

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 2 มีนาคม 2543

## ดุลยภาพใหม่ของการเมืองไทย

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

สังคมการเมืองไทยกำลังอยู่ในช่วงแห่งการปรับเปลี่ยนดุลยภาพ ยิ่งรัฐบาลนายชวน หลีกภัยใกล้สิ้นอายุมากเพียงใด กระบวนการปรับเปลี่ยนดุลยภาพทางการเมืองก็ยิ่งเร่งเครื่องมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงดุลยภาพของสังคมการเมืองไทยซึ่งกำลังเกิดขึ้นในขณะนี้ เป็นผลจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยที่การปรับเปลี่ยนดุลยภาพดังกล่าวนี้มีอยู่อย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่ง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงจำนวนพรรคการเมือง อีกด้านหนึ่งได้แก่ การย้ายพรรคของนักการเมือง

การรวมหรือการควบพรรคการเมือง (Merger) ก็ดี หรือการ ‘ซื้อ’ พรรคหรือมุ่งการเมือง (Take-over หรือ Acquisition) ก็ดี ปรากฏเป็นข่าวในฤดูกาลเลือกตั้งเกือบทุกฤดู แต่ไม่มีฤดูกาลใดที่มีการเปลี่ยนแปลงมากเท่าฤดูกาลเลือกตั้งสมัยแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

การเปลี่ยนแปลงจำนวนพรรคการเมืองมีแรงผลักดันอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งเป็นแรงผลักดันในการเพิ่มพูนจำนวนพรรค เนื่องจากการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทำได้ง่าย ด้วยบุคคลตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป กระนั้นก็ตาม การดำรงอยู่ของพรรคการเมืองกลับยากลำบาก เนื่องจาก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีบทบัญญัติว่า ภายใน 180 วัน นับตั้งแต่วันจดทะเบียนจัดตั้งพรรค จะต้องดำเนินการให้มีสมาชิกอย่างน้อย 5,000 คน และมีสาขาอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา (มาตรา 29) มิฉะนั้นจะต้องถูกสั่งยุบพรรค (มาตรา 65) เงื่อนไขที่ปรากฏในกฎหมายพรรคการเมืองจึงทำลายหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่ต้องการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้โดยง่าย ด้วยเหตุดังนี้ แรงผลักดันให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่จึงอ่อนระโหย

อีกด้านหนึ่งเป็นแรงกดดันให้ลดจำนวนพรรค เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรค (Size Bias) โดยมีฐานความเชื่อว่า ‘พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก’ ซึ่งมาจากฐานความเชื่อที่ว่า รัฐบาลภายใต้ระบบทวิพรรค (Two-Party System)

ดีกว่ารัฐบาลในระบบพหุพรรค (Multi -Party System) โดยที่ไม่มีประจักษ์พยานข้อเท็จจริงสนับสนุนฐานความเชื่อดังกล่าวนี้ แม้ว่าอายุรัฐบาลภายใต้ระบบทวิพรรคยืนยาวกว่าระบบพหุพรรค แต่ผลปฏิบัติการ (Performance) ของรัฐบาลภายใต้ระบบพหุพรรคหลายต่อหลายประเทศอยู่ในระดับน่าพอใจ อย่างน้อยในช่วงเวลาครั้งศตวรรษที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นนอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี และออสเตรเลีย

อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 อย่างน้อย 2 ข้อ กล่าวคือ

ข้อแรก ได้แก่ การลิดรอนหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติของพรรคการเมืองขนาดเล็ก โดยที่พรรคการเมืองที่มี ส.ส. น้อยกว่า 20 คน ไม่สามารถเสนอกฎหมายในรัฐสภาได้ (มาตรา 169 วรรค 2)

ข้อที่สอง ได้แก่ บทบัญญัติที่กำหนดว่า พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่า 5% ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศจะไม่มีผู้ได้รับเลือกจากระบบบัญชีรายชื่อพรรค (Party List) (มาตรา 100) อันเป็นการทำลายข้อดีของระบบผู้แทนตามสัดส่วน (Proportional Representation) ที่ลดทอนการมีผู้แทนเกินสัดส่วน (Over-Representation) ของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และมีผู้แทนต่ำกว่าสัดส่วน (Under-Representation) ของพรรคการเมืองขนาดเล็ก ภายใต้ระบบการเลือกตั้งแบบพหุนิยม (Plural System)

