

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 8 พฤศจิกายน 2544

การปฏิรูปการเมือง คิดใหม่ ทำใหม่

รังสรรค์ ธาระพรพันธุ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดเข็มมุ่งในการปฏิรูปการเมือง โดยเน้นการเพิ่มสิทธิ เสรีภาพ และส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง การทำให้การเมืองมีความสุจริตและซบถธรรม และการทำให้การเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ บัดนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอายุครบ 4 ขวบปีเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2544 ยังไม่ปรากฏวิวัฒนาการปฏิรูปสังคมการเมืองไทยยังคงตกอยู่ในวังวนแห่งน้ำเน่า โดยที่มีอาจสลดตัวออกจากกระแสนานุวัตรและผลักดันให้ระบอบประชาธิปไตยเข้าไปแทนที่ระบอบยียาธิปไตยได้

เมื่อพิจารณาจากแง่มุมของเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ (Constitutional Political Economy) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่เน้นการกำกับ ควบคุม และตรวจสอบตลาดการเมืองอย่างเข้มงวด เพราะไม่ต้องการให้อัปปรียชนเข้าสู่ตลาดการเมือง ขณะเดียวกันก็ป้องปรามมิให้ผู้เข้าสู่ตลาดการเมืองประกอบอปรียกรรม หากตรวจสอบพบว่า ผู้ใดประกอบอปรียกรรม ก็ดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่งและขับดันออกจากตลาดการเมือง บรรดาผู้ที่ก้าวเข้าสู่ตลาดการเมือง ไม่ว่าจะเป็นคนดีมีคุณธรรมสูงส่งปานใด รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ตั้งข้อสมมติไว้ก่อนว่าเป็นอปรียชน และต้องเข้าสู่กระบวนการกำกับ ควบคุม และตรวจสอบดุจเดียวกับอปรียชนทั้งหลาย ด้วยเหตุดังนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีลักษณะเป็น Interventionist Constitution หรือ Regulatory Constitution

ในการกำกับ ควบคุม และตรวจสอบตลาดการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ออกแบบให้วุฒิสภาและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจดังกล่าวนี้ โดยคาดหวังอย่างเร็ดหูว่า จะสามารถคัดสรร ‘อรหันต์’ มาเป็นสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการองค์กรอิสระได้ แต่แล้วการณ์กลับปรากฏว่า นักการเมืองเผ่ายี่สามารถรุกคืบเข้าไปยึดพื้นที่ในวุฒิสภาในสัดส่วนสำคัญ โดยที่บางส่วนเป็นอปรียชนอย่างกระฉ่างแจ้ง กลุ่มทุนและกลุ่มการเมืองที่ทรงอำนาจสามารถแทรกแซงกระบวนการคัดสรรกรรมการองค์กรอิสระอย่างมีประสิทธิภาพ จนองค์กรอิสระทั้งปวง

ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ฯลฯ กลายเป็นองค์กร 'สี่เทา' มิใช่องค์กร 'สีขาว' ที่มีความบริสุทธิ์ สุจริต และยุติธรรม

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แสดงความศรัทธา (Trust) ที่มีต่อกรรมการสภาว่ารัฐธรรมนูญ โดยยึดถือความคิดของสภาว่ารัฐธรรมนูญว่าเป็นความคิดดีเลิศที่จะวางรากฐานของระบอบประชาธิปไตย ทั้งๆที่กรรมการสภาว่ารัฐธรรมนูญจำนวนมากมีประวัติและภูมิหลังในการรับใช้รัฐบาลเผด็จการผู้โค่นล้มระบอบประชาธิปไตย และให้ความชอบธรรมแก่ระบอบเผด็จการ

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ร่างขึ้นบนพื้นฐานของความไม่ศรัทธา (Distrust) ต่อสังคมนการเมืองไทยอย่างรุนแรง มิเพียงแต่ไม่มีความศรัทธาต่อนักการเมืองเท่านั้น หากยังมีความไม่ศรัทธาต่อประชาชน พรรคการเมือง และรัฐบาลอีกด้วย

ความไม่ศรัทธาที่มีต่อประชาชนปรากฏในบทบัญญัติที่บังคับประชาชนให้ถือเป็นหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ไม่ให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกกระหน่ำการใช้สิทธิ์กับการนอนหลับทับสิทธิ์ ถึงรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีบทบัญญัติส่งเสริมการเมืองภาคประชาชนอยู่บ้าง แต่การส่งเสริมขบวนการประชาชนและองค์กรประชาชนในการคานอำนาจ (Countervailing Power) การเมืองในระบบเป็นไปอย่างครึ่งๆกลางๆ ขบวนการประชาชนและองค์กรประชาชนที่ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองต้องแบกรับภาระต้นทุนปฏิบัติการทางการเมือง (Political Transaction Cost) จำนวนไม่น้อยไม่

