

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 1 พฤษภาคม 2535

การลงทุนเพื่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ใครคนหนึ่งกล่าวเมื่อเร็ว ๆ นี้ว่า นายกรัฐมนตรีที่มาจากคนกลางสามารถปราบปรามการซื้อราษฎร์บังหลวงอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่านายกรัฐมนตรีที่มาจากการลงทุน

ผมรับฟังถ้อยคำเหล่านี้ด้วยความไม่สบายใจอย่างยิ่ง ในฐานะนักเศรษฐศาสตร์ ผู้เชื่อถือปรัชญาประสบการณ์นิยม (empiricism) ผมมีความเห็นว่า ถ้อยแถลงข้างต้นนี้ขัดกับข้อเท็จจริงในประวัติศาสตร์ หากปล่อยให้เผยแพร่ต่อไปโดยไม่ทักท้วง ย่อมก่อให้เกิดอวิชชาในสังคมการเมืองไทย ซึ่งอุดมด้วยอวิชชามากหลายอยู่แล้ว

ใครคนนั้นต้องการกล่าวเป็นนัยๆว่า นายกรัฐมนตรีที่มีได้เป็น ส.ส. นั้นดีกว่า นายกรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. โดยมีลำดับแห่งเหตุผลอยู่ว่า ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้นั้นต้องใช้จ่ายเงินในการหาเสียงและการซื้อเสียง ดังนั้น ส.ส. จึงเป็นตำแหน่งที่ต้องลงทุน ครั้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีย่อมต้องหาทางถอนทุนอันเป็นเหตุให้การซื้อราษฎร์บังหลวงแพร่ระบาดจนยากที่จะหยุดยั้งได้ ตรงกันข้ามกับนายกรัฐมนตรีที่มีได้เป็น ส.ส. ซึ่งไม่ต้องลงทุนในการเลือกตั้ง จึงไม่มีเหตุที่จะหาทางถอนทุน

ประวัติศาสตร์การเมืองไทยในช่วง 60 ปีที่ผ่านมาให้ข้อสรุปเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างน้อย 2 ประการ คือ

ประการแรก การได้มาซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีล้วนแล้วแต่มีการลงทุน ไม่มีใครได้เป็นนายกรัฐมนตรีโดยไม่ต้องลงทุน

ประการที่สอง นายกรัฐมนตรีที่มีได้เป็น ส.ส. หลายคนมีพฤติกรรมการซื้อราษฎร์บังหลวง โดยอาจโกงกินมากกว่านายกรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. เสียด้วยซ้ำ ในทำนองเดียวกันแม้นายกรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. บางคนมีพฤติกรรมซื้อราษฎร์บังหลวง แต่หลายคนหาได้มีพฤติกรรมเช่นนั้นไม่

การได้มาซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีล้วนแล้วแต่มีต้นทุนที่ต้องเสีย ไม่ว่าจะนายกรัฐมนตรีนั้นจะเป็น ส.ส. หรือไม่ ความแตกต่างอาจมีอยู่เพียง 2 ประการ คือ ความแตกต่าง

ด้านประเภทของต้นทุนที่เสียประการหนึ่ง และความแตกต่างด้านผู้รับภาระต้นทุนนั้นอีกประการหนึ่ง

นายกรัฐมนตรีบางคนขึ้นมาใช้อำนาจด้วยการรัฐประหาร บรรดากำลังพลและอาวุธยุทธโศปกรณ์ที่ใช้ในการรัฐประหารล้วนมาจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งภาระตกแก่ประชาชน ผู้เสียภาษี หากการรัฐประหารนั้นเป็นเหตุให้มีการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน สังคมย่อมมีต้นทุนที่ต้องเสียเพิ่มขึ้น แต่ต้นทุนสังคมที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใดก็คือ การสูญเสียสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นต้นทุนที่ประมาณค่ามิได้ การขึ้นมาใช้อำนาจด้วยการรัฐประหารจึงเปรียบประดุจการนำทุนของสังคมไปใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ผู้ที่ตัดสินใจทำรัฐประหารนั้นก็มิได้มีต้นทุนส่วนบุคคลที่ต้องเสียหากการรัฐประหารล้มเหลว ชะตากรรมแห่งชีวิตย่อมผันแปรไป โดยต้องออกจากราชการและถูกลงทัณฑ์ตามข้อแสบของบ้านเมือง หรือมิฉะนั้นก็ต้องลี้ภัยไปอยู่ต่างประเทศ ซึ่งยังความทุกข์เข็ญแก่ตนเองและครอบครัว โอกาสแห่งความล้มเหลวในการรัฐประหารจะลดน้อยลง หากผู้ทำรัฐประหารเป็นผู้นำฝ่ายทหารที่คุมกำลังทัพที่สำคัญ ดังนั้น การณ์จึงปรากฏว่า ผู้บัญชาการเหล่าทัพหลายต่อหลายคนผลักดันตนเองขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีด้วยการรัฐประหาร เพราะเป็นการลงทุนที่ตนเองไม่ต้องรับภาระ หากแต่สังคมเป็นผู้รับภาระ ประพฤติกรรมของผู้นำฝ่ายทหารเหล่านี้เป็นข้อยืนยันอมตพจน์ของประธานเหมาเจ๋อตงที่ว่า อำนาจรัฐมาจากปากกระบอกปืน

รัฐบาลบางชุดแม้จะขึ้นมาใช้อำนาจด้วยการรัฐประหารเอง แต่มิได้ทำรัฐประหารโดยยอมเป็นรัฐบาลหุ่นของคณะทหารที่ก่อการรัฐประหาร นายกรัฐมนตรีของรัฐบาลหุ่นได้ก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมไม่แตกต่างจากนายกรัฐมนตรีที่ขึ้นมาใช้อำนาจด้วยการทำรัฐประหารด้วยตนเอง นายกรัฐมนตรีรัฐบาลหุ่นส่วนใหญ่เป็นผู้มีชื่อเสียงเกียรติคุณ คนเหล่านี้ยอมให้ชื่อเสียงเกียรติคุณของตนในการให้ความชอบธรรมแก่คณะทหารผู้ก่อการรัฐประหาร ซึ่งโดยพื้นฐานเป็นการให้ความชอบธรรมแก่ระบอบเผด็จการ นายกรัฐมนตรีรัฐบาลหุ่นจึงเป็นแกะดำในประวัติศาสตร์ประชาธิปไตย บางคนมีต้นทุนส่วนบุคคลที่ต้องเสีย เพราะนายกรัฐมนตรีให้รายได้ต่ำกว่าระดับที่เคยได้ แต่เหตุที่ยอมรับตำแหน่งนี้ก็เพราะคิดว่า เกียรติประวัติในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคุ้มกับรายได้ที่สูญเสียไป ด้วยเหตุที่รัฐบาลหุ่นเป็นเพียงเบี้ยหมากรุกของผู้ก่อการรัฐประหาร นายกรัฐมนตรีรัฐบาลหุ่นคนหนึ่งจึงกล่าวว่า รัฐบาลหุ่นนั้นมีลักษณะเป็น 'รัฐบาลหอย' ซึ่งเนื้อหอยอันเปราะบางได้รับการปกป้องจากเปลือกหอย อันหมายถึงคณะทหารที่ก่อการรัฐประหารนั่นเอง รัฐบาลหอยจำต้องเป็นบริวารหรืออยู่ใต้การบงการของคณะรัฐประหาร มิฉะนั้นอาจถูกปลดออกจากตำแหน่งทั้งโดยการรัฐประหารหรือถูกจี้ออก ซึ่งยังความอับอายอย่างยิ่ง

นับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา มีคณะรัฐบาลรวม 50 ชุด (ไม่นับรัฐบาลพลเอก สุจินดา คราประยูร) ในจำนวนนี้เป็นรัฐบาลหุ่น 5 ชุด โดยที่สองชุดถูกปลดจากตำแหน่งโดย คณะทหารที่จัดตั้งรัฐบาลหุ่นนั่นเอง ได้แก่ รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ (ชุดที่ 19-20 พฤศจิกายน 2490 – เมษายน 2491) และรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร (ชุดที่ 39 ตุลาคม 2519 – ตุลาคม 2520) มีรัฐบาลหุ่นเพียงสองชุดที่ทำหน้าที่รักษาการเพื่อสืบทอดอำนาจแก่ผู้นำเผด็จการที่แท้จริง ได้แก่ รัฐบาลนายพจน์ สารสิน (ชุดที่ 27 กันยายน 2500 – ธันวาคม 2500) และรัฐบาลพลโท ถนอม กิตติขจร (ชุดที่ 28 มกราคม 2502 – ตุลาคม 2501) ซึ่งทำหน้าที่เป็นรัฐบาลหุ่นของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ส่วนรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน พยายามทำตัวเป็นรัฐบาลหยอ ยอกเปลื้อง

นายกรัฐมนตรีที่ขึ้นมาใช้อำนาจด้วยกระบวนการเลือกตั้ง จะต้องใช้อำนาจและ บารมีภายในพรรคการเมืองที่สังกัดจนสามารถขึ้นมาเป็นหัวหน้าพรรคได้ และพรรคการเมืองที่ตน เป็นหัวหน้าจะต้องสามารถรวบรวมนักการเมืองที่มีคะแนนนิยมจากประชาชนมากพอที่จะได้รับ เลือกตั้งเป็น ส.ส. จำนวนมากกว่าพรรคการเมืองใดๆ จึงจะสามารถเป็นแกนนำในการจัดตั้ง รัฐบาลได้ นายกรัฐมนตรีที่ขึ้นมาใช้อำนาจด้วยกระบวนการเลือกตั้งต้องมีรายจ่ายในการหาเสียง บางคนต้องใช้จ่ายในการซื้อเสียงและใช้จ่ายในการอุปถัมภ์ ส.ส. บริวารด้วย รายจ่ายทางการเมือง ของนายกรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. หลายคนมิได้ใช้วิธีการเบียดบังผู้อื่นหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง บางคนได้รับเงินบริจาคโดยผู้บริจาคมิได้หวังผลตอบแทน แต่ผู้บริจาคมจำนวนมากหวังผลตอบแทน จากนักการเมืองที่ตนบริจาคเงินให้ นายกรัฐมนตรีบางคนจำเป็นต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจใน แนวทางที่เกื้อประโยชน์ของผู้อุปถัมภ์ทางการเงิน บางคนต้องหาเงินด้วยวิธีการอันฉ้อฉลสำหรับ การใช้จ่ายทางการเมือง

ในจำนวนรัฐบาล 50 ชุด ระหว่างเดือนมิถุนายน 2475 ถึงเดือนเมษายน 2535 มีเพียง 10 ชุดเท่านั้นที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง (ดูตารางที่ 3) และในจำนวนนายก รัฐมนตรี 18 คน มีเพียง 6 คนเท่านั้นที่เป็น ส.ส. ในขณะที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (ดูตารางที่ 1) ในจำนวนนี้มีอยู่ 3 คนที่เคยเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะที่มิได้เป็น ส.ส. ด้วย ได้แก่ นายปรีดี พนมยงค์ (ชุดที่ 15 มีนาคม – มิถุนายน 2489) จอมพล ป. พิบูลสงคราม (ชุดที่ 9-10 ธันวาคม 2481 – กรกฎาคม 2487 และชุดที่ 21-25 เมษายน 2491 – กุมภาพันธ์ 2500) และ ม.ร.ว. เสनीย์ ปราโมช (ชุดที่ 13 กันยายน 2488 – มกราคม 2489) นายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง ส่วนใหญ่ไม่มีประวัติหม่อมองในเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายปรีดี พนมยงค์และ ม.ร.ว. เสनीย์ ปราโมช ส่วนพลเรือตรีวัลย์ อังรณาวาสวัสดิ์และ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช แม้โดยส่วนตัวจะไม่มีประวัติต่างพร้อย แต่มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์

บังหลวงของรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล เสียงวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวนี้มีมากเป็นพิเศษสำหรับรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม น่าสังเกตว่า จอมพล ป. ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาแล้ว 14 ปี 5 เดือนจึงตัดสินใจสมัครรับเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ 2500 นายกรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. มีเพียงคนเดียวที่ถูกกล่าวหาว่ามีความร้ายแรงอันผิดปกติ คือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ชุดที่ 48-49 สิงหาคม 2531 – กุมภาพันธ์ 2534)

นายกรัฐมนตรีที่ไม่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งมีถึง 15 คน (ไม่รวมพลเอกสุจินดา คราประยูร ดูตารางที่ 2) ในจำนวนนี้ถูกรัฐบาลในเวลาต่อมายึดทรัพย์ถึง 2 คน ได้แก่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ชุดที่ 29 กุมภาพันธ์ 2502 – ธันวาคม 2506) และจอมพลถนอม กิตติขจร (ชุดที่ 28 มกราคม 2501 – ตุลาคม 2501 และชุดที่ 30-32 ธันวาคม 2506 – ตุลาคม 2516) ผู้ที่มีเกียรติประวัติในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตเกือบทั้งหมดเป็นนายกรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือน ไม่ว่าจะเป็นพระยามโนปกรณนิติธาดา นายควง อภัยวงศ์ นายทวี บุณยเกตุ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช นายปรีดี พนมยงค์ นายพจน์ สารสิน นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร และนายอานันท์ ปันยารชุน ส่วนนายทหารที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่มีเกียรติประวัติความซื่อสัตย์อันโดดเด่นก็คือ พ.อ. พระยาพลพลพยุหเสนา และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

ข้อเท็จจริงจากประวัติศาสตร์การเมืองในช่วง 60 ปีที่ผ่านมาบอกแก่เราว่าการได้มาซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ที่มีได้ผ่านกระบวนการเลือกตั้งนั้น มีต้นทุนที่ต้องเสียไม่แตกต่างไปจากนายกรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. โดยที่ในบางกรณีอาจก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมมากกว่าเสียด้วยซ้ำ เพราะการขึ้นสู่อำนาจของผู้ที่มีได้เป็น ส.ส. มักจะเกิดจากการรัฐประหาร ในจำนวนนายกรัฐมนตรี 18 คน มีถึง 10 คนที่มากับการรัฐประหาร ซึ่งทำให้ประชาชนสูญเสียสิทธิและเสรีภาพอันก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมที่มีอาจประเมินได้ นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงก็ยังบ่งบอกอีกด้วยว่า นายกรัฐมนตรีที่มีได้เป็น ส.ส. ก็มีพฤติกรรมการใช้อำนาจบังหลวงไม่แตกต่างจากนายกรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. บางทีอาจจะมากกว่าด้วยซ้ำ แต่ความแตกต่างอย่างเด่นชัดในเรื่องนี้ก็คือ ความแตกต่างระหว่างนายกรัฐมนตรีที่เป็นทหารกับนายกรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือน

ตารางที่ 1

รายนามนายกรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2475-2535

รายนามนายกรัฐมนตรี	การเลือกตั้ง ส.ส.	คณะรัฐบาล		รัฐธรรมนูญ
		ชุดที่	ช่วงเวลา	
1. นายปรีดี พนมยงค์	5 สิงหาคม 2489 อยุธยา	16	11 มิ.ย.2489-21 ส.ค.2489	รธน.2489
2. พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์	5 สิงหาคม 2489	17	23 ส.ค.2489-30 พ.ค.2490	รธน.2489
	อยุธยา	18	31 พ.ค.2490-8 พ.ค.2490	รธน.2489
3. จอมพล ป. พิบูลสงคราม	26 กุมภาพันธ์ 2500 พระนคร	26	24 มี.ค.2500-16 ก.ย.2500	รธน.2475/95
4. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	26 มกราคม 2518	37	21 เม.ย.2519-23 ก.ย.2519	รธน.2517
	กรุงเทพฯ	38	25 ก.ย.2519-6 ต.ค.2519	รธน.2517
5. ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช	26 มกราคม 2518	36	17 มี.ค.2518-22 ม.ค.2519	รธน.2517
	กรุงเทพฯ			
6. พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	24 กรกฎาคม 2531	48	9 ส.ค.2531-14 ธ.ค.2533	รธน.2521
	นครราชสีมา	49	14 ธ.ค.2533-23 ก.พ.2534	รธน.2521

- หมายเหตุ**
- เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 และ 2517 เท่านั้นที่บังคับว่า นายกรัฐมนตรีจำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ มิได้บังคับ
 - รธน. 2475/95 หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495

ตารางที่ 2

นายกรัฐมนตรีที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2475-2535

รายนาม	รัฐบาลชุดที่	ช่วงเวลาการดำรงตำแหน่ง
1. พระยามโนปกรณนิติธาดา	1-3	มิ.ย.2475 - มิ.ย.2476
2. พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา	4-8	มิ.ย.2476 - ธ.ค.2481
3. จอมพล ป.พิบูลสงคราม	9-10	ธ.ค.2481 - ก.ค.2487
	21-25	เม.ย.2491 - ก.พ.2500
4. นายควง อภัยวงศ์	11	ธ.ค.2487 - ธ.ค.2488
	14	ม.ค.2489 - มี.ค.2489
	19-20	พ.ย.2490 - เม.ย.2491
5. นายทวี บุณยเกตุ	12	ธ.ค.2488 - ก.ย.2488
6. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	13	ก.ย.2488 - ม.ค.2489
7. นายปรีดี พนมยงค์	15	มี.ค.2489 - มิ.ย.2489
8. นายพจน์ สารสิน	27	ก.ย.2500 - ธ.ค.2500
9. จอมพลถนอม กิตติขจร	28	ม.ค.2501 - ต.ค.2501
	30-32	ธ.ค.2506 - ต.ค.2516
10. จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	29	ก.พ.2502 - ธ.ค.2506
11. นายสัญญา ธรรมศักดิ์	33-34	ต.ค.2516 - ก.พ.2518
12. นายธานินทร์ กรัยวิเชียร	39	ต.ค.2519 - ต.ค.2520
13. พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	40-42	พ.ย.2520 - ก.พ.2523
14. พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	43-47	มี.ค.2523 - ธ.ค.2531
15. นายอานันท์ ปันยารชุน	50	มี.ค.2534 - เม.ย.2535

ตารางที่ 3

จำนวนรัฐบาลและช่วงเวลาการบริหารราชการแผ่นดิน
มิถุนายน 2475 – เมษายน 2535

สถานภาพของนายกรัฐมนตรี	จำนวนรัฐบาล	จำนวนนายกรัฐมนตรี	ระยะเวลาในการบริหาร
1. เป็น ส.ส.	10	6	5 ปี 9 เดือน
2. มิได้เป็น ส.ส.	40	15	52 ปี 10 เดือน
3. รวม	50	18	58 ปี 7 เดือน

- หมายเหตุ
1. มิได้นับรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร
 2. นายกรัฐมนตรีจำนวน 3 คน ดำรงตำแหน่งในขณะที่เป็น ส.ส. และมีได้เป็น ส.ส. ด้วย