

คอรัปชันกับพรรคการเมือง

James Ockey*

“บรรดารัฐมนตรีจ่ายเงินสดในการซื้อเสียงข้างมาก
ในรัฐสภาจะมีช่องๆ หนึ่งสำหรับให้สมาชิกสภามารับเงินค่าซื้อเสียง
หลังจากที่มีการลงคะแนนเสียงแล้ว
เสียงเกิดแตก...เลขานุการฝ่ายอุปถัมภ์ (Patronage Secretary)
จะต้องจัดหาเสียงข้างมากมาให้แก่รัฐบาล
ในราคาที่ถูกที่สุดเท่าที่จะทำได้...
เป็นเวลานาน... (ที่)เขาจะต้องติดต่อกับสมาชิกโดยตรง
และทำการซื้อเสียงพวกนั้นเป็นรายตัว
(ต่อมาเขา)ซื้อเขตเลือกตั้ง
ซึ่งหมายความว่า
เป็นการซื้อที่นั่งในสภาให้กับบรรดามิตรสหายผู้คอยออกเสียงตามโผที่สั่งมา”^๑

ในการศึกษาการเมืองไทย มีแนวโน้มที่เรามักจะกล่าวโทษว่าการคอรัปชันนั้นเกิดจากวัฒนธรรมทางการเมือง โดยมีข้ออ้างว่าตามประเพณีแล้วผู้ที่อยู่ในอำนาจจะใช้ระบบกินเมืองซึ่งนักการเมืองในปัจจุบันก็ใช้ข้ออ้างดังนี้ในการดำเนินรอยตามระบบดังกล่าว แม้ว่าจะมีความจริงอยู่บ้างกับข้ออ้างนี้ แต่ก็เห็นได้ชัดว่าทัศนคติที่มีต่อการคอรัปชันนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากหลังจากยุคการปกครองแบบกินเมืองแล้ว อันที่จริงแม้คำว่า “กินเมือง” เองก็ยังถูก

แทนที่ด้วยคำว่า “คอรัปชัน” โดยมีความหมายไปในทางลบโดยสิ้นเชิง และการคอรัปชันก็เป็นสิ่งที่ยอมรับไม่ได้อีกต่อไปโดยเฉพาะสำหรับชนชั้นกลางซึ่งกำลังขยายตัวมากขึ้นทุกวัน อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมทางการเมืองนี้ไม่สามารถหยุดยั้งการคอรัปชันได้ ในขณะเดียวกันข้ออ้างของวัฒนธรรมทางการเมืองก็เพิกเฉยต่อการคอรัปชันที่ระบอบอยู่ในประเทศอื่นๆ ซึ่งมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ต่างออกไป ระบบการเมืองของอังกฤษที่ Ostrogorski ได้บรรยายไว้

* ผู้เขียนขอขอบคุณอาจารย์ เป็น แอนเดอร์สัน ที่แนะนำให้มีการศึกษาเปรียบเทียบระบบพรรคการเมืองไทยกับอังกฤษ และขอขอบคุณอาจารย์สมบัติ จันทรวงศ์ ที่ช่วยให้ผู้เขียนได้มีความเข้าใจเกี่ยวกับระบบพรรคการเมืองในประเทศไทย และขอขอบคุณคุณปริยา เจริญมงคล ผู้แปลบทความนี้

^๑ M. Ostrogorski, *Democracy and the Organization of Political Parties*, แปลโดย Frederick Clarke (New York : Haskell House, 1970 พิมพ์ครั้งแรกเมื่อ ๑๙๐๒) Vol. 1 หน้า ๑๓๙-๔๐

ข้างต้นนั้น ได้เปิดโอกาสให้มีการซื้อเสียงอย่างเปิดเผยในรัฐสภา ในช่วงหนึ่งของการเมืองอเมริกัน ก็ได้มีวลี “ออกเสียงก่อน ออกเสียงบ่อยๆ (“vote early, vote often”) เพราะได้มีผู้อพยพในบางเมือง ถูกผู้นำพรรคการเมืองพาจากหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง ไปยังอีกหน่วยหนึ่งเพื่อลงคะแนนเสียงคนละหลายหน่วย นอกจากนี้แล้วไม่ว่าจะเป็นในญี่ปุ่น เกาหลีใต้ หรือไต้หวัน ก็มีชาวผู้อพยพอยู่เสมอ เกี่ยวกับการเลือกตั้งสกปรก จากตัวอย่างเหล่านี้ จะเห็นได้ว่าเราไม่สามารถสรุปได้ว่าการซื้อเสียง และการคอร์รัปชันเกิดจากวัฒนธรรมทางการเมือง แต่เพียงใดๆ แต่จะต้องพิจารณาถึงโครงสร้างของ ระบบการเมืองด้วย รวมทั้งจำเป็นต้องตั้งคำถาม ด้วยว่าทำไมการคอร์รัปชันถึงเกิดขึ้นได้ในระบบที่

เป็นอยู่ และในบางครั้งการคอร์รัปชันถือว่าเป็นสิ่ง ที่จำเป็นเสียด้วย”^๖

ปัจจัยสำคัญในระบบรัฐสภาซึ่งสมาชิก ฝ่ายนิติบัญญัตินี้บ้ร้อยได้รับมอบหมายความรับผิดชอบในรัฐบาลคือการจัดตั้งองค์กร ประเทศที่มีระบบรัฐสภาส่วนมากนั้น องค์กรจัดตั้งเกิดขึ้น จากพรรคการเมืองซึ่งมาร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสม เลือกคณะรัฐมนตรี และผ่านร่างกฎหมายต่างๆ อย่างไรก็ตาม การรวมตัวกันของพรรคการเมือง นั้นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ และ แม้แต่ในประเทศเดียวกันก็มีความแตกต่างกันไป ในแต่ละช่วงเวลา แม้ว่าสถานการณ์ประเทศอังกฤษ ในอดีตจะแตกต่างอย่างมากมายกับประเทศไทย ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป แต่ระบบพรรค



^๖ กล่าวได้ว่าลักษณะร่วมกันของรัฐบาลทหารก็คือการคอร์รัปชัน นอกจากนี้รัฐบาลทหารยังมีส่วนติดลบอื่นๆ อีก เช่นการละเลยต่อสิทธิมนุษยชน และไม่สามารถอดทนต่อความเห็นที่แตกต่างไปจากตนได้ สิ่งเหล่านี้ในรัฐบาลทหารมีความหนักหน่วงกว่าการจัดคอร์รัปชันในรัฐบาลพลเรือนเสียอีก

การเมืองของทั้ง ๒ ประเทศก็ยังมีคล้ายคลึงกันเป็นอันมาก การเปรียบเทียบบางประการอาจช่วยให้เข้าใจระบบพรรคการเมืองของไทยได้มากขึ้น^๖

ในครั้งหลังของคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ระบบพรรคการเมืองของอังกฤษอ่อนแอมากถึงขนาดที่ Lewis Namier ปัญญาชนอังกฤษกล่าวว่า ๒ พรรคใหญ่ของอังกฤษคือพรรควิกส์ (เก่า) [Whigs (old)] และพรรคทอรี (Tory) นั้นไม่มีความสำคัญใดๆ เลย^๗ ซึ่งในกรณีของประเทศไทยนั้นก็มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ในช่วง ๖๐ ปีที่ล้มเลิกระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้มีการตั้งพรรคการเมืองขึ้นถึง ๖ ครั้ง เพื่อเข้าร่วมในการเลือกตั้งและเข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลที่มาจากรัฐสภา อย่างไรก็ตามก่อนยุคเกรียงศักดิ์-เปรม-ชาติชาย พรรคการเมืองเหล่านี้ไม่เคยอยู่ในอำนาจได้เกินคราวละ ๓ ปี^๘ การรัฐประหารแต่ละครั้ง (ยกเว้นเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๕๓๔) หมายความว่าพรรคการเมืองจะต้องถูกยุบไปโดยปริยาย ททรัพย์สินของพรรคถูกริบ และองค์กรพรรคก็แตกกระจายออกไป ผลก็คือทรัพย์สินของพรรคการเมืองและองค์กรพรรคถูกกดให้อยู่ในขนาดที่เล็กที่สุดไม่ว่าโดยจาก

พรรคการเมืองเองหรือจากการรัฐประหาร ๒๖๐ (พ.ศ. ๒๕๒๓) หลังจากนั้นพรรคการเมืองบางพรรคก็พยายามสร้างองค์กรของตนให้เข้มแข็งขึ้น แต่โดยทั่วไปแล้วระบบพรรคการเมืองก็ยังคงอ่อนแออยู่ ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งมีพรรคการเมืองเกิดขึ้นมากมาย ทั้งที่เป็นพรรคเก่าและพรรคใหม่ ส่วนที่นั่งในรัฐสภานั้นก็แตกออกไปเป็นพรรคต่างๆ ประมาณ ๑๐ พรรคหรือมากกว่านั้นเสมอ ส่วน ส.ส. ก็มักจะเป็น ส.ส. หน้าเก่าซึ่งย้ายพรรคไปเรื่อยๆ พรรคการเมืองส่วนใหญ่ก็จะเต็มใจรับ ส.ส. หน้าเก่าเหล่านั้นเข้าพรรคโดยไม่คำนึงถึงอุดมการณ์ทางการเมืองหรือภูมิหลังของ ส.ส.คนนั้นตราบดีที่ยังสามารถชนะการเลือกตั้งและได้รับเลือกเข้ามาอยู่ จากการศึกษา ส.ส.จำนวน ๖๐๐ คนที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๗-๒๕๒๔ พบว่า ส.ส. จำนวนร้อยละ ๒๙.๗ ย้ายพรรคสังกัดก่อนการเลือกตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ และจำนวน ส.ส.ที่ย้ายพรรคก็ได้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ กล่าวคือเพิ่มเป็นร้อยละ ๓๘.๒ ในปี ๒๕๒๓ ร้อยละ ๔๔.๙ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๖ และร้อยละ ๔๕.๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๙^๙

ในประเทศอังกฤษในช่วงที่พรรคการเมือง

^๖ การที่ผู้เขียนเปรียบเทียบประเทศไทยในปัจจุบันกับประเทศอังกฤษในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ นั้นผู้เขียนไม่ได้หมายความว่าประเทศไทย “ล่าหลัง” หรือตามหลังประเทศอังกฤษอยู่ถึง ๑๐๐ ปีเลย แต่ความตั้งใจของผู้เขียนคือต้องการแสดงให้เห็นว่าระบบพรรคการเมืองที่อ่อนแอและปราศจากการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ นั้นจะมีความอ่อนไหวไปในทางที่มีการคอร์รัปชัน

^๗ Lewis B. Namier, *The Structure of Politics at the Accession of George III*, (London : Macmillan, 1957; 1st ed. 1929) แม้บันทึกวิจารณ์สำคัญของ Namier คนหนึ่งยังต้องยอมรับว่า ก่อนที่จะมีพรบ.ปฏิรูประบบการเมืองปี ๑๘๓๒ (Reform Act 1832) ระบบพรรคการเมืองยังคงเป็นเพียง “ตัวอ่อน” เท่านั้น ดู B.W Hill, *British Parliamentary Parties 1742-1832*, (London : Allen & Unwin, 1985) หน้า ๓

^๘ ได้มีการอนุญาตให้มีพรรคการเมืองได้ในปี ๑๙๔๕-๑๙๕๑, ๑๙๕๕-๕๘, ๑๙๖๘-๗๑ และ ๑๙๗๔-๗๖ พรรครัฐบาลดูเหมือนจะอยู่ในอำนาจได้ในช่วงปี ๑๙๔๕-๕๑ อย่างไรก็ตาม หลังจากการรัฐประหารปี ๑๙๕๗ แล้วรัฐบาลอยู่ในอำนาจได้ด้วยการทำงานให้ทหารพอใจ

^๙ สมบัติ จันทรวงศ์, *การเมืองเรื่องเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๒๙*, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยเพื่อการพัฒนา, ๑๙๘๗) หน้า ๗๙-๘๐



อ่อนแอ นั้น ความสัมพันธ์ส่วนตัวและการมี “มั่งเล็ก” (Faction) มีความสำคัญมากขึ้นเรื่องดังเช่นที่ Namier ได้ระบุว่าในช่วงทศวรรษ ๑๗๖๐ (พ.ศ. ๒๓๐๓) นั้น ที่นั่งจำนวน ๒๐๕ ที่ในสภาอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้อุปถัมภ์ (patron) และอีก ๓๐ ที่ที่เหลืออยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล Namier กล่าวไว้ว่า

“จำนวนตัวเลขนั้นสูงคือ เกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้แทนในอังกฤษ และอาจเพิ่มขึ้นได้อีกโดยการเพิ่มจำนวนที่นั่งในสภา ซึ่งไม่ใช่เป็นพวกอิสระ แต่เป็นที่นั่งซึ่งบรรดาผู้อุปถัมภ์แย่งชิงกันอยู่”^๑

คำว่า “ควบคุม” ในที่นี้รวมถึงสภาพการณ์ที่ว่าผู้อุปถัมภ์ (patron) ซึ่งอาจเป็นเจ้าของที่ดินได้มีอำนาจบงการชีวิตของผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งในเขตนั้นๆ และสามารถสั่งให้ออกเสียงอย่างไรก็ได้และมีการซื้อเสียงกันอย่างโจ่งแจ้ง ในบางกรณีเมืองทั้งเมืองถูกซื้อไป การได้รับการสนับสนุนจาก “มั่งเล็ก” บางกลุ่มได้กลายมาเป็นสิ่งสำคัญในการตั้งและรักษาอำนาจของรัฐบาล สิ่งเหล่านี้มีลักษณะคล้ายคลึงกันอย่างมากระหว่างระบบพรรคการเมืองของอังกฤษและของไทย พรรคการเมืองในประเทศไทยนั้นยังคงต้องอิงกับความสัมพันธ์ส่วนตัวกับหัวคะแนนที่สำคัญๆ ในการหาเสียงสนับสนุน ยิ่งไปกว่านั้นภายในพรรคเองก็แตกออกเป็น “มั่งเล็ก” ต่างๆ ในการจัดตั้งรัฐบาลและการทำให้รัฐบาลอยู่ในอำนาจได้นั้นต้องการสนับสนุนจากกลุ่มต่างๆ ภายในแต่ละพรรคในรัฐบาลผสม ผลก็คือฐานของรัฐมนตรีแต่ละตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีขึ้นอยู่กับว่ารัฐมนตรีคนนั้นจะสามารถควบคุม ส.ส. ได้กี่เสียง ไม่ใช่อยู่ที่ความอาวุโส และบรรดา “มั่งเล็ก” ในพรรคการเมืองนั้นขึ้นมาอำนาจโดยการตั้งกลุ่ม “มั่งเล็ก” ที่มีสมาชิก ๗ คน และ ส.ส. คนนั้นก็สมารถที่จะเป็นรัฐมนตรีได้ มั่งเล็กเหล่านี้เติบโตและพัฒนาขึ้นมาบนความสูญเสียความเข้มแข็งของพรรค การเงินของพรรค และการจัดองค์ประกอบการเลือกตั้งจะตกอยู่ในมือของผู้อุปถัมภ์พรรคหรือหัวหน้าพรรคต่อไป

การที่แต่ละพรรคต้องพึ่งมั่งเล็กนี้ ทำให้พรรคการเมืองรวมตัวกันอย่างรวดเร็วเมื่อมีการเปลี่ยนระบบรัฐบาลมาเป็นรัฐบาลพลเรือนแม้จะไม่เป็นระเบียบนักก็ตาม อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองจำเป็นต้องพึ่งมั่งเล็กภายในพรรค และอำนาจ

^๑ Namier, หน้า ๑๕๐. Hill หน้า ๘ ระบุว่า ๓๔% ซึ่งยังคงเป็นจำนวนที่สูงอยู่

^๒ Ostrogorski, หน้า ๑๓๕ สิ่งเหล่านี้ยังคงเกิดขึ้นจนกระทั่งคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ (ประมาณ ปี พ.ศ. ๒๔๔๓)

ทางการเมืองก็อยู่ในมือผู้นำมั่งเล็กเหล่านี้เป็นส่วนใหญ่ มั่งเล็กเหล่านี้เปรียบเสมือนอิฐบล็อกจากตัวกันขึ้นเป็นพรรค และในแต่ละพรรคก็นำมั่งเล็กเหล่านี้มารวมกันเพื่อทำให้สามารถขยายพรรคได้อย่างรวดเร็วและเข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีต่อไป เป็นที่แน่ชัดว่าผู้อุปถัมภ์พรรคก็มักจะเห็นแก่ประโยชน์ของพรรคพวกตนมากกว่าผลประโยชน์ของพรรคการเมือง^๙

ผู้อุปถัมภ์ (patron) ในประเทศไทยก็เช่นเดียวกับผู้อุปถัมภ์ในประเทศอังกฤษในอดีตกล่าวคือจะรักษากลุ่มของตัวเองไว้โดยการช่วยให้อำนาจของตัวขณะการเลือกตั้ง ผู้อุปถัมภ์ที่มีอำนาจมากที่สุดในประเทศไทยก็เช่นเดียวกับในอังกฤษก็คือเป็นผู้ที่สามารถควบคุมระบบหัวคะแนนในการเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งหลายเขตได้และสามารถแจกที่นั่งในเขตนั้นให้กับผู้ที่ตนต้องการได้^{๑๐} ผู้อุปถัมภ์บางคนลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส.เสียเอง บางคนก็ส่งญาติหรือเพื่อนลงสมัครรับเลือกตั้ง นอกจากระบบหัวคะแนนแล้ว ผู้อุปถัมภ์เหล่านี้ก็ยังให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้สมัครที่มา

จากกลุ่มของตน เงินเหล่านี้จะใช้สำหรับการเลือกตั้งซึ่งรวมไปถึงการซื้อเสียงด้วย^{๑๑} ทั้งองค์กรพรรคและการเงินของพรรคจะอยู่ในมือของมั่งเล็กในพรรค โดยพรรคจะสามารถควบคุมวิธีการเลือกตั้งของมั่งเล็กของตนได้น้อยมาก สิ่งเหล่านี้เองที่ทำให้มั่งเล็กเข้มแข็งขึ้น ในขณะเดียวกันพรรคก็อ่อนแอลง

ในอังกฤษก็เช่นกัน ผู้ให้การสนับสนุนมั่งเล็กภายในพรรค และผู้อุปถัมภ์พรรคเองมักจะได้รับการยกย่องและค่าตอบแทนที่ดีและความ“เอื้อเฟื้อ” จากรัฐบาลเพื่อแลกกับการสนับสนุนจากบุคคลเหล่านั้นในการเลือกตั้ง^{๑๒} ในประเทศไทยตำแหน่งที่ปรึกษาที่มีเงินเดือนประมาณ ๑๒๑ คนถูกแจกจ่ายไปยังพรรคความรัฐบาลเพื่อเป็นตำแหน่งปลอบใจโดยเฉพาะให้กับบรรดาส.ส.ที่พลาดเก้าอี้รัฐมนตรี^{๑๓} นอกจากนี้รัฐมนตรีแต่ละคนยังสามารถแต่งตั้งที่ปรึกษาที่ไม่ได้รับเงินเดือนอีกจำนวนหนึ่ง ที่ปรึกษาเหล่านี้สามารถพิมพ์นามบัตรระบุตำแหน่งที่ปรึกษาของตนได้ และยังเป็นผู้ที่สามารถเข้าถึงรัฐมนตรีได้อีกด้วย หลังการเลือกตั้งปี พ.ศ. ๒๕๓๑

^๙ แม้กระทั่งเมื่อพรรคได้รณรงค์หาเงินสำหรับผู้สมัครของตน เงินมักจะมาจากผู้นำมั่งเล็กภายในพรรคหรือมาจากรัฐมนตรีที่อยู่ในสังกัดของตน เกี่ยวกับมั่งเล็กภายในพรรคการเมืองนี้ ดู ทวีศักดิ์ พันธุ์สุระ “การต่อสู้ทางการเมืองของพรรคการเมืองไทย : ศึกษากรณีของพรรคกิจสังคม” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๑๙๘๖; บุญธรรม เลือดสุเกษม “ความแตกแยกในพรรคการเมืองไทย : ศึกษาเปรียบเทียบพรรคประชาธิปไตย พรรคกิจสังคม และพรรคชาติไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๑๙๘๘.

^{๑๐} ระบบเลือกตั้งปัจจุบันให้การสนับสนุนมั่งเล็กเหล่านี้ เช่นเดียวกันที่ระบบหัวคะแนนก็มีความจำเป็น

^{๑๑} มีงานเขียนเกี่ยวกับระบบหัวคะแนนและการใช้เงินในการเลือกตั้งอีกหลายชิ้น นอกจากงานของสมบัติแล้ว ดู สุจิต บุญบงการ, *การใช้งบประมาณในการรณรงค์หาเสียงและการเลือกตั้ง*, (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๑๙๘๕)

^{๑๒} Ostrogorski, หน้า ๑๓๙

^{๑๓} ดู *Bangkok Post*, ๒๑ ตุลาคม ๒๕๒๒ หน้า ๗ จากรายชื่อผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นที่ปรึกษา ๑๒๑ คนมี ๑๐๐ คนที่เป็น ส.ส. ตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ เพราะเลขานุการรัฐมนตรีเหล่านั้นจะเป็นสะพานที่สามารถเข้าถึงตัวรัฐมนตรีได้ และมักจะเป็นที่ยอมรับกลายเป็นว่าอยู่ในฐานะของว่าที่รัฐมนตรี (minister-in-training)

รัฐมนตรีมหาดไทย (พล.ต.ต.ประมาณ อดิเรกสาร) ได้แต่งตั้งที่ปรึกษาของตนถึง ๑๔๙ คน^{๑๔} วุฒิสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ มีชื่อของประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ และมีสายสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหลายพรรครวมทั้งทหารด้วย นอกจากนี้ยังมีหัวหน้าคนหนึ่งในเขตเลือกตั้งของอดีต นายกษ ชาติชาย ที่จังหวัดนครราชสีมา รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลในวงการอุตสาหกรรมสิ่งทอ เจ้าของตลาดข้าวในนครสวรรค์ ซึ่งมีความสัมพันธ์อันแนบแน่นกับผู้บริหารพรรคชาติไทย และรวมถึงเจ้าของบริษัทผู้ผลิตเครื่องดื่ม “กระทิงแดง” ซึ่งให้การสนับสนุนพรรคประชาธิปไตยด้วย^{๑๕}

นักวิชาการคนหนึ่งได้เขียนถึงรัฐสภาอังกฤษในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ว่า “กิจกรรมในรัฐสภานั้นได้งดลงจนอยู่ในระดับที่ต่ำที่สุดแล้ว”^{๑๖}

โครงสร้างพื้นฐานของ “มั้งเล็ก” ขุนนางในช่วงนั้นประกอบด้วยกลุ่มผู้สมัครกลุ่มเล็กๆ ที่รวมตัวกันอยู่รอบๆ ผู้อุปถัมภ์ (patron) กลุ่มเหล่านี้ได้ก่อตัวขึ้นเป็นพันธมิตรที่ซับซ้อนซึ่งจะเป็นเสียงสนับสนุนค่อนข้างมากให้กับทั้งรัฐมนตรีและฝ่ายตรงข้าม การอุปถัมภ์ที่มีลักษณะหลากหลายนี้จะเป็นฐานรองรับและยึดเหนี่ยวผู้อุปถัมภ์ใน

กลุ่มเหล่านี้ และในทางกลับกัน การอุปถัมภ์เหล่านี้ก็จะเป็นเครื่องมือแก่ผู้อุปถัมภ์ในการรักษาอิทธิพลของตนในการเลือกตั้งเอาไว้ได้^{๑๖}

นักวิชาการท่านนั้นยังได้กล่าวอีกว่า กฎหมายส่วนใหญ่ที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา มักจะเป็นกฎหมายที่เอื้อต่อผลประโยชน์ “ส่วนตัว” ในระดับท้องถิ่น เป็นกฎหมายที่ให้ประโยชน์ต่อผู้อุปถัมภ์ของกลุ่มและมักได้รับการอภิปรายสนับสนุนอย่างระมัดระวังในสภาจากลูกน้องของผู้อุปถัมภ์เหล่านั้น^{๑๗} ด้วยวิธีนี้เองที่ผู้อุปถัมภ์พรรคคร่ำครวยขึ้นมา และเป็นสิ่งที่ประกันว่าจะมีเงินพอจะสนับสนุนการเลือกตั้งครั้งต่อไปได้อีก ในขณะที่เดียวกันรัฐสภาในประเทศไทยก็มีลักษณะคล้ายคลึงกันซึ่งมักจะถูกวิจารณ์ว่าไม่สามารถพิจารณา ร่างกฎหมายที่สำคัญๆ ออกมาได้และมักจะถูกเปรียบเปรยกับรัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้งของ นายอานันท์ ปันยารชุนเสมอ ในประเทศอังกฤษงานส่วนใหญ่ของรัฐสภา โดยเฉพาะคณะรัฐมนตรี คือส่งเสริมผลประโยชน์ของผู้อุปถัมภ์พรรคคนสำคัญๆ ซึ่งส่วนหนึ่งจะเป็นการสร้างทางรถไฟ ในขณะที่ประเทศไทยเป็นการสร้างถนน ในบทความสั้นๆ ชิ้นนี้ไม่สามารถกล่าวถึงรายละเอียดของการกระทำบางประการที่เป็นการคอร์ปชั่นของรัฐบาลชุดที่ผ่านๆ มาได้ นอกจากจะยกตัวอย่าง เรื่องที่มีการกล่าวหาว่ามีการคอร์ปชั่นในลักษณะต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วง ๗-๘ ปีที่ผ่านมา อันได้แก่

^{๑๔} ดู *Bangkok Post* ๒ พฤศจิกายน ๑๙๘๘, หน้า ๒ บทความนี้เขียนถึงการแต่งตั้งที่ปรึกษากลุ่มล่าสุดจำนวน ๒๗ คน และเรียกกลุ่มที่ปรึกษาว่า “กองทัพที่กำลังโต” และชี้ให้เห็นว่า ๑ ในจำนวนนั้นอยู่ระหว่างการถูกสอบสวนกรณีลักลอบเอางาช้างมูลค่า ๑๐ ล้านบาทออกนอกประเทศอย่างผิดกฎหมาย ในวันต่อมาคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวถูกยกเลิกโดยไม่มีคำอธิบายใดๆ ดู *Bangkok Post* ๓ พฤศจิกายน ๑๙๘๘ หน้า ๑

^{๑๕} *สยามรัฐ* ๓๐ เมษายน ๑๙๘๙ หน้า ๔-๕; *The Nation* ๒๓ เมษายน ๑๙๘๙, หน้า ๖-๗; และ *Bangkok Post* ๒๓ เมษายน ๑๙๘๙ หน้า ๒ นอกจากนี้แล้ว ส.ส.เกือบทุกคนยังได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์

^{๑๖} Beer, หน้า ๒๔, ๒๕

^{๑๗} Beer, หน้า ๒๕, ๓๒

การค้าไม้ การก่อสร้าง ราชการยนต์ ภาษีเหล่า
กรณีทรีสต์เดือน ที่ดินในเขตป่าสงวน ระบบ
เรดาร์ที่สนามบินภูเก็ต การจัดซื้อเครื่องบิน
ของบริษัทการบินไทย โทรศัพท์มือถือ ค่าโฆษณา
ของสถานีโทรทัศน์ของรัฐบาล การขายปุ๋ย ไคโด
มันสำปะหลัง ข้าวและสิ่งทอ สัตว์เคี้ยวของ
รัฐบาล ระบบขนถ่ายสินค้าของการท่าเรือแห่ง
ประเทศไทย รวมทั้งการให้สัมปทานและการทำ
สัญญา (ที่ดูมีเงื่อนไข) ของรัฐบาล

ในขณะที่ส่วนหนึ่งของผลประโยชน์จะ
ตกอยู่กับผู้อุปถัมภ์พรรคเช่นในประเทศอังกฤษ
ส่วนหนึ่งก็กลับไปอยู่ในระบบการเมือง เมื่อผู้
อุปถัมภ์มีเงินมากขึ้นก็จะให้การสนับสนุนผู้สมัคร
ในการลงเลือกตั้งครั้งต่อไป ท่ามกลางการต่อสู้กัน
ระหว่างมั่งเหล็กในพรรคกิจสังคม รัฐมนตรีคนหนึ่ง
ได้พูดถึงการใช้ตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งหัวหน้ามั่งเหล็ก
ครอบครองอยู่นั้นหาเงินเพื่อสนับสนุนการเลือก
ตั้งในปลายปี พ.ศ. ๒๕๓๒ หรือต้นปี พ.ศ. ๒๕๓๓
รัฐมนตรีผู้นั้นกล่าวว่าพรรคได้จัดประชุมเกี่ยวกับ
การเงินของพรรคในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ในการ
ประชุมนั้น พรรคได้ระบุว่าต้องการเงินประมาณ
๕๐๐ ล้านบาทในการเตรียมการเลือกตั้ง และได้มี
มติว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะต้องรับ
มติดชอบ ๒๕๐ ล้านบาท รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
พาณิชย์รับมติดชอบ ๒๐๐ ล้านบาท ที่เหลือให้รัฐ
มนตรีช่วยรับมติดชอบไป^{๑๘} ดังที่มตินั้นได้ชี้ให้เห็น
ว่า “เป็นไปได้ที่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต่างๆ จะ
สามารถหาเงินจากธุรกิจส่วนตัวได้พอที่จะจ่ายให้
แก่พรรค ลู่ทางที่ดีที่สุดคือต้องสุบมาจากนัก
ธุรกิจที่มาขอ “ความสะดวก” ในการทำธุรกิจจาก

รัฐมนตรีเหล่านั้น^{๑๙}

แม้ว่าการคอร์รัปชันจะทำให้การทำธุรกิจมี
ต้นทุนสูงขึ้นก็ตาม ธุรกิจของอังกฤษก็ยังเจริญ
เติบโตเป็นอย่างมากในช่วงครึ่งหลังของคริสต์
ศตวรรษที่ ๑๘ นั่นคือในช่วงการปฏิวัติอุตสาหกรรม
(Industrial Revolution) ในประเทศไทยก็
คล้ายคลึงกันคือธุรกิจเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วดังที่
Samual Beer ได้กล่าวไว้ว่า “ก้าวเล็กๆ จำนวน
นับไม่ถ้วนในทางนิติบัญญัติที่ได้พาประเทศก้าวไป
สู่การพัฒนาอันยาวนานทางเศรษฐกิจและสังคม”^{๒๐}
แม้ว่าการตัดสินใจว่าจะตัดถนนไปที่ไหน (หรือ
สร้างทางรถไฟในกรณีของอังกฤษ) และบริษัทใด
จะได้สัญญาก่อสร้างจะขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ส่วน
บุคคลและมีการคอร์รัปชันกันก็ตาม แต่เศรษฐกิจก็
ยังคงได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโครงสร้างพื้น
ฐานเหล่านี้ การคอร์รัปชันในระบบการเมืองผลักดัน
ให้นักการเมืองและนักธุรกิจต้องร่วมมือกันอย่าง
ใกล้ชิด นักธุรกิจได้กลายมาเป็นนักการเมืองเสีย
เองเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน และเพื่อเข้ามา
มีส่วนในการพัฒนาเศรษฐกิจ แม้ว่าลักษณะการ
พัฒนานั้นจะเอื้อประโยชน์ต่อนักธุรกิจและนัก
การเมืองก็ตาม ในกรณีของอังกฤษนั้น ในจำนวน
ส.ส. ๘๑๕ คนซึ่งอยู่ในตำแหน่งระหว่างปี ๑๘๔๑-
๑๘๔๗ นั้น มี ๑๔๕ คนที่เป็นผู้อำนวยการบริษัท
รถไฟ^{๒๑} ข้อสังเกตนี้ใช้ได้กับกรณีจำนวนของ ส.ส.
ไทยที่มีส่วนร่วมในการประมูลสัญญาก่อสร้างต่าง ๆ

ในต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ได้มีการ
เปลี่ยนแปลง ๒ ประการที่มีผลต่อระบบการเมือง
ของอังกฤษในทางสากลนั่นคือ การปฏิวัติฝรั่งเศส
ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกอันเป็นแรงกดดันให้มี

^{๑๘} มติชน ๑๔ สิงหาคม ๒๕๓๓, หน้า ๒

^{๑๙} มติชน ๑๕ สิงหาคม ๒๕๓๓, หน้า ๓

^{๒๐} Beer, หน้า ๒๕

^{๒๑} Beer, หน้า ๖๕

แนวโน้มความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น สำหรับภายในประเทศนั้นได้มีชนชั้นกลางและต่อมาหนังสือพิมพ์ที่เป็นของประชาชน (popular press) และมีความเข้มแข็งขึ้น และได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อระบบการเมืองมากขึ้น ผลที่สำคัญประการหนึ่งคือได้มีการออกพระราชบัญญัติปฏิรูปการเมือง ปี ๑๘๓๒ (Political Reform Act 1832) พระราชบัญญัตินี้ทำให้เขตเลือกตั้งที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้อุปถัมภ์บางคนถูกยุบไป และเพิ่มเขตเลือกตั้งในเขตเมืองซึ่งเดิมไม่มีผู้แทนหรือมีผู้แทนน้อยมาก นอกจากนั้นพระราชบัญญัตินี้ยังทำให้มีการออกกฎหมายการลงคะแนนใหม่ การเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติในเรื่องทรัพย์สินใหม่เป็นการขยายสิทธิในการเลือกตั้งแก่ชนชั้นกลาง แต่ยังไม่ให้สิทธินี้แก่ชนชั้นล่าง การออกกฎหมายนี้ไม่ได้ขจัดการคอร์รัปชันและการซื้อเสียงออกไป ดังที่ Ostrogorski ได้อธิบายไว้ว่า “ผู้มีสิทธิออกเสียงที่เป็นพวกหัวแถวถูกรณรงค์ชักจูงหรือถูกขู่เข็ญจากเจ้าที่ดินหรือผู้สมครที่ร่ำรวยซึ่งใช้เงินหวานไปทั่วๆ เมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดลง ผู้มีสิทธิออกเสียงเหล่านั้นก็กลับไปสู่ความมีดมบนทางการเมืองตามเดิม”^{๒๒} การคอร์รัปชันยังคงดำเนินต่อไปแม้ว่าจะไม่โจ่งแจ้งเหมือนเดิม^{๒๓} พรรคการเมืองเสริมสร้างองค์กรกลางของพรรคให้เข้มแข็งขึ้นในระดับหนึ่งโดยการตั้งชมรมทางการเมืองที่ซึ่งสมาชิกสามารถพบปะพูดคุยกันเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง

และติดต่อกับบรรดาหัวคะแนนของตน ในระดับท้องถิ่นนั้น ในบางท้องถิ่นที่พรรคการเมืองได้ก่อตั้งสมาคมสำหรับลงคะแนน (ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง) ขึ้นเพื่อประกันว่าผู้ให้การสนับสนุนพรรคของตนได้รับการลงคะแนน และเป็นการกีดกันการลงคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียงของฝ่ายตรงข้ามด้วย^{๒๔} สมาคมเหล่านี้ก็คล้ายคลึงกับสาขาพรรคการเมืองในประเทศไทยคือถูกควบคุมโดยส.ส.ของท้องถิ่นนั้นมากกว่าพรรคการเมือง^{๒๕} Ostrogorski กล่าวว่ามีผู้นำของสมาคมเหล่านี้

“มักจะเป็นทนายความ... (การทำงานในสมาคมนั้น) เป็นงานที่ไม่ได้รับเงินตอบแทน แต่การให้บริการดังกล่าวก็เอื้อต่อผลประโยชน์ของพวกเขาด้วยไม่ว่าเป็นเพราะการทำงานของพวกเขาในนามพรรคทำให้พวกเขามีความสัมพันธ์ (กับคนกลุ่มต่างๆ) และทำให้พวกเขาได้ลูกค้าเพิ่มขึ้นด้วยหรือเป็นเพราะกิจกรรมนี้เป็นเหมือนการกำหนดล่วงหน้าว่าพวกเขาจะได้เป็นเอเยนต์ในการเลือกตั้งและ(กิจกรรมอันหลังนี้เอง) เป็นตัวที่ทำกำไรให้อย่างงาม”^{๒๖}

เอเยนต์เหล่านี้ก็คือที่ Weber เรียกว่าเป็นพวก “ผู้ประกอบการในระบบทุนนิยม” (capitalist en-

^{๒๒} Ostrogorski , หน้า ๑๔๑

^{๒๓} ดูตัวอย่างใน Beer หน้า ๖๕-๖๖ ที่เน้นเกี่ยวกับเรื่องการคอร์รัปชันในการสร้างทางรถไฟ

^{๒๔} Ostrogorski, หน้า ๑๔๒-๔๓

^{๒๕} มีแต่พรรคประชาธิปไตยเท่านั้นที่มีสาขาของพรรคเป็นจำนวนมาก และมีประมาณ ๑๕๕ สาขาที่จัดทะเบียนอย่างเป็นทางการกับกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับพรรคประชาธิปไตย ดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *การเลือกตั้ง, พรรคการเมือง, รัฐสภาและคณะทหาร* (กรุงเทพฯ : บรรณกิจบรรณกิจ, ๑๙๘๑) หน้า ๑๗๔-๘๔

^{๒๖} Ostrogorski, หน้า ๑๔๑

trepreneurial type)^{๒๗} เป็นนักการเมืองอาชีพ และที่ในประเทศไทยเรียกกันว่า “หัวคะแนนรับจ้าง” นั้นเอง

สภาพในเมืองไทยก็คล้ายคลึงกับในอังกฤษ ในสมัยคริสต์ศตวรรษ ๑๙ คือเสียงจากนานา ประเทศได้ให้การสนับสนุนการสถาปนาระบบ ประชาธิปไตยในประเทศ การสิ้นสุดลงของ สงครามเย็นหมายความว่าสหรัฐอเมริกาไม่มีข้อ อ้างในการหนุนหลังระบอบเผด็จการโดยการปลูก ฝึคอมมิวนิสต์ได้อีกต่อไป ในทางกลับกัน สหรัฐ อเมริกากลายเป็นผู้ที่สนับสนุนประชาธิปไตยอย่าง

แข็งขันโดยเฉพาะในส่วนที่เอื้อต่อประโยชน์ของ อเมริกา นอกจากนี้กระแสการลุกฮือของฝ่าย ประชาชนในหลายประเทศได้สร้างแรงกดดันเพิ่มขึ้น ต่อระบอบเผด็จการให้จำเป็นต้องเปิดช่องให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น และเช่นเดียวกับในประเทศอังกฤษคือ การพัฒนา เศรษฐกิจทำให้ชนชั้นกลางเจริญเติบโตขึ้นและมี การขยายตัวของหนังสือพิมพ์ของประชาชนอย่าง กว้างขวาง การเพิ่มจำนวนของมหาวิทยาลัย ความหนาแน่นของการจราจร การสร้างคอนโด มิเนียมและหมู่บ้านจัดสรร และการขยายตัวของ



^{๒๗} Max Weber, “Politics as a Vocation” ใน H.H. Gerth and C.Wright Mills, *From Max Weber :Essays in Sociology* (New York : Oxford University Press, 1958) หน้า ๑๐๔

หมายเหตุผู้แปล : ผู้เขียนตั้งใจจะอธิบายในส่วนนี้ถึงแนวความคิดของ Weber ว่าเมื่อสังคมได้พัฒนาขึ้นเป็นทุน นิยม ผู้ไม่มีคุณวุฒิก็สามารถเข้ามาเล่นการเมืองหรือเป็นนักการเมืองได้ หรือนายทุนท้องถิ่นซึ่งไม่ได้มีสถานะอื่นทางสังคม มาก่อน (เช่นเคยเป็นนายธนาคารหรือข้าราชการระดับสูง) ก็สามารถเข้ามาเป็นนักการเมืองอาชีพได้

อุตสาหกรรมโฆษณา เหล่านี้เป็นข้อพิสูจน์ที่ดีของการเจริญเติบโตของชนชั้นกลาง สำหรับหนังสือพิมพ์ของประชาชนนั้น เพียงแต่การนับจำนวนของหนังสือพิมพ์รายวันและนิตยสารรายสัปดาห์ที่ออกใหม่ หรือการเข้าไปในตึกใหม่ตึกหนึ่งซึ่งเต็มไปด้วยคอมพิวเตอร์และจานดาวเทียม ก็แสดงให้เห็นถึงการขยายตัวอย่างรวดเร็วของการสื่อสารภายใน ๑๐ ปีที่ผ่านมา ในประเทศไทยก็เช่นเดียวกับในอังกฤษคือการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของชนชั้นกลางไม่ได้จำกัดการคอร์รัปชันและการซื้อเสียงให้หมดไป หรือไม่ได้ผลักดันให้พรรคการเมืองมีองค์กรในระดับท้องถิ่นขึ้นมาได้

แม้พระราชบัญญัติการปฏิรูป ๑๘๓๒ ของอังกฤษ (Reform Act 1832) ไม่ได้ตั้งใจให้พรรคการเมืองดึงเอาชนชั้นกลางเข้ามาร่วมพรรคการเมืองด้วยก็ตาม แต่ชนชั้นกลางได้รวมตัวกันเองเพื่อเข้ามาเล่นการเมือง การรวมตัวของชนชั้นกลางนี้เกิดขึ้นเมื่อมีประเด็นทางการเมืองเกิดขึ้นหรือเพื่อสนับสนุนนโยบายเฉพาะบางประการและพวกเขารวมตัวกันเพราะความคิดเห็นที่ตรงกันไม่ใช่เพราะสายสัมพันธ์ฉันญาติหรือเป็นเพราะความผูกพันทางประเพณี องค์กรของชนชั้นกลางนี้จะมีกิจกรรมเช่น การเรียกชุมนุม การยื่นคำร้องเรียน ลobbies นักการเมือง และบางครั้งที่พวกเขาณรงค์เพื่อสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดรายหนึ่ง^{๒๔} ในประเทศไทยก็มีองค์กรดังกล่าวเช่นกัน แม้ว่าตามกฎหมายแล้วมีแต่เพียงพรรคการเมืองเท่านั้นที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงได้ องค์กรเหล่านี้รวมตัวกันเพื่อรณรงค์ในประเด็นต่างๆ เช่น สิ่งแวดล้อม เอดส์

สิทธิสตรี และ การมีโอกาสนำเทียบของผู้พิการ เป็นต้น

สมาคมของพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นในอังกฤษที่ได้มีการก่อตั้งขึ้นหลังพระราชบัญญัติปฏิรูป ๑๘๓๒ เพื่อรับลงทะเบียนให้กับชนชั้นกลางที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้น ส่วนใหญ่ยังคงอ่อนแอไร้ประสิทธิภาพและยังกระจุกกระจายอย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้สนับสนุนพรรคก็เริ่มที่จะพัฒนาขึ้นในระดับท้องถิ่น ในประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน แม้ว่าพรรคการเมืองเพิ่มเพียง ๒-๓ พรรคที่มีสาขาพรรคก็ตาม แต่ในช่วงการเลือกตั้งก็ได้มีการตั้งทำการพรรคทั่วประเทศ ในประเทศอังกฤษมีพัฒนาการ ๒ ประการที่ช่วยให้สมาคมพรรคในระดับท้องถิ่นของอังกฤษมีความเข้มแข็งขึ้น ประการแรกคือผู้ที่เข้าร่วมในสมาคมส่วนใหญ่จะเล่นการเมืองในระดับเทศบาลด้วย สิ่งนี้ทำให้นักการเมืองในระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง และที่สำคัญว่านั่นก็คือจะเป็นแหล่งรายได้ที่เป็นอิสระให้แก่สมาคมท้องถิ่นนั้น ทั้งโดยจากการคอร์รัปชัน และจากการบริจาคของนักการเงินท้องถิ่น^{๒๕} ผลที่ตามมาคือ สมาคมท้องถิ่นได้พัฒนาขึ้นเป็นอย่างมากและเป็นเอกเทศจาก ส.ส. พรรค สิ่งนี้ยังไม่ได้เกิดขึ้นในประเทศไทย พรรคการเมืองต่างๆ มักจะลังเลที่จะให้การสนับสนุนผู้สมัครในการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ผู้สมัครส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค เนื่องจากพรรคภายใต้การควบคุมของส.ส. นั้นเกรงว่าหากให้การสนับสนุนผู้สมัครคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะแล้วจะเป็นเหตุให้ผู้สมัครรายอื่นไม่พอใจ และจะเป็นการทำลายโยงโยยสายสัมพันธ์ของหัวหน้าคณะตนเอง ดังนั้นแสดงให้เห็น

^{๒๔} Beer, หน้า ๔๕, ๔๖

^{๒๕} Weber, หน้า ๑๐๕

ถึงความอ่อนแอของพรรคการเมืองและความเข้มแข็งของส.ส. โดยเฉพาะผู้นำมั่งเล็กในพรรคซึ่งมีอิทธิพลต่อการเลือกตั้ง การสร้างและพัฒนาองค์กระดบ์ท้องถิ่นที่เป็นอิสระนั้นไม่ได้ทำประโยชน์ให้แก่ ส.ส.เลยกลับจะขัดผลประโยชน์เขาเสียอีก ประการที่สองแรงผลักดันอีกแรงหนึ่งที่มีต่อองค์พรรคท้องถิ่นในประเทศอังกฤษคือพระราชบัญญัติปฏิรูปการเมืองฉบับที่ ๒ ปี ๑๘๖๗ (Second Political Reform Act 1867) ซึ่งทำให้ฐานผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงกว้างขึ้น อันเป็นการเพิ่มความสำคัญให้กับ องค์กระดบ์ท้องถิ่นในการรับลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งกลุ่มใหม่ ในเมืองเบอร์มิงแฮมแห่งเดียว มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งใหม่เพิ่มถึง ๓๐,๐๐๐ คน^{๑๐}

การพัฒนาอันสำคัญที่สุดสำหรับระบบพรรคการเมืองอังกฤษน่าจะเริ่มขึ้นเมื่อมีการก่อตั้งสมาคมเสรีนิยมแห่งเบอร์มิงแฮม (Liberal Association of Birmingham) ในปี ๑๘๖๗ และต่อมาได้พัฒนาเป็นสหพันธ์เสรีนิยมแห่งชาติ (The National Liberal Federation- N.L.F.) ในปี ๑๘๗๗ ในเมืองเบอร์มิงแฮม ผู้นำพรรคการเมืองเสรีนิยมท้องถิ่นได้ก่อตั้งสถานที่ประชุมทางการเมืองขึ้น (caucus) เพื่อเสนอผู้สมัครลงเลือกตั้งและหาเงื่อนไขนโยบายของพรรคในระดับตำบล แนวคิดนี้ต่อมาได้ขยายเป็นพรรคการเมืองในระดับชาติคือ N.L.F. ในที่ประชุมผู้นำพรรคในเบอร์มิงแฮมและ N.L.F. นั้นเป็นตอนแรกที่มีผู้มีสิทธิออกเสียงได้เริ่มที่จะช่วงชิงพรรคการเมืองมาจากผู้อุปถัมภ์ (patron) และผู้นำมั่งเล็กภายในพรรคซึ่งยังคงมีอำนาจควบคุมพรรคอยู่ แม้ว่าหลังจากการยอมให้ชนชั้นกลางมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแล้ว Beer

ได้เขียนไว้ว่า “N.L.F. นั้นน่าจะเป็นการรวมตัวอย่างมีสำนึกของกลุ่มผลประโยชน์ (pressure groups) กลุ่มต่างๆ ซึ่งมีเป้าหมายในการก้าวไปสู่องค์พรรคพรรคระดับชาติโดยมีโครงการ(Program)ที่กว้างขึ้น^{๑๑} คนเหล่านั้นเดิมได้เข้าร่วมในกลุ่มต่างๆ ในการต่อสู้ในเรื่องต่างๆ และต่อมาได้รวมตัวกันเพื่อก่อตั้งองค์กระดบ์ขึ้นซึ่งองค์กระดบ์นี้ได้รวมเอาบรรดา “เสรีนิยม” เข้าด้วยกัน องค์กระดบ์ใหม่นี้ได้ก่อตัวขึ้นนอกรัฐสภาและอยู่นอกการควบคุมของ ส.ส. ของพรรค และได้เข้ามารับผิดชอบการวางนโยบายของพรรคและคัดเลือกผู้สมัครลงเลือกตั้งด้วย^{๑๒} ในตอนต้นสหพันธ์นี้นำโดยบุคคลที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามกับ ส.ส.พรรคเสรีนิยม อย่างไรก็ตาม จากการที่คนกลุ่มนี้สามารถช่วงชิงการกำหนดตัวผู้สมัครลงรับเลือกตั้งได้ทำให้สหพันธ์ประสบความสำเร็จในการโยกย้ายคู่แข่งบางคนของตนออกไปจากอำนาจและเข้าร่วมกับคู่แข่งกลุ่มอื่นบ้าง ในขณะที่พรรคภายในรัฐสภายังคงยืนยั้นในหลักการของความเป็นอิสระระดับหนึ่ง ทว่านโยบายพรรคเริ่มคล้อยคลึงกับของสหพันธ์มากขึ้นทุกที

ในกรณีของประเทศไทยนั้น การที่กลุ่มผู้ชุมนุมหรือองค์พรรคท้องถิ่นนั้นจะมารวมตัวกันเพื่อช่วงชิงพรรคการเมืองมาจากอำนาจของผู้นำมั่งเล็กจะเกิดขึ้นหรือไม่ก็ยังไม่เป็นที่แน่ชัด แม้ว่าการสื่อสารคมนาคมระหว่างกลุ่มเหล่านี้จะสะดวกสบายกว่าในศตวรรษที่ ๑๙ และแม้ว่าจะมีกลุ่มผู้ชุมนุมที่หลากหลายมารวมตัวกันเพื่อประท้วงในกรณีเดือนพฤษภาคมก็ตาม แต่ยังมีปัจจัยอื่นอีกมากมายที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการร่วมมือกันระหว่างกลุ่มเหล่านี้ ประการแรกคือกฎหมายได้ห้ามการมีกิจกรรมทางการเมืองโดยองค์กระดบ์อื่น ๆ

^{๑๐} Ostrogorski, หน้า ๑๖๑ พรบ.ปฏิรูปฉบับที่ ๓ ออกเมื่อปี ๑๘๘๕

^{๑๑} Beer, หน้า ๕๓

^{๑๒} Beer, หน้า ๕๓

ที่ไม่ใช่พรรคการเมือง ประการสอง ในครั้งหลังของศตวรรษที่ ๒๐ มีแนวโน้มว่ากลุ่มผู้ชุมนุมเหล่านี้จะไปมีความร่วมมือกับองค์กรที่มีอุดมการณ์เดียวกันภายนอกประเทศมากกว่าจะหันมาร่วมมือกันเอง ประการที่สามหวัคะแนรับจ้างในประเทศไทยไม่เหมือนกับหวัคะแนรับจ้างในประเทศอังกฤษ กล่าวคือไม่ได้ผูกพันอยู่กับพรรคการเมืองใดพรรคหนึ่ง แต่ย้ายจากพรรคหนึ่งไปอีกพรรคหนึ่งตามใจชอบ ความเป็นเอกเทศนี้ประกอบกับความไม่เต็มใจที่จะเข้าร่วมในการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นของพรรคการเมืองไทยนี้เองที่จำกัดไม่ให้องค์กรพรรคระดับท้องถิ่นพัฒนาไปได้ และประการสุดท้าย ในพรรคการเมืองแต่ละพรรคยังขาดเอกลักษณ์ทางอุดมการณ์ และจากการที่มีพรรคการเมืองจำนวนมากภายในนี้เองทำให้ผู้มีความสนใจประเด็นใดประเด็นหนึ่งโดยเฉพาะจะสามารถเลือกพรรคที่เหมาะสมกับตัวเองได้ยากมาก

อย่างน้อยที่สุดก้าวสำคัญอีกก้าวหนึ่งที่จะจำกัดคอร์ปชั่นและการซื้อเสียงได้เกิดขึ้นในต้นศตวรรษที่ ๒๐ ในอังกฤษ เมื่อปลายศตวรรษที่ ๑๙ ผู้มีสิทธิออกเสียงได้ขยายตัวไป โดยได้มีการกำหนดให้ผู้ชายทุกคนจากทุกชนชั้นมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง แม้ว่าจะเป็นการเปิดทางให้มีการซื้อเสียงกันอย่างมโหฬารโดยคนรวยสามารถซื้อเสียงคนจนได้โดยใช้วิธีดัดราคาให้ต่ำเช่นเดียวกับในประเทศไทย พรรคการเมืองใหม่ที่เพิ่งตั้งก็พยายามที่จะดึงเอาบรรดาชนชั้นล่างเหล่านี้เข้าร่วมในกระบวนการทางการเมืองด้วย ในปี

๑๘๙๙ กรรมการในอังกฤษได้ตัดสินใจที่จะตั้งพรรคการเมืองและองค์กรเลือกตั้งของตนเองขึ้นเมื่อที่ประชุมสหภาพแรงงาน(Trade Union Congress) ได้มีมติให้ตั้งพรรคแรงงานขึ้น^{๓๓} ในทศวรรษแรกของศตวรรษที่ ๒๐ สภาได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมเป็นจำนวนมากเนื่องจากสภาต้องการหาเสียงสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงกลุ่มใหม่^{๓๔} สิ่งนี้ทำให้คนจนหันมาพึ่งรัฐบาลแทนผู้อุปถัมภ์ ทำให้ผู้อุปถัมภ์สามารถคุมผู้มีสิทธิออกเสียงที่มาจากคนจนได้น้อยลง ผู้อุปถัมภ์ในประเทศอังกฤษคือ พวกมีอิทธิพลและหวัคะแนมักจะหางานให้ หรือออกเงินกู้ หรือให้สวัสดิการเบื้องต้นกับผู้มีสิทธิออกเสียงเพื่อแลกกับคะแนนเสียงสนับสนุนจากคนเหล่านี้ เมื่อรัฐบาลได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้สวัสดิการประชาชนมากขึ้น อิทธิพลดังกล่าวของหวัคะแนก็จะลดลงไป^{๓๕} กฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมได้มีการเริ่มบังคับใช้ในช่วงของรัฐบาลชาติชายๆ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังมึ้งงานทางด้านนี้ที่ต้องทำอีกมากมาย

แม้ว่าระบบพรรคการเมืองอังกฤษในศตวรรษที่ ๑๘-๑๙ จะมีลักษณะคล้ายคลึงอย่างมากกับประเทศไทยในปัจจุบันก็ตาม แต่ระบบการเมืองและสังคมในด้านอื่นๆ ของทั้ง ๒ ประเทศนี้มีความแตกต่างกันอย่างมากผู้เขียนขอกล่าวถึง ๒-๓ ประการที่สำคัญๆ คือ ประการแรกดังที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วว่า การสื่อสารและการคมนาคมในประเทศไทยปัจจุบันมีความสะดวกมากกว่าอังกฤษในศตวรรษที่ ๑๙ เป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะ

^{๓๓} Maurice Duverger, *Political Parties*, แปล Barbara and Robert North (London : Methuen, 1959 rev.ed.) หน้า xxx

^{๓๔} สิ่งนี้เกิดขึ้นในอังกฤษเมื่อมีการหาเสียงสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงกลุ่มใหม่ และผลก็คือ คนกลุ่มนี้ได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในประเทศไทย สิ่งที่กำลังเกิดขึ้นก็คือ นักการเมืองที่เป็นพลเรือนต้องแข่งขันกับทหารในการหาเสียงสนับสนุนจากประชาชน

เป็นดาวเทียม โทรทัศน์ โทรสาร และโทรศัพท์มือถือได้เอื้อให้มีการติดต่อทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศเป็นไปได้อย่างง่ายดายและรวดเร็วขึ้นรถยนต์และเครื่องบินทำให้การเดินทางเป็นไปอย่างรวดเร็ว การที่สิ่งเหล่านี้จะเอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน หรือเป็นสิ่งที่เบี่ยงเบนความสนใจของผู้คนไปจากการเมืองนั้นจะทำให้เกิดผลที่ต่างกันในการพัฒนาระบบพรรคการเมืองด้วย

ประการที่สองโลกในศตวรรษที่ ๑๙ และต้นศตวรรษที่ ๒๐ นั้น อุดมการณ์มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมาก ผลก็คือผู้ที่มีความจงรักภักดีต่อพรรคในประเทศอังกฤษจะมีความเชื่อในอุดมการณ์พรรคในลักษณะที่ไม่เกิดขึ้นในประเทศไทย เมื่อพรรคการเมืองปราศจากภาพที่ชัดเจนในอนาคตแล้วเป็นการยากที่จะมีผู้ที่จงรักภักดีต่อพรรคการเมืองในประเทศไทย ซึ่งนั่นหมายถึงการบริจาคเงินบำรุงพรรคซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้ระบบพรรคมีความเข้มแข็งขึ้น ความเฉื่อยชาทางการเมืองในประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางไม่ใช่เฉพาะแต่ในหมูชนชั้นกลางเท่านั้นถึงแม้ฝ่ายที่ต่อต้านรัฐบาลทหารจะให้การสนับสนุนประชาธิปไตย แต่ก็ไม่ได้ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งเป็นการเฉพาะ ประกอบกับยังไม่มีพรรคการเมืองที่มีวิสัยทัศน์ (vision) ที่สามารถดึงดูดใจผู้ให้การสนับสนุนได้เป็นจำนวนมาก

ประการที่สามแม้ว่าประเทศอังกฤษจะเป็นประเทศมหาอำนาจประเทศหนึ่งของโลกและสามารถใช้ประเทศอาณานิคมของตนในการหาตลาดและทรัพยากรก็ตาม แต่อังกฤษก็ไม่ได้มีกองทัพที่เข้มแข็ง จากการที่อังกฤษเป็นเกาะทำให้ต้องพึ่งกองทัพเรือในการป้องกันประเทศและกองทัพเรือนั้นก็ใช้เวลาส่วนใหญ่อยู่ในทะเลทำให้ไม่มีโอกาสเข้ามายุ่งเกี่ยวทางการเมือง สำหรับประเทศไทยนั้นนักการเมืองจะต้องเผชิญกับปัญหา

๒ ด้านคือ ต้องต่อสู้กับทหารเพื่อเข้ามามีอำนาจทางการเมือง และเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ดังนั้น การหาเสียงสนับสนุนจากประชาชนจะต้องใช้เงินจำนวนมากและวิธีการหาเงินที่ง่ายที่สุดที่จะมาสู้กับทหารก็คือการคอร์รัปชัน ดังนั้น การคอร์รัปชันของนักการเมืองฝ่ายพลเรือนที่จะนำเงินมาสู้กับทหารนั้นจึงเป็นข้ออ้างอันดีเยี่ยมของฝ่ายทหารที่จะทำการรัฐประหาร นักการเมืองจะต้องถูกบังคับให้เลี้ยงตัวอยู่บนเส้นลวดเล็กๆ ซึ่งแบ่งระหว่างการคอร์รัปชันเพื่อหาเงินมาสนับสนุนพรรคและ “มุ้งเล็ก” ต่างๆ ภายในพรรคกับการคอร์รัปชันที่ทหารและประชาชนจะสามารถจับได้ จนกว่าพวกเขาจะสามารถหาแหล่งการเงินอื่นมาใช้จ่ายเพื่อการดังกล่าวได้ และก็จะต้องมีความพยายามจำกัดการคอร์รัปชันของสมาชิกพรรคที่ทำเพื่อความร่ำรวยส่วนตัวด้วย

ประการสุดท้าย ในช่วงศตวรรษที่ ๑๘-๑๙ นั้นผู้คนมีความยอมรับต่อการคอร์รัปชันได้มากกว่าในปัจจุบัน อาจเป็นไปได้ว่า การคอร์รัปชันในบางระดับจะมีส่วนจำเป็นในการเอื้อให้พรรคการเมืองที่อ่อนแอได้พัฒนาไปเป็นองค์กรมวลชน สิ่งนี้จะอธิบายการคอร์รัปชันอย่างมโหฬารของพรรคการเมือง ไม่เพียงแต่ในอังกฤษและในไทยเท่านั้น แต่เกิดขึ้นกับหลายประเทศด้วยกัน เช่นในสหรัฐเมื่อศตวรรษที่ ๑๙ ญี่ปุ่น เกาหลี ไต้หวัน และอีกหลาย ๆ ประเทศที่พรรคการเมืองยังไม่ได้ถูกพัฒนาขึ้นมาเป็นองค์กรมวลชน ความอดทนที่น้อยลงต่อการคอร์รัปชันเช่นนั้นจะเป็นตัวเร่งให้มีการพัฒนาระบบพรรคการเมืองหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนานั้น เป็นสิ่งที่ต้องดูกันต่อไป

ความแตกต่างอื่นๆ ทั้งทางการเมืองและทางสังคมยังคงมีอยู่อีกมาก และถึงแม้จะมีความแตกต่างเหล่านี้ก็อยู่ก็ตาม ความคล้ายคลึงของระบบพรรคการเมืองและโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการคอร์รัปชัน หัวคะแนน และมุ้งเล็กในพรรคการเมือง

เมืองก็ยังมีอยู่มาก เมื่อความคล้ายคลึงกันนี้ยังคง
 มีอยู่ไม่ว่าความแตกต่างจะมีมากเท่าใด ก็สามารถ
 จะกล่าวได้ว่า การคอร์รัปชันนั้นน่าจะเป็นผลมาจาก
 ระบบพรรคการเมืองที่อ่อนแอมากกว่าจะเป็นเรื่อง
 วัฒนธรรมทางการเมือง

คลังแห่งภูมิปัญญา

วารสารธรรมศาสตร์ฉบับต่างๆ ยังมีให้เลือกซื้อในราคาพิเศษ
 ผู้สนใจติดต่อขอทราบรายละเอียดโดยตรงที่
 โครงการวารสารธรรมศาสตร์ อาคารอนุประสงค์ ชั้น 5
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ 10200 โทร. 221-6171-80 ต่อ 4201

