

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 13 กรกฎาคม 2543

ข้อคิดจากเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการเมือง

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ในช่วงเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา เศรษฐศาสตร์ได้แผ่ขยายอาณาจักรทางวิชาการไปอย่างกว้างขวาง ไม่เฉพาะแต่การนำเสนอทฤษฎีพฤติกรรมและปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังรุกเข้าไปวิเคราะห์พฤติกรรมและปรากฏการณ์ทั้งทางสังคมและการเมืองอีกด้วย ณ บัดนี้ สำนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก (Mainstream Economics) มีองค์ความรู้ว่าด้วยสถาบันทางสังคม ดังเช่นสถาบันครอบครัวและการสมรส ตลอดจนทฤษฎีปัญหาอาชญากรรมและปัญหาสังคมอื่นๆ ทั้งนี้ด้วยการบุกเบิกของนายแกรี่ เบ็กเกอร์ (Garry S. Becker) แห่งสำนักชิคาโก ขณะเดียวกัน สำนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักก็มีองค์ความรู้ว่าด้วยการเมืองและสถาบันการเมือง ทั้งนี้ด้วยการบุกเบิกของนายเจมส์ บูคานัน (James M. Buchanan) ซึ่งได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในปี 2529 ณ บัดนี้ เมื่อเรากล่าวถึงเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) ไม่เพียงแต่จะมีเศรษฐศาสตร์การเมืองของสำนักมาร์กซิสม์เท่านั้น หากทว่ายังมีเศรษฐศาสตร์การเมืองของสำนักนีโอคลาสสิกอีกด้วย

ผมสนใจและติดตามข่าวสารการเมืองตั้งแต่เมื่อครั้งยังเป็นนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และนับเป็นเวลากว่าสองทศวรรษแล้วที่ผมพยายามนำเครื่องมือการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ศึกษาสังคมการเมือง หลายต่อหลายครั้งที่ผมอ่านบทความหรือฟังการอภิปรายทางวิชาการว่าด้วยการเมืองไทย ผมมักจะพบว่า ความรู้ความเข้าใจของผมเกี่ยวกับการเมืองไทยไม่ตรงกับผู้รู้จำนวนมากทั้งในสาขาวิชารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ ผมมีความเห็นมาเป็นเวลาช้านานแล้วว่า เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการเมือง (Economics of Politics) สามารถช่วยให้เราวิเคราะห์และเข้าใจสังคมการเมืองไทยได้ค่อนข้างดี ดังนั้น จึงอาจจะเป็นประโยชน์ที่จะประมวลข้อคิดเห็นเกี่ยวกับสังคมการเมืองไทยจากเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการเมือง

ข้อคิดเห็นประการแรก เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการเมืองแยกแยะระหว่างสิ่งที่¹เป็นอยู่ (What is) กับ สิ่งที่ควรจะเป็น (What ought to be) สิ่งที่ควรจะเป็นเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับการคิดเห็น ค่านิยม อุดมการณ์ และดุลพินิจส่วนบุคคล และมีอาจชี้ผิดชี้ถูกด้วยการหาประจักษ์พยานข้อเท็จจริง ความเห็นเกี่ยวกับ ‘สิ่งที่ควรจะเป็น’ จึงมีอยู่อย่างหลากหลายและไม่สามารถหักล้างกัน

ชนิดเห็นคำเห็นแดง ในขณะที่ ‘สิ่งที่เป็นอย่าง’ เป็นเรื่องซึ่งสามารถวิเคราะห์และอธิบายได้ด้วย วิทยาศาสตร์สังคม ทฤษฎีและอรรถาธิบายว่าด้วย ‘สิ่งที่เป็นอย่าง’ หากไม่คงทนต่อการทดสอบกับ ข้อเท็จจริงก็ต้องล้มหายตายจากไป ความสับสนอันเกิดจากการไม่แยกแยะระหว่างสิ่งที่เป็นอย่างกับ สิ่งที่ควรจะเป็น ย่อมทำให้เราหลงประเด็นในการวิเคราะห์และมีอาจเข้าใจสังคมการเมืองไทยได้ โดยต้องแท้

