

ระบบเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง: เป้าหมายและผลลัพธ์ทางการเมือง



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.

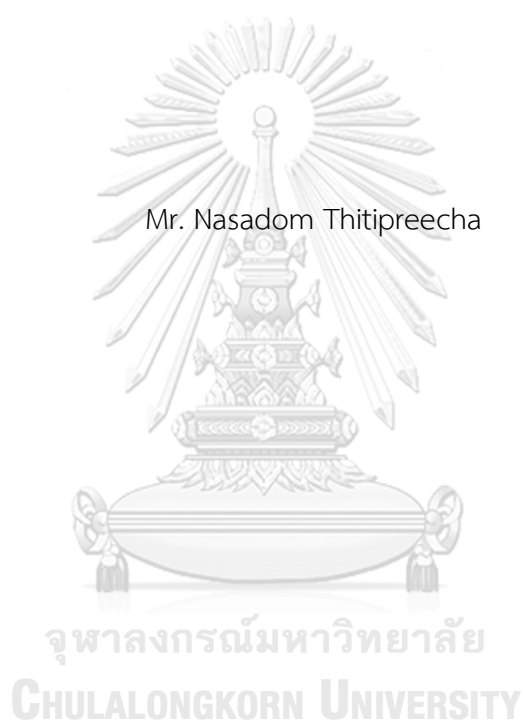
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2560
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

Electoral Systems and Electoral Administration: Political Goals and Consequences

Mr. Nasadom Thitipreecha



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



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ระบบเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง: เป้าหมายและ
ผลลัพธ์ทางการเมือง

โดย

นายณสดมภ์ ธิติปรีชา

สาขาวิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร. สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

.....คนบดีคณะรัฐศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์ ดร. สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ณสดมภ์ ธิติปรีชา : ระบบเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง: เป้าหมายและผลลัพธ์ทางการเมือง (Electoral Systems and Electoral Administration: Political Goals and Consequences) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. ดร. สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, 90 หน้า.

การวิจัยนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง ในฐานะเครื่องมือทางการเมืองที่สะท้อนเป้าหมายทางการเมือง และ ได้นำมาสู่ผลลัพธ์ทางการเมืองอย่างไร ในบริบทการเมืองไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2540 ถึงปัจจุบัน โดยแบ่งการศึกษาเป็น 3 ประเด็นได้ แก่ (1) บริบททางการเมือง อันเป็นปัจจัยในการกำหนดเป้าหมายทางการเมือง (2) ระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง และ (3) ผลลัพธ์ทางการเมือง โดยใช้การศึกษาเชิงคุณภาพที่อาศัยการวิเคราะห์เอกสารเป็นหลัก หน่วยการศึกษาได้แก่ ระบบการเลือกตั้ง และการจัดการเลือกตั้ง ผลการศึกษาพบว่า (1) บริบทการเมืองในช่วงเวลาต่างๆเป็นตัวกำหนดเป้าหมายของผู้มีอำนาจในการกำหนดกติกาในช่วงเวลานั้น โดยได้ใช้ระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง เป็นเครื่องมือหนึ่งในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว (2) ระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งต่างๆ ได้ถูกนำมาใช้ต่างสอดคล้องกับเป้าหมายทางการเมืองที่ต้องการให้เป็นและผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (3) ผลลัพธ์ไม่เป็นไปตามเป้าหมายเสมอไป โดยปัจจัยที่ทำให้ผลลัพธ์ไม่เป็นไปตามเป้าหมายเสียทั้งหมดที่สำคัญได้แก่ โลภภวิวัฒน์ กระแสการตื่นตัวทางประชาธิปไตย วัฒนธรรมการเมืองไทย อันเป็นพลวัตภายในสังคมไทยเอง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของพื้นที่การเลือกตั้งในการเมืองไทยที่ยิ่งทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ดังนั้นระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งจึงมีความสัมพันธ์ ในฐานะเครื่องมือของการบรรลุเป้าหมายทางการเมือง และเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ทางการเมืองสืบเนื่องต่อมา ทั้งในรูปแบบที่บรรลุหรือไม่บรรลุเป้าหมายทางการเมืองนั้นๆ

ภาควิชา การปกครอง

ลายมือชื่อนิสิต

สาขาวิชา การปกครอง

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

ปีการศึกษา 2560

5780609424 : MAJOR GOVERNMENT

KEYWORDS: ELECTORAL SYSTEMS / ELECTORAL ADMINISTRATION / POLITICAL GOALS /
POLITICAL CONSEQUENCES

NASADOM THITIPREECHA: Electoral Systems and Electoral Administration:
Political Goals and Consequences. ADVISOR: ASSOC. PROF. SIRIPAN NOGSUAN
SAWASDEE, Ph.D., 90 pp.

The objectives of this research were to study the relation between “Electoral Systems and Electoral Administration” as the political instrument that reflecting “Political Goals” and how they created “Political Consequences” in Thai Political Context between 1997 – present in three points, namely (1) Political Contexts (2) Electoral Systems and Electoral Administration and (3) Political Consequences. The study was qualitative research, mainly document analysis. The units of analysis were electoral systems and electoral administration. The finding was as follows: (1) Political contexts were one of the key factors that influence authorities to shape political goals, by using electoral systems and electoral administration as an instrument to achieve those goals (2) Electoral Systems and Electoral Administration were selected and used in accordance with expected political consequences, after the political goals (3) Political consequences didn't follow all political goals, by the main factors such as globalization democratization and Thai political culture. The results of this research indicating that electoral areas had become more important and influence Thai political landscape.

Department: Government

Student's Signature

Field of Study: Government

Advisor's Signature

Academic Year: 2017

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี นั้น ต้องขอขอบพระคุณ รศ. ดร. สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ อาจารย์ที่ปรึกษา เป็นอย่างสูง ที่คอยให้คำแนะนำ ช่วยสร้างกรอบคิด ใฝ่ดี และแรงบันดาลใจในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขึ้นมา ซึ่งล้วนแต่เป็นคำแนะนำและคำปรึกษาที่ดี และมีประโยชน์ตลอดเวลาตั้งแต่เริ่มทำจนกระทั่งสอบป้องกันวิทยานิพนธ์จนเสร็จสิ้น รวมถึงคอยให้กำลังใจและแรงสนับสนุน เมื่อมีปัญหาหรือข้อจำกัดต่างๆที่เกิดขึ้น จนข้าพเจ้าสามารถทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงได้

ขอขอบคุณ ศ. ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และ ผศ. ดร. ประจักษ์ ก้องกีรติ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ให้เกียรติและสละเวลา มาช่วยให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็น และแนวทางที่มีประโยชน์ รวมถึงให้ความกรุณา จนวิทยานิพนธ์สามารถเสร็จสมบูรณ์ได้

สุดท้ายขอขอบคุณ บิดามารดา ครอบครัว คนรัก เพื่อนสนิท และเพื่อนปริญญาโท ภาค ปกครอง ปีการศึกษา 2557 ที่คอยให้กำลังใจและการสนับสนุนในการศึกษาต่อปริญญาโทที่ผ่านมา และเป็นแรงผลักดันให้มีกำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้โดยสำเร็จ โดยเฉพาะนายพงศกร ยาห้องภาค ที่เป็นเพื่อนปริญญาโท ซึ่งให้คำปรึกษาและขั้นตอนต่างๆในการทำวิทยานิพนธ์ แก่ข้าพเจ้าซึ่งมีเวลาจำกัดเนื่องจากต้องประกอบอาชีพพร้อมกับทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไปด้วย จึงขอขอบพระคุณทุกคนมากใน ณ ที่นี้

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญรูปภาพ	ฎ
บทที่ 1: บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....	1
1.2 คำถามการวิจัย	8
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย	8
1.4 สมมติฐานการวิจัย	8
1.5 แนวคิดและทฤษฎี.....	9
1.6 วิธีดำเนินการวิจัย.....	9
1.7 ขอบเขตการวิจัย.....	10
1.8 นิยามศัพท์เฉพาะ.....	11
1.9 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	11
1.10 รายการตัวอักษรย่อ	12
1.11 ลำดับและขั้นตอนการนำเสนอผลวิจัย	13
บทที่ 2.....	14
แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	14
2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในงานวิจัย	14
2.1.1 ทฤษฎีระบบการเลือกตั้ง	14

2.1.2 แนวคิดการจัดการเลือกตั้ง	23
2.1.3 แนวคิดระบบการเลือกตั้งและบริบททางการเมือง	26
2.1.4 แนวคิดการปฏิรูปการเลือกตั้ง	27
2.1.5 แนวการวิเคราะห์ศาสตร์แห่งการปกครองรัฐ	30
2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	34
2.3 สังเคราะห์กรอบแนวคิด.....	37
บทที่ 3.....	38
บริบทการเมืองไทยกับการกำหนดเป้าหมายทางการเมือง	38
3.1 บริบทการเมืองไทยก่อนและในระหว่างรัฐธรรมนูญ 2540	39
3.1.1 ความเป็นมาก่อนการปฏิรูปการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญ 2540.....	39
3.1.2 โจทย์ในการปฏิรูปการเมืองผ่านร่างรัฐธรรมนูญ 2540.....	42
3.1.3 สาระสำคัญของระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540	45
3.1.4 สาระสำคัญของการจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540.....	46
3.2 บริบทการเมืองไทยในระหว่างรัฐธรรมนูญ 2550.....	48
3.2.1 ความเป็นมาในการปฏิรูปการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญ 2550	48
3.2.2 โจทย์ในการปฏิรูปการเมืองผ่านร่างรัฐธรรมนูญ 2550.....	49
3.2.3 สาระสำคัญของระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2550	52
3.2.4 สาระสำคัญของการจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2550.....	53
3.3 บริบทการเมืองไทยในระหว่างรัฐธรรมนูญ 2550 แก้ไขเพิ่มเติม 2554	54
3.3.1 ความเป็นมาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2550 แก้ไขเพิ่มเติม 2554.....	54
3.3.2 โจทย์ในการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ 2550 แก้ไขเพิ่มเติม 2554.....	55
3.3.3 สาระสำคัญของระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2550 แก้ไขเพิ่มเติม 2554.....	55
3.3.4 สาระสำคัญของการจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2550 แก้ไขเพิ่มเติม 2554	56

3.4 บริบทการเมืองไทยในช่วงการรัฐประหาร 22 พ.ค. 2557 ถึงรัฐธรรมนูญ 2560	57
3.4.1 ความเป็นมาการปฏิรูปการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญ 2560	57
3.4.2 โจทย์ในการปฏิรูปการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญ 2560	57
3.4.3 สาระสำคัญระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2560.....	59
3.4.5 สาระสำคัญการจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2560	60
บทที่ 4.....	62
ผลลัพธ์ของระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งต่อการเมืองไทย	62
4.1 ผลลัพธ์ทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540	62
4.2 ผลลัพธ์ทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2550	65
4.3 ผลลัพธ์ทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2550 แก้ไขเพิ่มเติม 2554	68
4.4 แนวโน้มและความน่าจะเป็นของผลลัพธ์ทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2560.....	70
บทที่ 5.....	74
สรุป : ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง กับเป้าหมายและผลลัพธ์ ทางการเมือง	74
5.1 ผลการศึกษา.....	74
5.2 ข้อเสนอแนะและอภิปรายผล.....	82
.....	85
รายการอ้างอิง	85
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	89

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 แสดงข้อมูลพรรคการเมือง ในระหว่างการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2526 – 2539..... 40

ตารางที่ 2 ตารางแสดงจำนวน ส.ส. ที่ได้ของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2544..... 62

ตารางที่ 3 ตารางแสดงจำนวน ส.ส. ที่ได้ของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2548 63

ตารางที่ 4 ตารางแสดงจำนวน ส.ส. ที่ได้ของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2550 65

ตารางที่ 5 ตารางแสดงจำนวน ส.ส. ที่ได้ของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2554 68



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญรูปภาพ

ภาพที่ 1 ภาพประเภทของการปฏิรูปเลือกตั้งของ..... 29

ภาพที่ 2 โมเดลแนวการศึกษาศิลปะการปกครองรัฐของ โทบี เอสเจมส์..... 33

ภาพที่ 3 โมเดลการดัดแปลงกติกาอันเป็นยุทธศาสตร์ที่กระทำได้ของชนชั้นนำ..... 33

ภาพที่ 4 บริบทการเมืองและโจทย์ทางการเมืองไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2540 – 2560 75

ภาพที่ 5 ผู้กำหนดกติกาการเลือกตั้ง และระบบการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ 2540 – 2560..... 76

ภาพที่ 6 กระบวนการปฏิรูปการเลือกตั้งโดยมองจากตัวแสดงในการออกแบบ ผ่านแนวคิดการปฏิรูปการเลือกตั้ง ของ Alan Renwick..... 77

ภาพที่ 7 สรุปรูป บริบท ตัวแสดง และผลลัพธ์ในการออกแบบระบบการเลือกตั้ง..... 79

ภาพที่ 8 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเลือกตั้ง การจัดการเลือกตั้ง บริบท เป้าหมายและผลลัพธ์ทางการเมือง..... 82

บทที่ 1: บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

ในบริบทการเมืองไทยและการเมืองโลกยุคปัจจุบัน เรามีอาจปฏิเสธความสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่ได้กลายเป็นจุดมุ่งหมายกระแสหลักของการพัฒนาการเมือง ที่ถูกยกย่องให้เป็นระบอบที่เป็นมาตรฐานทางการเมืองที่ดีและได้รับการยอมรับ อันเนื่องมาจากการวางหลักการอยู่บนฐานของการคำนึงถึงหลักสิทธิเสรีภาพ หลักการมีส่วนร่วมทางการเมือง การตัดสินใจของรัฐบาลและการกำหนดนโยบายของประชาชน การเลือกผู้ปกครองจากเจตจำนงของประชาชน หลักการเสียงข้างมาก หลักการตรวจสอบถ่วงดุล หลักนิติรัฐ หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งล้วนเป็นหลักการที่มุ่งตรวจสอบอำนาจรัฐและยึดประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของรัฐ หากมองประชาธิปไตยทั้งในเชิงรูปแบบและสาระสำคัญ กลไกหนึ่งที่สะท้อนการดำรงอยู่และขับเคลื่อนกลไกของประชาธิปไตยที่ขาดเสียไม่ได้ นั่นคือ “การเลือกตั้ง” ที่ถือว่าเป็น “หัวใจหลักของประชาธิปไตยสมัยใหม่” เพราะเป็นการทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับกระบวนการทางการเมืองโดยตรงในการตัดสินใจคุณลักษณะว่าใครจะเป็นผู้ปกครองและส่งอิทธิพลอย่างยิ่งต่ออำนาจปกครองนั้นว่าจะถูกบริหารอย่างไร¹ เนื่องด้วยการเลือกตั้งมีความสำคัญต่อประชาธิปไตยอยู่สองประการหลักคือ ประการแรก การเลือกตั้งเป็นกลไกของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมต่อระบบการเมือง เป็นเสมือนประตูเป็นเสมือนตัวกลางที่ส่งต่ออำนาจหรือเจตจำนงของประชาชนเข้าสู่ระบบการเมืองและอำนาจรัฐ ประการที่สอง การเลือกตั้งยังเป็นเครื่องมือหนึ่งในการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจของรัฐ นั่นคือสามารถกำหนดรูปแบบของรัฐบาล การใช้อำนาจของรัฐ การออกนโยบายและบริหารอำนาจ เป็นต้น

การเลือกตั้งจึงเป็นทั้งวิธีการและเครื่องบ่งบอกถึงความชอบธรรมของการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองสำหรับประชาธิปไตยสมัยใหม่ แต่ถึงอย่างไรก็ดีปัญหาที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยกับการเลือกตั้ง คือการที่การเลือกตั้งนั้นดำรงอยู่ในฐานะเครื่องมือ/วิธีการหนึ่งในการบรรลุถึงประชาธิปไตย ไม่ใช่ตัวแสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยในตัวเอง กล่าวคือ การเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ขาดประชาธิปไตยได้ (Election without Democracy) แต่ในอีกทางหนึ่งประชาธิปไตยไม่สามารถขาดการเลือกตั้งได้ ด้วยสถานะความเป็นเครื่องมือ/วิธีการดังกล่าวย่อมหมายความว่า การเลือกตั้งเป็น

¹ Alan Renwick, "The Politics of Electoral Reform : Changing the Rules of Democracy " (New York: Cambridge University Press, 2010). pp. 1.

สิ่งที่ถูกออกแบบได้ ควบคุมได้เช่นกัน ซึ่งในปัจจุบันพื้นที่การเลือกตั้งเป็นพื้นที่ยิ่งทวีความสำคัญในการต่อสู้เพื่อได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองอย่างชอบธรรม ที่ไม่มีใครสามารถปฏิเสธความสำคัญมันได้

ระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง จึงถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด ที่ขาดเสียมิได้ในการเลือกตั้ง ด้วยฐานะของการเป็น “กติกากเลือกตั้ง” อันจะเป็นปัจจัยพื้นฐานของการจัดรูปร่างองค์ประกอบในชีวิตทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็น จำนวนพรรคการเมือง พฤติกรรมการลงคะแนน หรือแม้กระทั่งระดับของระบบอุปถัมภ์และการทุจริตคอร์รัปชัน² การศึกษาการศึกษาการเลือกตั้งจึงมีความสำคัญทั้งในแง่การศึกษาพลวัตทางการเมืองในแนวทางของประชาธิปไตยของกรณีศึกษา และในแง่การออกแบบกติกาทางการเมืองที่จะส่งผลต่อการได้มาซึ่งและตัวโครงสร้างสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยว่าจะส่งผลต่อรูปแบบความสัมพันธ์ทางอำนาจและบริบททางสังคมต่อไปอย่างไร

หากพิจารณาถึงพัฒนาการการเมืองไทยกับการเลือกตั้ง การเลือกตั้งเป็นสิ่งที่มีความสำคัญทางการเมืองในยุครัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ยุคที่การเมืองเข้าสู่ช่วงเวลาที่ถูกเรียกว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้กองทัพเข้ามาบีบบทบาทนำพร้อมกับบทบาทรองของนักการเมืองในระบบการเมือง ในสภาวะการณ์ดังกล่าว เราอาจกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งเป็นเพียงแค่พื้นที่ในการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ระหว่าง นักการเมือง ทหาร ข้าราชการ/เทคโนโลยี การเลือกตั้งจึงเป็นพื้นที่ซึ่งทำให้ประชาธิปไตยดำรงอยู่ในฐานะรูปแบบภายในสังคมไทยเท่านั้น ระบบการเลือกตั้งที่ถูกเลือกใช้และออกแบบโดย ข้าราชการ ทหาร และเทคโนโลยี จึงเป็นระบบหนึ่งเขตหลายคน (Multi Member p District: MMD) ที่เอื้อให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อยจำนวนมากในที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบรัฐสภา เกิดการแข่งขันกันภายในพรรคการเมือง เกิดมั่งงำทางการเมืองขึ้น ซึ่งแน่นอนว่าส่งผลกระทบต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้ยุทธศาสตร์ผ่านตัวบุคคลในการหาเสียง และนำไปสู่การเกิดปัญหาการซื้อสิทธิ์ขายเสียงในเมืองไทยในระยะเวลาดังกล่าว เมื่อเป็นเช่นนี้การจัดตั้งรัฐบาลต้องมีลักษณะผ่านพรรคร่วมรัฐบาลหลายพรรคผสมกัน ซึ่งทำให้การดำเนินงานของรัฐบาลขาดความคล่องตัว รัฐบาลขาดเสถียรภาพเพราะพรรคร่วมสามารถออกจากพรรครัฐบาล รัฐบาลล่มได้โดยง่าย³ การจัดการเลือกตั้งถูกจัดการผ่านหน่วยงานรัฐบาลในระบบข้าราชการอย่างกระทรวงมหาดไทย เป็นองค์การจัดการเลือกตั้ง แม้เข้าสู่ยุคชนกกิจการเมืองในสมัย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่พรรคการเมืองเริ่มเป็นตัวแสดงหลักสำคัญในทางการเมืองจนถึงยุคหลังการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (รสช.) ในปี พ.ศ.2534 หรือยุคหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 แล้วก็ตาม แม้กองทัพจะ

² Robert G. Moser and and Ethan Scheiner, "Electoral Systems and Political Context How the Effects of Rules Vary across New and Established Democracies," (New York: Cambridge University Press, 2012). pp 1-2.

³ Allen D. Hicken, "The Market for Votes in Thailand " (2002).

ถอยร่นไปจากการเมืองปกติ ระบบการเลือกตั้งแบบหนึ่งเขตหลายคน การจัดการเลือกตั้งที่พึงพิงกับราชการ ยังก่อปัญหาให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลพลเรือนบ่อยครั้งการเมืองขาดเสถียรภาพ ในห้วงเวลานี้การเลือกตั้งจึงเป็นเพียงแค่พิธีการในการเข้าสู่อำนาจรัฐ แต่ไม่ได้สร้างความเข้มแข็งแก่ระบบประชาธิปไตยและสถาบันทางการเมืองที่มาจากกาเลือกตั้ง

การปฏิรูปการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญ 2540 จึงเป็นการพยายามแก้ไขปัญหาดังที่กล่าวไว้ก่อนหน้า ด้วยวิกฤติทางการเมืองที่ประชาธิปไตยแบบผู้แทนและวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ทำให้ภาคประชาชนตื่นตัวขึ้นในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง รวมไปถึงบริบทโลกาภิวัตน์ทำให้สมาคมธุรกิจสำคัญในทางการค้า อุตสาหกรรม และธนาคาร ก็ต่างออกมาเรียกร้องความเป็นประชาธิปไตยโดยเร็วเพราะไม่เชื่อมั่นการบริหารเศรษฐกิจภายใต้กองทัพนายพล อีกทั้งทำให้กลุ่มนักธุรกิจต้องการเข้ามาเล่นการเมือง หรือที่เรียกว่าสภาวะประชาธิปไตยแบ่งบาน⁴ ผลลัพธ์จากสภาพบริบทดังกล่าวได้ออกผลมาเป็นรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งเป็นฉบับที่ถูกเรียกว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด เป้าหมายทางการเมืองในบริบทนี้จึงเป็น “การสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันการเมือง” โดยเฉพาะพรรคการเมือง และ “การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน” ซึ่งทั้งหมดนี้รวมถึงการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันและสร้างองค์กออิสระในการควบคุมผู้มีอำนาจทางการเมือง⁵ ผ่านการปฏิรูป 3 ด้าน คือ ปฏิรูปเสรีนิยม ในการถ่วงดุลควบคุม ตรวจสอบอำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน เช่นการตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กออิสระ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นต้น ปฏิรูปประชาธิปไตย อันเน้นหนักไปยังการกระจายอำนาจรัฐผ่านการกระจายอำนาจเหนือทรัพยากรและนโยบายสาธารณะ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดมากขึ้น และสุดท้าย ปฏิรูปอำนาจนิยม ผ่านการรวมศูนย์อำนาจที่ฝ่ายบริหาร สร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้แก่นายกฯและรัฐบาล ให้ความสำคัญกับการพัฒนาพรรคการเมือง เพื่อให้ได้รัฐบาลประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ ไม่ต้องพึ่งอำนาจราชการ กองทัพ⁶ วิธีการหนึ่งที่ถูกนำมาใช้คือ “การออกแบบกติกาการเลือกตั้งใหม่” ในการผลักดันประเด็นปฏิรูปดังกล่าวให้บรรลุผลทั้งในด้านระบบการเลือกตั้ง ที่หันมาใช้ระบบผสม (Parallel Electoral System) อันเป็นการผสมระหว่างกาเลือกตั้งแบบแบ่งเขตในระบบเขตเดียวเบอร์เดียว (Single Member District) มีส.ส.จำนวน 400 คนกับการเลือกตั้งแบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อ (Proportional Representation หรือ Party List System) ที่จะมี ส.ส.จำนวน 100 คน โดยจะมีที่นั่งในสภาได้ก็ต่อเมื่อคะแนนบัญชีรายชื่อต้องไม่ต่ำ

⁴ คริส เบเคอร์ และ ผาสุก พงศ์ไพจิตร, "ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย," (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2558). หน้า 366.

⁵ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, "การเมืองหลังการเลือกตั้ง 2548 : เผด็จการประชานิยมหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม" ใน รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 26 ฉบับที่ 2," (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, , 2548). หน้า 4-5.

⁶ เกษียร เตชะพีระ, "บุชกับทักษิณ," (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2547). หน้า 197-200.

กว่าร้อยละ 5 ในการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁷ ส่วนในด้านการจัดการเลือกตั้ง มีการกำหนดให้ การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ การขยายสิทธิออกมามีจำนวน เพื่อให้มีคนออกมาใช้สิทธิ์มากยิ่งขึ้น มีองค์กร อิสระคือคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดการเลือกตั้ง เพื่อความเป็นอิสระจากรัฐ อำนาจในการ ป้องกันทุจริต ซื่อขยายเสียงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ถึงอย่างไรก็ดีผลลัพธ์จากการใช้ระบบการ เลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งดังกล่าว ได้นำมาซึ่งรัฐบาลของทักษิณ ชินวัตร ในนามพรรคไทยรัก ไทย อันเป็นกลุ่มทุนใหญ่ระดับชาติ ใช้ทั้งยุทธศาสตร์การเลือกตั้ง ที่เน้นความสำคัญโดยตัวบุคคล โดย การรวมมุ้งการเมืองเข้าพรรคตนเอง ซึ่งมีลักษณะเป็นความสำคัญที่ตัวบุคคลโดยการกำกับจาก ส่วนกลางของพรรค รวมไปถึงใช้นโยบายและการรณรงค์ผ่านนโยบายของพรรค ในการจูงใจหาเสียง เลือกตั้ง⁸ โดยเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากที่มีเสถียรภาพทางการเมืองสูง จนมีอำนาจที่สามารถเข้าไป แทรกแซงองค์กรอิสระและวุฒิสมาชิก ถูกครหาว่าเป็น “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย” “เผด็จการประชานิยม” หรือ “เผด็จการรัฐสภา” เพราะเป็นระบบพรรคเดี่ยวครอบงำที่พรรคการเมืองฝ่ายค้านไร้ ประสิทธิภาพ อีกทั้งใช้นโยบายประชานิยมระดมฐานมวลชนเพื่อให้ความชอบธรรมในนโยบายการ บริหารอำนาจนิยมของรัฐบาล⁹

การรัฐประหาร 19 กันยายน 2547 เพื่อล้มรัฐบาลทักษิณ การพยายามปฏิรูปการเมืองโดยใช้ การเลือกตั้ง ในการออกแบบกติกาทางการเมืองเพื่อบรรลุเป้าหมายของ คณะมนตรีความมั่นคง แห่งชาติ (คมช.) ได้ถูกนำมาใช้อีกครั้งในการออกแบบและปฏิรูปการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญ 2550 เป้าหมายทางการเมืองห้วงเวลานี้จึงเป็นการ “ป้องกันคนอย่างทักษิณ” และ “ขจัดเผด็จการทุนนิยม ออกจากการเมือง” โดยสามารถบรรลุเจตย์และความคาดหวังนี้ได้ผ่านการเปลี่ยนแปลงตุลาอำนาจ ระหว่างสถาบันการเมือง ซึ่งจัดสรรใหม่ใน 4 ประการผ่านรัฐธรรมนูญ 2550 ประการแรก ลดทอน อำนาจและอิสระของฝ่ายบริหารเมื่อเทียบกับนิติบัญญัติและตุลาการลง ประการที่สอง ลดทอน อำนาจและอิสระของนักรการเมืองจากการเลือกตั้ง เมื่อเทียบกับ สถาบัน องค์กรอิสระและข้าราชการ ประจำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งลง ประการที่สาม ลดอำนาจและอิสระของแกนนำพรรคระดับชาติ เมื่อเทียบกับ มุ้งการเมืองท้องถิ่นลง และประการสุดท้าย คือการลดช่องทางความเป็นไปได้ที่ พรรค ใหญ่ ทุนใหญ่ จะเข้ามาผูกขาดอำนาจทางการเมืองและครอบงำควรวรวม พรรค-ทุน ขนาดกลางและ เล็ก¹⁰ ระบบการเลือกตั้งที่ถูกนำมาใช้ สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือระบบการเลือกตั้งแบบ

⁷ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล หัวหน้าคณะผู้วิจัย, "รายงานการวิจัย การศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมายการเลือกตั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ," (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551). หน้า 22-23 และ 93-95.

⁸ Allen D. Hicken, "The Market for Votes in Thailand".

⁹ คริส เบเกอร์ และ ผาสุก พงศ์ไพจิตร, "ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย". หน้า 385-394.

¹⁰ เกษียร เตชะพีระ, "รัฐประหาร 19 กันยายนกับการเมืองไทย ใน รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 29 ฉบับที่ 3," (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551). หน้า 70-71.

ผสม แบบแบ่งเขตเรียงเบอร์จำนวน 400 คน และมาจากแบบสัดส่วนบัญชีรายชื่อกลุ่มจังหวัด 8 กลุ่ม ๆ ละ 10 คนรวม 80 คน มีการยกเลิกเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 5 ในการเข้ามาเป็น ส.ส.ระบบสัดส่วน มิใช่ใช้ทั่วประเทศ ในด้านการจัดการเลือกตั้งที่เปลี่ยนแปลงนัยยะสำคัญจึงเป็นการแบ่งเขตการเลือกตั้งใหม่ ที่จัดเป็นกลุ่มจังหวัดโดยไม่ยึดโยงกับความสำคัญทางภูมิศาสตร์ในบางกลุ่มจังหวัด การออกแบบกติกาการเลือกตั้งนี้ จะทำให้ได้ ส.ส. หลายพรรค บั่นทอนการนำระดับชาติของพรรคลง แต่เพิ่มอำนาจต่อรองของนักเลือกตั้งท้องถิ่น/มั่งงทางการเมืองต่างๆ ทำให้รัฐบาลที่ขึ้นมาจะเกิดจากการผสมหลายพรรคการเมือง ซึ่งอ่อนแอ ไร้เสถียรภาพ ไม่สามารถริเริ่มนโยบายใหม่ๆหรือเปลี่ยนแปลงสังคมได้ง่าย เพราะอาจถูกถอดถอนการสนับสนุนจากมั่งงหรือพรรคร่วมรัฐบาลได้ทุกเมื่อ นัยยะทางการเมืองจึงเป็นการเพิ่มอำนาจแก่ ข้าราชการองค์กรตุลาการ องค์กรอิสระ และ “คนดี” ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ในการตรวจสอบถ่วงดุลนักการเมือง¹¹ แต่ถึงอย่างไรก็ดีผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น แม้ว่ารัฐบาลที่อยู่ภายใต้ร่มเงาของทักษิณได้กลับมาใช้อำนาจอีกครั้งหนึ่ง แต่แตกต่างโดยสิ้นเชิงจากยุคก่อน เพราะรัฐบาลนี้อ่อนแอลงมาก จากการทำต้องหวังพึ่งมั่งงทางการเมืองและพรรคร่วมรัฐบาล ขาดเสถียรภาพ ไม่สามารถควบคุมและถูกแทรกแซงโดยกลไกองค์กรอิสระ กองทัพ ราชการ รวมไปถึงการเมืองบนท้องถิ่น

การเปลี่ยนชั่วคราวอำนาจทางการเมืองของนายเนวิน ชิดชอบ จนนำไปสู่การขึ้นมาของรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และเกิดการยุบสภาและการเลือกตั้งครั้งใหม่ในปี 2554 ส่งผลให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งถูกนำมาใช้อีกครั้งหนึ่ง แต่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือการกลับไปใช้ระบบการเลือกตั้งแบบผสมบัญชีรายชื่อทั้งประเทศและแบ่งเขตเฉกเช่นรัฐธรรมนูญ 2540 เพียงแต่เปลี่ยนสัดส่วนจำนวนที่นั่งใหม่ ให้มาจากระบบบัญชีรายชื่อ 125 คน จาก การแบ่งเขต 375 คน การปฏิรูปครั้งนี้มีการเมืองโดยเฉพาะฝ่ายรัฐบาลและพรรคร่วมอย่างภูมิใจไทย และพรรคชาติไทย เป็นผู้ตัดสินใจและควบคุมประเด็นในการปฏิรูปดังกล่าว ด้วยเป้าหมายที่ว่าระบบการเลือกตั้งนี้จะส่งผลให้พรรคขนาดใหญ่ได้ประโยชน์ในการได้ที่นั่งในสภาผ่านระบบแบ่งเขต และพรรคขนาดกลางได้ประโยชน์ผ่านระบบบัญชีรายชื่อ ทำให้พรรคประชาธิปัตย์และพรรคขนาดกลางสามารถมีคะแนนเสียงมากพอในการจับมือร่วมเป็นพรรคร่วมรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง แต่ผลลัพธ์กลับไม่เป็นตามที่คาดคิด เพราะการเปลี่ยนแปลงระบบครั้งนี้กลับเอื้อประโยชน์ให้พรรคฝ่ายทักษิณอย่างพรรคเพื่อไทย ยิ่งกว่าระบบในปี 2550 ทำให้พรรคเพื่อไทยได้รับเลือกตั้งถึง 265 ที่นั่งซึ่งเกินครึ่งหนึ่งจน

¹¹ เรื่องเดียวกัน, 71-72.

สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคได้ การใช้ระบบการเลือกตั้งในการกลับมาสู่อำนาจทางการเมืองอีกครั้งของพรรคประชาธิปัตย์และพรรคร่วมอื่นๆจึงให้ผลลัพธ์ที่ไม่เป็นไปตามที่คาดไว้หวัง¹²

การรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 บริบททางการเมืองเป็นการเข้ามายึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จากรัฐบาลจากการเลือกตั้งของ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร การบริหารและจัดการอำนาจรัฐจึงมีลักษณะรวมศูนย์และพึงกลไกข้าราชการเป็นหลัก “การเมืองต้องใสสะอาด ต้องได้คนดีเข้าสู่สภา ไม่มีการซื้อสิทธิขายเสียง มีกลไกจัดการนักการเมือง ชี้โงง ไม่มีนโยบายประชานิยมที่คนได้ประโยชน์เล็กน้อยแต่ประเทศเสียหายระยะยาว” เพื่อไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์ของชาติอีก เป็นการประกาศเป้าหมายของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) และข้ออ้างของ คสช.¹³ ระบบการเลือกตั้งที่ถูกนำมาใช้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 อันเป็นผลพวงของการรัฐประหารคือ “ระบบจัดสรรปันส่วนผสม” โดยมี ส.ส. ในระบบแบ่งเขต 350 คน บัญชีรายชื่อ 150 คน โดยมีการใช้ระบบบัตรเลือกตั้งใบเดียว และนับคะแนนผ่านการนำคะแนนของ ส.ส.เขต มาคำนวณหาจำนวน ส.ส.บัญชีรายชื่อ ของแต่ละพรรคอีกที โดยที่ไม่ได้มีการเลือก ส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อโดยตรง ซึ่ง กรธ. มีหลักคิดและเป้าหมายในการออกแบบระบบการเลือกตั้งดังกล่าว เพื่อให้ลดความรุนแรงในการแข่งขันการเข้าสู่อำนาจของพรรคการเมือง และมีความหลากหลาย มีการกระจายมีตัวแทนความหลากหลายในผลประโยชน์ และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเผด็จการรัฐสภา ระบบนี้จึงมุ่งให้มีการเฉลี่ยจำนวนที่นั่ง ส.ส. ให้เป็นไปตามสัดส่วนของคะแนนที่ได้ เพื่อให้ทุกคะแนนเสียงไม่สูญเปล่า และสร้างความเป็นธรรมแก่พรรคการเมือง¹⁴ ในส่วนของการจัดการเลือกตั้ง 2560 ประเด็นที่น่าสนใจคือการมอบอำนาจใหม่ให้ กกต. สามารถจับตาผู้สมัครและออก “ใบส้ม” หรือ การสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ชั่วคราว แต่ไม่เกิน 1 ปี ในกรณีที กกต. สงสัยว่า มีการกระทำที่ทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตฯ อันเป็นอำนาจสิทธิ์ขาดของ กกต. ซึ่งจะสามารถก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมืองอย่างมากระหว่างพรรคการเมือง แต่ถึงอย่างไรก็ตามผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการเลือกตั้งที่ในอนาคตที่จะถึง นอกจากผลลัพธ์อันเป็นเป้าหมายของ กรธ. แล้วนั้น โดยเฉพาะระบบการเลือกตั้งใหม่ อาจเป็นระบบเลือกตั้งที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน เพราะคะแนนเสียงอาจถูกบิดเบือนไปเลือกคนหรือพรรคที่ไม่ชอบ และมีแนวโน้มที่จะซื้อเสียงมากขึ้น เพราะพรรคการเมืองจะแข่งขันที่ตัวบุคคลมากกว่านโยบาย รวมไปถึง เป็นระบบที่ตัดโอกาสพรรคขนาดเล็ก เสริม

¹² อภิชาติ สถิตินิรามย์, "เขตเลือกตั้ง กฎการนับคะแนน กับขนาดของพรรคการเมือง [ออนไลน์]," แหล่งที่มา: <http://thaipublica.org/2011/09/electoral-district-size/> [10 มิถุนายน 2560].

¹³ iLaw, "รัฐธรรมนูญมีชัยกับกลไกปราบโกง “นักการเมือง”[ออนไลน์]," แหล่งที่มา: <http://www.ilaw.or.th/node/4044> [15 ธันวาคม 2560].

¹⁴ ฐานเศรษฐกิจ, " บทสัมภาษณ์ นายชาติชาย ณ เชียงใหม่ :ระบบจัดสรรปันส่วนผสม กติกาเลือกตั้งใหม่เป็นธรรมทุกพรรค [ออนไลน์]," แหล่งที่มา: <http://www.thansettakij.com/content/144982> [30 มีนาคม 2561].

อำนาจต่อรองพรรคขนาดกลางและมีโอกาสเกิดรัฐบาลผสมที่ขาดเสถียรภาพทางการเมืองรวมถึงการมีเงื่อนไขที่จะทำให้ได้มาซึ่งนายกคนนอก พรรคการเมืองจึงอ่อนแอลงและประชาชนไม่มีทางเลือกเชิงนโยบาย¹⁵ ดังนั้นแล้วผลลัพธ์ทางการเมืองในภาพรวมย่อมก่อให้เกิดปัญหาความไม่มีเสถียรภาพของโครงสร้างสถาบันการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง และความเข้มแข็งของพลังทางการเมืองที่อยู่นอกเหนือการเลือกตั้ง ดังนั้นปัญหาความแตกแยกทางการเมืองไทยจะยังคงดำรงอยู่

เส้นทางประวัติศาสตร์ของ ระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญไทย ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดจึงสะท้อนให้เห็นถึงพลวัตความเปลี่ยนแปลงในการออกแบบกติกาการเลือกตั้งที่ถูกออกแบบมาใช้ในบริบทและเป้าหมายที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งได้สร้างผลลัพธ์ทางการเมืองที่แตกต่างออกไปทั้งในผลลัพธ์ที่เป็นไปและไม่เป็นไปตามเป้าหมาย เราจึงเห็นได้ถึง ความสำคัญ of พื้นที่การเลือกตั้งในสังคมการเมืองไทยที่ปัจจุบันกลายเป็นพื้นที่สำคัญในการช่วงชิงทางการเมืองที่ขาดเสียมิได้แล้ว ไม่ พื้นที่การเลือกตั้งเป็นพื้นที่ที่ถูกฝ่ายต้องการพึงพิงความชอบธรรมในการครองอำนาจรัฐจากพื้นที่นี้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะรัฐบาลจากการรัฐประหารหรือกึ่งประชาธิปไตยก็ตาม ล้วนแต่ต้องกลับไปสู่กระบวนการเลือกตั้งหรือพึงพิงพลังจากพื้นที่การเลือกตั้งทั้งสิ้น ความสำคัญของพื้นที่การเลือกตั้งจึงส่งผลกระทบต่อความสำคัญของกติกาการเลือกตั้งอย่างระบบและการจัดการเลือกตั้งที่ทุกขั้วอำนาจทางการเมืองต่างต้องการเข้ามาออกแบบกติกาในการเอื้อประโยชน์ผ่านช่องทางนี้ ในยุคสมัยที่พื้นที่การเลือกตั้งเป็นสมรภูมิหลักของการต่อสู้ทางการเมือง

ด้วยเหตุดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจในความพยายามการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นนั้น มีโจทย์ในความคาดหวังอะไร ได้สร้างผลลัพธ์ออกมาอย่างไร และเหตุใดจึงเป็นหรือไม่เป็นเช่นโจทย์ความคาดหวังนั้น จึงได้ศึกษาและวิเคราะห์ใน 3 ประเด็น ได้แก่ (1) บริบททางการเมือง ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นการศึกษา เป้าหมาย และ โจทย์ของการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้ง และตัวแสดงทางการเมืองที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว (2) กลไกระบบเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง โดยเป็นการศึกษารายละเอียด ระบบและมาตรการที่ใช้ในแต่ละครั้ง (3) ผลลัพธ์ทางการเมือง โดยเป็นการประเมินว่าภายหลังการใช้ระบบและการจัดการเลือกตั้งดังกล่าว ได้ผลลัพธ์อย่างไร เป็นไปตามโจทย์หรือไม่ หรือถ้าไม่เพราะเหตุใด ทั้งหมดนี้จึงเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญที่งานวิจัยนี้ต้องการศึกษาและจะได้นำเสนอต่อไป

¹⁵ the101, "“อ่านเลือกตั้ง 2561” กับ สิริพรรณ นกสวน สวสตี.[ออนไลน์],” แหล่งที่มา: <https://www.the101.world/issues-2/politics/101-one-on-one-ep-08-siripan/> [20 เมษายน 2561].

