

ทางเลือกกระบบเลือกตั้งในห้วงเวลาแห่งความโกลาหลของไทย

พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2564¹

สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์²

วันที่รับบทความ: 4 ตุลาคม 2564

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 11 กรกฎาคม 2565

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 20 กรกฎาคม 2565

บทคัดย่อ

บทความนี้วิเคราะห์ระบบเลือกตั้งทั้งในฐานะที่เป็นตัวแปรต้นที่ส่งผลต่อการเมือง เช่น จำนวนพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ยุทธศาสตร์ของพรรคการเมือง และพฤติกรรมการเลือกตั้งของประชาชน และในฐานะตัวแปรตามซึ่งเป็นผลจากการวิศวกรรมทางการเมือง บทความสำรวจวรรณกรรมที่กล่าวถึงทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงและความยั่งยืนของระบบเลือกตั้ง และอธิบายว่าทำไมประเทศไทยจึงเลือกใช้ระบบเลือกตั้งนั้นในช่วงเวลานั้น ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร ข้อมูลเชิงประจักษ์ และการเปรียบเทียบด้วยวิธี “หาสาเหตุร่วมกัน หรือวิเคราะห์ความสอดคล้อง” จากประสบการณ์เปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งของไทย บทความสร้างข้อถกเถียง 3 ประการ คือ 1) การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งด้วยกระบวนการรัฐสภาจะสำเร็จได้ต้องมีพันธมิตรทางการเมือง มักมีเป้าหมายเพื่อขยายอำนาจที่หนึ่งของพรรคแกนนำ เพิ่มความได้เปรียบในการแข่งขัน และจัดการกับคู่แข่งทางการเมือง 2) การแก้ไขระบบเลือกตั้งที่ส่งผลต่อการพลิกผัน อย่างสำคัญต่อจำนวนพรรคที่ได้รับเลือกตั้ง หรือต่อพฤติกรรมการตัดสินใจเลือกตั้ง จะเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนกติกาอย่างกว้างขวางไปพร้อมกัน เช่น เปลี่ยนจำนวนเขตเลือกตั้ง ปรับสูตรการคำนวณที่นั่ง 3) ผลลัพธ์ของการแก้ไขระบบเลือกตั้งที่ไม่อาจคาดเดาได้เกิดขึ้นเสมอ เป้าหมายของการแก้ไขระบบเลือกตั้งอาจกลายเป็นตรงกันข้ามกับที่สถาปนิกผู้ออกแบบระบบเลือกตั้งนั้นตั้งใจไว้แต่แรก

คำสำคัญ ระบบเลือกตั้ง, การเลือกตั้ง, พรรคการเมือง, การเมืองไทย, การแก้ไขรัฐธรรมนูญ

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยในหัวข้อ “พรรคการเมืองไทย ในยุคของการแบ่งฝ่ายทางการเมือง” ได้รับทุนงบประมาณรายได้คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² รองศาสตราจารย์ ดร. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10330 อีเมล: nogsuwan@gmail.com

The Choices of Electoral Systems in Thailand's Turbulent Times, 1997-2021

Siripan Nogsuan Sawasdee³

Received: 4 October 2021

Revised: 11 July 2022

Accepted: 20 July 2022

Abstract

Electoral system changes in this article are treated as both independent and dependent variables. The electoral system determines the numbers of political parties elected to the House of Representatives, parties' strategies, and voters' behaviors, while at the same time it is a product of political engineering. We have limited and piecemeal knowledge as to how these electoral systems are determined and how they are related to institutional modification and voters' decisions. This article surveys the literature explaining theories of electoral system changes and explains why various electoral systems were chosen at certain times. Based on a documentary research, focusing on empirical data, and a comparative method known as the "method of agreement," the article argues that 1) Changes to the electoral system through parliamentary process occur not only when a coalition of parties seeks to maximize their legislative seat shares, but also when such a commanding coalition needs to curb their political opponents and maximize political weight in a context of rising competition; 2) Substantial changes in the number of parties and voters' behavior occur only when electoral changes are large, meaning when the electoral formula, the number of districts and number or seats changes simultaneously; 3) Unpredictable consequences lead to another perverse conversion to alter the expected results when the intentions of the amendment became contradictory to the purpose set by the political planners.

Keywords Electoral Systems, Elections, Political Parties, Thai Politics, Constitutional Amendment

³ Associate Professor, Ph.D., Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330. E-mail: noguan@gmail.com

1. บทนำ

การเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง (Electoral System Change) ต่างจากการปฏิรูประบบเลือกตั้ง (Electoral System Reform) อย่างสำคัญตรงที่การปฏิรูประบบเลือกตั้ง นอกจากจะแก้ไขระบบเลือกตั้งแล้ว ยังครอบคลุมมาตรการและกติกาอื่นๆ เช่น รูปแบบบัตรเลือกตั้ง วิธีการนับคะแนน การกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และกติกากำหนดให้เงินสนับสนุนผู้สมัครและพรรคการเมือง เป็นต้น (Bowler & Donovan, 2013) ประเด็นที่มักอยู่ในโจทย์วิจัยของนักรัฐศาสตร์ที่สนใจการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งทั่วโลก เช่น ศึกษาสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้ง สำนวนรูปแบบกระบวนการแก้ไข (Katz, 2005) ตอบคำถามว่าทำไมระบบเลือกตั้งหนึ่งจึงถูกเลือก (Blais & Massicotte, 1996; Boix, 1999) และวิเคราะห์ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น เช่น ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญที่ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร (effective number of parties in Parliament: EFPP) (Taagepera, 2007) ทำให้ประชาชนปรับเปลี่ยนพฤติกรรม (Rokkan, 1970) และทำให้พรรคปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ (Aurel, 2007; Moser & Scheiner, 2012) เป็นต้น ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา นับได้ว่าไทยเป็นประเทศที่เปลี่ยนระบบเลือกตั้งบ่อยถึง 5 ครั้ง และอาร์มีเนีย (Armenia) ที่ตั้งแต่ ค.ศ. 1995 เปลี่ยนระบบและกติกากำหนดจัดสรรที่นั่งทุกครั้ง (Ruiz-Rufino, 2008, p. 369) การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งบ่อยเช่นนี้ นำมาสู่คำถามที่ยังไม่มีคำตอบที่เป็นทางการในทางวิชาการ คือ ทำไมประเทศไทยจึงต้องเปลี่ยนระบบเลือกตั้งบ่อยครั้ง เป็นเพราะ “การปฏิรูปการเมือง” ไม่บรรลุเป้าหมาย หรือเป็นเพราะผลเลือกตั้งไม่ถูกใจใครในสังคม

บทความนี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร และรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์ มีเป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจมูลเหตุจูงใจในการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งในประเทศไทยแต่ละครั้ง โดยเฉพาะที่แก้ไขโดยกระบวนการรัฐสภา เพราะเป็นการริเริ่มโดยพรรคการเมืองซึ่งเกิดขึ้น 2 ครั้งในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา และวิเคราะห์ผลทางการเมืองที่เกิดจากระบบเลือกตั้งที่ใช้ในประเทศไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยมุ่งตรวจสอบการเมืองของระบบเลือกตั้ง 2 ประเด็น คือ

(1) สำนวนรูปแบบการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้ง เช่น จุดเริ่มต้น วิธีการ เป้าหมายของการปรับเปลี่ยน และพันธมิตรที่รวมพลังผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยมุ่งวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งโดยกระบวนการรัฐสภา

(2) ศึกษาผลลัพธ์ของการแก้ไขระบบเลือกตั้ง โดยประเมินผลกระทบในมิติต่างๆ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร การเปลี่ยนแปลงจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญที่ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร การเปลี่ยนแปลงการจับขั้วทางการเมือง หรือ

การปรับเปลี่ยนพรรคที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล การปรับยุทธศาสตร์ของพรรคการเมือง และพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของประชาชน

วรรณกรรมการปฏิรูปและแก้ไขระบบเลือกตั้งในต่างประเทศส่วนใหญ่ชี้ว่า แรงจูงใจในการแก้ไขระบบเลือกตั้ง คือความต้องการเพิ่มที่นั่งในรัฐสภาของพรรคการเมืองที่คุมอำนาจในขณะนั้น (Benoit, 2004, pp. 373-374; Sakamoto, 1999, p. 419) โดยบริบทที่กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอาจมาจาก ผลการเลือกตั้งที่ก่อให้เกิดการเกาะกลุ่มหรือการสร้างพันธมิตรทางการเมืองแบบใหม่ (De-Alignment) หรือเกิดเรื่องอื้อฉาวทางการเมืองที่ไม่สามารถรักษาความไว้วางใจจากสาธารณะที่มีต่อระบบการเมืองได้อีกต่อไป หรือแรงกดดันจากประชาชนและสังคม นำไปสู่การใช้ประชามติเป็นเครื่องมือปฏิรูประบบเลือกตั้ง (Norris, 1997) ส่วนรูปแบบของการเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง Alan Renwick พบว่าการแก้ไขระบบเลือกตั้งในประเทศประชาธิปไตยมี 2 แนวทางหลัก คือ หนึ่ง ปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์โดยนักการเมืองที่กุมเสียงข้างมาก (Elite Majority Imposition) ซึ่งต้องการกติกาที่เอื้อประโยชน์ในสนามเลือกตั้งเพื่อสานต่อการครองอำนาจ สอง เกิดจากความร่วมมือระหว่างมวลชนกับชนชั้นนำ (Elite-Mass Interaction) แม้นักการเมืองส่วนใหญ่จะคัดค้านก็ตาม ทั้งนี้ การผสมระหว่าง 2 แนวทางก็เป็นได้เช่นกัน Renwick ย้ำด้วยว่า การผลิตซ้ำของความเชื่อวาระบบเลือกตั้งเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของนักการเมืองที่คุมอำนาจอยู่ เป็นมุมมองที่แข็งทื่อ ดิ้นเงิน และขาดมิติ เพราะแรงจูงใจของนักการเมืองทั้งซับซ้อน และการตัดสินใจยังถูกกำกับด้วยการต่อรองระหว่างกลุ่มต่างๆ อีกทั้งต้องประนีประนอมกับแรงกดดันจากสังคมด้วย (Renwick, 2010)

พึงสังเกตว่า พลังในการขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในประเทศประชาธิปไตยที่ตั้งมั่นแล้วจะต่างไปจากการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งในประเทศที่กำลังเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ในประเทศประชาธิปไตยลงหลักปักฐาน ความสำเร็จในการแก้ไขระบบเลือกตั้งมาจากการสร้างแนวร่วมโดยเฉพาะระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล โดยจะคำนึงถึงการรักษาสมดุลของรัฐสภา (Duverger, 1954; Benoit, 2004) ที่ให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงของประชาชนกับสัดส่วนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร และคุณภาพของระบบการเมือง มากกว่าการเพิ่มจำนวนที่นั่งในสภาของพรรคใดพรรคหนึ่ง ส่วนในประเทศกำลังพัฒนาที่ยังเดินอยู่บนเส้นทางการจัดรูปแบบสถาบันทางการเมืองนอกจากพรรคและนักการเมืองแล้ว ยังมีองค์กรสำคัญอื่นๆ ที่แสดงบทบาทร่วมในการแก้ไขระบบเลือกตั้ง เช่น ศาล กลุ่มผลประโยชน์ สาธารณชน และอำนาจนอกประเทศ (Renwick, 2010, p. 175; Reynolds, 2011, p. 17; Reilly, 2013, p. 35)

โดยใช้กรอบทฤษฎีจากวรรณกรรมที่กล่าวถึงข้างต้น บทความนี้พัฒนาต่อยอดแนวคิดสร้างเป็นข้อถกเถียงหลัก 3 ประการ คือ

หนึ่ง การแก้ไขระบบเลือกตั้งจะส่งผลต่อการปรับตัวของสถาบันการเมือง (Institutional Modification) และพฤติกรรมของประชาชนได้ ก็ต่อเมื่อเป็นการแก้ไขระบบเลือกตั้งขนาดใหญ่ที่เปลี่ยนแปลงหลายอย่างไปพร้อมๆ กัน อันประกอบด้วย การย้ายจากระบบเลือกตั้งหนึ่งไปใช้อีกระบบหนึ่ง เปลี่ยนสูตรการคำนวณ และเพิ่มหรือลดจำนวนเขตเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการเขย่าฐานเสียงเดิมของผู้สมัคร ซึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองไทย การแก้ไขระบบเลือกตั้งแบบเปลี่ยนทั้งระบบเกิดขึ้นเพียง 2 ครั้ง คือ ครั้งแรก ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และครั้งที่สอง ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ส่วนการเปลี่ยนแปลงครั้งอื่นๆ เป็นการแก้ไขเพียงเล็กน้อยบางจุด เช่น เพิ่ม ลด จำนวนที่นั่ง หรือยกเลิกเกณฑ์ขั้นต่ำ ทั้ง 2 ครั้ง พรรคการเมืองและผู้เลือกตั้งต่างรับรู้ และเปลี่ยนพฤติกรรมได้ทันทั่วทั้ง

สอง การแก้ไขระบบเลือกตั้งโดยกระบวนการทางรัฐสภาของไทยเกิดขึ้น เพราะพรรคการเมืองหลักที่คุมคะแนนเสียงในสภาต้องการชิงความได้เปรียบจากระบบเลือกตั้ง การต่อรองภายในระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลมักไม่เพียงพอ เพราะมีความขัดแย้งจากการได้และเสียประโยชน์จากระบบเลือกตั้งแตกต่างกัน ดังนั้น ความสำเร็จในการแก้ไขระบบเลือกตั้งโดยกระบวนการรัฐสภาจะเกิดขึ้นได้ พรรคการเมืองหลักต้องมีทั้งเครื่องมือและทรัพยากรในการต่อรอง พร้อมๆ กับแสวงหาแนวร่วมจากองค์กรอื่นๆ เช่น วุฒิสภา กลุ่มกดดันในสังคม หรือแม้แต่พรรคฝ่ายค้าน เพื่อสามารถควบคุมและกำหนดทิศทางการต่อรองของกลุ่มต่างๆ ที่มีอำนาจตัดสินใจได้ สำหรับวัตถุประสงค์ในการแก้ไขนั้น มีเป้าหมายหลักเพื่อต้องการจัดตั้งรัฐบาลครั้งต่อไป โดยการเพิ่มที่นั่งของพรรคการเมืองเจ้าภาพในสภาผู้แทนราษฎรให้ได้มากที่สุด ข้อถกเถียงกรณีประเทศไทยที่ต่อยอดเพิ่มเติมจากวรรณกรรมตะวันตก คือ การแก้ไขระบบเลือกตั้งมักทำโดยมีมาตรการมุ่งลดจำนวนที่นั่งของพรรคการเมืองคู่แข่งและพรรคชั่วคราวข้าม โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเปิดพื้นที่ทางการเมืองรองรับผู้เลือกตั้งหน้าใหม่ และการสร้างความสมดุลในระบบการเมืองแบบรัฐสภา