ข้อคิดเห็นประการที่สอง เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการเมืองเริ่มต้นบทวิเคราะห์ด้วยความเชื่อที่ว่า มนุษย์มีความเห็นแก่ตัว มีกิเลสมีตัณหา และต้องการผลประโยชน์ส่วนบุคคลสูงสุด (Utility Maximization) ความเห็นแก่ตัวและความต้องการผลประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นพฤติกรรมที่ สอดคล้องกับธรรมชาติของมนุษย์ฉันใด หน่วยการเมืองอื่น ๆ ก็มีความเห็นแก่ตัวและความต้องการ ผลประโยชน์ส่วนบุคคลเช่นเดียวกัน การวิเคราะห์สังคมการเมืองไทยจะไม่สอดคล้องกันทางตรรก วิทยาบนพื้นฐานเดียวกัน หากเราเริ่มต้นบทวิเคราะห์ด้วยการสมมติว่า นักการเมืองเห็นแก่ตัว ส่วนทหารและนักวิชาการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ในช่วงเวลาเดือนแรกหลังการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 มีเสียงแซ่ซ้องผู้นำฝ่ายทหารเป็นอันมากกว่า เป็นผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์ ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง แต่แล้วเพียงชั่วเวลาไม่ช้าไม่นานนัก เสียงแซ่ซ้องดังกล่าวนี้ก็เงียบหายไป สิ่ง ที่เกิดขึ้นมาแทนที่ก็คือ ความไม่แน่ใจของผู้คนในสยามประเทศเกี่ยวกับความต้องการอำนาจของ ผู้นำฝ่ายทหาร ในทำนองเดียวกัน นักวิชาการจำนวนมากออกมาก่อนแต่ความเห็นแก่ตัวของ นักการเมือง แต่นักวิชาการเหล่านี้มักจะทำหน้าที่เผด็จการทหาร และเกาะติดกลุ่มทหาร ที่ทรงอำนาจ โดยหวังลาภยศสักการะและผลประโยชน์ส่วนบุคคลไม่ยิ่งหย่อนไปกว่านักการเมือง ที่ตนก่นด่า ความเห็นแก่ตัวเป็นสันดานดิบของมนุษย์ เราจะเข้าใจสังคมการเมืองไทยได้ดีขึ้น หากเราเริ่มต้นบทวิเคราะห์ด้วยข้อสมมติที่ว่า หน่วยการเมืองทุกหน่วย ตัวละครทุกตัว ล้วนแล้วแต่ ต้องการผลประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นที่ตั้ง แต่ทั้งนี้หาได้มีความหมายว่า มนุษย์ไม่มีความเห็นแก่ ประโยชน์ส่วนรวมเลย

ข้อคิดเห็นประการที่สาม ในเมื่อมนุษย์ในฐานะปัจเจกบุคคลมีความเห็นแก่ตัว พรรคการเมืองและรัฐบาลล้วนแล้วแต่ประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความเห็นแก่ตัว เพียงแต่เมื่อ รวมตัวเป็นกลุ่มบุคคล สมาชิกของกลุ่มจำเป็นต้องประนีประนอมผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน มิฉะนั้น กลุ่มที่เรียกว่าพรรคการเมืองก็ดี หรือรัฐบาลก็ดี มีอาจรวมตัวอยู่ได้ พรรคการเมืองและ รัฐบาลที่มีพื้นฐานมาจากความเห็นแก่ตัว ย่อมมิได้กระทำการเพียงเพื่อประโยชน์สุขของสังคม โดยส่วนรวม (Social Welfare Maximization) หากแต่กระทำการและละเว้นการกระทำการเพื่อ ผลประโยชน์ของตนเอง ดังนั้น เราจะเข้าใจพฤติกรรมของพรรคการเมืองและรัฐบาลในระบอบ ประชาธิปไตยได้ดีขึ้น หากเราเริ่มต้นบทวิเคราะห์ว่า เป้าประสงค์ของพรรคการเมืองและรัฐบาลใน

ระบอบประชาธิปไตย ก็คือ การแสวงหาคะแนนนิยมสูงสุดทางการเมือง (Vote Gains Maximization) ด้วยข้อสมมติพื้นฐานดังกล่าวนี้ เราจะเข้าใจพฤติกรรมของพรรคการเมืองและรัฐบาลได้ดีขึ้น

ข้อคิดเห็นประการที่สี่ ระบอบประชาธิปไตยมิใช่ระบอบการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน หากแต่เป็นระบอบการปกครองของกลุ่มผลประโยชน์ โดยกลุ่มผลประโยชน์ และเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีฐานทางการเงิน เพราะการรณรงค์ทางการเมืองมีรายจ่ายที่ต้องเสีย รายจ่ายทางการเมืองจะมีมากเป็นพิเศษในฤดูกาลเลือกตั้ง แม้ในยามปกติก็ยังมีรายจ่ายที่ต้องเสีย มีเฉพาะแต่ในการดำเนินการของสำนักงานพรรค หากยังครอบคลุมถึงรายจ่ายในการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับประชาชนที่มีสิทธิในการเลือกตั้งอีกด้วย ด้วยเหตุดังนั้น พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องผูกสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดหรือหลายกลุ่ม การที่กลุ่มผลประโยชน์เข้าไปเป็นฐานการเงินของพรรคการเมืองต่างๆนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้กลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นสามารถเข้าไปมีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบาย ทั้งในการตัดทอนนโยบายที่ขัดผลประโยชน์ และการผลักดันนโยบายที่ได้ผลประโยชน์ รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องตอบแทนกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานการเงินของตน ทั้งๆที่นโยบายที่เกื้อประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มอาจเป็นนโยบายที่ลดรอนสวัสดิการสังคมก็ตาม

ข้อคิดเห็นประการที่ห้า กลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่มมีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายแตกต่างกัน บางกลุ่มมีมาก บางกลุ่มมีน้อย ทั้งนี้กลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่อาจมีบทบาทและอิทธิพลน้อยกว่ากลุ่มผลประโยชน์ขนาดเล็ก การรวมกลุ่มผลประโยชน์มีต้นทุนที่ต้องเสีย ซึ่งเรียกว่า *ต้นทุนปฏิบัติการ* (Transaction Cost) หากต้นทุนนี้สูงเกินกว่าที่สมาชิกของกลุ่มจะแบกรับได้ กลุ่มผลประโยชน์นั้นๆย่อมไม่สามารถผลักดันนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ การรวมกลุ่มของชาวนานับเป็นตัวอย่างของความข้อนี้ โดยทั่วไปแล้วการรวมกลุ่มของชาวนาเพื่อเดินขบวน เจ้าของโรงสีหรือนักการเมืองมักจะเป็นผู้รับภาระต้นทุนในการเดินขบวน หากมีประโยชน์โศกผลใดๆอันเกิดจากการเดินขบวน ผลประโยชน์มักจะถูกแก่เจ้าของโรงสีหรือนักการเมืองเหล่านั้น นอกจากนี้ กลุ่มผลประโยชน์ที่มีขนาดใหญ่มากเกินไปยังเปิดช่องให้มีการ 'ตีตัวพรี' (Free Rider) กล่าวคือ อยากได้ประโยชน์ แต่ไม่ต้องการร่วมรับภาระต้นทุนปฏิบัติการ การที่กลุ่มมีขนาดใหญ่มากเกินไป ทำให้สมาชิกของกลุ่มสามารถสงวนท่าทีในการร่วมรับภาระต้นทุนการรวมกลุ่มได้ เพราะถ้าหากมีผู้รับภาระรายจ่ายดังกล่าวแล้ว คนอื่นๆก็จะได้ประโยชน์จากการรวมกลุ่มด้วย สภาพการณ์ที่มีการ 'ตีตัวพรี' ดังกล่าวนี้ ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ไม่สามารถรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์ขนาดเล็ก

จึงมักมีประสิทธิผลในการผลักดันนโยบายมากกว่ากลุ่มขนาดใหญ่ เพราะไม่เพียงแต่จะไม่เปิดช่องให้มีการ ‘ตีตัวพริ’ เท่านั้น หากทว่าต้นทุนการรวมกลุ่มยังต่ำกว่าอีกด้วย และนี่เป็นเหตุผลที่อธิบายว่า เหตุใดกลุ่มชาวไร่อ้อยจึงสามารถผลักดันนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ากลุ่มชาวนา

