

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 20 กุมภาพันธ์ 2546

## พรรคไทยรักไทยกับอำนาจผูกขาดทางการเมือง

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

พรรคไทยรักไทยเติบโตใหญ่ทางการเมืองด้วยการเกื้อหนุนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และความเอื้อเฟื้อของพรรคประชาธิปัตย์

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ต้องการสถาปนา Strong Government เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยเหตุดังนั้น จึงพยายามเปลี่ยนสังคมนิยมการเมืองไทยจากระบบพหุพรรค (Multi-party System) ไปสู่ระบบทวิพรรค (Bi-party System) ทั้งนี้เพื่อให้การจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียว (Single-party Government) เป็นไปได้ สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 มองเห็นความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลผสม และเชื่อว่า ความไร้เสถียรภาพดังกล่าวเป็นต้นตอของความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการเปลี่ยนแปลงสังคมนิยมการเมืองไทยจากระบบพหุพรรคไปสู่ระบบทวิพรรค รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติเกื้อหนุนพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก โครงสร้างสิ่งจูงใจดังกล่าวนี้มิใช่เรื่องน่าประหลาดใจ เพราะฐานความเชื่อที่ว่า ระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรคนี้ย่อมมาจากฐานความเชื่อที่ว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคขนาดเล็ก

อคติว่าด้วยขนาดของพรรค (Size Bias) ดังกล่าวข้างต้นนี้ ฝังตัวอยู่ในกลุ่มพลังอำนาจชาติไทย และปรากฏอย่างชัดเจนครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาหลังจากนั้น แต่ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดที่แสดงอคติว่าด้วยขนาดของพรรครุนแรงมากไปกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 เลือกใช้ระบบการเลือกตั้งเป็นกลไกในการลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก ทั้งนี้ด้วยการออกแบบให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เขตเดียว คนเดียว และการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรค (Party List) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีคะแนนเสียงเลือกตั้งคนละ 2 คะแนน คะแนนหนึ่งใช้ในการเลือกตั้ง ส.ส. ระบบแบ่งเขต อีกคะแนนใช้เลือก ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรค ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวนี้นำเข้าจากเยอรมนี

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรคต่ำกว่า 5% ของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ ไม่มี ส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อพรรค บทบัญญัติดังกล่าวนี้มีผลในการลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็กอย่างรุนแรง โดยทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีตัวแทนในรัฐสภาต่ำกว่าสัดส่วนอันพึงได้ (Underrepresentation) และทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีตัวแทนในรัฐสภามากกว่าสัดส่วนอันพึงได้ (Overrepresentation) ในฐานะพรรคการเมืองขนาดใหญ่ พรรคไทยรักไทยได้รับการเกื้อกูลจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มากกว่าพรรคการเมืองอื่นๆ

ฐานความเชื่อที่ว่า 'พรรคขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคขนาดเล็ก' ยังมีโครงสร้างสิ่งจูงใจในการส่งเสริมพรรคการเมืองให้เติบโตจากภายนอก (External Growth) มากกว่าการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) พรรคไทยรักไทยสนองตอบต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจดังกล่าวนี้อย่างเต็มที่ด้วยการควบและครอบกลุ่มและพรรคการเมืองต่างๆ (Mergers and Acquisitions) พรรคไทยรักไทยสามารถเติบโตใหญ่ด้วยยุทธวิธีที่ M&A มิใช่เป็นเพราะว่า นายทุนพรรคไทยรักไทยมีอำนาจซื้อเหนือกว่านายทุนพรรคอื่นๆเท่านั้น หากยังเป็นเพราะว่าพรรคไทยรักไทยมีฐานะเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลอีกด้วย บรรดากลุ่มและพรรคการเมืองที่ต้องการเข้าร่วมรัฐบาล จำต้องยินยอมให้พรรคไทยรักไทยเขมือบ บางพรรคดังเช่นพรรคความหวังใหม่ยินยอมให้พรรคไทยรักไทยเข้าครอบพรรค เพราะสิ้นสายป่านทางการเงิน

ความต้องการลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก และเกื้อหนุนพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ซึ่งปรากฏชัดอย่างรุนแรงในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงทำให้อำนาจผูกขาดในตลาดพรรคการเมืองมีมากขึ้น จำนวนพรรคการเมืองที่มีชีวิตเยี่ยงพรรคการเมืองที่แท้จริงมีน้อยลง การเติบโตใหญ่ของพรรคไทยรักไทยด้วยยุทธวิธีควบและครอบกลุ่มและพรรคการเมืองต่างๆ ทำให้พรรคไทยรักไทยสามารถรวบอำนาจผูกขาดในตลาดพรรคการเมือง ด้วยกระบวนการเติบโตใหญ่เช่นนี้ ย่อมไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถต่อกรกับพรรคไทยรักไทยได้ในอนาคต แม้แต่พรรคประชาธิปัตย์ และมีใ้เรื่องยากแก่การทำนายว่า บางภาคส่วนของพรรคประชาธิปัตย์จะถูกควบเข้าสู่พรรคไทยรักไทยในอนาคตด้วย

พรรคไทยรักไทยมิได้มีอำนาจผูกขาดแต่เพียงในตลาดพรรคการเมืองเท่านั้น หากยังมีอำนาจผูกขาดในตลาดนักการเมืองด้วย เนื่องเพราะรัฐธรรมนูญบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค ในเมื่อพรรคไทยรักไทยมีอำนาจผูกขาดในตลาดพรรคการเมือง พรรคไทยรักไทยย่อมมีอำนาจผูกขาดในระดับสำคัญในการคัดสรรนักการเมืองทั้งหน้าเก่าและหน้าใหม่ บรรดานักการเมืองที่ต้องการอำนาจทางการเมืองย่อมต้องเข้าแถวตบเท้า

เข้าพรรคไทยรักไทย เพราะเป็นทางลัดในการไต่เต้าสู่ยอดพีระมิดแห่งอำนาจ ถนนการเมืองมีพื้นที่สำหรับนักการเมืองที่มีอุดมการณ์น้อยลง

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า จะไม่มีพรรคการเมืองหน้าใหม่หรือการควบรวมพรรคการเมืองเก่า เพื่อต่อกรกับพรรคไทยรักไทยหรือ?

การควบรวมพรรคเก่าเป็นเรื่องที่ยากจะเป็นไปได้ เพราะพรรคชาติพัฒนากลายเป็น 'อาณานิคม' ของพรรคไทยรักไทยอย่างชัดเจน ในขณะที่กลุ่มชนบุรีกำลังละทิ้งพรรคชาติไทยเพื่อสมทบพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งสมัยหน้า ความข้อนี้ครอบคลุมถึงบางภาคส่วนของพรรคประชาธิปัตย์ด้วย ถึงจะมีการควบรวมพรรคเก่า ก็ไม่ทำให้มีความเข้มแข็งพอที่จะต่อกรกับพรรคไทยรักไทยได้

ส่วนการก่อตั้งพรรคการเมืองใหม่ยากที่จะเป็นไปได้เช่นกัน ทั้งนี้ด้วยฝีมือของพรรคประชาธิปัตย์นั่นเอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์ที่จะให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้โดยง่ายเพียงด้วยบุคคลตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป ทั้งนี้เพื่อให้มีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง และเพื่อให้ผู้มีอุดมการณ์ทางการเมืองต่างๆ สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย

แต่ในการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ภายใต้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย พรรคประชาธิปัตย์อาศัยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรในการร่างกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้โดยยาก ด้วยเหตุดังนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 จึงมีบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขว่า ภายใน 180 วันนับตั้งแต่มีการจัดตั้งพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองนั้นต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนพรรคการเมืองประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา (มาตรา 29) มิฉะนั้นจะต้องถูกสั่งยุบพรรค (มาตรา 65)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ไม่เป็นมิตรกับพรรคการเมืองขนาดเล็กอย่างปราศจากข้อกังขา และสอดคล้องกับลักษณะของพรรคประชาธิปัตย์อย่างปราศจากข้อสงสัย ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์เข้าใจเอาเองว่า การออกแบบกฎหมายพรรคการเมืองในลักษณะเช่นนี้จะเกื้อประโยชน์พรรคประชาธิปัตย์โดยตรง ในฐานะพรรคการเมืองขนาดใหญ่ พรรคประชาธิปัตย์ย่อมมีอำนาจผูกขาดระดับหนึ่งในตลาดพรรคการเมือง และมีความได้เปรียบพรรคการเมืองอื่นๆ

พรรคไทยรักไทยก่อตั้งภายหลังจากที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีผลบังคับใช้ และสามารถเติบโตใหญ่แข่งหน้าพรรคประชาธิปัตย์ในการเลือกตั้งเดือนมกราคม 2544 อำนาจผูกขาดในตลาดการเมืองที่พรรคประชาธิปัตย์เคยมีกำลังถูกสลายตัวทีละเล็กทีละน้อย และลดน้อยถอยลงอย่างรวดเร็ว เมื่อพรรคไทยรักไทยเลือกใช้ยุทธวิธี Mergers and Acquisitions

เจตนาร้ายของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในการสร้างทำนบกีดขวางการก่อเกิดของพรรคการเมืองหน้าใหม่ เพื่อมิให้เข้ามาแข่งขันกับพรรคประชาธิปัตย์ กลายเป็นเกราะกำบังคุ้มกันพรรคไทยรักไทยในปัจจุบัน บัดนี้ ไม่เพียงแต่พรรคการเมืองที่มีอยู่จะไม่สามารถต่อกรกับพรรคไทยรักไทยเท่านั้น หากทว่ายังไม่มีพรรคการเมืองหน้าใหม่ที่ก่อเกิดเพื่อแข่งขันกับพรรคไทยรักไทยอีกด้วย ทั้งนี้ด้วยความเอื้อเฟื้อของพรรคประชาธิปัตย์นั่นเอง

หากต้องการให้มีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง ก็ต้องร่างกฎหมายพรรคการเมืองเพื่อให้เป็นมิตรกับพรรคการเมืองขนาดเล็ก และเอื้ออำนวยให้การจัดตั้งพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์เป็นไปได้ ในการนี้ จะต้องยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ขัดต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 หรือไม่ แต่การเปลี่ยนแปลงกฎหมายพรรคการเมืองไม่พอเพียงที่จะเสริมส่งการแข่งขันในตลาดการเมือง จำเป็นต้องขจัดอคติว่าด้วยขนาดของพรรคทั้งปวง และทำลายทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ข้อจำกัดในการแข่งขันของพรรคการเมืองต่างๆ ทำให้การยื้อแย่งอำนาจรัฐจากพรรคไทยรักไทยเป็นเรื่องยากยิ่ง พรรคไทยรักไทยจะยังสามารถเสพสุขจากการใช้อำนาจรัฐต่อไปตราบเท่าที่พรรคยังไม่แตกอันเป็นผลจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ภายในพรรคนั่นเอง ด้วยอำนาจผูกขาดทางการเมืองที่มีอยู่ พรรคไทยรักไทยสามารถรุกคืบเข้าไปครอบงำตลาดข้าราชการได้ ผู้นำพรรคไทยรักไทยไม่ลังเลที่จะใช้อำนาจรัฐในการโยกย้ายข้าราชการ จนได้ดุลยภาพตามที่ตนต้องการ

ภายใต้กฎกติกาที่สถาปนาโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สังคมการเมืองไทยกำลังแปรเปลี่ยนไปสู่สังคมที่มีการผูกขาดอำนาจทางการเมืองมากขึ้น ความอ่อนแอของฝ่ายค้านในการคานอำนาจรัฐบาล ย่อมยังประโยชน์แก่รัฐบาล ซึ่งเป็น Strong Government ในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจและแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการกำหนดนโยบายเพื่อเอื้อผลประโยชน์ของกลุ่มนายทุนพรรครัฐบาล

สังคมนการเมืองที่มีลักษณะเช่นนี้เป็นอุดมรัฐของสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ใช่หรือไม่?