สาม ระบบเลือกตั้งของไทยถูกออกแบบเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง กล่าวให้ชัดคือ เพื่อต้องการกำจัดคู่แข่งทางอำนาจ โดยมักไม่ได้มีเจตนารมณ์เพื่อประสานประโยชน์ของสังคมโดยรวม แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีทั้งที่บรรลุเป้าหมาย และผลกระทบที่คาดไม่ถึง ผลกระทบที่ไม่ได้อยู่ในสมการผลประโยชน์ของชนชั้นนำทางการเมืองเกิดขึ้นได้เสมอ และนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งซ้ำแล้วซ้ำเล่า ด้วยหวังให้ระบบเลือกตั้งใหม่ย้อนอดีตกลับไปแก้ไขผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์ ด้วยเหตุนี้ ในด้านหนึ่งระบบเลือกตั้งเป็นเครื่องมือสำคัญของชนชั้นนำไทย แต่อีกด้านหนึ่งกลับพบว่า ระบบเลือกตั้งไม่ได้รับใช้ผู้กำหนดระบบเลือกตั้งอย่างทาสผู้ซื้อสัตย์ ระบบเลือกตั้งมีกลไกที่ผันแปรไปตามพฤติกรรมของผู้เลือกตั้งที่มีจำนวนมหาศาล

ซึ่งยากที่ใครจะใช้อำนาจกำกับบังคับการให้เป็นไปตามใจปรารถนา ผลก็คือ ระบบเลือกตั้งและการเลือกตั้งในสังคมไทยมีความเป็นสถาบันต่ำ

ลำดับการนำเสนอในส่วนที่เหลือของบทความนี้เริ่มด้วย ศึกษาการแก้ไขระบบเลือกตั้งในญี่ปุ่นและนิวซีแลนด์เพื่อประกอบการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งในประเทศไทย ต่อจากนั้น เป็นการวิเคราะห์พลังในการผลักดัน ผลลัพธ์ และผลกระทบทางการเมืองจากการแก้ไขระบบเลือกตั้งแต่ละครั้ง โดยเฉพาะระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่ออกแบบเพื่อใช้เฉพาะในสังคมไทย ความโกลาหลอลหม่านในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หลังการแก้ไขระบบเลือกตั้งโดยกระบวนการรัฐสภา พ.ศ. 2564-2565 และส่วนสุดท้ายเป็นบทสรุป

การเลือกตั้งและการแก้ไขระบบเลือกตั้ง เครื่องมือที่ทรงพลังทางการเมือง

การเมืองสมัยใหม่กับการเลือกตั้งเป็นของคู่กัน แม้ในระบบที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย ยังต้องจัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจและดูแลเสียงต่อต้านของผู้เห็นต่าง (Gandhi, 2008) ในฐานะตัวแปรตาม (Dependent Variable) ระบบเลือกตั้งเป็นเครื่องมือที่ทรงพลังที่สุดในบรรดาวิศวกรรมการออกแบบสถาบันการเมือง (Sartori, 1994) ในฐานะตัวแปรต้น (Independent Variable) ระบบเลือกตั้งส่งผลต่อจำนวนพรรคการเมืองที่แข่งขันและได้รับเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้ระบบเลือกตั้งจึงเป็นเป้าหมายของระบบพรรคการเมืองกำหนดโครงสร้างการแข่งขันทางการเมือง และองค์ประกอบของฝ่ายนิติบัญญัติ และรัฐบาล

ระบบเลือกตั้งส่งผลต่อการเมืองในวงกว้าง มากกว่าเป็นเพียงเครื่องมือแปรคะแนนเสียงให้เป็นที่นั่ง ระบบเลือกตั้งมีอิทธิพลต่อการจัดตั้งรัฐบาล การจัดองค์กรพรรคการเมือง ยุทธศาสตร์ของพรรคในการหาเสียง ความเข้มแข็งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือความอ่อนแอแตกแยกของพรรคการเมือง ระบบเลือกตั้งส่งเสริม หรือสร้างอุปสรรคต่อความร่วมมือระหว่างพรรคการเมืองด้วยกันเอง และระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม พฤติกรรมของนักการเมือง และการตัดสินใจของประชาชน ส่วนหนึ่งก็อาจเป็นผลจากระบบเลือกตั้งเช่นกัน ในอีกด้านหนึ่งระบบเลือกตั้งอาจเป็นเงื่อนไขทำให้ความขัดแย้งปะทุกลายเป็นความรุนแรง หรือเป็นเครื่องมือบรรเทา ลดทอนความแตกแยก และวิกฤติทางการเมือง ในสังคมที่เต็มไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ วรรณนา หลากหลายศาสนา ภาษา วัฒนธรรม หากเลือกใช้ระบบเลือกตั้งที่เอื้อให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้เปรียบจนเกินไป เพื่อสร้างความเข้มแข็งของรัฐบาลพรรคเดียว จนกีดกันพรรคขนาดเล็กของคนกลุ่มน้อย ความขัดแย้งที่ดำรงอยู่อาจไม่สามารถคลี่คลายลงได้ ขณะเดียวกัน หากคนในสังคมมองว่าระบบเลือกตั้งไม่เป็นธรรม ไม่เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองขนาดเล็ก หรือพรรคฝ่ายค้านที่ชนะเลือกตั้ง มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล ก็อาจเป็นสาเหตุให้พรรค

ฝ่ายค้านตั้งคำถามถึงความเหมาะสมของระบบเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง หันไปแสวงหาแนวทางอื่นที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางประชาธิปไตยเพื่อเข้าสู่อำนาจรัฐ หรือการประท้วงต่อต้านโดยประชาชน

ประเทศประชาธิปไตยที่ตั่งมั่นและสถาบันทางการเมืองลงหลักปักฐานแล้ว มักไม่ค่อยเปลี่ยนจากระบบเลือกตั้งหนึ่งไปใช้อีกระบบหนึ่งหากไม่มีปัญหาเด่นชัด สองประเทศที่เปลี่ยนระบบเลือกตั้งอย่างมีเป้าหมายชัดเจน คือ ญี่ปุ่น ใน ค.ศ. 1994 เพื่อลดการผูกขาดของพรรค Liberal Democratic (LDP) อย่างยาวนาน ตั้งแต่ ค.ศ. 1955 จนเรียกได้ว่าเป็นระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (One-Party Dominant) และนิวซีแลนด์ใน ค.ศ. 1993 เพื่อปรับให้ที่นั่งของพรรคการเมืองในรัฐสภาสอดคล้องตามเจตจำนงตามคะแนนเสียงของประชาชน

ในญี่ปุ่นบริบททางการเมืองที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคือ ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้ภาพลักษณ์ของรัฐบาลพรรค Liberal Democratic ตกต่ำ เมื่อพรรคฝ่ายค้านร่วมกับสมาชิกพรรค Liberal Democratic เอง ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลนายกรัฐมนตรี Kiichi Miyazawa จึงตัดสินใจยุบสภาจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ สมาชิกพรรค Liberal Democratic บางส่วน แยกตัวออกมาจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ภายใต้ชื่อพรรค Japan New Party และพรรค Japan Renewal Party ตามลำดับ หลังเลือกตั้งเกิดรัฐบาลผสม 8 พรรค ที่ร่วมต่อรองประนีประนอม ให้ความเห็นชอบกฎหมายปฏิรูปการเมืองและแก้ไขระบบเลือกตั้งไปพร้อมกัน

การแก้ไขระบบเลือกตั้งของญี่ปุ่นพร้อมๆ กับการปรับปรุงกฎหมายควบคุมเงิน (พงศกรยาหอองศา, 2560) ที่ผู้สมัครต้องพึงพาเครื่องจักรกลทางการเมือง ที่เรียกว่า โคเอ็นไก (Koenkai) (Reed, 2005) ทำโดยสมาชิกรัฐสภา เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงพันธมิตรทางการเมืองระหว่างพรรครัฐบาล (Renwick, 2009, p. 358) การเปลี่ยนระบบเลือกตั้งจากระบบหนึ่งเขตหลายคน คะแนนเสียงเดียว ถ่ายโอนคะแนนไม่ได้ (Single Non-Transferable Vote System: SNTV) ไปเป็นระบบเลือกตั้งแบบคู่ขนานที่นับคะแนนแยกกันระหว่างระบบเขตและระบบสัดส่วน (Parallel System หรือ MMM)⁴ ส่งผลให้เกิดการสับเปลี่ยนพันธมิตรทางการเมืองและรูปแบบการจัดตั้งรัฐบาล แต่เมื่อมีการเลือกตั้งผ่านไป 5 ครั้งหลังการปฏิรูประบบเลือกตั้ง พรรค LDP ก็สามารถกลับมาชนะเลือกตั้งด้วยส่วนต่างที่เด็ดขาดได้อีกอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสะท้อนการปรับตัวของพรรคการเมืองต่อกติกาและความคาดหวังของประชาชน

⁴ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่นมีจำนวน 475 คน มาจากการเลือกตั้งระบบหนึ่งเขตหนึ่งคน เสียงข้างมากธรรมดา (SMD) 295 คน และอีก 180 คน มาจากระบบสัดส่วน (PR) บัญชีรายชื่อแบบปิด สูตรการคำนวณแบบด็องท์ (D'Hondt method) ในระบบสัดส่วนแบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 11 เขต ผู้สมัครสามารถลงแข่งขันได้ทั้งระบบเขต และระบบสัดส่วนพร้อมกัน (Double Candidacy)

ปัญหาที่เกิดจากระบบหนึ่งเขตหนึ่งคนเสียงข้างมากธรรมดาในนิวซีแลนด์ คือ ถึงแม้พรรค Labour จะได้รับคะแนนเสียงมากกว่า แต่พรรค National กลับได้ที่นั่งมากที่สุดในระบบสภาเดี่ยวถึง 2 ครั้ง ในการเลือกตั้ง ค.ศ. 1978 และ ค.ศ. 1981 ผลเลือกตั้งที่ทำให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างคะแนนเสียงกับการจัดสรรที่นั่งและการจัดตั้งรัฐบาลที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน เป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การปฏิรูประบบเลือกตั้ง (Vowles, 1995, p. 95) เมื่อพรรค Labour กลับมาได้เสียงข้างมากในรัฐสภา และได้จัดตั้งรัฐบาลในการเลือกตั้ง ค.ศ. 1984 จึงตั้ง “คณะกรรมการการศึกษาาระบบเลือกตั้ง” ซึ่งเสนอให้เปลี่ยนไปใช้ระบบเลือกตั้งแบบผสมที่การจัดสรรที่นั่งในระบบเขตและที่นั่งในระบบสัดส่วนเชื่อมโยงกัน (MMP) (Levine & Roberts, 1994, pp. 240-253) นอกจากเปลี่ยนระบบเลือกตั้งเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองแล้ว ยังมีเป้าหมายให้คนกลุ่มน้อย เช่น คนเผ่าเมารี ผู้หญิง และเพศทางเลือกสามารถมีตัวแทนได้อย่างเท่าเทียม (McRobie, 1997, p. 331) มีการทำประชามติเพื่อรับทราบความคิดเห็นจากประชาชน และยืนยันความเห็นชอบ 2 ครั้ง หลังจากนิวซีแลนด์ใช้ระบบเลือกตั้งแบบผสม (MMP) 8 ครั้ง ผลคือ มีพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาจำนวนมากขึ้น ประมาณ 5-7 พรรค และทำให้นิวซีแลนด์เปลี่ยนจากประเทศที่เคยจัดตั้งรัฐบาลโดยพรรคการเมืองเดียวมาเป็นรัฐบาลผสม

ญี่ปุ่นและนิวซีแลนด์เป็นกรณีตัวอย่างที่การแก้ไขระบบเลือกตั้งเกิดขึ้นเพราะต้องการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบพรรคการเมืองเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม และกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชนกลุ่มต่างๆ กล่าวได้ว่าเป็นการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งที่มีคุณค่าบางประการกำกับอยู่ นั่นคือ การสร้างความสมดุลในสถานิติบัญญัติ และเคารพเสียงของประชาชน

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า แต่ละประเทศเลือกระบบเลือกตั้งไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์และบริบททางการเมือง ชนชั้นนำไทยควบคุม กำกับ กำหนดระบบและกติกาเลือกตั้ง เพื่อใช้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจ กระบวนการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งของไทยแต่ละครั้งที่ผ่านมา เกิดขึ้นผ่านหลากหลายวิถีทาง และภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่ต่างกันไป ส่วนต่อจากนี้จะสำรวจระบบและกติกาเลือกตั้งในช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมา เพื่อวิเคราะห์ที่มา กลไก และเป้าหมายของการเลือกระบบเลือกตั้งแต่ละรูปแบบ พร้อมทั้งประเมินผลลัพธ์ทางการเมือง

ประมัตถของการชิงความได้เปรียบจากระบบเลือกตั้ง และผลลัพธ์ที่เบี่ยงเบนไปจาก ความคาดหวัง

กล่าวได้ว่า ตั้งแต่มีการเลือกตั้งครั้งแรกใน พ.ศ. 2476⁵ ประเทศไทยคุ้นเคยกับระบบเลือกตั้งแบบหนึ่งเขตมีตัวแทนได้หลายคน และผู้ลงคะแนนมีหลายเสียง (Multi-Member Districts/Block Vote) ในระบบที่ผู้ชนะต้องการเพียงเสียงข้างมากธรรมดา จะต่างกับที่เพียงขนาดของเขตเลือกตั้ง ที่บางครั้งอาจใช้ทั้งจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง บางครั้งย่อเขตให้เหลือ 1-3 คน (Kokpol, 2002, pp. 280-281) การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งครั้งสำคัญที่ส่งผลต่อภูมิทัศน์และพลวัตทางการเมืองไทยอย่างยิ่งยวด เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จากนั้นในช่วงเวลา 20 ปีต่อมาประเทศไทยเปลี่ยนระบบและกติกาเลือกตั้งอีกถึง 4 ครั้ง (ดูตารางที่ 1) โดยมีรายละเอียดดังนี้

