

การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง : เปรียบเทียบไทยกับญี่ปุ่น



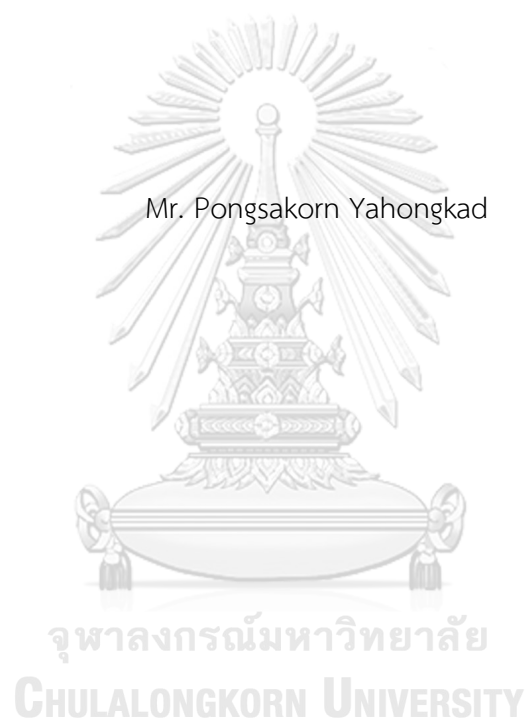
บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2560  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

POLITICAL PARTY DONATIONS LAW REFORMS : A COMPARISON BETWEEN THAILAND AND JAPAN

Mr. Pongsakorn Yahongkad



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts Program in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2017

Copyright of Chulalongkorn University



พงศกร ยาห้องภาค : การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง : เปรียบเทียบไทยกับญี่ปุ่น (POLITICAL PARTY DONATIONS LAW REFORMS : A COMPARISON BETWEEN THAILAND AND JAPAN) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. ดร. สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, 228 หน้า.

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคแก่พรรคการเมืองระหว่างไทยกับญี่ปุ่นใน 3 ประเด็น ได้แก่ (1) เป้าหมายและกระบวนการ (2) มาตรการที่ใช้ (3) ผลลัพธ์ โดยใช้การศึกษาเชิงคุณภาพที่อาศัยการวิเคราะห์เอกสารเป็นหลักและสนับสนุนด้วยข้อมูลสถิติเงินบริจาคแก่พรรคการเมือง หน่วยศึกษา ได้แก่ กฎหมายควบคุมเงินบริจาคและข้อมูลเงินบริจาคของพรรคการเมืองในปีที่มีการเลือกตั้งทั่วไป ผลการศึกษาพบว่า (1) ไทยและญี่ปุ่นกำหนดเป้าหมายในการปฏิรูปต่างกัน โดยการปฏิรูปของไทยต้องการสร้างความโปร่งใสและลดอิทธิพลของกลุ่มทุน ในขณะที่ญี่ปุ่นต้องการลดปริมาณเงินโดยรวมของการเลือกตั้ง ด้านกระบวนการพบว่า การปฏิรูปของไทยมีตัวแสดงที่มีส่วนร่วมน้อย โดยมักเป็นการตกลงระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในขณะที่ญี่ปุ่นมีการต่อรองระหว่างกลุ่มการเมืองหลายกลุ่ม (2) มาตรการควบคุมของไทยขาดความรอบคอบ แม้ว่าจะใช้การผสมผสานกันหลายมาตรการแต่ยังคงมีช่องว่างและไม่สามารถปฏิบัติได้จริง ส่วนมาตรการของญี่ปุ่นนั้นมีความรัดกุมและชัดเจน (3) ไทยและญี่ปุ่นประสบปัญหาการควบคุมเงินบริจาค โดยสาเหตุของไทยเกิดจากช่องว่างของกฎหมายและการขาดความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายส่วนญี่ปุ่นเกิดจากขาดการควบคุมองค์กรจัดการเงินทุนและองค์กรโคเอ็นโกซึ่งทำให้การเมืองเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับผู้บริจาคในตลาดมืด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาควิชา การปกครอง ลายมือชื่อนิสิต .....  
 สาขาวิชา การปกครอง ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....  
 ปีการศึกษา 2560

# # 5780619724 : MAJOR GOVERNMENT

KEYWORDS: PARTY DONATIONS / POLITICAL PARTY ACT / REFORMS

PONGSAKORN YAHONGKAD: POLITICAL PARTY DONATIONS LAW REFORMS : A COMPARISON BETWEEN THAILAND AND JAPAN. ADVISOR: ASSOC. PROF. SIRIPAN NOGSUAN SAWASDEE, Ph.D., 228 pp.

The objectives of this research were to compare the party donation law reforms between Thailand and Japan in three areas, namely (1) the goals and the process (2) the reform measures and (3) the results. The study was a qualitative research, applying document analysis method with a support of statistical data. The unit of analysis was party donation laws and the data on party donations in the general election years. The findings were as follows: (1) Both countries' basis problems were different, thus the goals aimed to tackle those problems were varied. In Thailand, the goals were to increase transparency and decrease the influences of the capitalist groups, while Japan aimed to reduce amount of money used in electoral competition and campaign finance. In terms of the process, the results revealed that party donation reform in Thailand was carried out by a small group of actors, basically non-elected political elites and the Election Commission with limited popular participation. On the contrary, in Japan, there was a process of bargaining among various political parties and parties' factions. (2) The reform measures in Thailand seemed to be imprudent. Although many regulations were stipulated they allowed many loopholes, while the Japanese regulations were precise and clear. (3) Both countries faced difficulties in controlling party donations. The problems in Thailand were caused by the loopholes of law and the inability of law enforcement. The challenges facing the Japanese reform was the lack of funds controlling agency and the existence of Koenkai that provided the channels for politicians and party donors to interact in the black market.

Department: Government

Student's Signature .....

Field of Study: Government

Advisor's Signature .....

Academic Year: 2017

## กิตติกรรมประกาศ

ตลอดระยะเวลาในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีบุคคลจำนวนมากที่เกี่ยวข้องและมี ส่วนช่วยเหลือทั้งในทางตรงและทางอ้อมซึ่งล้วนทำให้ข้าพเจ้าเขียนวิทยานิพนธ์จนสำเร็จลุล่วง จึงอยากขอบคุณบุคคลเหล่านั้นมา ณ ที่นี้

ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ อาจารย์ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์ของข้าพเจ้าที่มอบความใส่ใจในการชี้แนะ คำแนะนำที่ดีตลอดการเขียนวิทยานิพนธ์ นับตั้งแต่การส่งโครงร่างจนสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ รวมถึงให้กำลังใจทุกครั้งที่ข้าพเจ้าท้อถอย หรือพบเจอกับอุปสรรค ขอขอบคุณศาสตราจารย์ ดร. อนุสร ลิ้มมณี ประธานกรรมการสอบ วิทยานิพนธ์ ที่ให้คำแนะนำต่อระเบียบการทำวิจัยและการปรับปรุงเนื้อหาในวันสอบป้องกัน วิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติ ประเสริฐสุข ที่สละเวลามาเป็นกรรมการสอบ และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จ

ขอขอบคุณรองศาสตราจารย์เวียงรัฐ เนติโพธิ์ ที่แนะนำหนังสือเกี่ยวกับการเมืองของ ญี่ปุ่นซึ่งเป็นประโยชน์ต่อหัวข้อวิจัยของข้าพเจ้า ขอขอบคุณ คุณ Ayako Toyama ที่แนะนำการ เข้าถึงข้อมูลเรื่องกฎหมายและสถิติเงินบริจาคพรรคการเมืองของญี่ปุ่น และขอขอบคุณสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้อนุเคราะห์ข้อมูลที่เป็นสำคัญในการเขียนวิทยานิพนธ์

ขอบคุณเจ้าหน้าที่ของห้องสมุดรฟุส ดี สมิต , สำนักงานวิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ศูนย์เพชรรัตน นิติทรัพยากร คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ห้องสมุด ของรัฐสภา ที่ทำให้ข้าพเจ้าเข้าถึงข้อมูล หนังสือ และวารสารต่างๆ และขอบคุณองคค์ กาญจน ประภากุลและคุณปาริฉัตร บัวเข็ม เจ้าหน้าที่ภาคปกครอง

ขอขอบคุณกำลังใจจากทุกคนในครอบครัว ขอขอบคุณแม่ที่สนับสนุนทุนทรัพย์ในการ เรียนและคอยย้ำเตือนเรื่องการเรียนอยู่เสมอ ขอขอบคุณยายที่เป็นรากฐานสำคัญในการเลี้ยงดู และขอบคุณคุณศศิธร กนกหิรัญญากร มหาบัณฑิตสาขาคณิตศาสตร์ฯ คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2559 ที่เป็นเพื่อนคู่คิด และคอยช่วยเหลืออยู่เสมอนับแต่ เข้าเรียนระดับปริญญาโท

ขอขอบคุณเพื่อนปริญญาโท ภาคปกครอง รหัส 57 ทุกคนที่ได้ร่วมทุกข์ร่วมสุขตั้งแต่ การเรียน การสอบประมวลความรู้ และการเขียนวิทยานิพนธ์ จนสำเร็จลุล่วง สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณตัวข้าพเจ้าเอง ที่อดทน มุ่งมั่น และเอาชนะความเกียจคร้านในบางเวลาจนทำให้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์และจะเป็นประโยชน์ในทางวิชาการต่อไปในอนาคต

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฐ
สารบัญรูปภาพ.....	ณ
สารบัญกราฟ.....	ด
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....	1
1.2 คำถามการวิจัย.....	7
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	7
1.4 สมมติฐานการวิจัย.....	7
1.5 แนวคิดและทฤษฎี.....	8
1.6 วิธีดำเนินการวิจัย.....	8
1.6.1 การรวบรวมข้อมูลเอกสาร.....	9
1.6.2 ประเภทข้อมูลเอกสาร.....	10
1.6.3 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	10
1.7 ขอบเขตของการศึกษา.....	11
1.7.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา.....	11
1.7.2 ขอบเขตด้านเวลา.....	11
1.7.3 ขอบเขตด้านหน่วยการวิเคราะห์.....	12
1.8 นิยามศัพท์เฉพาะ.....	12

1.9 ผลที่คาดว่าจะได้รับ.....	13
1.10 รายการตัวอักษรย่อ .....	13
1.11 ลำดับและขั้นตอนการนำเสนอผลการวิจัย.....	15
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	17
2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในงานวิจัย.....	17
2.1.1 แนวคิดเรื่องรูปแบบการปฏิรูปการเงินของพรรคการเมือง.....	17
2.1.1.1 บริบทและโครงสร้างของระบบการเมือง.....	18
2.1.1.2 การเลือกใช้มาตรการควบคุมเงินบริจาค .....	20
2.1.1.3 การนำมาตราการไปปฏิบัติโดยการบังคับใช้กฎหมาย .....	22
2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการเงินพรรคการเมือง.....	25
2.1.2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับการเมืองและพรรคการเมือง .....	25
2.1.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับมาตรการควบคุมการเงินของพรรคการเมือง (Party Finance).....	28
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง .....	34
2.2.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทย..	34
2.2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของญี่ปุ่น	36
2.3 การสังเคราะห์กรอบแนวคิดและทฤษฎี.....	39
บทที่ 3 การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทย.....	42
3.1 การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองในปี พ.ศ.2540.....	43
3.1.1 ความเป็นมาของการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองปี พ.ศ.2540.....	43
3.1.2 ปัญหาและเป้าหมายของการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองปี พ.ศ. 2540.....	45
3.1.3 กระบวนการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองปี พ.ศ.2540.....	46
3.1.4 สาระสำคัญของ การปฏิรูปตาม พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 .....	47



3.1.5 การกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดมาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง.....	53
3.2 การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองในปี พ.ศ.2550.....	55
3.2.1 ความเป็นมาของการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง พ.ศ.2550 .....	55
3.2.2 เหตุผลและเป้าหมายของการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง พ.ศ. 2550.....	57
3.2.3 กระบวนการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง พ.ศ.2550 .....	58
3.2.4 สาระสำคัญของการปฏิรูปใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2550.....	59
3.2.5 การกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดมาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง.....	64
บทที่ 4 การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของญี่ปุ่น .....	72
4.1 การปฏิรูปกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมืองของญี่ปุ่นในปี ค.ศ.1994 .....	72
4.1.1 ภูมิหลังของปัญหาเงินบริจาคพรรคการเมือง.....	72
4.1.2 ปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของญี่ปุ่น.....	73
4.1.3 กระบวนการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองในปี ค.ศ.1994 .....	82
4.1.4 สาระสำคัญของกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองปี ค.ศ.1994 .....	91
4.1.4.1 คุณสมบัติของผู้บริจาค .....	92
4.1.4.2 การจำกัดเขตแดนบริจาค.....	93
4.1.4.3 การจัดทำบัญชีเงินบริจาคและกระบวนการจัดการเงิน.....	93
4.1.4.4 การเปิดเผยข้อมูลเงินบริจาคพรรคการเมือง .....	94
4.1.4.5 การเผยแพร่ข้อมูลเงินบริจาคพรรคการเมือง.....	96
4.2 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมืองหลังการปฏิรูปปี ค.ศ.1994 .....	97
4.2.1 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในปี ค.ศ.2000 : วิกฤตเศรษฐกิจกับการระดมเงิน บริจาค .....	97
4.2.2 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในปี ค.ศ.2005 : คดีการทุจริตเงินบริจาคของสมาคม ทันตแพทย์.....	100

4.2.3 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในปี ค.ศ.2007 .....	101
บทที่ 5 .....	102
เปรียบเทียบกระบวนการและมาตรการที่ใช้ปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองระหว่างไทย กับญี่ปุ่น .....	102
5.1 เปรียบเทียบเป้าหมาย กระบวนการ และตัวแสดงของการปฏิรูป .....	102
5.2 เปรียบเทียบมาตรการควบคุมเงินบริจาคของไทยและญี่ปุ่น .....	109
5.2.1 คุณสมบัติผู้บริจาค .....	110
5.2.2 เพดานเงินบริจาค .....	111
5.2.3 กระบวนการบริจาค .....	113
5.2.4 การเปิดเผยข้อมูลการบริจาค .....	115
บทที่ 6 .....	124
เปรียบเทียบผลลัพธ์การบังคับใช้กฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทยกับญี่ปุ่น .....	124
6.1 ผลลัพธ์และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายของไทย .....	125
6.1.1 การบังคับใช้มาตรการควบคุมเงินบริจาคในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 .....	125
6.1.2 การบังคับใช้มาตรการควบคุมเงินบริจาคในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 .....	141
6.2 ผลลัพธ์และปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายของญี่ปุ่น .....	158
6.2.1 ผลการบังคับใช้กฎหมายเงินทุนทางการเมืองของญี่ปุ่นในปี ค.ศ.1994 และแก้ไข เพิ่มเติม .....	158
6.2.1.1 รายได้ของพรรคการเมืองในญี่ปุ่น .....	158
6.2.2 การบริจาคเงินให้พรรคการเมืองโดยตรง .....	163
6.2.3 การบริจาคเงินให้องค์กรเงินทุนของพรรคการเมือง .....	166

6.2.4 การระดมเงินบริจาคขององค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมือง (Fund Management Organization).....	178
บทที่ 7 สรุป : แนวทางการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง เพื่อการปฏิรูปการเมือง.....	194
รายการอ้างอิง .....	205
ภาคผนวก.....	212
ภาคผนวก ก สัดส่วนของผู้บริจาคให้พรรคการเมืองไทย .....	212
1. สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2544.....	212
2. สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2548.....	213
3. สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2549.....	214
4. สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2550.....	214
5. สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2554.....	215
6. สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2557.....	216
ภาคผนวก ข สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมือง องค์กรเงินทุนของพรรคการเมืองญี่ปุ่นและองค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมืองญี่ปุ่น .....	217
1. สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมือง องค์กรเงินทุน องค์กรจัดการเงินทุนในปี ค.ศ. 2003.....	217
1.1 สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2003 (ล้านเยน).....	217
1.2 สัดส่วนผู้บริจาคให้องค์กรเงินทุนของพรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2003 (ล้านเยน).....	218
1.3 เงินบริจาคขององค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2003 (ล้านเยน).....	218
2. สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมือง องค์กรเงินทุน องค์กรจัดการเงินทุนในปี ค.ศ. 2005.....	219
2.1 สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2005 (ล้านเยน).....	219

2.2 สัดส่วนผู้บริจาคให้องค์กรเงินทุนของพรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2005 (ล้านบาท).....	220
2.3 เงินบริจาคขององค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2005 (ล้านบาท).....	220
3. สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมือง องค์กรเงินทุน องค์กรจัดการเงินทุน ในปี ค.ศ. 2009.....	221
3.1 สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2009 .....	221
3.2 สัดส่วนผู้บริจาคให้องค์กรเงินทุนของพรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2009 (ล้านบาท).....	222
3.3 เงินบริจาคขององค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2009 (ล้านบาท).....	222
4. สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมือง องค์กรเงินทุน องค์กรจัดการเงินทุนในปี ค.ศ. 2012.....	223
4.1 สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2012 .....	223
4.2 สัดส่วนผู้บริจาคให้องค์กรเงินทุนของพรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2012 (ล้านบาท).....	224
4.3 เงินบริจาคขององค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2012 (ล้านบาท).....	224
5. สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมือง องค์กรเงินทุน องค์กรจัดการเงินทุน ในปี ค.ศ. 2014.....	225
5.1 สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2014 .....	225
5.2 สัดส่วนผู้บริจาคให้องค์กรเงินทุนของพรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2014 (ล้านบาท).....	226
5.3 เงินบริจาคขององค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2014 (ล้านบาท).....	226
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	228

## สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	มาตรการเรื่องคุณสมบัติผู้บริจาค (Donation Ban).....	29
ตารางที่ 2	มาตรการเรื่องการเปิดเผยข้อมูลเงินบริจาค (Transparency Requirements).....	30
ตารางที่ 3	มาตรการเรื่องการอุดหนุนเงินโดยรัฐ (Public Funding) .....	32
ตารางที่ 4	มาตรการการห้ามและจำกัดการใช้จ่ายของพรรคการเมือง .....	34
ตารางที่ 5	คุณสมบัติผู้บริจาคตาม พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 .....	47
ตารางที่ 6	กระบวนการรับบริจาคตาม พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 .....	51
ตารางที่ 7	การเปิดเผยข้อมูลการบริจาคตาม พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 .....	52
ตารางที่ 8	โทษของการละเมิดมาตรการควบคุมใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 .....	53
ตารางที่ 9	คุณสมบัติผู้บริจาคตาม พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2550 .....	60
ตารางที่ 10	รายละเอียดหลักฐานการบริจาคใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2550 .....	61
ตารางที่ 11	กระบวนการบริจาคตาม พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2550.....	62
ตารางที่ 12	เกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลเงินบริจาคใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2550.....	63
ตารางที่ 13	เขตงานบริจาคใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง 2550.....	64
ตารางที่ 14	โทษของมาตรการควบคุมเงินบริจาคใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2550.....	64
ตารางที่ 15	เปรียบเทียบมาตรการควบคุมเงินบริจาคระหว่าง พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และ พ.ศ.2550.....	68
ตารางที่ 16	รายได้ของพรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.1984 และปี ค.ศ. 1989 (ล้านเยน).....	76
ตารางที่ 17	รายได้ของกลุ่มการเมืองในพรรค LDP ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984 -1989 (ล้านเยน).....	77
ตารางที่ 18	การระดมทุนของบุคคลสำคัญของพรรค LDP ปี ค.ศ.1984 และ 1989 .....	78
ตารางที่ 19	รายละเอียดของแผนปฏิรูปการเมืองของรัฐบาลและฝ่ายค้าน.....	86
ตารางที่ 20	กลุ่มการเมืองที่มีบทบาทต่อการผลักดันการปฏิรูปของญี่ปุ่นในปี ค.ศ.1994.....	90
ตารางที่ 21	เกณฑ์ข้อมูลที่ต้องเปิดเผยของทรัพย์สินอื่นนอกจากเงินบริจาคของญี่ปุ่น.....	96

ตารางที่ 22	เกณฑ์เขตงานบริจจาคกรณีสผู้บริจจาคเป็นองค์กรธุรกิจ .....	98
ตารางที่ 23	เกณฑ์เขตงานบริจจาคกรณีสผู้บริจจาคเป็นสหภาพแรงงาน .....	99
ตารางที่ 24	เกณฑ์เขตงานบริจจาคกรณีสผู้บริจจาคเป็นองค์กรอื่น ๆ ยกเว้นกลุ่มการเมือง .....	99
ตารางที่ 25	เปรียบเทียบมาตรการเรื่องคุณสมบัติผู้บริจจาคระหว่างไทยกับญี่ปุ่น .....	111
ตารางที่ 26	เปรียบเทียบเขตงานเงินบริจจาคระหว่างไทยกับญี่ปุ่น .....	113
ตารางที่ 27	เปรียบเทียบหลักฐานและกระบวนการบริจจาคระหว่างไทยกับญี่ปุ่น .....	114
ตารางที่ 28	เปรียบเทียบการเปิดเผยข้อมูลการบริจจาคระหว่างไทยกับญี่ปุ่น .....	117
ตารางที่ 29	ภาพรวมการเปรียบเทียบมาตรการควบคุมเงินบริจจาคระหว่างไทยกับญี่ปุ่น .....	120
ตารางที่ 30	เงินบริจจาคพรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2544 (ล้านบาท) .....	125
ตารางที่ 31	ผู้บริจจาคสูงสุดของไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2544 (ล้านบาท) .....	126
ตารางที่ 32	เงินบริจจาคพรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2548 (ล้านบาท) .....	127
ตารางที่ 33	ผู้บริจจาคสูงสุดของไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2548 (ล้านบาท) .....	127
ตารางที่ 34	เงินบริจจาคพรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2549 (ล้านบาท) .....	128
ตารางที่ 35	ผู้บริจจาคสูงสุดของไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2549 (ล้านบาท) .....	128
ตารางที่ 36	สัดส่วนของผู้บริจจาคเงินของแต่ละพรรคการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ.2541-2549 .....	129
ตารางที่ 37	จำแนกกลุ่มผู้บริจจาครายใหญ่ของแต่ละพรรคในการเลือกตั้ง พ.ศ.2544-2549 .....	130
ตารางที่ 38	กลุ่มทุนหลักที่สนับสนุนพรรคชาติไทย พ.ศ.2541-2549 .....	135
ตารางที่ 39	กลุ่มทุนหลักที่สนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ในช่วง พ.ศ.2541-2549 .....	137
ตารางที่ 40	กลุ่มทุนหลักที่สนับสนุนพรรคชาติพัฒนาในช่วง พ.ศ.2541-2549 .....	138
ตารางที่ 41	ภาพรวมของเงินบริจจาคพรรคการเมืองไทยในปีที่เลือกตั้งหลังการปฏิรูป พ.ศ. 2550 .....	141
ตารางที่ 42	เงินบริจจาคพรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2550 .....	142
ตารางที่ 43	รายชื่อผู้บริจจาคสูงสุดของไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2550 .....	143
ตารางที่ 44	เงินบริจจาคพรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2554 .....	148

ตารางที่ 45 รายชื่อผู้บริจาคสูงสุดของไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2554 (ล้านบาท).....	149
ตารางที่ 46 เงินบริจาคพรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2557 (ล้านบาท).....	155
ตารางที่ 47 รายชื่อผู้บริจาคสูงสุดของไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2557 (ล้านบาท).....	156
ตารางที่ 48 รายได้พรรค NKP ในการเลือกตั้งช่วง ค.ศ.2003-2014 (ล้านบาท).....	158
ตารางที่ 49 รายได้ของพรรค LDP ในการเลือกตั้งช่วง ค.ศ.2003-2014 (ล้านบาท).....	158
ตารางที่ 50 รายได้พรรค JCP ในการเลือกตั้งช่วง ค.ศ.2003-2014 (ล้านบาท).....	159
ตารางที่ 51 รายได้พรรค JSP ในการเลือกตั้งช่วง ค.ศ.2003-2014 (ล้านบาท).....	159
ตารางที่ 52 รายได้ของพรรค DPJ ในการเลือกตั้งช่วง ค.ศ.2003-2014 (ล้านบาท).....	160
ตารางที่ 53 รายได้ของพรรค PNP ในการเลือกตั้งช่วง ค.ศ.2005-2012 (ล้านบาท).....	160
ตารางที่ 54 รายได้ของพรรค PLP ในการเลือกตั้งช่วง ค.ศ.2012-2014 (ล้านบาท).....	161
ตารางที่ 55 รายได้ของพรรค Party of the sun ในการเลือกตั้ง ค.ศ.2012-2014 (ล้านบาท).....	161
ตารางที่ 56 เงินบริจาครวมของพรรคการเมืองญี่ปุ่นในการเลือกตั้งช่วง ค.ศ.2003-2014 (ล้านบาท).....	163
ตารางที่ 57 เงินบริจาคขององค์กรเงินทุนพรรคการเมืองในการเลือกตั้งช่วง ค.ศ.2003-2014.....	166
ตารางที่ 58 ประเภทเงินบริจาคขององค์กรเงินทุนพรรคการเมืองในการเลือกตั้งช่วง ค.ศ.2003-2014.....	167
ตารางที่ 59 ผู้บริจาครายใหญ่ขององค์กรเงินทุนพรรคการเมืองของพรรค DPJ ช่วง ค.ศ.2003-2014.....	168
ตารางที่ 60 ผู้บริจาครายใหญ่ขององค์กรเงินทุนพรรคการเมืองของพรรค LDP ช่วง ค.ศ.2003-2014.....	170
ตารางที่ 61 ผู้บริจาคขององค์กรเงินทุนพรรคการเมืองของพรรค PNP ช่วง ค.ศ.2009-2014.....	172
ตารางที่ 62 ผู้ได้รับบริจาคสูงสุดของญี่ปุ่นในการเลือกตั้งช่วงปี ค.ศ.2003-2014 (ล้านบาท).....	179
ตารางที่ 63 เงินบริจาคของโคเอ็นโกและองค์กรการเมืองอื่นช่วงปี ค.ศ.2003-2014 (ล้านบาท).....	191

## สารบัญรูปภาพ

ภาพที่ 1 ปัจจัยสำคัญในการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง	18
ภาพที่ 2 เป้าหมาย (Goal) ของการปฏิรูปการเงินของพรรคการเมือง	19
ภาพที่ 3 ระดับของการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง	21
ภาพที่ 4: กรอบการศึกษา	41
ภาพที่ 5 ตัวแสดงในการปฏิรูปกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมืองของญี่ปุ่นในปี ค.ศ.1994	103
ภาพที่ 6 ตัวแสดงในการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองไทยปี พ.ศ.2540	106
ภาพที่ 7 ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองไทย พ.ศ.2550	107
ภาพที่ 8 ปัจจัยสำคัญในการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง	197
ภาพที่ 9 การกำหนดเป้าหมาย (Goals) ของการปฏิรูปการเงินของพรรคการเมือง	197
ภาพที่ 10 บริบทในการพิจารณาเพื่อการปฏิรูปการเงินพรรคการเมือง	198
ภาพที่ 11 ระดับของการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง	200



## สารบัญกราฟ

กราฟที่ 1 สัดส่วนของรายได้ประจำปีของพรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.1989.....	79
กราฟที่ 2 แนวโน้มของเงินบริจาคพรรคการเมืองไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.2541-2549 .....	129



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญ

พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่สำคัญในฐานะตัวกลางที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐกับสังคม แต่การที่พรรคการเมืองจะสามารถดำเนินกิจกรรมอย่างมีประสิทธิภาพได้ หนึ่งในปัจจัยสำคัญได้แก่ การเงินของพรรค ในด้านหนึ่งเงินเป็นต้นทุนของการปฏิบัติการกิจของพรรคโดยเฉพาะการหาเสียงเลือกตั้ง<sup>1</sup> และในขณะเดียวกันเงินก็เป็นเหมือนตัวกลางที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชนและองค์กรอื่นๆผ่านการสนับสนุนเงินบริจาคซึ่งจะถูกควบคุมโดยกฎหมายพรรคการเมืองเพื่อป้องกันไม่ให้พรรคตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้บริจาคบุคคลหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น กลไกควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองจึงเป็นตัวกำหนดความสามารถระดมเงินบริจาคซึ่งสำคัญต่อการพัฒนาพรรคการเมืองหรืออาจเป็นอุปสรรคหากกำหนดกลไกดังกล่าวไม่เหมาะสมกับปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่

กระแสประชาธิปไตย (Democratization) ที่แพร่หลายในช่วงปลายทศวรรษ พ.ศ.2530 ทำให้หลายประเทศเริ่มมีความคิดจะปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมืองเพื่อต้องการให้พรรคมีความเป็นสถาบันทางการเมืองทั้งเรื่องสถานภาพทางกฎหมาย รวมถึงเรื่องการเงินของพรรคโดยต้องการทำให้ปฏิบัติการทางการเมืองของพรรคการเมืองถูกตรวจสอบได้ง่ายและมีความโปร่งใสมากขึ้น การเงินของพรรค (Party Finance) จึงเป็นเรื่องที่สำคัญต่อการทำให้พรรคการเมืองลงหลักปักฐานในสังคม<sup>2</sup> ประกอบกับข้อมูลเงินบริจาคพรรคการเมืองในประเทศต่างๆเริ่มถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนมากขึ้นจนทำให้เกิดการศึกษาเปรียบเทียบและตระหนักถึงปัญหาการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง<sup>3</sup> ไทยกับญี่ปุ่นต่างให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงกฎหมายควบคุมการเงินของพรรคด้วยเช่นกันแม้ว่าทั้งสองประเทศจะมีพัฒนาการของการเป็นประชาธิปไตยในระดับที่ต่างกัน แต่ประสบกับปัญหาการควบคุมการเงินของพรรคการเมืองเหมือนกัน และได้ปฏิรูปเพื่อแก้ไขกฎหมายควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองในเวลาใกล้เคียงกันถึงสองครั้ง คำถามสำคัญ คือ กระบวนการปฏิรูปของไทยกับญี่ปุ่นมี

---

<sup>1</sup> Herbert E. Alexander, "Money and Politics: Rethinking a Conceptual Framework," in **Comparative Political Finance in the 1980s**, ed. Herbert E. Alexander (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), pp. 10-12.

<sup>2</sup> Susan E. Scarrow, "Political Finance in Comparative Perspective," **Annual Review Political** 10 (January 2007): 197-201.

<sup>3</sup> Ibid.

เป้าหมายและอยู่ในบริบททางการเมืองที่เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร วิธีการที่ใช้ รวมถึงผลลัพธ์ของการบังคับใช้กฎหมายหลังการปฏิรูปของทั้งสองประเทศเป็นอย่างไร

ในปี ค.ศ.1994 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการเมืองญี่ปุ่นเมื่อมีการปฏิรูปการเมืองซึ่งมุ่งเน้นที่การปฏิรูประบบเลือกตั้งและกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง โดยเรื่องการปฏิรูปมาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองถูกพิจารณาพร้อมกับการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งจากระบบหนึ่งเขตหลายคนที่ไม่ได้ (SNTV) เป็นระบบเลือกตั้งแบบผสม<sup>4</sup> เป้าหมายของการปฏิรูปดังกล่าวเพื่อต้องการลดปริมาณเงินโดยรวมในการเลือกตั้งและแก้ปัญหาการทุจริตทางการเมือง เนื่องจากระบบการเมืองญี่ปุ่นประสบกับปัญหาที่พรรคการเมืองและนักการเมืองรับบริจาคเงินแบบผิดกฎหมาย รวมถึงเป็นระบบการเมืองที่มีเงินไหลเข้าจำนวนมากและไม่สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งมีสาเหตุจากแต่เดิมนั้น ญี่ปุ่นมีมาตรการควบคุมเงินบริจาคที่ไม่เข้มงวด อย่างไรก็ตาม หลังจากการปฏิรูปและบังคับใช้กฎหมายในปี ค.ศ.1994 ญี่ปุ่นได้แก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมอย่างสม่ำเสมอเพื่อปรับปรุงมาตรการควบคุมเงินบริจาคให้ทันต่อสถานการณ์ โดยในปี ค.ศ.2000 ได้ยกเลิกเพดานบริจาคที่ห้ามบริจาคเงินแก่องค์กรเงินทุนทางการเมืองและนักการเมืองเกิน 5 แสนเยน ด้วยเหตุผลเรื่องปัญหาทางเศรษฐกิจและเป็นไปตามข้อตกลงของทุกฝ่ายว่าจะพิจารณาแก้ไขกฎหมายหลังบังคับใช้ครบ 5 ปี นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมืองอีกครั้งในปี ค.ศ.2005 เพื่อตอบสนองต่อปัญหาการทุจริตเงินบริจาคของกลุ่มการเมือง และแก้ไขกฎหมายครั้งล่าสุดในปี ค.ศ.2007 โดยเป็นการปรับปรุงมาตรการในเข้มงวดขึ้นและเหมาะสมต่อสถานการณ์

ในขณะที่ไทยปฏิรูปกฎหมายครั้งแรกในปี พ.ศ.2540 โดยปรับปรุงมาตรการควบคุมเงินบริจาค ซึ่งปรากฏอยู่ใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 นับเป็นครั้งแรกที่ไทยกำหนดให้มีมาตรการด้านความโปร่งใสนับตั้งแต่เริ่มมีการควบคุมการเงินของพรรคการเมืองขึ้นในปี พ.ศ.2524 กฎหมายพรรคการเมืองฉบับ พ.ศ.2541 ถูกบังคับใช้จนกระทั่งเกิดการยึดอำนาจการปกครองโดย คปค. ในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 ทำให้มีการปฏิรูปอีกครั้งและประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมืองฉบับใหม่ซึ่งแก้ไขมาตรการควบคุมเงินบริจาคหลายประการ โดยประกาศใช้เป็น พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ในการปฏิรูปครั้งที่สองของไทย มีเป้าหมายเพื่อป้องกันอิทธิพลของกลุ่มทุนด้วยการจำกัดเพดานสูงสุดของการบริจาคไว้ และเพิ่มมาตรการควบคุมเงินบริจาคให้มีความรัดกุมและสะดวกต่อผู้บริจาคมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการปฏิรูปของทั้งสองประเทศในเบื้องต้น จะพบว่าปัญหาการควบคุมเงินบริจาคของไทยกับญี่ปุ่นมีลักษณะคล้ายกันที่เงินบริจาคเข้าสู่ระบบการเมือง

<sup>4</sup> ญี่ปุ่นเรียกระบบเลือกตั้งคู่ขนานแบบใหม่ว่าระบบเฮริตสุ (Heiritsu) ซึ่งเป็นระบบเลือกตั้งที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 500 คน แบ่งเป็นผู้แทนในระบบเขตเดียวเบอร์เดียว 300 คน และผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่ออีก 200 คน ที่คิดตามสัดส่วนคะแนนเสียง (Proportional Representation) โดยใช้เกณฑ์การแบ่งประเทศออกเป็น 11 เขต

ในช่วงการเลือกตั้งนั้นไม่มีความโปร่งใสของที่มาและกระบวนการบริจาค แต่แตกต่างกันที่ญี่ปุ่นปฏิรูปกฎหมายพร้อมกับการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งจากระบบ SNTV ไปเป็นระบบเลือกตั้งแบบผสมที่ใช้ระบบเขตเดียวเบอร์เดียว ในขณะที่ไทยแม้ว่าการปฏิรูปครั้งแรกจะเปลี่ยนมาใช้ระบบเลือกตั้งผสมแบบเขตเดียวเบอร์เดียวแต่การปฏิรูปครั้งที่สองได้กลับไปใช้ระบบเลือกตั้งผสมแบบหนึ่งเขตหลายคน

ในการปฏิรูปมาตรการควบคุมเงินบริจาคของไทยในปี พ.ศ.2540 ถือเป็นคุณูปการของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ซึ่งเกิดจากรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา นำนโยบายเรื่องปฏิรูปการเมืองที่หาเสียงไว้มาปฏิบัติ โดยเริ่มจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หนึ่งในเรื่องเร่งด่วนของการปฏิรูป ได้แก่ การปฏิรูปพรรคการเมือง โดยวางเป้าหมายว่าต้องทำให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนและมีการดำเนินการอย่างเป็นประชาธิปไตย ดังนั้น การปฏิรูปครั้งนี้จึงมุ่งเน้นให้กลไกควบคุมเงินบริจาคมีความโปร่งใสทางด้านการเงิน เพราะแต่เดิมกลไกควบคุมมีเพียงการกำหนดคุณสมบัติของผู้บริจาคต้องห้ามเพื่อป้องกันอิทธิพลจากต่างชาติเท่านั้นแต่ไม่มีหลักเกณฑ์อื่นที่สร้างความโปร่งใส<sup>5</sup> จึงได้แก้ไขทั้งเรื่องคุณสมบัติผู้บริจาค กระบวนการบริจาค รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลบริจาค โดยให้จัดทำบัญชีรายรับการบริจาคและการจัดการเงินบริจาคตามหลักเกณฑ์ในระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

หลังจากบังคับใช้ พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 ตั้งแต่วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ได้มีการจัดเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 3 ครั้ง ได้แก่ การเลือกตั้ง ส.ส. ในปี พ.ศ.2544, การเลือกตั้ง ส.ส.ในปี พ.ศ.2548 และการเลือกตั้ง ส.ส. ในปี พ.ศ.2549 ซึ่งในการเลือกตั้งทั่วไปทั้ง 3 ครั้ง ปัญหาสำคัญที่พบ คือ การบริจาคอย่างไม่จำกัดในช่วงหาเสียงเลือกตั้ง โดยเริ่มต้นจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544 พรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ชนะเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาล และเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่นักธุรกิจเริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองผ่านการก่อตั้งพรรคการเมืองและลงรับสมัครเลือกตั้ง พรรคการเมืองหลายพรรคเป็นพรรคที่เกิดจากการรวมตัวกันของนักธุรกิจซึ่งเข้ามาเป็นกรรมการบริหารพรรค ทำให้กลุ่มธุรกิจและการเมืองจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด<sup>6</sup> ส่งผลให้พรรคการเมืองกลายเป็นพรรคของบุคคลหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งและตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มทุน สืบเนื่องจากข้อเท็จจริงเรื่องเงินบริจาคของพรรค โดยเฉพาะเงินบริจาคส่วนใหญ่ของพรรคไทยรักไทยที่มาจากคนในครอบครัวของหัวหน้าพรรค และกลุ่มธุรกิจของคณะกรรมการบริหารพรรค<sup>7</sup>

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2535 กำหนดเพียงคุณสมบัติของผู้บริจาคซึ่งห้ามบุคคลหรือองค์กรต่างประเทศบริจาคให้พรรคการเมืองเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดมาตรการเรื่องการเปิดเผยข้อมูล, กระบวนการบริจาค, การจัดการเงินบริจาค รวมถึงการจำกัดวงเงินบริจาคด้วย

<sup>6</sup> Siripan Nogsuan Sawasdee, *Thai Political Parties in the Age of Reform* (Bangkok: Institute of Public Policy Studies, 2006), pp. 89-94.

<sup>7</sup> Ibid.

ปัญหาเรื่องพรรคของนายทุน<sup>8</sup> สร้างความสงสัยและไม่พอใจให้หลายฝ่ายรวมถึงเรื่องการทุจริตในผลประโยชน์ทับซ้อนและระบบตรวจสอบล้มเหลว ทำให้เกิดวิกฤตการเมืองและเกิดรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 ซึ่งคณะผู้ยึดอำนาจให้เหตุผลว่าเกิดการทุจริตผลประโยชน์ทับซ้อนในรัฐบาล การเล่นพรรคเล่นพวกและแสวงประโยชน์ให้พวกพ้องในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งการให้อ่อนแอเกินกว่าจะแก้ไขปัญหาคือ<sup>9</sup> เรื่องการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองถูกนำมาเป็นโจทย์ในการปฏิรูปอีกครั้งหลังจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติได้ตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมือง โดยมีเป้าหมายเพื่อต้องการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในระหว่าง พ.ศ.2541-2549 ซึ่งเน้นที่ความต้องการลดการครอบงำของกลุ่มทุนและธุรกิจต่อพรรคการเมืองพร้อมกับต้องการสร้างให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง หลังจากปฏิรูปเสร็จจึงได้ประกาศใช้เป็น พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2550 ในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2550 โดยได้เพิ่มกลไกควบคุมเงินบริจาคให้เข้มงวดขึ้น โดยมีการกำหนดเพดานบริจาคขึ้นเป็นครั้งแรก หลังจากกลไกควบคุมเงินบริจาคเดิมไม่ได้กำหนดไว้เปิดโอกาสให้ผู้บริจาคสนับสนุนเงินจำนวนมากและเข้ามาควบคุมพรรคเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเมือง นอกจากนี้กลไกใหม่ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลบริจาคให้ชัดเจนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม หลังการปฏิรูปครั้งที่สองของไทย มีการเลือกตั้ง ส.ส.ทั้งหมด 3 ครั้ง ได้แก่ การเลือกตั้งในปี พ.ศ.2550, การเลือกตั้งในปี พ.ศ.2554 และการเลือกตั้งในปี พ.ศ.2557

สำหรับการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของญี่ปุ่นนั้นเป็นผลสืบเนื่องจากเหตุการณ์ปัญหาทุจริตทางการเมืองและความไม่โปร่งใสของที่มาเงินบริจาคที่เกิดขึ้นหลายครั้งในปลายทศวรรษ ค.ศ.1980 ทำให้การปฏิรูปมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขการทุจริตเงินบริจาคและลดจำนวนเงินโดยรวมในการเลือกตั้ง โดยแต่เดิมนั้นพรรค LDP เป็นพรรคการเมืองที่มีบทบาทและเป็นรัฐบาลมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ในระยะหลังถูกวิจารณ์เรื่องการทุจริตทางการเมืองและทุจริตเงินบริจาค ซึ่งเกิดจากความไม่เข้มงวดของมาตรการที่ไม่จำกัดต้องกรับบริจาคไว้และไม่มีการเปิดเผยชื่อผู้บริจาค จึงทำให้เกิดการระดมทุนอย่างไม่จำกัดและตรวจสอบไม่ได้จนนำไปสู่การทุจริตทางการเมือง ประกอบกับเงื่อนไขเรื่องระบบเลือกตั้งแบบ SNTV ซึ่งเป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดการระดมเงินเพราะเป็นระบบเลือกตั้งที่ทำให้เกิดการแข่งกันเองภายในพรรคจนเป็นปัญหาธนาภิการเมือง (Money Politics)

<sup>8</sup> สิงห์ทอง บัวชุม, "การบริหารพรรคการเมืองไทยตามแนวทางปฏิรูปการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540," (ปริญา ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, 2549). หน้า 239-260.

<sup>9</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "แถลงการณ์คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข," สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2559,

จุดเริ่มต้นในการปฏิรูปของญี่ปุ่นเกิดขึ้นในปี ค.ศ.1989 จากเหตุการณ์ทุจริตกรณีรีครูท (Recruit Scandal) ที่มีนักการเมืองหลายคนในรัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรไต้ประโยชน์จากการเปิดขายหุ้นต่อสาธารณชน<sup>10</sup> ความอื้อฉาวดังกล่าวเป็นเหตุให้นายทาเกชิตะ โนโบรุ (Takeshita Noboru) ต้องลาออกจากรัฐมนตรี ประชาชนเริ่มเรียกร้องให้ปฏิรูปการเมืองรวมถึงสื่อมวลชนที่เริ่มตั้งคำถามและวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลซึ่งส่อไปในทางทุจริต<sup>11</sup> จากนั้น นายอุโนะ โซซุเกะ (Uno Sosuke) ถูกเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและได้ตั้งคณะทำงานเพื่อปฏิรูประบบเลือกตั้งและกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง แต่ก็ต้องลาออกไปจากการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรณีอื้อฉาวทางเพศ ในเดือนเดียวกัน นายไคฟุ โทจิเกะ (Kaifu Toshiki) ได้รับการสนับสนุนจากผู้อาวุโสของพรรค LDP ให้เข้ามาครอบงำพรรคเพราะเห็นว่ามีภาพลักษณ์ที่ดีและไม่เกี่ยวข้องกับการทุจริต<sup>12</sup> เขาได้เสนอให้เปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งและกำหนดกลไกควบคุมเงินบริจาคให้เข้มงวดขึ้น แต่เพราะกลุ่มการเมืองที่สนับสนุนข้อเสนอของเขาไม่เพียงพอทำให้การผลักดันดังกล่าวไม่สำเร็จและนายไคฟุต้องลาออกไป จากนั้น นายมียาซาวา คิอิชิ (Miyazawa Kiichi) ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อและประกาศว่าจะสานต่อการปฏิรูป โดยได้จัดทำร่างกฎหมายเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรแต่ร่างกฎหมายนั้นถูกคัดค้านจนต้องตกไป ความไม่พอใจต่อทำที่ของรัฐบาลส่งผลต่อเสถียรภาพภายในรัฐบาล โดยเริ่มเกิดความขัดแย้งของกลุ่มการเมืองภายในพรรค LDP ซึ่งทำให้การหาแนวทางปฏิรูปไม่ได้ข้อสรุป เพราะแต่ละฝ่ายต่างไม่ต้องการเสียประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในครั้งนี้<sup>13</sup> อย่างไรก็ตาม ความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาลนำไปสู่การอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยมีสมาชิกบางส่วนของรัฐบาลเปลี่ยนไปสนับสนุนฝ่ายค้านจนรัฐบาลต้องประกาศยุบสภาในที่สุด

การเลือกตั้งทั่วไปถูกจัดขึ้นในวันที่ 18 กรกฎาคม ค.ศ.1993 ผลปรากฏว่าพรรค LDP ได้ที่นั่งในสภาลดลงและไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากได้ ทำให้สิ้นสุดการเป็นรัฐบาลพรรคเดียวยาวนานกว่า 38 ปี โดยหลังการเลือกตั้งได้เกิดรัฐบาลผสมที่มีพรรคเข้าร่วมถึง 8 พรรคและได้นายโฮโซคาวา โมริฮิโร (Hosokawa Morihoro) ประธานของพรรคญี่ปุ่นใหม่ (JNP) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยรัฐบาลได้ประกาศให้การปฏิรูปการเมืองเป็นภารกิจสำคัญและมีการเสนอร่าง

<sup>10</sup> ไชยวัฒน์ คำชู, ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น: ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง (กรุงเทพมหานคร: โครงการสันติไมตรี ไทย-ญี่ปุ่น, 2550), หน้า 148.

<sup>11</sup> Susan J. Pharr and Ellis S. Krauss, *Media and Politics in Japan* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1996), p. 17.

<sup>12</sup> Alisa Gaunder, "Kaifu Toshiki: Mr.Clean Plays It Safe," in *Political Reform in Japan: Leadership Looming Large*, ed. Alisa Gaunder (London: Routledge, 2007), pp. 55-59.

<sup>13</sup> Purnendra C. Jain, "A New Political Era in Japan: The 1993 Election," *Asian Survey* 33 (November 1993): 1075-1077.

กฎหมาย 3 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง และกฎหมายเงินอุดหนุนพรรคการเมือง ในส่วนของมาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองนั้นอยู่บนข้อถกเถียงว่าควรอนุญาตให้มีการบริจาคเงินแก่นักการเมืองรายบุคคลได้หรือไม่ ซึ่งในความเห็นของรัฐบาลเห็นว่าไม่ควรอนุญาตเพราะการปล่อยให้ผู้สมัครระดมเงินบริจาคเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการทุจริต ในขณะที่พรรค LDP ในฐานะฝ่ายค้านกลับเห็นว่าควรอนุญาตให้ผู้สมัครระดมเงินได้แต่ให้กำหนดมาตรการที่เพียงพอเพื่อควบคุมปริมาณเงิน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าร่างกฎหมายดังกล่าวจะผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว แต่กลับไม่ได้รับความเห็นชอบของวุฒิสภาจนต้องตกไปในที่สุด การประนีประนอมกันระหว่างรัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้านจึงเกิดขึ้นโดยอาศัยคนกลางอย่างนาง ไดอิ ทาคาโกะ (Doi Takako) ประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งข้อสรุปส่วนใหญ่โน้มเอียงไปในทางการยอมรับข้อเสนอของฝ่ายค้าน คือ ยังอนุญาตให้ผู้สมัครรับเงินบริจาคได้แต่กำหนดให้ตั้งองค์กรรับบริจาคได้เพียง 1 องค์กรและกำหนดเพดานบริจาคไว้เพียง 5 แสนเยน<sup>14</sup> อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงยังระบุว่าให้พิจารณาแก้ไขกฎหมายหลังบังคับใช้ไปแล้ว 5 ปี<sup>15</sup> ท้ายที่สุดการปฏิรูปจึงเสร็จสิ้นและประกาศใช้กฎหมายในเดือนพฤศจิกายนปี ค.ศ.1994 อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นได้แก้ไขกฎหมายควบคุมเงินบริจาคในปี ค.ศ.2000 โดยลงมติให้ยกเลิกวงเงินบริจาคสูงสุด 5 แสนเยน ทำให้พรรคการเมืองและผู้สมัครกลับมาระดมทุนทางการเมืองได้จำนวนมากอีกครั้ง นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขเพิ่มอีกสองครั้ง ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ.2005 และ ค.ศ.2007 เพื่อปรับปรุงมาตรการให้มีความเหมาะสมกับบริบททางการเมืองและตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้น

โดยสรุป จากการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของทั้งสองประเทศชี้ให้เห็นว่าไทยกับญี่ปุ่นต่างประสบปัญหาเรื่องการควบคุมเงินบริจาคเหมือนกันและทำการปฏิรูปกฎหมายในเวลาใกล้เคียงกันถึงสองครั้ง ด้วยเหตุนี้ ทำให้ผู้วิจัยสนใจว่า ความพยายามแก้ไขปัญหาค่าควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองของทั้งสองประเทศเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร จึงได้ศึกษาเปรียบเทียบโดยแบ่งเป็น 3 ด้าน ได้แก่ (1) เป้าหมายและกระบวนการ ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาถึงบริบทของการปฏิรูปที่ส่งผลต่อการกำหนดเป้าหมาย จำนวนตัวแสดง และกระบวนการปฏิรูป (2) มาตรการที่ใช้ โดยเป็นการศึกษาวิธีและรายละเอียดของมาตรการที่ทั้งสองประเทศใช้ในการปฏิรูป (3) ผลลัพธ์ เป็นการประเมินผลและการวิเคราะห์ปัญหาหลังการบังคับใช้กฎหมายว่าเป็นอย่างไร โดยใช้การวิเคราะห์

<sup>14</sup> ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์, ญี่ปุ่นปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2538), หน้า 146.

<sup>15</sup> Brain Wodall, "Japanese Political Finance and Its Dark Side Party," in *Politics in Japan: Political Chaos and Stalemate in the 21st Century*, eds. Ronald J. Hrebenar and Akira Nakamura (New York: Routledge, 2015), pp. 58-59.

ข้อมูลเงินบริจาคพรรคการเมืองของทั้งสองประเทศในปีที่มีการเลือกตั้งทั่วไป ทั้งหมดนี้เป็นจุดมุ่งหมายสำคัญที่งานวิจัยนี้ต้องการศึกษาและจะได้นำเสนอต่อไป

## 1.2 คำถามการวิจัย

- 1) เป้าหมายและกระบวนการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทยกับญี่ปุ่นเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร
- 2) มาตรการควบคุมเงินบริจาคที่ทั้งสองประเทศเลือกใช้ในการปฏิรูปคืออะไร
- 3) ผลลัพธ์และปัญหาหลังการบังคับใช้กฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทยกับญี่ปุ่นมีลักษณะเช่นไร

## 1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาบริบทของการปฏิรูปต่อการกำหนดเป้าหมาย ตัวแสดง และกระบวนการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง
- 2) เพื่อศึกษามาตรการที่ใช้ควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง
- 3) เพื่อศึกษาผลลัพธ์และปัญหาที่เกิดขึ้นหลังการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง

## 1.4 สมมติฐานการวิจัย

1) การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทยกับญี่ปุ่นเกิดขึ้นในบริบททางการเมืองที่ต่างกัน จึงทำให้การกำหนดเป้าหมาย กระบวนการปฏิรูป และระดับการมีส่วนร่วมของตัวแสดงทางการเมืองแตกต่างกันด้วย ญี่ปุ่นปฏิรูปกฎหมายท่ามกลางบริบททางการเมืองที่ขาดเสถียรภาพ ทำให้มีหลายตัวแสดงทางการเมืองเข้ามาร่วมผลักดันและต่อรองกัน โดยพรรคการเมืองเป็นตัวแสดงหลักที่มีบทบาทในการหาฉันทมติร่วมกัน ในขณะที่การปฏิรูปของไทยเกิดขึ้นในบริบททางการเมืองที่อำนาจในการกำหนดกฎหมายเป็นเอกภาพ ซึ่งส่งผลให้มีตัวแสดงทางการเมืองที่จำกัด โดยมักเป็นชั้นนำทางการเมืองที่มาจากกรียัดอำนาจร่วมกันนักวิชาการและเป็นการปฏิรูปที่ไม่พิจารณาบริบททางการเมืองให้สอดคล้องและส่งเสริมกัน

2) การกำหนดมาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองในการปฏิรูปของทั้งไทยและญี่ปุ่นมีแนวโน้มเข้มงวดมากขึ้นเหมือนกัน แต่การกำหนดรายละเอียดของมาตรการมีความรัดกุมแตกต่างกัน



โดยญี่ปุ่นกำหนดมาตรการได้เข้มงวดกว่าไทยและมีช่องว่างของกฎหมายน้อยกว่าไทยที่แม้ว่าจะกำหนดมาตรการควบคุมเพิ่มขึ้นแต่เป็นการกำหนดมาตรการที่ขาดความรอบคอบและรัดกุม

3) ญี่ปุ่นและไทยยังคงประสบกับปัญหาการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองหลังการปฏิรูป โดยปัญหาของญี่ปุ่นเกิดจากการขาดการควบคุมองค์กรเงินทุนของนักการเมืองและองค์กรโคเอ็นไกซึ่งเป็นปัจจัยเกื้อหนุนการแบ่งกลุ่มการเมือง (faction) ทำให้พรรคการเมืองเป็นเพียงองค์กรที่รวมอยู่ของกลุ่มการเมืองมากกว่าอยู่ในฐานะองค์กรที่มีบทบาทในการระดมเงินบริจาค ส่วนปัญหาของไทยเกิดจากความไม่รัดกุมของมาตรการจนทำให้มาตรการไม่สามารถบังคับใช้ได้จริงประกอบกับการขาดความสามารถขององค์กรที่บังคับใช้กฎหมาย

## 1.5 แนวคิดและทฤษฎี

(1) **แนวคิดเรื่องรูปแบบการปฏิรูปกฎหมายการเงินของพรรคการเมือง (Model of Party Finance Reforms)** โดยได้แบ่งเป็นแนวคิดย่อย ดังนี้

- 1) แนวคิดที่อธิบายเรื่องบริบทและโครงสร้างระบบการเมืองของ Magnus Ohman ที่มุ่งอธิบายถึงเรื่องกำหนดเป้าหมายและคำนึงถึงบริบททางการเมืองว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อผลสำเร็จของการปฏิรูป
- 2) แนวคิดที่อธิบายถึงวิธีการเลือกใช้มาตรการควบคุมเงินบริจาคของ Pippa Norris ซึ่งมุ่งอธิบายถึงวิธีการเลือกใช้มาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองประเภทต่างๆ
- 3) แนวคิดที่อธิบายเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย อธิบายถึงอุปสรรคเรื่องช่องว่างของกฎหมายรวมถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิรูป

(2) **แนวคิดเรื่องการเงินของพรรคการเมือง (Party Finance)** อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับการเมือง ตลอดจนรากฐานแนวคิด รายละเอียด ของมาตรการต่างๆที่ใช้ควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง

## 1.6 วิธีดำเนินการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัยในงานวิจัยฉบับนี้ ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยอาศัยการวิเคราะห์เชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก และได้นำข้อมูลสถิติเงินบริจาคพรรคการเมืองมาสนับสนุนเพื่ออธิบายผลลัพธ์ หน่วยการศึกษา ได้แก่ กฎหมายควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองและสถิติเงินบริจาคของพรรคการเมือง เพื่อชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของเป้าหมาย กระบวนการ มาตรการที่ใช้ และผลลัพธ์ของการปฏิรูป โดยกฎหมายควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง

ของไทย ได้แก่ พ.ร.บ.พรรคการเมือง ส่วนกฎหมายของญี่ปุ่น ได้แก่ กฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง (Political Fund Control Law) ในส่วนของการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อมุ่งพรรณาคำตอบสามข้อ โดยคำถามข้อที่ 1 และ 2 ในกรณีไทย ใช้การวิเคราะห์ด้วยบทพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับ พ.ศ.2541 และ พ.ศ.2550 รวมถึงรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 และรายงานการประชุมของสภานิติบัญญัติปี พ.ศ.2550 ส่วนกรณีญี่ปุ่น ใช้การวิเคราะห์กฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมืองปี ค.ศ.1994 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี ค.ศ.2000, ค.ศ.2005 และ ค.ศ.2007 รวมถึง หนังสือ บทความในวารสารวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเมืองของญี่ปุ่น ส่วนคำถามข้อที่ 3 เป็นการวิเคราะห์ผลลัพธ์ของการปฏิรูปจากข้อมูลเงินบริจาคพรรคการเมืองในปีที่มีการเลือกตั้งทั่วไป โดยข้อมูลเงินบริจาคของไทยเป็นข้อมูลชั้นปฐมภูมิที่ได้รับ การอนุเคราะห์จากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนข้อมูลของญี่ปุ่นเป็นข้อมูลชั้นทุติยภูมิที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและปรากฏในเว็บไซต์ของกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารของญี่ปุ่น (MIC) โดยผู้วิจัยได้จัดประเภทระเบียบวิธีวิจัย โดยแบ่งเป็น การรวบรวมข้อมูลเอกสาร, ประเภทของข้อมูลเอกสาร และการวิเคราะห์ข้อมูล ดังต่อไปนี้

#### 1.6.1 การรวบรวมข้อมูลเอกสาร

1) แหล่งข้อมูลในห้องสมุด ได้แก่ ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ห้องสมุดปริทัศน์ มหวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หอสมุดรัฐสภาไทย, ห้องสมุดสถาบันพระปกเกล้า

2) แหล่งข้อมูลจากเว็บไซต์ต่างประเทศ ได้แก่ เว็บไซต์วารสารและหนังสือออนไลน์ JSTOR, Taylor and Francis Group, Annual Review of Political Science, เว็บไซต์กระทรวงกิจการภายในญี่ปุ่น, เว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษาของญี่ปุ่น, เว็บไซต์สถาบันเพื่อประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ (The International Institute for Democracy and Electoral Assistance: IDEA), เว็บไซต์องค์กรระหว่างประเทศเพื่อระบบเลือกตั้ง (International Foundation for Electoral Systems: IFES)

3) แหล่งข้อมูลจากเว็บไซต์ขององค์กรภาครัฐและอื่นๆในไทย ได้แก่ เว็บไซต์คณะกรรมการการเลือกตั้ง, เว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษาของไทย, เว็บไซต์คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ, เว็บไซต์ห้องสมุดสถาบันพระปกเกล้า, ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์และผลงานวิจัย ThaiLIS (TDC)<sup>16</sup>

<sup>16</sup> [Http://Tdc.Thailis.Or.Th/Tdc/](http://Tdc.Thailis.Or.Th/Tdc/).

4) **เว็บไซต์ข่าวและอื่นๆ** ได้แก่ เว็บไซต์ข่าวของอิสราเน็ทส์, ผู้จัดการ, มติชนออนไลน์, เว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง (TCIJ), เว็บไซต์ข่าว Japan time

1.6.2 ประเภทข้อมูลเอกสาร ข้อมูลเอกสารที่ใช้ในงานวิจัยแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

1) **เอกสารข้อมูลสถิติเงินบริจาคของพรรคการเมือง** ในส่วนข้อมูลเงินบริจาคของพรรคการเมืองไทยได้รับความอนุเคราะห์จากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนข้อมูลเงินบริจาคพรรคการเมืองญี่ปุ่นใช้การสืบค้นจากเว็บไซต์กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารญี่ปุ่น (Ministry of Internal Affairs and Communications)<sup>17</sup> รวมถึงหนังสือ บทความวิชาการที่รวบรวมสถิติเงินบริจาคของญี่ปุ่น

2) **เอกสารด้านกฎหมายและมาตรการควบคุมเงินบริจาค** ในส่วนของไทย ได้แก่ เอกสารรายงานการประชุมและการพิจารณาของคณะกรรมการร่าง พ.ร.บ.พรรคการเมืองและตัวบทร่าง พ.ร.บ.พรรคการเมือง สืบค้นจากห้องสมุดรัฐสภาและคลังสารสนเทศของสภานิติบัญญัติ ในขณะที่ตัวบท ของ พ.ร.บ.พรรคการเมืองไทย สืบค้นจากเว็บไซต์ของราชกิจจานุเบกษา<sup>18</sup> และหนังสือรวมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ส่วนกรณีญี่ปุ่น กฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง (Political Fund Control Law) สืบค้นจากเว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษาของรัฐบาลญี่ปุ่น<sup>19</sup> และเว็บไซต์ของสภาผู้แทนราษฎรญี่ปุ่น<sup>20</sup>

3) **เอกสารทางวิชาการ** โดยแบ่งเป็น บทความทางวิชาการ งานวิจัยที่ถูกต้องพิมพ์ระดับนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทยและญี่ปุ่น ส่วนหนังสือวิชาการจะใช้หนังสือและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเงินบริจาคพรรคการเมืองไทย รวมถึงหนังสือเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องการเงินของพรรคการเมือง

1.6.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

ในส่วนของการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยอาศัยการประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อมุ่งพรรณนาเชิงวิเคราะห์ในการทดสอบสมมติฐานการวิจัย 3 ข้อ โดยในสมมติฐานข้อที่ 1 และข้อที่ 2 ได้นำประเด็นที่ได้จากการเก็บข้อมูลเชิงเอกสาร (Documentary Research) จากเอกสารประเภทที่ 2

<sup>17</sup> [http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/data\\_seiji/index.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/data_seiji/index.html)

<sup>18</sup> <http://www.ratchakittha.soc.go.th/rkj/announce/search.jsp>

<sup>19</sup> <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/s23/s23ho194.html>

<sup>20</sup> <http://www.shugiin.go.jp/internet/index.nsf/html/index.htm>

และประเภทที่ 3 มาเป็นข้อมูลหลักในการวิเคราะห์เรื่องเป้าหมาย กระบวนการ ตัวแสดง และ มาตรการที่ใช้ปฏิรูปทั้งการปฏิรูปของไทยและญี่ปุ่น เพื่อชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของบริบทของการ ปฏิรูปที่ส่งผลต่อการกำหนดโจทย์การปฏิรูป (Goals) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง รวมถึง การกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง ซึ่งอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลจากกรอบการ วิเคราะห์โดยสังเคราะห์จากแนวคิดเรื่องรูปแบบการปฏิรูปการเงินของพรรคการเมือง (Model of Party Finance Reforms) และแนวคิดเรื่องการเงินพรรคการเมือง (Party Finance)

ส่วนสมมติฐานข้อที่ 3 ผู้วิจัยได้ใช้เอกสารประเภทที่ 1 เป็นหลัก โดยนำข้อมูลสถิติเงินบริจาค พรรคการเมืองของไทยกับญี่ปุ่นมาสนับสนุนเพื่ออธิบายถึงผลลัพธ์ของการควบคุมเงินบริจาคพรรค การเมือง โดยจะชี้ให้เห็นว่าผลลัพธ์หลังจากการบังคับใช้มาตรการกฎหมายนั้นส่งผลต่อการควบคุม เงินบริจาคได้มากน้อยเพียงใด บรรลุเป้าหมายของการปฏิรูปหรือไม่ และมีปัจจัยอะไรที่ส่งผลต่อการ บังคับใช้มาตรการควบคุมเงินบริจาค

## 1.7 ขอบเขตของการศึกษา

1.7.1 **ขอบเขตด้านเนื้อหา** งานวิจัยต้องการศึกษาเปรียบเทียบการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาค พรรคการเมืองใน 3 ด้าน คือ (1) เป้าหมายและกระบวนการปฏิรูป โดยศึกษาเป้าหมาย กระบวนการ ปฏิรูปและตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง (2) เครื่องมือที่ใช้ปฏิรูป โดยศึกษาว่ามีมาตรการอะไรถูกเลือกใช้เพื่อ ควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง (3) ผลลัพธ์หลังการปฏิรูป โดยศึกษาความสำเร็จและความล้มเหลว หลังการปฏิรูป โดยดูจากความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือที่ใช้และการบังคับใช้กฎหมาย

1.7.2 **ขอบเขตด้านเวลา** งานวิจัยนี้ต้องการศึกษาการปฏิรูปกฎหมายควบคุมเงินบริจาค พรรคการเมืองของไทย 2 ครั้ง ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ซึ่งบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2541-2549 โดย ศึกษาการบริจาคเงินให้พรรคการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 3 ครั้ง ได้แก่ การเลือกตั้ง ส.ส. วันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2544, การเลือกตั้ง ส.ส. วันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548 และ การเลือกตั้ง ส.ส. วันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549

(2) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2550 ซึ่งบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2550-2557 โดยศึกษาการ บริจาคเงินให้พรรคการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 3 ครั้ง ได้แก่ การเลือกตั้ง ส.ส. วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ.2550, การเลือกตั้ง ส.ส. วันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2554 และ การเลือกตั้ง ส.ส. วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2557

ทั้งนี้ แม้ว่าการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549 และวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2557 จะถูกศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้เป็นโมฆะในภายหลัง แต่เนื่องจากการวิจัยเป็นการวิเคราะห์เงินบริจาคพรรคการเมืองก่อนมีการจัดการเลือกตั้งซึ่งไม่ได้มีผลอะไรและเห็นว่าประเด็นเงินบริจาคของการเลือกตั้งทั้ง 2 ครั้งมีประโยชน์ต่อการศึกษาผู้วิจัยจึงนำเข้ามาศึกษาด้วย

ส่วนในกรณีญี่ปุ่น ศึกษาผลลัพธ์การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองทั้งหมด 4 ครั้ง โดยแบ่งเป็นการปฏิรูป 1 ครั้ง และการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมอีก 3 ครั้ง ได้แก่ การปฏิรูปกฎหมายในปี ค.ศ.1994 และการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมในปี ค.ศ.2000, ค.ศ.2005 และ ค.ศ.2007 โดยศึกษาจากสถิติการบริจาคเงินในการเลือกตั้งทั้งหมด 5 ครั้ง ได้แก่

1. การเลือกตั้ง ส.ส. วันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 2003
2. การเลือกตั้ง ส.ส. วันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2005
3. การเลือกตั้ง ส.ส. วันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 2009
4. การเลือกตั้ง ส.ส. วันที่ 3 กรกฎาคม ค.ศ. 2012
5. การเลือกตั้ง ส.ส. วันที่ 3 กรกฎาคม ค.ศ. 2014

1.7.3 **ขอบเขตด้านหน่วยการวิเคราะห์** งานวิจัยนี้มีหน่วยในการวิเคราะห์ คือ “กฎหมายควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง” โดยกรณีไทย ได้แก่ มาตรการควบคุมเงินบริจาคใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง ส่วนกรณีญี่ปุ่น คือ มาตรการควบคุมเงินบริจาคในกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง (PFCL)

## 1.8 นิยามศัพท์เฉพาะ

(1) **เงินบริจาคพรรคการเมือง (Donations)** คือ การให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ที่คำนวณเป็นเงินให้แก่พรรคการเมือง ปรากฏในลักษณะการระดมทุนหาเงินสนับสนุนจากกลุ่มทุน ธุรกิจ หรือรายบุคคลเพื่อดำเนินกิจการพรรคหรือเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

(2) **การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง (Party Donations Law Reforms)** ในงานวิจัยนี้ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงมาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง กรณีไทย ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงมาตรการใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 และ พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2550 ส่วนกรณีญี่ปุ่น คือ การเปลี่ยนแปลงมาตรการควบคุมเงินบริจาคในกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง (PFCL) ในปี ค.ศ.1994 และการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ.2000, ค.ศ.2005 และ ค.ศ.2007

(3) **กฎหมายควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง (Party Donations Law)** หมายถึงกฎหมายที่กำหนดมาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองไว้ ในงานวิจัยนี้ กรณีไทย คือ พ.ร.บ. พรรคการเมือง ส่วนกรณีญี่ปุ่น ได้แก่ กฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง (PFCL)

(4) **องค์กรเงินทุนทางการเมือง (Political Funds Organization)** เป็นองค์กรที่ถูกแต่งตั้งขึ้นจากพรรคการเมืองของญี่ปุ่นและอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือการเงินแก่พรรคการเมือง

(5) **องค์กรจัดการเงินทุนทางการเมือง (Funds Management Organization)** เป็นองค์กรทางการเมืองของญี่ปุ่นของผู้สมัครแต่ละคนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดหาเงินทุนทางการเมืองส่วนบุคคล

## 1.9 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

(1) ได้ทราบถึงบริบททางการเมืองที่ส่งผลต่อการกำหนดเป้าหมาย กระบวนการ และตัวแสดงของการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทยและญี่ปุ่น

(2) ได้ทราบความสำเร็จและความล้มเหลวเชิงเปรียบเทียบของการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองระหว่างไทยกับญี่ปุ่น

(3) ใช้เป็นแนวทางและข้อเสนอต่อการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทยในอนาคต

## 1.10 รายการตัวอักษรย่อ

### ตัวอักษรย่อองค์กรและกฎหมายของญี่ปุ่น

MIC	Minister for Internal Affairs and Communications	กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารญี่ปุ่น
ESC	Eighth Election System Council	คณะกรรมการระบบเลือกตั้งที่ 8
PFCL	Political Fund Control Law	กฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง
SNTV	Single Non-Transferable Vote	ระบบเลือกตั้งคะแนนเดียวโอนไม่ได้

### ตัวอักษรย่อพรรคการเมืองในญี่ปุ่น

LDP	Liberal Democratic Party	พรรคเสรีประชาธิปไตย
-----	--------------------------	---------------------

DPJ	Democratic Party of Japan	พรรคประชาธิปไตย
JCP	Japanese Communist Party	พรรคคอมมิวนิสต์
JSP	Japan Socialist Party	พรรคสังคมนิยม
SDPJ	Social Democrat Party of Japan	พรรคสังคมนิยมญี่ปุ่น <sup>21</sup>
NKP	New Komeito Party	พรรคโคเมโตะ
JRP	Japan Restoration Party	พรรคฟื้นฟูญี่ปุ่น
JRP (1993)	Japan Renewal Party	พรรคฟื้นฟูญี่ปุ่น
PLP	People's Life First Party	พรรคเสรีนิยม
PNP	People New Party	พรรคประชาชนใหม่
NLC	New Liberal Club	พรรคเสรีนิยมใหม่
SRP	Sunrise party	พรรคดวงอาทิตย์
JNC	Japan New Party	พรรคญี่ปุ่นใหม่
NPN	New Party Nippon	พรรคใหม่ญี่ปุ่น
NRP	New Renaissance Party	พรรคยุคใหม่
YP	Your Party	พรรคของคุณ

#### ตัวอักษรย่อคณะรัฐประหารในไทย

คปค.	คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
คมช.	คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ
สนช.	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

#### ตัวอักษรย่อคณะกรรมการ/กลุ่มการเมือง

คปก.	คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง
คพป.	คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย
ส.ส.ร.	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
กมธ.	คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

<sup>21</sup> พรรคสังคมนิยมญี่ปุ่น (SDPJ) เป็นพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายที่ก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ.1945 และได้ปฏิรูปและเปลี่ยนชื่อพรรคเป็นพรรคสังคมนิยมญี่ปุ่น (JSP) ภายหลังจากการปฏิรูปการเมืองในปี ค.ศ.1996

กรธ.	คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
กกต.	คณะกรรมการการเลือกตั้ง
พธม.	พันธมิตรประชาชนเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย

### ตัวอักษรย่อกฎหมายและระบบเลือกตั้งไทย

รธน.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ร.บ.พรรคการเมือง	พระราชบัญญัติพรรคการเมือง
SMD	ระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียว
MMD	ระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวหลายเบอร์
PR	ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ

### 1.11 ลำดับและขั้นตอนการนำเสนอผลการวิจัย

**บทที่ 1 บทนำ** จะนำเสนอถึงภาพรวมของงานวิจัย ประกอบด้วยความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา คำถามการวิจัย วัตถุประสงค์การวิจัย สมมติฐานการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในงานวิจัย นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ รายการตัวอักษรย่อ และลำดับขั้นตอนการนำเสนอผลการวิจัย

**บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง** ในบทนี้จะศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องที่ใช้ในงานวิจัย ได้แก่ แนวคิดที่ว่าด้วยการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง (Model of Party Finance Reforms), แนวคิดการเงินของพรรคการเมือง (Party Finance) รวมถึงการทบทวนวรรณกรรมในเรื่องความสัมพันธ์ของเงินกับการเมือง, กลไกการควบคุมเงินบริจาคของไทยและต่างประเทศเพื่อใช้สังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดและทฤษฎีในงานวิจัย

**บทที่ 3 การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทย** ในบทนี้จะศึกษาสภาพปัญหา บริบทของการปฏิรูปที่ส่งผลต่อการกำหนดเป้าหมาย กระบวนการปฏิรูป เครื่องมือที่ใช้ในปฏิรูป รวมถึงพัฒนาการของการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทย โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) การปฏิรูปกฎหมายพรรคการเมืองปี พ.ศ. 2540 (2) การปฏิรูปกฎหมายพรรคการเมืองปี พ.ศ.2550 (3) เปรียบเทียบการปฏิรูประหว่าง พ.ศ.2540 กับ พ.ศ.2550 และบทวิเคราะห์การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทย



**บทที่ 4 การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของญี่ปุ่น** ในบทนี้ ศึกษาพัฒนาการของการควบคุมเงินบริจาคของญี่ปุ่นผ่านการปฏิรูปกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง โดยเริ่มจากปัญหา บริบทของการปฏิรูป ประกอบด้วย เป้าหมาย กระบวนการปฏิรูป และตัวแสดงของการปฏิรูปสาระสำคัญและเครื่องมือที่ใช้ในการปฏิรูป โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วน คือ (1) การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองปี ค.ศ.1994 (2) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในปี ค.ศ.2000, ค.ศ.2005 และ ค.ศ.2007

**บทที่ 5 เปรียบเทียบกระบวนการปฏิรูปและมาตรการที่ใช้ในการปฏิรูประหว่างไทยกับญี่ปุ่น** ในบทนี้เป็นการศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างการปฏิรูปของไทยกับญี่ปุ่นในเรื่องของบริบทของการปฏิรูปซึ่งประกอบด้วย เป้าหมายการปฏิรูป กระบวนการและตัวแสดงของการปฏิรูป และเปรียบเทียบมาตรการควบคุมเงินบริจาคที่ทั้งสองประเทศเลือกใช้ปฏิรูปการเงินของพรรคการเมือง

**บทที่ 6 เปรียบเทียบผลลัพธ์ในการบังคับใช้มาตรการควบคุมเงินบริจาคระหว่างไทยกับญี่ปุ่น** ในบทนี้จะเป็นการนำสถิติข้อมูลเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทยกับญี่ปุ่นในปีที่มีการเลือกตั้งทั่วไป ภายหลังจากการปฏิรูปมาพิจารณาเปรียบเทียบเพื่อชี้ให้เห็นถึงผลลัพธ์และปัญหาของการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองของทั้งสองประเทศ

**บทที่ 7 สรุป : แนวทางการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองเพื่อการปฏิรูปการเมือง** ในบทนี้จะสรุปและอภิปรายผลของการทดสอบสมมติฐานทั้ง 3 ข้อ และนำมาพิจารณาเปรียบเทียบให้เห็นถึงจุดแข็งและจุดอ่อนของการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทยกับญี่ปุ่นที่ได้ศึกษาไปในบทที่ 5 และบทที่ 6 เพื่อช่วยในการทำความเข้าใจระบบควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองและนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการพิจารณากำหนดกลไกควบคุมเงินบริจาคของไทยในอนาคต

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

บทนี้เป็นการอธิบายถึงแนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อ งานวิจัย จึงได้รวบรวมและจัดประเภทวรรณกรรมเหล่านี้ โดยแบ่งการนำเสนอเป็น 3 ส่วน ส่วนแรก เป็นการทบทวน 2 แนวคิด ได้แก่ (1) แนวคิดเรื่องรูปแบบการปฏิรูปการเงินของพรรคการเมือง (Model of Party Finance Reform) (2) แนวคิดการเงินของพรรคการเมือง (Party Finance) ส่วนที่สองเป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิจัย ผู้วิจัยได้สำรวจทั้งวรรณกรรม ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ รวมถึงวิทยานิพนธ์ งานวิจัย และบทความวิชาการ โดยจัดประเภทเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ (1) วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทย (2) วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของญี่ปุ่น และส่วนสุดท้ายเป็นการสังเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรม ออกมาเป็นกรอบความคิดเพื่อกำหนดแนวทางการวิจัย ของผู้วิจัยเอง

#### 2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในงานวิจัย

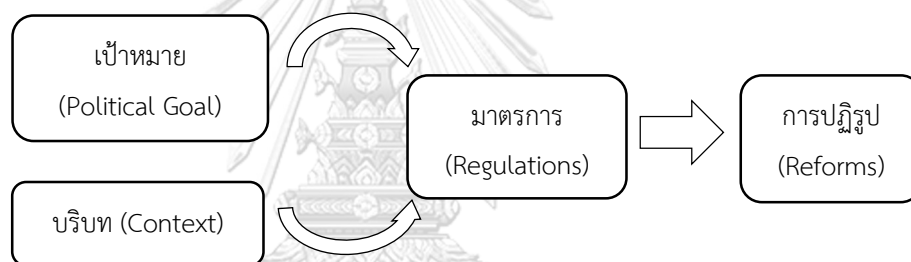
##### 2.1.1 แนวคิดเรื่องรูปแบบการปฏิรูปการเงินของพรรคการเมือง

เนื่องจากงานวิจัยได้ศึกษาเปรียบเทียบการปฏิรูปกฎหมายควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง ระหว่างไทยกับญี่ปุ่น ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องทำความเข้าใจตัวแบบซึ่งเป็นกรอบของการปฏิรูป ซึ่งจะช่วยให้เห็นภาพและรายละเอียดต่างๆที่ผู้นำการปฏิรูปต้องให้ความสำคัญ ผู้วิจัยได้สำรวจแนวคิด รูปแบบการปฏิรูปการเงินของพรรคการเมืองและพบว่า มี 3 แนวคิดหลัก ได้แก่ (1) แนวคิดการปฏิรูป ที่เน้นเรื่องบริบทและโครงสร้างของระบบการเมือง (2) แนวคิดการปฏิรูปที่เน้นเรื่องรูปแบบการ เลือกใช้มาตรการควบคุมทางกฎหมาย (3) แนวคิดที่เน้นเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย

### 2.1.1.1 บริบทและโครงสร้างของระบบการเมือง<sup>1</sup>

แนวคิดการปฏิรูปที่อธิบายเรื่องการพิจารณาบริบทและโครงสร้างระบบการเมืองปรากฏในงานของ Magnus Ohman (2014) โดยเริ่มต้นด้วยการอธิบายว่า ในการปฏิรูปการเงินของพรรคการเมืองนั้น สิ่งแรกที่ต้องให้ความสำคัญ คือ การพิจารณาบริบทและโครงสร้างการเมืองเพราะเป็นปัจจัยสำคัญต่อผลลัพธ์ของการปฏิรูป โดยบริบทหรือโครงสร้างที่ผู้นำการปฏิรูปต้องนำมาพิจารณาตามความคิดของ Ohman นั้นแบ่งได้ 2 ประการ ได้แก่ (1) เป้าหมายทางการเมือง (Goals) และ (2) บริบท (Context)

ภาพที่ 1 ปัจจัยสำคัญในการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง



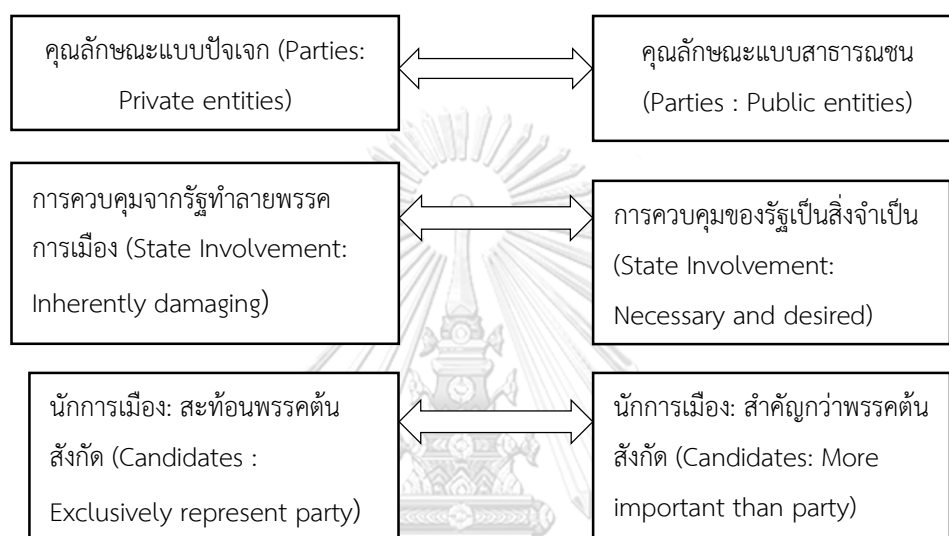
ที่มา: Magnus Ohman, “Getting the Political Finance System Right,” in **Funding of Political Parties and Election Campaigns A Handbook on Political Finance**, eds. Elin Falguera, Samuel Jones and Magnus Ohman (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014), p.14.

ในประเด็นเป้าหมายทางการเมือง (Political Goal) Ohman อธิบายว่า ผู้นำการปฏิรูปต้องกำหนดเป้าหมายทางการเมืองให้ชัดเจนซึ่งจะช่วยให้การเลือกใช้มาตรการควบคุมเกิดความสอดคล้องกัน การกำหนดเป้าหมายจึงเป็นเสมือนการวางหมุดหมายว่าจะเริ่มต้นในทิศทางใด การตั้งเจตน์จะนำไปสู่การเลือกกลไกควบคุมที่เหมาะสม โดยเป้าหมายในที่นี้ หมายถึง กรอบความต้องการกว้างๆ

<sup>1</sup> Magnus Ohman, "Getting the Political Finance System Right," in **Funding of Political Parties and Election Campaigns a Handbook on Political Finance**, eds. Elin Falguera, Samuel Jones, and Magnus Ohman (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014), pp. 16-18.

ของผู้นำการปฏิรูป เช่น การให้น้ำหนักว่าต้องการให้พรรคการเมืองและผู้สมัครสะท้อนคุณลักษณะอย่างไร จะเลือกเน้นปัจเจกชนหรือเน้นสาธารณะชน ซึ่งทำให้รู้ว่าพรรคอยู่ในฐานะองค์กรที่สามารถจัดการ (Manage) การเงินได้อย่างเต็มที่หรือเห็นว่าการควบคุมของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น รวมถึงการจัดวางความสำคัญระหว่างพรรคการเมืองหรือตัวผู้สมัครด้วย

ภาพที่ 2 เป้าหมาย (Goal) ของการปฏิรูปการเงินของพรรคการเมือง



ที่มา: Magnus Ohman, “Getting the Political Finance System Right,” in **Funding of Political Parties and Election Campaigns A Handbook on Political Finance**, eds. Elin Falguera, Samuel Jones and Magnus Ohman (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014), p.17.

ในเรื่องของบริบท (Context) Ohman อธิบายว่า มาตรการควบคุมเงินบริจาคไม่ได้เป็นเอกเทศแต่ถูกบังคับใช้ภายใต้บริบทการเมืองเสมอ ดังนั้น บริบททางการเมืองจึงเป็นอีกปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผลลัพธ์ในการควบคุมการเงินของแต่ละประเทศแตกต่างกัน บริบทในที่นี้ ได้แก่ ระบบการเมือง (Political Systems) เช่น โครงสร้างของสถาบันการเมืองต่างๆ อาจหมายถึงระบบเลือกตั้งซึ่งเป็นโครงสร้างที่มีอิทธิพลต่อวิธีการหาเสียง ปริมาณเงินที่ใช้และพฤติกรรมผู้นำการเมือง รวมถึงความแตกต่างของระบบการเมืองด้วย ซึ่งปัจจัยเหล่านี้มีผลต่อการควบคุมเงินบริจาคโดยตรง Ohman ยกตัวอย่างว่า ระบบการเมืองแบบรัฐสภา (Parliamentary Systems) จะให้ความสำคัญต่อพรรคการเมืองมากกว่าระบบอื่น จึงควรเลือกใช้มาตรการที่ส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมืองมากกว่าการจำกัด นอกจากนี้ ในการปฏิรูปการเงินของพรรคการเมืองยังต้องพบกับอุปสรรคและความท้าทาย

(Challenges) ได้แก่ (1) อุปสรรคในระบบการเมือง (Political System Challenges) เช่น การเจรจาต่อรองและมติของชนชั้นนำหรือการขาดเจตจำนงในการปฏิรูป, วัฒนธรรมและบริบทประวัติศาสตร์การเมือง เป็นต้น (2) อุปสรรคด้านระบบควบคุมการเงิน (Political Finance Control Challenges) ได้แก่ ความเหมาะสมของการบังคับใช้กฎหมาย ความชัดเจนและระดับความเข้มงวดของตัวกฎหมาย รวมถึงความสามารถและความเป็นอิสระของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายก็ไม่อาจละเอียดได้เช่นกัน เพราะบ่อยครั้งที่การปฏิรูปไม่ประสบความสำเร็จนั้นมีสาเหตุจากผู้ปฏิรูปไม่คำนึงถึงปัจจัยเหล่านี้

### 2.1.1.2 การเลือกใช้มาตรการควบคุมเงินบริจาค

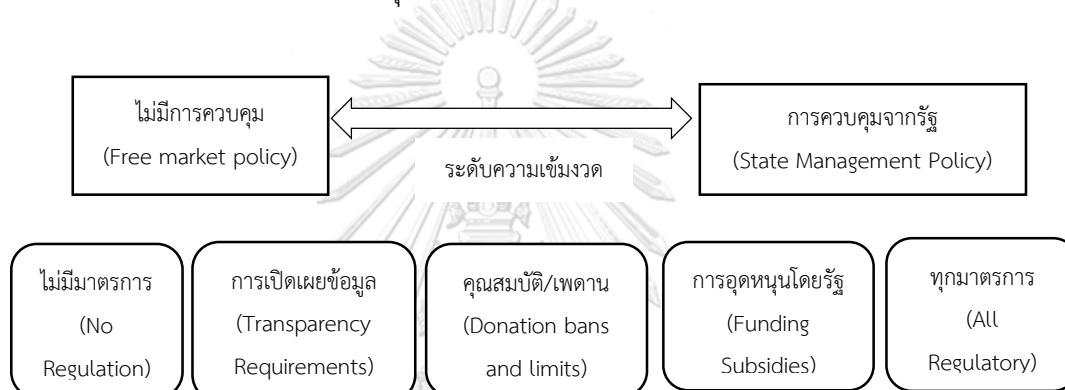
แนวคิดเรื่องการปฏิรูปการเงินพรรคการเมืองที่เน้นอธิบายเรื่องการเลือกใช้มาตรการควบคุม (Tools) ปรากฏในงานของ Pippa Norris, Andrea Abel van Es และ Lisa Fennis<sup>2</sup> โดยศึกษาเปรียบเทียบประเภทของมาตรการควบคุมและผลลัพธ์ของการใช้มาตรการดังกล่าว จากกรณีศึกษาประเทศทั่วทุกภูมิภาคของโลกจำนวน 12 ประเทศ ประกอบด้วย ประเทศที่ประชาธิปไตยลงหลักปักฐาน ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สวีเดน อังกฤษ ประเทศประชาธิปไตยใหม่ ได้แก่ แอฟริกาใต้ เม็กซิโก บราซิล อิตาลี ประเทศสังคมนิยม ได้แก่ รัสเซีย และรวมถึงประเทศในเอเชีย ได้แก่ ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย อินเดีย เพื่อชี้ให้เห็นความแตกต่างของการเลือกใช้มาตรการควบคุมเงินบริจาคโดยได้เน้นที่การวิเคราะห์ประเภทของมาตรการในประเทศกรณีศึกษาว่ามีรูปแบบการควบคุมเงินบริจาคอย่างไร มีจำนวนมาตรการมากน้อยเพียงใด รวมถึงอธิบายผลลัพธ์ของการใช้มาตรการในประเทศเหล่านั้น

Pippa Norris อธิบายว่า โดยปกติการปฏิรูปการเงินของพรรคการเมืองนั้นย่อมมีข้อจำกัดเสมอ เพราะเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลานานและต้องประนีประนอมกันกับหลายฝ่าย แต่จากการเปรียบเทียบกรณีศึกษา เครื่องมือที่นิยมใช้มากที่สุด ได้แก่ มาตรการเปิดเผยข้อมูลบริจาค (Disclosure Requirements) และการอุดหนุนพรรคการเมือง/ผู้สมัครโดยรัฐ (Public Funding and Subsidies to Parliamentary Parties) แต่วิธีการที่จะแก้ปัญหาการควบคุมเงินบริจาคได้ดีที่สุด คือ การผสมผสานระหว่างมาตรการต่างๆ (Mixed Policy) ให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาของแต่ละประเทศ เพราะแต่ละประเทศมีวัฒนธรรมการเมืองแตกต่างกัน ดังนั้น จึงควรเลือกใช้ระหว่างการเปิดเผยข้อมูลบริจาค, การจำกัดการใช้จ่าย และการอุดหนุนเงินโดยรัฐ ให้เกิดความสมดุล โดย Pippa Norris สรุปว่าประเทศที่ใช้มาตรการเดียวจะไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เช่น เน้นการนำมาตรการที่รัฐอุดหนุนมาใช้แต่ไม่กำหนดเพดานใช้จ่าย จะกลายเป็นกระตุ้นให้พรรคแข่งขันมากขึ้นและทำให้พรรคไม่มีปฏิสัมพันธ์กับประชาชน หรือการนำกลไกการเปิดเผยข้อมูลบริจาคมาใช้แต่ไม่มีการอุดหนุน

<sup>2</sup> Pippa Norris, Andrea Abel van Es, and Lisa Fennis, **Checkbook Elections Political Finance in Comparative Perspective** (Sydney: University of Sydney, 2015), pp. 6-8.

เงินจากรัฐและกำหนดเพดานบริจาค จะทำให้ปริมาณเงินในระบบการเมืองสูงขึ้น เป็นต้น ดังนั้น ถ้า มองในแง่ของระดับการควบคุม จำเป็นต้องมีมาตรการที่เพียงพอและครอบคลุมกับปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ ต้องไม่มากเกินไปจนจำกัดการพัฒนาของพรรคการเมือง โดยได้ยกตัวอย่างว่าแอฟริกาใต้เป็นประเทศ ที่มีมาตรการควบคุมไม่เพียงพอตรงข้ามกับอินเดียที่มีมาตรการมากเกินไปแต่กลับไม่มีผลบังคับใช้ได้ จริง นอกจากนี้ ปัจจัยที่ชี้วัดความสำเร็จในการควบคุมเงินบริจาคขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและ ความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายที่แต่ละรัฐมีไม่เท่ากันด้วย รวมถึงเจตจำนงทางการเมือง ความ เป็นอิสระของหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการบังคับใช้กฎหมาย

ภาพที่ 3 ระดับของการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง



ที่มา: Pippa Norris, Andrea Abel van Es and Lisa Fennis, **Checkbook Elections Political Finance in Comparative Perspective** (Sydney: University of Sydney, 2015), p.10.

นอกจากนี้ แนวคิดเรื่องการเลือกใช้นโยบายการควบคุมนั้นยังปรากฏในงานของ Karl-Heinz Nassmacher<sup>3</sup> โดยอธิบายว่า ในการจัดการกับเงินในทางการเมืองเลือกทำได้หลายแนวทางขึ้นอยู่กับ ปัญหาที่เจอ แต่โดยทั่วไปสามารถจัดแนวทางเป็นกลุ่มใหญ่ๆได้ 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางที่เน้นการ ควบคุมโดยกฎหมาย (Regulations) ซึ่งประเทศที่ใช้แนวทางนี้มักประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการทุจริต และแนวทางที่เน้นการสนับสนุนมากกว่าการควบคุม (Financial Subsidies) ซึ่งเป็นแนวทางที่ใช้ กระตุ้นในสถานการณ์ที่พรรคการเมืองขาดเงินทุนและขาดความปรารถนาในการดำเนินกิจกรรมทาง

<sup>3</sup> Karl-Heinz Nassmacher, "Introduction: Political Parties, Funding and Democracy," in **Funding of Political Parties and Election Campaigns Handbook Series**, eds. Reginald Austin and Maja Tjernström (Stockholm: IDEA, 2003), pp. 9-12.

การเมือง จึงต้องใช้แนวทางนี้กระตุ้นและจัดการกับปัญหา Karl-Heinz Nassmacher ได้แบ่งกลุ่มของประเภทของนโยบายควบคุมการเงินของพรรคการเมืองไว้ 6 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) นโยบายแบบแบ่งสรร (Distributive Policies) เป็นแนวทางที่รัฐสนับสนุนเงินให้แก่พรรคการเมืองและผู้สมัคร รวมถึงการสนับสนุนทางอ้อมโดยการให้พรรคการเมืองใช้สื่อโทรทัศน์สาธารณะโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

(2) นโยบายแบบควบคุม (Regulatory Policies) มักใช้แก้ไขปัญหาเมื่อเกิดปัญหาความไม่อิสระของพรรคการเมืองและเกิดความไม่โปร่งใสในการดำเนินการทางการเงิน ซึ่งมีมาตรการสำคัญ ได้แก่ การกำหนดคุณสมบัติและการจำกัดเพดานบริจาค

(3) นโยบายแบบเน้นความเป็นอิสระ (Autonomy Policies) โดยเป็นแนวทางที่เห็นว่าพรรคการเมืองควรมีสิทธิในการจัดการเงินได้อย่างอิสระโดยไม่มี การควบคุม ซึ่งเป็นการยึดหลักความเสมอภาคและเชื่อว่าประชาชนเรียนรู้และเลือกสนับสนุนพรรคการเมืองด้วยเหตุผล

(4) นโยบายแบบความโปร่งใส (The Transparency Option) โดยเป็นแนวทางที่เชื่อว่าควรให้ความอิสระแก่พรรคการเมืองและผู้บริจาคเช่นเดียวกัน เพียงแต่ต้องทำให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้

(5) นโยบายแบบสนับสนุน (The Advocacy Option) โดยเชื่อว่ามาตรการในแต่ละประเภทนั้นย่อมมีข้อจำกัดและจุดอ่อน การบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานผู้รับผิดชอบจึงสำคัญต่อการวิธีการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการสร้างแรงจูงใจเพื่อให้พรรคการเมืองทำตามกฎหมาย

(5) นโยบายแบบหลากหลาย (The Diversified Regulation Option) แนวทางจะเป็นการนำแนวทางทั้งหมดมาผสมผสานกันเพื่อออกแบบมาตรการให้แก้ไขได้ตรงสาเหตุ แต่เป็นเรื่องยากในการสร้างความสมดุลเรื่องการออกแบบรายละเอียดของมาตรการ

### 2.1.1.3 การนำมาตรการไปปฏิบัติโดยการบังคับใช้กฎหมาย<sup>4</sup>

แนวคิดนี้เป็นการอธิบายถึงกระบวนการและปัญหาของบังคับใช้กฎหมายควบคุมเงินบริจาค โดยได้แบ่งการอธิบายเป็น 3 ส่วน ได้แก่ กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

<sup>4</sup> Magnus Ohman, *Training in Detection and Enforcement (Tide) Political Finance Oversight Handbook* (Washington D.C.: International Foundation for Electoral Systems, 2003), pp. 22-41.

## กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) เป็นวิธีการนำนโยบายควบคุมเงินบริจาคไปปฏิบัติ เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างของนโยบาย การออกกฎหมายและวางแผนนำไปปฏิบัติ (Legislation and Implementation Planning) เป็นขั้นตอนสำคัญที่ต้องพิจารณาอันดับแรก โดยทั่วไปเนื้อหาของนโยบายหรือตัวบทกฎหมายต้องชัดเจน (Clear) กระชับ (Concise) และมีเหตุผล (Realistic) ประกอบกับผู้นำการปฏิรูปในฐานะผู้กำหนดนโยบายต้องศึกษาขอบเขตปัญหาซึ่งจะทำให้กำหนดเป้าหมายและออกแบบมาตรการให้อยู่บนพื้นฐานปัญหาที่เกิดขึ้นจริงและง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ พร้อมกับเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้แสดงความคิดเห็น กรณีนี้การไม่สนใจพรรคการเมืองและตัวแสดงการเมืองอื่นจะเสี่ยงต่อความล้มเหลวในการควบคุมเงินบริจาค

นอกจากนี้ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องเตรียมตัวและฝึกฝน (Preparation and Training) โดยสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่กำกับดูแล สมาชิกพรรคการเมือง รวมถึงสื่อมวลชน ตัวแทนเอกชน (NGO) และประชาชน และต้องเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการ กระบวนการตรวจสอบให้เข้าถึงได้ง่าย องค์กรที่บังคับใช้กฎหมายจะต้องให้ความสำคัญต่อข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอฝ่ายต่างๆ มากกว่าการใช้อำนาจบังคับในทางเดียว รวมถึงหาวิธีให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้ข้อมูลและตรวจสอบ มีกลไกการร้องเรียนเมื่อเกิดการละเมิดกฎหมายพร้อมกับกระบวนการตรวจสอบ (Compliance) และดำเนินการทางกฎหมายอย่างเข้มงวด

## อุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย

(1) ช่องว่างกฎหมาย (Legal loopholes) ต้องยอมรับความจริงว่าช่องว่างกฎหมายจะถูกค้นพบและพรรคการเมืองพร้อมจะใช้ประโยชน์เสมอหากทำให้ได้ประโยชน์ ดังนั้น ผู้ร่างกฎหมายต้องตรากฎหมายให้เกิดช่องว่างน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

(2) ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย (Ambiguous Laws) โดยทั่วไปกฎหมายควบคุมเงินบริจาคเกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์การบริจาค, กฎเกณฑ์ค่าใช้จ่ายหาเสียง ซึ่งอาจถูกกำหนดไม่รัดกุมหรือไม่ชัดเจนทำให้เกิดปัญหาตอนบังคับใช้จริง เช่น ถ้ากฎหมายกำหนดให้เปิดเผยเงินบริจาค แต่ระบุไม่ชัดเจนว่าเปิดเผยเงินบริจาคชนิดใดบ้าง หรือระบุให้เปิดเผยข้อมูลบริจาคแต่ไม่กำหนดกระบวนการว่าอย่างไร ที่ไหน เมื่อใด จึงเป็นเรื่องยากที่จะบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพ เป็นต้น

(3) ความไม่สมจริงของกฎหมาย (Unrealistic Laws) เป็นปัญหาที่พบบ่อยโดยเฉพาะการกำหนดมาตรการเรื่องการใช้จ่ายหรือเพดานรับบริจาคให้มีลักษณะต่ำที่สุดซึ่งโดยสภาพปัญหาทำให้อยู่แล้วที่ไม่สามารถกระทำได้จริง



(4) ความสับสนและขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่บังคับกฎหมาย (Confusion of roles in different regulatory bodies) โดยอาจมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายจำนวนมาก ทำให้เกิดความขัดแย้งหรือสับสนในอำนาจหน้าที่และเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมาย

(5) การขาดความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบ (Lack of administrative capacity in a regulatory body) มีเหตุผล 2 ข้อ ได้แก่ (1) หน่วยงานไม่เต็มใจบังคับใช้กฎหมายเพราะถูกแต่งตั้งและจรรีกรักดีต่อฝ่ายการเมือง (2) หน่วยงานเกรงกลัวต่อตบประมาทของรัฐบาลหากฟ้องร้องหรือลงโทษทางการเมืองแก่ผู้ละเมิดกฎหมาย

### คุณสมบัติและรูปแบบของผู้บังคับใช้กฎหมาย

หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายต้องมีคุณสมบัติ 2 ข้อที่สอดคล้องกัน ได้แก่ ความสมดุลระหว่างความเป็นอิสระต่อฝ่ายการเมืองกับความจริงจังในการรับผิดชอบต่อการควบคุมเงินบริจาค ซึ่งบางครั้งหน่วยงานเป็นอิสระ แต่การบังคับใช้กฎหมายอาจล้มเหลวด้วยเหตุผลเรื่องการปะทะกันของวัฒนธรรมขององค์กร เช่น กกต. เห็นว่าภารกิจหลักขององค์กร คือ การบริหารจัดการเลือกตั้งและอาจจะเลยเรื่องการควบคุมเงินบริจาค ด้วยเหตุนี้ จึงมีหลายประเทศที่แยกองค์กรที่รับผิดชอบเรื่องการจัดตั้งกับการควบคุมการเงินพรรคการเมืองออกจากกัน แต่โดยทั่วไป รูปแบบขององค์กรที่ควบคุมเงินบริจาคแบ่งได้ดังนี้

(1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Election Management Body) เป็นรูปแบบที่พบมากที่สุด โดยรูปแบบนี้ กกต. มีอำนาจในการเลือกตั้งและควบคุมการเงินของพรรคการเมือง

(2) หน่วยงานเฉพาะ (Specialty Body) ส่วนใหญ่ถูกตั้งเพื่อดูแลการดำเนินกิจกรรมทั้งหมดของพรรคการเมืองโดยเฉพาะ ซึ่งจะมีความเชี่ยวชาญในการกำกับดูแลการเงินมากกว่ารูปแบบอื่นๆ

(3) หน่วยงานของรัฐ (Government Department) กรณีนี้องค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมเงินบริจาคเป็นหน่วยงานรัฐ เช่น กระทรวง ข้อดี คือ ไม่ต้องตั้งหน่วยงานใหม่เพราะหน่วยงานรัฐมีความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลอยู่แล้ว แต่ข้อเสีย คือ เสี่ยงต่อความไม่เป็นอิสระและอคติในการบังคับใช้กฎหมาย

(4) ศาล (Courts) กรณีที่ศาลมีอำนาจควบคุมเงินบริจาค โดยทฤษฎีแล้วจะเพิ่มความเป็นไปได้ในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดขึ้นจริงได้มากกว่าแบบอื่น แต่ศาลอาจจะไม่สามารถปรับตัวหรือไม่เข้าใจธรรมชาติของปัญหาหากไปกว่าการตีความตัวบทกฎหมาย

(5) หน่วยงานอื่น (Other Institutions) อาจเป็นหน่วยงานต่อต้านการทุจริตหรือหน่วยงานอื่นของรัฐบาลที่เป็นสัมพันธ์กับรัฐบาลโดยตรง

## 2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการเงินพรรคการเมือง (The Concept of Party Finance)

### 2.1.2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับการเมืองและพรรคการเมือง

ความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับการเมืองเริ่มมีการศึกษาตั้งแต่ยุคแรกของการศึกษาการเมือง โดยร่องรอยความคิดนี้เห็นได้จากแนวคิดของอริสโตเติลที่อธิบายว่าบุคคลที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจเหนือกว่าย่อมมีโอกาสเข้าสู่อำนาจการเมืองได้ง่ายกว่าบุคคลอื่นสอดคล้องกับความคิดของ Herbert E. Alexander ที่กล่าวว่าบทบาทของเงินอยู่ในฐานะเครื่องมือที่ใช้แลกเปลี่ยนสินค้าและถูกใช้เพื่อแลกเปลี่ยนกับการสนับสนุนจากบุคคลจนทำให้ได้อำนาจทางการเมือง<sup>5</sup>

โดยปกติ ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยย่อมเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้ามามีส่วนทางการเมืองโดยการลงสมัครรับเลือกตั้งหรือรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อเป็นตัวแทนของคนส่วนรวมเข้าไปบริหารประเทศผ่านการเลือกตั้ง การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของบุคคลหรือพรรคการเมืองยิ่งอยู่ในระดับสูงเท่าใดก็จำเป็นต้องใช้เงินสูงด้วยเช่นกัน อย่างน้อยที่สุด สถานภาพด้านการเงินจะส่งผลต่อความได้เปรียบในแข่งขันและระดับการมีส่วนร่วมในระบบการเมือง ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่มีสถานภาพทางการเงินที่ดีย่อมได้เปรียบกว่าผู้ที่มีสภาพการเงินที่ด้อยกว่า เงินจึงเป็นทรัพยากรสำคัญในปฏิบัติการทางการเมืองจนมีคำกล่าวว่า การเมืองเป็นเรื่องของคนมีเงิน<sup>6</sup> ด้วยเหตุนี้การระดมหาเงินจึงภารกิจที่จำเป็นต่อพรรคการเมืองเพราะกิจกรรมการเมืองต้องใช้เงินจำนวนมากทำให้พรรคการเมืองต้องระดมทุนโดยเฉพาะการหันไปพึ่งพากลุ่มทุนและธุรกิจ

Bruno Wilhelm Speck ชี้ให้เห็นว่าเงินกับพรรคการเมืองต่างสัมพันธ์กันอย่างแยกขาดไม่ได้แต่หากควบคุมให้อยู่ในปริมาณที่เหมาะสมจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบอบการเมือง โดยสรุปว่าเงินสำคัญต่อพรรคการเมืองในฐานะที่เป็นช่องทางของการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะการบริจาคเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมในกระบวนการการเมือง เมื่อคนหลายกลุ่มบริจาคเงินแก่พรรค

<sup>5</sup> Herbert E. Alexander, "Political Finance Regulation International Perspective," in **Parties Interest Groups. And Campaigns Finance Law**, ed. Michael J. Malbin (Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1980), pp. 335-338.

<sup>6</sup> Herbert E. Alexander, **Financing Politics: Money, Elections and Political Reform**, 3 ed. (Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1984), p. 10.

การเมือง ทั้งหมดต่างต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเมืองทั้งสิ้น ผู้บริจาคต่างคาดหวังว่าจะส่งอิทธิพลไปสู่พรรคการเมืองให้ดำเนินกิจกรรมให้เป็นประโยชน์แก่ตนเอง อีกประการหนึ่ง เงินสะท้อนให้เห็นสภาพการแข่งขันทางการเมือง การหาเงินเพื่อสนับสนุนทางการเมืองเป็นธรรมชาติของการแข่งขันทางการเมือง เงินจะช่วยให้พรรคการเมืองหล่อหลอมผู้นำการเมืองที่มีภูมิหลังต่างกันให้มีความคิดใหม่ๆ ในการสื่อสารกับผู้เลือกตั้งและทำลายผู้นำแบบเดิม ทำให้มีการแข่งขันมากขึ้น เช่นเดียวกับมาตรการควบคุมเงินจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการแข่งขันทางการเมือง<sup>7</sup>

อย่างไรก็ตาม การศึกษาเรื่องการเงินกับพรรคการเมืองถูกพัฒนาขึ้นพร้อมกับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ปลายทศวรรษ ค.ศ. 1970-1990 ซึ่งเป็นช่วงที่กระแสประชาธิปไตยกระตุ้นให้หลายประเทศตะวันตกเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย (Democratic Transition) พร้อมกันนี้กระแสประชาธิปไตยได้สร้างคณาการหลัก 2 ประการต่อการศึกษารัฐการเงินกับพรรคการเมือง ด้านแรกเริ่มมีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับการเมืองอย่างเป็นระบบมากขึ้น เพราะกระแสการประชาธิปไตยทำให้พรรคการเมืองเข้ามามีบทบาทในฐานะตัวแทนของรัฐที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงกับประชาชนผ่านการเลือกตั้ง เงินจึงสำคัญโดยเป็นทรัพยากรในการหาเสียงและทำกิจกรรมการเมือง

Susan E. Scarrow อธิบายถึงความพยายามของนักรัฐศาสตร์ในการศึกษาผลกระทบของเงินต่อการเมืองในระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ต้นทศวรรษ ค.ศ. 1960 ว่าส่วนใหญ่การศึกษาเรื่องการเงินของพรรคการเมืองในยุคแรกจะเน้นการวิเคราะห์เชิงระบบ (Input-Output Analysis) โดยอธิบายว่าเงินที่ไหลสู่พรรคเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) ที่ส่งผลต่อความได้เปรียบในแง่การจัดองค์กรและการหาเสียง (Output) แนวการศึกษานี้ถูกพัฒนาขึ้นเมื่อข้อมูลเรื่องการเงินของพรรคการเมืองในหลายประเทศถูกเปิดเผย ก่อให้เกิดการศึกษาเรื่องการเงินของพรรคการเมืองทั้งกรณีเฉพาะประเทศและเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ นอกจากนี้ กระแสประชาธิปไตยยังทำให้ตระหนักถึงความจำเป็นสถาบันของพรรคการเมือง โดยหลายประเทศในยุโรปเริ่มพิจารณากฎหมายพรรคการเมืองครอบคลุมหลายเรื่อง เช่น ประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง สถานภาพทางกฎหมายของพรรค ความเป็นอิสระพรรค รวมถึงการเงินของพรรค โดยเริ่มต้นจากการมีกฎหมายพรรคการเมืองในเยอรมันปี ค.ศ. 1965 และแพร่หลายไปสู่ประเทศอื่นในยุโรป นับแต่นั้นมา จึงมีความพยายามในการพัฒนาวิธีการควบคุมความสัมพันธ์ของเงินกับพรรคเพื่อไม่ให้ทำลายคุณค่าระบอบประชาธิปไตย<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Bruno Wilhelm Speck, *Money in Politics: Sound Political Competition and Trust in Government* (Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 2013), pp. 3-4.

<sup>8</sup> Susan E. Scarrow, "Political Finance in Comparative Perspective," *Annual Review Politics Science* 10 (January 2007): 193-210.

ในขณะที่ Andreas Ufen นั้นอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับพรรคการเมืองบนพื้นฐานของการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางการเมือง 3 ตัวแสดง ได้แก่ พรรคการเมือง ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง กลุ่มธุรกิจ<sup>9</sup> โดยชี้ให้เห็นว่ารูปแบบความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันของตัวแสดงเหล่านี้ส่งผลต่อการเงินของพรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

(1) ความสัมพันธ์ที่พรรคการเมืองแยกจากฝ่ายบริหารชัดเจน เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันและแยกออกจากฝ่ายบริหารเพื่อทำกิจกรรมการเมืองปกติ โดยเชื่อมกับประชาชนผ่านนโยบายมากกว่าเครือข่ายอุปถัมภ์และไม่ถูกยึดเป็นเครื่องมือของรัฐหรือคณะบุคคล ความสัมพันธ์แบบนี้จะพบในประเทศที่ประชาธิปไตยลงหลักปักฐานแล้ว และมีปัญหาเรื่องการเงินของพรรคค่อนข้างน้อย

(2) ความสัมพันธ์ที่กลุ่มธุรกิจครอบงำพรรคการเมือง เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่พรรคการเมืองเป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับสังคมในบริบทที่รัฐส่วนกลางขาดประสิทธิภาพแต่อยู่ภายใต้การควบคุมของบุคคลหรือกลุ่มทุน พรรคการเมืองจะถูกควบคุมโดยนักธุรกิจและชนชั้นนำทางการเมือง ส่วนประชาชนจะเป็นเพียงผู้รับประโยชน์จากการสนับสนุนพรรคผ่านระบบอุปถัมภ์โดยที่ไม่รู้สึกถึงความเป็นเจ้าของพรรค ปัญหาการเมืองอำนาจเงินจึงเกิดจากนักการเมืองที่สร้างพรรคและเครือข่ายสนับสนุน และเข้าไปใช้อำนาจทางการเมืองในการแสวงหากำไรต่างๆ ความสัมพันธ์เช่นนี้เป็นอุปสรรคต่อการลงหลักปักฐานของพรรคที่ควรเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวนอน (Horizontal) ปัญหาที่พบในประเทศแถบเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น การมีบทบาทนำของนักธุรกิจต่อพรรคการเมืองในฟิลิปปินส์ซึ่งพรรคการเมืองขนาดใหญ่ถูกควบคุมโดยครอบครัวเพียงไม่กี่ครอบครัว เช่นเดียวกับกรณีพรรคไทยรักไทยของไทยที่มาจากทุนของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร หรืออิทธิพลของชนชั้นสูงในอินเดีย ปากีสถาน และบังคลาเทศ ที่สร้างเสียเปรียบให้กับนักการเมืองที่ไม่ร่ำรวยและไม่มีชื่อเสียง รวมถึงในญี่ปุ่นที่สมาชิกรัฐสภาถึง 2 ใน 3 มาจากครอบครัวเดียวกัน เป็นต้น เมื่อธุรกิจไปสัมพันธ์กับการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ ย่อมส่งผลกระทบต่อวิธีการและพฤติกรรมการใช้เงินของพรรคการเมือง ในระบบนี้ ผลประโยชน์ทางธุรกิจมีแนวโน้มจะครอบงำกระบวนการทางการเมือง

(3) ความสัมพันธ์แบบที่พรรคการเมืองมีบทบาทนำ เป็นความสัมพันธ์แบบที่พรรคถูกจัดตั้งและควบคุมโดยกลไกรัฐ แม้ว่าจะมีกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยแต่ก็ไม่มีเส้นแบ่งระหว่างข้าราชการ กลุ่มทุนธุรกิจ ซึ่งเป็นรากฐานของการปฏิบัติที่ผิดกฎหมายเรื่องเงินทุนการเมือง โดยเฉพาะ

<sup>9</sup> Andreas Ufen, "Linkages between Political Parties, Voters and Business," in **Funding of Political Parties and Election Campaigns a Handbook on Political Finance**, eds. Elin Falguera, Samuel Jones, and Magnus Ohman (Stockholm: IDEA, 2014), pp. 85-86.

อย่างยิ่งผู้นำการเมืองในความสัมพันธ์แบบนี้จะใช้พรรคเป็นเครื่องมือของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจของตัวเอง มักมีรูปแบบพรรคเด่นพรรคเดียว เกิดในบริบทที่รัฐมีความเข้มแข็งและไม่จำเป็นต้องพึ่งพาเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพล พบในประเทศที่เป็นรัฐพัฒนา (Developmental State) ได้แก่ ใต้หวัน เกาหลีใต้ เป็นต้น

#### 2.1.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับมาตรการควบคุมการเงินของพรรคการเมือง (Party Finance)<sup>10</sup>

มาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองในแต่ละประเทศย่อมมีมากน้อยและรายละเอียดของกลไกที่แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับเป้าหมายและบริบททางการเมืองที่จะเป็นตัวกำหนดว่าควรใช้มาตรการแบบใดเพื่อให้เหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหา แต่โดยภาพรวม มาตรการควบคุมเงินบริจาคตามแนวคิดการเงินของพรรคการเมืองมีดังนี้

1. คุณสมบัติผู้บริจาคและเพดานบริจาค (Donation bans and limits) เป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดว่าบุคคลหรือองค์กรใดบ้างสามารถบริจาคเงินให้พรรคการเมืองได้ และเพดานบริจาคสูงสุดมากน้อยเพียงใด โดยระดับของการกำหนดคุณสมบัติผู้บริจาคและเพดานบริจาค่นั้นขึ้นอยู่กับเป้าหมายว่าต้องการให้พรรคการเมืองระดมเงินจากแหล่งใดได้บ้าง และเป็นไปเพื่อป้องกันปัญหาใด ส่วนการกำหนดเพดานการบริจาคเป็นไปเพื่อป้องกันอิทธิพลของผู้บริจาคต่อพรรคการเมือง

<sup>10</sup> Magnus Ohman, "Getting the Political Finance System Right," pp. 21-28.

ตารางที่ 1 มาตรการเรื่องคุณสมบัติผู้บริจาค (Donation Ban)

คุณสมบัติผู้บริจาค (Donors)	เหตุผล (Rationale)
องค์กรต่างประเทศ (Foreign Entities)	เกิดจากแนวคิดการตัดสินใจด้วยตนเอง (Self Determination) โดยเพื่อป้องกันอิทธิพลจากต่างประเทศ
บริษัท (Corporations)	เพื่อจำกัดอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์และสร้างความเป็นอิสระของผู้สมัคร/พรรคการเมือง
หน่วยงานรัฐ/รัฐวิสาหกิจ (Public and Semi-Public Entities)	เพื่อหลีกเลี่ยงการนำเงินของส่วนรวมไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง
สหภาพแรงงาน (Trade Unions)	เพื่อหลีกเลี่ยงอิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์เนื่องจากอาจมีพรรคการเมืองที่ใกล้ชิดกับสหภาพแรงงาน
บริษัทที่มีสัญญาจ้างกับรัฐบาล (Corporations with Government Contracts)	ลดความเสี่ยงของการบริจาคเงินเพื่อคาดหวังจะได้ผลประโยชน์จากโครงการของรัฐบาล
เงินที่ไม่ระบุที่มา (Anonymous sources)	เพื่อให้เกิดความโปร่งใสเรื่องการระดมทุนของพรรคการเมืองและเพิ่มโอกาสในการติดตามที่มาของเงินได้ง่าย
การบริจาคทางอ้อม (Indirect Donations)	เพื่อควบคุมมาตรการอื่นให้ง่ายต่อการตรวจสอบและป้องกันการบริจาคผ่านบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่น

ที่มา: Magnus Ohman, “Getting the Political Finance System Right,” in **Funding of Political Parties and Election Campaigns A Handbook on Political Finance**, eds. Elin Falguera, Samuel Jones and Magnus Ohman (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance), pp.21-22.

2. การเปิดเผยข้อมูลเงินบริจาค (Transparency Requirements) โดยฐานคิดของมาตรการนี้เกี่ยวข้องกับความร่วมมือทางการเมืองผ่านการเข้าถึงข้อมูลด้านรายได้และรายจ่ายของพรรค

การเมือง การเปิดเผยข้อมูลการเงินมีส่วนช่วยสร้างความโปร่งใสและเพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยอาจบังคับใช้กับพรรคการเมืองและผู้สมัครรายบุคคล จำแนกได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 มาตรการเรื่องการเปิดเผยข้อมูลเงินบริจาค (Transparency Requirements)

ข้อพิจารณา	ตัวเลือกที่ใช้	ข้ออธิบาย
ความถี่/ ระยะเวลาของ การเปิดเผย ข้อมูล	ข้อมูลการเงินทั่วไป (Regular Reports)	กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลการเงินช่วงรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งโดยจะช่วยสร้างความโปร่งใสและลดการทุจริต ทั้งนี้ ควรเปิดเผยต่อสาธารณะสื่อมวลชน นักวิชาการ และกลุ่มผลประโยชน์ก่อนวันเลือกตั้งเพื่อให้ผู้เลือกตั้งทราบข้อมูลก่อนตัดสินใจลงคะแนน
	ข้อมูลค่าใช้จ่ายหาเสียง (Campaign Reports)	เพื่อสร้างความโปร่งใสหลังการเลือกตั้งโดยเปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายเงินรณรงค์หาเสียง
องค์กรที่ต้อง เปิดเผยข้อมูล	พรรคการเมือง (Political Parties)	พรรคการเมืองจะมีความเป็นสถาบันทางการเมืองได้ต้องมีการจัดการการเงินที่ดี
	ผู้สมัครเลือกตั้ง (Candidates)	ระบบเลือกตั้งมักมุ่งความสนใจที่พรรคแต่การทราบข้อมูลการเงินผู้สมัครช่วยให้โปร่งใสมากขึ้น
	พรรคที่สาม (Third parties)	สร้างความโปร่งใสและปิดช่องว่างของกฎหมาย
	รายรับ (Income)	แหล่งที่มาของเงินสำคัญต่อผู้ลงคะแนนที่จะตัดสินใจความเป็นอิสระของพรรคและผู้สมัคร

เรื่องที่ต้อง รายงาน	รายจ่าย (Spending)	ช่วยควบคุมวงเงินการใช้จ่ายและช่วยให้ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งตัดสินใจว่าพรรคใช้จ่ายเงิน (รวมถึงเงินอุดหนุนรัฐ) ไปเพื่อกิจกรรมใด และจำนวนเท่าใด
	ทรัพย์สินและหนี้สิน (Assets and debts)	ข้อมูลมีประโยชน์ต่อการพิจารณาความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ และทำให้ตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงความมั่งคั่งของผู้สมัครได้
การเปิดเผยต่อ สาธารณะ	ไม่เปิดเผยข้อมูล(None)	ข้อมูลจะถูกเก็บเป็นความลับโดยองค์กรที่รับผิดชอบ อาจช่วยปกป้องความเป็นส่วนตัวส่วนตัวแต่เสี่ยงต่อความไม่โปร่งใส
	เปิดเผยข้อมูลบางส่วน (Summaries only)	เผยแพร่เฉพาะบทสรุปของข้อมูลซึ่งให้ความโปร่งใสน้อยกว่าที่ควรจะเป็น
	เปิดเผยข้อมูลทุกอย่าง (All received Information)	ให้ความโปร่งใสสูงสุดแต่อาจจำเป็นต้องปกป้องความเป็นส่วนตัวของผู้บริจาคเงินรายย่อย

ที่มา: Magnus Ohman, “Getting the Political Finance System Right,” in **Funding of Political Parties and Election Campaigns A Handbook on Political Finance**, eds. Elin Falguera, Samuel Jones and Magnus Ohman (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance), p.28.

3. การอุดหนุนเงินจากรัฐ (Public Funding) เป็นมาตรการที่รัฐนำเงินงบประมาณมาสนับสนุนการทำกิจกรรมของพรรคการเมืองทั้งช่วงหาเสียงเลือกตั้งและกิจกรรมทั่วไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้พรรคและผู้สมัครทุกฝ่ายเข้าถึงกระบวนการทางการเมืองอย่างเท่าเทียม ลดผลกระทบจากความแตกต่างทางการเงินระหว่างพรรคใหญ่และพรรคเล็ก ซึ่งช่วยส่งเสริมความเท่าเทียมและสร้างระดับความเป็นพหุนิยมทางการเมือง รายละเอียดของมาตรการ มีดังต่อไปนี้



## ตารางที่ 3 มาตรการเรื่องการอุดหนุนเงินโดยรัฐ (Public Funding)

ข้อพิจารณา	ตัวเลือกที่ใช้	ข้ออธิบาย
เกณฑ์การได้รับเงินอุดหนุน	ไม่มีเกณฑ์ขั้นต่ำ	เพิ่มความหลากหลายแต่เสี่ยงต่อการกระจายตัวทางการเมืองและการสูญเสียทรัพยากรโดยเปล่าประโยชน์
	คะแนนเสียงที่ชนะ	อุดหนุนทุกพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงจากประชาชน
	จำนวนที่นั่งในสภา	อุดหนุนพรรคที่ได้ที่นั่งในสภาซึ่งยากสำหรับพรรคใหม่ๆที่ต้องการเข้าถึงสภา
	จำนวนผู้สมัคร	อุดหนุนแก่พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครลงเลือกตั้ง
เกณฑ์การจัดสรร	อุดหนุนทุกฝ่ายเท่ากัน	สนับสนุนพหุนิยมของพรรคการเมืองแต่อาจสร้างการกระจายของพรรคการเมือง
	คะแนนเสียง/จำนวน ส.ส.	พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงหรือจำนวนที่นั่งมากจะได้รับการอุดหนุนมาก
	จำนวนผู้สมัคร	พรรคที่ส่งผู้สมัครมากจะได้รับการอุดหนุนมากด้วย
	อุดหนุนผู้สมัครโดยตรง	สนับสนุนการระดมทุนของผู้สมัคร
ระยะเวลาอุดหนุน	อุดหนุนเป็นประจำ	สนับสนุนพรรคการเมืองในระหว่างการเลือกตั้ง
	อุดหนุนก่อนการเลือกตั้ง	อุดหนุนเงินล่วงหน้าเพื่อใช้รณรงค์หาเสียงเลือกตั้งโดยเกณฑ์จัดสรรขึ้นอยู่กับผลการเลือกตั้งก่อนหน้านี้
	อุดหนุนหลังการเลือกตั้ง	พรรคต้องระดมทุนไปก่อนและจะได้รับการอุดหนุนภายหลังโดยขึ้นอยู่กับความนิยมในปัจจุบัน
ระดับการให้เงินอุดหนุน	ระดับการอุดหนุนที่เหมาะสม	การอุดหนุนที่น้อยไปไม่ส่งผลต่อพรรคพรรค แต่หากมากเกินไปอาจตัดความสัมพันธ์ระหว่างพรรคกับสาธารณะ

การใช้จ่ายเงิน อุดหนุน	การหาเสียง	ให้ใช้เพื่อการหาเสียงเท่านั้นหรือ กิจกรรมอื่นด้วย
	เป้าหมายอื่น	ความเท่าเทียมทางเพศ, การวิจัย, พัฒนา เยาวชนพรรค เป็นต้น

ที่มา: Magnus Ohman, “Getting the Political Finance System Right,” in **Funding of Political Parties and Election Campaigns A Handbook on Political Finance**, eds. Elin Falguera, Samuel Jones and Magnus Ohman (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance), pp.22-26.

4. การห้ามและการจำกัดการใช้จ่าย (Spending bans and limits) เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ต้องการควบคุมและลดค่าใช้จ่ายโดยรวมในการเลือกตั้ง โดยจะช่วยลดความได้เปรียบของผู้สมัครได้เปรียบเรื่องทุน กฎเกณฑ์จะบอกว่าพรรคและผู้สมัครจะใช้จ่ายเงินทำกิจกรรมอะไรได้บ้าง และใช้ได้จำนวนเท่าใด การจำกัดการใช้จ่ายเงินจะช่วยให้พรรคการเมืองและผู้สมัครระดมเงินจากผู้บริจาครายย่อยได้มากขึ้น จำแนกได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4 มาตรการการห้ามและจำกัดการใช้จ่ายของพรรคการเมือง

ข้อพิจารณา	ตัวเลือกที่ใช้	คำอธิบาย
จำนวนเงินใช้จ่าย	จำนวนเงินที่แน่นอน	เข้าใจง่าย แต่ละเอียดเรื่องความแปรปรวนในขนาดของเขตเลือกตั้ง
	จำนวนเงินต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	อนุญาตให้เปลี่ยนแปลงวงเงินในเขตเลือกตั้งที่ขนาดต่างกันเพราะเขตใหญ่ต้องใช้จ่ายเงินมากขึ้นในการเข้าถึงผู้มีสิทธิ

ที่มา: Magnus Ohman, “Getting the Political Finance System Right,” in **Funding of Political Parties and Election Campaigns A Handbook on Political Finance**, eds. Elin Falguera, Samuel Jones and Magnus Ohman (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance), pp.26-28.

## 2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

### 2.2.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทย

จากการสำรวจวรรณกรรม พบว่ามีงานวิจัยที่ชี้ให้เห็นถึงปัญหาการควบคุมเงินบริจาคของพรรคการเมืองไทยหลายฉบับ เช่น วิทยานิพนธ์เรื่อง “การระดมเงินอุดหนุนพรรคการเมือง : ศึกษาวิเคราะห์ในเชิงกฎหมาย” ของอุทัย ทวีโชติ<sup>11</sup> ศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการระดมเงินอุดหนุนพรรคการเมืองก่อนปี พ.ศ.2540 ผ่านการวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมาย ซึ่งได้ข้อสรุปว่า เงินบริจาคของพรรคการเมืองส่วนใหญ่มาจากการพึ่งพากลุ่มธุรกิจมากกว่าการระดมเงินจากผู้บริจาครายย่อยทำให้พรรคขาดความอิสระ ทั้งนี้ การไม่กำหนดกลไกควบคุมรายรับรายจ่ายของพรรคการเมืองทำให้เกิดปัญหาความไม่โปร่งใสเนื่องจากตรวจสอบไม่ได้ และการจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยพัฒนาการทำงานของ ส.ส. ในโครงการพัฒนาชนบทในเขตเลือกตั้งไม่ได้มีส่วนในการพัฒนาพรรคการเมือง ส่วนสุดท้ายอุทัยได้เสนอว่า รัฐควรกำหนดให้พรรคการเมืองเปิดเผยชื่อและที่อยู่ของผู้บริจาครายใหญ่ให้สาธารณชนรับทราบและจัดตั้งองค์กรเพื่อตรวจสอบการรับ/จ่ายเงินของพรรคการเมือง พร้อมกับใช้มาตรการทางภาษีจูงใจผู้บริจาครายย่อยและอุดหนุนเงินแก่พรรคการเมืองโดยตรง

<sup>11</sup> อุทัย ทวีโชติ, "การระดมเงินอุดหนุนพรรคการเมือง: ศึกษาวิเคราะห์ในเชิงกฎหมาย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535).

หลังจากมีการปฏิรูปการเมืองในปี พ.ศ.2540 กลไกควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองจึงถูกกำหนดขึ้นใหม่ งานวิจัยของ สุนิติ ชาวสำอางค์ เรื่อง “บทบาทของรัฐในการกำหนดระเบียบทางการเงินของพรรคการเมือง”<sup>12</sup> ได้ศึกษาบทบาทของรัฐต่อการกำหนดระเบียบทางการเงินของพรรคการเมือง โดยสรุปว่า ประเทศไทยเริ่มมีบทบาทในการพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นอิสระจากกลุ่มธุรกิจโดยให้รัฐอุดหนุนเงินแก่พรรคการเมืองและช่วยเหลือค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภค, กำหนดมาตรการภาษีเพื่อจูงใจให้คนบริจาค รวมถึงกำหนดมาตรการเพื่อตรวจสอบการรับหรือการใช้จ่ายเงินเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ซึ่งกลไกที่ใช้ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายพรรคการเมืองในต่างประเทศ แต่เมื่อนำมาบังคับใช้ในไทยยังขาดสาระสำคัญที่ช่วยให้เกิดผลปฏิบัติได้จริง เช่น ขอบเขตวงเงินบริจาค การเปิดเผยชื่อและที่อยู่ของผู้บริจาค สอดคล้องกับข้อสรุปของงานวิจัยเรื่อง “มาตรการในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง” ของนพพล ศุภมงคลพร<sup>13</sup> ที่บอกว่าขาดความชัดเจนในเชิงรูปแบบเพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าบริจาคจำนวนเท่าใดต้องส่งจ่ายเป็นเช็คที่ตรวจสอบได้ง่ายกว่าเงินสด หรือการกำหนดเฉพาะโทษปรับแต่ไม่มีโทษจำคุกในกรณีกรรมการพรรคการเมืองกรณีแสดงที่มาของรายได้เป็นเท็จ รวมถึงวิธีการและระยะเวลาเปิดเผยข้อมูลการบริจาคขาดความชัดเจน เพราะไม่ได้กำหนดว่ามีกระบวนการอย่างไร เปิดเผยที่ไหน ช่องว่างดังกล่าวส่งผลต่อความโปร่งใสและความเป็นสถาบัน เพราะพรรคการเมืองต้องมีฐานจากประชาชนแต่กลับกลายเป็นว่าเงินบริจาคส่วนใหญ่มาจากบุคคลหรือกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

บทความเรื่อง Party Elites in the Business Conglomerate Model of Thai Political Parties ของ Siripan Nogsuan Sawasdee ได้ตอกย้ำถึงปัญหาการควบคุมเงินบริจาคภายใต้ พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 โดย Siripan ได้ศึกษารูปแบบของพรรคการเมืองไทยหลังการเลือกตั้งปี พ.ศ.2544 และสรุปว่าพรรคการเมืองไทยได้ก้าวสู่ยุคที่กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่เข้าควบคุมอำนาจรัฐโดยตรงผ่านการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยหลักฐานข้อหนึ่งที่สนับสนุนความคิดนี้ คือ การพิจารณารายได้ของพรรคการเมือง Siripan ใช้แนวคิดของ Panebianco ที่วัดความเป็นสถาบันพรรคจากระดับความอิสระของพรรคโดยดูระดับการพึ่งพาของส่วนต่างๆภายในพรรคและการแสวงหาการสนับสนุนจากภายนอกพรรค<sup>14</sup> และสรุปว่าพรรคไทยรักไทยมีความเป็นอิสระต่ออิทธิพลภายนอกแต่เป็น

<sup>12</sup> สุนิติ ชาวสำอางค์, "บทบาทของรัฐในการกำหนดระเบียบทางการเงินของพรรคการเมือง," (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชาศิลปศาสตร์ (รัฐศาสตร์) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542).

<sup>13</sup> นพพล ศุภมงคลพร, "มาตรการในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง," (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549).

<sup>14</sup> Panebianco อธิบายว่า พรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบันสูงจะสามารถควบคุมหรือจัดการกับอิทธิพลภายนอกพรรคได้เป็นอย่างดีเช่นเดียวกับการจัดการทางการเงินของพรรค โดยรายได้ของพรรคการเมืองจะต้องไม่ผูกขาดอยู่กับแหล่งที่มาเพียงแหล่งเดียวหรือเพียงไม่กี่แหล่ง แต่ที่มาของรายได้จะต้องมาจากหลายช่องทาง

ความเป็นอิสระที่หัวหน้าพรรคเข้าควบคุมทรัพยากรเงินอย่างเบ็ดเสร็จ ความเป็นอิสระนี้จึงตั้งอยู่บนฐานของการใช้ทรัพยากรเงินบังคับบัญชาเสมือนเป็นลูกจ้างบริษัท สะท้อนให้เห็นเอกลักษณ์พรรคชนชั้นนำของคนเดียวและหากมองในแง่การสนับสนุนจากภายนอกพรรค ไม่มีความหลากหลายของที่มารายได้ เพราะรายได้ของพรรคเกิดจากระดมทุนของชนชั้นนำพรรค โดยเฉพาะหัวหน้าพรรค คณะกรรมการบริหารพรรค ดังนั้น จึงมีความเป็นสถาบันทางการเมืองที่ต่ำ<sup>15</sup>

เช่นเดียวกับงานวิจัย เรื่อง “ชนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง” ของชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ที่ศึกษาระบบการเงินทั้งรายรับและการใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมการเมืองของพรรคการเมือง (Political Activity) ชัยวัฒน์ ชี้ให้เห็นว่าความไม่ชัดเจนของกลไกควบคุมการเงินโดยเฉพาะไม่กำหนดวงเงินบริจาค ทำให้เกิดการระดมทุนทางการเมืองและการใช้เงินจำนวนมากในการหาเสียงเลือกตั้งจนนำไปสู่สภาพการเมืองที่เขาใช้คำว่า ชนกิจการเมือง (Political Finance)<sup>16</sup> นอกจากนี้ได้สำรวจมาตรการควบคุมเงินของต่างประเทศโดยเปรียบเทียบระหว่าง สหรัฐฯ ฝรั่งเศส อังกฤษ เยอรมัน และสรุปว่าประเทศเหล่านี้มีระบบเลือกตั้งและระบบการเมืองแตกต่างกันเป็นปัจจัยแวดล้อม (Context) ที่ทำให้การกำหนดมาตรการควบคุมเงินรายละเอียดแตกต่างกันไปด้วย อย่างไรก็ตาม ชัยวัฒน์ได้เสนอให้รัฐปรับปรุงกฎหมายให้กลไกการควบคุมวางอยู่บนหลักการ 2 ข้อ คือ ความโปร่งใส และประชาชนสามารถตรวจสอบได้

โดยสรุป การศึกษาและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทยเน้นไปที่การวิเคราะห์รูปแบบของมาตรการที่ถูกนำมาควบคุมพรรคการเมือง แต่ยังคงขาดการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการปฏิรูปที่เป็นเบื้องหลังและที่มาของมาตรการดังกล่าวและการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศอื่นพร้อมกับการนำข้อมูลสถิติเงินบริจาคมานับสนุน ซึ่งงานวิจัยฉบับนี้จะมาเพิ่มเติมในเรื่องดังกล่าว

## 2.2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของญี่ปุ่น

จากการสำรวจวรรณกรรม พบว่ามีงานที่สะท้อนประเด็นการปฏิรูปกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมืองกับปัญหาเงินบริจาคของญี่ปุ่น โดยชี้ให้เห็นสถานการณ์และปัญหา ตลอดจนกระบวนการหาวิธีแก้ไข ตัวอย่างเช่น

<sup>15</sup> Siripan Nogsuan Sawasdee, **Thai Political Parties in the Age of Reform** (Bangkok: Institute of Public Policy Studies), p. 94.

<sup>16</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, **ชนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 5-15.

งานวิจัยของ Matthew Carlson เรื่อง Money in Japanese Politics Regulations and Reform<sup>17</sup> มุ่งสนใจศึกษาใน 2 ประเด็น คือ (1) ระบบควบคุมเงินทางการเมืองของญี่ปุ่นผ่านการวิเคราะห์พัฒนาการกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง (PFCL) และ (2) ผลลัพธ์บางประการของการปฏิรูป ในประเด็นแรก Carlson อธิบายว่า การควบคุมเงินทุนทางการเมืองภายใต้ระบบเก่า (ค.ศ. 1948 -1993) เน้นที่การควบคุมการเงินของพรรคการเมืองเข้มงวดมากกว่าผู้สมัครรายบุคคล ซึ่งเป็นข้อบกพร่องทางกฎหมายในระบบเก่าที่ทำให้ญี่ปุ่นประสบกับปัญหาการทุจริตการเมืองอย่างสม่ำเสมอ จนนำไปสู่จุดสิ้นสุดของระบบเก่าในปี ค.ศ.1993 และเข้าสู่ช่วงการปฏิรูปการเมือง โดยญี่ปุ่นปฏิรูปมาตรการควบคุมเงินทุนทางการเมืองโดยกำหนดเพดานการบริจาค และให้รัฐอุดหนุนเงินแก่พรรคการเมือง และเปลี่ยนระบบเลือกตั้งเพื่อต้องการลดปริมาณเงินในระบบการเมือง ซึ่งภายหลังการปฏิรูป Carlson ได้อธิบายผลลัพธ์บางประการภายใต้กลไกควบคุมในระบบใหม่ โดยนำข้อมูลสถิติการเงินพรรคการเมืองของพรรคการเมือง 2 พรรค ได้แก่ พรรค LDP และพรรค DPJ รวมทั้งการเงินของกลุ่มการเมือง (Factions) ในพรรค LDP มาวิเคราะห์ โดยสรุปว่า การนำระบบอุดหนุนเงินโดยรัฐมาใช้ช่วยลดการพึ่งพาเงินบริจาคจากกลุ่มทุนได้ แต่ถ้าเทียบสัดส่วนโดยภาพรวม เงินอุดหนุนจากรัฐยังอยู่ในสัดส่วนที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับกับเงินที่พรรคการเมืองระดมทุนได้ แต่การปฏิรูปไปสู่ระบอบใหม่หลังปี ค.ศ.1994 เป็นจุดเริ่มต้นที่ส่งผลให้ความมั่งคั่งทางการเงินและอิทธิพลของกลุ่มการเมือง (Faction) ภายในพรรค LDP ลดลง

ในขณะที่ข้อค้นพบในงานของ Verena Blechinger เรื่อง Corruption through political contributions in Japan<sup>18</sup> ที่ศึกษาการทุจริตผ่านเงินบริจาคพรรคการเมืองของญี่ปุ่นและการปฏิรูปกฎหมายพรรคการเมือง สรุปว่า สถานการณ์การเงินของพรรคการเมืองก่อนการปฏิรูปนั้น ส.ส.ไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนจากพรรคต้นสังกัด โดยเฉพาะพรรค LDP ที่นับตั้งแต่ก่อตั้งพรรคในปี ค.ศ.1955 ได้เกิดการรวมกลุ่มการเมืองภายในพรรคอีกชั้นหนึ่ง (Faction) โดยจัดระบบภายในกลุ่มที่มีหัวหน้ากลุ่ม สมาชิกกลุ่ม ที่อุปถัมภ์กันและกัน มีสำนักงาน ทรัพยากรบุคคล และสำนักงานแยกต่างจากพรรค วัฒนธรรมการเมืองแบบนี้ส่งผลให้สมาชิกภักดีต่อกลุ่มตนเองมากกว่าพรรค และการแบ่งกลุ่มการเมืองนั้นสัมพันธ์กับระบบเลือกตั้ง เนื่องจากระบบเลือกตั้งที่มีเขตเลือกตั้งขนาดกลางและมีสมาชิกได้หลายคนแต่โอนคะแนนเสียงไม่ได้ ทำให้มีการแข่งขันภายในพรรค เพราะผู้สมัครต่างเป้าหมายคือผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งกลุ่มเดียวกันแต่ต่างฝ่ายก็ต้องการชนะเลือกตั้ง จึงเป็นเรื่องยากที่ผู้สมัครพรรคเดียวกัน

<sup>17</sup> Matthew Carlson, "Money in Japanese Politics: Regulations and Reform," in **The Routledge Handbook of Japanese Politics**, ed. Alisa Gaunder (London: Routledge, 2011), pp. 70-80.

<sup>18</sup> Verena Blechinger, "Corruption through Political Contributions in Japan.," accessed July 17, 2016, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN019148.pdf>.

จะมีแนวคิดทางการเมืองหรือนโยบายที่เหมือนกัน ดังนั้น การแข่งขันกันจึงสูงและเรื่องเป็นสาเหตุให้การใช้เงินจ่ายเงินสูงมากไปด้วย ทั้งค่าใช้จ่ายเรื่องบุคลากร การสื่อสาร หรือค่าเดินทาง ประกอบกับพรรคเองไม่สามารถสนับสนุนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม ผู้สมัครจึงอาศัยเงินส่วนตัวหรือเงินจากธุรกิจท้องถิ่นตัวเองโดยเฉพาะการระดมทุนผ่านองค์กรโคเอ็นโก โดยนักการเมืองสามารถจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นมารับบริจาคเงินอย่างไม่จำกัด อย่างไรก็ตาม หลังการปฏิรูป Blechinger กลับมีความเห็นแตกต่างจากข้อสรุปของ Matthew Carlson ที่สรุปว่าแนวโน้มของปัญหาการควบคุมเงินบริจาคลดลง โดย Blechinger สรุปว่า แท้จริงแล้ว การทุจริตทางการเมืองมีได้ลดลงแต่อย่างไรก็ตาม โดยได้ยกหลักฐานเรื่องเหตุการณ์ทุจริตที่เกิดขึ้นหลายครั้งในช่วงหลังปี ค.ศ.1993 ได้แก่ เหตุการณ์ทุจริต The Sagawa Kyubin ปี ค.ศ.1993 เหตุการณ์ทุจริตเกี่ยวกับน้ำมัน ปี ค.ศ.1997 เหตุการณ์การทุจริตของอดีต รมว.กระทรวงคมนาคมญี่ปุ่น ปี ค.ศ. 2000 เป็นต้น

เช่นเดียวกับงานของ Brian Woodall เรื่อง “Japanese political finance and its dark side”<sup>19</sup> ที่เห็นว่าญี่ปุ่นยังประสบปัญหาการควบคุมเงินบริจาคอยู่ งานศึกษาของ Woodall ได้นำเสนอด้านมืดของเงินในระบบการเมืองญี่ปุ่นด้วยการอธิบายวิธีแก้ปัญหาคอมพิวเตอร์และปัจจัยที่ทำให้ความไม่โปร่งใสยังคงอยู่ด้วยการตั้งคำถาม 2 ข้อ คือ (1) ญี่ปุ่นมีวิธีการแก้ไขปัญหาการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองและนักการเมืองอย่างไร โดยมุ่งความสนใจไปที่การปฏิรูปในปี ค.ศ. 1994 (2) เพราะเหตุใดการทุจริตในเงินทุนการเมืองยังคงเพิ่มขึ้นแม้จะมีการปฏิรูปไปแล้วหลายครั้ง Woodall ตอบคำถามแรกด้วยการสำรวจกฎหมายใหม่ และชี้ให้เห็นว่าแม้ว่าผลการบังคับใช้กฎหมายหลังการปฏิรูปจะช่วยลดปริมาณเงินบริจาคโดยรวมลง แต่จากหลักฐานพบว่า หลายกรณีที่นักการเมืองพยายามหลีกเลี่ยงการบังคับใช้กฎหมายด้วยการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับผู้บริจาคในเบื้องหลังซึ่งไม่สามารถเห็นได้ทั่วไปโดย Woodall เรียกว่า ตลาดมืดทางการเมือง (Black market) ซึ่งเป็นช่องทางในการทำธุรกรรมทางการเมือง ผู้สมัครจะเข้ามาต่อรองกับผู้บริจาคเพื่อแลกกระหว่างเงินบริจาคที่ผิดกฎหมาย (Shady Donations) กับผลประโยชน์บางอย่างที่เกิดจากอำนาจรัฐ โดยนักการเมืองเปิดโอกาสให้เข้ามาอิทธิพลต่อการจัดสรรผลประโยชน์เชิงนโยบายอาจออกมาในรูปแบบสัญญาโครงการของรัฐ (Public works contracts) การใช้จ่ายของรัฐ (Government Payments) การอนุมัติโครงการของฝ่ายบริหาร (Administrative approvals) เป็นต้น ข้อตกลงระหว่าง 2 ฝ่ายที่จะมีความน่าเชื่อถือเมื่อนักการเมืองมีเครื่องหมายการค้า (Brand) ในฐานะเป็นผู้ดำเนินนโยบายเอื้อต่อผู้บริจาค

<sup>19</sup> Brain Wodall, "Japanese Political Finance and Its Dark Side," in *Party in Politics in Japan: Political Chaos and Stalemate in the 21st Century*, eds. Ronald J. Hrebendar and Akira Nakamura (New York: Routledge, 2015), pp. 56-79.

ด้วยเหตุนี้ นักการเมืองจึงพยายามสร้างความน่าเชื่อถือผ่านการเพิ่มสมาชิกในกลุ่ม เช่น มุ่งการเมืองในพรรคและสร้างนโยบายที่มีชื่อเสียงเพื่อจูงใจผู้บริจาค

Woodall สรุปตอนท้ายว่ามี 3 ปัจจัยที่ทำให้ความไม่โปร่งใสในระบบการควบคุมเงินของพรรคในญี่ปุ่นยังเพิ่มขึ้น ได้แก่ (1) การประนีประนอมและปฏิสัมพันธ์ของผู้สมัครกับผู้สนับสนุนผ่านองค์กรโคเอ็นไก (2) ช่องว่างระหว่างค่าใช้จ่ายของผู้สมัครกับเงินสนับสนุนจากพรรค เพราะนักการเมืองต้องดูแลพนักงาน สำนักงาน รวมถึงเขตพื้นที่ของตนเอง ทำให้รายจ่ายค่อนข้างสูง บางครั้งต้องใช้เงินส่วนตัว ช่องว่างระหว่างรายได้กับรายจ่ายโดยเฉลี่ยมีแนวโน้มกว้างขึ้นจึงเป็นแรงจูงใจให้นักการเมืองเข้ามาต่อรองในตลาดมืด (3) ปัญหาขององค์กรที่บังคับใช้กฎหมาย การทุจริตในระบบเงินทุนการเมืองญี่ปุ่นจะยังไม่หายไปตราบเท่าที่ยังมีปัจจัยที่ทำให้ปัญหาดังกล่าวอยู่

### 2.3 การสังเคราะห์กรอบแนวคิดและทฤษฎี

จากแนวคิดที่ว่าด้วยรูปแบบการปฏิรูปการเงินของพรรคการเมือง (Model of Party Finance Reform), แนวคิดการเงินของพรรคการเมือง (Party Finance theory) ที่ใช้ศึกษาการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองใน 3 ประเด็น ได้แก่ (1) เป้าหมาย กระบวนการปฏิรูป (2) มาตรการที่ใช้ในการปฏิรูป (3) ผลลัพธ์ของการปฏิรูป สามารถนำมาสังเคราะห์กรอบแนวคิดของผู้วิจัยได้ดังนี้

1. แนวคิดรูปแบบการปฏิรูปการเงินของพรรคการเมืองว่าด้วยการกำหนดเป้าหมายและการพิจารณาบริบททางการเมือง (Goals and Context) นำมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์แนวทางที่ผู้นำการปฏิรูป (Reformers) แสดงถึงความปรารถนาให้การควบคุมเงินบริจาคว่าเป็นไปในทิศทางใดและพิจารณาปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อการกำหนดกลไกควบคุมให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยมุมมองนี้เป็นการอธิบายการปฏิรูปจากระดับหน่วยใหญ่ที่ให้ความสำคัญกับบริบทแวดล้อมทางการเมือง ผู้วิจัยจะพิจารณาการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคของไทยกับญี่ปุ่นโดยดูว่าผู้นำการปฏิรูปมีมุมมองอย่างไรก็ตาม การวางเป้าหมายการปฏิรูป คำนึงถึงบริบททางการเมืองมากน้อยแค่ไหน และปัจจัยใดที่มีผลต่อการตัดสินใจกำหนดเป้าหมายของการปฏิรูป

2. ปฏิสัมพันธ์ของชนชั้นนำทางการเมือง โดยพิจารณาว่าการกำหนดมาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง เป็นการปฏิรูปที่เกิดจากการตัดสินใจของชนชั้นนำหรือปฏิสัมพันธ์ของชนชั้นนำกลุ่มต่างๆ ที่ทำการต่อรองและประนีประนอมกันจนได้ข้อสรุป ซึ่งที่มาผ่านมาการกำหนดกลไกควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองสอดคล้องกับแนวคิดชนชั้นนำ เนื่องจากมีคนเพียงไม่กี่กลุ่มเท่านั้นที่มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดมาตรการควบคุมเงินส่วนญี่ปุ่นเป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำด้วยกัน ซึ่งเกิดการต่อรองตกลงกันบนฐานที่ต่างฝ่ายต่างไม่ต้องการเสียประโยชน์ แม้ว่าจะมีตัวแสดง

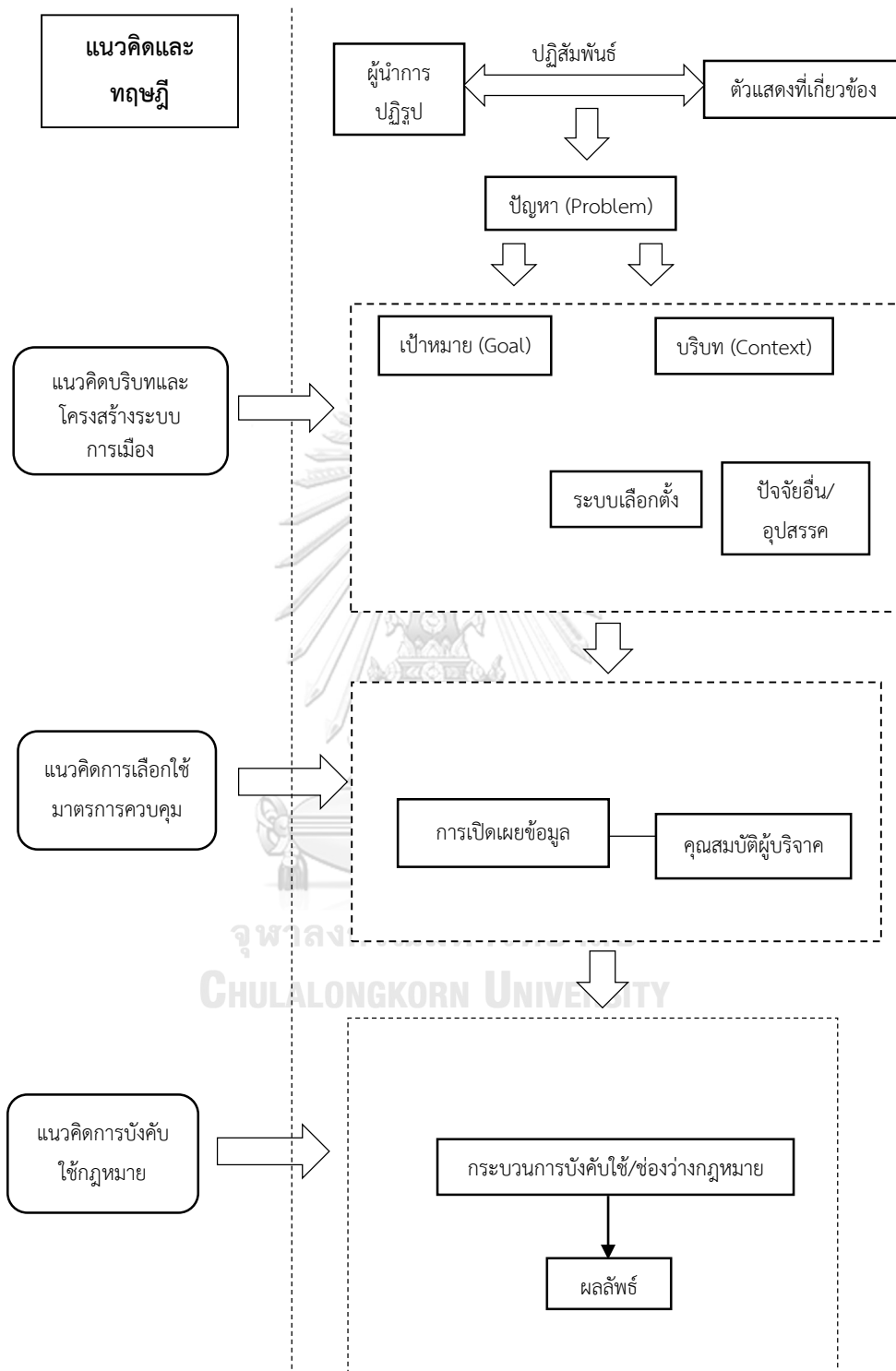


เข้ามาเกี่ยวข้องมากแต่ตัวแสดงเหล่านั้นส่วนใหญ่แล้วล้วนเป็นกลุ่มการเมืองและชนชั้นนำในระบบการเมือง

3. แนวคิดรูปแบบการปฏิรูปการเงินพรรคการเมืองว่าด้วยการตัดสินใจเลือกใช้มาตรการควบคุมเงินบริจาค (Tools) คือ กระบวนการที่ผู้ปฏิรูปเลือกสรรมาตรการที่จะนำไปใช้ในการควบคุมเงินบริจาคของพรรคการเมือง โดยดูจากความเหมาะสมและสอดคล้องกับการกำหนดเป้าหมายทางการเมือง และสะท้อนให้เห็นถึงความรอบคอบ รัดกุม ของผู้ปฏิรูป ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดนี้ในการวิเคราะห์การเลือกใช้มาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทยและญี่ปุ่นว่าได้เลือกใช้กลไกควบคุมเงินบริจาคในระดับใด สอดคล้องกับแนวคิดว่าด้วยการตัดสินใจเลือกใช้มาตรการ ทั้งด้านการกำหนดคุณสมบัติผู้บริจาค เปิดเผยข้อมูลการบริจาค เพดานบริจาครวมถึงการอุดหนุนพรรคการเมือง โดยรัฐหรือไม่ โดยดูจากรายละเอียดของมาตรการแต่ละประเภทที่ทั้งสองประเทศใช้ ซึ่งสามารถอธิบายระดับความเข้มงวด รัดกุม ของการเลือกใช้เครื่องมือควบคุม

4. แนวคิดรูปแบบการปฏิรูปการเงินพรรคการเมืองที่อธิบายการบังคับใช้กฎหมาย คือ กระบวนการที่ผู้มีอำนาจนำมาตรการควบคุมเงินบริจาคไปบังคับใช้ให้เกิดขึ้นจริง โดยต้องอาศัยรูปแบบการบังคับใช้ที่มีความสมดุล มีกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่ดี ผู้บังคับใช้กฎหมายต้องเข้าใจบทบาทและหน้าที่พร้อมกับการปฏิสัมพันธ์ต่อพรรคการเมืองที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมาย และตัวบทกฎหมายต้องสามารถบังคับใช้ได้จริง ซึ่งที่ผ่านมาไทยมีปัญหาเรื่องช่องว่างเป้าหมายกับการนำมาตราการไปปฏิบัติโดยกระบวนการทางนโยบายไม่สอดคล้องกับความจริงของปัญหา หรือแม้แต่จะมีความชัดเจนเกี่ยวกับการตั้งเป้าหมายแต่ยังขาดความชัดเจนเรื่องวิธีการในการบรรลุเป้าหมาย ส่วนการบังคับใช้ของญี่ปุ่นต้องประสบกับปัญหาด้านโครงสร้าง (Structures) การปรับตัวทางโครงสร้างที่ไม่ต่อเนื่องทำให้ญี่ปุ่นต้องรับกับความท้าทายใหม่เรื่องการควบคุมการเงิน เช่น ปัญหาเศรษฐกิจส่งผลต่อการบริจาคเงิน หรือการหาวิธีหลีกเลี่ยงกฎหมายของพรรคการเมือง รวมถึงปัญหาเรื่องกลุ่มการเมืองภายในพรรคการเมือง

ภาพที่ 4: กรอบการศึกษา



ที่มา: ผู้วิจัย

### บทที่ 3

## การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทย

การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองครั้งแรกของไทยเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองในปี พ.ศ.2540 โดยให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาการเมืองทั้งระบบ รวมถึงต้องการสร้างความเข้มแข็งสถาบันทางการเมืองให้กับพรรคการเมืองเพื่อให้ส่งผลดีต่อระบอบประชาธิปไตย จุดเริ่มต้นเกิดจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ที่วางโครงสร้างอำนาจทางการเมืองใหม่ การควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองถูกพิจารณาในการร่างกฎหมายพรรคการเมืองและประกาศเป็น พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างพรรคการเมืองให้เป็นพรรคของมวลชนและมีการดำเนินการที่เป็นประชาธิปไตยและเกิดความโปร่งใส<sup>1</sup> ทั้งนี้ ได้กำหนดมาตรการควบคุมเงินบริจาคทั้งเรื่องการเปิดเผยข้อมูลเงินบริจาค คุณสมบัติผู้บริจาค กระบวนบริจาค โดยเป็นครั้งแรกที่กฎหมายพรรคการเมืองมีบทบัญญัติในการสร้างความโปร่งใสนับตั้งแต่มีการควบคุมเงินบริจาคครั้งแรกใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2524<sup>2</sup> การบังคับใช้มาตรการควบคุมเงินบริจาคภายใต้ พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 ต้องสิ้นสุดลงเมื่อมีการประกาศใช้ พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2550 ซึ่งเกิดจากการปฏิรูปการเมืองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายใต้การควบคุมของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติที่ยึดอำนาจในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549<sup>3</sup>

บทนี้จะอธิบายถึงการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทย โดยชี้ให้เห็นการกำหนดเป้าหมาย กระบวนการ และพัฒนาการของมาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองตั้งแต่ พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 จนถึง พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2550 โดยเริ่มจากสภาพปัญหาความเป็นมาของการปฏิรูปในปี พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550, เป้าหมายและกระบวนการปฏิรูปในปี

<sup>1</sup> วิษณุ วรรณุญ, บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ และ อุดม รัฐอมฤต, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและ ประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง (กรุงเทพฯ: นิตยธรรม, 2543), หน้า 46.

<sup>2</sup> พ.ร.บ.พรรคการเมือง พุทธศักราช 2524 ตราขึ้นตามอำนาจของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 โดยเริ่มเล็งเห็นว่าการเมืองพรรคการเมืองที่เข้มแข็งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นครั้งแรกที่บทบัญญัติกำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน อย่างไรก็ตาม กฎหมายยังมีช่องว่างอยู่มาก เนื่องจากมิได้ระบุมูลค่าการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองไว้นอกจากการกำหนดคุณสมบัติผู้บริจาคที่เป็นต่างชาติเท่านั้น พ.ร.บ.พรรคการเมืองฉบับนี้ถูกบังคับใช้ถึง 17 ปี และแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ.2535 และ พ.ศ. 2538 ต่อมากฎยกเลิกเมื่อมีการปฏิรูปและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

<sup>3</sup> แปรสภาพมาจากคณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550, ปัญหาการควบคุมเงินบริจาคนใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541, สาระสำคัญของการปฏิรูปในปี พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 ตามลำดับ

### 3.1 การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองในปี พ.ศ.2540

#### 3.1.1 ความเป็นมาของการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองปี พ.ศ.2540

หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ.2535 กระแสประชาธิปไตยและความตื่นตัวทางการเมืองทำให้ประชาชนเรียกร้องให้ปฏิรูปการเมืองเพื่อพัฒนาระบบการเมืองให้ดีขึ้น ซึ่งรัฐบาลเริ่มตระหนักถึงเรื่องดังกล่าว โดยเริ่มต้นจากรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) เพื่อทำหน้าที่ร่างข้อเสนอในปฏิรูปการเมือง<sup>4</sup> คพป. เห็นว่าปัญหาการเมืองไทยเกิดจาก 2 สาเหตุหลัก ได้แก่ ความไม่สุจริตและความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการเมือง จึงเสนอให้ปฏิรูปการเมืองเพื่อแก้ไขทั้งระบบไม่ใช่แค่จุดใดจุดหนึ่ง โดยการยกร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้องทำให้เสร็จในคราวเดียวกัน (Package) เพื่อสร้างความสุจริตและประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นแก่ระบบการเมือง<sup>5</sup>

ในด้านการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง มาตรการควบคุมเงินบริจาคภายใต้ พ.ร.บ.พรรคการเมืองฉบับเดิมมีช่องว่างที่ก่อให้เกิดปัญหาอยู่มาก เนื่องจากมีมาตรการไม่เพียงพอ เพราะมุ่งเน้นด้านคุณสมบัติผู้บริจาคเพียงเรื่องเดียว คือ การห้ามต่างชาติบริจาคเงินเพื่อป้องกันการแทรกแซงและรักษาอำนาจอธิปไตย เช่นเดียวกับระบบตรวจสอบที่อ่อนแอ ซึ่งแม้ว่ากำหนดให้พรรคแสดงบัญชีรายรับให้แก่สมาชิกพรรคทราบแต่ไม่ได้ระบุให้เปิดเผยแก่คนทั่วไป รายการบัญชีที่แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคถูกเก็บไว้ในฐานะเอกสารราชการ ทำให้ยากที่ประชาชนและคนทั่วไปที่ไม่เกี่ยวข้องกับพรรคจะทราบได้ ระบบควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทยในขณะนั้นจึงเป็นระบบที่มีความอ่อนแอ ขาดมาตรการควบคุมทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตและการใช้เงินในกิจกรรมการเมืองอย่างมหาศาลในการเลือกตั้งช่วงทศวรรษ พ.ศ. 2530<sup>6</sup>

<sup>4</sup> คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยได้รับการแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรโดยมี ศ.นพ.ประเวศ วะสี เป็นประธานโดยทำหน้าที่จัดทำข้อเสนอปฏิรูปการเมืองที่ผ่านการระดมความคิดเห็นจากหลายกลุ่มผลประโยชน์และได้ส่งมอบข้อเสนอที่แก่ประธานรัฐสภาในวันที่ 28 เมษายน พ.ศ.2538

<sup>5</sup> คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, ข้อเสนอกรอบแนวคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540), หน้า 15.

<sup>6</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 3-8.

ด้วยเหตุนี้ จึงมีการเสนอให้กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาความเป็นอิสระของพรรคการเมืองรวมถึงมาตรการสร้างความโปร่งใส โดยให้พรรคแสดงที่มาของเงินบริจาคผ่านการทำบัญชีให้กับระบบตรวจเงินแผ่นดินและสาธารณชนได้ตรวจสอบ<sup>7</sup> ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญแม้ว่ายังไม่ถูกนำมาปฏิบัติ จนกระทั่งรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา เข้ามาสานต่อการปฏิรูปตามนโยบายที่หาเสียงไว้ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองเพื่อขับเคลื่อนนโยบายปฏิรูปและทำหน้าที่พิจารณาโครงสร้างการเมือง สภาพปัญหา และลำดับความเร่งด่วนของเรื่องต่างๆ เพื่อกำหนดแนวทางปฏิรูป<sup>8</sup> หนึ่งในเรื่องเร่งด่วน ได้แก่ การจัดให้มีการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองให้เป็นพรรคของมวลชนและมีการดำเนินการที่เป็นประชาธิปไตย<sup>9</sup> เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำลังจะร่าง รัฐบาลได้แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปิดช่องให้มีการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540<sup>10</sup>

คุณูปการของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ทำให้เกิดการพิจารณาร่างกฎหมายพรรคการเมืองฉบับใหม่เพื่อกำหนดรายละเอียดของการดำเนินกิจการของพรรคให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ โดยในวันที่ 14 มกราคม พ.ศ.2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติตั้งคณะกรรมการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ให้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางวิชาการแก่สภาร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ จากนั้น คณะกรรมการฯดังกล่าวได้ตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง การอุดหนุนทางการเงินและการอุดหนุนอย่างอื่นแก่พรรคการเมือง เพื่อให้ช่วยพิจารณาร่าง พ.ร.บ.พรรคการเมืองให้ทันเวลา 240 วันตามกรอบที่กฎหมายกำหนด หลังจากพิจารณาและจัดทำร่าง พ.ร.บ.พรรคการเมืองจนแล้วเสร็จ จึงได้รายงานผลแก่สภาร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ.2540 และผ่านการพิจารณาจนเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ.2541

<sup>7</sup> คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540), หน้า 68.

<sup>8</sup> นายบรรหาร ศิลปอาชา นายรัฐมนตรีได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 118/2538 แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2538 โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายสำคัญในการปฏิรูป

<sup>9</sup> คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง, รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2538), หน้า 5-8.

<sup>10</sup> สภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ประกอบด้วยสมาชิก 99 คน โดยมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทางอ้อมทั้งหมด 76 จังหวัด และตัวแทนนักวิชาการ เสนอรายชื่อโดยสถาบันการศึกษา จำนวน 23 คน ซึ่งมีประธาน คือ นายอุทัย พิมพ์ใจชน

### 3.1.2 ปัญหาและเป้าหมายของการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองปี พ.ศ.2540

ในช่วงก่อนปี พ.ศ.2540 การไม่สามารถตรวจสอบที่มาของเงินบริจาคพรรคการเมืองเป็นปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดการทุจริตทางการเมือง และพรรคการเมืองตกอยู่ใต้อิทธิพลของผู้บริจาค เพราะผู้บริหารของพรรคมักเป็นคนอุปถัมภ์เงินแก่พรรคเสียเองจนมีลักษณะเป็น “บริษัทการเมือง” เสมือนองค์กรส่วนบุคคลที่กลุ่มบุคคลหนึ่งเข้ามาควบคุมเพื่อแสวงหาประโยชน์ ในขณะที่การลงเล่นการเมืองมีค่าใช้จ่ายสูง พรรคการเมืองและนักการเมืองต่างต้องการใช้เงินจำนวนมากซึ่งกระตุ้นให้พรรคแสวงหาเงินให้มากที่สุด ก่อให้เกิดภาพลักษณ์ในทางลบต่อระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลเงินบริจาค ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้และไม่ทราบจำนวนที่แท้จริงของเงินบริจาคพรรคการเมือง ทั้งหมดเป็นลักษณะของปัญหาการควบคุมเงินบริจาคในทศวรรษ พ.ศ.2530 ปัญหาดังกล่าวจึงนำมาซึ่งข้อสนับสนุนเรื่องแก้ไขมาตรการการควบคุมการเงินบริจาคพรรคการเมืองให้เกิดความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้และลดอิทธิพลของกลุ่มทุนต่อพรรคการเมือง<sup>11</sup>

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 คณะกรรมาธิการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้จัดทำแนวทางการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองซึ่งปรากฏในร่างกฎหมายพรรคการเมืองโดยเสนอให้กำหนดมาตรการที่ช่วยให้การบริจาคเงินแก่พรรคการเมืองเกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยรายละเอียดของแนวทางดังกล่าว ได้แก่ **เสนอให้กำหนดคุณสมบัติผู้บริจาคให้ชัดเจน ครอบคลุม และกำหนดให้การบริจาคแก่พรรคการเมืองต้องกระทำโดยเปิดเผย ในขณะที่กระบวนการบริจาค ให้มีการออกหลักฐานบริจาคเงินให้ผู้บริจาคและพรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีแสดงรายการบริจาคโดยมีชื่อ ที่อยู่ ของผู้บริจาค จำนวนเงินบริจาค วัน เดือน ปี ที่รับบริจาค และสำเนาหลักฐานการบริจาค**<sup>12</sup> นอกจากนี้ ยังให้กำหนดวิธีการจัดการเงินเมื่อได้รับบริจาคแล้วโดยให้พรรคการเมืองนำเงินบริจาคไปฝากบัญชีธนาคารพาณิชย์ในนามพรรคและแจ้งข้อมูลต่อนายนายทะเบียนพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม นับเป็นครั้งแรกที่มีการ

<sup>11</sup> วิษณุ วรรณฤณ, บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ และ อุดม รัฐอมฤต, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและ ประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง, หน้า 105-107.

<sup>12</sup> สภาร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานของคณะกรรมาธิการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540), หน้า 31-33.

เสนอให้จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมืองในความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่คอยจัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมืองเพื่อลดอิทธิพลจากกลุ่มทุนและธุรกิจ

### 3.1.3 กระบวนการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองปี พ.ศ.2540

ในกระบวนการจัดทำ พ.ร.บ.พรรคการเมืองนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นในวันที่ 14 มกราคม พ.ศ.2540 เพื่อเป็นที่ปรึกษาทางวิชาการให้แก่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลพร้อมทั้งศึกษาแนวทางในการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้ทันกรอบเวลาที่กำหนด<sup>13</sup> คณะกรรมการฯ ชุดดังกล่าวเปิดโอกาสให้ผู้ชำนาญการพิเศษ ที่ปรึกษา นักวิชาการ เข้ามาให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ รวมถึงให้เข้าร่วมประชุมเพื่อเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำ พ.ร.บ.พรรคการเมือง จากนั้น จึงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง การอุดหนุนทางการเงินและการอุดหนุนอย่างอื่นแก่พรรคการเมือง ให้ช่วยปฏิบัติการกิจการร่าง พ.ร.บ.พรรคการเมืองในประเด็นการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองให้รวดเร็วยิ่งขึ้น ในกระบวนการปฏิรูป คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาศึกษารัฐธรรมนูญทุกฉบับพร้อมรวบรวมข้อมูลประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายพรรคการเมือง สถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง และได้เปิดโอกาสให้คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์เข้าเสนอความคิดเห็นผ่านการจัดประชุมเพื่อประมวลผลการศึกษาและระดมความเห็น<sup>14</sup> เมื่อคณะกรรมการวิชาการจัดทำร่าง พ.ร.บ.พรรคการเมืองจนเสร็จ จึงรายงานต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ.2540 พร้อมกับเปิดพื้นที่ให้กับภาคส่วนต่างๆ ของสังคมให้เข้ารับฟังความคิดเห็น โดยได้เสนอตัวอย่างร่าง พ.ร.บ.พรรคการเมืองแก่ตัวแทนพรรคการเมือง สื่อมวลชน และประชาชน เพื่อนำประเด็นและข้อคิดเห็นที่ได้มาปรับปรุงร่างดังกล่าวก่อนจะส่งให้สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณา ข้อเสนอในการร่างมาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองที่เน้นย้ำเรื่องความโปร่งใสและกระบวนการตรวจสอบ ถูกส่งไปพิจารณาต่อที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นสอดคล้องกับข้อเสนอดังกล่าว โดยมีหัวใจสำคัญที่การบริจาคเงินแก่พรรคการเมืองควรกระทำโดย

<sup>13</sup> คณะกรรมการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิก 17 คน โดยมีศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ เป็นประธาน โดยคณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่หลัก 2 ประการ คือ (1) เป็นที่ปรึกษาทางวิชาการแก่สภาร่างรัฐธรรมนูญ (2) ศึกษาแนวทางร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองและกฎหมายลูกอีก 7 ฉบับ

<sup>14</sup> ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย กรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนพรรคการเมือง สื่อมวลชน และกลุ่มประชาชนผู้สนใจร่วมฟังและแสดงความคิดเห็น

เปิดเผยเท่านั้น และควรกำหนดคุณสมบัติผู้บริจาคให้ชัดเจน ด้านการตรวจสอบ เสนอให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายรับเงินบริจาคพรรคและเสนอต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตามเวลาที่กฎหมายกำหนดในทุกปี และต้องมีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้สาธารณชนรับทราบ เช่นเดียวกับวิธีการจัดการเงินบริจาคที่เสนอให้กระบวนการจัดการเงินควรตรวจสอบได้ง่าย โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกกฎเกณฑ์ดังกล่าว หลังจากร่างกฎหมายถูกนำไปพิจารณาในชั้นแปรญัตติ และเรียงมาตรา สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงเห็นชอบจนประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ในวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ.2541

### 3.1.4 สาระสำคัญของการปฏิรูปตาม พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541

มาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองที่ปรากฏใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 มีมาตรการที่เข้มงวดและเป็นรูปธรรมกว่าฉบับเดิมที่กำหนดเพียงคุณสมบัติต้องห้ามของผู้บริจาคเท่านั้น โดยมาตรการควบคุมเงินบริจาคใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 ได้กำหนดให้มีมาตรการสร้างความโปร่งใสให้เงินบริจาคพรรคการเมือง<sup>15</sup> และเพิ่มเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติผู้บริจาค วิธีบริจาค ขั้นตอนการบริจาค การจัดการเงินบริจาคและการเปิดเผยข้อมูล โดยสาระสำคัญดังนี้

#### 1. คุณสมบัติของผู้บริจาค

ตารางที่ 5 คุณสมบัติผู้บริจาคตาม พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541

คุณสมบัติผู้บริจาค	องค์กรที่บริจาคได้
องค์กรต่างประเทศ	×
บริษัทหรือนิติบุคคลทั่วไป	✓
รัฐวิสาหกิจ	×
สหภาพการค้า	✓
สหภาพแรงงาน	ไม่ระบุ
บริษัทที่มีสัญญาจ้างกับรัฐบาล	✓
เงินไม่ระบุที่มา	×

<sup>15</sup> ประดิษฐ์ ยมานันท์, การปฏิรูปพรรคการเมืองและรัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองของประเทศเยอรมนี (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันพัฒนาความเป็นพลเมือง, 2559), หน้า 175.