ความไม่ศรัทธาที่มีต่อพรรคการเมืองปรากฏในรูปของอคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมือง (Size Bias) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีฐานความเชื่อที่ว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก ฐานความเชื่อดังกล่าวมาจากฐานความเชื่ออีกชุดหนึ่งที่ว่า ระบบทวิพรรค (Bi-party System) ดีกว่าระบบพหุพรรค (Multi-party System) ด้วยเหตุที่มีฐานความเชื่อเช่นนี้เอง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงมีบทบัญญัติที่เกื้อกูลพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก อคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมืองที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญทำให้พรรคการเมืองเลือกเส้นทางการเติบโตจากภายนอก (External Growth) ด้วยการซื้อนักการเมือง และด้วยการควบและครอบพรรค (Merger and Acquisition) แทนที่จะเลือกเส้นทางการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ด้วยการพัฒนานักการเมืองของตนเอง อันเป็นเส้นทางการเติบโตที่ยั่งยืน

ความไม่ศรัทธาที่มีต่อรัฐบาลปรากฏในบทบัญญัติที่กึ่งบังคับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5) จนดูเหมือนหนึ่งว่ารัฐบาลเป็นทารถไรับัญญา กล่าวคือ ไม่มีปัญญาที่จะร่างนโยบายของตนเอง รัฐบาลถูกบังคับให้ชี้แจงต่อรัฐสภาว่า

นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาเมื่อเข้าบริหารราชการแผ่นดินนั้น มีนโยบายอะไรบ้างที่เป็นไปตามหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อีกทั้งถูกบังคับให้จัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้งว่า การดำเนินนโยบายดังกล่าวปรากฏผลอย่างไรและมีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง แทนที่รัฐธรรมนูญจะสร้างกลไกความรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountability Mechanism) เพื่อให้ดำเนินนโยบายตามที่สัญญากับประชาชนในการหาเสียงเลือกตั้ง กลับสร้างกลไกความรับผิดชอบต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นบนพื้นฐานแห่งความไม่ศรัทธาและความไม่เชื่อถือที่มีต่อประชาชน นักการเมือง พรรคการเมือง และรัฐบาล ย่อมมีผลในการทำลายคุณธรรมของพลเมือง (Civic Virtue) เพราะมีข้อสมมติแฝงเร้นว่า สังคมไม่มีคุณธรรม สมาชิกในสังคมมีความไม่ศรัทธาและความเชื่อถือต่อผู้อื่น การสร้างความไม่ศรัทธาและความไม่เชื่อถือซึ่งกันและกันในสังคมมีผลในการทำลายสุขภาพของของสังคม ราษฎรที่เชื่อว่า รัฐสภาและรัฐบาลประกอบด้วยอัปปริยชน ย่อมไม่เชื่อถือและไม่ศรัทธาทั้งรัฐสภาและรัฐบาล ความร่วมมือร่วมใจของราษฎรในสังคมย่อมมีน้อย

รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ร่างขึ้นบนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า ประชากรราษฎรมีความเห็นแก่ได้ และมีบทรองโทษที่เข้มงวดเพื่อกำกับประพฤติกรรมของพลเมือง ย่อมมีผลเสริมส่งให้ราษฎรหาช่องทางในการหลีกเลี่ยงข้อแพะของบ้านเมือง

รัฐธรรมนูญที่มองนักการเมืองเป็นอัปปริยชนย่อมสร้างทำนบกีดขวางมิให้อัปปริยชนเข้าสู่ตลาดการเมือง แต่ทำนบดังกล่าวนี้กระทบต่อพลเมืองดีด้วย เพราะทันทีที่พลเมืองดีก้าวเข้าสู่ตลาดการเมือง ก็กลายเป็น ‘อัปปริยชน’ ในสายตาของรัฐธรรมนูญ พลเมืองดีที่คิดจะก้าวเข้าสู่ตลาดการเมืองต้องเสียต้นทุนปฏิบัติการโดยไม่จำเป็น เพราะต้องเผชิญกับการตรวจสอบจากองค์กรรัฐธรรมนูญภิบาลและจากสังคม พลเมืองดีจึงต้องคิดหนักในการตัดสินใจเข้าสู่ตลาดการเมือง ตรงกันข้าม อัปปริยชนที่อยู่ในตลาดการเมืองมาก่อนแล้วจะยังคงอยู่ต่อไปและอัปปริยชนรุ่นใหม่จะตบเท้าเข้าสู่ตลาดการเมืองเป็นระลอกๆ เพราะต้นทุนปฏิบัติการที่ต้องสูญเสียจากการถูกตรวจสอบและคุมประพฤติมิได้มากเท่าพลเมืองดี รัฐธรรมนูญที่ออกแบบในการสกัดอัปปริยชนจะมีผลตรงกันข้ามในการอ้างตำแหน่งแห่งหนของอัปปริยชนในตลาดการเมืองต่อไป ปรากฏการณ์ ‘เลือกนักมักได้แระ’ ดังกล่าวนี้ เป็นปัญหาที่วงวิชาการเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Adverse Selection

การกำกับ ควบคุม และตรวจสอบตลาดการเมืองมีต้นทุนที่ต้องเสีย หากการกำกับมีมากเกินไปอาจทำให้ต้องเสียต้นทุนไม่คุ้มกับประโยชน์ที่จะได้ ในช่วงเวลา 4 ขวบปีที่ผ่านมา นี้ สังคมการเมืองไทยถูกกำกับ ควบคุม และตรวจสอบมากเกินไปกว่าระดับอุดมภาพ (Optimal

Regulation) การเลือกตั้งใหม่ซ้ำแล้วซ้ำเล่าภายใต้การกำกับของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยท้ายที่สุดยังคงได้ผู้ชนะการเลือกตั้งหน้าเดิม แสดงให้เห็นถึงการสูญเสียต้นทุนการกำกับโดยเปล่าประโยชน์ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ถูกกำหนดให้ทำหน้าที่กำกับตลาดการเมือง มากเกินขีดความสามารถขององค์กร การทำหน้าที่เป็นไปอย่างเชื่องช้าจนอาจเข้าข่ายการละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กกต. และ ปปช.

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีด้านดีนานัปการ แต่การออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Design) โดยการเน้นกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมตลาดการเมืองเกินกว่าระดับ อุดมภาพ กลายเป็นปัญหาพื้นฐานของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อันมีผลในการทำลายวัตถุประสงค์ ในการปฏิรูปการเมืองในบั้นปลาย ตลาดการเมืองนั้นจะไม่กำกับ ตรวจสอบ และควบคุมเสียเลย ไม่มีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ที่จะสนับสนุน เพราะตลาดการเมืองโดยธรรมชาติเป็นตลาด ที่ไม่สมบูรณ์ ไม่เพียงแต่จะมีความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศเท่านั้น หากทว่าความไม่เสมอภาค ทางเศรษฐกิจยังทำให้การแข่งขันในตลาดการเมืองเป็นไปด้วยความไม่เป็นธรรมอีกด้วย ดังนั้น จึงมีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ที่จะสนับสนุนให้มีการกำกับ ควบคุม และตรวจสอบตลาดการเมือง ต่อไป เพียงแต่ต้องเป็นการกำกับในระดับที่เหมาะสม ไม่มากเกินไป และไม่น้อยเกินไป

หากการปฏิรูปการเมืองจะเดินหน้าต่อไปได้ จำเป็นต้องคิดใหม่ ปฏิรูปใหม่ ด้วยการออกแบบรัฐธรรมนูญใหม่ แทนที่จะออกแบบรัฐธรรมนูญโดยเน้นการกำกับ ควบคุม และ ตรวจสอบตลาดการเมืองเป็นด้านหลัก ควรจะออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตลาดการเมืองมีการ แข่งขันที่สมบูรณ์ (Perfect Competition) เพียงการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายหลักเช่นนี้ รูปแบบ หน้าตา และเนื้อหาของรัฐธรรมนูญจะแปรเปลี่ยนจากฉบับปัจจุบันอย่างสำคัญ เพราะด้วยการ กำหนดเป้าหมายแข่งขันที่สมบูรณ์ในตลาดการเมือง ก็ต้องขจัดทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง (Barriers to Entry) เพื่อให้ นักการเมืองหน้าใหม่สามารถเข้ามาแข่งขันกับนักการเมืองหน้า เก่าอย่างเสมอภาค ขณะเดียวกัน ก็ต้องขจัดอคติว่าด้วยขนาดของพรรค เพื่อให้พรรคการเมือง ขนาดเล็กสามารถเติบโตได้ หากปราศจากการแข่งขันระหว่างนักการเมืองและพรรคการเมือง การขั้บตันอุปปรียชนออกจากตลาดการเมืองเป็นเรื่องยากยิ่ง รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปจะต้องร่างขึ้น บนพื้นฐานของความศรัทธาและความเชื่อถือที่มีต่อประชาชน และส่งเสริมการเติบโตของการเมือง ภาคประชาชนเพื่อคานอำนาจและถ่วงดุลการเมืองในระบบรัฐสภา