

ข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูปการเมือง :
บทวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

เอกสารวิชาการหมายเลข 604

มีนาคม 2546

โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูปการเมือง :
บทวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

เอกสารวิชาการหมายเลข 604

มีนาคม 2546

บทความนี้เดิมชื่อ “การปฏิรูปการเมือง : ข้อเสนอจากเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ”
เสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “จากลัทธิอาณานิคมสู่ประชาธิปไตยใหม่
ในอุษาคเนย์” เนื่องในโอกาสเกษียณราชการของอาจารย์ชาญวิทย์ เกษตรศิริ
ณ หอประชุมเล็ก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อวันศุกร์ที่ 7 กันยายน 2544

บทความนี้ต่อมาตีพิมพ์ในหนังสือ รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 24 ฉบับที่ 1 (2546)

บทความนี้เป็นผลงานส่วนหนึ่งของโครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. เรื่อง “เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ”
ผู้เขียนขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยผู้ให้เงินอุดหนุนการวิจัย
ขอบคุณนางสาวพวงรัตน์ พันธุ์พิริยะ ที่ช่วยพิมพ์ต้นฉบับ

เอกสารวิชาการ

โครงการเนติวิทย์อาวุโส สกว.

นายรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

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

เอกสารวิชาการหมายเลข 603

บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
กันยายน 2545

เอกสารวิชาการหมายเลข 604

ข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูปการเมือง : บทวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ
มีนาคม 2546

รหัสเอกสารวิชาการ

เอกสารหมายเลข 100

เอกสารข้อมูลว่าด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เอกสารหมายเลข 200

เอกสารข้อมูลว่าด้วยกฎหมายที่บัญญัติในชุดรัฐบาลต่างๆ

เอกสารหมายเลข 300

เอกสารข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจไทยในรัฐบาลชุดต่างๆ

เอกสารหมายเลข 400

เอกสารข้อมูลนักการเมืองและตลาดนโยบายเศรษฐกิจ

เอกสารหมายเลข 500

เอกสารวิชาการว่าด้วยกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี

เอกสารหมายเลข 600

เอกสารวิชาการว่าด้วยเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ

ข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูปการเมือง: บทวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ*

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์**

1. ความเบื้องต้น

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะนำเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ (Constitutional Economics or Constitutional Political Economy) มาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อนำเสนอข้อ

* บทความนี้เดิมชื่อ “การปฏิรูปการเมือง : ข้อเสนอจากเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ” เสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “จากลัทธิอาณานิคมสู่ประชาธิปไตยใหม่ในอุษาคเนย์” เนื่องในโอกาสเกษียณราชการของอาจารย์ชาญวิทย์ เกษตรศิริ ณ หอประชุมเล็ก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันศุกร์ที่ 7 กันยายน 2544 บทความนี้เป็นผลงานส่วนหนึ่งของโครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. เรื่อง “เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ” ผู้เขียนขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยผู้ให้เงินอุดหนุนการวิจัย ขอขอบคุณนางสาวพวงรัตน์ พันธุ์พิริยะ ที่ช่วยพิมพ์ต้นฉบับ

** รองศาสตราจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เสนอในการปฏิรูปการเมือง เนื้อหาของบทความความจำแนกออกเป็น 7 ภาค ภาคแรกเป็นความเบื้องต้น ภาคที่สองกล่าวถึงลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ภาคที่สามกล่าวถึงเป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง โดยมุ่งตอบคำถามว่า การปฏิรูปการเมืองควรมุ่งแสวงหาสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม (Social Welfare Maximization) หรือไม่ ภาคที่สี่กล่าวถึงเป้าหมายที่พึงปรารถนาของการปฏิรูปการเมือง ภาคที่ห้ากล่าวถึงประเด็นหรือเกณฑ์ที่พึงพิจารณาในการปฏิรูปการเมือง ภาคที่หกนำเสนอข้อเสนอนในการปฏิรูปการเมือง และภาคที่เจ็ดเป็นบทสรุป

2. ลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญเป็นอภิมหาสถาบัน (Meta-Institution) ด้านหนึ่งทำหน้าที่กำหนดหรือผลิตสถาบันหรือกฎกติกาอื่น ๆ ในสังคม อีกด้านหนึ่งทำหน้าที่เป็นบรรทัดฐานสำหรับการอ้างอิงและการตีความ ตลอดจนกำกับสถาบันและกฎกติกาอื่น ๆ ในสังคม (Lane 1996 : 166-170)

เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญเป็นศาสตร์ที่เกิดจากการนำทฤษฎีและแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์มาศึกษาการทำงานของรัฐธรรมนูญในฐานะอภิมหาสถาบัน ศึกษาผลกระทบอันเกิดจากการกำกับสังคมการเมืองของอภิมหาสถาบัน ศึกษาพัฒนาการของอภิมหาสถาบัน และศึกษาเหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอภิมหาสถาบัน¹

¹ เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญตรงกับภาษาอังกฤษว่า Constitutional Economics หรือ Constitutional Political Economy มีอายุยืนยาวพอ ๆ กับกำเนิดของวิชาเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ตั้งแต่ยุคอาดัม สมิธ (Adam Smith, 1723-1790) เป็นต้นมา เพียงแต่ไม่ได้แยกตัวเป็นสาขาวิชาย่อยต่างหาก การพัฒนาองค์ความรู้ของเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญนับเป็นปรากฏการณ์ใหม่นับตั้งแต่ทศวรรษ 2510 เป็นต้นมา โดยเติบโต

ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญมีการถกเถียงกันว่า รัฐธรรมนูญที่ดีเลิศนั้นควรมีคุณลักษณะอย่างไร อันนำมาซึ่งแนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในอุดมภาวะ (Optimal Constitution) รัฐธรรมนูญในอุดมภาวะย่อมแตกต่างกันไปตามดุลพินิจและอุดมการณ์ของแต่ละบุคคล และมีอาจชี้ขาดได้ว่า แนวคิดของใครดีกว่ากัน หรือถูกต้องมากกว่ากัน

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

รัฐธรรมนูญที่เน้นการแทรกแซงตลาดการเมืองมีพื้นฐานความคิดจากเดวิด ฮิวม์ (David Hume) ซึ่งนำเสนอว่า ในแวดวงการเมือง

พร้อม ๆ กับหรือใกล้เคียงกับเศรษฐศาสตร์สถาบันสมัยใหม่ (New Institutional Economics) และ Public Choice วารสารวิชาการที่ตีพิมพ์งานวิชาการในสาขาเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญแต่ดั้งเดิม คือ วารสาร *Public Choice* ซึ่งปรากฏสู่โลกวิชาการในปี 2509 การออกวารสาร *Constitutional Political Economy* ในปี 2533 ซึ่งนำโดยเจมส์ บูกานัน (James M. Buchanan) นับเป็นการป่าวประกาศการแยกตัวของสาขาวิชาใหม่ พัฒนาการและพรหมแดนแห่งความรู้ของเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ ดู Buchanan (1987; 1990), Brennan and Hamlin (1998) และ Voigt (1997)

มนุษย์ทุกคนต้องถือว่าเป็นผู้ไร้เกียรติ (Knave) (Hume 1741/1951)² ในเวลาต่อมา จอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stuart Mill) เสนอความเห็นว่ นักการเมืองในฐานะตัวแทนมีประพฤติกรรณในการใช้อำนาจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Mill 1861/1946)³ ตามทัศนะดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญในอุดมภาวะ (Optimal Constitution) จักต้องกำหนดข้อจำกัดเพื่อมิให้นักการเมืองใช้อำนาจในทางฉ้อฉลและในทางทุจริตประชาชน Brennan and Buchanan (1983) นำข้อสมมติพื้นฐานของ Hume (1741/1951) และ Mill (1861/1946) มาพัฒนาเพื่อให้ข้อสนับสนุนในการกำกับและตรวจสอบประพฤติกรรณของนักการเมืองซึ่งเป็นสัต์ว์เศรษฐกิจ

รัฐธรรมนูญที่เน้นการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองอย่างเข้มงวดย่อมต้องเสียต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) สูง บางครั้งการกำกับและตรวจสอบอาจมีมากเกินไป จนไม่คุ้มประโยชน์ที่ได้รับ การกำกับและตรวจสอบในระดับอุดมภาพ (Optimal Intervention) จักต้องเป็นระดับที่พอดีทำให้ต้นทุนส่วนเพิ่มที่สังคมเสียไปในการกำกับและตรวจสอบ (Marginal Social Cost) เท่ากับประโยชน์ส่วนเพิ่มที่ได้รับจากการกำกับและตรวจสอบ (Marginal Social Benefit) การกำกับและ

² 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).

³ จอห์น สจ๊วต 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).

ตรวจสอบมากเกินไปจะทำให้สังคมมีอาจบรรลุอุดมภาวะของพาเรโต (Pareto Optimality) นอกจากนี้ ความเข้มงวดในการกำกับและตรวจสอบมากเกินไปยังอาจมีผลในการขับเคลื่อนพลเมืองดีที่มีอยู่น้อยนิดออกจากตลาดการเมือง และสกัดพลเมืองดีนอกตลาดมิให้เข้าสู่ตลาดการเมืองอีกด้วย ผลกระทบดังกล่าวนี้ Frey (1997) เรียกว่า *Crowding - out Effect*

Frey (1997) เสนอให้ออกแบบรัฐธรรมนูญตามแนวทางเสรีนิยมเพื่อดึงดูดพลเมืองดีเข้าสู่ตลาดการเมือง ในขณะที่ Interventionist Constitution ก่อให้เกิด *Crowding - out Effect* ด้วยการขับเคลื่อนพลเมืองดีออกจากตลาดการเมือง Liberal Constitution จะก่อให้เกิด *Crowding - in Effect* ด้วยการดึงดูดพลเมืองดีเข้าสู่ตลาดการเมือง ในการนี้ การออกแบบรัฐธรรมนูญจะต้องยึดศรัทธาและความน่าเชื่อถือ (Trust) ที่มีต่อประชาชน ทั้งในฐานะราษฎรทั้งที่มีและไม่มีสิทธิเลือกตั้ง และในฐานะนักการเมือง ถึงมนุษย์จะเป็นสัตว์เศรษฐกิจผู้มีความเห็นแก่ได้ แต่มนุษย์มิได้เป็นอปรียชนเสียทุกคน คำถามพื้นฐานมิได้มีอยู่ว่า เหตุใดมนุษย์บางภาคส่วนจึงเป็นอปรียชน หากแต่อยู่ที่ว่า เหตุใดมนุษย์ส่วนใหญ่จึงยังเป็นพลเมืองดี คุณธรรมของพลเมืองดีจะได้รับการเสริมส่ง หากรัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติขึ้นบนพื้นฐานของศรัทธาและความเชื่อที่มีต่อประชาชน สังคมที่ประชาชนมีศรัทธาและความเชื่อซึ่งกันและกัน สามารถนึกตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยที่สมานฉันท์เกิดขึ้นได้โดยง่าย ในประการสำคัญ การออกแบบรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานของศรัทธาความเชื่อถือนจะไม่สร้างปัญหา Adverse Selection

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

คำถามพื้นฐาน ก็คือ รัฐธรรมนูญประเภทใดเป็นรัฐธรรมนูญในอุดมภาวะ ระหว่าง Interventionist Constitution กับ Liberal Constitution (ดูแผนภาพที่ 1)

แนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในอุดมภาวะ (Optimal Constitution) เป็นแนวความคิดที่มีอาจเลี่ยงการใช้ดุลพินิจและค่านิยมส่วนบุคคล ในประการสำคัญ ปรัชญาและอุดมการณ์ทางการเมืองจะมีบทบาทสำคัญ ในการออกแบบรัฐธรรมนูญ *Faria (1999)* ชี้ให้เห็นว่า การออกแบบ รัฐธรรมนูญตามแนวทางของ *Frey (1997)* จะมีผลส่งเสริมคุณธรรมของ พลเมืองดี ในขณะที่การออกแบบรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ *Brennan and Buchanan (1983)* จะช่วยจำกัดการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล ของนักการเมืองในระยะยาวได้ รัฐธรรมนูญในอุดมภาวะอยู่ที่การผสมผสานการออกแบบรัฐธรรมนูญตามแนวทางทั้งสองนี้ ในประการสำคัญ *Faria (1999)* พิสูจน์ให้เห็นว่า การตรารัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อกำกับ และตรวจสอบตลาดการเมืองมากเกินไป อาจมีบทบัญญัติและมาตรการ มากเกินกว่าระดับอันเหมาะสม หากมีบทบัญญัติและมาตรการตาม กฎหมายมากเกินไป อาจทำให้การบังคับใช้หย่อนยานได้ หากต้องการ ให้การบังคับใช้กฎหมายอยู่ในระดับอุดมภาพ (Optimal Enforcement) ก็ต้องมีจำนวนบทบัญญัติและมาตรการในระดับที่เหมาะสมด้วย

แผนภาพที่ 1 ประเภทของรัฐธรรมนูญ

Interventionist
Constitution



Liberal
Constitution



Optimal Constitution
อยู่ตำแหน่งแห่งนี้ใด

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เติมนตามแนวความคิดพื้นฐานของ *Hume* (1741/1951) *Mill* (1861/1946) และ *Brennan and Buchanan* (1983) แม้กรรมการสภาร่างรัฐธรรมนูญจะมีได้อ่านงานวิชาการเหล่านี้เลยก็ตาม แต่บทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีข้อสมมติแฝงเร้นว่า นักการเมืองเป็นสัตว์เศรษฐกิจ (*homo economicus*) ผู้มีความเห็นแก่ได้และใช้อำนาจในทางเกื้อประโยชน์ส่วนบุคคล ดังนั้น จึงต้องออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมประพฤติกรรมของนักการเมือง เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในองค์รวม จะพบบทบัญญัติที่มีผลในการกำกับและตรวจสอบตลาดการเมืองค่อนข้างสุดโต่ง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แสดงความไม่ศรัทธา (*Distrust*) ทั้งต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมืองและพรรคการเมืองผู้ต้องการยึดกุมอำนาจรัฐ และต่อรัฐบาลผู้มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

ความไม่ศรัทธาที่มีต่อประชาชนปรากฏในบทบัญญัติที่บังคับประชาชนให้ถือเป็นหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ไม่ให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกกระหน่ำการใช้สิทธิกับการนอนหลับทับสิทธิ์ ความไม่ศรัทธาที่มีต่อนักการเมืองปรากฏในบทบัญญัติที่มีข้อสมมติอันแฝงเร้นว่า นักการเมืองเป็นอปรียชน ความไม่ศรัทธาที่มีต่อรัฐบาลปรากฏในบทบัญญัติที่บังคับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นบนพื้นฐานแห่งความไม่ศรัทธาและความไม่เชื่อถือประชาชนในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมือง หรือราษฎร ย่อมมีผลในการทำลาย *คุณธรรมของพลเมือง* (*Civic Virtue*) เพราะมีข้อสมมติแฝงเร้นว่า สังคมไม่มีคุณธรรม สมาชิกในสังคมสมควรไม่ศรัทธาและความเชื่อถือต่อผู้อื่น การสร้างความไม่ศรัทธาและความไม่เชื่อถือซึ่งกันและกันในสังคมมีผลในการทำลายสุขภาพของสังคม ราษฎรที่เชื่อว่า รัฐสภาและรัฐบาลประกอบด้วยอปรียชนย่อมไม่เชื่อถือและไม่ศรัทธาทั้งรัฐสภาและรัฐบาล ความร่วมมือร่วมใจของราษฎรในสังคมย่อมมีน้อย รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ร่างขึ้นบนฐานความเชื่อที่ว่า ประชากรราษฎรมีความเห็นแก่ได้ และมีบทลงโทษที่เข้มงวดเพื่อกำกับประพฤติกรรมของพลเมือง ย่อมมีผลเสริม

ส่งให้ราษฎรหาช่องทางในการเลี้ยงชีพของบ้านเมือง รัฐธรรมนูญที่มอง
 นักการเมืองเป็นอปรียชนย่อมสร้างทำนบขัดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง
 ของพลเมืองดี เพราะทันทีที่พลเมืองดีก้าวเข้าสู่ตลาดการเมือง ก็กลายเป็น
 ‘อปรียชน’ ในสายตาของรัฐธรรมนูญ พลเมืองดีที่คิดจะก้าวเข้าสู่ตลาด
 การเมืองต้องเสียต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นโดยไม่จำเป็น เพราะต้อง
 เผชิญกับการตรวจสอบจากองค์กรรัฐธรรมนูญภิบาลและจากสังคม พลเมือง
 ดีจึงต้องคิดหนักในการตัดสินใจเข้าสู่ตลาดการเมือง ตรงกันข้าม อปรียชนที่
 อยู่ในตลาดการเมืองมาก่อนแล้วจะยังคงอยู่ต่อไป และอปรียชนรุ่นใหม่จะ
 ตบเท้าเข้าสู่ตลาดการเมืองเป็นระลอก ๆ เพราะต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุน
 อื่นที่สูญเสียจากการถูกตรวจสอบและคุมประพฤติมีได้มากเท่าพลเมืองดี
 รัฐธรรมนูญที่ออกแบบในการสกัดอปรียชนจะมีผลตรงกันข้ามในการดำรง
 ตำแหน่งแห่งหนของอปรียชนในตลาดการเมืองต่อไป ปราภฏการณ์ ‘เลือก
 นักมักได้แระ’ ดังกล่าวนี้เป็นปัญหาที่วงวิชาการเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Adverse
 Selection

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำกับและตรวจสอบตลาดการเมือง
 อย่างเข้มงวดโดยมิได้คำนึงถึงต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) และ
 ต้นทุนอื่นที่ต้องเสีย การควบคุมและกำกับมากเกินไป (Overregulation)
 ทำให้สังคมต้องรับภาระต้นทุน โดยไม่คุ้มกับประโยชน์ที่ได้ ตัวอย่างของ
 ความข้อนี้จะเห็นได้จากการบังคับมิให้ประชาชนนอนหลับทับสิทธิ์ การ
 บังคับมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
 และห้ามหาเสียง การเลือกตั้งซ้ำแล้วซ้ำเล่า โดยท้ายที่สุดยังได้ผู้ชนะการ
 เลือกตั้งคนเดิมที่ถูกแขวนในตอตัน ฯลฯ

3. Social Welfare Maximization สมควรเป็นเป้าหมาย ของการปฏิรูปการเมืองหรือไม่

วงวิชาการการเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญมีการถกเถียงกันว่าอะไร
 ควรเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง หากเรายึดเกณฑ์ของวิลเฟรโด
 พาวเรโต (Vilfredo F. D. Pareto, 1848-1923) สังคมหนึ่งสังคมใดจะอยู่

ในอุดมภาวะก็ต่อเมื่อสังคมนั้นมีการจัดสรรทรัพยากรในระดับที่ก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุด (Social Welfare Maximization) รัฐธรรมนูญในอุดมภาวะตามเกณฑ์อุดมภาพของพาเรโต (Pareto Optimality) ย่อมต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่เกื้อกูลให้มีการจัดสรรและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดไปในทางที่ก่อสวัสดิการสูงสุดแก่สังคมด้วย

การปฏิรูปการเมืองตามเกณฑ์อุดมภาพของพาเรโต หมายถึง การเปลี่ยนแปลงสถาบันและกติกาทางการเมือง ซึ่งยังผลให้สมาชิกในสังคมอย่างน้อยหนึ่งคนได้รับอรรถประโยชน์เพิ่มขึ้น โดยที่ไม่มีสมาชิกคนใดสูญเสียอรรถประโยชน์จากการนี้เลย

ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงกฎกติกาและสถาบันการเมืองยังผลให้สมาชิกทุกคนในสังคมได้ประโยชน์ สังคมโดยส่วนรวมย่อมได้ประโยชน์จากการปฏิรูปการเมืองดังกล่าวนี้อย่างปราศจากข้อกังขา แต่กรณีเช่นนี้ยากที่จะเกิดขึ้นได้ ในกรณีส่วนใหญ่ จะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์จากกระบวนการเปลี่ยนแปลง ในกรณีหลังนี้ นักเศรษฐศาสตร์ต้องเผชิญปัญหาในด้านทฤษฎีเกี่ยวกับการเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Comparison of Utility) ในการที่จะทราบว่า การปฏิรูปการเมืองเพิ่มพูนประโยชน์สุทธิแก่สังคมหรือไม่ นักเศรษฐศาสตร์ต้องมีวิธีการในการเปรียบเทียบว่า อรรถประโยชน์ที่สูญเสียไปของผู้เสียประโยชน์มีมูลค่ามากกว่า น้อยกว่า หรือเท่ากับอรรถประโยชน์ที่ได้เพิ่มขึ้นของผู้ได้ประโยชน์ ในเมื่อการเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ระหว่างบุคคลมิอาจกระทำได้นักเศรษฐศาสตร์จึงยึด เกณฑ์อุดมภาพของพาเรโต (Pareto Optimality Criterion) นั่นคือ ดุลยภาพใหม่จะเป็นดุลยภาพที่ดีกว่าเดิมก็ต่อเมื่อมีสมาชิกในสังคมอย่างน้อยหนึ่งคนได้รับอรรถประโยชน์เพิ่มขึ้นจากการปฏิรูปการเมือง โดยที่ไม่มีสมาชิกคนใดเลยในสังคมที่สูญเสียอรรถประโยชน์จากการนี้

หากเป้าหมายขั้นสุดท้ายของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การเพิ่มพูนสวัสดิการสังคมให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ การยึดถือ เกณฑ์อุดมภาพของพาเรโต เป็นเรื่องที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ กฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule) ที่สอดคล้องกับเกณฑ์อุดมภาพของพาเรโต ก็คือ กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์

(Unanimity Rule) หากสมาชิกทุกคนในสังคมเห็นชอบหรือให้ฉันทานุมัติ ข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองหรือร่างรัฐธรรมนูญฉบับใด ย่อมแสดงให้เห็นว่า ไม่มีใครในสังคมที่เสียประโยชน์จากการปฏิรูปการเมืองหรือร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับนั้น ดังนั้น แนวทางการปฏิรูปการเมืองหรือร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับ ฉันทานุมัติจากสมาชิกทุกคนในสังคม ย่อมเป็นแนวทางหรือร่างรัฐธรรมนูญ ที่เกื้อกูลการเพิ่มพูนสวัสดิการสังคมโดยปราศจากข้อกังขา แต่กฎคะแนน เสียงเอกฉันท์ต้องเสียต้นทุนการตัดสินใจ (Decision-Making Cost) ใน อัตราสูง เพราะการได้มาซึ่งเสียงเอกฉันท์เป็นเรื่องยากยิ่ง การยึดกฎ คะแนนเสียงเอกฉันท์ในการปฏิรูปการเมืองจึงมีผลในการรักษาสถานภาพ ดั้งเดิม (status quo) เพราะการเปลี่ยนแปลงสถาบันทางการเมืองหรือ กฎกติกาการเล่นเกม (Rules of the Game) ในตลาดการเมืองอาจเป็นไปได้ ไม่ได้เลย

กฎคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (Simple Majority Rule) มี อาจให้หลักประกันว่า การปฏิรูปการเมืองหรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะเป็น ไปตาม *เกณฑ์อุดมภาพของพาเรโต* ภายใต้กฎคะแนนเสียงดังกล่าวนี้ แม้ เสียงข้างมากจะได้รับประโยชน์ แต่ก็มีเสียงข้างน้อยที่เสียประโยชน์จากการ ปฏิรูปการเมืองหรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยที่มีโอกาสสูงจนให้เห็นด้วยวิธีการ ทางวิทยาศาสตร์ได้ว่าการสูญเสียประโยชน์ของเสียงข้างน้อยมีมูลค่ามากกว่า เท่ากับ หรือน้อยกว่าการได้ประโยชน์ของเสียงข้างมาก

กฎคะแนนเสียงข้างมากชนิดเข้มงวด (Qualified Majority Rule) อาทิเช่น คะแนนเสียง 7 ใน 8 คะแนนเสียง 3 ใน 4 หรือคะแนนเสียง 2/3 มิได้แตกต่างจากกฎคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา เพราะมีผู้เสีย ประโยชน์และมีผู้ได้ประโยชน์ แม้สัดส่วนจำนวนผู้ได้ประโยชน์จะสูงกว่ากฎ คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา แต่ก็ต้องเผชิญปัญหาการเปรียบเทียบ อรรถประโยชน์ระหว่างบุคคลเช่นเดียวกัน

ทั้งกฎคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาและกฎคะแนนเสียงข้าง มากชนิดเข้มงวดมิได้สอดคล้องกับ*เกณฑ์อุดมภาพของพาเรโต*

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า การปฏิรูปการเมืองหรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์อุดมภาพของพาเรโต เพื่อให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงสุดเท่าที่จะพึงได้ เป็นเรื่องเกือบจะเป็นไปไม่ได้เลย

4. เป้าหมายที่พึงปรารถนาของการปฏิรูปการเมือง

รัฐธรรมนูญมีบทบาทในการกำหนดกติกาและสภาพแวดล้อมในตลาดการเมือง นิยามของรัฐธรรมนูญในอุดมภาวะย่อมขึ้นอยู่กับนิยามอุดมภาพของตลาดการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะต้องตอบคำถามพื้นฐานให้ได้เสียก่อนว่า เราต้องการตลาดการเมืองในรูปลักษณะใด แล้วจึงออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้ตลาดการเมืองในรูปลักษณะนั้น รัฐธรรมนูญที่ก่อให้เกิดตลาดการเมืองในอุดมภาวะย่อมเป็นรัฐธรรมนูญในอุดมภาวะ

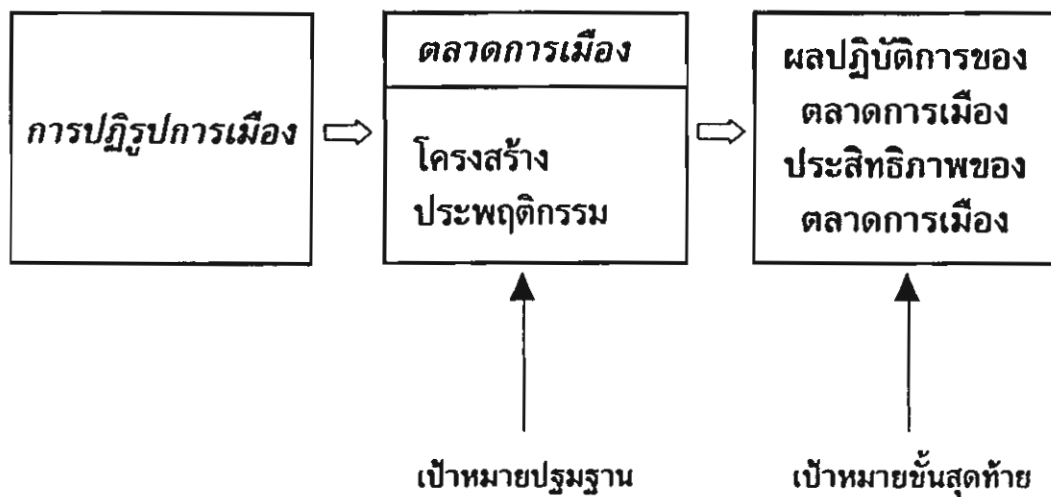
ตลาดการเมืองที่มีโครงสร้าง (Market Structure) ต่างกัน ย่อมก่อให้เกิดพฤติกรรมทางการเมือง (Market Conduct) แตกต่างกันไป ความแตกต่างด้านโครงสร้างและพฤติกรรมย่อมยังผลให้ผลปฏิบัติการ (Market Performance) และประสิทธิภาพของตลาด (Market Efficiency) แตกต่างกันไปด้วย

กระบวนการปฏิรูปการเมืองและการร่างหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเทศไทยนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา มิได้มีข้อพิจารณาที่ชัดเจนเกี่ยวกับโครงสร้างตลาดการเมือง ผลที่ตามมาก็คือ แนวทางการปฏิรูปที่ยึดปฏิบัติและรัฐธรรมนูญที่ร่างหรือแก้ไขก่อให้เกิดผลกระทบต่อตลาดการเมืองที่ขัดกัน หรือมิได้สอดคล้องต้องกันในแนวทางเดียวกัน

เนื่องจากการปฏิรูปการเมืองมีผลกระทบต่อตลาดการเมืองโดยตรง โดยที่การเปลี่ยนแปลงในตลาดการเมืองกระทบต่อตัวแปรอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลปฏิบัติการและประสิทธิภาพของตลาด ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดการเมืองจึงควรยึดเป็นเป้าหมายปฐมฐาน (Primary Objective) ของการปฏิรูปการเมือง ส่วนเป้าหมายขั้นสุดท้าย (Ultimate Objectives) ควรอยู่ที่ผลปฏิบัติการและประสิทธิภาพของตลาดการเมือง (ดูแผนภาพที่ 2)

ผู้เขียนเสนอว่า การทำให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ (Perfect Competition) ควรยึดเป็นเป้าหมายปฐมฐานของการปฏิรูปการเมือง หากตลาดการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในแนวทางนี้ พลังการแข่งขันในตลาดจะก่อผลดีต่อผลปฏิบัติการและประสิทธิภาพของตลาด ตลาดการเมืองจะเป็นตลาดปวิรรตสาธารณะที่เกื้อกูลต่อการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ตลาดการเมืองจะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพด้วย ประชาชนราษฎรจะได้รับบริการการเมืองที่เสียต้นทุนต่ำ

แผนภาพที่ 2 เป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง



5. ประเด็นที่ต้องพิจารณาในการปฏิรูปการเมือง

ในการผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมืองในระดับอุดมภาพ (Optimal Reform) หรือการร่างรัฐธรรมนูญที่ดีเลิศ (Optimal Constitution) มีประเด็นที่พึงพิจารณาอย่างน้อย 6 ประเด็น อันได้แก่

- (1) ภาพตลาดการเมืองในอุดมคติ (Ideal Political Market)
- (2) โครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives)

(3) การกระจายภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่น (Distribution of Transaction Cost and Other Costs Burdens)

(4) การควบคุมและกำกับตลาดการเมืองในระดับอุดมภาพ (Optimal Regulation of Political Market)

(5) ระบบการเลือกตั้ง (Electoral System)

(6) กฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rules)

5.1 ภาพตลาดการเมืองในอุดมคติ (Ideal Political Market)

ตลาดการเมืองในอุดมคติมีคุณลักษณะอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งเป็นตลาดปริวรรตสาธารณะที่มีการซื้อขายนโยบาย กล่าวคือ เป็นตลาดที่นโยบายแลกกับคะแนนเสียง มิใช่ตลาดที่นำเงินแลกกับคะแนนเสียง ในอีกด้านหนึ่งเป็นตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ (Perfect Competition)

ตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ต้องเป็นตลาดที่มีผู้ซื้อและผู้ขายจำนวนมากราย จนไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดมีอิทธิพลเหนือตลาด ไม่ว่าจะเป็นประการใด ๆ ก็ตาม ตลาดการเมืองจะมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ได้ก็ต่อเมื่อไม่มีทำนบหรืออุปสรรคในการเข้าและออกจากตลาด (Barriers to Entry and Exit) ทั้งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมือง และพรรคการเมือง สามารถเคลื่อนย้ายในตลาดการเมืองได้โดยเสรี หน่วยการเมืองทุกหน่วยจะต้องสามารถแข่งขันบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ไม่มีหน่วยการเมืองใดได้รับการเกื้อหนุนจากตลาดเป็นพิเศษ หรือถูกตลาดลงโทษโดยเฉพาะเจาะจง ท้ายที่สุด สารสนเทศในตลาดการเมืองจักต้องเป็นสารสนเทศที่สมบูรณ์ (Perfect Information) และต้องมีกระบวนการในการทำให้เกิดความสมบูรณ์ของสารสนเทศด้วย

หากเป้าหมายปรุ้มฐานของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การทำให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ การปฏิรูปการเมืองก็ต้องมุ่งขจัดหรือ

ทำลายงานบหรืออุปสรรคในการเข้าและออกจากตลาด เพื่อให้การเคลื่อนย้ายภายในตลาดเป็นไปโดยเสรี โดยที่ตลาดมีสารสนเทศที่สมบูรณ์ด้วย

5.2 โครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives)

รัฐธรรมนูญเป็นอภิบาลสถาบันที่กำหนดกฎเกณฑ์หรือสถาบันที่กำกับการทำงานของตลาดการเมือง กฎกติกาเหล่านี้แฝงเร้นด้วยโครงสร้างสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ โดยที่โครงสร้างสิ่งจูงใจบางประเภทมีผลดีต่อการพัฒนาการเมือง บางประเภทสร้างความเสื่อมทรามแก่ตลาดการเมือง แต่บางประเภทก่อผลกระทบในทิศทางที่ไม่แน่ชัด

เมื่อการปฏิรูปการเมืองมีเข็มมุ่งที่จะเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ ก็ต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างสิ่งจูงใจที่แฝงเร้นในรัฐธรรมนูญไปในทางที่ส่งเสริมการแข่งขันในตลาด หากรัฐธรรมนูญมิได้มีโครงสร้างสิ่งจูงใจที่ส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการเมือง โครงสร้างสิ่งจูงใจดังกล่าวนี้จะเป็นอุปสรรคในการปฏิรูปการเมืองอย่างสำคัญ

5.3 การกระจายภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่น (Distribution of Transaction-Cost and Other Costs Burdens)

การเปลี่ยนแปลงองค์กร สถาบัน และกติกาทางการเมืองมีต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) และต้นทุนอื่นที่ต้องเสีย การปฏิรูปการเมืองจึงต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่สังคมได้รับว่าคุ้มกับต้นทุนที่สูญเสียไปหรือไม่ การปฏิรูปการเมืองที่มีประสิทธิภาพ คือ การปฏิรูปการเมืองที่เสียต้นทุนต่ำที่สุด การเปลี่ยนแปลงองค์กร สถาบัน หรือกติกาทางการเมืองใด หากได้ประโยชน์ไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสีย จะต้องยับยั้งการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การผลักดันการเปลี่ยนแปลงควรกระทำในเรื่องที่ให้ประโยชน์สุทธิแก่สังคม (Social Net Benefit) โดยแน่ชัดเท่านั้น

นอกเหนือจากการพิจารณาประโยชน์สุทธิที่ตกแก่สังคมแล้ว การกระจายภาระต้นทุนปฏิบัติการ (Distribution of Transaction-Cost

Burdens) และต้นทุนอื่นก็เป็นประเด็นสำคัญในกระบวนการปฏิรูปการเมือง เพราะมีผลในการกำหนดว่า ใครเป็นผู้รับภาระต้นทุนการปฏิรูปการเมือง และมีความสำคัญต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการปฏิรูป ข้อพิจารณาที่ว่า ใครควรเป็นผู้รับภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นจึงเป็นข้อพิจารณาสำคัญยิ่ง โดยที่ไม่เพียงแต่ต้องมีการกำหนดตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้รับภาระอย่างเหมาะสมเท่านั้น หากยังต้องมีการกระจายภาระต้นทุนปฏิบัติการอย่างเหมาะสมด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นตกหรือไม่ตกแก่ผู้ใด ย่อมมีผลต่อการตัดสินใจกระทำการหรือไม่กระทำการทางการเมืองของผู้นั้น

บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพจะไม่มีประสิทธิผล หรือมีประสิทธิผลน้อยลง หากรัฐธรรมนูญกำหนดโดยนัยว่า ผู้ต้องการใช้สิทธิหรือผู้ต้องการเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต้องเป็นผู้รับภาระต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นเอง

ด้วยเหตุดังที่กล่าวข้างต้นนี้ การกำหนดภาระและผู้รับภาระต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองและต้นทุนอื่นจึงเป็นเรื่องที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิรูปการเมือง⁴

⁴ โอลิเวอร์ วิลเลียมสัน (Oliver E. Williamson) เป็นผู้นำเสนอและพัฒนาแนวความคิดว่าด้วยต้นทุนปฏิบัติการ จนก่อให้เกิดสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยต้นทุนปฏิบัติการ (*Transaction Cost Economics*) บทสำรวจสถานะแห่งความรู้ในเรื่องนี้ ดู Williamson (1989) โจนาธาน มาซี (Jonathan Macey) นักกฎหมาย และดักลาส นอร์ธ (Douglass C. North) นักเศรษฐศาสตร์สถาบันและนักประวัติศาสตร์เศรษฐกิจเป็นผู้บุกเบิกการศึกษาการเมืองด้วยการวิเคราะห์ต้นทุนปฏิบัติการ (*Transaction-Cost Politics*) ดู Macey (1988) และ North (1989; 1990) อวินาศ ดิกซิต (Avinash Dixit) เป็นผู้มียุทธศาสตร์สำคัญในการบุกเบิกพรมแดนของ *Transaction - Cost Politics* ดู Dixit (1996; 1998; 1999)

5.4 การควบคุมและกำกับตลาดการเมืองในระดับ อุดมภาพ (Optimal Regulation of Political Market)

การควบคุมและกำกับตลาดการเมืองมีต้นทุนที่ต้องเสีย ดังนั้น จึงต้องเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่สังคมได้รับ (Social Benefits) กับต้นทุนที่สังคมต้องสูญเสียไป (Social Cost) จากการควบคุมและกำกับตลาดการเมือง การควบคุมและกำกับมากเกินไป (Overregulation) ทำให้สังคมต้องรับภาระต้นทุนไม่คุ้มกับประโยชน์ที่ได้รับ อีกทั้งอาจมีผลขับดันพลเมืองดีออกจากตลาดการเมือง (Crowding-out Effect) หรือกลายเป็นทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองของพลเมืองดี (Frey 1997) ในขณะที่การควบคุมและกำกับระดับอันเหมาะสมอาจดึงดูดพลเมืองดีเข้าสู่ตลาดการเมือง (Crowding-in Effect) การควบคุมและกำกับจะอยู่ในระดับอุดมภาพ (Optimal Regulation) ก็ต่อเมื่อต้นทุนส่วนเพิ่มที่ตกแก่สังคม (Marginal Social Cost of Regulation) เท่ากับประโยชน์ส่วนเพิ่มที่สังคมได้รับ (Marginal Social Benefit of Regulation) จากการควบคุมและกำกับดังกล่าว

รัฐธรรมนูญเป็นอภิมหาสถาบันที่มีบทบาทในการควบคุมและกำกับตลาดการเมือง การปฏิรูปการเมืองจะต้องเปลี่ยนแปลงการควบคุมและกำกับตลาดการเมืองให้อยู่ในระดับอุดมภาพ มิให้มีมากเกินไป หรือน้อยเกินไป (Faria 1999)

5.5 ระบบการเลือกตั้ง (Electoral System)

การออกแบบระบบการเลือกตั้งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประเพณีกรรมและผลปฏิบัติการทางการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากระบบการเลือกตั้งแฝงเร้นด้วยโครงสร้างสิ่งจูงใจ ระบบการเลือกตั้งในสังคมประชาธิปไตยควรจะสะท้อนความพึงพอใจ เจตนารมณ์ และทางเลือกของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

หากเป้าหมายพื้นฐานของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ ระบบการเลือกตั้งต้องไม่ ‘อึด’ พรรคการเมืองขนาดใหญ่ และ ‘เหยียบ’ พรรคการเมืองขนาดเล็ก หากแต่ต้องเกื้อกูลพรรคการเมืองขนาดเล็กเสมอด้วยพรรคการเมืองขนาดใหญ่ อีกทั้งไม่มีอคติในการชักนำระบบการเมืองไปสู่ระบบทวิพรรค (Bi-Party System) และห่างจากระบบพหุพรรค (Multi-Party System) โดยจงใจพัฒนาการของระบบการเมืองควรเป็นไปตามความพึงพอใจ เจตนารมณ์ และทางเลือกของประชาชน จำนวนผู้แทนราษฎรในรัฐสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาควรเป็นไปตามสัดส่วนคะแนนเสียงของประชาชน (Proportional Representation) กล่าวโดยสรุปก็คือ ระบบการเลือกตั้งต้องออกแบบให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์

5.6 กฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rules)

กฎการลงคะแนนเสียงเป็นกติกาที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดมติของสังคม (Social Choice)

การกระทำหรือไม่กระทำการใด ๆ ของสังคมจะก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม (Social Welfare Maximization) ก็ต่อเมื่อการกระทำหรือไม่กระทำการนั้น ๆ ได้รับฉันทานุมัติจากสังคม กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ (Unanimity Rule) เป็นกฎคะแนนเสียงเดียวที่สอดคล้องกับเกณฑ์อรรถภาพของพาเรโต (Pareto Optimality) แต่การยึดกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ในการกำหนดทางเลือกของสังคมมีแนวโน้มที่จะรักษาสถานภาพเดิม (status quo) ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ การได้มาซึ่งมติเอกฉันท์ต้องสูญเสียต้นทุนในการตัดสินใจ (Decision - Making cost) สูงยิ่ง

กฎคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (Simple Majority Rule) นอกจากไม่สอดคล้องกับเกณฑ์อรรถภาพของพาเรโตแล้ว ยังอาจทำให้ได้มาซึ่งมติที่ไม่สอดคล้องกับลำดับแห่งเหตุผล หรือที่เรียกว่า Voting Paradox

อันเป็นที่มาของ The Impossibility Theorem ของเคนเนธ แอร์โรว์ (Kenneth Arrow) (Arrow, 1963)

หากเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การเปลี่ยนแปลง ตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ กฎการลงคะแนนเสียงจะต้อง มีผลในการส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการเมือง มิใช่มุ่งเพิ่มการกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมตลาดการเมือง จนเกินกว่าการกำกับระดับอุดมภาพ (Optimal Regulation)

6. ข้อเสนอในการปฏิรูปการเมือง

การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองควรยึดถือแนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญในอุดมภาวะ (Optimal Constitution) ซึ่งอยู่ระหว่างขั้วสองขั้ว ขั้วหนึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เน้นการควบคุมและการกำกับการตลาดการเมืองอย่างเข้มงวด ซึ่งเรียกว่า Interventionist Constitution อีกขั้วหนึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ปล่อยให้ตลาดการเมืองทำงานอย่างเสรี ซึ่งเรียกว่า Liberal Constitution รัฐธรรมนูญในอุดมภาวะเป็นรัฐธรรมนูญที่ควบคุมและกำกับการตลาดการเมืองอย่างเหมาะสม ไม่มากเกินไปและไม่น้อยเกินไป กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญในอุดมภาวะต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการควบคุมและกำกับการตลาดการเมืองในระดับอุดมภาพ (Optimal Regulation) ด้วย

บทความนี้เสนอว่า การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์เป็นเป้าหมายปฐมฐานของการปฏิรูปการเมือง โดยที่ ผลปฏิบัติการและประสิทธิภาพของตลาดการเมืองเป็นเป้าหมายขั้นสุดท้าย ข้อเสนอในการปฏิรูปการเมืองเป็นไปตามเกณฑ์ที่น่าเสนอในหัวข้อ 5

6.1 ตลาดการเมืองในอุดมคติ

ตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์เป็นตลาดการเมืองในอุดมคติตามข้อเสนอของบทความนี้ การเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มี

การแข่งขันอย่างสมบูรณ์จึงเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง การปฏิรูปการเมืองในการนี้ ประกอบด้วยมรรควิธีอย่างน้อย 8 แนวทาง

- (1) การทำลายทํานบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองของนักการเมือง
- (2) การทำลายทํานบกีดขวางการจัดตั้งและการดำรงอยู่ของพรรคการเมือง
- (3) การส่งเสริมการแข่งขันในตลาดนักการเมือง
- (4) การยอมรับเสรีภาพในการใช้สิทธิเลือกตั้งของราษฎร
- (5) การส่งเสริมการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (6) การส่งเสริมการทำหน้าที่ในการผลิตนโยบายของรัฐบาล
- (7) การอำนวยความสะดวกทางการเมืองเป็นสารสนเทศที่สมบูรณ์
- (8) การสร้างกลไกความรับผิดชอบของรัฐบาลที่มีต่อประชาชน

6.1.1 การทำลายทํานบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองของนักการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สร้างทํานบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง โดยมีทํานบสำคัญอย่างน้อย 2 ทํานบแรกได้แก่ การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค ทํานบที่สองได้แก่ ระเบียบ ‘บัณฑิตยธิปไตย’

การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคนับเป็นอุปสรรคสำคัญในการเข้าสู่ตลาดการเมือง เมื่อมีข้อบังคับให้สังกัดพรรค ผู้ที่ต้องการเข้าสู่ตลาดการเมืองมีเพียงแต่มีปัญหาในการเลือกพรรคที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ส่วนบุคคลเท่านั้น หากยังต้องเผชิญกับสภาวะความไม่แน่นอนอื่นอีกว่า พรรคจะเลือกเป็นตัวแทนในเขตการเลือกตั้งที่ต้องการหรือไม่อีกด้วย

การบังคับให้สังกัดพรรคเป็นมายาคติที่ฝังอยู่ในสมองผู้มีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ รวมทั้งฉบับปี 2540 เพราะเชื่อกันอย่างงมงายว่าการบังคับให้สังกัดพรรคจะเป็นมาตรการที่เกื้อกูลการพัฒนาระบบพรรคการเมือง ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ทั้ง ๆ ที่มีมาตรการดังกล่าวนี้มาเป็นเวลาช้านาน ระบบพรรคการเมืองในสังคมการเมืองไทยหาได้มีการพัฒนาที่น่าชื่นชมไม่ พรรคการเมืองส่วนใหญ่หาได้มีอุดมการณ์ที่แน่ชัด นอกเหนือจากความต้องการยึดกุมอำนาจรัฐ พรรคการเมืองขนาดใหญ่เน้นการเติบโตจากภายนอก (External Growth) ด้วยการซื้อนักการเมืองและครอบงำการเมือง มากกว่าการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ด้วยการผลิตและสร้างนักการเมืองของตนเอง ทั้งนี้เป็นผลจากอคติที่ฝังตัวอยู่ในระบบรัฐธรรมนูญมาเป็นเวลาช้านาน อคติดังกล่าวนี้ ได้แก่ ฐานความเชื่อที่ว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก และระบบทวีพรรคดีกว่าระบบพหุพรรค

ในขณะที่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กลับห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรค บทบัญญัติเหล่านี้มีนัยที่ซ่อนเร้นว่า พรรคการเมืองเป็นของดีสำหรับ ส.ส. แต่เป็นของไม่ดีสำหรับ สว. เพราะสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังทำหน้าที่แต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูงอีกด้วย จึงต้องการบุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมือง แต่การห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรค มีอาจป้องปรามมิให้คนเหล่านี้สัมพันธ์กับพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็น สว. บางคนอาศัยประโยชน์จากเครือข่ายทางการเมืองของพรรคการเมืองบางพรรค บางคนเคยเป็น ส.ส. ที่สังกัดพรรค บางคนเป็นสามีหรือภรรยา บุตรธิดา หรือญาติมิตรของ ส.ส. ที่มีพรรคสังกัด

ระบอบ ‘บัณฑิตยาธิปไตย’ เป็นทำนบใหม่ที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สร้างขึ้นเพื่อสกัดการเข้าสู่ตลาดการเมือง โดยหวังว่า การสร้างปราการ

ดังกล่าวนี้จะช่วยเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสมาชิกวุฒิสภาในด้านคุณภาพ แต่บทบัญญัติในเรื่องนี้ให้ความสำคัญแก่การศึกษาในระบบโรงเรียนมากเกินไป โดยมีได้ให้ความสำคัญแก่การศึกษานอกระบบโรงเรียนแต่น้อย ในประวัติศาสตร์ชาติไทย สังคมชนบทพื้นผิ่วิกฤติการณ์ครั้งแล้วครั้งเล่า โดยอาศัยภูมิปัญญาของผู้นำท้องถิ่นที่มีการศึกษาจากระบบโรงเรียนแต่เพียงเล็กน้อย หรือไม่มีเลย ระบบ ‘บัณฑิตยาธิปไตย’ จึงมีผลในการกีดกันผู้นำทางปัญญาท้องถิ่นมิให้เข้าสู่รัฐสภาโดยตรง ในอีกด้านหนึ่ง นักการเมืองสามารถ ‘ฟอกตัว’ ให้เป็นบัณฑิตได้โดยไม่ยาก เพราะสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนทำหน้าที่เป็น ‘โรงพิมพ์ปริญญาบัตร’ และจัดหลักสูตรสนองตอบต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยฉาบฉวย ด้วยเหตุดังนี้ ระบบ ‘บัณฑิตยาธิปไตย’ จึงมีอาจเปลี่ยนโครงสร้างด้านคุณภาพของสมาชิกวุฒิสภาได้ ในประการสำคัญ ระบบ ‘บัณฑิตยาธิปไตย’ กลายเป็นทำนบสำคัญที่สกัดมิให้คนจนมีโอกาสเลื่อนชั้นเป็นชนชั้นนำทางอำนาจ (Power Elite) เนื่องจากคนจนมีการศึกษาจากระบบโรงเรียนน้อย

เพื่อให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ การปฏิรูปการเมืองจะต้องทำลายทำนบที่กีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง ทั้งนี้ด้วยข้อเสนออย่างน้อย 2 ประการ

ข้อเสนอที่หนึ่ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จะสังกัดพรรคหรือเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือไม่ก็ได้

ข้อเสนอที่สอง ลดทอนอิทธิพลของระบบ ‘บัณฑิตยาธิปไตย’

(ก) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าเป็นอย่างน้อย

(ข) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา หากอายุไม่เกิน 45 ปี ต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หากอายุตั้งแต่ 45 ปีขึ้นไปต้องสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า

6.1.2 การทำลายทํานบกีดขวางการจัดตั้งและการดำรงอยู่ ของพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดหลักการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้อย่างง่ายดาย โดยบุคคลตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป (มาตรา 328(1)) แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กลับทำให้การดำรงอยู่ของพรรคการเมืองเป็นไปได้อย่างยากลำบาก เพราะมีบทบัญญัติว่า ภายใน 180 วันนับแต่วันจดทะเบียนจัดตั้งพรรค จะต้องดำเนินการให้มีสมาชิกอย่างน้อย 5,000 คน และมีสาขาอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา (มาตรา 29) มิฉะนั้นจะต้องถูกสั่งยุบพรรค (มาตรา 65) เงื่อนไขดังกล่าวนี้ทำให้ต้นทุนการจัดตั้งพรรคและรายจ่ายเพื่อการธำรงพรรคสูงโดยไม่จำเป็น อันเป็นการลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก อีกทั้งยังขัดกับหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่ต้องการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้อย่างง่ายดาย ด้วยเหตุดังนั้น แรงผลักดันให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่จึงอ่อนระโหย

หากต้องการให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ การปฏิรูปการเมืองไม่เพียงแต่ต้องเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่ายเท่านั้น หากยังต้องเกื้อกูลให้พรรคการเมืองขนาดเล็กสามารถดำรงอยู่ได้อีกด้วย ข้อเสนอในการนี้ก็คือ การลดต้นทุนปฏิบัติการและต้นทุนอื่นสำหรับการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองขนาดเล็ก เพื่อให้พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์อันหลากหลายสามารถก่อเกิด ดำรงอยู่ และเติบโตได้ อันเป็นผลดีต่อสุขภาพของตลาดการเมือง

6.1.3 การส่งเสริมการแข่งขันในตลาดนักการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้กำหนดข้อห้ามในการย้ายพรรคและย้ายเขตการเลือกตั้งของนักการเมือง หากแต่มีเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติ

ในกรณีการเลือกเขตการเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจะต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลา

ติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง มิฉะนั้นก็ต้องเกิด หรือ ศึกษาเล่าเรียน หรือรับราชการ หรือเคยมีทะเบียนบ้านในจังหวัดนั้นติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี (มาตรา 107(5))

ในกรณีการสังกัดพรรค จะต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคหนึ่ง พรรคใดเพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน (มาตรา 107(4))

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้กำหนดข้อห้ามในการย้ายเขตการเลือกตั้งและย้ายพรรค การย้ายเขตการเลือกตั้งนั้นกระทำได้ง่าย เพราะในทันทีที่การเลือกตั้งสิ้นสุดลง ไม่ว่าผลการเลือกตั้งจะเป็นอันใด นักเลือกตั้งสามารถย้ายเขตการเลือกตั้งได้โดยทันที การย้ายเขตการเลือกตั้งมิได้เป็นเหตุให้สูญเสียสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสมอไป แต่การลาออกจากพรรคทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงทันที (มาตรา 118(8))

การที่รัฐธรรมนูญมิได้มีข้อห้ามในการย้ายพรรคและย้ายเขตการเลือกตั้งย่อมทำให้ตลาดนักการเมืองมีการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีระดับหนึ่ง (Labour Mobility) อันสอดคล้องกับเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การไม่มีข้อห้ามในการย้ายพรรคนั้นมีนัยสำคัญว่า รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดข้อห้ามพรรคการเมืองมิให้ซื้อนักการเมือง ทั้งไม่มีบทลงโทษการซื้อนักการเมืองด้วย ต่างกับการซื้อเสียงที่รัฐธรรมนูญ (มาตรา 147(2)) และคณะกรรมการการเลือกตั้งในทางปฏิบัติถือเป็นการกระทำอันไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง โดยมีบทลงโทษด้วยการยินยอมโดยนัยให้มีการซื้อนักการเมืองโดยไม่ต้องถูกลงโทษยับยั้งกับหลักการห้ามซื้อเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เหตุใดการปรวรรตในตลาดการเมือง โดยใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนในกรณีหนึ่ง (การเลือกตั้ง) จึงผิดกฎหมาย แต่ในอีกกรณีหนึ่ง (การซื้อนักการเมือง) จึงไม่ผิดกฎหมาย ทั้ง ๆ ที่การปรวรรตในกรณีทั้งสอง (ตลาดการเมืองและตลาดนักการเมือง) มีความเชื่อมโยงกัน ดังเช่นการซื้อนักการเมือง-

เมือง (ซึ่งไม่ผิดกฎหมาย) ผู้ชนะการเลือกตั้งด้วยการซื้อเสียง (ซึ่งผิดกฎหมาย) เพียงแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งจับไม่ได้ ไล่ไม่ทันเท่านั้น

หากเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่การเปลี่ยนแปลง ตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ การส่งเสริมการแข่งขันในตลาดนักการเมืองจะช่วยให้การปฏิรูปการเมืองบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ กล่าวคือ ต้องทำลายทำนบการย้ายพรรคและการย้ายเขตการเลือกตั้งของ นักการเมือง เพื่อให้ให้นักการเมืองสามารถเคลื่อนย้ายในตลาดได้โดยเสรี

6.1.4 การยอมรับหลักการเสรีภาพในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ของราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ชนชาวไทยมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การอนอหลับทับสิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 68)

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ (มาตรา 20) หากไม่สามารถใช้สิทธิในวันเลือกตั้งได้ ต้องแจ้งเหตุผลแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 7 วัน หากคณะกรรมการเลือกตั้งเห็นว่า เหตุผลอันเป็นข้ออ้างนั้นฟังไม่ขึ้น ก็ต้องแจ้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นทราบไม่น้อยกว่า 3 วัน (มาตรา 21) การไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุหรือเหตุที่อ้างนั้นเป็นเหตุอันไม่สมควรเป็นเหตุให้ต้องเสียสิทธิเลือกตั้ง และสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 23)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดบทลงโทษผู้อนอหลับทับสิทธิอย่างเลือนลอย โดยกำหนดให้ ‘เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ’ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 กำหนดบทลงโทษว่า การไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุหรือเหตุที่อ้างนั้นเป็นเหตุอันไม่สมควร จะต้อง ‘เสียสิทธิการได้รับ

ความช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด' ในขณะที่รัฐธรรมนูญโยนให้กฎหมายการเลือกตั้งฯ กำหนด บทลงโทษผู้ถอนหลักสิทธิ กฎหมายการเลือกตั้งฯ โยนให้เป็นภาระของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำยที่สุดมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการเลือกตั้งในปี 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ถอนหลักสิทธิต้องเสียสิทธิรวม 8 ประการ (มาตรา 23) อันได้แก่

- (1) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น
- (2) สิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
- (3) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น
- (4) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
- (5) สิทธิการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
- (6) สิทธิการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
- (7) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (8) สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2545) ชี้ให้เห็นว่า สิทธิทั้ง 8 ประการนี้ ล้วนแล้วแต่เป็นสิทธิทางการเมือง การลิดรอนสิทธิทางการเมืองกระทบต่อผู้ที่ต้องการขึ้นสั้งเวียนทางการเมืองและผู้ที่ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง ผู้ที่ไม่ต้องการขึ้นสั้งเวียนทางการเมืองและไม่ต้องการการมีส่วนร่วมทาง