

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 11 กุมภาพันธ์ 2537

## นโยบายของพรรคการเมือง กับนโยบายของรัฐบาล

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

เมื่อรัฐบาลญี่ปุ่นไม่สามารถตรากฎหมายการปฏิรูปการเมืองให้แล้วเสร็จภายในปี 2536 ตามคำมั่นสัญญา นายมอริฮิโตะ โฮโซกาวา (Morihiro Hosokawa) นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นถึงกับต้องปราศรัยกับประชาชนเพื่อขอโทษที่มีอาจปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาได้ กระนั้นรัฐบาลญี่ปุ่นก็พยายามผลักดันกฎหมายดังกล่าวจนผ่านสภาในเวลาต่อมา แม้จะต้องประนีประนอมกับพรรคฝ่ายค้านก็ตาม

ผมรู้สึกชื่นชมท่าทีของนายโฮโซกาวาเกี่ยวกับเรื่องนี้ การขออภัยโทษจากประชาชน เมื่อไม่สามารถปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้แก่ประชาชน นับเป็นวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่นักการเมืองทั้งหลายพึงเอาเยี่ยงอย่าง

ผมเคยอ่านรายงานข่าวว่านายกรัฐมนตรีประเทศหนึ่งที่ลั่นสัจจวาจาว่า ไส้เหน็ดเด็กจักต้องหมดสิ้นไปจากแผ่นดินภายใน 3 เดือน ครั้นเวลาล่วงเลยไปกว่าปี ไส้เหน็ดเด็กก็ยังคงมีอยู่ แต่นายกรัฐมนตรีประเทศนั้นก็ไม่เคยกล่าวขอโทษประชาชนที่มีอาจปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาได้อีกทั้งมิได้ให้บรรดาธิบายแก่ประชาชนว่า ภายหลังจากการลั่นสัจจวาจา นั้น รัฐบาลได้ดำเนินการป้องกันและปราบปรามไส้เหน็ดเด็กเป็นการพิเศษอย่างไรบ้าง และเหตุไรจึงไม่ประสบความสำเร็จ สิ่งที่น่าประหลาดใจยิ่งก็คือ นายกรัฐมนตรีประเทศนั้นจะมีอาการสั่นราวกับเจ้าเข้าทรง ทุกครั้งที่มีการรายงานข่าวในต่างประเทศว่า ไส้เหน็ดเด็กยังคงมีอยู่ในประเทศนั้น

ในระบอบประชาธิปไตย นักการเมืองและพรรคการเมืองพึงต้องปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน ในตลาดการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งเป็นความสัมพันธ์ที่มีผลต่างตอบแทน กล่าวคือนักการเมืองเสนอนโยบายเพื่อแลกกับคะแนนเสียงจากประชาชน เมื่อประชาชนหย่อนบัตรเลือกตั้ง ย่อมมีนัยสำคัญว่า ประชาชนได้จ่าย 'เงิน' เพื่อชำระค่าสินค้าเป็นการล่วงหน้าแล้ว ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของนักการเมืองที่จะต้องส่งมอบ 'สินค้า' แก่ประชาชนเป็นการตอบแทน หากนักการเมืองไม่ดำเนินนโยบายหรือปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาในฤดูกาลเลือกตั้ง ประชาชนย่อม

มีความชอบธรรมที่จะทวงถาม หากนักการเมืองไม่สามารถส่งมอบ 'สินค้า' เพื่อตอบแทนประชาชน ก็ควรที่จะมีมรยาทพอที่จะออกมาขอโทษประชาชน และให้อรรถาธิบายว่า เหตุใดจึงไม่สามารถดำเนินนโยบายตามคำมั่นสัญญาได้

นักการเมืองไทยมีแนวโน้มที่จะให้คำมั่นสัญญาแก่ประชาชน โดยปราศจากความรับผิดชอบ การ 'เบี้ยว' สัญญาเกิดขึ้นอยู่เนืองๆประชาชนเองไม่สามารถ 'ลงโทษ' นักการเมืองที่ไร้ความรับผิดชอบเหล่านี้ได้ถนัดนัก เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยมักจะขาดตอน อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา นักการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาเริ่มได้รับบทเรียนจากการเลือกตั้ง และประชาชนเริ่มเรียนรู้ที่จะเรียกร้องและกดดันให้นักการเมืองปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้

วิวาทะว่าด้วยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งกลายเป็นความขัดแย้งในคณะรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างพรรคพลังธรรมกับพรรคประชาธิปัตย์ ก่อให้เกิดปฏิกิริยาด้วยการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่ผู้นำพรรคพลังธรรมเรียกร้องให้รัฐบาลผลักดันกฎหมายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้เป็นไปตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีโต้แย้งว่า การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนโยบายของพรรคการเมือง หากนโยบายของรัฐบาลไม่ กล่าวโดยเฉพาะเจาะจงก็คือ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์ หากนโยบายของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ไม่

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ทั้งพรรคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่ และพรรคพลังธรรม ต่างกำหนดนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไว้อย่างชัดเจน ยากที่จะปฏิเสธอย่างหน้าด้านๆได้ ในขณะที่ผู้นำพรรคเอกภาพก็กล่าวต่อสาธารณชนหลายกรรมหลายวาระสนับสนุนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีแต่พรรคกิจสังคมที่มีได้มีจุดยืนในเรื่องนี้อย่างชัดเจน ข้อที่น่าประหลาดใจยิ่งนักก็คือ เมื่อบรรดาพรรคการเมืองที่มีนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเหล่านี้มาร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลชวน 1 การณ์กลับปรากฏว่า นโยบายรัฐบาลนายชวน หลีกภัย แตกต่างจากนโยบายพรรคประชาธิปัตย์ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ปรากฏอย่างเด่นชัดในนโยบายรัฐบาลชวน 1

ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเมื่อเดือนกันยายน 2535 พรรคประชาธิปัตย์ กำหนด นโยบายด้านการเมืองการปกครองอย่างชัดเจนว่า

...เร่งรัดการดำเนินการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่การปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง ด้วยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล สมทตำบล และองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ในระยะ 5

ปีแรก จะให้ประชาชนเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในจังหวัดอันเป็นเมืองหลักที่มีความพร้อมและเหมาะสมในทุกภาคของประเทศ (เช่น เชียงใหม่ นครราชสีมา ขอนแก่น ภูเก็ต และชลบุรี)..."

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นนโยบายที่ชัดเจนของพรรคประชาธิปัตย์ แต่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย กลับแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2535 ในประเด็นเดียวกันนี้ว่า

"...กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และสภาตำบล รวมทั้งเพิ่มบทบาทและอำนาจการตัดสินใจขององค์กรท้องถิ่น โดยให้อิสระทางการกำหนดนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การกำหนดนโยบายด้านผังเมือง การจัดการทรัพยากรท้องถิ่น และการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง...."

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐบาลนายชวน หลีกภัยมิได้มีนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างชัดเจน คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดนโยบายของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จึงแตกต่างจากนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์

นโยบายของรัฐบาลผสมย่อมมาจากการประนีประนอมและการผสมนโยบายของพรรคร่วมรัฐบาล แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ก็ยังเป็นเรื่องยากที่จะเข้าใจได้ว่า เหตุใดนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจึงถูกละทิ้งไป ทั้งๆที่พรรคร่วมรัฐบาลส่วนใหญ่สนับสนุน ผู้นำพรรคความหวังใหม่อธิบายว่า พรรคความหวังใหม่มิได้มีนโยบายดังกล่าวนี้ หากแต่เป็นนโยบายของพรรคการเมืองเก่าที่พรรคความหวังใหม่ไปซื้อหัวมา กระนั้นก็ตาม ผู้คนอดตั้งข้อสงสัยมิได้ว่าเมื่อพรรคความหวังใหม่จดทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยในปี 2533 นั้น เหตุใดจึงไม่ขอแก้ไขนโยบายให้ถูกต้อง บัดนี้พรรคความหวังใหม่ยากที่จะปฏิเสธได้ว่า ตนมิได้สนับสนุนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ในเมื่อแนวนโยบายดังกล่าวนี้ปรากฏในราชกิจจานุเบกษา

การที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัยมีนโยบายแตกต่างจากพรรคประชาธิปัตย์ ในประเด็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จะให้เข้าใจเป็นอื่นไปมิได้ นอกเสียจากว่าพรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้นำในการปรับเปลี่ยนนโยบายเอง ถ้าฟังแต่พรรคความหวังใหม่ย่อมมีน้ำหนักมากพอที่จะคัดค้านนโยบายนี้ หากพรรคประชาธิปัตย์ยืนกรานนโยบายเดิม พัฒนาการของเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ชวนให้เข้าใจว่า ก่อนการเลือกตั้งพรรคประชาธิปัตย์ชูนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ครั้งเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว พรรคประชาธิปัตย์กลับละทิ้งนโยบายดังกล่าวนี้ หากการเป็นเช่นนี้จริง ข้อกล่าวหาที่ว่า พรรคประชาธิปัตย์ทรยศบัดนี้

จึงเป็นข้อกล่าวหาอันควรแก่การรับฟัง เว้นเสียแต่จะอธิบายได้ว่า เหตุใดนโยบายของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จึงแตกต่างจากนโยบายพรรคประชาธิปัตย์ ทั้งๆที่ก่อนการเลือกตั้งพรรคร่วมรัฐบาลเกือบทั้งหมดสนับสนุนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

ในเมื่อรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ละทิ้งนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยที่ผู้นำพรรคร่วมรัฐบาลต่างรู้เห็นและให้ความเห็นชอบตั้งแต่ต้น การที่ผู้นำพรรคพลังธรรมบางคนออกมาคัดค้านให้รัฐบาลตรากฎหมายเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยหลักการแห่งรัฐบาลผสม หากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนโยบายพื้นฐานที่สำคัญของพรรคพลังธรรม ก็ควรที่จะหยิบยกเรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญในการต่อรองเพื่อผสมรัฐบาลตั้งแต่ต้น และถอนตัวจากการร่วมรัฐบาลเมื่อนโยบายนี้ไม่เป็นที่ยอมรับ ในเมื่อพรรคพลังธรรมเข้าร่วมรัฐบาลและปล่อยให้รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในลักษณะที่มีได้เน้นนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นนี้ การที่พรรคพลังธรรมหวนกลับมาเล่นเรื่องนี้ จะให้เข้าใจเป็นอย่างอื่นมิได้นอกเสียจากว่า พรรคพลังธรรมกำลังเล่นนอกเกม

กระนั้นก็ตาม คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า การที่พรรคประชาธิปัตย์ละทิ้งนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งเช่นนี้เป็นประวัตติกรรมที่ชอบด้วยหลักการประชาธิปไตยหรือไม่?

ประชาชนบางคนอาจตัดสินใจเลือกพรรคประชาธิปัตย์เพียงเพราะนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของพรรคนั้น เมื่อพรรคประชาธิปัตย์มา 'เบียด' เสียเช่นนี้ ย่อมมีนัยสำคัญว่า พรรคประชาธิปัตย์ละเมิดสัญญาที่ให้แก่ประชาสังคม พรรคประชาธิปัตย์กำลังเอาเปรียบประชาชนผู้บริโภคบริการทางการเมือง เมื่อประชาชนชำระค่า 'สินค้า' ด้วยการหย่อนบัตรเลือกตั้งเลือกพรรคประชาธิปัตย์ ประชาชนหวังที่จะได้รับ 'สินค้าเกรด A' (อันได้แก่ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด) แต่ครั้งเมื่อพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งแล้ว พรรคประชาธิปัตย์กลับส่งมอบ 'สินค้าเกรด B' แก่ประชาชน (อันได้แก่ การกระจายอำนาจชนิดค่อยเป็นค่อยไป) นั้นย่อมหมายความว่า พรรคประชาธิปัตย์ส่งมอบ 'สินค้า' ไม่ตรงตามคำสั่งซื้อ ซึ่งเป็นการเอาเปรียบประชาชนอย่างยิ่ง การที่ประชาชนกลุ่มต่างๆออกมาโจมตีพรรคประชาธิปัตย์และรัฐบาลนายชวน หลีกภัยในเรื่องนี้ จึงเป็นเรื่องที่ชอบด้วยหลักการประชาธิปไตย และการที่ประชาชนออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลปฏิบัติตามสัญญานับเป็นนิมิตหมาย อันแสดงถึงการเติบโตของหน่อวัฒนธรรมประชาธิปไตยในสังคมไทย

แม้ว่าในกรณีทั่วไป นโยบายของรัฐบาลผสมมักจะแตกต่างจากนโยบายของพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล เนื่องจากต้องมีการประนีประนอมเพื่อจัดตั้งรัฐบาล กระนั้นก็ตามผู้นำพรรคร่วมรัฐบาลควรสร้างจารีตในการแถลงให้ประชาชนทราบว่า เหตุใดการดำเนินนโยบายบางนโยบายที่ให้คำมั่นสัญญาไว้จึงมีโอกาสเป็นไปได้

ในกรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นายกรัฐมนตรีจะต้องอธิบายให้ได้ว่า เหตุใดนโยบายของรัฐบาลนายชวน หลีกภัยจึงแตกต่างจากนโยบายพรรคประชาธิปัตย์ ทั้งที่ พรรคร่วมรัฐบาลเกือบทั้งหมดเห็นชอบกับนโยบายดังกล่าวนี้ และใครในรัฐบาลที่เป็นผู้นำในการปรับเปลี่ยนนโยบายนี้