ข้อคิดเห็นประการที่หก ประชาชนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีพฤติกรรมและมีการใช้ลำดับแห่งเหตุผลในเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economic Rationality) กล่าวคือ มีความต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) พฤติกรรมของประชาชนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งจึงเป็นไปเพื่อแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด การกระทำการใดๆเกิดจากการประเมินเปรียบเทียบผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้ (Expected Benefits) กับต้นทุนที่คาดว่าจะต้องสูญเสียไป (Expected Cost) จากการกระทำนั้นๆ การตัดสินใจในการใช้สิทธิการเลือกตั้งมิได้แตกต่างจากการตัดสินใจในเรื่องอื่นๆ เพราะการใช้สิทธิในการเลือกตั้งมีต้นทุนที่ต้องเสีย ประชาชนจะใช้สิทธิในการเลือกตั้งก็ต่อเมื่อประโยชน์ที่คาดว่าจะได้มีมากกว่าต้นทุนที่ต้องเสียไป ในการใช้สิทธิดังกล่าว การนอนหลับทับสิทธิ์จึงเป็นเรื่องธรรมดา และมีใช้เรื่องที่จะต้องประนามกัน หากรัฐบาลไม่ต้องการให้ราษฎรนอนหลับทับสิทธิ์ รัฐบาลจึงต้องดำเนินการลดต้นทุนในการใช้สิทธิการเลือกตั้ง และ/หรือหาทางเพิ่มพูนประโยชน์จากการใช้สิทธิดังกล่าว เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิการเลือกตั้งของราษฎร ราษฎรที่มีสิทธิการเลือกตั้งย่อมมีกรรมสิทธิ์ในสิทธิดังกล่าวนี้ กรรมสิทธิ์ในสิทธิการเลือกตั้งสามารถใช้ไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้ โดยที่มีสภาพไม่แตกต่างจากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินประเภทอื่นๆ ผู้ที่สนับสนุนระบอบการปกครองประชาธิปไตย มักจะตั้งความหวังว่า ราษฎรจะใช้สิทธิการเลือกตั้งในการเลือกผู้แทนราษฎรที่ดีที่สุดที่อุทิศตนเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม ในแง่นี้ การใช้สิทธิการเลือกตั้งมีสภาพเสมือนหนึ่งการแลกเปลี่ยนคะแนนเสียงทางการเมืองกับนโยบายหรือ ‘บริการความสุข’ ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอ หรือสัญญาว่าจะให้ ดังนั้น จึงมีใช้เรื่องน่าประหลาดใจที่ราษฎรเลือกผู้แทนที่ ‘อุปถัมภ์’ ตนและครอบครัวเป็นการส่วนตัว และที่สามารถตั้งโครงการพัฒนาเข้าสู่หมู่บ้านได้ แต่ถ้าหากสัญญาเกี่ยวกับ ‘บริการความสุข’ หรือนโยบายเป็นเพียงสัญญาลมๆแล้งๆ ก็มีใช้เรื่องน่าประหลาดใจอีกเช่นกันที่ราษฎรจะแลกเปลี่ยนคะแนนเสียงกับเงิน สิ่งทีพึงวิเคราะห์ต่อไปก็คือ มีข้อจำกัดทางกฎหมายและข้อจำกัดทางสถาบันอะไรหรือไม่ที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถมีบทบาทในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจของราษฎร

ข้อคิดเห็นประการที่เจ็ด นักการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีพฤติกรรมแตกต่างไปจากสมาชิกคนอื่นๆในสังคม ในแง่ที่เป็นสัตว์เศรษฐกิจที่ต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด เป้าหมายสูงสุดของนักการเมืองก็คือ การมีอำนาจการเมืองการปกครอง การได้มาซึ่งอำนาจดังกล่าวจะเป็นไปด้วยความชอบธรรมหรือไม่ ขึ้นอยู่กับกติกาและสถาบันสังคม

ตลอดจนความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของนักการเมืองแต่ละคนนั่นเอง บางครั้งความต้องการอำนาจการเมืองการปกครองอาจผลักดันให้มีการซื้อเสียงในการเลือกตั้ง การเลือกพรรคการเมืองที่สังกัดก็ดี และการตัดสินใจย้ายพรรคก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นผลจากการประเมินความเป็นไปได้ที่จะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งและการได้มาซึ่งอำนาจการเมืองการปกครอง นักการเมืองจะไม่ลังเลที่จะกระทำการใดๆ เพื่อเพิ่มพูนคะแนนนิยมทางการเมือง หากประโยชน์จากการกระทำดังกล่าวมีมากกว่าต้นทุนที่ต้องสูญเสียไป การผันงบประมาณแผ่นดินลงสู่เขตการเลือกตั้งนับเป็นอุทาหารณ์อันดี เพราะการกระทำดังกล่าวนี้ช่วยเพิ่มพูนคะแนนนิยมทางการเมือง โดยที่ภาระรายจ่ายตกแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากร การแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นๆ รวมตลอดทั้งตำแหน่งกรรมการชุดสำคัญในสภาผู้แทนราษฎร ล้วนแล้วแต่เป็นปรากฏการณ์ธรรมดา เพราะตำแหน่งเหล่านี้ช่วยให้ได้มาซึ่งเงินได้และอำนาจ

ข้อคิดเห็นประการที่แปด ความเฟื่องฟูของธุรกิจการเมืองในสังคมการเมืองไทยเป็นปรากฏการณ์ที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ในเมื่อระบอบประชาธิปไตยในสังคมการเมืองไทยเติบโตขึ้นมาพร้อมกับพัฒนาการของระบบทุนนิยม และในเมื่อเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจของสังคมไทยเกี่ยวเนื่องต่อการเติบโตของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ จึงเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่กลุ่มทุนแผ่ขยายอิทธิพลไปสู่อาณาจักรทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการกำหนดนโยบาย