

ข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูปการเมือง :  
บทวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์  
เอกสารวิชาการหมายเลข 604  
มีนาคม 2546

โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว.  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูปการเมือง :  
บทวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

เอกสารวิชาการหมายเลข 604

มีนาคม 2546

บทความนี้เดิมชื่อ “การปฏิรูปการเมือง : ข้อเสนอจากเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ”  
เสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “จากลัทธิอาณานิคมสู่ประชาธิปไตยใหม่  
ในอุษาคเนย์” เนื่องในโอกาสเกษียณราชการของอาจารย์ชาญวิทย์ เกษตรศิริ  
ณ หอประชุมเล็ก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อวันศุกร์ที่ 7 กันยายน 2544

บทความนี้ต่อมาตีพิมพ์ในหนังสือ รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 24 ฉบับที่ 1 (2546)

บทความนี้เป็นผลงานส่วนหนึ่งของโครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. เรื่อง “เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ”  
ผู้เขียนขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยผู้ให้เงินอุดหนุนการวิจัย  
ขอบคุณนางสาวพวงรัตน์ พันธุ์พิริยะ ที่ช่วยพิมพ์ต้นฉบับ

## เอกสารวิชาการ

โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว.

นายรังสรรค์ ชนะพรพันธุ์

เอกสารข้อมูลหมายเลข 101

ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เอกสารข้อมูลหมายเลข 201

กฎหมายยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

สิงหาคม 2531 - กุมภาพันธ์ 2534

เอกสารข้อมูลหมายเลข 202

กฎหมายยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

มีนาคม 2534 - เมษายน 2535

เอกสารข้อมูลหมายเลข 301

มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจไทย

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

มีนาคม 2534 - เมษายน 2535

เอกสารข้อมูลหมายเลข 302

มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจไทย

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (ชุดที่สอง)

มิถุนายน - กันยายน 2535

เอกสารวิชาการหมายเลข 501

บทวิเคราะห์กฎหมายที่บัญญัติในรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

(มีนาคม 2534 - เมษายน 2535)

เอกสารวิชาการหมายเลข 601

การเมืองยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

พฤษภาคม 2544

เอกสารวิชาการหมายเลข 602

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540  
พฤษภาคม 2544

เอกสารวิชาการหมายเลข 603

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
กันยายน 2545

เอกสารวิชาการหมายเลข 604

ข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูปการเมือง : บทวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ  
มีนาคม 2546

## รหัสเอกสารวิชาการ

เอกสารหมายเลข 100

*เอกสารข้อมูลว่าด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*

เอกสารหมายเลข 200

*เอกสารข้อมูลว่าด้วยกฎหมายที่บัญญัติในยุครัฐบาลต่างๆ*

เอกสารหมายเลข 300

*เอกสารข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจไทยในรัฐบาลชุดต่างๆ*

เอกสารหมายเลข 400

*เอกสารข้อมูลนักการเมืองและตลาดนโยบายเศรษฐกิจ*

เอกสารหมายเลข 500

*เอกสารวิชาการว่าด้วยกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี*

เอกสารหมายเลข 600

*เอกสารวิชาการว่าด้วยเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ*

# ข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูปการเมือง :

## บทวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ

### 1. ความเบื้องต้น

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะนำเสนอเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ (Constitutional Economics or Constitutional Political Economy) มาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อนำเสนอข้อเสนอในการปฏิรูปการเมือง เนื้อหาของบทความจำแนกออกเป็น 7 ภาค ภาคแรกเป็นความเบื้องต้น ภาคที่สองกล่าวถึงลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ภาคที่สามกล่าวถึงเป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง โดยมุ่งตอบคำถามว่า การปฏิรูปการเมืองควรมุ่งแสวงหาสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม (Social Welfare Maximization) หรือไม่ ภาคที่สี่กล่าวถึงเป้าหมายที่พึงปรารถนาของการปฏิรูปการเมือง ภาคที่ห้ากล่าวถึงประเด็นหรือเกณฑ์ที่พึงพิจารณาในการปฏิรูปการเมือง ภาคที่หกนำเสนอข้อเสนอในการปฏิรูปการเมือง และภาคที่เจ็ดเป็นบทสรุป

### 2. ลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญเป็นอภิมหาสถาบัน (Meta-Institution) ด้านหนึ่งทำหน้าที่กำหนดหรือผลิตสถาบันหรือกฎกติกาอื่นๆในสังคม อีกด้านหนึ่งทำหน้าที่เป็นบรรทัดฐานสำหรับการอ้างอิงและการตีความ ตลอดจนกำกับสถาบันและกฎกติกาอื่นๆในสังคม (Lane 1996 : 166-170)

เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญเป็นศาสตร์ที่เกิดจากการนำทฤษฎีและแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์มาศึกษาการทำงานของรัฐธรรมนูญในฐานะอภิมหาสถาบัน ศึกษาผลกระทบอันเกิดจากการกำกับสังคมการเมืองของอภิมหาสถาบัน ศึกษาพัฒนาการของอภิมหาสถาบัน และศึกษาเหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอภิมหาสถาบัน<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญตรงกับภาษาอังกฤษว่า Constitutional Economics หรือ Constitutional Political Economy มีอายุยืนยาวพอๆกับกำเนิดของวิชาเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ตั้งแต่ยุคอาดัม สมิท (Adam Smith, 1723-1790) เป็นต้นมา เพียงแต่มิได้แยกตัวเป็นสาขาวิชาย่อยต่างหาก การพัฒนาองค์ความรู้ของเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญนับเป็นปรากฏการณ์ใหม่นับตั้งแต่ทศวรรษ 2510 เป็นต้นมา โดยเติบโตพร้อมๆกับหรือใกล้เคียงกับเศรษฐศาสตร์สถาบันสมัยใหม่ (New Institutional Economics) และ Public Choice วารสารวิชาการที่ตีพิมพ์งานวิชาการในสาขาเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญแต่ดั้งเดิม คือ วารสาร *Public Choice* ซึ่งปรากฏสู่โลกวิชาการในปี 2509 การออกวารสาร *Constitutional Political Economy* ในปี 2533 ซึ่งนำโดยศาสตราจารย์เจมส์ บูคานัน (James M. Buchanan) นับเป็นการป่าวประกาศการแยกตัวของสาขาวิชาใหม่ พัฒนาการและพรหมแดนแห่งความรู้ของเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ ดู Buchanan (1987; 1990), Brennan and Hamlin (1998) และ Voigt (1997)

ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญมีการถกเถียงกันว่า รัฐธรรมนูญที่ดีเลิศนั้นควรมีคุณลักษณะอย่างไร อันนำมาซึ่งแนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในอุดมภาวะ (Optimal Constitution) รัฐธรรมนูญในอุดมภาวะย่อมแตกต่างกันไปตามคุณพินิจและอุดมการณ์ของแต่ละบุคคล และมีอาจชี้ขาดได้ว่า แนวคิดของใครดีกว่ากัน หรือถูกต้องมากกว่ากัน

หากพิจารณาจากแง่มุมของการแทรกแซงในการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมือง รัฐธรรมนูญจะมีประเภทที่สุดโต่งอยู่อย่างน้อย 2 ประเภท ปลายสุดด้านหนึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เน้นการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองอย่างเข้มงวด ซึ่งเรียกว่า Interventionist Constitution ปลายสุดอีกด้านหนึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ปล่อยให้ตลาดการเมืองทำงานโดยเสรี มีการกำกับและตรวจสอบแต่เพียงเล็กน้อยหรือไม่มีเลย ซึ่งเรียกว่า Liberal Constitution

รัฐธรรมนูญที่เน้นการแทรกแซงตลาดการเมืองมีพื้นฐานความคิดจากเดวิด ฮิวม์ (David Hume) ซึ่งนำเสนอว่า ในแวดวงการเมือง มนุษย์ทุกคนต้องถือว่าเป็นผู้ไร้เกียรติ (Knave) (Hume 1741/1951)<sup>2</sup> ในเวลาต่อมา จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill) เสนอความเห็นว่าการเมืองในฐานะตัวแทนมีประพฤติกรรมในการใช้อำนาจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Mill 1861/1946)<sup>3</sup> ตามทัศนะดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญในอุดมภาวะ (Optimal constitution) จึงต้องกำหนดข้อจำกัดเพื่อมิให้ให้นักการเมืองใช้อำนาจในทางฉ้อฉลและในทางทุจริตประชาชน Brennan and Buchanan (1983) นำข้อสมมติพื้นฐานของ Hume (1741/1951) และ Mill (1861/1946) มาพัฒนาเพื่อให้ข้อสนับสนุนในการกำกับและตรวจสอบประพฤติกรรมของนักการเมืองซึ่งเป็นสัตว์เศรษฐกิจ

รัฐธรรมนูญที่เน้นการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองอย่างเข้มงวดย่อมต้องเสียต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) สูง บางครั้งการกำกับและตรวจสอบอาจมีมากเกินไปจนไม่คุ้มประโยชน์ที่ได้รับ การกำกับและตรวจสอบในระดับอุดมภาวะ (Optimal Intervention) จึงต้องเป็นระดับที่พอดีทำให้ต้นทุนส่วนเพิ่มที่สังคมเสียไปในการกำกับและตรวจสอบ (Marginal Social Cost) เท่ากับประโยชน์ส่วนเพิ่มที่ได้รับจากการกำกับและตรวจสอบ (Marginal Social Benefit) การกำกับและตรวจสอบมากเกินไปจะทำให้สังคมมีอาจบรรลุอุดมภาวะของพาเรโต (Pareto Optimality) นอกจากนี้ ความเข้มงวดในการกำกับและตรวจสอบมากเกินไปยังอาจมีผลใน

<sup>2</sup> เดวิด ฮิวม์ กล่าวในตอนหนึ่งว่า “\_\_ In constraining any system of government, and fixing the several checks and control of the constitution, every man ought to be supposed a knave, and to have no other end, in all his actions, than private interest.” อ้างถึงใน Brennan and Buchanan (1983 : 89)

<sup>3</sup> จอห์น สจิวต์ มิลล์ กล่าวในตอนหนึ่งว่า “\_\_ The very principle of constitutional government requires it to be assumed that political power will be abused to promote the particular purposes of the holder; not because it always is so, but because such is the natural tendency of things to guard against which is the especial use of free institutions.” อ้างถึงใน Brennan and Buchanan (1983 : 89)

การจับดันพลเมืองดีที่มีอยู่น้อยน้อออกจากตลาดการเมือง และสกัดพลเมืองดีนอกตลาดมิให้เข้าสู่ตลาดการเมืองอีกด้วย ผลกระทบดังกล่าวนี้ Frey (1997) เรียกว่า *Crowding - out Effect*

Frey (1997) เสนอให้ออกแบบรัฐธรรมนูญตามแนวทางเสรีนิยมเพื่อดึงดูดพลเมืองดีเข้าสู่ตลาดการเมือง ในขณะที่ Interventionist Constitution ก่อให้เกิด *Crowding - out Effect* ด้วยการจับดันพลเมืองดีออกจากตลาดการเมือง Liberal Constitution จะก่อให้เกิด *Crowding - in Effect* ด้วยการดึงดูดพลเมืองดีเข้าสู่ตลาดการเมือง ในการนี้ การออกแบบรัฐธรรมนูญจะต้องยึดศรัทธาและความน่าเชื่อถือ (Trust) ที่มีต่อประชาชน ทั้งในฐานะราษฎรทั้งที่มีและไม่มีสิทธิเลือกตั้ง และในฐานะนักการเมือง ถึงมนุษย์จะเป็นสัตว์เศรษฐกิจผู้มีความเห็นแก่ได้ แต่มนุษย์มิได้เป็นอปรियชนเสียทุกคน คำถามพื้นฐานมิได้มีอยู่ว่า เหตุใดมนุษย์บางภาคส่วนจึงเป็นอปรियชน หากแต่อยู่ที่ว่าเหตุใดมนุษย์ส่วนใหญ่จึงยังเป็นพลเมืองดี คุณธรรมของพลเมืองดีจะได้รับการเสริมส่ง หากรัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติขึ้นบนพื้นฐานของศรัทธาและความเชื่อที่มีต่อประชาชน สังคมที่ประชาชนมีศรัทธาและความเชื่อซึ่งกันและกันสามารถผนึกตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยที่สมานฉันท์เกิดขึ้นได้โดยง่าย ในประการสำคัญ การออกแบบรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานของศรัทธา ความเชื่อจะไม่สร้างปัญหา Adverse Selection

แม้ Frey (1997) จะวิพากษ์ Brennan and Buchanan (1983) และมีจุดยืนเอียงไปข้าง Liberal constitution แต่ก็เห็นความจำเป็นในการมีบทบัญญัติที่กำกับและตรวจสอบมิให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้อำนาจในทางมิชอบ

คำถามพื้นฐาน ก็คือ รัฐธรรมนูญประเภทใดเป็นรัฐธรรมนูญในอุดมภาวะ ระหว่าง Interventionist Constitution กับ Liberal Constitution (ดูแผนภาพที่ 1)

แนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในอุดมภาวะ (Optimal Constitution) เป็นแนวความคิดที่มีอาจเลี่ยงการใช้ดุลพินิจและค่านิยมส่วนบุคคล ในประการสำคัญ ปรัชญาและอุดมการณ์ทางการเมืองจะมีบทบาทสำคัญในการออกแบบรัฐธรรมนูญ Faria (1999) ชี้ให้เห็นว่า การออกแบบรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ Frey (1997) จะมีผลส่งเสริมคุณธรรมของพลเมืองดี ในขณะที่การออกแบบรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ Brennan and Buchanan (1983) จะช่วยจำกัดการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลของนักการเมืองในระยะยาวได้ รัฐธรรมนูญในอุดมภาวะอยู่ที่การผสมผสานการออกแบบรัฐธรรมนูญตามแนวทางทั้งสองนี้ ในประการสำคัญ Faria (1999) พิสูจน์ให้เห็นว่า การตรารัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองมากเกินไป อาจมีบทบัญญัติและมาตรการมากเกินไประดับอันเหมาะสม หากมีบทบัญญัติและมาตรการตามกฎหมายมากเกินไป อาจทำให้การบังคับใช้หย่อนยานได้ หากต้องการให้การบังคับใช้กฎหมายอยู่ในระดับอุดมภาพ (Optimal Enforcement) ก็ต้องมีจำนวนบทบัญญัติและมาตรการในระดับที่เหมาะสมด้วย

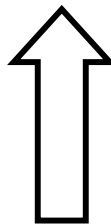


แผนภาพที่ 1  
ประเภทของรัฐธรรมนูญ

**Interventionist  
Constitution**



**Liberal  
Constitution**



**Optimal Constitution**  
อยู่ตำแหน่งแห่งหนใด

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เดินตามแนวความคิดพื้นฐานของ *Hume (1741/1951)* *Mill (1861/1946)* และ *Brennan and Buchanan (1983)* แม้กรรมการสภาร่างรัฐธรรมนูญจะมีได้อ่านงานวิชาการเหล่านี้เลยก็ตาม แต่บทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีข้อสมมติแฝงเร้นว่า นักการเมืองเป็นสัตว์เศรษฐกิจ (homo economicus) ผู้มีความเห็นแก่ได้และใช้อำนาจในทางเกื้อประโยชน์ส่วนบุคคล ดังนั้น จึงต้องออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมประพฤติกรรมของนักการเมือง เมื่อพิจารณาหารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในองค์รวม จะพบบทบัญญัติที่มีผลในการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองค่อนข้างสุดโต่ง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แสดงความไม่ศรัทธา (Distrust) ทั้งต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมืองและพรรคการเมืองผู้ต้องการยึดกุมอำนาจรัฐ และต่อรัฐบาลผู้มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

ความไม่ศรัทธาที่มีต่อประชาชนปรากฏในบทบัญญัติที่บังคับประชาชนให้ถือเป็นหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ไม่ให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกกระหว่างการใช้สิทธิกับการนอนหลับทับสิทธิ์ ความไม่ศรัทธาที่มีต่อนักการเมืองปรากฏในบทบัญญัติที่มีข้อสมมติอันแฝงเร้นว่า นักการเมืองเป็นอปรियชน ความไม่ศรัทธาที่มีต่อรัฐบาลปรากฏในบทบัญญัติที่บังคับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นบนพื้นฐานแห่งความไม่ศรัทธาและความไม่เชื่อถือประชาชนในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมือง หรือราษฎร ย่อมมีผลในการทำลายคุณธรรมของพลเมือง (Civic Virtue) เพราะมีข้อสมมติแฝงเร้นว่า สังคมไม่มีคุณธรรม สมาชิกในสังคมไม่ควรมีศรัทธาและความเชื่อถือต่อผู้อื่น การสร้างความไม่ศรัทธาและความไม่เชื่อถือซึ่งกันและกันในสังคมมีผลในการทำลายสุขภาพของสังคม ราษฎรที่เชื่อว่า รัฐสภาและรัฐบาลประกอบด้วยอปรियชนย่อมไม่เชื่อถือและไม่ศรัทธาทั้งรัฐสภาและรัฐบาล ความร่วมมือร่วมใจของราษฎรในสังคมย่อมมีน้อย รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ร่างขึ้นบนฐานความเชื่อที่ว่า ประชากรราษฎรมีความเห็นแก่ได้ และมีบทลงโทษที่เข้มงวดเพื่อกำกับประพฤติกรรมของพลเมือง ย่อมมีผลเสริมส่งให้ราษฎรหาช่องทางในการเล็งซื้อแปะของบ้านเมือง รัฐธรรมนูญที่มองนักการเมืองเป็นอปรियชนย่อมสร้างงานขัดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองของพลเมืองดี เพราะทันทีที่พลเมืองดีก้าวเข้าสู่ตลาดการเมืองก็กลายเป็น ‘อปรियชน’ ในสายตาของรัฐธรรมนูญ พลเมืองดีที่คิดจะก้าวเข้าสู่ตลาดการเมืองต้องเสียต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นโดยไม่จำเป็น เพราะต้องเผชิญกับการตรวจสอบจากองค์กรรัฐธรรมนูญภิบาลและจากสังคม พลเมืองดีจึงต้องคิดหนักในการตัดสินใจเข้าสู่ตลาดการเมือง ตรงกันข้าม อปรियชนที่อยู่ในตลาดการเมืองมาก่อนแล้วจะยังคงอยู่ต่อไป และอปรियชนรุ่นใหม่จะตบเท้าเข้าสู่ตลาดการเมืองเป็นระลอกๆ เพราะต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นที่สูญเสียจากการถูกตรวจสอบและคุมประพฤติมิได้มากเท่าพลเมืองดี รัฐธรรมนูญที่ออกแบบในการสกัดอปรियชน

จะมีผลตรงกันข้ามในการชำระตำแหน่งแห่งหนของอปริยชนในตลาดการเมืองต่อไป ปรากฏการณ์ ‘เลือกนักมกได้แเร’ ดังกล่าวนี้เป็นปัญหาที่วงวิชาการเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Adverse Selection

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองอย่างเข้มงวดโดยมิได้คำนึงถึงต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) และต้นทุนอื่นที่ต้องเสีย การควบคุมและกำกับมากเกินไป (Overregulation) ทำให้สังคมต้องรับภาระต้นทุน โดยไม่คุ้มกับประโยชน์ที่ได้ ตัวอย่างของความข้อนี้อาจจะเห็นได้จากการบังคับมิให้ประชาชนนอนหลับทับสิทธิ์ การบังคับมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและห้ามหาเสียง การเลือกตั้งซ้ำแล้วซ้ำเล่า โดยท้ายที่สุดยังได้ผู้ชนะการเลือกตั้งคนเดิมที่ถูกแขวนในคอนต้น ฯลฯ

### 3. Social Welfare Maximization สมควรเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองหรือไม่

วงวิชาการการเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญมีการถกเถียงกันว่า อะไรควรเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง หากเรายึดเกณฑ์ของวิลเฟรโด พารโต (Vilfredo F. D. Pareto, 1848-1923) สังคมหนึ่งสังคมใดจะอยู่ในอุดมภาวะก็ต่อเมื่อสังคมนั้นมีการจัดสรรทรัพยากรในระดับที่ก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุด (Social Welfare Maximization) รัฐธรรมนูญในอุดมภาวะตามเกณฑ์อุดมภาพของพารโต (Pareto Optimality) ย่อมต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่เอื้ออำนวยให้มีการจัดสรรและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดไปในทางที่ก่อสวัสดิการสูงสุดแก่สังคมด้วย

การปฏิรูปการเมืองตามเกณฑ์อุดมภาพของพารโต หมายถึงการเปลี่ยนแปลงสถาบันและกติกาทางการเมือง ซึ่งยังผลให้สมาชิกในสังคมอย่างน้อยหนึ่งคนได้รับอรรถประโยชน์เพิ่มขึ้น โดยที่ไม่มีสมาชิกคนใดสูญเสียอรรถประโยชน์จากการนี้เลย

ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงกฎกติกาและสถาบันการเมืองยังผลให้สมาชิกทุกคนในสังคมได้ประโยชน์ สังคมโดยรวมย่อมได้ประโยชน์จากการปฏิรูปการเมืองดังกล่าวนี้ อย่างปราศจากข้อกังขา แต่กรณีเช่นนี้ยากที่จะเกิดขึ้นได้ ในกรณีส่วนใหญ่ จะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์จากกระบวนการเปลี่ยนแปลง ในกรณีหลังนี้ นักเศรษฐศาสตร์ต้องเผชิญปัญหาในด้านทฤษฎีเกี่ยวกับการเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Comparison of Utility) ในการที่จะทราบว่า การปฏิรูปการเมืองเพิ่มพูนประโยชน์สุทธิแก่สังคมหรือไม่ นักเศรษฐศาสตร์ต้องมีวิธีการในการเปรียบเทียบว่า อรรถประโยชน์ที่สูญเสียไปของผู้เสียประโยชน์มีมูลค่ามากกว่า น้อยกว่า หรือเท่ากับอรรถประโยชน์ที่ได้เพิ่มขึ้นของผู้ได้ประโยชน์ ในเมื่อการเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ระหว่างบุคคลมีอาจกระทำไม่ได้ นักเศรษฐศาสตร์จึงยึด เกณฑ์อุดมภาพของพารโต (Pareto Optimality Criterion) นั่นคือ คุณภาพใหม่จะเป็นคุณภาพที่ดีกว่าเดิมก็ต่อเมื่อมีสมาชิกในสังคมอย่างน้อยหนึ่งคนได้รับอรรถประโยชน์เพิ่มขึ้นจากการปฏิรูปการเมือง โดยที่ไม่มีสมาชิกคนใดเลยในสังคมที่สูญเสียอรรถประโยชน์จากการนี้

หากเป้าหมายสูงสุดท้ายของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การเพิ่มพูนสวัสดิการสังคมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ การยึดถือ *เกณฑ์อุดมภาพของพಾರೆโต* เป็นเรื่องที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ กฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule) ที่สอดคล้องกับ*เกณฑ์อุดมภาพของพಾರೆโต* ก็คือ กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ (Unanimity Rule) หากสมาชิกทุกคนในสังคมเห็นชอบหรือให้ฉันทานุมัติข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองหรือร่างรัฐธรรมนูญฉบับใด ย่อมแสดงให้เห็นว่า ไม่มีใครในสังคมที่เสียประโยชน์จากการปฏิรูปการเมืองหรือร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ดังนั้น แนวทางการปฏิรูปการเมืองหรือร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับฉันทานุมัติจากสมาชิกทุกคนในสังคม ย่อมเป็นแนวทางหรือร่างรัฐธรรมนูญที่ก่อเกิดการเพิ่มพูนสวัสดิการสังคมโดยปราศจากข้อกังขา แต่กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ต้องเสียต้นทุนการตัดสินใจ (Decision-Making Cost) ในอัตราสูง เพราะการได้มาซึ่งเสียงเอกฉันท์เป็นเรื่องยากยิ่ง การยึดกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ในการปฏิรูปการเมืองจึงมีผลในการรักษาสถานภาพดั้งเดิม (status quo) เพราะการเปลี่ยนแปลงสถาบันทางการเมืองหรือกติกาการเล่นเกม (Rules of the Game) ในตลาดการเมืองอาจเป็นไปได้เลย

กฎคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (Simple Majority Rule) มีอาจให้หลักประกันว่าการปฏิรูปการเมืองหรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะเป็นไปตาม *เกณฑ์อุดมภาพของพಾರೆโต* ภายใต้กฎคะแนนเสียงดังกล่าวนี้ แม้เสียงข้างมากจะได้รับประโยชน์ แต่ก็มีเสียงข้างน้อยที่เสียประโยชน์จากการปฏิรูปการเมืองหรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยที่มีอาจพิสูจน์ให้เห็นด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ได้ว่า การสูญเสียประโยชน์ของเสียงข้างน้อยมีมูลค่ามากกว่า เท่ากับ หรือน้อยกว่า การได้ประโยชน์ของเสียงข้างมาก

กฎคะแนนเสียงข้างมากชนิดเข้มงวด (Qualified Majority Rule) อาทิเช่น คะแนนเสียง 7 ใน 8 คะแนนเสียง 3 ใน 4 หรือคะแนนเสียง 2/3 มิได้แตกต่างจากกฎคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา เพราะมีผู้เสียประโยชน์และมีผู้ได้ประโยชน์ แม้สัดส่วนจำนวนผู้ได้ประโยชน์จะสูงกว่ากฎคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา แต่ก็ต้องเผชิญปัญหาการเปรียบเทียบบรรดประโยชน์ระหว่างบุคคลแยกเช่นเดียวกัน

ทั้งกฎคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาและกฎคะแนนเสียงข้างมากชนิดเข้มงวดมิได้สอดคล้องกับ*เกณฑ์อุดมภาพของพಾರೆโต*

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การปฏิรูปการเมืองหรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตาม *เกณฑ์อุดมภาพของพಾರೆโต* เพื่อให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงสุดเท่าที่จะพึงได้ เป็นเรื่องเกือบจะเป็นไปไม่ได้เลย

#### 4. เป้าหมายที่พึงปรารถนาของการปฏิรูปการเมือง

รัฐธรรมนูญมีบทบาทในการกำหนดกติกาและสภาพแวดล้อมในตลาดการเมือง นิยามของรัฐธรรมนูญในอุดมภาวะย่อมขึ้นอยู่กับนิยามอุดมภาพของตลาดการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะต้องตอบคำถามพื้นฐานให้ได้เสียก่อนว่า เราต้องการตลาดการเมืองในรูปลักษณะใด แล้วจึงออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้ตลาดการเมืองในรูปลักษณะนั้น รัฐธรรมนูญที่ก่อให้เกิดตลาดการเมืองในอุดมภาวะย่อมเป็นรัฐธรรมนูญในอุดมภาวะ

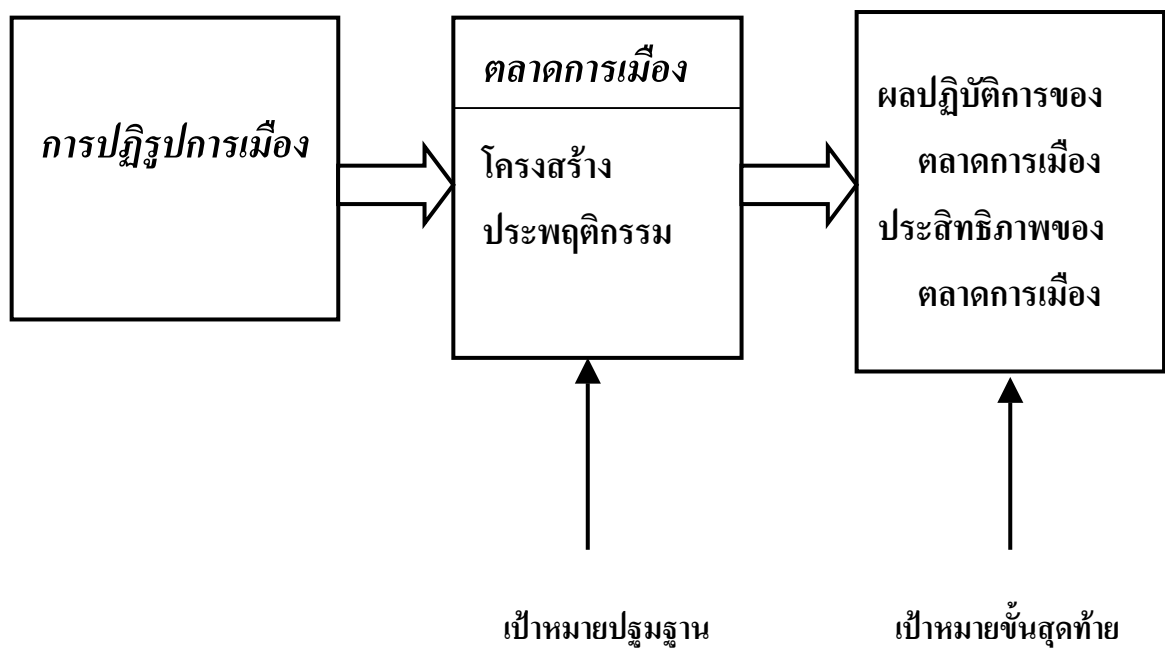
ตลาดการเมืองที่มีโครงสร้าง (Market Structure) ต่างกัน ย่อมก่อให้เกิดประพฤติกรรมทางการเมือง (Market Conduct) แตกต่างกัน ความแตกต่างด้านโครงสร้างและประพฤติกรรมย่อมยังผลให้ผลปฏิบัติการ (Market Performance) และประสิทธิภาพของตลาด (Market Efficiency) แตกต่างกันด้วย

กระบวนการปฏิรูปการเมืองและการร่างหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเทศไทย นับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา มิได้มีข้อพิจารณาที่ชัดเจนเกี่ยวกับโครงสร้างตลาดการเมือง ผลที่ตามมาก็คือ แนวทางการปฏิรูปที่ยึดปฏิบัติและรัฐธรรมนูญที่ร่างหรือแก้ไขก่อให้เกิดผลกระทบต่อตลาดการเมืองที่ขัดกัน หรือมิได้สอดคล้องต้องกันในแนวทางเดียวกัน

เนื่องจากการปฏิรูปการเมืองมีผลกระทบต่อตลาดการเมืองโดยตรง โดยที่การเปลี่ยนแปลงในตลาดการเมืองกระทบต่อตัวแปรอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลปฏิบัติการและประสิทธิภาพของตลาด ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดการเมืองจึงควรยึดเป็นเป้าหมายปฐมฐาน (Primary Objective) ของการปฏิรูปการเมือง ส่วนเป้าหมายขั้นสุดท้าย (Ultimate Objectives) ควรอยู่ที่ผลปฏิบัติการและประสิทธิภาพของตลาดการเมือง (ดูแผนภาพที่ 2)

ผู้เขียนเสนอว่า การทำให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ (Perfect Competition) ควรยึดเป็นเป้าหมายปฐมฐานของการปฏิรูปการเมือง หากตลาดการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในแนวทางนี้ พลังการแข่งขันในตลาดจะก่อผลดีต่อผลปฏิบัติการและประสิทธิภาพของตลาด ตลาดการเมืองจะเป็นตลาดปรัวรตสธารณะที่เกื้อกูลต่อการจำริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาคความยากจนและการกระจายรายได้ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ตลาดการเมืองจะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพด้วยประชารายฎจะได้รับบริการการเมืองที่เสียต้นทุนต่ำ

แผนภาพที่ 2  
เป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง



## 5. ประเด็นที่ต้องพิจารณาในการปฏิรูปการเมือง

ในการผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมืองในระดับอุดมภาพ (Optimal Reform) หรือ การร่างรัฐธรรมนูญที่ดีเลิศ (Optimal Constitution) มีประเด็นที่พึงพิจารณาอย่างน้อย 6 ประเด็น อันได้แก่

- (1) ภาพตลาดการเมืองในอุดมคติ (Ideal Political Market)
- (2) โครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives)
- (3) การกระจายภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่น (Distribution of Transaction Cost and Other Costs Burdens)
- (4) การควบคุมและกำกับตลาดการเมืองในระดับอุดมภาพ (Optimal Regulation)
- (5) ระบบการเลือกตั้ง (Electoral System)
- (6) กฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rules)

### 5.1 ภาพตลาดการเมืองในอุดมคติ (Ideal Political Market)

ตลาดการเมืองในอุดมคตินี้มีคุณลักษณะอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งเป็นตลาดปริวรรตสาธารณะที่มีการซื้อขายนโยบาย กล่าวคือ เป็นตลาดที่นำนโยบายแลกกับคะแนนเสียง มิใช่ตลาดที่นำเงินแลกกับคะแนนเสียง ในอีกด้านหนึ่งเป็นตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ (Perfect Competition)

ตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ต้องเป็นตลาดที่มีผู้ซื้อและผู้ขายจำนวนมากราย จนไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดมีอิทธิพลเหนือตลาด ไม่ว่าจะเป็นการใดก็ตาม ตลาดการเมืองจะมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ได้ก็ต่อเมื่อไม่มีทำนบหรืออุปสรรคในการเข้าและออกจากตลาด (Barriers to Entry and Exit) ทั้งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมือง และพรรคการเมือง สามารถเคลื่อนย้ายในตลาดการเมืองได้โดยเสรี หน่วยการเมืองทุกหน่วยจะต้องสามารถแข่งขันบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ไม่มีหน่วยการเมืองใดได้รับการเกื้อหนุนจากตลาดเป็นพิเศษ หรือถูกตลาดลงโทษโดยเฉพาะเจาะจง ท้ายที่สุด สารสนเทศในตลาดการเมืองจักต้องเป็นสารสนเทศที่สมบูรณ์ (Perfect Information) และต้องมีกระบวนการในการทำให้เกิดความสมบูรณ์ของสารสนเทศด้วย

หากเป้าหมายปฐมฐานของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การทำให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ การปฏิรูปการเมืองก็ต้องมุ่งขจัดหรือทำลายทำนบหรืออุปสรรคในการเข้าและออกจากตลาด เพื่อให้การเคลื่อนย้ายภายในตลาดเป็นไปโดยเสรี โดยที่ตลาดมีสารสนเทศที่สมบูรณ์ด้วย

## 5.2 โครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives)

รัฐธรรมนูญเป็นอภิมหาสถาบันที่กำหนดกฎเกณฑ์หรือสถาบันที่กำกับการทำงานของตลาดการเมือง กฎกติกาเหล่านี้แฝงเร้นด้วยโครงสร้างสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ โดยที่โครงสร้างสิ่งจูงใจบางประเภทมีผลดีต่อการพัฒนาการเมือง บางประเภทสร้างความเสื่อมทรามแก่ตลาดการเมือง แต่บางประเภทก่อผลกระทบในทิศทางที่ไม่แน่ชัด

เมื่อการปฏิรูปการเมืองมีเจมมุ่งที่จะเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ ก็ต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างสิ่งจูงใจที่แฝงเร้นในรัฐธรรมนูญไปในทางที่ส่งเสริมการแข่งขันในตลาด หากรัฐธรรมนูญมิได้มีโครงสร้างสิ่งจูงใจที่ส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการเมือง โครงสร้างสิ่งจูงใจดังกล่าวนี้จะเป็นอุปสรรคในการปฏิรูปการเมืองอย่างสำคัญ

## 5.3 การกระจายภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่น (Distribution of Transaction-Cost and Other Costs Burdens)

การเปลี่ยนแปลงองค์กร สถาบัน และกติกาทางการเมืองมีต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) และต้นทุนอื่นที่ต้องเสีย การปฏิรูปการเมืองจึงต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่สังคมได้รับว่าคุ้มกับต้นทุนที่สูญเสียไปหรือไม่ การปฏิรูปการเมืองที่มีประสิทธิภาพ คือ การปฏิรูปการเมืองที่เสียต้นทุนต่ำที่สุด การเปลี่ยนแปลงองค์กร สถาบัน หรือกติกาทางการเมืองใด หากได้ประโยชน์ไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสีย จะต้องยับยั้งการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การผลักดันการเปลี่ยนแปลงควรกระทำในเรื่องที่ให้ประโยชน์สุทธิแก่สังคม (Social Net Benefit) โดยแน่ชัดเท่านั้น

นอกเหนือจากการพิจารณาประโยชน์สุทธิที่ตกแก่สังคมแล้ว การกระจายภาระต้นทุนปฏิบัติการ (Distribution of Transaction-Cost Burdens) และต้นทุนอื่นก็เป็นประเด็นสำคัญในกระบวนการปฏิรูปการเมือง เพราะมีผลในการกำหนดว่า ใครเป็นผู้รับภาระต้นทุนการปฏิรูปการเมือง และมีความสำคัญต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการปฏิรูป ข้อพิจารณาที่ว่า ใครควรเป็นผู้รับภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นจึงเป็นข้อพิจารณาสำคัญยิ่ง โดยที่ไม่เพียงแต่ต้องมีการกำหนดตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้รับภาระอย่างเหมาะสมเท่านั้น หากยังต้องมีการกระจายภาระต้นทุนปฏิบัติการอย่างเหมาะสมด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นตกหรือไม่ตกแก่ผู้ใด ย่อมมีผลต่อการตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำทางการเมืองของผู้นั้น

บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพจะไม่มีประสิทธิผล หรือมีประสิทธิผลน้อยลง หากรัฐธรรมนูญกำหนดโดยนัยว่า ผู้ต้องการใช้สิทธิหรือผู้ต้องการเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต้องเป็นผู้รับภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นเอง



ด้วยเหตุดังที่กล่าวข้างต้นนี้ การกำหนดภาระและผู้รับภาระต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองและต้นทุนอื่นจึงเป็นเรื่องที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิรูปการเมือง<sup>4</sup>

#### 5.4 การควบคุมและกำกับตลาดการเมืองในระดับอุดมภาพ (Optimal Regulation of Political Market)

การควบคุมและกำกับตลาดการเมืองมีต้นทุนที่ต้องเสีย ดังนั้นจึงต้องเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่สังคมได้รับ (Social Benefits) กับต้นทุนที่สังคมต้องสูญเสียไป (Social Cost) จากการควบคุมและกำกับตลาดการเมือง การควบคุมและกำกับมากเกินไป (Overregulation) ทำให้สังคมต้องรับภาระต้นทุนไม่คุ้มกับประโยชน์ที่ได้รับ อีกทั้งอาจมีผลข้างเคียงพลเมืองคือออกจากตลาดการเมือง (Crowding-out Effect) หรือกลายเป็นทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองของพลเมืองดี (Frey 1997) ในขณะที่การควบคุมและกำกับระดับที่เหมาะสมอาจดึงดูดพลเมืองดีเข้าสู่ตลาดการเมือง (Crowding-in Effect) การควบคุมและกำกับจะอยู่ในระดับอุดมภาพ (Optimal Regulation) ก็ต่อเมื่อต้นทุนส่วนเพิ่มที่ตกแก่สังคม (Marginal Social Cost of Regulation) เท่ากับประโยชน์ส่วนเพิ่มที่สังคมได้รับ (Marginal Social Benefit of Regulation) จากการควบคุมและกำกับดังกล่าว

รัฐธรรมนูญเป็นอภิมาศสถาบันที่มีบทบาทในการควบคุมและกำกับตลาดการเมือง การปฏิรูปการเมืองจะต้องเปลี่ยนแปลงการควบคุมและกำกับตลาดการเมืองให้อยู่ในระดับอุดมภาพ มิให้มีมากเกินไป หรือน้อยเกินไป (Faria 1999)

#### 5.5 ระบบการเลือกตั้ง (Electoral System)

การออกแบบระบบการเลือกตั้งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ประสิทธิภาพ และผลปฏิบัติการทางการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากระบบการเลือกตั้งแฝงเร้นด้วยโครงสร้างสิ่งจูงใจ ระบบการเลือกตั้งในสังคมประชาธิปไตยควรจะสะท้อนความพึงพอใจ เจตนาธรรม และทางเลือกของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

หากเป้าหมายปฐมฐานของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมือง ให้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ ระบบการเลือกตั้งต้องไม่ ‘อ้อม’ พรรคการเมืองขนาดใหญ่ และ ‘เหยียบ’

<sup>4</sup> ศาสตราจารย์โอลิเวอร์ วิลเลียมสัน (Oliver E. Williamson) เป็นผู้นำเสนอและพัฒนาแนวความคิดว่าด้วยต้นทุนปฏิบัติการ จนก่อให้เกิดสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost Economics) บทสำรวจสถานะแห่งความรู้ในเรื่องนี้ ดู *Williamson (1989)* ศาสตราจารย์โจนาธาน มาซี (Jonathan Macey) นักกฎหมายและศาสตราจารย์ดักลาส นอร์ธ (Douglass C. North) นักเศรษฐศาสตร์สถาบันและนักประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ เป็นผู้บุกเบิกการศึกษาการเมืองด้วยการวิเคราะห์ต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction-Cost Politics) ดู *Macey (1988)* และ *North (1989; 1990)* ศาสตราจารย์อวินาส ดิกษิต (Avinash Dixit) เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการบุกเบิกพรมแดนของ Transaction – Cost Politics ดู *Dixit (1996; 1998; 1999)*

พรรคการเมืองขนาดเล็ก หากแต่ต้องถือกฎพรรคการเมืองขนาดเล็กเสมอด้วยพรรคการเมืองขนาดใหญ่ อีกทั้งไม่มีอคติในการชักนำระบบการเมืองไปสู่ระบบทวิพรรค (Bi-Party System) และห่างเหินจากระบบพหุพรรค (Multi-Party System) โดยจงใจ พัฒนาการของระบบการเมืองควรเป็นไปตามความพึงพอใจ เจตนาธรรม และทางเลือกของประชาชน จำนวนผู้แทนราษฎรในรัฐสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาควรเป็นไปตามสัดส่วนคะแนนเสียงของประชาชน (Proportional Representation) กล่าวโดยสรุปก็คือ ระบบการเลือกตั้งต้องออกแบบให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์

### 5.6 กฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rules)

กฎการลงคะแนนเสียงเป็นกติกาที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดมติของสังคม (Social Choice)

การกระทำหรือไม่กระทำการใดๆ ของสังคมจะก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม (Social Welfare Maximization) ก็ต่อเมื่อการกระทำหรือไม่กระทำนั้นๆ ได้รับฉันทานุมัติจากสังคม กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ (Unanimity Rule) เป็นกฎคะแนนเสียงเดียวที่สอดคล้องกับเกณฑ์คุณภาพของพารโต (Pareto Optimality) แต่การยึดกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ในการกำหนดทางเลือกของสังคมมีแนวโน้มที่จะรักษาสถานภาพเดิม (status quo) ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ การได้มาซึ่งมติเอกฉันท์ต้องสูญเสียต้นทุนในการตัดสินใจ (Decision – Making cost) สูงยิ่ง

กฎคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (Simple Majority Rule) นอกจากไม่สอดคล้องกับเกณฑ์คุณภาพของพารโตแล้ว ยังอาจทำให้ได้มาซึ่งมติที่ไม่สอดคล้องกับลำดับแห่งเหตุผล หรือที่เรียกว่า Voting Paradox อันเป็นที่มาของ The Impossibility Theorem ของเคนเน็ธ อาร์โรว์ (Kenneth Arrow) (Arrow, 1963)

หากเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ กฎการลงคะแนนเสียงจะต้องมีผลในการส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการเมือง มิใช่มุ่งเพิ่มการกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมตลาดการเมือง จนเกินกว่าการกำกับระดับคุณภาพ (Optimal Regulation)

## 6. ข้อเสนอในการปฏิรูปการเมือง

การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองควรยึดถือแนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในอุดมภาวะ (Optimal Constitution) ซึ่งอยู่ระหว่างขั้วสองขั้ว ขั้วหนึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เน้นการควบคุมและการกำกับตลาดการเมืองอย่างเข้มงวด ซึ่งเรียกว่า Interventionist Constitution อีกขั้วหนึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ปล่อยให้ตลาดการเมืองทำงานอย่างเสรี ซึ่งเรียกว่า Liberal

Constitution รัฐธรรมนูญในอุดมภาวะเป็นรัฐธรรมนูญที่ควบคุมและกำกับตลาดการเมืองอย่างเหมาะสม ไม่มากเกินไปและไม่น้อยเกินไป กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญในอุดมภาวะต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการควบคุมและกำกับตลาดการเมืองในระดับอุดมภาพ (Optimal Regulation) ด้วย

บทความนี้เสนอว่า การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ เป็นเป้าหมายปฐมฐานของการปฏิรูปการเมือง โดยที่ผลปฏิบัติการและประสิทธิภาพของตลาดการเมืองเป็นเป้าหมายขั้นสุดท้าย ข้อเสนอในการปฏิรูปการเมืองเป็นไปตามเกณฑ์ที่นำเสนอในหัวข้อ 5

### 6.1 ตลาดการเมืองในอุดมคติ

ตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์เป็นตลาดการเมืองในอุดมคติตามข้อเสนอของบทความนี้ การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์จึงเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง การปฏิรูปการเมืองในการนี้ ประกอบด้วยมรรควิธีอย่างน้อย 8 แนวทาง

- (1) การทำลายทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองของนักการเมือง
- (2) การทำลายทำนบกีดขวางการจัดตั้งและการดำรงอยู่ของพรรคการเมือง
- (3) การส่งเสริมการแข่งขันในตลาดนักการเมือง
- (4) การยอมรับเสรีภาพในการใช้สิทธิเลือกตั้งของราษฎร
- (5) การส่งเสริมการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (6) การส่งเสริมการทำหน้าที่ในการผลิตนโยบายของรัฐบาล
- (7) การอำนวยความสะดวกให้สารสนเทศทางการเมืองเป็นสารสนเทศที่สมบูรณ์
- (8) การสร้างกลไกความรับผิดชอบของรัฐบาลที่มีต่อประชาชน

#### 6.11 การทำลายทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองของนักการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สร้างทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง โดยมีทำนบสำคัญอย่างน้อย 2 ทำนบ ทำนบแรกได้แก่ การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค ทำนบที่สองได้แก่ ระเบียบ ‘บัณฑิตยธิปไตย’

การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค นับเป็นอุปสรรคสำคัญในการเข้าสู่ตลาดการเมือง เมื่อมีข้อบังคับให้สังกัดพรรค ผู้ที่ต้องการเข้าสู่ตลาดการเมืองมีเพียงแต่มีปัญหาในการเลือกพรรคที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ส่วนบุคคลเหล่านั้น หากยังต้องเผชิญกับสถานะความไม่แน่นอนอื่นอีกว่า พรรคจะเลือกเป็นตัวแทนในเขตการเลือกตั้งที่ต้องการหรือไม่อีกด้วย

การบังคับให้สังกัดพรรคเป็นมายาคติที่ฝังอยู่ในสมองผู้มีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ รวมทั้งฉบับปี 2540 เพราะเชื่อกันอย่างมโนว่า การบังคับให้สังกัดพรรคจะเป็นมาตรการที่เกื้อกูลการพัฒนาระบบพรรคการเมือง ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ทั้ๆที่มีมาตรการดังกล่าวนี้มาเป็นเวลาช้านาน ระบบพรรคการเมืองในสังคมการเมืองไทยหาได้มีการพัฒนาที่น่าชื่นชมไม่

พรรคการเมืองส่วนใหญ่หาได้มีอุดมการณ์ที่แน่ชัด นอกเหนือจากความต้องการยึดกุมอำนาจรัฐ พรรคการเมืองขนาดใหญ่เน้นการเติบโตจากภายนอก (External Growth) ด้วยการซื้อนักการเมือง และครอบงำการเมือง มากกว่าการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ด้วยการผลิตและสร้าง นักการเมืองของตนเอง ทั้งนี้เป็นผลจากอคติที่ฝังตัวอยู่ในระบบรัฐธรรมนูญมาเป็นเวลาช้านาน อคติ ดังกล่าวนี้ ได้แก่ ฐานความเชื่อที่ว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก และ ระบบทวีพรรคดีกว่าระบบพหุพรรค

ในขณะที่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัด พรรค รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กลับห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรค บทบัญญัติเหล่านี้มีนัยที่ซ่อนเร้นว่า พรรคการเมืองเป็นของดีสำหรับ ส.ส. แต่เป็นของไม่ดีสำหรับ สว. เพราะสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากทำหน้าที่กั้นกรงกฎหมายที่ผ่านจาก สภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังทำหน้าที่แต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่ง ผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูงอีกด้วย จึงต้องการบุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมือง แต่การ ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรค มีอาจป้อปรามมิให้คนเหล่านี้สัมพันธ์ กับพรรคการเมืองต่างๆ ได้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็น สว.บางคนอาศัยประโยชน์ จากเครือข่ายทางการเมืองของพรรคการเมืองบางพรรค บางคนเคยเป็น ส.ส.ที่สังกัดพรรค บางคน เป็นสามีหรือภรรยา บุตรธิดา หรือญาติมิตรของ ส.ส. ที่มีพรรคสังกัด

ระบอบ ‘บัณฑิตยธิปไตย’ เป็นทำนบใหม่ที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สร้างขึ้น เพื่อสะกัดการเข้าสู่ตลาดการเมือง โดยหวังว่า การสร้างปราการดังกล่าวนี้จะช่วยเปลี่ยนแปลง โครงสร้างสมาชิกวุฒิสภาในด้านคุณภาพ แต่บทบัญญัติในเรื่องนี้ให้ความสำคัญแก่การศึกษา ในระบบโรงเรียนมากเกินไป โดยมีได้ให้ความสำคัญแก่การศึกษานอกระบบโรงเรียนแม้แต่น้อย ในประวัติศาสตร์ชาติไทย สังคมชนบทพื้นฝาวิกฤตการณ์ครั้งแล้วครั้งเล่า โดยอาศัยภูมิปัญญา ของผู้นำท้องถิ่นที่มีการศึกษาจากระบบโรงเรียนแต่เพียงเล็กน้อย หรือไม่มีเลย ระบอบ ‘บัณฑิตยธิปไตย’ จึงมีผลในการกีดกันผู้นำทางปัญญาท้องถิ่นมิให้เข้าสู่รัฐสภาโดยตรง ในอีก ด้านหนึ่ง นักการเมืองสามารถ ‘พอกตัว’ ให้เป็นบัณฑิตได้โดยไม่ยาก เพราะสถาบันอุดมศึกษาของ รัฐและเอกชนทำหน้าที่เป็น ‘โรงพิมพ์ปริญญาบัตร’ และจัดหลักสูตรสนองตอบต่อบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญโดยฉับพลัน ด้วยเหตุดังนี้ ระบอบ ‘บัณฑิตยธิปไตย’ จึงมีอาจเปลี่ยนโครงสร้างด้าน คุณภาพของสมาชิกวุฒิสภาได้ ในประการสำคัญ ระบอบ ‘บัณฑิตยธิปไตย’ กลายเป็นทำนบสำคัญ ที่สะกัดมิให้คนจนมีโอกาสนเลื่อนชั้นเป็นชนชั้นนำทางอำนาจ (Power Elite) เนื่องเพราะคนจนมีการ ศึกษาจากระบบโรงเรียนน้อย

เพื่อให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ การปฏิรูปการเมืองจะต้องทำลาย ทำนบที่กีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง ทั้งนี้ด้วยข้อเสนออย่างน้อย 2 ประการ

ข้อเสนอที่หนึ่ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จะสังกัดพรรคหรือเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือไม่ก็ได้

ข้อเสนอที่สอง ลดทอนอิทธิพลของระบบ ‘บัณฑิตยชาติไทย’

(ก) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าเป็นอย่างน้อย

(ข) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา หากอายุไม่เกิน 45 ปี ต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หากอายุตั้งแต่ 45 ปีขึ้นไปต้องสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า

### 6.12 การทำลายทำนบกีดขวางการจัดตั้งและการดำรงอยู่ของพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดหลักการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้โดยง่าย โดยบุคคลตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป [มาตรา 328(1)] แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กลับทำให้การดำรงอยู่ของพรรคการเมืองเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก เพราะมีบทบัญญัติว่า ภายใน 180 วันนับแต่วันจดทะเบียนจัดตั้งพรรค จะต้องดำเนินการให้มีสมาชิกอย่างน้อย 5,000 คน และมีสาขาอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา (มาตรา 29) มิฉะนั้นจะต้องถูกสั่งยุบพรรค (มาตรา 65) เงื่อนไขดังกล่าวนี้ทำให้ต้นทุนการจัดตั้งพรรคและรายจ่ายเพื่อการชำระพรรคสูงโดยไม่จำเป็น อันเป็นการลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก อีกทั้งยังขัดกับหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่ต้องการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้โดยง่าย ด้วยเหตุดังนั้น แรงผลักดันให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่จึงอ่อนระโหย

หากต้องการให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ การปฏิรูปการเมืองไม่เพียงแต่ต้องเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่ายเท่านั้น หากยังต้องเกื้อกูลให้พรรคการเมืองขนาดเล็กสามารถดำรงอยู่ได้อีกด้วย ข้อเสนอในการนี้ก็คือ การลดต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นสำหรับการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองขนาดเล็ก เพื่อให้พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์อันหลากหลายสามารถก่อเกิด ดำรงอยู่ และเติบโตได้ อันเป็นผลดีต่อสุขภาพของตลาดการเมือง

### 6.13 การส่งเสริมการแข่งขันในตลาดนักการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้กำหนดข้อห้ามในการย้ายพรรคและย้ายเขตการเลือกตั้งของนักการเมือง หากแต่มีเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติ

ในกรณีการเลือกเขตการเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต จะต้องมิใช่อยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง มิฉะนั้นก็ต้องเกิด หรือศึกษาเล่าเรียน หรือรับราชการ หรือเคยมีทะเบียนบ้านในจังหวัดนั้นติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี [มาตรา 107(5)]

ในกรณีการสังกัดพรรค จะต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดเพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน [มาตรา 107 (4)]

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้กำหนดข้อห้ามในการย้ายเขตการเลือกตั้งและย้ายพรรค การย้ายเขตการเลือกตั้งนั้นกระทำได้ง่าย เพราะในทันทีที่การเลือกตั้งสิ้นสุดลง ไม่ว่าผลการเลือกตั้งจะเป็นฉันทใด นักเลือกตั้งสามารถย้ายเขตการเลือกตั้งได้โดยทันที การย้ายเขตการเลือกตั้งมิได้เป็นเหตุให้สูญเสียสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสมอไป แต่การลาออกจากพรรคทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงทันที [มาตรา 118 (8)]

การที่รัฐธรรมนูญมิได้มีข้อห้ามในการย้ายพรรคและย้ายเขตการเลือกตั้งย่อมทำให้ตลาดนักการเมืองมีการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีระดับหนึ่ง (Labour Mobility) อันสอดคล้องกับเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การไม่มีข้อห้ามในการย้ายพรรคนั้นมีนัยสำคัญว่า รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดข้อห้ามพรรคการเมืองมิให้ซื้อนักการเมือง ทั้งไม่มีบทลงโทษการซื้อนักการเมืองด้วยต่างกับการซื้อเสียงที่รัฐธรรมนูญ [มาตรา 147(2)] และคณะกรรมการการเลือกตั้งในทางปฏิบัติถือเป็นการกระทำอันไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง โดยมีบทลงโทษด้วย การยินยอมโดยนัยให้มีการซื้อนักการเมืองโดยไม่ต้องถูกลงโทษย่อมขัดกับหลักการห้ามซื้อเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เหตุใดการปฏิวัติในตลาดการเมือง โดยใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนในกรณีหนึ่ง (การเลือกตั้ง) จึงผิดกฎหมาย แต่ในอีกกรณีหนึ่ง (การซื้อนักการเมือง) จึงไม่ผิดกฎหมาย ทั้งๆที่การปฏิวัติในกรณีทั้งสอง (ตลาดการเมืองและตลาดนักการเมือง) มีความเชื่อมโยงกัน ดังเช่นการซื้อนักการเมือง (ซึ่งไม่ผิดกฎหมาย) ผู้ชนะการเลือกตั้งด้วยการซื้อเสียง (ซึ่งผิดกฎหมาย) เพียงแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งจับไม่ได้ ไล่ไม่ทันเท่านั้น

หากเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ การส่งเสริมการแข่งขันในตลาดนักการเมืองจะช่วยให้การปฏิรูปการเมืองบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ กล่าวคือ ต้องทำลายงานบการย้ายพรรคและการย้ายเขตการเลือกตั้งของนักการเมือง เพื่อให้ให้นักการเมืองสามารถเคลื่อนย้ายในตลาดได้โดยเสรี

#### 6.14 การยอมรับหลักการเสรีภาพในการใช้สิทธิเลือกตั้งของราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ชนชาวไทยมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การนอนหลับทับสิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 68)

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดว่าการใช้สิทธิเลือกตั้ง

เป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ (มาตรา 20) หากไม่สามารถใช้สิทธิในวันเลือกตั้งได้ ต้องแจ้งเหตุผลแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 7 วัน หากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า เหตุผลอันเป็นข้ออ้างนั้นฟังไม่ขึ้น ก็ต้องแจ้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นทราบไม่น้อยกว่า 3 วัน (มาตรา 21) การไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุหรือเหตุที่อ้างนั้นเป็นเหตุอันไม่สมควร เป็นเหตุให้ต้องเสียสิทธิเลือกตั้ง และสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 23)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดบทลงโทษผู้นอนหลับทับสิทธิ์อย่างผ่อนคลอย โดยกำหนดให้ ‘เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ’ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 กำหนดบทลงโทษว่า การไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุหรือเหตุที่อ้างนั้นเป็นเหตุอันไม่สมควร จะต้อง ‘เสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด’ ในขณะที่รัฐธรรมนูญโยนให้กฎหมายการเลือกตั้งกำหนดบทลงโทษผู้นอนหลับทับสิทธิ์ กฎหมายการเลือกตั้งโยนให้เป็นภาระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ท้ายที่สุดมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการเลือกตั้งในปี 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้นอนหลับทับสิทธิ์ต้องเสียสิทธิรวม 8 ประการ (มาตรา 23) อันได้แก่

- (1) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น
- (2) สิทธิร้องคัดค้านการเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
- (3) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น
- (4) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
- (5) สิทธิการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
- (6) สิทธิการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
- (7) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (8) สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2545) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า สิทธิทั้ง 8 ประการนี้ล้วนแล้วแต่เป็น สิทธิทางการเมือง การลดรอนสิทธิทางการเมืองกระทบต่อผู้ที่ต้องการขึ้นสังเวียนทางการเมืองและ ผู้ที่ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง ผู้ที่ไม่ต้องการขึ้นสังเวียนทางการเมืองและไม่ต้องการการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ จะมีได้รับผลกระทบ อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่า บทลงโทษ นี้มีผลในการทำลายสิ่งจูงใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ทั่วๆไปที่การมีส่วนร่วม ทางการเมืองด้านต่างๆมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าการใช้สิทธิเลือกตั้ง

สภาร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องการใช้สิทธิเลือกตั้งในหมวดหน้าที่ของชน ชาวไทย (หมวด 4) มิใช่หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (หมวด 3) ทั้งนี้ด้วยตรรกที่ว่า การกำหนดให้ชนชาวไทยมีหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้งจะทำให้อัตราการนอนหลับทับสิทธิ์ลดลง เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งพากันไปใช้สิทธิอย่างเต็มที่ ช่องทางของการทุจริตในการเลือกตั้งย่อมน้อยลง ด้วย ระบบตรรกดังกล่าวนี้ นับว่าแปลกประหลาดอย่างยิ่ง หากมีผู้แอบอ้างชื่อผู้นอนหลับทับสิทธิ ในการเลือกตั้ง และการแอบอ้างนั้นสัมฤทธิ์ผล ความผิดย่อมตกแก่ผู้แอบอ้างซึ่งทุจริตการเลือกตั้ง และกรรมการการเลือกตั้งซึ่งปฏิบัติหน้าที่อย่างหละหลวมจนก่อให้เกิดการทุจริตการเลือกตั้ง แทนที่จะลงโทษผู้ทุจริตการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้ง สภาร่างรัฐธรรมนูญกลับลงโทษ ประชาชนผู้นอนหลับทับสิทธิ์ประจักษ์ว่า การนอนหลับทับสิทธิ์เป็นเหตุปัจจัยเดียวที่ก่อให้เกิดการ ทุจริตการเลือกตั้ง

แม้จะมีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของ ชนชาวไทย ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การนอนหลับทับสิทธิ์ยังคงดำรงอยู่ ยกเว้นการเลือกตั้งสมาชิก วุฒิสภาครั้งแรกเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 ที่อัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งอยู่ในระดับสูง ส่วนหนึ่ง เป็นเพราะว่า สารสนเทศเกี่ยวกับบทลงโทษการนอนหลับทับสิทธิ์ไม่สมบูรณ์ ประชาชนบางหมู่ เหล่าหลงเข้าใจตามข่าวร่ำลือว่า การนอนหลับทับสิทธิ์จะถูกลงโทษทางอาญา (รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ 2543ก) เมื่อประชาชนทราบข้อมูลข่าวสารในเรื่องนี้อย่างแน่ชัด ประกอบกับมีการ เลือกตั้งซ้ำแล้วซ้ำเล่า การนอนหลับทับสิทธิ์ก็กลับสู่ภาวะปกติ แม้รัฐธรรมนูญและกฎหมาย การเลือกตั้งจะกำหนดบทลงโทษก็ตาม

การใช้สิทธิเลือกตั้งมีต้นทุนที่ต้องเสีย ประชาชนจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งก็ต่อเมื่อ ประโยชน์ที่ได้จากการใช้สิทธิ (Voting Benefits) คຸ້ມกับต้นทุนที่ต้องเสีย (Voting Cost) หาก ต้องการให้ประชาชนไม่นอนหลับทับสิทธิ์ ก็ต้องทำให้ประโยชน์จากการใช้สิทธิเพิ่มพูนขึ้นและ/ หรือต้นทุนที่ต้องเสียในการใช้สิทธิลดลง การบังคับการใช้สิทธิเลือกตั้งนอกจากจะเป็นการลดรอน สิทธิของชนชาวไทยแล้ว ยังก่อให้เกิดต้นทุนปฏิบัติการและค่าเสียโอกาส ในด้านหนึ่ง ประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องรับภาระต้นทุนในการใช้สิทธิดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนที่ทำงาน นอกภูมิลำเนา ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ในอีกด้านหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากต้อง ใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์และยุติธรรมแล้ว ยังต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการ



จัดทำรายชื่อประชาชนผู้นอนหลับทับสิทธิ์ การพิจารณาหนังสือแสดงเหตุผลในการไม่ใช้สิทธิ และการลงโทษผู้นอนหลับทับสิทธิ์โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร ข้อที่น่าสังเกตก็คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ เนื่องจากกำลังคนไม่พอ คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างตรวจสอบประวัติการใช้สิทธิเลือกตั้ง เฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้ต้องการดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ เป็นสำคัญ

หากเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ รัฐธรรมนูญจะต้องยอมรับหลักการเสรีภาพในการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน หากควรบังคับประชาชนไม่ ประสบการณ์การเลือกตั้งหลังปี 2540 ชี้ชัดแล้วว่า การบังคับการใช้สิทธิเลือกตั้งไม่สัมฤทธิ์ผล ประชาชนจะยังคงนอนหลับทับสิทธิ์ตราบเท่าที่ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสีย การบังคับการใช้สิทธิยังก่อให้เกิดต้นทุนโดยไม่จำเป็น ทั้งแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง<sup>5</sup>

#### 6.15 การส่งเสริมการทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้เกื้อกูลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่นิติบัญญัติอย่างเต็มที่

*ประการแรก* สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอาจเสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกบุคคลได้ หากแต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากพรรคการเมืองที่สังกัด โดยที่ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเดียวกัน ไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง (มาตรา 169 วรรค 2)

*ประการที่สอง* สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอาจเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้ เว้นแต่มีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 169 วรรคแรก)

สภาร่างรัฐธรรมนูญสืบทอดฐานคิดจากยุคเผด็จการ/คณาธิปไตยที่มองว่า การเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเรื่องวุ่นวาย ในกรณีกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน กฎหมายในกลุ่มนี้มีลักษณะเป็นกฎหมายเศรษฐกิจ หากมิได้อยู่ในแนวนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลซึ่งกุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรย่อมสกัดมิให้ผ่านสภา ดังนั้น จึงกำหนดให้ต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี (นอกเหนือจากการได้รับความเห็นชอบจากพรรคต้นสังกัด) เพื่อลดทอนต้นทุนการพิจารณากฎหมาย

แต่การลิดรอนการทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อให้เกิดผลเสียอย่างน้อย 2 ประการ ประการแรก ผลักดันให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากการปฏิบัติหน้าที่พื้นฐาน ประการที่สอง ก่อให้เกิดอุปสรรคกีดขวางนวัตกรรมด้านนิติบัญญัติ

หากเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ จะต้องส่งเสริมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่นิติบัญญัติอย่างเต็มที่

<sup>5</sup> การใช้สิทธิเลือกตั้งสมควรเป็นหน้าที่พลเมืองหรือไม่ ดูวิวาทะเรื่องนี้ใน *Lomasky and Brennan (2000)*

กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกบุคคล โดยมีต้องขอความเห็นชอบจากพรรคต้นสังกัดได้ และสามารถเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน โดยมีต้องขอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีได้ การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องขอความเห็นชอบจากพรรคต้นสังกัดในการเสนอร่างกฎหมายทั่วไปก็ดี และต้องขอคำรับรองเพิ่มเติมจากนายกรัฐมนตรีในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินก็ดี เป็นข้อกำหนดที่มีผลในการเพิ่มต้นทุนปฏิบัติการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการทำหน้าที่นิติบัญญัติ

#### 6.16 การส่งเสริมการทำหน้าที่ผลิตนโยบายของรัฐบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แสดงความไม่ไว้วางใจรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน และแสดงความคลุกประชาชนว่า 'ไม่รู้จักแยกแยะนโยบายที่ดีออกจากนโยบายที่เลว ในสังคมการเมืองไทย ไม่มีใครรู้ว่า นโยบายที่ดีนั้นเป็นอย่างไร รัฐบาลไม่รู้ว่า นโยบายที่ดีนั้นเป็นอย่างไร โดยที่ประชาชนก็ตกอยู่ในสถานะเดียวกัน มีแต่สภาร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่รู้ว่า นโยบายที่ดีนั้นเป็นอย่างไร ด้วยเหตุดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงมีหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5) ซึ่งร่างขึ้น 'เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน' (มาตรา 88 วรรคแรก) คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งมีลักษณะจับฉ่าย ประกอบด้วย แนวนโยบายที่ยึดปรัชญาเศรษฐกิจที่ขัดกันเอง และร่างขึ้นโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนการดำเนินนโยบายเหล่านี้เป็นเมนูนโยบาย (Policy Menu) ที่ดีจริงหรือ ?

ในสังคมประชาธิปไตย พรรคการเมืองควรมีเสรีภาพในการนำเสนอเมื่อนโยบาย และรัฐบาลควรมีเสรีภาพในการดำเนินนโยบาย โดยที่ประชาชนควรมีเสรีภาพในการเลือกพรรคการเมืองและเลือกเมื่อนโยบายด้วย การร่างแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องจำเป็น การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (มาตรา 89) เพื่อให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งพิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามกฎหมายบัญญัติก็เป็นเรื่องจำเป็นเฉกเช่นเดียวกัน ในเมื่อรัฐบาลจะรับฟังสภาที่ปรึกษาฯ หรือไม่ และจะขอความเห็นสภาที่ปรึกษาฯ หรือไม่ก็ได้ เหตุใดสังคมจึงต้องรับภาระในการจัดตั้งองค์กรเช่นนี้ด้วยเล่า

#### 6.17 การอำนวยความสะดวกทางการเมืองเป็นสารสนเทศที่สมบูรณ์

ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ (Information Imperfection) นับเป็นอุปสรรคของตลาดการเมือง หากข้อมูลข่าวสารทางการเมืองมีความไม่สมบูรณ์ การตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำของหน่วยการเมืองต่างๆ อาจผิดพลาดได้โดยง่าย เมื่อการปฏิรูปการเมืองมี

เป้าหมายปฐมฐานในการเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ การอำนวยความสะดวกให้  
 สารสนเทศที่สมบูรณ์จึงเป็นยุทธวิธีหนึ่งในการลดทอนความไม่สมบูรณ์ของตลาด<sup>6</sup>

การห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง มีผลในการขำรงความ  
 ไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรได้รับรู้จุดยืนและอุดมการณ์ทั้งทาง  
 การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในเมื่อสมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่กั้นกรอง  
 กฎหมาย และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับ  
 สูง อุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ย่อมมีความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้  
 ดังนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาควรหาเสียงได้เสมอด้วยผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก  
 สภาผู้แทนราษฎร

องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ดูแล กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมืองจึงต้องทำหน้าที่  
 เผยแพร่ข้อมูลทางการเมืองต่อไปนี้

- (1) จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่มีประพฤติกกรรม  
 การทุจริตและประพฤติมิชอบในการเลือกตั้ง
- (2) จำนวนนักการเมืองของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่มีความบกพร่องในการ  
 แจ้งบัญชีทรัพย์สิน และถูกถอดถอนจากตำแหน่งเนื่องจากมีประพฤติกกรรม  
 การทุจริตและประพฤติมิชอบ
- (3) การแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนของพรรคการเมืองแต่ละพรรคในการ  
 ดำเนินนโยบายตามแนวทางที่ใช้หาเสียงในการเลือกตั้งเมื่อมีโอกาสจัดตั้งหรือ  
 ร่วมรัฐบาล
- (4) รายชื่อนักการเมืองที่มีประพฤติกกรรมการทุจริตและประพฤติมิชอบในการ  
 เลือกตั้ง
- (5) รายชื่อนักการเมืองที่มีความบกพร่องในการแจ้งบัญชีทรัพย์สิน และมี  
 ประพฤติกกรรมการทุจริต นื้อราษฎรบังหลวง ประพฤติมิชอบ และมีความ  
 ร่ำรวยผิดปกติ
- (6) ประวัติการเข้าร่วมประชุมและการขาดประชุมของนักการเมืองแต่ละคน
- (7) ประวัติการลงคะแนนเสียงในการเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างกฎหมาย มติ  
 และข้อวินิจฉัยประเด็นต่างๆ ทั้งในระดับรัฐสภาและระดับคณะกรรมาธิการ

#### 6.18 การสร้างกลไกความรับผิดชอบของรัฐบาลที่มีต่อประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้สร้างกลไกความรับผิดชอบ  
 (Accountability Mechanism) เพื่อให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อประชาชน รัฐธรรมนูญกำหนดว่า รัฐบาลต้อง

<sup>6</sup> ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมือง ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2542/2543)*

แถลงนโยบายต่อรัฐสภาภายใน 15 วันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ โดยไม่มีการลงมติไว้วางใจ (มาตรา 211) ในกรณีนี้ รัฐบาลต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่า จะดำเนินการใดตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ (หมวด 5) โดยต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง (มาตรา 88 ) ทั้งนี้รัฐบาลต้องบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา (มาตรา 212)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สร้างกลไกความรับผิดชอบเพื่อให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ดำเนินนโยบายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และรับผิดชอบต่อรัฐสภา เพื่อให้ดำเนินนโยบายตามที่แถลงต่อรัฐสภา แต่กลไกความรับผิดชอบเหล่านี้อาจมิใช่กลไกความรับผิดชอบต่อประชาชน เพราะเมื่อนโยบายที่พรรคการเมืองใช้โฆษณาหาเสียงอาจเป็นคนละชุดกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และอาจเป็นคนละชุดกับที่แถลงต่อรัฐสภา

การปฏิรูปการเมืองควรมีผลในการเปลี่ยนแปลงตลาดการเมือง จากตลาดปิดวรรตสาธารณะ (Public Exchange Market) ณ ที่ซึ่งเงินใช้แลกเปลี่ยนคะแนนเสียง (ดูแผนภาพที่ 3) มาเป็นตลาดการซื้อขายนโยบาย กล่าวคือ มาเป็นตลาดปิดวรรตสาธารณะ ณ ที่ซึ่งนโยบายแลกเปลี่ยนคะแนนเสียง (ดูแผนภาพที่ 4)

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งต้องการ ‘ซื้อ’ นโยบายด้วยการหย่อนบัตรเลือกตั้ง ต้องเผชิญกับสถานะความไม่แน่นอนอย่างน้อย 3 ระดับ สถานะความไม่แน่นอนระดับแรก ได้แก่ ความไม่แน่นอนที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือกอาจแพ้การเลือกตั้ง สถานะความไม่แน่นอนระดับที่สอง ได้แก่ ความไม่แน่นอนที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือก แม้จะชนะการเลือกตั้ง แต่มิได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาล อันเป็นเหตุให้ไม่สามารถนำนโยบายที่ใช้หาเสียงไปดำเนินการได้ สถานะความไม่แน่นอนระดับที่สาม ได้แก่ ความไม่แน่นอนที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือก แม้จะชนะการเลือกตั้งและเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล แต่ไม่รักษาพันธสัญญาในการนำนโยบายที่ใช้หาเสียงไปดำเนินการ กรณีต่างๆเหล่านี้มีผลเสมือนหนึ่งว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งชำระค่า ‘สินค้า’ (คะแนนเสียง) ไปแล้ว แต่มิได้รับส่งมอบสินค้า (นโยบาย) เป็นผลต่างตอบแทน

สัญญาที่นักการเมืองและพรรคการเมืองให้ในฤดูกาลเลือกตั้งเป็นสัญญาโดยนัย (Implicit Contract) มิใช่สัญญาโดยชัดแจ้ง (Explicit Contract) เนื่องจากไม่มีลายลักษณ์อักษร มีหน้าซ้อยยังเป็นสัญญาที่ไม่สมบูรณ์ (Incomplete Contract) อีกด้วย เนื่องจากมิได้ระบุหน้าที่หรือพันธะของผู้ซื้อ (ประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง) และผู้ขาย (นักการเมืองและพรรคการเมือง) รวมทั้งบทลงโทษในกรณีที่มีการละเมิดสัญญา<sup>7</sup>

<sup>7</sup> บทวิเคราะห์ตลาดการเมืองและสัญญาในตลาดการเมือง ดู *รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2542/2543)*

ในการเปลี่ยนตลาดการเมืองให้เป็นตลาดในอุดมคติที่มีการนำนโยบายแลกกับ  
คะแนนเสียง การปฏิรูปการเมืองควรให้ความสำคัญกับสัญญาที่ให้ในฤดูกาลเลือกตั้งด้วยการเพิ่ม  
ความชัดเจนของสัญญา (Explicitness) และลดความไม่สมบูรณ์ของสัญญา (Incompleteness)  
หนทางหนึ่งที่ทำให้ได้ก็โดยการสร้างกลไกความรับผิดชอบที่รัฐบาลต้องมีต่อประชาชน กล่าวคือ

(1) เมื่อรัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา รัฐบาลต้องแถลงว่า นโยบายข้อใดเป็นไป  
ตามที่ใช้หาเสียงในฤดูกาลเลือกตั้ง

(2) รัฐบาลต้องแถลงด้วยว่า นโยบายของพรรคร่วมรัฐบาล (ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล  
เดี่ยวหรือรัฐบาลผสม) ข้อใดบ้างที่ใช้หาเสียงเลือกตั้ง แต่มิได้นำมาดำเนินการ โดยที่ต้องแถลง  
เหตุผลในการไม่รักษาพันธะสัญญาด้วย

## แผนภาพที่ 3

## ตลาดการเมืองในความเป็นจริง



ตลาดการเมืองในความเป็นจริง เป็นตลาดปรัวรรตสาธารณะ (Public Exchange Market) ณ ที่ซึ่งเงิน แลกกับคะแนนเสียง

แผนภาพที่ 4  
ตลาดการเมืองในอุดมคติ



ตลาดการเมืองในอุดมคติ เป็นตลาดปรัวรรตสาธารณะ (Public Exchange Market) ณ ที่ซึ่งคะแนนเสียงแลกกับนโยบาย

## 6.2 โครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives)

รัฐธรรมนูญเป็นอภิมหาสถาบันที่กำหนดกติกาการเล่นในเกมในตลาดการเมือง กติกาเหล่านี้มีโครงสร้างสิ่งจูงใจแฝงเร้นอยู่<sup>8</sup> เมื่อการปฏิรูปการเมืองมีเป้าประสงค์ในการเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างสิ่งจูงใจให้สอดคล้องกับเป้าหมายของการปฏิรูปด้วย หลักการในการปรับโครงสร้างสิ่งจูงใจในรัฐธรรมนูญมีอยู่อย่างน้อย 2 ข้อ หลักการข้อแรกได้แก่ การรื้อระบบสิ่งจูงใจที่บั่นทอนพลังการแข่งขันในตลาดการเมือง หลักการข้อที่สอง ได้แก่ การสถาปนาระบบสิ่งจูงใจที่มีผลส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการเมือง

ตัวอย่างของการรื้อระบบสิ่งจูงใจที่บั่นทอนพลังการแข่งขันในตลาดการเมืองได้แก่

(1) การทำลายสิ่งจูงใจที่ก่อให้เกิดอคติว่าด้วยขนาดของพรรค (Size Bias) ทั้งนี้จะต้องสถาปนาระบบสิ่งจูงใจที่เกื้อหนุนพรรคการเมืองขนาดเล็กเสมอด้วยพรรคการเมืองขนาดใหญ่<sup>9</sup>

(2) การทำลายสิ่งจูงใจที่เกื้อหนุนการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองไปสู่ระบบทวิพรรค (Bi-Party System) มากกว่าระบบพหุพรรค (Multi-Party System)<sup>10</sup>

(3) การทำลายสิ่งจูงใจที่ชักนำพรรคการเมืองให้เติบโตจากภายนอก (External Growth) ด้วยการควบและครอบนักการเมืองและพรรคการเมือง (Merger and Acquisition) มากกว่าการเติบโตจากภายใน (Internal Growth)<sup>11</sup>

<sup>8</sup> บทวิเคราะห์กติกากติกาและโครงสร้างสิ่งจูงใจในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดู *รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2544)*

<sup>9</sup> เหตุใดรัฐธรรมนูญไทยจึงมีอคติในการเกื้อหนุนพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก ดู *รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2542/2543)* พัฒนาการของอคติดังกล่าวนี้ในรัฐธรรมนูญไทย ดู *รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2544)*

<sup>10</sup> ระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรคจริงหรือไม่ ดู *รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2542/2543)* และ *Mueller (1997a : 134 – 137)*

<sup>11</sup> พรรคไทยรักไทยเป็นอภิมหาพรรคด้วยการเติบโตจากภายนอก ทั้งนี้ด้วยการควบและครอบมั่งและพรรคการเมืองต่างๆ (M&A) การขาดเอกภาพและสมานฉันท์เป็นลักษณะเด่นของพรรคการเมืองที่เติบโตโดยวิธีนี้ หากการจัดสรรผลประโยชน์ภายในพรรคไม่ลงตัว การแตกพรรคย่อมเกิดขึ้นได้ ในสภาพการณ์เช่นนี้ การมีอภิมหาพรรค ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มการเมืองอันหลากหลายที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกันมิได้แตกต่างจากการมีพรรคการเมืองหลายพรรค และระบบทวิพรรคมิได้แตกต่างจากระบบพหุพรรค ดู *รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2544)*



(4) การเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งที่เกื้อหนุนพรรคการเมืองขนาดใหญ่ มากกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก<sup>12</sup>

ตัวอย่างของการสถาปนาระบบสิ่งจูงใจที่มีผลส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการเมือง ได้แก่

(1) การจัดระบบโครงสร้างสิ่งจูงใจที่เกื้อกูลให้สารสนเทศทางการเมืองเป็นสารสนเทศที่สมบูรณ์

(2) การจัดระบบโครงสร้างสิ่งจูงใจเพื่อเกื้อกูลให้ตลาดการเมืองเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ในการก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม (Participation) ความโปร่งใส (Transparency) และการรับผิดชอบ (accountability)

(3) การสร้างสิ่งจูงใจในการใช้สิทธิเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(4) การสร้างสิ่งจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(5) การสร้างสิ่งจูงใจให้นักการเมือง พรรคการเมือง และรัฐบาลรับผิดชอบต่อประชาชน

### 6.3 การกระจายภาระต้นทุนปฏิบัติการ (Distribution of Transaction-Cost Burdens) และต้นทุนอื่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่มีฐานความคิดว่าด้วยต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) และต้นทุนอื่น ดังจะเห็นได้ว่า มีบทบัญญัติว่าด้วยการกำกับและควบคุมตลาดการเมือง และการสถาปนารองคกรใหม่ โดยไม่คำนึงว่า ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้คุ้มกับต้นทุนที่ต้องสูญเสียไปหรือไม่ กล่าวโดยหลักการแล้ว การปฏิรูปการเมืองควรมีผลในการลดทอนต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่น ตลาดการเมืองที่มีประสิทธิภาพเป็นตลาดที่เสียต้นทุนต่ำสุด (Cost Minimization) เมื่อพิจารณาในแง่นี้ บรรดาองค์กรหรือกระบวนการทางการเมืองที่เกินความจำเป็นหรือก่อให้เกิดต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่น โดยมิได้ก่อประโยชน์โภคผลคุ้มค่าสมควรพิจารณายกเลิก ในที่นี้ขอเสนอให้พิจารณาประเด็นสำคัญอย่างน้อย 2 ประเด็น ได้แก่

(1) การกำหนดให้ชนชาวไทยมีหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง

(2) การบัญญัติหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ และการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

<sup>12</sup> การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามระบอบบัญชีรายชื่อพรรค (Party List) เกื้อกูลพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และลดโทษพรรคเล็ก เพราะมีบทบัญญัติว่า พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงน้อยกว่า 5% ของคะแนนเสียงเลือกตั้งรวมจะไม่มีสมาชิกในระบบบัญชีรายชื่อพรรค ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544)*

การบังคับให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งมีเพียงแต่ไม่สามารถทำให้การทุจริตการเลือกตั้งหมดไปเท่านั้น หากยังมีอาจทำให้การนอนหลับทับสิทธิ์หมดไปอีกด้วย เมื่อประชาชนมีข่าวสารที่สมบูรณ์เกี่ยวกับบทลงโทษการนอนหลับทับสิทธิ์ และเมื่อการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีได้ก่อนผลคดียังที่ประโคม ประชาชนจะนอนหลับทับสิทธิ์ตามปกติหากประเมินแล้วว่า ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสียไปในการใช้สิทธิเลือกตั้ง

แต่การบังคับให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งก่อให้เกิดต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่น แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยเฉพาะแต่ต้นทุนในการใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น หากยังมีต้นทุนในการแจ้งเหตุแห่งการไม่ใช้สิทธิแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งอีกด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้งเองไม่เพียงแต่ต้องมีรายจ่ายในการจัดการเลือกตั้งให้มีความบริสุทธิ์และยุติธรรมเท่านั้น หากยังต้องมีรายจ่ายในการตรวจสอบหนังสือของประชาชนที่ไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งอีกด้วย ในเมื่อการบังคับการใช้สิทธิเลือกตั้งมีอาจทำให้การทุจริตการเลือกตั้งและการนอนหลับทับสิทธิ์หมดไปตามจุดมุ่งหมาย บทบัญญัติดังกล่าวนี้จึงสร้างภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นทั้งแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสังคมโดยรวมโดยไม่จำเป็น

หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5) เป็นบทบัญญัติที่เกินความจำเป็น หมวดนโยบายพื้นฐานหลายต่อหลายนโยบายมาจากปรัชญาเศรษฐกิจที่ขัดกันเอง บางนโยบายกำหนดวิธีการดำเนินนโยบายที่ขัดกันด้วย นอกจากปัญหาความขัดกันเองภายในนโยบายเดียวกันและความขัดกันระหว่างนโยบายแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญยังมิได้พิจารณาถึงภาระทางการคลัง หากรัฐบาลเลือกดำเนินนโยบายตามหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทุกนโยบายอีกด้วย ในประการสำคัญ พรรคการเมืองและรัฐบาลมีนักวิชาการของตนเอง และมีความสามารถในการกำหนดนโยบายของตนเองได้ ในสังคมประชาธิปไตย ประชาชน ‘ซื้อ’ นโยบายจากนักการเมืองและพรรคการเมืองผู้เสนอตัวเป็นผู้ผลิต ‘บริการความสุข’ แก่ประชาชน ประชาชนหาได้ ‘ซื้อ’ นโยบายจาสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้ ด้วยเหตุคั้งนั้น นักการเมืองและพรรคการเมืองต้องรับผิดชอบต่อประชาชน หากต้องรับผิดชอบต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้

ด้วยเหตุผลคั้งที่พรรณนาค้างต้น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรที่เกินความจำเป็น และสร้างภาระแก่งบประมาณแผ่นดินโดยมิได้ก่อประโยชน์แก่ตลาดการเมือง ในเมื่อรัฐบาลจะขอคำปรึกษาจากสภาที่ปรึกษาฯหรือไม่ก็ได้ และจะปฏิบัติตามคำแนะนำของสภาที่ปรึกษาฯหรือไม่ก็ได้ หน้าที่หลักของสภาที่ปรึกษาฯจึงเหลือแต่การพิจารณาวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นแผนที่รัฐบาลจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ หากมันมิได้ปฏิบัติตาม ก็ไม่ต้องถูกลงโทษ ไม่ว่าจะทางกฎหมายหรือทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่มีฐานความคิดเกี่ยวกับการกระจายภาระต้นทุนปฏิบัติการ (Distribution of Transaction - Cost Burden) และต้นทุนอื่น คั้งจะ

เห็นได้จากการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ใส่ใจประเด็นที่ว่า ใครควรเป็นผู้รับภาระต้นทุนปฏิบัติการ และต้นทุนอื่น ความไม่ใส่ใจดังกล่าวนี้เป็นผลจากความไม่เข้าใจว่า การเพิ่มต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นมีผลต่อการตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำทางการเมือง การกำหนดภาระและการกระจายภาระต้นทุนปฏิบัติการอย่างไม่เหมาะสมก่อให้เกิดผลที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการเมือง ความข้อนี้พิจารณาได้จากตัวอย่างดังต่อไปนี้

(ก) สิทธิในการรับรู้ข่าวสารข้อมูลของทางราชการ

(ข) สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(ค) การมีส่วนร่วมทางการเมือง

**(ก) สิทธิในการรับรู้ข่าวสารข้อมูลของทางราชการ**

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ต้องการให้ตลาดการเมืองมีความโปร่งใส (Transparency) แต่การเรียกร้องให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการตกเป็นภาระของประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประชาชนผู้ต้องการความโปร่งใสต้องรับภาระต้นทุนปฏิบัติการ และต้นทุนอื่น เพื่อให้ได้มาซึ่งความโปร่งใส แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ชนชาวไทยมีสิทธิในการรับรู้ข่าวสารข้อมูลของทางราชการ (มาตรา 58 และ 59) แต่การได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมีต้นทุนปฏิบัติการที่ต้องเสีย โดยที่ภาระตกแก่ประชาชนผู้ต้องการข้อมูลข่าวสารนั้น

หากรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า การเปิดเผยและเผยแพร่สารสนเทศสาธารณะเป็นหน้าที่ของหน่วยราชการและองค์กรของรัฐ การละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่มีความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในกรณีเช่นนี้ นอกจากต้นทุนปฏิบัติการตกเป็นภาระของหน่วยราชการและองค์กรของรัฐ โดยที่ภาระของประชาชนผู้ทรงสิทธิลดลงแล้ว ความโปร่งใสของตลาดการเมืองยังมีมากขึ้นสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอีกด้วย

**(ข) สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ชนชาวไทยมีสิทธิโดยเสมอภาคในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างน้อย 12 ปี ซึ่งรัฐจักต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 43) หากพิจารณาแต่เพียงผิวเผิน ชวนให้เข้าใจว่า ประชาชนมีความเสมอภาคในโอกาสของการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพียงด้วยการร่างรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อพิเคราะห์ถึงที่สุดแล้ว จะเห็นได้ว่า ชนชั้นกลางและชนชั้นสูงซึ่งยึดพื้นที่ในระบบโรงเรียนของรัฐได้ประโยชน์จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยทันที แต่คนจนจะได้ประโยชน์หรือไม่เป็นเรื่องไม่แน่นอน เพราะในการได้มาซึ่งการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประชาชนมีต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นที่ต้องเสีย แม้จะไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา ยังต้องมีรายจ่ายในด้านค่าหนังสือและและอุปกรณ์การศึกษา ค่าเครื่องแต่งกาย ค่าครองชีพ ค่าย้ายถิ่น และในประการสำคัญต้องสูญเสียรายได้ที่ต้องสูญเสียไปจากการคงอยู่ในระบบโรงเรียนแทนที่จะออกสู่ตลาด

แรงงาน (Earnings Foregone) คนจนซึ่งส่วนใหญ่ออกจากระบบโรงเรียนเมื่อสำเร็จประถมศึกษา มีอากรับภาระต้นทุนเหล่านี้ได้ รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้รัฐบาลรับภาระต้นทุนปฏิบัติการแทนประชาชน ความข้อนี้ย่อมมีนัยสำคัญว่า ประชาชนที่ต้องการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐ จะต้องเป็นผู้รับภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นเอง การกำหนดการรับภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นเช่นนี้ย่อมไม่เกื้อกูลคนจนให้มีสิทธิโดยเสมอภาคในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐ

หากต้องการให้คนจนได้ใช้สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ รัฐต้องรับภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นแทนคนจน ด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนแก่ประชาชนผู้ยากไร้ เงินอุดหนุนดังกล่าวนี้ต้องครอบคลุมค่านั่งสือและอุปกรณ์การศึกษา ค่าเครื่องแต่งกาย ค่าครองชีพ ค่าย่ำถิ่น ‘เงินเดือน’ หรือ ‘ค่าจ้าง’ เพื่อชดเชยการสูญเสียเงินได้จากการคงอยู่ในระบบโรงเรียนแทนที่จะออกสู่ตลาดแรงงาน การจ่ายเงินอุดหนุนน้อยเกินไป หรือไม่พอเพียงที่จะชดเชยค่าเสียโอกาสในการหารายได้ ย่อมทำให้คนจนมีอากรับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเต็มที่

### (ค) การมีส่วนร่วมทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดเป้าประสงค์ในการปฏิรูปการเมือง เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน นอกจากการกำหนดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยอย่างกว้างขวางแล้ว มีบทบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น และในการกำกับ ควบคุม และตรวจสอบตลาดการเมือง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายตามหมวด 3 (หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) และหมวด 5 (หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) เพื่อให้รัฐสภาพิจารณา (มาตรา 170) ส่วนการเสนอกฎหมายระดับท้องถิ่น (ข้อบัญญัติท้องถิ่น) ขององค์กรปกครองท้องถิ่นใด ต้องมีราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50% ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นเข้าชื่อเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณา (มาตรา 287)

การกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขั้นต่ำในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น มีผลเท่ากับการกำหนดการระดมทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่น หากจำนวนผู้เข้าชื่อขั้นต่ำยิ่งสูงเพียงใด ต้นทุนในการเสนอร่างกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่นจะยิ่งสูงมากเพียงนั้น หากจำนวนผู้เข้าชื่อขั้นต่ำสูงเกินไป การเสนอร่างกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนย่อมไม่บังเกิดขึ้น ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขั้นต่ำ 50,000 คนที่จะเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายและจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 50% ที่จะเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นสูงเกินไปหรือไม่ เป็นประเด็นที่โต้เถียงกันได้ แต่การลดจำนวนผู้เข้าชื่อขั้นต่ำจะเกื้อกูลการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเรื่องนี้มากขึ้น

การกำหนดให้ผู้เข้าชื่อต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 170 วรรคสอง) และร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 287 วรรคสอง) มีผลในการเพิ่มต้นทุนปฏิบัติการในการเสนอ

ร่างกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่นแจกเช่นเดียวกัน เพราะประชาชนอาจไม่มีความสันทัดในการจัดทำร่างกฎหมาย ไม่ว่าจะระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น จึงต้องมีต้นทุนในการชักจูงผู้ร่วมขบวนการ

นอกจากการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังให้อำนาจประชาชนในการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองด้วย ทั้งนี้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คนมีสิทธิเข้าชื่อ เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูง (มาตรา 304) รวมถึงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 286)

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูงอาจกลั่นแกล้งกันได้ การกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อขั้นต่ำไว้ในระดับสูงจึงเป็นเรื่องสมเหตุสมผล แต่การที่รัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อขั้นต่ำ 50,000 คน ทั้งในกรณีการเสนอร่างกฎหมายและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารระดับสูง แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญต่อทั้งสองเท่าเทียมกัน แท้ที่จริงแล้ว หากต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติมากขึ้น จำนวนผู้เข้าชื่อขั้นต่ำควรจะต่ำกว่ากรณีการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและผู้บริหารระดับสูง

ข้อเปรียบเทียบในลักษณะเดียวกับที่กล่าวข้างต้นนี้ยังประยุกต์ใช้กับกรณีการปกครองท้องถิ่นได้ ในขณะที่การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดต้องมีราษฎรมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50% ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นลงนามเข้าชื่อ (มาตรา 287) แต่การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นอาศัยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 37.5% ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น (มาตรา 286)<sup>13</sup> ด้วยเกณฑ์ตามที่เสนอข้างต้น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นน่าจะทำได้ง่ายกว่าการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง มิใช่ยากกว่าดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

บทวิเคราะห์ในหัวข้อนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า การกำหนดภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นมีผลต่อการตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำทางการเมือง และการกำหนดตัวผู้รับภาระต้นทุนดังกล่าวมีผลเสมือนหนึ่งการกำหนดตัวผู้ได้ประโยชน์ หรือในทางกลับกันผู้เสียประโยชน์จากปฏิบัติการทางการเมือง การเมืองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจในการจัดสรร

<sup>13</sup> ในการประชุมถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่า 50% ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด และมติถอดถอนต้องไม่น้อยกว่า 75% ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง

ผลประโยชน์ในสังคม กระบวนการต่อรองผลประโยชน์ หากพิจารณาในแง่มุมของต้นทุนปฏิบัติการ ก็เป็นกระบวนการผลักดันต้นทุนปฏิบัติการให้เป็นภาระแก่ผู้อื่น<sup>14</sup>

#### 6.4 การควบคุมและกำกับตลาดการเมืองในระดับอุดมภาพ

##### (Optimal Regulation of Political Market)

รัฐธรรมนูญในอุดมภาวะย่อมต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่กำกับและควบคุมตลาดการเมืองในระดับอุดมภาพ (Optimal Regulation) แต่การกำหนดระดับอุดมภาพของการควบคุมและกำกับตลาดการเมืองนั้นเป็นเรื่องยากยิ่งในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลที่น่าเชื่อว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เน้นการควบคุมและกำกับตลาดการเมืองมากเกินไป กล่าวคือ

- กำกับราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการใช้สิทธิเลือกตั้ง
- กำกับการเข้าและออกจากตลาดการเมืองของนักการเมือง
- กำกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของนักการเมือง
- กำกับการเลือกตั้ง การหาเสียง และการซื้อเสียง
- กำกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาล
- ควบคุมและตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบ

การควบคุมและกำกับตลาดการเมืองบางเรื่องเป็นเรื่องพึงกระทำ แต่บางเรื่องก่อให้เกิดการควบคุมและกำกับมากเกินไป (Overregulation) อาทิเช่น

- ความพยายามในการบังคับมิให้ประชาชนนอนหลับทับสิทธิ์ ซึ่งฝืนธรรมชาติมนุษย์
- ความพยายามในการบังคับมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง และเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งฝืนธรรมชาติมนุษย์
- การเลือกตั้งซ้ำแล้วซ้ำเล่า โดยท้ายที่สุดยังคงได้ผู้ชนะการเลือกตั้งซึ่งเป็นคนเดิมที่ถูกแขวนในคอต้น

การเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง จากการเน้นการควบคุมและกำกับตลาดการเมือง มาเป็นการเพิ่มความสมบูรณ์ในการแข่งขันในตลาด จะทำให้ได้มาซึ่งการออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Design) ที่แตกต่างออกไป

<sup>14</sup> ความก้าวหน้าของ Transaction - Cost Politics ดู Macey (1988) North (1989; 1990) และ Dixit (1996; 1998; 1999)

### 6.5 ระบบการเลือกตั้ง (Electoral System)

ในเมื่อเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ระบบการเลือกตั้งจะต้องออกแบบให้สอดคล้องกับเป้าหมายดังกล่าว กล่าวคือ ส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการเมือง

ระบบการเลือกตั้ง ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 มิได้สอดคล้องกับหลักการเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ด้วยข้อเท็จจริงอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* ระบบการเลือกตั้งมุ่ง ‘อู๋ม’ พรรคการเมืองขนาดใหญ่ และ ‘เหยียบ’ พรรคการเมืองขนาดเล็ก การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรคแทนที่จะลดความได้เปรียบของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีผู้แทนจำนวนเกินกว่าสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ (Overrepresentation) และลดความเสียเปรียบของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีจำนวนผู้แทนต่ำกว่าสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ (Underrepresentation) กลับเสริมความได้เปรียบของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ยิ่งขึ้นไปอีก เพราะมีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญว่า พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงน้อยกว่า 5% ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศจะไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามระบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 100) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ออกแบบระบบการเลือกตั้งเพื่อเสริมความได้เปรียบของพรรคการเมืองขนาดใหญ่<sup>15</sup>

*ประการที่สอง* ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมี 2 คะแนนเสียง คะแนนเสียงหนึ่งใช้เลือกผู้แทนในระบบแบ่งเขต อีกคะแนนเสียงหนึ่งใช้เลือกผู้แทนระบบบัญชีรายชื่อพรรค ระบบนี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญรับมรดกจากเยอรมนี กระนั้นก็ตาม การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละระบบยึดถือการลงคะแนนเสียง ‘หนึ่งคน หนึ่งคะแนนเสียง’ (One Man, One Vote) กติกาดังกล่าวนี้นำมาบังคับใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาด้วย ในขณะที่ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตมีการขีดเส้นแบ่งเขตจนเขตการเลือกตั้งแต่ละเขตมีผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียว นั่นก็คือ การยึดเกณฑ์ ‘เขตเดียว คนเดียว’ แต่ระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภายึดจังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้ง (มาตรา 122) จังหวัดขนาดใหญ่จะมีสมาชิกวุฒิสภามากกว่า 1 คน เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา 200

<sup>15</sup> หากการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อยึดหลักจำนวนผู้แทนตามสัดส่วน (Proportional Representation) พรรคการเมืองที่มีผู้แทนระบบบัญชีชื่อลดลง ได้แก่ พรรคไทยรักไทย (7 คน) พรรคประชาธิปัตย์ (4 คน) พรรคความหวังใหม่ (1 คน) และพรรคชาติพัฒนา (1) คน ส่วนพรรคการเมืองที่มีผู้แทนระบบบัญชีรายชื่อเพิ่มขึ้น (จากเดิมที่ไม่มี) ได้แก่ พรรคเสรีธรรม (3 คน) พรรคถิ่นไทย (2 คน) พรรคประชากรไทย (1 คน) และพรรคราษฎร (1 คน) ฯลฯ ดู *รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2544ง)*

คน มิได้กำหนดจำนวนเท่ากับจำนวนจังหวัด แต่มีบทบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนเลือกสมาชิกวุฒิสภาได้เพียงคนเดียว (มาตรา 123) แม้จะอยู่ในจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภามากกว่า 1 คน ก็ตาม ระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังที่กล่าวนี้ นอกจากทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอาจใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างเต็มที่ (กล่าวคือ มีสิทธิเลือกได้เพียง 1 คน ในจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภามากกว่า 1 คน) แล้ว ยังเกื้อกูลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจัดตั้งฐานเสียงและเกื้อกูลการซื้อเสียงอีกด้วย เพราะสามารถคำนวณได้โดยง่ายว่า จะต้องได้รับคะแนนเสียงอย่างน้อยเท่าไร จึงจะได้รับเลือกตั้ง<sup>16</sup>

*ประการที่สาม* การห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง ก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในหมู่ผู้สมัคร ในขณะที่ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูง รวมตลอดจนบุคคลสาธารณะ ได้เปรียบผู้สมัครกลุ่มอื่น เพราะเป็นที่รู้จักมักคุ้นในหมู่สาธารณชน การห้ามหาเสียงยังเป็นการธำรงความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรได้รับรู้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีอุดมการณ์และความคิดทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างไร อุดมการณ์และความคิดในเรื่องเหล่านี้มีความสำคัญไม่เฉพาะแต่ในการกลั่นกรองกฎหมาย หากยังมีความสำคัญต่อการตัดสินใจแต่งตั้งและถอดถอนบุคคลจากตำแหน่งทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินระดับสูง

หากเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งอย่างน้อย 3 ประการ

*ข้อที่หนึ่ง* การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อพรรค ควรยึดหลักจำนวนผู้แทนตามสัดส่วน (Proportional Representation) มากขึ้น เพื่อลดความได้เปรียบของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ อาทิเช่น ควรลดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำที่ทำให้พรรคการเมืองไม่มีผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อจากไม่ต่ำกว่า 5% เป็นไม่ต่ำกว่า 1% เป็นต้น

*ข้อที่สอง* จำนวนคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดใด จะต้องเท่ากับจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จังหวัดนั้นพึงมี หากจังหวัดนั้นมีสมาชิกวุฒิสภา 5 คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดนั้นก็จะมีสิทธิเลือกผู้แทนได้ 5 คนด้วย<sup>17</sup>

*ข้อที่สาม* ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสามารถหาเสียงได้

นอกจากการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งแล้ว การบริหารการจัดการเลือกตั้ง ก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลงด้วย กล่าวโดยหลักการแล้ว การจัดการเลือกตั้ง นอกจากต้องให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรมแล้ว ยังต้องคำนึงถึงต้นทุนที่ตกเป็นภาระแก่สังคมด้วย ในการนี้ จะต้องพิจารณาออกแบบระบบการบริหารจัดการเลือกตั้งที่เสียต้นทุนต่ำที่สุด โดยที่ธำรงความบริสุทธิ์และยุติธรรมด้วย<sup>18</sup>

<sup>16</sup> ปัญหาการลงคะแนนเสียงกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543ง)*

<sup>17</sup> ข้อเสนอเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543ข)*

<sup>18</sup> บทวิเคราะห์ต้นทุนการเลือกตั้ง ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2543ง)*



## 6.6 กฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rules)

คนทั่วไปมักเข้าใจว่า รัฐสภาใช้กฎคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (Simple Majority Rule) ในการลงมติและผ่านร่างกฎหมายต่างๆในกรณีส่วนใหญ่ แต่ที่จริงแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ในวาระการประชุมส่วนใหญ่ รัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา ยึดเกณฑ์คะแนนเสียงมากกว่า 50% ของจำนวน ส.ส. ที่เข้าประชุม ในการลงมติเรื่องต่างๆ ในขณะที่องค์ประชุมจะต้องมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 50% ของจำนวน ส.ส. ที่มีอยู่ (มาตรา 155 และ 156 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540) ด้วยเหตุนี้ กฎการลงคะแนนเสียงในรัฐสภาในกรณีส่วนใหญ่จึงเป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Rule) ทำให้กฎคะแนนเสียงข้างมากไม่ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ด้วยคะแนนเสียง (25%+1) ของจำนวน ส.ส. ที่มีอยู่ กฎหมายก็สามารถผ่านสภาผู้แทนราษฎรได้ ความข้อนี้เป็นจริงในกรณีวุฒิสภาด้วย

การใช้กฎคะแนนเสียงข้างน้อยในการผ่านร่างกฎหมายยังผลให้สังคมไทยมีกฎหมายมากเกินไป อย่างน้อยที่สุดมากกว่าที่จะบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพได้ ดังจะเห็นได้ว่า มีกฎหมายจำนวนมากแม้จะมีผลบังคับใช้แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีอาจบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นได้ การมีกฎหมายล้นเกินเปิดช่องให้มีการเลือกปฏิบัติ ผู้มีอำนาจหน้าที่สามารถแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายได้ (รังสรรค์ หนองพันธ์ 2543จ)

กฎคะแนนเสียงข้างน้อยขัดกับเป้าหมายการส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการเมือง (อันเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง) เพราะกฎคะแนนเสียงข้างน้อยเปิดช่องให้มีการตรากฎหมายเพื่อกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมตลาดการเมืองได้โดยง่าย จนการกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมนั้นอาจเกินกว่าระดับที่เหมาะสม ข้อเสนอในการปฏิรูปการเมืองในกรณีนี้ ก็คือ กฎหมายที่มีผลลดทอนสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยให้ต่ำกว่าที่เป็นอยู่ก็ดี กฎหมายที่มีผลในการลดทอนการแข่งขันในตลาดการเมืองก็ดี กฎหมายที่มีผลในการลดทอนความสมบูรณ์และเพิ่มพูนความรู้สมมาตรของสารสนเทศก็ดี กฎหมายเหล่านี้ควรจะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วยกฎคะแนนเสียงข้างมาก นั่นคือ ได้คะแนนเสียงมากกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มีอยู่

การใช้กฎคะแนนเสียงข้างน้อยในการลงมติและผ่านกฎหมายในรัฐสภา ยังทำให้มติและกฎหมายเหล่านั้นมีอาจกล่าวอ้างได้ว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน กฎหมายบางประเภทมีผลกระทบต่อประชาชนในด้านฐานะเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ กฎหมายเหล่านี้สมควรยึดกฎคะแนนเสียงข้างมาก (ได้คะแนนเสียงมากกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มีอยู่) ในการวินิจฉัยและลงมติ ประกอบด้วย

- (1) กฎหมายรายจ่ายรัฐบาล
- (2) กฎหมายภาษีอากร
- (3) กฎหมายหนี้สาธารณะ

- (4) กฎหมายการบริหารการคลัง
- (5) กฎหมายเงินตรา
- (6) กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (7) กฎหมายที่มีผลกระทบต่อภาระจ่ายรายได้
- (8) กฎหมายที่ยังผลให้ประชาชนต้องย้ายถิ่น
- (9) กฎหมายที่ต้องออกตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ขององค์กรโลกบาล

## 7. บทสรุป

บทความนี้นำเสนอข้อเสนอในการปฏิรูปการเมือง โดยกำหนดว่า เป้าหมายพื้นฐานของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้โดยเชื่อว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดการเมือง (Market Structure) ในแนวทางดังกล่าว จะก่อผลกระทบที่ดีในด้านผลปฏิบัติการ (Market Performance) และประสิทธิภาพ (Market Efficiency) ของตลาดการเมือง เมื่อมีการกำหนดเข้มงวดเช่นนี้ ก็ต้องมีการออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Design) ไปในทางที่จะขจัดอุปสรรคการเข้าสู่ตลาดการเมือง (Barriers to Entry) ส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการเมือง ส่งเสริมให้สารสนเทศทางการเมืองมีความสมบูรณ์และลดความไร้สมมาตร ปรับโครงสร้างสิ่งจูงใจในรัฐธรรมนูญ กำหนดภาระและการกระจายภาระ ต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นให้เหมาะสม ลดทอนการควบคุม กำกับ และตรวจสอบตลาดการเมืองให้อยู่ในระดับอุดมภาพ เปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งและกฎการลงคะแนนเสียง เพื่อให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันสมบูรณ์

## บรรณานุกรม

### ก. ภาษาไทย

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย

ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย

กรุงเทพฯ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2538

เชาวนะ ไตรมาศ

ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปีประชาธิปไตยไทย

กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายศึกษา 2542

นคร พจนวรวงษ์ และอุกฤษ พจนวรวงษ์

ข้อมูลประวัติศาสตร์การเมืองไทย ฉบับการพิมพ์ครั้งที่สอง

กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช 2543

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2541)

“ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 - 2540”

เอกสารข้อมูลหมายเลข 101 โครงการเมธีวิจัยอาวุโสเรื่อง “เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ”

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กรกฎาคม 2541

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2542/2543)

“การเมืองยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540”

บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาเรื่อง “การเมือง การบริหาร และการเปลี่ยนแปลง  
ในสังคมไทยในต้นทศวรรษหน้า” จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า

ระหว่างวันที่ 10 –12 ธันวาคม 2542 ณ โรงแรมรอยัลคลีฟบีช พัทยา จังหวัดชลบุรี

ต่อมาตีพิมพ์ใน จรัญ โฆษณานันท์ (บรรณาธิการ) *วิถีสังคมไท :*

*สรรนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษปรีดี พนมยงค์*

(สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก 2543) หน้า 425 – 468

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2543ก)

“การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรก”

*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 9 มีนาคม 2543

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2543ข)

“การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่พึงปรารถนา”

*ผู้จัดการรายเดือน* ฉบับเดือนเมษายน 2543

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2543ค)

“กฎการลงคะแนนเสียงกับการเลือกตั้ง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 4 พฤษภาคม 2543

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2543ง)

“ต้นทุนการเลือกตั้ง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 11 พฤษภาคม 2543

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2543จ)

“กฎการลงคะแนนเสียงกับกฎหมายส่วนเกิน”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 21 กันยายน 2543

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2544ก)

“ไทยรักไทยในฐานะอภิมาพรรค”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 8 กุมภาพันธ์ 2544

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2544ข)

“อดีตว่าด้วยขนาดของพรรคการเมือง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 15 กุมภาพันธ์ 2544

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2544ค)

“พรรคประชาธิปไตยกับการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 8 มีนาคม 2544

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2544ง)

“Party List”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 19 เมษายน 2544

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2544จ)

“กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540”

บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “ไทยภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจใหม่”

จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 4 พฤษภาคม 2544

ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์ ถนนราชวิถี กรุงเทพฯ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544)

“กฎกติกาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540”

เอกสารงานวิจัยโครงการ “เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย  
ตุลาคม 2544

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมือง”

เอกสารงานวิจัยโครงการ “เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย  
กุมภาพันธ์ 2545

## ข. ภาษาอังกฤษ

Arrow, Kenneth J.

*Social Choice and Individual Values.*

New York : John Wiley and Sons, 1963.

Brennan, Geoffrey, and James M. Buchanan,

“Predictive Power and the Choice Among Regimes,”

*The Economic Journal*, Vol. 93, No. 359 (March 1983), pp. 89 – 105.

Brennan, Geoffrey, and Alan Hamlin,

“Constitutional Economics”

in Peter Newman (ed.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and Law*

(Macmillan, 1998), pp. 401 – 410.

Breton, Albert, et. Al. (eds.),

*Understanding Democracy : Economic and Political Perspectives.*

Cambridge : Cambridge University Press, 1997.

Buchanan, James M.

“Constitutional Economics”,

in John Eatwell, Murray Milgate, and Peter Newman (eds.),

*The New Palgrave Dictionary of Economics* ( Macmillan, 1987) pp. 585 – 588.

Buchanan, James M.

“The Domain of Constitutional Political Economy”,

*Constitutional Political Economy*, Vol. 1 (1990), pp. 1 - 18.

Dixit, Avinash K.

*The Making of Economic Policy : A Transaction - Cost Politics Perspective.*

Cambridge, Massachusetts : The M.I.T. Press, 1996.

Dixit, Avinash K.

“Transaction Cost Politics and Economic Policy :

A Framework and A Case Study,”

in Mario Baldassarri, Luigi Paganetto, and Edmund S. Phelps (eds.),

*Institutions and Economic Organization in the Advanced Economies : The Governance*

*Perspective* (Basingstoke : Macmillan Press, 1998), pp. 139 – 175.

Dixit, Avinash K.

“Some Lessons from Transaction - Cost Politics for Less - Developed Countries.”

Paper presented at the Latin American Meetings of the Econometric Society, Cancun,

Mexico, August 1999.

Downs, Anthony.

*An Economic Theory of Democracy.*

New York : Harper and Row, 1957.

Drobak, John N., and J.V.C. Nye (eds.),

*The Frontiers of the New Institutional Economics.*

San Diego : Academic Press, 1997.

Elster, Jon.

“The Impact of Constitutions on Economic Performance,”

*Proceedings of the World Bank Conference on Development Economics 1994*

(Washington, D.C. : The World Bank, 1994), pp. 209 – 231.

Elster, Jon, and Rune Slagstad (eds.),

*Constitutionalism and Democracy.*

Cambridge : Cambridge University Press, 1988.

Faria, João Ricardo.

“Is There an Optimal Constitution ?,”

*Constitutional Political Economy*, Vol. 10, No. 2 ( 1999), pp. 177 – 184.

Frey, Bruno S.

“A Constitution for Knaves Crowds Out Civic Virtues,”

*The Economic Journal*, Vol. 107, No. 443 (July 1997), pp. 1043 – 1053.

Hume, David.

“Of the Independency of Parliament : Essays, Moral, Political and Literary” (1741)

Reprinted in F. Watkins (ed.), *Theory of Politics* (Edinburgh : Nelson, 1951).

Lane, Jan – Erik.

*Constitutions and Political Theory.*

Manchester : Manchester University Press, 1996.

Lomasky, Loren E., and Geoffrey Brennan,

“Is There a Duty to Vote? ”

*Social Philosophy and Policy Foundation*, Vol. 17, No. 1 (Winter 2000), pp. 62 – 86.

Macey, Jonathan R.

“Competing Economic Views of the Constitution,”

*The George Washington Law Review*, Vol. 56, No. 1 (November 1987),

pp. 50 – 80.

Macey, Jonathan.

“Transaction Costs and the Normative Elements of the Public Choice Model :

An Application to Constitutional Theory,”

*Virginia Law Review*, Vol. 74, No. 2 (March 1988), pp. 471 – 518.

Mueller, Dennis C.

*Public Choice.*

Cambridge : Cambridge University Press. 1979.

Mueller, Dennis C.

*Public Choice II.*

Cambridge : Cambridge University Press. 1989.

Mueller, Dennis C.

*Constitutional Democracy.*

New York : Oxford University Press, 1996.

Mueller, Dennis C. (ed.) (1997a)

*Perspectives on Public Choice : A Handbook.*

Cambridge : Cambridge University Press. 1997.

Mueller, Dennis C. (1997b)

“Constitutional Public Choice,”

in *Dennis C. Mueller (1997a : 124 – 146).*

Mueller, Dennis C. (1997c)

“Constitutional Democracy : An Interpretation,”

in *Breton, et.al. (1997 : 64 – 87).*

Myerson, Roger B.

“Economic Analysis of Political Institutions : An Introduction,”

in David M. Kreps and Kenneth F. Wallis (eds.), *Advances in Economics and Econometrics : Theory and Applications* (Cambridge : Cambridge University Press, 1997), pp. 46 – 65.

North, Douglass C.

“A Transaction Cost Approach to the Historical Development of Polities and Economies,”

*Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 145 (1989), pp. 661 – 668.

North, Douglass C.

“Transaction Cost Theory of Politics,”

*Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2, No. 4 (1990), pp. 355 – 367.

Posner, Richard A.

“The Constitution as an Economic Document,”

*The George Washington Law Review*, Vol. 56, No. 1 (November 1987), pp. 4 – 38.

Riker, William H. and Peter C. Ordeshook,

*An Introduction to Positive Political Theory.*

Englewood Cliffs, NJ : Prentice - Hall, 1973.



Rowley, Charles K.

*Constitutional Political Economy.*

Dordrecht : Kluwer Academic, 1997

Reprinted from *Public Choice*, Vol. 90, Nos. 1-4 (March 1997).

Voigt, Stefan.

“Positive Constitutional Economics,”

*Public Choice*, Vol. 90, Nos. 1 – 4 (March 1997).

Williamson, Oliver E.

“Transaction Cost Economics,”

in Richard Schmalensee and Robert Willig (eds.), *Handbook of Industrial Organization*,

Vol. I (Amsterdam : North – Holland, 1989), pp. 135 – 182.