

รัฐธรรมนูญไทยภายใต้กรอบทฤษฎีธรรมาภิบาลตรีมิติ

สุรศักดิ์ ไชยชนกิจ¹

บทคัดย่อ

ความขัดแย้งทางการเมืองของไทยนำไปสู่การยึดอำนาจ และเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่บ่อยครั้ง แต่วงการวิชาการจนถึงขณะนี้ยังคงไม่มีทฤษฎีธรรมาภิบาลการเมืองซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เนื่องจากแต่ละแนวคิดล้วนมีข้อบกพร่องบางประการ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมสำหรับประเทศต่างๆ ในขณะที่ทฤษฎีตรีมิติซึ่งอาศัยรากฐานของทฤษฎีกิจการ กลับพบว่ามีความสอดคล้องค่อนข้างมากกับแนวคิดการเมืองและผลการศึกษานานหนึ่งในระยะเวลาต่อมาจากการทดลองใช้ทฤษฎีตรีมิติในการวิเคราะห์ระบบธรรมาภิบาลการเมืองไทยกับข้อมูลทฤษฎีภูมิพบว่า สามารถอธิบายปรากฏการณ์ได้อย่างน่าพอใจ ซึ่งนำไปสู่ความเข้าใจในระบบธรรมาภิบาลของการเมืองไทยมากขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นความเป็นไปได้ในการขยายการศึกษาธรรมาภิบาลการเมืองภายใต้กรอบทฤษฎีตรีมิติ

¹ MBA (U.C. Berkeley) ปรัชญาคุษฎีบัณฑิต ภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ E-mail address: nemcon@loxinfo.co.th ผู้เขียนขอขอบพระคุณกรรมการตรวจบทความของท่านที่ไม่ทราบชื่อของวารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ สำหรับความเห็นอันมีค่า นำไปสู่การปรับปรุงคุณภาพของร่างบทความนี้ โดยความเห็นและความผิดพลาดใดๆ ยังคงตกเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนคำพังแต่เพียงผู้เดียว บทความนี้เขียนเสร็จก่อนที่มีรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ประกาศใช้ (บรรณาธิการ)

Abstract

Like several previous political conflicts in this country, the recent unresolved political rift led to the coup in Thailand and a search for a new constitution. The search faces a profound difficulty when there seem not to be the generally accepted theory of political governance. All prevailing concepts bear certain weaknesses and draws unfavorable arguments whereas the so-called Trimiti theory, originated in integrated theories of the firm, is found more compatible with recent thoughts and studies. Its application provides a satisfactory explanation of the political dilemma in Thailand and it helps shedding some light to the evolution of political governance in Thailand. Policy implications are provided.

Key words: รัฐธรรมนูญ ธรรมนูญ ธรรมนูญ ธรรมนูญ ธรรมนูญ

1. คำนำ

ผลการศึกษาที่ทำเมื่อเร็วนี้ขึ้นยืนยันว่า ระดับความพอใจในชีวิตของประชาชนในกลุ่มประเทศที่มีระดับธรรมนูญและรายได้ต่ำนั้นขึ้นอยู่กับดัชนีคุณภาพของรัฐบาลมากกว่าขึ้นอยู่กับระดับรายได้ต่อหัวของประชากร ในจำนวนกลุ่มปัจจัยทั้งหลายที่อาจสร้างความพอใจในชีวิตนั้นประชาชนของประเทศเหล่านี้ได้ให้น้ำหนักค่อนข้างมากกับการสามารถสร้างบรรยากาศของความไว้วางใจของรัฐบาล ตลอดจนการสามารถให้บริการแก่ประชาชนอย่างซื่อสัตย์และมีประสิทธิภาพ (Helliwell and Huang, 2006) แต่การที่จะได้มาซึ่งรัฐบาลที่มีคุณภาพเช่นนั้นพบว่าเป็นเรื่องที่ยากลำบากสำหรับประเทศไทยตลอดระยะเวลาตั้งแต่การเริ่มมีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญคือ ความหวังของประชาชนที่จะนำประเทศไปสู่ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยและการมีรัฐบาลที่มีคุณภาพดังกล่าว แต่จากเหตุการณ์เท่าที่ปรากฏในประเทศไทยนั้นทำให้ดูเหมือนว่า รัฐธรรมนูญที่พยายามเน้นคุณภาพความเป็นประชาธิปไตย อย่างเช่น ฉบับปีพ.ศ. 2540 นั้นไม่อาจนำไปสู่การมีรัฐบาลที่มีคุณภาพได้เสมอไป

การแย่งชิงอำนาจของพรรคการเมืองนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองและรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 เพื่อลดอำนาจของสมาชิกผู้แทนราษฎรในการแย่งชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี และให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากพอที่จะดำเนินนโยบายอย่างต่อเนื่อง แต่แล้วก็เริ่มเป็นที่ชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างผลกระทบทางลบที่ไม่ได้คาดหมายมาก่อน กล่าวคือแม้ได้สร้างความ

เข้มแข็งให้รัฐบาลตามที่ต้องการ แต่กลไกการคานอำนาจอื่นๆ ทั้งหลายโดยเฉพาะองค์กระอิสระส่วนใหญ่ซึ่งตั้งความหวังว่าจะสามารถคานอำนาจกลับล้มเหลวในการควบคุมรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันก็เกิดความไม่พอใจของประชาชนจำนวนมากในเรื่องจริยธรรมของบุคคลในคณะรัฐบาล โดยเฉพาะในประเด็นการทำธุรกรรมที่มีลักษณะเกิดผลประโยชน์ที่ขัดกัน (Conflicts of interest)

ความไม่พอใจดังกล่าวได้ขยายตัวนำไปสู่วิกฤติการณ์ทางการเมืองในปี พ.ศ. 2549 และความพยายามร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่ แม้จะเป็นที่ประจักษ์ในหมู่นักวิชาการถึงข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 แต่ข้อเสนอในการปรับปรุงรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 นี้ กลับยังไม่มีความเห็นพ้องต้องกันในประเด็นที่ควรปรับปรุงแก้ไข แนวโน้มกระแสในปัจจุบันที่มุ่งให้มีการคานอำนาจรัฐบาลมากยิ่งขึ้น โดยการทำให้องค์กรด้านการตรวจสอบมีความเป็นอิสระมากขึ้น และเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเอนเอียงเข้าหาประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) มากขึ้น (Frey and Stutzer, 2004) แม้การให้บทบาทประชาชนกลุ่มต่างๆ ยังคงมีความจำเป็นเพื่อสร้างความรู้สึกรับรู้ของการเป็นเจ้าของอันเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสร้างประชาธิปไตย (Ndulo, 2001) ในขณะที่สังคมไทยยังคงหวั่นเกรงกับการทุจริตที่มักมาพร้อมอำนาจเบ็ดเสร็จ แต่ก็ยังคงไม่อาจล้มความเชื่อหน่ายกับสภาพของรัฐบาลที่อ่อนแอเกินกว่าที่ผลักดันนโยบายที่เป็นประโยชน์กับส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง สภาพการณ์ความต้องการที่ขัดแย้งดังกล่าวได้สร้างปัญหาอย่างยิ่งในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ทฤษฎีตรีมิติได้ผ่านการทดสอบและยืนยันว่ามีความเป็นไปได้สำหรับการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลบริษัท เนื่องจากทั้งทฤษฎีตรีมิติและระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นล้วนตั้งอยู่บนรากฐานความเชื่อในเงื่อนไขความจำเป็นของความสมดุลของอำนาจเช่นเดียวกัน (Sinden, 2005; สุรศักดิ์ ไชยชนกิจ, 2549) ซึ่งแนวคิดนี้มีหลักฐานสนับสนุนย้อนหลังกลับไปในประวัติศาสตร์ของการมีเงื่อนไขที่คล้ายคลึงกันของธรรมาภิบาลบริษัทมหาชนและธรรมาภิบาลของนครรัฐ (State) ในยุโรปสมัยกลางที่เกิดจากการรวมตัวของประชากรแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจร่วมกันนำไปสู่การเกิดอำนาจตลาดสำหรับบริการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยสำหรับการค้าขาย (Volckart, 2000) แต่ด้วยความกว้างและลึกของรากฐานทางทฤษฎีทำให้น่าเชื่อว่ากรอบทฤษฎีตรีมิติน่าจะมีประโยชน์สำหรับการใช้การวิเคราะห์ปรากฏการณ์ความสำเร็จและล้มเหลวของรัฐธรรมนูญ รัฐบาลและหน่วยงานรัฐ โดยแนวทางการแลกเปลี่ยนกรอบทฤษฎีระหว่างสาขาวิชาลักษณะเช่นนี้ไม่อาจถือเป็นสิ่งที่แปลกใหม่แต่อย่างใดในวงวิชาการ (Joo, 2003) แม้ในขณะนี้ยังคงไม่มีการทดสอบกรอบ

ทฤษฎีตรีมิติกับระบบการเมืองไทยในเชิงประจักษ์ก็ตาม โดยในหัวข้อนี้จะใช้กรอบทฤษฎีดังกล่าววิเคราะห์ และแสดงให้เห็นถึงปัญหาความล้มเหลวของระบบธรรมาภิบาลของระบบการเมือง ตลอดจนหน่วยงานรัฐ ซึ่งเชื่อว่าจะช่วยให้วงวิชาการได้เข้าใจรัฐธรรมนูญในแง่มุมของทฤษฎีกิจการ (Theory of the firm) มากขึ้น โดยเฉพาะในแง่มุมของทฤษฎีตรีมิติซึ่งอาศัยรากฐานของทฤษฎีกิจการเป็นแนวทาง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความเข้าใจระบบธรรมาภิบาลการเมืองของไทยมากขึ้น อันน่าจะเป็นประโยชน์บางประการต่อสังคมวิชาการมากกว่าจะเป็นบทวิเคราะห์เพื่อใช้เป็นที่รากฐานของการร่างรัฐธรรมนูญไทย

เนื้อหาบทความในส่วนที่เหลือจะเริ่มต้นในหัวข้อ 2 ซึ่งเป็นบททวนแนวคิดหลักในเรื่องธรรมาภิบาลของระบบการเมืองและแสดงให้เห็นว่าแนวคิดที่ผ่านมายังมีข้อบกพร่อง เป็นเหตุจำเป็นที่ต้องค้นหาแนวคิดใหม่ๆ จากนั้นเป็นการแสดงลักษณะปัญหาธรรมาภิบาลการเมืองของสังคมไทย โดยการใช้แนวคิดสิทธิในทรัพย์สินในหัวข้อที่ 3 เพื่อแสดงให้เห็นว่าระบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญที่ผ่านมานั้น ไม่ชักนำไปให้มีการสอดรับในเรื่องของสิทธิและอำนาจปกครอง (Misalignment of property rights) อย่างเพียงพอ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ไม่อาจตระหนักผลกระทบของการใช้สิทธิของตน การวิเคราะห์ในกรอบทฤษฎีสิทธิในทรัพย์สินยังช่วยแสดงให้เห็นสิ่งที่ควรเป็นวัตถุประสงค์ของรัฐบาลที่ชัดเจนกว่าแนวคิดอื่นๆ ที่มีมา และไม่น่าจะชัดเจนน้อยกว่าแนวคิดธรรมาภิบาล (Good governance) ดั้งเดิม จากนั้นจึงได้นำเสนอกรอบทฤษฎีตรีมิติในหัวข้อที่ 4 เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการวิเคราะห์ระบบธรรมาภิบาลโดยจัดประเภทสถาบันในสังคมไทยตามองค์ประกอบทั้งสามตามทฤษฎีตรีมิติ หัวข้อที่ 5 เป็นการเปรียบเทียบให้เห็นภาวะความไร้ธรรมาภิบาลที่เกิดจากการไร้ฉันทามติทางวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมไทยในสองลักษณะ โดยในหัวข้อนี้ได้แสดงให้เห็นปรากฏการณ์ไร้ธรรมาภิบาลของระบบการเมืองของไทยตามรัฐธรรมนูญยุคแรกคือช่วงปีพ.ศ. 2475-2439 และยุคหลังคือช่วงปีพ.ศ. 2540-ปัจจุบัน ตามแนวทางทฤษฎีตรีมิติถือว่า องค์กรเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์บางประการ การวิเคราะห์รัฐธรรมนูญโดยไม่คำนึงถึงบริการที่รัฐพึงให้แก่ประชาชนจึงมีความผิดพลาดอยู่มาก ดังนั้นหัวข้อ 6 จึงแสดงให้เห็นผลกระทบที่แตกต่างของรัฐธรรมนูญในสองยุคต่อธรรมาภิบาลการเมืองและหน่วยงานของรัฐ หัวข้อที่ 7 จะเป็นการนำเอาสิ่งที่ค้นพบมาวิเคราะห์เพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อบ่งชี้เชิงนโยบายบางประการสำหรับการปรับปรุงรัฐธรรมนูญไทย บทความจบลงด้วยการสรุปในหัวข้อที่ 8 อันเป็นหัวข้อสุดท้าย

2. หลักธรรมาภิบาลการเมือง

ในขณะที่ผลการศึกษายืนยันเป็นที่ชัดเจนมากขึ้นว่ารัฐธรรมนูญเป็นปัจจัยสำคัญของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ รวมทั้งเป็นสาเหตุรากฐานของประเภทปัญหาการทุจริตต่างๆ ซึ่งทำให้มีผลกระทบอย่างมากต่อความเป็นอยู่ของประชาชน (Persson and Tabellini, 2003) แต่การศึกษาในเรื่องธรรมาภิบาลในทางภาครัฐที่แม้จะมีมาช้านานยังคงไม่พบแนวทฤษฎีซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป อันเป็นสภาพการณ์ลักษณะเดียวกับที่พบในการศึกษาธรรมาภิบาลบริษัท

ในหนังสือของแซม เกียร์ ซึ่งเป็นนักวิชาการด้านนี้ที่ได้รับการยอมรับมากที่สุดบุคคลหนึ่ง ได้อธิบายว่า ธรรมาภิบาลเป็นสถานะของการพัฒนา และการบริหารจัดการ และนโยบายสาธารณะของชาติขั้นสูงสุด โดยให้ความหมายของธรรมาภิบาล (Good governance) ของภาครัฐว่า “การมีส่วนร่วม (Participation) ความโปร่งใสตรวจสอบได้ (Transparency) การมีหน้าที่ความรับผิดชอบ (Accountability) เพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจวางอยู่บนฉันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคม และเพื่อให้มั่นใจว่า เสียงของคนยากจนและด้อยโอกาสจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร” ซึ่งแนวคิดนี้ตั้งอยู่บนทฤษฎีเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberal theory) ซึ่งเน้นการผ่อนคลายการควบคุมของรัฐ (Deregulation) รัฐสามารถนำแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลมาใช้ได้ทั้งในแง่ของวิธีการหรือเครื่องมือในการพิจารณาประเด็นปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพัฒนาโครงสร้างสถาบัน การสร้างขีดความสามารถ การกระจายอำนาจและหน้าที่ออกจากศูนย์กลาง ความสัมพันธ์ระหว่างนักรบการเมืองกับข้าราชการ การประสานงานและบทบาทในการส่งเสริมธรรมาภิบาลของผู้นำรัฐบาล (แซม เกียร์, 2545, น. 37-8, 42-3) โดยเป็นที่น่าสังเกตว่า แนวคิดเรื่องลักษณะธรรมาภิบาลข้างต้นนั้นได้ถูกนำมากล่าวอ้างอย่างมากมาย และถูกใช้เป็นรากฐานสำหรับพัฒนา “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2545) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 และยังคงถูกอ้างในเอกสารอื่นๆ ด้วย (เช่น รั้งสรรค์ ณะพรพันธุ์, 2545)

แต่หากพิจารณาหลังไปในเนื้อหาจะเห็นว่า แนวคิดลักษณะธรรมาภิบาลข้างต้นนั้น มุ่งเน้นที่ประสิทธิภาพของการควบคุมกิจกรรมของรัฐ ภายใต้ระบบการควบคุมและสถาบันที่ดำรงอยู่แล้ว แต่มิได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบหรือกลไกการควบคุมระดับสูงจะเกิดขึ้นได้อย่างไร และอีกทั้งมิได้ช่วยชี้ให้เห็นว่า ระดับและขอบเขตที่เหมาะสมของการควบคุม หรือความสมดุลของกลไกการควบคุม เพราะแม้แต่กฎหมายที่ไม่ปลอดจากอำนาจการเมืองยังไม่มีผลใช้ในการบังคับ จึงไม่น่าสงสัยว่า

แนวคิดดังกล่าวสร้างการเปลี่ยนแปลงที่น้อยมาก (Barnhizer, 2006, p. 5) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากนำไปใช้บนพื้นฐานของความสมัครใจของหน่วยงาน และมีได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดต่อความสมดุลของอำนาจไม่ได้ผลแตกต่างไปจากมาตรการที่อิงทฤษฎีตัวแทน (Agency theory) (Jensen and Meckling, 1976) ซึ่งเป็นแนวคิดที่มองข้ามประเด็นสำคัญขององค์กรว่า เกิดขึ้นและดำรงอยู่เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์บางอย่าง (North, 1990) มากกว่าการป้องกันปัญหาตัวแทนความเคซินของนักวิชาการในสังคมตะวันตก ซึ่งอยู่ในภาวะแวดล้อมที่มีสถาบันที่ลงตัว มีทั้งบรรทัดฐานทางสังคมที่เข้มแข็งและกลุ่มสังคมอารยะ (Civil society) ช่วยชี้นำจริยธรรมและคุณธรรม ทำให้กรอบคิดดังกล่าวมักมองข้ามประเด็นสำคัญหลายประการ ซึ่งรวมถึงขีดความสามารถเพื่อสนองวัตถุประสงค์ขององค์กร (สุรศักดิ์ ไชยชนกิจ, 2549) อันเป็นรากฐานของหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) และจำกัดความสนใจในวงแคบๆ เพียงการปรับปรุงประสิทธิภาพของสถาบันให้มีอยู่แล้วดีขึ้นเท่านั้น ทั้งที่หน้าที่ความรับผิดชอบนั้นไม่สามารถดำรงอยู่ได้ หากปราศจากขีดความสามารถหลักขององค์กรและอันที่จริงแล้วประเด็นของประสิทธิภาพย่อมไม่อาจแยกจากขีดความสามารถหลักตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรนั้นได้

ผลเสียประการต่อมาของการตัดองค์ประกอบขีดความสามารถตามวัตถุประสงค์ขององค์กรออกจากองค์ประกอบหลักของระบบธรรมาภิบาลก็คือ ทำให้มองไม่เห็นความเชื่อมโยงว่าเป้าหมายของหน่วยงานย่อยจะรองรับเป้าหมายหลักของสถาบันในภาพรวมได้อย่างไร ระบบธรรมาภิบาลตามกรอบคิดธรรมาภิบาลของประเทศตะวันตกนั้นอย่างดีที่สุดก็เป็นที่ได้เพียงระบบที่เอื้อประโยชน์ในจุดเล็กๆ ที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบเท่านั้น กล่าวคือเป็นระดับดุลยภาพที่ต่ำ (Local optimality) ในแง่ร้ายที่สุดนั้น ระบบดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคในการพัฒนาสังคมในภาพรวมได้ อย่างเช่น หากหน่วยงานรัฐให้ความสนใจเพียงระบบธรรมาภิบาลที่เอื้อประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรในพื้นที่สูงสุด โดยพิจารณาเฉพาะประโยชน์ของกลุ่มประชาชนในบางพื้นที่หรือบุคคลใดกลุ่มบุคคลแล้ว ย่อมสร้างปัญหาของระบบธรรมาภิบาลของสังคมในส่วนรวมทันที หรือในทางตรงข้ามการเน้นประโยชน์ของสังคมในภาพรวมจนมองข้ามความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นจากผลกระทบของโครงการขนาดใหญ่ย่อมขาดความยั่งยืน ดังเช่น กรณีโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินที่หินกรูดและบ่อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โครงการขนาดใหญ่ของรัฐนั้นต้องสามารถประสานระบบธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติเข้าหากันได้ ซึ่งกรอบของ

ธรรมชาติของดังกล่าวดูเหมือนว่ายังขาดคุณสมบัติดังกล่าว

ในระหว่างทศวรรษ 2510 ได้ปรากฏทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public choice theory) ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ (Constitutional economics) ซึ่งได้พยายามอธิบายคุณสมบัติของระบบการเมืองภายใต้ชุดของกฎระเบียบ (Buchanan and Tullock, 1962) ซึ่งแม้ทฤษฎีดังกล่าวจะอธิบายปรากฏการณ์ของแต่ละสังคมได้ค่อนข้างดี แต่ก็ยังขาดแกนทฤษฎี (Theoretical core) ที่อาจอธิบายสาเหตุความแตกต่างระหว่างระบบธรรมชาติของสังคมต่างๆได้ ทำให้ขาดความเข้มแข็งในเชิงของทฤษฎี นอกจากนั้นแนวคิดอื่น เช่นทฤษฎีเกมก็ยังอิงแนวเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก และยึดสมมติฐานของความเห็นแก่ตัวของบุคคล ตลอดจนการยึดมั่นในระบบเหตุผลในเชิงเศรษฐศาสตร์ และทุกฝ่ายมีข้อมูลอย่างสมบูรณ์ ตลอดจนการยอมรับและปฏิบัติตามกติกาของเกมการเมือง (โปรดดูแนวคิดใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2545 บทที่ 1) ข้อสมมติฐานที่มาพร้อมทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กระแสหลักเหล่านี้ ดูเหมือนจะผิดเพี้ยนค่อนข้างมากจากข้อเท็จจริงในประเทศไทย อย่างเช่น เงื่อนไขที่ว่าทุกฝ่ายทำตามกติกา ในขณะที่ประชาชนคนไทยจำนวนมากยังรับอามิสสินจ้างเพื่อลงคะแนนเสียง ทำให้ความหวังในการใช้ทฤษฎีเหล่านี้ในการอธิบายปรากฏการณ์การเมืองในประเทศไทยดูไม่ค่อยจะมีมากนัก หากไม่สร้างเงื่อนไขอื่นประกอบ อย่างเช่น การมีเหตุผลภายใต้ความจำกัด (Bounded rationality) (Simon, 1997) แต่การเพิ่มเงื่อนไขเข้าไป ก็มักมีผลทำให้กรอบการวิเคราะห์ขาดความคล่องตัว

นอกจากนั้น เมื่อไม่นานมานี้ได้ปรากฏแนวคิดที่ว่า ระบบการปกครองจะมีสององค์ประกอบคู่กันคือโครงสร้างเชิงชั้นและตลาด (Hierarchy and market) หรือเผด็จการและคณะกรรมาการ (Dictator and Council) (Congleton, 2001) ผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้ปกครองและผลประโยชน์สังคม (Personal gain and social gain) (Klick, 2002) หรือ ความรุนแรงและการผลิต (Violence and Production) อันเป็นรากฐานของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์อัตตาธิปไตย (The economic theory of autocracy) (Kirstein and Voigt, 2003) ซึ่งเชื่อว่าระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะมีวิวัฒนาการบนส่วนผสมของสององค์ประกอบดังกล่าว แม้แนวทฤษฎีดังกล่าวจะสามารถอธิบายความแตกต่างของระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศต่างๆได้พอสมควร แต่ก็มีสภาพเป็นเพียงการพรรณนา (Descriptive) ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น แต่ไม่สามารถอธิบายสิ่งที่ผลักดันให้สังคมเกิดวิวัฒนาการในการมีประชาธิปไตยมากขึ้น เนื่องจากกรอบคิดแบบทวิภาคีดังกล่าวได้มองข้ามปัจจัยที่สามอันเป็นสิ่งกำหนดความร่วมมือของสมาชิกในสังคม ซึ่งเป็นเงื่อนไขตัดสินว่าสังคมจะมี

วิวัฒนาการในทางที่เจริญขึ้นอย่างประเทศในยุโรปตะวันตก ถึงขั้นเกิดมีการร่างรัฐธรรมนูญร่วมของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป (European Union) มีความก้าวหน้าอย่างช้าๆ ในหลายประเทศของทวีปเอเชีย หรือเปลี่ยนแปลงน้อยมากในทวีปแอฟริกาและอเมริกาใต้

นอกจากนั้นการแย่งชิงอำนาจของนักการเมืองของไทยหลายครั้งในอดีตได้แสดงหลักฐานให้เห็นแล้วว่า ลำพังองค์ประกอบอำนาจปกครองและกลไกการคานอำนาจดังกล่าวโดยปราศจากการแทรกแซงจากสถาบันของคุณธรรมเป็นเครื่องนำทางจะไม่สามารถสร้างระบบธรรมาภิบาลที่อาจช่วยให้สังคมไทยรอดพ้นวิกฤติการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงและมีวิวัฒนาการไปข้างหน้าได้ สอดคล้องกับแนวคิดกฎรองรับการเปลี่ยนแปลง (Transition rules) ที่เห็นว่าสังคมจำเป็นต้องมีกฎระเบียบบางอย่างรองรับกระบวนการเปลี่ยนแปลงเพื่อลดผลกระทบจากความขัดแย้ง (Richter, 2002) ในขณะเดียวกัน การศึกษาที่ผ่านมาล้วนชี้สอดคล้องให้เห็นว่าประเด็นของการขาดความสมดุลอำนาจไม่ว่าจะในบริษัทจดทะเบียนหรือในระบบการเมืองไทยเกิดจากการที่ระบบการเมืองไทยขาดฉันทามติทางวัฒนธรรมของการคานอำนาจที่สร้างสรรค์ ซึ่งต้องอาศัยรากฐานวัฒนธรรมของประชาชนส่วนใหญ่ในเรื่องประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง (Klick, 2002; Van Dijk, De Cremer, and Handgraaf, 2004)

ในขณะเดียวกันทฤษฎีตรีมิติซึ่งเสนอแนวคิดของความสมดุลขององค์ประกอบสามประการคือขีดความสามารถเชิงอำนาจ อำนาจการควบคุม และฉันทามติทางวัฒนธรรม ที่ได้ผ่านการพิสูจน์กับบริษัทมหาชนของไทยมาแล้วนั้น ไม่พบว่ามีข้อจำกัดในลักษณะข้างต้นดังกล่าว (สุรศักดิ์ ไชยชนกิจ, 2549) นอกจากนี้ยังพบว่าแนวคิดนี้ยังสอดคล้องกับข้อสรุปที่ได้จากการประมวลข้อสังเกตทั้งหลายของแนวคิดในเรื่องรัฐธรรมนูญที่ปรากฏมาก่อนหน้านี้ เช่น แนวคิดที่ว่ารัฐธรรมนูญคือกลไกการแบ่งปันผลประโยชน์ (Lijphart, 1980) เครื่องมือการประสานกิจ (Instrument for coordination) (Hardin, 1999) กลไกการจำกัดอำนาจของรัฐบาล (North and Weingast, 1989; Przeworski, 1991) ตลอดจนการขาดฉันทามติทางวัฒนธรรมประชาธิปไตยของสังคมไทย ดังที่ได้ชี้ให้เห็นในแนวปรากฏที่ผ่านมาทั้งทฤษฎีไตรลักษณ์รัฐ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2533) และทฤษฎีสองนคราประชาธิปไตย (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2538)

ในการวิเคราะห์การเมืองในแง่เศรษฐศาสตร์นั้นมักต้องมีส่วนการพิจารณาปัญหาในมุมมองของตลาด ในกรณีก็เช่นกัน ลักษณะการแข่งขันของพรรคการเมืองอาจทำให้ถือได้ว่าพรรคการเมืองได้แข่งขันเสนอขาย “บริการการเมือง” แก่ประชาชน (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2545) แต่ในอีกแง่มุม

หนึ่งของเศรษฐศาสตร์ก็อาจถือได้ว่า พรรคการเมืองแย่งชิงชื่อ “อำนาจการเมือง” จากประชาชนเพื่อเข้าปกครอง โดยสัญญาที่จะส่งมอบบริการการเมืองให้ประชาชน โดยอาจแอบใช้เงินหรือสิ่งของบางอย่างให้ควบคุมให้แก่ประชาชนไปด้วยเป็นการแลกเปลี่ยน ในบทความนี้จะใช้กรอบตลาดการเมืองในมุมมองของอำนาจค่อนข้างมากกว่ามุมมองของบริการ เนื่องจากระบบธรรมาภิบาล นั้นเป็นเรื่องของการจัดระบบกลไกอำนาจ (Van Waarden, 2002)

ในที่นี้จึงขอให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า *คือระบบความสมดุลของอำนาจการบริหารที่ได้รับมอบหมายและอำนาจการควบคุมภายใต้ฉันทามติทางวัฒนธรรมของการร่วมมือเพื่อสร้างสรรค์ประโยชน์แก่สังคม*²

แต่ก่อนที่จะเข้าไปถึงแนวคิดในเรื่องระบบธรรมาภิบาลการเมืองของการปกครองระบบประชาธิปไตย ควรที่จะทำความเข้าใจระบบสิทธิในทรัพย์สิน

3. การเมืองในเศรษฐกิจของระบบสิทธิในทรัพย์สิน

3.1 ระบบสิทธิในทรัพย์สินการเมือง (Political property right system)

รูปแบบการปกครองระบบประชาธิปไตยคือ การมอบอำนาจของประชาชนแก่ผู้ปกครองเป็นผู้ตัดสินใจประเด็นทั้งหลาย หากพิจารณาในเชิงเศรษฐศาสตร์ก็คือการที่ประชาชนมอบสิทธิในทรัพย์สิน (Property rights) (Demsetz, 1967) ทั้งที่เป็นทรัพย์สินของปัจเจกชนที่แบ่งแยกได้ และทรัพย์สินสาธารณะทั้งหลาย (Public property rights) ซึ่งไม่สามารถแบ่งแยกได้ระหว่างสมาชิกของสังคมเป็นการชั่วคราวให้กับผู้ปกครองเพื่อปกครอง (Governing) และพิจารณาตัดสินความเหมาะสม เนื่องจากประชาชนทั้งหลายอาจไม่สะดวกที่จะปกครองกันเอง การมอบหมายสิทธิการปกครอง หรือ มอบอำนาจนี้ส่วนใหญ่ทำกันโดยวิธีการลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งทั่วไป แต่ในบางกรณีก็อาจต้องทำด้วยการลงประชามติ และหากประชาชนพบว่าผู้ปกครองไม่ทำหน้าที่ตอบสนองในหน้าที่ซึ่งประชาชนไว้วางใจให้อำนาจ (Fiduciary duty)³ ประชาชนสามารถที่จะถอดถอนผู้ทำหน้าที่นั้น ซึ่งในที่นี้หมายถึงผู้ปกครองที่มาจาก การเลือกตั้งได้ ประเด็นที่ต้องพิจารณาระบบธรรมาภิบาลภายใต้กรอบสิทธิในทรัพย์สินคือ ความสอดคล้องต้องกันของสิทธิในทรัพย์สิน

² ดัดแปลงจากคำจำกัดความของทฤษฎีธรรมาภิบาลบริษัทตรีมิติ (สุรศักดิ์ ไชยชนกิจ, 2549)

³ หน้าที่ดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อบุคคลได้มอบอำนาจให้ดุลพินิจ (discretion) แก่บุคคลอื่นให้เป็นผู้ตัดสินใจแทน ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ความจงรักภักดี (Duty of loyalty) และหน้าที่การมีความระมัดระวัง (Duty of care) (Eisenberg, 1999; Smith, 2002)

ที่เป็นของประชาชนและการทำหน้าที่ของผู้ปกครองซึ่งขึ้นกับปัจจัยสามประการได้แก่ ความเหมาะสมเพียงพอของอำนาจที่ประชาชนมอบให้ผู้ปกครอง ความเหมาะสมเพียงพอที่ผู้ปกครองได้ทำหน้าที่ดังกล่าวตอบสนองประชาชน และการสามารถถอดถอนหรือลงโทษหากผู้ปกครองไม่ทำตามหน้าที่หรือกระทำการทุจริตประชาชน

3.2 ปรากฏการณ์ความไม่สอดคล้องของสิทธิในทรัพย์สิน (The misalignment of political property rights)

รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาล้วนมีปัญหาในเรื่องความไม่สอดคล้องในสิทธิของทรัพย์สินหรืออีกนัยหนึ่งก็คือการไม่สอดคล้อง (Mismatch) ระหว่างลักษณะแห่งอุปสงค์เพื่ออุปทานของตลาดอำนาจการเมือง (Market for political power) ภาพที่ 1 ได้แสดงรูปทรงเรขาคณิต 6 รูปที่วางซ้อนกันอยู่โดยมีส่วนที่ซ้อนทับและส่วนที่เหลื่อมต่างกันอยู่ พื้นที่รูปวงรี ก แสดงถึงปัญหาส่วนรวมหรืออุปสงค์ของสังคมไทยที่ต้องการบริการแก้ไข พื้นที่ในรูปวงรีแสดงขอบเขตปัญหาและบริการที่ประชาชนต้องการในความเป็นจริง หรือเรียกว่าภาระงานในความเป็นจริง พื้นที่ในวงกลม ข คือภาระงานที่ผู้ปกครองและผู้ร่างรัฐธรรมนูญตระหนัก เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องข้อมูลและวิสัยทัศน์หรือสาเหตุอื่นอันได้แก่ปัจจัยแวดล้อมที่อยู่นอกเหนือการควบคุมได้เปลี่ยนไปทำให้ภาระงานที่เป็นจริงอาจไม่ตรงกันทั้งหมด ด้วยเหตุนี้พื้นที่วงรี ก และวงกลม ข มีพื้นที่ส่วนต่าง ด้วยข้อจำกัดหลายประการในทำนองเดียวกันทำให้สังคมได้รับรัฐธรรมนูญมีขอบเขตอำนาจเพื่อทำหน้าที่ตามรูปแปดเหลี่ยม ค เนื่องจากมีข้อจำกัดในเชิงของนิติบัญญัติ ดังเห็นว่ามีหลายประเด็นทางสังคมที่มีอาจตราเป็นกฎหมายได้ ดังจะเห็นว่าพื้นที่ของรูปแปดเหลี่ยม ค จะมีส่วนต่างจากทั้งวงรี ก และวงกลม ข ด้วยความหวังของสังคมว่า ผู้ปกครองที่ได้รับเลือกตั้งจะสามารถใช้อำนาจตามพื้นที่แปดเหลี่ยม ค เข้าจัดการภาระงาน วงกลม ข ได้โดยไม่มีใครตระหนักว่าปัญหาแท้จริงของสังคมคือพื้นที่ตามวงรี ก ดังนั้นจึงมีปัญหาหรือความต้องการบางส่วนของประชาชนที่ผู้ปกครองมีอาจทราบตามพื้นที่ของวงรี ก ที่ไม่อยู่ในวงกลม ข หรือทราบแต่ไม่อาจจัดการได้ตามส่วนต่างของพื้นที่วงกลม ข ที่ไม่อยู่ในแปดเหลี่ยม ค ในระดับภูมิปัญญาของประชาชนชนบททั่วไปมักเข้าใจว่าขอบเขตบทบาทหน้าที่ของผู้แทน (ส.ส.) ที่ต้องทำเพื่อตัวเองและประชาชนผู้อื่นเมื่อได้รับเลือกตั้งและเข้าไปทำหน้าที่แล้วคือพื้นที่รูปสามเหลี่ยม ฉ ทั้งที่ในข้อเท็จจริงแล้วตามขอบเขตของอำนาจตามรัฐธรรมนูญคือพื้นที่รูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า ง สภาพความไม่สอดคล้อง (Mismatch) ของสิทธิในทรัพย์สินของอุปสงค์เพื่ออุปทานของทั้งส่วนที่ตระหนักและไม่ตระหนัก สอดคล้องกับแนวคิดของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

(2545, น. 23-25) เพียงแต่ที่นำเสนอในที่นี้มีจำนวนระดับการวิเคราะห์และประเภทปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องมากกว่าเท่านั้น

สภาพความไม่สอดคล้องระหว่างหน้าที่ตามตำแหน่งที่ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจและขอบเขตหน้าที่ของผู้แทนที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งมีขอบเขตที่กว้างกว่ามาก ในขณะที่ประชาชนยังเลือกผู้แทนด้วยความหวังว่าความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นจะดีขึ้น ทั้งที่การทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นงานของข้าราชการในพื้นที่ แต่รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาถือว่าประชาชนมีหน้าที่ความรับผิดชอบ (Accountability) ที่ต้องทำให้ตัวเองเข้าใจขอบเขตและหน้าที่ในสิทธิเหล่านี้ครบถ้วน โดยมีนาพาข้อจำกัดของประชาชนส่วนใหญ่ในความสามารถในการวิเคราะห์และตัดสินใจปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อสังคม อย่างเช่น ข้อตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับสหรัฐฯ หรือแม้แต่เรื่องที่คุณไม่ซับซ้อนในเรื่องพฤติกรรมที่เหมาะสมหรือไม่เหมาะสมของนักการเมือง

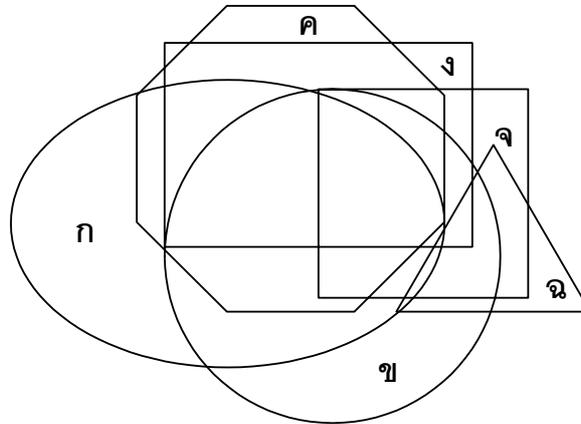
ช่องว่างระหว่างหน้าที่ของส.ส.และ วุฒิสมาชิก (ส.ว.) ที่รัฐธรรมนูญกำหนดและที่ประชาชนทั่วไปเข้าใจนั้นต่างกันมาก เมื่อการกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิที่ประชาชนมอบผ่านส.ส. ไม่ชัดเจน ปัญหาสินค้าบปรอง (Lemon market) จึงเกิดขึ้นได้โดยนักการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นสามารถใช้สิทธิพลทั้งส่วนตัวและในตำแหน่งที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบ (Asymmetry of information) เช่นการระดมเงินจากกลุ่มธุรกิจเพื่อลงทุนซื้อเสียง เพื่อหวังแสวงหาผลประโยชน์ที่อยู่นอกเหนือจากหน้าที่ตอบแทนกลุ่มธุรกิจ และการทำตัวผิดจากที่ให้คำมั่นสัญญาที่ให้หรือภาพพจน์ที่เคยสร้างไว้ (Abuse of trust) คือพื้นที่รูปสี่เหลี่ยม ม ที่ไม่อยู่ในพื้นที่สามเหลี่ยม ฉ การที่ไม่มีรัฐธรรมนูญใดป้องกันปัญหาความไม่สอดคล้องในสิทธิในทรัพย์สินเช่นนี้ทำให้ไม่มีรัฐธรรมนูญใดที่ผ่านมาสรางธรรมาภิบาลการเมืองขึ้นได้ในประเทศไทย แม้รัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2540 จะเริ่มพยายามแบ่งแยกอำนาจการควบคุมรัฐบาลผ่าน ส.ว. เพื่อให้มีการตรวจสอบมากขึ้น แต่รัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ยังคงไม่สามารถดึงหลุดจากเงื่อนไขเดิมที่ไม่ยอมรับข้อจำกัดของประชาชนส่วนใหญ่ที่ไม่สามารถเข้าใจขอบเขตที่กว้างขวางและความซับซ้อนของระบบสิทธิในทรัพย์สินและอำนาจ

ช่องว่างสามารถเกิดขึ้นได้ในสามลักษณะคือ หนึ่งประชาชนส่วนใหญ่อาจมีกรอบคิดที่จำกัดทำให้ไม่สามารถศึกษาหรือทำให้ตัวเองมีความรู้มากกว่าพื้นที่รูปสามเหลี่ยม ฉ ยิ่งกว่านั้นจำนวนมากยังไม่อาจตระหนักคือข้อจำกัดตัวเองในประเด็นนี้ สอง นักการเมืองอาจไม่ทำตามสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนโดยที่ประชาชนไม่สามารถ หรือ ไม่พึงประสงค์ทำหน้าที่ตรวจสอบและสาม ไม่มีนักการเมืองใดต้องการให้ประชาชนทราบข้อจำกัดของตัวเองเพื่อนักการเมือง

สามารถยึดพื้นที่ส่วนต่างดังกล่าวเป็นประโยชน์ส่วนตัวได้ พื้นที่ที่**สตีลีย์มัจดูร์ส จ** คือเนื้อหาและขอบเขตของรัฐธรรมนูญที่กลไกบางอย่างอาจช่วยสร้างขึ้นเพื่อผลักดันให้ส.ส. ส.ว. และนักการเมืองท้องถิ่นทั้งหลายทำหน้าที่เพื่อสังคมเพิ่มขึ้น โดยที่ประชาชนไม่จำเป็นต้องเข้าใจเนื้อหาสาระของภาระหน้าที่งานล่วงหน้าที่อย่างสมบูรณ์ หน้าที่หลักประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญก็คือการกำหนดกลไกเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว กลไกดังกล่าวอาจทำได้ในหลายรูปแบบ ซึ่งรวมถึง การกำหนดให้ส.ส. และส.ว. รายงานทรัพย์สิน รายงานตอบคำถามประชาชนในพื้นที่เป็นครั้งคราว และอื่นๆ ตลอดจนการกำหนดกรอบแนวปฏิบัติ (Code of conduct) ของผู้ทำหน้าที่การเมืองที่ได้รับความไว้วางใจจากสังคม (Fiduciary duty) ดังที่พบว่าช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานภาครัฐในประเทศสหราชอาณาจักรมาแล้ว ซึ่งจะได้กล่าวอีกครั้งในหัวข้อที่ 7

เรื่องที่น่าฉงนก็คือ แม้รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาช่วยให้ประชาชนได้ทำเครื่องหมายลงคะแนนเสียงในบัตรเลือกตั้งได้ถูกต้อง แต่ไม่ได้ช่วยให้ประชาชนเข้าใจผลกระทบที่แท้จริงของสิ่งที่เกิดขึ้น แต่ก็ยังบุคคลหลายฝ่ายพยายามที่จะเรียกกระบวนการมอบสิทธิและอำนาจดังกล่าวว่า “วิถีทางแห่งประชาธิปไตย” การที่ประชาชนไม่เข้าใจในผลกระทบในการมอบอำนาจตนเองแก่ผู้อื่น “ไม่ว่าด้วยสาเหตุใดก็ตาม” ในเชิงของระบบสิทธิในทรัพย์สินนั้นขัดต่อความเป็นธรรมาภิบาลซึ่งยอมไม่อาจเรียกว่าเป็นประชาธิปไตยได้อย่างสมบูรณ์ การกำหนดคุณสมบัติการศึกษาขั้นต่ำของส.ส.ที่ผ่านมาในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 แท้ที่จริงแล้วก็คือวิวัฒนาการของกลุ่มผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่เริ่มยอมรับข้อจำกัดของประชาชนส่วนใหญ่ ในระยะยาวแล้วสังคมควรจะได้ประโยชน์มากขึ้นหากจะพัฒนาระบบสิทธิในอำนาจปกครอง หรือกลไกตลาดอำนาจที่ยอมรับในข้อจำกัดของประชาชนส่วนใหญ่ เพื่อกำหนดขอบเขตของประเภทอุปสงค์เพื่ออุปทานของอำนาจการเมืองที่เหมาะสมมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Albert Camus (1956, p. 302) ในเรื่องความจำเป็นของการนำเอาข้อจำกัดของประชาชนมาร่วมพิจารณาในการกำหนดนโยบาย

ภาพที่ 1 ความไม่สอดคล้องของหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของนักการเมืองและความเข้าใจประชาชน



หมายเหตุ สร้างโดยผู้เขียนแสดงให้เห็นลักษณะความแปลกแยกของสิทธิในทรัพย์สิน การใช้รูป
เหลี่ยมที่มีลักษณะแตกต่างกันก็เพื่อแสดงให้เห็นว่าสิทธิในทรัพย์สินที่ส่งผ่านในแต่ละชั้น
จากประชาชนสู่ผู้บริหารประเทศนั้นตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของปัจจัยที่อาจแตกต่างกันทำให้
อาจมีระบบการจัดการสิทธิในทรัพย์สินที่แตกต่างกันได้

นอกจากแนวคิดในเรื่องสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวจะได้แสดงให้เห็นปัญหา และ
ข้อพิจารณาตัดสินคุณภาพความเป็นประชาธิปไตยของสังคมแล้ว ยังช่วยบ่งบอกให้เห็นจุดสมดุลใน
อุดมคติของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในเศรษฐกิจอย่างชัดเจน กล่าวคือระบบธรร-
มาภิบาลการเมืองที่อาจถือได้ว่ามีประสิทธิภาพนั้น ต้องทำให้ผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งมุ่ง
ตอบสนองสิทธิประโยชน์สูงสุดระยะยาวของสมาชิกส่วนใหญ่ของสังคม ซึ่งอาจแสดงให้เห็นตาม
พื้นที่รูปวงรี ก

การใช้แนวคิดเรื่องสิทธิในทรัพย์สินแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงสิ่งที่ควรเป็นวัตถุประสงค์
ประสงค์ของระบบธรรมาภิบาลการเมืองและสังคมประเทศว่า ต้องมุ่งคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน
ของประชาชนทั้งในระดับของสังคมและในระดับปัจเจกชน ซึ่งสิทธิในทรัพย์สินในที่นี้รวมถึง
สิทธิความเป็นพลเมือง และสิทธิมนุษยชน หลักฐานในที่นี้แสดงให้เห็นว่าแนวคิดนี้เป็นเครื่องมือที่
เหมาะสมสำหรับการวัดความมีธรรมาภิบาลทั้งสังคมที่พัฒนาแล้วและที่กำลังพัฒนา

4. กรอบธรรมาภิบาลภาครัฐภายใต้ทฤษฎีตรีมิติ

4.1 กรอบทฤษฎีตรีมิติ

ภายใต้กรอบทฤษฎีตรีมิติในที่นี้ ธรรมาภิบาลมีความสำคัญมากกว่าการควบคุมหรือกำกับดูแล ทฤษฎีตรีมิติอาศัยรากฐานของแนวคิดกิจการ (Firm theory) ของ Schlicht (1998) และ Sabel (1997) ซึ่งอิงอยู่กับแนวทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ (New Institutional Economics) ด้วยความเชื่อที่ว่าทฤษฎีกิจการมีความเกี่ยวข้องกับอย่างใกล้ชิดกับทฤษฎีธรรมาภิบาลบริษัท อันอาศัยหลักการความสมดุลของอำนาจเป็นเงื่อนไขสำคัญ และมีรากฐานร่วมกันกับระบบธรรมาภิบาลเศรษฐกิจ ซึ่งได้แสดงให้เห็นว่าความสมดุลของอำนาจและความร่วมมือกันระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้สร้างความเจริญรุ่งเรืองและเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจนับแต่อดีตสู่ปัจจุบัน ดังปรากฏให้เห็นในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของกลุ่มประเทศยุโรป (North and Weingast, 1989) และเป็นที่ยอมรับส่วนใหญ่ในกลุ่มผู้ปฏิบัติแม้ในอดีตยังไม่มีผู้ใดนำเสนอแนวทฤษฎีขึ้นรองรับก็ตาม

จากแนวทฤษฎีด้านเศรษฐศาสตร์องค์กรที่ได้แสดงให้เห็นจุดมุ่งหมายสองประการของกิจการคือการบรรลุวัตถุประสงค์และการสร้างประสิทธิภาพภายในที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน (Foss, 1999) และความสมดุลของอำนาจภายในกิจการเอง (Rajan and Zingales, 1998) แนวคิดหลักทั้งสองกลุ่มเป็นรากฐานนำไปสู่การสังเคราะห์ทฤษฎีธรรมาภิบาลบริษัทตรีมิติ ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการสำคัญของความสมดุลของอำนาจ อันเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ขององค์ประกอบสามประการอันได้แก่ ชีตความสามารถเชิงอำนาจ (Authoritative capability) ซึ่งอิงอยู่กับโครงสร้างเชิงชั้น (Hierarchy) (Weber, 1968; Teece, Rumelt, Dosi, and Winter, 1994; Inderst et al., 2005) อำนาจการควบคุม (Control power) ซึ่งอิงอยู่กับตลาดอำนาจภายใน (Internal power market) (Rajan and Zingales, 1998; Baker et al., 1999; Heslin and Donaldson, 1999) และ ฉันทามติทางวัฒนธรรม (Cultural consensus) ภายในองค์กร (Heller, 2003; Ioannides, 2003) ซึ่งอธิบายได้โดยค่านิยมทางวัฒนธรรม (Cultural values) ความไว้วางใจ (Trust) บรรทัดฐาน (Norms) ทศนคติ (Attitude) และ จริยธรรม (Ethics) โดยทฤษฎีตรีมิติได้ผ่านการทดสอบกับข้อมูลบริษัทจดทะเบียนของไทยยืนยันความน่าเชื่อถือของกรอบทฤษฎีตรีมิติ (สุรศักดิ์ ไชยชนกิจ, 2549)

ข้อได้เปรียบของทฤษฎีตรีมิติก็คือการไม่จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับสมมุติฐานที่ตายตัวในเรื่องความมีเหตุมีผล และการมีข้อมูลที่สมบูรณ์ของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อย่างเช่นแนวคิดทางเลือกสาธารณะ (Public choice) ซึ่งอิงอยู่กับปรัชญาเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก

4.2 ระบบธรรมาภิบาลการเมืองไทยภายใต้กรอบทฤษฎีตรีมิติ

จากกรอบทฤษฎีตรีมิติซึ่งแสดงให้เห็นปฏิสัมพันธ์ขององค์ประกอบทั้งสามข้างต้นนำไปสู่การจำแนกองค์ประกอบธรรมาภิบาลของระบบการเมืองไทย⁴อันประกอบด้วย

ก. องค์ประกอบขีดความสามารถเชิงอำนาจ ซึ่งอาจแยกจำแนกเป็นสองส่วนย่อยคือขีดความสามารถของกลุ่มการเมืองและขีดความสามารถของหน่วยราชการ ขีดความสามารถของกลุ่มการเมืองอาจพิจารณาได้จากความสามารถหาเสียงส.ส.ข้างมากจนเข้าจัดตั้งเป็นรัฐบาล โดยกลุ่มการเมืองนี้อาจจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองและบุคคลอื่นที่ให้การสนับสนุน ซึ่งจะขึ้นกับคุณภาพและปริมาณของทรัพยากรและบุคคล และเมื่อสามารถเข้าสู่อำนาจเป็นรัฐบาล ขีดความสามารถของกลุ่มการเมืองนั้นจะเข้าผนวกกับขีดความสามารถของหน่วยราชการทั้งหมด ซึ่งทำให้ขีดความสามารถรวมของรัฐบาลจะประกอบด้วย

- (1) สัดส่วนส.ส.พรรครัฐบาลเมื่อเทียบกับพรรคฝ่ายค้าน
- (2) เอกภาพเชิงทัศนคติของส.ส.และกรรมการบริหารพรรค
- (3) ขอบเขตและระดับอำนาจของรัฐบาลตามขอบเขตของกฎหมาย
- (4) ขีดความสามารถหน่วยงานรัฐทั้งพลเรือน ตำรวจ และกองทัพ
- (5) การสนับสนุนหรือผลักดันจากประชาชนในการดำเนินนโยบายของพรรคและผู้เป็นหัวหน้าพรรค (กลุ่มที่สนับสนุนพรรครัฐบาลหรือนโยบายบางอย่างของรัฐบาล)
- (6) ทรัพยากรของพรรครัฐบาล ตลอดจนขีดความสามารถ และความมุ่งมั่นของสมาชิกพรรครัฐบาล

ดังนั้นจะเห็นว่าขีดความสามารถของกลุ่มการเมืองจะมีการเพิ่มและลดระดับอย่างมากเมื่อเข้าสู่การเป็นรัฐบาลและออกจากการเป็นรัฐบาล วัตถุประสงค์หลังการจัดตั้งเป็นรัฐบาลแล้วมีทั้งเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กลุ่มการเมืองตัวเองทั้งในแง่ทรัพยากร โดยเฉพาะทุนดำเนินการและการสนับสนุนของบุคคล และเพื่อให้บริการแก่สังคมด้วยการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคมการเมืองทั้งหลาย โดยอาจมีวัตถุประสงค์แอบแฝงเพื่อเพิ่มสัดส่วนกลุ่มประชาชนที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและให้มั่นใจได้ในสถานะทางอำนาจทั้งในปัจจุบันและอนาคต

⁴ เป็นการสร้างอย่างหยาบ เพื่อแสดงเป็นแบบเบื้องต้น สำหรับการวิเคราะห์ระบบการเมืองไทยในภาพรวมต่อไปได้ และยังคงขาดความสมบูรณ์อยู่มากในขณะนี้

ข. องค์ประกอบอำนาจการควบคุม ตามกรอบทฤษฎีตรีมิติที่อำนาจการควบคุมเกิดจากการสร้างกลไกตลาดเสมือนจริงขึ้นเพื่อผลักดันให้ผู้บริหารใช้ขีดความสามารถ (สุรศักดิ์ ไชยชนกิจ, 2549, 2550) เพื่อสร้างประโยชน์สูงสุดระยะยาวแก่ประชาชน การที่ต้องใช้คำว่าเสมือนจริงนั้น เพราะว่าตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของประเทศมีบุคคลเพียงผู้เดียวทำหน้าที่ ระบบมักไม่เอื้อให้มีบุคคลอื่นที่พร้อมเข้าทำหน้าที่แทนโดยง่าย และไม่อาจเปลี่ยนบุคคลได้บ่อยโดยไม่สร้างความเสียหายต่อสังคม นอกจากนี้การเลือกตั้งสมาชิกสภาที่ไม่ทำได้บ่อยเช่นกัน ทำให้ตลาดอำนาจทั้งภายในและภายนอกมีสภาพกึ่งผูกขาดและไม่มีทางเลือกตัว ไม่มีแรงผลักดันเพียงพอต่อผู้บริหารตามหลักการแล้ว จึงเป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่ต้องทำหน้าที่สร้างกลไกตลาดให้เสมือนประหนึ่งว่ามีบุคคลที่พร้อมเข้าทำหน้าที่แทนในตำแหน่งผู้บริหารประเทศ ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวอาจต้องแสดงให้เห็นมาตรฐานการปฏิบัติของประเทศต่างๆ หรืออดีตผู้บริหารท่านอื่นที่มีประสิทธิภาพมากกว่า ดังนั้นในที่นี้จึงอาจแยกประเภทย่อยขององค์ประกอบการควบคุมออกเป็น

- (1) ตลาดอำนาจภายใน ซึ่งอาศัยองค์ประกอบ
 - (1.1) กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่มีคุณภาพและความเป็นอิสระจากอิทธิพลผู้บริหาร
 - (1.2) การมีระบบการทำงานและระบบข้อมูลที่โปร่งใสตรวจสอบได้
- (2) ตลาดอำนาจภายนอก ซึ่งอาศัยองค์ประกอบ
 - (2.1) หน่วยงานรัฐเฉพาะที่เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบ อันได้แก่ กรมบัญชีกลาง สำนักงานประมาณ และ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - (2.2) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ซึ่งส่วนหนึ่งคือ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่ลักษณะคล้ายคลึงกัน อันได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯลฯ
 - (2.3) สื่อสารมวลชนและความเป็นอิสระ คุณภาพ และวัฒนธรรม ประชาธิปไตยของสังคม

- (2.4) องค์กรภาคเอกชนของไทย เช่น หอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารพาณิชย์ไทย สมาคมนักลงทุนไทย สภาทนายความ ฯลฯ
- (2.5) องค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ นักลงทุนสถาบัน มูลนิธิ องค์กรเอ็นจีโอ (NGO) ฯลฯ
- (2.6) กองทัพ⁵
- (2.7) กลุ่มประชาชน ที่ให้ความสนใจและพร้อมมีส่วนร่วมทางการเมือง

ดังจะเห็นว่าอำนาจการควบคุมนี้บางส่วนจะค่อนข้างจะคงที่มาก อย่างเช่นประเภท (1.1) (1.2) (2.1)-(2.2) ส่วนอำนาจควบคุมอื่นๆ ตามประเภท (2.3)-(2.7) องค์กรอิสระ สื่อมวลชน ฯลฯ อาจผันแปรได้มากทั้งในทิศทางที่เพิ่มขึ้น หรือลดลงหลังกลุ่มการเมืองเข้าสู่อำนาจจัดตั้งเป็นรัฐบาล อำนาจการควบคุมของระบบการเมืองไทยนับแต่ปีพ.ศ. 2475 เป็นต้นมาส่วนใหญ่อยู่ในมือ ส.ส. ทั้งฝ่ายพรรครัฐบาลและฝ่ายค้าน สื่อมวลชน กองทัพ และประชาชน โดยส.ส.ฝ่ายรัฐบาลที่แปรพรรคและกองทัพแสดงบทบาทบ่อยครั้งในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล (อนุช อภาภิรมย์, 2539)

ก. องค์กรประกอบกันตามทิศทางวัฒนธรรม

(1) ปรัชญา ความเชื่อ ค่านิยมของการเสียดสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อสังคม สถาบันตุลาการ วัฒนธรรมของข้าราชการตุลาการ⁶ นักการเมือง ข้าราชการชั้นสูง และสื่อมวลชนในหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) บนพื้นฐานหน้าที่ของผู้ได้รับความไว้วางใจ (Fiduciary

⁵ ตามขอบเขตรัฐธรรมนูญแล้วกองทัพจะทำหน้าที่เป็นขีดความสามารถของรัฐบาลในการรักษาความมั่นคงของประเทศ แต่สามารถแปรเปลี่ยนเข้าแย่งชิงอำนาจรัฐ ดังนั้นในทางปฏิบัติแล้วรัฐบาลต้องพิจารณาบทบาทของกองทัพทั้งในสองแง่เสมอ เช่นเดียวกับประชาชน ซึ่งจำเป็นต้องมีการแบ่งแยกกลุ่มที่สนับสนุนรัฐบาล กลุ่มที่คัดค้าน และกลุ่มที่เปลี่ยนแปลงได้ การที่กองทัพในอดีตสามารถปรับเปลี่ยนบทบาทได้เช่นนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดกันตามทิศทางวัฒนธรรมของประชาชนในการมองกองทัพในฐานะเครื่องมือของรัฐบาล และต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของพลเรือน ดังที่มีในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย

⁶ แม้เจ้าหน้าที่ตำรวจ อัยการ และข้าราชการตุลาการอาจถือว่าล้วนทำหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทั้งสิ้น แต่เฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจ และอัยการเท่านั้นที่อาจถือว่าเป็นระบบการคานอำนาจบุคคลในคณะรัฐบาลเพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขต ส่วนสถาบันตุลาการนั้นทำหน้าที่พิจารณาและตัดสินเฉพาะประเด็นข้อพิพาทหรือการละเมิดกฎหมาย ที่มีผู้เสียหายกล่าวโทษในกระบวนการยุติธรรม โดยอิงกฎเกณฑ์ของสังคมต่อระบบการใช้อำนาจและการคานอำนาจของสังคม การมีโอกาสใช้ดุลยพินิจในการตัดสินทำให้สถาบันตุลาการมีสภาพเป็นองค์กรประกอบกันตามทิศทางวัฒนธรรมความถูกต้องของสังคม

duty) หลักนิติธรรม (The rule of law) และความชอบธรรม (Legitimacy) วัฒนธรรมของความเป็นประชาธิปไตยต้องดำรงอยู่บนหลักเกณฑ์ของสังคมที่มากกว่ากฎหมาย สมาชิกสังคมไม่อาจเลือกแสดงออกหรือกระทำตามความพอใจ แม้พฤติกรรมและการแสดงออกนั้นจะไม่เป็นการละเมิดต่อกฎหมายก็ตาม (Masur, 2007)

(2) ความวางใจและความร่วมมือที่นักการเมืองที่มีต่อกัน และที่ได้รับจากสังคม โดยเฉพาะสื่อมวลชนและสถาบันทางสังคม เช่น สถาบันการศึกษา

(3) บรรทัดฐานการไม่แทรกแซงหรือยอมรับการแทรกแซงทางการเมืองที่ขาดความชอบธรรม

ดังจะเห็นว่าความสำคัญทางการเมืองของประชาชนชาวไทย โดยเฉพาะในเรื่องความเป็นประชาธิปไตยมีค่า แนวโน้มขณะนี้ดูเหมือนจะชี้ไปว่าประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่ยังไม่อาจตระหนักถึงผลกระทบของนโยบายรัฐได้มากพอ และเลือกที่จะพุ่งเป้าไปที่ผลประโยชน์เฉพาะหน้าระยะสั้น อันได้แก่อามิสสินจ้างในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และผลประโยชน์ในเชิงวัตถุอื่นๆ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์ของนักจิตวิทยาที่พบว่าคนไทยมีค่านิยมความเท่าเทียมกัน (Egalitarianism) ต่ำ ทำให้มักยึดประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม (Schwartz, 1994, p.113) ทำให้มีแนวโน้มที่จะให้น้ำหนักความสำคัญกับตลาดอำนาจระยะสั้นและสิทธิในทรัพย์สินเฉพาะตน โดยไม่คำนึงมากนักกับตลาดอำนาจระยะยาวและสิทธิทรัพย์สินสาธารณะ และไม่มีกลุ่มสังคมอารยะ (Civil society) ดังที่มีในประเทศที่เจริญแล้ว (Bloom, Steven, and Weston, 2004) เข้ามาช่วยแสดงบทบาทนำในเรื่องจริยธรรมและคุณธรรมของสังคมทั้งในวงการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นของไทย อย่างไรก็ตามความเข้าใจในแง่นี้เท่าที่พบยังคงมีอยู่จำกัด การศึกษามากขึ้นถึงสิ่งที่เป็นอัตลักษณ์ในเชิงการเมืองของไทย น่าจะทำให้เราเข้าใจในสาระปัจจัยที่ขับเคลื่อนบทบาททางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่มากขึ้น (Borgerson, 2005)

ง. ลักษณะความสมดุลของอำนาจ ในขณะที่ผลการศึกษาระยะหลังมีแนวโน้มที่ชี้ว่าความสมดุลของอำนาจภายในคือเงื่อนไขความสำเร็จของการเกิดธรรมาภิบาลบริษัทในอุดมคติ (สุรศักดิ์ ไชยชนกิจ, 2549, 2550) แต่ผลการศึกษาในขณะนี้มีน้อยเกินไปที่จะบ่งบอกว่าความสมดุลของอำนาจภายในหรือภายนอกมีความสำคัญเท่ากันในการสร้างธรรมาภิบาลการเมือง แม้อำนาจตลาดภายในและภายนอกทั้งสองประเภทน่าจะมีส่วนเสริมสร้างธรรมาภิบาลการเมืองทั้งสิ้น

5. ลักษณะการขาดธรรมาภิบาลของระบบการเมืองไทย

5.1 ปัญหาการเมืองไทย

คงเป็นเรื่องยากที่จะระบุสาเหตุรากเหง้าปัญหาของความล้มเหลวของระบบธรรมาภิบาลการเมืองไทยได้ในขณะนี้ แม้จะปรากฏเหตุจำนวนมากที่ยืนยันความล้มเหลวดังกล่าว ซึ่งรวมถึงการรัฐประหาร การซื้อขายเสียง การคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการชั้นสูง ระบบอุปถัมภ์ของผู้มีอำนาจและนักธุรกิจ และล่าสุดคือ การกุมอำนาจรัฐ (State capture) โดยเอกชน ตลอดจนการใช้สิทธิพลครอบงำสภาผู้แทน องค์การอิสระและสื่อมวลชน ระบบการคานอำนาจทางการเมืองในภาพรวมจึงขาดหายโดยสิ้นเชิง ประเทศไทยจึงคงลักษณะของประเทศล้าหลังทางด้านการเมืองและจริยธรรม งานเขียนของศาสตราจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2536) ได้บรรยายให้เห็นอนิจลักษณะของการเมืองไทยดังกล่าวอย่างชัดเจน ยิ่งกว่านั้นยังมีกรณีที่นักการเมืองไทยที่แม้ได้ถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ชี้มูลความผิดว่าได้กระทำทุจริตยังสามารถลงสมัคร ชนะเลือกตั้ง และดำรงตำแหน่งต่อไป⁷ ซึ่งสะท้อนให้เห็นความล้มเหลวโดยสิ้นเชิงของการขาดธรรมาภิบาลอย่างชัดเจน (Fama, 1980, p. 10; Gilson, 2000, p. 12) นอกจากนี้ยังมีผลการศึกษาเชิงประจักษ์ยืนยันว่า บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ไทยที่มีผู้ถือหุ้นใหญ่มีสมาชิกครอบครัwdำรงตำแหน่งทางการเมืองมีผลประกอบการที่สูงกว่า (Imai, 2006) เป็นสิ่งยืนยันของการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนและครอบครัวอยู่แล้ว โดยลักษณะปัญหาการขาดธรรมาภิบาลหลายประเภทพบว่ามี ความเกี่ยวข้องเนื่องกันเอง เช่น ปัญหาคอร์รัปชันและความล้มเหลวของระบบการเมืองดังกล่าวนำไปสู่ข้ออ้างซ้ำซากของการยึดอำนาจโดยกลุ่มทหารหรือการยุบสภาในที่สุด

โดยที่ทั้งหน่วยการเมืองและบริษัทจดทะเบียนไทยล้วนมีวัฒนธรรมสังคมน่วมกันประกอบข้อสรุปที่ศาสตราจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช และรองศาสตราจารย์อเนก เหล่าธรรมทัศน์ได้ชี้ให้เห็น

⁷ รายงานสรุปคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดทางงบประมาณและการคลังของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีมากพอที่แสดงให้เห็นความไม่หวั่นเกรงกฎหมายของนักการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น เหตุการณ์ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นได้น่าเชื่อว่า เกิดจากผู้กระทำผิดหาทางทำให้หัวหน้าหน่วยราชการผู้เสียหายตามกฎหมายชะลอการดำเนินการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตามรายละเอียดกรณีเช่นนี้มักไม่อาจแสดงให้เห็นในด้วยเหตุที่คดียังไม่ถึงที่สุดทำให้ไม่อาจเปิดเผยรายละเอียดทุจริตทั้งหมดได้ นอกจากนั้น สตง.มักแยกพิจารณาคดีตามมูลความผิดทำให้ยากที่สร้างความเชื่อมโยงการสมคบของกลุ่มบุคคล เสียขจรเรื่องของธนาคารโลกต่อรัฐบาลไทยให้ปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายยังคงเกิดขึ้นอย่างทุกครั้งที่มีการศึกษาและวิเคราะห์สังคมไทย (World Bank, 2005) ยืนยันให้เห็นความอ่อนแอของการบังคับใช้กฎหมายต่อนักการเมืองและพวกพ้อง

มาก่อนหน้านี้ ทำให้เราอาจพอสันนิษฐานได้ว่า ปัญหาธรรมาภิบาลการเมืองของไทยเกิดจากการขาดฉันทามติทางวัฒนธรรมของความเป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะวัฒนธรรมการคานอำนาจอย่างสร้างสรรค์ ซึ่งไม่ได้แตกต่างมากนักจากปัญหาการขาดธรรมาภิบาลของบริษัทจดทะเบียนไทย

5.2 พลวัตของตลาดอำนาจการเมืองไทย

การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมีการกำหนดกติกาเพื่อควบคุมตลาดอำนาจให้ได้บุคคลที่เหมาะสมเข้าทำหน้าที่เป็นรัฐบาล และได้คณะบุคคลอื่นทำหน้าที่เป็นสมาชิกรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่ใช้อำนาจควบคุม ตามกติกาในขณะรัฐบาลทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการประชาชน สมาชิกสภาจะทำหน้าที่การคานอำนาจ ด้วยการกำกับดูแล ตรวจสอบ และสร้างแรงผลักดันคณะรัฐบาล ด้วยลักษณะเช่นนี้ทำให้กลไกของรัฐสภามีสภาพเป็นตลาดอำนาจภายใน ซึ่งรับอิทธิพลจากอิทธิพลจากกลไกตลาดอำนาจภายนอกที่เป็นสนามเลือกตั้ง ตามระบบธรรมาภิบาลการเมืองของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในอุดมคตินั้น สมาชิกรัฐสภาจะทำหน้าที่กำกับดูแล (Monitoring) เพื่อรักษาสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ด้วยอำนาจคะแนนเสียงในการลงมติในที่ประชุมและการอภิปรายเปิดพฤติกรรมผู้บริหาร ซึ่งมีผลในการทำลายชื่อเสียงของผู้บริหารหากทำผิดหน้าที่ หรือปลดจากตำแหน่ง ในขณะที่เดียวกันประชาชนทำหน้าที่กำกับดูแลการทำหน้าที่ของสมาชิกสภา (Monitoring the monitors)

โดยนัยนี้ ความอิสระของ ส.ส. และ ส.ว. จากรัฐบาลจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการเกิดตลาดอำนาจภายในเป็นแรงกดดันต่อคณะรัฐบาล แต่ในขณะเดียวกันหากแรงกดดันนี้มีมากเกินไป อาจทำให้รัฐบาลไร้เสถียรภาพได้เช่นกัน นอกจากนี้ในทางปฏิบัติแล้วอาจเป็นไปได้ว่า สมาชิกสภาอาจทำหน้าที่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น การแย่งชิงงานก่อสร้างของหน่วยงานรัฐ มากกว่าดูแลสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน เท่ากับเป็นการสมคบภายในระหว่างผู้บริหารและสมาชิกสภาบางราย ทำให้กลไกตลาดอำนาจภายในที่ทำหน้าที่ควบคุมผู้บริหารเสียหาย เพื่อลดอำนาจตลาดภายในและสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลให้มากขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้อาจกำหนดกลไกบางอย่างบังคับให้ ส.ส. ในสังกัดซีพีพรรครัฐบาลต้องให้การสนับสนุนนโยบายของพรรค รัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาลในทางตรงหรือทางอ้อม เช่น การกำหนดคุณสมบัติของ ส.ส. ให้มีอายุเวลาของการดำรงสมาชิกภาพของพรรคการเมือง ดังเช่นในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ของประเทศไทยเพื่อป้องกันการแปรพักตร์หรือย้ายพรรคของ ส.ส.

ลักษณะความอ่อนแอของระบบการเมืองของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายก็คือการมีเหตุการณ์รัฐประหารโดยกองทัพบ่อยครั้ง ตามระบบปกตินั้นต้องถือว่ากองทัพเป็นหน่วยงานที่เป็นจิตความสามารถหรือเครื่องมือของรัฐบาล แต่ความอ่อนแอของฉันทามติทางวัฒนธรรมทำให้สถาบันของสังคมทั้งหลาย ซึ่งรวมถึงกองทัพ และนักธุรกิจใช้ความได้เปรียบในรูปแบบที่แตกต่างกันเข้ามาร่วมแย่งชิงอำนาจในตลาดการเมือง การยึดอำนาจโดยกองทัพถือว่าการแย่งชิงอำนาจโดยใช้กำลัง นอกจากทำลายกลไกทางการเมืองทั้งหลายแล้วยังเป็นการทำลายวัฒนธรรมของวิถีทางของประชาธิปไตย ระหว่างที่กองทัพยังคงมีอำนาจควบคุมรัฐบาลอย่างเด็ดขาดนั้นต้องถือว่าระบบการเมืองขาดการคานอำนาจและการมีธรรมาภิบาล ความสะดวกของการเข้ามาแย่งชิงอำนาจตามอำเภอใจโดยสถาบันต่างๆ ในสังคม มีผลในการทำลายกลไกธรรมาภิบาลต่างๆ ปรากฏให้เห็นความเป็นประชาธิปไตยแบบลุ่มๆ ดอนๆ ของไทยมาโดยตลอด

5.3 ลักษณะปัญหาการขาดธรรมาภิบาลของรัฐบาลก่อนรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540

ในขณะที่หน่วยงานรัฐทั้งหลายอยู่ภายใต้การสั่งการหรือการกำกับดูแลของรัฐบาล การขาดธรรมาภิบาลของรัฐบาลย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานรัฐทั้งหลายไปด้วย ดังนั้นเมื่อรัฐบาลอ่อนแออย่างต่อเนื่อง หน่วยงานรัฐจะมีอิสระที่จะเลือกทำงานค่อนข้างมาก และแน่นอนว่าจะมีจำนวนหนึ่งเลือกทำแต่น้อยหรือแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ หากจะพิจารณาในกรอบทฤษฎีตรีมิติอาจพิเคราะห์ได้ว่า รัฐธรรมนูญหลายๆ ฉบับที่มีการใช้ก่อนปี พ.ศ. 2540⁸ ได้กำหนดกลไกการคานอำนาจในคณะรัฐบาลมาจนรัฐบาลอ่อนแอ เนื่องจากเปิดโอกาสให้ ส.ส. สามารถย้ายพรรคการเมืองได้โดยไม่สูญเสียสมาชิกภาพ และ ส.ส. สามารถขึ้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้โดยไม่สูญเสียความเป็น ส.ส. ทำให้รัฐบาลมีอายุการอยู่ในตำแหน่งสั้น (รังสรรค์

⁸ ผู้เขียนได้นำเอารัฐธรรมนูญฉบับก่อนปีพ.ศ. 2540 มารวมวิเคราะห์รวบรัดเสมอเป็นฉบับเดียวกันเพื่อความสะดวกและวิเคราะห์เปรียบเทียบกับฉบับปีพ.ศ. 2540 เพื่อที่จะสามารถชี้ความแตกต่างเท่านั้น แต่ที่จริงแล้วรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับล้วนมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่รัฐธรรมนูญก่อนหน้าปีพ.ศ. 2540 ก็มีลักษณะร่วมกันด้วยการอิงอยู่กับกลไกการคานอำนาจระหว่างคณะรัฐมนตรีและ ส.ส. ซึ่งสร้างปัญหาต่อเสถียรภาพรัฐบาลมาโดยตลอดเนื่องจากโครงสร้างการควบคุม ส.ส. มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาจากประเด็นผลประโยชน์ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น

ชนะพรพันธุ์, 2545) ซึ่งเท่ากับเปิดให้กลไกตลาด⁹ ในระบบการเมืองมีอิทธิพลมากขึ้นไป
 นั้นตามมติทางวัฒนธรรมของส.ส.ในการทำหน้าที่ซึ่งที่ได้รับความไว้วางใจเป็นสิ่งที่แทบมองไม่เห็น
 ในวงการเมืองในช่วงระยะดังกล่าว ตำแหน่ง ส.ส. จึงมีสภาพเป็นเพียงเครื่องมือแย่งชิงอำนาจและ
 ผลประโยชน์ การแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรีระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลหรือแม้แต่ระหว่าง
 กลุ่ม ส.ส.ในพรรคเดียวกันตามกลไกตลาดอำนาจที่เปิดกว้าง ทำให้โครงสร้างอำนาจของรัฐบาลใน
 ขณะนั้นขาดขีดความสามารถในการดำเนินนโยบาย ซึ่งต้องใช้เวลาสำหรับการแสดงมรรคและผลที่
 ได้แท้จริง การดำเนินนโยบายเพื่อสังคมส่วนรวมที่กระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์ยากที่จะดำเนินให้
 สำเร็จลงได้ การปกป้องค่าเงินบาทจนนำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2537 เป็นตัวอย่างที่ดีของ
 การดำเนินนโยบายที่ขาดเหตุผลอันสมควร (รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, 2543) แสดงให้เห็นว่า มีความ
 พยายามใช้เงินทุนสำรองเงินตราต่างประเทศของประเทศเพื่อรักษาอัตราแลกเปลี่ยน เป็นการ
 ปกป้องผลประโยชน์ของบุคคลบางกลุ่มมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม

ความไม่สามารถดำเนินนโยบายที่เป็นขึ้นเป็นอันของรัฐบาลท่ามกลางการแย่งชิงผล-
 ประโยชน์ได้สร้างความเบื่อหน่ายให้กับประชาชน ลักษณะดังกล่าวไม่เอื้อให้ตลาดซื้อขายและ
 ตลาดอำนาจซึ่งมาควบคู่กันมีโอกาสทำงาน เนื่องจากต้องอาศัยช่วงระยะเวลาการพิสูจน์ที่ยาวในการ
 พิสูจน์ ในขณะที่วงจรชีวิตที่สั้นของการเลือกตั้งก่อนหน้ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กลับเอื้ออย่างยิ่ง
 สำหรับการเกิดอุปสงค์เพื่ออุปทานของตลาดอำนาจและการแสวงหาผลประโยชน์ระยะสั้นส่วนตัว
 และฐานคะแนนเสียง สร้างเงื่อนไขสำหรับคอร์รัปชัน สอดคล้องกับสภาพการณ์ความอ่อนแอของ
 การบังคับใช้กฎหมาย ทำให้ประชาชนหมดหวังกับกลไกพรรคการเมืองและมุ่งการแสวงหาบุคคลที่
 เข้ามาเป็นผู้นำ ดังจะเห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายกับกลุ่มผลประโยชน์มักประสบปัญหาความ
 ชะงักงัน (Poapongsakorn, 2002) คดีของนักการเมือง ญาตินักการเมือง และพวกพ้องหลายคดี
 ลื่นสุดลงด้วยการไม่มีการสั่งฟ้องหรือการชะลอการสอบสวนจนคดีหมดอายุความ ดังจะเห็นว่า
 ตลอดหนึ่งทศวรรษแรกของการบังคับใช้กฎหมายบริษัทยาสูบและกฎหมายหลักทรัพย์ปรากฏว่า

⁹ในการศึกษา นโยบายของรัฐนักวิชาการมักทำการเปรียบเทียบประสิทธิภาพระหว่างกลไกตลาดกับการออก
 กฎระเบียบกันบ่อยครั้งจนเกือบเป็นมาตรฐาน โปรดดู MacLeod Heminway (2004, p. 6) หากจะพิจารณาในเชิงทฤษฎี
 กิจการ (Theory of the firm) แล้วการแข่งขันระหว่างส.ส.ในพรรคการเมืองเดียวกันมีลักษณะเดียวกับตลาดภายในของ
 กิจการ ส่วนการแข่งขันแย่งชิงคะแนนเสียงของประชาชนระหว่างพรรคการเมืองเพื่อเข้าเป็นรัฐบาลคือการแข่งขันตลาด
 ภายนอก ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ภายใต้กรอบทฤษฎีตรีมิติ (สุรศักดิ์ ไชยชนกิจ, 2549) ซึ่งสอดคล้องกับกรอบการวิเคราะห์
 เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญที่ซับซ้อนน้อยกว่าของ Hierarchy-market continuum (Congleton, 2001)

ไม่มีผู้ต้องหาใดถูกลงโทษถึงขั้นจำคุก (สำนักงาน ก.ล.ต., 2545) ทั้งนี้ น่าเชื่ออย่างยิ่งว่ามีการประพาศติพิคถึงขั้นละเมิดกฎหมาย

ลักษณะของระบบเศรษฐกิจการเมืองที่เน้นผลประโยชน์ระยะสั้นเช่นนี้กลายเป็นข้อผูกมัดของเงื่อนไขที่คาดหมาย (Expectation dependency) (Richter, 2002, p. 278) ของการประพาศติปฏิบัติของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะนักการเมืองจำนวนมากและข้าราชการระดับสูงหลายคน ในขณะที่ข้อจำกัดทางวัฒนธรรมของไทยที่เน้นความสัมพันธ์บุคคลกว่าการทำหน้าที่ซึ่งสังคมให้ความไว้วางใจและเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิมก่อนปี พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดรัฐบาลผสมของหลายพรรค ซึ่งมีความอ่อนแอไม่สามารถดำเนินนโยบายที่ต้องใช้เวลาหรืออาศัยความร่วมมือจากหน่วยราชการให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การแย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างพรรคและกลุ่ม ส.ส.ภายในพรรคทำให้การบริหารราชการเกิดความชะงักงันตลอดเวลา แต่กฎระเบียบราชการที่เข้มงวดทำให้ขนาดของการทุจริตมีจำกัดและกระจายไปตามหน่วยราชการ ลักษณะการคานอำนาจในช่วงขณะนี้จึงเป็นการคานอำนาจเพื่อแบ่งแยกผลประโยชน์ (Distributive balancing) หรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ (Mutual back-scratching) มากกว่าเพื่อการสร้างสรรค์ประโยชน์เพื่อสังคม (Constructive balancing) กล่าวคือระบบการใช้อำนาจตกอยู่ในดุลยภาพที่ต่ำ (Suboptimal equilibrium) (ริงสรรค์ ชนะพรพันธุ์, 2544)

ลักษณะการคานอำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนปี พ.ศ. 2540 ส่งผลทางลบดังกล่าวทั้งในระดับรัฐบาลและหน่วยงานรัฐ ความอ่อนแอของรัฐบาลในการติดตามดูแลมีผลทำให้หน่วยงานรัฐไม่ได้ปฏิบัติตามหน้าที่ซึ่งได้รับความไว้วางใจ การไม่สามารถทำหน้าที่เนื่องจากความอ่อนแอนำไปสู่ความเบื้อหนายและยิ่งขาดความไว้วางใจจากประชาชน กลายเป็นวังวนสู่ความตกต่ำในท้ายที่สุด (Clarke and Lee, 2002, p. 207) การขาดความไว้วางใจในพรรคการเมืองเดิมคือสาเหตุสำคัญที่ทำให้พรรคไทยรักไทยได้ชัยชนะอย่างท่วมท้นแม้แต่ในเขตกรุงเทพมหานครและเขตเมืองในต่างจังหวัดในการเลือกตั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญปีพ.ศ.2540

5.4 ลักษณะปัญหาการขาดธรรมาภิบาลของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ได้ลดกลไกการคานอำนาจของสภาผู้แทนลง โดยเพิ่มอำนาจวุฒิสภาและองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบทดแทน ซึ่งเท่ากับเป็นการลดอำนาจกลไกตลาดภายในลงและเพิ่มอำนาจตลาดภายนอกผ่านกลไกกฎหมายและองค์กรภายนอก แต่เมื่อปรากฏว่ามีพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งแบบท่วมท้นได้เสียงข้างมากในสภา แต่ในขณะที่เดียวกัน

กระบวนการตรวจสอบรัฐบาลโดยองค์กรอิสระภายนอกกลับอ่อนแอ เนื่องจากบุคคลในตำแหน่ง ส.ว. มิได้ทำตามหน้าที่ซึ่งสังคมให้ความไว้วางใจ ซึ่งน่าเชื่อเกิดจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ (รังสรรค์ ฐานะพรพันธุ์, 2544) ตลอดจนการขาดจริยธรรมของนักการเมืองไทยที่ส่งบุคคลในครอบครัวลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ว. ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการบุคคลที่มีความเป็นอิสระจากนักการเมืองทำหน้าที่ ปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นปัญหาค่านิยมที่ฝังรากลึกเกินกว่าที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จะตระหนัก ยืนยันความเชื่อที่ว่านักการเมืองไทยจะพยายามใช้ที่ว่างของดุลยพินิจที่ได้มีกฎหมายบังคับไว้เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวเสมอ ซึ่งได้บ่งชี้ให้เห็นแนวโน้มนโยบายในการจัดการปัญหาต่อไป ในขณะที่เดียวกันการกำหนดคุณสมบัติรัฐมนตรี ส.ส. และ ส.ว. เพื่อให้อิสระจากการมีผลประโยชน์ที่ขัดกับรัฐในรัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2540 กำหนดไว้ค่อนข้างหละหลวม ทำให้บุคคลจำนวนมากมุ่งเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อแสวงหาประโยชน์ในประเด็นดังกล่าว โดยอาศัยจุดอ่อนของประชาชนในชนบทที่ขาดความลึกซึ้งในการพิจารณาปัญหา สภาพการเมืองไทยปรากฏสภาพความขัดกันของอุปสงค์และอุปทานกลไกตลาดการเมืองในสองประการ ในประการแรกคือ การไม่สอดคล้องระหว่างบทบาทที่รัฐธรรมนูญกำหนด และบทบาทที่ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 3

ในประการต่อมา สภาพการณ์ข้างต้นเปิดทางให้มีการแทรกแซงทางการเมืองทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพสูง รัฐธรรมนูญยังเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีมีโอกาสรอดพ้นการตรวจสอบจากรัฐสภา ทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเบ็ดเสร็จ ระบบการเมืองได้เปลี่ยนรูปแบบจากรัฐสภาจากการคานอำนาจเพื่อแบ่งแยกผลประโยชน์ไปสู่การรวบอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ ไร้การคานอำนาจอย่างสิ้นเชิงไม่ว่าโดยกลไกภายในหรือและภายนอก สภาพการณ์เช่นนี้ยิ่งชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของแนวทางระบบจรรยาภิบาลที่เน้นความสมัครใจ หน่วยงานของรัฐในสมัยรัฐบาลทักษิณจึงอยู่ภายใต้อำนาจรัฐบาลอย่างเด็ดขาด ทำให้โครงสร้างอำนาจของรัฐบาลมีสูง ผู้นำรัฐบาลสามารถเข้าแทรกแซงการทำงานของหน่วยงานรัฐได้เช่นเดียวกับหัวหน้าคณะผู้บริหารกิจการเอกชน (Chief Executive Officer) (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2547; รังสรรค์ ฐานะพรพันธุ์, 2548) ซึ่งลักษณะเช่นนี้มักนำไปสู่ภาวะการฉ้อราษฎร์บังหลวงในตัวเองไม่ว่าจะมีเรื่องทุจริตหรือไม่ก็ตาม เนื่องจากผู้นำที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จมักตกอยู่ในสภาพที่มักขาดข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอสำหรับการตัดสินใจ (Wintrobe, 1998) นอกจากนี้ รัฐบาลที่ได้รับเสียงสนับสนุนสูงจากประชาชนมักมีอำนาจมากพอที่จะแทรกแซงหน่วยงานรัฐ ทำให้มีโอกาสและถูกกล่าวหาว่าดำเนินนโยบายที่มากด้วยการ

ทฤษฎีเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง ลักษณะดังกล่าวนี้จะไม่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนปี พ.ศ. 2540 เนื่องจากก่อนหน้านี้ ส.ส. มีอำนาจต่อรองกับรัฐบาลค่อนข้างสูง โดยที่กลุ่ม ส.ส. ซึ่งมีความสัมพันธ์กับผู้นำหน่วยงานรัฐ และความเกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์เอกชน มักเข้ามาขัดขวางการแทรกแซง ด้วยการมีอำนาจในมือตามบทบาทหน้าที่ซึ่งทำให้สามารถอภิปรายวิพากษ์การทำงานบุคคลในรัฐบาลและคะแนนเสียงที่อาจลงมติไม่ไว้วางใจ ไม่ว่าจะตั้งอยู่บนหลักคุณธรรมหรือไม่ก็ตาม สามารถสร้างความหวั่นเกรงต่อบุคคลในคณะรัฐบาลที่อยู่ต่างกลุ่มต่างพรรคในช่วงระยะเวลานั้นได้ไม่น้อย

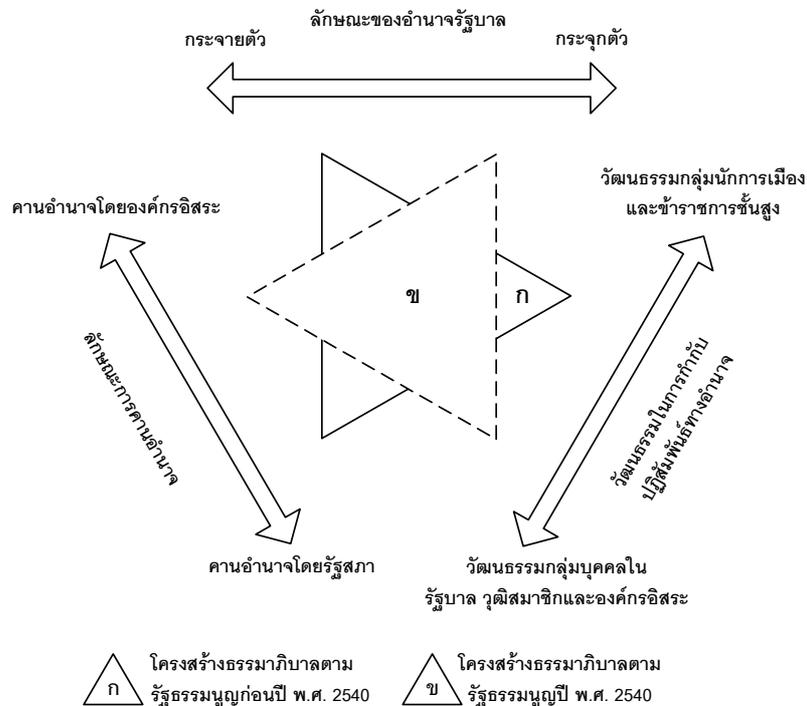
การไร้อำนาจของ ส.ส. ในสมัยรัฐบาลทักษิณภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ทำให้การครอบงำและแทรกแซงหน่วยงานรัฐทั้งหลายเป็นไปได้โดยง่าย ลักษณะของการแบ่งปันผลประโยชน์ในลักษณะเดิมได้สิ้นสุดลง ทั้งอำนาจและผลประโยชน์ตกอยู่ในมือกลุ่มนักการเมืองซีกพรรครัฐบาล โดยกระจุกตัวอยู่ภายใต้อำนาจของผู้นำรัฐบาลและบุคคลใกล้ชิด การครอบงำอำนาจของพรรครัฐบาลและพฤติกรรมที่น่าเคลือบแคลงในเรื่องจริยธรรมนำไปสู่การแบ่งฝักฝ่ายของประชาชนในสังคมไทยในช่วงระยะปีพ.ศ. 2549 เป็นเงื่อนไขสู่การรัฐประหาร โดยกลุ่มผู้นำกองทัพภายใต้ชื่อของ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) เพื่อตรวจสอบเรื่องราวทุจริตของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2549) ซึ่งได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการจำนวนมากเพื่อสอบสวนกรณีทุจริตจำนวนมากที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐบาลดังกล่าว โดยภายหลังได้มีการชี้มูลความผิดในคดีจำนวนมาก เป็นไปตามข้อสรุปที่ว่ารัฐบาลที่ได้รับความไว้วางใจสูงมากมักใช้อำนาจไปในทางที่ผิดได้โดยง่าย (Clark and Lee, 2002, p. 206)

แม้ในขณะนี้ยังคงไม่มีการศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อเปรียบเทียบผลกระทบต่อสังคมไทยของกรณีการมีรัฐบาลที่อ่อนแอเนื่องจากการมีรัฐบาลผสมและต้องมีการแย่งชิงอำนาจระหว่างพรรคการเมืองกับการมีรัฐบาลที่เข้มแข็งแต่ขาดการคานอำนาจ แต่ในขณะที่ศึกษาเปรียบเทียบของประเทศทั้งหลายจำนวนมากหลายครั้งยืนยันว่า สังคมที่ใช้ระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี (Presidential systems) ซึ่งทำให้ผู้นำมีเสถียรภาพของอำนาจมากกว่ามักมีงบประมาณการใช้จ่ายต่ำ ซึ่งแสดงให้เห็นประสิทธิภาพต่ำกว่าสังคมที่ใช้ระบบการปกครองแบบ

รัฐสภา (Parliamentary systems) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีที่ต้องผ่านการลงคะแนนเสียงให้ความไว้วางใจ โดยสภา (Persson and Tabellini, 2004; Whytock, 2006)

ภาพที่ 2 แสดงการเปรียบเทียบแบบจำลองระบบธรรมาภิบาลของรัฐตามรัฐธรรมนูญของไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 (สามเหลี่ยม ข) เปรียบเทียบกับฉบับอื่นก่อนหน้านั้น (สามเหลี่ยม ก) ภายใต้กรอบทฤษฎีตรีมิติ ดังจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ได้พยายามเพิ่มความเข้มแข็งให้รัฐบาลโดยเปลี่ยนรูปแบบการคานอำนาจจากสภานิติบัญญัติหรือกลุ่มนักการเมืองมาเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งรวมถึง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คณะกรรมการเลือกตั้ง ฯลฯ ซึ่งตามโครงสร้างนี้มีผลทำให้กลไกการคานอำนาจหลักของระบบการเมืองได้เคลื่อนย้ายจากสภาผู้แทนราษฎรและข้าราชการระดับสูงมาสู่วุฒิสภาและกลุ่มองค์กรอิสระ ซึ่งมีจำนวนบุคคลที่น้อยกว่ามาก แต่เมื่อวุฒิสภาและองค์กรอิสระในภาพรวมไม่มีจริยธรรมและคุณธรรมที่เข้มแข็งมากพอที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างเที่ยงธรรม การคานอำนาจรัฐบาลก็ล้มเหลว กองทัพจึงได้ลุกขึ้นยึดอำนาจและมอบอำนาจให้รัฐบาลพลเรือนชุดใหม่ทำหน้าที่แทนกลไกตลาดอำนาจ อันเป็นไปตามแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล Ronald Coase (1937) ที่ว่าโครงสร้างเชิงชั้นเกิดขึ้นเพื่อแก้ไขความล้มเหลวของกลไกตลาด และ Douglas North (1990) ที่ว่าสังคมจะสร้างสถาบันเพื่อแก้ไขปัญหาที่สถาบันที่มีอยู่ไม่สามารถแก้ไขได้ แบบจำลองตามภาพได้แสดงให้เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 จะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนของการมีรัฐบาลที่เข้มแข็ง แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับไม่สามารถรักษาระบบการคานอำนาจไว้ได้

ภาพที่ 2 โครงสร้างธรรมาภิบาลเชิงเปรียบเทียบ



หมายเหตุ สร้าง โดยผู้เขียนเพื่อเปรียบเทียบระบบอำนาจตามรัฐธรรมนูญก่อนปี พ.ศ. 2540 ซึ่งอาศัยการคานอำนาจภายใน และรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ซึ่งสร้างเสถียรภาพอำนาจให้รัฐบาลโดยหวังว่าสามารถฟังฟังการคานอำนาจโดยวุฒิสภาและองค์กรอิสระภายนอก โดยมองข้ามความเป็นไปได้ของการครอบงำโดยหัวหน้าคณะรัฐบาล ดังปรากฏเป็นปัญหา

6. การขาดธรรมาภิบาลของหน่วยงานรัฐ

6.1 การขาดธรรมาภิบาลของหน่วยงานรัฐยุคก่อนรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540

ปัญหาธรรมาภิบาลของหน่วยงานรัฐอาจมีสาเหตุมาจากโครงสร้างธรรมาภิบาล (Governance structure) ที่ไม่เหมาะสมตามหัวข้อที่ 3 ที่กล่าวมาแล้วอันมีสาเหตุส่วนใหญ่มาจากการที่ผู้บริหารบ้านเมืองไม่สามารถเข้าใจหรือเต็มใจที่จะทำหน้าที่ตามบทบาทอย่างสมบูรณ์ หรือ การขาดฉันทามติทางวัฒนธรรม (Cultural consensus) ที่ผลักดันให้รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐรู้สึกถึงหน้าที่ความรับผิดชอบ (Accountability) ดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 5 ซึ่งลักษณะดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาตัวแทน (Agency problem) (Jensen and Meckling, 1976) ในรูปแบบต่างๆ ซึ่งรวมถึงการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามบทบาทที่สังคมกำหนด หรือการใช้อำนาจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและ

พวกพ้อง ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังที่มีมาช้านานก่อนรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 (อนุช อาภาภิรมย์, 2539; เสน่ห์ จามริก, 2540)

แต่การที่หน่วยงานรัฐไม่อาจทำหน้าที่ได้สมบูรณ์ตามที่สังคมมอบหมายอาจเกิดได้จากสาเหตุหลายประการมากกว่าปัญหาตัวแทนที่เกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์เพียงอย่างเดียว ซึ่งอาจเป็นผลมาจาก การขาดแคลนทรัพยากรกำลังบุคคลและอุปกรณ์ การขาดความคล่องตัวเนื่องจากความเข้มงวดทางระเบียบและวินัย ความผูกพันส่วนตัวและการมีบุญคุณต่อกัน ระบบอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการและนักธุรกิจ การแทรกแซงจากรัฐบาล ความหวั่นเกรงของข้าราชการว่าอาจถูกกลั่นแกล้งตอบได้จากญาติหรือพวกพ้อง ศ.ศ. ศ.ว. ข้าราชการชั้นสูงและนักการเมืองที่มีอำนาจให้คุณให้โทษ และประการสุดท้ายก็คือหน้าที่และภารกิจบางอย่างมีลำดับชั้นความสำคัญน้อยกว่าหน้าที่อื่นๆ ทำให้เห็นว่าอาจรอหรือละเว้นได้ นอกจากนั้นภารกิจหลายอย่างต้องอาศัยความร่วมมือที่ดีจากประชาชน หน่วยงานของรัฐไม่อาจทำหน้าที่ได้เองทุกอย่าง หากหน่วยงานรัฐใช้อำนาจอย่างเข้มงวดในทุกเรื่อง อาจไม่ได้รับความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจที่สำคัญกว่าได้ (ปรณิ จันแยม, 2534; สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2535; แนน้อย ศรีวารานบุญ และ สุทธิลักษณ์ เอื้อจิตตาวาร, 2538; กระทบ ทองธรรมชาติ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2539; นิวัฒน์ วชิรवारการ, 2539; ลักขณา ผูกผึ้ง และ สุทธิลักษณ์ เอื้อจิตตาวาร, 2542; รัชชัญ ไชยวัฒน์มลากุล, 2547; หิรัญ อัสววงศ์เกษม, 2548; Siamwalla, 1980; Suehiro, 1989) ปรากฏการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรักษาความสมดุลระหว่างความอยู่รอดของตัวเองและปัจจัยหลายประการที่เกิดขึ้นซ้ำซากเช่นนี้ได้หล่อหลอมวัฒนธรรมการทำงานข้าราชการไทยมาโดยตลอด ซึ่งอาจมีผลทำให้การประพฤติดังกล่าวที่รัฐบาลมักให้ความสำคัญน้อย เช่น การกระทำผิดกฎจราจรหลายประการถูกละเลยจนกลายเป็นบรรทัดฐานที่ยอมรับของสังคมในบางพื้นที่ ซึ่งอาจช่วยอธิบายถึงอุปสรรคความพยายามที่จะลดจำนวนอุบัติเหตุจราจรในภายหลัง

ในขณะเดียวกันหน่วยงานของรัฐในระดับล่างของสายการบังคับบัญชามักประสบปัญหาอีกประการที่มีลักษณะตรงข้ามคือการถูกแทรกแซงจากหน่วยเหนืออย่างจงใจ หรือเนื่องจากขาดความระมัดระวัง หรืออาจมีวัตถุประสงค์ซ่อนเร้นเพื่อเอื้อประโยชน์ของเอกชนบางกลุ่ม หรือเป็นความจำเป็นเร่งด่วน นอกจากประชาชนที่เป็นตัวการที่แท้จริง (Real principle) แล้ว หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจยังมีตัวแทน (Agent) และตัวแทนคนกลาง (Intermediate agent) อันได้แก่ ผู้ดำรง

ตำแหน่งในระดับเหนือสายการบังคับบัญชาทั้งหลาย ซึ่งมักประกอบด้วยรัฐมนตรีที่ค่อนข้างมีอำนาจสูงในการกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐนั้น (Nikomborirak and Cheevasittiyanon, 2006, p. 69) ในบางเรื่องหรือบางกรณีที่เห็นว่าหากปล่อยให้หน่วยงานระดับล่างดำเนินการเองอาจสร้างผลกระทบทางการเมืองมาก ซึ่งในกรณีเช่นนั้นตัวแทนคนกลางจะแปรสภาพเป็นตัวการใช้อำนาจสั่งการโดยตรง เช่น การที่รัฐมนตรีซึ่งควรมีหน้าที่เฉพาะการกำกับดูแลนโยบายได้เข้าสั่งการแทรกแซงในระดับปฏิบัติการ หรือโยกย้ายข้าราชการที่ไม่สนองความต้องการและนโยบาย อย่างไรก็ตามการแทรกแซงถึงขั้นโยกย้ายในลักษณะดังกล่าวยังมีน้อย เนื่องจากรัฐบาลมีความอ่อนแอ ในขณะที่การโยกย้ายอธิบดีของหน่วยงานระดับกรมจำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และผู้นำในหน่วยงานรัฐมักมีเครือข่ายความสัมพันธ์กับนักการเมืองอื่นที่อยู่ในพรรคร่วมรัฐบาล

ทั้งนี้มิได้หมายความว่า การแทรกแซงจากรัฐมนตรีในหน่วยงานผู้ปฏิบัตินั้นเป็นสิ่งที่ผิดพลาดเสมอไป การปล่อยปละละเลยหรือการแทรกแซงอย่างขาดความระมัดระวังล้วนสร้างความเสียหายได้เช่นกัน ดังที่มักปรากฏในยุคการบริหารราชการภายใต้รัฐธรรมนูญก่อนปี พ.ศ. 2540 ที่หน่วยงานของรัฐหลายแห่งจะตกอยู่ภายใต้วัฏจักรของการปล่อยปละละเลยเป็นระยะเวลานานและมีการแทรกแซงอย่างมาก เมื่อเกิดปัญหาที่มีผลกระทบและอยู่ในความสนใจประชาชน และจากนั้นก็หมุนเวียนกลับเข้าไปอยู่ในสภาพของการถูกปล่อยปละละเลยอีกครั้ง เมื่อหน่วยงานของรัฐมีสภาพประจวบรัฐอิสระที่ดำรงอยู่เพื่อตัวเองและไม่ตอบสนองต่อประชาชน นักการเมืองย่อมสามารถฉกฉวยโอกาสสร้างคะแนนนิยมด้วยการใช้กลไกตลาดสิ่งล่อใจต่างๆ ตามสภาพการณ์ดังกล่าวยังชี้ให้เห็นความจำเป็นของการกระจายอำนาจที่ตั้งบนพื้นฐานของกลไกการควบคุม นักการเมืองเพื่อให้ทำหน้าที่ซึ่งสังคมให้ความไว้วางใจ

จากสาเหตุข้างต้นทำให้น่าเชื่อว่า เฉพาะปัญหาตัวแทนในหน่วยงานของรัฐมีระดับความรุนแรงกว่าในบริษัทจดทะเบียน กล่าวคือเป็นปัญหาตัวแทนที่มีสาเหตุภายในระดับหน่วยงานรัฐเอง และอาจมีสาเหตุมาจากการใช้อำนาจที่มีขอบของบุคคลในรัฐบาลในการแสวงหาผลประโยชน์ผ่านหน่วยงานรัฐ ซึ่งปัญหาตัวแทนจากสาเหตุภายในมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลขาดความเข้มแข็งทางการเมือง ซึ่งเป็นกรณีส่วนใหญ่ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 โดยปัญหาตัวแทนที่มีสาเหตุมาจากรัฐบาลมักเกิดขึ้นเมื่อผู้นำรัฐบาลมีความเข้มแข็งมาก เช่น หลังการใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ดังที่ Robert Klitgaard (1998) นักวิชาการที่เคยทำงานในธนาคารโลกได้เสนอแบบจำลองที่แสดงว่า ขนาดของการคอร์รัปชันจะแปรตามระดับการผูกขาดอำนาจ (Monopoly)

บวกกับความอิสระของการใช้ดุลยพินิจ (Discretion) หักด้วยความผูกพันของหน้าที่ความรับผิดชอบ (Accountability) ในทุกประเภทขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ เอกชน หรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

6.2 การขาดธรรมาภิบาลของหน่วยงานรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540

โดยเหตุที่สังคมไทยเป็นสังคมที่อิงความสัมพันธ์ในลักษณะของเครือข่ายของญาติและพรรคพวกที่เชื่อมโยงกันทั้งที่เป็นข้าราชการ นักการเมืองและนักธุรกิจ (Cronyism) (Morck and Yeung, 2003) ทำให้ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบังคับใช้กฎหมายหรือเรื่องผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับสัมปทานหรือการจัดสรรงบประมาณ โครงการก่อสร้างล้วนมีโอกาสถูกแทรกแซงได้ทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากรัฐบาลไร้เสถียรภาพและต้องพึ่งพามุคหลายฝ่าย หน่วยงานรัฐมักไม่สามารถดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ได้ตามศักยภาพที่ควรจะเป็น เพื่อแก้ไขปัญหา รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 จึงได้พยายามลดอำนาจของส.ส. ทำให้พรรคการเมืองและรัฐบาลมีเสถียรภาพขึ้น (รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, 2546) เมื่อผนวกกับผลการเลือกตั้งสองครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ทำให้เกิดการไร้ความสมดุลของอำนาจภายในซึ่งมีสภาผู้แทนราษฎรเป็นกลไกการคานอำนาจหลัก ประกอบกับความอ่อนแอของวุฒิสภาและองค์กรอิสระที่ไม่สามารถดำรงความอิสระได้จริง ทำให้ระบบคานอำนาจของระบบการเมืองไทยส่วนใหญ่อยู่ในสภาพล้มเหลว (รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, 2548) หน่วยงานรัฐต้องหันไปตอบสนองนโยบายรัฐบาลและบุคคลในอำนาจมากกว่าทำงานตามบทบาทหน้าที่ บนพื้นฐานของความยุติธรรมและเท่าเทียมกันสำหรับประชาชน และหลายกรณีคือการเอื้อประโยชน์แก่ผู้มีอำนาจ เกียรติภูมิของข้าราชการไทยจึงอยู่ในสภาพที่ตกต่ำอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ดังเช่นกรณีการละเว้นเกียติภูมิของการ โอนหุ้นบริษัทชินคอร์ป (ธิตีพันธุ์ เชื้อบุญชัย, 2549; สำนักงานข่าวกรมประชาสัมพันธ์, 2549)

ปรากฏการณ์ที่รัฐมนตรีซึ่งควรมีหน้าที่เฉพาะการกำกับนโยบายเข้ามาก้าวท้าวสั่งงานในระดับปฏิบัติการ หรือโยกย้ายข้าราชการที่ไม่สนองความต้องการและนโยบายเกิดขึ้นบ่อยครั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ. 2540 ซึ่งมักทำให้เกิดเสียหายที่คาดไม่ถึงหลายประการ เพราะผู้มีอำนาจในระดับสูงในส่วนกลางไม่เข้าใจปัญหาได้มากเท่าผู้อยู่ในพื้นที่ บุคคลในตำแหน่งสูงมักไม่เข้าใจในความละเอียดอ่อนของปัญหา และระบบปฏิสัมพันธ์ของฝ่ายที่มีส่วนได้เสียตลอดจนปัจจัยภายนอกอื่นๆ (Barber, 2005) การมุ่งแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยภายนอกและลักษณะความเชื่อมโยงเหล่านี้มักนำไปสู่ปัญหาอื่น ซึ่งรวมถึงการละเมิดหลักความยุติธรรมและ

เสมอภาค ทำลายเกียรติภูมิและความน่าเชื่อถือของหน่วยงาน ดังนั้นไม่ว่าในกรณีใดก็ตาม การแทรกแซงจากภายนอกเบื้องต้นไม่อาจทำได้ โดยไม่มีผลกระทบที่ตามมา

รัฐบาลมีความเข้มแข็งมากหลังการใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ทำให้นักการเมืองกลุ่มรัฐบาลมีอำนาจแทรกแซงการทำงานของหน่วยงานรัฐมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงเพื่อประโยชน์แห่งรัฐเอง ประชาชน เพื่อผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง เช่น การกำหนดเงื่อนไขการประมูลงานรับเหมาก่อสร้างเพื่อเอื้อประโยชน์พรรคพวก หรือการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างเจาะจงในบางพื้นที่เพื่อสร้างฐานคะแนนนิยมให้แก่พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (รังสรรค์ ธาระพรพันธุ์, 2544) การเลือกสร้างความสัมพันธ์เพื่อพึ่งพิงบุคคลมากกว่าสถาบันองค์กรส่วนรวม อันอาจมีสาเหตุมาจากการมีทัศนคติที่ผิดพลาดของประชาชน ประสพการณ์ความไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมจากหน่วยงานของรัฐ ความรู้สึกไร้พลังในการเปลี่ยนแปลงสังคม ค่านิยมทางวัฒนธรรมของการยอมรับอำนาจบุคคลและความแตกต่างของฐานะสังคม หรือวัฒนธรรมการเน้นประโยชน์เฉพาะตนแบบระยะสั้น มีผลทำให้ประชาชนจำนวนมากมองไม่เห็นหรือเลือกที่จะไม่มองปัญหาตัวแทน (Agency cost) ในกรณีที่รัฐบาลมีความเข้มแข็งภายใต้กลยุทธ์ประชานิยม ซึ่งมีความรายละเอียดอ่อนและความซับซ้อนกว่ามาก นอกจากนั้นยังอาจหลงขึ้นชมรัฐบาลที่แม้มีการฉกฉวยประโยชน์แต่สามารถผลักดันให้หน่วยงานรัฐเอาใจใส่ประชาชนมากกว่ารัฐบาลที่อ่อนแอ ซึ่งเป็นที่มาของสำนวนคำกล่าวสนับสนุนการทำทุจริตที่ว่า “โกงแต่ก็มีผลงานดีกว่าซื่อสัตย์แต่ไร้ผลงาน”

อย่างไรก็ตามปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในองค์กรอิสระของรัฐในอดีตภายใต้รัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2540 และก่อนหน้านั้น อย่างเช่น คณะกรรมการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ ธนาคารแห่งประเทศไทย และอื่นๆ เป็นต้น อาจมีลักษณะที่แตกต่างจากหน่วยงานของรัฐทั่วไปอยู่บ้าง เนื่องจากองค์กรเหล่านี้ได้รับการรับรองจากกฎหมายให้มีความเป็นอิสระที่สูงกว่าหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ นอกจากนั้นบางองค์กรยังมีวัฒนธรรมภายในที่เข้มแข็งที่แตกต่างกัน ทำให้การแทรกแซงในองค์กรเหล่านี้ต้องอาศัยวิธีการที่แยบยลกว่า อาจต้องใช้สิ่งจูงใจทางวัตถุที่มีระดับสูงยิ่ง การสร้างระบบอุปถัมภ์ หรือการสร้างระบบแลกเปลี่ยนที่รอโอกาสตอบแทน (Non-simultaneous exchange) ในรูปการสร้างและตอบแทนบุญคุณ (Lovett, Simmons, and Kali, 1999) มากกว่าการเข้าแทรกแซงโดยตรง

7. ข้อบ่งชี้ในการปรับปรุงรัฐธรรมนูญ

แนวการวิเคราะห์ระบบการเมืองไทยผ่านกรอบทฤษฎีตรีมิติในบทความนี้แม้ยังขาดหลักฐานการวิจัยเชิงประจักษ์ที่หนักแน่นมาสนับสนุน แต่จากหลักฐานเท่าที่ปรากฏได้บ่งชี้ว่า สังคมต้องการรัฐบาลที่เข้มแข็งเพื่อสามารถแก้ไขปัญหาของประชาชน ในขณะที่เดียวกันก็สามารถดำรงรักษาความซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งมีอาจเกิดขึ้นได้ภายใต้ระบบการคานอำนาจที่ผ่านมา ดังที่ได้แสดงให้เห็นแล้วว่า ระบบการคานอำนาจรัฐบาลที่อิงกลไกตลาดภายในโดยผู้แทนประชาชนไม่ว่าจะเป็น ส.ส. หรือแม้แต่ ส.ว. ดังที่ได้ใช้ในประเทศไทยและในอาระประเทศที่ผ่านมาอันอาจล้มเหลวได้เมื่อผู้อยู่ในตำแหน่งใช้อำนาจเพื่อแย่งชิงผลประโยชน์มากกว่าการร่วมมือเพื่อสร้างสรรค์

แต่ทว่าหากพรรครัฐบาลได้คะแนนเสียงสนับสนุนมาจากการมี ส.ส. และ ส.ว. ในสังกัดทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในสัดส่วนที่สูง ระบบกลไกตลาดอำนาจภายในมักได้รับความเสียหาย ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาลได้เช่นกัน เนื่องจากกลไกดังกล่าวได้เปิดช่องว่างของการใช้ดุลยพินิจอย่างอิสระกับผู้อยู่ในตำแหน่งมาก ดังเช่น ปรากฏการณ์ ส.ว.ภายใต้สังกัดพรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้แสดงบทบาทให้เห็นอย่างชัดเจน นอกจากการละเว้นการตรวจสอบรัฐบาลและยังแสดงพฤติกรรมปกป้องผู้นำรัฐบาลอย่างออกหน้าออกตาในที่ประชุมของรัฐสภา ผลการวิเคราะห์ในบทความนี้แสดงผลการทดสอบทฤษฎีตรีมิติที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ผลกระทบของการไร้ธรรมาภิบาลของระบบการเมืองไทยที่ผ่านมาได้ในระดับหนึ่ง แม้ยังคงต้องมีการศึกษาเชิงประจักษ์เพิ่มเติมอีกมากเพื่อสามารถยืนยันบ่งชี้เค้าโครงรัฐธรรมนูญที่เป็นจุดสมดุลและเหมาะสมสำหรับสังคมไทย

อย่างไรก็ตามจากการใช้แนวทฤษฎีสัทธาในทรัพย์สินร่วมกับกรอบทฤษฎีตรีมิติ เพื่อวิเคราะห์ประเด็นประสิทธิภาพคานอำนาจ พบข้อบ่งชี้ข้อที่อาจพิจารณาปรับปรุงได้บางประการ

7.1 มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพกลไกตลาดอำนาจภายนอก

ก. ความอิสระของมาตรการกฎหมายต่อนักการเมือง ความหวังของมาตรการทางกฎหมายที่เข้มแข็งอยู่ที่จะทำให้ระบบสิทธิในทรัพย์สินมีความชัดเจน มีผลในการทำงานของกลไกตลาดอำนาจภายนอกให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่เหตุการณ์ที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่าสังคมไทยยังคงไม่อาจดำเนินคดีกับนักการเมืองที่ประพฤติผิดได้โดยง่าย การปิดกั้นโอกาสของประชาชนในฐานะผู้เสียหายส่วนหนึ่งเกิดจากความหวั่นเกรงที่ว่า อาจมีการใช้สิทธิดังกล่าวในทางที่ผิด ซึ่งเป็นประเด็นที่ควรมีการพิจารณาทบทวน โดยเฉพาะในประเด็นมาตรฐานของข้อพิจารณา

การรับฟ้องและระดับความรับผิดชอบ (Liability) ของผู้ยื่นฟ้องประกอบด้วย

เพื่อที่เกรงผลกดดันเพียงพอและเที่ยงธรรม ควรที่รัฐธรรมนูญใหม่จะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินคดีนี้การเมืองทั้งหลายทั้งพนักงานสอบสวนและอัยการมีความเป็นอิสระ และขั้นตอนทั้งหลายเป็นไปอย่างโปร่งใส ปลอดภัยจากอำนาจของรัฐบาลอย่างแท้จริง (van Aaken et al., 2005) ภาวะการณ์ความไม่ชัดเจนในสิทธิในทรัพย์สินและความอ่อนแอของสถาบันทางวัฒนธรรม อย่างเช่นในประเทศไทย ทำให้กลไกตลาดอำนาจ (Market for political power) และตลาดชื่อเสียง (Reputation market) ไม่ทำงาน สังคมไม่สามารถกำจัดนักการเมืองที่ประพฤติผิดกฎหมายและจริยธรรมออกจากระบบการปกครอง ทำให้ควรมีการพิจารณาวางมาตรการเพิ่มเติมเพื่อป้องกันมิให้ทั้งนักการเมืองใช้อำนาจในตำแหน่งมีโอกาสแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic rent) หรือนำอำนาจรัฐใช้ในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกันดังที่เคยเกิดขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องรายการผลประโยชน์ที่ขัดกัน (Conflicts of interest) แม้อาจต้องหมายถึงต้องแสดงความโปร่งใสและลดพื้นที่ของการใช้ดุลยพินิจแบบลับข้างก็ตาม

ข. การกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง เนื้อหารัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2540 และผลการเลือกตั้งสองครั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยืนยันว่า ประชาชนยังคงมีความเบื่อหน่ายกับรัฐบาลที่อ่อนแอ ดังนั้นการเขียนรัฐธรรมนูญใหม่นั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญน่าจะคงจะต้องรักษาองค์ประกอบที่ทำให้รัฐบาลมีความเข้มแข็งภายใต้กำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเพื่อให้สามารถกำกับดูแลการทำงานของหน่วยงานของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องทำให้ระบบการคานอำนาจเข้มแข็งและสามารถทำหน้าที่บนวิถีทางที่สร้างสรรค์ได้ด้วย เนื่องจากรัฐบาลเข้มแข็งมากอาจมีความสามารถในการครอบงำอำนาจได้ง่ายจนอาจก่อผลเสียมากกว่าผลดี ดังผลข้อสรุปจากงานวิจัยเชิงประจักษ์หลายชิ้นที่ยืนยันไปในทางเดียวกันว่ากลุ่มประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี (Presidential systems) ซึ่งไม่จำเป็นต้องผ่านการลงคะแนนเสียงของส.ส.เพื่อสนับสนุน ทำให้ผู้นำมีเสถียรภาพของตำแหน่งมากกว่า มักมีงบประมาณประมาทการใช้จ่ายที่ต่ำกว่ากลุ่มประเทศที่ใช้ระบบการปกครองแบบสภา (Parliamentary system) (Persson and Tabellini,

2004; Whytock, 2006) ซึ่งสะท้อนให้เห็นการมีประสิทธิภาพที่ต่ำกว่า¹⁰ ไม่แตกต่างนักจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในบริษัทมหาชนที่พบว่า การขาดความสมดุลของอำนาจที่เกิดจากการที่ผู้บริหารมีอำนาจครอบงำบริษัทในกรณีที่มีการถือหุ้นอย่างกระเจายนั้นมักนำไปสู่ปัญหาการเอาเปรียบผู้ถือหุ้น และทำให้กิจการมีผลประกอบการที่ต่ำลง (Denis and McConnell, 2003) จากหลักฐานดังกล่าวข้อเสนอการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้นำประเทศจึงเป็นเหตุผลที่ควรสนับสนุน

7.2 มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพกลไกตลาดอำนาจภายใน

ก. การกำหนดคุณสมบัติของ ส.ส.และ ส.ว. เหตุการณ์ที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่าเมื่อเสียงของประชาชนในฐานะที่เป็นกลไกประชาธิปไตยไม่อาจควบคุมนักการเมืองได้อย่างสมบูรณ์ ก็จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์เพื่อเพิ่มน้ำหนักมาตรการป้องกันมากขึ้นเพื่อชดเชยการควบคุมที่ขาดหายไป ลักษณะดังกล่าวแม้จะต้องเป็นการให้ความสำคัญกับหลักคุณธรรมของสังคมมากกว่าสิทธิความเสมอภาคของบุคคลบ้างก็ตาม ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่ขาดเหตุผลความชอบธรรม เนื่องจากสิทธิความเสมอภาคนั้นก็อาศัยรากฐานความเชื่อของสังคมเช่นกัน จึงไม่อาจถือได้ค่านิยมใดมีความชอบธรรมมากกว่า (Fallon, 2005) ซึ่งแท้จริงแล้วก็ไม่ได้มีความแตกต่างในเชิงหลักการมากนักกับการให้อำนาจกับตุลาการที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นผู้ตัดสินคดีความ (Schauer, 2004)

ดังนั้นแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงควรจำกัดอยู่เพียงการเพิ่มโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งแม้พบว่าจะให้ผลการเรียนรู้มากกว่าในระดับท้องถิ่นก็ตาม (Frey and Stutzer, 2004) หรือการเปิดช่องทางการดำเนินคดีนักการเมืองให้มีมากกว่าที่ผ่านมา ซึ่งล้วนเป็นการเสริมสร้างกลไกตลาดอำนาจภายในนอก หากแต่ต้องรวมถึงแนวทางการกำหนดคุณสมบัติตลอดจนบทบาทหน้าที่ของบุคคลที่เข้าทำหน้าที่ในรัฐบาล ส.ส. ส.ว. ตลอดจนผู้นำองค์กรอิสระที่เข้มงวดมากขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ซึ่งได้รับความไว้วางใจอย่างชัดเจน และพร้อมที่จะแสดงความโปร่งใสเพื่อให้สามารถพิสูจน์การยอมทำตามบทบาทหน้าที่ซึ่งได้กำหนดตามรัฐธรรมนูญ (Compliance

¹⁰ ข้อสรุปดังกล่าวตั้งอยู่บนข้อสมมุติฐานที่ว่า ไม่มีประเทศใดสามารถตั้งงบประมาณแบบขาดดุลได้นาน การวิเคราะห์และเนื่องจากใช้ข้อมูลของประเทศจำนวนมากมาใช้ในการวิเคราะห์ ซึ่งได้ลดโอกาสความผิดพลาดแล้ว ซึ่งแน่นอนว่ายังคงมีข้อถกเถียงของการแปลความหมายในเรื่องนี้ แม้กระนั้นก็ยังน่าเชื่อว่าการมีงบประมาณระดับสูงจึงน่าจะเกิดจากการที่ประเทศที่มีงบประมาณการใช้จ่ายสูงมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่มากกว่า

verification) เพื่อให้เกิดการคานอำนาจอย่างแท้จริง

ข. แนวคิดในเรื่องกรอบปฏิบัติของนักการเมือง โดยในขณะที่กิจกรรมการเมืองอาศัยค่อนข้างมากกับการร่วมมือภายในอย่างสร้างสรรค์ระหว่างรัฐบาลและสภา ซึ่งมีหลายประเด็นหลายอย่างที่ต้องดำเนินการอย่างไม่ทางการและมีประเด็นจำนวนมากไม่ได้เปิดเผยต่อสังคม แต่ด้วยเหตุที่สังคมไทยยังคงไม่มีแรงกดดันทางสังคมเพียงพอที่จะกระตุ้นมโนธรรมในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลเหล่านั้น ได้ดังในประเทศที่เจริญแล้ว การกำหนดกรอบปฏิบัติสำหรับใช้เป็นกลไกการกำกับล่วงหน้าซึ่งมีความยืดหยุ่น มีส่วนสำคัญช่วยให้สังคมสามารถพิสูจน์ได้ง่ายถึงพฤติกรรมที่ไม่บริสุทธิ์ของนักการเมือง ซึ่งต่างจากการยึดกรอบกฎหมายอาญาที่ต้องพิสูจน์โดยไม่มีข้อสงสัย ดังที่แสดงให้เห็นตามภาพที่ 1 ว่า พื้นที่**จตุรัส อ** ที่ทับซ้อนกับพื้นที่**สี่เหลี่ยมพื้นผ้า** มากกว่า**สามเหลี่ยม ข** คือ ประโยชน์ส่วนเพิ่มที่สังคมอาจได้รับด้วยการมีกลไกบางอย่างที่สามารถบังคับนักการเมืองให้ทำหน้าที่เพื่อสังคม โดยประชาชนไม่ต้องทราบรายละเอียดประเด็นปัญหาล่วงหน้า

เหตุการณ์หลายครั้งที่ผ่านมาได้ยืนยันให้เห็น ความไร้สำนึกในจริยธรรมและคุณธรรมของนักการเมืองไทยจำนวนมากและความล้มเหลวของกลไกตลาดในแง่ดังกล่าว จำเป็นที่สังคมควรกำหนดกลไกเพื่อให้บุคคลในคณะรัฐบาลและข้าราชการชั้นสูงดำรงตนอยู่ในกรอบแนวปฏิบัติ (Code of conduct) ที่มีกำหนดเป็นมาตรฐานภาคบังคับขั้นต่ำบางประการ แทนการตั้งความหวังทั้งหมดไว้กับระบบความสมัครใจ (Voluntary system) หรือการให้เกียรติ (Honor system) และกระบวนการทางกฎหมาย การนำหลักแห่งจริยธรรมและคุณธรรมที่สังคมต้องการกำหนดเป็นกรอบแนวปฏิบัติจะเป็นเครื่องมือผูกมัดล่วงหน้า (Precommitment device) (Robertson, 2003) และนำไปสู่การเปิดเผยเพื่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ได้ตามความเชื่อของนักทฤษฎีการเมือง (Bentham) ในอดีตก็คือหนทางในการสร้างประโยชน์ให้สังคมที่แท้จริง (Lieberman, 1999) และเพื่อให้การสร้างกลไกคุณธรรมและจริยธรรมให้กลายเป็นบรรทัดฐานทางการเมืองต่อไป ควรที่จะกำหนดกฎเกณฑ์การพิจารณาลงโทษสำหรับการประพฤติผิดจากกรอบแนวปฏิบัติด้วย

การกำหนดกรอบแนวปฏิบัติดังกล่าวพบว่า เป็นสิ่งที่แพร่หลายในองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร องค์กรระหว่างประเทศและบริษัทข้ามชาติ (Murphy, 2005) หมู่ผู้พิพากษาของศาลมลรัฐในสหรัฐฯ (Nash, 2005) และเป็นที่องค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศสหราชอาณาจักรได้ประกาศและยึดปฏิบัติกันทั่วไปนับแต่การกำหนดเป็นกฎหมายปี ค.ศ. 2000 โดยจัดทำเป็นทั้ง

ระบบรวมทั้งให้มีการติดตามดูแลเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ (Kirkbride and Letza, 2003) ส่วนการใช้ในระดับชาตินั้นพบการกำหนดในระดับหน่วยงานจัดเก็บภาษีอากรของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (Bratton and McCahery, 2000) แม้ยังไม่พบการบังคับใช้อย่างแพร่หลายในระดับรัฐบาลก็ตาม แต่ก็เคยมีนักการเมืองสำคัญของสหรัฐฯ ในอดีตได้ยกเรื่องนี้ขึ้นมาแสดงความเห็นสนับสนุน (Strauss, 1964) และพบการจัดทำกรอบแนวปฏิบัติเพื่อเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศออสเตรเลีย (Commission, 1999) แม้การกำหนดกรอบแนวปฏิบัติมิได้ปรากฏเป็นมาตรฐานสำหรับนักการเมืองของประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่กรอบแนวปฏิบัติดังกล่าวจะช่วยลดความไม่เสมอภาคของข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่สามารถแยกพฤติกรรมนักการเมืองประเภทที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ออกจากกันอย่างชัดเจน

นอกจากนั้น แนวทางดังกล่าวพบว่าใช้ได้ผลในองค์กรภาครัฐในประเทศสหราชอาณาจักร (Kirkbride and Letza, 2003) และในพฤติกรรมการรักษาริขธรรมของผู้บริหารการเงินของกิจการสหรัฐฯ ในเฉพาะกรณีที่ได้ชี้ให้เห็นได้ว่ามีผลกระทบทางธุรกิจ แต่ไม่ได้ผลในกรณีที่ไม่มียุทธศาสตร์ทางธุรกิจ (Stevens et al., 2005) ซึ่งชี้ให้เห็นความไร้ประสิทธิภาพของกรอบปฏิบัติที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความสมัครใจเมื่อมีเรื่องผลประโยชน์จำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้อง จุดสำคัญของกรอบแนวปฏิบัติอยู่ที่การกำหนดบทบาทหน้าที่และข้อห้ามที่เน้น “พฤติกรรมและภาพพจน์ที่ปรากฏต่อสายตาประชาชน” โดยไม่ต้องรอการพิสูจน์เจตนาและหลักฐาน กรอบปฏิบัติดังกล่าวควรรวมถึงการไม่รับเงินทองหรือของกำนัลมูลค่าสูงที่มีใช้การได้มาจากมรดก การไม่คบหาและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้มีส่วนได้เสียกับรัฐ และการกำหนดให้นักการเมืองแสดงพฤติกรรมในระดับมาตรฐานจริยธรรมและคุณธรรมที่สูงตลอดเวลาทั้งที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวกับหน้าที่ ข้อกำหนดที่ไม่ผูกพันกับเงื่อนไขการต้องพิสูจน์หลักฐานและเจตนาเหล่านี้จะทำให้การฉวยโอกาสของนักการเมืองทำได้ยากขึ้น แม้ไม่ใช่มาตรการที่แก้ไขปัญหาได้เด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการกำหนดโดยปราศจากมาตรการลงโทษที่เป็นรูปธรรม แม้มาตรการดังกล่าวอาจต้องเพิ่มภาระงานดุลยพินิจให้กับศาลรัฐธรรมนูญมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันการกำหนดกรอบดังกล่าวย่อมนำไปสู่ข้อปัญหาในการตีความขอบเขตของสิทธิและอำนาจ ซึ่งบ่งชี้ถึงความจำเป็นที่ต้องมีศาลรัฐธรรมนูญที่มีคุณภาพและจริยธรรมระดับสูง ซึ่งในขณะดูเหมือนว่าสังคมไทยที่ผ่านมายังคงไม่อาจให้ความไว้วางใจได้เต็มที่กับระดับดุลยพินิจและคุณธรรมของกบฏบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งเพื่อเข้ามากำกับดูแลองค์กรอิสระอย่างศาลรัฐธรรมนูญ

แน่นอนว่าการกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติและกรอบปฏิบัติข้างต้นที่มากเช่นนี้ย่อมสร้างอุปสรรคในการหาบุคคลที่มีคุณสมบัติพร้อมมูลในขณะที่ยังต้องได้รับความไว้วางใจจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนด้วย (Seto, 2003) แม้กระนั้นก็ตามเงื่อนไขในเรื่องจริยธรรม คุณธรรมและการยึดมั่นในหน้าที่ดังกล่าวเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อทดแทนบรรทัดฐานสังคมที่ขาดหายในสังคมไทย อันจะช่วยให้แน่ใจได้ว่าบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งจะได้ตระหนักถึงความรับผิดชอบที่ต้องมาคู่กันด้วยหนทางเช่นนี้จะเป็นหนทางหนึ่งที่เหลือเพียงน้อยนิด ซึ่งพอมีความเป็นไปได้ในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในระบบการเมืองไทย

7.3 การสามารถเปลี่ยนแปลงกติกาเพื่อรักษาความสมดุลที่เป็นพลวัต

ปัจจัยแวดล้อมของสังคมมักมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาอันอาจทำให้คุณภาพของอำนาจมีการเปลี่ยนแปลงไปด้วย ทฤษฎีตรึงมิติสนับสนุนแนวทางการสร้างคุณภาพของอำนาจที่เป็นพลวัตเพื่อรักษาคุณภาพให้ดำรงอยู่ตามเงื่อนไขที่เปลี่ยนไป แม้การเปลี่ยนแปลงที่ขาดหลักฐานสนับสนุนที่แน่นอนอาจทำให้สังคมตกอยู่ในความเสี่ยง แต่ในขณะเดียวกันการหาหลักฐานที่แน่นอนชัดเจนสำหรับบ่งชี้แนวทางการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนั้นไม่ใช่เรื่องที่ทำได้ง่ายนัก ในขณะเดียวกันความล่าช้าในการสร้างธรรมาภิบาลของรัฐก็อาจเพิ่มต้นทุนอย่างมากต่อสังคมและเป็นอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคต เหตุการณ์ลักษณะดังกล่าวนำไปสู่ข้อบ่งชี้เชิงนโยบายของความจำเป็นของรัฐในการสร้างธรรมาภิบาล ตลอดจนการรักษาความสมดุลของแนวทางของระบบเหตุผลที่เป็นมาในอดีต (Intellectually rationalist modalities) และเพิ่มดุลยพินิจของการคาดหมายอย่างมีเหตุผล (Reasonable foreseeability) (O'Malley, 2000) ในการพิจารณาปรับปรุงรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตามการกำหนดแนวรัฐธรรมนูญเช่นนั้นแน่นอนว่าต้องเผชิญปัจจัยบางอย่างที่คาดไม่ถึง หรืออาจมีเหตุการณ์หรือปัจจัยใหม่เพิ่มเติม หรือสถานการณ์อาจเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากประชาชนมีการเรียนรู้มากขึ้น ทำให้อาจจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญในอนาคต และเพื่อมิให้จำเป็นต้องล้มล้างรัฐธรรมนูญ ควรที่ผู้รับผิดชอบจะได้พิจารณาถึงการเปิดช่องทางสำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ในบางลักษณะด้วย (Frey and Stutzer, 2003) แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินขอบเขตจนเป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญสูญเสียความน่าเชื่อถือในแง่ของความสามารถบังคับใช้ตามเจตนารมณ์

8. สรุป

การทดลองนำกรอบทฤษฎีสีทิธิในทรัพย์สินและกรอบธรรมาภิบาลบริษัทตรีมิติมาใช้วิเคราะห์ระบบธรรมาภิบาลการเมืองไทยและในระดับองค์กรอิสระของรัฐพบว่า แสดงให้เห็นความเป็นไปได้ในการอธิบายปรากฏการณ์ธรรมาภิบาลการเมือง แม้จะมีประเด็นข้อสงสัยจำนวนหนึ่งที่ยังต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมก่อนที่ได้ข้อสรุปที่ชัดเจน หลักฐานเท่าที่พบในขณะนี้ซึ่งมีอยู่จำกัด บ่งชี้ว่า รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับยังไม่ให้ความสำคัญมากพอกับข้อจำกัดของประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งยังเข้าใจเพียงน้อยนิดในผลกระทบถึงการใช้หรือไม่ใช้สิทธิและหน้าที่ของการติดตามควบคุมการทำงานของผู้บริหารประเทศ ส.ส. และ ส.ว. อย่างต่อเนื่อง ซึ่งนำไปสู่การไร้การคานอำนาจทั้งภายในและภายนอก เปิดโอกาสให้นักฉวยโอกาสทั้งหลายมุ่งตรงสู่วงการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและสร้างความเสียหายโดยที่ประชาชนส่วนใหญ่เองยังอาจไม่สามารถเข้าใจได้

นอกจากนั้นยังพบว่าระบบธรรมาภิบาลของรัฐธรรมนูญไทยก่อนปี พ.ศ. 2540 เน้นที่กลไกตลาดอำนาจภายในเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพการบริหารบ้านเมือง แต่กลไกดังกล่าวกลับถูกใช้ในทางที่ผิด ส่งผลให้รัฐบาลอ่อนแอเกินกว่าสร้างประสิทธิผลให้ปรากฏ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้เน้นความเข้มแข็งของรัฐบาลเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการทำหน้าที่ โดยหวังพึ่งพิงกับกลไกตลาดภายนอก แต่ก็พบว่าล้มเหลว โดยความล้มเหลวของระบบธรรมาภิบาลทั้งสองมีสาเหตุข้อบกพร่องพื้นฐานร่วมกันมาจากการขาดความสามารถของประชาชนส่วนใหญ่ในการควบคุมนักการเมือง แต่ในขณะเดียวกันความอ่อนแอของฉันทามติทางวัฒนธรรมของข้าราชการและนักการเมือง ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายกับนักการเมืองของไทยก็อาจทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ในขณะที่การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทยกำลังดำเนินไป ซึ่งยังคงไม่เป็นที่ชัดเจนว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตระหนักถึงความสำคัญของการรักษาความสมดุลระหว่างการรักษาคุณธรรมและความเสมอภาคในสังคม ทำให้ยังไม่อาจตั้งความหวังได้มากนักว่า การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ปี พ.ศ. 2550 จะหลุดพ้นจากกรอบความคิดเดิมที่เป็นสาเหตุที่นำไปสู่ข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540

ในขณะที่บทความนี้ได้แสดงให้เห็นว่าข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญนั้นมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประชาชน สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนี้ทั้งในหน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระก็คือการฝากความหวังไว้กับบุคคลที่เป็นผู้นำของหน่วยงาน ซึ่งในหลายกรณีพบว่า

การณ์มีเป็นไปตามที่สังคมหวัง ความริเริ่มการสร้างธรรมาภิบาลในหน่วยงานรัฐโดยแนวทางความสมัครใจ (Voluntary approach) ของการให้องค์กรและหน่วยงานของรัฐสามารถมีวิวัฒนาการด้วยการค้นหาข้อบกพร่องและแก้ไขตัวเองสู่การมีธรรมาภิบาลนั้น เป็นหนทางที่เป็นประโยชน์อยู่บ้าง แต่ไม่ใช่ความหวังในการเกิดธรรมาภิบาลได้จริง จึงควรที่จะมีฐานะเป็นเพียงมาตรการเสริมมากกว่ามากกว่ามาตรการหลักที่สังคมควรฝากความหวังไว้ได้ ความล่าช้าในการมีธรรมาภิบาลของหน่วยงานรัฐและองค์กรอิสระหลายแห่งของรัฐกำลังเพิ่มต้นทุนอย่างมากต่อสังคมและเป็นอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคต

แนวโน้มของหลักฐานที่มีจำกัดยังคงเหมือนจะชี้ว่าสังคมไทยยังคงต้องการรัฐบาลที่เข้มแข็ง แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องมีระบบการคานอำนาจที่ถ่วงดุลอย่างเสมอกัน โดยไม่อาจตั้งความหวังไว้กับระดับจริยธรรมและคุณธรรมของนักการเมืองและ ส.ว. ทั้งหลายดังที่ผ่านมา ในการนี้หมายความว่าสังคมไทยจำเป็นต้องหากฎเกณฑ์ที่ช่วยกำหนดคุณสมบัติความเป็นอิสระและอื่น ๆ ของนักการเมืองและ ส.ว. ดังที่อารยะประเทศทั้งหลายได้ผ่านประสบการณ์และกำหนดไว้ เพื่อมิให้บุคคลอาศัยตำแหน่งหาผลประโยชน์ที่ขัดกับรัฐ และยังคงต้องพิจารณาความเหมาะสมของการต้องเพิ่มกฎเกณฑ์และช่องทางการลงโทษที่สะดวกและชัดเจนมากยิ่งขึ้น ด้วยการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญที่ได้รับความไว้วางใจ (Fiduciary duty) ตลอดจนกรอบแนวปฏิบัติ (Code of conduct) ที่แสดงให้เห็นถึงค่านิยมพึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ จำกัดระยะเวลาดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่ง ตลอดจนการแยกพนักงานสอบสวนและอัยการสำหรับคดีที่มีนักการเมืองเป็นผู้ต้องหาให้เป็นอิสระจากอิทธิพลของรัฐบาล แต่ไม่ว่าการร่างรัฐธรรมนูญจะทำได้ด้วยความรอบคอบเพียงใด ก็ยากนักที่จะไม่เกิดข้อบกพร่องที่คาดไม่ถึง ดังนั้นควรเปิดช่องทางให้มีแนวทางบางอย่างสำหรับการแก้ไขและปรับปรุง ตลอดจนการให้การศึกษาภาคบังคับแก่นักการเมืองไทยโดยเฉพาะผู้แทนราษฎรอย่างต่อเนื่อง โดยไม่อาจตั้งความหวังที่ว่างเปล่าได้ว่าบุคคลทรงเกียรติที่ผ่านการเลือกตั้งมาแล้ว จะมีทัศนคติที่ถูกต้องสำหรับการทำหน้าที่เสมอไป โดยถึงแม้ไม่มีความหวังว่าแนวทางดังกล่าวจะเปลี่ยนแรงจูงใจทางผลประโยชน์ของท่านเหล่านั้นได้ในทันที แต่เป็นการเปิดช่องทางการพัฒนาความคิดเพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องในผลกระทบความเสียหายที่มีต่อสังคมอันเป็นผลพวงจากการตัดสินใจและพฤติกรรมของท่านเหล่านั้น

บรรณานุกรม

- กรมพล ท่องธรรมชาติ และ พรีศักดิ์ ผ่องแผ้ว. ข้าราชการไทย: ความสำนึกและอุดมการณ์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. รู้ทันทักษิณ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ขอลิดด้วยคน, 2547.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.
- แซม เกียรติ. ธรรมาภิบาล: การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม. แปลโดย กุลลกา เกษบุญชู สุภมิตร ปิติพัฒน์ ไชยวัฒน์ คำชู และ ปทุมพร วัชรเสถียร. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์น้ำฝน, 2545.
- ทิพาวดี เมฆสวรรค์. ประชาชนคือลูกค้ำ : มิติใหม่การปฏิบัติงานภาครัฐ. กรุงเทพฯ: สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ., 2545.
- ชิตีพันธุ์ เชื้อบุญชัย. “ความเห็นต่างกรณีการะภามีหุ่นชินคอร์ป.” มติชนรายวัน (9 กุมภาพันธ์ 2549).
- แน่นน้อย ศรีวราชนบูลย์ และ สุทธิลักษณ์ เอื้อจิตถาวร. การสูญเสียและการขาดแคลนกำลังคนในราชการพลเรือน : รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ สำนักงาน ก.พ., 2538.
- นิวัฒน์ วชิรวิภากร. การบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 : ความแตกต่างและปัญหา. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2539.
- ปารณี จันแยม. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518. กรุงเทพฯ: ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546. ปทุมธานี: บริษัทสกายบุ๊กส์ จำกัด, 2547.
- รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์. อนิจลักษณะของการเมืองไทย: เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2536.

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์. วิกฤติการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์
คบไฟ, 2543.

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์. คู่มือการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2544.

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์. ข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูปการเมือง : บทวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ.
กรุงเทพฯ : โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว., 2545.

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์. จาก Thaksinomics สู่ทักษิณาธิปไตย. กรุงเทพฯ : Openbooks, 2548.

ลักขณา ผูกผึ้ง และ สุทธิลักษณ์ เอื้อจิตถาวร. รายงานการวิจัยเรื่องทัศนคติของนิสิตนักศึกษาต่อการ
รับราชการ. กรุงเทพฯ : กลุ่มวิจัยและพัฒนาระบบราชการ สำนักพัฒนาระบบบริหารงาน
บุคคลภาครัฐ สำนักงาน ก.พ., 2542.

วรัชญ์ ไชยวัฒน์มาลากุล. ความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการด้านข้อมูลหลักฐานที่ดินของ
กรมที่ดิน. กรุงเทพฯ : คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

เสนห์ จามริก. การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 2 (แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ :
มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2540.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. “รายงานการสำรวจทัศนคติของข้าราชการบรรจุใหม่
ในการเลือกอาชีพรับราชการ” กรุงเทพฯ: 2535.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. “ระเบียบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.”
(แหล่งข้อมูลhttp://www.ocsc.go.th/law/pdf/0214_good_governance_action_plan.pdf),
2545.

สำนักงานข่าว กรมประชาสัมพันธ์. “ย้อนรอยการลงดาบอธิบดีกรมสรรพากร กรณีหุ้นชินคอร์ป.”
25 ธันวาคม 2549. (แหล่งข้อมูล: [http://thainews.prd.go.th/previewnews.php?tb=](http://thainews.prd.go.th/previewnews.php?tb=NEWS&m_newsId=254912250294)
[NEWS&m_newsId=254912250294](http://thainews.prd.go.th/previewnews.php?tb=NEWS&m_newsId=254912250294)).

สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน. “สรุปคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดทางงบประมาณและการ
คลัง ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.” (แหล่งข้อมูล
<http://www.sao.go.th/internet/News/award/award.htm>).

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. “สำนักงานป.ป.ช. ได้แต่งตั้ง
คณะอนุกรรมการไต่สวนเรื่องกล่าวหาที่สำคัญรวม 47 คณะ.” 14 ธันวาคม 2549

(แหล่งข้อมูล:

http://www.nccc.thaigov.net/nccc/document/board_info/board_info254914.pdf

สุรศักดิ์ ไชยชนกิจ. “วิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จและล้มเหลวของระบบธรรมาภิบาลบริษัทไทยผ่านกรอบทฤษฎีตรีมิติ.” วิทยานิพนธ์ดีเด่นปรัชญาคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสหวิทยาการ สำนักงานบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2549.

สุรศักดิ์ ไชยชนกิจ. ทฤษฎีตรีมิติและระบบธรรมาภิบาลบริษัทไทย. ร่างหนังสือรอการตีพิมพ์, 2550.
 หิรัญ อัสววงค์เกษม. เจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบกฎหมายไทย. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

อนุช อภาภิรม. การเมืองไทยหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม : การแสวงหารูปแบบการเมืองและผู้หน้าที่เหมาะสม. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2539.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. สอนักরাประชาธิปไตย : แนวทางปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจเพื่อประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : มติชน, 2538.

Baker, G, Gibbons, R, and Murphy, K. J. 1999. “Informal Authority in Organizations.” *Journal of Laws, Economics and Organization* 15: 56-73.

Barber, N. W. “Subsidiarity in Draft Constitution.” *European Public Law* 11 (2005): 197-205.

Barnhizer, D. “Waking from Sustainability’s “Impossible Dream”: The Decision Making Realities of Business and Government.” Cleveland-Marshall School of Law Research Paper 06-123, March 2006. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=878405>.

Bloom, D., Steven, D., and Weston, M. “Governance Matters: the role of governance in Asian economic development.” *World Economics* 5 (October-December 2004): 53-78.

Borgerson, J. “Materiality, Agency, and the Constitution of Consuming Subjects: Insights for Consumer Research.” *Advances in Consumer Research* 32 (2005): 439-443.

Bratton, W. W., and McCahery, J. A. “Fiscal Federalism, Jurisdictional Competition and Tax Coordination: Translating Theory to Policy in the European Union.” George Washington University Law School, Public Law and Legal Theory Working Paper No. 006, January 17, 2000. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=205410>.

- Buchanan, J. M., and Tullock, G.. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Harbor: University of Michigan Press, 1962.
- Camus, A. *The Rebel: An Essay on Man in Revolt*. 1956, translated by Anthony Bower. New York: Vintage Books, 1991.
- Commission, Productivity, "Impact of Competition Policy Reforms on Rural and Regional Australia". Productivity Commission Working Paper No. 1595, September 8, 1999. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=281739>.
- Congleton, R. D. "On the Durability of King and Council: The Continuum between Dictatorship and Democracy." *Constitutional Political Economy* 12 (2001): 193-215.
- Clark, J. R., and Lee, D. R. "Revisiting "The Nobel Lie": An Argument for Constitutional Constraints." In *Method and Morals in Constitutional Economics: Essays in Honor of James M. Buchanan*, pp. 196-212. Edited by G. Brennan, H. Kliemt, and R. D. Tollison. Berlin: Springer-Verlag, 2002.
- Demsetz, H. (1967) "Toward a Theory of Property Right." In *Ownership, Control, and the Firm: The Organization of Economic Activity*, pp.104-16. Edited by H. Demsetz. Oxford: Basil Blackwell, 1988.
- Denis, D. K., and McConnel, J. J. "International Corporate Governance." *Journal of Financial and Quantitative Analysis* 38 (March 2003):1-36.
- Eisenberg, M. "Corporate Law and Social Norms." *Columbia Law Review* 99 (1999):1253-92.
- Fallon, R. H., Jr. "Legitimacy and the Constitution." *Harvard Law Review* 118 (2005): 1787-1853.
- Fama, Eugene F. "The Disciplining of Corporate Manager." The University of Chicago Graduate School of Business Working Paper No. 56, 1980.
- Foss, N. "Research in the Strategic Theory of the Firm: 'Isolationism' and 'Integrationism.'" *Journal of Management Studies* 36 (November 1999):725-55.

- Frey, B. S., and Stutzer, A. "Direct Democracy: Designing a Living Constitution". Zurich IEER Working Paper No. 167, September 17, 2003. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=452081>.
- Frey, B. S., and Stutzer, A. "The Role of Direct Democracy and Federalism in Local Power." IEW Working Paper No. 209, October 2004. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=614361>.
- Gilson, R. "Globalizing Corporate Governance: Convergence of Form or Function." Columbia Law School Working Paper No. 174 and Stanford Law School Working Paper No. 192. 2000.
- Hardin, R. Liberalism, Constitutionalism, and Democracy. Oxford : Oxford University Press, 1999.
- Heller, F. "Participation and Power: A Critical Assessment." Applied Psychology: An International Review 52 (2003): 144-63.
- Helliwell, J. F., and Huang, H. (2006). "How's your government? International linking good government and well being." NBER Working Paper. Available at NBER: <http://www.nber.org/papers/w11988>.
- Heslin, P. A., and Donaldson, L. "An Organizational Portfolio Theory of Board Composition." Corporate Governance: An International Review 7(1999): 81-88.
- Imai, M. "Mixing Family Business with Politics in Thailand." Asian Economic Journal 20 (2006): 241-56.
- Inderst, R., Müller, H. M., and Wärneryd, K. "Influence Costs and Hierarchy." Economics of Governance 6 (2005): 177-97.
- Ioannides, S. 2003. "The Business Firm as a Hybrid Hayekian Order What is the Role of the Entrepreneur?" In Austrian Economics and Entrepreneurial Studies, pp. 153-71. Edited by R. Koppl. Oxford: Elsevier Science.
- Jensen, M. C., and Meckling, W. H. (1976) "Theory of Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure." In A Theory of the Firm: Governance, Residual

- Claims, and Organizational Forms, pp. 83-135. Edited by M. C. Jensen. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000.
- Joo, T. W. "The Modern Corporation and Campaign Finance: Incorporating Corporate Governance Analysis into First Amendment Jurisprudence". May 22, 2003. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=248568>.
- Kirkbride, J., and Letza, S. "Corporate Governance and Gatekeeper Liability: the Lessons from Public authorities." *Corporate Governance: An International Review* (July 2003) 11: 262-71.
- Kirstein, R., and Voigt, S. "The Violent and the Weak. When Dictators Care About Social Contracts". December 10, 2003. *American Journal of Economics and Sociology*, Forthcoming. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=420441>.
- Klick, J. "Limited Autocracy". January 2002. George Mason Law & Economics Research Paper No. 02-15. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=308584>.
- Klitgaard, R. "International Cooperation against Corruption." *Finance and Development* 35 (1) (March 1998): 1-4.
- Lieberman, D. "Economy and Polity in Bentham's Science of Legislation." UC Berkeley Public Law and Legal Theory Working Paper No. 99-3, September 1999. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=184730>.
- Lijphart, A. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven, CT: Yale University Press, 1980.
- Lovett, S., Simmons, L., and Kali, R. "Guanxi versus market: Ethics and efficiency." *Journal of International Business Studies* 30 (1999): 231-48.
- MacLeod Heminway, J. "Rock, Paper, Scissors: Choosing the Right Vehicle for Federal Corporate Governance Initiatives". September 3, 2004. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=590461>.
- Masur, J. "Probability Thresholds." *Iowa Law Review* (May 2007). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=918293>.

- Morck, R., and Yeung, B. "Family Control and the Rent Seeking Society." *William Davidson Institute Working Paper No. 585*, 2003.
- Murphy, S. D. "Taking Multinational Corporate Codes of Conduct to the Next Level." *Columbia Journal of Transnational Law* (2005) 43 (2). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=627608>.
- Nash, J. R. "Prejudging Judges". *Columbia Public Law Research Paper No. 06-100*, Fall 2005. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=887740>.
- Ndulo, M. "Constitution-Making In Africa: Assessing Both the Process and the Content." *Public Administration and Development* 21 (2001): 101-17.
- Nikomborirak, D., and Cheevasittiyanon, S. "Corporate Governance among State-Owned Enterprises in Thailand." In *Corporate Governance in Thailand*, pp. 54-84. Edited by S. Montreevat. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2006.
- North, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- North, D. C., and Weingast, B. R. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England." *The Journal of Economic History* 44 (December 1989): 803-832.
- O'Malley, P. "Uncertain Subjects: Risks, Liberalism and Contract." *Economy and Society* 29 (November 2000): 460-84.
- Persson, T., and Tabellini, G. "Constitutions and Economic Policy." *Journal of Economic Perspectives* 18 (Winter 2004): 75-98.
- Poapongsakorn, N. "The New Competition Law in Thailand: Lessons for Institution Building." *Review of Industrial Organization* 21 (2002):185-204.
- Przeworski, A. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1991.
- Rajan, R. G., and Zingales, L. "Power in Theory of the Firm." *Quarterly Journal of Economics* 113 (1998): 387-432.

- Richter, R. "The Transformation of Economic Systems." In *Method and Morals in Constitutional Economics: Essays in Honor of James M. Buchanan*, pp. 273-312. Edited by G. Brennan, H. Kliemt, and R. D. Tollison. Berlin: Springer-Verlag, 2002.
- Robertson, J. A. "'Paying the Alligator': Precommitment in Law, Bioethics and Constitutions." *Texas Law Review* 81 (June 2003): 1729-49.
- Sabel, C. F. "Constitutional Orders: Trust Building and Response to Change." In *Contemporary Capitalism*, pp. 154-88. Edited by J. R. Hollingworth, and R. Boyer. New York: Cambridge University Press, 1997.
- Schauer, F. "Judicial Supremacy and the Modest Constitution." *Michigan Law Review* 92 (2004): 1045-67.
- Schlicht, E. *On the Custom in the Economy*. New York: Oxford Clarendon Press, 1998.
- Schwartz, S. H. "Beyond Individualism/Collectivism: New Cultural Dimension of Values." In *Individualism/Collectivism: Theory, Method, and Applications*, pp. 85-122. Edited by U. Kim, H. C. Triandis, Ç. Kâğıtçıbası, S. Choi, and G. Yoon. Thousands Oaks, USA: Sage Publications, 1994.
- Seto, T. "A General Theory of Normativity". Loyola Law School Working Paper No. 2003-26, October 2003. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=458261>.
- Siamwalla, A. "An Economic Theory of Patron-Client Relationships: With Some Examples form Thailand." Thai-European Seminar on Social Change in Contemporary Thailand." University of Amsterdam Anthropological-Sociological Centre, 28-30 May 1980.
- Simon, H. A. *Models of Bounded Rationality, Vol III: Empirically Grounded Economic Reason*. Cambridge, MA: MIT Press, 1997.
- Sinden, A. "In Defense of Absolutes: Combating the Politics of Power in Environmental Law." *Iowa Law Review* 90 (Spring 2005). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=691344>.
- Smith, D. G. "The Critical Resource Theory of Fiduciary Duty." *Vanderbilt Law Review* 55 (2002b):1399-497.

- Stevens, J. M., Steensma, H. K., Harrison, D. A., and Cochran, P. L. "Symbolic or substantive document? The influence of ethics codes on financial executives' decisions." *Strategic Management Journal* 26 (2)(Feb2005): 181-95.
- Strauss, L. L. "Conflict of Interest." *California Management Review* 7 (Winter 1964): 3-10.
- Suehiro, A. *Capital Accumulation in Thailand 1855-1985*. Tokyo: The Centre for East Asian Cultural Studies, 1989.
- Teece, D. J., and Pisano G. "The dynamic capabilities of firms: An introduction." *Industrial and Corporate Change* 3(3) (1994): 537-56
- Van Aaken, A., Salzberger, E. M. and Voigt, S. "The Prosecution of Public Figures and the Separation of Powers: Confusion within the Executive Branch - A Conceptual Framework" (October 11, 2005). *Constitutional Political Economy* 15 (3). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=545322>.
- Van Waarden, F. "Market Institutions as Communicating Vessels: Change Between Economic Coordination Principles as a Consequence of Deregulation Policies." In *Advancing Socio-Economics: An Institutional Perspective*, pp. 171-212. Edited by J. Hollingworth, K. Muller, and E. Hollingworth. Lanham: Rowan and Littlefield, 2002.
- Van Dijk, E., De Cremer, D., and Handgraaf, M. J.J. "Social value Orientations and the Strategic use of Fairness in Ultimatum Bargaining." *Journal of Experimental Social Psychology* 40 (2004): 697-707.
- Volckart, O. "The Open Constitution and its Enemies: Competition, Rent Seeking, and the Rise of the Modern State." (May 1, 2000). *Economic Behavior & Organization* 42 (1). Available at SSRN: <http://papers.ssrn.com/abstract=251354>.
- Weber, M. (1968). "Legal Authority in a Bureaucracy." In *Markets, Hierarchies and Networks*, pp. 119-27. Edited by G. Thompson, J. Frances, R. Levacic and J. Mitchell. London: Sage Publications, 1991.
- Wintrobe, R. *The Political Economy of Dictatorship*. New York: Cambridge University Press, 1998.

Whytock, C. A. "Taking Causality Seriously in Comparative Constitutional Law: Insights from Comparative Politics and Comparative Political Economy" (August 26, 2006). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=926867>.

World Bank. (2005). "Corporate Governance Country Assessment: Kingdom of Thailand." Available at http://www.worldbank.org/ifa/rosc_cg_tha.pdf.