

# แนวโน้มการเมืองไทย ว่าด้วยโครงสร้างตลาดการเมือง



จากท่าพระจันทร์  
ถึงสนามหลวง  
รังสรรค์ รัตนสารศรี  
Rangsan@manager.co.th

การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทำให้สังคมการเมืองไทยต้องปรับตัวสู่ยุคสภาพใหม่ กระบวนการเปลี่ยนแปลงนี้กินเวลายาวนาน กว่าที่จะเห็นภาพชัดเจนคงเป็นช่วงเวลาหลังการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งที่สอง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กอปรกับกระบวนการเมืองไทย ทั้งด้านโครงสร้าง (Structure) วัตถุประสงค์การ (Conduct) และผลปฏิบัติ (Performance)

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างชนชั้นทางอำนาจ (Power Elite) หรือชนชั้นปกครองเป็นการเปลี่ยนแปลงที่คาดการณ์ได้ กลุ่มทุนธุรกิจและผู้นำทั้งในและนอกประเทศจะจับตัวกันเป็นชนชั้นปกครองมากขึ้น ทั้งนี้เป็นผลจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เขตเดียวคนเดียว กระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีทิศทางภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ช่วยเสริมกระแสให้ชัดเจนขึ้น กลุ่มหลังอำมาตยาธิปไตยจะลดความสำคัญลงในโครงสร้างชนชั้นทางอำนาจ อันเป็นผลจากบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 จนจนปี 2530 วุฒิสภาเป็นปราการทางการเมืองของกลุ่มหลังอำมาตยาธิปไตย แต่ปราการดังกล่าวเริ่มสั่นคลอนตั้งแต่ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นต้นมา เมื่อตัวแทนของกลุ่มทุนทะลุวงรั้วไปยึดพื้นที่วุฒิสภาบางส่วนได้ การเปลี่ยนแปลงกระบวนการคัดสรรวุฒิสมาชิกจากระบบการแต่งตั้งมาเป็นระบบการเลือกตั้งนับแต่ก่อนหน้าอำนาจทางการเมืองของกลุ่มหลังอำมาตยาธิปไตยอย่างสำคัญ ดังจะเห็นได้ว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 และการเลือกตั้งซ่อม เมื่อวันที่ 29 เมษายน ค.ศ.เดียวกัน ผู้ที่มีภูมิหลังเป็นขุนนางข้าราชการและอดีตวุฒิสมาชิกมิได้รับเลือกตั้งมากกว่าที่ควร

ขบวนการประชาชนและองค์การพัฒนาเอกชนจะเติบโตขึ้นจนกลายเป็นอำนาจของกลุ่มทุน (Countervailing Power) แม้ว่ากลุ่มทุนสามารถยึดพื้นที่ในหมู่ชนชั้นปกครองได้มากขึ้นทั้งนี้ด้วยวิธีการระดมเงินเสียงเรียกร้องโดยตรงและด้วยการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับผู้นำการเมืองและพรรคการเมือง ขบวนการประชาชนและองค์การพัฒนาเอกชนอาศัยการ จัดตั้ง ประชาชน และสร้างเครือข่ายทางการเมืองในระดับรากหญ้า ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตเดียวคนเดียว และการใช้ระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนระบบการแต่งตั้งเบื้องต้นให้ตัวแทนขบวนการประชาชนและองค์การพัฒนาเอกชนยึดพื้นที่ในรัฐสภาได้มากขึ้น

การ "ปะทะ" ระหว่างขบวนการประชาชนและองค์การพัฒนาเอกชน ฝ่ายหนึ่งกับกลุ่มทุน อีกฝ่ายหนึ่งจะมีมากขึ้นและทวีความ "รุนแรง" มากขึ้น ในขณะที่กลุ่มทุนไทยสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alliance) กับกลุ่มทุนสากล ขบวนการประชาชนและองค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทยก็สร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับขบวนการระหว่างประเทศ (International NGOs) เฉกเช่นเดียวกัน ขบวนการประชาชนและองค์การพัฒนาเอกชนจะเป็นตัวหลัก

การกำลังความแบ่งซึ่งส่วนเกินทางเศรษฐกิจกับกลุ่มทุน ความขัดแย้งดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดพลังกระตุ้นของยุทธศาสตร์การพัฒนา ระหว่าง "โลกาภิวัตน์พัฒนา" กับ "ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา" หรือระหว่าง Washington Consensus กับ Bangkok Consensus

โครงสร้างตลาดการเมืองมิได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญตลาดการเมืองยังคงมีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ (Imperfect Competition) ทั้งนี้เนื่องจากที่รมกีดขวางการเข้าสู่ตลาด (Barriers to Entry) มิได้ลดทอนลง ฐานทางเศรษฐกิจยังคงเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จที่สำคัญ ชนชั้นเก่าและชนชั้นใหม่เอ็งก้าวเข้าสู่ตลาดการเมืองในฐานะผู้แทนแข่งขันได้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังคงบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค กระบวนการคัดสรรตัวแทนพรรคกลายเป็นกลไกสำคัญในการเข้าสู่ตลาดการเมือง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังสร้างทิวทัศน์ใหม่ในการกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองอันได้แก่ ท้าหน้าด้านการศึกษา จนระบบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีองค์ประกอบของระบบ บัณฑิตยาธิปไตย

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้มีข้อเสนอในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดการเมือง เพื่อให้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ (Perfect Competition) ดังนั้น จึงมิได้ออกแบบตลาดการเมือง (Political Market Design) เพื่อทำลายหรือลดทอนทุ้ระบบการรับและออกจากรัฐสภา ท้าหน้าที่กีดขวางการเข้าสู่ตลาดจึงยังคงดำรงอยู่ และอาจมีมากกว่าเดิม

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังคงมีอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรค (Size Bias) โดยมีความเชื่อว่า พรรคขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคขนาดเล็ก อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคมาจากฐานความเชื่อว่า ระบบทวิพรรค (Two-Party System) ดีกว่าระบบพหุพรรค (Multiparty System) ด้วยเหตุดังนั้นจึงออกแบบตลาดการเมืองเพื่อให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียง 2-3 พรรค การศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์ (Empirical Studies) มิได้สนับสนุนฐานความเชื่อดังกล่าวนี้ แม้ว่าอายุรัฐบาลภายใต้ระบบทวิพรรคจะยาวนานกว่าระบบพหุพรรค แต่ผลการปฏิบัติ (Performance) ของรัฐบาลภายใต้ระบบพหุพรรคหลายต่อหลายประเทศอยู่ในระดับน่าพอใจ อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา มิได้ว่าจะเป็นอย่างไร ณ เซอร์เรนส์ เบธมานน์ และออสเตเรีย ตรงกันข้าม ประเทศที่มีระบบทวิพรรคดังเช่นสหรัฐอเมริกา กลับมีกระบวนการก่อสร้างพรรคที่สามเพื่อเป็นทางเลือกใหม่แก่ประชาชน ซึ่งมีแนวโน้มเหนือหลักกับสิทธิมากขึ้น

อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมืองฝังตัวอยู่ในระบบรัฐธรรมนูญไทยเป็นเวลายาวนาน อคติดังกล่าวนี้มีผลในการกีดขวางการพัฒนาพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ ประวัติศาสตร์การเมืองสากลบ่งชี้อย่างชัดเจนว่าพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ล้วนเติบโตใหญ่มาจากพรรคการเมืองขนาดเล็กมาก่อนทั้งสิ้น พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้มีหลักการประกันเรื่องอุดมการณ์ทางการเมืองแต่ประการใดไม่

ในกรณีของประเทศไทย อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมืองที่ฝังตัวอยู่ในระบบรัฐธรรมนูญ ทำให้พรรคการเมืองไทยแทนที่จะเลือกเส้นทางทางการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ด้วยการทำอย่างสร้างพรรคและขยายใหญ่ในภายหลัง กลับเลือกเส้นทางทางเติบโตจากภายนอก (External Growth) ด้วยการ "ซื้อ" นักการเมืองที่มีศักยภาพที่จะชนะการเลือกตั้ง โดยชำระราคาเป็นเงินหรือตำแหน่งทางการเมือง หรือทั้งสองอย่าง ในบางกรณีถึงกับหมกมือทั้ง "ซื้อ" การเติบโตใหญ่ของพรรคการเมืองไทย จึงมิได้เกิดจากฐานอุดมการณ์ หากแต่เกิดจากฐานผลประโยชน์

ฐานความเชื่อที่ว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคขนาดเล็ก ไม่เพียงแต่ชักนำให้พรรคการเมืองมุ่งแต่เติบโตโดยไม่คำนึงถึงอุดมการณ์เท่านั้น ทว่ายังไม่เกื้อกูลให้รัฐบาลมีเสถียรภาพทางการเมืองอีกด้วย ไม่เมื่อมีความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ระหว่าง "ผู้" ต่างๆ ภายในพรรคการเมืองเดียวกัน มิใช่ต้องถ่วงถึงความขัดแย้งระหว่างพรรคความรัฐบาล ในสภาพการณ์ดังกล่าวนี้ การมีพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียงไม่กี่พรรค โดยที่แต่ละพรรคมีหลาย "ผู้" เมื่อพิจารณาในแง่เสถียรภาพทางการเมือง มิได้แตกต่างจากการปล่อยให้ระบบพหุพรรคโดยที่พรรคขนาดเล็กสามารถเติบโตได้ โดยไม่ถูกรัฐธรรมนูญงัดโทษ "รวมแตก" มีอยู่อย่าง การส่งเสริมระบบพหุพรรคและปล่อยให้พรรคเติบโตตามธรรมชาติเปิดโอกาสให้มีพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ได้

ก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะมีการเปลี่ยนแปลงโดยยุบพรรคการเมืองใหญ่ในเขตเลือกตั้ง เนื่องจากมีการย้ายพรรค และย้าย "ผู้" ขนาดใหญ่ ขณะเดียวกัน พรรคการเมืองขนาดเล็กจะเข้าครอบงำกิจการพรรคขนาดเล็ก (Take-over) และพรรคขนาดเล็กจะควบกิจการเข้าด้วยกัน (Merger) ภายหลังการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ การย้ายพรรคจะทำให้ยากขึ้น เพราะคิดจัดประเพณีเมื่อเวลา ภาวะความเสี่ยงและสภาวะความไม่แน่นอนของผู้ที่ตัดสินใจเข้าพรรค

จำนวนพรรคที่มีชีวิตทางการเมืองจะไม่เปลี่ยนแปลงจากปัจจุบันมากนัก แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะบังคับบัญญัติที่เกื้อกูลให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้โดยง่าย แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองจะทำให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งใหม่ยากที่จะมีชีวิตยืนยาวได้ เว้นแต่จะมี "เงินอุดหนุน" หรือ "ทักษิณ 2"

การที่พรรคการเมืองขนาดเล็กก่อเกิดได้ยาก เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมือง โดยที่อคติดังกล่าวมีลักษณะส่งผลให้เลวร้ายลงโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ทำให้โฉมหน้าพรรคการเมืองไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ความเชื่อนี้มีผลให้พรรคการเมืองที่มีอยู่เดิมเหล่านี้จะเวียนกัน พลสั่นๆ เพื่อจัดตั้งรัฐบาลต่อไป และผู้นำการเมืองไทยยังคงเป็น "ชนชั้นเดิม"

โครงสร้างรัฐสภามีการเปลี่ยนแปลงในด้านรูปแบบ แต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงด้านเนื้อหาอย่างสำคัญ สภาผู้แทนราษฎรจะประกอบด้วยผู้แทนทั้งถิ่นและตัวแทนกลุ่มทุนแนวร กลุ่มหลังอำมาตยาธิปไตย และขุนนางข้าราชการ (Technocrats) เกิดลดเข้าไปเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้เป็นฐานเดิมของกลุ่มหลังอำมาตยาธิปไตย อีกต่อไป กลุ่มทุนธุรกิจ ผู้นำท้องถิ่น อดีตนักการเมืองที่มิอาจคบทำเข้าสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งขบวนการประชาชน สามารถยึดพื้นที่ในวุฒิสภาได้มากขึ้น

ในกรณีที่รัฐบาลที่ออกจะรุนแรงมิได้แปรเปลี่ยนไปจากเดิมอย่างสำคัญ ไม่เมื่อไม่มีการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าพรรคการเมืองและโฉมหน้าผู้นำทางการเมือง ความหวังที่จะให้ระบบ Party List จัดสรรบุคคลที่ทรงความรู้ ความสามารถ ค่าตอบแทนทางการเมือง ค่อนข้างราบเรียบ บุคคลกลุ่มนี้ก็จะเสียดุลเข้าสู่คณะรัฐมนตรีได้ไม่มากเกิน 10-20% ของจำนวนรัฐมนตรีทั้งสิ้น ทั้งนี้เนื่องเพราะผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมีหน้าที่ทำให้พรรคผู้ที่ไม่สามารถทนได้ในพรรคหรือไม่สามารถถ่วงดุล ส.ส.บริวารยากที่จะจับมันได้จนอย่างน่าพอใจที่รัฐมนตรีได้

การจำกัดจำนวนรัฐมนตรีมิได้เกิน 8 คน (รวมนายกรัฐมนตรี) ในตำแหน่งนี้จะยังคงให้การแข่งขันแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรีขึ้น ในอีกด้านหนึ่งทำให้ราคาตัวรัฐมนตรีแพงขึ้น ซึ่งมีนัยสำคัญว่า ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะต้องมีภาระในการเลี้ยงดู ส.ส.บริวารจำนวนมากขึ้น และมีการในทางหาเงินเข้าพรรคมากขึ้น การห้าม ส.ส.ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี มีอาจทำลายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ได้ ถึงอย่างไรฐานอำนาจทางการเมืองของรัฐมนตรียังคงอยู่ที่จำนวน ส.ส.บริวาร หากปราศจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้ สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นสถาบันที่สั่นคลอนแต่โดยภาพของรัฐบาล มิใช่สถาบันที่ช่วยค้ำจุดรัฐบาล ดังกรณีรัฐบาลถนอม-ประภาส ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราช