

การเมืองยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

เอกสารวิชาการหมายเลข 601

พฤษภาคม 2544

โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

# การเมืองยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

เอกสารวิชาการหมายเลข 601

พฤษภาคม 2544

บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนา

เรื่อง "การเมือง การบริหาร และการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยต้นศตวรรษหน้า"

จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า ระหว่างวันที่ 10 - 12 ธันวาคม 2542

ณ โรงแรมรอยัลคลิฟ บีช พัทยา จังหวัดชลบุรี

บทความนี้ต่อมาจากพิมพ์ใน *เจริญ โฆษณานันท์*

*วิถีสังคมไทย : สรรนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษปรีดี พนมยงค์*

(คณะกรรมการดำเนินงานฉลอง 100 ปีชาตกาล นายปรีดี พนมยงค์ 2543)

บทความนี้เป็นผลงานส่วนหนึ่งของโครงการเมธีวิจัยอาวุโส

เรื่อง "เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ" ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

## เอกสารวิชาการ

โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว.

นายรังสรรค์ ณะพรพันธุ์

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

## รหัสเอกสารวิชาการ

เอกสารหมายเลข 100

เอกสารข้อมูลว่าด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เอกสารหมายเลข 200

เอกสารข้อมูลว่าด้วยกฎหมายที่บัญญัติในยุครัฐบาลต่างๆ

เอกสารหมายเลข 300

เอกสารข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจไทยในรัฐบาลชุดต่างๆ

เอกสารหมายเลข 400

เอกสารข้อมูลนักการเมืองและตลาดนโยบายเศรษฐกิจ

เอกสารหมายเลข 500

เอกสารวิชาการว่าด้วยกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี

เอกสารหมายเลข 600

เอกสารวิชาการว่าด้วยเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ

## สารบัญ

|                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. ความเบื้องต้น                                                             | 1  |
| 2. แบบจำลองตลาดการเมือง                                                      | 2  |
| 3. โครงสร้างตลาดการเมือง                                                     | 7  |
| 3.1 ทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด                                                | 7  |
| 3.11 รายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมือง                                           | 8  |
| 3.12 การบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค                                        | 9  |
| 3.13 อิทธิพลของหลักความเชื่อ 'พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก'                        | 10 |
| 3.14 บัณฑิตยาธิปไตย : ทำนบใหม่ในตลาดการเมืองไทย                              | 13 |
| 3.2 การกระจุกตัวของอำนาจการเมือง                                             | 14 |
| 3.3 ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมือง                                     | 15 |
| 3.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน                                                  | 20 |
| 4. ประเพณีกรรมในตลาดการเมือง                                                 | 22 |
| 4.1 การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ               | 22 |
| 4.2 การซื้อขายเสียง                                                          | 26 |
| 4.3 การนอนหลับทับสิทธิ์                                                      | 29 |
| 4.4 การย้ายพรรคและการซื้อขายนักการเมือง                                      | 30 |
| 5. ผลปฏิบัติการในตลาดการเมือง                                                | 31 |
| 5.1 ผลปฏิบัติการด้านประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ                                   | 32 |
| 5.2 ผลปฏิบัติการด้านการจำเรียดเติบโตทางเศรษฐกิจ                              | 33 |
| 5.3 ผลปฏิบัติการด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ                                    | 34 |
| 5.4 ผลปฏิบัติการด้านการกระจายรายได้                                          | 35 |
| 5.5 ผลปฏิบัติการด้านการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ                                | 35 |
| 6. การเปลี่ยนแปลงในสังคมการเมืองไทยยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 | 36 |
| 6.1 ข้อคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดการเมืองไทย               | 36 |
| 6.2 ข้อคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงประเพณีกรรมในตลาดการเมืองไทย           | 37 |
| 6.3 ข้อคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงประเพณีกรรมและผลปฏิบัติการของรัฐบาล    | 39 |

## การเมืองยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

### 1. ความเบื้องต้น

บทความนี้มีจุดประสงค์ที่จะวิเคราะห์ผลกระทบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีต่อการเมืองไทย การวิเคราะห์อาศัยพื้นฐานทฤษฎีเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ (Constitutional Political Economy)<sup>1</sup> ซึ่งเนื้อหาส่วนหนึ่งเกิดจากการผสมผสานพื้นฐานความคิดของสำนักทางเลือกสาธารณะ (Public Choice)<sup>2</sup> กับสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันสมัยใหม่ (New Institutional Economics)<sup>3</sup>

บทความนี้จะเปรียบเทียบวิธีการศึกษาที่ใช้ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม (Industrial Economics) และการจัดองค์กรทางอุตสาหกรรม (Industrial Organization) มาใช้ศึกษาตลาดการเมือง โดยแยกการศึกษาในด้านโครงสร้าง (Structure) ประพฤติการณ์ (Conduct) และผลปฏิบัติการ (Performance) เนื้อหาของบทความจำแนกเป็น 6 ภาค ภาคแรกเป็นความเบื้องต้น ภาคที่สองว่าด้วยแบบจำลองตลาดการเมือง ภาคที่สามว่าด้วยโครงสร้างของตลาดการเมือง ภาคที่สี่ว่าด้วยประพฤตินการณ์ในตลาดการเมือง ภาคที่ห้าว่าด้วยผลปฏิบัติการในตลาดการเมือง และภาคที่หกว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงในตลาดการเมืองไทยยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

### 2. แบบจำลองตลาดการเมือง

แบบจำลองที่ใช้ในการศึกษาเป็นแบบจำลองว่าด้วยตลาดการเมือง (Political Market) ข้อสมมติพื้นฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์เป็นข้อสมมติว่าด้วยประพฤตินการณ์อันสมเหตุสมผล (Rationality Assumption) กล่าวคือ ผู้ที่มีประพฤตินการณ์อันสมเหตุสมผล (Rational Behaviour) เป็นผู้แสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) ตัวละครในตลาดการเมืองล้วนแล้วแต่เห็นแก่ตัว มีกิเลสมีตัณหา

<sup>1</sup> คำนิยามและพัฒนาการของเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ ดู Buchanan (1987) บทสำรวจสถานะแห่งความรู้และเนื้อหาสาระของเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ ดู Voigt (1997) และ Mueller (1996 ; 1997b;1997c) วารสารวิชาการซึ่งตีพิมพ์งานวิชาการสาขาเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ คือ Constitutional Political Economy

<sup>2</sup> พัฒนาการและเนื้อหาสาระของเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยทางเลือกสาธารณะ ดู Mueller (1979 ; 1989 ; 1997a) และ Pardo and Schneider (1996) วารสารวิชาการซึ่งตีพิมพ์งานวิชาการสาขาเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยทางเลือกสาธารณะโดยเฉพาะ คือ Public Choice

<sup>3</sup> พรหมแดนแห่งความรู้ของสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันสมัยใหม่ ดู Drobak and Nye (1997)

เห็นผลประโยชน์ส่วนตัวเหนือผลประโยชน์ส่วนรวม แต่ทั้งนี้มิได้มีนัยว่า ผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนจะเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนรวมมิได้<sup>4</sup>

ตลาดการเมืองเป็นตลาดปรัววรรตสาธารณะ (Public Exchange Market)<sup>5</sup> ในขณะที่ตลาดสินค้าและบริการ รวมตลอดจนตลาดปัจจัยการผลิตเป็นตลาดปรัววรรตเอกชน (Private Exchange Market) ในตลาดปรัววรรตเอกชน สิ่งที่ซื้อขายกัน คือ สินค้าเอกชน (Private Goods) โครงสร้างตลาดมีความสำคัญในการกำหนดอำนาจต่อรองระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย ในตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ผู้ซื้อจะมีอิทธิพลในกระบวนการแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้ามากกว่าผู้ขาย แต่ในตลาดที่มีการผูกขาด อำนาจต่อรองของผู้ซื้อจะน้อย ตลาดการเมืองเป็นที่ซึ่งมีการซื้อขายแลกเปลี่ยน 'บริการการเมือง' (Political Services) โดยที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ซื้อ และนักการเมืองผู้ยึดกุมอำนาจการบริหารเป็นผู้ขาย 'บริการการเมือง' เป็นบริการผลิตความสุขให้แก่ราษฎร หากกล่าวให้ถึงที่สุด บริการผลิตความสุขย่อมมาจากนโยบาย ตลาดการเมืองจึงเป็นตลาดนโยบาย (Policy Market) ณ ที่ซึ่งนักการเมืองหรือผู้ผลิตนโยบายเสนอขายนโยบาย เพื่อแลกกับคะแนนเสียงของราษฎรซึ่งเป็นผู้ซื้อนโยบาย กระบวนการปรัววรรต (Exchange Process) จะเป็นอันโดยอ้อมขึ้นอยู่กับการโครงสร้างของตลาด หากตลาดไม่มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ ราษฎรย่อมไม่ได้ประโยชน์จากกระบวนการปรัววรรตในตลาดการเมืองเท่าที่ควร และตลาดไม่สามารถผลิต 'บริการการเมือง' อย่างมีประสิทธิภาพ ความไร้ประสิทธิภาพในการผลิต 'บริการการเมือง' มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ในด้านหนึ่ง ประชาชนอาจมิได้รับ 'บริการการเมือง' ประเภทที่ต้องการ ในอีกด้านหนึ่ง ประชาชนแม้ได้รับ 'บริการการเมือง' ประเภทที่ต้องการ แต่คุณภาพของบริการอาจจะต่ำกว่าที่ควร หากการผลิตมีประสิทธิภาพต่ำ ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตและ 'ราคา' สูงกว่าที่ควรจะเป็น รวมทั้งหากมีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) จากกระบวนการผลิต ประชาชนผู้เสียภาษีอาจต้องรับภาระต้นทุนการผลิตมากกว่าที่ควรจะเป็น

ตลาดการเมืองเป็นตลาดปรัววรรตสาธารณะ สัญญาการซื้อขายแลกเปลี่ยนในตลาดการเมืองมิใช่สัญญาโดยแจ้งชัด (Explicit Contract) หากแต่เป็นสัญญาโดยนัย (Implicit Contract) ใน

<sup>4</sup> ในรอบศตวรรษที่ผ่านมา เศรษฐศาสตร์ได้ขยายพรมแดนออกไปมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำข้อสมมติว่าด้วยประพฤติกรรมอันสมเหตุสมผลไปใช้ในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์และพฤติกรรมทางการเมืองและสังคม (Hirshleifer, 1985; Demsetz, 1997) นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักถือเป็นความสำเร็จของเศรษฐศาสตร์ กระนั้นก็ตาม มีวิาทะในประเด็นที่ว่า เศรษฐศาสตร์เป็น 'จักรวรรดินิยม' ในวงวิชาการสังคมศาสตร์หรือไม่ ทั้งนี้ด้วยการครอบงำสังคมศาสตร์สาขาอื่นให้เป็นเพียง 'อาณานิคม' ของเศรษฐศาสตร์ (Thompson; 1997; 1999; Fine, 1999) บทวิพากษ์ข้อสมมติว่าด้วยประพฤติกรรมอันสมเหตุสมผลในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ ดู Kahneman (1994) การแก้ไขข้อสมมติในสังคมวิทยา ดู Johansson (1991), Sugden (1991) และ Mongin (1991) อิทธิพลดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในสาขาวิชาสังคมวิทยาเศรษฐกิจ (Economic Sociology) ดู Coleman (1990) และ Holton (1995) อิทธิพลที่มีต่อสาขาวิชารัฐศาสตร์ ดู Lalman, Oppenheimer, and Swistak (1993) บทวิพากษ์การนำ Rationality Assumption มาใช้ศึกษาปรากฏการณ์และพฤติกรรมทางการเมือง ดู Monroe (1991) และ Green and Shapiro (1994)

<sup>5</sup> การอุปมาอุปไมยตลาดการเมืองประดุจหนึ่งตลาดสินค้าและบริการ และการวิเคราะห์ตลาดการเมืองในฐานะตลาดปรัววรรตสาธารณะ ดู Cury and Wade (1968), Ursprung (1991) และ Myerson (1997)

ประการสำคัญมิใช่สัญญาที่มีลายลักษณ์อักษร ในตลาดสินค้าและบริการ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในบางประเทศยอมรับการดำรงอยู่ของสัญญาโดยนัย และมีบทบัญญัติเกื้อกูลให้คู่สัญญาปฏิบัติตามข้อตกลงที่ปรากฏในสัญญาโดยนัย แต่ในตลาดการเมือง รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นมิได้มีการบัญญัติที่บังคับให้คู่สัญญาต้องปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญาโดยนัย

ด้วยเหตุที่สัญญา 'ซื้อขาย' ในตลาดนโยบายไม่มีลายลักษณ์อักษร และเป็นสัญญาโดยนัย จึงมีลักษณะเป็นสัญญาที่ไม่สมบูรณ์ (Incomplete Contract) ด้วย ทั้งนี้เนื่องจากมิได้มีการกำหนดสิทธิของผู้ชำระราคาสินค้ากับสิทธิของผู้รับชำระสินค้านั้น หรือสิทธิของผู้ซื้อกับสิทธิของผู้ขาย รวมตลอดจนบทลงโทษในกรณีการละเมิดสัญญา<sup>6</sup>

ในตลาดการเมืองในอุดมคติ สิ่งที่ 'ซื้อขาย' หรือแลกเปลี่ยนในตลาดนี้ คือ นโยบาย (ดูแผนภาพที่ 1) เมื่อราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจหย่อนบัตรเลือกตั้ง ย่อมมีความหมายว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจซื้อ โดยที่ผู้ซื้อคาดหวังว่า ผู้ขายจะส่งมอบ 'บริการการเมือง' ในภายหลัง แต่เป็นเพราะสัญญาการ 'ซื้อขาย' ในตลาดการเมืองเป็นสัญญาโดยนัยที่ไม่มีลายลักษณ์อักษรและเป็นสัญญาที่ไม่สมบูรณ์ จึงไม่มีกลไกทางกฎหมายที่จะบังคับให้ผู้ขายส่งมอบสินค้า อีกทั้งไม่มีบทลงโทษตามกฎหมายในกรณีที่ผู้ขายละเมิดสัญญา

การ 'ซื้อขาย' ในตลาดการเมืองเป็นการซื้อขายโดยที่ผู้ซื้อ (ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) จ่าย 'เงิน' (คะแนนเสียง) ไปก่อน และหวังที่จะได้รับสินค้า (บริการการเมือง) ในภายหลัง ในกรณีเช่นนี้ ผู้ซื้อต้องเผชิญสถานะความไม่แน่นอนอย่างน้อย 3 ระดับ

ระดับแรก ได้แก่ สถานะความไม่แน่นอนที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือกจะชนะการเลือกตั้ง หากนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือกพ่ายแพ้การเลือกตั้ง ย่อมหมดโอกาสที่จะได้รับการส่งมอบ 'บริการการเมือง'

ระดับที่สอง ได้แก่ สถานะความไม่แน่นอนที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือกจะมีโอกาสร่วมจัดตั้งรัฐบาล ถึงจะชนะการเลือกตั้ง หากมิได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาล นโยบายที่ไต่หาเสียงก็ไม่สามารถผลักดันสู่การปฏิบัติและผู้ซื้อหมดโอกาสที่จะได้รับ 'บริการการเมือง' เป็นผลต่างตอบแทน

ระดับที่สาม ได้แก่ สถานะความไม่แน่นอนที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือกอาจ 'เบี้ยว' สัญญา กล่าวคือ แม้จะได้รับเลือกตั้งและได้ร่วมรัฐบาล ก็มิได้ดำเนินนโยบายตามที่ให้สัญญาแก่ประชาชน

กลไกที่บังคับให้นักการเมืองส่งมอบ 'บริการการเมือง' แก่ราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตนมิใช่กลไกทางกฎหมาย หากแต่เป็นผลกระทบที่มีต่อชื่อเสียงกิตติคุณ (Reputation Effect) นักการเมือง

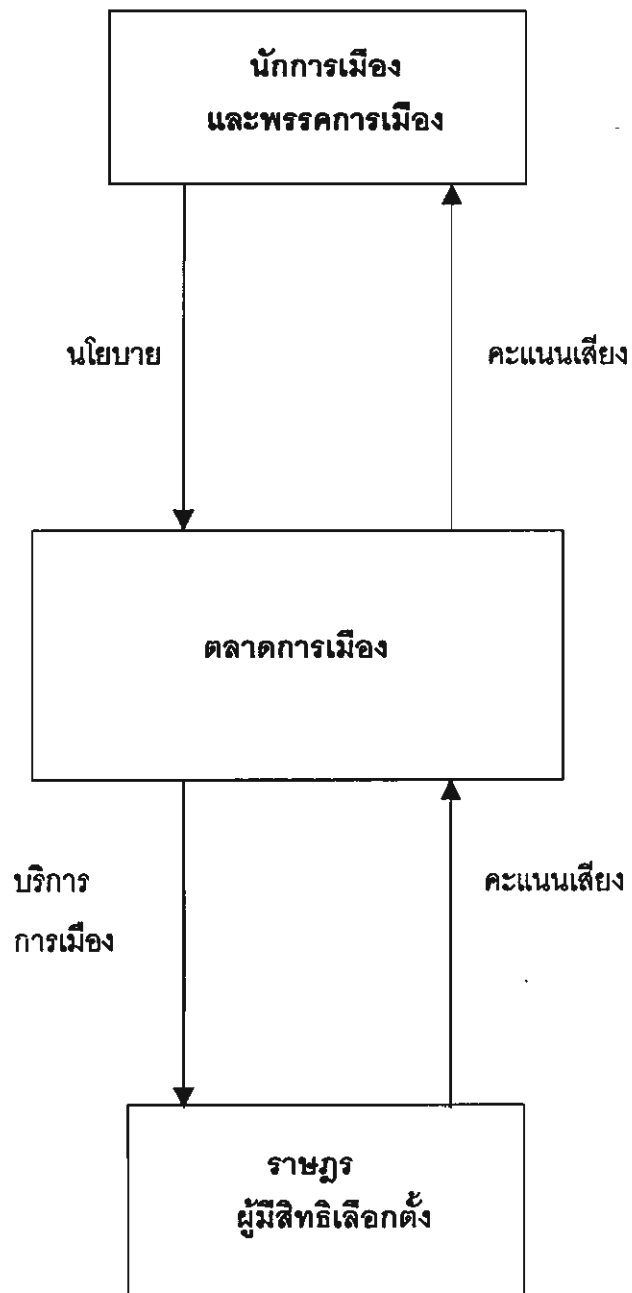
<sup>6</sup> คำอธิบายเกี่ยวกับสัญญาโดยนัย (Implicit Contract) ดู Azariadis (1987) และ Stiglitz (1992) ประกอบกับความเห็นของ NilsGottfries ใน Werin and Wijkander (1992 : 323) สัญญาที่ไม่สมบูรณ์ (Incomplete Contract) และความไม่สมบูรณ์ของสัญญา ดู Hart (1987) และ Schwartz (1992)

ที่ต้องการดำรงตำแหน่งแห่งหนของตนในสังคมการเมืองจำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธสัญญาที่ให้ไว้แก่ราษฎรเพื่อรักษาชื่อเสียง ในตลาดการเมืองในอุดมคติ นักการเมืองต้องพยายามผลักดันให้มีการผลิตนโยบายและส่งมอบ 'บริการความสุข' แก่ราษฎรตามที่ใช้หาเสียงเลือกตั้ง การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญที่กดดันให้นักการเมืองต้องส่งมอบ 'บริการการเมือง' มิฉะนั้นอาจต้องพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

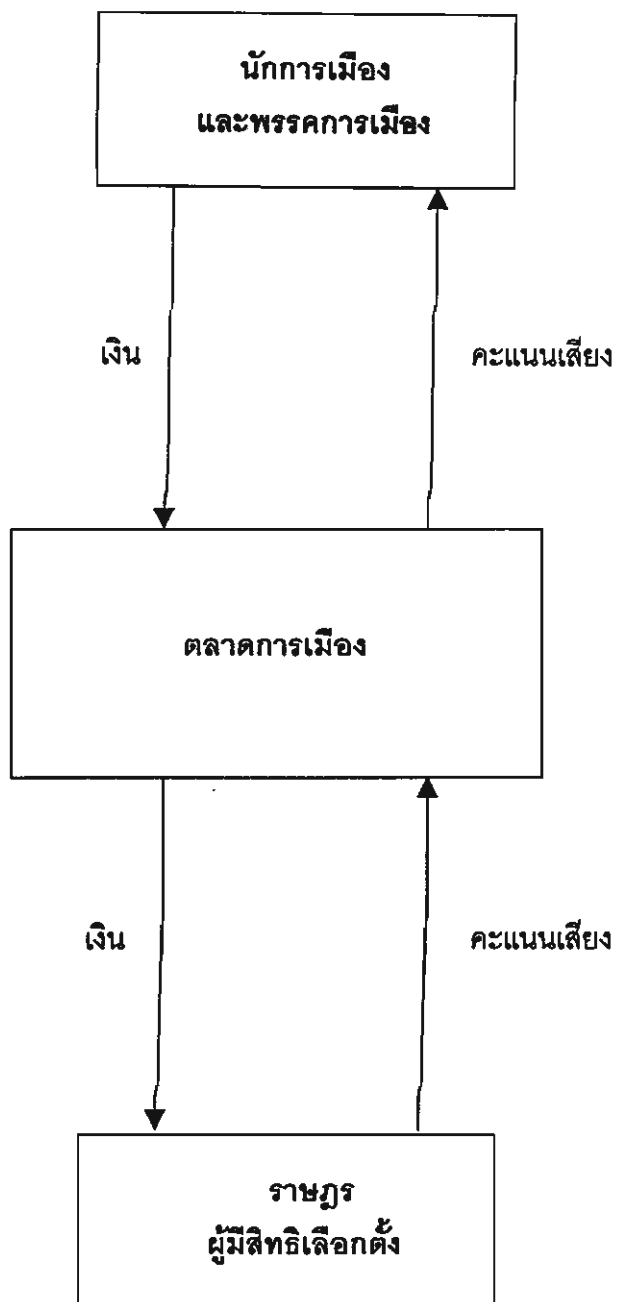
ในสังคมที่การผลิตนโยบายและการส่งมอบ 'บริการการเมือง' ตามที่ต้องการเป็นเรื่องยาก เนื่องจากความติดขัดภายในตลาดการเมือง นักการเมืองที่เคยสัญญากับประชาชนในประเด็นเกี่ยวกับนโยบาย เริ่มพบว่า การส่งมอบ 'สินค้า' แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็น 'ผู้บริโภค' เป็นเรื่องยาก ความไม่สามารถในการส่งมอบ 'สินค้า' กระทบต่อชื่อเสียงของนักการเมือง และอาจกระทบต่อตำแหน่งผู้แทนราษฎรเมื่อความสามารถในการส่งมอบ 'สินค้า' ปรากฏชัดแล้วชัดเล่า แทนที่นักการเมืองจะเสนอขายนโยบายในตลาดการเมืองกลับเสนอขายเงินในตลาดนั้น (ดูแผนภาพที่ 2) เพราะการเสนอขายเงินสามารถรักษาพันธสัญญาได้มากกว่าการเสนอขายนโยบาย นอกจากนี้ การเสนอขายเงินยังสอดคล้องกับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมไทย เงินเป็นปัจจัยสำคัญที่หล่อเลี้ยงระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ในสังคมที่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์รัดตรึงอย่างแน่นแฟ้น การเลือกตั้งมิใช่กลไกที่มีประสิทธิผลในการกดดันให้นักการเมืองรักษาพันธสัญญา ราษฎรมิได้คาดหวังประโยชน์สุขจากนโยบายที่โฆษณาในฤดูกาลเลือกตั้ง ราษฎรที่มีการคาดการณ์ที่สมเหตุสมผล (Rational Expectation) ย่อมไม่คาดหวังเช่นนี้ เพราะประสบการณ์ที่เกิดขึ้นชัดแล้วชัดเล่าบ่งบอกว่า การคาดหวังดังกล่าวนี้มิได้รับการสนองตอบที่เป็นจริง ตรานเท่าที่ประโยชน์สุขที่ได้จากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มีมากกว่าประโยชน์สุขที่ได้รับจากนโยบายที่นักการเมืองโฆษณา ราษฎรย่อมไม่ใส่ใจที่จะบังคับให้นักการเมืองปฏิบัติตามพันธสัญญาในฤดูกาลเลือกตั้ง และตลาดการเมืองมีอาจปรับตัวสู่รูปแบบของตลาดในอุดมคติได้

รัฐธรรมนูญในอุดมคติหรือรัฐธรรมนูญในอุดมภาวะ (Optimal Constitution) จำต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลในการเปลี่ยนแปลงให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันสมบูรณ์ และมีผลในการปรับเปลี่ยนตลาดการเมืองไปสู่รูปแบบอุดมคติ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อบกพร่องของสัญญาการบริหารในตลาดการเมืองที่เป็นสัญญาโดยนัย (Implicit Contract) และสัญญาที่ไม่สมบูรณ์ (Incomplete Contract) อีกทั้งต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่นักการเมืองและพรรคการเมืองขาดเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา (Commitment Technology) อีกด้วย

แผนภาพที่ 1  
ตลาดปวีรรัตนสาธารณะในอุดมคติ



แผนภาพที่ 2  
ตลาดปริวรรตสาธารณะในความเป็นจริง



### 3. โครงสร้างตลาดการเมืองไทย (Market Structure)

ตลาดการเมืองไทยเป็นตลาดที่ไม่ได้มีการแข่งขันสมบูรณ์ (Imperfect Competition) ความไม่สมบูรณ์ของตลาดพิจารณาได้จากอุปสรรคหรือท่่านบกิดขวางการเข้าสู่ตลาด (Barriers to Entry) การกระจุกตัวของอำนาจทางการเมือง (Power Concentration) ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมือง (Political Information Imperfection) และการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ช่วยให้ตลาดการเมืองไทยมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ขึ้นหรือไม่ ?

ลักษณะโครงสร้างตลาดการเมืองไทยพิจารณาจากประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

- (1) ท่่านบกิดขวางการเข้าสู่ตลาด (Barriers to Entry)
- (2) การกระจุกตัวของอำนาจการเมือง (Power Concentration)
- (3) ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมือง (Political Information Imperfection)
- (4) การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation)

#### 3.1 ท่่านบกิดขวางการเข้าสู่ตลาด (Barriers to Entry)

เสรีภาพในการเข้าสู่และออกจากตลาดการเมือง (Freedom of Entry and Exit) มิได้มีอยู่อย่างสมบูรณ์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พยายามลดทอนท่่านบกิดขวางการเข้าสู่ตลาด ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ท่่านบกิดขวางการเข้าสู่ตลาดส่วนที่ลดทอนลงมีความสำคัญน้อย ในขณะที่ท่่านบที่ยังดำรงอยู่มีผลลดทอนความสมบูรณ์ของตลาดอย่างสำคัญ มิหนำซ้ำรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังสร้างอุปสรรคใหม่ในการเข้าสู่ตลาดอีกด้วย

มาตรการที่มีผลในการลดทอนท่่านบกิดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองไทย ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีอยู่อย่างน้อย 3 ประการคือ

**มาตรการแรก** ได้แก่ การลดขนาดเขตการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร ด้วยการเลือกกรรมการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตเดียวคนเดียว (มาตรา 102)

**มาตรการที่สอง** ได้แก่ การเกื้อกูลให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้ง่ายขึ้น [มาตรา 328 (1)]

**มาตรการที่สาม** ได้แก่ การกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 121) แทนระบบการแต่งตั้งที่มีมาแต่ดั้งเดิม

แม้มาตรการเหล่านี้จะช่วยลดทอนท่่านบการเข้าไปแข่งขันในตลาดการเมืองได้ระดับหนึ่ง แต่นับว่ามีความสำคัญน้อย อุปสรรคในการเข้าไปแข่งขันในตลาดการเมืองที่สำคัญ ได้แก่

- (1) ความแตกต่างของฐานะทางเศรษฐกิจ
- (2) การกระจุกตัวของอำนาจทางการเมือง

(3) เครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมือง (Political Networking) และระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron - Client Relationship)

ดังจะเห็นได้ว่า ผู้ที่ไม่มีฐานะทางเศรษฐกิจยากที่จะเข้าสู่ตลาดการเมืองได้ ผู้ที่มีได้อยู่ในชนชั้นปกครองย่อมเสียเปรียบผู้ที่อยู่ในชนชั้นนำทางอำนาจ (Power Elite) ในทำนองเดียวกัน ผู้ที่ไม่มีเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมือง และมิได้จัดระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ย่อมเสียเปรียบผู้ที่มีเครือข่ายและจัดระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มาก่อนแล้ว ปัจจัยทั้งสามนี้นับเป็นทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองไทยที่สำคัญ ซึ่งยากที่จะขจัดหรือลดทอนได้ ด้วยเหตุดังนี้ จึงเป็นเรื่องผืนเพื่องที่จะหวังว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะขจัดอุปสรรคสำคัญทั้งสามนี้ได้

ปัจจัยที่มีผลอย่างสำคัญในการสร้างทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองไทย ยังมีอีก 3 ปัจจัย คือ

- (1) รายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมือง
- (2) การบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค
- (3) อิทธิพลของหลักความเชื่อ 'พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก'

### 3.11 รายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมือง (Political Campaign Expenditure)

รายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมือง (Political Campaign Expenditure) เป็นทำนบสำคัญที่กีดขวางการเข้าสู่ตลาด หากรายจ่ายนี้ยิ่งสูงมากเพียงใด การเข้าสู่ตลาดยิ่งยากเพียงนั้น ผู้ที่ไม่มีฐานะทางเศรษฐกิจหรือมิได้รับการสนับสนุนทางการเงินอย่างพอเพียงย่อมมีโอกาสเข้าไปแข่งขันได้ รายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมืองมิได้มีแต่รายจ่ายในการหาเสียงเท่านั้น หากยังรวมรายจ่ายในการซื้อเสียงอีกด้วย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พยายามวางมาตรการในการป้องปรามการซื้อเสียง ขณะเดียวกันก็กำหนดวงเงินสูงสุดในการรณรงค์ทางการเมือง ซึ่งมีได้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งฉบับก่อนหน้านี้ ประวัติศาสตร์การเลือกตั้งที่ผ่านมาบ่งชี้ว่า มาตรการดังกล่าวนี้หาได้มีประสิทธิภาพแต่ประการใดไม่ และไม่ปรากฏว่า รัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งฉบับใหม่จะมีกลไกในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร

รายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมืองมีผลในการสร้าง 'ยี่ห้อ' (Brand Name) ให้แก่นักการเมือง นักการเมืองที่ลงสู่สนามเลือกตั้งมาเป็นเวลายาวนานย่อมมีโอกาสใช้จ่ายสะสมชื่อเสียงให้แก่ 'ยี่ห้อ' ของตน ยิ่งนักการเมืองที่อยู่ในแวดวงชนชั้นนำทางอำนาจย่อมมีโอกาสผ่านงบประมาณแผ่นดิน และผ่านงบประมาณค่าพิชิตลงสู่เขตการเลือกตั้งของตน ผู้ที่เคยเป็น ส.ส. มีโอกาสใช้งบ ส.ส. ให้เป็นประโยชน์แก่ห้วคณะและราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตน คนเหล่านี้มีโอกาสในการหยิบฉวยทรัพยากรของแผ่นดินไปใช้จ่ายสะสมชื่อเสียงให้แก่ 'ยี่ห้อ' ของตน ซึ่งเป็นโอกาสที่นักการเมืองหน้าใหม่หาไม่มี

การกำหนดวงเงินสูงสุดในการรณรงค์ทางการเมืองจำนวนเท่ากันสำหรับนักการเมืองทั้งหน้าเก่าและหน้าใหม่ ดูเสมือนหนึ่งว่าเป็นธรรม เพราะนักการเมืองทั้งหน้าเก่าและหน้าใหม่มีความเสมอภาคตามกฎหมาย แต่การกำหนดมาตรการในลักษณะนี้ไม่เป็นประโยชน์ในการทำให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่สมบูรณ์มากขึ้น เพราะนักการเมืองหน้าใหม่ ซึ่งไม่มี 'ยี่ห้อ' มีโอกาสแข่งขันกับนักการเมืองที่มี 'ยี่ห้อ' ได้ ยิ่งการต่อสู้กับนักการเมืองที่เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยแล้วเป็นเรื่องยิ่งยากยิ่ง

การกำหนดวงเงินสูงสุดในการรณรงค์ทางการเมืองจะมีประสิทธิผลในการลดทอนต้นทุนการเข้าสู่ตลาด นอกจากจะต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังต้องมีการกำหนดวงเงินสูงสุดให้แตกต่างกัน ระหว่างนักการเมืองหน้าเก่ากับนักการเมืองหน้าใหม่ ระหว่างนักการเมืองที่เคยได้รับเลือกตั้งกับนักการเมืองที่ไม่เคยได้รับเลือกตั้ง และระหว่างนักการเมืองที่มีกับไม่มีตำแหน่งทางการเมือง (Lott, 1986; 1989)

วงวิชาการเศรษฐศาสตร์มีการถกเถียงกันว่า รายจ่ายการโฆษณา (Advertising Expenditure) สร้างต้นทุนบิดขวางการเข้าสู่การแข่งขันหรือไม่ และการที่ประชาชนผู้บริโภคติด 'ยี่ห้อ' ของบางบริษัทจะเป็นเหตุให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่ Demsetz (1982) อธิบายเรื่องนี้ว่า ในตลาดสินค้าและบริการ บริษัทที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าอาจซื้อ 'ยี่ห้อ' ของบริษัทที่ด้อยประสิทธิภาพมากกว่า การที่ผู้บริโภคติด 'ยี่ห้อ' จึงไม่เป็นเหตุให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

ตลาดการเมืองแตกต่างจากตลาดสินค้าและบริการ เพราะ 'ยี่ห้อ' ทางการเมืองมีอาจซื้อขายได้ เนื่องจากผู้ซื้ออาจมีกรรมสิทธิ์ครอบครองได้ (Non-transferable Property Rights) การใช้จ่ายในการรณรงค์ทางการเมืองและการใช้จ่ายในการช่วยเหลือราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตนตามสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ถือเป็นต้นทุนจม (Sunk Cost) แต่เป็นต้นทุนจมที่มีผลในการสร้าง 'ยี่ห้อ' การที่ 'ยี่ห้อ' ทางการเมืองมีอาจซื้อขายได้ ทำให้การผลิต 'บริการการเมือง' ในตลาดการเมืองเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เพราะนักการเมืองที่มีประสิทธิภาพในการผลิต 'บริการการเมือง' มากกว่ามีอาจเข้ามาแทนที่นักการเมืองหน้าเดิม (Lott, 1987b ; Coats and Dalton, 1992)

การกำหนดวงเงินสูงสุดในการรณรงค์ทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้มีเริ่มมุ่งในการลดทอนความสำคัญของ 'ยี่ห้อ' ทางการเมือง ด้วยเหตุดังนั้น จึงไม่มีประสิทธิผลในการลดทอนต้นทุนบิดขวางการเข้าสู่ตลาด ในประการสำคัญ ไม่เกื้อกูลให้ได้มาซึ่งนักการเมืองและรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการผลิต 'บริการการเมือง' มิใช่ต้องกล่าวถึงความหย่อนยานในการบังคับใช้กฎหมายอีกด้วย

### 3.12 การบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง

การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค [มาตรา 107 (4)] เมื่อได้รับเลือกแล้ว หากมิได้สังกัดพรรคก็ดี [มาตรา 118 (4)] หรือลาออกจากพรรคการเมืองที่สังกัด

กิติ [มาตรา 118 (8)] ถือเป็นเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพผู้แทนราษฎร บทบัญญัติเหล่านี้มีนัยสำคัญว่า พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่ดี และนักการเมืองต้องภักดีต่อพรรคการเมืองที่สังกัด ในอีกด้านหนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กลับห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง [มาตรา 126 (1)] ซึ่งมีนัยว่า พรรคการเมืองเป็นของไม่ดี อย่างน้อยที่สุดทำให้วุฒิสมาชิกขาดความเป็นกลาง

การบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง มีผลในการสร้างทาบเกิดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง หากพรรคการเมืองต่าง ๆ มีนักการเมืองที่ยึดกุมเขตการเลือกตั้งต่างๆ อยู่ก่อนแล้ว นักการเมืองหน้าใหม่ย่อมมีปัญหาในการหาพรรคสังกัด หากจะตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ ก็ต้องเสียต้นทุนสูง ในกรณีตรงกันข้าม หากผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ถูกบังคับให้สังกัดพรรค การเข้าสู่ตลาดการเมืองก็จะเป็นไปได้โดยง่าย การบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคเป็นทาบเกิดขวางการแข่งขันที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ มาก่อนแล้ว แม้จะบังคับใช้มาตรการนี้มาเป็นเวลายาวนาน ก็หาได้ช่วยให้พรรคการเมืองมีพัฒนาการในทางที่ดีขึ้น และหาได้เกื้อกูลให้มีเสถียรภาพทางการเมืองมากขึ้นแต่ประการใดไม่ ในประการสำคัญ การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคก็เอื้อประโยชน์แก่นักการเมืองหน้าเก่ามากกว่า นักการเมืองหน้าใหม่

### 3.13 อิทธิพลของหลักความเชื่อ 'พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก'

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแต่อดีตกาลมีความเชื่อว่า พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก จึงร่างรัฐธรรมนูญโดยมีอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรค (Size Bias) และหวังว่า การเมืองไทยจะ 'พัฒนา' ไปสู่ระบบการเมืองที่มีพรรคขนาดใหญ่เพียง 2-3 พรรค ทั้งหวังว่า จะมีรัฐบาลพรรคเดียวในอนาคต ดังสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคมาจากฐานความเชื่อที่ว่า ระบบทวิพรรค (Two - Party System) ดีกว่าระบบพหุพรรค (Multiparty System) ข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical evidence) มิได้สนับสนุนฐานความเชื่อดังกล่าวนี้ แม้ว่าอายุรัฐบาลภายใต้ระบบทวิพรรคจะยืนยาวกว่าระบบพหุพรรค แต่ผลการปฏิบัติการณ์ (Performance) ของรัฐบาลภายใต้ระบบพหุพรรคหลายต่อหลายประเทศอยู่ในระดับน่าพอใจ อย่างน้อยในช่วงเวลาที่ผ่านมาครั้งศตวรรษที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นนอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี และออสเตรเลีย (Mueller, 1997 : 134-137) ตรงกันข้าม ประเทศที่มีระบบทวิพรรค ดังเช่นสหรัฐอเมริกา กลับมีขบวนการก่อร่างสร้างพรรคที่สามเพื่อเป็นทางเลือกใหม่แก่ประชาชน ซึ่งมีแนวโน้มมั่นคงล้นหลามมากขึ้น

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สืบทอดฐานความเชื่อ 'พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก' และสืบทอดฐานความเชื่อ 'ระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรค' ด้วยเหตุดังนั้น จึงปรากฏอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรค

แม้ว่าการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะทำได้ง่ายด้วยบุคคลตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป แต่การดำรงอยู่ของพรรคกลับยากลำบาก เนื่องจาก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีบทบัญญัติว่า ภายใน 180 วันนับแต่วันจดทะเบียนจัดตั้งพรรค จะต้องดำเนินการให้มีสมาชิกอย่างน้อย 5,000 คน และมีสาขาอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา (มาตรา 29) มิฉะนั้น จะต้องถูกสั่งยุบพรรค (มาตรา 65) เงื่อนไขที่ปรากฏในกฎหมายพรรคการเมืองจึงทำลายหลักการของ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่ต้องการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปโดยง่าย

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พยายามลดทอนอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดจำนวนผู้สมัคร ส.ส. ขั้นต่ำ ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครอย่างน้อย 120 คน การกำหนดจำนวนผู้สมัคร ส.ส. ขั้นต่ำทำให้พรรคการเมืองต้องมีรายจ่ายทางการเมืองขั้นต่ำระดับหนึ่ง พรรคการเมืองที่มีฐานะการเงินไม่ดี ย่อมยากที่จะอยู่รอดได้ นอกจากนี้ มาตรการดังกล่าวนี้ยังทำให้มีการใช้จ่ายเงินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ในเมื่อพรรคการเมืองขนาดเล็กถูกบังคับให้ใช้จ่ายในเขตการเลือกตั้งที่ตนไม่อยู่ในฐานะที่จะแข่งขันได้

อย่างไรก็ตาม อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมืองยังคงปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับ ปี 2540 อย่างน้อย 2 ประการ

**ประการแรก** การลิดรอนหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติของพรรคการเมืองขนาดเล็ก พรรคการเมืองที่มี ส.ส. น้อยกว่า 20 คน ไม่สามารถเสนอกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎร ในเมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติว่า การนำเสนอกฎหมายต่อสภาต้องเป็นมติของพรรค และต้องมี ส.ส. สังกัดพรรคเดียวกัน ลงนามรับรองอย่างน้อย 20 คน (มาตรา 169 วรรค 2) บทบัญญัตินี้ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็ก ไม่สามารถสร้างผลงานในรัฐสภา และเสียเปรียบพรรคการเมืองขนาดใหญ่ในการหาเสียงเลือกตั้ง ในประการสำคัญ บทบัญญัติเช่นนี้มีผลในการขัดขวางการก่อเกิดนวัตกรรมด้านนิติบัญญัติ นอกจากนี้ การลิดรอนหน้าที่ในด้านนิติบัญญัตียังมีผลกระทบต่อประเพณีกรรมของ ส.ส. อีกด้วย เพราะทำให้ ส.ส. มีประเพณีกรรมเบี่ยงเบนจากการทำหน้าที่นิติบัญญัติ

**ประการที่สอง** รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบพหุนิยม (Plural System) ผสมผสานกับระบบผู้แทนตามสัดส่วน (Proportional Representation) ในระบบพหุนิยม ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งสูงสุดจะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร ไม่ว่าคะแนนเสียงที่ได้รับเป็นเสียงข้างมากหรือไม่ก็ตาม ในขณะที่ระบบเสียงข้างมาก (Majority System) ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรต้องได้รับเสียงข้างมาก (มากกว่า 50% ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง) หากไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับเสียงข้างมากก็จะมีกลไกและกระบวนการคัดผู้สมัคร จนกว่าจะได้ผู้ชนะการเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่า 50% ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 500 คน โดยเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 400 คน และแบบบัญชีรายชื่อ (Party List) 100 คน (มาตรา 98) ทั้งระบบพหุนิยมและระบบเสียงข้างมากเกื้อกูลพรรคการเมืองขนาดใหญ่มากกว่าพรรคขนาดเล็ก เพราะทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีผู้แทนราษฎรเกินกว่าสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ [Duverger, 1954 ; Rae, 1971 ; Lijphart, 1990] การมีผู้แทนราษฎรเกินกว่าสัดส่วนอันพึงได้ (over -

representation) ดังกล่าวนี้อย่างผลให้จำนวนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกในรัฐสภามี้น้อยกว่าที่ควร (Lijphart, 1984 : 160) ระบบบัญชีรายชื่อช่วยลดทอนการมีผู้แทนราษฎรเกินสัดส่วนอันพึงได้ของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้ราชอาณาจักรไทยเป็นเขตการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 99) ซึ่งเกื้อกูลให้พรรคการเมืองมีสมาชิกรัฐสภาตามสัดส่วนคะแนนเสียงทั่วประเทศ แต่การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมีเพียง 20% ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมด (100 ในจำนวนทั้งหมด 500 คน) การลดทอนความได้เปรียบของพรรคการเมืองขนาดใหญ่จึงมีไม่มากนัก มิหนำซ้ำรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังแสดงอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมือง ด้วยการกำหนดว่า พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่า 5% ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศจะไม่มีผู้ได้รับเลือกจากบัญชีรายชื่อพรรค (มาตรา 100)

อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมืองดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีอาจแข่งขันกับพรรคการเมืองขนาดใหญ่บนพื้นฐานที่เสมอภาคได้ แม้ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่เป็นกลางเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมือง (size neutrality) ความแตกต่างของขนาดก็สร้างความได้เปรียบหรือเสียเปรียบในการแข่งขันมากพออยู่แล้ว การที่รัฐธรรมนูญมีอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมือง โดยมีฐานความเชื่อว่า 'พรรคการเมืองขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก' เช่นนี้ยังเป็นการเพิ่มพูนทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองของพรรคขนาดเล็ก

อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมืองฝังตัวอยู่ในระบบรัฐธรรมนูญไทยเป็นเวลายาวนาน ประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ผ่านมาให้บทเรียนในประเด็นนี้อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

**ประการแรก** การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีฐานความเชื่อว่า 'พรรคการเมืองใหญ่ดีกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก' มีผลในการกีดขวางการพัฒนาพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ ประวัติศาสตร์การเมืองสากลบ่งชี้อย่างชัดเจนว่า พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ล้วนเติบโตใหญ่มาจากพรรคการเมืองเล็กมาก่อนทั้งสิ้น การมีขนาดใหญ่หาได้มีหลักประกันเรื่องอุดมการณ์ทางการเมืองแต่ประการใดไม่

**ประการที่สอง** การมีพรรคการเมืองขนาดใหญ่หาได้ให้หลักประกันเกี่ยวกับเสถียรภาพทางการเมือง ในเมื่อรัฐธรรมนูญส่งเสริมการตั้งพรรคขนาดใหญ่มากกว่าการตั้งพรรคขนาดเล็ก พรรคการเมืองจึงมิได้เลือกหนทางการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ด้วยการก่อร่างสร้างพรรคและค่อยๆ ขยายใหญ่ในภายหลัง หากแต่เลือกหนทางการเติบโตจากภายนอก (External Growth) ด้วยการรวบรวมกลุ่มการเมืองต่างๆ เข้ามาอยู่ในพรรคเดียวกัน ดังนั้น พรรคการเมืองขนาดใหญ่จึงประกอบด้วย 'มุ้ง' หลายมุ้ง พรรคการเมืองที่เติบโตด้วยวิธีการเช่นนี้ ไม่เพียงแต่จะหาอุดมการณ์ได้ยากเท่านั้น แต่ยังไม่เกื้อกูลให้มีเสถียรภาพการเมืองอีกด้วย ในเมื่อมีความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ระหว่าง 'มุ้ง' ต่างๆ ภายในพรรคการเมืองเดียวกัน มิใช่ต้องกล่าวถึงความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ในสถานการณ์ดังกล่าวนี้ การมีพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียงไม่กี่พรรค โดยที่แต่ละพรรคมีหลายมุ้ง เมื่อพิจารณาในแง่เสถียรภาพทางการเมือง มิได้แตกต่างจากการปล่อยให้ระบบพหุพรรค โดยที่พรรคขนาดเล็กสามารถเติบโตโดยไม่ถูก

รัฐธรรมนูญลงโทษ ความแตกต่างมีอยู่ว่า การส่งเสริมระบบพหุพรรคและปล่อยให้พรรคเติบโตตามธรรมชาติ เปิดโอกาสให้มีพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ได้

### 3.14 บัณฑิตยาธิปไตย ; ทำนบใหม่ในตลาดการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สร้างทำนบใหม่ในการเข้าสู่ตลาดการเมือง ด้วยการกำหนดระดับการศึกษาในการสักระดักนักการเมืองหน้าใหม่ ทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน [มาตรา 107 (3)] สมาชิกวุฒิสภา [มาตรา 125 (3)] และผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี [มาตรา 206 (3)] ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ในกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญกำหนดข้อยกเว้นว่า ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แม้มีการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี ก็สามารถลงสมัครได้ ในกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า ผู้ที่พ้นจากสมาชิกภาพสภาผู้แทนราษฎรไม่เกินหนึ่งปีก็ได้ และผู้ที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้งก็ได้ สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในวาระการเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ได้ ทั้งนี้เนื่องจากบทเฉพาะกาลมาตรา 315 วรรค 4 ยกเว้นไม่ให้นำมาตรา 126 (2) และ 126 (3) มาบังคับใช้ (มติชน และ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 26 พฤศจิกายน 2542) คำวินิจฉัยดังกล่าวนี้ทำให้ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แม้จะสำเร็จการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรีก็ตาม อย่างไรก็ตาม หลังจากการเลือกตั้งครั้งแรก เฉพาะผู้มีวุฒิการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไปเท่านั้นที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในขณะที่ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตลอดไปแม้จะมีวุฒิการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรีก็ตาม [มาตรา 107 (3)]

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า วุฒิการศึกษากลายเป็นทำนบใหม่ที่กีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง ในแง่นี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยึดถือฐานความเชื่อว่า 'วุฒิการศึกษาสูงดีกว่าวุฒิการศึกษาต่ำ' หากวุฒิการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดคุณภาพนักการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ก็มีอาจเปลี่ยนแปลง 'คุณภาพ' นักการเมืองได้โดยจับพลัด เพราะยังต้องประนีประนอมให้อดีด ส.ส. และ ส.ว. สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า วุฒิการศึกษาสามารถช่วยยกระดับคุณภาพนักการเมืองได้ละหรือ ในเมื่อระบอบบัณฑิตยาธิปไตยคืบคลานสู่สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน ซึ่งเติบโตตามพัฒนาการของระบบทุนนิยมวิชาการ (Academic Capitalism) (Slaughter and Leslie, 1997) สถาบันอุดมศึกษาแปรสภาพเป็นโรงพิมพ์ปริญญาบัตร ซึ่งมุ่ง 'ขาย' ปริญญาบัตรและวุฒิบัตรอื่นๆ มากกว่าการทำหน้าที่ผลิตองค์ความรู้ใหม่ ระบบทุนนิยมวิชาการไม่เกื้อกูลการ 'ฟอก' รัฐสภาให้มี 'คุณภาพ' ดีมากไปกว่าพื้นผิว

ในประการสำคัญ ระบบบัณฑิตยาธิปไตยก็ดัดขวางผู้นำท้องถิ่นและปราชญ์ชาวบ้าน ผู้พัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นมิให้ก้าวสู่ตลาดการเมือง ทั้งในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพียงเพราะไม่มีปริญญาบัตร

กล่าวโดยสรุปก็คือ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบางส่วนที่พยายามลดทอนทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง เพียงแต่ทำนบส่วนที่ลดทอนนี้มีความสำคัญน้อย ในขณะที่ทำนบส่วนที่ยังเหลืออยู่มีผลในการกีดกันการแข่งขันในตลาดการเมืองอย่างสำคัญ มีหน้าซ้ำ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังสร้างทำนบเพิ่มเติม การขาดเสรีภาพในการเข้าไปแข่งขันในตลาดการเมือง อันเป็นผลจากทำนบกีดขวางต่างๆ ทำให้ตลาดการเมืองไม่มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ การขาดพลังการแข่งขัน ทำให้ตลาดการเมืองไร้ประสิทธิภาพในการผลิต 'บริการการเมือง' ผู้ที่มีประสิทธิภาพในการผลิต 'บริการการเมือง' มีอาจเข้าไปแข่งขันได้ เนื่องจากถูกกีดกันจากทำนบประเภทต่างๆดังกล่าวนี้

### 3.2 การกระจุกตัวของอำนาจการเมือง (Power Concentration)

อำนาจการเมืองในสังคมไทยมีการกระจุกตัว โดยที่อำนาจเป็นแหล่งที่มาของทรัพย์สิน ศฤงคาร และทรัพย์สินสามารถนำไปในการขยายฐานอำนาจ การสร้างเครือข่ายทางการเมือง รวมถึงลดจนการขยายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ การกระจุกตัวของอำนาจจึงมีแนวโน้มที่จะทำให้ อำนาจยิ่งกระจุกตัวมากขึ้น

ในอีกด้านหนึ่ง ความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ และความไม่เป็นธรรมในการกระจายทรัพย์สิน ยังผลให้เกิดความไม่เสมอภาคในการกระจายอำนาจด้วย เนื่องจากรายได้และทรัพย์สินเป็นที่ยึดของอำนาจ ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจย่อมสามารถใช้ฐานะแห่งตนในการผลักดันนโยบาย ในทางที่ก่อผลประโยชน์แห่งตนมากยิ่งขึ้น ความสัมพันธ์ในลักษณะการขึ้นต่อกันและกันระหว่าง ฐานอำนาจทางเศรษฐกิจกับฐานอำนาจทางการเมือง ยิ่งทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้ และทรัพย์สิน และการกระจายอำนาจทางการเมือง

การกระจุกตัวของอำนาจทำให้ตลาดการเมืองไม่มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ ผู้ไร้อำนาจมีอาจแข่งขันกับผู้ที่มีอำนาจได้ ยิ่งมีการใช้อำนาจในทางฉ้อฉลด้วยแล้ว ยิ่งทำให้ความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันมีมากขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้จับประเด็นการกระจุกตัวของอำนาจโดยตรง แท้ที่จริงแล้ว หากจะหวังให้รัฐธรรมนูญแก้ปัญหาการกระจุกตัวของอำนาจ ก็คงเป็นการคาดหวังที่มากเกินไป แต่การที่รัฐธรรมนูญไม่มีแนวความคิดที่ชัดเจนในการขจัดหรือลดทอนทำนบกีดขวางการแข่งขันในตลาดการเมือง มีผลในการส่งเสริมการกระจุกตัวของอำนาจ

การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะทำให้อำนาจการเมืองยังคงมีลักษณะการกระจุกตัวต่อไป โดยที่อำนาจจะกระจุกอยู่ที่กลุ่มทุนและพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีระบบการบริหารที่เป็นธุรกิจการเมืองมากขึ้น

### 3.3 ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมือง (Political Information Imperfection)

ตลาดการเมืองจะมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ก็ต่อเมื่อมีสารสนเทศที่สมบูรณ์ (Perfect Information) ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศย่อมลดทอนความสมบูรณ์ของตลาด ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งมิได้มีสารสนเทศที่สมบูรณ์เกี่ยวกับนักการเมืองทุกคนและพรรคการเมืองทุกพรรค ความข้อนี้ครอบคลุมทั้งด้านนโยบายและประพฤติกรรมทางการเมืองด้วย ไม่เพียงแต่สารสนเทศจะไม่สมบูรณ์เท่านั้น หากยังมีลักษณะไร้สมมาตร (Asymmetric Information) อีกด้วย ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งมิได้มีสารสนเทศทางการเมืองเท่าเทียมกับนักการเมืองและพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับปริมาณและคุณภาพของ 'บริการการเมือง' นักการเมืองและพรรคการเมืองย่อมรู้แน่ใจว่า 'บริการการเมือง' ที่ตนผลิตมีปริมาณมากน้อยเพียงใด และมีคุณภาพดีเลวอย่างไร ในขณะที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีข้อมูลไม่มากเท่า อีกทั้งการเปรียบเทียบ 'คุณภาพ' ของนักการเมืองและพรรคการเมืองเป็นเรื่องยากยิ่งอีกด้วย

การได้มาซึ่งสารสนเทศมีต้นทุนที่ต้องเสีย ซึ่งเรียกว่า "ต้นทุนสารสนเทศ" (Information Cost) ผู้ที่มีประพฤติกรรมอันสมเหตุสมผล (Rational Behaviour) ซึ่งแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) ย่อมต้องประเมินประโยชน์ที่ได้จากสารสนเทศเทียบกับต้นทุนที่เสียไป การใช้จ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งสารสนเทศทางการเมืองจะกระทำถึงระดับที่ประโยชน์ส่วนเพิ่มที่ได้จากสารสนเทศ (Marginal Information Benefit) เท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มที่ต้องเสีย (Marginal Information Cost) ผู้ที่ต้องการอรรถประโยชน์สูงสุดจะไม่ใช้จ่ายมากไปกว่านี้

ด้วยเหตุที่สารสนเทศมีใช้สินค้าไร้ราคา (Free Good) และการได้มาซึ่งสารสนเทศมีต้นทุนที่ต้องเสียนี้เอง ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งที่มีเหตุมีผลย่อมไม่ใช้จ่ายอย่างไม้อั้นเพื่อให้ได้มาซึ่งสารสนเทศที่สมบูรณ์ หากแต่ต้องประเมินประโยชน์ที่ได้เทียบกับต้นทุนที่ต้องเสียไปในการได้มาซึ่งสารสนเทศนั้น ด้วยเหตุดังนี้ การตัดสินใจในการเลือกตั้งจึงมิได้กระทำบนพื้นฐานของสารสนเทศที่สมบูรณ์ หากแต่เป็นการหย่อนบัตรเลือกตั้งจากสารสนเทศที่ไม่สมบูรณ์ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจทางการเมืองจากอวิชาหรือความไม่รู้ (Voter Ignorance) ถึงกระนั้นก็ตาม อวิชาดังกล่าวนับเป็นอวิชาที่สมเหตุสมผล (Rational Ignorance) เพราะการได้มาซึ่งความรู้ (สารสนเทศ) หรือการขจัดอวิชามีต้นทุนที่ต้องเสีย ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งย่อมใช้จ่ายในการซื้อความรู้หรือในการขจัดอวิชาเพียงเท่าที่คุ้มประโยชน์เท่านั้น บทวิเคราะห์ดังกล่าวนี้เป็นที่มาของทฤษฎีว่าด้วยอวิชาที่สมเหตุสมผลของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Rational Voter Ignorance)

ความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศยังเป็นผลจากการใช้จ่ายในการรณรงค์ทางการเมือง หรือการโฆษณาทางการเมือง (Political Advertising) อีกด้วย นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ใช้จ่ายในการโฆษณาทางการเมืองย่อมต้องระบายนโยบายให้ภาพลักษณ์ของตนแลดูดี เพราะการโฆษณาทางการเมืองส่วนใหญ่เป็นการโฆษณาเพื่อเก็บเกี่ยวคะแนนนิยมทางการเมือง (Persuasive Advertising) มากกว่าการโฆษณาเพื่อให้สารสนเทศทางการเมืองอย่างปราศจากสิ่งเจือปน (Informative Advertising) ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้ง หากไม่มีสมรรถภาพในการแยกแยะและวิเคราะห์ ย่อมตกอยู่ใต้อิทธิพลของการโฆษณานั้น หากนักการเมืองชอบโกหก การโกหกย่อมมีผลบิดเบือนสารสนเทศ และเพิ่มพูนความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ โดยที่การจับโกหกมีต้นทุนที่ต้องเสียเงินเช่นเดียวกัน ไม่มีใครที่ยอมเสียเวลาและเสียทรัพยากรในการจับโกหกนักการเมืองทุกเรื่อง เพราะการจับโกหกมีลักษณะของสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ประโยชน์ของการจับโกหกทางการเมืองมิได้ตกแก่ผู้หนึ่งผู้ใดเพียงผู้เดียว หากแต่ตกแก่ราษฎรทุกคน ดังนั้นจึงเกิดปัญหา 'การขี่ตัวฟรี' (Free Rider) กล่าวคือ ต้องการประโยชน์จากการจับโกหก แต่ไม่ต้องรับภาระรายจ่ายในการจับโกหก

ตลาดการเมืองแตกต่างจากตลาดสินค้าและบริการในแง่มุมของการโฆษณา ในตลาดสินค้าและบริการ สินค้าและบริการอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ประเภทแรก ได้แก่ สินค้าที่ผู้บริโภคแสวงหาสารสนเทศก่อนการตัดสินใจซื้อ เมื่อหาข้อมูลข่าวสารได้ระดับหนึ่งแล้วจึงตัดสินใจซื้อ สินค้าและบริการประเภทนี้เรียกว่า 'สินค้าที่ผู้บริโภคแสวงหาข้อมูล' (Search Goods) อีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ สินค้าที่ผู้บริโภคได้ข้อมูลจากประสบการณ์ในการบริโภค ผู้บริโภคมิได้แสวงหาสารสนเทศก่อนตัดสินใจซื้อ หากแต่รับทราบว่า สินค้าหรือบริการนั้นดีหรือเลวอย่างไรจากประสบการณ์การบริโภคนั้นเอง สินค้าและบริการประเภทนี้เรียกว่า 'สินค้าที่ผู้บริโภคหาข้อมูลจากประสบการณ์การบริโภค' (Experience Goods) [Nelson, 1970; 1974]

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า นักการเมืองเป็น Search Goods กล่าวคือ เป็น 'สินค้า' ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแสวงหาข้อมูลก่อนตัดสินใจเลือก หรือเป็น Experience Goods กล่าวคือ เป็น 'สินค้า' ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกว่าจะประจักษ์ถึงคุณภาพก็ต่อเมื่อได้ชมหรือลิ้มรสแล้ว โดยที่มิได้แสวงหาข้อมูลก่อนการเลือกตั้ง หรือถึงจะพยายามแสวงหาข้อมูล ก็มิอาจได้มาซึ่งข้อมูลที่ตรงต่อข้อเท็จจริงได้

นักเศรษฐศาสตร์มีวาทะเกี่ยวกับประเด็นที่ว่า นักการเมืองเป็น Search Goods หรือ Experience Goods ผลของวาทะดังกล่าวนี้ ทำให้มีอาจมีข้อสรุปทั่วไปด้วยความมั่นใจได้ กลุ่มที่เห็นว่านักการเมืองเป็น Experience Goods ได้แก่ Nelson (1976), Telser (1976) และ Ferguson (1976) กลุ่มที่เห็นว่า นักการเมืองเป็น Search Goods ได้แก่ Kau and Robin (1979), Kalt and Zupan (1984) และ Lott (1987)

กลุ่มที่เห็นว่า นักการเมืองเป็น Experience Goods ให้อธิบายว่า นักการเมืองแตกต่างจากสินค้าและบริการทั่วไป ในการผลิตสินค้าและบริการ ผู้ผลิตมีการควบคุมคุณภาพ (Quality

Control) ผู้บริโภคสามารถแสวงหาข้อมูลคุณภาพสินค้าได้ง่ายกว่าคุณภาพนักการเมือง การควบคุมการผลิตทำให้คุณภาพสินค้าแปรปรวนไม่มาก หากมีการแปรปรวนของคุณภาพสินค้า ผู้บริโภคมักรับเปลี่ยนแปลงการบริโภค ตรงกันข้าม คุณภาพนักการเมืองแปรปรวนได้ง่าย เพราะขึ้นอยู่กับปัจจัยน่านับการที่มีผลกระทบต่อประพฤติกรรมของนักการเมือง โดยบางปัจจัยอยู่นอกเหนือการควบคุม คุณภาพของนักการเมืองประเมินจากคุณภาพ 'บริการการเมือง' ที่ผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ การทำหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาล การผลักดันนโยบายตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้ในฤดูกาลเลือกตั้ง รวมตลอดจนความซื่อสัตย์สุจริตและการประพฤติชอบ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เพียงแต่จะไม่มีข้อมูลคุณภาพของนักการเมืองเท่านั้น หากยังไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับ 'ราคา' ของ 'บริการการเมือง' ที่ผลิตอีกด้วย 'ราคา' ของ 'บริการการเมือง' ก็คือ ภาระภาษีอากรที่ประชาชนต้องแบกรับจากการผลิต 'บริการการเมือง' ของนักการเมืองหรือพรรคการเมือง หากการผลิตมีประสิทธิภาพ 'ราคา' ก็ถูก และประชาชนรับภาระภาษีอากรน้อย ในกรณีกลับกัน หากการผลิตไร้ประสิทธิภาพ ราษฎรก็ต้องรับภาระภาษีมาก ผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมต้องการนักการเมืองและพรรคการเมืองที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการผลิต 'บริการการเมือง' ด้วยเหตุนี้ คุณภาพนักการเมืองอาจควบคุมได้เสมอเหมือนสินค้าและบริการ เพราะมีการแปรปรวนตามกาลเวลา และตามสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ผู้ที่เป็นนักการเมืองที่มีคุณภาพดีอาจแปรเปลี่ยนเป็นนักการเมืองคุณภาพต่ำ คุณภาพในอดีตมิได้เป็นเครื่องบ่งบอกคุณภาพในอนาคต ด้วยเหตุดังนี้ นักการเมืองจึงเป็น Experience Goods กล่าวคือ กว่าที่จะรู้ว่ามีความคุณภาพอันใด ก็ต่อเมื่อได้ 'ชิม' หรือ 'ลิ้มรส' แล้ว นักการเมืองหน้าใหม่นับเป็นตัวอย่างของ Experience Goods แม้นักการเมืองหน้าเก่าก็จัดอยู่ในกลุ่มนี้ หากมีความแปรปรวนของประพฤติกรรม นัยสำคัญของการตีความว่า นักการเมืองเป็น Experience Goods ก็คือ นักการเมืองมีแนวโน้มที่จะซึบโกงหรือซึบฉ้อ (Telser, 1976 ; Lott, 1987)

แม้ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งพยายามแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับนักการเมืองก่อนการตัดสินใจเลือกตั้ง แต่การแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของนักการเมืองก็ดี และข้อมูลเกี่ยวกับ 'ราคา' ของ 'บริการการเมือง' ก็ดี ต้องเสียต้นทุนสารสนเทศสูง การตัดสินใจในการเลือกตั้งจึงกระทำจากฐานข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ โดยมีได้แสวงหาข้อมูลอย่างเต็มที่ ทั้งนี้หวังว่า ประสพการณ์ในการ 'บริโภค' จะให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับ 'คุณภาพ' ของนักการเมือง รวมตลอดจนข้อมูลคุณภาพและ 'ราคา' ของ 'บริการการเมือง'

กลุ่มที่เห็นว่า นักการเมืองเป็น Search Goods ให้บรรดาธิบายว่า อุดมการณ์เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดประพฤติกรรมของนักการเมือง นักการเมืองที่มีอุดมการณ์และความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่นับถือของปวงชน อุดมการณ์จึงเป็นปัจจัยที่ป้องกันพฤติกรรมเบี่ยงเบนของนักการเมือง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับประพฤติกรรมในอดีตของนักการเมือง และตัดสินใจในการเลือกตั้งจากข้อมูลเหล่านั้น ในแง่นี้ นักการเมืองย่อมเป็น Search Goods (Lott, 1987) นักการเมืองจำนวนไม่น้อย 'ติด' ตลาด กล่าวคือ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 'ซื้อ' บริการซ้ำแล้วซ้ำเล่า เพียงเพราะมีอุดมการณ์และความซื่อสัตย์สุจริตอย่างมั่นคง บางคน 'ติด' ตลาดเพียงเพราะสามารถผลิต 'บริการการเมือง' ที่มีคุณภาพและ

'ราคา' ถูก บางคน 'คิด' ตลาดเพียงเพราะเอาใจใส่ทุกขุสขของราษฎรในเขตการเลือกตั้ง และบางคน 'คิด' ตลาดเพียงเพราะสามารถอำนวยความสะดวกประโชยน์แก่ราษฎรในเขตการเลือกตั้งตามสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ความสามารถในการทำให้ตนเอง 'คิด' ตลาดจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการสนองความต้องการของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ในตลาดสินค้าและบริการ ผู้ผลิตมีอาจโฆษณาคุณภาพสินค้าชนิดที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริงได้ เพราะหากผู้บริโภคพบว่า คุณภาพสินค้าไม่เป็นไปตามที่โฆษณา ผู้บริโภคย่อมหันไปซื้อสินค้าจากผู้ผลิตรายอื่น อธิปไตยหรือความเป็นราชาของผู้บริโภค (Consumer Sovereignty) ย่อมกดดันให้ผู้ผลิตต้องโฆษณาเพื่อให้สารสนเทศที่ตรงต่อความเป็นจริงแก่ผู้บริโภค ในตลาดการเมืองนักการเมืองอาจโฆษณาสารสนเทศที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริงหรือโกหกได้ ข้อเท็จจริงปรากฏชัดแล้วว่า นักการเมืองที่โฆษณาข้อความอันเป็นเท็จหรือขอบโกหกยังคงได้รับเลือกตั้ง ทั้งนี้เนื่องจากการพิสูจน์ความไม่ตรงต่อความเป็นจริงของคำโฆษณาหรือการจับโกหกต้องเสียต้นทุนสารสนเทศสูง ในประการสำคัญ นักการเมืองสามารถสร้างระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เพื่อหลบเลี่ยงโทษสมบัติของตน การเน้นความสำคัญของระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทำให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สนใจตรวจสอบ 'คุณภาพ' ของนักการเมืองและไม่สนใจตรวจสอบ 'ราคา' ของ 'บริการการเมือง' ความยุ่งยากในการตรวจสอบ 'คุณภาพ' ของ 'นักการเมือง' และ 'ราคา' ของ 'บริการการเมือง' ประกอบกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ทำให้นักการเมืองยังคงสามารถเผยแพร่สารสนเทศทางการเมืองที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริงต่อไปได้

ในตลาดสินค้าและบริการ การเลือกซื้อสินค้าที่หมู่โฆษณามีโอกาสได้สินค้าที่มีคุณภาพดีกว่าสินค้าที่โฆษณาน้อยหรือมิได้โฆษณา (Nelson, 1970 ; 1974) ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

**ประการแรก** หน่วยผลิตที่มีประสิทธิภาพสูง ซึ่งเสียต้นทุนการผลิตต่ำ สามารถเพิ่มพูนปริมาณขายด้วยการโฆษณา การทุ่มเทโฆษณาจึงอาจเป็นผลจากความได้เปรียบในด้านประสิทธิภาพการผลิต

**ประการที่สอง** หน่วยผลิตที่สามารถผลิตสินค้าที่มีคุณภาพสูง มีสิ่งจูงใจในการโฆษณามากกว่าหน่วยผลิตที่ผลิตสินค้าคุณภาพต่ำ การทุ่มเทโฆษณาจึงอาจเป็นผลจากความได้เปรียบด้านคุณภาพสินค้า

**ประการที่สาม** หน่วยผลิตที่สามารถผลิตสินค้าที่สนองความต้องการหรือรสนิยมของกลุ่มผู้บริโภคขนาดใหญ่ มีสิ่งจูงใจในการโฆษณามากกว่าหน่วยผลิตที่สินค้าสามารถสนองความต้องการหรือรสนิยมของกลุ่มผู้บริโภคขนาดเล็ก การทุ่มเทโฆษณาจึงอาจเป็นผลจากความได้เปรียบในด้านขนาดของตลาด

ข้อสรุปทั้งสามนี้มีได้เป็นจริงในตลาดการเมือง เพราะเงินที่นักการเมืองและพรรคการเมืองนำมาใช้จ่ายในการโฆษณาทางการเมือง โดยพื้นฐานมาจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ นักการเมือง

และพรรคการเมืองที่ทุ่มโฆษณาการเมืองได้มี 'บริการการเมือง' ที่มีคุณภาพดีกว่านักการเมืองและพรรคการเมืองที่โฆษณาน้อย ปริมาณรายจ่ายการโฆษณาทางการเมืองมีใช้ดัชนีชี้วัดคุณภาพของ 'บริการการเมือง' หากแต่เป็นดัชนีชี้วัดภาระของแผ่นดิน หากมีการโฆษณาทางการเมืองยังมีมากเพียงใด ภาระของแผ่นดินยังมีมากเพียงนั้น เพราะนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ใช้จ่ายในการโฆษณาย่อมต้องผลักดันนโยบายที่เกื้อประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์ที่บริจาคเงินสำหรับการโฆษณานั้น (Ferguson, 1976)

นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ยึดกุมอำนาจการบริหารได้เปรียบผู้อยู่นอกปริมณฑลแห่งอำนาจ เพราะสามารถใช้กลไกของรัฐ ทั้งวิทยุและโทรทัศน์ในการโฆษณาทางการเมือง รวมทั้งการปิดเบือนหรือแต่งแต้มเติมสีสรรสนเทศทางการเมือง หากนักการเมืองทุกคนและพรรคการเมืองทุกพรรคมีเข็มมุ่งในการใช้กลไกของรัฐในการโฆษณาทางการเมือง โดยที่มุ่งโฆษณาตนเองเกินกว่าความเป็นจริง ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมืองย่อมทำให้ตลาดการเมืองเบี่ยงเบนจากการแข่งขันที่สมบูรณ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญแก่สิทธิและเสรีภาพในด้านข่าวสารข้อมูล และการอำนวยความสะดวกให้มีการโฆษณาทางการเมืองในฤดูกาลเลือกตั้ง

ในด้านสิทธิและเสรีภาพในด้านข่าวสารข้อมูล ราษฎรมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 58) อีกทั้งมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น (มาตรา 59) เมื่อพิจารณาประกอบกับการบังคับใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นับว่าประชาชนมีหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในด้านข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างพอเพียง แต่การมีหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว หาได้หมายความว่าประชาชนสามารถได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารราชการโดยปราศจากต้นทุน ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประชาชนมีต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) ทั้งเวลาและรายจ่ายเป็นต้นทุนในการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารราชการ ครอบคลุมเท่าที่การเปิดเผยข้อมูล (Openness) และความโปร่งใส (Transparency) ยังมีใช้วัฒนธรรมของระบบราชการ การใช้สิทธิและเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสารมีต้นทุนที่ต้องเสีย โดยประชาชนผู้ต้องการสารสนเทศเป็นผู้รับภาระต้นทุนดังกล่าวนี้ ภาระต้นทุนสารสนเทศยิ่งสูงขึ้นไปอีก เมื่อหน่วยราชการขัดขืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

สารสนเทศอันเป็นที่ต้องการในตลาดการเมืองโดยเฉพาะ ได้แก่ สารสนเทศทางการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้ความสนใจในการเปิดเผยและเผยแพร่สารสนเทศของทางการเมืองค่อนข้างน้อย บทบัญญัติสำคัญ ได้แก่ การเผยแพร่รายงานบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 294) อันเป็นสารสนเทศเกี่ยวกับคุณภาพของนักการเมืองในด้านความซื่อสัตย์สุจริต แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้สนใจในประเด็นการเปิดเผยและเผยแพร่สารสนเทศทางการเมืองที่มีผลในการปรับปรุงประสิทธิภาพของตลาดการเมือง ในเมื่อตลาดการเมืองเป็นตลาด

‘ซื้อขาย’ แลกเปลี่ยนนโยบาย การผลิตนโยบายของรัฐบาลจึงเป็นสารสนเทศทางการเมืองที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่า รัฐบาลผลิตนโยบายตามที่แถลงต่อรัฐสภาและตามที่ใช้หาเสียง มากน้อยเพียงใด ในเมื่อคุณภาพของนักการเมืองมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพของตลาดการเมือง สารสนเทศเกี่ยวกับประพฤติกรรมของนักการเมืองจึงเป็นสารสนเทศทางการเมืองที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่ว่า นักการเมืองทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติด้วยความขยันขันแข็งเพียงใด และมีจุดยืนในการ ลงมติร่างกฎหมายต่างๆอย่างไร ท้ายที่สุด สารสนเทศเกี่ยวกับต้นทุนหรือ ‘ราคา’ ของ ‘บริการการเมือง’ มีความสำคัญในการกำหนดภาระของประชาชน และประชาชนมีปัญหาในการได้มาซึ่งข้อมูลประเภทนี้ น่าจะมีองค์กฤษฎีกระทำหน้าที่ประมวลข้อมูลดังกล่าวนี้

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้ความสำคัญในการอำนวยความสะดวกให้มีการโฆษณาทางการเมือง ในฤดูกาลเลือกตั้ง ทั้งการจัดสถานที่หาเสียงเลือกตั้ง และการจัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุและโทรทัศน์ แก่พรรคการเมือง (มาตรา 113) ความข้อนี้ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 (มาตรา 49) ด้วย แต่บทบัญญัติในเรื่องนี้ มิได้คำนึงถึงความได้เปรียบหรือเสียเปรียบระหว่างพรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้าน และระหว่างพรรค ขนาดใหญ่กับพรรคขนาดเล็ก

กล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญแก่สิทธิ และเสรีภาพในด้านข้อมูลข่าวสาร แต่ยังห่างไกลจากการทำให้สารสนเทศทางการเมืองเป็นสารสนเทศที่ สมบูรณ์ ในประการสำคัญมิได้ให้ความสำคัญในประเด็นการเปิดเผยและเผยแพร่สารสนเทศที่มีผลในการ ปรับปรุงประสิทธิภาพของตลาดการเมือง

### 3.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิถีแห่งประชาธิปไตย ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมอยู่ที่ การสื่อสารข่าวสารจากผู้อยู่ได้ปกครองไปสู่ผู้ปกครอง ข่าวสารที่สื่ออาจเป็นภาวะทุกข์เดือดร้อนของประชาชน ระดับ ความพึงพอใจที่มีต่อชนชั้นปกครอง และความต้องการบริการการเมือง นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังเกื้อกูล ให้ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดทางเลือกของสังคม (Social Choice) อีกด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญในประเด็นการมีส่วนร่วม ของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นก่อนหน้านี้ ทั้งนี้มีบทบัญญัติที่สามารถจำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

- (1) บทบัญญัติในด้านสิทธิและเสรีภาพ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม (มาตรา 45) เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ (มาตรา 49) การยอมรับสิทธิชุมชน (มาตรา 46 และ 56) สิทธิในการแสดงความเห็นตามกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชน (มาตรา

59) สิทธิในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา 61) และสิทธิในการฟ้องหน่วยราชการและองค์กรของรัฐ (มาตรา 62)

(2) บทบัญญัติในด้านแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมและการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย (มาตรา 76) การมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล (มาตรา 79) การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง (มาตรา 78) และการตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (มาตรา 89)

(3) บทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ มีบทบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและร่างกฎหมาย ในกรณีการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50% ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นเข้าชื่อร้องขอ (มาตรา 287) ในกรณีการเสนอร่างกฎหมาย ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คนเข้าชื่อร้องขอ (มาตรา 170)

(4) บทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีบทบัญญัติกำหนดสิทธิในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76) การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับพฤติกรรมของข้าราชการและพนักงานของรัฐ (มาตรา 197) การร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเข้าชื่อไม่น้อยกว่า 50,000 คน (มาตรา 304)

แม้จะมีการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วม แต่ประชาชนจะมีส่วนร่วมจริงหรือไม่ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติและการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ กระนั้นก็ตาม ประชาชนก็มีฐานอ้างอิงในการเรียกร้องการมีส่วนร่วม ในขณะที่บทบัญญัติในด้านแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่รัฐบาลจะดำเนินการหรือไม่ก็ได้ ส่วนบทบัญญัติในด้านการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติก็ดี และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก็ดี การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทั้งสองมีต้นทุนปฏิบัติการร่วมกัน (Collective Action Cost) ที่ต้องเสีย อีกทั้งมีปัญหา 'การขี่ตัวฟรี' (Free Rider) อีกด้วย

กล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้ทำให้โครงสร้างตลาดการเมืองไทยเปลี่ยนแปลงไป ตลาดการเมืองไทยยังคงมีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ เนื่องจากทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดที่ดี การกระจุกตัวของอำนาจการเมืองที่ดี และความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมืองก็ยังคงดำรงอยู่ แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะให้ความสำคัญในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ประชาชนจะมีส่วนร่วมจริงหรือไม่ขึ้นอยู่กับความจริงจังของรัฐบาลและระบบราชการ ประชาชนยังคงต้องเสียค่าเสียในระดับนสูงในการผลักดันการมีส่วนร่วม

### 3. ประพฤติกรรมการในตลาดการเมือง (Market Conduct)

ประพฤติกกรรมในตลาดส่วนหนึ่งเป็นผลจากการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) ของตัวละครต่างๆในตลาด ทั้งนักการเมืองและพรรคการเมือง ข้าราชการและระบบราชการ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กลุ่มผลประโยชน์ รวมตลอดจนรัฐสภา ศาลสถิตยุติธรรม และรัฐบาล อีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากลักษณะโครงสร้างของตลาด

การศึกษาประพฤติกกรรมในตลาดการเมืองจะจำกัดเฉพาะประพฤติกกรรมสำคัญเพียง 4 ด้าน คือ

- (1) การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking)
- (2) การซื้อขายเสียง (Vote Trading)
- (3) การนอนหลับทับสิทธิ์ (Voter Apathy)
- (4) การย้ายพรรคและการซื้อขายนักการเมือง

#### 4.1 การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking)

การใช้อำนาจทางการเมืองเป็นกลไกในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจปรากฏอย่างแพร่หลายในสังคมการเมืองไทย นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 เป็นต้นมา (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2539/2532 : บทที่ 7) การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้มีทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ซึ่งก็คือการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการประพฤติมิชอบ ความร่ำรวยอันผิดปกติของผู้มีอำนาจทางการเมืองเคยเป็นข้ออ้างในการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเป้าประสงค์หลักที่สำคัญประการหนึ่งในการป้องปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของนักการเมือง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติที่สามารถจำแนกออกเป็นมาตรการได้อย่างน้อย 10 กลุ่ม

(1) บทบัญญัติในด้านนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาการเมือง และกำหนดมาตรฐานด้านคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ (มาตรา 77)

(2) การกำหนดให้การทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นโทษสมบัติและลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและตำแหน่งอื่น โทษสมบัติดังกล่าวนี้บังคับใช้กับตำแหน่งต่อไปนี้

(ก) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 109) และสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 126)

(ข) รัฐมนตรี (มาตรา 206)

(ค) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ [มาตรา 256 (4)]

(ง) กรรมการการเลือกตั้ง [มาตรา 137 (4)]

(3) การห้ามดำรงตำแหน่งในวิสาหกิจเอกชนหรือเป็นลูกจ้างธุรกิจเอกชน ข้อห้ามดังกล่าวนี้บังคับใช้กับตำแหน่งต่อไปนี้

- (ก) รัฐมนตรี (มาตรา 208)
- (ข) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ [มาตรา 258 (3)]
- (ค) กรรมการการเลือกตั้ง [มาตรา 139 (3)]

(4) การห้ามรัฐมนตรีถือหุ้นหรือเป็นผู้บริหารวิสาหกิจเอกชน (มาตรา 209)

(5) การห้ามรับสัมปทานจากรัฐ หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ ข้อหานี้บังคับใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร [มาตรา 110 (2)] สมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 128) และรัฐมนตรี (มาตรา 208)

(6) การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วน ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่าย (มาตรา 180 วรรค 6) ข้อหานี้มีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันการใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง

(7) การห้ามผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองก้าวก่ายการบรรจุแต่งตั้งและขึ้นเงินเดือนข้าราชการและพนักงานของรัฐ ข้อหานี้บังคับใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 111) และสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 128)

(8) การแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง และเปิดเผยต่อสาธารณชน (หมวด 10 ส่วนที่หนึ่ง มาตรา 291 - 296)

(9) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง (หมวด 10 ส่วนที่ 3 มาตรา 303 - 307)

(10) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (หมวด 10 ส่วนที่ 4 มาตรา 308 - 311)

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แสดงให้เห็นความมุ่งมั่นในการแก้และป้องกันปัญหานักการเมืองร่ำรวยผิดปกติ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติที่ป้องกันปัญหาความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) ระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Private Interest) กับผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ด้วยการห้ามผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองถือหุ้น เป็นลูกจ้าง หรือเป็นผู้บริหารวิสาหกิจเอกชน ตลอดจนห้ามรับสัมปทานจากรัฐหรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ พร้อมกันนั้นก็ยังมีบทบัญญัติให้แสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณชน หากปรากฏว่ามีความร่ำรวยอันผิดปกติก็อาจถูกถอดถอนจากตำแหน่ง และถูกดำเนินคดีอาญา แต่การลงโทษดังกล่าวนี้เป็นการดำเนินการตามกฎหมายซึ่งมักจะไร้ประสิทธิผล อันเป็นผลจากการขาดหลักฐานและพยาน

การดำเนินนโยบายเพื่อเกื้อกูลผลประโยชน์ที่เป็นฐานเศรษฐกิจหรือฐานการเมือง โดยที่ภาระการดำเนินนโยบายดังกล่าวตกแก่แผ่นดิน อาจเป็นการประพฤติมิชอบในเชิงจริยธรรม เพราะเป็นการกระทำเพื่อแลกเปลี่ยนกับการสนับสนุนทางการเงินหรือการสนับสนุนทางการเมือง แต่เป็นการประพฤติ

ขอบในเชิงการเมือง สังคมการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยล้วนมีประพัตติกรรมดังกล่าวนี้ หากถือว่าประพัตติกรรมเช่นนี้เป็นการทุจริตตามนิคินัย การดำเนินการลงโทษก็เป็นเรื่องยากยิ่ง

การดูจับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการจัดสรรสัมปทานก็ดี และจากกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อก็ดี หากถือเป็นการทุจริตประพัตติมิชอบและถือเป็นอาชญากรรมที่ต้องลงโทษ การดำเนินการลงโทษก็เป็นเรื่องยากยิ่งเช่นกัน เพราะเป็นอาชญากรรมที่ปราศจากเจ้าทุกข์หรือผู้เสียหาย (Crime Without Victims) หากธุรกิจเอกชนถือเป็นการจิวไรต์ในการจ่ายเงินได้โตะ โดยที่เงินได้โตะเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการประกอบธุรกิจ จิวไรต์ดังกล่าวนี้ย่อมเกื้อกูลการดูจับส่วนเกินทางเศรษฐกิจของผู้มีอำนาจทางการเมือง

กระบวนการดูจับส่วนเกินทางเศรษฐกิจและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ อาจมิได้เกิดจาก 'สันดานไม่ดี' ของนักการเมือง แต่อาจเป็นผลจากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมไทยที่ทำให้จำเป็นต้องมีทรัพยากรทางการเงินในการสร้างสายสัมพันธ์และเครือข่ายทางการเมือง ในกรณีเช่นนี้ หากต้องการทำลายประพัตติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้มีอำนาจการเมืองก็ต้องทำลายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

การมีบทบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและกรรมการหาประโยชน์จากกระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน (มาตรา 180 วรรค 6) เป็นบทบัญญัติที่ไร้ประสิทธิผล บทบัญญัตินี้มีอาจทำลายงบ ส.ส. ได้ โดยทั้งบ ส.ว. อาจผิดขึ้นในอนาคต ในเมื่อรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้มึงบ ส.ส. หรือบ ส.ว. เสียเอง จึงมิได้ขัดตอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ งบ ส.ส. ก่อเกิดภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งมีบทบัญญัติห้าม ส.ส. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ในเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติเดียวกันนี้ จึงเป็นที่คาดได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องกดดันให้รัฐบาลจัดสรรงบ ส.ส. ต่อไป โดยที่อาจมีการเจรจาเพิ่มวงเงินก่อนที่กฎหมายงบประมาณรายจ่ายจะเข้าสภา ทั้งนี้เป็นที่คาดได้ว่า รัฐบาลจำต้องโอนอ่อนต่อข้อเรียกร้องของ ส.ส. เพื่อเห็นแก่เสถียรภาพและอายุของรัฐบาล ดังที่เคยปรากฏมาแล้วในอดีต ในเมื่อรัฐมนตรีมิได้เป็นสมาชิกสภา ด้วยเหตุดังนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิจำเป็นต้องแปรญัตติในสภาเพื่อขอตั้งหรือเพิ่มวงเงินงบ ส.ส. อันขัดตอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐบาลและข้าราชการจะเป็นฝ่ายจัดการให้เอง การก่อกองของบ ส.ว. เป็นเรื่องคาดการณ์ได้ด้วยเหตุผลเดียวกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพ่งเล็งการหาประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน โดยมีได้สนใจการหาประโยชน์จากเงินนอกงบประมาณ ด้วยเหตุดังนี้ การจัดสรรงบพยุง/ประกันราคาพิชผลจากเงินกองทุนหมุนเวียนต่างๆ ดังเช่นกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรและกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร จะยังคงมีต่อไป เพราะมิได้ขัดตอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การแย่งชิงงบพยุง/ประกันราคาลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองจะทวีความเข้มข้นยิ่งขึ้น ในประการสำคัญ การที่รัฐธรรมนูญมิได้อุดช่องโหว่ในประเด็นการหาประโยชน์จากเงินนอกงบประมาณ มีผลในการส่งเสริมให้มี

การจัดตั้งกองเงินทุนหมุนเวียนต่างๆมากขึ้น เพราะไม่เพียงแต่ไม่ต้องขออนุมัติรัฐสภาในการใช้เงินกองทุนเท่านั้น หากยังปลอดพ้นจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอีกด้วย

การที่ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองสามารถใช้ทรัพยากรของแผ่นดิน ทั้งงบประมาณแผ่นดิน และเงินนอกงบประมาณ ไปใช้จ่ายเพื่อสร้างสมคะแนนนิยมทางการเมือง ก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างนักการเมืองหน้าใหม่กับผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองอยู่ก่อนแล้ว และระหว่างผู้ไม่มีอำนาจกับผู้มีอำนาจการเมือง นับเป็นทำนองบิดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองที่สำคัญ

ข้อห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก้าวล่วงการบรรจุแต่งตั้งและขึ้นเงินเดือนข้าราชการและพนักงานของรัฐ มิได้บังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แม้ว่าโดยหลักการรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง แต่ในข้อเท็จจริงมีการ 'ล้วงลูก' ไปถึงการแต่งตั้งข้าราชการระดับล่าง ตลาดข้าราชการเป็นตลาดที่มีการซื้อขายตำแหน่ง โดยที่ราคาเพิ่มขึ้นตามระดับตำแหน่งและช่องโอกาสในการหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากตำแหน่งนั้น ในอดีตกาล ราคาตำแหน่งชำระด้วยสิ่งของ (Payments in Kind) ดังเช่น 'พระบูชา น้ำผึ้งเดือนห้า ปุ่มมะค่า งาช้าง หางนกยูง แคมดงกอล์ฟ' ในปัจจุบัน ตลาดข้าราชการแปรเปลี่ยนจากระบบการนำของแลกเปลี่ยนกับตำแหน่ง (Barter Economy) มาสู่การนำเงินแลกเปลี่ยนกับตำแหน่ง (Exchange Economy) โดยที่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงหนึ่งอาจจัดทำบัญชีรายชื่อแลกตำแหน่งกับเจ้ากระทรวงอื่นด้วย กล่าวโดยสรุปก็คือ การซื้อขายตำแหน่งข้าราชการระดับสูงเป็นช่องทางหนึ่งในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจของผู้มีอำนาจทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มุ่งเล่นงานผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมากกว่าข้าราชการประจำ ทั้งที่ข้าราชการระดับสูง (ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี และรองอธิบดี) มีโอกาสแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากการบริหาร แต่ไม่ต้องปฏิบัติบนพื้นฐานเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง แม้ว่าข้าราชการระดับสูงอาจถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนประพฤติกัมมอันเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบ [มาตรา 301 (3)] แต่ไม่ต้องแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ไม่ต้องถูกถอดออกจากตำแหน่ง และไม่ต้องถูกดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ การบังคับให้แสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินก็ดี การพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่งก็ดี และการดำเนินคดีอาญาก็ดี อยู่ภายใต้กฎหมายอื่นที่มีไว้รัฐธรรมนูญ

ท้ายที่สุด การทุจริตและประพฤติมิชอบอาจมิได้เกิดขึ้นในกาลปัจจุบัน หากแต่เกิดขึ้นในกาลอนาคต ผู้ที่ได้ประโยชน์จากผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองอาจตกลงที่จะชำระผลประโยชน์ตอบแทนในอนาคต เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกจับได้ในกาลปัจจุบัน ในเมื่อรัฐธรรมนูญมิได้สนใจประเด็นนี้ จึงเป็นไปได้มากขึ้นที่จะมีการให้สิทธิประโยชน์ปัจจุบัน แล้วไปเก็บเกี่ยวส่วนเกินทางเศรษฐกิจในอนาคต

#### 4.2 การซื้อขายเสียง (Vote Trading)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีฐานความเชื่อว่า การซื้อขายเสียงเป็นประเพณีที่ไม่ดี และต้องการขจัดออกไปจากตลาดการเมืองไทย มาตรการในการจัดการซื้อขายเสียงซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

(1) การควบคุมการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่เป็นกลาง (มาตรา 144 และ 145)

(2) การควบคุมรายจ่ายในการหาเสียง [มาตรา 326 (6)] ซึ่งมีรายละเอียดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 (มาตรา 41 และบทลงโทษมาตรา 102)

(3) การนับคะแนนเสียง ณ จุดเดียว อันทำให้การประเมินผลการซื้อเสียงเป็นหน่วยทำได้ยาก [มาตรา 104 วรรค 4 และมาตรา 326 (7)]

มาตรา (1) และ (2) มีมาก่อนแล้ว และไม่มีเหตุผลที่จะเชื่อว่า การดำเนินการตามมาตรการทั้งสองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะมีประสิทธิผลมากกว่าที่เป็นมาในอดีต เฉพาะ (3) เป็นมาตรการใหม่ ซึ่งยากที่จะพิสูจน์ได้ว่า การบังคับใช้มาตรานี้เป็นเหตุให้การซื้อขายเสียงลดลง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มุ่งจัดปัญหาการซื้อขายเสียงเฉพาะในการเลือกตั้งสมาชิกสภา และมิได้สนใจปัญหาการซื้อขายเสียงในตลาดการเมืองระดับอื่น ทั้งๆที่มีการซื้อขายเสียงในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี และระบบราชการ รวมทั้งการซื้อนักการเมืองข้ามพรรค นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังสนใจจัดเฉพาะปัญหาการซื้อขายเสียงด้วยเงินเท่านั้น ทั้งๆที่การซื้อขายเสียงกระทำได้หลายรูปแบบ ดังเช่นการซื้อเสียงด้วยโครงการ (งบ ส.ส.) และการแลกโครงการกับโครงการระหว่างรัฐมนตรีต่างพรรคในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี บางครั้งการซื้อเสียงมิได้ใช้เงินของตนเอง หากแต่ใช้งบประมาณแผ่นดิน ดังเช่นการซื้อเสียงสมาชิกสภาด้วยการผันงบประมาณแผ่นดินสู่เขตการเลือกตั้งของสมาชิกนั้น การจ่ายเงินหวัคแนนโดยผ่านกลไกการจัดจ้างจัดซื้อที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน และการจ่ายเงินหวัคแนนโดยผ่านโครงการพยุ/ประกันราคาพืชผล เป็นต้น

หากรัฐธรรมนูญต้องการแก้ปัญหาการซื้อขายเสียง มรรควิธีในการแก้ปัญหาที่สำคัญ นอกจากการทำลายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แล้ว ก็คือ การแก้ปัญหาอันเกิดจากลักษณะของสัญญาการปริวรรตสาธารณะที่เป็นสัญญาโดยนัย (Implicit Contract) และสัญญาที่ไม่สมบูรณ์ (Incomplete Contract) ทั้งนี้เพื่อปรับเปลี่ยนลักษณะการปริวรรตสาธารณะในตลาดการเมือง จากการนำคะแนนเสียงแลกกับเงินมาเป็นการนำคะแนนเสียงแลกกับนโยบาย

การเปลี่ยนแปลงสัญญาการปริวรรตสาธารณะจากสัญญาโดยนัย (Implicit Contract) มาเป็นสัญญาโดยชัดแจ้ง (Explicit Contract) เป็นเรื่องยากที่จะเป็นไปได้ อย่างน้อยที่สุดสัญญาการปริวรรตสาธารณะมีอาจเป็นลายลักษณ์อักษรได้ แต่การลดความไม่สมบูรณ์ของสัญญาเป็นเรื่องที่มีความเป็นไปได้

ถ้าหากต้องการให้ตลาดการเมืองมีการปริวรรตในลักษณะการนำคะแนนเสียงแลกกับนโยบาย เงื่อนไขอันจำเป็นในการนี้ ก็คือ รัฐธรรมนูญต้องมีบทบัญญัติในการเกื้อกูลให้นักการเมืองทำหน้าที่ของตน จะต้องไม่มีบทบัญญัติที่ลิดรอนการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภา และจะต้องมีบทบัญญัติในการส่งเสริมให้สมาชิกวุฒิสภามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย ถึงแม้ว่าการกำหนดนโยบายมิใช่หน้าที่ปฐมฐานของสมาชิกวุฒิสภาก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติลิดรอนการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของนักการเมือง ในประการสำคัญมีบทบัญญัติห้ามนักการเมืองเสนอร่างกฎหมายในฐานะปัจเจกบุคคล (มาตรา 169 วรรคสอง) ห้ามพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่า 20 คนเสนอร่างกฎหมาย (มาตรา 169 วรรคสอง) และลิดรอนบทบาทหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งโดยพื้นฐานเป็นกฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ (มาตรา 169) บทบัญญัติเหล่านี้ ในด้านหนึ่งต้องการลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก ในอีกด้านหนึ่งต้องการลดทอนจำนวนร่างกฎหมายที่เสนอในรัฐสภา อันแสดงถึงทัศนคติเชิงลบที่มีต่อการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภา เพราะถือว่า การที่มีผู้เสนอร่างกฎหมายมากเกินไปเป็นเรื่องวุ่นวาย ในเมื่อรัฐธรรมนูญแสดงออกซึ่งทัศนคติเชิงลบที่มีต่อการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาเช่นนี้ ย่อมทำให้สมาชิกวุฒิสภามีพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากการทำหน้าที่พื้นฐาน และปิดกั้นนวัตกรรมด้านนิติบัญญัติและด้านนโยบาย ในประการสำคัญ ทำให้ตลาดการเมืองเบี่ยงเบนจากรูปแบบอุดมคติด้วย

หากต้องการให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งนำคะแนนเสียงแลกกับนโยบายก็ต้องปรับปรุงแก้ไขกระบวนการกำหนดนโยบายมิให้มีอคติต่อต้านการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ トラบเท่าที่อคติดังกล่าวนี้อย่างดำรงอยู่ นโยบายอันเป็นผลผลิตของตลาดการเมืองย่อมไม่เกื้อหนุนแก่ราษฎรซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในชนบทและมีฐานะยากจน トラบเท่าที่กระบวนการกำหนดนโยบายไม่มีผลผลิตที่อำนวยความสะดวกแก่ราษฎร มิใช่เรื่องผิดปกติหรือแม้แต่ผิดจริยธรรมที่ราษฎรนำคะแนนเสียงแลกกับเงิน เพราะเงินอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรได้ ในขณะที่นโยบายที่เกื้อประโยชน์กลุ่มนายทุนขนาดใหญ่มีอาจอำนวยความสะดวกแก่ราษฎร เหตุไฉนผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงคาดหวังว่า ราษฎรจะนำคะแนนเสียงแลกกับนโยบายที่มีได้เกื้อหนุนแก่ตน การคาดหวังเช่นนี้ย่อมมิใช่การคาดหวังที่สมเหตุสมผล

ในการแปรตลาดการเมืองสู่รูปแบบอุดมคติ ปัญหาสำคัญประการหนึ่งก็คือ นักการเมืองไม่มีเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา (Commitment Technology) พันธสัญญาที่สำคัญก็คือพันธสัญญาในการทำหน้าที่ผู้แทนราษฎร พันธสัญญาในการทำหน้าที่นักนิติบัญญัติ และพันธสัญญาในการผลิต 'บริการความสุข' หรือ 'บริการการเมือง' แก่ราษฎร ในการเสริมสร้างและพัฒนาเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา จำเป็นต้องสร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) โดยที่กลไกความรับผิดชอบนี้ต้องสื่อสารข่าวสารที่สมบูรณ์แก่ราษฎร เพื่อให้ประโยชน์ในการตัดสินใจทางการเมืองต่อไป

กลไกความรับผิดชอบที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อย 3 กลไก กล่าวคือ

กลไกความรับผิดชอบที่หนึ่ง ได้แก่ การตรวจสอบการทำหน้าที่ผู้แทนราษฎร ตัวอย่างเช่น การบันทึกข้อมูลการเข้าประชุมและการขาดประชุมรัฐสภา รวมตลอดจนคณะกรรมการการชุดต่างๆ และการบันทึกข้อมูลการลงมติในญัตติและในการพิจารณาร่างกฎหมายต่างๆ ฯลฯ ข้อมูลเหล่านี้ต้องเผยแพร่ให้ราษฎรได้รับทราบโดยทั่วไป เพื่อใช้ประเมินว่า นักการเมืองแต่ละคนได้ทำหน้าที่ผู้แทนราษฎรอย่างครบถ้วนสมบูรณ์เพียงใด และมีส่วนผลักดันร่างกฎหมายตามนโยบายที่ใช้หาเสียงเลือกตั้งหรือไม่ ฯลฯ

กลไกความรับผิดชอบที่สอง ได้แก่ การขอความเห็นชอบในการดำเนินนโยบายจากรัฐสภา ก่อนที่รัฐบาลจะบริหารประเทศ สมาชิกรัฐสภาควรมีส่วนร่วมในการวิพากษ์นโยบายของรัฐบาล และตรวจสอบนโยบายของรัฐบาล อย่างน้อยที่สุดในประเด็นที่ว่า นโยบายของรัฐบาลเป็นไปตามที่ใช้หาเสียงหรือไม่ หากรัฐบาลไม่นำเสนอนโยบายตามที่ใช้หาเสียง ย่อมมีผลเท่ากับการละเมิดพันธสัญญาที่ให้แก่ประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลขาดเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา ในตลาดการเมืองในอุดมคติ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งหย่อนบัตรเลือกตั้ง โดยหวังว่าจะได้นโยบายอันดีเลิศอันดับแรก อย่างน้อยที่สุดตามที่ตนเองของตน เมื่อรัฐบาลชนะการเลือกตั้ง กลับส่งมอบ 'สินค้า' ไม่ตรงตามรูปแบบและคุณภาพที่สัญญาไว้ การขาดความรับผิดชอบในการดำเนินนโยบายตามที่ใช้หาเสียงมีผลในการทำลายตลาดการเมือง อย่างน้อยที่สุดทำให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งสิ้นศรัทธาการเลือกตั้ง ยิ่งการเมืองไทยถูกครอบงำโดยระบบรัฐบาลผสมด้วยแล้ว รัฐบาลมักจะอ้างเหตุแห่งการผสมรัฐบาลอันทำให้มีอาจดำเนินนโยบายตามที่ใช้หาเสียงได้ เพราะนโยบายของรัฐบาลผสมเกิดจากการประนีประนอมของพรรคร่วมรัฐบาล ข้ออ้างดังกล่าวนี้มักใช้เป็นเหตุผลของการขาดเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา หากมีการประเมินนโยบายของรัฐบาลว่าเป็นไปตามที่ใช้หาเสียงหรือไม่ แล้วเผยแพร่ผลการประเมินนี้ให้สาธารณชนได้รับทราบโดยทั่วกัน ก็จะเป็นการเสริมสร้างเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา

กลไกความรับผิดชอบที่สาม ได้แก่ การประเมินการดำเนินนโยบายของรัฐบาลว่าเป็นไปตามที่แถลงต่อรัฐสภาหรือไม่ ทั้งนี้โดยให้องค์กรอิสระที่เป็นกลางเป็นผู้ประเมิน พร้อมทั้งจัดทำรายงานประจำปีเผยแพร่ต่อสาธารณชน การประเมินและการเผยแพร่รายงานการประเมินดังกล่าวนี้เป็นการสร้างกลไกความรับผิดชอบที่กดดันให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายตามที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540 มิได้สนใจสร้างกลไกความรับผิดชอบดังที่พรรณนารข้างต้นนี้ ไม่มีกลไกการตรวจสอบการทำหน้าที่ของผู้แทนราษฎร ไม่มีกลไกการตรวจสอบว่า นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาสอดคล้องกับที่ใช้หาเสียงหรือไม่ และไม่มีกลไกการตรวจสอบว่า รัฐบาลดำเนินนโยบายตามที่แถลงต่อรัฐสภามากน้อยเพียงใด แต่รัฐธรรมนูญกลับมีบทบัญญัติอันแปลกประหลาดในการบังคับให้รัฐบาลรายงานต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้งว่า มีการดำเนินนโยบายตาม "แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ" ที่ปรากฏในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พร้อมทั้งสาธยายถึงปัญหาและอุปสรรค (มาตรา 88) บทบัญญัติดังกล่าวนี้มีนัยว่า รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อ สสร. หากต้องรับผิดชอบต่อราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ แท้ที่จริงแล้ว เมื่อราษฎรหย่อนบัตรเลือกตั้ง ราษฎรเสนอขึ้นนโยบายของนักการเมืองและพรรคการเมือง

ราษฎรหาได้เสนอชื่อ "แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ" ของ สสร. ไม่ หากรัฐบาลจะแสดงความรับผิดชอบประชาชน รัฐบาลก็ต้องดำเนินนโยบายตามที่ไต่หาเสียงจากประชาชน หากไต่หาเสียงแล้วดำเนินนโยบายตาม "แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ" ของ สสร. ไม่

#### 4.3 การนอนหลับทับสิทธิ์ (Voter Apathy)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญแก่ปัญหาการนอนหลับทับสิทธิ์และพยายามแก้ปัญหานี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย การไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรอาจเป็นเหตุให้เสียสิทธิ ดังความปรากฏในมาตรา 68 และมาตรา 326 (1) ประกอบกับมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังให้สิทธิแก่ผู้อยู่นอกเขตเลือกตั้งหรือนอกราชอาณาจักรในการเลือกตั้ง ดังความปรากฏในมาตรา 105 วรรค 2 และมาตรา 326 (2) ประกอบกับมาตรา 79 ถึงมาตรา 85 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ พ.ศ. 2541 ด้วยมาตรการทั้งสองนี้ สสร. คงหวังว่า การนอนหลับทับสิทธิ์จะลดลงและอัตราการใช้สิทธิ (Rate of Voter Turnouts) จะเพิ่มขึ้น

การตัดสินใจใช้หรือไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Right) ของปวงชน การบังคับให้ประชาชนต้องใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นการละเมิดสิทธิตามธรรมชาติดังกล่าวนี้อย่างแน่นอน ทั้งนี้ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ด้วยการบังคับเช่นนี้ การนอนหลับทับสิทธิ์จะลดลง หากเราเชื่อว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีประพฤติกรรมอันสมเหตุสมผล และตัดสินใจลงหรือไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจากการประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับ (Voting Benefits) เปรียบเทียบกับต้นทุนที่ต้องสูญเสียไปในการเลือกตั้ง (Voting Cost) ราษฎรจะใช้สิทธิเลือกตั้งก็ต่อเมื่อผลการประเมินปรากฏว่า ประโยชน์ที่ได้รับจากการเลือกตั้งมีมากกว่าต้นทุนที่สูญเสียไป ตราบเท่าที่ประโยชน์ไม่คุ้มกับรายจ่าย การนอนหลับทับสิทธิ์ย่อมเกิดขึ้น

หากรัฐธรรมนูญต้องการแก้ปัญหาการนอนหลับทับสิทธิ์ ก็ต้องมีบทบัญญัติในทางที่เกื้อกูลให้ประโยชน์สุทธิ (Net Benefit) ที่ได้จากการเลือกตั้งมีค่าเป็นบวก นั่นก็คือ การหาทางเพิ่มพูนประโยชน์และ/หรือลดต้นทุนการใช้สิทธิ ในตลาดการเมืองในอุดมคติที่รูปแบบการปัวรรตสาธารณะเป็นการแลกเปลี่ยนคะแนนเสียงกับนโยบาย หนทางที่จะเพิ่มพูนประโยชน์ที่ได้จากการเลือกตั้ง ก็คือการลดทอนความไม่สมบูรณ์ของตลาดการเมืองด้วยการทำลายทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเลือกนักการเมืองหน้าใหม่และทางเลือกนโยบายใหม่ๆ ได้มากขึ้น นอกจากนี้ ยังต้องปรับแก้กระบวนการกำหนดนโยบายให้เอื้อสุขแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและอย่างเสมอภาค หนทางที่จะลดทอนต้นทุนการใช้สิทธิเลือกตั้งอยู่ที่การลดต้นทุนสารสนเทศทางการเมือง รวมตลอดจนต้นทุนประเภทอื่นๆ

หากปราศจากการดำเนินการให้ประโยชน์สุทธิจากการใช้สิทธิมีค่าเป็นบวก ถึงจะบังคับให้ประชาชนใช้สิทธิ แต่การนอนหลับทับสิทธิ์จะยังคงเกิดขึ้น แม้การไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอัน

สมควรอาจเป็นเหตุให้เสียสิทธิ์ สำหรับประชาชนบางหมู่เหล่า การสูญเสียสิทธิเลือกตั้งมิได้มีความหมายแต่ประการใด หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งประเมินแล้วว่า การใช้สิทธิมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์สุทธิใดๆ หนทางที่จะทำให้ประโยชน์สุทธิมีค่าเป็นบวก ก็แต่โดยการนำคะแนนเสียงแลกกับเงิน ในกรณีเช่นนี้ การถอนลัทธิบัตรสิทธิในเชิงจริยธรรมอาจจะดีกว่าการนำคะแนนเสียงแลกกับเงิน

การบังคับให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมอย่างมาก ประการแรก ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเกรงกลัวการเสียสิทธิต้องเสียเวลาและเสียรายจ่ายในการแจ้งเหตุผลในการไม่ใช้สิทธิแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประการที่สอง คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องสูญเสียทรัพยากรจำนวนมากในการตรวจสอบและลงโทษผู้ไม่ใช้สิทธิ ประการที่สาม หากจำนวนประชาชนผู้ถูกตัดสิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ปรากฏการณ์เช่นนี้ย่อมไม่เป็นผลดีต่อสุขภาพของสังคมการเมืองไทย

แต่การบังคับให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งก่อให้เกิดประโยชน์อันใดเล่า หาก สสร. หวังว่าการไม่ถอนลัทธิบัตรสิทธิจะช่วยให้ได้มาซึ่งนักการเมืองที่มีคุณภาพ ย่อมเป็นการวาดวิมานในอากาศ ในเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้มุ่งเปิดประตูการเมืองให้มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ ประโยชน์อีกประการหนึ่งที่มีการกล่าวขวัญถึง ก็คือ การป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้ง เพราะมักมีการแอบอ้างการใช้สิทธิแทนผู้ถอนลัทธิบัตรสิทธิ แต่การทุจริตในการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นได้เป็นความบกพร่องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หาใช่ความบกพร่องของผู้ถอนลัทธิบัตรสิทธิไม่

#### 4.4 การย้ายพรรคและการซื้อขายนักการเมือง

การย้ายพรรคของนักการเมืองปรากฏอย่างแพร่หลายภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 นักการเมืองบางคนตัดสินใจย้ายพรรคเนื่องจากมีอาชญากรรมใหญ่ทางการเมืองในพรรคเดิม หรือมีเจตจำนงที่มีความขัดแย้งภายในพรรค แต่การย้ายพรรคอีกส่วนหนึ่งมีลักษณะเป็นการขายตัว ซึ่งอาจจ่ายค่าตัวเป็นดั่งเงินหรือชำระเป็นตำแหน่งการเมือง การซื้อตัวนักการเมืองเป็นหนทางลัดในการเติบโตของพรรค พรรคการเมืองมีเส้นทางการเติบโตอย่างน้อย 2 เส้นทาง เส้นทางหนึ่งเป็นการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ด้วยการสร้างพรรคโดยมีกระบวนการผลิตนักการเมืองของตนเอง อีกเส้นทางหนึ่งเป็นการเติบโตภายนอก (External Growth) ด้วยการซื้อตัวนักการเมืองที่มีโอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งสูง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่ส่งเสริมการย้ายพรรค ทั้งนี้พิจารณาได้จากเงื่อนไขเวลาการเลือกตั้งที่กำหนดว่า จะต้องเลือกตั้งภายใน 45 วันในกรณีอายุสภาสิ้นสุดลง (มาตรา 115) และภายใน 60 วันในกรณีที่มีการยุบสภา (มาตรา 116) โดยที่ในขณะเดียวกันมีบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นสมาชิกพรรคอย่างน้อย 90 วัน [มาตรา 107 (4)] ดังนั้น นักการเมืองที่ต้องการย้ายพรรคจะต้องลาออกจากสมาชิกภาพพรรคเดิมก่อน

การเลือกตั้งอย่างน้อย 90 วัน โดยที่สมาชิกภาพของ ส.ส. สิ้นสุดลงพร้อมๆ กับการลาออกจากพรรคด้วย [มาตรา 118 (4)]

อย่างไรก็ตาม บทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดมิให้นำเงื่อนไขตามมาตรา 107 (4) มาบังคับใช้กับการเลือกตั้งสมัยแรก (มาตรา 325) ดังนั้น การย้ายพรรคขนาดใหญ่จะเกิดขึ้นก่อนการเลือกตั้งสมัยแรก อันนำไปสู่การปรับดุลยภาพทางการเมืองครั้งสำคัญ เพราะหลังจากนี้แม้การย้ายพรรคยังคงทำได้ แต่มีความยุ่งยากเกี่ยวกับเงื่อนไข ซึ่งจะทำให้การย้ายพรรคมีน้อยลง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้มีข้อห้ามเกี่ยวกับการซื้อขายนักการเมือง และถึงจะมีข้อห้ามเช่นนี้ ก็หาไม่ประสิทธิผลไม่ ด้วยเหตุผลเดียวกับที่อธิบายข้างต้น การซื้อขายนักการเมืองจะมีมากก่อนการเลือกตั้งสมัยแรก ซึ่งจะเป็นการปรับดุลยภาพครั้งใหญ่ พรรคการเมืองที่เลือกเส้นทางการเติบโตใหญ่ภายนอกจกต้องกว้านซื้อนักการเมืองที่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งสูง ซึ่งจะทำให้ตลาดนักการเมืองเป็นตลาดของผู้ขาย (Sellers' Market) ภายหลังการเลือกตั้งสมัยแรก ตลาดนักการเมืองจะแปรเปลี่ยนเป็นตลาดของผู้ซื้อ (Buyers' Market) ผู้ที่ต้องการย้ายพรรคต้องลาออกจากพรรคเดิมก่อนที่สภาจะสิ้นอายุหรือก่อนที่จะมีการยุบสภาอย่างน้อย 90 วัน ซึ่งสร้างสภาวะความไม่แน่นอนแก่ผู้ต้องการย้ายพรรค เพราะทันทีที่ลาออกจากพรรคเดิม อำนาจต่อรองก็ลดลง

หากต้องการให้พรรคการเมืองพัฒนาตามเส้นทางการเติบโตภายในและกีดขวางเส้นทางการเติบโตภายนอก เพื่อลดทอนการซื้อขายนักการเมือง หนทางหนึ่งที่ได้ ก็คือ การกำหนดข้อห้ามมิให้นักการเมืองที่ย้ายพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งอย่างน้อย 1 สมัย

## 5. ผลปฏิบัติการในตลาดการเมือง (Market Performance)

โครงสร้างและประพตติกรรมในตลาดเป็นปัจจัยสำคัญที่กำกับผลปฏิบัติการในตลาดการเมือง การวิเคราะห์ผลปฏิบัติการจำเป็นต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ตลาดการเมืองไทยมีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ เนื่องจากมีทํานบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด มีการกระจุกตัวของอำนาจ และมีการดูดซับส่วนเกินและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ให้หลักประกันด้านสิทธิและเสรีภาพเพิ่มขึ้นมาก พร้อมทั้งพยายามส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และดำเนินการให้ตลาดมีความโปร่งใส (Transparency) แต่มิได้ให้ความสำคัญในการสร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism)

ผลปฏิบัติการในตลาดการเมืองมิได้เกิดจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่เพียงปัจจัยเดียว หากเป็นผลจากปัจจัยนานัปการ นับตั้งแต่โครงสร้างด้านอำนาจ (Power Structure) ปัจจัยทางสถาบันวัฒนธรรม จารีตประเพณี สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ในที่นี้ จะพิจารณาผลปฏิบัติการของตลาดการเมืองไทยในด้านต่างๆดังต่อไปนี้

- (1) ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Efficiency)
- (2) การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth)
- (3) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Security)
- (4) การกระจายรายได้ (Income Distribution)
- (5) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization)

### 5.1 ผลปฏิบัติการด้านประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Efficiency)

ตลาดการเมืองไทยมิได้เกื้อกูลให้มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้ช่วยให้สภาพการณ์ในเรื่องนี้กระเตื้องขึ้น ทั้งนี้เพราะธรรมชาติของรัฐบาล พรรคการเมือง และนักการเมือง ที่มุ่งดำเนินนโยบายเพื่อเก็บเกี่ยวคะแนนนิยมทางการเมือง (Vote Gains Maximization) (Downs, 1957) ด้วยเหตุนี้ จึงมีการดำเนินนโยบายในลักษณะฉาบฉวยซึ่งมิได้มีผลในการแก้ปัญหาพื้นฐาน โครงการพุงหรือประกันราคาพืชผลจะยังคงมีต่อไป ทั้งๆที่มีได้ให้ประโยชน์แก่เกษตรกรชนิดเต็มกอบเต็มกำ ครอบงำที่การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายยังคงดำรงอยู่ การใช้ทรัพยากรยากที่จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้

ผลการวิจัยจำนวนไม่น้อยพบว่า สิทธิเสรีภาพมีผลในทางบวกต่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ประเทศที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพจะมีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าประเทศที่ประชาชนถูกกลืนสิทธิเสรีภาพ (Isham and Kaufmann, 1997 ; Scully, 1991) อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องแยกแยะประเภทของสิทธิเสรีภาพ เพราะผลกระทบของสิทธิเสรีภาพทางการเมือง (Civil and Political Rights) สิทธิทางสังคม (Social Rights) และสิทธิทางเศรษฐกิจ (Economic Rights) แตกต่างกัน (Elster, 1994)

ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิทางการเมืองกับประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจไม่ชัดเจน ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า การมีสิทธิทางการเมืองมากขึ้นจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจมากขึ้น ราษฎรอาจสนใจประเด็นปัญหาปากท้องมากกว่าปัญหาประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

สิทธิทางสังคมจะมีผลทางลบต่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ การกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการรับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 43) ก็น่าจะดี การกำหนดให้ประชาชนผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 52) ก็น่าจะดี การกำหนดให้คนชราและบุคคลผู้พิการหรือทุพพลภาพได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 54 และ 55) ก็น่าจะดี เหล่านี้ล้วนเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องเพิ่มการใช้จ่าย และระบบราชการมีขนาดใหญ่ขึ้น สิทธิทางสังคมจึงก่อให้เกิด Big Government โดยที่ภาคีรัฐบาลอาจมีขนาดใหญ่โตเทอะทะจนไร้ประสิทธิภาพ (X-Inefficiency) และเมื่อรัฐต้องมีหน้าที่ในการจัดสรรบริการสาธารณะและสวัสดิการ

สังคมต่างๆเพิ่มขึ้น อาจมีผลลดทอนบทบาทของภาคเอกชนจนขาดการแข่งขัน อันนำมาซึ่งความไร้ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร (Allocative Inefficiency)

สิทธิทางเศรษฐกิจมีผลในทางบวกต่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ การยอมรับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล (มาตรา 48) เกื้อกูลต่อการตัดสินใจในการลงทุนระยะยาว การกำหนดให้ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม (มาตรา 50) เกื้อกูลต่อการลดทอนการผูกขาด อันมีผลในการส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมโดยยึดราคาตลาด (มาตรา 49) สอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ เพราะที่ดินที่รัฐบาลเวนคืนจะต้องนำไปใช้ประโยชน์คุ้มกับค่าทดแทนที่จ่ายตามราคาตลาด

กระบวนการรัฐธรรมนูญานุวัตร (Constitutionalization) มีผลดีต่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ เพราะกระบวนการดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดกติกาสังคม (Rule of the Game) ที่คงทนและชัดเจน กติกาสังคมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญมีผลต่อพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลในระบบประชาธิปไตยมักจะเลือกนโยบายหรือโครงการที่เห็นผลเร็วหรือให้ผลตอบแทนเร็ว แม้ว่าอัตราผลตอบแทนต่ำก็ตาม แต่ละเลขนโยบายหรือโครงการที่ได้ผลตอบแทนช้า แม้ว่าอัตราผลตอบแทนสูง การกำหนดสิทธิการรับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (มาตรา 43) และสิทธิการรับบริการสุขภาพอนามัย (มาตรา 52) ในรัฐธรรมนูญเป็นตัวอย่างของกระบวนการรัฐธรรมนูญานุวัตร ซึ่งบังคับให้รัฐบาลต้องเพิ่มการใช้จ่ายด้านการศึกษาและการสาธารณสุข

## 5.2 ผลการปฏิบัติการด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth)

งานวิจัยจำนวนมากพบข้อเท็จจริงว่า สิทธิ (Right) และเสรีภาพ (Freedom) มีความสัมพันธ์กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยที่สหสัมพันธ์มีค่าเป็นบวก แม้จะมีงานวิจัยที่พบว่าสหสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ไม่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศด้อยพัฒนา แต่ก็เป็งานส่วนข้างน้อย งานวิจัยส่วนใหญ่ยังค้นพบอีกด้วยว่า ประเทศที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมักจะมีผลการปฏิบัติการด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดีกว่าประเทศที่ประชาชนไม่มีสิทธิเสรีภาพ<sup>7</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญด้านสิทธิและเสรีภาพค่อนข้างมาก ดังนั้น จึงวางกรอบกติกาสังคมและจัดสภาพแวดล้อมอันเกื้อกูลต่อการเจริญเติบโต

<sup>7</sup> งานวิจัยที่ค้นพบประจักษ์พยานข้อเท็จจริงว่า การที่ประชาชนมีสิทธิด้านต่างๆเกื้อกูลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้แก่ Scully (1988), Goldsmith (1995) และ Knack and Keefer (1995) ส่วนงานวิจัยที่ค้นพบประจักษ์พยานข้อเท็จจริงว่า เสรีภาพมีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้แก่ Vorghies and Glahe (1988), Spindler (1991), Scully and Slottje (1991), De Vanssay and Spindler (1994), De Hann and Siermann (1996 ; 1998), Easton and Walker (1997), Nelson and Singh (1998), Esposto and Zaleski (1999) และ Wu and Davis (1999)

ทางเศรษฐกิจ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยมีความโน้มเอียงที่จะให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการเจริญเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจรวมตลอดจนเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ เหนือกว่าเป้าหมายอื่นๆ นอกจากนี้ การเติบโตของกลุ่มทุนภายในประเทศและการสร้างพันธมิตรและเครือข่ายความสัมพันธ์กับกลุ่มทุนสากล ยิ่งหนุนเนื่องการเลือกเป้าหมายการเจริญเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ

### 5.3 ผลปฏิบัติการด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Security)

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หมายถึง สภาพการณ์ที่ประชาชนมีมาตรฐานการครองชีพเกินกว่าระดับพอประทังชีวิต โดยที่สังคมไม่มีชนตํ่าชั้น (Underclass) การพิจารณาผลกระทบของรัฐธรรมนูญที่มีต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจเน้นประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพ ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิเสรีภาพกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจมีทั้งความสัมพันธ์ทางบวกและลบ

ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิเสรีภาพทางการเมืองกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจมีลักษณะวัฏพหุหลัก สิทธิเสรีภาพทางการเมืองจะให้หลักประกันด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ต่อเมื่อประชาชนเรียกร้องการใช้สิทธิ แต่การใช้สิทธิจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อประชาชนมีฐานะทางเศรษฐกิจระดับหนึ่ง หากประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในสภาพ 'หน้าสู้ดิน หลังสู้ฟ้า' การเรียกร้องการใช้สิทธิย่อมยากจะเกิดขึ้นได้ สิทธิเสรีภาพด้านการเมืองให้หลักประกันด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยกลไกการเลือกตั้ง นักการเมือง พรรคการเมือง และรัฐบาลที่ไม่สถาปนาความมั่นคงทางเศรษฐกิจอาจถูกประชาชนคัดออกจากตลาดการเมือง ในขณะเดียวกัน กลไกการเลือกตั้งจะมีประสิทธิภาพในการคัดสรรนักการเมืองก็ต่อเมื่อประชาชนมีหลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพ 2 ประเภท ประเภทแรก ได้แก่ สิทธิในการเปิดเผยนักการเมืองที่ฉ้อราษฎร์บังหลวงและนักการเมืองที่ไม่มีเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา ประเภทที่สอง ได้แก่ สิทธิในการขับนักการเมืองที่ฉ้อราษฎร์บังหลวงและนักการเมืองที่ไม่รักษาพันธสัญญา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สร้างกลไกในการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง และสร้างกลไกในการถอดนักการเมืองออกจากตำแหน่ง แต่กลไกทั้งสองนี้บังคับใช้กับนักการเมืองที่ฉ้อหาได้ บังคับใช้กับนักการเมืองที่ขาดเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญาไม่ ในเมื่อไม่มีกลไกในการปลดนักการเมืองที่ไม่รักษาพันธสัญญา ประชาชนย่อมไม่มีหลักประกันในด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

สิทธิทางสังคมให้หลักประกันด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ อย่างน้อยที่สุดประชาชนได้รับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานและบริการสุขภาพอนามัย และได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในยามแก่เฒ่า โดยที่คนพิการและทุพพลภาพก็ได้รับความช่วยเหลือด้วย แต่สิทธิทางสังคมจะก่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ต่อเมื่อการเรียกร้องขอใช้สิทธิเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และรัฐสนองตอบต่อการ

เรียกร้องนั้น กระนั้นก็ตาม หากรัฐบาลมีทรัพยากรอันจำกัด สิทธิทางสังคมจะมีอย่างไม่เสมอภาค เพราะรัฐจะจัดสรรบริการสาธารณะและสวัสดิการเฉพาะกลุ่มและ/หรือเฉพาะเขต

สิทธิทางเศรษฐกิจอาจมีผลบั่นทอนความมั่นคงทางเศรษฐกิจ อาทิเช่น การยอมรับสิทธิการถือครองที่ดินและปล่อยให้ประชาชนถือครองที่ดินโดยไม่จำกัดจำนวน ย่อมเป็นเหตุให้บุคคลบางกลุ่มในสังคมมีอาจถือครองที่ดินได้ การที่คนจนมีอาจใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมือง เนื่องจากสภาพ 'หลังสู้ฟ้า หน้าสู้ดิน' ทำให้ได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างไม่เสมอภาค ยิ่งสารสนเทศมีลักษณะไร้สมมาตร โดยที่คนจนยึดกุมสารสนเทศได้น้อยกว่าคนรวย คนจนจึงมิได้รับประโยชน์จากสิทธิทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่

#### 5.4 ผลปฏิบัติการด้านการกระจายรายได้ (Income Distribution)

ตลาดการเมืองไทยมีอคติที่ฝังตัวอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบาย (Embodied Bias) อย่างน้อย 3 ประเภท (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2539/2532 บทที่ 7) ประเภทแรก ได้แก่ อคติในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในเขตนครมากกว่าเขตชนบท (Urban Bias) ประเภทที่สอง ได้แก่ อคติในการเอื้อประโยชน์แก่ภาคอุตสาหกรรม และลงโทษภาคเกษตรกรรม (Sectoral Bias) ประเภทที่สาม ได้แก่ อคติในการให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าเป้าหมายการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ (Target Bias)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่มีผลในการลดทอนอคติทั้งสามประเภทนี้ ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานทางการเมือง กลุ่มทุนยักษ์ใหญ่ ซึ่งดึงกลุ่มทุนสากลมาเป็นพันธมิตร มีศักยภาพเพิ่มขึ้นในการยื้อแย่งส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ประชาชนที่ยากจนจะได้ส่วนแบ่งทรัพยากรก็แต่โดยการเรียกร้องและต่อสู้

#### 5.5 ผลปฏิบัติการด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization)

รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะใช้งบประมาณขาดดุล ในด้านหนึ่งมีความต้องการเพิ่มการใช้จ่ายเพื่อสร้างสมคະแนนนิยมทางการเมือง แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับไม่ต้องการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เนื่องจากการเก็บภาษีทำลายคະแนนนิยมทางการเมือง ประพจน์ดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดระบอบประชาธิปไตยที่ขาดดุล (Democracy in Deficit) (Buchanan and Wagner, 1977)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แก้ปัญหา 'ระบบประชาธิปไตยที่ขาดดุล' ด้วยการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการงบประมาณรายจ่าย (มาตรา 180 วรรค 5) และสร้างทำเนียบกิตติขบวนการเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งครอบคลุมกฎหมายงบประมาณรายจ่ายด้วย (มาตรา 169) แต่บทบัญญัติทั้งสองนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้แล้วหาใช่นวัตกรรมของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แต่ประการใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้สนใจบทบัญญัติเกี่ยวกับธรรมนูญทางการเมืองคลัง (Fiscal Constitution) และธรรมนูญทางการเงิน (Monetary Constitution) และได้พิจารณาความเหมาะสมที่จะบรรจุธรรมนูญเหล่านี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>8</sup> จึงไม่มีนวัตกรรมใหม่ที่จะรับมือกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการเลือกเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization)

## 6. การเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

จากบทวิเคราะห์ที่น่าเสนอข้างต้นนี้ เราสามารถคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงในสังคมการเมืองไทยในประเด็นต่างๆดังต่อไปนี้

- (1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดการเมืองไทย
- (2) การเปลี่ยนแปลงประเพณีกรรมในตลาดการเมืองไทย
- (3) การเปลี่ยนแปลงประเพณีกรรมและผลปฏิบัติการของรัฐบาล

### 6.1 ข้อคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดการเมืองไทย

1. ตลาดการเมืองยังคงมีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ (Imperfect Competition) ทั้งนี้เนื่องจากทำเนียบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด (Barriers to Entry) มิได้ลดทอนลง อำนาจการเมืองยังคงกระจุกอยู่ที่กลุ่มทุนและพรรคการเมืองขนาดใหญ่ สารสนเทศทางการเมืองมีความไม่สมบูรณ์และมีลักษณะไร้สมมาตร

2. โฉมหน้าทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไปไม่มาก แม้ว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามระบบบัญชีรายชื่อ และการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นช่องทางที่จะได้มาซึ่งนักการเมืองหน้าใหม่ แต่นักการเมืองหน้าใหม่ที่จะเข้ามาตามระบบบัญชีรายชื่อได้ต้องมี 'มูลค่าทางการเมือง' สูง และต้องมีสายสัมพันธ์กับผู้นำพรรค ส่วนการเข้ามาสู่วุฒิสภาก็ต้องอาศัยเครือข่ายและองค์กรจัดตั้งทางการเมืองที่มีอยู่เดิม ในประการสำคัญ นักการเมืองหน้าเก่าสามารถเข้าสู่รัฐสภาทั้งตามระบบบัญชีรายชื่อและวุฒิสภาได้อันเป็นไปตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

3. โครงสร้างชนชั้นปกครองหรือชนชั้นนำทางอำนาจ (Power Elite) เปลี่ยนแปลงไปในทางที่กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยลดความสำคัญลง และกลุ่มทุนมีบทบาทและอำนาจเพิ่มขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่น่าสนใจ ก็คือ การเติบโตขึ้นมาเป็นชนชั้นปกครองของกลุ่มทุนธุรกิจและผู้นำท้องถิ่นในส่วนภูมิภาค การเปลี่ยนแปลงนี้มิได้เกิดจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 โดยตรง หากแต่เป็นกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516

4. ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนจะเติบโตขึ้นมาคานอำนาจของกลุ่มทุน (Countervailing Power) ในขณะที่กลุ่มทุนไทยสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic

<sup>8</sup> ข้อเสนอเกี่ยวกับธรรมนูญทางการเมืองคลังและธรรมนูญทางการเงิน ดู รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2541 : 174-180)

Alliance) กับกลุ่มทุนสากล ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยก็สร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับขบวนการระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนจะเป็นหัวหอกในการทำสงครามแย่งชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจกับกลุ่มทุน ความขัดแย้งดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดทวิลักษณ์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาระหว่าง 'โลกาภิวัตน์พัฒนา' กับ 'ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา' หรือระหว่าง Washington Consensus กับ Bangkok Consensus

## 6.2 ข้อคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงประเพณีกรรมในตลาดการเมืองไทย

1. การดูดซับส่วนเกินและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจะยังคงมีต่อไป ตราบเท่าที่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ยังคงดำรงอยู่ และตราบเท่าที่การเมืองไทยมีลักษณะเป็น 'ระบอบประชาธิปไตยอุปถัมภ์' ถึงนักการเมืองจะถูกบังคับให้เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และถูกตรวจสอบการทุจริตและประพฤตินิชอบ รวมตลอดจนมีกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งและการดำเนินคดีอาญา แต่กระบวนการเหล่านี้เพียงแต่ทำให้ความซับซ้อนซ้อนเงื่อนของกระบวนการดูดซับและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจมีมากกว่าเดิม ข้าราชการจะกลายเป็นกลไกที่มีความสำคัญมากขึ้นในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลของนักการเมือง ช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ดังกล่าวนี้จะไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก ช่องทางเหล่านี้ ได้แก่

- กระบวนการจัดจ้างจัดซื้อโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน
- การผันงบประมาณแผ่นดินสู่ฐานที่มั่นทางการเมือง
- การผันงบประมาณ/ประกันราคาพืชผลสู่ฐานที่มั่นทางการเมือง
- การให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร
- การจัดสรรสินเชื่อบัตรเครดิต
- การจัดสรรสัมปทาน
- กระบวนการถ่ายโอนการผลิตสู่ภาคเอกชน (Privatization)
- การยึดกุมรัฐวิสาหกิจเป็นฐานเศรษฐกิจ
- การยึดกุมกองเงินทุนหมุนเวียนและการผันเงินนอกงบประมาณ
- การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง

2. การซื้อขายเสียงจะยังคงมีต่อไป เนื่องจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่เกื้อกูลให้ตลาดการเมืองแปรเปลี่ยนการปรีวรตสาธารณะจากการนำคะแนนเสียงแลกกับเงิน มาเป็นการนำคะแนนเสียงแลกกับนโยบาย (ดูข้อ 4.2)

3. การนอนหลับทับสิทธิ์จะยังคงมีต่อไป ตราบเท่าที่ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิเลือกตั้งไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสีย (ดูข้อ 4.3) ถึงจะตัดสิทธิบุคคลที่นอนหลับทับสิทธิ์ ก็มิอาจทำให้การ

นอนหลับทับสิทธิหมดไปได้ จำนวนผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และกลายเป็นปัญหาใหม่ในอนาคต

4. การย้ายพรรคและการซื้อขายนักการเมืองจะมีมากก่อนฤดูกาลเลือกตั้งสมัยแรก ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดุลยภาพในตลาดการเมืองครั้งสำคัญ หลังจากนั้น การย้ายพรรคและการซื้อขายนักการเมืองจะน้อยลง (ดูข้อ 4.4)

5. การย้ายเขตการเลือกตั้งจะมีมากในการเลือกตั้ง 2-3 ครั้งแรก เนื่องจากการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ตามระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตเดียวคนเดียว สำหรับนักการเมืองจำนวนไม่น้อย การเลือกเขตการเลือกตั้งยังไม่ลงตัว แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งว่า ต้องมีชื่อในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่ลงสมัครเลือกตั้งติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี [มาตรา 107 (5)(ก)] แต่การย้ายทะเบียนบ้านมิได้เป็นเหตุให้ขาดสมาชิกภาพ ส.ส. ภายหลังการเลือกตั้ง ส.ส. สามารถย้ายทะเบียนบ้านได้เลย หากพบว่ามีเขตการเลือกตั้งอื่นที่เหมาะสมมากกว่า

6. การสืบทอดมรดกทางการเมืองตามสายโลหิตจะปรากฏอย่างเด่นชัด ตระกูลนักการเมืองที่มีฐานการเมืองท้องถิ่นปรากฏโฉมให้เห็นมากขึ้น การสืบตำแหน่งทางการเมืองตามสายโลหิตเกิดจากการสร้าง 'ยี่ห้อ' (Brand Name) ในตลาดการเมือง การใช้จ่ายในการโฆษณาทางการเมืองและการใช้จ่ายในการสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เป็นการใช้จ่ายในการสร้าง 'ยี่ห้อ' ใช้จ่ายเหล่านี้ถือเป็นรายจ่ายจม (Sunk Cost) เมื่อจ่ายไปแล้ว ก็แล้วกันไป หากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งติด 'ยี่ห้อ' ใช้จ่ายเหล่านี้จะก่อให้เกิด 'ทุนยี่ห้อ' (Brand Name Capital) แต่ 'ทุนยี่ห้อ' ดังกล่าวนี้อาจซื้อขายในตลาดได้ มิใช่ว่าใครก็ได้ที่จะเอายี่ห้อ 'คิลปอาษา' หรือ 'อยู่บำรุง' ไปติดตัว ในเมื่อ 'ทุนยี่ห้อ' เป็นสินทรัพย์ที่มีอาจเปลี่ยนมือได้ (Non-transferable Asset) นักการเมืองจึงมีอาจถอนทุนจากการขาย 'ยี่ห้อ' ได้ แต่ 'ทุนยี่ห้อ' สืบทอดตามสายโลหิตได้ หนทางที่จะถอนทุนจาก 'ทุนที่จมไปแล้ว' ก็แต่โดยการสืบทอด 'ยี่ห้อ' ไปสู่บุคคลร่วมสายโลหิต ข้อเท็จจริงในบางประเทศปรากฏว่า เมื่อราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งติด 'ยี่ห้อ' ถึงจะเปลี่ยนตัวบุคคล แต่ผู้สืบทอดมรดกจาก 'ยี่ห้อ' เดิมก็ยังคงได้รับเลือกตั้ง (Laband and Lentz, 1985 ; Ferejohn, 1986 ; Lott, 1986 ; 1987a ; 1987b ; 1989)

7. พรรคการเมืองขนาดใหญ่จะส่งตัวแทนเข้าสู่วุฒิสภาเพื่อยึดกุมคะแนนเสียงในรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อหลักประกันเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาล แม้ว่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ตาม เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในสมัยแรกได้ แม้จะลาออกจากการเป็น ส.ส. น้อยกว่าหนึ่งปีก็ตาม ข้อวินิจฉัยดังกล่าวนี้เกื้อกูลให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่สืบคลานสู่วุฒิสภา ในอีกด้านหนึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ต้องการประโยชน์จากเครือข่ายทางการเมืองและระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของพรรคการเมือง

8. ประเพณีกรรมเชิงอุปถัมภ์จะยังคงดำรงอยู่ในสังคมการเมืองไทย แม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองกับผู้นำกลุ่มทุนค่อยๆ เบี่ยงเบนจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ โดยแปรสภาพเป็นความ

สัมพันธ์ที่มีความเสมอภาคมากขึ้น กระนั้นก็ตามยังคงเป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะต่างตอบแทน ผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐบาลต้องอุปถัมภ์ ส.ส. ที่มีได้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหาร การห้าม ส.ส. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (มาตรา 204) มีอาจทำลายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ได้ ผู้นำ ส.ส. ยังคงต้องอุปถัมภ์ ส.ส. ที่เป็นบริวาร ในขณะที่ ส.ส. ต้องอุปถัมภ์หัวหน้าคณะและผู้นำท้องถิ่นตามโครงสร้างเครือข่ายทางการเมืองตามลำดับ

9. การจัดตั้งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน เพื่อก่อความปรปักษ์ทางการเมือง เพราะสามารถเสนอเรื่องถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 303-304)

### 6.3 ข้อคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงประเพณีกรรมและผลปฏิบัติการของรัฐบาล

1. รัฐบาลผสม (Coalition Government) เป็นรูปแบบรัฐบาลที่ตกผลึกและอาจมีอายุยืนยาว แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะมีฐานความเชื่อเรื่องรัฐบาลพรรคเดียว และมีบทบัญญัติที่มุ่งส่งเสริมระบบทวิพรรค (Two-Party System) มากกว่าระบบพหุพรรค (Multi-Party System) แต่กระบวนการคัดสรรทางการเมือง (Political Selection Process) เป็นไปอย่างเชื่องช้า ออกติเกี่ยวกับขนาดของพรรคอันเกิดจากฐานความเชื่อ 'พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก' ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ส่งเสริมให้พรรคการเมืองเติบโตจากภายนอก (External Growth) ด้วยการกว้านซื้อนักการเมือง แต่ยุทธวิธีการเติบโตวิธีนี้ภายหลังการเลือกตั้งสมัยแรกเป็นไปได้ยากขึ้น เนื่องจากมีข้อจำกัดในการย้ายพรรค หากแม้ว่าระบบการเมืองไทยจะพัฒนาไปสู่ระบบรัฐบาลพรรคเดียวในอนาคต ก็จะเป็นรัฐบาลพรรคเดียวที่มีหลาย 'มุ้ง' ภายใต้ระบบรัฐบาลผสม ศิลปะการผสมรัฐบาลและศิลปะการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง ตรงกันข้ามที่ระบบพหุพรรคยังคงดำรงอยู่ พรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กจะมีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงดุลยภาพทางการเมือง โดยที่มีการเวียนเข้าไปจัดตั้งรัฐบาลตามแต่จังหวะก้าวทางการเมืองและความลงตัวในการแบ่งปันผลประโยชน์ ด้วยเหตุดังนี้ 'ไม่มีมิตรแท้ ไม่มีศัตรูถาวร' จึงกลายเป็นสัจธรรมในสังคมการเมืองไทย

2. การแบ่งปริณฑพลในตลาดนโยบายเป็นกติกาการเล่นเกม (Rule of Game) ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลในรัฐบาลผสม การบริหารนโยบายเป็นไปในลักษณะ 'อาณาจักรใคร อาณาจักรมัน' ไม่มีการก้าวก้าวและรุกล้ำพรมแดนซึ่งกันและกัน มีจำกัดเฉพาะการรุกล้ำข้ามกระทรวง แม้ในกระทรวงเดียวกัน หากมีการขีดเส้นพรมแดนแล้ว ก็มิอาจรุกล้ำได้ มิฉะนั้นความขัดแย้งภายในรัฐบาลจะเป็นปัญหาตามมา ภายใต้ระบบการบริหารดังกล่าวนี้ การประสานการดำเนินนโยบายจึงเป็นเรื่องสำคัญ และยากแก่การแก้ไข การขีดเส้นแบ่งพรมแดนมีความหมายรวมถึงการแบ่งแยกอาณาจักรในการดูดซับและแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจด้วย ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลผสมมักจะมีปัญหาการชิงดีชิงเด่นและการหวาดระแวงระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ในเมื่อทุกพรรคต่างต้องการสะสมคะแนนนิยมทางการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น

3. การดำเนินนโยบายเพื่อเกื้อกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานเศรษฐกิจและเพื่อเกื้อประโยชน์เขตการเลือกตั้งที่เป็นฐานที่มั่นทางการเมืองของแต่ละพรรค เป็นประเพณีกรรมธรรมชาติของรัฐบาลในระบบประชาธิปไตย ในสถานการณ์เช่นนี้ กลุ่มชนผู้ด้อยโอกาสในสังคมจะได้รับบริการและการเอาใจใส่จากรัฐบาลเท่าที่ควร หากปราศจากการรวมกลุ่มเพื่อรณรงค์เรียกร้องและกดดัน ในอีกด้านหนึ่ง พรรคร่วมรัฐบาลจะแย่งชิงทรัพยากร ทั้งงบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณในการดำเนินนโยบายอายุความคงทนของรัฐบาลขึ้นอยู่กับความลงตัวในการแบ่งปันผลประโยชน์ดังกล่าวนี้

4. คณะรัฐมนตรีมีขนาดเล็กลง โดยมีจำนวนไม่เกิน 36 คน (รวมนายกรัฐมนตรี) (มาตรา 201) แต่คุณภาพของคณะรัฐมนตรีจะดีขึ้นหรือไม่เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันได้ แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดคุณสมบัติรัฐมนตรีว่าต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรีเป็นอย่างน้อย แต่ปริญญาบัตรมิใช่ดัชนีที่บ่งคุณภาพ นอกจากนี้ การ 'ซื้อ' ปริญญาบัตรยังกระทำได้ง่าย ในเมื่อมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชนแปรสภาพเป็น 'โรงพิมพ์ปริญญาบัตร' อันเป็นผลจากความงอกงามของระบบทุนนิยมวิชาการ (Academic Capitalism) กระนั้นก็ตาม การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่ออาจช่วยให้ได้มาซึ่งนักการเมืองที่ทรงคุณภาพ แต่การขึ้นสู่ตำแหน่งรัฐมนตรียังคงยึดเกณฑ์ความอาวุโสทางการเมือง ความสัมพันธ์กับผู้นำพรรค ความสำคัญในฐานะ 'ถุงเงิน' ของพรรค และจำนวน ส.ส. บริวาร

5. แม้คณะรัฐมนตรีมีขนาดเล็กลง แต่โครงสร้างรัฐบาลมิได้เกื้อกูลให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีการใช้ทรัพยากรในการสร้างสมคะแนนนิยมทางการเมืองของแต่ละพรรค และมีการดูดซับและแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบาย ประชาชนจะตรวจสอบประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจของรัฐบาลได้ก็แต่โดยการมีเสรีภาพในด้านข่าวสารข้อมูล ในการนี้จำเป็นต้องมีองค์กรอิสระในการเผยแพร่ข่าวสาร เพื่อป้องกันการบิดเบือนข่าวสาร รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้หลักประกันในด้านเสรีภาพในการเสนอข่าวสาร (มาตรา 41) และกำหนดให้มีองค์กรอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่วิทยุและโทรทัศน์ (มาตรา 40) กระนั้นก็ตาม รัฐบาลยังมีกลไกในการเผยแพร่ข่าวสารที่มีการแต่งแต้มเติมสีได้ ทั้งโดยการใช้งบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณ นอกจากนี้ แม้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้แล้ว แต่ประชาชนต้องเสียค่าใช้จ่าย (Transaction Cost) สูงในการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารของราชการ อันเป็นอุปสรรคในการตรวจสอบประสิทธิภาพของรัฐบาล

6. โครงสร้างรัฐบาลมิได้เกื้อกูลการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Security) แม้จะมีหลักประกันด้านสิทธิและเสรีภาพอย่างกว้างขวาง โดยที่สิทธิและเสรีภาพพื้นฐานมีผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิทางสังคม แต่รัฐธรรมนูญมิได้สร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) เพื่อให้รัฐบาลมีเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา (Commitment Technology) เมื่อขาดหลักประกันในเรื่องเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา ประชาชน

ย่อมไม่มีหลักประกันในด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจะเคารพและอำนวยความสะดวกให้ประชาชน มีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์และความจริงใจของรัฐบาลเอง

7. ความสามารถของรัฐบาลในการรับมือกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมิได้รับการ เกื้อหนุนจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่มีกระบวนการรัฐธรรมนูญนวัตกร (Constitutionalization) ในการนำปัญหาเสถียรภาพเศรษฐกิจแปรเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังเช่นการประกันความเป็น อิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย การจำกัดการใช้อำนาจในการใช้เครื่องมือการดำเนินนโยบาย ด้วยการ กำหนดธรรมนูญทางการคลัง (Fiscal Constitution) และธรรมนูญทางการเงิน (Monetary Constitution) เพื่อแก้ปัญหาความไม่สอดคล้องแห่งกาลละ (Time Inconsistency) เป็นต้น

8. เสถียรภาพของรัฐบาลดีขึ้นเล็กน้อย เนื่องจากรัฐบาลสามารถแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติ (มาตรา 211) การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำได้ยากกว่าการอภิปราย ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 40% ของจำนวน สมาชิกที่มีอยู่ (มาตรา 185) ในขณะที่ในกรณีรัฐมนตรีต้องการจำนวนผู้เข้าชื่อเพียง 20% (มาตรา 186) กระนั้นก็ตาม ปัญหาพื้นฐานยังคงดำรงอยู่ ทั้งในประเด็นความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล และความ ขัดแย้งระหว่าง 'มุ้ง' ภายในพรรคแกนนำเดียวกัน อายุความคงทนของรัฐบาลขึ้นอยู่กับความสามารถ ในการจัดการความขัดแย้งเหล่านี้

## บรรณานุกรม

### ก. ภาษาไทย

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์

เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530

ฉบับพิมพ์ครั้งที่หนึ่ง สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2532

ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง สำนักพิมพ์ผู้จัดการ 2539

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2541

### ข. ภาษาอังกฤษ

Azariadis, Costas.

"Implicit Contracts",

in John Eatwell, et.al. (eds.), *The New Palgrave* (Basingstoke : Macmillan, 1987), pp. 733-737.

Buchanan, James M.

"Constitutional Economics",

in John Eatwell, et.al. (eds.), *The New Palgrave* (Basingstoke : Macmillan, 1987), pp. 588-595.

Buchanan, James M., and R.E. Wagner,

*Democracy in Deficit : The Political Legacy of Lord Keynes.*

New York : Academic Press, 1977.

Coats, R. Morris, and Thomas R. Dalton,

"Entry Barriers in Politics and Uncontested Elections",

*Journal of Public Economics*, Vol.49, No.1 (October 1992), pp. 75-90.

Coleman, James S.

*Foundations of Social Theory.*

Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1990.

Curry, Jr., R.L., and L.L. Wade.

*A Theory of Political Exchange : Economic Reasoning in Political Analysis.*

Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, 1968.

- De Haan, Jakob, and Clemens L.J. Siemann,  
 "Political Instability, Freedom, and Economic Growth : Some Further Evidence",  
*Economic Development and Cultural Change*, Vol.44, No.2 (January 1996), pp. 339-350.
- De Haan, Jakob, and Clemens L.J. Siemann,  
 "Further Evidence on the Relationship Between Economic Freedom and Economic Growth",  
*Public Choice*, Vol.95, Nos.3-4 (June 1998), pp. 363-380.
- De Vanssay, Xavier, and Z.A. Spindler.  
 "Freedom and Growth : Do Constitutions Matter ?",  
*Public Choice*, Vol.78, Nos.3-4 (March 1994), pp. 359-372.
- Demsetz, Harold.  
 "Barriers to Entry",  
*American Economic Review*, Vol.72, No.1 (March 1982), pp. 47-57.
- Demsetz, Harold.  
 "The Primacy of Economics : An Explanation of the Comparative Success of Economics in the Social Sciences",  
*Economic Inquiry*, Vol.35, No.1 (January 1997), pp. 1-11.
- Downs, Anthony.  
*An Economic Theory of Democracy*.  
 New York : Harper and Row, 1957.
- Drobak, John N., and V.C. Nye (eds.),  
*The Frontiers of the New Institutional Economics*.  
 San Diego : Academic Press, 1997.
- Duverger, Maurice.  
*Political Parties : Their Organization and Activity in the Modern State*.  
 New York : John Wiley and Sons, 1954.
- Easton, Stephen T., and Michael A. Walker,  
 "Income, Growth, and Economic Freedom"  
*American Economic Review*, Vol.87, No.2 (May 1997), pp. 328-332.
- Elster, Jon.  
 "The Impact of Constitutions on Economic Performance",  
*Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994* (Washington, D.C. : The World Bank, 1994), pp. 209-231.
- Esposito, Alfred G., and Peter A. Zaleski,  
 "Economic Freedom and the Quality of Life : An Empirical Analysis",  
*Constitutional Political Economy*, Vol.10, No.2 (June 1999), pp. 185-195.
- Ferejohn, John.  
 "Incumbent Performance and Electoral Control",  
*Public Choice*, Vol.50, Nos.1-3 (1986), pp. 5-25.
- Ferguson, James M.  
 "Political Information : Comment",  
*Journal of Law and Economics*, Vol.19, No.2 (August 1976), pp. 341-346.

- Fine, Ben.  
 "A Question of Economics : Is It Colonizing the Social Sciences ? ",  
*Economy and Society*, Vol.28, No.3 (August 1999), pp. 403-425.
- Goldsmith, Arthur A.  
 "Democracy, Property Rights and Economic Growth",  
*The Journal of Development Studies*, Vol.32, No.2 (December 1995),  
 pp. 157-174.
- Green, Donald, and Ian Shapiro,  
*Pathologies of Rational Choice Theory : A Critique of Applications in Political Science*.  
 New Haven : Yale University Press, 1994.
- Hart, Oliver,  
 "Incomplete Contracts",  
 in John Eatwell, et.al. (eds.), *The New Palgrave* (Basingstoke : Macmillan,  
 1987), pp. 752-759.
- Hirshleifer, Jack,  
 "The Expanding Domain of Economics",  
*American Economic Review*, Vol.75 , No.6 (December 1985), pp. 53-68.
- Holton, Robert J.  
 "Rational Choice Theory in Sociology",  
*Critical Review*, Vol.9, No.4 (Fall 1995), pp. 519-537.
- Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann, and Lant H. Pritchett,  
 "Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects",  
*The World Bank Economic Review*, Vol.11, No.2 (May 1997), pp. 219-242.
- Johansson, Ingvar.  
 "Pluralism and Rationality in the Social Sciences",  
*Philosophy of the Social Sciences*, Vol.21, No.4 (December 1991), pp. 427-443.
- Kahneman, Daniel,  
 "New Challenges to the Rationality Assumption",  
*Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol.150, No.1 (March  
 1994), pp. 18-36.
- Kalt, J.P., and M. Zupan,  
 "Capture and Ideology in Economic Theory of Politics",  
*American Economic Review*, Vol.74, No.3 (June 1984), pp. 279-300.
- Kau, J.B., and P.H. Robin,  
 "Self - Interest, Ideology, and Logrolling in Congressional Voting",  
*Journal of Law and Economics*, Vol.22, No.2 (October 1979), pp. 365-385.
- Knack, Stephen, and Philip Keefer,  
 "Institutions and Economic Performance : Cross - Country Test Using  
 Alternative Institutional Measures",  
*Economics and Politics*, Vol.7, No.3 (November 1995), pp. 207-228.
- Laband, David N., and Bernard F. Lentz,  
 "Favorite Sons : Intergenerational Wealth Transfers Among Politicians",  
*Economic Inquiry*, Vol.23, No.3 (July 1985), pp. 395-414.

- Lalman, D., J. Oppenheimer, and P. Swistak,  
 "Formal Rational Choice Theory : A Cumulative Science of Politics",  
 in A. Finifter (eds.). *Political Science : The State of the Discipline*  
 (Washington, D.C. : APSA, 1993).
- Lijphart, Arend.  
*Democracies*.  
 New Haven : Yale University Press, 1984.
- Lijphart, Arend.  
 "The Political Consequence of Electoral Laws, 1945-1985",  
*American Political Science Review*, Vol.84, No.2 (June 1990), pp. 481-496.
- Lott, Jr., John R.  
 "Brand Names and Barriers to Entry in Political Markets",  
*Public Choice*, Vol.51, No.1 (1986), pp. 87-92.
- Lott, Jr., John R.(1987a)  
 "Licensing and Nontransferable Rents",  
*American Economic Review*, Vol.77, No.3 (June 1987), pp. 453-455.
- Lott, Jr., John R.(1987b)  
 "The Effect of Nontransferable Property Rights on the Efficiency of Political  
 Markets",  
*Journal of Public Economics*, Vol.32, No.2 (March 1987), pp. 231-246.
- Lott, Jr., John R.(1987c)  
 "Political Cheating",  
*Public Choice*, Vol.52, No.2 (1987), pp. 109-126.
- Lott, Jr., John R.  
 "Explaining Challengers' Campaign Expenditures : The Importance of Sunk  
 Nontransferable Brand Name",  
*Public Finance Quarterly*, Vol.17, No.1 (January 1989), pp. 108-118.
- Mongin, Philippe.  
 "Rational Choice Theory Considered as Psychology and Moral Philosophy",  
*Philosophy of the Social Sciences*, Vol.21, No.1 (March 1991), pp. 5-37.
- Monroe, Kristen Renwick (ed.)  
*The Economic Approach to Politics : A Critical Reassessment of the Theory of  
 Rational Action*.  
 New York : HarperCollins Publishers, 1991.
- 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 Denis C. Mueller (ed.), *Perspectives on Public Choice : A Handbook*  
 (Cambridge : Cambridge University Press, 1997) pp. 124-146.
- Mueller, Dennis C. (ed.)(1997c)  
 "Constitutional Democracy : An Interpretation",  
 in Albert Breton, *et.al.* (eds.), *Understanding Democracy : Economic and Political Perspectives*(Cambridge : Cambridge University Press,1997) pp.64-87.
- Myerson, Roger B.  
 "Analysis of Democratic Institution : Structure, Conduct and Performance",  
*Journal of Economic Literature*, Vol.9, No.1 (Winter 1995), pp. 77-89.
- 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.
- Nelson, Michael A. and Ram D. Singh,  
 "Democracy, Economic Freedom, Fiscal Policy, and Growth in LDCs : A Fresh Look",  
*Economic Development and Cultural Change*, Vol.46, No.4 (July 1998),  
 pp. 677-696.
- Nelson, Phillip.  
 "Information and Consumer Behaviour",  
*Journal of Political Economy*, Vol.78, No.2 (March/April, 1970), pp. 311-329.
- Nelson, Phillip.  
 "Advertising as Information",  
*Journal of Political Economy*, Vol.82, No.4 (July/August, 1974), pp. 729-754.
- Nelson, Phillip.  
 "Political Information ",  
*Journal of Law and Economics*, Vol.19, No.2 (August, 1976), pp. 315-336.
- Pardo, José Casas, and Friedrich Schneider (eds.),  
*Current Issues in Public Choice.*  
 Cheltenham : Edward Elgar, 1996.
- Przeworski, Adam, and Fernando Limongi,  
 "Political Regimes and Economic Growth ",  
*Journal of Economic Perspectives*, Vol.7, No.3 (Summer 1993), pp. 51-69.
- Rae, Douglas W.  
*The Political Consequences of Electoral Laws.* Revised Edition.  
 New Haven : Yale University Press, 1971.

- Schwartz, Alan.  
 "Legal Contract Theories and Incomplete Contracts ",  
 in Lars Werin and Hans Wijkander (eds.), *Contract Economics* (Oxford :  
 Blackwell, 1992), pp. 76-108.
- Scully, Gerard W.  
 "The Institutional Framework and Economic Development ",  
*Journal of Political Economy*, Vol.96, No.3 (June 1998), pp. 652-662.
- Scully, Gerard W.  
 "Rights, Equity, and Economic Efficiency ",  
*Public Choice*, Vol.68, Nos.1-3 (January 1991), pp. 195-215.
- Scully, Gerard W.  
*Constitutional Environments and Economic Growth*.  
 Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1992.
- Scully, Gerard W. and Daniel J. Slottje,  
 "Ranking Economic Liberty Across Countries ",  
*Public Choice*, Vol.69, No.2 (February 1991), pp. 121-152.
- Slaughter, Sheila, and Lary L. Leslie,  
*Academic Capitalism : Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*.  
 Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1997.
- Srinivasan, T.N.,  
 "Democracy, Markets, Governance and Development",  
*Review of Development and Change*, Vol.3, No.2 (July-December 1998),  
 pp. 177-211.
- Stiglitz, Joseph E.  
 "Contract Theory and Macroeconomic Fluctuations ",  
 in Lars Werin and Hans Wijkander (eds.), *Contract Economics* (Oxford :  
 Blackwell, 1992), pp. 292-322.
- Sugden, Robert.  
 "Rational Choice : A Survey of Contributions from Economics and Philosophy",  
*The Economic Journal*, Vol.101, No.407 (July 1991), pp. 751-785.
- Telser, Lester G.  
 "Political Information : Comment ",  
*Journal of Law and Economics*, Vol.19, No.2 (August 1976), pp. 337-339.
- Thompson, Grahame.  
 "Where Goes Economics and the Economies ",  
*Economy and Society*, Vol.26, No.4 (1997), pp. 599-610.
- Thompson, Grahame.  
 "How Far Should We Be Afraid of Conventional Economics ? A Response to  
 Ben Fine",  
*Economy and Society*, Vol.28, No.3 (August 1999), pp. 426-433.
- Ursprung, H.W.  
 "Economic Policies and Political Competition",  
 in A.L. Hillman (ed.), *Markets and Politicians : Politicized Economic Choice*  
 (Boston : Kluwer Academic Publishers, 1991), pp. 1-25.

Voigt, Stefan.

"Positive Constitutional Economics : A Survey",  
*Public Choice*, Vol.90, Nos. 1-4 (March 1997), pp. 11-53.

Vorhies, Frank, and Fred Glahe,

"Political Liberty and Social Development : An Empirical Investigation",  
*Public Choice*, Vol.58, No.1 (July 1988), pp. 45-71.

Werin, Lars, and Hans Wijkander (eds.),

*Contract Economics*.  
Oxford : Blackwell, 1992.

Wu, Wenbo, and Otto A. Davis

"The Two Freedoms, Economic Growth and Development : An Empirical  
Study",  
*Public Choice*, Vol.100, Nos. 1-2 (July 1999), pp. 39-64.