

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ
ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

เอกสารวิชาการหมายเลข 602

พฤษภาคม 2544

โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ
ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

เอกสารวิชาการหมายเลข 602

พฤษภาคม 2544

บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "ไทยภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจใหม่"

จัดทำโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 4 พฤษภาคม 2544

ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์ ถนนราชวิถี กรุงเทพฯ

บทความนี้ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์เกือบทั้งหมดมาจากโครงการเมธีวิจัยอาวุโสเรื่อง "เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ"

ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ผู้เขียนขอขอบคุณนางสาวพวงรัตน์ พันธุ์พิริยะ ซึ่งได้รวบรวมข้อมูลบางส่วนและพิมพ์บทความนี้

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

เอกสารวิชาการหมายเลข 602

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 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

	หน้า
1. บทนำ	1
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	1
2.1 แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยรัฐธรรมนูญ	1
2.2 เศรษฐทรรศน์ว่าด้วยรัฐธรรมนูญ	5
2.3 ภูมิหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	8
2.4 โครงสร้างสิ่งจูงใจของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	10
2.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับการปฏิรูปการเมือง	17
2.6 รัฐธรรมนูญในอุดมภาวะ (Optimal Constitution)	22
3. ตลาดการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	26
3.1 โครงสร้าง (Structure)	26
3.2 ประพฤติกรรม (Conduct)	29
4. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย	32
4.1 กรอบการวิเคราะห์	32
4.2 กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจก่อนการบังคับใช้ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	37
5. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	44
5.1 กติกาในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ	44
5.2 การจัดองค์กรในการกำหนดนโยบาย	66
5.3 เนื้อหาของนโยบาย	67
6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับยุทธศาสตร์การพัฒนา	71
7. บทสรุป	74

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 โครงสร้างสิ่งจูงใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	11
ตารางที่ 2 องค์กรใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	21
ตารางที่ 3 กฎหรือกติกาและผู้เล่นเกมในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ	35
ตารางที่ 4 กฎกติกาหรือสถาบันใหม่ที่กำกับตลาดนโยบายเศรษฐกิจ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	57
ตารางที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	68

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 1 กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ	36
แผนภาพที่ 2 ตลาดปริวรรตสาธารณะในอุดมคติ	48
แผนภาพที่ 3 ตลาดปริวรรตสาธารณะในความเป็นจริง	49

**กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ
ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540**

1. บทนำ

บทความนี้ต้องการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย โดยพิจารณาผลกระทบของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีต่อกระบวนการดังกล่าวนี้

เนื้อหาของบทความจำแนกออกเป็น 5 ตอน ตอนที่หนึ่งว่าด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตอนที่สองกล่าวถึงตลาดการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ ตอนที่สามกล่าวถึงกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ตอนที่สี่กล่าวถึงกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตอนที่ห้ากล่าวถึงกระบวนการกำหนดนโยบายกับยุทธศาสตร์การพัฒนา

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

2.1 แนวความคิดพื้นฐานว่าด้วยรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นสถาบันประเภทหนึ่ง¹ Constitution และ Institution ในภาษาอังกฤษมีรากศัพท์จากฐานเดียวกัน เพราะต่างหมายถึงกฎกติกาที่กำกับประพฤติกรรมของมนุษย์ (Lane 1996 : 166 - 170) ในสังคมมนุษย์ที่มีการพัฒนา มีกระบวนการปรับเปลี่ยนกฎกติกาให้เป็นสถาบัน (Institutionalization) ในสังคมเหล่านี้ มนุษย์เมื่อจะประพฤติปฏิบัติในเรื่องใด จำต้องคำนึงถึงกฎกติกาของสังคมในเรื่องนั้น มิฉะนั้นอาจถูกสังคมลงโทษ (Social Sanction) ความรุนแรงของบทลงโทษอาจใช้ในการจำแนกประเภทของกฎกติกาในสังคม กฎกติกาใดที่รัฐถือเป็นสถาบันสำคัญ หากมีการละเมิดฝ่าฝืน จะได้รับการลงโทษจากรัฐ (State Sanction) เนื่องจากมีการบัญญัติกฎกติกาเหล่านั้นเป็นกฎหมาย กฎกติกาบางประเภทปรากฏในรูปจารีตประเพณี หรือข้อตกลงทั่วไป ซึ่งไม่มีบทลงโทษ

¹ สถาบัน (Institution) ในความหมายของสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันสมัยใหม่ (New Institutional Economics) หมายถึงองค์กร (Organization) และกติกาการเล่นเกม (Rules of the Game) สถาบันมิได้หมายถึงองค์กรเพียงประการเดียว ดูอาทิเช่น Drobak and Nye (1997)

รัฐธรรมนูญเป็นสถาบันพิเศษ เพราะเป็นอภิมหาสถาบัน (Meta-Institution) อันหมายถึงสถาบัน (กฎกติกา) ที่ใช้กำหนดสถาบัน (กฎกติกา) อื่นๆในสังคม หรือเป็นสถาบัน (กฎกติกา) ที่ใช้เป็นบรรทัดฐานในการตีความและกำหนดกรอบของสถาบัน (กฎกติกา) อื่นๆในสังคม แม้รัฐธรรมนูญมีทั้งที่มีและไม่มีลายลักษณ์อักษร แต่รัฐธรรมนูญมีสถานะทางกฎหมาย เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจในการตรากฎหมาย ในฐานะอภิมหาสถาบัน รัฐธรรมนูญกำหนดกฎกติกาในการสถาปนา ปรับเปลี่ยน และล้มเลิกสถาบัน (กฎกติกา) อื่นๆในสังคม

รัฐธรรมนูญเป็นทั้งเอกสารการเมือง (Political Document) เอกสารการบริหารการปกครอง (Administrative Document) และเอกสารเศรษฐกิจ (Economic Document)

ในฐานะเอกสารการเมือง รัฐธรรมนูญกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับราษฎร กำหนดหน้าที่ สิทธิ และเสรีภาพของประชาชน และกำหนดกฎเกณฑ์และกติกาของสังคม

แนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในฐานะเอกสารการเมืองมีพื้นฐานมาจากนิติทฤษฎีว่าด้วยรัฐธรรมนูญ (Legal Theory of Constitution)² รัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์กับรัฐ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดการดำรงอยู่ของรัฐ แต่ในอีกด้านหนึ่ง รัฐธรรมนูญมีอาจก่อเกิดขึ้นได้หากปราศจากรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐธรรมนูญจึงมีลักษณะวัฏพินหลัก รัฐต้องมีชื่อแป (Legal Order) ชื่อแปกับรัฐจักต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในการดำรงอยู่ของรัฐ รัฐจักต้องมีระบบสถาบันพื้นฐานที่กำหนดกฎกติกาสำหรับตลาดการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบาย รัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับรัฐ (Lane 1996 : 170 - 173)

ในฐานะเอกสารการบริหารการปกครอง รัฐธรรมนูญกำหนดรูปแบบ บทบาท และหน้าที่ของรัฐบาล กำหนดโครงสร้างของรัฐสภาและกฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule) ในรัฐสภา กำหนดรูปแบบและอำนาจของศาลสถิตยุติธรรม กำหนดกระบวนการขึ้นสู่ตำแหน่งการเมือง และตำแหน่งผู้บริหารประเทศระดับสูง และกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้

ในฐานะเอกสารการบริหารการปกครอง รัฐธรรมนูญก่อให้เกิดโครงสร้างอภิบาลประชาชน (Governance Structure) โครงสร้างดังกล่าวนี้จะก่อกลให้เกิดการอภิบาลประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการออกแบบเชิงสถาบันของรัฐธรรมนูญ โครงสร้างอภิบาลราษฎรอาจก่อเกิดการแก้ปัญหาที่สังคมเผชิญหรือไม่ก็ได้ อาจปกป้องสิทธิการเมือง สิทธิสังคม และสิทธิเศรษฐกิจของประชาชนมิให้ถูกลิดรอนได้โดยง่ายหรือไม่ก็ได้ รวมทั้งอาจก่อเกิดการพัฒนาศาสนาการเมืองควบคู่ไปกับการพัฒนาศาสนาเศรษฐกิจหรือไม่ก็ได้ (Weingast 1993)

² ผู้นำของสำนักนิติทฤษฎีว่าด้วยรัฐธรรมนูญ คือ ฮันส์ เคลเสน (Hans Kelsen) ดู Lane (1996 : 171-173)

ในฐานะเอกสารทางเศรษฐกิจ³ รัฐธรรมนูญกำหนดกฎกติกาการเล่นเกมนระหว่างนักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และราษฎรทั้งที่มีและไม่มีสิทธิเลือกตั้ง กฎกติกาเหล่านี้นอกจากมีผลต่อปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวละครต่างๆในตลาดการเมืองแล้ว ยังมีส่วนสำคัญในการกำหนดดุลอำนาจในกระบวนการกำหนดนโยบายอีกด้วย รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเฉพาะแต่กฎกติกาการเล่นเกมนในตลาดการเมืองเท่านั้น หากยังกำหนดนโยบายที่รัฐบาลต้องดำเนินการ ชีตชั้นของการบังคับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายขึ้นอยู่กับศักดิ์แห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพเป็นบทบัญญัติที่รัฐบาลต้องดำเนินการ แต่บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถใช้ดุลพินิจได้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติที่กำกับประพฤติกรรมของรัฐบาลและนักการเมือง เพื่อควบคุมมิให้รัฐบาลและนักการเมืองมีอำนาจมากเกินไป และป้องกันการใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล ดังเช่นการจำกัดอำนาจทางการคลังและอำนาจทางการเงินของรัฐบาลอีกด้วย (McKenzie 1984)

เหตุใดสังคมมนุษย์จึงต้องมีอภิบาลสถาบัน ดังเช่นรัฐธรรมนูญ? นักเศรษฐศาสตร์นำเสนออรรถาธิบายประเด็นนี้ โดยใช้แบบจำลองที่แตกต่างกันอย่างน้อย 2 แบบจำลอง คือ

(1) The Prisoners' Dilemma Model

(2) The Principal – Agent Model

ตาม *The Prisoners' Dilemma Model* มนุษย์จะมีประพฤติกรรมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Behaviour) แต่ภายใต้สถานการณ์ที่เรียกว่า Prisoners' Dilemma ประพฤติกรรมเชิงยุทธศาสตร์อาจไม่ก่อผลดีเลิศแก่สังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ มีอาจนำสังคมไปสู่ภาวะอุดมภาพของพาเรโต (Pareto Optimality) หากแต่เป็นดุลยภาพที่เลวกว่าอุดมภาพ (Suboptimal Equilibrium) อภิบาลสถาบันดังเช่นรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อช่วยแก้ปัญหา Prisoners' Dilemma ทั้งนี้ด้วยการกำหนดกติกาสังคมเพื่อให้สมาชิกรักษากฎสัญญาและมีศรัทธาเชื่อถือซึ่งกันและกัน (Elster 1989)

มนุษย์สามารถแก้ปัญหานานัปการโดยอาศัยมรรควิธีการปริวรรตโดยสมัครใจ (Voluntary Exchange) ตลาดมีกฎกติกาหรือสถาบันที่กำกับการปริวรรตโดยสมัครใจ ตลาดเท่าที่ตลาดมีความสมบูรณ์ สมาชิกในสังคมสามารถประเมินประโยชน์และต้นทุนที่ต้องสูญเสียไปในการปริวรรตโดยสมัครใจได้ สังคมย่อมได้ประโยชน์จากการปริวรรตโดยสมัครใจดังกล่าวนี้ แต่ตลาดมีอาจทำงานแต่โดยลำพัง หากไม่มีกฎกติกาหรือสถาบันพื้นฐานดังเช่นกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน นิติกรรม การละเมิด ฯลฯ รัฐธรรมนูญเกื้อกูลให้มีกฎกติกาหรือสถาบันพื้นฐานเหล่านี้ รัฐธรรม

³ แนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในฐานะเอกสารเศรษฐกิจปรากฏครั้งแรกใน Posner (1987) บทวิพากษ์แนวความคิดนี้ ดู Levinson (1987) และ Macey (1987)

บุญจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการทำงานของกลไกตลาด ปัญหา Prisoners' Dilemma ทำให้ความจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญมีมากขึ้นไปอีก เพราะตลาดมีอาจแก้ปัญหา Prisoners' Dilemma แต่โดยลำพังได้ หากสมาชิกในสังคมหาประโยชน์ส่วนบุคคลโดยไม่เคารพหรือโดยละเมิดกฎกติกาในตลาด (Lane 1996 : 173 - 178)

ตาม The Principal - Agent Model ราษฎรเป็นมูลนาย (Principal) นักการเมืองหรือรัฐบาลและข้าราชการเป็นผู้รับใช้ (Agent) มูลนายว่าจ้างให้ผู้รับใช้ดูแลทุกข์สุขของมูลนาย ในการว่าจ้างดังกล่าวนี้ มีการทำสัญญาระหว่างมูลนายกับผู้รับใช้ เพื่อลดต้นทุนในการทำสัญญา สัญญาดังกล่าวนี้เป็นสัญญาระยะยาว (Long-term Contract) ซึ่งมีชื่อเรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” ในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาโดยแจ้งชัด (Explicit Contract) แต่จะเป็นสัญญาโดยนัย (Implicit Contract) ในประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร

มูลนายอาจมีผลประโยชน์ร่วมกันกับผู้รับใช้ในหลายต่อหลายกรณี ในกรณีเหล่านี้ ประพฤติกรรมของผู้รับใช้จะไม่ขัดประโยชน์สุขของมูลนาย แต่ในบางกรณี ผลประโยชน์ทั้งสองฝ่ายอาจขัดกัน ในกรณีดังกล่าวนี้ ผู้รับใช้อาจแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลโดยไม่คำนึงถึงทุกข์สุขของมูลนาย ด้วยเหตุที่มีปัญหาความไร้สมมาตรของสารสนเทศ (Asymmetric Information) มูลนายอาจเลือกผู้รับใช้ผิดพลาด (Adverse Selection) และผู้รับใช้อาจหาประโยชน์จากการใช้อำนาจที่ได้รับมอบจากมูลนาย สารสนเทศที่ซ่อนเร้น (Hidden Information) และประพฤติกกรรมที่ซ่อนเร้น (Hidden Action) ย่อมไม่เป็นประโยชน์ต่อมูลนาย

ตาม The Principal - Agent Model รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการแก้ปัญหา Principal - Agent อันได้แก่ประเด็นปัญหาที่ว่า มูลนายจะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้ผู้รับใช้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สุขของมูลนายอย่างแท้จริง มูลนายแต่โดยลำพังมีอาจกำกับและตรวจสอบผู้รับใช้ให้มีประสิทธิภาพได้ เพราะติดขัดด้วยปัญหาความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศ ปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหา Moral Hazard และปัญหา Adverse Selection ตามมา อภิมาศสถาบันดังเช่นรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อกำหนดพันธสัญญาระหว่างมูลนายกับผู้รับใช้ โดยระบุถึงหน้าที่ต่างตอบแทนระหว่างคู่สัญญา (Lane 1996 : 178 - 180)

ตาม The Principal - Agent Model รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาระยะยาวระหว่างผู้ปกครองกับราษฎร ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครอง และกำหนดสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของราษฎร ในการป้องกันมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจในทางฉ้อฉลและหาประโยชน์ส่วนตัว รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติกำหนดข้อจำกัดในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง กำหนดสถาบัน องค์การ และกระบวนการ

การในการถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจ รวมตลอดจนกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่ง

2.2 เศรษฐทรรศน์ว่าด้วยรัฐธรรมนูญ

นักเศรษฐศาสตร์มองรัฐธรรมนูญอย่างไร ?