1.2 คำถามการวิจัย

- 1) บริบททางการเมืองในช่วงปี 2540 – 2560 ส่งผลต่อการออกแบบระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งอย่างไร
- 2) ระบบเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งถูกนำมาใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมืองประการใด และอย่างไร
- 3) ผลลัพธ์ทางการเมืองภายหลังการใช้ระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งสอดคล้องกับเป้าหมายทางการเมืองหรือไม่ และหากไม่สอดคล้องเป็นเพราะอะไร

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งกับเป้าหมายทางการเมืองในห้วงบริบทนั้น
- 2) เพื่อศึกษาผลลัพธ์ทางการเมืองที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง
- 3) เพื่อศึกษาความสอดคล้องกันระหว่างเป้าหมายและผลลัพธ์ทางการเมืองที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง รวมถึงปัจจัยที่เกื้อหนุนหรือลดทอนความสอดคล้องดังกล่าว

1.4 สมมติฐานการวิจัย

- 1) บริบทการเมืองในช่วงเวลาต่างๆ เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดเป้าหมายทางการเมืองในช่วงเวลานั้น เนื่องจากบริบทการเมืองจะเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงสภาพปัญหาที่ประเทศไทยกำลังดำเนินอยู่ ซึ่งจะเป็นการกำหนดผู้มีส่วนร่วมในการร่างกติกาทางการเมืองในห้วงบริบทนั้นๆ เพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหาในห้วงบริบทนั้น และความคาดหวังถึงสังคมการเมืองไทยในอนาคต
- 2) ระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งได้ถูกออกแบบหรือนำมาใช้เป็นหนึ่งในเครื่องมือทางการเมือง โดยสอดคล้องกับเป้าหมายทางการเมืองของผู้มีอำนาจในการร่างกติกาทางการเมืองในช่วงเวลานั้นๆ อาทิ การเพิ่มอำนาจแก่รัฐบาลจากการเลือกตั้ง การลดอำนาจของรัฐบาลพรรคเดียว การเพิ่มความได้เปรียบของพรรครัฐบาลในช่วงเวลานั้น การสืบทอดอำนาจของรัฐบาล เป็นต้น
- 3) ผลลัพธ์ทางการเมืองอาจไม่เป็นไปตามเป้าหมายเสมอไป โดยอาจบรรลุในเพียงบางประเด็น เนื่องด้วยระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งเป็นเพียงกลไกหนึ่งในการผลักดันเป้าหมายทางการเมือง

เมืองเท่านั้น และยังคงมีปัจจัยสำคัญอื่นๆที่ส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ทางการเมือง อาทิ ยุทธศาสตร์พรรคการเมือง โลกาภิวัตน์ กระแสการตื่นตัวทางประชาธิปไตย วัฒนธรรมการเมืองไทย เป็นต้น อันเป็นพลวัตภายในสังคมไทยเอง

1.5 แนวคิดและทฤษฎี

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง โดยมีแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในงานวิจัยชิ้นนี้ 3 แนวคิดหลัก ดังนี้

1) แนวคิดระบบการเลือกตั้งและบริบททางการเมือง ของ โรเบิร์ต จี โมเซอร์ และ อีธาน ไชเนอร์ (Robert G. Moser, Ethan Scheiner) ซึ่งอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างบริบททางการเมือง ระบบการเลือกตั้งและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น

2) แนวคิดการปฏิรูปการเลือกตั้ง ของ อลัน เรนวิก (Alan Renwick) อธิบายการปฏิรูปการเลือกตั้งโดยยึดปัจจัยผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาการเลือกตั้งเป็นสำคัญ ในการอธิบายปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าหมาย รูปแบบกติกาการเลือกตั้ง และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น

3) แนวการวิเคราะห์ศาสตร์แห่งการปกครองรัฐ (Statecraft Approach) ของ โทบี้ เอส เจมส์ (Toby S. James) เป็นแนวคิดเพื่อมุ่งอธิบายการพยายามรักษาอำนาจของชนชั้นนำทางการเมืองในบริบทนั้นๆในการตัดแปลงกติกาทางการเมือง เพื่อเอื้อต่อการรักษาอำนาจและให้ภาพลักษณ์ที่ดูชอบธรรม

1.6 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยอาศัยการวิเคราะห์เชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก หน่วยการศึกษาได้แก่ ระบบการเลือกตั้ง และการจัดการเลือกตั้ง โดยศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจาก รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีผลบังคับใช้ในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2540 2550 2554 และการเลือกตั้งที่กำลังจะเกิดขึ้นในปี 2562 รวมถึง บันทึกเจตนารมณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญ หนังสือ บทความวิชาการ บทสัมภาษณ์และข้อคิดเห็น ที่เกี่ยวข้อง แล้วจึงนำมาประมวลและวิเคราะห์ เพื่อมุ่งพรรณนาตอบคำถาม ทั้ง 3 ข้อ

1.7 ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง เฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะเครื่องมือทางการเมืองที่สะท้อน เป้าหมายทางการเมือง และได้นำมาสู่ผลลัพธ์ทางการเมืองอย่างไร โดยศึกษาใน 3 ด้าน ได้แก่ (1) การกำหนดเป้าหมายทางการเมือง โดยศึกษาจากบริบทการเมืองในห้วงเวลานั้น และผู้มีส่วนร่วมในการร่างกติกาทางการเมือง (2) ระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง โดยศึกษาจากรูปแบบที่เลือกนำมาใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมือง (3) ผลลัพธ์ทางการเมือง โดยศึกษาจากบริบทการเมืองไทยภายหลังการเลือกตั้งที่นำระบบและการจัดการเลือกตั้งไปใช้

ขอบเขตด้านเวลา งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษากฎหมายการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งในประเทศไทย ผ่านรัฐธรรมนูญไทยและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง 4 ฉบับดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ.2540
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ.2550
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ.2550 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2554
4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ.2560

ทั้งนี้ ยังศึกษาในผลลัพธ์การเลือกตั้งที่อยู่ในห้วงเวลาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ (2540-2554) ผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 4 ครั้ง ได้แก่

1. การเลือกตั้ง ส.ส. วันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544
2. การเลือกตั้ง ส.ส. วันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548
3. การเลือกตั้ง ส.ส. วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550
4. การเลือกตั้ง ส.ส. วันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554

ทั้งนี้ ในห้วงเวลาที่ผู้วิจัยเขียนบทวิจัยนี้ ระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2560 ยังไม่ถูกนำมาใช้ในการเลือกตั้งจนเกิดผลลัพธ์ขึ้นจริง การวิเคราะห์ในส่วนของผลลัพธ์จากระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญ 2560 นั้น จึงเป็นการวิเคราะห์แนวโน้มและความน่าจะเป็นในส่วนของผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น

ขอบเขตด้านหน่วยการวิเคราะห์ งานวิจัยชิ้นนี้มีขอบเขตด้านหน่วยการวิเคราะห์คือ “ระบบการเลือกตั้ง” และ “การจัดการเลือกตั้ง” สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทย ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ถึง 2560

1.8 นิยามศัพท์เฉพาะ

1) **ระบบเลือกตั้ง (Electoral System)** หมายถึง ระบบการแปลงคะแนนเสียงที่ได้จากการเลือกตั้งทั่วไปให้กลายเป็นที่นั่งโดยพรรคการเมืองและผู้สมัคร โดยมีตัวแปรสำคัญคือสูตรการเลือกตั้งที่ใช้โครงสร้างของบัตรเลือกตั้งและขนาดของเขตเลือกตั้ง¹⁶

2) **การจัดการเลือกตั้ง (Electoral Administration)** หมายถึง ขั้นตอนบริหารจัดการ (Administration) ที่ถูกใช้เพื่อลงคะแนนออกเสียงชี้ขาดและรวบรวมผู้มีสิทธิในการเลือกตั้ง ซึ่งรวมไปถึงช่วงเวลาที่ให้ลงคะแนน วิธีในการลงคะแนนเสียงที่อาจใช้ทางไปรษณีย์ ทางอิเล็กทรอนิกส์หรือการหย่อนบัตร¹⁷

3) **เป้าหมายทางการเมือง (Political Goals)** หมายถึง จุดมุ่งหมายและความคาดหวังของผู้มีอำนาจทางการเมืองในห้วงบริบทนั้น ที่มุ่งหวังต่อการเปลี่ยนแปลงหรือจัดสรรความสัมพันธ์เชิงอำนาจใหม่ในสังคมการเมือง

4) **ผลลัพธ์ทางการเมือง (Political Consequences)** หมายถึง สภาพรูปแบบและความสัมพันธ์ทางอำนาจในสังคมการเมือง อาทิ รูปแบบรัฐบาล อำนาจในแต่ละสถาบันการเมือง เป็นต้น อันเป็นผลสืบเนื่องจากการบังคับใช้แนวทางหรือมาตรการทางการเมืองหนึ่งๆ ซึ่งอาจสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับเป้าหมายทางการเมืองก็ได้

1.9 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ได้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนของระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งกับเป้าหมายทางการเมืองในห้วงบริบทนั้น

2) ได้ทราบถึงผลลัพธ์ทางการเมืองที่มาจากระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง รวมถึงความสอดคล้องกันระหว่างเป้าหมายและผลลัพธ์ทางการเมืองที่มาจากระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง รวมถึงปัจจัยที่เกื้อหนุนหรือลดทอนความสอดคล้องดังกล่าว

3) ใช้เป็นแนวทางและข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงการออกแบบระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทสังคมไทยและการพัฒนาประชาธิปไตยในอนาคต

¹⁶ แอนดรูว์ เรย์โนลด์ส์ เบน ไรลีย์ และแอนดรูว์เอลลิส(บรรณาธิการ) สกุด สื่อทรงธรรม และอรวรรณ ยะฝา(แปล), "การออกแบบระบบเลือกตั้ง คู่มือเล่มใหม่ของ International Idea," (กรุงเทพฯ: เบสท์กราฟฟิค, 2551).. หน้า 6

¹⁷ Toby S. James, "Elite Statecraft and Election Administration: Blending the Rules of the Games?," (UK: Palgrave Macmillan, 2012). pp.3.

1.10 รายการตัวอักษรย่อ

ตัวอักษรย่อคณะรัฐประหารในไทย

คปค.	คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
คมช.	คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ
คสช.	คณะรักษาความสงบแห่งชาติ
สนช.	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ตัวอักษรย่อพรรคการเมืองไทย

ทรท.	พรรคไทยรักไทย
ปชป.	พรรคประชาธิปัตย์
พปช.	พรรคพลังประชาชน
พท.	พรรคเพื่อไทย
ชท.	พรรคชาติไทย
ภท.	พรรคภูมิใจไทย

ตัวอักษรย่อคณะกรรมการ/กลุ่มการเมืองไทย

คปก.	คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง
ส.ส.ร.	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
กมธ.	คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ
กรธ.	คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
กกต.	คณะกรรมการเลือกตั้ง
พธม.	พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย
นปช.	แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ
กปปส.	คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ตัวอักษรย่อกฎหมาย

รธน.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พรบ.	พระราชบัญญัติ
พรก.	พระราชกำหนด
พรฎ.	พระราชกฤษฎีกา

1.11 ลำดับและขั้นตอนการนำเสนอผลวิจัย

บทที่ 1 บทนำ เป็นการนำเสนอภาพรวมของงานวิจัย ที่มาและความสำคัญของปัญหา คำถามการวิจัย สมมติฐานการวิจัย สมมติฐานการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย รายการตัวอักษรย่อ และลำดับขั้นตอนการนำเสนอผลการวิจัย

บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยบทนี้จะศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องที่ใช้ในงานวิจัย ได้แก่ แนวคิดการปฏิรูปการเลือกตั้ง แนวคิดระบบการเลือกตั้งและบริบททางการเมือง แนวคิดศาสตร์แห่งการปกครองรัฐ ทฤษฎีระบบการเลือกตั้ง แนวคิดการจัดการเลือกตั้ง

บทที่ 3 บริบทการเมืองไทยกับการกำหนดเป้าหมายทางการเมือง ในบทนี้จะเป็นการศึกษา บริบทการเมืองไทย ที่นำไปสู่การกำหนดเป้าหมายทางการเมืองและการเลือกใช้/ออกแบบระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง ว่าเหตุใดจึงนำไปสู่การกำหนดเป้าหมายและกติกากการเลือกตั้งนั้นๆ โดยแบ่งเนื้อหา เป็น 4 ส่วน คือ (1) บริบทการเมืองไทยก่อนและในระหว่างรัฐธรรมนูญ 2540 (2) บริบทการเมืองไทยในระหว่างรัฐธรรมนูญ 2550 (3) บริบทการเมืองไทยในระหว่างรัฐธรรมนูญ 2550 แก้ไขเพิ่มเติม 2554 (4) บริบทการเมืองไทยในช่วงการรัฐประหาร 22 พ.ค. 2557 ถึงรัฐธรรมนูญ 2560

บทที่ 4 ผลลัพธ์ของระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งต่อการเมืองไทย โดยบทนี้จะศึกษาระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง ในฐานะเครื่องมือทางการเมืองที่สามารถบรรลุผลลัพธ์ให้เป็นไปตามเป้าหมายทางการเมืองได้หรือไม่ และหากไม่เพราะเหตุใด โดยแบ่งเนื้อหา เป็น 4 ส่วนคือ (1) ผลลัพธ์ทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540 (2) ผลลัพธ์ทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2550 (3) ผลลัพธ์ทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2550 แก้ไขเพิ่มเติม 2554 และ (4) แนวโน้มและความน่าจะเป็นของผลลัพธ์ทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2560

บทที่ 5 สรุป : ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง กับเป้าหมายและผลลัพธ์ทางการเมือง ในบทนี้จะสรุปและอภิปรายผลของการทดสอบสมมติฐานทั้ง 3 ข้อ เพื่อตอบคำถามงานวิจัยทั้ง 3 ข้อ ให้ชัดเจน เพื่อสามารถทำให้เห็นถึงความความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง กับเป้าหมายและผลลัพธ์ทางการเมือง อันเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดอนาคตการเมืองไทยในตามแต่ละห้วงบริบทที่แตกต่างกัน ได้อย่างชัดเจนและเข้าใจ อันเป็นจุดประสงค์ของงานวิจัยชิ้นนี้

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

บทนี้เป็นการอธิบายแนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรม ที่ผู้วิจัยมองว่าเกี่ยวข้องและสามารถเป็นประโยชน์แก่งานวิจัยทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยแบ่งการนำเสนอเป็น 2 ส่วน ได้แก่ (1) แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในงานวิจัย และ (2) วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และ ในส่วนแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในงานวิจัย ผู้วิจัยแบ่งการนำเสนอเป็น 5 ส่วน ดังนี้ (1.1) ทฤษฎีระบบการเลือกตั้ง (1.2) แนวคิดการจัดการเลือกตั้ง (1.3) แนวคิดระบบการเลือกตั้งและบริบททางการเมือง (1.4) แนวคิดการปฏิรูปการเลือกตั้ง (1.5) แนวการวิเคราะห์ศาสตร์แห่งการปกครองรัฐ ในส่วนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้รวบรวมวิทยานิพนธ์ งานวิจัยและบทความวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปและออกแบบการจัดการเลือกตั้งของไทย

2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในงานวิจัย

2.1.1 ทฤษฎีระบบการเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งหมายถึง “ระบบการแปลงคะแนนเสียงที่ได้จากการเลือกตั้งทั่วไปให้กลายเป็นที่นั่งโดยพรรคการเมืองและผู้สมัคร โดยมีตัวแปรสำคัญคือสูตรการเลือกตั้งที่ใช้(เช่น สูตรคำนวณที่นั่งทางคณิตศาสตร์ การนับคะแนนแบบเสียงข้างมากหรือพหุนิยม ระบบสัดส่วน แบ่งเขตผสม เป็นต้น) โครงสร้างของบัตรเลือกตั้งและขนาดของเขตเลือกตั้ง(จำนวนผู้ที่ได้รับเลือกเป็นตัวแทนจากเขตนั่นๆ)”¹

สถาบันสนับสนุนประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศ (International IDEA) ได้ให้ความสำคัญต่อระบบการเลือกตั้งในฐานะที่เป็น “สถาบันการเมืองที่กำหนดรูปร่างกติกากติกาการปฏิบัติ

¹ สกฤ สือทรงธรรม และอรวรรณ ยะฝา(แปล), "การออกแบบระบบเลือกตั้ง คู่มือเล่มใหม่ของ International Idea". หน้า 6.

ใช้ประชาธิปไตยได้ทั้งในทางดีและไม่ดีที่ง่ายที่สุด”² เพราะสามารถกำหนดผลลัพธ์ได้ว่า ใครจะได้รับเลือกตั้ง พรรคการเมืองใดจะครองอำนาจ ระบบการเลือกตั้งที่ต่างกันจะสามารถเปลี่ยนแปลงคะแนนเสียงที่ได้เป็นจำนวนที่นั่งที่ต่างกันได้ สถาบันสนับสนุนประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระหว่างประเทศได้มองความสำคัญและผลลัพธ์ของระบบการเลือกตั้ง 5 ประการ ดังนี้³

1.) ระบบเลือกตั้งกับระบบพรรคการเมือง ระบบเลือกตั้งได้ส่งเสริมหรือก่อให้เกิดการจัดตั้งพรรคการเมือง รูปแบบของพรรคการเมืองหรือปัจเจกชนที่จะมีสิทธิ์ในการลงรับสมัครเลือกตั้ง รวมไปถึงจนถึงขนาด จำนวนและความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง (ดังเช่นความสามัคคีภายในพรรค ความเป็นมุ่งทางการเมือง นโยบายวิธีการหาเสียงของพรรค ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและสมาชิกพรรค แรงจูงใจทางการเมืองของพรรค เป็นต้น)

2.) ระบบเลือกตั้งกับการจัดการความขัดแย้ง ในความหมายนี้ระบบการเลือกตั้งสามารถทั้งเพิ่มและลดระดับความขัดแย้งทางการเมืองได้ในระดับหนึ่ง ดังเช่นบางระบบการเลือกตั้งอาจเอื้อประโยชน์ให้ชนกลุ่มน้อยในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง บางระบบเลือกตั้งเน้นให้พรรคการเมืองเดียวเข้มแข็งซึ่งอาจ ผลลัพธ์คือการที่เสียงข้างน้อยใช้กติกาอนุรักษนิยมประชาธิปไตย เป็นต้น

3.) ผลจิตวิทยาและเชิงกลไก ผลในเชิงกลไกกล่าวคือ ผลในการที่ระบบการเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อระบบพรรคการเมืองที่ต่างกัน ในระบบเสียงข้างมากจะส่งผลให้ระบบพรรคการเมืองมีจำนวนจำกัด ในขณะที่ระบบสัดส่วน/พหุนิยมจะส่งเสริมให้ระบบพรรคการเมืองมีลักษณะประนีประนอมกันก่อให้เกิดความหลากหลายของพรรคการเมือง ในส่วนผลทางจิตวิทยา ในระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก ผู้ออกเสียงเลือกตั้งย่อมต้องการเลือกพรรคการเมืองพรรคใหญ่ มากกว่าพรรคเล็กที่ตนสนับสนุนเนื่องด้วยไม่ต้องการให้เสียงของตนสูญเปล่า(หรือที่เรียกว่าการลงคะแนนอย่างมียุทธศาสตร์) ย่อมส่งผลให้พรรคใหญ่ยิ่งเข้มแข็งมากขึ้น ขณะที่พรรคเล็กอ่อนแอลง ขณะที่ระบบการเลือกตั้งแบบพหุนิยม/สัดส่วนเอื้อให้เกิดหลายพรรค ทำให้การลงคะแนนอย่างมียุทธศาสตร์ลดน้อยลง

4.) ความสำคัญของบริบท ระบบการเลือกตั้งแบบใดแบบหนึ่งไม่สามารถใช้ได้หรือให้ผลลัพธ์แบบเดียวกันในประเทศที่ต่างกัน แม้อาจจะมีร่วมกันบ้าง แต่ผลของระบบการเลือกตั้งชนิดใดๆ ย่อมขึ้นกับบริบททางสังคมการเมืองที่ดำรงอยู่ของประเทศนั้นๆ ตัวอย่างเช่น ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากตามหลักมักย่อมก่อให้เกิดพรรคการเมืองเข้มแข็งหรือระบบสองพรรค แต่กรณีดังกล่าวไม่สามารถเกิดขึ้นได้แม้ในประเทศที่ประชาธิปไตยเข้มแข็งอย่าง แคนาดาและอินเดีย หรือระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนได้นำไปสู่การเกิดพรรคการเมืองพรรคเดียวครอบงำแบบในแอฟริกาใต้ เป็นต้น

² Ibid.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-10.

ผลสืบเนื่องดังกล่าวมาจากโครงสร้างทางสังคมจากทั้ง อุดมการณ์ ภาษา เชื้อชาติ ศาสนา การศึกษา ความเป็นประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่หรือเปลี่ยนผ่าน ความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง ภูมิรัฐศาสตร์

5.) กรอบประชาธิปไตยที่กว้าง ระบบการเลือกตั้งที่ประสบความสำเร็จมักมาจากการมองกรอบของสถาบันการเมืองโดยรวม เนื่องด้วยระบบการเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบสำคัญในระบบการเมือง อันเป็นกติกากำหนดในการเข้าสู่อำนาจ การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งย่อมเป็นการเปลี่ยนแปลงการทำงานของสถาบันการเมืองอื่นๆด้วยเช่นกัน เป็นต้นว่า ระบบเลือกตั้งที่ถูกเลือกหรือออกแบบมาใช้ นั้น ได้จัดวางความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับนิติบัญญัติอย่างไร ความสัมพันธ์ระหว่างสภาสูงและสภาผู้แทน การใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเดียวกันอาจนำไปสู่การเพิ่มน้ำหนักที่มากเกินไปของเสียงข้างมากก็เป็นได้ เป็นต้น หากกล่าวโดยสรุป ระบบการเลือกตั้งสามารถสร้าง เปลี่ยนแปลง แก้ไขสถาบันการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในวงกว้าง ทำให้เป็นมีความเป็นประชาธิปไตยโดยตรงหรือตัวแทนมากขึ้นหรือน้อยลงนั่นเอง

ในปัจจุบันเราสามารถจำแนกประเภทของระบบเลือกตั้งได้เป็น 4 ประเภทหลักคือ

1. ระบบการเลือกตั้งแบบคะแนนนำ/เสียงข้างมาก (Plurality/Majority Systems)⁴ การเลือกตั้งระบบนี้จะตัดสินผู้ชนะจากผู้ที่ได้คะแนนสูงสุด ไม่จำเป็นต้องได้รับเสียงข้างมากแบบเด็ดขาด ระบบการเลือกตั้งนี้สามารถแบ่งแยกประเภทได้อีก 5 ระบบดังต่อไปนี้

1.1) ระบบคะแนนกำชัย (First past the post: FPTP)⁵ เป็นระบบที่ใช้การลงคะแนนเสียงในรูปแบบเขตเดียวเบอร์เดียว (Single member district) จึงมีผู้สมัครเป็นศูนย์กลางผู้ลงคะแนนลงคะแนนเพื่อได้ผู้ชนะที่เป็นผู้สมัครคนเดียวเท่านั้นและได้คะแนนเสียงสูงสุดไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าคะแนนเสียงดังกล่าวเกินร้อยละ 50 ของผู้ลงคะแนนหรือไม่ ผลลัพธ์ของระบบนี้มีข้อดีในแง่ที่เป็นระบบที่เรียบง่ายและเอื้อต่อผู้สมัครที่เป็นคนในพื้นที่ที่ได้รับเลือก เอื้อต่อการสร้างระบบสองพรรคการเมืองเพราะทำให้พรรคการเมืองที่สามไม่สามารถขึ้นมาได้ในการเมืองระดับชาติ จึงสืบเนื่องให้เอื้อต่อการเกิดรัฐบาลพรรคเดียวและฝ่ายค้านที่เข้มแข็ง นอกจากนี้ยังทำให้เกิดพรรคการเมืองระดับชาติที่มีฐานเสียงกว้างในประเทศที่มีกลุ่มชาติพันธุ์หลากหลาย ส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างผู้สมัครและภูมิภาคของตน สมรรถภาพของบุคคลมีความสำคัญในการตัดสินใจลงคะแนนมากกว่าพรรคการเมือง ในด้านผลลัพธ์ข้อเสีย เป็นในทางตรงกันข้ามของข้อดีคือ การกีดกันพรรคเล็กออกจากกระบวนการเมืองและเกิดความไม่ธรรมต่อคะแนนที่ถูกเลือกแล้วเสียเปล่า กีดกันชนกลุ่มน้อยใน

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41-45.

เขตนั้นๆจากการเลือกตั้งตัวแทนหรือผู้หญิงออกจากการเป็นผู้แทน เนื่องด้วยระบบนี้ต้องการ “ผู้สมัครที่ได้รับการยอมรับมากที่สุด” นอกจากนั้นจะเป็นการสนับสนุนพรรคการเมืองที่อยู่บนฐานของชาติพันธุ์และภูมิภาคมากเกินไปก่อให้เกิด “เขตอิทธิพลทางภูมิภาค” ที่ฐานภูมิภาคหรือจังหวัดใดอาจเป็นฐานทางการเมืองของพรรคใดพรรคหนึ่งไปโดยปริยาย จึงก่อให้เกิดผลสืบเนื่องคือการตอบสนองต่อความเห็นสาธารณะโดยรวมในประเทศน้อยลง เพราะความนิยมจะขึ้นอยู่กับฐานภูมิภาคเสียมากกว่า การแบ่งเขตเลือกตั้งและจำนวนผู้สมัครในภูมิภาคนั้นๆจึงมีความสำคัญมากในระบบนี้ ข้อเสียที่สำคัญที่สุดของระบบนี้คือการที่ก่อให้เกิด “คะแนนสูญเปล่า” ที่ไม่ได้ถูกนำไปเลือกผู้สมัครใดเลย เกิดความไม่ได้สัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงและผู้สมัครที่ได้รับเลือก จึงอาจก่อให้เกิดความแปลกแยกทางการเมืองของเสียงที่สูญเปล่าขึ้นไป

1.2) ระบบคะแนนเสียงพวง (Block Vote: BV)⁶ ระบบนี้ประเทศไทยเคยใช้ในช่วงก่อนการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ 2540 เป็นการใช้ระบบการลงคะแนนแบบเสียงข้างมากที่อิงกับการที่หนึ่งเขตมีหลายเบอร์ (Multi member district) ผู้ลงคะแนนเสียงสามารถลงได้หลายเบอร์เท่ากับจำนวนที่มีในเขตนั้นๆและสามารถเลือกได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงพรรคการเมือง ระบบนี้มักใช้ในประเทศที่มีพรรคการเมืองอ่อนแอหรือไม่มีความสำคัญในทางการเมืองมากนัก ข้อดีของระบบนี้คือการที่ระบบนี้เปิดโอกาสให้ผู้ลงคะแนนสามารถเลือกผู้สมัครได้หลากหลายตามความชื่นชอบ อีกทั้งคำนึงถึงขนาดทางภูมิศาสตร์ต่อจำนวนผู้สมัครที่ในด้านผลลัพธ์ข้อเสีย ระบบมีแนวโน้มสูงที่จะสร้างผลการเลือกตั้งและผลกระทบที่ไม่คาดคิด กล่าวคือ หากผู้ลงคะแนนเลือกผู้สมัครจากพรรคเดียวจะยิ่งก่อให้เกิดความไม่ได้สัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงและจำนวนผู้สมัครที่ได้ให้หนักยิ่งขึ้น(ถ้าเทียบกับ FPTP) หรือในกรณีประเทศไทยเอง ที่ระบบการเลือกตั้งนี้ทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอและแตกเป็นมุ่งทางการเมือง เนื่องจากเอื้อให้ผู้สมัครแข่งขันกันเองภายในพรรคการเมืองเพื่อหวังคะแนนเสียง ทำให้เกิดความแตกแยกภายในพรรคและเอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชันยิ่งขึ้น

1.3) ระบบคะแนนเสียงเป็นพวงสำหรับพรรค (Party Block Vote: PBV)⁷ เป็นระบบที่ผู้ลงคะแนนเลือกได้เบอร์เดียวคือเบอร์ของพรรคการเมืองที่ส่งบัญชีรายชื่อลงสมัคร หากพรรคใดพรรคหนึ่งใดคะแนนเสียงมากที่สุด ผู้สมัครในบัญชีรายชื่อพรรคนั้นๆจะที่นั่งไป ระบบนี้จึงเป็นระบบที่เน้นพรรคมากกว่าตัวบุคคล ผลลัพธ์ข้อดีของระบบนี้คือการส่งเสริมความเข้มแข็งของพรรคการเมือง พรรคสามารถส่งผู้สมัครลงไปได้ในบัญชีรายชื่อเขตนั้นๆได้ อาจทำให้เกิดการส่งตัวแทนของเสียงข้างน้อยในเขตได้ เพราะพรรคสามารถนำเสนอบัญชีผู้แทนที่ประกอบด้วยคนจากหลายส่วนหลายชาติ

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 45-46.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

พันธุ์ ข้อเสียของระบบนี้คือการที่ระบบนี้ยิ่งเอื้อต่อความไม่เป็นสัดส่วนของคะแนนเสียงมากที่สุดและเอื้อให้เกิดพรรคการเมืองเดียวที่สามารถชนะและได้ที่นั่งในสภาอย่างขาดลอย

1.4) ระบบคะแนนเพื่อเลือก (Alternative Vote: AV)⁸ ระบบการเลือกตั้งที่มีรูปแบบเป็นเขตเดียวเบอร์เดียว แต่ในระบบนี้แทนที่จะกาคนเดียวแต่ให้เป็นการลงคะแนนตามลำดับที่ชื่นชอบแทน ให้เลข 1 สำหรับคนที่ชอบที่สุดและไล่ลำดับลงมาตามความชอบ กล่าวคือไม่มีการไม่เลือกมีแต่ชอบน้อยที่สุด ระบบนี้จึงถูกเรียกว่า “การลงคะแนนตามลำดับความชอบ”(Preferential Voting) ข้อดีของระบบนี้คือ การสะสมคะแนนเสียงจากผู้สมัครหลายคน ทำให้ผู้สมัครรายย่อยมีอำนาจต่อรองกับรายใหญ่เนื่องด้วยทุกคนมีคะแนนเสียงตามลำดับที่ผู้ออกสิทธิ์ลงคะแนนไว้ ทำให้เกิดการเจรจาต่อรองกันทางการเมือง ทุกเสียงทุกการโหวตมีความหมาย การเมืองจึงไม่เอียงไปข้างใดข้างหนึ่ง ข้อเสียของระบบนี้คือการที่ระบบนี้ประชาชนต้องการความรู้ความใจมากในระดับหนึ่ง ในบางกรณีอาจให้ผลลัพธ์ที่ไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนประชากรในแต่ละพื้นที่ เช่น หากระบบนี้ใช้ในพื้นที่เขตขนาดใหญ่แต่ได้เบอร์เดียว เป็นต้น

1.5) ระบบเลือกตั้งสองรอบ (Two Round System: TRS)⁹ การเลือกตั้งในระบบนี้ในรอบแรกจะใช้การเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมากอื่นๆก่อน หากไม่สามารถหาผู้ชนะที่ “กุมเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด” นั่นก็คือเกินร้อยละ 50 ได้จะนำไปสู่การเลือกตั้งครั้งที่สอง ซึ่งในรอบสองดังกล่าวจะมีวิธีการที่แตกต่างกันออกไปแต่วิธีการที่นิยมใช้มากที่สุดคือการแข่งขันกันระหว่างผู้มีคะแนนนำอันดับสูงสุดในรอบแรกสองคนเพื่อหาเสียงข้างมากที่เด็ดขาด หรือมีการกำหนดเกณฑ์คะแนนร้อยละที่ผ่านได้จากรอบแรก คนที่ผ่านเกณฑ์สามารถเข้ามาสู่อันดับสองได้ทั้งหมดโดยชัยชนะมาจากคนที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดแต่อาจไม่จำเป็นต้องกุมเสียงข้างมากเด็ดขาด ข้อดีของระบบการเลือกตั้งนี้ อันดับแรกคือการให้โอกาสผู้ลงคะแนนเปลี่ยนการตัดสินใจในการเลือกตั้งรอบสองได้ หากมีคนทีภายหลังชอบมากกว่า หรือในสองคนชอบอีกคนหนึ่งมากกว่า เป็นต้น นอกจากนี้ระบบนี้ยังเอื้อต่อการต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างพรรคและผู้สมัคร และที่สำคัญที่สุดระบบนี้ได้ช่วยแก้ปัญหา “เสียงแตก” ที่ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงส่วนใหญ่มักเผชิญคือผู้ชนะไม่ได้รับการเลือกจากคนส่วนใหญ่ทั้งหมดแต่ชนะเพราะคะแนนเสียงมากกว่าคนอื่น ระบบนี้ทำให้ค่อนข้างมั่นใจได้ในระดับหนึ่งว่าจะได้เสียงข้างมากที่แท้จริง ในด้านข้อเสีย ระบบการเลือกตั้งนี้มีความยุ่งยากในด้านการจัดการ กล่าวคือต้องมีการเลือกตั้งสองรอบในระยะเวลาใกล้เคียงกัน จึงเป็นภาระทั้งทางด้านเวลา งบประมาณ รวมไปถึงภาระของผู้ลงคะแนนเสียง นอกจากนี้จากงานวิจัยชี้ให้เห็นว่าประเทศที่ใช้ระบบเลือกตั้งนี้

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59-61.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 65-67.

อย่างฝรั่งเศส เกิดปัญหาผู้แทนไม่เป็นสัดส่วนมากที่สุดในกลุ่มประเทศประชาธิปไตยมั่นคง และในประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่ระบบนี้มีแนวโน้มสร้างความแตกแยกต่อระบบพรรคการเมือง

2. ระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วน (Proportional Representations: PR)¹⁰ เป็นระบบที่ใช้การแปลงผลคะแนนเสียงของพรรค ให้กลายเป็นสัดส่วนที่สมส่วนกับที่นั่งในสภา ระบบนี้เป็นระบบที่แตกต่างจากระบบเสียงข้างมากในแง่ที่สามารถสร้างตัวผู้แทนที่มีความหลากหลายและมีความเป็นตัวแทนกว่าระบบเสียงข้างมากอย่างได้สัดส่วน เนื่องด้วยระบบนี้สามารถแปลงผลมาเป็นที่นั่งได้อย่างเที่ยงตรงไม่เอื้อพรรคใหญ่แบบระบบเสียงข้างมาก ส่งเสริมการรวมกลุ่มการจัดตั้งพรรคการเมืองของคนที่มีอุดมการณ์หรือแนวนโยบายคล้ายกันได้โดยง่าย มีคะแนนสูญเปล่าเกิดขึ้นน้อยและเอื้อให้พรรคขนาดเล็กเข้ามามีที่นั่งในสภาหากผ่านเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำ ส่งเสริมให้พรรคต้องหาเสียงนอกเขตอิทธิพลตนเองเพราะต้องใช้คะแนนรวมจากหลายภูมิภาค ในด้านหนึ่งมันจึงเป็นการจำกัดการเติบโตของเขตอิทธิพลทางภูมิภาค นอกเหนือจากนั้นระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วนหากมองในยุโรปตะวันตก เป็นระบบที่นำไปสู่การสร้างนโยบายที่มีความมั่นคงและต่อเนื่อง เนื่องระบบการเลือกตั้งนี้จะนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลผสมที่ไม่เอนไปข้างใดข้างหนึ่งโดยเฉพาะการดำเนินนโยบายจึงมีความต่อเนื่อง แต่ถึงอย่างไรก็ตามข้อเสียที่สำคัญของระบบนี้คือ การนำมาสู่รัฐบาลผสมที่อาจไม่มีเสถียรภาพได้และอาจทำให้ระบบพรรคการเมืองแตกออกเป็นเสี่ยงๆเนื่องด้วยมีจำนวนพรรคและผู้แทนมากเกินไป สามารถนำพวกสุดโต่งเข้ามาสู่สภาได้แม้จะจำนวนน้อยก็ตาม พรรคการเมืองขนาดเล็กได้อำนาจต่อรองมากเกินไป สอดคล้องกับสัดส่วนเนื่องด้วยการจัดตั้งรัฐบาลผสมทำให้พรรคขนาดใหญ่เองอาจต้องยอมตามพรรคขนาดเล็กได้ อีกทั้งยังเป็นการยากที่จะเกิดสภาวะการลงโทษผ่านการเลือกตั้งต่อพรรคการเมืองที่มีนโยบายกลางๆและขนาดใหญ่ให้ออกไปจากอำนาจได้ยาก หากกล่าวโดยภาพรวมแล้วระบบเลือกตั้งแบบตัวแทนแบบสัดส่วนจึงเป็นระบบที่เหมาะสมกับประเทศที่ต้องการความเป็นเอกภาพทางการเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลาย แต่จะก่อให้เกิดข้อเสียคือการนำมาซึ่งการจัดตั้งรัฐบาลผสมที่อาจไม่มีความลงรอยต่อกันได้นั่นเอง เราสามารถแบบประเภทของระบบการเลือกตั้งนี้ได้เป็น 2 รูปแบบดังต่อไปนี้

2.1) ระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วนโดยใช้บัญชีรายชื่อ (Party List)¹¹ เป็นระบบที่พรรคการเมืองเสนอชื่อผู้แทนต่อผู้ลงคะแนนเสียง ในแต่ละเขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวหลายเบอร์ ผู้ลงคะแนนเสียงจะลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองพรรคหนึ่ง พรรคการเมืองจะได้รับที่นั่งจากสัดส่วนคะแนนเสียงที่ประชาชนได้ลงคะแนนเลือกไป ผู้สมัครที่ชนะจะมาจากตามลำดับบัญชีรายชื่อที่พรรคจัดมาแต่แรก ที่สำคัญไปกว่านั้นระบบนี้ต้องพึงสูตรการคำนวณที่นั่งที่อาจแตกต่างกันออกไปในแต่ละ

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 72-73.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 75-78,90.

ประเทศตามที่อยู่ออกแบระบบต้องการ ระบบนี้อาจมีการใช้เกณฑ์คะแนนขั้นต่ำในการคัดกรองพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิ์ได้ที่นั่งในสภาว่าจะต้องได้รับคะแนนมาไม่ต่ำกว่าเท่าใด คะแนนขั้นต่ำจึงเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญที่จะทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเข้ามาได้ที่นั่งในสภาได้เท่าไร ระบบนี้ในบางประเทศอาจเปิดโอกาสให้ผู้ลงคะแนนเป็นผู้มีสิทธิ์เลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครของพรรคการเมืองก่อนหรือที่เรียกว่าบัญชีรายชื่อแบบเปิดก่อนก็ได้ ข้อดีของระบบการเลือกตั้งนี้คือการที่ระบบนี้ทำให้มีความเป็นไปได้มากยิ่งขึ้นสำหรับตัวแทนกลุ่มหรือวัฒนธรรมเสียงข้างน้อยจะได้รับการเลือกตั้ง เมื่อพฤติกรรมการเลือกตั้งสอดคล้องกับกับวัฒนธรรมหรือการแบ่งแยกของสังคม ระบบการเลือกตั้งนี้จะช่วยให้แน่ใจว่าในสภาจะมีทั้งกลุ่มเสียงข้างมากและน้อย เพราะระบบจะกระตุ้นให้พรรคการเมืองจัดสรรบัญชีรายชื่อโดยสนองผลประโยชน์ของผู้ลงคะแนนในพิสัยที่กว้างขึ้น ทำให้ก่อเกิดระบบรัฐสภาที่มาจากหลากหลายกลุ่มหลากหลายชาติพันธุ์หลายผลประโยชน์ แน่แน่นอนว่าระบบการเลือกตั้งนี้ทำให้ผู้หญิงมีโอกาสได้รับเลือกเข้าสู่สภามากยิ่งขึ้นด้วย ข้อเสียของระบบการเลือกตั้งนี้นอกจากที่กล่าวไว้ในภาพรวมของระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วน ระบบบัญชีรายชื่อได้สร้างความสัมพันธ์อย่างหลวมระหว่างผู้แทนและผู้ลงคะแนนโดยเฉพาะกรณีบัญชีรายชื่อแบบปิด ผู้ลงคะแนนไม่สามารถกำหนดตัวบุคคลที่เขาจะลงคะแนนให้ได้ การระบุว่าผู้แทนคนนั้นเป็นตัวแทนของใคร ภูมิลำเนาใดก็ระบุได้ลำบาก ไม่สามารถปฏิเสธผู้แทนที่ทำงานไม่ได้ประสิทธิภาพได้เพราะสิ่งต่างๆเหล่านี้ถูกยึดโยงกับพรรคการเมืองมากกว่าความเป็นผู้แทน พรรคการเมืองจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจมากในการตัดสินใจทางการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนและผู้ลงคะแนน การขึ้นมามีอำนาจของผู้แทนล้วนขึ้นอยู่กับตัดสินใจของพรรคการเมืองและหัวหน้าพรรคการเมืองเป็นหลัก

2.2) ระบบคะแนนเสียงเดียวโอนได้ (Single Transferable Vote: STV)¹² เป็นระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวหลายเบอร์ ผู้ลงคะแนนลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครตามลำดับความชอบ ผู้ลงคะแนนไม่ต้องลงลำดับทุกคนเอาเฉพาะที่ตนประสงค์จะลงคะแนนให้ หลังจากรวมคะแนนลำดับความชอบที่หนึ่งเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะเริ่มกำหนดโควตาของของคะแนนเสียงที่ต้องการสำหรับให้ผู้สมัครคนหนึ่งได้รับเลือกซึ่งจะมีสูตรที่ใช้คำนวณโควตาต่างกันไป ผลลัพธ์จะนับยอดรวมคะแนนความชอบอันดับแรกสำหรับผู้สมัครแต่ละคนผู้สมัครคนใดได้อันดับคะแนนความชอบมากกว่าหรือเท่ากับจะได้รับเลือกตั้งทันที ในการนับครั้งที่สองและต่อไปคะแนนความชอบจะถูกกระจายออกไป คะแนนจากบัตรของผู้สมัครที่ได้รับเลือกแล้วทุกใบก็จะถูกนำไปกระจายคะแนนใหม่เช่นกัน หากภายหลังมาถึงรอบใดก็ตามหากไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับคะแนนเสียงเกิน ผู้สมัครคะแนนรวมต่ำสุดจะถูกคัดออกคะแนนเขาจะถูกกระจายต่อไปในการนับรอบที่เหลือในลำดับที่สองและต่ำลงไป ทำแบบนี้ไปจนกระทั่งได้จำนวนผู้แทนครบโควตานั้นๆ สำหรับเขตเลือกตั้งนั้นๆ ข้อดีของระบบนี้คือเป็นระบบเลือกตั้งที่

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 90-92,98.

ซับซ้อนแต่แยบยลที่สุด กล่าวคือมีการเลือกตั้งแต่ในระดับพรรคและผู้สมัครด้วยตนเอง รวมถึงสามารถรักษาความเป็นสัดส่วนได้ดี ระบบนี้ใช้ได้กับพื้นที่เขตค่อนข้างเล็กจึงส่งผลให้ผู้แทนกับผู้ลงคะแนนมีความเชื่อมโยงกัน ผู้แทนเองก็มีความเชื่อมโยงทางภูมิศาสตร์ ผู้แทน/ผู้สมัครจึงมีความสำคัญมากกว่าพรรค ผู้ลงคะแนนจึงสามารถมีอิทธิพลต่อองค์ประกอบของรัฐบาลผสมและระบบนี้ยังเอื้อให้พรรคการเมืองเกิดความยอมรับซึ่งกันและกันผ่านการแลกเปลี่ยนความชอบระหว่างพรรคแบบต่างตอบแทน ในด้านข้อเสีย ระบบนี้ต้องการความเข้าใจสูง จึงสามารถใช้ได้กับบางประเทศที่มีอัตราการรู้หนังสือที่สูงเพียงพอ อีกทั้งระบบนี้อาจสร้างแรงกดดันให้แก่พรรคการเมืองเพราะต้องแข่งขันกันเองทั้งภายในพรรคและนอกพรรค จึงเป็นแรงจูงใจที่อาจก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์และการทุจริตในการเลือกตั้งได้

3. ระบบการเลือกตั้งผสม (Mixed Electoral System)¹³ เป็นระบบที่พยายามจะรวมระบบต่างๆ ในทั้งระบบเสียงข้างมากและสัดส่วนเข้ามาใช้ร่วมกัน ดำเนินการควบคู่กันไป ให้ผู้ลงคะแนนต้องลงคะแนนในระบบการเลือกตั้งทั้งสองแบบนี้ โดยผลลัพธ์ของการเลือกตั้งทั้งสองแบบจะมีผลเชื่อมโยงกัน ระบบผสมจะแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบหลักดังต่อไปนี้

3.1) ระบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม (Mixed Member Proportional: MMP)¹⁴ หัวใจหลักสำคัญของระบบนี้คือการที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาชดเชยความไม่เป็นสัดส่วนที่มาจากการเลือกตั้งในระบบแบ่งเขต ตัวอย่างเช่น พรรคการเมือง ก ได้คะแนนเสียงร้อยละ 10 จากระบบสัดส่วนทั่วประเทศ แต่ไม่มีที่นั่งจากระบบแบ่งเขตเลย พรรค ก ก็จะได้ที่นั่งจากระบบบัญชีรายชื่อตามสูตรที่คิดจากคะแนนร้อยละ 10 ของทั่วประเทศ หรือดังเช่นในกรณีเยอรมนี ที่ให้ผู้ลงคะแนนลงแค่รูปแบบเดียว โดยคะแนนรวมของพรรคจะคำนวณจากคะแนนรวมของผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้ง เป็นต้น จุดประสงค์หลักของระบบนี้คือการแก้ไขปัญหาความไม่เป็นสัดส่วนของจำนวนที่นั่งในสภาอันมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เมื่อเทียบจากคะแนนเสียงที่ได้มา แต่ถึงอย่างไรก็ตามระบบนี้อาจไม่สามารถชดเชยความไม่เป็นสัดส่วนได้อย่างครบถ้วนก็เป็นไปได้ โดยเฉพาะหากการคิดแบบสัดส่วนนั้นมิได้ใช้ในระดับประเทศแต่เป็นระดับภูมิภาค/จังหวัด ในบางกรณีหากพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงจากจังหวัดและภูมิภาคมากกว่าคะแนนที่พึงมี อาจมีการเพิ่มขนาดที่นั่งในสภาให้เข้าใกล้หรือเท่ากับสัดส่วนที่พึงได้ หากมองในด้านข้อดีของระบบนี้ คือการได้ความเป็นสัดส่วนของตัวแทนจากคะแนนเสียงของประชาชนไว้และยังคงได้ผู้แทนที่ยึดโยงกับประชาชนตามที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ไว้ได้เช่นกัน ข้อเสียของระบบนี้โดยหลักคืออาจจะเป็นการแบ่งประเภทของผู้แทน เป็น

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 115.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116-117.

2 รูปแบบคือผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ และผู้แทนที่มาจากบัญชีรายชื่อพรรค ګรณีนี้อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นปึกแผ่นระหว่างผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งของพรรคด้วยกัน

3.2) ระบบคู่ขนาน (Parallel System)¹⁵ เป็นระบบที่ใช้ทั้งระบบสัดส่วนและระบบ เสียงข้างมาก แต่ระบบนี้มีได้มุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาความไม่เป็นสัดส่วนของผู้แทน ผู้ลงคะแนนอาจได้ ใช้ทั้งบัตรเลือกตั้งใบเดียวหรือสองใบก็ได้เช่นกัน ระบบนี้เป็นความพยายามในการผสมผสานข้อดีระหว่าง ระบบสัดส่วนบัญชีรายชื่อและระบบเสียงข้างมาก สัดส่วนระหว่างผู้แทนจากทั้งสองระบบในสภา ขึ้นอยู่กับว่าประเทศต่างๆ ออกแบบไว้แตกต่างกันไป ข้อดีของระบบนี้คือทำให้ผลลัพธ์อยู่ในระหว่าง ประมาณเสียงข้างมากและสัดส่วน กล่าวคือเมื่อมีที่นั่งระบบสัดส่วนเพียงพอ พรรคเล็กที่เป็นเสียงข้าง น้อยที่ไม่ได้คะแนนจากระบบคะแนนนำมาก อาจได้ที่นั่งจากระบบสัดส่วน อีกทั้งระบบนี้ยังไม่ทำให้ พรรคการเมืองเกิดความแตกแยกเมื่อเทียบกับระบบอื่นๆ ด้านข้อเสีย ระบบนี้แบ่งผู้แทนออกเป็นสอง กลุ่มเหมือนระบบสมาชิกแบบผสม อีกทั้งไม่สามารถแก้ไขปัญหาความไม่เป็นสัดส่วนได้

4. ระบบการเลือกตั้งอื่นๆ เป็นระบบที่ไม่สามารถจัดประเภทได้ในทั้งระบบสัดส่วนและระบบ คะแนนนำเสียงข้างมาก ระบบนี้ปัจจุบันแบ่งได้ออกเป็น 2 รูปแบบโดยหลักดังต่อไปนี้

4.1) ระบบคะแนนเสียงเดียวโอนไม่ได้ (Single Non-Transferable Vote: SNVT)¹⁶ เป็นระบบที่ผู้ลงคะแนนลงให้ผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง แต่ในเขตเลือกตั้งนั้นมีหลายที่นั่ง ผู้ที่ได้คะแนนรวม สูงสุดตามลำดับจะได้ที่นั่งเหล่านั้นไป ระบบนี้เคยใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในไทยตาม รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 ข้อดีของระบบนี้เป็นระบบที่เอื้อต่อการเป็นตัวแทนของพรรคเสียงข้างน้อย และผู้สมัครอิสระได้ดีกว่าระบบอื่นๆ ยิ่งเขตเลือกตั้งมีขนาดใหญ่ จำนวนที่นั่งยิ่งมากตามระบบก็จะยิ่ง กระจายที่นั่งให้แก่พรรคต่างๆ เป็นสัดส่วนมากขึ้น นอกจากนี้ระบบนี้ยังทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง ขึ้น แต่ก็อาจก่อให้เกิดพรรคการเมืองนำพรรคเดียวแบบในกรณีญี่ปุ่นได้ ข้อเสียของระบบนี้คือการที่ พรรคเล็กจะได้คะแนนเสียงกระจายไปในวงกว้าง

4.2) ระบบคะแนนเสียงจำกัด (The Limited Vote: LV)¹⁷ เป็นระบบเลือกตั้งที่ คล้ายคลึงกับระบบคะแนนเสียงเดียวโอนไม่ได้ที่ใช้รูปแบบเขตเดียวหลายเบอร์ แต่ต่างกันตรงที่ผู้ ลงคะแนนเสียงมีมากกว่าหนึ่งเสียงแต่เสียงดังกล่าวน้อยกว่าจำนวนผู้แทนที่จะได้จากเขตนั้นๆ ข้อดี และข้อเสียของระบบนี้คล้ายคลึงกับระบบคะแนนเสียงเดียวโอนไม่ได้เช่นกัน แต่แตกต่างกันตรงที่ผลจะ ได้มาซึ่งความเป็นสัดส่วนน้อยกว่าคะแนนเสียงเดียวโอนไม่ได้

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 133,142-143.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 144-145,150.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 160-161.

2.1.2 แนวคิดการจัดการเลือกตั้ง

การจัดการเลือกตั้งคือ “ขั้นตอนบริหารจัดการ (Administration) ที่ถูกใช้เพื่อลงคะแนนออกเสียงชี้ขาดและรวบรวมผู้มีสิทธิในการเลือกตั้ง ซึ่งรวมไปถึงช่วงเวลาที่ทำให้ลงคะแนน วิธีการลงคะแนนเสียงที่อาจใช้ทางไปรษณีย์ ทางอิเล็กทรอนิกส์หรือการหย่อนบัตร” โดย Toby S. James ได้อธิบายความสำคัญของการจัดการเลือกตั้งสามารถได้ 5 ประการดังต่อไปนี้¹⁸

1) การจัดการเลือกตั้งมีผลต่อความเชื่อมั่นและศรัทธาในสถาบันการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ความผิดพลาดของการจัดการเลือกตั้งอาจสร้างผลลัพธ์ต่อความศรัทธาของประชาชนต่อระบอบประชาธิปไตยและการเลือกตั้งอย่างร้ายแรงได้ ตัวอย่างที่เห็นชัดคือ ความผิดพลาดของการคิดคะแนนในการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ.2000 อันมีผลสำรวจว่าประชาชนเกิดความไม่เชื่อมั่นทั้งในสถาบันการเมือง การเลือกตั้ง และประชาธิปไตย

2) การจัดการเลือกตั้งอาจทำให้การเลือกตั้งมั่นคงหรือสร้างความชอบธรรมให้แก่ระบอบประชาธิปไตยยิ่งขึ้น หรือทั้งสองสามารถสร้างโอกาสการทุจริตให้มากยิ่งขึ้นได้เช่นกัน

3) การจัดการเลือกตั้งสามารถส่งผลกระทบต่อระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นต้นว่าการใช้รูปแบบการจัดการเลือกตั้งต่างๆย่อมสามารถเพิ่มจำนวนหรือลดจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ดังเช่นในประเทศตะวันตกอันมีประชาธิปไตยที่มั่นคง ปัจจุบันเกิดวิกฤตการณ์ที่เรียกว่าภาวะประชาธิปไตยตกต่ำ (Democratic deflecks) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการเลือกตั้งสามารถเพิ่มและลดจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงได้อย่างมีนัยยะสำคัญ

4) ในบางสถานการณ์การจัดการเลือกตั้งสามารถส่งผลกระทบต่อผลการเลือกตั้ง หลักฐานบ่งชี้สำคัญคือการที่การจัดการเลือกตั้งสามารถเพิ่มจำนวนผู้มาใช้สิทธิเพิ่มขึ้นได้ ซึ่งย่อมส่งผลสัมพันธ์กับการได้คะแนนเสียงต่อพรรคการเมืองหรือผู้สมัครคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ นอกเหนือไปจากนั้นการที่มีผู้มาใช้สิทธิเพิ่มมากขึ้นย่อมส่งผลต่อการออกหรือวาระของนโยบายสาธารณะด้วยเช่นกัน

5) ในประชาธิปไตยแบบตัวแทน การเลือกตั้งถือเป็นกลไกหลักสำคัญของพลเมืองในการทำให้มั่นใจว่ารัฐบาลและผู้แทนของพวกเขาจะตอบสนองความต้องการของพวกเขามากกว่าตนเอง ดังนั้นแล้วหากรัฐบาลสามารถควบคุมและเปลี่ยนแปลงกระบวนการออกเสียง ความชอบธรรมของ

¹⁸ Toby S. James, "Elite Statecraft and Election Administration: Blending the Rules of the Games? ". pp. 3-5.

ประชาธิปไตยย่อมเสื่อมคลายลง การจัดการเลือกตั้งจึงสามารถถูกมองในแง่ลบที่เป็นกลไกซึ่งชนชั้นนำใช้ในการควบคุมระบบการเมืองเพื่อรักษาสถานภาพทางอำนาจ

เราสามารถแบ่งประเด็นการจัดการเลือกตั้งอันส่งผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการออกมาใช้สิทธิการเลือกตั้ง (Voter Turnout) โดยหลักได้ 10 ประเด็นดังต่อไปนี้¹⁹

1.) ภาษีต่อหัวและการทดสอบการรู้หนังสือในสิทธิเลือกตั้ง (Poll taxes and Literacy tests) เป็นรูปแบบที่เป็นข้อจำกัดที่สุดในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ที่ใช้อัตราการจ่ายภาษีและการสอบผ่านความรู้พื้นฐานให้ได้มาซึ่งสิทธิเลือกตั้ง การใช้การจัดการเลือกตั้งวิธีนี้จึงเป็นการลดผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก

2.) ขั้นตอนการลงทะเบียนเลือกตั้ง (Registration Procedures) จากงานศึกษาวิจัยค้นพบว่า ยังมีข้อจำกัดในการลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งมากเท่าไรยิ่งส่งผลต่อการมาใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนลดลงอย่างมีนัยยะสำคัญ เช่น การเวลาและวันเปิดปิดของสถานที่รับลงทะเบียนเลือกตั้ง ระยะเวลาที่จำกัดในการลงทะเบียน ส่งผลให้การออกมาลงทะเบียนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิดความยุ่งยาก ทำให้อาจไม่มาลงทะเบียน ส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนและการออกมาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงลดลง

3.) การลงคะแนนเสียงผ่านไปรษณีย์ (Postal Voting) มีข้อถกเถียงในการลงคะแนนผ่านไปรษณีย์ว่าสามารถเพิ่มผู้ออกเสียงเลือกตั้งได้หรือไม่? บางงานวิจัยมองว่าการลงคะแนนผ่านไปรษณีย์เป็นเพียงการใช้เสียงล่วงหน้าเพียงเท่านั้น ไม่ได้เพิ่มจำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตามงานวิจัยส่วนใหญ่สนับสนุนข้อถกเถียงว่าการลงคะแนนเสียงผ่านไปรษณีย์นั้นมีผลในการขยายจำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งอย่างมีนัยยะสำคัญได้

4.) การลงคะแนนผ่านอินเทอร์เน็ต (Internet Voting) ช่วยให้มีอัตราผู้ออกมาใช้สิทธิในการเลือกตั้งโดยเฉพาะคนหนุ่มสาว และจะเพิ่มขึ้นมากเป็นพิเศษหากสามารถเปิดให้โหวตได้ถึงช่วงการโหวตปกติ

5.) การขยายเวลาลงคะแนนเสียง (Extension of Voting Hours) การขยายช่วงเวลาเลือกตั้งทั้งในด้านการขยายวันและเวลามีส่วนช่วยให้มีการเพิ่มผู้ออกเสียงเลือกตั้งมากขึ้น จากการวิจัยค้นพบว่า การเพิ่มเวลาลงคะแนนให้เริ่มเช้าขึ้นคือเวลา 7.00 น. หรือในกรณีที่มีการเพิ่มวันลงคะแนนเสียงหรือให้สามารถลงคะแนนเสียงได้ในวันหยุดหรือวันอาทิตย์มีผลต่อการเพิ่มจำนวนผู้ออกสิทธิเพิ่มขึ้นได้อย่างมีนัยยะสำคัญ

¹⁹ Ibid., pp. 30-40.

6.) การต้องใช้การยืนยันตัวตน (Identification Requirement) หมายถึงการที่ต้องใช้ลายเซ็นหรือรูปถ่ายในการยืนยันตัวตนในการเลือกตั้งเพื่อป้องกันการทุจริต งานวิจัยการเลือกตั้งปี ค.ศ.2004 ในอเมริกาชี้ให้เห็นว่ามาตรการนี้ส่งผลต่อการลดผู้มาออกเสียงเลือกตั้งลงร้อยละ 3-4 นอกจากนี้งานวิจัยยังพบว่าการใช้มาตรการนี้กระทบกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ผู้มีศึกษาน้อย กลุ่มชาติพันธุ์และชนกลุ่มน้อยมากเป็นพิเศษ เพราะพวกเขามีเวลาและความสามารถในการเข้าถึงการยืนยันตนเองในระบบได้น้อย ดังเช่นการเลือกตั้งในปี ค.ศ.2006 ในรัฐนิวแม็กซิโก มีงานวิจัยค้นพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐระดับปฏิบัติงาน(Street level Bureaucrats) ใช้กฎหมายการยืนยันตัวตนดังกล่าวในการกลั่นแกล้งและเลือกปฏิบัติในการมาลงคะแนนเสียงของชาวฮิสเปนิค

7.) การออกเสียงลงคะแนนโดยบังคับ (Compulsory Voting) หมายถึง ระบบที่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องไปเลือกตั้งในวันเวลาที่กำหนด หากมิได้ใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าวจะมีบทลงโทษตามมา เช่น ค่าปรับ การตัดสิทธิขั้นต้นอื่นๆ การตัดสิทธิการใช้บริการสาธารณะบางประเภท เป็นต้น การใช้ระบบการออกเสียงลงคะแนนโดยบังคับมักถูกอ้างว่าสามารถเพิ่มการออกเสียงลงคะแนนได้เป็นอย่างมาก ซึ่งตรงกับผลการวิจัยที่ชี้ให้เห็นว่าการใช้ระบบดังกล่าวเพิ่มผู้ออกเสียงลงคะแนนสูงขึ้นถึงร้อยละ 13.7-17.6 ในทางกลับกันหากยกเลิกระบบนี้ในภายหลังผู้ออกเสียงลงคะแนนจะลดลงถึงร้อยละ 7.6 แต่ถึงอย่างไรก็ตามการใช้ระบบดังกล่าวจะมีผลลัพธ์ที่ดีได้ก็ต่อเมื่อใช้มาตรการลงโทษที่เหมาะสมและส่งผลกระทบต่อผู้ไม่มาออกเสียงเลือกตั้งให้ต้องมาลงคะแนนเสียง

8.) การออกแบบบัตรเลือกตั้ง (Ballot paper design) การออกแบบบัตรเลือกตั้งที่ไม่ดีอาจก่อให้เกิดความผิดพลาดในการลงคะแนนได้ กรณีตัวอย่าง การเลือกตั้งในอำเภอปาล์มบีช รัฐฟลอริดาที่มีการออกแบบบัตรเลือกตั้งที่แย่มาก ส่งผลให้เกิดการลงคะแนนเสียงผิดพลาดถึงร้อยละ 20 ซึ่งส่งผลกระทบต่อผลการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาสกอตแลนด์ในปี ค.ศ.2007 การออกแบบบัตรที่แย่มากส่งผลให้เกิดบัตรเสียขึ้นจำนวนมาก จึงส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการประชาธิปไตยและลดการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ในอนาคต นอกเหนือจากนั้นได้มีงานวิจัยศึกษาการเพิ่มรูปผู้สมัครในบัตรเลือกตั้งและการจัดลำดับผู้สมัครเลือกตั้งในบัตร ค้นพบว่าได้ส่งผลกระทบต่อการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเฉพาะในการเลือกตั้งที่มีข้อมูลข่าวสารน้อย ตัวอย่างเช่น การลงรูปในบัตรเลือกตั้งจะพบว่าผู้ลงคะแนนเสียงมีแนวโน้มที่จะมักลงคะแนนให้ผู้สมัครที่ดูหนุ่มสาว มากกว่าผู้สูงอายุ เป็นต้น การออกแบบบัตรเลือกตั้งจึงมีค่อนข้างชัดเจนเพียงพอว่ามีผลกระทบต่อผลลัพธ์ในการเลือกตั้งได้

9.) ศูนย์การลงคะแนนเลือกตั้ง (Voting Centers) หมายถึงสถานที่ที่ใช้ในการลงคะแนนเสียงที่ตั้งอยู่ในสถานที่สาธารณะเช่น ร้านขายสินค้า เป็นต้น โดยที่ศูนย์การลงคะแนนเลือกตั้งประชาชนสามารถมีสิทธิลงคะแนนได้หมด มิใช่จุดกลางลงคะแนนเลือกตั้งที่มีการกำหนดให้ผู้มีสิทธิลงคะแนน

เสียงต้องไปลงในที่ใดที่หนึ่ง จากงานวิจัยค้นพบว่าการใช้ศูนย์การลงคะแนนเลือกตั้งส่งผลให้คนออกมาใช้เสียงเลือกตั้งเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.6

10.) ปัจจัยอื่นๆ ดังเช่นการแจ้งจุดเลือกตั้งให้กับประชาชนได้รับทราบ เวลาทำงานในวันเลือกตั้ง ระยะระหว่างจุดลงคะแนนกับบ้านของผู้มีสิทธิเป็นต้น การเปิดให้มีการลงคะแนนเสียงข้ามประเทศ เป็นต้น

คำถามสำคัญที่ตามมาคือ “การจัดการเลือกตั้งสามารถส่งผลกระทบต่อใครจะเป็นผู้ชนะในการเลือกตั้งหรือได้หรือไม่” จากที่กล่าวมาข้างต้นได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการเลือกตั้งกับการเพิ่มและลดต่อผู้ออกมาใช้สิทธิหรือสามารถก่อให้เกิดความผิดพลาดในการเลือกตั้งได้เมื่อเป็นเช่นการจัดการเลือกตั้งจึงยอมส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ในการเลือกตั้งในการตัดสินผู้ชนะอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องด้วยการเพิ่มขึ้น(หรือลดลง)ของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งย่อมเป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง การเพิ่มขึ้นของการมีส่วนร่วมทางการเมืองดังกล่าวย่อมเป็นการลดช่องว่างทางสังคมระหว่างผู้ที่ออกมาใช้สิทธิและผู้ที่ไม่ได้ออกมาใช้สิทธิ (non-voter) ให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ส่งผลต่อการได้มาซึ่งคะแนนเสียงของพรรคการเมืองใดการเมืองหนึ่ง หรือผู้สมัครคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะและย่อมนำไปสู่การวางนโยบายของรัฐบาลที่จะตามมา แต่ถึงอย่างไรก็ตามโอกาสที่การจัดการเลือกตั้งจะส่งผลกระทบต่อผลการเลือกตั้งย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์บริบทที่ดำรงอยู่ ณ ขณะนั้นด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น ประเทศที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก (Majority voting systems) มีแนวโน้มที่การจัดการเลือกตั้งจะสร้างผลลัพธ์ต่อการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น เนื่องด้วยมีพรรคการเมืองและการแข่งขันที่น้อย เป็นต้น²⁰

2.1.3 แนวคิดระบบการเลือกตั้งและบริบททางการเมือง

โรเบิร์ต จี โมเซอร์ และ อีธาน ไชเนอร์ (Robert G. Moser, Ethan Scheiner) ให้ความสำคัญกับระบบการเลือกตั้งนั้นในฐานะที่เป็นปัจจัยพื้นฐานของการจัดรูปร่างองค์ประกอบในชีวิตทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็น จำนวนพรรคการเมือง พฤติกรรมการลงคะแนน หรือแม้กระทั่งระดับของระบบอุปถัมภ์และการทุจริตคอร์รัปชันแล้วนั้น ระบบการเลือกตั้งได้ให้ผลกระทบต่อสังคมการเมืองทั้งผลทางกลไก (mechanical effect) อันได้แก่การจัดสรรคะแนนเสียงต่อที่นั่งในสภา เป็นต้น และผลที่ไม่เป็นกลไก (non-mechanical effect) เช่น เลือกคนที่ตนเองชอบหรือเลือกเพราะกลยุทธ์ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามบ่อยครั้งที่ระบบการเลือกตั้งที่ถูกออกแบบมาก็มิได้ให้ผลกระทบต่อสังคมการเมืองเป็นไปตามความคาดหวังเสมอไป เพราะผลกระทบของระบบอาจต่างกันตามบริบทของสังคมและ

²⁰ Ibid., pp. 61.

การเมืองได้ (Social/Political context) โดยพวกเขาได้แบ่งกลุ่มประเทศประชาธิปไตยเป็นสองกลุ่มคือ ประเทศประชาธิปไตยที่สถาปนามั่นคง (Established Democracies) กับ ประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่ (New Democracies) ซึ่งความแตกต่างระหว่างสองกลุ่มประเทศที่สำคัญในที่นี้มองไปยัง “ความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของข้อมูลข่าวสาร” จากกระบวนการเมือง ซึ่งระบบการเลือกตั้งและความคาดหวังมักจะแปรผันตามกันในกลุ่มประเทศประชาธิปไตยที่สถาปนามั่นคง แต่จะมักจะไม่เป็นไปตามความคาดหวังในประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่ ซึ่งผลของระบบการเลือกตั้งนั้นอาจแตกต่างกันเนื่องด้วย 4 ปัจจัยหลักคือ²¹

1.) ประสบการณ์ทางประชาธิปไตย (Democratic experience) ดังกลุ่มประเทศที่แยกข้างต้น ประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่มักมีความมั่นคงและบริบททางการเมืองที่คาดการณ์ได้น้อยกว่าประเทศประชาธิปไตยมั่นคง ตัวแสดงทางการเมืองขาดข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอในการตัดสินใจตัวเลือกที่ดีที่สุด

2.) ระดับความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง (Level of party institutionalization) หมายถึงระดับโครงสร้างทางการเมืองที่เอื้อให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง ทำให้ผู้ลงคะแนนกับผู้สมัครมีความสำคัญต่อกันน้อยลง

3.) ความหลากหลายทางสังคมและความประสงค์ของผู้ลงคะแนนในการใช้ยุทธศาสตร์ในการเลือกตั้ง (Social diversity and the willingness of voters to cast a “strategic” vote) หมายถึงการที่สังคมมีความหลากหลายสูงย่อมนำไปสู่ความหลากหลายของพรรคการเมือง

4.) จำนวนพรรคการเมือง (The number of party) ที่จำนวนพรรค ผู้สมัครและผู้มีสิทธิย่อมมีผลต่อโอกาสการชนะเลือกตั้ง รวมถึงให้คนชายขอบเข้ามามีส่วนร่วมด้วยเช่นกัน

2.1.4 แนวคิดการปฏิรูปการเลือกตั้ง

การปฏิรูปการเลือกตั้ง (Electoral Reform) หมายถึง “การปรับปรุงกระบวนการเลือกตั้งให้สามารถตอบสนองต่อความปรารถนาและความคาดหวังของสาธารณะ ที่ต้องคำนึงถึงเป้าหมายหลักคือการปรับปรุงกระบวนการเลือกตั้งให้ดีขึ้น เกิดความเป็นธรรม ไม่เอินเอียง ทุกฝ่ายเข้าร่วม ความโปร่งใส ความสุจริต เป็นต้น” แต่ถึงอย่างไรก็ตามการมองว่าสิ่งนั้นเป็นการปรับปรุงให้ดีขึ้นหรือไม่นั้น ไม่สามารถพิสูจน์ให้ชัดเจนได้ในทางปฏิบัติ เนื่องด้วยเราสามารถมองการปฏิรูปได้ทั้งในมุมมองของ “การปฏิรูปให้ดีขึ้น” (Improvement) หรือในมุมมองว่าเป็นการ “ควบคุมและชักใย”(Manipulate)

²¹ Robert G. Moser and Ethan Scheiner, "Electoral Systems and Political Context How the Effects of Rules Vary across New and Established Democracies.". pp. 1-41

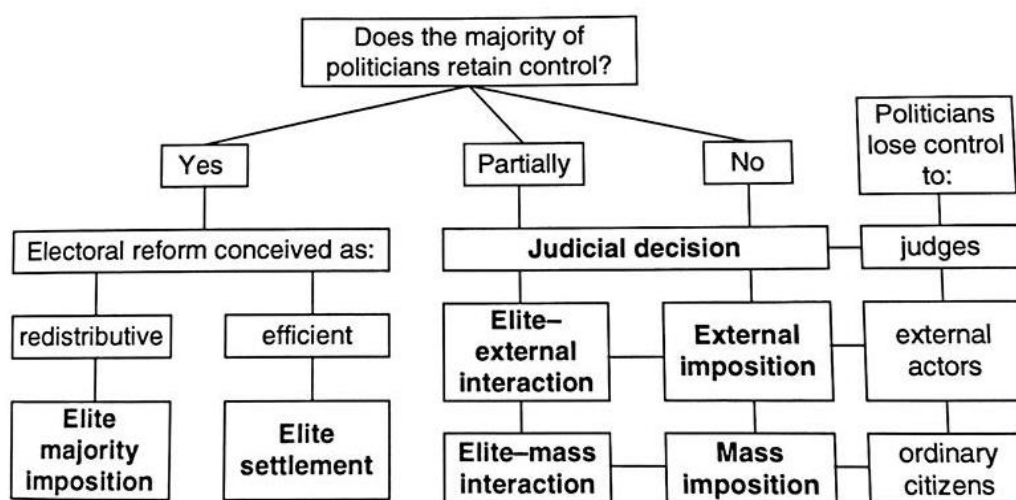
ได้ขึ้นอยู่กับมุมมองทางการเมืองในการมองการปฏิรูปนั้นๆ²² ความไม่ลงรอยกันในการมองความเปลี่ยนแปลงของการเลือกตั้งดังกล่าว จึงถูกอธิบายผ่านแนวคิด “การเมืองในการปฏิรูปการเลือกตั้ง” (politics of electoral reform) ที่มองการปฏิรูปเลือกตั้งที่ไม่ใช่ในฐานะของการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบทางการเมืองในเรื่องการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว แต่มองการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนั้นเป็นว่าไปเพื่อการปรับปรุงหรือการควบคุมชกโย เนื่องด้วยการเปลี่ยนรูปแบบสถาบันการเมืองย่อมนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความโน้มเอียงและพฤติกรรมของทั้งนักการเมืองและผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง นอกเหนือไปจากนั้นการปฏิรูปการเลือกตั้งย่อมนำไปสู่ผู้ที่ได้และเสียผลประโยชน์ กฎของการเลือกตั้งต้องนำไปสู่การมีผู้แพ้และชนะเสมอ จึงนำไปสู่ความขัดแย้งในข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงการเลือกตั้งอยู่บ่อยครั้งเนื่องด้วยพรรคการเมืองบางพรรคจะได้ประโยชน์และบางพรรคจะเสียประโยชน์ นักการเมืองจึงมักมองการเลือกตั้งอยู่ในฐานะเครื่องมือที่จะนำไปสู่การได้มาซึ่งอำนาจ อย่างที่ Satori เคยกล่าวไว้ว่า “ระบบการเลือกตั้งเป็นเครื่องมือที่จำเพาะที่สุดในการควบคุมและชกโยการเมือง” แต่ถึงอย่างไรก็ดีการควบคุมชกโยดังกล่าวย่อมมีขีดจำกัดในการออกแบบ โดยหากมองผ่าน Lijphart เพื่ออธิบายข้อจำกัดดังกล่าวว่าเป็น “ข้อจำกัดทางศีลธรรม” (Moral Constraints)²³อันได้แก่มติมหาชน และเครือข่ายของฝ่ายตรงข้าม บ่อยครั้งที่การปฏิรูปการเลือกตั้งเกิดจากความไม่พอใจของมติมหาชน ต่อระบบที่ล้มเหลวหรือผลการเลือกตั้งมิได้เป็นไปตามความชื่นชอบของประชาชนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในประเทศประชาธิปไตยที่มั่นคงการที่นักการเมืองชนชั้นนำจะสามารถเปลี่ยนแปลงกฎกติกาการเลือกตั้งได้นั้น พวกเขาจำเป็นต้องระดมทรัพยากรเพื่อชกโยความเห็นของประชาชนให้เห็นชอบเสียก่อน อีกหนึ่งประเด็นที่ต้องคำนึงถึงการเมืองของการปฏิรูปการเลือกตั้งคือ “ความคาดหวังที่สูง” ของประชาชนต่อการปฏิรูปการเลือกตั้งที่เกิดขึ้น จากที่กล่าวไว้ก่อนหน้านี้เราจะพบว่านักการเมืองชั้นนำมักพยายามชกโยมติประชาชนให้สนับสนุนการปฏิรูปการเลือกตั้งเช่น การอ้างว่าเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของผู้แทน เปลี่ยนพฤติกรรมนักการเมืองหรือช่วยส่งเสริมกลไกประชาธิปไตย เป็นต้น แต่ความคาดหวังเรานี้ในเชิงปฏิบัติมักเป็นความคาดหวังสูงที่สูงเกินจากความ เป็นจริงจึงนำมาสู่ “ข้อจำกัดของการปฏิรูปเลือกตั้ง” ที่บ่อยครั้งการปฏิรูปเลือกตั้งมักไม่สามารถนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่คาดหวังไว้ นักวิชาการมักมีความคาดหวังจากการวิจัยหรือหลักวิชา ว่าการปฏิรูปเลือกตั้ง

²² สถาบันบัณฑิตศึกษาและมนุษยชน มหาวิทยาลัยมหิดล(แปล), "การออกแบบการจัดการเลือกตั้ง คู่มือของ International Idea," (กรุงเทพฯ: เบสท์กราฟิก, 2558).. หน้า 58.

²³ Shaun Bowler, Todd Donovan, and European Consortium for Political Research., The Limits of Electoral Reform, (Oxford: Oxford University Press, 2013), [https://shibboleth2sp.sams.oup.com/Shibboleth.sso/Login?entityID=https://lse.ac.uk/idp&target=https://shibboleth2sp.sams.oup.com/shib?dest=http://www.oxfordscholarship.com/SHIBBOLETH?dest=http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199695409.001.0001..pp 3.](https://shibboleth2sp.sams.oup.com/Shibboleth.sso/Login?entityID=https://lse.ac.uk/idp&target=https://shibboleth2sp.sams.oup.com/shib?dest=http://www.oxfordscholarship.com/SHIBBOLETH?dest=http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199695409.001.0001..pp%203)

ให้เป็นรูปแบบหนึ่งย่อมสร้างผลลัพธ์(ที่เป็นกลไก)ตามคาดหวังหรือที่เป็นทั่วไปไว้ได้ แต่ในความเป็นจริงทางการเมืองตัวแบบต่างๆนี้ล้วนมีข้อจำกัดในการสร้างผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นไม่สามารถตอบโจทย์ความคาดหวังอย่างสูงของพวกเขาได้

ภาพที่ 1 ภาพประเภทของการปฏิรูปเลือกตั้งของ



ที่มา: Alan Renwick, "The politics of electoral reform : changing the rules of democracy," (New York: Cambridge University Press, 2010). pp. 10-17.

ในด้าน Alan Renwick ได้จัดประเภทของรูปแบบการปฏิรูปการเลือกตั้ง (Types of Electoral reform)²⁴ โดยเริ่มจากคำถามที่ว่า “นักการเมืองส่วนใหญ่สามารถผูกขาดการควบคุมการปฏิรูประบบเลือกตั้งได้หรือไม่?” สืบเนื่องจากคำถามดังกล่าว Renwick มองเป็น 3 แง่มุมคือ ควบคุมได้หมด ควบคุมบางส่วน และควบคุมไม่ได้เลย หากมองโดยเฉพาะในกรณี ควบคุมได้บ้าง และควบคุมไม่ได้เลย คำถามที่ตามมาคือ การควบคุมการปฏิรูปการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ได้ “เสียให้แก่ใคร” Renwick ได้จำแนกตัวแสดงและกลุ่มที่จะเข้ามาแย่งชิงอำนาจการปฏิรูปจากนักการเมืองเป็น 3 ประเภทใหญ่ คือ ตุลาการ ตัวแสดงนอกระบบ และสุดท้ายพลเมืองธรรมดา ในทั้ง 3 ประเภทข้างต้น การเข้ามาควบคุมหรือแทรกแซงการออกปฏิรูปการเลือกตั้งจะนำมาซึ่ง “โจทย์ในการปฏิรูปปฏิสัมพันธ์และผลลัพธ์” ที่แตกต่างกันตามประเภท ในกรณีแรก หากนักการเมืองควบคุมการปฏิรูประบบการเลือกตั้งได้หมดโจทย์และความคาดหวังในการปฏิรูปจะนำไปสู่สองเส้นทางคือ “การจัดสรร

²⁴ Alan Renwick, "The Politics of Electoral Reform : Changing the Rules of Democracy," (New York: Cambridge University Press, 2010). pp. 10-17.

ปันส่วนใหม่” (Retributive) ซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงสภาพทางสังคมของกลุ่มหนึ่ง(เพิ่มอำนาจ) และกำจัดกลุ่มอื่นๆ (Elite majority imposition) อีกทางหนึ่งคือ “ประสิทธิภาพ” (Efficient) อันเป็นการปรับปรุงสภาพทางสังคมของปัจเจกและกลุ่มอย่างเท่าเทียมกันในสังคม (Elite settlement) ส่วนในกรณีนี้การเมืองเสียอำนาจไปบางส่วนหรือไม่ได้เลยต้องดูว่าอำนาจนั้นเสียให้ใคร ถ้าเป็น ตุลาการ ก็จะมีอำนาจในการพิจารณาผ่านคำวินิจฉัยของศาล (Judicial decision) แต่ถ้า นักการเมืองเสียการควบคุมบ้างไปแก่ มวลชนและปัจจัยภายนอก ก็จะนำไปสู่การมีปฏิสัมพันธ์และ สร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างนักการเมืองกับฝ่ายนั้นๆ (Elite – mass interaction / Elite – external interaction) แต่หากนักการเมืองสูญเสียการควบคุมเสียหมดแก่มวลชนหรือปัจจัยภายนอก ก็ดี จะทำให้มวลชนหรือปัจจัยภายนอกนั้นๆ มีอำนาจในการกำหนดกติการะบบเลือกตั้งให้เอื้อต่อกลุ่มตนเอง (Mass imposition/External imposition) ดังนั้นผู้ที่เข้ามาควบคุมการปฏิรูประบบการเลือกตั้งจึงมีผลต่อระบบเลือกตั้งและผลลัพธ์ของมันนั่นเอง

2.1.5 แนวการวิเคราะห์ศาสตร์แห่งการปกครองรัฐ

แนวการวิเคราะห์ศาสตร์แห่งการปกครองรัฐ (Statecraft Approach) เป็นการพยายาม เชื่อมสองแนวทางในการอธิบายปรากฏการณ์ทางรัฐศาสตร์คือ แนวชนชั้นนำนิยม (Elitist Approach) และแนวกฎและสถาบันการเมือง (Legal Institutional Approach) โดยมองว่าปัจจุบันแม้งานศึกษา ทางรัฐศาสตร์เกี่ยวกับชนชั้นนำนิยมจะเสื่อมความนิยมลง แต่ชนชั้นนำยังเป็น กลุ่มคนผู้มีบทบาท สำคัญทางการเมืองในประชาธิปไตยสมัยใหม่เป็นอย่างมากผ่านการออกแบบและจัดการสถาบันทาง การเมืองให้เอื้อต่อการรักษาสภาพทางอำนาจของพวกเขา ผู้ที่พัฒนาแนวการศึกษาครั้งนี้คือ Jim Bulpitt ซึ่ง²⁵ มองว่าการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการเลือกตั้ง ที่ผลการเลือกตั้งย่อมส่งผลต่อ ผู้ที่จะครองอำนาจรัฐ และอำนาจคือศูนย์กลางของทฤษฎีว่าด้วยรัฐ แต่ทั้งสองสิ่งนี้กลับถูกแบ่งแยก ผ่านการใช้ วิถีวิทยา ภาววิทยา ญาณวิทยา และสมมติฐานที่แตกต่างกันในการศึกษา²⁶ด้วยเหตุนี้เขาจึง พยายามสร้างแนวการวิเคราะห์ศาสตร์แห่งการปกครองรัฐขึ้นมาเพื่ออุดช่องว่างทางการศึกษาที่เขา เห็นว่าเป็นปัญหาดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ดีในงานวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัยได้นำแนวการวิเคราะห์ศาสตร์แห่งการปกครองรัฐที่ พัฒนามาจากของ Jim Bulpitt โดย Toby S. James ซึ่งนำแนวคิดดังกล่าวใช้และพัฒนาในงาน ศึกษาของเขา Elite Statecraft and Election Administration: Bending the rules of the

²⁵ Toby S. James, "Elite Statecraft and Election Administration: Blending the Rules of the Games?.". pp. 62.

²⁶ Ibid., pp. 66.

games? โดยแนวการวิเคราะห์ศาสตร์แห่งการปกครองรัฐมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยชิ้นนี้ ดังต่อไปนี้

สมมติฐานของแนวคิดนี้วางอยู่บนฐานที่ว่า “ชนชั้นนำทางการเมืองในรัฐส่วนกลาง (ซึ่ง Bulpitt เรียกว่า “Court”) จะแสวงหาผลประโยชน์และรักษาสถานภาพทางอำนาจของพวกเขาผ่านการชนะการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างผลประโยชน์ของพวกเขาอาจจะแตกต่างจากส่วนที่เหลือของสังคม”²⁷ อันถือว่าเป็นการบรรลุศาสตร์การปกครองรัฐ (Statecraft)

แนวการวิเคราะห์ศาสตร์แห่งการปกครองรัฐได้เน้นย้ำถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างกับชนชั้นนำในมุมมองว่า โครงสร้างทั้งในด้านสถาบัน กฎหมาย บริบทสภาพแวดล้อมต่างๆถึงแม้จะเป็นข้อจำกัดต่อตัวชนชั้นนำทางการเมืองเองก็ดีแต่เหล่าชนชั้นนำเองก็รู้สึกยินดีกับโครงสร้างดังกล่าวด้วย²⁸ หากกล่าวขยายความคือ ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างกับตัวแสดงนั้นต่างมีปฏิสัมพันธ์กันในแง่ที่ทั้งสองสิ่งต่างมีพลวัตต่อและไม่ได้ส่งผลสมบูรณ์ต่อกัน โครงสร้างไม่สามารถจำกัดการกระทำของตัวแสดงได้เสมอ และบ่อยครั้งได้ให้ออกาสตัวแสดงในการขึ้นครองอำนาจและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างใหม่ ฉะนั้นแล้ว โครงสร้างจึงเป็นสิ่งที่เป็นทั้งข้อจำกัดและโอกาสของชนชั้นนำในการแสวงหาและรักษาอำนาจทางการเมืองไว้ นอกเหนือไปจากนั้น Bulpitt ยังมองโครงสร้างภายนอก (External Structure) อันหมายถึงโครงสร้างอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจการเมืองโลก และอื่นๆอันนอกเหนือเขตแดนรัฐชาติว่าเป็นสิ่งที่ชนชั้นนำต้องมีปฏิสัมพันธ์ด้วยอย่างปฏิเสธไม่ได้ เฉกเช่นโครงสร้างภายในที่เป็นข้อจำกัดและโอกาส เพื่อรักษาสถานภาพทางอำนาจภายในไว้เช่นกัน หากกล่าวโดยภาพรวมแล้วแนวการวิเคราะห์ศาสตร์แห่งการปกครองรัฐจึงเป็น “ศิลปะในการได้รับมาซึ่งชัยชนะในการเลือกตั้งและได้เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองของชนชั้นนำ ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติหรืออยู่บนพื้นฐานของอุดมการณ์ใดๆ สิ่งที่สำคัญที่สุดคือชัยชนะและชัยชนะต่อไป หรือก็คือการรักษาสถานภาพอำนาจไว้นั่นเอง”²⁹

หากเข้ามาสำรวจโดยเฉพาะแนวการวิเคราะห์ศาสตร์แห่งการปกครองรัฐของ Toby S. James อันเกี่ยวข้องกับงานวิจัยชิ้นนี้โดยตรง เขาให้ความสำคัญกับ กติกาของการแข่งขันทางการเมือง (The Rules of games) ที่เขามองว่าทุกระบบการเมืองทั่วโลกต้องมีและระบบการเมืองด้วยตัวมันเองนั้นย่อมสร้างการแข่งขันสู่อำนาจของกลุ่มชนชั้นนำอยู่เสมอ ดังนั้นกติกาของการแข่งขันทางการเมืองจึงเป็นสิ่งที่ชนชั้นนำต้องการเข้าไปปรับเปลี่ยนและจัดการสถาปัตยกรรมทางการเมือง

²⁷ Ibid., pp.66.

²⁹ Toby S. James, "Elite Statecraft and Election Administration: Blending the Rules of the Games?.", pp.71.

เสียใหม่ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการรักษาอำนาจผ่านการชนะการเลือกตั้ง³⁰ James จึงได้สร้างแนวคิด “การดัดแปลงกติกาของการแข่งขันทางการเมือง”(Blending the rules of games) ขึ้นมาบนพื้นฐานการมองแนวการวิเคราะห์ศาสตร์แห่งการปกครองรัฐ เขาได้แบ่งประเภทของการดัดแปลงกติกาเป็น 2 ประเภทคือ

1) ผลลัพธ์ที่อาจเกิดขึ้น (Outcome-Contingent) อันหมายถึง การที่ชนชั้นนำตัดสินใจที่จะเปลี่ยนกติกาเพราะมองเห็นว่าพวกเขาจะได้ประโยชน์จากกติกาใหม่ ตัวอย่างเช่นการเปลี่ยนรูปแบบการจัดการเลือกตั้งใหม่ จะส่งผลต่อผู้ออกมาลงคะแนนเสียง ที่อาจจะมีผลประโยชน์ต่อพรรคการเมืองนั้นๆ ซึ่งแน่นอนว่าชนชั้นนำไม่สามารถทราบถึงผลลัพธ์ของมันได้(ว่าเอื้อประโยชน์ให้จริงหรือไม่)แต่พวกเขาคิดว่าพวกเขาจะได้ การเปลี่ยนแปลงในรูปแบบนี้ชนชั้นนำจะต้องเขาไปกำหนดและยึดกุมกติกาสถาบันขึ้นใหม่ ต้องวางมาตรการสืบทอดอำนาจและสร้างเงื่อนไขที่ไว้รับมือการต่อสู้ทางการเมืองที่จะเกิดขึ้นในอนาคต(เพื่อจะรักษาอำนาจสืบต่อไป) นอกเหนือจากนั้นการตัดสินใจแบบผลลัพธ์ที่อาจเกิดขึ้นยังรวมถึงการโหวตคัดค้าน(Veto)ในสิ่งที่พวกเขาคิดว่าจะลดโอกาสความสำเร็จในการบรรลุศาสตร์แห่งการปกครองรัฐ ตัวอย่างที่ชัดเจนคือการปฏิรูปการเลือกตั้งในอังกฤษ ที่ทั้งสองพรรคการเมืองทั้งพรรคแรงงานและพรรคอนุรักษนิยมต่างต่อต้าน เพราะในกติกาปัจจุบันความไม่ได้สัดส่วนของคะแนนเสียงและที่นั่งในสภาเอื้อประโยชน์ต่อการครองอำนาจของทั้งสองพรรค เป็นต้น

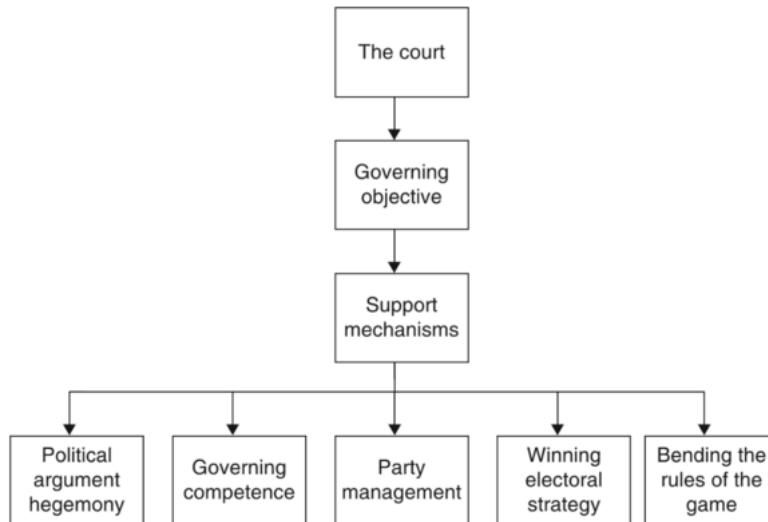
2) การกระทำที่อาจเกิดขึ้น (Act-Contingent) ในกรณีการตัดสินใจประเภทนี้ชนชั้นนำยังมีได้เข้าไปปรับเปลี่ยนกฎระเบียบ แต่กำลังจะกระทำการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบใหม่ อันการจะกระทำการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบดังกล่าวจะให้ประโยชน์แก่พวกเขา ซึ่งเป็นรูปแบบมากกว่ารูปธรรม (Style over substance) ตัวอย่างที่ชัดเจนเช่นการออกนโยบายในการหาเสียงเลือกตั้ง เพื่อได้รับความเห็นชอบจากสาธารณชนมากยิ่งขึ้นอันส่งผลต่อคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง ซึ่งผลสุดท้ายนโยบายหรือการปฏิรูปดังกล่าวอาจจะไม่ทำหรือทำให้เป็นจริงไม่ได้ เป็นต้น การกระทำที่อาจเกิดขึ้นจึงอาจสรุปได้ว่าเป็นการตัดสินใจที่ชนชั้นนำเล่นกับมติมหาชนในการได้คะแนนเสียงเลือกตั้งเพื่อบรรลุผลประโยชน์และการรักษาอำนาจไว้นั่นเอง³¹

จากการที่กล่าวมาข้างต้น James ได้สรุปแนวการวิเคราะห์ศาสตร์แห่งการปกครองรัฐตามภาพที่ 2 และ 3 เป็นดังต่อไปนี้

³⁰ Ibid., pp.82.

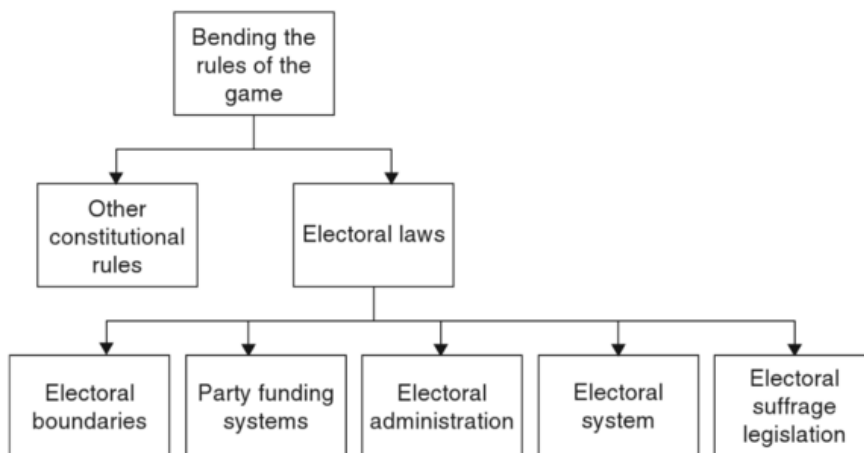
³¹ Ibid., pp. 83.

ภาพที่ 2 โมเดลแนวการศึกษาศิลปะการปกครองรัฐของ โทบี้ เอสเจมส์



ที่มา: Toby S. James, “Elite Statecraft and election administration: Blending the Rules of the games?,”(UK: Palgrave Macmillan,2012), pp.84.

ภาพที่ 3 โมเดลการดัดแปลงกติกาอันเป็นยุทธศาสตร์ที่กระทำได้ของชนชั้นนำ



ที่มา: : Toby S. James, “Elite Statecraft and election administration: Blending the Rules of the games?,”(UK: Palgrave Macmillan,2012), pp.84.

จากแผนภาพที่ 2 แนวคิดศาสตร์แห่งการปกครองรัฐของ James ได้อธิบายว่าชนชั้นนำ (The Court) ต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายในปกครอง (Governing Objective) นั่นก็คือการบรรลุซึ่งศาสตร์แห่งการปกครองรัฐ (Statecraft) อันหมายถึงการรักษาผลประโยชน์และสถานภาพทางอำนาจไว้ของกลุ่มชนชั้นนำหนึ่งๆ การ

บรรลุษศาสตร์แห่งการปกครองรัฐต้องใช้กลไกเกือบทั้งหมด 5 ประการหลักคือ 1.การสร้างอำนาจนำผ่านหลักการทางการเมือง (Political Argument Hegemony) ดังเช่น The Federalist paper ที่เป็นหลักการทางการเมืองที่ซ่อนเร้นวาระอุดมการณ์ทางการเมืองแก่สังคม 2.ความสามารถในการปกครองของชนชั้นนำ (Governing Competence) 3.การจัดการพรรคการเมือง (Party Management) 4.ยุทธศาสตร์ในการชนะเลือกตั้ง (Winning Electoral Strategy) และสุดท้ายที่สำคัญที่สุดทั้งในงานของ James และนำมาปรับใช้ในงานวิจัยชิ้นนี้คือ 5.การดัดแปลงกติกาการแข่งขันทางการเมือง(Blending the rules of games) หากขยายความตามแผนภาพที่ 2.2 James ได้ให้ความสนใจในการดัดแปลงกติกาของกฎหมายเลือกตั้ง (Electoral Laws) ดังที่เคยกล่าวไว้ข้างต้นกติกาในการแข่งขันและเข้าครองอำนาจทางการเมืองในปัจจุบันที่ขอธรรมยอมต้องผ่านสนามการเลือกตั้งเป็นสำคัญ James ได้จำแนกการดัดแปลงกฎหมายเลือกตั้งออกเป็น 5 วิธีการคือ 1.เขตการเลือกตั้ง (Electoral Boundaries) 2.ระบบการระดมทุนพรรคการเมือง(Party Funding Systems) 3.การจัดการเลือกตั้ง (Electoral Administration) ซึ่งเป็นหัวใจหลักในงานศึกษาของเขา 4.ระบบการเลือกตั้ง (Electoral System) และ 5.ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมาย (Electoral Suffrage Legislation)

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สมบัติ จันทรวงศ์ (2536) ได้ทำการวิจัยศึกษาพฤติกรรมหาเสียงเบนในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงระยะเวลาก่อนปี 2536 (ในนัยยะนี้หมายถึงพฤติกรรมที่ไม่ดี ไม่พึงประสงค์ ซึ่งถือว่าเป็นวิกฤติในการเลือกตั้งของสังคมไทย) ได้ระบุว่าสาเหตุที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนเนื่องจากสาเหตุดั้งเดิมประการดังต่อไปนี้ ประการแรกคือ ความเหลื่อมล้ำต่ำสูงด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม กล่าวคือ ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองและประชาชน ก่อให้เกิดการซื้อสิทธิ์ขายเสียง หรือการเอางบประมาณมาทุ่มพัฒนาฐานเสียงตน (เป็นการเมืองแบบจัดสรรผลประโยชน์ (Pork-Barrel Politics)) ประการที่สอง สาเหตุด้านวัฒนธรรมและทัศนคติ สืบเนื่องจากเหตุผลประการแรก ทำให้ทั้งตัวประชาชนและผู้สมัครลงเลือกตั้ง มองพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนเหล่านี้ดังเช่น การสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์ การซื้อสิทธิ์ขายเสียง การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ กลายเป็นเรื่องปกติที่ใครๆก็ทำกัน นักการเมืองจึงดำรงสถานะในฐานะผู้อุปถัมภ์นั่นเอง ประการที่สามความหย่อนยานของการบังคับใช้กฎหมาย ที่ปล่อยปะละเลย กฎหมายที่ดูเสมือนว่าจะเน้นหลักความเสมอภาคของผู้เข้าแข่งขันและเสรีภาพของผู้เลือกตั้ง แต่การปฏิบัติจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะไม่มีการบังคับใช้อย่างจริงจังปล่อยปะละเลยจนกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมไทยอย่างหนึ่งไปเสียแล้ว อีกทั้งการจัดการเลือกตั้งที่ทำตามข้าราชการประจำ ผลคือทำให้นักการเมืองสามารถควบคุมและมีผลได้ผลเสียต่อการเลือกตั้งได้ ข้าราชการจึงตกอยู่ในภาวะลำบากในการตรวจสอบความโปร่งใสในการเลือกตั้ง ประการที่สี่ เขตเลือกตั้งที่ใหญ่จนเกินไป กล่าวคือทำให้ยุทธศาสตร์อื่นๆในการเลือกตั้งนั้นยากลำบาก การกระทำ

พฤติกรรมเบี่ยงเบนในการเลือกตั้งผ่านการซื้อสิทธิ์ขายเสียงจะเป็นตัวเลือกที่ง่ายกว่าในการเข้าถึง และสะดวกกว่าในการคำนวณฐานเสียง ประการที่ห้า ความอ่อนแอของระบบพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองไทยเป็นเพียงแค่การรวมตัวหลวมๆ เพื่อได้สิทธิ์ในการลงสมัครรับเลือกตั้งเพียงเท่านั้น แต่เน้นการทำเสียงและยุทธศาสตร์ของตัวบุคคลเสียมากกว่า ประการที่หก ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต-เรียงเบอร์ ระบบการเลือกตั้งเช่นนี้เปิดโอกาสให้เกิดการทำเสียงแบบโหด กล่าวคือโดยลำพังมีต้องพึ่งทีมและพรรคในการทำเสียง แน่แน่นอนว่าทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ ผู้สมัครหาเสียงและพรรคเองก็สามารถร่วมงานกันได้ถึงแม้จะไม่มีอุดมการณ์หรือนโยบายร่วมกันใดๆเลย ระบบการเลือกตั้งเช่นนี้เอื้อในทางการหาเสียงโดยเน้นตัวบุคคลผู้สมัครเป็นหลัก พฤติกรรมเบี่ยงเบนในการเลือกตั้งจึงเกิดขึ้นเนื่องด้วยว่าเป็นวิธีการที่ง่าย สะดวก และตัดกำลังคู่แข่ง ทั้งต่างพรรคและในพรรคการเมือง อีกทั้งยังส่งเสริมระบบอุปถัมภ์ด้วยเช่นกัน ประการสุดท้ายประการที่เจ็ด คือ บทบาทของนักธุรกิจ/นักการเมือง ที่มีภาคีช่องโหว่ช่องว่างทางกฎหมาย หรือพยายามหลบเลี่ยง ในการกระทำพฤติกรรมเบี่ยงเบนในการเลือกตั้ง ซื้อสิทธิ์ขายเสียง นักธุรกิจมักอาศัยช่องทางและอำนาจทางการเมืองเพื่อสร้าง พัทธ์กะ หรือขยายกิจการและผลประโยชน์ของตนเอง จึงมักสนับสนุนกลุ่มการเมืองหรือไม่ก็เข้ามาเล่นการเมืองเสียเอง ซึ่งต่อมานักธุรกิจ/การเมืองเหล่านี้พัฒนาการหาเสียงตนเองให้เปรียบเสมือนระบบตลาดมากขึ้นเรื่อยๆ กล่าวคือใช้กลยุทธ์ที่มีแนวโน้มไปในเชิงพฤติกรรมเบี่ยงเบนในการเลือกตั้งมากขึ้น จนเริ่มมีลักษณะความเป็นสถาบันไปเสียแล้ว นอกจากนี้ยังพยายามเข้าไปแทรกแซงการเมืองท้องถิ่นไปจนถึงระดับหมู่บ้าน เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจจากงบประมาณในโครงการต่างๆนั่นเอง จนกลายเป็นวงจร เป็นสถาบันที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป³²

Allen D. Hicken (2545) ได้ทำการวิจัยศึกษาระบบการเลือกตั้งในไทยช่วงก่อน รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ในสมัยประชาธิปไตยครึ่งใบเป็นต้นมา ที่ใช้ระบบหนึ่งเขตหลายคน ระบบเดียว เขาค้นพบว่าปัจจัยสำคัญหนึ่งของปัญหาพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งไทย ที่มีการซื้อสิทธิ์ขายเสียงและเน้นตัวบุคคลมากกว่าแนวทางนโยบายพรรค ความอ่อนแอของพรรคการเมืองและการมีสภาวะทางการเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ(ราชการ ทหาร มีผลมากต่อเสถียรภาพรัฐบาล การแทรกแซงรัฐบาล) เนื่องมาจาก ระบบการเลือกตั้งแบบหนึ่งเขตหลาย(Multi Member District : MMD) เป็นปัจจัยหลักสำคัญ เพราะด้วยโครงสร้างระบบเช่นนี้ มีแนวโน้มก่อให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อยจำนวนมากในที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบรัฐสภา เกิดการแข่งขันกันภายในพรรคการเมืองเดียวกัน เกิดมุ่งทางการเมืองขึ้น ซึ่งแน่นอนว่าส่งผลกระทบต่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้ยุทธศาสตร์ผ่านตัวบุคคลในการหาเสียง(เพราะผู้สมัครอาศัยอำนาจและบารมีส่วนตัวในการเลือกตั้ง) พรรคการเมืองอ่อนแอ หัวหน้าพรรคและ

³² สมบัติ จันทรวงศ์, "เลือกตั้งวิกฤติ: ปัญหาและทางออก," (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ, 2536), หน้า 230-234.

คณะกรรมการพรรคมีความสำคัญน้อยกว่าการเป็นผู้นำทางการเมือง สภาวะเช่นนี้จึงนำไปสู่การเกิดปัญหา การซื้อสิทธิ์ขายเสียงในการเมืองไทยในระยะเวลาที่ผ่านมา เมื่อสภาวะการณ์เป็นเช่นนี้ การจัดตั้งรัฐบาลต้องมี ลักษณะผ่านพรรคร่วมรัฐบาลหลายพรรคผสมกัน ซึ่งทำให้การดำเนินงานของรัฐบาลขาดความคล่องตัว รัฐบาลขาดเสถียรภาพเพราะพรรคร่วมสามารถออกจากพรรครัฐบาล รัฐบาลล่มได้โดยง่าย แต่การปฏิรูประบบ การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ใช้ระบบผสมหนึ่งเขตหนึ่งคนและบัญชีรายชื่อ จะส่งผลให้ พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันมากขึ้น (Institutionalized Party) ปัญหาทางการเมือง การแข่งขันภายใน พรรคและพื้นที่นั้นๆ รวมถึงการซื้อสิทธิ์ขายเสียงน่าจะมีแนวโน้มลดลงกว่าที่ผ่านมา แน่แน่นอนว่าทำให้ ความสำคัญของตัวบุคคลในการเลือกตั้งลดน้อยลง และจะให้ความสำคัญต่อพรรคการเมืองและแนวทาง นโยบายเพิ่มขึ้นในการเลือกตั้ง รัฐบาลจะมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น³³

เกษียร เตชะพีระ (2551) ได้ทำการศึกษาวิจัยการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือ ในรัฐธรรมนูญปี 2550 ได้ใช้วิธีเผลกเช่นเดียวกับการปฏิรูปการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญในปี 2540 ที่ต้องการขจัดกองทัพออกจาก การเมือง แต่ในครั้งนั้น โจทย์กลับตรงกันข้ามและมีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ เป้าหมายครั้งนี้เป็น การ “ป้องกันคนอย่างทักษิณ” และ “ขจัดเผด็จการทุนนิยมออกจากการเมือง” โดยสามารถบรรลุโจทย์และ ความคาดหวังนี้ได้ผ่าน “การเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจระหว่างสถาบันการเมือง” ซึ่งจัดสรรใหม่ใน 4 ด้านผ่าน รัฐธรรมนูญ 2550 คือ ประการแรก ลดทอนอำนาจและอิสระของฝ่ายบริหารเมื่อเทียบกับนิติบัญญัติและตุลา การลง ผ่านการให้ฝ่ายตุลาการเช่น ศาลรัฐธรรมนูญสามารถแทรกแซงนโยบายของโยบริหารได้ เป็นต้น ประการที่สอง ลดทอนอำนาจและอิสระของนักการเมืองจากการเลือกตั้ง เมื่อเทียบกับ สถาบัน องค์กรอิสระ และข้าราชการประจำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งลง นั่นคือทำให้องค์กรอิสระและสถาบันตุลาการสามารถ แทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติได้ รวมไปถึงสมาชิกวุฒิสภาที่มีองค์ประกอบเลือกตั้งผสม แต่งตั้ง เป็นต้น ประการที่สาม ลดอำนาจและอิสระของแกนนำพรรคระดับชาติเมื่อเทียบกับ มุ่งการเมือง ท้องถิ่นลง ผ่านระบบการเลือกตั้งผสมที่ระบบสัดส่วนจากปาร์ตี้ลิสต์ที่นับทั้งประเทศเป็นหนึ่งเขต กลายมา เป็นสัดส่วนบัญชีที่แบ่งประเทศเป็น 8 เขต กอปรกับการใช้ระบบการเลือกตั้งแบ่งเขตจากหนึ่งคนหนึ่งเขต กลายมาเป็นหลายคนหนึ่งเขต ผลคือทำให้พรรคการเมืองลดความสำคัญลงไป ไม่สามารถมีใครอ้างว่าเป็นเสียง ที่มาจากการเลือกตั้งของคนทั้งประเทศแบบปาร์ตี้ลิสต์ได้อีกต่อไป และประการสุดท้าย คือการลดช่องทาง ความเป็นไปได้ที่ พรรคใหญ่ ทุนใหญ่ จะเข้ามาผูกขาดอำนาจทางการเมืองและครอบงำควรวรม พรรค-ทุน ขนาดกลางและเล็กลง ผ่านจากความพยายามในประการต่างๆที่กล่าวไว้ในข้างต้น³⁴

³³ Allen D. Hicken, "The Market for Votes in Thailand ".

³⁴ เกษียร เตชะพีระ, "รัฐประหาร 19 ก้นยากับการเมืองไทย ใน รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 29 ฉบับที่ 3.", หน้า 70-71.

2.3 สังเคราะห์กรอบแนวคิด

จากแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนั้น สามารถสร้างเป็นกรอบแนวคิดในงานวิจัยชิ้นนี้เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง กับเป้าหมายและผลลัพธ์ทางการเมืองได้ดังนี้

1.) แนวคิดระบบการเลือกตั้งและบริบททางการเมือง เป็นแนวคิดที่ถูกนำมาใช้อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการออกแบบระบบการเลือกตั้งเพื่อจัดสรรความสัมพันธ์ทางอำนาจในสังคมใหม่ โดยผลลัพธ์ของการออกแบบนั้นขึ้นอยู่กับบริบทของสังคมที่ระบบจะถูกนำไปใช้ที่สำคัญ ดังนั้นแนวคิดนี้จึงเป็นการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่าง เป้าหมายทางการเมือง บริบท และผลลัพธ์ โดยการใช้ระบบการเลือกตั้งเป็นตัวอธิบาย จึงเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับงานชิ้นนี้โดยตรง ดังนั้นแนวคิดนี้จึงพุ่งไปยังการอธิบายบริบทเป็นสำคัญ

2.) แนวคิดการปฏิรูประบบเลือกตั้ง ของ Alan Renwick เป็นแนวคิดที่อธิบายผลลัพธ์ของการออกแบบระบบเลือกตั้ง โดยมองที่ตัวแสดงในการออกแบบระบบ/กติกการเลือกตั้ง เป็นสำคัญ ที่จะเป็นตัวกำหนดผลลัพธ์ของการปฏิรูปนั้นๆได้ ซึ่งแนวคิดนี้จะถูกนำมาใช้ในการมองผลลัพธ์ทางการเมืองภายหลังการปฏิรูประบบเลือกตั้งว่า สำหรับสังคมไทยนั้น แนวคิดนี้สามารถอธิบายได้หรือไม่ และให้มุมมองเช่นไร จึงเป็นแนวคิดที่ถูกนำมาใช้อธิบายตัวแสดงเป็นสำคัญ

3.) แนวคิดศาสตร์แห่งการปกครองรัฐ แนวคิดนี้ในงานชิ้นนี้จะถูกมองควบคู่กับแนวคิดการปฏิรูประบบเลือกตั้ง ของ Alan Renwick แต่อยู่ในมุมมองที่ใช้ทำความเข้าใจว่า ระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งถูกนำมาใช้ในฐานะเครื่องมือทางการเมือง เพื่อรักษาหรือเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจในสังคมตามความคิดของผู้ร่างฯ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวจะถูกนำมาอธิบายผลลัพธ์การออกแบบระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งในไทยตั้งแต่ปี 2540 - ปัจจุบัน (2561)

โดยสรุปแล้ว งานชิ้นนี้จะยึดการใช้แนวคิดระบบการเลือกตั้งและบริบททางการเมืองเป็นกรอบการมองที่สำคัญในการมองความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง กับเป้าหมายและผลลัพธ์ทางการเมือง เพราะสามารถครอบคลุมทั้งมิติของระบบและมิติทางบริบท ในการสร้างความเข้าใจ โดยใช้แนวคิดศาสตร์แห่งการปกครองรัฐ แนวคิดนี้ในงานชิ้นนี้จะถูกมองควบคู่กับแนวคิดการปฏิรูประบบเลือกตั้ง เพื่อแสดงให้เห็นถึงตัวแสดงที่เข้ามากำหนดเป้าหมายทางการเมืองและผลลัพธ์ที่ตัวแสดงเหล่านั้นตั้งเป้าประสงค์ไว้

บทที่ 3

บริบทการเมืองไทยกับการกำหนดเป้าหมายทางการเมือง

สำหรับผู้ศึกษาการเมืองไทย คงปฏิเสธได้ยากว่าการปฏิรูปการเมืองไทยปี 2540 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของความตื่นตัวทางการเมือง และการเปลี่ยนโฉมหน้าการเมืองไทยทั้งระบบ อันเป็นจุดหักเหเชิงทางประวัติศาสตร์ที่ทำให้กระบวนการทางการเมือง ให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะที่เป็นตัวแสดงที่สำคัญในการกำหนดอนาคตทางการเมืองประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับการเลือกตั้ง กลายเป็นเป้าประสงค์หลักของการพัฒนาการเมืองและกลายเป็นหัวข้อถกเถียงถึงรูปแบบประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับสังคมไทยและใครควรจะเป็นคนที่เหมาะสมในการบริหารบ้านเมือง ซึ่งได้บานปลายกลายเป็นความขัดแย้งทางการเมืองในรอบระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา (2540 – 2561) การเลือกตั้ง ที่ถือว่าเป็นหัวใจหลักของประชาธิปไตยสมัยใหม่ เพราะเป็นการทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับกระบวนการทางการเมืองโดยตรงในการตัดสินคุณลักษณะว่าใครจะเป็นผู้ปกครองและส่งอิทธิพลอย่างยิ่งต่ออำนาจปกครองนั้นว่าจะถูกบริหารอย่างไรนั้น¹ จึงได้เป็นหนึ่งในประเด็นที่ถูกถกเถียงสำคัญในความขัดแย้งทางการเมืองปัจจุบัน “ระบบการเลือกตั้ง” และ “การจัดการเลือกตั้ง” ในฐานะกติกาการเลือกตั้งนั้น จึงเป็นประเด็นที่ได้รับการถกเถียง ออกแบบ ปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงเรื่อยมา เพื่อสามารถหากกติกาการเลือกตั้งที่สามารถสร้างหรือส่งเสริมรูปแบบทางการเมืองที่เหมาะสมกับสังคมไทยในบริบทช่วงเวลานั้นได้ในทัศนะคติของผู้มีส่วนร่วมและอำนาจในการออกแบบกติกาทางการเมือง การเข้าใจถึงบริบททางการเมืองในช่วงระยะเวลาต่างๆ จึงมีความสำคัญมากในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายและผลลัพธ์ทางการเมืองกับระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง

ในบทนี้จึงจะเป็นการอธิบายถึงสภาพปัญหาอันเป็น บริบทการเมืองไทย ที่นำไปสู่การกำหนดเป้าหมายทางการเมือง และการเลือกใช้หรือออกแบบระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง โดยจะชี้ให้เห็นว่าเหตุใดจึงนำไปสู่การกำหนดเป้าหมายทางการเมืองและกติกาการเลือกตั้งนั้นๆ โดยแบ่งเนื้อหา เป็น 4 ส่วน คือ (1) บริบทการเมืองไทยก่อนและในระหว่างรัฐธรรมนูญ 2540 (2) บริบทการเมืองไทยในระหว่างรัฐธรรมนูญ 2550 (3) บริบทการเมืองไทยในระหว่างรัฐธรรมนูญ 2550 แก้ไขเพิ่มเติม 2554 (4) บริบทการเมืองไทยในช่วงการรัฐประหาร 22 พ.ค. 2557 ถึงรัฐธรรมนูญ 2560 โดยลำดับ

¹ Alan Renwick, "The Politics of Electoral Reform : Changing the Rules of Democracy."

3.1 บริบทการเมืองไทยก่อนและในระหว่างรัฐธรรมนูญ 2540

3.1.1 ความเป็นมาก่อนการปฏิรูปการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญ 2540

หากเริ่มมองตั้งแต่ในยุครัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 บริบทการเมืองไทยเป็นช่วงเวลาที่ถูกเรียกว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” อันเป็นช่วงเวลาดังกล่าวที่กองทัพเข้ามาบีบบทบาทหน้าพร้อมทั้งบทบาททรงของนักการเมืองในระบบการเมือง ในสภาวะการดังกล่าว ในบริบทการเมืองช่วงนี้เราอาจกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งเป็นเพียงแค่พื้นที่ในการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ระหว่าง นักการเมือง ทหาร ข้าราชการ/เทคโนโลยีโนแครต การเลือกตั้งจึงเป็นพื้นที่ซึ่งทำให้ประชาธิปไตยดำรงอยู่ในฐานะรูปแบบภายในสังคมไทยเท่านั้น ระบบการเลือกตั้งที่ถูกเลือกใช้และออกแบบโดย ข้าราชการ ทหาร และเทคโนโลยีโนแครต จึงเป็นระบบหนึ่งเขตหลายคน (Multi Member District) ที่เอื้อให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อยจำนวนมากในที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบรัฐสภา เกิดการแข่งขันกันภายในพรรคการเมือง เกิดมุ้งทางการเมืองขึ้น ซึ่งแน่นอนว่าส่งผลกระทบต่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้ยุทธศาสตร์ผ่านตัวบุคคลในการหาเสียง และนำไปสู่การเกิดปัญหาการซื้อสิทธิ์ขายเสียงในการเมืองไทยในระยะเวลาดังกล่าว เมื่อเป็นเช่นนี้การจัดตั้งรัฐบาลต้องมีลักษณะผ่านพรรคร่วมรัฐบาลหลายพรรคผสมกัน ซึ่งทำให้การดำเนินงานของรัฐบาลขาดความคล่องตัว รัฐบาลขาดเสถียรภาพเพราะพรรคร่วมสามารถออกจากพรรครัฐบาล รัฐบาลล่มได้โดยง่าย รัฐบาลจึงจำต้องเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์แก่พรรคร่วมและให้ทุกส่วนอยู่ตลอดเวลาสังเกตจากการปรับคณะรัฐมนตรีบ่อยครั้ง อีกทั้งสมาชิกวุฒิสภาที่มีอำนาจตามกระบวนการนิติบัญญัติล้วนมาจากการแต่งตั้ง การจัดการเลือกตั้งถูกจัดการผ่านหน่วยงานรัฐบาลในระบบข้าราชการอย่างกระทรวงมหาดไทย เป็นองค์กรจัดการเลือกตั้ง ระบบวุฒิสภาเองก็มาจากการสรรหาจากองค์กรนอกการเลือกตั้ง แม้เข้าสู่ยุคชนกิจการเมืองในสมัย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่พรรคการเมืองเริ่มเป็นตัวแสดงหลักสำคัญในทางการเมืองจนถึงยุคหลังการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ(รสช.) ในปี พ.ศ.2534 หรือยุคหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 แล้วก็ตาม แม้กองทัพจะถอยร่นไปจากการเมืองปกติ ระบบการเลือกตั้งแบบหนึ่งเขตหลายคน การจัดการเลือกตั้งที่พึ่งพิงกับองค์กรรัฐ/ราชการ ยังก่อปัญหาให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลพลเรือนบ่อยครั้งการเมืองขาดเสถียรภาพ ในห้วงเวลานี้การเลือกตั้งจึงเป็นเพียงแค่พิธีการในการเข้าสู่อำนาจรัฐ แต่ไม่ได้สร้างความเข้มแข็งแก่ระบบประชาธิปไตยและสถาบันทางการเมืองที่มาจากเลือกตั้ง รัฐสภาจึงมีสามารถนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองได้ เพราะการเมืองเริ่มกลับมามีเสถียรภาพ แต่ละฝ่ายเริ่มสนใจแต่ประเด็นประโยชน์กลุ่มตน การบริหารแผ่นดินในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัยจึงเป็นการประนีประนอมระหว่าง

² Allen D. Hicken, "The Market for Votes in Thailand ".

ข้าราชการและนักการเมืองรุ่นใหม่ ไม่ได้แข่งขันกับเทคโนโลยีแต่กลับคืนอำนาจแก่ราชการชั้นผู้ใหญ่ตามเดิม³ รัฐบาลต่อมาก็ประสบปัญหาความขาดเสถียรภาพจากการที่ต้องเปลี่ยนนายกฯถึง 3 คนในรอบไม่ถึงสิบปีอีกทั้งไม่สามารถแก้ปัญหาการเมืองขาดความรู้ทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 1 แสดงข้อมูลพรรคการเมือง ในระหว่างการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2526 – 2539

ข้อมูลพรรคการเมืองในระหว่างการเลือกตั้งปีพ.ศ.2526 - 2539	
ค่าเฉลี่ยจำนวนพรรคการเมืองที่เข้ามาในการเลือกตั้ง	15.3
ค่าเฉลี่ยจำนวนพรรคการเมืองที่ได้รับที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร	12.0
ค่าเฉลี่ยจำนวนพรรคการเมืองที่อยู่ในพรรคร่วมรัฐบาล	5.3

ที่มา : Allen D. Hicken, “The market for votes in Thailand,” (2002: 16)

ข้อมูลสถิติพรรคการเมืองในระหว่างการเลือกตั้งปี 2526 – 2539 ของ Hicken นั้นได้ชี้ให้เห็นถึงจำนวนพรรคการเมืองจำนวนมากในระบบรัฐสภาและพรรคร่วมรัฐบาล อันสะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนแอและไร้เสถียรภาพทางการเมืองในระบบบรัฐสภา ที่รัฐบาลจำเป็นต้องพึ่งการรวมตัวของพรรคร่วมจำนวนมาก การที่สถาบันพรรคการเมืองอ่อนแอและรัฐบาลขาดเสถียรย่อหมายความว่าความสำคัญของการเมืองในระบบบรัฐสภาในช่วงเวลาดังกล่าวแทบไม่มีความหมาย แต่ถูกครอบงำด้วยบทบาทของข้าราชการ และทหาร ในการกำหนดทิศทางการบริหารอำนาจและกำหนดนโยบายของรัฐบาล นั้นหมายความว่าความสำคัญของคนในการเข้ามามีบทบาททางการเมืองผ่านพื้นที่การเลือกตั้งนั้น มีความสำคัญน้อยกว่าที่ควรจะเป็นในระบบประชาธิปไตย ซึ่งสะท้อนออกมาเป็นคอนเซ็ปของยุคสมัยดังกล่าวที่ถูกเรียกว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ”

³ คริส เบเกอร์ และ ผาสุก พงศ์ไพจิตร, "ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย.", หน้า 375.

โดย เกษียร เตชะพีระ ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับบริบททางความคิดหลังเหตุการณ์ พฤษภา 2535⁴ โดยมองว่าได้เกิด วิกฤตและปัญหาการเมืองและเศรษฐกิจแห่งยุคของไทยได้แก่ประการแรก วิกฤตรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) พ.ศ. 2534 และการลุกฮือพฤษภา ประชาธรรม พ.ศ. 2535 อันเป็นอาการแสดงออกซึ่งปัญหาความบกพร่องไม่พอเพียงของนักการเมือง จากการเลือกตั้งและระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนหรือที่เรียกว่าปัญหา “นักเลือกตั้ง/ระบอบเลือกตั้งธิปไตย” ชาวบ้านรากหญ้าและประชาสังคมเมืองรู้สึกว่ปัญหาเดือดร้อนเร่งด่วนสำคัญที่สุดของตนแทบไม่เคยถูกหยิบยกขึ้นถกอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรเลย สภาฯกลายเป็นเวทีตีฝีปากประคารมยกมือประท้วงวางท้านักเลงก้าวร้าวถกเถียงหมกมุ่นเรื่องข้อบังคับการประชุมที่แสนน่าเบื่อและไม่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขา ส่วนรัฐบาลก็เสมือนคณะกรรมการจัดการดูแลผลประโยชน์อันทุจริตฉ้อฉลเฉพาะของมุ้งกลุ่มก้อนมากกว่าจะรับใช้รับผิดชอบผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ และประการที่สอง 2) วิกฤตค่าเงินบาทและเศรษฐกิจตกต่ำหรือที่เรียกว่าวิกฤต “ต้มยำกุ้ง” พ.ศ. 2540 อันเป็นอาการบ่งชี้ปัญหาผลกระทบของทุนนิยมโลกาภิวัตน์ต่อประเทศไทยว่าการเปิดเสรีต่อเงินทุนซัพพลายต่ำ, กระแสบริโภคนิยมและการเอนเอียงทุ่มเทผลิตเพื่ออุตสาหกรรมส่งออกสุดตัวนั้นเสี่ยงสูง ผันผวน และอันตรายร้ายแรงถึงขั้นล่มจม ไม่ใช่จะนำพามาซึ่งความร่ำรวยรุ่งเรืองดังที่ฝันหวานง่าย ๆ

ในทางกลับกันการขยายตัวของภาคประชาชนและบทบาทสื่อมวลชนสืบเนื่องจากเหตุการณ์ พฤษภาทมิฬ 2535 ที่เรียกร้องเสรีภาพของสื่อและกระตุ้นการตื่นตัวของภาคประชาชน จึงนำไปสู่การสร้างบรรยายภาคประชาธิปไตยเบ่งบานในช่วงนี้รวมไปถึงบริบทโลกาภิวัตน์ทำให้สมาคมธุรกิจสำคัญในทางการค้า อุตสาหกรรม และธนาคาร ก็ต่างออกมาเรียกร้องความเป็นประชาธิปไตยโดยเร็วเพราะไม่เชื่อมั่นการบริหารเศรษฐกิจภายใต้กองทัพนายพล อีกทั้งทำให้กลุ่มนักธุรกิจต้องการเข้ามาเล่นการเมือง⁵ ความตื่นตัวของภาคประชาสังคมในการต้องการ ”รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเพื่อประชาชน” กับความเฉยเมยของนักการเมืองต่อการปฏิรูป ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวเรียกร้องเช่น การที่ภาคนักวิชาการ สื่อมวลชน องค์กรประชาธิปไตย องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคมต่างๆซึ่งนักธุรกิจก็ให้ความสนับสนุนถือโอกาสนำประเด็นนี้ ผนวกเข้าไปในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งได้รับการตอบรับจากภาคประชาชนเป็นอย่างดี การขึ้นมาของรัฐบาลของบรรหาร ที่ชูนโยบายในการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ในนัยยะหนึ่งเพื่อพอกตนเองที่มีภาพลักษณ์ของนักการเมืองท้องถิ่น ที่มีข้อครหาสูงในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชั่น)ได้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ในกระบวนการการตั้งแต่ง

⁴ เกษียร เตชะพีระ, "โจทย์การเมืองไทย จากพฤษภา 35 ถึงปัจจุบัน [ออนไลน์]," <http://www.prachatai.com/journal/2013/06/47427> [12 กุมภาพันธ์ 2561].

⁵ คริส เบเกอร์ และ ผาสุก พงศ์ไพจิตร, "ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย." , หน้า 373

คัดสรรสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ(สสร.)จนถึงร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุด กลุ่มนักการเมืองที่ต้องให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ตามกระแสสังคมแต่กลับไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการร่างจึงเกิดความไม่พอใจกดดันเพื่อจะคว่ำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ลงเสีย รวมไปถึงระบบราชการที่จะสูญเสียอำนาจลงไป เป็นต้น แต่ด้วยกระแสสังคม ภาคส่วนและองค์กร ต่างๆรวมไปจนถึงประชาชนต่างกดดัน ตรวจสอบและให้ความคาดหวังกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาก มีขบวนการเคลื่อนไหวและการรณรงค์ต่างๆมากมายทำให้ในวันการลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญอันมีการถ่ายทอดสดสู่สายตาประชาชน ส.ส.จำนวนมากที่เคยต่อต้านกลับยกมือยอมรับร่างรัฐธรรมนูญตามกระแสกดดันของสังคมซึ่งต้องมองสถานการณ์วิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งปี พ.ศ.2540ที่บีบคั้นต่อคะแนนนิยมและเสถียรภาพของรัฐบาล⁶ โดยสรุปแล้วการร่างรัฐธรรมนูญ อันก่อผลพวงคือการปฏิรูประบบการเลือกตั้งใหม่ เกิดจากกระแสการตื่นตัวในการพัฒนาประชาธิปไตย โลกาภิวัตน์ เสรีภาพของสื่อ ภาพลักษณ์แง่ลบของนักการเมือง รวมไปถึงวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ล้วนเป็นตัวผลักดันที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปการเมือง 2540 นั่นเอง

3.1.2 โจทย์ในการปฏิรูปการเมืองผ่านร่างรัฐธรรมนูญ 2540

การปฏิรูปการเมืองที่สะท้อนผ่านออกมายังรัฐธรรมนูญ 2540 จึงต้องการตอบโจทย์ปฏิรูปอันเป็นสืบเนื่องจากวิกฤติทางการเมืองและเศรษฐกิจหลังพฤษภาคม 2535 กล่าวคือ วิกฤติทางการเมืองได้ถูกวิเคราะห์ว่าเกิดจาก “ปัญหานักเลือกตั้ง/ระบอบเลือกตั้งธิปไตย” อันมีคำตอบ ณ บริบทนั้นคือ “การเมืองภาคประชาชนหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม/ทางตรง เพื่อแก้ไขบำบัดจุดอ่อนข้อบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน” ส่วนวิกฤติเศรษฐกิจถูกมองว่ามา “จากทุนนิยมโลกาภิวัตน์” คำตอบของสังคมไทยจึงเป็นการใช้แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง/ชุมชน เพื่อบรรเทาป้องกันความผันผวน, เสี่ยงสูง, สิ้นเปลือง, สุดโต่งเกินเลยของทุนนิยมโลกาภิวัตน์⁷ แต่ในที่นี้เราจะมองเฉพาะการแก้ปัญหาในทางการเมือง กล่าวคือหน้าตาของโจทย์และความคาดหวังในการปฏิรูปการเมืองครั้งนี้จึงมีเป้าหมายหลักสองประการคือ “การสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันการเมือง” โดยเฉพาะพรรคการเมือง และ “การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน” ซึ่งทั้งหมดนี้รวมไปถึงการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันและสร้างองค์กรอิสระในการควบคุมผู้มีอำนาจทางการเมือง⁸ จึงสะท้อนเป็นโจทย์ของ สสร. ที่รับร่างมาจาก นพ.ประเวศ วะสี อันมีใจความว่า “ปิดทุจริต เปิดประสิทธิภาพและ

⁶ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "กำเนิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540".

⁷ เกษียร เตชะพีระ, "โจทย์การเมืองไทย จากพฤษภาคม 35 ถึงปัจจุบัน [ออนไลน์]".

⁸ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, ""การเมืองหลังการเลือกตั้ง 2548 : เฝ้าจัดการประชานิยมหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม" ใน รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 26 ฉบับที่ 2,"หน้า 4-5.

สร้างเสริมภาวะผู้นำ” โจทย์อันเป็นความคาดหวังต่อสังคมไทยที่ควรจะเป็นในสายตาทั้งหลายนี้ผ่านการปฏิรูป 3 ด้าน คือปฏิรูปเสรีนิยม- ในการถ่วงดุล ควบคุม ตรวจสอบอำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน เช่นการตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นต้น ปฏิรูปประชาธิปไตย- อันเน้นหนักไปยังการกระจายอำนาจรัฐผ่านการกระจายอำนาจเหนือทรัพยากรและนโยบายสาธารณะ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดมากขึ้น เช่น เลือกตั้ง ส.ว. การลงประชามติพิจารณา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ปฏิรูปอำนาจนิยม- รวมศูนย์อำนาจที่ฝ่ายบริหาร สร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้แก่นายกฯและรัฐบาล จากแต่เดิมที่อ่อนแอจนไม่สามารถผลักดันวาระใดๆได้เสียเท่าไรให้มีความสำคัญกับการพัฒนาพรรคการเมือง เพื่อให้ได้รัฐบาลประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ ไม่ต้องพึ่งอำนาจราชการ กองทัพ โจทย์การเมืองเหล่านี้ สะท้อนออกมาใน นัยคำปรารภของรัฐธรรมนูญ 2540 อันเป็นนัยของการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพมากขึ้น แยกกลไกให้เป็นอิสระออกจากกัน¹⁰

โจทย์และความคาดหวังดังกล่าวนี้จึงถูกทำให้เป็นรูปธรรมและสร้างกระบวนการปฏิบัติ ผ่าน “การออกแบบระบบการเลือกตั้ง” โดย สสร. กลไกและระบบที่เพิ่มขึ้นมานั้นมาพร้อมความคาดหวังในการปฏิรูปการเมืองเพื่อสร้างสังคมไทยที่ตอบโจทย์และความคาดหวังของพวกเขาดังต่อไปนี้¹¹ ประการแรก “การเลือกตั้งเป็นหน้าที่” รวมไปถึงการใช้สิทธิล่วงหน้าและนอกภูมิลาเนา เพื่อต้องการให้ฐานขยายฐานผู้มาลงคะแนน ลดอิทธิพลของเงินในการเลือกตั้ง ประการที่สอง “กำหนดการเลือกตั้งให้เร็วขึ้น” หลังจากการยุบสภาหรือครบวาระ เพื่อป้องกันไม่ให้ ฝ่ายบริหารแต่งตั้งโยกย้าย หรือออกมาตรการเพื่อความได้เปรียบในการเลือกตั้งเพราะใช้ได้แค่หมวกในฐานะอำนาจสั่งการในงานประจำ อีกทั้งทำให้ระยะเวลาข้อเสียงสั้นลง ประการที่สาม “การเลือกตั้งระบบผสม” (แบ่งเขตเบอร์เดียว+ สัดส่วนบัญชีรายชื่อ) โดยมีจุดประสงค์เพื่อสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในการใช้สิทธิเลือกตั้ง (one man one vote) ซึ่งระบบนี้นั้น สสร. มีความคาดหวังคือ 1.) จะได้คนมีความรู้ความสามารถไม่ต้องทุ่มเงินข้อเสียงเพราะ ประชาชนจะมีส่วนร่วมมากในการเลือกตั้ง เพราะ ส.ส. จะมาจากพื้นที่อันผูกพันกับประชาชนและมาจากความต้องการโดยรวมของทั้งประเทศซึ่งจะสร้างความชอบธรรมและรับผิดชอบต่อบ้านเมืองของ ส.ส. ที่มาจากทั้งประเทศจะได้ไม่ต้องห่วงพื้นที่ 2.) เกิดการถ่วงดุลและแข่งขันกันระหว่างผู้แทนแต่ละประเภท 3.) การกำหนดรายชื่อ อันจะทำให้พรรคมีความสำคัญในการ

⁹ เกษียร เตชะพีระ, "บุชกับทักษิณ.", หน้า 198-200.

¹⁰ ชาวนะ ไตรมาศ, "การเมืองในรัฐธรรมนูญ," (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2551). หน้า 93.

¹¹ คณิน บุณสุวรรณ, "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน," (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2540). หน้า 49-63, 15-23.

เลือกตั้ง และประชาชนจะทราบถึงบุคคลที่เข้าต้องเลือกในความคาดหวังที่จะให้กลุ่มคนเหล่านี้บริหารประเทศเป็นนายกฯ หรือ รัฐมนตรี นอกจากนั้นประเด็นการเข้ามาสู่การเมืองของนายทุน ระบบนี้จะทำให้นายทุนเปิดหน้าออกมาผ่านระบบบัญชีรายชื่อที่ต้องเป็นสมาชิกพรรค นายทุนจะแหงก๊กไม่ได้ต่อไปและขึ้นอยู่กับวิจารณ์ของประชาชนเองที่จะ “ยี้” ต่อนักการเมืองคนนั้นหรือไม่เพราะจะทำให้คะแนนพรรคตกต่ำ และระบบนี้นั้นจะเป็นการลดการซื้อเสียงและอิทธิพลของเงินให้ลดลงไป ประการที่สี่ “การป้องกันการซื้อเสียง” ผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งอันเป็นองค์กรอิสระในการกำกับดูแลการเลือกตั้ง รวมถึงการนับคะแนนรวม ณ ที่ใดที่หนึ่งเพื่อป้องกันการตรวจสอบของผู้ซื้อเสียงและอิสระของประชาชนในการเลือกตั้ง รวมไปถึงมาตรการให้ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งมีชื่อในทะเบียนบ้านภายใน 90 วันก่อนการเลือกตั้งเพื่อป้องกันบัตรผี เป็นต้น ประการสุดท้ายคือ “ทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง” ผ่านการผ่อนคลายการจัดตั้งพรรคการเมือง กำหนดให้พรรคต้องมีการบริหารแบบเป็นประชาธิปไตย รัฐให้เงินอุดหนุน ควบคุมการบริจาคจากเอกชนให้โปร่งใส ทำบัญชีรายรับรายจ่ายให้สาธารณะชนทราบ เพื่อลดการแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์หรือแม้กระทั่งการห้ามผู้สมัคร ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคเดิวน้อยกว่า 90 วัน นับถึงวันลงสมัครเพื่อไม่ให้ย้ายพรรคได้โดยง่าย เป็นต้น

โดยหากมองไปยังผู้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งในอีกนัยยะหนึ่งคือผู้ที่กำหนดระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งนั้น กลไกในการเปิดโอกาส หรือดึงคนเข้ามาในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญของไทยในปี 2540 มีอยู่สองขั้นตอนคือ 1.สรรหาผู้เชี่ยวชาญมา 23 คนโดยเสนอรายชื่อจากสถาบันการศึกษา และ 2.การเลือกตั้งโดยอ้อมจากประชาชนและผ่านการคัดเลือกจากรัฐสภา จนได้ตัวแทนจากจังหวัดต่างๆ 76 คน รวมสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีทั้งสิ้น 99 คน โดยการร่างครั้งนี้ต้องมีการคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญและนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง โครงสร้างสถาบันการเมืองที่ยังต้องดำรงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข¹² น่าสนใจจึงอยู่ที่บทบาทของกลุ่มที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งทั้ง 23 ซึ่งล้วนแต่เป็น “ผู้เชี่ยวชาญ” ทางความรู้ในศาสตร์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ นิเทศศาสตร์ ฯลฯ โดยเฉพาะทางสายกฎหมายมหาชนและรัฐศาสตร์ ดังเช่น ศ.กระมล ทองธรรมชาติ, ศ.ลิขิต ธีรเวคิน, ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล, ศ.คณิต ณ นคร, ศ.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รศ.สมคิด เลิศไพฑูรย์, แก้วสรร อติโพธิ เป็นต้น รวมไปถึงเทคโนโลยีคนสำคัญของไทยนั่นก็คือ อานันท์ ปุณยารชุน ซึ่งบุคคลเหล่านี้อันมาจากการสรรหามีอิทธิพลและตำแหน่งอยู่มากในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (กมธ.) และในขณะเดียวกันแน่นอนว่า สสร.ที่ผ่านการเลือกตั้งนั้นย่อมเป็นไปตามกลไกของระบอบประชาธิปไตยใน

¹² คณิน บุณยสุวรรณ, "ประวัติรัฐธรรมนูญไทย," (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ภูมิปัญญา, 2542). หน้า 55-56.

ระดับหนึ่ง แต่ท้ายที่สุดต้องผ่านการคัดเลือกจากรัฐสภาที่ถึงแม้ส.ส.จะมีที่มาจากการแต่งตั้ง แต่ ส.ว.ก็ ยังเป็นการแต่งตั้งอันเป็นตัวแทนรากเหง้าของยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ

ตั้งนั้นแล้ว สสร.หรือ กมธ. ก็ตัวยังอยู่ภายใต้ขอบเขตการควบคุมของทั้งรัฐสภาซึ่งมีนายอุทัย พิมพ์ใจชน นั่งเป็นประธานสสร.โดยในกระบวนการรับร่างรัฐธรรมนูญ นักการเมืองได้มีคัดค้าน ประชามติแต่ต่อรองให้รัฐสภามีอำนาจในการรับร่างแทน รวมการรอมชอมระหว่างอนุรักษ์นิยมและ เสรีนิยม ในกลุ่ม สสร.และ กมธ. ที่มาจากทั้งการแต่งตั้งและเลือกตั้ง จนได้มีบุคคลสำคัญที่เป็นกลไก ของรัฐไทยคือ อานันท์ ปันยารชุน นั่งเป็นประธาน กมธ.¹³ การปฏิรูปในครั้งนี้จึงมิได้ไกลจากสายตา หรืออยู่เหนือความควบคุมหมดเสียทีเดียวของกลุ่มอำนาจเดิม ชนชั้นนำ ราชการ นักการเมืองในรัฐ ไทย แต่ตัวแทนของภาคประชาชน นักวิชาการที่นิยมแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตย ได้เข้ามาแบ่ง สัดส่วนอำนาจไปอย่างมากในการตัดสินใจร่างรัฐธรรมนูญที่สร้างผลผลิตคือระบบการเลือกตั้งและ โครงสร้างสถาบันการเมืองชุดใหม่ ซึ่งไม่ปรากฏหรือมีส่วนร่วมน้อยมากในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบหรือ เผด็จการทหาร แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ดีในท้ายที่สุดการออกแบบครั้งนี้ก็มีขอบเขตที่สามารถไปล้มล้าง คัดจ้างหรือแก้ไขสาระสำคัญกับมรดกตั้งเดิมคือ “ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขได้” นั้นเอง

หากมองผ่านกรอบของอลัน เรนวิก เมื่อเป็นเช่นนี้การปฏิรูประบบการเลือกตั้งในครั้งนี้ “นักการเมืองมิได้มีอำนาจควบคุมเสียหาย แต่มีบ้างบางส่วนร่วมกันกับทั้งมวลชนและกลุ่มชนชั้นนำ/ อำนาจนอกระบบดั้งเดิมที่ฝังรากลึกในสังคมไทย” ซึ่งมีการดึงผู้เชี่ยวชาญเข้ามาในการออกแบบ ผล ของการปฏิรูประบบการเลือกตั้งที่ได้จึงเป็นกติกานอกเหนือจากแบบอลัน เรนวิก (ซึ่งเขาใช้ประเทศ กลุ่มประชาธิปไตยมั่นคงเป็นหลักในการจำแนกประเภท ในของไทยเราถือว่าเป็นประเทศ ประชาธิปไตยเกิดใหม่) อันเป็นปฏิสัมพันธ์ถึงสามฝ่ายคือ “นักการเมือง-มวลชน-ปัจจัยภายนอก” (politician – mass – external factor interaction) ซึ่งอาจจะไม่สมประโยชน์ตั้งใจกันทุกฝ่าย แต่ ต้องมีการยอมรับและเห็นพ้องต้องกันในระดับหนึ่ง ซึ่งในบริบทและยุคสมัยนี้นั้น ถึงที่สุดแล้วมวลชน จะเป็นฝ่ายที่ได้อำนาจและประโยชน์มากที่สุดจากระบบเลือกตั้งชนิดนี้

3.1.3 สาระสำคัญของระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้มีสมาชิกส.ส.จำนวนไม่เกิน 500 คน และ โดยจะใช้ระบบการเลือกตั้งแบบผสม (Mixed-Member System :MMS) อันเป็นการผสมระหว่าง การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตในระบบเขตเดียวเบอร์เดียว (Single Member District) มีส.ส.จำนวน 400

¹³ รุ่งสรรค์ ณะพรพันธุ์, "กำเนิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540". หน้า 13-55.

คนกับการเลือกตั้งแบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อ(Proportional Representation – Party List) ที่จะมี ส.ส.จำนวน 100 คน โดยจะมีที่นั่งในสภาได้ก็ต่อเมื่อคะแนนบัญชีรายชื่อต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5¹⁴ ซึ่งทั้งสองระบบการนับคะแนนจะถูกนับโดยแยกกันโดยเด็ดขาด ไม่ได้มีอิทธิพลต่อกันและกัน

การออกแบบระบบการเลือกตั้งดังกล่าวแสดงให้เห็นเจตนาของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารและนิติบัญญัติขึ้นมาใหม่โดยให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจนำ¹⁵ โดยมี โจทย์นำในการแก้ไขปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาล เนื่องด้วยระบบผสมระหว่างเขตเดียวเบอร์เดียว และระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อนั้น เป็นระบบที่มุ่งลดการแข่งขันภายในพรรคการเมือง โดยให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองในฐานะของสถาบันการเมืองมากยิ่งขึ้น จากแต่เดิมที่พรรคการเมืองเดียวกันจำเป็นต้องแข่งขันกันภายในเขตเดียวกัน ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540 ได้ขจัดปัญหานี้โดยการให้หนึ่งเขตมีได้แค่คนเดียว กล่าวคือลักษณะการแข่งขันเปลี่ยนจากการยึดโยงกับยุทธศาสตร์ตัวบุคคล กลายเป็นการแข่งขันในสเกลระดับพรรคการเมือง การบริหารจัดการและจัดสรร นักการเมืองผ่านระบบพรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นผ่านการวางระบบการเลือกตั้งดังกล่าว กล่าวโดยสรุปคือระบบการเลือกตั้งนี้เป็นระบบที่ต้องการให้เกิดการพัฒนาความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมืองให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถตอบสนองหน้าที่ในการเป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนและระบบการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองไม่สามารถทำได้ในก่อนหน้านี้ รวมถึงการวางเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 5 นั้น ก็เป็นมาตรการเพื่อสกัดกั้นพรรคการเมืองขนาดเล็ก ที่อาจก่อความไม่มีเสถียรภาพแก่รัฐบาลและการเมืองในระยะบอกรัฐสภาอย่างที่เป็นก่อนหน้านั้นเอง

3.1.4 สาเหตุสำคัญของการจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540

ประเด็นสำคัญตามมาก็คือการกำหนดการไปใช้สิทธิเลือกตั้งให้เป็น “หน้าที่” ในฐานะพลเมืองชาวไทย เนื่องมาจากมุมมองที่ว่าคนที่ผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยเป็นการเปิดช่องให้เกิดการทุจริต ขยายเสียงง่ายยิ่งขึ้น จากแต่เดิมที่การไปเลือกตั้งนั้นถือว่าเป็น “สิทธิ์” เมื่อมีการบัญญัติให้เป็นหน้าที่ การไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจึงนำมาสู่การเสียสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด อาทิ สิทธิในการลงสมัครเลือกตั้ง เป็นต้น¹⁶

¹⁴ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล หัวหน้าคณะผู้วิจัย, "รายงานการวิจัย การศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมายการเลือกตั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ." หน้า 23-25.

¹⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, "แนวทางปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร," (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ สถาบันพระปกเกล้า, 2558). หน้า 102 .

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

การนับคะแนนเองก็มีการเปลี่ยนแปลงเช่นกัน โดยรัฐธรรมนูญ 2540 ได้วางแนวคิดใหม่เกี่ยวกับการนับคะแนน โดยกำหนดให้การนับคะแนนในแต่ละเขตเลือกตั้ง ต้องไปดำเนินการรวมกันทุกหน่วยเลือกตั้ง ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งเพียงแห่งเดียว สาเหตุของแนวคิดการนับคะแนนดังกล่าวมาจากเหตุผลหลักการว่าด้วยความลับของการเลือกตั้ง ไม่ให้สามารถรับรู้ได้ว่าใครเลือกใครในพื้นที่นั้นๆ ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อผู้มาใช้สิทธิ โดยเป็นวิธีหนึ่งในการป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียงและผู้มีอิทธิพลในพื้นที่¹⁷

ในส่วนของบัตรการเลือกตั้ง เป็นครั้งแรกของไทยที่การเลือกตั้ง ส.ส. ใช้รูปแบบบัตรเลือกตั้ง 2 ใบ คือ 1) บัตรเลือกตั้งผู้สมัคร ส.ส. ในระบบเขตเดียวเบอร์เดียว ที่จะระบุเพียงเลขของผู้สมัครเพียงเท่านั้น ซึ่งผู้ลงคะแนนจำเป็นต้องจำเลขของผู้สมัครที่ต้องการลงคะแนนให้ในการลงคะแนน 2) บัตรเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ โดยเป็นบัตรที่ระบุเลขและพรรคการเมือง ซึ่งผู้ลงคะแนนจะลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองที่ชื่นชอบ การเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้จึงเป็นการจัดการที่มุ่งประสงค์ให้การลงคะแนนเสียงนั้น “แยกพรรคกับตัวบุคคล” ออกจากกันอย่างชัดเจน โดยให้ประชาชนยังสามารถเลือกคนที่ชอบ และสามารถเลือกพรรคที่ใช้ โดยอาจมีความชื่นชอบที่แยกส่วนกันได้ อันเป็นการออกแบบการจัดการที่จะส่งผลให้พรรคการเมืองกลายเป็นตัวแปรสำคัญในการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น

สังเกตได้ว่าการจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540 ถูกออกแบบโดยวางอยู่บนฐานคิดเรื่องการ “ป้องกันการทุจริต ซื้อสิทธิขายเสียง” เป็นหัวใจหลักในการออกมาตรการสำคัญต่างๆ ทั้งในแง่การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นสิทธิ การนับคะแนนเลือกตั้ง และที่สำคัญคือการจัดตั้งองค์กรกลางการเลือกตั้ง ล้วนแต่วางอยู่บนฐานคิดเกี่ยวกับการป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียงทั้งสิ้น แต่ถึงอย่างไรก็ตามการออกแบบการจัดการเลือกตั้งเช่นนี้ โดยเฉพาะการเมืองกลางจัดการเลือกตั้งอย่าง กกต. นั้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงการมีบทบาทสำคัญของพื้นที่การเลือกตั้งในบริบทการเมืองไทย นับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ว่าการเลือกตั้งได้กลายเป็นตัวตัดสินอนาคตและรูปแบบความสัมพันธ์ทางการเมืองไทย การมุ่งที่ทำให้วิธีการแสดงออกทางประชาธิปไตยต่อระบบการเมืองอย่างการเลือกตั้งนั้นให้ “บริสุทธิ์” จึงถือเป็นข้อบ่งชี้ถึงความสำคัญดังกล่าวข้างต้นได้เป็นอย่างดี

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

3.2 บริบทการเมืองไทยในระหว่างรัฐธรรมนูญ 2550

3.2.1 ความเป็นมาในการปฏิรูปการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญ 2550

“รัฐบาลก็เหมือนกันจ๊อกก็ คือเข้ามาดูแลทหาร แต่ไม่ใช่เจ้าของทหาร เจ้าของทหารคือชาติ และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” กล่าวของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี¹⁸ สะท้อนนัยยะให้เห็นว่าไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลที่ยิ่งใหญ่ มีฝ่ายการเมืองอันเข้มแข็ง เพียงแค่นั้น แต่ด้วยการรอบของ “ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือ รัฐเสรีประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่เหนือการเมือง” พลังของฝ่ายนักการเมืองก็ต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดที่ห้ามล้ำเกินหรือทำทลายอยู่ดี ผลจากรัฐธรรมนูญและระบบการเลือกตั้งปี 2540 ความเข้มแข็งและอำนาจนิยมของรัฐบาลทักษิณอันนำไปสู่การได้รับเลือกตั้งอย่างถล่มทลาย มีจำนวน ส.ส.ถึง 377 คนจาก 500 คน นัยยะหนึ่งมันคือความชอบธรรมทางการเมืองจากแรงสนับสนุนของประชาชนมหาศาล กอปรกับ ส.ว. ที่เป็น ”สภาผู้เมื่อย” กับ ส.ส. การแทรกแซงองค์กรอิสระ คมสือ ระบบราชการ และภาคประชาสังคม รัฐบาลและรัฐสภาจึงมีเสถียรภาพมาก แต่ในสถานการณ์กับประมุขสามเหลี่ยมส่วนบนของสังคมไทย กลับมีทิศทางตรงกันข้าม ในสมัยที่ 2 ของรัฐบาลทักษิณ กลุ่มนิยมเจ้าอย่างสุดซึ้งมองว่าความนิยมทักษิณที่พุ่งสูงเด่น การที่บอกว่าตนเองมาจาก 19 ล้านเสียงของคนไทยทั้งชาติซึ่งจะกล่าวอ้างไม่ได้เลย หากเขาไม่ผ่านระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนบัญชีรายชื่อที่อิงกับคะแนนทั่วประเทศ ฝ่ายองคมนตรีเริ่มโจมตีทักษิณ เรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน(จากแต่เดิมที่สนับสนุน) ไฟที่เขาเคยก่อไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการและโดยเฉพาะกองทัพที่ได้สุ่มความไม่พอใจเอาไว้มาก ตั้งแต่ยุคปลายสมัยที่ 1 จนถึงสมัยที่ 2 รัฐบาลทักษิณถูกโจมตีอย่างหนักหน่วงโดยเฉพาะปัญหา การทุจริตคอร์รัปชัน สามจังหวัดชายแดนใต้ ประชาชนนิยมและที่สำคัญคือการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพและล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งเริ่มมีขบวนการจัดตั้งที่เรียกตัวเองว่า “กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.)” เกิดขึ้น มีนักวิชาการหลายคนมองว่า มวลชนของ พธม. ส่วนมากมักเป็นกลุ่มชนชั้นกลางผู้กลัวจะเสียอำนาจทางการเมือง รวมถึงเป็นผู้จ่ายต้นทุน(ภาษี)ในนโยบายประชานิยม ที่ท้ายที่สุดถูกคอร์รัปชันโดยรัฐบาลทักษิณ บทบาทชนชั้นนำทางการเมือง พธม. กองทัพ ประสานกันเพื่อโค่นล้มรัฐบาลทักษิณ กระแสกดดันเป็นเหตุให้ ทักษิณต้องยุบสภาเลือกตั้งใหม่ในปี 2549 โดยพรรคฝ่ายค้านรวมตัวกันไม่ลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่ท้ายที่สุดถูกศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ (นัยยะนี้จึงแสดงให้เห็นถึงการทำลายความชอบธรรมของการเลือกตั้งและระบบการเลือกตั้งเดิม ว่า

¹⁸คริส เบเคอร์ และ ผาสุก พงศ์ไพจิตร, "ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย." หน้า 394.

นำไปสู่เผด็จการรัฐสภาเต็มรูปแบบและเป็นการล่อลือออกจากถ้ำเพื่อลดความชอบธรรมทางการเมืองของทักษิณที่มาพร้อมกับการเลือกตั้งลงไป) เหตุการณ์ต่างๆจึงนำไปสู่การรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 อันเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2540 จากยุคปฏิรูปการเมืองครั้งใหญ่ลงไป ปราบปรามการครั้งนี้สะท้อนให้เห็นถึง “ความทะเยอทะยานทางการเมืองและธุรกิจ ทำให้ฝ่ายต่างๆที่เคยแยกกันจับมือประสานสามัคคีกันต่อต้านเขาและรัฐบาลของเขา ฝ่ายอนุรักษ์นิยม (ฝ่ายนิยมเจ้า ทหาร ราชการ) กลัวว่าทักษิณจะทำให้เมืองไทยเปลี่ยนแปลงเร็วเกินไปจากขอบเขตของพวกเขาท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ นักปฏิรูป นักวิชาการ ชนชั้นกลางต่างก็วิตกกับภาวะอำนาจนิยมของทักษิณ ที่มีทั้งเงินและความนิยมจากคนรากหญ้าผ่านประชานิยม การต่อต้านทักษิณจึงเป็นกลายสภาพเป็นการหยั่งรากความคิดในการต่อต้านระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน¹⁹ ซึ่งย่อมกระทบไปยังภาพลักษณ์และความเชื่อถือต่อการเลือกตั้งที่มาจากความชอบธรรมของผู้มีอำนาจในปริณทลทางการเมือง

3.2.2 โจทย์ในการปฏิรูปการเมืองผ่านร่างรัฐธรรมนูญ 2550

“เราต้องขอบคุณ คุณทักษิณที่ทำตัวอย่างที่เลวไว้มากและเที่ยวแสดงให้เห็น เราไม่ได้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อทำลายท่าน แต่เราเขียนเพื่อไม่ให้คนอื่นทำตัวอย่างท่านและสมัครพรรคพวก” คำกล่าวจาก นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 2550²⁰ สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนต่อโจทย์และความคาดหวังทางการเมือง ณ บริบทนั้นว่าต้องการ ขจัดหรือลดอำนาจคนอย่างทักษิณ (รัฐบาลที่มีเสถียรภาพและความเข้มแข็งสูง) ออกไปจากวงจรทางการเมืองโดยกระทำการร่างรัฐธรรมนูญ 2550 อันสะท้อนบน นัยของคำปรารภในรัฐธรรมนูญ 2550 อันเป็นนัยของการสร้างดุลยภาพและประสิทธิภาพของระบบรัฐสภา ความอิสระและสุจริตเที่ยงธรรมขององค์กรอิสระและกระบวนการยุติธรรมซึ่งเป็นงานต่อเนื่องจากรัฐธรรมนูญชั่วคราวปี 2549 อันมีนัยยะแก้ปัญหาคความแตกความสามัคคี การทุจริต การแทรกแซงองค์กรอิสระ การหมิ่นพระบรมเดชานุภาพและฟื้นฟูการเมือง-การปกครองที่มีคุณธรรมจริยธรรมมากขึ้น²¹ การใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือนี้ ใช้วิธีเฉกเช่นเดียวกับการปฏิรูปการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญในปี 2540 ที่ต้องการขจัดกองทัพออกจากการเมือง แต่ในครั้งนี้ โจทย์กลับตรงกันข้ามและมีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ เป้าหมายครั้งนี้เป็นการ “ป้องกันคนอย่างทักษิณ” และ “ขจัดเผด็จการทุนนิยมออกจากการเมือง” โดยสามารถบรรลุโจทย์และความคาดหวังนี้ได้ผ่าน “การเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจระหว่าง

¹⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 385-394.

²⁰ เกษียร เตชะพีระ, "รัฐประหาร 19 กันยายนกับการเมืองไทย ใน รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 29 ฉบับที่ 3." หน้า 68.

²¹เขาวนระ ไตรมาศ, "การเมืองในรัฐธรรมนูญ." หน้า 93.

สถาบันการเมือง” ซึ่งจัดสรรใหม่ใน 4 ด้านผ่านรัฐธรรมนูญ2550²²คือ ประการแรก ลดทอนอำนาจและอิสระของฝ่ายบริหารเมื่อเทียบกับนิติบัญญัติและตุลาการลงประการที่สองลดทอนอำนาจและอิสระของนักการเมืองจากการเลือกตั้ง เมื่อเทียบกับ สถาบัน องค์กรอิสระและข้าราชการประจำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งลง ประการที่สาม ลดอำนาจและอิสระของแกนนำพรรคระดับชาติเมื่อเทียบกับมุ้งการเมืองท้องถิ่นลง และประการสุดท้าย คือการลดช่องทางความเป็นไปได้ที่ พรรคใหญ่ ทุนใหญ่ จะเข้ามาผูกขาดอำนาจทางการเมืองและครอบงำควมรวม พรรค-ทุน ขนาดกลางและเล็กลง

เมื่อเป็นเช่นนี้เพื่อตอบเจตจำนงและความคาดหวังทางการเมือง ของผู้กุมอำนาจ ณ ขณะนั้นผ่านประเด็นที่ต้องจัดสรรใหม่ 4 ด้านตามที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยประเด็นทั้ง 4 ด้านนี้ได้ถูกนักนิติศาสตร์ นักรัฐศาสตร์ นักวิศวกรรมทางการเมืองผู้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้เป็นรูปธรรมผ่านการ “ออกแบบระบบการเลือกตั้ง” เปลี่ยนระบบเลือกตั้งใหม่เป็นแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์(MMD)และแบบ ส่วนในแบบสัดส่วนบัญชีรายชื่อกลุ่มจังหวัด ดังที่กล่าวไว้ในตอนก่อนหน้ารวมไปถึงการทำให้ ส.ส.ควรมีตำแหน่งรัฐมนตรี และเปิดช่องให้ ส.ส.ที่ถูกขับออกจากพรรคการเมืองหรือยุบพรรคเข้าสังกัดพรรคใหม่ได้ในเงื่อนไขที่แน่นอน ในเชิงข้ออ้างทางการเมืองนั้นการเปลี่ยนเป็นระบบแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ถูกอ้างว่าเพื่อให้คนดีมีความสามารถเข้ามา ส่วนในแบบสัดส่วนบัญชีรายชื่อกลุ่มจังหวัด เพื่อลดการกระจุกตัวจากส่วนกลาง ยกเลิกร้อยละ 5 เพื่อความหลากหลายของพรรคการเมือง²³ ซึ่งหากมองผ่านนโยบายทางการเมืองจะพบว่า ระบบการเลือกตั้งและกติกาเหล่านี้ จะทำให้ได้ ส.ส. หลายพรรค บันทอนการนำระดับชาติของพรรคลง แต่เพิ่มอำนาจต่อรองของนักเลือกตั้งท้องถิ่น/มุ้งทางการเมืองต่างๆ ทำให้รัฐบาลที่ขึ้นมาจะเกิดจากการผสมหลายพรรคการเมือง ซึ่งอ่อนแอ ไร้เสถียรภาพ ไม่สามารถริเริ่มนโยบายใหม่ๆหรือเปลี่ยนแปลงสังคมได้ง่าย เพราะอาจถูกถอดถอนการสนับสนุนจากมุ้งหรือพรรคร่วมรัฐบาลได้ทุกเมื่อ นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงการได้มาให้มีแต่งตั้งและเลือกตั้ง รวมถึงเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นระบบเขตเดียวเบอร์เดียว และยังคงสถานะอำนาจเท่ากันทั้งเลือกตั้ง-แต่งตั้งในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ นโยบายทางการเมืองจึงเป็นการเพิ่มอำนาจแก่ ข้าราชการองค์กรตุลาการ องค์กรอิสระ และ “คนดี” ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งในการตรวจสอบถ่วงดุลนักการเมือง ผ่านการสรรหา สมาชิกวุฒิสภาและองค์กรอิสระ นอกเหนือจากประเด็นระบบการเลือกตั้งและกติกาแล้ว ยังมีการเพิ่มอำนาจให้องค์กรตุลาการและองค์กรอิสระสามารถเสนอร่าง พรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญได้ คำประกันการทำงาน กลไกต่างๆของข้าราชการประจำว่าจะไม่โดนแทรกแซง แต่งตั้งโยกย้ายโดยฝ่ายการเมือง เว้นแต่ทำตามนโยบายหรือกฎหมาย

²²เกษียร เตชะพีระ, "รัฐประหาร 19 กันยากับการเมืองไทย ใน รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 29 ฉบับที่ 3." หน้า 70-71.

²³เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล หัวหน้าคณะผู้วิจัย, "รายงานการวิจัย การศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมายการเลือกตั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ." หน้า 6- 59.

กำหนด และที่สำคัญคือการรับประกันและยอมรับความชอบธรรมในการแทรกแซงการเมืองโดยทหาร ผ่านวิธีการรัฐประหาร ในการชี้ขาดประเด็นทางการเมืองไทยและนิรโทษกรรมผู้ก่อการรัฐประหาร ภายในรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 309²⁴

ภายหลังการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน 2549 ในการร่างรัฐธรรมนูญ 2550 อันส่งผลไปยังการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งใหม่นั้น “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” (คปค.) คณะผู้ก่อการรัฐประหาร ได้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ขึ้นมาใหม่ผ่านรับการสรรหามาจากสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ พ.ศ.2549 จำนวน 1,982 คน ลงมติคัดเลือกกันเองเหลือ 200 คน แล้ว คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) คัดเหลือ 100 คน และ สสร.50 นี้ คัดเลือกกันเองให้เหลือ 25 คน รวมกับผู้ที่ คมช.ส่งมาอีก 10 คน รวมเป็น 35 คน ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญฯ (กมธ.)²⁵ ซึ่ง สสร. ชุดนี้มี สัดส่วนมาจากบุคคลในภาครัฐ 28 คนภาคเอกชน 27 คนภาคสังคม 23 คนภาควิชาการ 22 คน ตัวอย่างบุคคลเช่น หน้าเก่าสมัยรัฐธรรมนูญ 2540 อย่าง สมคิด เลิศไพฑูรย์ เป็นต้น หรือพวกเทคโนโลยี นักวิชาการ เอ็นจีโอ ปัญญาชน หรืออดีตองค์กรอิสระที่ไม่พอใจหรือขัดแย้งกับรัฐบาลทักษิณ เช่น เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, กล้าณรงค์ จันทิก, จริฎกัถิธนากุล, สดศรี สัตยธรรม, วุฒิสาร ตันไชย, จรัส สุวรรณมาลา, นรนิติ เศรษฐบุตร เป็นต้น คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (กมธ.) เองก็ดี มี นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นสิริ ผู้มีทัศนคติต่อต้านรัฐบาลทักษิณอย่างเห็นได้ชัด เป็นประธาน กมธ. ซึ่งมีนักวิชาการ เอ็นจีโอ นักเคลื่อนไหว ที่มีจุดอยู่ตรงกันข้ามกับรัฐบาลทักษิณ เป็น กมธ. จำนวนมากเช่นกัน

การสรรหา สสร. และ กมธ. ในครั้งนี้ จึงมิได้ผ่านกรมีส่วนร่วมประชาชนใดๆเลยในการแต่งตั้ง แต่กลับอยู่ภายใต้การควบคุมของ คปค. และคนที่ คปค. แต่งตั้งขึ้นมาทำหน้าที่ ซึ่งล้วนเป็นนักวิชาการ ข้าราชการ เทคโนโลยี เอ็นจีโอ ฯลฯ ที่มีจุดยืนต่อต้านรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร เกือบทั้งสิ้น แต่ถึงกระนั้น ส่วนผสมก็ของ สสร. และ กมธ. ชุดนี้ก็ดึงเอาคนจากภาคประชาชนสังคมต่างๆเข้ามาด้วย ทำให้ไม่เอนเอียงไปทาง กองทัพ หรือระบบราชการมากเกินไปอย่างที่เคยเป็นมา เพราะในแง่หนึ่งการรัฐประหารครั้งนี้ได้รับการหนุนและสร้างสถานการณ์จากทั้ง กลุ่มเครือข่ายอนุรักษ์นิยม/ชนชั้นนำเดิม และกลุ่มภาคประชาชน เช่น นักวิชาการ ชนชั้นกลางหรือ ขบวนการ พธม. เป็นต้น ส่วนผสมในการร่างกติกาทางการเมืองใหม่จึงเป็นเช่นนี้

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วการปฏิรูประบบการเลือกตั้งผ่านรัฐธรรมนูญ 2550 จึงเป็นการตัดอำนาจการควบคุมทิศทางการปฏิรูปของนักการเมืองเสียหมดสิ้น โดยสูญเสียการควบคุมแก่ปัจจัยภายนอก

²⁴ เกษียร เตชะพีระ, "รัฐประหาร 19 กันยายนกับการเมืองไทย ใน รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 29 ฉบับที่ 3." หน้า 71-72.

