



การประมูลในกระบวนการเลือกตั้งกับการสร้างสถาบัน
รัฐสภาไทยให้เข้มแข็ง
Bidding in Election Process and Reinforcement of
Thai Parliament Institution

ชาญชัย จิตรเหล่าอาพร*
Chanchai Chitlaoarporn

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจักษ์ภาควิชารัฐศาสตร์ วิทยาลัยบริหารรัฐกิจและ
รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต; E-mail: chanchaich1@hotmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษาในบทความนี้จึงมุ่งสรุปถึงมูลเหตุที่นำไปสู่การสร้างระบบการประมูล ซึ่งเป็นการใช้เงินในการซื้อสิทธิขายเสียงในกระบวนการเลือกตั้งและลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประมูลตั้ง โดยอาศัยแนวคิดเรื่องหลักการเลือกตั้งมาเป็นฐานการวิเคราะห์โดยพบว่า มูลเหตุที่นำไปสู่ระบบการประมูลในกระบวนการเลือกตั้งประกอบไปด้วย 1) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่อิงอาศัยนโยบายประชานิยม 2) การปรับเปลี่ยนบทบาททางการเมืองของกลุ่มทุน และ 3) ความอ่อนแอของกลไกในกระบวนการตรวจสอบ ซึ่งทั้งสามปัจจัยข้างต้นส่งผลให้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประมูลตั้งมีลักษณะที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ 1) การขาดและลดทอนคุณค่าความเป็นตัวแทนที่เข้าสู่ระบบการเมือง 2) พรรคการเมืองขาดความเข้มแข็ง และ 3) เกิดระบอบคหบดีสภาที่ขัดต่อปรัชญาการปกครองในระบอบรัฐสภา

คำสำคัญ: การประมูล, กระบวนการเลือกตั้ง, สถาบันรัฐสภา

Abstract

This study aimed to conclude the cause of bidding system, which using money to buy votes from people in the election process and the problems of bidding system. It used the election principals to analyze, and it found that: the causes of bidding system were 1) the authoritarian political culture upon the patron-client system and populist policy 2) the changing role of the capitalist groups and 3) the weakness of monitoring mechanism, so these factors effected to the problems of bidding system. It had 3 important characters, which were 1) the lack and less of value of representative in the political system 2) the weak political parties and 3) to establish the capitalist parliament that going against the parliament philosophy.

Key Words: Bidding, Election Process, Parliament Institution

บทนำ

หลายคำถามเชื่อมโยงถึงกระบวนการเลือกตั้งของไทยว่าเป็นตัวแปรสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการทางการเมืองในระบบรัฐสภา โดยมีมูลเหตุที่เป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างก็คือการคัดกรองปัจเจกบุคคลเข้าสู่ระบบการเมืองตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับชาติ ดังตัวชี้วัดหนึ่งที่สะท้อนถึงปัญหาดังกล่าวได้ก็คือ จำนวนใบแดงและใบเหลืองจำนวนมากที่เกิดจากการตรวจพบการทุจริตการเลือกตั้งในแต่ละครั้งตามข้อร้องเรียนหลังการเลือกตั้ง

เมื่อพิจารณาต้นตอของปัญหาจะพบว่าสัมพันธ์กับประเด็นเรื่อง ความ “ากผลการคัดกรองนักรการเมืองหลังเนืองจ ” ยุติธรรมที่เกิดขึ้นในกระบวนการเลือกตั้งได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับต่างๆ แล้ว สถานภาพความเป็นตัวแทนของผู้ชนะการเลือกตั้งได้เกิดขึ้นทันที อย่างไรก็ตามแม้บุคคลเหล่านั้นจะได้รับใบเหลืองให้ต้องกลับไปลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่เพราะมีเหตุให้เชื่อว่ายังขาดความโปร่งใส หรือใบแดงอันเป็นผลให้พ้นสถานภาพสมาชิกสภาความเป็นตัวแทนไปเลยก็ตาม ย่อมแสดงว่ากระบวนการเลือกตั้งที่เคยเกิดขึ้นนั้นขาดความยุติธรรม

การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์จึงถือเป็นพื้นฐานสำคัญของการสร้างระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ประชาชนได้ใช้โอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองบนสิทธิของพลเมืองอย่างเท่าเทียม การแสดงออกดังกล่าวสามารถทำได้ทั้งในฐานะของผู้ออกสิทธิเลือกตั้งและผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ความล้มเหลวจากการเลือกตั้งที่มีการทุจริตย่อมเป็นภาพสะท้อนถึงความล้มเหลวของการสร้างตัวแทนทางการเมืองในสภาระดับต่างๆ ตามไปด้วย อีกทั้งยังทำให้เกิดข้อกังขาตามมาถึงคุณสมบัติของตัวแทนที่ยังทำหน้าที่ในสภาว่ามีความโปร่งใสมากพอจริงหรือไม่