พรรคการเมืองก็ดูจะเดียวกับวิสาหกิจเอกชนทั้งปวง ที่สามารถเลือกเติบโตได้อย่างน้อย 2 ยุทธวิธี ยุทธวิธีแรกเป็นหนทางการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ด้วยการก่อร่างสร้างพรรคและค่อยๆ ขยายใหญ่ในภายหลัง ยุทธวิธีที่สองเป็นการเติบโตจากภายนอก (External Growth) ด้วยการรวบรวมกลุ่มการเมืองกลุ่มต่างๆ เข้ามาอยู่ในพรรคเดียวกัน

การควบพรรคหรือมุ้งการเมือง เพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่เป็นจารีตที่ก่อเกิดในยุครัฐบาลเผด็จการ/คณาธิปไตย เมื่อถึงคราวต้องเล่นเกมเลือกตั้ง ผู้นำฝ่ายทหารมักจะเลือกดำเนินยุทธวิธีดังกล่าวนี้ ดังจะเห็นได้จากพรรคเสรีมนังคศิลา (จอมพล ป. พิบูลสงคราม) พรรคชาติสังคมและพรรคสหภูมิ (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) พรรคสหประชาไทย (จอมพลถนอม กิตติขจร) และพรรคสามัคคีธรรม (พลเอกสุจินดา คราประยูร)

ในยุคประชาธิปไตย มีผู้นิยมจัดตั้งพรรคใหม่ด้วยการควบหรือครอบพรรคการเมืองเก่า รวมตลอดจนการควบมุ้งการเมืองต่างๆ เข้าด้วยกัน ดังจะเห็นได้จากกรณีพรรคชาติประชาธิปไตย (พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) พรรคราษฎร (พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก) และพรรคความหวังใหม่ (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ)

พรรคการเมืองจำนวนมากไม่น้อยก่อนเกิดจากความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองเดิม ดังเช่นพรรคประชากรไทย (นายสมัคร สุนทรเวช) พรรคก้าวหน้า (นายอุทัย พิมพ์ใจชน) และพรรคมวลชน (ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง) ซึ่งแตกต่างจากพรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจประชาคม (นายบุญชู โรจนเสถียร) และพรรคสหประชาธิปไตย (นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์) ซึ่งแตกต่างจากพรรคกิจสังคม พรรคชาติพัฒนา (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) ซึ่งแตกต่างจากพรรคชาติไทย เป็นต้น

พรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจโดยชัดเจน ใช่ว่าจะไม่มีเสียเลยทีเดียว หากแต่มีจำนวนน้อย โดยที่พรรคเหล่านี้เลือกยุทธวิธีการเติบโตจากภายใน ดังเช่นพรรคเศรษฐกิจ (นายเทพ โชติสุขิต) พรรคแนวร่วมเกษตรกร (นายเทพ โชติสุขิต) พรรคแนวร่วมสังคมนิยม (นายแคล้ว นรปติ) พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย (พ.อ. สมคิด ศรีสังคม) พรรคพลังใหม่ (นายแพทย์กระแส ชนะวงศ์) เป็นต้น

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรค โดยมีฐานความเชื่อว่า 'พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก' ด้วยเหตุดังนั้น จึงผลักดันให้พรรคการเมืองเลือกยุทธวิธีการเติบโตจากภายนอก พรรคการเมืองที่จะจัดตั้งใหม่ ดังเช่นพรรคไทยรักไทยยึดกุมยุทธวิธีนี้อย่างชัดเจน พรรคการเมืองขนาดใหญ่อื่นๆก็ยึดกุมยุทธวิธีนี้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกัน

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเคยเติบโตจากภายใน กลับหันมาใช้ยุทธวิธีการเติบโตจากภายนอก ด้วยการ 'ซื้อ' นักการเมืองในช่วงเวลาทศวรรษเศษที่ผ่านมา โดยที่การ 'ซื้อ' มิจำเป็นต้องจ่ายราคาด้วยเงินสดไป แต่อาจจ่ายราคาด้วยตำแหน่งการเมืองได้

คุณภาพของการเมืองไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจำนวนพรรคการเมืองยังไม่ลงตัว แม้จะปรากฏโฉมพรรคการเมืองใหม่ขนาดใหญ่ ดังเช่นพรรคไทยรักไทย แต่ก็ยังมีสภาวะความไม่แน่นอนเกี่ยวกับอนาคตของพรรคการเมืองขนาดเล็ก ดังเช่นพรรคประชากรไทย พรรคกิจสังคม พรรคเอกภาพ และพรรคเสรีธรรม รวมทั้งมุ่งการเมืองขนาดใหญ่ ดังเช่นกลุ่มวังน้ำเย็น โดยที่ยังไม่ชัดเจนว่า กลุ่มวังน้ำเย็นจะควบเข้ากับพรรคไทยรักไทยหรือไม่ และพรรคกิจสังคมจะถูกกลืนเข้าพรรคประชาธิปัตย์หรือไม่

การควบหรือครอบพรรคมีความเกี่ยวข้องกับการย้ายพรรค รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่ส่งเสริมการย้ายพรรค ดังจะเห็นได้จากการกำหนดเงื่อนไขเวลาว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคใดจักต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวไม่น้อยกว่า 90 วัน [มาตรา 107 (4)] ดังนั้น นักการเมืองที่ต้องการย้ายพรรคจะต้องลาออกจากสมาชิกภาพพรรคเดิมก่อนการเลือกตั้งอย่างน้อย 90 วัน โดยที่สมาชิกภาพ ส.ส. สิ้นสุดลงพร้อมๆกับการลาออกจากพรรคด้วย [มาตรา 118 (4)] ขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็กำหนดเงื่อนไขเวลาการเลือกตั้งว่า

จะต้องเลือกตั้งภายใน 45 วัน ในกรณีอายุสภาสิ้นสุด (มาตรา 115) และภายใน 60 วันในกรณีที่มีการยุบสภา (มาตรา 116)

เงื่อนไขเวลาที่กล่าวข้างต้นนี้ไม่ถือเป็นการย้ายพรรคของนักการเมือง อย่างไรก็ตาม บทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดมิให้นำเงื่อนไขเวลาตามมาตรา 107 (4) มาบังคับใช้กับการเลือกตั้งสมัยแรก (มาตรา 325) ดังนั้น การย้ายพรรคขนานใหญ่จะเกิดขึ้นก่อนการเลือกตั้งสมัยแรก อันนำไปสู่การปรับคุณภาพทางการเมืองครั้งสำคัญ เพราะหลังจากนี้แม้การย้ายพรรคยังคงทำได้ แต่มีความยุ่งยากเกี่ยวกับเงื่อนไขเวลา ซึ่งจะทำให้การย้ายพรรคมีน้อยลง

เงื่อนไขเวลาเกี่ยวกับการย้ายพรรคมีผลต่อการควบคุมหรือครอบพรรคหรือมุ่งการเมืองด้วย เพราะการควบคุมหรือครอบยังผลให้ต้องมีการย้ายพรรค ในเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติที่มีผลโดยตรงในการเร่งการย้ายพรรคก่อนการเลือกตั้งสมัยแรก จึงมีผลโดยอ้อมต่อการเร่งการควบคุมหรือครอบพรรคหรือมุ่งการเมืองด้วย

ในขณะที่การตัดสินใจในการควบคุมหรือครอบพรรคหรือมุ่งการเมืองมีกระบวนการยุ่งยากและเสียต้นทุนการตัดสินใจ (Decision-making Cost) สูง เนื่องจากมีลักษณะเป็นปฏิบัติการร่วมกัน (Collective Action) ของสมาชิกพรรคหรือมุ่ง แต่การย้ายพรรคของนักการเมืองในฐานะปัจเจกชนไม่ยุ่งยากและเสียต้นทุนการตัดสินใจต่ำ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องคาดได้ว่า การย้ายพรรคขนานใหญ่ของนักการเมืองจะเกิดขึ้นก่อนการเลือกตั้งสมัยแรก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้มีข้อห้ามเกี่ยวกับการซื้อขายนักการเมือง และถึงจะมีข้อห้ามเช่นนี้ ก็หาไม่มีประสิทธิผลไม่ ด้วยเหตุผลเดียวกับที่อธิบายข้างต้น การซื้อขายนักการเมืองจะมีมากก่อนการเลือกตั้งสมัยแรก ซึ่งจะเป็นการปรับคุณภาพครั้งใหญ่ พรรคการเมืองที่เลือกเส้นทางการเติบโตใหญ่ภายนอกก็ต้องการว่านักการเมืองที่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งสูง ซึ่งจะทำให้ตลาดนักการเมืองเป็นตลาดของผู้ขาย (Sellers' Market) ภายหลังการเลือกตั้งสมัยแรก ตลาดนักการเมืองจะแปรเปลี่ยนเป็นตลาดของผู้ซื้อ (Buyers' Market) ผู้ที่ต้องการย้ายพรรคต้องลาออกจากพรรคเดิมก่อนที่สภาจะสิ้นอายุ หรือก่อนที่จะมีการยุบสภา 90 วัน ซึ่งสร้างสภาวะความไม่แน่นอนแก่ผู้ต้องการย้ายพรรค เพราะทันทีที่ลาออกจากพรรคเดิมอำนาจต่อรองย่อมลดลง

ด้วยเหตุผลดังที่ให้อรรถาธิบายข้างต้นนี้ ณ บัดนี้ สังคมการเมืองไทยกำลังอยู่ในช่วงแห่งการปรับคุณภาพครั้งสำคัญ