²⁵ ชานาญ จันทร์เรือง, "สสร.50 [ออนไลน์]," แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1695>. [10 มกราคม 2561].

ระบบประชาธิปไตย นั้นก็คือกองทัพ ที่เข้ามารัฐประหารและจัดตั้ง สสร. กมธ. ที่ต้องผ่านความเห็นชอบและอยู่ในสายตากรำกำกับของพวกเขา ตัวแบบในการปฏิรูประบบเลือกตั้งจึงเป็นประเภท ที่นอกเหนือจาก อลันเรนวิก เสนออีกเช่นเคย กล่าวคือมันเป็น ปฏิสัมพันธ์ระหว่างมวลชนส่วนหนึ่งกับ ปัจจัยภายนอก (External factor – Partial mass interaction) ซึ่งผลประโยชน์และอำนาจจากการปฏิรูประบบการเลือกตั้งในครั้งนี้ จะไปสู่ทั้งตัวมวลชนที่ต่อต้านทักษิณ รวมถึงปัจจัยภายนอกในการเข้ามามีอำนาจทางการเมือง เช่น ส.ว. สรรหา ที่เป็นคนที่ถูกเลือกและวางใจจากเครือข่ายชนชั้นนำเดิม การใช้ระบบแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ (MMD) เพื่อไม่ให้พรรคเดียวผูกขาดแบบ เช่นสมัยทักษิณ การใช้ แบบสัดส่วนบัญชีรายชื่อกลุ่มจังหวัดเพื่อทอนพลัง ส.ส.บัญชีรายชื่อจากพรรคใหญ่โดยเฉพาะพรรคของทักษิณเป็นต้น รวมไปถึงการเพิ่มอำนาจ กกต. ศาล และองค์กรอิสระ ในการมาตรวจสอบ แทรกแซงฝ่ายบริหารได้ด้วยเช่นกัน

3.2.3 สารสำคัญของระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2550

ระบบการเลือกตั้งอันเป็นผลพวงของรัฐธรรมนูญ 2550 ได้กำหนดให้ ส.ส. มีวาระ 4 ปี มีจำนวน 480 คน มาจากระบบการเลือกตั้งแบบผสม แบบหนึ่งเขตหลายคน (MMD) จำนวน 400 คน เหมือนกับก่อนการเลือกตั้งปี 2544 นั่นก็คือผู้มีสิทธิออกเสียงแต่ละรายจะสามารถเลือกผู้แทนในเขตของตนได้มากกว่าหนึ่งคน และบุคคลที่เลือกไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคเดียวกัน ขึ้นอยู่กับจำนวน ส.ส. ที่มีได้ในแต่ละเขต แต่ไม่เกิน 3 คน และแบบสัดส่วนบัญชีรายชื่อกลุ่มจังหวัด 8 กลุ่ม ๆ ละ 10 คนรวม 80 คน แทนที่จะใช้ทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง รวมถึงมีการยกเลิกเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 5 ในการเข้ามาเป็น ส.ส. ระบบสัดส่วน มิใช่ใช้ทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเหมือน 2544 เช่นกัน ²⁶

การกลับไปใช้ระบบการเลือกตั้งแบบหนึ่งเขตหลายคน มีจุดประสงค์เพื่อให้คะแนนเสียงแต่ละเขตเลือกตั้งกระจายตัวไปยังพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่ง รวมถึงการแบ่งเขตตามกลุ่มจังหวัดนั้น เพื่อให้พรรคการเมืองระดับท้องถิ่น หรือระดับภูมิภาคที่ปราศจากฐานเสียงระดับชาติมีโอกาสในการได้รับเลือกเป็น ส.ส. มากยิ่งขึ้น แนวทางของระบบการเลือกตั้งในครั้งนี้จึงเป็นการหวนกลับไปยังการเมืองก่อนยุค 2540 คือการที่ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยหลายพรรคการเมือง เพื่อจำกัดอำนาจ

²⁶ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล หัวหน้าคณะผู้วิจัย, "รายงานการวิจัย การศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมายการเลือกตั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ." หน้า 59-65.

ของฝ่ายบริหารไม่ให้มีอำนาจเข้มแข็ง และเปิดช่องให้ข้าราชการและองค์กรอิสระ เข้ามามีบทบาท
ชี้นำทางการเมืองอีกครั้ง²⁷

3.2.4 สาธารณประโยชน์ของการจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2550

กต. ตามรัฐธรรมนูญ 2550 ได้รับการเพิ่มอำนาจในการจัดการเลือกตั้งมากขึ้นจากรัฐธรรมนูญ 2540 โดย กต. สามารถวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง ส.ส. หรือ ส.ว. นั่นก็คือสามารถมีสิทธิทำให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะได้ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการที่องค์กรนอกการเลือกตั้ง สามารถมีอำนาจในการบอกล้างผลการเลือกตั้งอันมาจากการแสดงเจตจำนงของประชาชน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวคิดในการให้องค์กรนอกการเลือกตั้งสามารถมีอำนาจหรืออิทธิพลเหนือองค์กรที่มาจากเลือกตั้งได้อย่างชัดเจน²⁸

ในส่วนด้านการแบ่งเขตการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ มีการแบ่งรายชื่อ ให้เป็นไปตามกลุ่มจังหวัด 8 กลุ่ม ๆ ละ 10 คนรวม 80 คน ซึ่งในการแบ่งครั้งนี้ เป็นการแบ่งที่ไม่ได้จัดกลุ่มตามภูมิศาสตร์หรือจำนวนประชากรแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากระบบเก่าที่จะใช้ทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งการแบ่งเขตเช่นนี้มีนัยยะสำคัญในการลดจำนวนพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่ยึดกลุ่ม ส.ส. ตามภูมิภาคลง ให้พรรคการเมืองอื่นเข้ามามีส่วนแบ่ง ส.ส. ตามบัญชีรายชื่อกลุ่มจังหวัด และไม่ให้ความสำคัญกับคะแนนนิยมพรรคการเมืองในระดับประเทศ ในการมาเป็นสัดส่วนการคำนวณ ส.ส. ซึ่งจะเป็นการลดจำนวน ส.ส. พรรคพลังประชาชน และไม่ให้มีการกล่าวอ้างคะแนนนิยมระดับประเทศ ในการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองอีก ส่วนการแบ่งเขตการเลือกตั้งระบบแบ่งเขต การแบ่งจำนวน ส.ส. และเขตนั้นยึดตามสภาพจำนวนประชากรและภูมิศาสตร์ในแต่ละจังหวัด โดยแต่ละเขตจะมีจำนวน ส.ส. ที่ได้ไม่เท่ากัน ตั้งแต่ 1-3 คน ซึ่งการออกแบบเช่นนี้ มีนัยยะในการลดทอนอิทธิพลของ ส.ส. พรรคการเมืองเดียวที่มีอิทธิพลเหนือเขตเลือกตั้งนั้นๆ ให้พรรคการเมืองที่มีอิทธิพลรองสามารถเข้ามาแย่งที่นั่งในพื้นที่ได้

ดังนั้น บัตรเลือกตั้งตาม รัฐธรรมนูญ 2550 จึงยังคงเป็นระบบ 2 ใบ แต่มีความแตกต่างดังนี้

- 1) บัตรเลือกตั้งระบบแบ่งเขต กลายเป็นบัตรเลือกตั้งที่ 1 เขต สามารถกาได้หลายเบอร์ โดยจำนวนที่กาได้ตามจำนวน ส.ส. ที่มีได้ในแต่ละเขตนั่นๆ
- 2) บัตรเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ ยังคงเป็นการระบุ

²⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, "แนวทางปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร." หน้า 108-109.

²⁸ บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, "แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง " (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า, 2555). หน้า 75.

พรรคการเมืองเช่นเคย แต่วิธีการนับคะแนนคำนวณเป็น ส.ส. ยึดตามจำนวนใน 10 คน ตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งมาในแต่ละเขตกลุ่มจังหวัด ทั้ง 8 เขต

นอกจากนั้นในการนับคะแนน รัฐธรรมนูญ 2550 ได้กลับไปใช้ในรูปแบบคล้ายก่อน 2540 กล่าวคือให้มีการนับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้ง และให้ส่งผลการนับคะแนนของหน่วยเลือกตั้งนั้น ไปรวมที่เขตเลือกตั้งเพื่อนับคะแนนรวม แล้วให้ประกาศผลการนับคะแนนโดยเปิดเผย เหตุผลในการเปลี่ยนวิธีการนับคะแนนนี้ใช้ข้ออ้างเรื่องความสะดวกในการบริหารจัดการ แต่ก็มีข้อกังขาในประเด็นความโปร่งใสและกันการทุจริต ขยายเสียง เหมือนเช่นเคย²⁹

3.3 บริบทการเมืองไทยในระหว่างรัฐธรรมนูญ 2550 แก้ไขเพิ่มเติม 2554

3.3.1 ความเป็นมาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2550 แก้ไขเพิ่มเติม 2554

ภายหลังการขึ้นมาของรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช จนเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองจนแบ่งเป็น 2 ฝ่ายระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร อย่างแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) และฝ่ายที่ต่อต้านรัฐบาลภายใต้ร่มเงาทักษิณอย่างพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) จนเป็นเหตุบานปลายให้เกิดความไร้เสถียรภาพทางการเมือง รวมถึงเหตุการณ์ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยถอดถอนนายสมัคร สุนทรเวช ออกจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตุลาการแทรกแซงหรือเหนือกว่าอำนาจฝ่ายบริหารโดยชัดเจน ผลสุดท้ายจึงลงเอยด้วยการเปลี่ยนชั่วคราวรัฐบาลของนายเนวิน ชิดชอบ มาให้การสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ ภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ให้ขึ้นเป็นรัฐบาลแทน ซึ่งเป็นรัฐบาลที่ถูกเรียกว่า “รัฐบาลในค่ายทหาร” ส่งผลให้ นปช. เกิดการชุมนุมใหญ่ขึ้น จนเหตุการณ์บานปลายกลายเป็นความรุนแรงทางการเมือง หลังจากสถานการณ์สิ้นสุด รัฐบาลอภิสิทธิ์จึงประกาศยุบสภาเพื่อทำการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งก่อนการเลือกตั้งดังกล่าวทางรัฐบาลและพรรคร่วมจึงทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง³⁰ โดยเฉพาะระบบการเลือกตั้ง เพื่อให้ตนสามารถชิงความได้เปรียบทางการเมืองได้

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

³⁰ ไทยรัฐ, "ภท-ชทพ.บีบ เร่งแก้ รธน. [ออนไลน์]," แหล่งที่มา: <https://www.thairath.co.th/content/59882> [25 พฤษภาคม 2561].

3.3.2 โจทย์ในการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ 2550 แก้ไขเพิ่มเติม 2554

การเปลี่ยนชั่วคราวอำนาจทางการเมืองของนายเนวิน ชิดชอบ จนนำไปสู่การขึ้นมาของรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และเกิดการยุบสภาและการเลือกตั้งครั้งใหม่ในปี 2554 ส่งผลให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งให้นำมาใช้อีกครั้งหนึ่ง (โดยในส่วนของจัดการเลือกตั้งยังคงรูปแบบคงเดิม) การปฏิรูปครั้งนี้เป็นการเมืองโดยเฉพาะฝ่ายรัฐบาลและพรรคร่วมอย่างภูมิใจไทยและพรรคชาติไทย เป็นผู้ตัดสินใจและควบคุมประเด็นในการปฏิรูปดังกล่าว ด้วยเป้าหมายที่ว่าระบบการเลือกตั้งนี้จะส่งผลให้พรรคขนาดใหญ่ได้ประโยชน์ในการได้ที่นั่งในสภาผ่านระบบแบ่งเขต และพรรคขนาดกลางได้ประโยชน์ผ่านระบบบัญชีรายชื่อ ทำให้พรรคประชาธิปัตย์และพรรคขนาดกลางสามารถมีคะแนนเสียงมากพอในการจับมือร่วมเป็นพรรคร่วมรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง

กระบวนการในการปฏิรูปดังกล่าวเกิดขึ้นภายในรัฐสภา ผ่านพรรครัฐบาลคือพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคร่วมรัฐบาลอย่างพรรคภูมิใจไทยและพรรคชาติไทย ดังนั้นหากมองผ่านกรอบการปฏิรูปการเลือกตั้งแล้ว การปฏิรูปครั้งนี้ถูกควบคุมโดยนักการเมือง ในขณะที่นักการเมืองสามารถควบคุมทิศทางได้ ในการกำหนดกติกาเพื่อรักษาหรือเพิ่มพูนสถานภาพทางอำนาจของตน (Elite majority imposition) การปฏิรูปการเลือกตั้งในครั้งนี้จึงมีจุดประสงค์เพื่อการรักษาแนวร่วมของพรรครัฐบาลให้เป็นไปตามเดิมภายหลังการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นนั่นเอง

3.3.3 สาระสำคัญของระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2550 แก้ไขเพิ่มเติม 2554

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือการกลับไปใช้ระบบการเลือกตั้งแบบผสมบัญชีรายชื่อทั้งประเทศและแบ่งเขตเฉกเช่น รัฐธรรมนูญ 2540 เพียงแต่เปลี่ยนสัดส่วนจำนวนที่นั่งใหม่ ให้มาจากระบบบัญชีรายชื่อ 125 คน จากการแบ่งเขต 375 คน³¹ โดยทางพรรครัฐบาลประชาธิปัตย์และพรรคร่วม มองว่าการเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งและสัดส่วนใหม่ จะสามารถส่งผลให้พรรคขนาดกลางที่มีฐานเสียงในระดับภูมิภาคเข้มแข็งอย่างภูมิใจไทยและชาติไทย ได้ประโยชน์ในที่นั่งระบบแบ่งเขต รวมถึงพรรคประชาธิปัตย์ที่มองว่าตนเสียเปรียบในระบบแบ่งเขตต่อพรรคเพื่อไทย และได้เปรียบในสัดส่วนคะแนนบัญชีรายชื่อ จึงทำการเพิ่มสัดส่วนบัญชีรายชื่อให้เพิ่มขึ้น และลดจำนวน ส.ส. ในระบบแบ่งเขตลง

³¹ ราชกิจจานุเบกษา, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554," เล่ม 128 ตอน 13 ก, (2554). หน้า 1-6.

3.3.4 สาระสำคัญของการจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2550 แก้ไขเพิ่มเติม 2554

ในประเด็นแรก มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งระบบสัดส่วนจากเดิมที่แบ่งทั้งประเทศออกเป็น 8 เขตๆ ละ 10 ที่นั่ง ตามรัฐธรรมนูญ 2550 เป็นเขตเดียวทั่วประเทศเหมือนตามรัฐธรรมนูญ 2540 โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบสัดส่วนเพิ่มขึ้นจาก 80 คน เป็น 125 คน³² นัยยะหนึ่งจึงเป็นการหวนกลับไปให้ความสำคัญกับพรรคขนาดใหญ่และกลางค่อนข้างใหญ่เพิ่มขึ้น โดยมองว่าพรรคประชาธิปัตย์และพรรคภูมิใจไทยซึ่งเคยเป็นปีกการเมืองขนาดใหญ่ปีกหนึ่งของพรรคเพื่อไทย จะได้ประโยชน์จากการแบ่งสัดส่วนและเพิ่มจำนวน ส.ส. ดังกล่าว

ประเด็นที่สอง บัตรการเลือกตั้ง ถึงแม้รูปแบบบัตรเลือกตั้งในครั้งนี้จะยึดรูปแบบเดิม เช่นเดียวกับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ใช้บัตร 2 ใบ ในระบบแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม เกิดข้อครหาในการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งขึ้น ในการจัดพิมพ์บัตร ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อนั้น พรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองภายใต้ร่มเงาของ ทักษิณ ชินวัตรนั้น มีการจัดพิมพ์ชื่อและตราสัญลักษณ์ของพรรค ที่มีขนาดเล็กและยากต่อการอ่าน เมื่อเปรียบเทียบกับพรรคการเมืองอื่นๆ จึงมีข้อครหาว่าเป็นการจงใจพิมพ์บัตรเพื่อให้พรรคเพื่อไทยเสียเปรียบในการเลือกตั้ง³³

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

³² เรื่องเดียวกัน.

³³ Voice Tv, "พท.เตรียมร้อง กกต.ตั้ง กก.ตรวจพิมพ์บัตรเลือกตั้ง [ออนไลน์]," แหล่งที่มา: <https://www.voicetv.co.th/read/9774> [10 พฤษภาคม 2561].

3.4 บริบทการเมืองไทยในช่วงการรัฐประหาร 22 พ.ค. 2557 ถึงรัฐธรรมนูญ 2560

3.4.1 ความเป็นมาการปฏิรูปการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญ 2560

การขึ้นมาของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ได้รับผลการเลือกตั้งเกินครึ่งหนึ่งจนสามารถเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลได้อย่างไรข้อกังขา เป็นผลให้การเมืองไทยมีเสถียรภาพขึ้นมาในช่วงเวลาหนึ่ง เพราะผลการเลือกตั้งได้ให้ความชอบธรรมแก่รัฐบาลยิ่งลักษณ์เป็นอย่างมาก แต่เสถียรภาพดังกล่าวก็เกิดขึ้นได้ไม่นานเนื่องด้วยการพยายามผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรม จนเป็นผลให้เกิดกระแสต่อต้านมากมาย จนบานปลายกลายเป็นการเมืองบนท้องถนนอีกครั้งหนึ่ง นั่นคือการเกิดขึ้นของคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ที่มีการชุมนุมยึดเยื้อจนกระทั่งมีการยุบสภา และเลือกตั้งใหม่ แต่ก็ถูกศาลตัดสินให้เป็นโมฆะ จนก่อให้เกิดสภาวะติดลุ่มทางการเมือง จนเป็นข้ออ้างให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ทำการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พ.ค. 2557 อันส่งผลให้การเมืองไทยติดอยู่ในลุ่มของวงจรการรัฐประหารอีกครั้งหนึ่ง

3.4.2 โจทย์ในการปฏิรูปการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญ 2560

การรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 บริบททางการเมืองเป็นการเข้ามายึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จากรัฐบาลจากการเลือกตั้งของ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร การบริหารและจัดการอำนาจรัฐจึงมีลักษณะรวมศูนย์และพึ่งกลไกข้าราชการเป็นหลัก “การเมืองต้องใสสะอาด ต้องได้คนดีเข้าสู่สภา ไม่มีการซื้อสิทธิขายเสียง มีกลไกจัดการนักการเมือง ชี้ออง ไม่มีนโยบายประชานิยมที่คนได้ประโยชน์เล็กน้อยแต่ประเทศเสียหายระยะยาว” เพื่อไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์ของชาติอีก เป็นการประกาศเป้าหมายของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) และข้ออ้างของ คสช.³⁴

โดยต่อมา รัฐบาล คสช. รัฐบาลจัดให้มีการทำประชามติ รัฐธรรมนูญ 2560 โดยมีคำถามในการทำประชามติ 2 ประเด็น คือ 1) ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ และ 2) ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบบทเฉพาะกาลที่มีข้อความว่า ในระหว่าง 5 ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล

³⁴Law, "รัฐธรรมนูญมีชัยกับกลไกปราบโกง "นักการเมือง"[ออนไลน์].

ซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อให้การปฏิรูปประเทศเกิดความต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ร่างรัฐธรรมนูญผ่านการทำประชามติในวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 โดยมีผู้ออกเสียงเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับร้อยละ 61.35 และเห็นชอบคำถามในบทเฉพาะกาลร้อยละ 58.07 จากผู้ออกเสียงเลือกตั้งร้อยละ 59.4 ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด³⁵ ซึ่งเป็นการทำประชามติที่ถูกวิจารณ์ในประเด็นการปิดกั้นการวิพากษ์วิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญ จำกัดสิทธิ เสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน มีการจับกุมกลุ่มเคลื่อนไหวให้ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ สะท้อนถึงบรรยากาศที่ไม่เอื้ออำนวยในการแสดงความคิดเห็น ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลใช้กลไก กำลังพล และงบประมาณภาครัฐอย่างเต็มที่เพื่อให้ประชาชนลงมติรับรองรัฐธรรมนูญ³⁶

หากพิจารณาตัวแสดงในการร่างรัฐธรรมนูญ 2560 ที่ผ่านการรับรองจากประชามติ ซึ่งเป็นตัวกำหนดระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งนั้น คสช. เป็นผู้แต่งตั้งโดยมี ประธาน กรธ. คือ มิชัย ฤชุพันธุ์ ซึ่งเป็นมือกฎหมายในการร่างรัฐธรรมนูญให้แก่คณะรัฐประหารในไทยมาโดยตลอด โดยมี กรธ. จำนวนทั้งสิ้น 21 คน ซึ่งล้วนแต่มีองค์ประกอบเป็น นักวิชาการ ข้าราชการ ทหาร ตุลาการ นักธุรกิจ ที่มีเครือข่ายและได้รับความไว้วางใจจาก คสช. โดยมีชัย ให้ฉายาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า “รัฐธรรมนูญฉบับปราบโกง” อย่างไรก็ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ถูกวิจารณ์ว่าจะปราบโกงแต่เพียงนักการเมืองเท่านั้น³⁷

ซึ่งหากมองผ่านนัยยะทางการเมือง รูปแบบของรัฐธรรมนูญ 2560 รวมไปถึงจนถึงการวางแผนกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของ คสช. นั้น เป็นรูปแบบของความพยายามในการสืบทอดอำนาจของสถาบันนอกระบบการเลือกตั้ง โดยเขียนกฎหมายฝังตัวเองอยู่ในระบบการเมืองเสียเอง เพื่อให้ดูมีความชอบธรรมทางการเมือง รวมถึงความพยายามในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่สืบทอดเจตนารมณ์ของ คสช. และการเปิดช่องให้สามารถเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนนอก ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งผ่านคะแนนเสียงโดยตรงของประชาชนได้ ดังนั้นแล้วโจทย์ในการปฏิรูปทางการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญ 2560 จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นการพยายามสืบทอดอำนาจของรัฐบาล คสช. ภายหลังจากการเลือกตั้ง และสร้างข้อได้เปรียบในการเลือกตั้งกับพรรคการเมือง/พลังทางการเมืองฝ่ายของตนเอง

³⁵ คณะกรรมการการเลือกตั้ง, "ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการออกเสียง, 10 สิงหาคม 2559 [ออนไลน์], (คณะกรรมการการเลือกตั้ง, , 2559).

³⁶ กรุงเทพธุรกิจ, "กกด.จับมือกองทัพบก ส่ง รด.จิตอาสา รณรงค์ประชามติ [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/702608> [12 ธันวาคม 2561]

³⁷ iLaw, "เส้นทางการร่างรัฐธรรมนูญคสช. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: แหล่งที่มา : <https://ilaw.or.th/node/4473> [24 เมษายน 2561].

หากมองตามแนวคิดการปฏิรูปการเมืองจะเห็นได้ว่าตัวแสดงในการเข้ามากำหนดการปฏิรูปการเลือกตั้งล้วนแต่มาจากการแต่งตั้งของ คสช. ทั้งสิ้น รูปแบบความสัมพันธ์ในการปฏิรูปการเลือกตั้งจึงเป็นไปในลักษณะที่นักการเมืองเสียอำนาจควบคุมให้แก่ตัวแสดงภายนอกกระบบประชาธิปไตย จึงเป็นไปในลักษณะ การวางรูปแบบทางการเมืองจากตัวแสดงภายนอก (External imposition) ที่ตัวแสดงภายนอกกระบบประชาธิปไตยเข้ามาออกแบบกติกาการเลือกตั้งให้เอื้อประโยชน์ต่อการสืบทอดอำนาจของตนได้

3.4.3 สารสำคัญของระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2560

ระบบการเลือกตั้งที่ถูกนำมาใช้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 อันเป็นผลพวงของการรัฐประหารคือ “ระบบจัดสรรปันส่วนผสม” (Mixed Member Apportionment) หรือ MMA โดยมี ส.ส. ในระบบแบ่งเขต 350 คน บัญชีรายชื่อ 150 คน โดยมีการใช้ระบบบัตรเลือกตั้งใบเดียว ในแต่ละเขตมี ส.ส. ได้จำนวนเขตละ 1 คน และนับคะแนนผ่านการนำคะแนนของ ส.ส.เขต มาคำนวณหาจำนวน ส.ส.บัญชีรายชื่อ ของแต่ละพรรคอีกที โดยที่ไม่ได้มีการเลือก ส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อโดยตรง การคำนวณจำนวนผู้ชนะในระบบบัญชีรายชื่อ ให้นำคะแนนที่ทุกพรรคได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ทหารด้วย 500 (จำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร) เพื่อหาค่าคะแนนที่พรรคจะได้รับจัดสรร ส.ส. 1 ที่นั่ง นำคะแนนนี้ไปหารคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับเลือกจาก ส.ส. ระบบแบ่งเขต ตัวอย่างวิธีคิด เช่น พรรค ก. ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งจากประชาชน (ที่ผูกกับคะแนน ส.ส. แบ่งเขต) ร้อยละ 25 พรรค ก. จึงควรมี จำนวน ส.ส. เป็นร้อยละ 25 ของจำนวน ส.ส. ทั้งหมดในสภาคือทั้งหมด 125 คน เมื่อได้จำนวน ส.ส. ที่พรรค ก. พึงได้แล้ว ลบด้วยจำนวนผู้ชนะ ใน ส.ส ระบบแบ่งเขต จะได้มาซึ่งจำนวน ส.ส. บัญชีรายชื่อ ซึ่งทั้งแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อ จะต้องไม่เกิน 125 คน สำหรับพรรค ก. เมื่อเป็นเช่นนี้ หากพรรค ก. มีผู้ชนะ ส.ส.จำนวน 70 คน ดังนั้นจะได้รับการจัดสรรตัวแทนในระบบบัญชีรายชื่อเพิ่มขึ้นอีก 55 คน รวมทั้งสิ้นเป็น 125 คน ตามสัดส่วนคะแนนร้อยละ 25 ที่ได้มาจากคะแนนของพรรค(ที่ผูกกับ ส.ส. ระบบแบ่งเขต)น ซึ่ง กรธ. มีหลักคิดและเป้าหมายในการออกแบบระบบการเลือกตั้งดังกล่าว เพื่อให้ลดความรุนแรงในการแข่งขันการเข้าสู่อำนาจของพรรคการเมือง และมีความหลากหลาย มีการกระจาย มีตัวแทนความหลากหลายในผลประโยชน์ และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเผด็จการรัฐสภา ระบบนี้จึงมุ่งให้มีการเฉลี่ยจำนวนที่นั่ง ส.ส. ให้เป็นไปตามสัดส่วนของคะแนนที่ได้ เพื่อให้ทุกคะแนนเสียงไม่สูญเปล่าและสร้างความเป็นธรรมแก่พรรคการเมือง³⁸

³⁸ฐานเศรษฐกิจ, "บทสัมภาษณ์ นายชาติชาย วัฒนชัยใหม่ :ระบบจัดสรรปันส่วนผสม กติกาเลือกตั้งใหม่เป็นธรรมทุกพรรค [ออนไลน์]".

3.4.5 สารระสำคัญการจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2560

บัตรเลือกตั้งในการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2560 จะใช้บัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียวนั้นก็คือบัตรเลือกตั้งในระบบแบ่งเขต โดยนำคะแนนจากผู้สมัครแบ่งเขตคิดเป็นคะแนนของพรรคการเมืองและหาจำนวน ส.ส. ที่เหมาะสมในสภาอีกครั้ง (ดูสาระสำคัญระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2560) การจัดการเลือกตั้งโดยปรับบัตรให้เหลือบัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียว เพื่อสอดคล้องกับระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2560 จึงเป็นนัยยะของการให้ความสำคัญกับคะแนน ส.ส. แบ่งเขต ที่จะเป็นตัวยึดโยงกับความนิยมของพรรค ซึ่งระบบบัตรใบเดียวนั้นจึงอาจไม่สามารถสะท้อนคะแนนนิยมของพรรคที่แท้จริงได้ ในการคำนวณ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อ

ถึงแม้ตามระบบการเลือกตั้งจะนับการแบ่งเขตเป็นระดับประเทศ แต่นัยยะของระดับประเทศดังกล่าวถูกลดลงมาให้มีความสำคัญกับความนิยมของ ส.ส. ในพื้นที่ซึ่งเป็นเครื่องชี้วัดในการคำนวณคะแนน ส.ส. ระดับบัญชีรายชื่อในระดับประเทศแทน ความสำคัญในการแบ่งเป็นระดับประเทศจึงมีนัยยะที่ด้อยลงเมื่อเทียบกับตัวผู้สมัคร ส.ส. ในพื้นที่ ทั้งรูปแบบบัตรเลือกตั้งและการแบ่งเขต จึงเป็นการให้ความสำคัญกับความนิยมของ ส.ส. แบ่งเขต เสียมากกว่าคะแนนนิยมพรรค ในระดับประเทศตามการแบ่งเขต

ที่สำคัญตาม พรบ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ได้มีการกล่าวถึงอำนาจ กกต. ในการจัดการเลือกตั้งที่ลดลง และสูญเสียความมีอิสระไปบางส่วน กล่าวคือมีการยุบเลิก กกต. จังหวัด แต่จัดตั้ง “ผู้ตรวจการเลือกตั้ง” มีหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินการจัดการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด และสืบสวนตรวจสอบข้อมูลให้กับ กกต.กลางแทนที่ กกต.จังหวัด ซึ่งผู้ตรวจการเลือกตั้ง คัดเลือกมาจากการสมัคร โดยมีคุณสมบัติ คือไม่เป็นข้าราชการ มีความเป็นกลางทางการเมือง มีการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี โดยคัดเลือกผ่าน คณะกรรมการคัดเลือกผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด จะมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน และมีกรรมการอีก 8 คน เป็นตัวแทนองค์กรเอกชนและตัวแทนสภาองค์กรชุมชนของแต่ละจังหวัดรวมอยู่ด้วย โดยจะคัดเลือกผู้สมัครให้หรือ 16 คน ก่อนจะส่งให้ กกต.กลางพิจารณาให้เหลือจังหวัดละ 8 คน โดยให้มีผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัด 2 คนที่เหลือให้มาจากจังหวัดอื่น³⁹ ซึ่งการจัดการเลือกตั้งผ่านการลดอำนาจ กกต. ที่มีอยู่เดิมและให้กลไกข้าราชการและประชาสังคมเข้ามาคัดเลือก ในแง่หนึ่งจึงอาจเป็นการลดทอนความอิสระและโปร่งใสในการเลือกตั้ง ให้กลไกข้าราชการสามารถเข้ามาควบคุมผู้ตรวจการเลือกตั้งที่ทำหน้าที่บริหารจัดการเลือกตั้งและสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงในการเลือกตั้งได้

³⁹ ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2560," (2560).หน้า 13-29.

นอกเหนือจากนั้นยังมีการมอบอำนาจใหม่ให้ กกต. สามารถจับตาผู้สมัครและออก “ใบส้ม” หรือ การสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ชั่วคราว แต่ไม่เกิน 1 ปี ในกรณีที่ กกต. สงสัยว่า มีการกระทำที่ทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตฯ อันเป็นอำนาจสิทธิ์ขาดของ กกต. ซึ่งอำนาจดังกล่าวจะสามารถก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมืองอย่างมากระหว่างพรรคการเมือง อันแสดงให้เห็นถึงการมุ่งเน้นการเพิ่มอำนาจองค์กรอิสระในการควบคุมผลการเลือกตั้งที่มาจากประชาชนมากยิ่งขึ้นนั่นเอง และมีนัยยะในการเพิ่มอำนาจ “ปราบปราม” แต่ลดทอนอำนาจในการตรวจสอบความโปร่งใสในการเลือกตั้ง



บทที่ 4

ผลลัพธ์ของระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งต่อการเมืองไทย

บทนี้จะศึกษากระบวนการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งในฐานะเครื่องมือทางการเมืองที่สามารถบรรลุผลลัพธ์ให้เป็นไปตามเป้าหมายทางการเมืองได้หรือไม่ ในการวัดผลจากการเลือกตั้งและถ้าหากไม่ เพราะเหตุใด โดยแบ่งเนื้อหา เป็น 4 ส่วนคือ (1) ผลลัพธ์ทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540 (2) ผลลัพธ์ทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2550 (3) ผลลัพธ์ทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2550 แก้ไขเพิ่มเติม 2554 และ (4) แนวโน้มและความน่าจะเป็นของผลลัพธ์ทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2560

4.1 ผลลัพธ์ทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540

ตารางที่ 2 ตารางแสดงจำนวน ส.ส. ที่ได้ของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2544

พรรคการเมือง	แบ่งเขต(คน)	บัญชีรายชื่อ(คน)	รวม(คน)	สัดส่วน (ร้อยละ)
1.พรรคไทยรักไทย	200	48	248	49.6
2.พรรคประชาธิปัตย์	97	31	128	25.6
3.พรรคชาติไทย	35	6	41	8.2
4.พรรคความหวังใหม่	28	8	36	7.2
5.พรรคชาติพัฒนา	22	7	29	5.8
6.พรรคเสรีธรรม	14	-	14	2.8
7.พรรคราษฎร	2	-	2	0.4
8.พรรคถิ่นไทย	1	-	1	0.2
9.พรรคกิจสังคม	1	-	1	0.2

ที่มา: เอกนุญ วงศ์สวัสดิ์กุล หัวหน้าคณะผู้วิจัย, “รายงานการวิจัย การศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมายการเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ”, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551). หน้า 25.

ตารางที่ 3 ตารางแสดงจำนวน ส.ส. ที่ได้ของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2548

พรรคการเมือง	แบ่งเขต(คน)	บัญชีรายชื่อ(คน)	รวม(คน)	สัดส่วน(ร้อยละ)
1.พรรคไทยรักไทย	310	67	377	75.4
2.พรรคประชาธิปัตย์	70	26	96	19.2
3.พรรคชาติไทย	18	7	25	5
4.พรรคมหาชน	2	-	2	0.4

ที่มา : เอกนุญ วงศ์สวัสดิ์กุล หัวหน้าคณะผู้วิจัย, “รายงานการวิจัย การศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมายการเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ”, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551). หน้า 26.

ระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่นำมาใช้ในการเลือกตั้งที่ปี พ.ศ.2544 และ 2548 (โดยไม่นับ 2549 เพราะถูกล้มโดยศาลรัฐธรรมนูญ) ผลการเลือกตั้งทั้งสองครั้งจำนวนพรรคการเมืองที่มียุทธศาสตร์ของเมืองไทยได้ลดลงไปโดยตลอดตั้งแต่ 2544 และลดลงจำนวนมากที่สุดในปี 2548 เนื่องด้วยระบบการเลือกตั้งผสม และการสร้างเกณฑ์ขั้นต่ำในระบบบัญชีรายชื่อและการแบ่งเขตเลือกตั้งให้เล็กลง เป็นหนึ่งเขตหนึ่งคนทำให้ จึงเป็นการเอื้อต่อระบบสองพรรคใหญ่และกีดกันพรรคเล็กออกไปจากระบบการเมือง ทำให้พรรคเป็นสถาบันมากขึ้น ลดความสำคัญของมุ้งการเมืองและการแข่งขันภายในพรรค ในแง่หนึ่งทำให้การซื้อสิทธิ์ขายเสียงลดความสำคัญลงไปบ้าง เพราะสุดท้ายทำให้การแข่งขันในการเลือกตั้งต้องใช้ทั้ง ความสำคัญในตัวบุคคล (personal strategies) และ นโยบายพรรคในการหาเสียง (policy platform)¹ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้พรรคที่สำคัญในการจัดตั้งรัฐบาลและมีประสิทธิภาพในการเป็นฝ่ายค้านจำนวนน้อยลงกว่าในสมัยการเลือกตั้งช่วยยุคก่อน 2544 ที่ใช้ระบบ MMD ผลกระทบจากการเลือกตั้งระบบดังกล่าวได้สร้างผลลัพธ์สำคัญทางการเมืองกล่าวคือทักษิณ นามพรรคไทยรักไทย อันเป็นกลุ่มทุนใหญ่ระดับชาติ ใช้ทั้งยุทธศาสตร์การเลือกตั้ง ที่เน้นความสำคัญ

¹ Allen D. Hicken, "The Market for Votes in Thailand ".pp. 19-25.

โดยตัวบุคคลโดยการรวมมั่งการเมืองเข้าพรรคตนเอง ซึ่งมีลักษณะเป็นความสำคัญที่ตัวบุคคลโดยการกำกับจากส่วนกลางของพรรค (coordinated party-centered strategies) รวมไปถึงใช้นโยบายและการรณรงค์ผ่านนโยบายของพรรค ในการจูงใจหาเสียงเลือกตั้ง² เช่น โครงการประชานิยมต่างๆ การขึ้นมาของรัฐบาลไทยรักไทย นำโดย ทักษิณ ชินวัตร จึงมีเสถียรภาพและความเข้มแข็งเป็นอย่างมากจากการเลือกตั้งครั้งนี้และขอบเขตของอำนาจของฝ่ายการเมืองที่มากขึ้นหลังจากการปฏิรูปการเมืองปี 2540 ส.ว.ที่มาจากการเลือกตั้งก็มีข้อครหาว่าไม่สามารถเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองได้ เพราะมีความเกี่ยวข้องในฐานญาติกับนักการเมืองหรือใช้ฐานเสียงนักการเมืองเลือกตั้ง บทบาทและภาพลักษณ์วุฒิสภาจึงดูมีบทบาทน้อย และถูกเรียกว่า “สภาฟัวเมีย”³ ความมั่นใจในอำนาจโดยเฉพาะการเลือกตั้งสมัยแรกที่ทักษิณได้รับแรงหนุนจากชนชั้นนำ จึงนำไปสู่การควบคุมสื่อมวลชน ดึงเอ็นจีโอองค์กรภาคประชาชน นักวิชาการ ปัญญาชน เทคโนโลยีแครตไปทำงานร่วม(ซึ่งส่งผลลัพท์ทางฐานเสียงมากกว่าประโยชน์ต่อประชาชน) แทรกแซงองค์กรอิสระ ระบบราชการ โผการแต่งตั้งโยกย้ายตำรวจ และกองทัพ และถูกครหาอย่างมากในการ “คอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย” ยุคสมัยของทักษิณจึงถูกเรียกว่า “เผด็จการประชานิยม” หรือ “เผด็จการรัฐสภา” เพราะเป็นระบบพรรคเดี่ยวครอบงำที่พรรคการเมืองฝ่ายค้านไร้ประสิทธิภาพแม้กระทั่งเปิดประชุมสภาไม่ไว้วางใจในการเลือกตั้งครั้งที่ 2 ปี 2548 อีกทั้งใช้นโยบายประชานิยมระดมฐานมวลชนเพื่อให้ความชอบธรรมในนโยบายการบริหารอำนาจนิยมของรัฐบาล⁴

การบรรลุปเป้าหมายทางการเมือง

หากมองโดยผิวเผินระบบการเลือกตั้งนี้ค่อนข้าง “เป็นไปตามคาดหวัง” ในมิติ “การสร้าง ความเข้มแข็งให้กับสถาบันการเมือง” แต่ “ล้มเหลว” ในด้าน “การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน” เพราะได้จัดตั้งรัฐบาลประชานิยมขึ้นมา การปฏิรูปการเมืองสำเร็จเพียงด้านเดียวคือ ด้านอำนาจนิยม อันรวมศูนย์การนำที่พรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุดอันอยู่ภายใต้อำนาจและอิทธิพลของผู้นำ กลไกเสรีนิยมในการตรวจสอบอำนาจบริหารไม่สามารถปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริงได้ ด้านประชาธิปไตยถูก แชงแข็งและไม่ได้รับการปฏิบัติที่เป็นจริง เพราะพรรคการเมืองเป็นบทบาทนำมากกว่าการเข้ามาฟัง

² Ibid. pp. 21-22.

³ เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล หัวหน้าคณะผู้วิจัย, "รายงานการวิจัย การศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมายการเลือกตั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ." หน้า 92-93.

⁴ คริส เบเกอร์ และ ผาสุก พงศ์ไพจิตร, "ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย." หน้า 385-394. และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, "'การเมืองหลังการเลือกตั้ง 2548 : เผด็จการประชานิยมหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม" ใน รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 26 ฉบับที่ 2." หน้า 10-16.

เสียงหรือมีส่วนร่วมของประชาชน⁵ โดยปัจจัยที่ส่งผลให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายทางการเมืองได้นั้น เนื่องมาจากการเพิ่มบทบาทของพรรคการเมืองในระบบการเมือง พรรคไทยรักไทย ได้ใช้กลยุทธ์ทางการเมืองแบบประชานิยมที่ใช้นโยบายเป็นหลัก เป็นผลให้เกิดความนิยมอย่างมากต่อ ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นการเชิดชูตัวบุคคลผ่านระบบสถาบันพรรคการเมือง แต่ในแง่หนึ่งก็เป็นการทำให้ประชาชนมีความสนใจในการเลือกตั้งและระบบประชาธิปไตย โดยมองตัวเองในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองและการเลือกนโยบาย

4.2 ผลลัพธ์ทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2550

ตารางที่ 4 ตารางแสดงจำนวน ส.ส. ที่ได้ของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2550

พรรคการเมือง	แบ่งเขต(คน)	บัญชีรายชื่อ(คน)	รวม(คน)	สัดส่วน(ร้อยละ)
1.พรรคพลังประชาชน	199	34	233	48.6
2.พรรคประชาธิปัตย์	132	33	165	34.3
3.พรรคชาติไทยพัฒนา	33	4	37	7.7
4.พรรคเพื่อแผ่นดิน	17	7	24	5
5.พรรคภูมิใจไทย	8	1	9	1.9
6.พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา	7	0	7	1.5
7.พรรคประชากรไทย	4	1	5	1

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, “สถิติการเลือกตั้ง” [ออนไลน์].เข้าถึงเมื่อ 20 ธันวาคม พ.ศ.2560. ที่มา: http://www.ect.go.th/th/?page_id=494.

