

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 13 มีนาคม 2535

## การซื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง : มองจากมุมของ ส.ส.

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

เหตุใดผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องจ่ายเงิน 'ซื้อ' คะแนนเสียง ?

คำตอบมาตรฐานที่เรามักจะได้ยินได้ฟังจากผู้นำฝ่ายทหาร ตัวแทนกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตย และนักวิชาการที่อิงแอบอยู่กับผู้นำฝ่ายทหาร ก็คือ เพราะนักการเมืองมันชั่ว คนเหล่านี้พร้อมที่จะซื้อและกันประณามความชั่วของนักการเมือง และกล่าวหาว่าเพราะเหตุที่นักการเมืองซื้อเสียง ประชาธิปไตยในสังคมการเมืองไทยจึงล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด โดยที่ผู้กล่าวประณามด้วยถ้อยคำเช่นนี้หาได้ฟังพินิจความผิดของตนเองแม้แต่บ่อย

ผมมีโอกาสรู้จักนักการเมืองจำนวนไม่น้อย ซึ่งตามทัศนะของผมเป็น ส.ส. ที่ดีหลายคนผ่านสนามการเลือกตั้งมาได้มิได้จ่ายเงินในการซื้อเสียง บางคนก็ยอมรับว่า รายจ่ายทำนองนี้ก็มิได้อยู่บ้าง ผู้ที่พ่ายแพ้การเลือกตั้งมักจะให้คำอธิบายความพ่ายแพ้ของตนว่า เป็นเพราะมิได้จ่ายเงินซื้อเสียง หรือมิฉะนั้นก็เป็นเพราะว่าใช้เงินเพื่อการนี้น้อยเกินไป เงินซื้อเสียงกลายมาเป็นตัวแปรที่มีความสำคัญต่อชัยชนะในการเลือกตั้ง แต่ในสนามเลือกตั้งบางแห่ง เจ้าบุญทุ่มหลายคนต้องน้ำตาตก ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ?

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในเดือนมิถุนายน 2475 นั้น สังคมเศรษฐกิจไทยยังมิได้มีการใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนอย่างแพร่หลาย หน่อของทุนนิยมยังไม่เติบโตใหญ่ แกร่งกล้า ชนชั้นกลางยังไม่เข้มแข็ง และชนชั้นผู้ประกอบการยังอ่อนปวกเปียก ราษฎรยังมิได้ตระหนักว่า สิทธิการเลือกตั้ง (voting right) เป็นทรัพย์สินที่สามารถซื้อขายได้ ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ผมไม่เคยได้ยินหรือพบงานเขียนเกี่ยวกับการซื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง จนผมเข้าใจเอาเองว่า ปรากฏการณ์เรื่องนี้เพิ่งเกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และเพิ่งจะแพร่หลายในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมาเอง

การแสวงหาชัยชนะในการเลือกตั้งด้วยวิธีการอันไม่ชอบธรรมดูเหมือนจะเริ่มต้นด้วยการโกงการเลือกตั้งก่อนการซื้อเสียงเสียอีก การโกงการเลือกตั้งครั้งฉาวโฉ่ปรากฏในการ

เลือกตั้งปี 2500 และผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการนี้ก็คือ ผู้นำฝ่ายทหารที่กำกับพรรคเสรีมนังคศิลา ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลในขณะนั้น การโงกการเลือกตั้งยังคงปรากฏต่อมาในเขตการเลือกตั้งที่ตกอยู่ใต้อิทธิพลของเจ้าพ่อ ทั้งนี้ด้วยการรู้เห็นเป็นใจของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการเลือกตั้ง ส่วนการซื้อเสียงในการเลือกตั้งเพิ่งจะปรากฏเป็นข่าวอื้อฉาวในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2512 ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนได้นำปลาไปแจกแก่ราษฎรในเขตการเลือกตั้งที่สมัคร จนได้รับสมญานามว่า 'ส.ส.ปลาหุ' การทุ่มเงินในการเลือกตั้งปรากฏต่อมาในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2518 และ 2519 โดยที่เจ้าบุญทุ่มหลายคนสอบตก แต่แล้วก็เกิด 'โรคร้อยเอ็ด' เมื่อพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ลงเลือกตั้งจังหวัดร้อยเอ็ดในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2522

สังคมการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยมีความคาดหวังว่า ส.ส. จะต้องทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร ในตลาดการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งจำเป็นต้องเสนอขายนโยบายและบริการสาธารณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน โดยราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เลือกซื้อด้วยการหย่อนบัตรเลือกตั้ง แต่กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยซึ่งครองอำนาจการเมืองการปกครองนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา พยายามที่จะสงวนอำนาจในการดำเนินนโยบายต่างๆไว้ในระบบราชการ ทั้งนี้ด้วยการร่างรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติในการลิดรอนบทบาทในด้านนิติบัญญัติของ ส.ส. พรรคการเมืองที่มี ส.ส. ต่ำกว่า 20 คน จะไม่สามารถนำเสนอร่างกฎหมายเข้าสภา เพราะรัฐธรรมนูญระบุว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติจำเป็นต้องเป็นมติของพรรค และต้องมี ส.ส. ในสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน ส.ส. โดยเอกเทศไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ยิ่งกฎหมายเกี่ยวกับการเงินด้วยแล้ว ต้องให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับรอง จึงจะนำเสนอต่อสภาได้ นอกจากนี้ ส.ส. ยังไม่สามารถแปรญัตติเพื่อเพิ่มเติมวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งยังไม่สามารถควบคุมและกำกับการก่อกองหนี้สาธารณะและการใช้เงินกองทุนหมุนเวียนต่าง ๆ อีกด้วย

การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่มีผลในการจำกัดการมีส่วนร่วมของ ส.ส. ในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างๆ ทำให้ ส.ส. ไม่สามารถนำเสนอจะเป็นประโยชน์ต่อราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตนและต่อสังคมไทยโดยส่วนรวมได้ ความยากลำบากของ ส.ส. ในการเสนอขายนโยบายในตลาดการเมืองยิ่งมีมากขึ้นไปอีก เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ตลาดการเมืองไทยยังมิได้พัฒนาไปถึงขั้นที่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดสามารถครองเสียงข้างมากในสภาได้ ภาวะที่ต้องมีรัฐบาลผสมทำให้ ส.ส. อาจต้องผัดค้ำมั่นสัญญาที่ให้กับประชาชนในเขตการเลือกตั้งของตน ทั้งๆที่ได้มีเจตนาที่จะเป็ยสัญญา เพราะลำพังการผลักดันนโยบายภายในพรรคที่สังกัด ก็เป็นเรื่องยากลำบากอยู่แล้ว การที่จะให้รัฐบาลผสมเห็นด้วยกับนโยบายหนึ่งนโยบายใด ก็ยิ่งยากเย็นแสนเข็ญมากขึ้น เพราะผลประโยชน์ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลอาจขัดแย้ง

กัน นอกจากนี้ยังมีวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้งเป็นด้านสกัดที่สำคัญอีกด้วย ด้วยเหตุนี้เอง ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เลือกใช้ยุทธวิธีการให้คำมั่นแก่ประชาชน จำเป็นต้องเลือกเข้าพรรคที่มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลตั้งแต่ต้น หากลอยหน้าอยู่พรรคฝ่ายค้านเสียแล้ว โอกาสที่จะมีสัตยาบันที่ให้ไว้กับประชาชนก็จะยังมีมากขึ้น

แม้ ส.ส. จะพยายามปฏิบัติตัวเป็น ส.ส. ที่ดี แต่ก็ไม่สามารถมีบทบาทได้มากนัก เพราะติดกรอบรัฐธรรมนูญที่กลุ่มพลังอำนาจยึดถือไปโดยดีล้อมเอาไว้ การที่จะให้สัตยาบันประชาชนว่าจะดำเนินนโยบายอันเลิศวิเศษ ก็คงจะให้สัตยาบันได้เพียงครั้งหรือสองครั้ง เพราะต้องกระดากปาก กระดากใจเมื่อทำไม่ได้ ราษฎรก็ชาวนฉลาดพอที่จะเลิกวาดความหวังลมๆแล้งๆ ยิ่งการเลือกตั้งมีถี่มากเพียงใด ราษฎรก็จะยิ่งเรียนรู้ได้เร็วเพียงนั้นว่า คำมั่นสัตยาบันเกี่ยวกับประโยชน์สุขที่จะได้รับหลังการเลือกตั้งเป็นเพียงการวาดวิมานในฝันเท่านั้น ฝ่าย ส.ส. ก็มีการปรับตัว แทนที่จะโฆษณาแนวนโยบายอันยากที่จะเป็นไปได้ ก็หันมาสำรวจดูว่า ทางราชการมีโครงการอะไรอยู่แล้วบ้าง แล้วพยายามดึงโครงการเหล่านั้นเข้าสู่เขตการเลือกตั้งของตน หนทางสำคัญที่จะได้คะแนนเสียงจากราษฎร ก็โดยการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎรทั้งโดยตรงและโดยผ่านผู้นำท้องถิ่น งานหลักของ ส.ส. จึงผันแปรไปเป็นงานบริการประชาชน แทนที่จะเป็นงานด้านนิติบัญญัติ

การรัฐประหารโค่นล้มระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นด้วยความถี่อันสูงยิ่งมีส่วนขยับดันนักการเมืองที่ดีออกไปจากตลาดการเมืองที่ละเล็กที่ละน้อย อาชีพ ส.ส. เป็นอาชีพที่มีรายได้อันไม่แน่นอนโดยธรรมชาติอยู่แล้ว การรัฐประหารยิ่งทำให้อาชีพ ส.ส. มีปัญหาความไร้เสถียรภาพของรายได้มากยิ่งขึ้น นักการเมืองที่ดีไม่เพียงแต่จะต้องอดทนต่อภาวะรายได้ที่ไร้เสถียรภาพเท่านั้น หากทว่ายังต้องมีความกล้าหาญทางจริยธรรมที่จะต่อสู้กับกลุ่มพลังอำนาจยึดถือไปโดย ซึ่งโดยพื้นฐานเป็นกลุ่มอุดมการณ์เผด็จการอีกด้วย ขณะเดียวกัน การเติบโตของกองทุนนิยมในระบบเศรษฐกิจไทยในช่วงเวลาเกือบ 60 ปีที่ผ่านมา ทำให้นายทุนชาตินายทุนท้องถิ่น และเจ้าพ่อ ก้าวเข้าสู่ตลาดการเมืองด้วยเหตุผลเดียวกันคือ ความต้องการอำนาจทางการเมืองเพื่อค้ำจุนฐานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ระบบทุนนิยมจึงรุกกล้าเข้าสู่ตลาดการเมือง กลไกการเลือกตั้งในตลาดการเมืองก็เปรียบประดุจกลไกราคาในตลาดสินค้า นักการเมืองรุ่นใหม่ซึ่งเติบโตมาจากกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจไม่วีรโอในการใช้กลไกของระบบทุนนิยมทะลุทะลวงตลาดการเมือง การเติบโตทางเศรษฐกิจไม่เพียงแต่ทำให้มีการใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนเพิ่มขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังช่วยให้ประชาชนเรียนรู้ว่า สิทธิการเลือกตั้งเป็นทรัพย์สินที่สามารถซื้อขายได้อีกด้วย เมื่อนักการเมืองยุคเศรษฐกิจพัฒนาหยิบยื่นเงินเพื่อแลกกับคะแนนเสียง ราษฎรที่มีการคาดการณ์ที่สมเหตุสมผล (rational expectation) จะยื่นมือออกไปรับ แม้ใน

ชั้นแรกด้วยอาการล้มและพะว้าพะวัง แต่ในไม่ช้าอาการเหล่านี้ก็หมดสิ้นไป นับเป็นเวลาช้านานแล้วที่ราษฎรในชนบทถูกรัฐบาลทอดทิ้ง เมื่อสงครามการเมืองไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ราษฎรเคยหวังที่จะฟัง ส.ส. ในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจขั้นรากฐาน แต่แล้วก็ต้องผิดหวัง การที่ราษฎรเลือก 'สืบเนื้อไถลมือ' ด้วยการรับเงินแลกกับคะแนนเสียง แทนที่จะรื้อรับ 'บริการความสุข' จาก ส.ส. จึงเป็นพฤติกรรมที่สมเหตุสมผล

นักการเมืองยุคเศรษฐกิจพัฒนาจะไม่สามารถชนะการเลือกตั้ง เพียงด้วยการใช้อาวุธ ทุนนิยม การละเลยระบบการสัมพันธ์ในสังคม ซึ่งตกค้างมาจากระบบศักดินาได้ให้บทเรียนแก่นักการเมืองเหล่านี้แล้วแล้วแล้ว ด้วยเหตุนี้เอง นักการเมืองยุคเศรษฐกิจพัฒนาจึงต้องสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้นำท้องถิ่น และขยายฐานความสัมพันธ์กับราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตน มิฉะนั้นย่อมยากที่จะแย่งชิงและดำรงตำแหน่ง ส.ส. ไว้ได้

ในยุคสมัยที่ระบบทุนนิยมเติบโตใหญ่ และขยายอิทธิพลเข้าสู่ตลาดการเมือง นักการเมืองที่ดีคนแล้วคนเล่าถูกขับดันออกจากตลาดการเมือง เนื่องจากขาดฐานทางการเงินในการรณรงค์ และขยายฐานคะแนนเสียง ง่ายง่ายในการสร้างและกระชับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎรในเขตการเลือกตั้งรวมตลอดจนง่ายง่ายในการหาเสียง กลายเป็นทำงานที่สกปรกมิให้นักการเมืองที่ไร้อาวุธทุนนิยมเข้าสู่ตลาดการเมือง นักการเมืองหน้าใหม่ที่ไม่มีฐานการเงินอันแน่นหนา ย่อมยากที่จะก้าวสู่ตลาดการเมืองได้ การเป็นคนดีและการเป็นนักการเมืองที่ดีไม่เพียงพอที่จะช่วยให้อยู่รอดได้ในทางการเมือง เพราะความดีที่ปราศจากฐานการเงินถึงจะมีใช้สินค้าไร้ราคา แต่ก็ยังเป็นสินค้าราคาต่ำในตลาดการเมืองในสังคมทุนนิยมที่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อย่างแน่นหนา นักการเมืองหน้าใหม่ที่ปราศจากฐานการเงินจึงต้องสวมวิกต์เป็นบริวารของผู้นำ ส.ส. ที่สามารถเป็นผู้อุปถัมภ์ หรือเป็นบริวารของเจ้าพ่อและนายทุนท้องถิ่น

นักการเมืองเจ้าถิ่นจะรักษาตำแหน่ง ส.ส. ไว้ได้อย่างไร เมื่อต้องเผชิญกับการแข่งขันจากนักการเมืองยุคเศรษฐกิจพัฒนาซึ่งพกพาอาวุธทุนนิยมมาอย่างพร้อมสรรพ บางครั้งนักการเมืองทุนนิยมที่เข้ามาแข่งขันอาจจะเป็น 'มหาหลง' แต่ในกรณีส่วนใหญ่มักจะเป็นผู้เติบโตจากเขตการเลือกตั้งนั่นเอง ในสถานการณ์ดังกล่าวนี้ เรามักจะได้เห็นทั้งสองฝ่ายต่างงัดอาวุธทุนนิยมขึ้นมาโรมรันกัน แต่ทั้งนี้หาได้หมายความว่า ฝ่ายที่มีอาวุธทุนนิยมเหนือกว่าจะประสพชัยชนะเสมอไป

พลังเศรษฐกิจทุนนิยม ซึ่งเติบโตใหญ่เกินกว่าจะยังหยุดได้ กำลังเข้าไปมีอิทธิพลในตลาดการเมือง อิทธิพลดังกล่าวนี้นับวันมีแต่จะมีมากขึ้น ดังที่ปรากฏมาแล้วในบรรดาประเทศทุนนิยมทั้งปวง แม้เงินจะไม่มีบทบาทถึงขั้นซึ่งขึ้นซึ่งตายต่อผลการเลือกตั้ง แต่เงินก็เป็นตัวแปร

ที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นตามลำดับ การเติบโตของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมก่อให้เกิดแรงผลักดันที่จะแสวงหาชัยชนะในการเลือกตั้งด้วยการใช้เงิน นักการเมืองทุนนิยมกำลังเข้ามาแทนที่นักการเมืองอุดมคติ เพราะไม่เพียงแต่นักการเมืองอุดมคตินำใหม่จะถูกสกัดมิให้เข้าสู่ตลาดการเมืองด้วยอาวุธทุนนิยมเท่านั้น หากว่าการปฏิวัติรัฐประหารยังได้ขีดคั่นนักการเมืองอุดมคตินำเก่าออกไปจากตลาดการเมืองอีกด้วย ประเด็นสำคัญเหนือประเด็นอื่นใดก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งตราขึ้นโดยกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย มิได้มีจุดประสงค์ที่จะสถาปนาระบบประชาธิปไตยในอุดมคติ แต่มีจุดมุ่งหมายที่จะธำรงไว้ซึ่งระบอบอำมาตยาธิปไตย บทบัญญัติที่บังคับให้พรรคการเมืองต้องมีขนาดใหญ่ ทำให้การรวมตัวกันของนักการเมืองอุดมคติเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองร่วมกันมีอาจเป็นไปได้ เมื่อรัฐธรรมนูญก็กั้นการก่อเกิดของพรรคการเมืองอุดมคติ การผดุงอุดมคติในหมู่นักการเมืองด้วยกัน ย่อมยากที่จะเป็นไปได้ ในทำนองเดียวกัน บทบัญญัติที่จำกัดบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการกำหนดนโยบายต่างๆ ย่อมทำให้ ส.ส. ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุตั้งนั้น ราษฎรจึงมีอาจคาดหวังบทบาทของ ส.ส. ในกระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการกำหนดนโยบายต่างๆ เป็นด้านหลักได้ ผลที่ตามมาก็คือ การหย่อนบัตรเลือกตั้ง โดยหวังที่จะได้รับประโยชน์สุขจากนโยบายและบริการที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งให้สัญญา เป็นเรื่องไม่สมเหตุสมผล เพราะมักจะไม่มีสมหวัง การหย่อนบัตรเลือกตั้งโดยแลกกับเงินกลายเป็นพฤติกรรมที่สมเหตุสมผล ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุลในแนวทางทุนนิยม ซึ่งดำเนินมากกว่าสี่ทศวรรษ ได้ผลักดันให้ราษฎรทั้งหลายมีความเป็นสัตว์เศรษฐกิจและเห็นแก่ตัวมากขึ้น

แล้วเราจะโทษใครดีที่ตลาดการเมืองมีการซื้อขายเสียง ?