ที่มา : “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2541,” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 115 ตอน 35 ก (9 มิถุนายน 2541): มาตรา 53-54, หน้า 15.

โดยได้กำหนดคุณสมบัติของผู้บริจาคด้วยการแบ่งกลุ่มบุคคลหรือองค์กรที่ห้ามบริจาคไว้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรก บุคคลหรือองค์กรต่างประเทศ โดยการห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลและองค์กรที่ไม่มีสัญชาติไทย<sup>16</sup> ซึ่งบุคคลหรือองค์กรต่างประเศนั้นหมายถึง

- (1) บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย
- (2) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในหรือนอกประเทศ
- (3) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศแต่มีผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือถือหุ้นเกินร้อยละ 25
- (4) องค์กรหรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือเงินอุดหนุนจากต่างประเทศโดยดำเนินการเพื่อประโยชน์ของผู้ไม่มีสัญชาติไทยหรือมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นผู้ไม่มีสัญชาติไทย
- (5) บุคคล องค์กร หรือนิติบุคคลที่ได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหรือเพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองจากบุคคล องค์กร หรือนิติบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4)
- (6) บุคคล องค์กร หรือนิติบุคคลตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กลุ่มที่สอง บุคคลและองค์กรในประเทศ ได้แก่ ห้ามนิติบุคคลที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายวิธีการงบประมาณและนิติบุคคลที่อยู่ในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งบริจาคแก่พรรคการเมือง ดังนั้น ผู้ที่สามารถบริจาคเงินแก่พรรคการเมือง ได้แก่ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลสัญชาติไทยตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น นอกจากนี้กฎหมายยังห้ามพรรคการเมืองรับเงินบริจาคที่ไม่เปิดเผยที่มาอีกด้วย

**2. วิธีบริจาค ขั้นตอนการบริจาค** กฎหมายกำหนดว่า การบริจาคเงินให้พรรคการเมืองต้องกระทำโดยเปิดเผยเท่านั้น<sup>17</sup> และเมื่อมีการบริจาคเงินเกิดขึ้นแล้วให้พรรคการเมืองออกหลักฐานการ

<sup>16</sup> “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2541,” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 115 ตอน 35 ก (9 มิถุนายน 2541): มาตรา 53-54, 15.

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 45, 13.

รับบริจาคให้แก่ผู้บริจาค<sup>18</sup> ซึ่งผู้บริจาคสามารถนำไปลดหย่อนภาษีได้ แล้วให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีแสดงรายการรับบริจาคที่มีชื่อ ที่อยู่ ของผู้บริจาค จำนวนเงินบริจาค วัน เดือน ปี ที่รับบริจาค และสำเนาหลักฐานการบริจาค<sup>19</sup> โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### วิธีการบริจาค<sup>20</sup>

ตามประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองกระทำได้ 3 วิธี ได้แก่ การบริจาคเป็นเงินสด การบริจาคผ่านการส่งจ่ายเป็นตัวแลกเงินหรือเช็คขีดคร่อมซึ่งต้องส่งจ่ายเข้าบัญชีในนามพรรคการเมืองโดยขีดฆ่าคำว่า “หรือตามคำสั่ง” หรือ “ผู้ถือ” ออก และให้ลงวันส่งจ่ายในวันที่บริจาคด้วย และการบริจาคโดยการให้หรือให้ยืมทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด การบริจาคทุกวิธีต้องมีพยานไม่น้อยกว่า 2 คน และผู้รับบริจาคต้องจัดทำบันทึกการรับบริจาค 3 ฉบับ ฉบับแรกให้เป็นหลักฐานแก่ผู้บริจาค ฉบับที่สองเก็บไว้ที่ผู้รับบริจาค และฉบับที่สามให้แจ้งต่อพรรคการเมือง

#### เกณฑ์ปฏิบัติเมื่อพรรคการเมืองได้รับบันทึกการรับบริจาค<sup>21</sup>

(1) **เงินสด** ให้หัวหน้าพรรคหรือเหรัญญิกพรรคนำไปฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์โดยระบุชื่อในนามพรรคการเมืองโดยไม่ชักช้า

(2) **ตัวแลกเงิน/เช็คขีดคร่อม** ให้หัวหน้าพรรคหรือเหรัญญิกพรรคนำส่งเข้าบัญชีเงินฝากพรรคโดยไม่ชักช้าและเมื่อตัวแลกเงิน/เช็คขีดคร่อมไม่ถูกปฏิเสธการจ่ายเงิน ให้ออกใบเสร็จรับเงินลงวันที่ที่รายการนั้นเกิดขึ้นเป็นหลักฐานแก่ผู้บริจาค

(3) **การให้หรือให้ยืมทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด** ให้หัวหน้าพรรคหรือเหรัญญิกพรรคดำเนินการเพื่อให้การบริจาคมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จากนั้นให้คิดมูลค่าตามอัตราค่าเช่า/ค่าตอบแทนปกติในท้องที่นั้นหรือค่าของสินค้านั้นก่อน หากไม่สามารถคิดมูลค่าได้ให้ระบุรายละเอียดทรัพย์สิน/ประโยชน์อื่นใดให้ชัดเจนเท่าที่จะทำได้

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, 14.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>20</sup> "ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการบริจาคแก่พรรคการเมืองและการรับบริจาคของพรรคการเมือง," **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 115 ตอนพิเศษ 49 ง (17 มิถุนายน 2541): 22-23.

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, 24.

เกณฑ์ปฏิบัติเมื่อพรรคการเมืองได้รับเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด<sup>22</sup>

(1) ให้ลงรายการการรับบริจาคไว้ในบัญชีรายรับการบริจาคของพรรคการเมืองให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับแต่วันที่รายการนั้นเกิดขึ้น

(2) ให้จัดส่งใบเสร็จรับเงินหรือหลักฐานการรับบริจาคแก่ผู้บริจาคภายใน 7 วันนับแต่วันที่ออกหลักฐานการบริจาค



---

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, 25.

ตารางที่ 6 กระบวนการรับบริจาคตาม พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541

ขั้นตอนการบริจาค	ระยะเวลา	หมายเหตุ
<b>ขั้นที่ 1:</b> หัวหน้าพรรค กรรมการบริหาร พรรค กรรมการสาขาพรรค และ สมาชิกที่ได้รับบริจาคต้องนำเงิน ทรัพย์สิน พร้อมเอกสารหลักฐานต่างๆ ส่งให้พรรคการเมืองเพื่อนำส่งเข้าบัญชี แสดงรายรับ	ภายใน 7 วัน นับแต่ได้รับ บริจาค	กรณีสาขาพรรค ให้ผู้รับบริจาค จัดทำบันทึกการรับบริจาคและส่ง บันทึกฉบับที่ 3 พร้อมเงินและ หลักฐานแก่สาขาพรรคภายใน 7 วัน และให้ประธานสาขาพรรค ส่งไปที่พรรคเพื่อนำส่งเข้าบัญชี บริจาคพรรค
<b>ขั้นที่ 2:</b> พรรคการเมืองนำไปฝากไว้กับ ธนาคารพาณิชย์โดยระบุชื่อเจ้าของ บัญชีในนามของพรรค	โดยไม่ชักช้า	-
<b>ขั้นที่ 3:</b> พรรคการเมืองแจ้งเลขบัญชี เงินฝากและจำนวนเงินที่เปิดบัญชีของ ทุกบัญชีพร้อมสำเนาบัญชีที่รับรองแก่นายทะเบียนพรรค	ภายใน 7 วัน นับแต่วันเปิด บัญชี	-

ที่มา: “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2541,” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 115 ตอน 35 ก (9 มิถุนายน 2541): มาตรา 49-50, หน้า14.

**3. การเปิดเผยข้อมูลเงินบริจาค** ในด้านความโปร่งใส กำหนดให้พรรคการเมืองเปิดเผย รายชื่อผู้บริจาค จำนวนเงินที่ได้รับการบริจาคตามหลักเกณฑ์และวิธีการของ กกต. ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 7 การเปิดเผยข้อมูลการบริจาคตาม พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541

วิธีการเปิดเผย	รายละเอียดที่ต้องเปิดเผย
(1) หัวหน้าพรรคจัดทำประกาศบัญชี รายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินที่ได้รับ บริจาคของแต่ละรายในรอบสัปดาห์ที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความจริงให้แล้วเสร็จ ภายในวันทำการแรกของสัปดาห์ถัดมา	(1) ชื่อ ที่อยู่ จำนวนเงิน รายการ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่คำนวณ เป็นเงินได้ของผู้บริจาค กรณีบริจาค ผ่านทางสมาชิกให้ระบุชื่อสมาชิกผู้รับ การบริจาคด้วย
(2) ปิดประกาศโดยเปิดเผยในวันนั้น ณ ที่ตั้งงานใหญ่ของพรรคไม่น้อยกว่า 15 วัน	(2) วัน เดือน ปี ที่รับบริจาค
(3) ให้หัวหน้าพรรคส่งประกาศให้นายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน 7 วันนับ แต่วันประกาศ	(3) สำเนาหลักฐานการรับบริจาค

ที่มา: “ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการบริจาคแก่ พรรคการเมืองและการรับบริจาคของพรรคการเมือง,” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 115 ตอน พิเศษ 49 ง (17 มิถุนายน 2541): หน้า 25.

**4. เพดานสูงสุดของการบริจาค** กฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ไม่ได้ระบุให้จำกัดวงเงิน สูงสุดในการบริจาคทั้งในกรณีบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล หมายความว่า หากมิใช่บุคคลหรือองค์กรที่ ห้ามบริจาคจะสามารถบริจาคเงินแก่พรรคการเมืองเท่าไรก็ได้ตามความประสงค์ของผู้บริจาค

## 3.1.5 การกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดมาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง

ตารางที่ 8 โทษของการละเมิดมาตรการควบคุมในพ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541

ฐานความผิด	โทษ
(1) กรณีรับบริจาคโดยไม่เปิดเผยหรือไม่จัดทำหลักฐานการบริจาคตามที่ กกต. กำหนด	จำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่น้อยกว่า 3 เท่าของจำนวนเงิน ทรัพย์สิน ที่ให้แก่พรรคการเมือง หรือทั้งจำทั้งปรับ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 5 ปีต่อผู้กระทำความผิด
(2) กรณีทำผิดเกณฑ์การจัดทำบัญชีแสดงรายรับการบริจาคและเกณฑ์การนำเงินไปฝากธนาคาร	ปรับไม่เกิน 1 แสนบาท ต่อหัวหน้าพรรค
(3) กรณีทำผิดเกณฑ์การนำส่งเข้าบัญชีรายรับการบริจาค	ลงโทษต่อหัวหน้าพรรค โดยปรับไม่น้อยกว่า 2 เท่าแต่ไม่เกิน 4 เท่าของจำนวนเงิน ทรัพย์สิน ที่ได้รับบริจาค
(4) กรณีพรรคการเมืองหรือสมาชิกที่รับเงินจากบุคคลที่ห้ามบริจาค	จำคุกตั้งแต่ 2 ปี ถึง 10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 2 แสนบาทถึง 1 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง 5 ปี
(5) การบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองของผู้บริจาคที่ห้ามบริจาค	จำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 1 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าผู้ฝ่าฝืนไม่มีสัญชาติไทยให้เนรเทศออกนอกประเทศด้วย
(6) การบริจาคของนิติบุคคลที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือนิติบุคคลอื่นตามประกาศ กกต.	ลงโทษนิติบุคคล โดยปรับไม่น้อยกว่า 3 เท่าของจำนวนเงิน ทรัพย์สินที่บริจาคแก่พรรคการเมือง

ที่มา: “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2541,” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 115 ตอน 35 ก (9 มิถุนายน 2541): มาตรา 74-91, หน้า 21-22.

### 3.1.6 ปัญหาการควบคุมเงินบริจาคใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541

แม้ว่ามาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 จะถูกออกแบบมาเพื่อทำให้การบริจาคแก่พรรคการเมืองเกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และลดความเป็นธุรกิจการเมือง แต่เมื่อถูกนำมาบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ไทยต้องประสบกับปัญหาการควบคุมจำนวนเงินบริจาค จุดเริ่มต้นเกิดจากการที่กลุ่มทุนและบุคคลในแวดวงธุรกิจต่างผันตัวมาเล่นการเมือง นับว่าเป็นช่วงเวลาพรรคการเมืองไทยเข้าสู่ยุคของการควบคุมพรรคโดยกลุ่มทุน<sup>23</sup> โดยเฉพาะพรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองของ ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้รวมกลุ่มกับนักธุรกิจคนอื่นโดยจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งและสามารถคว้าชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2544

ปัญหาหลักในการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองภายใต้ พ.ร.บ.พรรคการเมืองฉบับนี้ คือ **การไม่สามารถควบคุมปริมาณเงินบริจาคที่ไหลเข้าสู่พรรคการเมืองได้** เพราะไม่มีการกำหนดเพดานบริจาคไว้ ทำให้ผู้บริจาคสนับสนุนเงินจำนวนมากแก่พรรคการเมืองอย่างนับครั้งไม่ถ้วน จากกรณีนี้ หลายฝ่ายได้วิพากษ์วิจารณ์พรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นรัฐบาลในขณะนั้น ถึงเรื่องการได้รับเงินบริจาคจำนวนมากจากคนในครอบครัวของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ระหว่างปี พ.ศ. 2541-2548 คุณหญิงพจมาน ชินวัตร ภรรยาของ ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าพรรคไทยรักไทย บริจาคเงินให้แก่พรรคทั้งหมด 12 ครั้ง เป็นจำนวนเงินมากกว่า 390 ล้านบาท<sup>24</sup> หากจำแนก พบว่าในปี พ.ศ.2543 คุณหญิงพจมาน ชินวัตร บริจาคเงินให้พรรคไทยรักไทยมากถึง 6 ครั้ง รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 240 ล้านบาท โดยในเดือนธันวาคม พ.ศ.2543 หนึ่งเดือนก่อนการเลือกตั้ง คุณหญิงพจมานบริจาคเงินมากถึง 150 ล้านบาทและการบริจาคหนึ่งครั้งเป็นจำนวนเงินถึง 100 ล้านบาท เรื่องดังกล่าวนี้หัวหน้าพรรคไทยรักไทยได้ออกมายอมรับเองว่าเงินบริจาคส่วนใหญ่ของพรรคมาจากเงินของตนเองโดยได้นำเงินกำไรจากการประกอบธุรกิจมาสนับสนุนการทำกิจการของพรรค<sup>25</sup>

โดยภาพรวม นับแต่การประกาศใช้ พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 จนถึงการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ.2544 เงินบริจาคไหลสู่พรรคการเมืองกว่า 1 พันล้านบาท เช่นเดียวกับในปี พ.ศ.2547-2548 ปัญหาการบริจาคอย่างไม่จำกัดถูกตอกย้ำอีกครั้ง เมื่อผู้บริจาคยังคงบริจาคให้แก่พรรคการเมืองอย่างไม่จำกัด เป้าหมายของการปฏิรูปปี พ.ศ.2540 ที่เน้นความโปร่งใส จึงถูกลดทอนด้วยปัญหาดังกล่าว

<sup>23</sup> Siripan Nogsuan Sawasdee, *Political Parties in the Age of Reform* (Bangkok: Institute of Public Policy Studies, 2006), pp. 89-90.

<sup>24</sup> ผู้วิจัยสรุปจากรายงานบัญชีเงินบริจาคพรรคการเมืองปี พ.ศ.2541-2548 ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

<sup>25</sup> Siripan Nogsuan Sawasdee, *Thai Political Parties in the Age of Reform*, p. 94.

การไม่กำหนดเพดานบริจจาคกลายเป็นปัญหาหลักที่เกิดขึ้น จนหลายฝ่ายเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมาย ในด้านการตรวจสอบ แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีแสดงรายการบริจจาคโดยมีชื่อ ที่อยู่ของผู้บริจจาค จำนวนเงินบริจจาค วัน เดือน ปี ที่รับบริจจาค และสำเนาหลักฐานการบริจจาค แต่เป็นเกณฑ์ที่กำหนดให้พรรคการเมืองปฏิบัติ แต่กลับไม่มีเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลที่ชัดเจนของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด

โดยสรุป ระบบควบคุมเงินบริจจาคพรรคการเมืองใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 เป็นระบบที่มีช่องว่างและขาดความรอบคอบ แม้ว่าการกำหนดมาตรการที่เน้นการสร้างโปร่งใสและตรวจสอบในกระบวนการบริจจาค จะช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องที่มาของเงินได้ดีขึ้น แต่การไม่กำหนดวงเงินบริจจาคสูงสุด ทำให้ผู้บริจจาคสามารถบริจจาคเงินเท่าใดก็ได้และเปิดช่องให้บุคคลเหล่านั้นเข้ามามีอิทธิพลเหนือพรรค ควบคุมพรรคแบบเบ็ดเสร็จ ทำให้พรรคการเมืองขาดอิสระและเป็นของบุคคลเพียงไม่กี่คนนั้น นับว่าเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาพรรคการเมืองไทยที่ควรได้รับการแก้ไข

### 3.2 การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจจาคพรรคการเมืองในปี พ.ศ.2550

#### 3.2.1 ความเป็นมาของการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจจาคพรรคการเมือง พ.ศ.2550

การคว่ำชัยชนะอีกครั้งของพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 ทำให้พรรคได้เป็นรัฐบาลอีกครั้ง แต่เมื่อบริหารประเทศได้ระยะหนึ่งเริ่มเกิดกระแสความไม่พอใจในตัวนายกรัฐมนตรีเรื่องการบริหารประเทศส่อไปในทางทุจริต พร้อมกันนี้ ได้เกิดการรวมตัวกันของหลายองค์กรในนาม “กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย” ออกมาขับไล่รัฐบาล<sup>26</sup> สถานการณ์ชุมนุมเริ่มขยายในวงกว้างและจบลงด้วยการยึดอำนาจการปกครองในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 ของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยออกแถลงการณ์ถึงสาเหตุการยึดอำนาจว่า รัฐบาลก่อให้เกิดความขัดแย้ง ประกอบกับประชาชนสงสัยว่าการบริหารราชการแผ่นดินส่อไปในทางทุจริตและเกิดการแทรกแซงระบบการตรวจสอบทาง

<sup>26</sup> กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยหรือกลุ่มคนเสื้อเหลืองเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองที่รวมตัวกันจากหลายองค์กรทั่วประเทศ เพื่อขับไล่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เริ่มมีบทบาทสำคัญใน พ.ศ. 2548 โดยมีแกนนำคนสำคัญคือ สนธิ ลิ้มทองกุล และพลตรีจำลอง ศรีเมือง ให้เหตุผลการเคลื่อนไหวว่า "ระบอบทักษิณ" ไม่ใส่ใจต่อเจตนารมณ์ประชาธิปไตยและเข้าไปเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการฉ้อราษฎร์บังหลวง



การเมืองตามรัฐธรรมนูญ<sup>27</sup> จากนั้นได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ.2549 โดยห้ามพรรคการเมืองมิให้ประชุมหรือดำเนินกิจการอื่นใด แต่ยังคงการบังคับใช้ พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 ต่อไปจนกว่าจะมีกฎหมายแก้ไขหรือยกเลิกเพื่อให้การดำเนินการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสามารถดำเนินต่อไปได้<sup>28</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวกำหนดให้มีการแต่งตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่โปร่งใส ไม่มีคุณธรรม และระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ล้มเหลว ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปเพื่อนำประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์และเพื่อแก้ไขจุดอ่อนของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 คมช. จึงได้แต่งตั้งสมาชิกแห่งชาติจำนวน 1,982 คน เพื่อคัดเลือกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จากนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญได้สรรหาคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยการเลือกกันเอง เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญจนเสร็จและได้เผยแพร่ให้สาธารณชนทราบ และทำประชาคมติขอความเห็นชอบจากประชาชน ปรากฏว่าผลการลงประชาคมติเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งจึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2550 ในวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2550<sup>29</sup> พร้อมกันนี้ ได้มีการร่าง พ.ร.บ.พรรคการเมืองฉบับใหม่ขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ได้ระบุในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มอบหมายให้ กรธ. มีอำนาจดำเนินการ โดย กรธ. แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญจำนวน 33 คน มีนาวาอากาศตรีประสงค์ สุนสิริ เป็นประธาน และได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ.พรรคการเมืองจำนวน 15 คน โดยมี ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน เพื่อช่วยให้พิจารณาร่างจนเสร็จและได้เสนอร่างให้ สนช.พิจารณาในวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ.2550 และทำการลงมติผ่านร่างจนประกาศใช้เป็น พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 ในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2550

<sup>27</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “แถลงการณ์คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2559, [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_give/kpk\\_statement.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_give/kpk_statement.pdf)

<sup>28</sup> “ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 15 เรื่อง ห้ามพรรคการเมืองประชุมหรือดำเนินกิจการอื่นใดในทางการเมือง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2559, [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_give/kpk\\_annouce15.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_give/kpk_annouce15.pdf).

<sup>29</sup> ผลการออกเสียงประชามติตามรายงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2550 มีผู้ออกมาลงคะแนนเห็นชอบร้อยละ 57.81 และลงคะแนนไม่เห็นชอบร้อยละ 42.19 จากจำนวนผู้มีสิทธิทั้งหมด 25,978,954 คน

### 3.2.2 เหตุผลและเป้าหมายของการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง พ.ศ.2550

การไม่กำหนดมาตรการเรื่องเพดานบริจาคใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นอิสระของพรรคการเมืองจากกลุ่มทุนและธุรกิจ ช่องว่างของการจัดระเบียบการเงินนี้เปิดโอกาสให้นายทุนของพรรค บริจาคเงินอย่างไม่จำกัดทั้งในแง่ของจำนวนเงินและจำนวนครั้ง รายได้ของพรรคการเมืองจึงมาจากผู้บริจาคเพียงไม่กี่รายและไม่มีความหลากหลาย การระดมทุนของชนชั้นนำในพรรคการเมืองโดยเฉพาะหัวหน้าพรรค คณะกรรมการบริหารพรรค ทำให้บุคคลเหล่านี้เข้ามาควบคุมพรรคและหาประโยชน์จากการให้การสนับสนุนพรรค พรรคการเมืองจึงกลายเป็นพรรคของนายทุน โดยนายทุน และเพื่อนายทุน แทนที่จะเป็นพรรคการเมืองที่สะท้อนต่อปัญหาความต้องการและเป็นตัวแทนของประชาชน<sup>30</sup>

การร่าง พ.ร.บ.พรรคการเมืองฉบับใหม่จึงมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยวางแนวทาง 3 ประการ คือ (1) การควบคุมจำนวนเงินบริจาคพรรคการเมืองเพื่อลดอิทธิพลของกลุ่มทุนต่อพรรคการเมือง (2) การเพิ่มความโปร่งใสโดยการสร้างมาตรการที่เข้มข้นและเพิ่มการตรวจสอบการบริจาคเงิน (3) การสร้างพรรคการเมืองให้เป็นพรรคของส่วนรวมโดยเพิ่มความสะดวกให้กับผู้บริจาครายย่อยมากขึ้น เป้าหมายดังกล่าวทำให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอให้เพิ่มความเข้มงวดของมาตรการควบคุมเงินบริจาคโดยกำหนดเพดานบริจาคสูงสุด ด้านความโปร่งใสได้กำหนดกระบวนการและวิธีการในการบริจาคเงิน การจัดการเงิน ตลอดจนการให้เปิดเผยข้อมูลเงินบริจาคพรรคการเมืองต่อสาธารณชน ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ นอกจากนี้ ได้มีความพยายามจะสร้างให้พรรคการเมืองเป็นพรรคของประชาชน โดยการใช้มาตรการเพิ่มความสะดวกและจูงใจผู้บริจาครายย่อยมากขึ้น ส่วนเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย ได้มอบอำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการบังคับใช้มาตรการควบคุมเงินบริจาคของพรรคการเมือง ตลอดจนการลงโทษเมื่อพบการละเมิดกฎหมายควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง

<sup>30</sup> สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, การสร้างองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540), หน้า 37-38.

### 3.2.3 กระบวนการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง พ.ศ.2550

กระบวนการปฏิรูปเริ่มต้นจากการจัดทำร่าง พ.ร.บ.พรรคการเมืองของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและส่งให้ สนช.พิจารณา โดยร่างพ.ร.บ.พรรคการเมืองที่ถูกร่างขึ้นมี 2 ฉบับได้แก่ ร่าง พ.ร.บ.พรรคการเมืองของนายประพันธ์ คูณมี สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ถูกบรรจุในวาระการประชุมของ สนช. ในวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 โดยเนื้อหาเน้นที่ประเด็นการยุบพรรคการเมือง แต่ไม่ได้ปรากฏเนื้อหาเกี่ยวกับการควบคุมเงินบริจาค ส่วนอีกฉบับหนึ่ง คือ ร่าง พ.ร.บ.พรรคการเมืองของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญที่มอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแปรญัติดีให้เสร็จ โดยคณะกรรมการวิสามัญฯชุดดังกล่าว ได้ตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อร่วมพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ด้วย นอกจากนี้ ยังได้เชิญสำนักคณะกรรมการการเลือกตั้งด้านกิจการพรรคการเมืองเข้ามาชี้แจงความคิดเห็น ซึ่งในระหว่างการร่างนั้น ได้มีการอภิปรายและเห็นตรงกันว่าต้องกำหนดให้มีการจำกัดเพดานบริจาคและเพิ่มกระบวนการตรวจที่มาของเงิน รวมถึงการอภิปรายถึงช่องว่างที่ทำให้ผู้บริจาคที่เป็นนิติบุคคลตั้งบริษัทลูกให้บริจาคเงินแก่พรรค เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดกลไกในการตรวจสอบไว้<sup>31</sup>

เมื่อจัดทำร่าง พ.ร.บ.พรรคการเมืองจนแล้วเสร็จ สนช. มีมติรับร่างในวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2550 สาระสำคัญของการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง คือ **ให้กำหนดจำนวนเงินบริจาคขั้นต่ำที่ต้องเปิดเผยข้อมูล กำหนดวงเงินสูงสุดในการบริจาคของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล พร้อมทั้งเสนอให้แก้ไขกระบวนการตรวจสอบให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบง่าย ผ่านการกำหนดวิธีการบริจาคในเงินบริจาคขั้นต่ำแต่ละเกณฑ์จำนวนเงิน** ในช่วงการแปรญัติดีและเรียงมาตรา การพิจารณาของ สนช. นั้นมีการอภิปรายถกเถียงเรื่องเพดานบริจาค โดยมีสมาชิกบางกลุ่มที่เห็นว่าจำนวนเงินและที่มาของเงินบริจาคไม่สำคัญเท่ากับการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองซึ่งควรมีการควบคุมและตรวจสอบอย่างเข้มงวด<sup>32</sup> แต่สมาชิกบางกลุ่มกลับเห็นว่า ควรมีการควบคุมเพดานบริจาคซึ่งในร่างกฎหมายกำหนดไว้ที่ 50 ล้านบาทต่อหนึ่งพรรคต่อปี แต่ก็มีพรรคคัดค้านและเสนอว่าควรลดเพดานสูงสุดของบริจาคให้น้อยลง ในด้านอื่นๆ สนช. เห็นสอดคล้องกับคณะกรรมการวิสามัญฯว่า

<sup>31</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 61/วันที่ 14 สิงหาคม 2550 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 68-75.

<sup>32</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 53/2550 วันที่ 26 กันยายน 2550 (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550), หน้า 22-94.

ควรมีการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองอย่างเข้มงวด เมื่อมีการแปรรูปมติเรียงมาตรา สนช.จึงลงมติผ่านร่าง และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 ในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2550

### 3.2.4 สาระสำคัญของการปฏิรูปใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2550

การควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2550 นั้น มาตรการบางส่วนยังคงสภาพเดิมของ พ.ร.บ.พรรคการเมืองฉบับ พ.ศ.2541 ไว้ โดยแบ่งการอุดหนุนพรรคการเมืองเป็น 2 ระบบ คือ ระบบเงินอุดหนุนจากเอกชนและระบบเงินอุดหนุนจากรัฐ แต่ได้แก้ไขเนื้อหาของมาตรการที่เป็นช่องว่างก่อให้เกิดปัญหาพรรคการเมืองตกอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่มทุน โดยการกำหนดเพดานบริจาค จำนวนขั้นต่ำที่ต้องเปิดเผยข้อมูล และวิธีบริจาคในเกณฑ์จำนวนเงินบริจาคซึ่งมีรายละเอียดและสาระสำคัญดังต่อไปนี้

**1. คุณสมบัติผู้บริจาค** ยังคงกำหนดให้การบริจาคต้องกระทำโดยเปิดเผยและต่อพรรคการเมืองเท่านั้น โดยผู้รับบริจาคในนามพรรคการเมือง ได้แก่ หัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค กรรมการสาขาพรรค สมาชิกพรรคที่ดำรงตำแหน่งในพรรคหรือสมาชิกที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากหัวหน้าพรรค และห้ามบริจาคให้แก่สมาชิกพรรครายบุคคลเป็นการส่วนตัวและห้ามรับบริจาคเงินที่ไม่ระบุที่มา ส่วนบุคคลและองค์กรที่ไม่สามารถบริจาคเงินแก่พรรคการเมืองแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรก คือ บุคคล องค์กร นิติบุคคลต่างประเทศ ประกอบด้วยบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่อยู่ในหรือนอกประเทศ โดยได้แก้ไขเกณฑ์ของนิติบุคคลที่ห้ามบริจาคด้วยการผ่อนปรนการห้ามนิติบุคคลที่มีทุนหรือผู้ถือหุ้นที่ไม่ใช่คนไทยมากกว่าร้อยละ 50 บริจาคเงิน ซึ่งเพิ่มจากเดิมที่กำหนดไว้ร้อยละ 25 ส่วนนิติบุคคลที่ได้รับทุนจากต่างประเทศเพื่อผลประโยชน์ของบุคคล องค์กร นิติบุคคลที่ไม่ใช่คนไทย ยังคงห้ามอยู่ ส่วนกลุ่มที่สอง องค์กรในประเทศ ประกอบด้วยเงินบริจาคที่ไม่ปรากฏชื่อผู้บริจาค องค์กรรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในประกาศของ กกต. และยังสามารถเพิ่มข้อห้ามการรับบริจาคอีก 2 กรณี คือ (1) ห้ามมิให้สมาชิกที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งในพรรครับบริจาคเงินวันแต่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากหัวหน้าพรรคหรือคณะกรรมการบริหารพรรค<sup>33</sup> และห้ามมิให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และข้าราชการการเมืองอื่นใช้สถานะหรือตำแหน่งหน้าที่เรียไร หรือชักชวนให้มีการบริจาคให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยตนเอง<sup>34</sup> (2) ห้ามพรรคการเมืองหรือผู้

<sup>33</sup> "พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 124 ตอนที่ 64 ก (7 ตุลาคม 2550): มาตรา 67, 48.

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกัน.

ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ได้ว่า ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>35</sup>

จากที่กล่าวไปหมายความว่า ผู้ที่สามารถจะบริจาคเงินแก่พรรคการเมืองได้นั้น ได้แก่ บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทยและนิติบุคคลตามกฎหมายไทยกำหนดเท่านั้น ส่วนสหภาพแรงงานนั้น กฎหมายพรรคการเมืองมิได้ระบุไว้ชัดเจนว่าสามารถบริจาคเงินให้พรรคการเมืองได้หรือไม่แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏว่าไม่เคยมีสหภาพแรงงานองค์กรใดที่บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองเลย

ตารางที่ 9 คุณสมบัติผู้บริจาคตาม พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2550

คุณสมบัติผู้บริจาค	องค์กรที่บริจาคได้ตาม กฎหมาย
หน่วยงานรัฐ/รัฐวิสาหกิจ	×
บริษัท	✓
องค์กรต่างประเทศ	×
สหภาพการค้า	✓
สหภาพแรงงาน	ไม่ระบุ
บริษัทที่มีสัญญาจ้างกับรัฐบาล	✓
เงินที่ไม่ระบุที่มา	×
การบริจาคในนามส่วนตัว	×

ที่มา: “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2550,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอน 64 ก (9 มิถุนายน 2541): มาตรา 69-70, หน้า 48.

**2. วิธีบริจาค ขั้นตอนการบริจาค** การบริจาคเงินแก่พรรคการเมืองยังคงต้องทำโดยเปิดเผยเท่านั้น และพรรคการเมืองต้องออกหลักฐานการบริจาคเงินให้แก่ผู้บริจาค ซึ่งผู้บริจาคสามารถนำไปลดหย่อนภาษีตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ มาตรการควบคุมในพ.ร.บ.พรรคการเมืองฉบับนี้ได้เพิ่มเกณฑ์เพื่อให้สะดวกต่อผู้บริจาครายย่อยมากขึ้นและเพิ่มรายละเอียดของกระบวนการบริจาค ดังนี้

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 67, 47.

### วิธีการบริจาค

การบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองยังคงกระทำได้ 3 วิธีเช่นเดิม คือ การบริจาคเป็นเงินสด การบริจาคผ่านการส่งจ่ายเป็นตัวแลกเงินหรือเช็คขีดคร่อม และการบริจาคโดยการให้หรือให้ยืม ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด แต่ได้กำหนดเกณฑ์ว่าการรับบริจาคเงินที่ไม่เกิน 1 พันบาทให้ออกหลักฐานตามแบบฟอร์มที่ กกต.กำหนด แล้วส่งให้หัวหน้าพรรคลงนามร่วมกับเหรียญพรรคเพื่อใช้เป็นหลักฐานการบันทึกบัญชี ส่วนกรณีการรับบริจาคตั้งแต่ 1 พันบาทขึ้นไป จะต้องปฏิบัติมากกว่านั้น คือ ให้จัดทำบันทึกการรับบริจาคตามแบบฟอร์มของ กกต. โดยต้องมีพยานไม่น้อยกว่า 2 คนและให้พรรคการเมืองออกใบเสร็จรับเงินให้ผู้บริจาค สำหรับรายละเอียดการเปิดเผยข้อมูล ให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีแสดงรายรับการบริจาคโดยมีชื่อ ที่อยู่ ของผู้บริจาค จำนวนเงินบริจาค วัน เดือน ปี ที่รับบริจาค และสำเนาหลักฐานการบริจาคภายใน 7 วันนับแต่วันได้รับบริจาค

ตารางที่ 10 รายละเอียดหลักฐานการบริจาคใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2550

จำนวนเงิน	รายละเอียดในหลักฐานการบริจาค
ไม่เกิน 1 พันบาท	1) ชื่อผู้บริจาค 2) ที่อยู่ 3) วัน เดือน ปี ที่บริจาค 4) จำนวนเงินบริจาค
เกิน 1 พันบาท	1) ชื่อและเลขบัตรประจำตัวประชาชน 2) ที่อยู่ 3) วัน เดือน ปี ที่บริจาค 4) รายละเอียด/จำนวนเงินบริจาค 5) พยาน 2 คน

ที่มา : “ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การกำหนดแบบหลักฐานการรับบริจาค และหลักเกณฑ์วิธีการ ในการเปิดเผยชื่อผู้บริจาคต่อสาธารณชน พ.ศ.2550,” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 124 ตอนที่ 84 ก (22 พฤศจิกายน 2550), หน้า 14.

**ขั้นตอนการบริจาค** โดยได้เพิ่มขั้นตอนการบริจาคให้เข้มงวดกว่าเดิม มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ตารางที่ 11 กระบวนการบริจาคตาม พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2550

ขั้นตอนและเกณฑ์ปฏิบัติ
<p><b>ขั้นที่ 1:</b> จัดทำบันทึกการรับบริจาคและส่งพร้อมเงินให้แก่พรรคการเมือง ภายใน 7 วันนับแต่วันบริจาค</p>
<p><b>ขั้นที่ 2:</b> เมื่อพรรคได้รับเงินแล้วให้ลงรายการในบัญชีแสดงรายรับการบริจาค พรรคภายใน 15 วัน นับแต่ที่รายการเกิดขึ้น</p>
<p><b>ขั้นที่ 3:</b> ส่งหลักฐานให้แก่ผู้บริจาคภายใน 7 วันนับแต่วันออกหลักฐาน</p>
<p><b>ขั้นที่ 4:</b> จัดทำประกาศบัญชีรายชื่อผู้บริจาค จำนวนเงินของแต่ละรายในแต่ละสัปดาห์ให้เสร็จภายในวันทำการวันแรกของสัปดาห์ถัดมา</p>
<p><b>ขั้นที่ 5:</b> ให้หัวหน้าพรรคและเหรัญญิกเปิดบัญชีธนาคารพาณิชย์ในนามของพรรคและแจ้งเลขบัญชี จำนวนเงินเปิดบัญชีทุกบัญชีพร้อมส่งสำเนาบัญชีที่ธนาคารรับรองแก่นายทะเบียนพรรคภายใน 7 วันนับแต่เปิดบัญชี</p>

ที่มา: “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2550,” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 124 ตอนที่ 64 ก (7 ตุลาคม 2550), หน้า 46-47.

**3. การเปิดเผยข้อมูลบริจาค** โดยกำหนดวิธีที่พรรคการเมืองเปิดเผยข้อมูลการบริจาค แตกต่างกันไปในแต่ละเกณฑ์จำนวนเงินบริจาค ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 12 เกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลเงินบริจาคใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2550

เกณฑ์ปฏิบัติ	รายละเอียด
พรรคการเมือง	<b>ไม่เกิน 1 พันบาท</b> : อาจเปิดเผยหรือไม่ก็ได้แต่ต้องนำยอดเงินไปรวมไว้กับบัญชีบริจาคด้วย
	<b>ไม่เกิน 5 พันบาท</b> : ให้เปิดเผยชื่อผู้บริจาคโดยปิดประกาศ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรค เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วันนับแต่วัน
	<b>เกินกว่า 5 พันบาท</b> : ให้เปิดเผยชื่อผู้บริจาคโดยกระทำดังนี้ 1) ปิดประกาศ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่พรรคไม่น้อยกว่า 15 วัน 2) กรณีนิติบุคคล ให้ปิดประกาศ ณ ที่ตั้งของนิติบุคคลนั้น 3) ให้พรรคการเมืองส่งประกาศให้นายทะเบียนพรรคภายใน 7 วันนับแต่ประกาศ
คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ให้นายทะเบียนพรรคเปิดเผยรายชื่อผู้บริจาคที่บริจาคตั้งแต่ 5 พันบาทขึ้นไป โดยปิดประกาศ ณ สำนักงาน กกต. รวมถึงเผยแพร่ทางเว็บไซต์เป็นประจำทุกเดือน

ที่มา : “ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การกำหนดแบบหลักฐานการรับบริจาค และหลักเกณฑ์วิธีการ ในการเปิดเผยชื่อผู้บริจาคต่อสาธารณชน พ.ศ.2550,” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 124 ตอนที่ 84 ก (22 พฤศจิกายน 2550), หน้า15.

**4. การเพดานบริจาค** กฎหมายห้ามทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลบริจาคแก่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเกินกว่า 10 ล้านบาทต่อปี ในกรณีนิติบุคคลหากบริจาคตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป ต้องได้รับอนุมัติหรือสัตยาบันโดยมติที่ประชุมหรือผู้ถือหุ้นของนิติบุคคลนั้นหรือสมาชิกของนิติบุคคลนั้นด้วย นอกจากนี้ยังได้เพิ่มรายละเอียดที่ต้องปฏิบัติในแต่ละระดับของการบริจาค โดยกำหนดว่าการบริจาคเงินแก่พรรคการเมืองตั้งแต่ 1 พันบาทขึ้นไปต้องทำโดยเปิดเผยชื่อผู้บริจาคและสามารถตรวจสอบได้ การบริจาคแก่พรรคการเมืองตั้งแต่ 5 พันบาทขึ้นไปต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กกต. กำหนด และหากบริจาคตั้งแต่ 2 หมื่นบาทขึ้นไปต้องส่งจ่ายเป็นตั๋วแลกเงินหรือเช็คขีดคร่อม โดยไม่สามารถบริจาคเป็นเงินสดได้



ตารางที่ 13 เพดานบริจาคใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง 2550

เพดานบริจาค	มาตรการ
บุคคลธรรมดา	(1) ไม่เกิน 10 ล้านบาทต่อปี (2) ตั้งแต่ 2 พันบาท ต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนตามระเบียบของ กกต. (3) ตั้งแต่ 2 หมื่นบาท ต้องส่งจ่ายเป็นตั๋วแลกเงินหรือเช็คขีดคร่อม
นิติบุคคล	(1) ไม่เกิน 10 ล้านบาทต่อพรรคต่อปี (2) ตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไปต้องได้รับอนุมัติจากผู้ถือหุ้น

ที่มา : “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550,” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 124 ตอนที่ 64 ก (7 ตุลาคม 2550) : มาตรา 59, หน้า 45.

3.2.5 การกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดมาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง โดยได้มีการเพิ่มโทษทางการปกครองสำหรับผู้กระทำความผิดมาตรการควบคุมเงินบริจาค ดังนี้

ตารางที่ 14 โทษของมาตรการควบคุมเงินบริจาคใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2550

ฐานความผิด	โทษทางอาญา	โทษทางปกครอง
(1) การไม่เปิดเผยชื่อผู้บริจาคกรณี 1 พันบาทขึ้นไปหรือการทำผิดเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูล	จำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่น้อยกว่า	(1) กรณีความผิดเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีแสดงรายรับ
(2) การรับบริจาคโดยไม่ปรากฏชื่อผู้บริจาคหรือที่บริจาคให้ตนเป็นส่วนตัว	3 เท่าของจำนวนเงินทรัพย์สินที่บริจาคแก่	การบริจาคและการเปิดบัญชีเงินฝากและนำส่งให้ กกต.
(3) การทำผิดเกณฑ์การบริจาคเรื่องตั๋วแลกเงินหรือเช็คขีดคร่อมกรณีบริจาค 2 หมื่นบาทขึ้นไป	พรรคการเมืองหรือ	ให้หัวหน้าพรรคจ่าย
(4) การบริจาคเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดและนิติบุคคลไม่ได้รับอนุมัติจากผู้ถือหุ้นกรณีบริจาค 5 ล้านบาทขึ้นไป	ทั้งจำทั้งปรับและเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง 5 ปี	ค่าปรับไม่เกิน 1 แสนบาท

<p>(5) การกระทำผิดเกี่ยวกับเกณฑ์ออกหลักฐานการรับบริจาคของพรรคการเมือง</p> <p>(6) การกระทำผิดเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้บริจาคและการปิดประกาศต่อสาธารณชน</p> <p>(7) การรับบริจาคที่รู้หรือควรรู้ว่าเงินนั้นได้มาโดยไม่ชอบหรือมีเหตุสงสัยว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย</p>		<p>(2) กรณีพรรคการเมืองทำผิดเกณฑ์การจัดการเงินบริจาคที่เป็นเงินสด ตัวแลกเปลี่ยน เช็คขีดคร่อม มีโทษปรับไม่เกิน 2 เท่าของจำนวนเงินหรือทรัพย์สินที่บริจาค</p>
<p>(1) กรณีหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรคหรือกรรมการสาขาพรรครับบริจาคเกินกว่ากฎหมายกำหนด</p>	<p>จำคุกไม่เกิน 3 ปีและปรับไม่เกิน 6 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>	<p>-</p>
<p>(1) กรณีพรรคและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรครับบริจาคเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจ</p> <p>(2) สมาชิกที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งในพรรครับบริจาคโดยไม่ได้รับมอบหมาย</p> <p>(3) กรณีพรรคการเมืองรับบริจาคจากบุคคลหรือองค์กรต้องห้าม</p> <p>(4) กรณีนายกฯ รัฐมนตรี ข้าราชการการเมืองใช้สถานะหรือตำแหน่งเรียกรับบริจาคแก่พรรคหรือผู้สมัคร</p>	<p>จำคุก 2 ถึง 10 ปีหรือปรับตั้งแต่ 4 หมื่นบาทถึง 2 แสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับและเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง 5 ปี</p>	<p>-</p>
<p>(1) กรณีบุคคล องค์กร หรือนิติบุคคลต้องห้ามบริจาคหรือสมาชิกเพื่อดำเนินกิจการพรรคการเมืองหรือดำเนินกิจการในทางการเมือง</p> <p>(2) กรณีหน่วยราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชนหรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่หรือนิติบุคคลอื่นตามประกาศของ กกต.บริจาคให้</p>	<p>จำคุกไม่เกิน 10 ปีหรือปรับไม่เกิน 2 แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>	<p>-</p>

พรรค ให้ลงโทษหัวหน้าหน่วยงานหรือกรรมการ ผู้มีอำนาจอนุมัติของหน่วยงานนั้น		
---	--	--

ที่มา: ผู้วิจัยดัดแปลงจาก “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550,” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 124 ตอนที่ 64 ก (7 ตุลาคม 2550) : มาตรา 114-119, หน้า 62-63.

### บทวิเคราะห์ : เปรียบเทียบการปฏิรูประหว่างปี พ.ศ.2540 และ 2550

การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทยทั้ง 2 ครั้งล้วนเป็นผลมาจากสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นที่ผลักดันให้เกิดขึ้น โดยครั้งแรกเกิดจากการเรียกร้องของประชาชนหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬและความเห็นพ้องต้องกันระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายต่างๆที่เห็นว่าปัญหาทางการเมืองซึ่งเรื้อรังมานานต้องได้รับการแก้ไข จึงได้ผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการเมือง ส่วนการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองในครั้งที่สองเป็นการปฏิรูปภายหลังจากการยึดอำนาจการปกครองของ คมช. โดยต้องการแก้ไขปัญหาการเมืองที่เกิดจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 แม้ว่าการปฏิรูปทั้งสองครั้งจะมาจากเรื่องสถานการณ์การเมืองเหมือนกัน แต่การมองโจทย์ เป้าหมาย และตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกระบวนการปฏิรูปนั้นมีความแตกต่างกัน

ด้านแรก เป้าหมายของการปฏิรูปทั้งสองครั้งแตกต่างกัน เพราะการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองในปี พ.ศ.2540 เป็นไปเพื่อ**ทำให้การบริจาคเงินแก่พรรคการเมืองเกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้** เนื่องจากในอดีตการบริจาคเงินแก่พรรคการเมืองก่อให้เกิดการทุจริตทางการเมืองมากมาย มีการบริจาคเงินซึ่งไม่สามารถตรวจสอบที่มาของเงินได้ การปฏิรูปครั้งนี้จึงได้เน้นที่การกำหนดวิธีการบริจาคเงิน กระบวนการตรวจสอบและเกณฑ์การออกหลักฐานการบริจาค พร้อมทั้งได้กำหนดโทษสำหรับการละเมิดกฎหมายด้วย โดยให้อำนาจตรวจสอบและบังคับใช้มาตรการแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนเป้าหมายการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองในครั้งที่สองเป็นไปเพื่อลดการพึ่งพาและอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจ นายทุน ที่มีต่อพรรคการเมืองและเพื่อ**อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้บริจากรายย่อยมากขึ้น** เพราะจุดอ่อนของการควบคุมเงินบริจาคใน พ.ร.บ. พรรคการเมือง พ.ศ.2541 คือ การไม่กำหนดเพดานบริจาคเงินไว้ ทำให้ผู้บริจาคสามารถบริจาคได้ไม่จำกัดจนทำให้พรรคการเมืองตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มทุน ในด้านที่มาของผู้นำการปฏิรูปทั้งสองครั้งก็มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การปฏิรูปในปี พ.ศ.2540 สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีความเชื่อมโยงกับประชาชน เพราะมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมจากประชาชนทั่วประเทศจำนวน 76 คน

และตัวแทนนักวิชาการที่เสนอรายชื่อโดยสถาบันการศึกษาจำนวน 23 คน รวมเป็น 99 คน ในขณะที่ สภาร่างรัฐธรรมนูญในการปฏิรูปปี พ.ศ.2550 นั้นมาจากการเลือกกันเองของ คมช.

ในแง่ของการเปิดรับฟังความคิดเห็น การปฏิรูปในปี พ.ศ.2540 ถือว่าเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้อง เข้ามาแสดงความคิดเห็นต่อร่าง พ.ร.บ.พรรคการเมืองมากกว่าการปฏิรูปในปี พ.ศ.2550 เพราะ นอกจากคณะกรรมการวิชาการ ข้อมูลฯ จะเชิญผู้ชำนาญการพิเศษ ที่ปรึกษา นักวิชาการ ให้เข้าร่วมประชุมเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการควบคุมเงินบริจาคแล้ว เมื่อร่าง พ.ร.บ.พรรคการเมืองเสร็จ ยังได้เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนของสังคมเข้าแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างนี้โดยจัดประชุมสัมมนาขึ้นเพื่อให้ตัวแทนพรรคการเมือง สื่อมวลชน รวมถึงประชาชนผู้สนใจได้เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งต่างจากการปฏิรูปครั้งที่สองในปี พ.ศ.2550 ที่ตัวแสดงเข้ามามีส่วนร่วมค่อนข้างจำกัดและไม่เชื่อมโยงกับประชาชนมีเพียงคณะกรรมการวิสามัญฯ, คณะอนุกรรมการวิสามัญ และ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เท่านั้น ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดมาตรการควบคุม ด้านการพิจารณาและผ่านร่างกฎหมาย ในการปฏิรูปปี พ.ศ.2550 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่ มาจากข้าราชการทหาร ข้าราชการประจำ จึงทำให้กระบวนการเปิดเผยร่างกฎหมายและการเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นจากสาธารณะถูกตัดออกไป รวมถึงการกันไม่ให้พรรคการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาครั้งนี้ทั้งที่พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายนี้

ในเรื่องของเครื่องมือที่ผู้นำการปฏิรูปเลือกใช้ควบคุมเงินบริจาค่นั้น ในการปฏิรูปปี พ.ศ. 2540 ผู้นำการปฏิรูปเลือกใช้มาตรการที่เน้นการสร้างโปร่งใส โดยกำหนดให้การบริจาคเงินแก่ พรรคการเมืองจะต้องกระทำโดยเปิดเผยเท่านั้น และเมื่อมีการบริจาคเงินเกิดขึ้น มีเกณฑ์ปฏิบัติให้ พรรคการเมืองต้องปฏิบัติตาม ทั้งวิธีการบริจาค คุณสมบัติผู้บริจาค กระบวนการจัดการเงินบริจาค และการเปิดเผยข้อมูลบริจาคโดยพรรคการเมืองเองและส่งข้อมูลให้แก่ กกต. ตรวจสอบ เพื่อให้ การบริจาคเงินสามารถตรวจสอบได้ มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้บริจาคชัดเจนขึ้นกว่าในอดีต โดยเฉพาะรายละเอียดของคุณสมบัติของนิติบุคคลที่เป็นบริษัท อย่างไรก็ตาม มิได้มีการกำหนดวงเงิน สูงสุดในการบริจาคไว้ ส่วนการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองในปี พ.ศ.2550 มาตรการที่ ถูกนำมาใช้เข้มงวดกว่าเดิมทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ด้านคุณสมบัติผู้บริจาค มีการเปลี่ยนแปลงโดย การเพิ่มเกณฑ์คุณสมบัติของผู้บริจาค กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของเงินบริจาคที่ต้องเปิดเผยชื่อผู้บริจาค รวมถึงการระบุวิธีบริจาคในการบริจาคจำนวนเงินที่แตกต่างกัน รวมถึงการกำหนดวิธีการเปิดเผย ข้อมูลการบริจาคที่ชัดเจนของพรรคการเมืองและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้วิจัยได้ทำการเปรียบเทียบ มาตรการที่ใช้ของการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองทั้งสองครั้ง ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 15 เปรียบเทียบมาตรการควบคุมเงินบริจาคระหว่าง พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และ พ.ศ.2550

มาตรการ	พ.ร.บ.พรรคการเมือง 2541	พ.ร.บ.พรรคการเมือง 2550
คุณสมบัติ ต้องห้าม บริจาค	<p>(1) บุคคลหรือองค์กรต่างประเทศ</p> <p>(2) หน่วยงานรัฐและรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ</p> <p>(3) เงินบริจาคที่ไม่เปิดเผย</p> <p>(4) ห้ามรับบริจาคเพื่อกระทำการอันเป็นบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร,ราชบัลลังก์, เศรษฐกิจ</p>	<p>(1) บุคคลหรือองค์กรต่างประเทศ</p> <p>(2) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ</p> <p>(3) หน่วยงานราชการ</p> <p>(4) องค์กรมหาชนที่รัฐถือหุ้นใหญ่</p> <p>(5) ห้ามรับบริจาคเงินเพื่อกระทำการอันเป็นบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร,ราชบัลลังก์,เศรษฐกิจ</p> <p>(6) ห้ามสมาชิกที่มีได้ดำรงตำแหน่งในพรรครับบริจาคโดยไม่ได้รับมอบหมาย</p> <p>(7) ห้ามนายฯ, รัฐมนตรี, ข้าราชการเมือง ใช้ตำแหน่งเรียหรือชักชวนให้บริจาค</p> <p>(8) ห้ามรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยรู้หรือควรจะรู้ในแหล่งที่มาว่าไม่ได้โดยมิชอบด้วยกฎหมาย</p>
วิธีการรับ บริจาค	<p>(1) การบริจาคทำได้ทั้งเป็นเงินสด ตัวแลกเงินหรือเช็คขีดคร่อม และให้/ให้ยืมทรัพย์ ทุกวิธีต้องมีพยานไม่น้อยกว่า 2 คน</p> <p>(2) ผู้รับบริจาคต้องจัดทำบันทึกการรับบริจาค 3 ฉบับ ฉบับแรกเป็นหลักฐานแก่ผู้บริจาค ฉบับที่สองเก็บไว้ที่ผู้รับบริจาค และฉบับที่สามให้แจ้งต่อพรรคการเมือง</p>	<p>(1) การบริจาคเงินให้พรรคยังคงทำได้ 3 วิธีเช่นเดิม</p> <p>(2) การรับบริจาคไม่เกิน 1 พันบาท ให้ออกหลักฐานตามแบบฟอร์มของ กกต. ส่งให้หัวหน้าพรรคลงนามร่วมกับเหรียญ</p> <p>(3) การรับบริจาค 1 พันบาทขึ้นไป ให้จัดทำบันทึกการรับบริจาคตามแบบฟอร์มของ กกต.โดยมีพยานไม่น้อย</p>

	<p>(3) ลงรายการรับบริจาคในบัญชีรายรับบริจาคภายใน 15 วันนับแต่วันที่รายการเกิดขึ้น</p> <p>(4) จัดส่งใบเสร็จรับเงินหรือหลักฐานรับบริจาคแก่ผู้บริจาคภายใน 7 วันนับแต่วันที่ออกหลักฐาน</p>	<p>กว่า 2 คนและให้พรรคออกใบเสร็จให้ผู้บริจาค</p> <p>(4) ให้พรรคจัดทำบัญชีแสดงรายการบริจาคโดยมีชื่อ ที่อยู่ ของผู้บริจาค จำนวนเงินบริจาค วัน เดือน ปี ที่รับบริจาค และสำเนาหลักฐานการบริจาคภายใน 7 วันนับแต่วันได้รับบริจาค</p>
<p>เพดาน บริจาค</p>	<p>ไม่กำหนดเพดานบริจาค</p>	<p>1. บุคคลธรรมดา</p> <p>(1.1) ไม่เกิน 10 ล้านบาทต่อปีต่อหนึ่งพรรคการเมือง</p> <p>(1.2) 2 พันบาทขึ้นไปต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนตามระเบียบของ กกต.</p> <p>(1.3) 2 หมื่นบาทขึ้นไปต้องส่งจ่ายเป็นตั๋วแลกเงินหรือเช็คขีดคร่อม</p> <p>2. นิติบุคคล</p> <p>(2.1) ไม่เกิน 10 ล้านบาทต่อปีต่อพรรคการเมือง</p> <p>(2.2) 5 ล้านบาทขึ้นไปต้องได้รับอนุมัติจากผู้ถือหุ้น</p>
<p>ขั้นตอน จัดการเงิน บริจาค</p>	<p>(1) นำส่งเข้าบัญชีแสดงรายการรับจากการบริจาคภายใน 7 วันนับแต่วันบริจาค</p> <p>(2) นำเงินบริจาค ตั๋วแลกเงิน/เช็คขีดคร่อม ไปฝากหรือส่งจ่ายเงินที่ธนาคารพาณิชย์ในนามพรรค</p> <p>(3) แจ้งหมายเลขบัญชีและจำนวนเงินเปิดบัญชีทุกบัญชี พร้อมส่งสำเนาบัญชีที่ธนาคาร รับรองแก่</p>	<p>(1) จัดทำบันทึกการรับบริจาคและส่งพร้อมเงินให้แก่พรรคการเมืองภายใน 7 วันนับแต่วันบริจาค</p> <p>(2) เมื่อพรรครับเงินแล้ว ให้ลงรายการในบัญชีแสดงรายการบริจาคพรรคภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รายการเกิดขึ้น</p> <p>(3) ส่งหลักฐานให้แก่ผู้บริจาคภายใน 7 วันนับแต่วันออกหลักฐาน</p>

	<p>นายทะเบียนภายใน 7 วันนับแต่เปิดบัญชี</p>	<p>(4) จัดทำประกาศบัญชีรายชื่อผู้บริจาคจำนวนเงินของแต่ละรายในแต่ละสัปดาห์ให้เสร็จภายในวันทำการวันแรกของสัปดาห์ถัดมา</p> <p>(5) ให้หัวหน้าพรรคและเหรัญญิกเปิดบัญชีธนาคารพาณิชย์ในนามของพรรคและแจ้งเลขบัญชี จำนวนเงินเปิดบัญชีทุกบัญชีพร้อมส่งสำเนาบัญชีที่ธนาคารรับรองแก่นายทะเบียนภายใน 7 วัน</p>
<p>การเปิดเผยข้อมูลการบริจาค</p>	<p>(1) ให้หัวหน้าพรรคจัดทำประกาศบัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคแต่ละรายในรอบสัปดาห์ภายในวันทำการแรกของสัปดาห์ถัดมา และปิดประกาศโดยเปิดเผยในวันนั้น ณ ที่ตั้งนางานใหญ่พรรคไม่น้อยกว่า 15 วัน</p> <p>(2) ให้หัวหน้าพรรคส่งประกาศให้นายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน 7 วันนับแต่วันประกาศ</p>	<p>(1) <b>ไม่เกิน 1 พันบาท:</b> อาจเปิดเผยหรือไม่ก็ได้แต่ต้องนำยอดเงินไปรวมในบัญชีบริจาคด้วย</p> <p>(2) <b>ไม่เกิน 5 พันบาท:</b> ให้เปิดเผยชื่อผู้บริจาคโดยปิดประกาศ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่พรรคไม่น้อยกว่า 15 วันนับแต่วันประกาศ</p> <p>(3) <b>เกิน 5 พันบาท:</b> กระทำดังนี้</p> <p>(3.1) ปิดประกาศ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคไม่น้อยกว่า 15 วัน</p> <p>(3.2) กรณีนิติบุคคล ให้ปิดประกาศ ณ ที่ตั้งของนิติบุคคลนั้น</p> <p>(3.3) ให้พรรคการเมืองส่งประกาศให้นายทะเบียนพรรคภายใน 7 วันนับแต่ประกาศ</p>

ที่มา: ผู้วิจัยรวบรวมและสังเคราะห์จากพระราชบัญญัติพรคการเมือง พ.ศ.2541 และ พ.ศ.2550 และประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การกำหนดแบบหลักฐานการรับบริจาค และหลักเกณฑ์วิธีการ ในการเปิดเผยชื่อผู้บริจาคต่อสาธารณชน

### สรุป : การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทย

การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทยทั้ง 2 ครั้ง นับว่ามีโจทย์และเป้าหมายแตกต่างกัน แม้ว่าจุดเริ่มต้นการปฏิรูปเกิดจากสถานการณ์การเมืองเหมือนกัน การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองครั้งแรกในปี พ.ศ.2540 เป็นผลมาจากความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนที่จะเห็นระบอบการเมืองที่ดีขึ้นโดยได้มีการปฏิรูปและประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่วางโครงสร้างอำนาจใหม่ และพรรคการเมืองในฐานะสถาบันทางการเมืองย่อมต้องถูกปฏิรูปเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วย ส่วนการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองครั้งที่สองก็เกิดจากความต้องการแก้ไขปัญหาเงินบริจาคพรรคการเมืองของคณะรัฐประหาร เพราะมาตรการที่ใช้ควบคุมเงินบริจาคในการปฏิรูปครั้งแรกเน้นความโปร่งใสและตรวจสอบได้แต่ไม่กำหนดวงเงินสูงสุดไว้ ทำให้นายทุนบริจาคเงินจำนวนมากและพรรคตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มคนเหล่านั้น มาตรการที่ใช้ในการปฏิรูปครั้งที่สองจึงถูกออกแบบมาเพื่อจำกัดอิทธิพลของกลุ่มทุนและธุรกิจต่อพรรคและเอื้อให้ผู้บริจาครายย่อยมากขึ้น โดยคาดหวังว่าจะช่วยให้พรรคการเมืองกลายเป็นพรรคของประชาชน

การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองทั้งสองครั้ง สะท้อนให้เห็นว่าไทยไม่มีความรอบคอบและมองปัญหาไม่รอบด้านต่อการออกแบบมาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง อีกทั้งมาตรการที่ใช้เป็นยังเป็นการตกลงกันอยู่ฝ่ายเดียวของชนชั้นนำทางการเมือง ไม่ได้เป็นฉันทามติจากผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง แม้ว่ามาตรการดังกล่าวมีแนวโน้มว่าจะเข้มงวดขึ้นตามลำดับ



## บทที่ 4

### การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของญี่ปุ่น

ในปี ค.ศ.1994 นับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการเมืองญี่ปุ่นเมื่อรัฐบาลผสมระหว่างพรรคการเมือง 8 พรรคกับพรรคฝ่ายค้านสามารถประนีประนอมกันจนรัฐสภาให้ความเห็นชอบกฎหมายปฏิรูปการเมืองทั้งหมด 3 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (Public Offices Election) ซึ่งเปลี่ยนระบบเลือกตั้งจากระบบ SNTV เป็นระบบเลือกตั้งแบบผสม (Mixed Member Electoral Systems) กฎหมายควบคุมเงินทุนการเมือง (Political Fund Control Law) ที่เพิ่มความเข้มงวดเรื่องกฎเกณฑ์ควบคุมเงินบริจาคทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ และกฎหมายอุดหนุนเงินแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ (Political Party Subsidy) ที่กำหนดให้รัฐอุดหนุนเงินพรรคการเมืองเพื่อลดอิทธิพลจากการบริจาคเงินของกลุ่มธุรกิจ โดยการปฏิรูปมีเป้าหมายเพื่อต้องการลดปริมาณเงินในการเลือกตั้งซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาธนาภิบาลการเมือง

ในบทนี้จะอธิบายถึงการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของญี่ปุ่นทั้งหมด 4 ครั้ง ได้แก่ การปฏิรูปกฎหมายในปี ค.ศ.1994 และการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ.2001, ค.ศ.2005 และ ค.ศ.2007 เริ่มจากภูมิหลังของปัญหาเงินบริจาคพรรคการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างระบบเลือกตั้งกับเงินบริจาคก่อนการปฏิรูปปี ค.ศ.1994, ช่องว่างของกฎหมายควบคุมเงินบริจาค ตลอดจนกระบวนการปฏิรูป สาธารณการปฏิรูป และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลังการปฏิรูป

#### 4.1 การปฏิรูปกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมืองของญี่ปุ่นในปี ค.ศ.1994

##### 4.1.1 ภูมิหลังของปัญหาเงินบริจาคพรรคการเมือง

ระบบการเมืองของญี่ปุ่นอยู่ภายใต้ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (One Party Dominant) ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยมีพรรค LDP ครองอำนาจมาตลอด แต่ในระยะหลังกลับต้องเผชิญปัญหาการทุจริตทางการเมือง ความเสื่อมศรัทธาต่อรัฐบาลเพิ่มขึ้นหลังเหตุการณ์ทุจริตกรณีริคชูท (Recruit Scandal)<sup>1</sup> และการทำผิดกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมืองของนายคาเนมารุ ชิน รองประธานพรรค LDP ที่รับเงินบริจาคผิดกฎหมายจำนวน 500 ล้านเยนจากบริษัทขนส่งพัสดุชะงาวะ

<sup>1</sup> เป็นเหตุการณ์ที่นักการเมืองเข้าไปพัวพันกับการซื้อหุ้นราคาต่ำจากบริษัทริคชูทและนำไปขายทำกำไรหลังจากเปิดขายแก่ประชาชนทั่วไป จากการสอบสวนพบว่าม็อนักการเมืองหลายคนจากรัฐบาลและฝ่ายค้านเข้าไปเกี่ยวข้อง หนึ่งในนั้น ได้แก่ นายเทเกชิตะ โนโบรุ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น นับเป็นจุดเริ่มต้นของความเสื่อมศรัทธาต่อพรรคเสรีประชาธิปไตยญี่ปุ่นที่ครองอำนาจมายาวนาน

คิวบิน ทำให้ภาพลักษณ์ของรัฐบาลแย่งและหลายฝ่ายกังวลว่าปัญหานี้จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย จึงเกิดเสียงเรียกร้องให้ปฏิรูปการเมืองเพื่อกำจัดปัญหาการทุจริต

โดยภาพรวม ปัญหาการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองของญี่ปุ่นเกิดขึ้นจาก 2 สาเหตุหลัก ได้แก่ (1) ระบบเลือกตั้งของญี่ปุ่นเอื้อให้เงินจำนวนมากไหลเข้าสู่ระบบการเมือง (2) ความไม่เข้มงวดและรัดกุมของกฎหมายควบคุมเงินบริจาค เพราะแต่เดิม ระบบควบคุมเงินบริจาคของญี่ปุ่นเป็นระบบที่ขาดหลักเกณฑ์ในการควบคุมปริมาณเงินและเรื่องความโปร่งใส กล่าวคือ กฎหมายไม่ได้กำหนดเรื่องการตรวจสอบที่มาของเงินและมีการตั้งองค์กรขึ้นมารับบริจาคอย่างไม่จำกัด นำไปสู่การทุจริตทางการเมืองจนญี่ปุ่นถูกขนานนามว่ามีระบบการเมืองแบบธนาคาธิปไตย (Money Politics)<sup>2</sup>

#### 4.1.2 ปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของญี่ปุ่น

4.1.2.1 ระบบเลือกตั้งแบบ SNTV : กระตุ้นให้เกิดการแข่งขันกันเองในพรรคและเกิดกลุ่มการเมือง

ระบบเลือกตั้งแบบ SNTV (Single Non-Transferable Vote) เป็นระบบเลือกตั้งที่ญี่ปุ่นใช้มาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยสาระสำคัญของระบบนี้ คือ เขตเลือกตั้ง 1 เขตมีผู้แทนได้หลายคน แต่ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งลงได้เพียงคะแนนเดียวและถ่ายโอนคะแนนให้ผู้สมัครคนอื่นไม่ได้<sup>3</sup> ทำให้พรรคการเมืองที่หวังจะชนะเลือกตั้งต้องส่งผู้สมัครหลายคนในหนึ่งเขตเลือกตั้ง ก่อให้เกิดการแข่งขันกันเองในพรรค (Intra Party Competition) เพราะนอกจากต้องแข่งกับผู้สมัครต่างพรรคแล้วยังต้องแย่งคะแนนกับผู้สมัครพรรคเดียวกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการกระตุ้นให้เกิดการระดมทุนมากขึ้นและทำให้แนวโน้มของค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสูงขึ้น<sup>4</sup> เพราะผู้สมัครรู้อยู่แล้วว่ามีคู่แข่งจำนวนมากและการแข่งขันที่สูงทำให้ผู้สมัครต้องหาเสียงด้วยกลยุทธ์ที่เน้นตัวบุคคลมากกว่านโยบายของพรรค ใช้การพึ่งพาเครือข่ายองค์กรระดับท้องถิ่นที่เรียกว่า โคเอ็นไก (Koenkai) ซึ่งเป็นเสมือน

<sup>2</sup> Jame A. Stockwin, "Reforming Japanese Politics Highway of Change or Road to Nowhere?," in *Japanese Politics Today: Beyond Karaoke Democracy?*, eds. Purnendra C. Jain and Takashi Inogushi (New York: St.Martin's Press, 1997), p. 81.

<sup>3</sup> ระบบเลือกตั้งของญี่ปุ่นในขณะนั้นเป็นระบบเลือกตั้งที่แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นขนาดกลางจำนวน 130 เขต และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Diet) ได้ 511 คน โดยภายใน 1 เขตเลือกตั้งสามารถมีผู้แทนราษฎรได้ 3-5 คน

<sup>4</sup> Gerald L. Curtis, *The Japanese Way of Politics* (New York: Columbia University Press, 1988), pp. 176-180.

เครื่องจักรกลทางการเมืองที่ใช้จัดกิจกรรมระดมทุนผ่านสายสัมพันธ์ส่วนตัวกับสมาชิกของกลุ่ม<sup>5</sup> ในทางกลับกัน การหาเสียงผ่านองค์กรโคเอ็นโกนั้นก็ใช้วิธีการให้บริการต่างๆแก่สมาชิกที่สนับสนุน ผู้สมัครและต้องใช้เงินจำนวนมาก จึงเป็นการกระตุ้นให้เงินไหลเข้าสู่ระบบการเมืองในปริมาณสูง<sup>6</sup>

นอกจากนี้ ระบบเลือกตั้งดังกล่าวยังเป็นระบบที่กระตุ้นให้เกิดการแบ่งกลุ่มภายในพรรค (Faction) ซึ่งแม้ว่าการมีหลายกลุ่มการเมืองในพรรคจะเป็นลักษณะพิเศษของระบบพรรคการเมือง ญี่ปุ่นอยู่ก่อนแล้ว แต่การที่ระบบเลือกตั้งเอื้อให้มีการแข่งขันที่สูงและพรรคไม่มีบทบาทในการสนับสนุนผู้สมัครอย่างเท่าเทียมกัน ทำให้นักการเมืองเข้าไปสังกัดกลุ่มการเมืองซึ่งมีศักยภาพในการสนับสนุนผู้สมัครมากกว่า เช่น ในการเลือกตั้งปี ค.ศ.1986 พรรค LDP สนับสนุนเงินแก่ผู้สมัครที่เป็น หรือไม่เคยเป็นสมาชิกรัฐสภาเพียงคนละ 15 ล้านเยน ซึ่งน้อยกว่าการสนับสนุนผู้สมัครที่เคยเป็น รัฐมนตรีมาก่อน ในขณะที่พรรค SDPJ ไม่ให้เงินสนับสนุนผู้สมัครเลย ทำให้ผู้สมัครจำเป็นต้องระดม ทุนด้วยตนเองเพื่อนำมาลงทุนในการหาเสียง ดังนั้น ระบบพรรคการเมืองญี่ปุ่นจึงเป็นระบบที่ไม่เอื้อ ต่อผู้สมัครหน้าใหม่ที่คาดหวังจะชนะเลือกตั้ง เพราะจำเป็นต้องหาเงินทุนด้วยตนเอง วิธีที่คนเหล่านี้ใช้ คือ การเข้าไปสังกัดกลุ่มการเมืองที่มีชื่อเสียง เพราะกลุ่มจะมีหัวหน้ากลุ่ม สมาชิกกลุ่ม เกื้อหนุนกัน และมีการจัดการภายในกลุ่มอย่างเป็นระบบ หัวหน้ากลุ่มมีหน้าที่สนับสนุนและจัดหาเงินทุนในการ รณรงค์หาเสียงให้แก่สมาชิกกลุ่ม ในขณะเดียวกัน เมื่อสมาชิกชนะการเลือกตั้งก็จะตอบแทนด้วยการ สนับสนุนหัวหน้ากลุ่มให้ได้รับตำแหน่งสำคัญในรัฐบาลด้วย ธุรกิจการเมืองของญี่ปุ่นจึงไม่ได้เกิดจาก การชื่อเสียง แต่เกิดจากระบบเลือกตั้งที่เอื้อให้ผู้สมัครต้องระดมเงินบริจาคให้มากที่สุดเพื่อผลักดันให้ ตนเองก้าวสู่สภา จนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาทรนกิจการเมืองและการทุจริต การปฏิรูปครั้งนี้จึงมีเป้าหมาย สำคัญโดยมุ่งเน้นที่ระบบเลือกตั้งและระบบควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>5</sup> Steven R. Reed, "Haltingly Towards a Two-Party System," in *Politics of Electoral Systems*, eds. Michael Gallagher and Paul Mitchell (Oxford: Oxford University Press, 2005), p. 279.

<sup>6</sup> จากรายงานของกระทรวงกิจการภายในของญี่ปุ่นพบว่า ในปี ค.ศ.1989 ซึ่งเป็นปีก่อนการเลือกตั้ง นักการเมืองของพรรค LDP สิบคนแรกที่ใช้จ่ายเงินสูงสุดในกิจกรรมขององค์กรโคเอ็นโก ใช้เงินโดยเฉลี่ยแล้วประมาณ 1.9 หมื่นล้านเยน

#### 4.1.2.2 ความไม่เข้มงวดและรัดกุมของกฎหมาย : กระตุ้นให้เงินไหลสู่ระบบการเมือง

กฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง (Political Fund Control Law) เป็นกฎหมายที่บัญญัติหลักเกณฑ์ กระบวนการตรวจสอบ เงินบริจาคพรรคการเมืองไว้<sup>7</sup> โดยถูกใช้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1948 ในระบบการอุดหนุนเงินแก่พรรคการเมืองของญี่ปุ่นนั้นจะแตกต่างจากไทย กล่าวคือ ญี่ปุ่นอนุญาตให้ผู้บริจาคสามารถบริจาคเงินให้พรรคการเมือง องค์กรเงินทุนทางการเมืองของพรรคการเมือง รวมถึงอนุญาตให้บริจาคแก่องค์กรจัดการเงินทุนของผู้สมัครได้ แต่ในด้านความโปร่งใสกฎหมายไม่ได้กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลเงินบริจาคที่น้อยกว่า 1 ล้านบาท ทำให้ยากต่อการตรวจสอบที่มาของเงิน นอกจากนี้ การไม่จำกัดจำนวนองค์กรเงินทุนการเมือง<sup>8</sup> ทำให้พรรคการเมืองและนักการเมือง โดยเฉพาะนักการเมืองในกลุ่มการเมืองใหญ่สามารถจัดตั้งองค์กรเงินทุนและองค์กรจัดการเงินทุนทางการเมืองขึ้นมารับบริจาคอย่างไม่จำกัด<sup>9</sup> โดยในระหว่างปี ค.ศ.1979-1984 พบว่าองค์กรจัดการเงินทุนทางการเมืองถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนนักการเมืองรายบุคคลเพิ่มขึ้นมากกว่า 1 พันองค์กร โดยส่วนใหญ่เกิดจากสมาชิกพรรค LDP และรายได้ส่วนใหญ่ของกลุ่มผู้นำพรรคมาจากเงินส่วนนี้ การจำแนกระหว่างรายได้นักการเมืองกับรายได้พรรคจึงเป็นเรื่องยากและนำมาสู่ปัญหาความไม่โปร่งใสและเอื้อต่อการทุจริตอย่างกรณี นายคาเนมารุ ชิน รองประธานพรรค LDP ที่รับเงินบริจาคผิดกฎหมายจำนวน 500 ล้านบาทจากบริษัทขนส่งพัสดุชะงาวะ คิวบิน<sup>10</sup> แม้ว่าการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมครั้งล่าสุดในปี ค.ศ.1975 จะทำให้มีการบริจาคแก่พรรคการเมืองโดยตรงเพิ่มขึ้น แต่การระดมทุนส่วนตัวของผู้สมัครและกลุ่มการเมืองกลับเพิ่มขึ้นในปริมาณที่สูงกว่าเงินบริจาคของพรรค ปัญหาการระดมเงินบริจาค ถูกสะท้อนให้ชัดเจนขึ้นจากปริมาณเงินบริจาคของผู้สมัครและพรรคการเมืองในปีที่มีการเลือกตั้งและปีก่อนการเลือกตั้ง เช่น การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 6 กรกฎาคม ค.ศ.1986 พรรค

<sup>7</sup> โดยทั่วไปแหล่งเงินทุนของผู้สมัครมาจาก 4 แหล่งสำคัญ ได้แก่ เงินสนับสนุนของพรรค เงินจากกลุ่มการเมืองในพรรค (Faction) เงินบริจาคโดยตรงจากธุรกิจ และเงินส่วนตัวผู้สมัคร ส่วนพรรคการเมืองจะได้รับเงินบริจาคจากบุคคลหรือองค์กรภายนอก ส.ส.หรือกลุ่มการเมืองในพรรค การหารายได้โดยจำหน่ายสิ่งพิมพ์ การทำธุรกิจของพรรค และค่าธรรมเนียมสมาชิกพรรค

<sup>8</sup> องค์กรเงินทุนทางการเมือง (Political Funds Organization) เป็นองค์กรที่ถูกแต่งตั้งโดยพรรคการเมืองและอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงกิจการภายในโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือการเงินแก่พรรค ส่วนองค์กรบริหารจัดการเงินทุน (Funds Management Organization) เป็นองค์กรทางการเมืองที่ผู้สมัครแต่ละคนจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดหาเงินทุนทางการเมืองของแต่ละคน

<sup>9</sup> ฐากร จุลินธร, รายงานการศึกษา เรื่อง การศึกษาเชิงเปรียบเทียบการพัฒนาการเมืองไทยและญี่ปุ่นในช่วงเวลา 22 ปี (พ.ศ.2532-พ.ศ.2553) (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554), หน้า 58-59.

<sup>10</sup> ไชยวัฒน์ คำชู, "การเมืองญี่ปุ่นหลังการปฏิรูป: ปัญหาและความท้าทาย," ใน คมขามูไร: รากฐานการเมืองญี่ปุ่น, ทราญแก้ว ทิพาการ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 3.

LDP ชนะเลือกตั้ง และได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาลกับพรรค New Liberal Club<sup>11</sup> เงินบริจาคในเลือกตั้งปี ค.ศ.1984 ของกลุ่มการเมืองใหญ่ในพรรค LDP 5 กลุ่ม รวมกันแล้วมากถึง 4 พันล้านบาท ในขณะที่ นักการเมืองอาวุโสของแต่ละกลุ่มสามารถระดมเงินได้มากเช่นเดียวกัน โดยบุคคลสำคัญของกลุ่ม ระดมเงินได้มากที่สุดรวมกันถึง 2.7 พันล้านบาท ซึ่งคิดเป็น 2 ใน 3 ของรายได้ที่กลุ่มการเมืองในพรรค หาได้ ส่วนการระดมทุนส่วนบุคคลนั้น นายทาเกชิตะ โนโบรุ นักการเมืองคนสำคัญของพรรค LDP ซึ่ง ถูกจับตาว่าจะก้าวขึ้นสู่อำนาจ สามารถหาเงินได้มากกว่ากลุ่มทานากะซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองที่ตัวเอง สังกัดอยู่

ตารางที่ 16 รายได้ของพรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.1984 และปี ค.ศ. 1989 (ล้านบาท)

พรรคการเมือง	ค.ศ.1984	ค.ศ.1989
LDP	13,200	24,616
JCP	21,700	29,888
NKP	9,300	14,942
DPJ	6,300	5,550
SDPJ	1,700	4,225
New Liberal Club	420	-

ที่มา: Gerald L. Curtis, *The Japanese Way of Politics* (New York: Columbia University Press,1988), pp.176-180.

CHULALONGKORN UNIVERSITY





<sup>11</sup> New Liberal Club เป็นพรรคการเมืองก่อตั้งขึ้นในวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ.1976 โดยแยกออกมาจากพรรค Ldp และร่วมจัดตั้งเป็นฝ่ายรัฐบาลในการเลือกตั้งปี ค.ศ.1983 และการเลือกตั้งปี ค.ศ.1986 และได้ควมบรมกลับเข้าพรรค Ldp เมื่อเดือนสิงหาคมในปี ค.ศ. 1986

ตารางที่ 17 รายได้ของกลุ่มการเมืองในพรรค LDP ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984 -1989 (ล้านบาท)

กลุ่มการเมืองในพรรค LDP	ค.ศ.1984	ค.ศ.1987	ค.ศ.1988	ค.ศ.1989
กลุ่มทานากะ	820	-	-	-
กลุ่มทาเกชิตะ	-	1,970	831	1,053
กลุ่มฟุกุตะ	1,180	-	-	-
กลุ่มอาเบะ	-	1,286	2,852	1,570
กลุ่มนากาโซเนะ	1,090	1,386	1,239	1,154
กลุ่มวาทานาเบะ	-	617	810	721
กลุ่มโคโมโตะ	920	812	999	871
กลุ่มชูซูกิ	290	-	-	-
กลุ่มมียาซาว่า	-	2,263	1,458	956

ที่มา: Ronald J. Hrebennar, **The Japanese Party System**, 2 ed. (Boulder: Westview Press,1992), pp.32-38.

ตารางที่ 18 การระดมทุนของบุคคลสำคัญของพรรค LDP ปี ค.ศ.1984 และ 1989

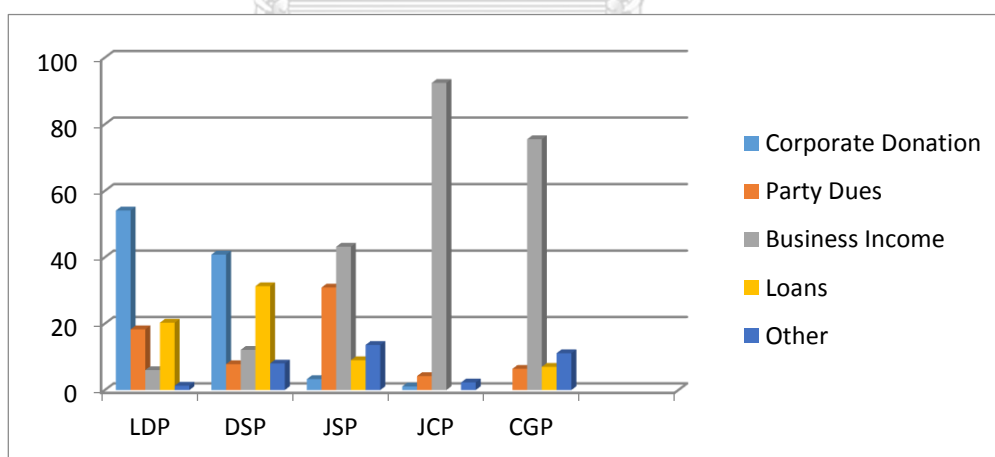
ปี 1984	จำนวนเงิน (ล้านเยน)	ปี 1989	จำนวนเงิน (ล้านเยน)
 ทาเกชิตะ โนโบรุ (Takeshita Noboru)	924	 ริวทาโร ฮาชิโมโตะ (Ryutaro Hashimoto)	539
 อาเบะ ชินทาโร (Shintaro Abe)	759	 โทชิโอะ ยามากุชิ (Toshio Yamaguchi)	525
 วาตานาเบะ มิชิโอะ (Michio Watanabe)	599	 โยชิโร โมริ (Yoshiro Mori)	448
 มียาซาวา คิอิชิ (Kiichi Miyazawa)	417	 เคโซ โอบุชิ (Keizo Obuchi)	223

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลข้อมูลจากเว็บไซต์ของกระทรวงกิจการภายในญี่ปุ่น (MIC)

จำนวนเงินที่หาได้ของนักการเมืองคนสำคัญในพรรค LDP ส่วนใหญ่มาจากการระดมทุนผ่านการจัดตั้งองค์กรระดมทุนของตัวเองครั้งละหลายองค์กร ทำให้สัดส่วนการระดมทุนของนักการเมืองอาวุโสในพรรค LDP นั้นสูงกว่าเงินบริจาคของพรรค<sup>12</sup> ด้วยเหตุนี้ ศูนย์กลางของอำนาจได้ตกไปอยู่กับบุคคลและกลุ่มการเมืองมากกว่าพรรค ในการเลือกตั้งทั่วไปปี ค.ศ.1990 ซึ่งเป็นอีกครั้งที่พรรค LDP ชนะการเลือกตั้ง และการระดมเงินในภาพรวมยังคงสูงอยู่ ทุกพรรคการเมืองต่างมีรายได้เพิ่มขึ้นกว่าการเลือกตั้งในปี ค.ศ.1984 โดยที่พรรค LDP มีรายได้เพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวและเป็นพรรคใหญ่พรรคเดียวที่มีสัดส่วนเงินรายได้จากเงินบริจาคของบริษัทเกินร้อยละ 50 ในด้านกลุ่มการเมือง กลุ่มการเมืองใหญ่ยังคงระดมทุนได้สูงและนักการเมืองที่สามารถระดมทุนส่วนตัวได้จำนวนมากเป็นคนสำคัญของกลุ่มการเมืองภายในพรรค

ด้วยเหตุนี้ มาตรการควบคุมที่ไม่เพียงพอ ทำให้การควบคุมการไหลของเงินสู่ระบบการเมืองทำได้ยากและการตรวจสอบไม่ได้นำไปสู่การทุจริตทางการเมือง เพราะยังมีเงินอีกมากที่ผู้สมัครและกลุ่มการเมืองระดมทุนโดยไม่เปิดเผยเนื่องจากใช้ข้อได้เปรียบทางกฎหมาย ตลอดระยะเวลา 38 ปีในการครองอำนาจของพรรค LDP การทุจริตเกิดขึ้นบ่อยครั้งจนทำให้เกิดวิกฤตศรัทธาต่อระบบการเมืองนำไปสู่ข้อเรียกร้องให้ปฏิรูปโดยมีเป้าหมายเพื่อลดการทุจริตจากการใช้เงินและทำให้พรรคการเมืองใช้นโยบายแทน<sup>13</sup>

กราฟที่ 1 สัดส่วนของรายได้ประจำปีของพรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.1989



ที่มา: Ronald J. Hrebennar, **The Japanese Party System**, 2 ed. (Boulder: Westview Press,1992), pp. 32-38.

<sup>12</sup> Ronald J. Hrebennar, **The Japanese Party System**, 2 ed. (Boulder: Westview Press, 1992), pp. 32-38.

<sup>13</sup> Michael Blaker, "Japan in 1994: Out with the Old, in with a New?," **Asian Survey** 35 (January 1995): 1-6.



ตารางที่ 19 รายชื่อนายกรัฐมนตรีของญี่ปุ่นในการปฏิรูปการเมืองระหว่างปี ค.ศ.1989-1994

นายกรัฐมนตรี	ดำรงตำแหน่ง	พรรค	บทบาทสำคัญ
 ทาเกชิตะ โนโบรุ (Takeshita Noboru)	6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1987- 3 มิถุนายน ค.ศ.1989	LDP	เป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองใหญ่ที่สุดใน LDP ช่วงปี ค.ศ.1990 และพัวพันกับการทุจริตกรณี Recruit ซึ่งเป็นเชื้อมูลของการเรียกร้องให้ปฏิรูปการเมือง
 อุโน โซซุเกะ (Uno Sosuke)	3 มิถุนายน ค.ศ. 1989- 10 สิงหาคม ค.ศ.1989	LDP	มีส่วนสำคัญต่อจัดตั้งคณะทำงานดูแลเกี่ยวกับการปฏิรูประบบเลือกตั้งและกฎหมายทางการเงินของพรรคการเมือง แต่ต้องลาออกจากการพัวพันกับเรื่องอื้อฉาวเกอิชา
 ไคฟู โตชิกิ (Kaifu Toshiki)	10 สิงหาคม 1989 - 5 พฤศจิกายน ค.ศ. 1991	LDP	ได้รับฉายาว่า Mr.Clean และเป็นบุคคลที่ผลักดันร่างกฎหมายปฏิรูปการเมืองที่จัดทำโดยคณะกรรมการระบบเลือกตั้งที่ 8 เข้าสู่สภาในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1991แต่กลุ่มที่สนับสนุนไม่เพียงพอจนถูกบีบให้ลาออก
 มียาซาว่า คิอิชิ (Miyazawa Kiichi)	5 พฤศจิกายน ค.ศ. 1991-9 สิงหาคม ค.ศ.1993	LDP	เป็นหัวหน้าพรรค LDP และเข้ามาสานต่อการปฏิรูปต่อจากนายไคฟู โดยได้จัดทำร่าง พ.ร.บ. ปฏิรูปการเมือง 3 ฉบับเสนอต่อสภา แต่ถูกคัดค้านจนต้องหยุดการพิจารณาไป

 <p>โฮโซกาว่า โมริฮิโร่ (Hosokawa Morihiro)</p>	<p>9 สิงหาคม ค.ศ.1993 - 8 เมษายน ค.ศ. 1994</p>	<p>JNP</p>	<p>นายกรัฐมนตรีคนแรกที่ไม่ได้มาจาก LDP นับแต่ปี ค.ศ. 1955 โดยได้จัดตั้งรัฐบาลผสมและเดินหน้าปฏิรูปด้วยการประนีประนอมกับพรรค LDP ที่เป็นฝ่ายค้าน</p>
 <p>สึโตะมุ ฮะตะ (Tsutomu Hata)</p>	<p>28 เมษายน ค.ศ. 1994 - 30 มิถุนายน ค.ศ.1994</p>	<p>JRP</p>	<p>อดีตสมาชิก LDP ที่แยกตัวมาตั้งพรรค Japan Renewal Party ร่วมกับนายอิชิโร โฮซาว่า โดยเข้าร่วมรัฐบาลผสม 7 พรรคต่อต้าน LDP และมีส่วนผลักดันให้การปฏิรูปประสบความสำเร็จ</p>
 <p>มูรายามา โทมิชิ (Murayama Tomiichi)</p>	<p>30 มิถุนายน ค.ศ. 1994 - 11 มกราคม ค.ศ.1996</p>	<p>JSP</p>	<p>นายกรัฐมนตรีจากพรรคสังคมนิยมในช่วงเริ่มประกาศใช้กฎหมายเงินทุนทางการเมืองฉบับใหม่ ซึ่งไม่เป็นที่นิยมและประสบปัญหาภายในพรรคร่วมรัฐบาลจนต้องลาออกไป</p>

ที่มา : ผู้วิจัย

#### 4.1.3 กระบวนการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองในปี ค.ศ.1994

##### ความเสื่อมศรัทธาต่อระบอบการเมืองแบบเก่า : ระลอกแรกของการปฏิรูป

ในปี ค.ศ.1989 เกิดวิกฤตศรัทธาประชาชนต่อพรรค LDP เนื่องจากนายทาเกชิตะ โนโบรุ นายกรัฐมนตรีรวมถึงนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านเข้าไปพัวพันกับการทุจริตกรณีริครุท ทำให้ นายทาเกชิตะถูกกดดันจนต้องลาออกในเดือนมิถุนายนของปีนั้น และได้เกิดเสียงเรียกร้องจากประชาชนให้ปฏิรูปการเมืองเช่นเดียวกับปฏิกิริยาของสมาชิกบางกลุ่มในพรรค LDP ที่รวมตัวกันในนามกลุ่มยูโทเปีย (Utopia Politics Study Group) ออกมากดดันและเสนอแนวทางปฏิรูปต่อพรรค LDP<sup>14</sup> นายอุโนะ โซสุเกะ (Uno Sosuke) ถูกเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อ และได้จัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการเมืองในพรรค LDP ขึ้น ประกอบด้วยสมาชิกบางคนของกลุ่มยูโทเปียและส.ส.ไม่สังกัดกลุ่มการเมือง พร้อมกันนี้ได้จัดตั้งคณะกรรมการระบบเลือกตั้งที่ 8 (Eighth Election System Council) ที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลเพื่อศึกษาและจัดทำแผนปฏิรูประบบเลือกตั้งและกฎหมายเงินทุนทางการเมือง<sup>15</sup> โดยเสนอให้เปลี่ยนระบบเลือกตั้งและพิจารณาแก้ไขกฎหมายเงินทุนทางการเมืองเป็นวาระสำคัญ ข้อเสนอเรื่องระบบเลือกตั้งถูกคัดค้านจากฝ่ายค้าน โดยฝ่ายค้านให้เหตุผลว่า รัฐบาลควรมุ่งไปที่การควบคุมเงินบริจาคมกกว่า อย่างไรก็ตาม นายอุโนะต้องลาออกไปเพราะถูกสอบสวนว่าเกี่ยวข้องกับ การซื้อขายผู้หญิงขายบริการเกอิชาและเพื่อรับผิดชอบต่อการพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งวุฒิสภา<sup>16</sup>

ผู้นำอาวุโสของพรรค LDP ใช้วิธีผลักดันคนมีภาพลักษณ์สุจริตเข้ามาครอบงำภาพลักษณ์โดยให้นายไคฟู โตชิกิ (KaiFu Toshiki) รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 10 สิงหาคม ค.ศ.1989 นายไคฟู ได้ผลักดันแผนปฏิรูปฉบับแก้ไขจากคณะกรรมการระบบเลือกตั้งที่ 8 ซึ่งมีหัวใจสำคัญ คือ **ให้แก้ไขระบบเลือกตั้งและการควบคุมเงินทุนการเมืองโดยให้ลงโทษรุนแรงต่อคนละเมิดกฎหมายพร้อมกับเพิ่มมาตรการสร้างความโปร่งใสให้การตรวจสอบและช่องทางบริจาคเงิน** แต่พรรคฝ่ายค้านที่นำโดยพรรคโคเมโตะ, พรรคคอมมิวนิสต์ และพรรคสังคมนิยม ยังคงคัดค้านในประเด็นการเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง เพราะยังเชื่อว่าปัญหาการทุจริตเกิดจากความไม่จริงจังในการควบคุมเงินทุน การ

<sup>14</sup> Hideo Otake, "Forces for Political Reform: The Liberal Democratic Party's Young Reformers and Ozawa Ichiro," *The Journal of Japanese Studies* 22,2 (Summer 1996): 270.

<sup>15</sup> ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข, "การปฏิรูปการเมืองและการเปลี่ยนแปลงของระบบพรรคการเมืองในญี่ปุ่น," (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545). หน้า 104.

<sup>16</sup> Shinoda Tomohito, *Contemporary Japanese Politics: Institutional Changes and Power Shifts* (New York: Columbia University Press, 2013), p. 48.

ถกเถียงเรื่องการปฏิรูปดำเนินต่อไป จนรัฐบาลจัดทำร่าง พ.ร.บ.ปฏิรูปการเมืองเสร็จจำนวน 3 ฉบับ<sup>17</sup> และได้ส่งร่างกฎหมายเข้าสู่สภาในเดือนสิงหาคม ค.ศ.1991 ในระหว่างพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่าถูกคัดค้านจากทั้งสมาชิกบางกลุ่มในพรรค LDP เองและพรรคฝ่ายค้านด้วยเหตุผลที่แตกต่างกันออกไปจนรัฐบาลต้องสั่งให้ยุติการพิจารณา ทำให้ร่าง พ.ร.บ.ที่ใช้เวลาร่างตั้งแต่หลังการทุจริตกรณีริครุทต้องตกไปในที่สุด<sup>18</sup> จากนั้นจึงมีความพยายามจัดตั้งคณะทำงานเพื่อปฏิรูปขึ้นอีกโดยความร่วมมือของพรรค LDP และพรรคฝ่ายค้านอีก 4 พรรคซึ่งพิจารณาเรื่องจริยธรรมการเมือง ระบบเงินทุนทางการเมือง ระบบกิจกรรมของรัฐสภาและระบบเลือกตั้ง รวมถึงการจัดตั้งกลุ่มการเมืองเล็กๆ ในลักษณะข้ามพรรคเพื่อกดดันและหาแนวทางปฏิรูปเช่นกัน<sup>19</sup>

โดยสรุป หลังเหตุการณ์ทุจริตครั้งใหญ่ ประชาชนและกลุ่มการเมืองบางกลุ่มต่างหมดศรัทธาต่อผู้นำและระบบการเมืองแบบเก่าที่เต็มไปด้วยปัญหาทุจริต นับว่าเป็นเชื้อมุลสำคัญที่ทำให้รัฐบาลหาทางออกโดยการผลักดันให้เกิดการปฏิรูป แม้ว่ารัฐบาลนายโคฟูจะได้รับการสนับสนุนจากนายทาเกชิตะ แต่กลุ่มการเมืองที่เขาสังกัดไม่ใหญ่พอประกอบกับกลุ่มการเมืองอื่นๆในพรรคไม่เห็นด้วย จึงทำให้การปฏิรูปยังไม่ประสบความสำเร็จ<sup>20</sup> พร้อมกันนี้ผลกระทบเรื้อรังจากเรื่องอื้อฉาวกรณีชะงาวะ คิวบิน (Sagawa Kyubin) ทำให้เขาถูกบีบให้ลาออกในปีต่อมา นับว่าการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองระลอกแรกเต็มไปด้วยอุปสรรค เพราะหลายฝ่ายมุ่งไปที่การถกเถียงเรื่องระบบเลือกตั้งประการสำคัญ คือ การเมืองญี่ปุ่นในช่วงนี้นับว่าขาดเสถียรภาพและไม่ต่อเนื่องเพราะมีนายกรัฐมนตรีถึง 3 คนในปีเดียว อย่างไรก็ตาม ประเด็นการปฏิรูปการเมืองยังคงเป็นที่ถกเถียงกันต่อไป

### วาระของการปฏิรูปกับความขัดแย้งภายในพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP)

นายมิยาซาวา คิอิชิ (Miyazawa Kiichi) ได้รับเลือกเป็นประธานพรรค LDP และขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีในวันที่ 5 พฤศจิกายน ค.ศ.1991 โดยได้แสดงเจตนารมณ์ว่าจะสานต่อการปฏิรูปพร้อมสัญญาว่าจะจัดทำแผนปฏิรูปให้เสร็จภายในสิ้นปี กระบวนการเป็นไปอย่างช้าๆ เนื่องจากเห็นบทเรียนในอดีตว่าการกระตือรือร้นเกินไปไม่ส่งผลดีต่อการปฏิรูป อย่างไรก็ตาม ในกลางปี ค.ศ.1992 นายคาเนมารุ ชิน ผู้นำอาวุโสของพรรค LDP ถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานทุจริตจากการรับเงินบริจาคและ

<sup>17</sup> Ibid., p. 50.

<sup>18</sup> ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข, "การปฏิรูปการเมืองและการเปลี่ยนแปลงของระบบพรรคการเมืองในญี่ปุ่น," หน้า 107-109.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 110-111.

<sup>20</sup> Tomohito, *Contemporary Japanese Politics: Institutional Changes and Power Shifts*. p. 51.

เลียงภาชี ภายหลังเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและค้นเจอทรัพย์สินจำนวนมากภายในบ้าน<sup>21</sup> เขาจึงได้ประกาศลาออกจากสมาชิกสภาในเดือนตุลาคม ค.ศ.1992 พร้อมกันนี้ เหตุการณ์ดังกล่าวได้เป็นชนวนความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองในพรรค LDP เนื่องจากเกิดการชิงอำนาจของผู้นำกลุ่มการเมืองจนทำให้สมาชิกบางกลุ่มแยกตัวออกจากกลุ่มทาเกชิตะเป็นหลายกลุ่มเล็กๆ และกลุ่มการเมืองเหล่านี้ได้ออกมาเคลื่อนไหวประเด็นการปฏิรูปเพราะไม่พอใจกับการทุจริตที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง อย่างไรก็ตาม กลุ่มสำคัญที่ออกมาเคลื่อนไหวในช่วงนี้ ได้แก่ กลุ่มซิริอุส (Sirius Group) ที่จัดตั้งโดยฝ่ายค้าน และกลุ่มการปฏิรูปเฮเซ<sup>22</sup> หลังการลาออกของนายคาเนมารุ ชิน พรรคจึงได้สรรหาประธานพรรคคนใหม่โดยเป็นการแข่งขันกันระหว่างนายเคอิโซ โอบุชิ (Keizo Obuchi) คนใกล้ชิดของนายทาเกชิตะกับนายโซโตมุ ฮาตะ (Tsutomu Hata) ซึ่งสนับสนุนโดยนายอิชิโร โอซาวา ที่เป็นนักการเมืองรุ่นใหม่ แต่นายทาเกชิตะใช้วิธีลอบบีคะแนนเสียงจนให้นายโอบุชิชนะในที่สุด

ท่ามกลางความขัดแย้งของกลุ่มการเมือง การจัดทำแผนปฏิรูปฉบับแรกเสร็จในเดือนพฤศจิกายนและถูกเสนอให้คณะกรรมการร่วมระหว่างพรรคพิจารณา แต่ถูกคัดค้านเช่นเดิมเพราะฝ่ายค้านเห็นว่าข้อเสนอไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆต่อการแก้ปัญหา หลังจากนั้นหนึ่งเดือน สำนักงานปฏิรูปการเมืองของพรรค LDP จึงเสนอแผนปฏิรูปฉบับใหม่โดยเสนอให้เปลี่ยนไปใช้ระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียวเพื่อลดการไหลเข้าของเงินบริจาคและเสนอให้พรรคทำหน้าที่ระดมเงินบริจาคแทนผู้สมัครพร้อมกับให้รัฐอุดหนุนเงินพรรคการเมือง และประกาศว่าจะยืนยันต่อแผนและนำเข้าสู่สภาในต้นปีหน้าแม้ถูกคัดค้านอีก อย่างไรก็ตาม ความพ่ายแพ้ในการชิงตำแหน่งประธานพรรคของกลุ่มนายโอซาวาและนายฮาตะ ทำให้กลุ่มตัดสินใจแยกออกจากกลุ่มทาเกชิตะไปตั้งกลุ่มใหม่ซึ่งส่งผลให้เสถียรภาพของกลุ่มทาเกชิตะที่เคยเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด<sup>23</sup> การต่อสู้กันระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายค้านและการต่อสู้ระหว่างกลุ่มการเมืองในพรรค LDP ยังคงดำเนินต่อไป และนับวันประชาชนทุกภาคส่วนเกิดความไม่พอใจเพิ่มขึ้น กลายเป็นแรงกระตุ้นให้สภารับพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ (1) พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้ง (2) พ.ร.บ.การเปลี่ยนแปลงการแบ่งเขตเลือกตั้ง (3) พ.ร.บ.เกี่ยวกับการควบคุมเงินทุนทางการเมือง (4) พ.ร.บ.เงินอุดหนุนพรรคการเมือง

<sup>21</sup> Matthew Carlson, *Money Politics in Japan: New Rules, Old Practices* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2007), p. 2.

<sup>22</sup> Eugene L. Wolfe, "Japanese Electoral and Political Reform: Role of the Young Turks," *Asian Survey* 35 (December 1995): 1066.

<sup>23</sup> แม้ว่านายเคอิโซ โอบุชิ เสนอว่าจะลดระดับการควบคุมของหัวหน้ากลุ่มต่อสมาชิกในกลุ่มการเมืองเพื่อโน้มน้าวให้นายโอซาวาอยู่ต่อไป แต่นายโอซาวามีแผนจะออกจากกลุ่มอยู่ก่อนแล้ว เนื่องจากไม่พอใจต่อการลอบบีคะแนนเสียงในการเลือกประธานพรรค

ในขณะเดียวกัน ฝ่ายค้านได้คัดค้านและเสนอให้กำหนดห้ามบริษัทบริจาคเงินโดยตรงต่อนักการเมือง จึงมีความพยายามต่อรองกันในสมัยประชุมแต่ก็ไม่เป็นผล เนื่องจากรัฐบาลยืนยันในแผนปฏิรูปของตนเอง จนในที่สุดจึงประกาศยุติการพิจารณาผ่านกฎหมายซึ่งนับว่าเป็นความล้มเหลวอีกครั้ง กลุ่มการเมืองที่นำโดยนายโอซาวาและนายฮาตะเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรียุบสภาและฝ่ายค้านได้เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยโจมตีเรื่องความล้มเหลวในการปฏิรูป โดย ส.ส.บางกลุ่มของ พรรค LDP เปลี่ยนไปสนับสนุนการอภิปรายของฝ่ายค้าน ทำให้นายกรัฐมนตรีประกาศยุบสภาและให้จัดการเลือกตั้งในเดือนกรกฎาคมปี ค.ศ.1993 พร้อมกับกลุ่มการเมืองในพรรค LDP 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนายโอซาวาและนายฮาตะจำนวน 44 คน ลาออกไปตั้งพรรคใหม่ชื่อ ซินเซโต (Japan Renewal Party) และกลุ่ม ส.ส. รุ่นใหม่ 10 คนออกไปตั้งพรรคชินโต ซาคิงาเคะ (New Party Sakigake)<sup>24</sup>

### การประนีประนอมระหว่างรัฐบาลผสมกับพรรค LDP : ความสำเร็จในการประกาศใช้กฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง

ในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 18 กรกฎาคม ค.ศ.1993 ผลปรากฏว่าพรรค LDP ได้ ส.ส. มากที่สุดจำนวน 223 ที่นั่งแต่ลดลงกว่าเดิมมาก และพรรคใหม่อย่างพรรคชินเซโต (JRP) ได้ถึง 55 ที่นั่ง รวมถึงพรรคซาคิงาเคะ (New Party Sakigake) ก็ได้ที่นั่งจำนวนมากเช่นกัน ทำให้พรรค LDP ไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากได้ แม้ว่านายมิยาซาวาจะแสดงความต้องการในการเป็นผู้นำจัดตั้งรัฐบาลผสม แต่พรรคอื่น ๆ กลับปฏิเสธทำให้กลุ่มพรรคฝ่ายค้านบรรลุข้อตกลงในการจัดตั้งรัฐบาลผสมถึง 8 พรรคและได้นายโฮโซกาวา โมริฮิโระ เป็นนายกรัฐมนตรี นับว่าสิ้นสุดการครองอำนาจพรรคเดียวของพรรค LDP ซึ่งกลายเป็นฝ่ายค้านครั้งแรกนับแต่ปี ค.ศ.1955<sup>25</sup> ความร่วมมือกันของรัฐบาลผสมนำมาซึ่งข้อสรุปที่เห็นพ้องว่าต้องปฏิรูปในประเด็นต่อไปนี้เพื่อขจัดปัญหาการเมืองแบบใช้เงิน โดยมีแนวทางการปฏิรูปดังต่อไปนี้

1. การปฏิรูประบบเลือกตั้ง มีคำถามว่าจะเปลี่ยนไปใช้ระบบเลือกตั้งแบบใด จำนวน ส.ส. เท่าใด และการแบ่งเขตการเลือกตั้งเป็นแบบใด
2. การปฏิรูปการควบคุมเงินทุนทางการเมือง มีคำถามว่าจะทำอย่างไรให้บริษัท กลุ่มธุรกิจ และองค์กรต่างๆ บริจาคเงินแก่พรรคการเมืองแทนการบริจาคให้นักการเมือง และจะกำหนดเกณฑ์

<sup>24</sup> Otake, "Forces for Political Reform: The Liberal Democratic Party's Young Reformers and Ozawa Ichiro," 22,2: 270.

<sup>25</sup> Purnendra C. Jain, "A New Political Era in Japan: The 1993 Election," *Asian Survey* 33: 1077-1082.

จำนวนเงินขั้นต่ำเท่าใดที่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน รวมถึงการพิจารณาเรื่องปัจเจกชนบริจาคนักภาษีได้หรือไม่

3. การป้องกันการทุจริตทางการเมือง โดยรวม มีคำถามว่าจะกำหนดบทลงโทษอย่างไร ลดหรือเพิ่มโทษเท่าใด หรือขยายบทลงโทษให้ครอบคลุมขนาดไหน

4. การให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง มีคำถามว่าคุณสมบัติของพรรคที่ควรได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐควรเป็นอย่างไร และรัฐควรอุดหนุนจำนวนเท่าใด

หลังได้ข้อสรุปประเด็นที่จะปฏิรูป รัฐบาลเห็นตรงกันว่าปัญหาธนาภิบาลเมืองที่ญี่ปุ่นกำลังประสบอยู่เกิดจากระบบเลือกตั้งและการไม่เข้มงวดในกฎหมายควบคุมเงินทุนพรรคการเมือง ดังนั้นแต่ละฝ่ายจึงเสนอแผนการปฏิรูปที่มีรายละเอียดแตกต่างกันไป โดยรัฐบาลผสมเห็นว่าควรอนุญาตให้บริจาคนักพรรคหรือองค์กรหาเงินทุนของพรรคเท่านั้นและห้ามบริจาคนักการเมืองเป็นการส่วนตัว ส่วนฝ่ายค้านเห็นว่าควรให้นักการเมืองมีองค์กรหาเงินทุนได้คนละไม่เกิน 2 องค์กรและให้เพิ่มวงเงินบริจาคนักพรรคและองค์กรหาทุนของพรรคอีก 1.5 เท่า พร้อมกับลดเกณฑ์จำนวนเงินที่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน อย่างไรก็ตาม ทั้ง 2 ฝ่ายต่างต้องการให้เพิ่มบทลงโทษต่อผู้กระทำความผิดให้หนักขึ้นพร้อมกับให้รัฐอุดหนุนเงินแก่พรรคการเมือง

ตารางที่ 19 รายละเอียดของแผนปฏิรูปการเมืองของรัฐบาลและฝ่ายค้าน

ประเด็น	ข้อเสนอของรัฐบาลผสม	ข้อเสนอของฝ่ายค้าน
<b>ประเด็นที่ 1</b> การปฏิรูประบบเลือกตั้ง	ระบบผสม เขตเล็ก ที่มี ส.ส. 500 คน แบ่งเป็น แบบแบ่งเขต 250 คน และบัญชีรายชื่อ 250 คนที่นับคะแนนรวมทั้งประเทศ โดยเลือก ส.ส.และพรรคแยกกัน และควรมีการขีดเส้นแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่	ระบบผสม เขตเล็ก ที่มี ส.ส. 371 คน แบ่งเป็น แบบแบ่งเขต 300 คน และบัญชีรายชื่อ 171 คนที่นับคะแนนรายจังหวัด โดยใช้บัตรเพียง 1 บัตร และควรขีดเส้นแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่
<b>ประเด็นที่ 2</b> การปฏิรูประบบควบคุมการหาเงินทุนทางการเมือง	1. อนุญาตให้บริจาคนักพรรคหรือองค์กรหาเงินทุนของพรรคเท่านั้น โดยห้ามบริจาคนักการเมืองเป็นการส่วนตัว	1. นักการเมืองสามารถมีองค์กรหาเงินทุนได้คนละไม่เกิน 2 องค์กรและให้เพิ่มวงเงินบริจาคนักพรรคและองค์กรหาทุนของพรรคอีก 1.5 เท่า

	<p>2. การบริจาค 5 หมื่นเยนขึ้นไป ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะและรายงาน</p> <p>3. การบริจาค่นำไปหักภาษีได้</p>	<p>2. ลดเกณฑ์จำนวนเงินที่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน และพิจารณาการนำเงินไปหักภาษี</p>
<p><b>ประเด็นที่ 3</b> การป้องกันการทุจริตทางการเมือง</p>	<p>1. หากละเมิดกฎหมายเงินทุน การเมืองให้ถอดสิทธิ์ความเป็นพลเมือง<sup>26</sup> กรณีจำคุกและปรับให้เพิ่มอีก 5 ปี หากถูกรอลงอาญาให้ถอนสิทธิ์ความเป็นพลเมือง</p> <p>2. ควรเพิ่มโทษปรับไปอีก 2.5 เท่า</p> <p>3. ขยายบทลงโทษครอบคลุมครอบครัวผู้สมัคร เลขานุการ โดยให้จำคุกและถอดสิทธิ์การเมือง 5 ปี</p>	<p>1. เห็นด้วยกับรัฐบาลในกรณีการทำผิดกฎหมายเงินทุนทางการเมือง</p> <p>2. เพิ่มโทษปรับให้หนักขึ้นแต่ไม่ระบุว่าเท่าใด</p> <p>3. กรณีการขยายบทลงโทษเห็นด้วยกับรัฐบาล</p>
<p><b>ประเด็นที่ 4</b> การให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง</p>	<p>1. พรรคที่ควรได้รับการอุดหนุนจากรัฐ คือ พรรคที่มีสมาชิกรัฐสภา 5 คนขึ้นไปและได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งล่าสุดร้อยละ 3</p> <p>2. จำนวนเงินอุดหนุน 500 เยนต่อประชาชน 1 คน โดยครึ่งหนึ่งจ่ายให้ตามจำนวน ส.ส. และอีกครึ่งจ่ายตามจำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับจากการเลือกตั้งครั้งล่าสุด</p>	<p>1. ร่างพ.ร.บ.พรรคการเมืองและจะพิจารณาคุณสมบัติพรรคในระหว่างการตรา พ.ร.บ.</p> <p>2. จำนวนเงินอุดหนุน 250 เยนต่อประชาชน 1 คน</p>

ที่มา: ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์, **ญี่ปุ่นปฏิรูปการเมือง** (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2538), หน้า 89-94

<sup>26</sup> การถอดสิทธิ์ความเป็นพลเมือง หมายถึง การถอดสิทธิ์การลงสมัครรับเลือกตั้งและการถอดสิทธิ์ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคลหนึ่ง



โดยหลังจากนำข้อเสนอของทุกฝ่ายเข้าสู่สภาแล้ว ได้เกิดการต่อรองกันระหว่างรัฐบาลกับพรรค LDP ที่นำโดยประธานพรรคอย่างนายโยเฮอิ โคโนะ (Yohei Kono) รัฐบาลยอมรับข้อเสนอของพรรค LDP ที่เสนอให้มี ส.ส. แบ่งเขต 300 คนและลดจำนวนเงินอุดหนุนพรรคลง แม้ว่าพรรค LDP จะยังไม่พอใจต่อข้อเสนอของรัฐบาล แต่ร่างกฎหมายของพรรคที่เสนอต้องตกไปเพราะคะแนนเสียงแพ้ ทำให้ต้องมาประนีประนอมในร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอจนร่างกฎหมาย 4 ฉบับผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ.1993 ด้วยมติ 270 ต่อ 226 และร่างกฎหมายถูกส่งไปพิจารณาต่อในวุฒิสภา ปรากฏว่ากฎหมายต้องตกไปด้วยคะแนนเสียง 130 ต่อ 118 หลังจากการคว่ำร่างกฎหมาย นายโฮโซกาวาประกาศว่าจะเดินหน้าปฏิรูปต่อไป ส่วนท่าทีของพรรค LDP ยังคงเสนอให้เพิ่มจำนวน ส.ส. แบบแบ่งเขตและให้อนุญาตนักการเมืองระดมทุนเงินบริจาคได้แต่อาจจะกำหนดเพดานบริจาคไว้ เพราะในร่างกฎหมายของรัฐบาลห้ามการบริจาคแก่นักการเมือง รัฐบาลพยายามเปิดเจรจาโดยการประชุมร่วม 2 สภาแต่ก็หาข้อยุติไม่ได้ เพราะรัฐบาลและฝ่ายค้านยังเห็นต่างกันเรื่องการปรับเขตเลือกตั้งและเรื่องการควบคุมเงินบริจาค โดยรัฐบาลเสนอว่าควรอนุญาตให้บริจาคแก่พรรคเท่านั้น เพราะการปล่อยให้บริษัท สมาคม และองค์กรต่างๆ บริจาคเงินแก่นักการเมืองรายบุคคลจะนำไปสู่ปัญหาทุจริตไม่รู้จัก ส่วนพรรค LDP เห็นว่าควรเปิดกว้างให้ผู้สมัครระดมทุนได้ แต่อาจจะมียกข้อกำหนดต่างๆ เพื่อควบคุมไว้

การถกเถียงเป็นไปอย่างเข้มข้น โดยเฉพาะพรรคเสรีนิยมที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาลยืนยันว่าจะไม่ประนีประนอมเรื่องการควบคุมเงินบริจาคเพราะเห็นว่าเป็นเรื่องใหญ่ การตกลงกันจึงล้มเหลวจนต้องอาศัยคนกลางอย่างนางทาคาโกะ โดอิ ประธานสภาฯ ได้เข้ามาเป็นคนกลางในการเจรจาโดยจัดประชุมลับระหว่างผู้นำรัฐบาล ได้แก่ นายโฮโซกาวา นายกรัฐมนตรี, นายโอซาว่า เลขาธิการของพรรคชินเซโต (JRP) และประธานพรรคฝ่ายค้านอย่างนายโคโนะ ในจากการเจรจานั้น ได้ข้อสรุปสำคัญว่าให้ตัดทิ้งข้อความระบุนับบังคับใช้กฎหมายออก และให้มีการเสนอร่างที่มีการแก้ไขตามข้อตกลงกันให้สภาพิจารณาใหม่ พร้อมกับจัดตั้งคณะกรรมการผู้แทนพรรคต่างๆ และเปิดการประชุมร่วม 2 สภาฝ่ายละ 10 คน โดยต้องได้รับความเห็นชอบ 2 ใน 3 จากนั้นให้เปิดประชุมสภาเพื่อผ่านร่างกฎหมายการพูดคุยกันมาถึงจุดที่หัวหน้ารัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านบรรลุข้อตกลงกันได้ โดยรัฐบาลได้ผ่อนเรื่องการควบคุมเงินบริจาคโดยอนุญาตให้บริษัท สมาคม องค์กรต่างๆ บริจาคเงินแก่ผู้สมัครรายบุคคลได้ แต่นักการเมืองจัดตั้งองค์กรเงินทุนการเมืองได้คนละ 1 องค์กรเท่านั้น พร้อมกำหนดวงเงินบริจาคไว้ที่ 5 แสนเยนต่อปีต่อหนึ่งบริษัท ร่างกฎหมายถูกนำเข้าสู่สภาอีกครั้งและผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาในวันสุดท้ายของสมัยประชุมวิสามัญ ในวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ.1994

เมื่อร่างกฎหมายทั้งหมดผ่านสภาแล้ว รัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องการสอบสวนการทุจริตกรณีซางาวะคิวบิน ซึ่งมีนายโฮโซกาวาและเลขาธิการของเขาเข้าไปเกี่ยวข้อง จนในที่สุดเขาต้องประกาศลาออก และนายสึโตะมุ ฮาตะ ได้รับการเลือกตั้งจากการประชุมสภาให้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อ

พร้อมกันนี้ พรรคร่วมรัฐบาลได้ประกาศถอนตัว ทำให้รัฐบาลชาติเสรีภาพจนถูกเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจและนายฮาทะต้องพ้นตำแหน่งในที่สุด หลังจากนั้นได้เกิดเหตุการณ์ที่พรรค LDP ตกลงร่วมรัฐบาลกับคู่แข่งอย่างพรรคสังคมนิยม โดยได้นายมูรายามา โทมิชิ (Murayama Tomiichi) เป็นนายกรัฐมนตรีและดำเนินการต่อจนประกาศใช้กฎหมายครบทั้งหมดในวันที่ 25 ธันวาคม ค.ศ.1994 นับว่าการปฏิรูปการเมืองอันยาวนานจึงได้เสร็จสิ้นในที่สุด



ตารางที่ 20 กลุ่มการเมืองที่มีบทบาทต่อการผลักดันการปฏิรูปของญี่ปุ่นในปี ค.ศ.1994

กลุ่มการเมือง	บทบาทสำคัญ
กลุ่มการเมืองยูโทเปีย (Utopia Politics Study Group)	เป็นกลุ่มการเมืองแรกในพรรค LDP ที่ตั้งขึ้นเพื่อกดดันพรรคให้ปฏิรูปการเมืองโดยเสนอให้เปลี่ยนระบบเลือกตั้งเป็นแบบผสม
สำนักงานปฏิรูปของพรรค LDP (Political Reform Headquarter)	เป็นกลุ่มทางการของ LDP ที่ตั้งโดยนายกรัฐมนตรีริอุนุ สมาชิกหลายคนมาจากกลุ่มยูโทเปียและ ส.ส.ไม่สังกัดกลุ่ม ภายหลังได้ตั้งคณะศึกษาระบบเลือกตั้ง (Electoral System Study Panel) เพื่อศึกษาระบบเลือกตั้งและกฎหมายควบคุมเงินทุนพรรคการเมือง
คณะกรรมการระบบเลือกตั้งที่ 8 (Eighth Election System Council)	เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามข้อเสนอของสำนักงานปฏิรูปพรรค LDP ซึ่งได้กีดกันนักการเมืองออกไปและเชิญคนนอกมาดูแลการปฏิรูป โดยมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิรูปเสนอต่อรัฐบาล นับว่าเป็นกลุ่มที่สำคัญต่อการผลักดันการปฏิรูปแม้ว่าภายหลังข้อเสนอถูกคัดค้านจากฝ่ายค้านก็ตาม
กลุ่มไต้ฝุ่น (Typhoon Group) และกลุ่มศึกษาระบบการเมืองเปรียบเทียบ (Comparative Political System Study Group)	เป็นกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นข้ามพรรคจากความร่วมมือกันของ ส.ส.รุ่นใหม่พรรค LDP และพรรคสังคมนิยม
กลุ่มสมาชิกรัฐสภารุ่นใหม่เพื่อทำให้การปฏิรูปสำเร็จ (Young Diet Member for the Realization of Political Reform)	เป็นกลุ่มที่จัดตั้งโดยนักปฏิรูปรุ่นใหม่ของพรรค LDP คือ อิชิบะ ชิเงรุ โดยมีที่ปรึกษากลุ่ม คือ นายสีโตมุ ฮาตะ

สมาคมเพื่อกอบกู้ศรัทธาของประชาชน(Association to Regain People's Trust)	กลุ่มของสมาชิกรุ่นใหม่ของพรรค LDP ที่ออกมาคัดค้านให้พรรคจัดการกับนายคาเนมารุชิน เรื่องทำผิดกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง
กลุ่มซิริอุส (Sirius Group)	เป็นกลุ่มการเมืองที่ไม่สังกัดพรรคจัดตั้งโดยสมาชิกจากพรรคฝ่ายค้านเพื่อเข้าร่วมในการปฏิรูปการเมือง
วงประชุมการปฏิรูป 21 (Reform Forum 21)	ตั้งขึ้นโดยสมาชิกกลุ่มการเมืองทาเกชิตะที่สนับสนุนนายโองาว่าเพื่อตอบโต้และแสดงความไม่พอใจผลการเลือกประธานพรรค LDP
กลุ่มปฏิรูปเฮเซ (Reform of Heisei)	เป็นกลุ่มที่จัดตั้งโดยนักธุรกิจเพื่อศึกษาแนวทางการปฏิรูปการเมืองโดยสนับสนุนนักการเมืองที่เห็นด้วยกับการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงการเมืองและเศรษฐกิจ
สภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งญี่ปุ่น (Social and Economic Congress of Japan)	เป็นกลุ่มของภาคเอกชนที่เกิดจากการรวมตัวของนักวิชาการ แรงงาน และนักธุรกิจ โดยเสนอให้รัฐจัดตั้งองค์กรอิสระให้มีอำนาจตรวจสอบและฟ้องร้องเกี่ยวกับการระดมเงินบริจาค

ที่มา: ผู้วิจัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

#### 4.1.4 สาระสำคัญของกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองปี ค.ศ.1994

แนวคิดพื้นฐานในการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองตามกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมืองมีอยู่ 2 ประการ ได้แก่ (1) การสร้างความโปร่งใสด้วยการเปิดเผยจำนวนเงินบริจาค โดยให้องค์กรทางการเมืองยื่นรายงานจำนวนรายได้พร้อมอธิบายรายละเอียดรวมถึงทรัพย์สินและเปิดเผยต่อสาธารณชน (2) การบังคับใช้มาตรการควบคุมการบริจาคและการรับบริจาค โดยเกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การบริจาค ข้อจำกัดของบุคคลหรือองค์กรที่รับเงินบริจาคทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ มาตรการที่ถูกกำหนดขึ้นใหม่ในการปฏิรูป มีดังต่อไปนี้

#### 4.1.4.1 คุณสมบัติของผู้บริจาค<sup>27</sup>

กฎหมายกำหนดว่าบุคคลหรือองค์กรใดบ้างสามารถบริจาคเงินให้พรรคการเมือง องค์กรเงินทุนทางการเมือง และผู้สมัคร โดยเน้นที่การจำกัดจำนวนองค์กรเงินทุนทางการเมือง ดังนี้

1. อนุญาตให้บุคคลธรรมดา บริษัท สหภาพแรงงาน บริจาคเงินให้พรรคการเมืองหรือนักการเมืองได้ แต่ให้พรรคการเมืองหรือนักการเมืองตั้งกลุ่มหรือองค์กรจัดหาเงินทุนของตนเองขึ้นมา รับบริจาคโดยเฉพาะ พร้อมกับจำกัดจำนวนองค์กรเงินทุนของพรรค (Political Fund Group) ไม่เกิน 1 องค์กรเช่นเดียวกับนักการเมืองที่สามารถจัดตั้งองค์กรจัดการเงินทุน (Fund Management Organization) ได้คนละ 1 องค์กรเท่านั้นเพื่อรับบริจาคเงิน

2. ห้ามบุคคล บริษัท สหภาพแรงงาน บริจาคเงินแก่ผู้สมัครเป็นการส่วนตัว โดยต้องบริจาคแก่ตัวแทนกองทุนของผู้สมัครรายบุคคล (Fund Management Organization) เท่านั้น

3. อนุญาตให้นักการเมืองตั้งองค์กรสนับสนุนในท้องถิ่นโดยเรียกว่า โคเอ็นไก (Koenkai) ขึ้นมาเพื่อระดมทุนทางการเมืองและเป็นช่องทางสนับสนุนนักการเมืองรายบุคคล

4. ห้ามบุคคลและองค์กรต่างชาติที่ประกอบด้วย สถาบันต่างประเทศ บริษัทต่างชาติ กลุ่มหรือองค์กรที่มีสมาชิกเป็นบุคคลต่างชาติ บริจาคเงินแก่พรรคการเมือง นักการเมือง ตัวแทนกองทุนหรือองค์กรการเมืองอื่นๆ

5. ห้ามองค์กรธุรกิจที่มีสัญญาจากรัฐบาลหรือองค์กรที่รัฐบาลเป็นเจ้าของแม้บางส่วนก็ตาม บริจาคเงินให้พรรคการเมือง ผู้สมัคร และองค์กรเงินทุนทางการเมือง

6. ห้ามหน่วยงานของรัฐบาล หน่วยงานราชการ และหน่วยงานรัฐในท้องถิ่นหรือองค์กรที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐหรือท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นเงินทุน เงินอุดหนุน เงินสมทบทุน หรือทำนองอื่น ๆ ทำการบริจาคเงินเพื่อวัตถุประสงค์การเมืองแก่นักการเมืองและผู้สมัครรายบุคคล

7. ห้ามองค์กรธุรกิจที่อยู่ในสถานะขาดทุนและไม่มีผลกำไรจากการประกอบการเกิน 3 ปี ติดต่อกันบริจาคเงินแก่พรรคการเมือง นักการเมือง ตัวแทนกองทุน หรือองค์กรการเมืองอื่น จนกว่าสถานะขาดทุนนั้นจะได้รับการแก้ไขจนมีผลกำไรตามที่กฎหมายกำหนด

<sup>27</sup> House of Representatives, "Act to Revise Part of the Political Funds Control Law (Act No. 4 of 1994)," accessed April 2, 2017, [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_housei.nsf/html/houritsu/12919940311012.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/12919940311012.htm).

8. ห้ามบริจาคเงินแก่ผู้สมัครและพรรคการเมืองโดยไม่เปิดเผยชื่อผู้บริจาคและอ้างชื่อบุคคลอื่น ยกเว้นในกรณีบริจาคแก่พรรคการเมืองไม่เกิน 1 พันเยน อาจไม่เปิดเผยข้อมูลก็ได้

9. ห้ามบุคคลใดเว้นแต่พรรคการเมืองและองค์กรเงินทุนทางการเมือง เรียกร้องหรือขอรับบริจาคเงินทางการเมือง จากบริษัท สหภาพแรงงาน กลุ่มพนักงานและองค์กรอื่นๆ

#### 4.1.4.2 การจำกัดเขตแดนบริจาค

กฎหมายมีเป้าหมายเพื่อควบคุมการรับบริจาคเงินของนักการเมืองรายบุคคลอย่างเข้มงวด พร้อมทั้งต้องการส่งเสริมให้บริจาคเงินแก่พรรคการเมืองแทน แต่กฎหมายก็อนุโลมให้บริษัท สหภาพแรงงาน สมาคม และองค์กรต่างๆยังสามารถบริจาคเงินได้ แต่กำหนดเขตแดนสูงสุดของบริจาคไว้ไม่เกิน 5 แสนเยนต่อปี โดยหากบุคคล บริษัท สมาคม หรือองค์กรอื่นๆ จะบริจาคเงินเกินจำนวนดังกล่าวจะต้องแจ้งต่อกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร<sup>28</sup>

#### 4.1.4.3 การจัดทำบัญชีเงินบริจาคและกระบวนการจัดการเงิน

1. เมื่อได้รับเงินบริจาคให้ผู้รับบริจาคจัดทำหลักฐานการรับบริจาคที่มีรายละเอียดของจำนวนเงิน วัน เดือน ปี ที่ส่งมอบเงินบริจาค ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ ของผู้บริจาค ในกรณีผู้บริจาคเป็นนิติบุคคลให้ลงรายละเอียดที่ตั้งสำนักงานและชื่อตัวแทนของผู้บริจาค จำนวนเงินหรือทรัพย์สินอื่นๆที่ต้องตีราคาตามท้องตลาด

2. เมื่อได้รับบริจาค ให้พรรคการเมือง องค์กรทางการเมืองและผู้สมัคร มอบหมายให้เหรียญหรือผู้ช่วยเหรียญแล้วแต่กรณี จัดทำบัญชีรายรับเงินบริจาคและบันทึกคำอธิบายเกี่ยวกับเงินบริจาคแล้วให้รายงานต่อองค์กรทางการเมืองนั้น กรณีสาขาพรรคการเมืองให้เหรียญจัดทำบัญชีรายรับเงินบริจาคของสาขาพรรคการเมืองโดยให้ระบุชื่อสำนักงานใหญ่ ชื่อสาขา และสถานที่ตั้งของสำนักงานใหญ่และสาขา จำนวนเงิน วัน เดือน ปี ที่ได้รับการบริจาค

3. ห้ามพรรคการเมือง องค์กรการเมืองและผู้สมัครรายบุคคลเก็บเงินบริจาคไว้หลังได้รับบริจาค แต่ต้องนำเงินไปฝากไว้โดยเปิดบัญชีเงินฝากหรือบัญชีออมทรัพย์ในธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่นๆตามกฎหมายกำหนด

4. ให้ผู้รับบริคนำส่งค่าแถลงเรื่องเงินบริจาคไปยังสำนักงานบัญชีของพรรคการเมือง ผู้รับบริจาคต้องจัดทำหลักฐานการบริจาคและนำส่งเข้าบัญชีรายได้เงินบริจาคภายใน 7 วันนับแต่วันที่

<sup>28</sup> การห้ามบริจาคเงินเกินกว่า 5 แสนเยนให้ใช้บังคับเป็นเวลา 5 ปี โดยจะมีการพิจารณาและแก้ไขกฎหมายนี้หลังจากที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว

ได้รับบริจาค โดยหลักฐานต้องประกอบด้วยชื่อ ที่อยู่ อาชีพ วันเวลาที่บริจาค และชื่อ ที่อยู่ของผู้รับบริจาคและวัตถุประสงค์การบริจาค จำนวนเงินและเวลาที่นำส่งเข้าบัญชี เมื่อใดก็ตามที่มีร้องขอเพื่อตรวจสอบจะต้องยื่นเอกสารได้ทันที

5. เมื่อถึงสิ้นปี พรรคการเมืองและผู้สมัครต้องส่งรายงานการรับบริจาคภายในระยะเวลา 90 วัน นับจากวันที่ 31 ธันวาคมของปีนั้นให้แก่คณะกรรมการการจัดการเลือกตั้งประจำจังหวัด, กระทรวงบริหารกิจการสาธารณะ, กระทรวงกิจการภายในฯ และกระทรวงโทรคมนาคม

6. องค์กรเงินทุนทางการเมืองของพรรคการเมืองที่ได้รับบริจาคมมากกว่า 1 หมื่นเยนจากผู้บริจาคที่เป็นบุคคล จะต้องจัดทำหลักฐานที่มีชื่อ, วันที่ถือครองเงิน, จำนวนเงิน และสถานที่รับบริจาค ส่วนเงินบริจาคให้พรรค 5 หมื่นเยนขึ้นไป ต้องมีการเปิดเผย ชื่อ ที่อยู่ จำนวนเงิน วันเวลาที่บริจาค และวัตถุประสงค์ของการบริจาค กรณีบริจาคเป็นทรัพย์สินอื่นๆ ให้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด<sup>29</sup>

7. เมื่อส่งรายงานเงินบริจาคแล้ว ให้เหรียญกษาปณ์ขององค์กรการเมืองยื่นสำเนาใบเสร็จรับเงินหรือสำเนาใบแจ้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและใบโอนซึ่งอธิบายถึงวัตถุประสงค์ของเงินบริจาค (สำเนาใบโอนให้ทำการคัดลอกเช่นเดียวกัน) โดยให้ยื่นพร้อมกัน

8. ให้เหรียญกษาปณ์ของพรรคการเมืองหรือองค์กรเงินทุนการเมือง จัดเตรียมรายงานเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ของพรรคที่ประกอบด้วยข้อตกลงของพรรคหรือองค์กรการเมือง, รายงานแสดงความเห็นเกี่ยวกับบัญชีและรายงานทางการเงิน ความเห็นและคำอธิบายของผู้สอบบัญชี โดยให้แนบเอกสารรายงานความเห็นมาด้วย ซึ่งรูปแบบของเอกสารที่ให้ไปเป็นไปตามแบบฟอร์มของกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร

9. ให้เหรียญกษาปณ์ขององค์กรทางการเมือง เก็บรักษาสมุดบัญชี หนังสือบัญชี คำสั่งใบเสร็จรับเงิน ฯลฯ และข้อกำหนดการโอน ไว้ 3 ปีนับจากวันที่มีการเผยแพร่สาระสำคัญของรายงาน

#### 4.1.4.4 การเปิดเผยข้อมูลเงินบริจาคพรรคการเมือง

1. ในกรณีที่มีการจัดตั้งองค์กรการเมืองหรือองค์กรอื่นที่ภายหลังแปรสภาพเป็นองค์กรการเมือง ต้องรายงานการจัดตั้งหรือการแปรสภาพต่อคณะกรรมการการจัดการเลือกตั้งหรือกระทรวงกิจการภายในฯทันทีเช่นเดียวกับกรณียกเลิกองค์กร มิฉะนั้นจะไม่สามารถรับบริจาคได้ และต้อง

<sup>29</sup> (1) ที่ดิน ให้ระบุเกี่ยวกับสถานที่ พื้นที่รวมของที่ดิน ราคา และวันที่ได้มา (2) อาคาร ให้ระบุสถานที่ตั้งอาคาร จำนวนพื้นที่รวม ราคาและวันที่ซื้อ (3) สิทธิในที่ดิน/สิทธิการเช่าที่ดิน ให้ระบุ สถานที่ พื้นที่ของที่ดินที่เกี่ยวกับสิทธิดังกล่าว และมูลค่า วันที่ได้มา (4) สหกรณ์ทรัพย์สินที่ราคาเกินกว่า 1 ล้านบาท ให้ระบุ ราคาและวันที่ได้มา (5) สิทธิในการลงทุน ให้ระบุ จำนวนเงิน วันที่ลงทุน ของผู้ลงทุนแต่ละราย

รายงานทุกครั้งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ขององค์กร จากนั้นให้แจ้งต่อสาธารณชนทราบโดยการลงข้อความในสิ่งตีพิมพ์หรือหนังสือพิมพ์อย่างเป็นทางการหรือทางอินเทอร์เน็ตหรือวิธีอื่นที่เหมาะสมโดยไม่ชักช้า

2. พรรคการเมืองสามารถจัดตั้งองค์กรเพื่อเป็นองค์กรเงินทุนทางการเมืองของพรรคได้โดยต้องแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในฯ ทราบทันที จึงจะสามารถรับบริจาคได้เช่นเดียวกันในกรณียกเลิกองค์กรให้กระทำเช่นเดียวกัน

3. พรรคการเมืองและองค์กรทางการเมืองจะต้องจัดทำรายรับรายจ่ายประจำปีของเงินทางการเมืองและยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในฯ และคณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง โดยรายงานดังกล่าวประกอบด้วย รายรับที่ได้จากนิติบุคคลและรายรับจากเงินบริจาค ค่าสมาชิกพรรค และรายจ่าย

4. ให้องค์กรทางการเมืองจัดทำหลักฐานการบริจาคในกรณีที่ได้รับบริจาคมมากกว่า 1 หมื่นเยนขึ้นไป

5. ให้องค์กรทางการเมืองที่ได้รับเงินบริจาคจากผู้บริจาคประเภทบุคคลธรรมดา มากกว่า 5 หมื่นเยนหรือเงินบริจาคขององค์กรเงินทางการเมืองที่มากกว่า 1.5 ล้านเยน จำเป็นต้องเปิดเผยชื่อผู้บริจาคต่อสาธารณชน

6. การตีพิมพ์รายรับจากการบริจาคทางการเมือง ต้องตีพิมพ์ลงในเอกสารราชการของรัฐบาลโดยเมื่อตีพิมพ์แล้วต้องสามารถร้องขอเพื่อตรวจสอบย้อนหลังได้ 3 ปีซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร

7. กำหนดให้องค์กรทางการเมืองเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินอื่น ๆ นอกเหนือจากเงินบริจาคที่เป็นเงินสดเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ได้แก่ ที่ดิน อาคาร เงินสด บัญชีเงินฝาก และเงินกู้ยืมรายละเอียดดังต่อไปนี้



ตารางที่ 21 เกณฑ์ข้อมูลที่ต้องเปิดเผยของทรัพย์สินอื่นๆนอกจากเงินบริจาคของญี่ปุ่น

ประเภททรัพย์สิน	รายละเอียดที่ต้องเปิดเผย
ที่ดิน	ให้ระบุเกี่ยวกับสถานที่ พื้นที่รวมของที่ดิน ราคา และวันที่ได้มา
อาคาร	จำนวนพื้นที่รวม ราคาและวันที่ซื้อ
สิทธิในที่ดิน/สิทธิการเช่า	ให้ระบุ สถานที่ พื้นที่ของที่ดินที่เกี่ยวกับสิทธิดังกล่าว และมูลค่า วันที่ได้มา
สังหาริมทรัพย์มูลค่า 1 ล้านเยนขึ้นไป	ให้ระบุ ราคาและวันที่ได้มา
สิทธิในการลงทุน	ให้ระบุจำนวนเงิน วันที่ลงทุน ของผู้ลงทุนแต่ละราย

ที่มา: Brain Woodall, “Japanese Political Finance and its dark side Party,” in *Politics in Japan: Political Chaos and Stalemate in the 21st Century*, ed. Ronald J. Hrebenar and Akira Nakamura (New York : Routledge,2015), pp. 58-59., E-Gov Law Order Search, “**The Political Funds Control Law**,” accessed October 15, 2016, [http://elaws.egov.go.jp/search/elawsSearch/elaws\\_search/lsg0500/detail?lawId=323AC1000000194&openerCode=1#31](http://elaws.egov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=323AC1000000194&openerCode=1#31)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

#### 4.1.4.5 การเผยแพร่ข้อมูลเงินบริจาคพรรคการเมือง

1. เมื่อพรรคการเมืองได้ยื่นรายงานเงินบริจาคประจำปีแล้ว ให้รัฐมนตรีกระทรวงการจัดการสาธารณะ, รัฐมนตรีกระทรวงกิจการภายในฯ และรัฐมนตรีกระทรวงโทรคมนาคม หรือคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งประจำจังหวัด เปิดเผยข้อมูลโดยสังเขปตามบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกากระทรวงกิจการภายในฯ

2. ให้รัฐมนตรีกระทรวงกิจการภายในฯ ประกาศรายงานเงินบริจาคต่อสาธารณะในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ รัฐมนตรีกระทรวงกิจการภายในฯ หรือคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด อาจจะเผยแพร่สรุปรายงานดังกล่าว โดยใช้อินเทอร์เน็ตหรือวิธีอื่นที่เหมาะสมก็ได้แต่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

3. เมื่อได้รับรายงานเงินบริจาค ให้ตรวจสอบและเก็บหลักฐานไว้จนกว่าจะครบกำหนด 3 ปี นับแต่วันที่สรุปรายงาน หากผู้ใดประสงค์จะขอสำเนารายงานเงินบริจาคต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนด

#### 4.2 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมืองหลังการปฏิรูปปี ค.ศ.1994

##### 4.2.1 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในปี ค.ศ.2000 : วิกฤตเศรษฐกิจกับการระดมเงินบริจาค

การบังคับใช้กฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมืองฉบับใหม่ในปี ค.ศ.1994 ทำให้การบริจาคเงินแก่ผู้พรรคการเมืองและผู้สมัครทำได้ยากขึ้น เพราะมีกฎเกณฑ์เข้มงวดขึ้นโดยส่งผลให้นักการเมืองรายบุคคลมีรายได้ลดลงเช่นเดียวกับพรรคการเมืองที่ระดมทุนจากภาคธุรกิจได้น้อยลง นอกจากความเข้มงวดของกฎหมายแล้ว การระดมเงินบริจาคของพรรคการเมืองและนักการเมืองยังถูกซ้ำเติมด้วยวิกฤตเศรษฐกิจภายในประเทศช่วงทศวรรษ ค.ศ.1990 เศรษฐกิจซบเซาอย่างหนักทำให้ภาคธุรกิจปรับโครงสร้างนโยบายโดยเฉพาะองค์กรชั้นนำอย่างสหพันธ์องค์กรเศรษฐกิจญี่ปุ่น (Keidanren) ได้ปรับปรุงนโยบายการสนับสนุนเงินแก่พรรคการเมืองให้ลดลงกว่าเดิม ด้วยเหตุนี้ทำให้เกิดความตึงเครียดในองค์กรการเมืองเพราะเงินทุนไม่เพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรมการเมือง<sup>30</sup> กลุ่มการเมืองบางกลุ่มในพรรค LDP ได้ออกมาเรียกร้องให้ชะลอหรือให้ยกเลิกแนวคิดการห้ามบริจาคเงินให้นักการเมืองรายบุคคลที่ระบุไว้ในการปฏิรูป เพราะทำให้นักการเมืองมีเงินทุนไม่เพียงพอต่อการหาเสียงเลือกตั้งและการทำกิจกรรมทางการเมือง ประเด็นนี้กลายเป็นเรื่องถกเถียงอย่างเข้มข้นในช่วงปลายปี ค.ศ.1999<sup>31</sup> จนทำนายกรัฐมนตรีนางายาชิ โอบุชิ นำเรื่องเข้าพิจารณาในสภาและถูกกดดันจากพรรคฝ่ายค้านและพรรคร่วมรัฐบาลอย่างพรรคโคเมโตะ จนท้ายที่สุดจึงเกิดการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมโดยมีสาระสำคัญดังนี้<sup>32</sup>

1. ยกเลิกการกำหนดวงเงินบริจาคที่ห้ามบริจาคเงินแก่ผู้สมัคร พรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองไม่เกิน 5 แสนเยนต่อปี โดยการบริจาคเงินเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองทั้งกรณี

<sup>30</sup> Verena Blechinger, "Corruption through Political Contributions in Japan," accessed June 20, 2016, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?jsessionid=562AC0C425833137F3322E2E03689AAC?doi=10.1.1.468.4647&rep=rep1&type=pdf>.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> House of Representatives, "Act to Revise Part of the Political Funds Control Law" (Act No. 159 of 1999)," accessed April 16, 2017, [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_housei.nsf/html/housei/h146159.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/h146159.htm).

บุคคลธรรมดาและกรณีองค์กรธุรกิจ ต้องไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้โดยจำนวนเงินสูงสุดที่สามารถบริจาคให้แก่พรรคการเมือง องค์กรเงินทุนทางการเมือง องค์กรบริหารจัดการเงินทุน ผู้สมัครรายบุคคล โดยใช้เกณฑ์ใหม่ซึ่งห้ามบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลบริจาคเงินให้แก่องค์กรจัดการเงินทุนส่วนบุคคลและองค์กรทางการเมืองอื่นเกินกว่า 1.5 ล้านบาทต่อปี แต่เพดานบริจาคมิให้ใช้บังคับกับการบริจาคให้พรรคการเมืองและองค์กรเงินทุนทางการเมืองของพรรคการเมือง

2. ห้ามบุคคลธรรมดาบริจาคเงินให้พรรคการเมือง องค์กรเงินทุนทางการเมือง เกิน 20 ล้านบาทต่อปี

3. ห้ามนิติบุคคลที่เป็นองค์กรธุรกิจ สหภาพแรงงาน และองค์กรการเมืองอื่นๆบริจาคเงินให้พรรคการเมือง องค์กรเงินทุนทางการเมืองของพรรคการเมืองเกิน 100 ล้านบาทต่อปี<sup>33</sup> โดยเกณฑ์บริจาคเงินขององค์กรธุรกิจขึ้นอยู่กับทุนขององค์กรธุรกิจนั้น ส่วนสหภาพแรงงานหรือองค์กรด้านแรงงานขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิก และเกณฑ์บริจาคขององค์กรการเมืองอื่นนอกจาก 2 องค์กรข้างต้น ให้ใช้รายจ่ายประจำปีขององค์กรเป็นเกณฑ์ในการกำหนดวงเงินบริจาคสูงสุด ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 22 เกณฑ์เพดานบริจาคกรณีผู้บริจาคเป็นองค์กรธุรกิจ

ทุนของบริษัท	วงเงินบริจาคสูงสุด
มากกว่า 5 พันล้านบาท	30 ล้านบาท
1-5 พันล้านบาท	15 ล้านบาท
ไม่เกิน 1 พันล้านบาท	7.5 ล้านบาท

ที่มา : “The Political Fund Control Law (Act No. 194, July 29, 1947),”

**Official Gazette**, Chapter 5 Restriction on donation, Article 21-3.

<sup>33</sup> กรณีองค์กรธุรกิจที่มีคุณสมบัติบริจาคได้ 30 ล้านบาทต่อปีนั้น ความสามารถในการบริจาคเงินจะเพิ่มขึ้นทุกครั้งๆ 5 ล้านบาทเมื่อเงินทุนเพิ่มขึ้น 500 ล้านบาท เช่นเดียวกับกรณีสหภาพแรงงานหรือองค์กรด้านแรงงานจะบริจาคเพิ่มขึ้นได้ครั้งละ 5 ล้านบาทเมื่อมีสมาชิกเพิ่มขึ้น 5 หมื่นคน ส่วนกรณีสมาคม และองค์กรอื่นๆจะบริจาคเพิ่มขึ้นได้ครั้งละ 5 ล้านบาทเมื่อรายจ่ายขององค์กรนั้นเพิ่มขึ้นทุกๆ 60 ล้านบาท ทั้งนี้ การบริจาคขององค์กรทั้ง 3 ประเภท จะต้องไม่เกินวงเงินสูงสุดนั้นคือ 100 ล้านบาทต่อปี

ตารางที่ 23 เกณฑ์เพดานบริจาคกรณีผู้บริจาคเป็นสหภาพแรงงาน

จำนวนสมาชิก	วงเงินบริจาคสูงสุด
1 แสคนขึ้นไป	30 ล้านบาท
5 หมื่น- 1 แสคน	15 ล้านบาท
น้อยกว่า 5 หมื่นคน	7.5 ล้านบาท

ที่มา: “The Political Fund Control Law (Act No. 194, July 29, 1947),”  
**Official Gazette**, Chapter 5 Restriction on donation, Article 21-3.

ตารางที่ 24 เกณฑ์เพดานบริจาคกรณีผู้บริจาคเป็นองค์กรอื่นๆยกเว้นกลุ่มการเมือง

รายจ่ายประจำปีขององค์กร	วงเงินบริจาคสูงสุด
มากกว่า 60 ล้านบาท	30 ล้านบาท
20-60 ล้านบาท	15 ล้านบาท
น้อยกว่า 20 ล้านบาท	7.5 ล้านบาท

ที่มา: “The Political Fund Control Law (Act No. 194, July 29, 1947),”  
**Official Gazette**, Chapter 5 Restriction on donation Article 21-3.

4. ห้ามบุคคลธรรมดาบริจาคเงินเพื่อวัตถุประสงค์การเมืองแก่ผู้สมัครคนใดคนหนึ่งเกินกว่า 1.5 ล้านบาทต่อปี ยกเว้นแต่เป็นการบริจาคให้พรรคการเมืองหรือองค์กรจัดการเงินทุนการเมือง
5. การจัดงานเลี้ยงเพื่อระดมเงินบริจาคของพรรคการเมืองให้ถือว่าเป็นแหล่งรายได้ที่เป็นเงินบริจาค หากบุคคลหรือองค์กรใดที่เข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวจะบริจาคเงินได้ไม่เกิน 1.5 ล้านบาท
6. ให้องค์กรทางการเมืองที่ได้รับเงินบริจาคจากบุคคลธรรมดา 5 หมื่นบาทหรือเงินบริจาคขององค์กรเงินทุนการเมืองที่มากกว่า 1.5 ล้านบาท ต้องเปิดเผยชื่อผู้บริจาคต่อสาธารณชน
7. การบริจาคเงินในนามองค์กรสนับสนุนส่วนบุคคล (Koenkai) ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริจาคเงินแก่นักการเมืองรายบุคคล

#### 4.2.2 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในปี ค.ศ.2005 : คดีการทุจริตเงินบริจาคของสมาคมทันตแพทย์

ในปี ค.ศ.2001 ได้เกิดกรณีที่สมาคมทันตแพทย์แห่งญี่ปุ่น (Japan Dentist Federation) บริจาคเงินให้แก่กรรมการเมืองของกลุ่มการเมืองฮะชิโมโตะ (Hashimoto School)<sup>34</sup> ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองขนาดใหญ่ในพรรค LDP ประกอบด้วยนักการเมืองหลายคน เช่น นายมิกิโอะ อาโอะกิ (Mikio Aoki) เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกพรรค LDP, นายสึโนบุ โนะนากะ เลขาธิการของพรรค LDP รวมถึงนายเรียวทาโร ฮะชิโมโตะ (Ryutaro Hashimoto) ประธานพรรคในขณะนั้น โดยในการประชุมของกลุ่มการเมืองในครั้งนั้น กลุ่มการเมืองดังกล่าวได้รับบริจาคเงินเป็นการให้เช็คจำนวน 100 ล้านเยนจากประธานของสมาคมทันตแพทย์ซึ่งประธานของสมาคมอย่างนายซาตาโอะ อุซุดะ (Sadao Usuda) ต้องการให้ผู้รับบริจาคออกไปเสรีรับเงิน แต่ทางกลุ่มการเมืองดังกล่าวไม่ได้ออกไปเสรีรับเงินและไม่ได้บันทึกการบริจาคไว้ในรายงานรายได้และค่าใช้จ่าย เรื่องดังกล่าวถูกเปิดเผยในปี ค.ศ.2004 หลังพบว่ามีกรแก้ไขรายงานบัญชีรายรับ ซึ่งทำให้นายเรียวทาโร ฮะชิโมโตะ แสดงความรับผิดชอบโดยการลาออกจากหัวหน้ากลุ่ม แต่ไม่สามารถเอาผิดนักการเมืองคนใดได้ เนื่องจากหลักฐานไม่เพียงพอและความผิดเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมายเงินทุนทางการเมืองมีอายุความเพียง 3 ปีเท่านั้น การทุจริตดังกล่าวทำให้ญี่ปุ่นแก้ไขกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมืองอีกครั้ง โดยเน้นที่กระบวนการรับบริจาคและการจำกัดจำนวนเงินบริจาคให้กลุ่มการเมืองดังต่อไปนี้<sup>35</sup>

1. ห้ามองค์กรทางการเมืองบริจาคเงินเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองแก่กลุ่มการเมืองใดกลุ่มหนึ่ง (Political Group) เกินกว่า 50 ล้านเยนต่อปี ยกเว้นแต่เป็นการบริจาคให้พรรคการเมืองหรือองค์กรเงินทุนของพรรคการเมือง
2. บุคคลใดต้องการบริจาคเงินแก่องค์กรทางการเมือง จะต้องบริจาคผ่านการฝากเงินหรือการโอนเงินผ่านบัญชีธนาคารซึ่งเป็นบัญชีในนามขององค์กรทางการเมืองนั้นเท่านั้น โดยยกเลิกการบริจาคเงินผ่านการโอนเงินผ่านไปรษณีย์ อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้มีให้ใช้บังคับกับผู้บริจาคที่บริจackson น้อยกว่า 1 พันเยน และการบริจาคที่เป็นการโอนหรือให้ยืมอสังหาริมทรัพย์
3. องค์กรเงินทุนทางการเมืองใดที่ต้องการบริจาคเงินเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง จะต้องเปิดบัญชีธนาคารในนามชื่อองค์กรและบริจาคโดยการฝากหรือโอนให้บัญชีผู้บริจาคเท่านั้น

<sup>34</sup> Japan Press Weekly, "Political Funds Control Law Is Full of Loopholes," April 3, 2017, [http://www.japan-press.co.jp/2009/2613/scandal\\_5.html](http://www.japan-press.co.jp/2009/2613/scandal_5.html).

<sup>35</sup> House of Representatives, "Act to Revise Part of the Political Funds Control Law Act No.104," accessed April 19, 2017, [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_housei.nsf/html/housei/16320051102104.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/16320051102104.htm).

#### 4.2.3 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในปี ค.ศ.2007<sup>36</sup>

1. ห้ามองค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมืองซื้อหรือครอบครองสังหาริมทรัพย์
2. กำหนดให้องค์กรเงินทุนของพรรคการเมืองมีภาระหน้าที่ในการรายงานรายได้และค่าใช้จ่ายขององค์กรบริหารกองทุนด้วย

#### สรุป : การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของญี่ปุ่น

การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองในญี่ปุ่น มีจุดเริ่มต้นจากความไม่พอใจของประชาชน นักการเมือง และกลุ่มต่างๆ ต่อเหตุการณ์การทุจริตอื้อฉาวกรณีริคุทและการทุจริตเงินบริจาคกรณีซางาวะ คิวบิน แม้ว่าปัญหาทุจริตจะเรื้อรังมานาน แต่การทุจริตที่นักการเมืองสำคัญหลายคนทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านเข้าไปเกี่ยวข้อง ทำให้เกิดปฏิกิริยาด้านลบในวงกว้างและบั่นทอนความศรัทธาต่อระบบการเมือง การเมืองแบบใช้เงินสะท้อนว่ามาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองแบบเดิมมีปัญหา ในขณะที่หลายฝ่ายมองกว้างไปกว่านั้น ระบบการเมืองที่เงินเป็นใหญ่เกิดจากโครงสร้างของระบบเลือกตั้งแบบเดิมที่เอื้อให้เงินไหลเข้าสู่ระบบการเมือง เมื่อเสียงเรียกร้องของประชาชนและเจตนารมณ์ของทุกฝ่ายเห็นตรงกันว่าต้องมีการปฏิรูป จึงเป็นที่มาของการริเริ่มปฏิรูปแบบองค์รวม หนึ่งในประเด็นสำคัญ คือ การควบคุมเงินทุนทางการเมืองเพื่อลดปริมาณเงินและป้องกันการทุจริต ในปี ค.ศ.1989 การปฏิรูปเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่ระบบการเมืองขาดประสิทธิภาพอย่างหนัก มีการแบ่งกลุ่มการเมืองในพรรคการเมืองจำนวนมากและเกิดการต่อสู้แย่งชิงอำนาจซึ่งเป็นอุปสรรคในระดับหนึ่ง เพราะแต่ละฝ่ายต่างมีแนวทางการปฏิรูปเพื่อไม่ให้ฝ่ายตนเสียประโยชน์ ดังนั้นการประนีประนอมจึงเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาในกระบวนการปฏิรูป การปฏิรูปดำเนินไปอย่างช้าๆ จุดเปลี่ยนสำคัญอยู่ที่การทำข้อตกลงจัดตั้งรัฐบาลผสมของพรรค 7 พรรคหลังการเลือกตั้งปี ค.ศ.1993 ทำให้พรรค LDP กลายเป็นฝ่ายค้านเป็นครั้งแรก ข้อเสนอของทุกฝ่ายต่างถูกพิจารณาในสภาจนนำไปสู่การพิจารณาของวุฒิสภาแม้จะถูกคัดค้านจนตกไป แต่การต่อรองทำให้ญี่ปุ่นสามารถประนีประนอมข้อเสนอของแต่ละฝ่ายและนำไปสู่การผ่านกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมืองในปี ค.ศ.1994 หลังการปฏิรูป ญี่ปุ่นใช้มาตรการควบคุมเงินบริจาคทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ แต่เมื่อพลวัตการเมืองเปลี่ยนแปลงเสมอ ทำให้ญี่ปุ่นแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการควบคุมเงินทุนทางการเมืองหลายครั้งและเรื่องเงินบริจาคพรรคการเมืองยังคงเป็นประเด็นสำคัญที่ถูกพูดถึงอยู่จนปัจจุบัน

<sup>36</sup> House of Representatives, "Act to Revise Part of the Political Funds Control Law Act No.155," accessed April 20, 2017, [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_housei.nsf/html/housei/16820071228135.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/16820071228135.htm).

## บทที่ 5

### เปรียบเทียบกระบวนการและมาตรการที่ใช้ปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง ระหว่างไทยกับญี่ปุ่น

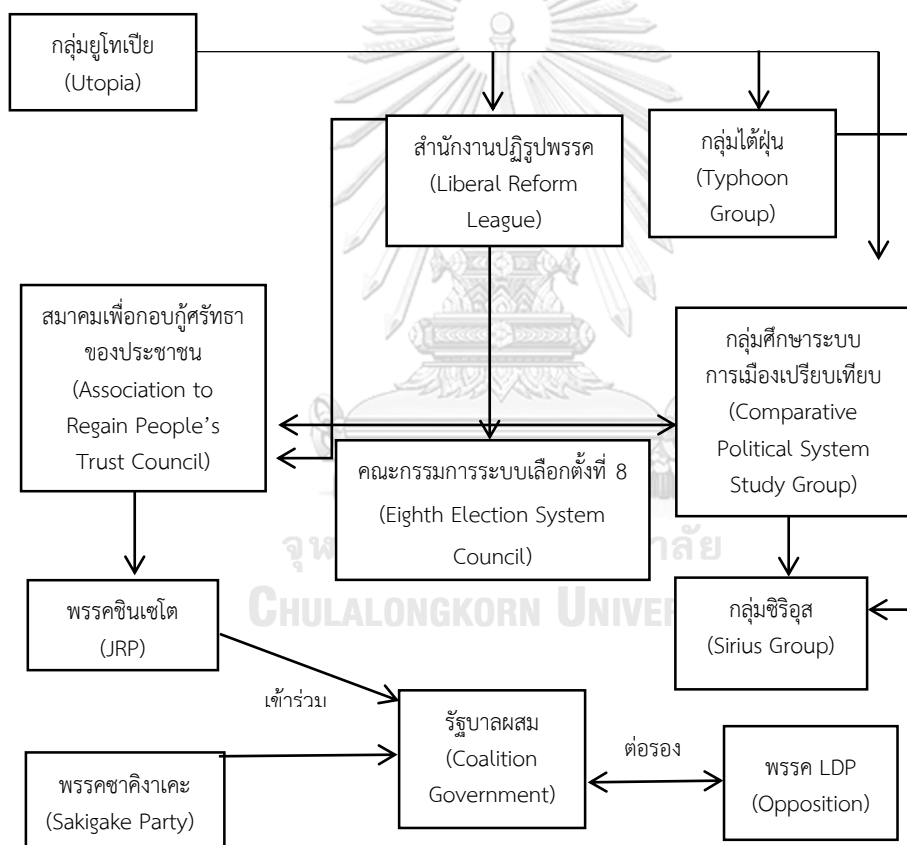
ในบทนี้เป็นการนำเสนอการเปรียบเทียบการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองระหว่างไทยกับญี่ปุ่นใน 2 ด้าน ได้แก่ (1) เป้าหมาย กระบวนการ และตัวแสดงของการปฏิรูป ซึ่งในส่วนนี้ ผู้วิจัยได้ประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของกระบวนการปฏิรูปและตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง โดยข้อมูลของไทยนั้นศึกษาจากรายงานการประชุมของสภาาร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 และรายงานการประชุมของสภานิติบัญญัติปี พ.ศ.2550 รวมถึงเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประชุมของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองของการปฏิรูปทั้งสองครั้ง ด้านญี่ปุ่น ผู้วิจัยใช้การศึกษาข้อมูลจาก หนังสือ วารสารวิชาการ และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเมืองของญี่ปุ่น (2) มาตรการที่ใช้ปฏิรูป ในส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์จำนวนและรายละเอียดของมาตรการที่ถูกเลือกใช้ในการปฏิรูป โดยของไทยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลจากตัวบทกฎหมายในหมวดการเงินของพรรคการเมืองในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับ พ.ศ.2541 และ พ.ศ.2550 ส่วนญี่ปุ่นใช้การวิเคราะห์ข้อมูลจากตัวบทกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง (Political Fund Control Law) ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเว็บไซต์ของกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร

#### 5.1 เปรียบเทียบเป้าหมาย กระบวนการ และตัวแสดงของการปฏิรูป

ในการกำหนดเป้าหมายและกระบวนการปฏิรูป ผลการศึกษาพบว่า การปฏิรูปของไทยและญี่ปุ่นกำหนดเป้าหมายของการปฏิรูปในแต่ละครั้งแตกต่างกัน โดยภาพรวม การปฏิรูปของไทยมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาหลัก 2 ประการ ได้แก่ (1) ความไม่โปร่งใสที่มาของเงินและวิธีการบริจาค (2) การป้องกันอิทธิพลของผู้บริจาคประเภทกลุ่มทุนต่อพรรคการเมือง ปัญหาแรกเกิดจากสภาพปัญหาการควบคุมเงินบริจาคมก่อนปี พ.ศ.2540 ที่ไม่สามารถตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินและกระบวนการบริจาค โดยเฉพาะในการเลือกตั้งช่วงทศวรรษ ค.ศ.2530 ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้รัฐบาลตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อวางแผนทางแก้ไขปัญหาการเมืองที่เรื้อรังมานาน ในขณะที่การปฏิรูปครั้งแรกของญี่ปุ่นในปี ค.ศ.1994 เกิดจากปัญหาเรื่องความไม่รัดกุมของระบบควบคุมเงินบริจาคที่ไม่จำกัดจำนวนองค์กรรับบริจาค ทำให้เงินจำนวนมากไหลเข้าสู่ระบบการเมืองประกอบกับระบบเลือกตั้งของญี่ปุ่นเอื้อให้เกิดการแข่งขันภายในพรรคและเกิดการระดมทุนจนนำไปสู่การทุจริตทางการเมือง จึงเกิดการเรียกร้องจากประชาชนและสมาชิกบางกลุ่มในรัฐบาลให้ปฏิรูปการเมือง โดยมีเป้าหมายสำคัญในการปฏิรูปของญี่ปุ่นจึงต้องการลดปริมาณเงินโดยรวมในการเลือกตั้งและแก้ปัญหาธนาภิบาลการเมือง

อย่างไรก็ตาม ไทยได้ปฏิรูปกฎหมายพรรคการเมืองอีกครั้งในปี พ.ศ.2550 หลังจากที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติยึดอำนาจการปกครอง จึงได้จัดตั้งคณะทำงานเพื่อร่างรัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ.พรรคการเมืองฉบับใหม่ ในประเด็นเรื่องการเงินของพรรคการเมือง เป้าหมายสำคัญ คือ ความพยายามแก้ไขช่องว่างของกฎหมายโดยเฉพาะเรื่องกำหนดเพดานบริจาคเพื่อไม่ให้พรรคการเมืองตกอยู่ใต้อิทธิพลของบุคคลหรือกลุ่มทุน ในขณะที่ในปี ค.ศ.2000 ญี่ปุ่นแก้ไขกฎหมายเพื่อปรับปรุงเพดานบริจาคให้เหมาะสมโดยยกเลิกเพดานบริจาคที่กำหนดในปี ค.ศ.1994 ด้วยเหตุผลเรื่องปัญหาเศรษฐกิจ ทำให้การระดมเงินของญี่ปุ่นกลับมาสูงอีกครั้ง ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2005 และ ค.ศ.2007 นั้นเป็นการตอบสนองต่อปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้น

ภาพที่ 5 ตัวแสดงในการปฏิรูปกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมืองของญี่ปุ่นในปี ค.ศ.1994



ที่มา: ผู้วิจัยดัดแปลงจาก Eugene L. Wolfe, "Japanese Electoral and Political Reform: Role of the Young Turks," *Asian Survey*, 35 (12), pp.1063-1065.



ในด้านตัวแสดงที่มีบทบาทต่อกระบวนการปฏิรูป เมื่อพิจารณาข้อมูลในแผนภาพที่ 5 จะพบว่า การปฏิรูปของญี่ปุ่นในปี ค.ศ.1994 พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองเป็นตัวแสดงหลักที่มีบทบาทในการผลักดันการปฏิรูปตลอดกระบวนการ นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1989-1994 ทั้งรัฐบาลและฝ่ายค้านต่างมีอำนาจต่อรองและร่วมกันเสนอแนวทางปฏิรูป ในระยะแรกของการปฏิรูป กลุ่มยูโทเปียซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองในพรรค LDP ได้ยกปัญหาเรื่องปัญหาทุจริตมาอภิปรายเพื่อกดดันรัฐบาลจนทำให้รัฐบาลจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการเมืองและคณะกรรมการระบบเลือกตั้งเพื่อหาแนวทางปฏิรูประบบเลือกตั้งและมาตรการควบคุมเงินบริจาคร<sup>1</sup> และสมาชิกหลายคนของกลุ่มยูโทเปียได้เข้าร่วมกับคณะทำงานดังกล่าวจนเกิดเป็นคณะกรรมการระบบเลือกตั้งที่ 8 แล้วได้เสนอแผนปฏิรูปให้สภาพิจารณาแต่กลับถูกคัดค้านจากฝ่ายค้าน เนื่องจากฝ่ายค้านเห็นว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมืองมากกว่ามาตรการควบคุมเงินบริจาครที่เป็นต้นเหตุแท้จริงของปัญหา<sup>2</sup> ข้อถกเถียงดังกล่าวส่งผลให้เกิดความขัดแย้งเพิ่มขึ้นจนเป็นสาเหตุให้เกิดการรวมกลุ่มในลักษณะข้ามพรรค เช่น กลุ่มไต้ฝุ่นและกลุ่มศึกษาระบบการเมืองเปรียบเทียบ ที่เป็นการร่วมมือกันของสมาชิกพรรค LDP และพรรค SDPJ<sup>3</sup> หลังจากที่มีการเปิดเผยข้อมูลการทุจริตเงินบริจาครของรองประธานของพรรค LDP อย่างนายคาเนมารุ ชิน ทำให้กลุ่มการเมืองหลายฝ่ายไม่พอใจโดยเฉพาะสมาชิกรุ่นใหม่ของพรรค LDP โดยได้จัดตั้งสมาคมเพื่อปกป้องรัฐธรรมนูญของประชาชน (Association to Regain People's Trust) เพื่อเรียกร้องรัฐบาลให้จัดการปัญหาดังกล่าวโดยการแก้ไขกฎหมายควบคุมเงินทุนการเมือง<sup>4</sup> การหาแนวทางการปฏิรูปดำเนินต่อไป รัฐบาลได้เสนอแนวทางเรื่องระบบเลือกตั้งแบบผสมและมาตรการควบคุมเงินบริจาครอยู่หลายครั้งแต่ไม่สามารถตกลงกันได้ เนื่องจากแต่ละฝ่ายต่างไม่ต้องการเสียผลประโยชน์ทางการเมือง จนในระยะหลัง ความขัดแย้งภายในกลุ่มการเมืองภายในพรรค LDP สร้างความไม่พอใจให้กับสมาชิกบางกลุ่มจนทำให้แยกไปตั้งพรรคใหม่โดยเฉพาะนายโอซาวา อิชิโร นักการเมืองคนสำคัญได้แยกไปตั้งพรรคชินเซไต (JRP) และอดีตสมาชิกรุ่นใหม่

<sup>1</sup> Eugene L. Wolfe, "Japanese Electoral and Political Reform: Role of the Young Turks," *Asian Survey* 35,12 (December 1995): 1065-1066.

<sup>2</sup> พรรคสังคมนิยมเป็นพรรคการเมืองแรกๆที่ออกมาตอบโต้ต่อข้อเสนอการปฏิรูปของรัฐบาล โดยให้ความเห็นว่าปัญหาการทุจริตมิได้เป็นปัญหาจากการจัดเขตเลือกตั้งหรือระบบเลือกตั้ง แต่เกิดจากการใช้เงินจำนวนมากศาลและการพึ่งพางค์กรจัดการเงินทุนส่วนบุคคลในการรณรงค์หาเสียงซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากวัฒนธรรมการเมืองแบบแบ่งกลุ่มภายในพรรค Ldp เอง จึงคัดค้านแนวทางการปฏิรูปของรัฐบาล ในขณะที่พรรคโคเมโตะเห็นต่างกัน โดยเน้นที่ความต้องการในการจัดเขตเลือกตั้งใหม่

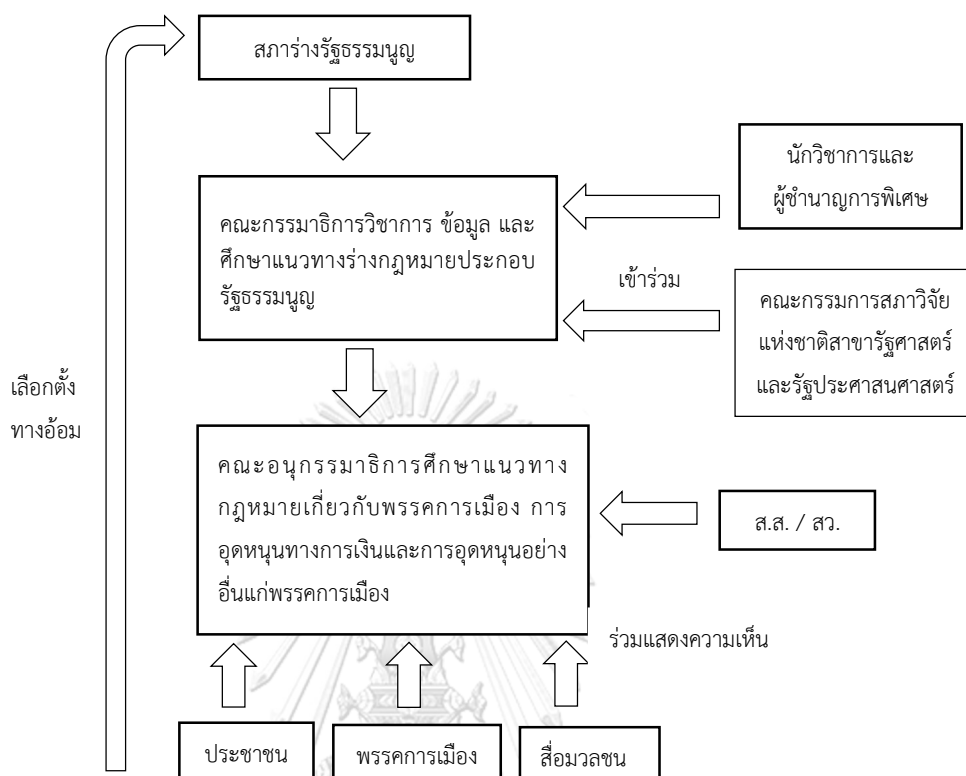
<sup>3</sup> Eugene L. Wolfe, "Japanese Electoral and Political Reform: Role of the Young Turks," 33,12: 1065.

<sup>4</sup> Hideo Otake, "Forces for Political Reform: The Liberal Democratic Party's Young Reformers and Ozawa Ichiro," *The Journal of Japanese Studies* 22,2 (Summer 1996): 273.

หลายคนที่เคยอยู่ในกลุ่มยูโทเปียได้ออกไปตั้งพรรคซาคิกากะ (New Party Sakigake) ความขัดแย้งเรื่องการทำทางออกเรื่องกลไกใหม่ของระบบการเมือง ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพจนต้องยุบสภาในที่สุด อย่างไรก็ตาม หลังจากยุบสภาและมีการเลือกตั้ง การเข้าร่วมรัฐบาลผสมของอดีตสมาชิกพรรค LDP หลายกลุ่ม ทำให้พรรค LDP ต้องเป็นฝ่ายค้านเนื่องจากไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากได้อำนาจต่อรองของพรรคก็ลดลงมากเช่นกัน แต่การหาข้อสรุปยังดำเนินไปโดยที่แต่ละฝ่ายต่างยึดมั่นในข้อเสนอฝ่ายตัวเอง ความตึงเครียดทำให้ต้องหาทางออกโดยการประนีประนอมผ่านคนกลาง ซึ่งมีการประชุมลับระหว่างตัวแทนของรัฐบาลและฝ่ายค้านจนสามารถตกลงกันได้และกระบวนการปฏิรูปเสร็จสิ้นในปี ค.ศ.1994 โดยสรุป จะเห็นว่า ในกระบวนการปฏิรูปของญี่ปุ่น ไม่มีตัวแสดงใดที่มีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจ แต่แนวทางปฏิรูปเกิดจากฉันทามติร่วมกันระหว่างฝ่ายต่างๆผ่านการต่อรองบนพื้นฐานของผลประโยชน์ แต่สิ่งที่สำคัญ คือ การที่พรรคการเมืองทุกพรรคเป็นองค์กรที่มีบทบาทต่อการผลักดันการปฏิรูปอย่างแท้จริงทั้งในมุมของการเสนอแนวทาง การโต้แย้ง รวมถึงการประนีประนอมเพื่อหาทางออก

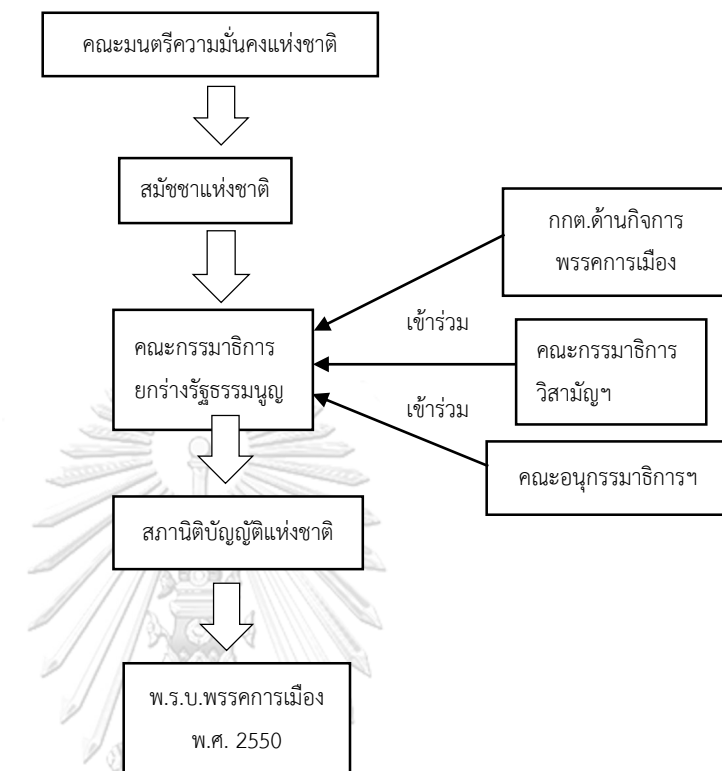
ในขณะที่กรณีไทย หากพิจารณาตามแผนที่ 6 และแผนภาพที่ 7 จะพบว่าตัวแสดงในกระบวนการปฏิรูปของไทยนั้นมีบุคคลเพียงไม่กี่กลุ่มเท่านั้นที่มีบทบาทและมีอำนาจในกำหนดแนวทางปฏิรูป โดยในปี พ.ศ.2540 พบว่า ตัวแสดงหลัก ได้แก่ คณะกรรมาธิการร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองกับนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ส่วนพรรคการเมืองนั้นเป็นเพียงตัวแสดงที่อยู่ในฐานะสนับสนุนมากกว่าการผลักดัน แม้ว่าจะเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองร่วมแสดงความคิดเห็นด้วยก็ตาม ในขณะที่การปฏิรูปปี พ.ศ.2550 ถูกริเริ่มจากชนชั้นนำทางการเมืองจากการยึดอำนาจ ระดับการมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปจึงลดลงอย่างเห็นได้ชัด โดยคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ถูกแต่งตั้งจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ มีบทบาทในการกำหนดมาตรการร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและนักวิชาการที่ถูกแต่งตั้งเข้าไปในคณะทำงาน แต่กลับพบว่าการมีส่วนร่วมของพรรคการเมืองในการแสดงความคิดเห็นนั้นลดลง แม้แต่ในขั้นตอนของการพิจารณาเพื่อลงมติผ่านร่างกฎหมาย สมาชิกสภานิติบัญญัติก็เห็นสอดคล้องไปในทางเดียวกัน โดยที่มิได้มีข้อโต้แย้งของสมาชิกด้วยตัวเอง ดังนั้น การปฏิรูปของไทยจึงมีลักษณะที่ผู้นำการปฏิรูปมีเอกภาพ และสภานิติบัญญัติเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจในการผ่านกฎหมาย กระบวนการปฏิรูปจึงไม่มีการต่อรองระหว่างฝ่ายต่างๆซึ่งนับว่าเป็นส่วนสำคัญในการสร้างฉันทามติร่วมกันให้เกิดขึ้น

ภาพที่ 6 ตัวแสดงในการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองไทยปี พ.ศ.2540



ที่มา: ผู้วิจัยสรุปจาก สภาร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานของคณะกรรมการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540).

ภาพที่ 7 ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องข้องในปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองไทย พ.ศ.2550



ที่มา: ผู้วิจัยสรุปจากจากรายงานการประชุมในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทวิเคราะห์ : เปรียบเทียบเป้าหมาย กระบวนการ และตัวแสดงของการปฏิรูปกฎหมาย

ตัวแสดงและกระบวนการปฏิรูประหว่างไทยกับญี่ปุ่นนั้นแตกต่างกันทั้งในแง่ของจำนวนตัวแสดงและโอกาสในการมีส่วนร่วมของตัวแสดง โดยการปฏิรูปของไทยก็เกิดการมีส่วนร่วมของพรรคการเมืองและมีลักษณะเป็นใช้อำนาจทางเดียวมากกว่าเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง ทั้งที่พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่มีส่วนได้เสียและได้รับผลกระทบโดยตรงหากกฎหมายถูกนำมาใช้ แต่กลับต้องอยู่ในสถานะที่คอยปฏิบัติเพียงเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการปฏิรูปของญี่ปุ่นที่พรรคการเมืองแลกลุ่มการเมืองต่างๆมีบทบาทอย่างมากในลักษณะเป็นการต่อรองกันของกลุ่มการเมืองหลายกลุ่ม ซึ่งแต่ละตัวแสดงเหล่านี้ต่างมีความขัดแย้งกันและต้องการจะเป็นผู้กำหนดแนวทางปฏิรูปอยู่ตลอดเวลา<sup>5</sup> ความ

<sup>5</sup> Wolfe, "Japanese Electoral and Political Reform: Role of the Young Turks." 32,12: 1064-1070.

ขัดแย้งดังกล่าวจึงนำไปสู่การต่อรองเพื่อลดความแตกต่างของข้อเสนอโดยที่มีการวางยุทธศาสตร์ของฝ่ายเพื่อผลักดันแนวทางของตัวเอง และเกิดการประนีประนอมจนสามารถหาข้อสรุปร่วมกันได้ โดยไม่มีองค์กรหรือพรรคการเมืองใดมีอำนาจเด็ดขาด แต่กระบวนการมีลักษณะเป็นการต่อรองทางการเมืองบนพื้นฐานของผลประโยชน์ของฝ่ายตัวเอง เมื่อเปรียบเทียบกับไทยที่แม้ว่าจะมีการรับฟังข้อเสนอต่อร่างกฎหมายจากพรรคการเมือง สื่อมวลชน และประชาชนในการปฏิรูปครั้งแรกในปี พ.ศ. 2540 แต่ก็เป็นการรับฟังเพื่อนำกลับไปพิจารณาแก้ไข ส่วนพรรคการเมืองก็มิได้อำนาจในการต่อรองถึงมาตรการที่ถูกกำหนดขึ้นแต่อย่างใด มากกว่านั้น ในการปฏิรูปปี พ.ศ.2550 กลับพบว่ากระบวนการจัดทำร่างกฎหมายพรรคการเมืองมีเพียงคณะกรรมการวิสามัญฯ ที่ถูกแต่งตั้งจากคณะรัฐประหาร และคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้นที่เป็นมีบทบาทสำคัญในการกำหนดมาตรการ

นอกจากนี้ หากพิจารณาการกำหนดเป้าหมายในการปฏิรูปจะพบว่า ญี่ปุ่นให้น้ำหนักทั้งเรื่อง การระดมทุนทางการเมืองของพรรคการเมืองและผู้สมัคร ให้เป็นองค์กรทางการเมืองที่สามารถจัดการเงินของตัวเองได้ ต่างจากไทยที่ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองว่าเป็นองค์กรการเมืองที่สามารถระดมเงินบริจาคได้เท่านั้น แต่สิ่งที่เหมือนกันระหว่างไทยกับญี่ปุ่น คือ ทั้งสองประเทศต่างเห็นวาทะของรัฐบาลในการควบคุมเงินบริจาคเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งเห็นได้จากการควบคุมทั้งในเรื่องคุณสมบัติผู้บริจาค เพดานการบริจาค การเปิดเผยข้อมูลบริจาค รวมถึงการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ มาตรการทั้งหมดถูกนำมาใช้อย่างครบถ้วนและมีแนวโน้มเข้มงวดขึ้น

หากพิจารณาถึงรูปแบบของการปฏิรูปตามแนวคิดของ Magnus Ohman<sup>6</sup> จะพบว่า ญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการพิจารณาความสอดคล้องระหว่างบริบททางการเมืองกับเครื่องมือที่ใช้ควบคุม กล่าวคือ ผู้นำการปฏิรูปให้ความสำคัญกับสถาบันการเมืองอย่างระบบเลือกตั้งว่าเป็นโครงสร้างที่ต้องพิจารณาพร้อมกับการควบคุมเงินบริจาคเพราะระบบเลือกตั้งมีอิทธิพลต่อวิธีการหาเสียง ปริมาณเงินที่ใช้ โดยในการปฏิรูปปี ค.ศ.1994 ญี่ปุ่นกำหนดให้คณะปฏิรูปพิจารณามาตรการควบคุมเงินบริจาคไปพร้อมกับระบบเลือกตั้งให้เกิดความสอดคล้องและส่งเสริมกัน ข้อสรุป คือ การเปลี่ยนระบบเลือกตั้งจากระบบ SNTV ไปสู่ระบบเลือกตั้งแบบผสมที่มี ส.ส.จำนวน 300 คนมาจากระบบเลือกตั้งเขตเดียวเบอร์เดียว (Single-seat Constituencies) และ 200 คน มาจากระบบสัดส่วน (Proportional Representation) โดยจะช่วยแก้ไขปัญหาการแข่งขันกันเองในพรรค (Intra Party Competition) ซึ่งเป็นสาเหตุของการใช้เงินจำนวนมาก ตรงข้ามกับไทยที่แม้ว่าแนวโน้มการกำหนดมาตรการควบคุมเงินบริจาคจะมีเข้มงวดขึ้น แต่กระบวนการปฏิรูปมีลักษณะแยกส่วน และไม่พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการควบคุมกับระบบเลือกตั้งให้สอดคล้องกัน โดยดูจากการปฏิรูปในปี พ.ศ. 2550 ที่

<sup>6</sup> ดูเพิ่มเติมที่ Elin Falguera, Samuel Jones and Magnus Ohman, **Funding of Political Parties and Election Campaigns a Handbook on Political Finance** (Stockholm : International IDEA, 2014), pp. 13-18.

แนวโน้มมาตรการควบคุมเพิ่มขึ้น แต่กลับเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งจากระบบเลือกตั้งผสมที่ใช้ระบบเขตเดียวเบอร์เดียวกับระบบสัดส่วนไปเป็นระบบเลือกตั้งแบบผสมที่ใช้ระบบหนึ่งเขตหลายคนกับระบบสัดส่วน ซึ่งระบบเลือกตั้งดังกล่าวทำให้เกิดการแข่งขันกันสูงขึ้นและทำให้ใช้เงินมากขึ้น ดังนั้นจึงไม่ส่งผลดีต่อการสร้างบริบทที่ดีในการควบคุมเงินบริจาค

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระบวนการปฏิรูปของไทยและญี่ปุ่นจะแตกต่างกัน แต่ทั้งสองประเทศกลับต้องประสบกับอุปสรรคในระบบการเมือง (Political System Challenges) และอุปสรรคด้านระบบควบคุมเงินการเงิน (Political Finance Control Challenges) เหมือนกัน โดยไทยต้องประสบกับอุปสรรคเรื่องชนชั้นนำทางการเมือง โดยเฉพาะการปฏิรูปมักเกิดจากการริเริ่มของคณะที่ีอำนาจการปกครอง ทำให้การมีส่วนร่วมและการหาฉันทามติร่วมกันระหว่างทุกฝ่ายเกิดขึ้นไม่ได้ เพราะเมื่อตัวแสดงที่อยู่ในปริณทลของกระบวนการปฏิรูปถูกจำกัดเท่ากับเป็นลดประสิทธิภาพของการปฏิรูปไปในตัวเอง มติที่เกิดขึ้นจากการตกลงของชนชั้นนำทางการเมืองเพียงไม่กี่กลุ่มไม่สามารถนำไปสู่ความร่วมมือขององค์กรที่เกี่ยวข้องได้ และจะทำให้การปฏิรูปไม่ประสบความสำเร็จ ในขณะที่ญี่ปุ่นต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องเจตจำนงในการปฏิรูป กล่าวคือ แม้ว่ากลุ่มการเมืองของญี่ปุ่นจะหาข้อสรุปร่วมกันได้ท่ามกลางข้อเสนอกันที่แตกต่างกัน แต่การต่อรองกันเกิดขึ้นในบริบทที่แต่ละฝ่ายต่างต้องการรักษาผลประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มตนเองไว้ในช่วงเปลี่ยนผ่าน<sup>7</sup> ดังนั้น ทำให้มีบางประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญซึ่งควรได้รับการแก้ไข เช่น การควบคุมองค์กรโคเอ็นไก แต่ในประเด็นดังกล่าว ทุกฝ่ายกลับไม่กระตือรือร้นจะแก้ไข เนื่องจากทุกฝ่ายเห็นว่าหากทำเช่นนั้น จะทำให้กระทบต่อผลประโยชน์ทางการเมืองของตนเอง ทั้งๆที่องค์กรสนับสนุนท้องถิ่น (Koenkai) นับเป็นกลไกสำคัญในการระดมเงินบริจาคส่วนบุคคลของนักการเมืองและเป็นการส่งเสริมวัฒนธรรมทางการเมืองเรื่องการแบ่งกลุ่มการเมืองภายในพรรคการเมือง (Faction) ซึ่งควรได้รับการแก้ไขในลำดับต้นๆ

## 5.2 เปรียบเทียบมาตรการควบคุมเงินบริจาคของไทยและญี่ปุ่น

ในการกำหนดมาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง ทั้งไทยและญี่ปุ่นใช้การผสมผสานระหว่างมาตรการต่างๆ (Mixed Policy) เหมือนกัน แต่การผสมผสานมาตรการของทั้งสองประเทศไม่ได้เกิดขึ้นจากการปฏิรูปเพียงครั้งเดียวทั้งหมด กล่าวคือ ในปี พ.ศ.2540 ไทยเลือกใช้มาตรการที่เน้นการสร้างความปลอดภัย โดยมาตรการที่ถูกนำมาใช้ ได้แก่ กระบวนการบริจาค การเปิดเผยข้อมูล รวมถึงเกณฑ์ปฏิบัติของพรรคการเมืองทั้งเรื่อง วิธีการบริจาค คุณสมบัติผู้บริจาค กระบวนการจัดการ

<sup>7</sup> ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์, ญี่ปุ่นปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดอกหญ้า), หน้า 117-127.

เงินและการเปิดเผยข้อมูลซึ่งมีความชัดเจนขึ้น และเป็นครั้งแรกที่ไทยนำการอุดหนุนเงินพรรคการเมืองโดยรัฐมาใช้ด้วยเช่นกัน ส่วนญี่ปุ่นนั้นใช้ผสมผสานมาตรการควบคุมโดยการจำกัดจำนวนองค์กรรับบริจาคและเขตแดนบริจาคในการปฏิรูปปี ค.ศ.1994 แม้ว่าหลังจากนั้น 5 ปี จะยกเลิกเขตแดนดังกล่าวตามข้อตกลงของแต่ละฝ่าย ส่วนการปฏิรูปของไทยในปี พ.ศ.2550 ได้กำหนดเขตแดนบริจาคขึ้นหลังจากประสบปัญหาการบริจาคอย่างไม่จำกัดจากบุคคลและกลุ่มทุน พร้อมกับปรับปรุงมาตรการอื่นๆให้เข้มงวดกว่าเดิมทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ในขณะที่การปฏิรูปในปี ค.ศ.2001 ญี่ปุ่นได้ปรับปรุงโดยการกำหนดเขตแดนบริจาคและเพิ่มรายละเอียดของคุณสมบัติผู้บริจาคให้เข้มงวดขึ้น

หากนำมาตรการต่างๆของทั้งสองประเทศมาเปรียบเทียบกันในรายละเอียด จะช่วยชี้ให้เห็นถึงรากฐานของการเลือกใช้มาตรการ ตลอดจนสะท้อนถึงความรอบคอบ ความสอดคล้องระหว่างเป้าหมายกับการเลือกใช้มาตรการของทั้งสองประเทศ ดังต่อไปนี้

### 5.2.1 คุณสมบัติผู้บริจาค

ในด้านคุณสมบัติผู้บริจาค หากพิจารณาตามข้อมูลในตารางที่ 25 จะพบว่า ระบบควบคุมเงินบริจาคของไทยอนุญาตให้ผู้บริจาคสนับสนุนเงินแก่พรรคการเมืองเท่านั้น ในขณะที่ญี่ปุ่นอนุญาตให้บริจาคเงินแก่พรรคการเมืองโดยตรง หรือบริจาคเงินให้แก่องค์กรเงินทุนของพรรคการเมืองและองค์กรจัดการเงินทุนส่วนบุคคลได้ ส่วนคุณสมบัติของผู้บริจาคที่ไทยกับญี่ปุ่นกำหนดเหมือนกัน ได้แก่ การห้ามรับบริจาคเงินจากบุคคลหรือองค์กรต่างชาติ, เงินบริจาคที่ไม่ระบุที่มา และเงินบริจาคจากองค์กรของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในที่นี้ ญี่ปุ่นระบุด้วยว่า องค์กรของรัฐหมายความรวมถึงองค์กรที่มีสัญญากับรัฐรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐด้วย ส่วนคุณสมบัติของผู้บริจาคที่เป็นองค์กรธุรกิจนั้นพบว่า ไทยเน้นการห้ามเรื่องคุณสมบัติของผู้บริจาคที่เป็นบุคคลและองค์กรต่างประเทศเพื่อป้องกันอิทธิพลจากธุรกิจของต่างประเทศ แต่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติเรื่องระยะเวลาการก่อตั้งบริษัทหรือความสัมพันธ์ระหว่างผลกำไรกับความสามารถของการบริจาคในกรณีบริษัทหรือกลุ่มธุรกิจภายในประเทศ ซึ่งแตกต่างจากญี่ปุ่นที่กำหนดไว้อย่างเข้มงวดและรัดกุมกว่า โดยห้ามบริษัทที่ขาดทุนและไม่มีผลกำไร 3 ปีติดต่อกันบริจาคเงินแก่พรรคการเมืองและองค์กรเงินทุนทางการเมือง พร้อมทั้งจำกัดให้พรรคการเมืองจัดตั้งองค์กรรับบริจาคเงินของพรรค (Political Fund Organization) ได้เพียงพรรคละ 1 องค์กรเท่านั้น เช่นเดียวกับนักการเมืองที่สามารถจัดตั้งตัวแทนกองทุน (Fund Management Organization) ได้คนละ 1 องค์กร หลังจากก่อนหน้านี้สามารถจัดตั้งได้อย่างไม่จำกัด โดยให้องค์กรเหล่านี้ต้องจดทะเบียนต่อกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร

อย่างไรก็ตาม กฎหมายยังคงอนุญาตให้มีการจัดตั้งองค์กรโคเอ็นโกเพื่อหาเงินสนับสนุนในท้องถิ่น แต่องค์กรธุรกิจไม่สามารถบริจาคเงินให้แก่องค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมืองได้

ตารางที่ 25 เปรียบเทียบมาตรการเรื่องคุณสมบัติผู้บริจาคระหว่างไทยกับญี่ปุ่น

คุณสมบัติผู้บริจาค	ไทย	ญี่ปุ่น	หมายเหตุ
หน่วยงานรัฐ/รัฐวิสาหกิจ	×	×	กรณีญี่ปุ่นรวมถึงองค์กรที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐด้วย
บริษัทธุรกิจ	✓	✓	
บริษัทที่ขาดทุน	✓	×	
องค์กรต่างประเทศ	×	×	
สหภาพการค้า	✓	✓	
สหภาพแรงงาน	ไม่ระบุ	✓	
บริษัทที่มีสัญญาจ้างกับรัฐบาล	✓	×	
เงินที่ไม่ระบุที่มา	×	×	
การบริจาคให้นักการเมือง	×	✓	กรณีญี่ปุ่นเป็นการบริจาคให้นักการเมืองผ่านองค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมือง
การบริจาคทางอ้อม	×	×	
การตั้งองค์กรขึ้นรับบริจาค	×	✓	

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541, พ.ศ.2550 และกฎหมายความเงินทุนทางการเมืองของญี่ปุ่น (PFCL)

## 5.2.2 เพดานเงินบริจาค

ในด้านเพดานเงินบริจาค ในปี พ.ศ.2540 ไทยมิได้กำหนดเพดานเงินบริจาคไว้ทั้งในกรณีบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่เพิ่งกำหนดเพดานเงินบริจาคในการปฏิรูปปี พ.ศ.2550 ส่วนญี่ปุ่นได้กำหนดเพดานเงินบริจาคสำหรับบริษัท สหภาพแรงงาน สมาคม และองค์กรการเมืองต่างๆไว้ไม่เกิน 5 แสนเยน



ต่อปีในการปฏิรูปปี ค.ศ.1994 และทำการพิจารณาแก้ไขหลังการบังคับใช้กฎหมายไปแล้ว 5 ปี ซึ่งเมื่อถึงเวลาที่กำหนด ญี่ปุ่นได้ยกเลิกเขตอำนาจไปและปรับปรุงเขตอำนาจใหม่อีกครั้ง สำหรับการกำหนดเขตอำนาจของไทยนั้น ในขั้นตอนการร่างกฎหมายได้กำหนดไว้ 50 ล้านบาทต่อปีต่อพรรค แต่ถูกปรับลดลงเมื่อผ่านการพิจารณาและประกาศใช้โดยเปลี่ยนแปลงเป็นการห้ามบุคคลและนิติบุคคลบริจาคให้พรรคการเมืองเกิน 10 ล้านบาทต่อพรรคต่อปี และในกรณีผู้บริจาคเป็นนิติบุคคลจะบริจาคเงินมากกว่า 5 ล้านบาท จำเป็นต้องได้รับฉันทานุมัติจากผู้ถือหุ้นด้วย ในขณะที่การแก้ไขเขตอำนาจของญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2000 ได้กำหนดเขตอำนาจของบุคคลที่จะบริจาคให้พรรคการเมืองไว้ 20 ล้านเยน และเขตอำนาจสำหรับนิติบุคคล 100 ล้านเยน อย่างไรก็ตาม เกณฑ์ดังกล่าวถูกบังคับใช้ในกรณีบริจาคให้พรรคการเมืองโดยตรงเท่านั้น จะไม่บังคับใช้ในกรณีที่บุคคลบริจาคให้องค์กรเงินทุนของพรรคหรือในกรณีที่องค์กรเงินทุนของพรรคบริจาคให้พรรคการเมือง แต่ญี่ปุ่นก็ได้กำหนดว่าห้ามบุคคลบริจาคเงินแก่องค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมืองเกิน 1.5 ล้านบาทต่อปี และห้ามบริษัทหรือกลุ่มธุรกิจบริจาคเงินแก่องค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมืองด้วย นอกจากนี้ยังพบว่าทั้งสองประเทศกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของเงินที่ต้องเปิดเผยข้อมูลไว้ด้วย โดยไทยกำหนดไว้ 1 พันบาท และหากบริจาคมากกว่า 2 หมื่นบาทต้องส่งจ่ายเป็นตั๋วแลกเงินหรือเช็คขีดคร่อมเพื่อให้สะดวกต่อการตรวจสอบ ในขณะที่ญี่ปุ่นกำหนดให้การบริจาคเกิน 5 หมื่นเยนต้องเปิดเผยข้อมูล อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ.2005 ญี่ปุ่นได้เพิ่มมาตรการโดยการกำหนดเขตอำนาจของผู้ที่จะบริจาคให้กลุ่มการเมืองโดยห้ามบริจาคเกิน 50 ล้านเยนต่อปีต่อหนึ่งกลุ่มการเมือง

ตารางที่ 26 เปรียบเทียบเขตแดนเงินบริจาคระหว่างไทยกับญี่ปุ่น

ประเภทผู้บริจาค	ไทย	ญี่ปุ่น	หมายเหตุ
บุคคลธรรมดา	10 ล้านบาท	20 ล้านเยน	-
นิติบุคคล	10 ล้านบาท	100 ล้านเยน	ไทย : บริจาคเกินกว่า 5 ล้านบาทต้องได้ฉันทานุมัติจากผู้ถือหุ้น
สภาพแรงงาน	-	100 ล้านเยน	ญี่ปุ่น : ขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิก
องค์กรธุรกิจ	10 ล้านบาท	100 ล้านเยน	ญี่ปุ่น: ขึ้นอยู่กับจำนวนทุนขององค์กร
องค์กรอื่นๆ	-	100 ล้านเยน	ญี่ปุ่น: ขึ้นอยู่กับรายจ่ายประจำปี
เขตแดนขั้นต่ำที่ต้องเปิดเผยข้อมูล	2 พันบาท	บุคคล: 5 หมื่นเยน องค์กร: 1.5 ล้านบาท	-

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 และ พ.ศ.2550 กับกฎหมายความ  
เงินทุนทางการเมืองของญี่ปุ่น

### 5.2.3 กระบวนการบริจาค

ในด้านกระบวนการบริจาค เมื่อพิจารณาตารางที่ 27 จะพบว่า ทั้งไทยและญี่ปุ่นกำหนด  
มาตรการเรื่องกระบวนการบริจาคไว้คล้ายคลึงกัน โดยทั้งสองประเทศกำหนดให้พรรคการเมืองต้อง  
จัดทำหลักฐานการบริจาคและลงบัญชีเงินบริจาคเมื่อได้รับบริจาคภายในเวลาที่กำหนดไว้ โดยไทย  
และญี่ปุ่นกำหนดให้พรรคการเมืองจัดทำหลักฐานการบริจาคให้ผู้บริจาคและแจ้งต่อคณะกรรมการ  
การเลือกตั้งตามกฎหมายกำหนด แต่องค์ประกอบของหลักฐานการบริจาคของญี่ปุ่นมี  
รายละเอียดค่อนข้างมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับไทยที่มีเพียง เวลาที่บริจาค จำนวนเงินบริจาคและ  
ชื่อผู้บริจาคเท่านั้น ส่วนญี่ปุ่นกำหนดให้ระบุจำนวนเงิน วัน เดือน ปี ที่ส่งมอบเงินบริจาค ชื่อ ที่อยู่  
อาชีพ ของผู้บริจาค ในกรณีผู้บริจาคเป็นนิติบุคคล ให้ลงรายละเอียดที่ตั้งสำนักงานและชื่อตัวแทน  
ของผู้บริจาค รวมถึงระบุวัตถุประสงค์การบริจาคในกรณีบริจาคมากกว่า 5 หมื่นเยนด้วย อย่างไรก็ตาม  
ในปี ค.ศ.2007 ญี่ปุ่นได้แก้ไขกฎหมายโดยยกเลิกการบริจาคผ่านการโอนทางไปรษณีย์ เหลือ

เพียงให้บริจาคผ่านการฝากหรือการโอนเงินเข้าบัญชีของพรรคการเมืองหรือองค์กรทางการเมืองเท่านั้น เพื่อเป็นการปิดช่องว่างเรื่องการทุจริตในการกระบวนการบริจาคเงิน

ส่วนในเรื่องการจัดทำบัญชีเงินบริจาคของพรรคการเมืองพบว่า รายละเอียดมาตรการของทั้งสองประเทศนั้นคล้ายคลึงกัน ซึ่งมีกระบวนการและระยะเวลาที่ชัดเจนตามกฎหมายกำหนด โดยไทยกำหนดให้หัวหน้าพรรคกับเหรัญญิกพรรคมีบทบาทและทำหน้าที่จัดทำบันทึกการรับบริจาคและส่งพร้อมเงินให้แก่พรรคพร้อมกับให้ลงรายการในบัญชีแสดงรายรับการบริจาคพรรคภายใน 15 วัน นับแต่ที่รายการเกิดขึ้น ส่วนญี่ปุ่น การจัดทำบัญชีเงินบริจาค่นั้นจะเป็นหน้าที่ของเหรัญญิกพรรคโดยตรง ซึ่งต้องจัดทำบัญชีรายรับเงินบริจาคพร้อมกับบันทึกคำอธิบายเกี่ยวกับเงินบริจาคและรายงานต่อองค์กรทางการเมืองนั้น โดยต้องจัดทำหลักฐานการบริจาคและนำส่งเข้าบัญชีรายได้เงินบริจาคภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับบริจาค ในขณะที่การจัดการกับเงินบริจาคพบว่า ทั้งสองประเทศกำหนดให้พรรคการเมืองนำเงินบริจาคฝากโดยการเปิดบัญชีธนาคารในนามของพรรคเหมือนกัน แต่กรณีไทยนั้นมีรายละเอียดเรื่องวิธีการบริจาคมกกว่าญี่ปุ่นในแง่ของวิธีการบริจาคในแต่ละเกณฑ์จำนวนเงิน ซึ่งกำหนดให้การบริจาคเงินตั้งแต่ 2 หมื่นบาทขึ้นไปต้องส่งจ่ายเป็น ตัวแลกเงิน หรือเช็คขีดคร่อม แต่ญี่ปุ่นกำหนดเพียงว่าห้ามบริจาคเป็นเงินสดเพื่อสนับสนุนนักการเมืองยกเว้นเป็นบริจาคเพื่อรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

ตารางที่ 27 เปรียบเทียบหลักฐานและกระบวนการบริจาคระหว่างไทยกับญี่ปุ่น

รายละเอียด	ไทย	ญี่ปุ่น	
หลักฐานการ บริจาค	ชื่อ-สกุลผู้บริจาค	✓	✓
	จำนวนเงิน	✓	✓
	ที่อยู่ผู้บริจาค	✗	✓
	สถานที่รับบริจาค	✗	✓
	เวลา	✓	✓
	อาชีพ	✗	✓
	วัตถุประสงค์การบริจาค	✗	✓
	ที่ตั้งสำนักงาน(กรณีนิติบุคคล)	✗	✓
การจัดการเงิน	ไทย	ญี่ปุ่น	
	ให้หัวหน้าพรรคและเหรัญญิก เปิดบัญชีธนาคารพาณิชย์ใน นามของพรรค และแจ้งเลข	ห้ามพรรคการเมือง องค์กร การเมืองและผู้สมัครเก็บเงินไว้ และต้องนำไปฝากโดยเปิดบัญชี	

	บัญชี จำนวนเงินเปิดบัญชีทุกบัญชีพร้อมส่งสำเนาบัญชีที่ธนาคารรับรองแก่นายทะเบียนภายใน 7 วัน นับแต่เปิดบัญชี	เงินฝากหรือบัญชีออมทรัพย์ในธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่นๆ ตามกฎหมายกำหนด
การจัดทำบัญชี	ให้พรรคจัดทำบันทึกการรับบริจาคและส่งพร้อมเงินให้แก่พรรคภายใน 7 วันนับแต่วันบริจาคและเมื่อพรรครับเงินแล้วให้ลงรายการในบัญชีแสดงรายรับการบริจาคพรรคภายใน 15 วัน นับแต่ที่รายการเกิดขึ้น	ให้พรรค องค์กรการเมือง ผู้สมัครจัดทำบัญชีรายรับเงินบริจาคและบันทึกคำอธิบายและให้รายงานต่อองค์กรทางการเมืองนั้น กรณีสาขาพรรคให้จัดทำบัญชีของสาขาโดยระบุชื่อสำนักงานใหญ่ ชื่อสาขา และสถานที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ และสาขา จำนวนเงิน วัน เดือน ปี ที่ได้รับการบริจาค

ที่มา: ผู้วิจัยจำแนกจาก พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 และ พ.ศ.2550 กับกฎหมายความ  
เงินทุนทางการเมืองของญี่ปุ่น (PFCL)

#### 5.2.4 การเปิดเผยข้อมูลการบริจาค

เมื่อพิจารณาในตารางที่ 28 จะพบว่า การเปิดเผยข้อมูลเงินบริจาคของไทยและญี่ปุ่นมีความแตกต่างกันใน 3 เรื่อง กล่าวคือ (1) การกำหนดระยะเวลาในการเปิดเผยข้อมูล โดยไทยกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเงินบริจาคพรรคการเมืองเป็นรายเดือนทุกเดือนๆ โดยให้ปิดประกาศให้สาธารณชนได้ทราบวันทำการแรกของสัปดาห์ถัดมา ส่วนญี่ปุ่นนั้นนอกจากเปิดเผยเป็นรายเดือนแล้วได้กำหนดให้เปิดเผยรายงานของบัญชีเงินบริจากรายปีด้วยโดยให้ส่งบัญชีเงินบริจาคพรรคภายใน 3 เดือนนับจากวันสุดท้ายของปีนั้น และให้มีการตรวจสอบข้อมูลก่อนการเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย (2) ความแตกต่างขององค์กรที่รับผิดชอบในการเปิดเผยข้อมูล ส่วนของไทย อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นเพื่อดูแลเรื่องนี้โดยเฉพาะ แตกต่างจากญี่ปุ่นที่มีหลายองค์กรที่สามารถเผยแพร่ข้อมูลได้ ได้แก่ คณะกรรมการการจัดการเลือกตั้งประจำจังหวัด, กระทรวงกิจการภายใน, กระทรวงบริหารกิจการสาธารณะ (3) วิธีการเปิดเผยและจำนวนเงินที่เปิดเผยข้อมูล แม้ว่าไทยจะกำหนดให้ใช้วิธีปิดประกาศที่สำนักงานใหญ่ของพรรคการเมืองและมีกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ แต่หลังจากนั้น หากบุคคลต้องการทราบข้อมูล จึงเป็นเรื่องยากที่จะเข้าถึง

เนื่องจากการเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีความสม่ำเสมอ และไม่มีระบุเวลาชัดเจนในการตรวจสอบย้อนหลังได้อีกทั้งไม่มีหน่วยงานในท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ดังกล่าว ในขณะที่ญี่ปุ่นมีวิธีการเปิดเผยที่ยืดหยุ่นและกรอบเวลาชัดเจนกว่า กล่าวคือ กำหนดให้ต้องตีพิมพ์ลงในเอกสารราชการของรัฐบาล โดยต้องสามารถร้องขอเพื่อตรวจสอบย้อนหลังได้ 3 ปี พร้อมทั้งให้เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตหรือวิธีอื่นๆตามความเหมาะสมขององค์กรที่รับผิดชอบ โดยจากข้อมูลในประเด็นนี้พบว่า แม้ว่าญี่ปุ่นจะเปิดเผยข้อมูลเป็นรายปี แต่การเปิดเผยข้อมูลทางเว็บไซต์ขององค์กรที่รับผิดชอบนั้น บุคคลทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายและย้อนหลังได้มากกว่า 10 ปี ส่วนเรื่องจำนวนเงินที่ต้องเปิดเผย พบว่ามาตรการที่ไทยใช้มีรายละเอียดมากกว่าญี่ปุ่น โดยญี่ปุ่นกำหนดเพียงเกณฑ์ขั้นต่ำของเงินบริจาคที่ต้องเปิดเผยนั้นอยู่ที่ 5 หมื่นเยนและ 1.5 ล้านบาท ในกรณีบุคคลธรรมดา และองค์กรธุรกิจ ตามลำดับ ในขณะที่ไทยกำหนดชัดเจนกว่านั้น โดยการจำแนกว่าเงินบริจacksonน้อยกว่า 1 พันบาทอาจเปิดเผยหรือไม่ก็ได้ หรือเงินบริจาคระหว่าง 2-5 พันบาทจำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูล และในกรณีที่บริจาคเกินกว่า 5 พันบาท กำหนดให้พรรคต้องปิดประกาศ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคและนายทะเบียนพรรคการเมืองต้องเปิดเผยรายชื่อผู้บริจาคที่โดยปิดประกาศ ณ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งรวมถึงเผยแพร่ทางเว็บไซต์ทุกเดือน ถือว่าเป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบ

ตารางที่ 28 เปรียบเทียบการเปิดเผยข้อมูลการบริจาคระหว่างไทยกับญี่ปุ่น

การเปิดเผย ข้อมูลการ บริจาค	รายละเอียด	ไทย	ญี่ปุ่น
การยื่นรายงาน การบริจาค	เวลา	รายเดือน : ภายใน วันทำการแรกของ สัปดาห์ถัดมา	รายปี : ภายใน 3 เดือน นับจาก วันที่ 31 ธันวาคมของปีนั้น
	องค์กร รับผิดชอบ	คณะกรรมการการ เลือกตั้ง	คณะกรรมการการจัดการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด, รมว. กระทรวง บริหารกิจการสาธารณะ , กระทรวงกิจการภายในฯ
		ไทย	ญี่ปุ่น
วิธีการเปิดเผย	(1)ปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ ที่ สำนักงานใหญ่ของพรรค (2) เผยแพร่ทางเว็บไซต์ของ กกต. เป็นประจำทุกเดือน(กรณีเกิน 5 พัน บาท) <b>พาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</b>		(1) ตีพิมพ์ลงในเอกสารราชการ ของรัฐบาลโดยต้องสามารถร้อง ขอเพื่อตรวจสอบย้อนหลังได้ 3 ปี (2)เผยแพร่อินเทอร์เน็ต (3)วิธีอื่นๆตามความเหมาะสม
จำนวนเงินที่ต้อง เปิดเผย	ไม่เกิน 1 พันบาท : อาจเปิดเผย หรือไม่ก็ได้		บุคคล : 5 หมื่นเยน องค์กร : 1.5 ล้านเยน
	เกิน 2 พันบาท : เปิดเผยชื่อ		
	ไม่เกิน 5 พันบาท : ให้เปิดเผยชื่อผู้ บริจาคโดยปิดประกาศ ณ ที่ตั้ง สำนักงานใหญ่ของพรรค ไม่น้อยกว่า 15 วัน		
	เกินกว่า 5 พันบาท :		
	(1) ปิดประกาศ ณ ที่ตั้งสำนักงาน ใหญ่ของพรรค		

	<p>(2) กรณีนิติบุคคล ให้ปิดประกาศ ณ ที่ตั้งของนิติบุคคลนั้น</p> <p>(3) นายทะเบียนพรรคต้องเปิดเผยรายชื่อผู้บริจาคที่บริจาคเกิน 5 พันบาทโดยประกาศ ณ สำนักงาน กกต. รวมถึงเผยแพร่ทางเว็บไซต์ ทุกเดือน</p>	
--	---	--

ที่มา: ผู้วิจัยจำแนกจาก พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 และ พ.ศ.2550 กับกฎหมายความเงินทุนทางการเมืองของญี่ปุ่น



## บทวิเคราะห์ : เปรียบเทียบการเลือกใช้มาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง

เมื่อพิจารณาความเข้มงวดของมาตรการที่ทั้งสองประเทศเลือกใช้ควบคุมเงินบริจาคตามแนวคิดของ Pippa Norris จะพบว่า ทั้งไทยและญี่ปุ่นมีการควบคุมเงินบริจาคอยู่ในระดับสูง โดยใช้การผสมผสานระหว่างมาตรการ (Mixed Policy) ในการปฏิรูปแต่ละครั้ง ตามข้อมูลในตารางที่ 29 ได้แก่ การกำหนดคุณสมบัติและเพดานบริจาค (Donation bans and limits) การเปิดเผยข้อมูลบริจาค (Disclosure Requirements) และการอุดหนุนเงินจากรัฐ (Public Funding) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าระดับการควบคุมเงินบริจาคของไทยและญี่ปุ่นอยู่ในลักษณะที่รัฐมีบทบาทในการควบคุมการเงินของพรรคการเมือง (State Management) มากกว่าจะให้อิสระแก่พรรคการเมืองในการจัดการเงินของพรรคด้วยตนเอง แม้ว่าญี่ปุ่นจะอนุญาตให้บริจาคแก่นักการเมืองด้วยก็ตาม ส่วนเรื่องความเหมาะสมของมาตรการพบว่า ญี่ปุ่นกำหนดรายละเอียดได้เข้มงวดและรัดกุมกว่าไทย เช่น การกำหนดคุณสมบัติของบริษัท โดยนำความสัมพันธ์ระหว่างผลกำไรของบริษัทมาเป็นเกณฑ์ในการบริจาค รวมถึงการห้ามบริษัทที่มีสัญญากับรัฐบริจาคเงิน ช่วยให้ญี่ปุ่นไม่ประสบปัญหาการแยกบริษัทลูกเพื่อทำการบริจาค แตกต่างกับไทยที่มีช่องว่างเรื่องคุณสมบัติของผู้บริจาค โดยเฉพาะคุณสมบัติขององค์กรธุรกิจที่ไม่รัดกุม ทำให้กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่สามารถใช้บริษัทในเครือให้บริจาคเงินและบางบริษัทแม้เพิ่งจดทะเบียนและไม่มีกำไร รวมถึงบริษัทที่มีความเกี่ยวโยงกันระหว่างผู้ถือหุ้นกลับบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองได้จำนวนมาก แม้ว่าไทยจะกำหนดเพดานบริจาคไว้ในการปฏิรูปปี พ.ศ.2550 แต่การกำหนดเพดานบริจาคของไทยเป็นการกำหนดที่มีได้นำมาอิงกับหลักเกณฑ์ใดๆ และเป็นการกำหนดที่ไม่เอื้อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง เพราะเมื่อพิจารณาร่วมกับมาตรการเรื่องคุณสมบัติขององค์กรธุรกิจ จะพบว่าไม่สอดคล้องและส่งเสริมกันและกัน รวมถึงเรื่องที่กำหนดให้นิติบุคคลที่บริจาคเงินมากกว่า 5 ล้านบาทต้องได้รับความยินยอมจากผู้ถือหุ้น ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นไม่มีผลแต่อย่างใด เนื่องจากบริษัทที่มีบุคคลเดียวหรือหลายบุคคลในครอบครัว ถือหุ้นใหญ่หรือทั้งหมด

ในขณะที่ญี่ปุ่นกำหนดเพดานบริจาคโดยนำความสามารถในการบริจาคของผู้บริจาคที่เป็นนิติบุคคลไปผูกไว้กับจำนวนทุน จำนวนสมาชิก และรายจ่าย ขององค์กรที่บริจาคแล้วแต่กรณี และยังจำกัดจำนวนขององค์กรเงินทุนของพรรคและบุคคล ซึ่งเมื่อพิจารณาร่วมกับคุณสมบัติผู้บริจาคที่รัดกุม จึงทำให้สามารถช่วยแก้ไขปัญหาการควบคุมเงินที่ให้แก่พรรคโดยตรงได้ ในด้านกระบวนการบริจาคพบว่าทั้งสองประเทศเลือกใช้มาตรการที่รัดกุมและเน้นการสร้างโปร่งใส ตรวจสอบได้ ทั้งเรื่องการจัดทำหลักฐาน การจัดทำบัญชีรายรับเงินบริจาค รวมถึงการจัดการกับเงินที่ได้รับบริจาค อย่างไรก็ตาม ในเรื่องวิธีการเปิดเผยข้อมูลเงินบริจาคของไทยนั้นคลอบคลุมน้อยกว่าญี่ปุ่น เพราะไทยกำหนดให้พรรคการเมืองเปิดเผยข้อมูลเป็นรายเดือนเท่านั้น ส่วนการประมวลข้อมูลเงินบริจาครายปีเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ญี่ปุ่นกำหนดให้พรรคการเมืองต้องเปิดเผยข้อมูลทั้งราย



และเดือน และต้องจัดทำบัญชีเงินบริจาครายปีที่สามารถตรวจสอบย้อนหลังได้ด้วย ส่วนเรื่ององค์กรที่มีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลนั้น การที่ไทยกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเพียงองค์กรเดียวที่เปิดเผยข้อมูล ทำให้การเปิดเผยต่อสาธารณชนไม่ทั่วถึง เนื่องจากประชาชนที่ไม่ได้อยู่ในเขตพื้นที่ที่ติดประกาศข้อมูล และการเข้าถึงข้อมูลผ่านเว็บไซต์ของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นเป็นเรื่องยาก เพราะไม่ได้ประกาศอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับญี่ปุ่น ที่มีองค์กรทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่เปิดเผยข้อมูล และการเปิดเผยข้อมูลผ่านเว็บไซต์นั้นสามารถเข้าถึงได้ง่ายและเรียกดูได้ย้อนหลังเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 10 ปี

โดยสรุป การเลือกใช้มาตรการควบคุมเงินบริจาคของไทยและญี่ปุ่นนั้นมีความครบถ้วนในทางทฤษฎีของการเงินของพรรคการเมือง เพียงแต่การกำหนดความรัดกุมในรายละเอียดของแต่ละมาตรการนั้นแตกต่างกัน โดยญี่ปุ่นกำหนดได้สอดคล้องและเหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหาได้มากกว่าไทย ส่วนไทยแม้ว่าจะเลือกใช้มาตรการควบคุมทุกมาตรการ แต่การกำหนดรายละเอียดของมาตรการนั้นขาดความรัดกุม มีช่องว่าง และไม่ส่งเสริมหรือเอื้อต่อการนำไปปฏิบัติจริง

ตารางที่ 29 ภาพรวมการเปรียบเทียบมาตรการควบคุมเงินบริจาคระหว่างไทยกับญี่ปุ่น

มาตรการควบคุม		ไทย		ญี่ปุ่น	
		พ.ศ.2540	พ.ศ.2550	ค.ศ.1994	การแก้ไขเพิ่มเติม
คุณสมบัติ	องค์กรต่างประเทศ	×	×	×	×
	บริษัท	✓	✓	✓	✓
	รัฐ/ รัฐวิสาหกิจ	×	×	×	×
	สภาพ การค้า	✓	✓	✓	✓
	สภาพ แรงงาน	×	×	✓	✓
	บริษัทมี สัญญากับรัฐ	✓	✓	×	×
	เงินไม่ระบุ ที่มา	×	×	×	×

	บริษัทที่ ขาดทุน	✓	✓	✗	✗
	การบริจาค ให้นักการเมือง	✗	✗	✓	✓
	การบริจาค ทางอ้อม	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	✗	✗
	การอุดหนุน เงินจากรัฐ	✓	✓	✓	✓
	การตั้ง องค์กรเพื่อ รับบริจาค	✗	✗	✓	✓
เขตงานบริจาค	ไม่กำหนด	บุคคล : 10 ล้าน บาท		5 แสนเยน	บุคคล : 20 ล้าน เยน
		นิติบุคคล : 10 ล้านบาท			นิติบุคคล : 100 ล้านบาท
กระบวนกรบริจาค	<p>(1) ให้จัดทำหลักฐานการบริจาคที่มีชื่อ-สกุลผู้บริจาค จำนวนเงิน และเวลาที่บริจาค</p> <p>(2) ให้จัดทำบันทึกการรับบริจาคและส่งพร้อมเงินให้แก่พรรคภายใน 7 วันนับแต่วันบริจาคและให้ลงบัญชีแสดงรายรับการบริจาคพรรคภายใน 15 วันนับแต่รายการเกิดขึ้น</p> <p>(3) ให้เปิดบัญชีธนาคารพาณิชย์ในนามของพรรค และแจ้งเลขบัญชี จำนวนเงินเปิดบัญชีทุกบัญชีพร้อมส่งสำเนาบัญชีที่ธนาคารรับรองแก่นายทะเบียนภายใน 7 วัน นับแต่เปิดบัญชี</p>			<p>(1) ให้จัดทำหลักฐานรับบริจาคที่มีจำนวนเงิน วัน เดือน ปี ที่ส่งมอบเงิน ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ ของผู้บริจาค กรณีนิติบุคคล ระบุที่ตั้งสำนักงาน และชื่อตัวแทนผู้บริจาค จำนวนเงิน ในกรณีสาขาพรรคให้จัดทำบัญชีรายรับบริจาคของสาขาโดยระบุชื่อสำนักงานใหญ่ ชื่อสาขา และสถานที่ตั้งสำนักงานใหญ่และสาขา จำนวนเงิน วัน เดือน ปี ที่ได้รับการบริจาค</p> <p>(2) ให้นำเงินไปฝากโดยเปิดบัญชีเงินฝากหรือบัญชีออมทรัพย์ในธนาคารหรือสถาบันการเงินตามกฎหมายกำหนด</p>	

การเปิดเผยข้อมูล	<p>(1) รายเดือน : ภายในวันทำการแรกของสัปดาห์ถัดมา</p> <p>(2) องค์กรรับผิดชอบ : คณะกรรมการการเลือกตั้ง</p> <p>(3) วิธีเปิดเผย : ปิดประกาศโดยเปิดเผย ที่สำนักงานใหญ่ของพรรคและเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของคณะกรรมการการเลือกตั้งทุกเดือน และกรณีนิติบุคคล ให้ปิดประกาศ ณ ที่ตั้งของนิติบุคคลนั้นด้วย</p>	<p>(1) รายปี : ภายใน 3 เดือน นับจากวันที่ 31 ธันวาคมของปีนั้น</p> <p>(2) องค์กรรับผิดชอบ : คณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด, กระทรวงบริหารกิจการสาธารณะ, กระทรวงกิจการภายในฯ</p> <p>(3) วิธีเปิดเผย: ตีพิมพ์ลงในเอกสารราชการของรัฐบาล โดยต้องสามารถตรวจสอบย้อนหลังได้ 3 ปี และเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตหรือวิธีอื่นๆตามความเหมาะสม</p>
------------------	---	--

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2541 และ พ.ศ.2550 และกฎหมายควบคุมเงินทุนการเมืองญี่ปุ่นฉบับแก้ไขในปี ค.ศ.1994 และ ค.ศ.2000, 2005, 2007 ตามลำดับ

### สรุป : เปรียบเทียบกระบวนการปฏิรูปและการเลือกใช้มาตรการกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทยกับญี่ปุ่น

ทั้งไทยและญี่ปุ่นต่างปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองในช่วงเวลาเดียวถึงสองครั้ง แต่การกำหนดเป้าหมายของไทยกับญี่ปุ่นต่างกัน โดยการปฏิรูปครั้งแรก ไทยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความปลอดภัยของเงินบริจาค ในขณะที่ญี่ปุ่นต้องการลดปริมาณเงินโดยรวมในการเลือกตั้งและแก้ปัญหาธนาภิการเมือง ส่วนการปฏิรูปครั้งที่สอง ไทยต้องการลดอิทธิพลของกลุ่มทุน ในขณะที่ญี่ปุ่นปฏิรูทรายละเอียดของมาตรการเพื่อให้เหมาะสมกับบริบททางการเมือง ทั้งนี้ ลักษณะปัญหาาร่วมกันของไทยกับญี่ปุ่น คือ ก่อนปฏิรูปทั้งสองประเทศประสบปัญหาเรื่องการตรวจสอบในที่มาของเงินบริจาคเหมือนกัน แต่ข้อแตกต่างอยู่ที่จุดเริ่มต้นและวิธีที่ใช้ในการปรับปรุงกฎหมาย โดยของไทยการปฏิรูปมักเกิดจากการริเริ่มของชนชั้นนำทางการเมืองที่มาจากภาครัฐประการและอยู่ในสถานการณ์การเมืองที่ไม่ปกติ การแก้ไขปัญหาก็มีลักษณะเฉพาะหน้ามากกว่าการคาดหวังผลลัพธ์ในระยะยาว แม้ว่าการปฏิรูปในปี พ.ศ.2540 จะเกิดขึ้นท่ามกลางบรรยากาศทางการเมืองที่มีการเลือกตั้ง แต่การตั้งโจทย์ในการปฏิรูปที่ขาดความรอบคอบ จนเป็นส่วนหนึ่งนำไปสู่ปัญหาวิกฤตการเมือง ทำให้เกิดรัฐประหาร

และเปิดโอกาสให้ชนชั้นนำทางการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเข้ามามีบทบาทในกำหนดมาตรการควบคุมเพื่อจัดการกับพรรคการเมืองบางพรรค มากกว่าการออกแบบมาตรการเพื่อจะแก้ไขปัญหาทั้งระบบพรรคการเมือง ในขณะที่การปฏิรูปของญี่ปุ่นเกิดขึ้นในสถานการณ์ทางการเมืองปกติที่เมื่อระบบการเมืองเกิดปัญหา ทุกฝ่ายจึงพยายามหาฉันทามติร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นผ่านการเจรจาและประนีประนอมกัน และวิธีการปฏิรูปของญี่ปุ่นนั้นมีความยืดหยุ่นและปรับปรุงมาตรการอยู่ตลอดมากกว่าจะเป็นการยกเลิกแล้วกำหนดใหม่ทั้งหมด



## บทที่ 6

### เปรียบเทียบผลลัพธ์การบังคับใช้กฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทยกับญี่ปุ่น

ในบทนี้จะเป็นการเปรียบเทียบผลลัพธ์ระหว่างไทยกับญี่ปุ่นภายหลังการปฏิรูป โดยผู้วิจัยได้ประมวลสถิติเงินบริจาคของพรรคการเมืองของทั้งสองประเทศในปีที่มีเลือกตั้งทั่วไปเพื่อนำมาประกอบการศึกษา โดยผลลัพธ์ของการปฏิรูปนั้นเป็นการนำข้อมูลเงินบริจาคพรรคการเมืองของทั้งสองประเทศมาวิเคราะห์เพื่อชี้ให้เห็นถึงผลลัพธ์และปัญหาหลังการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งข้อมูลเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทยเป็นข้อมูลชั้นปฐมภูมิที่ได้รับการอนุเคราะห์จากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้วิจัยเลือกข้อมูลสถิติเงินบริจาคของพรรคการเมืองในปีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปทั้งหมด 5 ครั้ง โดยแบ่งเป็นการเลือกตั้งภายใต้การบังคับใช้ พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 ทั้งหมด 2 ครั้ง ได้แก่ การเลือกตั้งในปี พ.ศ.2544 และ พ.ศ.2548 และการเลือกตั้งทั่วไปภายใต้การบังคับใช้ พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2550 อีก 3 ครั้ง ได้แก่ การเลือกตั้งในปี พ.ศ.2550, พ.ศ.2554 และ พ.ศ.2557 รวมถึงข้อมูลในปีอื่นๆที่ผู้วิจัยเห็นว่าประโยชน์และสำคัญต่อการวิเคราะห์ ข้อมูลดังกล่าวประกอบด้วย จำนวนเงินบริจาค จำนวนครั้งที่บริจาค รายชื่อผู้บริจาค ของแต่ละพรรคการเมืองโดยได้นำข้อมูลเหล่านี้มาจำแนกเป็นลักษณะต่างๆตามจุดประสงค์ของงานวิจัย

ส่วนข้อมูลเงินบริจาคของญี่ปุ่นเป็นข้อมูลชั้นทุติยภูมิที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเว็บไซต์ของกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารของญี่ปุ่น (MIC) ผู้วิจัยได้นำข้อมูลมาเรียบเรียงและจำแนกลักษณะตามจุดประสงค์ของงานวิจัยเช่นกัน ประกอบด้วยข้อมูลของเงินบริจาคพรรคการเมือง เงินบริจาคองค์กรเงินทุนทางการเมือง เงินบริจาคองค์กรจัดการเงินทุนส่วนบุคคล และองค์กรโคเอ็นโกหรือองค์กรการเมืองอื่นๆในปีที่มีการเลือกตั้งทั้งหมด 5 ครั้ง แบ่งเป็นการเลือกตั้งหลังการบังคับใช้กฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมืองในปี ค.ศ.1994 และแก้ไขเพิ่มปี ค.ศ.2000 จำนวน 2 ครั้ง ได้แก่ การเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ.2003, ค.ศ.2005 และการเลือกตั้งหลังการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในปี ค.ศ.2005 และ ค.ศ.2007 จำนวน 3 ครั้ง ได้แก่ การเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ.2009, ค.ศ.2012 และ ค.ศ.2014 ตามลำดับ

## 6.1 ผลลัพธ์และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายของไทย

### 6.1.1 การบังคับใช้มาตรการควบคุมเงินบริจาคในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2541

ตารางที่ 30 เงินบริจาคพรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2544 (ล้านบาท)

พรรคการเมือง	จำนวนครั้ง	จำนวนเงิน
ไทยรักไทย	16	386
ประชาธิปัตย์	47	147
ชาติไทย	32	152
ชาติพัฒนา	16	81
เสรีธรรม	22	38
ความหวังใหม่	28	34
ราษฎร	6	19
ประชากรไทย	4	7
อื่นๆ	19	5
<b>รวม</b>	<b>190</b>	<b>869</b>

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ปี พ.ศ.2543 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2543).

ตารางที่ 31 ผู้บริจาคสูงสุดของไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2544 (ล้านบาท)

รายชื่อ	ครั้ง	จำนวนเงิน	พรรคการเมือง
คุณหญิงพจมาน ชินวัตร	7	300	ไทยรักไทย
นายเดช บุญหลง	14	25.5	ชาติไทย
นางสิริกร มณีรินทร์	7	12	ไทยรักไทย
นายโพธิพงษ์ ล่ำซำ	3	20	ประชาธิปัตย์
นายวิศว์ ลิปะตพัลลภ	1	10	ชาติพัฒนา
นายสุขวิช รังสิตพล	4	20	ความหวังใหม่
นายทองไทร บุรณชัยศรี	1	10	ชาติพัฒนา
นายสังวรณ์ ลิปะตพัลลภ	1	10	ชาติพัฒนา
นายวินัย พันธุมจินดา	1	10	ไทยรักไทย
นางกิริติการ พรประภา	1	10	ไทยรักไทย
นายประจวบ ไชยสาส์น	1	10	เสรีธรรม
นายดารณี เอศวณิช	1	10	ชาติไทย
นางอำไพพรรณ พลเสน	1	10	ไทยรักไทย
บริษัทข้าวไชยพร จำกัด	1	10	ชาติไทย

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, **บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ปี พ.ศ.2543** (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2543).

ตารางที่ 32 เงินบริจาคพรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2548 (ล้านบาท)

พรรคการเมือง	จำนวนครั้ง	จำนวนเงิน
ไทยรักไทย	34	189
ประชาธิปัตย์	49	16
ชาติไทย	12	39
ชาติพัฒนา	7	4
ตันตระกุลไทย	28	2
ชาติประชาธิปัตย์	2	3
อื่นๆ	22	1
<b>รวม</b>	<b>154</b>	<b>254</b>

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, **บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ปี พ.ศ.2547** (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2547).

ตารางที่ 33 ผู้บริจาคสูงสุดของไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2548 (ล้านบาท)

ผู้บริจาค	ครั้ง	จำนวนเงิน	พรรคการเมือง
บจ.เลควูดเรียลเอสเตท จำกัด	1	70	ไทยรักไทย
คุณหญิงพจมาน ชินวัตร	1	50	ไทยรักไทย
นายเดช บุญหลง	2	15	ชาติไทย
นายบรรหาร ศิลปะอาชา	4	13	ชาติไทย
บจ.วิไลลักษณ์ อินเตอร์เนชั่นแนล โฮลดิ้ง	1	10	ไทยรักไทย
นายศุภชัย อัมพูช	1	5	ไทยรักไทย
นายเกรียงไกร เชษฐโชติศักดิ์	1	5	ไทยรักไทย
บริษัทปิ่นรังษี จำกัด	1	5	ชาติไทย

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, **บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ปี พ.ศ.2547** (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2547).



ตารางที่ 34 เงินบริจาคพรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2549 (ล้านบาท)

พรรคการเมือง	ครั้ง	จำนวนเงิน
ไทยรักไทย	22	144
ประชาธิปัตย์	48	38
ชาติไทย	5	1
มหาชน	4	5
อื่นๆ	16	0.5
<b>รวม</b>	<b>95</b>	<b>188.5</b>

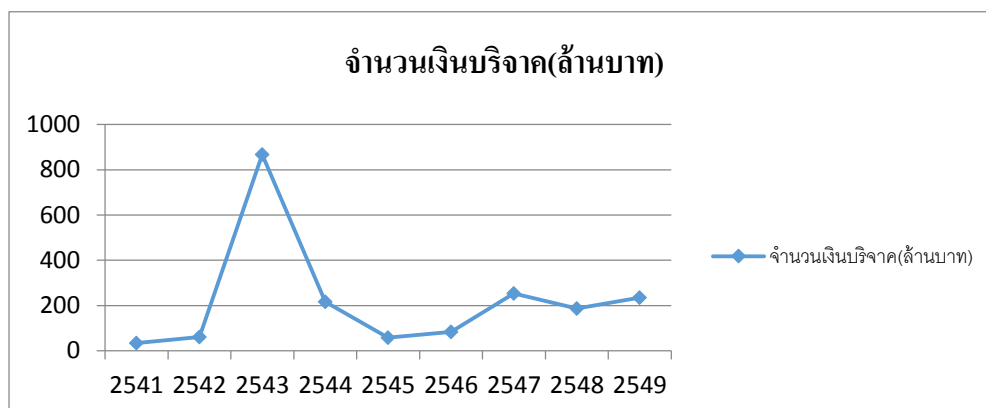
ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, **บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ปี พ.ศ.2548** (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2548).

ตารางที่ 35 ผู้บริจาคสูงสุดของไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2549 (ล้านบาท)

ผู้บริจาค	ครั้ง	จำนวนเงิน	พรรคการเมือง
คุณหญิง พจมาน ชินวัตร	1	85	ไทยรักไทย
นายปราเสริฐ ปราสาททองโอสถ	1	10	ไทยรักไทย
นางสมพร จรุงเรืองกิจ	1	10	ไทยรักไทย
บจ.ชัมมิต แผลงฉบ้ง โอโต บอดี	1	12	ไทยรักไทย
บจ.ชัมมิต โอโตซีท อินด์สตรี	1	8	ไทยรักไทย
นายพิมล ศรีวิกรณ์	1	7	ไทยรักไทย
บจ.ศรีสุบรรณพาร์ม	5	5	ประชาธิปัตย์
นายชัยวัล อิศวศิริสุข	1	3.5	ไทยรักไทย
คุณหญิงกัลยา โสภณพนิช	12	3	ประชาธิปัตย์

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, **บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ปี พ.ศ.2548** (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2548).

กราฟที่ 2 แนวโน้มของเงินบริจาคพรรคการเมืองไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.2541-2549



ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ปี พ.ศ.2541-2549 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2549).

ตารางที่ 36 สัดส่วนของผู้บริจาคเงินของแต่ละพรรคการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ.2541-2549

พรรคการเมือง	1-5 ล้านบาท	5-10 ล้านบาท	มากกว่า 10 ล้านบาท
ไทยรักไทย	66	10	15
ประชาธิปัตย์	76	7	3
ชาติไทย	40	5	8
ชาติพัฒนา	45	5	2
ความหวังใหม่	49	1	2
เสรีธรรม	21	1	1
ราษฎร	17	2	-
อื่นๆ	16	1	-
<b>รวม</b>	<b>330</b>	<b>32</b>	<b>31</b>

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ปี พ.ศ.2541-2549 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2549).

ตารางที่ 37 จำแนกกลุ่มผู้บริจากรายใหญ่ของแต่ละพรรคในการเลือกตั้ง พ.ศ.2544-2549

ปี	พรรค	จำนวน	ผู้บริจากรายใหญ่		
			รายชื่อ	จำนวน	รูปแบบการ บริจาค
2544	ไทยรักไทย	386	พจมาน ชินวัตร	300	บุคคล
			สิริกิติ์ มณีรินทร์	11	บุคคล
	ประชาธิปัตย์	147	โพธิพงษ์ ลำซำ	20	บุคคล
			เดช บุญหลง	25.5	บุคคล
	ชาติพัฒนา	81	ดารณี เอศวณิช	10	บุคคล
			ตระกูลลิปตพัลลภ	17	บุคคล
ความหวัง ใหม่	34	สุขวิช รังสิตพล	20	บุคคล	
2548	ไทยรักไทย	189	บจ. เลควูดเรียลเอสเตท	70	บริษัท
			คุณหญิงพจมาน ชินวัตร	50	บุคคล
	ประชาธิปัตย์	17	กลุ่มโสภณพนิช	6	บุคคล
			บริหาร ศิลปะอาชา	13	บุคคล
	ชาติพัฒนา	4	เดช บุญหลง	15	บุคคล
			กลุ่มลิปตพัลลภ	2	บุคคล
2549	ไทยรักไทย	144	คุณหญิง พจมาน ชินวัตร	80	บุคคล
			กลุ่มไทยซัมมิท	30	บริษัท
	ประชาธิปัตย์	38	กลุ่มเทือกสุบรรณ	5	บริษัท
			กลุ่มโสภณพนิช	3	บุคคล
ชาติไทย	5	กลุ่มบริษัทปิ่นรังษี	3	บริษัท	

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง, บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงิน  
บริจาคให้พรรคการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ.2541-2549 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ  
การเลือกตั้ง, 2549).

## บทวิเคราะห์ : ผลลัพธ์และปัญหาของการบังคับใช้มาตรการควบคุมเงินบริจาคในพระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ.2541

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลเงินบริจาคพรรคการเมืองในระหว่างการบังคับใช้ พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 จากการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 3 ครั้ง ได้แก่ (1) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ.2544<sup>1</sup> (2) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ.2548<sup>2</sup> และ (3) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ.2549<sup>3</sup> ซึ่งการที่มีได้กำหนดเพดานสูงสุดของการบริจาคไว้ทำให้ในระหว่างปี พ.ศ.2541-2548 ผู้บริจาคสามารถสนับสนุนเงินแก่พรรคการเมืองอย่างไม่จำกัด

เมื่อพิจารณาข้อมูลในตารางที่ 30-31 จะพบว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ.2544 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกภายใต้ พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 พรรคการเมืองไทยสามารถระดมเงินบริจาคได้ทั้งหมด 866 ล้านบาทจากการบริจาคทั้งหมด 190 ครั้ง โดยพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคที่ได้รับบริจาคสูงสุดจำนวน 386 ล้านบาท ตามมาด้วยพรรคประชาธิปัตย์ 147 ล้านบาท, พรรคชาติไทย 151 ล้านบาท และพรรคชาติพัฒนา 81 ล้านบาท ตามลำดับ และหากพิจารณาสัดส่วนของผู้บริจาคของแต่ละพรรคการเมืองในปีดังกล่าวจะพบว่าพรรคการเมืองขนาดใหญ่ทุกพรรคต่างมีผู้บริจาคที่บริจาคมามากกว่า 10 ล้านบาท<sup>4</sup> โดยเฉพาะพรรคไทยรักไทย ได้รับเงินบริจาคจากคุณหญิงพจมาน ชินวัตร จำนวน 300 ล้านบาทผ่านการบริจาคทั้งหมด 7 ครั้ง โดยการบริจาค 4 ครั้งหลังมากถึง 225 ล้านบาท<sup>5</sup> เกิดขึ้นในเดือนธันวาคม พ.ศ.2543 ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนการเลือกตั้ง 1 เดือนเท่านั้น เงินบริจาคของคุณหญิงพจมาน ชินวัตรที่มอบให้พรรคไทยรักไทยนั้นมากกว่าเงินที่พรรคประชาธิปัตย์กับพรรคชาติไทยได้รับรวมกัน นอกจากนี้ยังมีผู้บริจาคคนอื่นที่บริจาคมามากกว่า 10 ล้านบาท เช่น นางสิริกร มณีรินทร์ หนึ่งในผู้ร่วมก่อตั้งพรรคและเหรียญกษาปณ์พรรค บริจาคเงิน 7 ครั้ง กว่า

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ปี พ.ศ.2543 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2543).

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ปี พ.ศ.2547 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2547).

<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ปี พ.ศ.2548 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2548).

<sup>4</sup> ข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ตารางในภาคผนวก ก

<sup>5</sup> อิศรานิวส์, "เม็ดเงิน "คุณหญิงอ้อ-ครอบครัว" ในพรรคไทยรักไทย-เพื่อไทย 430 ล้าน," สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2559, <http://www.isranews.org/investigative/investigate/20629-เม็ดเงิน-คุณหญิงอ้อ-ครอบครัว-ในพรรคไทยรักไทย-เพื่อไทย-430-ล้าน.html>.

11 ล้านบาท ในด้านสัดส่วนเงินบริจาค พรรคไทยรักไทยเป็นพรรคที่มีผู้บริจาคเกิน 10 ล้านบาท จำนวน 4 คนมากที่สุดรองจากพรรคชาติไทย<sup>6</sup> แต่ภาพรวมเงินบริจาคเกือบทั้งหมดมาจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้บริหารพรรค

ด้านพรรคประชาธิปัตย์ พบว่า ในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2544 พรรคได้รับเงินบริจาคทั้งหมด 48 ครั้ง ซึ่งโดยภาพรวมแล้วเป็นพรรคที่ได้รับเงินจากผู้บริจาคที่มีความหลากหลายมากที่สุด<sup>7</sup> โดยเงินบริจาคมาจาก 2 แหล่งสำคัญ ได้แก่ สมาชิก/กรรมการบริหารพรรค และกลุ่มธุรกิจที่สนับสนุนพรรคเป็นประจำ โดยพบว่าผู้บริจาคที่เป็นกลุ่มธุรกิจบางรายเป็นบุคคลเดียวกันกับผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคหรือที่ปรึกษาพรรคด้วย เช่น นายโพธิพงษ์ ล่ำซำ กรรมการสภาที่ปรึกษาพรรค และเป็นผู้บริหารในเครือเมืองไทยประกันชีวิต บริจาคทั้งหมด 3 ครั้ง จำนวน 20 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ในการเลือกตั้งครั้งนี้ พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคที่ได้รับเงินบริจาคในช่วง 1-5 ล้านบาทมากที่สุดจำนวน 38 ราย และมีผู้บริจาคเกิน 10 ล้านบาทเพียงคนเดียวเท่านั้น<sup>8</sup>

ในขณะที่พรรคชาติไทยของนายบรรหาร ศิลปะอาชา กลายเป็นพรรคที่มีผู้บริจาคเงินมากกว่า 10 ล้านบาทมากที่สุดจำนวน 5 คน โดยผู้บริจาคคนสำคัญ ได้แก่ กรรมการบริหารพรรค อย่างนายเดช บุญหลง บริจาคทั้งหมด 14 ครั้ง จำนวน 25.5 ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนเงินดังกล่าวมากกว่าครึ่งหนึ่งของเงินที่พรรคหาได้ในการเลือกตั้งครั้งนี้ และนางสาวดารณี เลเศษวนิช คนใกล้ชิดของนายบรรหาร ศิลปะอาชา บริจาคเงิน 10 ล้านบาทภายในครั้งเดียว เช่นเดียวกับพรรคชาติพัฒนาได้เงินบริจาคถึง 81 ล้านบาท ผู้บริจาครายใหญ่เป็นคนในครอบครัวของหัวหน้าพรรคอย่างตระกูลลิปตพัลลภ โดยหนึ่งเดือนก่อนการเลือกตั้ง กลุ่มลิปตพัลลภบริจาคให้พรรคผ่าน นายวิศว์ ลิปตพัลลภ จำนวน 10 ล้านบาท, นายสังวรรณ ลิปตพัลลภ 5 ล้านบาท และนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ 2 ล้านบาท

ไม่เพียงแต่พรรคการเมืองใหญ่เท่านั้น พรรคการเมืองขนาดกลางอย่างพรรคความหวังใหม่ พรรคเสรีธรรม และพรรคราษฎร ต่างก็สามารถระดมเงินบริจาคได้จำนวนมากเช่นกัน ซึ่งทั้ง 3 พรรคระดมเงินบริจาครวมกันถึง 90 ล้านบาท โดยพรรคเสรีธรรมได้รับเงินบริจาคสูงสุด 10 ล้านบาท จากนายประจวบ ไชยสาส์น ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรค ในขณะที่พรรคความหวังใหม่เป็นพรรคที่ได้รับเงินบริจาคส่วนใหญ่จากกลุ่มกรรมการบริหารพรรคเช่นกัน โดยพบว่า เงินบริจาคจำนวน 19.5 ล้านบาทจากเงินบริจาคทั้งหมด 33.5 ล้านบาทมาจากบุคคลเดียวอย่างนายสุขวิช รังสิตพล ที่เป็นแกนนำของพรรค หรือแม้แต่พรรคขนาดเล็กอย่างพรรคเอกภาพได้รับเงินบริจาคเพียง 6 ล้านบาท แต่กลับพบว่า

<sup>6</sup> ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ตารางในภาคผนวก ก.

<sup>7</sup> พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคที่โดดเด่นเรื่องการได้รับบริจาคจากสมาชิกพรรคผ่านการหักจากเงินเดือนของ ส.ส.

<sup>8</sup> ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ตารางในภาคผนวก ก

เงินบริจาคมากกว่าครึ่งหนึ่งมาจากการบริจาคหลายครั้งของบุคคลในตระกูลสะสมทรัพย์และตระกูลของนายเนวิน ชิดชอบ ซึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรคในขณะนั้น

ปัญหาเรื่องการบริจาคเงินอย่างไม่จำกัดรุนแรงขึ้นในการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ. 2548 โดยในการเลือกตั้งครั้งนี้ เมื่อพิจารณาข้อมูลในตารางที่ 32-33 พบว่า แม้ว่าการระดมเงินบริจาคในภาพรวมจะลดลงจากการเลือกตั้งครั้งที่แล้ว โดยมียอดรวมทั้งหมด 254 ล้านบาท แต่หากพิจารณารายละเอียดพบว่า พรรคไทยรักไทยยังคงเป็นพรรคการเมืองที่ระดมเงินบริจาคได้มากที่สุดจำนวน 189 ล้านบาท ซึ่งมากกว่าที่ทุกพรรคหาได้รวมกัน ตรงกันข้ามกับพรรคประชาธิปัตย์ระดมเงินบริจาคได้เพียง 16 ล้านบาทเท่านั้นและน้อยกว่าพรรคชาติไทยที่ได้รับบริจาค 39 ล้านบาท เมื่อพิจารณาจากข้อมูล พรรคไทยรักไทยกับพรรคชาติไทย เป็นสองพรรคที่มีผู้บริจาคเกินกว่า 10 ล้านบาท โดยเฉพาะพรรคไทยรักไทย คุณหญิงพจมาน ชินวัตร ยังคงเป็นผู้บริจาครายใหญ่ บริจาคเงินให้พรรคเพียง 1 ครั้งจำนวน 50 ล้านบาท ส่วนด้านองค์กรธุรกิจพบว่า บริษัทเลควูดเรียสเอสเตท บริษัทในกลุ่มเนสกาแพฟของตระกูลมหากิจศิริ บริจาคเงินทั้งหมด 70 ล้านบาทภายในครั้งเดียวให้แก่พรรคไทยรักไทย เท่ากับว่าในการเลือกตั้งปีดังกล่าว จำนวนเงินบริจาคมากกว่าครึ่งหนึ่งของพรรคไทยรักไทยมาจากผู้บริจาคเพียง 2 รายเท่านั้น นอกจากนี้ พรรคไทยรักไทยยังเป็นพรรคที่มีผู้บริจาคในช่วง 1-5 ล้านบาทมากที่สุด จำนวน 30 คน ซึ่งตรงข้ามกับพรรคประชาธิปัตย์ที่มีเพียง 2 คน<sup>9</sup> ส่วนพรรคชาติไทยมีผู้ที่บริจาคเงินมากกว่า 10 ล้านบาทจำนวน 2 คน หนึ่งในนั้น คือ นายบรรหาร ศิลปอาชา บริจาคเงินให้พรรค 4 ครั้ง จำนวน 13 ล้านบาท และนายเดช บุญหลง บริจาคเงิน 2 ครั้ง จำนวน 15 ล้านบาท และหากนำเงินบริจาคของทั้งสองคนมารวมกัน จะมากเกือบครึ่งหนึ่งของเงินบริจาคที่พรรคได้รับในปีนั้น

การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ.2549 เป็นการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายภายใต้ พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 ซึ่งพรรคประชาธิปัตย์ได้คว้าบาตรการเลือกตั้ง เมื่อพิจารณาข้อมูลพบว่าพรรคไทยรักไทยยังคงเป็นพรรคที่ได้รับเงินบริจาคมากที่สุดถึง 144 ล้านบาท จากเงินบริจาครวมทุกพรรคทั้งหมด 188 ล้านบาท ทั้งๆที่มีผู้บริจาคในช่วง 1-5 ล้านบาทเพียง 1 คนเท่านั้น แต่กลับพบว่าเงินส่วนใหญ่ยังคงมาจากคุณหญิงพจมาน ชินวัตร โดยบริจาคทั้งหมด 85 ล้านบาทและเป็นการบริจาคในเดือนที่มีการเลือกตั้งถึง 80 ล้านบาท ด้านกลุ่มธุรกิจ กลุ่มบริษัทไทยซัมมิท บริจาคเงินจำนวน 30 ล้านบาท นอกจากนี้ ยังพบว่านายบรรณพจน์ ดามาพงศ์ พี่ชายของคุณหญิงพจมาน บริจาคเงินให้พรรคไทยรักไทยถึง 60 ล้านบาท นับเป็นอีกครั้งหนึ่งที่เงินบริจาคเกือบทั้งหมดของพรรคไทยรักไทยมาจากคนในครอบครัวของหัวหน้าพรรค ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ สามารถระดมเงินได้เพิ่มขึ้นกว่าการเลือกตั้งปี พ.ศ.2548 โดยส่วนใหญ่ได้รับบริจาคจากกลุ่มบริษัทศรีสุพรรณฟาร์ม ธุรกิจของ

<sup>9</sup> ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ตารางในภาคผนวก ก

ครอบครัวนายสุเทพ เทือกสุบรรณ และกลุ่มโสมภพนิชที่เป็นนายทุนของพรรคอยู่แล้ว แต่ในช่วงปี พ.ศ.2549 เงินบริจาคของพรรคประชาธิปัตย์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยได้รับบริจาคจากกลุ่มเทือกสุบรรณถึง 12 ล้านบาท ในขณะที่นายโพธิพงษ์ ลำ่าชา ผู้บริจาครายใหญ่ของพรรคบริจาคทั้งหมด 10 ล้านบาท และพรรคประชาธิปัตย์กลายเป็นพรรคที่มีผู้บริจาคในเกณฑ์ 1-5 ล้านบาทมากที่สุด<sup>10</sup>

นอกจากนี้ ยังพบว่าในปีอื่นๆที่ไม่มีการเลือกตั้ง คุณหญิงพจมาน ชินวัตร ยังบริจาคให้แก่พรรคไทยรักไทยหลายครั้ง เช่นในปี พ.ศ. 2541 บริจาค 5 ล้านบาท, ปี พ.ศ.2546 บริจาค 16.5 ล้านบาท ส่วน ดร.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรค บริจาคเงินให้พรรคเพียงครั้งเดียวในปี พ.ศ.2541 จำนวน 25 ล้านบาท โดยสรุป ระหว่างปี พ.ศ.2541-2549 คุณหญิงพจมาน ชินวัตร บริจาคเงินให้แก่พรรคไทยรักไทยทั้งหมด 537 ล้านบาทจากเงินบริจาคของพรรคทั้งหมด 955 ล้านบาท และหากนำมารวมกับเงินบริจาคที่ได้จากหัวหน้าพรรคอย่าง ดร.ทักษิณ ชินวัตร และนายบรรณพจน์ ดามาพงษ์ เงินบริจาคของพรรคไทยรักไทยทั้งหมด 612 ล้านบาทจาก 955 ล้านบาทมาจากครอบครัวของหัวหน้าพรรค ส่วนพรรคประชาธิปัตย์นั้นเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับเงินบริจาคจากสมาชิกพรรคในสัดส่วนที่มากที่สุดเมื่อเทียบกับพรรคอื่นๆ กล่าวคือ พรรคจะได้รับเงินบริจาคจากการหักเงินเดือนของ ส.ส.ของพรรค ในทุกเดือนอย่างสม่ำเสมอ ด้านพรรคอื่นๆ เช่น พรรคความหวังใหม่ ในปี พ.ศ.2544 พบว่าหนึ่งในสามของเงินบริจาคมานอกจากนายนายสุวิช รั้งสิตพล ซึ่งเป็นผู้บริจาคสูงสุดของพรรคในปีดังกล่าว บริจาค 4 ครั้ง จำนวนกว่า 12 ล้านบาท ในขณะที่พรรคชาติไทยได้รับบริจาคจากกลุ่มธุรกิจก่อสร้างในจังหวัดสุพรรณบุรี

เมื่อพิจารณาเรื่องสัดส่วนของจำนวนครั้งที่บริจาคกับจำนวนเงินบริจาคในภาพรวมของทุกพรรคการเมืองในช่วงเวลา 10 ปีตามตารางที่ 37 จะพบว่า การไม่กำหนดวงเงินบริจาคสูงสุดไว้ ทำให้พรรคการเมืองรับเงินบริจาคจากผู้บริจาคอย่างไม่จำกัดครั้งและจำนวนเงิน โดยเฉพาะพรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคที่ได้รับเงินจำนวนมากจากคนในครอบครัวของหัวหน้าพรรค แต่ปัญหาก็คงไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่พรรคไทยรักไทยเท่านั้น เพราะโดยภาพรวม พรรคการเมืองขนาดใหญ่และขนาดกลางทุกพรรคต่างเคยได้รับเงินบริจาคจากบุคคลหรือบริษัทหนึ่งเกินกว่า 10 ล้านบาททั้งสิ้น โดยในช่วง พ.ศ. 2541-2549 มีบุคคลหรือบริษัทที่บริจาคเงินให้พรรคหนึ่งเกินกว่า 10 ล้านบาท ทั้งหมด 31 ราย โดยพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคที่มีผู้บริจาคเกินกว่า 10 ล้านบาทมากที่สุดเช่นเดียวกับผู้บริจาคในช่วง 5-10 ล้านบาท ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคที่มีผู้บริจาคเงินในช่วง 1-5 ล้านบาทมากที่สุด ส่วนภาพรวมของสัดส่วนผู้บริจาคของทุกพรรครวมกันในระหว่าง พ.ศ.2541-2549 พบว่า ผู้บริจาคได้บริจาคเงินในระหว่าง 1-5 ล้านบาทมากที่สุด แต่กลับพบว่า เงินบริจาคที่พรรคได้รับจากผู้บริจาคกลุ่ม

<sup>10</sup> ข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ตารางในภาคผนวก ก

นี้กลับมีสัดส่วนน้อยกว่าจำนวนเงินบริจาคของผู้บริจาคเกินกว่า 10 ล้านบาททั้งที่ผู้บริจาคเกิน 10 ล้านบาทมีเพียง 31 คนเท่านั้น สะท้อนให้เห็นว่าพรรคการเมืองไทยไม่มีความหลากหลายของผู้บริจาค

โดยสรุป แม้ว่าหลังการปฏิรูปปี พ.ศ.2540 การใช้มาตรการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการบริจาค การจัดทำหลักฐาน รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน จะช่วยทำให้แก้ไขปัญหาเรื่องการตรวจสอบที่มาของเงินบริจาคให้ดีขึ้นกว่าในอดีต แต่การไม่กำหนดเพดานบริจาคไว้เป็นช่องว่างของกฎหมายทำให้ผู้บริจาคบริจาคเงินอย่างไม่จำกัดและนำไปสู่ความสูญเสียการควบคุมจำนวนเงินบริจาคของแต่ละพรรคซึ่งมีส่งผลกระทบต่อตรงต่อการสร้างพรรคการเมืองให้เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง

### เครือข่ายธุรกิจกับเงินบริจาคพรรคการเมืองในช่วง พ.ศ.2541-2549

หากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มทุนกับเงินบริจาคพรรคการเมืองในการเลือกตั้งระหว่างปี พ.ศ.2541-2549 จะพบว่า พรรคการเมืองทุกพรรคจะมีกลุ่มธุรกิจที่เป็นผู้สนับสนุนพรรคและบริจาคให้พรรคเป็นประจำหรือเรียกว่า นายทุนพรรค โดยกลุ่มธุรกิจดังกล่าวมักเป็นกลุ่มธุรกิจที่มีความใกล้ชิดกับพรรคโดยตรงในลักษณะที่เข้าไปเป็นกรรมการบริหารพรรคหรือมีความสัมพันธ์ที่ดีกับหัวหน้าพรรคหรือเป็นกลุ่มธุรกิจที่มีสัญญาโครงการกับรัฐ ผู้วิจัยได้พิจารณากลุ่มทุนของแต่ละพรรคการเมืองในช่วงปี พ.ศ.2541-2549 ดังต่อไปนี้

#### 1. พรรคชาติไทย

ตารางที่ 38 กลุ่มทุนหลักที่สนับสนุนพรรคชาติไทย พ.ศ.2541-2549

กลุ่มทุนหลักของพรรคชาติไทย
นายเดช บุญหลง
นายบรรหาร ศิลปอาชา
กลุ่มบริษัทปิ่นรังษี
กลุ่ม หจก.ศรีสมบูรณวัฒนะ
กลุ่มธุรกิจขนส่งและโรงแรมหิน(ชลบุรี)
กลุ่มค้าข้าวไชยพร
กลุ่ม ช.การช่าง
กลุ่มอิตาเลียนไทย



ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง, **บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ.2541-2549** (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2549).

จากตารางที่ 38 จะพบว่า พรรคชาติไทยเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับเงินบริจาคส่วนใหญ่จากกลุ่มธุรกิจก่อสร้างทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค กลุ่มทุนเหล่านี้ใกล้ชิดกับหัวหน้าพรรคอย่างนายบรรหาร ศิลปอาชา โดยระหว่างปี พ.ศ.2541-2542 พรรคได้รับเงินสนับสนุนจากแกนนำพรรคอย่างนายบรรหาร ศิลปอาชา, นายปองพล อดิเรกสาร, นายสนธยา คุณปลื้ม และนายเดช บุญหลง แต่เงินบริจาคเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2544 กลุ่มทุนหลักของพรรค ได้แก่ กลุ่มธุรกิจก่อสร้างในระดับภูมิภาคโดยเฉพาะบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างในจังหวัดสุพรรณบุรี เช่น บริษัทปิ่นรังษี จำกัด บริจาคเงิน 3 แสนบาท รวมถึงนายธรรมมา ปิ่นสุภาภรณ์ ซึ่งเป็นเจ้าของบริษัทดังกล่าว บริจาคเงินให้พรรคทั้งหมด 8 ล้านบาท เช่นเดียวกับตระกูลเล็กสมบุญที่ประกอบธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง บริจาคเงินให้พรรค 6 ล้านบาท รวมถึงนายวิศาล ตันติไพจิตร นักธุรกิจจังหวัดสุพรรณบุรี บริจาคเงิน 5 ล้านบาท กลุ่มคนเหล่านี้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหัวหน้าพรรคอย่างนายบรรหาร ศิลปอาชา นอกจากนี้ยังมีกลุ่มทุนอื่นๆ เช่น กลุ่มธุรกิจเหมืองแร่ของนายสวัสดิ์ หอรุ่งเรือง กลุ่มธุรกิจส่งออกข้าวบริจากรวมกัน 27 ล้านบาท โดยเครือไชยพรไรต์ เป็นกลุ่มธุรกิจผลผลิตการเกษตรที่บริจาคมามากสุดถึง 10 ล้านบาท ในด้านธุรกิจยานยนต์ พบว่ากลุ่มยন্ত্রกิจ บริจาคทั้งหมด 2 ล้านบาท กลุ่มธุรกิจขนส่งทางเรือในจังหวัดชลบุรีที่ใกล้ชิดกับนายสนธยา คุณปลื้ม บริจาคมามากกว่า 10 ล้านบาท ในขณะที่กลุ่มธุรกิจก่อสร้างระดับชาติกลุ่มบริษัทในเครือ ช.การช่าง เช่น กลุ่มบริษัทในเครือ ช.การช่าง, บริษัทรถไฟกรุงเทพ และบริษัททางด่วนกรุงเทพ อย่างไรก็ตาม บริษัทในเครือไทยเบฟเวอเรจ ซึ่งเป็นธุรกิจเครื่องดื่มขนาดใหญ่ก็บริจาคให้พรรคชาติไทยด้วยเช่นกัน

ในปี พ.ศ.2545 พรรคชาติไทยได้รับเงินบริจาคทั้งหมด 11 ล้านบาท และพบว่าบริษัท ปิ่นรังษี ยังคงเป็นกลุ่มทุนหลักที่บริจาคให้พรรคชาติไทยถึง 10 ล้านบาท เช่นเดียวกับในปี พ.ศ.2547 พรรคชาติไทยได้รับเงินบริจาคเกือบ 10 ล้านบาท จากผู้บริจาคเพียง 4 คน โดยมีถึง 3 คน บริจาคมามากกว่า 1 ล้านบาทและเป็นกลุ่มผู้บริจาคเดิม โดยกลุ่มเล็กสมบุญบริจาค 2 ล้านบาท กลุ่มบริษัทปิ่นรังษี จำกัด บริจาค 5 ล้านบาท และนายไพศาล ตันติไพจิตร บริจาคทั้งหมด 2.7 ล้านบาท ก่อนการเลือกตั้งปี พ.ศ.2548 พรรคชาติไทยได้รับเงินบริจาค 39 ล้านบาท แต่เป็นเงินที่มาจากบริจาคของนายบรรหาร ศิลปอาชา ถึง 13 ล้านบาท นายเดช บุญหลง 15 ล้านบาท บริษัทปิ่นรังษี 5 ล้านบาท และ หจก.ศรีสมบุญวัฒนะ ของตระกูลเล็กสมบุญ 1 ล้านบาท

โดยสรุป พรรคชาติไทยเป็นอีกหนึ่งพรรคการเมืองที่ได้รับเงินบริจาคจำนวนมากจากผู้บริจาคเพียงไม่กี่คน และเงินบริจาคมามากกว่าครึ่งหนึ่งมาจากการบริจาคของผู้บริจาคกลุ่มเดิมที่บริจาคหลาย

ครั้ง ทำให้เป็นสิ่งที่สนับสนุนว่าไม่เพียงแต่พรรคการเมืองใหญ่เท่านั้นที่ประสบกับปัญหาเงินทุน  
ครอบงำพรรค

## 2. พรรคประชาธิปัตย์

ตารางที่ 39 กลุ่มทุนหลักที่สนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ในช่วง พ.ศ.2541-2549

กลุ่มทุนหลักของพรรคประชาธิปัตย์	
กลุ่มลำชา	กลุ่มโสภณพนิช
กลุ่มยูคอม	กลุ่มศรีสุบรรณฟาร์ม
กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์	

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง, **บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงิน  
บริจาคให้พรรคการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ.2541-2549** (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ  
การเลือกตั้ง,2549).

พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคที่มีเงินบริจาคจากกลุ่มธุรกิจที่มีความหลากหลายที่สุด และเป็น  
พรรคที่ได้รับบริจาคจากบริษัทต่างๆจำนวนมากที่สุด โดยก่อนการเลือกตั้งปี พ.ศ.2544 กลุ่มทุนหลัก  
ของพรรคประชาธิปัตย์แบ่งออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ (1) กลุ่มทุนธนาคารและประกันภัย โดยมีกลุ่ม  
ลำชาและกลุ่มโสภณพนิช เป็นกลุ่มทุนหลักที่บริจาคเงินให้พรรคและกลุ่มสื่อมวลชน ธุรกิจด้าน  
เทคโนโลยีและการสื่อสารของตระกูลลำชา รวมถึงธุรกิจประกันภัยต่างๆ เช่น ไทยสมุทรประกันชีวิต  
กรุงเทพประกันภัย ทิพยประกันภัย เมืองไทยประกันชีวิต ต่างก็บริจาคเงินให้แก่พรรคประชาธิปัตย์  
ทั้งหมด ในขณะที่คุณหญิงกัลยา โสภณพนิช แกนนำพรรคและผู้บริหารในเครือธนาคารกรุงเทพเป็น  
อีกกลุ่มหนึ่งผู้สนับสนุนหลัก (2) กลุ่มทุนสื่อและโทรคมนาคม โดยมีกลุ่มยูคอมของตระกูลเบญจ  
รงค์กุล, เครือสามรถ คอร์ปอเรชั่น และกลุ่มพานาโซนิค (3) กลุ่มธุรกิจสินค้าอุปโภคบริโภค พบว่า  
กลุ่มธุรกิจระดับชาติ เช่น กลุ่มธุรกิจเครื่องดื่มกระทิ้งแดง (อยู่วิทยา) กลุ่มธุรกิจอาหารอย่างเครือเจริญ  
โภคภัณฑ์ (CP) กลุ่มจงสถิตย์พลัส ซึ่งเป็นธุรกิจผ้าทอรายใหญ่ รวมถึงกลุ่มเดอะไพบูลย์ และกลุ่มศรี  
สุบรรณฟาร์ม (4) กลุ่มธุรกิจก่อสร้าง โดยมีความน่าสนใจตรงที่กลุ่มธุรกิจก่อสร้างที่ให้เงินบริจาคแก่  
พรรคประชาธิปัตย์มีความแตกต่างจากกลุ่มธุรกิจก่อสร้างที่บริจาคให้พรรคชาติไทย ตรงที่กลุ่มธุรกิจ  
ก่อสร้างที่สนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มทุนระดับชาติและตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร

จากข้อมูลพบว่า กลุ่มธุรกิจเหล่านี้บริจาคทั้งในนามส่วนตัวและบริษัทแก่พรรค เช่น กลุ่มเสริมสงวนก่อสร้าง, กลุ่มสีแสงการโยธา, กลุ่มอิตาเลียนไทย, กลุ่ม ช.การช่าง กลุ่มไทยวัฒนวิศวกการทาง, กลุ่ม ก.นราพัฒน์ และกลุ่มสรรหลวงก่อสร้าง ที่เป็นบริษัทในเครือของนายไพฑูรย์ แก้วทอง ส.ส.ของพรรคเอง และจากการตรวจสอบ ทั้งหมดต่างเป็นบริษัทก่อสร้างที่ได้รับสัญญาโครงการจากกรุงเทพมหานครในโครงการก่อสร้างมูลค่ากว่า 1 พันล้านบาท แม้แต่ในปีที่พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเงินบริจาคไม่มาก เช่น ในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2548 ซึ่งพรรคได้รับบริจาคเพียง 16.5 ล้านบาท แต่ส่วนใหญ่ก็มาจากกลุ่มโสภณพนิช กลุ่มยูคอม กลุ่มไทยน้ำทิพย์และเครือศรีสุบรรณฟาร์ม หรือในปี พ.ศ.2549 กลุ่มทุนที่บริจาคให้พรรคมากที่สุด ได้แก่ กลุ่มศรีสุบรรณฟาร์ม ในขณะที่กลุ่มลำซำและกลุ่มจาติกวณิช ก็ยังคงให้การสนับสนุนพรรค ส่วนกลุ่มธุรกิจก่อสร้างมี กลุ่มไทยวัฒนวิศวกการทางของตระกูล ธนศิริวิณิชชัย กลุ่มเนาวรัตน์พัฒนาการ ในเครือบริษัทอิตาเลียนไทย และกลุ่มธุรกิจน้ำตาลมิตรผล

### 3. พรรคชาติพัฒนา

ตารางที่ 40 กลุ่มทุนหลักที่สนับสนุนพรรคชาติพัฒนาในช่วง พ.ศ.2541-2549

กลุ่มทุนหลักของพรรคชาติพัฒนา	
ตระกูลลิปตพัลลภ	ตระกูลศิริวัฒน์
ตระกูลทัพวังสี	กลุ่มธุรกิจลือกษเลย์
กลุ่มธุรกิจในเครือเฮียร์สุรัตน์	กลุ่มธุรกิจก่อสร้างชิน-ไทย
กลุ่มธุรกิจเมโทรแมชีนเนอรี	

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง, **บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ.2541-2549** (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2549).

ในส่วนของพรรคชาติพัฒนา พบว่า ในช่วงก่อนการเลือกตั้งปี พ.ศ.2544 เงินบริจาคส่วนใหญ่มาจากการบริจาคของผู้บริหารพรรคโดยเฉพาะตระกูลลิปตพัลลภ ซึ่งมีบริจาคในนามบุคคลธรรมดา แต่จากข้อค้นพบเพิ่มเติม บุคคลที่บริจาคมากกว่า 1 ล้านบาท ล้วนเป็นผู้บริหารหรือเจ้าของกลุ่มธุรกิจด้านยานยนต์/เครื่องจักร เช่น นายทองไทร บุณชัยศรี เจ้าของธุรกิจเครื่องจักรในเครือเมโทรแมชีนเนอรี บริจาคให้พรรค 10 ล้านบาท ผู้บริหารในเครือบริษัท ลือกษเลย์ บริจาคทั้งหมด 5.5 ล้านบาท

เช่นเดียวกับตระกูลแจ้อยู่ซึ่งเป็นเจ้าของธุรกิจเครื่องกรองน้ำเจียรสุรัตน์ บริจาครวมกัน 3 ล้านบาท และในปี พ.ศ.2544 พบว่า ผู้บริจาคหลักของพรรคยังคงเป็นผู้บริหารพรรค โดยกลุ่มศิริวัฒน์ กลุ่มทัพพะรังสี กลุ่มลิปตพัลลภ กลุ่มรัตนเพียร และกลุ่มจันทร์สาสุข บริจาครวมกันถึง 17 ล้านบาท ในขณะที่ผู้บริจาคที่เป็นกลุ่มธุรกิจมีความหลากหลายขึ้น แต่ยังคงบริจาคในนามส่วนตัวเช่นเดิม เช่น กลุ่มชินโน-ไทย กลุ่มธุรกิจก่อสร้างขนาดใหญ่ บริจาคผ่านผู้บริหารขององค์กรเป็นจำนวน 3.5 ล้านบาท กลุ่มซาฮะเซ็ง (1976) กลุ่มธุรกิจอะไหล่และเครื่องยนต์ กลุ่มบริษัทรับจัดโฆษณา กลุ่มบริษัทเทพารักษ์ ต่างเป็นกลุ่มทุนหลักของพรรคทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี พ.ศ.2545-2547 พรรคชาติพัฒนาได้รับเงินบริจาคส่วนใหญ่มาจากการบริจาคของสมาชิกและผู้บริหารพรรคผ่านการหักเงินเดือนในแต่ละเดือน โดยมีเพียงกลุ่มเดอะไพบูลย์ (กลุ่มธุรกิจสุรา) ที่เป็นกลุ่มทุนบริจาคให้แก่พรรคจำนวน 1.5 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2546 ในช่วงก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ. 2548 นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ ได้นำพรรคชาติพัฒนาควมรวมพรรคกับพรรคไทยรักไทย โดยสรุป เงินบริจาคของพรรคชาติพัฒนาในช่วง พ.ศ.2541-2547 ส่วนใหญ่เป็นการระดมทุนของแกนนำพรรคกับการบริจาคของกลุ่มธุรกิจอะไหล่/ยานยนต์ เป็นหลัก และเป็นพรรคที่มีผู้บริจาคมากกว่า 10 ล้านต่อหนึ่งปี จำนวน 2 ราย

#### 4. พรรคความหวังใหม่

พรรคความหวังใหม่เป็นอีกหนึ่งพรรคหนึ่งที่น่าสนใจ โดยจากข้อค้นพบ พบว่าในปี พ.ศ.2542 พรรคความหวังใหม่แจ้งต่อ กกต.ว่า ได้รับเงินบริจาคเพียงครั้งเดียวในเดือนธันวาคมจำนวน 22.5 ล้านบาท ซึ่งเงินทั้งหมดมาจากการบริจาคของกลุ่มสมาชิกพรรค ผู้บริจาครายใหญ่ ได้แก่ นายมณฑล ไกรวัตนุสสรณ์ นักการเมืองของจังหวัดสมุทรสาครซึ่งมีความใกล้ชิดกับพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ บริจาคจำนวน 3 ล้านบาท และมี ส.ส.อีก 8 รายที่บริจาคคนละ 2 ล้านบาท นอกจากนี้ ตระกูลเตชะณรงค์ ในเครือโบนันซ่าเขาใหญ่ ได้บริจาคให้พรรค 2 ล้านบาทเช่นเดียวกับการระดมเงินบริจาคของพรรคก่อนการเลือกตั้ง พ.ศ.2544 ที่เงินบริจาค 30 ล้านบาทจาก 33 ล้านบาท มาจากการบริจาคของสมาชิกและแกนนำที่ผลักดันบริจาคเงินให้แก่พรรคคนละหลายครั้ง โดยไม่ปรากฏว่าได้รับเงินจากกลุ่มธุรกิจเลย ในปี พ.ศ.2544 พรรคความหวังใหม่ได้รับเงินบริจาค 39 ล้านบาท เกือบหนึ่งในสามของเงินบริจาคมาจากนายสุขวิช รังสิตพล บริจาคเงินทั้งหมด 4 ครั้ง ทั้งหมด 12 ล้านบาท เช่นเดียวกับแกนนำคนสำคัญของพรรคอย่างนายฉัฐวัสส์ มุตตามระ ซึ่งบริจาคทั้งหมด 8 ครั้ง จำนวน 4.5 ล้านบาท นอกจากนี้ แกนนำพรรคคนอื่นๆต่างบริจาคไม่ต่ำกว่าคนละ 1 ล้านบาท ในด้านกลุ่มธุรกิจมีเพียงกลุ่มธุรกิจสังฆภัณฑ์อย่าง หจก.แสงเทียนธรรมวิทย์เท่านั้น ที่บริจาคเงินให้พรรคจำนวน 1.5 ล้านบาท

ในขณะที่ปี พ.ศ.2545 พรรคได้รับเงินบริจาคเพียง 3.5 ล้านบาทและมาจากสมาชิกพรรคทั้งหมด หลังจากนั้นพรรคได้ยุบรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย

## 5. พรรคอื่นๆ

พรรคราษฎร มีกลุ่มทุนหลักที่สนับสนุนพรรค 3 กลุ่มหลักๆ ได้แก่ (1) กลุ่มปากน้ำ (ตระกูล อัสวเหม) ซึ่งบริจาคเงินทั้งในนามบุคคลธรรมดาบริษัท (2) กลุ่มพัชโรทัย (3) กลุ่มผู้บริหารพรรค ในขณะที่พรรคเสรีธรรมมีกลุ่มผู้สนับสนุนหลัก ได้แก่ นายประจวบ ไชยสาสน์ หัวหน้าพรรค โดยก่อนการเลือกตั้งปี พ.ศ.2544 พบว่า พรรคได้รับบริจาคทั้งหมด 38 ล้านบาท โดยที่ 10 ล้านบาทมาจากหัวหน้าพรรค และ 9 ล้านบาทจากกลุ่มบริษัทเงินทุนกรุงเทพมหานครที่บริจาคในนามบุคคล เมื่อพิจารณากลุ่มทุนของพรรค พรรคได้รับบริจาคจากกลุ่มธุรกิจยานยนต์ในเครือไทยซัมมิทที่สนับสนุนพรรคไทยรักไทยด้วยเช่นกัน ด้านพรรคราษฎร นายทุนหลักของพรรค ได้แก่ กลุ่มธุรกิจเสื้อผ้าสิ่งทอ ในเครือจงสถิตย์พลัส และธุรกิจก่อสร้างในเครือ ก.นราพัฒน์ ที่ให้การสนับสนุนพรรคประชาธิปไตย เพียงแต่เป็นการบริจาคในจำนวนไม่มาก โดยในปี พ.ศ.2544 พบว่ากลุ่มทุนหลักที่สนับสนุนพรรค ได้แก่ กลุ่มบริษัทซิงรี แอนด์ ด่านขุนทด โค-ออป ซึ่งเป็นกลุ่มธุรกิจเสื้อผ้าและสิ่งทอ บริจาค 10 ล้านบาท ธุรกิจค้าข้าวเครื่องอูทัย โปรดิวิส์ 3 ล้านบาท เป็นต้น

โดยสรุป เมื่อนำข้อมูลเงินบริจาคพรรคการเมืองไทยตั้งแต่ พ.ศ.2541-2549 มาเปรียบเทียบกับมาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2541 จะเห็นว่า ในด้านความโปร่งใส การปฏิรูปดังกล่าวทำให้กระบวนการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองมีความชัดเจนมากขึ้น มีวิธีการในแต่ละขั้นตอนที่ทำให้พรรคการเมืองสามารถปฏิบัติตามและทำให้เกิดการตรวจสอบได้ แม้ว่ากระบวนการเปิดเผยข้อมูลจะไม่มี ความชัดเจน แต่การที่ไม่กำหนดวงเงินบริจาคสูงสุดทำให้ผู้บริจาคทั้งในนามบุคคลและบริษัท สามารถบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองได้ไม่จำกัดทั้งจำนวนเงินและจำนวนครั้ง ซึ่งเมื่อผู้วิจัยประมวลข้อมูลดังกล่าวแล้วพบว่า โดยภาพรวม พรรคการเมืองไทยขนาดใหญ่และขนาดกลางทุกพรรค ต่างได้รับบริจาคเงินจำนวนมากจากการบริจาคหลายครั้งจากผู้บริจาค ซึ่งส่งผลให้ผู้บริจาคเหล่านั้นเข้ามาควบคุมการดำเนินกิจการของพรรคเพื่อเอื้อต่อประโยชน์ของตนเอง แทนที่พรรคการเมืองจะเป็นสถาบันที่เป็นของประชาชนทุกคนในสังคม ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นโจทย์สำคัญที่ถูกลำมาพิจารณาแก้ไขเพื่อปฏิรูปอีกครั้งในปี พ.ศ.2550

## 6.1.2 การบังคับใช้มาตรการควบคุมเงินบริจาคในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2550

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลเงินบริจาคพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2550 โดยดูเงินบริจาคพรรคการเมืองในการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 3 ครั้ง ได้แก่ (1) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ.2550<sup>11</sup> (2) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ.2554<sup>12</sup> และ (3) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ.2557<sup>13</sup> โดยผู้วิจัยได้รวบรวมและประมวลข้อมูลเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทยในการเลือกตั้งทั้ง 3 ครั้ง เพื่อนำไปสนับสนุนและชี้ให้เห็นปัญหาข้างต้น โดยจำแนกในแต่ละพรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 41 ภาพรวมของเงินบริจาคพรรคการเมืองไทยในปีที่เลือกตั้งหลังการปฏิรูป พ.ศ.2550

ปี	พรรค	จำนวนเงิน		ผู้บริจาค	
		รวม	รายชื่อ	จำนวนเงิน	จำนวนบริษัท
2550	พลังประชาชน	55	พันธ์เลิศ ไบหยก	10	บุคคล
			วิรุฬ เตชะไพบูลย์	10	บุคคล
	ประชาธิปไตย	224	กลุ่มยุคคอม	19	บุคคล
			กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์	58	22
			กลุ่มไทยเบฟเวอเรจ	65	13
	มัชฌิมาธิปไตย	79	กลุ่มศรีสุบรรณฟาร์ม	10	1
			กลุ่มสหวิริยา	10	1
เพื่อแผ่นดิน	32	กลุ่มทีพีโอ โพลีน	40	5	
		ตระกูลเลี้ยวไพรัตน์	10	บุคคล	
			กลุ่มจีสตีล	10	2

<sup>11</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ปี พ.ศ.2550 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2550).

<sup>12</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ปี พ.ศ.2554 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2554).

<sup>13</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ปี พ.ศ.2556 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2556).

		กลุ่มไทยซัมมิท	2	1
เพื่อไทย	136	กลุ่มวังบัวบาน	50	บุคคล
		กลุ่มสามารถ	9	3
ประชาธิปัตย์	787	กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์	45	20
		กลุ่มมิตรผล	30	7
		กลุ่มไทยเบฟเวอเรจ	50	17
		ครอบครัวศรีวิกรณ์	10	บุคคล
2554		อมตะ กรุ๊ป	10	3
ภูมิใจไทย	258	กลุ่มอิตาเลียนไทย	35	4
		กลุ่ม ช.การช่าง	18	3
		กลุ่มสามารถ	8	4
		อมตะ กรุ๊ป	5	2
ชาติไทยพัฒนา	34	กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์	11	6
		กลุ่มอิตาเลียนไทย	5	2
รวมชาติพัฒนา	70	ตระกูลลิปตพัลลภ	21	บุคคล

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง (2557), บัญชีรายชื่อผู้บริจาคเงินแก่พรรคการเมืองในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2550-2554 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง).

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ.2550

ตารางที่ 42 เงินบริจาคพรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2550

พรรคการเมือง	ครั้ง	จำนวนเงิน (ล้านบาท)
ประชาธิปัตย์	49	224.5
พลังประชาชน	4	54.5
ชาติไทย	11	7
มัชฌิมาธิปไตย	5	79
เพื่อแผ่นดิน	7	32
รวมใจไทยชาติพัฒนา	5	8

ประชามติ	3	3
อื่นๆ	22	2
<b>รวม</b>	<b>106</b>	<b>410</b>

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง, บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมืองปี พ.ศ.2550 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2550).

ตารางที่ 43 รายชื่อผู้บริจาคสูงสุดของไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2550

รายชื่อ	ครั้ง	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	พรรค
1.ดร.ประกอบ จิรกิติ	3	10	ประชาธิปัตย์
2. บมจ. ทีพีไอ โพลีน	1	10	มหาชนไทย
3. บจ. ทีพีไอ คอนกรีต	1	10	มหาชนไทย
4. บจ.ไทยพลาสติกโปรดักส์	1	10	มหาชนไทย
5. บจ.คิวเวิลด์ คอร์ปอเรชั่น	1	10	มหาชนไทย
6. บจ. สยามแปซิฟิก เอ็นเตอร์ ไพรส์	1	10	มหาชนไทย
7. นายประทีป เลี้ยวไพรัตน์	1	10	มหาชนไทย
8. นายพันธุ์เลิศ ไบหยก	1	10	พลังประชาชน
9. นายวิรุฬ เตชะไพบูลย์	1	10	พลังประชาชน
10. บจ. ไตรวิชั่น	1	9	ประชาธิปัตย์

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง, บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมืองปี พ.ศ.2550 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2550).



## 1. พรรคประชาธิปัตย์

การระดมเงินบริจาคของพรรคประชาธิปัตย์ในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2550 พบว่า พรรคระดมเงินบริจาคได้มากที่สุด 409 ล้านบาท ในช่วงเดือนมกราคม-มิถุนายนของปีดังกล่าว พรรคประชาธิปัตย์มียอดเงินบริจาค 23 ครั้ง รวมเงินบริจาคกว่า 10 ล้านบาท บริษัทศรีสุพรรณฟาร์ม เป็นผู้บริจาคมากที่สุดเฉลี่ยเดือนละ 1 ล้านบาท พร้อมทั้งนายสุเทพ เทือกสุบรรณ บริจาคในนามบุคคลอีก 2 ล้านบาท เงินบริจาคของพรรคเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในเดือนกรกฎาคม โดยได้รับบริจาคกว่า 100 ล้านบาท ซึ่งผู้บริจากรายใหญ่ ได้แก่ กลุ่มธุรกิจเครื่องจักรโยคภัณฑ์ (CP) บริจาครวม 23 ล้านบาท ผ่านการบริจาคของบริษัททรู คอร์ปอเรชั่น ทั้งหมด 9 บริษัท และกลุ่มบริษัทผลิตภัณฑ์การเกษตรอย่างบริษัทเจียไต๋ นอกจากนี้ ยังพบว่ากลุ่มสหวิริยาซึ่งเป็นธุรกิจอาหารมัตร์พัยและขนส่ง ได้บริจาคเงินผ่าน 3 บริษัท พร้อมกับนางประภา วิริยประไพกิจ เจ้าของสหวิริยากรุ๊ป บริจาคในนามส่วนตัวอีก 5 ล้านบาท ด้านกลุ่มธุรกิจอื่นๆ กลุ่มธุรกิจเครื่องบางกอก ไตรวิชั่น ที่เป็นกลุ่มธุรกิจได้รับสัมปทานในการติดตั้งป้ายจราจร บริจาคผ่านบริษัทในเครือ 2 แห่ง จำนวน 14 ล้านบาท เช่นเดียวกับบริษัท จีเนียส ทราฟฟิก ซิสเต็ม บริจาคเงิน 3 ล้านบาท ในขณะที่เครือสหพัฒน์พิจุล บริจาคให้พรรค 5 แสนบาท ในเดือนสิงหาคม กลุ่มเครื่องจักรโยคภัณฑ์สนับสนุนแก่พรรคโดยกระจายการบริจาคให้ 12 บริษัทในเครือรวมเป็นเงิน 35 ล้านบาท ซึ่งการบริจาคมดังกล่าวนี้มากกว่าครึ่งของเงินที่พรรคได้ในเดือนดังกล่าว ในขณะที่กลุ่มจีเอสทีล (ธุรกิจเหล็ก) และบริษัทนครไทยสตรีปมิล บริจาคทั้งหมด 5 ล้านบาท โดยบริษัท จีเอสทีล จำกัด เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทลูกอย่างนครไทยสตรีปมิลด้วย นอกจากนี้ ก่อนการเลือกตั้งในเดือนธันวาคม กลุ่มธุรกิจก่อสร้างหลายรายบริจาคให้พรรค ได้แก่ บริษัท กม. 18 วิศวกรรมในเครือเครื่องจักรโยคภัณฑ์ กลุ่มเสริมสรวงก่อสร้าง กลุ่มไทยวิวัฒน์วิศวกรรมทาง กลุ่มบริษัทซีพีโก้ กลุ่มกรุงธนเอ็นยีเนียร์ กลุ่มวิจิตรภัณฑ์ก่อสร้าง กลุ่มสีแสงโยธา ซึ่งเป็นกลุ่มธุรกิจที่ใกล้ชิดกับนายบรรหาร ศิลปอาชา กลุ่ม ช.ทวีก่อสร้าง และบริษัทลูกอย่างบริษัทดอนเมืองการช่าง กลุ่มสหวิศวกก่อสร้าง เป็นต้น รวมเงินบริจาคที่ได้จากกลุ่มธุรกิจก่อสร้างทั้งหมด 16.5 ล้านบาท

ในด้านบุคคลธรรมดาพบว่า ผู้บริจาคสูงสุด ได้แก่ นายประกอบ จิรกิติ ผู้บริหารในเครือยูคอมของตระกูลเบญจรงค์กุล ซึ่งถือเป็นนายทุนหลักของพรรคอยู่แล้ว บริจาคสูงสุดตามเขตตามบริจาค 10 ล้านบาท พร้อมกับนายประเสริฐ จิรกิติ บริจาคในเดือนที่มีการเลือกตั้ง 5 ล้านบาท ส่วนนายทุนหลักคนอื่นๆ เช่น คุณหญิงกัลยา โสภณพนิช บริจาค 5 ล้านบาท นายโพธิพงษ์ ล่ำซำ บริจาค 5 ล้านบาท และยังพบว่า นางพัชรภรณ์ แก้วทอง น้องสาวของนายไพฑูรย์ แก้วทอง ส.ส.ของพรรค ได้บริจาค 2 ครั้ง รวม 4.5 ล้านบาท นางสิริกานต์ ทองไทย ผู้บริหารในเครือสลมคอมเพล็กซ์ 4 ล้านบาท ผู้บริหารเครือไชยพร ไรต์ (ธุรกิจข้าว) บริจาค 1 ล้านบาท

โดยสรุป ในปี พ.ศ. 2550 เป็นปีที่พรรคประชาธิปัตย์สามารถระดมเงินได้มากที่สุดนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2541 โดยได้เงินทั้งหมด 224.5 ล้านบาท ในจำนวนนี้ เงินบริจาค 58 ล้านบาทมาจากกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ผ่านบริษัท 21 แห่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกลุ่มผู้บริจาคของพรรคในปี พ.ศ.2550 กับกลุ่มผู้บริจาคในช่วง พ.ศ.2541-2549 ซึ่งขณะนั้นพรรคเป็นพรรคฝ่ายค้าน จะพบว่า กลุ่มผู้บริจาคมีความหลากหลายขึ้นกว่าเดิมมาก เพราะก่อน พ.ศ.2550 มีเพียงกลุ่มอยู่วิถียา (กระทิงแดง) กลุ่มล่าช้า กลุ่มโสภณพนิช และกลุ่มเทือกสุบรรณ เท่านั้น ที่ให้การสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์เป็นประจำ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า เกิดจากการที่กลุ่มผู้บริจาคเล็งเห็นว่า พรรคประชาธิปัตย์มีแนวโน้มจะได้จัดตั้งรัฐบาลมากกว่าพรรคพลังประชาชนหรือพรรคชาติไทย หลังจากที่พรรคไทยรักไทยถูกยุบไป จึงเป็นสาเหตุทำให้พรรคสามารถระดมเงินได้จำนวนมาก แม้แต่หลังจากการเลือกตั้งเสร็จสิ้นจนถึงพรรคเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลผสม พรรคยังคงได้รับบริจาคถึง 184 ล้านบาท แน่แน่นอนว่าหลังจากพรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นรัฐบาล ย่อมทำให้กลุ่มทุนทุกกลุ่มหันมาสนับสนุนพรรค อย่างไรก็ตาม การขึ้นสู่อำนาจของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ได้รับแรงสนับสนุนจากนักธุรกิจรายใหญ่ หากพิจารณาจะเห็นทั้งกลุ่มนายทุนที่สนับสนุนพรรคอยู่เป็นประจำและกลุ่มทุนหลักของพรรคอื่นแต่หันมาสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ในช่วงเวลานี้ โดยกลุ่มทุนที่สนับสนุนพรรคมาโดยตลอดยังคงเป็นแหล่งรายได้หลักของพรรคทั้งกลุ่มเทือกสุบรรณ กลุ่มยูคอม เครือเจริญโภคภัณฑ์ กลุ่มไทยเบฟเวอเรจ กลุ่มสหพัฒน์ กลุ่มศรีวิกรม์ กลุ่มล่าช้า และกลุ่มโสภณพนิช ซึ่งเป็นครั้งแรกที่บริจาคในนามธนาคารกรุงเทพฯ หลังจากก่อนหน้านี้บริจาคในชื่อของคนตระกูลโสภณพนิชมาโดยตลอด

ส่วนกลุ่มทุนที่เคยเป็นผู้สนับสนุนของพรรคอื่นมาก่อนและหันมาบริจาคให้พรรคประชาธิปัตย์ ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มธุรกิจก่อสร้างระดับชาติและกลุ่มธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ โดยกลุ่มธุรกิจก่อสร้าง เช่น กลุ่มอิตาเลียนไทย กลุ่มประยูรวิศว์ก่อสร้าง (ลิปตพัลลภ) กลุ่มซีพีโก้ (SEAFICO) กลุ่มไพโรจน์สมพงษ์ (PSG) กลุ่มแอสคอน คอนสตรัคชั่น (ASCON) เป็นต้น ส่วนกลุ่มบริษัทอสังหาริมทรัพย์ขนาดใหญ่ เช่น กลุ่มเดอะมอลล์กรุ๊ป กลุ่มเอเชียัน พร็อพเพอร์ตี้ (AP) กลุ่มพุกาษาเรียลเอสเตท กลุ่มแอล.พี.เอ็น. (LPN) กลุ่มอมตะบี กริม ในเครืออมตะนคร กลุ่มเหมราชพัฒนาที่ดิน (HEMRAJ) ของตระกูลหอรุ่งเรือง ที่เคยสนับสนุนพรรคชาติไทยและชาติพัฒนา ก็หันมาบริจาคแก่พรรคด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลังการเลือกตั้งแล้ว แต่กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์และกลุ่มไทยเบฟเวอเรจ ยังคงสนับสนุนพรรคในนามบริษัท และยังพบว่า กลุ่มไทยซัมมิทซึ่งเป็นกลุ่มธุรกิจนำเข้ารถยนต์รายใหญ่, กลุ่มวิศดุภัณฑ์ ซึ่งเป็นธุรกิจกำจัดขยะของตระกูลสะสมทรัพย์ และกลุ่มบางกอก เอ็นเตอร์เทนเมนต์ ของตระกูลมาลี นนท์ ซึ่งทั้งหมดเคยเป็นทั้งกลุ่มทุนหลักของพรรคไทยรักไทยและผู้ร่วมก่อตั้งพรรค ก็หันมาให้การสนับสนุนแก่พรรคประชาธิปัตย์ช่วงเวลาดังกล่าวด้วยเช่นกัน

## 2. พรรคชาติไทย

ในช่วงครึ่งปีแรกของปี พ.ศ.2550 ผู้บริจาครายใหญ่ของพรรคชาติไทย ได้แก่ นายบรรหาร ศิลปะอาชา และกลุ่มธุรกิจก่อสร้างในจังหวัดสุพรรณบุรี โดยบริจาคในนามชื่อของบุคคล ส่วนครึ่งปีหลังพบว่า กลุ่มอิตาเลียนไทย กลุ่มธุรกิจขนส่งเชิดชัยทวัร์ กลุ่มจีเอสดี และกลุ่มมหาราชแพลนเนอร์ เป็นกลุ่มทุนหลักของพรรค โดยที่กลุ่มมหาราชแพลนเนอร์และกลุ่มจีเอสดี ต่างเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัทนครไทยสตริปมิล ซึ่งบริจาคเงินให้แก่พรรคพรรคประชาธิปัตย์ในช่วงเวลาเดียวกัน

## 3. พรรคเพื่อแผ่นดิน

พรรคเพื่อแผ่นดินในฐานะพรรคเกิดใหม่จากการรวมตัวของกลุ่มแนวร่วมสมานฉันท์ของกลุ่มปากน้ำของนายวัฒนา อิศวเหม ก่อตั้งขึ้นโดยมีนาย สุวิทย์ คุณกิตติ เป็นหัวหน้าพรรค จากข้อมูลพบว่า ในปี พ.ศ.2550 พรรคได้รับเงินบริจาค 32 ล้านบาท กลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมเหล็กในเครือจีเอสดี ที่บริจาคให้ทั้งพรรคประชาธิปัตย์และชาติไทยเป็นกลุ่มทุนหลักที่สนับสนุนแก่พรรคด้วยเช่นกัน โดยบริจาคทั้งหมด 7 ล้านบาทผ่านบริษัท 2 แห่ง เช่นเดียวกับกลุ่มไทยซัมมิท ของตระกูลจิ่งรุ่งเรือง กิจ และกลุ่มนามยงค์ ซึ่งเป็นธุรกิจท่าเทียบเรือและนำเข้ารถยนต์ บริจาคในนามบริษัทและบุคคล ส่วนกลุ่มธุรกิจค้าข้าวขนาดใหญ่อย่างกลุ่มอุทัยโปรดิวส์ที่เคยบริจาคให้พรรคชาติไทย ก็ได้บริจาคให้พรรคเพื่อแผ่นดินเช่นกัน นอกจากนี้ ยังพบว่า กลุ่มธุรกิจไฟฟูร์โยเตล แอนด์ รีสอร์ท บริจาคให้พรรค 3 ล้านบาทและมีคุณหญิงปัทมา ลีสวัสดิ์ตระกูล เป็นประธานกรรมการบริหาร และในเวลาเดียวกันก็เป็นผู้บริหารของกลุ่มจีเอสดีด้วย ในด้านธุรกิจก่อสร้างและพลังงาน พบว่ากลุ่มสยามแก๊สและยูนิคแก๊ส ซึ่งอยู่ในเครือเดียวกันและมีผู้บริหารกลุ่มเดียวกัน และกลุ่มซีพีโก้ ก็ได้บริจาคเงินให้พรรคมากกว่า 1 ล้านบาท

## 4. พรรคภูมิใจไทย

พรรคภูมิใจไทยของกลุ่มนายสมศักดิ์ เทพสุทิน ได้รับเงินบริจาคทั้งหมด 79 ล้านบาท โดยเงินบริจาคครึ่งหนึ่งมาจากกลุ่มบริษัททีพีโอ โพลีน (ปูนซีเมนต์/เม็ดพลาสติก) ของตระกูล เลี้ยวไพรัตน์ ใช้บริษัทในเครือทั้งหมด 5 แห่ง และมีบริษัทถึง 3 แห่งจากทั้งหมดบริจาคเงินสูงสุด 10 ล้านบาท โดยบริษัทดังกล่าวนี้มีผู้บริหารกลุ่มเดียวกัน และปรากฏชื่อนายประทีป เลี้ยวไพรัตน์ ที่บริจาคในนามส่วนตัวอีก 10 ล้านบาท พร้อมกับนายประชัย เลี้ยวไพรัตน์ เป็นผู้บริหารบริษัท ในขณะเดียวกันก็

เป็นกรรมการบริหารพรรคอีกด้วย ด้านกลุ่มธุรกิจอื่นๆ พบว่า บริษัทคิวเวิลด์ คอร์ปอเรชั่น ธุรกิจรับจัดโฆษณา และกลุ่มสยามแปซิฟิก ธุรกิจนำเข้าเครื่องสำอาง บริจาคแก่พรรคบริษัทละ 10 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ.2551 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้ยุบพรรคสมัครสมาชิกไปโดยและตัดสิทธิทางการเมืองผู้บริหารพรรคเป็นเวลา 5 ปี

## 5. พรรคพลังประชาชน

พรรคพลังประชาชนเป็นพรรคที่มีกลุ่มผู้นำของพรรคไทยรักไทยเดิมย้ายเข้ามาสังกัดภายหลังพรรคไทยรักไทยถูกศาลรัฐธรรมนูญตัดสินยุบพรรคในวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ.2550 หากพิจารณาเงินบริจาคของการเลือกตั้งปี พ.ศ.2550 พบว่า พรรคได้รับเงินบริจาค 54.5 ล้านบาท จากผู้บริจาคเพียง 18 ราย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการบริจาคส่วนตัวและในนามของเจ้าของกลุ่มธุรกิจ โดยผู้บริจากรายใหญ่ ได้แก่ กลุ่มไบเทค บริจาคในนามบุคคลทั้งหมด 15 ล้านบาทจากผู้บริหาร 2 คน เช่นเดียวกับกลุ่มเตชะไพบูลย์ ที่มีนายวิรุฬ เตชะไพบูลย์ ผู้สมัครของพรรคบริจาคส่วนตัว 10 ล้านบาท เมื่อพิจารณากลุ่มธุรกิจอื่นๆ ธุรกิจผลิตภัณฑฺ์โลหะในกลุ่มพรพิไลลักษณะบริจาค 5 ล้านบาท กลุ่มจีเอสทีลซึ่งเป็นกลุ่มที่บริจาคให้หลายพรรคก็บริจาคให้พรรคพลังประชาชนด้วยเช่นกัน โดยให้บริษัทลูกบริจาคทั้งหมด 2 ล้านบาท ส่วนกลุ่มธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในเครือเซ็นทรัลของตระกูล จิราธิวัฒน์ บริจาคทั้งหมด 2 ล้านบาท นอกจากนี้ ยังพบว่า ในจำนวนผู้บริจาคทั้งหมด 18 ราย มีถึง 4 รายที่มีความสัมพันธ์กันในฐานะคนในครอบครัว

## 6. พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา

พรรครวมใจไทยชาติพัฒนาเป็นพรรคเกิดใหม่หลังการปฏิรูปการเมือง พ.ศ.2550 แต่สมาชิกพรรคส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองกลุ่มเดิมที่เคยสังกัดพรรคชาติพัฒนา เช่น กลุ่มลิปตพัลลภ กลุ่มภัทรประสิทธิ์ ในปี พ.ศ.2550 พรรคได้รับบริจาค 8 ล้านบาทจากผู้บริจาค 7 ราย โดยมีกลุ่มจีเอสทีล และเครือวัชมน ฟู้ด ธุรกิจส่งออกผลไม้ เป็นนายทุนพรรค แต่หลังจากการเลือกตั้งและพรรคเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสมกับพรรคประชาธิปัตย์ ในช่วงปี พ.ศ.2551-2552 พบว่า เงินบริจาคของพรรคเพิ่มขึ้นมาก โดยได้รับบริจาคทั้งหมด 39.5 ล้านบาท ซึ่งเงินบริจาคมกกว่า 23 ล้านบาทมาจากกลุ่มภัทรประสิทธิ์ผ่านการบริจาคจากคนในครอบครัวคนละหลายครั้ง ส่วนผู้บริจาคอื่น กลุ่มธุรกิจใช้วิธีการบริจาคเงินผ่านผู้บริหาร โดยกลุ่มธุรกิจผลไม้อย่างกลุ่มตลาดสี่มุมเมืองและตลาดไท สนับสนุนเงินแก่พรรครวมแล้วกว่า 10 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ.2553 พรรครวมใจไทยชาติพัฒนาได้เปลี่ยนชื่อพรรคเป็นพรรครวมชาติพัฒนาและได้รับบริจาคเพียง 2.7 ล้านบาท ซึ่งจำนวนเงินทั้งหมดมาจากการบริจาคของ

บริษัท 3 แห่ง ได้แก่ บจ.ซีพีเอ็ม แคปปิตอล, บจ. ปี สมาร์ท อินเตอร์ จำกัด และ บจ.เมอริทซ์ พับบลิชิตี โดยเฉพาะรายหลังสุดพบว่าบริจาคมามากกว่า 2 ล้านบาทในช่วงที่มีการเลือกตั้งและผู้ถือหุ้นใหญ่ของบริษัทยังบริจาคมให้พรรคในนามส่วนตัวด้วย

### การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2554

ตารางที่ 44 เงินบริจาคพรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2554

พรรคการเมือง	ครั้ง	จำนวนเงิน (ล้านบาท)
ประชาธิปัตย์	44	787
เพื่อไทย	19	135.5
ภูมิใจไทย	12	258
ชาติไทยพัฒนา	12	34
กิจสังคม	15	21
รวมชาติพัฒนา	17	70
รักษสันติ	12	17
รักประเทศไทย	19	10
พลังชล	2	23
มาตุภูมิ	1	4
อื่นๆ	60	5.5
<b>รวม</b>	<b>213</b>	<b>1,365</b>

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง, บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมืองปี พ.ศ.2554 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2554).

ตารางที่ 45 รายชื่อผู้บริจาคสูงสุดของไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2554 (ล้านบาท)

รายชื่อ	ครั้ง	จำนวนเงิน	พรรคการเมือง
นางโสภา วงศ์ประเสริฐผล	1	10	ประชาธิปัตย์
นายชัยยุทธ ศรีวิกรณ์	1	10	ประชาธิปัตย์
นายยศชนัน วงศ์สวัสดิ์	1	10	เพื่อไทย
นางสาวชยาภา วงศ์สวัสดิ์	1	10	เพื่อไทย
นางสาวเสาวนีย์ จิระวุฒิกุล	1	10	เพื่อไทย
นายเมธี เอื้ออภิญญากุล	1	10	เพื่อไทย
นายประจักษ์ อัครพลังพรหม	1	10	เพื่อไทย
นายรวีวรรณ ว่องไว	1	10	เพื่อไทย
บจ.ภูมิใจไทย ซีเมนต์	1	10	ภูมิใจไทย
บจ.สินแร่เมืองไทย	1	10	ภูมิใจไทย
นายสังวร ลิปตพัลลภ	1	10	รวมชาติพัฒนา
นางจรัสพิมพ์ ลิปตพัลลภ	1	10	รวมชาติพัฒนา

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง, **บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมืองปี พ.ศ.2554** (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2554).

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## 1. พรรคประชาธิปัตย์

พรรคประชาธิปัตย์ยังคงได้รับบริจาคสูงสุดรวมทั้งสิ้น 787 ล้านบาท ซึ่งมากกว่าครึ่งหนึ่งของทุกพรรครวมกันในปีดังกล่าว เมื่อพิจารณาข้อมูล บุคคลธรรมดาที่บริจาคเงินสูงสุดตามเขตเงินบริจาค 10 ล้านบาท มี 2 คน ได้แก่ นางโสภา วงศ์ประเสริฐผล นักธุรกิจชื่อดังของ จ.สมุทรสาคร และ นายชัยยุทธ ศรีวิกรณ์ ด้านสัดส่วนผู้บริจาค พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคที่มีจำนวนผู้บริจาคมากกว่า 1 ล้านบาทมากที่สุดทั้งหมด 300 คน โดยแบ่งเป็นผู้บริจาคเงินระหว่าง 1-5 ล้านบาท 284 คน และผู้บริจาคระหว่าง 5-9 ล้านบาท 20 คน มากกว่าจำนวนผู้บริจาคที่บริจาคเกินกว่า 1 ล้านบาทของทุก

พรรครวมกัน<sup>14</sup> จากการประมวลแหล่งเงินบริจาคในปีดังกล่าว พบว่า กลุ่มธุรกิจหลักที่สนับสนุนเงิน  
 แยกแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

(1) กลุ่มธุรกิจก่อสร้าง โดยส่วนใหญ่ยังคงเป็นกลุ่มธุรกิจก่อสร้างกลุ่มเดิมที่สนับสนุนให้พรรค  
 มาตลอด เช่น กลุ่มเสริมสวงนก่อสร้าง สีแสงการโยธา กลุ่มอิตาเลียนไทย กลุ่ม ข.การช่าง กลุ่มวิจิตร  
 ภัณฑ์ก่อสร้างที่ใกล้ชิดกับกลุ่มลิปตพัลลภ กลุ่มสระหลวงก่อสร้าง กลุ่มสามประสิทธิ์ กลุ่มเนาวรัตน์  
 พัฒนาการ เป็นต้น บริษัทเหล่านี้ได้ใช้วิธีให้บริจาคลูกหลายบริษัทสนับสนุนเงินให้แก่พรรค และเมื่อ  
 ตรวจสอบพบว่า กลุ่มบริษัทก่อสร้างทั้งหมดต่างเป็นคู่สัญญาในสัมปทานโครงการของรัฐหลายแห่ง

(2) กลุ่มธุรกิจสื่อสารและโทรคมนาคม โดยมีกลุ่มหลักๆ ได้แก่ กลุ่มยูคอมของตระกูลเบญจ  
 รงค์กุล, กลุ่มสามารถ คอร์ปอเรชั่น, กลุ่มคอมมี (Commy), กลุ่ม SVOA, กลุ่ม AIS เป็นต้น

(3) กลุ่มธุรกิจสินค้าอุปโภค/บริโภค พบว่า กลุ่มธุรกิจน้ำตาลมิตรผลใช้วิธีให้บริษัทลูกหลาย  
 บริษัทกระจายการบริจาครวมแล้วกว่า 30 ล้านบาท กลุ่มบุญรอดบริวเวอรี่ ใช้วิธีให้คนในครอบครัว  
 บริจาคแก่พรรค ความน่าสนใจอยู่ที่การบริจาคของกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ (CP Groups) บริจาคผ่าน  
 บริษัทในเครือทั้งหมด 20 แห่งเฉลี่ยบริษัทละ 2.5 ล้านบาท รวมเงินบริจาคจำนวน 45 ล้านบาท  
 เช่นเดียวกับกลุ่มบริษัทในเครือไทยเบฟเวอเรจ (เปียร์ซ่า) ของเจ้าสัวเจริญ ศิริวัฒนภักดี ใช้บริษัทใน  
 เครือมากถึง 17 แห่งบริจาคเงินให้แก่พรรคมากถึง 50 ล้านบาท โดยหลายบริษัทในเครือมีบริษัทไทย  
 เบฟเวอเรจถือหุ้นเต็มและมีความเชื่อมโยงกันระหว่างกรรมการและผู้ถือหุ้นของแต่ละบริษัทย่อย ใน  
 ลักษณะที่เป็นกรรมการและผู้ถือหุ้นของบริษัทหนึ่งและเป็นกรรมการหรือถือหุ้นบริษัทอื่นในเครือ  
 เดียวกันด้วย นอกจากนี้ ยังพบว่า บางบริษัทเพิ่งจดทะเบียนได้ไม่นานด้วยทุนจดทะเบียนไม่มากแต่  
 กลับบริจาคเงินให้แก่พรรคในจำนวนมาก เช่น บริษัทบริษัท ออล อิน มายด์ 1 จำกัด ในเครือไทยเบฟ  
 เวอเรจ จดทะเบียนในวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ.2553 ด้วยทุนเพียง 1 แสนบาท แต่กลับบริจาคเงินใน  
 เดือนเมษายนของปีถัดมาด้วยจำนวน 4 ล้านบาท<sup>15</sup> นอกจากนี้ ยังมีการบริจาคในลักษณะที่ผู้บริจาค  
 เลิกกิจการไปแล้วแต่กลับบริจาคเงินให้แก่พรรคเกินกว่า 1 ล้านบาท

(4) กลุ่มธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ พบว่า เครือออมตะนคร ของนายวิกรม กรมดิษฐ์ ใช้บริษัทใน  
 เครือหลายแห่งบริจาคให้พรรคหลายครั้งมากกว่า 10 ล้านบาท ส่วนกลุ่มอสังหาริมทรัพย์อื่นๆ เช่น  
 พกษาเรียลเอสเตท, กลุ่มพร็อพเพอร์ตี้โพเพ็ค, กลุ่มศุภาลัย, กลุ่มแลนด์แอนด์เฮาส์ของตระกูลอัศว

<sup>14</sup> ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ตารางในภาคผนวก ก

<sup>15</sup> ผู้จัดการออนไลน์, "เปิดสายสัมพันธ์ "ทุนน้ำเมา" คู่กันชัดๆ ใครลงขันใครนุ?, 13 กรกฎาคม 2555, สืบค้น  
 เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2560, <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9550000085996>.

โพคิน, กลุ่มมหากิจศิริ, กลุ่มไทยซัมมิทของตระกูลจิ่งรุ่งเรืองกิจ ทั้งหมดเคยสนับสนุนพรรคไทยรักไทย ในปี พ.ศ.2544 ก็หันมาสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ในการเลือกตั้งครั้งนี้

## 2. พรรคเพื่อไทย

ในช่วงปี พ.ศ.2552-2553 พรรคเพื่อไทยได้รับบริจาคทั้งหมด 51.5 ล้านบาท โดยกลุ่มผู้บริจาคหลักของพรรคเพื่อไทยมี 4 กลุ่มสำคัญ ได้แก่ กลุ่มของนายพิชัย นริพทะพันธุ์ซึ่งเป็นผู้บริหารพรรคและผู้บริหารกลุ่มธุรกิจส่งออกจิวเวอรี่ บริจาคในนามส่วนตัวหลายครั้งกว่า 13 ล้านบาท เช่นเดียวกับกลุ่มนายวรรัตน์ เอื้ออภิญญกุล แกนนำพรรค บริจาคทั้งหมด 7 ล้านบาท ในด้านผู้บริจาคที่เป็นกลุ่มธุรกิจ บริษัทเฉลิมโลก กลุ่มธุรกิจเครื่องตีสุราของนายนายวิรุฬ เตชะไพบูลย์ บริจาคให้แก่พรรค 3 ล้านบาท เช่นเดียวกับกลุ่มธุรกิจก่อสร้างอย่างซีวิลเอนจิเนียริง ที่ใกล้ชิดกับกลุ่มวังน้ำเย็นของนายเสนาะ เทียนทอง บริจาคทั้งสิ้น 5 ล้านบาท นอกจากนี้ ในปี พ.ศ.2552 ที่มีเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองของกลุ่ม นปช. แกนนำหลายคนของ นปช.บริจาคให้พรรคกว่า 2 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสนใจอยู่ที่การบริจาคเงินของเครือข่ายเพื่อนคุณหญิงพจมาน ณ ป้อมเพ็ชร ที่ระดมเงินสนับสนุนพรรคในปี พ.ศ.2552 กว่า 17 ล้านบาท คิดเป็นครึ่งหนึ่งของเงินทั้งหมดที่ได้รับบริจาคในปีนั้น โดยหนึ่งในผู้บริจาดดังกล่าว คือ นางพนิดา ปัญญาบุตร เป็นบุคคลในกลุ่มคนใกล้ชิดและคนรับใช้ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในคดีชุกหุนช่วงปี 2543-2544<sup>16</sup>

ในปี พ.ศ.2554 พบว่า พรรคเพื่อไทยได้รับบริจาคเป็นอันดับสองรองจากพรรคประชาธิปัตย์ โดยได้รับบริจาค 135.5 ล้านบาท หากพิจารณาผู้บริจาคที่บริจาคเกิน 1 ล้านบาท พรรคเพื่อไทยเป็นพรรคที่มีผู้บริจาคสูงสุดตามเขตตามเขตมากที่สุดถึง 6 คน โดยผู้บริจาคคนสำคัญหลายคนอยู่ในกลุ่มวังบัวบานของนางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ เช่น นายศษนัน วงศ์สวัสดิ์และนางสาวชยาภา วงศ์สวัสดิ์ บุตรของนางเยาวภา, นายเมธี เอื้ออภิญญกุล ผู้บริหารกลุ่มบ้านปู ธุรกิจเหมืองแร่ในภาคเหนือ นอกจากนี้ ยังพบว่านางดวงสุดา นิยมลรัตน์ ซึ่งเป็นภรรยาของนายเกษม นิยมลรัตน์ คนสนิทของนางเยาวภา นั้น บริจาคทั้งหมด 5 ล้านบาท และได้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์เมื่อมีการตรวจสอบจำนวนทรัพย์สินของเกษม นิยมลรัตน์ ที่ยื่นต่อ ปปช. หลังรับตำแหน่งทางการเมืองในปีถัดมา พบว่า ทั้งสอง

<sup>16</sup> ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, "กลุ่มทุนใหญ่ควักบริจาค ปชป. 43 ล้าน พรรคเพื่อไทย" คนใกล้ชิดทักษิณลงขัน 4 ล้าน," 22 กรกฎาคม 2552, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2559  
[http://m.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1248252454](http://m.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1248252454).



คนมีทรัพย์สินรวมกันไม่ถึง 1 ล้านบาท กลายเป็นประเด็นโจมตีว่าเงินที่นำมาบริจาคให้พรรคมาจากแหล่งใด<sup>17</sup>

อย่างไรก็ตาม ยังมีผู้บริจาครายใหญ่คนอื่นๆอีก เช่น นายประจักษ์ อัครพลังพรหม จากกลุ่มไทยอิกวิพเมนต์ กลุ่มธุรกิจอุปโภคบริโภค นางรวีวรรณ ว่องไว เจ้าของธุรกิจระวีวารี่ รีสอร์ทแอนด์สปา ในเชียงใหม่ เช่นเดียวกับกลุ่มวิสาหกิจที่บริจาคผ่านบริษัท กรุงเทพ หรือเพอร์ตีส์ ที่คนในครอบครัวถือหุ้นใหญ่ จำนวนกว่า 10 ล้านบาท และบริษัทฮาวคัม สตูดิโอ ซึ่งเป็นบริษัทของนายพานทองแท้ ชินวัตร ได้บริจาคให้พรรคทั้งหมด 3.5 ล้านบาท นอกจากนี้ ภาพรวมของผู้บริจาครายอื่นส่วนใหญ่นั้นอยู่ในกลุ่มธุรกิจสื่อสารและโทรคมนาคม เช่น กลุ่มบริษัท SVOA ของตระกูลอิงคเนศ, กลุ่มธุรกิจสื่อสารในเครือ AR (แอดวานซ์ รีเสิร์ท) เป็นต้น

### 3. พรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน

ก่อนการเลือกตั้งปี พ.ศ.2554 พรรครวมชาติพัฒนาได้เปลี่ยนชื่อพรรคโดยควบรวมกับพรรคเพื่อแผ่นดิน กลุ่มสมาชิกพรรคเพื่อแผ่นดินเดิมจึงได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรครวมชาติพัฒนา และใช้ชื่อพรรคใหม่ว่า พรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน ในขณะที่กลุ่มภัทรประสิทธิ์ซึ่งเป็นแกนนำสำคัญของพรรคได้ย้ายไปอยู่พรรคชาติไทยพัฒนาของนายบรรหาร อย่างไรก็ตาม พรรคเปลี่ยนชื่ออีกครั้งเป็นพรรคชาติพัฒนา และจากข้อมูลเงินบริจาคของพรรคในช่วงการเลือกตั้ง พบว่า พรรคได้รับบริจาค 70 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการบริจาคหลังการควบรวมกับพรรคเพื่อแผ่นดิน เมื่อพิจารณารายละเอียดพบว่า ก่อนการเลือกตั้งกลุ่มธุรกิจหลักที่สนับสนุนพรรค ได้แก่ กลุ่มธุรกิจน้ำตาลหลายกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มสหไทยรุ่งเรือง (ลินซ์) บริจาคผ่านบริษัทในเครือถึง 7 บริษัท เฉลี่ยบริษัทละ 2 แสนบาท เช่นเดียวกับกลุ่มน้ำตาลขอนแก่น กระจายการบริจาคผ่านบริษัท 5 แห่ง เป็นต้น และยังพบว่า กลุ่มอมตะนคร ของตระกูลกรมดิษฐ์ บริจาคให้พรรคหลายครั้งกว่า 3 ล้านบาท นอกจากนี้ ธุรกิจอื่นๆที่บริจาคมามากกว่า 1 ล้านบาท เช่น กลุ่มอุทัยโปรดิวส์ กลุ่มฟอรัท (อุปกรณ์ดิจิทัล) กลุ่มนามยงค์ (ทำเทียบเรือส่งออก) กลุ่มอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ไทย กลุ่ม Syntec กลุ่มไทยซัมมิท บริจาคในนามนิติบุคคลและบุคคลธรรมดา ข้อมูลที่น่าสนใจ คือ ก่อนการเลือกตั้ง 1 เดือน พบว่า กลุ่มลิปตพัลลภ

<sup>17</sup> อิศรานิวส์, "เมื่อยอดีต.ส.ลูกน้อง"แจ้แดง"ไหล่บริจาคเพื่อไทย 5 ล้าน แจ้งป.ป.ช.มีเงิน 4 แสน," 18 เมษายน 2556, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2559, [https://www.isranews.org/main-investigative/20650-เมื่อยอดีต.ส.ลูกน้อง"แจ้แดง"ไหล่บริจาคเพื่อไทย-5-ล้าน-แจ้งป-ป-ช-มีเงิน-4-แสน-sp-1982434268.html](https://www.isranews.org/main-investigative/20650-เมื่อยอดีต.ส.ลูกน้อง).

บริจาคเงินให้พรรคทั้งในนามบุคคลจากคนในครอบครัวและบริษัททั้งสิ้น 21 ล้านบาท เช่นเดียวกับ นายอร่ามอาชววัต โลวีระ สมาชิกพรรคบริจาคทั้งสิ้น 5 ล้านบาท

#### 4. พรรคชาติไทยพัฒนา

หลังมีคำสั่งยุบพรรคชาติไทยในปี พ.ศ.2551 สมาชิกพรรคได้ย้ายไปสังกัดพรรคชาติพัฒนาซึ่ง มีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นหัวหน้าพรรค ส่วนการระดมทุนของพรรค พบว่า กลุ่มผู้บริจาคหลักยังคง เป็นกลุ่มเดิมกับที่เคยบริจาคให้กับพรรคชาติไทย ในช่วงปี พ.ศ.2552-2553 พรรคได้รับเงินบริจาค 10 ล้านบาท ซึ่ง 5 ล้านบาทมาจากนายบรรหาร ส่วนที่เหลือมาจากการบริจาคของกลุ่มธุรกิจก่อสร้างใน จังหวัดสุพรรณบุรี โดยบริจาคทั้งในนามบริษัทและส่วนบุคคล

อย่างไรก็ตาม การระดมทุนของพรรคก่อนการเลือกตั้งปี พ.ศ.2554 พรรคได้เงินบริจาค ทั้งหมด 33.5 ล้านบาท โดยมีแหล่งที่มาจากกลุ่มทุนสำคัญ 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มธุรกิจก่อสร้าง ได้รับ บริจาคทั้งหมด 15 ล้านบาท คิดเป็นเกือบครึ่งหนึ่งของเงินบริจาคทั้งหมดของพรรค กลุ่มสำคัญ ได้แก่ กลุ่ม ช.การช่าง กลุ่มอิตาเลียนไทย กลุ่มวิจิตรภัณฑ์ก่อสร้าง กลุ่มซิโน-ไทย กลุ่มสามประสิทธิ์ กลุ่มปิ่น รังษี กลุ่ม CEC (ซีวิล เอ็นจิเนียริ่ง) เป็นต้น ซึ่งผู้บริจาคทั้งหมดต่างบริจาคมากกว่า 1 ล้านบาททั้งใน นามของบริษัทและส่วนบุคคล (2) กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ (CP) จากข้อมูลพบว่า นับเป็นครั้งแรกที่กลุ่ม ธุรกิจอาหารในเครือเจริญโภคภัณฑ์ ให้การสนับสนุนแก่พรรคชาติไทยพัฒนานับตั้งแต่พรรคชาติไทย โดยในเดือนเมษายน พรรคได้รับเงิน 13.5 ล้านบาท โดยเป็นการบริจาคจากกลุ่มบริษัทในเครือเจริญ โภคภัณฑ์ถึง 6 บริษัท รวมเป็นเงิน 11 ล้านบาท (3) กลุ่มภัทรประสิทธิ์ หลังจากที่นายประดิษฐ์ ภัทร ประสิทธิ์ ได้ย้ายจากพรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดินเข้าสู่พรรคชาติไทยพัฒนา พบว่า กลุ่มได้กลายเป็น อีกหนึ่งนายทุนหลักของพรรคที่บริจาคให้แก่พรรคจำนวนมาก จากข้อมูลพบว่า ในเดือนกรกฎาคมซึ่ง มีการเลือกตั้งทั่วไป พรรคชาติไทยพัฒนาได้รับเงินบริจาค 25 ล้านบาทโดย 21.5 ล้านบาท มาจาก การบริจาคส่วนบุคคลของเครือญาติและบริษัทของครอบครัวนายประดิษฐ์ ภัทรประสิทธิ์

#### 5. พรรคภูมิใจไทย

พรรคภูมิใจไทยเป็นพรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ในปลายปี พ.ศ.2551 โดยสมาชิกส่วนใหญ่ นั้นรู้จักกันกันในนามของ กลุ่มเพื่อนเนวิน ซึ่งเป็นอดีตกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทยและพรรคพลัง ประชาชน และกลุ่มสมาชิกเก่าของพรรคสมัครสมาชิกไปโดย หลังจากก่อตั้งพรรค ในช่วงปี พ.ศ.2552-2553 พรรคสามารถระดมเงินได้ถึง 55 ล้านบาท และเมื่อพิจารณาจากกลุ่มผู้บริจาคพบว่า มีจำนวนผู้

บริจาคมากกว่า 2 ล้านบาทมากถึง 14 คน และผู้บริจาคมุ่ดงกล่าวไม่เป็นที่รู้จักในทางการเมืองมากนัก นอกเหนือจากการสนับสนุนของ บจ.เชียงใหม่ คอนสตรัคชั่น ซึ่งบริษัทรับเหมาก่อสร้างของนายคะแนน บุญสุภา พ่อตาของนายเนวิน ชิดชอบ นอกจากนี้ผู้บริจาคมุ่ดงสำคัญยังได้แก่ นางสนองนุช ชายวีรกุล ภรรยาของนายอนุทิน ชาญวีรกุล ซึ่งเป็นกรรมการบริหารของพรรคด้วย

อย่างไรก็ตาม ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2554 พบว่า พรรคภูมิใจไทยสามารถระดมเงินบริจาคได้ถึง 258 ล้านบาท โดยเงินบริจาคเกือบทั้งหมด คือ 242 ล้านบาทเกิดขึ้นในช่วง 2 เดือนก่อนการเลือกตั้งเท่านั้น เมื่อพิจารณารายละเอียด ในเดือนพฤษภาคมของปีดังกล่าว พรรคได้รับเงินบริจาค 134 ล้านบาท กลุ่มธุรกิจหลักที่ให้เงินสนับสนุน ได้แก่ (1) กลุ่มธุรกิจการสื่อสารโทรคมนาคมอย่างเครือข่ายมือถือ คอร์ปอเรชั่น ให้บริษัทลูกที่ตนเองถือหุ้นใหญ่ทั้งหมด 4 บริษัท บริจาคมุ่ดงกันถึง 7.5 ล้านบาท โดยที่บริษัททั้ง 4 แห่งมีผู้ถือหุ้นเกี่ยวโยงกัน นอกจากนี้ กลุ่มธุรกิจสื่อสารในเครือยูคอมที่เป็นนายทุนใหญ่ของพรรคประชาธิปัตย์ก็ให้เงินสนับสนุนทั้งในนามส่วนตัวและบริษัทกว่า 5 ล้านบาท เช่นเดียวกับกลุ่มลือคชเล็ค กลุ่มบริษัทสื่อสารอย่างกลุ่มไออาร์ซีพี กลุ่มทีทีโอ (ไทยทรานสมิซชั่น) ทำให้พรรคได้เงินรับเงินบริจาคจากกลุ่มธุรกิจสื่อสารโทรคมนาคมมากถึง 37 ล้านบาท (2) กลุ่มธุรกิจก่อสร้าง พบว่าเป็นแหล่งเงินบริจาคที่ใหญ่ที่สุดของพรรค โดยได้รับเงินจากกลุ่มธุรกิจประเภทนี้กว่า 72 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นครึ่งหนึ่งของเงินบริจาคทั้งหมด ผู้บริจาคมุ่ดงใหญ่ ได้แก่ กลุ่มอิตาเลียนไทย บริจาคมุ่ดงผ่านบริษัทในเครือตัวเอง 4 แห่ง จำนวน 35 ล้านบาท โดยมี 2 บริษัทบริจาคมุ่ดงตามเพดานสูงสุด 10 ล้านบาท กลุ่ม ไฮสตีล ในเครือ ช.การช่าง 18 ล้านบาท กลุ่ม เอสซีบีพี (สยามคอนกรีต) 5 ล้านบาท กลุ่มบีทีแอสตีล 5 ล้านบาท กลุ่มเวสต์แก๊ส สนับสนุน 6 ล้านบาท ก่อนการเลือกตั้ง 1 เดือน พรรคภูมิใจไทยยังระดมเงินบริจาคได้ต่อเนื่อง โดยได้เงินกว่า 108 ล้านบาท ซึ่งกลุ่มผู้หลักได้แก่ กลุ่มธุรกิจผลิตภัณ์ปรุงอาหารอย่างกลุ่มไทยเทพรส (ภูเขาทอง) สนับสนุนผ่านผู้บริหารกว่า 8 ล้านบาท กลุ่มเวสเทิร์น พร็อพเพอร์ตี้ 5 ล้านบาท บริษัทในเครือ ช.การช่าง ยังคงบริจาคมุ่ดงถึง 9 ล้านบาท กลุ่มธุรกิจพลังงานปิโตรเลียมอย่างกลุ่มอีเกิล 5 ล้านบาท และยังพบว่ากลุ่มธุรกิจนำเข้ารถยนต์อย่างกลุ่ม เบนซ์ บีเคเค ได้บริจาคมุ่ดงทั้งในนามบริษัทและเจ้าของถึง 7 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม กลุ่มธุรกิจก่อสร้างอย่างกลุ่มสามประสิทธิ์ที่เป็นกลุ่มทุนหลักของพรรคประชาธิปัตย์ยังบริจาคมุ่ดงให้พรรคภูมิใจไทยด้วยเช่นกันถึง 5 ล้านบาท เช่นเดียวกับกลุ่มอามา มารีน และกลุ่มปื้มน้ำมัน PT ของตระกูลรัชกิจประการซึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรค สนับสนุนพรรคกว่า 15 ล้านบาท หลังการเลือกตั้งปี พ.ศ.2554 พบว่า พรรคเข้าร่วมเป็นฝ่ายค้านกับพรรคประชาธิปัตย์ และรับบริจาคมุ่ดง 11.5 ล้านบาท โดยมาจากผู้บริจาคมุ่ดงใหญ่ 3 กลุ่ม คือ บริษัทของครอบครัวนายเนวิน ชิดชอบ กลุ่มซิโน-ไทย ของตระกูลชาญวีรกุล และกลุ่มรัชกิจประการ ต่อมาในปี พ.ศ.2556 พบว่าบริษัทอาร์.ที.ออดี จำกัด บริจาคมุ่ดง 6.5 ล้านบาท แต่บริษัทดังกล่าวเพิ่งจดทะเบียนในเดือนเมษายน พ.ศ.

2555 โดยมีทุนจดทะเบียนเพียง 1 ล้านบาท แต่แจ้งผลประกอบการในปีนั้นว่ามีรายได้ กว่า 72 ล้านบาท และบริษัทได้กำไรสุทธิเพียง 2 แสนบาท

### การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2557

ตารางที่ 46 เงินบริจาคพรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2557 (ล้านบาท)

พรรคการเมือง	ครั้ง	จำนวนเงิน
ประชาธิปัตย์	42	63
เพื่อไทย	11	42
ภูมิใจไทย	7	17
ชาติไทยพัฒนา	7	13
ชาติพัฒนา	14	6
พัฒนาคุณภาพชีวิต	3	3.5
พลังชล	8	2.5
ทวงคืนผืนป่า	6	2.5
มาตุภูมิ	18	2.5
พลังสหกรณ์	17	2.5
เพื่อธรรม	1	1
อื่นๆ	54	6
<b>รวม</b>	<b>188</b>	<b>161.5</b>

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง, บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมืองปี พ.ศ.2556. (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2556).

ตารางที่ 47 รายชื่อผู้บริจาคสูงสุดของไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2557 (ล้านบาท)

รายชื่อ	ครั้ง	จำนวนเงิน	พรรคการเมือง
นางจรรยา สว่างจิตร์	1	10	เพื่อไทย
บจ.โอเอไอ ลีสซิ่ง	1	9	เพื่อไทย
นายอนุทิน ชาญวีรกูล	2	9	ภูมิใจไทย
นายบรรหาร ศิลปอาชา	3	8.5	ชาติไทยพัฒนา
นายชวลิต มโนวิลาส	1	7	ประชาธิปัตย์
นายศุภชัย อุ่นจินตามณี	1	5	ประชาธิปัตย์
นายโสภณ อัครศรีวรรณันท์	1	5	ประชาธิปัตย์
นายอนันต์ อัครโกคิน	1	5	เพื่อไทย
หจก.บุรีรัมย์พนาสิทธิ์	1	4	ภูมิใจไทย
นายวิระวัฒน์ เลิศวณิชพิศาล	2	3.5	ประชาธิปัตย์

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง, **บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมืองปี พ.ศ.2556**. (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2556).

ก่อนการเลือกตั้งปี พ.ศ.2557 พรรคการเมืองไทยระดมเงินบริจาคได้ทั้งหมด 161.5 ล้านบาท โดยพรรคประชาธิปัตย์ระดมเงินได้มากที่สุด จำนวน 63 ล้านบาท จากการบริจาคทั้งหมด 42 ครั้ง ซึ่งส่วนใหญ่ ผู้บริจาคให้การสนับสนุนพรรคในช่วง 1-5 ล้านบาทมากที่สุดและไม่มีผู้บริจาคที่ให้เงินสูงสุดตามเขตตามบริจาค 10 ล้านบาท<sup>18</sup> โดยมักเป็นการบริจาคให้แก่พรรคในนามบุคคลธรรมดา ในขณะที่พรรคเพื่อไทยได้รับบริจาค 42 ล้านบาท ผู้บริจาคให้เงินแก่พรรคในช่วง 5-9 ล้านบาทมากที่สุดและมีผู้บริจาคที่ให้เงินสูงสุดตามเขตตามบริจาค 1 คน ได้แก่ นางจรรยา สว่างจิตร์ นักธุรกิจซึ่งเป็นนายทุนพรรค บริจาคในเดือนมกราคม พ.ศ.2556 และบริจาคอีกครั้ง 10 ล้านบาทในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นเดือนที่มีการเลือกตั้ง ส่วนบุคคลอื่นๆพบว่า กลุ่มไบฮอกและกลุ่มแลนด์แอนด์เฮาส์ บริจาครวมกัน 7 ล้านบาท ในด้านนิติบุคคล พบว่า มีกลุ่มธุรกิจรายใหญ่หลายกลุ่มให้การสนับสนุนพรรค เช่น กลุ่มบริษัทในเครือสามารถ คอร์ปอเรชั่น ใช้บริษัทในเครือถึง 5 แห่ง บริจาคเงินให้แก่

<sup>18</sup> ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ตารางในภาคผนวก ก

พรรคไทยรักไทยรวมแล้ว 10 ล้านบาท และพบว่าบริษัท โอ เอ โอ ลิสซิ่ง ซึ่งเป็นบริษัทเช่ารถยนต์ของนางสาวพินทองทา ชินวัตร บุตรสาวของ ดร.ทักษิณ ชินวัตร บริจาคเงินให้แก่พรรค 1 ครั้งก่อนการเลือกตั้งสองเดือน จำนวน 9.1 ล้านบาท ดังนั้น เงินบริจาคที่พรรคได้รับ 30 ล้านบาทจากเงินบริจาคทั้งหมด มาจากผู้บริจาคเพียง 3 รายเท่านั้น ด้านพรรคชาติไทยพัฒนายังคงได้รับเงินบริจาคจากกลุ่มผู้บริจาคเดิมโดยเงินมากกว่าครึ่งหนึ่งที่พรรคได้รับมาจากการบริจาคของนายบรรหาร ศิลปอาชา และกลุ่มธุรกิจก่อสร้างในจังหวัดสุพรรณบุรี ส่วนพรรคภูมิใจไทย เป็นพรรคที่ได้รับบริจาคทั้งหมด 17 ล้านบาทจากผู้บริจาคเพียง 7 คน โดยครึ่งหนึ่งของเงินมาจากนายอนุทิน ชาญวีรกูล ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรค ด้านพรรคอื่นๆ เช่น พรรคมาตุภูมิ ได้รับเงินบริจาคเกือบทั้งหมดจากกลุ่มพันธมิตรผ่านการบริจาครายบุคคลหลายครั้ง เช่นเดียวกับพรรคพลังชลได้รับเงินจากตระกูลคุณปลื้ม เป็นต้น

#### **บทวิเคราะห์ : การบังคับใช้มาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองไทยใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2550**

หลังจากการปฏิรูปการเมืองในปี พ.ศ.2550 ได้มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2550 ขึ้นแทนกฎหมายพรรคการเมืองฉบับเดิม และมีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 3 ครั้ง โดยสรุปจะพบว่าแม้ว่าไทยจะกำหนดเพดานบริจาคขึ้นในการปฏิรูปครั้งนี้ แต่ยังคงประสบกับปัญหาการควบคุมเงินบริจาคอยู่ แต่ลักษณะของปัญหาแตกต่างจากปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างปี พ.ศ.2541-2549 ที่มีลักษณะเป็นการบริจาคอย่างไม่จำกัด เปลี่ยนเป็นปัญหาในลักษณะของผู้บริจาคที่เป็นกลุ่มธุรกิจใช้บริษัทในเครือกระจายการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง รวมถึงการบริจาคในนามผู้ถือหุ้น นอกจากนี้ยังพบว่า มีบางบริษัทเพิ่งจดทะเบียนการค้าได้ไม่นานแต่กลับบริจาคเงินจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบเพิ่มเติม คือ รูปแบบของการบริจาคเงินในช่วงหลังปี พ.ศ. 2550 เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยผู้บริจาคมักเลือกบริจาคให้หลายพรรคการเมืองมากกว่าการบริจาคให้พรรคเดียวเหมือนในช่วงปี พ.ศ.2540-2549 และเป็นการตอกย้ำว่าไทยไม่ประสบความสำเร็จกับการแก้ไขปัญหากลุ่มทุนครอบงำพรรคการเมือง

## 6.2 ผลลัพธ์และปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายของญี่ปุ่น

### 6.2.1 ผลการบังคับใช้กฎหมายเงินทุนทางการเมืองของญี่ปุ่นในปี ค.ศ.1994 และแก้ไขเพิ่มเติม

#### 6.2.1.1 รายได้ของพรรคการเมืองในญี่ปุ่น

ตารางที่ 48 รายได้พรรค NKP ในการเลือกตั้งช่วง ค.ศ.2003-2014 (ล้านบาท)

ประเภทรายได้	ปี 2003	ปี 2005	ปี 2009	ปี 2012	ปี 2014
รายได้รวม	25,000	24,222	22,648	19,184	19,271
ค่าสมาชิกพรรค	1,305	1,265	1,279	1,285	1,277
การขายสื่อสิ่งพิมพ์	11,626	9,585	8,683	9,419	8,554
รายได้จากสาขาพรรค	830	1,524	261	237	150
เงินบริจาค	204.5	201	209	205	23

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications, “Election and Political Funds,” accessed May 5, 2016, [http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/data\\_seiji/index.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/data_seiji/index.html).

ตารางที่ 49 รายได้ของพรรค LDP ในการเลือกตั้งช่วง ค.ศ.2003-2014 (ล้านบาท)

ประเภทรายได้	ปี 2003	ปี 2005	ปี 2009	ปี 2012	ปี 2014
รายได้รวม	33,559	27,793	31,275	18,263	25,890
ค่าสมาชิกพรรค	1,216	1,030	845	609	803
การขายสื่อสิ่งพิมพ์	765	566	431	316	355
รายได้จากสาขาพรรค	8	6	-	-	-
เงินบริจาค	3,858	3,192	2,359	1,420	2,647

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications, “Election and Political Funds,” accessed May 5, 2016, [http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/data\\_seiji/index.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/data_seiji/index.html).

ตารางที่ 50 รายได้พรรค JCP ในการเลือกตั้งช่วง ค.ศ.2003-2014 (ล้านเยน)

ประเภทรายได้	ปี 2003	ปี 2005	ปี 2009	ปี 2012	ปี 2014
รายได้รวม	36,038	30,486	26,849	24,551	23,671
ค่าสมาชิกพรรค	1,219	1,093	896	727	695
การขายสื่อสิ่งพิมพ์	26,031	24,074	21,411	20,387	19,686
สาขาพรรค	1,609	1,492	1,349	1,218	1,237
เงินบริจาค	940	1,072	481	565	494

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications,  
 “Election and Political Funds,” accessed May 5, 2016,  
[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/data\\_seiji/index.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/data_seiji/index.html).

ตารางที่ 51 รายได้พรรค JSP ในการเลือกตั้งช่วง ค.ศ.2003-2014 (ล้านเยน)

ประเภทรายได้	ปี 2003	ปี 2005	ปี 2009	ปี 2012	ปี 2014
รายได้รวม	3,288	2,254	2,659	2,841	1,980
ค่าสมาชิกพรรค	300	290	196	168	147
การขายสื่อสิ่งพิมพ์	666	582	547	390	338
สาขาพรรค	26	11	14	4	1
เงินบริจาค	39	46	27	10	6

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications,  
 “Election and Political Funds,” accessed May 5, 2016,  
[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/data\\_seiji/index.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/data_seiji/index.html).



ตารางที่ 52 รายได้ของพรรค DPJ ในการเลือกตั้งช่วง ค.ศ.2003-2014 (ล้านเยน)

ประเภทรายได้	ปี 2003	ปี 2005	ปี 2009	ปี 2012	ปี 2014
รายได้รวม	19,346	21,930	22,853	37,955	25,195
ค่าสมาชิกพรรค	86	157	264	345	233
สื่อสิ่งพิมพ์พรรค	203	290	7	5	4
สาขาพรรค	18	22	28	48	25
เงินบริจาค	59	102	101	3	4

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications,  
 “Election and Political Funds,” accessed May 5, 2016,  
[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/data\\_seiji/index.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/data_seiji/index.html).

ตารางที่ 53 รายได้ของพรรค PNP ในการเลือกตั้งช่วง ค.ศ.2005-2012 (ล้านเยน)

ประเภทรายได้	ปี 2003	ปี 2005	ปี 2009	ปี 2012	ปี 2014
รายได้รวม	-	262	1,284	827	-
ค่าสมาชิกพรรค	-	0.2	0.5	-	-
เงินกู้ยืม	-	10	646	100	-
เงินบริจาค	-	190	126	64	-
รายได้อื่น	-	60	430	448	-

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications,  
 “Election and Political Funds,” accessed May 5, 2016,  
[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/data\\_seiji/index.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/data_seiji/index.html).

ตารางที่ 54 รายได้ของพรรค PLP ในการเลือกตั้งช่วง ค.ศ.2012-2014 (ล้านเยน)

ประเภทรายได้	ปี 2003	ปี 2005	ปี 2009	ปี 2012	ปี 2014
รายได้รวม	-	-	-	1,454	1,151
ค่าสมาชิกพรรค	-	-	-	-	-
เงินกู้ยืม	-	-	-	200	-
เงินอุดหนุนจากรัฐ	-	-	-	-	748
เงินบริจาค	-	-	-	136	33
รายได้อื่น	-	-	-	1,118	63

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications,  
 “Election and Political Funds,” accessed May 5, 2016,  
[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/data\\_seiji/index.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/data_seiji/index.html).

ตารางที่ 55 รายได้ของพรรค Party of the sun ในการเลือกตั้ง ค.ศ.2012-2014 (ล้านเยน)

ประเภทรายได้	ปี 2003	ปี 2005	ปี 2009	ปี 2012	ปี 2014
รายได้รวม	-	-	-	877	500
ค่าสมาชิกพรรค	-	-	-	7	1
การขายสื่อสิ่งพิมพ์	-	-	-	36	-
เงินกู้ยืม	-	-	-	430	400
เงินบริจาค	-	-	-	82	50
รายได้อื่น	-	-	-	162	9

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications,  
 “Election and Political Funds,” accessed May 5, 2016,  
[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/data\\_seiji/index.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/data_seiji/index.html).

แม้ว่ารายได้ของพรรคการเมืองในญี่ปุ่นจะมีปริมาณสูง แต่ที่มาของรายได้นั้นนับว่ามีความหลากหลายเพราะทุกพรรคการเมืองต่างได้รับรายได้จากค่าสมาชิกพรรค การขายสื่อสิ่งพิมพ์ และรายได้จากสาขาพรรคในสัดส่วนที่สูงแตกต่างกันไป หากพิจารณาจากตารางที่ 49-56 จะพบว่าพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) นับว่าเป็นพรรคที่โดดเด่นเรื่องการระดมเงินบริจาคและเป็นพรรคที่มีรายได้มาจากการบริจาคในสัดส่วนสูงสุดเมื่อเทียบกับรายได้ประเภทอื่น ในขณะที่พรรคคอมมิวนิสต์ญี่ปุ่น (JCP) ที่มีอุดมการณ์แบบสังคมนิยมเป็นพรรคที่ได้รับเงินจากสาขาพรรคเกิน 1 พันล้านเยนในทุกปี และโดดเด่นในฐานะพรรคที่สามารถหารายได้จากการขายสื่อสิ่งพิมพ์ของพรรคได้มากที่สุดเฉลี่ยแล้วไม่ต่ำกว่า 2 หมื่นล้านเยนต่อปี ซึ่งตรงข้ามกับพรรคประชาธิปไตยญี่ปุ่น (DPJ) ที่ได้เงินการขายสื่อสิ่งพิมพ์ของพรรคลดลงหลังปี ค.ศ.2005 ส่วนพรรคโคเมโตะ (NKP) พรรคการเมืองแบบกลาง-ขวาที่มีพื้นฐานอุดมการณ์มาจากแนวคิดของพุทธศาสนาและใกล้ชิดกับสมาคมโซคา ังไก (Soka Gakkai) เป็นพรรคที่สามารถระดมรายได้จากการขายสื่อสิ่งพิมพ์และรายได้จากค่าสมาชิกพรรคจำนวนมาก โดยเฉพาะรายได้จากค่าสมาชิกพรรคนั้นมากกว่า 1 พันล้านเยนในทุกปี อย่างไรก็ตาม หลังปี ค.ศ.2005 เป็นต้นไป ได้มีพรรคการเมืองเกิดใหม่จำนวนมาก ซึ่งหลายพรรคสามารถหารายได้ได้มากกว่า 1 พันล้านเยน เช่น พรรคประชาชนใหม่ (PNP) ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มีอดีตสมาชิก LDP หลายคนได้รับเงินบริจาคมกว่า 200 ล้านเยนในปีที่มีการจัดตั้งพรรคขึ้น ในขณะที่พรรค PLP ซึ่งก่อตั้งในปี ค.ศ. 2012 โดยได้นายโอซาวา อิชิโร อดีตสมาชิกพรรค DPJ เป็นผู้นำ ก็ได้รับบริจาคในระหว่างปี ค.ศ. 2012-2014 เกินกว่า 1 พันล้านเยน โดยภาพรวม พรรคการเมืองญี่ปุ่นจึงเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับเงินรายได้จากหลายทางและเป็นระบบพรรคการเมืองที่สามารถหารายได้จากค่าสมาชิกและการขายสื่อสิ่งพิมพ์ของพรรคในอัตราที่สูง โดยที่ไม่พึ่งพารายได้จากเงินบริจาคเพียงอย่างเดียว

## 6.2.2 การบริจาคเงินให้พรรคการเมืองโดยตรง

ตารางที่ 56 เงินบริจาครวมของพรรคการเมืองญี่ปุ่นในการเลือกตั้งช่วง ค.ศ.2003-2014 (ล้านบาท)

ปีเลือกตั้ง(ค.ศ.)	2003	2005	2009	2012	2014
พรรคการเมือง					
LDP	3,858	3,192	2,359	1,420	2,647
DPJ	59	102	101	3	4
JCP	940	1,072	481	565	494
JSP	39	46	27	10	6
NKP	204	201	209	205	23
PNP	-	190	125	64	-
NPN	-	99	3	2	-
PLP	-	-	-	136	33
NRP	-	-	12	22	5
Japan Restoration Party	-	-	-	565	-
Party for Future Generation	-	-	-	-	32
Party of the sun	-	-	-	83	50
YP	-	-	24	10	-
รวม	5,100	4,902	3,317	3,085	3,294

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications, “**Election and Political Funds,**” accessed May 5, 2016,

[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/data\\_seiji/index.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/data_seiji/index.html).

หลังการบังคับใช้กฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง ในปี ค.ศ.1994 ซึ่งมีการจำกัดจำนวนองค์กรเงินทุนการเมืองของพรรคและองค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมือง ทำให้ในการเลือกตั้งระหว่างปี ค.ศ.2003-2005 เงินบริจาคพรรคการเมืองโดยรวมลดลง แต่เมื่อพิจารณาเงินบริจาคเป็นรายพรรคตามตารางที่ 57 พบว่ามีเพียงพรรค LDP เท่านั้นที่มีเงินบริจาคมลดลงอย่างชัดเจนที่สุด แตกต่างจากพรรคอื่นๆที่ได้รับเงินบริจาคเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะพรรค DPJ หลังจากนักการเมืองที่ได้รับความนิยมอย่างนายโองาว่าเข้าสังกัดพรรคในปี ค.ศ.2003 ก็ทำให้พรรคระดมเงินบริจาคได้เพิ่มขึ้น โดยปกติแล้วพรรคการเมืองของญี่ปุ่นจะมีสัดส่วนของประเภทผู้บริจาคแตกต่างกันขึ้นอยู่กับอุดมการณ์และแนวทางของแต่ละพรรค อย่างเช่นพรรค NKP เป็นพรรคการเมืองที่ได้รับเงินบริจาคประเภทบุคคลน้อยมากและไม่ได้รับเงินบริจาคจากผู้บริจาคประเภทนิติบุคคลเลยในช่วง ค.ศ.2003-2005 แต่ได้รับเงินบริจาคเกือบทั้งหมดจากองค์กรเงินทุนของพรรคซึ่งเป็นองค์กรที่มีอุดมการณ์ทางศาสนาพุทธเรียกว่าสมาคมวัฒนธรรมโคเม (Komei Cultural Association) บริจาคให้พรรคเป็นประจำเฉลี่ยแล้วปีละกว่า 200 ล้านบาท ในขณะที่พรรค JCP ซึ่งเป็นพรรคคอมมิวนิสต์เพียงไม่กี่พรรคที่อยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นพรรคการเมืองที่ได้รับเงินบริจาคจากบุคคลธรรมดาทั้งหมด โดยไม่ได้รับเงินบริจาคจากกลุ่มธุรกิจหรือองค์กรทางการเมืองเลย จึงทำให้สัดส่วนของผู้บริจาคประเภทบุคคลในทุกช่วงจำนวนเงินมีอัตราสูงมากกว่าพรรคการเมืองอื่น แต่สัดส่วนดังกล่าวก็มีแนวโน้มลดลงทุกครั้งในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง

นอกจากนี้ พรรค JCP ยังเป็นพรรคการเมืองที่ไม่มีการจัดตั้งองค์กรเงินทุนของพรรคเพื่อระดมเงินบริจาคในขณะที่พรรค JSP ก็ไม่มีองค์กรเงินทุนทางการเมืองเช่นเดียวกัน และไม่ได้รับเงินบริจาคจากองค์กรทางการเมือง โดยส่วนใหญ่จะได้รับเงินจากผู้บริจาคประเภทบุคคลที่บริจาคไม่เกิน 1 ล้านบาท มีเพียงในปี ค.ศ.2003 ที่พรรคได้รับบริจาคสหภาพแรงงานรถไฟเอกชนของญี่ปุ่นจำนวน 20 ล้านบาท ส่วนพรรคการเมืองใหญ่อย่างพรรค LDP และพรรค DPJ เป็นสองพรรคการเมืองที่ได้รับบริจาคจำนวนมากจากองค์กรเงินทุนทางการเมืองที่พรรคจัดตั้งขึ้นเพื่อรับบริจาค องค์กรเงินทุนของทั้งสองพรรค ได้แก่ สมาคมการเมืองแห่งชาติ (National Political Society) และสภาปฏิรูปแห่งชาติ (National Reform Council) ตามลำดับ โดยในช่วงปี ค.ศ.2003- 2009 พบว่า พรรค LDP เป็นพรรคที่ไม่มีผู้บริจาคประเภทบุคคลและนิติบุคคลบริจาคให้พรรคโดยตรงเกิน 1 ล้านบาทแต่องค์กรเงินทุนของพรรคเป็นองค์กรหลักที่ให้เงินสนับสนุนพรรคในปีที่มีการเลือกตั้งทุกครั้ง<sup>19</sup> ในการเลือกตั้งปี ค.ศ.2003 องค์กรเงินทุนของพรรค LDP บริจาคให้พรรคมากกว่า 3 พันล้านบาท อย่างไรก็ตาม พรรค PNP ที่ก่อตั้งในปี ค.ศ.2005 ก็เป็นอีกหนึ่งพรรคการเมืองที่ได้รับเงินบริจาคทั้งหมดจากองค์กรเงินทุนของพรรค โดยภาพรวม พรรคการเมืองที่มีได้รับบริจาคเงินจากผู้บริจาคประเภทองค์กรทางการเมือง

<sup>19</sup> โปรดดูตารางในภาคผนวก ข

เกินกว่า 30 ล้านบาท มักจะเป็นพรรคที่จัดตั้งองค์กรเงินทุนทางการเมืองเพื่อระดมเงินบริจาคช่วยเหลือพรรคทั้งสิ้น โดยสรุป ภาพรวมการระดมเงินบริจาคของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งระหว่างปี ค.ศ.2003-2005 ด้านผู้บริจาคบุคคลธรรมดา จึงมีเพียงพรรค JCP เท่านั้นที่มีผู้บริจาคประเภทบุคคลที่บริจาคมากกว่า 10 ล้านบาท รวมถึงเป็นพรรคที่มีบุคคลธรรมดาบริจาคในช่วง 1-5 ล้านบาทมากที่สุด ในขณะที่ด้านนิติบุคคล ส่วนใหญ่ผู้บริจาคบริจาคเงินในช่วง 1-5 ล้านบาทมากที่สุด และมีเพียงพรรค JSP ที่มีผู้บริจาคประเภทนิติบุคคลที่บริจาคมากกว่า 10 ล้านบาท ส่วนผู้บริจาคที่เป็นองค์กรทางการเมือง องค์กรเงินทุนของพรรค LDP, พรรค DPJ และ พรรค PNP ต่างบริจาคให้พรรคมากกว่า 100 ล้านบาททั้งสิ้น

หลังการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในปี ค.ศ.2007 พบว่า รูปแบบการบริจาคโดยตรงให้พรรคการเมืองยังคงเหมือนเดิม โดยแต่ละพรรคต่างได้รับเงินบริจาคจากผู้บริจาคกลุ่มเดิม แต่จำนวนผู้บริจาคในแต่ละช่วงจำนวนเงินมีแนวโน้มลดลงทำให้ปริมาณเงินบริจาคลดลงไปด้วย ทำให้เห็นว่าญี่ปุ่นไม่ประสบกับปัญหาในการควบคุมเงินบริจาคแก่พรรคโดยตรง อย่างไรก็ตาม หลังปี ค.ศ.2009 พบว่า พรรคการเมืองที่ก่อตั้งใหม่หลายพรรคสามารถระดมเงินบริจาคได้จำนวนมากซึ่งบางพรรคนั้นเป็นการก่อตั้งโดยอดีตสมาชิกของพรรคการเมืองขนาดใหญ่อย่างพรรค LDP และพรรค DPJ เช่น ในการเลือกตั้งปี ค.ศ.2009 พรรค PNP สามารถระดมเงินบริจาคได้ถึง 125 ล้านบาท โดย 120 ล้านบาทมาจากการบริจาคขององค์กรทางการเมืองเพียง 2 องค์กรเท่านั้น หรือในการเลือกตั้งปี ค.ศ.2012 ที่นับว่าเป็นปีที่มีพรรคการเมืองเกิดใหม่จำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นพรรคฟื้นฟูญี่ปุ่น (JRP) และพรรคเสรีนิยม (PLP) ของนายโอบิซาวะที่ย้ายจากพรรค DPJ รวมถึงพรรค Party of the sun ด้วย โดยจากข้อมูลพบว่า พรรค JRP นั้นเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับบริจาคจากผู้บริจาคประเภทบุคคลมากที่สุดในปีนั้น โดยมีสัดส่วนผู้บริจาคประเภทบุคคลบริจาคในช่วง 1-5 ล้านบาทมากที่สุดถึง 111 คน รวมแล้วได้รับบริจาคจากประเภทบุคคลถึง 530 ล้านบาท ในขณะที่พรรค PLP ของนายโอบิซาวาระดมเงินบริจาคได้ทั้งหมด 136 ล้านบาท โดยเป็นเงินบริจาคจากบุคคลที่บริจาคในช่วง 1-5 ล้านบาท และองค์กรทางการเมืองที่บริจาคในช่วง 1-15 ล้านบาท ซึ่งองค์กรทางการเมืองที่บริจาคให้พรรค PLP นั้นเป็นองค์กรเดียวกันกับที่เคยสนับสนุนเขาสมัยสังกัดพรรค DPJ ด้วย นอกจากนี้ พรรคที่ก่อตั้งใหม่อย่างพรรค Party of the Sun ที่นำโดยอดีตผู้ว่าการกรุงโตเกียวและอดีตสมาชิกพรรค LDP อย่าง นายชินทาโร อิชิฮาระ (Shintaro Ishihara) ต้องการตั้งพรรคขั้วที่สาม (third pole) เพื่อต่อสู้กับพรรคใหญ่อย่างพรรค LDP และ พรรค DPJ ก็สามารถระดมเงินบริจาคได้ถึง 83 ล้านบาท โดยเป็นเงินบริจาคที่มาจากผู้บริจาคจำนวน 10 ล้านบาทถึง 4 คน และผู้บริจาคนิติบุคคลที่บริจาคช่วง 5-10 ล้านบาทอีก 2 องค์กร และหลังจากนั้นเขาก็ได้ย้ายไปสังกัดพรรค JRP ส่วนพรรค PNP นั้นแม้ว่าในการเลือกตั้งครั้งนี้จะได้รับเงินบริจคน้อยลงกว่าปี ค.ศ.2009 โดยได้ทั้งหมด 63 ล้านบาท แต่เกือบทั้งหมดของเงินบริจาคมาจากการสนับสนุนขององค์กรเงินทุนของพรรคเช่นเดิม อย่างไรก็ตาม ในการเลือกตั้ง

ปี ค.ศ.2014 นายชินทาโร อิชิฮาระ ได้แยกตัวมาจากพรรค JRP โดยได้รวมสมาชิกในกลุ่มตัวเอง (Ishihara School) มาตั้งพรรคใหม่ใช้ชื่อว่าพรรคของคนรุ่นใหม่ (Next generation party) และได้รับบริจาคจากองค์กรทางการเมืองที่ตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนพรรคถึง 30 ล้านเยน

โดยสรุป แม้ว่าในภาพรวม ปริมาณเงินบริจาคโดยตรงของพรรคการเมืองจะลดลง แต่กลับพบว่าจำนวนพรรคการเมืองที่ตั้งใหม่และระดมเงินบริจาคได้จำนวนมากนั้นมีสูงขึ้นกว่าเดิม ซึ่งพรรคการเมืองเหล่านี้ล้วนแต่ก่อตั้งโดยนักการเมืองคนสำคัญที่เคยสังกัดพรรคใหญ่มาก่อนและมีเครือข่ายในการระดมเงินบริจาคจำนวนมากซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นการแยกตัวมาจากพรรค LDP

### 6.2.3 การบริจาคเงินให้องค์กรเงินทุนของพรรคการเมือง

ตารางที่ 57 เงินบริจาคขององค์กรเงินทุนพรรคการเมืองในการเลือกตั้งช่วง ค.ศ.2003-2014

ปีที่เลือกตั้ง	2003	2005	2009	2012	2014
พรรคการเมือง					
LDP	3,888	3,335	2,831	1,739	2,831
DPJ	53	84	174	5	5
NKP	-	3	-	-	-
PNP	-	-	100	60	-
รวม	3,941	3,422	3,105	1,804	2,836

CHULALONGKORN UNIVERSITY

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจากรายงานของกระทรวงกิจการภายในญี่ปุ่น เรื่อง เงินบริจาคขององค์กรเงินทุนพรรคการเมืองปี ค.ศ.2003-2014

ตารางที่ 58 ประเภทเงินบริจาคขององค์กรเงินทุนพรรคการเมืองในการเลือกตั้งช่วง ค.ศ.2003-2014

ปีที่เลือกตั้ง		2003	2005	2009	2012	2014
พรรค	ประเภท					
LDP	บุคคล	263	188	156	120	137
	นิติบุคคล	2,633	2,698	2,252	1,372	2,213
	องค์กร การเมือง	992	450	424	247	481
DPJ	บุคคล	2	13	22	-	-
	นิติบุคคล	51	63	122	-	-
	องค์กร การเมือง	-	8	30	5	5
NKP	บุคคล	-	-	-	-	-
	นิติบุคคล	-	-	-	-	-
	องค์กร การเมือง	-	3	-	-	-
PNP	บุคคล	-	-	-	-	-
	นิติบุคคล	-	-	-	10	-
	องค์กร การเมือง	-	-	100	50	-
รวม						

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจากรายงานของกระทรวงกิจการภายในญี่ปุ่น เรื่อง เงินบริจาคของ  
องค์กรเงินทุนพรรคการเมืองปี ค.ศ.2003-2014



ตารางที่ 59 ผู้บริจาครายใหญ่ขององค์กรเงินทุนพรรคการเมืองของพรรค DPJ ช่วง ค.ศ.2003-2014

ปีเลือกตั้ง	รายชื่อผู้บริจาค
2003	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.บริษัทเด็นโซ่ (Denzo Corporation)</li> <li>2.สมาคมผู้ผลิตรถยนต์แห่งญี่ปุ่น (JAMA)</li> <li>3.สมาคมตัวแทนจำหน่ายรถยนต์ญี่ปุ่น (JADA)</li> <li>4.กลุ่มบริษัทรถยนต์โตโยต้า</li> <li>5.บริษัทรถยนต์ซูซูกิ (Suzuki Motor)</li> <li>6.บริษัทผลิตอุปกรณ์รถยนต์เอชิ สตีล (Aichi Steel Corporation)</li> </ol>
2005	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.สมาคมแพทย์แห่งญี่ปุ่น (Japan Doctor Association)</li> <li>2.สมาคมตัวแทนจำหน่ายรถยนต์ญี่ปุ่น (JADA)</li> <li>3.สมาคมผู้ผลิตรถยนต์แห่งญี่ปุ่น (JAMA)</li> <li>4.สมาคมเภสัชกรแห่งญี่ปุ่น (Japan Pharmacists Association)</li> <li>5.สมาคมผู้ผลิตไฟฟ้าแห่งญี่ปุ่น (JEMA)</li> <li>6.กลุ่มบริษัทรถยนต์โตโยต้า (Toyota Group)</li> <li>7.บริษัทอายิโนะโมะโต๊ะ (Ajinomoto Corporation)</li> <li>8.บริษัทผลิตรถยนต์มิตซูบิชิ (Mitsubishi Corporation)</li> </ol>
2009	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.สมาคมแพทย์แห่งญี่ปุ่น (Japan Doctor Association)</li> <li>2.พรรคประชาธิปไตยญี่ปุ่น (DPJ)</li> <li>3.สมาคมเภสัชกรแห่งญี่ปุ่น (Japan Pharmacists Association)</li> <li>4.สมาคมนักบัญชีแห่งญี่ปุ่น (JICPA)</li> <li>5.กลุ่มบริษัทมิตซูบิชิ (Mitsubishi Group)</li> <li>6.กลุ่มบริษัทรถยนต์โตโยต้า (Toyota Group)</li> <li>7.กลุ่มบริษัทพานาโซนิค (Panasonic Group)</li> <li>8.บริษัทรถยนต์ซูซูกิ (Suzuki Motor)</li> <li>9.สมาคมผู้ผลิตรถยนต์แห่งญี่ปุ่น (JAMA)</li> <li>10.สมาคมผู้ผลิตไฟฟ้าแห่งญี่ปุ่น (JEMA)</li> <li>11.บริษัทผลิทยาทาเคดา (Takeda Corporation)</li> </ol>
2012	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.พรรคประชาธิปไตยญี่ปุ่น (DPJ)</li> </ol>
2014	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.พรรคประชาธิปไตยญี่ปุ่น (DPJ)</li> </ol>

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจากรายงานของกระทรวงกิจการภายในฯ ปุณ เรื่อง เงินบริจาคของ  
พรรคการเมืององค์กรเงินทุนทางการเมืองตั้งแต่ปี ค.ศ.2003-2014



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

ตารางที่ 60 ผู้บริจาครายใหญ่ขององค์กรเงินทุนพรรคการเมืองของพรรค LDP ช่วง ค.ศ.2003-2014

ปีเลือกตั้ง	ผู้บริจาครายใหญ่
2003	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. สมาคมทันตแพทย์ญี่ปุ่น (Japan Dentists Federation)</li> <li>2. สภาปกป้องสังคมเสรี (Free National Congress)</li> <li>3.สมาคมแพทย์แห่งญี่ปุ่น (Japan Doctor Association)</li> <li>4.สมาคมผู้ค้าเหล็กแห่งญี่ปุ่น (JISF)</li> <li>5.สมาคมผู้ผลิตไฟฟ้าแห่งญี่ปุ่น (JEMA)</li> <li>6.สมาคมปิโตรเลียมญี่ปุ่น(PAJ)</li> <li>7.สมาคมผู้ค้าอสังหาริมทรัพย์ญี่ปุ่น (Real Estate Association)</li> <li>8. กลุ่มผู้ค้าปิโตรเลียมแห่งชาติ(National Petroleum Political League)</li> </ol>
2005	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.สภาปกป้องสังคมเสรี (Free National Congress)</li> <li>2.สมาคมแพทย์แห่งญี่ปุ่น (Japan Doctor Association)</li> <li>3.สมาคมผู้ผลิตรถยนต์แห่งญี่ปุ่น (JAMA)</li> <li>4.สมาคมปิโตรเลียมญี่ปุ่น (PAJ)</li> <li>5.สมาคมผู้ค้าเหล็กแห่งญี่ปุ่น (JISF)</li> <li>6.สมาคมผู้ผลิตไฟฟ้าแห่งญี่ปุ่น (JEMA)</li> <li>7.บริษัทรถยนต์โตโยต้า ( Toyota Motor Corporation)</li> <li>8.สมาคมผู้ค้าอสังหาริมทรัพย์ญี่ปุ่น (Real Estate Association)</li> <li>9.บริษัทรถยนต์ฮอนด้า (Honda Motor Corporation)</li> <li>10.กลุ่มมิตซูบิชิ (Mitsubishi Group)</li> </ol>
2009	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.สมาคมแพทย์แห่งญี่ปุ่น (Japan Doctor Association)</li> <li>2.สภาปกป้องสังคมเสรี (Free National Congress)</li> <li>3.สมาคมผู้ผลิตรถยนต์แห่งญี่ปุ่น (JAMA)</li> <li>4.สมาคมผู้ค้าเหล็กแห่งญี่ปุ่น (JISF)</li> <li>5.สมาคมปิโตรเลียมญี่ปุ่น (PAJ)</li> <li>6.สมาคมผู้ผลิตไฟฟ้าแห่งญี่ปุ่น (JEMA)</li> <li>7.บริษัทรถยนต์โตโยต้า (Toyota Motor Corporation)</li> <li>8.บริษัทแคนนอน(Canon)</li> </ol>

2012	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.สภาปกป้องสังคมเสรี (Free National Congress)</li> <li>2.สมาคมผู้ผลิตรถยนต์แห่งญี่ปุ่น (JAMA)</li> <li>3.บริษัทรถยนต์โตโยต้า (Toyota Motor Corporation)</li> <li>4.สมาคมปิโตรเลียมญี่ปุ่น (PAJ)</li> <li>5.สมาคมผู้ผลิตไฟฟ้าแห่งญี่ปุ่น (JEMA)</li> <li>6.สมาคมแพทย์แห่งญี่ปุ่น (Japan Doctor Association)</li> <li>7.สมาคมผู้ค้าเหล็กแห่งญี่ปุ่น (JISF)</li> <li>8.สมาคมทันตแพทย์ญี่ปุ่น (Japan Dentists Federation)</li> <li>9.บริษัทแคนนอน(Canon)</li> <li>10. บริษัทเคมีภัณฑ์ซุมิโตโมะ (Sumitomo Corporation)</li> </ol>
2014	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.สมาคมแพทย์แห่งญี่ปุ่น (Japan Doctor Association)</li> <li>2.สมาคมทันตแพทย์ญี่ปุ่น (Japan Dentists Federation)</li> <li>3.สภาปกป้องสังคมเสรี (Free National Congress)</li> <li>4.สมาคมผู้ผลิตรถยนต์แห่งญี่ปุ่น (JAMA)</li> <li>5.สมาคมปิโตรเลียมญี่ปุ่น (PAJ)</li> <li>6.สมาคมผู้ผลิตไฟฟ้าแห่งญี่ปุ่น (JEMA)</li> <li>7.บริษัทรถยนต์โตโยต้า (Toyota Motor Corporation)</li> <li>8.สมาคมผู้ค้าเหล็กแห่งญี่ปุ่น (JISF)</li> <li>9.บริษัทแคนนอน(Canon)</li> <li>10. บริษัทเคมีภัณฑ์และพลาสติก Toray (Toray Group)</li> </ol>

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจากรายงานของกระทรวงกิจการภายในญี่ปุ่น เรื่อง เงินบริจาคของพรรคการเมืององค์กรเงินทุนทางการเมืองตั้งแต่ปี ค.ศ.2003-2014

ตารางที่ 61 ผู้บริจาคขององค์กรเงินทุนพรรคการเมืองของพรรค PNP ช่วง ค.ศ.2009-2014

ปี	รายชื่อบริจาค
2003	-
2005	-
2009	1.กลุ่มการเมืองเพื่อศึกษานโยบายกิจการไปรษณีย์ ( Postal Policy Study Group)
2012	1.กลุ่มการเมืองเพื่อศึกษานโยบายกิจการไปรษณีย์ ( Postal Policy Study Group) 2.สมาคมแพทย์แห่งญี่ปุ่น (Japan Doctor Association)
2014	-

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจากรายงานของกระทรวงกิจการภายในญี่ปุ่น เรื่อง เงินบริจาคของพรรคการเมืององค์กรเงินทุนทางการเมืองตั้งแต่ปี ค.ศ.2003-2014

การที่องค์กรเงินทุนทางการเมือง (Political Fund Organization) บริจาคให้แก่พรรคการเมืองต้นสังกัดมากกว่า 100 ล้านบาท นับเป็นเรื่องปกติและสามารถกระทำได้ในญี่ปุ่น เนื่องจากกฎหมายอนุญาตให้พรรคการเมืองจัดตั้งองค์กรดังกล่าวเพื่อระดมเงินช่วยเหลือแก่พรรค โดยเมื่อจัดตั้งแล้ว องค์กรเงินทุนของพรรคการเมืองจะต้องแจ้งต่อกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร จึงจะสามารถรับบริจาคได้ องค์กรเงินทุนของพรรคการเมืองถือว่าเป็นองค์กรทางการเมืองประเภทหนึ่งที่มีการจัดการองค์กรเสมือนพรรคการเมืองโดยมีผู้บริหาร สมาชิก และการทำกิจกรรมทางการเมือง เป็นเสมือนกลไกสำคัญในการระดมเงินช่วยเหลือพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม องค์กรเงินทุนทางการเมืองมักถูกจัดตั้งจากพรรคขนาดใหญ่ที่มีสมาชิกจำนวนมาก ซึ่งปกติแล้วจะเป็นพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญต่อการจัดตั้งรัฐบาล ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลและจำแนกสัดส่วนของผู้บริจาคให้องค์กรเงินทุนทางการเมืองเพื่อนำมาประกอบการอธิบายข้อค้นพบ ดังต่อไปนี้

### การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ.2003<sup>20</sup>

ในการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรปี ค.ศ. 2003 พบว่า มีพรรคจัดตั้งองค์กรเงินทุนทางการเมืองเพื่อรับบริจาคทั้งหมด 3 พรรค ได้แก่ พรรค LDP, พรรค DPJ และพรรค NKP ซึ่งเมื่อพิจารณาตามตารางที่ 58-59 พบว่า พรรค LDP เป็นพรรคการเมืองที่ได้รับเงินบริจาคผ่านองค์กรเงินทุนทางการเมืองมากที่สุด โดยได้รับบริจาคทั้งหมด 3.8 พันล้านเยน เมื่อพิจารณาสัดส่วนของจำนวนผู้บริจาค ผู้บริจาคทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ ประเภทบุคคลธรรมดาและประเภทนิติบุคคล และประเภทองค์กรทางการเมือง บริจาคเงินในช่วง 1-5 ล้านเยนมากที่สุดแต่เมื่อพิจารณาจำนวนเงินรวมของผู้บริจาคแต่ละประเภท องค์กรเงินทุนทางการเมืองได้รับเงินจากผู้บริจาคประเภทนิติบุคคลมากที่สุดจำนวน 2.6 พันล้านเยน โดยกลุ่มธุรกิจสำคัญที่บริจาคให้องค์กรเงินทุนของพรรคนั้น ได้แก่ สมาคมปิโตรเลียม (Petroleum Association) สมาคมผู้ค้าเหล็ก (Iron and Steel Association) และสมาคมผู้ค้าอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate Association) ทั้ง 3 องค์กรจัดอยู่ในประเภทนิติบุคคล บริจาครวมกันแล้วกว่า 185 ล้านเยน แต่น่าสังเกตว่าแม้ว่ากลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่จำนวนมากจะบริจาคให้แก่พรรค LDP แต่พรรคก็ได้รับบริจาคจากกลุ่มธุรกิจขนาดเล็กรวมกันถึง 65 ล้านเยน ส่วนเงินบริจาคประเภทบุคคล พบว่ามีผู้บริจาคเพียง 2 รายเท่านั้นที่บริจาคให้องค์กรเงินทุนของพรรคเกิน 10 ล้านเยน และเงินบริจาค 85 ล้านเยนจากทั้งหมดของเงินบริจาคประเภทนี้มาจากการสนับสนุนของผู้บริจาครายย่อยที่บริจacksonน้อยกว่า 5 หมื่นเยน อย่างไรก็ตาม องค์กรเงินทุนของพรรคก็ได้รับบริจาคจากผู้บริจาคประเภทองค์กรทางการเมืองจำนวนมากเช่นกัน จากข้อมูลพบว่า องค์กรทางการเมืองสำคัญที่บริจาคเงินให้พรรค LDP ในการเลือกตั้งปีดังกล่าวได้แก่ สมาคมแพทย์แห่งญี่ปุ่น บริจาคทั้งหมด 208 ล้านเยน สมาพันธ์ทันตแพทย์แห่งญี่ปุ่น บริจาค 310 ล้านเยน และสมาคมเพื่อปกป้องสังคมเสรีแห่งชาติ (National Conference to Protect Free Society) ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองหลักของพรรค LDP บริจาคทั้งหมด 217 ล้านเยน

ด้านองค์กรเงินทุนการเมืองของพรรค DPJ พบว่า เงินบริจาคประเภทบุคคลมีจำนวนน้อยที่สุดเพียง 2 ล้านเยน และ 1.6 ล้านเยนมาจากผู้บริจาครายย่อย ส่วนเงินบริจาคประเภทนิติบุคคลพบว่า ส่วนใหญ่เป็นการได้รับบริจาคจากบริษัทธุรกิจประเภทยานยนต์และไม่ได้รับบริจาคจากผู้บริจาคที่เป็นองค์กรทางการเมืองเลย โดยผู้บริจาครายใหญ่ ได้แก่ สมาคมผู้จำหน่ายรถยนต์แห่งญี่ปุ่น บริษัทรถยนต์ซูซูกิ (Suzuki Corporation) บริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์เอชิ สตีล (Aichi Steel)

<sup>20</sup> Ministry of Internal Affairs and Communications, "Election and Political Funds," 10 September 2004, accessed May 5, 2016 [http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/kanpo/shikin/h15\\_yoshi\\_040910.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h15_yoshi_040910.html).

ในเครือโตโยต้า บริษัทอุปกรณ์รถยนต์เด็นโซ่ (Denso) ,สมาคมผู้ผลิตรถยนต์ (The Japan Automobile Manufacturers Association) ,บริษัทผลิตรถยนต์โตโยต้า Toyota และ บริษัทอะไหล่รถยนต์ไอซิน เซกิ (Aisin Seiki) เป็นต้น ซึ่งกลุ่มธุรกิจเหล่านี้บริจาคเงินให้องค์กรเงินทุนของพรรค DPJ รวมกันแล้วกว่า 30 ล้านบาท ซึ่งมากกว่าครึ่งหนึ่งของเงินบริจาคประเภทนิติบุคคลที่องค์กรเงินทุนได้รับ ส่วนองค์กรเงินทุนของพรรค NKP นั้น แม้ว่าพรรคจะได้รับเงินบริจาคเกือบทั้งหมดจากองค์กรเงินทุนของพรรคอย่างสมาคมวัฒนธรรมโคเม (Komei Cultural Association) แต่รายได้ขององค์กรเงินทุนของพรรคไม่ได้มาจากการรับบริจาคแต่อย่างใด ส่วนใหญ่ได้มาจากการขายอสังหาริมทรัพย์ โดยมีรายได้จากส่วนนี้กว่า 300 ล้านเยนจากรายได้รวม 404 ล้านเยนและยังมีเงินฝากอีก 100 ล้านเยนด้วย

### การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ.2005<sup>21</sup>

ในการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ.2005 ยังคงมีจำนวนองค์กรเงินทุนของพรรคการเมืองเท่าเดิมเหมือนปี ค.ศ.2003 โดยพรรค LDP ยังคงเป็นพรรคที่ระดมเงินบริจาคผ่านองค์กรเงินทุนของพรรคได้มากที่สุดแม้ว่าจะมีจำนวนลดลง โดยได้รับบริจาคทั้งหมด 3.3 พันล้านเยน ซึ่งในการเลือกตั้งครั้งนี้ ไม่มีผู้บริจาคประเภทบุคคลบริจาคเกินกว่า 5 ล้านเยน และมีผู้บริจาคในช่วง 1-5 ล้านเยนเพียงแค่ 5 คนเท่านั้น<sup>22</sup> จึงทำให้เงินบริจาคของผู้บริจาคประเภทบุคคลลดลง ส่วนการบริจาคจากผู้บริจาคบุคคลรายย่อยยังคงสูงเหมือนเดิม ในด้านผู้บริจาคประเภทนิติบุคคลพบว่า สัดส่วนของผู้บริจาคที่บริจาคต่ำกว่า 10 ล้านเยนก็ลดลง แต่กลับมีจำนวนผู้บริจาคมากกว่า 10 ล้านบาทเพิ่มขึ้น ทำให้เงินบริจาคประเภทนิติบุคคลโดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจเพิ่มขึ้น องค์กรธุรกิจรายใหญ่ที่บริจาคให้แก่องค์กรเงินทุนของพรรค LDP ในครั้งนี้ส่วนใหญ่ยังคงเป็นกลุ่มธุรกิจยานยนต์ระดับชาติ ได้แก่ บริษัทโตโยต้า จำนวน 64.5 ล้านเยน, ฮอนด้า จำนวน 31 ล้านเยน, มิตซูบิชิ จำนวน 30 ล้านเยน ส่วนองค์กรประเภทสมาคมที่บริจาคจำนวนมากยังคงเป็นองค์กรเดิมที่บริจาคเป็นประจำเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นสมาคมปิโตรเลียมแห่งญี่ปุ่น สมาคมผู้ค้าเหล็กแห่งญี่ปุ่น สมาคมผู้ผลิตไฟฟ้า สมาคมผู้ประกอบการรถยนต์ (Automobile Industry Association) รวมถึงสมาคมผู้ค้าอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate Association) โดยสมาคมเหล่านี้บริจาครวมกันแล้วมากถึง 355 ล้านเยน อย่างไรก็ตาม

<sup>21</sup> Ministry of Internal Affairs and Communications, "Election and Political Funds," 8 September 2006, accessed May 5, 2016, [http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/kanpo/shikin/h17\\_yoshi\\_060908.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h17_yoshi_060908.html).

<sup>22</sup> โปรดดูตารางในภาคผนวก ข

ตาม ในส่วนของผู้บริจาคประเภทองค์กรทางการเมืองพบว่า จำนวนองค์กรการเมืองขนาดใหญ่ที่เคยบริจาคเงินได้ลดการบริจาคลง โดยเหลือเพียงสมาคมเพื่อปกป้องสังคมเสรีแห่งชาติ(National Conference to Protect Free Society) ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองหลักของพรรค

ด้านองค์กรเงินทุนการเมืองของพรรค DPJ พบว่า ในการเลือกตั้งครั้งนี้ได้รับเงินบริจาคเพิ่มขึ้นจากการเลือกตั้งครั้งที่แล้วกว่า 20 ล้านบาท และเป็นการได้รับบริจาคจากผู้บริจาคครบทั้งสามประเภทเป็นครั้งแรก โดยภาพรวม เงินบริจาคจากผู้บริจาคทั้งประเภทบุคคล องค์กรธุรกิจ รวมถึงองค์กรการเมืองเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยเงินบริจาคประเภทบุคคล 10 จาก 12 ล้านบาท มาจากการบริจาคของผู้บริจาคเพียง 2 คนซึ่งบริจาคคนละ 5 ล้านบาท ส่วนผู้บริจาคที่เป็นองค์กรทางการเมืองพบว่า สมาคมแพทย์แห่งญี่ปุ่นและสมาคมเภสัชกรแห่งญี่ปุ่น เป็น 2 องค์กรที่สนับสนุนพรรค LDP และสนับสนุนสมาชิกคนสำคัญของพรรคอย่างนายโอบิโระ ก็หันมาสนับสนุนองค์กรเงินทุนของพรรค DPJ ด้วยเช่นกัน ส่วนผู้บริจาคที่เป็นองค์กรธุรกิจอื่นๆพบว่า นอกจากกลุ่มผู้บริจาคเดิมอย่างกลุ่มบริษัทรถยนต์โตโยต้าแล้ว พรรค DPJ ยังได้รับบริจาคจากสมาคมผู้ประกอบการรถยนต์ (Automobile Industry Association) และสมาคมผู้ผลิตไฟฟ้า (Electrical Manufacturer Association) ทั้งหมดเป็นกลุ่มธุรกิจที่สนับสนุนให้แก่พรรค LDP ด้วย

อย่างไรก็ตาม ในการเลือกตั้งครั้งนี้ นับเป็นครั้งแรกที่องค์กรเงินทุนของพรรค NKP ได้รับบริจาคจากผู้บริจาคประเภทองค์กรการเมือง โดยได้รับการสนับสนุน 3 ล้านบาทจากสหพันธ์การเมืองและอสังหาริมทรัพย์ (National Federated Home Politburo)

### การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ.2009<sup>23</sup>

การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ.2009 นับว่าเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกหลังมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมืองในปี ค.ศ.2007 และเป็นครั้งแรกที่พรรค DPJ ได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยหากพิจารณาเงินบริจาคขององค์กรเงินทุนของพรรคต่างๆโดยเริ่มจากพรรค DPJ จะพบว่า องค์กรเงินทุนของพรรคสามารถมเงินบริจาคได้มากกว่าการเลือกตั้งที่แล้วกว่าเท่าตัว โดยได้รับบริจาคถึง 174 ล้านบาท ซึ่งสัดส่วนของผู้บริจาคประเภทนิติบุคคลช่วง 1-5 ล้านบาทเพิ่มขึ้นกว่าการเลือกตั้งที่แล้วกว่าเท่าตัวเช่นเดียวกัน<sup>24</sup> ทำให้เงินบริจาคประเภทนี้มีอัตราการเพิ่มขึ้นมากที่สุด ส่วนเงินบริจาคประเภทบุคคลได้จากผู้บริจาครายย่อยถึง 12 เยนจากเงินรวมของ

<sup>23</sup> Ministry of Internal Affairs and Communications, "Election and Political Funds," 30 November 2010, accessed May 5, 2016, [http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/kanpo/shikin/h21\\_yoshi\\_101130.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h21_yoshi_101130.html).

<sup>24</sup> โปรดดูตารางในภาคผนวก ข



ประเภทบุคคล 21 ล้านเยน ด้านนิติบุคคล พบว่ามีผู้บริจาคเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมมาก โดยมีกลุ่มธุรกิจประเภทยานยนต์และอุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นกลุ่มผู้บริจาคหลัก เช่น กลุ่มบริษัทในเครือโตโยต้า และกลุ่มบริษัทมิทซูบิชิใช้บริษัทในเครือคนละ 4 บริษัท บริจาคเงินรวมกันกว่า 25 ล้านเยน เช่นเดียวกับกลุ่มบริษัทฮิตาชิและพานาโซนิค ก็บริจาครวมกันกว่า 6 ล้านเยน นอกจากนี้ยังพบว่า สมาคมผู้ผลิตรถยนต์แห่งญี่ปุ่น (JAMA) และสมาคมผู้ผลิตไฟฟ้าแห่งญี่ปุ่น (JEMA) ซึ่งเป็นผู้บริจาคหลักของพรรค LDP ก็หันมาสนับสนุนองค์กรเงินทุนของพรรค DPJ ในการเลือกตั้งครั้งนี้ด้วย ส่วนผู้บริจาคประเภทองค์กรการเมือง พบว่า เงินบริจาคในส่วนนี้ทั้งหมด 30 ล้านเยน มาจากการบริจาคขององค์กรการเมือง 8 แห่ง ซึ่งกลุ่มผู้บริจาคหลายราย เช่น สมาคมแพทย์ สมาคมเภสัชกร ก็เป็นกลุ่มที่บริจาคให้แก่ นายอิชิโร โองาว่า นักการเมืองคนสำคัญของพรรคด้วยเช่นกัน

ด้านองค์กรเงินทุนการเมืองของพรรค LDP นั้นระดมเงินบริจาคได้ลดลง โดยได้รับบริจาคทั้งหมด 2.8 พันล้านเยน และสัดส่วนผู้บริจาคในแต่ละช่วงจำนวนเงินของผู้บริจาคแต่ละประเภทนั้นลดลงเช่นกัน โดยไม่มีผู้บริจาคประเภทบุคคลที่บริจาคเกิน 1 ล้านเยนเลย ส่วนองค์กรธุรกิจและองค์กรทางการเมืองที่สนับสนุนเงินให้พรรคนั้นยังคงเป็นกลุ่มเดิม เพียงแต่ผู้บริจาคเหล่านี้ได้ลดจำนวนการบริจาคลง

อย่างไรก็ตาม ในการเลือกตั้งปีดังกล่าว นับเป็นครั้งแรกที่พรรค PNP (People New Party) ซึ่งเป็นพรรคใหม่ได้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง หลังจากก่อตั้งพรรคในปี ค.ศ.2005 จากความร่วมมือกันระหว่างอดีตสมาชิกของพรรค LDP และพรรค DPJ หลายคนที่มีความขัดแย้งเรื่องนโยบายการแปรรูปกิจการไปรษณีย์ในสมัยรัฐบาลของนายจุนนิโร โคอิสุมิ จึงได้ลาออกมาจัดตั้งพรรคใหม่ โดยพบว่าพรรคได้จัดตั้งองค์กรเงินทุนของพรรคขึ้นมาเพื่อรับบริจาค และสามารถระดมเงินบริจาคได้ถึง 100 ล้านเยน โดยเงินบริจาคทั้งหมดมาจากการบริจาคของผู้บริจาคประเภทองค์กรทางการเมืองทั้งหมด ผ่านการบริจาคของ 1 องค์กรเท่านั้น คือ กลุ่มสภาวิจัยเรื่องไปรษณีย์ (Postal Policy Study Group) ซึ่งเป็นองค์กรที่สนับสนุนแนวทางของพรรค PNP ในการต่อต้านการแปรรูปกิจการไปรษณีย์

### การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ.2012<sup>25</sup>

ในการเลือกตั้งปี ค.ศ.2012 ภาพรวมการระดมเงินขององค์กรเงินทุนทางการเมืองพรรค LDP นั้นลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในประเภทบุคคลพบว่ามีเพียงนายมิทซุโอะ ฮัทโทริ (Mitsuo Hattori) สมาชิกวุฒิสภาของพรรคเท่านั้นที่บริจาคให้ 10 ล้านบาท ส่วนผู้บริจาคบุคคลรายอื่นๆบริจาคเงินในช่วง 1-2 ล้านบาทเท่านั้น ในด้านผู้บริจาคประเภทนิติบุคคล พบว่าผู้บริจาคในช่วง 1-5 ล้านเพิ่มขึ้น แต่ก็ได้มีผลทำให้เงินบริจาคประเภทนี้เพิ่มขึ้นด้วย เพราะจำนวนของผู้บริจาคที่บริจาคเกิน 10 ล้านบาทนั้นลดลงกว่าครึ่งหนึ่งจากการเลือกตั้งครั้งที่แล้ว ผู้บริจาคบริษัทที่บริจาคสูงสุด 10 แห่ง บริจาคให้พรรครวมกันทั้งหมด 355 ล้านบาท ผู้บริจาครายใหญ่ ได้แก่ บริษัทผลิตรถยนต์โตโยต้า (Toyota) บริจาค 51 ล้านบาท สมาคมอุตสาหกรรมรถยนต์แห่งญี่ปุ่น 60 ล้านบาท สมาคมผู้ผลิตพลังงานไฟฟ้า บริจาค 60 ล้านบาท เป็นต้น บริษัทผู้ผลิตรถยนต์รายใหญ่อื่นๆก็ได้บริจาคให้แก่องค์กรเงินทุนของพรรค LDP เกินกว่า 10 ล้านบาทเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นบริษัทฮอนด้า (Honda) ฮิโน้ (Hino) อิซุสุ (Isuzu) มิทซุบิชิ (Mitsubishi) นิสสัน (Nissan) ไดฮัทซุ (Daihatsu) ซูซูกิ (Suzuki) ส่วนธุรกิจด้านอื่นที่บริจาคเกิน 10 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มบริษัทผลิตเครื่องไฟฟ้า เช่น พาณาโซนิค (Panasonic) โตชิบา (Toshiba) แคนนอน (Canon) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในส่วนของผู้บริจาคประเภทองค์กรทางการเมือง นอกจากสภาแห่งชาติ (Free National Congress) ซึ่งเป็นองค์กรการเมืองของพรรคบริจาคให้พรรคกว่า 100 ล้านบาทแล้ว เงินบริจาคอีกส่วนหนึ่งยังมาจากการบริจาคขององค์กรทางการเมืองในแวดวงสาธารณสุข 3 องค์กรหลัก ได้แก่ สมาคมแพทย์ สมาคมทันตแพทย์ และสมาคมเภสัชกร โดยองค์กรทั้งหมดบริจาครวมกันแล้วทั้งหมด 90 ล้านบาท

ในส่วนของพรรค DPJ การเลือกตั้งปีดังกล่าวเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการระดมเงินบริจาคของพรรคด้วย เมื่อนายอิชิโร โอาซาว่า เกิดความขัดแย้งกับนายกรัฐมนตรีและประธานพรรค DPJ อย่างนายโยชิฮิโกะ โนดะ (Yoshihiko Noda) เรื่องการขึ้นภาษีการบริโภค จึงทำให้เขาตัดสินใจลาออกจากพรรค DPJ พร้อมกับสมาชิกในกลุ่มการเมืองกว่า 50 คน ไปจัดตั้งพรรค People's Life First ก่อนการเลือกตั้งทั่วไปปี ค.ศ.2012 ทำให้พรรค DPJ ได้รับเงินบริจาคผ่านองค์กรเงินทุนของพรรครวมกันไม่ถึง 10 ล้านบาท ส่วนองค์กรเงินทุนของพรรค PNP สามารถระดมเงินบริจาคผ่านองค์กรเงินทุนในการเลือกตั้งครั้งนี้ถึง 60 ล้านบาท โดยเงินบริจาคเกือบทั้งหมดมาจาก 2 องค์กรทาง

<sup>25</sup> Ministry of Internal Affairs and Communications, "Election and Political Funds," 29 November 2013, accessed May 6, 2016, [http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/kanpo/shikin/h24\\_yoshi\\_131129.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h24_yoshi_131129.html).

การเมืองสำคัญ ได้แก่ สมาคมแพทย์แห่งญี่ปุ่น และสภาเพื่อศึกษานโยบายไปรษณีย์ (Postal Policy Study Group)

### การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ.2014<sup>26</sup>

ในการเลือกตั้งปี ค.ศ.2014 นับว่าเป็นการเลือกตั้งที่ภาพรวมการระดมเงินบริจาคผ่านองค์กรเงินทุนของพรรคได้น้อยที่สุด โดยมีองค์กรเงินทุนของพรรคการเมืองเพียง 2 องค์กรเท่านั้น ได้แก่ องค์กรเงินทุนของพรรค LDP และพรรค DPJ แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า ในการเลือกตั้งครั้งนี้ องค์กรเงินทุนของพรรค LDP มีสัดส่วนของจำนวนผู้บริจาคประเภทนิติบุคคลเพิ่มสูงขึ้นมากในทุกช่วงจำนวนเงิน และระดมเงินบริจาคได้เพิ่มขึ้นกว่าการเลือกตั้งครั้งที่แล้วกว่า 1 พันล้านเยน ซึ่งตรงกันข้ามกับพรรค DPJ ที่ภายหลังจากการลาออกของนายโองาว่า อิชิโร ทำให้พรรคไม่สามารถระดมเงินบริจาคได้จำนวนมากเหมือนในอดีต มีเพียงพรรคที่ให้เงินสนับสนุนแก่องค์กรเงินทุนของพรรคเพียง 5 ล้านเท่านั้น




#### 6.2.4 การระดมเงินบริจาคขององค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมือง (Fund Management Organization)





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY


<sup>26</sup> Ministry of Internal Affairs and Communications, "Election and Political Funds," 27 November 2015, accessed May 5, 2017, [http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/kanpo/shikin/h26\\_yoshi\\_151127.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h26_yoshi_151127.html).

ตารางที่ 62 ผู้ได้รับบริจาคสูงสุดของญี่ปุ่นในการเลือกตั้งช่วงปี ค.ศ.2003-2014 (ล้านเยน)

รายชื่อ	พรรคการเมือง	จำนวนเงิน
 อิจิโร่ โอซาวา (Ichiro Ozawa)	DPJ,PLF,PLP	1,398
 ชิซุกะ คาเมอิ (Shizuka Kamei)	LDP,PNP	403
 ทามิสึเกะ วาตะนุกิ ( Tamisuke Watanuki )	LDP,PNP	384
 โชซาบุโร่ จิมี (Shozaburo Jimi)	LDP,PNP	380

รายชื่อ	พรรคการเมือง	จำนวนเงิน (ล้านบาท)
 <p data-bbox="469 801 676 902">อิบุกิ บุนเม ( Ibuki Bunmei )</p>	LDP	320
 <p data-bbox="395 1301 751 1346">มูเนโอะ ซุซุกิ (Muneo Suzuki)</p>	LDP	305
 <p data-bbox="379 1720 762 1765">โยชิฟุมิ มุโตะ (Yoshifumi Motu)</p>	LDP	292

 <p>โชอิจิ นากางาวะ (Shoichi Nakagawa)</p>	LDP	285
 <p>มิกิโอะ อาโอะกิ (Mikio Aoki)</p>	LDP	246
 <p>ทาเคโอะ ฮิระนุมะ (Takeo Hiranuma)</p>	LDP	233
 <p>ชินโซ อาเบะ (Shinzo Abe)</p>	LDP	216

 <p>นะโอะโตะ คัง (Naoto Kan)</p>	DPJ	121
---	-----	-----

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจากรายงานของกระทรวงกิจการภายในญี่ปุ่นเรื่อง เงินบริจาคขององค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมืองตั้งแต่ปี ค.ศ.2003-2014.

(1) การระดมเงินบริจาคของนายอิชิโร่ โอซาวา (Ichiro Ozawa)

หากพิจารณานักการเมืองที่ได้รับบริจาคมากที่สุดในการเลือกตั้ง 5 ครั้งตั้งแต่ ค.ศ.2003-2014 พบว่า นายอิชิโร่ โอซาวา เป็นบุคคลที่ได้รับบริจาคผ่านองค์กรจัดการเงินทุนของตนเองมากที่สุด โดยได้รับบริจาคถึง 1.4 พันล้านเยน การระดมเงินบริจาคของเขามีอัตราสูงชันนับตั้งแต่เขาย้ายเข้าสู่พรรค DPJ และสามารถระดมเงินบริจาคได้มากกว่า 1 พันล้านเยนในระหว่างปี ค.ศ.2003-2009 จากนั้น ก็ได้รับบริจาคลดลงในการเลือกตั้งปี ค.ศ.2012 ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเงินทุนทางการเมืองในปี ค.ศ.2007 พบว่า นายโอซาวาได้รับบริจาคทั้งหมด 654 ล้านเยน แบ่งเป็นเงินบริจาคประเภทบุคคล 38 ล้านเยน และเงินบริจาคจากองค์กรทางการเมืองถึง 616 ล้านบาท ซึ่งในจำนวนผู้บริจาคประเภทองค์กรการเมือง ผู้บริจาคสำคัญแบ่งได้ 2 กลุ่ม ได้แก่ สาขาของพรรคในเขตเลือกตั้งที่เขาสังกัดและองค์กรสนับสนุนในท้องถิ่น (Koenkai) ในการเลือกตั้งปี ค.ศ.2003 นายโอซาวาระดมเงินบริจาคได้ 320 ล้านเยน โดยได้รับบริจาคจากพรรคการเมืองถึง 2 พรรค คือ พรรค DPJ ที่เขาเพิ่งเข้ามาสังกัด และพรรคอดีตพรรคอย่างพรรคเสรีนิยม (Liberal Party) ซึ่งเป็นพรรคที่เขาเคยสังกัดในช่วง ค.ศ.1998-2002 ทั้งสองพรรคต่างบริจาคเงินให้องค์กรจัดการเงินทุนพรรคละ 5 ล้านเยน นอกจากนี้สาขาของพรรคในจังหวัดอิวาเตะ ซึ่งเป็นเขตเลือกตั้งที่เขาได้รับเลือกตั้งมาโดยตลอดได้บริจาคให้องค์กรจัดการเงินทุนถึง 230 ล้านเยน ส่วนองค์กรสนับสนุนในท้องถิ่นของนายโอซาวานั้นในช่วงเวลาดังกล่าวมีทั้งหมด 3 องค์กร บริจาคให้เขารวมแล้วทั้งหมด 67 ล้านเยน เช่นเดียวกับในการเลือกตั้งปี ค.ศ.2005 นายโอซาวาได้รับเงินบริจาคเพิ่มขึ้นถึง 334 ล้านเยน ในจำนวนนี้เป็นการบริจาคจากสาขาของพรรค DPJ ในจังหวัดอิวาเตะ ถึง 130 ล้านเยน และยังสามารถระดมเงินบริจาคผ่าน

องค์กรโคเอ็นไกสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเขาได้รับบริจาคจากองค์กรสนับสนุนในท้องถิ่นถึง 176 ล้านเยนซึ่งมากกว่าการเลือกตั้งครั้งที่แล้วกว่าเท่าตัว เช่นเดียวกับการเลือกตั้งในปี ค.ศ.2009 นายโอซาวายังได้รับบริจาคจากสาขาของพรรคในเขตเลือกตั้งของตนเองถึง 414 ล้านเยนจากทั้งหมด 465 ล้านเยนที่ได้รับในปีนั้น

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้ย้ายออกจากพรรค DPJ ไปอยู่พรรค PLF ในปี ค.ศ.2012 เขายังเป็นคนที่ระดมเงินบริจาคได้มากที่สุดอยู่ เพียงในปีดังกล่าวได้รับบริจาคจากผู้บริจาครายย่อยมากขึ้น โดยได้รับบริจาคประเภทบุคคลธรรมดาทั้งหมด 102 ล้านเยน ในจำนวนนี้เป็นบริจาคของผู้บริจาคต่ำกว่า 5 หมื่นเยนถึง 36 ล้านเยน ซึ่งนับว่าสูงขึ้นมาก ส่วนเงินบริจาคประเภทองค์กรทางการเมืองพบว่า เขาได้รับบริจาคจากสาขาพรรคในเขตเลือกตั้งของตนเอง 121 ล้านเยน องค์กรโคเอ็นไกอีก 50 ล้านบาท และยังพบว่า องค์กรทางการเมืองที่เคยบริจาคให้องค์กรจัดการเงินทุนของเขาและองค์กรเงินทุนของพรรค DPJ มาโดยตลอด อย่างเช่น สมาพันธ์ทันตแพทย์แห่งญี่ปุ่น สมาคมแพทย์แห่งญี่ปุ่น ก็ยังคงบริจาคให้แก่เขาอยู่แม้ว่าตัวเขาจะย้ายพรรคไปแล้ว ในทางตรงข้าม องค์กรเหล่านี้กลับไม่ได้บริจาคให้องค์กรเงินทุนของพรรค DPJ อีกหลังจากเขาย้ายออกจากพรรค

## (2) การระดมเงินบริจาคของชิซุกะ คาเมอิ (Shizuka Kamei)

ในการเลือกตั้งทั้งหมด 5 ครั้ง พบว่า นายชิซุกะ คาเมอิ สามารถระดมเงินบริจาคผ่านองค์กรจัดการเงินทุนของตนเองได้ทั้งหมด 390 ล้านเยน โดยแบ่งเป็นเงินบริจาคประเภทบุคคล 78 ล้านเยน และเงินบริจาคประเภทองค์กรทางการเมืองอีก 312 ล้านเยน ซึ่งเมื่อจำแนกข้อมูลของการเลือกตั้งแต่ละครั้งพบว่า ในปี ค.ศ.2003 ซึ่งในขณะนั้นเขายังสังกัดพรรค LDP และได้รับแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองของกลุ่ม Shimashai ที่มี ส.ส.ในสังกัดกว่า 60 คน โดยในปีดังกล่าวเขาได้รับเงินบริจาคจากองค์กรสนับสนุนส่วนตัวในท้องถิ่น (Koenkai) ทั้งหมด 43 ล้านเยนจากเงินบริจาคทั้งหมด 83 ล้านเยน ในขณะที่ในปี ค.ศ.2005 นายคาเมอิ ได้รับเงินบริจาคเพิ่มขึ้นถึง 119 ล้านเยน และมากกว่าครึ่งหนึ่งของเงินบริจาคในปีนั้นมาจากการสนับสนุนของสาขาพรรค LDP ในเขตเลือกตั้งที่ 6 จังหวัดอิโรซิม่า ซึ่งเขาสังกัดอยู่ ส่วนผู้บริจาครายอื่นๆพบว่า สมาคมแพทย์แห่งญี่ปุ่นบริจาคให้องค์กรจัดการเงินทุนของเขาด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ในเดือนสิงหาคมปีดังกล่าว ปัญหาความขัดแย้งเรื่องการแปรรูปกิจการไปรษณีย์ในรัฐบาลของนายจุนอิชิโร โคอิสุมิ ทำให้นายคาเมอิลาออกจากพรรค LDP และได้เข้าร่วมกับพรรค PNP โดยในการเลือกตั้งปี ค.ศ.2012 นายคาเมอิ สามารถระดมเงินบริจาคได้ถึง 175 ล้านเยน ซึ่งมากที่สุดเท่าที่เขาเคยได้รับและมากกว่าตอนสังกัดพรรค LDP โดยพบว่าผู้บริจาค



สำคัญ ได้แก่ สาขาของพรรค PNP ในจังหวัดฮิโรชิม่า บริจาคเงินมากถึง 138 ล้านเยน และองค์กรโอเอ็นไคในท้องถิ่นอีกทั้งหมด 18 ล้านเยน

### (3) การระดมเงินบริจาคของนายโชซาบุโร่ จิมี (Shozaburo Jimi)

นายโชซาบุโร่ จิมี (Shozaburo Jimi) นับเป็นนักการเมืองของพรรค LDP อีกคนที่สามารถระดมเงินบริจาคผ่านองค์กรจัดการเงินทุนส่วนบุคคลได้จำนวนมาก โดยการที่ภูมิหลังของเขามาจากการเป็นนักวิทยาศาสตร์การแพทย์และคลุกคลีอยู่ในวงการแพทย์เป็นเวลานาน ทำให้เงินบริจาคส่วนใหญ่มาจากการสนับสนุนขององค์กรทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับวงการสาธารณสุข เช่น ในการเลือกตั้งปี ค.ศ.2003 องค์กรจัดการเงินทุนของเขาได้รับบริจาคจากสมาคมแพทย์และสมาคมเภสัชกรของญี่ปุ่นรวม 24 ล้านเยนจากเงินบริจาคทั้งหมด 49 ล้านเยน อย่างไรก็ตาม เขายังเป็นอีกหนึ่งคนที่ย้ายออกจากพรรค LDP ไปสังกัดพรรค PNP ในปี ค.ศ.2005 และในปีดังกล่าวเขาได้รับบริจาคถึง 146 ล้านเยน โดยเงินบริจาค 121 ล้านเยน มาจากการบริจาคขององค์กรทางการเมืองในแวดวงการแพทย์และสาธารณสุขอีกเหมือนเดิม ส่วนในปี ค.ศ.2012 เขาได้รับบริจาคลดลงโดยได้รับเงินทั้งหมด 78 ล้านเยนโดยมาจาก 2 องค์กรสำคัญ ได้แก่ พรรค PNP บริจาคให้เขาโดยตรงถึง 38 ล้านเยน และสมาคมแพทย์แห่งญี่ปุ่นอีก 19 ล้านเยน

### (4) การระดมทุนของอิบุกิ บุนเม (Ibuki Bunmei)

นายอิบุกิ บุนเม เป็นนักการเมืองอาวุโสที่ได้รับการสนับสนุนจากสาขาพรรคในเขตเลือกตั้งจำนวนมากเหมือนกับนักการเมืองคนอื่นๆของพรรค LDP และเป็นคนที่ได้รับบริจาคจากกลุ่มการเมืองภายในพรรค (Faction) มากที่สุด โดยในปี ค.ศ.2005 องค์กรจัดการเงินทุนส่วนบุคคลของเขาได้รับบริจาคจากกลุ่ม Shimaikai ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองในพรรค LDP จำนวน 12 ล้านเยนและเพิ่มสูงขึ้นเป็น 15 ล้านเยนในปี ค.ศ.2009 ส่วนองค์กรอื่นๆ พบว่า เขาเป็นนักการเมืองที่ได้รับบริจาคจากแก๊งยาคุซ่าโดยในปี ค.ศ.2003 เงินบริจาคประเภทองค์กรทางการเมืองเกือบครึ่งหนึ่ง คือ 33 ล้านเยน จาก 71 ล้านเยนมาจากการสนับสนุนขององค์กรหลักของแก๊งยาคุซ่าที่ใหญ่ที่สุดในญี่ปุ่นอย่างแก๊งยามาคุชิ กุมิ (Yamaguchi-gumi) และยังสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจนถึงปี ค.ศ.2005 จำนวน 30 ล้านเยน ส่วนองค์กรทางการเมืองในด้านสาธารณสุขอื่นๆพบว่า ทั้งสมาคมแพทย์ สมาคมเภสัชกร ต่างบริจาคให้แก่เขาทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม นายอิบุกิ บุนเม นับเป็นนักการเมืองคนหนึ่งที่ถูกตั้ง

ข้อหาเรื่องการรับเงินบริจาคผิดกฎหมาย โดยในระหว่างปี ค.ศ.2003-2006 เขาได้รับบริจาคจากโรงแรมเกียวโต (Kyoto Hotel) ซึ่งเป็นโรงแรมขนาดใหญ่ในเขตเลือกตั้งของตนเอง โดยโรงแรมดังกล่าวมีบัญชีการเงินที่ขาดทุนเกินกว่า 10 ปี ทำให้ผิดมาตรการเรื่องคุณสมบัติผู้บริจาคที่เป็นองค์กรธุรกิจที่จะต้องไม่ขาดทุนหรือได้กำไรเกิน 3 ปีติดต่อกัน ซึ่งนายอิบุกิ ได้ออกมาแถลงว่าเขาไม่รู้ว่าผู้บริจาคขาดทุนแต่อย่างใด นอกจากนี้เขายังถูกวิพากษ์วิจารณ์และตรวจสอบในการยื่นข้อมูลรายได้ เป็นเท็จอีกด้วยแต่ก็มีได้ถูกลงโทษในท้ายที่สุด

#### (5) การระดมทุนของโชอิชิ นากางาวะ (Shoichi Nakagawa)

นายโชอิชิ นากางาวะ เป็นนักการเมืองของพรรค LDP อีกหนึ่งคนที่สามารถระดมเงินบริจาคผ่านการจัดตั้งองค์กรเงินจัดการเงินทุนได้จำนวนมาก ในปี ค.ศ.2003 เขาได้รับบริจาคผ่านองค์กรจัดการเงินทุนส่วนตัวถึง 164 ล้านบาท ซึ่งมากที่สุดเป็นอันดับสองของพรรค เมื่อจำแนกแล้ว เงินบริจาค 85 ล้านบาทมาจากการบริจาคของสาขาพรรค LDP ในเขตเลือกตั้งที่ 11 จังหวัดฮอกไกโด และเป็นนักการเมืองที่โดดเด่นเรื่องการได้รับบริจาคจากองค์กรสนับสนุนในท้องถิ่น (Koenkai) โดยได้รับบริจาคถึง 55 ล้านบาทในปีดังกล่าว ภายหลังจากเลือกตั้ง เขาได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรมในรัฐบาลของจุนอิชิโร โคเออิซุมิ ส่วนในปี ค.ศ.2005 แม้ว่าเขาจะได้รับบริจคน้อยลงแต่ยังระดมเงินบริจาคได้เกิน 100 ล้านบาท โดยได้รับเงินทั้งหมด 121 ล้านบาทซึ่งเงิน 65 ล้านบาทจากจำนวนทั้งหมดมาจากการสนับสนุนของสาขาพรรค LDP ในจังหวัดฮอกไกโดเช่นเดิม และอีก 41 ล้านบาทมาจากการบริจาคขององค์กรโคเอ็นไกในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม หลังการเลือกตั้งในปี ค.ศ.2009 เขาได้เสียชีวิตหลังถูกพบศพในห้องส่วนตัวในเมืองเกียวโต โดยสรุปเมื่อพิจารณาเงินบริจาคที่เขาได้รับในการเลือกตั้งทั้ง 2 ครั้ง การได้รับบริจาคจากองค์กรสนับสนุนในท้องถิ่นจำนวนมากทำให้เขาถูกยกย่องว่าเป็นหนึ่งในนักการเมืองที่ดึงดูดผู้บริจคนมากที่สุด

#### (6) การระดมเงินบริจาคของนายโยชิฟุมิ มูโตะ (Yoshifumi Motu)

ในการเลือกตั้งระหว่างปี ค.ศ.2003-2005 นายโยชิฟุมิ มูโตะ เป็นนักการเมืองที่ได้รับเงินบริจาคผ่านองค์กรจัดการเงินทุนทางการเมืองเกิน 100 ล้านบาท โดยปี ค.ศ.2003 เขาได้รับบริจาคทั้งหมด 169 ล้านบาท แบ่งเป็นเงินบริจาคประเภทบุคคลเพียง 8 ล้านบาท และเงินบริจาคจากองค์กรทางการเมืองถึง 161 ล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้ เงินบริจาคกว่า 134 ล้านบาทมาจากการสนับสนุนขององค์กรโคเอ็นไกในท้องถิ่น เช่นเดียวกับในปี ค.ศ.2005 เขาได้รับบริจาคจากองค์กรโคเอ็นไกถึง

105 ล้านบาท จากเงินบริจาคทั้งหมด 123 ล้านบาท นับว่าเป็นนักการเมืองอีกหนึ่งคนที่มีเครือข่ายสนับสนุนในท้องถิ่นจำนวนมาก

(7) การระดมเงินบริจาคของนายทามิสึเกะ วาตะนุกิ (Tamisuke Watanuki)

นายทามิสึเกะ วาตะนุกิเป็นนักการเมืองอาวุโสของพรรค LDP ที่เข้าสู่วงการการเมืองตั้งแต่ปลายทศวรรษ ค.ศ.1960 และเป็นบุคคลที่สามารถระดมเงินบริจาคผ่านองค์กรจัดการเงินทุนได้สูงขึ้นไปตั้งแต่การเลือกตั้งในปี ค.ศ.2003-2009 โดยในปี ค.ศ.2003 เงินบริจาคมกกว่าครึ่งหนึ่งของเขามาจากการบริจาคของสาขาพรรค LDP ในเขตเลือกตั้งที่ 3 จังหวัดโทยะมะ ซึ่งเขาสังกัดอยู่ และแม้ว่าความขัดแย้งภายในพรรค LDP เรื่องการแปรรูปกิจการไปรษณีย์ในปี ค.ศ.2005 จะทำให้เขาตัดสินใจลาออกจากพรรคไปสังกัดพรรค PNP เหมือนกับนักการเมืองอีกหลายคน ทำให้การเลือกตั้งในปีดังกล่าว องค์กรจัดการเงินทุนของเขาได้รับบริจาคจากทั้งสาขาพรรค LDP และสาขาพรรค PNP โดยได้รับบริจาครวมแล้วทั้งหมด 140 ล้านบาท และได้รับบริจาคจากองค์กรโคเอ็นไกอีก 17 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ.2009 เขาได้รับบริจาคทั้งหมด 118 ล้านบาทซึ่งมาจาก สาขาพรรค PNP ในจังหวัดโทยะมะ 109 ล้านบาท และได้รับบริจาคโดยตรงจากพรรคต้นสังกัดเองอีก 4 ล้านบาท แต่ในการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นครั้งแรกที่เขาแพ้การเลือกตั้งนับตั้งแต่ปี ค.ศ.1969 ทำให้ประกาศยุติบทบาททางการเมืองนับแต่นั้น จนกระทั่งตัดสินใจกลับเข้าร่วมกับพรรค LDP อีกครั้งในปลายปี ค.ศ.2016

(8) การระดมเงินบริจาคของนายมิกิโอะ อาโอกิ (Mikio Aoki)

นายมิกิโอะ อาโอกิเป็นนักการเมืองที่เติบโตมาจากกลุ่มการเมืองสำคัญอย่างกลุ่มทาเกชิตะ ในช่วงที่มีการปฏิรูปการเมืองในปี ค.ศ.1994 โดยเขาเป็นนักการเมืองคนหนึ่งที่ได้รับบริจาคจากผู้บริจาคประเภทบุคคลรายย่อยมากที่สุด โดยในปี ค.ศ.2003 ได้รับบริจาคเงินจากผู้บริจาคประเภทบุคคล 8 ล้านบาท ซึ่ง 4.5 ล้านบาทจากผู้บริจากรายย่อยที่บริจาคต่ำกว่า 5 หมื่นเยน เช่นเดียวกับในการเลือกตั้งปี ค.ศ.2005 ที่ได้รับบริจาคจากผู้บริจาคต่ำกว่า 5 หมื่นเยน รวมแล้ว 3.5 ล้านบาทจาก 7 ล้านบาทของเงินบริจาคประเภทบุคคล ส่วนเงินบริจาคประเภทองค์กรทางการเมืองนั้น พบว่าองค์กรหลักที่สนับสนุนเงินให้แก่เขา ได้แก่ สาขาพรรค LDP ในจังหวัดชิมะเนะ (Shimane) ซึ่งเขาสังกัดอยู่ โดยได้รับบริจาครวมกว่า 160 ล้านบาทในระหว่างการเลือกตั้งปี ค.ศ.2003-2009

## (9) การระดมเงินบริจาคของยูกิโอะ ฮะโตะยะมะ (Yukio Hatoyama)

นายยูกิโอะ ฮะโตะยะมะ เป็นนักการเมืองสังกัดพรรค DPJ และเป็นนักการเมืองเพียงไม่กี่คนที่ได้รับเงินบริจาคประเภทบุคคลสูงกว่าประเภทองค์กรทางการเมือง ในปี ค.ศ.2003 เขาได้รับบริจาค 123 ล้านบาท โดยเป็นนักการเมืองของพรรค DPJ ที่ระดมเงินได้มากที่สุดรองจากนายอิชิโร่ โอซาวา ซึ่งในจำนวนเงินทั้งหมด เงินบริจาคประเภทบุคคลมีจำนวนมากถึง 110 ล้านบาท และเป็นเงินที่มาจากผู้บริจาคที่บริจาคต่ำกว่า 5 หมื่นเยน ถึง 82 ล้านบาท และตัวเขาเองได้บริจาคให้องค์กรจัดการเงินทุนของตัวเองอีก 10 ล้านบาท เช่นเดียวกับในปี ค.ศ.2005 เขายังคงได้รับบริจาคจากผู้บริจาครายย่อยมากกว่าบุคคลอื่น โดยได้รับบริจาคอีก 41 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ในด้านผู้บริจาคประเภทองค์กรทางการเมือง พบว่า ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง แม้ว่าเงินบริจาคที่ได้รับจากองค์กรทางการเมืองของเขาจะไม่มากนัก แต่พบว่า พรรค DPJ ซึ่งเป็นต้นสังกัดเป็นองค์กรสำคัญที่บริจาคให้แก่ นายยูกิโอะ ฮะโตะยะมะ อย่างสม่ำเสมอ โดยในการเลือกตั้งระหว่างปีค.ศ.2003-2009 เงินบริจาคมกกว่าครึ่งหนึ่งที่ได้รับจากผู้บริจาคประเภทองค์กรทางการเมือง มาจากการสนับสนุนของพรรคเอง นอกจากนี้ ยังพบว่าในการเลือกตั้งปี ค.ศ.2009 ภายหลังจากที่เขาก้าวขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี เขาได้รับเงินบริจาคเพียง 35 ล้านบาทเท่านั้น

## (10) การระดมทุนของทาเคโอะ ฮิระนุมา (Takeo Hiranuma)

นายทาเคโอะ ฮิระนุมา เป็นนักการเมืองอาวุโสอีกคนของพรรค LDP ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2005 เป็นปีที่เขาได้รับบริจาคมกที่สุด โดยได้รับบริจาคถึง 113 ล้านบาท แบ่งเป็นเงินบริจาคประเภทบุคคลจำนวน 47 ล้านบาท และเงินบริจาคขององค์กรทางการเมืองอีก 66 ล้านบาท ความน่าสนใจอยู่ที่ เงินบริจาคที่ได้จากองค์กรทางการเมืองจำนวนถึง 46 ล้านบาทมาจากการบริจาคของกลุ่ม Shimaikai ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองภายในพรรค LDP อย่างไรก็ตาม เขาได้ย้ายไปสังกัดพรรค Party of the sun ในปี ค.ศ.2010

## (11) การระดมทุนของชินโซ อาเบะ (Shinzo Abe)

นายชินโซ อาเบะ นับเป็นนักการเมืองของพรรค LDP ที่ระดมเงินบริจาคได้ไม่มากเฉลี่ยแล้ว 45 ล้านบาทต่อการเลือกตั้งหนึ่งครั้ง แต่ส่วนใหญ่เงินบริจาคที่เขาได้รับผ่านองค์กรจัดการเงินทุนมาจากการบริจาคขององค์กรทางการเมือง 3 องค์กรหลัก ได้แก่ สมาคมแพทย์แห่งญี่ปุ่น สมาคมรัฐศาสตร์แห่งโตเกียว และสาขาของพรรค LDP ในจังหวัดยะมะงุชิ (Yamaguchi) ที่เขาสังกัดอยู่

โดยเฉพาะในการเลือกตั้งระหว่างปี ค.ศ.2012-2014 เขาได้รับบริจาคจากสมาคมรัฐศาสตร์แห่งโตเกียวถึง 60 ล้านบาท จากเงินบริจาคทั้งหมด 103 ล้านบาท

(12) การระดมเงินบริจาคของนายโตะ คัง (Naoto Kan)

นายโตะ คัง นับเป็นนักการเมืองของพรรค DPJ อีกคนหนึ่งที่ได้รับบริจาคจากผู้บริจาคต่ำกว่า 5 หมื่นเยนจำนวนมาก เป็นรองเพียงนายยูกิโอะ ฮะโตะยะมะ ที่สังกัดพรรคเดียวกันเท่านั้น โดยในระหว่างการเลือกตั้งปี ค.ศ.2003-2012 เขาได้รับบริจาคจากผู้บริจาครายย่อยถึง 38 ล้านบาท จากเงินบริจาคประเภทบุคคล 75 ล้านบาท ส่วนเงินบริจาคประเภทองค์กรทางการเมือง พบว่าเงินบริจาคส่วนใหญ่มาจากการสนับสนุนโดยตรงของพรรค DPJ ในการเลือกตั้งปี ค.ศ.2003-2012 องค์กรจัดการเงินทุนของเขาได้รับบริจาคจากองค์กรทางการเมืองทั้งหมด 46 ล้านบาท แต่เป็นเงินที่ได้จากพรรคโดยตรงถึง 44 ล้านบาท โดยเฉพาะในการเลือกตั้งปี ค.ศ.2009 ที่พรรค DPJ ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล เงินบริจาคประเภทองค์กรทางการเมืองนั้นมาจากการบริจาคของพรรค DPJ ทั้งหมด

(13) การระดมเงินบริจาคของนายมูเนโอะ ซุซูกิ (Muneo Suzuki)

นายมูเนโอะ ซุซูกิ นับเป็นนักการเมืองของพรรค LDP เพียงไม่กี่คนที่ได้รับบริจาคจากผู้บริจาคประเภทบุคคลมากกว่าองค์กรทางการเมือง โดยในการเลือกตั้งปี ค.ศ.2003 เขาได้รับบริจาคทั้งหมด 86 ล้านบาท ซึ่งเป็นการบริจาคของบุคคลถึง 82 ล้านบาทและในจำนวนนี้ เป็นการได้รับบริจาคจากรายย่อยถึง 13 ล้านบาท เช่นเดียวกับในการเลือกตั้งปี ค.ศ.2005 และ 2009 เขาได้รับบริจากรวมกันถึง 220 ล้านบาท ซึ่งกว่า 70 ล้านบาทมาจากผู้บริจาคที่บริจาคต่ำกว่า 5 หมื่นเยน

โดยสรุปจะเห็นว่านักการเมืองที่สามารถระดมเงินบริจาคได้จำนวนมากมักเป็นนักการเมืองที่สังกัดในกลุ่มการเมืองใหญ่และเคยผ่านการดำรงตำแหน่งสำคัญมาแล้ว โดยนักการเมืองเหล่านี้จะมีเครือข่ายโคเอ็นไกและเครือข่ายสาขาพรรคในท้องถิ่นจำนวนมาก ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการระดมเงินบริจาค นอกจากนี้ การสังกัดอยู่ในกลุ่มการเมืองขนาดใหญ่ก็ช่วยให้ได้รับเงินบริจาคจำนวนมากเช่นกัน

## บทวิเคราะห์ : การบังคับใช้กฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมืองของญี่ปุ่น

การจำกัดจำนวนองค์กรรับบริจาคทั้งองค์กรเงินทุนของพรรคการเมืองและองค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมืองในปี ค.ศ.1994 และการแก้ไขเพิ่มเติมเพดานบริจาคอีกครั้งหลังจากยกเลิกเพดานบริจาคเดิมในปี ค.ศ.2000 โดยได้กำหนดเพดานบริจาคสำหรับบุคคลไว้ 20 ล้านบาทและนิติบุคคล 100 ล้านบาท ขึ้นอยู่กับจำนวนทุนหรือจำนวนสมาชิกขององค์กรที่บริจาค ทำให้ภาพรวมของการระดมเงินบริจาคทั้งของพรรคการเมืองและนักการเมืองลดลง เมื่อพิจารณาข้อมูลเงินบริจาคในการเลือกตั้งระหว่างปี ค.ศ.2003-2005 จะพบว่า ปริมาณเงินบริจาคโดยตรงรวมของทุกพรรคลดลงตามลำดับ โดยเฉพาะพรรค LDP เป็นพรรคที่ได้รับเงินบริจาคลดลงมากที่สุดกว่า 1.5 พันล้านบาท แต่หากพิจารณารายพรรค พรรค DPJ กลับเป็นพรรคที่ได้รับเงินบริจาคทั้งทางตรงและผ่านองค์กรเงินทุนของพรรคเพิ่มขึ้น ซึ่งเกิดจากในปี ค.ศ.2002 นายอิชิโร โอซาวา อดีตนักการเมืองคนสำคัญของพรรค LDP ที่สังกัดพรรคเสรีนิยม (Liberal Party) อยู่ในขณะนั้น ได้นำพรรคควบรวมกับพรรค DPJ และนำสมาชิกในกลุ่มเข้าสังกัดด้วย บทบาทและความสามารถในการระดมทุนของกลุ่มนายโอซาวาช่วยให้เงินบริจาคของพรรค DPJ เพิ่มขึ้นในการเลือกตั้งทั่วไประหว่างปี ค.ศ.2003-2009 เนื่องจากเงินบริจาคส่วนใหญ่ที่พรรคได้รับจากผู้บริจาคประเภทบุคคลมาจากสมาชิกในกลุ่มการเมืองของนายโอซาวาเอง และพบว่าผู้บริจาคประเภทองค์กรทางการเมืองที่บริจาคให้นายโอซาวานั้นก็บริจาคให้แก่พรรค DPJ ด้วยเช่นกัน

ด้านพรรคอื่นๆ เช่น พรรค JCP เป็นพรรคที่รับบริจาคโดยตรงเท่านั้นและเป็นพรรคที่ได้รับเงินบริจาคทั้งหมดจากผู้บริจาคประเภทบุคคล ส่วนพรรค NKP ส่วนใหญ่ได้รับบริจาคจากองค์กรเงินทุนทางการเมืองของพรรคซึ่งเป็นองค์กรทางศาสนา อย่างไรก็ตาม ผู้บริจาคนิยมบริจาคผ่านองค์กรเงินทุนและบริจาคให้นักการเมืองมากกว่าบริจาคโดยตรงให้พรรค โดยเฉพาะกลุ่มการเมืองและผู้สมัครของพรรค LDP ซึ่งสามารถระดมทุนได้มากกว่าพรรคในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ.2005 ความขัดแย้งภายในพรรค LDP เรื่องการแปรรูปกิจการไปรษณีย์ ทำให้สมาชิกอาวุโสของพรรค LDP บางกลุ่มได้ย้ายออกจากพรรคและรวมตัวกันก่อตั้งพรรคประชาชนใหม่ (PNP) ซึ่งสมาชิกผู้ร่วมก่อตั้งพรรคนั้นล้วนแต่เป็นนักการเมืองคนสำคัญที่สามารถระดมเงินบริจาคได้จำนวนมาก โดยในปีดังกล่าว พรรค PNP ได้รับบริจาคเงินถึง 190 ล้านบาททั้งที่เพิ่งก่อตั้งใหม่ เช่นเดียวกับพรรคญี่ปุ่นใหม่ (NPN) ถูกตั้งขึ้นจากอดีตสมาชิกพรรค LDP และสามารถระดมเงินบริจาคได้กว่า 100 ล้านบาทในการเลือกตั้งปี ค.ศ.2005 โดยสรุป การบังคับใช้กฎหมายหลังการปฏิรูปปี ค.ศ.1994 ทำให้ปริมาณเงินในการเลือกตั้งลดลงจริง และแม้ว่าจะเป็นการลดลงโดยภาพรวม แต่ก็ยังเป็นผลกระทบจากการระดมทุนที่ลดลงของพรรค LDP เพียงพรรคเดียวเท่านั้น ส่วนพรรคอื่นๆนั้นมิแนวน้อมได้รับบริจาคเงินสูงขึ้น

ส่วนในการเลือกตั้งระหว่างปี ค.ศ.2009-2014 พบว่า การระดมเงินบริจาคทั้งเงินบริจาคโดยตรง เงินบริจาคผ่านองค์กรเงินทุนทางการเมือง และการระดมทุนส่วนบุคคลมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยส่วนใหญ่ผู้บริจาคบริจาคเงินในช่วง 1-5 ล้านเยน การกำหนดญี่ปุ่นจึงไม่ประสบปัญหาการบริจาคไม่จำกัด แต่น่าสังเกตว่าในการเลือกตั้งปี ค.ศ.2009-2012 พรรคใหม่อย่างพรรค PNP ได้กลายเป็นอีกหนึ่งพรรคการเมืองที่ระดมเงินบริจาคได้จำนวนมาก โดยระดมเงินบริจาคโดยตรงได้ถึง 125 ล้านเยน และได้รับเงินบริจาคจากองค์กรเงินทุนของพรรคอีก 100 ล้านเยนซึ่งเงินบริจาคส่วนใหญ่มาจากการบริจาคของ 2 กลุ่มการเมือง ได้แก่ สมาพันธ์ศึกษานโยบายกิจการไปรษณีย์ (Postal Policy Study Group) ซึ่งเป็นองค์กรการเมืองในเครือข่ายของนายชิซูกะ คาเมอิ (Shizuka Kamei) นายทามิสูกะ วาตะนุกิ (Tamisuke Watanuki) และนายโซซาบุโร จิมี (Shozaburo Jimi) ซึ่งทั้งหมดเคยเป็นนักการเมืองคนสำคัญของพรรค LDP และเป็นนักการเมืองคนสำคัญของพรรค PNP ในขณะนั้น แม้แต่สมาคมแพทย์แห่งญี่ปุ่น (Japan Doctor Association) ซึ่งเป็นผู้บริจาคหลักของพรรค LDP ก็หันมาบริจาคให้แก่พรรค PNP ด้วยเช่นกัน ในทางตรงกันข้าม แม้ว่าพรรค LDP จะยังเป็นพรรคที่ได้รับบริจาคเงินสูงสุด แต่การย้ายออกของสมาชิกคนสำคัญหลายคนในช่วงหลายปีที่ผ่านมาทำให้นับตั้งแต่ปี ค.ศ.2009-2014 เป็นต้นมา พรรค LDP ระดมเงินบริจาคทั้งเงินบริจาคโดยตรงและผ่านองค์กรเงินทุนทางการเมืองลดลงอย่างเห็นได้ชัดโดยเฉลี่ยแล้วกว่า 1 พันล้านเยน โดยผู้บริจาคให้องค์กรเงินทุนของพรรค LDP ยังคงเป็นกลุ่มผู้บริจาคเดิมมาตลอดตั้งแต่ปี ค.ศ.2003 ซึ่งผู้บริจาคบางรายก็เป็นผู้บริจาคให้แก่พรรค DPJ ด้วย ดังนั้น แสดงให้เห็นว่าการย้ายพรรคของสมาชิกคนสำคัญหลายกลุ่มมีผลต่อการระดมเงินบริจาคของพรรค LDP

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ลักษณะนี้ยังเกิดขึ้นกับพรรค DPJ เช่นกัน เมื่อนายอิชิโร โอซาวา พร้อมสมาชิกในกลุ่มจำนวน 50 คนได้ลาออกจากพรรค DPJ เพื่อไปจัดตั้งพรรค PLF (People's Life First) ในปี ค.ศ.2009 ทำให้ในการเลือกตั้งระหว่างปี ค.ศ. 2012-2014 พรรค DPJ ที่เคยสามารถระดมเงินบริจาคได้จำนวนมากในระหว่าง ค.ศ.2003-2009 กลับระดมเงินบริจาคได้น้อยลงอย่างมาก โดยพรรคได้รับบริจาคโดยตรงไม่ถึง 10 ล้านเยน เช่นเดียวกับองค์กรเงินทุนของพรรคซึ่งได้รับบริจาคจากพรรค DPJ เพียงครั้งละ 5 ล้านเยนต่อการเลือกตั้งหนึ่งครั้ง ส่วนกลุ่มธุรกิจและองค์กรทางการเมืองที่เคยสนับสนุนพรรค DPJ ในขณะที่นายโอซาวายังสังกัดอยู่ต่างถอนตัวและย้ายไปสนับสนุนพรรคใหม่ของนายโอซาวา ซึ่งทำให้ในการเลือกตั้งปี ค.ศ.2012 พรรค PLP ของนายโอซาวาสามารถระดมเงินบริจาคโดยตรงได้ถึง 160 ล้านเยน จึงเห็นได้ว่า แม้ว่าญี่ปุ่นจะไม่ประสบปัญหาการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองโดยตรง แต่ต้องเจอกับปัญหาการควบคุมการระดมเงินของกลุ่มการเมืองและนักการเมือง โดยเฉพาะปัญหาที่การระดมเงินขึ้นอยู่กับกลุ่มการเมืองและนักการเมืองรายบุคคลมากกว่าการบริจาคที่ยึดพรรคการเมืองเป็นหลัก เพราะเมื่อใดก็ตามที่นักการเมืองคนสำคัญย้ายออกจากพรรคการเมืองเดิม เงินบริจาคจะติดตัวนักการเมืองคนนั้นไปซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มการเมือง

หรือนักการเมืองมีความสำคัญกว่าพรรคการเมือง การที่ญี่ปุ่นควบคุมการบริจาคเงินแก่พรรคอย่างเข้มงวดจึงช่วยลดปัญหาการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองโดยตรงเท่านั้น แต่กลับไม่สามารถแก้ไขปัญหาการระดมเงินทั้งระบบได้

ตารางที่ 63 เงินบริจาคของโคเอ็นไกและองค์กรการเมืองอื่นปี ค.ศ.2003-2014 (ล้านบาท)

ปีเลือกตั้ง	จำนวนเงิน
2003	8,103
2005	6,994
2009	5,781
2012	5,344
2014	4,003
<b>รวม</b>	<b>30,225</b>

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจากรายงานของกระทรวงกิจการภายในญี่ปุ่นเรื่อง เงินบริจาคขององค์กรโคเอ็นไกและองค์กรการเมืองอื่นๆตั้งแต่ปี ค.ศ.2003-2014

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจำนวนเงินบริจาคของนักการเมืองแต่ละคนกับจำนวนเงินบริจาคโดยรวมของโคเอ็นไก จะพบว่า ญี่ปุ่นต้องประสบกับปัญหาการระดมทุนของนักการเมืองซึ่งทำผ่านผ่านองค์กรโคเอ็นไก (Koenkai) อีกด้วย ถึงแม้ว่าจำนวนเงินดังกล่าวจะมีแนวโน้มลดลงหลังการปฏิรูป แต่หากพิจารณาจำนวนเงินของนักการเมืองที่มีชื่อเสียงและสามารถระดมทุนได้สูงสุด 10 คนแรกจากการเลือกตั้งทั้งหมด 5 ครั้งพบว่า จะพบว่า นักการเมืองหลายคนได้รับเงินบริจาคจำนวนมากจากองค์กรสนับสนุนในท้องถิ่นหลายองค์กรในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง โดยเฉพาะนักการเมืองที่เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือมีตำแหน่งในรัฐบาลมีแนวโน้มจะได้รับบริจาคจากโคเอ็นไกได้มากกว่านักการเมืองคนอื่นๆ นักการเมืองหลายคนได้รับเงินบริจาคจากองค์กรโคเอ็นไกมากกว่า 100 ล้านบาท เช่น นายอิชิโร โอซาวา ระดมเงินบริจาคได้ถึง 1.4 พันล้านบาทโดยในจำนวนนี้ได้รับบริจาคจากองค์กรโคเอ็นไกถึง 300 ล้านบาท นับว่าเป็นการเมืองที่ได้รับเงินบริจาคจากองค์กรสนับสนุนในท้องถิ่นมากที่สุด หรือนักการเมืองบางคนได้รับเงินบริจาคเกือบทั้งหมดจากองค์กรโคเอ็นไก เช่น นายโยชิฟูมิ มูโตะ สังกัดพรรค LDP ระดมเงินบริจาคในระหว่างปี ค.ศ.2003-2005 ได้ 292 ล้านบาท แต่เป็นเงินที่มาจากองค์กรโคเอ็นไกถึง 242 ล้านบาท เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เมื่อมองภาพรวม นักการเมืองที่ระดมเงินบริจาคได้สูงสุด 10 คนแรกสามารถระดมทุนรวมกันแล้วถึง 4.2 พันล้านบาทและในเงิน



จำนวนนี้เป็นภาระบิรจาคของโคเอ็นโกลถึง 1 พันล้านเยน ทำให้เห็นว่าการระดมเงินผ่านองค์กรโคเอ็นโกลในท้องถิ่นยังคงมีส่วนมากกว่าการบิรจาคให้พรรคในทุครั้งที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งสอดคล้องกับข้อสรุปว่า องค์กรโคเอ็นโกลเป็นกลไกที่ให้นักการเมืองเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับผู้บิรจาคในตลาดมืดเพื่อแลกระหว่างเงินบิรจาคกับผลประโยชน์เมื่อผู้รับบิรจาคได้รับเลือกตั้ง (Woodall, 2015) โดยนักการเมืองที่มีชื่อเสียงและอยู่ในกลุ่มการเมืองใหญ่จะได้เปรียบเพราะมีเครือข่ายมากกว่า ด้วยเหตุนี้ นักการเมืองหลายคนจึงต้องการเข้าไปสังกัดกลุ่มการเมืองขนาดใหญ่เพื่อจะทำให้ระดมเงินบิรจาคได้จำนวนมาก ปัจจุบันดังกล่าวสนับสนุนให้กลุ่มการเมืองเข้มแข็งกว่าพรรคการเมือง จึงเห็นได้ว่า แม้ว่าญี่ปุ่นจะกำหนดรายละเอียดกลไกการควบคุมเงินบิรจาคพรรคการเมืองไว้อย่างรัดกุมในรายละเอียด แต่เมื่อนำกลไกดังกล่าวมาบังคับใช้ ต้องประสบกับบริบททางการเมืองเรื่องกลุ่มการเมืองและเครือข่าย นักการเมืองในท้องถิ่นที่เป็นอุปสรรคต่อการควบคุมเงินบิรจาค และการที่ระบบการเมืองของญี่ปุ่นมักมีการต่อรองกันของแต่ละฝ่ายอยู่ตลอดเวลา ซึ่งเป็นการหาข้อสรุปและหาจุดร่วมของเป้าหมายมากกว่าการจะปัญหาที่แท้จริง นับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่กระทบต่อการควบคุมการบิรจาคเงินของญี่ปุ่น เช่น กรณีองค์กรโคเอ็นโกล ซึ่งมีความพยายามในการผลักดันในการแก้ไขการควบคุมองค์กรดังกล่าวหลายครั้ง แต่ก็ไม่สำเร็จเนื่องจากแต่ละฝ่ายไม่ต้องการเสียผลประโยชน์ทางการเมืองของตัวเอง

นอกจากนี้ ข้อค้นพบเพิ่มเติมเกี่ยวกับการระดมเงินบิรจาคส่วนบุคคลพบว่า นักการเมืองที่มีชื่อเสียงหลายคนได้รับบิรจาคจำนวนมากจากสาขาพรรคในเขตเลือกตั้งที่ลงสมัครมากกว่าการได้รับเงินสนับสนุนจากพรรคการเมืองโดยตรง โดยเฉพาะพรรค LDP เป็นพรรคการเมืองที่สาขาพรรคให้เงินสนับสนุนแก่ผู้สมัครในเขตมากที่สุดและเป็นการสนับสนุนนักการเมืองคนสำคัญมากกว่าการสนับสนุนอย่างเท่าเทียมกันทุกคน ผู้สมัครบางคนที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญในรัฐบาลยังได้รับเงินบิรจาคจากกลุ่มการเมืองภายในพรรคด้วย ทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นว่า กลุ่มการเมืองและนักการเมืองกลายเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการระดมเงินบิรจาคมากกว่าพรรคการเมือง

### สรุป : เปรียบเทียบผลลัพธ์ของการบังคับใช้กฎหมายเงินบิรจาคพรรคการเมืองของไทยกับญี่ปุ่น

ส่วนผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นหลังการบังคับใช้กฎหมายนั้น กรณีไทยนับว่าประสบกับความล้มเหลวในการควบคุมเงินบิรจาคพรรคการเมืองจากการปฏิรูปทั้งสองครั้ง โดยที่ครั้งแรกการไม่กำหนดเพดานบิรจาคทำให้พรรคการเมืองถูกรอบงำจากอิทธิพลของกลุ่มทุน ในขณะที่การกำหนดมาตรการที่ใช้บังคับไม่ได้จริงในปี พ.ศ.2550 แม้ว่าจะกำหนดเพดานบิรจาคแล้วแต่ก็ทำให้ไทยต้องเผชิญกับปัญหาใหม่ลักษณะที่ผู้บิรจาคประเภทกลุ่มธุรกิจใช้บริษัทลูกจำนวนมากบิรจาคเงินให้พรรคการเมือง ส่วนญี่ปุ่นนั้น แม้ว่าจะมีมาตรการเข้มงวดและรัดกุมกว่าไทยมาก แต่ก็เป็มาตรการเข้มงวดที่ใช้กับการ

บริจาคเงินให้พรรคการเมืองโดยตรงเท่านั้น แต่นักการเมืองก็ยังคงใช้องค์กรสนับสนุนในท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการระดมเงินบริจาคจำนวนมาก และเมื่อพิจารณาร่วมกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบแบ่งกลุ่มการเมือง ทำให้ผู้ป้อนต้องประสบปัญหาในลักษณะนักการเมืองและกลุ่มการเมืองมีความสามารถในการระดมเงินบริจาคมกกว่าพรรค โดยที่เมื่อใดที่นักการเมืองคนสำคัญย้ายพรรคเงินบริจาคมก็จะตามไปกับนักการเมืองคนนั้น สะท้อนให้เห็นว่า พรรคการเมืองผู้ป้อนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงต่อการจัดการการเงินของตัวเอง ซึ่งเป็นปัญหาอยู่จนถึงปัจจุบัน



## บทที่ 7

### สรุป : แนวทางการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง เพื่อการปฏิรูปการเมือง

การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของญี่ปุ่นและไทยเป็นกระบวนการปฏิรูปที่เกิดขึ้นใกล้เคียงกันในช่วงที่กระแสประชาธิปไตยกำลังแพร่หลาย โดยในญี่ปุ่น การปฏิรูปครั้งใหญ่เกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ.1989-1994 ภายหลักรัฐบาลพรรค LDP ต้องเผชิญกับวิกฤตศรัทธาของประชาชนต่อการทุจริตทางการเมือง เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐบาลตั้งคณะทำงานเพื่อปฏิรูปการเมืองซึ่งหนึ่งในกฎหมายสี่ฉบับที่ถูกเสนอให้ปฏิรูป คือ กฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง (PFCL) โดยได้ห้ามพรรคการเมืองและนักการเมืองตั้งองค์กรเงินทุนและองค์กรจัดการเงินทุนเกินกว่า 1 องค์กรพร้อมทั้งกำหนดเพดานบริจาคไว้เพียง 5 แสนเยนและห้ามกลุ่มธุรกิจบริจาคเงินแก่นักการเมืองโดยตรง หลังการปฏิรูปดังกล่าว ญี่ปุ่นต้องประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจ มาตรการที่เข้มงวดทำให้ระดมทุนได้น้อยลงและไม่พอต่อค่าใช้จ่ายทางการเมืองจนหลายฝ่ายเรียกร้องให้มีการปรับปรุงเพดานบริจาค จึงทำให้มีการปรับปรุงเพดานบริจาคอีกครั้งในปี ค.ศ.2000 อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์การทุจริตเงินบริจาคที่เกิดขึ้นจากการที่สมาคมทันตแพทย์บริจาคเงินให้กลุ่มการเมืองของพรรค LDP ในปี ค.ศ.2004 ทำให้ญี่ปุ่นตอบสนองด้วยการแก้ไขกฎหมายอีกครั้งในปี ค.ศ.2005 โดยกำหนดเพดานบริจาคของกลุ่มการเมือง (faction) และการควบคุมกระบวนการบริจาคให้รัดกุมขึ้น หลังจากนั้นแก้ไขกฎหมายอีกครั้งเพื่อห้ามการถือครองหรือซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ขององค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมืองในปี ค.ศ.2007 นับว่าหลังการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคครั้งสำคัญในปี ค.ศ.1994 ญี่ปุ่นพยายามปรับปรุงกฎหมายอย่างสม่ำเสมอเมื่อต้องเผชิญกับปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป แม้แต่ในปัจจุบัน ประเด็นเรื่องการควบคุมเงินบริจាកก็ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ในการเมืองของญี่ปุ่น

ส่วนการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทยเกิดขึ้นในปี ค.ศ.2540 โดยเกิดจากคุณูปการของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการเมืองทั้งระบบ ในส่วนของมาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง ได้มีการกำหนดมาตรการใหม่โดยเฉพาะการเน้นให้การบริจาคต้องเปิดเผยข้อมูลและกระบวนการบริจาคต้องสามารถตรวจสอบได้ นับเป็นครั้งแรกที่ไทยมีมาตรการนี้ นับตั้งแต่มีการควบคุมเงินบริจาคของพรรคครั้งแรกใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.2524 สำหรับมาตรการควบคุมเงินบริจาคในการปฏิรูปปี พ.ศ. 2540 ถูกนำมาใช้ควบคุมพรรคการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ.2541-2549 ซึ่งมีการเลือกตั้งทั้งหมด 3 ครั้ง ได้แก่ การเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2544, พ.ศ.2548 และ พ.ศ.2549 โดยการไม่กำหนดเพดานบริจาคทำให้พรรคการเมืองได้รับเงินบริจาคอย่างไม่จำกัด ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาทางการเมือง และได้เกิดการรัฐประหารในวันที่ 19

กันยายน พ.ศ.2549 โดยหลังการรัฐประหาร เกิดการปฏิรูปใหม่อีกครั้งจนประกาศใช้พระราชบัญญัติ  
 พรรคการเมือง พ.ศ.2550 ภาพรวมของมาตรการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองใน พ.ร.บ.พรรค  
 การเมือง พ.ศ.2550 ยังคงเดิมมาตรการเดิมแต่ได้มีการกำหนดเพดานบริจาคไว้สำหรับบุคคลธรรมดา  
 และนิติบุคคลและได้เพิ่มรายละเอียดของกระบวนการบริจาคมากขึ้น มาตรการดังกล่าวถูกนำมาใช้  
 ควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองในระหว่างปี พ.ศ.2550-2557 ซึ่งมีการเลือกตั้งอีก 3 ครั้ง ได้แก่ การ  
 เลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2550,พ.ศ.2554 และ พ.ศ.2557 ก่อนที่จะกฎหมายดังกล่าวจะถูกยกเลิกอีกครั้ง  
 หลังการรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ซึ่งในประเด็นมาตรการควบคุมเงินบริจาคเป็น  
 อีกหนึ่งเรื่องที่กำลังถูกพิจารณาเพื่อปฏิรูปอีกครั้ง จากภาพรวมการปฏิรูปของทั้งสองประเทศ ทำให้  
 เห็นว่าการปฏิรูปของไทยกับญี่ปุ่นแตกต่างกัน มาตรการควบคุมเงินบริจาคของไทยถูกกำหนดใหม่ทุก  
 ครั้งที่มีการรัฐประหารซึ่งผู้อำนาจจากการรัฐประหารมักใช้โอกาสดังกล่าวสร้างกลไกทางการเมือง  
 เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าต้องการแก้ไขปัญหาของพรรคการเมืองอย่างแท้จริง และพรรค  
 การเมืองไม่มีบทบาทต่อกระบวนการดังกล่าว แตกต่างกับญี่ปุ่นที่พรรคการเมืองมีส่วนสำคัญต่อการ  
 เสนอแนวทางในการปฏิรูปปี ค.ศ.1994

จากการศึกษาเปรียบเทียบการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองระหว่างไทยกับญี่ปุ่น  
 ใน 3 ประเด็น พบว่า ข้อค้นพบทั้ง 3 ข้อตรงกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ กล่าวคือ การปฏิรูปของไทยและ  
 ญี่ปุ่นมีกระบวนการปฏิรูป ระดับการมีส่วนร่วมของตัวแสดง ตลอดจนการเลือกใช้มาตรการแตกต่าง  
 กันแต่ทั้งสองประเทศยังคงประสบกับปัญหาการควบคุมเงินบริจาคอยู่ ในสมมติฐานข้อแรกที่ว่างานวิจัย  
 นี้ต้องการหาคำตอบ ได้แก่ **การปฏิรูปเกิดขึ้นในบริบททางการเมืองที่ต่างกันทำให้กระบวนการ  
 ปฏิรูปและระดับการมีส่วนร่วมของตัวแสดงแตกต่างกันด้วย** ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่าสมมติฐาน  
 ดังกล่าวเป็นจริง กล่าวคือ กระบวนการปฏิรูปของไทยมีตัวแสดงน้อย กีดกันการมีส่วนร่วมของ  
 พรรคการเมืองและมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางเดียวมากกว่าเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง ซึ่ง  
 เกิดจากลักษณะสำคัญของการปฏิรูปของไทยเกิดขึ้นท่ามกลางบริบททางการเมืองที่ผู้นำการปฏิรูปมี  
 อำนาจเป็นเอกภาพมากกว่า โดยเฉพาะในการปฏิรูปปี พ.ศ.2550 ซึ่งเริ่มต้นจากการรัฐประหาร ดังนั้น  
 การปฏิรูปในบริบททางการเมืองแบบนี้ จึงทำให้ตัวแสดงทางการเมืองที่มีส่วนร่วมมีจำกัด และมักเป็น  
 เพียงชนชั้นนำทางการเมืองที่มาจากกรียัดอำนาจกับนักวิชาการที่ถูกแต่งตั้งเข้าไป ซึ่งทำให้ผู้นำการ  
 ปฏิรูปมีอำนาจเด็ดขาดในการกำหนดกลไกควบคุมเงินบริจาคมากกว่าจะเป็นการหาฉันทามติร่วมกัน  
 ระหว่างฝ่ายต่างๆ เพราะในกระบวนการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทย ผู้นำการ  
 ปฏิรูปมักไม่มีการโต้แย้งในสาระสำคัญของปัญหาหากไปกว่าการกำหนดมาตรการให้เข้มงวดมากที่สุด  
 เท่าที่จะกระทำได้และการผ่านกฎหมายทำได้ไม่ยากและใช้เวลาไม่นาน

ในขณะที่กระบวนการปฏิรูปของญี่ปุ่นกลับแตกต่างกัน ซึ่งมีลักษณะเป็นการต่อรองกันของ  
 พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองหลายกลุ่ม โดยที่แต่ละตัวแสดงเหล่านี้ต่างมีความขัดแย้งกันและมี

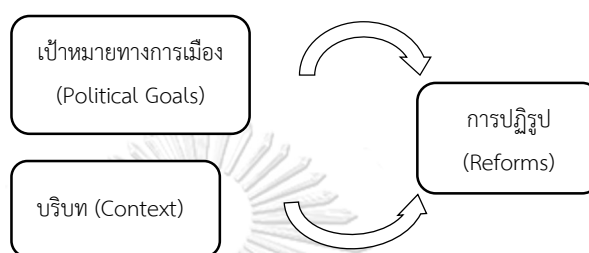
การวางกลยุทธ์เพื่อต้องการให้ตัวเองได้เป็นผู้กำหนดแนวทางปฏิรูป สถานการณ์ดังกล่าวนั้นเกิดจากบริบททางการเมืองในช่วงปฏิรูปของญี่ปุ่นอยู่ในลักษณะที่ศรัทธาของประชาชนต่อระบอบการเมืองและรัฐบาลลดลงมากประกอบกับเกิดความขัดแย้งภายในรัฐบาลในประเด็นการทุจริตทางการเมืองหลายกรณี แรงกดดันทางการเมืองทำให้รัฐบาลไม่มีทางเลือกอื่นและทุกฝ่ายต่างเห็นตรงกันว่าไม่สามารถจะไปต่อได้ในระบอบการเมืองแบบเก่า นอกเสียจากการปฏิรูปเพื่อหาระเบียบและฉันทามติร่วมกันของระบอบการเมืองแบบใหม่ที่แต่ละฝ่ายคาดหวัง

ดังนั้น ในสถานการณ์ที่เกิดความขัดแย้งและรัฐบาลขาดเสถียรภาพอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนทำให้ไม่มีฝ่ายใดมีอำนาจเด็ดขาดในการกำหนดกลไกควบคุมใหม่ การปฏิรูปของญี่ปุ่นจึงเกิดขึ้นในบริบทที่มีตัวแสดงทางการเมืองจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองในฐานะตัวแสดงหลักหรือการจัดตั้งกลุ่มการเมืองต่างๆ เข้ามาร่วมผลักดันและต่อรองกัน หลายครั้งที่เกิดความขัดแย้งและไม่สามารถหาข้อสรุปได้ ดังนั้น สิ่งญี่ปุ่นแตกต่างจากไทย คือ ความเป็นพลวัตในปฏิสัมพันธ์ของฝ่ายต่างๆ กล่าวคือ ในขณะที่ไทยมีองค์กรเดียวที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จแต่ญี่ปุ่นนั้นมีการผลักดันได้เปรียบเสียเปรียบ อยู่ตลอดเวลา สังเกตได้จากในช่วงแรกที่พรรค LDP อยู่สถานะที่ดีกว่าในการกำหนดแนวทางการปฏิรูปแต่เมื่อเกิดความขัดแย้งภายในพรรคทำให้เกิดย้ายพรรคของสมาชิก ซึ่งนำไปสู่อีกสถานการณ์ที่พรรค LDP ตกเป็นฝ่ายค้าน และท้ายที่สุดก็ต้องพยายามเข้ามาต่อรองจนนำไปสู่การหาฉันทามติร่วมกันได้แต่ก็ใช้เวลานานร่วม 4 ปี จะเห็นได้ว่าความขัดแย้งในกระบวนการปฏิรูปจะนำไปสู่การต่อรองเพื่อลดความแตกต่างของข้อเสนอของแต่ละฝ่าย ซึ่งทำให้เกิดฉันทามติร่วมกันได้มากกว่าความเป็นเอกภาพในการปฏิรูปอย่างกรณีไทย

หากพิจารณาการกำหนดเป้าหมายและกระบวนการปฏิรูปของทั้งสองประเทศตามแนวคิดเรื่องรูปแบบการปฏิรูปการเงินพรรคการเมืองของ Magnus Ohman ที่ให้ความสำคัญต่อพิจารณาเป้าหมายและโครงสร้างทางการเมือง ตามแผนภาพที่ 3 ซึ่งอธิบายถึงปัจจัยที่ผู้นำการปฏิรูปต้องให้ความสำคัญเพื่อให้การแก้ไขปัญหาเกิดประสิทธิภาพ โดยเสนอให้มีการพิจารณาเป้าหมายทางการเมือง (Goal) และบริบท (Context) อย่างรอบคอบ ในประเด็นแรก ด้านเป้าหมาย เมื่อพิจารณาการกำหนดเป้าหมายตามแผนภาพที่ 4 จะพบว่าไทยต้องการทำให้พรรคการเมืองเป็นองค์กรทางการเมืองที่สะท้อนผลประโยชน์ของสาธารณะให้มากที่สุด สังเกตจากการตั้งเป้าหมายในการปฏิรูปว่าเพื่อให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนอย่างแท้จริงและมีการดำเนินกิจกรรมด้านการเงินอย่างโปร่งใส ดังนั้น ลักษณะของเป้าหมายของไทยจึงอยู่ที่การเน้นให้พรรคการเมืองเป็นองค์กรเดียวที่จัดการเงินได้ ซึ่งแตกต่างจากญี่ปุ่นที่ตั้งเป้าหมายในการปฏิรูปการเงินพรรคการเมืองในลักษณะที่ให้ความสำคัญทั้งการระดมเงินบริจาคของพรรคการเมืองและการระดมเงินบริจาคมักการเมืองรายบุคคล แต่เมื่อพิจารณาเป้าหมายของญี่ปุ่น ทำให้เห็นว่าญี่ปุ่นต้องการหาความสมดุลของระบบควบคุมเงินบริจาคมักการเมืองการเงินของพรรคการเมืองกับการระดมทุนของผู้สมัครรายบุคคล อย่างไรก็ตาม

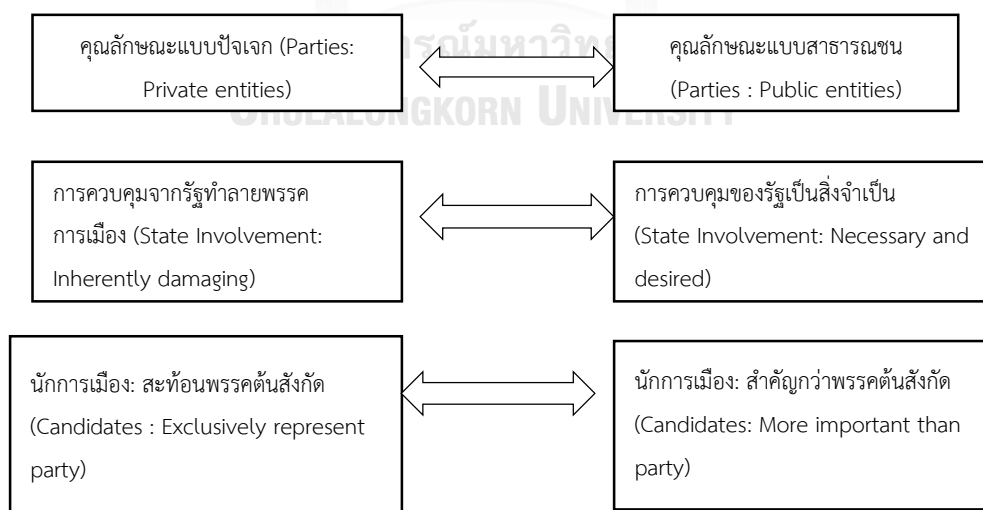
ตาม แม้ว่าการตั้งเป้าหมายในการปฏิรูปของทั้งสองประเทศจะค่อนข้างแตกต่างกัน แต่ยังมีสิ่งที่เหมือนกัน คือ ทั้งไทยและญี่ปุ่น เห็นว่าการออกมาตรการควบคุมของรัฐ (State Involvement) เป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการพัฒนาพรรคการเมืองมากกว่าการปล่อยให้พรรคการเมืองมีอิสระในการดำเนินการทางการเงิน

ภาพที่ 8 ปัจจัยสำคัญในการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง



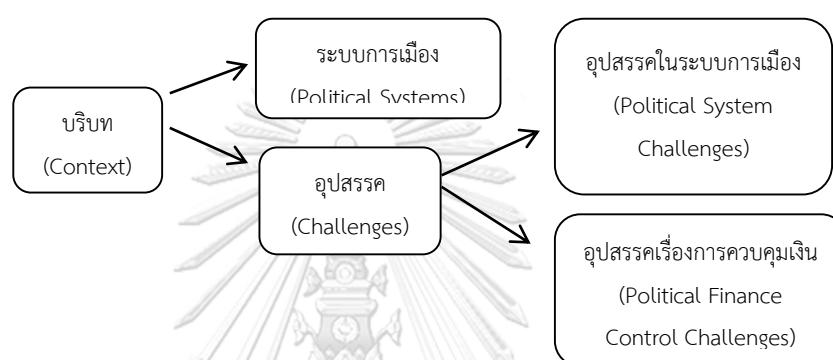
ที่มา: Magnus Ohman, “Getting the Political Finance System Right,” in **Funding of Political Parties and Election Campaigns A Handbook on Political Finance**, eds. Elin Falguera, Samuel Jones and Magnus Ohman (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014), p.14.

ภาพที่ 9 การกำหนดเป้าหมาย (Goals) ของการปฏิรูปการเงินของพรรคการเมือง



ที่มา: Magnus Ohman, “Getting the Political Finance System Right,” in **Funding of Political Parties and Election Campaigns A Handbook on Political Finance**, eds. Elin Falguera, Samuel Jones and Magnus Ohman (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014), p.17.

ภาพที่ 10 บริบทในการพิจารณาเพื่อการปฏิรูปการเงินพรรคการเมือง



ที่มา: Magnus Ohman, “Getting the Political Finance System Right,” in **Funding of Political Parties and Election Campaigns A Handbook on Political Finance**, eds. Elin Falguera, Samuel Jones and Magnus Ohman (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014), pp.14-15.

ส่วนการพิจารณาบริบท (Context) ตามแผนภาพที่ 10 Ohman ชี้ว่ามาตรการควบคุมเงินบริจาคถูกบังคับใช้ภายใต้บริบทการเมืองเสมอ ดังนั้น บริบททางการเมืองจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผลลัพธ์ของแต่ละประเทศแตกต่างกัน บริบทในที่นี้ ได้แก่ ระบบการเมือง (Political Systems) เช่น โครงสร้างของสถาบันการเมืองอย่าง ระบบเลือกตั้ง เป็นต้น รวมถึงอุปสรรค (Challenges) ได้แก่ (1) อุปสรรคในระบบการเมือง (Political System Challenges) เมื่อพิจารณาการปฏิรูปของไทยกับญี่ปุ่นตามแนวคิดดังกล่าว จะพบว่า การปฏิรูปของญี่ปุ่นมองปัญหาได้รอบด้านกว่าไทย เพราะญี่ปุ่นให้ความสำคัญต่อโครงสร้างทางการเมืองอย่างระบบเลือกตั้ง ซึ่งในกระบวนการปฏิรูปการพิจารณาระบบเลือกตั้งถูกพิจารณาควบคู่กับมาตรการควบคุมเงินบริจาค เพราะนอกจากญี่ปุ่นจะกำหนดมาตรการควบคุมเงินบริจาคให้เข้มงวดขึ้นแล้ว ยังได้เปลี่ยนไปใช้ระบบเลือกตั้งแบบผสมระหว่างระบบเขตเดียวเบอร์เดียวกับระบบสัดส่วน ซึ่งระบบเลือกตั้งดังกล่าวสอดคล้องและเกื้อหนุนต่อการควบคุมเงินบริจาคได้มากกว่าระบบเลือกตั้งแบบเดิมที่เอื้อให้เกิดการใช้เงินจำนวนมาก ในขณะที่การปฏิรูป

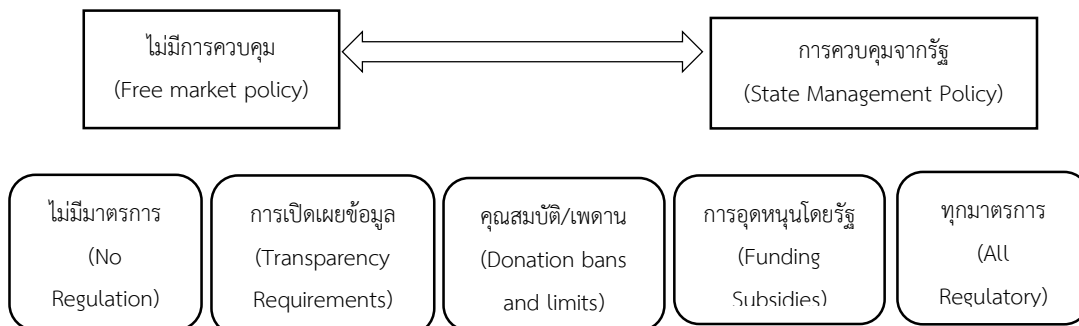
ของไทยนั้นกลับเป็นการปฏิรูปที่แยกส่วนและไม่พิจารณาปัจจัยดังกล่าว เพราะในการปฏิรูปปี พ.ศ. 2550 ไทยเปลี่ยนกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งแบบผสมที่ใช้ระบบเขตเดียวหลายเบอร์ซึ่งเป็นบริบทที่ไม่เอื้อต่อการควบคุมเงินบริจาค และจากข้อเท็จจริงภายใต้ระบบเลือกตั้งดังกล่าว ในการเลือกตั้ง ปี พ.ศ.2554 พรรคการเมืองไทยได้รับเงินบริจาครวมกันมากกว่า 1.3 พันล้านบาท

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระบวนการปฏิรูปของญี่ปุ่นรอบคอบกว่าไทย แต่ทั้งสองประเทศก็ต้องเผชิญกับอุปสรรค (Challenges) โดยในกรณีไทยนั้น ต้องประสบกับปัญหาเรื่องชนชั้นนำทางการเมืองจากการยึดอำนาจ เพราะการปฏิรูปที่เกิดจากยึดอำนาจการปกครองทำให้การมีส่วนร่วมและการหาฉันทามติร่วมกันเกิดขึ้นไม่ได้ ผู้นำการปฏิรูปกลุ่มนี้มักจะออกแบบมาตรการควบคุมเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าความต้องการแก้ไขปัญหาย่างแท้จริง ส่วนญี่ปุ่นแม้ว่าจะหาข้อสรุปร่วมกันได้แต่การต่อรองเกิดขึ้นในบริบทที่แต่ละฝ่ายต่างต้องการรักษาผลประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มตนเอง ทำให้มีบางประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญ เช่น การควบคุมองค์กรโคเอ็นไค แต่ทุกฝ่ายกลับไม่กระตือรือร้นจะแก้ไข เนื่องจากทุกฝ่ายเห็นว่าทำให้กระทบต่อผลประโยชน์ทางการเมือง โดยสรุป กระบวนการปฏิรูปของญี่ปุ่นนั้นเปิดกว้างให้กับผู้เกี่ยวข้องและรอบคอบกว่าไทยแต่ทั้งสองประเทศยังต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองและชนชั้นนำทางการเมืองอยู่ซึ่งทำให้การปฏิรูปกฎหมายไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

**สมมติฐานข้อที่สองที่ต้องการหาคำตอบ คือ มาตรการที่ไทยกับญี่ปุ่นใช้ควบคุมเงินบริจาคมิแนวโน้มเข้มงวดมากยิ่งขึ้นแต่ความรัดกุมเรื่องรายละเอียดมาตรการของทั้งสองประเทศมีความแตกต่างกัน โดยต้องการพิสูจน์ว่าญี่ปุ่นกำหนดมาตรการควบคุมเงินบริจาคได้เข้มงวดกว่าไทยจากการปฏิรูปของทั้งสองประเทศ สรุปได้ว่า ทั้งไทยและญี่ปุ่นมีการควบคุมเงินบริจาคในระดับสูงและมีแนวโน้มเข้มงวดขึ้นในเชิงปริมาณ โดยใช้การผสมผสานมาตรการ (Mixed Policy) ระหว่างการกำหนดคุณสมบัติและเพดานบริจาค (Donation bans and limits) การเปิดเผยข้อมูลบริจาค (Disclosure Requirements) และการอุดหนุนเงินจากรัฐ (Public Funding) ตามแผนภาพที่ 6 ซึ่งทำให้เห็นว่าระดับการควบคุมของทั้งสองประเทศถือว่ารัฐมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการเงินของพรรคการเมือง**



ภาพที่ 11 ระดับของการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมือง



ที่มา: Pippa Norris, Andrea Abel van Es and Lisa Fennis, **Checkbook Elections Political Finance in Comparative Perspective** (Sydney : University of Sydney, 2015), p.10.

หากวิเคราะห์ตามแนวคิดการเลือกใช้มาตรการควบคุมของ Pippa Norris จะพบว่า ในแง่ของปริมาณ ทั้งไทยและญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เน้นให้รัฐออกมาตรการควบคุมเงินบริจาคในระดับสูง ทั้งมาตรการกำหนดคุณสมบัติผู้บริจาค เพดานบริจาค กระบวนบริจาค การเปิดเผยข้อมูลการบริจาค และการอุดหนุนเงินจากรัฐ แต่รายละเอียดของมาตรการเข้มงวดต่างกัน Pippa Norris ชี้ว่าการใช้มาตรการใดเพียงอย่างเดียวจะไม่ช่วยแก้ปัญหา หรือแม้แต่ใช้ทุกมาตรการแต่มีรายละเอียดไม่รัดกุมก็อาจเกิดปัญหาได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาความเหมาะสมของมาตรการที่ไทยกับญี่ปุ่นเลือกใช้ตามแนวคิดนี้ พบว่าในกรณีเงินบริจาคพรรคการเมือง ญี่ปุ่นกำหนดรายละเอียดของมาตรการได้เหมาะสมกว่าไทย ทั้งในด้านความเข้มงวดและรัดกุม ในขณะที่ไทยแม้ว่าจะใช้มาตรการครบถ้วนแต่รายละเอียดเรื่องมาตรการด้านคุณสมบัติและเพดานบริจาคขาดความรัดกุมและมีช่องว่าง ทำให้เมื่อนำไปปฏิบัติจริงแล้วก่อให้เกิดปัญหา สังเกตได้จากในปี พ.ศ.2540 มาตรการควบคุมด้านความโปร่งใสช่วยให้สามารถตรวจสอบที่มาของเงินได้ชัดเจนขึ้นแต่การไม่กำหนดเพดานบริจาคกลับเป็นปัญหาที่ลดทอนประโยชน์ตรงนี้ ทำให้พรรคต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลหรือกลุ่มทุน ในขณะที่ปี พ.ศ.2550 การกำหนดเพดานบริจาคช่วยแก้ไข้ปัญหาในช่วงปี พ.ศ.2541-2549 แต่ช่องว่างของกฎหมายเรื่องคุณสมบัติผู้บริจาคก่อให้เกิดปัญหาที่ผู้บริจาคประเภทบริษัทใช้บริษัทลูกหรือบริษัทในเครือสนับสนุนเงินแก่พรรคการเมือง ทั้งหมดจึงสะท้อนว่า มาตรการควบคุมเงินบริจาคของไทยนั้นมีช่องว่างและแก้ไข้ปัญหาได้ไม่ตรงประเด็น

ส่วนในกรณีญี่ปุ่น ญี่ปุ่นมีรายละเอียดของมาตรการที่ควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองโดยตรงอย่างเข้มงวด แต่กลับขาดมาตรการควบคุมการระดมทุนขององค์กรสนับสนุนในท้องถิ่นหรือ

องค์กรโคเอ็นโก แต่ถ้ามองในเชิงคุณภาพ ญี่ปุ่นกำหนดรายละเอียดของมาตรการได้รัดกุมและมีช่องว่างน้อยกว่าไทยอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะการกำหนดคุณสมบัติการบริจาคที่รัดกุม สมเหตุสมผล เช่น การกำหนดสถานะทางการเงินของบริษัทที่บริจาคซึ่งช่วยให้ญี่ปุ่นไม่ประสบปัญหาเหมือนไทย และการกำหนดเพดานบริจาคโดยการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างความสามารถในการบริจาคกับจำนวนทุนขององค์กรที่บริจาค ในขณะที่การกำหนดคุณสมบัติผู้บริจาคของไทยยังมีช่องว่างอยู่มาก โดยเฉพาะการไม่กำหนดคุณสมบัติด้านสภาพการเงินของบริษัทและการกำหนดเพดานบริจาคโดยที่ไม่อิงกับเกณฑ์ใด รวมถึงด้านความโปร่งใส ญี่ปุ่นกำหนดมาตรการให้มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกว่า โดยที่ระบุเวลาชัดเจนว่าสามารถตรวจสอบย้อนหลังได้เท่าใด และมีองค์กรที่รับผิดชอบในการเปิดเผยข้อมูลทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ในขณะที่ไทยนั้น มีกระบวนการเปิดเผยข้อมูลค่อนข้างจำกัด กกต. เป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจและไม่มีระยะเวลาแน่นอนในการตรวจสอบข้อมูลย้อนหลัง รวมถึงการเผยแพร่ข้อมูลทางเว็บไซต์

**สมมติฐานข้อสุดท้ายที่งานวิจัยต้องการพิสูจน์ คือ แม้ว่าไทยและญี่ปุ่นมีแนวโน้มในการกำหนดมาตรการควบคุมที่เข้มงวดขึ้นในเชิงปริมาณ แต่ทั้งสองประเทศยังคงประสบปัญหาในการควบคุมเงินบริจาคพรรคการเมืองอยู่** ซึ่งจากผลการศึกษาผ่านการวิเคราะห์ข้อมูลเงินบริจาคของพรรคการเมืองไทยและญี่ปุ่นในปีที่มีการเลือกตั้งพบว่า ข้อค้นพบสอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ ทั้งไทยและญี่ปุ่นต่างประสบปัญหาการควบคุมเงินบริจาคภายหลังการปฏิรูป โดยปัญหาของไทยหลังการปฏิรูปปี พ.ศ.2540 เกิดจากระดับความเข้มงวดของกฎหมายที่ทำให้เกิดการบริจาคไม่จำกัด ส่วนปัญหาหลังการปฏิรูปปี พ.ศ.2550 เกิดจากความไม่รัดกุมของรายละเอียดมาตรการทำให้ความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายลดลง แม้ว่าจะเพิ่มระดับของมาตรการโดยกำหนดเพดานบริจาคก็ตาม แต่ความไม่รัดกุมเรื่องคุณสมบัติผู้บริจาคทำให้ผู้บริจาคใช้ช่องว่างของกฎหมายนั้น ซึ่งทำให้ต้องเผชิญกับปัญหาที่กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ใช้วิธีกระจายให้บริษัทลูกหลายแห่งบริจาคเงินจำนวนมากแก่พรรคการเมือง โดยบางบริษัทเป็นบริษัทที่จัดตั้งได้ไม่นานและมีสภาพทางการเงินที่ขาดทุนแต่กลับบริจาคเงินได้จำนวนมาก ปัญหาดังกล่าวเป็นการตอกย้ำถึงช่องว่างของกฎหมาย (Legal loopholes) เรื่องคุณสมบัติผู้บริจาคตั้งที่ได้กล่าวไป นอกจากนี้ ความไม่สมจริงของกฎหมาย (Unrealistic Laws) โดยเฉพาะเรื่องการกำหนดเพดานบริจาค 10 ล้านบาท แต่ในทางปฏิบัติผู้บริจาคที่เป็นกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ก็ให้บริษัทลูกบริจาคมากกว่านั้น จึงเห็นได้ว่าส่วนหนึ่ง ปัญหาเรื่องตัวบทกฎหมายมีส่วนที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายของ กกต. ไม่ประสบความสำเร็จ

ส่วนญี่ปุ่นต้องเผชิญกับปัญหาที่นักการเมืองและกลุ่มการเมืองกลายเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการระดมเงินบริจาคมากกว่าพรรคการเมือง จำนวนเงินบริจาคที่พรรคจะได้รับขึ้นอยู่กับกลุ่มการเมืองและนักการเมืองคนสำคัญของพรรค ซึ่งเมื่อใดก็ตามที่นักการเมืองหรือกลุ่มการเมืองย้ายพรรค เงินบริจาคของพรรคก็จะย้ายตามตัวนักการเมืองและกลุ่มการเมืองนั้นไปด้วยเช่นกัน โดยหลัง

การปฏิรูปปี ค.ศ.1994 แม้ว่าปริมาณเงินบริจาคโดยรวมในการเลือกตั้งของญี่ปุ่นจะลดลงจริง แต่ปัญหาที่กลุ่มการเมืองสำคัญกว่าพรรคกลายเป็นปัญหาหลัก โดยเฉพาะหลังการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอีก 3 ครั้ง ก็ยังคงขาดการควบคุมที่ดีพอต่อการจัดตั้งองค์กรจัดการเงินทุนส่วนบุคคลและองค์กรโคเอ็นไก ในท้องถิ่น ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้บทบาทของกลุ่มการเมืองยังคงอยู่และช่วยส่งเสริมวัฒนธรรมการแบ่งกลุ่มการเมืองให้เข้มแข็งขึ้น และเป็นสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาการระดมเงินบริจาคเพราะหากเปรียบเทียบสัดส่วนระหว่างเงินที่ผู้บริจาคให้พรรคโดยตรงกับการระดมทุนขององค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมือง จะพบว่าการระดมทุนของนักการเมืองมีอัตราสูงกว่าการบริจาคให้พรรคโดยตรง ข้อเท็จจริงดังกล่าวสอดคล้องวัฒนธรรมการเมืองของญี่ปุ่นที่มีการแบ่งกลุ่มการเมือง โดยแต่ละกลุ่มการเมืองจะมีสมาชิกจำนวนมากที่เกี่ยวพันกัน การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองนั้นจึงขึ้นอยู่กับการต่อรองและความแข็งแกร่งของกลุ่มซึ่งวัดจากความสามารถในการระดมเงินและสนับสนุนสมาชิกในกลุ่มตัวเอง ดังนั้น จึงทำให้กลุ่มการเมืองหรือนักการเมือง กระตือรือร้นในการระดมเงินบริจาคให้ได้จำนวนมากและองค์กรสนับสนุนในท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญ เพราะนักการเมืองสามารถตั้งองค์กรโคเอ็นไกได้จำนวนมากเพื่อช่วยระดมเงินบริจาคให้แก่องค์กรจัดการเงินทุนของตัวเอง นักการเมืองใช้วิธีให้องค์กรดังกล่าวสนับสนุนเงินแก่สาขาพรรคในเขตเลือกตั้งที่ตัวเองสังกัดด้วย สอดคล้องกับงานศึกษาของ Woodall ที่อธิบายว่านักการเมืองพยายามเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับผู้บริจาคในเบื้องหลัง ทั้งสองฝ่ายจะต่อรองกันเพื่อแลกกระหว่างเงินบริจาคกับผลประโยชน์ที่เกิดจากอำนาจรัฐโดยที่นักการเมืองสัญญาว่าจะเปิดโอกาสให้ผู้บริจาคเข้ามาอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินนโยบาย ข้อตกลงระหว่างกันจะมีความน่าเชื่อถือเมื่อนักการเมืองมีเครื่องหมายการค้า (Brand) ที่ทำให้ผู้บริจาคมั่นใจว่าสามารถดำเนินนโยบายเอื้อประโยชน์ได้ จึงเป็นเหตุผลว่าทำไมนักการเมืองที่มีชื่อเสียงหลายคนจึงสามารถระดมเงินบริจาคได้จำนวนมาก โดยสรุป องค์กรโคเอ็นไกยังคงเป็นกลไกสำคัญในการสร้างเครือข่ายของนักการเมืองและเป็นปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวพันให้เกิดวัฒนธรรมแบบกลุ่มการเมืองสำคัญกว่าพรรคและมีผลกระทบต่อควบคุมเงินบริจาค นับเป็นโจทย์สำคัญที่ญี่ปุ่นต้องพิจารณาต่อไป นอกจากนี้ ในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของญี่ปุ่นต้องประสบกับปัญหาเรื่องความล่าช้าในการพิจารณาคดี เนื่องจากระบบศาลของญี่ปุ่นเป็นระบบที่มีศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียวและคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตเงินบริจาคถือเป็นคดีอาญาซึ่งเป็นหน้าที่ของตำรวจในการสืบสวนสอบสวน ในบางคดี การสอบสวนมักใช้เวลานาน และคดีเงินบริจาคมียุคความเพียง 3 ปี ทำให้บางครั้ง สร้างความยุ่งยากและภาระงานให้กับตำรวจและการพิจารณาของศาลด้วย

จากการศึกษาของงานวิจัยนี้ที่ศึกษาเปรียบเทียบการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองของไทยกับญี่ปุ่นในเรื่องเป้าหมาย กระบวนการ วิธีการที่ใช้ และผลของการบังคับใช้ ทำให้เห็นถึงความแตกต่างของรายละเอียดของทั้งสองประเทศซึ่งมีจุดเด่นและจุดด้อย ดังนั้น หากให้ผู้วิจัยสังเคราะห์ข้อค้นพบของงานศึกษาเพื่อนำไปสู่การเสนอแนวทางในการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาค

พรรคการเมืองของไทยกำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้และอาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต ผู้วิจัยเห็นว่ามีข้อเสนอดังต่อไปนี้

### 1. กระบวนการปฏิรูปต้องเป็นการหาฉันทามติร่วมกันและพิจารณาร่วมกับระบบเลือกตั้ง

ผู้วิจัยเห็นว่าหากต้องการทำให้การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจจาคพรรคการเมืองบรรลุผลสำเร็จ จุดเริ่มต้นเป็นสิ่งสำคัญ โดยกระบวนการปฏิรูปควรเป็นการหาฉันทามติร่วมกันของทุกฝ่ายมากกว่าการใช้อำนาจทางเดียวในการกำหนดมาตรการที่เข้มงวดแต่ปฏิบัติจริงไม่ได้ ความมีตัวตนของพรรคการเมืองทุกพรรคในรูปแบบคณะทำงานซึ่งอาจจะมาจากการเลือกกันในแต่ละพรรคการเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมและเสนอแนวทางร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ร่างกฎหมาย เพราะการที่พรรคการเมืองในฐานะองค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับใช้กฎหมายนี้ นอกจากนี้อีกประการที่สำคัญ การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจจาคพรรคการเมืองควรทำพร้อมกับการปฏิรูประบบเลือกตั้งให้มีความสอดคล้องและส่งเสริมกัน เพราะระบบเลือกตั้งเป็นปัจจัยหนึ่งส่งผลต่อการการใช้เงินหาเสียงเลือกตั้ง หลังปี พ.ศ.2550 ไทยกำหนดมาตรการควบคุมเงินบริจจาคเข้มงวด แต่กลับเปลี่ยนไปใช้ระบบเลือกตั้งผสมแบบหนึ่งเขตหลายคนที่ทำให้เกิดการแข่งขันกันเองในพรรคและเอื้อให้เกิดการใช้เงินมากขึ้น ดังนั้น ควรเลือกใช้ระบบเลือกตั้งที่ไม่เอื้อให้เกิดการระดมเงินบริจจาคจำนวนมาก จะช่วยส่งเสริมการควบคุมเงินบริจจาคให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

### 2. ควรกำหนดคุณสมบัติเรื่องสภาพการเงินของผู้บริจาคประเภทธุรกิจ โดยผู้วิจัย

เชื่อว่าการกำหนดคุณสมบัติเรื่องสภาพทางการเงินของผู้บริจาคประเภทกลุ่มธุรกิจเป็นเรื่องสำคัญและจะช่วยลดปัญหาการตั้งบริษัทและการกระจายให้บริษัทในเครือบริจจาคเงินให้พรรค หรือแม้แต่ปัญหาที่บริษัทนำเงินของบุคคลมาบริจจาคในนามนิติบุคคลแทน เนื่องจากปัญหามาตรการควบคุมเงินบริจจาคพรรคการเมืองในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 กำหนดคุณสมบัติของบริษัทไว้น้อยมาก ขอแค่เพียงไม่เป็นบริษัทของต่างชาติ ก็สามารถบริจจาคเงินให้พรรคการเมืองได้ ดังนั้น ปัญหาที่พบอยู่เป็นประจำหลังการบังคับใช้มาตรการควบคุมเงินบริจจาคของการปฏิรูปทั้งสองครั้งคือ การมีบางบริษัทที่จดทะเบียนการค้าได้ไม่นานด้วยทุนจดทะเบียนไม่มากแต่กลับบริจจาคเงินจำนวนมากให้แก่พรรคการเมือง หรือหลายบริษัทสภาพทางการเงินขาดทุนแต่กลับบริจจาคเงินจำนวนมากให้พรรค ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งในการกำหนดห้ามบริษัทที่ขาดทุนบริจจาคเงินและให้บริษัทที่มีกำไรเท่านั้นเป็นองค์กรที่สามารถบริจจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองได้โดยระยะเวลาของการได้กำไรของบริษัทควรเป็นระยะเวลาที่เหมาะสม ไม่เร็วเกินไปจนเมื่อนำไปบังคับใช้แล้วมิได้เกิดผลใดๆ หรือนานจนเกินไปจนเป็นการละเมิดสิทธิในการบริจจาคของบริษัท

### 3. ควรกำหนดเพดานบริจจาคให้สัมพันธ์กับจำนวนเงินทุนของผู้บริจาคประเภทบริษัท เป็น

ข้อเสนอที่ผู้วิจัยเห็นด้วยจากกรณีของญี่ปุ่น เพราะในญี่ปุ่นนั้นเห็นได้ว่าไม่ได้มีการกำหนดเพดาน

บริจาคนั้นแบบลอยๆ แต่เป็นการกำหนดเพดานบริจาคนำความสามารถในการบริจาคของบริษัทธุรกิจ ไปผูกไว้กับจำนวนทุนของบริษัทนั้นๆ ซึ่งจะช่วยป้องกันการบริจาคอย่างไม่จำกัดและแก้ไขช่องว่างกฎหมายเรื่องการให้บริษัทลูกบริจาคด้วย หรือหากมองว่าการกำหนดแบบนี้จะเอื้อให้กลุ่มทุนใหญ่ บริจาคได้อย่างไม่จำกัด ก็อาจจะใช้วิธีการกำหนดเพดานบริจาคนำความสามารถของทุกบริษัทไว้สูงในระดับหนึ่ง และแบ่งช่วงเกณฑ์ของเพดานบริจาคนำขึ้นอยู่กับจำนวนทุนของบริษัทที่จะบริจาค จะทำให้เกิดความสมดุลของการควบคุมเงินบริจาคของกลุ่มธุรกิจโดยที่ในทางหนึ่งก็ไม่จำกัดจนเกินไปแต่ในขณะเดียวกันก็รัดกุมกว่าการปล่อยให้บริษัทใช้บริษัทลูกจำนวนมากบริจาคให้พรรคอย่างมหาศาล

**4. ควรจัดแนวทางการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้เข้าถึงง่ายและทั่วถึงในระดับท้องถิ่น** ผู้วิจัยเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลการบริจาคมูลค่าก็เป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยสร้างความโปร่งใสและเป็นปัจจัยที่ประชาชนใช้ประกอบการตัดสินใจเลือกตั้งได้ ดังนั้น จึงควรมีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย ทั่วถึง และสม่ำเสมอ แม้ว่าภายหลังการปฏิรูปในปี พ.ศ.2550 กฎหมายจะกำหนดแนวทางการเปิดเผยข้อมูลให้ชัดเจนยิ่งขึ้นและกำหนดให้ กกต. เปิดเผยข้อมูลในเว็บไซต์ด้วย แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กกต. มิได้เปิดเผยข้อมูลทางเว็บไซต์อย่างสม่ำเสมอ นับเป็นอุปสรรคต่อผู้ที่อาศัยอยู่ต่างจังหวัดที่ต้องการเข้าถึงข้อมูล ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการกระจายอำนาจรับผิดชอบเรื่องการเปิดเผยข้อมูลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดด้วยเหมือนในกรณีญี่ปุ่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าให้ กกต. ประจำจังหวัดเป็นหน่วยงานในท้องถิ่นมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลเงินบริจาคพรรคการเมือง ส่วนข้อมูลในเว็บไซต์นั้นสามารถตรวจสอบย้อนหลังได้มากกว่า 10 ปี

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- ไชยวัฒน์ คำชู. "การเมืองญี่ปุ่นหลังการปฏิรูป: ปัญหาและความท้าทาย." ใน **คมขามูไร: รากฐานการเมืองญี่ปุ่น**, หน้า 3. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.
- . **ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น: ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง**. กรุงเทพมหานคร : โครงการสันติไมตรี ไทย-ญี่ปุ่น, 2550.
- คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง. **รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง**. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., 2538.
- คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. **ข้อเสนอกรอบแนวคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540.
- . **ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย**, พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540.
- ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข. **การปฏิรูปการเมืองและการเปลี่ยนแปลงของระบบพรรคการเมืองในญี่ปุ่น**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.
- ฐากร จุลินธร. **รายงานการศึกษา เรื่อง การศึกษาเชิงเปรียบเทียบการพัฒนาการเมืองไทยและญี่ปุ่นในช่วงเวลา 22 ปี (พ.ศ.2532-พ.ศ.2553)**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554.
- นพปฎล ศุภมงคลพร. **มาตรการในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549.
- "ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการบริจาคแก่พรรคการเมืองและการรับบริจาคของพรรคการเมือง," **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 115 ตอนพิเศษ 49 ง (17 มิถุนายน 2541) : 22-23.
- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. **กลุ่มทุนใหญ่ควักบริจาค ปชป. 43 ล้าน ปริศนา"เพื่อไทย" คนใกล้ชิดทักษิณลงขัน 4 ล้าน**. [ออนไลน์]. 2552. แหล่งที่มา : [http://m.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1248252454](http://m.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1248252454) [15 ธันวาคม 2559]

ประดิษฐ์ ยมานันท์. การปฏิรูปพรรคการเมืองและรัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองของประเทศ  
เยอรมนี. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันพัฒนาความเป็นพลเมือง, 2559.

ผู้จัดการออนไลน์. เปิดสายสัมพันธ์ “ทุนน้ำเมา” ตูกันซัดๆ ใครลงขันโค่นปู?. [ออนไลน์]. 2555.  
แหล่งที่มา :

<http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9550000085996> [18  
มกราคม 2560]

"พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2541." **ราชกิจจานุเบกษา**  
เล่ม 115 ตอนที่ 35 ก (9 มิถุนายน 2541) : 13-15.

"พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550." **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 124  
ตอนที่ 64 ก (7 ตุลาคม 2550) : 45-49.

วิชญ์ วรรณัญญ, บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, และ อุดม รัฐอมฤต. **แนวทางการพัฒนา  
กฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและ  
เอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง.** กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2543.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ. **รายงานของคณะกรรมการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางร่างกฎหมาย  
ประกอบรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. **การสร้างองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปการเมือง.** กรุงเทพมหานคร :  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. **รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 53/2550 วันที่ 26  
กันยายน 2550.** กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **แถลงการณ์คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย  
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข.** [ออนไลน์]. 2549. แหล่งที่มา :

[http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_give/kpk\\_statement.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_give/kpk_statement.pdf) [15  
ธันวาคม 2559]

———. **ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น  
ประมุข ฉบับที่ 15 เรื่อง ห้ามพรรคการเมืองประชุมหรือดำเนินกิจการอื่นใดในทาง  
การเมือง.**[ออนไลน์]. 2549. แหล่งที่มา :

[http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_give/kpk\\_annouce15.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_give/kpk_annouce15.pdf)  
[15ธันวาคม 2559]

———. **รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 61/2550 วันที่ 14  
สิงหาคม 2550.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. **บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ปี พ.ศ.2543.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2543.
- . **บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ปี พ.ศ.2547.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2547.
- . **บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ปี พ.ศ.2548.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2548.
- . **บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ปี พ.ศ.2550.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2550.
- . **บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ปี พ.ศ.2554.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2554.
- . **บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ปี พ.ศ.2556.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2556.
- สิงห์ทอง บัวชุม. **การบริหารพรรคการเมืองไทยตามแนวทางปฏิรูปการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540.** ปริญญาดุขุภักดิ์บัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, 2549.
- สุนิติ ชาวสำอางค์. **บทบาทของรัฐในการกำหนดระเบียบทางการเงินของพรรคการเมือง.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาศิลปศาสตร์ (รัฐศาสตร์) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.
- อิสรานิวส์. **เม็ดเงิน“คุณหญิงอ้อ-ครอบครัว” ในพรรคไทยรักไทย-เพื่อไทย 430 ล้าน.** [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา : <http://www.isranews.org/investigative/investigate/20629-เม็ดเงิน-คุณหญิงอ้อ-ครอบครัว-ในพรรคไทยรักไทย-เพื่อไทย-430-ล้าน.html> [5 ธันวาคม 2559]
- . **เมียอดีตส.ส.ลูกน้อง“เจ้แดง”โผล่บริจาคเพื่อไทย 5 ล้าน แจ้งป.ป.ช.มีเงิน 4 แสน.** [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา : <https://www.isranews.org/main-investigative/20650-เมียอดีตส-ส-ลูกน้อง-เจ้แดง-โผล่บริจาคเพื่อไทย-5-ล้าน-แจ้งป-ป-ช-มีเงิน-4-แสน-sp-1982434268.html> [17 ธันวาคม 2559]
- อุทัย ทวีโชติ. **การระดมเงินอุดหนุนพรรคการเมือง: ศึกษาวิเคราะห์ในเชิงกฎหมาย.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.



## ภาษาอังกฤษ

- Alexander, Herbert E. "Political Finance Regulation International Perspective." In Michael J. Malbin (ed), **Parties Interest Groups. And Campaigns Finance Law**, pp. 335-338. Washington D.C. : American Enterprise Institute, 1980.
- Alexander, Herbert E. **Financing Politics: Money, Elections and Political Reform**. 3 ed. Washington D.C. : Congressional Quarterly Press, 1984.
- . "Money and Politics: Rethinking a Conceptual Framework." In Herbert E. Alexander (ed.), **Comparative Political Finance in the 1980s**, pp. 10-12. Cambridge : Cambridge University Press, 1989.
- Blaker, Michael. Japan in 1994: Out with the Old, in with a New?. **Asian Survey** 35 (January 1995) : 1-6.
- Blechinger, Verena. **Corruption through Political Contributions in Japan**. [Online]. 2000. Available from : <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=562AC0C425833137F3322E2E03689AAC?doi=10.1.1.468.4647&rep=rep1&type=pdf>[June 20, 2016]
- . **Corruption through Political Contributions in Japan** [Online]. 2000. Available from : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN019148.pdf> [July 17, 2016]
- Carlson, Matthew. Money in Japanese Politics: Regulations and Reform. In Alisa Gaunder (ed.), **The Routledge Handbook of Japanese Politics**, pp. 70-80. London : Routledge, 2011.
- . **Money Politics in Japan: New Rules, Old Practices**. Boulder : Lynne Rienner Publishers, 2007.
- Curtis, Gerald L. **The Japanese Way of Politics**. New York : Columbia University Press, 1988.

Gaunder, Alisa. Kaifu Toshiki: Mr. Clean Plays It Safe. In Alisa Gaunder (ed.), **Political Reform in Japan: Leadership Looming Large**, pp. 55-59. London :

Routledge, 2007.

House of Representatives. **Act to Revise Part of the Political Funds Control Law (Act No. 4 of 1994)** [Online]. 1994. Available from :

[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_housei.nsf/html/houritsu/12919940311012.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/12919940311012.htm) [April 2, 2017]

———. **Act to Revise Part of the Political Funds Control Law Act No.104** [Online].

2005. Available from :

[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_housei.nsf/html/housei/16320051102104.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/16320051102104.htm) [April 19, 2017]

———. **Act to Revise Part of the Political Funds Control Law Act No.155** [Online].

2007. Available from :

[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_housei.nsf/html/housei/16820071228135.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/16820071228135.htm) [April 20, 2017]

———. **Act to Revise Part of the Political Funds Control Law” (Act No. 159 of 1999)** [Online]. 1999. Available from :

[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_housei.nsf/html/housei/h146159.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/h146159.htm) [April 16, 2017]

Hrebemar, Ronald J. **The Japanese Party System**, 2 ed. Boulder : Westview Press, 1992.

Jain, Purnendra C. A New Political Era in Japan: The 1993 Election. **Asian Survey** 33 (November 1993): 1071-1082.

Japan Press Weekly. **Political Funds Control Law Is Full of Loopholes** [Online].

2009. Available from : [http://www.japan-press.co.jp/2009/2613/scandal\\_5.html](http://www.japan-press.co.jp/2009/2613/scandal_5.html) [ April 3, 2017]

Ministry of Internal Affairs and Communications. **Election and Political Funds**

[Online]. 2010. Available from :

[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/kanpo/shikin/h21\\_yoshi\\_101130.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h21_yoshi_101130.html) [May 5, 2016]

- . **Election and Political Funds** [Online]. 2013. Available from :  
[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/kanpo/shikin/h24\\_yoshi\\_131129.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h24_yoshi_131129.html)  
 [May 5, 2016]
- . **Election and Political Funds** [Online]. 2015. Available from :  
[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/kanpo/shikin/h26\\_yoshi\\_151127.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h26_yoshi_151127.html)  
 [May 5, 2016]
- . **Election and Political Funds** [Online]. 2004. Available from :  
[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/kanpo/shikin/h15\\_yoshi\\_040910.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h15_yoshi_040910.html)  
 [May 5, 2016]
- . **Election and Political Funds** [Online]. 2006. Available from :  
[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/kanpo/shikin/h17\\_yoshi\\_060908.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h17_yoshi_060908.html)  
 [May 5, 2016]
- Nassmacher, Karl-Heinz. Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. In  
 Reginald Austin and Maja Tjernström (eds.), **Funding of Political Parties and  
 Election Campaigns Handbook Series**, pp. 9-12. Stockholm : IDEA, 2003.
- Norris, Pippa, Andrea Abel van Es, and Lisa Fennis. **Checkbook Elections Political  
 Finance in Comparative Perspective**. Sydney : University of Sydney, 2015.
- Ohman, Magnus. "Getting the Political Finance System Right." In Elin Falguera, Samuel  
 Jones and Magnus Ohman (eds.), **Funding of Political Parties and Election  
 Campaigns a Handbook on Political Finance**, pp. 16-18. Stockholm :  
 International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014.
- . **Training in Detection and Enforcement (Tide) Political Finance Oversight  
 Handbook** Washington D.C. : International Foundation for Electoral Systems,  
 2003.
- Otake, Hideo. Forces for Political Reform: The Liberal Democratic Party's Young  
 Reformers and Ozawa Ichiro. **The Journal of Japanese Studies** 22,2 (Summer  
 1996): 269-294.
- Pharr, Susan J., and Ellis S. Krauss. **Media and Politics in Japan**. Honolulu : University  
 of Hawaii Press, 1996.

- Reed, Steven R. Haltingly Towards a Two-Party System. In Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds.), **Politics of Electoral Systems**, p. 279. Oxford : Oxford University Press, 2005.
- Sawasdee, Siripan Nogsuan. **Political Parties in the Age of Reform**. Bangkok : Institute of Public Policy Studies, 2006.
- Scarrow, Susan E. Political Finance in Comparative Perspective. **Annual Review Political** 10 (January 2007) : 193-210.
- Speck, Bruno Wilhelm. **Money in Politics: Sound Political Competition and Trust in Government**. Paris : Organization for Economic Co-operation and Development, 2013.
- Stockwin, Jame A. Reforming Japanese Politics Highway of Change or Road to Nowhere?. In Purnendra C. Jain and Takashi Inogushi (eds.), **Japanese Politics Today: Beyond Karaoke Democracy?**, p. 81. New York : St.Martin's Press, 1997.
- Tomohito, Shinoda. **Contemporary Japanese Politics: Institutional Changes and Power Shifts** New York : Columbia University Press, 2013.
- Ufen, Andreas. Linkages between Political Parties, Voters and Business. In Elin Falguera, Samuel Jones and Magnus Ohman (eds.), **Funding of Political Parties and Election Campaigns a Handbook on Political Finance**, pp. 85-86. Stockholm : IDEA, 2014.
- Wodall, Brain. Japanese Political Finance and Its Dark Side. In Ronald J. Hrebenar and Akira Nakamura (eds.), **Party in Politics in Japan: Political Chaos and Stalemate in the 21st Century**, pp. 56-79. New York : Routledge, 2015.
- Wolfe, Eugene L. Japanese Electoral and Political Reform: Role of the Young Turks. **Asian Survey** 35 (December 1995) : 1059-1074.

## ภาคผนวก

### ภาคผนวก ก สัดส่วนของผู้บริจาคให้พรรคการเมืองไทย

#### 1. สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2544

พรรคการเมือง	1-5 ล้าน	5-10 ล้าน	มากกว่า 10 ล้าน
ไทยรักไทย	11	4	4
ประชาธิปัตย์	38	1	1
ชาติไทย	32	3	5
ชาติพัฒนา	17	4	2
เสรีธรรม	11	1	1
ความหวังใหม่	4	-	1
ราษฎร	8	-	-
ประชากรไทย	5	-	-
อื่นๆ	-	-	-
<b>รวม</b>	<b>126</b>	<b>13</b>	<b>14</b>

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ปี พ.ศ.2543 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2543).

## 2. สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2548

พรรคการเมือง	1-5 ล้านบาท	5-10 ล้านบาท	มากกว่า 10 ล้านบาท
ไทยรักไทย	30	2	3
ประชาธิปัตย์	2	-	-
ชาติไทย	5	1	2
ชาติพัฒนา	-	-	-
ตันตระกุลไทย	-	-	-
ชาติประชาธิปไตย	-	-	-
<b>รวม</b>	<b>37</b>	<b>3</b>	<b>5</b>

ที่มา : ผู้วิจัยประมวลจาก สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ปี พ.ศ.2547 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2547).

## 3. สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2549

พรรคการเมือง	1-5 ล้านบาท	5-10 ล้านบาท	10 ล้านบาทขึ้นไป
ไทยรักไทย	4	2	4
ประชาธิปัตย์	8	1	-
ชาติไทย	-	-	-
มหาชน	3	-	-
<b>รวม</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>4</b>

ที่มา : ผู้วิจัยประมวลจาก สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมือง ปี พ.ศ.2548 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2548).

## 4. สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2550

พรรคการเมือง	1-5 ล้านบาท	5-9 ล้านบาท	10 ล้านบาท
ประชาธิปัตย์	84	9	1
พลังประชาชน	14	2	2
ชาติไทย	3	-	-
มัชฌิมาธิปไตย	3	2	6
เพื่อแผ่นดิน	16	-	-
รวมใจไทยชาติพัฒนา	6	-	-
ประชามติ	1	-	-
<b>รวม</b>	<b>127</b>	<b>13</b>	<b>10</b>

ที่มา : ผู้วิจัยประมวลจาก สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมืองปี พ.ศ.2550 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2550)

## 5. สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2554

พรรคการเมือง	1-5 ล้านบาท	5-9 ล้านบาท	10 ล้านบาท
ประชาธิปัตย์	284	20	2
เพื่อไทย	25	4	6
ภูมิใจไทย	38	22	2
ชาติไทยพัฒนา	37	3	-
กิจสังคม	7	-	-
รวมชาติพัฒนา	24	3	2
รักษาสันติ	2	1	-
รักประเทศไทย	1	2	-
พลังชล	11	-	-
มาตุภูมิ	1	-	-
อื่นๆ	1	-	-
<b>รวม</b>	<b>432</b>	<b>55</b>	<b>12</b>

ที่มา : ผู้วิจัยประมวลจาก สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมืองปี พ.ศ.2554 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง,2554)



## 6. สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2557

พรรคการเมือง	1-5 ล้านบาท	5-9 ล้านบาท	10 ล้านบาท
ประชาธิปัตย์	14	3	-
เพื่อไทย	9	11	1
ภูมิใจไทย	2	1	-
ชาติพัฒนา	2	-	-
มาตุภูมิ	1	-	-
ทวงคืนผืนป่า	1	-	-
ชาติไทยพัฒนา	2	1	-
พัฒนาคุณภาพชีวิต	2	-	-
อื่นๆ	-	-	-
<b>รวม</b>	<b>33</b>	<b>16</b>	<b>1</b>

ที่มา : ผู้วิจัยประมวลจาก สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมืองปี พ.ศ.2556 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2556).

ภาคผนวก ข สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมือง องค์กรเงินทุนของพรรคการเมืองญี่ปุ่นและ  
องค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมืองญี่ปุ่น

1. สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมือง องค์กรเงินทุน องค์กรจัดการเงินทุนในปี ค.ศ.2003

1.1 สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2003 (ล้านเยน)

พรรคการเมือง	บุคคล			นิติบุคคล			องค์กรการเมือง		
	1-5	5-10	<10	1-5	5-10	<10	7.5-15	15-30	<30
LDP	-	-	-	-	-	-	-	-	1
NKP	1	-	-	-	-	-	-	-	1
JSP	-	-	-	-	-	1	-	-	-
JCP	142	44	-	-	-	-	-	-	-
DPJ	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Liberty Union	2	1	-	3	2	-	-	-	-
Independent Association	5	-	-	15	-	-	-	-	-
อื่นๆ	1	1	-	-	-	-	-	-	1
<b>รวม</b>	<b>151</b>	<b>45</b>	<b>0</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>4</b>

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications, “Election and Political Funds,” (September 10, 2004) accessed May 5, 2016, [http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/kanpo/shikin/h15\\_yoshi\\_040910.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h15_yoshi_040910.html).

1.2 สัดส่วนผู้บริจาคให้องค์กรเงินทุนของพรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2003 (ล้านเยน)

พรรคการเมือง	บุคคล			นิติบุคคล			องค์กรการเมือง		
	1-5	5-10	≤10	1-5	5-10	≤10	7.5-15	15-30	≤30
DPJ	-	-	-	-	13	-	-	-	-
NKP	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LDP	10	2	1	266	75	48	4	1	6
<b>รวม</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>266</b>	<b>88</b>	<b>48</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>6</b>

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications, “**Election and Political Funds**,”(September 10, 2004) accessed May 5, 2016,  
[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/kanpo/shikin/h15\\_yoshi\\_040910.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h15_yoshi_040910.html).

1.3 เงินบริจาคขององค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2003 (ล้านเยน)

รายชื่อ	พรรค	จำนวน
Ichiro Ozawa	DPJ	320
Yoshifumi Muto	LDP	169
Shoichi Nakagawa	LDP	164
Shintaro Ishihara	Independent	149
Yukio Hatoyama	DPJ	123
Mikio Aoki	LDP	88
Muneo Suzuki	LDP	86
Kakimoto Yoshinari	-	84
Kamei Shizuka	LDP	83
Izumi Shinya	LDP	83
Ibuki Fumiaki	LDP	81

รวม	1,430
-----	-------

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications, “**Election and Political Funds**,” (September 10, 2004) accessed May 5, 2016,  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000047160.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000047160.pdf).

## 2. สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมือง องค์กรเงินทุน องค์กรจัดการเงินทุนในปี ค.ศ.2005

### 2.1 สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2005 (ล้านเยน)

พรรคการเมือง	บุคคล			นิติบุคคล			องค์กรการเมือง		
	1-5	5-10	<10	1-5	5-10	<10	7.5-15	15-30	<30
LDP	-	-	-	-	-	-	-	-	1
NKP	1	-	-	-	-	-	-	-	1
PNP	-	-	-	-	-	-	-	-	1
NPN	1	3	-	1	-	-	-	-	3
JSP	-	-	-	1	-	-	-	-	-
JCP	92	23	5	-	-	-	-	-	-
DPJ	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Liberty Union	-	-	-	4	1	-	-	-	-
อื่นๆ	4	-	-	1	-	-	-	-	-
<b>รวม</b>	<b>98</b>	<b>26</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7</b>

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications, “**Election and Political Funds**,” (September 8, 2006) accessed May 5, 2016,  
[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/kanpo/shikin/h17\\_yoshi\\_060908.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h17_yoshi_060908.html)

2.2 ลัทธิส่วนผู้บริจาคให้องค์กรเงินทุนของพรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2005 (ล้านเยน)

พรรคการเมือง	บุคคล			นิติบุคคล			องค์กรการเมือง		
	1-5	5-10	≤10	1-5	5-10	≤10	7.5-15	15-30	≤30
DPJ	2	-	-	24	-	-	-	-	-
NKP	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LDP	5	-	-	220	47	67	5	1	3
<b>รวม</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>236</b>	<b>49</b>	<b>65</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>3</b>

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications, “**Election and Political Funds**,” (September 8, 2006) accessed May 5, 2016,

[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/kanpo/shikin/h17\\_yoshi\\_060908.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h17_yoshi_060908.html)

2.3 เงินบริจาคขององค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2005 (ล้านเยน)

รายชื่อ	พรรค	จำนวน
Ichiro Ozawa	DPJ	334
Tamisuke Watanuki	LDP,PNP	222
Shozaburo Jimi	PNP	146
Muneo Suzuki	LDP	123
Yoshifumi Muto	LDP	122
Shoichi Nakagawa	LDP	121
Shizuka Kamei	LDP,PNP	119
Takeo Hiranuma	LDP	113
Ibuki Fumiaki	LDP	101
Mikio Aoki	LDP	93
Takeshita Watashi	LDP	85

รวม	1,478
-----	-------

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications, “**Election and Political Funds**,” (September 8, 2006) accessed May 5, 2016,  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000047150.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000047150.pdf).

### 3. สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมือง องค์กรเงินทุน องค์กรจัดการเงินทุน ในปี ค.ศ.2009

#### 3.1 สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2009

พรรคการเมือง	บุคคล			นิติบุคคล			องค์กรการเมือง		
	1-5	5-10	≤10	1-5	5-10	≤10	7.5-15	15-30	≤30
LDP	-	-	-	-	-	-	-	-	1
NKP	-	-	-	-	1	-	-	-	1
JSP	1	-	-	-	-	-	-	-	-
JCP	76	-	5	-	-	-	-	-	-
DPJ	-	-	-	1	-	-	-	-	1
NRP	1	1	-	-	-	-	-	-	-
NPN	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PNP	-	-	-	-	-	-	-	-	2
YP	6	-	-	3	-	-	-	-	-
อื่นๆ	-	1	-	3	-	-	-	-	-
<b>รวม</b>	<b>84</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5</b>

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications, “**Election and Political Funds**,” (November 30, 2010) accessed May 5, 2016,  
[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/kanpo/shikin/h21\\_yoshi\\_101130.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h21_yoshi_101130.html)

### 3.2 สัดส่วนผู้บริจาคให้องค์กรเงินทุนของพรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2009 (ล้านบาท)

พรรคการเมือง	บุคคล			นิติบุคคล			องค์กรการเมือง		
	1-5	5-10	≤10	1-5	5-10	≤10	7.5-15	15-30	≤30
DPJ	1	-	-	49	1	-	-	-	-
PNP	-	-	-	-	-	-	-	-	1
NKP	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LDP	-	-	-	149	42	55	3	1	3
<b>รวม</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>198</b>	<b>43</b>	<b>55</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>4</b>

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications, “**Election and Political Funds**,”(November 30, 2010) accessed May 5, 2016,  
[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/kanpo/shikin/h21\\_yoshi\\_101130.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h21_yoshi_101130.html)

### 3.3 เงินบริจาคขององค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2009 (ล้านบาท)

รายชื่อ	พรรค	จำนวน
Ichiro Ozawa	DPJ	465
Tamisuke Watanuki	PNP	118
Muneo Suzuki	LDP	96
Ibuki Fumiaki	LDP	74
Mikio Aoki	LDP	64
Yoshio Nakagawa	SPJ	64
Naoto Kan	DPJ	52
Takao Mitsui	DPJ	45
Toshiko Abe	LDP	44
Hidetoshi Nishijima	LDP	43

Yoshinobu Shimura	LDP	42
<b>รวม</b>		<b>989</b>

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications, “**Election and Political Funds,**” (November 30, 2010) accessed May 5, 2016,

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000094900.pdf#page=1](http://www.soumu.go.jp/main_content/000094900.pdf#page=1).

#### 4. สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมือง องค์กรเงินทุน องค์กรจัดการเงินทุนในปี ค.ศ.2012

##### 4.1 สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2012

พรรคการเมือง	บุคคล			นิติบุคคล			องค์กรการเมือง		
	1-5	5-10	≤10	1-5	5-10	≤10	1-15	15-30	≤30
LDP	-	-	-	-	-	-	-	-	1
NKP	-	-	-	-	-	-	-	-	1
JSP	-	-	-	1	-	-	-	-	-
JCP	72	-	6	-	-	-	-	-	-
PNP	-	-	-	-	-	-	-	-	1
DPJ	-	-	-	1	-	-	-	-	-
NRP	2	-	-	-	-	-	2	-	-
SP	1	5	-	1	2	-	-	-	-
PLP	26	2	-	1	-	-	13	-	-
JRP	111	2	-	-	-	-	-	-	-
YP	2	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>รวม</b>	<b>214</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>15</b>	<b>0</b>	<b>3</b>



ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications, “**Election and Political Funds**,” (November 29, 2013) accessed May 5, 2016,  
[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/kanpo/shikin/h24\\_yoshi\\_131129.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h24_yoshi_131129.html).

#### 4.2 สัดส่วนผู้บริจาคให้องค์กรเงินทุนของพรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2012 (ล้านเยน)

องค์กรเงินทุนพรรค	บุคคล			นิติบุคคล			องค์กรการเมือง		
	1-5	5-10	≤10	1-5	5-10	≤10	7.5-15	15-30	≤30
DPJ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PNP	-	-	-	-	1	-	-	2	-
LDP	-	1	-	155	36	25	3	-	3
<b>รวม</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>155</b>	<b>37</b>	<b>25</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications, “**Election and Political Funds**,” (November 29, 2013) accessed May 5, 2016,  
[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/kanpo/shikin/h24\\_yoshi\\_131129.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h24_yoshi_131129.html).

#### 4.3 เงินบริจาคขององค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2012 (ล้านเยน)

รายชื่อ	พรรค	จำนวน
Ichiro Ozawa	PLP	279
Shizuka Kamei	PNP	175
Shozaburo Jimi	PNP	78
Shinzo Abe	LDP	75
Takahiro Asano	NPD	65
Ibuki Fumiaki	LDP	64
Shinichiro Furumoto	DPJ	46
Taro Kimura	LDP	44
Hiroshige Seko	LDP	40

Hiroyuki Sonoda	JRP	39
Takeo Hiranuma	LDP	35
<b>รวม</b>		<b>661</b>

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications, “**Election and Political Funds,**” (November 29, 2013) accessed May 5, 2016, [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000266791.pdf#page=1](http://www.soumu.go.jp/main_content/000266791.pdf#page=1).

#### 5. สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมือง องค์กรเงินทุน องค์กรจัดการเงินทุน ในปี ค.ศ.2014

##### 5.1 สัดส่วนผู้บริจาคให้พรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2014

พรรคการเมือง	บุคคล			นิติบุคคล			องค์กรการเมือง		
	1-5	5-10	≤10	1-5	5-10	≤10	7.5-15	15-30	≤30
LDP	-	-	-	-	1	-	-	-	1
NKP	-	-	1	-	-	-	-	-	-
JCP	75	9	2	-	-	-	-	-	-
DPJ	1	-	-	2	-	-	-	-	-
NRP	1	-	-	-	-	-	-	-	-
PLP	2	1	-	-	-	1	-	-	-
Party for Future Generations	-	-	-	-	-	-	-	-	1
อื่นๆ	5	-	-	1	-	-	-	-	-
<b>รวม</b>	<b>84</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications, “**Election and Political Funds**,”(November 27, 2015) accessed May 5, 2016,  
[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/kanpo/shikin/h26\\_yoshi\\_151127.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h26_yoshi_151127.html).

### 5.2 สัดส่วนผู้บริจาคให้องค์กรเงินทุนของพรรคการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2014 (ล้านบาท)

พรรคการเมือง	บุคคล			นิติบุคคล			องค์กรการเมือง		
	1-5	5-10	≤10	1-5	5-10	≤10	7.5-15	15-30	≤30
DPJ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
KNP	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LDP	10	-	1	173	31	54	4	1	3
<b>รวม</b>	10	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>173</b>	<b>31</b>	<b>54</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>3</b>

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications, “**Election and Political Funds**,”(November 27, 2015) accessed May 5, 2016,  
[http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/kanpo/shikin/h26\\_yoshi\\_151127.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/kanpo/shikin/h26_yoshi_151127.html).

### 5.3 เงินบริจาคขององค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมืองญี่ปุ่นในปี ค.ศ.2014 (ล้านบาท)

รายชื่อ	พรรค	จำนวน
Masamune Wada	PYP	19
Taizo Mikazuki	-	16
Morihiro Hosokawa	-	15
Hideaki Omura	-	15
Shogo Arai	-	13
Riku Miyamoto	-	13
Shuhama Shozo	LDP	8.5
Panji Kugimiya	-	7.5

Junichi Inukawa	-	6
<b>รวม</b>		<b>103</b>

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจาก Ministry of Internal Affairs and Communications, “**Election and Political Funds**,” (November 27, 2015) accessed May 5, 2016,  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000392766.pdf#page=1](http://www.soumu.go.jp/main_content/000392766.pdf#page=1).



## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายพงศกร ยาห้องภาค เกิดวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ.2534 ณ กรุงเทพมหานคร สำเร็จ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจากโรงเรียนเซนต์นิโกลาส จังหวัดพิษณุโลก สำเร็จการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจากโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาภาคเหนือ จังหวัดพิษณุโลก และสำเร็จ การศึกษาระดับปริญญาตรี รัฐศาสตร์บัณฑิต เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง สาขาวิชาการเมืองการ ปกครอง จากคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ปีการศึกษา 2556 และต่อมาได้ เข้าศึกษาต่อระดับปริญญาโท รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2557 และสำเร็จการศึกษาในปีการศึกษา พ.ศ.2560 ใน ระหว่างศึกษา มีบทความนำเสนอในการประชุมวิชาการ ได้แก่ บทความเรื่อง “การปฏิรูปกฎหมาย เงินบริจาคแก่พรรคการเมือง: เปรียบเทียบไทยกับญี่ปุ่น” โดยเสนอในการประชุมเสนองานวิจัย ระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 7 จัดโดยมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ใน วันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2560



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY