



สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา
สถาบันพระปกเกล้า



รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์
เรื่อง ระบบเลือกตั้งเพื่อลดความขัดแย้ง
และส่งเสริมคุณภาพประชาธิปไตย

นักวิจัย
รองศาสตราจารย์ ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
สถาบันพระปกเกล้า
กันยายน 2565



ระบบเลือกตั้งใหม่ **นั้นไม่ควรเป็นตัวแบบ**
ที่คัดค้านตัวเอง เพื่อตอบสนองเป้าประสงค์ทางการเมือง
ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง **โดยปราศจากฐานความรู้และหลักการ**
ในการออกแบบระบบเลือกตั้งที่เป็นมาตรฐานสากล



ระบบเลือกตั้งเพื่อลดความขัดแย้ง และส่งเสริมคุณภาพประชาธิปไตย
รศ.ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ
111 หน้า
วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า
2565
ณัชชาภัทร อมรกุล
เกษณี รัตนการศักดิ์

ชื่อเรื่อง
นักวิจัย
จำนวนหน้า
จัดพิมพ์โดย
ปีที่พิมพ์
ผู้สรุป
ผู้ออกแบบ

วัตถุประสงค์ 2 ประการ

1. เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของระบบเลือกตั้งที่ประเทศไทยใช้ตั้งแต่การปฏิรูปการเมืองปี 2540 ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
2. ออกแบบระบบเลือกตั้งที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยในปัจจุบันโดยคำนึงถึงเป้าหมายการลดความขัดแย้งและการส่งเสริมคุณภาพประชาธิปไตยเป็นสำคัญ

เหตุใด.. เราจึงต้องให้ ความสนใจ

กับสถาบัน การเมือง?

สถาบันการเมืองมีความสำคัญและศักยภาพในการส่งผลกระทบต่อประชาธิปไตย ประสิทธิภาพการทำงาน และความขัดแย้งและความมั่นคงปลอดภัยของพลเมือง การสร้างและออกแบบสถาบันทางการเมืองอย่างเหมาะสมโดยคำนึงถึงโครงสร้างทางสังคม แบบแผนทางวัฒนธรรม และความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะช่วยบรรเทาความขัดแย้งที่ดำรงอยู่ในสังคมได้เนื่องจากสถาบันการเมืองมีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์การดำรงอยู่ร่วมกันในสังคม มีอิทธิพลต่อการแบ่งสรรปันส่วนอำนาจในสังคม

การกำหนดระเบียบแบบแผนในการเข้าถึงทรัพยากร และมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเชิงคุณค่าในประเด็นสำคัญ ๆ ในสังคม รูปแบบและโครงสร้างของสถาบันการเมืองที่ต่างกัน ซึ่งรวมถึงระบบเลือกตั้งย่อมนำไปสู่ความได้เปรียบเสียเปรียบ

ของคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมแตกต่างกันไป ทำให้เฉพาะคนบางกลุ่มเท่านั้นที่มีโอกาสมากกว่าคนกลุ่มอื่น ๆ ในขณะที่ก็กีดกันคนอื่นอีกหลายกลุ่มออกไป

ดังนั้น การวิจัยบทบาทหน้าที่ของสถาบันการเมืองอย่างเจาะลึกและรอบคอบรัดกุม จะช่วยนำไปสู่การปฏิรูปสถาบันการเมืองต่าง ๆ ในสังคมไทยได้อย่างเหมาะสมและเท่าทันต่อสถานการณ์ ทำให้ผลประโยชน์ของคนหลากหลายกลุ่มได้สะท้อนออกในโครงสร้างอำนาจอย่างเท่าเทียมกัน และทำให้ความขัดแย้งมีช่องทางแก้ไขผ่านสถาบันทางการเมืองในระบบ โดยเฉพาะในสังคมไทย ณ เวลาปัจจุบันซึ่งกำลังเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งอันหลากหลายทั้งในด้านโครงสร้างอำนาจ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความขัดแย้งในเชิงความคิดทางการเมือง เราจะทำอย่างไรให้ความขัดแย้งเหล่านี้ถูกแก้ไขอย่างสร้างสรรค์ปราศจากความรุนแรง และอยู่ในกรอบของระบอบประชาธิปไตย งานวิจัยนี้มีความเชื่อที่วางอยู่บนฐานทางวิชาการและประสบการณ์เปรียบเทียบจากที่ต่าง ๆ ทั่วโลกว่า การปรับปรุงแก้ไขสถาบันทางการเมืองให้มีบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมเป็นการสร้างสังคมการเมืองที่ดีในระยะยาวและมีผลยั่งยืน

งานวิจัยชิ้นนี้ตั้งอยู่บนฐานทางญาณวิทยาและแนวคิดทางวิชาการที่เห็นว่าสถาบันการเมืองสามารถส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ของผู้กระทำการทางการเมือง แม้ว่ามันจะไม่ใช่งานวิจัยเพียงประการเดียวและผลลัพธ์ของการออกแบบสถาบันการเมืองที่เกิดขึ้นบางครั้งอาจถูกแทรกซ้อนด้วยปัจจัยอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากความคาดหมาย (Elster 1988) ซึ่งเป็นข้อที่เราต้องนำมาพิจารณาเวลาวิเคราะห์สาเหตุและผลกระทบของสถาบันการเมืองด้วยเช่นกัน

เปรียบเทียบระบบเลือกตั้ง ที่ประเทศไทยเคยใช้จากปี 2540-2560 โดยใช้เกณฑ์สำคัญ 5

1.

ความเป็นสัดส่วนระหว่าง
คะแนนเสียงกับที่นั่ง
(proportionality) หรือ
หลักความยุติธรรม
ของคะแนน

2.

ความเข้มแข็ง
และเสถียรภาพ
ของรัฐบาล
(government)

3.

ความเข้มแข็ง
ของระบบ
พรรคการเมือง
(party system)

4.

การให้ความ
สำคัญกับพรรค
ขนาดเล็ก
(representation)

5.

ความง่ายต่อ
ความเข้าใจของ
ผู้ลงคะแนน
(simplicity)

ผลการศึกษา

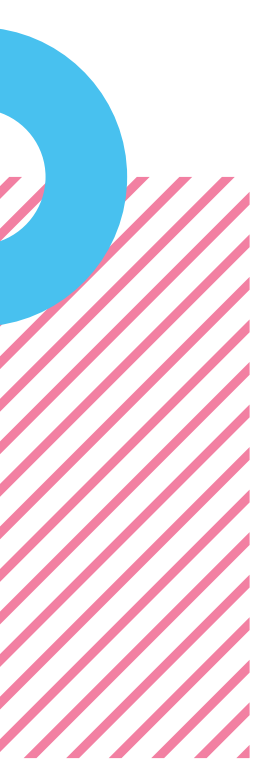
ผลการศึกษาพบว่าระบบเลือกตั้งของไทย ถูกเปลี่ยนบ่อยครั้งอันเนื่องมาจากความขัดแย้งและความไร้เสถียรภาพทางการเมือง ในรอบ 2 ทศวรรษ ประเทศไทยเปลี่ยนระบบเลือกตั้งถึง 4 ครั้ง คือ ระบบเลือกตั้งปี 2540 อันเป็นผลจากขบวนการปฏิรูปการเมือง, ระบบเลือกตั้งปี 2550 ที่เกิดขึ้นหลังการรัฐประหารปี 2549, ระบบเลือกตั้งปี 2550 แก้ไขเพิ่มเติมในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งเป็นผลจากการเจรจาต่อรองระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล และระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสมปี 2560 ที่มาจากการร่างของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุด นายมีชัย ฤชุพันธ์ ที่ถูกแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหารปี 2557 การเปลี่ยนระบบเลือกตั้งบ่อยครั้งเช่นนี้ถือว่าผิดแผกแตกต่างจากประเทศส่วนใหญ่ในโลกที่กติกากเลือกตั้งค่อนข้างเสถียร มิได้ถูกแก้ไขบ่อยครั้งนัก ซึ่งสะท้อนการขาดฉันทามติในสังคมไทยในเรื่องกติกาพื้นฐานในการขึ้นสู่อำนาจ และสะท้อนว่าระบบเลือกตั้ง

แต่ละระบบยังไม่ได้ตอบโจทย์ในเรื่องการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทย ซึ่งผลที่ตามมาคือ **ความอ่อนแอของระบอบประชาธิปไตยไทย**

นอกจากนี้ยังพบว่าระบบเลือกตั้งแต่ละระบบ มีจุดอ่อนและจุดแข็งที่ต่างกันไป และสร้างผลลัพธ์ที่แตกต่างกันต่อระบบการเมือง

โดยระบบเลือกตั้งปี 2540 มีจุดเด่นในการสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐบาลและพรรคการเมืองขนาดใหญ่ แต่มีจุดอ่อนเรื่องความเป็นสัดส่วนและการเปิดโอกาสให้พรรคขนาดเล็ก

ขณะที่ระบบเลือกตั้งปี 2560 มีจุดเด่นในการสร้างความเป็นสัดส่วน แต่มีจุดอ่อนในเรื่องการสร้าง ความเข้มแข็งของรัฐบาลและความเสถียรมั่นคงของระบบพรรคการเมือง และความยุ่งยากซับซ้อนในการทำความเข้าใจของประชาชน



อย่างไรก็ตาม เราควรตระหนักถึงข้อจำกัดในการพิจารณาเปรียบเทียบผลกระทบในการเลือกตั้งของไทยด้วย เนื่องจากปรกติระบบเลือกตั้งที่นำมาใช้ในประเทศหนึ่ง ๆ จะสร้างผลกระทบที่ชัดเจนเมื่อถูกใช้อย่างต่อเนื่องอย่างน้อย 3 ครั้งแต่ระบบเลือกตั้งของไทยถูกใช้จัดการเลือกตั้งเพียง 1-2 ครั้งก็ถูกยกเลิกไป ทว่าภายใต้ข้อจำกัดจากความเป็นจริงดังกล่าว การเปรียบเทียบข้อเด่นข้อด้อยของระบบเลือกตั้งแต่ละระบบเมื่อถูกนำมาใช้จริงก็ยังคงเป็นสิ่งที่มีความประโยชน์ และควรค่าแก่การศึกษาวิจัย

เมื่อเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของระบบเลือกตั้งแต่ละระบบที่ประเทศไทยเคยทดลองใช้แล้ว ผู้วิจัยได้ชวนสำรวจลักษณะเด่นของระบบเลือกตั้งผสมแบบสัดส่วนที่ประเทศเยอรมนีเป็นต้นแบบในการคิดค้น และประเทศอย่างนิวซีแลนด์ได้นำมาใช้จนประสบผลสำเร็จหลังจากมีการผลักดันการปฏิรูปการเมืองของประเทศ ซึ่งระบบเลือกตั้งผสมแบบสัดส่วนมีข้อดีหลายประการที่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของความขัดแย้งและสภาวะประชาธิปไตยของไทย งานวิจัยชิ้นนี้จึงได้นำเสนอตัวแบบของระบบเลือกตั้งผสมแบบสัดส่วนที่ปรับรายละเอียดจากตัวแบบเยอรมนีเพื่อเป็นทางเลือกของสังคมไทยในอนาคต หากมีการปฏิรูปการเมือง และร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ เพราะสังคมไทยควรมีทางเลือกที่รอบด้านในการค้นหาทิศทางที่ดีในการสร้างสังคมการเมืองที่น่าอยู่ร่วมกันสำหรับทุกฝ่าย

ในขณะเดียวกันตัวแบบของระบบเลือกตั้งใหม่นั้นก็ไม่ควรเป็นตัวแบบที่คิดค้นขึ้นเองเพื่อตอบสนองเป้าประสงค์ทางการเมืองของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยปราศจากฐานความรู้และหลักการในการออกแบบระบบเลือกตั้งที่เป็นมาตรฐานสากล

ถ้าพิจารณาออกแบบระบบเลือกตั้งใหม่ อาจจะไม่สามารถแก้ไขความขัดแย้งและทำให้ประชาธิปไตยลงหลักปักฐานอย่างยั่งยืนได้ เพราะองค์ประกอบอื่นอีกหลายประการในรัฐธรรมนูญต่างทำงานร่วมกันในการส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพ ประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย อาทิ รูปแบบของรัฐสภา (สองสภาหรือสภาเดียว, ที่มาและขอบเขตอำนาจของแต่ละสภา) โครงสร้างรัฐ (ระดับของการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ) ที่มา และขอบเขตอำนาจขององค์กรอิสระ ขอบเขตอำนาจของฝ่ายตุลาการ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง กฎหมาย และสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น



คงปฏิเสธไม่ได้ว่าการออกแบบระบบเลือกตั้งอย่างรอบคอบโดยคำนึงถึงบริบทที่เหมาะสมสอดคล้องกับสังคมเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างประชาธิปไตยที่มีคุณภาพและยั่งยืน



QR CODE
คลัง SNAP



QR CODE
อ่านหนังสือออนไลน์



QR CODE
สนใจหนังสือฉบับเต็ม
หรือ ติดต่อ 0-2141-9558