

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน วันศุกร์ที่ 3 เมษายน 2535

ตลาดนักการเมือง (ตอนที่สอง)

ใครต้องการนักการเมือง?

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ความต้องการ ส.ส. หรืออุปสงค์ที่มีต่อ ส.ส. มีอยู่ 2 ระดับ ระดับที่หนึ่งเป็นความต้องการของพรรคการเมืองที่มีต่อ ส.ส. และระดับที่สองเป็นความต้องการจากประชาชน

พรรคการเมืองย่อมต้องการนักการเมืองที่ 'สอบได้' กล่าวคือ ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง เพราะเป้าหมายหลักของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยก็คือ การมีเสียงข้างมากในรัฐสภาจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ใครก็ตามที่คิดว่า พรรคการเมืองมีหน้าที่รับใช้ประชาชน และมุ่งดำเนินการเพื่อให้สังคมมีสวัสดิการสูงสุด (social welfare maximization) ใครคนนั้นก็ควรเข้าใจผิดอย่างมหันต์

พรรคการเมืองบางพรรคมีกระบวนการสร้างนักการเมืองของตนเองอย่างมีขั้นตอน การเลือกตัวแทนของพรรคในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจพิจารณาจากผู้ที่มีประวัติสนับสนุนพรรค ผู้ที่ทำงานให้พรรค และหัวหน้าคนสำคัญของพรรค รวมตลอดทั้งผู้ที่เสนอตัวให้พรรคพิจารณาคัดเลือก พรรคการเมืองส่วนใหญ่ยังมิได้เข้าไปมีบทบาทในการเมืองระดับท้องถิ่น กระบวนการเลื่อนขั้นจากนักการเมืองท้องถิ่นเป็นนักการเมืองระดับชาติเป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้นหลังการเลือกตั้งปี 2522 และโดยทั่วไปแล้ว ปรากฏการณ์ที่พรรคการเมืองเข้าไปแย่งชิงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นจำกัดเฉพาะกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการแข่งขันระหว่างพรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชากรไทย และพรรคพลังธรรม ในส่วนภูมิภาคไม่ปรากฏว่ามีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองระดับชาติ ยกเว้นการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเคยมีการแย่งชิงตำแหน่งระหว่างพรรคประชาธิปัตย์กับพรรคกิจสังคม การที่พรรคการเมืองระดับชาติยังมิได้เข้าไปมีบทบาทในตลาดการเมืองระดับท้องถิ่น ทำให้กระบวนการคัดสรรนักการเมืองท้องถิ่นขึ้นมาเป็นนักการเมืองระดับชาติเป็นไปโดยจำกัด

ในขณะที่มีพรรคการเมืองจำนวนน้อยที่มีกระบวนการสร้างนักการเมืองของตนเอง พรรคการเมืองส่วนใหญ่ใช้วิธีัดในการซื้อตัวนักการเมืองที่มีโอกาสได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง ราคาที่จ่ายจะปรากฏในรูปของเงินช่วยเหลือที่พรรคให้แก่ลูกพรรคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หรืออาจจ่ายในรูปของเงินที่ให้โดยเสนหากก็ได้ ทั้งนี้ราคาย่อมแตกต่างกันไปตามความเจเนสนามและโอกาสที่จะได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง ความเจเนสนามพิจารณาจะประวัติการเป็น ส.ส. ยิ่งได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. มากสมัยเพียงใด ราคาตัวก็จะยิ่งสูงมากเพียงนั้น ส่วนโอกาสที่จะได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง นอกจากจะดูจากความถี่ในการได้รับเลือกตั้งแล้ว ยังดูจากเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในเขตการเลือกตั้งอีกด้วย นักการเมืองจำนวนมากที่ดำรงตำแหน่ง ส.ส. ไว้ได้เป็นเวลายาวนาน ก็เป็นเพราะการทุ่มการลงทุนในการจัดระบบหวัคะแนนและการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในระดับหมู่บ้าน ความสามารถในการตั้งโครงการพัฒนาของทางราชการเข้าสู่เขตการเลือกตั้งนับเป็นตัวแปรสำคัญอีกตัวหนึ่ง ส.ส. ที่มีตำแหน่งสำคัญทางการเมือง ดังเช่นตำแหน่งรัฐมนตรี เลขาธิการรัฐมนตรี และกรรมาธิการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร จะมีความได้เปรียบ ส.ส. โดยทั่วไป เพราะไม่เพียงแต่จะมีสารสนเทศที่สมบูรณ์กว่าเท่านั้น หากทว่ายังมีพลังทางการเมืองที่จะผันทรัพยากรของรัฐเข้าสู่เขตการเลือกตั้งของตนได้โดยง่ายอีกด้วย และด้วยตรรกะเดียวกันนี้ ส.ส. พรรครัฐบาลมักจะได้เปรียบ ส.ส. พรรคฝ่ายค้าน จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่พรรครัฐบาลมีแรงดึงดูด ส.ส. มากกว่าพรรคฝ่ายค้าน

การย้ายพรรคของ ส.ส. เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติในฤดูกาลเลือกตั้ง ส่วนใหญ่เป็นการย้ายเข้าสู่พรรคที่มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลสูง ในหลายต่อหลายกรณีเป็นการย้ายสังกัดกลุ่มมากกว่าการย้ายสังกัดพรรค อาทิเช่น การย้ายสังกัดจากกลุ่ม A12 ในพรรค A ไปสู่กลุ่ม B25 ในพรรค B เป็นต้น เพราะการจ่ายเงินซื้อตัวนักการเมืองในบางกรณีพรรคมิได้เป็นผู้จ่าย หากแต่ผู้นำกลุ่มเป็นผู้จ่าย จึงมีปรากฏการณ์ 'มุ้งเล็ก' ในพรรคใหญ่ พรรคใหญ่แต่ละพรรคประกอบด้วยกลุ่มการเมืองหรือมุ้งหลายมุ้ง ส.ส. รวมตัวกันเป็นกลุ่มโดยมีผู้นำกลุ่มเป็นผู้ให้การอุปถัมภ์ ส.ส. บริวาร ผู้นำ ส.ส. มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ ส.ส. บริวารในฤดูกาลเลือกตั้ง นอกฤดูกาลเลือกตั้งอาจต้องช่วยจุนเจือทางการเงินและส่งเสริมให้มีบทบาททางการเมือง และอาจต้องปกป้องคุ้มครองในยามเดือดร้อน ส.ส. บริวารมีหน้าที่เป็นฐานคะแนนเสียงให้แก่ผู้นำของตน หน้าที่สำคัญก็คือ การสนับสนุนให้ผู้นำของตนมีตำแหน่งสำคัญทางการเมืองทั้งในระดับพรรคและระดับชาติ ส.ส. บริวารยังต้องตอบแทน ส.ส. ผู้อุปถัมภ์ด้วยการลงมติในสภาผู้แทนราษฎรในญัตติสำคัญตามแนวทางที่ ส.ส. ผู้อุปถัมภ์กำหนด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มุ้งเล็กแต่ละมุ้งก็มีการกำหนด 'โผย' ในการลงคะแนนไม่แตกต่างจากวุฒิสภา โผยที่กำหนดอาจเป็นไปได้ในทางเสริมหรือสันคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของ ส.ส.

ผู้อุปถัมภ์ คนทั่วไปมักจะเข้าใจกันว่า หากพรรคการเมืองใดได้เข้าร่วมรัฐบาล ส.ส. ในสังกัด พรรคการเมืองนั้นจักต้องลงมือไปในทางเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลเสมอ ความเข้าใจดังกล่าวนี้ไม่ถูกต้อง เนื่องจากไม่เข้าใจการเมืองภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมไทย แท้ที่จริงแล้ว แม้พรรคการเมืองในสังกัดจะได้ร่วมรัฐบาล แต่ความจำกัดของตำแหน่งสำคัญทางการเมือง ทำให้ไม่เพียงแต่ต้องแบ่งปันกันระหว่างพรรคที่ร่วมรัฐบาลเท่านั้น หากทว่ายังต้องแบ่งปันตำแหน่งระหว่างผู้นำมั่งภายในพรรคเดียวกันอีกด้วย โดยมีผู้นำ ส.ส. บางกลุ่มเท่านั้นที่ได้รับตำแหน่งในรัฐบาลที่จัดตั้ง ผู้นำ ส.ส. ที่ออกหักอาจรอคอยโอกาสในการสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาล แม้ว่าจะเป็นรัฐบาลที่พรรคการเมืองในสังกัดร่วมจัดตั้งก็ตาม การณ์ปรากฏอยู่เสมอว่า มั่งเล็กบางมั่งในพรรคร่วมรัฐบาลกลายเป็นตัวปัญหาของรัฐบาลเสียเอง ดังนั้น เมื่อถึงวาระการประชุมที่พิจารณาญัตติหรือกฎหมายสำคัญ ผู้นำพรรคร่วมรัฐบาลอาจต้อง 'อัดฉีด' ผู้นำมั่งที่มีท่าจะชบด เงินที่นำมาอัดฉีดนี้มักจะระดมมาจากผู้นำมั่งที่มีตำแหน่งในรัฐบาล พฤติกรรมของผู้นำมั่งเล็กดังกล่าวนี้ปรากฏแพร่หลายมากขึ้นในระยะหลัง โดยมีแนวโน้มว่าจะเป็นพฤติกรรมมาตรฐานและกลายเป็นจารีตในสังคมการเมืองไทยในอนาคต ในขณะที่ผู้นำมั่งใหญ่ที่มีตำแหน่งในรัฐบาลสามารถใช้อำนาจทางการเมืองในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบาย แต่ส่วนเกินทางเศรษฐกิจนี้ต้องแบ่งปันให้แก่ผู้นำมั่งเล็กที่ไม่มีตำแหน่งในรัฐบาลทุกครั้ง ที่มีวาระการประชุมนัดสำคัญในสภาฯ มิฉะนั้นเสถียรภาพของรัฐบาลอาจต้องถูกสั่นคลอนโดย ส.ส. ในสังกัดพรรครัฐบาลด้วยกันเอง ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ความต้อง ส.ส. บริวารมาจากผู้นำมั่งในพรรคการเมืองต่างๆ ผู้นำมั่งที่มี ส.ส. บริวารในสังกัดมากเพียงใด ย่อมมีอำนาจต่อรองในการเรียกร้องตำแหน่งสำคัญในรัฐบาลมากเพียงนั้น ผู้นำมั่งที่มีตำแหน่งในรัฐบาลย่อมอาศัย ส.ส. บริวารเป็นฐานค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาล ส่วนผู้นำมั่งที่ออกหักก็ยังสามารถใช้ ส.ส. ในสังกัดเป็นเครื่องมือในการสั่นคลอนรัฐบาล เพื่อให้ค่ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่อมไว้ได้

ความต้องการของพรรคการเมืองในการซื้อนักการเมืองจะมีมากเป็นพิเศษในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างการปกครองระบอบเผด็จการกับระบอบประชาธิปไตย เมื่อผู้นำฝ่ายทหารจำต้องปรับตัวจากระบอบเผด็จการไปสู่ระบอบประชาธิปไตย มักจะใช้วิธีการตั้งพรรคการเมืองขนาดใหญ่ โดยกว้านซื้อนักการเมืองที่มีศักยภาพที่จะได้รับเลือกตั้งมาเข้าสังกัด เพื่อเป็นฐานทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ดังเช่นการจัดตั้งพรรคเสรีมนังคศิลาเพื่อเป็นฐานการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม การจัดตั้งพรรคสหภูมิและพรรคชาติสังคมเพื่อเป็นฐานการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ การจัดตั้งพรรคสหประชาไทยเพื่อเป็นฐานการเมืองของกลุ่มถนอม-ประภาส ตลอดจนการจัดตั้งพรรคสามัคคีธรรมและการยึดพรรคกิจสังคมเพื่อเป็นฐานการเมืองของผู้นำการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง การซื้อนักการเมือง

เมืองเข้าพรรคยังไม่ปรากฏการซื้อนักการเมืองขนาดใหญ่เพิ่งปรากฏครั้งแรกเมื่อมีการก่อตั้งพรรคเสรีมิ่งคิลา แม้การจัดตั้งพรรคความหวังใหม่ก็อยู่ในกระแสทางการเมืองเดียวกันนี้ ประวัติศาสตร์การเมืองไทยได้สอนให้เรารู้ว่า ไม่มีพรรคการเมืองใดที่จะทุ่มเงินซื้อนักการเมืองมากไปกว่าพรรคการเมืองที่ผู้นำฝ่ายทหารหวังใช้เป็นฐาน และไม่มีบุคคลมีใดที่มีการทุ่มเงินซื้อนักการเมืองมากไปกว่ายุคหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างการปกครองระบอบเผด็จการกับระบอบประชาธิปไตย ข้อที่น่าสังเกตก็คือ บรรดาขุนศึกที่ก่นด่าการขายตัวและการซื้อเสียงของนักการเมืองกลับเป็นผู้สนับสนุนโดยพฤตินัยในการซื้อตัวนักการเมืองที่มีประวัติการซื้อเสียงจากราษฎรเสียเอง

เหตุผลที่นักการเมืองย้ายพรรคมากเป็นพิเศษในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการปรับตัวของสังคมการเมืองไทยสู่ระบอบประชาธิปไตยก็คือ ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงศูนย์อำนาจ เพราะการเข้าไปอิงแอบกับขั้วอำนาจนั้นเกื้อกูลให้สามารถใช้อำนาจทางการเมืองในการผันทรัพยากรของรัฐเข้าสู่เขตการเลือกตั้งได้โดยง่าย อันเป็นมรรควิธีการสำคัญประการหนึ่งในการรักษาตำแหน่ง ส.ส. เป็นเวลายาวนาน ด้วยเหตุนี้เองในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อนี้ นักการเมืองจึงมีราคา เพราะความต้องการซื้อนักการเมืองมีมากกว่าปกติ ในการเลือกตั้งปี 2529 มีการซื้อนักการเมืองในราคา 3 ล้านบาท แต่ในฤดูการเลือกตั้งปี 2535 ราคานักการเมืองเพิ่มเป็น 5 ล้านบาท รายงานข่าวบางชิ้นกล่าวถึงราคาที่จ่ายกันสูงกว่นี้ แต่ดังได้กล่าวแล้วว่า ราคานักการเมืองมิได้มีอยู่เพียงระดับเดียว หากแต่แตกต่างกันไปตามความเจเนสนามและโอกาสที่จะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง นักการเมืองหน้าใหม่อาจมีราคาต่ำมาก

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งมีส่วนทำให้ความต้องการของพรรคการเมืองในการซื้อนักการเมืองมีมากกว่าปกติ เพราะรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งมีความโน้มเอียงที่จะให้มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่มากกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก อาทิ เช่น การจำกัดบทบาทด้านนิติบัญญัติของพรรคการเมืองที่มี ส.ส. ในสังกัดน้อยกว่า 20 คน การกำหนดจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งขั้นต่ำของพรรคการเมืองแต่ละพรรค (ดังเช่นบทบัญญัติที่ว่า พรรคการเมืองจักต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งอย่างน้อย 120 คน) เป็นต้น ความโน้มเอียงที่จะสนับสนุนพรรคการเมืองขนาดใหญ่มากกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็กดังกล่าวนี้มีส่วนผลักดันให้ความต้องการซื้อนักการเมืองมีมากขึ้น ประกอบกับตลาดนักการเมืองได้พัฒนาเป็นตลาดที่มีอุปสรรคในการเข้าไปแข่งขัน (barriers to entry) มากขึ้น ทำให้นักการเมืองมีราคาสูงกว่าปกติ นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวนี้ยังก่อให้เกิดอาชีพนักการเมืองรับจ้างอีกด้วย พรรคการเมืองขนาดเล็กและขนาดกลางจำนวนมากมีสมาชิกที่มีศักยภาพที่จะได้รับเลือกตั้ง

จำนวนจำกัด โดยจำนวนดังกล่าวต่ำกว่าจำนวนที่กฎหมายบังคับ จึงต้องให้นักการเมืองรับจ้างลงสมัครโดยมิได้หวังชัยชนะ

ความต้องการ ส.ส. มิได้มาจากพรรคการเมืองเท่านั้น หากทว่ายังมีความต้องการจากประชาชนด้วย ประชาชนมิได้ต้องการ ส.ส. เพื่อให้ทำหน้าที่นิติบัญญัติหรือกำหนดนโยบาย เพราะหน้าที่ดังกล่าวนี้ห่างไกลจากประโยชน์สุขของประชาชน อีกทั้งประชาชนยังคุ้นเคยต่อการให้สัญญาลมๆแล้งๆของผู้สมัครรับเลือกตั้งอีกด้วย สิ่งที่ประชาชนคาดหวังว่าจะได้จาก ส.ส. ก็คือความต้องการที่จะให้ ส.ส. อำนวยประโยชน์ส่วนบุคคลและสาธารณบริการให้ เพราะราชการและรัฐบาลได้ทอดทิ้งประชาชนในชนบทมาเป็นเวลาช้านาน ส.ส. สามารถเข้ามาเสริมส่วนที่ขาดนี้ได้ ส.ส. ที่ทำตัวเป็นที่พึ่งของประชาชนได้จะสามารถรักษาตำแหน่ง ส.ส. ได้นาน ความสัมพันธ์ที่ก่อตัวขึ้นระหว่าง ส.ส. กับประชาชนในเขตการเลือกตั้งจะมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ส.ส. จะต้องจุนเจือช่วยเหลือในยามเดือดร้อน ช่วยปกป้องคุ้มครองในยามที่ถูกข้าราชการเบียดเบียน และต้องเข้าร่วมในงานประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่น ตลอดจนงานพิธีกรรมในครัวเรือน ประชาชนโดยทั่วไปจะไม่รู้สึกชื่นชมผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ประกาศนโยบายว่าจะล้มการเก็บพรีเมียมข้าว เพราะอานิสงส์ของการเลิกเก็บพรีเมียมข้าวเป็นเรื่องนามธรรมที่เข้าใจยาก แต่ประชาชนจะชื่นชมผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สามารถนำโครงการพัฒนาเข้าสู่ชุมชนได้ เนื่องจากได้รับประโยชน์โดยตรง ดังนั้น ส.ส. ที่ต้องการรักษาตำแหน่งไม่เพียงแต่จะต้องช่วยเหลือประชาชนภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ และเข้าร่วมงานสังคมกับราษฎรเท่านั้น หากทว่ายังต้องใช้เวลาเป็นอันมากในการวิ่งเต้นให้โครงการพัฒนาเข้าสู่เขตการเลือกตั้งของตนอีกด้วย หน้าที่หลักของ ส.ส. ในด้านนิติบัญญัติและในฐานะผู้ผลิตนโยบายมิใช่สิ่งที่ราษฎรคาดหวัง สาเหตุสำคัญเป็นเพราะว่า รัฐธรรมนูญที่มีมาเกือบทั้งหมดจำกัดบทบาทดังกล่าวนี้ของ ส.ส.

ความต้องการของพรรคการเมืองในการซื้อนักการเมือง ทำให้ ส.ส. มีราคาในตลาดการเมือง แต่ ส.ส. จะมีราคาได้ก็ต่อเมื่อประสบชัยชนะในการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่แพ้การเลือกตั้งจะกลายเป็นสินค้าไร้ราคาในตลาดการเมือง แต่ชัยชนะในการเลือกตั้งจักได้มาก็ด้วยความสามารถในการล่วงรู้ความต้องการและการสนองตอบความต้องการของประชาชน