การใช้เงินเพื่อซื้อเสียงเลือกตั้งกลายเป็นข้อกล่าวหาหลักสำหรับการล้มกระบวนการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาหรือเพื่อกำจัดคู่แข่งทางการเมือง และถือเป็นเหตุผลที่ยังคงเป็นปัญหามาโดยตลอด ดังพบว่าสถิติการเคลื่อนไหวทางการเงินสูงขึ้นเกินกว่าระดับการอนุญาตให้ใช้เงินหาเสียงเลือกตั้งตามกฎหมายในเขตหรือพื้นที่

ในช่วงที่มีการเลือกตั้ง ดังนั้นจำนวนเงินทุนของผู้สมัครจึงกลายเป็นยุทธปัจจัยที่สำคัญต่อการลงแข่งขันในทางการเมือง ถึงแม้หลักสำคัญประการหนึ่งของอุดมการณ์การเมืองแบบเสรีนิยมจะมุ่งเน้นความเสมอภาคที่จุดเริ่มต้น แต่จุดเริ่มต้นดังกล่าวกลับกลายเป็นปัญหาของความไม่เท่าเทียมของทุนในการแข่งขัน เพราะส่งผลให้จุดเริ่มต้นในการลงสมัครรับเลือกตั้งนั้นเว้นช่วงระยะทางในการออกตัวได้แตกต่างกัน

อย่างไรก็ดีภายใต้ขอบเขตของการศึกษาในบทความนี้จึงมุ่งเน้นการสรุปถึงมูลเหตุที่นำไปสู่การสร้างระบบการประมูลในกระบวนการเลือกตั้งและลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประมูลตั้ง โดยมุ่งอภิปรายถึงการใช้เงินในกระบวนการเลือกตั้งอันส่งผลกระทบต่อความอ่อนแอของสถาบันรัฐสภาไทย ทั้งนี้แนวคิดสำคัญที่ใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าวคือเรื่องหลักการเลือกตั้ง ซึ่งรายละเอียดต่างๆ จะกล่าวเป็นลำดับๆ ต่อไป

หลักการเลือกตั้ง

จากการทบทวนแนวคิดที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งแบบสังเขปนั้น ธโสรธูทองคำ (2555: 540-541) ได้สรุปให้เห็นว่า การเลือกตั้งมีหลักการสำคัญ 6 ประการ ได้แก่

ประการแรก การเลือกตั้งต้องมีความเป็นอิสระ เพื่อให้ประชาชนเลือกบุคคลบุคคลตามที่ต้องการ โดยปราศจากการใช้อำนาจหรืออิทธิพลในการบังคับ ข่มขู่ การให้ผลตอบแทน การว่าจ้าง การให้อามิสสินจ้าง เป็นต้น

ประการที่สอง มีการจัดการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่แน่นอน สม่าเสมอ และเป็นไปตามกฎหมาย

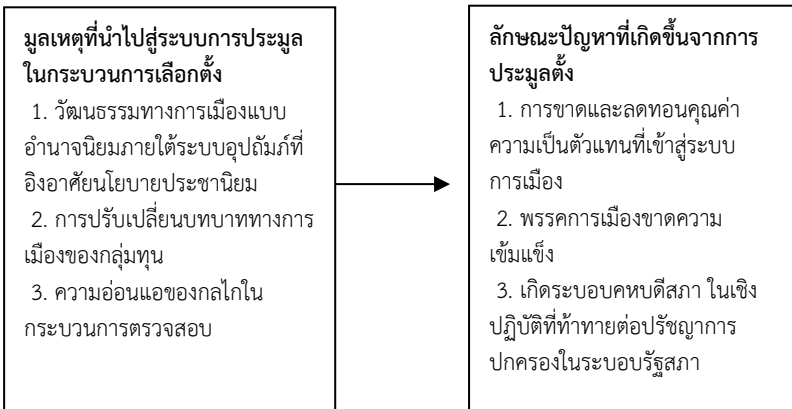
ประการที่สาม การเลือกตั้งต้องบริสุทธิ์และยุติธรรมจึงจะถือว่าเป็นการเลือกตั้งที่แท้จริง ทั้งนี้ภายใต้กระบวนการเลือกตั้งต้องก่อให้เกิดความเสมอภาคในการแข่งขัน รัฐบาลต้องเข้าทำหน้าที่ในการควบคุม ดูแลให้เกิดการเลือกตั้งที่แท้จริง

ประการที่สี่ ประชาชนในฐานะพลเมืองของรัฐต้องมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยปราศจากการกีดกันอันเนื่องมาจากสีผิว เพศ สถานภาพทางเศรษฐกิจหรือสังคม

ประการที่ห้า การมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างเสมอภาค กล่าวคือ ยึดหลักการให้สิทธิในการลงคะแนนหนึ่งคนต่อหนึ่งเสียง และทุกคะแนนเสียงมีน้ำหนักอย่างเท่าเทียมกัน

ประการสุดท้าย ยึดหลักการลงคะแนนลับ เพื่อเป็นการรักษาเอกสิทธิ์ของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ประชาชนจึงสามารถลงคะแนนเสียงได้อย่างอิสระ ปราศจากอิทธิพล หรือวิธีการอื่นใดที่จะทำให้ผู้ใช้สิทธินั้นสูญเสียอิสรภาพในการตัดสินใจ จากแนวคิดพื้นฐานข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นว่า ทุกขั้นตอนภายใต้กระบวนการเลือกตั้งมุ่งสร้างปทัสถานให้ทุกคนที่อยู่ในระบบการเมืองสามารถเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อสร้างความถูกต้อง โปร่งใส และเท่าเทียมอย่างเสมอภาคกัน ซึ่งจะส่งผลให้ตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจทางการเมืองตัดสินใจแทนประชาชนในเขตพื้นที่นั้นๆ

กรอบแนวคิดและสมมติฐานในการศึกษา



การทำความเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการเลือกตั้งนั้น ได้กำหนดสมมติฐานในการศึกษาไว้กว้างๆ กล่าวคือ มูลเหตุที่นำไปสู่ระบบการประมุขในกระบวนการเลือกตั้งประกอบไปด้วย 1) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมภายใต้ระบอบอุปถัมภ์ที่อิงอาศัยนโยบายประชานิยม 2) การปรับเปลี่ยนบทบาททางการเมืองของกลุ่มทุน และ 3) ความอ่อนแอของกลไกในกระบวนการตรวจสอบซึ่งทั้งสามปัจจัยข้างต้นส่งผลให้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประมุขตั้งมีลักษณะที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ 1) การขาดและลดทอนคุณค่าความเป็นตัวแทนที่เข้าสู่ระบบการเมือง 2) พรรคการเมืองขาดความเข้มแข็ง และ 3) เกิดระบอบคหบดีสภาหรือ Capitalist Parliament ในเชิงปฏิบัติที่ท้าทายต่อปรัชญาการปกครองในระบอบรัฐสภา

มูลเหตุที่นำไปสู่ระบบการประมุขในกระบวนการเลือกตั้ง

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยตลอดระยะเวลากว่า 8 ทศวรรษได้ชี้ให้เห็นว่า ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองที่สลับซับซ้อนไปด้วยสถาบันทางการเมืองต่างๆ มากมายนั้น ได้ก่อให้เกิดการปรับบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ อันเกิดจากผลกระทบของปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองในหลายมิติ กล่าวคือ การคงอยู่ของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมภายใต้ระบอบอุปถัมภ์ การเปลี่ยนท่าทีในการแสดงบทบาททางการเมืองของกลุ่มทุนหรือนักธุรกิจเอกชน และความอ่อนแอของกลไกในกระบวนการตรวจสอบการทำงานทั้งในและนอกสภา โดยมีประเด็นในการพิจารณาพอสังเขปดังนี้

1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมภายใต้ระบอบอุปถัมภ์ที่อิงอาศัยนโยบายประชานิยม เมื่อพิจารณาบริบทการเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 จะพบว่าโครงสร้างทางสังคมไทยยังปรากฏให้เห็นในเชิงประจักษ์ถึงการยอมรับหรือความกลัวต่อการท้าทายการมีอำนาจของผู้มีอิทธิพลทางการเมือง จนกระทั่งทำให้เกิดปัญหาที่เรียกว่า “การสกัดกั้นตนเอง” (self-censorship) เหมือนที่เกิดขึ้นในบางประเทศที่ผู้ปกครองใช้อำนาจข่มขู่ คุกคาม หรือทำให้หวาดกลัวจนประชาชนไม่กล้าแสดงออกทางการเมืองดังในกรณีของสิงคโปร์

(Gomez, 2000) ซึ่งการสกัดกั้นตนเองดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนที่ผ่านการกล่อมเกลாதาสังคม (socialization) ถึงการยอมจำนนต่อผู้มีอิทธิพลหรือมีอำนาจยอมเป็นสิ่งที่ควรกระทำ ประกอบกับการดำรงอยู่ของระบบอุปถัมภ์ (อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา สุวินทร์พันธุ์, 2539) ที่มีอยู่มาอย่างยาวนานในสังคมไทย ย่อมทำให้การเรียนรู้ที่เกิดขึ้นมองเห็นการเป็นผู้รับที่เจียบเฉยยอมเป็นการเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม ปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองในฐานะผู้ให้กับประชาชนที่อยู่ในฐานะของผู้รับ จึงเป็นการแสดงออกในเชิงพฤติกรรมของความพร้อมในการยอมรับหลักการแลกเปลี่ยนในเชิงอุปถัมภ์ด้วยการหยิบบินนโยบายประชานิยมเพื่อมุ่งหวังครอบงำประชาชนให้เกิดการพึ่งพิงนักการเมืองมากกว่าการแลกเปลี่ยนในเชิงผลประโยชน์ต่างตอบแทนที่คำนึงถึงความต้องการของคนส่วนใหญ่ การแลกเปลี่ยนในเชิงอุปถัมภ์ยอมเป็นสิ่งที่กลายเป็นปัญหาในมิติของการพิทักษ์รักษาสีทิตทางการเมืองของพลเมือง เพราะเป็นการแสดงถึงการยอมจำนนของประชาชนต่อผู้มีบุญคุณโดยไม่อาจโต้แย้งได้ ซึ่งต่างจากการแลกเปลี่ยนเพื่อผลประโยชน์ต่างตอบแทน กล่าวคือ การแลกเปลี่ยนในลักษณะนี้เป็นการคาดหวังและการมอบถึงผลประโยชน์ซึ่งต่างฝ่ายต่างปรารถนาต่อกันและกัน จึงมีมิติของการแสดงออกอย่างความเท่าเทียมของทั้งสองฝ่ายในการเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับ ดังที่ประชาชนจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากสิ่งที่เรียกร้องต่อนักการเมืองและเมื่อนักการเมืองมอบให้แล้วก็จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนกลับด้วยคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือเสียงสนับสนุน ซึ่งถือว่าเป็นไปตามหลักการตลาดทางการเมือง (บูฆอรี ยีหมะ, 2547)

สิ่งที่กล่าวมาข้างต้นถือเป็นมูลเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ผู้มีเงินสามารถเข้าสู่รัฐสภาในฐานะตัวแทนทางการเมือง ดังพิจารณาได้จากจำนวนกลุ่มของนักธุรกิจที่เข้าสู่ระบบการเมืองโดยตรงมากขึ้น

2. การปรับเปลี่ยนบทบาททางการเมืองของกลุ่มทุน หากพิจารณาผลการศึกษาของ สิทธิโชค ลางกุลานนท์ (2552) เกี่ยวกับพัฒนาการและบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทยได้สะท้อนว่า กลุ่มธุรกิจการเมืองเกิดขึ้นในประเทศไทย ด้วยเหตุผลทางโครงสร้าง และความสัมพันธ์ทางอำนาจ

ระหว่างอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วยชนชั้นนำทางการเมือง และชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ ซึ่งทั้งสองกลุ่มมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตาม ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นปัจจัยหรือช่องทางที่สำคัญที่เปิดโอกาสให้กลุ่มธุรกิจ เข้ามาเป็นมีบทบาททางการเมืองด้วยตนเองมากยิ่งขึ้น ผ่านระบบพรรคการเมือง กลุ่มนักธุรกิจที่กลายมาเป็นนักการเมือง สามารถใช้อำนาจทางการเมืองในการผลักดันนโยบายสาธารณะต่างๆ โดยเฉพาะนโยบายด้านเศรษฐกิจจนส่งผลทำให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่อีกด้านหนึ่งทำให้ยังมีการแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการเมืองด้วยเช่นกัน ทำให้หลายนโยบายตอบสนองหรือให้ประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจมากกว่าประชาชน

สภาพปัญหาดังกล่าวถือเป็นตัวชี้วัดที่บ่งชี้ถึงความล้มเหลวในแง่การสร้างโอกาสให้ประชาชนโดยทั่วไปให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะของการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีโอกาสชนะ บทบาทการนำของภาคประชาชนในการต่อสู้กับบทบาทของนักธุรกิจการเมืองยังไม่สามารถต้านทานอิทธิพลของการแสดงบทบาทใหม่ของกลุ่มทุนในคราบันการเมืองได้ เนื่องจากกลุ่มทุนมีศักยภาพในการระดมทรัพยากรสูงกว่า (ผู้จัดการ 360° รายสัปดาห์, 2554) ข้อพิสูจน์นี้พิจารณาได้จากสัดส่วนประเภทตัวแทนของกลุ่มต่างๆ ในรัฐสภาหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่จะพบว่ามีการเพิ่มขึ้นของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกลุ่มทุน และแม้จะมีการยุบพรรคการเมืองหลายครั้ง แต่กลุ่มทุนเหล่านี้ก็สามารถกลับมารักษาพื้นที่ทางการเมืองได้โดยตลอดและสามารถขณะการเลือกตั้งมีอำนาจเข้าไปจัดตั้งรัฐบาลได้โดยตลอด จึงย่อมกล่าวได้อย่างชัดเจนว่า การปรับเปลี่ยนบทบาทดังกล่าวก็คือการยกสถานภาพทางการเมืองของกลุ่มทุนจากเดิมที่แสดงบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในการกดดันรัฐมาเป็น “คหบดีอำมาตยาธิปไตย” (business bureaucratic polity) ในทางการเมืองด้วยตนเอง ซึ่งเป็นประชาธิปไตยแบบนายทุน เป็นใหญ่จนยากที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะมีศักยภาพในการผลักดันตนเองให้เข้าสู่ระบบการเมืองได้

3. ความอ่อนแอของกลไกในกระบวนการตรวจสอบ ความอ่อนแอของกลไกในกระบวนการตรวจสอบสามารถพิจารณาได้จากปรากฏการณ์ในช่วงระยะหนึ่ง

ทศวรรษเศษที่ผ่านมา จะพบว่า หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ได้ส่งผลให้เกิดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรต่างๆ ที่มีหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินลงโทษเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้เกิดความชอบธรรมและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนก็ตาม แต่องค์กรอิสระเหล่านี้ก็กลับถูกแทรกแซง หรือทำทลายอำนาจรัฐมาโดยตลอด ด้วยวิธีการต่างๆ มากมาย นอกเหนือจากการให้สินบน เช่น การส่งคนของกลุ่มทุนเข้าไปทำหน้าที่ การขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ การใช้วิธีการให้ยอมสยบ การใช้วิธีการทำให้กลัว หรือแม้แต่การใช้กลุ่มการเมืองเข้ากดดัน เป็นต้น

หากพิจารณาถึงพฤติกรรมทางการเมืองเหล่านี้ย่อมพบว่าขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากประชาธิปไตยตะวันตกมิได้เน้นการยึดตัวบุคคลหรือสรรหา “คนดี” เป็นหลักว่า ถ้าได้คนดีมาบริหารปกครองแล้ว บ้านเมืองจะดีเองเหมือนกับแนวคิดการปกครองตะวันออก ดังที่ Lord Acton รัฐบุรุษชาวอังกฤษ ได้กล่าวถึงคตินี้ที่มักจะถูกเอ่ยอ้างถึงอยู่เสมอว่า “อำนาจทำให้ฉ้อฉล เพราะยังมีอำนาจมากยิ่งขึ้นก็มีความฉ้อฉลมากขึ้น (power corrupts, absolute power corrupts absolutely) ระบอบประชาธิปไตยตะวันตกจึงพยายามสร้างเงื่อนไขทางการเมืองเพื่อใช้เป็นกลไกป้องกันปัญหา อาทิ การสร้างกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลย์ (check and balance) ซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจฝ่ายต่างๆ หรือหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ทั้งนี้เพราะมีบทเรียนในประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศต่างๆ ว่า ถ้าปล่อยให้ อำนาจอยู่ในมือของบุคคลคนเดียวหรือสถาบันเดียวอาจนำไปสู่การปกครองที่ฉ้อฉลหรือชั่วร้าย หรือกระทำการทุกอย่างเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน โดยไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนหรือความต้องการของประชาชนโดยส่วนใหญ่ ด้วยเหตุนี้ประชาธิปไตยตะวันตกจึงมิได้เน้นการยึดตัวบุคคลหรือสรรหา “คนดี” เป็นหลักว่า ถ้าได้คนดีมาบริหารปกครองแล้ว บ้านเมืองจะดีเองเหมือนกับแนวคิดการปกครองตะวันออก แต่พยายามสร้างกลไกหรือระบบต่างๆ ที่จะคอยเป็นกรอบหรือแนวทางให้ผู้มีอำนาจในระดับต่างๆ ปฏิบัติตนให้ถูกต้อง ระบบหรือกลไกดังกล่าวอาจมีทั้งที่เป็นหน่วยงานที่เป็นทางการหรือสถาบันของรัฐด้วยกัน และมีทั้งเป็นการแสดงออกของประชาชนที่มีระเบียบหรือกฎหมายรองรับอาจเป็นการยอมรับโดยเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ หรือส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมในสังคมนั้นที่บทบาทของภาค

ประชาชนมิได้หยุดอยู่เพียงแค่การเลือกตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจและทำหน้าที่แทนเท่านั้น แต่ในทุกๆ ขั้นตอนของการบริหารบ้านเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นจะปรากฏบทบาทของประชาชนอยู่ตลอดเวลา จึงพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศประชาธิปไตย ทั้งในการแสดงออกถึงปัญหา ความต้องการ การตรวจสอบการใช้อำนาจ และการทำหน้าที่ของผู้มีอำนาจรัฐ ในบางกรณีที่เกิดขึ้นการตรวจสอบดังกล่าวสามารถนำไปสู่การถอดถอนหรือลงโทษจำคุกผู้ใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้

ด้วยเหตุข้างต้น เมื่อระบบการตรวจสอบอ่อนแอหรือขาดศักยภาพในการทำงาน องค์กรเหล่านี้ย่อมมีโอกาสเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอิทธิพลมากพอในการถ่วงดุลย์และเป็นที่ยำเกรงของผู้ที่อิงแอบการใช้อำนาจรัฐในทางมิชอบได้ จึงนับว่าเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อการพัฒนาองค์กรหรือหน่วยงานรัฐให้ก้าวพ้นไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองที่แท้จริงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐสภาที่ถือเป็นองค์กรอันดับต้นๆ ในการแสดงบทบาทดังกล่าว

จากปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองทั้งหมดข้างต้นต่างสะท้อนให้เห็นว่า ล้วนเป็นช่องทางสำคัญที่เอื้อให้เกิดการใช้เงินในการเลือกตั้ง จนเกิดเป็นระบบการแข่งขันด้วยการประมูลในกระบวนการเลือกตั้งขึ้น ส่งผลให้ประชาชนได้ตัวแทนหรือสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการประมูล ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดและหลักการเลือกตั้งตามกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

ลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประมูลตั้ง

หากการศึกษานี้นิยาม “การประมูลในกระบวนการเลือกตั้ง” หรือ “การประมูลตั้ง” ว่าหมายถึง การใช้เงินของผู้สมัครรับเลือกตั้งซื้อคะแนนเสียงของประชาชน เพื่อให้ตนเองชนะการเลือกตั้งจนสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองในฐานะสมาชิกรัฐสภาได้ ผลของการประมูลดังกล่าวย่อมทำให้เกิดปัญหาอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ 1. การขาดและลดทอนคุณค่าความเป็นตัวแทนในระบบการเมือง 2.

พรรคการเมืองขาดความเข้มแข็ง และ 3. การเกิดระบอบคหบดีสภา ในเชิงปฏิบัติที่
ท้าทายต่อปรัชญาการปกครองในระบอบรัฐสภา ซึ่งจะกล่าวเป็นลำดับๆ ต่อไป

1. การขาดและลดทอนคุณค่าความเป็นตัวแทนที่เข้าสู่ระบบการเมือง แม้
อุดมการณ์แบบเสรีนิยมจะยอมรับ “หลักความเสมอภาคที่จุดเริ่มต้น” มาเป็นราก
ฐานรองรับความเป็นประชาธิปไตยก็ตาม แต่ระบอบการปกครองที่นายทุนมีอำนาจ
ทางการเมืองกลับสร้างระยะห่างของความเสมอภาคให้กว้างขึ้น เพราะเป็นระบบ
การเมืองที่เน้นการใช้จ่ายเงินเข้าประมูลในการแข่งขัน กล่าวคือ การทุจริตการเลือกตั้ง
ด้วยการแข่งขันกันใช้เงินซื้อเสียงผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งของผู้สมัคร แม้ผลการแข่งขันจะ
ปรากฏผู้ชนะจนได้ตัวแทนของประชาชนหรือสมาชิกรัฐสภา แต่ตัวแทนดังกล่าวกลับ
ขาดและลดทอนคุณค่าความเป็นตัวแทนที่เข้าสู่ระบบการเมือง

เมื่อพิจารณาจากหลักการเลือกตั้งได้สะท้อนให้เห็นว่า ทุกชั้นตอนภายใต้
กระบวนการเลือกตั้งมุ่งสร้างบรรทัดฐานให้ทุกคนที่อยู่ในระบบการเมืองต้องตั้งอยู่บน
ความถูกต้อง โปร่งใส และเท่าเทียมอย่างเสมอภาคกัน โดยเฉพาะตัวแทนที่ได้รับการ
เลือกตั้งเพราะเป็นผู้มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจทางการเมืองตัดสินใจแทน
ประชาชนในเขตพื้นที่นั้นๆ

คุณสมบัติการเป็นตัวแทนที่ดีต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งระบอบการเมืองแบบ
ประชาธิปไตย ดังพิจารณาได้จากข้อสรุปของสหภาพรัฐสภา (International
Organization of Parliaments: IPU) เกี่ยวกับหลักการของประชาธิปไตยในภาพ
กว้างนั้น (IPU, 2013) ยอมรับถึงประเด็นสำคัญเกี่ยวกับขอบข่ายของคำว่า
ประชาธิปไตยไว้ประการหนึ่งว่า ประชาธิปไตยต้องการการดำรงอยู่ของสถาบัน
ตัวแทนต่างๆ (representative institutions) ในทุกระดับทางการเมือง และ
โดยเฉพาะรัฐสภาหนึ่งๆ ที่ถือเป็นองค์ประกอบของสังคมถูกนำเสนอในฐานะตัวแทน
และเป็นสถาบันที่มีความสำคัญในเชิงอำนาจ และแนวทางในการแสดงออกของเจตน์
จำนงของประชาชนในทางกฎหมายและภาพรวมการทำงานของรัฐบาล

เพราะฉะนั้น การเข้ามาสู่ระบบการเมืองด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้องและชอบธรรมจึงย่อมเป็นการลดทอนคุณค่าของความเป็นประชาธิปไตยไปพร้อมกันด้วย เพราะหลักของประชาธิปไตยประการหนึ่งนั้นมีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันและสนับสนุนให้เกิดเกียรติและสิทธิพื้นฐานของปัจเจกบุคคล ความยุติธรรมทางสังคม และการ ซึ่งรูปแบบของรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยจะต้องทำให้สิ่งที่กล่าวมานั้นเกิดขึ้น รวมทั้งระบบการเมืองก็ต้องมีสมรรถนะพอให้สิ่งที่กล่าวมาถูกต้องโดยตัวเองด้วย

2. พรรคการเมืองขาดความเข้มแข็ง เมื่อกลไกทางการเมืองถูกรอบงำด้วยทุนจึงพบว่า พรรคการเมืองที่มีศักยภาพในการแข่งขันทางการเมืองจึงถูกก่อตั้งโดยนายทุนหรือนักลงทุนทางการเมือง กลุ่มทุนจึงสามารถใช้อิทธิพลในฐานะผู้ลงทุนเข้ากำกับและควบคุมการดำเนินการต่างๆ ของพรรค อาทิ นโยบายพรรคที่สามารถเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่ม ด้วยการวางกรอบกำหนดทิศทาง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสั่งการผ่านมติพรรค ซึ่งสมาชิกพรรคที่ฝ่าฝืนอาจถูกลงโทษจนมีผลให้พ้นสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามไปด้วย

การก่อตั้งพรรคการเมืองส่วนใหญ่ มักตั้งอยู่บนฐานของการรวมกลุ่มการเมืองต่างๆ แล้วจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง กลไกสำคัญมักประกอบด้วย ผู้มีอุดมการณ์ของพรรค แกนนำพรรค นายทุนพรรค และกลุ่มผู้สนับสนุนพรรค อย่างไรก็ตาม ความเข้มแข็งของพรรคการเมืองไทยมักขึ้นอยู่กับ 2 ปัจจัยสำคัญ ได้แก่ ความสามัคคีของแกนนำพรรค และความพร้อมของนายทุนพรรค ตัวชี้วัดความเป็นจริงของข้อสังเกตนี้ก็คือ การตอบคำถามว่า จะมีพรรคการเมืองใดบ้างในช่วงที่แกนนำพรรคเปลี่ยนหรือลาออกจากพรรคแล้วพรรคการเมืองนั้นจะยังคงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแกนนำพรรคที่มีสถานภาพเป็นนายทุนพรรคด้วย ความเข้มแข็งของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลจึงย่อมสัมพันธ์ไปกับเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างที่ไม่อาจแยกออกจากกันได้

ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวยังคงผสมผสานไปกับแนวคิดการเมืองในระบอบรัฐสภาที่เห็นว่ารัฐบาลจำเป็นต้องมาจากพรรคการเมือง กลไกการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของระบบพรรคการเมืองจึงเป็นแกนกลางในการเชื่อมโยงกับผู้นำรัฐบาลในฐานะ

หัวหน้าพรรคหรือแกนนำพรรค และในขณะเดียวกันพรรคการเมืองก็ทำหน้าที่เป็นตัวประสานเชื่อมโยงผู้สนับสนุนพรรค โดยเฉพาะผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ต้องคอยสนับสนุนหัวหน้าพรรคหรือแกนนำพรรคในฐานะนายทุนพรรค ทั้งนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ สถานภาพความเป็นตัวแทนของประชาชนที่มีอิสระในการทำงานโดยไม่สนใจมติพรรคหรือข้อตกลงหรือผลประโยชน์ของพรรคจะยังคงทำได้หรือไม่ ตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริงในช่วง 1 ทศวรรษเศษๆ ที่ผ่านมา ได้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญทั้งฉบับปี พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง เพราะฉะนั้นจึงพบว่าการกระทำที่ขัดกับมติพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นน้อยมาก

การที่บทบาทของนายทุนมีอิทธิพลโดยตรงต่อการสร้างความเป็นสถาบันแก่พรรคการเมืองจึงมีผลให้การทำหน้าที่ในด้านการเชื่อมต่อกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันเข้ากับรัฐสภา รัฐบาล และระบบราชการย่อมกลายเป็นการประสานประโยชน์เพื่อกลุ่มทุนนั้นๆ ไป และกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองที่ตกอยู่ภายใต้โครงสร้างดังกล่าวย่อมเกิดความอ่อนแอไม่สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ออกเสียงสนับสนุนเลือกพรรคนั้นๆ ให้เข้าไปทำงานในสภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งถือว่าเป็นผลกระทบที่สำคัญอีกประการหนึ่งจากระบบการประมูลตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าสภา

3. คหบดีสภา การแสดงบทบาทในเชิงปฏิบัติที่ท้าทายต่อปรัชญาการปกครองในระบอบรัฐสภา เมื่อพิจารณาความมีเสถียรภาพของรัฐบาลในช่วง 2 ทศวรรษหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 จะพบว่า ภายหลังการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลแล้วจะถูกท้าทายจากกลุ่มผลประโยชน์ เช่น ทหาร กลุ่มทุน ขบวนการชาวบ้านที่สูญเสียประโยชน์จากรัฐหรือกลุ่มที่ถูกรัฐเบียดขับ และปัญหาจากโลกต่างๆ เช่น ระบบราชการ ความขัดแย้งในพรรคการเมือง หรือในพรรคร่วมรัฐบาลเอง เป็นต้น ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยแวดล้อมเหล่านี้ล้วนเกี่ยวพันกับความสามารถในการแก้ไขปัญหาและศักยภาพในการต้านทานของรัฐบาล และศักยภาพของรัฐสภาในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ

เมื่อนายทุนซึ่งเป็นพ่อค้าที่มีอำนาจทางการเมืองผ่านกระบวนการประมูลตั้งเข้าไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร สภาดังกล่าวจึงย่อมเป็นที่แสดงอำนาจทางการเมืองของเหล่าคหบดีเหล่านี้ โดยเฉพาะคหบดีที่มีสถานภาพเป็นผู้นำพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ย่อมสามารถขับเคลื่อนเป้าประสงค์ส่วนตัวด้วยการแปลงไปสู่นโยบายของรัฐได้โดยง่าย นโยบายประชานิยมกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการสกัดกั้นการเคลื่อนไหวต่อต้านจากฝ่ายที่เป็นปรปักษ์ต่อรัฐบาล ในขณะที่รัฐสภากลายเป็นเครื่องมือสำหรับการสร้างกฎหมายที่เอื้อประโยชน์หรือสร้างโอกาสต่อเหล่าคหบดีในคราบนักการเมือง คำว่า “การถอนทุนคืน” จึงกลายเป็นสำนวนที่สะท้อนถึงความชอบธรรมของเหล่าคหบดีเหล่านี้ว่าสามารถกระทำการดังกล่าวได้ และถือเป็นเรื่องปกติของการเมืองไทย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการทำธุรกิจกล่าวคือ เมื่อลงทุนในการซื้อเสียงแล้วก็ย่อมต้องแสวงหากำไรจากการกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุน

ตรรกะทั้งในแง่แนวคิดและแนวปฏิบัติข้างต้นย่อมแตกต่างกับปรัชญาการปกครองในระบอบรัฐสภา ซึ่งตามทฤษฎีแล้ว ในระบอบรัฐสภานี้ รัฐสภามีอำนาจมากกว่ารัฐบาลกล่าวคือถ้ารัฐสภาไม่รับรองนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดใด คณะรัฐมนตรีชุดนั้นก็ต้องลาออกจากตำแหน่ง หรือยุบสภาเพื่อให้มีการจัดเลือกตั้งใหม่อีกครั้งหนึ่ง และการที่คณะรัฐมนตรีจะคงอยู่หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของประชาชนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ดังนั้นการปกครองในรูปแบบนี้จึงถือได้ว่าองค์การนิติบัญญัติมีอำนาจสูงสุดตามหลักปรัชญาที่ว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยมีตัวแทนไปควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ดังนั้นเมื่อเหล่าคหบดีหรือนายทุนกลายเป็นสมาชิกรัฐสภา และรวมถึงการเป็นผู้นำในรัฐบาล ย่อมแสดงให้เห็นว่าหลักปรัชญาประชาธิปไตยที่เน้นการให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนั้น แท้จริงแล้วอำนาจอธิปไตยกลายเป็นอำนาจของคหบดีผู้เป็นอำมาตย์ทางการเมือง

จากข้างต้นจึงย่อมชี้ให้เห็นว่า ปรัชญาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาถูกทำลายด้วยระบบคหบดีสภา ซึ่งบ่งชี้ถึงความล้มเหลวในการสร้างรัฐสภาให้กลายเป็นกลไกขับเคลื่อนกิจกรรมทางการเมืองตามแนวทางประชาธิปไตย

ได้อย่างเข้มแข็ง คหบดีสภาจึงยอมเป็นแหล่งชุมนุมของนักลงทุนทางการเมืองเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง โดยแอบอ้างผลประโยชน์ของประชาชนมาเป็นเงื่อนไขในการดำเนินนโยบาย เพราะฉะนั้นลักษณะดังกล่าวถือว่าเป็นอุปสรรคสำคัญ การปฏิรูปรัฐสภาไทยให้เกิดความเข้มแข็ง

บทสรุป

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยตลอดระยะเวลากว่า 8 ทศวรรษได้ชี้ให้เห็นว่า ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองที่สลับซับซ้อนไปด้วยสถาบันทางการเมืองต่างๆ มากมายนั้น ได้ก่อให้เกิดการปรับบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ขณะที่ปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมได้ส่งผลกระทบต่อการเมือง กระทั่งส่งผลให้การทำหน้าที่ของกลไกทางการเมืองของไทยนั้นแสดงบทบาททางการเมืองในลักษณะที่นำไปสู่ข้อคำถามเชิงเปรียบเทียบความเข้มแข็งระหว่างประชาธิปไตยของไทยกับอังกฤษ และรวมถึงประเทศอื่นที่มีการเมืองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ทั้งนี้จากสมมติฐานในการศึกษาข้างต้นจะเห็นว่า มีหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่อการสร้างระบบ “คหบดีสภา” หรือ “รัฐสภานายทุน” ขึ้นมา กระทั่งมองเห็นถึงปัญหาสภาพความความชอบธรรมในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนทางการเมืองของสมาชิกรัฐสภา ขณะเดียวกันก็ส่งผลให้พรรคการเมืองขาดความเข้มแข็ง ไม่สามารถสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีศักยภาพเป็นกลไกเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับภาคประชาชนในการประสานประโยชน์ทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง

- ธโรธร ตู๋ทองคำ. 2555. **สถาบันและกระบวนการทางการเมือง**. นนทบุรี:
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- บุษอริ ยี่หมะ. 2547. **นโยบายหาเสียงแนวประชานิยมกับอำนาจทางเศรษฐกิจ:
การศึกษาเชิงเศรษฐกิจการเมือง เกี่ยวกับความสำเร็จในการเลือกตั้งของ
พรรคไทยรักไทย**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผู้จัดการ 360° รายสัปดาห์. 2554. **การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปัจจุบัน จะ
เลือกแนวสันติหรือรุนแรง**. สืบค้นวันที่ 5 กรกฎาคม 2556 จาก
www.manager.co.th/mgrWeekly/ViewNews.aspx?NewsID=9540000061695.
- สิทธิโชค ลางคุลนันท. 2552. **พัฒนาการและบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจ
การเมืองในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร
ศาสตร์.
- อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์. 2539. **ระบบอุปถัมภ์**. กรุงเทพมหานคร:
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Gomez, James. 2000. **Self-Censorship Singapore's Shame**. Singapore:
Think Centre.
- IPU. 2013. **IPU: Setting Democracy Standards and Guideline**.
Retrieved 18 August 2013 from www.ipu.org/dem-e/standards.htm.