลงนี้ย่อมกระทบต่อความสัมพันธ์ในสังคมอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ถูกรวบงำโดยวัฒนธรรมอำนาจนิยม อำนาจก็จะเป็นตัวแปรสำคัญในโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้

ด้วยอิทธิพลของวัฒนธรรมอำนาจนิยม สังคมไทยจึงเป็นสังคมที่ยกย่องผู้ทรงอำนาจ ผู้คนจำนวนมากพากันสยบต่อผู้ทรงอำนาจ โดยหวังที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองและหวังที่จะได้รับอภิสิทธิ์เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล ผู้รับการอุปถัมภ์ไม่เพียงแต่จะต้องแสดงความจงรักภักดีต่อผู้อุปถัมภ์เท่านั้น หากยังต้องส่ง ‘ส่วย’ ให้แก่ผู้อุปถัมภ์อีกด้วย ‘ส่วย’ ที่ส่งให้อาจเป็นทรัพย์สินเงินทองหรือทรัพยากรที่มีใช้เงินก็ได้ ในอดีตกาล ผู้อุปถัมภ์ที่มีบริวารยิ่งมากเพียงใด ก็ยิ่งบ่งบอกถึงความทรงอำนาจมากเพียงนั้น ผู้ทรงอำนาจที่พึงประสบความสำเร็จในการแย่งชิงอำนาจจึงมักจะ ‘จัดฉาก’ ให้มี ‘ขบวนการเสียดย์’ แสดงความยินดีและชื่นชมในความสำเร็จดังกล่าวนี้ ทั้งนี้โดยที่มีความเชื่อว่า ยิ่ง ‘ขบวนการเสียดย์’ ใหญ่โตมโหฬารเพียงใด ก็ยิ่งแสดงถึงบารมีของผู้ทรงอำนาจคนใหม่่มากเพียงนั้น ความเชื่อดังกล่าวนี้เป็นมรดกที่สืบทอดจากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมไทยแต่โบราณกาล ในยุคสมัยที่สังคมไทยยังมีประชากรอาศัยอยู่อย่างบางตา ความสามารถในการคุมกำลังคนนับเป็นปัจจัยสำคัญที่บ่งบอกถึงอำนาจ แต่ในทศวรรษ 2530 นี้ แม้ความหนาแน่นของประชากรจะเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก จนถึงกับต้องทำสงครามแย่งชิงทรัพยากรนั้น ก็ยังมีผู้เชื่อและยึดถือว่ากำลังคนที่เป็นบริวารเป็นเครื่องบ่งบอกอำนาจ ความเชื่อดังกล่าวนี้มีมากเป็นพิเศษในกองทัพและกระทรวงมหาดไทย

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจทั้งในกองทัพและกระทรวงมหาดไทย บรรดาขุนศึกและขุนนางน้อยใหญ่จำต้องแสดงความสวามิภักดิ์ต่อผู้ทรงอำนาจคนใหม่หรือกลุ่มใหม่ มิฉะนั้นการรับราชการอาจไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร กระนั้นก็ตาม ยังมีข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่ปฏิเสธความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้ อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่า ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในระบบราชการมิได้เข้มข้นเท่าเทียมกันในทุกกระทรวงทบวงกรม หากแต่แตกต่างกันไปตามการครอบงำของวัฒนธรรมอำนาจนิยม

ณ ที่ใดที่วัฒนธรรมอำนาจนิยมทรงอิทธิพลอย่างสูง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จะเข้มข้นมากเป็นพิเศษ แต่ในหน่วยราชการที่วัฒนธรรมอำนาจนิยมเบาบาง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ก็จะหละหลวมและอ่อนล้า

วัฒนธรรมอำนาจนิยมเมื่อผนวกเข้ากับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมย่อมตกผลึกเป็น 'วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์'

วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์ฝังรากลึกในระบบราชการมาเป็นเวลาช้านาน ก่อนที่จะแผ่อิทธิพลเข้าสู่ปริวิตถลทางเศรษฐกิจเสียอีก และด้วยการครอบงำของวัฒนธรรมดังกล่าวนี้ การเลื่อนตำแหน่งและการปูนบำเหน็จในระบบราชการจึงมิได้เป็นไปตามระบบคุณธรรม (merit system) หากแต่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่มีกับผู้ทรงอำนาจทางการเมืองในขณะหนึ่งๆ กล่าวคือ ค่าของคนขึ้นอยู่กับว่าเป็นคนของใคร อิทธิพลของวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์ทำให้ขุนนางข้าราชการจำนวนมากพากันสยบยอมเป็นบริวารของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ภายในกรมและกระทรวงเดียวกัน โดยที่บางคนก็แสวงหาผู้อุปถัมภ์นอกกระทรวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำฝ่ายทหาร

การหวังพึ่งการอุปถัมภ์จากผู้นำฝ่ายทหารจะมีมากเป็นพิเศษในยุคสมัยที่มีการปกครองแบบเผด็จการ/คณาธิปไตย ด้วยอิทธิพลของวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์ ผู้นำฝ่ายทหารบางคนยินดีปราโมทย์ที่มีผู้มาขอรับการอุปถัมภ์ และมีความคิดว่า ยังมีบริวารมากเพียงใด ก็ยิ่งแสดงถึงการมีอำนาจมากเพียงนั้น อย่างไรก็ตาม การที่มีผู้มาแสดงความสวามิภักดิ์จำนวนมากนั้นเป็นเพียงเงื่อนไขขึ้นต้นเท่านั้น ผู้อุปถัมภ์จักต้องรักษาบริวารภายใต้การอุปถัมภ์ไว้ต่อไป ในกรณีนี้ ผู้อุปถัมภ์จักต้องใช้อำนาจและบารมีในการส่งเสริมบริวารให้ได้ดิบได้ดีในชีวิตราชการ ยิ่งพลานุภาพแห่งอำนาจในเรื่องนี้มีมากเท่าใด ก็จะมีแรงดึงดูดให้ผู้คนเข้ามาเป็นบริวารมากเท่านั้น ในยุคสมัยที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย ขุนนางข้าราชการจำนวนไม่น้อยพากันสยบต่อนักการเมืองที่ทรงอำนาจโดยหวังอาศัยการอุปถัมภ์ทางการเมืองในการส่งเสริมความก้าวหน้าแห่งอาชีพการรับราชการ นักการเมืองบางคนไม่ลังเลที่จะแผ่พลานุภาพแห่งอำนาจดุจเดียวกับที่ผู้นำฝ่ายทหารเคยปฏิบัติในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตย บางครั้งการแผ่พลานุภาพแห่งอำนาจดังกล่าวนี้ต้องทำข้ามกระทรวง หรือต้องข้ามพรมแดนแห่งอำนาจของตน ในกรณีเช่นนี้ มักจะมีการเจรจาแลกเปลี่ยนการอุปถัมภ์ทางการเมืองให้แก่บริวารของกันและกัน ตลาดการซื้อขายบริการอุปถัมภ์จึงเกิดขึ้นในระบบราชการ ขุนนางข้าราชการที่เติบโตใหญ่ขึ้นจากการอุปถัมภ์ทางการเมืองจำต้องทำงานรับใช้ผู้ทรงอำนาจ และบางครั้งต้องยอมเป็นเครื่องมือในการดูคับส่วนเกินทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้ทรงอำนาจ ไม่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม

เมื่อพลังเศรษฐกิจทุนนิยมขยายตัวในสังคมไทยมากขึ้น รูปแบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในระบบราชการเริ่มแปรเปลี่ยนไป แม้ว่าการแลกเปลี่ยนระหว่างความสวามิภักดิ์กับการอุปถัมภ์ทางการเมืองจะยังคงมีอยู่ แต่เงินก็คืบคลานเข้าสู่ตลาดบริการอุปถัมภ์มากขึ้น การซื้อตำแหน่งข้าราชการด้วยเงินกำลังเข้ามาแทนที่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในรูปแบบเดิม กล่าวในเชิงเศรษฐศาสตร์ก็คือ ตลาดบริการอุปถัมภ์มีโชตลาดที่มีการนำ 'ของ' มาแลกกับ 'ของ' (barter economy) เพียงลักษณะเดียวอีกต่อไป หากแต่ได้ค่อยๆ 'พัฒนา' มาเป็นตลาดที่มีการใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนมากขึ้น

อิทธิพลของวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์ก่อให้เกิดการเล่นพรรคเล่นพวกในระบบราชการ และบั่นทอนประสิทธิภาพของระบบราชการไปจนเกือบหมดสิ้น ไม่เพียงแต่การปูนบำเหน็จและการเลื่อนตำแหน่งในระบบราชการจะไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรมเท่านั้น หากทว่ายังทำให้การบังคับบัญชาข้าราชการหย่อนยานอีกด้วย นอกจากนี้ วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์มีอิทธิพลต่อการพัฒนาหน่วยงานอย่างยิ่งยวด ในหน่วยราชการที่วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์บางเบา การยอมรับการเปลี่ยนแปลงและการยอมรับความคิดเห็นใหม่มีมากกว่าหน่วยราชการที่วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์เข้มข้น ความข้อนี้ครอบคลุมไปถึงการรับฟังความเห็นของประชาชนด้วย ยิ่งวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์เข้มข้นมากเพียงใด กระบวนการตัดสินใจและกระบวนการกำหนดนโยบายมีแนวโน้มที่จะเป็นการสั่งการจากเบื้องบน (top-down process) มากเพียงนั้น 'บทสนทนา' ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา จะมีมากขึ้น ณ ที่ซึ่งวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์เจือจาง แม้ในกองทัพซึ่งวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์เข้มข้น 'บทสนทนา' ดังกล่าวนี้อาจยังมีได้ หากผู้บังคับบัญชาสละหลุดจากการครอบงำของวัฒนธรรมดังกล่าวนี้

การปฏิรูประบบราชการเพื่อให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นย่อมยากที่จะเป็นไปได้ หากเรายังไม่เข้าใจวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์อย่างพอเพียง

## วัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยกับระบบราชการ

ระบบราชการสมัยใหม่ถือกำเนิดขึ้นเมื่อร้อยปีที่แล้วในท่ามกลางการครอบงำของวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์ ซึ่งเกิดจากการผสมผสานระหว่างวัฒนธรรมอำนาจนิยมกับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ และด้วยการครอบงำของวัฒนธรรมดังกล่าวนี้ ข้าราชการจึงมีพฤติกรรมที่จะเป็นนายราษฎรยิ่งกว่าข้าราชการรับใช้ของราษฎร แม้ว่าเวลาจะล่วงเลยมากกว่า 100 ปี แต่วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์ยังคงฝังรากลึกในระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทัพและกระทรวงมหาดไทย

เมื่อสังคมไทยจำเป็นต้องสัมพันธ์กับสังคมโลกมากขึ้น อันเป็นผลจากการคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยม วัฒนธรรมประชาธิปไตยก็ถูกนำเข้ามาปะทะกับวัฒนธรรมอำนาจนิยม ทั้งนี้มีข้อน่าสังเกตว่า การนำเข้าวัฒนธรรมประชาธิปไตยดังกล่าวนี้เกิดจากฝีมือของขุนนางข้าราชการที่มีโอกาสไปใช้ชีวิตและศึกษาในต่างประเทศ การเคลื่อนตัวของวัฒนธรรมประชาธิปไตยเข้าสู่สังคมไทยได้มีมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และจุดประกายให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 แต่กระนั้นก็ตาม วัฒนธรรมประชาธิปไตยมีอาจคัด้างวัฒนธรรมอำนาจนิยมได้ ผู้นำฝ่ายทหารหลายต่อหลายคนที่อยู่ร่วมอยู่ในคณะราษฎรกลับเป็นผู้โค่นล้มระบอบประชาธิปไตย และสถาปนาระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยขึ้นมาแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490

การดำรงระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย ตลอดช่วงเวลาอันยาวนานระหว่างปี 2490-2516 นับเป็นอิทธิพลการครอบงำของวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์โดยแท้ แต่ตลอดช่วงเวลาอันยาวนานนี้ พลังเศรษฐกิจทุนนิยมหาได้หยุดยั้งการพัฒนาไม่ หากแต่ได้เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง เริ่มด้วยการเติบโตของทุนพาณิชย์ ตามมาด้วยทุนการเงิน และต่อด้วยทุนอุตสาหกรรมในที่สุด การเติบโตของพาณิชย์กรรม หลังการทำสนธิสัญญาบาวริงในปี 2398 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยมีความสัมพันธ์กับระบบทุนนิยมโลกอย่างแน่นแฟ้นมากขึ้น ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีมากเป็นพิเศษกับกลุ่มทุนจีนโพ้นทะเล

การเติบโตของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้ความสัมพันธ์การผลิตในระบบเศรษฐกิจไทยแปรเปลี่ยนไป ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ค่อยๆถูกแทนที่

ด้วยระบบทุนนิยม แต่วัฒนธรรมของระบบอุปถัมภ์ยังคงอยู่ หากแต่ปรับเปลี่ยนรูปแบบไปอย่างช้าๆ การเติบโตของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมในสังคมที่ถูกครอบงำด้วยวัฒนธรรมอำนาจนิยมผสมผสานกับ วัฒนธรรมของระบบอุปถัมภ์ ก่อให้เกิด 'ระบบทุนนิยมพันทาง' ที่มีลักษณะเป็น 'ระบบทุนนิยม อภิสิทธิ์'

หรือ 'ระบบทุนนิยมอุปถัมภ์'

วัฒนธรรมทุนนิยมอภิสิทธิ์สามารถตอบสนองของความต้องการของทั้งกลุ่มพลัง อำมาตยาธิปไตยและกลุ่มนายทุนจีนได้ดี ในขณะที่กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยหลังการเปลี่ยนแปลง การปกครองปี 2475 ต้องการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจเพื่อรองรับและขยายฐานอำนาจทาง การเมือง ส่วนกลุ่มนายทุนจีนต้องการการอุปถัมภ์ทางการเมือง เพื่อให้สามารถประกอบกิจกรรมทาง เศรษฐกิจในเมืองไทยได้โดยสะดวก การประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มนายทุนจีนกับกลุ่มพลัง อำมาตยาธิปไตยจึงเกิดขึ้น นายทุนจีนที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจพากันเข้าไป สวามิภักดิ์และสังกัดกลุ่มผู้ทรงอำนาจทางการเมือง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำฝ่ายทหาร) กลุ่มต่างๆ ทั้ง นี้เพื่อขอการคุ้มครองปกป้อง ตลอดจนอภิสิทธิ์และอำนาจผูกขาดในการประกอบกิจการ ครั้นมีกำไรจาก การผูกขาดก็ส่ง 'ส่วย' ให้แก่ผู้อุปถัมภ์ กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยหยิบยกนโยบายเศรษฐกิจ ชาตินิยมขึ้นมากดดันให้นายทุนจีนเข้ามาขอรับการอุปถัมภ์ กระบวนการใช้อำนาจทางการเมืองในการ แสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจมิได้กระทำด้วยการแจกจ่ายอภิสิทธิ์และอำนาจผูกขาดเท่านั้น หากยัง ใช้อำนาจรัฐในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากรัฐวิสาหกิจด้วย วัฒนธรรม ทุนนิยมอภิสิทธิ์จึงแผ่ขยายในสังคมไทย เพราะเกื้อกูลผลประโยชน์ทั้งของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ซึ่งยึดกุมอำนาจรัฐ และกลุ่มทุน ซึ่งยึดกุมอำนาจเศรษฐกิจ

แต่แล้ววัฒนธรรมทุนนิยมอภิสิทธิ์ก็ต้องปะทะกับวัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตย เมื่อกลุ่มขุนนางนักวิชาการในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองไม่เห็นด้วยกับการใช้อำนาจทางการเมือง ในการให้อภิสิทธิ์และอำนาจผูกขาดเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และพบว่า นโยบาย เศรษฐกิจชาตินิยมเป็นต้นตอของการใช้อำนาจอันมิชอบดังกล่าวนี้ กลุ่มขุนนางนักวิชาการจึงพยายาม ผลักดันให้นโยบายเศรษฐกิจเสรีเข้าไปแทนที่นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ซึ่งประสบผลสำเร็จระดับหนึ่ง ในปี 2498

สำหรับระบบราชการไทยส่วนที่นอกเหนือไปจากกองทัพและกระทรวงมหาดไทย ซึ่งถูกครอบงำด้วยวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์แล้ว ในปริมณฑลทางเศรษฐกิจ มีการต่อสู้ระหว่าง วัฒนธรรมทุนนิยมอภิสิทธิ์กับวัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยตลอดช่วงเวลา 60 ปีที่ผ่านมา นี้ วัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยถูกนำเข้าสู่ระบบราชการไทยโดยกลุ่มขุนนางนักวิชาการ 2 รุ่นแรก

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ขุนนางนักวิชาการกลุ่มนี้ออกไปศึกษาต่างประเทศแต่เยาว์วัยจึงมีโอกาสซึมซับวัฒนธรรมประชาธิปไตย และสละหลุดจากวัฒนธรรมอำนาจนิยมซึ่งครอบงำสังคมไทยได้บางส่วน ขณะเดียวกัน อิทธิพลของสำนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ก็ทำให้มีการปลูกฝังปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม การปลูกฝังวัฒนธรรมทางภูมิปัญญาดังกล่าวนี้ยังคงมีต่อมาจนถึงปัจจุบันนี้ เนื่องจากข้าราชการไทยที่ไปศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์ในต่างประเทศส่วนใหญ่ถูกส่งไปศึกษาในสหรัฐอเมริกา ความแตกต่างอยู่ที่ว่า นับตั้งแต่ขุนนางนักวิชาการรุ่นที่สามเป็นต้นมา คุณภาพทางภูมิปัญญาของขุนนางนักวิชาการไทยเสื่อมทรามลงตามลำดับ นอกจากนี้ สัดส่วนของขุนนางนักวิชาการที่ออกไปศึกษาต่อต่างประเทศแต่เยาว์วัยก็ลดน้อยถอยลง ส่วนใหญ่จะออกไปศึกษาต่อต่างประเทศเมื่อจบการศึกษาระดับปริญญาตรีในประเทศไทยแล้ว โอกาสที่ถูกวัฒนธรรมอำนาจนิยมในสังคมไทยครอบงำจึงมีอยู่เป็นอันมาก และนี่อาจเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่อธิบายว่า เหตุใดวัฒนธรรมอำนาจนิยมจึงมีอิทธิพลในระบบราชการสืบต่อมาได้ช้านาน

ในบรรดาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ แม้จะมีอุดมการณ์ประชาธิปไตยไม่แจ่มชัดนัก แต่ก็มีอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจที่ชัดเจน บางหน่วยงานติดยึดอยู่กับอุดมการณ์ทุนนิยมอภิสิทธิ์หรือทุนนิยมอุปถัมภ์ แต่บางหน่วยงานได้รับอิทธิพลจากอุดมการณ์ทุนนิยมเสรี ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีความโน้มเอียงที่จะสนับสนุนระบบทุนนิยมเสรี กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงเกษตร และสหกรณ์กลับเลือกข้างระบบทุนนิยมอภิสิทธิ์

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ บรรดาหน่วยงานที่สนับสนุนระบบทุนนิยมเสรีล้วนแล้วแต่เป็นหน่วยงานที่มีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับองค์การระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่เป็นโลกบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศทั้งสองนี้มีบทบาทในการพัฒนาองค์ความรู้ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเงิน เศรษฐศาสตร์การคลัง และเศรษฐศาสตร์การพัฒนาองค์ความรู้เหล่านี้ถ่ายทอดสู่ขุนนางนักวิชาการไทยโดยอาศัยสิ่งตีพิมพ์และการพบปะสนทนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวนโยบายเศรษฐกิจเสรี (economic liberalization) ทั้งทางด้านการค้าการเงิน และการลงทุนระหว่างประเทศ รวมตลอดทั้งแนวนโยบายการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (privatization) ด้วยอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศทั้งสองนี้ นโยบายเศรษฐกิจมหภาคของรัฐบาลไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทั้งนโยบายการคลังและนโยบายการเงิน มุ่งสู่เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยที่นโยบายการกระจายรายได้และนโยบายการแก้ปัญหาความยากจนถูกละเลย

แม้ว่าธนาคารโลกจะมีสายสัมพันธ์กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่อิทธิพลของธนาคารโลกในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีไม่มากนัก โดยที่กระทรวงเกษตรอเมริกัันสามารถมีอิทธิพลทางภูมิปัญญาต่อขุนนางนักวิชาการในกระทรวงนั้นมากกว่า แม้ว่าขุนนางนักวิชาการในสาขาวิชาเกษตรศาสตร์และเศรษฐศาสตร์การเกษตรจำนวนมากจะสำเร็จการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา แต่อุดมการณ์นิยมเสรีกลับอ่อนระโหยโรยแรง ทั้งนี้เพราะเหตุว่า นโยบายการเกษตรของรัฐบาลอเมริกันมิใช่ใช้นโยบายเศรษฐกิจเสรี หากแต่เป็นนโยบายที่เน้นการแทรกแซงของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการให้เงินอุดหนุนการเกษตรและนโยบายการควบคุมการผลิตทางการเกษตร ภูมิปัญญาทางเศรษฐศาสตร์การเกษตรแบบอเมริกันจึงถูกถ่ายทอดสู่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ของไทย ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ขุนนางนักวิชาการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สนับสนุนนโยบายการพยุงราคาสินค้าเกษตร โดยไม่พิจารณาบริบททางสังคมการเมืองไทย และสนับสนุนนโยบายการกำหนดเขตเศรษฐกิจการเกษตร โดยเชื่อว่า รัฐบาลสามารถควบคุมการผลิตทางการเกษตรได้ การที่อุดมการณ์นิยมเสรีไม่สามารถเติบโตในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ มิใช่เป็นเพราะเหตุว่า ภูมิปัญญาทางเศรษฐศาสตร์การเกษตรแบบอเมริกันปราศจากอุดมการณ์นิยมเสรีเท่านั้น หากทว่ายังเป็นเพราะเหตุว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีผลประโยชน์เกี่ยวเนื่องกับทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากอีกด้วย จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่สามารถสลัดหลุดจากอุดมการณ์อภิสิทธิ์ได้

ผลประโยชน์เกือบจะเป็นเหตุผลประการเดียวที่ทำให้อุดมการณ์นิยมอภิสิทธิ์ยังคงครอบงำกระทรวงพาณิชย์ ขุนนางข้าราชการกระทรวงนี้ได้ประโยชน์จากมาตรการการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ มาตรการการพยุงราคาสินค้าเกษตร และมาตรการการควบคุมราคา มาตรการต่างๆ เหล่านี้เกื้อกูลให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ การยกเลิกมาตรการการควบคุมและการผ่อนปรนกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ (deregulation) จึงเป็นไปได้ยากสำหรับกระทรวงพาณิชย์ ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวนี้กำลังเกิดขึ้นในหน่วยราชการหลายต่อหลายหน่วย

กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงคมนาคมเป็นกรณีขายชอบ แม้อุดมการณ์นิยมอภิสิทธิ์จะครอบงำหน่วยราชการทั้งสอง แต่ก็มีแนวโน้มที่จะปรับนโยบายไปสู่แนวทางเสรีนิยม กระทรวงอุตสาหกรรมได้ค่อย ๆ ปลดปล่อยพันธนาการแห่งการผูกขาดในหลายต่อหลายอุตสาหกรรม แต่อุตสาหกรรมที่รัฐบาลใช้มาตรการการแทรกแซงอย่างมาก ดังเช่นอุตสาหกรรมน้ำตาล ยังมีได้ผ่อนปรนการควบคุมแม้แต่น้อย ในทำนองเดียวกัน กระทรวงคมนาคมก็เริ่มปล่อยให้เอกชนเข้าไปมีบทบาทในการผลิตบริการสาธารณะูปโภคมากขึ้น ทั้งๆที่แต่เดิมนั้น กระทรวงคมนาคมมีความเชื่อว่า การผลิต

บริการสาธารณสุขเป็นหน้าที่ผูกขาดของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้น ทั้งในกระทรวงคมนาคมและกระทรวงอุตสาหกรรม ยังไม่แน่ชัดว่าเป็นแนวโน้มถาวร

กล่าวโดยสรุปก็คือ วัฒนธรรมอำนาจนิยมยังคงครอบงำระบบราชการ และมีอิทธิพลเหนือกว่าวัฒนธรรมประชาธิปไตย แต่ภายในระบบราชการนั่นเอง มีการต่อสู้ระหว่างอุดมการณ์นิยมอภิสิทธิ์กับอุดมการณ์นิยมเสรี โดยที่หน่วยราชการที่มีความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีความเอนเอียงไปทางด้านอุดมการณ์นิยมเสรี ในขณะที่เดียวกันนี้ ก็มีแรงกดดันจากประเทศมหาอำนาจ และผู้ประกอบการสมัยใหม่ภายในประเทศที่จะให้ระบบทุนนิยมเสรีเข้าไปแทนที่ระบบทุนนิยมอภิสิทธิ์

กว่าที่อุดมการณ์นิยมเสรีจะผสมผสานจนเป็นเนื้อเดียวกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย คงจะกินเวลาอีกหลายต่อหลายทศวรรษ

## ตารางที่ 1

### รูปแบบวัฒนธรรมในสังคมไทย

ความสัมพันธ์ในการผลิต	วัฒนธรรมอำนาจนิยม	วัฒนธรรมประชาธิปไตย
ระบบอุปถัมภ์	A	B
ระบบทุนนิยม	C	D

- หมายเหตุ**
- A = วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์
  - B = วัฒนธรรมประชาธิปไตยอุปถัมภ์
  - C = วัฒนธรรมทุนนิยมอภิสิทธิ์
  - D = วัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตย



## มือบและขบวนการชเลียร์

นับตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 เป็นต้นมา ผมเฝ้าติดตามข่าวการเคลื่อนไหวของมือบทางการเมืองที่จัดตั้งขึ้นด้วยความสนใจยิ่ง เริ่มต้นด้วยมือบคัดค้านการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมในบางจังหวัด ตามมาด้วยมือบชาวแพร์ที่ประท้วงรัฐบาลอเมริกันในฐานะที่กล่าวหาเป็นนัยๆว่า นายณรงค์ วงศ์วรรณ พัวพันกับการค้ายาเสพติด และในช่วงเวลาติดๆกันนั่นเอง ก็มีมือบแสดงความยินดีที่พลเอกสุจินดา คราประยูร ได้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยที่มีมือบคัดค้านการรับตำแหน่งของพลเอกสุจินดาด้วย การเมืองในรอบเดือนที่ผ่านมาจึงมีสีสันน่าตื่นตาตื่นใจ

การจัดตั้งมือบกลายเป็นวัฒนธรรมใหม่ทางการเมืองเสียแล้ว กระนั้นก็ตามไม่ปรากฏแน่ชัดว่า วัฒนธรรมการเมืองดังกล่าวนี้ก่อเกิดขึ้นมาอย่างไร และก่อเกิดขึ้นเมื่อไร

มือบเป็นการรวมตัวของกลุ่มชนในทีสาธารณะเพื่อเป้าหมายทางการเมือง การรวมตัวของกลุ่มชนดังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ หรือโดยการชักนำก็ได้ และอาจเกิดขึ้นโดยมีการว่าจ้างหรือไม่ก็ได้เช่นกัน

ชนชั้นปกครองไทยได้ใช้มือบเป็นเครื่องมือทั้งทางการเมืองระหว่างประเทศ และการเมืองภายในประเทศ ผมยังจำได้ดีว่า เมื่อครั้งยังเป็นนักเรียนระดับมัธยมศึกษา ผมเคยถูกเกณฑ์ให้ไปเดินขบวนเรียกร้องขอปราสาทเขาพระวิหารคืนจากกัมพูชา เนื่องจากศาลโลกพิพากษาว่า ปราสาทเขาพระวิหารเป็นของกัมพูชา จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ต้องการปลุกระดมความรู้สึกชาตินิยมในหมู่ทวยราษฎร ส่วนหนึ่งเพื่อปกปิดความเปลี่ยงปล้ำของรัฐบาลไทยในเกมการเมืองระหว่างประเทศครั้งนั้น ในเวลานั้น ผมยังไม่ประสีประสาเรื่องการเมือง แต่ที่เข้าร่วมมือบการเมืองก็เพราะโรงเรียนเกณฑ์นักเรียนไปทั้งโรงเรียน นักเรียน จำนวนมากที่เข้าร่วมเดินขบวนในครั้งนั้นก็คงอยู่ในฐานะที่ไม่แตกต่างจากผมเท่าไรนัก

การใช้มือบเป็นเครื่องมือทางการเมืองระหว่างประเทศ มิใช่ปรากฏการณ์ใหม่หลัง สงครามโลกครั้งที่สอง หากแต่มีมาก่อนแล้ว ดังปรากฏว่าเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2483 นิสิตนักศึกษา และประชาชนพากันเดินขบวนและชุมนุมกันหน้ากระทรวงมหาดไทย เพื่อสนับสนุนรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในการเรียกร้องดินแดนอินโดจีนคืนจากฝรั่งเศส ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า มือบการเมืองครั้งนั้นเกิดจากการชี้แนะและจัดตั้งของรัฐบาล

แต่มือบการเมืองมิได้เกิดจากการชี้แนะเสมอไป หากยังอาจเกิดขึ้นได้โดยธรรมชาติ อีกด้วย แท้ที่จริงแล้ว คำว่า mob ในภาษาอังกฤษ มีความหมายโน้มเอียงไปในด้านการรวมกลุ่มของ ผู้ชนในที่สาธารณะโดยธรรมชาติ การรวมกลุ่มของผู้ชนในลักษณะดังกล่าวนี้มีมาก่อนปี 2475 เสียด้วยซ้ำ เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในทศวรรษ 2470 ชาวนาซึ่งประสบความเดือดร้อน เนื่องจากราคาข้าวตกต่ำ ก็เคยรวมกลุ่มเดินขบวน ก่อนหน้านั้นก็เคยปรากฏว่า มีการเดินขบวนโดย ผู้ใช้แรงงาน มือบธรรมชาติมักเกิดขึ้นเมื่อมีภาวะทุกข์เข็ญ หรือเกิดปัญหาความไม่เป็นธรรม จนเหลืออด การประท้วงการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์และยุติธรรมในปี 2500 นับเป็นตัวอย่างของความ ชื่อนี้ แม้ในช่วงการปกครองแบบเผด็จการอันยาวนานระหว่างปี 2500-2516 สังคมไทยก็หาได้อยู่ใน ภาวะปลอดมือบเสียเลยทีเดียว เพียงแต่การรวมตัวเป็นมือบอาจเสี่ยงต่อการถูกตั้งข้อหาว่า มีพฤติกรรมอันเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งชาติได้โดยง่าย

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม 2516 ทำให้เสรีภาพในการรวมกลุ่ม เป็นมือบมีมากขึ้น ปัญหาทุกข์เข็ญและปัญหาความไม่เป็นธรรมต่างๆซึ่งก่อเกิดขึ้นในช่วงการปกครอง แบบเผด็จการระหว่างปี 2490-2516 ได้ระเบิดขึ้นจนเกิดมือบการเมืองเกือบทุกสัปดาห์ระหว่างปี 2516-2519 โดยที่การรวมตัวเป็นมือบในบางกรณีเกิดจากการชี้แนะของขบวนการนักศึกษาและ ประชาชน การเรียกร้องให้รัฐบาลสนใจในการแก้ปัญหาของประชาชนด้วยการรวมตัวเป็นมือบและ ด้วยการเดินขบวน ถูกกล่าวหาว่าละเมิดกฎหมายและไม่เคารพกติกาประชาธิปไตย ดังคำกล่าวหาที่ว่า 'กฎหมายอยู่เหนือกฎหมาย' ทั้งๆที่การรวมกลุ่มเป็นมือบก็ดีและการเดินขบวนก็ดีล้วนแล้วแต่เป็นวัฒนธรรมการเมืองในระบบประชาธิปไตย ตราบเท่าที่เป็นปฏิบัติการที่ได้ละเมิดกฎหมาย ปรากฏการณ์ ที่ดูเสมือนว่าเป็นภาวะความวุ่นวายในระหว่างปี 2516-2519 แท้ที่จริงแล้วเป็นอาการที่ก่อตัวขึ้นและ ถูกเก็บกดไว้ในระหว่างปี 2490-2516 ซึ่งเป็นช่วงของการปกครองระบบเผด็จการคณาธิปไตย สังคมการเมืองไทยในช่วงเวลาดังกล่าวนี้มีสภาพไม่แตกต่างจากภูเขาไฟที่รอวันปะทุ และพร้อมที่จะ

ระเบิดเสมอตราบไต่ที่ประชาชนมีเสรีภาพ ลาวาที่ไหลรินจากการระเบิดของภูเขาไฟจึงปรากฏออกมา ในรูปของมือบและการเดินขบวนเรียกร้อง ความเป็นธรรม

ความเกรงกลัวของชนชั้นปกครองที่เห็นขบวนการนักศึกษาและประชาชน หันเห สยาม รัฐนาวาไปสู่แนวทางสังคมนิยมในช่วงปี 2516-2519 นับเป็นสาเหตุปฐมฐานที่ทำให้ชนชั้นปก ครอง พยายามทำลายขบวนการนักศึกษาและประชาชนด้วยวิธีการนานัปการ รวมทั้งการจัดตั้ง มือบชนมือบ ซึ่งจบลงด้วยเหตุการณ์นองเลือดเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519

นับตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา แม้จะมีการจัดตั้งมือบเพื่อเป้าหมายทางการเมืองภายใน ประเทศ ดังเช่นการกวาดล้างชาวญวนอพยพในยุครัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียรก็ตาม แต่การจัดตั้ง มือบส่วนใหญ่มักจะมุ่งสู่เป้าหมายทางเศรษฐกิจ ดังเช่นการคัดค้านการขึ้นค่าโดยสารรถประจำทาง ในกรุงเทพฯ การคัดค้านการขึ้นราคาน้ำมัน ตลอดจนค่าบริการสาธารณสุขูปโภคอื่น ๆ สมาคมโรงสีมักจะ จัดตั้งมือบชาวนาเพื่อเรียกร้องมิให้รัฐบาลเลิกนโยบายการพยุงราคาข้าว หรือเรียกร้องมิให้ธนาคาร แห่งประเทศไทยล้มเลิกนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ (packing credit) โดยที่ผู้บริหารสมาคมโรงสี เป็นผู้รับภาระรายจ่ายในการจัดตั้งมือบ ชาวไร่อ้อยมักจะขมขู่ว่าจะรวมตัวเป็นมือบ หากรัฐบาลมิได้ กำหนดราคาอ้อยขั้นต่ำในระดับที่ชาวไร่อ้อยพอใจ ในขณะที่ชาวประมงมักจะต่อต้านการขึ้นราคา น้ำมัน มือบเศรษฐกิจเหล่านี้หลายต่อหลายกรณีมักจะมีนายทุนหนุนหลัง การจัดตั้งมือบเพื่อผลักดัน นโยบายหรือคัดค้านนโยบายเศรษฐกิจบางนโยบายมักจะให้ประโยชน์แก่นายทุนที่หนุนหลังโดยตรง นายกและกรรมการสมาคมโรงสีเป็นผู้ได้ประโยชน์โดยตรงจากมือบชาวนา ในทำนองเดียวกับที่ เจ้าของเรือประมงเป็นผู้ได้ประโยชน์โดยตรงจากมือบ ชาวประมงผู้เข้าร่วมมือบอาจได้ประโยชน์ในรูป ของค่าจ้างหรือการมีโอกาสเที่ยวเมืองชายทะเล ดังเช่นบางแสนหรือพัทยา

อย่างไรก็ตาม การแยกแยะระหว่างมือบเศรษฐกิจกับมือบการเมืองเป็นเรื่องที่ไม่สู้ เป็นประโยชน์มากนัก เพราะมือบของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีเป้าหมายบั่นปลายในการ ผลักดันนโยบาย ซึ่งเป็นเรื่องการเมือง การจัดตั้งมือบเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มพูนอำนาจต่อรองทางการเมือง หรือเพื่อสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลปรากฏอยู่เนืองๆ นับตั้งแต่รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์เป็นต้นมา การใช้มือบโค่นล้มผู้นำทางการเมือง แม้จะประสบความสำเร็จเพียงน้อยครั้ง แต่ก็สามารถสร้างภาพความสับสนวุ่นวายให้เห็นได้ โดยทั่วไปแล้วผู้นำทางการเมืองมักจะจัดตั้งมือบ พนักงานรัฐวิสาหกิจเพื่อโค่นล้มซึ่งกันและกัน เมื่อกลุ่มทหารยังเติร์กต้องการโค่นรัฐบาลพลเอก

เกียรติกศักดิ์ ชมะนันท์ในเดือนกุมภาพันธ์ 2523 ก็ได้อาศัยมือบพนักงานรัฐวิสาหกิจในการคัดค้านและต่อต้านการขึ้นราคาน้ำมัน ในทำนองเดียวกัน เมื่อ พ.อ. พล เริงประเสริฐวิทย์ ต้องการเพิ่มอำนาจต่อรองของตนในรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มือบชาวไร่ลับประวัติก็ถูกจัดตั้งขึ้น

การจัดตั้งมือบมิใช่กิจผูกขาดของฝ่ายพลเรือน ฝ่ายทหารก็ได้เรียนรู้เทคโนโลยีการจัดตั้งมือบมาเป็นเวลาช้านานแล้ว การจัดตั้งมือบของพรรคเสรีมนั่งคศิลาในยุครัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม เพื่อรบกวนการปราศรัยหาเสียงของพรรคประชาธิปัตย์ นับเป็นกรณีอุทาหรณ์ที่บ่งชี้ว่าทหารได้เรียนรู้การจัดตั้งมือบแล้ว เพราะผู้นำคนสำคัญของพรรคเสรีมนั่งคศิลาล้วนแล้วแต่เป็นผู้นำฝ่ายทหาร แต่กระบวนการเรียนรู้ในเรื่องนี้เพิ่มความเข้มข้นมากขึ้นในระหว่างปี 2516-2519 เมื่อมีการจัดตั้งมือบชนมือบระหว่างผู้ที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองตรงกันข้ามกัน ดังนั้น จึงมีใช้เรื่องนำประหลาดใจที่ฝ่ายทหารมีแผนการ 'รวมใจภักดิ์' ในเดือนมีนาคม 2535 ซึ่งส่วนหนึ่งของแผนการนี้ก็คือ การจัดตั้งมือบเพื่อสนับสนุน 'คนกลาง' หรือผู้ที่มีได้เป็น ส.ส.ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้

การจัดตั้งมือบเพื่อแสดงการสนับสนุนหรือการให้กำลังใจทางการเมือง แม้จะมีใช้ปรากฏการณ์ใหม่ แต่เพิ่งจะปรากฏอย่างแพร่หลายหลังปี 2520 นี้เอง พรรคประชาธิปัตย์ได้เรียนรู้ก่อนพรรคการเมืองอื่นใดในการจัดตั้งมวลชนเพื่อฟังการปราศรัยทางการเมืองของพรรค และได้เรียนรู้ก่อนพรรคการเมืองอื่นใดในการ 'จัดฉาก' ให้มีการมอบพวงมาลัยแก่ผู้ปราศรัยทางการเมืองของพรรค แต่การจัดฉากเพื่อสร้างภาพพจน์ทางการเมืองดังกล่าวนี้ทวีความเข้มข้น ยิ่งขึ้นในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่นายพิศาล มูลศาสตร์สาทร ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย ทุกหนแห่งในต่างจังหวัดที่พลเอกเปรมอย่างกรายมักจะมีมือบการเมืองที่จัดตั้งโดยเครือข่ายมหาดไทยให้การต้อนรับ หนังสือพิมพ์บางฉบับเรียกมือบการเมือง ดังกล่าวนี้อีกว่า 'ขบวนการขเลียร์' (= เชียร์ + เลียร์)

ประโยชน์ประการเดียวของขบวนการขเลียร์ก็คือ การเสริมอรรถาให้แก่ผู้ที่ได้รับการขเลียร์ เพื่อให้เชื่อมั่นอยู่ตลอดเวลาว่า ตนเป็นผู้ที่ประชาชนสนับสนุน และการประพฤติปฏิบัติที่ผ่านมาของตนเป็นเรื่องชอบธรรม แต่ขบวนการขเลียร์เกิดจากเครือข่ายราชการ ไม่ว่าจะเป็นมวลชนที่จัดตั้งโดยฝ่ายทหารหรือมหาดไทย ดังนั้น รายจ่ายที่ต้องสูญเสียไปกับขบวนการขเลียร์จึงต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็งบราชการลับหรืองบราชการเปิดเผย ผลที่สุดแล้ว ประชาชนผู้เสียภาษีอากรเป็นผู้รับภาระรายจ่ายของขบวนการขเลียร์ แต่ขบวนการขเลียร์มิได้เกิดจากเครือข่ายราชการ

เสมอไป นักการเมืองบางคนก็มีขบวนการขลิบรชของตนเองด้วย เมื่อ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุงต้องล่าทัพ จากศึกการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ก็มีขบวนการขลิบรชให้กำลังใจในการทำงานแก่ ร.ต.อ.เฉลิม แต่ขบวนการ ขลิบรชเอกชนมีอาจเทียบเท่ากับขบวนการ ขลิบรชราชการได้

เมื่อขบวนการขลิบรชอาศัยเครือข่ายราชการ ผู้ที่ได้รับราชการขลิบรชย่อมต้องเป็นผู้มีอำนาจในบ้านเมือง หากอำนาจเปลี่ยนมือไป เป้าแห่งการขลิบรชย่อมแปรเปลี่ยนไปด้วย หากเราเข้าใจนิกลัดกลืนดังกล่าวนี้ ก็จะไม่รู้สึกประหลาดใจที่มีขบวนการขลิบรชคณะ รสช.หลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และมีขบวนการขลิบรชพลเอกสุจินดา คราประยูร แสดงความยินดีที่ได้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2535 แต่ทั้งๆที่มีขบวนการขลิบรช พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ประธานสภา รสช.ก็ยอมรับว่า คณะนินยมทางการเมืองและชื่อเสียงของคณะ รสช.ตกต่ำลงทุกวันๆ นับตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เป็นต้นมา แต่ขบวนการขลิบรช รสช. ยังมีอาจเทียบเทียมได้กับขบวนการขลิบรชพลเอกสุจินดา ซึ่งระดมสรรพกำลังจากเครือข่ายทั้งฝ่ายทหารและมหาดไทย จนแม้แต่ นายพิศาล มูลศาสตร์สาทร ซึ่งเคยได้ชื่อว่าเป็นเจ้าพ่อขบวนการขลิบรชได้แต่ยืนมองดูตาปริบๆ ผู้ชำนาญการทางการเมืองบางท่านมีความเห็นว่า บัดนี้ตำแหน่งแชมป์ของนายพิศาล ฎกนายอนันต์ อนันตกุล ปลัดกระทรวงมหาดไทยคนปัจจุบันช่วงชิงไปเสียแล้ว

## รัฐบาลประชาธิปไตยกับสวัสดิการสังคม

ผู้คนเป็นจำนวนมากมีความเข้าใจกันว่า รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจำเป็นต้องดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ในเมื่อระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน รัฐบาลประชาธิปไตยจึงกระทำการอื่นใดไม่เป็นนอกเหนือไปจากการกระทำเพื่อความผาสุกของทวยราษฎร์

ความเข้าใจข้างต้นนี้นับเป็นความเข้าใจผิดอย่างมหันต์ ผู้คนจำนวนมากที่เคยมีความเข้าใจเช่นนี้ต่างพากันผิดหวังไปตามๆกัน เมื่อพานพบโฉมหน้าที่แท้จริงของระบอบประชาธิปไตย ประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศประชาธิปไตยทั้งปวงล้วนแล้วแต่ให้บทเรียนที่สำคัญว่า ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองของกลุ่มผลประโยชน์ โดยกลุ่มผลประโยชน์ และเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ รัฐบาลประชาธิปไตยหาได้ดำเนินนโยบายเพื่อความผาสุกของปวงชนเป็นด้านหลักไม่ กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เป็นฐานสนับสนุนต่างหากที่รัฐบาลประชาธิปไตยจักต้องยึดกุมเป็นด้านหลัก มิฉะนั้นการได้มาซึ่งอำนาจ การธำรงไว้ซึ่งอำนาจ และการขยายฐานอำนาจทางการเมือง ย่อมยากที่จะเป็นไปได้

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกลไกสำคัญในการจัดสรรอำนาจในตลาดการเมือง โดยที่ลักษณะการแบ่งปันอำนาจเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดการแบ่งปันทรัพยากรและผลประโยชน์ในสังคม การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงทำหน้าที่คล้ายคลึงกับกลไกราคา ในขณะที่การเลือกตั้งทำหน้าที่เป็นกลไกในการจัดสรรอำนาจ กลไกราคาทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากร เพื่อผลิตสินค้าและบริการต่างๆ สังคมจะผลิตสินค้าและบริการอะไรบ้าง ผลิตปริมาณเท่าใด ผลิตอย่างไร และผลิตเพื่อใคร ก็ขึ้นอยู่กับราคาสักของกลไกราคา กลไกราคาจะสนองตอบความต้องการของสมาชิกในสังคมผู้อื่นผู้ใดมิได้ เว้นเสียแต่ผู้มีอำนาจซื้อ อำนาจซื้อจึงเป็นปัจจัยที่กำหนดการจัดสรรทรัพยากรในการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ

ในตลาดการเมือง ผู้มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นผู้ที่มีอำนาจซื้อ แต่ผู้มีอำนาจซื้อในตลาดการเมืองมักจะไม่เข้าใจว่า อำนาจซื้อของตนนั้นมีความหมายและความสำคัญอย่างไรบ้าง ราษฎรที่มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งย่อมต้องการ 'ความสุข' ในขณะที่

นักการเมืองที่ต้องการอำนาจจำเป็นต้องแสดงให้เห็นว่า ตนสามารถจัดสรร 'บริการความสุข' ให้แก่ราษฎรได้ ในการนี้ นักการเมืองจักต้องโฆษณาให้ราษฎรเห็นความดีและความงามของตน ในประการสำคัญ ต้องสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตน ใช้จ่ายทางการเมืองเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ต้องมีที่มา ในสังคมทุนนิยมกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นผู้จัดสรรเงินทุนแก่นักการเมืองและพรรคการเมืองเพื่อการใช้จ่ายทางการเมือง นักการเมืองที่มีความดีและความงามมากปานใด หากปราศจากฐานสนับสนุนทางการเงิน ย่อมยากที่จะชนะการเลือกตั้ง ส่วนนักการเมืองที่ไม่มีความดีและความงาม หากมีฐานการเงินที่หนาแน่น ก็อาจสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตนจนชนะการเลือกตั้งได้

ในระบอบประชาธิปไตย นักการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งย่อมมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ และนักการเมืองเหล่านี้ไม่ลังเลที่จะแสดงอหังการแห่งอำนาจ ด้วยข้ออ้างที่ว่า 'ฉันมาจากการเลือกตั้ง' คนเหล่านี้สามารถกล่าวอ้างโดยไม่อายฟ้าดินว่า การกระทำทุกอย่างทุกประการของตนเป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชน

แต่ที่จริงแล้ว ผลประโยชน์ของประชาชนอาจมิใช่ผลประโยชน์ของนักการเมือง และพรรคการเมือง ในทำนองเดียวกับที่ผลประโยชน์ของนักการเมืองและพรรคการเมืองอาจมิใช่ผลประโยชน์ของประชาชน

นักการเมืองและพรรคการเมืองจำเป็นต้องปกป้องและเกื้อกูลผลประโยชน์ของกลุ่มทุนที่เป็นฐานสนับสนุนทางการเงินของตน หากจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนนโยบายอันกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานของตน ก็ต้องพยายามลดทอนผลกระทบทางลบให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ มิฉะนั้นก็ต้องเปลี่ยนแปลงหรือขยายฐานกลุ่มผู้สนับสนุนทางการเงิน ซึ่งมีอาจทำได้โดยง่าย

หากเราเข้าใจลึกซึ้งแห่งสังคมดังกล่าวข้างต้นนี้แล้ว ก็จะเข้าใจพฤติกรรมของรัฐบาลนายชวณ หลีกภัย ได้โดยง่าย เพราะพฤติกรรมของรัฐบาลนี้มีได้แตกต่างจากรัฐบาลในระบอบ 'ประชาธิปไตย' อื่นๆ กล่าวคือ เป็นรัฐบาลของกลุ่มผลประโยชน์ โดยกลุ่มผลประโยชน์ และเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ เพียงชั่วระยะเวลาร้อยวันเศษ รัฐบาลนายชวณก็มีพฤติกรรมอันยืนยันลึกลงแห่งสังคมดังกล่าวนี้ ทั้งนี้มีกรณีที่พึงพิจารณาอย่างน้อย 3 กรณี

*กรณีแรก* ได้แก่ การहनกลงไปใช้มาตรการการห้ามนำเข้าน้ำมันปาล์ม เมื่อราคาน้ำมันปาล์มภายในประเทศถีบตัวสูงขึ้น รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ดำเนินการผ่อนคลายนโยบายกีดกันของราคา ด้วยการนำเข้าน้ำมันปาล์มจากมาเลเซียปริมาณ 15,000 ตัน ราคาตันละ 405 เหรียญอเมริกัน มูลค่ารวมประมาณ 150 ล้านบาท เมื่อน้ำมันปาล์มล็อตแรกปริมาณ 1,300 ตัน เข้ามาถึงท่าเรือกรุงเทพฯ ในเดือนตุลาคม 2535 คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2535 มีมติ

มิให้นำเข้า โดยให้องค์การคลังสินค้าส่งออกไปขายต่างประเทศ แม้จะต้องขาดทุน ส่วนน้ำมันปาล์มอีก 13,700 ตัน ก็ไม่อนุญาตให้นำเข้า แต่จะส่งไปขายประเทศอื่น การห้ามการนำเข้าน้ำมันปาล์มได้รับเสียงแซ่ซ้องจากชาวสวนปาล์มน้ำมัน อันเป็นฐานการเมืองสำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ในภาคใต้ แต่เสียงแซ่ซ้องจากชาวสวนปาล์มน้ำมันไม่สำคัญเท่ากับเสียงแซ่ซ้องจากนายทุนโรงงานน้ำมันปาล์ม เพราะนายทุนโรงงานน้ำมันปาล์มเป็นฐานเศรษฐกิจสำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ ด้วยเหตุนี้เองรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จึงได้ถอนน้ำมันปาล์มออกจากรายการสินค้าที่เร่งลดกำแพงภาษีตามข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA)

การห้ามการนำเข้าน้ำมันปาล์มเป็นมาตรการที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของชาวสวนปาล์ม น้ำมันและนายทุนโรงงานน้ำมันปาล์ม เพราะทำให้ราคาน้ำมันปาล์มภายในประเทศสูงกว่าที่ควรจะเป็น แต่ระบบเศรษฐกิจไทยมิได้มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) ในการผลิตปาล์ม น้ำมัน และน้ำมันปาล์มมากเท่ามาเลเซีย หากปล่อยให้มีการนำเข้าโดยเสรีอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มภายในประเทศจักต้องล่มสลาย เพราะมีอาจแข่งขันกับน้ำมัน ปาล์มที่นำเข้าจากมาเลเซียได้ นโยบายการค้าเสรีจึงเป็นนโยบายที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของผู้บริโภค เพราะเอื้ออำนวยให้ผู้บริโภคสามารถซื้อน้ำมันปาล์มราคาถูกลงได้ แต่นโยบายดังกล่าวนี้กลับเป็นโทษต่อชาวสวนปาล์ม น้ำมัน และนายทุนโรงงานน้ำมันปาล์ม รัฐบาลนายชวน หลีกภัย เลือกลงขันนายทุนโรงงานน้ำมันปาล์มเป็นด้านหลัก และเข้าข้างชาวสวนปาล์ม น้ำมัน เป็นด้านรอง โดยให้ประชาชนผู้เสียภาษีอากรและผู้บริโภคน้ำมันปาล์มเป็นผู้รับภาระต้นทุนของนโยบายดังกล่าวนี้ การมีมติให้นำน้ำมันปาล์มที่มาถึงท่าเรือกรุงเทพฯ แล้วส่งกลับไปขายต่างประเทศ โดยไม่คำนึงว่าจะต้องขาดทุนจำนวนมากน้อยเพียงใด มีผลเสมือนหนึ่งการนำทรัพยากรของแผ่นดินไปใช้ในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง นอกจากนี้ มติที่ปราศจากความรัดกุมของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ยังเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่องค์การคลังสินค้าแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากมติดังกล่าวนี้ได้

*กรณีที่สอง* ได้แก่ การปราบปรามการปั่นหุ้นอย่างลำเอียง ในขณะที่มีการจับนายสอง วัชรศรีโรจน์ กลับไม่มีการจับนักปั่นหุ้นที่เป็นฐานเศรษฐกิจของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ทั้งๆที่มีพฤติกรรมการปั่นหุ้นอย่างโจ่งแจ้ง

*กรณีที่สาม* ได้แก่ แนวโน้มที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย จะส่งเสริมให้เอกชนปลูกยูคาลิปตัส และส่งเสริมการสร้างเขื่อนไฟฟ้า โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า ผู้นำคนสำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ได้เคยมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้เอกชนบางกลุ่มปลูกยูคาลิปตัส และมีพฤติกรรมอันไม่น่าเชื่อว่าเป็นพฤติกรรมอันสุจริต ในขณะนี้มีความเคลื่อนไหวในกรมป่าไม้ที่จะให้โครงการยูคาลิปตัสพื้นที่อีกครึ่งหนึ่ง ในขณะเดียวกัน



ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ในภาคใต้ก็มีแนวนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการสร้างเขื่อนแก่งกรุง บางคนมีความรู้สึกเป็นปรปักษ์ต่อขบวนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เป็นที่ทราบกันดีว่า นายทุนยุคาลิปตัสและนายทุนป่าไม้ในภาคใต้เป็นฐานเศรษฐกิจของผู้นำบางคนของพรรคประชาธิปัตย์

แม้ว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะเป็นรัฐบาลของกลุ่มผลประโยชน์ แต่ระบอบประชาธิปไตยก็มีข้อดีที่รัฐบาลมีอายุอันจำกัด การที่รัฐบาลจำเป็นต้องขอความชอบธรรมในการใช้อำนาจจากประชาชน เมื่อถึงวาระการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นการเตือนสติว่า การดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานอำนาจของรัฐบาลนั้นมีขีดจำกัดที่ต้องระมัดระวัง หากรัฐบาลกระทำการเกินเลยขีดจำกัดดังกล่าวนี้ ก็อาจต้องสูญเสียอำนาจทางการเมืองไปในที่สุด

## 60 ปี ประชาธิปไตยไทย

ผมเริ่มเขียนบทความเรื่องนี้เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2535 อันเป็นวันที่การปฏิวัติ 2475 มีอายุครบ 60 ปีพอดี วันนี้จึงเป็นวันเชยิดของประชาธิปไตยไทย ช่วงเวลา 60 ปีที่ผ่านมา สังคมการเมืองไทยมีความแปรปรวนอย่างมาก และตกอยู่ในวังวนแห่งวงจรอุบาทว์ชนิดที่ยากที่จะสลัดหลุดได้

ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองการปกครองของสภาพชน สุภาพชน จักต้องไม่เอาเปรียบผู้อื่น และต้องแข่งขันบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและเป็นธรรม ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่กำหนดกติกาทางการเมืองไว้โดยแจ่มชัด แต่ระบอบการปกครองที่จะได้ชื่อว่าเป็นประชาธิปไตยนั้นจักต้องกำหนดกติกาที่มีความเป็นธรรมและความเสมอภาค และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจักต้องกำหนดกติกาที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง ทั้งปวง สันติสุขและความเจริญสถาพรจึงจะบังเกิดขึ้นได้

การที่ระบอบประชาธิปไตยในสังคมการเมืองไทยต้องล้มลุกคลุกคลานตลอดระยะเวลา 60 ปีที่ผ่านมา ก็เพราะกลุ่มชนที่กุมกำลังทหารไม่มีความเป็นสุภาพบุรุษ จึงได้ใช้กำลังอาวุธ โคนล้มกระดานประชาธิปไตยอยู่เรื่อยมา ทั้งที่กระดานประชาธิปไตยหลายต่อหลายกระดานสร้างขึ้น โดยผู้นำฝ่ายทหารนั่นเอง

ผมมองการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในสังคมไทยโดยอาศัยแว่นเศรษฐกิจจึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่ผมจะมีความเห็นว่า มิติทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ เป็นมิติหลักของการเปลี่ยนแปลงการเมืองไทยในรอบ 60 ปีที่ผ่านมา แม้ว่ามิติทางด้านอุดมการณ์จะมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ แต่ความสำคัญก็มีอยู่น้อยนัก

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วง 60 ปีที่ผ่านมาเกิดจากการแย่งชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจในสังคม ยามใดก็ตามที่เกิดความขัดแย้งในการแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพ

ทางการเมืองก็เริ่มสั่นคลอน หากความขัดแย้งนั้นมิอาจแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ ก็อาจนำมาซึ่งการโค่นล้มรัฐบาลและฉีกรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดระเบียบการแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจเสียใหม่ โดยที่ระเบียบใหม่นี้จักต้องเกื้อกูลผลประโยชน์ของกลุ่มชนที่ยึดกุมอำนาจรัฐมากขึ้น ประวัติศาสตร์การเมืองไทยจึงเป็นประวัติศาสตร์ว่าด้วยการจัดระเบียบและการเปลี่ยนแปลงระเบียบในการแบ่งปันและจัดสรรส่วนเกินทางเศรษฐกิจ

การปฏิวัติ 2475 เป็นจุดกำเนิดของชนชั้นปกครองใหม่ อันประกอบด้วยขุนนางข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ชนชั้นปกครองใหม่แม้จะยึดกุมอำนาจรัฐได้ แต่ก็ขาดฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้การดำรงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองเป็นไปได้ยาก ชนชั้นปกครองใหม่จึงต้องสร้างและขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ เพื่อรองรับและเสริมอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่ กระบวนการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของชนชั้นปกครองใหม่เริ่มต้นภายหลังการปฏิวัติ 2475 ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ซึ่งร้อยรัดสังคมไทยอย่างแน่นแฟ้น นับเป็นเหตุปัจจัยที่ผลักดันให้ชนชั้นปกครองใหม่จำต้องแสวงหาและดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ เพื่อนำมาใช้ในการดำรงและเสริมอำนาจทางการเมือง

ภายหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 อันนำมาซึ่งจุดจบทางการเมืองของคณะราษฎร และนำมาซึ่งการปกครองเผด็จการทหาร กระบวนการสร้างและขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของผู้นำฝ่ายทหารเติบโตในอัตราเร่ง และด้วยอหังการแห่งอำนาจ การแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายเป็นไปโดยเกือบไม่อำพราง ตลอดช่วงเวลาที่สังคมไทยมีการปกครองเผด็จการทหารอันยาวนานระหว่างปี 2490-2516 ส่วนเกินทางเศรษฐกิจอันได้จากการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจกระจุกอยู่ในระบบราชการ และในมือของกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยเป็นสำคัญ

กลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยได้ใช้ความพยายามอย่างยิ่งยวดในการดำรงอำนาจทางการเมือง และในการมีบทบาทครอบงำสังคมการเมืองไทย เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะอำนาจทางการเมืองเป็นบ่อเกิดของทรัพย์สินศฤงคาร ด้วยเหตุตั้งนั้นกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยหลังการรัฐประหารปี 2490 จึงพยายามที่จะดำรงไว้ซึ่งระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย เพราะระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยเกื้อกูลให้กลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยมีอำนาจผูกขาดในการยึดกุมส่วนเกินทางเศรษฐกิจส่วนสำคัญในสังคม ต่อเมื่อไม่สามารถดำรงระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยไว้ได้ เนื่องจากการเติบโตใหญ่ของพลัง

ประชาธิปไตย กลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยก็จะกดดันให้มีการร่างรัฐธรรมนูญ ที่มีบทบัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติปราศจากอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฉบับปี 2511 ฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534

ช่วงเวลาที่กลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยผูกขาดอำนาจทางการเมืองนับแต่ปี 2475 ถึงปี 2516 ยาวนานพอที่กลุ่มนี้จะสร้างจารีตทางการเมืองการปกครอง เพื่อสงวนอำนาจการเมืองการปกครองไว้ในระบบราชการ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การสงวนอำนาจไว้ในกลุ่มพลังอำนาจไทยนั่นเอง จารีตที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อย 2 เรื่อง ได้แก่ จารีตในการบัญญัติกฎหมาย และจารีตในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ

การบัญญัติกฎหมายในประเทศไทยมีจารีตที่จะให้อำนาจฝ่ายบริหารในการปรับเปลี่ยนนโยบายและมาตรการต่างๆ โดยที่การปรับเปลี่ยนนโยบายและมาตรการเหล่านี้มีจำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ แม้ว่ากฎหมายแม่บทจะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่กฎหมายแม่บทมักจะขาดรายละเอียดและมีได้กำหนดเกณฑ์ในการใช้อำนาจอย่างชัดเจน หากแต่มอบอำนาจให้รัฐมนตรีกระทรวงที่รับผิดชอบใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจ การที่จารีตในการบัญญัติกฎหมายในประเทศไทยนิยมให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจอย่างกว้างขวาง ย่อมเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจและผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้โดยง่าย ในทางปฏิบัติ ฝ่ายบริหารจะใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจด้วยการตรากฎหมายระดับอนุบัญญัติ ดังเช่นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบต่างๆ โดยที่กฎหมายระดับอนุบัญญัติเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่ต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ

การสงวนอำนาจในการกำหนดนโยบายไว้ในระบบราชการ นับเป็นจารีตสำคัญอีกเรื่องหนึ่งที่ทำให้กลุ่มพลังอำนาจอำนาจประชาธิปไตยสามารถยึดกุมอำนาจในการจัดสรรส่วนเกินทางเศรษฐกิจในสังคมไว้ได้ ว่าจำเพาะนโยบายเศรษฐกิจ ระบบราชการมีอำนาจผูกขาดในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การกำหนดนโยบายงบประมาณแผ่นดิน การก่อกำหนดต่างประเทศ และการทำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ

จารีตในการบัญญัติกฎหมาย และจารีตในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ นับเป็นจารีตสำคัญที่ทำให้กลุ่มพลังอำนาจชาติปไตยสามารถควบคุมการแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจในสังคมไว้ได้ แต่อำนาจการควบคุมนี้เริ่มสั่นคลอนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม 2516 เป็นต้นมา ชนชั้นนำทางอำนาจมิได้ถูกผูกขาดโดยขุนนางข้าราชการอีกต่อไป การเติบโตใหญ่ของพลังประชาธิปไตยก่อให้เกิดชนชั้นนำทางอำนาจที่มาจากกระบวนการเลือกตั้ง ในขณะที่เดียวกัน กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมามีส่วนผลักดันให้ผู้นำทางเศรษฐกิจขึ้นมาเป็นชนชั้นนำทางอำนาจด้วยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจดังกล่าวนี้ นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้ส่วนเกินทางเศรษฐกิจเริ่มรั่วไหลออกจากระบบราชการ และนับวันกลุ่มพลังอำนาจชาติปไตยมีแต่จะต้องสูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น เมื่อกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการสามารถยึดกุมอำนาจการบริหารไว้ได้ กลไกของระบบราชการและจารีตการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งเคยเกื้อกูลการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจของกลุ่มพลังอำนาจชาติปไตยฉันใด ก็ให้ประโยชน์แก่นักการเมืองที่มาจากกาเลือกตั้งฉันนั้น การรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 เป็นความพยายามที่จะแย่งส่วนเกินทางเศรษฐกิจกลับคืนสู่กลุ่มพลังอำนาจชาติปไตยอีกครั้งหนึ่ง

ด้วยเหตุที่ประวัติศาสตร์การเมืองไทยเป็นประวัติศาสตร์ว่าด้วยการจัดระเบียบและการเปลี่ยนแปลงระเบียบในการแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจในสังคม อนาคตของการเมืองไทยจึงขึ้นอยู่กับกระบวนการจัดระเบียบดังกล่าวนี้เป็นอย่างสำคัญ หากการจัดระเบียบเพื่อแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจในสังคมไม่เป็นที่ยอมรับของกลุ่มพลังประชาธิปไตยและกลุ่มพลังอำนาจชาติปไตย สภาวะที่สังคมการเมืองไทยไร้ซึ่งเสถียรภาพจะยังคงดำรงอยู่ต่อไป

ภาคที่สอง

ตลาดนัดการเมือง

## อาชีพนักการเมือง (ตอนที่ 1)

ตลอดช่วงเวลาเดือนเศษหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ดูเหมือนว่าจะไม่มีอาชีพใดที่ถูกประนามมากไปกว่าอาชีพนักการเมือง คำประนามไล่เรียงตั้งแต่การซื้อเสียงในการเลือกตั้ง และการหาประโยชน์ส่วนบุคคล จนถึงขั้นข้อหาขู่รับหลง หลังจากที่ได้รับเลือกตั้งและมีอำนาจทางการเมือง กลไกของรัฐในช่วงเดือนเศษที่ผ่านมาล้วนแล้วแต่มุ่งสื่อ 'สาร' ว่าด้วยความเลวของนักการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น ในเวลาที่ไล่เลียบกับการสร้างกระแส 'นักการเมืองเลว คนอื่นๆดี' กระแสข่าวสารที่ตามติดมาก็คือ การแบ่งแยกอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมีให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

กระแสข่าวทั้งสองนี้ ก่อให้เกิดปฏิกิริยาไม่น้อยในหมู่นักการเมือง

\* คุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ อดีต ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ และอดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ บรรยายว่าไม่อยากลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส.อีกแล้ว เพราะคนชอบตำว่านักการเมืองเลว

\* นายปิยะนัฐ วัชรภรณ์ อดีตรัฐมนตรีสาธารณสุขในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ประกาศว่า ถ้าหากไม่ให้ ส.ส.เป็นรัฐมนตรี ก็จะไม่ลงเลือกตั้ง เพราะตนอยากเป็นรัฐมนตรี

