

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 14 กันยายน 2543

## แนวโน้มการเมืองไทยว่าด้วยโครงสร้างตลาดการเมือง

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทำให้สังคมการเมืองไทยต้องปรับตัวสู่ดุลยภาพใหม่ กระบวนการเปลี่ยนแปลงนี้กินเวลายาวนาน กว่าที่จะเห็นภาพชัดเจนคงเป็นช่วงเวลาหลังการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งที่สอง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อผลกระทบต่อสังคมการเมืองไทย ทั้งด้านโครงสร้าง (Structure) ประพฤติกรรม (Conduct) และผลปฏิบัติการ (Performance)

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจ (Power Elite) หรือชนชั้นปกครองเป็นการเปลี่ยนแปลงที่คาดการณ์ได้ กลุ่มทุนธุรกิจและผู้นำท้องถิ่นในส่วนภูมิภาคจะเติบโตขึ้นมาเป็นชนชั้นปกครองมากขึ้น ทั้งนี้เป็นผลจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เขตเดียวคนเดียว กระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ช่วยเสริมกระแสนี้ให้ชัดเจนขึ้น กลุ่มพลังอำนาจชาติไทยจะลดความสำคัญลงในโครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจ อันเป็นผลจากบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 จวบจนปี 2530 วุฒิสภาเป็นปราการทางการเมืองของกลุ่มพลังอำนาจชาติไทย แต่ปราการดังกล่าวนี้เริ่มสั่นคลอนตั้งแต่ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นต้นมา เมื่อตัวแทนของกลุ่มทุนทะเลหลวงเข้าไปยึดพื้นที่วุฒิสภาบางส่วนได้ การเปลี่ยนแปลงกระบวนการคัดสรรวุฒิสมาชิกจากระบบการแต่งตั้งมาเป็นระบบการเลือกตั้งบนทอนฐานอำนาจทางการเมืองของกลุ่มพลังอำนาจชาติไทยอย่างสำคัญ ดังจะเห็นได้ว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 และการเลือกตั้ง ‘ซ่อม’ เมื่อวันที่ 29 เมษายน ศกเดียวกัน ผู้ที่มีภูมิหลังเป็นขุนนางข้าราชการและอดีตวุฒิสมาชิกมิได้รับเลือกตั้งมากเท่าที่ควร

ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนจะเติบโตใหญ่ขึ้นขนาดานอำนาจของกลุ่มทุน (Countervailing Power) แม้ว่ากลุ่มทุนสามารถยึดพื้นที่ในหมู่ชนชั้นปกครองได้มากขึ้น ทั้งนี้ด้วยการกระโดดขึ้นสังเวียนการเมืองโดยตรงและด้วยการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับผู้นำนักการเมืองและพรรคการเมือง ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนอาศัยการ ‘จัดตั้ง’

ประชาชน และสร้างเครือข่ายทางการเมืองในระดับรากหญ้า ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตเดียวคนเดียว และการใช้ระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนระบบการแต่งตั้งก็่อกุลให้ตัวแทน ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนยึดพื้นที่ในรัฐสภาได้มากขึ้น

การ ‘ปะทะ’ ระหว่างขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนฝ่ายหนึ่งกับ กลุ่มทุนอีกฝ่ายหนึ่งจะมีมากขึ้น และทวีความ ‘รุนแรง’ มากขึ้น ในขณะที่กลุ่มทุนไทยสร้าง เครือข่ายความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alliance) กับกลุ่มทุนสากล ขบวนการประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยก็สร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับขบวนการระหว่าง ประเทศ (International NGOs) เชกเช่นเดียวกัน ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน จะเป็นหัวหอกในการทำสงครามแย่งชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจกับกลุ่มทุน ความขัดแย้งดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดทวิลักษณ์ของยุทธศาสตร์การพัฒนา ระหว่าง ‘โลกาภิวัตน์พัฒนา’ กับ ‘ชุมชนท้องถิ่น พัฒนา’ หรือ ระหว่าง Washington Consensus กับ Bangkok Consensus

โครงสร้างตลาดการเมืองมิได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ ตลาดการเมืองยังคง มีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ (Imperfect Competition) ทั้งนี้เนื่องจากทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด (Barriers to Entry) มิได้ลดทอนลง ฐานะทางเศรษฐกิจยังคงเป็นทำนบกีดขวางที่สำคัญ ชนชั้นต่ำ และชนต่ำชั้นมีอาจก้าวเข้าสู่ตลาดการเมืองในฐานะผู้แทนปวงชนได้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังคงบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค กระบวนการคัดสรร ตัวแทนพรรคกลายเป็นกลไกกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังสร้าง ทำนบใหม่ในการกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง อันได้แก่ ทำนบด้านการศึกษา จนระบอบ ประชาธิปไตยในประเทศไทยมีองค์ประกอบของระบอบ ‘บัณฑิตยาริปไตย’

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้มีเข็มมุ่งในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดการเมือง เพื่อให้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ (Perfect Competition) ดังนั้น จึงมิได้ออกแบบตลาดการเมือง (Political Market Design) เพื่อทำลายหรือลดทอนทำนบการเข้าและออกจากตลาด ทำนบ ที่กีดขวางการเข้าสู่ตลาดจึงยังคงดำรงอยู่ และอาจมีมากกว่าเดิม

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังคงมีอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรค (Size Bias) โดยมีความเชื่อว่า พรรคขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคขนาดเล็ก อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคมาจากฐานความ เชื่อที่ว่า ระบบทวิพรรค (Two-Party System) ดีกว่าระบบพหุพรรค (Multiparty System) ด้วยเหตุ ดังนั้น จึงออกแบบตลาดการเมืองเพื่อให้มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียง 2-3 พรรค การศึกษา วิจัยเชิงประจักษ์ (Empirical Studies) มิได้สนับสนุนฐานความเชื่อดังกล่าวนี้ แม้ว่าอายุรัฐบาล ภายใต้ระบบทวิพรรคจะยืนยาวกว่าระบบพหุพรรค แต่ผลการปฏิบัติการ (Performance) ของ รัฐบาลภายใต้ระบบพหุพรรคหลายต่อหลายประเทศอยู่ในระดับน่าพอใจ อย่างน้อยในช่วงเวลา

กว่าครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นนอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี และออสเตรเลีย ตรงกันข้ามประเทศที่มีระบบพิพรรค ดังเช่นสหรัฐอเมริกากลับมีกระบวนการก่อร่างสร้างพรรคที่สามเพื่อเป็นทางเลือกใหม่แก่ประชาชน ซึ่งมีแนวโน้มอ่อนล้าทับสิทธิ์มากขึ้น

อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมืองฝังตัวอยู่ในระบบรัฐธรรมนูญไทยเป็นเวลายาวนาน อคติดังกล่าวนี้มีผลในการกีดขวางการพัฒนาพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ ประวัติศาสตร์การเมืองสากลบ่งชี้อย่างชัดเจนว่า พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ล้วนเติบโตมาจากพรรคการเมืองขนาดเล็กมาก่อนทั้งสิ้น พรรคการเมืองขนาดใหญ่หาได้มีหลักประกันเรื่องอุดมการณ์ทางการเมืองแต่ประการใดไม่

ในกรณีของประเทศไทย อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมืองที่ฝังตัวอยู่ในระบบรัฐธรรมนูญ ทำให้พรรคการเมืองไทยแทนที่จะเลือกเส้นทางการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ด้วยการก่อร่างสร้างพรรคและขยายใหญ่ในภายหลัง กลับเลือกเส้นทางการเติบโตจากภายนอก (External Growth) ด้วยการ ‘ซื้อ’ นักการเมืองที่มีศักยภาพที่จะชนะการเลือกตั้งโดยชำระราคาเป็นเงินหรือตำแหน่งทางการเมือง หรือทั้งสองอย่าง ในบางกรณี ถึงกับเหมาซื้อทั้ง ‘มุ้ง’ การเติบโตของพรรคการเมืองไทยจึงมิได้เกิดจากฐานอุดมการณ์ หากแต่เกิดจากฐานผลประโยชน์

ฐานความเชื่อที่ว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคขนาดเล็ก ไม่เพียงแต่ชักนำให้พรรคการเมืองมุ่งแต่เติบโตโดยไม่คำนึงถึงอุดมการณ์เท่านั้น หากยังไม่เกื้อกูลให้รัฐบาลมีเสถียรภาพทางการเมืองอีกด้วย ในเมื่อมีความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ระหว่าง ‘มุ้ง’ ต่างๆ ภายในพรรคการเมืองเดียวกัน มิใช่ต้องกล่าวถึงความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ในสภาพการณ์ดังกล่าวนี้ การมีพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียงไม่กี่พรรค โดยที่แต่ละพรรคมีหลาย ‘มุ้ง’ เมื่อพิจารณาในแง่เสถียรภาพทางการเมือง มิได้แตกต่างจากการปล่อยให้ระบบพหุพรรค โดยที่พรรคขนาดเล็กสามารถเติบโตได้ โดยไม่ถูกรัฐธรรมนูญลงโทษ ความแตกต่างมีอยู่ว่า การส่งเสริมระบบพหุพรรคและปล่อยให้พรรคเติบโตตามธรรมชาติเปิดโอกาสให้มีพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ได้

ก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะมีการเปลี่ยนแปลงดุลยภาพครั้งใหญ่ในตลาดการเมืองไทย เนื่องจากมีการย้ายพรรคและย้าย ‘มุ้ง’ ขนาดใหญ่ ขณะเดียวกัน พรรคการเมืองขนาดใหญ่จะเข้าครอบงำการพรรคขนาดเล็ก (Take-over) และพรรคขนาดเล็กจะควบกิจการเข้าด้วยกัน (Merger) ภายหลังจากเลือกตั้งดังกล่าวนี้ การย้ายพรรคจะทำได้ยากขึ้น เพราะติดขัดประเด็นเงื่อนเวลา ภาวะความเสี่ยง และสภาวะความไม่แน่นอนของผู้ที่ตัดสินใจย้ายพรรค

จำนวนพรรคที่มีชีวิตทางการเมืองจะไม่แปรเปลี่ยนจากปัจจุบันมากนัก แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะมีบทบัญญัติที่เกื้อกูลให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้โดยง่าย แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกลับทำให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งใหม่ยากที่จะมีชีวิตยืนยาวได้ เว้นแต่จะมี ‘เจ้าบุญทุ่ม’ หรือ ‘ทักษิณ 2’

การที่พรรคการเมืองขนาดเล็กก่อเกิดได้ยาก เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมือง โดยที่อคติดังกล่าวนี้ถูกเสริมส่งให้เลวร้ายโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ทำให้โฉมหน้าพรรคการเมืองไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ความข้อนี้นั้นหมายความว่า พรรคการเมืองที่มีอยู่เดิมเหล่านี้จะเวียนกัน ‘ผสมพันธุ์’ เพื่อจัดตั้งรัฐบาลต่อไป และผู้นำการเมืองยังคงเป็น ‘คนหน้าเดิม’

โครงสร้างรัฐสภามีการเปลี่ยนแปลงในด้านรูปแบบ แต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงด้านเนื้อหาอย่างสำคัญ สภาผู้แทนราษฎรจะประกอบด้วยผู้นำท้องถิ่นและตัวแทนกลุ่มทุนธุรกิจในส่วนเพิ่มขึ้น โดยที่ระบบ Party List จะเป็นช่องทางให้กลุ่มทุนนาคร กลุ่มพลังอำนาจชาติไทย และขุนนางนักวิชาการ (Technocrats) เล็ดลอดเข้าไปเป็นสมาชิก วุฒิสภามีได้เป็นฐานที่มั่นของกลุ่มพลังอำนาจชาติไทยอีกต่อไป กลุ่มทุนธุรกิจ ผู้นำท้องถิ่น อดีตนักการเมืองที่มีอาจบเท้าเข้าสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งขบวนการประชาชนสามารถยึดพื้นที่ในวุฒิสภาได้มากขึ้น

โฉมหน้าของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมิได้แปรเปลี่ยนไปจากเดิมอย่างสำคัญ ในเมื่อไม่มีการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าพรรคการเมืองและโฉมหน้าผู้นำทางการเมือง ความหวังที่จะให้ระบบ Party List จัดสรรบุคคลที่ทรงความรู้ความสามารถมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองค่อนข้างรางเลือน บุคคลกลุ่มนี้ที่จะเล็ดลอดเข้าสู่คณะรัฐมนตรีได้ไม่น่าจะเกิน 10-20% ของจำนวนรัฐมนตรีทั้งสิ้น ทั้งนี้เนื่องเพราะผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมีหน้าที่หาเงินให้พรรค ผู้ที่ไม่สามารถหาเงินให้พรรค หรือไม่สามาร ‘เลี้ยงดู’ ส.ส. บริวาร ยากที่จะไต่บันไดแห่งอำนาจไปสู่เก้าอี้รัฐมนตรีได้

การจำกัดจำนวนรัฐมนตรีมิให้เกิน 36 คน (รวมทั้งนายกรัฐมนตรี) ในด้านหนึ่งจะยังผลให้การแข่งขันแย่งชิงตำแหน่งเข้มข้นขึ้น ในอีกด้านหนึ่งทำให้ราคาเก้าอี้รัฐมนตรีแพงขึ้น ซึ่งมีนัยสำคัญว่า ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะต้องมีภาระในการเลี้ยงดู ส.ส. บริวารจำนวนมากขึ้น และมีภาระในการหาเงินเข้าพรรคมากขึ้น การห้าม ส.ส. ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมิอาจทำลายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ได้ ถึงอย่างไรฐานอำนาจทางการเมืองของรัฐมนตรียังอยู่ที่จำนวน ส.ส. บริวาร หากปราศจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้ สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นสถาบันที่สิ้นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาล มิใช่สถาบันที่ช่วยค้ำจุนรัฐบาล ดังกรณีรัฐบาลถนอม-ประภาสภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511