

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 27 มีนาคม 2535

ตลาดนักการเมือง (ตอนที่หนึ่ง) นักการเมืองมาจากไหน?

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

เพียงช่วงเวลา 60 ปีเศษ ตลาดนักการเมืองในประเทศไทยก็เปลี่ยนโฉมหน้าไปเป็นอันมาก เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในเดือนมิถุนายน 2475 นั้น สังคมเศรษฐกิจไทยยังมีได้มีการใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนอย่างแพร่หลาย ระบบเศรษฐกิจไทยยังมีลักษณะเป็นระบบเศรษฐกิจที่อาศัยการนำของแลกเปลี่ยนของ (barter economy) พลังเศรษฐกิจทุนนิยมยังไม่เติบโต ชนชั้นนายทุนยังเพิ่งก่อเกิดและชนชั้นกลางยังไม่เข้มแข็ง ตลาดนักการเมืองยังไม่ก่อตัวขึ้นตราบจนกระทั่งมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกในปี 2476 กระจันก็ตาม พลังเศรษฐกิจทุนนิยมยังมีได้แผ่อิทธิพลเข้าไปในตลาดนักการเมือง เนื่องจากความล้มเหลวของพลังเศรษฐกิจทุนนิมนั้นเองปฏิสัมพันธ์ในตลาดนักการเมืองโดยพื้นฐานแล้วยังคงเป็นปฏิสัมพันธ์ภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (patron-client relationship) ซึ่งมีรากฐานมาจากระบบศักดินาแต่โบราณ

ครั้นเมื่อพลังเศรษฐกิจทุนนิยมเติบโตใหญ่กล้าแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่การใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปี 2504 เป็นต้นมา โครงสร้างของตลาดนักการเมืองก็แปรเปลี่ยนไปเป็นอันมาก โดยที่พลังเศรษฐกิจทุนนิยมแผ่อิทธิพลเข้าไปครอบงำตลาดการเมืองดังกล่าวนี้เพิ่มขึ้นตามลำดับ

หากเรามองนักการเมืองเป็นอาชีพประเภทหนึ่ง ซึ่งมีตลาดอันไม่แตกต่างจากตลาดแรงงานประเภทอื่น ๆ ตลาดนักการเมืองย่อมต้องมีอุปทาน (supply) และอุปสงค์ (demand)

อุปทานของนักการเมืองมาจากไหน แหล่งผลิตนักการเมืองที่ใหญ่ที่สุดก็คือระบบราชการ บรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนมากมีภูมิลำเนาเป็นข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายการศึกษาอย่างรวดเร็วระหว่างปี 2475-2490 ทำให้จำนวนครูในส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก และโดยธรรมชาติของสังคมชนบทไทย ครูมีสถานะเป็นผู้นำชุมชนอยู่แล้ว ดังนั้น

จึงมีข้อเสนอแนะประหลาดใจที่จะพบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนมากและ ส.ส. จำนวนไม่น้อย มีภูมิลำเนาเป็นครู แม้ในระยะหลังจะยังคงมีผู้นำครูระดับประถมศึกษาลาออกจากราชการเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. แต่ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ได้ลดความสำคัญลงไปเป็นอันมาก เพราะพลังเศรษฐกิจทุนนิยมเริ่มรุกเข้าไปในตลาดการเมือง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นก็คือ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนซึ่งเกษียณจากราชการ กระโดดเข้าสู่ตลาดนักการเมืองมากขึ้น นอกเหนือจากอาชีพข้าราชการ อาชีพอิสระดังเช่นทนายความและนักหนังสือพิมพ์ก็เป็นแหล่งที่มาที่สำคัญของนักการเมือง ก่อนปี 2500 มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองมีบทบาทสำคัญในการผลิตนักการเมืองมากกว่าสถาบันการศึกษาใด ๆ

การเติบโตของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมในระบบเศรษฐกิจไทย เริ่มทำให้โฉมหน้าของตลาดนักการเมืองแปรเปลี่ยนไป นับตั้งแต่การเลือกตั้งปี 2512 เป็นต้นมา เราได้เห็นนายทุนท้องถิ่นกระโดดขึ้นเวทีการเมืองมากขึ้น อำนาจทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงและขยายฐานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หากปราศจากอำนาจทางการเมืองเสียแล้ว นายทุนท้องถิ่นย่อมยากที่จะเติบโตเป็นนายทุนระดับชาติได้ นายทุนท้องถิ่นได้เห็นตัวอย่างของนายทุนชาติจำนวนมากที่เติบโตใหญ่ขึ้นมาโดยอาศัยอำนาจและอภิสิทธิ์ทางการเมือง ดังนั้น จึงเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่นายทุนท้องถิ่นตัดสินใจกระโดดขึ้นเวทีการเมือง แต่การเข้าสู่ตลาดการเมืองมักจะเป็นไปตามขั้นตอน จากการเมืองท้องถิ่นไปสู่การเมืองระดับชาติ ตลาดการเมืองท้องถิ่นเป็นที่ฝึกปรือวิทยายุทธในเบื้องต้น ต่อเมื่อประสบความสำเร็จในเวทีการเมืองท้องถิ่นและวิทยายุทธทางการเมืองแกร่งกล้า จึงกระโดดขึ้นสู่เวทีการเมืองระดับชาติ ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2522-2531 กระบวนการแปรสภาพนักการเมืองท้องถิ่นเป็นนักการเมืองระดับชาติเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเราเห็นการไต่บันไดดาราของนายทุนท้องถิ่นอย่างชัดเจน

ในขณะที่นายทุนท้องถิ่นมีเส้นทางอันยาวไกลกว่าที่จะเข้าสู่ตลาดการเมือง นายทุนชาติซึ่งคุ้นเคยแต่การหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานของการใช้อำนาจและอภิสิทธิ์ทางการเมือง ด้วยการสวมมิกัดต่อผู้นำฝ่ายทหารกลุ่มต่างๆภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ มิจำเป็นต้องก้าวเข้าสู่ตลาดการเมืองโดยตรง หากแต่ทำตัวเป็นผู้ดูขอบเวที แล้วไปรยปรายเงินอุดหนุนแก่ผู้นำพรรคการเมืองพรรคต่างๆที่มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองนับตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา ทำให้เงื่อนไขที่ทำให้นายทุนชาติจำต้องมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้นำฝ่ายทหารผ่านคลายลง แต่หาได้หมดสิ้นไปไม่ นายทุนชาติเลือกที่จะสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับกลุ่มชนชั้นปกครองใหม่ แทนที่จะเปลืองเนื้อเปลืองตัวกระโดดขึ้นเวทีการเมืองเลือกตั้ง

การจำเวญเติบโตทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา ไม่เพียงแต่จะทำให้กลุ่มทุนเติบโตใหญ่กล้าแข็งเท่านั้น หากยังมีผลต่อการเติบโตของภาคเศรษฐกิจใต้ดิน (Underground economy) อีกด้วย งานวิจัยบางชิ้นค้นพบว่า กิจกรรมเศรษฐกิจใต้ดินเติบโตในอัตราสูงกว่าอัตราการเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทยเสียด้วยซ้ำ คู่แฝดของกิจกรรมเศรษฐกิจใต้ดินก็คือ เจ้าพ่อและผู้ทรงอิทธิพลในท้องถิ่น การเติบโตใหญ่ของเจ้าพ่อเป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่กลุ่มชอยราชครูเรืองอำนาจในทศวรรษ 2490 แม้จะชะลอการเติบโตในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่กลับฟื้นตัวอย่างรวดเร็วในยุคถนอม-ประภาส เจ้าพ่อจำนวนมากมีสถานะเป็นนายทุนท้องถิ่นด้วย และด้วยเหตุผลเดียวกับนายทุนท้องถิ่น เจ้าพ่อมักจะยึดกุมอำนาจการปกครองท้องถิ่น และไต่ระดับจากเวทีการเมืองท้องถิ่นไปสู่เวทีการเมืองระดับชาติ กระนั้นก็ตาม ยังมีเจ้าพ่อจำนวนมากที่ไม่ได้ขึ้นเวทีการเมืองระดับชาติ หากแต่ทำตัวเป็นผู้อุปถัมภ์นักการเมืองในสังกัดและให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองบางพรรค เส้นทางของเจ้าพ่อจึงลุ่มลึกลับคล้ายคลึงกับนายทุนท้องถิ่น เจ้าพ่อจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นนำทางอำนาจ รวมทั้งผู้นำฝ่ายทหาร ในขณะที่เจ้าพ่อให้การอุปถัมภ์บริวาร เจ้าพ่อก็ต้องการการปกป้องจากผู้ที่ไม่เห็นอกว่าตนด้วย หากเจ้าพ่อไม่ก้าวเข้าสู่ชนชั้นนำทางอำนาจเสียเอง เจ้าพ่อก็ต้องมีสัมพันธ์กับชนชั้นนำทางอำนาจไม่ทางหนึ่งก็ทางใด ชีวิตของเจ้าพ่อนับว่าจำนวนมากได้ให้บทเรียนว่า เจ้าพ่อที่สามารถดำรงไว้ซึ่งอำนาจและอิทธิพลได้ จำเป็นต้องขยายฐานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากกิจกรรมที่ผิดกฎหมายไปสู่กิจกรรมที่ถูกกฎหมาย ความจำเป็นในการกระจายประเภทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทำให้เจ้าพ่อต้องเข้าไปมีบทบาทในตลาดการเมือง

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วง 30 ปีเศษที่ผ่านมาก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญประการหนึ่งคือ การเติบโตใหญ่ของชนชั้นกลาง ชนชั้นกลางเป็นกลุ่มชนที่อยู่ห่างไกลจากชนชั้นนำทางอำนาจ และโดยทั่วไปมักจะเข้าไม่ถึงชนชั้นปกครอง ชนชั้นกลางไม่เพียงแต่จะสามารถลืมตาอ้าปากในเชิงเศรษฐกิจได้เท่านั้น หากทว่ายังมีการศึกษาดีกว่าผู้คนโดยทั่วไปอีกด้วย และแท้ที่จริงแล้ว การศึกษาเกือบจะเป็นกลไกอันเดียวของชนชั้นกลางในการเลื่อนชั้นทางสังคม ภูมิหลังทางชนชั้นทำให้ชนชั้นกลางมีความต้องการสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค หากปราศจากสิ่งเหล่านี้ การเลื่อนชั้นในสังคมของชนชั้นกลางย่อมยากที่จะเป็นไปได้ ดังนั้นจึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ชนชั้นกลางยอมรับวัฒนธรรมประชาธิปไตย เพราะวัฒนธรรมประชาธิปไตยสอดคล้องกับผลประโยชน์ทางชนชั้นกลาง แม้ชนชั้นกลางจะมีความเห็นแก่ตัวเหมือนกลุ่มชนที่มีกิเลสตัณหาโดยทั่วไป แต่การที่ชนชั้นกลางโดยทั่วไปเข้าไม่ถึงชนชั้นปกครอง การแสวงหาอภิสิทธิ์เพื่อเป็นฐานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจย่อมเป็นไปได้ยากอย่างยิ่ง วัฒนธรรม

การแย่งชิงผลประโยชน์บนพื้นฐานของการแข่งขันจึงกลายเป็นวัฒนธรรมของชนชั้นกลาง นับตั้งแต่การเลือกตั้งปี 2512 เป็นต้นมา ชนชั้นกลางกลายเป็นแหล่งที่มาของนักการเมืองที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นตามลำดับ

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