

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 *จริย 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)¹ ซึ่งเนื้อหาส่วนหนึ่งเกิดจากการผสมผสานพื้นฐานความคิดของสำนักทางเลือกสาธารณะ (Public Choice)² กับสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันสมัยใหม่ (New Institutional Economics)³

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

2. แบบจำลองตลาดการเมือง

แบบจำลองที่ใช้ในการศึกษาเป็นแบบจำลองว่าด้วยตลาดการเมือง (Political Market) ข้อสมมติพื้นฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์เป็นข้อสมมติว่าด้วยประพฤตินิยมอันสมเหตุสมผล (Rationality Assumption) กล่าวคือ ผู้ที่มีประพฤตินิยมอันสมเหตุสมผล (Rational Behaviour) เป็นผู้แสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) ตัวละครในตลาดการเมืองล้วนแล้วแต่เห็นแก่ตัว มีกิเลสมีตัณหา

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

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

³ พรหมแดนแห่งความรู้ของสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันสมัยใหม่ ดู Drobak and Nye (1997)

เห็นผลประโยชน์ส่วนตัวเหนือผลประโยชน์ส่วนรวม แต่ทั้งนี้มิได้มีนัยว่า ผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนจะเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนรวมมิได้⁴

ตลาดการเมืองเป็นตลาดปรัววรรตสาธารณะ (Public Exchange Market)⁵ 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

⁴ 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) การแก้ไขข้อสมมติสมมติไปสู่สาขาวิชาอื่น 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)

⁵ 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 รวมตลอดจนบทลงโทษในกรณีการละเมิดสัญญา⁶

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 นโยบายที่ใช้หาเสียงก็ไม่สามารถผลักดันสู่การปฏิบัติและผู้ซื้อหมดโอกาสที่จะได้รับ 'บริการการเมือง' เป็นผลต่างตอบแทน

ระดับที่สาม ได้แก่ สถานะความไม่แน่นอนที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนเลือกอาจ 'เบี้ยว' สัญญา กล่าวคือ แม้จะได้รับเลือกตั้งและได้ร่วมรัฐบาล ก็มิได้ดำเนินนโยบายตามที่ให้สัญญาแก่ประชาชน

กลไกที่บังคับให้นักการเมืองส่งมอบ 'บริการการเมือง' แก่ราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตนมิใช่กลไกทางกฎหมาย หากแต่เป็นผลกระทบที่มีต่อชื่อเสียงกิตติคุณ (Reputation Effect) นักการเมือง

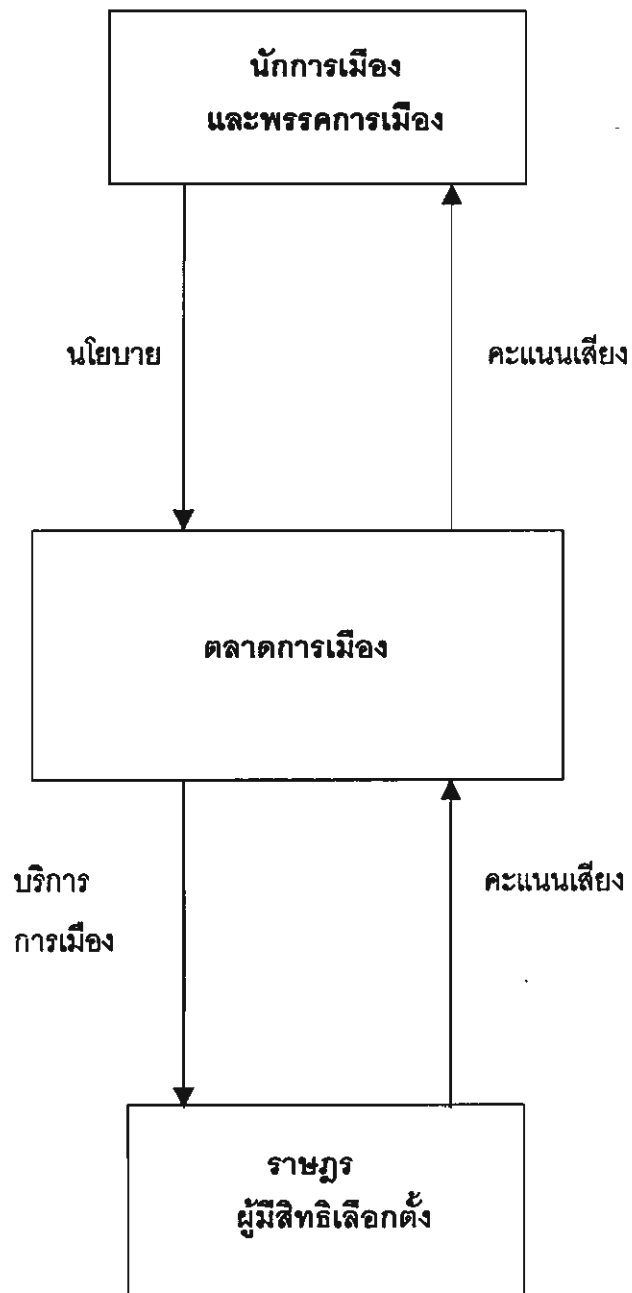
⁶ คำอธิบายเกี่ยวกับสัญญาโดยนัย (Implicit Contract) ดู Azariadis (1987) และ Stiglitz (1992) ประกอบกับความเห็นของ Nils-Gottfries ใน Werin and Wijkander (1992 : 323) สัญญาที่ไม่สมบูรณ์ (Incomplete Contract) และความไม่สมบูรณ์ของสัญญา ดู Hart (1987) และ Schwartz (1992)

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

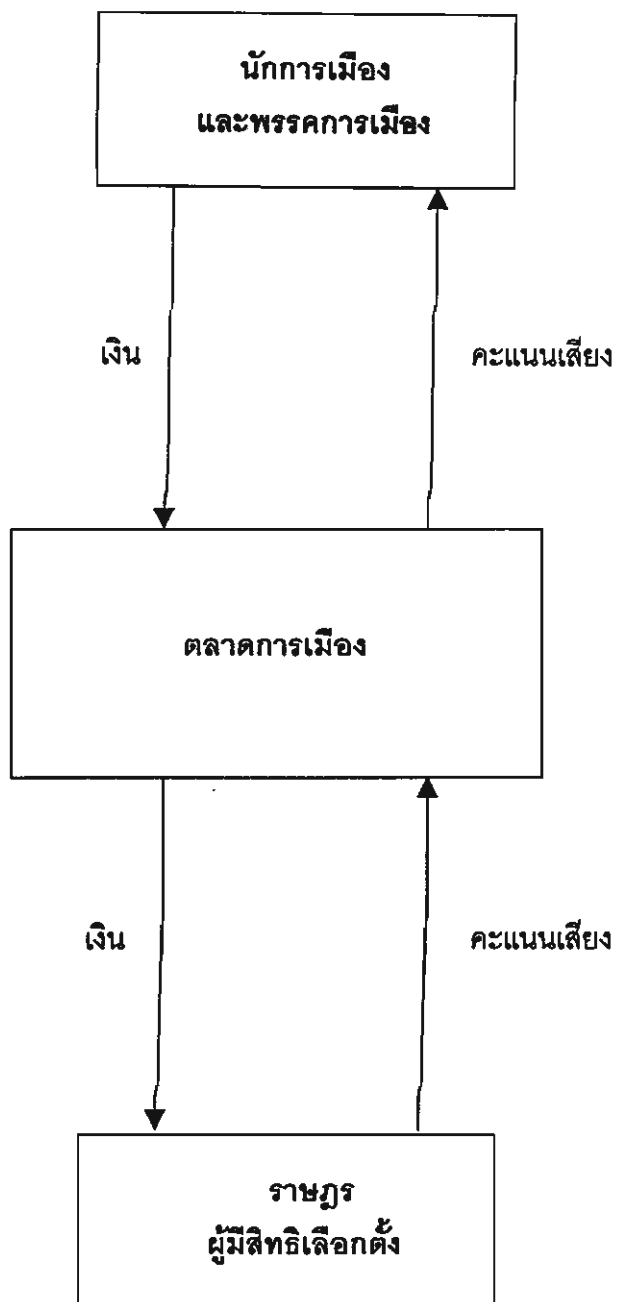
ในสังคมที่การผลิตนโยบายและการส่งมอบ 'บริการการเมือง' ตามที่ต้องการเป็นเรื่องยาก เนื่องจากความติดขัดภายในตลาดการเมือง นักการเมืองที่เคยสัญญากับประชาชนในประเด็นเกี่ยวกับนโยบาย เริ่มพบว่า การส่งมอบ 'สินค้า' แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็น 'ผู้บริโภค' เป็นเรื่องยาก ความไม่สามารถในการส่งมอบ 'สินค้า' กระทบต่อชื่อเสียงของนักการเมือง และอาจกระทบต่อตำแหน่งผู้แทนราษฎรเมื่อความสามารถในการส่งมอบ 'สินค้า' ปรากฏชัดแล้วชัดเล่า แทนที่นักการเมืองจะเสนอขายนโยบายในตลาดการเมืองกลับเสนอขายเงินในตลาดนั้น (ดูแผนภาพที่ 2) เพราะการเสนอขายเงินสามารถรักษาพันธสัญญาได้มากกว่าการเสนอขายนโยบาย นอกจากนี้ การเสนอขายเงินยังสอดคล้องกับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมไทย เงินเป็นปัจจัยสำคัญที่หล่อเลี้ยงระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ในสังคมที่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์รัดรึงอย่างแน่นแฟ้น การเลือกตั้งมิใช่กลไกที่มีประสิทธิผลในการกดดันให้นักการเมืองรักษาพันธสัญญา ราษฎรมิได้คาดหวังประโยชน์สุขจากนโยบายที่โฆษณาในฤดูกาลเลือกตั้ง ราษฎรที่มีการคาดการณ์ที่สมเหตุสมผล (Rational Expectation) ย่อมไม่คาดหวังเช่นนี้ เพราะประสบการณ์ที่เกิดขึ้นชัดแล้วชัดเล่าบ่งบอกว่า การคาดหวังดังกล่าวนี้มิได้รับการสนองตอบที่เป็นจริง ตราบเท่าที่ประโยชน์สุขที่ได้จากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มีมากกว่าประโยชน์สุขที่ได้รับจากนโยบายที่นักการเมืองโฆษณา 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) ความไม่สมบูรณ์ของตลาดพิจารณาได้จากอุปสรรคหรือท่่านบกิตขวางการเข้าสู่ตลาด (Barriers to Entry) การกระจุกตัวของอำนาจทางการเมือง (Power Concentration) ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมือง (Political Information Imperfection) และการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ช่วยให้ตลาดการเมืองไทยมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ขึ้นหรือไม่ ?

ลักษณะโครงสร้างตลาดการเมืองไทยพิจารณาจากประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

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

3.1 ท่่านบกิตขวางการเข้าสู่ตลาด (Barriers to Entry)

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

มาตรการที่มีผลในการลดทอนท่่านบกิตขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองไทย 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 และผ่านงบประมาณราคาพิเศษลงสู่เขตการเลือกตั้งของตน ผู้ที่เคยเป็น ส.ส. มีโอกาสใช้งบ ส.ส. ให้เป็นประโยชน์แก่หัวหน้าและราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตน 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. ต้องสังกัดพรรคก็เอื้อประโยชน์นักการเมืองหน้าเก่ามากกว่า นักการเมืองหน้าใหม่

3.13 อิทธิพลของหลักความเชื่อ 'พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก'

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแต่อดีตกาลมีความเชื่อว่า พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก จึงร่างรัฐธรรมนูญโดยมีอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรค (Size Bias) และหวังว่า การเมืองไทยจะ 'พัฒนา' ไปสู่ระบบการเมืองที่มีพรรคขนาดใหญ่เพียง 2-3 พรรค ทั้งหวังว่า จะมีรัฐบาลพรรคเดียวในอนาคต ดังเช่นสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร 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) ดังกล่าวนี้อาจยังผลให้จำนวนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกในรัฐสภามี้น้อยกว่าที่ควร (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 พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ล้วนเติบโตมาจากพรรคการเมืองเล็กมาก่อนทั้งสิ้น 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 แม้มีการศึกษาน้อยกว่าระดับปริญญาตรี 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 แม้จะสำเร็จการศึกษาน้อยกว่าระดับปริญญาตรีก็ตาม อย่างไรก็ตาม หลังจากการเลือกตั้งครั้งแรก เฉพาะผู้มีวุฒิการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไปเท่านั้นที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในขณะที่ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตลอดไปแม้จะมีวุฒิการศึกษาน้อยกว่าระดับปริญญาตรีก็ตาม [มาตรา 107 (3)]

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า วุฒิการศึกษากลายเป็นทำนบใหม่ที่กีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง ในแง่นี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยึดถือฐานความเชื่อว่า 'วุฒิการศึกษาสูงดีกว่าวุฒิการศึกษาน้อย' หากวุฒิการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดคุณภาพนักการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ก็มีอาจเปลี่ยนแปลง 'คุณภาพ' นักการเมืองได้โดยจับพลัด เพราะยังต้องประนีประนอมให้อดีต ส.ส. และ ส.ว. สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า วุฒิการศึกษาสามารถช่วยยกระดับคุณภาพนักการเมืองได้หรือไม่ ในเมื่อระบอบบัณฑิตยาธิปไตยคืบคลานสู่สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน ซึ่งเติบโตตามพัฒนาการของระบบทุนนิยมวิชาการ (Academic Capitalism) (Slaughter and Leslie, 1997) สถาบันอุดมศึกษาแปรสภาพเป็นโรงพิมพ์ปริญญาบัตร ซึ่งมุ่ง 'ขาย' ปริญญาบัตรและวุฒิบัตรอื่นๆ มากกว่าการทำหน้าที่ผลิตองค์ความรู้ใหม่ ระบบทุนนิยมวิชาการไม่ถือถือการ '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 แม้ นักการเมืองหน้าเก่าก็จัดอยู่ในกลุ่มนี้ หากมีความแปรปรวนของประพฤติกรรม นัยสำคัญของการตีความว่า นักการเมืองเป็น Experience Goods ก็คือ นักการเมืองมีแนวโน้มที่จะซึบงหรือซึบฉ้อ (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 นักการเมืองที่โฆษณาข้อความอันเป็นเท็จหรือรอบโกหกยังคงได้รับเลือกตั้ง 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

และพรรคการเมืองที่ทุ่มโฆษณามากมิได้มี 'บริการการเมือง' ที่มีคุณภาพดีกว่านักการเมืองและพรรคการเมืองที่โฆษณาน้อย ปริมาณรายจ่ายการโฆษณาทางการเมืองมิใช่ดัชนีชี้วัดคุณภาพของ '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