

คอลัมน์ “เศรษฐศาสตร์เจ้าพระยา”

ผู้จัดการรายเดือน ฉบับเดือนพฤศจิกายน 2544

## Optimal Constitution

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

Optimal Constitution แปลว่า รัฐธรรมนูญในอุดมภาวะ หมายถึง รัฐธรรมนูญที่ดีที่สุด

รัฐธรรมนูญในอุดมภาวะมีหน้าตาอย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับดุลพินิจของแต่ละบุคคล การออกแบบรัฐธรรมนูญในอุดมภาวะย่อมขึ้นอยู่กับสภาพตลาดการเมืองที่พึงปรารถนา อยากเห็นตลาดการเมืองเป็นอย่างไร ก็ต้องร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตลาดการเมืองเป็นอย่างนั้น

วิวาทะว่าด้วยรัฐธรรมนูญในอุดมภาวะมีมากกว่าสองศตวรรษแล้ว เริ่มต้นด้วย เดวิด ฮิวม์ (David Hume) นักปรัชญาชาวอังกฤษ เสนอความเห็นในงานเขียนเรื่อง *Of the Interdependency of Parliament : Essays, Moral, Political and Literary* ซึ่งตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1741 ว่า ในแวดวงการเมือง มนุษย์ทุกคนต้องถือว่าเป็นผู้ไร้เกียรติ (Knave) เพราะสัญชาตญาณ มนุษย์มีความเห็นแก่ตัวและต้องการผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง จอห์น สจิวท มิลล์ (John Stuart Mill) สานต่อความคิดของเดวิด ฮิวม์ในประเด็นนี้ ในงานเขียนเรื่อง *Considerations on Representative Government* ซึ่งตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1861 มิลล์เสนอความเห็นที่ว่าการเมือง ในฐานะตัวแทนมีประพฤติกกรรมในการใช้อำนาจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล มิลล์ยอมรับว่า ใ้ว่านักการเมืองทุกคนจะมีประพฤติกกรรมเช่นนี้เหมือนกันหมด หากแต่แนวโน้มส่วนใหญ่ จะเป็นเช่นนี้ ในประวัติความคิดเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ เยฟฟรี เบรินแนน (Geoffrey Brennan) และเจมส์ บุกาแนน (James M. Buchanan) เป็นผู้สานต่อความคิดของเดวิด ฮิวม์ และจอห์น สจิวท มิลล์

ด้วยเหตุที่มองว่า นักการเมืองเป็นสัตว์เศรษฐกิจ (homo economicus) รัฐธรรมนูญในอุดมภาวะจึงต้องกำหนดข้อจำกัดเพื่อมิให้นักการเมืองใช้อำนาจในทางฉ้อฉล และดูดซับทรัพยากรของแผ่นดินโดยมิชอบ และต้องกำกับและตรวจสอบประพฤติกกรรมของนักการเมือง รวมทั้งการกำกับ ควบคุม และตรวจสอบตลาดการเมืองโดยส่วนรวม รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นบนพื้นฐานของแนวความคิดดังกล่าวนี้ เรียกว่า Interventionist Constitution หรือ

Regulatory Constitution อันเป็นรัฐธรรมนูญที่เน้นการกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมตลาด การเมือง

บรูโน เฟรย์ (Bruno Frey) นักเศรษฐศาสตร์ชาวสวิสเป็นผู้จุดพลุวิพากษ์แนวทาง ของรัฐธรรมนูญแบบ Interventionist Constitution หรือ Regulatory Constitution โดยนำเสนอ แนวความคิดว่าด้วย Crowding-out Effect กับ Crowding-in Effect

บรูโน เฟรย์ ชี้ให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญที่เน้นการกำกับ ควบคุม และตรวจสอบตลาด การเมือง สะท้อนให้เห็นความไม่ศรัทธา (Distrust) ที่มีต่อประชาชน นักการเมือง พรรคการเมือง รัฐสภา และรัฐบาล ความไม่ศรัทธาและความไม่เชื่อถือนี้มีผลในการทำลายคุณธรรมของ พลเมือง (Civic Virtue) เพราะมีข้อสมมติแฝงเร้นว่า สังคมไม่มีคุณธรรม สมาชิกในสังคมสมควร มีความศรัทธาและความเชื่อถือต่อผู้อื่น ประชาชนจะขาดความศรัทธาและความเชื่อถือที่มีต่อ นักการเมือง พรรคการเมือง รัฐสภา และรัฐบาล ความร่วมมือร่วมใจในการแก้ปัญหาของชาติ บ้านเมือง จะมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น เพราะต่างไม่เชื่อถือซึ่งกันและกัน การกำกับ ตรวจสอบ และ ควบคุมตลาดการเมืองมากเกินไป อาจมีผลขั้วดันพลเมืองดีออกจากตลาดการเมือง ซึ่งบรูโน เฟรย์ เรียกผลดังกล่าวนี้ว่า Crowding-out Effect