จากโจทย์และความคาดหวังทางการเมืองที่นำไปสู่ 4 ขั้นตอนในการ “จัดเผด็จการทุนนิยม” ของทักษิณจึงได้แก่ 1.) ยุบพรรคไทยรักไทย พรรคทุนใหญ่รวมศูนย์ และตัดสิทธิ์ทางการเมือง 2.) ดำเนินคดีอาญาทุจริตคอร์รัปชัน 3.) พรรคแตก ส.ส.กระจัดกระจาย แยกสลาย ตัดกำลังของนักเลือกตั้ง โดดเดี่ยวแกนนำพรรค ให้กลุ่มทุนใหญ่เล็กลง 4.) การลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญและการ

⁵ เกษียร เตชะพีระ, "บุขกับทักษิณ.", หน้า 200.

เลือกตั้ง เพื่อถ่ายโอนอำนาจไปยังรัฐบาลใหม่ที่ไว้วางใจได้ในความหมาย “จะต้องรักษา ชาติ ศาสน์ กษัตริย์ หมายถึงต้องรักประเทศไทย และรักสถาบัน” ขั้นตอนเหล่านี้จึงสะท้อนความพยายามในการ กลับมาสู่อำนาจทางการเมืองระดับชาติของกองทัพ แต่ต้องกระทำผ่านพรรคการเมือง จึงพยายามดึง นักการเมืองจากพรรคไทยรักไทยเดิมและพรรคอื่นๆเข้าพรรคใหม่ที่พร้อมร่วมมือกับกองทัพ⁶ แต่กลับ ไม่ประสบความสำเร็จเพราะรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดย คปค. เสื่อมความนิยมและนักการเมือง ประชาชน ไม่ต้องการกลับไปสู่วังวนเดิมๆอีกทั้งระบอบประชาธิปไตยของทักษิณก็ยังมีอิทธิพลอยู่มากในสังคมไทย⁷ เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐบาลและกองทัพภายใต้การนำของ คมช. หรือ คปค. จึงหันไปใช้กลไกระบบราชการ โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการ ปลัดอำเภอ อบต. อบจ. ผู้ใหญ่ รวมถึงกองทัพ ในการไป ทำความเข้าใจกับประชาชนเสียใหม่⁸ กล่าวโดยนัยคือ ไม่ต้องให้ประชาชนเลือกพรรคของทักษิณ กลับมาสู่วังวนทางการเมืองจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมาก อ้างจากคำพูดของพลเอกสนธิ บุญรัตกสินที่ว่า ” หากการเลือกตั้งครั้งนี้ผิดพลาด จะนำกลับไปสู่วังวนเดิมใหม่” แต่ผลกลับไม่เป็นเช่นนั้น การกลับขึ้นมา เป็นเสียงข้างมากในรัฐสภา และการจัดตั้งรัฐบาลของพรรคพลังประชาชนอันเป็นร่างทรงของพรรค ไทยรักไทยในการเลือกตั้งปี 2550 “การรัฐประหารครั้งนี้ไม่ได้ลบบทบาทของทักษิณเหนือรัฐสภาและ คณะรัฐมนตรีลงเสียเท่าใดนัก เมื่อเป็นเช่นนี้ พลังต่างๆที่ต่อต้านทักษิณ จึงเบนเข็มไปที่กลไกศาลและ การเมือง การประท้วง บนท้องถนน”⁹ แทนที่เกมในรัฐสภา แต่การวางยาทางการเมืองผ่าน รัฐธรรมนูญ 2550 ก็ได้สร้างผลสำเร็จในแง่การขัดขวางและบั่นทอนเสถียรภาพของรัฐบาลพรรคพลัง ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพระดับหนึ่ง กล่าวคือ กลไกการเลือกตั้ง กติกาและบทบัญญัติ ต่างๆ จากรัฐธรรมนูญ 2550 ที่ถูกออกแบบมาในตอนก่อนหน้า ได้สร้างผลลัพธ์ทางการเมืองมหาศาล ดังเช่นการที่พรรคที่มีนัยยะทางการเมืองกลับเพิ่มสูงขึ้นหลังการเลือกตั้งปี 2550 อันสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลพรรคพลังประชาชนที่เกี่ยวข้องกับทักษิณก็จริง สูญเสียเสถียรภาพทางรัฐบาลและนิติบัญญัติลง ไปมาก มีพรรคการเมืองในสภาเพิ่มสูงขึ้น ต้องอาศัยพรรคร่วมในการจัดตั้งรัฐบาล ฝ่ายค้านเข้มแข็งขึ้น เมื่อเทียบกับหลังการเลือกตั้งปี 2548 บทนอกจากนั้นเกมในรัฐสภาผ่าน บทบาทของ ส.ว.แต่งตั้งใน การคัดค้านและตั้งกระทู้ถามต่อการทำงานของรัฐบาลและส.ส. บ่อยครั้ง พร้อมกับการเคลื่อนไหวใน การเมืองท้องถนนของ พธม. อีกระลอก ทำให้การบริหารงานและเสถียรภาพรัฐบาลพลังประชาชน ภายใต้การนำของนายฯ สมัคร สุนทรเวช มิได้ราบรื่นนัก

⁶ รัฐประหาร 19 กันยากับการเมืองไทย ใน รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 29 ฉบับที่ 3." หน้า 69.

⁷ คริส เบเกอร์ และ ผาสุก พงศ์ไพจิตร, "ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย." หน้า 396.

⁸ เกษียร เตชะพีระ, "รัฐประหาร 19 กันยากับการเมืองไทย ใน รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 29 ฉบับที่ 3." หน้า 70.

⁹ คริส เบเกอร์ และ ผาสุก พงศ์ไพจิตร, "ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย." หน้า 397.

การประกันอำนาจแก่ราชการประจำทำให้รัฐบาลไม่สามารถสั่งการระบบราชการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ กอปรกับการเพิ่มอำนาจต่อองค์กรอิสระและตุลาการในการตรวจสอบ ควบคุม ฝายบริหาร เป็นผลให้ นายสมัคร สุนทรเวช ต้องถูกศาลรัฐธรรมนูญให้พ้นจากตำแหน่งจากกรณี จัดรายการชิมไปบ่นไปที่ได้รับค่าจ้างจากบริษัทเอกชน ขณะดำรงตำแหน่งนายกฯ ซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งการขึ้นมาของนายกฯสมชาย วงศ์สวัสดิ์รัฐบาลที่ไม่ได้ทำงานในทำเนียบรัฐบาลเพราะถูกมิชอบ พวม. บุกยึดและกลไกกองทัพมีอาจสั่งการได้ และเกิดเหตุการณ์ที่สำคัญคือการตัดสินใจพรรคพลังประชาชน ของศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีการทุจริตการเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรค ส่งผลให้นายกฯและรัฐมนตรีพ้นสภาพ จนเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญคือ แกนนามั่งคนสำคัญของอดีตพรรคพลังประชาชน เนวิน ชิดชอบ ได้ออกจากพรรคประชาชนตั้งพรรคใหม่เป็นพรรคภูมิใจไทย ตามช่องที่รัฐธรรมนูญปี 2550 และระบบการเลือกตั้งที่เน้นนักการเมืองท้องถิ่นและมั่งคั่งการเมือง ได้ให้ไว้ นำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลพรรคร่วมกับพรรคประชาธิปัตย์ ทำให้ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ซึ่งมีผู้ช่วยเหลือคือ ม็อบพวม. ทหารและผู้นำธุรกิจเอกชนในการจัดตั้งรัฐบาลครั้งนี้ขึ้นมา¹⁰ ซึ่งเป็นที่พอใจของ ขนชั้นกลาง ราชการ เครือข่ายชนชั้นนำเก่า กองทัพ จน พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ รัฐบุรุษและประธานองคมนตรีต้องออกมากล่าวรับรองเองว่า “บ้านเมืองเรา โชคดีที่ได้ท่าน(อภิสิทธิ์)เป็นนายกฯ”

การบรรลุเป้าหมายทางการเมือง

การประเมินว่าผลลัพธ์ของระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญปี 2550 นั้นเป็นไปตามคาดหวังหรือไม่ก็ยังไม่สามารถหาข้อสรุปเพียงชุดเดียวได้อย่างเช่นเคย หากมองโดยเบื้องต้นถึงแม้ว่าในช่วงหลังการเลือกตั้ง 2550 ระบบการเลือกตั้ง “ไม่สามารถทำตามความคาดหวัง” ของผู้ร่างผ่านการเลือกตั้งตามระบบ ในการยับยั้งการมีเสียงในสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากพอในการจัดตั้งรัฐบาลพรรคพลังประชาชนของทักษิณ ชินวัตร ในการเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล

แต่สิ่งที่น่าสนใจคือมรดกที่ระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง รวมถึงรัฐธรรมนูญ 2550 ได้สร้างรูปแบบและข้อจำกัดให้แก่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งได้บั่นทอนเสถียรภาพของรัฐบาลพรรคพลังประชาชน ทั้งจากกลุ่มผู้ชุมนุมบนท้องถนน ที่เกิดขึ้นมากมายทั้ง พวม. นปช. รัฐสภา และตุลาการ โดยสมัยรัฐบาลสมัคร สุนทรเวช พรรคพลังประชาชนต้องใช้ พรรคการเมืองถึง 5 พรรค ในการรวบรวมจัดตั้งรัฐบาล รวมถึงมีพรรคการเมืองในรัฐสภาถึง 9 พรรค ซึ่งผิดกับตอนก่อน

¹⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 369 – 372.

รัฐประหารที่มีเพียง 4 พรรคเท่านั้น¹¹ จนต่อมาได้นำไปสู่การล่มสลายลงของพลังประชาชน ต่อเนื่อง โดยรัฐบาลพรรคผสมหลายพรรคนำโดยพรรคประชาธิปัตย์อันเป็นที่พึงพอใจ ของกองทัพ ชนชั้นกลาง เครือข่ายชนชั้นนำ เมื่อเป็นเช่นนี้เราอาจจะกล่าวโดยภาพรวมได้ว่าระบบเลือกตั้งและรัฐธรรมนูญ 2550 นั้นได้ดำเนินงาน “เป็นไปตามคาดหวัง” ก็ได้นั่นเอง

ปัจจัยที่ทำให้ผลลัพธ์ของระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งนี้ ไม่เป็นไปตามคาดหวัง ในมิติการจัดตั้งรัฐบาล เนื่องด้วยความนิยมในพรรคการเมืองของ ทักษิณ ชินวัตร ที่ยังคงดำรงอยู่ในการตื่นตัวทางการเมืองที่เพิ่มสูงขึ้นทั้งในหมู่ประชาชนและประชาสังคม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนสามารถรับรู้การดำเนินงานของภาครัฐ รวมถึงนโยบายของพรรคการเมืองในการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งการเลือกตั้งในปี 2550 ก่อปรกักับการรณรงค์ต่อต้านมรดกจากคณะรัฐประหาร และปัญหาการบริหารภายใต้รัฐบาล คมช. ซึ่งถึงแม้ว่าท้ายที่สุด ระบบและการจัดการเลือกตั้ง รวมถึงรัฐธรรมนูญ 2550 จะส่งผลกระทบต่อระยะยาว ในการทำให้เสถียรภาพรัฐบาลพรรคพลังประชาชนอันมาจากการเลือกตั้งอ่อนแอลง จนก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองตามมาด้วยก็ตาม

4.3 ผลลัพธ์ทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2550 แก้ไขเพิ่มเติม 2554

ตารางที่ 5 ตารางแสดงจำนวน ส.ส. ที่ได้ของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2554

พรรคการเมือง	แบ่งเขต(คน)	บัญชีรายชื่อ(คน)	รวม(คน)	สัดส่วน(ร้อยละ)
1.พรรคเพื่อไทย	204	61	265	53
2.พรรคประชาธิปัตย์	115	44	159	31.8
3.พรรคภูมิใจไทย	29	5	34	6.8
4.พรรคชาติไทยพัฒนา	15	4	19	3.8
5.พรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน	5	2	7	1.4
6.พรรคพลังชล	6	1	7	1.4
7.พรรครักประเทศไทย	0	4	4	0.8
8.พรรคมาตุภูมิ	1	1	2	0.4
9.พรรครักษ์สันติ	0	1	1	0.2

¹¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, "แนวทางปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร." หน้า 109.

10.พรรคมหาชน	0	1	1	0.2
11.พรรคประชาธิปไตยใหม่	0	1	1	0.2

ที่มา : ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, “สถิติการเลือกตั้ง” [ออนไลน์].เข้าถึงเมื่อ 20 ธันวาคม พ.ศ.2560. ที่มา: http://www.ect.go.th/th/?page_id=494.

ผลลัพธ์จากการปฏิรูประบบการเลือกตั้งให้ย้อนกลับไปเหมือนปี 2540 แต่เปลี่ยนสัดส่วนระหว่างระบบแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับพรรคประชาธิปัตย์และพรรคภูมิใจไทยและพรรคชาติไทยพัฒนาที่เคยเป็นพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกันผลลัพธ์กลับไม่เป็นตามที่คาดคิดและเป้าหมายทางการเมืองที่วางไว้ เพราะการเปลี่ยนแปลงระบบครั้งนี้กลับเอื้อประโยชน์ให้พรรคฝ่ายทักษิณอย่างพรรคเพื่อไทย ยิ่งกว่าระบบในปี 2550 ทำให้พรรคเพื่อไทยได้รับเลือกตั้งถึง 265 ที่นั่งซึ่งเกินครึ่งจึงสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคได้ โดยหากดูจากสถิติจะพบว่าทั้งในระบบแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อ พรรคเพื่อไทยได้คะแนนนำทั้งในสองรูปแบบ แต่ถึงอย่างไรก็หากเทียบสัดส่วนคะแนนระหว่างแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อระหว่างพรรคเพื่อไทยและประชาธิปัตย์ จะพบว่าในส่วนคะแนนของพรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้ตามเพื่อไทยมากนัก แต่สาเหตุที่ ส.ส. มีจำนวนต่างกันมาก เป็นเพราะระบบแบ่งเขตที่เพื่อไทยได้ ส.ส. จำนวนมาก

การบรรลุเป้าหมายทางการเมือง

ระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง ตามการแก้ไขปี 2554 ไม่สามารถบรรลุ เป้าหมายทางการเมืองได้ตามที่พรรคประชาธิปัตย์และพรรคร่วมรัฐบาลในขณะนั้นต้องการ สาเหตุที่ไม่เป็นตามที่คาดหวัง เป็นเพราะถึงแม้มีการเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งให้เพิ่มบัญชีรายชื่อแล้วก็ตาม แต่ในระบบแบ่งเขต พรรคประชาธิปัตย์และแนวร่วมไม่สามารถกุมชัยชนะในระดับพื้นที่ต่างๆได้ อันมาจากความเข้มแข็งของการเมืองในระดับพื้นที่ของแต่ละพรรคการเมืองนั่นเอง โดยถึงแม้พรรคภูมิใจไทยจะได้จำนวน ส.ส. ระดับพื้นที่ของพรรคพลังประชาชนเท่าไปได้จำนวนหนึ่ง แต่ในระดับพรรคการเมืองซึ่งสะท้อนมาเป็นคะแนนบัญชีรายชื่อแล้วนั้น รวมถึงบางพื้นที่ที่เคยเป็นของ ส.ส.ภูมิใจไทยเดิมเองก็เสียให้แก่พรรคเพื่อไทย ปัจจัยเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในระดับการตัดสินใจของประชาชนในการเลือกตั้ง ที่มองไปยังนโยบายและตัวพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคลในท้องถิ่นแล้วนั่นเอง

4.4 แนวโน้มและความน่าจะเป็นของผลลัพธ์ทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2560

ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการเลือกตั้งที่ในอนาคตที่จะถึง นอกจากผลลัพธ์อันเป็นเป้าหมายของ กรธ. ที่ต้องการให้ทุกคะแนนเสียงถูกมาคำนวณแล้วนั้น เพื่อคลายจุดอ่อนความไม่สมดุลระหว่างคะแนนเสียงกับจำนวนที่นั่ง ส.ส. ที่ได้พรรคการเมืองได้แล้วนั้น รวมถึงการจัดการเลือกตั้งที่ลดอำนาจ กต. จังหวัดลงโดยอ้างว่าเพื่อความโปร่งใสและอิสระในการเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมและกาจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2560 นั้นสามารถแยกเป็นประเด็นเพื่ออภิปรายผลลัพธ์ที่น่าจะเกิดขึ้นได้ดังนี้

ระบบการเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม

ระบบการเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม ถูกออกแบบมาโดยมีเป้าหมายให้ทุกคะแนนเสียง การเลือกตั้งนั้นมีความหมาย ทุกคะแนนนั้นถูกนับ โดยมุ่งที่จะเอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองขนาดเล็ก ซึ่งจะเสียเปรียบในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต แต่คะแนนที่ได้จะถูกนำไปคำนวณเป็นสัดส่วนในจำนวน ส.ส. ที่ควรได้และจัดสรร ส.ส. บัญชีรายชื่อที่ควรได้¹² ซึ่งเป็นการพยายามลดปัญหาความไม่สมดุลระหว่างคะแนนและจำนวน ส.ส. แต่ถึงอย่างไรก็ดีแม้จะสามารถตอบโจทย์การแก้ปัญหาดังกล่าวได้เบื้องต้น แต่ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นปัญหาแยกเป็นประเด็นดังนี้¹³

1. การเลือกตั้งบัตรเดียวเบอร์เดียว ผลสืบเนื่องจากการเลือกตั้งจัดสรรปันส่วน ที่ใช้ระบบการคัด ส.ส. สองระบบคือบัญชีรายชื่อและแบ่งเขต แต่กลับใช้บัตรเลือกตั้งเพียงแคใบเดียว และนำคะแนนจาก ส.ส. แบ่งเขตนำไปคิดเป็นบัญชีรายชื่อ จึงเป็นการทำให้คะแนนแบ่งเขตที่สะท้อนถึงค่านิยมชมชอบของผู้สมัคร ส.ส. ในพื้นที่ให้เป็นพรรค ทั้งที่ผู้ใช้สิทธิอาจนิยมชมชอบตัวบุคคลแต่ไม่ได้นิยมพรรคการเมือง หรือนิยมพรรคการเมืองแต่ไม่ได้นิยมตัวบุคคล แต่สิทธิในการลงคะแนนถูกจำกัดได้เพียงแค่ช่องเดียวเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ระบบการเลือกตั้งนี้จึงอาจเป็นระบบที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน หรือบิดเบือนเจตนารมณ์ในการเลือกตั้งที่แท้จริงของประชาชนได้ อีกทั้งไม่

¹² ประพันธ์ นัยโกวิท, "ร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๙: ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเลือกสมาชิกวุฒิสภาใหม่" (กรุงเทพฯ: ฝ่ายเลขานุการด้านวิชาการและกฎหมาย คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559).

¹³ ดูเพิ่มเติมได้ใน กรรณฯ สมจิตรานุกิจ (สัมภาษณ์/เรียบเรียง), "สิทธิพรรค วิเคราะห์ 3 ค่านอร์แทนต์ที่ 'พรรคใหม่' ต้องทะลวงในการเลือกตั้งกุมภาพันธ์ 62 [ออนไลน์], ประชาไท, แหล่งที่มา: <https://prachatai.com/journal/2018/03/75866> [15 พฤษภาคม 2561].

สามารถชี้วัดได้อย่างชัดเจนระหว่างความนิยมในตัวบุคคลหรือพรรคการเมือง อีกทั้งการที่ทำให้ทั้งประเทศไม่ได้เลขบัตรในการลงคะแนนในนามพรรค แต่เป็นเลขที่ยึดตามตัวบุคคล จึงยิ่งยากในการหาเสียงในระดับพรรคการเมืองและชี้วัดความนิยม ยิ่งไปกว่านั้นการใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวยังมีโอกาที่จะมีการโกงการเลือกตั้งได้ง่าย สะดวกยิ่งขึ้น เนื่องจาก 1 ใบ เป็นตัวแทนของคะแนนทั้งสองระบบ อีกทั้ง การที่หมายเลขผู้สมัครของพรรคในแต่ละที่ไม่เหมือนกัน ทำให้ กกต.กลางไม่สามารถจัดพิมพ์ได้เป็นรูปแบบเดียว ต้องเป็นหน้าที่ในระดับจังหวัดในการจัดการซึ่งเป็นการเปิดช่องให้ทุจริตงายยิ่งขึ้น¹⁴

2. การลดบทบาทพรรคการเมืองผ่านการแข่งขันที่เน้นยุทธศาสตร์ตัวบุคคลมากกว่านโยบาย เนื่องจากระบบการเลือกตั้งและบัตรเดียวเบอร์เดียว ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 3 และข้างต้น พรรคการเมืองจะหันกลับไปเน้นแข่งขันที่ตัวบุคคลมากกว่านโยบาย เพราะการให้ความสำคัญกับบุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับชื่นชอบในท้องถิ่น ง่ายกว่าการหาเสียงในระดับพรรค ซึ่งคะแนนระดับพรรคจะได้มาจากผู้สมัครในท้องถิ่นด้วย ดังนั้นนักการเมืองและตัวพรรคเองจะให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองน้อยลง ดังนั้นนโยบายพรรคในระดับประเทศจะเสื่อมถอยความสำคัญลง อีกทั้งความมีอิทธิพลของผู้มีอิทธิพล/ผู้นำท้องถิ่นจะเพิ่มสูงขึ้นในการเลือกตั้งนี้ การซื้อสิทธิ์ขายเสียง การแข่งขันและความรุนแรงทางการเมืองจะทวีความรุนแรงมากขึ้น อาจจะมีเหมือนสมัยการเมืองในสมัยก่อนการปฏิรูปการเมือง 2540 นอกเหนือจากนั้นในประเด็นความอ่อนแอพรรคการเมือง ระบบนี้จะตัดโอกาสพรรคขนาดเล็กที่ไม่มีอำนาจและทรัพยากรพอในการส่งผู้สมัครระบบแบ่งเขต ซึ่งรัฐธรรมนูญ 2560 ในปัจจุบันกำหนดให้ทุกพรรคต้องส่งผู้สมัครลงในทุกเขตที่มีการเลือกตั้ง โดยจะไปเสริมอำนาจต่อรองพรรคขนาดกลางและมีโอกาสเกิดรัฐบาลผสมที่ขาดเสถียรภาพทางการเมือง พรรคการเมืองจึงอ่อนแอลงและประชาชนไม่มีทางเลือกเชิงนโยบาย¹⁵ สถาบันพรรคการเมืองในภาพรวมจึงจะอ่อนแอลงและกลายเป็นนักการเมืองระดับท้องถิ่นในการเชื่อมโยงกับประชาชนเข้าสู่ระบบการเมืองเหมือนในอดีตเห็นได้จากความเคลื่อนไหวของ คสช. ที่พยายามดึงนักการเมืองระดับภูมิภาคของพรรคใหญ่ๆ และพรรคระดับภูมิภาคให้เข้าร่วมกับพรรคที่สนับสนุน คสช. ในอนาคต เพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสม¹⁶

3. การบิดเบือนหลักการความเป็นผู้แทนและประชาธิปไตย การที่ทุกพรรคการเมืองจำเป็นต้องสรรหาผู้สมัครระบบแบ่งเขต รวมถึงการที่คะแนนจำนวนที่นั่ง ส.ส. บัญชีรายชื่อขึ้นอยู่กับ ส.ส. แบ่งเขต จึงเป็นการตัดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนผู้ลงคะแนนและ ส.ส. บัญชีรายชื่อจากโดยตรงให้เป็นโดยอ้อมแทน ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวอาจไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักการผู้แทน

¹⁴ กรุงเทพธุรกิจ, "สมชัย' ชี้บัตรลดใบเดียวโกงง่าย สงสารกกต.ชุดใหม่งานหนักแน่ [ออนไลน์]," แหล่งที่มา:

<http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/768443> [25 เมษายน 2561].

¹⁵ the101, "'อ่านเลือกตั้ง 2561' กับ สิทธิพรรค นกสวน สวัสดิ์.[ออนไลน์]."

¹⁶ โปสทูเดย์, "'ดูด' เพื่อชาติ สืบทอดอำนาจคสช [ออนไลน์]," แหล่งที่มา:

<https://www.posttoday.com/politic/analysis/549601> [20 มิถุนายน 2561].

ดังที่กล่าวข้างต้น ระบบจัดสรรปันส่วนผสมทำให้คะแนนผู้สมัครแบ่งเขตเป็นตัวชี้วัดคะแนนระดับบบัญชีรายชื่อ ซึ่งเป็นตัวแทนในระดับพรรคการเมือง ซึ่งประชาชนที่ลงให้อาจจะชอบบุคคลไม่ชอบพรรค หรือชอบแต่พรรคไม่ชอบบุคคลก็เป็นได้ ดังนั้นสายสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับ ส.ส. บัญชีรายชื่อ ซึ่งเป็นภาพแทนของพรรคการเมือง แม้จะไม่ตัดขาดกันโดยสมบูรณ์แต่ก็ดูขาดเว้าและวัดผลชอบธรรมทางการเมืองได้ลำบาก และยังต่อยอดผ่านรัฐธรรมนูญ 2560 ที่บัญญัติให้พรรคการเมืองสามารถเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีได้ 3 รายชื่อ ซึ่งสามารถเป็นคนนอกการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยได้ ทำให้ความสำคัญทางการเมืองของ ส.ส. บัญชีรายชื่อดูด้อยลง และเป็นการเปิดช่องให้มีการบิดเบือนหลักการผู้แทนและประชาธิปไตยถึงที่สุด

การจัดการเลือกตั้ง

ในส่วนของบัตรการเลือกตั้ง และการแบ่งเขตระดับประเทศ แต่ใช้คะแนนคำนวณบนฐานจากคะแนนจากผู้สมัคร ส.ส. แบ่งเขตนั้น อย่างที่กล่าวไปข้างต้นในบทที่ 3 และส่วนของระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม การจัดการเลือกตั้งในลักษณะนี้ทำให้ผลลัพธ์เป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์ของประชาชนในระบบประชาธิปไตย ที่ไม่สามารถสะท้อนความต้องการของตนได้อย่างเที่ยงตรงและบรรลุตามความตั้งใจ อีกทั้งเป็นการบั่นทอนความเข้มแข็งของสถาบันพรรคการเมือง โดยให้ความสำคัญกับภูมิภาค ท้องถิ่นในการเป็นฐานคะแนนเสียงหลัก

ประเด็นการยุบเลิก กกต.จังหวัด และมีการคัดเลือกผู้ตรวจการเลือกตั้งขึ้นมาทำหน้าที่แทนนั้น แสดงให้เห็นชัดถึงการที่กลไกข้าราชการซึ่งเป็นแขนขาไกลทางการเมืองของ คสช. เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง เนื่องด้วยกระบวนการคัดเลือกผู้ตรวจการนั้นผ่านกลไกข้าราชการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหลัก จึงถือเป็นการลดอำนาจขององค์กรกลางในการจัดการเลือกตั้งอย่าง กกต. ในการจัดการเลือกตั้งอย่างยืดยาว ให้สามารถบริหารกาจัดการเลือกตั้งได้เป็นไปอย่างเป็นกลาง โปร่งใส ยุติธรรม ซึ่งถึงแม้ที่ผ่านมา กกต. จะมีข้อครหาด้านความเป็นกลางทางการเมืองอยู่มาโดยต่อเนื่อง แต่การให้กลไกราชการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเลือกตั้ง ถือเป็นการเข้ามาแทรกแซงโดยตรงและชัดเจนของกลไกรัฐ ที่จะส่งผลให้เกิดข้อกังขาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ต่อความโปร่งใส สุจริต ยุติธรรม ของการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2560 ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ในมติการเพิ่มอำนาจตรวจสอบและลงโทษ ของ กกต. สิ่งที่น่าสนใจคือการเพิ่มอำนาจให้ กกต. ในการออกใบสั่งเพื่อระงับสิทธิผู้สมัคร ซึ่งเป็นการแทรกแซงผลการเลือกตั้งโดยองค์กรภายนอกการเลือกตั้ง (ซึ่งหมายความว่าขาดความยึดโยงกับประชาชนในระบบประชาธิปไตย) ผลที่เกิดขึ้นจึงน่าจะเป็นเฉกเช่นปี 2550 ที่ กกต. ซึ่งผ่านการคัดสรรมาจาก องค์กรนอกการเลือกตั้ง มีอำนาจในการยับยั้งผลการเลือกตั้ง จนส่งผลการได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันทางการเมือง จนถึงขั้นยุบพรรค

รัฐบาล รวมถึงปัญหาในการจัดตั้งรัฐบาล และอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายทางการเมืองเกิดขึ้นได้ เนื่องด้วยอำนาจที่ กกต. ใช้ไม่ได้อิงกับอำนาจประชาชนในระบอบประชาธิปไตยแต่มีอำนาจทางบทลงโทษสูงในการตัดสินผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน

ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นผ่านการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2560

การจัดการเลือกตั้งผ่านบัตรเดียวเบอร์เดียว การลดบทบาทพรรคการเมืองและเพิ่ม ความสำคัญของผู้สมัคร ส.ส. ในภูมิภาค/ท้องถิ่น การบิดเบือนหลักการความเป็นผู้แทนและ ประชาธิปไตย การลดอำนาจการจัดการเลือกตั้งแต่เพิ่มอำนาจตรวจสอบและลงโทษแก่ กกต. ปัจจัย เหล่านี้ย่อมสร้างผลลัพธ์ทางการเมืองในภาพรวมให้เกิดปัญหาความไม่มีเสถียรภาพของโครงสร้าง สถาบันการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยเฉพาะรัฐบาล และเพิ่มความเข้มแข็งของพลังทางการเมือง ที่อยู่นอกเหนือการเลือกตั้ง ทั้งองค์กรอิสระ วุฒิสภา คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีอันเป็น กรอบในการจำกัดนโยบายของพรรครัฐบาล ซึ่งจะนำไปสู่ความอ่อนแอของสถาบันพรรคการเมือง และอาจจะส่งผลกระทบต่อสถาบันการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่มาจาก การเลือกตั้งอื่นๆที่จะ อ่อนแอตาม เจตนารมณ์ของประชาชนจึงส่งไปยังระบบการเมืองได้ยากยิ่งขึ้น ดังนั้นปัญหาความ แตกแยกทางการเมืองไทยจะยังคงดำรงอยู่ต่อไป แม้ผ่านการเลือกตั้งมาแล้วก็ตาม

การสืบทอดอำนาจของ คสช. อันเป็นโจทย์ของระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งตาม รัฐธรรมนูญ 2560 นั้น ในทัศนะของผู้วิจัยมองว่า อาจจะไม่สำเร็จในประเด็นการจัดตั้งรัฐบาลสืบทอด อำนาจ เนื่องด้วยถึงแม้ระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งใหม่จะลดทอนพลังของสถาบัน การเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งลง แต่พัฒนาการทางการเมืองไทยในระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ทำให้ ภาคประชาชนมีความตื่นตัวทางประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น แม้จะยังยึดติดตัวบุคคลก็ตาม แต่พรรค การเมืองและภาคส่วนทางการเมืองอื่นๆในภาคประชาชนเองก็มีความเข้มแข็งมากขึ้น การเมืองเริ่มมี แนวโน้มพัฒนาไปในแนวทางการเมืองเชิงอุดมการณ์ และมีความแตกแยกทางสังคมเป็น 2-3 ขั้วอย่าง ชัดเจน จึงอาจเป็นผลให้ยุทธศาสตร์การดูแลผู้สมัครที่เน้นฐานเสียงในพื้นที่อาจไม่ได้ผลเช่นเคย แต่ ถึงอย่างไรก็ตามเป้าหมายทางการเมืองในการสืบทอดอำนาจนอกระบบประชาธิปไตยเข้าไปในระบบ การเมืองยังคงน่าจะประสบความสำเร็จ เนื่องด้วยมีกลไกตามรัฐธรรมนูญ กองทัพ ข้าราชการ ตุลา การ และองค์กรอิสระ รวมถึงนิติบัญญัติ ที่ ส.ว. มาจากการสรรหา ที่มีอำนาจสามารถตัดทอนฝ่าย บริหารได้ กรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ดังนั้นแล้วถึงผลการเลือกตั้งจะเป็นเช่นไร ตัวรูปแบบสถาบัน การเมืองตามรัฐธรรมนูญ 2560 จึงน่าจะมีผลลัพธ์เป็นไปตามเป้าหมายทางการเมือง คสช. อยู่ดี

บทที่ 5

สรุป : ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง กับเป้าหมาย และผลลัพธ์ทางการเมือง

ในบทนี้จะสรุปและอภิปรายผลของการทดสอบสมมติฐานทั้ง 3 ข้อ เพื่อตอบคำถามงานวิจัย ทั้ง 3 ข้อ อันให้ชัดเจน เพื่อสามารถทำให้เห็นถึงความความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง กับเป้าหมายและผลลัพธ์ทางการเมือง อันเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดอนาคตการเมืองไทยในตามแต่ละห้วงบริบทที่แตกต่างกัน อันเป็นจุดประสงค์ของงานวิจัยชิ้นนี้

5.1 ผลการศึกษา

จากผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง กับเป้าหมายและผลลัพธ์ทางการเมือง ข้างต้นสามารถตอบคำถามงานวิจัยและสมมติฐานได้ดังต่อไปนี้

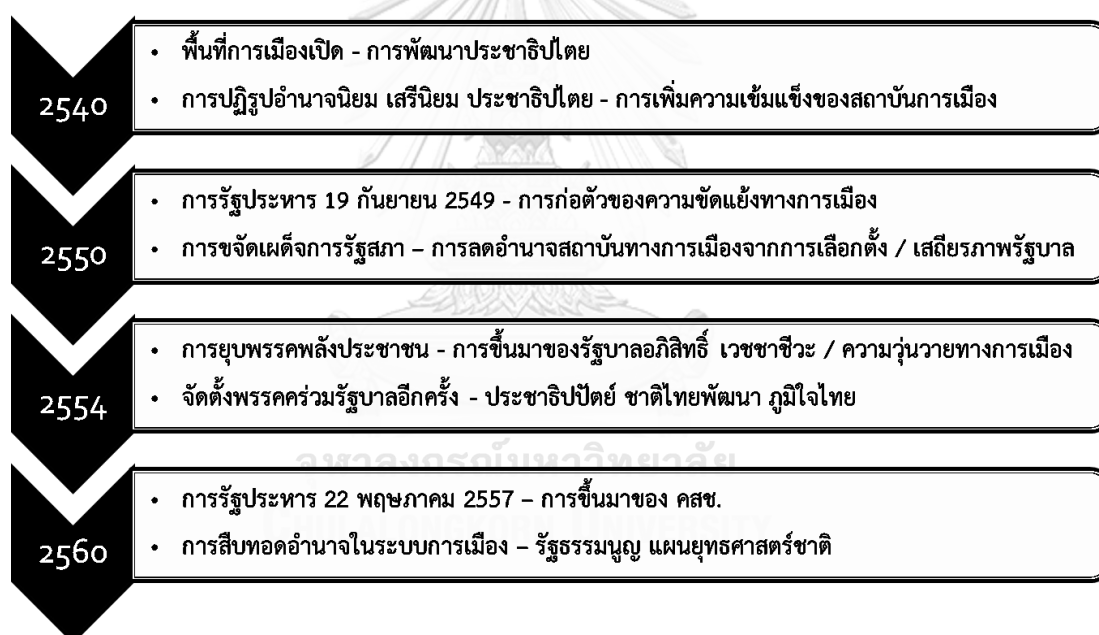
คำถามข้อที่หนึ่ง บริบททางการเมืองในช่วงปี 2540 – 2560 ส่งผลต่อการออกแบบระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งอย่างไร

สมมติฐานข้อที่หนึ่ง บริบทการเมืองในช่วงเวลาต่างๆเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดเป้าหมายทางการเมืองในช่วงเวลานั้น เนื่องจากบริบทการเมืองจะเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงสภาพปัญหาที่ประเทศไทยกำลังดำเนินอยู่ ซึ่งจะเป็นการกำหนดผู้มีส่วนร่วมในการร่างกติกาทางการเมืองในห้วงบริบทนั้นๆ เพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหาในช่วงบริบทนั้น และความคาดหวังถึงสังคมการเมืองไทยในอนาคต

จากผลการศึกษาหากมองบริบทโดยการเมืองไทยผ่านกรอบแนวคิดระบบการเลือกตั้งและบริบททางการเมือง ของ โรเบิร์ต จี โมเซอร์ และ อีธาน ไชเนอร์ (Robert G. Moser, Ethan Scheiner) แล้ว จะเห็นได้ว่า ในบริบทสังคมไทยยังคงเป็น “ประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่” ที่ยังขาดประสบการณ์ทางประชาธิปไตย เพราะการเมืองรัฐสภาถึงแม้จะมีมานานแต่ขาดอำนาจและ

เสถียรภาพ ถูกจำกัดบทบาทโดยกองทัพและข้าราชการมาโดยตลอด ดังนั้นประสบการณ์ทางประชาธิปไตยจึงต่ำ ระดับความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองก็ค่อนข้างต่ำ และถึงแม้สังคมจะมีความหลากหลายสูง แต่พรรคการเมืองจำนวนมากนั้นไม่ได้ยึดโยงกับกลุ่มชาติพันธุ์ หรือกลุ่มทางสังคม แต่ยึดโยงกับกลุ่มผลประโยชน์ในระดับภูมิภาค ซึ่งเป็นบริบทการเมืองไทยช่วงก่อน 2540 และนำมาสู่การปฏิรูปการเมืองครั้งใหญ่ ซึ่งตั้งแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบัน การเมืองไทยมีประสบการณ์ทางประชาธิปไตยมากขึ้น เกิดความขัดแย้งทางการเมืองมากยิ่งขึ้น พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันมากขึ้น ดังนั้นโจทย์ของกลุ่มอำนาจเก่าในปัจจุบันจึงพยายามสลายพลังของสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เพราะสอดคล้องกับการสืบทอดอำนาจของพวกเขา ดังที่อภิปรายไว้ใน บทที่ 4

ภาพที่ 4 บริบทการเมืองและโจทย์ทางการเมืองไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2540 – 2560



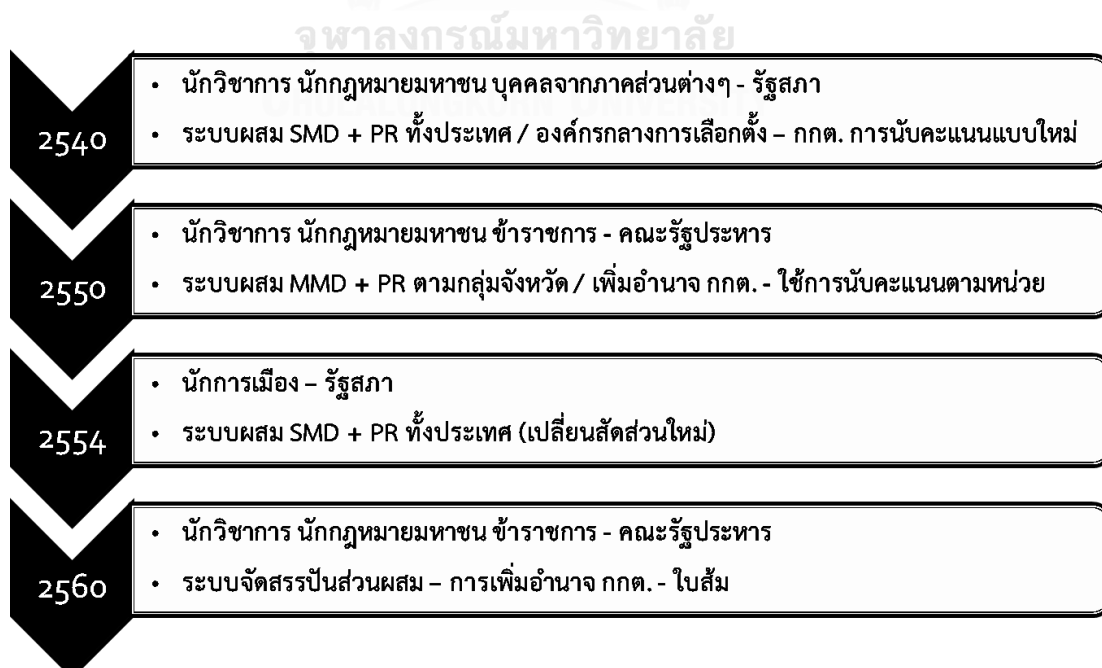
จากภาพที่ 4 จะเห็นได้ว่าบริบททางการเมืองไทยจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดผู้มีส่วนร่วม ทิศทางและเป้าหมาย ของการวางกรอบกติกาในการปฏิรูปการเมืองในห้วงเวลานั้นๆ เพราะเป็นชุดโครงสร้างของความสัมพันธ์ทางอำนาจ ปัญหาและเป้าหมายของสังคมไทยในเวลานั้น โดยการบรรลุเป้าหมายทางการเมืองดังกล่าว ได้ใช้เครื่องมือหนึ่งคือการกำหนดกติกาทางการเมือง ซึ่งระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งถือเป็นกติกาสำคัญในการจัดวางความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย อันเป็นระบอบที่ถูกยอมรับและให้ความสำคัญในด้านความชอบธรรมในรูปแบบการปกครอง ตั้งแต่โลกภายหลังยุคสงครามเย็น และสังคมไทยตั้งแต่ปี 2540 ที่

การเมืองมาให้ความสำคัญกับการเมืองระบอบรัฐสภา อันเนื่องมาจากความล้มเหลวของรัฐบาลทหารหรือรัฐบาลพลเรือนที่อ่อนแอ เห็นได้จาก ช่วงการปฏิรูปการเมืองผ่าน รธน. 2540 อันเป็นยุคประชาธิปไตยแบ่งบาน ระบบการเมืองและกติกาการเลือกตั้งที่ถูกออกแบบจึงเป็นการส่งเสริมพลังของสถาบันการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่ภายหลังการรัฐประหาร 2547 และ 2557 กลายเป็นการพยายามลดทอนพลังทางการเมืองของพรรคการเมือง โดยเฉพาะพรรคการเมืองเสียข้างมาก และให้สถาบันการเมืองนอกระบบประชาธิปไตยเข้ามามีอิทธิพลเหนือระบบการเมืองประชาธิปไตย

คำถามข้อที่สอง ระบบเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งถูกนำมาใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมืองประการใด และอย่างไร

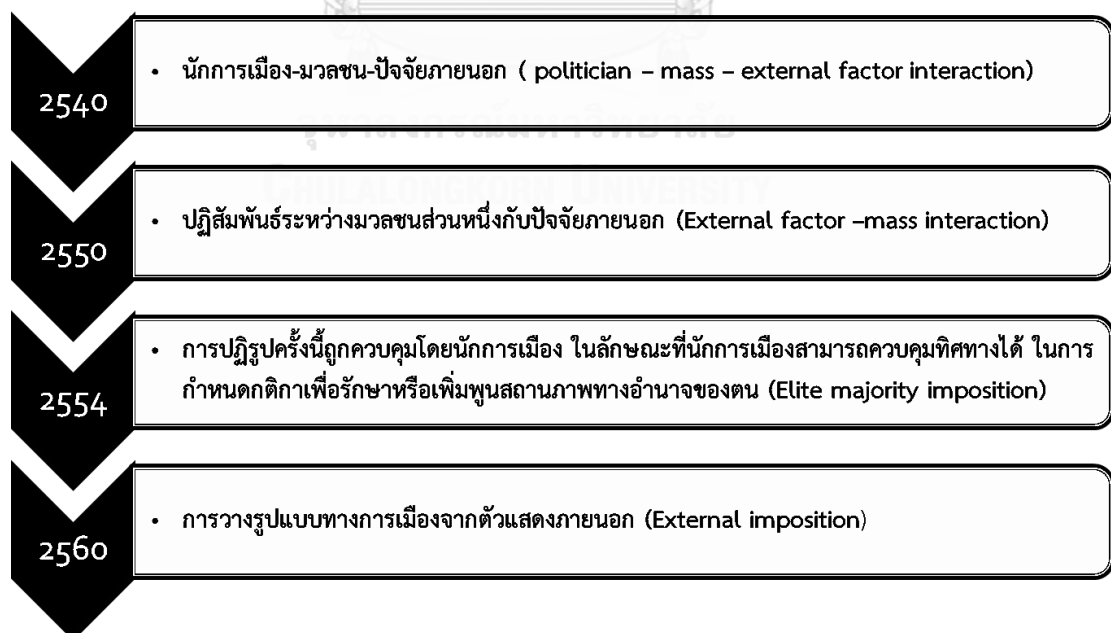
สมมติฐานข้อที่สอง ระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งได้ถูกออกแบบหรือนำมาใช้เป็นหนึ่งในเครื่องมือทางการเมือง โดยสอดคล้องกับเป้าหมายทางการเมืองของผู้มีอำนาจในการร่างกติกาทางการเมืองในช่วงเวลานั้นๆ อาทิ การเพิ่มอำนาจแก่รัฐบาลจากการเลือกตั้ง การลดอำนาจของรัฐบาลพรรคเดียว การเพิ่มความได้เปรียบของพรรครัฐบาลในช่วงเวลานั้น การสืบทอดอำนาจของรัฐบาล เป็นต้น

ภาพที่ 5 ผู้กำหนดกติกาการเลือกตั้ง และระบบการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ 2540 – 2560



ตามภาพที่ 5 จากผลการศึกษาชิ้นนี้ ระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งนั้น เมื่อพิจารณาระบบการเลือกตั้งที่ถูกนำมาใช้ ตามทฤษฎีระบบการเลือกตั้ง พบว่าสังคมไทยได้หยิบใช้ระบบเลือกตั้งที่สอดคล้องเป้าหมายทางการเมืองทั้งสิ้น ทั้งระบบผสมที่ตามทฤษฎีเป็นระบบที่จะก่อให้เกิดพรรคใหญ่แบบเสียงข้างมากเด็ดขาด และเน้นพรรคการเมือง/นโยบายมากขึ้นในการหาเสียง ระบบ MMD และระบบจัดสรรปันส่วนผสม ที่ต้องการลดพลังพรรคเสียงข้างมาก เพิ่มอำนาจให้กับพรรคขนาดกลาง และเอื้อให้เกิดการจัดตั้งรัฐบาลผสม ส่วนในการจัดการเลือกตั้ง มีความพยายามในการออกแบบการจัดการเลือกตั้งที่มุ่งต่อการขจัดการซื้อสิทธิ์ขายเสียงและความเป็นกลาง เป็นเป้าหมายหลัก เห็นได้จากการจัดตั้ง กกต. การเปลี่ยนแนวทางนับคะแนนที่ให้นับที่เขตเลือกตั้งใหญ่ เป็นต้น ดังนั้นในเชิงรูปแบบของรัฐบาล การจัดการเลือกตั้งไทยไม่ได้ส่งผลโดยตรง แต่ส่งผลผ่านอำนาจขององค์กรกลางจัดการเลือกตั้งอย่าง กกต. เสียมากกว่า ในการใช้อำนาจบั่นทอนความเข้มแข็งของสถาบันทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงการจัดการเลือกตั้งในไทยนั้น โจทย์หลักคือการป้องกันการซื้อสิทธิ์ขายเสียง หรือการกระตุ่นการใช้สิทธิ์ทางการเมือง ความโปร่งใส ซึ่งเป็นปัญหาในลักษณะปัญหารวมในการเลือกตั้งประชาธิปไตยผู้แทนเสียมากกว่า

ภาพที่ 6 กระบวนการปฏิรูปการเลือกตั้งโดยมองจากตัวแสดงในการออกแบบ ผ่านแนวคิดการปฏิรูปการเลือกตั้ง ของ Alan Renwick



ตามภาพที่ 6 หากมองผ่านแนวคิดการปฏิรูปการเลือกตั้ง ของ อัลัน เรนวิก (Alan Renwick) จะเห็นได้ว่าในการกำหนดกติกาเลือกตั้งนั้น จะถูกกำหนดโดยค่านึงถึงตัวแสดงของผู้มีส่วนร่วมในการออกแบบเป็นสำคัญ และจะออกแบบให้สอดคล้องกับประเพณีของกลุ่มผู้มีอำนาจในการออกแบกกติกาเหล่านั้นๆ ซึ่งในสังคมไทยเองก็ตามกลุ่มผู้ออกแบบๆ ก็เป็นตัวกำหนดรูปแบบของกติกา รวมถึงผลลัพธ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นภายหลังจากการเลือกตั้ง ดังที่อภิปรายไว้ในบทที่ 3 และ 4 รวมถึง แนวคิดศาสตร์แห่งการปกครองรัฐแล้วนั้นการออกแบบระบบการเลือกตั้งในไทย เป็นการที่ผู้มีอำนาจหรือมีส่วนร่วมในบริบทการเมืองขณะนั้น นำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อรักษาอำนาจของตนโดยชอบธรรม ส่วนการจัดการเลือกตั้งกระทำโดยผ่านเครื่องมือขององค์กรจัดการเลือกตั้ง มากกว่ารูปแบบการจัดการเลือกตั้ง

โดยผลการศึกษาจะสอดคล้องกับการมองผ่านแนวการวิเคราะห์ศาสตร์แห่งการปกครองรัฐ (Statecraft Approach) ของ โทบี้ เอส เจมส์ (Toby S. James) ที่มองว่าชนชั้นนำหรือกลุ่มผู้มีอำนาจมักใช้กติกาทางการเมืองในการรักษาฐานะอำนาจ หรือเปลี่ยนแปลงสังคมไปในรูปแบบที่ตนต้องการ โดยผ่านกติกาทางการเมือง ซึ่งก็คือกติกาการเลือกตั้ง อันเป็นการดัดแปลงกติกาที่ชอบธรรมในยุคสมัยประชาธิปไตยในปัจจุบัน อันเป็นพื้นที่ที่มีการแข่งขันสูงที่สุด และชอบธรรมที่สุดในการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองยุคปัจจุบัน

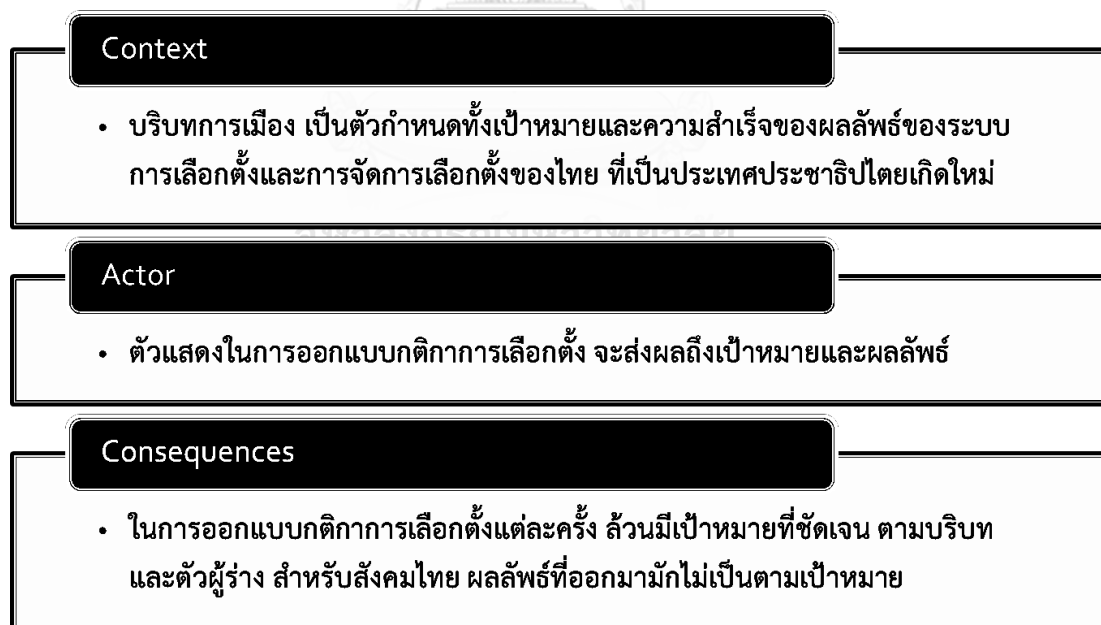
คำถามข้อที่สาม ผลลัพธ์ทางการเมืองภายหลังการใช้ระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งสอดคล้องกับเป้าหมายทางการเมืองหรือไม่ และหากไม่สอดคล้องเป็นเพราะอะไร

สมมติฐานข้อที่สาม ผลลัพธ์ทางการเมืองอาจไม่เป็นไปตามเป้าหมายเสมอไป โดยอาจบรรลุในเพียงบางประเด็นเนื่องด้วยระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งเป็นเพียงกลไกหนึ่งในการผลักดันเป้าหมายทางการเมืองเท่านั้น และยังคงมีปัจจัยสำคัญอื่นๆที่ส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ทางการเมือง อาทิ ยุทธศาสตร์พรรคการเมือง โลกาภิวัตน์ กระแสการตื่นตัวทางประชาธิปไตย วัฒนธรรมการเมืองไทย เป็นต้น อันเป็นพลวัตภายในสังคมไทยเอง

จากผลการศึกษาหากพิจารณาแบบมวลรวมทั้ง บริบทการเมือง เป้าหมายการเมือง ระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง ตามแนวคิดระบบการเลือกตั้งและบริบททางการเมือง จะเห็นได้ว่าระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งตั้งแต่ปี 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญ 2560 ที่จะถูกนำมาใช้ในการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ได้สร้างผลลัพธ์ที่เป็นไปตามเป้าหมายทางการเมืองในบางประเด็น

ที่เป็นระดับผลลัพธ์เชิงกลไก (Mechanical) อันได้แก่ รูปแบบของรัฐบาล รูปแบบการใช้อำนาจของ รัฐบาล ความเข้มแข็งของพรรคการเมือง รวมไปถึงจนถึงพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนในบาง ระดับ (อาทิ การตัดสินใจในการเลือกตั้ง การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง) ตามระบบที่ถูกนำมาใช้ แต่ไม่สามารถควบคุมหรือสร้างผลลัพธ์ในปัจจุบันนอกเหนือผลลัพธ์เชิงกลไกได้แม่นยำ เช่น พรรคที่ได้ คะแนนเสียงส่วนใหญ่ในการจัดตั้งรัฐบาล การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจการเมือง (การต่อสู้ทาง การเมือง พฤติกรรมการเมือง การเข้ามาของอำนาจนอกระบบประชาธิปไตยเป็นต้น) การควบคุม การใช้อำนาจของรัฐบาล เป็นต้น อันเนื่องมาจากข้อจำกัดของระบบการเลือกตั้งและการจัดการ เลือกตั้งเอง และปัจจัยอื่น ๆ อันเป็นพลวัตของบริบทการเมืองไทย อาทิ การพัฒนา/ความตื่นตัวของ ประชาธิปไตย โลกาภิวัตน์และบริบทโลก พฤติกรรมทางการเมืองและวัฒนธรรมการเมืองไทย เป็นต้น บริบทที่ระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งนำมาใช้จึงเป็นตัวปัจจัยสำคัญในการกำหนด ความสำเร็จของระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งในการบรรลุผลลัพธ์ให้เป็นไปตามเป้าหมาย ทางการเมือง โดยผลการศึกษาโดยแยกตามบริบท ตัวแสดง และผลลัพธ์ จะเป็นไปตามภาพที่ 7 ดังนี้

ภาพที่ 7 สรุป บริบท ตัวแสดง และผลลัพธ์ในการออกแบบระบบการเลือกตั้ง



หากมองผ่านกรอบแนวคิดระบบการเลือกตั้งและบริบททางการเมือง ของ โรเบิร์ต จี โมเซอร์ และ อีธาน ไชเนอร์ (Robert G. Moser, Ethan Scheiner) แล้ว การที่ประเทศไทยยังคงเป็นประเทศ ประชาธิปไตยเกิดใหม่ ที่มีประสบการณ์ประชาธิปไตยยังไม่สูงมากนัก รวมถึงโดยภาพรวมยังยึดติดกับ

ตัวบุคคลมากกว่าความเป็นสถาบัน ทั้งในมิติของพรรคการเมืองและสถาบันการเมืองต่างๆ และที่สำคัญที่สุดใน 2 ปัจจัย คือ 1) ความแตกแยกทางสังคม (Social Cleavage) การต่อสู้ทางการเมืองที่ดำเนินมาอย่างยาวนาน โดยหากนับจุดเปลี่ยนผันตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ทำให้สังคมไทยมีความแตกแยกทางการเมืองที่ชัดเจน ผ่านอุดมการณ์และแนวคิดทางการเมืองที่แตกต่างกัน และ 2) การขาดความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของข้อมูลข่าวสาร ซึ่งที่ผ่านมาความขัดแย้งทางการเมืองและการแทรกแซงทางการเมืองผ่านอำนาจนอกระบบ ซึ่งก็คือรัฐบาลเผด็จการทหารอันมาจากการรัฐประหาร ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้ การคาดคะเนผลลัพธ์เชิงกลไกของระบบการเลือกตั้ง และรวมถึงการจัดการเลือกตั้งไม่สามารถสร้างผลลัพธ์ทางกลไกตอบสนองต่อเป้าหมายทางการเมืองของผู้ร่างได้เท่าที่ควรจะเป็น ตามทฤษฎีระบบเลือกตั้งหรือความน่าจะเป็น เพราะปัจจัยที่กล่าวข้างต้น ต่างเป็นปัจจัยที่วางอยู่บนฐานบริบทสังคมที่มีความขัดแย้ง และวัฒนธรรมเฉพาะของสังคมไทย อย่างเช่นวิธีคิดที่เน้นบูชาตัวบุคคล ส่งผลให้การออกแบบระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งจึงไม่บรรลุผลลัพธ์ทางกลไก ดังนั้นการบรรลุตามกรอบแนวคิดศาสตร์แห่งการปกครองรัฐ สำหรับสังคมไทยจึงเป็นไปได้ในระดับเบื้องต้นและผลลัพธ์ทางกลไกบางประเด็นเท่านั้น ไม่สามารถบรรลุได้ตามคาดหวังในทุกมิติ

ดังนั้นจากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง และผลลัพธ์และเป้าหมายทางการเมือง พบว่าปัจจัยที่ทำให้เป้าหมายไม่สอดคล้อง อาจสามารถอธิบายได้ผ่านแนวคิดผลลัพธ์ที่คาดไม่ถึง (Unintended Consequences) อันหมายถึงการออกแบบหรือการกระทำใดๆ ที่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น มนุษย์ซึ่งเป็นผู้ออกแบบไม่สามารถคาดการณ์ถึงผลลัพธ์/ผลกระทบของมันได้เลย ซึ่งอาจจะเป็นทั้งผลในแง่บวกและลบ ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ที่คาดไม่ถึงมี 5 ปัจจัยคือ 1) ความไม่รู้ว่าตนเองไม่รู้ (ignorance) ทำให้เป็นไปได้ที่จะคาดว่าสิ่งใดจะเกิดขึ้น 2) ความผิดพลาดในการวิเคราะห์เพื่อแก้ไขปัญหาโดยกระทำตามสิ่งที่เคยได้ผลในอดีต แต่ใช้ไม่ได้กับสถานการณ์ปัจจุบัน 3) การพิจารณาที่มุ่งผลประโยชน์จนบดบังการพิจารณาอย่างใคร่ครวญ 4) ค่านิยมพื้นฐานเป็นอุปสรรคทำให้ไม่กระทำบางสิ่งถึงแม้จะตระหนักว่าไม่เป็นประโยชน์ในระยะยาว และ 5) การทำให้ตัวเองพ่ายแพ้เอง (self-defeating prophecy กล่าวคือหวาดหวั่นว่าจะเกิดผลเสียขึ้นจนพยายามกระทำก่อนมีปัญหา ดังนั้นจึงไม่คาดคิดถึงเรื่องการไม่เกิดขึ้นของผลเสียนั้น¹ โดยผลลัพธ์ที่คาดไม่ถึงนั้นปรากฏหลายครั้งในการขับเคลื่อนพลวัตทางการเมืองไทยตั้งแต่ 2540 จนถึงปัจจุบัน ที่ผู้ออกแบบการเลือกตั้งยังคงใช้วิธีการเดิมหรือถอดมาจากต่างประเทศเพื่อนำมาใช้ในบริบทสังคมไทยโดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดและความเข้ากันได้บางประการ อาทิ ต้องการเสริมพลังให้กับพรรคการเมือง

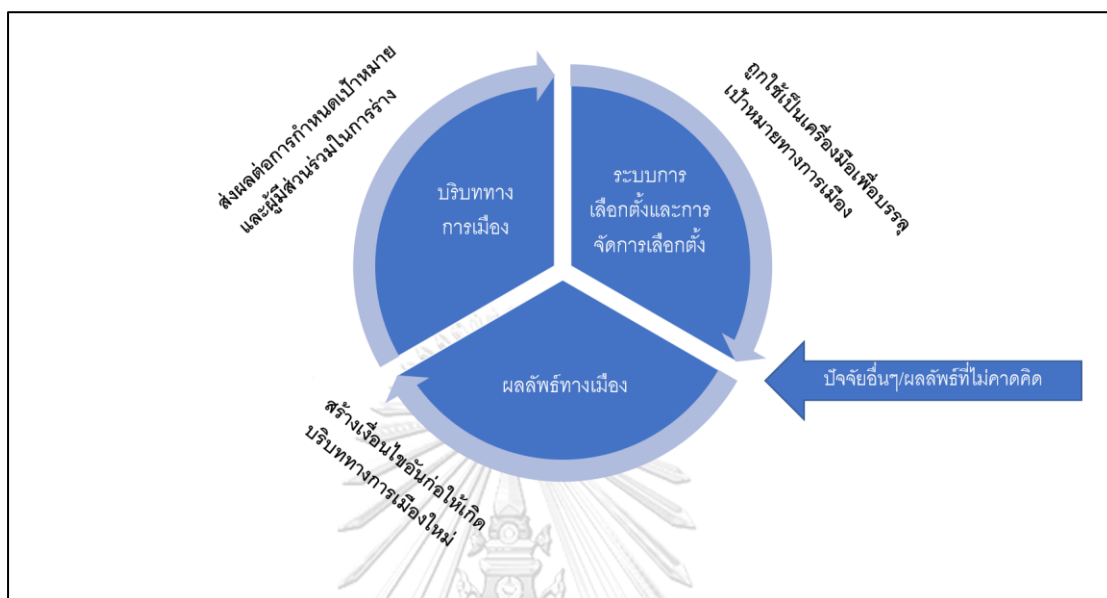
¹ วรากรณ์ สามโกเศศ, "ผลที่คาดไม่ถึงถึงเกิดขึ้นเสมอ.[ออนไลน์]." แหล่งที่มา:

<http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/642920> [20 มิถุนายน 2561].

แต่กับเอื้อให้เกิดรัฐบาลอำนาจนิยมที่ใช้ยุทธศาสตร์ประชานิยม โดยอิงกับลัทธิบูชาตัวบุคคลที่เป็นค่านิยมของไทย การประเมินสถานการณ์และความนิยมต่อประชาชนในต่างจังหวัด/ท้องถิ่น หรือแม้กระทั่งในเมืองต่ำกว่าหรือผิดจากความเป็นจริง พลวัตการตื่นตัวทางการเมือง/ความขัดแย้งทางการเมืองภายในสังคมไทย การประเมินศักยภาพของตนเองผิดจนได้ไปปรับระบบการเลือกตั้งให้เอื้อต่อพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามยิ่งขึ้น ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2554 และลงเอยด้วยการพลิกกระดานรัฐประหาร เป็นต้น อันเป็นผลให้ผลลัพธ์ผิดจากสิ่งที่คาดหรือไม่เป็นไปตามผลลัพธ์เชิงกลไก ซึ่งในท้ายที่สุด สิ่งที่ขับเคลื่อนเบื้องหลังปัจจัยอันก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่คาดไม่ถึงเหล่านี้ต่างเป็น โลกาภิวัตน์ พลวัตของบริบทและวัฒนธรรมการเมืองไทย การตื่นตัวและการพัฒนาประชาธิปไตยภายในสังคมไทย ที่ก้าวตามเทคโนโลยี การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้ ที่หลักให้สังคมไทยมีความตื่นตัวและอยากเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง อันเป็นหัวใจของหลักการประชาธิปไตย

เมื่อเป็นเช่นนี้การบรรลุเป้าหมายทางการเมืองของผู้ออกแบบกติกาการเลือกตั้ง จึงมักไม่ได้หวังพึ่งเพียงกลไกการพื้นที่เลือกตั้ง ซึ่งถึงแม้เป็นพื้นที่และกลไกที่สำคัญที่สุด ชอบธรรมที่สุด แต่ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายทางการเมืองได้ครบรอบด้านทุกมิติ จึงต้องอาศัยกลไกอื่น เช่น การรัฐประหาร การแฝงตัวเอาอำนาจนอกระบบเข้าไปในระบบการเมืองปกติในระบบประชาธิปไตย อาทิการเพิ่มอำนาจองค์กรอิสระ องค์กรนอกการเลือกตั้ง เข้ามามีอิทธิพลเหนือสถาบันการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งจากประชาชน เป็นต้น ซึ่งวิธีการเหล่านี้ถูกนำมาใช้เพื่อบรรลุผลทางการเมืองของชนชั้นนำไทยเรื่อยมาและมีแนวโน้มต่อเนื่องในอนาคต ควบคู่กับการดัดแปลงกติกาการเลือกตั้ง

ภาพที่ 8 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเลือกตั้ง การจัดการเลือกตั้ง บริบท เป้าหมายและผลลัพธ์ทางการเมือง



จากภาพที่ 8 สามารถสรุปและอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งในฐานะเครื่องมือทางการเมืองที่สะท้อน เป้าหมายทางการเมือง และ ได้นำมาสู่ผลลัพธ์ทางการเมืองอย่างไรนั้น สามารถอธิบายได้ผ่านแผนภาพ โดยบริบททางการเมืองเป็นปัจจัยหลักที่กำหนดเป้าหมายและผู้มีอำนาจในการกำหนดกติกาทางการเมือง ซึ่งการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวอาศัยเครื่องมือหนึ่งคือกระบวนการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง ในการสร้างผลลัพธ์ทางการเมืองให้เป็นที่ไปตามเป้าหมาย ซึ่งผลลัพธ์ดังกล่าวจะกลายเป็นบริบททางการเมืองใหม่ที่ได้รับอิทธิพลตามระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งและปัจจัยอื่น อันกลายเป็นวงจรของการต่อสู้ทางการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยในสมัยปัจจุบัน

5.2 ข้อเสนอแนะและอภิปรายผล

จากข้อค้นพบข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งสามารถเป็นเครื่องมือหนึ่งในการจัดสรรความสัมพันธ์ทางอำนาจการเมืองไทยสมัยใหม่ได้ เพราะเป็นเครื่องมือหลักที่ถูกนำมาใช้กำหนดเป้าหมายทางการเมือง และสามารถสร้างผลลัพธ์ทางการเมืองเชิงกลไกให้บรรลุได้จริงในระดับหนึ่ง ซึ่งต้องมองถึงบริบทการเมืองที่ดำรงอยู่ในการวางระบบการเลือกตั้งให้

เหมาะสมด้วย โดยตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2540 เป็นต้นมาอันบ่งบอกถึง “ความสำคัญของพื้นที่การเลือกตั้ง” ซึ่งกลายเป็นสมรภูมิการต่อสู้อันเป็นจุดตัดสินความชอบธรรมหลักที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการครองอำนาจรัฐของประเทศไทยในปัจจุบัน ที่ทุกกลุ่มก้อนการเมืองต่างพยายามเข้าไปกำหนดกติกาในการเลือกตั้ง แสวงหาประโยชน์จากการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง ไม่เว้นแม้แต่รัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองหรืออำนาจนอกระบบก็ตาม การเข้าไปตัดแปลง หรือส่งอิทธิพลต่อการตัดแปลงกติกาการเลือกตั้ง จึงเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการต่อสู้ทางการเมืองอีกสมรภูมิหนึ่ง เบื้องหลังการเลือกตั้ง ที่มีพลวัตและความพยายามอยู่เรื่อยมาตลอดประวัติศาสตร์การเมืองไทย และประวัติศาสตร์การเมืองโลกที่กำลังขับเคลื่อนด้วยพลวัต พลังของประชาธิปไตย

ข้อค้นพบและบริบททางการเมืองไทย ณ ปัจจุบัน จึงได้ชี้ให้เห็นว่า สังคมไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์และการพัฒนาทางการเมืองที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นตามลำดับเวลา เพราะการเลือกตั้งได้เป็นบรรทัดฐานที่ชี้ขาดผลลัพธ์การต่อสู้ทางการเมืองโดยชอบธรรม ที่ทุกกลุ่มพลังทางการเมืองล้วนต้องการยึดพื้นที่การเลือกตั้งและได้รับชัยชนะในสมรภูมิการเลือกตั้งเพื่อได้มาซึ่งอำนาจรัฐอย่างปฏิเสธความสำคัญของมันไปไม่ได้

ในการออกแบบระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งเพื่อสามารถบรรลุเป้าหมายและสร้างผลลัพธ์ทางการเมืองที่ต้องการนั้น นอกจากในเชิงผลลัพธ์ทางกลไกแล้ว จึงต้องมีการพิจารณาทั้งเอกลักษณ์และพลวัตในสังคมการเมืองไทย การออกแบบระบบเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งเพื่อให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองไทยซึ่งเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ที่มีพลวัตการพัฒนาและตื่นตัวทางประชาธิปไตยสูงนั้น เป้าหมายทางการเมืองที่ถูกวางไว้จึงต้องเป็นการส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตย ที่ให้การมีส่วนร่วมและการยึดถือตามเจตจำนงของประชาชนต่อระบบการเมืองรวมถึงป้องกันอำนาจนอกระบบและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงจะสามารถออกแบบกติกาทางการเมือง อันสามารถสร้างผลลัพธ์ที่พึงพอใจ และลดความแตกแยกทางการเมือง ที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ ณ ปัจจุบันได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ในการออกแบบกติกาทางการเมืองและการวางเป้าหมายทางการเมืองจึงเป็นหัวใจสำคัญของความสอดคล้องดังกล่าว ดังเช่น ระบบเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญ 2540 ที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในสังคมเพื่อกำหนดกติกาและเป้าหมายทางการเมือง จึงสร้างผลลัพธ์เป็นการพัฒนาประชาธิปไตยและศักยภาพของประเทศให้รอดพ้น ถึงแม้จะมีข้อถ้อยเรื่องการตรวจสอบอำนาจรัฐบาลเสียงข้างมากเด็ดขาดและการป้องกันอำนาจนอกระบบ ก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อส่งผ่านความต้องการเข้าสู่ระบบการเมืองไม่ว่าในขั้นตอนหรือรูปแบบใดจึงเป็นวิธีการหลักอันหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในความสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ที่ถึงแม้ว่าบริบททางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมืองจะเปลี่ยนไปสักแค่ไหนก็ตาม

แต่ถึงอย่างไรก็ดีสนามการเลือกตั้งเป็นสนามหน้าฉากหนึ่งที่ชอบธรรมที่สุด สำคัญที่สุด และมีการแข่งขันเข้มข้นที่สุด การดัดแปลงกติกาทางการเมืองผ่านกติกากการเลือกตั้ง (ระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง) จึงเป็นวิธีที่ชนชั้นนำหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองไทยมักกระทำอยู่เสมอ แต่ถึงอย่างไรก็ดี ในบริบทการเมืองไทย ที่รัฐประหารถือเป็นเรื่องสามัญและมีความยอมรับภายในสังคมไทยระดับหนึ่ง วิธีการอื่นนอกจากการดัดแปลงกติกากการเลือกตั้ง หากมองผ่านแนวคิดศาสตร์แห่งการปกครองรัฐ ของ โทบี เอส เจมส์ จะเห็นได้ว่าชนชั้นนำ/ผู้มีอำนาจในสังคมไทยเอง ก็พยายามใช้วิธีการอื่นในการต่อสู้ทางการเมือง อาทิการปิดกั้นข้อมูลข่าวสาร การออกแบบสถาบันการเมืองหรือตีกรอบสถาบันการเมืองที่มาจากกาเลือกตั้ง/รัฐบาลให้มีอำนาจอ่อนแอลงและไร้เสถียรภาพ การออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมือง/กฎระเบียบ แนวนโยบาย ที่ไม่ได้มีที่มาจากกาเลือกตั้งหรือการมีส่วนร่วมของประชาชน เข้ามาจำกัดอำนาจหรือมีอำนาจเหนือสถาบันทางการเมืองที่มาจากกาเลือกตั้ง ซึ่งวิธีการเหล่านี้ส่งผลต่อเสถียรภาพทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทยมาตั้งแต่การรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 และมีแนวโน้มจะถูกใช้ต่อไปในการรักษาอำนาจของชนชั้นนำทางการเมืองที่ไม่ได้มาจากระบอบการเลือกตั้งของไทย ดังนั้นแม้ผลลัพธ์การเลือกตั้งจากระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งไม่ว่าจะรัฐธรรมนูญ 2560 หรือในอนาคตจะเป็นอย่างไร สำหรับบริบทสังคมไทยการมองผลลัพธ์และเป้าหมายทางการเมือง จึงต้องมองถึงปัจจัยอื่นๆ/เครื่องมืออื่นๆ ในการต่อสู้ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยด้วยเช่นกัน

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

iLaw. "รัฐธรรมนูญมีชัยกับกลไกปราบโกง “นักการเมือง”[ออนไลน์]." แหล่งที่มา:

<http://www.ilaw.or.th/node/4044> [15 ธันวาคม 2560].

———. "เส้นทางการร่างรัฐธรรมนูญคสช. [ออนไลน์]." แหล่งที่มา: แหล่งที่มา :

<https://ilaw.or.th/node/4473> [24 เมษายน 2561].

the101. "“อ่านเลือกตั้ง 2561” กับ สิริพรรณ นกสวน สวีสติ.[ออนไลน์]." แหล่งที่มา:

<https://www.the101.world/issues-2/politics/101-one-on-one-ep-08-siripan/> [20 เมษายน 2561].

Voice Tv. "พท.เตรียมร้อง กกต.ตั้ง กก.ตรวจพิมพ์บัตรเลือกตั้ง [ออนไลน์]." แหล่งที่มา:

<https://www.voicetv.co.th/read/9774> [10 พฤษภาคม 2561].

กรกฤช สมจิตรานุกิจ (สัมภาษณ์/เรียบเรียง). "สิริพรรณ วิเคราะห์ 3 ด้านอันตรายที่ 'พรรคใหม่' ต้อง
ทะลวงในการเลือกตั้งกุมภาพันธ์ 62 [ออนไลน์]." ประชาไท, แหล่งที่มา:

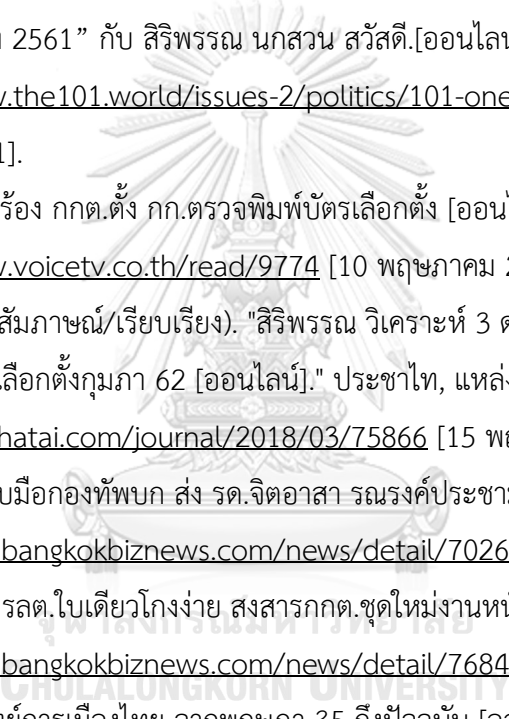
<https://prachatai.com/journal/2018/03/75866> [15 พฤษภาคม 2561].

กรุงเทพธุรกิจ. "กกต.จับมือกองทัพบก ส่ง รต.จิตอาสา รณรงค์ประชามติ [ออนไลน์]." แหล่งที่มา:

<http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/702608> [12 ธันวาคม 2561]

———. "สมชัย' ชี้บัตรลด.ใบเดียวโกงง่าย สงสารกกต.ชุดใหม่งานหนักแน่ [ออนไลน์]." แหล่งที่มา:

<http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/768443> [25 เมษายน 2561].

เกษียร เตชะพีระ. "โจทย์การเมืองไทย จากพฤษภาคม 35 ถึงปัจจุบัน [ออนไลน์]." 

<http://www.prachatai.com/journal/2013/06/47427> [12 กุมภาพันธ์ 2561].

———. "บุชกับทักษิณ." กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2547.

———. "รัฐประหาร 19 กัญยากับการเมืองไทย ใน รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 29 ฉบับที่ 3." กรุงเทพฯ:
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

คณะกรรมการการเลือกตั้ง. "ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการออกเสียง, 10
สิงหาคม 2559 [ออนไลน์]." คณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2559.

คณิน บุญสุวรรณ. "ประวัติรัฐธรรมนูญไทย." กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ภูมิปัญญา, 2542.

คณิน บุญสุวรรณ. "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน." กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2540.

คริส เบเกอร์ และ ผาสุก พงศ์ไพจิตร. "ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย." กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2558.

ชำนาญ จันทรเรือง. "สสร.55 [ออนไลน์]." แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1695>. [10 มกราคม 2561].

เขวณะ ไตรมาศ. "การเมืองในรัฐธรรมนูญ." กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2551.

ฐานเศรษฐกิจ. "บทสัมภาษณ์ นายชาติชาย ณ เชียงใหม่ :ระบบจัดสรรปันส่วนผสม กติกาเลือกตั้งใหม่เป็นธรรมทุกพรรค [ออนไลน์]." แหล่งที่มา: <http://www.thansettakij.com/content/144982> [30 มีนาคม 2561].

ไทยรัฐ. "ภท.-ชทพ.บีบ เร่งแก้ รธน. [ออนไลน์]." แหล่งที่มา: <https://www.thairath.co.th/content/59882> [25 พฤษภาคม 2561].

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. "แนวทางปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร." กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า, 2558.

บุญศรี มีวงษ์โชค. "แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง". กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า, 2555.

ประพันธ์ นัยโกวิท. "ร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๙: ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเลือกสมาชิกวุฒิสภาใหม่". กรุงเทพฯ: ฝ่ายเลขานุการด้านวิชาการและกฎหมาย คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559.

โพสทูเดย์. "'ดูต' เพื่อชาติ สืบทอดอำนาจคสช [ออนไลน์]." แหล่งที่มา: <https://www.posttoday.com/politic/analysis/549601> [20 มิถุนายน 2561].

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. "กำเนิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540".

ราชกิจจานุเบกษา. "พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560." 2560.

———. "'รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554," เล่ม 128 ตอน 13 ก." 2554.

วรากรณ์ สามโกเศศ. "ผลที่คาดไม่ถึงเกิดขึ้นเสมอ.[ออนไลน์]." แหล่งที่มา: <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/642920> [20 มิถุนายน 2561].

สกุล สือทรงธรรม และอรวรรณ ยะฝา(แปล), แอนดรูว์ เรย์โนลด์ส์ เบน ไรลีย์ และแอนดรูว์เอลลิส (บรรณาธิการ). "การออกแบบระบบเลือกตั้ง คู่มือเล่มใหม่ของ International Idea." กรุงเทพฯ: เบสท์กราฟฟิก, 2551.

สถาบันบัณฑิตศึกษาและมนุษยชน มหาวิทยาลัยมหิดล(แปล). "การออกแบบการจัดการเลือกตั้ง
คู่มือของ International Idea." กรุงเทพฯ: เบสท์กราฟิก, 2558.

สมบัติ จันทรวงศ์. "เลือกตั้งวิกฤติ:ปัญหาและทางออก." กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ, 2536.

อภิชาติ สถิตนิรามัย. "เขตเลือกตั้ง กฎการนับคะแนน กับขนาดของพรรคการเมือง [ออนไลน์]."

แหล่งที่มา: <http://thaipublica.org/2011/09/electoral-district-size/> [10 มิถุนายน
2560].

เอก ตังทรัพย์วัฒนา. "'การเมืองหลังการเลือกตั้ง 2548 : เผด็จการประชานิยมหรือประชาธิปไตยแบบ
มีส่วนร่วม" ใน รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 26 ฉบับที่ 2." กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, , 2548.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล หัวหน้าคณะผู้วิจัย. "รายงานการวิจัย การศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมาย
การเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ." กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

ภาษาอังกฤษ

Alan Renwick. "The Politics of Electoral Reform : Changing the Rules of Democracy ",
1. New York: Cambridge University Press, 2010.

———. "The Politics of Electoral Reform : Changing the Rules of Democracy." New
York: Cambridge University Press, 2010.

Allen D. Hicken. "The Market for Votes in Thailand ", 2002.

Bowler, Shaun, Todd Donovan, and European Consortium for Political Research. *The
Limits of Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

<https://shibboleth2sp.sams.oup.com/Shibboleth.sso/Login?entityID=https://lse.ac.uk/idp&target=https://shibboleth2sp.sams.oup.com/shib?dest=http://www.oxfordscholarship.com/SHIBBOLETH?dest=http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199695409.001.0001>.

Robert G. Moser, and and Ethan Scheiner. "Electoral Systems and Political Context
How the Effects of Rules Vary across New and Established Democracies." 1-2.
New York: Cambridge University Press, 2012.

Toby S. James. "Elite Statecraft and Election Administration: Blending the Rules of the
Games?". UK: Palgrave Macmillan, 2012.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายณสดมภ์ ธิติปรีชา เกิดวันจันทร์ที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ.2535 ณ กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมจาก โรงเรียนบูรณะรำลึก จังหวัดตรัง และสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี รัฐศาสตร์บัณฑิต เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง สาขาการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปีการศึกษา 2556 ต่อมาได้เข้าศึกษาต่อปริญญาโท รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2557 โดยสำเร็จการศึกษา ในปีการศึกษา 2561

ในระหว่างศึกษามีบทความนำเสนอการประชุมวิชาการเรื่อง "ระบบเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง: เป้าหมายและผลลัพธ์ทางการเมือง" โดยเสนอในการประชุมวิชาการและนำเสนอ งานวิจัยระดับชาติ ประจำปี 2561 ราชธานีวิชาการ ครั้งที่ 3 จัดโดยมหาวิทยาลัยราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ.2535

ปัจจุบัน (พ.ศ.2561) ประกอบอาชีพรับราชการ ตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY