

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 และความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมืองก็ดียังคงดำรงอยู่ แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะให้ความสำคัญในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ประชาชนจะมีส่วนร่วมจริงหรือไม่ขึ้นอยู่กับความจริงใจของรัฐบาลและระบบราชการ ประชาชนยังคงต้องเสียค่าเสียในระดัสูงในการผลักดันการมีส่วนร่วม

3. ประพฤติการณ์ในตลาดการเมือง (Market Conduct)

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

การศึกษาประพฤติกณ์ในตลาดการเมืองจะจำกัดเฉพาะประพฤติกณ์สำคัญเพียง 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 การก่อเกิดของงบ ส.ว. เป็นเรื่องคาดการณ์ได้ด้วยเหตุผลเดียวกัน

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

การจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนต่างๆมากขึ้น 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 ตลาดข้าราชการแปรเปลี่ยนจากระบบการนำของแลกกับตำแหน่ง (Barter Economy) มาสู่การนำเงินแลกกับตำแหน่ง (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 ดังเช่นการซื้อเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยการผันงบประมาณแผ่นดินสู่เขตการเลือกตั้งของสมาชิคนั้น การจ่ายเงินหวัคะแนนโดยผ่านกลไกการจัดจ้างจัดซื้อที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน และการจ่ายเงินหวัคะแนนโดยผ่านโครงการพยุ/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 ในเมื่อรัฐธรรมนูญแสดงออกถึงทัศนคติเชิงลบที่มีต่อการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาเช่นนี้ 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 การถอนลัทธิในเชิงจริยธรรมอาจจะดีกว่าการนำคะแนนเสียงแลกกับเงิน

การบังคับให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมอย่างมาก ประการแรก ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเกรงกลัวการเสียสิทธิต้องเสียเวลาและเสียรายจ่ายในการแจ้งเหตุผลในการไม่ใช้สิทธิแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประการที่สอง คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องสูญเสียทรัพยากรจำนวนมากในการตรวจสอบและลงโทษผู้ไม่ใช้สิทธิ ประการที่สาม หากจำนวนประชาชนผู้ถูกตัดสิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ปรากฏการณ์เช่นนี้ย่อมไม่เป็นผลดีต่อสุขภาพของสังคมการเมืองไทย

แต่การบังคับให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งก่อให้เกิดประโยชน์อันใดเล่า หาก สสร. หวังว่าการไม่ถอนลัทธิจะช่วยให้ได้มาซึ่งนักการเมืองที่มีคุณภาพ ย่อมเป็นการวาดวิมานในอากาศ ในเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้มุ่งเปิดประตูการเมืองให้มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ ประโยชน์อีกประการหนึ่งที่มีการกล่าวขวัญถึง ก็คือ การป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้ง เพราะมักมีการแอบอ้างการใช้สิทธิแทนผู้ถอนลัทธิ แต่การทุจริตในการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นได้เป็นความบกพร่องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หาใช่ความบกพร่องของผู้ถอนลัทธิไม่

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 แต่มีความยุ่งยากเกี่ยวกับเงื่อนไขเวลา 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)

โครงสร้างและประพัตติกรรมในตลาดเป็นปัจจัยสำคัญที่กำกับผลปฏิบัติการในตลาดการเมือง การวิเคราะห์ผลปฏิบัติการจำเป็นต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ตลาดการเมืองไทยมีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ เนื่องจากมีท่่านบกิดขวางการเข้าสู่ตลาด 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 จึงมีการดำเนินนโยบายในลักษณะฉาบฉวย ซึ่งมีได้มีผลในการแก้ปัญหาพื้นฐาน โครงการพยุหหรือประกันราคาพืชผลจะยังคงมีต่อไป 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 รัฐบาลในระบบอบประชาธิปไตยมักจะเลือกนโยบายหรือโครงการที่เห็นผลเร็วหรือให้ผลตอบแทนเร็ว 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 ประเทศที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมักจะมีผลการปฏิบัติการด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดีกว่าประเทศที่ประชาชนไม่มีสิทธิเสรีภาพ⁷

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญด้านสิทธิและเสรีภาพค่อนข้างมาก ดังนั้น จึงวางกรอบกติกาสังคมและจัดสภาพแวดล้อมอันเกื้อกูลต่อการเจริญเติบโต

⁷ 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

ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิเสรีภาพทางการเมืองกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจมีลักษณะวัฏพ้นหลัก 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 มีศักยภาพเพิ่มขึ้นในการแย่งส่วนเกินทางเศรษฐกิจ 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) แต่บทบัญญัติทั้งสองนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้อยู่แล้วหาใช่นวัตกรรมของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แต่ประการใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้สนใจบทบัญญัติเกี่ยวกับธรรมนูญทางการเมืองคลัง (Fiscal Constitution) และธรรมนูญทางการเงิน (Monetary Constitution) และได้พิจารณาความเหมาะสมที่จะบรรจุธรรมนูญเหล่านี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ⁸ จึงไม่มีนวัตกรรมใหม่ที่จะรับมือกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการเลือกเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization)

6. การเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

จากบทวิเคราะห์ที่น่าเสนอข้างต้นนี้ เราสามารถคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงในสังคมการเมืองไทยในประเด็นต่างๆดังต่อไปนี้

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

6.1 ข้อคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดการเมืองไทย

1. ตลาดการเมืองยังคงมีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ (Imperfect Competition) ทั้งนี้เนื่องจากทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด (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 การเติบโตขึ้นมาเป็นชนชั้นปกครองของกลุ่มทุนธุรกิจและผู้ถือหุ้นในสวนภูมิภาค การเปลี่ยนแปลงนี้มิได้เกิดจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 โดยตรง หากแต่เป็นกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516

4. ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนจะเติบโตขึ้นมากจนอำนาจของกลุ่มทุน (Countervailing Power) ในขณะที่กลุ่มทุนไทยสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic

⁸ 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 'คิลปอาชา' หรือ 'อยู่บำรุง' แปะติดตัว 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. การแบ่งปริมาณผลประโยชน์ตามนโยบายเป็นกติกาการเล่นเกม (Rule of Game) ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลในรัฐบาลผสม การบริหารนโยบายเป็นไปในลักษณะ 'อาณาจักรใคร อาณาจักรมัน' ไม่มีการก้าวถอยและรุกล้ำพรมแดนซึ่งกันและกัน 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.