

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 6 มีนาคม 2535

การซื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง : มองจากมุมของชาวบ้าน

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ผมเดินทางเข้าและออกจากกรุงเทพฯเกือบทุกวัน บนถนนเกือบทั่วทุกแหว่ง ผมเห็นป้ายประกาศต่อต้านการซื้อขายเสียงปรากฏอยู่ทั่วไป ยิ่งเมื่อเดินทางสู่ต่างจังหวัดที่ไกลโพ้นออกไปจากกรุงเทพฯมากเพียงใด ป้ายโฆษณาเหล่านี้ก็ยิ่งปรากฏอย่างหนาแน่นมากเพียงนั้น ผมไม่ทราบแน่ชัดว่า รัฐบาลสูญเสียงบประมาณแผ่นดินไปในการนี้มากน้อยเพียงใด ข้อที่ผมแน่ใจอย่างยิ่งก็คืองบประมาณแผ่นดินที่ต้องเสียไปเพื่อการนี้เกือบจะหาประโยชน์ใด ๆ มิได้ แต่ความสูญเสียเปล่าของงบประมาณแผ่นดินในกรณีนี้ก็น้อยกว่าโครงการ "สี่ทหารเสือเผยแพร่ประชาธิปไตย" ของกระทรวงมหาดไทยที่ผลาญเงินของแผ่นดินนับร้อยล้านบาท

นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากเชื่อว่า ชาวคนไทยเป็นผู้ที่มีเหตุมีผลทางเศรษฐกิจ (economic rationality) และมีพฤติกรรมสนองตอบต่อสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ นักสังคมวิทยาและนักมานุษยวิทยาบางส่วนก็สอนให้เราเคารพเหตุผลของชาวบ้าน และพยายามแสวงหาคำตอบเพื่ออธิบายพฤติกรรมของประชาชน คำสอนและความเชื่อเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีประจักษ์พยานข้อเท็จจริงและประสบการณ์ในชีวิตจริงสนับสนุนอย่างหนาแน่น ผมมีความเชื่อคู่เคียงกัน ผมจึงมิได้เห็นว่าการซื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง ส.ส. เป็นปัญหาร้ายแรงดังที่กระทรวงมหาดไทย ผู้นำฝ่ายทหาร และชนชั้นปกครองหวาดกลัว

การซื้อขายเสียงจักเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีทั้งผู้ 'ขาย' และผู้ 'ซื้อ' หากขาดใครซึ่งฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด การซื้อขายย่อมไม่บังเกิดขึ้น คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดราษฎรที่มีสิทธิในการเลือกตั้งจึง 'ขาย' เสียง และเหตุใดผู้สมควรรับเลือกตั้งจึง 'ซื้อ' เสียง ผมคิดว่า เราจะเข้าใจพฤติกรรมเหล่านี้ได้อย่างถูกต้องและถ่องแท้ ก็ต่อเมื่อเราเคารพเหตุผลของตัวละครทางการเมืองเหล่านี้เป็นปฐมฐาน หากเราเริ่มต้นด้วยการประณามราษฎรที่ 'ขาย' เสียง และประณามผู้สมควรรับเลือกตั้งที่ 'ซื้อ' เสียงเสียแล้ว ก็ยากที่จะเข้าใจพฤติกรรมดังกล่าวได้อย่างลึกซึ้งได้ ประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งก็คือ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ดี และผู้สมควรรับเลือกตั้งก็ดีล้วนแล้วแต่มีกิเลสมีตัณหา มีความเห็นแก่ตัว และในกรณีส่วนใหญ่ความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่า

ความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ประชาชนคนสามัญไม่ได้มีพฤติกรรมและค่านิยมในเชิงอุดมคติ การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจึงปรากฏอย่างดาษดื่นในสังคมมนุษย์

ตลาดการเมืองมีหน้าที่จัดสรรทรัพยากรเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ทวยราษฎร์ สินค้าที่ซื้อขายกันในตลาดการเมืองก็คือ นโยบายหรือบริการสาธารณะอันนำมาซึ่งประโยชน์สุขของราษฎร์ นักการเมืองเป็นผู้ขายนโยบายหรือบริการสาธารณะดังกล่าวนี้ ในขณะที่ราษฎร์ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ซื้อ อำนาจซื้อของราษฎร์เกิดจากการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (property rights) โดยที่ทรัพย์สินในกรณีนี้มีใช้ทรัพย์สินคงครุที่จับต้องได้ หากแต่เป็นสิทธิในการเลือกตั้ง (voting right) เมื่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งมอบสิทธิในการเลือกตั้งแก่ราษฎร์ผู้ใด ราษฎร์ผู้นั้นย่อมมีกรรมสิทธิ์ในคะแนนเสียงของตน คะแนนเสียงนั้นเป็นทรัพย์สินที่สามารถซื้อขายได้ หากจะมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งเพื่อห้ามการซื้อขายเสียง บทบัญญัติย่อมขัดต่อธรรมชาติของทรัพย์สิน สังคมเศรษฐกิจที่ยินยอมให้ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ส่วนบุคคลย่อมมิอาจห้ามมิให้มีการซื้อขายทรัพย์สินได้ฉนั้น สิ้นค้าการเมืองที่ยินยอมให้ราษฎร์มีสิทธิการเลือกตั้งย่อมมิอาจสกัดการซื้อขายเสียงได้ฉนั้น หนทางเดียวที่จะหยุดยั้งการซื้อขายเสียงก็โดยการลดทอนสิทธิการเลือกตั้งได้

ในสังคมการเมืองใดๆ ราษฎร์โดยธรรมชาติย่อมต้องการประโยชน์สุขจากรัฐและผู้มีอำนาจรัฐ ผู้ปกครองที่อำนวยความสะดวกแก่ราษฎร์ได้ ย่อมสามารถอ้างไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองได้ง่ายและนานกว่าผู้ปกครองที่มีได้เหลือวแลทุกข์สุขของราษฎร์ ราษฎร์ย่อมมีความพึงพอใจ ส.ส. ที่สามารถนำโครงการบริการสาธารณะเข้าสู่ชุมชน โดยมีได้สนใจพฤติกรรมด้านอื่นๆ ของ ส.ส. คนนั้น ราษฎร์มิได้สนใจว่า ส.ส. ของตนได้ปฏิบัติหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติโดยสมบูรณ์หรือไม่ มีพฤติกรรม 'ขายตัว' หรือไม่ และมีพฤติกรรมฉ้อราษฎร์หรือไม่ รัฐมนตรีหลายต่อหลายคน แม้จะมีพฤติกรรมฉ้อฉล แต่ก็สามารถอ้างตำแหน่ง ส.ส. ไว้ได้ด้วยการอำนวยความสะดวกแก่ราษฎร์ในเขตการเลือกตั้งของตน การอำนวยความสะดวกมิได้หมายเฉพาะแต่การนำถนน ไฟฟ้า และน้ำกินน้ำใช้เข้าสู่หมู่บ้านเท่านั้น หากยังหมายรวมถึงการโปรยปรายผลประโยชน์จากโครงการบางโครงการเข้าสู่หมู่บ้านอีกด้วย ประชาชนในเขตจังหวัดสุพรรณบุรียอมพึงพอใจที่ อ.ต.ก. เข้าไปรับซื้อข้าวเปลือกตามราคาประกัน ในทำนองเดียวกับที่ราษฎร์ในจังหวัดตรังพึงพอใจที่รัฐบาลเข้าไปพยุงราคากาแฟ โดยที่มีได้ใส่ใจว่า เงินที่รัฐบาลนำมารับซื้อกาแฟนั้นได้มาจากการเก็บพรีเมียมข้าว ซึ่งสร้างภาระแก่ชาวนาผู้เพาะปลูกข้าวมากเพียงใด

ในสนามการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งมักจะให้คำมั่นสัญญาว่าจะนำประโยชน์สุขมาสู่เขตการเลือกตั้งของตน ส.ส. ที่ไม่สามารถรักษาคำมั่นสัญญานี้ได้มักจะพ่ายแพ้การเลือกตั้ง ตลาดการเมืองจึงเป็นตลาดการซื้อขาย 'ความสุข' ราษฎร์หย่อนบัตรเลือกตั้งด้วยความคาดหวังเกี่ยวกับ 'ความสุข' ที่จะได้รับหลังการเลือกตั้ง หากความคาดหวังนี้ไม่เป็นจริง

ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมเปลี่ยนแปลงแบบแผนการเลือกตั้งในฤดูกาลเลือกตั้งครั้งต่อไป ตลาดการเลือกตั้งแตกต่างจากตลาดสินค้าในแง่ที่ว่า การซื้อขายในตลาดสินค้ามีลักษณะยื่นหยุ่น (quid pro quo) เกือบโดยทันที กล่าวคือ ผู้ซื้อเมื่อชำระค่าสินค้าแล้ว ในกรณีส่วนใหญ่มักจะได้รับสินค้าที่ซื้อโดยทันที แม้ในบางกรณีจะมีสัญญาการส่งมอบสินค้าในอนาคต แต่กระบวนการซื้อขายสินค้าก็ให้หลักประกันที่แน่นอนว่า ผู้ซื้อที่ชำระค่าสินค้าแล้วจักได้รับสินค้าเป็นการตอบแทน หากผู้ขายบิดพลิ้วไม่ส่งมอบสินค้า ก็จะมีกระบวนการทางกฎหมายที่จะบังคับให้ผู้ขายคืนเงินและชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ซื้ออย่างชัดเจน แต่ตลาดการเลือกตั้งมิได้เป็นเช่นนั้น เมื่อราษฎรหย่อนบัตรเลือกตั้ง ซึ่งหมายความว่า ราษฎรได้ชำระราคาของ 'ความสุข' ที่คาดว่าจะได้จากการเลือกตั้ง แต่ราษฎรยังมิได้รับ 'ความสุข' เป็นผลต่างตอบแทนโดยทันที หากผู้สมัครเลือกตั้งที่ตนเลือกมิได้เป็น ส.ส. ความคาดหวังเกี่ยวกับ 'ความสุข' ที่จะได้รับก็มีอันต้องพังทลายไป แม้ผู้ที่ตนเลือกจะได้เป็น ส.ส. ก็ยังไม่แน่ว่าจะมีการส่งมอบ 'ความสุข' เป็นการตอบแทนได้หรือไม่ และส่งมอบได้เมื่อไร ทั้งหมดนี้ขึ้นอยู่กับการรักษาความสัตย์สัญญาและประสิทธิภาพของ ส.ส. แต่ละคน

ความสุขที่ราษฎรคาดว่าจะได้จากการเลือกตั้ง มิได้มีเฉพาะแต่บริการสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะอื่นๆ รวมตลอดทั้งโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อการครองชีพเท่านั้น หากว่าราษฎรยังคาดหวังว่า ส.ส. จะเข้ามาช่วยแก้ปัญหาส่วนตัวอีกด้วย ด้วยเหตุนี้เอง ส.ส. จึงต้องมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตน ส.ส. จักต้องดูแลทุกข์สุขของราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตนประดุจเครือญาติ ต้องให้ความช่วยเหลือในยามขัดสนหรือเจ็บไข้ได้ป่วย ต้องเข้าปกป้องเมื่อถูกข้าราชการรังแก ต้องกดดันรัฐบาลและเรียกร้องนโยบายในยามที่มีความเดือดร้อนในการครองชีพ ต้องช่วยเหลือลูกหลานให้เข้าโรงเรียนหรือในบางกรณีต้องช่วยหางานทำ ต้องเข้าร่วมงานพิธีตามวัฒนธรรมท้องถิ่น ดังเช่นงานวัดหรืองานฉลองของท้องถิ่น รวมตลอดทั้งงานโกนจุก งานบวช งานแต่งงาน และงานศพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้นำท้องถิ่นเป็นเจ้าภาพ ส.ส. จักต้องกระชับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎรระดับล่างลงไป ส.ส. ที่สามารถดำรงตำแหน่งของตนได้เป็นระยะเวลาอันยาวนานนั้น ไม่เพียงแต่จะมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้นำท้องถิ่นและราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตนเท่านั้น หากว่ายังต้องสร้างเครือข่ายงานเพื่อขยายฐานและกระชับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้ให้กว้างขวางและแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งมักจะได้ตำแหน่ง ส.ส. มาด้วยการขาย 'บริการความสุข' แลกกับคะแนนเสียง และการซื้อขายเสียงในกรณีนี้ถือเป็นเรื่องชอบธรรมในระบบประชาธิปไตย สิ่งที่ราษฎรคาดหวังว่าจะได้รับจากผู้แทนของตนหาใช่การปฏิบัติหน้าที่ด้านนิติบัญญัติไม่ ส.ส. ที่เข้าประชุมสภาโดยสม่ำเสมอและอภิปรายทักท้วงร่างกฎหมายต่างๆ

อย่างมีเหตุผล อาจจะสามารถทำได้โดยง่ายหากละเลยการลงพื้นที่เพื่อดูแลทุกข์สุขของราษฎร และหากมิได้สร้างและกระชับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตน

ปัญหาพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดราษฎรจึงมิได้คาดหวังผลประโยชน์จากผู้แทนของตนในการปฏิบัติหน้าที่ด้านนิติบัญญัติเป็นหลัก คำตอบของผมมีอยู่ว่า รัฐบาลไทยได้ละทิ้งราษฎรในชนบทมาเป็นเวลาช้านาน การดำเนินนโยบายในด้านต่างๆหาได้เป็นประโยชน์แก่ชนส่วนใหญ่ไม่ หากแต่เป็นประโยชน์แก่ชนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความได้เปรียบในสังคมไทยอยู่แล้ว ความละเลยของรัฐบาลทำให้ราษฎรจำนวนมากสิ้นหวังที่จะพึ่งพิงรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากการก่อเกิดและการขยายตัวของขบวนการพึ่งตนเองในสังคมเศรษฐกิจไทย มีหน้าข้าราชการยังถูกข้าราชการรังแกและเบียดเบียนอีกด้วย ส.ส. จึงเปรียบเสมือนท่อนไม้ที่ราษฎรหวังเกาะเกี่ยวเพื่อเอาตัวรอด ท่ามกลางทะเลชีวิตที่เต็มไปด้วยมรสุม ในสังคมที่มีคนยากจน 25-35% ของครัวเรือนทั่วประเทศดังเช่นสังคมไทยนี้ ราษฎรย่อมต้องเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์เฉพาะหน้ายิ่งกว่าอื่นใด เพราะการครองชีพเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขทุกเมื่อเชิ้อวัน ในเมื่อข้าราชการและรัฐบาลได้พิสูจน์ตนเองมาช้านานแล้วว่า ไม่สามารถเป็นที่พึ่งของราษฎรได้ ราษฎรจึงหันมาพึ่ง ส.ส.

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

การที่ราษฎรแลกคะแนนเสียงกับเงินมิใช่พฤติกรรมที่ไร้เหตุไร้ผล ในเมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งมักจะเสนอขายนโยบายและบริการความสุขที่คล้ายคลึงกัน เพราะพรรคการเมืองเกือบทั้งหมดมิได้มีนโยบายแตกต่างกันมากนัก สินค้าที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอขายในตลาดการเลือกตั้ง จึงมิได้มีลักษณะหลากหลาย (product differentiation) ทั้งยังไม่แน่ใจว่า ภายหลังจากการหย่อนบัตรเลือกตั้งแล้ว จะได้บริการความสุขตามคำมั่นสัญญาหรือไม่ เพราะ ส.ส. เบียดสัญญาที่ให้แก่ประชาชนอยู่บ่อยๆทั้งโดยเจตนาและมิได้เจตนา ราษฎรที่มีเหตุมีผลไม่ฝากชะตาชีวิตไว้กับคำมั่นสัญญาที่มีลักษณะลวมๆเล้งๆ การรัฐประหารยังมีส่วนซ้ำเติมให้คำมั่นสัญญาของ ส.ส. มีลักษณะลวมๆเล้งๆมากยิ่งขึ้น สภาวะความไม่แน่นอนเกี่ยวกับบริการความสุขที่จะได้รับ

หลังการหย่อนบัตรเลือกตั้ง ทำให้ราษฎรจำนวนไม่น้อยตัดสินใจแลกคะแนนเสียงกับเงิน ซึ่งเป็นผลประโยชน์เฉพาะหน้าที่มีความแน่นอนมากกว่า

ผมไม่เคยแม้แต่จะคิดประณามราษฎรที่แลกคะแนนเสียงกับเงิน และไม่เห็นด้วยที่จะกล่าวหาว่า คนเหล่านี้ไม่เห็นแก่ชาติบ้านเมือง เพราะรัฐบาลก็ได้แสดงลีลาให้เห็นซ้ำแล้วซ้ำเล่าว่าเห็นแก่ 'ชาติบ้านเมือง' ส่วนของคนรวย โดยที่มีให้เห็นแก่ 'ชาติบ้านเมือง' ส่วนของคนจน มีหน้าซ้ำยังดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากคนจนไปปรนเปรอคนรวยอีกด้วย การแลกคะแนนเสียงกับเงินมีส่วนช่วยผ่อนคลายนโยบายการครองชีพของชาวบ้าน นี่เป็นข้อดีประการเดียวของระบบการเลือกตั้งที่ราษฎรเห็น เพราะ ส.ส. ที่ราษฎรเลือกเข้าไปอยู่ในรัฐสภา ก็เข้าไปให้ความชอบธรรมแก่นโยบายที่เกี่ยวประโยชน์แก่คนรวยมากกว่าคนจนอีกเช่นกัน การแลกคะแนนเสียงกับเงินจึงเป็นพฤติกรรมที่สมเหตุสมผล และบางทีแล้วอาจเป็นรูปแบบพฤติกรรมที่ราษฎรใช้ประท้วงชนชั้นปกครองไทย ในเมื่อผู้ปกครองมีพฤติกรรมอันมิชอบได้ เหตุใดราษฎรจึงมีพฤติกรรมทำนองเดียวกันมิได้เล่า