ระบบเลือกตั้งแบบคู่ขนาน (Parallel หรือ Mixed-Member Majoritarian System: MMM) ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เกิดขึ้นท่ามกลางกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 รัฐธรรมนูญนี้มีเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งคือเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมือง และให้มีฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งด้วยการลดจำนวนพรรคการเมืองในรัฐสภาลง เพื่อตอบโจทยนี้ ระบบเลือกตั้งแบบคู่ขนาน ถูกนำมาใช้ครั้งแรกในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544 กล่าวคือ ระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อปิด ที่มีเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 5 ซึ่งนำมาใช้ร่วมกับระบบเลือกตั้งแบบหนึ่งเขตหนึ่งคน เสียงข้างมากธรรมดา ภายในระยะเวลาประมาณ 6 ปี ของการใช้ระบบเลือกตั้งนี้ ผลลัพธ์สำคัญในพื้นที่การแข่งขันทางการเมือง คือ ยุทธศาสตร์ของพรรคการเมืองที่ใช้ในการแข่งขันรณรงค์หาเสียงเปลี่ยนไปแบบไม่หวนกลับไปใช้เพียงสโลแกนชวนเชื่อแบบเดิมอย่าง “ไม่มีเวลาคิด เลือกกิจสังคม”⁶ เช่นในอดีต กล่าวคือ พรรคการเมืองนำเสนอกลุ่มนโยบายที่หลากหลายปฏิบัติได้จริง และเมื่อเป็นรัฐบาลสามารถนำนโยบายที่ใช้หาเสียงมาสู่ในนโยบายที่ดำเนินการจริงโดยรัฐบาล เห็นผลเป็นรูปธรรม เช่น การปฏิรูประบบสาธารณสุข ผ่านโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค การปฏิรูประบบราชการ และ

⁵ ข้อสังเกต คือ ถึงแม้ประเทศไทยจะมีการเลือกตั้ง ตั้งแต่ พ.ศ. 2476 แต่เพิ่งมีการจัดตั้งพรรคการเมืองครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และมีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรกใน พ.ศ. 2498 นั้นหมายความว่า การเลือกตั้งในช่วง 23 ปีแรก ภายหลังการอภิวัฒน์สยาม พรรคการเมืองไม่ได้เป็นกลไกสำคัญในการต่อสู้เพื่อเข้าสู่อำนาจรัฐ และสะท้อนว่าการขยายสิทธิทางการเมืองเกิดขึ้นก่อนการเปิดเสรีให้แข่งขันเข้าสู่ตลาดการเมือง

⁶ การเลือกตั้ง พ.ศ. 2518 พรรคกิจสังคมใช้คำขวัญชวนว่า “เราทำได้” และใน พ.ศ. 2526 เดิมคำขวัญว่า เราทำได้แล้ว และเราจะทำต่อไป จนบรรลุษัยชนะ โดย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ปราศรัยว่า “ไม่มีเวลาคิด เลือกกิจสังคม”

การกระจายอำนาจ (Nethipo 2019, p. 236; Selway, 2011) บทบาทของพรรคไทยรักไทยได้รับการประเมินและตีความอย่างกว้างขวาง ทั้งในแง่มุมมองที่มองว่า พรรคไทยรักไทยเป็นต้นแบบนักเลือกตั้งที่นำเข้านโยบายประชานิยมเพื่อแลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียง และในด้านความสำเร็จและอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางการเมืองไทย ที่นอกจากจะเปลี่ยนโฉมการหาเสียงที่เน้นคุณสมบัติของผู้สมัคร มาสู่การแข่งขันนำเสนอนโยบายแล้ว ยังเป็นพรรคที่มีความพยายามอย่างเป็นระบบและรูปธรรมที่จะจัดองค์กรโครงสร้างพรรคให้มีความเป็นสถาบันพรรคการเมือง เพื่อกระจายผลประโยชน์เชิงวัตถุและงบประมาณให้เข้าถึงฐานเสียงอย่างกว้างขวางตรงเป้า ซึ่งต่างไปจากพรรคการเมืองอื่นในขณะนั้น ที่อาศัยสายสัมพันธ์อุปถัมภ์ส่วนตัวของผู้สมัครเป็นฐานการเข้าถึงผู้เลือกตั้ง (Nam & Nethipo, 2021)

ยุทธศาสตร์ของไทยรักไทยที่ใช้ทั้งนโยบาย ทั้งกลไกพรรค ไปพร้อมๆ กับการดึงดูดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเจ้าของพื้นที่เดิมให้ย้ายพรรค และการควมรวบพรรค (Sawasdee, 2006, pp. 112-116) เมื่อผนวกกับระบบเลือกตั้ง ที่เอื้อให้พรรคไทยรักไทยได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภามากกว่าคะแนนเสียงที่พรรคได้รับ ซึ่งเรียกว่า “ความไม่สมดุลระหว่างคะแนนที่ประชาชนเลือกกับที่นั่งในสภา” (Disproportionality) ทำให้ชัยชนะของพรรคเพื่อไทยเป็นสิ่งที่คาดเดาได้ไม่ยาก ความไม่สมดุลระหว่างที่นั่งและคะแนนเสียง ปรากฏชัดอย่างยิ่งในการจัดสรรที่นั่งในระบบเขตเลือกตั้ง ในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยได้ที่นั่งในระบบเขต มากกว่าคะแนนในระบบเขตทั้งหมดที่พรรคได้รับถึง 22.01 ที่นั่ง ขณะที่พรรคอันดับสอง คือ ประชาธิปัตย์ขาดทุนไป 7.45 ที่นั่ง (สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, 2561, น. 109) ขณะที่การตั้งเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 5 ในระบบเลือกตั้งบัญชีรายชื่อที่ใช้ทั่วประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ลดทอนขีดความสามารถในการแข่งขันของพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กที่ไม่มีผลงานส่งมอบนโยบาย ไม่มีจุดดึงดูดที่เป็นรูปธรรม และไม่มีทรัพยากรและทุนสำหรับการณรงค์หาเสียงในพื้นที่กว้างขวางทั่วประเทศ

การเกิดขึ้นของพรรคไทยรักไทยส่งผลอย่างสำคัญต่อระบบพรรคการเมืองไทย ที่เริ่มปรับตัวจากระบบพรรคการเมืองหลายพรรคแทบจะเรียกได้ว่าเป็นพรรคเบี้ยหัวแตก (fragmented party system) ขาดความเชื่อมโยงกับสังคม ขาดจุดยืนและนโยบาย ไม่มีการจัดองค์กร (Chambers, 2008; Hicken & Kuhonta, 2014; Croissant & Chambers, 2010) มาเป็นระบบพรรคเดียวโดดเด่น ถึงแม้จะไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นระบบพรรคเด่นพรรคเดียว แต่จะเห็นว่าเมื่อคำนวณด้วยสูตร ซึ่งเป็นเกณฑ์มาตรฐานสากลในการเปรียบเทียบจำนวนพรรคการเมือง ผลคือจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญของไทยลดลงจากประมาณ 5-7 พรรค มาเป็น 3.1 และ 1.6 พรรค ในการเลือกตั้งเพียง 2 ครั้ง (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 จำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญ การเลือกตั้ง พ.ศ. 2526 - การเลือกตั้ง พ.ศ. 2562

ปีเลือกตั้ง		จำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญ
2526		5.6
2529		6.1
2531		7.6
2535	(มี.ค)	6
2535	(ก.ย)	6.1
2538		6.4
2539		4.3
2544		3.1
2548		1.6
2550		2.7
2554		2.6
2562		5.6

ที่มา: จัดทำและคำนวณโดยผู้เขียน ด้วยสูตรการคำนวณ โดย Laakso and Taagepera (1979)

กล่าวได้ว่า ชัยชนะของพรรคไทยรักไทยและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร กลายเป็นอาวุธที่ย้อนกลับมาทำร้ายพรรคไทยรักไทยเอง จนมีคำกล่าวที่ว่าถึงแม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุดฉบับหนึ่งในประวัติศาสตร์สังคมไทย แต่ความย้อนแย้งก็คือได้สร้างระบบการเมืองแบบกินรวบและเปิดให้ฝ่ายบริหารผูกขาดอำนาจได้ง่าย (Hewison, 2004; McCargo & Ukrist, 2005; Kuhonta, 2008; Phongpaichit & Baker, 2009) จนในที่สุดกลายเป็นข้ออ้างในการรัฐประหารใน พ.ศ. 2549 โคนล้มรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรด้วยข้อกล่าวหาผูกขาดอำนาจ ก้าวก่ายการตรวจสอบ และไม่ยอมรับการถ่วงดุล ถึงแม้ในความเป็นจริงเมื่อมองย้อนหลังแล้วจะพบว่า การรัฐประหาร พ.ศ. 2549 ส่วนหนึ่งเป็นผลจากความไม่สามารถปรับตัวของพรรคการเมืองแบบดั้งเดิมและพลังอนุรักษ์นิยม ที่เผชิญความท้าทายจากความพยายามจัดวางระเบียบและอำนาจในสังคมใหม่ โดยผู้นำที่ได้รับเลือกจากระบบเลือกตั้งที่มีจุดกำเนิดจากการต่อรองและประนีประนอมระหว่างชนชั้นนำหลายกลุ่มภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535

ลดความได้เปรียบของพรรคใหญ่ ไม่ให้ใครมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั่วประเทศ

เมื่อเกิดการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ 100 คน และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ 25 คน ที่สมาชิกแห่งชาติเลือกมา เพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ตัดสินในขั้นตอนสุดท้าย (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550) และมีนายวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ เป็นประธานกรรมการยกร่าง เมื่อแล้วเสร็จมีการตีพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญ 19 ล้านเล่ม เพื่อแจกให้ประชาชนก่อนผ่านประชามติเห็นชอบร้อยละ 57.81 ไม่เห็นชอบร้อยละ 42.19 จากประชาชนผู้มาใช้สิทธิ ร้อยละ 57.61 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ประกาศเจตนารมณ์ที่เป็นทางการว่าเพื่อลดการผูกขาดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน และเน้นการเมืองคุณธรรม ในทางปฏิบัติระบบเลือกตั้งใหม่และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 คือภาพสะท้อนของการต่อสู้เพื่อช่วงชิงอำนาจทางการเมืองของชนชั้นนำ (Dressel, 2009)

ระบบเลือกตั้งแบบคู่ขนานถูกปรับโฉม โดยระบบเขตนั่นหวนกลับไปใช้ระบบหนึ่งเขตหลายคนมี ส.ส. รวม 400 คน และระบบสัดส่วนจากเดิม 100 คน ทั่วประเทศ ปรับให้เขตเลือกตั้งเล็กลงเป็น 8 เขต แต่ละเขตมี ส.ส. 10 คน เป็นตัวแทนประชากรประมาณ 7 ล้านกว่าคนในแต่ละเขต มีการตั้งข้อสังเกตว่า การแบ่งเขตให้พื้นที่เชื่อมต่อกัน แต่ไม่คำนึงถึงอัตลักษณ์ของผู้เลือกตั้งในเชิงภูมิภาค ภาษา วัฒนธรรม เป็นการเอื้อประโยชน์ให้บางพรรคการเมือง และลดทอนศักยภาพการแข่งขันของบางพรรคการเมือง เนื่องจากพื้นที่ที่เป็นฐานคะแนนเสียงถูกนำไปรวมกับภูมิภาคอื่น เช่น กลุ่มที่ 2 มี 9 จังหวัด ประชากรรวม 7,897,563 คน ได้แก่ จังหวัดอุดรธานี, พิษณุโลก, เพชรบูรณ์, พิจิตร, ชัยภูมิ, ขอนแก่น, ลพบุรี, นครสวรรค์ และอุทัยธานี เป็นการย่ำใหญ่ระหว่างภาคเหนือตอนล่าง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลาง หรือ กลุ่มที่ 5 มี 10 จังหวัด ประชากรรวม 7,818,710 คน ได้แก่ นครราชสีมา, นครนายก, ปราจีนบุรี, สระแก้ว, ฉะเชิงเทรา, ชลบุรี, ระยอง, จันทบุรี, ตราด และปทุมธานี เป็นการนำพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมาผสมกับจังหวัดชายทะเลฝั่งตะวันออก และกลุ่มที่ 7 ซึ่งมีมากถึง 15 จังหวัด กินพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างภาคกลาง ภาคตะวันตก และภาคใต้ โดยมีประชากรรวม 7,800,965 คน ได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี, สุพรรณบุรี, นครปฐม, ราชบุรี, เพชรบุรี, ประจวบคีรีขันธ์, ชุมพร, ระนอง, ชัยนาท, สิงห์บุรี, อ่างทอง, พระนครศรีอยุธยา, สระบุรี, สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม⁷

⁷ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน ประกาศ ณ วันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2550

ที่จริงแล้ว หลายประเทศก็แบ่งเขตเลือกตั้ง (District Magnitude) ในระบบบัญชีรายชื่อเป็นเขตย่อย เช่น ญี่ปุ่น มี 11 กลุ่ม เม็กซิโก แบ่งเป็น 5 กลุ่ม วัตถุประสงค์หลักของการลดขนาดเขตเลือกตั้งให้เล็กลงเพื่อไม่ให้ผู้เลือกตั้งและตัวแทนทางเห็นกันเกินไป แต่ประเทศเหล่านี้แบ่งเขตโดยคำนึงถึงวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และลักษณะร่วมกันของประชากรในพื้นที่ ในกรณีประเทศไทยนั้นเชื่อกันว่าการเปลี่ยนจากประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง เพราะไม่ต้องการให้มีใครอ้างคะแนนเสียงเลือกตั้งจากคนทั้งประเทศมาสร้างความชอบธรรมทางการเมือง นอกจากนั้น การยกเลิกเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 5 และเปลี่ยนการเลือกตั้งระบบเขต จากหนึ่งเขตหนึ่งคน เป็นเขตเลือกตั้งที่ใหญ่ขึ้น คือหนึ่งเขตหลายคน ยังมุ่งหวังลดการผูกขาดของพรรคการเมืองใหญ่ เพราะตามทฤษฎีแล้ว ในระบบหนึ่งเขตหนึ่งคน พรรคขนาดกลางและเล็กยากที่จะชนะได้ เพราะผู้เลือกตั้งมักเลือกกระหว่างสองพรรคใหญ่ แต่ในเขตใหญ่ที่มีตัวแทนได้ถึง 3 คน พรรคขนาดกลางหรือขนาดเล็กอาจแทรกมาได้บ้าง

นอกจากแก้ไขระบบเลือกตั้ง ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยังบรรจุมาตรการอื่นเพื่อลดอิทธิพลของพรรคการเมือง เช่น กำหนดให้ ส.ส. ทำหน้าที่ผู้แทนประชาชน ไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของพรรค เป็นอิสระจากการครอบงำของพรรคการเมือง ให้ ส.ส. ย้ายพรรคได้ง่ายขึ้นด้วยการกำหนดให้ต้องเป็นสมาชิกพรรค 30 วัน ไม่ใช่ 90 วัน มีอิสระจากพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ การอภิปราย และการลงมติไม่ไว้วางใจ สามารถเสนอร่างกฎหมายได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด พร้อมๆ กัน คือ การให้วุฒิสภาลดจากอิทธิพลของพรรคการเมือง ด้วยการกำหนดให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง 76 คน (จังหวัดละ 1 คน) และมาจากการสรรหา 74 คน รวมเป็น 150 คน แทนการเลือกตั้งโดยตรงด้วยระบบบัตรใบเดียวถ่ายโอนคะแนนไม่ได้ (SNTV)

ผลลัพธ์ทางการเมืองที่เกิดจากการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งครั้งนี้ มีความน่าสนใจ 2 ประการ ประการแรก คือ เขตที่มี ส.ส. มากกว่า 1 คน ทั้งหมด 153 เขต (อีก 4 เขต ที่เหลือมี ส.ส. เพียงคนเดียว) พรรคพลังประชาชน ซึ่งทราบกันดีว่าเป็นพรรคไทยรักไทยเกิดใหม่สามารถชนะยกเขตได้มากถึง 48 เขต รองลงมาคือพรรคประชาธิปัตย์ 39 เขต ลำดับ 3 ตามมาห่างมาก คือ พรรคชาติไทยชนะทั้งเขต เพียง 6 เขต ชัยชนะยกเขตของพรรคใหญ่เป็นการทำลายความเชื่อตามทฤษฎีว่า ระบบหนึ่งเขตหลายคนจะช่วยเปิดโอกาสให้พรรคขนาดกลางและขนาดเล็กแทรกเข้ามาชนะได้ ในทางกลับกัน การครอบงำโดยพรรคใหญ่ในระบบเขตยังคงดำรงอยู่ ประการที่สอง ในการแข่งขันระบบบัญชีรายชื่อ พรรคประชาธิปัตย์ทำคะแนนเสียงห่างจากพรรคพลังประชาชนเพียง 190,399 คะแนน หรือน้อยกว่าร้อยละ 1 เหตุผลหลักน่าจะมาจากการที่นายสมัคร สุนทรเวช ซึ่งเข้ามารับตำแหน่งหัวหน้าพรรคพลังประชารัฐหลังพรรคไทยรักไทยถูกยุบโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ไม่ได้มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับ

พรรคพลังประชาชน นอกจากนี้ มีพรรคที่ได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อถึง 7 พรรค เนื่องจากไม่มีเกณฑ์ขั้นต่ำ โดยรวมระบบเลือกตั้งใหม่ ทำให้พรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญเพิ่มขึ้นจาก 1.6 พรรค เป็น 2.7 พรรค (ตารางที่ 1)

การแก้ระบบเลือกตั้งแบบถอยหลังคนละก้าวและเกื้อกูลกัน (Cooperate Strategy)

ก่อนการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2554 รัฐบาลนำโดยพรรคประชาธิปัตย์ มีศาสตราจารย์ สมบัติ อารังธัญวงศ์ เป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการแก้ไขระบบเลือกตั้ง เสนอให้แก้ไขระบบเลือกตั้ง ในมาตรา 93-98 ในประวัติศาสตร์การแก้ไขระบบเลือกตั้งของไทย มีเพียงไม่กี่ครั้งที่สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนแสดงบทบาทนำ ในการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญและแก้ไขระบบเลือกตั้ง การแก้ไขระบบเลือกตั้งครั้งนี้ มีประเด็นพิจาณา คือ หนึ่ง การต่อรองอย่างเข้มข้นระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลที่ผลประโยชน์จากระบบเลือกตั้งขัดแย้งกัน ในที่สุดความสำเร็จในการแก้ไขระบบเลือกตั้งมาจากการประนีประนอมต่างฝ่ายต่างยอม ได้บางส่วนเสียบางอย่าง และ สอง ผลของการเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง สวนทางกับที่พรรคการเมืองหลักมุ่งหวัง กล่าวคือ แทนที่จะได้ที่นั่งเพิ่มขึ้นกลับลดลง

ข้อถกเถียงหลักในขณะนั้นเกิดขึ้นระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกันเอง พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นแกนนำในรัฐบาล ต้องการคงระบบหนึ่งเขตหลายคนไว้ และต้องการขยายจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อด้วยสัดส่วน ส.ส. เขต 375 คน ต่อ ส.ส. บัญชีรายชื่อ 125 คน โดยอ้างเหตุผลว่า เขตเล็กแบบเขตเดียวเบอร์เดียวจะทำให้เกิดการซื้อเสียงได้ง่ายและรุนแรงกว่า ขณะที่พรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆ ซึ่งเป็นพรรคขนาดกลางและขนาดเล็กต้องการให้นำระบบหนึ่งเขตหนึ่งคนมาใช้แทนระบบหนึ่งเขตหลายคน และคัดค้านการขยายจำนวน ส.ส.บัญชีรายชื่อ ส่วนพรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นฝ่ายค้านยืนยันต้องการนำระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กลับมา บทสัมภาษณ์ต่อไปนี้สะท้อนมุมมองความขัดแย้งในประเด็นนี้ได้เป็นอย่างดี

คำพูดของนายบรรหาร ศิลปอาชา

“ตอนนี้นั้นเกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ ถ้าเป็นเขตเดียวเบอร์เดียวมันใช้เงินน้อย เขตเดียว 3 คนมันมีปัญหาเยอะ บางทีหัวหน้าทีมต้องออกเงินเอง มันไม่ถูกต้อง ... เราขอเอาแค่ 2 ข้อพอ คือ แก้ไขมาตรา 190 เรื่องของสนธิสัญญาไม่ต้องนำเข้าสู่การพิจารณาสภาฯ เพราะจะทำให้ช้า และมาตรา 165 ขอให้แก้ไขเป็นแบบเขตเดียวเบอร์เดียว ขอให้แก้ไขให้พรรคร่วมเถอะ ... เรื่องเขตเดียวเบอร์เดียวมันสำคัญถ้ายุบสภาฯ เมื่อไหร่มีปัญหา พรรคเล็กเสียเปรียบมาก” (คมชัดลึก, 2552)

คำแถลงของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

“ฝ่ายค้านยืนยันว่าเขตเดียวเบอร์เดียวดีกว่า ที่ยืนยันว่าอย่างนั้นเพราะชื่อเสียง และ ส.ส. ย้าย หรือตนเคยเสนอในช่วงยกร่างรัฐธรรมนูญ 2550 ว่าอยากให้เลือกตั้งแบบเขตใหญ่เพราะการตัดสินใจจะอิงนโยบายมากกว่าเลือกตั้งแบบเขตเล็ก และการแข่งขันแบบเขตเดียวเบอร์เดียวนั้นรุนแรง” (คมชัดลึก, 2553)

จะเห็นว่า การที่พรรคใหญ่ 2 พรรค คือ พลังประชาชนและประชาธิปัตย์ เมื่อนับรวมกัน สามารถชนะที่นั่งยกเขต เกินครึ่งหนึ่งของเขตเลือกตั้งทั้งหมด สร้างความกังวลใจให้พรรคขนาดกลาง ตามคำเรียกร้องกึ่งกีดกันของนายบรรหารว่า “ขอให้แก้ไขเป็นแบบเขตเดียวเบอร์เดียว ขอให้แก้ไขพรรคร่วมเถอะ” ฉะนั้น ความเชื่อตามทฤษฎีที่ว่า ระบบพวงใหญ่หรือหนึ่งเขตมี ส.ส. ได้หลายคน จะช่วยพรรคขนาดกลางและเล็กในการแข่งขัน เพราะมีกลไกคล้ายระบบสัดส่วนที่ผู้ชนะมีได้มากกว่า 1 คน ลดหล่นไปตามคะแนน ไม่เป็นความจริง และถูกปฏิเสธโดยพรรคการเมืองที่เข้าใจพลวัตกรรมการเลือกของประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างดี ผลการลงมติในวาระ 3 ในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 สมาชิกรัฐสภามีมติเสียงข้างมาก⁸ เห็นชอบร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่องระบบเลือกตั้งที่กำหนดให้มี ส.ส.ระบบเขตเดียวเบอร์เดียว 375 คน และระบบสัดส่วนหรือบัญชีรายชื่อ 125 คน โดยพรรคร่วมรัฐบาลพร้อมใจกันรับร่างแก้ไข มีเพียงพรรคเพื่อแผ่นดินที่งดออกเสียง 4 คน และขาดประชุม 1 คน ขณะที่ ส.ส. 181 คน ของพรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านที่ตั้งขึ้นมาแทนพรรคพลังประชาชนที่ถูกยุบประท้วงไม่เข้าร่วมประชุม มีเพียง 6 เสียงเท่านั้นที่รับร่างแก้ไข ส่วนคะแนนเสียงวุฒิสมาชิกแตกเป็น 4 ส่วน คือ รับร่าง 71 เสียง ไม่รับร่าง 37 เสียง งดออกเสียง 34 เสียง และไม่ร่วมประชุม 7 เสียง (ศูนย์ข้อมูลมติชน, 2555, น. 84)

ตัวเลือกและทางเลือกระบบเลือกตั้งในครั้งนี้ มีข้อสังเกตสำคัญ 3 ประการ คือ หนึ่ง เป็นการแก้ไขระบบเลือกตั้งแบบถอยคนละก้าวและเกือกลูกกันในสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาล โดยยอมแก้ไขระบบเขตให้เป็นหนึ่งเขตมี ส.ส. ได้เพียงคนเดียวตามที่พรรคขนาดกลางที่ร่วมรัฐบาลเสนอ แลกกับความประสงค์ของพรรคประชาธิปัตย์ที่ต้องการขยาย ส.ส. บัญชีรายชื่อจาก 80 ที่นั่ง เป็น 125 ที่นั่ง เนื่องจากในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาพรรคประชาธิปัตย์ได้คะแนนในระบบบัญชีรายชื่อถึง 10 ล้านเสียง หรือ ร้อยละ 40 การแก้ไขแบบเกือกลูกกันนี้ เกิดขึ้นเนื่องจากพรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้คุมเสียงข้างมากในสภามากพอที่จะตัดสินใจโดยไม่ฟังเสียงพรรคร่วมรัฐบาล หากไม่ยอมแก้ไขอาจต้องเผชิญกับความท้าทายต่างๆ เช่น ถอนจากการเป็น

⁸ เกณฑ์ในการแก้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ใช้เสียงเพียงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสองสภา ซึ่งเท่ากับ 315 เสียงเท่านั้น

พรรคร่วม หรือตอออกเสียง อีกทั้งหลังการเลือกตั้ง มีโอกาสที่จะต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมร่วมกันอีก กล่าวให้ชัด การถ้อยทีถ้อยอาศัยเกิดจากการประเมินว่าการต่อรองครั้งนี้ไม่ใช่ทำเพียงครั้งเดียวหรือเรื่องเดียว แต่ยังมีความร่วมมือกันในอนาคต (Iterated Game) ที่ต้องคำนึงถึงตามมาอีก สอง ประชาชนไม่มีช่องทางแสดงความเห็นอย่างเป็นทางการในกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เสียงของประชาชนไม่มีความหมายในการเลือกกระบวนเลือกตั้งในครั้งนี้ สาม การแก้ไขระบบเลือกตั้งโดยพรรคแกนนำรัฐบาลเพื่อช่วงชิงความได้เปรียบครั้งนี้เป็นบทพิสูจน์ว่าผลเลือกตั้งอาจไม่เป็นไปตามที่ผู้เลือกกระบวนเลือกตั้งวาดหวังไว้ พรรคเพื่อไทยซึ่งถือกำเนิดหลังจากพรรคพลังประชาชนถูกยุบ ขณะการเลือกตั้งในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2554 โดยจากทั้งหมด 375 เขต เพื่อไทยชนะทั้ง ส.ส. เขต และมีคะแนนสูงสุดในระบบบัญชีรายชื่อ 200 เขต พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทยพัฒนา และพรรคภูมิใจไทย ชนะทั้งเขตและบัญชีรายชื่อใน 108 เขต 3 เขต และ 2 เขต ตามลำดับ การเลือกตั้งครั้งนี้บ่งได้ว่าเป็นการเปลี่ยนโอนอำนาจทางการเมืองจากพรรคประชาธิปัตย์มายังพรรคเพื่อไทย ผ่านการเลือกตั้งโดยระบบและกติกาที่เลือกโดยกระบวนการรัฐสภาเป็นครั้งแรก และเพียงครั้งเดียวในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา⁹

ระบบเลือกตั้งที่ออกแบบจากยุทธศาสตร์ที่ควบคุมความได้เปรียบทุกวิถีทาง (Dominant Strategy)

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ถูกวิจารณ์ว่าไม่สนับสนุนระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม และออกแบบมาเพื่อรักษาอำนาจของคณะทหาร (Tonsakulrungruang, 2018) ข้อเสนอเรื่องระบบเลือกตั้งเป็นประเด็นหลักประการหนึ่งที่ถกเถียงอภิปรายกันมาก ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้เสนอให้ใช้ระบบเลือกตั้งแบบผสม ที่นับคะแนนระบบเขตและระบบสัดส่วนร่วมกัน (Mixed-Member Proportional Representation System: MMP) แต่ร่างนั้นไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ จนต้องจัดให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่มี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานการออกแบบระบบเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สะท้อนว่าผู้คุมอำนาจทางการเมืองเลือกกลยุทธ์ที่ดีที่สุดสำหรับตัวเอง พร้อมกับการใช้มาตรการและกลไกอื่นเพื่อสร้างความได้เปรียบในทุกวิถีทาง เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี องค์กรอิสระ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง วุฒิสมาชิก 250 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของ คสช. ที่มีอำนาจตามบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญให้ลงคะแนนเลือกนายกรัฐมนตรีร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อำนาจของ

⁹ การเปลี่ยนจากรัฐบาลพรรคพลังประชาชน มาเป็นรัฐบาลที่นำโดยพรรคประชาธิปัตย์ เป็นการเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรีและพรรคร่วมรัฐบาลจากการลงคะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎร หลังจากศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้อดีตนายกรัฐมนตรีสมัคร สุนทรเวช และต่อมายุบพรรคพลังประชาชน จึงไม่นับว่าเป็นการถ่ายโอนอำนาจด้วยการเลือกตั้ง

วุฒิสมาชิกดังกล่าวนี้ เปิดช่องให้นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง และไม่จำเป็นต้องชนะเลือกตั้งก็เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลได้

การมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ใน พ.ศ. 2560 มาพร้อมกับระบบเลือกตั้งรูปแบบใหม่ที่ไม่เคยใช้ในไทยมาก่อน คือ ระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม (Mixed-Member Apportionment - MMA) ใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว ให้ประชาชนเลือกเพียง ส.ส.ในระบบเขตเลือกตั้ง โดยคะแนนรวมของผู้สมัครทุกคนไม่ว่าจะแพ้หรือชนะในระบบเขตนี้ จะถูกนำไปคำนวณที่นั่ง ส.ส.ทั้งหมดของแต่ละพรรค และใช้กำหนดจำนวน ส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อด้วยระบบจัดสรรปันส่วนผสมถูกนำเสนอขึ้นมาโดยยกเหตุผลว่าช่วยปิดจุดอ่อนในระบบเลือกตั้งแบบ “คู่ขนาน” (Mixed-Member Majoritarian) ที่ใช้มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งใช้บัตรเลือกตั้งสองใบ คือ ใบหนึ่งเลือก ส.ส.เขต ใบหนึ่งเลือก ส.ส.บัญชีรายชื่อ จุดอ่อนที่ว่า คือ สัดส่วนที่นั่งในสภาของแต่ละพรรคไม่สัมพันธ์กับสัดส่วนคะแนนเสียงที่ประชาชนเลือก (Disproportionality) ทำให้พรรคการเมืองใหญ่ได้เปรียบ เช่นตัวอย่างที่ยกไปก่อนหน้านี้ว่า การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยได้ที่นั่งในสภามากกว่าคะแนนเสียงที่ได้จริงถึงร้อยละ 22 กล่าวคือ ได้คะแนนเสียงร้อยละ 55.49 แต่ได้ที่นั่งในสภาถึงร้อยละ 77.50 ในขณะที่พรรคขนาดกลางและพรรคขนาดเล็กกลับได้ที่นั่งในสภาน้อยกว่าคะแนนเสียงที่ประชาชนเลือก แม้ว่าผลเลือกตั้งเดือนมีนาคม พ.ศ. 2562 ที่เปลี่ยนมาใช้ระบบจัดสรรปันส่วนผสมจะแก้ปัญหาสัดส่วนที่นั่งกับคะแนนที่พรรคการเมืองได้รับ โดยพบว่าคะแนนที่พรรคได้รับกับจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรใกล้เคียงกัน แต่แนวคิดเรื่องสัดส่วนของตัวแทนไม่ได้มองเพียงว่าคะแนนเสียงถูกกระจายให้พรรคต่างๆ มากน้อยแค่ไหน แต่หัวใจสำคัญกว่านั้น คือ ระบบเลือกตั้งทำให้ได้ตัวแทนในสัดส่วนที่เหมาะสมกับกลุ่มต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคมหรือไม่ เช่น อาชีพ เพศ ศาสนา ชนกลุ่มน้อย เป็นต้น โดยหลักการแล้ว ระบบบัญชีรายชื่อ (Proportional Representation: PR) จะเอื้อให้เกิดสัดส่วนของตัวแทน (กลุ่มต่างๆ ในสังคม) มากกว่าระบบเขต ดังนั้น การกระจายคะแนนเสียงให้พรรคขนาดกลางและขนาดเล็กของระบบจัดสรรปันส่วนผสมด้วยการให้ผู้เลือกตั้งเลือกเพียง ส.ส.เขต จึงไม่อาจเรียกได้ว่าทำให้เกิดสัดส่วนของตัวแทนที่พึงประสงค์ ปัญหาความไม่สมดุลระหว่างคะแนนเสียงกับที่นั่งในสภา ไม่ได้เป็นจุดอ่อนที่สำคัญที่สุดของระบบเลือกตั้งตามหลักสากล เปรียบเหมือนบ้านที่หน้าต่างพังไปเพียงบานเดียว แต่ไปรื้อบ้านทั้งหลังสร้างใหม่ แล้วกลายเป็นว่าบ้านที่สร้างใหม่ เสาค้ำก็ทรุด หลังคาก็รั่ว เพราะระบบจัดสรรปันส่วนผสมถูกออกแบบเพื่อลดทอนอิทธิพลของพรรคใหญ่ และทำให้พรรคขนาดกลางและขนาดเล็กเข้ามามีที่นั่งในสภาเพิ่มขึ้น โดยลดแรงจูงใจในการสร้างความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองลง ดังจะเห็นได้จากผลเลือกตั้ง และการจัดตั้งรัฐบาลผสมพรรคร่วมรัฐบาลมากที่สุดในประวัติศาสตร์ไทย คือ 19 พรรค

ระบบจัดสรรปันส่วนผสม แม้จะดัดแปลงมาจากระบบผสมแบบคิดคะแนนร่วมกันใช้บัตรใบเดียวในรัฐ Baden-Württemberg¹⁰ (พรณรัตน์ ดิษฐ์เจริญ, สมคิด เลิศไพฑูรย์ และอุดม รัฐอมฤต, 2563, น. 173) โดยระบบจัดสรรปันส่วนผสมได้ละทิ้งหลักการสำคัญที่สุดของระบบเลือกตั้ง คือ การเคารพเจตนารมณ์หรือความต้องการของประชาชน โดยการนำคะแนนที่คนเลือก ส.ส. ไปนับเป็นคะแนนบัญชีรายชื่อของพรรค และการให้พรรคเสนอชื่อผู้สมควรเป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้ตรรกะในการจัดสรรที่นั่งผิดเพี้ยนบิดเบือน เพราะคนอาจชอบผู้สมัครที่ไม่ได้สังกัดพรรคที่ชอบ จะแบ่งคะแนนไปเลือกพรรคแต่กลับไม่มีโอกาสเลือก คนไม่ได้เลือกนายกรัฐมนตรี แต่อ้างความชอบธรรมว่าได้ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนแล้วจากการขายฟ่ง ส.ส.เขต การให้มีเพียงบัตรเดียวเลือก ส.ส.เขต แล้วเอาคะแนน ส.ส.เขตไปคิดเป็นที่นั่งบัญชีรายชื่อของพรรค เป็นกลไกที่เบี่ยงเบนเจตจำนงของผู้เลือกตั้ง ส.ส.เขตได้รับเลือกตั้งมาโดยตัวบุคคล คุณสมบัติ และฐานเสียงของตนและครอบครัว หรือหากจะมีนโยบายก็เป็นนโยบายของตนในพื้นที่ ขณะที่ ส.ส. บัญชีรายชื่อ มีฐานที่มาจากพรรคการเมืองที่หาเสียงด้วยนโยบาย ช่วง 20 ปีที่ผ่านมา การเลือกพรรคของประชาชนนอกจากเพราะเลือกนโยบายแล้วยังเสมือนการเลือกคนมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกด้วย (Sawasdee, 2020, p. 55)

เมื่อวิเคราะห์ผลลัพธ์ในพื้นที่การแข่งขัน พบว่า ประการแรก เมื่อนำคะแนนผู้สมัครระบบเขตไปนับเป็นคะแนนบัญชีรายชื่อ โดยไม่มีบัตรใบที่สองให้เลือกพรรคการเมือง ยุทธศาสตร์ที่พรรคใช้คือส่งผู้สมัครเขตให้มากที่สุด เพื่อให้ได้คะแนน ส.ส.เขตมาแปลงเป็นที่นั่งบัญชีรายชื่อ ทำให้มีผู้สมัครมากถึง 13,991 ราย จาก 81 พรรคการเมือง (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2562) สูงกว่าจำนวนผู้สมัครในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2554 ถึง 2.65 เท่า คะแนนเฉลี่ยที่แต่ละพรรคได้รับเพื่อชนะในแต่ละเขตแตกต่างกันสูง โดยพรรคเพื่อไทยใช้เพียง 57,941 คะแนนสำหรับ 1 ที่นั่ง ขณะที่พรรครวมพลังประชาชาติไทยต้องใช้คะแนนสูงถึง 415,585 คะแนน ต่อ 1 ที่นั่ง (ดังแสดงในตารางที่ 3) ส่วนพรรคที่ไม่ชนะในระบบเขต จะได้รับจัดสรรในระบบบัญชีรายชื่อเพื่อเติม ส.ส.บัญชีรายชื่อให้ครบ 150 ที่นั่ง โดยไม่มีเกณฑ์ขั้นต่ำ จึงกล่าวได้ว่าเป็นระบบที่ให้รางวัลแก่ผู้แพ้ (Loser Bonus System) ประการต่อมา พบว่ามีการดึงตัวผู้สมัครให้ย้ายข้ามพรรคการเมืองอย่างเข้มข้น การซื้อเสียงสูงขึ้น กลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่น เจ้าพ่อ เจ้าแม่กลับมา มีบทบาทสำคัญ ทำให้เกิดความขัดแย้งกันเองภายในพรรค เมื่อพรรคจะต้องส่งผู้สมัคร ส.ส.เขตเยอะ จะชนะหรือไม่ ไม่เป็นไร แต่ขอให้ได้รวบรวมมาเป็นคะแนน ส.ส.บัญชีรายชื่อของ

¹⁰ รัฐ Baden-Württemberg อยู่ทางตะวันตกเฉียงใต้ของเยอรมนี แม้จะใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวเหมือนระบบจัดสรรปันส่วนผสม แต่แท้จริงแล้วการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อแตกต่างกัน โดยในรัฐ Baden-Württemberg ผู้มีคะแนนสูงสุดในระบบเขต ที่ไม่ชนะเลือกตั้ง จะได้รับเลือกตั้งให้เป็น ส.ส.บัญชีรายชื่อของเขตนั้น

พรรคให้ได้มากที่สุด ผลกระทบคือมี ส.ส.เขตจำนวนมากที่รู้สึกเหมือนตัวเองเป็นเบี้ยถูกส่งให้ไปตาย ในแง่นี้ ผู้สมัครสังกัดพรรคขนาดเล็กอาจไม่ยากลง ส.ส.เขต เพราะโอกาสที่จะชนะน้อย ขณะที่พรรคขนาดใหญ่อย่างพรรคเพื่อไทยก็อาจจะไม่มีใครอยากลงสมัคร ส.ส.บัญชีรายชื่อ เพราะหากพรรคชนะในระบบเขตเกินจำนวนโควตา ส.ส. ที่พรรคพึงมี พรรคจะไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อเลย นอกจากนั้น ยังเป็นที่ถกเถียงกันว่า ประชาชนเลือกผู้สมัครของพรรคเข้ามาเพราะคุณสมบัติของผู้สมัครเอง หรือเพราะชื่อเสียงของพรรคและหัวหน้าพรรคกันแน่ สุดท้ายแล้วจะกลายเป็นความแตกแยกในพรรคการเมือง ไม่ส่งเสริมการสร้างให้พรรคการเมืองเป็นสถาบัน ในประเด็นการสร้างคามเข้มแข็งเชิงนโยบาย แม้พรรคการเมืองจะชูนโยบายในการแข่งขัน แต่ความสัมพันธ์ (Linkages) ระหว่างพรรคการเมืองและตัวแทนกับผู้เลือกตั้ง ไม่ได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ พรรคต้องใช้เวลาในการสร้างความผูกพันและเปลี่ยนความผูกพันเป็นความเชื่อมั่นในการส่งมอบนโยบาย (Kitschelt, 2000, p. 849) ระบบเลือกตั้งที่เปิดโอกาสให้มีพรรคการเมืองและตัวแสดงใหม่ๆ เข้าสู่ตลาดการเมืองเป็นเรื่องดี แต่ในระยะยาวการไม่เปิดให้ประชาชนเลือกพรรคการเมือง กลับให้เลือกผู้สมัครเป็นการบั่นทอนความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองที่เชื่อมโยงกับประชาชน

ตารางที่ 2 คะแนนเฉลี่ยของพรรค ต่อ ส.ส. เขต 1 ที่นั่ง

พรรค	คะแนนต่อ ส.ส. เขต 1 คน
เพื่อไทย	57,941
ประชาธิปัตย์	80,248
พลังประชาชน	87,023
ภูมิใจไทย	88,063
ประชาธิปัตย์	119,980
ชาติไทยพัฒนา	130,614
อนาคตใหม่	204,213
ชาติพัฒนา	244,770
รวมพลังประชาชนไทย	415,585

ที่มา: ผู้เขียน

ผลของระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสมต่อการจัดตั้งรัฐบาล สะท้อนปัญหาสำคัญ คือ พรรคเล็กๆ ที่ได้คะแนนเสียงไม่ถึงจำนวนคะแนนพึงมีหรือโควตา ได้เข้าสู่สภาหลายพรรค และ

ในที่สุดได้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล จึงเท่ากับว่าระบบเลือกตั้งไม่ได้สะท้อนเสียงประชาชนในการเลือกพรรคการเมืองที่เข้าไปบริหารประเทศ กลายเป็นว่าพรรคขนาดกลางและขนาดเล็กเลือกที่จะร่วมมือกับพรรคใด พรรคนั้นก็จะได้เป็นรัฐบาล แม้จะไม่ได้เป็นพรรคอันดับหนึ่งที่ประชาชนเลือกก็ตาม เท่ากับทำให้พรรคขนาดกลางและขนาดเล็กมีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูง ผลที่ตามมาคือ ไม่สามารถสร้างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพได้ ซึ่งเรื่องนี้ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง ในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 รัฐสภามีผู้แทนมากถึง 26 พรรค และมีรัฐบาลผสมจากพรรคการเมืองรวมกันถึง 19 พรรค การมีผู้แทนจากพรรคเล็กเพียงหนึ่งที่นั่งร่วมรัฐบาลจำนวนมาก ทำให้เกิดเป็นสภาวะพรรคกระจัดกระจาย เกิดการเรียกร้องต่อรองตำแหน่งอย่างต่อเนื่อง จนสะท้อนต่อทั้งเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาลผสม ดังจะเห็นได้จากกรณีอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในเดือนกันยายน พ.ศ. 2564 ที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้รับคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจสูงที่สุดในบรรดามติของรัฐสภาที่ถูกอภิปราย อันเป็นผลจากพรรคเล็ก 4 พรรคที่ร่วมรัฐบาล ลงมติไม่ไว้วางใจ (ประชาชาติธุรกิจ, 2564) ระบบเลือกตั้งเป็นหนึ่งในปัจจัยที่กำหนดว่านโยบายจะมีหน้าตาอย่างไร เมื่อเป็นรัฐบาลผสม 19 พรรค จึงยากที่นโยบายจะมีความเชื่อมโยงกันและนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลจากการล้มล้างการเมืองเพื่อแก้ไขระบบเลือกตั้ง ในสถานการณ์ที่อ่อนไหว

ในวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2564 ที่ประชุมร่วมของรัฐสภา ลงมติให้แก้ไขระบบเลือกตั้งใน 3 มาตรา ได้สำเร็จ¹¹ ได้แก่ มาตรา 83 เปลี่ยนแปลงให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 500 โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 400 คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ 100 คน และให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ รวมเป็น 2 ใบ แก้ไขมาตรา 86 เรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้ง ส.ส. เขต 400 เขต และมาตรา 91 วิธีการจัดสรรสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อ โดยให้คำนวณจากคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้ในระบบบัญชีรายชื่อ

การแก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่องระบบเลือกตั้งสำเร็จลงได้ด้วยเสียงเห็นชอบ 472 คะแนน โดยมีเสียง ส.ส. 323 คะแนน ส.ว. 149 คะแนน ไม่เห็นชอบ 33 คะแนน งดออกเสียง 187 คะแนน (หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ, 2564) พรรคการเมืองที่สนับสนุนการแก้ไขระบบเลือกตั้งแบ่งเป็นฝั่งพรรคร่วมรัฐบาล คือ พลังประชารัฐ (114 เสียง) ประชาธิปัตย์ (44 เสียง)ชาติไทยพัฒนา (11 เสียง) และวุฒิสมาชิก (149 เสียง) และฝั่งฝ่ายค้าน ได้แก่ เพื่อไทย (132 เสียง) และ

¹¹ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ลงพระปรมาภิไธย และมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ในขณะที่เขียนบทความนี้ อยู่ระหว่างการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ประชาชน (6 เสียง) และความอลหม่านในการเปลี่ยนสูตรคำนวณผลเลือกตั้ง ในระหว่างการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (ตารางที่ 3) สะท้อนถึงความพลิกผันในการประเมินความได้เปรียบเสียเปรียบ อำนาจต่อรอง และผลประโยชน์ทางการเมืองของแต่ละพรรคการเมือง ในสถานการณ์ที่อ่อนไหว ดังจะวิเคราะห์ต่อไปนี้

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบการลงมติรับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่องระบบเลือกตั้ง พ.ศ. 2564 และการสนับสนุนสูตรหาร 500 ในร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2565

พรรค	เห็นชอบ		ไม่เห็นชอบ		งดออกเสียง/ลา	
	2564	2565	2564	2565	2564	2565
วุฒิสมาชิก	149	150	10	3	90	96
พลังประชารัฐ	114	63	-	-	-	34
เพื่อไทย	132	7	-	96	-	29
ก้าวไกล	1	5	-	42	51	4
ประชาธิปัตย์	44	37	-	4	1	11
ภูมิใจไทย	-	59	-	-	58	3
ชาติไทยพัฒนา	11	5	-	-	-	7
เสรีรวมไทย	-	5	10	1	-	4
ประชาชน	6	-	-	6	1	1
อื่นๆ	15	23	13	10	21	21

หมายเหตุ: พรรคหนึ่งที่นั่ง 8 พรรคลงมติสนับสนุนสูตรหาร 500 อีก 2 พรรค ไม่เห็นด้วย ส่วนพรรคเศรษฐกิจไทย งดออกเสียง 14 คน

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียน

ในทางปฏิบัติ เมื่อแก้ไขระบบเลือกตั้งให้กลับไปใช้บัตรเลือกตั้ง 2 ใบ นับคะแนนแบบคู่ขนาน ผลที่จะเกิดขึ้นคือ พรรคขนาดใหญ่ได้ประโยชน์มากกว่าระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม ในระบบเขตที่เพิ่มจาก 350 เขต เป็น 400 จะทำให้การแข่งขันในระบบเขตคุดันเข้มข้นขึ้นมาก พรรคขนาดเล็กและพรรคเกิดใหม่มีโอกาสน้อยมากที่จะชนะในการเลือกตั้งระบบเขต ยกเว้นในพื้นที่ฐานเสียงที่เรียกว่า “บ้านใหญ่” เพราะผู้เลือกตั้งโดยมากจะตัดสินใจเลือกจากพรรคที่มีโอกาสเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล หรือที่มีนโยบายโดดเด่นมีโอกาสปฏิบัติได้จริง พื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นการแข่งขันระหว่างพรรคพลังประชารัฐกับพรรคเพื่อไทย โดยในเขตกรุงเทพมหานคร และเขตเมืองในบางจังหวัดจะมีผู้สมัครจากพรรคก้าวไกลมาแบ่งคะแนนจาก 2 พรรคใหญ่ไปบ้าง

แต่ปัจจัยสำคัญอยู่ที่การแก้ไขวิธีจัดสรรที่นั่งให้พรรคการเมืองจากการรวมคะแนนผู้สมัครในระบบเขต มาเป็นการคำนวณจากฐานความนิยมของพรรค ด้วยคะแนนจากบัตรใบที่ 2 คือ บัตรเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อโดยตรง อีกทั้ง ส.ส. บัญชีรายชื่อมีจำนวนลดลงเหลือเพียง 100 ที่นั่งเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงนี้จะกระทบพรรคภูมิใจไทยและพรรคก้าวไกลมากที่สุด พรรคภูมิใจไทยเป็นพรรคที่เติบโตจากคะแนนของผู้สมัครในระบบเขต มีฐานเสียงเหนียวแน่นในภาคอีสานตอนล่างและกระจายในภาคอื่นบ้างบางจังหวัด จะเห็นว่า ในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2554 พรรคภูมิใจไทยได้รับคะแนน ส.ส. เขตรวมกัน 3,482,153 มากกว่า คะแนนบัญชีรายชื่อของพรรค ซึ่งได้ไปเพียง 1,281,577 เมื่อให้ใช้คะแนนบัญชีรายชื่อจากบัตรเลือกตั้งใบที่ 2 จึงส่งผลให้พรรคเสียประโยชน์ ส่วนพรรคก้าวไกลซึ่งแม้จะดึงดูดผู้เลือกตั้งรุ่นใหม่ได้กว้างขวาง แต่ในเชิงชั้นของการต่อสู้ในระบบเขต พรรคก้าวไกลยังไม่มีบ้านใหญ่หรือฐานเสียงเข้มแข็งในพื้นที่เลือกตั้ง จึงต้องเน้นแข่งขันจากภาพลักษณ์ของแกนนำ และจากจุดยืนนโยบายของพรรค แต่เมื่อฐานคิดในการจัดสรรที่นั่งไม่ใช่ 500 แต่แยกคำนวณคู่ขนานกันไประหว่าง 400 เสียงในระบบเขตเลือกตั้ง ผสมกับ 100 เสียงในระบบบัญชีรายชื่อ ย่อมจะทำให้พรรคก้าวไกลได้ที่นั่งลดลง ฉะนั้น พรรคภูมิใจไทยและพรรคก้าวไกล จึงดอออกเสียง และพรรคขนาดเล็ก คือ เสรีรวมไทยและพรรค 1 ที่นั่ง ต่างไม่เห็นชอบกับการแก้ไขระบบเลือกตั้ง เพราะในระบบเลือกตั้งคู่ขนานนี้ พรรค 1 ที่นั่งจะมีไม่มากนัก เนื่องจากจะไม่มีการชดเชยที่นั่งตามสัดส่วนคะแนน (Overhang Seats) เหมือนกับระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม พรรคเหล่านี้ตระหนักดีว่าได้ประโยชน์จากระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม ที่มีบัตรใบเดียวทุกคะแนนเสียงถูกนำมาจัดสรรที่นั่ง แม้จะแพ้ในการเลือกตั้งระบบเขต ก็ยังได้ที่นั่งเติมขึ้นมาในระบบบัญชีรายชื่อ

พรรคประชาธิปัตย์หวังจะกอบกู้ฐานที่มั่นในภาคใต้ด้วยความนิยมและความผูกพันระหว่างผู้เลือกตั้งกับพรรคผ่านบัตรเลือกตั้งใบที่ 2 เพราะเคยได้คะแนนบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2554 สูงถึง 11,433,762 เสียง สูงกว่าคะแนนผู้สมัครในระบบเขตรวมกันในการเลือกตั้งครั้งนั้น คือ 10,095,250 เสียง ส่วนพรรคชาติไทยพัฒนา แม้จะเป็นพรรคภูมิภาคนิยมและมีฐานเสียงเหนียวแน่นแคบๆ เฉพาะบางจังหวัดในภาคกลาง อีกทั้งเคยได้รับคะแนนรวมของผู้สมัครในระบบเขต 1,515,320 คะแนน มากกว่าคะแนนระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งได้ไป 906,656 คะแนน แต่เมื่อเปรียบเทียบแล้ว ทั้งระบบจัดสรรปันส่วนผสมและระบบคู่ขนาน ไม่ได้ทำให้พรรคชาติไทยได้เปรียบ เสียเปรียบต่างกันมากนัก

การแก้ไขระบบเลือกตั้งครั้งนี้ นับเป็นครั้งที่ 2 ที่พรรคการเมืองเป็นผู้เสนอและเลือกระบบเลือกตั้งเอง เป็นการจับมือของพรรคใหญ่ชั่วคราวข้ามพหุสภาวะความร่วมมือกับสมาชิกวุฒิสภา เป้าหมายของพรรคเพื่อไทยชัดเจนว่าระบบคู่ขนานจะเอื้อประโยชน์อย่างสูงในการเพิ่มที่นั่ง

ในสภา ส่วนพรรคพลังประชารัฐนั้น เป็นการตัดสินใจที่มีความเสี่ยงสูง หากวิเคราะห์ให้ลึกลงไป จะพบว่า ในขณะนั้น ขนชั้นนำอนุรักษ์นิยมในสื่อกลุ่มพรรคพลังประชารัฐแก้ไขระบบเลือกตั้ง ด้วยความต้องการแผ่ร่นอย่างน้อย 3 ประการ คือ เพื่อตัดคะแนนพรรคก้าวไกล ซึ่งกลายเป็นภัยคุกคามใหม่ของแนวร่วมชนชั้นนำ เพื่อลดจำนวนพรรคขนาดเล็กให้การจัดตั้งรัฐบาลในอนาคตมีเสถียรภาพ เพราะที่ผ่านมาการต้องคอยต่อรองดูแลพรรค 1-2 ที่นั่งโดยเฉพาะ ในระหว่างการอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้นทุนที่สูงขึ้นตามลำดับ และอาจกล่าวได้ว่าพลังของสังคมที่คุ้นเคยกับระบบบัตร 2 ใบมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกใช้ระบบเลือกตั้งนี้ไม่น้อย การยอมให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงเป็นการลดแรงเสียดทานและความตึงเครียดทางการเมือง แต่การตัดสินใจเลือกระบบเลือกตั้งดังกล่าว มีความย้อนแย้งที่น่าสนใจ คือ เป็นการยื่นดาบให้พรรคเพื่อไทยกลับมามีอิทธิพลอีกครั้ง

ความกลัวพรรคใหญ่ พลังต่อรองของพรรคเล็ก และวาระซ่อนเร้น สู่ความพลิกผันของสูตรเลือกตั้ง

ความขัดแย้งภายในพรรค จนนำมาสู่การแยกตัวออกไปตั้งพรรคเศรษฐกิจไทย ความตกต่ำในคะแนนนิยมของพรรค และการต้องพึ่งพาพรรคขนาดเล็กและพรรค 1 ที่นั่ง ในกระบวนการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ทำให้พรรคพลังประชารัฐไม่สามารถควบคุมความได้เปรียบสูงสุดทุกด้านได้อีกต่อไป นำมาสู่การกลับลำสูตรคำนวณบัญชีรายชื่อ โดยที่ประชุมร่วมรัฐสภามีมติว่าสูตรคำนวณ ส.ส.บัญชีรายชื่อแบบหารด้วย 100 ในระหว่างการพิจารณาในวาระ 2 และเห็นชอบสูตรหารด้วย 500 ตามญัตติของ นพ.ระวี มาศฉมาดล ส.ส.บัญชีรายชื่อ หัวหน้าพรรคพลังธรรมใหม่ กล่าวได้ว่า สูตรหาร 500 คล้ายกับระบบเลือกตั้งแบบผสม (MMP) กล่าวคือ พรรคการเมืองจะได้รับจัดสรรที่นั่งตามสัดส่วนคะแนนที่ได้รับในระบบบัญชีรายชื่อ เมื่อพรรคได้รับเลือกตั้งในระบบเขตเท่าไร ก็จะเติมที่นั่งที่เหลือในระบบบัญชีรายชื่อ ให้ผลรวมเท่ากับสัดส่วนนั้น ข้อดีของระบบเลือกตั้งนี้คือ ที่นั่งของพรรคการเมืองสะท้อนเจตนารมณ์ที่ประชาชนเลือกพรรคนั้นๆ คะแนนและที่นั่งมีความสมดุลกัน และลดความได้เปรียบของพรรคใหญ่

แต่การ “แปลงโฉม” สูตรคำนวณบัญชีรายชื่อของไทย สร้างปัญหาสำคัญ 2 ประการ คือ หนึ่ง สุ่มเสี่ยงที่จะขัดเจตนาเดิมในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ให้ ส.ส. บัญชีรายชื่อมี 100 คน และให้จัดสรรที่นั่งให้สัมพันธ์กับคะแนน 100 คนนี้ สอง การปรับเปลี่ยนอย่างพิสดาร โดยให้ ส.ส. ที่มีทั้งหมดในสภาคือ 500 เป็นตัวตั้ง ทั้ง ๆ ที่มี ส.ส. บัญชีรายชื่อเพียง 100 ที่นั่ง เมื่อนำไปใช้จริง มีแนวโน้มที่พรรคขนาดใหญ่และขนาดกลางบางพรรค (เช่น เพื่อไทย และ ภูมิใจไทย) จะได้ ส.ส. เขตจำนวนมากเกินกว่าสัดส่วนที่พรรคควรได้รับ ซึ่งจะทำให้มี ส.ส. เกิน 500 (Overhang Seats) มากกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด การปรับแก้สูตรเลือกตั้งไม่จบลง

ทันที ดังที่นายนิกร จำนง ให้สัมภาษณ์ว่า “ก้าวต่อไปขึ้นอยู่กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะที่เสนอสูตรการคำนวณหาร 100 ผ่านคณะรัฐมนตรี จะยอมรับการเปลี่ยนเป็นหารด้วย 500 หรือไม่” (กรรมาธิการแก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่องระบบเลือกตั้ง สังกัดพรรคชาติไทยพัฒนา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 กรกฎาคม 2565) ต่อจากนั้นอาจไปถึงการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อหาข้อยุติ การปรับเปลี่ยนกลยุทธ์เฉพาะหน้าที่โกลาหลนี้ จึงดูเหมือนมีวาระซ่อนเร้นทางการเมืองบางประการแอบแฝงอยู่

การใช้คะแนนจากระบบบัญชีรายชื่อที่พรรคได้รับเป็นฐานในการจัดสรรที่นั่งเป็นประโยชน์ต่อพรรคการเมืองที่สร้างสรรค์นโยบายจนมีฐานคะแนนนิยมอย่างกว้าง หรือมีผลงานในสภาเป็นที่ยอมรับประจักษ์แจ้ง แต่ไม่มีฐานคะแนนในเขตเลือกตั้งแต่ละเขตมากพอที่จะชนะได้ ด้วยหลักการนี้พรรคก้าวไกล จึงเป็นพรรคที่ได้ประโยชน์สูงสุด ขณะที่พรรคพลังประชารัฐซึ่งเน้นการแข่งขันในระบบเขตด้วยการดึงตัวผู้สมัครที่มีฐานเสียงมาเป็นกำลังสำคัญ ชื่อเสียงและความนิยมของพรรคอาจไม่ทำให้พรรคได้ ส.ส. เพิ่มมากนักในระบบบัญชีรายชื่อ แต่พรรคพลังประชารัฐจำเป็นต้องเลือกกลยุทธ์ที่ดีที่สุดในทางเลือกที่จำกัด ในสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนไป โดยหวังว่าการที่ยังกุมกำชัยความได้เปรียบจากการมีวุฒิสมาชิกที่มีอำนาจลงคะแนนเลือกนายกรัฐมนตรี และองค์กรอิสระที่มาจากการสรรหาของคณะทหารจะยังเป็นแต้มต่อในการจัดตั้งรัฐบาลในครั้งต่อไป การพลิกสูตรคำนวณด้วยการหาร 500 นี้ เป็นภาพสะท้อนในพลังต่อรองของพรรค 1 ที่นั่ง และพรรคขนาดเล็ก 2-5 ที่นั่ง หากพรรคเหล่านี้ยุติการสนับสนุน รัฐบาลก็อยู่ไม่ได้ และหากใช้สูตรคู่ขนาน แยกคำนวณระหว่าง ส.ส. เขต และ ส.ส.บัญชีรายชื่อ พรรคจิวเหล่านี้ก็จะสูญพันธุ์ เนื่องจากในระบบเขตก็ไม่อาจชนะ ในระบบบัญชีรายชื่อก็ต้องได้คะแนนเสียงกว่า 300,000 คะแนน จึงจะฝ่าด่านได้ 1 ที่นั่ง พลัฏผลคือนี่มาจากความหวาดกลัวการกลับมาครองเสียงข้างมากในสภาของพรรคเพื่อไทยเป็นสำคัญ กระนั้นการมีบัตร 2 ใบ ที่แยกระหว่างผู้สมัคร ส.ส. เขต และ ส.ส. บัญชีรายชื่อ จะไม่เอื้อประโยชน์ให้พรรคจิว เหมือนเช่นในระบบจัดสรรปันส่วนผสมที่ใช้บัตรใบเดียว เนื่องจากใช้คะแนนนิยมของพรรคเป็นฐานคิด

จะเห็นได้ว่าพลังในการขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งของไทย 5 ครั้งที่ผ่านมา แตกต่างกันไป การปฏิรูประบบเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นภาพสะท้อนว่า “นักปฏิรูป” และสาธารณชนสามารถผนึกกำลังสร้างอำนาจในการเปลี่ยนแปลงได้จริง ส่วนการแก้ไขระบบเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 ก็อาจกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นหลังจากพรรคการเมืองที่คุมอำนาจสูญเสียความชอบธรรม แม้ไม่ใช่ในสายตาประชาชนทั้งประเทศ แต่อย่างน้อยในมุมมองของชนชั้นนำที่ถืออำนาจเหนือกว่าโดยเปรียบเทียบ และระบบเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 เป็นผลจากการที่ชนชั้นนำซึ่งยึดกุมอำนาจต้องการกติกาสถาที่เอื้อประโยชน์ใน

สนามเลือกตั้ง เพื่อยึดเหนี่ยวและสานต่อการครองอำนาจ หากประเมินอย่างผิวเผินแล้ว การเปลี่ยนแปลงทั้ง 3 ครั้ง สอดคล้องกับกรอบที่ Renwick (2010) และ Norris (1997) ให้แนวทางไว้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่ลืมเช่นกันว่าการแก้ไขระบบเลือกตั้ง 2 ใน 3 ครั้งนั้นเกิดขึ้นหลังการรัฐประหารที่มุ่งหมายใช้ระบบเลือกตั้งเป็นเครื่องมือต่อสู้กับนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเป็นสำคัญ และแม้การปฏิรูปการเมือง พ.ศ. 2540 จะเกิดจากแรงกดดันจากประชาชนและสังคม แต่ก็ไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบความร่วมมือระหว่างมวลชนกับชนชั้นนำ (Elite-Mass Interaction) โดยแท้ เพราะนักการเมืองมีส่วนร่วมในการถกแถลงออกแบบระบบเลือกตั้งน้อยมาก

การแก้ไขระบบเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของรัฐสภา 2 ครั้ง เป็นการริเริ่มปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์โดยนักการเมืองที่กุมเสียงข้างมาก (Elite Majority Imposition) จากพันธมิตรทางการเมืองที่ต้องการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งเพื่อความได้เปรียบในสนามแข่งขัน และเพิ่มคะแนนเสียงในสภา และเป็นไปตามข้อสังเกตที่ลุ่มลึกของ Renwick (2010) ที่ว่าแรงจูงใจของนักการเมืองในการเลือกระบบเลือกตั้งมีความซับซ้อน ผ่านกระบวนการคิด การประนีประนอมผลประโยชน์ พลิกผันไปตามอำนาจการต่อรองระหว่างกลุ่มต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก รัฐสภา ไม่ใช่จะเอื้อประโยชน์ให้ใครหรือพรรคใดเป็นพิเศษโดยตรงไปตรงมาเสมอไป ดังแสดงให้เห็นแล้วว่า ผลลัพธ์ทางการเมืองของการแก้ไขระบบเลือกตั้งโดยนักการเมืองในรัฐสภาครั้งแรก ไม่เป็นไปตามที่ผู้ริเริ่มแก้วาดหวัง ส่วนผลลัพธ์จากการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งใน พ.ศ. 2564/2565 จะเป็นเช่นไร ต้องรอประเมินหลังเลือกตั้งครั้งต่อไป

ที่ผ่านมา การแก้ไขระบบเลือกตั้งของไทยมีลักษณะร่วม 3 ประการคือ ประการแรก ตั้งอยู่บนเป้าหมายทางการเมืองที่ไม่นิ่ง เปลี่ยนไปมาระหว่างความต้องการระบบพรรคการเมืองและฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง กับการมีระบบพรรคการเมืองที่อ่อนแอและรัฐบาลผสม ประการที่สอง ไม่ได้คำนึงถึงการรักษาสถิติของรัฐธรรมนูญ ที่ให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงของประชาชนกับสัดส่วนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร และคุณภาพของระบบการเมือง ประการที่สาม ไม่เปิดโอกาสรับฟังเสียงประชาชน ตารางที่ 4 ผู้เขียนได้สรุปรวมเป้าหมาย กลไก และผลลัพธ์ของระบบเลือกตั้งทั้ง 5 ครั้ง รูปแบบการแก้ไขระบบเลือกตั้งที่ยังไม่เคยเกิดขึ้นในสังคมไทยคือการใช้ประชาปิตเป็นเครื่องมือปฏิรูประบบเลือกตั้ง อย่างเป็นเอกเทศจากการเขียนรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ

ตารางที่ 4 เป้าหมาย กลไก และผลลัพธ์ของระบบเลือกตั้ง พ.ศ. 2540-2564

ปีที่เริ่มเปลี่ยนระบบเลือกตั้งถึงปีที่สิ้นสุด	เป้าหมาย	กลไกในระบบเลือกตั้ง	ผลลัพธ์
1) 2540-2549: มรดกจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 เพื่อป้องกันทหารแทรกแซงการเมือง นำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอระบบเลือกตั้งใหม่ ใช้ครั้งแรกในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544	1) ลดระบบพรรคเบี้ยหัวแตก ส่งเสริมฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง	ระบบเลือกตั้งคู่ขนานระหว่าง 1 เขต 1 คน และสัดส่วนแทนกันขั้นต่ำ 5%	จำนวนพรรคในสภาลดลงอย่างชัดเจน จัดตั้งรัฐบาลโดยพรรคเดียวได้
	2) สร้างความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง	ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนสร้างแรงจูงใจให้พรรคใช้นโยบายหาเสียง จัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเป็นครั้งแรก	- พรรคแข่งขันเชิงนโยบายมากขึ้น แต่ตัวบุคคลก็ยังคงสำคัญ - จำนวนสมาชิกและสาขาพรรคเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ไม่สะท้อนความจริง
	3) ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องมาจากการเลือกตั้ง	- นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง - วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง	ประชาชนตื่นตัวและสร้างความผูกพันทางการเมือง
	4) ลดการซื้อเสียง	- ให้นับคะแนนรวมกันที่จุดนับคะแนนของเขตไม่ใช่ที่หน่วยเลือกตั้ง ไม่ให้หัวคะแนนรู้ว่าหน่วยนั้นเลือกใครจำนวนเท่าไร - ลดค่าใช้จ่ายในการหาเสียงลงเหลือ 1.5 ล้านบาทต่อผู้สมัคร	- การทุจริตเลือกตั้งโดยสลับกล่องคะแนนระหว่างหน่วย - กกต. ให้ใบเหลืองใบแดงแก่ผู้สมัครจำนวนมาก
2) 2550-2554: การรัฐประหาร 2549 และกระแสต่อต้านอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร สภาร่างรัฐธรรมนูญร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ผ่านการทำ	1) นำระบบหลายพรรคการเมืองกลับคืนมา	ระบบเลือกตั้งคู่ขนานระหว่าง 1 เขตหลายคน และระบบสัดส่วน ที่ลด ส.ส. สัดส่วน เหลือ 80 คน ไม่มีเกณฑ์ขั้นต่ำ	- จำนวนพรรคในสภาเพิ่มขึ้น - จัดตั้งรัฐบาลผสม

ปีที่เริ่มเปลี่ยนระบบเลือกตั้งถึงปีที่สิ้นสุด	เป้าหมาย	กลไกในระบบเลือกตั้ง	ผลลัพธ์
ประชาติ มีการเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง โดยจัดการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550	2) ป้องกันไม่ให้นักการเมืองอ้างความชอบธรรมจากคะแนนเสียงทั่วประเทศ	▪ ระบบสัดส่วน แบ่งประเทศเป็น 8 กลุ่มจังหวัด แต่ละกลุ่มมี ส.ส. 10 คน	▪ ส.ส. สัดส่วนได้รับเลือกจากกลุ่มจังหวัด แต่การแบ่งกลุ่มจังหวัดเอื้อประโยชน์ให้บางพรรคการเมือง
	3) ลดทอนความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนและพรรค	▪ วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งครึ่งหนึ่ง แต่งตั้งครึ่งหนึ่ง	▪ เพิ่มอำนาจองค์กรอิสระที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง
	4) ลดการซื้อเสียง	▪ เปลี่ยนมานับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้ง	▪ แก้ปัญหาเปลี่ยนหีบบัตรระหว่างขนย้าย แต่ทำให้หัวคะแนนรู้ว่าหน่วยนั้นเลือกใครจำนวนเท่าไร
3) 2554-2557: การแก้รัฐธรรมนูญว่าด้วยระบบเลือกตั้ง ด้วยกระบวนการรัฐสภา ก่อนการยุบสภา และจัดให้มีการเลือกตั้ง พ.ศ. 2554	1) หวังเพิ่มคะแนนเสียงของพรรคร่วมรัฐบาล	▪ กลับไปใช้ระบบคู่ขนาน ระหว่าง 1 เขต 1 คน และระบบสัดส่วน ทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง เพิ่ม ส.ส. สัดส่วนเป็น 125 คน ไม่มีเกณฑ์ขั้นต่ำ	▪ พรรคร่วมรัฐบาลพ่ายแพ้ให้แก่พรรคฝ่ายค้าน ▪ ความเชื่อมั่นของประชาชนในความสามารถส่งมอบนโยบายยังมีอิทธิพลสูง
4) 2560-2564: หลังการรัฐประหาร 2557 สภาร่างรัฐธรรมนูญร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ผ่านการทำประชามติ มีการเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง โดยจัดการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562	1) ลดอำนาจพรรคการเมืองขนาดใหญ่	▪ มีบัตรเลือกตั้งใบเดียวในระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม	▪ ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมาก เด็ดขาดในสภาเกิดระบบพรรคเบี้ยหัวแตก 26 พรรคในสภา 19 พรรคร่วมรัฐบาล ▪ เจตนารมณ์ของประชาชนคลุมเครือระหว่างเลือกผู้สมัครและพรรคการเมือง

ปีที่เริ่มเปลี่ยนระบบเลือกตั้งถึงปีที่สิ้นสุด	เป้าหมาย	กลไกในระบบเลือกตั้ง	ผลลัพธ์
	2) ลดทอนความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนและพรรค	▪ นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง ▪ วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้งและมีอำนาจโหวตเลือกนายกรัฐมนตรีร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร	▪ เปิดช่องให้หัวหน้าคณะรัฐประหารเป็นนายกรัฐมนตรี ▪ วุฒิสมาชิกใช้อำนาจคัดค้านเสียงของสภาผู้แทนราษฎรหลายครั้ง โดยเฉพาะการยับยั้งการแก้รัฐธรรมนูญ
5) กันยายน พ.ศ. 2564 และกรกฎาคม พ.ศ. 2565: การแก้รัฐธรรมนูญว่าด้วยระบบเลือกตั้ง และการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ด้วยกระบวนการรัฐสภา	1) หวังเพิ่มคะแนนเสียงของพรรคแกนนำรัฐบาล และลดอิทธิพลพรรคที่เป็นภัยคุกคามต่อเครือข่ายอำนาจรัฐ	▪ กลับไปใช้ระบบคู่ขนานบัตรเลือกตั้ง 2 ใบ ไม่มีเกณฑ์ขั้นต่ำ	▪ ความโกลาหลในขั้นตอนทำกฎหมายประกอบ สะท้อนการใช้ระบบเลือกตั้งเพื่อความได้เปรียบทางการเมืองของพรรคการเมืองของพรรคร่วมรัฐบาล โดยไม่คำนึงถึงเสถียรภาพของระบบการเมือง

ที่มา: ผู้เขียน

บทสรุป: ระบบเลือกตั้งในฐานะตัวแปรตามของความกลัว ความอยู่รอด อำนาจต่อรอง และผลประโยชน์ทางการเมือง

ระบบเลือกตั้งไม่ได้เป็นเพียงตัวแปรอิสระที่ส่งผลต่อจำนวนพรรคการเมือง แต่ยังเป็นตัวแปรตามที่เป็นผลจากการต่อสู้ทางการเมืองของตัวแสดงทางการเมือง ที่มักตัดสินใจเพื่อหวังชิงความได้เปรียบ และการสืบสานอำนาจทางการเมืองของตนเอง สูตรในการตัดสินใจโดยย่อคือพรรคใหญ่ชอบให้มีผู้เล่นน้อย เขตขนาดย่อม จำนวนหารบัญชีรายชื่อสั้นๆ เพื่อลดจำนวนผู้แข่งขัน ส่วนพรรคเล็กชอบให้มีผู้เล่นมาก เขตขนาดใหญ่ และจำนวนหารบัญชีรายชื่อเยอะ เพื่อขยายประตูการเมืองให้ตัวเองผ่านเข้าไปได้

ระบบเลือกตั้งของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2540 ถึง พ.ศ. 2564 ส่วนใหญ่ใช้เพียงครั้งเดียว ทำให้การประเมินผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลงอาจได้ข้อสรุปที่มีน้ำหนักไม่มากนัก ไม่สามารถวิเคราะห์การปรับตัวของพรรคการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองของผู้เลือกตั้งระยะยาวได้อย่างไรก็ตาม พบว่าทั้งพรรคการเมืองและผู้เลือกตั้งต่างปรับยุทธศาสตร์ และเปลี่ยนพฤติกรรม

สอดคล้องกับกติกาเลือกตั้งใหม่ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลง ข้อค้นพบในบทความนี้สนับสนุนประเด็นศึกษา 3 ประการที่ตั้งไว้ กล่าวคือ

(1) การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งด้วยกระบวนการทางรัฐสภา ใน พ.ศ. 2553 เป็นการแก้ไขระบบเลือกตั้งแบบถอยคนละก้าวและเกื้อกูลกันระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ส่วนการแก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่องระบบเลือกตั้งใน พ.ศ. 2564/2565 และการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สะท้อนการช่วงชิงความได้เปรียบทางการเมือง พลัฏธ์รองของพรรคการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ นำมาสู่ความพลิกผันของสูตรคำนวณที่นั่งแน่นอนว่าพรรคการเมืองหลักที่ต้องการแก้ไขระบบเลือกตั้ง มีเป้าหมายเดียวกันคือเพื่อต้องการเพิ่มจำนวนที่นั่งของตนในสภาผู้แทนราษฎร จากความได้เปรียบในกติกาเลือกตั้ง ในสถานการณ์ที่พื้นที่ทางการเมืองเปิดรับผู้เลือกตั้งหน้าใหม่ การแก้ไขระบบเลือกตั้งของไทยเป็นไปเพื่อจำกัดศักยภาพในการแข่งขันของคู่แข่งทางการเมืองที่เป็นเป้าหมาย โดยไม่คำนึงถึงหลักการสร้างดุลยภาพระยะยาวในระบบการเมือง ดังเช่นที่พบในการแก้ไขระบบเลือกตั้งในประเทศประชาธิปไตยที่มั่นคง

(2) การแก้ไขระบบเลือกตั้งที่ส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อจำนวนพรรคที่ได้รับเลือกตั้งในสภาผู้แทนราษฎร และต่อพฤติกรรมการตัดสินใจเลือกตั้งของประชาชน เกิดขึ้น 2 ครั้ง ทั้งคู่ออกแบบโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยพรรคการเมืองและนักการเมืองมีส่วนร่วมอย่างมาก ครั้งแรกคือ ระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบแบบคู่ขนาน ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และครั้งที่ 2 ระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ผลที่เด่นชัดของระบบเลือกตั้งเนื่องจากมีการแก้ไขกติกาหลายอย่างไปพร้อมกัน เช่น เปลี่ยนจำนวนเขตเลือกตั้ง และปรับเปลี่ยนสูตรการจัดสรรคะแนนให้เป็นที่นั่ง เมื่อมีการปรับเปลี่ยนขนานใหญ่ พรรคการเมืองมีการปรับยุทธศาสตร์ตามทันที และระบบเลือกตั้งก็ส่งผลการตัดสินใจลงคะแนนของประชาชนด้วย ผลของการแก้ไขระบบเลือกตั้งในครั้งแรกทำให้จำนวนพรรคการเมืองลดลงจาก 4.3 พรรค ในปี พ.ศ. 2539 เป็น 1.6 พรรค ในปี พ.ศ. 2548 และเพิ่มขึ้นจาก 2.6 พรรค ในปี พ.ศ. 2544 เป็น 5.6 พรรค ในปี พ.ศ. 2562 (ตารางที่ 2) ที่สมควรกล่าวถึงด้วยคือความย้อนแย้งที่น่าสนใจ คือ พรรคการเมืองไทยจำนวนมากไม่ได้ต้องการระบบเลือกตั้งที่จะช่วยเสริมสร้างความเป็นสถาบันพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง และแข่งขันด้วยข้อเสนอเชิงนโยบาย แต่กลับต้องการระบบเลือกตั้งที่เน้นคุณสมบัติและสายสัมพันธ์ส่วนตัวของผู้สมัคร ดังจะเห็นว่าพรรคการเมืองส่วนใหญ่ทุ่มเทกับการหาเสียงในระบบเขตมากกว่าในระบบบัญชีรายชื่อ เพราะเห็นผลระยะสั้นชัดเจน

(3) ข้อค้นพบสำคัญของบทความชิ้นนี้คือ การแก้ไขระบบเลือกตั้งมีผลลัพธ์ที่ผู้ออกแบบไม่อาจคาดเดาได้ และนำไปสู่การปรับแก้ระบบเลือกตั้งครั้งแล้วครั้งเล่า สุดท้ายแล้ว

เป้าหมายของการแก้ไขระบบเลือกตั้งอาจกลับกลายเป็นตรงกันข้ามกับที่สถาปนิกผู้ออกแบบระบบเลือกตั้ง ตั้งใจไว้แต่แรก พรรคการเมืองที่เป็นเจ้าภาพหลักในการแก้ไขระบบเลือกตั้ง ซึ่งหวังว่าจะได้เปรียบทางการเมืองก็อาจผิดหวัง พบกับความพ่ายแพ้ในกติกาที่ตัวเองเลือก การต่อสู้เพื่อควบคุมทิศทางของระบบเลือกตั้งในกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองไทย เป็นภาพสะท้อนว่าการเข้าสู่อำนาจผ่านการเลือกตั้งมีความสำคัญเพียงใด

ระบบเลือกตั้งที่ออกแบบเพียงมุ่งหวังเพื่ออำนวยความสะดวกได้เปรียบทางการเมืองของกลุ่มหรือขั้วการเมืองฝั่งใดฝั่งหนึ่ง ไม่อาจสร้างสภาวะดุลยภาพทางการเมืองที่มีเสถียรภาพได้ แทนที่จะให้ประโยชน์อย่างยั่งยืน กลับกลายเป็นการสร้างภาระและผลกระทบข้างเคียง หากมีระบบเลือกตั้งที่เหมาะสมกับสภาพการเมืองและความต้องการของประชาชน จะเกิดสภาวะสมดุลที่สังคมจะปกป้องระบบเลือกตั้งและไม่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งเกินไป ผู้ออกแบบระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 อาจปรารถนาให้กฎ กติกา คงอยู่ยาวนาน เป็นความพยายามที่จะผูกขาดความได้เปรียบทางการเมืองของตนเอาไว้ และเกรงว่าหากฝ่ายการเมืองฝั่งตรงข้ามขึ้นมาใช้อำนาจ จะยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งใหม่ จึงได้สร้างเงื่อนไขหลายประการ ทำให้การแก้ไขระบบเลือกตั้งและโดยเฉพาะการแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยาก แต่ในความเป็นจริง ความไม่แน่นอนในสถานการณ์การเมือง อาจส่งผลให้ประเด็นที่เคยเป็นความได้เปรียบในอดีตกลายเป็นอาวุธที่มั่งคั่งของตัวเองในปัจจุบันและอนาคต จำเป็นต้องหาทางผ่อนคลายเงื่อนไขที่เคยผูกไว้ ปมเงื่อนไขที่ผูกไว้แน่นหนาเกินไป ยากต่อการแก้ไขในประเด็นที่ต้องการความยืดหยุ่น จึงไม่เป็นผลดี อีกทั้ง ระบบเลือกตั้งเป็นกลไกทางการเมือง ไม่ใช่ประเด็นหลักการพื้นฐานของสถาบันการเมืองที่จำเป็นต้องใส่ในรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น บทความนี้เสนอว่า ในอนาคตควรนำระบบเลือกตั้งออกจากรัฐธรรมนูญ โดยบรรจุไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้ง เพื่อให้เปลี่ยนแปลงไปได้ตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างเหมาะสม เช่นที่ทำกันในหลายประเทศ

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- คมชัดลึก. (2552). *บรรหารประกาศเตรียมจับมือภท.-พ.ต.ท.ทักษิณ*. สืบค้นเมื่อ 12 กรกฎาคม 2564, จาก <https://www.komchadluek.net/news/politic/43294>
- คมชัดลึก. (2553). *อภิสิทธิ์ยันแก้รธน.ทำเพื่อทุกรัฐบาล*. สืบค้นเมื่อ 12 กรกฎาคม 2564, จาก <https://www.komchadluek.net/news/80761>
- ประชาชาติธุรกิจ. (2564). *ไม่ไว้วางใจ ประยุทธ์ สูงสุด 208 คน อนุทิน-ศักดิ์สยาม คะแนนไว้วางใจล้น 269 เสียง*. สืบค้นเมื่อ 4 กันยายน 2564, จาก <https://www.prachachat.net/politics/news-753990>
- ประชาชาติธุรกิจ. (2565). *สูตรคำนวณ ส.ส.ปาร์ตี้ลิสต์ หาร 500 มีผลลัพธ์ในการเลือกตั้งอย่างไร*. สืบค้นเมื่อ 7 กรกฎาคม 2565, จาก <https://www.prachachat.net/politics/news-974661>
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2562). *ปัญหาของระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสมตามรัฐธรรมนูญ 2560 และปัญหาการจัดการเลือกตั้ง: ศึกษาจากการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 (รายงานการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พงศกร ยาห้องกาศ. (2560). *การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง: เปรียบเทียบไทยกับญี่ปุ่น* (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรรณรัตน์ ดิษฐ์เจริญ, สมคิด เลิศไพฑูรย์, และอุดม รัฐอมฤต. (2563). *ปัญหากระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบผสมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 13(2), 169-197.
- ศูนย์ข้อมูลมติชน. (2555). *มติชนบันทึกประเทศไทยปี 2554*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). *ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. สืบค้นเมื่อ 13 กรกฎาคม 2564, จาก <https://bit.ly/3Dj6UHU>
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. (2561). *ระบบเลือกตั้งเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์.
- หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ. (2564). *แก้รัฐธรรมนูญ: รัฐสภาให้กลับไปใช้บัตรเลือกตั้งสองใบ 149 ส.ว. โหวตเห็นชอบร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญวาระ 3*. สืบค้นเมื่อ 11 กันยายน 2564, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-58510872>

ภาษาอังกฤษ

- Benoit, K. (2004). Models of Electoral System Change. *Electoral Studies*, 23(3), 363-389.
- Blais, A., & Louis, M. (1996). "Electoral System." in LeDuc, L., Niemi, R. G., & Norris, P. (Eds). *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective* (pp. 49-81). London: Sage Publications.
- Boix, C. (1999). Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. *American Political Science Review*, 93, 609-24.
- Bowler, S., & Todd, D. (2013). *The Limits of Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Chambers, P. (2008). Parties, Factions, and the Durability of Cabinets, Coalitions, and Parliaments in Thailand: 1979-2001. *Party Politics*, 14(3), 299-323.
- Croissant, A., & Chambers, P. (2010). Unravelling Intra-Party Democracy in Thailand. *Asian Journal of Political Science*, 18, 195-223.
- Dressel, B. (2009). Thailand's Elusive Quest for a Workable Constitution, 1997-2007. *Contemporary Southeast Asia*, 31(2), 296-325.
- Duverger, M. (1954). *Political Parties: Their Organisation and Activity in the Modern State*. London: Methuen & Co.
- Gandhi, J. (2008). *Political Institutions Under Dictatorship*. New York: Cambridge University Press.
- Hewison, K. (2004). Crafting Thailand's New Social Contract. *The Pacific Review*, 17(4), 503-522.
- Hicken, A., & Kuhonta, E. (2014). Introduction: Rethinking Party System Institutionalization in Asia. In Hicken, A., & Kuhonta, E. M. (Eds.) *Party System Institutionalization in Asia* (pp. 1-24). New York: Cambridge University Press.
- Katz, R. (2005). Why are There So Many (or so few) Electoral Reforms? In Gallagher, M., & Mitchell, P. (Eds.). *The Politics of Electoral Systems* (pp. 57-76). Oxford: Oxford University Press.
- Kitschelt, H. (2000). Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities. *Comparative Political Studies*, 33(6-7), 845-879.

- Kokpol, O. (2002). Electoral Politics in Thailand. In Croissant, A. (Ed.) *Electoral Politics in Southeast and East Asia* (pp. 277-320). Singapore: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Kuhonta, M. E. (2008). The Paradox of Thailand's 1997 "People's Constitution": Be Careful What You Wish For. *Asian Survey*, 48(3), 373-392.
- Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27.
- Levine, S., & Roberts, S. N. (1994). The New Zealand Electoral Referendum and General Election of 1993. *Electoral Studies*, 13(3), 240-253.
- Moser, R. G., & Ethan, S. (2012). *Electoral Systems and Political Context How the Effects of Rules Vary Across New and Established Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- McCargo, D., & Pathamanand, U. (2005). *The Thaksinization of Thailand*. Copenhagen: NIAS Press.
- McRobie, A. (1997). New Zealand's First MMP Election. *Agenda*, 4, 329-340.
- Nam, I., & Nethipo, V. (2021). Building Programmatic Linkages in the Periphery: The Case of the TRT Party in Thailand. *Politics & Society*, 50(3), 413-454. doi: <https://doi.org/10.1177/00323292211039954>
- Nethipo, V. (2019). Thailand's Politics of Decentralization: Reform and Resistance Before and After the May 2014 Coup. In Montesano, M. J., Chong, T., & Heng, M. (Eds.). *After the Coup* (pp. 224-253). Singapore: ISEAS Publishing.
- Norris, P. (1997). *Electoral Change Since 1945*. Oxford: Blackwell.
- Phongpaichit, P., & Baker, C. (2009). *Thaksin*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Reed, S. R. (2005). Haltingly Towards a Two-Party System. In Gallagher, M., & Mitchell, P. (Eds.). *Politics of Electoral Systems* (pp. 277-293). Oxford: Oxford University Press.
- Reilly, B. (2013). Elections and Post-Conflict Political Development. In Berdal, M. & Zaum, D. (Eds.). *Political Economy of Statebuilding: Power After Peace* (pp. 33-47). London: Routledge.
- Renwick, A. (2009). Do 'wrong winner' Elections trigger Electoral Reform? Lessons from New Zealand. *Journal of Representation Democracy*, 45(4), 357-367.

- Renwick, A. (2010). *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reynolds, A. (2011). *Designing Democracy in a Dangerous World*. Oxford: Oxford University Press.
- Rokkan, S. (1970). *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ruiz-Rufino, R. (2008). The Parliamentary Election in Armenia, May 2007. *Electoral Studies*, 27(2), 369-372.
- Sakamoto, T. (1999). Explaining Electoral Reform: Japan versus Italy and New Zealand. *Party Politics*, 5(4), 419-438.
- Sartori, G. (1994). *Comparative Constitutional Engineering*. New York: New York University Press.
- Sawasdee, S. N. (2006). *Thai Political Parties in the Age of Reform*. Bangkok: Institute of Public Policy Studies.
- Sawasdee, S. N. (2020). Electoral Integrity and the Repercussions of the Institutional Manipulations: The 2019 General Election in Thailand. *Asian Journal of Comparative Politics*, 5(1), 52-68.
- Selway, J. (2011). Electoral Reform and Public Policy Outcomes in Thailand: The Politics of the 30-Baht Health Scheme. *World Politics*, 63(1), 165-202.
- Taagepera, R. (2007). *Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Tonsakulrungruang, K. (2018). Thailand: The State of Liberal Democracy. *International Journal of Constitutional Law*, 16(2), 643-651.
- Vowles, J. (1995). The Politics of Electoral Reform in New Zealand. *International Political Science Review*, 16(1), 95-115.