

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 23 พฤศจิกายน 2543

แนวโน้มการเมืองไทย ว่าด้วยประพฤติกรรมในตลาดการเมือง ตอนที่หนึ่ง

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประพฤติกรรมในตลาดการเมืองไทย (Political Conduct) จะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง ?

ในการตอบคำถามข้างต้นนี้ ขอแยกแยะการพิจารณากลุ่มบุคคลหรือสถาบันออกเป็น 6 กลุ่ม อันได้แก่

- (ก) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- (ข) นักการเมือง
- (ค) พรรคการเมือง
- (ง) รัฐสภา
- (จ) รัฐบาล
- (ฉ) กลุ่มผลประโยชน์

ข้อ 1 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(1) การซื้อขายเสียงจะยังคงมีต่อไป และมีอาจจัดให้หมดไปได้

แม้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งฉบับใหม่จะเข้มงวดในการป้องกันและปราบปรามการซื้อขายเสียง แต่การซื้อขายเสียงเป็นอาชญากรรมที่ปราศจากเจ้าทุกข์ (Crime Without Victims) ซึ่งโดยธรรมชาติยากแก่การลงโทษ ในประการสำคัญ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่เกื้อกูลให้ตลาดการเมืองเป็นตลาดบิรวรรตสาธารณะ (Public Exchange Market) ซึ่งมีการแลกเปลี่ยนคะแนนเสียงกับนโยบาย เนื่องจากไม่มีกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) ที่บังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายตามที่หาเสียงด้วยเหตุนี้ การนำคะแนนเสียงแลกกับเงินจะยังคงปรากฏโดยทั่วไป

(2) การนอนหลับทับสิทธิ์จะยังคงมีต่อไป และประชาชนจะถูกตัดสิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

ประชาชนจะใช้สิทธิเลือกตั้งก็ต่อเมื่อประเมินแล้วว่า ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิ (Voting Benefits) มีมากกว่าต้นทุนที่ต้องเสีย (Voting Costs) ตรงกันข้ามที่ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้ไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสีย การนอนหลับทับสิทธิ์ย่อมเกิดขึ้นเสมอ ถึงรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติในการตัดสิทธิ์บุคคลที่นอนหลับทับสิทธิ์ ก็มีโอกาสทำให้การนอนหลับทับสิทธิ์หมดไปได้ จำนวนผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และกลายเป็นปัญหาใหม่ในอนาคต

(3) จะมีการจัดตั้งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คนเพื่อปฏิบัติการทางการเมือง

กลุ่มการเมืองและองค์กรประชาชนจะจัดตั้งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน เพื่อปฏิบัติการตามที่รัฐธรรมนูญเปิดช่องอย่างน้อย 2 เรื่อง อันได้แก่ การเสนอร่างกฎหมายเรื่องหนึ่ง และการเสนอให้ถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่งอีกเรื่องหนึ่ง

พรรคการเมืองขนาดใหญ่จะจัดตั้งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวนี้ เพื่อก่อวินปักษ์ทางการเมือง ด้วยการยื่นเรื่องให้ตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ข้อ 2 นักการเมือง

(1) การย้ายพรรคจะยังคงมีต่อไป

นักการเมืองจะย้ายจากพรรคที่ให้ผลตอบแทนต่ำไปสู่พรรคที่ให้ผลตอบแทนสูง ผลตอบแทนดังกล่าวนี้มีทั้งที่เป็นตัวเงินและมีใช้ตัวเงิน ผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน ได้แก่ เงินอุดหนุนในการหาเสียงเลือกตั้ง เงินเดือนหรือผลตอบแทนที่ได้เป็นรายคาบ และค่าตัวการย้ายพรรคซึ่งจ่ายเป็นเงินก้อน ส่วนผลตอบแทนที่มีใช้ตัวเงิน ได้แก่ ตำแหน่งการเมืองที่ได้รับ

การย้ายพรรคมิได้มีลักษณะแตกต่างจากการเปลี่ยนบริษัท เพราะพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นธุรกิจการเมืองมากขึ้น กลไกราคาจึงเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรนักการเมืองอุดมการณ์ทางการเมืองหาได้มีบทบาทในการจัดสรรนักการเมืองระหว่างพรรคต่างๆไม่

การย้ายพรรคจะมีมาก่อนการเลือกตั้งสมัยแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ฟันไปจากนั้น การย้ายพรรคจะมีน้อยลง เนื่องจากติดขัดด้วยเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้ง ประกอบกับสภาวะความไม่แน่นอนทางการเมือง อันเป็นเหตุให้ผู้ย้ายพรรคต้องรับภาระการเสี่ยงมากขึ้น

(2) การย้ายเขตการเลือกตั้งจะมีมากในฤดูการเลือกตั้ง 2-3 ครั้งแรก

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เขตเดียวคนเดียว สำหรับนักการเมืองจำนวนไม่น้อย การเลือกเขตการเลือกตั้งยังไม่ลงตัว แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งว่า ต้องมีชื่อใน

ทะเบียนบ้านในจังหวัดที่ลงสมัครเลือกตั้งติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ตามมาตรา 107 (5) (ก) แต่การย้ายทะเบียนบ้านมิได้เป็นเหตุให้ขาดสมาชิกภาพ ส.ส. หากพบว่ามิใช่เขตการเลือกตั้งอื่นที่เหมาะสมกว่า ก็สามารถย้ายทะเบียนได้ทุกเมื่อ

(3) การสืบทอดมรดกทางการเมืองตามสายโลหิตจะปรากฏอย่างเด่นชัด ครอบคลุมนักการเมืองที่มีฐานการเมืองท้องถิ่นปรากฏโฉมให้เห็นมากขึ้น

การสืบทอดตำแหน่งทางการเมืองตามสายโลหิตเกิดจากการสร้าง ‘ยี่ห้อ’ ในตลาดการเมือง (Political Brand Name) การใช้จ่ายในการโฆษณาทางการเมืองและการใช้จ่ายในการสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เป็นการใช้จ่ายในการสร้าง ‘ยี่ห้อ’ ใช้จ่ายเหล่านี้ถือเป็นรายจ่ายจม (Sunk Cost) เมื่อจ่ายไปแล้ว ก็แล้วกันไป หากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งติด ‘ยี่ห้อ’ ใช้จ่ายเหล่านี้จะก่อให้เกิด ‘ทุนยี่ห้อ’ (Brand Name Capital) แต่ ‘ทุนยี่ห้อ’ มีอาจซื้อขายในตลาดได้ มิใช่ว่าใครก็ได้จะเอายี่ห้อ ‘เหล็กภัย’ ‘ศิลปอาชา’ หรือ ‘อยู่บำรุง’ แปะติดตัว ในเมื่อ ‘ทุนยี่ห้อ’ เป็นสินทรัพย์ที่มีอาจเปลี่ยนมือได้ (Non-transferable Assets) นักการเมืองจึงมีอาจถอนทุนด้วยการขายยี่ห้อ แต่ ‘ทุนยี่ห้อ’ สืบทอดตามสายโลหิตได้ หนทางที่จะถอนทุนจากรายจ่ายที่จมไปแล้ว ก็แต่โดยการสืบทอดยี่ห้อไปสู่บุคคลร่วมสายโลหิต

การสืบทอดมรดกทางการเมืองตามสายโลหิตก่อให้เกิดตระกูลนักการเมือง ซึ่งยึดกุมตำแหน่งทางการเมืองในระดับชั้นต่างๆ ทั้งการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตเดียวคนเดียว และการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ (Party List)

(4) การแย่งชิงตำแหน่งการเมืองจะยังคงมีต่อไป และทวีความเข้มข้นมากขึ้น

หากกติกการเมืองปรากฏชัดเจนว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อ (Party List) เท่านั้นสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี การแย่งชิงเข้าระบบบัญชีรายชื่อของพรรคย่อมเป็นไปอย่างเข้มข้น ความเข้มข้นในการแย่งชิงยิ่งมีมากขึ้นไปอีกในการแก่งแย่งอันดับต้นๆของบัญชีรายชื่อพรรค หากพรรคที่สังกัดคาดว่าจะได้คะแนนเสียงไม่เกิน 30% ของจำนวนประชาชนที่ใช้สิทธิเลือกตั้ง ก็จะมีการแย่งชิงเข้าบัญชีรายชื่อพรรคไม่เกินอันดับที่ 30 เป็นต้น

หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ เมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดลง และพรรคที่มีสังกัดได้เข้าร่วมรัฐบาล บรรดาผู้นำ ส.ส. ก็จะเล่นเกมต่อรองขอตำแหน่งรัฐมนตรี โดยอาศัย ส.ส. บริวารเขย่าพรรคด้านหนึ่ง และบรรยายสรรพคุณผู้นำ ส.ส. ที่เป็นผู้อุปถัมภ์อีกด้านหนึ่ง อันเป็นภาพที่ปรากฏจนขาชินนับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา

พรรคการเมืองที่ประกอบด้วยกลุ่มการเมืองหลายกลุ่ม หรือ ‘มุ้ง’ การเมืองหลายมุ้ง แต่ละกลุ่มแต่ละมุ้งย่อมต้องต่อรองขอตำแหน่งรัฐมนตรี ประพฤติกรรมที่จะปรากฏภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ก็คือ การต่อรองขอจำนวน ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อพรรค

(5) การขายเสียงของนักการเมืองในรัฐสภาจะยังคงมีต่อไป

ส.ส. ที่มาจากระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เมื่อถูกกันมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หาก ส.ส. อุปถัมภ์มิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามระบบบัญชีรายชื่อของพรรค ย่อมสามารถใช้อำนาจต่อรองในวาระการประชุมสภาที่สำคัญ ดังเช่นการประชุมเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล การพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดิน และการพิจารณาร่างกฎหมายสำคัญ ทั้งนี้เพื่อขายเสียง หรือเพื่อขอแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่บรรดาผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีดูดซับมา

วุฒิสมาชิกบางภาคส่วนอาจขายเสียงในสภาด้วย หรือมิฉะนั้น ฝ่ายรัฐบาลอาจพยายามซื้อเสียงวุฒิสมาชิกในวาระการประชุมที่สำคัญดังที่กล่าวข้างต้นนี้

การขายเสียงมีจำเป็นต้องเป็นการแลกคะแนนเสียงกับเงินเสมอไป โดยที่อาจเป็นการแลกคะแนนเสียงกับสิทธิประโยชน์อื่นๆ รวมทั้งตำแหน่งบางประเภท หรือเป็นการแลกคะแนนเสียงในวาระการประชุมหนึ่งกับคะแนนเสียงในวาระการประชุมอื่น

ข้อ 3 พรรคการเมือง

(1) พรรคการเมืองจะเลือกหนทางการเติบโตจากภายนอก (External Growth)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีอคติโน้มเอียงที่จะให้มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียง 2-3 พรรค เพื่อให้การเมืองไทยเติบโตเป็นระบบทวิพรรค (Two-party System) ด้วยความเชื่อที่ว่าระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรค (Multi-party System) และระบบการเมืองที่มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียง 2-3 พรรค มีเสถียรภาพมากกว่าระบบที่มีพรรคเล็กพรรคน้อยจำนวนมาก ความเชื่อเหล่านี้ล้าแล้วแต่เป็นมิจฉาทิฐิ เพราะปราศจากประจักษ์พยานข้อเท็จจริงสนับสนุน อย่างไรก็ตาม ความเชื่อที่ว่า พรรคขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคขนาดเล็ก ทำให้พรรคมีอาจเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ได้อย่างเต็มที่ อันเป็นการปิดเส้นทางเติบโตของพรรคที่มีอุดมการณ์ เพราะความเชื่อดังกล่าวนี้นำส่งเสริมการเติบโตจากภายนอก (External Growth)

หนทางการเติบโตจากภายนอกอาศัยทางลัดด้วยการซื้อนักการเมืองที่มีศักยภาพที่จะชนะการเลือกตั้ง การซื้ออาจจ่ายด้วยเงินหรือจ่ายด้วยตำแหน่งการเมือง รวมทั้งสิทธิประโยชน์ด้านอื่น ทุกพรรคจะใช้ ‘พลังดูด’ เพื่อถักตัวเป็นพรรคอันดับหนึ่ง อันจะได้มีความชอบธรรมในการเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล หาก ‘พลังดูด’ มีไม่พอ อย่างน้อยที่สุดจะต้องเป็นพรรคอันดับสาม ทั้งนี้เพราะเหตุว่า พรรคอันดับที่หนึ่งและสองมีแนวโน้มจะเป็นปรปักษ์ซึ่งกันและกัน เนื่องจากต่าง

แย่งชิงการนำในการจัดตั้งรัฐบาล พรรคอันดับที่สามมีโอกาสที่จะเลือกผสมพันธมิตรพรรคการเมืองใดก็ได้

การเติบโตจากภายนอกยังกระทำได้ด้วยการครอบ (Take-over) พรรคการเมืองขนาดเล็กกว่า หรือกลุ่มการเมืองบางกลุ่มในพรรคอื่น หรือด้วยการควบพรรคเข้าด้วยกัน (Merger)

การซื้อนักการเมือง การครอบพรรค และการควบพรรคจะมีมาก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 หลังจากนั้น แม้ประเพณีกรรมเช่นนี้จะยังคงปรากฏอยู่ แต่จะมีน้อย เนื่องจากมีเงื่อนไขเวลาในการย้ายพรรค และสถานะความไม่แน่นอนและความเสี่ยงที่ตกแก่ผู้ย้ายพรรค

(2) พรรคการเมืองขนาดใหญ่จะคืบคลานเข้าไปยึดพื้นที่ในวุฒิสภา

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะมีบทบัญญัติห้ามสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง แต่พรรคการเมืองขนาดใหญ่จะส่งตัวแทนเข้าสู่วุฒิสภาเพื่อยึดกุมคะแนนเสียงในรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อให้มีหลักประกันเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาล ในอีกด้านหนึ่ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ต้องการประโยชน์จากเครือข่ายทางการเมืองและระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของพรรคการเมือง

(3) พรรคการเมืองจะยังคงยึดถือคติกา 'ไม่มีมิตรแท้ ไม่มีศัตรูถาวร'

พรรคการเมืองมีความต้องการปฐมนฐานในการยึดกุมอำนาจรัฐ กติกา 'ไม่มีมิตรแท้ ไม่มีศัตรูถาวร' เกื้อกูลการผสมพันธมิตรเพื่อจัดตั้งรัฐบาล กติกาดังกล่าวนี้มีนัยสำคัญว่าอุดมการณ์มิใช่เรื่องสำคัญ และความซื่อสัตย์สุจริตหามีความสำคัญไม่ ขอเพียงแต่ให้ได้ร่วมรัฐบาล เพราะการตรึงไฟชนวนการผสมรัฐบาลหมายถึงการถอดอปากปากแห่ง

ความพยายามในการจัดตั้งพันธมิตรพรรคการเมือง ด้วยการแยกขั้วให้เห็น 'ศัตรูที่แท้ มิตรที่ถาวร' จะไม่ประสบความสำเร็จ เพราะพรรคการเมืองต้องใช้งบลงทุนนับพันนับหมื่นล้านบาท การแยกขั้วทางการเมืองอย่างชัดเจนย่อมสร้างภาระความเสี่ยงในการลงทุนทางการเมืองโดยไม่จำเป็น การแยกขั้วจะเกิดขึ้นระหว่างพรรคอันดับหนึ่งกับพรรคอันดับสองเท่านั้น แต่การแยกขั้วเช่นนี้อาจไม่ถาวร หากมีพลวัตในการเปลี่ยนแปลงอันดับพรรคในการเลือกตั้งทุกครั้ง

(4) พรรคการเมืองขนาดใหญ่จะมีการจัดตั้งองค์กรกึ่งพิทักษ์นายและองค์กรกึ่งพิทักษ์พรรค

องค์กรกึ่งพิทักษ์นายและองค์กรกึ่งพิทักษ์พรรคมีหน้าที่ทำสงครามวาทะกับปรปักษ์ทางการเมือง ตอบโต้ข้อกล่าวหาและข้อวิพากษ์ของฝ่ายตรงข้าม และขุดคุ้ยเบื้องหลังของฝ่ายตรงข้าม เพื่อปกป้อง 'นาย' และพรรค โดยที่ 'นาย' หรือผู้นำพรรคไม่ต้อง 'ลดตัว' ลงมาตอบโต้เอง

(5) พรรคการเมืองขนาดใหญ่จะจัดตั้งประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป เพื่อใช้เป็นองค์กรในการจับผิดปรปักษ์ทางการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป สามารถเสนอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่งในข้อหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ พรรคการเมืองสามารถใช้บทบัญญัตินี้ในการเล่นงานปรปักษ์ทางการเมือง

(6) พรรคการเมืองจะจัดระบบการแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจแก่สมาชิกพรรคที่เป็น ส.ส.

ผู้นำพรรคที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะยังต้องแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบาย เนื่องเพราะการเลือกตั้งต้องใช้เงินลงทุนสูง อีกทั้งยังต้องสะสมเงินทุนสำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไป และสำหรับแจกจ่ายแก่ ส.ส. ในสังกัด เพื่ออรรถเสถียรภาพของพรรคและรัฐบาล พรรคการเมืองจึงต้องมีขุนคลังดังที่เคยมีมา

หาก ส.ส. ที่มาจากการเลือกตั้งตามระบบการแบ่งเขตมีอาจดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี นักเลือกตั้งเหล่านี้ย่อมขาดช่องทางในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้ที่ยึดอำนาจบริหารที่จะต้องดูแลเอาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายมาแจกจ่าย

ระบบการแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากผู้นำ ส.ส. ไปสู่ ส.ส. บริวารจะยังคงดำรงอยู่ หากผู้นำ ส.ส. สามารถยึดกุมตำแหน่งรัฐมนตรีได้ แต่ระบบใหม่ที่มีการ 'พัฒนา' ในบางพรรค อาจขยายตัวมากขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นั่นก็คือ การรวมศูนย์ส่วนเกินทางเศรษฐกิจ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีของพรรคต้องมีภาระการส่ง 'ช่วย' ให้พรรค และพรรคจัดสรรรายได้จาก 'ช่วย' เป็นเงินเดือนหรือเงินตอบแทนแก่ ส.ส. ที่มีได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หากปราศจากระบบการแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจเช่นนี้ ความไม่พอใจในพรรคอาจคุกรุ่น จนเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของพรรคและรัฐบาล