

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 10 เมษายน 2535

ตลาดนักการเมือง (ตอนที่สาม) โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง

รังสรรค์ ทัศพรพันธุ์

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกในเดือนพฤศจิกายน 2476 ประมาณร้อยละ 35 ของ ส.ส. ที่ได้รับเลือกตั้งมาจากระบบราชการ โดยเป็นข้าราชการประจำ 16 คน และข้าราชการบำนาญ 11 คนจากจำนวน ส.ส. ทั้งหมด 78 คน สัดส่วนของ ส.ส. ที่มาจากระบบราชการขึ้นสู่ระดับสูงสุดในการเลือกตั้งทั่วไปเดือนสิงหาคม 2489 โดยปรากฏว่าสูงถึง 61% หลังจากนั้น ความสำคัญของระบบราชการในฐานะแหล่งกำเนิดนักการเมืองเริ่มตกต่ำลง แนวโน้มดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างชัดเจนระหว่างปี 2489 - 2492 และระหว่างปี 2500 - 2518 ในการเลือกตั้งปี 2519 สัดส่วนของ ส.ส. ที่มาจากระบบราชการถดถอยลงมาอยู่ในระดับ 22% แต่การเลือกตั้งหลังจากนั้น สัดส่วนนี้อยู่ในระดับต่ำกว่า 20%

ในขณะที่สัดส่วนของ ส.ส. ที่มาจากระบบราชการมีแนวโน้มโดยทั่วไปลดลง สัดส่วนของ ส.ส. ที่มาจากอาชีพธุรกิจการค้ากลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ก่อนปี 2500 ส.ส. ที่มีภูมิหลังเป็นนักธุรกิจการค้ามีไม่ถึง 25% (ยกเว้นการเลือกตั้งปี 2492 ที่สูงถึง 33%) นับตั้งแต่การเลือกตั้งปี 2500 เป็นต้นมา สัดส่วนของ ส.ส. ที่มาจากอาชีพธุรกิจการค้าล้วนแล้วแต่มากกว่า 25% ของจำนวน ส.ส. รวม โดยที่สัดส่วนนี้ขึ้นสู่ระดับสูงสุดในการเลือกตั้งปี 2512 (45.7%) และยืนอยู่ระดับ 37 - 39% ในการเลือกตั้งระหว่างปี 2522 - 2529

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ตลาดนักการเมืองในช่วงเวลาเกือบ 60 ปีที่ผ่านมา มีโครงสร้างที่แปรเปลี่ยนไปเป็นอันมาก การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การเติบโตของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมมีผลกระทบต่อตลาดนักการเมืองอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั้งปวงล้วนแล้วแต่ต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนยึดกุมอำนาจรัฐ ทั้งนี้เพื่ออ้างและขยายฐานอำนาจเศรษฐกิจ ดังนั้น เราจึงได้เห็นปรากฏการณ์ที่เจ้าพ่อและนายทุนส่วนภูมิภาค ซึ่งเข้าไปมีบทบาทและอิทธิพลในการเมืองท้องถิ่นได้เต้าขึ้นไปสัมพันธ์กับพรรคการเมืองและผู้นำพรรคต่างๆ การที่สัดส่วนของ ส.ส. ที่มาจากอาชีพธุรกิจการค้ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นย่อมสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมในตลาดการเมือง

ประการที่สอง ตลาดนักการเมืองเป็นตลาดที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงาน (labour mobility) ค่อนข้างต่ำนับตั้งแต่การเลือกตั้งปี 2522 จนถึงปี 2531 จำนวนผู้ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งมีเพียง 650-700 คน นักการเมืองที่ดำรงตำแหน่ง ส.ส. อยู่แล้วมีโอกาสมากกว่า 50% ที่จะรักษาตำแหน่งไว้ได้ หากมิได้ละเลยการดูแลทุกข์สุขของราษฎรในเขตการเลือกตั้ง การเสริมสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎร การช่วยเหลือราษฎรทั้งในฐานะ ส.ส. และในฐานะผู้อุปถัมภ์ ตลอดจนการผลักดันโครงการพัฒนาของรัฐเข้าสู่เขตการเลือกตั้ง นับเป็นปมเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ประสพชัยชนะในการเลือกตั้ง กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลมีโอกาสที่จะผันทรัพยากรของรัฐไปสู่เขตการเลือกตั้งได้มากกว่า ส.ส. ฝ่ายค้าน ความไม่เสมอภาคในการใช้ทรัพยากรของรัฐ ไม่เพียงแต่จะทำให้พรรคฝ่ายรัฐบาลมีแรงดึงดูดให้ ส.ส. ย้ายพรรคเท่านั้น หากทว่ายังมีผลในการทำลายพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์อีกด้วย ลักษณะของตลาดนักการเมืองที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานค่อนข้างต่ำ ยังเห็นได้จากการสืบทอดอาชีพในตระกูลนักการเมืองบางตระกูล ซึ่งโดยทั่วไปมักจะเป็นผู้มีอิทธิพลและนายทุนท้องถิ่น

ประการที่สาม ตลาดนักการเมืองมิใช่ตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ (perfect competition) กล่าวคือ มิใช่ตลาดชนิดที่ใครอยากเดินเข้าไป ก็สามารถเดินเข้าไปโดยสะดวก หากแต่เป็นตลาดที่มีกีดขวางกั้นการเข้าไปแข่งขัน (barriers to entry) โดยที่อุปสรรคในการเข้าไปแข่งขันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น การเข้าสู่ตลาดการเมืองเพื่อประกอบอาชีพนักการเมืองนับวันยิ่งจะยากลำบากมากยิ่งขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการแผ่ขยายอิทธิพลของทุนนิยมทางเศรษฐกิจเข้าสู่ตลาดการเมือง ทำให้มีการใช้เงินในการซื้อเสียง ซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนนับตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปปี 2512 เป็นต้นมา ผลที่ตามมาก็คือ ใช้จ่ายในการเลือกตั้งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และกลายเป็นต้นทุนสำคัญที่สกัดกั้นมิให้ผู้ไร้ฐานะทางเศรษฐกิจเข้าสู่ตลาดการเมือง อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะการก้าวเข้าสู่ตลาดการเมืองของผู้มีอิทธิพลและเจ้าพ่อท้องถิ่น ซึ่งอาศัยวิธีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม จนถึงขั้นการโกงการเลือกตั้งและการฆาตกรรมหวัคະແນของคู่แข่ง ในเขตการเลือกตั้งที่ถูกครอบงำโดยผู้มีอิทธิพลและเจ้าพ่อ การแทรกตัวเข้าสู่ตลาดการเมืองเป็นเรื่องยากลำบากยิ่ง หากไม่เข้าไปสวมมิกัดหรือรับการอุปถัมภ์จากผู้ทรงอิทธิพลและเจ้าพ่อในท้องถิ่น นั้น ทุนบ่ที่กีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง ซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการซื้อเสียงและอิทธิพลท้องถิ่น ก็คือ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองที่เป็น ส.ส. อยู่แล้วกับราษฎรในเขตการเลือกตั้ง หากนักการเมืองเจ้าของตำแหน่งมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อย่างแน่นแฟ้นกับผู้นำท้องถิ่นและราษฎรในเขตการเลือกตั้ง และสามารถใช้อำนาจการเมืองผันทรัพยากรของรัฐเข้าไปพัฒนาเขตการเลือกตั้ง นักการเมืองหน้าใหม่ย่อมยากที่จะแย่งชิงตำแหน่ง ส.ส. จากเจ้าของตำแหน่งเดิมไว้

ประการที่สี่ พัฒนาการของตลาดนักการเมืองในช่วง 60 ปีที่ผ่านมา มีแนวโน้มที่นักการเมืองเลวขี้นักการเมืองดีออกไปจากตลาด ในด้านหนึ่ง นักการเมืองอุดมคติที่ดำรงตำแหน่ง ส.ส. อยู่แล้ว ยากที่จะรักษาตำแหน่งไว้ได้ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองที่กำลังเกิดขึ้น ในอีกด้านหนึ่ง นักการเมืองอุดมคตินำใหม่ยากที่จะแทรกตัวเข้าสู่ตลาดการเมืองได้ เนื่องจากทำนบและอุปสรรคในการเข้าไปแข่งขันมีมากขึ้น อาชีพนักการเมืองโดยพื้นฐานเป็นอาชีพที่รวยได้ไม่มีเสถียรภาพอยู่แล้ว ความไร้เสถียรภาพแห่งรายได้ยังถูกซ้ำเติมด้วยการปฏิวัติรัฐประหาร วงจรอุปาทัมภ์ทางการเมืองมีส่วนทำลายนักการเมืองอุดมคติทั้งโดยตรงและโดยอ้อม นักการเมืองอุดมคตินั้นยากที่จะเกาะกลุ่มอย่างเหนียวแน่น เพราะธรรมชาติของนักการเมืองอุดมคติมักจะมีความขัดแย้งด้านอุดมคติด้วยกัน มีหน้าซ้ำการที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายการเลือกตั้งมีความโน้มเอียงที่จะให้มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่มากกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็กถึงผลให้ต้นทุนการดำเนินงานของพรรคการเมืองสูงกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งกระทบต่อการจัดตั้งพรรคการเมืองอุดมคติ นอกจากนี้ กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยยังได้ใช้อำนาจรัฐและกลไกของรัฐในการทำลายพรรคการเมืองอุดมคติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมืองในแนวสังคมนิยม นักการเมืองอุดมคติจึงไม่สามารถรวมตัวกันอย่างเป็นปึกแผ่น โดยทั่วไปแล้วนักการเมืองอุดมคติมักจะอยู่ฝ่ายค้าน แต่การเป็นฝ่ายค้านทำให้เสียเปรียบที่ไม่สามารถผันทรัพยากรของรัฐไปพัฒนาเขตการเลือกตั้ง ยิ่งเมื่อต้องเผชิญกับอิทธิพลของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมและเจ้าพ่อด้วยแล้ว นักการเมืองอุดมคติที่ไร้อาวุธทุนนิยมก็ยากที่จะรักษาตำแหน่งไว้ได้ ส่วนนักการเมืองอุดมคตินำใหม่ หากปราศจากอาวุธทุนนิยม ก็ยากที่จะทะลุทะลวงเข้าสู่ตลาดการเมืองได้ เพราะตลาดการเมืองเป็นตลาดที่มีการแข่งขันอย่างไม่สมบูรณ์ (imperfect competition) โดยที่อุปสรรคในการเข้าไปแข่งขันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ด้วยเหตุนี้เองตลาดนักการเมืองจึงมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างไปในทางที่นักการเมืองเลวขี้นักการเมืองดีออกไปจากตลาด

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของตลาดนักการเมืองดังที่กล่าวข้างต้นนี้ สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางการเมือง (political behaviour) โดยที่การแปรเปลี่ยนพฤติกรรมทางการเมืองเป็นผลจากพัฒนาการทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงสถาบันสังคม การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่สำคัญในตลาดการเมืองได้แก่ การซื้อขายเสียงในตลาดการเมืองทุกระดับและทุกประเภท การย้ายสังกัดของนักการเมือง ซึ่งโดยทั่วไปเป็นการย้ายเข้าสู่พรรคที่อยู่ในศูนย์อำนาจ การก่อเกิดของอาชีพนักการเมืองรับจ้างสอบตก และการใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองส่วนบุคคล เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและโครงสร้างตลาดนักการเมืองดังกล่าวข้างต้นนี้ สะท้อนให้เห็นว่า ทุนนิยมทางเศรษฐกิจกำลังผลักดันให้เกิดทุนนิยมทางการเมือง