การเมืองยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

เอกสารวิชาการหมายเลข 601

พฤษภาคม 2544

โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

การเมืองยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

เอกสารวิชาการหมายเลข 601

พฤษภาคม 2544

บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนา
เรื่อง "การเมือง การบริหาร และการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยต้นศตวรรษหน้า"
จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า ระหว่างวันที่ 10 - 12 ธันวาคม 2542
ณ โรงแรมรอยัลคลีฟบีช พัทยา จังหวัดชลบุรี

บทความนี้ต่อมาตีพิมพ์ใน *จรัญ โฆษณานันท์*
วิถีสังคมไท : สรรนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษปรีดี พนมยงค์
(คณะกรรมการดำเนินงานฉลอง 100 ปีชาตกาล นายปรีดี พนมยงค์ 2543)

บทความนี้เป็นผลงานส่วนหนึ่งของโครงการเมธีวิจัยอาวุโส
เรื่อง "เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ" ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

เอกสารวิชาการ

โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว.

นายรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

เอกสารข้อมูลหมายเลข 101

ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เอกสารข้อมูลหมายเลข 201

กฎหมายยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

สิงหาคม 2531 - กุมภาพันธ์ 2534

เอกสารข้อมูลหมายเลข 202

กฎหมายยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

มีนาคม 2534 - เมษายน 2535

เอกสารข้อมูลหมายเลข 301

มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจไทย

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

มีนาคม 2534 - เมษายน 2535

เอกสารข้อมูลหมายเลข 302

มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจไทย

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (ชุดที่สอง)

มิถุนายน - กันยายน 2535

เอกสารวิชาการหมายเลข 501

บทวิเคราะห์กฎหมายที่บัญญัติในรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

มีนาคม 2534 - เมษายน 2535

เอกสารวิชาการหมายเลข 601

การเมืองยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

พฤษภาคม 2544

รหัสเอกสารวิชาการ

เอกสารหมายเลข 100

เอกสารข้อมูลว่าด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เอกสารหมายเลข 200

เอกสารข้อมูลว่าด้วยกฎหมายที่บัญญัติในยุครัฐบาลต่างๆ

เอกสารหมายเลข 300

เอกสารข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจไทยในรัฐบาลชุดต่างๆ

เอกสารหมายเลข 400

เอกสารข้อมูลนักการเมืองและตลาดนโยบายเศรษฐกิจ

เอกสารหมายเลข 500

เอกสารวิชาการว่าด้วยกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี

เอกสารหมายเลข 600

เอกสารวิชาการว่าด้วยเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ

สารบัญ

1. ความเบื้องต้น 1

2. แบบจำลองตลาดการเมือง 2

3. โครงสร้างตลาดการเมือง 7

   3.1 ทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด 7

      3.11 รายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมือง 8

      3.12 การบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค 9

      3.13 อิทธิพลของหลักความเชื่อ 'พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก' 10

      3.14 บัณฑิตยาธิปไตย : ทำนบใหม่ในตลาดการเมืองไทย 13

   3.2 การกระจุกตัวของอำนาจการเมือง 14

   3.3 ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมือง 15

   3.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน 20

4. ประพฤติกรรมในตลาดการเมือง 22

   4.1 การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ 22

   4.2 การซื้อขายเสียง 26

   4.3 การนอนหลับทับสิทธิ์ 29

   4.4 การย้ายพรรคและการซื้อขายนักการเมือง 30

5. ผลปฏิบัติการในตลาดการเมือง 31

   5.1 ผลปฏิบัติการด้านประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ 32

   5.2 ผลปฏิบัติการด้านการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ 33

   5.3 ผลปฏิบัติการด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ 34

   5.4 ผลปฏิบัติการด้านการกระจายรายได้ 35

   5.5 ผลปฏิบัติการด้านการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ 35

6. การเปลี่ยนแปลงในสังคมการเมืองไทยยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 36

   6.1 ข้อคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดการเมืองไทย 36

   6.2 ข้อคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงประพฤติกรรมในตลาดการเมืองไทย 37

   6.3 ข้อคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงประพฤติกรรมและผลปฏิบัติการของรัฐบาล 39

การเมืองยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

1. ความเบื้องต้น

บทความนี้มีจุดประสงค์ที่จะวิเคราะห์ผลกระทบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีต่อการเมืองไทย การวิเคราะห์อาศัยพื้นฐานทฤษฎีเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ (Constitutional Political Economy)[1] ซึ่งเนื้อหาส่วนหนึ่งเกิดจากการผสมผสานพื้นฐานความคิดของสำนักทางเลือกสาธารณะ (Public Choice)[2] กับสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันสมัยใหม่ (New Institutional Economics)[3]

บทความนี้นำระเบียบวิธีการศึกษาที่ใช้ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม (Industrial Economics) และการจัดองค์กรทางอุตสาหกรรม (Industrial Organization) มาใช้ศึกษาตลาดการเมือง โดยแยกการศึกษาในด้านโครงสร้าง(Structure) ประพฤติกรรม(Conduct) และผลปฏิบัติการ (Performance) เนื้อหาของบทความจำแนกเป็น 6 ภาค ภาคแรกเป็นความเบื้องต้น ภาคที่สองว่าด้วยแบบจำลองตลาดการเมือง ภาคที่สามว่าด้วยโครงสร้างของตลาดการเมือง ภาคที่สี่ว่าด้วยประพฤติกรรมในตลาดการเมือง ภาคที่ห้าว่าด้วยผลปฏิบัติการในตลาดการเมือง และภาคที่หกว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงในตลาดการเมืองไทยยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

2. แบบจำลองตลาดการเมือง

แบบจำลองที่ใช้ในการศึกษาเป็นแบบจำลองว่าด้วยตลาดการเมือง (Political Market) ข้อสมมติพื้นฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์เป็นข้อสมมติว่าด้วยประพฤติกรรมอันสมเหตุสมผล (Rationality Assumption) กล่าวคือ ผู้ที่มีประพฤติกรรมอันสมเหตุสมผล (Rational Behaviour) เป็นผู้แสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) ตัวละครในตลาดการเมืองล้วนแล้วแต่เห็นแก่ตัว มีกิเลส

---

[1] คำนิยามและพัฒนาการของเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ ดู *Buchanan (1987)* บทสำรวจสถานะแห่งความรู้และเนื้อหาสาระของเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ ดู *Voigt (1997)* และ *Mueller (1996 ; 1997b;1997c)* วารสารวิชาการซึ่งตีพิมพ์งานวิชาการสาขาเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ คือ *Constitutional Political Economy*

[2] พัฒนาการและเนื้อหาสาระของเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยทางเลือกสาธารณะ ดู *Mueller (1979 ; 1989 ; 1997a)* และ *Pardo and Schneider (1996)* วารสารวิชาการซึ่งตีพิมพ์งานวิชาการสาขาเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยทางเลือกสาธารณะโดยเฉพาะ คือ *Public Choice*

[3] พรมแดนแห่งความรู้ของสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันสมัยใหม่ ดู *Drobak and Nye (1997)*

มีตัณหา เห็นผลประโยชน์ส่วนตัวเหนือผลประโยชน์ส่วนรวม แต่ทั้งนี้มิได้มีนัยว่า ผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนจะเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนรวมมิได้[4]

ตลาดการเมืองเป็นตลาดปริวรรตสาธารณะ (Public Exchange Market)[5] ในขณะที่ตลาดสินค้าและบริการ รวมตลอดจนตลาดปัจจัยการผลิตเป็นตลาดปริวรรตเอกชน (Private Exchange Market) ในตลาดปริวรรตเอกชน สิ่งที่ซื้อขายกัน คือ สินค้าเอกชน (Private Goods) โครงสร้างตลาดมีความสำคัญในการกำหนดอำนาจต่อรองระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย ในตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ผู้ซื้อมีอิทธิพลในกระบวนการแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้ามากกว่าผู้ขาย แต่ในตลาดที่มีการผูกขาด อำนาจต่อรองของผู้ซื้อจะมีน้อย ตลาดการเมืองเป็นที่ซึ่งมีการซื้อขายแลกเปลี่ยน 'บริการการเมือง' (Political Services) โดยที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ซื้อ และนักการเมืองผู้ยึดกุมอำนาจการบริหารเป็นผู้ขาย 'บริการการเมือง' เป็นบริการผลิตความสุขให้แก่ราษฎร หากกล่าวให้ถึงที่สุด บริการผลิตความสุขย่อมมาจากนโยบาย ตลาดการเมืองจึงเป็นตลาดนโยบาย(Policy Market) ณ ที่ซึ่งนักการเมืองหรือผู้ผลิตนโยบายเสนอขายนโยบาย เพื่อแลกกับคะแนนเสียงของราษฎรซึ่งเป็นผู้ซื้อนโยบาย กระบวนการปริวรรต(Exchange Process) จะเป็นฉันใดย่อมขึ้นอยู่กับโครงสร้างของตลาด หากตลาดไม่มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ ราษฎรย่อมไม่ได้ประโยชน์จากกระบวนปริวรรตในตลาดการเมืองเท่าที่ควร และตลาดไม่สามารถผลิต 'บริการการเมือง' อย่างมีประสิทธิภาพ ความไร้ประสิทธิภาพในการผลิต 'บริการการเมือง' มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ในด้านหนึ่ง ประชาชนอาจมิได้รับ 'บริการการเมือง' ประเภทที่ต้องการ ในอีกด้านหนึ่ง ประชาชนแม้ได้รับ 'บริการการเมือง' ประเภทที่ต้องการ แต่คุณภาพของบริการอาจจะต่ำกว่าที่ควร หากการผลิตมีประสิทธิภาพต่ำ ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตและ 'ราคา' สูงกว่าที่ควรจะเป็น รวมทั้งหากมีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) จากกระบวนการผลิต ประชาชนผู้เสียภาษีอากรต้องรับภาระต้นทุนการผลิตมากกว่าที่ควรจะเป็น

ตลาดการเมืองเป็นตลาดปริวรรตสาธารณะ สัญญาการซื้อขายแลกเปลี่ยนในตลาดการเมืองมิใช่สัญญาโดยแจ้งชัด (Explicit Contract) หากแต่เป็นสัญญาโดยนัย (Implicit Contract)

---

[4] ในรอบศตวรรษที่ผ่านมานี้ เศรษฐศาสตร์ได้ขยายพรมแดนออกไปมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำข้อสมมติว่าด้วยประพฤติกรรมอันสมเหตุสมผลไปใช้ในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์และประพฤติกรรมทางการเมืองและ*สังคม (Hirshleifer, 1985; Demsetz, 1997)* นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักถือเป็นความสำเร็จของเศรษฐศาสตร์ กระนั้นก็ตาม มีวิวาทะในประเด็นที่ว่า เศรษฐศาสตร์เป็น 'จักรวรรดินิยม' ในวงวิชาการสังคมศาสตร์หรือไม่ ทั้งนี้ด้วยการครอบงำสังคมศาสตร์สาขาอื่นให้เป็นเพียง 'อาณานิคม' ของเศรษฐศาสตร์ *(Thompson; 1997; 1999; Fine, 1999)* บทวิพากษ์ข้อสมมติว่าด้วยประพฤติกรรมอันสมเหตุสมผลในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ ดู *Kahneman (1994)* การแผ่อิทธิพลของข้อสมมติไปสู่สาขาวิชาอื่น ดู *Johansson (1991)*, *Sugden (1991)* และ *Mongin (1991)* อิทธิพลดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในสาขาวิชาสังคมวิทยาเศรษฐกิจ (Economic Sociology) ดู *Coleman (1990)* และ *Holton (1995)* อิทธิพลที่มีต่อสาขาวิชารัฐศาสตร์ ดู *Lalman, Oppenheimer, and Swistak (1993)* บทวิพากษ์การนำ Rationality Assumption มาใช้ศึกษาปรากฏการณ์และพฤติกรรมทางการเมือง ดู *Monroe (1991)* และ *Green and Shapiro (1994)*

[5] การอุปมาอุปมัยตลาดการเมืองประดุจหนึ่งตลาดสินค้าและบริการ และการวิเคราะห์ตลาดการเมืองในฐานะตลาดปริวรรตสาธารณะ ดู *Curry and Wade (1968)*, *Ursprung (1991)* และ *Myerson (1997)*

ในประการสำคัญมิใช่สัญญาที่มีลายลักษณ์อักษร ในตลาดสินค้าและบริการ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในบางประเทศยอมรับการดำรงอยู่ของสัญญาโดยนัย และมีบทบัญญัติเกื้อกูลให้คู่สัญญาปฏิบัติตามข้อตกลงที่ปรากฏในสัญญาโดยนัย แต่ในตลาดการเมือง รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นมิได้มีบทบัญญัติที่บังคับให้คู่สัญญาต้องปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญาโดยนัย

ด้วยเหตุที่สัญญา 'ซื้อขาย' ในตลาดนโยบายไม่มีลายลักษณ์อักษร และเป็นสัญญาโดยนัย จึงมีลักษณะเป็นสัญญาที่ไม่สมบูรณ์ (Incomplete Contract) ด้วย ทั้งนี้เนื่องจากมิได้มีการกำหนดสิทธิของผู้ชำระราคาค่าสินค้ากับสิทธิของผู้รับค่าชำระสินค้านั้น หรือสิทธิของผู้ซื้อกับสิทธิของผู้ขายรวมตลอดจนบทลงโทษในกรณีการละเมิดสัญญา[6]

ในตลาดการเมืองในอุดมคติ สิ่งที่ 'ซื้อขาย' หรือแลกเปลี่ยนในตลาดนี้ คือ นโยบาย (ดูแผนภาพที่ 1) เมื่อราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจหย่อนบัตรเลือกตั้ง ย่อมมีความหมายว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจซื้อ โดยที่ผู้ซื้อคาดหวังว่า ผู้ขายจะส่งมอบ 'บริการการเมือง' ในภายหลัง แต่เป็นเพราะสัญญาการ 'ซื้อขาย' ในตลาดการเมืองเป็นสัญญาโดยนัยที่ไม่มีลายลักษณ์อักษรและเป็นสัญญาที่ไม่สมบูรณ์ จึงไม่มีกลไกทางกฎหมายที่จะบังคับให้ผู้ขายส่งมอบสินค้า อีกทั้งไม่มีบทลงโทษตามกฎหมายในกรณีที่ผู้ขายละเมิดสัญญา

การ 'ซื้อขาย' ในตลาดการเมืองเป็นการซื้อขายโดยที่ผู้ซื้อ (ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) จ่าย 'เงิน' (คะแนนเสียง) ไปก่อน และหวังที่จะได้รับสินค้า (บริการการเมือง)ในภายหลัง ในกรณีเช่นนี้ ผู้ซื้อต้องเผชิญสภาวะความไม่แน่นอนอย่างน้อย 3 ระดับ

ระดับแรก ได้แก่ สภาวะความไม่แน่นอนที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือกจะชนะการเลือกตั้ง หากนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือกพ่ายแพ้การเลือกตั้ง ย่อมหมดโอกาสที่จะได้รับการส่งมอบ 'บริการการเมือง'

ระดับที่สอง ได้แก่ สภาวะความไม่แน่นอนที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือกจะมีโอกาสร่วมจัดตั้งรัฐบาล ถึงจะชนะการเลือกตั้ง หากมิได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาล นโยบายที่ใช้หาเสียงก็ไม่สามารถผลักดันสู่การปฏิบัติและผู้ซื้อหมดโอกาสที่จะได้รับ 'บริการการเมือง' เป็นผลต่างตอบแทน

ระดับที่สาม ได้แก่ สภาวะความไม่แน่นอนที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือกอาจ 'เบี้ยว' สัญญา กล่าวคือ แม้จะได้รับเลือกตั้งและได้ร่วมรัฐบาล ก็มิได้ดำเนินนโยบายตามที่ให้สัญญาแก่ประชาชน

กลไกที่บังคับให้นักการเมืองส่งมอบ 'บริการการเมือง' แก่ราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตนมิใช่กลไกทางกฎหมาย หากแต่เป็นผลกระทบที่มีต่อชื่อเสียงกิตติคุณ (Reputation Effect) นักการเมือง

---

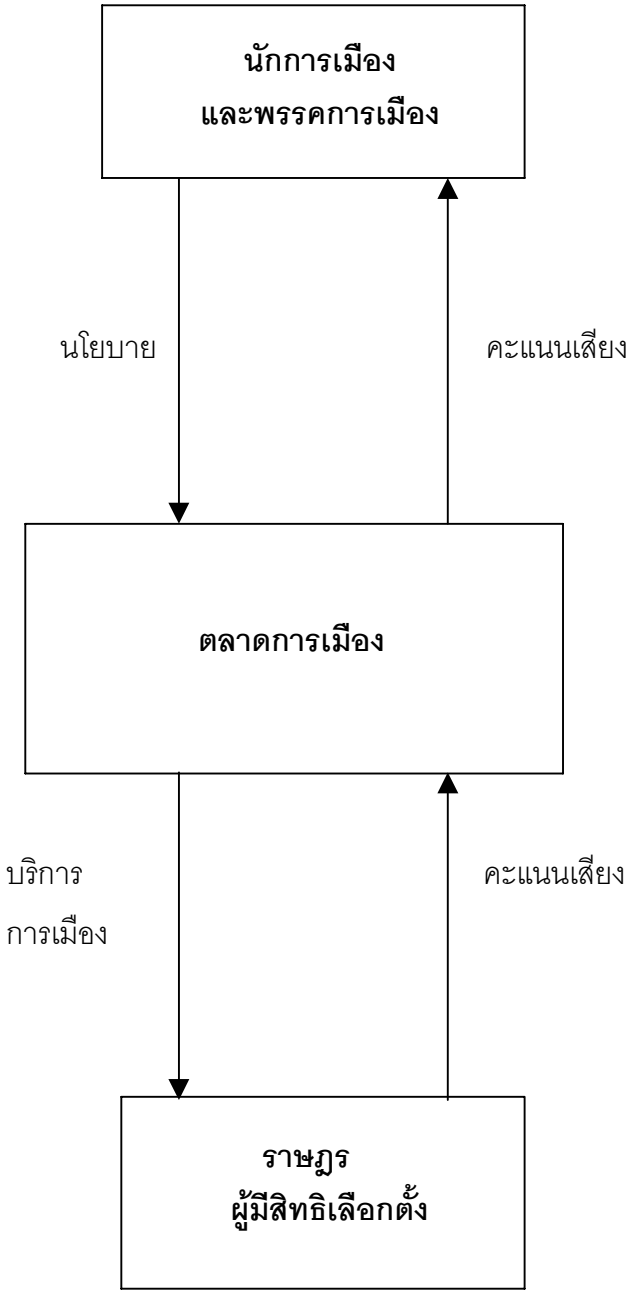
[6] คำอธิบายเกี่ยวกับสัญญาโดยนัย (Implicit Contract) ดู *Azariadis (1987)* และ *Stiglitz (1992)* ประกอบกับความเห็นของ NilsGottfries ใน *Werin and Wijkander (1992 ; 323)* สัญญาที่ไม่สมบูรณ์ (Incomplete Contract) และความไม่สมบูรณ์ของสัญญา ดู *Hart (1987)* และ *Schwartz (1992)*

ที่ต้องการธำรงตำแหน่งแห่งหนของตนในสังคมการเมืองจำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธสัญญาที่ให้ไว้แก่ราษฎรเพื่อรักษาชื่อเสียง ในตลาดการเมืองในอุดมคติ นักการเมืองต้องพยายามผลักดันให้มีการผลิตนโยบายและส่งมอบ 'บริการความสุข' แก่ราษฎรตามที่ใช้หาเสียงเลือกตั้ง การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญที่กดดันให้นักการเมืองต้องส่งมอบ 'บริการการเมือง' มิฉะนั้นอาจต้องพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

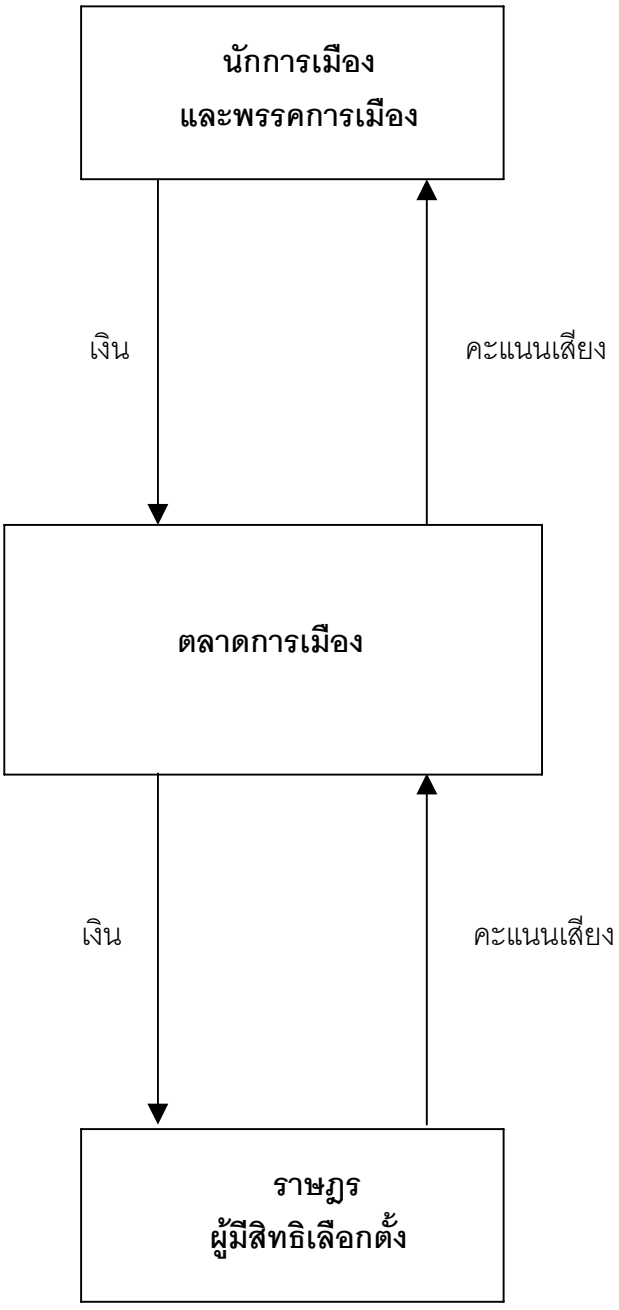
ในสังคมที่การผลิตนโยบายและการส่งมอบ 'บริการการเมือง' ตามที่ต้องการเป็นเรื่องยาก เนื่องเพราะความติดขัดภายในตลาดการเมือง นักการเมืองที่เคยสัญญากับประชาชนในประเด็นเกี่ยวกับนโยบาย เริ่มพบว่า การส่งมอบ 'สินค้า' แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็น 'ผู้บริโภค' เป็นเรื่องยาก ความไม่สามารถในการส่งมอบ 'สินค้า' กระทบต่อชื่อเสียงของนักการเมือง และอาจกระทบต่อตำแหน่งผู้แทนราษฎร เมื่อความไม่สามารถในการส่งมอบ 'สินค้า' ปรากฏซ้ำแล้วซ้ำเล่า แทนที่นักการเมืองจะเสนอขายนโยบายในตลาดการเมืองกลับเสนอขายเงินในตลาดนั้น (ดูแผนภาพที่ 2) เพราะการเสนอขายเงินสามารถรักษาพันธสัญญาได้มากกว่าการเสนอขายนโยบาย นอกจากนี้ การเสนอขายเงินยังสอดคล้องกับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมไทย เงินเป็นปัจจัยสำคัญที่หล่อลื่นระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ในสังคมที่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์รัดรึงอย่างแน่นแฟ้น การเลือกตั้งมิใช่กลไกที่มีประสิทธิผลในการกดดันให้นักการเมืองรักษาพันธสัญญา ราษฎรมิได้คาดหวังประโยชน์สุขจากนโยบายที่โฆษณาในฤดูการเลือกตั้ง ราษฎรที่มีการคาดการณ์ที่สมเหตุสมผล (Rational Expectation) ย่อมไม่คาดหวังเช่นนี้ เพราะประสบการณ์ที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าบ่งบอกว่า การคาดหวังดังกล่าวนี้มิได้รับการสนองตอบที่เป็นจริง ตราบเท่าที่ประโยชน์สุขที่ได้จากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มีมากกว่าประโยชน์สุขที่ได้รับจากนโยบายที่นักการเมืองโฆษณา ราษฎรย่อมไม่ใส่ใจที่จะบังคับให้นักการเมืองปฏิบัติตามพันธสัญญาในฤดูการเลือกตั้ง และตลาดการเมืองมิอาจปรับตัวสู่รูปแบบของตลาดในอุดมคติได้

รัฐธรรมนูญในอุดมคติหรือรัฐธรรมนูญในอุตมภาวะ (Optimal Constitution) จักต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลในการเปลี่ยนแปลงให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันสมบูรณ์ และมีผลในการปรับเปลี่ยนตลาดการเมืองไปสู่รูปแบบอุดมคติ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อบกพร่องของสัญญาการปริวรรตในตลาดการเมืองที่เป็นสัญญาโดยนัย (Implicit Contract) และสัญญาที่ไม่สมบูรณ์ (Incomplete Contract) อีกทั้งต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่นักการเมืองและพรรคการเมืองขาดเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา (Commitment Technology) อีกด้วย

แผนภาพที่ 1
ตลาดปริวรรตสาธารณะในอุดมคติ



แผนภาพที่ 2
ตลาดปริวรรตสาธารณะในความเป็นจริง



3. **โครงสร้างตลาดการเมืองไทย** (Market Structure)

ตลาดการเมืองไทยเป็นตลาดที่มิได้มีการแข่งขันสมบูรณ์ (Imperfect Competition) ความไม่สมบูรณ์ของตลาดพิจารณาได้จากอุปสรรคหรือทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด (Barriers to Entry) การกระจุกตัวของอำนาจทางการเมือง (Power Concentration) ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมือง (Political Information Imperfection) และการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ช่วยให้ตลาดการเมืองไทยมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ขึ้นหรือไม่ ?

ลักษณะโครงสร้างตลาดการเมืองไทยพิจารณาจากประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) ทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด (Barriers to Entry)

(2) การกระจุกตัวของอำนาจการเมือง (Power Concentration)

(3) ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมือง (Political Information Imperfection)

(4) การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation)

3.1 **ทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด** (Barriers to Entry)

เสรีภาพในการเข้าสู่และออกจากตลาดการเมือง (Freedom of Entry and Exit) มิได้มีอยู่อย่างสมบูรณ์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พยามยามลดทอนทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดส่วนที่ลดทอนลงมีความสำคัญน้อย ในขณะที่ทำนบที่ยังดำรงอยู่มีผลลิดรอนความสมบูรณ์ของตลาดอย่างสำคัญ มิหนำซ้ำรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังสร้างอุปสรรคใหม่ในการเข้าสู่ตลาดอีกด้วย

มาตรการที่มีผลในการลดทอนทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองไทย ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีอยู่อย่างน้อย 3 ประการคือ

มาตรการแรก ได้แก่ การลดขนาดเขตการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร ด้วยการเลือกระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตเดียวคนเดียว (มาตรา 102)

มาตรการที่สอง ได้แก่ การเกื้อกูลให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้ง่ายขึ้น [มาตรา 328 (1)]

มาตรการที่สาม ได้แก่ การกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 121) แทนระบบการแต่งตั้งที่มีมาแต่ดั้งเดิม

แม้มาตรการเหล่านี้จะช่วยลดทอนทำนบการเข้าไปแข่งขันในตลาดการเมืองได้ระดับหนึ่ง แต่นับว่ามีความสำคัญน้อย อุปสรรคในการเข้าไปแข่งขันในตลาดการเมืองที่สำคัญ ได้แก่

(1) ความแตกต่างของฐานะทางเศรษฐกิจ

(2) การกระจุกตัวของอำนาจทางการเมือง

(3) เครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมือง (Political Networking) และระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron - Client Relationship)

ดังจะเห็นได้ว่า ผู้ที่ไม่มีฐานะทางเศรษฐกิจยากที่จะเข้าสู่ตลาดการเมืองได้ ผู้ที่มิได้อยู่ในชนชั้นปกครองย่อมเสียเปรียบผู้ที่อยู่ในชนชั้นนำทางอำนาจ (Power Elite) ในทำนองเดียวกัน ผู้ที่ไม่มีเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมือง และมิได้จัดระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ย่อมเสียเปรียบผู้ที่มีเครือข่ายและจัดระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้อยู่ก่อนแล้ว ปัจจัยทั้งสามนี้นับเป็นทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองไทยที่สำคัญ ซึ่งยากที่จะขจัดหรือลดทอนได้ ด้วยเหตุดังนี้ จึงเป็นเรื่องฝันเฟื่องที่จะหวังว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะขจัดอุปสรรคสำคัญทั้งสามนี้ได้

ปัจจัยที่มีผลอย่างสำคัญในการสร้างทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองไทย ยังมีอีก 3 ปัจจัย คือ

(1) รายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมือง

(2) การบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค

(3) อิทธิพลของหลักความเชื่อ 'พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก'

3.11 **รายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมือง** (Political Campaign Expenditure)

รายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมือง (Political Campaign Expenditure) เป็นทำนบสำคัญที่กีดขวางการเข้าสู่ตลาด หากรายจ่ายนี้ยิ่งสูงมากเพียงใด การเข้าสู่ตลาดยิ่งยากเพียงนั้น ผู้ที่ไม่มีฐานะทางเศรษฐกิจหรือมิได้รับการสนับสนุนทางการเงินอย่างพอเพียงย่อมมิอาจเข้าไปแข่งขันได้ รายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมืองมิได้มีแต่รายจ่ายในการหาเสียงเท่านั้น หากยังรวมรายจ่ายในการซื้อเสียงอีกด้วย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พยายามวางมาตรการในการป้องปรามการซื้อขายเสียง ขณะเดียวกันก็กำหนดวงเงินสูงสุดในการรณรงค์ทางการเมือง ซึ่งมิได้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งฉบับก่อนหน้านี้ ประวัติศาสตร์การเลือกตั้งที่ผ่านมาบ่งชี้ว่า มาตรการดังกล่าวนี้หาได้มีประสิทธิผลแต่ประการใดไม่ และไม่ปรากฏว่า รัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งฉบับใหม่จะมีกลไกในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร

รายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมืองมีผลในการสร้าง 'ยี่ห้อ' (Brand Name) ให้แก่นักการเมือง นักการเมืองที่ลงสู่สนามเลือกตั้งมาเป็นเวลายาวนานย่อมมีโอกาสใช้จ่ายสะสมชื่อเสียงให้แก่ 'ยี่ห้อ' ของตน ยิ่งนักการเมืองที่อยู่ในแวดวงชนชั้นนำทางอำนาจย่อมมีโอกาสผันงบประมาณแผ่นดิน และผันงบพยุงราคาพืชผลลงสู่เขตการเลือกตั้งของตน ผู้ที่เคยเป็น ส.ส. มีโอกาสใช้งบ ส.ส. ให้เป็นประโยชน์แก่หัวคะแนนและราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตน คนเหล่านี้มีโอกาสในการหยิบฉวยทรัพยากรของแผ่นดินไปใช้จ่ายสะสมชื่อเสียงให้แก่ 'ยี่ห้อ' ของตน ซึ่งเป็นโอกาสที่นักการเมืองหน้าใหม่หามีไม่

การกำหนดวงเงินสูงสุดในการรณรงค์ทางการเมืองจำนวนเท่ากันสำหรับนักการเมืองทั้งหน้าเก่าและหน้าใหม่ ดูเสมือนหนึ่งว่าเป็นธรรม เพราะนักการเมืองทั้งหน้าเก่าและหน้าใหม่มีความเสมอภาคตามกฎหมาย แต่การกำหนดมาตรการในลักษณะนี้ไม่เป็นประโยชน์ในการทำให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่สมบูรณ์มากขึ้น เพราะนักการเมืองหน้าใหม่ ซึ่งไม่มี 'ยี่ห้อ' มิอาจแข่งขันกับนักการเมืองที่มี 'ยี่ห้อ' ได้ ยิ่งการต่อสู้กับนักการเมืองที่เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยแล้วเป็นเรื่องยิ่งยากยิ่ง

การกำหนดวงเงินสูงสุดในการรณรงค์ทางการเมืองจะมีประสิทธิผลในการลดทอนทำนบการเข้าสู่ตลาด นอกจากจะต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังต้องมีการกำหนดวงเงินสูงสุดให้แตกต่างกัน ระหว่างนักการเมืองหน้าเก่ากับนักการเมืองหน้าใหม่ ระหว่างนักการเมืองที่เคยได้รับเลือกตั้งกับนักการเมืองที่ไม่เคยได้รับเลือกตั้ง และระหว่างนักการเมืองที่มีกับไม่มีตำแหน่งทางการเมือง *(Lott, 1986; 1989)*

วงวิชาการเศรษฐศาสตร์มีการถกเถียงกันว่า รายจ่ายการโฆษณา (Advertising Expenditure) สร้างทำนบกีดขวางการเข้าสู่การแข่งขันหรือไม่ และการที่ประชาชนผู้บริโภคติด 'ยี่ห้อ' ของบางบริษัทจะเป็นเหตุให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่ *Demsetz (1982)* อธิบายเรื่องนี้ว่า ในตลาดสินค้าและบริการ บริษัทที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าอาจซื้อ 'ยี่ห้อ' ของบริษัทที่ด้อยประสิทธิภาพมากกว่า การที่ผู้บริโภคติด 'ยี่ห้อ' จึงไม่เป็นเหตุให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

ตลาดการเมืองแตกต่างจากตลาดสินค้าและบริการ เพราะ 'ยี่ห้อ' ทางการเมืองมิอาจซื้อขายได้ เนื่องจากผู้ซื้อมิอาจมีกรรมสิทธิ์ครอบครองได้ (Non-transferable Property Rights) การใช้จ่ายในการรณรงค์ทางการเมืองและการใช้จ่ายในการช่วยเหลือราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตนตามสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ถือเป็นต้นทุนจม (Sunk Cost) แต่เป็นต้นทุนจมที่มีผลในการสร้าง 'ยี่ห้อ' การที่ 'ยี่ห้อ' ทางการเมืองมิอาจซื้อขายได้ ทำให้การผลิต 'บริการการเมือง' ในตลาดการเมืองเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เพราะนักการเมืองที่มีประสิทธิภาพในการผลิต 'บริการการเมือง' มากกว่ามิอาจเข้ามาแทนที่นักการเมืองหน้าเดิม *(Lott, 1987b ; Coats and Dalton, 1992)*

การกำหนดวงเงินสูงสุดในการรณรงค์ทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้มีเข็มมุ่งในการลดทอนความความสำคัญของ 'ยี่ห้อ' ทางการเมือง ด้วยเหตุดังนั้น จึงไม่มีประสิทธิผลในการลดทอนทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด ในประการสำคัญ ไม่เกื้อกูลให้ได้มาซึ่งนักการเมืองและรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการผลิต 'บริการการเมือง' มิไยต้องกล่าวถึงความหย่อนยานในการบังคับใช้กฎหมายอีกด้วย

3.12 การบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง

การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค [มาตรา 107 (4)] เมื่อได้รับเลือกแล้ว หากมิได้สังกัดพรรคก็ดี [มาตรา 118 (4)] หรือลาออกจากพรรคการเมืองที่สังกัด

ก็ดี [มาตรา 118 (8)] ถือเป็นเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพผู้แทนราษฎร บทบัญญัติเหล่านี้มีนัยสำคัญว่า พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่ดี และนักการเมืองต้องภักดีต่อพรรคการเมืองที่สังกัด ในอีกด้านหนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กลับห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง [มาตรา 126 (1)] ซึ่งมีนัยว่า พรรคการเมืองเป็นของไม่ดี อย่างน้อยที่สุดทำให้วุฒิสมาชิกขาดความเป็นกลาง

การบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง มีผลในการสร้างทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง หากพรรคการเมืองต่างๆมีนักการเมืองที่ยึดกุมเขตการเลือกตั้งต่างๆอยู่ก่อนแล้ว นักการเมืองหน้าใหม่ย่อมมีปัญหาในการหาพรรคสังกัด หากจะตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ ก็ต้องเสียต้นทุนสูง ในกรณีตรงกันข้าม หากผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ถูกบังคับให้สังกัดพรรค การเข้าสู่ตลาดการเมืองก็จะเป็นไปได้โดยง่าย การบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคเป็นทำนบกีดขวางการแข่งขันที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆมาก่อนแล้ว แม้จะบังคับใช้มาตรการนี้มาเป็นเวลายาวนาน ก็หาได้ช่วยให้พรรคการเมืองมีพัฒนาการในทางที่ดีขึ้น และหาได้เกื้อกูลให้มีเสถียรภาพทางการเมืองมากขึ้นแต่ประการใดไม่ ในประการสำคัญ การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคเกื้อประโยชน์นักการเมืองหน้าเก่ามากกว่านักการเมืองหน้าใหม่

3.13 อิทธิพลของหลักความเชื่อ 'พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก'

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแต่อดีตกาลมีความเชื่อว่า พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก จึงร่างรัฐธรรมนูญโดยมีอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรค (Size Bias) และหวังว่า การเมืองไทยจะ 'พัฒนา' ไปสู่ระบบการเมืองที่มีพรรคขนาดใหญ่เพียง 2-3 พรรค ทั้งหวังว่า จะมีรัฐบาลพรรคเดี่ยวในอนาคต ดุจดังสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคมาจากฐานความเชื่อที่ว่า ระบบทวิพรรค (Two - Party System) ดีกว่าระบบพหุพรรค (Multiparty System) ข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical evidence) มิได้สนับสนุนฐานความเชื่อดังกล่าวนี้ แม้ว่าอายุรัฐบาลภายใต้ระบบทวิพรรคจะยืนยาวกว่าระบบพหุพรรค แต่ผลการปฏิบัติการ (Performance) ของรัฐบาลภายใต้ระบบพหุพรรคหลายต่อหลายประเทศอยู่ในระดับน่าพอใจ อย่างน้อยในช่วงเวลากว่าครึ่งศตวรรษที่ผ่านมานี้ ไม่ว่าจะเป็นนอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี และออสเตรีย *(Mueller, 1997 : 134-137)* ตรงกันข้าม ประเทศที่มีระบบทวิพรรค ดังเช่นสหรัฐอเมริกากลับมีขบวนการก่อร่างสร้างพรรคที่สามเพื่อเป็นทางเลือกใหม่แก่ประชาชน ซึ่งมีแนวโน้มนอนหลับทับสิทธิ์มากขึ้น

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สืบทอดฐานความเชื่อ '*พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก*' และสืบทอดฐานความเชื่อ *'ระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรค'* ด้วยเหตุดังนั้น จึงปรากฏอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรค

แม้ว่าการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะทำได้ง่ายด้วยบุคคลตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป แต่การดำรงอยู่ของพรรคกลับยากลำบาก เนื่องจาก *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ*

ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีบทบัญญัติว่า ภายใน 180 วันนับแต่วันจดทะเบียนจัดตั้งพรรค จะต้องดำเนินการให้มีสมาชิกอย่างน้อย 5,000 คน และมีสาขาอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา (มาตรา 29) มิฉะนั้นจะต้องถูกสั่งยุบพรรค (มาตรา 65) เงื่อนไขที่ปรากฏในกฎหมายพรรคการเมืองจึงทำลายหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่ต้องการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปโดยง่าย

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พยายามลดทอนอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดจำนวนผู้สมัคร ส.ส. ขั้นต่ำ ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครอย่างน้อย 120 คน การกำหนดจำนวนผู้สมัคร ส.ส. ขั้นต่ำทำให้พรรคการเมืองต้องมีรายจ่ายทางการเมืองขั้นต่ำระดับหนึ่ง พรรคการเมืองที่มีฐานะการเงินไม่ดีย่อมยากที่จะอยู่รอดได้ นอกจากนี้ มาตรการดังกล่าวนี้ยังทำให้มีการใช้จ่ายเงินอย่างไม่มีประสิทธิภาพในเมื่อพรรคการเมืองขนาดเล็กถูกบังคับให้ใช้จ่ายในเขตการเลือกตั้งที่ตนไม่อยู่ในฐานะที่จะแข่งขันได้

อย่างไรก็ตาม อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมืองยังคงปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 อย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก การลิดรอนหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติของพรรคการเมืองขนาดเล็ก พรรคการเมืองที่มี ส.ส. น้อยกว่า 20 คน ไม่สามารถเสนอกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎร ในเมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติว่า การนำเสนอกฎหมายต่อสภาต้องเป็นมติของพรรค และต้องมี ส.ส. สังกัดพรรคเดียวกันลงนามรับรองอย่างน้อย 20 คน (มาตรา 169 วรรค 2) บทบัญญัติดังกล่าวนี้ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กไม่สามารถสร้างผลงานในรัฐสภา และเสียเปรียบพรรคการเมืองขนาดใหญ่ในการหาเสียงเลือกตั้งในประการสำคัญ บทบัญญัติเช่นนี้มีผลในการขัดขวางการก่อเกิดนวัตกรรมด้านนิติบัญญัติ นอกจากนี้การลิดรอนหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติยังมีผลกระทบต่อประพฤติกรรมของ ส.ส. อีกด้วย เพราะทำให้ ส.ส.มีประพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากการทำหน้าที่นิติบัญญัติ

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบพหุนิยม (Plural System) ผสมผสานกับระบบผู้แทนตามสัดส่วน (Proportional Representation) ในระบบพหุนิยมผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งสูงสุดจะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร ไม่ว่าคะแนนเสียงที่ได้รับเป็นเสียงข้างมากหรือไม่ก็ตาม ในขณะที่ระบบเสียงข้างมาก (Majority System) ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรต้องได้รับเสียงข้างมาก (มากกว่า 50% ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง) หากไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับเสียงข้างมากก็จะมีกลไกและกระบวนการคัดผู้สมัคร จนกว่าจะได้ผู้ชนะการเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่า 50% ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 500 คน โดยเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 400 คน และแบบบัญชีรายชื่อ (Party List) 100 คน (มาตรา 98) ทั้งระบบพหุนิยมและระบบเสียงข้างมากเกื้อกูลพรรคการเมืองขนาดใหญ่มากกว่าพรรคขนาดเล็ก เพราะทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีผู้แทนราษฎรเกินกว่าสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ *[Duverger, 1954 ; Rae, 1971 ; Lijphart, 1990]* การมีผู้แทนราษฎรเกินกว่าสัดส่วนอันพึงได้ (over -

representation) ดังกล่าวนี้ ยังผลให้จำนวนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกในรัฐสภามีน้อยกว่าที่ควร *(Lijphart, 1984 : 160)* ระบบบัญชีรายชื่อช่วยลดทอนการมีผู้แทนราษฎรเกินสัดส่วนอันพึงได้ของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้ราชอาณาจักรไทยเป็นเขตการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 99) ซึ่งเกื้อกูลให้พรรคการเมืองมีสมาชิกรัฐสภาตามสัดส่วนคะแนนเสียงทั่วประเทศ แต่การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมีเพียง 20% ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนฯทั้งหมด (100 ในจำนวนทั้งหมด 500 คน) การลดทอนความได้เปรียบของพรรคการเมืองขนาดใหญ่จึงมีไม่มากนัก มิหนำซ้ำรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังแสดงอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมือง ด้วยการกำหนดว่า พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่า 5% ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศจะไม่มีผู้ได้รับเลือกจากบัญชีรายชื่อพรรค (มาตรา 100)

อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมืองดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมิอาจแข่งขันกับพรรคการเมืองขนาดใหญ่บนพื้นฐานที่เสมอภาคได้ แม้ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่เป็นกลางเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมือง(size neutrality) ความแตกต่างของขนาดก็สร้างความได้เปรียบหรือเสียเปรียบในการแข่งขันมากพออยู่แล้ว การที่รัฐธรรมนูญมีอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมือง โดยมีฐานความเชื่อว่า *'พรรคการเมืองขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก'* เช่นนี้ยิ่งเป็นการเพิ่มพูนทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองของพรรคขนาดเล็ก

อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมืองฝังตัวอยู่ในระบบรัฐธรรมนูญไทยเป็นเวลายาวนาน ประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ผ่านมาให้บทเรียนในประเด็นนี้อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีฐานความเชื่อว่า *'พรรคการเมืองใหญ่ดีกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก'* มีผลในการกีดขวางการพัฒนาพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ ประวัติศาสตร์การเมืองสากลบ่งชี้อย่างชัดเจนว่า พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ล้วนเติบใหญ่มาจากพรรคการเมืองเล็กมาก่อนทั้งสิ้น การมีขนาดใหญ่หาได้มีหลักประกันเรื่องอุดมการณ์ทางการเมืองแต่ประการใดไม่

ประการที่สอง การมีพรรคการเมืองขนาดใหญ่หาได้ให้หลักประกันเกี่ยวกับเสถียรภาพทางการเมือง ในเมื่อรัฐธรรมนูญส่งเสริมการตั้งพรรคขนาดใหญ่มากกว่าการตั้งพรรคขนาดเล็ก พรรคการเมืองจึงมิได้เลือกหนทางการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ด้วยการก่อร่างสร้างพรรคและค่อยๆขยายใหญ่ในภายหลัง หากแต่เลือกหนทางการเติบโตจากภายนอก (External Growth) ด้วยการรวบรวมกลุ่มการเมืองต่างๆเข้ามาอยู่ในพรรคเดียวกัน ดังนั้น พรรคการเมืองขนาดใหญ่จึงประกอบด้วย 'มุ้ง' หลายมุ้ง พรรคการเมืองที่เติบโตด้วยวิธีการเช่นนี้ ไม่เพียงแต่จะหาอุดมการณ์ได้ยากเท่านั้น แต่ยังไม่เกื้อกูลให้มีเสถียรภาพการเมืองอีกด้วย ในเมื่อมีความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ระหว่าง 'มุ้ง' ต่างๆ ภายในพรรคการเมืองเดียวกัน มิไยต้องกล่าวถึงความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ในสภาพการณ์ดังกล่าวนี้ การมีพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียงไม่กี่พรรค โดยที่แต่ละพรรคมีหลายมุ้ง เมื่อพิจารณาในแง่เสถียรภาพทางการเมือง มิได้แตกต่างจากการปล่อยให้มีระบบพหุพรรค โดยที่พรรคขนาดเล็กสามารถเติบโตโดยไม่ถูก

รัฐธรรมนูญลงโทษ ความแตกต่างมีอยู่ว่า การส่งเสริมระบบพหุพรรคและปล่อยให้พรรคเติบโตตามธรรมชาติ เปิดโอกาสให้มีพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ได้

3.14 บัณฑิตยาธิปไตย ; ทำนบใหม่ในตลาดการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สร้างทำนบใหม่ในการเข้าสู่ตลาดการเมือง ด้วยการกำหนดระดับการศึกษาในการสกัดนักการเมืองหน้าใหม่ ทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน [มาตรา 107 (3)] สมาชิกวุฒิสภา [มาตรา 125 (3)] และผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี [มาตรา 206 (3)] ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ในกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญกำหนดข้อยกเว้นว่า ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แม้มีการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี ก็สามารถลงสมัครได้ ในกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า ผู้ที่พ้นจากสมาชิกภาพสภาผู้แทนราษฎรไม่เกินหนึ่งปีก็ดี และผู้ที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้งก็ดี สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในวาระการเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ได้ ทั้งนี้เนื่องจากบทเฉพาะกาลมาตรา 315 วรรค 4 ยกเว้นไม่ให้นำมาตรา 126 (2) และ 126 (3) มาบังคับใช้ (*มติชน* และ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 26 พฤศจิกายน 2542) คำวินิจฉัยดังกล่าวนี้ทำให้ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แม้จะสำเร็จการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรีก็ตาม อย่างไรก็ตาม หลังจากการเลือกตั้งครั้งแรก เฉพาะผู้มีวุฒิการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไปเท่านั้นที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในขณะที่ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตลอดไปแม้จะมีวุฒิการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรีก็ตาม [มาตรา 107 (3)]

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า วุฒิการศึกษากลายเป็นทำนบใหม่ที่กีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง ในแง่นี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยึดถือฐานความเชื่อว่า *'วุฒิการศึกษาสูงดีกว่าวุฒิการศึกษาต่ำ'* หากวุฒิการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดคุณภาพนักการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ก็มิอาจเปลี่ยนแปลง 'คุณภาพ' นักการเมืองได้โดยฉับพลัน เพราะยังต้องประนีประนอมให้อดีต ส.ส. และ ส.ว. สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า วุฒิการศึกษาสามารถช่วยยกระดับคุณภาพนักการเมืองได้ละหรือ ในเมื่อระบอบบัณฑิตยาธิปไตยคืบคลานสู่สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน ซึ่งเติบโตตามพัฒนาการของระบบทุนนิยมวิชาการ (Academic Capitalism) *(Slaughter and Leslie, 1997)* สถาบันอุดมศึกษาแปรสภาพเป็นโรงพิมพ์ปริญญาบัตร ซึ่งมุ่ง 'ขาย' ปริญญาบัตรและวุฒิบัตรอื่นๆ มากกว่าการทำหน้าที่ผลิตองค์ความรู้ใหม่ ระบบทุนนิยมวิชาการไม่เกื้อกูลการ 'ฟอก' รัฐสภาให้มี 'คุณภาพ' ดีมากไปกว่าพื้นผิว

ในประการสำคัญ ระบบบัณฑิตยาธิปไตยกีดขวางผู้นำท้องถิ่นและปราชญ์ชาวบ้านผู้พัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นมิให้ก้าวสู่ตลาดการเมือง ทั้งในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพียงเพราะไม่มีปริญญาบัตร

กล่าวโดยสรุปก็คือ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบางส่วนที่พยายามลดทอนทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง เพียงแต่ทำนบส่วนที่ลดทอนนี้มีความสำคัญน้อย ในขณะที่ทำนบส่วนที่ยังเหลืออยู่มีผลในการกีดกันการแข่งขันในตลาดการเมืองอย่างสำคัญมิหนำซ้ำ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังสร้างทำนบเพิ่มเติม การขาดเสรีภาพในการเข้าไปแข่งขันในตลาดการเมืองอันเป็นผลจากทำนบกีดขวางต่างๆ ทำให้ตลาดการเมืองไม่มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ การขาดพลังการแข่งขันทำให้ตลาดการเมืองไร้ประสิทธิภาพในการผลิต 'บริการการเมือง' ผู้ที่มีประสิทธิภาพในการผลิต 'บริการการเมือง' มิอาจเข้าไปแข่งขันได้ เนื่องจากถูกกีดกันจากทำนบประเภทต่างๆดังกล่าวนี้

3.2 **การกระจุกตัวของอำนาจการเมือง** (Power Concentration)

อำนาจการเมืองในสังคมไทยมีการกระจุกตัว โดยที่อำนาจเป็นแหล่งที่มาของทรัพย์ศฤงคาร และทรัพย์ศฤงคารสามารถใช้ไปในการขยายฐานอำนาจ การสร้างเครือข่ายทางการเมืองรวมตลอดจนการขยายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ การกระจุกตัวของอำนาจจึงมีแนวโน้มที่จะทำให้อำนาจยิ่งกระจุกตัวมากขึ้น

ในอีกด้านหนึ่ง ความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ และความไม่เป็นธรรมในการกระจายทรัพย์สิน ยังผลให้เกิดความไม่เสมอภาคในการกระจายอำนาจด้วย เนื่องเพราะรายได้และทรัพย์สินเป็นที่มาของอำนาจ ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจย่อมสามารถใช้ฐานะแห่งตนในการผลักดันนโยบายในทางที่เกื้อผลประโยชน์แห่งตนมากยิ่งขึ้น ความสัมพันธ์ในลักษณะการขึ้นต่อกันและกันระหว่างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจกับฐานอำนาจทางการเมือง ยิ่งทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้และทรัพย์สิน และการกระจายอำนาจทางการเมือง

การกระจุกตัวของอำนาจทำให้ตลาดการเมืองไม่มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ ผู้ไร้อำนาจมิอาจแข่งขันกับผู้มีอำนาจได้ ยิ่งมีการใช้อำนาจในทางฉ้อฉลด้วยแล้ว ยิ่งทำให้ความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันมีมากขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้จับประเด็นการกระจุกตัวของอำนาจโดยตรง แท้ที่จริงแล้ว หากจะหวังให้รัฐธรรมนูญแก้ปัญหาการกระจุกตัวของอำนาจ ก็คงเป็นการคาดหวังที่มากเกินไป แต่การที่รัฐธรรมนูญไม่มีแนวความคิดที่ชัดเจนในการขจัดหรือลดทอนทำนบกีดขวางการแข่งขันในตลาดการเมือง มีผลในการส่งเสริมการกระจุกตัวของอำนาจ

การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะทำให้อำนาจการเมืองยังคงมีลักษณะการกระจุกตัวต่อไป โดยที่อำนาจกระจุกอยู่ที่กลุ่มทุนและพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีระบบการบริหารที่เป็นธุรกิจการเมืองมากขึ้น

3.3 **ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมือง** (Political Information Imperfection)

ตลาดการเมืองจะมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ก็ต่อเมื่อมีสารสนเทศที่สมบูรณ์(Perfect Information) ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศย่อมลดทอนความสมบูรณ์ของตลาด ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งมิได้มีสารสนเทศที่สมบูรณ์เกี่ยวกับนักการเมืองทุกคนและพรรคการเมืองทุกพรรค ความข้อนี้ครอบคลุมทั้งด้านนโยบายและประพฤติกรรมทางการเมืองด้วย ไม่เพียงแต่สารสนเทศจะไม่สมบูรณ์เท่านั้น หากยังมีลักษณะไร้สมมาตร (Asymmetric Information) อีกด้วย ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งมิได้มีสารสนเทศทางการเมืองเท่าเทียมกับนักการเมืองและพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับปริมาณและคุณภาพของ 'บริการการเมือง' นักการเมืองและพรรคการเมืองย่อมรู้แก่ใจว่า 'บริการการเมือง' ที่ตนผลิตมีปริมาณมากน้อยเพียงใด และมีคุณภาพดีเลวอย่างไร ในขณะที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีข้อมูลไม่มากเท่าอีกทั้งการเปรียบเทียบ 'คุณภาพ' ของนักการเมืองและพรรคการเมืองเป็นเรื่องยากยิ่งอีกด้วย

การได้มาซึ่งสารสนเทศมีต้นทุนที่ต้องเสีย ซึ่งเรียกว่า "ต้นทุนสารสนเทศ" (Information Cost) ผู้ที่มีประพฤติกรรมอันสมเหตุสมผล (Rational Behaviour) ซึ่งแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) ย่อมต้องประเมินประโยชน์ที่ได้จากสารสนเทศเทียบกับต้นทุนที่เสียไป การใช้จ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งสารสนเทศทางการเมืองจะกระทำถึงระดับที่ประโยชน์ส่วนเพิ่มที่ได้จากสารสนเทศ (Marginal Information Benefit) เท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มที่ต้องเสีย (Marginal Information Cost) ผู้ที่ต้องการอรรถประโยชน์สูงสุดจะไม่ใช้จ่ายมากไปกว่านี้

ด้วยเหตุที่สารสนเทศมิใช่สินค้าไร้ราคา (Free Good) และการได้มาซึ่งสารสนเทศมีต้นทุนที่ต้องเสียนี้เอง ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งที่มีเหตุมีผลย่อมไม่ใช้จ่ายอย่างไม่อั้นเพื่อให้ได้มาซึ่งสารสนเทศที่สมบูรณ์ หากแต่ต้องประเมินประโยชน์ที่ได้เทียบกับต้นทุนที่ต้องเสียไปในการได้มาซึ่งสารสนเทศนั้น ด้วยเหตุดังนี้ การตัดสินใจในการเลือกตั้งจึงมิได้กระทำบนพื้นฐานของสารสนเทศที่สมบูรณ์ หากแต่เป็นการหย่อนบัตรเลือกตั้งจากสารสนเทศที่ไม่สมบูรณ์ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจทางการเมืองจากอวิชาหรือความไม่รู้ (Voter Ignorance) ถึงกระนั้นก็ตาม อวิชาดังกล่าวนับเป็นอวิชาที่สมเหตุสมผล (Rational Ignorance) เพราะการได้มาซึ่งความรู้ (สารสนเทศ) หรือการขจัดอวิชามีต้นทุนที่ต้องเสีย ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งย่อมใช้จ่ายในการซื้อความรู้หรือในการขจัดอวิชาเพียงเท่าที่คุ้มประโยชน์เท่านั้น บทวิเคราะห์ดังกล่าวนี้เป็นที่มาของ*ทฤษฎีว่าด้วยอวิชาที่สมเหตุสมผลของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง* (Rational Voter Ignorance)

ความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศยังเป็นผลจากการใช้จ่ายในการรณรงค์ทางการเมือง หรือการโฆษณาทางการเมือง (Political Advertising) อีกด้วย นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ใช้จ่ายในการโฆษณาทางการเมืองย่อมต้องระบายสีให้ภาพลักษณ์ของตนแลดูดี เพราะการโฆษณาทางการเมืองส่วนใหญ่เป็นการโฆษณาเพื่อเก็บเกี่ยวคะแนนนิยมทางการเมือง (Persuasive Advertising) มากกว่าการโฆษณาเพื่อให้สารสนเทศทางการเมืองอย่างปราศจากสิ่งเจือปน (Informative Advertising) ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้ง หากไม่มีสมรรถภาพในการแยกแยะและวิเคราะห์ ย่อมตกอยู่ใต้อิทธิพลของการโฆษณานั้น หากนักการเมืองชอบโกหก การโกหกย่อมมีผลบิดเบือนสารสนเทศ และเพิ่มพูนความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ โดยที่การจับโกหกมีต้นทุนที่ต้องเสียเฉกเช่นเดียวกัน ไม่มีใครที่ยอมเสียเวลาและเสียทรัพยากรในการจับโกหกนักการเมืองทุกเรื่อง เพราะการจับโกหกมีลักษณะของสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ประโยชน์ของการจับโกหกทางการเมืองมิได้ตกแก่ผู้หนึ่งผู้ใดเพียงผู้เดียว หากแต่ตกแก่ราษฎรทุกคน ดังนั้นจึงเกิดปัญหา 'การตีตั๋วฟรี' (Free Rider) กล่าวคือ ต้องการประโยชน์จากการจับโกหก แต่ไม่ต้องรับภาระรายจ่ายในการจับโกหก

ตลาดการเมืองแตกต่างจากตลาดสินค้าและบริการในแง่มุมของการโฆษณา ในตลาดสินค้าและบริการ สินค้าและบริการอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ประเภทแรก ได้แก่ สินค้าที่ผู้บริโภคแสวงหาสารสนเทศก่อนการตัดสินใจซื้อ เมื่อหาข้อมูลข่าวสารได้ระดับหนึ่งแล้วจึงตัดสินใจซื้อ สินค้าและบริการประเภทนี้เรียกว่า *"สินค้าที่ผู้บริโภคแสวงหาข้อมูล"* (Search Goods) อีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ สินค้าที่ผู้บริโภคได้ข้อมูลจากประสบการณ์ในการบริโภค ผู้บริโภคมิได้แสวงหาสารสนเทศก่อนตัดสินใจซื้อ หากแต่รับทราบว่า สินค้าหรือบริการนั้นดีหรือเลวอย่างไรจากประสบการณ์การบริโภคนั้นเอง สินค้าและบริการประเภทนี้เรียกว่า *"สินค้าที่ผู้บริโภคหาข้อมูลจากประสบการณ์การบริโภค"* (Experience Goods) [*Nelson, 1970; 1974]*

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า นักการเมืองเป็น Search Goods กล่าวคือ เป็น 'สินค้า' ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแสวงหาข้อมูลก่อนตัดสินใจเลือก หรือเป็น Experience Goods กล่าวคือ เป็น 'สินค้า' ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกว่าจะประจักษ์ถึงคุณภาพก็ต่อเมื่อได้ชิมหรือลิ้มรสแล้ว โดยที่มิได้แสวงหาข้อมูลก่อนการเลือกตั้ง หรือถึงจะพยายามแสวงหาข้อมูล ก็มิอาจได้มาซึ่งข้อมูลที่ตรงต่อข้อเท็จจริงได้

นักเศรษฐศาสตร์มีวิวาทะเกี่ยวกับประเด็นที่ว่า นักการเมืองเป็น Search Goods หรือ Experience Goods ผลของวิวาทะดังกล่าวนี้ ทำให้มิอาจมีข้อสรุปทั่วไปด้วยความมั่นใจได้ กลุ่มที่เห็นว่านักการเมืองเป็น Experience Goods ได้แก่ *Nelson (1976), Telser (1976)* และ *Ferguson (1976)* กลุ่มที่เห็นว่า นักการเมืองเป็น Search Goods ได้แก่ *Kau and Robin (1979), Kalt and Zupan (1984)* และ *Lott (1987)*

กลุ่มที่เห็นว่า นักการเมืองเป็น Experience Goods ให้อรรถาธิบายว่า นักการเมืองแตกต่างจากสินค้าและบริการทั่วไป ในการผลิตสินค้าและบริการ ผู้ผลิตมีการควบคุมคุณภาพ (Quality

Control) ผู้บริโภคสามารถแสวงหาข้อมูลคุณภาพสินค้าได้ง่ายกว่าคุณภาพนักการเมือง การควบคุมการผลิตทำให้คุณภาพสินค้าแปรปรวนไม่มาก หากมีการแปรปรวนของคุณภาพสินค้า ผู้บริโภคย่อมปรับเปลี่ยนการบริโภค ตรงกันข้าม คุณภาพนักการเมืองแปรปรวนได้ง่าย เพราะขึ้นอยู่กับปัจจัยนานัปการที่มีผลกระทบต่อประพฤติกรรมของนักการเมือง โดยบางปัจจัยอยู่นอกเหนือการควบคุม คุณภาพของนักการเมืองประเมินจากคุณภาพ 'บริการการเมือง' ที่ผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ การทำหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาล การผลักดันนโยบายตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้ในฤดูการเลือกตั้ง รวมตลอดจนความซื่อสัตย์สุจริตและการประพฤติชอบ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เพียงแต่จะไม่มีข้อมูลคุณภาพของนักการเมืองเท่านั้น หากยังไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับ 'ราคา' ของ 'บริการการเมือง' ที่ผลิตอีกด้วย 'ราคา' ของ 'บริการการเมือง' ก็คือ ภาระภาษีอากรที่ประชาชนต้องแบกรับจากการผลิต 'บริการการเมือง' ของนักการเมืองหรือพรรคการเมือง หากการผลิตมีประสิทธิภาพ 'ราคา' ก็ถูก และประชาชนรับภาระภาษีอากรน้อย ในกรณีกลับกัน หากการผลิตไร้ประสิทธิภาพ ราษฎรก็ต้องรับภาระภาษีมาก ผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมต้องการนักการเมืองและพรรคการเมืองที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการผลิต'บริการการเมือง' ด้วยเหตุที่คุณภาพนักการเมืองมิอาจควบคุมได้เสมอเหมือนสินค้าและบริการ เพราะมีการแปรปรวนตามกาลเวลาและตามสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ผู้ที่เป็นนักการเมืองที่มีคุณภาพดีอาจแปรเปลี่ยนเป็นนักการเมืองคุณภาพต่ำ คุณภาพในอดีตมิได้เป็นเครื่องบ่งบอกคุณภาพในอนาคต ด้วยเหตุดังนี้ นักการเมืองจึงเป็น Experience Goods กล่าวคือ กว่าจะรู้ว่ามีคุณภาพฉันใด ก็ต่อเมื่อได้ ‘ชิม’ หรือ ‘ลิ้มรส’ แล้ว นักการเมืองหน้าใหม่นับเป็นตัวอย่างของ Experience Goods แม้นักการเมืองหน้าเก่าก็จัดอยู่ในกลุ่มนี้ หากมีความแปรปรวนของประพฤติกรรม นัยสำคัญของการตีความว่า นักการเมืองเป็น Experience Goods ก็คือ นักการเมืองมีแนวโน้มที่จะขี้โกงหรือขี้ฉ้อ *(Telser, 1976 ; Lott, 1987)*

แม้ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งพยายามแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับนักการเมืองก่อนการตัดสินใจเลือกตั้ง แต่การแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของนักการเมืองก็ดี และข้อมูลเกี่ยวกับ ‘ราคา’ ของ‘บริการการเมือง’ ก็ดี ต้องเสียต้นทุนสารสนเทศสูง การตัดสินใจในการเลือกตั้งจึงกระทำจากฐานข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ โดยมิได้แสวงหาข้อมูลอย่างเต็มที่ ทั้งนี้หวังว่า ประสบการณ์ในการ ‘บริโภค’ จะให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับ ‘คุณภาพ’ ของนักการเมือง รวมตลอดจนข้อมูลคุณภาพและ ‘ราคา’ ของ ‘บริการการเมือง’

กลุ่มที่เห็นว่า นักการเมืองเป็น Search Goods ให้อรรถาธิบายว่า อุดมการณ์เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดประพฤติกรรมของนักการเมือง นักการเมืองที่มีอุดมการณ์และความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่นับถือของปวงชน อุดมการณ์จึงเป็นปัจจัยที่ป้องกันพฤติกรรมเบี่ยงเบนของนักการเมือง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับประพฤติกรรมในอดีตของนักการเมือง และตัดสินใจในการเลือกตั้งจากข้อมูลเหล่านั้น ในแง่นี้ นักการเมืองย่อมเป็น Search Goods *(Lott, 1987)* นักการเมืองจำนวนไม่น้อย ‘ติด’ ตลาด กล่าวคือ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ‘ซื้อ’ บริการซ้ำแล้วซ้ำเล่า เพียงเพราะมีอุดมการณ์และความซื่อสัตย์สุจริตอย่างมั่นคง บางคน ‘ติด’ ตลาดเพียงเพราะสามารถผลิต ‘บริการการเมือง’ ที่มีคุณภาพและ

‘ราคา’ ถูก บางคน ‘ติด’ ตลาดเพียงเพราะเอาใจใส่ทุกข์สุขของราษฎรในเขตการเลือกตั้ง และบางคน ‘ติด’ ตลาดเพียงเพราะสามารถอำนวยผลประโยชน์แก่ราษฎรในเขตการเลือกตั้งตามสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ความสามารถในการทำให้ตนเอง ‘ติด’ ตลาดจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการสนองความต้องการของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ในตลาดสินค้าและบริการ ผู้ผลิตมิอาจโฆษณาคุณภาพสินค้าชนิดที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริงได้ เพราะหากผู้บริโภคพบว่า คุณภาพสินค้าไม่เป็นไปตามที่โฆษณา ผู้บริโภคย่อมหันไปซื้อสินค้าจากผู้ผลิตรายอื่น อธิปไตยหรือความเป็นราชาของผู้บริโภค (Consumer Sovereignty) ย่อมกดดันให้ผู้ผลิตต้องโฆษณาเพื่อให้สารสนเทศที่ตรงต่อความเป็นจริงแก่ผู้บริโภค ในตลาดการเมืองนักการเมืองอาจโฆษณาสารสนเทศที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริงหรือโกหกได้ ข้อเท็จจริงปรากฏซ้ำแล้วซ้ำเล่าว่า นักการเมืองที่โฆษณาข้อความอันเป็นเท็จหรือชอบโกหกยังคงได้รับเลือกตั้ง ทั้งนี้เนื่องจากการพิสูจน์ความไม่ตรงต่อความเป็นจริงของคำโฆษณาหรือการจับโกหกต้องเสียต้นทุนสารสนเทศสูง ในประการสำคัญนักการเมืองสามารถสร้างระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เพื่อลบเลือนโทษสมบัติของตน การเน้นความสำคัญของระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทำให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สนใจตรวจสอบ ‘คุณภาพ’ ของนักการเมืองและไม่สนใจตรวจสอบ ‘ราคา’ ของ ‘บริการการเมือง’ ความยุ่งยากในการตรวจสอบ ‘คุณภาพ’ ของ ‘นักการเมือง’ และ ‘ราคา’ ของ ‘บริการการเมือง’ ประกอบกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ทำให้นักการเมืองยังคงสามารถเผยแพร่สารสนเทศทางการเมืองที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริงต่อไปได้

ในตลาดสินค้าและบริการ การเลือกซื้อสินค้าที่ทุ่มโฆษณามีโอกาสได้สินค้าที่มีคุณภาพดีกว่าสินค้าที่โฆษณาน้อยหรือมิได้โฆษณา (*Nelson, 1970 ; 1974)* ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการกล่าวคือ

ประการแรก หน่วยผลิตที่มีประสิทธิภาพสูง ซึ่งเสียต้นทุนการผลิตต่ำ สามารถเพิ่มพูนปริมาณขายด้วยการโฆษณา การทุ่มการโฆษณาจึงอาจเป็นผลจากความได้เปรียบในด้านประสิทธิภาพการผลิต

ประการที่สอง หน่วยผลิตที่สามารถผลิตสินค้าที่มีคุณภาพสูง มีสิ่งจูงใจในการโฆษณามากกว่าหน่วยผลิตที่ผลิตสินค้าคุณภาพต่ำ การทุ่มการโฆษณาจึงอาจเป็นผลจากความได้เปรียบด้านคุณภาพสินค้า

ประการที่สาม หน่วยผลิตที่สามารถผลิตสินค้าที่สนองความต้องการหรือรสนิยมของกลุ่มผู้บริโภคขนาดใหญ่ มีสิ่งจูงใจในการโฆษณามากกว่าหน่วยผลิตที่สินค้าสามารถสนองความต้องการหรือรสนิยมของกลุ่มผู้บริโภคขนาดเล็ก การทุ่มโฆษณาจึงอาจเป็นผลจากความได้เปรียบในด้านขนาดของตลาด

ข้อสรุปทั้งสามนี้มิได้เป็นจริงในตลาดการเมือง เพราะเงินที่นักการเมืองและพรรคการเมืองนำมาใช้จ่ายในการโฆษณาทางการเมือง โดยพื้นฐานมาจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ทุ่มโฆษณามากมิได้มี 'บริการการเมือง' ที่มีคุณภาพดีกว่านักการเมืองและพรรคการเมืองที่โฆษณาน้อย ปริมาณรายจ่ายการโฆษณาทางการเมืองมิใช่ดัชนีชี้วัดคุณภาพของ 'บริการการเมือง' หากแต่เป็นดัชนีชี้วัดภาระของแผ่นดิน หากมีการโฆษณาทางการเมืองยิ่งมีมากเพียงใด ภาระของแผ่นดินยิ่งมีมากเพียงนั้น เพราะนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ใช้จ่ายในการโฆษณาย่อมต้องผลักดันนโยบายที่เกื้อประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์ที่บริจาคเงินสำหรับการโฆษณานั้น *(Ferguson, 1976)*

นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ยึดกุมอำนาจการบริหารได้เปรียบผู้อยู่นอกปริมณฑลแห่งอำนาจ เพราะสามารถใช้กลไกของรัฐ ทั้งวิทยุและโทรทัศน์ในการโฆษณาทางการเมือง รวมทั้งการบิดเบือนหรือแต่งแต้มเติมสีสารสนเทศทางการเมือง หากนักการเมืองทุกคนและพรรคการเมืองทุกพรรคมีเข็มมุ่งในการใช้กลไกของรัฐในการโฆษณาทางการเมือง โดยที่มุ่งโฆษณาตนเองเกินกว่าความเป็นจริง ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมืองย่อมทำให้ตลาดการเมืองเบี่ยงเบนจากการแข่งขันที่สมบูรณ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญแก่สิทธิและเสรีภาพในด้านข่าวสารข้อมูล และการอำนวยการให้มีการโฆษณาทางการเมืองในฤดูการเลือกตั้ง

ในด้านสิทธิและเสรีภาพในด้านข่าวสารข้อมูล ราษฎรมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 58) อีกทั้งมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น (มาตรา 59) เมื่อพิจารณาประกอบกับการบังคับใช้ *พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540* นับว่าประชาชนมีหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในด้านข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างพอเพียง แต่การมีหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว หาได้หมายความว่าประชาชนสามารถได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารราชการโดยปราศจากต้นทุน ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประชาชนมีต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) ทั้งเวลาและรายจ่ายเป็นตัวเงินในการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารราชการ ตราบเท่าที่การเปิดเผยข้อมูล (Openness) และความโปร่งใส (Transparency) ยังมิใช่วัฒนธรรมของระบบราชการ การใช้สิทธิและเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสารมีต้นทุนที่ต้องเสีย โดยประชาชนผู้ต้องการสารสนเทศเป็นผู้รับภาระต้นทุนดังกล่าวนี้ ภาระต้นทุนสารสนเทศยิ่งสูงขึ้นไปอีก เมื่อหน่วยราชการขัดขืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ. ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

สารสนเทศอันเป็นที่ต้องการในตลาดการเมืองโดยเฉพาะ ได้แก่ สารสนเทศทางการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้ความสนใจในการเปิดเผยและเผยแพร่สารสนเทศของทางการเมืองค่อนข้างน้อย บทบัญญัติสำคัญ ได้แก่ การเผยแพร่รายงานบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใน*ราชกิจจานุเบกษา* (มาตรา 294) อันเป็นสารสนเทศเกี่ยวกับคุณภาพของนักการเมืองในด้าน

ความซื่อสัตย์สุจริต แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้สนใจในประเด็นการเปิดเผยและเผยแพร่สารสนเทศทางการเมืองที่มีผลในการปรับปรุงประสิทธิภาพของตลาดการเมือง ในเมื่อตลาดการเมืองเป็นตลาด 'ซื้อขาย' แลกเปลี่ยนนโยบาย การผลิตนโยบายของรัฐบาลจึงเป็นสารสนเทศทางการเมืองที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่า รัฐบาลผลิตนโยบายตามที่แถลงต่อรัฐสภาและตามที่ใช้หาเสียงมากน้อยเพียงใด ในเมื่อคุณภาพของนักการเมืองมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพของตลาดการเมือง สารสนเทศเกี่ยวกับประพฤติกรรมของนักการเมืองจึงเป็นสารสนเทศทางการเมืองที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่ว่า นักการเมืองทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติด้วยความขยันขันแข็งเพียงใด และมีจุดยืนในการลงมติร่างกฎหมายต่างๆอย่างไร ท้ายที่สุด สารสนเทศเกี่ยวกับต้นทุนหรือ 'ราคา' ของ 'บริการการเมือง' มีความสำคัญในการกำหนดภาระของประชาชน และประชาชนมีปัญหาในการได้มาซึ่งข้อมูลประเภทนี้ น่าจะมีองค์กรอิสระทำหน้าที่ประมวลข้อมูลดังกล่าวนี้

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้ความสำคัญในการอำนวยการให้มีการโฆษณาทางการเมืองในฤดูการเลือกตั้ง ทั้งการจัดสถานที่หาเสียงเลือกตั้ง และการจัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุและโทรทัศน์แก่พรรคการเมือง (มาตรา 113) ความข้อนี้ปรากฏใน*พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541* (มาตรา 49) ด้วย แต่บทบัญญัติในเรื่องนี้มิได้คำนึงถึงความได้เปรียบหรือเสียเปรียบระหว่างพรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้าน และระหว่างพรรคขนาดใหญ่กับพรรคขนาดเล็ก

กล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญแก่สิทธิและเสรีภาพในด้านข้อมูลข่าวสาร แต่ยังห่างไกลจากการทำให้สารสนเทศทางการเมืองเป็นสารสนเทศที่สมบูรณ์ ในประการสำคัญมิได้ให้ความสำคัญในประเด็นการเปิดเผยและเผยแพร่สารสนเทศที่มีผลในการปรับปรุงประสิทธิภาพของตลาดการเมือง

3.4 **การมีส่วนร่วมของประชาชน** (People Participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิถีแห่งประชาธิปไตย ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมอยู่ที่การสื่อข่าวสารจากผู้อยู่ใต้ปกครองไปสู่ผู้ปกครอง ข่าวสารที่สื่ออาจเป็นภาวะทุกข์เข็ญของประชาชน ระดับความพึงพอใจที่มีต่อชนชั้นปกครอง และความต้องการบริการการเมือง นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังเกื้อกูลให้ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดทางเลือกของสังคม (Social Choice) อีกด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นก่อนหน้านี้ ทั้งนี้มีบทบัญญัติที่สามารถจำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

(1) บทบัญญัติในด้านสิทธิและเสรีภาพ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม (มาตรา 45) เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ (มาตรา 49) การยอมรับสิทธิชุมชน

(มาตรา 46 และ 56) สิทธิในการแสดงความเห็นตามกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชน (มาตรา 59) สิทธิในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา 61) และสิทธิในการฟ้องหน่วยราชการและองค์กรของรัฐ (มาตรา 62)

(2) บทบัญญัติในด้านแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมและการสนับสนุนการมีส่วมร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย (มาตรา 76) การมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล (มาตรา 79) การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง (มาตรา 78) และการตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (มาตรา 89)

(3) บทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ มีบทบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและร่างกฎหมาย ในกรณีการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50% ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นเข้าชื่อร้องขอ (มาตรา 287) ในกรณีการเสนอร่างกฎหมาย ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คนเข้าชื่อร้องขอ (มาตรา 170)

(4) บทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีบทบัญญัติกำหนดสิทธิในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76) การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับพฤติกรรมของข้าราชการและพนักงานของรัฐ (มาตรา 197) การร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเข้าชื่อไม่น้อยกว่า 50,000 คน (มาตรา 304)

แม้จะมีการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชานในการมีส่วนร่วม แต่ประชาชนจะมีส่วนร่วมจริงหรือไม่ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติและการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ กระนั้นก็ตาม ประชาชนก็มีฐานอ้างอิงในการเรียกร้องการมีส่วนร่วม ในขณะที่บทบัญญัติในด้านแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่รัฐบาลจะดำเนินการหรือไม่ก็ได้ ส่วนบทบัญญัติในด้านการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติก็ดี และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก็ดี การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทั้งสองมีต้นทุนปฏิบัติการร่วมกัน (Collective Action Cost) ที่ต้องเสีย อีกทั้งมีปัญหา 'การตีตั๋วฟรี' (Free Rider) อีกด้วย

กล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้ทำให้โครงสร้างตลาดการเมืองไทยเปลี่ยนแปลงไป ตลาดการเมืองไทยยังคงมีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ เนื่องจากทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดก็ดี การกระจุกตัวของอำนาจการเมืองก็ดี และความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมืองก็ดียังคงดำรงอยู่ แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะให้ความสำคัญในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ประชาชนจะมีส่วนร่วมจริงหรือไม่ขึ้นอยู่กับความจริงใจของรัฐบาลและระบบราชการ ประชาชนยังคงต้องเสียค่าโสหุ้ยในระดับสูงในการผลักดันการมีส่วนร่วม

3. ประพฤติกรรมในตลาดการเมือง (Market Conduct)

ประพฤติกรรมในตลาดส่วนหนึ่งเป็นผลจากการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) ของตัวละครต่างๆในตลาด ทั้งนักการเมืองและพรรคการเมือง ข้าราชการและระบบราชการ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กลุ่มผลประโยชน์ รวมตลอดจนรัฐสภา ศาลสถิตยุติธรรม และรัฐบาล อีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากลักษณะโครงสร้างของตลาด

การศึกษาประพฤติกรรมในตลาดการเมืองจะจำกัดเฉพาะประพฤติกรรมสำคัญเพียง 4 ด้าน คือ

(1) การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking)

(2) การซื้อขายเสียง (Vote Trading)

(3) การนอนหลับทับสิทธิ์ (Voter Apathy)

(4) การย้ายพรรคและการซื้อขายนักการเมือง

4.1 การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking)

การใช้อำนาจทางการเมืองเป็นกลไกในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจปรากฏอย่างแพร่หลายในสังคมการเมืองไทย นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 เป็นต้นมา *(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2539/2532 : บทที่ 7)* การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้มีทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ซึ่งก็คือการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการประพฤติมิชอบ ความร่ำรวยอันผิดปกติของผู้มีอำนาจทางการเมืองเคยเป็นข้ออ้างในการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเป้าประสงค์หลักที่สำคัญประการหนึ่งในการป้องปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของนักการเมือง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติที่สามารถจำแนกออกเป็นมาตรการได้อย่างน้อย 10 กลุ่ม

(1) บทบัญญัติในด้านแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนฯ พัฒนาการเมือง และกำหนดมาตรฐานด้านคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ (มาตรา 77)

(2) การกำหนดให้การทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นโทษสมบัติและลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและตำแน่งอื่น โทษสมบัติดังกล่าวนี้บังคับใช้กับตำแหน่งต่อไปนี้

(ก) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 109) และสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 126)

(ข) รัฐมนตรี (มาตรา 206)

(ค) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ [มาตรา256 (4)]

(ง) กรรมการการเลือกตั้ง [มาตรา 137 (4)]

(3) การห้ามดำรงตำแหน่งในวิสาหกิจเอกชนหรือเป็นลูกจ้างธุรกิจเอกชน ข้อห้ามดังกล่าวนี้บังคับใช้กับตำแหน่งต่อไปนี้

(ก) รัฐมนตรี (มาตรา 208)

(ข) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ [มาตรา 258 (3)]

(ค) กรรมการการเลือกตั้ง [มาตรา 139 (3)]

(4) การห้ามรัฐมนตรีถือหุ้นหรือเป็นผู้บริหารวิสาหกิจเอกชน (มาตรา 209)

(5) การห้ามรับสัมปทานจากรัฐ หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ ข้อห้ามนี้บังคับใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร [มาตรา110 (2)] สมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 128) และรัฐมนตรี (มาตรา 208)

(6) การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วน ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่าย (มาตรา 180 วรรค 6) ข้อห้ามนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันการใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง

(7) การห้ามผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองก้าวก่ายการบรรจุแต่งตั้งและขึ้นเงินเดือนข้าราชการและพนักงานของรัฐ ข้อห้ามนี้บังคับใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 111) และสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 128)

(8) การแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง และเปิดเผยต่อสาธารณชน (หมวด 10 ส่วนที่หนึ่ง มาตรา 291 - 296)

(9) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง (หมวด 10 ส่วนที่ 3 มาตรา 303 - 307)

(10) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (หมวด 10 ส่วนที่ 4 มาตรา 308 - 311)

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แสดงให้เห็นความมุ่งมั่นในการแก้และป้องกันปัญหานักการเมืองร่ำรวยผิดปกติ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติที่ป้องกันปัญหาความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) ระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Private Interest) กับผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ด้วยการห้ามผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองถือหุ้น เป็นลูกจ้าง หรือเป็นผู้บริหารวิสาหกิจเอกชน ตลอดจนห้ามรับสัมปทานจากรัฐหรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ พร้อมกันนั้นก็มีบทบัญญัติให้แสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณชน หากปรากฏว่ามีความร่ำรวยอันผิดปกติก็อาจถูกถอดถอนจากตำแหน่ง และถูกดำเนินคดีอาญา แต่การลงโทษดังกล่าวนี้เป็นการดำเนินการตามกฎหมายซึ่งมักจะไร้ประสิทธิผล อันเป็นผลจากการขาดหลักฐานและพยาน

การดำเนินนโยบายเพื่อเกื้อกูลผลประโยชน์ที่เป็นฐานเศรษฐกิจหรือฐานการเมือง โดยที่ภาระการดำเนินนโยบายดังกล่าวตกแก่แผ่นดิน อาจเป็นการประพฤติมิชอบในเชิงจริยธรรม เพราะเป็นการกระทำเพื่อแลกเปลี่ยนกับการสนับสนุนทางการเงินหรือการสนับสนุนทางการเมือง แต่เป็นการประพฤติ

ชอบในเชิงการเมือง สังคมการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยล้วนมีประพฤติกรรมดังกล่าวนี้ หากถือว่าประพฤติกรรมเช่นนี้เป็นการทุจริตตามนิตินัย การดำเนินการลงโทษก็เป็นเรื่องยากยิ่ง

การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการจัดสรรสัมปทานก็ดี และจากกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อก็ดี หากถือเป็นการทุจริตประพฤติมิชอบและถือเป็นอาชญากรรมที่ต้องลงโทษ การดำเนินการลงโทษก็เป็นเรื่องยากยิ่งเช่นกัน เพราะเป็นอาชญากรรมที่ปราศจากเจ้าทุกข์หรือผู้เสียหาย (Crime Without Victims) หากธุรกิจเอกชนถือเป็นจารีตในการจ่ายเงินใต้โต๊ะ โดยที่เงินใต้โต๊ะเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการประกอบธุรกิจ จารีตดังกล่าวนี้ย่อมเกื้อกูลการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจของผู้มีอำนาจทางการเมือง

กระบวนการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ อาจมิได้เกิดจาก 'สันดานไม่ดี' ของนักการเมือง แต่อาจเป็นผลจากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมไทยที่ทำให้จำเป็นต้องมีทรัพยากรทางการเงินในการสร้างสายสัมพันธ์และเครือข่ายทางการเมือง ในกรณีเช่นนี้หากต้องการทำลายประพฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้มีอำนาจการเมืองก็ต้องทำลายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

การมีบทบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการหาประโยชน์จากกระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน (มาตรา 180 วรรค 6) เป็นบทบัญญัติที่ไร้ประสิทธิผล บทบัญญัตินี้มิอาจทำลายงบ ส.ส. ได้ โดยที่งบ ส.ว. อาจผุดขึ้นในอนาคต ในเมื่อรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้อำนวยการให้มีงบ ส.ส. หรืองบ ส.ว. เสียเอง ซึ่งมิได้ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ งบ ส.ส. ก่อเกิดภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งมีบทบัญญัติห้าม ส.ส. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ในเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติเดียวกันนี้ จึงเป็นที่คาดได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องกดดันให้รัฐบาลจัดสรรงบ ส.ส. ต่อไป โดยที่อาจมีการเจรจาเพิ่มวงเงินก่อนที่กฎหมายงบประมาณรายจ่ายจะเข้าสภา ทั้งนี้เป็นที่คาดได้ว่า รัฐบาลจำต้องโอนอ่อนต่อข้อเรียกร้องของ ส.ส. เพื่อเห็นแก่เสถียรภาพและอายุของรัฐบาล ดังที่เคยปรากฏมาแล้วในอดีต ในเมื่อรัฐมนตรีมิได้เป็นสมาชิกรัฐสภา ด้วยเหตุดังนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิจำต้องแปรญัตติในสภาเพื่อของตั้งหรือเพิ่มวงเงินงบ ส.ส. อันขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐบาลและข้าราชการจะเป็นฝ่ายจัดการให้เอง การก่อเกิดของงบ ส.ว. เป็นเรื่องคาดการณ์ได้ด้วยเหตุผลเดียวกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพ่งเล็งการหาประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน โดยมิได้สนใจการหาประโยชน์จากเงินนอกงบประมาณ ด้วยเหตุดังนี้ การจัดสรรงบพยุง/ประกันราคาพืชผลจากเงินกองทุนหมุนเวียนต่างๆ ดังเช่นกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรและกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร จะยังคงมีต่อไป เพราะมิได้ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การแย่งชิงงบพยุง/ประกันราคาลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองจะทวีความเข้มข้นยิ่งขึ้น ในประการสำคัญ การที่รัฐธรรมนูญมิได้อุดช่องโหว่ในประเด็นการหาประโยชน์จากเงินนอกงบประมาณ มีผลในการส่งเสริมให้มี

การจัดตั้งกองเงินทุนหมุนเวียนต่างๆมากขึ้น เพราะไม่เพียงแต่ไม่ต้องขออนุมัติรัฐสภาในการใช้เงินกองทุนเท่านั้น หากยังปลอดพ้นจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอีกด้วย

การที่ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองสามารถใช้ทรัพยากรของแผ่นดิน ทั้งงบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณ ไปใช้จ่ายเพื่อสร้างสมคะแนนนิยมทางการเมือง ก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างนักการเมืองหน้าใหม่กับผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองอยู่ก่อนแล้ว และระหว่างผู้ไม่มีอำนาจกับผู้มีอำนาจการเมือง นับเป็นทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองที่สำคัญ

ข้อห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก้าวก่าวการบรรจุแต่งตั้งและขึ้นเงินเดือนข้าราชการและพนักงานของรัฐ มิได้บังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แม้ว่าโดยหลักการรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง แต่ในข้อเท็จจริงมีการ 'ล้วงลูก' ไปถึงการแต่งตั้งข้าราชการระดับล่าง ตลาดข้าราชการเป็นตลาดที่มีการซื้อขายตำแหน่ง โดยที่ราคาเพิ่มขึ้นตามระดับตำแหน่งและช่องโอกาสในการหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากตำแหน่งนั้น ในอดีตกาล ราคาค่าตำแหน่งชำระด้วยสิ่งของ (Payments in Kind) ดังเช่น '*พระบูชา น้ำผึ้งเดือนห้า ปุ่มมะค่า งาช้าง หางนกยูง แถมถุงกอล์ฟ*' ในปัจจุบัน ตลาดข้าราชการแปรเปลี่ยนจากระบบการนำของแลกกับตำแหน่ง (Barter Economy) มาสู่การนำเงินแลกกับตำแหน่ง (Exchange Economy) โดยที่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงหนึ่งอาจจัดทำบัญชีรายชื่อแลกตำแหน่งกับเจ้ากระทรวงอื่นด้วย กล่าวโดยสรุปก็คือ การซื้อขายตำแหน่งข้าราชการระดับสูงเป็นช่องทางหนึ่งในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจของผู้มีอำนาจทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มุ่งเล่นงานผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมากกว่าข้าราชการประจำ ทั้งๆที่ข้าราชการระดับสูง (ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี และรองอธิบดี) มีโอกาสแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากการบริหาร แต่ไม่ต้องปฏิบัติบนพื้นฐานเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง แม้ว่าข้าราชการระดับสูงอาจถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนประพฤติกรรมอันเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบ [มาตรา 301 (3)] แต่ไม่ต้องแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ไม่ต้องถูกถอดออกจากตำแหน่ง และไม่ต้องถูกดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ การบังคับให้แสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินก็ดี การพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่งก็ดี และการดำเนินคดีอาญาก็ดี อยู่ภายใต้กฎหมายอื่นที่มิใช่รัฐธรรมนูญ

ท้ายที่สุด การทุจริตและประพฤติมิชอบอาจมิได้เกิดขึ้นในกาลปัจจุบัน หากแต่เกิดขึ้นในกาลอนาคต ผู้ที่ได้ประโยชน์จากผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองอาจตกลงที่จะชำระผลประโยชน์ตอบแทนในอนาคต เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกจับได้ในกาลปัจจุบัน ในเมื่อรัฐธรรมนูญมิได้สนใจประเด็นนี้ จึงเป็นไปได้มากขึ้นที่จะมีการให้สิทธิประโยชน์ปัจจุบัน แล้วไปเก็บเกี่ยวส่วนเกินทางเศรษฐกิจในอนาคต

4.2 การซื้อขายเสียง (Vote Trading)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีฐานความเชื่อว่า การซื้อขายเสียงเป็นประพฤติกรรมที่ไม่ดี และต้องการขจัดออกไปจากตลาดการเมืองไทย มาตรการในการขจัดการซื้อขายเสียงซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

(1) การควบคุมการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่เป็นกลาง (มาตรา 144 และ 145)

(2) การควบคุมรายจ่ายในการหาเสียง [มาตรา 326 (6)] ซึ่งมีรายละเอียดใน *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541* (มาตรา 41 และบทลงโทษมาตรา 102)

(3) การนับคะแนนเสียง ณ จุดเดียว อันทำให้การประเมินผลการซื้อเสียงเป็นหน่วยทำได้ยาก [มาตรา 104 วรรค 4 และมาตรา 326 (7)]

มาตรา (1) และ (2) มีมาก่อนแล้ว และไม่มีเหตุผลที่จะเชื่อว่า การดำเนินการตามมาตรการทั้งสองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะมีประสิทธิผลมากกว่าที่เป็นมาในอดีต เฉพาะ (3) เป็นมาตรการใหม่ ซึ่งยากที่จะพิสูจน์ได้ว่า การบังคับใช้มาตรการนี้เป็นเหตุให้การซื้อขายเสียงลดลง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มุ่งขจัดปัญหาการซื้อขายเสียงเฉพาะในการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา และมิได้สนใจปัญหาการซื้อขายเสียงในตลาดการเมืองระดับอื่น ทั้งๆที่มีการซื้อขายเสียงในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี และระบบราชการ รวมทั้งการซื้อนักการเมืองข้ามพรรค นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังสนใจขจัดเฉพาะปัญหาการซื้อขายเสียงด้วยเงินเท่านั้น ทั้งๆที่การซื้อขายเสียงกระทำได้หลายรูปแบบ ดังเช่นการซื้อเสียงด้วยโครงการ (งบ ส.ส.) และการแลกโครงการกับโครงการระหว่างรัฐมนตรีต่างพรรคในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี บางครั้งการซื้อเสียงมิได้ใช้เงินของตนเอง หากแต่ใช้งบประมาณแผ่นดิน ดังเช่นการซื้อเสียงสมาชิกรัฐสภาด้วยการผันงบประมาณแผ่นดินสู่เขตการเลือกตั้งของสมาชิกนั้น การจ่ายเงินหัวคะแนนโดยผ่านกลไกการจัดจ้างจัดซื้อที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน และการจ่ายเงินหัวคะแนนโดยผ่านโครงการพยุง/ประกันราคาพืชผล เป็นต้น

หากรัฐธรรมนูญต้องการแก้ปัญหาการซื้อขายเสียง มรรควิธีในการแก้ปัญหาที่สำคัญนอกจากการทำลายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แล้ว ก็คือ การแก้ปัญหาอันเกิดจากลักษณะของสัญญาการปริวรรตสาธารณะที่เป็นสัญญาโดยนัย (Implicit Contract) และสัญญาที่ไม่สมบูรณ์ (Incomplete Contract) ทั้งนี้เพื่อปรับเปลี่ยนลักษณะการปริวรรตสาธารณะในตลาดการเมือง จากการนำคะแนนเสียงแลกกับเงินมาเป็นการนำคะแนนเสียงแลกกับนโยบาย

การเปลี่ยนแปลงสัญญาการปริวรรตสาธารณะจากสัญญาโดยนัย (Implicit Contract) มาเป็นสัญญาโดยชัดแจ้ง (Explicit Contract) เป็นเรื่องยากที่จะเป็นไปได้ อย่างน้อยที่สุดสัญญาการปริวรรตสาธารณะมิอาจเป็นลายลักษณ์อักษรได้ แต่การลดความไม่สมบูรณ์ของสัญญาเป็นเรื่องที่มีความเป็นไปได้

ถ้าหากต้องการให้ตลาดการเมืองมีการปริวรรตในลักษณะการนำคะแนนเสียงแลกกับนโยบาย เงื่อนไขอันจำเป็นในการนี้ ก็คือ รัฐธรรมนูญต้องมีบทบัญญัติในการเกื้อกูลให้นักการเมืองทำหน้าที่ของตน จะต้องไม่มีบทบัญญัติที่ลิดรอนการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา และจะต้องมีบทบัญญัติในการส่งเสริมให้สมาชิกรัฐสภามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย ถึงแม้ว่าการกำหนดนโยบายมิใช่หน้าที่ปฐมฐานของสมาชิกรัฐสภาก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติลิดรอนการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของนักการเมือง ในประการสำคัญมีบทบัญญัติห้ามนักการเมืองเสนอร่างกฎหมายในฐานะปัจเจกบุคคล (มาตรา 169 วรรคสอง) ห้ามพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่า 20 คนเสนอร่างกฎหมาย (มาตรา 169 วรรคสอง) และลิดรอนบทบาทหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ซึ่งโดยพื้นฐานเป็นกฎหมายเกี่ยวด้วยเศรษฐกิจ (มาตรา 169) บทบัญญัติเหล่านี้ ในด้านหนึ่งต้องการลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก ในอีกด้านหนึ่งต้องการลดทอนจำนวนร่างกฎหมายที่เสนอในรัฐสภา อันแสดงถึงทัศนคติเชิงลบที่มีต่อการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา เพราะถือว่า การที่มีผู้เสนอร่างกฎหมายมากเกินไปเป็นเรื่องวุ่นวาย ในเมื่อรัฐธรรมนูญแสดงออกซึ่งทัศนคติเชิงลบที่มีต่อการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกรัฐสภาเช่นนี้ ย่อมทำให้สมาชิกรัฐสภามีพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากการทำหน้าที่พื้นฐาน และปิดกั้นนวัตกรรมด้านนิติบัญญัติและด้านนโยบาย ในประการสำคัญ ทำให้ตลาดการเมืองเบี่ยงเบนจากรูปแบบอุดมคติด้วย

หากต้องการให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งนำคะแนนเสียงแลกกับนโยบายก็ต้องปรับปรุงแก้ไขกระบวนการกำหนดนโยบายมิให้มีอคติต่อต้านการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ ตราบเท่าที่อคติดังกล่าวนี้ยังคงดำรงอยู่ นโยบายอันเป็นผลผลิตของตลาดการเมืองย่อมไม่เกื้อสุขแก่ราษฎรซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในชนบทและมีฐานะยากจน ตราบเท่าที่กระบวนการกำหนดนโยบายไม่มีผลผลิตที่อำนวยความสุขแก่ราษฎร มิใช่เรื่องผิดปกติหรือแม้แต่ผิดจริยธรรมที่ราษฎรนำคะแนนเสียงแลกกับเงิน เพราะเงินอำนวยความสุขแก่ราษฎรได้ ในขณะที่นโยบายที่เกื้อประโยชน์กลุ่มนายทุนขนาดใหญ่มิอาจอำนวยความสุขแก่ราษฎร เหตุไฉนผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงคาดหวังว่า ราษฎรจะนำคะแนนเสียงแลกกับนโยบายที่มิได้เกื้อสุขแก่ตน การคาดหวังเช่นนี้ย่อมมิใช่การคาดหวังที่สมเหตุสมผล

ในการแปรตลาดการเมืองสู่รูปแบบอุดมคติ ปัญหาสำคัญประการหนึ่งก็คือ นักการเมืองไม่มีเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา (Commitment Technology) พันธสัญญาที่สำคัญก็คือ พันธสัญญาในการทำหน้าที่ผู้แทนราษฎร พันธสัญญาในการทำหน้าที่นักนิติบัญญั ติและพันธสัญญาในการผลิต 'บริการความสุข' หรือ 'บริการการเมือง' แก่ราษฎร ในการเสริมสร้างและพัฒนาเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา จำเป็นต้องสร้างกลไกความรับผิด (Accountability Mechanism) โดยที่กลไกความรับผิดนี้ต้องสื่อข่าวสารที่สมบูรณ์แก่ราษฎร เพื่อใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจทางการเมืองต่อไป

กลไกความรับผิดที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อย 3 กลไก กล่าวคือ

กลไกความรับผิดกลไกที่หนึ่ง ได้แก่ การตรวจสอบการทำหน้าที่ผู้แทนราษฎร ตัวอย่างเช่น การบันทึกข้อมูลการเข้าประชุมและการขาดประชุมรัฐสภา รวมตลอดจนคณะกรรมาธิการชุดต่างๆ และการบันทึกข้อมูลการลงมติในญัตติและในการพิจารณาร่างกฎหมายต่างๆ ฯลฯ ข้อมูลเหล่านี้ต้องเผยแพร่ให้ราษฎรได้รับทราบโดยทั่วไป เพื่อใช้ประเมินว่า นักการเมืองแต่ละคนได้ทำหน้าที่ผู้แทนราษฎรอย่างครบถ้วนสมบูรณ์เพียงใด และมีส่วนผลักดันร่างกฎหมายตามนโยบายที่ใช้หาเสียงเลือกตั้งหรือไม่ ฯลฯ

กลไกความรับผิดกลไกที่สอง ได้แก่ การขอความเห็นชอบในการดำเนินนโยบายจากรัฐสภา ก่อนที่รัฐบาลจะบริหารประเทศ สมาชิกรัฐสภาควรมีส่วนร่วมในการวิพากษ์นโยบายของรัฐบาลและตรวจสอบนโยบายของรัฐบาล อย่างน้อยที่สุดในประเด็นที่ว่า นโยบายของรัฐบาลเป็นไปตามที่ใช้หาเสียงหรือไม่ หากรัฐบาลไม่นำเสนอนโยบายตามที่ใช้หาเสียง ย่อมมีผลเท่ากับการละเมิดพันธสัญญาที่ให้แก่ประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลขาดเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา ในตลาดการเมืองในอุดมคติ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งหย่อนบัตรเลือกตั้ง โดยหวังว่าจะได้นโยบายอันดีเลิศอันดับแรกอย่างน้อยที่สุดตามทัศนะของตน เมื่อรัฐบาลชนะการเลือกตั้ง กลับส่งมอบ 'สินค้า' ไม่ตรงตามรูปแบบและคุณภาพที่สัญญาไว้ การขาดความรับผิดในการดำเนินนโยบายตามที่ใช้หาเสียงมีผลในการทำลายตลาดการเมือง อย่างน้อยที่สุดทำให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งสิ้นศรัทธาการเลือกตั้ง ยิ่งการเมืองไทยถูกครอบงำโดยระบบรัฐบาลผสมด้วยแล้ว รัฐบาลมักจะอ้างเหตุแห่งการผสมรัฐบาลอันทำให้มิอาจดำเนินนโยบายตามที่ใช้หาเสียงได้ เพราะนโยบายของรัฐบาลผสมเกิดจากการประนีประนอมของพรรคร่วมรัฐบาล ข้ออ้างดังกล่าวนี้มักใช้เป็นเหตุผลของการขาดเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา หากมีการประเมินนโยบายของรัฐบาลว่าเป็นไปตามที่ใช้หาเสียงหรือไม่ แล้วเผยแพร่ผลการประเมินนี้ให้สาธารณชนได้รับทราบโดยทั่วกัน ก็จะเป็นการเสริมสร้างเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา

กลไกความรับผิดกลไกที่สาม ได้แก่ การประเมินการดำเนินนโยบายของรัฐบาลว่าเป็นไปตามที่แถลงต่อรัฐสภาหรือไม่ ทั้งนี้โดยให้องค์กรอิสระที่เป็นกลางเป็นผู้ประเมิน พร้อมทั้งจัดทำรายงานประจำปีเผยแพร่ต่อสาธารณชน การประเมินและการเผยแพร่รายงานการประเมินดังกล่าวนี้เป็นการสร้างกลไกความรับผิดที่กดดันให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายตามที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540 มิได้สนใจสร้างกลไกความรับผิดดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ ไม่มีกลไกการตรวจสอบการทำหน้าที่ของผู้แทนราษฎร ไม่มีกลไกการตรวจสอบว่า นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาสอดคล้องกับที่ใช้หาเสียงหรือไม่ และไม่มีกลไกการตรวจสอบว่า รัฐบาลดำเนินนโยบายตามที่แถลงต่อรัฐสภามากน้อยเพียงใด แต่รัฐธรรมนูญกลับมีบทบัญญัติอันแปลกประหลาดในการบังคับให้รัฐบาลรายงานต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้งว่า มีการดำเนินนโยบายตาม "แนวนโยบายพื้นบานแห่งรัฐ" ที่ปรากฏในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พร้อมทั้งสาธยายถึงปัญหาและอุปสรรค (มาตรา 88) บทบัญญัติดังกล่าวนี้มีนัยว่า รัฐบาลต้องรับผิดต่อ สสร. หาต้องรับผิดต่อราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่แท้ที่จริงแล้ว เมื่อราษฎรหย่อนบัตรเลือกตั้ง ราษฎรเสนอซื้อนโยบายของนักการเมืองและพรรคการเมือง

ราษฎรหาได้เสนอซื้อ "แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ" ของ สสร. ไม่ หากรัฐบาลจะแสดงความรับผิดต่อประชาชน รัฐบาลก็ต้องดำเนินนโยบายตามที่ใช้หาเสียงจากประชาชน หาใช่การดำเนินนโยบายตาม "แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ" ของ สสร. ไม่

4.3 **การนอนหลับทับสิทธิ์** (Voter Apathy)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญแก่ปัญหาการนอนหลับทับสิทธิ์และพยายามแก้ปัญหานี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย การไม่ใช้สิทธิดังกล่าวโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรอาจเป็นเหตุให้เสียสิทธิ์ ดังความปรากฏในมาตรา 68 และมาตรา 326 (1) ประกอบกับมาตรา 21 แห่ง*พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541* นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังให้สิทธิแก่ผู้อยู่นอกเขตเลือกตั้งหรือนอกราชอาณาจักรในการเลือกตั้ง ดังความปรากฏในมาตรา 105 วรรค 2 และมาตรา 326 (2) ประกอบกับมาตรา 79 ถึงมาตรา 85 *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ พ.ศ. 2541* ด้วยมาตรการทั้งสองนี้ สสร. คงหวังว่า การนอนหลับทับสิทธิ์จะลดลงและอัตราการใช้สิทธิ (Rate of Voter Turnouts) จะเพิ่มขึ้น

การตัดสินใจใช้หรือไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Right) ของปวงชน การบังคับให้ประชาชนต้องใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นการละเมิดสิทธิตามธรรมชาติดังกล่าวนี้ ทั้งนี้ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ด้วยการบังคับเช่นนี้ การนอนหลับทับสิทธิ์จะลดลง หากเราเชื่อว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีประพฤติกรรมอันสมเหตุสมผล และตัดสินใจลงหรือไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจากการประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับ (Voting Benefits) เปรียบเทียบกับต้นทุนที่ต้องสูญเสียไปในการเลือกตั้ง (Voting Cost) ราษฎรจะใช้สิทธิเลือกตั้งก็ต่อเมื่อผลการประเมินปรากฏว่า ประโยชน์ที่ได้รับจากการเลือกตั้งมีมากกว่าต้นทุนที่สูญเสียไป ตราบเท่าที่ประโยชน์ไม่คุ้มกับรายจ่าย การนอนหลับทับสิทธิ์ย่อมเกิดขึ้น

หากรัฐธรรมนูญต้องการแก้ปัญหาการนอนหลับทับสิทธิ์ ก็ต้องมีบทบัญญัติในทางที่เกื้อกูลให้ประโยชน์สุทธิ (Net Benefit) ที่ได้จากการเลือกตั้งมีค่าเป็นบวก นั่นก็คือ การหาทางเพิ่มพูนประโยชน์และ/หรือลดต้นทุนการใช้สิทธิ์ ในตลาดการเมืองในอุดมคติที่รูปแบบการปริวรรตสาธารณะเป็นการแลกเปลี่ยนคะแนนเสียงกับนโยบาย หนทางที่จะเพิ่มพูนประโยชน์ที่ได้จากการเลือกตั้ง ก็คือการลดทอนความไม่สมบูรณ์ของตลาดการเมืองด้วยการทำลายทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเลือกนักการเมืองหน้าใหม่และทางเลือกนโยบายใหม่ๆได้มากขึ้น นอกจากนี้ ยังต้องปรับแก้กระบวนการกำหนดนโยบายให้เอื้อสุขแก่ประชนชนอย่างทั่วถึงและอย่างเสมอภาค หนทางที่จะลดทอนต้นทุนการใช้สิทธิเลือกตั้งอยู่ที่การลดต้นทุนสารสนเทศทางการเมือง รวมตลอดจนต้นทุนประเภทอื่นๆ

หากปราศจากการดำเนินการให้ประโยชน์สุทธิจากการใช้สิทธิมีค่าเป็นบวก ถึงจะบังคับให้ประชาชนใช้สิทธิ์ แต่การนอนหลับทับสิทธิ์จะยังคงเกิดขึ้น แม้การไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรอาจเป็นเหตุให้เสียสิทธิ์ สำหรับประชาชนบางหมู่เหล่า การสูญเสียสิทธิเลือกตั้งมิได้มีความหมายแต่ประการใด หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งประเมินแล้วว่า การใช้สิทธิมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์สุทธิใดๆ หนทางที่จะทำให้ประโยชน์สุทธิมีค่าเป็นบวก ก็แต่โดยการนำคะแนนเสียงแลกกับเงิน ในกรณีเช่นนี้ การนอนหลับทับสิทธิ์ในเชิงจริยธรรมอาจจะดีกว่าการนำคะแนนเสียงแลกกับเงิน

การบังคับให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมอย่างมาก ประการแรก ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเกรงกลัวการเสียสิทธิต้องเสียเวลาและเสียรายจ่ายในการแจ้งเหตุผลในการไม่ใช้สิทธิ์แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประการที่สอง คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องสูญเสียทรัพยากรจำนวนมากในการตรวจสอบและลงโทษผู้ไม่ใช้สิทธิ์ ประการที่สาม หากจำนวนประชาชนผู้ถูกตัดสิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ปรากฏการณ์เช่นนี้ย่อมไม่เป็นผลดีต่อสุขภาพของสังคมการเมืองไทย

แต่การบังคับให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งก่อให้เกิดประโยชน์อันใดเล่า หาก สสร. หวังว่าการไม่นอนหลับทับสิทธิ์จะช่วยให้ได้มาซึ่งนักการเมืองที่มีคุณภาพ ย่อมเป็นการวาดวิมานในอากาศ ในเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้มุ่งเปิดประตูการเมืองให้มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ ประโยชน์อีกประการหนึ่งที่มีการกล่าวขวัญถึง ก็คือ การป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้ง เพราะมักมีการแอบอ้างการใช้สิทธิ์แทนผู้นอนหลับทับสิทธิ์ แต่การทุจริตในการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นได้เป็นความบกพร่องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หาใช่ความบกพร่องของผู้นอนหลับทับสิทธิ์ไม่

4.4 การย้ายพรรคและการซื้อขายนักการเมือง

การย้ายพรรคของนักการเมืองปรากฏอย่างแพร่หลายภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 นักการเมืองบางคนตัดสินใจย้ายพรรคเนื่องจากมิอาจเติบใหญ่ทางการเมืองในพรรคเดิม หรือมิฉะนั้นก็มีความขัดแย้งภายในพรรค แต่การย้ายพรรคอีกส่วนหนึ่งมีลักษณะเป็นการขายตัว ซึ่งอาจจ่ายค่าตัวเป็นตัวเงินหรือชำระเป็นตำแหน่งการเมือง การซื้อตัวนักการเมืองเป็นหนทางลัดในการเติบโตของพรรค พรรคการเมืองมีเส้นทางการเติบโตอย่างน้อย 2 เส้นทาง เส้นทางหนึ่งเป็นการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ด้วยการสร้างพรรคโดยมีกระบวนการผลิตนักการเมืองของตนเอง อีกเส้นทางหนึ่งเป็นการเติบโตภายนอก (External Growth) ด้วยการซื้อตัวนักการเมืองที่มีโอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งสูง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่ส่งเสริมการย้ายพรรค ทั้งนี้พิจารณาได้จากเงื่อนเวลาการเลือกตั้งที่กำหนดว่า จะต้องเลือกตั้งภายใน 45 วันในกรณีอายุสภาสิ้นสุดลง (มาตรา 115) และภายใน 60 วันในกรณีที่มีการยุบสภา (มาตรา 116) โดยที่ในขณะเดียวกันมีบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจักต้องเป็นสมาชิกพรรคอย่างน้อย 90 วัน

[มาตรา 107 (4)] ดังนั้น นักการเมืองที่ต้องการย้ายพรรคจะต้องลาออกจากสมาชิกภาพพรรคเดิมก่อนการเลือกตั้งอย่างน้อย 90 วัน โดยที่สมาชิกภาพของ ส.ส. สิ้นสุดลงพร้อมๆ กับการลาออกจากพรรคด้วย [มาตรา 118 (4)]

อย่างไรก็ตาม บทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดมิให้นำเงื่อนเวลาตามมาตรา 107 (4) มาบังคับใช้กับการเลือกตั้งสมัยแรก (มาตรา 325) ดังนั้น การย้ายพรรคขนานใหญ่จะเกิดขึ้นก่อนการเลือกตั้งสมัยแรก อันนำไปสู่การปรับดุลยภาพทางการเมืองครั้งสำคัญ เพราะหลังจากนี้แม้การย้ายพรรคยังคงทำได้ แต่มีความยุ่งยากเกี่ยวกับเงื่อนเวลา ซึ่งจะทำให้การย้ายพรรคมีน้อยลง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้มีข้อห้ามเกี่ยวกับการซื้อขายนักการเมือง และถึงจะมีข้อห้ามเช่นนี้ ก็หามีประสิทธิผลไม่ ด้วยเหตุผลเดียวกับที่อธิบายข้างต้น การซื้อขายนักการเมืองจะมีมากก่อนการเลือกตั้งสมัยแรก ซึ่งจะเป็นการปรับดุลยภาพครั้งใหญ่ พรรคการเมืองที่เลือกเส้นทางการเติบใหญ่ภายนอกจักต้องกว้านซื้อนักการเมืองที่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งสูง ซึ่งจะทำให้ตลาดนักการเมืองเป็นตลาดของผู้ขาย(Sellers' Market) ภายหลังการเลือกตั้งสมัยแรก ตลาดนักการเมืองจะแปรเปลี่ยนเป็นตลาดของผู้ซื้อ(Buyers' Market) ผู้ที่ต้องการย้ายพรรคต้องลาออกจากพรรคเดิมก่อนที่สภาจะสิ้นอายุหรือก่อนที่จะมีการยุบสภาอย่างน้อย 90 วัน ซึ่งสร้างสภาวะความไม่แน่นอนแก่ผู้ต้องการย้ายพรรค เพราะทันทีที่ลาออกจากพรรคเดิม อำนาจต่อรองก็ลดลง

หากต้องการให้พรรคการเมืองพัฒนาตามเส้นทางการเติบโตภายในและกีดขวางเส้นทางการเติบโตภายนอก เพื่อลดทอนการซื้อขายนักการเมือง หนทางหนึ่งที่ทำได้ ก็คือ การกำหนดข้อห้ามมิให้นักการเมืองที่ย้ายพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งอย่างน้อย 1 สมัย

5. **ผลปฏิบัติการในตลาดการเมือง** (Market Performance)

โครงสร้างและประพฤติกรรมในตลาดเป็นปัจจัยสำคัญที่กำกับผลปฏิบัติการในตลาดการเมือง การวิเคราะห์ผลปฏิบัติการจำเป็นต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ตลาดการเมืองไทยมีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ เนื่องจากมีทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด มีการกระจุกตัวของอำนาจ และมีการดูดซับส่วนเกินและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ให้หลักประกันด้านสิทธิและเสรีภาพเพิ่มขึ้นมาก พร้อมทั้งพยายามส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและดำเนินการให้ตลาดมีความโปร่งใส (Transparency) แต่มิได้ให้ความสำคัญในการสร้างกลไกความรับผิด (Accountability Mechanism)

ผลปฏิบัติการในตลาดการเมืองมิได้เกิดจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่เพียงปัจจัยเดียว หากเป็นผลจากกปัจจัยนานัปการ นับตั้งแต่โครงสร้างด้านอำนาจ (Power Structure) ปัจจัยทางสถาบันวัฒนธรรม จารีตประเพณี สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ในที่นี้ จะพิจารณาผลปฏิบัติการของตลาดการเมืองไทยในด้านต่างๆดังต่อไปนี้

(1) ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Efficiency)

(2) การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth)

(3) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Security)

(4) การกระจายรายได้ (Income Distribution)

(5) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization)

5.1 **ผลปฏิบัติการด้านประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ** (Economic Efficiency)

ตลาดการเมืองไทยมิได้เกื้อกูลให้มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้ช่วยให้สภาพการณ์ในเรื่องนี้กระเตื้องขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะธรรมชาติของรัฐบาล พรรคการเมือง และนักการเมือง ที่มุ่งดำเนินนโยบายเพื่อเก็บเกี่ยวคะแนนนิยมทางการเมือง (Vote Gains Maximization) *(Downs, 1957)* ด้วยเหตุนี้ จึงมีการดำเนินนโยบายในลักษณะฉาบฉวย ซึ่งมิได้มีผลในการแก้ปัญหาพื้นฐาน โครงการพยุงหรือประกันราคาพืชผลจะยังคงมีต่อไป ทั้งๆที่มิได้ให้ประโยชน์แก่เกษตรกรชนิดเต็มกอบเต็มกำ ตราบเท่าที่การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายยังคงดำรงอยู่ การใช้ทรัพยากรยากที่จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้

ผลการวิจัยจำนวนไม่น้อยพบว่า สิทธิเสรีภาพมีผลในทางบวกต่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ประเทศที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพจะมีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าประเทศที่ประชาชนถูกลิดรอนสิทธิเสรีภาพ *(Isham and Kaufmann, 1997 ; Scully, 1991)* อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องแยกแยะประเภทของสิทธิเสรีภาพ เพราะผลกระทบของสิทธิเสรีภาพทางการเมือง (Civil and Political Rights) สิทธิทางสังคม (Social Rights) และสิทธิทางเศรษฐกิจ (Economic Rights) แตกต่างกัน *(Elster, 1994)*

ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิทางการเมืองกับประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจไม่สู้ชัดเจน ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า การมีสิทธิทางการเมืองมากขึ้นจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจมากขึ้น ราษฎรอาจสนใจประเด็นปัญหาปากท้องมากกว่าปัญหาประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

สิทธิทางสังคมจะมีผลทางลบต่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ การกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการรับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 43) ก็ดี การกำหนดให้ประชาชนผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้ค่าจ่าย (มาตรา 52) ก็ดี การกำหนดให้คนชราและบุคคลผู้พิการหรือทุพพลภาพได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 54 และ 55) ก็ดี เหล่านี้ล้วนเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องเพิ่มการใช้จ่าย และระบบราชการมีขนาดใหญ่ขึ้น สิทธิทางสังคมจึงก่อให้เกิด Big Government โดยที่ภาครัฐบาลอาจมีขนาดใหญ่

โตเทอะทะ จนไร้ประสิทธิภาพ (X-Inefficiency) และเมื่อรัฐต้องมีหน้าที่ในการจัดสรรบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมต่างๆเพิ่มขึ้น อาจมีผลลดทอนบทบาทของภาคเอกชนจนขาดการแข่งขัน อันนำมาซึ่งความไร้ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร (Allocative Inefficiency)

สิทธิทางเศรษฐกิจมีผลในทางบวกต่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ การยอมรับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล (มาตรา 48) เกื้อกูลต่อการตัดสินใจในการลงทุนระยะยาว การกำหนดให้ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม (มาตรา 50) เกื้อกูลต่อการลดทอนการผูกขาด อันมีผลในการส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จักต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมโดยยึดราคาตลาด (มาตรา 49) สอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ เพราะที่ดินที่รัฐบาลเวนคืนจะต้องนำไปใช้ประโยชน์คุ้มกับค่าทดแทนที่จ่ายตามราคาตลาด

กระบวนการรัฐธรรมนุญานุวัตร (Constitutionalization) มีผลดีต่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ เพราะกระบวนการดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดกติกาสังคม (Rule of the Game) ที่คงทนและชัดเจน กติกาสังคมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญมีผลต่อประพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยมักจะเลือกนโยบายหรือโครงการที่เห็นผลเร็วหรือให้ผลตอบแทนเร็ว แม้ว่าอัตราผลตอบแทนต่ำก็ตาม แต่ละเลยนโยบายหรือโครงการที่ได้ผลตอบแทนช้า แม้ว่าอัตราผลตอบแทนสูง การกำหนดสิทธิการรับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (มาตรา 43) และสิทธิการรับบริการสุขภาพอนามัย (มาตรา 52) ในรัฐธรรมนูญเป็นตัวอย่างของกระบวนการรัฐธรรมนุญานุวัตร ซึ่งบังคับให้รัฐบาลต้องเพิ่มการใช้จ่ายด้านการศึกษาและการสาธารณสุข

5.2 **ผลการปฏิบัติการด้านการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ** (Economic Growth)

งานวิจัยจำนวนมากพบข้อเท็จจริงว่า สิทธิ (Right) และเสรีภาพ (Freedom) มีความสัมพันธ์กับการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยที่สหสัมพันธ์มีค่าเป็นบวก แม้จะมีงานวิจัยที่พบว่าสหสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ไม่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศด้อยพัฒนา แต่ก็เป็นงานส่วนข้างน้อย งานวิจัยส่วนใหญ่ยังค้นพบอีกด้วยว่า ประเทศที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมักจะมีผลการปฏิบัติการด้านการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจดีกว่าประเทศที่ประชาชนไม่มีสิทธิเสรีภาพ[7]

---

[7] งานวิจัยที่ค้นพบประจักษ์พยานข้อเท็จจริงว่า การที่ประชาชนมีสิทธิด้านต่างๆเกื้อกูลต่อการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้แก่ *Scully (1988), Goldsmith (1995)* และ *Knack and Keefer (1995)* ส่วนงานวิจัยที่ค้นพบประจักษ์พยานข้อเท็จจริงว่า เสรีภาพมีผลต่อการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้แก่ *Vorghies and Glahe (1988), Spindler (1991), Scully and Slottje (1991), De Vanssay and Spindler (1994), De Hann and Siermann (1996 ; 1998), Easton and Walker (1997), Nelson and Singh (1998), Esposto and Zaleski (1999)* และ *Wu and Davis (1999)*

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้หลักประกันด้านสิทธิและเสรีภาพค่อนข้างมาก ดังนั้น จึงวางกรอบกติกาสังคมและจัดสภาพแวดล้อมอันเกื้อกูลต่อการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยมีความโน้มเอียงที่จะให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการจำเริญเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจรวมตลอดจนเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ เหนือกว่าเป้าหมายอื่นๆ นอกจากนี้ การเติบใหญ่ของกลุ่มทุนภายในประเทศและการสร้างพันธมิตรและเครือข่ายความสัมพันธ์กับกลุ่มทุนสากล ยิ่งหนุนเนื่องการเลือกเป้าหมายการจำเริญเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ

5.3 **ผลปฏิบัติการด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ** (Economic Security)

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หมายถึง สภาวการณ์ที่ประชาชนมีมาตรฐานการครองชีพเกินกว่าระดับพอประทังชีวิต โดยที่สังคมไม่มีชนต่ำชั้น (Underclass) การพิจารณาผลกระทบของรัฐธรรมนูญที่มีต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจเน้นประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพ ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิเสรีภาพกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจมีทั้งความสัมพันธ์ทางบวกและลบ

ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิเสรีภาพทางการเมืองกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจมีลักษณะวัวพันหลัก สิทธิเสรีภาพทางการเมืองจะให้หลักประกันด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ต่อเมื่อประชาชนเรียกร้องการใช้สิทธิ แต่การใช้สิทธิจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อประชาชนมีฐานะทางเศรษฐกิจระดับหนึ่ง หากประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในสภาพ 'หน้าสู้ดิน หลังสู้ฟ้า' การเรียกร้องการขอใช้สิทธิย่อมยากจะเกิดขึ้นได้ สิทธิเสรีภาพด้านการเมืองให้หลักประกันด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยกลไกการเลือกตั้ง นักการเมือง พรรคการเมือง และรัฐบาลที่ไม่สถาปนาความมั่นคงทางเศรษฐกิจอาจถูกประชาชนคัดออกจากตลาดการเมือง ในขณะเดียวกัน กลไกการเลือกตั้งจะมีประสิทธิภาพในการคัดสรรนักการเมืองก็ต่อเมื่อประชาชนมีหลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพ 2 ประเภท ประเภทแรก ได้แก่ สิทธิในการเปิดเผยนักการเมืองที่ฉ้อราษฎร์บังหลวงและนักการเมืองที่ไม่มีเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา ประเภทที่สอง ได้แก่ สิทธิในการขับนักการเมืองที่ฉ้อราษฎร์บังหลวงและนักการเมืองที่ไม่รักษาพันธสัญญา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สร้างกลไกในการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง และสร้างกลไกในการถอดนักการเมืองออกจากตำแหน่ง แต่กลไกทั้งสองนี้บังคับใช้กับนักการเมืองขี้ฉ้อหาได้บังคับใช้กับนักการเมืองที่ขาดเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญาไม่ ในเมื่อไม่มีกลไกในการปลดนักการเมืองที่ไม่รักษาพันธสัญญา ประชาชนย่อมไม่มีหลักประกันในด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

สิทธิทางสังคมให้หลักประกันด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ อย่างน้อยที่สุดประชาชนได้รับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานและบริการสุขภาพอนามัย และได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในยามแก่เฒ่า โดยที่คนพิการและทุพพลภาพก็ได้รับความช่วยเหลือด้วย แต่สิทธิทางสังคมจะก่อให้เกิดความ

มั่นคงทางเศรษฐกิจก็ต่อเมื่อการเรียกร้องขอใช้สิทธิเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และรัฐสนองตอบต่อการเรียกร้องนั้น กระนั้นก็ตาม หากรัฐบาลมีทรัพยากรอันจำกัด สิทธิทางสังคมจะมีอย่างไม่เสมอภาค เพราะรัฐจะจัดสรรบริการสาธารณะและสวัสดิการเฉพาะกลุ่มและ/หรือเฉพาะเขต

สิทธิทางเศรษฐกิจอาจมีผลบั่นทอนความมั่นคงทางเศรษฐกิจ อาทิเช่น การยอมรับสิทธิการถือครองที่ดินและปล่อยให้ประชาชนถือครองที่ดินโดยไม่จำกัดจำนวน ย่อมเป็นเหตุให้บุคคลบางกลุ่มในสังคมมิอาจถือครองที่ดินได้ การที่คนจนมิอาจใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมือง เนื่องจากสภาพ 'หลังสู้ฟ้าหน้าสู้ดิน' ทำให้ได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างไม่เสมอภาค ยิ่งสารสนเทศมีลักษณะไร้สมมาตร โดยที่คนจนยึดกุมสารสนเทศได้น้อยกว่าคนรวย คนจนจึงมิได้รับประโยชน์จากสิทธิทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่

5.4 **ผลปฏิบัติการด้านการกระจายรายได้** (Income Distribution)

ตลาดการเมืองไทยมีอคติที่ฝังตัวอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบาย (Embodied Bias) อย่างน้อย 3 ประเภท *(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2539/2532 บทที่ 7)* ประเภทแรก ได้แก่ อคติในการอำนวยประโยชน์แก่ประชาชนในเขตนาครมากกว่าเขตชนบท (Urban Bias) ประเภทที่สอง ได้แก่ อคติในการเอื้อประโยชน์แก่ภาคอุตสาหกรรม และลงโทษภาคเกษตรกรรม (Sectoral Bias) ประเภทที่สาม ได้แก่ อคติในการให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าเป้าหมายการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ (Target Bias)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่มีผลในการลดทอนอคติทั้งสามประเภทนี้ ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายเกื้อประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานทางการเมือง กลุ่มทุนยักษ์ใหญ่ ซึ่งดึงกลุ่มทุนสากลมาเป็นพันธมิตร มีศักยภาพเพิ่มขึ้นในการยื้อแย่งส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ประชาชนที่ยากจนจะได้ส่วนแบ่งทรัพยากรก็แต่โดยการเรียกร้องและต่อสู้

5.5 **ผลปฏิบัติการด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ** (Stabilization)

รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะใช้งบประมาณขาดดุล ในด้านหนึ่งมีความต้องการเพิ่มการใช้จ่ายเพื่อสร้างสมคะแนนนิยมทางการเมือง แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับไม่ต้องการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เนื่องจากการเก็บภาษีทำลายคะแนนนิยมทางการเมือง ประพฤติกรรมดังกล่าวนี้ก่อให้เกิด*ระบอบประชาธิปไตยที่ขาดดุล* (Democracy in Deficit) *(Buchanan and Wagner, 1977)*

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แก้ปัญหา '*ระบบประชาธิปไตยที่ขาดดุล*' ด้วยการห้ามสมาชิสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการงบประมาณรายจ่าย (มาตรา 180 วรรค 5) และสร้างทำนบกีดขวางการเสนอกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ซึ่งครอบคลุมกฎหมายงบประมาณรายจ่ายด้วย (มาตรา 169) แต่บทบัญญัติทั้งสองนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้แล้ว หาใช่นวัตกรรมของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แต่ประการใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้สนใจบทบัญญัติเกี่ยวกับธรรมนูญทางการคลัง (Fiscal Constitution) และธรรมนูญทางการเงิน (Monetary Constitution) และมิได้พิจารณาความเหมาะสมที่จะบรรจุธรรมนูญเหล่านี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ[8] จึงไม่มีนวัตกรรมใหม่ที่จะใช้รับมือกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการเลือกเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization)

6. การเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

จากบทวิเคราะห์ที่นำเสนอข้างต้นนี้ เราสามารถคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงในสังคมการเมืองไทยในประเด็นต่างๆดังต่อไปนี้

(1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดการเมืองไทย

(2) การเปลี่ยนแปลงประพฤติกรรมในตลาดการเมืองไทย

(3) การเปลี่ยนแปลงประพฤติกรรมและผลปฏิบัติการของรัฐบาล

6.1 ข้อคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดการเมืองไทย

1. ตลาดการเมืองยังคงมีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ (Imperfect Competition) ทั้งนี้เนื่องจากทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด (Barriers to Entry) มิได้ลดทอนลง อำนาจการเมืองยังคงกระจุกอยู่ที่กลุ่มทุนและพรรคการเมืองขนาดใหญ่ สารสนเทศทางการเมืองมีความไม่สมบูรณ์และมีลักษณะไร้สมมาตร

2. โฉมหน้านักการเมืองเปลี่ยนแปลงไปไม่มาก แม้ว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามระบบบัญชีรายชื่อ และการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นช่องทางที่จะได้มาซึ่งนักการเมืองหน้าใหม่ แต่นักการเมืองหน้าใหม่ที่จะเข้ามาตามระบบบัญชีรายชื่อได้ต้องมี 'มูลค่าทางการเมือง' สูง และต้องมีสายสัมพันธ์กับผู้นำพรรค ส่วนการเข้ามาสู่วุฒิสภาก็ต้องอาศัยเครือข่ายและองค์กรจัดตั้งทางการเมืองที่มีอยู่เดิม ในประการสำคัญ นักการเมืองหน้าเก่าสามารถเข้าสู่รัฐสภาทั้งตามระบบบัญชีรายชื่อและวุฒิสภาได้ อันเป็นไปตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

3. โครงสร้างชนชั้นปกครองหรือชนชั้นนำทางอำนาจ (Power Elite) เปลี่ยนแปลงไปในทางที่กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยลดความสำคัญลง และกลุ่มทุนมีบทบาทและอำนาจเพิ่มขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่น่าสนใจ ก็คือ การถีบตัวขึ้นมาเป็นชนชั้นปกครองของกลุ่มทุนภูธรและผู้นำท้องถิ่นในส่วนภูมิภาค การเปลี่ยนแปลงนี้มิได้เกิดจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 โดยตรง หากแต่เป็นกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516

4. ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนจะเติบโตขึ้นมาคานอำนาจของกลุ่มทุน (Countervailing Power) ในขณะที่กลุ่มทุนไทยสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic

---

[8] ข้อเสนอเกี่ยวกับธรรมนูญทางการคลังและธรรมนูญทางการเงิน ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2541 : 174-180)*

Alliance) กับกลุ่มทุนสากล ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยก็สร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับขบวนการระหว่างประเทศเฉกเช่นเดียวกัน ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนจะเป็นหัวหอกในการทำสงครามแย่งชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจกับกลุ่มทุน ความขัดแย้งดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดทวิลักษณะของยุทธศาสตร์การพัฒนาระหว่าง 'โลกานุวัตรพัฒนา' กับ 'ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา' หรือระหว่าง Washington Consensus กับ Bangkok Consensus

6.2 ข้อคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงประพฤติกรรมในตลาดการเมืองไทย

1. การดูดซับส่วนเกินและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจะยังคงมีต่อไป ตราบเท่าที่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ยังคงดำรงอยู่ และตราบเท่าที่การเมืองไทยมีลักษณะเป็น *'ระบอบประชาธิปไตยอุปถัมภ์'* ถึงนักการเมืองจะถูกบังคับให้เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และถูกตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดจนมีกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งและการดำเนินคดีอาญา แต่กระบวนการเหล่านี้เพียงแต่ทำให้ความซับซ้อนซ่อนเงื่อนของกระบวนการดูดซับและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจมีมากกว่าเดิม ข้าราชการจะกลายเป็นกลไกที่มีความสำคัญมากขึ้นในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลของนักการเมือง ช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ดังกล่าวนี้จะไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก ช่องทางเหล่านี้ ได้แก่

- กระบวนการจัดจ้างจัดซื้อโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน
- การผันงบประมาณแผ่นดินสู่ฐานที่มั่นทางการเมือง
- การผันงบพยุง/ประกันราคาพืชผลสู่ฐานที่มั่นทางการเมือง
- การให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร
- การจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ
- การจัดสรรสัมปทาน
- กระบวนการถ่ายโอนการผลิตสู่ภาคเอกชน (Privatization)
- การยึดกุมรัฐวิสาหกิจเป็นฐานเศรษฐกิจ
- การยึดกุมกองเงินทุนหมุนเวียนและการผันเงินนอกงบประมาณ
- การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง

2. การซื้อขายเสียงจะยังคงมีต่อไป เนื่องจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่เกื้อกูลให้ตลาดการเมืองแปรเปลี่ยนการปริวรรตสาธารณะจากการนำคะแนนเสียงแลกกับเงิน มาเป็นการนำคะแนนเสียงแลกกับนโยบาย (ดูข้อ 4.2)

3. การนอนหลับทับสิทธิ์จะยังคงมีต่อไป ตราบเท่าที่ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิเลือกตั้งไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสีย (ดูข้อ 4.3) ถึงจะตัดสิทธิบุคคลที่นอนหลับทับสิทธิ์ ก็มิอาจทำให้การ

นอนหลับทับสิทธิหมดไปได้ จำนวนผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และกลายเป็นปัญหาใหม่ในอนาคต

4. การย้ายพรรคและการซื้อขายนักการเมืองจะมีมากก่อนฤดูการเลือกตั้งสมัยแรก ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดุลยภาพในตลาดการเมืองครั้งสำคัญ หลังจากนั้น การย้ายพรรคและการซื้อขายนักการเมืองจะน้อยลง (ดูข้อ 4.4)

5. การย้ายเขตการเลือกตั้งจะมีมากในการเลือกตั้ง 2-3 ครั้งแรก เนื่องจากมีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ตามระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตเดียวคนเดียว สำหรับนักการเมืองจำนวนไม่น้อย การเลือกเขตการเลือกตั้งยังไม่ลงตัว แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งว่า ต้องมีชื่อในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่ลงสมัครเลือกตั้งติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี [มาตรา 107 (5)(ก)] แต่การย้ายทะเบียนบ้านมิได้เป็นเหตุให้ขาดสมาชิกภาพ ส.ส. ภายหลังการเลือกตั้ง ส.ส. สามารถย้ายทะเบียนบ้านได้เลย หากพบว่ามีเขตการเลือกตั้งอื่นที่เหมาะสมมากกว่า

6. การสืบทอดมรดกทางการเมืองตามสายโลหิตจะปรากฏอย่างเด่นชัด ตระกูลนักการเมืองที่มีฐานการเมืองท้องถิ่นปรากฏโฉมให้เห็นมากขึ้น การสืบตำแหน่งทางการเมืองตามสายโลหิตเกิดจากการสร้าง 'ยี่ห้อ' (Brand Name) ในตลาดการเมือง การใช้จ่ายในการโฆษณาทางการเมืองและการใช้จ่ายในการสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เป็นการใช้จ่ายในการสร้าง 'ยี่ห้อ' รายจ่ายเหล่านี้ถือเป็นรายจ่ายจม (Sunk Cost) เมื่อจ่ายไปแล้ว ก็แล้วกันไป หากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งติด 'ยี่ห้อ' รายจ่ายเหล่านี้จะก่อให้เกิด 'ทุนยี่ห้อ' (Brand Name Capital) แต่ 'ทุนยี่ห้อ' ดังกล่าวนี้มิอาจซื้อขายในตลาดได้ มิใช่ว่าใครก็ได้ที่จะเอายี่ห้อ 'ศิลปอาชา' หรือ 'อยู่บำรุง' แปะติดตัว ในเมื่อ 'ทุนยี่ห้อ' เป็นสินทรัพย์ที่มิอาจเปลี่ยนมือได้ (Non-transferable Asset) นักการเมืองจึงมิอาจถอนทุนจากการขาย 'ยี่ห้อ' ได้ แต่ 'ทุนยี่ห้อ' สืบทอดตามสายโลหิตได้ หนทางที่จะถอนทุนจาก 'ทุนที่จมไปแล้ว' ก็แต่โดยการสืบทอด 'ยี่ห้อ' ไปสู่บุคคลร่วมสายโลหิต ข้อเท็จจริงในบางประเทศปรากฏว่า เมื่อราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งติด 'ยี่ห้อ' ถึงจะเปลี่ยนตัวบุคคลแต่ผู้สืบทอดมรดกจาก 'ยี่ห้อ' เดิมก็ยังคงได้รับเลือกตั้ง *(Laband and Lentz, 1985 ; Ferejohn, 1986 ; Lott, 1986 ; 1987a ; 1987b ; 1989)*

7. พรรคการเมืองขนาดใหญ่จะส่งตัวแทนเข้าสู่วุฒิสภาเพื่อยึดกุมคะแนนเสียงในรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อหลักประกันเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาล แม้ว่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ตาม เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในสมัยแรกได้ แม้จะลาออกจากการเป็น ส.ส. น้อยกว่าหนึ่งปีก็ตาม ข้อวินินฉัยดังกล่าวนี้เกื้อกูลให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่คืบคลานสู่วุฒิสภา ในอีกด้านหนึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ต้องการประโยชน์จากเครือข่ายทางการเมืองและระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของพรรคการเมือง

8. ประพฤติกรรมเชิงอุปถัมภ์จะยังคงดำรงอยู่ในสังคมการเมืองไทย แม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองกับผู้นำกลุ่มทุนค่อยๆเบี่ยงเบนจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ โดยแปรสภาพเป็นความ

สัมพันธ์ที่มีความเสมอภาคมากขึ้น กระนั้นก็ตามยังคงเป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะต่างตอบแทน ผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐบาลต้องอุปถัมภ์ ส.ส. ที่มิได้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหาร การห้าม ส.ส. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (มาตรา 204) มิอาจทำลายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ได้ ผู้นำ ส.ส. ยังคงต้องอุปถัมภ์ ส.ส. ที่เป็นบริวาร ในขณะที่ ส.ส. ต้องอุปถัมภ์หัวคะแนนและผู้นำท้องถิ่นตามโครงสร้างเครือข่ายทางการเมืองตามลำดับ

9. การจัดตั้งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน เพื่อก่อกวนปรปักษ์ทางการเมือง เพราะสามารถเสนอเรื่องถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 303-304)

6.3 ข้อคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงประพฤติกรรมและผลปฏิบัติการของรัฐบาล

1. รัฐบาลผสม (Coalition Government) เป็นรูปแบบรัฐบาลที่ตกผลึกและอาจมีอายุยืนยาว แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะมีฐานความเชื่อเรื่องรัฐบาลพรรคเดี่ยว และมีบทบัญญัติที่มุ่งส่งเสริม*ระบบทวิพรรค*(Two-Party System) มากกว่า*ระบบพหุพรรค*(Multi-Party System) แต่กระบวนการคัดสรรทางการเมือง (Political Selection Process) เป็นไปอย่างเชื่องช้า อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคอันเกิดจากฐานความเชื่อ *'พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก'* ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ส่งเสริมให้พรรคการเมืองเติบโตจากภายนอก (External Growth) ด้วยการกว้านซื้อนักการเมือง แต่ยุทธวิธีการเติบโตวิธีนี้ภายหลังการเลือกตั้งสมัยแรกเป็นไปได้ยากขึ้น เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านการย้ายพรรค หากแม้นว่าระบบการเมืองไทยจะพัฒนาไปสู่ระบบรัฐบาลพรรคเดี่ยวในอนาคต ก็จะเป็นรัฐบาลพรรคเดี่ยวที่มีหลาย 'มุ้ง' ภายใต้ระบบรัฐบาลผสม ศิลปะการผสมรัฐบาลและศิลปะการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง ตราบเท่าที่ระบบพหุพรรคยังคงดำรงอยู่ พรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กจะมีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงดุลยภาพทางการเมือง โดยที่มีการเวียนเข้าไปจัดตั้งรัฐบาลตามแต่จังหวะก้าวทางการเมืองและความลงตัวในการแบ่งปันผลประโยชน์ ด้วยเหตุดังนี้ *'ไม่มีมิตรแท้ ไม่มีศัตรูถาวร'* จึงกลายเป็นสัจธรรมในสังคมการเมืองไทย

2. การแบ่งปริมณฑลในตลาดนโยบายเป็นกติกาการเล่นเกม (Rule of Game) ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลในรัฐบาลผสม การบริหารนโยบายเป็นไปในลักษณะ 'อาณาจักรใคร อาณาจักรมัน' ไม่มีการก้าวก่ายและรุกล้ำพรมแดนซึ่งกันและกัน มิจำกัดเฉพาะการรุกล้ำข้ามกระทรวง แม้ในกระทรวงเดียวกันหากมีการขีดเส้นพรมแดนแล้ว ก็มิอาจรุกล้ำได้ มิฉะนั้นความขัดแย้งภายในรัฐบาลจะเป็นปัญหาตามมา ภายใต้ระบบการบริหารดังกล่าวนี้ การประสานการดำเนินนโยบายจึงเป็นเรื่องสำคัญ และยากแก่การแก้ไข การขีดเส้นแบ่งพรมแดนมีความหมายรวมถึงการแบ่งแยกอาณาจักรในการดูดซับและแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจด้วย ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลผสมมักจะมีปัญหาการชิงดีชิงเด่นและการหวาดระแวงระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ในเมื่อทุกพรรคต่างต้องการสะสมคะแนนนิยมทางการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น

3. การดำเนินนโยบายเพื่อเกื้อกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานเศรษฐกิจและเพื่อเกื้อประโยชน์เขตการเลือกตั้งที่เป็นฐานที่มั่นทางการเมืองของแต่ละพรรค เป็นประพฤติกรรมธรรมชาติของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย ในสภาวการณ์เช่นนี้ กลุ่มชนผู้ด้อยโอกาสในสังคมจะมิได้รับบริการและการเอาใจใส่จากรัฐบาลเท่าที่ควร หากปราศจากการรวมกลุ่มเพื่อรณรงค์เรียกร้องและกดดัน ในอีกด้านหนึ่งพรรคร่วมรัฐบาลจะแย่งชิงทรัพยากร ทั้งงบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณในการดำเนินนโยบาย อายุความคงทนของรัฐบาลขึ้นอยู่กับความลงตัวในการแบ่งปันผลประโยชน์ดังกล่าวนี้

4. คณะรัฐมนตรีมีขนาดเล็กลง โดยมีจำนวนไม่เกิน 36 คน (รวมนายกรัฐมนตรี) (มาตรา 201) แต่คุณภาพของคณะรัฐมนตรีจะดีขึ้นหรือไม่เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันได้ แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดคุณสมบัติรัฐมนตรีว่าต้องจบการศึกษาระดับปริญาตรีเป็นอย่างน้อย แต่ปริญญาบัตรมิใช่ดัชนีที่บ่งคุณภาพ นอกจากนี้ การ 'ซื้อ' ปริญญาบัตรยังกระทำได้ง่าย ในเมื่อมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชนแปรสภาพเป็น 'โรงพิมพ์ปริญญาบัตร' อันเป็นผลจากความงอกงามของ*ระบบทุนนิยมวิชาการ* (Academic Capitalism) กระนั้นก็ตาม การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่ออาจช่วยให้ได้มาซึ่งนักการเมืองที่ทรงคุณภาพ แต่การขึ้นสู่ตำแหน่งรัฐมนตรียังคงยึดเกณฑ์ความอาวุโสทางการเมือง ความสัมพันธ์กับผู้นำพรรค ความสำคัญในฐานะ 'ถุงเงิน' ของพรรค และจำนวน ส.ส. บริวาร

5. แม้คณะรัฐมนตรีมีขนาดเล็กลง แต่โครงสร้างรัฐบาลมิได้เกื้อกูลให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธภาพ เนื่องจากมีการใช้ทรัพยากรในการสร้างสมคะแนนนิยมทางการเมืองของแต่ละพรรค และมีการดูดซับและแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบาย ประชาชนจะตรวจสอบประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจของรัฐบาลได้ก็แต่โดยการมีเสรีภาพในด้านข่าวสารข้อมูล ในการนี้จำเป็นต้องมีองค์กรอิสระในการเผยแพร่ข่าวสาร เพื่อป้องกันการบิดเบือนข่าวสาร รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้หลักประกันในด้านเสรีภาพในการเสนอข่าวสาร (มาตรา 41) และกำหนดให้มีองค์กรอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่วิทยุและโทรทัศน์ (มาตรา 40) กระนั้นก็ตาม รัฐบาลยังมีกลไกในการเผยแพร่ข่าวสารที่มีการแต่งแต้มเติมสีได้ ทั้งโดยการใช้งบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณ นอกจากนี้แม้ *พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540* มีผลบังคับใช้แล้ว แต่ประชาชนต้องเสียค่าโสหุ้ย (Transaction Cost) สูงในการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารของราชการ อันเป็นอุปสรรคในการตรวจสอบประสิทธิภาพของรัฐบาล

6. โครงสร้างรัฐบาลมิได้เกื้อกูลการอำนวยการให้ประชาชนมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Security) แม้จะมีหลักประกันด้านสิทธิและเสรีภาพอย่างกว้างขวาง โดยที่สิทธิและเสรีภาพพื้นฐานมีผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิทางสังคม แต่รัฐธรรมนูญมิได้สร้างกลไกความรับผิด (Accountability Mechanism) เพื่อให้รัฐบาลมีเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา (Commitment Technology) เมื่อขาดหลักประกันในเรื่องเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา ประชาชน

ย่อมไม่มีหลักประกันในด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจะเคารพและอำนวยการให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์และความจริงใจของรัฐบาลเอง

7. ความสามารถของรัฐบาลในการรับมือกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมิได้รับการเกื้อหนุนจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่มีกระบวนการรัฐธรรมนุญานุวัตร (Constitutionalization) ในการนำปัญหาเสถียรภาพเศรษฐกิจแปรเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังเช่นการประกันความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย การจำกัดการใช้อำนาจในการใช้เครื่องมือการดำเนินนโยบาย ด้วยการกำหนดธรรมนูญทางการคลัง (Fiscal Constitution) และธรรมนูญทางการเงิน (Monetary Constitution) เพื่อแก้ปัญหาความไม่สอดคล้องแห่งกาละ (Time Inconsistency) เป็นต้น

8. เสถียรภาพของรัฐบาลดีขึ้นเล็กน้อย เนื่องจากรัฐบาลสามารถแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติ (มาตรา 211) การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำได้ยากกว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 40% ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ (มาตรา 185) ในขณะที่ในกรณีรัฐมนตรีต้องการจำนวนผู้เข้าชื่อเพียง 20% (มาตรา 186) กระนั้นก็ตาม ปัญหาพื้นฐานยังคงดำรงอยู่ ทั้งในประเด็นความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล และความขัดแย้งระหว่าง 'มุ้ง' ภายในพรรคแกนนำเดียวกัน อายุความคงทนของรัฐบาลขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดการความขัดแย้งเหล่านี้

บรรณานุกรม

ก. ภาษาไทย

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530

ฉบับพิมพ์ครั้งที่หนึ่ง สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2532

ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง สำนักพิมพ์ผู้จัดการ 2539

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2541

ข. ภาษาอังกฤษ

Azariadis, Costas.
"Implicit Contracts",
in John Eatwell, *et.al*. (eds.), *The New Palgrave* (Basingstoke : Maxmillan, 1987), pp. 733-737.

Buchanan, James M.
"Constitutional Economics",
in John Eatwell, *et.al.* (eds.), *The New Palgrave* (Basingstoke : Macmillan, 1987), pp. 588-595.

Buchanan, James M., and R.E. Wagner,
Democracy in Deficit : The Political Legacy of Lord Keynes.
New York : Academic Press, 1977.

Coats, R. Morris, and Thomas R. Dalton,
"Entry Barriers in Politics and Uncontested Elections",
Journal of Public Economics, Vol.49, No.1 (October 1992), pp. 75-90.

Coleman, James S.
Foundations of Social Theory.
Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1990.

Curry, Jr., R.L., and L.L. Wade.
A Theory of Political Exchange : Economic Reasoning in Political Analysis.
Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, 1968.

De Haan, Jakob, and Clemens L.J. Siermann,
"Political Instability, Freedom, and Economic Growth : Some Further Evidence",
Economic Development and Cultural Change, Vol.44, No.2 (January 1996), pp. 339-350.

De Haan, Jakob, and Clemens L.J. Siermann,
"Further Evidence on the Relationship Between Economic Freedom and Economic Growth",
Public Choice, Vol.95, Nos.3-4 (June 1998), pp. 363-380.

De Vanssay, Xavier, and Z.A. Spindler.
"Freedom and Growth : Do Constitutions Matter ?",
Public Choice, Vol.78, Nos.3-4 (March 1994), pp. 359-372.

Demsetz, Harold.
"Barriers to Entry",
American Economic Review, Vol.72, No.1 (March 1982), pp. 47-57.

Demsetz, Harold.
"The Primacy of Economics : An Explanation of the Comparative Success of Economics in the Social Sciences",
Economic Inquiry, Vol.35, No.1 (January 1997), pp. 1-11.

Downs, Anthony.
An Economic Theory of Democracy.
New York : Harper and Row, 1957.

Drobak, John N., and V.C. Nye (eds.),
The Frontiers of the New Institutional Economics.
San Diego : Academic Press, 1997.

Duverger, Maurice.
Political Parties : Their Organization and Activity in the Modern State.
New York : John Wiley and Sons, 1954.

Easton, Stephen T., and Michael A. Walker,
"Income, Growth, and Economic Freedom"'
American Economic Review, Vol.87, No.2 (May 1997), pp. 328-332.

Elster, Jon.
"The Impact of Constitutions on Economic Performance",
Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994 (Washington, D.C. : The World Bank, 1994), pp. 209-231.

Esposto, Alfred G., and Peter A. Zaleski,
"Economic Freedom and the Quality of Life : An Empirical Analysis",
Constitutional Political Economy, Vol.10, No.2 (June 1999), pp. 185-195.

Ferejohn, John.
"Incumbent Performance and Electoral Control",
Public Choice, Vol.50, Nos.1-3 (1986), pp. 5-25.

Ferguson, James M.
"Political Information : Comment",
Journal of Law and Economics, Vol.19, No.2 (August 1976), pp. 341-346.

Fine, Ben.
"A Question of Economics : Is It Colonizing the Social Sciences ? ",
Economy and Society, Vol.28, No.3 (August 1999), pp. 403-425.

Goldsmith, Arthur A.
"Democracy, Property Rights and Economic Growth",
The Journal of Development Studies, Vol.32, No.2 (December 1995),
pp. 157-174.

Green, Donald, and Ian Shapiro,
Pathologies of Rational Choice Theory : A Critique of Applications in Political Science.
New Haven : Yale University Press, 1994.

Hart, Oliver,
"Incomplete Contracts",
in John Eatwell, *et.at.* (eds.), *The New Palgrave* (Basingstoke : Macmillan, 1987), pp. 752-759.

Hirshleifer, Jack,
"The Expanding Domain of Economics",
American Economic Review, Vol.75 , No.6 (December 1985), pp. 53-68.

Holton, Robert J.
"Rational Choice Theory in Sociology",
Critical Review, Vol.9, No.4 (Fall 1995), pp. 519-537.

Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann, and Lant H. Pritchett,
"Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects",
The World Bank Economic Review, Vol.11, No.2 (May 1997), pp. 219-242.

Johansson, Ingvar.
"Pluralism and Rationality in the Social Sciences",
Philosophy of the Social Seciences, Vol.21, No.4 (December 1991), pp. 427-443.

Kahneman, Daniel,
"New Challenges to the Rationality Assumption",
Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol.150, No.1 (March 1994), pp. 18-36.

Kalt, J.P., and M. Zupan,
"Capture and Ideology in Economic Theory of Politics",
American Economic Review, Vol.74, No.3 (June 1984), pp. 279-300.

Kau, J.B., and P.H. Robin,
"Self - Interest, Ideology, and Logrolling in Congressional Voting",
Journal of Law and Economics, Vol.22, No.2 (October 1979), pp. 365-385.

Knack, Stephen, and Philip Keefer,
"Institutions and Economic Performance : Cross - Country Test Using Alternative Institutional Measures",
Economics and Politics, Vol.7, No.3 (November 1995), pp. 207-228.

Laband, David N., and Bernard F. Lentz,
"Favorite Sons : Intergenerational Wealth Transfers Among Politicians",
Economic Inquiry, Vol.23, No.3 (July 1985), pp. 395-414.

Lalman, D., J. Oppenheimer, and P. Swistak,
"Formal Rational Choice Theory : A Cumulative Science of Politics",
in A. Finifter (eds.). *Political Science : The State of the Discipline*
(Washington, D.C. : APSA, 1993).

Lijphart, Arend.
Democracies.
New Haven : Yale University Press, 1984.

Lijphart, Arend.
"The Political Consequence of Electoral Laws, 1945-1985",
American Political Science Review, Vol.84, No.2 (June 1990), pp. 481-496.

Lott, Jr., John R.
"Brand Names and Barriers to Entry in Political Markets",
Public Choice, Vol.51, No.1 (1986), pp. 87-92.

Lott, Jr., John R.(1987a)
"Licensing and Nontransferable Rents",
American Economic Review, Vol.77, No.3 (June 1987), pp. 453-455.

Lott, Jr., John R.(1987b)
"The Effect of Nontransferable Property Rights on the Efficiency of Political Markets",
Journal of Public Economics, Vol.32, No.2 (March 1987), pp. 231-246.

Lott, Jr., John R.(1987c)
"Political Cheating",
Public Choice, Vol.52, No.2 (1987), pp. 109-126.

Lott, Jr., John R.
"Explaining Challengers' Campaign Expenditures : The Importance of Sunk Nontransferable Brand Name",
Public Finance Quarterly, Vol.17, No.1 (January 1989), pp. 108-118.

Mongin, Philippe.
"Rational Choice Theory Considered as Psychology and Moral Philosophy",
Philosophy of the Social Sciences, Vol.21, No.1 (March 1991), pp. 5-37.

Monroe, Kristen Renwick (ed.)
The Economic Approach to Politics : A Critical Reassessment of the Theory of Rational Action.
New York : HarperCollins Publishers, 1991.

Mueller, Dennis C.
Public Choice.
Cambridge : Cambridge University Press, 1979.

Mueller, Dennis C.
Public Choice II.
Cambridge : Cambridge University Press, 1989.

Mueller, Dennis C.
Constitutional Democracy.
New York : Oxford University Press, 1996.

Mueller, Dennis C. (ed.)(1997a)
Perspectives on Public Choice : A Handbook.
Cambridge : Cambridge University Press, 1997.

Mueller, Dennis C. (1997b)
"Constitutional Public Choice",
in Denis C. Mueller (ed.), *Perspectives on Public Choice : A Handbook*
(Cambridge : Cambridge University Press, 1997) pp. 124-146.

Mueller, Dennis C, (ed.)(1997c)
"Constitutional Democracy : An Interpretation",
in Albert Breton, *et.al*. (eds.), *Understanding Democracy : Economic and Political Perspectives*(Cambridge : Cambridge University Press,1997) pp.64-87.

Myerson, Roger B.
"Analysis of Democratic Institution : Structure, Conduct and Performance",
Journal of Economic Literature, Vol.9, No.1 (Winter 1995), pp. 77-89.

Myerson, Roger B.
"Economic Analysis of Political Institutions : An Introduction",
in David M. Kreps and Kenneth F. Wallis (eds.), *Advances in Economics and Econometrics : Theory and Applications* (Cambridge : Cambridge University Press, 1997), pp. 46-65.

Nelson, Michael A. and Ram D. Singh,
"Democracy, Economic Freedom, Fiscal Policy, and Growth in LDCs : A Fresh Look",
Economic Development and Cultural Change, Vol.46, No.4 (July 1998),
pp. 677-696.

Nelson, Phillip.
"Information and Consumer Behaviour",
Journal of Political Economy, Vol.78, No.2 (March/April, 1970), pp. 311-329.

Nelson, Phillip.
"Advertising as Information",
Journal of Political Economy, Vol.82, No.4 (July/August, 1974), pp. 729-754.

Nelson, Phillip.
"Political Information ",
Journal of Law and Economics, Vol.19, No.2 (August, 1976), pp. 315-336.

Pardro, José Casas, and Friedrich Schneider (eds.),
Current Issues in Public Choice.
Cheltenham : Edward Elgar, 1996.

Przeworski, Adam, and Fernando Limongi,
"Political Regimes and Economic Growth ",
Journal of Economic Perspectives, Vol.7, No.3 (Summer 1993), pp. 51-69.

Rae, Douglas W.
The Political Consequences of Electoral Laws. Revised Edition.
New Haven : Yale University Press, 1971.

Schwartz, Alan.
"Legal Contract Theories and Incomplete Contracts ",
in Lars Werin and Hans Wijkander (eds.),*Contract Economics* (Oxford : Blackwell, 1992), pp. 76-108.

Scully, Gerard W.
"The Institutional Framework and Economic Development ",
Journal of Political Economy, Vol.96, No.3 (June 1998), pp. 652-662.

Scully, Gerard W.
"Rights, Equity, and Economic Efficiency ",
Public Choice, Vol.68, Nos.1-3 (January 1991), pp. 195-215.

Scully, Gerard W.
Constitutional Environments and Economic Growth.
Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1992.

Scully, Gerard W. and Daniel J. Slottje,
"Ranking Economic Liberty Across Countries ",
Public Choice, Vol.69, No.2 (February 1991), pp. 121-152.

Slaugter, Sheila, and Lary L. Leslie,
Academic Capitalism : Politics, Policies, and the Entrepreneurial University.
Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1997.

Srinivasan, T.N.,
"Democracy, Markets, Governance and Development",
Review of Development and Change, Vol.3, No.2 (July-December 1998), pp. 177-211.

Stiglitz, Joseph E.
"Contract Theory and Macroeconomic Fluctuations ",
in Lars Werin and Hans Wijkander (eds.), *Contract Economics* (Oxford : Blackwell, 1992), pp. 292-322.

Sugden, Robert.
"Rational Choice : A Survey of Contributions from Economics and Philosophy",
The Economic Journal, Vol.101, No.407 (July 1991), pp. 751-785.

Telser, Lester G.
"Political Information : Comment ",
Journal of Law and Economics, Vol.19, No.2 (August 1976), pp. 337-339.

Thompson, Grahame.
"Where Goes Economics and the Economies ",
Economy and Society, Vol.26, No.4 (1997), pp. 599-610.

Thompson, Grahame.
"How Far Should We Be Afraid of Conventional Economics ? A Response to Ben Fine",
Economy and Society, Vol.28, No.3 (August 1999), pp. 426-433.

Ursprung, H.W.
"Economic Policies and Political Competition",
in A.L. Hillman (ed.), *Markets and Politicians : Politicized Economic Choice* (Boston : Kluwer Academic Publishers, 1991), pp. 1-25.

Voigt, Stefan.
"Positive Constitutional Economics : A Survey",
Public Choice, Vol.90, Nos. 1-4 (March 1997), pp. 11-53.

Vorhies, Frank, and Fred Glahe,
"Political Liberty and Social Development : An Empirical Investigation",
Public Choice, Vol.58, No.1 (July 1988), pp. 45-71.

Werin, Lars, and Hans Wijkander (eds.),
Contract Economics.
Oxford : Blackwell, 1992.

Wu, Wenbo, and Otto A. Davis
"The Two Freedoms, Economic Growth and Development : An Empirical Study",
Public Choice, Vol.100, Nos. 1-2 (July 1999), pp. 39-64.