รัฐธรรมนูญที่พึงปรารถนาตามทัศนะของบรูโน เฟรย์ ควรจะมีผลในการดึงดูด ใจพลเมืองดีเข้าสู่ตลาดการเมือง หรือที่เฟรย์เรียกว่า Crowding-in Effect ในการนี้ การออกแบบ รัฐธรรมนูญจะต้องยึดศรัทธาและความเชื่อถือ (Trust) ที่มีต่อประชาชน ทั้งในฐานะราษฎร ทั้งที่มี และไม่มีสิทธิเลือกตั้ง และในฐานะนักการเมือง ถึงมนุษย์เป็นสัตว์เศรษฐกิจที่เห็นแก่ได้ แต่มนุษย์ มิได้เป็นอภัยชนเสียทุกคน คำถามพื้นฐานมิได้มีอยู่ว่า เหตุใดมนุษย์บางภาคส่วนจึงเป็นอภัยชน หากแต่อยู่ที่ว่า เหตุใดมนุษย์ส่วนใหญ่จึงยังเป็นพลเมืองดี คุณธรรมของพลเมืองดีจะได้รับการ เสริมส่งหากรัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติขึ้นบนพื้นฐานของความศรัทธาและความเชื่อถือ ที่มีต่อประชาชน สังคมที่ประชาชนมีความศรัทธาและความเชื่อถือซึ่งกันและกันสามารถผนึกตัว เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยที่สมานฉันท์เกิดขึ้นได้โดยง่าย

แนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในอุดมภาวะมีอยู่ 2 ขั้ว ขั้วหนึ่งนำโดยเดวิด ฮิวม์ และจอห์น สจ๊วต มิลล์ เน้นการกำกับ ควบคุม และตรวจสอบตลาดการเมือง รวมทั้งการคุ้มครอง ประพตินักการเมือง อีกขั้วหนึ่งนำโดยบรูโน เฟรย์ ซึ่งเอียงไปข้างการออกแบบรัฐธรรมนูญ ตามแนวทางเสรีนิยม (Liberal Constitution) บนพื้นฐานของความศรัทธาและความเชื่อถือที่มีต่อ ประชาชน

รัฐธรรมนูญที่เน้นการกำกับ ควบคุม และตรวจสอบตลาดการเมืองอาจช่วยจำกัด การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลของนักการเมืองได้ แต่อาจก่อผลเสียในการทำลายความ ศรัทธาและความเชื่อถือซึ่งกันและกันในสังคม และขับดันพลเมืองดีออกไปจากตลาดการเมือง นอกจากนี้ การกำกับตลาดการเมืองหากมีมากเกินไป ทำให้สังคมต้องรับภาระต้นทุนการกำกับ โดยไม่คุ้มกับประโยชน์ที่ได้

รัฐธรรมนูญที่ร่างบนพื้นฐานของปรัชญาเสรีนิยม แม้จะมีข้อดีในการสร้างสม ศรัทธาและความเชื่อถือจนกลายเป็นทุนทางสังคม (Social Capital) และดึงดูดพลเมืองดีเข้าสู่ ตลาดการเมืองได้ แต่หากไม่มีการกำกับ ควบคุม และตรวจสอบตลาดการเมืองเลย ก็อาจทำให้ การแข่งขันในตลาดการเมืองขาดความเป็นธรรม และเปิดช่องให้นักการเมืองฉ้อฉลอำนาจและ แสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้

รัฐธรรมนูญในอุดมภวะนั้นจะอยู่ระหว่างขั้วทั้งสอง ในด้านหนึ่ง ต้องร่างขึ้น บนพื้นฐานปรัชญาเสรีนิยม และศรัทธาและความเชื่อถือที่มีต่อประชาชน ในอีกด้านหนึ่งต้องกำกับ ควบคุม และตรวจสอบตลาดการเมืองในระดับที่เหมาะสม (Optimal Regulation) ไม่มากเกินไป หรือน้อยไป

**หมายเหตุ**

1. งานของเยฟฟรี เบรินแนน และเจมส์ บุกาแนน ดู Geoffrey Brennan and James M. Buchanan, "Predictive Power and the Choice Among Regimes", *The Economic Journal*, Vol. 93, No. 359 (March 1983), pp. 89 – 105.

2. งานของบรูโน เฟรย์ ดู Bruno S. Frey, "A Constitution for Knaves Crowds Out Civic Virtues", *The Economic Journal*, Vol. 107, No. 443 (July 1997), pp. 1043 – 1053.

3. บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญในอุดมภาวะ ดู João Ricard Faria, "Is There an Optimal Constitution?", *Constitutional Political Economy*, Vol. 10, No. 2 (1999), pp. 177 - 184.