\* นายทินวัฒน์ มฤคพิทักษ์ อดีต ส.ส.พรรคพลังธรรมกล่าวว่า หากไม่ให้ ส.ส. เป็นรัฐมนตรี คนที่คิดว่าตนมีโอกาสเป็นรัฐมนตรีก็จะอยู่เฉยๆไม่ลงสมัครรับเลือกตั้ง ส่วนผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งจะประกอบไปด้วยผู้ทั้งหมดโอกาสเป็นรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่

ผมไม่คิดว่า ความดีความเลวของมนุษย์สามารถขีดเส้นแบ่งได้ด้วยการดูอาชีพ คนที่มีสติสัมปชัญญะคงจะมีสามัญสำนึกว่า ในทุกๆอาชีพล้วนแล้วแต่มีทั้งคนดีและคนเลวผสมปนเปกัน อาจารย์มหาวิทยาลัยที่เป็นคนดีก็มีอยู่ แต่ที่เป็นคนเลวก็หาไม่น้อย ทหารที่เป็นคนเลวเชื่อว่าไม่มีเสียเลย ในขณะที่ทหารที่ดีก็มีอยู่มาก ดังนั้น การกล่าวประนามอาชีพนักการเมืองชนิดครอบคลุมทั่วไป จึงเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง และก่อให้เกิดการเสียขวัญและกำลังใจแก่นักการเมืองที่ดี อันอาจเป็นผลเสียต่อสังคมการเมืองและระบอบประชาธิปไตยในอนาคต

ผมมีความรู้สึกที่ว่า สังคมไทยมีความคาดหวังจากอาชีพนักการเมืองสูงเกินกว่าระดับ ปุณฺณ คนเป็นอันมากคาดหวังว่า นักการเมืองจักต้องเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ความคาดหวังในลักษณะดังกล่าวนี้ในบางครั้งมีมากจนถึงขั้นที่ผมเคยคิดว่า มีแต่พระอรหันต์ เท่านั้นที่จะเป็นนักการเมืองได้ ผมมีความเห็นว่า เราไม่ควรมองนักการเมืองในฐานะสาธารณบุคคล ผู้ไร้ซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัว เพราะการมองเช่นนี้ไม่เพียงแต่จะทำให้เรามีความรู้สึกผิดหวังที่รุนแรงกว่าปกติเท่านั้น หากยังทำให้การวิเคราะห์ระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทยเป็นไปอย่างผิดพลาดอีกด้วย ตรงกันข้าม เราควรจะมองนักการเมืองในฐานะปุณฺณที่มีกิเลสตัณหา และมีความเห็นแก่ตัวเป็นที่ตั้ง ไม่แตกต่างจากสามัญมนุษย์ที่ประกอบอาชีพอื่นๆ ผมเชื่อว่า ด้วยระบบการวิเคราะห์เช่นนี้ เราจะ สามารถเข้าใจสังคมการเมืองไทยได้ตรงต่อสภาพความเป็นจริงมากขึ้น

อาชีพนักการเมืองเป็นอาชีพที่สามารถก่อให้เกิดสาธารณประโยชน์ได้ และ นักการเมืองอาชีพทั้งหลายก็ได้สังเกตเห็นที่จะเอ่ยอ้างว่า ตนเลือกอาชีพนี้ก็เพราะต้องการมีบทบาทในการ สร้างสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ไม่ปรากฏว่ามีผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.คนใดที่ยอมรับว่า ตนเลือกอาชีพนี้ ก็เพราะได้รับผลประโยชน์ส่วนบุคคล

การประกอบอาชีพนักการเมืองนั้นมีต้นทุนที่ต้องเสีย ต้นทุนดังกล่าวนี้มีองค์ประกอบ อยู่ 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่งคือ รายจ่ายในการหาเสียงในฤดูกาลเลือกตั้ง ส.ส. ซึ่งต้องเสียไปโดยไม่เป็นที่แน่ ชัดว่าจะได้รับเลือกตั้งหรือไม่ ต้นทุนประเภทนี้อาจถือว่าเป็นต้นทุนคงที่ (fixed cost) ครั้นเมื่อได้รับ เลือกตั้งแล้ว ส.ส.ยังต้องมีต้นทุนประเภทที่สอง อันได้แก่ รายจ่ายในการดำเนินการทางการเมือง (operating cost) เพื่อสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตน รายจ่าย ดังกล่าวนี้ปรากฏในรูปแบบต่างๆบ้างก็ต้องเสียไปในงานสังคม ดังเช่น งานศพ งานโกนจุก บวชนาค งานประเพณีท้องถิ่น ฯลฯ และบ้างก็ต้องเสียไปในการจัดสรรสาธารณบริการแก่ราษฎรในเขตการเลือก ตั้งของตน การเสียต้นทุนในการดำเนินงานทางการเมืองดังกล่าวนี้เป็นเรื่องจำเป็น เพราะจะมีผลต่อ การเลือกตั้งในฤดูต่อไป แต่ไม่เป็นที่แน่ชัดว่าตกประมาณเดือนละเท่าไร ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจว่ามีความ แตกต่างกันอย่างมากระหว่าง ส.ส.แต่ละคน

อาชีพนักการเมืองจึงแตกต่างจากอาชีพข้าราชการหรือพนักงานกินเงินเดือน โดยสิ้นเชิง เพราะอาชีพลูกจ้างนั้นต้องเสียต้นทุนในการพัฒนาทักษะและความรู้ก่อนเข้าสู่ตลาด แรงงานเท่านั้น ครั้นเมื่อบรรจุเป็นข้าราชการหรือพนักงานบริษัทแล้ว ก็ไม่มีต้นทุนการประกอบอาชีพ ที่ต้องเสียอย่างสำคัญอีก เว้นเสียแต่ว่ามีความต้องการศึกษาต่อและพัฒนาทักษะเพิ่มเติมเพื่อความ ก้าวหน้าของการทำงาน แต่อาชีพนักการเมืองนั้นกระโดดไปข้างอาชีพพ่อค้านักลงทุน หากจะกล่าวให้ ถึงที่สุดแล้ว ก็เป็นธุรกิจประเภทหนึ่ง ซึ่งอาจเรียกว่า "ธุรกิจการเมือง" เพราะไม่เพียงแต่ว่าการได้มาซึ่ง



ตำแหน่ง ส.ส.จะมีต้นทุนที่ต้องเสียเท่านั้น หากทว่าการดำรงตำแหน่ง ส.ส.สืบต่อไปในอนาคตยังมีต้นทุนดำเนินงานที่ต้องเสียอีกด้วย อาชีพนักการเมืองจึงมีลักษณะเป็นธุรกิจโดยพื้นฐาน หากเราไม่มีความรังเกียจอาชีพการประกอบธุรกิจโดยทั่วไป เราก็ไม่ควรเดียดฉันท์อาชีพนักการเมืองในฐานะธุรกิจประเภทหนึ่งด้วย ตราบเท่าที่การประกอบธุรกิจเหล่านี้เป็นไปตามทำนองคลองธรรม

ในขณะที่อาชีพข้าราชการและพนักงานบริษัทมีกำหนดการเกษียณอายุที่แน่นอน โดยมักจะปลดเกษียณเมื่ออายุ 55-60 ปี ซึ่งเท่ากับการกำหนดช่วงเวลาการทำงานยาวนานถึง 30-35 ปี แต่อาชีพนักการเมือง แม้จะไม่มีเกษียณอายุ หากทว่ากลับมีช่วงเวลาการทำงานอันแสนสั้น เพราะขึ้นอยู่กับสมมติภาพการเป็น ส.ส. ซึ่งในยามปกติกำหนดไว้ 4 ปี อาชีพนักการเมืองจึงเป็นอาชีพที่มีสัญญาการทำงานระยะสั้น นักการเมืองจะได้รับการต่อสัญญาการทำงานหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของนายจ้างที่มีต่อผลงานของนักการเมืองนั้นๆ ในขณะที่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและพนักงานบริษัทที่ทำหน้าที่ประเมินผลงานของลูกน้องมีเพียงไม่กี่คน แต่นายจ้างผู้ประเมินผลงานของนักการเมืองมีจำนวนเท่ากับจำนวนราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งแต่ละเขต อาชีพนักการเมืองโดยพื้นฐานจึงเป็นอาชีพที่มีลักษณะความไม่จริงยั่งยืนสูง เพราะมีสัญญาการทำงานระยะสั้นเพียง 4 ปี โดยที่ไม่แน่ว่าจะได้รับการต่อสัญญาหรือไม่ ความไม่จริงยั่งยืนแห่งอาชีพยังมีมากขึ้นไปอีก หากคำนึงถึงความเป็นไปได้ที่จะมีการยุบสภาก่อนครบอายุ นั้นย่อมหมายความว่า สัญญาการทำงานของ ส.ส.มีความไม่แน่นอนสูง สัญญานี้อาจมีอายุเพียง 1 วัน หรือยาวนานจนถึง 4 ปี

สภาวะความไม่จริงยั่งยืนของอาชีพนักการเมืองดังกล่าวนี้เองที่ทำให้ผู้คนจำนวนมากขาดที่จะประกอบอาชีพนี้ ดังได้กล่าวแล้วว่า การประกอบอาชีพนักการเมืองมีต้นทุนที่ต้องเสียทั้งรายจ่ายในการหาเสียงและรายจ่ายในการดำเนินงานทางการเมือง ซึ่งเมื่อมองจากสายตาของนักการเมืองแต่ละคนอย่างน้อยก็ต้องเสียต้นทุนขั้นต่ำระดับหนึ่ง หากรายได้จากการดำรงตำแหน่ง ส.ส.ต่ำกว่าต้นทุนขั้นต่ำระดับดังกล่าวนี้ ก็นับว่าไม่คุ้มที่จะประกอบอาชีพนี้ สภาวะความไม่แน่นอนทางการเมืองมิได้เกิดเฉพาะจากความเป็นไปได้ในการยุบสภาเท่านั้น หากทว่าการปฏิบัติและรัฐประหารยังช่วยเพิ่มพูนสภาวะความไม่แน่นอนดังกล่าวนี้อย่างมากอีกด้วย

ตลอดระยะเวลาเกือบ 60 ปีนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา สังคมการเมืองไทยมีการปฏิวัติรัฐประหารถึง 22 ครั้ง การปฏิวัติรัฐประหารเหล่านี้ได้ช่วยสื่อ 'สาร' ที่สำคัญว่าอาชีพนักการเมืองเป็นอาชีพที่มีความไม่จริงยั่งยืนสูงยิ่ง ใครที่หวังพึ่งรายได้จากการประกอบอาชีพนักการเมืองมีอันต้องผิดหวังไปตาม ๆ กัน เพราะอาชีพนักการเมืองเป็นอาชีพที่หวังพึ่งมิได้ จนบัดนี้ไม่มีใครที่ยึดถือ "นักการเมือง" เป็นอาชีพหลัก ผู้ที่เป็นนักการเมืองในระบบประชาธิปไตยล้วนแล้วแต่มีอาชีพอื่นเป็นอาชีพหลัก และยึดอาชีพนักการเมืองเป็นอาชีพรองหรืออาชีพเสริมด้วยกันทั้งสิ้น

ธรรมชาติความไม่จริงยั่งยืนของอาชีพนักการเมืองทำให้ผู้คนเป็นจำนวนมากไม่สนใจที่จะประกอบอาชีพนี้ และไม่ส่งเสริมให้ลูกหลานประกอบอาชีพนี้อยู่แล้ว การปฏิวัติรัฐประหารยิ่งมีส่วนทำให้อาชีพนักการเมืองกลายเป็นอาชีพ 'น้ำเน่า' มากขึ้นไปอีก นักการเมืองที่มีเจตนาดีต่อบ้านเมืองและอุทิศตนเพื่อประโยชน์สุขของสังคมโดยส่วนรวม เมื่อเผชิญกับการโค่นล้มระบอบประชาธิปไตยด้วยการทำรัฐประหาร จำนวนไม่น้อยรู้สึกเจ็บช้ำค้ำที่จะลงสนามเลือกตั้งอีก การปฏิวัติรัฐประหารไม่เพียงแต่จะขับดันนักการเมืองที่ตีออกจากอาชีพนักการเมืองเท่านั้น หากว่ายังช่วยเพิ่มความแน่ใจแก่คนตื่นอกวงจรรการเมืองมิให้ก้าวเข้าสู่วงจรถ่วงนี้อีกด้วย ผู้ที่ก้าวเข้ามาแทนที่จึงมีแต่ผู้นำท้องถิ่นที่ทรงอิทธิพล เจ้าพ่อ นายทุนท้องถิ่น และนายทุนระดับชาติ ด้วยเหตุนี้เอง อาชีพนักการเมืองจึงนับวันมีแต่จะแปรสภาพเป็นอาชีพ 'น้ำเน่า' ดังจะเห็นได้จากกลุ่ม ส.ส. อีสาน ซึ่งเดิมมีสัดส่วนของ ส.ส. ที่มีคุณภาพในอัตราสูงอย่างน้อยในช่วงสองทศวรรษแรกหลังปี 2475 แต่บัดนี้สัดส่วนของ ส.ส. ที่มีคุณภาพได้ตกต่ำลงอย่างน่าใจหาย

ใครเล่าที่ควรจะได้รับผิดชอบต่อปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ ?

## อาชีพนักการเมือง (ตอนที่สอง)

ภูมิหลังทางวิชาการของผมทำให้ผมมีความเชื่อว่า หากเราต้องการจะเข้าใจพฤติกรรมของนักการเมืองชนิดที่ตรงต่อสภาพความเป็นจริง เราจำเป็นต้องมองนักการเมืองในฐานะปุถุชนที่มีกิเลส มีตัณหา และมีความเห็นแก่ตัว นักการเมืองมิใช่อรหันต์ผู้ซึ่งอุทิศชีวิตเพื่อประโยชน์สุขของผู้อื่น โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์สุขของตนเองแม้แต่น้อย นอกจากนี้ หากเราต้องการจะเข้าใจสังคมการเมืองไทยให้ดีขึ้น เราจำเป็นต้องมองอาชีพนักการเมืองเสมือนหนึ่งการประกอบธุรกิจ เพราะอาชีพนักการเมืองไม่เหมือนกับอาชีพข้าราชการหรือพนักงานบริษัทตรงที่ต้องมีการลงทุนเพื่ออ้างคะแนนนियมทางการเมือง มิฉะนั้นจะไม่สามารถอ้างไว้ซึ่งอาชีพนักการเมืองไว้ได้

การประกอบอาชีพนักการเมืองนั้นมีต้นทุนที่ต้องเสีย ซึ่งประกอบด้วยรายจ่ายในการหาเสียงในฤดูกาลเลือกตั้ง และรายจ่ายในการดำเนินงานทางการเมืองเพื่อรักษาสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตน ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ ต้นทุนการประกอบอาชีพนักการเมืองนี้ตกประมาณเท่าไร แม้จะยังไม่มีผู้ศึกษาเรื่องนี้ แต่เราก็พอจะได้ข้อสรุปบางประการจากตัวอย่าง ส.ส.ต่อไปนี้

สมมุติว่า รายจ่ายในการหาเสียงเท่ากับ 3 ล้านบาท และรายจ่ายในการดำเนินงานทางการเมืองตกเดือนละ 10,000 บาท โดยที่สภาผู้แทนราษฎรมีอายุเพียง 2 ปี ก็มีเหตุต้องยุบสภาด้วยเหตุประการหนึ่งประการใด ต้นทุนการประกอบอาชีพนักการเมืองในกรณีนี้เท่ากับ 3.24 ล้านบาท และ ส.ส.ก็ต้องมีรายได้เดือนละ 135,000 บาทเป็นอย่างน้อย จึงจะคุ้มทุน ตัวเลขนี้ยังมีได้ครอบคลุมถึงค่าครองชีพของ ส.ส. และครอบครัว หากค่าครองชีพตกเดือนละ 30,000 บาท ระดับเงินได้ที่คุ้มทุนของ ส.ส.ในตัวอย่างนี้ตกประมาณเดือนละ 165,000 บาท ประมาณการดังกล่าวนี้เป็นประมาณการขั้นต่ำ แม้กระนั้นก็เพียงพอที่จะชี้ให้เห็นว่า เงินได้ของ ส.ส.ตามโครงสร้างที่เป็นมาอยู่ห่างไกลจากระดับคุ้มทุนมากนัก ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้จะช่วยให้เราเข้าใจพฤติกรรมต่าง ๆ ของ ส.ส. ได้ดียิ่งขึ้น

เหตุใดบุคคลบางคนจึงเลือกประกอบอาชีพนักการเมืองด้วยการสมัครรับเลือกตั้งอาชีพนักการเมืองให้ผลตอบแทนอะไรบ้าง

ผลตอบแทนจากการประกอบอาชีพนักการเมืองมีองค์ประกอบอยู่ 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่งเป็นผลตอบแทนในรูปตัวเงิน (pecuniary utility) อันได้แก่ เงินเดือน เบี้ยประชุม เงินประจำตำแหน่งทางการเมือง และสิทธิประโยชน์ต่างๆ (ดังเช่นการโดยสารรถไฟและเครื่องบินโดยไม่เสียค่าโดยสาร) ส่วนที่สองเป็นผลตอบแทนที่ไม่ใช่ตัวเงิน (non-pecuniary utility) อันได้แก่ สถานะในสังคม การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับชนชั้นนำทางอำนาจและผู้นำทางเศรษฐกิจ และอำนาจทางการเมืองและการปกครอง

ข้อที่เราทั้งหลายจักต้องยอมรับร่วมกันก็คือ เงินเดือน เบี้ยประชุม และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ ส.ส.ได้รับภายใต้ระบบที่เคยเป็นมานั้นนับว่าน้อย และไม่เป็นสิ่งจูงใจที่พอเพียงใจการดึงดูดให้ผู้คนหันมาสู่อาชีพนี้ เงินได้จากตำแหน่ง ส.ส.เหล่านี้ตกประมาณเดือนละ 50,000 บาท และสำหรับ ส.ส.บางคนอาจจะต่ำกว่านี้ ระดับเงินได้ดังกล่าวนี้นับว่าต่ำกว่าระดับคุ่มทุนมากนัก ด้วยเหตุนี้เองจึงเป็นเรื่องที่เข้าใจได้โดยไม่ยากว่า เหตุใดจึงมีการเสกสรรคตำแหน่งการเมืองต่างๆขึ้น และมีการแย่งชิงตำแหน่งเหล่านี้ในหมู่ ส.ส.ด้วยกัน อาทิเช่น ตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรี ตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นต้น การเสกสรรคตำแหน่งการเมืองเหล่านี้เริ่มปรากฏเป็นระบบในรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (2518-2519) โดยที่การจัดสรรตำแหน่งมิได้แตกต่างจากระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ในหมู่ผู้นำฝ่ายทหารในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตย

แต่ผู้ที่ประกอบอาชีพนักการเมืองมิได้มุ่งหวังผลตอบแทนในรูปตัวเงินเพียงใดเดียว หากยังมุ่งหวังผลตอบแทนที่ไม่ใช่ตัวเงินด้วย สิ่งที่ยังมุ่งหวังมากที่สุดก็คือ อำนาจทางการเมืองการปกครอง ไม่มี ส.ส.คนใดที่ไม่ต้องการตำแหน่งรัฐมนตรี การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่เพียงแต่จะช่วยให้เงินเดือนเพิ่มขึ้นจากระดับ 40,000 เป็นระดับ 60,000 บาทเท่านั้น หากยังหมายถึงสถานะและความมีหน้ามีตาในสังคม ตลอดจนอำนาจในการดำเนินนโยบายตามอุดมคติของตนอีกด้วย

สำหรับ ส.ส.ที่ไม่สามารถขึ้นสู่ตำแหน่งรัฐมนตรี ผลตอบแทนที่ไม่ใช่ตัวเงินที่สำคัญก็คือ การมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายต่างๆ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ได้ลิดรอนบทบาทของ ส.ส.ในเรื่องเหล่านี้จนเกือบหมดสิ้น การลิดรอนบทบาทของ ส.ส.ดังกล่าวนี้ทำให้แรงดึงดูดของอาชีพนักการเมืองยิ่งอ่อนแรงลงไปอีก นอกเหนือจากเหตุปัจจัยอื่นๆที่ทำให้อาชีพนักการเมืองมีอาชีพที่น่าพิศมัยอยู่แล้ว ผลตอบแทนที่ไม่ใช่ตัวเงินที่ยังมีเหลืออยู่สำหรับ ส.ส. ที่ไม่สามารถขึ้นสู่ตำแหน่งรัฐมนตรี ก็คือ ช่องโอกาสในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับชนชั้นนำทางอำนาจและผู้นำทางเศรษฐกิจ เครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีประโยชน์ทั้งในระหว่างที่ยังประกอบอาชีพนักการเมืองและเมื่อพ้นไปจากอาชีพนี้แล้ว ในระหว่างที่ยังเป็น ส.ส. เครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้อาจช่วยให้ได้มาซึ่ง 'เงินบริจาคตทางการเมือง' เพื่อนำมาใช้จ่ายในการ

ดำเนินการทางการเมืองในเขตการเลือกตั้งของตน หรือบางครั้งอาจช่วยกรุยทางในการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นนำทางอำนาจและ/หรือผู้นำทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพทางการเมืองต่อไปในภายภาคหน้า แม้ภายหลังเมื่อพ้นจากอาชีพทางการเมืองไปแล้ว ไม่ว่าจะด้วยเหตุประการใดก็ตาม เครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้อาจเป็นประโยชน์ต่อการปกครองอาชีพอื่นๆด้วย อย่างไรก็ตาม ส.ส.ที่สามารถขึ้นสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีได้ย่อมมีโอกาสในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับชนชั้นนำทางอำนาจและผู้นำทางเศรษฐกิจมากกว่า ส.ส.โดยทั่วไป

ส.ส.ที่ออกห่างจากตำแหน่งรัฐมนตรีอาจต้องหันไปคว้าตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ ดังเช่นตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรี ตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพราะอย่างน้อยก็ช่วยให้มีเงินได้เพิ่มขึ้นโดยที่เกือบไม่ต้องทำงานเลย หากพ้นไปจากตำแหน่งเหล่านี้แล้ว ก็ยังมีตำแหน่งในสภาผู้แทนราษฎรที่ให้ผลตอบแทนที่มีใช้ตัวเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการการบประมาณ ส.ส.จำนวนมากพากันแย่งชิงตำแหน่งกรรมการงบประมาณ เพราะไม่เพียงช่วยให้ได้สารสนเทศเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินมากกว่าผู้อื่นเท่านั้น หากยังช่วยให้มีอิทธิพลในการผลักดันให้โครงการพัฒนาบางโครงการลงสู่พื้นที่ในเขตการเลือกตั้งของตน ซึ่งมีผลในการเพิ่มพูนคะแนนนิยมทางการเมืองอีกด้วย

ความจำเป็นในการจัดสาธารณบริการแก่ราษฎรในเขตการเลือกตั้ง ประกอบกับการมีรายได้ต่ำกว่าระดับคุ้มทุน ทำให้ ส.ส.ผลักดันให้มีการจัดสรรงบประมาณจังหวัดไปใช้จ่ายในเขตการเลือกตั้งของตน ซึ่งประสบความสำเร็จนับแต่ปี 2512 เป็นต้นมา การก่อเกิดของงบประมาณจังหวัดได้ช่วยบรรเทาภาวะต้นทุนการดำเนินงานทางการเมืองของ ส.ส.ได้เป็นอันมาก แม้จะมีเสียงร่ำลือเกี่ยวกับการรั่วไหลของงบประมาณจังหวัด แต่ก็ยังเป็นเสียงร่ำลือที่ปราศจากหลักฐานชัดเจน อย่างไรก็ตาม หากจะมีการรั่วไหลของงบประมาณจังหวัด ก็มีเหตุผลน่าเชื่อถือได้ว่า การรั่วไหลดังกล่าวนี้คงมีไม่มากนัก เพราะคู่แข่งและปรปักษ์ทางการเมืองในเขตการเลือกตั้งเดียวกันย่อมคอยจับผิดอยู่แล้ว

สภาพการณ์ที่อาชีพทางการเมืองเป็นธุรกิจที่ยากจะมีรายได้คุ้มทุนนี้เอง นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ 'มุ้งเล็กในมุ้งใหญ่' ส.ส.ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจอันง่อนแง่น จำต้องเข้าไปอิงอยู่กับกลุ่มการเมืองในพรรค โดยยอมตนเป็นบริวารของผู้นำ ส.ส.บางคน ภายใต้นัยความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ผู้นำกลุ่ม ส.ส.จักต้องคอยอุ้มชู ส.ส.ที่เป็นบริวารในฤดูกาลเลือกตั้ง และในยามที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยที่ในบางกรณีอาจต้องให้การปกป้องคุ้มครองทางการเมืองด้วย ส่วน ส.ส.ที่เป็นบริวารก็มีหน้าที่ในการผลักดันให้ ส.ส.ผู้อุปถัมภ์มีตำแหน่งสำคัญภายในพรรค และได้มาซึ่งตำแหน่งรัฐมนตรีในยามที่พรรคการเมืองในสังกัดเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล ส.ส.บางคน อาจเลือกผู้อุปถัมภ์ก่อนที่จะเลือกพรรคการเมืองเสียด้วยซ้ำ โดยที่ผู้อุปถัมภ์อาจเป็นนายทุนผู้ทรงอิทธิพลในท้องถิ่นหรือ

เจ้าพ่อ การเข้าสังกัดพรรคก็ขึ้นอยู่กับการบงการของผู้อุปถัมภ์ที่มีกรณีปรากฏหลายต่อหลายครั้งว่า นายทุนผู้ทรงอิทธิพลในท้องถิ่นหรือเจ้าพ่อสามารถบงการให้ ส.ส.ภายใต้การอุปถัมภ์ย้ายพรรคทั้งยวงได้ หรือชี้้นำในการลงมติในญัตติหนึ่งญัตติในสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นกัน

ด้วยเหตุดังที่พรรณนามานี้ นักการเมืองอาชีพในสังคมการเมืองไทยจึงต้องมีฐานะทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง มิฉะนั้นย่อมยากที่จะแทรกตัวเข้าสู่ตลาดการเมืองได้ หากฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีพอ ก็จำเป็นต้องแสวงหา 'เงินบริจาคทางการเมือง' และ/หรือแสวงหาผู้อุปถัมภ์ ซึ่งอาจเป็นผู้นำ ส.ส. นายทุนผู้ทรงอิทธิพล หรือเจ้าพ่อ ผู้คนในสังคมไทยจำนวนไม่น้อยที่ไม่ยอมรับบรรทัดฐานทางพฤติกรรมเช่นนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นลูกน้องนายทุนผู้ทรงอิทธิพลหรือเจ้าพ่อ แต่สภาพการณ์ที่อาชีพนักการเมืองเป็นธุรกิจที่หารายได้ไม่คุ้มทุน ดูเหมือนจะผลักดันให้ ส.ส. จำต้องแสวงหา 'เงินบริจาคทางการเมือง' และ/หรือผู้อุปถัมภ์อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่ผู้นำพรรคการเมืองทั้งหลายล้วนแล้วแต่ตระหนักดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคที่เป็นรัฐบาล ซึ่งบางครั้งจำต้องมีการอัดฉีดเงินแก่ ส.ส. เพื่อสร้างวินัยทางการเมืองในยามที่มีญัตติสำคัญต้องลงคะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎร มิฉะนั้น ส.ส. ในสังกัดอาจจะ 'แตกแถว' ได้

ส.ส. ที่มีบรรทัดฐานทางจริยธรรมต่ำกว่ากรณีดังกล่าวข้างต้นนี้อาจแสวงหารายได้จาก การตั้งกระทู้ในสภาฯ กระทู้ที่ตั้งอาจต้องการขยายภาพ 'บาดแผล' ของรัฐมนตรีบางคน ซึ่งเมื่อรับเงินแล้ว ก็เพียงแต่หาเหตุหาขาน้ำไปในวันที่กระทู้เข้าสู่วาระการประชุมในสภาฯ กระทู้นั้นก็ต้องตกไปตามระเบียบ ส.ส. บางคนอาจหารายได้ด้วยการนำเสนอกฎหมายหรือนโยบายซึ่งมีผลกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจบางกลุ่ม ซึ่งเมื่อรับเงินจากกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นเป้าหมายแล้ว ก็อาจมิได้กล่าวถึงนโยบายหรือกฎหมายที่นำเสนออีกเลย

ส.ส. จำนวนไม่น้อยมีพฤติกรรมในการแสวงหารายได้เพื่อให้ธุรกิจการเมืองของตนคุ้มทุนหรือมีกำไร โดยที่วิธีการในการแสวงหารายได้นั้นผิดจริยธรรมทางการเมือง แต่ความผิดในเรื่องนี้ของ ส.ส. โดยทั่วไปดูเหมือนจะไม่มากเท่าผู้นำ ส.ส. ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งต้องแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการกำหนดนโยบายเพื่อหล่อเลี้ยง ส.ส. ที่เป็นบริวาร และกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานเศรษฐกิจของตน

## ตลาดนักรเมือง (ตอนที่หนึ่ง)

### นักรเมืองมาจากไหน?

เพียงช่วงเวลา 60 ปีเศษ ตลาดนักรเมืองในประเทศไทยก็เปลี่ยนโฉมหน้าไปเป็นอันมาก เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในเดือนมิถุนายน 2475 นั้น สังคมเศรษฐกิจไทยยังมิได้มีการใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนอย่างแพร่หลาย ระบบเศรษฐกิจไทยยังมีลักษณะเป็นระบบเศรษฐกิจที่อาศัยการนำของแลกกับของ (barter economy) พลังเศรษฐกิจทุนนิยมยังไม่เติบโตชนชั้นนายทุนยังเพิ่งก่อเกิดและชนชั้นกลางยังไม่เข้มแข็ง ตลาดนักรเมืองยังไม่ก่อตัวขึ้นตราบจนกระทั่งมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกในปี 2476 กระนั้นก็ตาม พลังเศรษฐกิจทุนนิยมยังมิได้แผ่อิทธิพลเข้าไปในตลาดนักรเมือง เนื่องจากความล้าหลังของพลังเศรษฐกิจทุนนิมนั้นเองปฏิสัมพันธ์ในตลาดนักรเมืองโดยพื้นฐานแล้วยังคงเป็นปฏิสัมพันธ์ภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (patron-client relationship) ซึ่งมีรากฐานมาจากระบบศักดินาแต่โบราณ

ครั้นเมื่อพลังเศรษฐกิจทุนนิยมเติบโตใหญ่กล้าแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่การใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปี 2504 เป็นต้นมา โครงสร้างของตลาดนักรเมืองก็แปรเปลี่ยนไปเป็นอันมาก โดยที่พลังเศรษฐกิจทุนนิยมแผ่อิทธิพลเข้าไปครอบงำตลาดการเมืองดังกล่าวนี้เพิ่มขึ้นตามลำดับ

หากเรามองนักรเมืองเป็นอาชีพประเภทหนึ่ง ซึ่งมีตลาดอันไม่แตกต่างจากตลาดแรงงานประเภทอื่น ๆ ตลาดนักรเมืองย่อมต้องมีอุปทาน (supply) และอุปสงค์ (demand)

อุปทานของนักรเมืองมาจากไหน แหล่งผลิตนักรเมืองที่ใหญ่ที่สุดก็คือระบบราชการ บรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนมากมีภูมิลำเนาเป็นข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งครู การขยายการศึกษาอย่างรวดเร็วระหว่างปี 2475-2490 ทำให้จำนวนครูในส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นเป็นอันมากและโดยธรรมชาติของสังคมชนบทไทย ครูมีสถานะเป็นผู้นำชุมชนอยู่แล้ว ดังนั้น จึงมิใช่เรื่อง

น่าประหลาดใจที่จะพบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนมากและ ส.ส.จำนวนไม่น้อยมีภูมิลำเนาเป็นครู แม้ในระยะหลังจะยังคงมีผู้นำครูระดับประถมศึกษาลาออกจากราชการเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. แต่ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ได้ลดความสำคัญลงไปเป็นอันมาก เพราะพลังเศรษฐกิจทุนนิยมเริ่มรุกกล้าเข้าไปในตลาดการเมือง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นก็คือ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ซึ่งเกษียณจากราชการ กระโดดเข้าสู่ตลาดนักการเมืองมากขึ้น นอกเหนือจากอาชีพข้าราชการ อาชีพอิสระดังเช่นทนายความและนักหนังสือพิมพ์ก็เป็นแหล่งที่มาที่สำคัญของนักการเมือง ก่อนปี 2500 มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองมีบทบาทสำคัญในการผลิตนักการเมืองมากกว่า สถาบันการศึกษาใด ๆ

การเติบโตของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมในระบบเศรษฐกิจไทย เริ่มทำให้โฉมหน้าของตลาดนักการเมืองแปรเปลี่ยนไป นับตั้งแต่การเลือกตั้งปี 2512 เป็นต้นมา เราได้เห็นนายทุนท้องถิ่น กระโดดขึ้นเวทีการเมืองมากขึ้น อำนาจทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญในการอ้างและขยายฐานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หากปราศจากอำนาจทางการเมืองเสียแล้ว นายทุนท้องถิ่นย่อมยากที่จะเติบโตเป็นนายทุนระดับชาติได้ นายทุนท้องถิ่นได้เห็นตัวอย่างของนายทุนชาติจำนวนมากที่เติบโตขึ้นมาโดยอาศัยอำนาจและอิทธิทธิทางการเมือง ดังนั้น จึงเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่นายทุนท้องถิ่นตัดสินใจกระโดดขึ้นเวทีการเมือง แต่การเข้าสู่ตลาดการเมืองมักจะเป็นไปตามขั้นตอน จากการเมืองท้องถิ่นไปสู่การเมืองระดับชาติ ตลาดการเมืองท้องถิ่นเป็นที่ฝึกปรือวิทยายุทธในเบื้องต้น ต่อเมื่อประสบความสำเร็จในเวทีการเมืองท้องถิ่นและวิทยายุทธทางการเมืองแกร่งกล้า จึงกระโดดขึ้นสู่เวทีการเมืองระดับชาติ ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2522-2531 กระบวนการแปรสภาพนักการเมืองท้องถิ่นเป็นนักการเมืองระดับชาติเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเราได้เห็นการไต่บันไดดาราของนายทุนท้องถิ่นอย่างชัดเจน

ในขณะที่นายทุนท้องถิ่นมีเส้นทางอันยาวไกลกว่าที่จะเข้าสู่ตลาดการเมืองนายทุนชาติซึ่งคุ้นเคยแต่การหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานของการใช้อำนาจและอิทธิทธิทางการเมือง ด้วยการสวมมิกัดดีต่อผู้นำฝ่ายทหารกลุ่มต่างๆภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ มิจำเป็นต้องก้าวเข้าสู่ตลาดการเมืองโดยตรง หากแต่ทำตัวเป็นผู้ดูขอบเวที แล้วไปรยปรายเงินอุดหนุนแก่ผู้นำพรรคการเมืองพรรคต่างๆที่มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมือง นับตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา ทำให้เงื่อนไขที่ให้นายทุนชาติจำต้องมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับ



ผู้นำฝ่ายทหารผ่อนคลายนลง แต่หาได้หมดสิ้นไปไม่ นายทุนชาติเลือกที่จะสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับกลุ่มชนชั้นปกครองใหม่ แทนที่จะเปลี่ยนเนื้อเปลี่ยนตัวกระโดดขึ้นเวทีการเลือกตั้ง

การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา ไม่เพียงแต่จะทำให้กลุ่มทุนเติบโตใหญ่กล้าแข็งเท่านั้น หากยังมีผลต่อการเติบโตของภาคเศรษฐกิจใต้ดิน (Underground economy) อีกด้วย งานวิจัยบางชิ้นค้นพบว่า กิจกรรมเศรษฐกิจใต้ดินเติบโตในอัตราสูงกว่าอัตราการเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทยเสียด้วยซ้ำ คู่แฝดของกิจกรรมเศรษฐกิจใต้ดินก็คือ เจ้าพ่อและผู้ทรงอิทธิพลในท้องถิ่น การเติบโตใหญ่ของเจ้าพ่อเป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่กลุ่มซอเรียครูเรืองอำนาจในทศวรรษ 2490 แม้จะชะลอการเติบโตในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่กลับฟื้นตัวอย่างรวดเร็วในยุคถนอม-ประภาส เจ้าพ่อจำนวนมากมีสถานะเป็นนายทุนท้องถิ่นด้วย และด้วยเหตุผลเดียวกับนายทุนท้องถิ่น เจ้าพ่อมักจะยึดกุมอำนาจการปกครองท้องถิ่น และได้ระดับจากเวทีการเมืองท้องถิ่นไปสู่เวทีการเมืองระดับชาติ กระนั้นก็ตาม ยังมีเจ้าพ่อจำนวนมากไม่น้อยที่มีได้ขึ้นเวทีการเมืองระดับชาติ หากแต่ทำตัวเป็นผู้อุปถัมภ์นักการเมืองในสังกัดและให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองบางพรรค เส้นทางของเจ้าพ่อจึงละม้ายคล้ายคลึงกับนายทุนท้องถิ่น เจ้าพ่อจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นนำทางอำนาจ รวมทั้งผู้นำฝ่ายทหาร ในขณะที่เจ้าพ่อให้การอุปถัมภ์บริวาร เจ้าพ่อก็ต้องการการปกป้องจากผู้ที่ไม่เหนือกว่าตนด้วย หากเจ้าพ่อไม่ก้าวเข้าสู่ชนชั้นนำทางอำนาจเสียเอง เจ้าพ่อก็ต้องมีสัมพันธ์กับชนชั้นนำทางอำนาจไม่ทางหนึ่งก็ทางใด ชีวิตของเจ้าพ่อจำนวนมากได้ให้บทเรียนว่า เจ้าพ่อที่สามารถธำรงไว้ซึ่งอำนาจและอิทธิพลได้ จำเป็นต้องขยายฐานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากกิจกรรมที่ผิดกฎหมายไปสู่กิจกรรมที่ถูกกฎหมาย ความจำเป็นในการกระจายประเภทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทำให้เจ้าพ่อต้องเข้าไปมีบทบาทในตลาดการเมือง

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วง 30 ปีเศษที่ผ่านมาทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญประการหนึ่งคือ การเติบโตใหญ่ของชนชั้นกลาง ชนชั้นกลางเป็นกลุ่มชนที่อยู่ห่างไกลจากชนชั้นนำทางอำนาจ และโดยทั่วไปมักจะเข้าไม่ถึงชนชั้นปกครอง ชนชั้นกลางไม่เพียงแต่จะสามารถล้มตาอำปากในเชิงเศรษฐกิจได้เท่านั้น หากทว่ายังมีการศึกษาดีกว่าผู้คนโดยทั่วไปอีกด้วย และแท้ที่จริงแล้ว การศึกษาเกือบจะเป็นกลไกอันเดียวของชนชั้นกลางในการเลื่อนชั้นทางสังคม ภูมิหลังทางชนชั้นทำให้ชนชั้นกลางมีความต้องการสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค หากปราศจากสิ่งเหล่านี้ การเลื่อนชั้นในสังคมของชนชั้นกลางย่อมยากที่จะเป็นไปได้ ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ชนชั้นกลาง

ยอมรับวัฒนธรรมประชาธิปไตย เพราะวัฒนธรรมประชาธิปไตยสอดคล้องกับผลประโยชน์ทางชนชั้นกลาง แม้ชนชั้นกลางจะมีความเห็นแก่ตัวเหมือนกลุ่มชนที่มีกิเลสตัณหาโดยทั่วไป แต่การที่ชนชั้นกลางโดยทั่วไปเข้าไม่ถึงชนชั้นปกครอง การแสวงหาอภิสิทธิ์เพื่อเป็นฐานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจย่อมเป็นไปได้ยากอย่างยิ่ง วัฒนธรรมการแย่งชิงผลประโยชน์บนพื้นฐานของการแข่งขันจึงกลายมาเป็นวัฒนธรรมของชนชั้นกลาง นับตั้งแต่การเลือกตั้งปี 2512 เป็นต้นมา ชนชั้นกลางกลายมาเป็นแหล่งที่มาของนักการเมืองที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นตามลำดับ

ตลาดนักการเมืองในช่วงเวลา 60 ปีเศษที่ผ่านมาได้แปรเปลี่ยนไปเป็นอันมาก แม้ในปัจจุบัน ผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยมีภูมิหลังอาชีพเป็นข้าราชการ แต่ความสำคัญของระบบราชการในฐานะแหล่งผลิตนักการเมืองได้ลดลงไปเป็นอันมาก การเติบโตของพลังเศรษฐกิจทุนนิยม อันเป็นผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างน้อย 3 ด้าน ด้านหนึ่งได้แก่ การเติบโตของกลุ่มทุน ทั้งนายทุนท้องถิ่นและนายทุนชาติ ด้านที่สองได้แก่ การเติบโตของเจ้าพ่อและภาคเศรษฐกิจใต้ดิน และด้านที่สามได้แก่ การเติบโตของชนชั้นกลาง ผู้คนจำนวนไม่น้อยจากกลุ่มเศรษฐกิจทั้งสามนี้พากันกระโดดขึ้นเวทีการเมือง ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ด้วยเหตุผลเดียวกัน คือ การแสวงหาอำนาจเพื่อรักษาและขยายฐานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนับเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติของสังคมเศรษฐกิจทุนนิยมที่พลังเศรษฐกิจทุนนิยมจะทะลุทะลวงเข้าสู่ตลาดการเมือง

## ตลาดนักการเมือง (ตอนที่สอง)

### ใครต้องการนักการเมือง?

ความต้องการ ส.ส.หรืออุปสงค์ที่มีต่อ ส.ส. มีอยู่ 2 ระดับ ระดับที่หนึ่งเป็นความต้องการของพรรคการเมืองที่มีต่อ ส.ส. และระดับที่สองเป็นความต้องการจากประชาชน

พรรคการเมืองย่อมต้องการนักการเมืองที่ 'สอบได้' กล่าวคือ ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง เพราะเป้าหมายหลักของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยก็คือ การมีเสียงข้างมากในรัฐสภาจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ใครก็ตามที่คิดว่า พรรคการเมืองมีหน้าที่รับใช้ประชาชนและมุ่งดำเนินการเพื่อให้สังคมมีสวัสดิการสูงสุด (social welfare maximization) ใครคนนั้นก็ควรเข้าใจผิดอย่างมหันต์

พรรคการเมืองบางพรรคมีกระบวนการสร้างนักการเมืองของตนเองอย่างมีขั้นตอน การเลือกตัวแทนของพรรคในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจพิจารณาจากผู้ที่มีประวัติสนับสนุนพรรค ผู้ที่ทำงานให้พรรค และหัวหน้าคนสำคัญของพรรค รวมตลอดทั้งผู้ที่เสนอตัวให้พรรคพิจารณาคัดเลือก พรรคการเมืองส่วนใหญ่ยังมิได้เข้าไปมีบทบาทในการเมืองระดับท้องถิ่น กระบวนการเลื่อนขั้นจากนักการเมืองท้องถิ่นเป็นนักการเมืองระดับชาติเป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้นหลังการเลือกตั้งปี 2522 และโดยทั่วไปแล้ว ปรากฏการณ์ที่พรรคการเมืองเข้าไปแย่งชิงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นจำกัดเฉพาะกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการแข่งขันระหว่างพรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชากรไทย และพรรคพลังธรรม ในส่วนภูมิภาคไม่ปรากฏว่ามีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองระดับชาติ ยกเว้นการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเคยมีการแย่งชิงตำแหน่งระหว่างพรรคประชาธิปัตย์กับพรรคกิจสังคม การที่พรรคการเมืองระดับชาติยังมิได้เข้าไปมีบทบาทในตลาดการเมืองระดับท้องถิ่น ทำให้กระบวนการคัดสรรนักการเมืองท้องถิ่นขึ้นมาเป็นนักการเมืองระดับชาติเป็นไปโดยจำกัด

ในขณะที่มีพรรคการเมืองจำนวนน้อยที่มีกระบวนการสร้างนักการเมืองของตนเอง พรรคการเมืองส่วนใหญ่ใช้วิธีลัดในการซื้อตัวนักการเมืองที่มีโอกาสได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง ราคาที่จ่ายจะปรากฏในรูปของเงินช่วยเหลือที่พรรคให้แก่ลูกพรรคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หรืออาจจ่ายในรูปของเงินที่ให้โดยเสนหากก็ได้ ทั้งนี้ราคาย่อมแตกต่างกันไปตามความเจเนสนามและโอกาสที่จะได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง ความเจเนสนามพิจารณาจะประวัติการเป็น ส.ส. ยิ่งได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. มาก สมัยเพียงใด ราคาตัวก็จะยิ่งสูงมากเพียงนั้น ส่วนโอกาสที่จะได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง นอกจากจะดูจากความถี่ในการได้รับเลือกตั้งแล้ว ยังดูจากเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในเขตการเลือกตั้งอีกด้วย นักการเมืองจำนวนมากที่ดำรงตำแหน่ง ส.ส. ไว้ได้เป็นเวลายาวนาน ก็เป็นเพราะการทุ่มทุนการลงทุนในการจัดระบบหัวคะแนนและการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในระดับหมู่บ้าน ความสามารถในการดึงโครงการพัฒนาของทางราชการเข้าสู่เขตการเลือกตั้งนับเป็นตัวแปรสำคัญ อีกตัวหนึ่ง ส.ส. ที่มีตำแหน่งสำคัญทางการเมือง ดังเช่นตำแหน่งรัฐมนตรี เลขาธิการรัฐมนตรี และกรรมการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร จะมีความได้เปรียบ ส.ส. โดยทั่วไป เพราะไม่เพียงแต่จะมีสารสนเทศที่สมบูรณ์กว่าเท่านั้น หากทว่ายังมีพลังทางการเมืองที่จะผันทรัพยากรของรัฐเข้าสู่เขตการเลือกตั้งของตนได้โดยง่ายอีกด้วย และด้วยตรรกเดียวกันนี้ ส.ส. พรรครัฐบาลมักจะได้เปรียบ ส.ส. พรรคฝ่ายค้าน จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่พรรครัฐบาลมีแรงดึงดูด ส.ส. มากกว่าพรรคฝ่ายค้าน

การย้ายพรรคของ ส.ส. เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติในฤดูกาลเลือกตั้ง ส่วนใหญ่เป็นการย้ายเข้าสู่พรรคที่มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลสูง ในหลายต่อหลายกรณีเป็นการย้ายสังกัดกลุ่มมากกว่า การย้ายสังกัดพรรค อาทิเช่น การย้ายสังกัดจากกลุ่ม A12 ในพรรค A ไปสู่กลุ่ม B25 ในพรรค B เป็นต้น เพราะการจ่ายเงินซื้อตัวนักการเมืองในบางกรณีพรรคมิได้เป็นผู้จ่าย หากแต่ผู้นำกลุ่มเป็นผู้จ่าย จึงมีปรากฏการณ์ 'มุ้งเล็ก' ในพรรคใหญ่ พรรคใหญ่แต่ละพรรคประกอบด้วยกลุ่มการเมืองหรือมุ้งหลายมุ้ง ส.ส. รวมตัวกันเป็นกลุ่มโดยมีผู้นำกลุ่มเป็นผู้ให้การอุปถัมภ์ ส.ส. บริวาร ผู้นำ ส.ส. มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ ส.ส. บริวารในฤดูกาลเลือกตั้ง นอกฤดูกาลเลือกตั้งอาจต้องช่วยจุนเจือทางการเงินและส่งเสริมให้มีบทบาททางการเมือง และอาจต้องปกป้องคุ้มครองในยามเดือดร้อน ส.ส. บริวาร มีหน้าที่เป็นฐานคะแนนเสียงให้แก่ผู้นำของตน หน้าที่สำคัญก็คือ การสนับสนุนให้ผู้นำของตนมีตำแหน่งสำคัญทางการเมืองทั้งในระดับพรรคและระดับชาติ ส.ส. บริวารยังต้องตอบแทน ส.ส. ผู้อุปถัมภ์ด้วยการลงมติในสภาผู้แทนราษฎรในญัตติสำคัญตามแนวทางที่ ส.ส. ผู้อุปถัมภ์กำหนด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มุ้งเล็กแต่ละมุ้งก็มีการกำหนด 'โผย' ในการลงคะแนนไม่แตกต่างจากวุฒิสภา โผยที่กำหนดอาจเป็นไปในทางเสริมหรือสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ

ผลประโยชน์ของ ส.ส.ผู้อุปถัมภ์ คนทั่วไปมักจะเข้าใจกันว่า หากพรรคการเมืองใดได้เข้าร่วมรัฐบาล ส.ส.ในสังกัดพรรคการเมืองนั้นจักต้องลงมติไปในทางเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลเสมอ ความเข้าใจดังกล่าวนี้ไม่ถูกต้อง เนื่องจากไม่เข้าใจการเมืองภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ในสังคมไทย แท้ที่จริงแล้ว แม้พรรคการเมืองในสังกัดจะได้ร่วมรัฐบาล แต่ความจำกัดของตำแหน่งสำคัญทางการเมือง ทำให้ไม่เพียงแต่ต้องแบ่งปันกันระหว่างพรรคที่ร่วมรัฐบาลเท่านั้น หากทว่ายังต้องแบ่งปันตำแหน่งระหว่างผู้นำมั่งภายในพรรคเดียวกันอีกด้วย โดยที่มีผู้นำส.ส.บางกลุ่มเท่านั้นที่ได้รับตำแหน่งในรัฐบาลที่จัดตั้ง ผู้นำ ส.ส.ที่ออกหักอาจรอคอยโอกาสในการสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาล แม้ว่าจะเป็นรัฐบาลที่พรรคการเมืองในสังกัดร่วมจัดตั้งก็ตาม การณ์ปรากฏอยู่เสมอว่า มั่งเล็กบางมั่งในพรรคร่วมรัฐบาลกลายเป็นตัวปัญหาของรัฐบาลเสียเอง ดังนั้น เมื่อถึงวาระการประชุมที่พิจารณาญัตติหรือกฎหมายสำคัญ ผู้นำพรรคร่วมรัฐบาลอาจต้อง 'อัดฉีด' ผู้นำมั่งที่มีท่าจะชบด เงินที่นำมาอัดฉีดนี้มักจะมีระดมมาจากผู้นำมั่งที่มีตำแหน่งในรัฐบาล พฤติกรรมของผู้นำมั่งเล็กดังกล่าวนี้ปรากฏแพร่หลายมากขึ้นในระยะหลัง โดยที่มีแนวโน้มว่าจะเป็นพฤติกรรมมาตรฐานและกลายเป็นจารีตในสังคมการเมืองไทยในอนาคต ในขณะที่ผู้นำมั่งใหญ่ที่มีตำแหน่งในรัฐบาลสามารถใช้อำนาจทางการเมืองในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบาย แต่ส่วนเกินทางเศรษฐกิจนี้ต้องแบ่งปันให้แก่ผู้นำมั่งเล็กที่ไม่มีตำแหน่งในรัฐบาลทุกครั้งที่มีการประชุมนัดสำคัญในสภามิฉะนั้นเสถียรภาพของรัฐบาลอาจต้องถูกสั่นคลอนโดย ส.ส.ในสังกัดพรรครัฐบาลด้วยตนเอง ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ความต้อง ส.ส.บริวารมาจากผู้นำมั่งในพรรคการเมืองต่างๆ ผู้นำมั่งที่มี ส.ส. บริวารในสังกัดมากเพียงใด ย่อมมีอำนาจต่อรองในการเรียกร้องตำแหน่งสำคัญในรัฐบาลมากเพียงนั้น ผู้นำมั่งที่มีตำแหน่งในรัฐบาลย่อมอาศัย ส.ส.บริวารเป็นฐานค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาล ส่วนผู้นำมั่งที่ออกหักก็ยังสามารถใช้ ส.ส.ในสังกัดเป็นเครื่องมือในการสั่นคลอนรัฐบาล เพื่อให้ค่ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่หอมไว้ได้

ความต้องการของพรรคการเมืองในการซื้อนักการเมืองจะมีมากเป็นพิเศษ ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างการปกครองระบอบเผด็จการกับระบอบประชาธิปไตย เมื่อผู้นำฝ่ายทหารจำเป็นต้องปรับตัวจากระบอบเผด็จการไปสู่ระบอบประชาธิปไตย มักจะใช้วิธีการตั้งพรรคการเมืองขนาดใหญ่ โดยกว้านซื้อนักการเมืองที่มีศักยภาพที่จะได้รับเลือกตั้งมาเข้าสังกัด เพื่อเป็นฐานทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ดังเช่นการจัดตั้งพรรคเสริมมั่นคงศิลาเพื่อเป็นฐานการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม การจัดตั้งพรรคสหภูมิและพรรคชาติสังคมเพื่อเป็นฐานการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ การจัดตั้งพรรคสหประชาไทยเพื่อเป็นฐานการเมืองของกลุ่มถนอม-ประภาส ตลอดจนการจัดตั้งพรรคสามัคคี

ธรรมและการยึดพรรคกิจสังคมเพื่อเป็นฐานการเมืองของผู้นำการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง การซื้อนักการเมืองเข้าพรรคยังไม่ปรากฏการซื้อนักการเมืองขนาดใหญ่เพิ่งปรากฏครั้งแรกเมื่อมีการก่อตั้งพรรคเสรีมนังคศิลา แม้การจัดตั้งพรรคความหวังใหม่ก็อยู่ในกระแสทางการเมืองเดียวกันนี้ ประวัติศาสตร์การเมืองไทยได้สอนให้เราเห็นว่า ไม่มีพรรคการเมืองใดที่จะทุ่มเงินซื้อนักการเมืองมากไปกว่าพรรคการเมืองที่ผู้นำฝ่ายทหารหวังใช้เป็นฐาน และไม่มียุคสมัยใดที่มีการทุ่มเงินซื้อนักการเมืองมากไปกว่ายุคหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างการปกครองระบอบเผด็จการกับระบอบประชาธิปไตย ข้อที่น่าสังเกตก็คือ บรรดาขุนศึกที่ก่นด่าการขายตัวและการซื้อเสียงของนักการเมืองกลับเป็นผู้สนับสนุนโดยพฤตินัยในการซื้อตัวนักการเมืองที่มีประวัติการซื้อเสียงจากราษฎรเสียเอง

เหตุผลที่นักการเมืองย้ายพรรคมากเป็นพิเศษในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการปรับตัวของสังคมการเมืองไทยสู่ระบอบประชาธิปไตยก็คือ ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงศูนย์อำนาจ เพราะการเข้าไปอิงแอบกับชั่วคราวอำนาจนั้นเกือบทุกให้สามารถใช้อำนาจทางการเมืองในการผันทรัพยากรของรัฐเข้าสู่เขตการเลือกตั้งได้โดยง่าย อันเป็นมรรควิธีการสำคัญประการหนึ่งในการรักษาตำแหน่ง ส.ส.เป็นเวลายาวนาน ด้วยเหตุนี้เองในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อนี้ นักการเมืองจึงมีราคาเพราะความต้องการซื้อนักการเมืองมีมากกว่าปกติ ในการเลือกตั้งปี 2529 มีการซื้อนักการเมืองในราคา 3 ล้านบาท แต่ในฤดูการเลือกตั้งปี 2535 ราคานักการเมืองเพิ่มเป็น 5 ล้านบาท รายงานข่าวบางชิ้นกล่าวถึงราคาที่จ่ายกันสูงกว่านี้ แต่ดังได้กล่าวแล้วว่า ราคานักการเมืองมิได้มีอยู่เพียงระดับเดียว หากแต่แตกต่างกันไปตามความเจเนสนามและโอกาสที่จะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง นักการเมืองหน้าใหม่อาจมีราคาต่ำมาก

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งมีส่วนทำให้ความต้องการของพรรคการเมืองในการซื้อนักการเมืองมีมากกว่าปกติ เพราะรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งมีความโน้มเอียงที่จะให้มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่มากกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก อาทิเช่น การจำกัดบทบาทด้านนิติบัญญัติของพรรคการเมืองที่มี ส.ส.ในสังกัดน้อยกว่า 20 คน การกำหนดจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งขั้นต่ำของพรรคการเมืองแต่ละพรรค (ดังเช่นบทบัญญัติที่ว่า พรรคการเมืองจักต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งอย่างน้อย 120 คน) เป็นต้น ความโน้มเอียงที่จะสนับสนุนพรรคการเมืองขนาดใหญ่มากกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็กดังกล่าวนี้มีผลผลักดันให้ความต้องการซื้อนักการเมืองมีมากขึ้น ประกอบกับตลาดนักการเมืองได้พัฒนามาเป็นตลาดที่มีอุปสรรคในการเข้าไปแข่งขัน (barriers to entry) มากขึ้น ทำให้นักการเมืองมีราคาสูงกว่าปกติ นอกจากนี้ บทบัญญัติ

ดังกล่าวนี้ยังก่อให้เกิดอาชีพนักการเมืองรับจ้างอีกด้วย พรรคการเมืองขนาดเล็กและขนาดกลางจำนวนมากมีสมาชิกที่มีศักยภาพที่จะได้รับเลือกตั้งจำนวนจำกัด โดยจำนวนดังกล่าวต่ำกว่าจำนวนที่กฎหมายบังคับ จึงต้องหานักการเมืองรับจ้างลงสมัครโดยมิได้หวังชัยชนะ

ความต้องการ ส.ส.มิได้มาจากพรรคการเมืองเท่านั้น หากทว่ายังมีความต้องการจากประชาชนด้วย ประชาชนมิได้ต้องการ ส.ส. เพื่อให้ทำหน้าที่นิติบัญญัติหรือกำหนดนโยบาย เพราะหน้าที่ดังกล่าวนี้ห่างไกลจากประโยชน์สุขของประชาชน อีกทั้งประชาชนยังคุ้นเคยต่อการให้สัญญาลมๆ แล้งๆ ของผู้สมัครรับเลือกตั้งอีกด้วย สิ่งที่ประชาชนคาดหวังว่าจะได้จาก ส.ส.ก็คือ ความต้องการที่จะให้ ส.ส.อำนวยความสะดวกส่วนบุคคลและสาธารณบริการให้ เพราะราชการและรัฐบาลได้ทอดทิ้งประชาชนในชนบทมาเป็นเวลาช้านาน ส.ส.สามารถเข้ามาเสริมส่วนที่ขาดนี้ได้ ส.ส.ที่ทำตัวเป็นที่พึ่งของประชาชนได้จะสามารถรักษาตำแหน่ง ส.ส.ได้นาน ความสัมพันธ์ที่ก่อตัวขึ้นระหว่าง ส.ส.กับประชาชนในเขตการเลือกตั้งจะมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ส.ส.จะต้องจุนเจือช่วยเหลือในยามเดือดร้อน ช่วยปกป้องคุ้มครองในยามที่ถูกข้าราชการเบียดเบียน และต้องเข้าร่วมในงานประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่น ตลอดจนงานพิธีกรรมในครัวเรือน ประชาชนโดยทั่วไปจะไม่รู้สึกชื่นชมผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ประกาศนโยบายว่าจะล้มการเก็บพรีเมียมข้าว เพราะอันติสงส์ของการเลิกเก็บพรีเมียมข้าวเป็นเรื่องนามธรรมที่เข้าใจยาก แต่ประชาชนจะชื่นชมผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สามารถนำโครงการพัฒนาเข้าสู่ชุมชนได้ เนื่องจากได้รับประโยชน์โดยตรง ดังนั้น ส.ส. ที่ต้องการรักษาตำแหน่งไม่เพียงแต่จะต้องช่วยเหลือประชาชนชนภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ และเข้าร่วมงานสังคมกับราษฎรเท่านั้น หากทว่ายังต้องใช้เวลาเป็นอันมากในการวิ่งเต้นให้โครงการพัฒนาเข้าสู่เขตการเลือกตั้งของตนอีกด้วย หน้าที่หลักของ ส.ส.ในด้านนิติบัญญัติและในฐานะผู้ผลิตนโยบายมิใช่สิ่งที่ราษฎรคาดหวัง สาเหตุสำคัญเป็นเพราะว่า รัฐธรรมนูญที่มีมาเกือบทั้งหมดจำกัดบทบาทดังกล่าวนี้ของ ส.ส.

ความต้องการของพรรคการเมืองในการซื้อนักการเมือง ทำให้ ส.ส.มีราคาในตลาดการเมือง แต่ ส.ส.จะมีราคาได้ก็ต่อเมื่อประสบชัยชนะในการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่แพ้การเลือกตั้งจะกลายเป็นสินค้าไร้ราคาในตลาดการเมือง แต่ชัยชนะในการเลือกตั้งก็ได้อีกด้วยความสามารถในการล่วงรู้ความต้องการและการสนองตอบความต้องการของประชาชน

## ตลาดนักการเมือง (ตอนที่สาม)

### โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกในเดือนพฤศจิกายน 2476 ประมาณร้อยละ 35 ของ ส.ส.ที่ได้รับเลือกตั้งมาจากระบบราชการ โดยเป็นข้าราชการประจำ 16 คน และข้าราชการบำนาญ 11 คนจากจำนวน ส.ส.ทั้งหมด 78 คน สัดส่วนของ ส.ส.ที่มาจากระบบราชการขึ้นสู่ระดับสูงสุดในการเลือกตั้งทั่วไปเดือนสิงหาคม 2489 โดยปรากฏว่าสูงถึง 61% หลังจากนั้น ความสำคัญของระบบราชการในฐานะแหล่งกำเนิดนักการเมืองเริ่มตกต่ำลง แนวโน้มดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างชัดเจนระหว่างปี 2489 - 2492 และระหว่างปี 2500 - 2518 ในการเลือกตั้งปี 2519 สัดส่วนของ ส.ส.ที่มาจากระบบราชการถดถอยขึ้นมาอยู่ในระดับ 22% แต่การเลือกตั้งหลังจากนั้น สัดส่วนนี้อยู่ในระดับต่ำกว่า 20%

ในขณะที่สัดส่วนของ ส.ส.ที่มาจากระบบราชการมีแนวโน้มโดยทั่วไปลดลง สัดส่วนของ ส.ส. ที่มาจากอาชีพธุรกิจการค้ากลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ก่อนปี 2500 ส.ส.ที่มีภูมิลำเนาเป็นนักธุรกิจการค้ามีไม่ถึง 25% (ยกเว้นการเลือกตั้งปี 2492 ที่สูงถึง 33%) นับตั้งแต่การเลือกตั้งปี 2500 เป็นต้นมา สัดส่วนของ ส.ส.ที่มาจากอาชีพธุรกิจการค้าล้วนแล้วแต่มากกว่า 25% ของจำนวน ส.ส.รวม โดยที่สัดส่วนนี้ขึ้นสู่ระดับสูงสุดในการเลือกตั้งปี 2512 (45.7%) และยืนอยู่ระดับ 37 - 39% ในการเลือกตั้งระหว่างปี 2522 - 2529

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ตลาดนักการเมืองในช่วงเวลาเกือบ 60 ปีที่ผ่านมา มีโครงสร้างที่แปรเปลี่ยนไปเป็นอันมาก การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* การเติบโตของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมมีผลกระทบต่อตลาดนักการเมืองอย่างมีอากหลักเฉียงได้ กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั้งปวงล้วนแล้วแต่ต้องการที่จะเข้าไปมีส่วน



ยึดกุมอำนาจรัฐ ทั้งนี้เพื่ออ้างและขยายฐานอำนาจเศรษฐกิจ ดังนั้น เราจึงได้เห็นปรากฏการณ์ที่เจ้าพ่อและนายทุนส่วนภูมิภาค ซึ่งเข้าไปมีบทบาทและอิทธิพลในการเมืองท้องถิ่นได้ดำเนินไปสัมพันธ์กับพรรคการเมืองและผู้นำพรรคต่างๆ การที่สัดส่วนของ ส.ส.ที่มาจากอาชีพธุรกิจการค้ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นย่อมสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมในตลาดการเมือง

*ประการที่สอง* ตลาดนักการเมืองเป็นตลาดที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงาน (labour mobility) ค่อนข้างต่ำนับตั้งแต่การเลือกตั้งปี 2522 จนถึงปี 2531 จำนวนผู้ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งมีเพียง 650 - 700 คน นักการเมืองที่ดำรงตำแหน่ง ส.ส.อยู่แล้วมีโอกาสมากกว่า 50% ที่จะรักษาตำแหน่งไว้ได้ หากมิได้ละเลยการดูแลทุกข์สุขของราษฎรในเขตการเลือกตั้ง การเสริมสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎร การช่วยเหลือราษฎรทั้งในฐานะ ส.ส.และฐานะผู้อุปถัมภ์ ตลอดจนการผลักดันโครงการพัฒนาของรัฐเข้าสู่เขตการเลือกตั้ง นับเป็นปมเงื่อนสำคัญที่จะทำให้ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ส.ส.ฝ่ายรัฐบาลมีโอกาสที่จะผันทรัพยากรของรัฐไปสู่เขตการเลือกตั้งได้มากกว่า ส.ส.ฝ่ายค้าน ความไม่เสมอภาคในการใช้ทรัพยากรของรัฐไม่เพียงแต่จะทำให้พรรคฝ่ายรัฐบาลมีแรงดึงดูดให้ ส.ส.ย้ายพรรคเท่านั้น หากทว่ายังมีผลในการทำลายพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์อีกด้วย ลักษณะของตลาดนักการเมืองที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานค่อนข้างต่ำ ยังเห็นได้จากการสืบทอดอาชีพในตระกูลนักการเมืองบางตระกูล ซึ่งโดยทั่วไปมักจะเป็นผู้มีอิทธิพลและนายทุนท้องถิ่น

*ประการที่สาม* ตลาดนักการเมืองมิใช่ตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ (perfect competition) กล่าวคือ มิใช่ตลาดชนิดที่ใครอยากเดินเข้าไป ก็สามารถเดินเข้าไปโดยสะดวก หากแต่เป็นตลาดที่มีทำนบขวางกั้นการเข้าไปแข่งขัน (barriers to entry) โดยที่อุปสรรคในการเข้าไปแข่งขันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น การเข้าสู่ตลาดการเมืองเพื่อประกอบอาชีพนักการเมืองนับวันจึงแต่จะยากลำบากมากยิ่งขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการแผ่ขยายอิทธิพลของทุนนิยม ทางเศรษฐกิจเข้าสู่ตลาดการเมือง ทำให้มีการใช้เงินในการซื้อเสียง ซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนนับตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปปี 2512 เป็นต้นมา ผลที่ตามมาก็คือ ง่ายต่อการเลือกตั้งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และกลายเป็นทำนบสำคัญที่สกัดกั้นมิให้ผู้ไร้ฐานะทางเศรษฐกิจเข้าสู่ตลาดการเมือง อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะการก้าวเข้าสู่ตลาดการเมืองของผู้มีอิทธิพลและเจ้าพ่อท้องถิ่น ซึ่งอาศัยวิธีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม จนถึงขั้นการโกงการเลือกตั้งและการฆาตกรรมหัวคะแนนของคู่แข่ง ในเขตการเลือกตั้งที่ถูกครอบงำโดยผู้มีอิทธิพลและเจ้าพ่อ การแทรกตัวเข้าสู่ตลาดการเมืองเป็นเรื่องยากลำบากยิ่ง หากไม่เข้าไปสวมมิดีหรือ

รับการอุปถัมภ์จากผู้ทรงอิทธิพลและเจ้าพ่อในท้องถิ่นนั้น ทำานบที่กีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง ซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการซื้อเสียงและอิทธิพลท้องถิ่น ก็คือ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองที่เป็น ส.ส.อยู่แล้วกับราษฎรในเขตการเลือกตั้ง หากนักการเมืองเจ้าของตำแหน่งมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อย่างแน่นแฟ้นกับผู้นำท้องถิ่นและราษฎรในเขตการเลือกตั้ง และสามารถใช้อำนาจการเมืองผันทรัพยากรของรัฐเข้าไปพัฒนาเขตการเลือกตั้ง นักการเมืองหน้าใหม่ย่อมยากที่จะแย่งชิงตำแหน่ง ส.ส.จากเจ้าของตำแหน่งเดิมไว้

*ประการที่สี่* พัฒนาการของตลาดนักการเมืองในช่วง 60 ปีที่ผ่านมา มีแนวโน้มที่นักการเมืองเลวขับนักการเมืองดีออกไปจากตลาด ในด้านหนึ่ง นักการเมืองอุดมคติที่ดำรงตำแหน่ง ส.ส.อยู่แล้ว ยากที่จะรักษาตำแหน่งไว้ได้ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองที่กำลังเกิดขึ้น ในอีกด้านหนึ่ง นักการเมืองอุดมคติน้ำใหม่ยากที่จะแทรกตัวเข้าสู่ตลาดการเมืองได้ เนื่องจากทำานบและอุปสรรคในการเข้าไปแข่งขันมีมากขึ้น อาชีพนักการเมืองโดยพื้นฐานเป็นอาชีพที่รายได้ไม่มีเสถียรภาพอยู่แล้ว ความไร้เสถียรภาพแห่งรายได้ยังถูกซ้ำเติมด้วยการปฏิวัติรัฐประหาร วงจรอุบาทว์ทางการเมืองมีส่วนทำลายนักการเมืองอุดมคติทั้งโดยตรงและโดยอ้อม นักการเมืองอุดมคตินั้นยากที่จะเกาะกลุ่มอย่างเหนียวแน่น เพราะธรรมชาติของนักการเมืองอุดมคติมักจะมี ความขัดแย้งด้านอุดมคติด้วยกัน มีหน้าซ้ำการที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายการเลือกตั้งมีความโน้มเอียงที่จะให้มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่มากกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็กยังผลให้ต้นทุนการดำเนินงานของพรรคการเมืองสูงกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งกระทบต่อการจัดตั้งพรรคการเมืองอุดมคตินอกจากนี้ กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยยังได้ใช้อำนาจรัฐและกลไกของรัฐในการทำลายพรรคการเมืองอุดมคติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมืองในแนวสังคมนิยม นักการเมืองอุดมคติจึงไม่สามารถรวมตัวกันอย่างเป็นปึกแผ่น โดยทั่วไปแล้วนักการเมืองอุดมคติมักจะอยู่ฝ้ายค้าน แต่การเป็นฝ้ายค้านทำให้เสียเปรียบที่ไม่สามารถผันทรัพยากรของรัฐไปพัฒนาเขตการเลือกตั้ง ยิ่งเมื่อต้องเผชิญกับอิทธิพลของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมและเจ้าพ่อด้วยแล้ว นักการเมืองอุดมคติที่ไร้อาวุธทุนนิยมก็ยากที่จะรักษาตำแหน่งไว้ได้ ส่วนนักการเมืองอุดมคติน้ำใหม่ หากปราศจากอาวุธทุนนิยม ก็ยากที่จะทะลุทะลวงเข้าสู่ตลาดการเมืองได้ เพราะตลาดการเมืองเป็นตลาดที่มีการแข่งขันอย่างไม่สมบูรณ์ (imperfect competition) โดยที่อุปสรรคในการเข้าไปแข่งขันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ด้วยเหตุนี้เองตลาดนักการเมืองจึงมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างไปในทางที่นักการเมืองเลวขับนักการเมืองดีออกไปจากตลาด

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของตลาดนักการเมืองดังที่กล่าวข้างต้นนี้ สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางการเมือง (political behaviour) โดยที่การแปรเปลี่ยนพฤติกรรมทางการเมืองเป็นผลจากพัฒนาการทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงสถาบันสังคม การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่สำคัญในตลาดการเมืองได้แก่ การซื้อขายเสียงในตลาดการเมืองทุกระดับและทุกประเภท การย้ายสังกัดของนักการเมือง ซึ่งโดยทั่วไปเป็นการย้ายเข้าสู่พรรคที่อยู่ในศูนย์อำนาจ การก่อเกิดของอาชีพนักการเมืองรับจ้างสอบตก และการใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองส่วนบุคคล เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและโครงสร้างตลาดนักการเมืองดังกล่าวข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นว่า ทุนนิยมทางเศรษฐกิจกำลังผลักดันให้เกิดทุนนิยมทางการเมือง

## ดุลยภาพในตลาดนักรเมือง

การประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2535 ก่อให้เกิดความระส่ำระสายในพรรคการเมืองต่างๆ เป็นอันมาก ความระส่ำระสายดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่เกิดการถ่วงหน้าได้อยู่แล้ว เพราะทันทีที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2535 ก็เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า รัฐบาลอานันท์ 2 เป็นเพียงรัฐบาลรักษาการที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินเพื่อฟื้นฟูชาติ และจัดการให้มีการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์และยุติธรรม

แม้จะมีกระแสความปั่นป่วนและความระส่ำระสายในตลาดนักรเมือง แต่ตลาดนักรเมืองยังคงดำรงอยู่ การดำรงอยู่และการล่มสลายของตลาดนักรเมืองมีสภาพอันแตกต่างจากตลาดสินค้าและตลาดปัจจัยการผลิตทั้งปวง ในขณะที่ปัจจัยทางเศรษฐกิจมีฐานะครอบงำตลาดสินค้าและตลาดปัจจัยการผลิต แต่การดำรงอยู่และการล่มสลายของตลาดนักรเมืองขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมืองเป็นสำคัญ ยามใดก็ตามที่มีการรัฐประหารโค่นล้มระบอบประชาธิปไตย ตลาดนักรเมืองก็ต้องล่มสลายตามไปด้วย ตลาดนักรเมืองจะดำรงอยู่ได้ก็เฉพาะแต่ในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเต็มใบหรือครึ่งใบก็ตาม

ตลาดนักรเมืองมีลักษณะเป็นตลาดแรงงานประเภทหนึ่งในตลาดแรงงาน ย่อมมีการเคลื่อนย้ายแรงงาน (labour mobility) ระหว่างอุตสาหกรรมและระหว่างภูมิภาคชั้นใด ตลาดนักรเมืองก็มีการเคลื่อนย้ายแรงงานชั้นนั้น ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญและการยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ การเคลื่อนย้ายแรงงานก็จะปรากฏให้เห็นในตลาดนักรเมืองอย่างเป็นทางการ เพราะกำหนดการเลือกตั้งใหม่มีผลในการทำลายดุลยภาพที่มีอยู่เดิมในตลาดตลาดนักรเมืองจึงต้องปรับตัวเพื่อเข้าสู่ดุลยภาพใหม่ ในทันทีที่มีประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร ดุลยภาพในตลาดนักรเมืองก็ถูกทำลายไป กว่าที่ตลาดจะปรับเข้าสู่ดุลยภาพใหม่ได้ก็ต่อเมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้ง หรือต่อเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ บางครั้งการปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพใหม่ อาจต้องใช้

เวลามากกว่านั้น ช่วงเวลาที่ตลาดนักการเมืองเบียงเบนออกจากดุลยภาพเดิม และยังมีได้เข้าสู่ดุลยภาพใหม่เอง ที่เป็นช่วงแห่งภาวะระส่ำระสายในตลาด

การเคลื่อนย้ายแรงงานในตลาดนักการเมืองมีอยู่ 2 ลักษณะ ลักษณะที่หนึ่งเป็นการเคลื่อนย้ายของนักการเมืองหน้าใหม่เข้าสู่ตลาดนักการเมือง ตลาดนักการเมืองเป็นตลาดที่มีอุปสรรคในการเข้าไปแข่งขัน (barriers to entry) หาน้อยไม่ ในเบื้องต้นทีเดียว นักการเมืองหน้าใหม่จึงต้องเลือกพรรคที่จะสังกัด นอกจากนี้ ยังต้องดำเนินการให้พรรคเจ้าสังกัดคัดเลือกตนเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งที่ตนต้องการแข่งขัน นักการเมืองหน้าใหม่ไม่เพียงแต่จะต้องมีฐานการสนับสนุนทางการเมืองภายในพรรคเท่านั้น หากยังต้องมีฐานเศรษฐกิจของตนเองอีกด้วย เพราะนักการเมืองหน้าใหม่มักจะมีใช้นักการเมืองเกรด A ที่พรรคจะให้การสนับสนุนทางการเงิน อย่างไรก็ตาม นักการเมืองหน้าใหม่ในระดับชาติจำนวนไม่น้อยก้าวขึ้นมาจากตลาดการเมืองระดับท้องถิ่น

การเคลื่อนย้ายแรงงานในตลาดนักการเมืองอีกลักษณะหนึ่งเป็นการเคลื่อนย้ายของนักการเมืองหน้าเก่า นักการเมืองหน้าเก่าบางคนอาจตัดสินใจเลิกเล่นการเมืองและออกจากตลาดไป ส่วนที่ยังคงเล่นการเมืองต่อไป ก็ต้องตัดสินใจเรื่องสำคัญอย่างน้อย 2 เรื่อง เรื่องแรกได้แก่ การเลือกเขตการเลือกตั้ง และเรื่องที่สองได้แก่ การเลือกพรรคที่สังกัด

การตัดสินใจเปลี่ยนเขตการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนเขตการเลือกตั้งภายในจังหวัดเดียวกันหรือข้ามจังหวัด เกิดจากการประเมินความเป็นไปได้ที่จะชนะการเลือกตั้ง นักการเมืองหน้าเก่าอาจตัดสินใจเปลี่ยนเขตการเลือกตั้งหากผลการประเมินปรากฏว่า การเปลี่ยนเขตการเลือกตั้งจะทำให้ความเป็นไปได้ที่จะชนะการเลือกตั้งมีมากขึ้น การตัดสินใจดังกล่าวนี้อาจเป็นผลจากการแก้กฎหมายการเลือกตั้ง โดยมีการเปลี่ยนแปลงกติกา และ/หรือเขตการเลือกตั้งในเชิงภูมิศาสตร์ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงฐานสนับสนุนทางการเมืองทั้งในเขตการเลือกตั้งเก่าและเขตการเลือกตั้งใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฐานะการแข่งขันของคู่แข่งทางการเมืองในเขตการเลือกตั้งทั้งสอง

ส่วนการย้ายพรรคเกิดจากการประเมินผลประโยชน์เปรียบเทียบระหว่างการสังกัดพรรคเดิมกับการย้ายสังกัดพรรคใหม่ หากผลการประเมินพบว่า การย้ายพรรคให้ผลประโยชน์มากกว่าการสังกัดพรรคเดิม การย้ายพรรคก็จะเกิดขึ้น ซึ่งก่อนผลกระทบต่อดุลยภาพในตลาดการเมือง

การประเมินผลประโยชน์ดังกล่าวนี้ครอบคลุมถึงผลประโยชน์ในการอยู่ร่วมพรรคที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองคล้ายคลึงกัน รวมตลอดทั้งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม

พัฒนาการในตลาดการเมืองในช่วง 60 ปีที่ผ่านมา ทำให้ความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองในด้านอุดมการณ์ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองหมดสิ้นไป พรรคที่มีอุดมการณ์สังคมนิยมทั้งในทศวรรษ 2490 และช่วงปี 2516-2519 ถูกกลุ่มพลังอำนาจยึดไปจนเกือบหมดสิ้น จนบัดนี้ไม่มีความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองในเชิงอุดมการณ์ ความแตกต่างที่ยังคงหลงเหลืออยู่บ้างเป็นความแตกต่างในด้านความซื่อสัตย์สุจริตและการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น การย้ายพรรคจึงมิได้เกิดจากปัจจัยด้านอุดมการณ์ แต่ภาพลักษณ์ความ 'สะอาด' ของพรรคอาจเป็นแรงจูงใจให้นักการเมืองย้ายพรรคได้

การทำลายพรรคการเมืองในแนวทางสังคมนิยมก็ดี การรัฐประหารที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าก็ดี และการแทรกตัวของเจ้าพ่อและพลังเศรษฐกิจทุนนิยมเข้าสู่ตลาดการเมืองก็ดี รวมตลอดทั้งการซื้อขายเสียง ซึ่งนับวันมีแต่จะเพิ่มขึ้นก็ดี ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ไม่เพียงแต่มีส่วนขับเคลื่อนนักการเมืองที่มีอุดมการณ์ออกไปจากตลาดนักการเมืองเท่านั้น หากทว่ายังเป็นทำนบสกัดมิให้คนดีก้าวเข้าสู่ตลาดอีกด้วย สภาพการณ์ดังที่เป็นอยู่นี้ ทำให้การตัดสินใจย้ายพรรคเกิดจากการประเมินผลประโยชน์ส่วนบุคคลยิ่งกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม นักการเมืองจำนวนมากเลือกที่จะย้ายเข้าสังกัดพรรคที่มีโอกาสเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองชนิดนี้สามารถแสวงหาการสนับสนุนทางการเงินจากภาคเอกชนและผู้นำนักการเมืองได้โดยง่าย และพร้อมที่จะลงทุนเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง โดยหวังที่จะใช้อำนาจทางการเมืองในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจในภายหลัง ด้วยเหตุนี้เอง จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่พรรคการเมืองชนิดนี้สามารถจ่ายเงินซื้อนักการเมืองในอัตราคนละ 3-7 ล้านบาท ขึ้นอยู่กับความเป็นไปได้ที่จะชนะการเลือกตั้งของนักการเมืองแต่ละคน

การย้ายไปสังกัดพรรคที่มีโอกาสเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลไม่เพียงแต่จะทำให้ได้ 'ค่าตัว' สูงกว่าพรรคการเมืองทั่วไปเท่านั้น หากทว่ายังมีผลประโยชน์อื่น ๆ ที่จะได้รับในอนาคตอีกด้วย หากพรรคการเมืองที่สังกัดเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลสมดังปรารถนา นักการเมืองที่ย้ายพรรคก็อาจได้ตำแหน่งรัฐมนตรี หากมี ส.ส.บริวารจำนวนตั้งแต่ 6 คนขึ้นไป หรือหากพลาดจากตำแหน่งรัฐมนตรี ก็ยังมีตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรี ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ตำแหน่งประจำสำนัก

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และตำแหน่งการเมืองอื่นๆ ซึ่งมีเงินประจำตำแหน่งนอกเหนือไปจากเงินเดือน ส.ส. ผลประโยชน์ที่สำคัญนอกเหนือจากที่กล่าวนี้ ก็คือ โอกาสในการผลักดันโครงการพัฒนาเข้าสู่เขต การเลือกตั้งของตน ซึ่งสามารถสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองและความมีหน้ามีตาในสังคมชนบทได้

ด้วยระบบความคิดดังที่กล่าวข้างต้นนี้เอง จึงมีปรากฏการณ์การย้ายพรรคระลอก ใหญ่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้มักเกิดจากการ จัดตั้ง 'พรรคทหาร' เมื่อผู้นำฝ่ายทหารที่ล้มกระดานประชาธิปไตย จำเป็นต้องเล่นเกมประชาธิปไตย ก็มักจะจัดตั้งพรรคขนาดใหญ่เพื่อเป็นฐานทางการเมือง ทั้งนี้โดยอาศัยทรัพยากรของแผ่นดิน ในการ ดึงดูดนักการเมืองมาเข้าสังกัด ตัวอย่างของพรรคการเมืองลักษณะนี้ได้แก่ พรรคเสรีมนั่งคศิลา ในรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พรรคสหภูมิและพรรคชาติสังคมของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พรรคสหประชาไทยของรัฐบาลถนอม-ประภาส และพรรคสามัคคีธรรมของผู้นำ รสช. การก่อเกิดของ พรรคชาติพัฒนาซึ่งสมควรที่จะชูคำขวัญว่า "ชาติจะพัฒนา ต้องพัฒนาน้ำชาติ" ก็ดำเนินอยู่ในมรรควิถี เดียวกัน

นักการเมืองในสังกัดพรรคที่ร่วมรัฐบาลสุจินดาพากันตีจากพรรคต้นสังกัด เพราะภาพ ลักษณะการเป็น 'พรรคमार' และการมีส่วนร่วมในการปราบปรามประชาชนในขบวนการพฤษภา มหาโหด ย่อมบั่นทอนทั้งโอกาสในการชนะการเลือกตั้งและโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาล ลำพังแต่การ เปลี่ยนชื่อพรรค ดังที่พรรคสามัคคีธรรมเปลี่ยนชื่อเป็นพรรคเทิดไทนัน ไม่พอเพียงที่จะชำระล้างคราบ ความเป็นमारได้ ครั้นจะย้ายไปสังกัดพรรคที่ไม่มีภาพลักษณ์แห่งความเป็นमारก็มีใช้เรื่องง่าย เพราะ พรรคที่มีภาพลักษณ์แห่งความ 'สะอาด' ย่อมไม่สู้เสี่ยงที่จะรับนักการเมือง 'เฮงซวย' เข้าสังกัด ในขณะที่นักการเมืองจำนวนมากต้องการชำระล้างคราบमार แต่หาที่ชำระล้างมิได้ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และพลพรรคมองเห็นโอกาสในการจัดตั้งพรรคการเมืองขนาดใหญ่ พรรคชาติพัฒนาจึงถือ กำเนิดขึ้นเพื่อเป็นที่ชำระล้างคราบमार

ดูสภาพในตลาดนักการเมืองกำลังแปรเปลี่ยนไปในทางที่พรรคการเมืองต่างๆกำลัง ปรับกำลังพล พรรคที่สูญเสียกำลังพลมิได้มีเฉพาะแต่พรรคमारโดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคสามัคคีธรรม พรรคชาติไทย และพรรคประชากรไทยเท่านั้น แม้แต่พรรคฝ่ายค้านบางพรรคก็ต้องสูญเสียกำลังพล ด้วย ภาวะถดถอยของพรรคความหวังใหม่เป็นเรื่องที่คาดการณ์ล่วงหน้าได้ เพราะพรรคนี้อาศัยด้วยการซื้อนักการเมือง และใช้ยุทธวิธีอันไม่แตกต่างจากพรรคสามัคคีธรรมและ 'พรรคทหาร' ที่มีมาก่อน

หน้านี้ เมื่ออำนาจเงินตราอ่อนระหอยและโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาลตกต่ำ นักการเมืองที่ถูกดูตึงด้วยอำนาจเงินตราที่พากันตีจากเป็นธรรมดา ในขณะที่ภาวะถดถอยของพรรคเอกภาพโดยพื้นฐานแล้วเกิดจากความไม่สามารถในการขยายฐานสนับสนุนทางการเมือง

พรรคการเมืองที่ได้ดุลในด้านกำลังพลมิได้มีเฉพาะแต่พรรคชาติพัฒนาเท่านั้น พรรคที่มีภาพลักษณ์แห่งความ 'สะอาด' ดังเช่นพรรคพลังธรรมและพรรคประชาธิปไตยก็ได้กำลังพลเพิ่มขึ้นด้วย

ตลาดนักการเมืองกำลังปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพใหม่ โดยที่ยังไม่ปรากฏแน่ชัดว่าดุลยภาพใหม่จะก่อให้เกิดสันติสุขแก่สังคมไทยได้มากกว่าดุลยภาพเดิมหรือไม่



## ตลาดนายกรัฐมนตรีนับ (ตอนที่หนึ่ง)

นายกรัฐมนตรีนับเป็นอาชีพที่มีตลาดแรงงานอันไม่แตกต่างไปจากแรงงานประเภทอื่นๆ กล่าวโดยพื้นฐานแล้ว ตลาดนายกรัฐมนตรีนับเป็นตลาดนักรการเมืองประเภทหนึ่ง ใครก็ตามที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนับต้องมีหน้าที่ในการใช้อำนาจเพื่ออำนวยประโยชน์สุขแก่ประชาชนและจัดสรรปันส่วนผลประโยชน์ในสังคม คงจะมีแต่เอวไนยสัตว์เท่านั้นที่ต้องการเป็นนายกรัฐมนตรีนับแต่ปากบอกว่าไม่อยากเป็นนักรการเมือง แม้นายกรัฐมนตรีนับจะเป็นนักรการเมือง แต่ตลาดนายกรัฐมนตรีนับก็มีลักษณะเฉพาะอันแตกต่างจากตลาดนักรการเมืองโดยทั่วไป หากจะใช้ศัพท์ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์เห็นจะต้องกล่าวว่า ตลาดนายกรัฐมนตรีนับเป็นกรณีพิเศษ (special case) ของตลาดนักรการเมือง

คนทั่วไปมักจะเข้าใจว่า นักรการเมืองเป็นกลุ่มบุคคลที่ได้เข้าชั้นสูงชั้นนำทางอำนาจ (power elite) ด้วยกระบวนการเลือกตั้ง ความเข้าใจนี้ถูกต้องเพียงครึ่งเดียว เพราะยังมีนักรการเมืองอีกจำพวกหนึ่งในระบบราชการที่มีอำนาจโดยไม่ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 เป็นต้นมา อำนาจรัฐก็ถูกยึดกุมโดยกลุ่มชนนางข้าราชการระบอบการเมืองการปกครองแปรเปลี่ยนจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบอำมาตยาธิปไตย กลุ่มอำมาตยาธิปไตยได้ใช้อำนาจรัฐในการร่างรัฐธรรมนูญและบัญญัติกฎหมายเพื่อสงวนอำนาจไว้ในระบบราชการ ด้วยเหตุตงั้น ชุณนางข้าราชการตั้งแต่วระดับอธิบดีขึ้นไป รวมตลอดทั้งผู้นำฝ่ายทหารเป็นกลุ่มบุคคลที่ทรงอำนาจในสังคมไทย และนับเนื่องอยู่ในชนชั้นนำทางอำนาจ กลุ่มผู้นำข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนเหล่านี้จึงเป็นนักรการเมืองที่มีอำนาจโดยไม่ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ประวัติศาสตร์การเมืองไทยในช่วงเวลา 60 ปีที่ผ่านมาเป็นประวัติศาสตร์แห่งความขัดแย้งระหว่างกลุ่มพลังในระบบราชการกับกลุ่มพลังนอกระบบราชการ ยามใดที่กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยเรืองอำนาจระบอบการเมืองการปกครองก็จะมีลักษณะเผด็จการคณาธิปไตย แต่ยามใดที่กลุ่มพลังนอกระบบราชการสามารถยึดอำนาจจากระบบราชการได้ ระบอบการเมืองการปกครองก็จะมีลักษณะประชาธิปไตยมากขึ้น

ระบอบการเมืองการปกครองอันเป็นโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (super structure) นับเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดโครงสร้างและสภาพแวดล้อมในตลาดนายกรัฐมนตรียุคใหม่ หากระบอบการเมืองการปกครองมีความเป็นประชาธิปไตย ราษฎรจะมีสิทธิในการเลือกนายกรัฐมนตรี แต่ระบบการเลือกตั้งในสังคมการเมืองไทยไม่เคยเปิดโอกาสให้ราษฎรเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง อย่างมากที่สุดที่เป็นมาก็คือ การมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่า นายกรัฐมนตรีจักต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีตรงกันข้าม หากกลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยเรื่องอำนาจ ราษฎรจะปราศจากสิทธิในการเลือกนายกรัฐมนตรี แม้จะเป็นเพียงโดยอ้อมก็ตาม เพราะกลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยต้องการตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยไม่ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง

ในบรรดารัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครอง ซึ่งบังคับใช้ในสังคมการเมืองไทยรวม 15 ฉบับ มีเพียง 2 ฉบับเท่านั้นที่ระบุว่า นายกรัฐมนตรีจักต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 และฉบับปี 2517

ในจำนวนนายกรัฐมนตรี 19 คน (ดูตารางที่ 1 และ 2) มีเพียง 6 คนที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(ดูตารางที่ 1) ได้แก่ นายปรีดี พนมยงค์(ส.ส.อยุธยา 2489) พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ (ส.ส.อยุธยา 2489) จอมพล ป. พิบูลสงคราม(ส.ส.พระนคร 2500) ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช(ส.ส.กรุงเทพฯ 2518 และ 2519) ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (ส.ส.กรุงเทพฯ 2518) และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ส.ส.นครราชสีมา 2531)นายกรัฐมนตรีบางท่านผ่านสนามการเลือกตั้งมาอย่างโชกโชน ข้อมูลข้างต้นแสดงเฉพาะสมาชิกภาพในปีที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีนายกรัฐมนตรีอีก 1 ท่านที่ลงสนามเลือกตั้งหลังจากพ้นตำแหน่งไปแล้ว ได้แก่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (ส.ส.ร้อยเอ็ด เลือกตั้งซ่อม 2524) แม้จะมีนายกรัฐมนตรีที่ผ่านการเลือกตั้งถึง 6 คน แต่รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส.มีอายุเพียง 5 ปี 9 เดือนเท่านั้น ในจำนวนนี้รัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์นับเป็นรัฐบาลที่อายุน้อยที่สุด นายปรีดีได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส.อยุธยาเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2489 ครั้นในวันที่ 21 สิงหาคม ศกเดียวกันก็ลาออกจากตำแหน่ง ในหมู่นายกรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส.รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นับเป็นรัฐบาลที่มีอายุยืนยาวที่สุด โดยอยู่ในตำแหน่ง 2 ปี 6 เดือน แม้ว่าจอมพล ป. พิบูลสงคราม จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรียาวนานกว่าพลเอกชาติชาย แต่จอมพล ป.เพิ่งจะได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส.พระนครเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2500 อีกเพียง 7 เดือนต่อมา รัฐบาลจอมพล ป.ก็ถึงจุดจบด้วยการรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ดูตารางที่ 1)

นอกเหนือจากโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจแล้ว อิทธิพลและการแทรกแซงของรัฐบาลประเทศมหาอำนาจและพลังเศรษฐกิจทุนนิยมโลกก็มีส่วนในการกำหนดโครงสร้างและสภาพแวดล้อมในตลาดนายกรัฐมนตริด้วย บทบาทของปัจจัยภายนอกประเทศเหล่านี้มุ่งกดดันให้รัฐบาลไทยปรับเปลี่ยนนโยบายมากกว่าการกำหนดตัวบุคคลที่เป็นนายกรัฐมนตรี ดังเช่นการกดดันให้รัฐบาลไทยละทิ้งนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมในยุครัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี 2492-2498 และในยุครัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ระหว่างปี 2514-2516 รัฐบาลชุดใดซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับในชุมชนระหว่างประเทศ จะประสบปัญหาในการดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างมาก ตัวอย่างที่ชัดเจนก็คือ รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ (ชุดที่ 10 ปี 2490-2491) รัฐบาลนายถนอมพิทยะกริช (ชุดที่ 39 ปี 2519-2520) รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (ชุดที่ 50 ปี 2534-2535) เป็นต้น ข้อที่น่าสังเกตก็คือ รัฐบาลเหล่านี้ขึ้นมาด้วยอำนาจเผด็จการและการรัฐประหาร

แม้จะมีตัวอย่างไม่มากนักเกี่ยวกับบทบาทของประเทศมหาอำนาจในการโค่นล้มรัฐบาลไทย แต่บทบาทของกระทรวงกลาโหมอเมริกันในการสนับสนุนกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และ บทบาทของสำนักประมวลข่าวกลางอเมริกัน (CIA) ในการอุ้มชูกลุ่มพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ นับเป็นตัวอย่างในกรณีดังกล่าวถึงนี้ เพราะความช่วยเหลือจากหน่วยงานอเมริกันทั้งสองนี้มีฐานะไม่แตกต่างไปจากเชื้อเพลิงที่โหมกระพือความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองทั้งสองนี้ อันนำมาซึ่งจุดจบของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2500

แต่การที่โฆษกกระทรวงการต่างประเทศอเมริกันตอบคำถามผู้สื่อข่าวเมื่อปลายเดือนมีนาคม 2535 ว่า รัฐบาลอเมริกันได้เพิกถอนวีซ่าเข้าสหรัฐฯ ของนายณรงค์ วงศ์วรรณ ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2534 ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ซึ่งยังผลให้นายณรงค์ต้องกลายเป็น 'เทวดาตกสวรรค์' มิอาจสวมตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้นั้น นับเป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกที่ประเทศมหาอำนาจมีบทบาทในการยับยั้งบุคคลบางคนมิให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไทย ไม่ว่าบทบาทดังกล่าวเป็นไปโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม

สังคมไทยได้พัฒนามาเป็นสังคมเปิดที่มีความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับสังคมทุนนิยมโลก ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมิใช่ตำแหน่งนักการเมืองธรรมดา หากแต่เป็นตำแหน่งที่เป็นหน้าตาของบ้านเมือง บัดนี้ โครงสร้างและสภาพแวดล้อมในตลาดนายกรัฐมนตรีนอกจากจะได้รับผลกระทบจากรูปแบบของระบบการเมืองการปกครองเท่านั้น หากทว่ายังได้รับผลกระทบจากการแทรกแซงของรัฐบาลประเทศมหาอำนาจและพลังเศรษฐกิจทุนนิยมโลกอีกด้วย

## ตารางที่ 1

รายนามนายกรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2475-2535

รายนามนายกรัฐมนตรี	การเลือกตั้ง ส.ส.	คณะรัฐบาล		รัฐธรรมนูญ
		ชุดที่	ช่วงเวลา	
1. นายปรีดี พนมยงค์ อยุธยา	5 สิงหาคม 2489	16	11 มิ.ย.2489-21 ส.ค.2489	รธน.2489
2. พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ อยุธยา	5 สิงหาคม 2489	17	23 ส.ค.2489-30 พ.ค.2490	รธน.2489
		18	31 พ.ค.2490-8 พ.ค.2490	รธน.2489
3. จอมพล ป. พิบูลสงคราม พระนคร	26 กุมภาพันธ์ 2500	26	24 มี.ค.2500-16 ก.ย.2500	รธน.2475/95
4. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช กรุงเทพฯ	26 มกราคม 2518	37	21 เม.ย.2519-23 ก.ย.2519	รธน.2517
		38	25 ก.ย.2519-6 ต.ค.2519	รธน.2517
5. ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช กรุงเทพฯ	26 มกราคม 2518	36	17 มี.ค.2518-22 ม.ค.2519	รธน.2517
6. พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นครราชสีมา	24 กรกฎาคม 2531	48	9 ส.ค.2531-14 ธ.ค.2533	รธน.2521
		49	14 ธ.ค.2533-23 ก.พ.2534	รธน.2521

### หมายเหตุ

- เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 และ 2517 เท่านั้นที่บังคับว่า นายกรัฐมนตรีจำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ มิได้บังคับ
- รธน. 2475/95 หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495

**ตารางที่ 2**  
**นายกรัฐมนตรีที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**  
**2475-2535**

รายนาม	รัฐบาลชุดที่	ช่วงเวลาการดำรงตำแหน่ง
1. พระยามโนปกรณนิติธาดา	1-3	มิ.ย.2475 - มิ.ย.2476
2. พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา	4-8	มิ.ย.2476 - ธ.ค.2481
3. จอมพล ป.พิบูลสงคราม	9-10	ธ.ค.2481 - ก.ค.2487
	21-25	เม.ย.2491 - ก.พ.2500
4. นายควง อภัยวงศ์	11	ธ.ค.2487 - ธ.ค.2488
	14	ม.ค.2489 - มี.ค.2489
	19-20	พ.ย.2490 - เม.ย.2491
5. นายทวี บุณยเกตุ	12	ธ.ค.2488 - ก.ย.2488
6. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	13	ก.ย.2488 - ม.ค.2489
7. นายปรีดี พนมยงค์	15	มี.ค.2489 - มิ.ย.2489
8. นายพจน์ สารสิน	27	ก.ย.2500 - ธ.ค.2500
9. จอมพลถนอม กิตติขจร	28	ม.ค.2501 - ต.ค.2501
	30-32	ธ.ค.2506 - ต.ค.2516
10. จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	29	ก.พ.2502 - ธ.ค.2506
11. นายสัญญา ธรรมศักดิ์	33-34	ต.ค.2516 - ก.พ.2518
12. นายธานินทร์ กรัยวิเชียร	39	ต.ค.2519 - ต.ค.2520
13. พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	40-42	พ.ย.2520 - ก.พ.2523
14. พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	43-47	มี.ค.2523 - ธ.ค.2531
15. นายอานันท์ ปันยารชุน	50	มี.ค.2534 - เม.ย.2535

## ตลาดนายกรัฐมนตรีน (ตอนที่สอง)

นายกรัฐมนตรีนมาจากไหน?

ตลอดช่วงเวลา 60 ปีที่ผ่านมา นี ระบบราชการเป็นแหล่งผูกขาดการผลิต นายกรัฐมนตรีนโดยตลอด ในจำนวนนายกรัฐมนตรีน 19 คน ไม่มีคนใดเลยที่ไม่มีภูมิหลังเป็นข้าราชการ ความแตกต่างมีอยู่แต่เพียงว่า ความเข้มข้นของสีสันความเป็นข้าราชการนั้นไม่เท่ากัน เมื่อ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนในปี 2518 และ 2519 นั้น สีสันความเป็นข้าราชการ ได้เหือดหายไปจนหมดสิ้น ความข้อนี้ เป็นจริงในกรณีของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช (2518) และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (2531) ด้วย ในกรณีของนายอานันท์ ปันยารชุน (2534) แม้ว่าร่องรอยของความ เป็นข้าราชการจะยังคงหลงเหลืออยู่บ้าง แต่สีสันก็เจือจางไปเป็นอันมาก นับว่าต่างจากพลเอกสุจินดา คราประยูร ที่คราบโคลนแห่งความเป็นข้าราชการยังคงปรากฏอย่างเด่นชัด เพราะเพิ่งลาออกจาก ราชการเพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีน แต่นายกรัฐมนตรีนบางคนสามารถดำรงตำแหน่งโดยมิต้อง ลาออกจากราชการ ไม่ว่าจะเป็นจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2501) จอมพลถนอม กิตติขจร (2501 และ 2506) และนายธานินทร์ กรัยวิเชียร (2519)

ในบรรดารัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองจำนวน 15 ฉบับ มีเพียง 5 ฉบับ เท่านั้นที่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งการเมือง ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 ฉบับปี 2492 ฉบับปี 2517 ฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534 การที่รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ยินยอมให้ ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งการเมืองได้นั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่า กลุ่มพลังอำนาจที่ครอบงำผู้ ร่างรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ ต้องการผูกขาดอำนาจการเมืองการปกครองไว้ในระบบราชการ และ ประสบความสำเร็จในการนั้น

แม้ว่ากลุ่มทุนจะแผ่อิทธิพลในปริมาตรทางเศรษฐกิจในสังคมไทย และแม้ว่าพลัง เศรษฐกิจทุนนิยมจะสามารถทะลุทะลวงเข้าสู่ตลาดการเมืองเกือบทุกระดับ ไม่ว่าจะ เป็นสภาผู้แทน ราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี จนอาจกล่าวสรุปได้ว่า ทุนนิยมทางเศรษฐกิจกำลังชักนำให้เกิด

ทุนนิยมทางการเมือง แต่กลุ่มทุนยังไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในตลาดนายกรัฐมนตรียได้อย่างเต็มที่ ในประการสำคัญ กลุ่มทุนยังไม่สามารถผลักดันตัวแทนของกลุ่มขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้เอง หากแต่ตกอยู่ในภาวะจำยอมที่จะต้องยอมรับตัวแทนของกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตย รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เกือบจะเป็นรัฐบาลชุดเดียวที่กลุ่มทุนมีบทบาทในการจัดตั้ง แต่กระนั้นก็ตาม พลเอกชาติชายก็มีภูมิหลังเป็นข้าราชการ และมีสายสัมพันธ์กับทหาร ส่วนรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน แม้จะมีลักษณะเป็นรัฐบาลของกลุ่มทุน แต่ก็ยังเป็นรัฐบาลที่ทหารหนุนหลังและขึ้นสู่อำนาจด้วยการรัฐประหาร

กระบวนการขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีลักษณะการที่แตกต่างกันตามประเภทของระบอบการเมืองการปกครอง เนื่องจากสังคมการเมืองไทยมีลักษณะเป็นสังคมอำนาจมาตยาธิปไตย การที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดจะก้าวเข้าสู่ตลาดนายกรัฐมนตรียได้ นั้น จำต้องไต่บันไดแห่งอำนาจในระบบราชการเสียก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจำต้องยึดกุมอำนาจในกองทัพได้เอง ดังกรณีจอมพล ป. พิบูลสงครามในช่วงปี 2481 - 2487 และช่วงต้นทศวรรษ 2490 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในช่วงปี 2500 - 2506 และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ในช่วงปี 2523-2531 หรือมิฉะนั้นก็ต้องมีความสามารถในการประสานผลประโยชน์และอำนาจในกองทัพ ดังกรณีจอมพล ป. พิบูลสงครามในช่วงปลายทศวรรษ 2490 จอมพลถนอม กิตติขจรในช่วงปี 2506-2516 และพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ในระหว่างปี 2520 - 2523

การรัฐประหารเป็นหนทางลัดในการก้าวสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในจำนวนนายกรัฐมนตรี 19 คน มีนายกรัฐมนตรีถึง 9 คนที่ขึ้นมาสู่อำนาจด้วยการรัฐประหาร (ดูตารางที่ 1) ในจำนวนนี้เป็นทหาร 5 คน และพลเรือน 4 คน บรรดาพลเรือนที่ได้เป็นนายกรัฐมนตรีด้วยอำนาจรัฐประหารมิได้ก่อการรัฐประหารเอง หากแต่เป็นรัฐบาลหุ่นของคณะทหารที่ก่อการรัฐประหาร อื่นก็มีข้อน่าสังเกตว่า ในจำนวนทหารที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 9 คน อาศัยการรัฐประหารขึ้นมาสู่อำนาจถึง 5 คน ได้แก่ ผ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา จอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอม กิตติขจร และพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ทั้งนี้มีเพียง 2 คนเท่านั้นที่ขึ้นมาดำรงตำแหน่งตามกระบวนการเลือกตั้ง ได้แก่ พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ส่วนอีก 2 คน อันได้แก่ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และพลเอกสุจินดา คราประยูร ขึ้นมาสู่อำนาจด้วยการจัดการและการแทรกแซงของผู้นำฝ่ายทหาร ในกรณีของพลเอกเปรมนั้น ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทหารยังเติร์กในเบื้องต้น โดยที่ในเวลาต่อมาได้อาศัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธในการจัดการให้

หัวหน้าพรรคการเมืองต่างๆพร้อมใจยกตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้แก่พลเอกเปรม ทั้งนี้โดยอาศัยลักษณะเผด็จการครึ่งใบของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ซึ่งเดิมร่างขึ้นเพื่อแก้วิกฤตการสืบทอดอำนาจของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ แต่ในกรณีของพลเอกสุจินดานั้น พลเอกสุจินดาเป็นผู้นำคนหนึ่งในการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 คณะ รสช. ได้อาศัยสมุนบริวารในการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อสืบทอดอำนาจของตนเอง ผู้นำฝ่ายทหารบางคนมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งพรรคสามัคคีธรรม และในการเปลี่ยนโฉมหน้าทั้งพรรคชาติไทยและพรรคกิจสังคมเพื่อเป็นฐานของผู้นำฝ่ายทหารที่ต้องการสืบทอดอำนาจนั้น อีกทั้งการจัดตั้งรัฐบาลชุดที่ 51 ก็มีรายงานข่าวหนังสือพิมพ์ทุกฉบับต้องตรงกันว่า ผู้นำฝ่ายทหารบางคนมีบทบาทสำคัญในการแทรกแซงการจัดตั้ง พลเอกสุจินดาจึงขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 เป็นใจ และพรรคการเมืองที่กุมเสียงข้างมากสนับสนุนทั้งหมดนี้เกิดจากการวางแผนในการสืบทอดอำนาจมาตั้งแต่ต้น

ในยุคสมัยที่ระบอบการเมืองการปกครองมีลักษณะประชาธิปไตย ผู้ที่จะก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ก็ต้องได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองต่างๆที่รวมกันแล้วมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้นายกรัฐมนตรีอาจจะมาจากพรรคการเมืองที่มี ส.ส.มากที่สุด ดังกรณี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (2518 และ 2519) และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (2531) แต่การเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงมากที่สุดในสภาผู้แทนราษฎรมิใช่หลักประกันว่าจะได้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสมอไป ดังกรณีพลตรีประมาณ อติเรกสาร (2526) และนายพิชัย รัตตกุล (2529) แม้แต่หัวหน้าพรรคการเมืองขนาดเล็ก หากมีความสามารถในการบริหารทางการเมือง (political management) และแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองด้วยกัน ก็สามารถขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ ดังกรณี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (2518) หัวหน้าพรรคกิจสังคม ซึ่งมี ส.ส.เพียง 18 คน

### ใครต้องการนายกรัฐมนตรี?

ในสังคมประชาธิปไตย ความต้องการนายกรัฐมนตรีย่อมมาจากประชาชน ความต้องการนี้แสดงออกโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งโดยตรงหรือการเลือกตั้งโดยอ้อม ในกรณีที่เป็นการเลือกตั้งโดยอ้อม ราษฎรเลือกผู้แทนเพื่อให้ผู้แทนไปเลือกนายกรัฐมนตรีอีกทอดหนึ่ง ในบางประเทศ ราษฎรเลือกพรรคการเมืองเพื่อให้หัวหน้าพรรคการเมืองนั้นๆขึ้นไปเป็นนายกรัฐมนตรี ราษฎรในสังคมประชาธิปไตยย่อมคาดหวังให้นายกรัฐมนตรีและพรรคการเมืองที่จัดตั้ง



รัฐบาลแก้ปัญหาพื้นฐานของสังคมและดำเนินการให้สังคมมีสันติสุข แต่สังคมการเมืองไทยหาได้เป็นเช่นนั้นไม่

ตลาดนายกรัฐมนตรีนในสังคมการเมืองไทยเป็นตลาดของชนชั้นปกครอง หาใช่ตลาดของประชาชนไม่ ราษฎรไม่เพียงแต่จะไม่มีโอกาสเลือกนายกรัฐมนตรียโดยตรงเท่านั้น แม้การเลือกนายกรัฐมนตรียโดยอ้อมก็มีโอกาสอันน้อยนิดอีกด้วย ตลาดนายกรัฐมนตรียจึงแตกต่างจากตลาดนักการเมืองโดยทั่วไป ในขณะที่เสียงของประชาชนเป็นเสียงสวรรค์ในตลาดนักการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฤดูกาลเลือกตั้ง เสียงของประชาชนกลับไร้ความหมายในตลาดนายกรัฐมนตรีย อุปสงค์ที่มีต่อนายกรัฐมนตรียจะมีความหมายก็ต่อเมื่อเป็นอุปสงค์ของสมาชิกในชนชั้นปกครองด้วยกันเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรียจะดำรงตำแหน่งอยู่ได้ก็ต่อเมื่อเป็นที่ยอมรับของผู้นำฝ่ายทหารที่ทรงอำนาจ หากไม่เป็นที่ยอมรับ นายกรัฐมนตรียนั้นๆจะต้องหาทางลงจากเก้าอี้โดยดูชะตา ดังเช่น นายควง อภัยวงศ์ (เมษายน 2491) ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (มกราคม 2518) และพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (กุมภาพันธ์ 2523) ในกรณีส่วนใหญ่ ผู้นำฝ่ายทหารที่ทรงอำนาจเลือกที่จะโค่นนายกรัฐมนตรียที่หมดสิ้นการสนับสนุนจากกองทัพด้วยการรัฐประหาร ดังกรณีของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ (8 พฤศจิกายน 2490) จอมพล ป. พิบูลสงคราม (16 กันยายน 2500) ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (6 ตุลาคม 2519) นายธานินทร์ กรัยวิเชียร (20 ตุลาคม 2520) และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (23 กุมภาพันธ์ 2534)

ด้วยเหตุดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ความยอมรับของผู้นำฝ่ายทหารนับเป็นปมเงื่อนสำคัญของารขึ้นสู่ตำแหน่งและการดำรงไว้ซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีย การเป็นทหารมิใช่หลักประกันว่าจะได้รับการยอมรับจากผู้นำฝ่ายทหารที่มีอำนาจตลอดไป นายกรัฐมนตรียที่เป็นทหาร หากไม่สามารถสนองผลประโยชน์ของผู้นำฝ่ายทหารที่คุมกำลัง ก็อาจถูกโค่นล้มจากตำแหน่งได้ ทั้งโดยการรัฐประหารหรือโดยการบีบบังคับให้ออกจากตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรียที่เป็นพลเรือนมีโอกาสที่จะถูกโค่นล้มได้ง่ายกว่านายกรัฐมนตรียที่เป็นทหาร

### ตารางที่ 1

นายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจด้วยการทำรัฐประหาร

มิถุนายน 2475 - กันยายน 2535

รายนาม	วันเดือนปีการรัฐประหาร	รัฐบาลที่ถูกโค่นล้ม (ชุดที่)
1. พระยาพลพลพยุหเสนา	20 มิถุนายน 2476	พระยามโนปกรณนิติธาดา (3)
2. นายควง อภัยวงศ์	8 พฤศจิกายน 2490	พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ (18)
3. จอมพล ป. พิบูลสงคราม	8 เมษายน 2491	นายควง อภัยวงศ์ (20)
4. จอมพล ป. พิบูลสงคราม	29 พฤศจิกายน 2494	จอมพล ป. พิบูลสงคราม (22)
5. นายพจน์ สารสิน	16 กันยายน 2500	จอมพล ป. พิบูลสงคราม (26)
6. จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	20 ธันวาคม 2501	พลเอกถนอม กิตติขจร (28)
7. จอมพลถนอม กิตติขจร	17 พฤศจิกายน 2514	จอมพลถนอม กิตติขจร (31)
8. นายธานินทร์ กรัยวิเชียร	6 ตุลาคม 2519	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (38)
9. พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	20 ตุลาคม 2520	นายธานินทร์ กรัยวิเชียร (39)
10. นายอานันท์ ปันยารชุน	23 กุมภาพันธ์ 2534	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (49)

### ตารางที่ 2

นายกรัฐมนตรีที่ออกจากตำแหน่งโดยการรัฐประหาร

มิถุนายน 2475 - กันยายน 2535

รายนาม	รัฐบาลชุดที่	ระยะเวลาการบริหาร
1. พระยามโนปกรณนิติธาดา	3	เม.ย.2476 - มิ.ย.2476
2. พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์	18	พ.ค.2490 - พ.ย.2490
3. จอมพล ป. พิบูลสงคราม	26	มี.ค.2500 - ก.ย.2500
4. พลเอกถนอม กิตติขจร	28	ม.ค.2501 - ต.ค.2501
5. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	38	ก.ย.2519 - ต.ค.2519
6. นายธานินทร์ กรัยวิเชียร	39	ต.ค.2519 - ต.ค.2520
7. พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	49	ธ.ค.2533 - ก.พ.2534

### ตารางที่ 3

นายกรัฐมนตรีที่ออกจากตำแหน่งเนื่องจากทหารไม่สนับสนุน

มิถุนายน 2475 - กันยายน 2535

รายนาม	รัฐบาลชุดที่	ระยะเวลาการบริหาร
1. นายควง อภัยวงศ์	20	ก.พ.2491 - เม.ย.2491
2. ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช	36	มี.ค.2518 - ม.ค.2519
3. พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	42	18 - 29 ก.พ.2523

## การลงทุนเพื่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ใครคนหนึ่งกล่าวเมื่อเร็วๆ นี้ว่า นายกรัฐมนตรีที่มาจากคนกลางสามารถปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่านายกรัฐมนตรีที่มาจากการลงทุน

ผมรับฟังถ้อยคำเหล่านี้ด้วยความไม่สบายใจอย่างยิ่ง ในฐานะนักเศรษฐศาสตร์ ผู้เชื่อถือปรัชญาประสบการณ์นิยม (empiricism) ผมมีความเห็นว่า ถ้อยแถลงข้างต้นนี้ขัดกับข้อเท็จจริงในประวัติศาสตร์ หากปล่อยให้เผยแพร่ต่อไปโดยไม่ทักท้วง ย่อมก่อให้เกิดอวิชชาในสังคมการเมืองไทย ซึ่งอุดมด้วยอวิชชามากหลายอยู่แล้ว

ใครคนนั้นต้องการกล่าวเป็นนัยๆ ว่า นายกรัฐมนตรีที่มีได้เป็น ส.ส. นั้นดีกว่านายกรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. โดยมีลำดับแห่งเหตุผลอยู่ว่า ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้นั้นต้องใช้จ่ายเงินในการหาเสียงและการซื้อเสียง ดังนั้น ส.ส. จึงเป็นตำแหน่งที่ต้องลงทุน ครั้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีย่อมต้องหาทางถอนทุนอันเป็นเหตุให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงแพร่ระบาดจนยากที่จะหยุดยั้งได้ ตรงกันข้ามกับนายกรัฐมนตรีที่มีได้เป็น ส.ส. ซึ่งไม่ต้องลงทุนในการเลือกตั้ง จึงไม่มีเหตุที่จะหาทางถอนทุน

ประวัติศาสตร์การเมืองไทยในช่วง 60 ปีที่ผ่านมาให้ข้อสรุปเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างน้อย 2 ประการ คือ

*ประการแรก* การได้มาซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีล้วนแล้วแต่มีการลงทุน ไม่มีใครได้เป็นนายกรัฐมนตรีโดยไม่ต้องลงทุน

*ประการที่สอง* นายกรัฐมนตรีที่มีได้เป็น ส.ส. หลายคนมีพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยอาจโกงกินมากกว่านายกรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. เสียด้วยซ้ำ ในทำนองเดียวกันแม้นายกรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. บางคนมีพฤติกรรมฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่หลายคนหาได้มีพฤติกรรมเช่นนั้นไม่

การได้มาซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วแต่มีต้นทุนที่ต้องเสีย ไม่ว่าจะ นายกรัฐมนตรีนั้นจะเป็น ส.ส. หรือไม่ ความแตกต่างอาจมีอยู่เพียง 2 ประการ คือ ความแตกต่างด้าน ประเภทของต้นทุนที่เสียประการหนึ่ง และความแตกต่างด้านผู้รับภาระต้นทุนนั้นอีกประการหนึ่ง

นายกรัฐมนตรีบางคนขึ้นมาอำนาจด้วยการรัฐประหาร บรรดากำลังพลและอาวุธ ยุทโธปกรณ์ที่ใช้ในการรัฐประหารล้วนมาจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งภาระตกแก่ประชาชน ผู้เสียภาษี หากการรัฐประหารนั้นเป็นเหตุให้มีการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน สังคมย่อมมีต้นทุนที่ต้องเสียเพิ่มขึ้น แต่ต้นทุนสังคมที่ล้าคัญเหนือสิ่งอื่นใดก็คือ การสูญเสียสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นต้นทุนที่ประมาณค่ามิได้ การขึ้นมาอำนาจด้วยการรัฐประหารจึงเปรียบประดุจ การนำทุนของสังคมไปใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ผู้ที่ตัดสินใจทำการรัฐประหารนั้น ก็มีต้นทุนส่วนบุคคลที่ต้องเสียหากการรัฐประหารล้มเหลว ชะตากรรมแห่งชีวิตย่อมผันแปรไป โดยต้อง ออกจากราชการและถูกลงทัณฑ์ตามข้อแปงของบ้านเมือง หรือมิฉะนั้นก็ต้องลี้ภัยไปอยู่ต่างประเทศ ซึ่งยังความทุกข์เข็ญแก่ตนเองและครอบครัว โอกาสแห่งความล้มเหลวในการรัฐประหารจะลดน้อยลง หากผู้ทำการรัฐประหารเป็นผู้นำฝ่ายทหารที่คุมกำลังทัพที่สำคัญ ดังนั้น การณ์จึงปรากฏว่า ผู้บัญชาการ เหล่าทัพหลายต่อหลายคนผลักดันตนเองขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีด้วยการรัฐประหาร เพราะเป็นการ ลงทุนที่ตนเองมีต้องรับภาระ หากแต่สังคมเป็นผู้รับภาระ ประพฤติกรรมของผู้นำฝ่ายทหารเหล่านี้เป็น ข้อยืนยันยอมตพจน์ของประธานเหมาเจ๋อตงที่ว่า อำนาจรัฐมาจากปากกระบอกปืน

รัฐบาลบางชุดแม้จะขึ้นมาอำนาจด้วยการรัฐประหารเอง แต่มิได้ทำการรัฐประหาร โดยยอมเป็นรัฐบาลหุ่นของคณะทหารที่ก่อการรัฐประหาร นายกรัฐมนตรีของรัฐบาลหุ่นได้ก่อให้เกิด ต้นทุนแก่สังคมไม่แตกต่างจากนายกรัฐมนตรีที่ขึ้นมาอำนาจด้วยการทำการรัฐประหารด้วยตนเอง นายกรัฐมนตรีรัฐบาลหุ่นส่วนใหญ่เป็นผู้มีชื่อเสียงเกียรติคุณ คนเหล่านี้ยอมให้ใช้ชื่อเสียงเกียรติคุณ ของตนในการให้ความชอบธรรมแก่คณะทหารผู้ก่อการรัฐประหาร ซึ่งโดยพื้นฐานเป็นการให้ความ ชอบธรรมแก่ระบอบเผด็จการ นายกรัฐมนตรีรัฐบาลหุ่นจึงเป็นแกะดำในประวัติศาสตร์ประชาธิปไตย บางคนมีต้นทุนส่วนบุคคลที่ต้องเสีย เพราะนายกรัฐมนตรีให้รายได้ต่ำกว่าระดับที่เคยได้ แต่เหตุที่ ยอมรับตำแหน่งนี้ก็เพราะคิดว่า เกียรติประวัติในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคุ้มกับรายได้ ที่สูญเสียไป ด้วยเหตุที่รัฐบาลหุ่นเป็นเพียงเบี้ยหมากรุกของผู้ก่อการรัฐประหาร นายกรัฐมนตรีรัฐบาล หุ่นคนหนึ่งจึงกล่าวว่า รัฐบาลหุ่นนั้นมีลักษณะเป็น 'รัฐบาลหอย' ซึ่งเนื้อหอยอันประาะบางได้รับการ ปกป้องจากเปลือกหอย อันหมายถึงคณะทหารที่ก่อการรัฐประหารนั่นเอง รัฐบาลหอยจำเป็นต้องเป็น

บริวารหรืออยู่ใต้การบงการของคณะรัฐประหาร มิฉะนั้นอาจถูกปลดออกจากตำแหน่งทั้งโดยการรัฐประหารหรือถูกจี้ออก ซึ่งยังความอับอายอย่างยิ่ง

นับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา มีคณะรัฐบาลรวม 50 ชุด (ไม่นับรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร) ในจำนวนนี้เป็นรัฐบาลหุ่น 5 ชุด โดยที่สองชุดถูกปลดจากตำแหน่งโดยคณะทหารที่จัดตั้งรัฐบาลหุ่นนั้นเอง ได้แก่ รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ (ชุดที่ 19-20 พฤศจิกายน 2490 – เมษายน 2491) และรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร (ชุดที่ 39 ตุลาคม 2519 – ตุลาคม 2520) มีรัฐบาลหุ่นเพียงสองชุดที่ทำหน้าที่รักษาการเพื่อสืบทอดอำนาจแก่ผู้นำเผด็จการที่แท้จริง ได้แก่ รัฐบาลนายพจน์ สารสิน (ชุดที่ 27 กันยายน 2500 – ธันวาคม 2500) และรัฐบาลพลโทถนอม กิตติขจร (ชุดที่ 28 มกราคม 2502 – ตุลาคม 2501) ซึ่งทำหน้าที่เป็นรัฐบาลหุ่นของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ส่วนรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน พยายามทำตัวเป็นรัฐบาลหยวนอกเปลือก

นายกรัฐมนตรีที่ขึ้นมาใช้อำนาจด้วยกระบวนการเลือกตั้ง จะต้องมีอำนาจและบารมีภายในพรรคการเมืองที่สังกัดจนสามารถขึ้นมาเป็นหัวหน้าพรรคได้ และพรรคการเมืองที่ตนเป็นหัวหน้าจะต้องสามารถรวบรวมนักการเมืองที่มีคะแนนนิยมจากประชาชนมากพอที่จะได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. จำนวนมากกว่าพรรคการเมืองใดๆ จึงจะสามารถเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลได้ นายกรัฐมนตรีที่ขึ้นมาใช้อำนาจด้วยกระบวนการเลือกตั้งต้องมีรายจ่ายในการหาเสียง บางคนต้องใช้จ่ายในการซื้อเสียงและใช้จ่ายในการอุปถัมภ์ ส.ส. บริวารด้วย รายจ่ายทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. หลายคนมิได้ใช้วิธีการเบียดบังผู้อื่นหรือการขู่ราชฎ์บังหลวง บางคนได้รับเงินบริจาคโดยผู้บริจาคมิได้หวังผลตอบแทน แต่ผู้บริจาคจำนวนมากหวังผลตอบแทนจากนักการเมืองที่ตนบริจาคเงินให้ นายกรัฐมนตรีบางคนจำต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในแนวทางที่เกื้อประโยชน์ของผู้อุปถัมภ์ทางการเงิน บางคนต้องหาเงินด้วยวิธีการอันฉ้อฉลสำหรับการใช้จ่ายทางการเมือง

ในจำนวนรัฐบาล 50 ชุด ระหว่างเดือนมิถุนายน 2475 ถึงเดือนเมษายน 2535 มีเพียง 10 ชุดเท่านั้นที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง (ดูตารางที่ 3) และในจำนวนนายกรัฐมนตรี 18 คน มีเพียง 6 คนเท่านั้นที่เป็น ส.ส. ในขณะที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (ดูตารางที่ 1) ในจำนวนนี้มีอยู่ 3 คนที่เคยเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะที่มิได้เป็น ส.ส. ด้วย ได้แก่ นายปรีดี พนมยงค์ (ชุดที่ 15 มีนาคม – มิถุนายน 2489) จอมพล ป. พิบูลสงคราม (ชุดที่ 9-10 ธันวาคม 2481 – กรกฎาคม 2487 และชุดที่ 21-25 เมษายน 2491 – กุมภาพันธ์ 2500) และ ม.ร.ว. เส็นีย์ ปราโมช (ชุดที่ 13 กันยายน 2488 – มกราคม 2489) นายกรัฐมนตรีที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งส่วนใหญ่ไม่มีประวัติหม่อมองในเรื่องการขู่ราชฎ์บังหลวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายปรีดี พนมยงค์และ ม.ร.ว. เส็นีย์

ปราโมช ส่วนพลเรือตรีถวัลย์ อ่างนาวาสวัสดิ์และ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช แม้โดยส่วนตัวจะไม่มีประวัติต่างพร้อย แต่มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการขอราษฎรบังหลวงของรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลเสียงวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวนี้มีมากเป็นพิเศษสำหรับรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม น่าสังเกตว่าจอมพล ป. ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาแล้ว 14 ปี 5 เดือนจึงตัดสินใจสมัครรับเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ 2500 นายกรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. มีเพียงคนเดียวที่ถูกกล่าวหาว่ามีความร้ายว้ยอันผิดปกติคือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ชุดที่ 48-49 สิงหาคม 2531 – กุมภาพันธ์ 2534)

นายกรัฐมนตรีที่ไม่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งมีถึง 15 คน (ไม่รวมพลเอกสุจินดา คราประยูร ดูตารางที่ 2) ในจำนวนนี้ถูกรัฐบาลในเวลาต่อมายึดทรัพย์ถึง 2 คน ได้แก่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ชุดที่ 29 กุมภาพันธ์ 2502 – ธันวาคม 2506) และจอมพลถนอม กิตติขจร (ชุดที่ 28 มกราคม 2501 – ตุลาคม 2501 และชุดที่ 30-32 ธันวาคม 2506 – ตุลาคม 2516) ผู้ที่มีเกียรติประวัติในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตเกือบทั้งหมดเป็นนายกรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือน ไม่ว่าจะเป็นพระยามโนปกรณนิติธาดา นายควง อภัยวงศ์ นายทวี บุณยเกตุ ม.ร.ว. เสनीย์ ปราโมช นายปรีดี พนมยงค์ นายพจน์ สารสิน นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร และนายอานันท์ ปันยารชุน ส่วนนายทหารที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่มีเกียรติประวัติความซื่อสัตย์อันโดดเด่นก็คือ พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

ข้อเท็จจริงจากประวัติศาสตร์การเมืองในช่วง 60 ปีที่ผ่านมาบอกแก่เราว่าการได้มาซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ที่ได้ผ่านกระบวนการเลือกตั้งนั้น มีต้นทุนที่ต้องเสียไม่แตกต่างไปจากนายกรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. โดยที่ในบางกรณีอาจก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมมากกว่าเสียด้วยซ้ำ เพราะการขึ้นสู่อำนาจของผู้ที่ได้เป็น ส.ส. มักจะเกิดจากการรัฐประหาร ในจำนวนนายกรัฐมนตรี 18 คน มีถึง 10 คนที่มาจากการรัฐประหาร ซึ่งทำให้ประชาชนสูญเสียสิทธิและเสรีภาพอันก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมที่มีอาจประเมินได้ นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงก็ยังบ่งบอกอีกด้วยว่า นายกรัฐมนตรีที่ได้เป็น ส.ส. ก็มีพฤติกรรมการขอราษฎรบังหลวงไม่แตกต่างจากนายกรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. บางทีอาจจะมากกว่าด้วยซ้ำ แต่ความแตกต่างอย่างเด่นชัดในเรื่องนี้ก็คือ ความแตกต่างระหว่างนายกรัฐมนตรีที่เป็นทหารกับนายกรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือน

**ตารางที่ 1**  
**รายนามนายกรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**  
**2475-2535**

รายนามนายกรัฐมนตรี	การเลือกตั้ง ส.ส.	คณะรัฐบาล		รัฐธรรมนูญ
		ชุดที่	ช่วงเวลา	
1. นายปรีดี พนมยงค์	5 สิงหาคม 2489 อยุธยา	16	11 มิ.ย.2489-21 ส.ค.2489	รธน.2489
2. พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์	5 สิงหาคม 2489 อยุธยา	17	23 ส.ค.2489-30 พ.ค.2490	รธน.2489
		18	31 พ.ค.2490-8 พ.ค.2490	รธน.2489
3. จอมพล ป. พิบูลสงคราม	26 กุมภาพันธ์ 2500 พระนคร	26	24 มี.ค.2500-16 ก.ย.2500	รธน.2475/95
4. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	26 มกราคม 2518 กรุงเทพฯ	37	21 เม.ย.2519-23 ก.ย.2519	รธน.2517
		38	25 ก.ย.2519-6 ต.ค.2519	รธน.2517
5. ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช	26 มกราคม 2518 กรุงเทพฯ	36	17 มี.ค.2518-22 ม.ค.2519	รธน.2517
6. พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	24 กรกฎาคม 2531 นครราชสีมา	48	9 ส.ค.2531-14 ธ.ค.2533	รธน.2521
		49	14 ธ.ค.2533-23 ก.พ.2534	รธน.2521

**หมายเหตุ**

- เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 และ 2517 เท่านั้นที่บังคับว่า นายกรัฐมนตรีจักต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ มิได้บังคับ
- รธน. 2475/95 หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495



## ตารางที่ 2

นายกรัฐมนตรีที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2475-2535

รายนาม	รัฐบาลชุดที่	ช่วงเวลาการดำรงตำแหน่ง
1. พระยามโนปกรณนิติธาดา	1-3	มิ.ย.2475 - มิ.ย.2476
2. พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา	4-8	มิ.ย.2476 - ธ.ค.2481
3. จอมพล ป.พิบูลสงคราม	9-10	ธ.ค.2481 - ก.ค.2487
	21-25	เม.ย.2491 - ก.พ.2500
4. นายควง อภัยวงศ์	11	ธ.ค.2487 - ธ.ค.2488
	14	ม.ค.2489 - มี.ค.2489
	19-20	พ.ย.2490 - เม.ย.2491
5. นายทวี บุญยเกษตร	12	ธ.ค.2488 - ก.ย.2488
6. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	13	ก.ย.2488 - ม.ค.2489
7. นายปรีดี พนมยงค์	15	มี.ค.2489 - มิ.ย.2489
8. นายพจน์ สารสิน	27	ก.ย.2500 - ธ.ค.2500
9. จอมพลถนอม กิตติขจร	28	ม.ค.2501 - ต.ค.2501
	30-32	ธ.ค.2506 - ต.ค.2516
10. จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	29	ก.พ.2502 - ธ.ค.2506
11. นายสัญญา ธรรมศักดิ์	33-34	ต.ค.2516 - ก.พ.2518
12. นายธานินทร์ กรัยวิเชียร	39	ต.ค.2519 - ต.ค.2520
13. พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์	40-42	พ.ย.2520 - ก.พ.2523
14. พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	43-47	มี.ค.2523 - ธ.ค.2531
15. นายอานันท์ ปันยารชุน	50	มี.ค.2534 - เม.ย.2535

### ตารางที่ 3

จำนวนรัฐบาลและช่วงเวลาการบริหารราชการแผ่นดิน  
มิถุนายน 2475 – เมษายน 2535

สถานภาพของนายกรัฐมนตรี	จำนวนรัฐบาล	จำนวนนายกรัฐมนตรี	ระยะเวลาในการบริหาร
1. เป็น ส.ส.	10	6	5 ปี 9 เดือน
2. มิได้เป็น ส.ส.	40	15	52 ปี 10 เดือน
3. รวม	50	18	58 ปี 7 เดือน

#### หมายเหตุ

1. มิได้นับรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร
2. นายกรัฐมนตรีจำนวน 3 คน ดำรงตำแหน่งในขณะที่เป็น ส.ส. และมีได้เป็น ส.ส. ด้วย

## ชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีนอกกระแสหลัก

ชัยชนะอันหวุดหวิดของพรรคประชาธิปัตย์ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 ยังผลให้นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2535 นับเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 20 ของประเทศไทย

*นายชวน หลีกภัย มีสถานะเช่นไรในกระแสนายกรัฐมนตรีไทย?*

เมื่อพิจารณาคูณสมบัติและภูมิหลังของนายกรัฐมนตรีจำนวน 19 คนที่มีมาก่อนหน้านี้ อาจจะกล่าวได้ว่า นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีนอกกระแสหลัก ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีไทยคนแรกที่ไม่เคยมีประวัติการรับราชการ นายกรัฐมนตรีก่อนหน้านี้ล้วนแล้วแต่เคยมีประวัติการรับราชการมาแล้วทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็น นายพจน์ สารสิน ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และ นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีบางคนยังคงมีสถานะเป็นข้าราชการในขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วย ดังเช่น จอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร ระบบราชการผูกขาดการผลิต นายกรัฐมนตรี 19 คนแรก การผูกขาดนี้เริ่มถูกสลายโดย นายชวน หลีกภัย

*ประการที่สอง* นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีที่ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชน แม้จะเป็นการเลือกตั้งโดยอ้อมก็ตาม ก่อนหน้านั้นมีนายกรัฐมนตรีเพียง 6 คนที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ผู้ที่ขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีส่วนใหญ่มิได้เป็น ส.ส. นายชวน หลีกภัย นับเป็น ส.ส.คนที่ 7 ที่มีโอกาสดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อจาก นายปรีดี พนมยงค์(ส.ส.อยุธยา 2489) พลเรือตรีวัลย์ อ่างนาวาสวัสดิ์ (ส.ส.อยุธยา 2489) จอมพล ป. พิบูลสงคราม (ส.ส.พระนคร 2500) ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช (ส.ส.กรุงเทพฯ 2518) และ พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ (ส.ส.นครราชสีมา 2531)

*ประการที่สาม* นายชวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรีคนเดียวที่ไม่เคยมีแปะประวัติการศึกษาในต่างประเทศ พลเรือนที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจำนวน 10 คน ล้วนแล้วแต่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ ส่วนทหารที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจำนวน 9 คน ก็ล้วนแล้วแต่เคยผ่านหลักสูตรการศึกษาหรือการฝึกอบรมทางด้านการทหารจากต่างประเทศทั้งสิ้น (ดูตารางที่ 1)

ในอีกด้านหนึ่ง คุณสมบัติและภูมิหลังของนายชวน หลีกภัย บางด้านสอดคล้องกับกระแสหลักของนายกรัฐมนตรีไทย

*ประการแรก* นายชวนเป็นนายกรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือน ในจำนวนนายกรัฐมนตรี 19 คนก่อนหน้านี้เป็นพลเรือน 10 คน นายชวนนับเป็นนายกรัฐมนตรีพลเรือนคนที่ 11

*ประการที่สอง* นายชวนสำเร็จการศึกษาทางด้านกฎหมาย ในจำนวนนายกรัฐมนตรี 19 คนก่อนหน้านี้สำเร็จวิชาการทหาร 9 คน และวิชากฎหมาย 7 คน ตลาดนายกรัฐมนตรีไทยจึงถูกครอบงำโดยทหารและนักกฎหมาย พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีทหารเพียงคนเดียวที่สำเร็จวิชากฎหมาย (ดูตารางที่ 2) นายชวนนับเป็นนักกฎหมายคนที่ 8 ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

*ประการที่สาม* เมื่อพิจารณาโครงสร้างอายุของนายกรัฐมนตรี 19 คนแรก เมื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรก ปรากฏว่า มากกว่าครึ่งหนึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกขณะมีอายุต่ำกว่า 50 ปี (ดูตารางที่ 3) นายชวนดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อมีอายุ 54 ปี นับเป็นช่วงอายุมัธยฐาน เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างอายุนายกรัฐมนตรีไทย

คุณสมบัติและภูมิหลังของนายกรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์ในระดับหนึ่งกับอายุหรือความยืนยาวของรัฐบาล ข้อพิจารณาในเรื่องนี้มีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* ประวัติศาสตร์การเมืองไทยบอกแก่เราว่า นายกรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. นั้น มักจะอยู่ในตำแหน่งชั่วคราวระยะเวลาอันสั้น โดยถัวเฉลี่ยแล้วอยู่ในตำแหน่งได้เพียงคนละ 11.5 เดือน หรือรัฐบาลละ 6.9 เดือน (ดูตารางที่ 4) ในกรณีตรงกันข้าม นายกรัฐมนตรีที่มีได้เป็น ส.ส. อยู่ในตำแหน่งได้ยาวนานกว่า โดยถัวเฉลี่ยคนละ 37.6 เดือน หรือรัฐบาลละ 15.2 เดือน (ดูตารางที่ 4)

*ประการที่สอง* ประวัติศาสตร์การเมืองไทยบอกแก่เราอีกเช่นกันว่า นายกรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือนมักจะอยู่ในตำแหน่งชั่วคราวระยะเวลาอันสั้น โดยถัวเฉลี่ยแล้วอยู่ในตำแหน่งคนละ 10.5 เดือน หรือรัฐบาลละ 5.0 เดือน (ดูตารางที่ 5) ในกรณีตรงกันข้าม นายกรัฐมนตรีที่มีภูมิหลังเป็นทหารมักจะดำรงตำแหน่งได้ยาวนานกว่า โดยถัวเฉลี่ยคนละ 67 เดือน หรือรัฐบาลละ 19.5 เดือน (ดูตารางที่ 5)

*ประการที่สาม* ในจำนวนนายกรัฐมนตรี 7 คนที่สำเร็จวิชากฎหมายมีจำนวน 3 คนที่ออกจากตำแหน่งเนื่องจากถูกรัฐประหาร ได้แก่ พระยามโนปกรณนิติธาดา (รัฐบาลชุดที่ 3 มิถุนายน

2476) ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (รัฐบาลชุดที่ 38 ตุลาคม 2519) และนายธานินทร์ กรัยวิเชียร (รัฐบาลชุดที่ 39 ตุลาคม 2520) ผู้ที่ออกจากตำแหน่งโดยมิได้ถูกรัฐประหาร ได้แก่ นายพจน์ สารสิน นายสัญญา ธรรมศักดิ์ และนายอานันท์ ปันยารชุน แม้ นายปรีดี พนมยงค์ จะลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยมิได้ถูกรัฐประหาร แต่การรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 มีผลในการทำลายกลุ่มปีกซ้ายของคณะราษฎรโดยสิ้นเชิง

ในฐานะที่นายชวน หลีกภัย เป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ สมควรที่จะพิจารณาภูมิหลังของพรรคประชาธิปัตย์ด้วย ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย นายควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์คนแรกที่ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่การได้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายควงกลายเป็นรอยด่างของพรรคประชาธิปัตย์ที่มีอาจจะลบออกได้ เพราะนายควงได้ปฏิบัติตนเป็นพันธมิตรและเบียดหมากรุกของคณะนายทหารผู้ก่อการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 แต่แล้วเพียงช่วงเวลาไม่ถึง 5 เดือน นายควงก็ต้องถูกผู้นำฝ่ายทหารจี้ให้ออกจากตำแหน่ง ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์คนต่อมาก็จบชีวิตทางการเมืองด้วยการถูกรัฐประหารเช่นเดียวกัน

บทความเรื่องนี้ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะสื่อข่าวสารว่า รัฐบาลนายชวน หลีกภัยจะมีอายุสั้น หรือนายชวนจะต้องจบชีวิตทางการเมืองดุจดั่งหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์คนก่อนๆ หากแต่มีเป้าประสงค์ที่จะชี้ให้เห็นว่า นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีนอกกระแสหลัก บทบาทหน้าที่อันสำคัญของนายชวนอยู่ที่การนำสยามรัฐนาวาหลักสี่หนีกายการรัฐประหารในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของสังคมการเมืองไทยนี้ โดยที่ปวงประชาราษฎร์ก็ต้องมีบทบาทหน้าที่ในการผลักดันให้สังคมการเมืองไทยสลัดหลุดจากวงจรอุบาทว์ทางการเมืองด้วย ความสำเร็จในการนี้จึงจะทำให้นายชวนเป็นนายกรัฐมนตรีนอกกระแสหลักที่สมบูรณ์ได้

จงผลักดันให้การเมืองกระแสหลักกลายเป็นการเมืองนอกกระแสและจงแปรผันการเมืองนอกกระแสให้กลับกลายเป็นการเมืองกระแสหลัก

### ตารางที่ 1

จำนวนนายกรัฐมนตรี จำแนกตามระดับการศึกษาสูงสุด  
มิถุนายน 2475 - กันยายน 2535

(จำนวนคน)

ระดับการศึกษา	จำนวน
ต่ำกว่าอุดมศึกษา	-
วิชาชีพทหาร	9
อุดมศึกษา	10
ภายในประเทศ	-
ต่างประเทศ	10
รวม	19

### ตารางที่ 2

จำนวนนายกรัฐมนตรี จำแนกตามวิชาที่ศึกษา  
มิถุนายน 2475 - กันยายน 2535

(จำนวนคน)

วิชาที่ศึกษา	จำนวน
ทหาร	9
กฎหมาย	7
เกษตรศาสตร์	1
วิศวกรรมศาสตร์	1
PPE	1
รวม	19

หมายเหตุ (1) พลเรือตรี หลวงอำรงนาวาสวัสดิ์ จำแนกไว้ในกลุ่มวิชาทหาร แท้ที่จริงแล้ว  
หลวงอำรงฯ สำเร็จเนติบัณฑิตไทยด้วย

(2) PPE = Philosophy, Politics, and Economics

### ตารางที่ 3

จำนวนนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี จำแนกตามอายุเมื่อดำรงตำแหน่งครั้งแรก

มิถุนายน 2475 - กันยายน 2535

(จำนวนคน)

ช่วงอายุ	จำนวน	%
ต่ำกว่า 40	-	-
40-44	4	21.1
45-49	6	31.6
50-54	2	10.5
55-59	5	10.5
60-64	3	15.8
65-69	2	10.5
70 และมากกว่า	-	-
เรื่อง	19	100.0

### ตารางที่ 4

จำนวนรัฐบาลและช่วงเวลาการบริหารราชการแผ่นดิน

จำแนกตามสถานภาพทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี

มิถุนายน 2475 - กันยายน 2535

สถานภาพของนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี	จำนวนรัฐบาล	จำนวนนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี	ระยะเวลาในการบริหาร
1. เป็น ส.ส.	10	6	5 ปี 9 เดือน
2. มิได้เป็น ส.ส.	42	17	53 ปี 3 เดือน
3. รวม	52	19	59 ปี

หมายเหตุ ยอดรวมจำนวนนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีเกินกว่าจำนวน 19 คน เนื่องจากนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีบางคนดำรงตำแหน่งมากกว่าหนึ่งสมัย โดยที่บางสมัยเป็น ส.ส.และบางสมัยมิได้เป็น ส.ส.

### ตารางที่ 5

จำนวนรัฐบาลและนายกรัฐมนตรี จำแนกตามภูมิภาคของนายกรัฐมนตรี  
มิถุนายน 2475 - กันยายน 2535

ภูมิภาคของนายกรัฐมนตรี	จำนวนรัฐบาล	จำนวนนายกรัฐมนตรี	ระยะเวลาในการบริหาร
ทหาร	31	9	50 ปี 3 เดือน
พลเรือน	21	10	8 ปี 9 เดือน
รวม	52	19	59 ปี

**หมายเหตุ** นายกรัฐมนตรีทหารประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีที่เคยรับราชการทหารทั้งหมด โดยรวมพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณด้วย



ภาคที่สาม

การเลือกตั้ง

## เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการเลือกตั้ง

ผมได้ฟังข่าวหลายครั้งหลายคราว่า ท่านนายกรัฐมนตรีต้องการบังคับให้ราษฎรไปใช้สิทธิการเลือกตั้ง และผู้ที่นอนหลับทับสิทธิ์จักต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย ในการประชุมร่วมระหว่างปลัดกระทรวงกับรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2534 ที่ผ่านมานี้ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ย้ำประเด็นนี้อีกครั้งหนึ่ง โดยกล่าวว่า ในเมื่อการรับราชการทหารและการศึกษาภาคบังคับเป็นหน้าที่ของบุคคลที่ต้องทำตามกฎหมาย จึงสมควรกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ตามกฎหมาย ในทำนองเดียวกัน

เหตุที่ท่านนายกรัฐมนตรีและผู้คนข้างเคียงมีความเห็นเช่นนี้ ตามที่ผมเข้าใจด้วยสติปัญญาอันน้อยนิดและความรู้อันตื้นเขินของผม คงเป็นเพราะเสียงวิพากษ์วิจารณ์ที่มีมากขึ้นเกี่ยวกับพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงของผู้ทรงอำนาจทางการเมือง และโดยที่ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า นักการเมืองที่มีชัยชนะในการเลือกตั้งล้วนแล้วแต่มีการซื้อเสียงทั้งโดยตรงและโดยอ้อม การซื้อเสียงในการเลือกตั้งนี้เองนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงอีกทอดหนึ่ง ดังนั้นเมื่อรัฐบาลมีปณิธานอันแน่วแน่ที่จะขจัดหรือลดทอนการฉ้อราษฎร์บังหลวง รัฐบาลก็จักต้องขจัดหรือลดทอนการซื้อเสียง การบังคับให้ราษฎรไปใช้สิทธิการเลือกตั้งควบคู่กับการขยายฐานจำนวนผู้มีสิทธิการเลือกตั้งด้วยการลดอายุผู้มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจาก 20 ปีบริบูรณ์ เป็น 18 ปีบริบูรณ์ จักทำให้การแสวงหาชัยชนะในการเลือกตั้งด้วยการซื้อเสียงทำได้ยากขึ้น

หากลำดับแห่งเหตุผลดังที่ผมพรรณนาข้างต้นนี้เป็นไปอย่างถูกต้องตามพื้นฐานความคิดของท่านนายกรัฐมนตรีและบุคคลข้างเคียง ผมมีความเห็นว่า แนวความคิดดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่จะเกิดจากระบบการวิเคราะห์ที่ไม่รอบด้านเท่านั้น หากทว่ายังเป็นแนวความคิดที่มีผลในการลดทอนเสรีภาพทางการเมืองของราษฎร อันขัดต่อหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย จริงอยู่ การบังคับให้ราษฎรใช้สิทธิในการเลือกตั้งจะทำให้อัตราการใช้สิทธิดังกล่าวนี้สูงขึ้น ซึ่งอาจถูกใช้เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความเบ่งบานของดอกไม้ประชาธิปไตยได้ แต่การกระทำเช่นนี้ก็เพียงการหลอกตนเอง ประชาธิปไตยจักต้องเกิดจากความสมัครใจ มิใช่เกิดจากการบังคับ ไม่มีประเทศที่มีระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่แท้จริงประเทศใดในโลกนี้ที่บังคับให้ราษฎรใช้สิทธิการเลือกตั้ง

เสรีภาพในการที่จะมีทางเลือก (freedom of choice) นับเป็นเสรีภาพพื้นฐานประเภทหนึ่งของสังคมประชาธิปไตย

พฤติกรรมทางการเมืองก็ดูจะตั้งพฤติกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดจากความเห็นแก่ตัวของมนุษย์ มนุษย์ในโลกแห่งความเป็นจริงมิใช่อรหันต์ที่ปราศจากกิเลสตัณหา กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อบังคับให้ราษฎรเป็นอรหันต์ ย่อมมีอาจบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ เพราะเป็นกฎหมายที่ขัดต่อธรรมชาติของมนุษย์

การใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้นมีต้นทุนส่วนบุคคลที่ต้องเสีย ต้นทุนที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ ใช้จ่ายในการเดินทางไปหน่วยเลือกตั้ง และเวลาที่ต้องเสียไปในการนั้นในชนบท หน่วยเลือกตั้งอาจอยู่ห่างไกลจากที่อยู่อาศัยของผู้มีสิทธิในการเลือกตั้ง ยิ่งถ้าการขนส่งคมนาคมไม่สะดวกด้วยแล้ว ก็ยิ่งทำให้ต้นทุนในการเดินทางมีมากขึ้น การเดินทางไปหน่วยเลือกตั้งนั้นต้องเสียเวลา เวลาที่ต้องเสียไปในบางครั้งเป็นเวลาแห่งการพักผ่อน แต่บางครั้งเป็นเวลาทำมาหากิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการเลือกตั้งตรงกับฤดูการเก็บเกี่ยว

ในบรรดาต้นทุนการใช้สิทธิการเลือกตั้งนั้น ต้นทุนที่สำคัญที่สุดก็คือ ต้นทุนสารสนเทศ (information cost) การตัดสินใจในการเลือกตั้งนั้นจำเป็นต้องมีข้อมูลข่าวสาร แต่ข้อมูลข่าวสารมิใช่สิ่งที่ได้มาโดยปราศจากต้นทุนที่ต้องเสีย ไม่ว่าจะเป็นอย่างยิ่งข้อมูลเกี่ยวกับพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภูมิหลังและพฤติกรรมในอดีต ข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลที่ไม่ว่างเปล่า บางครั้งต้องอาศัยการสะสมข้อมูลมาเป็นเวลานาน แม้จะสามารถแสวงหาข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ได้ แต่ก็ต้องมีต้นทุนที่ต้องจ่าย มิหนำซ้ำยังอาจต้องสืบค้นหาอุดมการณ์และพฤติกรรมในอดีตของผู้กระจายข่าวสารเหล่านี้ด้วย เพราะหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ หากได้มีความเป็นกลางทางการเมืองไม่ การแสวงหาสารสนเทศเพื่อประกอบการตัดสินใจในการเลือกตั้ง จึงเป็นเรื่องยุ่งยากและอาจต้องเสียต้นทุนสูง

การที่ผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งจำนวนมากไม่สนใจแสวงหาสารสนเทศนั้น มิใช่พฤติกรรมที่ปราศจากเหตุผล ตรงกันข้ามกลับเป็น 'อวิชาที่สมเหตุสมผล' (rational voter ignorance) เพราะการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารเป็นเรื่องยุ่งยาก และอาจเสียต้นทุนสูงเกินกว่าประโยชน์ที่คาดว่าจะได้ พุดง่าย ๆ ก็คือ ยอมโง่ดีกว่าเสียเงินเพื่อซื้อความฉลาด เพราะไม่แน่ใจ เมื่อเสียเงินไปแล้ว จะได้รับความฉลาดเป็นผลตอบแทน ยิ่งเมื่อระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถให้ประโยชน์แก่ประชาชนบางกลุ่มบางเหล่าในสังคมอย่างทั่วถึงและเสมอภาค ไม่ว่าจะเป็ชนกลุ่มน้อยหรือชนกลุ่มใหญ่ก็ตาม ประชาชนเหล่านี้ย่อมมีแนวโน้มที่จะไม่แสวงหาสารสนเทศเพื่อประกอบการตัดสินใจในการเลือกตั้ง เพราะมองไม่เห็นอานิสงฆ์ในการทำเช่นนั้น

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ราษฎรที่มีสิทธิในการเลือกตั้งมักจะประเมินประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการวิเคราะห์นโยบายของพรรคการเมืองต่างๆเพื่อที่จะดูว่า พรรคการเมืองใดมีนโยบายที่เกื้อประโยชน์แก่ตนมากที่สุด แต่ข้อพิจารณาในเรื่องนี้เพียงประการเดียวยังไม่เป็นการเพียงพอ เพราะยังต้องพิจารณาต่อไปว่า พรรคการเมืองที่ตนชอบนั้นมีโอกาสได้รับเลือกตั้งมากน้อยเพียงใด และมีโอกาสในการร่วมจัดตั้งรัฐบาลหรือไม่ เพราะอาจเป็นไปได้ว่าพรรคการเมืองที่ตนชอบมากที่สุดนั้นอาจได้รับเลือกตั้งน้อย และอาจไม่มีโอกาสในการร่วมจัดตั้งรัฐบาล การประเมินในเรื่องเหล่านี้ท้ายที่สุดแล้วก็คือ การประเมินความเป็นไปได้ที่จะได้ประโยชน์จากการลงคะแนนเสียงหากความเป็นไปได้ที่จะได้ประโยชน์จากการเลือกพรรคการเมืองที่ตนชอบมากที่สุดมีน้อยหรือไม่มีเลยก็จำเป็นจะต้องประเมินพรรคการเมืองที่มีความชอบลำดับรองลงไป

แต่การประเมินประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการดำเนินนโยบายต่างๆจำเป็นต้องมีความรู้เฉพาะในบางสาขาวิชา ดังจะเห็นได้ว่า ชาวนายากที่ทราบได้ว่า การเก็บพรีเมียมข้าวก่อให้เกิดผลเสียแก่ภาคเกษตรกรรมอย่างไรบ้างหากไม่มีความรู้เศรษฐศาสตร์บางประการ นอกจากนี้ พรรคการเมืองต่างๆมีแนวโน้มที่จะนำเสนอโยบายที่แตกต่างกันไม่มากนัก เพราะทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยประชาธิปไตยบอกแก่เราว่า พรรคการเมืองที่จะชนะการเลือกตั้งได้นั้นจำเป็นต้องสามารถยึดกุมหัวใจของผู้มีสิทธิการเลือกตั้งที่อยู่ตรงกลาง (median voters) ได้ ในสหรัฐอเมริกาพรรคดีโมแครตและพรรครีพับลิกันมีได้มีนโยบายแตกต่างกันมากนัก เพราะต่างก็มุ่งสนองความต้องการของผู้มีสิทธิการเลือกตั้งที่อยู่ตรงกลาง ด้วยเหตุที่พรรคการเมืองทั้งสองมิได้เสนอขาย 'ผลผลิต' ที่มีคุณลักษณะแตกต่างกัน ผลที่เกิดขึ้นก็คือ นับวันประชาชนชาวอเมริกันมีแนวโน้มที่จะนอนหลับทับสิทธิ์กันมากขึ้น และการเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะเลือกตัวบุคคลมากกว่าเลือกพรรค

ประวัติศาสตร์การเมืองนับแต่ปี 2475 เป็นต้นมา บ่งบอกแก่เราว่า พรรคการเมืองในประเทศไทยมีแนวโน้มจะนำเสนอโยบายในลักษณะเหยิงแหและกำกวม โดยมีได้ระบอบอย่างกระจ่างชัดว่าจะดำเนินนโยบายที่แถลงไว้เช่นอย่างไรและเมื่อไร การนำเสนอโยบายของพรรคการเมืองที่สำคัญจึงมิได้แตกต่างกันในสาระสำคัญ นอกจากนี้ แม้ในยามที่มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลมักจะละลืมนำคำมั่นสัญญาในฤดูกาลเลือกตั้ง นโยบายที่แถลงไว้ในตอนหาเสียงไม่ผู้ได้นำมาดำเนินการ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่ารัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยของไทยมักจะมีอายุสั้น ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการนอนหลับทับสิทธิ์ และมีการซื้อเสียงตามมา เพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งเมื่อไม่มีนโยบายหรือ 'ผลผลิต' ที่เป็นของดีที่จะเสนอขายก็ต้องเสนอขาย 'เงิน' เพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียงเลือกตั้ง ข้างฝ่ายราษฎรที่มีสิทธิการเลือกตั้ง เมื่อไม่สามารถหวังประโยชน์ระยะยาวจากการดำเนินนโยบายของพรรคการเมืองที่เสนอตัวสมัครรับเลือกตั้ง ย่อมต้องหวัง

ประโยชน์ระยะสั้นด้วยการแลกคะแนนเสียงกับเงิน การขายเสียงจึงเป็นพฤติกรรมที่สมเหตุสมผล แต่จะผิดจริยธรรมหรือไม่เป็นอีกประเด็นหนึ่ง

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการเลือกตั้งบอกแก่เราว่า ราษฎรที่ออกจากบ้านไปใช้สิทธิการเลือกตั้งนั้น ก็เป็นเพราะได้ประเมินแล้วว่า ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการลงคะแนนเสียงมีมากกว่าต้นทุนที่ต้องเสียไปในการนั้น การนอนหลับทับสิทธิ์จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อประโยชน์ที่ประเมินว่าจะได้รับนั้นต่ำกว่าต้นทุนที่ต้องเสีย

หากการนอนหลับทับสิทธิ์เป็นความผิด ความผิดนั้นมิได้ตกแก่ผู้มีสิทธิการเลือกตั้งแต่ฝ่ายเดียว หากยังเป็นความผิดของผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย การบังคับให้ราษฎรใช้สิทธิการเลือกตั้งจึงเป็นมาตรการที่มุ่งป้ายความผิดให้แก่ราษฎร โดยที่นักการเมืองมิได้มองความผิดของตนเอง หากจะไม่ให้มีการนอนหลับทับสิทธิ์ จะดำเนินการลงโทษผู้มีสิทธิการเลือกตั้งแต่ฝ่ายเดียวหาเป็นธรรมไม่ ควรจะมีมาตรการทางด้านผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* พรรคการเมืองที่สมัครรับเลือกตั้งจักต้องแถลงนโยบายอย่างกระจ่างชัด โดยเรียงลำดับความสำคัญของนโยบาย พร้อมทั้งแถลงรายละเอียดของมาตรการที่ใช้ และจักต้องระบุอย่างชัดเจนว่า จะดำเนินนโยบายเหล่านั้นภายในกำหนดเวลาที่เดือนหลังจากที่จัดตั้งรัฐบาลแล้ว หากพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลมิได้ปฏิบัติตามสัญญาประชาคมอย่างครบถ้วน สมาชิกพรรคการเมืองนั้นจะหมดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งในฤดูการเลือกตั้งทั่วไปสมัยต่อไป

*ประการที่สอง* สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะต้องบันทึกพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการเข้าประชุม เพื่อจะได้ทราบว่า ส.ส.แต่ละคนขาดการประชุมมากน้อยเพียงใด ส.ส.ที่ขาดประชุมมากกว่า 30% ของจำนวนการประชุมทั้งหมด จะไม่มีสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งในฤดูการเลือกตั้งครั้งต่อไป นอกจากนี้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจักต้องบันทึกพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการลงมติในเรื่องต่างๆ เพื่อจะได้ทราบว่า ส.ส.แต่ละคนลงมติสนับสนุนร่างกฎหมายและญัตติใด และคัดค้านร่างกฎหมายและญัตติใด

*ประการที่สาม* หน่วยราชการที่มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจักต้องถือเป็นหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมของพรรคการเมืองแต่ละพรรคตามที่กล่าวไว้ในข้อ (1) เพื่อประชาชนจะได้ทราบว่า มีพรรคการเมืองใดบ้างที่มีได้ปฏิบัติตามสัญญาประชาคม และต้องเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมของ ส.ส.เกี่ยวกับการเข้าประชุมและการลงมติตามที่กล่าวไว้ในข้อ (2) นอกจากนี้ ยังควรที่จะเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการย้ายพรรคที่สังกัดของผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย ข้อมูลเหล่านี้จักต้องเผยแพร่ทั้งทางวิทยุ โทรทัศน์ และตีพิมพ์ในหน่วยเลือกตั้งด้วย

มาตรการดังที่เสนอข้างต้นนี้มุ่งที่จะตีกรอบให้พรรคการเมืองและนักการเมือง มีพฤติกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรที่มีสิทธิการเลือกตั้งเห็นประโยชน์ที่จะได้จากการลงคะแนนเสียงมากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลก็ควรจะดำเนินการลดต้นทุนในการใช้สิทธิการเลือกตั้งด้วยการจัดบริการการขนส่งคมนาคมให้ผู้มีสิทธิการใช้คะแนนเสียงไปสู่หน่วยเลือกตั้งโดยไม่เสียเงิน

ในทำนองเดียวกับการนอนหลับทับสิทธิ์ หากการขายเสียงเป็นความผิด ความผิดนั้นไม่ควรยกให้เป็นของราษฎรผู้มีสิทธิการเลือกตั้งเพียงฝ่ายเดียว ผู้สมัครรับเลือกตั้งย่อมต้องมีส่วนรับความผิดนั้นด้วย ดังนั้น จึงควรกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้าร่วมพิธีสาบานตน ณ วัดพระศรีรัตนศาสดาราม เพื่อให้สัตย์ปฏิญาณว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะไม่ใช้เงินซื้อเสียง และจะไม่ใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ผู้ที่มีได้เข้าร่วมพิธีสาบานตนดังกล่าวนี้ถือว่าขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ข้อเสนอทั้งหมดข้างต้นนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้พฤติกรรมทางการเมืองทั้งของนักการเมืองและผู้มีสิทธิการเลือกตั้ง เป็นพฤติกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ท่านผู้อ่านบางคนเมื่ออ่านถึงตรงนี้ อาจมีความเห็นว่าผมคง 'เพี้ยน' ไปแล้ว แต่ผมยังคิดว่า ข้อเสนอข้างต้นของผม มิได้วิพากษ์วิจารณ์ข้อเสนอที่จะบังคับให้ราษฎรใช้สิทธิการเลือกตั้งของท่านนายกรัฐมนตรี

## ว่าด้วยการซื้อขายเสียง

การซื้อขายเสียงในตลาดการเมืองเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาโจมตีนักการเมืองและเป็นเหตุอ้างอิงประการหนึ่งในการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยที่คณะรัฐประหารแสดงเจตจำนงที่จะให้มีการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันการซื้อขายเสียง แต่แล้วก็เป็นที่ประจักษ์ชัดในเวลาต่อมาว่า รัฐธรรมนูญมิใช่เครื่องมือที่ทรงประสิทธิผลในการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้

กระทรวงมหาดไทยในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนได้ตั้งงบประมาณแผ่นดินนับร้อยล้านบาทในโครงการ “สืบทหารเสือ” โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะอบรมความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยและสร้างค่านิยมการต่อต้านการซื้อขายเสียงแก่ราษฎรทุกหมู่บ้านทั่วราชอาณาจักร นอกจากนี้ยังมีการโฆษณาโดยอาศัยสื่อประเภทต่างๆ เพื่อสร้างทัศนคติที่ว่า การขายเสียงมีผลเสมือนหนึ่งการขายชาติขายแผ่นดิน

กระบวนการต่อต้านการซื้อขายเสียงดังที่เป็นอยู่นี้ได้สื่อสารที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

**ประการแรก** การซื้อขายเสียงหาได้มีเฉพาะแต่เขตการเลือกตั้งในฤดูกาลเลือกตั้งเท่านั้น แท้ที่จริงแล้วการซื้อขายเสียงปรากฏในตลาดการเมืองทุกระดับ และมีอยู่ตลอดเวลา ตลาดการเมืองนั้นมีอยู่หลายตลาดและหลายระดับ ไม่ว่าจะเป็นตลาดการเมืองในระดับเขตการเลือกตั้ง ตลาดการเมืองในพรรคการเมือง ตลาดการเมืองในรัฐสภา ตลาดการเมืองในรัฐบาล และตลาดการเมืองในระบบราชการ การรณรงค์ต่อต้านการซื้อขายเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยที่มิได้มีความพยายามแม้แต่จะขจัดการซื้อขายเสียงในตลาดการเมืองระดับอื่นๆ ย่อมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า การซื้อขายเสียงมีเฉพาะแต่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งๆ ที่การซื้อขายเสียงเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติในตลาดการเมืองทุกตลาด ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมือง รัฐสภา รัฐบาล และระบบราชการ

*ประการที่สอง* การซื้อขายเสียงมิได้ชำระด้วยเงินสดไป การได้มาซึ่งคะแนนเสียง อาจชำระด้วยสิ่งที่มีใช้เงินตราก็ได้ บางครั้งชำระด้วยสิ่งของ บางครั้งชำระด้วยบริการสาธารณะและ บางครั้งก็ชำระด้วยตำแหน่งและความก้าวหน้าในอาชีพ

การซื้อขายเสียงในตลาดการเมืองระดับเขตการเลือกตั้ง หมายถึงปรากฏการณ์ที่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งจ่ายเงินให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครที่จ่ายเงินนั้น การซื้อขายเสียงในตลาดการเมืองระดับดังกล่าวนี้ เป็นปรากฏการณ์ที่มีการกล่าวขวัญกันโดยทั่วไป จนคนทั่วไป หลงลืมไปว่า ภายในพรรคการเมืองและรัฐสภาที่มีการซื้อขายเสียงเช่นเดียวกัน

การซื้อขายเสียงในตลาดการเมืองในระดับพรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายที่จะแย่งชิง การนำภายในพรรค เพื่อว่าเมื่อพรรคการเมืองในสังกัดเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล จะได้ยึดครองตำแหน่ง ทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งรัฐมนตรีได้ ในสังคมการเมืองไทย ผู้นำพรรคการเมืองจักต้องมี ส.ส.ที่เป็นบริวารหรืออยู่ภายใต้การอุปถัมภ์จำนวนมากพอสมควร จึงจะมีอำนาจทางการเมืองได้ อำนาจการต่อรองภายในพรรคของผู้นำแต่ละคนส่วนสำคัญขึ้นอยู่กับจำนวน ส.ส.ที่เป็นบริวาร ในพรรคการเมืองบางพรรค การตัดสินใจในเรื่องสำคัญบางเรื่องขึ้นอยู่กับการเจรจาต่อรองและมติของ ผู้นำคนสำคัญของพรรค การเพิ่มจำนวน ส.ส. บริวารเป็นมรรควิธีหนึ่งในการเพิ่มอำนาจต่อรอง ในพรรค การย้ายกลุ่มที่สังกัดภายในพรรคการเมืองเดียวกันไม่ค่อยปรากฏมากนัก แต่เชื่อว่าจะไม่ มีเสียเลย แต่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมากกว่า ก็คือ การย้ายพรรค ในแง่ของพรรคการเมืองที่มีเป้าหมาย หลักในการจัดตั้งรัฐบาล การดึง ส.ส.จากพรรคการเมืองอื่นให้ย้ายมาสังกัดพรรคตนเป็นมรรควิธีที่เสีย ต้นทุนต่ำ หากไม่คำนึงถึงอุดมการณ์ทางการเมือง ผู้นำพรรคบางคนอาจดึง ส.ส. จากพรรคอื่นให้ย้าย พรรคมาอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของตน เพื่อเพิ่มฐานและอำนาจต่อรองของตนภายในพรรค ในบางกรณี มีการย้ายพรรคเป็นกลุ่มใหญ่ เมื่อเกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงในพรรคเดิม การย้ายพรรคในลักษณะ นี้มักจะเป็นการจัดตั้งกลุ่มใหม่ในพรรคที่เปลี่ยนสังกัด มากกว่าการเข้าสังกัดในกลุ่มการเมืองที่มี อยู่แล้ว ดังเช่นกลุ่มพลเอกหาญ ลีนาทนทีในพรรคชาติไทย และกลุ่มนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ในพรรค เอกภาพ ในหลายต่อหลายกรณีมีการตบเท้าจากพรรคการเมืองเดิม เพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ เมื่อการแบ่งปันผลประโยชน์ภายในพรรคไม่ลงตัว ดังเช่นการย้ายจากพรรคกิจสังคมเพื่อจัดตั้งพรรค กิจประชาคมของกลุ่มนายบุญชู โรจนเสถียร และการจัดตั้งพรรคประชาชนของกลุ่ม 10 มกราจาก พรรคประชาธิปไตย เป็นต้น



หากระบอบประชาธิปไตยยืนยาวมากกว่าที่เป็นมา เราคงจะได้เห็นการขยายตัวและการหดตัวของกลุ่มการเมืองกลุ่มต่างๆอย่างมีชีวิตชีวา การแตกแยกของพรรคกิจสังคมจนบางกลุ่มในพรรคนั้นเตรียมการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่หรือรวมตัวกับพรรคอื่นในปลายรัฐบาลชาติชาย 2 นับเป็นตัวอย่างอันดี

ในรัฐสภา การซื้อขายเสียงมิได้มีแต่ในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น หากยังมีในวุฒิสภาอีกด้วย ดังเป็นที่ทราบดีว่า มีการแจก “โผย” เพื่อให้วุฒิสมาชิกลงมติในญัตติสำคัญ จนวุฒิสภาเกือบจะมีสภาพเป็นสภาหุ่นยนต์ ทั้งนี้จารีตธรรมเนียมในสังคมนการเมืองไทยมีอยู่ว่า วุฒิสมาชิกต้องมีความภักดีต่อรัฐบาลหรือผู้ทรงอำนาจทางการเมืองที่แต่งตั้งตน พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของวุฒิสมาชิกก็ต้องเป็นไปตาม “โผย” ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า วุฒิสมาชิกคนใด หากมีพฤติกรรม “แตกแถว” ย่อมยากที่จะได้รับการต่ออายุ วุฒิสภาจึงเป็นสถาบันที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐบาลหวังพึ่งเป็นกลไกสำคัญในการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล โครงสร้างและองค์ประกอบของวุฒิสมาชิกเป็นกระจกเงาที่สะท้อนถึงโครงสร้างและองค์ประกอบของชนชั้นนำทางอำนาจ (power elite) ในสังคมนการเมืองไทย จารีตธรรมเนียมที่คาดหวังว่า วุฒิสมาชิกจะต้องสวามิภักดิ์ต่อนายกรัฐมนตรีหรือผู้ทรงอำนาจทางการเมืองที่แต่งตั้งตน โดยพื้นฐานแล้วก็เป็นจารีตการซื้อเสียงบนพื้นฐานของระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เพียงแต่ในกรณีนี้ผู้รับภาระรายจ่ายในการซื้อเสียงก็คือ ราษฎรผู้เสียภาษีอากรให้แก่รัฐบาล

ในสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำ ส.ส. สามารถใช้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในการกำหนดทิศทางในการลงคะแนนเสียงในญัตติสำคัญให้ ส.ส. ที่เป็นบริวารปฏิบัติตามได้ ในการลงคะแนนเสียงในญัตติสำคัญบางญัตติ หากผู้นำพรรครัฐบาลเกรงว่า ส.ส. ในสังกัดจะแปรพักตร์จนมีผลสิ้นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาล ก็อาจจะต้องมีการ “อัดฉีด” เพื่อให้ ส.ส. “เข้าแถว” อย่างเป็นทางการอัดฉีดในลักษณะดังกล่าวนี้อาจทำกับ ส.ส. ในสังกัดพรรคฝ่ายค้านด้วย เพื่อให้เป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจบรรเทาความหนักแน่น หรือเพื่อให้ถอนญัตติการอภิปราย หรือเพื่อให้ “ล่องหน” ไปในวันที่กระทำเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมของสภาฯ (เมื่อผู้ตั้งกระทู้ไม่อยู่ในที่ประชุม กระทู้นั้นต้องมีอันตกไปตามระเบียบการประชุมของสภาฯ) กรณีที่นายบรรหาร ศิลปอาชา ตั้ง “ตู้เอทีเอ็ม” จ่ายเงินในสภาฯ จนเป็นเหตุให้ญัตติการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลเปรม 5 มีอันต้องตกไป นับเป็นกรณีคลาสสิกในเรื่องนี้

ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นตลาดการเมืองอีกตลาดหนึ่งที่มีการซื้อขายเสียงตามธรรมชาติ รัฐมนตรีร่วมรัฐบาลอาจ “ฮั้ว” กันด้วยการไม่คัดค้านโครงการของกันและกัน ทั้งๆที่โครงการเหล่านั้นเปิดช่องให้มีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้ การ “ฮั้ว” กันในกรณีเช่นนี้มีสภาพเหมือนหนึ่งการซื้อขายเสียงในรูปแบบแฝง โดยที่ราคาของคะแนนเสียงเท่ากัน ดังนั้น จึงไม่ต้องจ่ายเงินค่าคะแนนเสียงแก่กันและกัน อย่างไรก็ตาม ในบางโครงการที่มีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจำนวนมากและโจ่งแจ้ง รัฐมนตรีเจ้าของโครงการอาจต้องชำระค่าคะแนนเสียงแก่บุคคลร่วมคณะรัฐมนตรี มิฉะนั้น โครงการดังกล่าวอาจไม่สามารถผ่านที่ประชุมคณะรัฐมนตรีไปได้

ผมมีความเห็นว่า เราไม่ควรมองพฤติกรรมการซื้อขายเสียงเพียงเฉพาะการแลกคะแนนเสียงกับเงินเท่านั้น การได้มาซึ่งคะแนนเสียงมีจำเป็นต้องชำระด้วยเงินสดเสมอไป การชำระด้วยสิ่งของ (payment in kind) ดังเช่นปลาทุหรือสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพอื่นๆ นักการเมืองอาชีพบางคนสามารถดำรงตำแหน่ง ส.ส. ได้เป็นระยะเวลาอันยาวนานด้วยการผลักดันให้มีบริการสาธารณะต่างๆในเขตการเลือกตั้งของตน ส่วนใหญ่มักจะอาศัยอำนาจทางการเมืองทั้งโดยชอบและมิชอบ หรือมิฉะนั้นก็ใช้งบประมาณจังหวัดที่ ส.ส. ได้รับจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินให้เป็นประโยชน์เพื่อการนี้ จะมี ส.ส. เพียงไม่กี่คนที่ “ควักกระเป๋า” ของตนเองเพื่อใช้จ่ายในเรื่องเช่นนี้ โดยที่เงินที่อยู่ในกระเป๋านั้นอาจมีแหล่งที่มาอันชอบธรรมหรือไม่ก็ได้ นี่ก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการซื้อขายเสียง กล่าวคือ เป็นการแลกเปลี่ยนบริการสาธารณะกับคะแนนเสียง ราษฎรโดยทั่วไปมักนิยมชมชอบนักการเมืองที่มีความสามารถในเรื่องนี้ โดยไม่นำพาสงสัยว่า บริการสาธารณะเหล่านี้เกิดจากการใช้อำนาจทางการเมืองและเงินอันมีแหล่งที่มาอันชอบธรรมหรือไม่

ในสังคมการเมืองที่ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มีอยู่อย่างหนาแน่นดังเช่นสังคมไทยนี้ ย่อมเป็นเรื่องยากที่จะขีดเส้นแบ่งระหว่างพฤติกรรมการตอบแทนภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับพฤติกรรมการซื้อขายเสียงอย่างเด่นชัด ผมมีความเห็นว่า การให้การอุปถัมภ์ทั้งทางการเงิน การงาน อาชีพ และการเมือง เพื่อแลกเปลี่ยนกับความสวามิภักดิ์และคะแนนเสียงในตลาดการเมือง (ไม่ว่าจะเป็นในพรรคการเมือง เขตการเลือกตั้ง รัฐสภา และที่ประชุมคณะรัฐมนตรี) นับเป็นรูปแบบหนึ่งของการซื้อขายเสียง เพียงแต่มิใช่การซื้อขายเสียงที่มีลักษณะ “โปร่งใส” หากแต่เป็นการซื้อขายเสียงที่เกิดจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระยะยาว

ด้วยระบบการวิเคราะห์ข้างต้นนี้ ผมจึงมีความเห็นว่า ระบบราชการเป็นตลาดการซื้อขายเสียงที่ใหญ่ที่สุดตลาดหนึ่งในสังคมไทย ข้าราชการระดับล่างจำต้องขายความสวามิภักดิ์แก่ข้าราชการระดับบน เพื่อแลกกับเงินเดือน ตำแหน่ง และความก้าวหน้าทางอาชีพ เราได้เห็นข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนจำนวนมากที่ต้องนำตัวตัวเองไปเพียงเพราะมีความสวามิภักดิ์ต่อข้าราชการระดับบนไม่มากพอ (กล่าวในเชิงเศรษฐศาสตร์ก็คือ ราคาที่จ่ายเพื่อตำแหน่งการงานต่ำเกินไป) หรือมิฉะนั้นก็เป็นเพราะเลือกทางม้าผิดตัว กล่าวคือ ข้าราชการระดับบนที่ตนสวามิภักดิ์นั้นหมดอำนาจในเวลารวดเร็วเกินกว่าที่คาด

สังคมมนุษย์ได้แปรสภาพมาเป็นสังคมที่มีการแลกเปลี่ยนซื้อขายนับพันปี และกิจกรรมการแลกเปลี่ยนซื้อขายนับวันแต่จะซับซ้อนมากขึ้นทุกที ในสังคมไทย แม้แต่ลูกก็ยังมีการซื้อขายกันทั้งในรูปของแรงงานเด็กและบริการโสเภณี การซื้อตำแหน่งในระบบราชการปรากฏโดยทั่วไป ทั้งด้วยการชำระเงินและด้วยการแสดงความสวามิภักดิ์ การซื้อขายเสียงจึงเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ ซึ่งมีได้มีเฉพาะในตลาดการเลือกตั้ง หากยังมีในพรรคการเมือง ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (ทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร) ตลอดจนในระบบราชการอีกด้วย ความพยายามในการจัดการซื้อขายเสียงจึงล้มเหลวตั้งแต่ต้น เพราะเป็นความพยายามที่ขัดต่อธรรมชาติของมนุษย์ ประเด็นของปัญหาที่ได้อยู่ที่ว่า การซื้อขายเสียงเป็นพฤติกรรมที่พึงขจัดให้หมดไปหรือไม่ หากแต่อยู่ที่ว่า เราจะกำกับการซื้อขายเสียงไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมได้อย่างไร

## การซื้อขายเสี่ยงในการเลือกตั้ง : มองจากมุมของชาวบ้าน

ผมเดินทางเข้าและออกจากกรุงเทพฯเกือบทุกวัน บนถนนเกือบทั่วทุกระแหง ผมเห็นป้ายประกาศต่อต้านการซื้อขายเสี่ยงปรากฏอยู่ทั่วไป ยิ่งเมื่อเดินทางสู่ต่างจังหวัดที่ไกลโพ้นออกไปจากกรุงเทพฯมากเพียงใด ป้ายโฆษณาเหล่านี้ก็ยิ่งปรากฏอย่างหนาแน่นมากเพียงนั้น ผมไม่ทราบแน่ชัดว่า รัฐบาลสูญเสียงบประมาณแผ่นดินไปในการนี้มากน้อยเพียงใด ข้อที่ผมแน่ใจอย่างยิ่งก็คือ งบประมาณแผ่นดินที่ต้องเสียไปเพื่อการนี้เกือบจะหาประโยชน์ใดๆมิได้ แต่ความสูญเสียของงบประมาณแผ่นดินในกรณีนี้ยิ่งน้อยกว่าโครงการ “สิทธิการเสียเผยแพร่ประชาธิปไตย” ของกระทรวงมหาดไทยที่ผลาญเงินของแผ่นดินนับร้อยล้านบาท

นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากเชื่อว่า ชาวคนไทยเป็นผู้ที่มีเหตุมีผลทางเศรษฐกิจ (economic rationality) และมีพฤติกรรมสนองต่อสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ นักสังคมวิทยาและนักมานุษยวิทยาบางส่วนก็สอนให้เราเคารพเหตุผลของชาวบ้าน และพยายามแสวงหาคำตอบเพื่ออธิบายพฤติกรรมของประชาชน คำสอนและความเชื่อเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีประจักษ์พยานข้อเท็จจริงและประสบการณ์ในชีวิตจริงสนับสนุนอย่างหนาแน่น ผมมีความเชื่อคู่เคียงกัน ผมจึงมิได้เห็นว่าการซื้อขายเสี่ยงในการเลือกตั้ง ส.ส. เป็นปัญหาร้ายแรงดังที่กระทรวงมหาดไทย ผู้นำฝ่ายทหาร และชนชั้นปกครองหวาดกลัว

การซื้อขายเสี่ยงจักเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีทั้งผู้ ‘ขาย’ และผู้ ‘ซื้อ’ หากขาดไว้ซึ่งฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด การซื้อขายย่อมไม่บังเกิดขึ้น คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดราษฎรที่มีสิทธิในการเลือกตั้งจึง ‘ขาย’ เสี่ยง และเหตุใดผู้สมัครรับเลือกตั้งจึง ‘ซื้อ’ เสี่ยง ผมคิดว่า เราจะเข้าใจพฤติกรรมเหล่านี้ได้อย่างถูกต้องและถ่องแท้ ก็ต่อเมื่อเราเคารพเหตุผลของตัวละครทางการเมืองเหล่านี้เป็นปฐมฐาน หากเราเริ่มต้นด้วยการประณามราษฎรที่ ‘ขาย’ เสี่ยง และประณามผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ ‘ซื้อ’ เสี่ยงเสียแล้ว ก็ยากที่จะเข้าใจพฤติกรรมดังกล่าวนี้ได้อย่างลึกซึ้งได้ ประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งก็คือ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ดี และผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ดีล้วนแล้วแต่มีกิเลสมีตัณหา มีความเห็นแก่ตัว และในกรณีส่วนใหญ่ความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ประชาชน

คนสามัญมิได้มีพฤติกรรมและค่านิยมในเชิงอุดมคติ การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจึงปรากฏอย่างดาษดื่นในสังคมมนุษย์

ตลาดการเมืองมีหน้าที่จัดสรรทรัพยากรเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ทนายราษฎร สินค้าที่ซื้อขายกันในตลาดการเมืองก็คือ นโยบายหรือบริการสาธารณะอันนำมาซึ่งประโยชน์สุขของราษฎร นักการเมืองเป็นผู้ขายนโยบายหรือบริการสาธารณะดังกล่าวนี้ ในขณะที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ซื้อ อำนาจซื้อของราษฎรเกิดจากการมีกรรมสิทธิในทรัพย์สิน (property rights) โดยที่ทรัพย์สินในกรณีนี้มีใช้ทรัพย์สินคงครุที่จับต้องได้ หากแต่เป็นสิทธิในการเลือกตั้ง (voting right) เมื่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งมอบสิทธิในการเลือกตั้งแก่ราษฎรผู้ใด ราษฎรผู้นั้นย่อมมีกรรมสิทธิในคะแนนเสียงของตน คะแนนเสียงนั้นเป็นทรัพย์สินที่สามารถซื้อขายได้ หากจะมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งเพื่อห้ามการซื้อขายเสียง บทบัญญัติย่อมขัดต่อธรรมชาติของทรัพย์สิน สังคมเศรษฐกิจที่ยินยอมให้ประชาชนมีกรรมสิทธิในสินทรัพย์ส่วนบุคคลย่อมมิอาจห้ามมิให้มีการซื้อขายทรัพย์สินได้ฉนั้น สินค้าการเมืองที่ยินยอมให้ราษฎรมีสิทธิการเลือกตั้งย่อมมิอาจสกัดการซื้อขายเสียงได้ฉนั้น หนทางเดียวที่จะหยุดยั้งการซื้อขายเสียงก็โดยการลดอนสิทธิการเลือกตั้งได้

ในสังคมการเมืองใดๆ ราษฎรโดยธรรมชาติย่อมต้องการประโยชน์สุขจากรัฐและผู้มีอำนาจรัฐ ผู้ปกครองที่อำนวยความสะดวกแก่ราษฎรได้ ย่อมสามารถอ้างไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองได้ง่ายและนานกว่าผู้ปกครองที่มีได้เสียแลทุกข์สุขของราษฎร ราษฎรย่อมมีความพึงพอใจ ส.ส. ที่สามารถนำโครงการบริการสาธารณะเข้าสู่ชุมชน โดยมิได้สนใจพฤติกรรมด้านอื่นๆของ ส.ส. คนนั้น ราษฎรมิได้สนใจว่า ส.ส. ของตนได้ปฏิบัติหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติโดยสมบูรณ์หรือไม่ มีพฤติกรรม 'ขายตัว' หรือไม่ และมีพฤติกรรมฉ้อราษฎ์หรือไม่ รัฐมนตรีหลายต่อหลายคน แม้จะมีพฤติกรรมฉ้อฉลแต่ก็สามารถดำรงตำแหน่ง ส.ส. ไว้ได้ด้วยการอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตน การอำนวยความสะดวกมิได้หมายความว่าเฉพาะแต่การนำถนน ไฟฟ้า และน้ำกินน้ำใช้เข้าสู่หมู่บ้านเท่านั้น หากยังหมายรวมถึงการโปรยปรายผลประโยชน์จากโครงการบางโครงการเข้าสู่หมู่บ้านอีกด้วย ประชาชนในเขตจังหวัดสุพรรณบุรีย่อมพึงพอใจที่ อ.ต.ก. เข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกตามราคาประกัน ในทำนองเดียวกับที่ราษฎรในจังหวัดตรังพึงพอใจที่รัฐบาลเข้าไปพยุงราคากาแฟ โดยที่มิได้ใส่ใจว่าเงินที่รัฐบาลนำมารับซื้อกาแฟนั้นได้มาจากการเก็บพรีเมียมข้าว ซึ่งสร้างภาระแก่ชาวนาผู้เพาะปลูกข้าวมากเพียงใด

ในสนามการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งมักจะให้คำมั่นสัญญาว่าจะนำประโยชน์สุขมาสู่เขตการเลือกตั้งของตน ส.ส. ที่ไม่สามารถรักษาคำมั่นสัญญานี้ได้มักจะพ่ายแพ้การเลือกตั้ง ตลาด

การเลือกตั้งจึงเป็นตลาดการซื้อขาย 'ความสุข' ราษฎรหย่อนบัตรเลือกตั้งด้วยความคาดหวังเกี่ยวกับ 'ความสุข' ที่จะได้รับหลังการเลือกตั้ง หากความคาดหวังนี้ไม่เป็นจริง ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมเปลี่ยนแปลงแบบแผนการเลือกตั้งในฤดูกาลเลือกตั้งครั้งต่อไป ตลาดการเลือกตั้งแตกต่างจากตลาดสินค้าในแง่ที่ว่า การซื้อขายในตลาดสินค้านี้มีลักษณะยื่นหยุ่น (quid pro quo) เกือบโดยทันที กล่าวคือ ผู้ซื้อเมื่อชำระค่าสินค้าแล้ว ในกรณีส่วนใหญ่ผู้ขายจะได้รับสินค้าที่ซื้อโดยทันที แม้ในบางกรณีจะมีสัญญาการส่งมอบสินค้าในอนาคต แต่กระบวนการซื้อขายสินค้าก็ให้หลักประกันที่แน่นอนกว่า ผู้ซื้อที่ชำระค่าสินค้าแล้วจักได้รับสินค้าเป็นการตอบแทน หากผู้ขายบิดพลิ้วไม่ส่งมอบสินค้า ก็จะมีกระบวนการทางกฎหมายที่จะบังคับให้ผู้ขายคืนเงินและชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ซื้ออย่างชัดเจน แต่ตลาดการเลือกตั้งมิได้เป็นเช่นนั้น เมื่อราษฎรหย่อนบัตรเลือกตั้ง ซึ่งหมายความว่า ราษฎรได้ชำระราคาของ 'ความสุข' ที่คาดว่าจะได้จากการเลือกตั้ง แต่ราษฎรยังมิได้รับ 'ความสุข' เป็นผลต่างตอบแทนโดยทันที หากผู้สมัครเลือกตั้งที่ตนเลือกมิได้เป็น ส.ส. ความคาดหวังเกี่ยวกับ 'ความสุข' ที่จะได้รับก็มีอันต้องพังทลายไป แม้ผู้ที่ตนเลือกจะได้เป็น ส.ส. ก็ยังไม่แน่ว่าจะมีการส่งมอบ 'ความสุข' เป็นการตอบแทนได้หรือไม่ และส่งมอบได้เมื่อไร ทั้งหมดนี้ขึ้นอยู่กับการรักษาความมั่นคงสัญญาและประสิทธิภาพของ ส.ส. แต่ละคน

ความสุขที่ราษฎรคาดว่าจะได้จากการเลือกตั้ง มิได้มีเฉพาะแต่บริการสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะอื่นๆ รวมตลอดทั้งโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนเท่านั้น หากทว่าราษฎรยังคาดหวังว่า ส.ส. จะเข้ามาช่วยแก้ปัญหาส่วนตัวอีกด้วย ด้วยเหตุนี้เอง ส.ส. จึงต้องมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตน ส.ส. จักต้องดูแลทุกข์สุขของราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตนประดุจเครือญาติ ต้องให้ความช่วยเหลือในยามขัดสนหรือเจ็บไข้ได้ป่วย ต้องเข้าปกป้องเมื่อถูกข้าราชการรังแก ต้องกดดันรัฐบาลและเรียกร้องนโยบายในยามที่มีความเดือดร้อนในการครองชีพ ต้องช่วยเหลือลูกหลานให้เข้าโรงเรียนหรือในบางกรณีต้องช่วยหางานทำ ต้องเข้าร่วมงานพิธีตามวัฒนธรรมท้องถิ่น ดังเช่นงานวัดหรืองานฉลองของท้องถิ่น รวมตลอดทั้งงานโกนจุก งานบวช งานแต่งงาน และงานศพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้นำท้องถิ่นเป็นเจ้าภาพ ส.ส. จักต้องกระชับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎรระดับล่างลงไป ส.ส. ที่สามารถดำรงตำแหน่งของตนได้เป็นระยะเวลาอันยาวนานนั้น ไม่เพียงแต่จะมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้นำท้องถิ่นและราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตนเท่านั้น หากทว่ายังต้องสร้างเครือข่ายงานเพื่อขยายฐานและกระชับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้ให้กว้างขวางและแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งมักจะได้ตำแหน่ง ส.ส. มาด้วยการขาย 'บริการความสุข' แลกกับคะแนนเสียง และการซื้อขายเสียงในกรณีนี้ถือเป็นเรื่องชอบรรรมในระบอบประชาธิปไตย สิ่งที่ราษฎรคาดหวังว่าจะได้รับจากผู้แทนของตนหาใช่การปฏิบัติหน้าที่ด้านนิติบัญญัติไม่ ส.ส. ที่เข้าประชุมสภาโดยสม่ำเสมอและอภิปรายทุกหัวร่างกฎหมายต่างๆอย่างมีเหตุผล อาจจะสามารถสอบตกได้โดยง่ายหากละเลยการลงพื้นที่เพื่อดูแลทุกข์สุขของราษฎร และหากมิได้สร้างและกระชับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตน

ปัญหาพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดราษฎรจึงมิได้คาดหวังผลประโยชน์จากผู้แทนของตนในการปฏิบัติหน้าที่ด้านนิติบัญญัติเป็นหลัก คำตอบของผมมีอยู่ว่า รัฐบาลไทยได้ละทิ้งราษฎรในชนบทมาเป็นเวลาช้านาน การดำเนินนโยบายในด้านต่างๆหาได้เป็นประโยชน์แก่ชนส่วนใหญ่ไม่ หากแต่เป็นประโยชน์แก่ชนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความได้เปรียบในสังคมไทยอยู่แล้ว ความละเลยของรัฐบาลทำให้ราษฎรจำนวนมากสิ้นหวังที่จะพึ่งพิงรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากการก่อเกิดและการขยายตัวของขบวนการพึ่งตนเองในสังคมเศรษฐกิจไทย มีหน้าข้าราชการยังถูกข้าราชการรังแกและเบียดเบียนอีกด้วย ส.ส.จึงเปรียบเสมือนท่อนไม้ที่ราษฎรหวังเกาะเกี่ยวเพื่อเอาตัวรอด ท่ามกลางทะเลชีวิตที่เต็มไปด้วยมรสุม ในสังคมที่มีคนยากจน 25-35% ของครัวเรือนทั้งประเทศดังเช่นสังคมไทยนี้ ราษฎรย่อมต้องเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์เฉพาะหน้ายิ่งกว่าอื่นใด เพราะการครองชีพเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขทุกเมื่อเชื่อวัน ในเมื่อข้าราชการและรัฐบาลได้พิสูจน์ตนเองมาช้านานแล้วว่าไม่สามารถเป็นที่พึ่งของราษฎรได้ ราษฎรจึงหันมาพึ่ง ส.ส.

ผมเชื่อว่า เมื่อเริ่มมีการ 'ซื้อ' เสียงในการเลือกตั้ง ส.ส. ราษฎรมิได้เป็นฝ่ายขอ หากแต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นฝ่ายเสนอให้ ในขั้นแรก การ 'ซื้อ' กระทำด้วยการแจกสิ่งของและบริการมหรสพ ต่อมาจึงกลายเป็นการแจกเงิน การกล่าวขานถึงการ 'ซื้อ' เสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งน่าจะไม่ต้องไปในเชิงวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ ดังได้กล่าวแล้วว่า ในตลาดการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้เสนอขายนโยบายและบริการความสุข โดยที่ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เลือกซื้อด้วยการหย่อนบัตรเลือกตั้ง เมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่สามารถเสนอขายนโยบายและบริการความสุข หรือไม่สามารถปฏิบัติตามคำมั่นในการเสนอขายได้ จึงหันมาเสนอขาย 'เงิน' โดยที่ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ซื้อ 'เงิน' ด้วยการหย่อนบัตรเลือกตั้ง

การที่ราษฎรแลกคะแนนเสียงกับเงินมิใช่พฤติกรรมที่ไร้เหตุไร้ผล ในเมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งมักจะเสนอขายนโยบายและบริการความสุขที่คล้ายคลึงกัน เพราะพรรคการเมืองเกือบทั้งหมดมิได้มีนโยบายแตกต่างกันมากนัก สินค้าที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอขายในตลาดการเลือกตั้ง จึงมิได้มี

ลักษณะหลากหลาย (product differentiation) ทั้งยังไม่แน่ใจว่า ภายหลังจากหย่อนบัตรเลือกตั้งแล้ว จะได้รับการความสุขตามค้ำประกันสัญญาหรือไม่ เพราะ ส.ส. เบียดสัญญาที่ให้แก่ประชาชนอยู่บ่อยๆ ทั้งโดยเจตนาและมีได้เจตนา ราษฎรที่มีเหตุมีผลไม่ฝากชะตาชีวิตไว้กับค้ำประกันสัญญาที่มีลักษณะลมๆ แล้งๆ การรัฐประหารยิ่งมีส่วนซ้ำเติมให้ค้ำประกันสัญญาของ ส.ส. มีลักษณะลมๆ แล้งๆ มากยิ่งขึ้น สภาวะความไม่แน่นอนเกี่ยวกับบริการความสุขที่จะได้รับหลังการหย่อนบัตรเลือกตั้ง ทำให้ราษฎรจำนวนไม่น้อยตัดสินใจแลกคะแนนเสียงกับเงิน ซึ่งเป็นผลประโยชน์เฉพาะหน้าที่มีความแน่นอนมากกว่า

ผมไม่เคยแม้แต่จะคิดประณามราษฎรที่แลกคะแนนเสียงกับเงิน และไม่เห็นด้วยที่จะกล่าวหาว่า คนเหล่านี้ไม่เห็นแก่ชาติบ้านเมือง เพราะรัฐบาลก็ได้แสดงลีลาให้เห็นซ้ำแล้วซ้ำเล่าว่า เห็นแก่ 'ชาติบ้านเมือง' ส่วนของคนรวย โดยที่มิได้เห็นแก่ 'ชาติบ้านเมือง' ส่วนของคนจน มีหน้าซ้ำยังดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากคนจนไปปรนเปรอคนรวยอีกด้วย การแลกคะแนนเสียงกับเงินมีส่วนช่วยผ่อนคลายนโยบายการครองชีพของชาวบ้าน นี่เป็นข้อดีประการเดียวของระบบการเลือกตั้งที่ราษฎรเห็น เพราะ ส.ส. ที่ราษฎรเลือกเข้าไปอยู่ในรัฐสภา ก็เข้าไปให้ความชอบธรรมแก่นโยบายที่ก่อประโยชน์แก่คนรวยมากกว่าคนจนอีกเช่นกัน การแลกคะแนนเสียงกับเงินจึงเป็นพฤติกรรมที่สมเหตุสมผล และบางทีแล้วอาจเป็นรูปแบบพฤติกรรมที่ราษฎรใช้ประท้วงชนชั้นปกครองไทยในเมื่อผู้ปกครองมีพฤติกรรมอันมิชอบได้ เหตุใดราษฎรจึงมีพฤติกรรมทำนองเดียวกันมิได้เล่า



## การชื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง : มองจากมุมของ ส.ส.

เหตุใดผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องใช้เงิน 'ซื้อ' คะแนนเสียง ?

คำตอบมาตรฐานที่เรามักจะได้ยินได้ฟังจากผู้นำฝ่ายทหาร ตัวแทนกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตย และนักวิชาการที่อิงแอบอยู่กับผู้นำฝ่ายทหาร ก็คือ เพราะนักการเมืองมันชั่ว คนเหล่านี้พร้อมที่จะซื้อและกันประณามความชั่วของนักการเมือง และกล่าวหาว่าเพราะเหตุที่นักการเมืองซื้อเสียง ประชาธิปไตยในสังคมการเมืองไทยจึงล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด โดยที่ผู้กล่าวประณามด้วยถ้อยคำเช่นนี้หาได้เพ่งพินิจความผิดของตนเองแม้แต่น้อย

ผมมีโอกาสรู้จักนักการเมืองจำนวนไม่น้อย ซึ่งตามทัศนะของผมเป็น ส.ส.ที่ดีหลายคนผ่านสนามการเลือกตั้งมาโดยมิได้ใช้เงินในการซื้อเสียง บางคนก็ยอมรับว่า รายจ่ายทำนองนี้ก็มีอยู่บ้าง ผู้ที่พ่ายแพ้การเลือกตั้งมักจะให้คำอธิบายความพ่ายแพ้ของตนว่าเป็นเพราะมิได้ใช้เงินซื้อเสียง หรือมิฉะนั้นก็เป็นเพราะว่าใช้เงินเพื่อการนี้น้อยเกินไป เงินซื้อเสียงกลายเป็นตัวแปรที่มีความสำคัญต่อชัยชนะในการเลือกตั้ง แต่ในสนามเลือกตั้งบางแห่ง เจ้าบุญทุ่มหลายคนต้องน้ำตาตก ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ?

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในเดือนมิถุนายน 2475 นั้น สังคมเศรษฐกิจไทยยังมิได้มีการใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนอย่างแพร่หลาย หน่อของทุนนิยมยังไม่เติบโตใหญ่ แกร่งกล้า ชนชั้นกลางยังไม่เข้มแข็ง และชนชั้นผู้ประกอบการยังอ่อนปวกเปียก ราษฎรยังมิได้ตระหนักว่า สิทธิการเลือกตั้ง (voting right) เป็นทรัพย์สินที่สามารถซื้อขายได้ ในช่วงก่อน สงครามโลกครั้งที่สอง ผมไม่เคยได้ยินหรือพบงานเขียนเกี่ยวกับการชื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง จนผมเข้าใจเอาเองว่า ปรากฏการณ์เรื่องนี้เพิ่งเกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และเพิ่งจะแพร่หลายในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา

การแสวงหาชัยชนะในการเลือกตั้งด้วยวิธีการอันไม่ชอบธรรมดูเหมือนจะเริ่มต้นด้วย การโกงการเลือกตั้งก่อนการซื้อเสียงเสียอีก การโกงการเลือกตั้งครั้งฉาวโฉ่ปรากฏในการเลือกตั้งปี 2500 และผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการนี้ก็คือ ผู้นำฝ่ายทหารที่กำกับพรรคเสรีมนังคศิลาซึ่งเป็นพรรครัฐบาลในขณะนั้น การโกงการเลือกตั้งยังคงปรากฏต่อมาในเขตการเลือกตั้งที่ตกอยู่ใต้อิทธิพลของเจ้าพ่อ ทั้งนี้ด้วยการรู้เห็นเป็นใจของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการเลือกตั้ง ส่วนการซื้อเสียงในการเลือกตั้งเพิ่งจะปรากฏเป็นข่าวฉาวฉาวในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2512 ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนได้นำปลาหุไปแจกแก่ราษฎรในเขตการเลือกตั้งที่สมัคร จนได้รับ สมญานามว่า 'ส.ส.ปลาหุ' การทุ่มเงินในการเลือกตั้งปรากฏต่อมาในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2518 และ 2519 โดยที่เจ้าบุญทุ่มหลายคนสอบตกแต่แล้วก็เกิด 'โรคร้อยเอ็ด' เมื่อพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ลงเลือกตั้งจังหวัดร้อยเอ็ดในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2522

สังคมการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยมีความคาดหวังว่า ส.ส.จักต้องทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร ในตลาดการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งจักต้องเสนอขายนโยบายและบริการสาธารณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน โดยราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เลือกซื้อด้วยการหย่อนบัตรเลือกตั้ง แต่กลุ่มพลังอำนาจภายใต้ ซึ่งครองอำนาจการเมืองการปกครองนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา พยายามที่จะสงวนอำนาจในการดำเนินนโยบายต่างๆ ไว้ในระบบราชการ ทั้งนี้ด้วยการร่างรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติในการลิดรอนบทบาทในด้านนิติบัญญัติของ ส.ส. พรรคการเมืองที่มี ส.ส.ต่ำกว่า 20 คน จะไม่สามารถนำเสนอร่างกฎหมายเข้าสภา เพราะรัฐธรรมนูญระบุว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติจักต้องเป็นมติของพรรค และต้องมี ส.ส. ในสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน ส.ส.โดยเอกเทศไม่สามารถ เสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ยิ่งกฎหมายเกี่ยวข้องด้วยการเงินด้วยแล้ว ต้องให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับรอง จึงจะนำเสนอต่อสภาได้ นอกจากนี้ ส.ส.ยังไม่สามารถแปรญัตติเพื่อเพิ่มเติมวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งยังไม่สามารถควบคุมและกำกับการก่อหนี้สาธารณะและการใช้เงินกองทุนหมุนเวียนต่าง ๆ อีกด้วย

การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่มีผลในการจำกัดการมีส่วนร่วมของ ส.ส. ในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างๆ ทำให้ ส.ส.ไม่สามารถนำเสนอนโยบายที่จะเป็นประโยชน์ต่อราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตนและต่อสังคมไทยโดยส่วนรวมได้ ความยากลำบากของส.ส.ในการเสนอขายนโยบายในตลาดการเมืองยิ่งมีมากขึ้นไปอีก เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ตลาดการเมืองไทยยังมิได้พัฒนาไปถึงขั้นที่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดสามารถครองเสียงข้างมากในสภาได้ ภาวะที่ต้องมี

รัฐบาลผสมทำให้ ส.ส.อาจต้องผิดคำมั่นสัญญาที่ให้กับประชาชนในเขตการเลือกตั้งของตน ทั้งๆที่มีได้มีเจตนาที่จะเบี่ยงสัญญา เพราะลำพังการผลักดันนโยบายภายในพรรคที่สังกัด ก็เป็นเรื่องยากลำบากอยู่แล้ว การที่จะให้รัฐบาลผสมเห็นด้วยกับนโยบายหนึ่งนโยบายใด ก็ยิ่งยากเย็นแสนเข็ญมากขึ้น เพราะผลประโยชน์ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลอาจขัดแย้งกัน นอกจากนี้ยังมีวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้งเป็นด้านสกัดที่สำคัญอีกด้วย ด้วยเหตุนี้เอง ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เลือกใช้ยุทธวิธีการให้คำมั่นแก่ประชาชน จำเป็นต้องเลือกเข้าพรรคที่มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลตั้งแต่ต้น หากลอยหน้าอยู่พรรคฝ่ายค้านเสียแล้ว โอกาสที่จะผิดสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนก็จะยิ่งมีมากขึ้น

แม้ ส.ส.จะพยายามปฏิบัติตัวเป็น ส.ส.ที่ดี แต่ก็ยังไม่สามารถมีบทบาทได้มากนัก เพราะติดกรอบรัฐธรรมนูญที่กลุ่มพลังอำนาจยึดถือไว้ การที่จะให้สัญญาประชาชนว่าจะดำเนินนโยบายอันเลิศวิเศษ ก็คงจะให้สัญญาได้เพียงครั้งหรือสองครั้ง เพราะต้องกระดากปากกระดากใจเมื่อทำไม่ได้ ราษฎรก็ขาดความหวังลมๆแล้งๆ ยิ่งการเลือกตั้งมีถี่มากเพียงใด ราษฎรก็จะยิ่งเรียนรู้ได้เร็วเพียงนั้นว่า คำมั่นสัญญาเกี่ยวกับประโยชน์สุขที่จะได้รับหลังการเลือกตั้งเป็นเพียงการวาดวิมานในฝันเท่านั้น ฝ่าย ส.ส.ก็มีการปรับตัว แทนที่จะโฆษณาแนวนโยบายอันยากที่จะเป็นไปได้ ก็หันมาสำรวจดูว่า ทางราชการมีโครงการอะไรอยู่บ้าง แล้วพยายามดึงโครงการเหล่านั้นเข้าสู่เขตการเลือกตั้งของตน หนทางสำคัญที่จะได้คะแนนเสียงจากราษฎร ก็โดยการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎรทั้งโดยตรงและโดยผ่านผู้นำท้องถิ่น งานหลักของ ส.ส.จึงผันแปรไปเป็นงานบริการประชาชน แทนที่จะเป็นงานด้านนิติบัญญัติ

การรัฐประหารโค่นล้มระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นด้วยความถี่อันสูงยิ่ง มีส่วนขับเคลื่อนการเมืองที่ต้อออกไปจากตลาดการเมืองที่ละเล็กที่ละน้อย อาชีพ ส.ส.เป็นอาชีพที่มีรายได้อันไม่แน่นอนโดยธรรมชาติอยู่แล้ว การรัฐประหารยิ่งทำให้อาชีพ ส.ส.มีปัญหาความไร้เสถียรภาพของรายได้มากยิ่งขึ้น นักการเมืองที่ดีไม่เพียงแต่จะต้องอดทนต่อภาวะรายได้ที่ไร้เสถียรภาพเท่านั้น หากทว่ายังต้องมีความกล้าหาญทางจริยธรรมที่จะต่อสู้กับกลุ่มพลังอำนาจที่ไร้เสถียรภาพเท่านั้น เป็นกลุ่มอุดมการณ์เผด็จการอีกด้วย ขณะเดียวกัน การเติบโตของหน่อทุนนิยมในระบบเศรษฐกิจไทยในช่วงเวลาเกือบ 60 ปีที่ผ่านมา ทำให้นายทุนชาติ นายทุนท้องถิ่น และเจ้าพ่อ ก้าวเข้าสู่ตลาดการเมืองด้วยเหตุผลเดียวกันคือ ความต้องการอำนาจทางการเมืองเพื่อค้ำจุนฐานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ระบบทุนนิยมจึงรุกคืบเข้าสู่ตลาดการเมือง กลไกการเลือกตั้งในตลาดการเมืองก็เปรียบประดุจกลไกราคาในตลาดสินค้า นักการเมืองรุ่นใหม่ ซึ่งเติบโตใหญ่มาจากกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ

ไม่วีรอนในการใช้กลไกของระบบทุนนิยมทะลุทะลวงตลาดการเมือง การเติบโตทางเศรษฐกิจไม่เพียงแต่ทำให้มีการใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนเพิ่มขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังช่วยให้ประชาชนเรียนรู้ว่าสิทธิการเลือกตั้งเป็นทรัพย์สินที่สามารถซื้อขายได้อีกด้วย เมื่อนักการเมืองยุคเศรษฐกิจพัฒนาหยิบยื่นเงินเพื่อแลกกับคะแนนเสียง ราษฎรที่มีการคาดการณ์ที่สมเหตุสมผล (rational expectation) จะยื่นมือออกไปรับ แม้ในขั้นแรกด้วยอาการลังเลและพะวักพะวง แต่ในไม่ช้าอาการเหล่านี้ก็หมดสิ้นไป นับเป็นเวลาช้านานแล้วที่ราษฎรในชนบทถูกรัฐบาลทอดทิ้ง เมื่อสังคมการเมืองไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ราษฎรเคยหวังที่จะฟัง ส.ส. ในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจขั้นรากฐาน แต่แล้วก็ต้องผิดหวัง การที่ราษฎรเลือก 'สิบเนื้อโกล้งมือ' ด้วยการรับเงินแลกกับคะแนนเสียง แทนที่จะรอรับ 'บริการความสุข' จาก ส.ส. จึงเป็นพฤติกรรมที่สมเหตุสมผล

นักการเมืองยุคเศรษฐกิจพัฒนาจะไม่สามารถชนะการเลือกตั้ง เพียงด้วยการใช้อาวุธทุนนิยม การละเลยระบบการสัมพันธ์ในสังคม ซึ่งตกค้างมาจากระบบศักดินาได้ให้บทเรียนแก่นักการเมืองเหล่านี้ซ้ำแล้วซ้ำเล่า ด้วยเหตุนี้เอง นักการเมืองยุคเศรษฐกิจพัฒนาจึงต้องสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้นำท้องถิ่น และขยายฐานความสัมพันธ์กับราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตน มิฉะนั้นย่อมยากที่จะแย่งชิงและดำรงตำแหน่ง ส.ส. ไว้ได้

ในยุคสมัยที่ระบบทุนนิยมเติบโตใหญ่ และขยายอิทธิพลเข้าสู่ตลาดการเมือง นักการเมืองที่ดีคนแล้วคนเล่าถูกขับดันออกจากตลาดการเมือง เนื่องจากขาดฐานทางการเงินในการดำรงและขยายฐานคะแนนเสียง รายจ่ายในการสร้างและกระชับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎรในเขตการเลือกตั้งรวมตลอดจนรายจ่ายในการหาเสียง กลายเป็นทำนบที่สกัดมิให้นักการเมืองที่ไร้อาวุธทุนนิยมเข้าสู่ตลาดการเมือง นักการเมืองหน้าใหม่ที่ไม่มีฐานการเงินอันแน่นหนา ย่อมยากที่จะก้าวสู่ตลาดการเมืองได้ การเป็นคนดีและการเป็นนักการเมืองที่ดีไม่เพียงพอที่จะช่วยให้อยู่รอดได้ในทางการเมือง เพราะความดีที่ปราศจากฐานการเงินถึงจะมีชื่อเสียงค่าไร้อรรถา แต่ก็เป็นสินค้าราคาต่ำในตลาดการเมืองในสังคมทุนนิยมที่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อย่างแน่นหนา นักการเมืองหน้าใหม่ที่ปราศจากฐานการเงินจึงต้องสวมวิกดีเป็นบริวารของผู้นำ ส.ส. ที่สามารถเป็นผู้อุปถัมภ์ หรือเป็นบริวารของเจ้าพ่อและนายทุนท้องถิ่น

นักการเมืองเจ้าถิ่นจะรักษาตำแหน่ง ส.ส. ไว้ได้อย่างไร เมื่อต้องเผชิญกับการแข่งขันจากนักการเมืองยุคเศรษฐกิจพัฒนาซึ่งพกพาอาวุธทุนนิยมมาอย่างพร้อมสรรพ บางครั้งนักการเมือง

ทุนนิยมที่เข้ามาแข่งขันอาจจะเป็น 'มหาหลง' แต่ในกรณีส่วนใหญ่มักจะเป็นผู้เติบโตจากเขตการเลือกตั้งนั่นเอง ในสถานการณ์ดังกล่าวนี้ เรามักจะเห็นทั้งสองฝ่ายต่างจัดอาวุธทุนนิยมขึ้นมาโรมรันกัน แต่ทั้งนี้หาได้หมายความว่า ฝ่ายที่มีอาวุธทุนนิยมเหนือกว่าจะประสบชัยชนะเสมอไป

พลังเศรษฐกิจทุนนิยม ซึ่งเติบโตใหญ่เกิดกว่าจะยังหยุดได้ กำลังเข้าไปมีอิทธิพลในตลาดการเมือง อิทธิพลดังกล่าวนี้นับวันมีแต่จะมีมากขึ้น ดังที่ปรากฏมาแล้วในบรรดาประเทศทุนนิยมทั้งปวง แม้เงินจะไม่มีบทบาทถึงขั้นที่เป็นที่ตายต่อผลการเลือกตั้ง แต่เงินก็เป็นตัวแปรที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นตามลำดับ การเติบโตของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมก่อให้เกิดแรงผลักดันที่จะแสวงหาชัยชนะในการเลือกตั้งด้วยการใช้เงิน นักการเมืองทุนนิยมกำลังเข้ามาแทนที่นักการเมืองอุดมคติ เพราะไม่เพียงแต่นักการเมืองอุดมคตินำใหม่จะถูกสกัดมิให้เข้าสู่ตลาดการเมืองด้วยอาวุธทุนนิยมเท่านั้น หากทว่าการปฏิวัติรัฐประหารยังได้ขับดันนักการเมืองอุดมคตินำเก่าออกไปจากตลาดการเมืองอีกด้วย ประเด็นสำคัญเหนือประเด็นอื่นใดก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งตราขึ้นโดยกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย มิได้มีจุดประสงค์ที่จะสถาปนาระบบประชาธิปไตยในอุดมคติ แต่มีจุดมุ่งหมายที่จะธำรงไว้ซึ่งระบอบอำมาตยาธิปไตย บทบัญญัติที่บังคับให้พรรคการเมืองต้องมีขนาดใหญ่ ทำให้การรวมตัวกันของนักการเมืองอุดมคติเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองร่วมกันอาจเป็นไปได้เมื่อรัฐธรรมนูญกีดกันการก่อเกิดของพรรคการเมืองอุดมคติ การผดุงอุดมคติในหมู่นักการเมืองด้วยกันย่อมยากที่จะเป็นไปได้ ในทำนองเดียวกัน บทบัญญัติที่จำกัดบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการกำหนดนโยบายต่างๆ ย่อมทำให้ ส.ส.ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุดังนั้น ราษฎรจึงมีอาจคาดหวังบทบาทของส.ส.ในกระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการกำหนดนโยบายต่างๆ เป็นด้านหลักได้ ผลที่ตามมาก็คือ การหย่อนบัตรเลือกตั้ง โดยหวังที่จะได้รับประโยชน์สุขจากนโยบายและบริการที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งให้สัญญา เป็นเรื่องไม่สมเหตุสมผล เพราะมักจะไม่สมหวัง การหย่อนบัตรเลือกตั้งโดยแลกกับเงินกลายเป็นพฤติกรรมที่สมเหตุสมผล ยุทธศาสตร์การพัฒนามาที่ไม่สมดุลในแนวทางทุนนิยม ซึ่งดำเนินมากกว่าสี่ทศวรรษ ได้ผลักดันให้ราษฎรทั้งหลายมีความเป็นสัตว์เศรษฐกิจและเห็นแก่ตัวมากขึ้น

*แล้วเราจะโทษใครดีที่ตลาดการเมืองมีการซื้อขายเสียง ?*

ภาคที่สี่

รัฐสภา

## สถานการณ์บัญญัติแห่งชาติปลอดพ้นจากการซื้อขายเสียง

ผมรู้สึกชื่นชมความมีประสิทธิภาพของสถานการณ์บัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ระหว่างวันที่ 27-28 สิงหาคม 2534 ซึ่งจบลงในวันแรกด้วยมติเห็นชอบ 252 เสียง และงดออกเสียง 2 เสียง

ภายหลังจากที่สถานการณ์บัญญัติแห่งชาติ ลงมติรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญในวันแรกแล้ว ก็ถึงวาระการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวันที่สอง โดยนายจิรายุส วสุรัตน์ เสนอให้มีกรรมการ 25 คน ซึ่งที่ประชุมรับรอง และนายสุชาติ หอวัฒนกุล เสนอรายชื่อกรรมการทั้ง 25 คน ที่ประชุมรับรองโดยมีต้องลงมติเนื่องจากไม่มีสมาชิกสภาท่านใดเสนอรายชื่ออื่น ครั้นแล้วนายสุชาติก็เสนอให้มีการแปรญัตติภายใน 15 วัน แต่ถูกตัดทอนโดยนายปภิต พัฒนกุล อดีต ส.ส.กรุงเทพฯ พรรคประชากรไทย ซึ่งเสนอให้แปรญัตติภายใน 30 วัน ที่ประชุมลงมติให้ใช้เวลาเพียง 15 วัน ด้วยคะแนนเสียง 160 ต่อ 25

เพื่อนร่วมงานของผม ซึ่งมีโอกาสชมการประชุมสถานการณ์บัญญัติแห่งชาติทางโทรทัศน์ ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้เล่าให้ฟังว่า เมื่อนายสุชาติ หอวัฒนกุล เสนอรายชื่อกรรมการ 25 คนนั้น ได้อ่านชื่อผู้ที่ตนต้องการเสนอบางคนด้วยความตะกุกตะกัก เพื่อนร่วมงานของผมอีกคนหนึ่งแสดงความคับข้องใจว่า เหตุใดสมาชิกสถานการณ์บัญญัติแห่งชาติจึงดูเหมือนกับต้องมนตราไปทั้งสภาเมื่อได้ยินชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอจากปากนายสุชาติ ไม่มีแม้แต่การพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และไม่มีสมาชิกผู้ทรงเกียรติแม้แต่คนเดียวที่หาญกล้าเสนอชื่อคนที่ 26

การที่สถานการณ์บัญญัติแห่งชาติสามารถพิจารณาแต่งตั้งกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ในเวลาอันรวดเร็ว แท้ที่จริงแล้วหาใช่ความสามารถของนายสุชาติ หอวัฒนกุลในการเสนอรายชื่อได้ถูกใจสมาชิกทั้งสภาไม่ หากแต่เป็นผลงานของคณะกรรมการประสานงานสมาชิก

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมีพลเอกจำลอง จุฑาโกมลเป็นประธาน หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันที่ 28 สิงหาคม 2534 รายงานข่าวลวงหน้าอย่างถูกต้องว่า คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จะประกอบด้วยกรรมการ 25 คน แต่คาดการณ์เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ไม่ถูกต้อง หนังสือพิมพ์ฉบับเดียวกันนี้ในวันต่อมารายงานว่า คณะกรรมการประสานงานสมาชิกสภา นิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้จัดทำรายชื่อคณะกรรมการฯ และมอบให้นายสุชาติ หอวัฒนกุล เก็บไว้ เพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภาฯ เพราะเกรงว่าจะมีการวิ่งเต้น พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร สมาชิกสภาฯซึ่งงด ออกเสียงรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้สัมภาษณ์ว่า "...ผมคิดว่าเป็นโผ เพราะเป็นเรื่องผิด สังเกต ไม่อย่างนั้นจะเสนอชื่อทั้ง 25 คนโดยคนคนเดียว แล้วจะได้รับการยอมรับได้อย่างไร..." (แนวหน้า ฉบับวันที่ 29 สิงหาคม 2534)

คณะกรรมการประสานงานสมาชิกสภาฯไม่เพียงแต่มีหน้าที่กำหนดรายชื่อบุคคล ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการชุดต่างๆเท่านั้น หากยังมีหน้าที่ในการกำหนดตัวผู้มีหน้าที่อภิปราย ในสภาฯ ในวาระการประชุมที่สำคัญอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากวาระการแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เพื่อให้พนักงานรัฐวิสาหกิจอยู่นอกการบังคับของกฎหมายดังกล่าว คณะกรรมการฯได้ระดม สรรพกำลังในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยการจัดทัพผู้อภิปราย ที่ทรงวิถียายุทธ ตามจารีตการประชุมสภานิติบัญญัติฯดังที่เป็นมาในอดีต ผู้ที่มีชื่อปรากฏใน "โผ" รายชื่อผู้อภิปรายของคณะกรรมการประสานงานสมาชิกสภาฯมักจะถูกชี้ตัวให้เป็นผู้อภิปรายได้ โดยง่าย ส่วนผู้ที่ไม่ได้ชื่อปรากฏใน "โผ" แม้จะยกมือจนเมื่อย ก็อาจไม่มีโอกาสอภิปรายเลย ข้อร้องเรียน ในเรื่องนี้ปรากฏเป็นข่าวเป็นครั้งคราว

ในบรรดาหน้าที่ทั้งปวงของคณะกรรมการประสานงานฯ หน้าที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือ การกำหนดแนวทางการลงมติในญัตติต่างๆ เพื่อให้สมาชิกสภาฯลงคะแนนเสียง ในการนี้จะมี กรรมการประสานงานแต่ละสาย (ทั้งข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือน และพลเรือน) ทำหน้าที่เป็น "วิป" กำกับการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาฯ สมาชิกสภาฯจักต้องเรียนรู้ในการ "เข้าแถว" อย่างมี ระเบียบวินัย เพื่อตอบแทนบุญคุณกลุ่มผู้ทรงอำนาจทางการเมืองที่แต่งตั้งตนเข้ามา ผู้ที่มีอาชีพเป็น สมาชิกสภานิติบัญญัติ (กล่าวคือ สามารถดำรงตำแหน่งนี้ทุกครั้งที่มิใช่สภานิติบัญญัติ) สามารถ "เข้าแถว" ได้ด้วยความเรียบร้อยยิ่ง และเป็นแบบอย่างอันดีที่พึงยึดถือสำหรับผู้ที่ต้องการยึดอาชีพนี้ ต่อไปในอนาคต สมาชิกสภาฯที่ดีในทัศนะของผู้ทรงอำนาจทางการเมืองไม่เพียงแต่จักต้องลงมติ



ให้ยุติต่างๆตาม "โพย" ที่กำหนดไว้เท่านั้น หากทว่ายังต้องยินดีอภิปรายในสภาตามแนวทางที่กำหนด ตลอดจนปกป้องผู้ทรงอำนาจที่แต่งตั้งตนเข้าสภา อีกด้วย

ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย การได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ (หรือสภาร่างรัฐธรรมนูญในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) มีสภาพเสมือนหนึ่งการแปรสภาพเป็นชนชั้นนำทางอำนาจ (power elite) ผลประโยชน์จากการดำรงตำแหน่งนี้มีทั้งในรูปตัวเงินและในรูปอื่น สมาชิกสภานิติบัญญัติไม่เพียงแต่จะได้รับเงินเดือนและเบี้ยประชุม ตลอดจนสิทธิประโยชน์อื่นที่สมาชิกรัฐสภาพึงได้รับเท่านั้น หากทว่ายังมีโอกาสกระชับสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้ทรงอำนาจทางการเมือง ตลอดจนสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับชนชั้นนำทางอำนาจกลุ่มต่างๆอีกด้วย สายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์และเครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้จะมีประโยชน์ต่อหน้าที่การงาน และต่อการแสวงหาผลประโยชน์ทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจในอนาคต สำหรับข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนจำนวนมาก การได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติมีส่วนช่วยเพิ่มพูนรายได้ค่อนข้างสำคัญ ข้าราชการจำนวนไม่น้อยพากันวิ่งเต้นเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งนี้ ทั้งนี้ด้วยการเกะผู้นำชนชั้นนำทางอำนาจกลุ่มต่างๆ หากสามารถเข้าถึงและสามารถแสดงให้เห็นว่าตนสามารถให้ประโยชน์แก่ผู้นำเหล่านี้อย่างไรบ้าง ก็อาจมีโอกาสเกะเกี่ยวเก้าอี้สมาชิกสภานิติบัญญัติได้บ้าง ตราบเท่าที่ผู้อุปถัมภ์ทางการเมืองของตนยังทรงอำนาจและอิทธิพลอยู่ ก็จะไม่สู้มีปัญหาในการยึดครองเก้าอี้นี้ ต่อเมื่อโครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจแปรเปลี่ยนไป จึงจำต้องวิ่งเข้าหาศูนย์อำนาจใหม่

ในยุคสมัยที่การเมืองการปกครองเป็นระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองอาศัยตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติเป็นเครื่องมือในการปูนบำเหน็จแก่คนสนิท วงศาคณาญาติ และผู้ที่สามารถมีบทบาทสนับสนุนเสถียรภาพแห่งอำนาจ ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่จะพบว่า นอกเหนือจากคนสนิทและวงศาคณาญาติแล้ว นายทหารระดับผู้คุมกำลัง และขุนนาง นักวิชาการเป็นกลุ่มคนที่ได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกมากที่สุด เมื่อสังคมเศรษฐกิจพัฒนาจนหน่อทุนนิยมเติบโตใหญ่ ประตูลูกสภานิติบัญญัติก็จำเป็นต้องเปิดรับพ่อค่านายทุนนักธุรกิจเป็นสมาชิกมากขึ้น หากมองในแง่ของชนชั้นปกครอง การแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติเป็นกระบวนการปูนบำเหน็จภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ โดยที่ผู้อุปถัมภ์นำทรัพยากรของแผ่นดินมาจ่ายเป็นบำเหน็จแก่ผู้รับการอุปถัมภ์ เพื่อให้ค่าจุนอำนาจของผู้อุปถัมภ์ การแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติจึงเป็นกระบวนการในการซื้อความภักดีจากนายทหารผู้คุมกำลังและข้าราชการพลเรือนระดับผู้นำ ตลอดจนการสร้างความชอบธรรมให้แก่ระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย ทั้งนี้ต้องยอมรับว่า สมาชิกสภา

นิติบัญญัติจำนวนไม่น้อยเป็นคนดีมีคุณธรรมและมีความรู้ความสามารถ เพียงแต่ไม่ต้องการ ทวนกระแสเผด็จการ/คณาธิปไตย จึงมีพฤติกรรมเสมือนหนึ่งให้ความชอบธรรมแก่ระบอบการเมือง ดังกล่าวนี

มรดกทางประวัติศาสตร์ของสภานิติบัญญัติในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตย ได้สืบทอด ต่อมา ถึงวุฒิสภาในยุคประชาธิปไตย โดยที่ยังคงไว้ซึ่งความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในวงทำงานองเดิมีการ แต่งตั้งวุฒิสมาชิกในยุครัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ก็ดี รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก็ดี และรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณก็ดี ล้วนมีพื้นฐานมาจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทั้งสิ้น วุฒิสภาจึงกอปรไปด้วยผู้นำข้าราชการทหาร ผู้นำข้าราชการพลเรือน ผู้นำนักธุรกิจและนักวิชาการ ที่เป็นฐานค้ำจุนอำนาจ จารีตการกำหนด "โผ" รายชื่อกรรมการ และการกำหนด "โผย" แนวทางการ ลงมติในวาระการประชุมต่างๆก็สืบทอดต่อมาด้วย โดยคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภาทำหน้าที่ เฉกเช่นเดียวกับคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติ

ตราบไต่ที่การประสานผลประโยชน์ในหมู่ชนชั้นนำทางอำนาจยังคงเป็นไปด้วยความ ราบรื่น วุฒิสภาหรือสภานิติบัญญัติสามารถทำหน้าที่ในการค้ำจุนอำนาจรัฐบาลได้อย่างดียิ่ง หากทว่า ในยามที่การประสานผลประโยชน์เริ่มมีปัญหา อากา "แตกแถว" ก็จะไปปรากฏในสถาบันดังกล่าวนี้ ดังจะเห็นได้จากกรณีความขัดแย้งระหว่างพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารบก กับรัฐบาล เปรม 4 เกี่ยวกับการลดค่าเงินบาทในปี 2527 และกรณีความขัดแย้งระหว่างผู้นำฝ่ายทหารกับรัฐบาล ชาติชายเกี่ยวกับการปลด ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง เป็นอาทิ

ด้วยเหตุที่การอภิปรายในสภานิติบัญญัติมีโอกาสเป็นไปได้โดยเสรี เนื่องจากมีการ กำหนด "โผ" รายชื่อผู้อภิปรายและแนวทางการอภิปรายในวาระการประชุมที่สำคัญ และด้วยเหตุที่การ ลงมติในสภานิติบัญญัติมีโอกาส เป็นไปตามวินิจฉัยและพิจารณาของสมาชิกแต่ละคน เนื่องจากมี "โผย" กำหนดแนวทางการลงมติ สภานิติบัญญัติและวุฒิสภาในบางยุคสมัยจึงมีสภาพไม่แตกต่างจาก สภาหุ่นยนต์ สมาชิกสภาที่อภิปรายนอกแนวทางที่กำหนด หรือไม่ลงมติดำเนิน "โผย" ที่ให้ไว้ล่วงหน้า ย่อมถูกต้องที่ว่าไร้วินัย และไม่รู้จักผู้ทรงอำนาจที่แต่งตั้งตนเข้ามา สภาวະทางการเมืองในระบอบ เผด็จการ/คณาธิปไตยได้ค่อยๆกดดันให้พฤติกรรม "แตกแถว" หดสั้นไป ในไม่ช้าสมาชิกสภา ที่มีพฤติกรรม "นอกคอก" ก็เริ่มเรียนรู้ว่า ป่วยการที่จะแหกคอก เพราะสมาชิกสภาส่วนใหญ่ยินยอม ที่จะอยู่ในคอก สภานิติบัญญัติจึงกลายเป็นสถาบันที่ไร้วิญญาณแห่งเสรีชน ตราบเท่าที่ไม่มีการ

เปิดโอกาสให้มีการอภิปรายอย่างเสรี และให้มีการลงมติโดยอิสระโดยปราศจากพันธนาการแห่งสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

ในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีการกล่าวหาว่ามีการซื้อเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ลงมติตามแนวทางที่ต้องการ โดยเฉพาะในวาระการประชุมเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แม้ข้อกล่าวหาจะมีมูลหาน้อยไม่แต่พฤติกรรมของ ส.ส.ดังกล่าวนี้ก็มิได้แตกต่างจากสมาชิกสภานิติบัญญัติที่กินเงินเดือนจากภาษีราษฎร แต่ไม่มีอิสระเสรีภาพในการยกมือของตนเอง หากรัฐบาลประชาธิปไตยซื้อเสียงในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อล้มยุติการไม่ไว้วางใจรัฐบาล ผู้ทรงอำนาจในระบบเบ็ดเตล็ดการ/คณาธิปไตยก็ "ซื้อ" เสียงในสภานิติบัญญัติเพื่อค้ำจุนอำนาจของตนในท่วงทำนองที่มีได้แตกต่างกัน

การซื้อขายเสียงมิได้มีเฉพาะในเขตการเลือกตั้ง หรือในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น หากยังสมควรที่จะเฟื่องพินิจไปยังวุฒิสภาและสภานิติบัญญัติอีกด้วย

## คิดถึงกรรมาธิการงบประมาณสภาผู้แทนราษฎร

ขณะที่ผมเขียนบทความเรื่องนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติกำลังพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2535 ปีนี้ไม่มีตัวแทนของราษฎรในการพิจารณา งบประมาณแผ่นดิน แม้ว่าสภานิติบัญญัติจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างงบประมาณจำนวน 35 คน ประกอบด้วยตัวแทนรัฐบาล 17 คน และสมาชิกสภานิติบัญญัติฯ 18 คน แต่คณะกรรมการงบประมาณของสภานิติบัญญัตินั้นมีอาจเทียบเคียงได้กับคณะกรรมการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มีผลบังคับใช้จวบจนสิ้นอายุขัยเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ผมได้ติดตามศึกษาและเฝ้าดูพฤติกรรมของคณะกรรมการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรมาโดยตลอด และผมได้เห็นการเปลี่ยนแปลงในด้านคุณภาพด้วยความปิติ

คณะกรรมการงบประมาณฯ นับเป็นองค์กรที่ทรงอิทธิพลและมีบทบาทสูงยิ่งของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากต้องการยึดครองตำแหน่งกรรมาธิการงบประมาณ แต่ก็มิใช่ตำแหน่งที่สามารถยึดครองได้โดยง่าย โดยทั่วไปแล้ว ตำแหน่งนี้จะตกแก่ผู้นำ ส.ส. ในพรรคการเมืองต่างๆ ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล หรือมิฉะนั้นก็ตกแก่ ส.ส. ที่ทรงคุณวุฒิและเอาการเอางาน

ทำไม ส.ส. จำนวนมากจึงต้องการตำแหน่งกรรมาธิการงบประมาณ เหตุผลมีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ คือ

*ประการแรก* ตำแหน่งกรรมาธิการงบประมาณช่วยให้ได้มาซึ่งสารสนเทศเกี่ยวกับงบประมาณ สารสนเทศเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการคลังของหน่วยราชการต่างๆ และสารสนเทศด้านเศรษฐกิจอื่นๆ สารสนเทศเหล่านี้ช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงานตำแหน่ง ส.ส. สารสนเทศเกี่ยวกับงบประมาณช่วยให้ทราบแผนการใช้จ่ายด้านต่างๆของรัฐบาล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วยให้ทราบว่า มีแผนการใช้จ่ายอะไรบ้างที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในเขตการเลือกตั้งของตน สารสนเทศเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการคลังของหน่วยราชการต่างๆช่วยเกื้อกูลให้ ส.ส. ควบคุมและกำกับ

การใช้จ่ายของหน่วยราชการต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในบาง กรณี ส.ส.อาจใช้สารสนเทศดังกล่าวนี้ในการต่อรองหรือแบล็กเมล์ทางการเมืองได้ สารสนเทศด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ มีประโยชน์ในการเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจของตัว ส.ส.เอง

*ประการที่สอง* ตำแหน่งกรรมาธิการงบประมาณมีประโยชน์ในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ส่วนบุคคลกับข้าราชการชั้นผู้นำ ในยุคสมัยที่การเมืองการปกครองอยู่ในระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการชั้นผู้นำอาจต้องวิ่งเต้นเข้าหากรรมาธิการงบประมาณ เพื่อขอความสนับสนุนในการผลักดันงบประมาณรายจ่ายบางโครงการหรือบางรายการให้ผ่านการพิจารณา ในอีกด้านหนึ่ง ส.ส.ที่เป็นกรรมาธิการงบประมาณอาจต้องการความช่วยเหลือหรือการอำนวยความสะดวกของหน่วยราชการบางหน่วยในการจัดสรรบริการสาธารณะบางประเภทในเขตการเลือกตั้งของตน ความสัมพันธ์ระหว่างกรรมาธิการงบประมาณกับข้าราชการชั้นผู้นำจึงค่อยๆ พัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์ในลักษณะที่มีผลประโยชน์ต่างตอบแทน และอาจพัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์ในรูปแบบอื่นในอนาคตได้

*ประการที่สาม* ส.ส.ที่เป็นกรรมาธิการงบประมาณไม่เพียงแต่จะมีสารสนเทศเกี่ยวกับงบประมาณสมบูรณ์กว่า ส.ส.อื่นๆ เท่านั้น หากยังอยู่ในฐานะที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในการผลักดันให้โครงการการใช้จ่ายบางโครงการลงสู่เขตการเลือกตั้งของตนอีกด้วย ข้าราชการชั้นผู้นำมักจะเกรงอกเกรงใจกรรมาธิการงบประมาณ เพราะไม่เพียงแต่จะทราบดีว่า ส.ส.ที่เป็นกรรมาธิการงบประมาณเป็นผู้นำ ส.ส.ของพรรคการเมืองต่างๆ เท่านั้น หากยังไม่แน่ใจอีกด้วยว่า ส.ส.เหล่านี้จะยังดำรงตำแหน่งกรรมาธิการงบประมาณในอนาคตต่อไปอีกหรือไม่ ดังนั้น การโอนอ่อนตามคำร้องขอของกรรมาธิการงบประมาณจึงปรากฏอยู่เนืองๆ ตราบเท่าที่ไม่ผิดระเบียบราชการ ส.ส.ที่เป็นกรรมาธิการงบประมาณจึงอยู่ในฐานะที่จะสร้างผลงานในเขตการเลือกตั้งของตนได้โดยง่าย ซึ่งมีผลเสมือนหนึ่งการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง อันมีผลต่อการเลือกตั้งในสมัยต่อไป

ในยุครัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ยุคต้น ส.ส.ที่เป็นกรรมาธิการงบประมาณบางคนมักจะใช้อำนาจในการข่มขู่ข้าราชการ นอกจากนี้ การขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการงบประมาณ ทำให้กรรมาธิการพิจารณาตัดงบประมาณเป็นรายการ แทนที่จะพิจารณาความเหมาะสมทั้งโครงการหรือทั้งแผนงาน แต่คุณภาพของการพิจารณางบประมาณนับว่าดีขึ้น ในด้านหนึ่ง ผู้นำ ส.ส.ที่เป็นกรรมาธิการได้ปรับปรุงตนเองศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับงบประมาณ และติดตามหาข้อมูลเกี่ยวกับการใช้งบประมาณของหน่วยราชการต่างๆ ระบบการพิจารณางบประมาณด้วยการถืออำนาจเป็นธรรมค่อยๆ หดไป ความมีเหตุมีผลในกระบวนการพิจารณางบประมาณมีมากขึ้น การพิจารณาตัดทอนงบประมาณเป็นรายการๆ ดังที่เคยปรากฏในอดีตไม่ปรากฏอีกแล้วในช่วงสุดท้ายแห่งชีวิตของสภาผู้แทนราษฎร ในอีกด้านหนึ่ง คณะ

กรรมวิธีการกิจการสภาผู้แทนราษฎรได้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาคุณภาพและความรู้ของ ส.ส. ไม่เฉพาะแต่ในด้านกรงบประมาณเท่านั้น หากยังคลุมไปถึงประเด็นปัญหาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมอื่นๆ อีกด้วย ทั้งนี้โดยการเชื้อเชิญนักวิชาการ นักพัฒนาในสังกัดองค์การพัฒนาเอกชน นักธุรกิจ ข้าราชการ และประชาชน เข้าไปบรรยาย อภิปราย และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในรัฐสภา แม้ว่ารายการการอภิปรายและสัมมนาทางวิชาการเหล่านี้จะมี ส.ส. เข้าร่วมไม่มากเท่าที่ควร แต่ ส.ส. ที่เข้าร่วมรายการทางวิชาการเหล่านี้เกือบทั้งหมดเป็น ส.ส. ที่มีคุณภาพและเป็นความหวังของระบบประชาธิปไตย ข้อที่น่าผิดหวังยิ่งกว่าก็คือ รัฐบาลมิได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพขององค์กรนิติบัญญัติ และเกือบมิได้จัดสรรงบประมาณในการเสริมเชียวเล็บของฝ่ายนิติบัญญัติโดยทรัพยากรทางการเงินสำหรับการนี้เกือบทั้งหมดมาจากมูลนิธิและองค์การต่างประเทศ

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาทศวรรษที่คณะกรรมการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรเติบโตใหญ่ขึ้นมานี้ เราได้เห็นความข้มงวดและความพิถีพิถันในการพิจารณางบประมาณเพิ่มขึ้นโดยลำดับ ซึ่งยังผลให้เกิดจารีตทางการคลังบางประการ ในประการสำคัญก็คือ อธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาหน่วยราชการที่เสนอของบประมาณจักต้องเข้าชี้แจงและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการงบประมาณด้วยตนเอง จารีตดังกล่าวนี้ช่วยเพิ่มความสำคัญของคณะกรรมการในกระบวนการงบประมาณได้แต่เพียงเล็กน้อย เพราะรัฐธรรมนูญและกฎหมายการคลังมีบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจทางการคลังของฝ่ายนิติบัญญัติ กระนั้นก็ตาม จารีตดังกล่าวนี้ทำให้ข้าราชการชั้นผู้นำจำเป็นต้องให้ความสำคัญแก่คณะกรรมการฯ การไม่ปรากฏตัวต่อหน้าคณะกรรมการฯ ก็ดีและความล้มเหลวในการตอบข้อซักถามของคณะกรรมการฯ ก็ดี เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นเหตุให้งบประมาณของหน่วยราชการนั้น ๆ ถูกแขวนได้

การแทรกแซงตัวของคณะกรรมการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการงบประมาณ ทำให้หน่วยราชการต่างๆ จำต้องปรับตัวในการใช้งบประมาณแผ่นดิน การใช้งบประมาณไม่หมดก็ดี และความรั่วไหลในการใช้งบประมาณก็ดี เป็นประเด็นที่คณะกรรมการฯ สนใจมากเป็นพิเศษ ส.ส. ที่เป็นกรรมการงบประมาณบางคนได้พัฒนาทักษะและความรู้ความสามารถในการติดตามพฤติกรรมทางการคลังของหน่วยราชการบางหน่วย จนมีข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการการใช้จ่ายต่างๆ ของหน่วยราชการนั้น การปรับตัวของคณะกรรมการงบประมาณดังกล่าวนี้ยังผลให้หน่วยราชการต่างๆ จำต้องปรับปรุงประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณแผ่นดิน และต้องคอยระมัดระวังอยู่เสมอว่ายังมีคณะกรรมการฯ ที่คอยจ้องจับผิด

คณะกรรมการการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรไม่เพียงแต่จะมีบทบาทในการกดดันให้กระบวนการงบประมาณมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังมีบทบาทในการทำให้กระบวนการงบประมาณเป็นกระบวนการแบบเปิดอีกด้วย คณะกรรมการฯ จะไม่ลังเลในการแถลงข่าว เมื่อพบพฤติกรรมการใช้จ่ายที่ไม่ชอบมาพากลของหน่วยราชการ ความขยันหมั่นเพียรในการแถลงข่าวของโฆษกคณะกรรมการฯ แม้จะถูกมองว่าเป็นการประชาสัมพันธ์ตัวเองและคณะกรรมการฯ แต่ก็ช่วยให้ประชาชนได้รับทราบสารสนเทศเกี่ยวกับการงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างน้อยที่สุดก็เป็นการยอมรับสิทธิการรับรู้ของราษฎร

นับตั้งแต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2535 เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2534 เป็นต้นมา ประชากรราษฎรเกือบจะมีได้รับรู้บทบาทของคณะกรรมการการงบประมาณของสภานิติบัญญัติฯ เลย

ด้วยเหตุนี้เอง ผมจึงรู้สึกคิดถึงคณะกรรมการการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร และรู้สึกเสียดายที่พัฒนาการของสถาบันประชาธิปไตยต้องหยุดชะงักลงนับตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เป็นต้นมา

## ธุรกรรมของคณะกรรมการงบประมาณ

ในฐานะนักศึกษาเศรษฐศาสตร์การคลัง ผมได้เฝ้าติดตามศึกษาพฤติกรรมของคณะกรรมการวิสามัญงบประมาณแห่งสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นเวลาช้านาน และอดดีใจมิได้ที่เห็นการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นของสถาบันดังกล่าวนี้

ผมได้เห็นพฤติกรรมที่สมเหตุสมผลของคณะกรรมการฯ จากเดิมที่มีการใช้อำนาจบาตรใหญ่ ช่มชู้ข้าราชการพลเรือน แต่ไม่กล้าช่มชู้ข้าราชการทหาร อหังการแห่งอำนาจทำให้มีการตัดทอนงบประมาณของหน่วยราชการบางหน่วยอย่างไรเหตุไรผล เพียงเพื่อที่จะอวดแบ่งอำนาจเท่านั้น แต่พฤติกรรมเช่นนี้ค่อย ๆ ลดน้อยถอยลงตามลำดับ

ในชั้นแรกเริ่ม คณะกรรมการฯ มักจะมุ่งพิจารณางบประมาณตามรายการหรือตามหมวดการใช้จ่าย และตัดทอนงบประมาณตามรายการหรือตามหมวดการใช้จ่ายดังกล่าวนี้ ในไม่ช้า คณะกรรมการฯ เริ่มเรียนรู้ที่จะพิจารณาตามโครงการและตามแผนงาน โดยดูความเหมาะสมของโครงการและแผนงานเป็นสำคัญ แต่กระบวนการเรียนรู้ดังกล่าวนี้เป็นไปอย่างเชื่องช้าหน่วยงานวิชาการบางหน่วย ดังเช่นสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย และคณะเศรษฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เคยเข้าไปในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดการฝึกอบรมเรื่องงบประมาณแผ่นดินแก่ ส.ส. ด้วยจุดประสงค์ที่จะเสริมกระบวนการเรียนรู้ดังกล่าวนี้ ทั้งนี้โดยอาศัยเงินช่วยเหลือจากมูลนิธิต่างประเทศ

ส.ส. ที่เป็นกรรมาธิการงบประมาณบางคนเฝ้าติดตามการใช้จ่ายเงินของหน่วยราชการบางหน่วย และของโครงการบางโครงการ จนสามารถสังสมข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่การกลั่นกรองการจัดสรรงบประมาณอย่างดียิ่ง ข้าราชการมักจะเกรงกลัว ส.ส.ประเภทนี้ยิ่งกว่า ส.ส.ที่บ้าอำนาจ

แต่ผมเสียใจที่จะต้องกล่าวว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแผ่นดินประจำปี 2536 แห่งสภาผู้แทนราษฎรได้ทำลายเกียรติประวัติของสถาบันแห่งตนจนเกือบหมดสิ้นการใช้อำนาจบาตรใหญ่ในการตัดทอนงบประมาณกลับมาปรากฏให้เห็นอีกครั้งหนึ่ง กรรมาธิการบางคนทำตัวเป็นร่างทรงของ ร.ส.ช. และด้วยอารมณ์ค้างจากความสูญเสียทางการเมืองในเหตุ



การณ์พฤษภาคม 2535 ได้อาศัยอำนาจกรณีการเพื่อล้างแค้นทางการเมือง โดยปราศจากการไตร่ตรองถึงความเสียหายที่จะเกิดแก่บ้านเมือง และมีใช้เรื่องน่าประหลาดใจที่นักการเมืองประเภทนี้ว่าร้องให้ทหารกลับมาปกครองประเทศด้วยการรื้อฟื้นระบอบเผด็จการ

ความพยายามในการตัดทอนงบประมาณของหน่วยราชการต่างๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ มิใช่ด้วยเหตุผลที่ว่า หน่วยราชการเหล่านั้นได้รับจัดสรรงบประมาณในขั้นต้นมากกว่าที่ควรจะเป็น และมีใช้ด้วยเหตุผลที่ว่า หน่วยราชการเหล่านั้นไม่มีความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณ หากแต่ด้วยเหตุผลที่ปรากฏในเวลาต่อมาว่า กรรมการงบประมาณบางคนและ ส.ส. บางกลุ่มต้องการนำงบประมาณที่ตัดทอนนี้ไปจัดสรรเป็นงบพัฒนาจังหวัดให้แก่ ส.ส. เพิ่มขึ้น จนเมื่อนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลแสดงจุดยืนอย่างมั่นคงว่าจะไม่มีการเพิ่มงบพัฒนาจังหวัดให้แก่ ส.ส. กรรมการบางคนและ ส.ส. บางกลุ่มจึงจัดการผันเงินงบประมาณที่ตัดทอนไว้นี้ไปใช้ในโครงการพัฒนาภูมิภาค โดยแย่งชิงกันตั้งโครงการเข้าสู่เขตการเลือกตั้งของตน เพื่อหวังคะแนนนิยมทางการเมือง กระบวนการแย่งชิงงบประมาณดังกล่าวนี้มีใช้การจัดสรรงบประมาณด้วยความเป็นธรรม หากแต่ขึ้นอยู่กับอำนาจและเล่ห์เหลี่ยมทางการเมืองของ ส.ส. แต่ละคน อีกทั้งมิใช่กระบวนการจัดสรรงบประมาณที่คำนึงถึงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของแผ่นดินเป็นด้านหลัก เพราะมิได้มีการศึกษาเปรียบเทียบหรือแม้แต่ถกอภิปรายในคณะกรรมการว่า โครงการที่ ส.ส. ผลักดันให้ประโยชน์แก่สังคมมากกว่าโครงการที่ถูกระงับการตัดทอนงบประมาณหรือไม่

ท้ายที่สุด ความอับอายอันเกิดจากการยัดไส้โครงการการก้าวก่ายจัดงาย ซึ่งมีหลักฐานน่าเชื่อว่าเกิดจากฝีมือนักการเมืองมากกว่าข้าราชการประจำ ได้ทำลายศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของคณะกรรมการฯ ไปจนหมดสิ้น แม้นักการเมืองบางกลุ่มบางพรรคจะพยายามโยนความผิดให้ข้าราชการประจำ แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏสู่สาธารณชนบ่งชี้ว่า คณะกรรมการฯ มีอาจพ้นจากความรับผิดชอบไปได้

พฤติกรรมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี 2536 ที่เกิดขึ้นในปีนี้ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า นักการเมืองมีพฤติกรรมเยี่ยงสัตว์เศรษฐกิจ มีกิเลสตัณหา มีความเห็นแก่ได้ โดยที่มิได้มีจิตสำนึกต่อสังคมสูงส่งกว่าราษฎรคนสามัญแม้แต่น้อย

ในฐานะนักศึกษาเศรษฐศาสตร์การคลัง ผมรู้สึกผิดหวังที่คณะกรรมการงบประมาณ กำลังเดินถอยหลังเข้าคลอง ทั้งๆ ที่ก่อนหน้านี้มีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น ความผิดส่วนหนึ่งอยู่ที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ที่ไร้ความสามารถและมองไม่เห็นความสำคัญของการปรับเปลี่ยน

แนวทางการทำงานของคณะกรรมการฯ เพื่อให้กระบวนการงบประมาณมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น  
 ทั่วๆ ที่พรรครัฐบาลกุมเสียงข้างมากในคณะกรรมการฯ

การที่ ส.ส. ส่วนใหญ่ไม่ยอมรับนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ประธานคณะกรรมการฯ ในฐานที่มีได้มาจากการเลือกตั้ง มีส่วนอย่างสำคัญต่อการทำงานของคณะกรรมการฯ  
 ในปีนี้ แม้ในขั้นตอนของการเลือกประธานคณะกรรมการฯ ก็ยังมีการตีรวนที่จะไม่เลือกนายธารินทร์  
 ขึ้นดำรงตำแหน่งประธาน โดยที่มีความพยายามที่จะผลักดันให้นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี รัฐมนตรีช่วย  
 ว่าการกระทรวงการคลังขึ้นดำรงตำแหน่งแทน หากแต่นายไตรรงค์ยืนยันในหลักการว่า รัฐมนตรีว่าการ  
 กระทรวงการคลังจะต้องดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการงบประมาณ ด้วยเหตุที่ ส.ส. ไม่ยอมรับ  
 รับนักการเมืองที่มีได้มาจากการเลือกตั้ง นายธารินทร์จึงมีปัญหาในการควบคุมการประชุมตั้งแต่ต้น  
 และอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ขาดประชุมเกือบเป็นประจำ นอกเหนือจากความจำเป็นที่ต้องใช้เวลา  
 ในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ในตลาดหลักทรัพย์และสถาบันการเงิน คณะกรรมการฯ ในปีนี้จึงขาด  
 ผู้นำที่จะกำกับการทำงานให้อยู่ในร่องในรอย

แม้ผมจะรู้สึกผิดหวังที่คณะกรรมการงบประมาณกำลังเดินถอยหลังเข้าคลอง  
 แต่ผมก็ยังชื่นใจที่ระบอบประชาธิปไตยช่วยให้ผมเห็นพฤติกรรมเยี่ยงสัตว์เศรษฐกิจของนักการเมืองได้  
 ในระบอบการเมืองแบบเปิดเช่นนี้ ประชาชนสามารถมองเห็นกระบวนการจัดสรรงบประมาณ  
 อย่างแจ่มชัด ซึ่งตรงกันข้ามกับระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย

## คณะกรรมการการงบประมาณ กับความโปร่งใสของกระบวนการงบประมาณ

ข้อเรียกร้องของสมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทยและกลุ่มนักข่าวรัฐสภาที่ขอให้สื่อมวลชนเข้าฟังการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี 2537 นับเป็นข้อเรียกร้องที่สมเหตุสมผล และสอดคล้องกับปรัชญาพื้นฐานของระบอบการปกครองประชาธิปไตยอย่างยิ่ง

แต่น่าประหลาดใจยิ่งนักที่ข้อเรียกร้องเช่นนี้กลับถูกปฏิเสธโดยนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการการงบประมาณ ในสังคมประชาธิปไตย ประชาชนจักต้องมีสิทธิในการรับรู้ปัญหาของสังคมและมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของชาติบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนจักต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายทั้งปวง สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นองค์กรของประชาชนที่แท้จริงได้ก็ต่อเมื่อไม่มีปฏิบัติการใดๆที่อำพรางประชาชน ราษฎรจึงควรมีสิทธิรับรู้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของรัฐสภา

สภาผู้แทนราษฎรที่มีจิตวิญญาณประชาธิปไตย ไม่เพียงแต่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ารับฟังการประชุมสภาเท่านั้น หากยังต้องสำรวจที่นั่งให้ทวยราษฎรเข้ารับฟังการประชุมคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ด้วย เพียงแต่ต้องมีการจัดระเบียบการเข้าร่วมประชุมเพื่อมิให้มีการกระทำอันรบกวนและขัดขวางการประชุม สิทธิในการเข้ารับฟังการประชุมไม่ควรจำกัดเฉพาะคณะกรรมการงบประมาณ หากครอบคลุมถึงคณะกรรมการชุดอื่นๆด้วย และสิทธินี้มิได้มีเฉพาะแต่สื่อมวลชน หากแต่เป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชน

ในกรณีของคณะกรรมการการงบประมาณ ยังมีเหตุผลมากขึ้นที่จะสนับสนุนให้ราษฎรมีสิทธิการเข้ารับฟังการประชุม เพราะคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรของแผ่นดินที่ประชาชนเป็นเจ้าของ สภาผู้แทนราษฎรที่มีจิตวิญญาณประชาธิปไตยจะต้องถ่ายทอด

การประชุมด้วยระบบโทรศัพท์วงจรปิด เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปเข้ารับฟังได้ โดยที่ห้องโทรศัพท์วงจรปิดแยกต่างหากจากห้องประชุม ด้วยวิธีการเช่นนี้ ประชาชนที่เข้ารับฟังการประชุมย่อมไม่สามารถทำลายบรรยากาศและรบกวนการประชุม ดังที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หวั่นเกรงได้

นักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งได้เรียกร้องมาช้านานให้มีการถ่ายทอดการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อเรียกร้องนี้เพิ่งมาสัมฤทธิ์ผลในยุคที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง บัดนี้ มีการถ่ายทอดโทรทัศน์ในวาระการประชุมสำคัญของสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะเป็นการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี และการประชุมเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ในวาระการประชุมสำคัญเหล่านี้ สภาผู้แทนราษฎรได้อนุญาตให้ประชาชนเข้ารับฟังการประชุม โดยที่มิได้ทำลายบรรยากาศและรบกวนการประชุม อีกทั้งมิได้เป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้ทรงเกียรติไม่สามารถแสดงความคิดเห็นที่เป็นอิสระและตรงไปตรงมา ดังที่นายกรัฐมนตรีหวั่นเกรง แต่ประการใดไม่ ตรงกันข้าม การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ารับฟังการประชุม ประกอบกับการถ่ายทอดการประชุมทางโทรทัศน์กลับบีบบังคับให้สมาชิกสภาผู้ทรงเกียรติต้องเตรียมข้อมูลในการอภิปราย และใช้ภาษาอันสุภาพในการอภิปราย หากจะมีความกักขังและสันดานดิบอันต่ำทราม ก็ต้องมีขันติธรรมที่จะข่มสวามานยลักษณะเหล่านี้ไว้

เหตุใดนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการกิจการงบประมาณจึงลิดรอนสิทธิของราษฎร ในการรับฟังการประชุมคณะกรรมการงบประมาณ ทั้งที่คนเหล่านี้เกือบทั้งหมดเห็นดีเห็นงามกับการถ่ายทอดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรทางโทรทัศน์ในวาระการประชุมที่สำคัญ พฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องต้องกันเช่นนี้มีอาจอธิบายด้วยเหตุผลประการอื่นใดได้ นอกจากผลประโยชน์ของบรรดานักการเมืองเหล่านี้เอง กล่าวคือ การถ่ายทอดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรทางโทรทัศน์เป็นโอกาสในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ฝ่ายรัฐบาลต้องการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองจากการแถลงนโยบายของรัฐบาล การเสนองบประมาณประจำปี และการตอบโต้ฝ่ายค้านทั้งด้วยข้อมูลและวาทศิลป์ ฝ่ายค้านก็ต้องการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล และการอภิปรายคัดค้านรัฐบาล ตรงกันข้าม การประชุมคณะกรรมการกิจการงบประมาณมิใช่โอกาสที่จะได้คะแนนนิยมทางการเมือง หากแต่เป็นโอกาสที่จะเสียคะแนนนิยมดังกล่าวนี้ หากการณปรากฏว่า การประชุมแสดงออกถึงอวิชาของกรรมการเกี่ยวกับระบบการงบประมาณ การใช้อำนาจบาตรใหญ่ในการตัดทอนงบประมาณ และการยื้อแย่ง

งบประมาณเพื่อผลประโยชน์ของกรรมาธิการแต่ละคน รวมตลอดทั้งกีริยามารยาทอันสามานย์ของกรรมาธิการบางคน

ในการพิจารณางบประมาณแผ่นดินประจำปี 2536 คณะกรรมาธิการงบประมาณได้สร้างอัปลักษณะหลายต่อหลายประการแก่สภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ

*ประการแรก* ด้วยเหตุที่ประธานคณะกรรมาธิการ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีที่มีได้มาจากการเลือกตั้ง ไม่เป็นที่ยอมรับของกรรมาธิการที่เป็น ส.ส. จึงมีอาจแสดงภาวะความเป็นผู้นำในการพิจารณางบประมาณได้ นอกจากนี้ แม้ว่าพรรครัฐบาลมีเสียงข้างมากในคณะกรรมาธิการ แต่ไม่สามารถกำหนดทิศทางและกรอบการประชุมได้ เนื่องจากกรรมาธิการจำนวนไม่น้อยเป็น ส.ส.หน้าใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมาธิการที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์ จึงไม่ทันเกมกรรมาธิการพรรคฝ่ายค้าน โดยเฉพาะที่มาจากพรรคชาติไทยและพรรคชาติพัฒนา ซึ่งเกือบทั้งหมดเคยดำรงตำแหน่งนี้มาก่อนแล้ว

*ประการที่สอง* กระบวนการพิจารณางบประมาณมิได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกรรมาธิการจำนวนไม่น้อยขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการงบประมาณ บางคนใช้อำนาจบาตรใหญ่ในการตัดทอนงบประมาณ หรือตีรวนข้าราชการที่ทำหน้าที่ชี้แจงรายละเอียดงบประมาณที่เสนอขอ การพิจารณางบประมาณยังคงเน้นการตัดทอนงบประมาณตามหมวดการใช้จ่ายมากกว่าที่จะพิจารณางบประมาณเป็นโครงการหรือแผนงาน

*ประการที่สาม* คณะกรรมาธิการงบประมาณขาดความเที่ยงธรรมในการพิจารณางบประมาณ หากแต่พิจารณางบประมาณเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนบุคคล คณะกรรมาธิการงบประมาณได้พิจารณาตัดทอนงบประมาณจำนวน 13,485.88 ล้านบาท ในขั้นต้น หวังที่จะนำงบประมาณที่ถูกตัดทอนนี้มาเพิ่มงบพัฒนาจังหวัดของ ส.ส. ครั้นนายกรัฐมนตรีแสดงจุดยืนที่จะไม่เพิ่มงบประมาณส่วนนี้ กรรมาธิการงบประมาณจำนวนหนึ่ง ด้วยความร่วมมือของข้าราชการสำนักงบประมาณบางส่วน ผันงบประมาณจำนวนนี้ไปสู่โครงการพัฒนาภูมิภาคที่เป็นเขตการเลือกตั้งของตนเอง โดยที่มิได้มีการประเมินแม้แต่ร้อยละว่า โครงการที่แปรญัตติเพิ่มเหล่านี้ให้ประโยชน์แก่สังคมมากกว่าโครงการที่ถูกตัดทอนงบประมาณหรือไม่ และโดยที่มิได้คำนึงว่าการแปรญัตติเพิ่มโครงการเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา 146 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย พ.ศ.2534 นอกจากนี้ การผันงบประมาณเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองของกรรมาธิการบางคน ยังปรากฏในรูปของการเสนอของบผูกพันอีกด้วย

*ประการที่สี่* กรรมาธิการงบประมาณบางคนอาศัยอำนาจหน้าที่ในการผันงบประมาณไปให้ประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจบางกลุ่ม จนเกิดกรณีงบการกำจัดยุงลายอันอื้อฉาว

อุปลักษณะต่างๆ เหล่านี้ที่คณะกรรมาธิการงบประมาณก่อให้เกิดขึ้นในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2536 นับเป็นเหตุผลอันเพียงพอที่จะสนับสนุนให้การพิจารณาของคณะกรรมาธิการงบประมาณเป็นไปโดยเปิดเผย การพิจารณาของงบประมาณอย่างเปิดเผยก่อให้เกิดประโยชน์อย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* พรรคการเมืองต่างๆ จะต้องคัดสรร ส.ส.ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการงบประมาณมาดำรงตำแหน่งกรรมาธิการงบประมาณ กรรมาธิการที่ไม่มีความรู้ในเรื่องนี้อาจ 'ปล່อยไก่' ในการซักถามหรือในการอภิปราย จนก่อให้เกิดความเสื่อมเสียแก่พรรคการเมืองต้นสังกัดได้ ในปัจจุบันการจัดสรรกรรมาธิการงบประมาณในพรรคการเมืองต่าง ๆ นิยมกำหนดโควตาตามภูมิภาค โดยให้ ส.ส.ในแต่ละภูมิภาคเลือกตัวแทนขึ้นมาเป็นกรรมาธิการตามจำนวนโควตาที่ได้รับ บางส่วนอาศัยการจับสลาก ระบบการพิจารณาของงบประมาณอย่างเปิดเผยจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการไปในทางที่ทำให้กระบวนการพิจารณาของงบประมาณมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

*ประการที่สอง* เมื่อการพิจารณาของงบประมาณเป็นไปอย่างเปิดเผย จะทำให้ ส.ส.ที่เป็นกรรมาธิการต้องเตรียมข้อมูลในการซักถามและอภิปราย หากมีการเตรียมข้อมูลมาอย่างดี กรรมาธิการอาจสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองในระบบการพิจารณาของงบประมาณอย่างเปิดเผยนี้ได้ การตัดทอนงบประมาณอย่างไร้เหตุผลหรือด้วยการใช้อำนาจบาตรใหญ่จะค่อยๆ ลดลง เนื่องจากพฤติกรรมดังกล่าวนี้จะเป็นที่ทราบกันทั่วไป โดยมีอาจปิดบังต่อไปได้

*ประการที่สาม* ระบบการพิจารณาของงบประมาณอย่างเปิดเผยดีกว่าระบบการพิจารณาแบบลับ เพราะกรรมาธิการงบประมาณจะต้องระมัดระวังตัวมากขึ้นที่จะไม่พิจารณาตัดทอน

งบประมาณเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง และที่จะไม่ผันงบประมาณไปเป็นประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการบริหารงบประมาณอยู่ในที่ลับตาประชาชนมาเป็นเวลาช้านาน ในยุคสมัยที่มีการปกครองแบบเผด็จการ/คณาธิปไตย กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยได้ดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการงบประมาณอย่างเป็นกอบเป็นกำ หากคณะกรรมการบริหารงบประมาณถูกตั้งมาผู้ที่แจ้ง แม้จะไม่สามารถจัดการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ให้หมดไปได้ แต่ก็เปิดช่องให้มีการตรวจสอบและลดทอนการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการประพฤติมิชอบลงได้บ้าง

นำประหลาดที่นายกรัฐมนตรี และ ส.ส.ที่มาจากกาเลือกตั้งบางส่วน ยังคงต้องการให้คณะกรรมการบริหารงบประมาณทำงานในที่ลับตาประชาชน

ภาคที่ห้า

กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตย



## นักการเมืองรังแกข้าราชการประจำ ?

พลันที่มีข่าวว่า นายนิพัทธ์ พุกกะณะสุต ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง จะถูกย้ายออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีปัญหาความขัดแย้งกับผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงการคลัง และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง "รามสูร" แห่งหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ เขียนไว้ในคอลัมน์ "บุคคลในข่าว" ประจำฉบับวันอาทิตย์ที่ 7 เมษายน 2534 ว่า "...อ้าว ไหนว่ายุค รสช.จะไม่มีกรังแกข้าราชการประจำ ไม่ย้ายเหมือนรัฐบาลจากการเลือกตั้ง..."

พลันที่มีข่าวการโยกย้ายทหารรวม 443 นายเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2534 โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายนเป็นต้นไป หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 28 มีนาคม 2534 พาดหัวข่าวว่า "คนจี้ 'น้ำชาติ' ได้ดี"

หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันที่ 29 มีนาคม 2534 พาดหัวข่าวว่า "ตั้งนายพล กลางปี'34 ปูเนบ่าเห็บจ 'ปฏิวัติ' ขจัดชวากหนาม รสช."

หนังสือพิมพ์ The Nation ฉบับวันที่ 28 มีนาคม 2534 พาดหัวข่าวรองว่า "Air force men involved in coup win promotions ; Class 5 officers get key posts"

เมื่อเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 คณะรัฐประหารได้อำนาจแก่นักการเมืองรังแกข้าราชการประจำเป็นเหตุประการหนึ่งในการทำรัฐประหาร บัดนี้ การรัฐประหารได้ล่วงเลยมาเพียงประมาณเดือนครึ่ง เหตุการณ์ได้คลี่คลายไปในทางที่บ่งชี้ว่า ข้ออ้างของคณะรัฐประหารไร้น้ำหนักลงไปทุกที ๆ

ผมคิดว่า เราควรจะเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์คำว่า "รังแก" เมื่อมีการกล่าวหาว่า นักการเมือง 'รังแก' ข้าราชการประจำ ผู้กล่าวหามักจะหมายถึงการที่ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองใช้อำนาจในการโยกย้ายข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่ง เมื่อไม่สามารถสนองนโยบายและผลประโยชน์ ตลอดจน 'รับใช้' ผู้ทรงอำนาจนั้นได้ โดยที่มิมีการโยกย้ายสมุนบริวารหรือสมัครพรรคพวกเข้ารับตำแหน่งแทน

หากการ "รังแก" ใช้ในความหมายดังกล่าวข้างต้น การ 'รังแก' ก็เป็นปรากฏการณ์ที่มีมาแต่โบราณกาล เพียงแต่เราได้ใช้คำว่า "รังแก" เท่านั้น ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การที่พระมหากษัตริย์ทรงโปรดปรานขุนนางที่จงรักภักดี และสามารถสนองเบื้องพระยุคลบาทอย่างมีประสิทธิภาพนั้น นับเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2475 การที่ข้าราชการบางคนมีชีวิตราชการที่รุ่งโรจน์ และบางคนตกอับด้วยอำนาจทางการเมืองนั้นก็ เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติเช่นเดียวกัน

แล้วใครเล่าที่ 'รังแก' ข้าราชการประจำ ?

โดยทั่วไปแล้ว ผู้ที่มีอำนาจโยกย้ายข้าราชการระดับสูงก็ต้องดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น การกล่าวหาว่า นักการเมือง 'รังแก' ข้าราชการประจำ จึงเป็นการกล่าวหาที่มีมูลแห่งความเป็นจริง

แต่ใครเล่าที่เป็น "นักการเมือง" ?

ตลอดช่วงเวลาส่วนใหญ่นับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา สังคมการเมืองไทยถูกครอบงำโดยพลังอำมาตยาธิปไตยเกือบตลอดเวลา "นักการเมือง" ส่วนใหญ่มีภูมิหลังเป็นข้าราชการทหาร หรือพลเรือนมาก่อน โดยที่ในบางขณะข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งการเมืองควบคู่กันไปด้วย ดังนั้น ในช่วงเวลาที่สังคมไทยมีการปกครองระบอบอำมาตยาธิปไตย หากนักการเมืองรังแกข้าราชการประจำ ก็เป็นเรื่องของข้าราชการ 'รังแก' ข้าราชการด้วยกันเอง เพราะชนชั้นนำทางอำนาจ (power elite) เกือบทั้งหมดมีภูมิหลังอาชีพข้าราชการ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2516 โครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจเริ่มแปรเปลี่ยนไป โดยที่สัดส่วนของชนชั้นนำทางอำนาจที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และการเข้าและออกจากกลุ่มชนชั้นนำทางอำนาจมีความถี่มากขึ้น แต่ช่วงเวลาที่นักการเมืองที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งครองอำนาจนั้นค่อนข้างสั้นและไม่ต่อเนื่อง ที่เด่นชัดได้แก่ช่วงเวลาระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ 2518 ถึงเดือนตุลาคม 2519 และช่วงเดือนสิงหาคม 2513 ถึง เดือนกุมภาพันธ์ 2534 ดังนั้น หากนักการเมืองที่มาจากกระบวนการเลือกตั้ง 'รังแก' ข้าราชการประจำ การ 'รังแก' นี้มีช่วงเวลาอันแสนสั้น และมีอาจเทียบเคียงได้กับช่วงเวลาที่ข้าราชการรังแกกันเอง

ในระบบราชการสมัยใหม่ การปูนบำเหน็จความดีความชอบในหลายกรณีหาได้อาศัยระบบคุณธรรม (merit system) แต่ประการใดไม่ หากแต่เป็นไปตามความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (patron-client relationship) ซึ่งมีรากเหง้ามาจากระบบศักดินาแต่โบราณ

ข้าราชการระดับสูงที่หวังตำแหน่งอธิบดี ย่อมต้องสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับ ปลัดกระทรวงและรัฐมนตรีในสังกัด โดยที่ในบางครั้งอาจต้อง 'เข้าหา' นายกรัฐมนตรีด้วยความข้อนี่ เป็นจริงด้วยสำหรับผู้หวังตำแหน่งปลัดกระทรวง ขณะเดียวกัน ข้าราชการระดับสูงก็มี ความสัมพันธ์ เชิงอุปถัมภ์กับข้าราชการระดับล่าง เพื่อเป็นฐานกำลังในการทำงานในหน่วยราชการนั้นๆ และบางครั้ง อาจใช้เป็นอำนาจต่อรองในเกมการเมืองภายในหน่วยงานด้วย

ข้าราชการระดับล่างจำเป็นต้องแสวงหา "เจ้านาย" เป็นผู้อุปถัมภ์ ประสิทธิภาพในการทำงาน และผลงานอาจไม่เพียงพอในการก่อให้เกิดความก้าวหน้าในตำแหน่งราชการ ข้าราชการ จำนวนไม่น้อยเติบโตด้วยวิธีการทั้งที่ถูกและผิดจริยธรรม ดังเช่นวิธีการ 'ลั่นเสียง' เบี้ยมาก ปากสอพลอ ล่อไข่แดง แกร่งวิชา' ในหลายต่อหลายกรณี ข้าราชการที่หวังความก้าวหน้าแห่งอาชีพจำเป็นต้องแสดง ความสวามิภักดิ์ต่อ 'เจ้านาย' และบางครั้งอาจต้องส่ง 'ส่วย' ให้ 'เจ้านาย' ดังเช่น 'พระบูชา น้ำผึ้ง เดือนห้า ปุ่มมะค่า งาข้าง หางนกยูง แถมถุงกอล์ฟ' เป็นต้น ในแง่ของข้าราชการ การเลือก 'เจ้านาย' มี สภาพไม่แตกต่างจากการแทงม้า หากแทงถูก ก็ได้ ผลตอบแทนอันคุ้มค่า แต่ถ้าแทงผิด ก็ต้องขาดทุน สำหรับข้าราชการระดับสูง การแทงม้าผิดตัว หมายถึง การขาดทุนความก้าวหน้าแห่งตำแหน่งราชการ ขึ้นสำคัญ

ข้าราชการที่เป็น "เจ้านาย" มีหน้าที่ในการส่งเสริมให้ 'ลูกน้อง' มีตำแหน่งการทำงาน ที่ก้าวหน้า ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ซึ่งฝังรากลึกในสังคมไทยนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิด การเล่นพรรค การปรากฏตัวของ "กลุ่ม" ในหน่วยราชการต่างๆ ค่อนข้างชัดเจน การแย่งชิงอำนาจใน หน่วยราชการระหว่างกลุ่มต่างๆ บางครั้งก่อให้เกิดความขัดแย้งจนสร้างความเสียหายแก่ทางราชการ ดังกรณีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มนายพรอ อิศรเสนา กับกลุ่มนายจเร จุฑารัตนกุลในกระทรวงพาณิชย์ เป็นอาทิ

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงข้าราชการระดับ "เจ้านาย" ไม่ว่าจะเปลี่ยนปลัดกระทรวงหรือ อธิบดี ย่อมเป็นปกติวิสัยที่จะมีการเปลี่ยนแปลงข้าราชการระดับล่างลงมา การที่ "เจ้านาย" จะส่งเสริม "ลูกน้อง" โดยที่ในขณะเดียวกันก็ย้าย "คนนอกกลุ่ม" ที่มีโชสมุนบริวารออกไปดำรงตำแหน่งที่ไร้อำนาจ และผลประโยชน์ นับเป็นปฏิบัติการที่เป็นไปตามบรรทัดฐานอันเป็นที่ยอมรับ เกือบโดยทั่วไปในสังคม ที่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อย่างแน่นหนาดังเช่นสังคมไทยนี้ สภาพการณ์ดังที่กล่าวข้างต้นนี้เกิดขึ้น ในระบบราชการทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร

ระบบอุปถัมภ์เป็นกลไกสำคัญในการจัดสรรบุคคลสู่ตำแหน่งราชการมาเป็นเวลาช้านาน แต่ทั้งนี้หาได้หมายความว่า การจัดสรรตำแหน่งราชการตามระบบคุณธรรมจะไม่มีเสียเลยทีเดียว ข้าราชการไทยล้วนแล้วแต่คุ้นเคยกับบรรทัดฐานแห่งการโยกย้ายข้าราชการภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เกือบทั้งสิ้น เพราะนี่เป็น Rule of the Game ที่มีมาก่อนที่ตนเข้ารับราชการด้วยความไม่พอใจที่ถูกโยกย้ายไปสู่ตำแหน่งที่ไร้อำนาจและผลประโยชน์ แม้จะมีอยู่บ้าง แต่ก็ไม่รุนแรงพอที่จะสร้างความระส่ำระสายในระบบราชการ

หากการจัดสรรตำแหน่งราชการภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง ความไม่ถูกต้องนี้เกิดขึ้นทั้งในยุคที่พลังอำนาจยึดถือโดยเรื่องอำนาจ และในยุคที่นักการเมืองจากการเลือกตั้งครองเมือง

แม้ว่าการ 'รังแก' ข้าราชการส่วนใหญ่จะกระทำโดยข้าราชการด้วยตนเอง แต่ราษฎรมักจะไม่ค่อยได้ยินเสียงร้องเรียนว่า "ข้าราชการรังแกข้าราชการ" ทั้งนี้เป็นเพราะเหตุว่า ข้าราชการคุ้นเคยกับการถูก 'รังแก' โดยข้าราชการด้วยกันเอง แต่ไม่คุ้นเคยและไม่ชอบที่ถูก 'รังแก' โดยคนนอกระบบราชการ เมื่อคนนอกระบบราชการสามารถยึดกุมอำนาจทางการเมืองได้ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในระบบราชการเริ่มเกิดภาวะไร้เสถียรภาพ แต่เดิมข้าราชการที่หวัง ความก้าวหน้าในตำแหน่งราชการเพียงแต่สร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับ 'เจ้านาย' ซึ่งเป็นข้าราชการด้วยกันเอง หากทว่าบัดนี้ต้องสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับนักการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองเลือกตั้งด้วย แต่นักการเมืองเป็น 'มนุษย์ต่างดาว' ที่มาจากนอกระบบราชการ ซึ่งข้าราชการจำนวนมากยังไม่ยอมรับ เมื่อเกิดกรณีนักการเมืองใช้อำนาจโยกย้ายข้าราชการ จึงมักมีเสียงร้อง เรียนว่า "นักการเมืองรังแกข้าราชการประจำ"

ข้าราชการไทยคุ้นเคยกับระบบอำนาจยึดถือโดย ข้าราชการ ซึ่งเป็นระบอบการปกครองของข้าราชการ โดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการมาเป็นเวลาช้านาน ข้าราชการจำนวนมากจึงไม่พึงพอใจที่บุคคลนอกระบบราชการแทรกตัวสู่กลุ่มชนชั้นนำทางอำนาจ ในขณะที่ข้าราชการประจำร้องเรียนเรื่องถูกนักการเมืองรังแก แต่ข้าราชการก็มิได้หยุดยั้งที่จะรังแกราษฎรทั้งโดยวิธีการอันเปิดเผยและวิธีการอันแอบแฝง

## อำนาจทางการเมืองกับการแต่งตั้งข้าราชการ

ผมติดตามข่าวการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆนับตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2534 เป็นต้นมา ด้วยการปลงอนิจจัง ข้าราชการหลายต่อหลายนายที่เป็น 'ตัวเต็ง' ในการเข้าวินพาทันตคม้าตายกันเป็นแถว การแย่งชิงตำแหน่งอธิบดีและปลัดกระทรวงเป็นสามัญกรณที่ปรากฏเป็นข่าวทุกปี การแย่งชิงดังกล่าวนี้จะทวีความเข้มข้นและดุเดือดเป็นพิเศษ หากตำแหน่งที่แย่งชิงนั้นสามารถให้คุณให้โทษและให้ผลประโยชน์มหาศาล ในกระทรวงมหาดไทย ตำแหน่งปลัดกระทรวงและอธิบดีกรมการปกครองดูเหมือนจะเป็นตำแหน่งที่น่าพิศมัยยิ่งกว่าตำแหน่งอื่นใดในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การแย่งชิงตำแหน่งอธิบดีกรมป่าไม้และกรมชลประทานเป็นไปอย่างสูสี ในทำนองเดียวกัน การแต่งตั้งนายทหารระดับผู้คุมกำลังเป็นเรื่องที่ประชาชนสนใจมากกว่าตำแหน่งอื่นใดในกองทัพ

การโยกย้ายตำแหน่งทางทหารในปีนี้ได้ก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจในกองทัพไม่น้อยโดยที่มีข้อวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนโดยทั่วไปด้วย เพราะไม่เพียงแต่กลุ่ม จปร.5 จะสามารถยึดกุมอำนาจไว้ได้ทั้งหมดแล้ว หากยังมีการเตรียมถ่ายเทอำนาจให้กลุ่ม จปร.11 และ 12 อีกด้วยการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งทางทหารดังกล่าวนี้อาจส่งผลให้นายทหารบางคนลาออกจากราชการ พรรคความหวังใหม่พยายามจับเรื่องนี้มาขยายผลทางการเมือง แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ พลเอกพิจิตร กุลละวณิชย์ ได้กล่าวถึงการเล่นพวกในกองทัพว่า "-- เราอบรมคนผิด อบรมให้เป็นปัจเจกชนเกินไป ไม่คำนึงถึงส่วนรวม ใ้อักรักพวก รักศักดิ์ศรี รักโรงเรียน รักรุ่น ก็ดีอยู่หรอก แต่เขยิบอีกนิดได้ไหม เขยิบมารักเผ่าไทยได้ไหม ทำไมเราจะเขยิบขึ้นมาอีกนิดไม่ได้ ผมไม่เข้าใจว่า ทำไมต้องมีรุ่น อย่าทำอย่างกับว่าคนอื่นไม่ใช่คนไทย--" (สยามรัฐ ฉบับวันที่ 15 สิงหาคม 2534)

การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจในปีนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตนครบาล ก่อให้เกิดการติฉินนินทาและเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ไม่น้อยไปกว่าการโยกย้ายตำแหน่งในกองทัพ เพราะปรากฏว่าบรรดานายตำรวจในคณะทำงานกองบัญชาการตำรวจนครบาลของพล ต.ท.วิโรจน์ เปาอินทร์(ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล) ซึ่งรู้จักกันในนาม "บ้านพิษชนนครบาล" พวกกันได้ดิบได้ดีไปตามๆกัน แต่เรื่องที่เป็น

ชี้ปากชาวบ้านมากกว่า ก็คือ การที่นายตำรวจในตระกูล "เปาอินทร์" ขึ้นยึดตำแหน่งในโรงพักสำคัญๆ เป็นแผง

ที่กระทรวงมหาดไทย อุบัติเหตุทางประวัติศาสตร์ทำให้นายอนันต์ อนันตกุล ผู้ซึ่งดูเหมือนจะสิ้นบุญวาสนาไปแล้วกลับมาดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทยอีกครั้งหนึ่ง ภายหลังจากที่คู่แข่งคนอื่น ๆ พากันวิ่งเต้นจนฝุ่นตลบและออกใบปลิวถล่มซึ่งกันและกัน แต่ไม่ 'เข้าตา' กรรมการจึงพากันออกหักไปตาม ๆ กัน

ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การแต่งตั้งอธิบดีกรมวิชาการเกษตรไม่ปรากฏว่ามีปัญหา เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีผลประโยชน์น้อย จึงไม่เป็นที่หมายตาของข้าราชการระดับสูงมากนัก แต่การแต่งตั้งอธิบดีกรมป่าไม้และกรมชลประทานสร้างปัญหาแก่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเป็นอย่างมาก เพราะไม่เพียงแต่จะมีแรงดันภายในกระทรวงเท่านั้น หากยังมีแรงดึงภายนอกกระทรวงอีกด้วย พลังกดดันเหล่านี้ทำให้รายชื่อข้าราชการที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2534 ต้องถูกถอนออกมาพิจารณาใหม่ เนื่องจากมีรายการ 'คุณขอมา' หลายรายการ หนังสือพิมพ์หลายฉบับรายงานว่ ตามไผ่แรกของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายผ่อง เล่งอี้ จะดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง นายรุ่งเรือง จุลชาติ เป็นอธิบดีกรมชลประทาน ร.ต.บรรณเลิศ รัชตกุล เป็นอธิบดีกรมป่าไม้ และนายอำพล เสนาณรงค์ เป็นอธิบดีกรมวิชาการเกษตร อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2534 มีมติแต่งตั้งให้นายยุทธ กิ่งเกต เป็นอธิบดีกรมชลประทาน และนายทิวา สรรพกิจ เป็นอธิบดีกรมป่าไม้ ส่วนตำแหน่งรองปลัดกระทรวงและอธิบดีกรมวิชาการเกษตรเป็นไปตามไผ่แรก

สำหรับตำแหน่งอธิบดีกรมชลประทานนั้น นายอาณัติ อาภาภิรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ต้องการให้ตำแหน่งนี้ตกแก่นายรุ่งเรือง จุลชาติ จึงมีชื่อปรากฏในไผ่แรก แต่ผู้นำฝ่ายทหารต้องการผลักดัน นายยุทธ กิ่งเกต (แนวหน้า ฉบับวันที่ 11 กันยายน 2534) หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่ พลเอกอิสระพงศ์ หนุนภักดี เป็นผู้สนับสนุนนายยุทธ กิ่งเกต (ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 11 กันยายน 2534) อย่างไรก็ตาม พลเอกอิสระพงศ์ยืนยันว่ รสช.มิได้แทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในกระทรวงเกษตรฯ (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 3 กันยายน 2534)

ส่วนตำแหน่งอธิบดีกรมป่าไม้ นั้น การแย่งชิงตำแหน่งเป็นไปอย่างสุดเดช โดยที่มีคู่แข่งถึง 4 นาย อันได้แก่ นายปรีชา อบอวย (รองอธิบดีกรมป่าไม้) ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีผู้ทรงอำนาจทางการเมืองสนับสนุน ร.ต.บรรณเลิศ รัชตกุล (รองอธิบดีกรมป่าไม้) ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สนับสนุนนายผ่อง เล่งอี้ (ผู้ตรวจราชการประจำกระทรวง) ซึ่งปลัดกระทรวง (นายยุทธ

สาริกะภูติ) และ รสข.สายทหารอากาศ (พลเอกเกษตร โรจนนิล) สนับสนุน และนายอำมรงค์ ประกอบบุญ (รองอธิบดีกรมป่าไม้) ซึ่งอธิบดีกรมป่าไม้ (นายไพโรจน์ สุวรรณกร) และ รสข.สายทหารบก (พลเอกสุจินดา คราประยูร) สนับสนุน (แนวหน้า ฉบับวันที่ 2 กันยายน 2534 และมติชน ฉบับวันที่ 11 กันยายน 2534) แม้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต้องการผลักดัน ร.ต.บรรณเลิศ รัชตกุล แต่เมื่อมีรายการ 'คุณขอมมา' หลายรายการเช่นนี้ ยิ่งความกระอักกระอ่วนน้อยไม่ อย่างไรก็ตาม ด้วยคำแนะนำของนายสง่า สรรพศรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ นายทิวา สรรพกิจ (รองอธิบดีกรมบัญชีสหกรณ์) จึงได้รับแต่งตั้งเป็น อธิบดีกรมป่าไม้ ทั้งที่เป็นม้านอกสนาม นายทิวาเคยดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมป่าไม้มาก่อน แต่เนื่องจากไปวิจารณ์นโยบายป่าไม้ของพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงในขณะนั้น จึงถูกเตะโด่งไปเป็นรองอธิบดีกรมบัญชีสหกรณ์

การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งข้าราชการระดับสูงในกระทรวงอุตสาหกรรมก็มีรายการ 'คุณขอมมา' เช่นเดียวกับกระทรวงเกษตรฯ โดยนายสงบ ปานดอกไม้ (ผู้ตรวจราชการ) ได้รับแต่งตั้งเป็นรองปลัดกระทรวงตามแรงดันของ รสข. (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 25 กันยายน 2534) หนังสือพิมพ์เกือบทุกฉบับรายงานข่าวสอดคล้องกันว่า นายวีระ สุลักษณ์ภานุ (รัฐมนตรีช่วยว่าการ) และนายศิววงศ์ จังคศิริ (ปลัดกระทรวง) เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการโยกย้ายข้าราชการกระทรวงอุตสาหกรรมในปีนี้ ในขณะที่นายยิ่งยง ศรีทอง ซึ่งก้าวพรวดพรวดขึ้นมาเป็นอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมในยุคที่นายบรรหาร ศิลปอาชา ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงถูกเตะโด่งไปเป็นผู้ตรวจราชการ โดยที่นายปริชา อรรถวิภักซ์ (รองปลัดกระทรวง) คนสนิทของนายวีระมาดำรงตำแหน่งแทน ส่วนนายจักรกฤษณ์ บุรณะสัมฤทธิ์ (รองปลัดกระทรวง) คนสนิทของนายศิววงศ์ ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ นอกจากนี้ มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า นายจำนงค์ พันธ์สุทธานุลย์ (รองปลัดกระทรวง) ซึ่งมีความเห็นขัดแย้งกับนายวีระเกี่ยวกับนโยบายโรงงานน้ำตาลเสรีก็ถูกเตะโด่งไปเป็นผู้ตรวจราชการ (ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 26-28 กันยายน 2534) อนึ่ง นายจำนงค์เดิมเป็นข้าราชการกระทรวงพาณิชย์ แต่นายอบ วสุรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ หอบหิ้วมากินตำแหน่งสำคัญในกระทรวงอุตสาหกรรม

กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเมื่อ 4-5 ปีที่แล้วมีข่าวเกี่ยวกับการซื้อตำแหน่งรองอธิบดีด้วยเงิน 1-2 ล้านบาท ในปีนี้ไม่มีเรื่องหือหว่า เพียงแต่มีเรื่องพลิกโลกที่นายชโล เฟื่องอารมย์ (รองปลัดกระทรวง) กลับมาดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมทะเบียนการค้า โดยที่ก่อนหน้านี้มีการเก็งกันว่า นายการุณ กิตติสถาพร (รองอธิบดีกรมทะเบียนการค้า) และ ร.ท.สุชาย เขาวิศิษฐ์ (รองอธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์) เป็นม้าแข่งในสนามนี้ (แนวหน้า ฉบับวันที่ 25 กันยายน 2534)

สำหรับกระทรวงการคลังนั้น แม้เวลาล่วงเลยมาสู่เดือนตุลาคมแล้ว แต่โครงการแต่งตั้งยังไม่เรียบร้อย หนังสือพิมพ์หลายฉบับรายงานข่าวตรงกันว่า ปลัดกระทรวงต้องการผลักดันให้นายกมล จันทิมา (รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ตรวจราชการประจำกระทรวง แต่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงไม่เห็นด้วย เพราะนายกมลยังด้อยอาวุโส

ในปีนี้มีรายการ 'เสือข้ามห้วย' อย่างน้อย 2 รายการ รายการแรกได้แก่ กรณีพลเอกจรัล กุลละวณิชย์ (หัวหน้านายทหารฝ่ายเสนาธิการประจำผู้บัญชาการทหารสูงสุด) ข้ามไปเป็นเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งสมาคมข้าราชการพลเรือนได้แสดงความเห็นคัดค้าน (แนวหน้าฉบับวันที่ 19 สิงหาคม 2534) กรณีที่สอง ได้แก่ ความดำริที่จะโอนนายจักรมณฑ์ ผาสุกวิธจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไปเป็นผู้ช่วยเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งก่อให้เกิดปฏิกิริยาในสำนักงานมากพอสมควร (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 6 กันยายน 2534)

ผมประมวลข้อมูลเกี่ยวกับการโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในปีนี้นำเสนอให้ทราบก็เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่า การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงนั้นไม่สามารถปลอดพ้นจากอำนาจทางการเมือง แม้แต่น้อย ในยุคสมัยที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย นักการเมืองมักจะถูกโจมตีว่าใช้อำนาจอันไม่เป็นธรรมในการโยกย้ายข้าราชการประจำ และในการแต่งตั้งสมัครพรรคพวกให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ นักการเมืองบางคนถึงกับแฉบารมีไปปกป้องคุ้มครองบริวารของตนในกระทรวงทบวงกรมอื่นที่อยู่ นอกเหนืออำนาจของตน จนมีการกล่าวหาอยู่เนืองๆว่า นักการเมืองรังแก ข้าราชการประจำ แต่การใช้ อำนาจทางการเมืองในการโยกย้ายข้าราชการประจำยังคงปรากฏในรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งไม่มีนักการเมืองที่มาจากกระบวนการเลือกตั้ง โดยมีแต่นักการเมืองที่มาจากกระบอกปืน แต่บรรดานักการเมืองที่มาจากกระบอกปืนเหล่านี้ได้อาศัยอำนาจจากกระบอกปืนในการแทรกแซงการแต่งตั้ง ข้าราชการ ไม่แตกต่างไปจากนักการเมืองที่มาจากกระบวนการเลือกตั้ง ถ้าหากนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งถูกกล่าวหาว่ารังแกข้าราชการประจำ นักการเมืองที่มาจากกระบอกปืนเหล่านี้ก็ควร ถูกกล่าวหาด้วยถ้อยคำเดียวกัน

สังคมไทยเป็นสังคมที่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (patron-client relationship) ดำรงอยู่อย่างหนาแน่น ข้าราชการที่จะมีความก้าวหน้าในตำแหน่งการงานไม่เพียงแต่ต้องมีความรู้ ความสามารถเท่านั้น หากยังต้องมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับข้าราชการระดับนำภายในหน่วยงาน อีกด้วย ในบางกรณี อาจจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้ทรงอำนาจทางการเมืองด้วย ในยุคประชาธิปไตย ข้าราชการจำนวนไม่น้อยยอมสยบเป็นบริวารของรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้ง ดังที่ข้าราชการจำนวนไม่น้อยสยบยอมเป็นบริวารของผู้นำ รสช. ในเวลานี้



คำกล่าวที่ว่า 'ค่าของคนมิได้อยู่ที่ผลของงาน หากแต่อยู่ที่เป็นคนของใคร' เป็น  
อมตพจน์ที่อยู่คู่ระบบราชการไทยไปอีกตราบนานเท่านาน

## โตมิโนหลังวิกฤติการณ์พฤษภาคม 2535

ภายหลังวิกฤติการณ์พฤษภาคม 2535 สายอำนาจในกลุ่มสุจินดา-อิสระพงศ์ เสื่อมทรุดลงตามลำดับ เริ่มต้นด้วยการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกสุจินดา คราประยูร เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2535 ตามมาด้วยการโยกย้ายตำแหน่งทางทหารครั้งสำคัญ เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม ศกเดียวกัน ซึ่งยังผลให้พลอากาศเอกเกษร โจรนนิต พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการกองทัพอากาศ และพลเอกอิสระพงศ์ หนุนภักดี พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการกองทัพบก การแต่งตั้งทหารเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2535 ยังคงอยู่ในแนวทางการลิดรอนฐานอำนาจของกลุ่มอำนาจเก่าเช่นเดียวกัน โดยที่การโยกย้ายตำแหน่งในกองทัพบกมีลักษณะประนีประนอมมากกว่ากองทัพอากาศ

ผมเฝ้ามองเหตุการณ์เหล่านี้ด้วยใจอุเบกขา ในฐานะนักศึกษาประวัติศาสตร์ ผมรู้สึกประหลาดใจต่อสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นหลังวิกฤติการณ์พฤษภาคม 2535 อำนาจเมื่อมีสูงสุด ย่อมมีต่ำสุด ไม่มีใครที่สามารถเป็นผู้บังคับบัญชาอำนาจได้ ผู้ที่ล้มลงและตกอยู่ในกับดักของอำนาจเสียอีกที่ถูกอำนาจทำลายจนเสียผู้เสียคน น่าประหลาดใจที่ผู้นำเหล่าทัพคนแล้วคนเล่าไม่เรียนรู้เอกลักษณ์แห่งอำนาจดังกล่าวนี้ หลายคนในยามเรื่องอำนาจก็ปวารณาตัวเป็นสานุศิษย์ของพระภิกษุที่มีบารมีด้านอิทธิฤทธิ์และปาฏิหาริย์ แต่ไม่มีใครเลยที่ปวารณาตัวเป็นสานุศิษย์หรือหาโอกาสสนทนารวมกับปราชญ์ทางพุทธศาสนา ดังเช่นท่านพุทธทาส หรือท่านอื่นๆ การปวารณาตัวเป็นสานุศิษย์ของพระภิกษุเรื่องนามจึงเป็นไปเพียงเพื่อการแสวงหาฐานที่มั่นทางจิตใจในการรักษาฐานอำนาจของตนมากกว่าที่จะเรียนรู้ความเป็นอนิจจังของสังคัม

การเติบโตใหญ่ของกลุ่ม 0143 อันมี จปร.5 เป็นแกนนำในช่วง 5 ปีเศษที่ผ่านมา ทำให้ผู้คนจำนวนมากพากันคาดการณ์ว่า กลุ่มขุนศึกดังกล่าวนี้คงจะสามารถยึดกุมอำนาจในสังคมการเมืองไทยนานนับสิบปี เพราะไม่เพียงแต่จะยึดกุมอำนาจและวางแผนการสืบทอดอำนาจในเกือบทุกเหล่าทัพเท่านั้น หากทว่ายังมีฐานอำนาจในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอีกด้วย แต่อำนาจก็มีเสน่ห์ที่ทำให้ผู้ทรงอำนาจสิ้นอำนาจได้ กระนั้นก็ตาม ไม่มีใครคาดคิดว่า กลุ่ม 0143 จะเสื่อมอำนาจในเวลาอันรวดเร็วเช่นนี้

แม้ว่าวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์จะครอบงำกองทัพมาเป็นเวลาช้านาน แต่ก็ไม่ถึงกับมีการเล่นพรรคเล่นพวกอย่างโจ่งแจ้ง จนกระทั่งกลุ่มทหารยังเติร์กหรือกลุ่ม จปร.7 ยึดกุมอำนาจในกองทัพได้ การเล่นพรรคเล่นพวกจึงปรากฏอย่างชัดแจ้ง นายทหารที่ต้องการเติบโตด้วยวิถีทางลัดพากันเข้าไปสวมมิกัดต่อผู้นำกลุ่ม จปร.7 ซึ่งกระจายกันยึดกุมตำแหน่งที่คุมกำลังในกองทัพชนิดที่เป็นการย้ายข้ามหัวกลุ่ม จปร.5 สภาพการณ์ทำนองเดียวกันนี้เกิดขึ้นอีกเมื่อกลุ่ม จปร.5 ยึดกุมกำลังในกองทัพได้ ไม่เพียงแต่กลุ่ม จปร.5 จะย้ายข้ามหัว จปร.2-4 เท่านั้น หากทว่า จปร.11-12 ยังย้ายข้ามหัว จปร. 8-10 อีกด้วย

ครั้งเมื่อกลุ่ม จปร.7 ประสบความล้มเหลวในการทำรัฐประหารในเดือนเมษายน 2524 สายอำนาจในกองทัพของกลุ่ม จปร.7 ก็ถูกทำลายจนหมดสิ้น ในทำนองเดียวกับที่วิกฤติการณ์พฤษภาคม 2535 มีผลในการทำลายสายอำนาจของกลุ่ม จปร.5 ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ทั้งสองกลุ่มกุมอำนาจได้เพียง 5 ปีเศษเท่านั้น ในขณะที่การล่มสลายของกลุ่ม จปร.7 ส่งผลให้กลุ่ม จปร.5 ผงาดขึ้นสู่อุดมคติแห่งอำนาจ การล่มสลายของกลุ่มสุจินดา-อิสระพงศ์ ก็ช่วยให้กลุ่ม จปร.8-10 เข้ามาแทนที่ จปร.11

แม้ว่าการวางแผนเพื่อสืบทอดอำนาจจะเป็นเรื่องธรรมดาในสังคมที่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อย่างแน่นหนา แต่ประเพณีกรรมเช่นนี้กลับมิใช่ปรากฏการณ์ที่โจ่งแจ้งในกองทัพไทย โดยทั่วไปการสืบทอดอำนาจมักจะเป็นการสืบทอดอำนาจระหว่างผู้ที่อยู่ในสายสัมพันธ์อุปถัมภ์เดียวกันมากกว่าการสืบทอดอำนาจระหว่างเครือข่าย ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ความพยายามในการสืบทอดอำนาจระหว่างเครือข่ายไม่เคยประสบผลสำเร็จแม้แต่บ่อย ไม่ว่าจะเป็นกรณีกลุ่มถนอม-ประภาส หรือกลุ่มสุจินดา-อิสระพงศ์ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ แม้จะมีรายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ อย่างแพร่หลายเกี่ยวกับการวางแผนสืบทอดอำนาจของกลุ่ม 0143 ทั้งในกองทัพบกและกองทัพอากาศ แต่ผู้นำกลุ่ม จปร.5 ไม่เคยแถลงข่าวอย่างเป็นทางการเพื่อปฏิเสธเรื่องนี้ บางทีแล้วข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการโยกย้ายทหารช่วยเปลี่ยนแผนการสืบทอดอำนาจจนล่อนจ้อนเกินกว่าที่จะปฏิเสธได้ และไม่ต้องสงสัยอีกเช่นกันว่า การโยกย้ายทหารชนิดที่มีแผนการสืบทอดอำนาจเช่นนี้จะไม่สร้างความไม่พอใจแก่ผู้นำฝ่ายทหารที่อยู่นอกสายสัมพันธ์อุปถัมภ์ของกลุ่ม จปร.5

การเสื่อมสลายของกลุ่ม 0143 ไม่เพียงแต่จะทำให้เกิดการล้มระเนระนาดของโดมิโนในกองทัพบกและกองทัพอากาศเท่านั้น แต่ปรากฏการณ์โดมิโนยังเกิดขึ้นในระบบราชการนอกกองทัพอีกด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ในยุคสมัยที่กลุ่ม จปร.5 เรื่องอำนาจ อำนาจและบารมีของผู้ว่า จปร.5 บางคนสามารถแผ่อิทธิพลเข้าไปแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งสำคัญในกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ครั้นเมื่อผู้นำ จปร.5 เหล่านี้อำนาจเสื่อมถอย บรรดาสมุนบริวารก็ต้อง

กลายเป็นตัวโดมิโนอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ความข้อนี้เห็นได้จากกรณีที่นายสิทธิ ไชยทองพันธ์ รองอธิบดีกรมแรงงาน ซึ่งมีความสนิทสนมกับพลเอกอิสระพงศ์ หนุนภักดี จนได้รับแต่งตั้งเป็นรักษาการอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กลับถูกรัฐบาลอานันท์ 2 โยกย้ายไปดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมเมื่อต้นเดือนกรกฎาคม 2535 ขณะเดียวกัน ก็แต่งตั้งให้นายประสงค์ รัตนันท์ อธิบดีกรมแรงงานซึ่งต้องหนีไปเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี เนื่องจากมีอาชญากรรม พายุ จปร.5 ได้ กลับมาเป็นอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 9 กรกฎาคม 2535) กรณีคล้ายคลึงกันนี้เกิดขึ้นที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อรองอธิบดีกรมชลประทาน 3 คน ยื่นเรื่องร้องเรียนปัญหาการทำงานของนายยุทธ กิ่งเกตุ อธิบดีกรมชลประทาน จนต้องแต่งตั้งกรรมการสอบสวน ซึ่งครอบคลุมถึงเรื่องการเรียกรับเงินทอดผ้าป่าด้วย จนท้ายที่สุด คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2535 ให้ย้ายนายยุทธ ออกจากกรมชลประทานไปดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงเกษตรฯ สลับตำแหน่งกับนายสวัสดิ์ วัฒนายากร ข้อที่น่าสังเกตก็คือ นายยุทธขึ้นมาดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมชลประทานด้วยแรงผลักดันของผู้นำ จปร.5 หากกลุ่ม จปร.5 ยังคงเรื่องอำนาจต่อมา การร้องเรียนเกี่ยวกับประพฤติกกรรมของนายยุทธอาจจะยังไม่เกิดขึ้น

ในสังคมที่มีระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อย่างแน่นหนา เมื่อผู้นำสายสัมพันธ์หนึ่งสายสัมพันธ์ใดขึ้นมาอำนาจ บรรดาบริวารภายใต้การอุปถัมภ์พลอยได้ดิบได้ดีด้วย ครั้นเมื่อผู้นำสิ้นสูญอำนาจ สภาพการล้มระเนนระนาดของบริวารในสายสัมพันธ์นั้นย่อมต้องเกิดขึ้นเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ นับตั้งแต่เกิดวิกฤติการณ์พฤษภาคม 2535 เป็นต้นมา ปรากฏการณ์โดมิโนเกิดขึ้นทั้งในกองทัพและระบบราชการนอกกองทัพ โดยที่ปรากฏการณ์เดียวกันนี้ที่เกิดขึ้นในภาครัฐวิสาหกิจ มีพลวัตอันน่าตื่นตาตื่นใจไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าที่เกิดขึ้นในกองทัพ

## ข้าราชการประจำกับตำแหน่งในธุรกิจเอกชน

ทุกครั้งที่มีข่าวว่า ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งกรรมการหรือกรรมการบริหาร ใน วิสาหกิจเอกชน ผมอดรู้สึกสลดใจไม่ได้ที่เห็นบรรทัดฐานทางจริยธรรมของข้าราชการเสื่อมทรามลง ในช่วงเวลา 20-30 ปีที่ผ่านมา

ผมจำได้ดีว่า เทคโนโลยีเศรษฐน์อาจารย์ป่วย อึ้งภากรณ์ ได้พยายามต่อสู้ในหลักการว่า ข้าราชการไม่ควรประกอบธุรกิจการค้า หรือเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในวิสาหกิจเอกชน เพราะข้าราชการอยู่ในฐานะที่จะให้คุณหรือโทษแก่วิสาหกิจเอกชนได้ ยิ่งข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือมีบทบาทในการกำหนดหรือบริหารนโยบายต่างๆ ด้วยแล้ว การมีผลประโยชน์ส่วนตัวย่อมทำให้ขาดความเป็นกลางในการพิจารณาผลประโยชน์ของสังคมโดยรวมได้

ผู้ที่มีสำนึกทางประวัติศาสตร์ย่อมต้องทราบดีว่า ในช่วงทศวรรษ 2490 ข้าราชการ ทั้งทหารและพลเรือนได้ใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อย่างแพร่หลาย จนก่อให้เกิดวิสาหกิจที่อาจารย์ป่วยขนานนามว่า "วิสาหกิจอิทธิพล" ซึ่งมีส่วน สั่นคลอนระบบเศรษฐกิจไทยไม่น้อย

อาจารย์ป่วยและเพื่อนพ้องประสบความสำเร็จในการสถาปนาบรรทัดฐานทาง จริยธรรม ในเรื่องนี้ในยุครัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ดังที่ท่านเขียนเอาไว้ใน *เหลียวหลัง แลหน้า* ความตอนหนึ่งว่า

"...ครั้งหนึ่ง รัฐบาลจอมพลถนอม ประกาศออกมาห้ามมิให้รัฐมนตรีประกอบการค้า หรือเป็นประธานกรรมการ กรรมการ ในธุรกิจต่าง ๆ ในการแสดงสุนทรพจน์ประจำปีที่สมาคมธนาคาร ไทย ผมจึงถูกเป็นคำกลอนยกย่องจอมพลถนอมว่าท่านทำดี แต่ยังมีรัฐมนตรีหลายท่านเป็นประธาน หรือกรรมการธนาคารพาณิชย์อยู่ หรือว่าธนาคารพาณิชย์ไม่ใช่การค้า..."

เหตุการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในปี 2507 สุนทรพจน์ของอาจารย์ป่วยในงานเลี้ยง ประจำปีของสมาคมธนาคารไทยในปีนั้น มีผลให้จอมพลถนอมลาออกจากตำแหน่งกรรมการธนาคาร พาณิชย์ 2 แห่ง ยกเว้นธนาคารทหารไทย จำกัด และยังมีบันทึกเรียกร้องให้รัฐมนตรีร่วมคณะปฏิบัติ ตามด้วย แต่อาจารย์ป่วยกล่าวว่า "...ไม่ปรากฏว่ามีรัฐมนตรีอื่นใดลาออกตามท่าน..."

อาจารย์ป่วยเคยเล่าให้ผมฟังว่า สงครามความคิดในเรื่องนี้มีมาแต่ครั้งที่ท่านยังเป็น นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรรุ่นที่หนึ่ง ในชั้นเรียนครั้งกระนั้น นายทหารชั้นผู้ใหญ่ท่านหนึ่ง ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นเวลายาวนาน เสนอความเห็นที่ว่า ข้าราชการ ควรจะประกอบธุรกิจการค้า หรือเข้าไปข้องเกี่ยวกับวิสาหกิจเอกชน เพราะเป็นมรรควิถีเดียวที่จะขจัด อิทธิพลการครอบงำทางเศรษฐกิจของนายทุนจีน

แต่สำหรับอาจารย์ป่วยและเพื่อนพ้อง พรหมจรรย์ของข้าราชการอยู่ที่การไม่ข้องแวะ กับธุรกิจเอกชน และดูเหมือนว่า ผู้นำเทคโนโลยีแคร่รุ่นอาจารย์ป่วยจะรักษาพรหมจรรย์ในข้อนี้ตลอด ชีวิตราชการได้อย่างดียิ่ง บางคนได้รักษาพรหมจรรย์ข้อนี้จนจนสิ้นลมปราณ แม้จะเกษียณไปจากราชการแล้วก็ตาม ผู้ที่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจเอกชนหลังชีวิตราชการบางคนก็เลือกข้องเกี่ยวกับธุรกิจกิจการ ดังเช่นเครือซีเมนต์ไทยและบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ถ้าหากการไม่เกลือกกลั้วกับธุรกิจเอกชนเป็นพรหมจรรย์ของข้าราชการรุ่นอาจารย์ป่วย ข้าราชการรุ่นต่อๆมาดูเหมือนจะปรีดาปราโมทย์ที่จะสูญเสียพรหมจรรย์ในข้อนี้ ข้าราชการจำนวนมากได้เข้าไปเป็นกรรมการบริษัทเอกชน และในการเข้าไปเป็นกรรมการนั้นก็มีการออกข่าว อย่างเปิดเผย โดยมีได้มีความตะขิดตะขวงใจแม้แต่น้อย เมื่อเร็วๆนี้ก็มีข่าวว่า ข้าราชการระดับอธิบดี ในกระทรวงการคลังไปเป็นกรรมการธนาคารพาณิชย์ บางคนเป็นกรรมการในฐานะตัวแทนกระทรวง การคลัง ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์นั้น แต่บางคนก็เป็นกรรมการในฐานะส่วนตัว

ในอดีต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังบางคนเข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการ ในธนาคารกรุงเทพ จำกัด ทั้งๆที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับและ ควบคุมธนาคารพาณิชย์ เมื่อเข้าไปเป็นกรรมการเสียเช่นนี้ ก็อาจทำให้การกำกับและควบคุมหย่อน ยานกว่าที่ควรจะเป็น อันเป็นผลเสียต่อระบบโดยรวมได้

ตามบรรทัดฐานสากล ข้าราชการไม่ว่าจะเป็นข้าราชการการเมืองและข้าราชการ ประจำ หากมีตำแหน่งหน้าที่ซึ่งสามารถให้คุณให้โทษแก่กิจการประเภทใด ก็สมควรที่จะเข้าไป ประกอบการหรือเป็นกรรมการ หรือแม้แต่ถือหุ้นในกิจการประเภทนั้น ลองนึกภาพดูว่า หากผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทยไปเป็นประธานธนาคารพาณิชย์เสียเองแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยจะยัง สามารถวางตัวเป็นกลางในการบริหารนโยบายการเงินเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวมได้อย่างไร

ในช่วงเดือนเศษที่ผ่านมา มีเสียงโจมตีคณะกรรมการอาหารและยาเป็นอันมาก ในข้อที่ยังคงให้มีการจดทะเบียนตำรับยาที่มีส่วนผสมของแอสไพรินและคาเฟอีน จนในที่สุดกระทรวง สาธารณสุขภายใต้รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ประกาศห้ามจำหน่ายยาแก้ปวดที่มีส่วนผสมของ สารคาเฟอีน ซึ่งเป็นสารกระตุ้นประสาทและส่งผลให้มีการเสพติด ทั้งนี้นับตั้งแต่วันที่ 21 พฤษภาคม

2534 เป็นต้นไป นับเป็นเรื่องน่าฉงนที่คณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภคกลับอนุญาตให้มีการผลิตยาที่ก่อผลเสียแก่ผู้บริโภคเช่นนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า กรรมการบางคนในคณะกรรมการอาหารและยาเป็นที่ปรึกษาบริษัทด้วย ดังนั้น จึงมีข้อเรื่องน่าประหลาดใจที่คณะกรรมการดังกล่าวนี้คุ้มครองผลประโยชน์ของบริษัทผู้ผลิตยามากกว่าคุ้มครองผู้บริโภค ในประเด็นดังกล่าวนี้ นายแพทย์ประเวศ วะสี ได้เรียกร้องให้มีการตรวจสอบภูมิหลังของกรรมการอาหารและยา หากกรรมการคนใดมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับบริษัทผู้ผลิตยา ก็ควรออกจากตำแหน่งไปเสีย (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 11 เมษายน 2534)

เพื่อนร่วมงานของผมเคยพบว่า ข้าราชการระดับสูงบางคนในสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเข้าไปถือหุ้น และบางคนเข้าไปเป็นกรรมการในบริษัทที่ได้รับบัตรส่งเสริม หากการถือหุ้นและการเป็นกรรมการมีมาก่อนที่บริษัทจะขอบัตรส่งเสริมการลงทุน ก็อาจมีการใช้อำนาจและอิทธิพลเพื่อให้การอนุมัติบัตรส่งเสริมสะดวกและผ่อนปรนมากกว่าที่ควร นอกจากนี้ ยังเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า บริษัทที่ได้รับบัตรส่งเสริมมักจะตอบแทนข้าราชการระดับสูงด้วยทรัพย์สินเงินทอง และบางครั้งก็ให้หุ้นโดยเสนหา

ตัวอย่างทำนองที่กล่าวข้างต้นนี้ยังมีอีกมากมายนัก ในเวลานี้มีการโจมตีพฤติกรรมการโกงกินของนักการเมืองเป็นอันมาก แต่การประพฤติมิชอบของข้าราชการเป็นเรื่องร้ายแรงและสืบทอดมายาวนานกว่ามากนัก ก็หาได้มีการสะสางแต่ประการใดไม่ บัดนี้ ผมคิดว่าถึงเวลาที่จักต้องมีการตรากฎหมายที่กำหนดบรรทัดฐานทางจริยธรรมของข้าราชการระดับสูง ซึ่งหากมีการละเมิดก็จะถูกลงโทษตามกฎหมาย

กฎหมายฉบับนี้ควรมีบทบัญญัติดังต่อไปนี้

\* ห้ามมิให้ข้าราชการระดับสูงในกรมแรงงาน ประกอบหรือมีส่วนเป็นเจ้าของในธุรกิจจัดหางานทั้งภายในและระหว่างประเทศ

\* ห้ามมิให้ข้าราชการระดับสูงในสำนักผังเมือง กรมทางหลวง กรมที่ดิน กรมพัฒนาชุมชน และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ประกอบหรือมีส่วนเป็นเจ้าของในธุรกิจการซื้อขายที่ดิน

\* ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการระดับสูงในธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังเป็นกรรมการหรือมีส่วนเป็นเจ้าของธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์และธนาคารพาณิชย์ ยกเว้นในกรณีที่เป็นตัวแทนของทางราชการ

\* ห้ามมิให้ข้าราชการระดับสูงในกรมการประกันภัย เป็นกรรมการหรือมีส่วนเป็นเจ้าของธุรกิจประกันภัย

\* ห้ามมิให้ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงพาณิชย์เป็นกรรมการหรือมีส่วนเป็นเจ้าของธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจในการกำกับและควบคุม

\* ห้ามมิให้ข้าราชการระดับสูงในกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากรเป็นกรรมการหรือมีส่วนเป็นเจ้าของในวิสาหกิจเอกชนใด ๆ

\* ห้ามมิให้ข้าราชการระดับสูงในสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นกรรมการ หรือมีส่วนเป็นเจ้าของธุรกิจที่ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุน

ฯลฯ

ข้อห้ามดังที่ผมนำมาวางเป็นตัวอย่างนี้จะบังคับใช้กับข้าราชการในทันทีที่เลื่อนเข้าสู่กลุ่ม 'ข้าราชการระดับสูง' (ซึ่งอาจหมายถึงข้าราชการตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป) และการบังคับใช้ไม่ได้จำกัดเฉพาะเมื่อยังรับราชการอยู่เท่านั้น แม้เมื่อพ้นไปจากราชการไม่ว่าจะโดยเกษียณหรือลาออกก็ยังคงบังคับใช้ต่อไปอีกอย่างน้อย 5 ปี ทั้งนี้เพื่อป้องกันยุทธการ 'ทิ้งทวน' ก่อนออกจากราชการ

แมลงวันย่อมไม่ตอมแมลงวันด้วยกันเองฉันใด กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตย ย่อมไม่ทูปหม้อข้าวของข้าราชการด้วยกันเองฉันนั้น ผมจึงเชื่อมั่นว่า ร่างกฎหมายที่ผมกล่าวข้างต้นนี้ จะไม่มีวันตราขึ้นในรัฐบาลชุดปัจจุบัน



## ขุนนางนักวิชาการกับขุนศึก ความขัดแย้งจะยังไม่ยุติสิ้น ?

ในยุครัฐบาลอานันท์ 1 (มีนาคม 2534 - เมษายน 2535) มีความขัดแย้งหลายต่อหลายกรณีระหว่างรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนกับผู้นำ รสช. ซึ่งเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลนั้นขึ้นมา จนสื่อมวลชนพากันขนานนามรัฐบาลอานันท์ 1 ว่า 'รัฐบาลหยอนนอกเปลือก' ความขัดแย้งดังกล่าวนี้มีตั้งแต่กรณีการพิจารณาสัมปทานบริการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย จนถึงการจัดสรรงบประมาณด้านกลาโหมและการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ รวมตลอดทั้งการจัดซื้อเครื่องบินของบริษัท การบินไทย จำกัด เมื่อรัฐบาลอานันท์ 2 ปลดพลอากาศเอกอนันต์ กลินทะ ออกจากตำแหน่งประธานการสื่อสารแห่งประเทศไทยในเดือนมิถุนายน 2535 และปลดพลเอกอิสระพงศ์ หนุนภักดี ออกจากตำแหน่งประธานองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม ศกเดียวกัน ผู้คนจำนวนมากจึงมองว่า ปฏิบัติการของรัฐบาลอานันท์ 2 ครั้งนี้ เป็นผลจากความขัดแย้งที่มีมาตั้งแต่รัฐบาลอานันท์ 1

ผมไม่เห็นด้วยกับข้อสรุปข้างต้นนี้

ผมมีความเห็นว่า การปลดสองนายพลออกจากตำแหน่งประธานรัฐวิสาหกิจที่มีผลประโยชน์มหาศาลนี้ หาได้เกิดจากความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลอานันท์กับผู้นำ รสช. ในฐานะปัจเจกบุคคลไม่ หากแต่เป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเทคโนโลยี (ซึ่งผมสมมุติใจที่จะใช้คำว่า 'ขุนนางนักวิชาการ') กับกลุ่มขุนศึก ซึ่งมีรากฐานทางประวัติศาสตร์อันยาวนาน และหากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว ก็เป็นความขัดแย้งด้านวัฒนธรรม ระหว่างวัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยกับวัฒนธรรมอำนาจนิยมในระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ แม้ว่าขุนนางนักวิชาการจะอยู่ในกลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยเฉกเช่นเดียวกับบรรดาขุนศึกทั้งหลาย แต่ชนชั้นนำทางอำนาจสองกลุ่มนี้มีวัฒนธรรมทางภูมิปัญญาและจริยธรรมที่แตกต่างกันอย่างมาก ความแตกต่างพื้นฐานทางวัฒนธรรมดังกล่าวนี้ นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชนชั้นนำทั้งสองนับตั้งแต่การรัฐประหารปี 2490 เป็นต้นมา

เมื่อพิจารณาเฉพาะขุนนางนักวิชาการ 3 รุ่นแรกในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง อันประกอบด้วยรุ่นนายป้วย อึ้งภากรณ์ รุ่นนายอนุกุล ประจวบเหมาะ และรุ่นนายบัณฑิต บุญยะปานะ ไม่ปรากฏว่ามีขุนนางนักวิชาการคนใดมาจากครอบครัวยากจน ทั้งหมดมาจากครอบครัวชนชั้นสูงและชนชั้นกลาง หลายคนมาจากครอบครัวขุนนาง และทุกคนได้รับการศึกษาจากอารยประเทศ ในขณะที่ขุนนางนักวิชาการรุ่นแรกส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาจากยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งอังกฤษและฝรั่งเศส ขุนนางนักวิชาการรุ่นที่สองอยู่ในช่วงแห่งการปรับเปลี่ยน บางคนศึกษาปริญญาตรีจากออสเตรเลีย แล้วศึกษาต่อในยุโรปและสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ขุนนางนักวิชาการรุ่นที่สามเป็นต้นมา เกือบทั้งหมดสำเร็จการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา การเปลี่ยนแปลงนี้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงศูนย์อำนาจในระบบทุนนิยมโลก ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ขุนนางนักวิชาการสองรุ่นแรกจัดเป็นหัวกะทิของประเทศ และสามารถศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก บางคนมีผลการเรียนดีกกว่านักวิชาการระดับหัวแถวที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับรางวัลโนเบล อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ขุนนางนักวิชาการรุ่นที่สี่เป็นต้นมา คุณภาพของขุนนางนักวิชาการไทยก็เสื่อมทรามลงตามลำดับ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ระบบราชการหมดเสน่ห์ในการดึงดูดคนดีมีฝีมือเสียแล้ว

ในบรรดาขุนนางนักวิชาการที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจขุนนางนักวิชาการในสังกัดกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยนับว่ามีบทบาทสำคัญเหนือขุนนางนักวิชาการในสังกัดหน่วยงานอื่น ความข้อนี้เป็นจริงอย่างยิ่งสำหรับขุนนางนักวิชาการสองรุ่นแรก ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ระบบงานและการจัดองค์การในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้รับอิทธิพลจากที่ปรึกษาการคลังชาวอังกฤษตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และด้วยอิทธิพลของที่ปรึกษาชาวอังกฤษ การดำเนินนโยบายการเงินและการคลังยึดแนวทางอนุรักษนิยมมาโดยตลอด จารีตการดำเนินนโยบายแบบอนุรักษนิยมถูกถ่ายทอดจากกระทรวงการคลังไปสู่ธนาคารแห่งประเทศไทยในภายหลังเมื่อมีการสถาปนาธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้น แม้จนบัดนี้ จารีตดังกล่าวนี้ก็ยังคงทรงอิทธิพลไม่เสื่อมคลาย มรดกที่ที่ปรึกษาการคลังชาวอังกฤษทิ้งไว้ ก็คือระบบคุณค่าที่เน้นประสิทธิภาพและความซื่อสัตย์ในการทำงาน ระบบคุณค่าดังกล่าวนี้มีอายุยืนยาวพอสมควรทั้งในกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย แต่เสื่อมทรามลงตามลำดับในช่วงสองทศวรรษเศษที่ผ่านมา ความเสื่อมทรามดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในกระทรวงการคลังมากกว่าในธนาคารแห่งประเทศไทย

ภูมิหลังของขุนนางนักวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังกัดกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ได้หล่อหลอมให้เกิดจารีตและวัฒนธรรมบางประการ การที่ขุนนางนักวิชาการได้รับการศึกษาจากอารยประเทศ โดยที่หลายคนออกไปศึกษาตั้งแต่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ย่อมมีโอกาสได้ซึมซับวัฒนธรรมประชาธิปไตย รู้จักการใช้เหตุใช้ผลตามหลักตรรกศาสตร์ และเรียนรู้ที่จะรับฟังและเคารพเหตุผลของผู้อื่น นอกจากนี้ วัฒนธรรมภายในหน่วยงานยังได้ให้ความสำคัญในเรื่องความซื่อสัตย์และประสิทธิภาพการทำงานอีกด้วย วัฒนธรรมทางภูมิปัญญา และจริยธรรมดังกล่าวนี้ย่อมแตกต่างจากขุนศึกไทยที่เติบโตใหญ่ภายใต้วัฒนธรรมอำนาจนิยม ซึ่งยึดถือหลัก 'อำนาจเป็นธรรม' วัฒนธรรมอำนาจนิยมที่ดำรงอยู่ในสังคมที่มีระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อย่างหนาแน่น ไม่เพียงแต่จะทำให้มีการใช้อำนาจเพื่อแสดงความยิ่งใหญ่ของเจ้าของอำนาจเท่านั้น หากทว่ายังผลักดันให้มีการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจเพื่อกระชับและขยายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อีกด้วย

ในขณะที่วัฒนธรรมของกลุ่มขุนนางนักวิชาการเป็นวัฒนธรรมของอารยชนในสังคมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตย วัฒนธรรมที่ครอบงำกลุ่มขุนศึกกลับเป็นวัฒนธรรมอำนาจนิยมในระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่วัฒนธรรมทั้งสองเกิดการปะทะและขัดแย้งกัน แต่ความขัดแย้งนี้จำกัดวงอยู่ภายในระบบราชการ และมีได้แผ่ขยายออกนอกระบบราชการอย่างน้อยจนถึงปี 2514

ภายหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 กลุ่มขุนศึกเริ่มใช้อำนาจทางการเมืองในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจและในการให้อภิสิทธิ์และอำนาจผูกขาดแก่พ่อค่านายทุนที่อยู่ในความอุปถัมภ์ชนิดไม่เกรงต่อข้อครหา ขุนศึกกลุ่มต่างๆพากันเข้าไปยึดรัฐวิสาหกิจและธนาคารพาณิชย์เป็นฐานเศรษฐกิจ จนสร้างปัญหาความไร้ประสิทธิภาพแก่ภาครัฐวิสาหกิจ และสร้างปัญหาความไร้เสถียรภาพแก่ระบบการธนาคารพาณิชย์ นอกจากนี้ กลุ่มขุนศึกยังใช้อำนาจทางการเมืองในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อช่วยเหลือวิสาหกิจเอกชนที่มีปัญหาทางการเงิน ดังเช่น ธนาคารกรุงเทพ จำกัด และบริษัท ส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด ในยุครัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามรวมตลอดทั้งการใช้อำนาจรัฐในการค้ำประกันเงินกู้เอกชนอีกด้วย

กลุ่มขุนนางนักวิชาการในทศวรรษ 2490 ไม่สามารถทัดทานและขัดขวางพฤติกรรมเหล่านี้ได้ เนื่องจากตกเป็นเบี้ยล่างในลำดับชั้นการบังคับบัญชาในระบบราชการ แต่ก็หาทางทัดทาน

ขัดขวางโดยอ้อม ด้วยการชูนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมทดแทนนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม เพราะนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมมิได้เป็นประโยชน์ต่อชาติ หากแต่เป็นประโยชน์ต่อฐานะทางเศรษฐกิจของชนชั้นกลุ่มต่างๆ พร้อมกันนี้ก็พยายามจัดระเบียบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจเพื่อสถาปนาวินัยทางการคลังและวินัยทางการเงิน เพื่อป้องกันมิให้กลุ่มชนชั้นใช้อำนาจในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจได้โดยสะดวก ในการนี้ กลุ่มขุนนางนักวิชาการได้สร้างพันธมิตรกับเทคโนโลยีในรัฐบราซิลและองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และอาศัยรัฐบาลประเทศมหาอำนาจและองค์การระหว่างประเทศเหล่านี้กดดันให้รัฐบาลไทยปรับเปลี่ยนจากนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมไปสู่นโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม ซึ่งประสบความสำเร็จระดับหนึ่งในปี 2498 การยุบสำนักงานข้าวซึ่งมีอำนาจผูกขาดในการค้าข้าวระหว่างประเทศในปีนั้น มีผลเสมือนหนึ่งเป็นการทบทวน 'หม้อข้าว' ของกลุ่มชอยราชครู และด้วยนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม กระบวนการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (privatization) ระลอกสำคัญจึงเกิดขึ้นระหว่างปี 2500- 2504

กระนั้นก็ตาม การใช้อำนาจทางการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล ยังคงปรากฏต่อมาในยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และยุครัฐบาลถนอม-ประภาส จนจอมพล ทั้งสามถูกตีตราว่า 'ร่ำรวยผิดปกติ' และถูกยึดทรัพย์ก่อนพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเสียชีวิตด้วยซ้ำ หลังการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 ผู้นำ รสช. ซึ่งโค่นรัฐบาลชาติชายโดยอ้างเหตุแห่งการฉ้อราษฎร์บังหลวงของรัฐบาลนั้น กลับมีพฤติกรรมการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล ดังเช่นการใช้อำนาจเผด็จการตั้งตำแหน่งและเงินเดือนแก่ตนเอง การใช้ตำแหน่งวุฒิสมาชิกปูนบำเหน็จแก่สมุนบริวาร การยึดรัฐวิสาหกิจเป็นฐานผลประโยชน์ และการปกป้องธุรกิจเอกชนที่อยู่ภายใต้ความอุปถัมภ์สภาพการณ์ดังกล่าวนี้เสมือนหนึ่งเป็นการหมุนเข็มนาฬิกากลับไปสู่ยุคทศวรรษ 2490 และโดยพื้นฐานแล้วเป็นผลพวงของวัฒนธรรมอำนาจนิยมในระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

แต่สำหรับขุนนางนักวิชาการรุ่นนายอานันท์ ปันยารชุน และนายอนุถล ประจวบเหมาะ ซึ่งอิทธิพลของวัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยยังคงดำรงอยู่อย่างหนาแน่น พฤติกรรมของผู้นำ รสช. ดังที่กล่าวข้างต้นนี้เป็นพฤติกรรมที่ไม่รักษามูลประโยชน์ของแผ่นดิน ความขัดแย้งระหว่างวัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยกับวัฒนธรรมอำนาจนิยมในระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จึงเกิดขึ้น แต่ กลุ่มวัฒนธรรมใดจะมีฐานะครอบงำอีกกลุ่มหนึ่ง ก็ขึ้นอยู่กับฐานอำนาจทางการเมืองของแต่ละกลุ่ม ในยุครัฐบาลอานันท์ 1 ผู้นำ รสช. ซึ่งยึดกุมอำนาจรัฐด้วยการรัฐประหาร สามารถใช้อำนาจในการเสริมสร้างและขยายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ชนิดที่ไม่เกรงต่อข้อครหา แต่ในยุครัฐบาลอานันท์ 2

เมื่อผู้นำ รสช. เป็นฝ่ายเพลี่ยงพล้ำทางการเมือง การใช้อำนาจในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ จึงถูกลดทอนลง

นับเป็นเรื่องน่าเสียดายยิ่งที่วัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยเริ่มคลายความสำคัญในกลุ่มขุนนางนักวิชาการ นับตั้งแต่ขุนนางนักวิชาการรุ่นที่สามเป็นต้นมา ช่วงเวลาที่สังคมไทย มีการปกครองแบบเผด็จการ/คณาธิปไตย ยาวนานพอที่วัฒนธรรมอำนาจนิยมจะแผ่อิทธิพลเข้าไป ครอบงำกลุ่มขุนนางนักวิชาการ ประกอบกับความเสื่อมทรามของกลุ่มขุนนางนักวิชาการทั้งในด้าน วิชาการและด้านจริยธรรม ไม่เพียงแต่จะทำให้จริยธรรมด้านความซื่อสัตย์และการอุทิศตนเพื่อส่วน รวมลดความสำคัญลงไปเป็นอันมากเท่านั้น หากทว่ายังมีผลให้ขุนนางนักวิชาการจำนวนไม่น้อยสยบ เป็นสมุนบริวารของขุนศึกที่ทรงอำนาจอีกด้วย

ในเวลาไม่ช้าไม่นานนักนี้ เราจะมองหา 'ป่วย อี้งภากรณ์' 'นุกูล ประจวบเหมาะ' หรือ 'อานันท์ บันยารชุน' ในหมู่ขุนนางนักวิชาการไทยมิได้อีกแล้ว

ภาคที่หก

รศช. กับวิกฤติการณ์พฤษภาคม 2535

## เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการรัฐประหาร

เมื่อไรที่มนุษย์คิดทำรัฐประหาร ? สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์สามารถอธิบายพฤติกรรมทางการเมืองดังกล่าวนี้ได้หรือไม่ ?

คำถามข้างต้นนี้มีผู้เขียนอยู่ในวงสนทนา ซึ่งประกอบด้วยผู้ร่วมสนทนาน้อยกว่า 5 คน เมื่อไม่นานมานี้

ในช่วงเวลากว่า 4 ทศวรรษหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ได้รุดหน้าไปเป็นอันมาก ไม่เพียงเฉพาะในด้านการให้บรรดาอธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมและปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากทว่ายังก้าวล้ำไปอธิบายพฤติกรรมและปรากฏการณ์ทั่วทางการเมืองและสังคมอีกด้วย

ในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์บางสำนัก พฤติกรรมทางการเมืองของมนุษย์มิได้มีพื้นฐานแตกต่างจากพฤติกรรมทางเศรษฐกิจแม้แต่น้อย กล่าวคือ พฤติกรรมใดๆของมนุษย์เกิดจากการประเมินเปรียบเทียบผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้ (expected benefit) กับต้นทุนที่คาดว่าจะต้องสูญเสียไป (expected cost) จากการมีพฤติกรรมดังกล่าว

การทำรัฐประหารจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากพฤติกรรมดังกล่าวนี้มีมากกว่าต้นทุนที่คาดว่าจะต้องสูญเสียไป เพื่อที่จะให้บทความนี้และดู "ขลัง" ขึ้น ผมขอเขียนเงื่อนไขการทำรัฐประหารเป็นสูตรคณิตศาสตร์ดังนี้

$$pB - C > 0$$

ในที่นี้ B = ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการทำรัฐประหาร

C = ต้นทุนที่ต้องสูญเสียไปในการทำรัฐประหาร

p = โอกาสแห่งความสำเร็จในการทำรัฐประหาร

การทำรัฐประหารเป็นพฤติกรรมทางการเมืองที่มุ่งโค่นล้มรัฐบาลที่อยู่ในอำนาจเพื่อแย่งชิงอำนาจการปกครองด้วยการใช้กำลังทางทหาร และในหลายต่อหลายกรณียังผลให้มีการล้มล้างระบอบการเมืองการปกครองที่มีอยู่เดิม ในประวัติศาสตร์มนุษยชาติ ผู้ก่อการรัฐประหารมักจะ

อ้างอิง "ผลประโยชน์สาธารณะ" (public interest) เป็นฐานความชอบธรรมในการทำรัฐประหารเสมอ ทั้งนี้ไม่ปรากฏว่ามีผู้ก่อการรัฐประหารคนใดอ้างอิง "ผลประโยชน์ส่วนบุคคล" (private interest) เป็นเหตุผลในการโค่นล้มรัฐบาลที่มีอำนาจอยู่เดิม

ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์สาธารณะ (public economics) มีระบบการวิเคราะห์พฤติกรรมทางการเมืองที่แตกต่างกันอยู่ 2 ระบบ ระบบที่หนึ่งยึดถือข้อสมมติว่าด้วยผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Hypothesis) ซึ่งมองว่า ชนชั้นปกครอง รัฐบาล และพรรคการเมืองมีพฤติกรรมที่มุ่งสร้างสวัสดิการของประชาชนเป็นสำคัญ บุคคลหรือสถาบันทางการเมืองเหล่านี้จะทำตัวเสมือนหนึ่งเป็น "คุณพ่อรู้ดี" ที่ชี้้นำสิ่งดีงามให้แก่ราษฎร แต่ระบบการวิเคราะห์อีกระบบหนึ่งยึดถือข้อสมมติว่าด้วยผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Private Interest Hypothesis) ซึ่งมองว่า ชนชั้นปกครอง รัฐบาล และพรรคการเมืองเป็น "สัตว์เศรษฐกิจ" ที่มีกิเลสตัณหา มีความเห็นแก่ตัว พฤติกรรมทางการเมืองใดๆ ล้วนแล้วแต่เกิดจากความต้องการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (utility maximization) ของตนเอง

นายริชาร์ด มัสเกรฟ (Richard A. Musgrave) อดีตศาสตราจารย์แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด นับเป็นผู้นำของกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ที่ยึดถือ Public Interest Hypothesis ส่วนผู้นำของกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ที่ยึดถือ Private Interest Hypothesis ก็คือ นายเจมส์ บูกานัน (James M. Buchanan) แห่งสำนักเศรษฐศาสตร์ Public Choice ข้อที่วงวิชาการเศรษฐศาสตร์ยอมรับร่วมกันก็คือ การยึดถือ Private Interest Hypothesis ได้ช่วยกรุยทางในการศึกษาและวิเคราะห์พฤติกรรมและปรากฏการณ์ทางการเมืองอย่างลุ่มลึก จนเป็นเหตุให้นายเจมส์ บูกานันได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในปี 2529

ในสังคมมนุษย์ที่สมาชิกล้วนแล้วแต่เป็นอหังต การปฏิวัติรัฐประหารย่อมไม่เกิดขึ้น เพราะอหังตโดยค่านิยมยอมไม่แสวงหาอำนาจ การปฏิวัติรัฐประหารจะเกิดขึ้นในสังคมที่มีสมาชิกเพียงบางคนเท่านั้นที่บรรลุเสียดาบัน โดยที่สมาชิกส่วนใหญ่ยังคงเป็นปฤชชน ยิ่งในสังคมที่ปราศจากอหังตด้วยแล้ว การแย่งชิงอำนาจด้วยการปฏิวัติรัฐประหารยิ่งมีโอกาสเกิดได้มากขึ้น

ดังนั้น ในการประเมินประโยชน์สุทธิที่คาดว่าจะได้จากการปฏิวัติรัฐประหาร ผู้คิดก่อการดังกล่าวนี้ในฐานะปฤชชนที่มีกิเลสตัณหา ย่อมต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นเบื้องต้น ประเด็นที่ว่า ผู้ก่อการรัฐประหารยึดถือผลประโยชน์สาธารณะเป็นด้านหลักหรือไม่ ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับว่า เราเชื่อ Public Interest Hypothesis หรือเราเชื่อ Private Interest Hypothesis อีกส่วนหนึ่งเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่จักต้องติดตามสังเกตพฤติกรรมต่อไป ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่า ในช่วงของการ



รัฐประหาร ผู้ก่อการยึดถือผลประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นด้านหลัก แต่เมื่อยึดอำนาจได้แล้ว ภาววิสัยทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอาจบีบบังคับให้ต้องดำเนิน นโยบายเพื่อผลประโยชน์สาธารณะบ้าง

ในการประเมินประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการรัฐประหารนั้น ประโยชน์ดังกล่าวเป็นเพียงการวาดวิมานในอากาศ เพราะหากการรัฐประหารล้มเหลว ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้นั้นย่อมมีโอกาสเกิดขึ้นได้ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการรัฐประหารนั้นจะเป็นจริงหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับโอกาสแห่งความสำเร็จในการทำรัฐประหาร (p) หากโอกาสแห่งความสำเร็จมีมาก ประโยชน์ที่จะบังเกิดขึ้นจริง (pB) ย่อมมีมากตามไปด้วย ในกรณีที่โอกาสแห่งความสำเร็จไม่มีเลย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้ย่อมไม่มีโอกาสที่จะเป็นจริงได้ การประเมินโอกาสแห่งความสำเร็จในการทำรัฐประหารจึงเป็นขั้นตอนที่นับเป็นหัวใจของการตัดสินใจทำรัฐประหาร โอกาสแห่งความสำเร็จดังกล่าวนี้จะมีมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยน่านับการ ปัจจัยสำคัญในบรรดาปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ พลานุภาพทางทหาร การวางแผนที่รัดกุมและรอบด้าน และจังหวะก้าวในการทำรัฐประหาร

ในด้านต้นทุนการทำรัฐประหาร อาจจำแนกเป็นต้นทุนส่วนบุคคล (private cost) และต้นทุนของสังคม (Social cost) ต้นทุนส่วนบุคคลมีองค์ประกอบสำคัญอยู่ 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่งเป็นรายจ่ายในการดำเนินการรัฐประหาร อาทิเช่น รายจ่ายในการจัดซื้ออาวุธ รายจ่ายในการว่าจ้างทหาร (ตั้งการรัฐประหารบางกรณีในละตินอเมริกาและแอฟริกา) รายจ่ายในการจัดซื้ออาหารและสัมภาระต่างๆ ฯลฯ หากเราเชื่อข้อมูลจากประวัติศาสตร์บอกเล่า (oral history) การรัฐประหารในประวัติศาสตร์การเมืองไทยบางครั้งมีนายทุนเอกชนช่วยแบกรับภาระต้นทุนปฏิบัติการ (transactions cost) ในการทำรัฐประหารบางส่วน แต่ต้นทุนส่วนบุคคลส่วนที่ทรงความสำคัญมากกว่าก็คือ ค่าเสียโอกาส (opportunity cost) อันเนื่องมาจากความล้มเหลวในการทำรัฐประหาร ในประวัติศาสตร์มนุษยชาติ เราได้พบเห็นกรณีผู้ก่อการรัฐประหารที่ประสบความล้มเหลวเป็นอันมาก ซึ่งต้องเผชิญกับภาวะทุกข์เข็ญในบั้นปลายแห่งชีวิต โดยที่ภาวะดังกล่าวนี้ขยายผลไปสู่บุตรภรรยาและญาติมิตรด้วย

ส่วนต้นทุนของสังคมอันเกิดจากการรัฐประหารนั้น อาจจำแนกเป็น 2 ส่วน ส่วนหนึ่งหนึ่งเป็นต้นทุนอันเกิดจากการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการทำรัฐประหาร บางครั้งผู้ก่อการรัฐประหารได้ใช้อาวุธ ครุภัณฑ์ วัสดุภัณฑ์ และสัมภาระของแผ่นดินในการทำรัฐประหาร ซึ่งต้องนับเนื่องเป็นต้นทุนของสังคม เพราะภาระตกแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากร ต้นทุนของสังคมอีกส่วนหนึ่งเป็นต้นทุนอันเกิดจากการสูญเสียเสรีภาพทางการเมืองและเสรีภาพทางเศรษฐกิจ เพราะการรัฐประหารโดยทั่วไปมักจะมีการล้มล้างระบอบการปกครองประชาธิปไตย กล่าวโดยทั่วไป

แล้ว ผู้คิดก่อการรัฐประหารมักจะคำนึงถึงต้นทุนส่วนบุคคลเป็นด้านหลัก โดยที่มิได้คำนึงถึงต้นทุนของสังคมเท่าไรนัก มีหน้าซำยังมีแนวโน้มที่จะผลักภาระต้นทุนส่วนบุคคลให้เป็นต้นทุนของสังคมอีกด้วย

ผู้คิดก่อการรัฐประหารย่อมรู้สึกคุ้มที่จะก่อการ หากผลการประเมินปรากฏว่าประโยชน์ที่คาดว่าจะบังเกิดขึ้นจากการทำรัฐประหารมีมากกว่าต้นทุนที่ต้องเสียไป หากผลการประเมินเพียงตรง โอกาสในการทำรัฐประหารสำเร็จย่อมมีอยู่เป็นอันมาก เว้นเสียแต่ว่าจะเกิดสภาวะความไม่แน่นอน (uncertainty) ขึ้น

สำหรับรัฐบาลที่อยู่ในอำนาจ หากต้องการป้องปรามการรัฐประหาร ยุทธวิธีที่สำคัญก็คือ การดำเนินการเพื่อทำให้ประโยชน์จากการรัฐประหารลดลง การเพิ่มต้นทุนส่วนบุคคลในการรัฐประหาร และการลดโอกาสแห่งความสำเร็จในการทำรัฐประหาร รายละเอียดในประเด็นเหล่านี้อยู่นอกขอบเขตของบทความนี้

บทวิเคราะห์ข้างต้นนี้อาศัยพื้นฐานความคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neo-classical School) ซึ่งเป็นสำนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก (Mainstream Economics) ท่านผู้อ่านจะเชื่อบทวิเคราะห์นี้หรือไม่ ย่อมเป็นเสรีภาพส่วนบุคคลของท่านเอง เสรีภาพในการเชื่อเป็นเสรีภาพอันยากที่ผู้อื่นจะลิดรอนได้

## แลไปข้างหลังปี 2534

ผมเป็นนักเรียนประวัติศาสตร์เศรษฐกิจที่สนใจประวัติศาสตร์การเมืองและประวัติศาสตร์สังคมพร้อมๆกันด้วย ผมจึงอดมิได้ที่จะหันกลับไปดูการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมเศรษฐกิจไทยในรอบขวบปีที่ผ่านมา

ผมประจักษ์แก่ใจดีว่า พลังทางเศรษฐกิจได้เติบโตต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง แม้จะมีความล่าช้าทางการเมืองที่ทำให้การเติบโตของศักยภาพทางเศรษฐกิจสะดุดลงบ้าง แต่พลังการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจนั้นแข็งแกร่งเกินกว่าแรงฉุดทางการเมือง ระบบเศรษฐกิจไทยกำลังเร่งเครื่องอยู่ในกระบวนการไล่กวดทางเศรษฐกิจ (catching-up process) บนลู่วิ่งในชุมชนทุนนิยมโลก ระบบเศรษฐกิจไทยกำลังระดมพลังไล่กวดกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย (Asian NICs) โดยที่ในขณะเดียวกันก็วิ่งหนีประเทศที่กำลังวิ่งไล่ตามมา ดังเช่นอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม ธุรกิจขนาดใหญ่ยังคงเติบโตอย่างรวดเร็ว หลายต่อหลายบริษัทกำลังอยู่บนเส้นทางที่จะแปรสภาพเป็นบรรษัทระหว่างประเทศ (Third World Multinationals = TWMs) และบรรดาบริษัทที่เป็นบรรษัทระหว่างประเทศอยู่แล้วก็อยู่ในกระบวนการขยายฐานทางเศรษฐกิจต่อไป

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน แม้โดยรูปลักษณะจะเป็นรัฐบาลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มเทคโนโลยี แต่โดยเนื้อแท้แล้วเป็นรัฐบาลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มทุน ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่รัฐบาลชุดนี้มุ่งปรับนโยบายเศรษฐกิจไปสู่แนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยมมากยิ่งขึ้นกว่ารัฐบาลใดๆ ในประวัติศาสตร์การเมืองหลังปี 2475 โดยที่นโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมเป็นแนวนโยบายที่เกื้อกูลต่อการเติบโตของระบบทุนนิยมโลก และมีใช่เรื่องน่าประหลาดใจอีกเช่นกันที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีสายสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับระบบทุนนิยมโลกมากขึ้น ทั้งนี้ด้วยนโยบายการผ่อนคลายการค้าและการผ่อนคลายการควบคุมทางการเงิน ตลอดจนการลดกำแพงภาษีเพื่อลดการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้สินค้าที่ผลิตภายในประเทศเผชิญกับพลังการแข่งขันจากต่างประเทศมากยิ่งขึ้น

ภายใต้นโยบายเศรษฐกิจเสรีของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ภาคเอกชนมีบทบาททางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น แต่ภาคเอกชนส่วนที่เติบโตนี้ จำกัดเฉพาะภาคธุรกิจเอกชนเท่านั้น โดยที่ภาคประชาชนยังคงถูกทอดทิ้งดังเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต ในขณะที่รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน มีนโยบายอันเด่นชัดในการส่งเสริมการเติบโตของภาคธุรกิจเอกชน แต่รัฐบาลชุดนี้หาได้มีการดำเนินนโยบายอันเป็นกิจจะลักษณะที่จะส่งเสริมสวัสดิการในภาคประชาชนแต่ประการใดไม่

ในขณะที่พลังเศรษฐกิจทุนนิยมขยายตัวรวดเร็วต่อไป การพัฒนาทางการเมืองกลับเผชิญกับภาวะการชะงักงันเมื่อเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 โครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจ (power elite) ได้แปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ แต่เดิมชนชั้นนำทางอำนาจถูกรอบงำโดยกลุ่มขุนนางข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน และการรับราชการเกือบจะเป็นมรรควิถีเดียวในการเลื่อนชั้นในสังคมไปสู่ชนชั้นนำทางอำนาจ แต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจในช่วงเวลา 30 ปีเศษ ที่ผ่านมานี้ ทำให้ช่องทางการเขยิบฐานะเป็นชนชั้นนำทางอำนาจมีมากขึ้น ด้วยเหตุนี้เอง สังคมไทยจึงมีชนชั้นนำทางอำนาจที่มาจากกระบวนการเลือกตั้ง และที่มาจากการเติบโตทางเศรษฐกิจ โครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจเริ่มแปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญหลังปี 2516 โดยที่สัดส่วนของข้าราชการลดลง ผลที่ตามมาก็คือ ส่วนเกินทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งแต่เดิมกระจุกอยู่ในระบบราชการ เริ่มกระจายออกจากระบบราชการ การแปรเปลี่ยนดังกล่าวนี้ กระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มพลังอำนาจไทยโดยตรง การรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เกิดจากความพยายามของกลุ่มพลังอำนาจไทยที่จะแย่งชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากชนชั้นนำทางอำนาจที่มาจากนอกระบบราชการ ประกอบกับรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีพฤติกรรมในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลอย่างโจ่งแจ้ง จึงทำให้ผู้นำฝ่ายทหารสามารถยับยั้งพฤติกรรมการประทุติมิชอบดังกล่าวนี้ ขึ้นมาเป็นข้ออ้างความชอบธรรมในการทำรัฐประหารได้

แม้กลุ่มพลังอำนาจไทยจะขามเกรงพลังการเติบโตของกลุ่มทุน ซึ่งขยายอิทธิพลเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาอย่างเห็นได้ชัด แต่กลุ่มพลังอำนาจไทยไม่เพียงแต่จะไม่สามารถหักหาญโค่นล้มกลุ่มทุนเท่านั้น หากทว่ายังคงต้องประนีประนอมผลประโยชน์กับกลุ่มทุน การแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 จึงมีตัวแทนกลุ่มทุนอยู่เป็นอันมาก กลุ่มพลังอำนาจไทยยังคงต้องการมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับกลุ่มทุน โดยที่ต้องเป็นความสัมพันธ์ที่กลุ่มพลังอำนาจไทย

เป็นผู้อุปถัมภ์ และกลุ่มทุนเป็นผู้รับการอุปถัมภ์ กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยไม่ต้องการมีความสัมพันธ์กับกลุ่มทุนอย่างเสมอภาค ยามใดก็ตามที่กลุ่มทุนดีเสมอหรือทำท่าจะมีอำนาจเหนือกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตย กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยจะรู้สึกถึงความสิ้นคลอนของฐานอำนาจ และความเสื่อมสลายของผลประโยชน์ ตราบเท่าที่กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยยังคงมีอำนาจจากกระบอกปืน ย่อมสามารถที่จะใช้อำนาจนี้ในการยื้อแย่งอำนาจและผลประโยชน์กลับคืนมาได้เสมอ วงจรอุบาทว์ที่เกิดขึ้นในสังคมการเมืองไทย จึงเป็นไปตามสัจพจน์ของเหมาเจ๋อตุงที่ว่า "อำนาจรัฐย่อมมาจากกระบอกปืน"

การรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 ไม่เพียงแต่จะทำให้พัฒนาการทางการเมืองของสังคมไทยหยุดชะงักเท่านั้น หากยังมีผลในการบั่นทอนศักยภาพของระบบเศรษฐกิจและในการทำลายภาพพจน์ของประเทศไทยในชุมชนโลกอีกด้วย หลังการรัฐประหาร ผู้นำฝ่ายทหารพยายามกดดันเพื่อให้รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนจัดสรรงบประมาณด้านการทหารมากยิ่งขึ้น พร้อมกันนั้น ฝ่ายทหารก็พยายามขยายบทบาทด้านเศรษฐกิจมากขึ้นด้วย ผู้นำฝ่ายทหารได้พยายามเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือคนจน แต่การช่วยเหลือคนจนและการพัฒนาชนบทจะไม่สามารถทำได้มากเท่าที่ควร ตราบเท่าที่ฝ่ายทหารยังคงต้องการงบประมาณในการซื้ออาวุธเพิ่มขึ้น

ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัญหาสำคัญในรอบปีที่ผ่าน และจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในอนาคต โดยที่ความขัดแย้งดังกล่าวมิได้จำกัดเฉพาะปัญหาการแย่งชิงที่ทำกิน หากกำลังขยายไปสู่การแย่งชิงทรัพยากรน้ำอีกด้วย การขยายตัวของสวนปาล์มและ การขยายตัวของสนามกอล์ฟ ทำให้ความจำกัดของที่ทำกินของประชาชนมากยิ่งขึ้น ราษฎรจำนวนมากต้องเดือดร้อนจากโครงการ คจก.ของฝ่ายทหาร จนผู้คนจำนวนมากอดสงสัยมิได้ว่า โครงการ คจก.มีขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชน หรือเพื่อผลประโยชน์ของภาคธุรกิจเอกชน

การเติบโตของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมไม่เพียงแต่จะทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยมีความสัมพันธ์กับระบบทุนนิยมโลกอย่างแนบแน่นมากขึ้นเท่านั้น หากทว่าพลังเศรษฐกิจทุนนิยมยังรุกคืบเข้าไปแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติจากราษฎร ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจรัฐอีกด้วย ไม่น่าประหลาดใจที่กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยได้เข้าไปมีบทบาทเกื้อกูลกลุ่มทุนในเรื่องนี้ ในเมื่อกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยต้องการมีฐานะในระบบทุนนิยมโลก แต่กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยจะมีฐานะเช่นไร เป็นเรื่องที่จะต้องติดตามในอนาคต

## แลไปข้างหน้า ปี 2535 (ตอนที่สาม) อนิจลักษณะของสังคมการเมืองไทย

สังคมการเมืองไทยกำลังทดลองจัดระเบียบการเมืองใหม่ในปี 2535 นี้ แต่กติกาใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 เป็นกติกาที่ผิดธรรมชาติของสังคมไทย ซึ่งไม่เพียงแต่ศักยภาพของพลังประชาธิปไตยจะเติบโตและพัฒนาไปเป็นอันมากเท่านั้น หากทว่าพลังทางเศรษฐกิจยังเติบโตใหญ่จนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจอย่างสำคัญอีกด้วย พลังที่ล้ำหลังในสังคมกลับกลายเป็นชนชั้นปกครองที่ยึดกุมอาวุธ ซึ่งคุ้นเคยแต่การหาประโยชน์จากบราชการลับและงบบการซื้ออาวุธ โดยไม่สามารถปรับตัวและปรับบทบาทในสังคมการเมืองที่โครงสร้างทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองกำลังแปรเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อการจัดสรรและแบ่งปันผลประโยชน์ในหมู่ชนชั้นปกครอง คนเหล่านี้เริ่มรู้สึกว่าคุณคความเมื่อไม่สามารถอ้างไว้ซึ่งผลประโยชน์ที่เคยได้รับในสัดส่วนเดิมได้ ความเชื่อซึ่งใช้ในการปรับตัว ทำให้ชนชั้นปกครองที่ยึดกุมอาวุธเลือกที่จะ 'ล้มกระดาน' แล้วจัดระเบียบการเมืองขึ้นใหม่เพื่อรักษาฐานอำนาจและผลประโยชน์เดิมไว้ แทนที่จะปรับบทบาทภายใต้ระเบียบการเมืองประชาธิปไตย เพราะการ 'ล้มกระดาน' สำหรับผู้ยึดกุมกำลังอาวุธเป็นเรื่องง่าย แม้จะเป็นมรรควิธีในการแก้ปัญหาตั้งแต่สังคมบุพกาลก็ตาม

ในช่วงเวลาสามทศวรรษเศษที่ผ่านมา สังคมการเมืองไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว แต่หน่วยการเมืองแต่ละหน่วยมีอัตราการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกัน บางหน่วยเปลี่ยนแปลงค่อนข้างเร็ว แต่บางหน่วยเปลี่ยนแปลงอย่างเชื่องช้า การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญได้แก่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจ (power elite) แต่เดิมชนชั้นนำทางอำนาจเกือบทั้งหมดเป็นขุนนางข้าราชการ และการรับราชการเกือบจะเป็นมรรควิธีเดียวในการไต่เต้าสู่ชนชั้นนำทางอำนาจ อย่างไรก็ตาม ภายหลังปี 2516 สังคมการเมืองไทยมีลักษณะเป็นประชาธิปไตย มากขึ้น ซึ่งเปิดช่องให้มีการไต่เต้าสู่ชนชั้นนำทางอำนาจตามกระบวนการเลือกตั้ง ขณะเดียวกัน การเติบโตของพลังทางเศรษฐกิจได้ผลักดันให้กลุ่มพ่อค้านายทุนเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นตามลำดับ

การแทรกตัวของนักการเมืองและผู้นำทางเศรษฐกิจเข้าไปสู่ชนชั้นนำทางอำนาจ มีผลกระทบต่อการจัดสรรส่วนเกินทางเศรษฐกิจในกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบาย เศรษฐกิจ แต่เดิมขุนนางข้าราชการที่มีอำนาจและบทบาทในการกำหนดและบริหารนโยบาย เศรษฐกิจใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา ส่วนเกินทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจจึงกระจุกตัวอยู่ในระบบราชการในยุคสมัยที่กลุ่มพลังอำนาจยึดถือโดยเรื่องอำนาจ โดยที่มีการจัดสรรส่วนเกินทางเศรษฐกิจเหล่านี้ตามกฎหมายภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ กลุ่มขุนนางข้าราชการซึ่งได้เสพสุขจากส่วนเกินทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ เริ่มได้รับผลกระทบเมื่อมนุษย์ 'ต่างดาว' จากนอกระบบราชการก้าวเข้ามาแย่งชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจนี้ ผลที่ตามมาก็คือ ส่วนเกินทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเริ่มรั่วไหลออกนอกระบบราชการ

นับตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจได้มีส่วนลดรอนผลประโยชน์ของกลุ่มพลังอำนาจยึดถือโดยไปเป็นอันมาก การยื้อแย่งส่วนเกินทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจกลายเป็นความขัดแย้งหลักในสังคมการเมืองไทย การรัฐประหารเดือนตุลาคม 2519 แม้ว่าจะมีสาเหตุประการหนึ่งมาจากความต้องการของชนชั้นปกครองในการทำลายขบวนการสังคมนิยมในประเทศไทย แต่สาเหตุรากฐานเกิดจากความต้องการที่จะดึงอำนาจกลับคืนสู่ระบบราชการ เพราะการฟื้นอำนาจของกลุ่มพลังอำนาจยึดถือโดย ไม่เพียงแต่จะให้หลักประกันว่า สังคมการเมืองไทยจะไม่มีวันเดินแนวทางสังคมนิยมเท่านั้น หากทว่ายังมีผลในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจเข้าสู่ระบบราชการอีกด้วย ตลอดช่วงเวลาระหว่าง 2516-2519 กลุ่มพลังอำนาจยึดถือโดย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำฝ่ายทหารบางคนกลายเป็นเป้าโจมตีในเรื่องการใช้อำนาจรั้งหลวง ข้อโจมตีดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความชอบธรรมในการจัดสรรงบประมาณการป้องกันประเทศและงบราชการลับด้วยความเข้มงวดชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

การรัฐประหารเดือนตุลาคม 2519 นำมาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 รัฐธรรมนูญฉบับนี้กล่าวได้ว่าเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 กับฉบับปี 2517 ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 เป็นรัฐธรรมนูญของข้าราชการ โดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการ เนื่องจากมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจการบริหารราชการแผ่นดินแก่กลุ่มพลังอำนาจยึดถือโดย ที่มีบทบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ซึ่งร่างขึ้นในยุคประชาธิปไตยมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารค่อนข้างมาก แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 กลับมีลักษณะ 'ประชาธิปไตยครึ่งใบ' (หรืออีกนัยหนึ่ง 'เผด็จการครึ่งใบ') ตามคำกล่าวของ พ.อ.ประจักษ์ สว่างจิต ผู้นำคนหนึ่งของกลุ่มทหารยังเติร์ก ในช่วง

เวลาที่พิเศษเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ ผู้นำฝ่ายทหารได้ดำเนินการให้ตัวแทนกลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอย่างต่อเนื่อง กลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยยังไม่รู้สึกถึงการคุกคามผลประโยชน์จากกลุ่มพลังจากนอกระบบราชการมากนัก การรัฐประหารที่เกิดขึ้นในช่วงนี้เป็นผลจากความขัดแย้งภายในกลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยนั่นเอง

แต่แล้วเมื่อพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนสิงหาคม 2531 กลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยเริ่มตระหนักรู้ว่า อำนาจและผลประโยชน์กำลังหลุดลอยจากระบบราชการ กลุ่มชนชั้นนำทางอำนาจใหม่ (นักการเมือง) แสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการบริหารนโยบายเศรษฐกิจอย่างโปร่งใส โดยไม่นำพาต่อเสียงวิพากษ์วิจารณ์และคำครหา ในขณะที่กลุ่มชนชั้นนำทางอำนาจเก่า (ขุนนางข้าราชการ) ได้เพียงแต่นั่งทำตาปริบๆ หรือมิฉะนั้นก็เข้าไปช่วยเหลืออุปการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจนี้ การรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 เกิดขึ้นจากความพยายามของกลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยในการยึดแย่งส่วนเกินทางเศรษฐกิจ แม้จะมีการกล่าวอ้างไปในทางที่ทำให้เข้าใจว่า ผู้นำฝ่ายทหารมีความไม่พอใจที่กลุ่มชนชั้นนำทางอำนาจใหม่ (นักการเมือง) ใช้อำนาจไปในทางมิชอบ และแสดงอหังการแห่งอำนาจในการเหยียบย่ำศักดิ์ศรีของกองทัพ แต่ความขัดแย้งหลักที่นำมาซึ่งการ 'ล้มกระดาน' ในเดือนกุมภาพันธ์ 2534 โดยพื้นฐานแล้วเป็นความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ร่างขึ้นเพื่ออำรงและสืบทอดอำนาจของคณะรัฐประหาร แม้จะมีความพยายามในการสงวนอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินไว้ในกลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตย โดยการผลักดันให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีเนื้อหาใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 แต่ความพยายามของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ อันมีนายโอสถ โกศิน เป็นประธานต้องเผชิญกับการคัดค้านและต่อต้านจากพลังประชาธิปไตยในสังคม กระนั้นก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ก็ยังมีได้มีเนื้อหาประชาธิปไตยเท่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ซึ่งมีใช้เรื่องน่าประหลาดใจ เพราะเรามีอาจหวังได้ว่า กลุ่มบุคคลที่มีจิตวิญญาณเผด็จการจะสามารถร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ไม่เคยปรากฏว่ามีผู้ก่อการรัฐประหารคนใดหรือกลุ่มใดที่ไม่ต้องการอำนาจ ดังนั้น จึงมีใช้เรื่องน่าประหลาดใจอีกเช่นกันที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจประธานสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและวุฒิสมาชิก

บทเรียนจากประวัติศาสตร์การเมืองไทยก็บ่งบอกอีกด้วยว่า เมื่อถึงคราวต้องยอมให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้ธำรงอำนาจด้วยวิธีการรัฐประหารคนแล้วคนเล่าล้วนแล้วแต่เล่น 'เกมประชาธิปไตย' ด้วยการจัดตั้งพรรคการเมืองขนาดใหญ่ โดยการกว้านซื้อนักการเมืองหน้าเก่า ดังกรณีพรรคเสรีนิยมซึ่งศิลาของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม พรรคสหภูมิและพรรคชาติสังคมของ



จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และพรรคสหประชาไทยของจอมพลถนอม กิตติขจร การเมืองน้ำเน่าจึงมิได้เกิดจากนักการเมืองสามัญฝ่ายเดียว หากยังเกิดจากสามัญลักษณะของชนชั้นปกครองที่มีจิตวิญญาณเผด็จการ ซึ่งสร้างระเบียบการเมืองประชาธิปไตยจอมปลอมอีกด้วย

ระเบียบการเมืองใหม่ ซึ่งกำหนดโดยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ไม่เพียงแต่จะไม่สอดคล้องกับลักษณะสังคมไทยที่หลังประชาธิปไตยและพลังเศรษฐกิจทุนนิยมเติบโตอย่างรวดเร็วเท่านั้น หากยังไม่สอดคล้องกับแนวโน้มของสังคมโลกที่มุ่งสู่ประชาธิปไตยอีกด้วย นอกจากนี้ ยังมีข้อพึงสังเกตด้วยว่า ในขณะที่รัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจไปสู่แนวทางเสรีนิยม แต่สังคมการเมืองกลับเดินอยู่บนเส้นทางคนาธิปไตย พลังเศรษฐกิจเสรีนิยมจะไม่สามารถเติบโตอย่างรวดเร็วเพราะติดขัดด้วยพลังการเมืองคนาธิปไตย ความขัดแย้งในสังคมการเมืองจึงเกิดขึ้นอย่างมีอาภหลักเฉียงได้ เว้นเสียแต่ว่าจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้เสรีนิยมทางเศรษฐกิจดำเนินควบคู่ไปกับเสรีนิยมทางการเมือง

ปี 2535 จะเป็นปีที่อุดมไปด้วยความขัดแย้งทางการเมือง ความขัดแย้งดังกล่าวนี้มีได้มีเฉพาะแต่ความขัดแย้งระหว่างพลังอำมาตยาธิปไตยกับพลังนอกระบบราชการเท่านั้น หากทว่ายังมี ความขัดแย้งภายในกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยอีกด้วย ความไม่ลงรอยในหมู่ผู้นำฝ่ายทหารปรากฏให้เห็นมากขึ้น แม้คณะรัฐประหารจะมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการบงการการจัดตั้งรัฐบาลชุดแรก ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจในการตั้งนายกรัฐมนตรีและวุฒิสมาชิก แต่ความขัดแย้งในหมู่ชนชั้นปกครองจะยังคงดำรงอยู่ トラบเท่าที่การแบ่งปันผลประโยชน์ไม่เป็นที่พอใจของผู้ทรงอำนาจทางการเมืองสามัญลักษณะของการเมืองน้ำเน่าจะเผยโฉมให้เห็นมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพรรคการเมืองที่เป็นฐานอำนาจของผู้นำฝ่ายทหาร ดังเช่นที่เคยเกิดซ้ำแล้วซ้ำเล่าในยุครัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร

ในขณะที่ความขัดแย้งในการแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์เกิดขึ้นในนครหลวง ความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติในชนบทจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ความขัดแย้งต่างๆ เหล่านี้จะไม่สามารถบรรเทาเบาบางลงได้ หากยังไม่ยอมรับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของราษฎร และหากยังไม่ยอมให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ในสังคมอย่างเป็นธรรมและเสมอภาคมากขึ้น

## รัฐบาลอายุหมื่นปี

ผมชอบชมภาพยนตร์ประวัติศาสตร์จีน และอดฆ่ากันในสำนวนจีนที่ปรากฏในบทภาพยนตร์ มิได้ ทุกครั้งคราวที่มีการผลัดแผ่นดิน เสนาบดีทั้งปวงจะกราบบังคมทูลถวายพระพรกษัตริย์องค์ใหม่ว่า ขอให้พระชนมายุหมื่นปี ทั้งๆที่ยังไม่เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า กษัตริย์องค์ใหม่จะอยู่ในทศพิธราชธรรมหรือไม่

เมื่อพลเอกสุจินดา คราประยูรรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2535 ผู้คนในตระกูล 'หนูหนักดี' แสดงความยินดีปราโมทย์เป็นอันมาก แต่น่าแปลกที่ประชาชนไม่มีโอกาสรับทราบความรู้สึกของบุคคลในตระกูล 'คราประยูร' เลย ผิดกับเมื่อคราวที่นายอานันท์ ปันยารชุน จัดตั้งรัฐบาลเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2534 พี่ชายคนหนึ่งของนายอานันท์ถึงกับออกมาให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ ว่ากล่าวตักเตือนให้นายอานันท์ระลึกถึงราษฎรในชนบท เพราะทราบแก้ไขดีว่า นายอานันท์เมื่อจบโรงเรียนในเมืองไทย ก็ไปศึกษาต่อยังประเทศอังกฤษ เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วก็เข้ารับราชการโดยมิได้มีโอกาสสัมผัสชนบทไทยเลย ผมจำได้ดีว่า เมื่อผมอ่านพบข่าวนี้อีก ก็รู้สึกตื่นตันใจในมธุรสวาจาที่พี่มีต่อน้อง

ใครคนหนึ่งกล่าวว่า รัฐบาลสุจินดาเมื่ออายุยืนยาว 10 ปี แต่ภายหลังจากการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2535 ผมตรวจดูรายชื่ออย่างถี่ถ้วนแล้ว อดรู้สึกมิได้ว่า รัฐบาลสุจินดาจะต้องมีอายุหมื่นปี สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยทำนายว่า 18 เดือน ผมไม่ทราบว่าสถาบันดังกล่าวให้คำทำนายแบบโหราศาสตร์ หรือให้คำทำนายแบบเศรษฐศาสตร์ถึงได้ดูแคลนรัฐบาลสุจินดานัก ทั้งๆที่ศิษย์เก่าของ TDRI บางคนเข้าไปนั่งเก้าอี้รัฐมนตรี และหลายคนก็เข้าไปเป็นที่ปรึกษาเศรษฐกิจ ผมอ่านรายชื่อคณะที่ปรึกษาแล้ว มั่นใจว่าเศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัวจากภาวะถดถอยภายในสัปดาห์หน้า มิใช่สองเดือนดังที่ใครบางคนภาวนา

พลเอกสุจินดา คราประยูร ผลักดันตนเองขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีได้อย่างมหัศจรรย์เพียงช่วงเวลาระหว่างวันที่ 22 มีนาคม ถึงวันที่ 7 เมษายน 2535 สถานการณ์ทางการเมืองก็พลิกผัน

ไปมาหลายตลบ และจบลงด้วยการที่นายณรงค์ วงศ์วรรณ ติดอยู่ใน 'กักกักยาเสพติด' แม้ว่าพลเอก สุจินดาจะยึดตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้โดยการใช้กำลังภายใน จนนักวิเคราะห์การเมืองบางท่านกล่าวว่า เป็นการรัฐประหารครั้งที่สองของคณะ รสช. แต่พลังที่พลเอกสุจินดาออกจากกองทัพ กำลังภายใน ที่มีอยู่ก็อ่อนเปลี้ยลงไปเป็นอันมาก อย่างดีที่สุดที่พลเอกสุจินดาทำได้ ก็คือ การต่อรองขอตำแหน่ง รัฐมนตรีสำหรับคนนอก 9 ตำแหน่ง และโยกย้ายตำแหน่งรัฐมนตรีบางตำแหน่ง ดังเช่นการกีดกันมิให้ พรรคชาติไทยได้ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมด้วย ข้ออ้างที่ว่า คนของพรรคชาติไทย ติดข้อหา 'ร่ำรวยผิดปกติ' หลายคน แต่พลเอกสุจินดาก็ไม่สามารถผลักดันให้บรรดานักการเมืองที่ติด ข้อหา 'ร่ำรวยผิดปกติ' หลุดไปจากคณะรัฐบาลของตน ซึ่งสร้างความผิดหวังอย่างยิ่งแก่พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ประธานคณะ รสช. ในขณะที่คณะ รสช. อ้างเรื่องการนำราษฎรบังหลวงของรัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณในการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 แต่การณืปรากฏว่า มีรัฐมนตรี ในรัฐบาลชาติชาย 1 จำนวน 14 คน และ รัฐบาลชาติชาย 2 จำนวน 17 คน รวมอยู่ในรัฐบาลสุจินดา เมื่อพิจารณารายชื่อรัฐมนตรีใน รัฐบาลทั้งชาติชาย 1 และชาติชาย 2 ปรากฏว่ามีถึง 21 คนที่ร่วมอยู่ใน รัฐบาลสุจินดา คิดเป็น ร้อยละ 42.9 ของจำนวนรัฐมนตรีในรัฐบาลใหม่ (ดูตารางที่ 1)

ในการจัดตั้งรัฐบาลผสม พรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลนิยมแต่งตั้งผู้แทนที่มีอำนาจเต็ม เข้าร่วมการเจรจาต่อรองจำนวนโควตารัฐมนตรีและกระทรวงที่จะได้ กระนั้นก็ตาม หากผลการเจรจาของผู้แทนพรรคไม่เป็นที่สปรารถนาของบรรดาหัวหน้า 'มุ้ง' ก็จะมีการผลักดันให้มีการเจรจาใหม่ ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อพรรคสามัคคีธรรมมีที่ที่ต้องเสียกระทรวงอุตสาหกรรมให้แก่พรรคชาติไทย ก็มี ความเคลื่อนไหวภายในพรรคจนสามารถดึงกระทรวงอุตสาหกรรมกลับคืนมาได้

ช่วงเวลาในการจัดตั้งรัฐบาลเป็นเวลาที่ผู้นำพรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าและ เลขาธิการพรรค จะต้องแสดงบารมีและพละทานุภาพในการผลักดันให้ ส.ส.บริวารขึ้นรับตำแหน่งใน พรรคชาติไทย คนสนิทของนายบรรหาร ศิลปอาชาได้รับตำแหน่งมากกว่ากลุ่มอื่นใด ในพรรค สามัคคีธรรม เมื่อนายณรงค์ วงศ์วรรณ สลัด 'กักกักยาเสพติด' ไม่หลุด และจำต้องขึ้นดำรงตำแหน่ง รองนายกรัฐมนตรี นายณรงค์ก็ผลักดันให้ ส.ส.ภาคเหนือในกำกับได้ตำแหน่งรัฐมนตรีที่สำคัญ การแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรีในพรรคชาติไทยและพรรคสามัคคีธรรมมีมากเป็นพิเศษ เพราะมี ส.ส. จำนวนมาก และมีมุ้งใหญ่ย่อยหลายมุ้ง แต่ในพรรคที่มี ส.ส.น้อย ดังเช่นพรรคกิจสังคมและพรรค ประชากรไทย การตกลงเรื่องตัวบุคคลมีปัญหาไม่มากเท่า

ตลอดระยะเวลา 10 วันที่ใช้ไปในการจัดตั้งรัฐบาลสุจินดา รายชื่อคณะรัฐมนตรีแปรผันเกือบทุกวัน กระบวนการจัดตั้งรัฐบาลสะท้อนให้เห็นบทบาทและความสำคัญของระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในทางการเมืองได้อย่างดียิ่ง ไม่เพียงแต่โควตารัฐมนตรีจะจัดสรรระหว่างพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลตามกำลังอำนาจ โดยที่กำลังอำนาจวัดจากจำนวน ส.ส. เท่านั้น หากทว่าโควตารัฐมนตรียังต้องแบ่งปันภายในพรรคการเมืองเดียวกันตามกำลังอำนาจอีกด้วย การต่อรองขอตำแหน่งรัฐมนตรีมีทั้งระดับภายในพรรคและระหว่างพรรค พรรค 'มุ้งเล็ก' ที่มี ส.ส. บริวารจำนวนมากย่อมมีอำนาจต่อรองมาก ผู้ที่เป็น 'ถุงเงิน' ของพรรคอาจมีเสียงดัง แต่ถ้าไม่สามารถกุม ส.ส. บริวารจำนวนมากพอ เสียงที่ดังนั้นก็ไร้ความหมาย ภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ผู้ที่เป็นขุนคลังของพรรคจึงไม่นิยมบริจาคเงินเข้าส่วนกลาง หากแต่นิยมอุปถัมภ์ ส.ส. บริวารเป็นรายบุคคล การเรียกร้องและต่อรองระหว่างหัวหน้า 'มุ้งเล็ก' ดังกล่าวนี้นักจะจบลง ด้วยความสมหวังของบางคน และความผิดหวังของบางคน 'มุ้งเล็ก' กลุ่มที่ผิดหวังย่อมกลายมาเป็นตัวแปรที่อาจบั่นทอนเสถียรภาพของทั้งพรรคและรัฐบาล ดังนั้น ผู้นำพรรคจึงต้อง 'อัดฉีด' ส.ส. ที่ออกหักในวาระทางการเมืองที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวาระที่รัฐบาลเสนอกฎหมายสำคัญเข้าสภา หรือในวาระที่มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยที่เงินที่ใช้อัดฉีดเหล่านี้มาจากส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ได้มาจากการดำเนินนโยบาย

ความชอบธรรมของพลเอกสุจินดา คราประยูร ในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกำลังเป็นและจะเป็นปัญหาที่สั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลนี้ไปจนตลอดอายุขัย บัดนี้เป็นที่ประจักษ์ชัดชนิดปราศจากข้อกังขาว่า ข้ออ้างของคณะ รสช. ในการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ที่ว่ากระทำเพื่อประโยชน์สุขของแผ่นดินนั้นเป็นมูสาวาทะแห่งทศวรรษ ประชาชนได้เห็นกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อสืบทอดอำนาจของคณะ รสช. จนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 เลวร้ายยิ่งกว่าฉบับปี 2521 โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ก็ร่างขึ้นเพื่อสืบทอดอำนาจของพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์นั่นเอง จริงอยู่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมาจากการเลือกตั้งเสมอไป หากประชาชนมีประชามติเช่นนั้น แต่รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นเพื่อบังคับใช้ในประเทศไทยไม่เคยขอความเห็นชอบจากประชาชน รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ด้วย ผู้นำฝ่ายทหารมักจะอ้างความชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ แต่ความชอบธรรมนี้จะมีได้อย่างไรในเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นโดย สมุนบริวารเพื่อสืบทอดอำนาจของตนเอง โดยปราศจากความเห็นชอบของประชาชน

แต่ความชอบธรรมดูเหมือนจะไม่เป็นปัญหาเท่ากับการ 'เสียสัตย์เพื่อชาติบ้านเมือง' ซึ่งขัดต่อวัฒนธรรมทางความคิดในสังคมไทย ผู้นำฝ่ายทหารในคณะ รสช. ได้เคยแสดงความไม่พึง

พอใจพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณในฐานะที่ไม่รักษาสัจจะวาจา เมื่อครั้งที่เกิดกรณีขัดแย้งกับ ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง ประชาชนคนเดินถนนมีโอกาสทราบความในในเรื่องนี้ได้ แต่เข้าใจกันทั่วไปว่า พลเอกชาติชายรับปากที่จะจัดการให้ ร.ต.อ. เฉลิมออกไปจากคณะรัฐมนตรี แต่หาได้ปฏิบัติตามสัจจะวาจานั้นไม่ การที่มีกระแสข่าวเสมือนหนึ่งว่าพลเอกชาติชายตระบัดสัตย์ครั้งนั้น ทำให้พลเอกชาติชายสูญเสียคะแนนนิยมทางการเมืองไปเป็นอันมาก แต่พลเอกสุจินดาต้องสูญเสียฐานมวลชนมากกว่าพลเอกชาติชายเสียอีก เพราะพฤติกรรมการตระบัดสัตย์ของพลเอกชาติชายเป็นเรื่อง 'เขาเล่าว่า' แต่ในกรณีของพลเอกสุจินดา ประชาชนได้รับทราบจากปากของพลเอกสุจินดาโดยตรงว่าไม่ต้องการตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และแล้วพลเอกสุจินดาก็จำต้อง 'เสียสัตย์เพื่อชาติ' การนำนักการเมืองที่ต้องคดี 'ความร้ายแรงผิดปกติ' เข้าร่วมรัฐบาลก็ดี และการนำรัฐมนตรีจากรัฐบาลชาติชายจำนวนมากมาเข้าร่วมรัฐบาลก็ดี ตลอดจนการโยกย้ายตำแหน่งในกองทัพเพื่อปูนบ่าเหน็บเฉพาะกลุ่มก็ดี เหล่านี้ล้วนแล้วแต่บั่นทอนคะแนนนิยมทางการเมืองของพลเอกสุจินดาและ ผู้นำฝ่ายทหารทั้งสิ้น

ผมอยากจะเป็นขุนนางจีนที่เปล่งมธุรสวาจาว่า ขอให้รัฐบาลมีอายุหนึ่งปี เพราะรัฐบาลสุจินดาน่าจะดีกว่ารัฐบาลอดี้อามิน แต่คำภาวนาและคำสรรเสริญยกยอปอปั้นคงไม่สามารถช่วยให้สถานการณ์ดีขึ้น เว้นแต่ว่ารัฐบาลจะแก้ไขความไม่ชอบธรรมให้เป็นความชอบธรรม

## ตารางที่ 1

รายชื่อรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร  
ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

รัฐบาลชาติชาย 1	รัฐบาลชาติชาย 2
1. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	1. นายกร ทัพพะรังสี
2. นายกร ทัพพะรังสี	2. นายบรรหาร ศิลปอาชา
3. นายบรรหาร ศิลปอาชา	3. นายเสนาะ เทียนทอง
4. นายเสนาะ เทียนทอง	4. นายทวีช กลิ่นประทุม
5. นายทวีช กลิ่นประทุม	5. นายอุดมศักดิ์ ทั้งทอง
6. นายอุดมศักดิ์ ทั้งทอง	6. นายชูชีพ หาญสวัสดิ์
7. นายชูชีพ หาญสวัสดิ์	7. นายวัฒนา อัครเวม
8. นายวัฒนา อัครเวม	8. นายอนุวรรตน์ วัฒนพงษ์ศิริ
9. นายสันติ ชัยวิรัตน์	9. นายสุชน ชามพูนท
10. นายอนุวรรตน์ วัฒนพงษ์ศิริ	10. นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ
11. นายสุชน ชามพูนท	11. นายสวัสดิ์ คำประกอบ
12. นายมนตรี พงษ์พานิช	12. นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์
13. นายใหม่ ศิรินกุล	13. นายสมัคร สุนทรเวช
14. นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ	14. นายวโรทัย ภิญญาสาสน์
	15. นายพินิจ จันทรสุรินทร์
	16. นายณรงค์ วงศ์วรรณ
	17. นายปิยะณัฐ วัชรภรณ์

## รัฐบาลสุจินดา กับการคืบคลานของกลุ่มทุน

ภายหลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 และต่อมาก็มีการจัดตั้งรัฐบาลอันมี พลเอกสุจินดา คราประยูรเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 เมษายน ศกเดียวกัน กลุ่มทุนมีแนวโน้มจะผงาดขึ้นมาใช้อำนาจมากขึ้นในโครงสร้างอำนาจของสังคมการเมืองไทย

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 เป็นต้นมา โครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจ (Power Elite) ล้วนแล้วแต่ถูกครอบงำโดยขุนนางข้าราชการ ไม่เพียงแต่นายกรัฐมนตรีจะมาจากระบบราชการเท่านั้น หากทว่ารัฐมนตรีส่วนใหญ่ในรัฐบาลชุดต่างๆยังมีภูมิลำเนาอาศัยเป็นข้าราชการอีกด้วย จนดูเหมือนว่า การรับราชการเป็นมรรควิถีเดียวในการไต่เต้าไปสู่ชนชั้นนำทางอำนาจ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 สภาพการณ์ดังกล่าวนี้เริ่มแปรเปลี่ยนไป เมื่อบุคคลนอกระบบราชการสามารถทะยานขึ้นสู่ชนชั้นนำทางอำนาจโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งทางการเมือง และโดยการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผู้นำทางเศรษฐกิจ

การเติบโตของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา มีผลกระทบไม่เฉพาะแต่ระบบเศรษฐกิจ หากยังกระทบต่อสังคมการเมืองด้วย ปรัชญาการณที่เกิดขึ้นคือ ทุนนิยมทางเศรษฐกิจกำลังรุกคืบเข้าครอบงำสังคมการเมืองจนก่อให้เกิดทุนนิยมทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ช่วยโหมกระพือให้การซื้อขายเสียงในฤดูกาลเลือกตั้งมีมากขึ้น ผลที่ตามมาก็คือ สัดส่วนของ ส.ส.ที่มีภูมิลำเนาอาศัยพ่อก้าวและนักธุรกิจมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ความข้อนี้จริงด้วยเมื่อพิจารณาโครงสร้างของคณะรัฐมนตรี จะมีก็แต่วุฒิสภาเท่านั้นที่เป็นปราการอันแข็งแกร่งของข้าราชการ กระนั้นก็ตาม ปรัชญาการดังกล่าวนี้มีแนวโน้มที่จะสยบต่อพลังเศรษฐกิจทุนนิยม เมื่อผู้นำทางเศรษฐกิจดังเช่นนายวรรณ ชันชื้อ สามารถยึดกุมตำแหน่งประธานวุฒิสภาในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณได้

การที่กลุ่มทุนผงาดขึ้นมาใช้อำนาจในสังคมการเมืองไทยเช่นนี้ ย่อมมีผลกระทบต่อการจัดสรรและแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนเกินอันเกิดจากการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ แต่เดิมนั้น ส่วนเกินทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้กระจุกอยู่ในระบบราชการและแบ่งปันกันระหว่างผู้นำของกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตย ทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ครั้นหลังจาก

นอกระบบราชการขึ้นมาแย่งชิงอำนาจจากกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตย ส่วนเกินทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการบริหารนโยบายเศรษฐกิจจึงเริ่มรั่วไหลออกจากระบบราชการ การรั่วไหลนี้มีมากเป็นพิเศษในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ การรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เป็นผลพวงจากความพยายามที่จะยื้อแย่งส่วนเกินทางเศรษฐกิจคืนสู่กลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยเป็นสำคัญ

แม้ในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โครงสร้างของคณะรัฐมนตรีก็มีความแปรปรวนอย่างมาก เมื่อพรรคกิจสังคม ซึ่งนำโดยนายบุญชู โรจนเสถียรเข้าร่วมรัฐบาลเปรม 1 พลเอกเปรม ซึ่งไม่เคยมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยการผลักดันของกลุ่มทหารยังเติร์ก จำยอมให้กลุ่มทุนเข้ายึดกุมคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีที่มีภูมิหลังอาชีพพ่อค้านักธุรกิจมีจำนวนถึงร้อยละ 50 ของจำนวนรวม แต่เมื่อเกิดกรณีเทเล็กซ์ นำมันอภัยศและพรรคกิจสังคมออกจากรัฐบาล รัฐบาลเปรม 2 และเปรม 3 แปรสภาพเป็นรัฐบาลเทคโนโลยีเด่นชัด จำนวนรัฐมนตรีที่มีภูมิหลังอาชีพข้าราชการมีถึงร้อยละ 53.8 และ 41.4 ตามลำดับ ในขณะที่สัดส่วนของรัฐมนตรีที่มาจากกลุ่มพ่อค้านายทุนลดลงเหลือ 28.2% และ 39.0% ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม กลุ่มทุนเข้าไปยึดกุมคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลเปรม 4 และเปรม 5 มากขึ้น โดยมีสัดส่วน 41.8% และ 51.1%

กระแสการผงาดขึ้นมาอำนาจทางการเมืองของกลุ่มทุน ซึ่งตั้งเค้าตั้งแต่รัฐบาลเปรม 4 (2526-2529) ปรากฏโฉมอย่างชัดเจนในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ บทบาทของกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเสื่อมถอยลงอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้ไม่เพียงแต่สัดส่วนของรัฐมนตรีที่มาจากระบบราชการจะตกต่ำลงอย่างน่าใจหาย จนเหลือเพียง 15% หรือต่ำกว่าเท่านั้น หากทว่าทีมที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกยังหักหาญเข้าไปปรับเปลี่ยนนโยบายของกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์อีกด้วย ในรัฐบาลชาติชาย 1 สัดส่วนของรัฐมนตรีที่มาจากกลุ่มพ่อค้านายทุนมีถึง 58.7% และเขยิบเป็น 62.2% ในการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2533 จนท้ายที่สุดได้สู่ระดับ 66.7% ในรัฐบาลชาติชาย 2 เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2533 (ดูตารางที่ 1) ไม่ต้องสงสัยเลยว่า ด้วยโครงสร้างคณะรัฐมนตรีดังที่เป็นอยู่ในรัฐบาลชาติชาย กลุ่มทุนจะไม่ดูตกชั้นส่วนเกินทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการบริหารนโยบายเศรษฐกิจไปจนเกือบหมดสิ้น และไม่มีข้อสงสัยอีกเช่นกันว่า เหตุใดกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยจึงไม่ชอบรัฐบาลชาติชาย

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน หลังการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 มีโครงสร้างคณะรัฐมนตรีผันแปรไปจากรัฐบาลชาติชายเป็นอันมาก แม้จะนับบุคคลดังเช่นนายอานันท์ ปันยารชุน นายอาสา สารสิน และนายบุญกุล ประจวบเหมาะเป็นตัวแทนกลุ่มทุน แต่รัฐมนตรีที่มีภูมิหลังอาชีพพ่อค้านักธุรกิจก็ยังมีเพียง 16.2% ในขณะที่กลุ่มขุนนางข้าราชการมีสัดส่วนถึง 81.1%



(ดูตารางที่ 2) แม้รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนจะมีรูปลักษณ์เป็นรัฐบาลเทคโนโลยีแคร์ของกลุ่มพลังอำนาจโดย แต่โดยเนื้อแท้แล้วเป็นรัฐบาลตัวแทนของกลุ่มทุน

เทคโนโลยีแคร์รุ่นนายเสนาะ อุณาภูล และรุ่นต่อมาที่มีประพจน์ที่แตกต่างไปจากเทคโนโลยีแคร์รุ่นก่อนหน้านั้น ทั้งนี้ปรากฏว่า เทคโนโลยีแคร์รุ่นนายป๋วย อึ้งภากรณ์ถือเป็นพรหมจรรย์ที่ข้าราชการจักต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับธุรกิจการค้า ไม่ว่าจะโดยการเป็นกรรมการหรือมีส่วนเป็นเจ้าของ เพราะข้าราชการที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสามารถให้คุณให้โทษแก่ธุรกิจเอกชนได้ แม้เมื่อปลดเกษียณไปแล้ว บุคคลเหล่านี้ก็หาได้ข้องเกี่ยวกับธุรกิจการค้าไม่ โดยที่อาจจะมีเพียงบางคนที่ทำงานในกลุ่มธุรกิจในเครือสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตาม พรหมจรรย์ที่ถือปฏิบัติในรุ่นนายป๋วยมิได้สืบมรดกในเทคโนโลยีแคร์รุ่นต่อมา ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จำนวนมากเข้าไปมีผลประโยชน์ในธุรกิจการค้า บุคคลระดับอธิบดีในกระทรวงการคลังหลายต่อหลายคนเข้าไปเป็นกรรมการธนาคารพาณิชย์ ทั้งที่กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและกำกับธนาคารพาณิชย์ ข้อปฏิบัติที่ดูเหมือนจะเป็นจารีตทั่วไปก็คือ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เมื่อปลดเกษียณแล้ว มักจะเข้าไปเป็นกรรมการหรือผู้บริหารธุรกิจที่มีขนาดใหญ่ แม้แต่นายเสนาะ อุณาภูล ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังคงเป็นประธานธนาคารเอเชีย ประพจน์กรรมของเทคโนโลยีแคร์ยุคปัจจุบันจึงแตกต่างจากรุ่นนายป๋วยอย่างสำคัญ

บรรดากระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจทุกกระทรวงในรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ถูกยึดกุมโดยตัวแทนกลุ่มทุนและเทคโนโลยีแคร์กับกลุ่มทุน ตัวแทนกลุ่มทุนโดยตรงประกอบด้วยนายอมเรศ ศิลาลอ่อน (รมต.พาณิชย์) ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล (รมช.พาณิชย์) และนายอาชวี เตาลานนท์ (รมช.เกษตร) ส่วนเทคโนโลยีแคร์ที่มีสายสัมพันธ์กับกลุ่มทุนประกอบด้วยนายอานันท์ ปันยารชุน (นายกรัฐมนตรี) นายเสนาะ อุณาภูล (รองนายกรัฐมนตรี) นายอาสา สารสิน (รมต.ต่างประเทศ) นายอนุภูล ประจวบเหมาะ (รมต.คมนาคม) และนายอาณัติ อาภาภิรมย์ (รมต.เกษตร) โดยที่นายสิปพนนท์ เกตุทัต (รมต.อุตสาหกรรม) นายไพจิตร เอื้อทวีกุล (รมต.สำนักนายกรัฐมนตรี) นายโสมสิทธิ์ ปันเปี่ยมวิษณุ (รมช.เกษตร) นายวีรพงษ์ รามางกูร (รมช.การคลัง) และนายสุธี สิงห์เสน่ห์ (รมต.การคลัง) แม้จะมีสายสัมพันธ์กับกลุ่มทุน แต่ความสัมพันธ์มิได้แน่นแฟ้นในเชิงผลประโยชน์เท่ากับกลุ่มแรก ด้วยเหตุนี้ จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่รัฐบาลนายอานันท์ดำเนินนโยบายในแนวทางเสรีนิยมโดยพยายามลดการแทรกแซง ลดการควบคุม และลดการกำกับโดยรัฐบาล เพราะแนวนโยบายดังกล่าวนี้ถือถือการเติบโตของอุตสาหกรรม ซึ่งสัมพันธ์กับสังคมทุนนิยมโลกอีกทอดหนึ่ง

ในขณะที่รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนมีรูปลักษณ์เป็นรัฐบาลเทคโนโลยีแคร์ โดยที่การบริหารนโยบายเศรษฐกิจถูกครอบงำโดยเทคโนโลยีแคร์ที่มีสายสัมพันธ์กับกลุ่มทุนเป็นสำคัญ

แต่รัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร กลับมีรูปลักษณ์แตกต่างจากรัฐบาลนายอานันท์เกือบโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้เพราะเหตุว่า รัฐบาลพลเอกสุจินดา มีรัฐมนตรีที่มาจากระบบราชการเพียง 18.4% แต่มีรัฐมนตรีจากกลุ่มพ่อค้านายทุนถึง 63.3% (ดูตารางที่ 3) รูปลักษณ์ของรัฐบาลสุจินดาจึงละม้ายคล้ายคลึงกับรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ อันเป็นรัฐบาลที่คณะ รสช. ทุบทิ้ง (โปรดเปรียบเทียบตารางที่ 1 กับตารางที่ 3)

ในสภาวะการณ์ที่กลุ่มทุนคือคณาเข้าสู่ศูนย์กลางอำนาจของกระบวนการกำหนดนโยบาย การแสวงหาส่วนเกินจากการดำเนินนโยบายจะยังคงมีต่อไป โดยที่กลุ่มทุนเป็นผู้เสพสุขจากส่วนเกินทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ กลุ่มทุนน่าจะได้รับบทเรียนแล้วว่า การยึดแย่งส่วนเกินจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งจนถึงขั้นมีการล้มกระดานทางการเมืองได้ หากไม่ต้องการให้มีการล้มกระดานทางการเมือง จำเป็นที่จะต้องมีการประนีประนอมผลประโยชน์ด้วยการแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจให้แก่กลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตย ในสัดส่วนขั้นต่ำที่กลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยพอใจ

ตารางที่ 1

จำนวนรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จำแนกตามภูมิภาคหลังทางอาชีพ  
สิงหาคม 2531 ถึงกุมภาพันธ์ 2534

ภูมิภาคหลังทางอาชีพ	รัฐบาลชุดที่ 48 9 ส.ค.2532 – 26 ส.ค. 2533		ปรับ ครม. 26 ส.ค. 2533		รัฐบาลชุดที่ 49 14 ส.ค.2533 – 23 ก.พ.2534	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ข้าราชการทหารและตำรวจ	6	13.0	5	11.1	5	11.1
1.1 ทหารบก	4	8.7	3	6.7	4	8.9
1.2 ทหารเรือ	-	-	-	-	-	-
1.3 ทหารอากาศ	1	2.2	-	-	-	-
1.4 ตำรวจ	1	2.2	2	4.4	1	2.2
2. ข้าราชการพลเรือน	1	2.2	1	2.2	1	2.2
3. นักธุรกิจ	27	58.7	28	62.2	30	66.7
4. พลเรือนอื่นๆ	12	26.1	11	24.4	9	20.0
5. รวมทั้งสิ้น	46	100.0	45	100.0	45	100.0
6. ข้าราชการรวม (1+2)	7	15.2	6	13.3	6	13.3
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	40	87.0	40	88.9	40	88.9

## ตารางที่ 2

จำนวนรัฐมนตรีในรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

จำแนกตามภูมิหลังทางอาชีพ

มีนาคม 2534 – เมษายน 2535

ภูมิหลังทางอาชีพ	จำนวน	%
1. ข้าราชการทหารและตำรวจ	9	24.3
1.1 ทหารบก	3	8.1
1.2 ทหารเรือ		5.4
1.3 ทหารอากาศ	3	8.1
1.4 ตำรวจ	1	2.7
2. ข้าราชการพลเรือน	21	56.8
3. นักธุรกิจ	6	16.2
4. พลเรือนอื่นๆ	1	2.7
5. รวมทั้งสิ้น	37	100.0
6. ข้าราชการรวม (1+2)	30	81.1
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	28	75.7

**ตารางที่ 3**  
**จำนวนรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร**  
**จำแนกตามภูมิหลังทางอาชีพ**

ภูมิหลังทางอาชีพ	จำนวน	%
1. ข้าราชการทหารและตำรวจ	5	10.2
1.1 ทหารบก	2	4.1
1.2 ทหารเรือ	-	-
1.3 ทหารอากาศ	2	4.1
1.4 ตำรวจ	1	2.0
2. ข้าราชการพลเรือน	4	8.2
3. นักธุรกิจ	31	63.3
4. พลเรือนอื่นๆ	9	18.4
5. รวมทั้งสิ้น	49	100.0
6. ข้าราชการรวม (1+2)	9	18.4
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	44	89.8

## ขบวนการพฤษภาคม 2535 : ความหฤโหดจะยังไม่สิ้นสุด

ผมเฝ้าติดตามข่าวการชุมนุมเรียกร้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ทั้งในช่วงระหว่างวันที่ 6-11 พฤษภาคม และ 17-20 พฤษภาคม 2535 ด้วยความสนใจยิ่ง ในฐานะปัญญาชน ผมรู้สึกเศร้าสลดใจที่การชุมนุมเรียกร้องด้วยสันติวิธีจบลงด้วยความหฤโหด ระดับความรุนแรงของความหฤโหดนั้นหากรณีตัวอย่างในประเทศอื่นเทียบเทียมได้ยาก จะยกเว้นก็เฉพาะแต่พม่าที่มีระดับความหฤโหดใกล้เคียงกัน ในฐานะนักสังคมศาสตร์ ผมอดถาม ตัวเองมิได้ว่า เหตุไฉนการแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองจึงยังคงใช้วิธีการรุนแรงและหฤโหดในสังคมพุทธดังเช่นไทยและพม่า

สังคมไทยกำลังพัฒนาไปสู่สังคมที่ไร้หิงธรรม ความคึกครื้นในสังคมปรากฏอยู่โดยทั่วไป และพร้อมที่จะระเบิดออกมาเป็นความรุนแรงได้ทุกเมื่อ ในขณะที่วัฒนธรรมอำนาจนิยมครอบงำชนชั้นนำทางอำนาจ โดยที่ความเข้มข้มมีมากเป็นพิเศษในหมู่ผู้นำฝ่ายทหารจนมีการใช้อำนาจเป็นธรรมอย่างแพร่หลาย วัฒนธรรมอำนาจนิยมเมื่อปะทะกับสภาพไร้หิงธรรมในสังคมย่อมเร่งให้ความคึกครื้นในสังคมเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ ด้วยเหตุนี้เอง การปราบปรามขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยในเดือนพฤษภาคม 2535 ซึ่งจบลงด้วยความหฤโหด

สภาพไร้หิงธรรมในสังคมไทยมีทั้งส่วนที่เห็นได้ด้วยตาเปล่า และส่วนที่ซ่อนเร้นและประกอบด้วยมิติต่างต่าง ไม่ว่าจะเป็นมิติทางเศรษฐกิจ มิติทางสังคม มิติทางการเมือง และมิติทางวัฒนธรรม

เมื่อพิจารณามิติทางเศรษฐกิจ เราจะเห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐบาลเลือกใช้ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นยุทธศาสตร์ที่แฝงเร้นความรุนแรงและสร้างความคึกครื้นในสังคม ทั้งนี้เพราะเหตุว่า รัฐบาลได้เลือกใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุล ด้วยการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมไปหล่อเลี้ยงการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมี

นัยสำคัญว่า กลุ่มคนผู้เสียเปรียบในสังคมต้องเป็นฝ่ายเกื้อหนุนกลุ่มชนผู้ได้เปรียบในสังคม หน่วยงานบางหน่วยดังเช่นสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนก่อตั้งขึ้นมาเพื่อให้สิทธิประโยชน์แก่คนรวย โดยไม่เคยเหลียวแลคนจนแม้แต่น้อย นโยบายเศรษฐกิจบางนโยบายดังเช่นนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ (packing credit) ก็มุ่งให้ประโยชน์แก่พ่อค้านายทุนมากกว่าเกษตรกร การทบทบาทวิถีในกรุงเทพฯ เพื่อปูกระเบื้องใหม่ ในขณะที่ยังมีปัญหาเด็กขาดอาหารในชนบทที่ดี และการนำน้ำมาฉีดใส่ถนนเพียงเพื่อมิให้นายกรัฐมนตรีเปื้อนฝุ่น ในขณะที่ประชาชนกำลังเผชิญกับภัยแล้งที่ดี นโยบายและพฤติกรรมต่างๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นนโยบายและพฤติกรรมที่ สร้างความคุกรุ่นที่ซ่อนเร้นและผลักดันให้สังคมเศรษฐกิจไทยก้าวสู่บรรพตวิถีสู่ความไร้หิงธรรม ทั้งสิ้น

เมื่อพิจารณามิติทางสังคม เราจะพบว่า สังคมไทยเป็นสังคมที่มีอภิสิทธิชน และผู้คนพากันไขว่คว้าอภิสิทธิ์ เพราะอภิสิทธิ์เป็นบ่อเกิดของผลประโยชน์และทรัพย์สินศฤงคาร นอกจากนี้ชนชั้นนำทางอำนาจและอภิสิทธิชนยังชอบใช้อำนาจบาตรใหญ่ คนบางกลุ่มในสังคมสามารถละเมิดกฎหมายและข้อแม้ของบ้านเมืองโดยไม่ถูกลงโทษได้ ตำรวจจราจรนิยมจับผิดมอเตอร์ไซค์ แต่ไม่ค่อยกล้าจับคนที่ขี่รถเบนซ์หรือคนมีเครื่องแบบ การที่มีอภิสิทธิชนและความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนี้ ย่อมสร้างความแค้นเคืองแก่กลุ่มคนผู้เสียเปรียบในสังคม ซึ่งได้สะสมความแค้นเคืองทำนองเดียวกันนี้วันแล้ววันเล่า นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอันเกิดจากยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยังก่อให้เกิดพฤติกรรมที่เสริมสร้างความคุกรุ่นในสังคมได้ คนบางคนสามารถกินกล้วยเดี่ยวเป่าอ้อราคาจานละ 1,200 บาทได้ ในขณะที่ยังมีประชาชนที่อดอยากหิวโหย คนบางคนสามารถชมคอนเสิร์ตต่างประเทศ โดยเสียค่าชม 10,000 บาท ในขณะที่ประชาชนในชนบทจำนวนมากไม่มีเวลาสำหรับการพักผ่อนหย่อนใจ คนบางคนสามารถแข่งกันซื้อรถยนต์ราคา 10 ล้านบาทได้ ในขณะที่ประชาชนจำนวนมากไม่มีบ้านของตนเอง และไร้ที่ทำกิน

เมื่อพิจารณามิติทางวัฒนธรรม เราจะพบว่า วัฒนธรรมอำนาจนิยมปรากฏอย่างแพร่หลายในระบบโรงเรียน นับตั้งแต่ประถมศึกษจนถึงอุดมศึกษา การเรียนการสอนและการอบรมบ่มนิสัยยึดหลัก 'อำนาจคือธรรม' มากกว่าที่จะใช้เหตุใช้ผล นักเรียนนักศึกษาถูกบังคับให้เชื่อฟังครูบาอาจารย์โดยปราศจากเงื่อนไข ความรุนแรงปรากฏอย่างแพร่หลายในภาพยนตร์การ์ตูนและภาพยนตร์ทั่วไป เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐมุ่งเซ็นเซอร์บทมากกว่าภาพที่แสดงถึงความเหี้ยมโหด

เมื่อพิจารณามิติทางการเมือง เราจะพบว่า การใช้กำลังเพื่อตัดสินปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองด้วยการทำรัฐประหารเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า นับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ได้สื่อข่าวสารที่ซ่อนเร้นว่า การใช้กำลังเท่านั้นที่จะยุติปัญหาได้

พัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ได้ผลักดันให้สังคมไทยกลายเป็นสังคมที่ไร้หิงธรรม อย่างไรก็ตาม ลำพังแต่สภาพไร้หิงธรรมในสังคมไม่เพียงพอที่จะก่อให้เกิดความหวัดในการปราบปรามขบวนการพฤษภาคม 2535 ได้ ความหวัดเหี้ยมดังกล่าวนี้ เกิดจากวัฒนธรรมอำนาจนิยมในหมู่ผู้นำฝ่ายทหาร ทศนะอำนาจนิยมทำให้ผู้นำฝ่ายทหารถือตนเป็นผู้ปกครองราษฎร และยึดมั่นถือมั่นว่า ผู้ที่อยู่ใต้ปกครองจักต้องเชื่อฟังผู้ปกครอง ผู้นำฝ่ายทหารจึงมีอากยอบรับการชุมนุมประท้วงได้ และมองผู้ที่คัดค้านตนเป็นศัตรู ความรู้สึกเป็นศัตรูยิ่งมีมากขึ้นไปอีก เมื่อคู่แข่งทางการเมืองดังเช่นพลตรีจำลอง ศรีเมือง และพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มีบทบาทในการนำขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตย ความรู้สึกเป็นศัตรูดังกล่าวนีเห็นได้จากชื่อแผนการจัดการชุมนุมประท้วง ซึ่งตั้งชื่อว่า "แผนตุลชัย" และ "แผนไพร่พินาศ" เป็นอาทิ ในขณะที่ทศนะอำนาจนิยมทำให้ผู้นำฝ่ายทหารมีแนวโน้มที่จะปราบปรามด้วยการใช้กำลังและด้วยวิธีการรุนแรงโดยธรรมชาติอยู่แล้ว เมื่อเสริมด้วยความรู้สึกเป็นศัตรู จึงทำให้การปราบปรามด้วยวิธีการ หวดเหี้ยมเป็นเรื่องที่จะต้องเกิดขึ้น

จากคำบอกเล่าของผู้ร่วมขบวนการพฤษภาคม 2535 ทหารระดับล่างได้รับคำสั่งให้มาปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และมีความเชื่อตามคำสั่งนั้น พลเอกสุจินดา คราประยูร และคณะได้ใช้สถานีวิทยุและโทรทัศน์ของรัฐในการโจมตีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (โดยมิได้เอ่ยชื่อ) ว่าต้องการสถาปนาสภาพเปรีชิติยมขึ้นในเมืองไทย ไม่ว่าผู้นำฝ่ายทหารจะเชื่อในเรื่องที่ตนกล่าวหาหรือไม่ก็ตาม การณ์ปรากฏว่า ทหารระดับล่างได้ปฏิบัติตามคำสั่งด้วยความเชื่อเช่นนี้ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ทหารของประชาชนกลับเป็นฝ่ายเช่นฆ่าประชาชน ข้อที่น่าอดสูยิ่งก็คือ แม้ผู้ชุมนุมประท้วงบางคนจะยอมแพ้แล้วก็ยังถูกฆ่า และแม้ผู้ชุมนุมประท้วงจะวิ่งหนี ก็ยังถูกยิงข้างหลัง โดยไม่มีการจำแนกว่าเป็นเด็กสตรี หรือคนชรา

ทหารระดับล่างเป็นคนจนกลุ่มใหญ่กลุ่มหนึ่งในจำนวน 4 กลุ่มในสังคมไทย กลุ่มคนจนอื่นๆ ประกอบด้วยคนจนในภาคเกษตรกรรม คนจนในสลัม และภิกษุสามเณร หากพิจารณาภูมิหลังทางครอบครัว ทหารระดับล่างส่วนใหญ่มาจากครอบครัวชาวนา ครอบครัวของคนเหล่านี้ต้อง เผชิญกับภาวะทุกข์เข็ญจากยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุลที่รัฐบาลเลือกใช้ โดยที่รัฐบาลมิได้เหลียวแลเท่าที่ควร ทหารระดับล่างจึงมาจากครอบครัวที่ถูกรัฐบาลเบียดเบียนด้วยวิธีการอันลุ่มลึกและด้วยเหตุที่เป็นคนจน จึงจำเป็นต้องเป็นทหารโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ทหารระดับล่างจึงมีความคึกฤทธิ์ที่จะใช้ความรุนแรงอยู่แล้ว ครั้นเมื่อก้าวเข้าสู่กองทัพก็ได้รับการฝึกอบรมสั่งสอนด้วยวิธีการอำนาจ



นิยม มิใช่ด้วยการใช้เหตุใช้ผล วิธีการฝึกอบรมและการบังคับบัญชาทหารอาศัยการใช้อำนาจอันแผ่  
ความรุนแรงในชั้นรากฐาน มิหนำซ้ำทหารระดับล่างยังมีโอกาสฝึกปรือการใช้ความรุนแรงในการ  
ควบคุมประชาชนในชนบท ดังเช่นการกวาดต้อนราษฎรภายใต้โครงการ คจก. และการสร้างเขื่อน  
ปากมูล ทหารระดับล่างจึงตกอยู่ใต้อิทธิพลของวัฒนธรรมอำนาจนิยม ทั้งในฐานะผู้ได้รับผลกระทบ  
จากวัฒนธรรมอำนาจนิยม และผู้ใช้ความรุนแรงกระทำกับประชาชน

ความหฤโหดในการปราบปรามขบวนการประชาธิปไตย จะมีไม่มากเท่าที่เกิดขึ้น  
หากผู้นำฝ่ายทหารปัจจุบันไม่หลงอำนาจและเชื่อมั่นในอำนาจจนมองไม่เห็นหัวประชาชน แต่ความ  
หฤโหดทำนองนี้จะยังคงเกิดขึ้นได้อีก หากวัฒนธรรมอำนาจนิยมยังคงครอบงำผู้นำฝ่ายทหาร และ  
หากสภาพไร้อิทธิพลธรรมในสังคมไทยยังไม่หมดไป

## เศรษฐกิจไทยหลังพฤษภาคม 2535

หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ผมเดินทางไปบนถนนข้าวสาร ถนนที่ผมเรียกว่า 'พญาเหนือแห่งกรุงเทพฯ' ผู้คนบางตาอย่างผิดสังเกต เจ้าของร้านค้าหลายต่อหลายร้านให้ความเห็นตรงกันว่า นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศซึ่งเคยพลุกพล่านบนถนนนี้เหลือเพียงไม่ถึง 10% ของจำนวนที่เคยมีในยามปกติ เสี่ยงกันประณามทหารที่เข่นฆ่าประชาชนยังคงดั่งขรม หลายคนเล่าเหตุการณ์ด้วยความเคียดแค้น บางคนกล่าวถึงการตายของนายเอียน นิวเมเกน (Ian Neumegeen) ครูชานิวซีแลนด์แห่ง International School Bangkok ซึ่งถูกทหารยิงตายเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2535 เพียงเพราะนายนิวเมเกนเข้าใจผิดว่า เมืองไทยเป็นแดนแห่งอารยชน

การท่องเที่ยวเป็นภาคเศรษฐกิจที่ได้รับความกระทบกระเทือนโดยทันทีจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ชาวต่างประเทศพากันเปลี่ยนแปลงแผนการท่องเที่ยว รัฐบาลของอารยประเทศประกาศเตือนมิให้ราษฎรของตนเดินทางเข้ามาเมืองไทย เพราะอาจประสบกับพฤติกรรมหฤโหดเมื่อไรก็ได้ อัตราการเข้าพักในโรงแรมต่างๆตกฮวบลงอย่างรวดเร็ว ไม่เพียงแต่ธุรกิจโรงแรมจะได้รับความกระทบกระเทือนอย่างมหาศาลเท่านั้น สายการบินดังเช่นบริษัทการบินไทย จำกัด ก็ต้องรับเคราะห์ด้วย มัคคุเทศก์จำนวนเรือนหมื่นต้องว่างงานโดยปริยาย ผลกระทบเหล่านี้ส่งกระแสไปยังธุรกิจต่อเนื่อง ดังเช่นภัตตาคาร ธุรกิจบันเทิง และอุตสาหกรรมผลิตของที่ระลึกด้วย

แม้จนถึงวันที่ผมเขียนบทความนี้ สภาพอึมครึมทางการเมืองยังคงปรากฏอยู่ทั่วไป สถานการณ์แปรผันทุกชั่วโมงนาที ในขณะที่กลุ่มผู้นำฝ่ายทหารที่บงการการเข่นฆ่าประชาชนพยายามเขม็งเกลียวบังเหียนแห่งอำนาจ อารมณ์ความซึ่งเคียดของประชาชนยิ่งพลุ่งพล่าน และพร้อมที่จะระเบิดออกมาอย่างรุนแรงได้ทุกเมื่อ สยามประเทศในยามนี้ไม่อยู่ในสภาพที่จะใช้ศักยภาพทางเศรษฐกิจที่มีอยู่อย่างมหาศาลในการผลักดันให้ประเทศหลุดไปข้างหน้า ซึ่งเป็นเรื่องน่าสมเพชยิ่งที่ชะตาชีวิตของประเทศต้องผันแปรไปเพียงเพราะความลุ่มแก่อำนาจของผู้นำฝ่ายทหารเพียงไม่กี่คน

ก่อนที่จะเกิดขบวนการพฤษภาทมิฬ 2535 แม้ภาพลักษณ์ของสังคมเศรษฐกิจไทยจะไม่สดใสนัก แต่ระบบเศรษฐกิจไทยก็กำลังไล่กวาดกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย (Asian

NICs) มาห่างๆ ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในสังคมทุนนิยมโลก ซึ่งเกิดขึ้นโดยทั่วไปและรุนแรงเป็นพิเศษในสหรัฐอเมริกา คานาดา และสหราชอาณาจักร มีผลเหนี่ยวรั้งการเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทยให้น้อยไม่ เพราะระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงประเทศมหาอำนาจเป็นตลาดสินค้าออกที่สำคัญ ความถดถอยทางเศรษฐกิจย่อมทำให้ประเทศเหล่านี้ไม่สามารถซื้อสินค้าออกของไทยได้มากเท่าที่ควร นอกจากนี้ ระบบเศรษฐกิจไทยยังต้องพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศ เนื่องจากการออมภายในประเทศมีไม่พอเพียงที่จะสนองตอบความต้องการการลงทุนภายในประเทศ ในขณะที่สังคมโลกกำลังเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนเงินออม และกระแสการเคลื่อนย้ายเงินออมกำลังแปรเปลี่ยนไป

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา เงินออมที่หล่อเลี้ยงการเติบโตของสังคมทุนนิยมโลกมาจากญี่ปุ่น เยอรมนีตะวันตก และตะวันออกกลาง กระแสการเคลื่อนย้ายเงินออมจากญี่ปุ่นมีที่ท่าจะชะลอลง เนื่องจากกลุ่มทุนในญี่ปุ่นมีแนวโน้มที่จะหันกลับไปลงทุนภายในประเทศมากขึ้น ส่วนเยอรมนีตะวันตกมีภาระที่จะต้องอุ้มชูดินแดนที่ครั้งหนึ่งเป็นเยอรมนีตะวันออก ในเมื่อประเทศทั้งสองได้รวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแล้ว กระแสการเคลื่อนย้ายของเงินออมจากตะวันออกกลางได้อ่อนตัวลงอย่างชัดเจน นับตั้งแต่เกิดสงครามระหว่างอิหร่านกับอิรัก และระหว่างอิรักกับพันธมิตรอาหรับอื่นๆ ภัยพิบัติจากสงครามทำให้ตะวันออกกลางจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรทางการเงินในการบูรณะประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้

สังคมโลกไม่เพียงแต่จะเผชิญกับการขาดแคลนเงินออมเท่านั้น หากทว่ายังมีแหล่งดึงดูดเงินออมใหม่ๆ ผุดขึ้นอีกด้วย แหล่งดึงดูดเงินออมที่สำคัญได้แก่ ยุโรปตะวันออกและจักรภพรัฐอิสระ (หรือสหภาพโซเวียตเดิม) อินโดจีน และสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศมหาอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งยุโรปตะวันตกพากันเข้าไประดับประเทศให้มีสถานการณ์ในยุโรปตะวันออกและจักรภพรัฐอิสระเลวร้ายลงไป มิฉะนั้นจะมีผลกระทบต่อยุโรปตะวันตกทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมือง กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกเริ่มจัดสรรเงินให้กู้แก่ประเทศเหล่านี้ ทั้งนี้ด้วยการผลักดันของประเทศมหาอำนาจ ผลที่จะเกิดตามมาก็คือ กระแสการเคลื่อนย้ายเงินออมเข้าสู่ประเทศในโลกที่สามจักต้องอ่อนตัวลงอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ นอกจากนี้ แนวโน้มที่จะมีการฟื้นฟูสัมพันธไมตรีระหว่างสหรัฐอเมริกากับเวียดนาม ซึ่งน่าจะปรับสู่ความสัมพันธ์ตามปกติในปี 2536 นี้ ไม่เพียงแต่จะทำให้เวียดนามได้รับเงินกู้จากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ตลอดจนได้รับเงินช่วยเหลือจากประเทศมหาอำนาจอื่นๆ เท่านั้น หากทว่า ยังทำให้เงินทุนจากต่างประเทศทะลักเข้าไปลงทุนในเวียดนามอีกด้วย ในทำนองเดียวกัน การปฏิรูปเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีน

โดยปรับไปสู่การใช้กลไกราคา ย่อมทำให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นแหล่งดึงดูดเงินทุนจากต่างประเทศไม่แพ้ยุโรปตะวันออกและอินโดจีน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในระยะ 3 - 5 ปีข้างหน้า เงินออมของโลกมีแนวโน้มที่จะเคลื่อนย้ายไปสู่จักรวรรดิอิสระและยุโรปตะวันออก อินโดจีน และสาธารณรัฐประชาชนจีนมากขึ้น เหตุการณ์พฤษภาทมิฬไม่เพียงแต่ทำลายภาพลักษณ์ของประเทศไทยเท่านั้น หากทว่ายังทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยหมดสิ้นพลังในการดึงดูดเงินทุนจากต่างประเทศอีกด้วย ทรานส์นเอชันนัลที่การเมืองยังไร้เสถียรภาพ และภาวะ 'สงครามการเมือง' ยังคงคุกรุ่นอยู่ในใจของประชาชนจำนวนมาก ย่อมยากที่จะคาดหวังได้ว่า เงินทุนจากต่างประเทศจะเคลื่อนย้ายเข้ามาลงทุนในประเทศไทยในระดับที่เคยมีในสถานการณ์ปกติ

สภาพไร้สันติสุขในสังคมไทยอาจมีผลในการผลักดันให้นายทุนไทยหันไปลงทุนในต่างประเทศมากขึ้นและรวดเร็วขึ้น ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา กลุ่มทุนไทยกำลังเติบโตใหญ่เป็นบรรษัทระหว่างประเทศ (Third World Multinationals) กลุ่มทุนขนาดใหญ่หลายต่อหลายกลุ่มพากันเข้าไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านและประเทศมหาอำนาจ นโยบายการกีดกันการค้าของประเทศมหาอำนาจมีผลในการผลักดันให้กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ย้ายแหล่งที่ตั้งของโรงงาน (relocation of industry) หลายต่อหลายบริษัทเข้าไปตั้งโรงงานในสหรัฐอเมริกา แทนที่จะผลิตในเมืองไทย แล้วส่งไปขายในสหรัฐฯ ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบของนโยบายการกีดกันการค้า ข้อตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreements) และการรวมกลุ่มการค้า (Trading Blocs) มีส่วนดึงดูดให้ทุนไทยเคลื่อนย้ายออกนอกประเทศมากขึ้น ข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North America Free Trade Agreement = NAFTA) สร้างแรงดึงดูดให้กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ของไทยเข้าไปลงทุนในเม็กซิโกและแคนาดา การรวมตัวเป็นตลาดเดี่ยวของประชาคมยุโรป (Single Europe) อาจดึงดูดให้กลุ่มทุนไทยเข้าไปประกอบการในภูมิภาคนั้น นอกจากนี้ บรรยากาศการลงทุนและช่องทางการแสวงหากำไรที่ดีขึ้นตามลำดับ ทั้งในยุโรปตะวันออก อินโดจีน และสาธารณรัฐประชาชนจีน ย่อมทำให้กลุ่มทุนไทยเคลื่อนไหวในทิศทางเดียวกับกระแสที่เกิดขึ้นในสังคมโลก ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองอันเกิดจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬและความหวั่นเกรงที่จะมีการรัฐประหาร ไม่เพียงแต่จะทำให้ชาวต่างประเทศหยุดยั้งการลงทุนในประเทศไทยเท่านั้น หากทว่ายังผลักดันให้ทุนไทยออกนอกประเทศอีกด้วย

ความลุ่มๆดอนๆทางการเมืองนับตั้งแต่การรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 เป็นต้นมา นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยตกอยู่ในภาวะตกต่ำมาโดยตลอด

การปราบปรามขบวนการประชาธิปไตยเดือนพฤษภาคม 2535 ยังมีผลซ้ำเติมภาวะการณ์ดังกล่าวนี้ การที่ปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองยังไม่สามารถคลี่คลายได้ จะยังคงสร้างภาพอึมครึมในตลาดหลักทรัพย์ต่อไป ความข้อนี้เป็นจริงสำหรับตลาดอสังหาริมทรัพย์ด้วย การล่มสลายของตลาดอสังหาริมทรัพย์ได้เกิดขึ้นมาก่อนแล้วในประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น และเมื่อเร็วนี้ ยักษ์ใหญ่ในวงการค้าอสังหาริมทรัพย์ดังเช่นบริษัท Olympia and York ก็มีอันต้องล้มละลาย สภาพไร้สันติสุขและไร้เสถียรภาพทางการเมืองในสังคมไทยย่อมมีผลต่อตลาดอสังหาริมทรัพย์อย่างสำคัญ ภาวะตกต่ำทั้งในตลาดหลักทรัพย์และตลาดอสังหาริมทรัพย์ ย่อมก่อผลกระทบทวีคูณต่อเสถียรภาพของสถาบันการเงินภายในประเทศอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะสถาบันการเงินได้จัดสรรสินเชื่อจำนวนมากเพื่อการซื้อขายหลักทรัพย์และที่ดิน หากภาวะตกต่ำนี้รุนแรงและยืดเยื้อยาวนาน การล้มละลายครั้งใหญ่ก็จะเกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจไทย ซึ่งจะมีผลสิ้นคลอนสถาบันการเงินภายในประเทศด้วย

ตราบเท่าที่ผู้นำฝ่ายทหารยังคงต้องการยึดอำนาจรัฐด้วยการใช้กำลังอาวุธ ระบบเศรษฐกิจไทย ซึ่งในปัจจุบันจัดอยู่ในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่รุ่นที่สอง (Second Generation NICs) ก็จะไม่ค่อยดี ตกจากบันไดดารา จุดดั่งที่เกิดขึ้นกับฟิลิปปินส์มาแล้ว ฟิลิปปินส์เคยเป็นประเทศที่มีพัฒนาการทางด้านอุตสาหกรรมเหนือกว่าประเทศอื่นใดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ระบอบเผด็จการของประธานาธิบดีเฟอร์ดินันด์ มาร์กอส ทำให้ฟิลิปปินส์ตกจากบันไดดาราที่ละชั้นๆ จนในปัจจุบันล้าหลังไทยในทางเศรษฐกิจ หากระบอบเผด็จการครอบงำสังคมไทย ไทยก็จะมีชะตากรรมไม่แตกต่างจากฟิลิปปินส์ในอดีต เพราะภายใต้ระบอบเผด็จการ ทุนนิยมอภิสิทธิ์จะครอบงำระบบเศรษฐกิจไทย ประสิทธิภาพการผลิตภายในประเทศจะตกต่ำ เนื่องเพราะทุนนิยมอภิสิทธิ์ไม่ต้องการให้มีการแข่งขัน เมื่อปราศจากการแข่งขันในการประกอบการ แรงจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตย่อมไม่มี นอกจากนี้ ส่วนเกินทางเศรษฐกิจแทนที่จะถูกนำไปใช้ในการสะสมทุนต่อเนื่องกันไป กลับต้องมลายไปในกระบวนการฉ้อราษฎร์บังหลวง และถูกผู้ทรงอำนาจทางการเมืองดูดซับไปใช้ในทางที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต

บัดนี้ ระบบเศรษฐกิจไทยกำลังยืนอยู่บนทางสองแพร่ง ระหว่างการรุดก้าวไปข้างหน้ากับการถอยหลังเข้าคลอง !

## จากอาทิตย์ อุไรรัตน์ ถึง อานันท์ ปันยารชุน

พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 20 ของประเทศไทยเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2535 นี้ ไม่เพียงแต่จะเป็นสิริมงคลแก่นายอานันท์ ปันยารชุน เท่านั้น หากทว่ายังเป็นสิริมงคลแก่ทวยราษฎร์และสังคมไทยโดยส่วนรวม อีกด้วย

เหตุการณ์พฤษภาทมิฬได้สร้างความบอบช้ำและความแตกร้างในสังคมไทย อันยากแก่การเยียวยา การที่นายอานันท์ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ให้ความหวังแก่ปวงชนชาวไทยว่า หายนภัยที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่นี้จะไม่เลวร้ายมากไปกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ นายอานันท์ไม่เพียงแต่จะเป็นสัญลักษณ์ของความสัจย์ซื่อ อันเป็นคุณสมบัติอันหาได้ยากในหมู่ผู้นำทางการเมือง (ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน) ในปัจจุบันเท่านั้น หากทว่ายังให้ภาพลักษณ์แห่งความมีประสิทธิภาพอีกด้วย ชื่อเสียงกิตติคุณและเครือข่ายความสัมพันธ์กับต่างประเทศที่นายอานันท์มีอยู่ คงมีส่วนช่วยกอบกู้ภาพพจน์ของประเทศไทยในสังคมโลกซึ่งตกต่ำอย่างไม่น่าเชื่อ เพียงชั่วระยะเวลา 48 วันที่พลเอกสุจินดา คราประยูร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายอานันท์ได้พิสูจน์ตนเองมาแล้วว่ามีใช้ผู้ที่ต้องการแสวงหาอำนาจ และแม้ในยุคสมัยที่มีอำนาจ ก็มีได้หลงอำนาจ หากแต่รู้จักใช้อำนาจอย่างเป็นธรรม ความเป็นผู้ดีและความเป็นสุภาพบุรุษของนายอานันท์ก็เป็นคุณสมบัติอันหาได้ยากในหมู่ผู้นำทางการเมืองในปัจจุบันเช่นกัน

ด้วยเหตุที่นายอานันท์มีคุณสมบัติที่น่าปลื้ม ไม่ว่าจะเป็นความสัจย์ซื่อ ความมีประสิทธิภาพ ความไม่ยึดติดอำนาจ ความเป็นผู้ดี และความเป็นสุภาพบุรุษ จึงมีใช้เรื่อร่น่าประหลาดใจที่คณะผู้ก่อการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 เลื่อนนายอานันท์เป็นนายกรัฐมนตรี ในเมื่อคุณสมบัติเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นคุณสมบัติที่ผู้นำ รสช.ไม่มี ผู้นำ รสช.หวังที่จะอาศัยคุณสมบัติของนายอานันท์เป็นฐานความชอบธรรมในการยึดอำนาจ การที่นายอานันท์ยอมรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนมีนาคม 2534 ในทัศนะของคนบางกลุ่มในสังคมไทยถือเป็นอาชญากรรมอันไม่น่าให้อภัย หลายคนไม่เข้าใจว่า เหตุใดคุณสมบัติของนายอานันท์จึงยอมเป็นเบี้ยหมากรุกทางการเมือง

เมืองของผู้นำ รสช.ซึ่งมิได้มีคุณสมบัติของสุภาพบุรุษ เพราะสุภาพบุรุษย่อมไม่ใช้กำลังโค่นล้มระบอบประชาธิปไตย มองจากแง่ของนายอานันท์ นายอานันท์อาจยอมรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในครั้งกระนั้น เพียงเพราะไม่ต้องการเห็นสังคมนไทยทรุดต่ำลงไปอีก ตลอดช่วงเวลา 13 เดือนที่รัฐบาลนายอานันท์รับผิดชอบชาติบ้านเมือง รัฐบาลชุดนั้นได้ทุ่มเทสติปัญญา กำลังกายและกำลังใจในการฟื้นฟูและบูรณะสังคมนไทย ในทุกๆด้าน เมื่อสิ้นยุครัฐบาลนายอานันท์ ดูเหมือนว่า สังคมนไทยพร้อมที่จะรุดก้าวไปข้างหน้ามากกว่ายุคสมัยใดๆ แต่แล้วความต้องการสืบทอดอำนาจของผู้นำ รสช. โดยไม่ยอมละวางจากอำนาจ รวมตลอดทั้งอหังการแห่งอำนาจ ก็นำมาซึ่งเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ และในที่สุด ชาติแท้ของผู้นำ รสช. ก็เผยโฉมให้เห็น

การยอมรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 20 ของนายอานันท์ ปันยารชุน นับเป็นการตัดสินใจอันควรแก่การสรรเสริญ เพราะนายอานันท์ต้องสละผลประโยชน์ส่วนตัวเพื่อผลประโยชน์ของชาติ ภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบครั้งนี้หนักอึ้งและสาหัสสากรรจ์มากกว่าการตัดสินใจเมื่อเดือนมีนาคม 2534 ศานติสุขแห่งชีวิตและความสงบสุขของครอบครัวจะต้องถูกบั่นทอนอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งเป็นเรื่องน่าเห็นใจอย่างยิ่ง

ในคืนที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีนั่นเอง บรรดาผู้นำพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลสุจินดาพากันไปชุมนุมที่บ้านพลอากาศเอกสมบุญ ระหงษ์ ซึ่งได้จัดโต๊ะหมู่บูชาเพื่อรับพระบรมราชโองการ ผู้นำพรรคการเมืองเหล่านี้คาดหวังว่าพลอากาศเอกสมบุญจะได้เป็นนายกรัฐมนตรี รายงานข่าวเรื่องนี้กลายเป็นภาพยนตร์หรรษา ซึ่งแม้แต่ชาร์ลี แชปปลิน หรือวูดดี อัลเลน ก็ยังมีอาจเทียบเทียบไม่ได้ ผู้ที่ได้ชมรายงานข่าวนี้อ่านแล้วแต่รู้สึกสำราญใจและสะใจ บรรดานักการเมืองในสังกัดพรรคการเมืองทั้ง 5 พรรคนี้ มีบทบาทสำคัญในการสร้างสภาพน้ำเน่าในสังคมนการเมืองไทย คนเหล่านี้เกือบทั้งหมดอาศัยเงินตราในการซื้อเสียงเพื่อมีอำนาจทางการเมือง และเลือกที่จะอิงแอบผู้นำฝ่ายทหารที่กุมกำลังมากกว่าที่จะอิงแอบประชาชน ครั้นมีอำนาจก็ใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลทั้งโดยชอบและมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้นำพรรคการเมืองเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีลักษณะสามัญชน หลายคนถือกำเนิดในครอบครัวชนชั้นต่ำ ซึ่งมีโชเรื่องเสียหาย แต่ข้อเสียหายก็คือ การไต่เต้าด้วยการประกอบกิจการที่ผิดกฎหมาย นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 เป็นต้นมา ผู้นำฝ่ายทหารที่ยึดกุมอำนาจทางการเมืองกลุ่มแล้วกลุ่มเล่าล้วนแต่คบหาสมาคมและอาศัยนักการเมืองที่มีสามัญลักษณะเหล่านี้เป็นฐานอำนาจทั้งสิ้น

ด้วยเหตุที่ผู้นำพรรคการเมืองเชื่อมั่นในฐานอำนาจของผู้นำ รสช. การแข็งขันต่อพลังกดดันในการแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงเกิดขึ้น ทั้งๆที่การประชุมประหวังระหว่างวันที่ 6-11 พฤษภาคม 2535 สลายตัวไปด้วยความหวังว่าจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เนื่องจากมีสัญญาประชาคมจากพรรคการเมืองทุกพรรค แต่แล้วผู้นำพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลสุจินตาก็แสดงอาการระมัดระวัง โดยไม่ยอมรับรู้สัญญาประชาคมดังกล่าวนี้ การแข็งขันไม่ยอมแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้เอง นำมาซึ่งการประชุมประหวังระหว่างวันที่ 17-20 พฤษภาคม 2535 และจบลงด้วยการเช่นฆ่าประชาชน

การให้ความชอบธรรมแก่พลเอกสุจินดา คราประยูร เพื่อเป็นนายกรัฐมนตรี และการแข็งขันไม่ยอมแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ทำให้พรรคการเมืองหมดสิ้นความชอบธรรมในการจัดตั้งรัฐบาล แต่ผู้นำพรรคการเมืองยังคงเริงร่า และแสดงอหังการแห่งอำนาจด้วยความเชื่อมั่นในฐานอำนาจของผู้นำ รสช. การปฏิเสธไม่ยอมรับนายชวน หลีกภัยเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ทำให้สังคมการเมืองไทยเข้าสู่มุมอับ แม้นายชวนจะมีใช้สัญลักษณ์แห่งความมีประสิทธิภาพ แต่นายชวนก็มีภาพลักษณ์แห่งความสัสตยชื่อ อันเป็นคุณสมบัติที่หาไม่ได้ในหมู่ผู้นำพรรคการเมือง พลันที่ชื่อนายชวนปรากฏเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ดัชนีตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยก็เขยิบสูงขึ้น แต่พลันที่ชื่อพลอากาศเอกสมบุญ ระหงษ์เป็นนายกรัฐมนตรี ดัชนีตลาดหลักทรัพย์ฯ ก็ตกต่ำลง

อาการคอคดของผู้นำพรรคการเมืองที่ชุมนุมอยู่ในบ้านพลอากาศเอกสมบุญในย่ำค่ำวันที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นเรื่องที่น่าสนใจได้ คนเหล่านี้ทุ่มทุนไปเป็นจำนวนมากในการเลือกตั้งฤดูที่ผ่านมา ยังมีทันจะกอบโกยคืนมา ก็สิ้นอำนาจเสียแล้ว ข้อที่มหาชนพึงจับตาดูก็คือ รายการทิ้งทวนที่อาจจะเกิดในระหว่างที่การจัดตั้งรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุนยังไม่แล้วเสร็จ รายการทิ้งทวนเหล่านี้อาจจะประกอบด้วย การออกใบอนุญาต การตั้งโรงงาน การอนุมัติสัมปทานให้แก่โครงการบางโครงการ รวมตลอดทั้งการจัดซื้อปุ๋ย การจัดซื้อข้าวภายใต้นโยบายพยุงราคาข้าว และการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ภายใต้โครงการแก้ไขภัยแล้ง การชำระล้างสิ่งโสโครกแรกทีรัฐบาลอานันท์จักต้องทำก็คือ การลบล้างรายการ 'ห่าลง' ของรัฐบาลรักษาการภายใต้โครงการช่วยเหลือเกษตรกรและโครงการแก้ไขภัยแล้งเหล่านี้

การพลิกผันทางการเมืองในย่ำค่ำวันที่ 10 มิถุนายน 2535 จะไม่เป็นไปอย่างราบรื่น หากปราศจากบุรุษผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร ที่ชื่อนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ นายอาทิตย์เคยออกหัทที่มีได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ แต่กาลเวลาก็ได้พิสูจน์แล้วว่า นายอาทิตย์โชคดีที่ไม่ต้องชองเสปหลังวาศกับรัฐบาลสุจินดา มโนธรรมสำนึกทำให้นายอาทิตย์ไม่เสนอ



ชื่อพลอากาศเอกสมบุญ ระวังษ์เป็นนายกรัฐมนตรี นับเป็นการตัดสินใจที่ก่อปรด้วยความกล้าหาญทางจริยธรรมยิ่ง ถ้าฟังแต่ดูขบวนการที่นายอาทิตย์ได้รับจากสถาบันการศึกษาไม่เพียงพอที่จะทำให้ นายอาทิตย์เป็นบัณฑิตได้ แต่ด้วยความกล้าหาญทางจริยธรรมครั้งนี้ นายอาทิตย์ได้กลายเป็นบัณฑิตแห่งมโนธรรมสำนักอันควรแก่การยกย่อง

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน กำลังเป็นความหวังของปวงชนชาวไทยในการเยียวยาความบอบช้ำและความแตกร้างของสังคมไทย ตลอดจนการปรับปรุงภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสังคมโลก ความหวังเหล่านี้จะเป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลอานันท์ต้องสร้างความชอบธรรมทางการเมืองเป็นปฐมฐาน ความชอบธรรมเบื้องต้นก็คือ รัฐมนตรีที่ร่วมรัฐบาลอานันท์ไม่เพียงแต่จะมีความสัตย์ซื่อและมีประสิทธิภาพเท่านั้น หากยังต้องปราศจากกลิ่นคาวเลือดอีกด้วย นายอานันท์จึงต้องมีความกล้าหาญทางจริยธรรมมากพอที่จะไม่เลือกเทคโนโลยีแคตและนักธุรกิจที่มีความสัมพันธ์กับผู้นำரசข.มาร่วมรัฐบาล มิฉะนั้นแล้วรัฐบาลนายอานันท์ก็จะมีปัญหาความไม่ชอบธรรมตั้งแต่ต้น แต่ความชอบธรรมและประสิทธิภาพของรัฐบาลอานันท์มิใช่เงื่อนไขเพียงประการเดียวที่จะช่วยฟื้นฟูและบูรณะสังคมไทยจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬได้ สังคมไทยโดยส่วนรวมจึงต้องให้ความร่วมมือร่วมใจกับรัฐบาลอานันท์ด้วย ความร่วมมือร่วมใจที่สำคัญ ได้แก่ ความร่วมมือร่วมใจในการขจัดสามานยชนออกไปจากสังคมการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาผู้นำพรรคมาร และความร่วมมือร่วมใจในการขจัดวัฒนธรรมอำนาจนิยม ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย

## รศช. การยึดทรัพย์ และภาวะของแผ่นดิน

การคืนทรัพย์สินให้แก่ธนาคารเมืองที่ถูกยึดทรัพย์ในข้อหาร่ำรวยผิดปกติ กำลังกลายเป็นภาวะของแผ่นดินอย่างไม่สมควร

เมื่อคณะ รศช. อันมีพลเอกสุนทร คงสมพงษ์เป็นผู้นำก่อการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 ข้ออ้างสำคัญประการหนึ่งในการยึดอำนาจก็คือ พฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ด้วยเหตุที่รัฐบาลชาติชายมีพฤติกรรมในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายอย่างโจ่งแจ้ง ประกอบกับการที่ผู้นำรัฐบาลนั้นไม่สนใจที่จะลดทอนการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการประพฤตินิชอบของรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล ผู้คนจำนวนไม่น้อยจึงพากันหลงผิดเห็นดีเห็นงามกับการฉ้อราษฎร์รรมนุญและการทำลายระบอบประชาธิปไตยของคณะ รศช. โดยมีได้ตระหนักแม้แต่น้อยว่า ผู้นำฝ่ายทหารที่ก่อการรัฐประหารก็มีพฤติกรรมอันฉ้อฉลเฉกเช่นเดียวกัน

คณะ รศช. แสดงอาการซึ่งซังที่จะกวาดล้างนักการเมืองขึ้นชื่อ ด้วยการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน (คตส.) โดยมีพลเอกสิทธิ จิรโรจน์เป็นประธาน แต่อาการอันซึ่งซังดังกล่าวนี้กลับผ่อนคลายลงตามกาลเวลา เมื่อผู้นำฝ่ายทหารเหล่านี้มีเป้าประสงค์อันแจ่มชัดที่จะสืบทอดอำนาจทางการเมืองต่อไป จึงต้องอาศัยนักการเมืองขึ้นชื่อเป็นฐานอำนาจ โดยที่นักการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติบางคนยอมตนเป็นบริวารของผู้นำ รศช. เพียงเพื่อให้ผ่านปรนคติการยึดทรัพย์ ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายจึงเป็นไปในทำนอง "น้ำพึ่งเรือ เสือพึ่งป่า" ด้วยเหตุตั้งนั้นจึงมีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศ รศช. ฉบับที่ 26 พ.ศ. 2534 โดยเปิดโอกาสให้ผู้ถูกตรวจสอบทรัพย์สินมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลได้

พลันที่มีการแก้ไขประกาศ รศช. ฉบับที่ 26 โฉมหน้าที่แท้จริงของผู้นำ รศช. ก็ปรากฏสู่ประชาชน หนังสือพิมพ์หลายต่อหลายฉบับรายงานความรู้สึกผิดหวังของประชาชน แต่ผู้ที่รู้สึกผิดหวังยิ่งกว่าผู้อื่นใดคงจะเป็นพลเอกสิทธิ จิรโรจน์ ซึ่งเป็นเพียงเบี้ยหมากรุกทางการเมืองของคณะ รศช.

พลเอกสิทธิมมองเห็นแต่มีมติมีดของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ แต่มองไม่เห็นพฤติกรรมการณ์ข้อจ้อจ้ออำนาจของผู้นำ รสช. นับเป็นเรื่องน่าเศร้าและน่าเห็นใจ บุคคลที่ทำงานเพื่อชาติบ้านเมืองด้วยความซื่อสัตย์สุจริตดังเช่นพลเอกสิทธิ ที่ต้องจบชีวิตการทำงานด้วยความผิดหวังอย่างล้าลึก พลังกายและพลังใจที่ทุ่มเทไปเพื่อชำระล้างความโสมมของสังคมต้องสูญเปล่า เพียงเพราะค้นหาแห่งอำนาจของผู้นำ รสช. และบัดนี้พลเอกสิทธิคงจะประจักษ์แก่ใจว่า ค้นหาแห่งอำนาจมิได้มีเฉพาะแต่นักการเมืองอาชีพเท่านั้น หากยังปกแผ่ทรงอิทธิพลในหมู่ผู้นำฝ่ายทหารบางกลุ่มบางเหล่าอีกด้วย แท้ที่จริงแล้ว ผู้ที่มีสำนึกทางประวัติศาสตร์ต่างได้เรียนรู้บทสรุปดังกล่าวนี้มาเป็นเวลาช้านานแล้ว

การแก้ไขประกาศ รสช.ฉบับที่ 26 ได้เปิดโอกาสให้บรรดานักการเมืองที่ถูกยึดทรัพย์สามารถร้องต่อศาลว่า ประกาศ รสช.ฉบับดังกล่าวเป็นเรื่องที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2536 มีข้อวินิจฉัยว่า ประกาศ รสช.ฉบับที่ 26 ข้อ 2 และข้อ 6 ขัดต่อประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตย และขัดต่อธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นกฎหมายที่ลงโทษทางอาญาที่มีผลย้อนหลัง และที่สำคัญยิ่งกว่าสิ่งอื่นใดก็คือ ประกาศ รสช. ฉบับนี้มีผลในการตั้งศาลขึ้นมาใหม่เพื่อพิจารณาคดีการยึดทรัพย์โดยเฉพาะ ทั้งๆที่มีศาลที่มีอยู่ตามกฎหมายอยู่แล้ว จึงมีคำสั่งให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

แม้ว่าศาลฎีกาจะวินิจฉัยแล้วว่า การยึดทรัพย์นักการเมืองโดยอาศัยอำนาจตามประกาศ รสช.ฉบับที่ 26 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่กระทรวงการคลังในฐานะเจ้าพนักงานการยึดทรัพย์ตามคำสั่ง คตส.ยังมีได้คืนทรัพย์สินแก่เจ้าของ เนื่องจากยังไม่แจ่มชัดในคำพิพากษาและข้อกฎหมาย จึงขอคำปรึกษาจากสำนักงานอัยการสูงสุด ต่อมาสำนักงานอัยการสูงสุดได้ให้คำปรึกษาว่า กระทรวงการคลังควรจะได้คืนทรัพย์สินแก่นักการเมือง ที่ถูก คตส.ยึดทรัพย์ พร้อมทั้งดอกเบี้ย ความเห็นดังกล่าวนี้สอดคล้องกับความเห็นของนายมารุต บุญนาค และนายสุธี อากาศฤกษ์ ซึ่งได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ก่อนหน้านี้

การคืนทรัพย์สิน พร้อมทั้งดอกเบี้ยแก่นักการเมืองผู้ถูกยึดทรัพย์ นับเป็นปฏิบัติการอันชอบธรรม หากการยึดทรัพย์นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ถูกยึดทรัพย์เป็นผู้บริสุทธิ์ที่มีได้มีพฤติกรรมข้อราษฎรบังหลวงและประพฤติมิชอบ การยึดทรัพย์ย่อมทำให้เจ้าของทรัพย์สินสูญเสีรายได้ อันพึงได้จากทรัพย์สินนั้น (foregone earnings) หากไม่ถูกยึดทรัพย์เจ้าของทรัพย์สินย่อมนำทรัพย์สินนั้นไปหา

รายได้ได้ เงินที่ไม่ถูกยึดสามารถก่อดอกออกผลเป็นดอกเบี้ย เมื่อมีการยึดทรัพย์ที่ไม่ชอบธรรม ไม่เพียงแต่จะต้องคืนทรัพย์ที่ยึดแก่เจ้าของเท่านั้น หากยังควรที่จะชำระดอกเบี้ยด้วย จึงจะนับว่าเป็นธรรม

การคืนทรัพย์สินที่ยึดมาให้แก่เจ้าของไม่สร้างภาระแก่แผ่นดิน แต่การชำระดอกเบี้ยให้แก่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกยึดย่อมเป็นภาระแก่ประชาชน เพราะเงินที่นำมาชำระดอกเบี้ยนี้ในที่สุดแล้วย่อมมาจากภาษีอากร ในกรณีเช่นนี้ ความขัดแย้งแห่งความเป็นธรรมย่อมเกิดขึ้น ในด้านหนึ่งการจ่ายดอกเบี้ยมีผลเสมือนหนึ่งรายจ่ายชดเชยความไม่เป็นธรรมที่ผู้บริโภคได้รับ แต่ในอีกด้านหนึ่งประชาชนผู้เสียภาษีอากรกลับต้องรับภาระรายจ่ายดอกเบี้ยนั้น ทั้งๆที่ประชาชนมิได้ให้ฉันทานุมติในการยึดทรัพย์อันมิชอบมาตั้งแต่ต้น

หากรัฐบาลปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของสำนักอัยการสูงสุด ย่อมมีความหมายว่า รัฐบาลเล็งเห็นว่าแก้ไขปัญหาค่าความไม่เป็นธรรมบางส่วน ด้วยการสร้างปัญหาความไม่เป็นธรรมอีกส่วนหนึ่งขึ้นมาแทน

การจ่ายดอกเบี้ยในฐานะเงินได้อันพึงได้แก่ผู้ที่ถูกยึดทรัพย์อย่างไม่ชอบธรรม จะเป็นปฏิบัติการอันเป็นธรรมก็ต่อเมื่อทรัพย์อันเป็นฐานแห่งดอกเบี้ยนั้นเป็นทรัพย์ที่ได้มาโดยสุจริต การจ่ายดอกเบี้ยแก่เจ้าของทรัพย์ที่ได้ทรัพย์มาโดยไม่สุจริต ย่อมเป็นการสร้างความไม่ชอบธรรมซ้ำสองขึ้น ดังนั้น ก่อนที่รัฐบาลจะตัดสินใจจ่ายดอกเบี้ย สมควรที่จะต้องตรวจสอบที่มาของทรัพย์อันเป็นฐานแห่งดอกเบี้ยนั้นว่าได้มาโดยสุจริตหรือไม่ แม้ว่าศาลฎีกาจะวินิจฉัยว่า การยึดทรัพย์นักรบการเมืองโดยอาศัยอำนาจตามประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 เป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ข้อวินิจฉัยนี้เป็นเพียงข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อกฎหมายเท่านั้น หาใช่ข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อเท็จจริงไม่ ประกอบกับผลการตรวจสอบของ คตส. ได้ชี้ข้อกล่าวหาเกี่ยวกับพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงของนักรบการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง ข้อกล่าวหาดังกล่าวนี้ได้หยั่งรากลึกในจิตใจและความรับรู้ของประชาชน สมควรที่จะสะสางให้ชัดเจน นักรบการเมืองที่บริสุทธิ์ย่อมคงทนต่อการตรวจสอบ การสะสางข้อหาความร้ายวณผิดปกติไม่เพียงแต่จะช่วยให้ทราบว่า คตส. ได้ดำเนินการกลับแก่งนักรบการเมืองที่ถูกกล่าวหาหรือไม่เท่านั้น หากทว่ายังเป็นการป้องปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการประพฤติมิชอบในอนาคตอีกด้วย การสะสางข้อหาความร้ายวณผิดปกติจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในสังคมการเมืองไทย แต่การดำเนินการในเรื่องนี้จะเป็นไปได้ก็แต่ในรัฐบาลที่มีความกล้าหาญทางจริยธรรมและมีความรู้สึกผิดชอบชั่วดี

หากผลการสะสางข้อหาความร้ายแรงผิดปกติกฎีการยึดทรัพย์โดยมิชอบจาก  
 นักการเมืองผู้บริสุทธิ์ก็ดี หรือมีการยึดทรัพย์เกินกว่าปริมาณที่พึงยึดก็ดี สมควรที่จะได้เบี่ยงผู้  
 และ คตส. ให้เป็นผู้รับภาระรายจ่ายการชดเชยความไม่เป็นธรรมที่ก่อเกิดขึ้น และไม่ควรที่จะให้เป็น  
 ภาระของแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนผู้เสียภาษีอากร

ในการคืนทรัพย์และดอกเบี้ย ไม่เพียงแต่จะต้องตรวจสอบว่า ทรัพย์สินนั้นได้มาโดย  
 สุจริตหรือไม่เท่านั้น หากทว่ายังควรที่จะต้องตรวจสอบด้วยว่า ทรัพย์สินเหล่านั้นได้เสียภาษีมาโดย  
 ถูกต้องหรือไม่อีกด้วย ความพยายามของกรมสรรพากรที่จะเก็บภาษีย้อนหลังจากนักการเมืองที่ถูก  
 ยึดทรัพย์ ก่อนที่จะคืนทรัพย์สินให้คืนนั้น จึงเป็นความพยายามที่ควรแก่การสนับสนุน นักการเมืองอาชีพ  
 ผู้ประกาศตนเป็นสาธารณบุคคลพึงปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดี ยิ่งผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยแล้ว  
 ยิ่งมีอาชญากรรมเป็นพลเมืองดีได้ หากรัฐมนตรียังหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากรแล้วรัฐบาล จะมีหน้า  
 เรียกร้องให้ประชาชนเสียภาษีอากรได้อย่างไร

การสะสางข้อหาความร้ายแรงผิดปกติกฎีการ และการเก็บภาษีย้อนหลังจากนักการเมือง  
 ที่ถูกยึดทรัพย์ก็ดี เป็นเรื่องที่รัฐบาลที่มีความรับผิดชอบทางจริยธรรมพึงดำเนินการ การนำเรื่องทั้งสอง  
 นี้มาเป็นเครื่องมือในการต่อรองเพื่อมิให้พรรคฝ่ายค้านปภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎร  
 ดังที่ปรากฏเป็นข่าวในหนังสือพิมพ์บางฉบับ จึงเป็นเรื่องที่ไม่สมควรอย่างยิ่ง และหากข่าวนั้นปรากฏ  
 เป็นจริง ก็สมควรที่รัฐบาลจะถูกประณามอย่างยิ่ง

## วงจรอุบาทว์กำลังกลับจากการพักร้อน

เมื่อบทความเรื่องนี้ปรากฏสู่สายตาท่านผู้อ่าน จะเหลือเวลาเพียง 2 วันก็ถึงวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง สังคมการเมืองไทยหลังการเลือกตั้งจะเป็นเช่นใดเป็นประเด็นที่ผู้คนจำนวนไม่น้อยกำลังเป็นห่วงเป็นใย ผมจัดอยู่ในคนกลุ่มนี้ด้วย

นับตั้งแต่การรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เป็นต้นมา ผมรู้สึกอึดอัดและไม่สบายใจอย่างยิ่งที่เห็นสังคมการเมืองไทยถอยหลังเข้าคลอง แทนที่ผมจะมีชีวิตอันสงบและอุดมด้วยสันติสุข และใช้เวลาไปกับการค้นคว้าและพัฒนาวิชาการให้หลุดไปข้างหน้า อันเป็นบทบาทหน้าที่ของผม ผมกลับต้องใช้เวลาเป็นอันมากในการปลุกกระแสสิทธิเสรีภาพและร่วมเรียกร้องประชาธิปไตยเพื่อร่วมงานของผมที่สำนักทำพระจันทร์จำนวนมากตกอยู่ในสถานะเดียวกับผม กล่าวคือ ไม่เป็นอันทำงานด้านวิชาการ เนื่องจากขาดสมาธิ และต้องใช้เวลาเป็นอันมากในการเผยแพร่วัฒนธรรมประชาธิปไตยเพื่อคานวัฒนธรรมอำนาจนิยม

ในช่วง 60 ปีที่ผ่านมา สังคมไทยต้องสูญเสียทรัพยากรจำนวนมากไปกับวงจรอุบาทว์ทางการเมือง ขุนศึกไทยที่ลุ่มหลงอำนาจคนแล้วคนเล่าใช้กำลังอาวุธในการโค่นล้มระบอบประชาธิปไตย ครั้นมีอำนาจแล้ว ก็ใช้อำนาจนั้นไปในการแสวงหาทรัพย์สินส่วนบุคคล ขุนศึกไทยที่เรื่องอำนาจจึงมักจะมีควมร่ำรวยอันผิดปกติ ความชื่อนี้ครอบคลุมถึงนายทหารบางคนที่มีส่วนก่อการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ด้วย ด้วยเหตุที่อำนาจเป็นบ่อเกิดของทรัพย์สินส่วนตนเอง ขุนศึกไทยจึงต้องเสียเวลาและเสียทรัพยากรไปในการแย่งชิงอำนาจ การยึดกุมอำนาจในกองทัพเกือบจะมีผลเสมือนหนึ่งการยึดกุมอำนาจรัฐ การใช้ทรัพยากรของกองทัพเพื่อยึดกุมอำนาจทางการเมืองยังผลให้การพัฒนาศักยภาพในการรบของกองทัพมีโอกาสเป็นไปอย่างเต็มที่ เพราะทรัพยากรทั้งกำลังคนและกำลังเงินซึ่งควรจะใช้ไปในการพัฒนากองทัพ กลับถูกผันไปใช้เพื่อเป้าหมายทางการเมืองโดยที่มักจะเป็นเป้าหมายส่วนบุคคลของผู้นำกองทัพนั่นเอง ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่กองทัพไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ซึ่งเห็นได้จากการยุทธกับประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีนเกือบทุกครั้งครา

ความสูญเสียเปล่าของทรัพยากรมิได้เกิดจากการผันทรัพยากรจากกองทัพไปใช้ในการยึดกุมอำนาจรัฐเท่านั้น หากยังมีความสูญเสียเปล่าของทรัพยากรในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแล้วฉบับเล่า

อีกด้วย ผู้นำกองทัพเองก็ต้องดูตักส่วนเกินทางเศรษฐกิจเพื่อหล่อเลี้ยงสมุนบริวาร วุฒิสภาเป็นแหล่ง การซื้อขายเสียงที่ใหญ่ที่สุด วุฒิสมาชิกส่วนใหญ่มีประพฤติกรรมไม่แตกต่างจากหุ่นยนต์ เพราะต้อง ทำตามโผยที่สั่งการโดยผู้เรื่องอำนาจในกองทัพ หากแตกแถว ก็ต้องร่วงหล่นจากบันไดที่ได้ไปสู่ชั้น นำทางอำนาจไม่ช้าก็เร็ว เงินที่ใช้ซื้อวุฒิสมาชิกล้วนมาจากภาษีอากรของประชาชน โดยที่ผู้นำกองทัพ มิต้องรับภาระแม้แต่หน่วย

ความคงทนของระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยได้บั่นทอนประสิทธิภาพของระบบ ราชการที่ละเล็กทีละน้อย เพราะข้าราชการจำนวนมากพากันเข้าไปชุกเป็นบริวารของผู้ทรงอำนาจ ในกองทัพ เพื่อความก้าวหน้าในตำแหน่งการงาน การแต่งตั้งและการเลื่อนตำแหน่งข้าราชการมิได้เป็น ไปตามระบบคุณธรรม การเล่นพรรคเล่นพวกจึงปรากฏอย่างแพร่หลายและรุนแรงมากเป็นพิเศษ ในกองทัพและกระทรวงมหาดไทย

ภายหลังวิกฤติการณ์พฤษภาคม 2535 ผู้คนจำนวนไม่น้อยต่างยินดีปราโมทย์ที่ผู้นำ ใหม่ของกองทัพพากันประกาศว่า ทหารจะลงจากเวทีการเมืองและกลับกรมกองเพื่อเป็นทหารอาชีพ ครั้นเวลาทอดยาวนานสืบมา ความยินดีปราโมทย์ดังกล่าวข้างต้นเริ่มลดน้อยถอยลง ความแข็งเกร่ง และการครอบงำของวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์จะผลักดันให้ทหารกลับคืนสู่เวทีการเมืองเดิม หรือ มิฉะนั้นก็สร้างเวทีการเมืองขึ้นใหม่ ตลอดช่วงเวลา 60 ปีที่ผ่านมา ทหารมีโอกาสดูตักส่วนเกินทาง เศรษฐกิจในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มชนอื่นๆในสังคม การลงจากเวทีการเมืองย่อมหมายถึงการสูญเสีย ส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่เคยได้ ซึ่งย่อมก่อให้เกิดความไม่พอใจโดยทั่วไป เว้นแต่จะมีการจัดสรร ส่วนเกินทางเศรษฐกิจไปชดเชยส่วนที่ขาดหายไป

ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ซึ่งยังคงดำรงอิทธิพลอย่างแน่นหนาในสังคมชนบท เมื่อปะทะกับวัฒนธรรมประชาธิปไตย ก็ตกผลึกเป็นวัฒนธรรมประชาธิปไตยอุปถัมภ์ การแสวงหา คะแนนเสียงทางการเมืองด้วยการสร้างระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จึงยังคงมีต่อไป อิทธิพลของ วัฒนธรรมประชาธิปไตยอุปถัมภ์ทำให้คาดการณ์ได้ไม่ยากนักว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 13 กันยายน 2535 นี้ จะไม่สามารถเปลี่ยนโฉมของการเมืองไทยได้มากนัก บรรดาผู้ทรง อิทธิพลในท้องถิ่น เจ้าพ่อ หรือสมุนบริวาร จะยังคงผงาดขึ้นมาเป็นชนชั้นนำทางอำนาจภายหลังการ เลือกลง การแสวงหาส่วนเกินจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจจะยังคงมีต่อไป ปรากฏการณ์ดังกล่าว นี้จะช่วยให้ความชอบธรรมแก่วงจรอุบาทว์ในการกลับมาครอบงำสังคมการเมืองไทยอีกครั้งหนึ่ง

การปะทะกันระหว่างวัฒนธรรมอำนาจนิยมกับวัฒนธรรมประชาธิปไตยจะทวีความ เข้มข้นยิ่งขึ้น และแผ่ขยายไปสู่ปริมณฑลต่างๆของสังคม พัฒนาการของเหตุการณ์หลังเดือน พฤษภาคม 2535 บ่งชี้ว่า กลุ่มอำนาจเก่ายังคงต้องการยึดอำนาจกลับคืนมา และพร้อมที่จะใช้

ความรุนแรงเพื่อการนั้น ในขณะที่ผู้นำใหม่ของกองทัพแม้จะมีความจริงใจที่จะลดบทบาททางการเมืองของทหาร แต่ก็ไม่สามารถสลัดหลุดจากอิทธิพลของวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์ได้ การที่ผู้นำเหล่าทัพต้องสูญเสียพื้นที่ในภาครัฐวิสาหกิจในยุครัฐบาลอานันท์ 2 ไม่เพียงแต่จะทำให้ต้องสูญเสียส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่เคยได้เท่านั้น ในทัศนะของผู้ที่ติดยึดกับวัฒนธรรมอำนาจนิยม ยังหมายถึงการเสื่อมเสียศักดิ์ศรีอีกด้วย การสูญเสียส่วนเกินทางเศรษฐกิจและความรู้สึกเสื่อมเสียศักดิ์ศรีดังกล่าวนี้ อาจผลักดันให้ผู้นำเหล่าทัพบางเหล่าพยายามยื้อแย่งพื้นที่ในภาครัฐวิสาหกิจกลับคืนมาในยุครัฐบาลใหม่หลังการเลือกตั้ง การแบ่งปันผลประโยชน์จะเป็นประเด็นสำคัญที่จะชี้ชะตาของสังคม การเมืองไทยในอนาคต หากการแบ่งปันผลประโยชน์นี้ไม่ลงตัว วงจรอุบาทว์ก็จะได้รับป้อนเชื้อเพลิงต่อการเติบโต

ผู้นำในสังคมไทยหลายต่อหลายท่านพากันวาดฝันว่า วัฒนธรรมประชาธิปไตยจะเติบโตและผลักดันให้สังคมไทยหลุดไปข้างหน้า หลายคนภาวนาว่า เหตุการณ์พฤษภาทมิฬมหาโหดจะไม่เกิดขึ้นซ้ำรอยอีก ความฝันดังกล่าวนี้จะจริงได้ก็ต่อเมื่อมีเงื่อนไขหลายประการ ในประการสำคัญ ไม่เพียงแต่จะต้องผลักดันให้นายทหารที่มีจิตวิญญาณประชาธิปไตยขึ้นมาเป็นผู้นำเหล่าทัพ และป้องกันมิให้นายทหารที่บ้าอำนาจขึ้นมายึดกุมกองทัพเท่านั้น หากทว่ายังมีความเป็นที่ยึดต้องจัดระเบียบเพื่อแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจในสังคมให้เป็นธรรมมากขึ้นอีกด้วย การเผยแพร่วัฒนธรรมประชาธิปไตยแม้จะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญ แต่ก็ยังไม่สำคัญเท่ากับการขจัดวัฒนธรรมอำนาจนิยมในกองทัพ และระบบราชการ นอกจากนี้ การควบคุมและตรวจสอบพฤติกรรมของนักการเมือง เพื่อป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงและความประพฤติมิชอบ ก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

ข้อที่น่าห่วงเกรงก็คือ ความจำกัดของเวลาอาจทำให้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง โครงสร้างในกองทัพ และการจัดระเบียบใหม่ในสังคมไม่ทันแก่การณ์ ยิ่งสภาผู้แทนราษฎรขาดผู้นำที่เห็นการณ์ไกลด้วยแล้ว สังคมการเมืองไทยจึงต้องเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพอย่างรุนแรง ชนิดมีโอกาสหลีกเลี่ยงได้ ถึงเวลานั้น วงจรอุบาทว์คงจะกลับจากการพักร้อนแล้ว