เศรษฐทรรศน์ว่าด้วยรัฐธรรมนูญ (Economic Views of Constitution) อาจจำแนกได้อย่างน้อย 3 กลุ่มความคิด (Macey 1987) อันได้แก่

- (1) Marxist / Progressive Approach
- (2) Law and Economics Approach
- (3) Public – Regarding Approach

Marxist / Progressive Approach ยึดถือการวิเคราะห์ชนชั้น (Class Analysis) มาใช้วิเคราะห์รัฐธรรมนูญ การวิเคราะห์จะเริ่มต้นอย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรก คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญสังกัดชนชั้นใดในสังคม ประเด็นที่สอง บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเกื้อกูลผลประโยชน์ชนชั้นใดในสังคม

Beard (1913) ถูกจัดอยู่ในกลุ่มแนวทางลัทธิมาร์กซ์ ในการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States (1913)* เสนอบทวิเคราะห์ว่า คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ(The Framers) มีเจตนาแฝงเร้นในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากรัฐธรรมนูญที่ร่าง ด้วยเหตุที่คนเหล่านี้มีภูมิหลังมาจากกลุ่มทุน รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาจึงมีบทบัญญัติที่เกื้อประโยชน์กลุ่มทุน อันประกอบด้วยนายทุนอุตสาหกรรมและนายธนาคารเป็นด้านหลัก ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา รัฐบาลมีอำนาจมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการเก็บภาษีอากร อำนาจในการประกาศสงคราม อำนาจในการควบคุมการพาณิชย์ และอำนาจในการใช้ที่ดินทางภาคตะวันตกของประเทศ อำนาจเหล่านี้เกื้อกูลผลประโยชน์ของกลุ่มทุน ในขณะที่กลุ่มเกษตรกรและกลุ่มลูกหนี้เป็นฝ่ายเสียประโยชน์ ศาสตราจารย์ชาร์ลส์ เบียร์ด (Charles Beard) ถูกตีตราว่าเป็นมาร์กซิสต์ เพราะมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญร่างโดยชนชั้นใด ย่อมให้ประโยชน์แก่ชนชั้นนั้น เมื่อ *Beard (1913)* ปรากฏสู่โลกวิชาการ ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอันมาก⁴

Law and Economics Approach นำเสนอการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ ด้วยการยึดกุมข้อสมมติของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกที่ว่า มนุษย์มีความเห็นแก่ตัว ต้องการอรรถประโยชน์

⁴ บทวิพากษ์ *Beard (1913)* ดู *Komesar (1987)*, *Sunstein (1987)*, *Zuckermann (1987)* และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง *Macey (1987)*

สูงสุด (Utility Maximization) ตัวละครทุกตัวในตลาดการเมืองล้วนแล้วแต่เห็นแก่ได้ ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ ขุนนางนักวิชาการ (Technocrats) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และราษฎรทั่วไป ประพฤติกรรมของตัวละครในตลาดการเมืองเป็นสิ่งที่คาดการณ์ได้ เพราะมีการสนองตอบต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจ โดยที่ตัวละครเหล่านี้มีการซื้อขายแลกเปลี่ยนบริการทางการเมือง รวมตลอดจนการซื้อขายสิทธิ บนพื้นฐานของผลประโยชน์ส่วนบุคคล การซื้อขายแลกเปลี่ยนในตลาดการเมืองโดยสมัครใจดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ซื้อขายเท่านั้น หากยังให้ประโยชน์แก่ระบอบการเมืองโดยรวมด้วย (Macey 1987 : 54)⁵

ในขณะที่ Beard (1913) จับประเด็นผลประโยชน์ของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ สำนัก Law and Economics จับประเด็นความเห็นแก่ได้ของตัวละครทุกตัวในตลาดการเมือง และวิเคราะห์ประพฤติกกรรมของตัวละครเหล่านั้นบนพื้นฐานของความต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด การนำเสนอแนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในฐานะเอกสารเศรษฐกิจของ Posner (1987) เดินตามจารีตของสำนัก Law and Economics กรอบการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้โดยพื้นฐานเป็นกรอบการวิเคราะห์เดียวกับสำนัก Public Choice สำนัก Constitutional Political Economy และสำนัก New Institutional Economics

ตามบทวิเคราะห์ของสำนัก Law and Economics รัฐธรรมนูญเป็นอภิมาหาสถาบันที่กำกับตลาดการเมือง การขับเคลื่อนในตลาดการเมืองโดยพื้นฐานมิได้แตกต่างจากตลาดสินค้าและบริการโดยทั่วไป เพราะเป็นการขับเคลื่อนโดยผลประโยชน์ส่วนบุคคล ประชาชนมีความเห็นแก่ได้ไม่แตกต่างจากนักการเมือง โดยนักการเมืองจะประสบความสำเร็จได้ต้องมีความสามารถในการประกอบการทางการเมือง (Political Entrepreneurship) ตลาดการเมืองจะถูกครอบงำโดยผู้มีอำนาจซื้อ แม้รัฐสภาจะมีหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ แต่กระบวนการนิติบัญญัติจะสนองตอบกลุ่มผลประโยชน์เป็นด้านหลัก เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นนอกจากจะมีการจัดตั้งเป็นกลุ่มอันเข้มแข็งแล้ว ยังมีอำนาจซื้ออีกด้วย บทวิเคราะห์ของสำนัก Law and Economics ให้ความสำคัญคล้ายคลึงกับ Beard (1913) กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นเอกสารเศรษฐกิจที่ออกแบบสถาบันเพื่อเกื้อกูลการถ่ายโอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากประชากรราษฎรไปให้กลุ่มผลประโยชน์ที่มี

⁵ ข้อสมมติว่าด้วยประพฤติกกรรมอันสมเหตุสมผล (Rationality Assumption) เป็นรากฐานของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก บทวิพากษ์ข้อสมมตินี้ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ ดู Kahneman (1994) การแผ่อิทธิพลของข้อสมมตินี้ไปสู่สาขาวิชาอื่น ดู Johansson (1991), Mongin (1991), และ Sugden (1991) อิทธิพลที่มีต่อสาขาวิชารัฐศาสตร์ ดู Lalman, Oppenheimer, and Swistak (1993) บทวิพากษ์การนำ Rationality Assumption ไปใช้ศึกษาปรากฏการณ์และประพฤติกกรรมทางการเมือง ดู Monroe (1991) และ Green and Shapiro (1994) อิทธิพลของ Rationality Assumption ปรากฏอย่างชัดเจนในสาขาวิชาสังคมวิทยาเศรษฐกิจ (Economic Sociology) ดู Coleman (1990) และ Holton (1995)

การจัดตั้งและมีอำนาจซื้อ โดยที่ในกระบวนการถ่ายโอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ มีการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) โดยผู้มีอำนาจทางการเมือง⁶

Public – Regarding Approach เสนอทวิเคราะห์ว่า รัฐธรรมนูญร่างขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม⁷ ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแม้จะมีกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการผลักดันให้รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่เกื้อประโยชน์ของกลุ่มตน แต่ก็จะมีกลุ่มที่เสียประโยชน์ขัดขวางและคัดค้าน กลุ่มผลประโยชน์ทั้งปวงจะประเมินต้นทุนและประโยชน์จากการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้แล้ว หากผลการประเมินพบว่า การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจสร้างความเสียหายแก่สังคมโดยสุทธิ ก็ต้องผลักดันให้รัฐธรรมนูญมีกลไกในการป้องปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ มิฉะนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้แล้ว สังคมจะตกอยู่ในภาวะ Prisoners' Dilemma เพราะจะมีประพฤติกรรมเชิงยุทธศาสตร์ในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจมีได้นำสังคมไปสู่สภาวะการณ์ที่มีสวัสดิภาพสูงสุด (Macey 1987)

รัฐธรรมนูญมีสถานะประจักษ์ญญาระยะยาว ในด้านหนึ่ง การทำสัญญาระยะสั้นด้วยความถี่สูงย่อมต้องเสียต้นทุนการทำสัญญาสูง ในอีกด้านหนึ่ง การแก้รัฐธรรมนูญเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ทั้งในด้านกระบวนการและกฎการลงคะแนนเสียง กระบวนการร่างหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงเสียต้นทุนสูง ขณะเดียวกัน บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมีส่วนสำคัญในการกำหนดโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) ในตลาดการเมือง โดยที่โครงสร้างสิ่งจูงใจจะแตกต่างกันไปตามประเภทของตัวละคร ตัวละครแต่ละกลุ่มในตลาดการเมืองเผชิญโครงสร้างสิ่งจูงใจที่แตกต่างกันและปรับตัวสนองตอบต่อสิ่งจูงใจแตกต่างกันด้วย กฎและกติกาตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีโครงสร้างสิ่งจูงใจที่ซ่อนเร้นอยู่ นอกจากจะมีผลในการกำกับประพฤติกรรมของตัวละครในตลาดการเมืองแล้ว ยังอาจสร้างภาระต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) แก่ตัวละครเหล่านั้น

⁶ บทวิพากษ์บทวิเคราะห์ของสำนัก Law and Economics ดู Macey (1987)

⁷ ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์สาธารณะ (Public Economics) มีอรรถาธิบายเกี่ยวกับประพฤติกรรมของหน่วยเศรษฐกิจสาธารณะ (ดังเช่นรัฐบาล) ที่แตกต่างกันอย่างน้อย 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเสนออรรถาธิบายว่า หน่วยเศรษฐกิจสาธารณะมุ่งหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Private Interest Hypothesis) กลุ่มที่สองเสนออรรถาธิบายว่า หน่วยเศรษฐกิจสาธารณะทำงานเพื่อสวัสดิการสูงสุดของสังคม (Public Interest Hypothesis) เศรษฐทรรค์ว่าด้วยรัฐธรรมนูญตาม Law and Economics Approach อาจเทียบเคียงได้กับ Private Interest Hypothesis ในขณะที่ Public-Regarding Approach เทียบเคียงได้กับ Public Interest Hypothesis

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นเอกสารเศรษฐกิจที่กำหนดดุลอำนาจในตลาดการเมือง และด้วยเหตุที่ดุลอำนาจดังกล่าวนี้ส่งผลต่อการแบ่งปันผลประโยชน์ในสังคม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจึงมีผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากร การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การแก้ปัญหา ความยากจนและการกระจายรายได้ รวมตลอดจนเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ (Elster 1994)

2.3 ภูมิหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก่อเกิดจากการลั่นชันทิธรรมของประชาชนที่มีต่อระบอบการเมืองการปกครองที่ *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์* (2544 ก) เรียกว่า “*ระบอบ ยียาธิปไตย*” อันเป็นระบอบการเมืองการปกครองของ *ยี่* โดย *ยี่* และ *เพื่อยี่* การฉ้อฉลอำนาจของ คณะ รสช. ภายหลังการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 และการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 เพื่อสืบทอดอำนาจภายในกลุ่ม นำมาซึ่งเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 และจุดจบของรัฐบาล พลเอกสุจินดา คราประยูร

ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 รัฐบาลนักเลือกตั้งไม่แสดงที่ทำในการ ปฏิรูปการเมือง อันเป็นปฐมเหตุแห่งวิกฤตการณ์การเมืองเดือนพฤษภาคม 2535 ขบวนการ ประชาชนเริ่มก่อกระแสการปฏิรูปการเมือง เริ่มต้นด้วยการอดอาหารประท้วงของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ในปี 2537 รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ อันนำโดยนายชวน หลีกภัย มิได้สนใจการประท้วง ของ ร.ต. ฉลาด วรฉัตร แต่นายมารุต บุณนาค ประธานสภาผู้แทนราษฎรแก้ปัญหาโดยการแต่งตั้ง *คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย* (คพป) ในเดือนกรกฎาคม 2537 โดยมีศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน⁸ ด้วยความมุ่งมั่นของประธาน คพป. คพป.สามารถนำเสนอ แนวทางการปฏิรูปการเมือง (*คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย* 2538) ซึ่งรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา รับลูกต่อด้วยการแต่งตั้ง *คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง* (คปก.) โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชาเป็นประธาน จนเป็นเหตุให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ในปี 2538 โดยที่จุดสำคัญอยู่ที่การแก้ไขมาตรา 211 การแก้ไขรัฐธรรมนูญนำมาซึ่งการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญในเดือนธันวาคม 2539 ซึ่งมีกรอบเวลา 233 วันสำหรับการทำงาน⁹ ร่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2540 โดยที่รัฐสภาให้ความ

⁸ การดำเนินงานของ คพป. ดู *ประเวศ วะสี* (2541) ความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองของประธาน คพป. ดู *ประเวศ วะสี* (2540)

⁹ ประสพการเกี่ยวกับการทำงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ดู บุญเลิศ ศษายุทธเดช (2543) ประกอบกับ *ประเวศ วะสี* (2541 : 89-113)

เห็นชอบในเวลาต่อมา จนท้ายที่สุด มีพระบรมราชโองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540

สภาร่างรัฐธรรมนูญมีโครงสร้างอันประกอบด้วยด้วยบุคคลหลากหลายอาชีพ มีทั้งอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการ นักวิชาการ นักวิชาชีพอิสระ ทั้งนักหนังสือพิมพ์และทนายความ และผู้นำองค์กรพัฒนาเอกชน แต่องค์กรในสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีพื้นที่สำหรับนักการเมืองน้อย ส่วนใหญ่ของนักการเมืองที่อยู่ในคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญต้องกล่าวว่ามีหวัปปฏิรูปในจำนวนกรรมการ 29 คน มีภูมหลังเป็นข้าราชการและนักวิชาการ 14 คน และนักการเมืองหวัปปฏิรูปอย่างน้อย 4 คน¹⁰ ด้วยเหตุดังนี้ การร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลในการปฏิรูปการเมืองจึงเป็นไปได้ แต่การต่อสู้ที่สำคัญเป็นการต่อสู้ในสภาร่างรัฐธรรมนูญและสภาผู้แทนราษฎร สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยนักการเมืองและผู้ที่แทนหอการค้าในส่วนภูมิภาค อุดมการณ์และผลประโยชน์ที่แตกต่างกันทำให้ต้องมีการอ้อมขอมประนีประนอมบทบัญญัติในบางมาตรา สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรรองรับระบอบ 'ยียาธิปไตย' นักการเมืองจำนวนไม่น้อยผ่านการเลือกตั้งด้วยการซื้อเสียงและวิธีการอันไม่สุจริต รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีเข็มมุ่งที่จะ 'เล่นงาน' นักเลือกตั้งรวมทั้งขุนนางข้าราชการที่เป็นข้ารับใช้ผู้นำทหารเผด็จการ ด้วยเหตุดังนี้ ความรู้สึกในหมู่สมาชิกรัฐสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นไปในทางที่ไม่ต้อนรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่เป็นเพราะการขับเคลื่อนของการเมืองภาคประชาชนนอกรัฐสภา ทำให้เกิดแรงกดดันต่อสมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยที่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ 'ฉบับปฏิรูปการเมือง' และ 'ฉบับประชาชน' ด้วยภาวะจำยอม ความสำเร็จในการประทับตรา 'ฉบับปฏิรูปการเมือง' และ 'ฉบับประชาชน' บนร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทำให้สมาชิกรัฐสภาที่ต้องการอยู่บนเวทีการเมืองต่อไปไม่ต้องการได้ชื่อว่าเป็นผู้คัดค้านร่างรัฐธรรมนูญ 'ฉบับปฏิรูปการเมือง' และ 'ฉบับประชาชน'¹¹ ด้วยเหตุดังนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงผ่านรัฐสภาด้วยความเห็นชอบและภาวะจำยอมในการให้ความเห็นชอบของสมาชิกรัฐสภา

¹⁰ รายชื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญและกรรมการชุดต่างๆ ดู บุญเลิศ ศชายุทธเดช และประยงค์ คงเมือง (2541 : 425 - 432)

¹¹ ประเด็นที่ว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากการร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังข้อถกเถียงที่กล่าวในหัวข้อ 2.2 ข้างต้นมีอาจให้ข้อสรุปได้ เนื่องจากยังไม่มีการศึกษาข้อมูลในรายละเอียด แต่การที่กรรมการสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายต่อหลายคนดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่องค์กรรัฐธรรมนูญภิบาลให้ภาพที่ไม่ดีเกี่ยวกับสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพราะทำให้เข้าใจได้ว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญออกแบบองค์กรรัฐธรรมนูญภิบาลเพื่อให้ตนเองดำรงตำแหน่ง

2.4 โครงสร้างสิ่งจูงใจของรัฐธรรมนูแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นอภิมหาสถาบันที่กำหนดกฎกติกาหรือสถาบันที่กำกับการทำงานของตลาดการเมือง กฎกติกาเหล่านี้แฝงเร้นด้วยโครงสร้างสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ โดยที่โครงสร้างสิ่งจูงใจบางประเภทมีผลดีต่อการพัฒนาตลาดการเมือง บางประเภทสร้างความเสื่อมทรามแก่ตลาดการเมือง แต่บางประเภทก่อผลกระทบในทิศทางที่ไม่แน่ชัด ในประการสำคัญ กฎกติกาเหล่านี้ทำให้สังคมต้องสูญเสียต้นทุนปฏิบัติการ ตารางที่ 1 พยายามแจกแจงกฎกติกาตามรัฐธรรมนูฉบับนี้ที่กระทบต่อตัวละครในตลาดการเมือง ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา พรรคการเมือง รัฐบาล และราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พร้อมทั้งนำเสนอข้อคาดการณ์เกี่ยวกับผลกระทบและสนองตอบของตัวละครที่มีต่อกฎกติกาเหล่านี้ ข้อคาดการณ์ทั้งหมดมาจากการวิเคราะห์ที่มีข้อสมมติพื้นฐานว่า ตัวละครในตลาดการเมืองมีประพฤติกกรรมที่สมเหตุสมผล (Rationality Assumption)

ตารางที่ 1

โครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives)

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ตัวละคร	กฎกติกา	การสนองตอบหรือผลกระทบ
1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1.1 ส.ส. ทั้งหมด	1. การบังคับให้สังกัดพรรค 2. กำหนดวุฒิขั้นต่ำปริญญาดรี 3. การห้ามซื้อเสียงและทุจริตการเลือกตั้ง ความเข้มงวดของ กกต. และอำนาจในการออก 'ใบเหลือง' และ 'ใบแดง' 4. การย้ายพรรคโดยมีกำหนดเงื่อนไข 5. การห้าม ส.ส. มีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ	สร้างทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง สร้างระบบบัณฑิตยาริปไตย ซึ่งทำให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ 1. มีอาจทำลายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ซึ่งฝังรากลึกได้ 2. พลิกแพลงวิธีการซื้อเสียงและการทุจริตการเลือกตั้ง 3. จับผิดการซื้อเสียงและการทุจริตของคู่แข่งทางการเมือง 4. สร้างหลักฐานเท็จเกี่ยวกับการซื้อเสียงและการทุจริตของคู่แข่งทางการเมือง 1. การย้ายพรรคภายหลังการเลือกตั้งครั้งแรกจะมีน้อยลง เนื่องจากต้นทุนการย้ายพรรคสูงขึ้น 2. ตลาดนักการเมืองยังคงมีการซื้อขายนักการเมือง ซึ่งจ่ายราคาด้วยเงินหรือด้วยตำแหน่ง 3. ราคานักการเมืองที่ซื้อขายในตลาดจะสูงขึ้น เนื่องจาก supply price เพิ่มขึ้น ดำเนินการให้สำนักงานประมาณและหน่วยราชการตั้งแท่นโครงการรายจ่ายลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมือง โดยไม่มีการสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษร

ตัวละคร	กฎกติกา	การสนองตอบหรือผลกระทบ
	6. การห้าม ส.ส. แทรกแซงการโยกย้ายแต่งตั้งและขึ้นเงินเดือนข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่องค์การของรัฐ 7. ส.ส. มีอาจเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เว้นแต่มีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี 8. การเสนอร่างกฎหมายมีอาจกระทำในฐานะปัจเจกบุคคล หากแต่ต้องได้รับความเห็นชอบโดยเป็นมติของพรรค 9. การถอดถอนออกจากตำแหน่งทำได้ง่ายขึ้น 10. การรายงานบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	สั่งการและกดดันด้วยวาจาผ่านปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการ/ผู้ว่าราชการรัฐวิสาหกิจ และผู้บริหารองค์การของรัฐ โดยไม่มีลายลักษณ์อักษร 1. ลิดรอนหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2. ให้สิ่งจูงใจแก่ ส.ส. เพื่อให้มีประพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ 1. ทำลายสิ่งจูงใจที่จะก่อให้เกิดนวัตกรรมด้านนิติบัญญัติ 2. สร้างทำเนียบกีดขวางการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา 1. ระมัดระวังและพลิกแพลงวิธีการขอราษฎรบังหลวงและประพฤติกรรมชอบ 2. หลีกเลี่ยงการสั่งการโดยใช้ลายลักษณ์อักษร 3. กดดันและผลักดันให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ประจำเป็นผู้เสนอความเห็นชอบหรือเป็นผู้ดำเนินโครงการที่มีช่องทางในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ 1. การรายงานบัญชีทรัพย์สินเกินกว่าความเป็นจริงเมื่อรับตำแหน่งการเมืองครั้งแรก 2. การถ่ายโอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจแก่สามีหรือภรรยานอกสมรส 3. การถ่ายโอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจแก่บุตรธิดาที่บรรลุนิติภาวะ 4. การหักส่วนเกินทางเศรษฐกิจไว้ในประเทศที่ไม่มีกฎหมายการฟอกเงิน หรือกฎหมายการฟอกเงินไม่เข้มงวด

ตัวละคร	กฎกติกา	การสนองตอบหรือผลกระทบ
1.2 ส.ส. ระบบแบ่งเขต 1.3 ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรค	การแบ่งเขตการเลือกตั้งขนาดเล็กเพื่อให้มี ส.ส. ได้เพียงคนเดียว 1. การจัดทำบัญชีรายชื่อพรรค 2. การเลือกตั้งโดยใช้ประเทศเป็นเขตการเลือกตั้ง	1. เกื้อกูลการเลือกตั้งผู้นำชุมชนกลุ่มทุนท้องถิ่น และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น 2. เกื้อกูลการซื้อเสียงและการทุจริตการเลือกตั้ง 3. ส.ส. ต้องมีความรับผิดชอบต่อเขตการเลือกตั้งมากขึ้น 1. ความรับผิดชอบของ ส.ส. มีต่อหัวหน้าพรรคและหัวหน้ากลุ่มการเมืองที่สังกัด มิได้มีต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 2. การแย่งชิงเข้าบัญชีรายชื่อพรรคและการแย่งชิงอันดับในบัญชีรายชื่อ ผู้ได้รับเลือกตั้งขาดความสำนึกในความรับผิดชอบต่อประชาชน เพราะไม่ทราบว่าจะรับผิดชอบต่อใคร
2. สมาชิกวุฒิสภา	1. การห้ามผู้สมัคร สว. สังกัดพรรค 2. การห้ามหาเสียง	ผู้สมัคร สว. มีสิ่งจูงใจที่จะใช้เครือข่ายทางการเมืองของพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้ง โดยมีจำต้องสังกัดพรรค 1. ทำให้สารสนเทศทางการเมืองมีความไม่สมบูรณ์ อันทำให้การแข่งขันในตลาดการเมืองไม่สมบูรณ์ด้วย 2. เกื้อประโยชน์ผู้สมัคร สว. ที่เป็นบุคคลสาธารณะอยู่ก่อนแล้ว ผู้ที่ไม่ใช่บุคคลสาธารณะเสียเปรียบในการแข่งขัน

ตัวละคร	กฎกติกา	การสนองตอบหรือผลกระทบ
	3. การเลือกตั้งโดยใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และระบบการเลือกตั้งที่ให้ประชาชนเลือกได้เพียงคนเดียว แม้ว่าจังหวัดนั้นมี สว. ได้หลายคน 4. การห้ามซื้อเสียงและทุจริตการเลือกตั้ง ความเข้มงวดของ กกต. และอำนาจในการออก 'ใบเหลือง' และ 'ใบแดง' 5. การห้าม สว. มีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ 6. การถอดถอนออกจากตำแหน่งทำได้ง่ายขึ้น 7. การรายงานบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	1. ส่งเสริมการจัดตั้งคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพราะคำนวณได้โดยง่ายว่า จะต้องมียกคะแนนจัดตั้งเท่าใดจึงจะชนะการเลือกตั้ง 2. ต้องมีสำนักความรับผิดชอบต่อประชาชนในจังหวัดที่เป็นเขตการเลือกตั้ง เหมือน ส.ส. ข้อ 3 เหมือน ส.ส. ข้อ 5 เหมือน ส.ส. ข้อ 9 เหมือน ส.ส. ข้อ 10
3. พรรคการเมือง	1. พรรคการเมืองที่มี ส.ส. น้อยกว่า 20 คน มีอาจเสนอร่างกฎหมาย 2. พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อน้อยกว่า 5% ของจำนวนคะแนนเสียงทั้งสิ้น จะไม่มี ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อ	1. ทั้งข้อ 1 และข้อ 2 มีโครงสร้างสิ่งจูงใจในการส่งเสริมพรรคการเมืองขนาดใหญ่มากกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก 2. มีนโยบายส่งเสริมพรรควิสาหกิจแห่งการเติบโตจากภายนอก (External Growth) ด้วยการควบกลุ่มหรือมั่งการเมืองรวมทั้งครอบพรรค (Take-over) และ/หรือด้วยการควบกลุ่มหรือพรรค (Merger) มากกว่าการเติบโตจากภายนอก (Internal Growth) ด้วยการพัฒนานักการเมืองของตนเอง 3. ทำลายสิ่งจูงใจในการก่อเกิดและการเติบโตของพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ ซึ่งโดยธรรมชาติเป็นพรรคการเมืองขนาดเล็ก 4. ลดบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองขนาดเล็กในกระบวนการนิติบัญญัติ

ตัวละคร	กฎกติกา	การสนองตอบหรือผลกระทบ
4. รัฐบาล	1. การกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5) 2. ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา รัฐบาลต้องแถลงด้วยว่า นโยบายของรัฐบาลเป็นไปตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมากน้อยเพียงใด 3. อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมือง (Size Bias) โดยมุ่งส่งเสริมพรรคการเมืองขนาดใหญ่มากกว่าขนาดเล็ก (ดูตัวละคร “พรรคการเมือง”)	นัยของบทบัญญัติในหมวดนี้ ก็คือ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งไม่มีความสามารถในการกำหนดนโยบาย หรืออาจกำหนดนโยบายในทางที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สังคมโดยรวม มีแต่ สสร. เท่านั้นที่มีความสามารถในการกำหนดนโยบาย และเห็นแก่ผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม 1. กฎกติกาข้อนี้มุ่งสร้างกลไกการรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) ต่อ สสร. รัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติที่สร้างกลไกการรับผิดชอบต่อประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่า นโยบายของรัฐบาลเป็นไปตามที่ใช้หาเสียงมากน้อยเพียงใด 2. การสร้างกลไกการรับผิดชอบต่อ สสร. แทนที่จะเป็นกลไกการรับผิดชอบต่อประชาชน ทำให้ตลาดการเมืองอาจปรับเปลี่ยนจากตลาดที่มีการแลกคะแนนเสียงกับเงิน ไปเป็นตลาดที่แลกคะแนนเสียงกับนโยบายได้ 1. มีโครงสร้างสิ่งจูงใจในการส่งเสริมระบอบการเมืองแบบทวิพรรค (Biparty System) มากกว่าระบบพหุพรรค (Multiparty System) 2. รัฐบาลในระบบทวิพรรคอาจมีอายุและความคงทน (Government Durability) มากกว่าระบบพหุพรรค

2.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับการปฏิรูปการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดเข็มมุ่งในการปฏิรูปการเมือง คำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กล่าวถึงการร่างรัฐธรรมนูญ ‘ _ โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยได้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ _ ’ เป้าหมายหลักของการปฏิรูปการเมืองมีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ (บรรศักดิ์ อุวรรณโณ 2541 ; อุทัย พิมพ์วิจิตร 2541) อันได้แก่

- (1) การเพิ่มสิทธิ เสรีภาพ และมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง
- (2) การทำให้การเมืองมีความสุจริตและชอบธรรม
- (3) การทำให้การเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้ความสำคัญประเด็นสิทธิเสรีภาพมากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับก่อนหน้านี้ บทบัญญัติในหมวดสามว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (มาตรา 26 ถึง 65) มีถึง 40 มาตรา ครอบคลุมทั้งสิทธิทางการเมือง สิทธิทางสังคม และสิทธิทางเศรษฐกิจ นับเป็นการให้สิทธิและเสรีภาพแก่พลเมืองอย่างกว้างขวางยิ่ง แต่กระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ต้องเสียต้นทุนปฏิบัติการสูงยิ่ง รัฐต้องเสียต้นทุนปฏิบัติการในการตรากฎหมายใหม่และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่เดิม เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ประชาชนต้องสูญเสียต้นทุนปฏิบัติการส่วนบุคคลในการเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่ต้นทุนปฏิบัติการที่สำคัญที่สุด ก็คือ ต้นทุนปฏิบัติการในการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและจิตสำนึกของข้าราชการและผู้ทรงอำนาจทางการเมือง การยอมรับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยเป็นเรื่องของวัฒนธรรมและอุดมการณ์ ถึงรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติที่วางกรอบการยอมรับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยแล้ว หากข้าราชการและนักการเมืองยังไม่เปลี่ยนแปลงทัศนคติและจิตสำนึกทางการเมือง สิทธิและเสรีภาพในโลกแห่งความเป็นจริงจะยังคงแตกต่างจากสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ การผลักดันสิทธิและเสรีภาพในโลกแห่งความเป็นจริงให้เข้าใกล้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญต้องเสียต้นทุนปฏิบัติการ ซึ่งมีปัญหาว่า ใครจะเป็นผู้รับภาระ สิทธิและเสรีภาพเป็นสินค้าสาธารณะที่แท้ (Pure Public Goods) หากมีขึ้นแล้วชนชาวไทยทั้งหมดย่อมได้ประโยชน์โดยเสมอหน้า ปัญหา ‘การขี่ตัวฟรี’ (Free Rider) ย่อมเกิดขึ้นได้ เพราะทุกคนต้องการได้ประโยชน์จากสิทธิและเสรีภาพ แต่ไม่ต้องการรับภาระในการขับเคลื่อนเรียกร้องให้ได้มาซึ่งสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หากมีบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดในสังคมยอมรับภาระต้นทุนปฏิบัติการในการเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพ เมื่อการเรียกร้องประสบผลสำเร็จ บุคคลอื่นในสังคมย่อมได้ประโยชน์ด้วย ด้วยเหตุดังนี้ สภาพการณ์ที่สิทธิและเสรีภาพใน

โลกแห่งความเป็นจริงไม่ตรงตามระดับและคุณภาพที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จึงก่อให้เกิดปัญหา 'การตีตัวพรี'

ในด้านการปฏิรูประบอบการเมืองเพื่อให้มีความสุจริตและชอบธรรม สมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญมองเห็นภาพแห่งความชั่วร้ายของนักการเมือง ซึ่งผ่านการเลือกตั้งด้วยการซื้อเสียง และการทุจริต ครั้นมีอำนาจก็ใช้อำนาจทางการเมืองในการแสวงหาส่วนเกินหรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) ทั้งโดยชอบและมีชอบด้วยกฎหมาย การฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบ รวมตลอดจนการฉ้อฉลอำนาจปรากฏโดยทั่วไป อันมีผลบั่นทอนประสิทธิภาพในการจัดสรรและใช้ทรัพยากร บ่อนทำลายฐานรากของสังคม และยังผลให้ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ในระดับต่ำ โดยที่รัฐบาลมิได้มีเสถียรภาพเท่าที่ควร ในการแก้ปัญหาความไม่ชอบธรรมและความไม่สุจริตของระบอบการเมืองดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติที่เข้มงวดในการกลั่นกรองบุคคลเข้าสู่ตลาดการเมือง นอกจากเชียบมาตรฐานในด้านคุณสมบัติแล้ว ยังกำหนดมาตรการในการจัดการซื้อสิทธิขายเสียงอีกด้วย นอกจากนี้ ยังวางกรอบในการดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการบริหารระดับสูง เพื่อเป็นไม้ตะพดในการป้องปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบอีกด้วย ในประการสำคัญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของการเมืองภาคประชาชนเพื่อคานการเมืองในระบบรัฐสภา

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้ใส่ใจในประเด็นต้นทุนปฏิบัติการที่ต้องเสีย ด้วยเหตุดังนั้น จึงมีบทบัญญัติที่มุ่ง 'ปฏิรูปการเมือง' โดยไม่คำนึงว่าจะต้องสูญเสียต้นทุนปฏิบัติการสูงมากเพียงใด ในบางกรณี ต้นทุนปฏิบัติการที่สูงเกินไปมิได้ก่อให้เกิดผลแห่งการปฏิรูปดังที่คาดหวัง กล่าวโดยหลักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ การปฏิรูปการเมืองควรจะดำเนินการจนถึงระดับที่ต้นทุนส่วนเพิ่มที่สังคมต้องสูญเสียไปในการปฏิรูป (Marginal Social Cost) เท่ากับประโยชน์ส่วนเพิ่มที่สังคมได้จากการปฏิรูป (Marginal Social Benefit) การดำเนินการเกินเลยกว่าระดับดังกล่าวนี้ ย่อมทำให้ผลที่ได้ไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสีย¹²

¹² การบัญญัติให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย อาจเป็นตัวอย่างของความขาดต้นนี้ ทั้งนี้โดยมีความเชื่อซึ่งปราศจากพยานหลักฐานว่า การนอนหลับทับสิทธิ์เป็นเหตุปัจจัยหนึ่งที่เกิดการซื้อเสียงและการทุจริตในการเลือกตั้ง แต่การบังคับให้ชนชาวไทยต้องไปเลือกตั้งมีผลลดรอนเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน และเป็นเหตุให้สังคมต้องสูญเสียต้นทุนปฏิบัติการเพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบประวัติการใช้สิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตรวจสอบคำร้องของผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและดำเนินการลงโทษผู้นอนหลับทับสิทธิ์โดยไม่มีเหตุอันสมควร

การให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งมากเกินไป โดยปราศจากการตรวจสอบที่ทรงประสิทธิภาพ อาจสร้างความเสียหายแก่สังคมได้ การเลือกตั้งใหม่ซ้ำแล้วซ้ำเล่า เมื่อมีเหตุชวนเชื่อว่ามีทุจริตและประพฤติ

ในการปฏิรูปการเมืองเพื่อให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีข้อสมมติแฝงเร้นอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ระบบทวิพรรค (Biparty System) ดีกว่าระบบพหุพรรค (Multiparty System)

ประการที่สอง พรรคการเมืองขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แสดงอคติว่าด้วยขนาดของพรรค (Size Bias) โดยมีบทบัญญัติที่ลงโทษพรรคขนาดเล็ก และเกื้อกูลพรรคขนาดใหญ่¹³ อคติดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างชัดเจน ในการกำหนดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อพรรค (Party List) ซึ่งพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งน้อยกว่า 5% ของจำนวนประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง จะไม่มีตัวแทนตามระบบบัญชีรายชื่อพรรค (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2544 ข) อคติว่าด้วยขนาดของพรรค ดังกล่าวนี้นี้มีพื้นฐานจากความเชื่อที่ว่า ระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรค

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายใต้การเมืองระบบทวิพรรค รัฐบาลมีเสถียรภาพและความคงทนในอำนาจ (Government Durability) มากกว่าระบบพหุพรรค แต่รัฐบาลในระบบทวิพรรคหาได้มีผลปฏิบัติการทางเศรษฐกิจ (Economic Performance) ดีกว่าระบบพหุพรรคไม่ รัฐบาลภายใต้ระบบพหุพรรคในหลายต่อหลายประเทศมีผลปฏิบัติการอยู่ในระดับน่าพอใจอย่างน้อยในช่วงเวลากว่าครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นนอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี และออสเตรเลีย (Mueller 1997 : 134 – 137) ตรงกันข้าม ประเทศที่มีระบบทวิพรรคดังเช่นสหรัฐอเมริกากลับมีขบวนการก่อร่างสร้างพรรคที่สามเพื่อเป็นทางเลือกใหม่แก่ประชาชน ซึ่งมีแนวโน้มถอนกลับทับสิทธิ์มากขึ้น

อคติว่าด้วยขนาดของพรรคมีนัยสำคัญเกี่ยวกับเส้นทางการเติบโตของพรรคการเมือง ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเกื้อกูลพรรคการเมืองขนาดใหญ่ พรรคการเมืองจึงเลือกเส้นทางการเติบโตจากภายนอก (External Growth) ด้วยการครอบพรรค (Take-over) หรือควบพรรคหรือมั่ง (Merger) การเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ด้วยการสร้างนักการเมืองของ

มีขอบในการเลือกตั้งก่อให้เกิดต้นทุนปฏิบัติการอย่างมหาศาล ในหลายต่อหลายกรณี การทุจริตเกิดจากเจ้าหน้าที่และกรรมการเลือกตั้งนั่นเอง มิใช่ต้องกล่าวถึงผู้ที่ซื้อเสียงและทุจริตการเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยขณะการเลือกตั้ง โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถเอาผิดได้ การออก 'ใบเหลือง' เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ แล้วปรากฏว่า ผู้รับ 'ใบเหลือง' ยังคงได้รับเลือกตั้ง แสดงให้เห็นถึงการสูญเสียต้นทุนปฏิบัติการโดยตลาดการเมืองมิได้รับประโยชน์แม้แต่น้อย อำนาจในการออก 'ใบเหลือง' และ 'ใบแดง' ของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีผลบั่นทอนประสิทธิภาพการทำงานของรัฐสภาและรัฐบาลอย่างมีอาจปฏิเสธได้

¹³ บทบาทของอคติว่าด้วยขนาดของพรรคในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ดู รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544 ค)

ตนเองโดยได้เข้าจากการเมืองระดับท้องถิ่นสู่ระดับชาติ เป็นเรื่องเชิงซ้ำและไม่ทันกาล มิใช่ต้องกล่าวว่า อดีตว่าด้วยขนาดของพรรคมีผลในการทำลายและปิดกั้นเส้นทางการเติบโตของพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ ซึ่งโดยธรรมชาติเป็นพรรคการเมืองขนาดเล็ก

การจัดตั้งรัฐบาลภายใต้ระบบทวิพรรคดูเผินๆ เสียต้นทุนปฏิบัติการต่ำ เพราะเป็นการต่อสู้ระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่ 2 พรรค ภายใต้ระบบพหุพรรค เมื่อไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมาก ก็ต้องมีรัฐบาลผสม การผสมรัฐบาลต้องมีต้นทุนปฏิบัติการที่ต้องเสีย การจัดตั้งรัฐบาลภายใต้ระบบทวิพรรคอาจเสียต้นทุนปฏิบัติการไม่แตกต่างจากการจัดตั้งรัฐบาลผสม หากพรรคการเมืองขนาดใหญ่ประกอบด้วยหลายมุ้งหลายกลุ่ม การแบ่งสัณฐานตำแหน่งภายในพรรคมีต้นทุนการเจรจาที่ต้องเสีย รวมทั้งต้นทุนปฏิบัติการอื่นๆ

การส่งเสริมพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพื่อให้การเมืองไทย 'พัฒนา' ไปสู่ระบบทวิพรรค มิได้ให้หลักประกันเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาล ในระบบรัฐบาลผสม ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลมีผลบั่นทอนอายุของรัฐบาล ในระบบทวิพรรค ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มหรือมุ้งภายในพรรครัฐบาลเดียวกันมีผลในการสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลไม่แตกต่างกัน

ในประเด็นเรื่องประสิทธิภาพ ดังได้กล่าวแล้วว่า รัฐบาลภายใต้ระบบทวิพรรคมิได้มีประจักษ์พยานข้อเท็จจริงว่ามีผลปฏิบัติการทางเศรษฐกิจดีกว่าระบบพหุพรรค แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติที่บั่นทอนประสิทธิภาพของรัฐบาลและรัฐสภา บทบัญญัติที่เน้นการขำระล้างความสะอาดของระบอบการเมืองมีผลบั่นทอนประสิทธิภาพของระบอบการเมืองอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ นอกจากนี้ หน่วยงานและองค์กรอิสระจำนวนมากที่ผุดขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสร้างความทะเลาะทแยงระบอบการเมืองไทยอย่างมาก มิใช่ต้องกล่าวว่าเป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดินด้วย (ดูตารางที่ 2)

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในองค์รวม อาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่เน้นการแทรกแซงตลาดการเมือง (Interventionist Constitution) สภาร่างรัฐธรรมนูญทำตัวเป็น 'คุณพ่อรู้ดี' ผู้มีคำตอบว่า ระบอบการเมืองที่ดีเป็นระบอบเช่นไร ด้วยเหตุดังนั้น จึงมีบทบัญญัติที่มีผลในการจัดตั้งองค์กรรัฐธรรมนูญภิบาล เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมือง องค์กรเหล่านี้ประกอบด้วยวุฒิสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น การออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีองค์กรรัฐธรรมนูญภิบาลย่อมมีข้อสมมติพื้นฐานว่า บรรดาผู้ที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านี้ ซึ่งต้องปลอดพ้นจากผลประโยชน์ส่วนบุคคล และมีวุฒิภาวะประดุจหนึ่ง 'ออร์หันต์' สามารถสรรหาได้โดยไม่ยาก ข้อสมมติข้อนี้เป็นที่ถกเถียงกันได้มาก สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องการแทรกแซงตลาดการเมือง ถึงขั้นที่กำหนดกึ่งบังคับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5) ไม่ยินยอมให้รัฐบาลมีเสรีภาพในการเลือกกำหนดนโยบายอย่างเต็มที่

ตารางที่ 2

องค์กรใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รายชื่อองค์กร	หมวด	มาตรา
1. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	ม. 89
2. คณะกรรมการการเลือกตั้ง	รัฐสภา : คณะกรรมการการเลือกตั้ง บทเฉพาะกาล	หมวด 6 ส่วนที่ 4 และ ม. 327
3. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	รัฐสภา : ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา บทเฉพาะกาล	หมวด 6 ส่วนที่ 7 และ ม. 330
4. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	รัฐสภา : คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	หมวด 6 ส่วนที่ 8 และ ม. 334 (1)
5. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ	ศาล : ศาลรัฐธรรมนูญ - บทเฉพาะกาล	หมวด 8 ส่วนที่ 2 ม. 270 และ ม. 334 (1)
6. สำนักงานศาลยุติธรรม	ศาล : ศาลยุติธรรม - บทเฉพาะกาล	หมวด 8 ส่วนที่ 3 ม. 275 และ ม. 334 (1)
7. สำนักงานศาลปกครอง	ศาล : ศาลปกครอง - บทเฉพาะกาล	หมวด 8 ส่วนที่ 4 ม. 280 และ ม. 334 (1)
8. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ - บทเฉพาะกาล	หมวด 10 ส่วนที่ 2 ม. 302 ม. 329 และ ม. 331
9. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	การตรวจเงินแผ่นดิน บทเฉพาะกาล	หมวด 11 ม. 329 และ ม. 333
10. ศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ บทเฉพาะกาล	หมวด 10 ส่วนที่ 4 ม. 329 และ ม. 332
11. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย	ม. 40

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

2.6 รัฐธรรมนูญในอุดมภาวะ (Optimal Constitution)

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ดีเลิศหรือไม่ ?

รัฐธรรมนูญที่ดีเลิศหรือรัฐธรรมนูญในอุดมคติย่อมขึ้นอยู่กับดุลพินิจและอุดมการณ์ของแต่ละบุคคล นิยามของรัฐธรรมนูญที่ดีเลิศจึงแตกต่างกันไป ในโลกแห่งความเป็นจริง การร่างรัฐธรรมนูญที่ดีเลิศยากที่จะเป็นไปได้ เพราะการออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Design) เป็นผลจากการประนีประนอมความคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีแบบอย่างรัฐธรรมนูญที่ดีเลิศในอุดมคติแตกต่างกัน

ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ (Constitutional Political Economy) มีการนำเสนอแนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในอุดมภาวะ (Optimal Constitutional) ในทำนองเดียวกัน รัฐธรรมนูญในอุดมภาวะย่อมแตกต่างกันไปตามดุลพินิจและอุดมการณ์ของแต่ละบุคคล หากเรายึดเกณฑ์ของวิลเฟรโด พาเรโต (Vilfredo F. D. Pareto, 1848 - 1923) สังคมหนึ่งสังคมใดจะอยู่ในอุดมภาวะก็ต่อเมื่อสังคมนั้นมีการจัดสรรทรัพยากรจนได้รับสวัสดิการสูงสุด (Social Welfare Maximization) รัฐธรรมนูญในอุดมภาวะตามเกณฑ์อุดมภาวะของพาเรโต (Pareto Optimality) ย่อมต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่เกื้อกูลให้มีการจัดสรรและให้ทรัพยากรที่มีจำกัดไปในทางที่ก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดด้วย

รัฐธรรมนูญมีบทบาทในการกำหนดกติกาและสภาพแวดล้อมในตลาดการเมือง นิยามของรัฐธรรมนูญในอุดมภาวะย่อมขึ้นอยู่กับนิยามอุดมภาพของตลาดการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะต้องตอบคำถามพื้นฐานให้ได้เสียก่อนว่า เราต้องการตลาดการเมืองในรูปลักษณะใด แล้วจึงออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้ตลาดการเมืองในรูปลักษณะนั้น รัฐธรรมนูญที่ก่อให้เกิดตลาดการเมืองในอุดมภาวะย่อมเป็นรัฐธรรมนูญในอุดมภาวะ

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

คำถามพื้นฐานก็คือ รัฐธรรมนูญประเภทใดเป็นรัฐธรรมนูญในอุดมภาวะระหว่าง Interventionist Constitution กับ Liberal Constitution

รัฐธรรมนูญที่เน้นการแทรกแซงตลาดการเมืองมีพื้นฐานความคิดจากเดวิด ฮิวม์ (David Hume) ซึ่งนำเสนอว่า ในแวดวงการเมือง มนุษย์ทุกคนต้องถือว่าเป็นผู้ไร้เกียรติ (Knave)

(Hume 1741/1951)¹⁴ ในเวลาต่อมา จอห์น สจิวท มิลล์ (John Stuart Mill) เสนอความเห็นว่าการเมืองในฐานะตัวแทนมีประพฤติกกรรมในการใช้อำนาจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Mill 1861/1946)¹⁵ ตามทัศนะดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญในอุดมภาวะ (Optimal Constitution) จำต้องกำหนดข้อจำกัดเพื่อมิให้นักการเมืองใช้อำนาจในทางฉ้อฉลและในทางทุจริตประชาชน Brennan and Buchanan (1983) นำข้อสมมติพื้นฐานของ Hume (1741/1951) และ Mill (1861/1946) มาพัฒนาเพื่อให้ข้อสนับสนุนในการกำกับและตรวจสอบประพฤติกกรรมของนักการเมืองซึ่งเป็นสัจธรรมเชิงประจักษ์

รัฐธรรมนูญที่เน้นการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองอย่างเข้มงวดย่อมต้องเสียต้นทุนปฏิบัติการสูง บางครั้งการกำกับและตรวจสอบอาจมีมากเกินไปจนไม่คุ้มประโยชน์ที่ได้รับ การกำกับและตรวจสอบในระดับอุดมภาพ (Optimal Intervention) จำต้องเป็นระดับที่พอดี ทำให้ต้นทุนส่วนเพิ่มที่สังคมเสียไปในการกำกับและตรวจสอบ (Marginal Social Cost) เท่ากับประโยชน์ส่วนเพิ่มที่ได้รับจากการกำกับและตรวจสอบ (Marginal Social Benefit) พอดี การกำกับและตรวจสอบมากเกินไปจะทำให้สังคมมีอาจบรรลุอุดมภาวะของพารето นอกจากนี้ ความเข้มงวดในการกำกับและตรวจสอบมากเกินไปยังอาจมีผลในการขับเคลื่อนพลเมืองดีที่มีอยู่น้อยนิดออกจากตลาดการเมือง และสะกดพลเมืองดีนอกตลาดมิให้เข้าสู่ตลาดการเมืองอีกด้วย ผลกระทบดังกล่าวนี้ Frey (1997) เรียกว่า *Crowding-out Effect*

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เติมนำแนวคิดพื้นฐานของ Hume (1741/1951) Mill (1861/1946) และ Brennan and Buchanan (1983) แม้กรรมการสภาร่างรัฐธรรมนูญจะมีได้อ่านงานวิชาการเหล่านี้เลยก็ตาม แต่บทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีข้อสมมติแฝงเร้นว่า นักการเมืองเป็นสัจธรรมเชิงประจักษ์ (*homo economicus*) ผู้มีความเห็นแก่ได้และใช้อำนาจในทางเกื้อประโยชน์ส่วนบุคคล ดังนั้น จึงต้องออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมประพฤติกกรรมของนักการเมือง เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในองค์รวม จะพบบทบัญญัติที่มีผลในการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองค่อนข้างสุดโต่ง

¹⁴ เดวิด ฮิวม์ กล่าวในตอนหนึ่งว่า “... In constraining any system of government, and fixing the several checks and control of the constitution, every man ought to be supposed a knave, and to have no other end, in all his actions, than private interest.” อ้างถึงใน Brennan and Buchanan (1983 : 89)

¹⁵ จอห์น สจิวท มิลล์ กล่าวในตอนหนึ่งว่า “... The very principle of constitutional government requires it to be assumed that political power will be abused to promote the particular purposes of the holder ; not because it always is so, but because such is the natural tendency of things to guard against which is the especial use of free institutions.” อ้างถึงใน Brennan and Buchanan (1983 : 89)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แสดงความไม่ศรัทธา (Distrust) ทั้งต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และนักการเมืองผู้ต้องการยึดกุมอำนาจ ความไม่ศรัทธาที่มีต่อประชาชนปรากฏในบทบัญญัติที่บังคับประชาชนให้ถือเป็นหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ไม่ให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกกระหว่างการใช้สิทธิกับการถอนหลักทับสิทธิ์ ความไม่ศรัทธาที่มีต่อนักการเมืองปรากฏในบทบัญญัติที่มีข้อสมมติอันแฝงเร้นว่า นักการเมืองเป็นอปรियชน ความไม่ศรัทธาที่มีต่อรัฐบาลปรากฏในบทบัญญัติที่บังคับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นบนพื้นฐานแห่งความไม่ศรัทธาและความไม่เชื่อถือประชาชนในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมือง หรือราษฎร ย่อมมีผลในการทำลายคุณธรรมของพลเมือง (Civic Virtue) เพราะมีข้อสมมติแฝงเร้นว่า สังคมไม่มีคุณธรรม สมาชิกในสังคมสมควรมีศรัทธาและความเชื่อถือต่อผู้อื่น การสร้างความไม่ศรัทธาและความไม่เชื่อถือซึ่งกันและกันในสังคมมีผลในการทำลายสุขภาพของสังคม ราษฎรที่เชื่อว่ารัฐสภาและรัฐบาลประกอบด้วยอปรियชนย่อมไม่เชื่อถือและไม่ศรัทธาทั้งรัฐสภาและรัฐบาล ความร่วมมือร่วมใจของราษฎรในสังคมย่อมมีน้อย รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ร่างขึ้นบนฐานความเชื่อที่ว่า ประชากรราษฎรมีความเห็นแก่ได้ และมีบทลงโทษที่เข้มงวดเพื่อกำกับประพฤติกรรมของพลเมือง ย่อมมีผลเสริมส่งให้ราษฎรหาช่องทางในการเลี้ยวซื้อแปของบ้านเมือง รัฐธรรมนูญที่มองนักการเมืองเป็นอปรियชนย่อมสร้างทำนบขัดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองของพลเมืองดี เพราะทันทีที่พลเมืองดีก้าวเข้าสู่ตลาดการเมือง ก็กลายเป็น 'อปรियชน' ในสายตาของรัฐธรรมนูญ พลเมืองดีที่คิดจะก้าวเข้าสู่ตลาดการเมืองต้องเสียต้นทุนปฏิบัติการโดยไม่จำเป็น เพราะต้องเผชิญกับการตรวจสอบจากองค์กรรัฐธรรมนูญภิบาลและจากสังคม พลเมืองจึงต้องคิดหนักในการตัดสินใจเข้าสู่ตลาดการเมือง ตรงกันข้าม อปรियชนที่อยู่ในตลาดการเมืองมาก่อนแล้วจะยังคงอยู่ต่อไป และอปรियชนรุ่นใหม่จะตบเท้าเข้าสู่ตลาดการเมืองเป็นระลอกๆ เพราะต้นทุนปฏิบัติการที่ต้องสูญเสียจากการถูกตรวจสอบและคุมประพฤติ มิได้มากเท่าพลเมืองดี รัฐธรรมนูญที่ออกแบบในการสกัดอปรियชนจะมีผลตรงกันข้ามในการธำรงตำแหน่งแห่งหนของอปรियชนในตลาดการเมืองต่อไป ปรากฏการณ์ 'เลือกนักมักได้แะ' ดังกล่าวนี้นี้เป็นปัญหาที่ทฤษฎีการเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Adverse Selection

Frey (1997) เสนอให้ออกแบบรัฐธรรมนูญตามแนวทางเสรีนิยมเพื่อดึงดูดพลเมืองดีเข้าสู่ตลาดการเมือง ในขณะที่ Interventionist Constitution ก่อให้เกิด Crowding-out Effect ด้วยการขับดันพลเมืองดีออกจากตลาดการเมือง Liberal Constitution จะก่อให้เกิด Crowding-in Effect ด้วยการดึงดูดพลเมืองดีเข้าสู่ตลาดการเมือง ในการนี้ การออกแบบรัฐธรรมนูญจะต้องยึดศรัทธาและความเชื่อถือ (Trust) ที่มีต่อประชาชน ทั้งในฐานะราษฎรทั้งที่มีและไม่มีสิทธิเลือกตั้ง และในฐานะนักการเมือง ถึงมนุษย์จะเป็นสัตว์เศรษฐกิจผู้มีความเห็นแก่ได้ แต่มนุษย์มิได้เป็นอปรियชนเสียทุกคน คำถามพื้นฐานมิได้มีอยู่ว่า เหตุใดมนุษย์บางภาคส่วนจึงเป็นอปรियชน

หากแต่อยู่ที่ว่า เหตุใดมนุษย์ส่วนใหญ่จึงยังเป็นพลเมืองดี คุณธรรมของพลเมืองดีจะได้รับการเสริมส่งหากรัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติขึ้นบนพื้นฐานของศรัทธาและความเชื่อถือที่มีต่อประชาชน สังคมที่ประชาชนมีศรัทธาและความเชื่อถือซึ่งกันและกันสามารถผนึกตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยที่สมานฉันท์เกิดขึ้นได้โดยง่าย ในประการสำคัญ การออกแบบรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานของศรัทธาความเชื่อถือจะไม่สร้างปัญหา Adverse Selection

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

แนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในอุดมภาวะ (Optimal Constitution) เป็นแนวความคิดที่มีอาจเสี่ยงการใช้ดุลพินิจและค่านิยมส่วนบุคคล ในประการสำคัญ ปรัชญาและอุดมการณ์ทางการเมืองจะมีบทบาทสำคัญในการออกแบบรัฐธรรมนูญ Faria (1999) ซึ่งเห็นว่าการออกแบบรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ Frey (1997) จะมีผลส่งเสริมคุณธรรมของพลเมืองดี ในขณะที่การออกแบบรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ Brennan and Buchanan (1983) จะช่วยจำกัดการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลของนักการเมืองในระยะยาวได้ รัฐธรรมนูญในอุดมภาวะอยู่ที่การผสมผสานการออกแบบรัฐธรรมนูญตามแนวทางทั้งสองนี้ ในประการสำคัญ Faria (1999) พิสูจน์ให้เห็นว่า การตรารัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองมากเกินไป อาจมีบทบัญญัติและมาตรการมากเกินไปกว่าระดับที่เหมาะสม หากมีบทบัญญัติและมาตรการตามกฎหมายมากเกินไป อาจทำให้การบังคับใช้หย่อนยานได้ หากต้องการให้การบังคับใช้กฎหมายอยู่ในระดับอุดมภาพ (Optimal Enforcement) ก็ต้องมีจำนวนบทบัญญัติและมาตรการในระดับที่เหมาะสมด้วย

3. ตลาดการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540¹⁶

การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทำให้สังคมการเมืองไทยต้องปรับตัวสู่ดุลยภาพใหม่ กระบวนการเปลี่ยนแปลงนี้กินเวลายาวนาน กว่าที่จะเห็นภาพชัดเจนคงเป็นช่วงเวลาหลังการเลือกตั้งใหญ่สมาชิกวุฒิสภาครั้งที่สอง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อนผลกระทบต่อสังคมการเมืองไทย ทั้งด้านโครงสร้าง (Structure) ประพฤติกรรม (Conduct) และผลปฏิบัติการ (Performance)

3.1 โครงสร้างตลาดการเมือง

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจ (Power Elite) หรือชนชั้นปกครองเป็นการเปลี่ยนแปลงที่คาดการณ์ได้ กลุ่มทุนธุรกิจและผู้นำท้องถิ่นในส่วนภูมิภาคจะเติบโตขึ้นมาเป็นชนชั้นปกครองมากขึ้น ทั้งนี้เป็นผลจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เขตเดียวคนเดียว กระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ช่วยเสริมกระแสนี้ให้ชัดเจนขึ้น กลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยจะลดความสำคัญลงในโครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจ อันเป็นผลจากบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 จวบจนปี 2530 วุฒิสภาเป็นปราการสำคัญทางการเมืองของกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตย แต่ปราการดังกล่าวนี้เริ่มสั่นคลอนตั้งแต่ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นต้นมา เมื่อตัวแทนของกลุ่มทุนทะลุทะลวงเข้าไปยึดพื้นที่วุฒิสภาบางส่วนได้ การเปลี่ยนแปลงกระบวนการคัดสรรวุฒิสมาชิกจากระบบการแต่งตั้งมาเป็นระบบการเลือกตั้งบนพื้นฐานอำนาจทางการเมืองของกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยอย่างสำคัญ ดังจะเห็นได้ว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 และการเลือกตั้ง 'ซ่อม' เมื่อวันที่ 29 เมษายน ศกเดียวกัน ผู้ที่มีภูมิหลังเป็นขุนนางข้าราชการและอดีตวุฒิสมาชิกมิได้รับเลือกตั้งมากเท่าที่ควร

ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนจะเติบโตใหญ่ขึ้นมากจนอำนาจของกลุ่มทุน (Countervailing Power) แม้ว่ากลุ่มทุนจะสามารถยึดพื้นที่ในหมู่ชนชั้นปกครองได้มากขึ้น ทั้งนี้ด้วยการกระโดดขึ้นลงเวียนการเมืองโดยตรงและด้วยการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับผู้นำนักการเมืองและพรรคการเมือง ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนอาศัยการ 'จัดตั้ง' ประชาชน และสร้างเครือข่ายทางการเมืองในระดับรากหญ้า ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตเดียวคนเดียว และการใช้ระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนระบบการแต่งตั้งเกือบให้ตัวแทนขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนยึดพื้นที่ในรัฐสภาได้มากขึ้น

¹⁶ เนื้อหาในหัวข้อนี้นี้โดยสาระสำคัญสรุปจาก รัฐสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2542/2543)

โครงสร้างตลาดการเมืองมิได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ ตลาดการเมืองยังคงมีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ (Imperfect Competition) ทั้งนี้เนื่องจากทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด (Barriers to Entry) มิได้ลดทอนลง ฐานะทางเศรษฐกิจยังคงเป็นทำนบกีดขวางที่สำคัญ ขนชั้นต่ำและชนต่ำชั้นมีอาจก้าวเข้าสู่ตลาดการเมืองในฐานะผู้แทนปวงชนได้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังคงบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค กระบวนการคัดสรรตัวแทนพรรคกลายเป็นกลไกสกัดการเข้าสู่ตลาดการเมือง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังสร้างทำนบใหม่ในการทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง อันได้แก่ ทำนบด้านการศึกษา จนระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีองค์ประกอบของระบอบ 'บัณฑิตยธิปไตย'

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้มีเข็มมุ่งในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดการเมือง เพื่อให้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ (Perfect Competition) ดังนั้น จึงมิได้ออกแบบตลาดการเมือง (Market Design) เพื่อทำลายหรือลดทอนทำนบการเข้าและออกจากตลาด ทำนบที่กีดขวางการเข้าสู่ตลาดจึงยังคงดำรงอยู่ และอาจมีมากกว่าเดิม

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังคงมีอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรค (Size Bias) โดยมีความเชื่อว่า พรรคขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคขนาดเล็ก อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคมาจากรากฐานความเชื่อที่ว่า ระบบทวิพรรค (Two – Party System) ดีกว่าระบบพหุพรรค (Multiparty System) อคติดังกล่าวนี้เสริมส่งเสริมให้พรรคการเมืองเลือกเส้นทางการเติบโตจากภายนอก (External Growth) มากกว่าเส้นทางการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) การซื้อขายนักการเมืองที่มีศักยภาพที่จะชนะการเลือกตั้งจึงมีต่อไป โดยชำระราคาเป็นเงิน หรือตำแหน่งทางการเมือง หรือทั้งสองอย่าง ในบางกรณีถึงเหมาซื้อทั้ง 'มุ้ง' การเติบโตใหญ่ของพรรคการเมืองไทยมิได้เกิดจากรากฐานอุดมการณ์ หากแต่เกิดจากรากฐานผลประโยชน์

ก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีการคาดการณ์กันว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงดุลยภาพครั้งใหญ่ในตลาดการเมืองไทย เนื่องจากมีการย้ายพรรคและย้าย 'มุ้ง' ขนาดใหญ่ ขณะเดียวกัน พรรคการเมืองขนาดใหญ่จะเข้าครอบงำพรรคขนาดเล็ก (Take-over) และพรรคขนาดเล็กจะควบกิจการเข้าด้วยกัน (Merger) ภายหลังการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ การย้ายพรรคจะทำได้ยากขึ้น เพราะติดขัดประเด็นเงื่อนไขภาวะความเสี่ยง และสภาวะความไม่แน่นอนของผู้ที่ตัดสินใจย้ายพรรค (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2543 ก ; 2544 ข)

ข้อคาดการณ์ข้างต้นนี้ตรงต่อปรากฏการณ์ที่เป็นจริง พรรคไทยรักไทยเป็นตัวอย่างของพรรคการเมืองที่กล่าวข้างต้นนี้ ทั้งนี้เพราะพรรคไทยรักไทยสนองตอบโครงสร้างสิ่งจูงใจที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ โดยเลือกเส้นทางการเติบโตจากภายนอก (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2544ข) ด้วยการควบมุ้งการเมืองต่างๆ นับตั้งแต่กลุ่มวังน้ำเย็น (นายเสนาะ เทียนทอง) กลุ่ม

ขอนแก่น (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) กลุ่มกำแพงเพชร (นายเรืองวิทย์ ลิกค์) กลุ่มอุดรธานี (นายป้องพล) กลุ่มสุโขทัย (นายสมศักดิ์ เทพสุทิน) รวมทั้งกลุ่มนครปฐม (นายไชยยศ สะสมทรัพย์) ภายหลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 พรรคไทยรักไทยเข้าไปครอบงำกิจการของพรรคเสรีธรรม (นายพินิจ จารุสมบัติ) (รัฐสวัสดิการ ๒๕๔๔ ง) การควบรวมกลุ่มบุรีรัมย์ (นายเนวิน ชิดชอบ) เข้ากับพรรคชาติไทย เป็นตัวอย่างของการควบรวมกิจการของกลุ่มการเมืองขนาดเล็กกับพรรคการเมืองขนาดกลาง การควบและครอบพรรคหรือกลุ่มการเมืองจะยังปรากฏต่อไป พรรคการเมืองเกือบทุกพรรคล้วนมีประสบการณ์ในการซื้อนักการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น

จำนวนพรรคที่มีชีวิตทางการเมืองจะไม่แปรเปลี่ยนจากปัจจุบันมากนัก แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะมีบทบัญญัติที่เกื้อกูลให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้โดยง่าย แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกลับทำให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งใหม่ยากที่จะมีชีวิตยืนยาวได้ เว้นแต่จะมี 'เจ้าบุญทุ่ม' หรือ 'ทักษิณ 2'

การที่พรรคการเมืองขนาดเล็กก่อเกิดได้ยาก เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมือง โดยที่อคติดังกล่าวนี้นักเล็งเห็นให้เลวร้ายโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ทำให้โฉมหน้าพรรคการเมืองไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ความข้อนี้มีนัยว่า พรรคการเมืองที่มีอยู่เดิมเหล่านี้จะเวียนกัน 'ผสมพันธุ์' เพื่อจัดตั้งรัฐบาลต่อไป และผู้นำการเมืองยังคงเป็น 'คนหน้าเดิม'

โครงสร้างรัฐสภามีการเปลี่ยนแปลงในด้านรูปแบบ แต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงด้านเนื้อหาอย่างสำคัญ สภาผู้แทนราษฎรจะประกอบด้วยผู้นำท้องถิ่นและตัวแทนกลุ่มทุนธุรกิจและชนนิกวิชาการ (Technocrats) เล็ดลอดเข้าไปเป็นสมาชิก วุฒิสภามีได้เป็นฐานที่มั่นของกลุ่มพลังอำนาจโดยอีกต่อไป กลุ่มทุนธุรกิจ ผู้นำท้องถิ่น อดีตนักการเมืองที่มีอาจตกต่ำเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งผู้นำขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนสามารถยึดพื้นที่ในวุฒิสภาได้มากขึ้น ประสิทธิภาพของสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งก่อให้เกิดข้อกังขาเกี่ยวกับผลแห่งการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (รัฐสวัสดิการ ๒๕๔๔ จ)

โฉมหน้าของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมิได้แปรเปลี่ยนไปจากเดิมอย่างสำคัญ รัฐบาลผสมจะยังคงเป็นรูปแบบหลักของรัฐบาลไทยในอนาคต การจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวแม้จะอยู่ในวิสัยที่เป็นไปได้ แต่มีความเสี่ยงในด้านเสถียรภาพของรัฐบาล ในระบอบการเมืองที่พรรคเติบโตจากภายนอก ถึงพรรคการเมืองพรรคใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่าครึ่งสภา อาจไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ จนกว่ากลุ่มหรือมุ้งของหัวหน้าพรรคมีคะแนนเสียงเกินครึ่งสภา มิฉะนั้นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มหรือมุ้งภายในพรรคเดียวกันอาจนำมาซึ่งจุดจบของรัฐบาลได้

การจำกัดจำนวนรัฐมนตรีมิให้เกิน 36 คน (รวมทั้งนายกรัฐมนตรี) ในด้านหนึ่งจะยังผลให้การแข่งขันแย่งชิงตำแหน่งเข้มข้นขึ้น ในอีกด้านหนึ่งทำให้ราคาเก้าอี้รัฐมนตรีแพงขึ้น ซึ่งมีนัยสำคัญว่า ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะต้องมีภาระในการเลี้ยงดู ส.ส. บริวารจำนวนมากขึ้น และมีภาระในการหาเงินเข้าพรรคมากขึ้น การห้าม ส.ส. ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีโอกาสทำลายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ได้ ถึงอย่างไรฐานอำนาจทางการเมืองของรัฐมนตรียังอยู่ที่จำนวน ส.ส. บริวาร หากปราศจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้ สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นสถาบันที่สิ้นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาล มิใช่สถาบันที่ช่วยค้ำจุนรัฐบาล ดังกรณีรัฐบาลถนอม – ประภาส ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

3.2 ประพัตติกรรม

ประพัตติกรรมทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้แตกต่างจากเดิมมากนัก

ในด้านประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การนอนหลับทับสิทธิ์จะยังคงมีต่อไป แม้จะมีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง การนอนหลับทับสิทธิ์อาจมีมากขึ้น หากผลแห่ง ‘การปฏิรูป’ ต่ำกว่าความคาดหวังของประชาชน การซื้อขายเสียงจะยังคงมีอยู่ไปตราบเท่าที่รัฐธรรมนูญมิได้สร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) เพื่อบังคับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามที่หาเสียง ตลาดการเมืองในโลกแห่งความเป็นจริงจะยังคงเป็นตลาดบิรวรรตสาธารณะ (Public Exchange Market) ณ ที่ซึ่งเงินแลกกับคะแนนเสียง มิใช่ตลาดในอุดมคติ ณ ที่ซึ่งนโยบายแลกกับคะแนนเสียง (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2542/2543)

ในด้านนักการเมือง การซื้อเสียงและการทุจริตการเลือกตั้งเพื่อเป็นสมาชิกรัฐสภาจะยังคงมีต่อไป แม้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งฉบับใหม่จะเข้มงวดในการป้องกันและปราบปรามการซื้อขายเสียง แต่การซื้อขายเสียงเป็นประพัตติกรรมอันยากแก่การนิยามในสังคมที่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ฝังรากลึก ดังเช่นสังคมไทย หากต้องการปราบปรามการซื้อขายเสียง ก็ต้องทำลายระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ซึ่งเกินความสามารถของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งยังมีคำถามพื้นฐานด้วยว่า ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์สมควรแก่การทำลายหรือไม่ การปราบปรามการซื้อขายเสียงมีปัญหายุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นไปอีกเมื่อปรักษ์หรือคู่แข่งทางการเมืองสร้างหลักฐานเท็จ อันเป็นเหตุให้ต้องเสียต้นทุนปฏิบัติการในระดับสูงเกินกว่าระดับอันสมควรเพื่อการปราบปรามดังกล่าวนี้

การย้ายพรรคของนักการเมืองจะยังคงมีต่อไป เพียงแต่มิได้มีความถี่และปริมาณมากเท่าช่วงก่อนการเลือกตั้งครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เนื่องจากติดขัดด้วย

เงื่อนไขเวลาตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้ง โดยทั่วไปนักการเมืองจะย้ายจากพรรคที่ให้ผลตอบแทนต่ำไปสู่พรรคที่ให้ผลตอบแทนสูง โดยที่ผลตอบแทนดังกล่าวนี้มีทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน

การย้ายเขตการเลือกตั้งจะมีความถี่ในการเลือกตั้ง 2 – 3 ครั้งแรก เนื่องจากการเลือกเขตเลือกตั้งยังไม่ลงตัว อันเป็นผลจากการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ตามระบบเขตเดียว คนเดียว โดยทั่วไป นักการเมืองจะย้ายจากเขตที่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งต่ำไปสู่เขตที่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งสูง

ตระกูลนักการเมืองจะเติบโตเด่นชัดมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมืองธุรกิจ เพราะมีการสืบทอดทางการเมืองตามสายโลหิต เพื่อหาประโยชน์จาก ‘ทุนยี่ห้อทางการเมือง’ (Political Brand Name Capital) อย่างเต็มที่ (Coats and Dalton 1992 ; Lotts, Jr. 1987 ; 1989)

เมื่อการเลือกตั้งจบสิ้นลง การแย่งชิงตำแหน่งทางการเมืองย่อมเป็นปรากฏการณ์สามัญ หากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ประสบความสำเร็จในการกำหนดกติกาว่า เฉพาะ ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อเท่านั้นที่มีโอกาสดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี การแย่งชิงอันดับในบัญชีรายชื่อพรรคจะเป็นไปอย่างเข้มข้น กลุ่มหรือมุ้งการเมืองแต่ละมุ้งจะใช้อำนาจต่อรองเพื่อขอโควตา ส.ส. ในบัญชีรายชื่อพรรคภายในอันดับที่คาดว่าจะได้รับเลือกตั้ง ความแตกต่างระหว่าง ส.ส. จากการเลือกตั้งระบบแบ่งเขต กับ ส.ส. จากระบบบัญชีรายชื่อก็คือ ส.ส. จากระบบแบ่งเขตต้องมีความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งของตน ส่วน ส.ส. จากระบบบัญชีรายชื่อมีความรับผิดชอบต่อหัวหน้ากลุ่มและผู้นำพรรค หากต้องรับผิดชอบต่อประชาชนไม่ เพราะหัวหน้ากลุ่มและผู้นำพรรคเท่านั้นที่จะช่วยให้ติดอันดับบัญชีรายชื่อพรรค

การซื้อขายเสียงในรัฐสภาอาจมีมากกว่าเดิม พรรครัฐบาลอาจต้องซื้อเสียงในวาระการประชุมที่สำคัญ เว้นแต่มีการจัดสรรผลประโยชน์แก่ ส.ส. ในสังกัดอย่างลงตัว มิฉะนั้น ส.ส. ที่มาจากระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตอาจเป็นตัวแปรในการสั่นคลอนรัฐบาล เนื่องจากถูกกันมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

ในด้านพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญกำหนดโครงสร้างสิ่งจูงใจในการเติบโตจากภายนอกมากกว่าการเติบโตจากภายใน หากตลาดการเมืองค่อยๆแปรเปลี่ยนไปเป็นตลาดซื้อขายนโยบายมากขึ้น พรรคการเมืองจำเป็นต้องมีองค์กรผลิตความคิด (Think Tank) ของตน รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์พรรคเพื่อทำสงครามวาทกรรมกับพรรคการเมืองที่เป็นปรปักษ์การเมืองการเมืองระหว่างกลุ่มภายในพรรคเดียวกัน หรือ Faction Politics ยังคงเป็นปมเงื่อนไขสำคัญในการศึกษาการเมืองไทย สมานฉันท์ภายในพรรคจะก่อเกิดก็ต่อเมื่อมีระบบการแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการบริหารนโยบายอย่างทั่วถึง

ในด้านรัฐสภา รัฐสภาแปรสภาพเป็นเวทีละครและเวทีต่อรองผลประโยชน์มากขึ้น รัฐสภาเป็นเวทีละคร เพราะเหตุที่สมาชิกรัฐสภาต้องการแสดงผลงานด้วยการอภิปรายในวาระการประชุมสำคัญที่มีการถ่ายทอดวิทยุและ/หรือโทรทัศน์ ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลจะให้รัฐสภาเป็นสนามรบสำหรับการทำสงครามวาทกรรม รัฐสภาเป็นเวทีต่อรองผลประโยชน์ เพราะเป็นสมรภูมิที่กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ผลักดันกฎหมายและมาตรการทางนโยบายที่เกื้อประโยชน์ของตน และคัดค้านต่อต้านกฎหมายและมาตรการทางนโยบายที่ลดทอนผลประโยชน์ของตน การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) ย่อมทำให้การต่อรองผลประโยชน์ในรัฐสภาทวีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น แต่รัฐสภาจะไม่มีบทบาทในด้านนิติบัญญัติเท่าที่ควร เพราะรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ลดทอนหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มี ส.ส. น้อยกว่า 20 คน และลดทอนเสรีภาพในการนำเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน โดยที่ ส.ส. พรรคฝ่ายค้านหมดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายประเภทนี้ และ ส.ส. พรรครัฐบาลจะนำเสนอกฎหมายประเภทนี้ได้ก็แต่โดยได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี การลดทอนหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในด้านนิติบัญญัติ ย่อมมีผลในการส่งเสริมประพฤติกกรรมเบี่ยงเบน สมาชิกรัฐสภาจะแย่งชิงตำแหน่งสำคัญในรัฐสภา และใช้อำนาจต่อรองในการผันงบประมาณไปสู่เขตการเลือกตั้งของตน แม้รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติป้องปรามประพฤติกกรรมเช่นนี้ก็ตาม

ในด้านรัฐบาล การแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายทั้งโดยชอบและมิชอบจะยังคงมีต่อไป โดยที่อาจมากกว่าเดิม และซับซ้อนมากกว่าเดิม ค่าใช้จ่ายทางการเมืองของพรรคการเมืองและผู้นำพรรคที่ถีบตัวสูงขึ้นจะกดดันให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติกมิชอบมีมากขึ้น โดยที่รูปแบบการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจโดยพื้นฐานมิได้แตกต่างจากที่เป็นอยู่มากนัก ด้วยเหตุดังนี้ พรรคการเมืองจะกระเสือกกระสนเพื่อเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล หรือเข้าร่วมรัฐบาล การมีฐานะเป็นพรรคฝ่ายค้านทำให้อดอยากปากแห้ง

รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะดำเนินนโยบายไปในทางสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง โดยหวังคะแนนเสียงสูงสุดในการเลือกตั้งครั้งต่อไป (Vote Gains Maximization) ดังบทวิเคราะห์ของ Downs (1957) หากกระบวนการเมืองขาดกลไกความรับผิดชอบ นโยบายที่เป็นจริง (Actual Policy) อาจแตกต่างจากนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง (Stated Policy) โดยที่นโยบายที่ใช้หาเสียง บางนโยบายหรือส่วนใหญ่อาจมิได้นำไปดำเนินการเลย

รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะดำเนินนโยบายเพื่อเกื้อประโยชน์เขตการเลือกตั้งที่เป็นฐานที่มั่นทางการเมือง ทั้งนี้ด้วยการผันงบประมาณการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure Investment) ลงสู่ฐานที่มั่น และผันงบประมาณราคาสินค้าเกษตรลงสู่ฐานที่มั่น ในขณะที่เดียวกันก็ต้องดำเนินนโยบายเพื่อเกื้อประโยชน์กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เป็น

ฐานธณกิจการเมืองของพรรค เพราะพรรคอยู่รอดทางการเงินมาได้ด้วยการเกื้อหนุนของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ในประวัติศาสตร์การเมืองโลก รัฐบาลในระบบประชาธิปไตยมิใช่รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน หากแต่เป็นรัฐบาลของกลุ่มผลประโยชน์ โดยกลุ่มผลประโยชน์ และเพื่อกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจะรุกคืบไปยึดพื้นที่ในระบบการเมืองมากขึ้น ทั้งในรัฐสภาและในคณะรัฐมนตรี การสร้างพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alliance) กับกลุ่มทุนสากล ทำให้กลุ่มทุนไทยสามารถมีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากขึ้น แต่อิทธิพลดังกล่าวนี้ถูกคานโดยขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งสร้างพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์กับองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ (International NGOs)

4. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย

4.1 แบบจำลองที่ใช้ในการศึกษา

บทความนี้ยึดถือระเบียบวิธีการศึกษาพื้นฐานที่ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการทางการเมือง (Political Process) โดยที่การเมืองเข้าไปมีบทบาทในทุกขั้นตอน นับตั้งแต่ขั้นตอนการนำเสนอนโยบาย ขั้นตอนการบัญญัติกฎหมาย รวมตลอดจนถึงขั้นตอนการดำเนินและบริหารนโยบาย ซึ่งครอบคลุมทั้งการเลือกหน่วยราชการหรือองค์กรเพื่อเป็นกลไกในการดำเนินนโยบาย และการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าว ในขั้นตอนต่างๆดังกล่าวนี้ มีการต่อรองระหว่างตัวละครและหน่วยเศรษฐกิจต่างๆในตลาดนโยบาย โดยที่ทุกฝ่ายต่างเล่นเกมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Game) เพื่อให้ได้ผลตามที่ต้องการ นโยบายเศรษฐกิจเป็นผลที่เกิดจากกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการต่อรองดังกล่าวนี้

แต่กระบวนการทางการเมืองและกระบวนการต่อรองก่อให้เกิดต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) สังคมต้องสูญเสียต้นทุนปฏิบัติการทั้งในขั้นตอนการกำหนดและขั้นตอนการดำเนินนโยบาย ต้นทุนปฏิบัติการที่สำคัญประกอบด้วยต้นทุนการเจรจา (Negotiation Cost) ต้นทุนสารสนเทศ (Information Cost) และต้นทุนการบังคับให้มีการปฏิบัติตามพันธสัญญา (Enforcement Cost) กระบวนการกำหนดนโยบายจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวกับต้นทุนปฏิบัติการ การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายจึงเป็นการศึกษา การเมืองว่าด้วยต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction – Cost Politics)

ศาสตราจารย์โอลิเวอร์ วิลเลียมสัน (Oliver E. Williamson) เป็นผู้นำเสนอและพัฒนาแนวความคิดว่าด้วยต้นทุนปฏิบัติการ จนก่อให้เกิดสาขาวิชา เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยต้นทุน

ปฏิบัติการ (Transaction Cost Economics)¹⁷ ศาสตราจารย์โจนาธาน มาซี (Jonathan Macey) นักกฎหมายและศาสตราจารย์ดักลาส นอร์ธ (Douglass C. North) นักเศรษฐศาสตร์สถาบันเป็นผู้บุกเบิกในการศึกษาการเมืองด้วยการวิเคราะห์ต้นทุนปฏิบัติการ (Macey 1988 ; North, 1989 ; 1990) โดยที่ศาสตราจารย์อวินาศ ดิกชิต (Avinash K. Dixit) เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการขยายพรมแดนของ Transaction – Cost Politics (Dixit 1996 ; 1998 ; 1999)

กระบวนการกำหนดนโยบายประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญอย่างน้อย 2 ขั้นตอน ขั้นตอนแรกว่าด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์หรือกติกา (Design of Rules) โดยที่กรอบใหญ่ของกติกาเหล่านี้ก็คือ รัฐธรรมนูญ ขั้นตอนที่สองว่าด้วยการเล่นเกมตามกฎเกณฑ์หรือกติกาที่กำหนด (Play of the Game) ขั้นตอนทั้งสองนี้กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Design) กับการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญที่ออกแบบ (Buchanan 1987)

กรอบการวิเคราะห์ที่ใช้ในบทความนี้อาศัยแบบจำลองที่พัฒนาใน *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์* (2532/2539) ซึ่งผสมผสานองค์ความรู้ของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกเข้ากับสำนักเศรษฐศาสตร์การเมือง ภายใต้การวิเคราะห์ของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก นโยบายเศรษฐกิจมีฐานะเป็นสินค้าประเภทหนึ่ง (Economic Policy as a Commodity) ซึ่งมีอุปสงค์และอุปทาน และมีตลาด¹⁸ ตลาดนโยบายเศรษฐกิจเป็นที่ซึ่งอุปสงค์และอุปทานมีปฏิสัมพันธ์ นโยบายเศรษฐกิจเกิดจากปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ การวิเคราะห์ตลาดนโยบายเศรษฐกิจของสำนักนีโอคลาสสิกมุ่งแจกแจงที่มาที่ไปของอุปสงค์และอุปทาน เพื่อตอบคำถามว่า อุปสงค์ที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจนโยบายหนึ่งนโยบายใดมาจากไหน และใครเป็นผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจนั้น การศึกษาตลาดนโยบายเศรษฐกิจในฐานะตลาดสินค้าหรือบริการสามารถอาศัยกรอบการวิเคราะห์ของสาขาเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมได้ ทั้งนี้ด้วยการศึกษาตลาดนโยบายเศรษฐกิจในด้านโครงสร้าง (Structure) ประพฤติกรรม (Conduct) และผลปฏิบัติการ (Performance)

แต่กรอบการวิเคราะห์ของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกไม่เพียงพอแก่การทำความเข้าใจตลาดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย เพราะนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยมิได้เป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทานเท่านั้น หากยังเป็นผลจากกลุ่มเหตุปัจจัยอีกอย่างน้อย 2 กลุ่ม อันได้แก่ ระบบทุนนิยมโลก (World Capitalism) และโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (Super Structure)

¹⁷ บทสำรวจสถานะแห่งความรู้ว่าด้วยต้นทุนปฏิบัติการ ดู Williamson (1989)

¹⁸ คำบรรยายลักษณะของนโยบายเศรษฐกิจในฐานะสินค้า โปรดอ่าน *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์* (2539 : 20 – 21)

กล่าวโดยสรุปก็คือ ปฏิสัมพันธ์ในตลาดนโยบายเศรษฐกิจเกิดจากกลุ่มเหตุปัจจัยอย่างน้อย 4 กลุ่ม ได้แก่

(1) **ระบบทุนนิยมโลก** เหตุปัจจัยในกลุ่มนี้ประกอบด้วยระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (International Economic Order) บทบาทของประเทศมหาอำนาจ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น) บทบาทขององค์กรโลกบาล (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และองค์การการค้าโลก) บทบาทของบริษัทระหว่างประเทศ (MNCs) และขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ (International NGOs)

(2) **โครงสร้างส่วนบนของเศรษฐกิจ** (Super Structure) เหตุปัจจัยในกลุ่มนี้ประกอบด้วยระบอบการเมืองการปกครอง จารีตธรรมเนียมและวัฒนธรรมทางการเมือง ตลอดจนระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron – Client Relationship)

(3) **อุปทานของนโยบาย** กลุ่มผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจ ประกอบด้วยชนชั้นนำทางอำนาจ (Power Elites) ขุนนางนักวิชาการ (Technocrats) พรรคการเมืองและรัฐสภา

(4) **อุปสงค์ที่มีต่อนโยบาย** อุปสงค์ที่มีต่อนโยบายมาจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Interest Groups) สื่อมวลชน นักวิชาการ และขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน

ในบรรดากลุ่มเหตุปัจจัยทั้ง 4 กลุ่มนี้อาจจำแนกตามขั้นตอนการกำหนดนโยบายออกเป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ (ดูตารางที่ 3 ประกอบ)

กลุ่มที่หนึ่ง ได้แก่ กฎหรือกติกา อันประกอบด้วยกฎหรือกติการะหว่างประเทศ และภายในประเทศ กฎหรือกติการะหว่างประเทศ ได้แก่ ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ข้อตกลงหรือสัญญาระหว่างประเทศ ทั้งในรูปทวิภาคี (Bilateral Agreements) และพหุภาคี (Multilateral Agreements) กฎหรือกติกาภายในประเทศ ได้แก่ ระบอบการเมืองการปกครอง รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย รวมทั้งกติกาโดยนัย (Implicit Rule) ซึ่งไม่มีลายลักษณ์อักษร ดังเช่นจารีตประเพณีและระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

กฎหรือกติกา มี 2 สถานะ สถานะหนึ่งมีบทบาทในการกำหนดสภาพแวดล้อมในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ และกำหนดข้อจำกัดในการกำหนดนโยบาย (Policy Constraints) อีกสถานะหนึ่งเป็นต้นนโยบายที่รัฐบาลต้องปฏิบัติ แต่กฎหรือกติกาไม่ได้ดำรงอยู่ชั่วปชั่วกาลไป หากแต่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นครั้งเป็นคราว โดยที่กระบวนการผลักดันและต่อรองเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหรือกติกาดังกล่าวนี้มีลักษณะเฉพาะตัวกับกระบวนการกำหนดนโยบายโดยทั่วไป

กลุ่มที่สอง ได้แก่ ตัวละครที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย ตัวละครดังกล่าวนี้ประกอบด้วยตัวละครภายในประเทศ อันได้แก่ ชนชั้นนำทางอำนาจ ขุนนางนักวิชาการ

รัฐสภา และพรรคการเมืองทางด้านอุปทาน และกลุ่มผลประโยชน์ ขบวนการประชาชน สื่อมวลชน นักวิชาการ และราษฎรทางด้านอุปสงค์ กับตัวละครภายนอกประเทศ อันได้แก่ องค์การโลกลบาล ประเทศมหาอำนาจ บรรษัทระหว่างประเทศ และขบวนการประชาชนระหว่างประเทศ

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเหตุปัจจัยทั้งสี่ในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เป็นไปตามแผนภาพที่ 1 ลูกศรบ่งบอกทิศทางของอิทธิพลของเหตุปัจจัยแต่ละกลุ่ม¹⁹

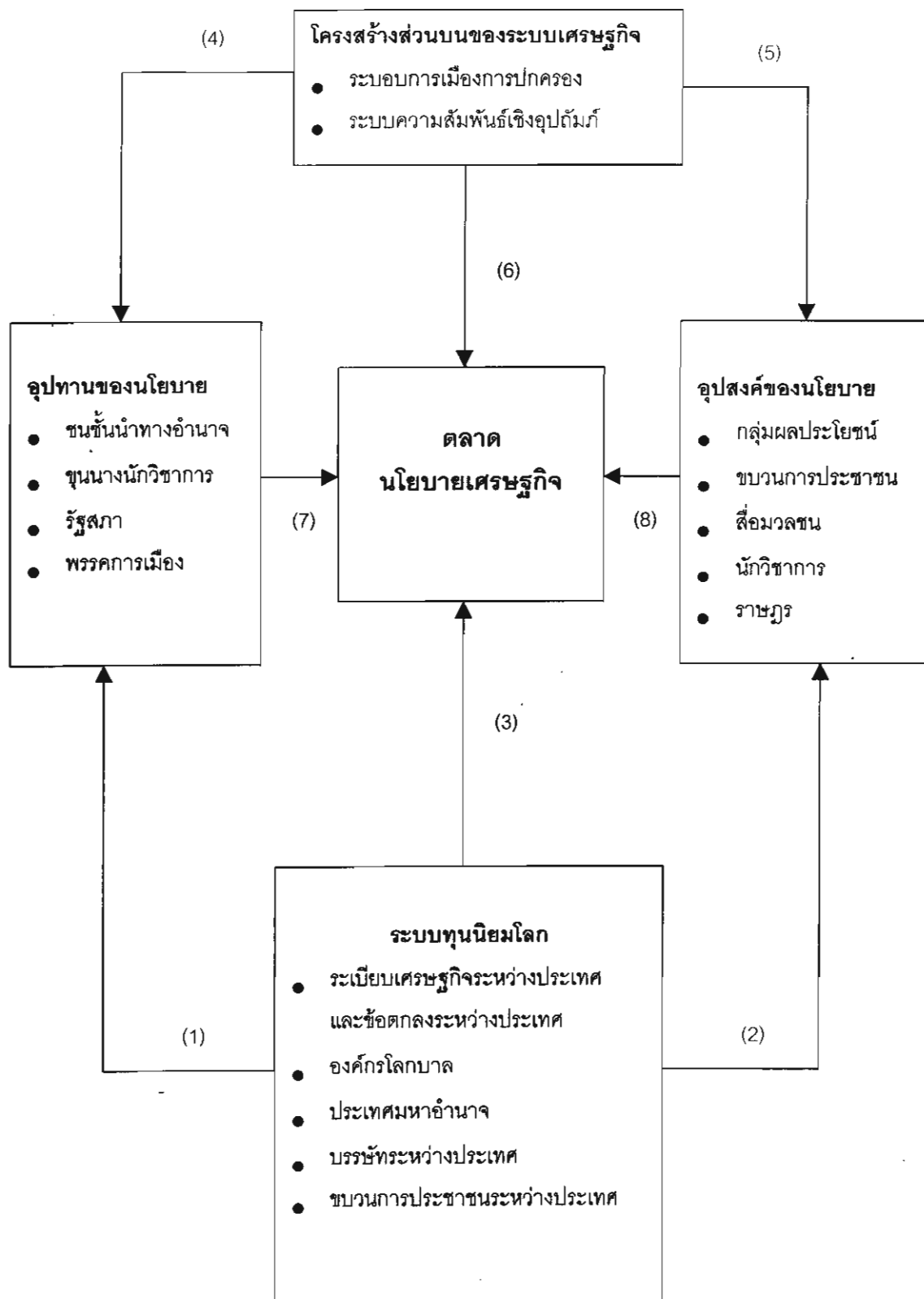
ตารางที่ 3

กฎหรือกติกาและผู้เล่นเกมในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ

กลุ่มเหตุปัจจัย	กฎหรือกติกา	ผู้เล่นเกม
I. ระบบทุนนิยมโลก	ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ข้อตกลงหรือสัญญาระหว่างประเทศทั้ง ทวิภาคีและพหุภาคี	องค์การโลกลบาล ประเทศมหาอำนาจ บรรษัทระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ภาคีสมาชิกองค์การโลกลบาล ภาคีสมาชิกข้อตกลงระหว่างประเทศ
II. โครงสร้างส่วนบน	ระบอบการเมืองการปกครอง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย	ตัวละครด้านอุปสงค์ ตัวละครด้านอุปทาน ตัวละครนอกประเทศ
III. อุปสงค์		กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สื่อมวลชน นักวิชาการ ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนา เอกชน
IV. อุปทาน		ชนชั้นนำทางอำนาจ ขุนนางนักวิชาการ พรรคการเมือง รัฐสภา

¹⁹ คำอธิบายแบบจำลองโดยละเอียด โปรดอ่าน รัฐสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532/2539 บทที่ 2)

แผนภาพที่ 1 กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ



4.2 กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

4.21 ช่วงเวลาระหว่างปี 2475 - 2516²⁰

ลักษณะเด่นของช่วงเวลาระหว่างปี 2475 – 2516 ก็คือ สังคมการเมืองไทยตกอยู่ภายใต้ระบอบการเมืองการปกครองแบบเผด็จการ/คณาธิปไตยเป็นด้านหลัก ภายใต้ระบอบการเมืองดังกล่าวนี้ กลุ่มเหตุปัจจัยด้านอุปทานมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเหนือกว่ากลุ่มเหตุปัจจัยด้านอุปสงค์ (ดูแผนภาพที่ 1) ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย เพราะกรอบกติกาของสังคมเศรษฐกิจไม่เอื้อกูลการมีส่วนร่วม กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งยังไม่เข้มแข็งมีอาจเรียกร้องและผลักดันนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ พ่อค้านายทุนเป็นฝ่ายสยบต่อกลุ่มผู้นำทางการเมือง เพื่ออาศัยอำนาจทางการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ชนชั้นนำทางอำนาจและขุนนางนักวิชาการครอบงำตลาดนโยบายเศรษฐกิจ ปฏิสัมพันธ์ในตลาดนโยบายเกือบจะไม่มี หากจะมีก็แต่การสนองตอบต่อกลุ่มพ่อค้านายทุนผู้ใกล้ชิดผู้นำเผด็จการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน

ระบบทุนนิยมโลกมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เนื่องจากประเทศไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิด และต้องพึ่งพิงประเทศมหาอำนาจทั้งในฐานะตลาดรองรับสินค้าออกและในฐานะผู้ผลิตสินค้าชั้นกลาง วัตถุดิบ และสินค้าประเภททุน รวมทั้งเทคโนโลยี ป้อนแก่ระบบเศรษฐกิจไทย ประเทศมหาอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและทางวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญชาวอเมริกันมีบทบาทสำคัญในการชี้นำนโยบายทั้งในกระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสำนักงานงบประมาณ ในประการสำคัญ มีบทบาทชี้นำการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ นับตั้งแต่ประเทศไทยเป็นภาคีกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกในปี 2492 เป็นต้นมา องค์การโลกบาลทั้งสองก็แผ่อิทธิพลในตลาดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ในขณะที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาค นโยบายการเงิน และนโยบายการคลัง ธนาคารโลกมีอิทธิพลต่อการวางแผนพัฒนาและการเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา องค์การโลกบาลและประเทศมหาอำนาจผลานกันในการผลักดันให้รัฐบาลไทยละทิ้งนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ซึ่งเป็นนโยบายหลักระหว่างปี 2475 – 2500 และหันเหสู่แนวทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ

²⁰ รายละเอียดดู รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532/2539 : 146 - 154)

ระบอบการเมืองการปกครองในฐานะโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ มีบทบาทในการกำกับตลาดนโยบาย การมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับประเภทของระบอบการเมืองการปกครอง ปฏิสัมพันธ์ในตลาดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างอุปสงค์กับอุปทานจะมีหรือไม่ และมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับประเภทของระบอบการเมืองการปกครองเช่นเดียวกัน ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ซึ่งฝังรากลึกในสังคมไทย มีผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ในทางที่ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองดำเนินนโยบายเกื้อหนุนกลุ่มพ่อค้านายทุนผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ โดยที่ได้รับผลตอบแทนจากกลุ่มพ่อค้านายทุนเหล่านี้

วัฒนธรรมอำนาจนิยม ซึ่งทรงอิทธิพลในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตยยังผลให้ กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ในส่วนกลาง ไม่มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ส่วนภูมิภาค กระบวนการกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการสั่งการจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง (Top-Down Process) ขณะเดียวกัน ภูมิหลังทางสังคมและการศึกษา ประกอบกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลของชนชั้นนำทางอำนาจและขุนนางนักวิชาการ ทำให้คนเหล่านี้มิได้มีทัศนคติที่เป็นกลางในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ หากแต่มีอคติด้านนโยบาย อคติดังกล่าวนี้พัฒนาไปสู่ความโน้มเอียงที่จะให้ผลประโยชน์แก่ภาคตัวเมืองมากกว่าภาคชนบท (Urban Bias) ความโน้มเอียงที่จะให้ประโยชน์แก่ภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม (Sectoral Bias) และความโน้มเอียงที่จะให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ (Target Bias)

การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการกำหนดและบริหารนโยบาย ทั้งโดยชอบและมิชอบด้วยกฎหมายเป็นปรากฏการณ์สามัญของสังคมการเมือง เพียงแต่ระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยไม่ก่อมลให้มีโครงสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ การฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบ รวมตลอดจนการฉ้อฉลอำนาจจึงดำเนินไปโดยมิได้ถูกตรวจสอบ ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2475 – 2516 ระบอบการเมืองไทยมีลักษณะเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) อันเป็นระบอบการเมืองการปกครองของข้าราชการ โดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการ ส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ดูดซับจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายจึงกระจุกอยู่ในระบบราชการ หากจะมีการแบ่งปันแก่หน่วยเศรษฐกิจนอกกระบบราชการ ก็เป็นเพราะความ 'เมตตา' ของผู้นำเผด็จการฝ่ายทหาร หากได้เป็นผลจากการใช้พลังทางการเมืองนอกกระบบราชการไม่

มรรควิธีในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ประกอบด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ การยึดธนาคารพาณิชย์เป็นฐาน การจัดตั้งวิสาหกิจอิทธิพล รวมตลอดจนการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อในระบบราชการ

4.22 ช่วงเวลาระหว่างปี 2516 – 2531²¹

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 มีผลต่อระบอบการเมืองการปกครอง สังคมการเมืองไทยมีลักษณะประชาธิปไตยมากขึ้น ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2516 – 2531 มีการต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังประชาธิปไตยกับกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ซึ่งโน้มเอียงหนุนเนื่องระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย มีการล้มและร่างรัฐธรรมนูญ จากรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตย ดุจดั่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ไปสู่อำมาตยาธิปไตยที่มีลักษณะเผด็จการ ดุจดั่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2519 การต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังทั้งสองนำมาซึ่งระบอบ ‘เผด็จการครึ่งใบ’ ซึ่งรองรับโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าวข้างต้นนี้มีผลกระทบต่อกติกาและสภาพแวดล้อมในตลาดนโยบายในทางที่การมีส่วนร่วมของประชาชนมีมากขึ้น แต่การมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้เป็นไปอย่างไม่เสมอภาคและมีลักษณะไร้สมมาตร กลุ่มพ่อค้านายทุนที่มีการจัดตั้งสามารถสร้างแรงกดดันต่อนโยบายได้ โดยมีองค์กรแกนดังเช่นหอการค้าไทย สมาคมธนาคารไทย และต่อมาสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นหัวหอก ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมต่างๆนี้ก็ตัวในการจัดตั้งสมาคมการค้าเพื่อเป็นกลไกในการผลักดันนโยบาย กลุ่มเกษตรกรรมได้มีพลังในการขับเคลื่อนนโยบายมากเท่ากับกลุ่มพ่อค้า นายทุน ชาวนามีพลังขับเคลื่อนนโยบายอย่างอ่อนระโหย เนื่องจากต้นทุนปฏิบัติการในการรวมกลุ่มสูง เฉพาะกลุ่มเกษตรกรรมซึ่งสามารถรวมกลุ่มอย่างเหนียวแน่นจึงได้ประโยชน์จากการผลักดันนโยบาย ดังเช่นกลุ่มชาวไร่ช้อยและกลุ่มชาวสวนปาล์มน้ำมัน

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 ยังมีผลต่อการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนและนักวิชาการด้วย สื่อมวลชนทำหน้าที่วิพากษ์การดำเนินนโยบายของรัฐและความไม่ชอบมาพากลในการบริหารรัฐกิจมากขึ้น ในทำนองเดียวกัน นักวิชาการสามารถแสดงความเห็นอย่างเป็นอิสระและอย่างเปิดเผยมากขึ้น โดยที่นักวิชาการจำนวนไม่น้อยเข้าไปเป็นที่ปรึกษาด้านนโยบายของรัฐบาล

ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ระบอบการเมืองการปกครองโดยพื้นฐานยังคงมีลักษณะเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตย ขนั้นำทางอำนาจในระบบราชการและกลุ่มขุนนางนักวิชาการยังคงครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการครอบงำการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค อันประกอบด้วยนโยบายการคลัง นโยบายการเงิน และนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ รวมตลอดจนการยึดกุมการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรม กระนั้นก็ตาม โครงสร้างขนั้นำทางอำนาจเริ่มแปรเปลี่ยนไป มิได้ถูก

²¹ รายละเอียดดู รัสสุรงค์ ธนะพรพันธุ์ (2532/2539 : 154 - 160)

ครอบงำโดยขุนนางข้าราชการดังปางก่อน กลุ่มอำมาตยาธิปไตยต้องสูญเสียพื้นที่ให้แก่กลุ่มทุนมากขึ้น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า กลุ่มทุนรุกคืบเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และต่อมาวุฒิสภา ปฏิสัมพันธ์ในตลาดนโยบายเศรษฐกิจที่มีมากขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวนี้นี้เป็น ปฏิสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางอำนาจและขุนนางวิชาการฝ่ายหนึ่งกับกลุ่มพ่อค้านายทุนอีกฝ่ายหนึ่ง

ระบบทุนนิยมโลกมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยมากขึ้น แม้ว่าประเทศมหาอำนาจดังเช่นสหรัฐอเมริกาสูญเสียอิทธิพลภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 แต่องค์กรโลกบาลเข้ามามีอิทธิพลเพิ่มขึ้นแทนที่ การที่ไทยเป็นภาคีของ GATT ในปี 2525 เป็นต้นมา ทำให้ตลาดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยถูกกำกับโดยระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากขึ้น และบังคับให้สังคมเศรษฐกิจไทยดำเนินบนเส้นทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจต่อไป การขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี 2525 2526 และ 2528 และการขอเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loans) จากธนาคารโลกในปี 2525 และ 2526 ยังผลให้รัฐบาลไทยสูญเสียอธิปไตยในการดำเนินนโยบาย เพราะเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ซึ่งผูกติดมากับเงินกู้มีผลในการกำกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทย

ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้นี้ บรรษัทระหว่างประเทศอาศัยรัฐบาลประเทศของตนแทรกแซงตลาดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย เพื่อกดดันให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายในทางที่เกื้อประโยชน์บรรษัทระหว่างประเทศ การกดดันให้รัฐบาลไทยออกกฎหมายคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญา ลิขสิทธิ์ และเครื่องหมายการค้าที่ดี และการกดดันให้รัฐบาลไทยเปิดประตูการค้าระหว่างประเทศ โดยลดการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศที่ดี นับเป็นตัวอย่างของความข้อนี้ ในอีกด้านหนึ่ง บรรษัทระหว่างประเทศจำนวนมากเข้ามาหาประโยชน์จากกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อในโครงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure Investment) รัฐบาลประเทศมหาอำนาจเริ่มเข้ามาแทรกแซงกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อของราชการไทย เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของบรรษัทระหว่างประเทศของตน ตลาดนโยบายเศรษฐกิจไทยเริ่มกลายเป็นตลาดไร้พรมแดน

- อคติความโน้มเอียงทางนโยบาย (Policy Bias) ที่ปรากฏในช่วงเวลาระหว่างปี 2475 – 2516 ยังคงปรากฏต่อมาในช่วงนี้ มีนัยซ้ำอคติดังกล่าวนี้อย่างพอกพูนมากขึ้น เนื่องจากความเข้มแข็งและอิทธิพลของกลุ่มทุนในกระบวนการกำหนดนโยบาย การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจยังไม่ผ่อนคลาย รวมทั้งการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจ เพียงแต่ว่า ในช่วงเวลานี้ส่วนเกินทางเศรษฐกิจเริ่มรั่วไหลออกจากระบบ

ราชการ กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยมีอาจผูกขาดการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจได้ อันเป็นผลจากการเปลี่ยนโครงสร้างชนชั้นทางอำนาจ

4.23 ช่วงเวลาระหว่างปี 2531 – 2540

บทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 สิ้นสุดลงในปี 2531 นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การสิ้นสุดอายุบทเฉพาะกาลดังกล่าวนี้อาจถือได้ว่าเป็นการสิ้นสุดของระบอบ 'เผด็จการครึ่งใบ' แต่สังคมการเมืองไทยยังมีอาจเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ซึ่งเป็นผลการรวมขอมระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 กับฉบับปี 2519 มิได้มีความเป็นประชาธิปไตยมากนัก อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะอำนาจทางการเมืองตกอยู่กับกลุ่มนักเลือกตั้ง ซึ่งส่วนสำคัญอาศัยการซื้อเสียงและการทุจริตการเลือกตั้งเข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และใช้อำนาจทางการเมืองดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ทั้งโดยชอบและมีชอบกฎหมาย ดังที่ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544ก) ชี้ให้เห็น ระบอบอำนาจยาธิปไตยมิได้เปลี่ยนไปสู่ระบอบประชาธิปไตย หากแต่เปลี่ยนไปสู่ระบอบยียาธิปไตย อันถูกครอบงำโดยนักเลือกตั้งเผ่ายี่ การต่อสู้ทางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวนี้นี้เป็นการต่อสู้สามเฝ้าระหว่างกลุ่มพลังประชาธิปไตย กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตย และกลุ่มพลังยียาธิปไตย ในขณะที่การรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 เป็นชัยชนะของกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตย ซึ่งต้องการยื้อแย่งส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจกลับคืนมา เหตุการณ์พฤษภาคม 2535 เป็นชัยชนะของกลุ่มพลังประชาธิปไตย แต่การที่กลุ่มพลังประชาธิปไตยมีอาจรุกคืบเข้าไปยึดพื้นที่ในทางการเมืองในระบบรัฐสภาได้ ทำให้กลุ่มยียาธิปไตยกลับเป็นฝ่ายเสถียรจากเหตุการณ์พฤษภาคมปี 2535

ตลาดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ซึ่งเป็นตลาดที่ไร้พรมแดนทางภูมิศาสตร์ นับตั้งแต่ช่วงระหว่างปี 2516 – 2531 มีลักษณะไร้พรมแดนยิ่งขึ้นไปอีก องค์การโลกบาล รัฐบาลประเทศมหาอำนาจ และบรรษัทระหว่างประเทศกลายเป็นตัวละครที่มีบทบาทสำคัญยิ่งขึ้นในตลาดนโยบายเศรษฐกิจไทย

ประการแรก ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีผลในการลดรอนอริปไตยในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยมากขึ้น การปรับเปลี่ยนระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศตามแนวทางของฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) ทำให้รัฐบาลไทยต้องเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจมากขึ้น การเปิดเสรีมิได้มีเฉพาะด้านการค้าสินค้า หากยังมีการเปิดเสรีด้านการค้าบริการและการเปิดเสรีทางการเงิน โดยที่ประเทศมหาอำนาจร่วมกับองค์การโลกบาลกำลังรุกคืบไปสู่การเปิดเสรีในด้านการลงทุนระหว่างประเทศ (Multilateral Agreement on Investment)

ประการที่สอง การแทรกแซงของรัฐบาลประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกามีมากกว่ายุคสมัยใด การแทรกแซงมีลักษณะก้าวร้าว ด้วยการใช้ *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988* เป็นเครื่องมือในการข่มขู่ให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ การกีดกันและการแผ่อิทธิพลของลัทธิเอกภาคินิยมด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Unilateralism) ทำให้มีการใช้ข้ออ้างในเรื่องสิ่งแวดล้อมในการลงโทษสินค้าออกไทย นอกจากนี้ ยังเข้าไปแทรกแซงกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อของราชการไทยอีกด้วย ในประการสำคัญ ประเทศมหาอำนาจกำลังรุกคืบในการกดดันให้การจัดจ้างจัดซื้อของราชการไทยเป็นกระบวนการที่เปิดกว้าง โดยการประมูลระหว่างประเทศ (International Bidding) การจัดจ้างจัดซื้อของรัฐบาล (Government Procurement) เป็นหัวข้อหนึ่งในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศขององค์การการค้าโลก

ประการที่สาม บรรษัทระหว่างประเทศซึ่งเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมีอิทธิพลต่อชะตากรรมของระบบเศรษฐกิจไทย การตัดสินใจในการลงทุนและการตัดสินใจย้ายโรงงาน (Relocation of Production) มิได้มีผลกระทบต่อกระแสการเคลื่อนย้ายเงินทุนเท่านั้น หากยังมีผลอย่างสำคัญต่อกระแสการค้าระหว่างประเทศด้วย เพราะการค้าระหว่างหน่วยเศรษฐกิจภายใต้ความเป็นเจ้าของเดียวกัน (Intra – Firm Trade) มีสัดส่วนสำคัญยิ่งในการกระแสการค้าโลก ความสำคัญของบรรษัทระหว่างประเทศจึงเป็นประเด็นที่ผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายต้องคำนึงถึง ในอีกด้านหนึ่ง บรรษัทระหว่างประเทศอาศัยรัฐบาลของตนในการกดดันให้รัฐบาลไทยเลิกนโยบายที่ขัดผลประโยชน์ของกลุ่มทุนสากล และปรับเปลี่ยนนโยบายไปสู่แนวทางที่เกื้อประโยชน์ของกลุ่มทุนสากล

การแทรกตัวของกลุ่มทุนสากลเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยช่วยเสริมสร้างฐานะของกลุ่มทุนไทย กลุ่มทุนไทยจำนวนมากมีธุรกิจร่วมทุน (Joint Venture) กับกลุ่มทุนสากล หรือมีสัญญาเป็นพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alliance Agreement) กับกลุ่มทุนสากล ในด้านหนึ่ง กลุ่มทุนไทยรุกเข้าไปยึดพื้นที่ในตลาดการเมือง ทั้งคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ในอีกด้านหนึ่งกลุ่มทุนไทยอาศัยความสัมพันธ์ที่มีกับกลุ่มทุนสากลในการกดดันกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทย โดยที่กลุ่มทุนสากลได้ประโยชน์จากเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมืองในประเทศไทยของกลุ่มทุนไทยเป็นผลต่างตอบแทน

ปรากฏการณ์ใหม่ในช่วงนี้ ก็คือ การเติบโตของขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ การเติบโตดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดภาวะการคานอำนาจ (Countervailing Power) ในตลาดนโยบาย ในขณะที่ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนภายในประเทศคานอำนาจกลุ่มทุนไทย ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนา

เอกชนระหว่างประเทศคานอำนาจกลุ่มทุนสากล ในขณะที่กลุ่มทุนไทยฉีกเป็นพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์กับกลุ่มทุนสากล ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนภายในประเทศฉีกเป็นพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์กับขบวนการและองค์กรระหว่างประเทศ สมรภูมิของกลุ่มพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ทั้งสองฝ่ายอยู่ในตลาดการเมืองทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ในขณะที่กลุ่มทุนยึดกุมลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo – Liberalism) ผลักดันการก้าวไปตามเส้นทางของฉันทมติแห่งวอชิงตัน โดยการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจอย่างรอบด้าน เพื่อหาประโยชน์จากกระบวนการโลกาภิวัตน์ ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนต่อต้านการเปิดเสรีชนิดสุดขั้ว เพราะยุทธศาสตร์การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจให้ประโยชน์แก่มุขยพิภพอย่างไม่เสมอภาค มินนำเข้ายังไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ไม่เป็นมิตรกับคนจนและชนตํ่าชั้นในสังคม และทำลายสถาบันครอบครัว

การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ด้วยวิธีการที่ชอบและมีชอบด้วยกฎหมายยังคงปรากฏต่อมา โดยที่มีความซับซ้อนมากขึ้น การฉ้อราษฎร์บังหลวง ทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งการฉ้อฉลอำนาจ ทวีความรุนแรงมากขึ้น ถึงระดับที่กัดเซาะทำลายฐานรากของสังคมไทย และบั่นทอนประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ หนทางใหม่ในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ก็คือการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) อันเป็นหนทางที่ฉันทมติแห่งวอชิงตันให้ความชอบธรรม ผู้มีอำนาจทางการเมืองสามารถดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การจัดสรรสัมปทาน และการให้ธุรกิจเอกชนมาร่วมประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจกับรัฐ ปรากฏว่าด้วยบทบาทของรัฐแปรเปลี่ยน นับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา รัฐถือเป็นหน้าที่ในการจัดสรรบริการสาธารณะูปโภค บัดนี้ แม้แต่บริการสาธารณะูปโภคก็ยังถ่ายโอนไปให้เอกชนผลิตได้ ตัณหาความต้องการส่วนเกินทางเศรษฐกิจผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงปรัชญาว่าด้วยบทบาทของรัฐดังกล่าวนี้

ด้วยเหตุที่กลุ่มพลังยึดยาธิปไตยได้เปรียบดุลอำนาจทางการเมืองในช่วงนี้ ส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจจึงตกแก่กลุ่มพลังยึดยาธิปไตยในสัดส่วนสำคัญ โดยที่กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยเป็นฝ่ายสูญเสีย แต่อาการมูมามามในการดูดกลืนส่วนเกินทางเศรษฐกิจของกลุ่มพลังยึดยาธิปไตย ประกอบกับความไม่ชอบธรรมและความไม่บริสุทธิ์ไม่ยุติธรรมในการได้มาซึ่งอำนาจ มีผลให้ประชาสังคมไทยขับเคลื่อนขบวนการปฏิรูปการเมือง อันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

5. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยอย่างน้อย 3 ด้าน ได้แก่

- (1) กฎกติกาในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ
- (2) การจัดองค์กรในการกำหนดนโยบาย
- (3) เนื้อหาของนโยบาย

5.1 กฎกติกาในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ

ดังได้กล่าวในหัวข้อ 2.1 แล้วว่า รัฐธรรมนูญเป็นอภิมหาสถาบัน ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดกติกาหรือสถาบันในสังคม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบาทสำคัญในการจัดระเบียบใหม่ทางตลาดการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดระเบียบในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ กฎกติกาเหล่านี้อาจจำแนกออกเป็น 9 กลุ่ม (ดูตารางที่ 4) ได้แก่

- (1) การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation)
- (2) ความโปร่งใส (Transparency)
- (3) ความรับผิดชอบ (Accountability)
- (4) การกระจายอำนาจ (Decentralization)
- (5) การจู่โจมการทุจริต ประพฤติมิชอบ และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking)
- (6) ธรรมนูญการคลัง (Fiscal Constitution)
- (7) ธรรมนูญทางการเงิน (Monetary Constitution)
- (8) กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน
- (9) กฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule)

ในบรรดากฎกติกาหรือสถาบันที่มีบทบาทกำกับตลาดนโยบายดังกล่าวนี้ เมื่อพิจารณาอย่างรอบด้านแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นกฎกติกาหรือสถาบันที่มีเป้าหมายในการทำให้ระบอบการเมืองการปกครองมีธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎกติกาในส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการกระจายอำนาจ ส่วนกฎกติกาเกี่ยวกับธรรมนูญการคลัง ธรรมนูญการเงิน และกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน มีผลกำกับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเป็นด้านหลัก ท้ายที่สุด กฎการลงคะแนนเสียงเป็นเกณฑ์ในการกำหนดกติกาและสถาบันอื่นๆ

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดกติกาที่เกื้อกูลให้มีธรรมาภิบาล หาได้หมายความว่าธรรมาภิบาลจะก่อเกิดได้โดยง่าย เพราะธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของวัฒนธรรม กระบวนการนำกฎเกณฑ์เกี่ยวกับธรรมาภิบาลบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกระบวนการรัฐธรรมนูญานวัตติ (Constitutionalization Process) เป็นเพียงขั้นตอนเริ่มต้นเท่านั้น หากกระบวนการเมืองและระบบราชการมิได้ยอมรับธรรมาภิบาลเป็นวัฒนธรรม และประชาสังคมมิได้เห็นความสำคัญของธรรมาภิบาล ถึงธรรมาภิบาลจะบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ ธรรมาภิบาลก็มิอาจก่อเกิดและเติบโตได้

การนำกติกาในรัฐธรรมนูญมาใช้ในทางปฏิบัติจำเป็นต้องมีกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อตรากฎหมายใหม่เพื่อรองรับกติกาใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้วเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกติกาใหม่ แต่กระบวนการนิติบัญญัติดังกล่าวนี้กินเวลา และยิ่งกินเวลามากขึ้นไปอีกหากรัฐบาลและรัฐสภาไม่ดี และไม่ใส่ใจที่จะผลักดันกระบวนการนิติบัญญัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในเมื่อไม่มีบทลงโทษรัฐบาลและรัฐสภาในฐานะละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ในประการสำคัญ รัฐธรรมนูญมิได้สร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) เกี่ยวกับการตรากฎหมายและการแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับและอนุวัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ยกเว้นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญระบุเงื่อนไขไว้ชัดเจน จึงมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านั้น แต่ ‘กฎหมายลูก’ อื่นๆ เมื่อรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจน กระบวนการตรากฎหมายใหม่และแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิมเพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปอย่างเชื่องช้า โดยที่ในบางกรณียังมิได้เริ่มต้นกระบวนการ เพราะมิได้กำหนดผู้รับผิดชอบไว้ชัดเจน

การดำเนินการให้เป็นตามกติกาใหม่ในรัฐธรรมนูญมีต้นทุนปฏิบัติการที่ต้องเสีย บางกรณีต้นทุนปฏิบัติการเป็นภาระของแผ่นดิน แต่บางกรณีเป็นภาระของประชาชนในฐานะปัจเจกบุคคลและในฐานะขบวนการ หากต้นทุนปฏิบัติการที่ต้องเสียสูงมากเกินไป กติกาที่กำหนดอาจมีผลเบี่ยงเบนจากเจตนารมณ์

5.11 การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายนับเป็นธรรมาภิบาลที่สำคัญ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้ความสำคัญแก่ประเด็นนี้มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ แต่ประชาชนต้องเผชิญเส้นทางที่ยากลำบากในการมีส่วนร่วมทางการเมือง หากกระบวนการเมืองและระบบราชการยังไม่ยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวัฒนธรรม

ประการแรก การชุมนุมของประชาชนเพื่อเรียกร้องหรือคัดค้านนโยบายถูกมองว่าเป็นการสร้างวาทกรรมไม่สงบ จนรัฐบาลบางชุดถึงกับใช้กำลังปราบปราม แม้รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติให้หลักประกันในเรื่องเสรีภาพในการรวมกลุ่มและชุมนุมก็ตาม