



รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์
เรื่อง วิเคราะห์ผลทางการเมือง
ของกฎหมายเลือกตั้งในประเทศไทย

นักวิจัย

รองศาสตราจารย์ ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง

สถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2566

สารบัญ

	หน้า
สารบัญตาราง	4
บทคัดย่อ	5
ABSTRACT	6
บทที่ 1	7
ความสำคัญและปัญหา	7
วัตถุประสงค์	9
คำถามการวิจัย	9
ขอบเขตของการศึกษา	9
วิธีการวิจัย	10
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	10
แนวคิดและทฤษฎี: การออกแบบสถาบันการเมืองและระบบเลือกตั้ง	10
ระบบเลือกตั้ง: กลไก ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และผลกระทบ	13
การเมืองของการออกแบบระบบเลือกตั้ง (POLITICS OF ELECTORAL SYSTEM DESIGN)	14
บทที่ 2 การแก้ไขระบบเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560: การเมืองของการต่อสู้เพื่อ กำหนดกติกา	22
ความเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อแก้ไขระบบเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560	22
ที่มา กระบวนการ และการผลักดันเพื่อปรับเปลี่ยนกติกาเลือกตั้ง	23
การเคลื่อนไหวผลักดันจากภาคประชาชน: ประเด็นความชอบธรรม ประชาธิปไตย และประสิทธิภาพรัฐบาล	24
การเคลื่อนไหวของพรรคการเมือง: การต่อสู้เพื่อกำหนดกติกาและความได้เปรียบ ในสนามการเลือกตั้ง	32
ข้อเสนอแก้ไขระบบเลือกตั้งของพรรคการเมือง: การเมืองของการออกแบบกติกา	38
จากการแก้รัฐธรรมนูญสู่การแก้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ: การเมืองของระบบเลือกตั้ง บัตร 2 ใบ	45
บทที่ 3 การเมืองของการแก้ไขระบบเลือกตั้ง: จุดยืน ยุทธศาสตร์ และเหตุผลของตัวแสดง ทางการเมืองในเกมกำหนดกติกา	60

	หน้า
บทที่ 4 การเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2566: ระบบเลือกตั้งที่เปลี่ยนแปลงและผลกระทบทางการเมือง	77
ก. ความเป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงกับที่นั่ง (PROPORTIONALITY)	80
ข. ความเข้มแข็งและเสถียรภาพของรัฐบาล (GOVERNMENT)	85
ค. ความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมือง (PARTY SYSTEM)	90
ง. การให้ความสำคัญกับพรรคขนาดเล็ก (REPRESENTATION)	108
จ. ความง่ายต่อความเข้าใจของผู้ลงคะแนน (SIMPLICITY)	112
บทที่ 5 บทสรุป: การเมืองของการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งและผลกระทบต่อ ต่อภูมิทัศน์การเมืองไทย	116
การเมืองของการเปลี่ยนกติกา: ผลประโยชน์ที่บรรจบกันของพรรคการเมืองขนาดใหญ่	116
ผลกระทบทางการเมืองของการเปลี่ยนกติกา: ภูมิทัศน์ใหม่ของการเมืองไทยและ ผลลัพธ์ที่ไม่ตรงกับการออกแบบ	119
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย: ภาคประชาชนกับความรู้เรื่องระบบเลือกตั้ง	124
บรรณานุกรม	125

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1: ผลการลงมติร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ 13 ฉบับ วันที่ 24 มิถุนายน 2564	37
ตารางที่ 2: เปรียบเทียบร่างแก้ไขระบบเลือกตั้งของพรรคการเมืองต่างๆ ที่เสนอต่อสภา (ลงมติวันที่ 24 มิ.ย. 2564)	41
ตารางที่ 3: การลงมติรอบแรกของที่ประชุมรัฐสภา ในการพิจารณาวาระสอง มาตรา 23 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 128 ของ พ.ร.ป.การเลือกตั้ง ส.ส. พ.ศ. 2561 (6 ก.ค. 2565)	50
ตารางที่ 4: การลงมติรอบสองของที่ประชุมรัฐสภา ในการพิจารณาวาระสอง มาตรา 23 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 128 ของ พ.ร.ป. การเลือกตั้ง ส.ส. พ.ศ. 2561 (6 ก.ค. 2565)	52
ตารางที่ 5: ลำดับความเคลื่อนไหวเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การเลือกตั้ง	57
ตารางที่ 6 : ผลการเลือกตั้งของพรรคภูมิใจไทยระหว่างปี 2554-2562	72
ตารางที่ 7: ผลการเลือกตั้งทั่วไปของไทย พ.ศ. 2566	79
ตารางที่ 8: ความไม่เป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงและที่นั่งในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2566	82
ตารางที่ 9: พรรคที่ชนะเลือกตั้งอันดับหนึ่งกับความไม่เป็นสัดส่วน พ.ศ. 2544-2566	84
ตารางที่ 10: องค์ประกอบของว่าที่รัฐบาลผสมปี พ.ศ. 2566	86
ตารางที่ 11: วาระและองค์ประกอบของรัฐบาลผสมระหว่างปี พ.ศ. 2544-2566	86
ตารางที่ 12: ค่าจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562	92
ตารางที่ 13: ค่าจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญระหว่างกาเลือกตั้งปี พ.ศ. 2544-2562	92
ตารางที่ 14: คะแนนของพรรคอันดับหนึ่งและสองในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 และพ.ศ. 2566	95
ตารางที่ 15: สัดส่วนที่นั่งสองพรรคใหญ่ในรัฐสภาระหว่างการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544-2566	96
ตารางที่ 16: ส่วนต่างระหว่างคะแนนเขตและบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองหลักในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2566	100
ตารางที่ 17: คะแนนบัญชีรายชื่อของพรรคประชาธิปัตย์ระหว่างการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544-2566	105
ตารางที่ 18: คะแนนบัญชีรายชื่อของพรรคเพื่อไทยระหว่างการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544-2566	108
ตารางที่ 19: ผลการเลือกตั้งของพรรคขนาดเล็กในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2566	111
ตารางที่ 20: เปรียบเทียบบัตรเสียจากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544 ถึง 2562	113
ตารางที่ 21: เปรียบเทียบบัตรเสียจากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2566	114

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้วิเคราะห์การผลักดันแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบเลือกตั้งทั้งที่ผ่านกระบวนการในรัฐสภาและนอกรัฐสภา และวิเคราะห์ผลทางการเมืองของการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 โดยศึกษาจากผลการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2566

ผลการวิจัยพบว่าแต่ละพรรคการเมืองพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขระบบเลือกตั้งไปในทิศทางที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์และโอกาสในการชนะการเลือกตั้งของแต่ละพรรคมากที่สุด โดยพิจารณาจากแบบแผนผลการเลือกตั้งในอดีตจนถึงแนวโน้มที่ปรากฏในการเลือกตั้งปี 2562 เป็นฐานในการตัดสินใจแก้ไขระบบเลือกตั้ง ผลการศึกษาที่น่าสนใจคือ จุดยืนของพรรคการเมืองในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนระบบเลือกตั้งนั้นตัดข้ามเส้นแบ่งการเป็นพรรคฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล

การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนระบบเลือกตั้งจากระบบจัดสรรปันส่วนผสมที่มีบัตรใบเดียวกลับไปเป็นระบบผสมแบบเสียงข้างมากที่มีบัตร 2 ใบตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 เกิดขึ้นและสำเร็จลงได้เพราะผลประโยชน์ของพรรคการเมืองใหญ่ 2 พรรคในระบบการเมืองไทย (ณ ขณะนั้น) คือ พรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นแกนนำฝ่ายค้าน และพรรคพลังประชารัฐซึ่งเป็นแกนนำฝ่ายรัฐบาล มีความสอดคล้องกัน แม้ว่าจะอยู่ต่างขั้วการเมือง แต่ทั้ง 2 พรรคประเมินว่าระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบที่นับคะแนนแบบเสียงข้างมาก (MMM) จะช่วยทำให้ทั้ง 2 พรรคชนะการเลือกตั้ง

ผลการเลือกตั้งปี 2566 สะท้อนว่าการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งมาใช้ระบบผสมแบบเสียงข้างมากที่มีบัตร 2 ใบตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อที่พรรคการเมืองและนักวิเคราะห์คาดคิด กล่าวคือ การเมืองไทยไม่ได้ย้อนกลับไปสู่ระบบ 2 พรรคครอบงำ และพรรคการเมืองขนาดใหญ่ไม่ได้มีความได้เปรียบในการแข่งขันดังที่คาดคิด ตรงกันข้าม แนวโน้มของการเมืองไทยในปัจจุบัน คือ การเมืองระบบหลายพรรคที่มีความแตกต่างหลากหลายทางนโยบายและอุดมการณ์ และไม่มีพรรคใดชนะเสียงข้างมากอย่างชัดเจน ซึ่งตอกย้ำประเด็นสำคัญทางทฤษฎีเกี่ยวกับการออกแบบระบบเลือกตั้งว่าสถาบันและกฎกติกาทางการเมืองแบบเดียวกันเมื่อนำมาใช้ในบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ผลลัพธ์ไม่จำเป็นต้องเหมือนเดิมเสมอไป

Abstract

This study has two principal research objectives. The first objective is to provide a comprehensive explanation of the motivational and reasoning underpinnings that guide political actors, encompassing both political parties and social movements, throughout the constitutional amendment process pertaining to electoral system. The second objective is to examine and explicate the impact arising from alterations in electoral legislation. This is achieved through an empirical analysis of the electoral results from the 2023 general elections.

The research finds that each political party tries to change the electoral system to suit their best interest in winning the electoral competitions. Political parties use past electoral results from the 2001 to 2019 elections to evaluate and choose their most desirable electoral system. The ruling and opposition coalition have no unity regarding the conflicts over electoral system design.

The research findings reveal a noteworthy pattern wherein political parties endeavor to modify the electoral system to align with their strategic interests in achieving electoral success. Furthermore, it is observed that the issue of electoral system design engenders a lack of consensus and unity between the ruling coalition and the opposition. This divergence of perspectives and objectives underscores the presence of conflicts and disagreements within the political landscape regarding the electoral system.

The change of the electoral system from the mixed member apportionment (MMA) to the mixed-member majoritarian system (MMM) received parliamentary approval primarily as a consequence of a consensus forged through mutual agreement and shared interests between the two prominent political entities, namely the Pheu Thai and Palang Pracharath parties. Notwithstanding the divergent political ideologies espoused by these two major parties, a common conviction prevailed that the adoption of the mixed-member majoritarian system would be conducive to electoral victories for their respective parties. This convergence of interests emphasized the instrumental role played by electoral system choice in shaping political outcomes.

The 2023 election results have unveiled unforeseen transformations and unanticipated ramifications. Contrary to expectations, the Thai party system has exhibited a shift towards a multi-party system characterized by a proliferation of diverse policy platforms and ideological orientations, rather than reverting to a two-party model. No single political party has secured an unequivocal majority, and major parties have failed to capitalize on the alterations in the electoral system to gain a competitive edge. Consequently, these election results resoundingly underscore the compelling theoretical proposition that the identical electoral system may yield divergent outcomes when implemented and employed in disparate contextual environments.

บทที่ 1

ความสำคัญและปัญหา

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาสาเหตุและกระบวนการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งในประเทศไทยกับผลกระทบทางการเมือง โดยมุ่งศึกษาการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ซึ่งจะส่งผลต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2566 ว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะใด และจะมีผลต่อโครงสร้างทางการเมือง ทั้งในเชิงสถาบันทางการเมือง ระบบพรรคการเมือง และความขัดแย้งทางการเมืองอย่างไร เนื่องจากเป็นช่วงระยะเวลาที่กำลังเกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย โดยเฉพาะการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2566 ที่จะเกิดขึ้นภายใต้กติกาการเลือกตั้งใหม่

สมมติฐานเบื้องต้นของงานวิจัยฉบับนี้อยู่บนฐานของการให้ความสำคัญกับ “ระบบเลือกตั้ง” ในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ประชาธิปไตยมีเสถียรภาพหรือไร้เสถียรภาพ ทำให้ระบบพรรคการเมืองเข้มแข็งหรืออ่อนแอ ตลอดจนส่งผลต่อการลดหรือขยายความขัดแย้งทางสังคมการเมือง โดยระบบเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. 2544 คือ “ระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวหลายเบอร์” ซึ่งถูกใช้มาอย่างยาวนาน โดยระบบนี้เป็นระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากที่แต่ละเขตเลือกตั้งมีผู้แทนได้หลายคน ประชาชนสามารถเลือกผู้แทนได้หลายคนในแต่ละเขต นำไปสู่การแข่งขันกันเองระหว่างผู้ลงสมัครในพรรคการเมืองเดียวกัน ทำให้พรรคการเมืองขาดความเข้มแข็งและความเป็นเอกภาพ และทำให้พรรคการเมืองมีจำนวนมากเกินไปในระบบการเมืองไทย ด้วยเหตุนี้ ในระยะเวลาดังกล่าวจึงไม่เคยมีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากอย่างชัดเจนในการเลือกตั้ง การปฏิรูปการเมืองและการร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 จึงมุ่งหมายที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองเพื่อแก้ปัญหาความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและความอ่อนแอของประชาธิปไตย

ผลของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2544 และ 2548 ได้ทำให้เกิดรัฐบาลที่เข้มแข็ง โดยพรรคไทยรักไทยประสบความสำเร็จเป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย แต่ปรากฏการณ์ดังกล่าวก็ได้นำไปสู่ความขัดแย้งแบ่งขั้วทางการเมือง จนนำไปสู่การรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 และความพยายามในการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้ง โดยมีเป้าหมายคือ สกัดกั้นไม่ให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งได้เหมือนเดิม ไม่ต้องการให้มีพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้เสียงข้างมากเด็ดขาดจนสามารถตั้งรัฐบาลโดยพรรคการเมืองพรรคเดียวได้ ระบบเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จึงได้เอื้อให้เกิดระบบพรรคการเมืองที่อ่อนแอลงไปมาก ทำให้พรรคการเมืองมีความเป็นพรรคการเมืองระดับชาติได้น้อยลง นอกจากนี้ยังมีการลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จาก 100 คนเหลือเพียง 80 คน โดยเปลี่ยนเขตเลือกตั้งจากเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง มาเป็นเขตเลือกตั้งตามภูมิภาค 8 กลุ่มจังหวัด แต่ละกลุ่มจังหวัดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กลุ่มละ 10 คน แล้วใช้การคำนวณจากการนำฐานบัญชีกลุ่มจังหวัดนั่นเอง มาคำนวณหาสัดส่วนที่แต่ละพรรคจะได้รับ ผู้สมัครในระบบนี้ จะได้รับคัดเลือกตามเกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้ เรียงลำดับจากหมายเลขในบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองส่งมา ด้วยวิธีการเช่นนี้จึงทำให้พรรคการเมืองลดระดับจากการหาเสียงในระดับนโยบายในระดับชาติ มาเป็นการหาเสียงในระดับเขตจังหวัด พรรคการเมืองที่มุ่งหวังจะเป็นพรรคการเมืองในระดับชาติจึงถูกลดแรงจูงใจลง ต้องหาความนิยมในระดับภูมิภาคแทน ในขณะที่การเลือกตั้งในแบบ

เขตก็หันกลับไปใช้ระบบเขตเดียวหลายเบอร์ ดังเช่นการเลือกตั้งที่มีอยู่ก่อน พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็น การก้าวถอยหลังไปสู่โครงสร้างที่อ่อนแอของพรรคการเมือง กลุ่มในพรรคการเมืองมีอิทธิพลมากขึ้น และลดความเป็นผู้นำของพรรคการเมืองลง

ในระบบการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีการลดทอน ความเข้มแข็งของพรรคการเมืองลงยิ่งกว่าเดิม โดยนำระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมมาใช้ ซึ่งเป็นระบบเลือกตั้งที่สร้างผลกระทบต่อหลักการเป็นตัวแทนของประชาชนเนื่องจากมีบัตรใบเดียว แต่มีผู้แทนสองประเภท โดยประชาชนมีบัตรแค่ใบเดียวเลือกผู้แทนระบบเขต แต่ละคะแนนในระบบ เขตถูกนำไปคำนวณเพื่อหาที่นั่งของจำนวนผู้แทนทั้งหมดและผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่อของ แต่ละพรรคด้วย ระบบเลือกตั้งดังกล่าวทำให้เกิดพรรคการเมืองจำนวนมากในสภาผู้แทนราษฎร อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์พรรคการเมืองไทย รวมถึงการมีพรรคขนาดเล็กที่มี ผู้แทนเพียง 1 ที่นั่งจำนวนมากในระบบพรรคการเมือง ระบบนี้ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางการเมือง ที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยแต่เดิม คือปัญหาการซื้อเสียง การแข่งขันการเลือกตั้งที่ดุเดือดรุนแรง อิทธิพล ของเจ้าพ่อผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นและการเมืองแบบอุปถัมภ์ การต่อรองผลประโยชน์ระหว่าง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเล็กและพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และภายในพรรคการเมือง ด้วยกันเอง ด้วยเหตุนี้ การเลือกตั้งในฐานะที่เป็นสถาบันและกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญในโลก สมัยใหม่จึงส่งผลกระทบต่อการเมืองและโครงสร้างทางอำนาจในประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2566 นี้ มีความเปลี่ยนแปลง ที่สำคัญคือ มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยแก้ไขเรื่องระบบเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ในห้วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงกติกาการเลือกตั้งนี้ ได้มีความพยายามรณรงค์ ภาคประชาสังคมในประเด็นการแก้ไขระบบเลือกตั้ง ซึ่งแต่ละกลุ่มในภาคประชาสังคมมีความคิดเห็น ที่แตกต่างกันไป ในขณะที่เดียวกันก็มีการผลักดันการแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งในรัฐสภา ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งแต่ละพรรคการเมืองก็มีข้อเสนอและจุดยืนต่อระบบเลือกตั้ง ที่พึงปรารถนาที่แตกต่างกันไป จนก่อให้เกิดเป็นประเด็นการถกเถียงที่ร้อนแรง ที่สังคมและสื่อมวลชน ขนานนามว่าเป็นการเถียงกันระหว่างสูตร “หาร 100” กับ “หาร 500” ความน่าสนใจในการถกเถียง เรื่องระบบเลือกตั้งครั้งนี้คือ ความขัดแย้งในจุดยืนและข้อเสนอเกิดขึ้นทั้งระหว่างพรรคการเมือง ขนาดใหญ่กับพรรคการเมืองขนาดเล็ก และยังเกิดขึ้นในพรรคการเมืองชั่วคราวเหมือนกันด้วย คือ พรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลก็มีความเห็นที่ต่างกัน และในตัวของพรรคฝ่ายค้านแต่ละพรรคก็มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันด้วย ทำให้เกิดเป็นประเด็นการศึกษาที่น่าสนใจ

งานวิจัยฉบับนี้จึงต้องการศึกษาการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ซึ่งจะส่งผลต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรใน พ.ศ. 2566 ว่าอะไรคือสาเหตุปัจจัยที่ทำให้เกิดความพยายามผลักดันการแก้ไขระบบ เลือกตั้งทั้งในและนอกรัฐสภา และอะไรคือสาเหตุปัจจัยที่ทำให้มีการแก้ไขระบบเลือกตั้งตาม รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2560 โดยประเด็นสืบเนื่องที่จะวิเคราะห์ประกอบกันคือ การเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะส่งผลต่อโครงสร้างทางการเมือง ระบบ พรรคการเมือง และความขัดแย้งทางการเมืองอย่างไร ในช่วงเวลาที่มีการเมืองไทยกำลังเดินมาถึงระยะ หัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญอีกครั้งหนึ่ง

วัตถุประสงค์

1. เพื่อวิเคราะห์สาเหตุและเหตุผลที่ทำให้มีการผลักดันแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบเลือกตั้งทั้งที่ผ่านกระบวนการในรัฐสภาและนอกรัฐสภา
2. เพื่อวิเคราะห์ผลทางการเมืองของการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเลือกตั้ง ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ซึ่งจะส่งผลต่อการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2566 ว่ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร และจะส่งผลต่อโครงสร้างทางการเมือง ระบบพรรคการเมือง และความขัดแย้งทางการเมืองอย่างไร
3. เพื่อสามารถนำประเด็นสำคัญไปจัดทำเป็นเอกสาร (Fact Sheet) หรือ คลิปประกอบการเรียนการสอน ในหลักสูตรต่าง ๆ ของสถาบันพระปกเกล้า หรือการเรียนการสอนทั้งในและนอกระบบการศึกษาทั่วไป

คำถามการวิจัย

1. อะไรคือสาเหตุที่ทำให้มีการผลักดันแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบเลือกตั้งทั้งในรัฐสภาและนอกรัฐสภา
2. อะไรคือผลทางการเมืองของการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเลือกตั้ง ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ซึ่งจะส่งผลต่อการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2566 ทั้งในเชิงโครงสร้างทางการเมือง ระบบพรรคการเมือง และความขัดแย้งทางการเมือง

ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตด้านเวลา

ศึกษาการเมืองไทยในช่วงเวลาที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ซึ่งจะส่งผลต่อการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2566

ขอบเขตเนื้อหา

ศึกษาการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายเลือกตั้งว่าจะส่งผลต่อโครงสร้างทางการเมือง สถาบันทางการเมือง และความขัดแย้งทางการเมืองอย่างไร เนื่องจากเป็นช่วงระยะเวลาที่เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย

วิธีการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ในแง่การรวบรวมข้อมูล งานวิจัยนี้มุ่งใช้ข้อมูลจากเอกสารหลากหลายประเภทที่เกี่ยวข้อง ทั้งรัฐธรรมนูญ ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ บันทึกการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ บันทึกการประชุมรัฐสภา ผลการเลือกตั้ง บทความและหนังสือทางวิชาการ จากนั้นจะนำข้อมูลมาวิเคราะห์ด้วยกรอบแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการออกแบบสถาบันทางการเมืองและระบบเลือกตั้งเพื่ออธิบายผลกระทบของการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งที่มีต่อระบบการเมืองและโครงสร้างทางการเมือง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบผลกระทบทางการเมืองของการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเลือกตั้ง ทั้งในลักษณะของการเมืองภาคประชาสังคม และในกระบวนการนิติบัญญัติ ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ซึ่งจะส่งผลต่อการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2566 ว่ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร และจะส่งผลต่อโครงสร้างทางการเมือง ระบบพรรคการเมือง และความขัดแย้งทางการเมืองอย่างไร
2. ได้เข้าใจปัญหาความขัดแย้งในการเมืองไทยและหนทางในการปฏิรูปการเมืองไทย ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งและกติกากการเลือกตั้งในประเทศไทย
3. สามารถนำประเด็นสำคัญไปจัดทำเป็นเอกสาร (Fact Sheet) หรือ คลิปประกอบการเรียนการสอน ในหลักสูตรต่างๆ ของสถาบันพระปกเกล้า หรือการเรียนการสอนทั้งในและนอกระบบการศึกษาทั่วไป

แนวคิดและทฤษฎี: การออกแบบสถาบันการเมืองและระบบเลือกตั้ง

เหตุใดเราจึงต้องให้ความสนใจกับสถาบันการเมือง? คำตอบคือ สถาบันการเมืองมีความสำคัญและศักยภาพในการส่งผลกระทบต่อประชาธิปไตย ประสิทธิภาพการทำงาน และความขัดแย้งและความมั่นคงปลอดภัยของพลเมือง โดยผลกระทบที่ว่าอาจจะมีทั้งในด้านบวกและด้านลบ ผลกระทบด้านลบเกิดขึ้นเมื่อสถาบันทางการเมืองถูกจัดวางและถูกกำหนดให้มีขอบเขตอำนาจที่ไม่เหมาะสมซึ่งส่งผลให้เกิดการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่ตอบสนองต่อความหนักหน่วงของปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบ ซ้ำยังอาจไปซ้ำเติมหรือขยายความขัดแย้งที่ดำรงอยู่ให้หนักหนาสาหัสมากขึ้น ในทางตรงกันข้าม การสร้างและออกแบบสถาบันทางการเมืองอย่างเหมาะสมโดยคำนึงถึงโครงสร้างทางสังคม แบบแผนทางวัฒนธรรม และความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะช่วยบรรเทาความขัดแย้งที่ดำรงอยู่ในสังคมได้ (Horowitz 1991a, 1991b, 1997; Reynolds 1993, 2000; Lijphart 1997, 1984, 2004; Weaver and Rockman 1993; Elster and Slagstad 1988) สถาบันการเมืองต่างๆ ในสังคมสามารถถูกออกแบบและปฏิรูปเพื่อแก้ไขวิกฤตการเมืองในสังคมได้ เนื่องจากสถาบันทางการเมืองมีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์การดำรงอยู่ร่วมกันในสังคม มีอิทธิพลต่อการแบ่งสรรปันส่วนอำนาจในสังคม กำหนดระเบียบแบบแผนในการเข้าถึงทรัพยากร และมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเชิงคุณค่าในประเด็นสำคัญๆ ในสังคม รูปแบบและโครงสร้างของสถาบันการเมืองที่ต่างกัน ซึ่งรวมถึงระบบเลือกตั้งย่อมนำไปสู่ความได้เปรียบเสียเปรียบของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคมแตกต่างกันไป

ทำให้เฉพาะคนบางกลุ่มเท่านั้นที่มีโอกาสมากกว่าคนกลุ่มอื่นๆ ในขณะที่กีดกันคนอีกหลายกลุ่มออกไป (Reilly 2001, Reilly and Reynolds 1999, 2000; Sartori 1997; Przeworski 1988)

การศึกษาวิจัยบทบาทหน้าที่ของสถาบันการเมืองอย่างเจาะลึกและรอบคอบรัดกุมจะช่วยนำไปสู่การปฏิรูปสถาบันการเมืองต่างๆ ในสังคมไทยได้อย่างเหมาะสมและเท่าทันต่อสถานการณ์ ทำให้ผลประโยชน์ของคนหลากหลายกลุ่มได้สะท้อนออกในโครงสร้างอำนาจอย่างเท่าเทียมกัน และทำให้ความขัดแย้งมีช่องทางแก้ไขผ่านสถาบันทางการเมืองในระบบ โดยเฉพาะในสังคมไทย ณ เวลาปัจจุบัน ซึ่งกำลังเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งอันหลากหลาย ทั้งในด้านโครงสร้างอำนาจ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และความขัดแย้งในเชิงความคิดทางการเมือง เราจะทำอย่างไรให้ความขัดแย้งเหล่านี้ถูกแก้ไขอย่างสร้างสรรค์ ปราศจากความรุนแรง และอยู่ในกรอบของระบอบประชาธิปไตย งานวิจัยชิ้นนี้มีความเชื่อที่วางอยู่บนฐานทางวิชาการและประสบการณ์เปรียบเทียบจากที่ต่างๆ ทั่วโลกว่า การปรับปรุงแก้ไขสถาบันทางการเมืองให้มีบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมเป็นการสร้างสังคมการเมืองที่ดีในระยะยาวและมีผลยั่งยืน

การให้ความสำคัญกับการทำงานของสถาบันการเมืองก็คือ ความพยายามค้นหารูปแบบสังคมการเมืองที่ดี โดยเชื่อว่าสังคมการเมืองที่ถูกออกแบบอย่างดีผ่านการไตร่ตรองอย่างรอบคอบย่อมเอื้ออำนวยไปสู่ชีวิตที่ดีของพลเมืองที่อยู่อาศัยในสังคมนั้น แม่นอนว่าการออกแบบและการปฏิรูปสถาบันการเมืองเพียงลำพังไม่อาจแก้ไขปัญหาทั้งหมดของสังคมได้ เพราะปัญหาพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจน การแย่งชิงทรัพยากร การต่อสู้ทางการเมือง และการตัดสินเชิงคุณค่าล้วนมีสาเหตุที่มั่วอันสลับซับซ้อนประกอบกัน ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยเชิงโครงสร้าง เชิงวัฒนธรรม และปัจจัยที่มาจากต่างประเทศ (structural, cultural, and international factors) นอกจากนี้ในความเป็นจริงแล้ว สถาบันการเมืองก็เป็นผลผลิตของปัจจัยเหล่านี้ และบทบาทหน้าที่ของสถาบันการเมืองต่างๆ ก็ถูกกำหนดจากปัจจัยสภาพแวดล้อมรอบตัวด้วย อย่างไรก็ตาม เหตุผลที่งานวิจัยนี้ให้ความสำคัญกับบทบาทของสถาบันการเมืองเป็นพิเศษ ก็เนื่องมาจากเหตุผลสำคัญสองประการ (Reynolds, 2002)

ประการที่หนึ่ง ในระยะสั้น ปัจจัยเชิงโครงสร้าง เชิงวัฒนธรรม และปัจจัยที่มาจากต่างประเทศ ไม่สามารถถูกแก้ไขได้อย่างทันทีทันใด เพราะการเปลี่ยนวัฒนธรรมทางการเมืองและโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมนั้นต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนาน อาจจะมีมากกว่าหนึ่งช่วงอายุคน ไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรมอุปถัมภ์ หรือโครงสร้างสังคมที่เหลื่อมล้ำ เป็นต้น ส่วนปัจจัยภายนอกจากต่างประเทศก็เป็นปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของสังคมไทยเพียงลำพัง เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก ปัญหาโรคระบาด ปัญหาเศรษฐกิจถดถอยทั่วโลก ปัญหาการก่อการร้ายสากล ความถดถอยของประชาธิปไตย ฯลฯ ในขณะที่ปัจจัยที่เป็นสถาบันการเมืองสามารถถูกปฏิรูปแก้ไขได้ภายในระยะเวลาที่สั้นกว่าและควบคุมได้ง่ายกว่า ซึ่งจะช่วยให้สังคมไทยสามารถรับมือกับปัญหาต่างๆ ที่ถาโถมเข้ามาและช่วยลดทอนผลกระทบด้านลบที่ความขัดแย้งพื้นฐานในด้านต่างๆ จะส่งผลกระทบต่อสังคมไทยในระหว่างที่ปัจจัยเชิงโครงสร้าง เชิงวัฒนธรรม และปัจจัยภายนอกยังไม่ได้รับการแก้ไข

สอง แม้แต่ในสังคมที่มีอุปสรรคในด้านโครงสร้างที่เหลื่อมล้ำและวัฒนธรรมที่มีปัญหาประสบการณ์จากหลายประเทศทั่วโลกก็ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยเหล่านี้ก็สามารถถูกลดทอนบรรเทากระทั่งก้าวข้ามไปได้ด้วยการทำหน้าที่ของสถาบันการเมืองที่มีประสิทธิภาพ เหตุผลข้อที่สองนี้สัมพันธ์กับเหตุผลข้อแรกอย่างใกล้ชิด ในแง่นี้ งานวิจัยคลาสสิกของ Robert Putnam เรื่อง *Making*

Democracy Work (1993) ให้ข้อสรุปที่เป็นบทเรียนอย่างดีสำหรับประเด็นความสำคัญของสถาบันทางการเมืองในการแก้ไขปัญหาประชาธิปไตยบกพร่อง โดย Putnam ซึ่งว่าการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการสามารถส่งผลด้านบวกต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางการเมืองแบบแผนทางวัฒนธรรม และโครงสร้างสังคมได้ ข้อสรุปที่มีนัยสำคัญอย่างยิ่งยวดประการนี้มักจะถูกมองข้ามไปโดยคนที่ชื่นชมงานของ Putnam แน่แน่นอนข้อสรุปหลักของงานของเขาคือการชี้ให้เห็นว่าสังคมที่มีทุนทางสังคม (social capital) ที่เข้มแข็ง (ซึ่งเขาหมายถึงความไว้วางใจของคนที่อยู่ในสังคม วัฒนธรรมชุมชนที่แน่นแฟ้น และเครือข่ายประชาสังคมในแนวราบที่ฝังรากลึกในสังคม) ย่อมเอื้อให้ระบบการเมืองทำงานได้มีประสิทธิภาพกว่าสังคมที่ไม่มีต้นทุนทางสังคมที่ดี แต่นั่นมิได้หมายความว่าเราไม่สามารถริเริ่มในส่วนที่เป็นการปฏิรูปสถาบันการเมืองได้เลย ตรงกันข้าม Putnam ชี้ให้เห็นว่าสังคมอิตาลีภาคใต้ที่แม้ไม่มีทุนทางสังคมที่เข้มแข็งเท่ากับสังคมอิตาลีภาคเหนือ (อันเนื่องมาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ต่างกัน) แต่เมื่อมีการปฏิรูปสถาบันทางการเมือง (เช่น การกระจายอำนาจ การปฏิรูประบบราชการ ฯลฯ) ก็ทำให้สังคมอิตาลีภาคใต้พัฒนารุดหน้าไปกว่าเดิม ความขัดแย้งลดน้อยลงและรัฐบาลทำงานตอบสนองประชาชนได้ดีขึ้นกว่าเมื่อสมัยที่ไม่มีการนำสถาบันการเมืองแบบใหม่มาใช้ เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะการเปลี่ยนสถาบันทางการเมืองส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงคุณค่า การจัดสรรอำนาจ และแบบแผนปฏิสัมพันธ์ของผู้คนในสังคม (Putnam 1993, 183-185)

ในแง่นี้ สถาบันการเมืองเป็นผู้กระทำทางการเมือง (political actor) ในตัวของมันเอง เช่นกัน หรือในภาษาวិชาการเราอาจจะเรียกว่าสถาบันการเมืองเป็นตัวแปรอิสระที่ส่งผลกระทบต่อตัวแปรอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ อาจกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยจะพัฒนาอย่างยั่งยืนได้หรือไม่เพียงใดจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับเพียงเงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับกรอบแบบสถาบันการเมืองอย่างรอบคอบและเหมาะสมด้วย (March and Olsen 1984; Bastian and Luckham 2003; Diamond 1999) แน่แน่นอนว่าสถาบันการเมืองไม่ใช่ยาวิเศษที่จะแก้ปัญหทุกอย่างให้ลุล่วงลงไปได้ การปรับปรุงแก้ไขสถาบันทางการเมืองจึงควรเป็นสิ่งที่ดำเนินควบคู่ไปกับการแก้ไขปัจจัยอื่นๆ

ควรกล่าวไว้ด้วยว่า มีสำนักคิดบางสำนักที่มองว่าการออกแบบสถาบันเป็นคำที่ขัดกัน ในตัวเอง เพราะขึ้นชื่อว่าอะไรที่เป็น “สถาบัน” นั้น หมายถึงมันวิวัฒนาการ เติบโต และใช้เวลาในการฝังรากลึกจนได้รับการยอมรับและประพฤติปฏิบัติเป็นประจำสม่ำเสมอจากคนในสังคม ฉะนั้นไม่ว่าจะมีความพยายามออกแบบดีอย่างไร ประวัติศาสตร์ อุบัติเหตุที่ไม่คาดคิด และเล่ห์กลทางการเมืองก็สามารถพลิกทุกอย่างให้กลับตาลปัตรและก่อให้เกิดผลที่ไม่ได้คาดคิดหรือตรงข้ามกับที่ผู้ออกแบบสถาบันการเมืองตั้งใจ (unintended consequences) อย่างไรก็ตาม คำถามคือเรามีทางเลือกหรือไม่ ถ้าสมมติว่าระบบระเบียบของสถาบันการเมืองในสังคมหนึ่งนั้นพิสูจน์แล้วว่าไม่ทำงานหรือล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง หรือมีข้อบกพร่องมากมายซึ่งตระหนักรับรู้ชัดเจนในหมู่คนทั่วไป หรือระบบที่ขาดไว้ประสิทธิภาพและความชอบธรรม หรือระบบการเมืองที่คอร์รัปต์และเอื้ออำนาจประโยชน์ให้คนเพียงกลุ่มเดียว เช่นในแอฟริกาใต้ อุกันดา ศรีลังกา บอสเนีย พิจิ ฯลฯ ในสถานการณ์เหล่านี้คำถามที่ควรถามไม่ใช่ว่าเราควรออกแบบสถาบันการเมืองแบบใหม่หรือไม่ คำถามอยู่ที่ว่าควรออกแบบอย่างไรและให้ใครเข้ามามีส่วนร่วมบ้าง

สำนักคิดอีกสำนักหนึ่งที่เราอาจจะเรียกว่าสำนักสังคมนิยม (realism) ซึ่งมองว่าความสัมพันธ์ทางอำนาจเป็นหัวใจและตัวแปรหลักของการจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองต่าง ๆ นักคิดในสำนักนี้เสนอว่าโครงสร้างสถาบันการเมืองเป็นผลผลิตของดุลอำนาจของกลุ่มต่างๆ ในสังคมมากกว่าจะเป็นผลผลิตของการออกแบบอย่างมีเหตุมีผลตามอุดมคติหรือตามหลักวิชา (Geddes 1996)¹ อย่างไรก็ตาม เราอาจโต้แย้งได้ว่าในบางสถานการณ์ เช่น กรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ร้ายแรงในสังคม ปัจจัยอื่นๆ ที่นอกเหนือจากกำลังอำนาจก็มีส่วนกำหนดเนื้อหาของรัฐธรรมนูญด้วย ไม่ว่าจะเป็นอุดมคติ อุดมการณ์ ความใฝ่ฝัน หรือความกระตือรือร้นของพลเมือง ล้วนมีส่วนในการผลักดันเนื้อหาของการปฏิรูปการเมือง ดังที่เราพบได้ในขบวนการปฏิรูปการเมืองที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ (Reynolds, Reilly, and Ellis 2005, 20-23) นอกจากนี้ การออกแบบสถาบันการเมืองหรือปฏิรูปการเมืองที่ไม่ได้เป็นไปตามอุดมคติทุกประการก็ยังสามารถส่งผลทางบวก คือ เอื้อให้เกิดการขยายพื้นที่การเมืองและการมีส่วนร่วมของพลเมืองได้ ซึ่งในระยะยาวแล้วก็ส่งผลในการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจได้เช่นกัน (Bastian and Luckham, 2003, 309) กล่าวในอีกแง่ก็คือ ชนชั้นนำในทุกสังคมไม่สามารถควบคุมผลสะท้อนของการปรับเปลี่ยนกฎกติกาและสถาบันทางการเมืองได้เบ็ดเสร็จเด็ดขาด

กล่าวโดยสรุป งานวิจัยชิ้นนี้ตั้งอยู่บนฐานทางทฤษฎีและแนวคิดทางวิชาการที่เห็นว่าสถาบันการเมืองสามารถส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ของผู้กระทำการทางการเมือง แม้ว่ามันจะไม่ใช่ปัจจัยเพียงประการเดียว และผลลัพธ์ของการออกแบบสถาบันการเมืองที่เกิดขึ้นบางครั้งอาจถูกแทรกซ้อนด้วยปัจจัยอื่นๆ ที่นอกเหนือจากความคาดหมาย (Elster 1988) ซึ่งเป็นข้อที่เราต้องนำมาพิจารณาเวลาวิเคราะห์สาเหตุและผลกระทบของสถาบันการเมืองด้วยเช่นกัน

ระบบเลือกตั้ง: กลไก ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และผลกระทบ

เนื่องจากว่าระบบการเลือกตั้งเป็นกลไกเชิงสถาบันที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในสังคมในการกำหนดกฎเกณฑ์การขึ้นสู่อำนาจและการแบ่งสรรปันส่วนอำนาจในสังคม ระบบการเลือกตั้งต่างประเภทกันย่อมนำไปสู่ความได้เปรียบเสียเปรียบของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคมแตกต่างกันไป ระบบการเลือกตั้งที่ไม่เหมาะสมอาจทำให้เฉพาะคนบางกลุ่มเท่านั้นที่มีโอกาสถือครองอำนาจและกีดกันคนอื่นอีกหลายกลุ่มออกไป (Horowitz 1991a, 1991b, 1997; Reynolds 1993, 2000; Lijphart 1997, 1984, 2004; Reilly 2001, Reilly and Reynolds 1999, 2000; Sartori 1997) การออกแบบระบบการเลือกตั้งอย่างรอบคอบรัดกุมโดยคำนึงถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจและรูปแบบความขัดแย้งในสังคมย่อมช่วยลดทอนวิกฤตทางการเมืองได้ เพราะช่วยทำให้ “เสียง” และผลประโยชน์ของคนหลากหลายกลุ่มได้สะท้อนออกในโครงสร้างอำนาจ และทำให้ความขัดแย้งมีช่องทางแก้ไขผ่านสถาบันทางการเมืองในระบบ โดยเฉพาะในสังคมที่มีความแตกต่างในด้านอุดมคติทางการเมือง เชื้อชาติ ศาสนา และ/หรืออัตลักษณ์อื่นๆ การออกแบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมสามารถเปิดโอกาสให้คนกลุ่มน้อยได้เข้าถึงอำนาจในการกำหนดนโยบายด้วย

¹ ดูความเห็นในทำนองเดียวกันในงานคลาสสิกของเสนห์ จามริก (2529) ที่เสนอให้ศึกษารัฐธรรมนูญในฐานะผลผลิตของความสัมพันธ์ทางอำนาจ

หนทางในการปฏิรูปการเลือกตั้ง ต้องเริ่มต้นจากการตระหนักว่าภายใต้เงื่อนไขและสภาพแวดล้อมบางอย่าง กระบวนการเลือกตั้งและการออกแบบระบบเลือกตั้งอาจเป็นที่มาของความขัดแย้งอันตึงเครียดและความรุนแรงได้ ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงตั้งอยู่บนโจทย์ที่ว่าเราจะออกแบบสถาบันการเมืองโดยเฉพาะระบบการเลือกตั้งอย่างไรให้อุดมการณ์ ผลประโยชน์ และอัตลักษณ์อันหลากหลายของผู้คนในสังคมได้สะท้อนออกมาอย่างอิสระเสรีและเสมอภาคเท่าเทียม สามารถรับมือกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นจากความขัดแย้งของอุดมการณ์ ผลประโยชน์ และอัตลักษณ์ที่แตกต่างได้ นอกจากนี้ ระบบเลือกตั้งที่เหมาะสมควรสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบพรรคการเมือง และเสริมสร้างประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาลในการรับมือกับวิกฤตที่ท้าทายด้วย

การเมืองของการออกแบบระบบเลือกตั้ง (politics of electoral system design)

ประเด็นสำคัญต่อมาคือ อะไรคือสาเหตุที่ทำให้แต่ละประเทศมีระบบเลือกตั้งที่แตกต่างกันออกไป ผลจากการวิจัยพบว่าหลายประเทศไม่ได้มีอำนาจในการเลือกระบบเลือกตั้งที่ตนเองต้องการอย่างเสรีหากเป็นมรดกตกทอดมาจากอดีต หรือมาจากเหตุผลอื่นๆ ที่นอกเหนือการควบคุม ทั้งนี้การสำรวจเปรียบเทียบประเทศต่างๆ ทั่วโลกตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันพบว่ามีรูปแบบหลักอยู่ 6 รูปแบบด้วยกันในการได้มาซึ่งระบบการเลือกตั้ง (Reynolds, Reily, and Ellis 2005, 15)

หนึ่ง ถูกกำหนดมาจากเบื้องบนโดยเจ้าอาณานิคม โดยคนพื้นเมืองไม่มีสิทธิมีเสียงในการเลือก (มาลาวี หมู่เกาะโซโลมอน ปาปัวนิวกินี)

สอง มาจากกระบวนการเจรจาสันติภาพระหว่างคู่ขัดแย้งเพื่อยุติสงครามหรือการแตกแยกในประเทศ (เลโซโท เลบานอน แอฟริกาใต้)

สาม กำหนดมาจากคณะกรรมการหรือมหาอำนาจต่างชาติในสถานการณ์หลังการฟื้นฟูประเทศหลังสถานการณ์ความขัดแย้ง (อิรัก อัฟกานิสถาน)

สี่ เกิดจากการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการมาสู่ระบอบประชาธิปไตย หรือระบอบประชาธิปไตยไปสู่ระบอบเผด็จการ (ซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งหลังการยึดอำนาจไม่ว่าประเทศใดก็ตามมักจะจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับเพื่อจัดวางโครงสร้างอำนาจแบบใหม่)

ห้า มีการตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมาเพื่อเสนอและจัดทำร่างระบบเลือกตั้งใหม่ (อังกฤษ มอริเชียส) บางครั้งคณะกรรมการนี้เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ (ฟีจี) โดยร่างข้อเสนอนี้บางกรณีถูกนำเข้าสู่รัฐสภาเพื่อลงมติ หรือบางกรณีเป็นการลงประชามติโดยประชาชน

หก เกิดจากการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจากประชาชน โดยการจัดตั้งสภาประชาชน-พลเมือง ที่ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญ เพื่อมาประชุมหารือเพื่อหารูปแบบการเลือกตั้งที่ประชาชนคิดว่าเหมาะสมที่สุด (กรณีของจังหวัดบริติช-โคลัมเบียในแคนาดา)

ในอดีตที่ผ่านมา ระบบการเลือกตั้งในสังคมกำลังพัฒนาทั้งหลายมักจะถูกเลือกขึ้นมาโดยอุบัติเหตุ มากกว่าถูกออกแบบมาอย่างดีหรืออย่างตั้งใจโดยการมีส่วนร่วมของพลเมืองเจ้าของประเทศ โดยอาจจะมาจากสถานการณ์ ณ ขณะนั้นกำหนดให้เป็นไป หรือมาจากแนวโน้มในอดีตที่เคย

เป็นมา มาจากผลผลิตทางประวัติศาสตร์ เช่น รับบระบบการเลือกตั้งมาจากอดีตเจ้าอาณานิคม หรือได้แนวคิดมาจากรูปแบบที่ใช้อยู่ในประเทศเพื่อนบ้าน อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังมานี้ นับตั้งแต่ทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา เริ่มเห็นความเปลี่ยนแปลงคือ เริ่มมีการตระหนักว่าระบบการเลือกตั้งที่ตกทอดมาจากอดีตอาจจะไม่เหมาะสมกับโครงสร้างของสังคม และสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป จึงสมควรที่จะถูกปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปได้ (Reilly and Reynolds 1999, 24) แม้แต่ประเทศที่มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของระบอบประชาธิปไตยอย่างยาวนานแล้ว เช่น ในทวีปยุโรป (ในอิตาลี ฝรั่งเศส อังกฤษ นิวซีแลนด์) ก็ยังมีการทบทวนความเหมาะสมของระบบการเลือกตั้งเป็นระยะ โดยแรงผลักดันของการเปลี่ยนแปลงหรือปฏิรูประบบเลือกตั้งที่สำคัญ มักจะมาจากการเกิดวิกฤตทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เช่น กรณีปัญหาคอร์รัปชันในหมู่ นักการเมืองญี่ปุ่นและอิตาลีนำไปสู่ความเสื่อมศรัทธาของประชาชนต่อนักการเมืองและระบบการเมืองโดยรวม ท้ายที่สุดนำไปสู่การปฏิรูประบอบการเลือกตั้งในทั้งสองประเทศ โดยการผลักดันจากประชาชนที่ตื่นตัวทางการเมือง (Norris 1995) โดยเป้าหมายของการออกแบบระบบการเลือกตั้งใหม่ คือ การสร้างระบบการเลือกตั้งที่มั่นคงแข็งแรงพอต่อการสร้างระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ แต่ก็ยืดหยุ่นพอที่จะรับมือกับสถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา (Bastian and Luckham 2003)

ทั้งนี้ แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั่วโลกต่อการปฏิรูประบบการเลือกตั้งในระยะหลัง มีกระแสเริ่มต้นตั้งแต่ปี 1993 ที่มีการทำประชามติในอิตาลี ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งจากระบบเสียงข้างมาก (plurality/majority) ไปเป็นระบบผสม แนวโน้มที่เกิดขึ้นหลังจากนั้นในอีก 26 ประเทศทั่วโลก (ดูใน Reynolds, Reily, and Ellis 2005, 24) มีลักษณะคล้ายคลึงกับการปฏิรูปในอิตาลี คือ การเปลี่ยนระบบเลือกตั้งไปสู่ระบบสัดส่วนมากขึ้น ไม่ว่าจะโดยการเพิ่มที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบสัดส่วนให้มากขึ้น หรือไม่ก็เปลี่ยนจากระบบเสียงข้างมากไปเป็นระบบสัดส่วนเต็มรูป

นอกจากที่มาของระบบการเลือกตั้งที่ใช้ในประเทศหนึ่งๆ จะมาได้จากหลายทางและหลายเหตุปัจจัยแล้ว ผลกระทบของการเลือกใช้ระบบเลือกตั้งแบบใดแบบหนึ่งก็อาจจะแตกต่างกันไป ผลลัพธ์อาจจะไม่ตรงกับที่ผู้ร่างตั้งใจไว้หรือคาดการณ์ไว้ อาจจะมีผลกระทบบางประการที่นอกเหนือจากการคาดคิด และอาจจะส่งผลร้ายแรงในระยะยาว และในหลายกรณี ผลประโยชน์ทางการเมืองระยะสั้นของชนชั้นนำทางการเมืองเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดรูปแบบและระบบการเลือกตั้งมากกว่า การมองการณ์ไกลถึงผลกระทบที่จะตามมาในระยะยาว ผลการวิจัยพบว่า ในบรรดาสถาบันการเมืองทั้งหลาย ระบบเลือกตั้งเปลี่ยนง่ายที่สุดและถูกบิดเบือนเพื่อเอาไปรับใช้ผลประโยชน์ของชนชั้นนำบางกลุ่มได้ง่ายที่สุด (Horowitz 1997, 2003)

นอกจากนี้ พบว่าระบบเลือกตั้งแบบหนึ่งอาจจะส่งผลไม่เหมือนกันในทุกประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมและการเมืองของประเทศนั้นๆ ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนอาจส่งผลให้เกิดรัฐบาลผสมในหลายประเทศ แต่มีได้หมายความว่ามั่นคงเป็นกฎเกณฑ์ตายตัวที่จะเกิดขึ้นในทุกประเทศ (เช่นในแอฟริกาใต้ที่ระบบสัดส่วนกลับสร้างให้เกิดรัฐบาลพรรคเดียว) เพราะมีปัจจัยอย่างอื่นมากำหนดด้วย ดังนั้นเราจึงต้องเผื่อใจไว้เสมอถึงผลกระทบที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้าในการนำระบบเลือกตั้งแบบใดแบบหนึ่งมาใช้

ประเด็นสำคัญที่ต้องตระหนักคือ การออกแบบระบบการเลือกตั้งไม่เคยเกิดขึ้นในสภานิติบัญญัติ แต่เกิดขึ้นภายใต้การต่อสู้ช่วงชิงอำนาจทางการเมือง และเกิดขึ้นภายใต้ระบบการเลือกตั้งแบบเดิมที่เคยดำรงอยู่ก่อนหน้าเป็นตัวเปรียบเทียบ คำถามสำคัญอย่างยิ่งคือ ใครเป็นคนออกแบบและกระบวนการ ขั้นตอน และกลไกในการออกแบบเป็นอย่างไร การออกแบบสถาบันการเมืองเป็นเรื่องของกระบวนการทางการเมืองที่มีการต่อสู้แข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมที่มีอำนาจไม่เท่าเทียมกัน ที่เราต้องสนใจเรื่องนี้เพราะบทเรียนจากประเทศต่างๆ ทั่วโลกชี้ให้เห็นว่าการออกแบบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองที่ต่างกันส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการเมืองในสังคม ระบบเลือกตั้งเป็นหนึ่งในสถาบันการเมืองที่สำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจ มันอาจถูกออกแบบเพื่อสะท้อนความเป็นตัวแทนของภูมิภาคหรือท้องถิ่นให้มีเสียงในระบอบการเมือง หรือถูกออกแบบเพื่อลดทอนลักษณะภูมิภาคนิยม มันสามารถออกแบบเพื่อสนับสนุนส่งเสริมพรรคการเมืองที่เข้มแข็งหรือจงใจทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ ทำให้เกิดมุ้งหรือกลุ่มการเมืองย่อยในพรรคการเมือง หรือทำให้นักการเมืองมีอำนาจต่อรองเหนือพรรคการเมือง มันอาจถูกออกแบบเพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในเชิงนโยบายหรือเพื่อเอื้อให้เกิดการแข่งขันโดยเน้นความนิยมของตัวบุคคลเป็นหลัก มันอาจถูกออกแบบเพื่อมุ่งให้เกิดรัฐบาลพรรคเดียว สองพรรค หรือรัฐบาลผสมหลายพรรค นอกจากนี้ ระบบเลือกตั้งต่างระบบกันก็เอื้อให้ผู้หญิงและชนกลุ่มน้อยมีตัวแทนในระบอบการเมือง มากน้อยแตกต่างกันไป สุดท้าย ระบบเลือกตั้งอาจเสริมสร้างให้เกิดความร่วมมือหรืออาจขยายความขัดแย้งให้เพิ่มสูงขึ้นได้เช่นเดียวกัน (Reynolds 2002; Lijphart 2004; Norris 2004; Reilly 2006)

ข้อควรคำนึงในการออกแบบระบบเลือกตั้ง

เมื่อสังคมการเมืองกำลังอยู่ในช่วงเวลาของการค้นหาทิศทางทางการเมืองเพื่อสร้างฉันทามติใหม่ในประเด็นที่เกี่ยวกับระบบเลือกตั้ง ข้อควรคำนึงในการออกแบบระบบเลือกตั้งมีดังต่อไปนี้

1. ประวัติศาสตร์ของสังคมว่ามีวิวัฒนาการมาอย่างไร องค์ประกอบทางสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นเช่นไร มีลักษณะเป็นพหุสังคมมากน้อยแค่ไหน ระดับความแตกต่างหลากหลายทางศาสนา ชาติพันธุ์ สีผิว ภาษา และอัตลักษณ์ต่างๆ เป็นอย่างไร ซึ่งลักษณะทางสังคมนี้จะเป็จุดเริ่มต้นในการออกแบบระบบเลือกตั้ง เพราะบางประเทศไม่มีปัญหาในเรื่องความแตกแยกทางศาสนา/ชาติพันธุ์ จึงไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงการเลือกใช้ระบบเลือกตั้งที่จะมาประสานรอยร้าวดังกล่าว

2. ต้นทุนในการออกแบบและสถาปนาระบบการเลือกตั้ง เช่น บางระบบซับซ้อนเกินไปในการคำนวณคะแนน หรือต้องใช้ค่าใช้จ่ายสูง เช่น ระบบการจัดการเลือกตั้งสองรอบ (two-round system) หรือต้นทุนในแง่ที่ว่าความซับซ้อนของระบบไปกีดกันผู้เลือกตั้งที่ขาดความรู้ทางเทคนิคหรือมีความสามารถในการอ่านออกเขียนได้ต่ำออกไปจากการใช้สิทธิทางการเมืองอย่างเสมอภาค ฉะนั้นการออกแบบระบบเลือกตั้งควรยึดหลักความเรียบง่ายเพื่อให้คนจำนวนกว้างขวางที่สุดสามารถใช้สิทธิของพวกเขาได้อย่างเท่าเทียมกับผู้อื่น

3. โครงสร้างรัฐ (ว่าเป็นรัฐเดี่ยวหรือสหพันธรัฐ) และระดับการกระจายอำนาจของรัฐเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาในการกำหนดหรือออกแบบระบบการเลือกตั้งด้วย การออกแบบการเลือกตั้งในระดับมลรัฐและท้องถิ่นระดับต่างๆ (ตำบล จังหวัด) ว่าควรจะใช้รูปแบบใดสัมพันธ์อย่างแยกไม่ออกกับนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ระบบสภาเดี่ยว

หรือสภาคู่ก็สำคัญสำหรับการออกแบบระบบการเลือกตั้งด้วย เช่น การมีสองสภาเพื่อให้แต่ละสภามีอำนาจและทำหน้าที่ต่างกัน มีฐานที่มาคนละแบบ และดังนั้นจึงสะท้อนความเป็นตัวแทนประชาชนต่างชนิดกัน ฉะนั้นวิธีการในการเลือกตั้งผู้แทนทั้งสองสภาจึงควรมีความแตกต่างกัน เป็นต้น

4. ต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของปัญหาในสังคม ณ ขณะนั้น เพื่อกำหนดเป้าหมายว่าต้องการออกแบบสถาบันการเมืองเพื่อไปบรรลุเป้าหมายใด ทั้งนี้เป้าหมายที่พึงประสงค์มีหลายประการและเป้าหมายแต่ละอันอาจขัดแย้งกันหรือไปด้วยกันไม่ได้ เป็นการยากที่จะฟันถึงการบรรลุถึงระบบการเลือกตั้งในอุดมคติที่สามารถบรรลุเป้าหมายที่ดีทุกประการ นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องนี้ มีข้อสรุปตรงกันว่าไม่มีระบบการเลือกตั้งใดดีกว่าอีกระบบโดยเด็ดขาด มันขึ้นอยู่กับว่าสังคมนั้นต้องการบรรลุวัตถุประสงค์อะไรในทางการเมือง โดยข้อสรุปจากงานวิจัยเปรียบเทียบในประเทศต่างๆ มีอยู่ว่า หนึ่ง ไม่มีระบอบการเลือกตั้งในอุดมคติที่เหมาะสมกับทุกประเทศ ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมบริบท และสภาพปัญหาของแต่ละสังคมที่ต่างกัน และ สอง ระบบการเลือกตั้งแต่ละประเภทมีข้อดีและข้อเสียผสมกันที่หากต้องการนำมาใช้ ก็ต้องชั่งน้ำหนักเอา เช่น ระหว่างการสร้างเสถียรภาพ (ความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร) หรือการสะท้อนความเป็นสัดส่วนของกลุ่มต่างๆ (Norris, 2002; Horowitz 2003; Bastian and Luckham 2003) ฉะนั้นสังคมต้องชัดเจนว่าต้องการออกแบบสถาบันการเมืองเพื่อไปบรรลุเป้าหมายอะไร จึงจะสามารถมีเกณฑ์ที่จะวัดได้ว่าเราประสบความสำเร็จในการออกแบบสถาบันการเมืองหรือไม่ หลังจากนั้นจึงพิจารณาตัวเลือกระบบการเลือกตั้งที่มีอยู่ทั้งหมด และบทเรียนที่เกิดขึ้นจริงในประเทศอื่นๆ ที่ได้ทดลองใช้ระบบการเลือกตั้งในรูปแบบต่างๆ เพื่อเอามาปรับใช้กับประเทศของตนเอง

เป้าหมายของระบบเลือกตั้ง

หลังจากพิจารณาถึงข้อที่ควรคิดคำนึงเมื่อสังคมการเมืองกำลังออกแบบระบบเลือกตั้งแล้ว ประเด็นสำคัญที่ต้องตระหนักคือ เป้าหมายของการออกแบบระบบเลือกตั้งในสังคมนั้นคืออะไร ซึ่งแต่ละระบบเลือกตั้งจะมีจุดอ่อนและจุดแข็งที่แตกต่างกันออกไป ชุมชนการเมืองจึงต้องถกเถียงกันให้ตกลงเสียก่อนว่าปัญหาที่สังคมการเมืองนั้นกำลังเผชิญคืออะไร เป้าหมายทางการเมืองที่ต้องการบรรลุคืออะไร จากนั้นจึงจะสามารถเลือกระบบเลือกตั้งที่เหมาะสมสอดคล้องที่สุดมาใช้ โดยเป้าหมายของการออกแบบระบบเลือกตั้งที่สำคัญมีอย่างน้อย 5 ประการดังต่อไปนี้ (ปรับประยุกต์จาก Horowitz 2003)

1. *ความเป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงกับที่นั่ง (proportionality)* ในระยะหลังมานี้ มีแนวโน้มว่านักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายจำนวนมากหันมาใช้หลักความเป็นสัดส่วนเป็นเกณฑ์ในการตัดสินคุณงามความดีของระบบการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าระบบการเลือกตั้งที่สะท้อนความเป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับกับที่นั่งในสภาได้ดี (ในความหมายว่าหากพรรคได้คะแนนเสียงสมมติคิดเป็น 40 % พรรคนั้นควรได้ที่นั่งคิดเป็น 40% ของที่นั่งในสภาด้วย) คือ ระบบการเลือกตั้งที่ดีที่สุด ในแง่นี้หลายคนจึงเห็นว่าระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (ระบบปาร์ตี้ลิสต์และระบบ STV จะกล่าวในรายละเอียดข้างหน้า) เป็นระบบที่ดีที่สุด เพราะระบบเสียงข้างมากมักจะให้ที่นั่งกับพรรคการเมืองใหญ่มากเกินไปกว่าคะแนนเสียงที่พรรคได้รับ (เป็นเรื่องปกติในระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากที่พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงคิดเป็น 40% อาจจะได้ที่นั่ง 50-60% ของที่นั่ง

ทั้งหมด) อย่างไรก็ตามก็ดี สังคมควรต้องตระหนักว่าหลักความเป็นสัดส่วนมิใช่เป้าหมายประการเดียว กระทั่งอาจจะไม่ใช่เป้าหมายที่สำคัญที่สุดเสมอไป (Horowitz 2003, 117) เช่นในสถานการณ์ที่สังคมต้องการเสถียรภาพทางการเมือง ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนอาจจะไม่เหมาะสมเพราะมักจะนำไปสู่การเกิดพรรคการเมืองจำนวนมากที่กระจัดกระจาย และยิ่งเอื้อให้เกิดพรรคการเมืองแนวอุดมการณ์สุดโต่งซึ่งอาจจะบั่นทอนความสงบสุขและความสมานฉันท์ทางการเมือง

2. *ความพร้อมรับผิดของผู้แทนต่อผู้ลงคะแนน (accountability)* หมายถึงความผูกพันทางนโยบายที่ผู้แทนมีต่อประชาชนที่เลือกพวกเขาเข้ามา และผู้เลือกตั้งสามารถตรวจสอบควบคุมให้นักการเมืองที่ตนเลือกเข้าไปทำตามสิ่งที่ได้หาเสียงไว้ หรือเข้ามาดูแลปัญหาความเดือดร้อนของเขตเลือกตั้งตนเอง ในแง่นี้ไม่ใช่ระบบการเลือกตั้งทุกระบบจะสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์นี้ได้เหมือนกันหมด ตัวอย่างเช่น ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบปาร์ตี้ลิสต์ (แบบไม่ผสม) ที่ใช้ในบางประเทศ ไม่มีผู้แทนมาจากเขตเลือกตั้งเลยแม้แต่คนเดียว โดยใช้ทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งและผู้ลงคะแนนเลือกเฉพาะบัญชีรายชื่อโดยไม่สามารถเลือกผู้แทนเขต ซึ่งทำให้ความผูกพันระหว่างผู้เลือกตั้งกับผู้แทนไม่มี ในแง่นี้ระบบที่มีผู้แทนจากเขตเลือกตั้งจะตอบสนองเป้าหมายข้อนี้ได้ดีกว่า

3. *เสถียรภาพของรัฐบาล* เป้าหมายข้อนี้มีความสำคัญ โดยเฉพาะในสังคมที่ประสบปัญหาการล่มสลายของรัฐบาลอยู่บ่อยครั้งทำให้การบริหารประเทศหยุดชะงักและขาดความต่อเนื่อง เสถียรภาพของรัฐบาลทำให้การกำหนดและผลักดันนโยบายมีความคงเส้นคงวา และทำให้รัฐบาลสามารถรักษาสัญญาที่พรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งมีไว้กับผู้ลงคะแนนเสียง เพราะหากรัฐบาลมีอายุสั้นย่อมไม่สามารถผลักดันนโยบายอะไรได้เลย ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากตอบสนองเป้าหมายนี้ได้ดีกว่าระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน

4. *ความประสานปรองดองระหว่างประชากรต่างศาสนา ชาติพันธุ์* เป้าหมายนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในสังคมที่มีความขัดแย้งอย่างรุนแรงทางสังคมวัฒนธรรม โดยระบบการเลือกตั้งแบบที่ให้ผู้เลือกตั้งจัดลำดับความชอบผู้สมัครจากมากไปหาน้อย (เช่น ระบบ Alternative Vote และ STV ดังจะกล่าวในรายละเอียดข้างหน้า) ได้ชื่อว่าตอบสนองเป้าหมายนี้ได้ดีที่สุด เพราะมีกฎกติกาที่สร้างแรงจูงใจให้พรรคการเมืองออกแบบนโยบายที่ประสานประโยชน์และความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายมากกว่าที่จะมีนโยบายสุดโต่งหรือคับแคบซึ่งมุ่งตอบสนองกลุ่มศาสนา/ชาติพันธุ์หนึ่งใดเป็นการเฉพาะ โดยระบบการเลือกตั้งดังกล่าวจะมีข้อบังคับให้พรรคการเมืองต้องได้คะแนนเสียงจากกลุ่มประชากรที่ไม่ใช่ฐานเสียงหลักของตนเพื่อชนะการเลือกตั้ง ฉะนั้นจึงบีบให้พรรคการเมืองต้องเข้าหากลุ่มผู้เลือกตั้งหลากหลายกลุ่ม เช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดีในไนจีเรียกำหนดว่าผู้ชนะต้องได้คะแนนเสียงอย่างน้อย 25% จากสองในสามของมลรัฐทั้งหมดของประเทศ หรือการเลือกตั้งประธานาธิบดีอินโดนีเซียซึ่งเพิ่งมีการเลือกตั้งโดยตรงครั้งแรกในปี 2547 ได้กำหนดให้ผู้ชนะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากแบบเด็ดขาดคือ เกิน 50% และยังคงต้องได้รับคะแนนเสียงอย่างน้อย 20% จากอย่างน้อย 16 จังหวัดจากจำนวนจังหวัดทั้งหมด 32 จังหวัด (Emmerson 2004) ข้อกำหนดนี้มีขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้สมัครหาเสียงเฉพาะในเขตใดเขตหนึ่งที่ว่าพื้นฐานเสียงอันแน่นหนาของตนหากต้องหาเสียงกระจายไปทั่วประเทศกับกลุ่มประชากรต่างศาสนา ภาษา และชาติพันธุ์ เพื่อให้ประธานาธิบดีเป็นตัวแทนของคนทุกกลุ่มอย่างแท้จริง ซึ่งจะช่วยป้องกันอคติในเชิงนโยบาย และไม่ทำให้ประชากรที่เป็นชนกลุ่มน้อยรู้สึกว่าคุณไม่ได้ได้รับความใส่ใจจากรัฐบาล

5. *เสียงของชนกลุ่มน้อย* เป้าหมายข้อนี้ดูเผินๆ อาจจะเหมือนเป้าหมายที่สี่ แต่อันที่จริงแล้วไม่ใช่ และเป็นเป้าหมายที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในทางการเมืองและนโยบาย สำหรับเป้าหมายประการสุดท้ายนี้มุ่งไปที่การให้ชนกลุ่มน้อยมีที่นั่งในสภา เช่น มีการเสนอว่าชนกลุ่มน้อยควรมีที่นั่งตามสัดส่วนประชากรของพวกเขา สมมติว่า ประเทศหนึ่งมีประชากรมุสลิมคิดเป็น 10% ผู้สนับสนุนแนวคิดนี้เสนอว่าระบบการเลือกตั้งควรจะประกันให้มีผู้แทนมุสลิมคิดเป็น 10% ในสภา ทั้งนี้อาจจะใช้ระบบโควตา หรือใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่เพิ่มโอกาสให้กับพรรคการเมืองของชนกลุ่มน้อย ระบบเลือกตั้งบางแบบอาจจะให้ผลลัพธ์ที่สะท้อนผู้แทนชนกลุ่มน้อยต่ำกว่าสัดส่วนประชากรที่พวกเขามี เช่น การใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก (เช่น FPTP) ในสังคมที่ชนกลุ่มน้อยอยู่อย่างกระจัดกระจายทำให้ยากที่ผู้แทนชนกลุ่มน้อยจะได้รับเลือก อย่างไรก็ตาม มีข้อถกเถียงกันอย่างเผ็ดร้อนในหลายประเด็นเกี่ยวกับเป้าหมายประการนี้ เช่น จำเป็นแค่ไหนที่จะต้องมีที่นั่งของชนกลุ่มน้อยตรงตามสัดส่วนประชากร รวมทั้งประเด็นปัญหาที่ว่าเราจะนิยาม “ผู้แทนชนกลุ่มน้อย” อย่างไร เช่น ผู้แทนของชนมุสลิมนั้นต้องนับถือศาสนาอิสลาม หรือเป็นใครก็ได้ขอเพียงให้มีนโยบายและตั้งใจที่จะทำงานเพื่อคนมุสลิมเป็นการเฉพาะ เพราะบ่อยครั้งพบว่าผู้แทนที่มาจากชนกลุ่มน้อยอาจจะไม่ได้เป็นปากเสียงให้กับกลุ่มของตนเองเมื่อพวกเขาได้รับที่นั่งในสภา (Reilly 2006; Horowitz 2003) ที่กล่าวว่าเป้าหมายข้อนี้ต่างจากข้อที่สี่ เพราะเป้าหมายข้อที่สี่ถึงที่สุดแล้วมุ่งสร้างความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่างๆ หรือมุ่งที่จะป้องกันไม่ให้ประเด็นความแตกต่างทางศาสนา/ชาติพันธุ์ถูกปลุกเร้าเป็นประเด็นทางการเมือง มุ่งสร้างพรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนกลางๆ ของคนทุกกลุ่มมากกว่าที่จะสนับสนุนให้เกิดพรรคการเมืองของชนกลุ่มน้อยที่ชูประเด็นอัตลักษณ์มาหาเสียงในการแข่งขันเลือกตั้ง

ผลกระทบของการเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง

ดังที่กล่าวข้างต้นว่าระบบเลือกตั้งเป็นหนึ่งในสถาบันทางการเมืองที่สำคัญที่สุดของระบบการเมือง และขณะเดียวกันก็เป็นสถาบันทางการเมืองที่ถูกออกแบบโดยมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจเข้ามากำกับและถูกบิดเบือนได้มากที่สุดเช่นกัน การที่แต่ละสังคมตัดสินใจใช้ระบบเลือกตั้งแบบใดแบบหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อที่สำคัญหลายประการที่แตกต่างกันออกไป การศึกษาเรื่องผลกระทบของการออกแบบและการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งจึงมีความสำคัญ เพราะจะทำให้สังคมมีองค์ความรู้และเกิดความตระหนักรู้เท่าทันผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง

ในการศึกษาผลกระทบที่เกิดจากระบบเลือกตั้ง กรอบการศึกษาทางวิชาการเกี่ยวกับระบบเลือกตั้งและระบบพรรคการเมือง จะศึกษาผลกระทบที่สำคัญ 5 ประการดังต่อไปนี้ คือ

1. ความเป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงกับที่นั่ง (proportionality)

ในระยะหลังนักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายหันมาใช้หลักความเป็นสัดส่วนเป็นเกณฑ์ในการตัดสินคุณภาพของระบบการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าระบบการเลือกตั้งที่ดีควรสะท้อนความเป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับกับที่นั่งในสภา อย่างไรก็ตาม สังคมควรต้องตระหนักว่าหลักความเป็นสัดส่วนมิใช่เป้าหมายประการเดียว และไม่จำเป็นว่าเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุดเสมอไป เพราะในสังคมที่มีปัญหาเรื้อรังเรื่องฝ่ายบริหารอ่อนแอและขาดเสถียรภาพ เป้าหมายเรื่องเสถียรภาพอาจจะสำคัญกว่า ดังที่พบว่าประเทศส่วนใหญ่ในโลกนี้ยังคงเลือกใช้ระบบเลือกตั้ง

แบบเสียงข้างมาก (majoritarian system) เพราะต้องการสร้างรัฐบาลที่เข้มแข็งและเสถียรภาพทางการเมือง และการผลักดันนโยบายได้อย่างมีเอกภาพของรัฐบาลโดยไม่ต้องเผชิญกับการต่อรองและความขัดแย้งในรัฐบาลซึ่งมักจะเกิดจากรัฐบาลผสมที่เป็นผลผลิตของระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน โดยประเทศที่ใช้ระบบเสียงข้างมากตระหนักดีถึงความไม่เป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงกับที่นั่งในระบบเลือกตั้งที่ตนเลือกใช้แต่ใคร่ครวญแล้วว่าผลลัพธ์เชิงบวกด้านความเข้มแข็งและเสถียรภาพทางการเมืองมีมากกว่า ฉะนั้น การออกแบบระบบเลือกตั้งโดยให้ความสำคัญกับความเป็นสัดส่วนเป็นหลักจึงอาจต้องแลกมาด้วยผลกระทบอย่างอื่นด้วยเสมอ (trade-offs) (Gallagher 1991; Blais 2008; Becher and Gonzalez 2019)

2. ความเข้มแข็งและเสถียรภาพของรัฐบาล (government)

ความเข้มแข็งและเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งในการออกแบบระบบเลือกตั้ง และส่งผลต่อคุณภาพของประชาธิปไตย เพราะความไร้เสถียรภาพและอ่อนแอของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีผลทำให้ประชาชนเบื่อหน่ายต่อการเมือง และขาดความศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย ดังที่เคยเกิดขึ้นในการเมืองไทยก่อนการปฏิรูปการเมืองปี 2540 ที่รัฐบาลจากการเลือกตั้งบริหารประเทศเพียง 1 ปีหรือ 2 ปีก็เกิดความขัดแย้งจนนายกฯ ต้องลาออกหรือตัดสินใจยุบสภาโดยที่ยังไม่มีโอกาสผลักดันนโยบายที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน การเลือกตั้งเกิดขึ้นบ่อยครั้งจนประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายต่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่มีได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อชีวิตของตนเอง รัฐบาลผสมที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองจำนวนมากยังเป็นอุปสรรคสำคัญในการผลิตและผลักดันนโยบายอย่างมีเอกภาพ (policy coherence)

3. ความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมือง (party system)

ในการศึกษาเรื่องระบบเลือกตั้ง ข้อสรุปประการหนึ่งที่ชัดเจนคือ ระบบพรรคการเมืองในแต่ละประเทศจะเป็นเช่นใดเป็นผลลัพธ์ของปัจจัยหลายประการประกอบกัน ตั้งแต่ภูมิหลังและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมทางการเมือง โครงสร้างชนชั้นนำ ลักษณะของการแบ่งแยกทางสังคม และความขัดแย้งทางการเมือง อย่างไรก็ตาม องค์ความรู้ทางวิชาการที่สั่งสมมาอย่างยาวนานมีข้อสรุปที่ชัดเจนว่าระบบเลือกตั้งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการกำหนดลักษณะของระบบพรรคการเมือง (Duverger 1954; Moser, Scheiner, and Stoll 2018; Shugart and Taagepera 2018) คือ แต่ละสังคมจะมีระบบการเมืองแบบพรรคเด่นพรรคเดียว ระบบ 2 พรรค ระบบหลายพรรคแบบมีเสถียรภาพ หรือระบบหลายพรรคแบบกระจายจัดกระจายเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดจากระบบเลือกตั้งเป็นปัจจัยสำคัญ

4. การให้ความสำคัญกับพรรคขนาดเล็ก (representation)

เกณฑ์หนึ่งในการพิจารณาถึงระบบเลือกตั้ง คือ การดูว่าระบบเลือกตั้งนั้นเปิดโอกาสให้กับพรรคขนาดเล็กได้มีที่นั่งในสภาหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด การให้ความสำคัญในประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับคุณภาพของระบอบประชาธิปไตยที่จะต้องเคารพและสะท้อนเสียงที่หลากหลายของประชาชน ระบอบประชาธิปไตยเริ่มจากฐานคิดว่าคนแต่ละกลุ่มในสังคมมีความคิด ความเชื่อ ผลประโยชน์ และอัตลักษณ์ที่หลากหลาย ระบบการเมืองที่ดีไม่ควรจะปิดกั้นความหลากหลายดังกล่าวและบังคับให้ทุกคนคิดเห็นและมีอัตลักษณ์เดียวกัน แต่ควรจะให้เปิดโอกาสให้ความหลากหลายดังกล่าวได้แสดงออก และมีตัวแทนสะท้อนเสียงความหลากหลายนั้นในระบบ

5. ความง่ายต่อความเข้าใจของผู้ลงคะแนน (simplicity)

ระบบเลือกตั้งที่ดีไม่ควรมีความซับซ้อนมากเกินไปจนทำให้ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมีความสับสนและไม่สามารถลงคะแนนเสียงให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของตนได้ รวมถึงไม่ควรมีความกำกวมและเปิดช่องโหว่ในการคำนวณคะแนนที่ทำให้เสียงของประชาชนในคุหาเลือกตั้งถูกบิดผันได้ง่าย

งานวิจัยชิ้นนี้จะใช้เกณฑ์ทั้ง 5 ประการนี้ คือ 1. ความเป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงกับที่นั่ง 2. ความเข้มแข็งและเสถียรภาพของรัฐบาล 3. ความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมือง 4. การให้ความสำคัญกับพรรคขนาดเล็ก และ 5. ความง่ายต่อความเข้าใจของผู้ลงคะแนนในการศึกษาผลกระทบที่เกิดจากระบบเลือกตั้ง เพื่อวิเคราะห์และประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรของไทย โดยจะศึกษาผ่านกระบวนการ ลักษณะการแข่งขัน และผลการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นจริงในการเลือกตั้งทั่วไปที่กำลังจะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2566 นี้

บทที่ 2

การแก้ไขระบบเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560:

การเมืองของการต่อสู้เพื่อกำหนดกติกา

ความเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อแก้ไขระบบเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560

ระบบเลือกตั้งที่ถูกออกแบบในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ร่างโดยคณะกรรมการ 21 คนที่แต่งตั้งโดย คสช. และมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน ซึ่งเป็นระบบเลือกตั้งที่แตกต่างจากทุกระบบที่ประเทศเคยใช้มาก่อน ไม่ว่าจะเป็นระบบเลือกตั้งก่อนปี พ.ศ.2540 ระบบที่ใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และระบบที่ใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550

นับตั้งแต่มีการนำระบบเลือกตั้งนี้มาใช้ได้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาต่างๆ หลากหลายแง่มุมที่ระบบเลือกตั้งนี้ก่อให้เกิดขึ้น โดยกลุ่มที่วิพากษ์วิจารณ์มีตั้งแต่พรรคการเมืองและนักการเมือง นักกฎหมาย นักวิชาการ อดีตกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ อดีตกรรมการการเลือกตั้ง ภาคประชาสังคม และกลุ่มการเมืองต่างๆ โดยประเด็นที่วิจารณ์มีหลากหลายประเด็นตั้งแต่ การทำให้เกิดระบบพรรคการเมืองหลายพรรคที่อ่อนแออันนำไปสู่รัฐบาลผสมจำนวนมากพรรคที่ขาดประสิทธิภาพ การทำให้เกิดพรรคขนาดเล็กจำนวนมากในระบบการเมืองและพรรคขนาดเล็กที่ไม่ได้มีฐานเสียงแน่นหนาจากประชาชนแต่กลับมีอำนาจต่อรองในสภาและในการตั้งรัฐบาล ทำให้เกิดปัญหาชนกิจการเมืองและการต่อรองย้ายพรรคอย่างเข้มข้นในสภา ปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองเนื่องจากมีระบบหลายพรรคที่กระจัดกระจาย (fragmented multi-party system) ความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี 2 ประเภท แต่ประชาชนมีสิทธิเลือกได้เพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่านั้น เจตนาธรรมณ์ในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนจึงไม่สามารถถูกสะท้อนออกอย่างเต็มที่เพราะแม้ไม่ชอบผู้สมัครที่พรรคส่งมาก็จำใจต้องเลือกเนื่องจากกลัวพรรคที่ตนสนับสนุนจะไม่ได้คะแนน หรือในทางกลับกันชอบผู้สมัครในเขตเลือกตั้งของตนแต่ไม่ชอบพรรคที่ผู้สมัครรายนั้นสังกัด เมื่อลงคะแนนให้ผู้สมัครก็ทำให้พรรคที่ตนไม่ชอบได้คะแนนไปด้วย

ระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผลสมยังถูกวิจารณ์ว่าทำให้การแข่งขันเชิงนโยบายลดน้อยลง เพราะสร้างแรงจูงใจให้ทุกพรรคต้องแข่งขันแย่งคะแนนกันในระบบเขต ทำให้ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีการหาเสียงเลือกตั้งเน้นไปที่การคัดสรรและแย่งชิงตัวผู้สมัครที่มีฐานเสียงดีเป็นที่รู้จักกว้างขวาง โดยเฉพาะผู้สมัครจากตระกูลการเมืองดังหรือผู้มีอิทธิพลลงสมัครในระบบเขต ทำให้การแข่งขันในระบบเขตมีความดุเดือดเข้มข้น มีการใช้อิทธิพลและเงินสูงขึ้นในการเลือกตั้ง รวมถึงทำให้การเมืองแบบอุปถัมภ์มีอิทธิพลสูงขึ้นในการกำหนดชัยชนะในการเลือกตั้ง²

² ดูประเด็นปัญหาและข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่อระบบเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญ 2560 ได้ใน พรรณรัตน์ ดิษฐ์เจริญ(2562), “ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบผสมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,” วิทยานิพนธ์ดุสิตบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; ปริญญา เทวานฤมิตรกุล (2565), *วิจัยประเมินผลการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2562* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง); ประจักษ์ ก้องกีรติ, *When We Vote: พลวัตการเลือกตั้งและประชาธิปไตยในอาเซียน* (กรุงเทพฯ: มติชน, 2563); และดูความเห็นเพิ่มเติมของอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (อดีตนายกรัฐมนตรี) โคทม อารียา (อดีต

จากปัญหาและจุดอ่อนข้อบกพร่องของระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสมตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2560 ที่ถูกวิจารณ์อย่างกว้างขวาง นำไปสู่ความพยายามผลักดันทั้งในรัฐสภาและนอกรัฐสภา เพื่อให้มีการแก้ไขระบบเลือกตั้ง โดยความพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขกติกาการเลือกตั้งนี้เกิดขึ้น ตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นการประชุมรัฐสภาและการจัดตั้งรัฐบาลในปลายปี 2562 เนื่องจากพรรคการเมือง หลายพรรคทั้งพรรคร่วมฝ่ายค้าน เช่น พรรคเพื่อไทย พรรคอนาคตใหม่ พรรคประชาชาติ และพรรคร่วมฝ่ายรัฐบาล เช่น พรรคประชาธิปัตย์ ก็เสนอประเด็นการแก้ไขระบบเลือกตั้งประกอบกับการแก้ไข ประเด็นอื่นๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 เป็นประเด็นในการหาเสียงเลือกตั้งกับผู้สนับสนุนพรรคของตนในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2562³ ประจวบกับสถานการณ์ทางการเมืองที่เริ่มคุกรุ่นร้อนแรงขึ้นในปี 2563 เมื่อปรากฏการณ์เคลื่อนไหวประท้วงบนท้องถนนของเยาวชนคนหนุ่มสาวและประชาชนที่ ผลักดันข้อเรียกร้องทางการเมืองหลายประการ และหนึ่งในข้อเรียกร้องหลักคือ การร่างรัฐธรรมนูญ ใหม่ ซึ่งกติกาและระบบเลือกตั้งเป็นหนึ่งในหัวข้อที่ถูกหยิบยกมาถกเถียงในที่สาธารณะมากขึ้นเพราะ เกี่ยวข้องกับประเด็นที่เป็นความขัดแย้งสำคัญในการเมืองไทยคือ ปัญหาความชอบธรรมในการขึ้นสู่อำนาจ ทั้งหมดนี้ทำให้ประเด็นของการต่อสู้เพื่อปรับเปลี่ยนกติกาทางการเมือง (รัฐธรรมนูญ) ในภาพรวมและกติกาการเลือกตั้งกลายเป็นประเด็นสำคัญทางการเมืองที่เผยให้เห็นความขัดแย้ง (และความร่วมมือ) ระหว่างสถาบันและกลุ่มการเมืองในสังคมการเมืองไทยอย่างมีนัยสำคัญตลอดช่วง ระยะเวลาระหว่างปี 2562-2565 ในส่วนถัดไป จะฉายภาพให้เห็นที่มา กระบวนการ และความเคลื่อนไหว ในการแก้กติกาการเลือกตั้งจนกระทั่งระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมถูกยกเลิกไปและ ถูกแทนที่ด้วยระบบเลือกตั้งแบบใหม่ (ซึ่งกลับไปเหมือนระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540) ในท้ายที่สุด

ที่มา กระบวนการ และการผลักดันเพื่อปรับเปลี่ยนกติกาเลือกตั้ง

ปี 2563 เป็นปีที่เป็จุดเริ่มต้นอย่างจริงจังในการเคลื่อนไหวเพื่อปรับเปลี่ยนกติกาเลือกตั้ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการผลักดันแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยรวม โดยมีตัวแสดงทางการเมืองที่เข้ามามี บทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวนี้ทั้งภาคประชาชน ฝ่ายค้าน และฝ่ายรัฐบาลซึ่งตอบสนองต่อ สถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา

คณะกรรมการการเลือกตั้ง) สิริพรรณ นกสวน และปริญญา เทวานฤมิตรกุล (นักวิชาการ) ได้ใน “ออกแบบใหม่ ‘ระบบเลือกตั้ง’: สร้างระบบการเมืองที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ และสะท้อนเสียงประชาชนได้จริง,” *the101world*, 17 มี.ค. 2564 <<https://www.the101.world/2021-constitution-electoral-system/>>.

³ “เลือกตั้ง 62: 4 พรรคค้านเดินหน้าแก้รธน. ถอนยุทธศาสตร์ คสช. ขณะที่ ปชป.ก็ไม่เห็นด้วย แต่แก้รายประเด็น,” *ประชาไท*, 17 มี.ค. 2562 <<https://prachatai.com/journal/2019/03/81557>>.

การเคลื่อนไหวผลักดันจากภาคประชาชน: ประเด็นความชอบธรรม ประชาธิปไตย และประสิทธิภาพรัฐบาล

ตั้งแต่หลังการเลือกตั้งเดือนมีนาคมปี 2562 สิ้นสุดลง และมีการเปิดประชุมรัฐสภาและมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ ก็มีกระแสเคลื่อนไหวเรียกร้องจากองค์กรภาคประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่ผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยข้อเสนอของหลายองค์กรนั้นได้บรรจุประเด็นเรื่องการแก้ไขระบบเลือกตั้งไว้ด้วย โดยข้อเสนอของกลุ่มและองค์กรที่สำคัญมีอาทิเช่น⁴

- เดือนสิงหาคม 2562 คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนที่ก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 ได้ร่วมกับ 30 องค์กรประชาธิปไตย เสนอให้แก้รัฐธรรมนูญ 2560 ทั้งฉบับ โดยตั้งมาตรฐานขั้นต่ำคือ ให้นำรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 กลับมาใช้ หรือหากดีกว่านั้นคือต้องได้รัฐธรรมนูญที่ดีกว่าฉบับ 2540 โดยมีรัฐธรรมนูญ 2540 เป็นพื้นฐาน และมีข้อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นเฉพาะ 10 ประเด็นด้วยกัน แต่หากกล่าวเฉพาะประเด็นระบบเลือกตั้ง ทางครป. มีข้อเสนอกว้างๆ ว่าให้ “ทบทวนระบบการเลือกตั้งและอำนาจหน้าที่ ส.ส. ส.ว. ปฏิรูประบบการเลือกตั้งให้เป็นธรรม และยกเลิกการบังคับ ส.ส. สังกัดพรรค” โดยไม่มีข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมว่าให้นำระบบเลือกตั้งแบบใดมาใช้
- เดือนกันยายน 2562 คณะรณรงค์เพื่อรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (ครช.) ซึ่งประกอบไปด้วย ภาคประชาชน นักวิชาการ นักศึกษา อย่างน้อย 28 เครือข่าย นำโดยเครือข่ายนักวิชาการเพื่อสิทธิพลเมือง (คนส.) สหภาพนักเรียนนิสิตนักศึกษา (สนท.) สมัชชาคนจน, มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม ฯลฯ โดยมี รศ.ดร.อนุสรณ์ อุณโณ เป็นประธาน ซึ่งในช่วงเริ่มต้นที่ขับเคลื่อนมุ่งเน้นไปที่การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดเนื้อหารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ยังมีได้มีรายละเอียดในเชิงข้อเสนอในประเด็นต่างๆ รวมถึงข้อเสนอเกี่ยวกับระบบเลือกตั้งด้วย
- เดือนกันยายน 2562 กลุ่มรัฐธรรมนูญก้าวหน้า ซึ่งเป็นกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่มีผลักดันให้ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญที่ก้าวหน้า เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยมีนายพรชัย วัชรสินธุ นักการเมืองรุ่นใหม่เป็นแกนนำผลักดันข้อเสนอให้ปรับรูปแบบรัฐสภาของไทยเป็นสภาเดี่ยว (Unicameral Legislature) คือ คงเหลือแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสภากลางที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเท่านั้น และให้ยกเลิกวุฒิสภา ทั้งนี้ ในส่วนของกติกากการเลือกตั้ง กลุ่มนี้ไม่ได้มีข้อเสนอที่เฉพาะเจาะจงแต่อย่างใด
- ช่วงเดือนสิงหาคมถึงตุลาคม ปี 2562 มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มบุคคลเคยเคลื่อนไหวร่วมกับกลุ่มคนเสื้อแดงมาก่อน ได้รวมตัวกันทำกิจกรรมภายใต้ชื่อ “กลุ่มประชาชนรณรงค์แก้ไขรัฐธรรมนูญ” นำโดยนักเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างนายอนุรักษ์ เจนตวนิชย์ หรือ "ฟอร์ด เส้นทางสีแดง" และนายเอกชัย หงษ์กังวาน ทำกิจกรรมที่ตั้งชื่อว่า “Change 60” โดยระบุว่าวัตถุประสงค์ของกลุ่มคือต้องการให้มีการนำรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 กลับมาใช้เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่สร้างประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งนัยของข้อเสนอของทางกลุ่มก็คือ การปรับเปลี่ยนระบบ

⁴ “กระแสแก้ไขรัฐธรรมนูญ เริ่มแล้วโดยภาคประชาชนเจ็ดกลุ่ม,” *iLaw*, 7 พ.ย. 2562 <<https://ilaw.or.th/node/5466>>.

เลือกตั้งกลับไปใช้แบบรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งต่อมาจะกลายเป็นข้อเสนอที่มีหลายกลุ่มนำไปผลักดัน รวมถึงพรรคการเมืองต่างๆ

- เดือนตุลาคม 2562 “ภาคีเพื่อรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย” ซึ่งมีองค์กรแกนกลางอย่าง มูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย (พีเน็ต) และคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) และมี ศ.โคทม อารียา ที่ปรึกษาสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นประธานอำนวยการของภาคีฯ และ ผศ.ดร.อนุสรณ์ ธรรมใจ เป็นประธานคณะกรรมการบริหาร และมีสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นศูนย์ประสานงานเครือข่าย ได้แถลงข่าวต่อสาธารณะผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อสร้างประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง และลดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ แต่ไม่มีข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมในส่วนกติกาการเลือกตั้งแต่อย่างใด

เห็นได้ชัดว่าการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นริเริ่มผลักดันมาจากกลุ่มและองค์กรในภาคประชาชนเป็นหลัก โดยยังไม่มีมีการเคลื่อนไหวจากภาคพรรคการเมืองในช่วงแรก ข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ การขับเคลื่อนเพื่อให้ปรับเปลี่ยนรัฐธรรมนูญมาจากกลุ่มองค์กรภาคประชาชนที่มีเจตทางอุดมการณ์ต่างกัน ทั้งกลุ่มที่เคยเคลื่อนไหวกับขบวนการเสื้อแดง และกลุ่มที่เคยสนับสนุนการเคลื่อนไหวของขบวนการเสื้อเหลือง สะท้อนว่าเริ่มมีการก่อตัวของฉันทามติในสังคมไทยในระดับภาคประชาชนที่เห็นปัญหาของรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 ว่าก่อปัญหาให้กับการเมืองไทย โดยประเด็นที่กลุ่มเหล่านี้เห็นร่วมกันในเชิงหลักการคือ รัฐธรรมนูญ 2560 ทำให้ประชาธิปไตยไทยอ่อนแอ ขาดประสิทธิภาพ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และเอื้อให้เกิดการผูกขาดและสืบทอดอำนาจ แต่การเคลื่อนไหวในช่วงปี 2562 นี้ยังไม่มีข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับกระบวนการและระบบเลือกตั้งแต่อย่างใด

จุดเปลี่ยนที่สำคัญมาเกิดขึ้นในปี 2563 เมื่อการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนมิได้จำกัดอยู่ในรูปแบบเวทีเสวนา การแถลงข่าว และการจัดประชุมเพียงเท่านั้น แต่ได้ขยายไปสู่ท้องถนนในรูปแบบการชุมนุมประท้วง และพลังที่สำคัญในการทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญและกติกาทางการเมืองเป็นประเด็นที่ทุกภาคส่วนในสังคมการเมืองต้องเข้ามาร่วมถกเถียงและตอบรับคือ การเคลื่อนไหวที่นำโดยกลุ่มเยาวชนคนหนุ่มสาว ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่ไตรมาสแรกของปี 2563 โดยมีชนวนมาจากเหตุการณ์ที่พรรคอนาคตใหม่ถูกยุบพรรคโดยคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563 เหตุการณ์ดังกล่าวนำไปสู่การนัดชุมนุมประท้วงของนิสิตนักศึกษาในหลายมหาวิทยาลัย และในหลายโรงเรียนทั่วประเทศ รวมถึงการชุมนุมของกลุ่มประชาชนที่สนับสนุนพรรคอนาคตใหม่ในรูปแบบแฟลชม็อบในหลายจุด⁵ อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 การเคลื่อนไหวชุมนุมประท้วงในช่วงแรกจึงไม่สามารถขับเคลื่อนต่อไปได้ แต่เมื่อสถานการณ์วิกฤตสาธารณสุขคลคลายตัวลง การประท้วงบนท้องถนนได้กลับมาปรากฏอีกครั้งในเดือนกรกฎาคมปีเดียวกัน นำโดยกลุ่มเยาวชนที่เรียกตนเองว่ากลุ่ม “เยาวชนปลดแอก” ซึ่งเสนอข้อเรียกร้องไปยังรัฐบาล 3 ข้อ

⁵ ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเอกฉันท์ 7 ต่อ 2 ยุบพรรคอนาคตใหม่ และตัดสิทธิกรรมการบริหารพรรค 10 ปี จากกรณีที่มีการยื่นคำร้องต่อ กกต. ว่านายธนธร จีรุงเรืองกิจ หัวหน้าพรรคอนาคตใหม่ให้พรรคกู้เงิน 191.1 ล้านบาท ว่าเป็นความผิดตามมาตรา 72 ของ พ.ร.บ. พรรคการเมือง ซึ่งกกต.มีมติส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา, “21 กุมภาพันธ์ 2 ปี ยุบพรรคอนาคตใหม่ จุดเริ่มต้นชุมนุมทางการเมือง 2563,” *ไทยรัฐออนไลน์*, 21 ก.พ. 2565 <https://plus.thairath.co.th/topic/speak/101137>.

ด้วยกัน คือ หนึ่ง ให้มีการยุบสภาเพื่อคืนอำนาจให้ประชาชน สอง หยุดคุกคามประชาชนที่ใช้เสรีภาพในการแสดงออกและแสดงความคิดเห็นทางการเมือง และสาม ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ โดยในแถลงการณ์ของกลุ่มให้เหตุผลว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีที่มาที่ขาดความชอบธรรมเพราะจัดทำโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ถูกแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหาร และแม้ว่าจะมีการจัดทำประชามติให้ประชาชนตัดสินว่าจะรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่การจัดทำประชามตินั้นขาดความเสรีและยุติธรรม มีการจับกุมประชาชนที่รณรงค์คัดค้านร่างรัฐธรรมนูญทำให้บรรยากาศของการถกเถียงโดยเสรีเพื่อให้ข้อมูลและความรู้กับประชาชนทั่วไปไม่เกิดขึ้น รวมถึงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเป็นไป “เพื่อรักษาระบบเผด็จการในคราบประชาธิปไตย” โดยยกตัวอย่างมาตราที่กลุ่มผู้จัดการชุมนุมเห็นว่า เป็นปัญหาได้แก่ วุฒิสภาที่มาจาก การแต่งตั้งของคณะรัฐประหาร, องค์กรอิสระ และศาลที่ขาดความเป็นอิสระ รวมถึงระบบเลือกตั้งที่ทางกลุ่มเห็นว่า เป็นปัญหาสำคัญ โดยแถลงการณ์ของกลุ่มเยาวชนปลดแอกอธิบายปัญหาของระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี 2560 ไว้ว่า “ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมและบัตรใบเดียวที่บิดเบือนเจตจำนงของประชาชน และทำให้เกิดรัฐบาลที่ไม่เข้มแข็ง ไร้ประสิทธิภาพ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาประเทศได้ รวมไปถึงการผูกของงูเห่าหรือผู้แทนราษฎรที่ทรยศต่อประชาชน”⁶

จากการชุมนุมเคลื่อนไหวดังกล่าวซึ่งจุดประเด็นเรื่องความไม่ชอบธรรมของรัฐธรรมนูญและกติกากฎเลือกตั้งที่มีปัญหา โดยชี้ให้เห็นว่าระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมทำให้เกิดฝ่ายบริหารที่อ่อนแอ ซึ่งผู้ชุมนุมอธิบายว่ารัฐบาลผสมที่อ่อนแอส่งผลกระทบต่อการรับมือวิกฤตโรคระบาดโควิด-19 ณ ขณะนั้นที่การแก้ปัญหาเต็มไปด้วยการขาดประสิทธิภาพ ค่าเช่า และขาดการประสานร่วมมือระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกัน กลุ่มผู้ชุมนุมยังโยงปัญหาของระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสมกับสภาพปัญหาในฝ่ายนิติบัญญัติที่เกิดปรากฏการณ์ “งูเห่า” ไม่ว่าจะเป็นข้อครหาเรื่องการซื้อตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้อกล่าวหาเรื่องการรับเงินเพื่อแลกกับการลงคะแนนเสียงในสภา การโหวตสวนมติพรรค และการย้ายพรรคเปลี่ยนขั้วในสภาซึ่งปรากฏเป็นข่าววิพากษ์วิจารณ์อย่างแพร่หลายในช่วงเวลานั้นหลังจากมีการตั้งรัฐบาลผสมซึ่งมีเสียงเกินครึ่งไม่มากนัก (หรือที่เรียกว่ารัฐบาลเสียงปริ่มน้ำ) 19 พรรค และมีพรรคการเมืองในสภาจำนวน 27 พรรค ซึ่งสูงที่สุดในประวัติศาสตร์ไทย⁷ ฉะนั้น หากกล่าวในภาษาของทฤษฎีด้านขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement) การชุมนุมของเยาวชนได้พยายามวางกรอบความคิด (framing) เพื่อมุ่งสื่อสารให้สาธารณชนตระหนักว่าประเด็นระบบเลือกตั้งที่ไม่เหมาะสม – คอร์รัปชัน – ความสามารถของรัฐบาลในการบริหารประเทศเป็นประเด็นปัญหาที่เชื่อมโยงกัน⁸

⁶ ดูแถลงการณ์ของกลุ่มเยาวชนปลดแอกได้ใน “‘เยาวชนปลดแอก’ เปิดแถลงการณ์ข้อเรียกร้องฉบับเต็ม,” *กรุงเทพธุรกิจ*, 19 ก.ค. 2563.

⁷ “ย้อนรอย ‘งูเห่า’ ในการเมืองไทย จากต้นตำรับถึง ‘Money Politic’ กับ ‘เอกลีทธี ส.ส.’” *ไทยพับลิก้า*, 11 ธ.ค. 2562 <https://thaipublica.org/2019/12/money-politic-dirty-games/>; “ย้อนดูผลโหวต! พรรคพลังประชารัฐ-พลังประชารัฐเพื่อไทย 5 ส.ส.เศรษฐกิจใหม่ทะคะแนนให้รัฐบาล,” *มติชน*, 1 มิ.ย. 2563.

⁸ สำหรับทฤษฎีกรอบความคิด (framing) ดู Hank Johnston and John A. Noakes (eds.), *Frames of Protest: Social Movements and the Framing Perspective* (Rowman & Littlefield Publishers, 2005); สมชัย ภัทรชานันท์, *ทฤษฎีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและการประท้วงทางการเมือง* (นนทบุรี: อินทนิล, 2559).

นับจากการเกิดขึ้นของข้อเรียกร้องของกลุ่มเยาวชนปลดแอกที่ชี้ถึงปัญหาของกติกาทางการเมืองในเดือนกรกฎาคม 2563 นำไปสู่การเคลื่อนไหวของกลุ่มเยาวชนและประชาชนอีกหลายกลุ่มย่อยที่แม้จะมีข้อเสนอปลีกย่อยที่แตกต่างกันออกไป แต่ข้อเสนอเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญกลายเป็นหนึ่งในข้อเสนอหลักของทุกกลุ่มร่วมกัน จนในเดือนตุลาคม 2563 เมื่อมีการหลอมรวมกลุ่มเคลื่อนไหวหลายกลุ่มเข้ามารวมกันในนาม “คณะราษฎร” ก็มีการขมวดข้อเรียกร้องของการชุมนุมออกมาเป็น 3 ข้อด้วยกัน คือ 1. เรียกร้องให้ พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกฯ ลาออก 2. เรียกร้องให้รัฐสภาต้องเปิดประชุมวิสามัญเพื่อผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน และ 3. ปฏิรูปสถาบันกษัตริย์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญตามระบอบประชาธิปไตย⁹ กล่าวได้ว่าเมื่อมาถึงช่วงเดือนตุลาคมของปี 2563 ประเด็นเรื่องแก้ไขรัฐธรรมนูญกลายเป็นวาระสำคัญทางการเมืองของภาคประชาชนในพื้นที่สาธารณะแล้ว

จากการชุมนุมประท้วงบนท้องถนนได้ขยับไปสู่การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนเพื่อเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเข้าสู่รัฐสภาในเดือนพฤศจิกายน 2563 นำโดยกลุ่มที่มีชื่อว่า “โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw)” หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่า “ไอลอร์” ซึ่งพวกเขาได้อาศัยช่องทางทางกฎหมายที่เปิดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ที่ระบุว่า นอกจากการเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญโดย ส.ส. แล้ว ประชาชนทั่วไปก็สามารถรวบรวมรายชื่อยื่นให้รัฐสภาพิจารณาได้ โดยต้องรวบรวมเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย 50,000 รายชื่อ ซึ่งในช่วงนั้นยังต้องรวบรวมรายชื่อผ่านช่องทางลงนามในเอกสารจริง (แต่ต่อมาสามารถทำได้ผ่านช่องทางออนไลน์เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564)¹⁰ ซึ่งกลุ่มไอลอร์ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนภายใต้ชื่อการรณรงค์ “ร่วมรู้ ร่วมสร้าง ร่วมร่างรัฐธรรมนูญ” และได้เดินทางไปตามสถานที่ต่างๆ เพื่อรวบรวมรายชื่อจากประชาชน ในบางครั้งปรากฏภาพประชาชนมายืนต่อแถวยาวเพื่อรอลงชื่อนานนับหลายชั่วโมง ถือเป็นปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนที่น่าประทับใจ เนื่องจากเป็นการมีส่วนร่วมอย่างสงบสันติเพื่อปรับเปลี่ยนกติกาทางการเมือง ซึ่งสะท้อนความตื่นตัวและความรู้สึกเป็นเจ้าของอำนาจของประชาชนไทยในฐานะพลเมืองที่แข็งขัน ภายในเวลาเพียง 43 วัน กลุ่มไอลอร์สามารถรวบรวมรายชื่อของประชาชนหลากหลายวัยและสาขาอาชีพได้ถึง 100,732 รายชื่อ นับเป็นหนึ่งในกรเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนที่รวบรวมรายชื่อได้จำนวนมากที่สุดในระยะเวลาที่สั้นที่สุด โดยมีการยื่นรายชื่อให้รัฐสภาพิจารณาในวันที่ 22 กันยายน 2563¹¹

⁹ “คณะราษฎร: ประกาศ 3 ข้อเรียกร้องก่อนชุมนุมใหญ่ 14 ตุลา ประยุทธ์ลาออก-เปิดสภาแก้ รธน.-ปฏิรูปสถาบันกษัตริย์,” *บีบีซีไทย*, 8 ต.ค. 2563.

¹⁰ ดูสรุปและรายละเอียดเกี่ยวกับ พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าวใน คณาธิป ไกยชน, *การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564* (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักวิชาการกลุ่มงานวิจัยและพัฒนา, 2564), <https://library.parliament.go.th/th/radioscript-rr2564-dec3>.

¹¹ สำหรับขั้นตอนและหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน ดู ปัทมา สุบกำปัง และ ดวงจันทร์ ศิริรักษ์ โสภณ, *คู่มือการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2563) สำหรับการเคลื่อนไหวของประชาชนในการผลักดันร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดู “แก้รัฐธรรมนูญ: 5 สัปดาห์ที่ได้เสนอรายชื่อ ‘ไอลอร์’ ยื่นร่างแก้ไข รธน. ต่อรัฐสภา,” *บีบีซีไทย*, 14 กันยายน 2020; บุศรินทร์ เปาณะ และคณะ, *There’s Always Spring: เมื่อถึงเวลาดอกไม้จะบาน* (กรุงเทพฯ: Mob Data Thailand, 2565).

ร่างรัฐธรรมนูญของ “โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw)” หรือที่สื่อมวลชนเรียกว่าร่างรัฐธรรมนูญ “ฉบับภาคประชาชน” มีเนื้อหาให้แก่ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

1. ที่มาของนายกรัฐมนตรี ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เท่านั้น
2. ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน
3. เปลี่ยนแปลงกระบวนการและวิธีการสรรหากรรมการองค์กรอิสระใหม่
4. เปลี่ยนวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ง่ายขึ้น โดยใช้เสียงเกินกึ่งหนึ่งของทั้งสองสภาให้ความเห็นชอบในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ
5. ในส่วนของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) จำนวน 200 คน ที่มาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วน คล้ายการเลือกตั้ง ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง¹²

ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของ “โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน” ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภา (พร้อมกับร่างอีกหลายฉบับของพรรคการเมืองฝ่ายค้านและรัฐบาล ดังจะได้กล่าวต่อไปข้างหน้า) ในวันที่ 17-18 พฤศจิกายน 2563 โดยในช่วงนั้นสังคมไทยเกิดความตื่นตัวอย่างสูงในการผลักดันแก้ไขรัฐธรรมนูญ นอกจากการพิจารณาถกเถียงในสภาระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคต่างๆ และวุฒิสมาชิกแล้ว บรรยากาศภายนอกสภาก็เป็นไปอย่างคึกคัก กลุ่มเยาวชนและประชาชนได้เดินทางมาร่วมสังเกตการณ์และติดตามการลงคะแนนเสียงในสภา ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน นับจากช่วงที่มีการเคลื่อนไหวเพื่อมีส่วนร่วมในการผลักดันรัฐธรรมนูญฉบับ 2540

ผลการลงมติในวันที่ 18 พฤศจิกายน 2563 ปรากฏว่า ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของไอลอร์วไม่ผ่านการพิจารณาวาระ 1 ของรัฐสภา โดยร่างนี้ได้รับเสียงเห็นชอบ 212 เสียงจากสภา (เป็นคะแนนจากวุฒิสมาชิกเพียง 3 ราย) และเสียงไม่เห็นชอบ 139 เสียง งดออกเสียง 369 เสียง ทำให้ร่างนี้มีอันตกไปเนื่องจากไม่ผ่านเงื่อนไขทั้งสองประการคือ ต้องได้เสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และต้องมีเสียงเห็นชอบจากวุฒิสมาชิกไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของวุฒิสมาชิกที่มีอยู่ (84 คน)

หลังจากร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ของกลุ่มองค์กรภาคประชาชนไม่ผ่านสภา ในเวลาต่อมาพบว่ายังมีความพยายามเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ซับซ้อนจากกลุ่มและองค์กรภาคประชาชนอีกหลายฉบับ ได้แก่ “ร่างรื้อระบอบประยุทธ์” โดยกลุ่ม (Resolution) ที่นำโดยนายพริษฐ์ วัชรสินธุ และนายยิ่งชีพ อัชฌานนท์ ที่มีข้อเสนอหลายประการมุ่งไปที่การขจัดมรดกทางสถาบันและกลไกทางการเมืองที่คณะรัฐประหาร คสช. ปี 2557 สร้างขึ้น ไม่ว่าจะเป็นข้อเสนอที่ให้ยกเลิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากคสช. พันตำแหน่ง ยกเลิกแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิรูปประเทศของคสช. เสนอกลไกต่อต้านรัฐประหารและการลบล้างผลพวงรัฐประหาร เพิ่มอำนาจการเข้าชื่อของประชาชน (ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ Resolution เสนอให้การเข้าชื่อของประชาชน 10,000 คน

¹² “ไอลอร์วชน 100,732 รายชื่อยื่นประธานสภาแก้ไขรัฐธรรมนูญ,” Workpoint Today, 22 ก.ย. 2563 และดูเนื้อหาฉบับเต็มของร่างแก้ไขฉบับนี้ รวมถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ที่เว็บไซต์ <https://50000con.ilaw.or.th/>.

มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายต่อสภาได้ โดยไม่จำกัดประเภท ไม่จำกัดหมวดและประชาชนสามารถเข้าชื่ออย่างน้อย 20,000 คน เสนอพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้ นอกจากนี้ การเข้าชื่อ 20,000 คน ยังสามารถเสนอถอดถอนตุลาการ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระได้อีกด้วย) ร่างดังกล่าวเสนอเข้าสู่รัฐสภาเมื่อวันที่ 16-17 พฤศจิกายน 2564 แต่สุดท้ายไม่ผ่านการลงคะแนนเห็นชอบจากรัฐสภา

ร่าง “ปิดสวิทช์ ส.ว.” (มาตรา 272) โดยกลุ่ม “คณะกรรมการแก้ไชรธน. มาตรา 272” นำโดยนายสมชัย ศรีสุทธิยากร อดีตกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เสนอเข้าสู่รัฐสภาเมื่อวันที่ 6-7 กันยายน 2565 ซึ่งมุ่งแก้ไขประเด็นหลักประเด็นเดียวคือ การตัดอำนาจวุฒิสมาชิกในการเลือกนายกฯ ผลปรากฏว่าร่างดังกล่าวไม่ผ่านการลงคะแนนเห็นชอบจากสภาเช่นเดียวกัน สุดท้ายร่าง “ปลดล็อกท้องถิ่น” โดยคณะก้าวหน้า ที่มีข้อเสนอในการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการและโครงสร้างการเมืองให้กระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ร่างนี้ถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน และ 7 ธันวาคม 2565 แต่ผลลัพธ์ก็เหมือนกับร่างฉบับอื่นๆ ที่เสนอโดยภาคประชาชนทั้งหมด คือ ไม่ผ่านการลงคะแนนเสียง¹³

เงื่อนไขในรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 ที่กำหนดให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องผ่านความเห็นชอบของส.ว. ถึงจำนวน 1 ใน 3 กลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดของการยื่นร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของภาคประชาชน ดังที่ปรากฏว่าร่างทุกฉบับที่เสนอโดยกลุ่มหรือองค์กรต่างๆ ในภาคประชาชน ไม่มีร่างใดเลยที่ได้เสียงสนับสนุนจากส.ว. ถึง 1 ใน 3

เมื่อวิเคราะห์การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนทั้งที่แสดงออกผ่านการมีส่วนร่วมในรูปแบบการประชุมและการเดินขบวน และการมีส่วนร่วมผ่านรูปแบบของการจัดทำข้อเสนอโดยกลุ่มและองค์กรต่างๆ เสนอเป็นร่างกฎหมายให้ที่ประชุมรัฐสภาพิจารณา จะพบว่าในเชิงเนื้อหา ไม่มีองค์ประกอบที่ใกล้เคียงที่สุดคือ ข้อเสนอของกลุ่ม “เยาวชนปลดแอก” ที่ระบุว่าระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมเป็นระบบเลือกตั้งที่สร้างปัญหาการคอร์รัปชันและความไร้ประสิทธิภาพของรัฐบาล แต่ทางกลุ่มก็ได้มีข้อเสนอว่าระบบเลือกตั้งแบบใหม่ที่ทางกลุ่มอยากเห็นควรมีลักษณะเช่นใด ในขณะที่ข้อเสนอและการผลักดันของกลุ่มอื่นๆ ล้วนมุ่งไปที่การปฏิรูปประเด็นเชิงโครงสร้าง เช่น ที่มาของนายกฯ รูปแบบรัฐสภา ที่มาและอำนาจของวุฒิสภา ที่มาและกระบวนการในการสรรหาองค์กรอิสระ อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางและท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ รวมถึงการต่อสู้เรียกร้องให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงมากกว่าจะมุ่งเจาะไปที่ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับระบบเลือกตั้งโดยเฉพาะ

วิเคราะห์จากการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน สะท้อนว่าภาคประชาชนมองว่ามีประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างอื่นๆ หลายประการในรัฐธรรมนูญที่สำคัญกว่าประเด็นเรื่องระบบเลือกตั้ง อาทิ ที่มาของนายกฯ วุฒิสภา องค์กรอิสระ ยุทธศาสตร์ชาติ การกระจายอำนาจ ซึ่งหากสามารถปรับเปลี่ยนการออกแบบเชิงสถาบัน (institutional design) ในประเด็นใหญ่เหล่านี้จะสามารถสร้างประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ ปราศจากคอร์รัปชันได้ และปัญหาที่ภาคประชาชนให้

¹³ “แก้ไขรัฐธรรมนูญภาค 3 กับความพยายามยกเลิก ส.ว. ในร่างฉบับ Resolution,” *ไทยรัฐออนไลน์*, 16 พ.ย. 2564, <https://plus.thairath.co.th/topic/speak/100709>; “‘รัฐสภา’ คว่ำร่างปลดล็อกท้องถิ่น ‘ส.ว.’ ปิดประตูกระจายอำนาจ เห็นด้วยแค่ 6 คน,” *มติชน*, 7 ธ.ค. 2565.

ความสำคัญมากเป็นพิเศษคือ ความชอบธรรม (legitimacy) ของการขึ้นสู่อำนาจและการบริหารอำนาจที่ตั้งสะท้อนจากการมุ่งไปที่ประเด็นที่มาของนายกฯ ที่มาและขอบเขตอำนาจขององค์กรอิสระที่มาและขอบเขตอำนาจของวุฒิสภา นอกจากนี้ภาคประชาชนมุ่งเรียกร้องให้มีการเพิ่มสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดกติกาสูงสุดของประเทศดังที่ข้อเรียกร้องหลักของพวกเขา คือ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับโดยตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน

การที่ภาคประชาชนกลุ่มต่างๆ ไม่ได้มุ่งจัดทำ “พิมพ์เขียว” หรือข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมของตนเองในส่วนที่เกี่ยวกับระบบเลือกตั้งว่าระบบเลือกตั้งที่พึงปรารถนาที่สุดของประชาชนคือระบบเลือกตั้งแบบใด มองในแง่บวก อธิบายได้ว่าขบวนการและองค์กรประชาชนต้องการเปิดกว้างให้สังคมทั้งสังคมได้เข้ามาร่วมถกเถียงอภิปรายกันว่าระบบเลือกตั้งแบบใดเหมาะสมกับสังคมไทย มากกว่าที่จะตัดสินใจตัดสินไปตามทัศนะของกลุ่มตน และไม่ต้องการเสนอข้อเสนอที่สร้างความได้เปรียบเสียเปรียบให้กับพรรคการเมืองใดเป็นการเฉพาะ แต่ข้อเสียของการเคลื่อนไหวที่ไม่ได้นำเสนอตัวแบบที่ชัดเจนก็คือ ประเด็นกติกการเลือกตั้งจะกลายเป็นวาระที่ถูกขำและกำกับโดยพรรคการเมืองต่างๆ โดยที่ภาคประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการถกเถียงและตัดสินใจเลือก การต่อสู้ในการปรับเปลี่ยนกติกการเลือกตั้งถูกช่วงชิงไปเป็นวาระทางการเมือง (political agenda) ของพรรคการเมืองแทนที่จะเป็นวาระสาธารณะ (public agenda) ของประชาชน (จะอภิปรายขยายความในหัวข้อถัดไป) นอกจากนี้การที่ภาคประชาสังคมได้นำเสนอตัวแบบระบบเลือกตั้งที่แต่ละกลุ่มอยากเห็นยังสะท้อนสภาพปัญหาที่ประเด็นเรื่องระบบเลือกตั้งถูกทำให้กลายเป็นความรู้เชิงเทคนิคที่ซับซ้อนเข้าใจยากสำหรับคนธรรมดาทั่วไป จนทำให้ความรู้ที่สำคัญต่อการกำหนดทิศทางทางการเมืองนี้ถูกผูกขาดครอบงำโดยนักการเมืองและผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์จำนวนน้อยราย ดังจะเห็นว่าตั้งแต่ช่วงที่มีขบวนการปฏิรูปการเมืองหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 เป็นต้นมา แม้ภาคประชาชนจะมีส่วนร่วมในการต่อสู้เรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่ประเด็นเรื่องกติกการเลือกตั้งกลายเป็นประเด็นที่ขบวนการประชาชนทุกกลุ่มมองข้ามและละเลยที่จะผลักดันข้อเสนอที่ประชาชนเฝฝืนปรารถนา¹⁴

จากการศึกษาการเคลื่อนไหวทางการเมืองของภาคประชาชนในช่วงหลังการเลือกตั้งปี 2562 ที่บรรยายมาข้างต้น พบประเด็นสำคัญคือ ขบวนการภาคประชาชนมีข้อเรียกร้องที่อยู่ในกรอบของการปฏิรูปสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ (formal institutional reform) อย่างสูง ไม่ว่าจะเป็ข้อเรียกร้องเรื่องการร่างรัฐธรรมนูญ การยุบสภา ให้นายกรัฐมนตรีลาออก การกระจายอำนาจทั้งหมดเป็นข้อเสนอที่อยู่ในกรอบที่ทำได้ภายใต้การแก้กฎหมาย การแก้ไขรัฐธรรมนูญ และการปรับปรุงสถาบันทางการเมืองให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความชอบธรรมสูงขึ้น ในแง่นี้ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมร่วมสมัยของไทยและการขับเคลื่อนทางการเมืองของเยาวชนและคนรุ่นใหม่ของไทยไม่ได้ปฏิเสธการเมืองเชิงสถาบัน (institutional politics) อย่างที่นักสังเกตรณส่วนใหญ่เชื่อ พวกเขาไม่ได้ต่อสู้เรียกร้องในประเด็นเชิงวัฒนธรรมหรือคุณค่าเท่านั้น แต่ยังได้ขับเคลื่อนเรียกร้องเพื่อเปลี่ยนแปลงการเมืองในเชิงสถาบันการเมืองที่เป็นทางการด้วย ปรากฏการณ์นี้สะท้อนมิติที่เป็นแง่บวกสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพราะหมายความว่าเยาวชนคนหนุ่มสาวที่ลุกขึ้นมา

¹⁴ สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, “20 ปี รัฐธรรมนูญ 2540: การปฏิรูปการเมืองไทยในอุ้งมือนักกฎหมายมหาชน,” *The 101World*, 16 มี.ค. 2560 <https://www.the101.world/20-year-constitution-2540>; อุเชนทร์ เชียงเสน, *การเมืองภาคประชาชน: ประวัติศาสตร์ความคิดและปฏิบัติการของนักต่อสู้ทางการเมืองนับจากยุคประชาธิปไตยครึ่งใบจนถึงปรากฏการณ์สนธิ* (กรุงเทพฯ: มติชน, 2551).

มีส่วนร่วมทางการเมืองยังมีความคาดหวังและเชื่อมั่นว่าการปรับเปลี่ยนกติกาทางการเมืองและการต่อสู้ภายใต้กรอบเชิงสถาบันจะสามารถนำความเปลี่ยนแปลงมาสู่สังคมการเมืองที่พวกเขาใฝ่ฝันได้¹⁵

กล่าวได้ว่าการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนร่วมสมัยเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีลักษณะเป็นขบวนการปฏิรูปสถาบันทางการเมือง (political institutional reform movement) มากกว่าที่จะเป็นขบวนการปฏิวัติที่มุ่งเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมเศรษฐกิจแบบถอนรากถอนโคน (economic and social revolution movement) แต่ด้วยข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญปี 2560 ที่ถูกออกแบบมาให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงยาก โดยเฉพาะอำนาจของวุฒิสมาชิกดังที่อธิบายไปแล้ว จึงนำไปสู่ความตึงเครียดระหว่างกติกาที่ขาดความยืดหยุ่นกับพลังทางการเมืองที่ปรารถนาความเปลี่ยนแปลง จนกลายเป็นความขัดแย้งที่ยืดเยื้อและไม่ถูกคลี่คลาย

ย้อนไปในประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยใหม่จะพบว่าประเด็นเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นชนวนเหตุของขัดแย้งทางการเมืองที่ตึงเครียดและรุนแรงหลายครั้ง ในบางเหตุการณ์สำคัญ การแก้ไขรัฐธรรมนูญกลายเป็นสาเหตุสำคัญของความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์เคลื่อนไหวของนิสิตนักศึกษาและประชาชนซึ่งเรียกร้องรัฐธรรมนูญในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 แต่รัฐบาลกลับตัดสินใจจับกุมประชาชนที่ออกมาเคลื่อนไหว หรือเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ที่ผู้ชุมนุมมีข้อเสนอให้นายกฯ ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งลาออก และแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย ซึ่งทั้งสองเหตุการณ์ประวัติศาสตร์จบลงด้วยการที่รัฐบาลทหารต้องลงจากอำนาจ เกิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย และมีการแก้ไขรวมถึงการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีเนื้อหาเป็นประชาธิปไตยกว่าเดิม¹⁶

ในช่วงปี 2563-2564 การต่อสู้เรียกร้องของภาคประชาชนที่ผลักดันเคลื่อนไหวเรื่องแก้ไขรัฐธรรมนูญแม้จะไม่สำเร็จ แต่ก็ได้สร้างให้เกิดกระแสถกเถียงสาธารณะในวงกว้างเกี่ยวกับความชอบธรรมและปัญหาของรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 และได้ส่งแรงกระตุ้นให้พรรคการเมืองและผู้มีอำนาจกลุ่มต่างๆ ต้องแสดงท่าทีต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจะไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญตั้งแต่ต้น แต่ก็ตกอยู่ในสภาพที่ถูกกดดันทางการเมือง จนทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญกลายเป็นวาระสำคัญในรัฐสภาที่พรรคการเมืองทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านต่างพยายามผลักดัน

¹⁵ ดังที่งานวิจัยที่สำรวจทัศนคติและการเคลื่อนไหวของเยาวชนในช่วงปี 2653-2564 พบว่ากลุ่มผู้ชุมนุมที่เคลื่อนไหวไม่ได้แยกสิ่งๆ ที่เรียกว่า “การเมืองในชีวิตประจำวัน” (everyday life politics) กับการเมืองเชิงสถาบัน (institutional politics) ออกจากกัน พวกเขาไม่ได้ปฏิเสธการเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมผ่านกระบวนการและสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ พวกเขาไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งอย่างแข็งขัน ติดตามการประชุมรัฐสภาอย่างตื่นตัวและคาดหวังให้การเมืองผลักดันประเด็นที่พวกเขาอยากเห็น จำนวนไม่น้อยเข้าไปมีส่วนร่วมกับกิจกรรมของพรรคการเมือง เพราะไม่ได้มองว่านักการเมืองและพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่น่ารังเกียจแต่สามารถเป็นพาหนะของการเปลี่ยนแปลงได้ และพวกเขามีความเชื่อมั่นว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองอย่างสันติที่จะทำให้คุณภาพชีวิตของพวกเขาดีขึ้น, โปรตดู พรรณราย โอสธากิรัตน์ และคณะ, *การเมืองร่วมสมัยของพลเมืองในยุคดิจิทัล: การเคลื่อนไหวทางการเมืองของเยาวชนไทยใน พ.ศ. 2563* (แผนงานคนไทย 4.0 สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ, 2565).

¹⁶ ประจักษ์ ก้องกีรติ, *และแล้วความเคลื่อนไหวก็ปรากฏ: การเมืองวัฒนธรรมของนักศึกษาและปัญญาชนก่อน 14 ตุลาฯ* (กรุงเทพฯ: ฟ้ายูนิฟาย, 2556); William A. Callahan, *Imagining Democracy: Reading "The Events of May" in Thailand* (Singapore: Institute for Southeast Asian Studies Press, 2000).

การแก้รัฐธรรมนูญไปในทิศทางที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ของตน โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการแก้ระบบเลือกตั้งที่กลายเป็นประเด็นการต่อสู้สำคัญที่สุดระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ

การเคลื่อนไหวของพรรคการเมือง: การต่อสู้เพื่อกำหนดกติกาและความได้เปรียบในสนามการเลือกตั้ง

สำหรับพรรคการเมืองซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองที่เป็นทางการในระบบ ซึ่งตามปกติแล้วมีหน้าที่ในการรวบรวมปัญหาและข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์และขบวนการทางสังคมต่างๆ เข้ามาจัดทำเป็นนโยบายทางการเมือง เราจึงพบว่าเมื่อการชุมนุมประท้วงบนท้องถนนดำเนินไปอย่างเข้มข้นในช่วงกลางปี 2563 ต่อเนื่องเป็นเวลาหลายเดือน โดยมีประเด็นการแก้รัฐธรรมนูญเป็นหัวใจสำคัญข้อหนึ่งในการเรียกร้องของประชาชน พรรคการเมืองจำนวนหลายพรรคที่สามารถจับสัญญาณทางการเมืองได้รวดเร็วต่างได้หยิบประเด็นนี้ และเริ่มจัดทำร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของตนซึ่งครอบคลุมหลายประเด็นผลักดันเข้าสู่รัฐสภา รวมถึงประเด็นการแก้ระบบเลือกตั้งด้วย สรุปได้ว่า กระแสการเรียกร้องของประชาชนทำหน้าที่ทั้งเป็นแรงกดดันและเป็นโอกาสให้พรรคการเมืองต่างๆ ต่อสู้กันเพื่อช่วงชิงการนำในการปรับเปลี่ยนกติกาทางการเมืองที่จะทำให้พวกเขาได้เปรียบในสนามแข่งขันทางการเมือง

ในส่วนี้ จะอภิปรายพัฒนาการของการเคลื่อนไหวแก้รัฐธรรมนูญของบรรดาพรรคการเมืองในสภาพตามลำดับเวลาตั้งแต่ช่วงกลางปี 2563 มาจนถึงปี 2565 เพื่ออธิบายให้เข้าใจว่าแต่ละพรรคเสนอร่างแก้ไขในประเด็นใดบ้าง ผลักดันในช่วงเวลาใด มีประเด็นใดที่ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภาทั้ง ส.ส. ของแต่ละพรรคและ ส.ว. มีแบบแผนการลงมติเช่นใด

หากเราพิจารณาเส้นทางของการผลักดันแก้ไขรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง จะพบว่ามีการผลักดันจากพรรคการเมืองตั้งแต่ช่วงปลายปี 2563 ในช่วงเดียวกับที่ท้องถื่นภาคประชาชน “โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (ไอลอร์)” ผลักดันร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่สภาในเดือนกันยายน 2563 หลังจากรวบรวมเสียงจากประชาชนได้จำนวนมาก พรรคการเมืองก็เสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของตนเองเข้าสู่สภาด้วยในเวลาใกล้เคียงกัน ทั้งร่างที่ผลักดันโดยพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและพรรคการเมืองฝ่ายค้าน โดยข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ ในช่วงแรกของการผลักดันนี้ พรรคการเมืองในแต่ละฝั่งยังทำงานร่วมกันอย่างค่อนข้างมีเอกภาพ กล่าวคือ ร่างแก้ไขที่ถูกยื่นเข้าสู่สภาเป็นร่างที่ยื่นในนามของพรรคแนวร่วมรัฐบาลกับพรรคแนวร่วมฝ่ายค้าน มากกว่าที่จะเป็นร่างที่เสนอในนามของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง (ดังที่จะเกิดขึ้นในปี 2564)

ต่อมาในช่วงวันที่ 17-18 พฤศจิกายน 2563 รัฐสภาได้ประชุมเพื่ออภิปรายญัตติร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งหมด 7 ฉบับที่มีการยื่นเข้ามาให้สภาพิจารณาทั้งร่างของภาคประชาชน (กลุ่มไอลอร์) ร่างจากฝ่ายรัฐบาล และร่างของฝ่ายค้าน โดยเนื้อหาสำคัญของร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้ง 7 ฉบับมีดังต่อไปนี้¹⁷

¹⁷ “เปิดสาระสำคัญ 7 ร่างแก้รัฐธรรมนูญ,” *ไทยพีบีเอส*, 16 พ.ย. 2563, <https://www.thaipbs.or.th/news/content/298390>; “แก้รัฐธรรมนูญ: เปิด 7 ร่าง ปัจจัยชี้ขาดร่างไหนจะผ่าน,” *ประชาชาติธุรกิจ*, 17 พ.ย. 2563.

ฉบับที่หนึ่ง โดยพรรคร่วมฝ่ายค้าน เสนอให้มีการแก้ไขมาตรา 256 ว่าด้วยการตั้งสมาชิกสภา
ร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) จำนวน 200 คน โดยเสนอให้ ส.ส.ร. มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด เพื่อนำไปสู่
การร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ แต่ห้ามแก้ไขหมวดที่ 1 (บททั่วไป) และหมวดที่ 2 (พระมหากษัตริย์)
ของรัฐธรรมนูญ

ฉบับที่สอง เสนอโดยพรรคร่วมรัฐบาล เสนอให้แก้ไขมาตรา 256 เพื่อตั้ง ส.ส.ร. จำนวน 200
คนเช่นเดียวกับฉบับแรก หากแต่แบ่งสัดส่วนเป็น 150 คนจากการเลือกตั้ง และอีก 50 คนมาจากการ
แต่งตั้ง และห้ามแก้ไขหมวดที่ 1 และ 2 ของรัฐธรรมนูญโดยเด็ดขาด

ฉบับที่สาม เสนอโดยพรรคร่วมฝ่ายค้าน เสนอให้แก้ไขมาตรา 270 และ 271 เพื่อตัดทอน
อำนาจของวุฒิสมาชิก (ส.ว.) ในการติดตามการปฏิรูปประเทศออกจากรัฐธรรมนูญ

ฉบับที่สี่ เสนอโดยพรรคร่วมฝ่ายค้าน แก้ไขมาตรา 272 ไม่ให้ ส.ว. มีอำนาจในการเลือก
นายกรัฐมนตรี และแก้ไขมาตรา 159 เพื่อไม่ให้มีการเลือกนายกรัฐมนตรีคนนอกที่มีใช้สมาชิกวุฒิสภา

ฉบับที่ห้า เสนอโดยพรรคร่วมฝ่ายค้าน แก้ไขมาตรา 279 เพื่อยกเลิกความชอบธรรมทาง
กฎหมายของประกาศหรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

ฉบับที่หก เสนอโดยพรรคร่วมฝ่ายค้าน เพื่อให้มีการแก้ไขระบบเลือกตั้งจากปัจจุบันที่เป็น
ระบบบัตรใบเดียวตามระบบจัดสรรปันส่วนผสมให้เป็นแบบบัตร 2 ใบ เช่นเดียวกับที่เคยใช้ใน
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

ฉบับที่เจ็ด เสนอโดยโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน หรือไอลอร์ (iLaw) ซึ่ง
มีการเสนอแก้ไขในหลายประเด็น (รายละเอียดอยู่ในหัวข้อก่อนหน้า)

ผลการลงมติปรากฏว่ารัฐสภาลงคะแนนเห็นชอบในหลักการเฉพาะร่างฉบับที่หนึ่งของ
พรรคร่วมฝ่ายค้าน และฉบับที่สองของพรรคร่วมฝ่ายรัฐบาล ซึ่งทั้งสองฉบับมีเนื้อหาคล้ายคลึงกัน
ในการเสนอให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งเป็นกระแสเรียกร้องของกลุ่มประชาชน
ที่เคลื่อนไหวอยู่ในขณะนั้น โดยที่ฉบับของรัฐบาลได้รับเสียงเห็นชอบมากที่สุดคือ รับร่าง 576 คน
(ส.ส. 449, ส.ว. 127) ไม่รับ 21 คน งดออกเสียง 123 คน ในขณะที่ร่างอีก 5 ฉบับที่เหลือไม่ผ่าน
ความเห็นชอบจากที่ประชุมสภา ข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ การผลักดันแก้ไขรัฐธรรมนูญในสภาครั้งแรกนี้
มีการนำเสนอประเด็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งเข้ามาด้วย โดยพรรคร่วมฝ่ายค้านเป็น
ผู้เสนอ แต่เมื่อพิจารณาจากผลการลงมติที่ร่างนี้ถูกปฏิเสธไปด้วยเสียงท่วมท้น สะท้อนว่าในช่วงเวลา
ดังกล่าว พรรคการเมืองต่างๆ ยังไม่มีความชัดเจนและไม่มีความมั่นใจในเรื่องกติกาการเลือกตั้ง
แต่อย่างใด ดังที่ปรากฏว่าเสียงเห็นชอบร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับระบบเลือกตั้งได้รับคะแนน
เห็นชอบเพียง 268 เสียง ไม่รับ 19 เสียง และงดออกเสียงสูงถึง 432 เสียง¹⁸

¹⁸ “ประชุมสภา: รัฐสภารับหลักการร่างแก้ไข รธน. มาตรา 256 ตั้ง ส.ส.ร. ของฝ่ายค้านและรัฐบาล,” *บีบีซีไทย*, 18
พ.ย. 2563; “เปิดผลโหวต 7 ร่างแก้ไข รธน. "ส.ส.-ส.ว." ลงมติร่างไหนจำนวนเท่าไร?” *โพสต์ทูเดย์*, 18 พ.ย. 2563,
<https://www.posttoday.com/politics/638383>.

ความพยายามผลักดันให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเปิดทางไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ทั้งฉบับนี้ แม้จะผ่านสภาในวาระที่หนึ่ง แต่สุดท้ายก็ไม่ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาจนลุล่วง เนื่องจากมีความขัดแย้งกันอย่างชัดเจนระหว่างพรรคร่วมฝ่ายค้านและพรรครัฐบาล โดยเฉพาะพรรคพลังประชารัฐที่เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล รวมถึงกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาที่ส่วนใหญ่แสดงท่าทีไม่เห็นด้วยกับการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ดังที่ปรากฏว่าหลังจากผ่านวาระที่หนึ่ง ที่ประชุมสภาได้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ผ่านสภาเรื่องการตั้ง ส.ส.ร. มีการประชุมนัดแรกวันที่ 24 พ.ย. โดยใช้ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยพรรคร่วมรัฐบาลเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่ 2 แต่พรรคฝ่ายค้านและรัฐบาลก็ยังคงมีความเห็นที่ต่างกันอย่างชัดเจน โดยพรรคการเมืองฝั่งรัฐบาลเริ่มแสดงท่าทีที่ชัดเจนต่อสาธารณะว่ามีได้ต้องการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ทั้งที่ร่างที่พิจารณาในชั้นกรรมาธิการจะเป็นร่างที่พรรคร่วมรัฐบาลเสนอเองก็ตาม จุดหักเหสำคัญคือ ในวันที่ 9 ก.พ. 2564 ที่ประชุมสภาเห็นชอบกับญัตติด่วนของนายไพฑูริย์ นิติตะวัน ส.ส. บัญชีรายชื่อพรรคพลังประชารัฐ และนายสมชาย แสวงการ ส.ว. ที่ขอให้รัฐสภาพิจารณาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามมาตรา 256 ของรัฐสภา เพื่อตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ขึ้นมากร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับนั้นเป็นการกระทำที่ขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ญัตติดังกล่าวผ่านไปด้วยคะแนน 366 ต่อ 315 งดออกเสียง 15 เสียง

ระหว่างที่รอศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ในวันที่ 25 ก.พ. 2564 ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งมีสาระสำคัญคือ การแก้ไขวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 เพื่อเปิดทางให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ที่มาจากการเลือกตั้งขึ้นมาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาในวาระที่ 2 (พิจารณาเป็นรายมาตรา) แต่ในวันที่ 11 มี.ค. 2564 ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเสียงข้างมากวินิจฉัยว่ารัฐสภามีอำนาจและหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่ต้องจัดทำประชามติ 2 ครั้งด้วยกัน คือครั้งแรก ให้ทำประชามติถามประชาชนว่าต้องการให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และครั้งที่สองเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ต้องจัดให้มีการลงประชามติอีกครั้งเพื่อถามประชาชนว่าจะรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่สภาร่างขึ้นมา¹⁹ ผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทำให้เกิดข้อถกเถียงอย่างกว้างขวางในสังคมว่าการลงมติในสภาเพื่อผ่านร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญในวาระ 3 ยังจะทำได้หรือไม่ หรือต้องย้อนกลับไปทำประชามติเสียก่อน นักการเมืองจากพรรคพลังประชารัฐและ ส.ว. บางรายเริ่มออกมาเสนอความเห็นที่รัฐสภาไม่สามารถลงมติในวาระ 3 ได้ เพราะจะเป็นการทำผิดรัฐธรรมนูญ

ต่อมาในวันที่ 17 มี.ค. ที่ประชุมร่วมรัฐสภานัดลงมติว่าจะเห็นชอบร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญในวาระ 3 หรือไม่ ผลปรากฏว่ามีเสียงเห็นชอบเพียง 208 คะแนน ไม่เห็นชอบ 94 คะแนน และงดออกเสียง 136 คะแนน เท่ากับว่าคะแนนเสียงเห็นชอบต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ 737 คน (หรือ 369 คะแนน) ถือว่ารัฐสภาไม่เห็นชอบกับการลงมติในวาระ 3 ทำให้ร่างแก้ไข รัฐธรรมนูญที่จะเปิดทางให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับจึงตกไป ผลการลงคะแนนสะท้อนชัดเจนว่าวุฒิสมาชิกกับสมาชิกพรรคพลังประชารัฐมีมติไม่เห็นชอบและงดออกเสียงซึ่งพฤติกรรมการลงคะแนนบ่งชี้ว่าไม่ต้องการให้ร่างแก้ไขฉบับนี้ผ่านสภา ในขณะที่ ส.ส. ฝ่ายค้าน

¹⁹ คำวินิจฉัยฉบับเต็มของศาลรัฐธรรมนูญได้ในเว็บไซต์ของศาลรัฐธรรมนูญ https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20210315171005.pdf; และดูความเห็นประกอบของฝ่ายต่างๆ ใน “แก้ไขรัฐธรรมนูญ: ศาลรัฐธรรมนูญชี้สภามีอำนาจร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ต้องจัดให้ลงประชามติ,” *บีบีซีไทย*, 11 มี.ค. 2021.

สนับสนุนร่างแก้ไขนี้ แต่ที่น่าสนใจเป็นพิเศษคือ พรรคภูมิใจไทยไม่ร่วมลงคะแนนเสียงในครั้งนี้อีก โดยเดิน ออกจากที่ประชุม ส่วนพรรคประชาธิปัตย์นั้นกลับลงคะแนนเห็นด้วยกับร่างแก้ไขฉบับนี้²⁰ สะท้อน ร่องรอยของความเห็นที่ไม่ตรงกันและความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลในประเด็นเรื่องการแก้ไข รัฐธรรมนูญ ซึ่งความแตกต่างและขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกันนี้จะ ปรากฏให้เห็นอีกครั้ง เมื่อมีการผลักดันเรื่องการแก้ไขระบบเลือกตั้งเข้ามาในรัฐสภา ซึ่งปรากฏการณ์นี้สะท้อนว่าเราไม่ สามารถเข้าใจและทำนายพฤติกรรมของผู้แสดงทางการเมือง (political actors) ทั้งหลายในประเด็น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยดูจากเส้นแบ่งรัฐบาลและฝ่ายค้านได้ เพราะผลประโยชน์ของพรรคการเมือง ในฝ่ายฝั่งเดียวกัน (ไม่ว่าจะฝั่งรัฐบาลหรือฝั่งฝ่ายค้าน) ไม่จำเป็นต้องตรงกันเสมอไป ขึ้นอยู่กับขนาด ของพรรค (เป็นพรรคขนาดเล็กหรือใหญ่) ฐานเสียงของพรรค อุดมการณ์ทางการเมืองของพรรค และ ความสัมพันธ์เชื่อมโยงที่แต่ละพรรคมีกับวุฒิสภาและคณะรัฐประหารปี 2557 ทั้งหมดนี้จะเป็นปัจจัย กำหนดพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงในสภาที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งใน ประเด็นการแก้ไขระบบเลือกตั้งจะสะท้อนความจริงข้อนี้ออกมาชัดเจนที่สุด

หลังจากการผลักดันให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับล้มเหลวเนื่องจากการขาดฉันทามติ ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ฝ่ายค้าน และวุฒิสมาชิก บวกกับเงื่อนไขที่ต้องจัดทำประชามติทั้งก่อนและ หลังการจัดทำรัฐธรรมนูญ (ซึ่ง ส.ส. รัฐบาล ฝ่ายค้าน และ ส.ว. ตีความคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการทำประชามติไม่ตรงกัน) ทำให้พรรคการเมืองต่างๆ เปลี่ยนยุทธศาสตร์ทางการเมือง หันมาผลักดันประเด็นการแก้ไขเป็นรายมาตรามากกว่าที่จะมุ่งแก้ไขทั้งฉบับ และการยื่นข้อเสนอแก้ไข จะทำในนามของพรรคการเมืองแต่ละพรรคมากกว่าการผลักดันในนามรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน

ในช่วงเดือนมิถุนายน 2564 เราเริ่มเห็นความเคลื่อนไหวระลอกสองของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในสภาตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว โดยมีการผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจากพรรคฝ่ายรัฐบาลและ พรรคฝ่ายค้านรวมถึง 13 ฉบับในหลายประเด็นด้วยกัน เช่น การแก้ไขอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา ยกเลิกยุทธศาสตร์ชาติ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม การเพิ่มสิทธิเสรีภาพของประชาชน การกระจาย อำนาจ และการเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง

ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้ง 13 ร่างมีประเด็นหลักดังต่อไปนี้

ร่างที่ 1 เสนอโดยพรรคพลังประชารัฐ (ครอบคลุม 5 ประเด็น 13 มาตรา) ได้แก่ สิทธิใน กระบวนการยุติธรรม บัตรเลือกตั้ง 2 ใบ ให้ ส.ส.-ส.ว. แปรญัตติงบประมาณได้ ให้ ส.ส. พาประชาชน ไปติดต่อราชการได้ ให้ ส.ส. ร่วมติดตามความคืบหน้ายุทธศาสตร์ชาติ-แผนปฏิรูปประเทศ

ร่างที่ 2 เสนอโดยพรรคเพื่อไทย ว่าด้วยสิทธิของประชาชนในหลายประเด็น เช่น สิทธิใน กระบวนการยุติธรรม สิทธิเสรีภาพในการแสดงออก สิทธิในการต่อต้านรัฐประหาร

ร่างที่ 3 เสนอโดยพรรคเพื่อไทย เสนอแก้ไขระบบเลือกตั้ง ส.ส. ให้ใช้บัตรเลือกตั้ง 2 ใบ

ร่างที่ 4 เสนอโดยพรรคเพื่อไทย ยกเลิกอำนาจของ ส.ว. ในการเลือกนายกฯ

ร่างที่ 5 เสนอโดยพรรคเพื่อไทย ว่าด้วยการยกเลิกยุทธศาสตร์ชาติ

²⁰ “ร่างแก้ไขฯ ผ่านวาระ 3,” PPTV ออนไลน์, 18 มี.ค. 2564, <https://www.pptvhd36.com/news/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87/143946>.

ร่างที่ 6 เสนอโดยพรรคภูมิใจไทย เสนอให้ยุทธศาสตร์ชาติสามารถถูกแก้ไขได้

ร่างที่ 7 เสนอโดยพรรคภูมิใจไทย ว่าด้วยรายได้พื้นฐานถ้วนหน้าสำหรับประชาชน

ร่างที่ 8 เสนอโดยพรรคประชาธิปัตย์ ว่าด้วยสิทธิของประชาชนในเรื่องต่างๆ เช่น สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิชุมชน สิทธิผู้บริโภค

ร่างที่ 9 เสนอโดยพรรคประชาธิปัตย์ เสนอเปลี่ยนวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ง่ายขึ้น

ร่างที่ 10 เสนอโดยพรรคประชาธิปัตย์ แก้ไขวิธีตรวจสอบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ร่างที่ 11 เสนอโดยพรรคประชาธิปัตย์ ยกเลิกอำนาจ ส.ว. ในการเลือกนายกฯ

ร่างที่ 12 เสนอโดยพรรคประชาธิปัตย์ ว่าด้วยการกระจายอำนาจท้องถิ่น

ร่างที่ 13 เสนอโดยพรรคประชาธิปัตย์ เสนอแก้ไขระบบเลือกตั้ง ส.ส. ให้ใช้บัตรเลือกตั้ง 2 ใบ²¹

เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาทั้งหมด ชัดเจนว่าประเด็นสำคัญที่พรรคการเมืองหลายพรรคให้ความสำคัญและเสนอร่างมากที่สุดคือ ประเด็นระบบเลือกตั้ง ซึ่งมีทั้งร่างของพรรคพลังประชารัฐ และพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งร่วมรัฐบาลด้วยกัน และพรรคเพื่อไทย ซึ่งเป็นแกนนำฝ่ายค้าน

เวทีรัฐสภากลายเป็นพื้นที่ของการอภิปรายอย่างเข้มข้นอีกครั้งในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยประเด็นที่มีการถกเถียงอภิปรายมากที่สุดคือ ประเด็นเรื่องอำนาจของ ส.ว. ในการเลือกนายกรัฐมนตรีและประเด็นระบบเลือกตั้ง สุดท้ายมีการลงมติร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งหมดที่เสนอเข้าสู่รัฐสภาทั้งสิ้น 13 ฉบับในวันที่ 24 มิถุนายน ผลการลงมติพบว่าร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญจำนวน 12 ร่างไม่ผ่านความเห็นชอบในหลักการโดยรัฐสภา มีเพียงร่างเดียวเท่านั้นที่ผ่านความเห็นชอบ คือ ร่างที่ 13 ที่เกี่ยวกับการแก้ไขระบบเลือกตั้งซึ่งเสนอโดยพรรคประชาธิปัตย์ที่ได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของรัฐสภาและได้คะแนนเสียงจากวุฒิสมาชิกเกิน 1 ใน 3 (84 คะแนน) ทำให้เป็นเพียงร่างเดียวที่สามารถผ่านรัฐสภาในวาระแรกไปได้ (ดูผลการลงมติในตารางที่ 1)²²

²¹ ดูรายละเอียดของร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทั้ง 13 ฉบับ พร้อม ส.ส.ที่ร่วมลงชื่อเสนอ ได้ที่เว็บไซต์รัฐสภา: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/more_news.php?cid=4943; “สรุปอภิปรายร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ 13 ฉบับวันแรกตั้งแต่เข้ายื่นคำ,” *ไทยรัฐออนไลน์*, 23 มิ.ย. 2564, <https://www.thairath.co.th/news/politic/2123082>.

²² “สรุป 13 ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ ร่างไหนได้ไปต่อ,” *The Standard*, 25 มิ.ย. 2564, <https://thestandard.co/parliament-debate-charter-draft-24062021-8/>; “‘รัฐสภา’ มีมติผ่านร่าง 13 ของ ปชป. แค่ร่างเดียว ที่เหลือตก!” *เดลินิวส์*, 25 มิ.ย. 2564.

ตารางที่ 1: ผลการลงมติร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ 13 ฉบับ วันที่ 24 มิถุนายน 2564

ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ	เสียงที่ประชุม 2 สภา	เสียง วุฒิสมาชิก	ผล การลงมติ
ร่าง 1 พลังประชารัฐ (5 ประเด็น)	334	0	ไม่ผ่าน
ร่าง 2 เพื่อไทย (สิทธิเสรีภาพ)	399	6	ไม่ผ่าน
ร่าง 3 เพื่อไทย (บัตรเลือกตั้ง 2 ใบ)	376	36	ไม่ผ่าน
ร่าง 4 เพื่อไทย (ตัดอำนาจ ส.ว. เลือกนายกฯ)	455	15	ไม่ผ่าน
ร่าง 5 เพื่อไทย (ยกเลิกยุทธศาสตร์ชาติ)	327	1	ไม่ผ่าน
ร่าง 6 ภูมิใจไทย (ปรับยุทธศาสตร์ชาติ)	454	35	ไม่ผ่าน
ร่าง 7 ภูมิใจไทย (ประกันรายได้พื้นฐาน)	476	55	ไม่ผ่าน
ร่าง 8 ประชาธิปัตย์ (สิทธิประชาชน)	469	48	ไม่ผ่าน
ร่าง 9 ประชาธิปัตย์ (วิธีแก้รัฐธรรมนูญ)	415	15	ไม่ผ่าน
ร่าง 10 ประชาธิปัตย์ (การตรวจสอบป.ป.ช.)	431	33	ไม่ผ่าน
ร่าง 11 ประชาธิปัตย์ (ตัดอำนาจ ส.ว. เลือกนายกฯ)	461	21	ไม่ผ่าน
ร่าง 12 ประชาธิปัตย์ (กระจายอำนาจ)	457	50	ไม่ผ่าน
ร่าง 13 ประชาธิปัตย์ (บัตรเลือกตั้ง 2 ใบ)	552	210	ผ่าน

ผลการลงมตินี้ สะท้อนโครงสร้างอำนาจและการแบ่งแยกทางการเมือง (political division) ในการเมืองไทยหลายประการ ประการแรก อำนาจของ ส.ว. ที่มีสูงอย่างยิ่งในฐานะหน้าด่านผู้รักษา ค้ำยันกฎ (gate keeper) ที่จะเป็นผู้เปิดทางให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้หรือไม่ เพราะตามกลไกที่ ออกแบบไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 แม้ว่า ส.ส. ทุกพรรคจะเห็นตรงกันอย่างเอกฉันท์ที่จะแก้ รัฐธรรมนูญ แต่หากไม่ได้รับความเห็นชอบจาก ส.ว. อย่างน้อย 1 ใน 3 การแก้รัฐธรรมนูญในมาตราใด ก็ตามก็จะไม่สามารถทำได้ กล่าวในภาษาของการศึกษาสถาบันทางการเมือง ส.ว. จึงดำรงฐานะเป็น ผู้พิทักษ์คุ้มกันกฎที่มีอำนาจสูงอย่างยิ่ง ผลการลงมติครั้งนี้สะท้อนความจริงข้อนี้ โดยมีร่างถึง 11 ร่าง (ยกเว้นร่างที่ 1 และ 5) ที่ได้รับเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสภาและได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งแกร่งจาก พรรคการเมืองทั้งฝั่งรัฐบาลและฝ่ายค้านแต่ก็ไม่สามารถผ่านสภาได้สำเร็จ เพราะ ส.ว. คัดค้าน โดยเฉพาะประเด็นการตัดอำนาจ ส.ว. ในการเลือกนายกฯ ที่พรรคการเมืองทั้งฝ่ายรัฐบาลและ ฝ่ายค้านต่างผลักดันและเห็นตรงกัน (ยกเว้นพรรคพลังประชารัฐ) ในลักษณะข้ามชั่วคราวเมือง แต่ร่าง ดังกล่าวก็ตกไป เพราะกระทบกับอำนาจของ ส.ว. โดยตรงที่ย่อมไม่ยอมลดทอนอำนาจตัวเอง ซึ่งหาก มองจากมุมของทฤษฎีการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผล (rational actor) พฤติกรรมการลงคะแนน ของ ส.ว. ในประเด็นนี้ย่อมสามารถอธิบายได้ แต่หากอธิบายจากกรอบทฤษฎีประชาธิปไตย บทบาท

ของ ส.ว. อาจถูกพิจารณาว่าเป็นตัวแสดงที่ขวางกั้นการพัฒนาประชาธิปไตยในมิติของการให้เสียงของประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจว่าใครควรมีความชอบธรรมในการขึ้นสู่อำนาจ²³

ปริศนาที่จะต้องวิเคราะห์หาคำตอบในส่วนถัดไป คือ เหตุใด ส.ว. จึงยอมลงคะแนนเสียงให้ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับระบบเลือกตั้งผ่านสภา ในขณะที่ปิดตกร่างอื่นที่เหลือ? ยิ่งเมื่อพิจารณาว่าระบบเลือกตั้งฉบับประชาธิปไตยเสนอแก้ไขให้กลับไปใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบและนับคะแนนแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 นั้นจะทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่รวมถึงพรรคเพื่อไทยได้เปรียบมากขึ้น เหตุใด ส.ว. จึงสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงกติกาที่จะทำให้พรรคฝ่ายค้านได้เปรียบ?

ประเด็นที่สอง สืบเนื่องจากประเด็นที่หนึ่ง จะพบว่าพฤติกรรมการลงคะแนนของ ส.ว. ไม่ได้พิจารณาที่เนื้อหาของร่างเพียงอย่างเดียว แต่พิจารณาว่าพรรคใดเป็นผู้นำเสนอด้วย ดังที่พบว่าร่างแก้ไขระบบเลือกตั้งของพรรคประชาธิปัตย์กับพรรคเพื่อไทยนั้นไม่มีความแตกต่างกันแต่อย่างใด ทั้งสัดส่วนการแบ่งประเภท ส.ส. และการคำนวณคะแนน แต่ ส.ว. ลงคะแนนสนับสนุนร่างของพรรคประชาธิปัตย์ถึง 210 เสียง แต่ลงคะแนนให้ร่างของเพื่อไทยเพียง 36 เสียงเท่านั้น (ดูในตารางที่ 1) ฉะนั้นพฤติกรรมที่ตัดสินใจทางการเมืองของ ส.ว. จึงมีลักษณะเป็นการลงคะแนนเสียงเชิงอุดมการณ์ค่อนข้างสูง

ประเด็นที่สาม พฤติกรรมการลงคะแนนแก้ไขรัฐธรรมนูญของ ส.ส. มีลักษณะตัดขวางเส้นแบ่งชั่วคราวและฝ่ายค้าน โดยพรรคภูมิใจไทยและพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลลงมติที่ต่างจากพรรคพลังประชารัฐในหลายประเด็น เช่นเดียวกับพรรคเพื่อไทยและก้าวไกลที่ต่างเป็นฝ่ายค้านแต่ก็ลงมติในร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับต่างกัน สะท้อนว่าในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในการปกครองซึ่งเปรียบเสมือนกฎในการแข่งขัน (rule of the game) แต่ละพรรคมุ่งต่อสู้แก้ไขเพื่อเปลี่ยนกฎที่จะทำให้ตนเองได้ประโยชน์ที่สุด

ข้อเสนอแก้ไขระบบเลือกตั้งของพรรคการเมือง: การเมืองของการออกแบบกติกา

การที่รัฐสภารับหลักการร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับระบบเลือกตั้งที่เสนอโดยพรรคประชาธิปัตย์ในวันที่ 24 มิถุนายน 2564 นับเป็นจุดนับหนึ่งที่จะนำไปสู่การต่อสู้ขัดแย้งอีกหลายระลอกในสภา ซึ่งจะมีผลเปลี่ยนแปลงความได้เปรียบเสียเปรียบและสนามแข่งขันทางการเมืองของไทยอย่างมีนัยสำคัญ จึงมีความสำคัญที่จะพิจารณาลงลึกถึงความเหมือนและแตกต่างของร่างที่แต่ละพรรคผลักดัน ณ จุดเริ่มต้นนี้

การเสนอแก้ไขระบบเลือกตั้งในรัฐสภาในปี 2564 นี้ มีข้อเสนอจากพรรคการเมือง 3 พรรคหลัก คือ จากพรรคพลังประชารัฐและพรรคประชาธิปัตย์ในฝั่งรัฐบาล และพรรคเพื่อไทย แกนนำฝ่ายค้าน โดยร่างของพรรคประชาธิปัตย์นั้นมีเนื้อหาสั้นที่สุด คือ เสนอให้แก้ระบบการเลือกตั้งเพียง 2 มาตรา (พรรคเพื่อไทยเสนอแก้ 8 มาตรา ในขณะที่พรรคพลังประชารัฐเสนอแก้ 7 มาตรา) อย่างไรก็ตามประเด็นหลักของการแก้ไขที่เสนอโดยทั้ง 3 พรรคนั้นกลับมีความเหมือนกันในแง่ระบบเลือกตั้งที่พึงปรารถนา คือ ทั้งหมดเสนอให้ประเทศไทยกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งแบบเดิมที่เคยใช้สมัย

²³ Donald Green and Ian Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science* Paperback (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1996); Charles Tilly, *Democracy* (Cambridge, Cambridge University Press, 2007).

รัฐธรรมนูญปี 2540 ซึ่งก็คือระบบผสมแบบเสียงข้างมากหรือระบบคู่ขนานที่มีบัตร 2 ใบ และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภททั้งผู้แทนเขตและผู้แทนบัญชีรายชื่อ โดยคำนวณคะแนนแยกต่างหากจากกัน แต่มีรายละเอียดแตกต่างกันเล็กน้อยดังนี้

ร่างของพรรคประชาธิปัตย์

เสนอให้มีการแบ่งสัดส่วน ส.ส. เป็น ส.ส. เขต 400 คน และ ส.ส. บัญชีรายชื่อ 100 คน (มาตรา 83) ซึ่งร่างของพรรคเพื่อไทยและพรรคพลังประชารัฐก็เสนอตัวเลขการแบ่งสัดส่วนนี้เช่นกัน และให้คำนวณ ส.ส. บัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (มาตรา 91) ทั้งนี้ไม่มีกำหนดเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำสำหรับพรรคการเมืองที่จะได้ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อ จำนวนผู้สมัคร ส.ส. เขตขั้นต่ำของพรรคที่จะส่ง ส.ส. บัญชีรายชื่อ รวมถึงไม่ได้เสนอแก้ไขในประเด็นอำนาจกต. และระยะเวลาที่ กต. ต้องประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งประเด็นเหล่านี้เป็นประเด็นที่จะถูกนำเสนอโดยพรรคพลังประชารัฐและเพื่อไทย

ร่างของพรรคพลังประชารัฐ

ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจคือ การผลักดันแก้ไขรัฐธรรมนูญในระบบเลือกตั้งโดยพรรคพลังประชารัฐ ซึ่งเป็นพรรคแกนนำจัดตั้งรัฐบาล และเดิมเป็นพรรคที่ได้ประโยชน์จากระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมและสนับสนุนระบบเลือกตั้งแบบรัฐธรรมนูญ 2560 มาก่อน แต่มาถึงปี 2564 ได้เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นระบบเลือกตั้ง (พร้อมกันกับอีก 4 ประเด็น คือ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม บทบาทเจ้าหน้าที่รัฐในการแปรญัตติใช้งบประมาณ อำนาจของส.ส. ในการปฏิรูปประเทศ และอำนาจของ ส.ส. และ ส.ว. ในการแทรกแซงการปฏิบัติราชการของข้าราชการประจำ)²⁴

หลังจากบริหารประเทศมาเป็นเวลา 2 ปี พรรคพลังประชารัฐเสนอให้แก้ระบบเลือกตั้งกลับไปใช้แบบรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่มีบัตร 2 ใบ โดยประชาชนสามารถเลือก ส.ส. บัญชีรายชื่อ และ ส.ส. เขต โดยใช้บัตรคนละใบและคำนวณคะแนนแยกจากกัน อย่างไรก็ตาม ระบบเลือกตั้งฉบับแก้ไขที่เสนอโดยพรรคพลังประชารัฐ เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภานั้น มีความแตกต่างจากระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ในรายละเอียดปลีกย่อยหลายประการ คือ

หนึ่ง มีการลดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำสำหรับพรรคการเมืองที่จะได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อ จากเดิมที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้พรรคการเมืองต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 จากคะแนนเสียงรวมทั่วประเทศ จึงจะสามารถนำคะแนนเสียงเหล่านั้นมาคิดคำนวณ ส.ส. บัญชีรายชื่อได้ ร่างของพลังประชารัฐลดเหลือเพียงร้อยละ 1

สอง ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับพลังประชารัฐ เพิ่มหลักเกณฑ์ในมาตรา 91 ว่า พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 100 เขตถึงจะมีสิทธิส่งรายชื่อผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อได้ ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นต่ำไว้

²⁴ “แก้ไขรัฐธรรมนูญ: สรปร่างพลังประชารัฐ2 เอาาระบบเลือกตั้งคล้าย'40 ลดทอนกลไกปราบทุจริต,” *iLaw*, 14 มิ.ย. 2564 (<https://ilaw.or.th/node/5882>).

สาม ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับพลังประชาชน กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศผลการเลือกตั้งภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง จากเดิมที่รัฐธรรมนูญฉบับ 2560 กำหนดให้ต้องประกาศภายใน 60 วัน

สี่ ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับพลังประชาชน กำหนดเพิ่มในมาตรา 94 ว่า ในกรณีที่ต้องมีการจัดการเลือกตั้ง ส.ส. ตามระบบแบ่งเขตขึ้นใหม่เนื่องจากการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา “มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” หรือจัดเลือกตั้งซ่อม คะแนนเสียงนั้นก็จะมีผลกระทบต่อจำนวนที่นั่งตามระบบบัญชีรายชื่อเดิม

ห้า ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ว่าบุคคลในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองต้อง “มาจากภูมิภาคต่างๆ อย่างเป็นธรรม” ในร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับพลังประชาชน เหมือนที่มีในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งแม้กระทั่งระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ยังกำหนดให้บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นต้อง “คำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง”²⁵

ร่างของพรรคเพื่อไทย

ข้อเสนอแก้ไขระบบเลือกตั้งของพรรคเพื่อไทยนั้นมีความคล้ายคลึงกับของพรรคพลังประชาชนเป็นอย่างมาก จนอาจจะเรียกได้ว่าเป็นร่างเดียวกัน มีจุดที่ต่างกันเพียงเล็กน้อยเท่านั้นในประเด็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และจำนวนผู้สมัคร ส.ส. เขตขึ้นตำที่แต่ละพรรคการเมืองจะต้องส่งเพื่อให้ได้รับการคำนวณ ส.ส. บัญชีรายชื่อ

พรรคเพื่อไทยเสนอให้มีการกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำที่พรรคการเมืองจะได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อเหลือเพียงร้อยละ 1 (มาตรา 91) จากเดิมที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้พรรคการเมืองต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ถึงจะมีสิทธิได้รับที่นั่ง ส.ส. บัญชีรายชื่อ ซึ่งประเด็นนี้เหมือนกับข้อเสนอของพรรคพลังประชาชน นอกจากนี้ ร่างของพรรคเพื่อไทยยังกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ต้องประกาศผลการเลือกตั้งภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 85) จากที่ฉบับปี 2560 กำหนดไว้ 60 วัน ซึ่งร่างของพรรคพลังประชาชนเสนอเรื่องนี้ไว้เช่นกัน

ประเด็นที่แตกต่างระหว่างพรรคเพื่อไทยและพลังประชาชนคือ คือ ร่างของเพื่อไทยเสนอลดอำนาจ กกต. จากเดิมที่มีอำนาจในเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้งชั่วคราว เพิกถอนสิทธิในการรับสมัครหรือเลือกตั้ง รวมไปถึงการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือที่เรียกว่าการแจกใบเหลือง ใบส้ม หรือใบแดงแก่ผู้สมัคร ส.ส. โดยร่างของพรรคเพื่อไทยเสนอให้เป็นอำนาจของศาลในการวินิจฉัยแทน (มาตรา 92) และเพื่อไทยไม่ได้เสนอว่าเกณฑ์ขั้นต่ำว่าแต่ละพรรคต้องส่งผู้สมัคร ส.ส. เขตขึ้นตำเท่าใด จึงจะได้รับการคำนวณ ส.ส. บัญชีรายชื่อ ในขณะที่พลังประชาชนเสนอจำนวน 100 คน²⁶

²⁵ “แก้ไขรัฐธรรมนูญ: สรุปร่างพลังประชาชน 2 เาระบบเลือกตั้งคล้าย '40 ลดทอนกลไกปราบทุจริต,’ *iLaw*, 14 มิ.ย. 2564, <https://ilaw.or.th/node/5882>.

²⁶ “สรุปข้อเสนอ 13 ร่าง สำหรับติดตาม #แก้รัฐธรรมนูญ ภาคสอง,” *iLaw*, 22 มิ.ย. 2564, <https://ilaw.or.th/node/5889>.

ตารางที่ 2: เปรียบเทียบร่างแก้ไขระบบเลือกตั้งของพรรคการเมืองต่างๆ ที่เสนอต่อสภา (ลงมติวันที่ 24 มิ.ย. 2564)²⁷

ระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบ	รัฐธรรมนูญ 2540	ร่างประชาธิปไตย	ร่างเพื่อไทย	ร่างพลังประชารัฐ
จำนวน ส.ส. แบ่งเขต	400	400	400	400
จำนวน ส.ส. บัญชีรายชื่อ	100	100	100	100
เกณฑ์ขั้นต่ำที่พรรคจะได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อ	ร้อยละ 5	ไม่เสนอ (ตามฉบับ 2560 คือไม่มีเกณฑ์ขั้นต่ำ)	ร้อยละ 1	ร้อยละ 1
จำนวนผู้สมัคร ส.ส. เขตขั้นต่ำของพรรคที่จะส่ง ส.ส. บัญชีรายชื่อ	ไม่กำหนด	ไม่เสนอ (คือไม่กำหนดขั้นต่ำ)	ไม่กำหนด	100 คน
ระยะเวลาที่กกต. ต้องประกาศผลการเลือกตั้ง	ไม่กำหนด	ไม่เสนอ (ตามรัฐธรรมนูญ 2560 คือ 60 วัน)	ภายใน 30 วันหลังเลือกตั้ง	ภายใน 30 วันหลังเลือกตั้ง
การแจกใบเหลือง ใบส้ม หรือใบแดง	มีใบเหลืองและใบแดง	ไม่เสนอแก้ไข (ตามรัฐธรรมนูญ 2560 ใบเหลือง ใบส้มเป็นอำนาจ)	เป็นอำนาจของศาล	ไม่เสนอแก้ไข (ตามรัฐธรรมนูญ 2560 ใบเหลือง ใบส้มเป็นอำนาจ กกต. ใบแดงเป็นอำนาจศาล)

เหตุผลที่แกนนำของแต่ละพรรคอภิปรายในสภาเพื่อสนับสนุนการแก้ไขดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

นายไพบุลย์ นิติตะวัน แกนนำและ ส.ส. บัญชีรายชื่อพรรคพลังประชารัฐให้เหตุผลว่าระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบตามรัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นระบบเลือกตั้งที่ประชาชนคนไทยมีความคุ้นเคยอยู่แล้ว และที่ผ่านมาประชาชนพอใจในการใช้สิทธิเลือกตั้งที่มีบัตร 2 ใบมากกว่า ดังนั้นเพื่อคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน จึงเสนอแก้ไขระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540

²⁷ รวบรวมและเพิ่มเติมจาก “สรุปข้อเสนอ 13 ร่าง สำหรับติดตาม #แก้รัฐธรรมนูญ ภาคสอง,” *iLaw*, 22 มิ.ย. 2564, <https://ilaw.or.th/node/5889>; “ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ: จาก 13 ร่าง รัฐสภาโหวตผ่านร่างเดียว เรื่องแก้ระบบเลือกตั้ง ส.ส.,” *บีบีซีไทย*, 23 มิ.ย. 2021.

นายจรินทร์ ลักษณะวิศิษฎ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์อธิบายว่าที่เสนอแก้ระบบเลือกตั้ง มิใช่เพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองใดหรือแม้แต่ของพรรคประชาธิปัตย์ แต่เพื่อให้ประชาชนได้มีเสรีภาพในการเลือก ส.ส. มากขึ้น ทั้งเลือกคนและเลือกพรรค

นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ ให้เหตุผลว่าระบบเลือกตั้งเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้การเมืองมีเสถียรภาพและเป็นประชาธิปไตย พรรคสนับสนุนการแก้ไขระบบเลือกตั้งเพราะหากไม่เปลี่ยนกติกาตรงนี้ ท้ายที่สุดการเมืองจะกลับไปสู่วังวนเดิม และปัญหาความขัดแย้งก็จะมีมากยิ่งขึ้น

ส่วน นพ.ชลน่าน ศรีแก้ว แกนนำพรรคเพื่อไทยกล่าวว่า การกลับไปใช้บัตรเลือกตั้ง 2 ใบเหมือนรัฐธรรมนูญปี 2540 ก็เพื่อจุดประสงค์ให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง พรรคใดชนะการเลือกตั้งมาเป็นอันดับหนึ่งก็ควรได้เป็นรัฐบาล

ด้านนายสุทิน คลังแสง ให้เหตุผลว่าที่ต้องแก้ระบบเลือกตั้งเพราะระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี 2560 เป็นระบบเลือกตั้งที่เขียนมาเพื่อสืบทอดอำนาจและขาดความเป็นประชาธิปไตย²⁸

อย่างไรก็ตาม มีบางพรรคที่เสนอระบบเลือกตั้งที่แตกต่างออกไป คือ พรรคก้าวไกล ที่แม้จะสนับสนุนระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบ ว่าเป็นระบบที่ดีกว่าระบบจัดสรรปันส่วนผสมที่มีบัตรใบเดียว แต่ทางพรรคเสนอให้ใช้ระบบบัตร 2 ใบที่ใช้วิธีคิดคะแนนแบบระบบเยอรมนีที่เรียกว่าระบบผสมแบบสัดส่วน (MMP- mixed-member proportional system) โดยนายปดิพัทธ์ สันติภาดา ส.ส. พิษณุโลก พรรคก้าวไกล อภิปรายให้เหตุผลว่า “ระบบเลือกตั้งเราไม่ควรมาเริ่มต้นคุยกันที่เทคนิค แต่ให้พูดในหลักการใหญ่ๆ 3 ประการ คือ 1.ระบบการเลือกตั้งที่ดีจะต้องสะท้อนเสียงของประชาชนให้มากที่สุด 2.ต้องสนับสนุนให้มีความเป็นธรรมของพรรคการเมืองทุกพรรค 3.สร้างความเข้มแข็งให้เป็นสถาบันการเมืองในระยะยาว” โดยเขาเสนอว่า “โจทย์ของการเมืองไทยในวันนี้ไม่เหมือนปี 2540 ประเด็นรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพและการตรวจสอบถ่วงดุลยังสำคัญอยู่ แต่โจทย์ปัจจุบันและอนาคตมันชัดเจนคือการต่อสู้กับอำนาจเก่า อำนาจใหม่ ความคิดเก่าความคิดใหม่ ท่ามกลางความสับสนในการเปลี่ยนผ่าน ดังนั้นระบบการเลือกตั้งจึงจำเป็นต้องตอบโจทย์เอาอำนาจเก่าและอำนาจใหม่มาปะทะกันในสภา พรรคก้าวไกลจึงขอเสนอระบบการเลือกตั้งแบบ MMP เลือกคนที่รัก เลือกพรรคที่ชอบ เป็นบัตรแบบ 2 ใบ และไม่สามารถโกงคำนวณได้”²⁹ ทั้งนี้เขาเชื่อว่าระบบ MMP ทำให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกพรรคและเสียงของประชาชนทุกเสียงได้รับการสะท้อนออกในสภา

ต่อมาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ให้กลับไปใช้ระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 ผ่านวาระที่ 2 จากที่ประชุมรัฐสภาในวันที่ 25 ส.ค. 2564 โดยการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการพิจารณา ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เสียงข้างมากของกรรมาธิการมีมติ ไม่กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 5 ที่พรรคจะได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อเหมือนรัฐธรรมนูญ 2540 และไม่บังคับว่าพรรคการเมืองใดจะส่ง

²⁸ ดูสรุปคำอภิปรายดังกล่าวใน “ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ: จาก 13 ร่าง รัฐสภาโหวตผ่านร่างเดียว เรื่องแก้ระบบเลือกตั้ง ส.ส.,” *บีบีซีไทย*, 23 มิ.ย. 2021; “อภิปรายแก้ รธน. 13 ฉบับ ส่งท้าย ‘วาระแรก’ ด้านรื้อ ม.144 และ ม.185,” *มติชน*, 25 มิ.ย. 2564.

²⁹ “อภิปรายแก้ รธน. 13 ฉบับ ส่งท้าย ‘วาระแรก’ ด้านรื้อ ม.144 และ ม.185,” *มติชน*, 25 มิ.ย. 2564. นอกจากการอภิปรายในสภาแล้ว ในช่วงเวลาเดียวกัน พรรคก้าวไกลยังพยายามให้การศึกษากับประชาชนเพื่อโน้มน้าวให้เห็นข้อดีของระบบ MMP ในเว็บไซต์ของพรรค, ดู พรรคก้าวไกล “รู้จักระบบเลือกตั้ง MMP เลือกคนที่รัก เลือกพรรคที่ชอบ ได้สัดส่วน ส.ส. ที่ถูกต้องตามที่ประชาชนเลือก,” 16 มิ.ย. 2564, <https://www.moveforwardparty.org/article/3271/>.

ผู้สมัครระบบบัญชีรายชื่อได้จะต้องส่งผู้สมัครส.ส.ไม่ต่ำกว่า 100 เขตก่อน(ตามร่างที่เสนอโดยพรรคพลังประชาชน) หรือสรุปได้ว่ากรรมการยึดตามร่างของพรรคประชาธิปัตย์เป็นหลัก

ในวันที่ 9 กันยายน 2564 ที่ประชุมรัฐสภานัดลงมติในวาระ 3 สำหรับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 83 และ 91 ที่ทางพรรคประชาธิปัตย์นำโดย นายจรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์ ส.ส.บัญชีรายชื่อ และ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ (ปชป.) เป็นผู้เสนอ

ผลการลงมติปรากฏว่า รัฐสภาเห็นชอบผ่านร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าว ด้วยคะแนนเสียงที่ชัดเจน คือ เห็นชอบ 472 เสียง (ส.ส. 323 เสียง และ ส.ว. 149 เสียง) ไม่เห็นชอบเพียง 33 เสียง (ส.ส. 23 เสียง และ ส.ว. 10 เสียง) และงดออกเสียง 187 เสียง (ส.ส. 121 เสียง และ ส.ว. 66 เสียง)³⁰

เมื่อวิเคราะห์ผลการลงมติโดยแยกดูตามพรรคการเมืองพบว่า พรรคการเมืองที่ประกาศสนับสนุนร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้แก่ พรรคเพื่อไทย (พท.) ซึ่งมี ส.ส. อยู่ 134 เสียง พรรคพลังประชาชน (พปช.) 119 เสียง และพรรคประชาธิปัตย์ (ปชป.) เจ้าของร่างที่มี 48 เสียง ซึ่งทั้งสามพรรคเป็นผู้ผลักดันให้กลับไปใช้ระบบการเลือกตั้งแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 ตั้งแต่ต้นในช่วงเดือนมิถุนายน

สำหรับพรรคภูมิใจไทยซึ่งเหลือ 59 เสียงในสภาและมีฐานะเป็นพรรคขนาดกลาง มีมติพรรคให้สมาชิกพรรคงดออกเสียงตั้งแต่วาระที่ 1 ถึงวาระที่ 3 ส่วนพรรคก้าวไกลที่มี 53 เสียง แสดงจุดยืนของพรรคต่อสาธารณชนว่า สนับสนุนระบบเลือกตั้งที่ใช้บัตรเลือกตั้งแบบ 2 ใบ แต่ไม่เห็นด้วยกับวิธีคำนวณคะแนนตามร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ซึ่งเป็นระบบแบบคู่ขนาน (parallel system) ที่ยึดตามรัฐธรรมนูญปี 2540 แต่สนับสนุนระบบบัตร 2 ใบที่คำนวณคะแนนแบบระบบเยอรมนี จึงประกาศงดออกเสียง นอกจากนั้น พรรคก้าวไกลยังแสดงความผิดหวังที่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ถูกลดทอนให้เหลือเพียงการแก้ระบบเลือกตั้งเพียงประเด็นเดียวมากกว่าที่จะมีการร่างใหม่ทั้งฉบับ แต่นายพิธา ลิ้มเจริญรัตน์ หัวหน้าพรรคก้าวไกลแถลงต่อสาธารณะว่า “พวกเขาพร้อมที่จะสู้ทุกกติกาทุกสนาม ทุกเมื่อ” ซึ่งหมายความว่าแม้พวกเขาจะไม่เห็นด้วยกับระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบที่คำนวณคะแนนแบบปี 2540 แต่พวกเขาก็จะไม่ลงคะแนนคัดค้าน³¹

พรรคขนาดเล็ก 2 พรรคที่ได้ประโยชน์จากระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมบัตรใบเดียว โดยไม่มีฐานเสียงที่แข็งแกร่งในระบบเขต แต่มีฐานสนับสนุนกระจายในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ คือ พรรคเสรีรวมไทย ที่นำโดยพลตำรวจเอก เสรีพิศุทธ์ เตมียเวส และพรรครวมพลังประชาชนชาติไทย ที่ก่อตั้งโดยนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ซึ่งมี ส.ส. 10 เสียง และ 5 เสียงตามลำดับ ร่วมโหวตคว่ำร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ในขณะที่บรรดาพรรคเล็กที่มี ส.ส. เพียงพรรคละ 1 คน เกือบทั้งหมดลงคะแนนไม่รับร่างแก้ไขระบบเลือกตั้งฉบับนี้ โดยให้เหตุผลว่าจะนำประเทศไทยไปสู่ระบบ “เผด็จการรัฐสภา” ไม่ว่าจะ เป็นพรรคพลังชาติไทย พรรคเพื่อชาติไทย พรรคพลเมืองไทย พรรคประชารวมไทย พรรค ประชาธิปไตยใหม่ พรรคพลังธรรมใหม่ พรรคไทรภักธรรม พรรคไทยศรีวิไลย์ และพรรคครูไทยเพื่อประชาชน อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสนใจคือไม่ใช่พรรคเล็กทุกพรรคลงคะแนนปฏิเสธร่างฉบับนี้ โดยมีพรรคเล็ก 2 พรรค (ที่ต่างมี ส.ส. เพียง 1 คน) คือ พรรคประชาภิวัฒน์ และพรรคประชาธิปัตย์ใหม่

³⁰ “ผลโหวต แก้รัฐธรรมนูญ วาระ 3 ใช้บัตรเลือกตั้ง 2 ใบ,” *โพสต์ทูเดย์*, 10 กันยายน 2564.

³¹ “ก้าวไกล ประกาศงดออกเสียง โหวตร่างธน.วาระ 3 เชื้อ รอยร้าว ‘พปช.’ กระทบเสถียรภาพรัฐบาล,” *มติชน*, 10 ก.ย. 2564.

ได้ลงคะแนนเห็นชอบ รวมถึงพรรคชาติไทยพัฒนา ซึ่งเป็นพรรคขนาดเล็ก 12 เสียง ที่สมาชิกทั้งหมดลงคะแนนรับร่าง เวกเช่นเดียวกับพรรคชาติพัฒนาที่มีผู้แทนจำนวน 4 คน³²

สำหรับการลงคะแนนเสียงของ ส.ว. ก็มีความน่าสนใจที่ต้องวิเคราะห์ เนื่องจากไม่ได้มีการลงคะแนนที่เป็นเอกภาพเหมือนการลงคะแนนตามปกติในเรื่องอื่นๆ ที่สมาชิกสภาสูงจากการแต่งตั้งของคสช. ที่มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปีชุดนี้มักจะลงคะแนนไปในทิศทางเดียวกันเกือบ 100% อาจจะทำให้ได้ว่าในประเด็นนี้การลงคะแนนค่อนข้างแบ่งเป็นหลายกลุ่มด้วยกัน (สื่อมวลชนประจำรัฐสภารายงานว่า การลงคะแนนมีลักษณะปล่อย “ฟรีโหวต”) คือ กลุ่มที่สนับสนุนร่างแก้ไขจำนวน 149 คน อาทิ พล.อ. ปรีชา จันทร์โอชา น้องชายของนายกฯ, พล.ร.อ. ศิษฐวัชร วงษ์สุวรรณ น้องชายของรองนายกฯ ประวิตร, พล.อ. ประจิน จั่นตอง อดีตรองหัวหน้า คสช., พล.อ. ฉัตรชัย สาริกัลยะ เพื่อนร่วมรุ่นของนายกฯ, พล.อ. กนิษฐ์ ชาญปรีชา มือประสานงานของ 2 ป., พล.อ. นพดล อินทปัญญา เพื่อนสนิทของ พล.อ. ประวิตร, พล.อ. ฉัตรเฉลิม เฉลิมสุข, พล.อ. เลิศรัตน์ รัตนวานิช พล.อ. อักษรา เกิดผล ฯลฯ ในขณะที่ผู้บัญชาการเหล่าทัพที่เป็น ส.ว. โดยตำแหน่ง ไม่ได้ลงมติแต่อย่างใด

สำหรับ ส.ว. ที่ลงคะแนนคว่ำร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทั้งสิ้น 10 เสียง ประกอบด้วย พล.อ. ธวัชชัย สมุทรสาคร, นายเนาวรัตน์ พงษ์ไพบูลย์, นพ.พลเดช ปิ่นประทีป, พล.ต.ท. ศานิตย์ มหาวาร, พล.อ. สมเจตน์ บุญถนอม, นายเสรี สุวรรณภานนท์, พล.อ. อภิสิทธิ์ หมื่นสวัสดิ์ (เพื่อนร่วมรุ่น พล.อ. ประยุทธ์), นายอน กาจกระโทก, นายอำพล จินดาวัฒนะ และนายอนุศาสน์ สุวรรณมงคล โดยส.ว. กลุ่มนี้บางรายให้สัมภาษณ์ว่าระบบเลือกตั้งปี 2540 จะทำให้ประเทศไทยถอยหลังไปสู่ “ระบอบทักษิณ” และเผด็จการรัฐสภาที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่และทุนใหญ่ครอบงำการเมือง³³

ประเด็นที่ต้องวิเคราะห์เพื่อหาคำอธิบายคือ เหตุใดพรรคการเมืองแต่ละพรรคจึงตัดสินใจสนับสนุนหรือคัดค้านระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบ ตามรัฐธรรมนูญ 2540 ดังที่เราเห็น โดยเฉพาะพรรคที่ตัดสินใจลงคะแนนไปในแนวทางที่อาจขัดกับผลประโยชน์ที่พรรคควรจะได้รับหากวิเคราะห์ถึงผลกระทบจากระบบเลือกตั้งแบบผสมแบบเสียงข้างมาก (MMM- mixed-member majoritarian system) ที่ประเทศไทยเคยใช้ตอนรัฐธรรมนูญปี 2540 นั้นสร้างความได้เปรียบให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ และทำให้พรรคขนาดเล็กแข่งขันยากและเสียเปรียบ เหตุใดพรรคพลังประชารัฐซึ่งสนับสนุนระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมที่ร่างโดย นายมีชัย ฤชุพันธุ์ อย่างแข็งขันมาตั้งแต่การเลือกตั้งปี 2562 กระทั่งมีคำกล่าวจากแกนนำพรรคพลังประชารัฐว่า “รัฐธรรมนูญฉบับนี้ดีไซน์มาเพื่อเรา” โดยให้เหตุผลว่าระบบเลือกตั้งบัตรใบเดียวทำให้ “ทุกคะแนนเสียงนั้นมีค่า แม้เราจะไม่ได้ ส.ส. ในระบบเขต แต่ทุกคะแนนที่ประชาชนวางใจเมื่อสะสมในทุกจังหวัด ก็สามารถทำให้เราได้ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ”³⁴ แต่เหตุใดเมื่อถึงปี 2564 จึงหันมาผลักดันการแก้ไขระบบเลือกตั้งให้กลับไปใช้

³² หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ, “แก้รัฐธรรมนูญ : รัฐสภาให้กลับไปใช้บัตรเลือกตั้งสองใบ 149 ส.ว. โหวตเห็นชอบร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญวาระ 3,” *บีบีซีไทย*, 10 ก.ย. 2564 (<https://www.bbc.com/thai/thailand-58510872>).

³³ “สัญญาณแรง! ส.ว.โหวตคว่ำแก้รธน. วาระ 3 อ่างบัตรสองใบถอยหลัง,” *ไทยโพสต์*, 6 ก.ย. 2564; หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ, “แก้รัฐธรรมนูญ: รัฐสภาให้กลับไปใช้บัตรเลือกตั้งสองใบ 149 ส.ว. โหวตเห็นชอบร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญวาระ 3,” *บีบีซีไทย*, 10 ก.ย. 2564.

³⁴ คำกล่าวของนายสมศักดิ์ เทพสุทิน แกนนำพรรคพลังประชารัฐ ในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2561 ระหว่างการขึ้นพูดกับสมาชิกพรรคพลังประชารัฐ หลังการเปิดตัวของกลุ่มสามมิตรเข้าเป็นสมาชิกพรรคพลังประชารัฐ, “สมศักดิ์ เทพสุทิน แกนนำพลังประชารัฐ ยอมรับพูดจริง ปมรัฐธรรมนูญดีไซน์เพื่อพวกเรา ไม่ขอตอบโต้แม้ถูกวิจารณ์,” *the*

แบบรัฐธรรมนูญปี 2540 ซึ่งชัดเจนว่าจะทำให้คู่ต่อสู้สำคัญทางการเมืองของตนอย่างพรรคเพื่อไทย ได้เปรียบอย่างมาก

พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของวุฒิสมาชิกก็เป็นประเด็นที่ต้องวิเคราะห์หาแรงจูงใจเช่นกัน ว่า เหตุใดพวกเขาซึ่งคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นอื่นๆ ทุกประเด็น ทั้งที่เสนอโดย พรรคร่วมรัฐบาล พรรคร่วมฝ่ายค้าน และภาคประชาชน แต่เหตุใดจึงยอมสนับสนุนการแก้ไขเฉพาะ ประเด็นระบบเลือกตั้ง และเหตุใดในวาระสามจึงมีการลงคะแนนไปในทิศทางที่ต่างกัน

จากการแก้ไขรัฐธรรมนูญสู่การแก้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ: การเมืองของระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบ

หลังจากมีความพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญในหลายประเด็นรวมถึงความพยายามในการร่างใหม่ทั้งฉบับ สุดท้ายรัฐสภามีความเห็นตรงกันเพียงประเด็นเดียวคือ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้ง ปราบปรามการฉ้อโกงเลือกตั้ง สหกรณ์การเกษตร การเมืองสองประการด้วยกันคือ หนึ่ง ตัวแสดงทางการเมืองยังขาดฉันทามติร่วมกันในเกือบทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและการจัดวางความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันต่างๆ จึงไม่สามารถตกลงกันได้ไม่ว่าจะในประเด็นใดก็ตาม ตั้งแต่ที่มาของฝ่ายบริหาร รูปแบบของสภา (สภาเดี่ยวหรือสภาคู่) ที่มาและขอบเขตอำนาจของวุฒิสภา ที่มาและขอบเขตอำนาจขององค์กรอิสระ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลาง-ภูมิภาค-ท้องถิ่น การขาดฉันทามตินี้มิใช่ปรากฏการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้น หากดำรงมาเนิ่นนานกว่าหนึ่งทศวรรษและกลายเป็นอาการของโรคเรื้อรังของสังคมการเมืองไทย นำไปสู่การรัฐประหารและการปรับเปลี่ยนรัฐธรรมนูญถึง 3 ฉบับในช่วงเวลาเพียง 2 ทศวรรษ (2540, 2550, 2560) ทำให้การเมืองไทยมีความผันผวนสูง ขาดเสถียรภาพ และมีความเสี่ยงต่อความรุนแรงทางการเมือง³⁵

สอง การที่ตัวแสดงทางการเมืองมีความเห็นร่วมกันเพียงการแก้ไขระบบเลือกตั้ง มากกว่าที่จะแตะประเด็นเชิงโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองอื่นๆ สอดคล้องกับข้อค้นพบจากการศึกษาในวงวิชาการด้านสถาบันการเมืองเปรียบเทียบที่พบว่า ในบรรดาสถาบันการเมืองทั้งหลาย ระบบเลือกตั้งเปลี่ยนง่ายที่สุดและถูกควบคุมดัดแปลงเพื่อเอาไปรับใช้ผลประโยชน์ของชนชั้นนำทางการเมืองได้ง่ายที่สุด และผลประโยชน์ทางการเมืองระยะสั้นของชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มต่างๆ มักเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดรูปแบบและระบบการเลือกตั้งมากกว่าการมองการณ์ไกลถึงผลกระทบที่จะตามมาในระยะยาว³⁶

Standard, 20 พ.ย. 2561; และดู ณิชชาภัทร อมรกุล, “รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดีไซน์มาเพื่อพวกเรา: ผลของกฎหมายเพื่อ ‘การปฏิรูปพรรคการเมือง’,” *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 12:1 (ม.ค.- มิ.ย. 2564): 111-134.

³⁵ ผู้เขียนได้อภิปรายถึงปัญหานี้ใน Prajak Kongkirati, “From Illiberal Democracy to Military Authoritarianism: Intra-Elite Struggle and Mass-Based Conflict in Deeply Polarized Thailand,” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 681: 1 (2019): 24-40; และดูมุมมองเปรียบเทียบใน Federico Ferrara, *The Political Development of Modern Thailand* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2015); Janjira Sombatpoonsiri, “Two Thailands: Clashing Political Orders and Entrenched Polarization,” in *Political Polarization in South and Southeast Asia, Old Divisions, New Dangers*, edited by Thomas Carothers and Andrew O’ Donohue (Carnegie Endowment for International Peace, 2020).

³⁶ Donald Horowitz, “Encouraging electoral accommodation in divided societies,” in Brij V. Lal and Peter

กระบวนการสืบเนื่องหลังจากที่รัฐสภาเห็นชอบการแก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่องระบบเลือกตั้ง กลับไปเป็นการใช้บัตร 2 ใบ (รัฐธรรมนูญ 2560 ฉบับที่แก้ไขสามมาตราเรื่องระบบเลือกตั้ง ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2564) นำไปสู่ขั้นตอนถัดไปทางกฎหมาย คือ การแก้ไขกฎหมายการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับระบบเลือกตั้งที่เปลี่ยนไป คือ การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2561 (กฎหมายเลือกตั้ง) ซึ่งกระบวนการในการแก้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นโดยปกติแล้วไม่ใช่เรื่องซับซ้อนหรือมีปัญหาแต่อย่างใด โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า การเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง กลับไปใช้แบบบัตร 2 ใบได้ผ่านความเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากชัดเจนจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ยากที่สุดไปแล้ว อย่างไรก็ตาม กระบวนการทางนิติบัญญัติซึ่งไม่ควรจะซับซ้อน กลับถูกแปรเปลี่ยนเป็นการต่อสู้และความขัดแย้งทางการเมืองที่ยืดเยื้อยาวนานนับปี โดยมีปมปัญหาหลักอยู่ที่การคำนวณหาที่นั่ง ส.ส. ซึ่งมีข้อเสนอแตกต่างกันออกเป็นสองฝ่าย ระหว่างฝ่ายที่รู้จักกันในนามว่าสนับสนุน “สูตรหาร 100” กับฝ่ายที่สนับสนุน “สูตรหาร 500” ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว หัวใจของความแตกต่างไม่ได้อยู่ที่ตัวเลขในการหาร แต่เป็นเรื่องของระบบเลือกตั้งที่แตกต่างกัน โดยสิ้นเชิง แต่น่าเสียดายว่าการถกเถียงของพรรคการเมืองและวุฒิสมาชิกทำให้สังคมสับสนและพลาดโอกาสที่จะเรียนรู้ร่วมกันในเรื่องระบบเลือกตั้ง กลับไปเน้นที่สูตรตัวเลขเสียแทน

สูตรหาร 100 นั้นแท้จริงแล้วคือระบบผสมแบบคู่ขนาน (parallel systems) หรือระบบผสมที่เน้นเสียงข้างมาก (Mixed Member Majoritarian System) ซึ่งมักเรียกย่อๆ ว่า MMM ซึ่งเคยใช้ในรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่คะแนนบัญชีรายชื่อจะนำมาคำนวณหาแค่ที่นั่ง ส.ส. บัญชีรายชื่อ (ที่มี 100 ที่นั่ง) ในขณะที่สูตรหาร 500 นั้นมีลักษณะคล้ายกับระบบผสมแบบสัดส่วน (Mixed Member Proportional System) ที่มักเรียกกันย่อๆ ว่า MMP คือ คะแนนบัญชีรายชื่อจะถูกนำมาคำนวณ ไม่ใช่แค่หาที่นั่งบัญชีรายชื่อ แต่เพื่อหาที่นั่งทั้งหมดของสภา (ที่มี 500 ที่นั่ง)³⁷ (ประเด็นนี้จะอภิปรายต่อไปข้างหน้าในส่วนบทวิเคราะห์)

กระบวนการร่าง พ.ร.ป. ว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. เริ่มต้นในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2565 เมื่อที่ประชุมร่วมรัฐสภามีมติเห็นชอบร่าง พ.ร.ป. ว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. จำนวน 4 ฉบับ ในวาระที่ 1 (ขั้นรับหลักการ) โดยร่างที่ผ่านความเห็นชอบประกอบด้วยร่างของคณะรัฐมนตรี (เห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 609:16), ร่างของ นพ.ชลน่าน ศรีแก้ว พรรคเพื่อไทย (เห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 420:14), ร่างของนายวิเชียร ชวลิต พรรคพลังประชารัฐ (เห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 598:26) และร่างของนายพิธา ลิ้มเจริญรัตน์ พรรคก้าวไกล (เห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 418:202) ซึ่งร่างทั้งสี่ฉบับต่างกำหนดแก้ไขสูตรคำนวณ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อแบบ “หาร 100” นำไปสู่การตั้ง กมธ.วิสามัญเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.ป. ว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. (ฉบับที่...) พ.ศ.... รัฐสภา จำนวน 49 คน ที่มีนายสาธิต ปิตุเตชะ รมช.สาธารณสุข แกนนำพรรคประชาธิปัตย์ เป็นประธาน ซึ่งกรรมาธิการกำหนดให้ใช้

Larmour (eds.), *Electoral Systems in Ethnically Divided Societies: The Fiji Constitution Review* (Canberra: National Centre for Development Studies, the Australian National University, 1997); Donald Horowitz, “Electoral Systems: A Primer for Decision Makers,” *Journal of Democracy*, 14: 4 (October 2003): 115-127.

³⁷ งานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งของผู้เขียนได้อธิบายอย่างละเอียดถึงความแตกต่างระหว่างระบบเลือกตั้งแบบผสม 2 ประเภทนี้ รวมถึงความแตกต่างระหว่างระบบผสมกับระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก และผลกระทบของการประยุกต์ใช้ระบบเลือกตั้งแบบต่างๆ ในประเทศไทย, ดู ประจักษ์ ก้องกีรติ, *ระบบเลือกตั้งเพื่อลดความขัดแย้งและส่งเสริมคุณภาพประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2565).

ร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก ซึ่งมีเนื้อหาเดียวกับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ผ่านที่ประชุมรัฐสภาไปแล้ว นั่นคือ เป็นระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบ ที่มี ส.ส. เขต 400 คน และ ส.ส. บัญชีรายชื่อ 100 คน คำนวณคะแนนแยกจากกัน

การประชุมของกมธ.วิสามัญเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. ที่มีนายสาธิตเป็นประธานนั้นมีจำนวนทั้งสิ้น 49 คนและมีองค์ประกอบที่หลากหลาย ทั้ง ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน รวมถึง ส.ว. โดยมีรายชื่อดังต่อไปนี้³⁸

สัดส่วนคณะรัฐมนตรี (ครม.) 8 คน ได้แก่ นายสาธิต ปิตุเตชะ นายกิตติพงษ์ บริบูรณ์ นายเกรียงไกร พานดอกไม้ นางซิ่นสมล นีวาทวงษ์ นายไพบุลย์ นิตติตะวัน นายศุภชัย ใจสมุทร นายวรรณรัตน์ ชาญนุกูล และนายมนูญ สิวาภิรมย์รัตน์

สัดส่วน ส.ส.จากพรรคการเมือง พรรคเพื่อไทย 8 คน ได้แก่ นพ.ชลน่าน ศรีแก้ว นายชูศักดิ์ ศิรินิล นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา นายกฤษ เอื้อวงศ์ นายสุชุมพงศ์ โง่นคำ นายสมคิด เชื้อคง นายประยุทธ์ ศิริพานิชย์ และนายสามารถ แก้วมีชัย

พรรคพลังประชารัฐ 8 คน ได้แก่ นายอนันต์ ผลอำนวย นายรงค์ บุญสวยขวัญ นายจักรพันธ์ พรนิมิตร นายกฤษณ์ แก้วอยู่ นายอาดิลัน อาลีอิสเฮาะ นายสัญญา นิลสุพรรณ

พรรคภูมิใจไทย 3 คน ได้แก่ นายเกษมสันต์ มีทิพย์ นายคารม พลพรกลาง นายธนิต ศรีประเทศ

พรรคก้าวไกล 3 คน ได้แก่ นายปดิพัทธ์ สันติภาดา นายณัฐวุฒิ บัวประทุม นายธีรวัชชัย พันธุมาศ

พรรคประชาธิปัตย์ 3 คน ได้แก่ นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์ นายอัครเดช วงษ์พิทักษ์โรจน์

พรรคเศรษฐกิจไทย 1 คน ได้แก่ นายบุญสิงห์ วรินทร์รักษ์

พรรคชาติไทยพัฒนา 1 คน ได้แก่ นายนิกร จำนง

พรรคเสรีรวมไทย 1 คน ได้แก่ นายสมชัย ศรีสุทธิยากร

พรรคประชาชาติ 1 คน ได้แก่ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา

สัดส่วนสมาชิกวุฒิสภา 14 คน ได้แก่ นายกล้าณรงค์ จันทิก นายกิตติ วะสีนนท์ นางกาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์ นายดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม พล.อ.ต. เฉลิมชัย เครื่องงาม น.ส.ปิยะฉัตร วันเฉลิม นายประสิทธิ์ ปทุมรัตน์ พล.ร.อ. พัลลภ ตมิศานนท์ นายมรรณพ เดชวิทักษ์ นางวรารัตน์ อดิแพทย์ พล.อ. ยอดยุทธ บุญญาธิการ นายสมชาย แสวงการ นางสุวรรณี สิริเวชชะพันธ์ และ พล.อ. อภินิษฐ์ หมั่นสวัสต์

ต่อมาในวันที่ 12 พ.ค. ที่ประชุม กมธ.วิสามัญฯ เสียงข้างมากมีมติเห็นด้วยกับร่างของคณะรัฐมนตรีที่ใช้ 100 เป็นตัวหาร โดยคะแนนเสียงส่วนใหญ่คือ 32 เสียงเห็นด้วยกับมตินี้ไม่เห็นด้วย 11 เสียง และงดออกเสียง 2 เสียง ซึ่งร่างดังกล่าวจะถูกนำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมรัฐสภา

³⁸ ดูตำแหน่งที่แต่ละคนได้รับการแต่งตั้งในหน้าเว็บไซต์รัฐสภา https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25p_mpect/committee_list.php; และดู “เปิดรายชื่อทุกตำแหน่ง กมธ.กม.ลูก ส.ว.-ส.ส.ร่วมพิจารณา-ไร้ชื่อ ‘ไพบุลย์’ นั่งตำแหน่งสำคัญใน กมธ.,” ผู้จัดการออนไลน์, 1 มี.ค. 2565, <https://mgronline.com/politics/detail/9650000020522>.

เพื่อลงคะแนนในวาระ 2 และ 3 ต่อไป อย่างไรก็ตาม ในการประชุมกรรมาธิการ ปรากฏว่ามีข้อเสนออื่นๆ ที่ต่างจากร่างของกรม. ถูกเสนอขึ้นมาด้วยโดยกรรมาธิการเสียงข้างน้อย ได้แก่ ข้อเสนอโดย นายปกรณ์วุฒิ อุดมพิพัฒน์สกุล และนายรังสิมันต์ โรม ส.ส. พรรคก้าวไกล ที่ให้ใช้บัตร 2 ใบ สูตรคำนวณ ส.ส. บัญชีรายชื่อหาร 100 แต่มีรายละเอียดปลีกย่อยต่างจากกรม. เสียงข้างมาก และข้อเสนอที่ให้ใช้สูตรคำนวณ ส.ส. บัญชีรายชื่อหาร 500 ซึ่งเสนอโดย กรม. หลายคน อาทิ น.พ.ระวี มาศฉมาดล (ส.ส. พรรคพลังธรรมใหม่) นายกิตติ วะสีนนท์, พลเอก อภิวัชร์ หมื่นสวัสดิ์ และพลอากาศตรี เฉลิมชัย เครื่องงาม (ส.ว.) รศ. สมชัย ศรีสุทธิยากร, นายอัครเดช วงษ์พิทักษ์โรจน์ (ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์) พลตำรวจโท วิศณุ ม่วงแพรสี (ส.ส. พรรคเสรีรวมไทย) นายมงคลกิตติ์ สุขสินธารานนท์ (ส.ส. พรรคไทยศรีวิไลย์) เป็นต้น³⁹

ตามปรกติ ที่ประชุมรัฐสภามักเห็นด้วยกับแนวทางของ กรม. เสียงข้างมาก จึงมีการคาดการณ์กันว่ากฎหมายฉบับนี้น่าจะผ่านสภาได้โดยราบรื่น แต่ก็เกิดการพลิกผันทางการเมืองที่สะท้อนว่าการต่อสู้เพื่อกำหนดกติกาการเลือกตั้งมีเดิมพันสูง

เหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดเกิดขึ้นในการประชุมร่วมของสภา ในวันที่ 6 ก.ค. 2565 เมื่อเสียงส่วนใหญ่ของที่ประชุมมีมติไม่เห็นชอบมาตรา 23 ของ ร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. ฉบับ กรม. ในวาระ 2 ด้วยคะแนนเสียง 392:160 และหันไปมีมติเห็นชอบกับสูตรหารด้วย 500 ที่เสนอโดยกรม. เสียงข้างน้อยด้วยคะแนนเสียง 354:162

การลงคะแนนที่พลิกผันไปจากการคาดการณ์เริ่มต้นจากการลงคะแนนเสียงในรอบแรก ซึ่งเป็นการลงคะแนนว่า ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเห็นด้วยกับกรม. เสียงข้างมาก ที่เสนอสูตรหาร 100 (ที่ไม่ได้แก้ไขเนื้อหามาตรา 23 จากร่างเดิมในวาระหนึ่ง) หรือเห็นด้วยกับกรม. เสียงข้างน้อย และ ส.ส. ส.ว. ที่เสนอเนื้อหาอย่างอื่น (ซึ่งมี 2 ข้อเสนอหลัก คือ สูตรหาร 500 ของน.พ.ระวี กับข้อเสนอสูตรหาร 100 ที่มีเกณฑ์ขั้นต่ำในการคำนวณ ส.ส. บัญชีรายชื่อ ที่เสนอโดยนายปกรณ์วุฒิ ส.ส. ก้าวไกล) ผลปรากฏว่าที่ประชุมมีมติเห็นด้วยกับกรม. เสียงข้างน้อย และ ส.ส. ส.ว. ที่เสนอเนื้อหาเป็นอย่างอื่น ด้วยคะแนนเสียง 392 เสียง ในขณะที่มีผู้เห็นด้วยกับสูตรหาร 100 ของกรม. เสียงข้างมากเพียง 160 เสียง งดออกเสียง 23 เสียง และไม่ลงคะแนน 2 เสียง ส่งผลให้สูตรหาร 100 ของกรม. เสียงข้างมากตกไป ชนิดผิดความคาดหมาย (ดูรายละเอียดการลงคะแนนของแต่ละพรรคในรอบแรกในตารางที่ 3)

หลังจากร่างของกรม. เสียงข้างมากตกไปในรอบแรก จึงนำมาสู่การลงคะแนนในรอบที่สอง ซึ่งที่ประชุมรัฐสภาทำการลงคะแนนว่าเห็นด้วยกับข้อเสนออีก 2 ข้อเสนอหรือไม่ ได้แก่ ข้อเสนอที่หนึ่ง สูตรหาร 500 ตามข้อเสนอของ น.พ.ระวี มาศฉมาดล กรม. และ ส.ส. พรรคพลังธรรมใหม่ กับข้อเสนอที่สอง สูตรหาร 100 ตามข้อเสนอของปกรณ์วุฒิ อุดมพิพัฒน์สกุล ส.ส. พรรคก้าวไกล ซึ่งเขียนรายละเอียดแตกต่างจากสูตรหาร 100 แบบกรม. เสียงข้างมาก โดยเสนอให้มีเกณฑ์ขั้นต่ำ (threshold) ในการคำนวณที่นั่ง ส.ส. บัญชีรายชื่อ ผลการลงมติปรากฏว่า ที่ประชุมรัฐสภาเห็นด้วยกับสูตรหาร 500 ตามข้อเสนอของ น.พ.ระวี ด้วยคะแนนเสียง 354 เสียง ในขณะที่คะแนนเสียงที่เห็นด้วยกับสูตรหาร 100 ตามข้อเสนอของ ส.ส. ปกรณ์วุฒิ มีเพียง 162 เสียง งดออกเสียง 37 เสียง และ

³⁹ ดูเนื้อหาสรุปการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญชุดนี้ ซึ่งมีการประชุมทั้งสิ้น 18 ครั้ง ตั้งแต่วันที่ 1 มี.ค. 2565 ถึง 12 พ.ค. 2565 ในหน้าเว็บไซต์สรุปผลการประชุมของกรรมาธิการวิสามัญ รัฐสภา https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25p_mpect/more_news.php?cid=85

ไม่ลงคะแนนเสียง 4 เสียง ซึ่งเมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า ตัวแปรที่ทำให้สูตรหาร 500 ได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนอย่างมากจนพลิกกลับมาชนะได้ คือ คะแนนจากพรรคพลังประชาชนรัฐ (63 เสียง) และพรรคประชาธิปัตย์ (37 เสียง) ซึ่งเปลี่ยนจุดยืนจากที่เคยลงคะแนนสนับสนุนสูตรหาร 100 ในวาระที่ 1 รวมถึงคะแนนจากส.ว. (ถึง 150 เสียง) เมื่อรวมกับคะแนนของพรรคภูมิใจไทยซึ่งสนับสนุนสูตรหาร 500 อย่างเหนียวแน่นมาโดยตลอด และเสียงของพรรคเล็กทั้งหลายก็ทำให้สูตรหาร 500 มีชัยเหนือสูตรหาร 100 ในท้ายที่สุด (ดูรายละเอียดการลงคะแนนของแต่ละพรรคในรอบสองในตารางที่ 4)

ผลจากการลงคะแนนดังกล่าวในรอบสอง ทำให้สูตรคำนวณที่นั่ง ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ เปลี่ยนจากร่างเดิมที่พิจารณาในที่ประชุมรัฐสภาในวาระแรก ที่กำหนดให้ใช้สูตรหาร 100 กลายเป็นสูตรหาร 500 ซึ่งนำไปสู่การถกเถียงอย่างกว้างขวางในสังคมระหว่างนักการเมือง นักวิชาการด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ นักวิชาการที่เชี่ยวชาญเรื่องระบบเลือกตั้งและพรรคการเมือง สื่อมวลชน และกลุ่มการเมืองต่างๆ ว่าการลงมติดังกล่าวของรัฐสภาขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ค่าตัวเลขคะแนนได้จริงหรือไม่ในทางปฏิบัติ และจะส่งผลกระทบต่อการแข่งขันของพรรคการเมืองต่างๆ ในสนามการเลือกตั้งอย่างไร กระทั่งการคาดการณ์ว่าการเลือกตั้งอาจจะต้องถูกเลื่อนออกไป เนื่องจากรัฐสภาไม่สามารถตกลงกันได้ว่าจะใช้ระบบเลือกตั้งใด

ทั้งนี้ในการลงคะแนนดังกล่าว มีรายงานข่าวจากสื่อมวลชนหลายสำนักว่า พล.อ. ประยุทธ์ ประกาศสนับสนุนสูตรหารด้วย 500 ต่อหน้าแกนนำพรรคร่วมรัฐบาลเมื่อวันที่ 5 ก.ค. ในระหว่างที่รัฐสภากำลังพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. เป็นวันแรก ในขณะที่พรรคร่วมรัฐบาลอย่างภูมิใจไทยมีจุดยืนสนับสนุนสูตรหาร 500 ส่วน พล.อ. ประวิตร วงศ์สุวรรณ หัวหน้าพรรคพลังประชารัฐ ผู้มีอิทธิพลต่อสมาชิกพรรคพลังประชารัฐอย่างสูง มีแนวทางสนับสนุนสูตรหาร 100 แต่เมื่อมีความเห็นหลากหลายแนวทางในพรรคร่วมรัฐบาล รวมถึงการประกาศหนุนสูตรหาร 500 ของ พล.อ. ประยุทธ์ ทำให้ พล.อ. ประวิตรกล่าวว่า “จะเอาอย่างไรก็ว่ากัน” สำหรับพรรคประชาธิปัตย์เกิดความเห็นแตกกันในพรรคทั้งที่จุดยืนหลักของพรรคเคยสนับสนุนแนวทางหาร 100 มาก่อนตั้งแต่สมัยยื่นร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญในกลางปี 2564 จากความแตกแยกในพรรคนี้ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ปล่อยให้ ส.ส. ของพรรคลงคะแนนโดยอิสระ⁴⁰

ข้อเท็จจริงที่น่าสนใจคือ มีสมาชิกสภาจากหลายพรรคที่สนับสนุนสูตรหาร 500 รวมถึงส.ว. กลุ่มหนึ่ง โดยให้เหตุผลต่างกันไปออกไป อาทิ ระบุว่าสูตรหาร 100 ขัดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับ 2560, สูตรหาร 100 จะทำให้เกิดเผด็จการรัฐสภา, สูตรหาร 100 จะทำให้พรรคเล็กเสียเปรียบ, สูตรหาร 100 จะทำให้พรรคการเมืองหน้าใหม่มีโอกาสเกิดยาก และตัดโอกาสที่คนหน้าใหม่จะได้รับเลือกตั้ง, สูตรหาร 100 ทำให้พรรคการเมืองใหญ่ครอบงำและผูกขาดอำนาจการเมืองไทย ในขณะที่สูตรหาร 500 มีความเป็นธรรมกับทุกพรรคมากกว่า, สูตรหาร 100 ทำให้ระบบอุปถัมภ์ฝังรากลึก เพราะนักการเมืองที่จะชนะการแข่งขันในระบบเขตต้องเป็นผู้ที่มีเครือข่ายอุปถัมภ์กว้างขวาง ในขณะที่สูตรหาร 500 จะเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองที่แม้ไม่มีเครือข่ายอุปถัมภ์ในท้องถิ่น แต่มีนโยบายที่ถูกใจประชาชนทั่วประเทศสามารถได้รับเลือกตั้งเข้าสภาได้⁴¹

⁴⁰ หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ, “สูตรคำนวณปาร์ตี้ลิสต์: มติรัฐสภา 392:160 คว่ำสูตรหาร 100 หนุนสูตรหาร 500 ตามจุดยืน พล.อ. ประยุทธ์,” *บีบีซีไทย*, 5 ก.ค. 2565, <https://www.bbc.com/thai/thailand-62049916>.

⁴¹ ความเห็นเหล่านี้รวบรวมเบื้องต้นจาก “‘พนิต’ หนุน ปชป.พลิกใช้สูตรเลือกตั้งหาร 500 ชี้ ลดผูกขาดอำนาจ,” *ไทยรัฐ*, 5 ก.ค. 2565; “อัครเดช” ยันสูตร ส.ส. หาร 500 สะท้อนความต้องการประชาชน จ่อขงปชป.พรีโหวต,”

พรรคเสรีรวมไทย 6 เสียง โดยนายสมชัย ศรีสุทธิยากร กมธ. ในสัดส่วนของพรรค แสดงความเห็นไม่เห็นชอบสูตรหาร 100 ตั้งแต่ในชั้น กมธ. และยังคงแสดงความเห็นของตนเอง นอกจากนี้ยังส่ง พล.ต.ท. วิศณุ ม่วงแพรสี ส.ส. บัญชีรายชื่อของพรรค ร่วมแปรญัตติเสนอให้ใช้สูตรหาร 500 ด้วย

พรรคพลังท้องถิ่นไทย 5 เสียง นำโดย นายชัชวาลล์ คงอุดม ส.ส.บัญชีรายชื่อ และหัวหน้าพรรค ประกาศชัดเจนสนับสนุนสูตรหาร 500 และส่งนายโกวิท พวงงาม ส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรค แปรญัตติเสนอให้ใช้สูตรหาร 500

พรรคเล็กที่มี ส.ส. เพียงพรรคละ 1 คน อย่างน้อย 8 พรรค ได้แก่ พรรคพลังธรรมใหม่, พรรคพลังชาติไทย, พรรคประชาภิวัฒน์, พรรคไทยศรีวิไลย์, พรรคไทรภักธรรม, พรรคครูไทยเพื่อประชาชน, พรรคพลเมืองไทย, พรรคประชาธิปไตยใหม่ และพรรคเพื่อชาติไทย ร่วมกันแถลงข่าวต่อสาธารณะ ประกาศหนุนสูตรหาร 500 ตั้งแต่ก่อนวันลงมติในสภา ซึ่งนักการเมืองจากพรรคเล็กเหล่านี้ได้แสดงจุดยืนอย่างชัดเจนต่อผู้มาตั้งแต่ในชั้นกรรมาธิการ ที่ น.พ.ระวี มาศฉมาดล ส.ส.บัญชีรายชื่อ หัวหน้าพรรคพลังธรรมใหม่ ทำหน้าที่อภิปรายอย่างกระตือรือร้นในคณะกรรมาธิการสนับสนุนสูตรหาร 500 และคัดค้านสูตรหาร 100 แต่แพ้เสียงส่วนใหญ่ จึงกลายเป็น กมธ. เสียงข้างน้อย จนเมื่อร่างกฎหมายกลับเข้ารัฐสภาในวาระ 2 นายมงคลกิตติ์ สุขสินธารานนท์ หัวหน้าพรรคไทยศรีวิไลย์ และนายปรีดา บุญเพลิง หัวหน้าพรรคครูไทยเพื่อประชาชน ก็ได้แปรญัตติเสนอให้ใช้สูตรหาร 500

ในบรรดากลุ่ม ส.ว. ซึ่งประกอบด้วย พล.ร.อ. พลลภ ทมิศานนท์, พล.อ. ยอดยุทธ บุญญาธิการ, พล.อ. อภินิษฐ์ หมิ่นสวัสดิ์, พล.อ.ต. เฉลิมชัย เครื่องงาม, นางกาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์, นายกิตติ วะสีนนท์, นางสาวรณิ ศิริเวชชะพันธ์, นางวรารัตน์ อติแพทย์ และ น.ส.ปิยฉัตร วันเฉลิม ซึ่งเป็นกลุ่มที่คัดค้านการแก้ระบบเลือกตั้งกลับไปเป็นแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 มาตั้งแต่ต้นอย่างชัดเจน และขณะที่ทำหน้าที่ในกรรมาธิการ ก็เป็นกมธ.เสียงข้างน้อยที่ลงคะแนนคัดค้านสูตรหาร 100⁴²

ตารางที่ 3: การลงมติรอบแรกของที่ประชุมรัฐสภา ในการพิจารณา วาระสอง มาตรา 23 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 128 ของ พ.ร.ป.การเลือกตั้ง ส.ส. พ.ศ. 2561 (6 ก.ค. 2565)⁴³

พรรค	เห็นด้วย (กับกมธ. เสียงข้างมาก)	ไม่เห็นด้วย (เห็นด้วยกับ ข้อเสนออื่น)	งดออกเสียง	ไม่ลง คะแนนเสียง
เพื่อไทย	112	7	0	0
พลังประชารัฐ	2	59	5	1

กรุงเทพธุรกิจ, 6 ก.ค. 2565; “‘หมอระวี’ เปิดลับจุดพลิก ‘ประยุทธ์’ หนุนสูตรหาร 500,” *ผู้จัดการออนไลน์*, 12 ก.ค. 2565.

⁴² หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ, “สูตรคำนวณปาร์ตี้ลิสต์: มติรัฐสภา 392:160 คว่ำสูตรหาร 100 หนุนสูตรหาร 500 ตามจุดยืน พล.อ. ประยุทธ์,” *บีบีซีไทย*, 5 ก.ค. 2565, <https://www.bbc.com/thai/thailand-62049916>.

⁴³ “เช็กชื่อ! ส.ส. ส.ว. ใครโหวตพลิกล็อตสูตรคำนวณ ส.ส.บัญชีรายชื่อ หาร 100 vs. หาร 500,” *iLaw*, 12 ก.ค. 2565, <https://ilaw.or.th/node/6191>.

พรรค	เห็นด้วย (กับกมธ. เสียงข้างมาก)	ไม่เห็นด้วย (เห็นด้วยกับ ข้อเสนออื่น)	งดออกเสียง	ไม่ลง คะแนนเสียง
ภูมิใจไทย	0	59	0	0
ประชาธิปัตย์	11	34	1	0
ก้าวไกล	0	47	0	0
เศรษฐกิจไทย	9	2	0	0
ชาติไทยพัฒนา	1	5	0	0
เสรีรวมไทย	1	5	1	0
ประชาชาติ	6	0	0	0
เพื่อชาติ	5	0	1	0
เศรษฐกิจใหม่	1	4	0	0
พลังท้องถิ่นไท	0	4	0	0
รวมพลังประชาชาติไทย	0	5	0	0
ชาติพัฒนา	3	0	0	0
ครูไทยเพื่อประชาชน	0	1	0	0
ไทยศรีวิไลย์	0	0	1	0
ไทยรักธรรม	1	0	0	0
ประชาธิปัตย์ใหม่	0	1	0	0
ประชาธิปไตย	0	1	0	0
พลเมืองไทย	0	1	0	0
พลังชาติไทย	0	1	0	0
พลังธรรมใหม่	0	1	0	0
พลังปวงชนไทย	1	0	0	0
เพื่อชาติไทย	0	1	0	0
วุฒิสมาชิก	7	154	14	1
รวม	160	392	23	2

ตารางที่ 4: การลงมติรอบสองของที่ประชุมรัฐสภา ในการพิจารณาวาระสอง มาตรา 23 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 128 ของ พ.ร.ป. การเลือกตั้ง ส.ส. พ.ศ. 2561 (6 ก.ค. 2565)⁴⁴

พรรค	เห็นด้วย (กับสูตรหาร 500)	ไม่เห็นด้วย (เห็นด้วยกับ สูตรหาร 100)	งดออกเสียง	ไม่ลง คะแนนเสียง
เพื่อไทย	7	96	4	2
พลังประชารัฐ	63	0	1	1
ภูมิใจไทย	59	0	0	0
ประชาธิปัตย์	37	4	6	0
ก้าวไกล	5	42	0	0
เศรษฐกิจไทย	2	0	9	0
ชาติไทยพัฒนา	5	0	1	0
เสรีรวมไทย	5	1	0	0
ประชาชาติ	0	6	0	0
เพื่อชาติ	0	5	0	0
เศรษฐกิจใหม่	4	0	0	1
พลังท้องถิ่นไท	4	0	0	0
รวมพลังประชาชาติไทย	5	0	0	0
ชาติพัฒนา	0	3	0	0
ครูไทยเพื่อประชาชน	1	0	0	0
ไทยศรีวิไลย์	1	0	0	0
ไทรักธรรม	0	1	0	0
ประชาธิปัตย์ใหม่	1	0	0	0
ประชาธิปไตย	1	0	0	0
พลเมืองไทย	1	0	0	0
พลังชาติไทย	1	0	0	0
พลังธรรมใหม่	1	0	0	0

⁴⁴ “เช็คชื่อ! ส.ส. ส.ว. โครโหวตพลิกถ้อยคำสูตรคำนวณส.ส.บัญชีรายชื่อ ทหาร 100 vs. ทหาร 500,” *iLaw*, 12 ก.ค. 2565, <https://ilaw.or.th/node/6191>.

พรรค	เห็นด้วย (กับสูตรหาร 500)	ไม่เห็นด้วย (เห็นด้วยกับ สูตรหาร 100)	งดออกเสียง	ไม่ลง คะแนนเสียง
พลังประชาชนไทย	0	1	0	0
เพื่อชาติไทย	1	0	0	0
วุฒิสมาชิก	150	3	15	0
รวม	354	162	37	4

การขับเคี่ยวระหว่างสองฝ่ายมาพลิกผันอีกครั้ง ในวันที่ 15 สิงหาคม 2565 เมื่อต้องลงมติร่าง พ.ร.บ. เลือกลง ในวาระ 3 ผลปรากฏว่าเกิดเหตุสภาล่มเนื่องจากไม่ครบองค์ประชุม โดยพรรคใหญ่ สองพรรคที่สนับสนุนสูตรหาร 100 มาโดยตลอดคือ พรรคพลังประชารัฐและพรรคเพื่อไทยใช้ เทคนิคนัดหมายไม่ให้ ส.ส. ในสังกัดพรรคของตนเข้าร่วมการประชุมสภาในวันดังกล่าว เนื่องจากไม่ต้องการให้สูตรหาร 500 ที่พลิกกลับมาชนะในวาระ 2 สามารถผ่านสภาได้ โดยทางพรรค เพื่อไทยให้เหตุผลว่าสูตรหาร 500 นั้นขัดรัฐธรรมนูญที่สภาแก้ไขไปแล้ว หากผ่านไปจะทำให้เกิด ปัญหาว่ารัฐสภาผ่านกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญและนำไปสู่ความขัดแย้ง ในขณะที่พฤติกรรมของ พรรคพลังประชารัฐนั้นถูกตั้งคำถามและวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมอย่างมาก เนื่องจากการ ลงคะแนนในวาระ 2 พรรคพลังประชารัฐเป็นผู้เปลี่ยนจุดยืนหันไปสนับสนุนสูตรหาร 500 จนทำให้ สูตรหาร 100 ตกไป แต่เหตุใดจึงเปลี่ยนจุดยืนอีกครั้งในวาระ 3 ที่ตั้งใจไม่เข้าร่วมประชุมสภา เพื่อให้สูตรหาร 500 ตกไป

เมื่อตรวจสอบรายชื่อพบว่าในวันประชุมสภาดังกล่าวมีสมาชิกรัฐสภามาแสดงตนเพียง 349 คน ได้แก่ พรรคเพื่อไทยมาประชุมเพียง 12 คน (จาก ส.ส. ทั้งหมดของพรรค 132 คน ส.ส. ที่มาแสดงตนเป็นกลุ่ม ส.ส. ที่จะย้ายไปอยู่พรรคอื่น จึงไม่ได้ทำตามมติพรรคที่จะไม่เข้าร่วมเป็น องค์ประชุม) พรรคพลังประชารัฐมาแสดงตนเพียง 9 คน (จาก 97 คน คนที่มาแสดงตนส่วนใหญ่ เป็นกลุ่มที่จะย้ายไปอยู่พรรคอื่น) พรรคภูมิใจไทยซึ่งสนับสนุนสูตรหาร 500 มาแสดงตนเกือบครบ ทั้งพรรค คือ 59 คน (จาก 62 คน) พรรคประชาธิปัตย์ก็มาแสดงตนเป็นส่วนใหญ่คือ 42 คน (จาก 52 คน) พรรคก้าวไกลมาแสดงตน 43 คน (จาก 54 คน) พรรคเศรษฐกิจไทย (นำโดยนายธรรมนัส พรหมเผ่า ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ผลักดันสูตรหาร 100 ตั้งแต่สมัยยังอยู่พรรคพลังประชารัฐ) มาแสดง ตนเพียง 3 คน (จาก 16 คน) พรรคชาติไทยพัฒนามาแสดงตน 7 คน (จาก 12 คน) พรรคชาติพัฒนาแสดงตน 3 (จาก 4 คน) พรรคเล็กมีทั้งที่มาแสดงตนและไม่มา สะท้อนสภาวะที่ ขาดเอกภาพร่วมกันของพรรคเล็กในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายการเลือกตั้ง⁴⁵ สำหรับ ส.ว.

⁴⁵ ปรากฏว่า ส.ส. พรรคเล็กที่ไม่ได้มาประชุมสภาในวันดังกล่าว ได้ไปปรากฏตัวร่วมกับ กลุ่ม ส.ส. พลัง ประชาธิปัตย์ ซึ่งเดินทางไปพร้อมกับ พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี ในการลงพื้นที่ตรวจราชการเพื่อ ติดตามสถานการณ์น้ำและการเตรียมความพร้อมรับมือสถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่ภาคกลางที่จังหวัดสระบุรี, “ประชุมร่วมรัฐสภาล่มตามคาด ปิดฉากหาร 500 พท.-พปชร.-ส.ว. ล่องหน 307 คน,” *แนวหน้า*, 16 ส.ค. 2565, <https://www.naewna.com/politic/673571>.

มาแสดงตน 150 คน (จาก 249 คน) กลุ่มที่ไม่มาแสดงตนมีอาทิ พลเรือเอก ศิษณุวัชร วงษ์สุวรรณ (น้องชายพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) และกลุ่มนายทหารที่อยู่ในเครือข่ายใกล้ชิดกับพลเอก ประวิตร⁴⁶

ในกรณีนี้สะท้อนว่าวุฒิสมาชิกไม่ได้มีเอกภาพในเรื่องระบบเลือกตั้ง โดย ส.ว. บางกลุ่มเห็นว่าสูตรหาร 500 นั้นขัดกับรัฐธรรมนูญ เช่น นายเสรี สุวรรณภานนท์ ชี้แจงว่า “ยืนยันการแก้รัฐธรรมนูญเป็นบัตรเลือกตั้ง 2 ใบ ต้องใช้วิธีคำนวณ ส.ส.บัญชีรายชื่อหาร 100 เท่านั้น เป็นอย่างอื่นไปไม่ได้ การใช้วิธีหาร 500 คำนวณ ส.ส. บัญชีรายชื่อไม่ถูกหลักกฎหมาย จะปล่อยให้กฎหมายผ่านไป จนเกิดความเสียหายต่อประเทศไม่ได้ จำเป็นต้องใช้วิธีพิจารณากฎหมายไม่แล้วเสร็จภายใน 180 วัน... อาจเป็นกระบวนการที่ดูประหลาด แต่เป็นกลไกที่อยู่ในรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีทางเลือกอื่น”⁴⁷ ในขณะที่บางกลุ่มเห็นว่าสูตรหาร 100 นั้นจะทำให้พรรคการเมืองใหญ่ครอบงำการเมือง เช่น พล.อ. สมเจตน์ บุญถนอม ที่กล่าวว่าทำให้องค์ประชุมไม่ครบนั้นเป็นเกมการเมืองของพรรคการเมืองใหญ่ จึงเสนอว่า “ส.ว.ทุกคนสมควรต้องเข้าร่วมประชุมอย่างพร้อมเพรียงกัน เพื่อยืนยันว่าหากองค์ประชุมรัฐสภาไม่ครบ เกิดจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ไม่เกิดจากการร่วมผสมโรงของ ส.ว.”⁴⁸

นอกจากนั้น ส.ว. บางรายได้ให้สัมภาษณ์ว่าจุดยืนที่เปลี่ยนไปเปลี่ยนมาของแกนนำรัฐบาลเองทำให้ ส.ว. เกิดความสับสนว่าควรจะมีมติเช่นใด ดังปรากฏในคำกล่าวของ นายกิตติศักดิ์ รัตนวราหะ สมาชิกวุฒิสภาที่โดยปรกตีมติจุดยืนสนับสนุนรัฐบาลอย่างแข็งขัน กล่าวเชิงตัดพ้อว่า “เป็นเรื่องของพรรคร่วมรัฐบาลที่ตั้งอกตั้งใจที่จะแก้ให้ได้...เรื่องได้เปรียบเสียเปรียบ ส.ว. ไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย... วันดีคืนดีกลับมาแจ้งบอกว่าไม่เอาแล้ว 500 กลับไป 100 แล้ว เราเป็นผู้ใหญ่แล้ว เราเป็นสภาสูง พอกลับไปกลับมาก็มีแต่เสียกลับเสีย สิ่งที่เกิดขึ้นวันที่ 3 ส.ค. คือ ส.ว. สนับสนุน 500 ก็โดนตำ เพราะฉะนั้นถ้าจะกลับไปสูตร 100 ส.ว. ก็เสียรังวัดอยู่ดี สิ่งที่จะโดนตำหนักน้อยที่สุด ก็คือเผาเวลาให้เลย 15 ส.ค. เพื่อกลับไปที่ร่างเดิม คือบัตร 2 ใบ และสูตรหาร 100”⁴⁹

ผลจากการที่สภาล่มจนไม่ได้พิจารณาร่าง พ.ร.บ. เลือกตั้ง ในวาระ 3 ทันเวลาตามกรอบของกฎหมาย ทำให้ต้องกลับไปใช้ร่างแรกของ ครม. คือ คำนวณ ส.ส. บัญชีรายชื่อด้วยสูตรหาร 100 เหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญมาตรา 132(1) และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา 2563 ข้อที่ 101 กำหนดให้รัฐสภาต้องประชุมร่วมกัน เพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่ประธานรัฐสภาบรรจุระเบียบวาระการประชุม หากเสร็จไม่ทัน ตามรัฐธรรมนูญ

⁴⁶ “เช็ครายชื่อ "ใครมา-ใครขาด-ไม่แสดงตน" ประชุมสภา ล้มสูตรหาร 500,” *ไทยพีบีเอส*, 16 ส.ค. 2565, <https://www.youtube.com/watch?v=VXvwnJK5-EI>; “ประชุมร่วมรัฐสภาล้มตามคาด ปิดฉากหาร 500 พท.-พปชร.-ส.ว.ล่องหน 307 คน,” *แนวหน้า*, 16 ส.ค. 2565, <https://www.naewna.com/politic/673571>.

⁴⁷ “15 ส.ค.ไม่พลิก-สภาล่ม ตัดกร่างกฎหมายเลือกตั้งรัฐธรรมนูญ ปชป.เดือดระงุมใจไทย,” *ไทยรัฐออนไลน์*, 14 ส.ค. 2565, <https://www.thairath.co.th/news/politic/2471997>.

⁴⁸ “15 ส.ค.ไม่พลิก-สภาล่ม ตัดกร่างกฎหมายเลือกตั้งรัฐธรรมนูญ ปชป.เดือดระงุมใจไทย,” *ไทยรัฐออนไลน์*, 14 ส.ค. 2565, <https://www.thairath.co.th/news/politic/2471997>.

⁴⁹ “สภาล่มเพราะองค์ประชุมไม่ครบ ส่อปิดตายสูตรหาร 500,” *บีบีซีไทย*, 10 ส.ค. 2565, <https://www.bbc.com/thai/articles/cedle9d0z1no>.

มาตรา 131 ข้อบังคับ 101 ระบุว่าให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. ที่ใช้เป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่ 2 ซึ่งในกรณีนี้ก็คือฉบับของคณะรัฐมนตรี ที่เสนอสูตรหาร 100⁵⁰

แม้ว่าร่างกฎหมายเลือกตั้ง จะผ่านรัฐสภามาได้ด้วยเทคนิคทางการเมือง จนต่อมาได้ส่งต่อไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เพื่อให้ความเห็น และกกต. ไม่ได้มีข้อทักท้วงต่อร่างกฎหมายฉบับนี้ แต่กฎหมายเลือกตั้งก็ยังพบอุปสรรคอีกชั้นตอนหนึ่ง เมื่อพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กยังไม่ยอมแพ้ พยายามใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญผ่านศาลรัฐธรรมนูญ โดยหวังว่าจะสกัดยั้งไม่ให้กฎหมายฉบับนี้ผ่านออกมาบังคับใช้ได้

ในวันที่ 25 สิงหาคม 2565 ส.ส. และ ส.ว. รวม 105 คน นำโดย นพ.ระวี มาศฉมาดล ส.ส. พรรคพลังธรรมใหม่ ผู้เสนอและผลักดันสูตร “หาร 500” อย่างแข็งขันใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 148 เข้าชื่อร่วมกันเสนอประธานรัฐสภา เพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างกฎหมายเลือกตั้งฉบับนี้ ตรัสขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อตรวจสอบพบว่า ส.ส. ที่ลงชื่อร่วมกับ นพ.ระวี ส่วนใหญ่เป็น ส.ส. พรรคภูมิใจไทย ส.ส. พรรคชาติไทยพัฒนา ส.ส. พรรคเสรีรวมไทย และ ส.ส. พรรคร่วมรัฐบาลขนาดเล็ก (บวก ส.ส. พรรคก้าวไกลบางส่วนที่อนาคตจะย้ายไปร่วมงานกับ พรรคภูมิใจไทย หรือที่เรียกว่า ส.ส. กลุ่ม “งูเห่า”) ขณะที่ ส.ว. จำนวน 26 คนร่วมสนับสนุน โดยกลุ่มที่ลงชื่อครั้งนี้คือกลุ่มเดียวกับที่เคยคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญเปลี่ยนระบบเลือกตั้งกลับมาใช้บัตร 2 ใบมาก่อน อาทิ พล.อ. อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หมิ่นสวัสด์ นายถวิล เปลี่ยนศรี นายกิตติศักดิ์ รัตนวราหะ นายภาณุ อุทัยรัตน์ พล.อ. ธวัชชัย สมุทรสาคร นายอนันต์ กาจกรังษิ์ นายอนุศักดิ์ คงมาลัย พล.ร.อ. พะจุนธุ์ ตามประทีป และ พล.อ. สมเจตน์ บุญถนอม เป็นต้น⁵¹

โดยในคำร้องได้ตั้งประเด็นไว้สองมาตรา ได้แก่

ร่างมาตรา 25 แก้ไขมาตรา 130 ของกฎหมายเลือกตั้ง มีสาระสำคัญ คือ จากเดิมที่กำหนดว่า ถ้าต้องมีการเลือกตั้งใหม่บางเขตหรือบางหน่วยก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ห้ามนำคะแนนการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตของเขตที่ต้องเลือกตั้งใหม่มาคำนวณหา ส.ส. ที่แต่ละพรรคพึงมี และจำนวน ส.ส. บัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจะได้รับ โดยการแก้ไขครั้งนี้ไม่ได้มีข้อห้ามดังกล่าวไว้ในมาตรา 130 ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 ที่กำหนดว่า ถ้าต้องเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง การคำนวณจำนวน ส.ส. พึงมี และ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคพึงได้รับ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในพ.ร.บ. การเลือกตั้ง ส.ส.

ร่างมาตรา 26 ซึ่งยกเลิกมาตรา 131 ของกฎหมายเลือกตั้ง มีสาระสำคัญว่า ภายในหนึ่งปีหลังจากเลือกตั้งทั่วไป ถ้ามีผู้สมัคร ส.ส. ทุจริตการเลือกตั้ง หรือต้องมีการเลือกตั้งซ่อม ส.ส.แบบแบ่งเขต เพราะการเลือกตั้งในเขตนั้นไม่เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คำนวณจำนวน ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อใหม่ โดยห้ามนำคะแนนจากการเลือกตั้งครั้งที่ไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรมมาคำนวณรวมด้วย ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 94 ที่กำหนดเชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 ว่า ภายในหนึ่งปีหลังการ

⁵⁰ “สภาล้อมคอคาด สูตรเลือกตั้งจบที่หาร 100 พรรคใหญ่มีโอกาสนแลนด์สไลด์สมใจอยาก,” *ไทยรัฐออนไลน์*, 15 ส.ค. 2565, <https://plus.thairath.co.th/topic/speak/101951>; “สภาล้อมคอคาด สูตรหาร 500 กลับไปใช้สูตรหาร 100,” *Workpoint Today*, 15 ส.ค. 2565, <https://workpointtoday.com/politics-248/>.

⁵¹ “หมอระวี ยื่น 106 ชื่อ ร้องศาลตีความร่างกม.เลือกตั้ง ส.ส. ‘5 งูเห่าสี่ส้ม’ เจ้าเดิม ร่วมด้วย,” *มติชน*, 25 ส.ค. 2565.

เลือกตั้ง ถ้าต้องเลือกตั้งซ่อมเพราะการเลือกตั้งเขตนั้นไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้นำมาตรา 93 มาบังคับใช้โดยอนุโลม

ในวันที่ 21 กันยายน 2565 ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเอกฉันท์รับคำร้องของ ส.ส. และส.ว. รวม 105 คน นำโดย นพ.ระวี มาศฉมาดล ไว้พิจารณาว่าร่างกฎหมายเลือกตั้งขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

วันที่ 19 ตุลาคม 2565 ศาลรัฐธรรมนูญให้ประธาน กกต. ชี้แจงเพิ่มเติมภายใน 15 วันนับแต่ได้รับหนังสือ⁵²

สุดท้ายในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2565 ศาลรัฐธรรมนูญนัดลงมติวินิจฉัย กรณีประธานรัฐสภา ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารวม 105 คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่..) พ.ศ. (ร่างกฎหมายเลือกตั้งฯ) มาตรา 25 และมาตรา 26 ว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 และมาตรา 94 หรือไม่ และตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์ วินิจฉัยว่า ร่างกฎหมายเลือกตั้งฯ ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 132 และร่างกฎหมายเลือกตั้งฯ มาตรา 25 ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 และมาตรา 94 และศาลรัฐธรรมนูญมีมติเสียงข้างมาก 7 ต่อ 2 วินิจฉัยว่า ร่างกฎหมายเลือกตั้งฯ มาตรา 26 ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 และมาตรา 94⁵³

จากคำวินิจฉัยเท่ากับว่าความพยายามของพรรคขนาดกลางและขนาดเล็กไม่บรรลุผลสำเร็จ และในวันที่ 28 มกราคม 2566 ราชกิจจานุเบกษาได้เผยแพร่ประกาศ พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 ถือว่าสิ้นสุดกระบวนการต่อสู้ทางการเมืองอันยาวนานในการปรับเปลี่ยนกติกา การเลือกตั้งอันดำเนินมาตั้งแต่ปี 2563 (ดูสรุปลำดับเวลาของเหตุการณ์และความเคลื่อนไหวทั้งหมด ในตารางที่ 5)

หัวข้อถัดไปจะวิเคราะห์เหตุผลของแต่ละพรรคในการสนับสนุน (หรือไม่สนับสนุน) การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งจากระบบจัดสรรปันส่วนผสมที่มีบัตรใบเดียวไปเป็นระบบผสมแบบเสียงข้างมากที่มีบัตร 2 ใบ ถัดจากนั้น จะเป็นการวิเคราะห์ผลทางการเมืองของการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งและกฎหมายเลือกตั้ง ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ซึ่งจะส่งผลต่อการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2566 ว่ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร และจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางการเมือง ระบบพรรคการเมือง และความขัดแย้งทางการเมืองอย่างไร

⁵² “เลือกตั้งยังไม่ได้! กฎหมายลูกยังไม่มา ดึงเกมซ้ำให้ซับซ้อน,” *iLaw*, 20 ต.ค. 2565, <https://ilaw.or.th/node/6292>.

⁵³ ดูสรุปคำวินิจฉัยดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญในเว็บไซต์ศาลรัฐธรรมนูญ https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=15529.

ตารางที่ 5: ลำดับความเคลื่อนไหวเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้ง

เวลา	ข้อเสนอ	หมายเหตุ
21 กุมภาพันธ์ 2563	ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคอนาคตใหม่	
22-26 กุมภาพันธ์	การประชุมของนักศึกษาตามมหาวิทยาลัยต่างๆ เริ่มปรากฏข้อเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ	
18 กรกฎาคม 2563	การประชุมที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตยโดยกลุ่มเยาวชนปลดแอก มีข้อเรียกร้อง 3 ข้อต่อรัฐบาล หนึ่งในนั้นคือร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่	
7 สิงหาคม 2563	“โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw)” ริเริ่มการรณรงค์ “ร่วมรู้ ร่วมสร้าง ร่วมร่างรัฐธรรมนูญ” ใช้ช่องทางตามมาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญ 2560 เพื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ	
22 กันยายน 2563	ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของ “โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (ไอลอร์)” เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา	
18 พฤศจิกายน 2563	รัฐสภาลงมติร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ 7 ร่างที่เสนอโดยฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้าน และภาคประชาชน	สภารับรองสองร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2 ร่างที่เสนอโดยพรรคเพื่อไทยและพรรคพลังประชาชน ให้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
11 มีนาคม 2564	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยประเด็นว่ารัฐสภามีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ โดยตุลาการเสียงข้างมากมีมติว่า "รัฐสภามีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ แต่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการทำประชามติก่อน"	
17 มีนาคม 2564	ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เสนอให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ไม่ผ่านการลงมติในวาระที่สาม	

เวลา	ข้อเสนอ	หมายเหตุ
23-24 มิถุนายน 2564	รัฐสภาพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ 13 ร่างที่เสนอโดยพรรคฝ่ายค้านและรัฐบาล	ร่างแก้ไขระบบเลือกตั้งของพรรคประชาธิปัตย์ผ่านการเห็นชอบจากสภาเพียงร่างเดียว
25 สิงหาคม 2564	ที่ประชุมรัฐสภาลงมติเห็นชอบร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับระบบเลือกตั้งในวาระสอง	
10 กันยายน 2564	ที่ประชุมรัฐสภาลงมติเห็นชอบร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับระบบเลือกตั้งในวาระสาม	ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่องระบบเลือกตั้งกลายเป็นร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 ร่างแรกที่ประสบความสำเร็จผ่านการลงมติของที่ประชุมรัฐสภา (ส.ว. จำนวน 149 คน ลงมติเห็นชอบ)
16-17 พฤศจิกายน 2564	รัฐสภาพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ “รื้อระบอบประยุทธ์” ที่เสนอโดยกลุ่ม Resolution ที่ให้ยกเลิกส.ว. รื้อองค์อิสระ และป้องกันรัฐประหาร	ไม่ผ่าน
21 พฤศจิกายน 2564	ราชกิจจานุเบกษาประกาศใช้ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเปลี่ยนระบบเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ	
24 กุมภาพันธ์ 2565	ที่ประชุมร่วมรัฐสภามีมติเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. จำนวน 4 ฉบับ ในวาระ 1 ขึ้นรับหลักการ ประกอบด้วย ร่างของคณะรัฐมนตรี ร่างของพรรคเพื่อไทย ร่างของพรรคพลังประชารัฐ และร่างของพรรคก้าวไกล	
12 พฤษภาคม 2565	ที่ประชุม กมธ.วิสามัญฯ พิจารณาร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเลือกตั้ง มีมติใช้ 100 เป็นตัวหารเพื่อคำนวณที่นั่ง ส.ส. บัญชีรายชื่อ ตามร่างของคณะรัฐมนตรี	
6 กรกฎาคม 2565	ที่ประชุมร่วมรัฐสภามีมติไม่เห็นชอบมาตรา 23 ของ ร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. ฉบับ กมธ. ในวาระ 2 และมีมติเห็นชอบกับสูตรตัวหารด้วย 500	

เวลา	ข้อเสนอ	หมายเหตุ
15 สิงหาคม 2565	ที่ประชุมรัฐสภาพิจารณา พ.ร.บ. เลือกตั้ง ส.ส. เกิดเหตุสภาล่ม เนื่องจากไม่ครบองค์ประชุม ทำให้ต้องกลับไปใช้ร่างแรกของ ครม. คือ คำนวน ส.ส. บัญชีรายชื่อด้วยสูตรหาร 100	ตามรัฐธรรมนูญข้อบังคับการประชุมรัฐสภา กำหนดให้ที่ประชุมร่วมรัฐสภาต้องพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. เลือกตั้ง ส.ส. ให้เสร็จภายใน 180 วัน หากเสร็จไม่ทันเวลาให้ถือว่ารัฐสภามีความเห็นชอบร่างหลักที่ใช้พิจารณาในวาระที่ 2 ซึ่งคือร่างของ ครม. (ที่เสนอสูตรหาร 100)
25 สิงหาคม 2565	ส.ส. และส.ว.รวม 105 คน นำโดย นพ.ระวี มาศฉมาดล ส.ส.พรรคพลังธรรมใหม่ เข้าชื่อร่วมกันเสนอประธานรัฐสภาเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างกฎหมายเลือกตั้งฉบับนี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ	
21 กันยายน 2565	ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเอกฉันท์รับคำร้องของส.ส. และส.ว. รวม 105 คน นำโดย นพ.ระวี มาศฉมาดล	
30 พฤศจิกายน 2565	ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์ วินิจฉัยว่า ร่างกฎหมายเลือกตั้งฯ ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 132 และร่างกฎหมายเลือกตั้งฯ มาตรา 25 ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ	
6-7 กันยายน 2565	รัฐสภาพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่เสนอโดยพรรคฝ่ายค้านและรัฐบาล	ไม่มีฉบับใดผ่าน
28 มกราคม 2566	ราชกิจจานุเบกษา เผยแพร่ประกาศ พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566	

ที่มา: จากการรวบรวมของผู้วิจัย

บทที่ 3

การเมืองของการแก้ไขระบบเลือกตั้ง: จุดยืน ยุทธศาสตร์ และเหตุผลของตัวแสดงทางการเมืองในเกมกำหนดกติกา

ในบทที่แล้วได้อธิบายพัฒนาการและพลวัตของการผลักดันและการต่อสู้ระหว่างภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคประชาชนและภาคการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญและกติกาการเลือกตั้ง โดยฉันทามติของทุกฝ่ายในสังคมที่มีร่วมกันคือ ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมแบบบัตรใบเดียว เป็นระบบที่สร้างปัญหามากกว่าสร้างประโยชน์ให้การเมืองไทย ทั้งนี้แต่ละฝ่ายให้เหตุผลที่แตกต่างกันหลากหลายกันไปถึงข้อเสียของระบบเลือกตั้งที่ออกแบบโดยกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ไม่ว่าจะเป็นการทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ ทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่เสียเปรียบ ก่อให้เกิดรัฐบาลผสมที่ขาดประสิทธิภาพและไร้เสถียรภาพ ทำให้เกิดการซื้อเสียงเพิ่มขึ้น ทำให้การแข่งขันเชิงนโยบายลดลง สร้างให้เกิดพรรคการเมืองขนาดเล็กจำนวนมากเกินไปในระบบพรรคการเมือง ทำให้เกิดปัญหาการย้ายพรรคและการซื้อตัว ส.ส. ในสภา ตัดสิทธิประชาชนที่จะได้เลือกทั้งพรรคที่รักและคนที่ชอบ รวมถึงประเด็นว่าระบบเลือกตั้งดังกล่าวเป็นระบบเลือกตั้งที่ขาดความเป็นประชาธิปไตยและเป็นผลผลิตของการรัฐประหารที่มุ่งสืบทอดอำนาจ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลังการเลือกตั้งปี 2562 ฉันทามติของสังคมไทยจะก่อตัวขึ้นมาว่าจำเป็นต้องมีการยกเลิกระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมซึ่งเต็มไปด้วยปัญหา แต่ทุกกลุ่มไม่ได้ตกลงผลึกหรือเห็นพ้องต้องกันถึงระบบเลือกตั้งแบบใหม่ที่ประเทศไทยควรนำมาใช้แทนที่ ซึ่งท่ามกลางความแตกต่างหลากหลายนี้ หากจะสรุปจุดยืนของแต่ละตัวแสดงทางการเมืองต่อประเด็นกติกาเลือกตั้งจะพบว่ามีดังต่อไปนี้

ภาคประชาชนสนับสนุนให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยเน้นไปที่ประเด็นโครงสร้างอำนาจ ที่มา นายกฯ ที่มาและขอบเขตอำนาจขององค์กรอิสระและวุฒิสภา และประเด็นสิทธิเสรีภาพของประชาชน เสนอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับโดยตัวแทนที่มาจากจากการเลือกตั้งของประชาชน สำหรับในส่วนนิตติกาการเลือกตั้ง ภาคประชาชนไม่ได้เสนอข้อเสนอกที่เป็นรูปธรรมว่าต้องการให้ใช้ระบบใดมาใช้ แต่เสนอให้สมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ประชาชนเป็นผู้เลือกเป็นเวทีอภิปรายถกเถียงเรื่องนี้โดยเปิดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม

พรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองใหญ่ที่ชนะเลือกตั้งมาเป็นอันดับที่หนึ่งในการเลือกตั้ง 2562 เสนอในขั้นตอนการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีการเปลี่ยนจากระบบจัดสรรปันส่วนผสมบัตรใบเดียวไปเป็นระบบผสมแบบเสียงข้างมากที่มีบัตรสองใบ และในขั้นตอนการพิจารณากฎหมายเลือกตั้งประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อไทยสนับสนุนให้ใช้สูตร “หาร 100” ซึ่งเป็นวิธีคำนวณคะแนนตามแบบระบบผสมเสียงข้างมาก (หรือระบบคู่ขนาน) แบบเดียวกับรัฐธรรมนูญปี 2540 คือ คะแนนในระบบบัญชีรายชื่อให้นำมาคำนวณที่หนึ่ง ส.ส. บัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคจะได้รับ (จากทั้งหมดจำนวน 100 ที่นั่ง) มิให้นำมาการคำนวณที่หนึ่ง ส.ส. ทั้งหมดของแต่ละพรรค ทั้งนี้เมื่อมีการกลับมติของสภาในวาระ 2 หันกลับไปใช้สูตรหาร 500 เพื่อไทยไม่เห็นด้วย และใช้ยุทธวิธีนัดหมายไม่ให้ ส.ส. ของพรรคเข้าร่วมการประชุมสภาในวาระ 3 เพื่อทำให้องค์ประชุมสภาไม่ครบและทำให้สูตรหาร 500 ต้องตกไป เนื่องจากทางพรรคไม่ต้องการให้สูตรหาร 500 ที่พลิกกลับมาชนะในวาระ 2 สามารถผ่านสภาได้

หากดูจากกระบวนการถกเถียงทั้งหมด พรรคเพื่อไทยเป็นพรรคที่มีจุดยืนชัดเจนและคงเส้นคงวาที่สุด ในบรรดาพรรคการเมืองทั้งหมด คือ สนับสนุนระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบและใช้วิธีคำนวณ คะแนนแบบปี 2540 ซึ่งก็คือ ระบบ (MMM- mixed-member majoritarian system)

พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเคยเป็นพรรคการเมืองใหญ่อันดับสองของประเทศมาอย่างยาวนาน ระหว่างการเลือกตั้งปี 2544 ถึง 2554 แต่ทำผลงานได้ถดถอยอย่างยิ่งในการเลือกตั้งปี 2562 เป็นผู้เสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ผ่านการรับรองของสภาให้เปลี่ยนกลับไปใช้ระบบบัตรเลือกตั้ง 2 ใบ ซึ่งเป็นจุดยืนเดียวกับพรรคเพื่อไทย แต่ในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายเลือกตั้งประกอบรัฐธรรมนูญ กลับเกิดความขัดแย้งในพรรคเป็น 2 แนวทาง ระหว่างกลุ่มที่สนับสนุนสูตรหาร 100 กับ สูตรหาร 500 โดยที่กลุ่มที่สนับสนุนสูตรหาร 500 มีจำนวนมากกว่า

พรรคพลังประชารัฐ ซึ่งเป็นพรรคแกนนำจัดตั้งรัฐบาลและชนะเลิศมาเป็นอันดับที่สองในการเลือกตั้งปี 2562 สนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 อันเป็นจุดยืนที่สอดคล้องกับพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ แต่ในเวลาต่อมาเมื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายเลือกตั้งประกอบรัฐธรรมนูญ เกิดความขัดแย้งในพรรคเช่นเดียวกับพรรคประชาธิปัตย์ ระหว่างกลุ่มที่สนับสนุนสูตรหาร 100 กับสูตรหาร 500 โดยกลุ่มที่สนับสนุนสูตรหาร 100 มีจำนวนมากกว่า และกลุ่มใหญ่ของพรรคพลังประชารัฐนี้ได้ใช้ยุทธศาสตร์แบบเดียวกับพรรคเพื่อไทยคือ นัดหมายไม่ให้ ส.ส. ในกลุ่มเข้าร่วมการประชุมสภาในวาระ 3 เพื่อให้องค์ประชุมสภาไม่ครบและทำให้สูตรหาร 500 ต้องตกไป

พรรคภูมิใจไทย ซึ่งเป็นพรรคอันดับ 5 ในการเลือกตั้งปี 2562 เป็นพรรคที่สงวนท่าทีในช่วงที่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มีข้อเสนอให้เปลี่ยนกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 ซึ่งสนับสนุนโดยพรรคเพื่อไทย ประชาธิปัตย์ และพลังประชารัฐ โดยภูมิใจไทยมีมติพรรคงดออกเสียง ต่อมาเมื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ภูมิใจไทยสนับสนุนสูตรหาร 500 ที่เสนอโดยกลุ่ม ส.ส. พรรคเล็ก

พรรคก้าวไกล ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นก่อนการเลือกตั้งปี 2562 เพียงไม่นานและเติบโตเป็นพรรคขนาดใหญ่อันดับ 3 ของระบบการเมืองไทย สนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญกลับไปใช้ระบบผสมที่มีบัตร 2 ใบแต่ไม่เห็นด้วยกับวิธีคำนวณคะแนนตามร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ยึดตามรัฐธรรมนูญปี 2540 โดยเสนอความเห็นว่ารบบบัตร 2 ใบที่คำนวณคะแนนแบบระบบเยอรมนี (MMP) เป็นระบบที่เหมาะสมกว่า จึงประกาศงดออกเสียงในวาระ 3 ส่วนในขั้นตอนการพิจารณากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ พรรคก้าวไกลสนับสนุนสูตรหาร 100 แต่เสนอรายละเอียดเพิ่มเติมให้กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำในการคำนวณที่นั่ง ส.ส. บัญชีรายชื่อ พรรคก้าวไกลไม่สนับสนุนสูตรหาร 500 แบบที่กรรมการเสียงข้างน้อยเสนอเพราะขัดกับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ผ่านสภาไปแล้ว

พรรคการเมืองขนาดเล็กส่วนใหญ่ (นำโดยเสรีรวมไทยและพลังธรรมใหม่) มีจุดยืนคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 และสนับสนุนสูตรหาร 500 ในขั้นตอนการพิจารณากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

สำหรับวุฒิสมาชิก พบว่ามีได้มีจุดยืนที่เป็นเอกภาพในประเด็นเรื่องระบบเลือกตั้ง มีทั้งกลุ่มที่สนับสนุนและคัดค้านกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนระบบเลือกตั้งให้กลับไปใช้บัตร 2 ใบ และในช่วงที่มีการถกเพียงเรื่องสูตรหาร 100 และ 500 ในขั้นตอนการพิจารณากฎหมายประกอบ

รัฐธรรมนูญ ก็มีทั้งวุฒิสมาชิกที่สนับสนุนสูตรหาร 100 และบางส่วนที่สนับสนุนสูตรหาร 500 สุดท้ายในการพิจารณาวาระ 3 ซึ่งที่ประชุมรัฐสภาล่มเนื่องจากองค์ประชุมไม่ครบ พบว่ามี ส.ว. จำนวนหนึ่งไม่เข้าร่วมประชุมเช่นเดียวกับ ส.ส. พรรคเพื่อไทย และ ส.ส. กลุ่มใหญ่ของพรรคพลังประชารัฐ

หากจะวิเคราะห์เหตุผลเบื้องหลังจุดยืนของแต่ละพรรคการเมืองพบว่า แต่ละกลุ่มสนับสนุนการแก้ไขปรับเปลี่ยนกติกาที่คิดว่าจะส่งผลดีที่สุดต่อโอกาสในการชนะการเลือกตั้งของแต่ละพรรค โดยพิจารณาจากแบบแผนผลการเลือกตั้งในอดีตจนถึงแนวโน้มที่ปรากฏในการเลือกตั้งปี 2562

ดังที่กล่าวไปข้างต้นว่าพรรคเพื่อไทยมีจุดยืนที่ชัดเจนและคงเส้นคงวาที่สุด ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเข้าใจได้จากกรอบวิเคราะห์เชิงสถาบันทางการเมือง (institutionalism) และกรอบวิเคราะห์แบบทางเลือกที่มีเหตุผล (rational choice) เนื่องจากพรรคเพื่อไทยเป็นพรรคการเมืองใหญ่อันดับที่หนึ่งในการเลือกตั้งของไทยและชนะการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาดมาโดยตลอดภายใต้ระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากที่ริเริ่มนำมาใช้ครั้งแรกในสังคมไทยในการออกแบบริรัฐธรรมนูญปี 2540 ภายใต้ระบบบัตร 2 ใบที่นับคะแนนแยกกันระหว่างคะแนนในระบบเขตกับคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อ ทำให้พรรคการเมืองใหญ่ที่มีทรัพยากรแข็งแกร่งและฐานเสียงกว้างขวางอย่างเพื่อไทยได้เปรียบเนื่องจากมีนโยบายและแบรนด์พรรคที่เป็นที่นิยมจึงได้คะแนนในระบบบัญชีรายชื่อมาก และมีผู้แทนที่มีฐานเสียงเข้มแข็งในระบบเขตโดยเฉพาะในภาคอีสานและภาคเหนือทำให้ชนะเลือกตั้งในการแข่งขันผู้แทนเขตมาอย่างเป็นกอบเป็นกำ เมื่อรวมทั้งนั้งจากทั้งสองระบบเข้าด้วยกันพรรคเพื่อไทยจึงชนะเลือกตั้งโดยได้ที่นั่งเกือบครึ่งหนึ่งหรือเกินครึ่งหนึ่งของสภามาโดยตลอดในช่วงการเลือกตั้งปี 2544-2554 ที่ประเทศไทยใช้ระบบผสมแบบเสียงข้างมาก⁵⁴ กติการเลือกตั้งแบบระบบผสมเสียงข้างมากจึงเป็นระบบที่ทั้งพรรคเพื่อไทยคุ้นเคย ถนัด และชนะการเลือกตั้งมาโดยตลอด นอกจากนี้ระบบผสมแบบเสียงข้างมากเลือกตั้งยังเป็นระบบที่ออกแบบมาเพื่อทำให้พรรคขนาดใหญ่ได้เปรียบโดยธรรมชาติ คือ พรรคขนาดใหญ่มักจะได้ที่นั่งเกินสัดส่วนคะแนนที่ตนเองได้รับ (ดูตารางที่ 7)

ในขณะที่ระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสมที่มีบัตรใบเดียวทำให้พรรคขนาดใหญ่อย่างเพื่อไทยเสียเปรียบ เนื่องจากภายใต้ระบบนี้จะนำคะแนนทั้งหมดจากระบบเขตมาคำนวณหา จำนวน “ส.ส. พิงมี” ที่แต่ละพรรคจะได้รับ หลังจากนั้นจะจัดสรรที่นั่ง ส.ส. บัญชีรายชื่อให้แต่ละพรรคโดยหักลบจากจำนวน ส.ส. เขตที่พรรคนั้นชนะเลือกไปแล้ว พรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มักจะชนะเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งจำนวนมาก จึงมีโอกาสน้อยมากหรือไม่มีเลยที่จะได้ที่นั่ง ส.ส. บัญชีรายชื่อ ซึ่งหากพิจารณาจากผลการเลือกตั้งในอดีตย่อมเข้าใจได้ว่าเหตุใดพรรคเพื่อไทยจึงมีเหตุผลที่จะต้องเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมกลับไปเป็นระบบเลือกตั้งแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 เพราะพรรคเพื่อไทย (ตั้งแต่สมัยยังเป็นพรรคไทยรักไทยและพลังประชาชน) ชนะเลือกตั้งในระบบเขตในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงคือเกือบครึ่งหนึ่งหรือเกินครึ่งของจำนวนที่นั่งในระบบเขตมาโดยตลอด ดังนี้ การเลือกตั้ง 2544 ไทยรักไทยชนะ ส.ส. เขต 200 ที่นั่ง, การเลือกตั้ง 2548 ไทยรักไทยชนะ 310 ที่นั่ง, การเลือกตั้ง 2550 พลังประชาชนชนะ 199 ที่นั่ง, และการเลือกตั้ง 2554 เพื่อไทยชนะ 204 ที่นั่ง ซึ่งหมายความว่าในระบบจัดสรรปันส่วนผสมหากเพื่อไทยไม่ได้คะแนนรวมทั้งประเทศ

⁵⁴ ประจักษ์ ก้องกีรติ, *ระบบเลือกตั้งเพื่อลดความขัดแย้งและส่งเสริมคุณภาพประชาธิปไตย*, น.117-134; Somchai Phatharathananunth, “The Thai Rak Thai Party and Elections in North-eastern Thailand,” *Journal of Contemporary Asia*, 38: 1 (2008): 106-123; Allen Hicken, “Party Fabrication: Constitutional Reform and the Rise of Thai Rak Thai,” *Journal of East Asian Studies*, 6 (2006): 381-407.

เกินครึ่งก็จะไม่ได้จัดสรรที่นั่ง ส.ส. บัญชีรายชื่อแม่แต่คนเดียว ดังนั้นที่นั่งรวมของพรรคจะลดลงอย่างมีนัยสำคัญและไม่สามารถกลับไปชนะเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเหมือนเดิมได้อีก

ในการเลือกตั้งปี 2562 ภายใต้กติกาที่พบว่าแม่เพื่อไทยจะยังคงชนะเลือกตั้งมาเป็นอันดับที่หนึ่งแต่ได้ที่นั่งลดลงอย่างมากคือ เหลือ 136 ที่นั่ง (คิดเป็นเพียงร้อยละ 27.2 ของสภา) และไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่งส.ส. บัญชีรายชื่อแม่แต่คนเดียว เพราะจำนวน ส.ส. เขตเกินกว่าจำนวน ส.ส. พึงมีที่พรรคควรจะได้รับแล้ว ซึ่งหากย้อนกลับไปสมัยที่ประเทศไทยยังใช้ระบบบัตรเลือกตั้งสองใบแบบคู่ขนาน พรรคเพื่อไทย (ตั้งแต่สมัยไทยรักไทยและพลังประชาชน) จะได้ที่นั่งรวมทั้งสิ้นอยู่ระหว่าง 233-377 ที่นั่ง และได้ ส.ส. บัญชีรายชื่ออยู่ระหว่าง 34-67 ที่นั่ง ระบบเลือกตั้งแบบบัตรใบเดียวที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเหลือสิทธิหย่อนบัตรเพียงแค่ 1 คะแนนและไม่มีการคำนวณคะแนนแยกจากกันระหว่างผู้แทนสองระบบจึงทำให้พรรคขนาดใหญ่อย่างเพื่อไทยเสียเปรียบ แม้ในการเลือกตั้งปี 2562 พรรคเพื่อไทยจะพยายามวางยุทธศาสตร์ “แก้ม” สู้กับระบบเลือกตั้งแบบบัตรใบเดียวด้วยการแยกไปตั้งอีกพรรคหนึ่ง คือ พรรคไทยรักษาชาติ เพื่อหวังเก็บคะแนนตกน้ำในส.ส. เขต เพื่อจะได้ที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อ แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากพรรคไทยรักษาชาติถูกยุบไปเสียก่อน⁵⁵ แกนนนำพรรคเพื่อไทยจึงประเมินได้อย่างชัดเจนถึงผลกระทบของการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งที่มีต่อโอกาสในการชนะการเลือกตั้งของตน ดังที่นายสุทิน คลังแสง แกนนนำพรรคเพื่อไทยให้ชี้แจงว่า “เป็นจุดยืนของเราตลอด ระบบบัตรเลือกตั้ง 2 ใบ แบบรัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นระบบที่ลงตัว... ไทยก็ใช้จนคุ้นชิน ซ้ำยังทำให้เห็นการเกิดขึ้นของพัฒนาการทางการเมือง... ประชาชนใช้สิทธิง่าย ชอบพรรคเลือกกาพรรค ชอบคนก็ภาคคน”⁵⁶

ฉะนั้นเมื่อมีการกลับมาตักกลางสภาในวาระ 2 ในการพิจารณากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเปลี่ยนการคำนวณมาเป็นสูตรแบบหาร 500 (แม้จะยังคงบัตร 2 ใบ) จึงทำให้พรรคเพื่อไทยมีปฏิกิริยาอย่างรุนแรง โดยนายสุทิน กล่าวว่า

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นพิสูจน์แล้วว่า คนที่ทำความชั่วให้ระบอบประชาธิปไตยยังไม่หยุดยั้ง และไม่เหนื่อความคาดหมายว่าจะทำได้ขนาดนี้ ซึ่งตนเชื่อว่า จะทำความชั่วร้ายได้มากกว่านี้อีก จึงขอให้ประชาชนติดตาม โดยเฉพาะการใช้ 500 หาร เป็นความเลวร้ายที่ไม่น่าจะเกิดขึ้น และเชื่อว่า จะมีการซ่อนกลไกร้ายทำความชั่วมากกว่านี้ พล.อ. ประยุทธ์มีความคิดวางกลเกมให้เจอบางต้น หากกฎหมายฉบับนี้เดินไปถึงทางตัน รัฐบาลก็จะกำหนดกติกา กฎเกณฑ์ระบบการเลือกตั้งได้ ตนคิดว่าการหาร 500 เป็นชัยชนะที่น่าละอาย⁵⁷

⁵⁵ “ไทยรักษาชาติ: สรุปลำคำวินิจฉัยศาล รธน. สั่งยุบ ทชช. ‘เซาะกร่อนบ่อนทำลาย’ สถาบันพระมหากษัตริย์,” *บีบีซีไทย*, 7 มี.ค. 2562 <https://www.bbc.com/thai/thailand-47465782>.

⁵⁶ “ใครได้ประโยชน์จากการแก้ระบบเลือกตั้ง ‘พรรคการเมือง’ หรือ ‘ประชาชน?’” *ไทยรัฐ*, 26 ส.ค. 2564.

⁵⁷ “เพื่อไทย แยมสูตร แก้มหาร 500 จ่อตั้งพรรคใหม่ ‘ครอบครัวเพื่อไทย’ สู้,” *มติชน*, 7 ก.ค. 2565 https://www.matichon.co.th/politics/news_3440579.

ยุทธศาสตร์แรกของการแก้เกมสูตรหาร 500 นี้คือการตั้งอีกพรรคใหม่ขึ้นมาอีกพรรคหนึ่งเพื่อเก็บคะแนนบัญชีรายชื่อโดยเฉพาะ และให้พรรคเพื่อไทยเน้นเก็บคะแนนในระบบเขต ดังที่ นพ.ชลน่าน ศรีแก้ว หัวหน้าพรรคเพื่อไทยอธิบายยุทธศาสตร์แตกพรรคดังกล่าวว่า

คือมีพรรคการเมืองอีกพรรคหนึ่งที่มุ่งรณรงค์เฉพาะบัญชีรายชื่อ แบบไม่สนใจเขต เช่น การตั้งพรรคครอบครัวเพื่อไทยส่งบุคคลที่เราต้องการใส่ใน ส.ส.บัญชีรายชื่อให้เต็ม แล้ววางกลไกการรณรงค์หาเสียงให้เลือก ส.ส.บัญชีรายชื่ออย่างเดียว และให้มาเลือก ส.ส.เขตของพรรคเพื่อไทย และพรรคเพื่อไทยจะรณรงค์ให้เลือกเฉพาะ ส.ส.เขต เพื่อไม่ให้เกิดความสับสน กลไกนี้อาจจะได้ผลที่เราคิดไม่ถึงเกี่ยวกับการหาร 500... โดยเราจะนำผลโพลที่พรรค พท. มีคะแนนมาเป็นอันดับหนึ่งมาร่วมประเมินการตัดสินใจด้วย แต่การประเมินเชิงลึกต้องประเมินเชิงพื้นที่ระดับเขต ว่าหากจะเอา 15 ล้านเสียง แต่ละเขตจะต้องได้ไม่ต่ำกว่า 35,000 เสียง ถ้าทำได้ก็จะเป็นสิ่งที่น่าสนใจ... ส่วนบัญชีรายชื่อของพรรค พท. อาจจะต้องโอนมาอยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคครอบครัวเพื่อไทย ซึ่งบัญชีรายชื่อของพรรค พท. อาจจะเป็นพวกแถวสอง⁵⁸

แน่นอนว่าการวางยุทธศาสตร์แยกการรณรงค์หาเสียงของพรรคขนาดใหญ่แยกเป็นสองพรรค โดยให้พรรคหนึ่งหาคะแนนระบบเขตและอีกพรรคหนึ่งหาคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อเท่านั้น มิใช่แนวทางที่จะสำเร็จได้โดยง่ายเพราะต้องอาศัยการประสานงาน การแบ่งบุคลากร และการสื่อสารไปยังผู้สนับสนุนของพรรคอย่างชัดเจนและเป็นระบบ มิเช่นนั้นย่อมเกิดความสับสน ซึ่งทุกพรรคการเมืองตระหนักดีว่าไม่สามารถทำได้โดยง่าย ในที่สุดพรรคเพื่อไทยจึงไม่ได้ดำเนินแนวทางตามยุทธศาสตร์ตั้งพรรคใหม่นี้เพื่อรับมือกับสูตรหาร 500 แต่ใช้วิธีหาทางยกเลิกสูตร 500 เพื่อให้กลับไปใช้บัตร 2 ใบสูตรหาร 100 ตามเดิมด้วยการทำให้กฎหมายพิจารณาไม่ทันตามกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนดจนต้องตกไป ซึ่งหากวิเคราะห์เหตุผลทั้งหมดแล้ว การตัดสินใจทางการเมืองของพรรคเพื่อไทยเพื่อสนับสนุนให้เปลี่ยนระบบเลือกตั้งจากระบบจัดสรรปันส่วนผสมไปเป็นระบบผสมแบบเสียงข้างมาก เป็นการกระทำที่สมเหตุสมผลอย่างยิ่ง เพราะระบบเลือกตั้งที่เคยใช้ตามรัฐธรรมนูญปี 2540 จะเป็นระบบที่ทำให้พรรคเพื่อไทยมีโอกาสชนะเลือกตั้งด้วยเสียงข้างมากเด็ดขาดที่สุด โดยเฉพาะการแบ่งสัดส่วนที่นั่งโดยให้น้ำหนักกับ ส.ส. เขตมากกว่า ส.ส. บัญชีรายชื่อแบบเดียวกับปี 2540 ที่มี ส.ส. เขตถึง 400 ที่นั่งและมี ส.ส. บัญชีรายชื่อเพียง 100 ที่นั่ง เพราะในระบบเขตเป็นระบบที่ผู้ชนะอันดับหนึ่ง (แม้จะชนะเพียงแค่ 1 คะแนน) ได้ที่นั่ง ส่วนคะแนนของผู้แพ้ไม่ได้ถูกนำไปคิดคำนวณ ฉะนั้นความไม่เป็นสัดส่วนจึงเกิดขึ้น ภายใต้ระบบผสมแบบเสียงข้างมาก ยิ่งแบ่งสัดส่วนให้มี ส.ส. เขตมากเท่าใดก็จะยิ่งทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้เปรียบและทำให้ความไม่เป็นสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้น⁵⁹

⁵⁸ “เพื่อไทย แยมสูตร แก้เกมหาร 500 จ่อตั้งพรรคใหม่ ‘ครอบครัวเพื่อไทย’ สู้,” *มติชน*, 7 ก.ค. 2565 https://www.matichon.co.th/politics/news_3440579.

⁵⁹ ดู Rein Taagepera and Matthew Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1989); Matthew Shugart and Martin Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* (Oxford:Oxford University Press, 2001).

ฉะนั้นจึงมีเหตุผลที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ของไทยทั้งพรรคเพื่อไทย และพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคพลังประชารัฐ (ณ ขณะที่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ) จึงสนับสนุนให้กลับไปใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบแบบ MMM โดยมีสัดส่วนส.ส. เขตสูงกว่าส.ส. บัญชีรายชื่อถึง 4 ต่อ 1 (400:100) เพราะหากเพิ่มจำนวนส.ส. บัญชีรายชื่อมากขึ้น สมมุติว่าเพิ่มเป็น 150 หรือ 200 พรรคขนาดกลางและขนาดเล็กก็จะมีโอกาสแข่งขันได้มากขึ้นและได้รับจัดสรรที่นั่งผู้แทนจำนวนสูงขึ้นเบียดแย่งไปจากพรรคใหญ่

หลังจากที่กฎหมายเลือกตั้งถูกประกาศใช้อย่างเป็นทางการ จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจว่านักวิเคราะห์และนักการเมืองทุกพรรคในแวดวงการเมืองด้วยกันจะคาดการณ์ไปในทิศทางเดียวกันว่าพรรคเพื่อไทยมีโอกาสชนะเลือกตั้งแบบ “แลนด์สไลด์” ในการเลือกตั้งภายใต้ระบบนี้ เพราะพรรคขนาดเล็กจะแข่งขันไม่ได้และมีโอกาสหายไปจากระบบการเมืองไทย ในขณะที่พรรคการเมืองขนาดกลางก็จะได้ที่นั่งน้อย เพราะจะได้คะแนนบัญชีรายชื่อไม่มาก ส่วน ส.ส. เขต ก็จะได้เฉพาะเขตที่มีฐานเสียงเข้มแข็งเท่านั้น พรรคขนาดกลางจะแพ้เลือกตั้งในระบบเขตส่วนใหญ่โดยได้คะแนนมาเป็นลำดับที่ 2 หรือ 3 ซึ่ง “คะแนนตกน้ำ” ในระบบเขตจะไม่ถูกนำมาคำนวณเป็นที่นั่งให้กับพรรคการเมืองเหมือนระบบจัดสรรปันส่วนผล⁶⁰

พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคที่มีจุดยืนไม่มั่นคงเนื่องจากขาดความเป็นเอกภาพ อันเป็นผลมาจากความอ่อนแอของพรรคหลังการเลือกตั้งปี 2562 ที่ผลงานของพรรคถดถอยมากที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ของพรรค จนนำไปสู่ปรากฏการณ์ที่อดีตแกนนำพรรคและสมาชิกพรรคคนสำคัญจำนวนมากย้ายออกจากพรรคไปสังกัดพรรคการเมืองคู่แข่ง กระทั่งบางคนเลิกเล่นการเมืองซึ่งความขัดแย้งและความไม่ลงรอยระหว่างกลุ่มต่างๆ ในพรรคประชาธิปัตย์นี้ปรากฏเปิดเผยต่อสาธารณะอย่างต่อเนื่อง⁶¹

ในช่วงแรกของการแสวงหาชัยชนะครั้งใหม่ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พรรคประชาธิปัตย์เสนอให้มีการเปลี่ยนกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี 2540 ซึ่งเป็นจุดยืนเดียวกับพรรคเพื่อไทย จุดยืนเช่นนี้ของพรรคที่มีอายุเก่าแก่ที่สุดที่ยังคงแข่งขันอยู่ในระบบพรรคการเมืองเป็นการตัดสินใจทางการเมืองที่เข้าใจได้และมีเหตุผล เนื่องจากพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคการเมืองใหญ่ของไทยมายาวนานกว่าสองทศวรรษเคียงคู่กับพรรคเพื่อไทย (ย้อนไปตั้งแต่สมัยพรรคไทยรักไทยและพลังประชาชน) นับตั้งแต่มีการนำระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบที่นับคะแนนแบบคู่ขนานโดยมีบัตรบัญชีรายชื่อ ทำให้การเมืองไทยเคลื่อนเข้าสู่ระบบพรรคใหญ่ 2 พรรค โดยพรรคที่ได้ประโยชน์มากที่สุดจากตีกานี้คือ พรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย ทั้งสองพรรคได้คะแนนและที่นั่งในสัดส่วนที่มากที่สุดทั้งในระบบเขตและระบบบัญชีรายชื่อเหนือกว่าพรรคการเมืองที่เหลือในระบบ จนทำให้การเมืองไทยกลายสภาพเป็นการช่วงชิงความนิยมระหว่างสถาบันพรรคการเมืองสองสถาบันเท่านั้น ระบบเลือกตั้งที่เน้นทั้งคนทั้งพรรคทำให้พรรคการเมืองเก่าแก่อย่างพรรคประชาธิปัตย์ที่สถาบันพรรคมีประวัติศาสตร์ยาวนาน แบรดด์พรรคเป็นที่รู้จักจดจำ และมีกลุ่มนักการเมืองที่ครองตำแหน่ง

⁶⁰ “‘บัตร 2 ใบ’ พรรคใหญ่สมประโยชน์ โดดเดี่ยว ‘ก้าวไกล-ภูมิใจไทย’,” *กรุงเทพธุรกิจ*, 16 มิ.ย. 2564; “ส.ส. ก้าวไกล ชี้แก้ระบบเลือกตั้ง เพื่อไทย-พปชร. กินรวบ,” *ไทยพีบีเอส*, 8 ก.ย. 2564; “เลือกตั้งบัตร 2 ใบ 3 พรรคใหญ่ตีปีก เพื่อไทยแลนด์สไลด์?” *ฐานเศรษฐกิจ*, 12 ก.ย. 2564.

⁶¹ “ความแตกแยกในประชาธิปัตย์,” *ผู้จัดการออนไลน์*, 23 พ.ค. 2562; “สารพัดสาเหตุขัดแย้งภายในประชาธิปัตย์,” *ไทยโพสต์*, 21 ก.ค. 2563; “ขัดแย้ง แตกแยก เกิดขึ้นในประชาธิปัตย์กับความพ่ายแพ้,” *ข่าวสด*, 9 มี.ค. 2564.

ยาวนานหลายสมัยในหลายจังหวัดทั่วประเทศ ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ได้ประโยชน์จากระบบผสมแบบเสียงข้างมากซึ่งออกแบบมาเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองขนาดใหญ่โดยเฉพาะ (ดูตารางที่ 15 สัดส่วนที่นั่งสองพรรคใหญ่ในรัฐสภาระหว่างการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544-2566)

เมื่อมีการเปลี่ยนมาใช้ระบบจัดสรรปันส่วนผสมบัตรใบเดียวในการเลือกตั้งปี 2562 พรรคประชาธิปัตย์ตกจากการเป็นพรรคอันดับ 2 กลายเป็นพรรคอันดับ 4 (ตามหลังพลังประชารัฐและอนาคตใหม่) ได้ที่นั่งลดลงจากเหลือเพียง 53 ที่นั่ง โดยได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อ 20 ที่นั่ง จากที่ในช่วงปี 2544-2554 พรรคเคยได้ที่นั่งรวมสูงถึง 96-165 ที่นั่ง และเคยได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อสูงถึง 43 ที่นั่ง (ในการเลือกตั้งปี 2554) แน่ใจว่าผลการเลือกตั้งที่ถดถอยลงเป็นผลจากปัจจัยด้านนโยบายและปัญหาความขัดแย้งภายในพรรคด้วย แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมที่เอื้อประโยชน์ให้พรรคขนาดกลางและขนาดเล็ก และตัดโอกาสของพรรคขนาดใหญ่ที่จะได้จัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อพรรคประชาธิปัตย์ ด้วยเหตุผลนี้ ทำให้ผู้บริหารพรรคเสนอให้มีการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งกลับไปใช้แบบระบบบัตร 2 ใบเหมือนสมัยรัฐธรรมนูญ 2540 ดังที่นายจรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ อธิบายสนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนระบบเลือกตั้งดังกล่าวว่า

กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขหรือฉบับใหม่นี้ ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองมากขึ้น เพราะการเลือกตั้งโดยใช้บัตรใบเดียวนั้นต้องเอาคนกับพรรคมาวัดรวมกัน ประชาชนไม่สามารถแยกได้ว่าต้องการเลือกคนแต่ไม่เลือกพรรค หรือเลือกพรรคแต่ไม่เลือกคน เพราะฉะนั้นตัวบุคคลจะมีความสำคัญสำหรับบัตรใบเดียว แต่ทำให้พรรคการเมืองดูเหมือนจะถูกด้อยค่าลงไป...⁶²

นายจรินทร์ยังอธิบายเสริมต่อไปว่าการเปลี่ยนกลับไปใช้ระบบนี้เป็นกติกากว่าพรรคประชาธิปัตย์มีความพร้อม “ในส่วนของพรรคประชาธิปัตย์คงไม่ต้องปรับอะไร เพราะคุ้นเคยกับระบบนี้อยู่แล้ว”⁶³

ในขณะที่นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ ส.ส. จังหวัดนครศรีธรรมราช หนึ่งในแกนนำพรรคประชาธิปัตย์ที่สนับสนุนการเปลี่ยนกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 อย่างแข็งขันที่สุดคนหนึ่งเพราะเชื่อมั่นว่าระบบเลือกตั้งดังกล่าวจะเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ทำให้พรรคประชาธิปัตย์กลับมาชนะการเลือกตั้งเป็นพรรคการเมืองหลักของประเทศได้ โดยวิเคราะห์ว่าระบบบัตร 2 ใบจะทำให้พรรคการเมืองใหญ่เข้มแข็งขึ้น ในขณะที่พรรคการเมืองขนาดเล็กจะหายไปจากระบบพรรคการเมือง นายชินวรณ์วิเคราะห์ให้ความมั่นใจกับสมาชิกพรรคของตนว่า

⁶² “ปชป. ชี้บัตรเลือกตั้ง 2 ใบในรธน.ใหม่ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองมาก,” RYT9, 23 พ.ย. 2564 <https://www.ryt9.com/s/iq02/3275874>.

⁶³ “ปชป. ชี้บัตรเลือกตั้ง 2 ใบในรธน.ใหม่ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองมาก,” RYT9, 23 พ.ย. 2564 <https://www.ryt9.com/s/iq02/3275874>.

ระบบการเลือกบัตรเบอร์เดียวแบบสัดส่วนผสม มีพรรคการเมืองส่งคนมาสมัคร 30-40 คน ต่างรุมด่าพรรคประชาธิปัตย์เพื่อหวังส่วนแบ่งคะแนนไปให้พรรคตนเอง หลังจากวันเลือกตั้งต่างสาบสูญไปแล้ว และต่อไปหากใช้ระบบการเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบ เลือกคนที่รัก เลือกพรรคที่ชอบ พรรคเฉพาะกิจคงหายไปเยอะ โอกาสพรรคของเรา คนของเรา เป็นเสรีภาพของประชาชนผู้เลือกมากขึ้น⁶⁴

ในเวลาต่อมาเมื่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญผ่านไปเรียบร้อยแล้ว และต้องมีการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ซึ่งเกิดข้อถกเถียงในเรื่องสูตรหาร 100 และหาร 500 ปรากฏว่าเกิดความขัดแย้งในพรรคประชาธิปัตย์ขึ้นมาเป็น 2 แนวทาง ระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนสูตรหาร 100 กับหาร 500 โดยกลุ่มที่สนับสนุนสูตรหาร 100 มี อาทิ นายสาธิต ปิตุเตชะ รองหัวหน้าพรรค ซึ่งมีสถานะเป็นประธานกรรมการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ ฯลฯ ส่วนกลุ่มที่สนับสนุนสูตรหาร 500 มี อาทิ นายอัครเดช วงษ์พิทักษ์โรจน์ ส.ส.ราชบุรี ซึ่งเป็นกรรมการในนามตัวแทนพรรค นายพนิช วิจิตเศรษฐ์ นายชัยชนะ เดชเดโช สุดท้ายทั้งสองกลุ่มไม่สามารถตกลงกันได้ ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ต้องอนุญาตให้ ส.ส. ของพรรค “ฟรีโหวต” คือลงมติตามที่แต่ละคนเห็นชอบ สะท้อนความขัดแย้งที่ราวลึกภายใน พรรครวมถึงการขาดความเข้มแข็งในภาวะการนำของผู้บริหารพรรค สุดท้ายในวันลงมติร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง การลงมติรอบแรก มี ส.ส. ประชาธิปัตย์ 11 คน เห็นด้วยกับสูตรหาร 100 (ตามกมธ. เสียงข้างมาก) จำนวน 11 คน ไม่เห็นด้วย 34 คน แลงงดออกเสียง 1 คน ส่วนรอบที่สองซึ่งต้องเลือกระหว่างสูตรหาร 100 กับสูตรหาร 500 ปรากฏว่ามี ส.ส. ประชาธิปัตย์ 37 คนสนับสนุนสูตรหาร 500 ส่วนคนที่สนับสนุนสูตรหาร 100 เหลือ 4 คน และอีก 6 คนงดออกเสียง (ดูตารางที่ 3 และ 4)⁶⁵

นักการเมืองสองกลุ่มในพรรคประชาธิปัตย์อธิบายให้เหตุผลต่อสาธารณะด้วยชุดเหตุผลคนละชุดว่าเหตุใดพวกเขาจึงสนับสนุนสูตรคำนวณคนละสูตร แม้ว่าจะสนับสนุนระบบที่มีบัตร 2 ใบทั้งคู่ โดยฝ่ายที่สนับสนุนสูตรหาร 100 ให้เหตุผลว่าทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง และสอดคล้องกับหลักการของการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เปลี่ยนกลับไปใช้ระบบบัตร 2 ใบที่ผ่านสภาไปแล้ว สำหรับฝ่ายที่สนับสนุนสูตรหาร 500 ชี้แจงว่าเป็นการป้องกัน “เผด็จการรัฐสภา” เปิดโอกาสให้พรรคเล็กและนักการเมืองหน้าใหม่ เป็นระบบแบบเยอรมนีซึ่งมีความเป็นสากลและสร้างความเป็นสัดส่วนให้ทุกพรรคการเมือง และเป็นการคำนวณที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 2560 แต่สาเหตุที่แท้จริงของความขัดแย้งสองแนวทางมาจากการประเมินผลกระทบของสูตรคำนวณที่ต่างกันต่อโอกาสในการชนะการเลือกตั้งของพรรค ซึ่งเหตุผลของทั้งสองฝ่ายต่างมีน้ำหนัก ขึ้นอยู่กับจะใช้ข้อมูลใดในการประเมิน หากนำผลการเลือกตั้งในอดีตช่วงปี 2544-2554 ที่พรรคประชาธิปัตย์ชนะเลือกตั้งมาเป็นอันดับ 2 และยังมีฐานเสียงแข็งแกร่งทั้งในระบบเขตและบัญชีรายชื่อ กลุ่มที่สนับสนุนหาร 100

⁶⁴ “บัตร 2 ใบพรรคเฉพาะกิจหายเพียบ! “ชินวรณ์” วิเคราะห์ 5 ปัจจัย ปชป.ขาขึ้น,” *กรุงเทพธุรกิจ*, 22 ต.ค. 2564.

⁶⁵ สี่เสียงที่สนับสนุนสูตรหาร 100 ในรอบสองของพรรคประชาธิปัตย์ประกอบด้วยนายกนก วงษ์ตระหง่าน นายบัญญัติ บรรทัดฐาน นาย สุทัศน์ เงินหมื่น และนายอันวาร์ สาและ, ดู “เช็คชื่อ! ส.ส. ส.ว. ใครโหวตพลิกล็อตสูตรคำนวณส.ส.บัญชีรายชื่อ หาร 100 vs. หาร 500,” *iLaw*, 12 ก.ค. 2565, <https://ilaw.or.th/node/6191>.

ย่อมเห็นว่าพรรคประชาธิปัตย์จะทำผลงานได้ดีกว่าภายใต้สูตรหาร 100 แบบเดิมที่เคยคำนวณสมัยรัฐธรรมนูญปี 2540 แต่หากนำผลการเลือกตั้งปี 2562 มาประเมินจะพบว่า พรรคประชาธิปัตย์ทำผลงานในระบบเขตได้ด้อยลงอย่างมาก คือ ชนะมาเพียง 33 เขตเลือกตั้ง แต่ยังได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อมาไม่น้อยคือ 20 ที่นั่ง เพราะคะแนนนิยมของพรรคกระจายอยู่ในหลายจังหวัดทั่วประเทศ ฉะนั้นระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบที่ใช้สูตรหาร 100 ซึ่งก็คือ นับคะแนนแบบคู่ขนานแยกกันระหว่างระบบเขตกับระบบบัญชีรายชื่อ จึงอาจไม่ช่วยให้ประชาธิปัตย์ได้ ส.ส. มากเท่าเดิม เพราะในระบบเขตมีพรรคคู่แข่งมากขึ้น ไม่ใช่เพียงเพื่อไทยแต่มีทั้งพลังประชารัฐและอนาคตใหม่ ฉะนั้นภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่เปลี่ยนไปแล้ว สูตรหาร 500 ซึ่งคำนวณโดยใช้คะแนนบัญชีรายชื่อเป็นตัวตั้งเพื่อกำหนดจำนวน ส.ส. ของพรรคจึงน่าจะเพิ่มโอกาสให้พรรคประชาธิปัตย์มากกว่า นอกจากนั้นยังมีการประเมินว่าการใช้สูตรหาร 500 จะช่วยสกัดไม่ให้พรรคเพื่อไทยที่ผลสำรวจคะแนนนิยม ณ ขณะนั้นมาแรงและเป็นพรรคคู่แข่งตัวตรงข้ามสำคัญของประชาธิปัตย์หมดโอกาสที่จะ “แลนด์สไลด์” ชนะเสียงข้างมากเด็ดขาดตามที่เพื่อไทยปรารถนา ซึ่งเท่ากับลดโอกาสและอำนาจต่อรองของพรรคเพื่อไทยในการจัดตั้งรัฐบาลในการเลือกตั้งใหม่ที่จะเกิดขึ้น⁶⁶

การประเมินผลกระทบที่ต่างกันของนักการเมืองในพรรคประชาธิปัตย์เป็นผลมาจากภูมิทัศน์ของระบบพรรคการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วหลังการเลือกตั้ง 2562 ที่มีการปรับกติกาและมีพรรคการเมืองใหม่ๆ เกิดขึ้น พรรคประชาธิปัตย์ในฐานะพรรคการเมืองเก่าแก่เป็นพรรคที่ได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงนี้มากที่สุดพรรคหนึ่ง บวกกับการขาดเอกภาพในพรรคทำให้พรรคไม่มีจุดยืนและยุทธศาสตร์ที่เห็นพ้องต้องกันในการประเมินว่ากติกาการเลือกตั้งแบบใดจะส่งผลดีต่อพรรคมากที่สุด

พรรคพลังประชารัฐเป็นอีกพรรคหนึ่งที่ขาดความเป็นเอกภาพภายในพรรค แต่สาเหตุหลักมาจากความตึงเครียดและการช่วงชิงอำนาจภายในพรรคระหว่างผู้มีบารมีของพรรคสองคน คือ พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา และ พล.อ. ประวิตร วงศ์สุวรรณ ในช่วงที่มีการผลักดันแก้ไขรัฐธรรมนูญ พรรคพลังประชารัฐภายใต้การนำของ พล.อ. ประวิตร สนับสนุนให้เปลี่ยนไปใช้ระบบเลือกตั้งที่มีบัตร 2 ใบแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 เพราะแกนนำพรรคประเมินจากผลการเลือกตั้งปี 2562 ว่าพรรคพลังประชารัฐเป็นพรรคขนาดใหญ่อันดับ 2 เคียงคู่มากับพรรคเพื่อไทย ซึ่งระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบจะยิ่งเพิ่มโอกาสให้พรรคพลังประชารัฐแข็งแกร่งและได้ที่นั่ง ส.ส. มากขึ้นเนื่องจากการเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลทำให้พรรคสามารถสร้างผลงานและผลักดันนโยบายได้มาก บวกกับการที่พรรคใช้อำนาจรัฐและทรัพยากรดึงดูดนักการเมืองชั้นนำหลายกลุ่มและตระกูลการเมืองหลากหลายจังหวัดเข้าสู่พรรคได้สำเร็จ ทำให้พรรคสามารถแข่งขันได้ทั้งในระบบเขตและระบบบัญชีรายชื่อ⁶⁷ แกนนำพรรค

⁶⁶ “‘แลนด์สไลด์’ อันตรายกว่าเยอะ ปชป.ยอมกลืนเลือด สั่งฟรีโหวตหนุนสูตรหาร 500,” *แนวหน้า*, 5 ก.ค. 2565 <https://www.naewna.com/politic/664850>; “พนิต หนูนุ ปชป.พลิกใช้สูตรเลือกตั้งหาร 500 ชี้ ลดผูกขาดอำนาจ,” *ไทยรัฐ*, 5 ก.ค. 2565; “สาธิต รัปไม่ได้แนวคิดกลับไปแก้ รธน.ฟื้นคืนชีพบัตรใบเดียว,” *ไทยพีบีเอส*, 27 ก.ค. 2565; “อัครเดช ยันสูตรหาร 500 สะท้อนเจตนาธรรมาภิบาล ปชป. ไม่ใช่ระบบที่แปลก เชื่อส.ส.ปชป.เอาด้วยเกินครึ่ง,” *ไทยโพสต์*, 6 ก.ค. 2565.

⁶⁷ จันจิรา ดิษเจริญ, “พรรคพลังประชารัฐ และการเมืองของการดึงเข้ามาเป็นพวก,” *รัฐศาสตร์สาร*, 44: 1 (2566); Puchada Sirivunnabood, “The Rules Change but the Players Don’t: Factional Politics and Thailand’s March 2019 Elections.,” *Contemporary Southeast Asia* 41: 3 (2019): 390–417; Prajak Kongkiriti, “Palang Pracharat Party: Can Old Tricks Win in a New Political Landscape?” *New Mandala*, 23 March 2019, <https://www.newmandala.org/palang-pracharat-party-can-oldtricks-win-in-a-new-political-landscape/>.

พลังประชารัฐในชั่วพล.อ. ประวิตร ที่นำโดย ร.อ. ธรรมนัส พรหมเผ่า เลขาธิการพรรค (ณ ขณะนั้น) ประเมินว่าในการเลือกตั้งครั้งถัดไป พรรคพลังประชารัฐจะได้ที่นั่ง ส.ส. เขตเพิ่มขึ้นอย่างมาก ฉะนั้นระบบเลือกตั้งบัตรใบเดียวจะทำให้พรรคหมดโอกาสที่จะได้ที่นั่ง ส.ส. บัญชีรายชื่อ ซึ่งเป็นปัญหาแบบเดียวกับพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งปี 2562 นอกจากนี้ การสนับสนุนระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบตามรัฐธรรมนูญปี 2540 ยังได้ผลพลอยได้ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การลดทอนที่นั่งของพรรคก้าวไกล เพราะนักการเมืองฝ่ายอนุรักษ์นิยมในพรรคพลังประชารัฐตระหนักว่า ระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสมของนายมีชัยซึ่งออกแบบมาเพื่อลดทอนที่นั่งของพรรคที่เคยครอบงำการเมืองไทยอยู่แต่เดิมอย่างพรรคเพื่อไทย แต่กลับส่งผลไม่คาดคิด (unintended consequences) คือ ทำให้พรรคการเมืองที่ดั่งขึ้นใหม่อย่างพรรคอนาคตใหม่ที่นำโดย นายธนธร จีรุงเรืองกิจ ได้ที่นั่งจำนวนมากจนกลายเป็นพรรคอันดับ 3 ในเวลาเพียง 1 ปีหลังจัดตั้งพรรค เนื่องจากระบบเลือกตั้งบัตรใบเดียวนั้น ทำให้คะแนนเสียง “ตกน้ำ” ของพรรคน้องใหม่อย่างอนาคตใหม่ที่ส่วนใหญ่มีได้ชนะในเขตเลือกตั้ง แต่ได้คะแนนกระจายอยู่ในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ กลายเป็นพรรคที่ได้จัดสรรที่นั่งระบบบัญชีรายชื่อมากที่สุดในการบรรดาพรรคการเมืองทั้งหมด ฉะนั้น ในมุมมองของแกนนำพรรคพลังประชารัฐ วิธีที่จะทำให้พรรคก้าวไกล (ซึ่งเป็นพรรคที่ต่อเนื่องจากพรรคอนาคตใหม่) ซึ่งเป็นพรรคการเมืองหัวก้าวหน้า ที่มุ่งเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจของการเมืองไทยและปฏิรูปเรือนอำนาจของกองทัพเป็นพรรคที่มีขนาดเล็กลง ก็ต้องเปลี่ยนกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 ซึ่งคาดว่าจะทำให้พรรคก้าวไกลเหลือที่นั่งเพียงแค่ 30-40 ที่นั่ง จนไม่สามารถเป็นตัวแสดงสำคัญทางการเมืองได้อีก⁶⁸

ฉะนั้นจึงพบว่าในช่วงที่มีการมีถกเถียงแก้ไขรัฐธรรมนูญ เมื่อพรรคการเมืองขนาดเล็กหลายพรรคและประชาชนบางส่วนไม่เห็นด้วยกับการหันกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 เพราะเสี่ยงที่จะทำให้มีพรรคการเมืองใหญ่พรรคเดียวครอบงำรัฐสภา หรือปรากฏการณ์ที่อดีตแกนนำมวลชนฝ่ายต่อต้านรัฐบาลไทยรักไทยสมัยปี 2548-2549 เรียกว่า “เผด็จการรัฐสภา” กลับมีปรากฏการณ์ที่น่าสนใจคือ แกนนำพรรคพลังประชารัฐออกมาตอบโต้ข้อกล่าวหาเรื่องเผด็จการรัฐสภาดังกล่าว นายไพบูลย์ นิตติตะวัน แกนนำคนสำคัญของพรรคพลังประชารัฐ ซึ่งเคยต่อต้านรัฐบาลไทยรักไทยที่นำโดยนายทักษิณ ชินวัตร ในช่วงความขัดแย้งเสื้อสี ออกมาผลิตคำอธิบายปกป้องระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบแบบเสียงข้างมากที่เคยใช้ในช่วงการเลือกตั้งปี 2544-2554 ว่า

ในแง่ของข้อเสีย ถ้าเกิดมีการเลือกตั้ง แล้วมีพรรคใดได้เสียงมากจนเกินกึ่งหนึ่ง อาจถูกเรียกว่าเป็นเผด็จการ บางคนมองว่าเป็นระบบที่ทำให้ความนิยมมากขึ้นจนเกินกึ่งหนึ่ง ซึ่งถ้าเกินกึ่งหนึ่งจริง แสดงว่าประชาชนตัดสินใจอย่างนั้น ผมก็ถามกลับว่าแต่ละเสียงก็มาจากประชาชน เป็นสิ่งที่สะท้อนถึงประชาชนไม่ใช่หรือ ถ้าเราเคารพระบอบประชาธิปไตยจริง เราก็ต้องยอมรับตามนั้น⁶⁹

⁶⁸ “เกมหาร 500 “ประยุทธ์” หักพีใหญ่ ปิดทางสีลข้ามหัว,” *คมชัดลึก*, 6 ก.ค. 2565; “‘บัตร 2 ใบ’ พรรคใหญ่สมประโยชน์ โดดเดี่ยว ‘ก้าวไกล-ภูมิใจไทย,’” *กรุงเทพธุรกิจ*, 16 มิ.ย. 2564; “พปชร. ปักธงเลือกตั้งบัตร 2 ใบ หวังซาร์รอยเพื่อไทยไร้ปาร์ตี้ลิสต์,” *ประชาชาติธุรกิจ*, 14 เม.ย. 2564.

⁶⁹ “ใครได้ประโยชน์จากการแก้ระบบเลือกตั้ง ‘พรรคการเมือง’ หรือ ‘ประชาชน?’ *ไทยรัฐ*, 26 ส.ค. 2564 <https://plus.thairath.co.th/topic/speak/100353>.

ความมุ่งหมายของพลังประชารัฐที่จะเติบโตเป็นพรรคใหญ่อันดับหนึ่งของการเมืองไทยเป็นสาเหตุผลักดันให้แกนนำพรรคภายใต้การนำของพล.อ. ประวิตร วงศ์สุวรรณ และ ร.อ. ธรรมนัส พรหมเผ่า (เลขาธิการพรรค ณ ขณะนั้น) สนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนระบบเลือกตั้ง โดยมีความสอดคล้องกับพรรคเพื่อไทยที่เป็นพรรคใหญ่เช่นกัน ทว่าในเวลาต่อมา เมื่อล่วงเข้าสู่ครึ่งหลังของปี 2565 เมื่อรัฐบาลใกล้ที่จะครบวาระ สถานการณ์ทางการเมืองและสถานการณ์ภายในพรรคเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก กล่าวคือ ผลสำรวจคะแนนนิยมทุกสำนักชี้ว่าในการเลือกตั้งครั้งใหม่ พรรคเพื่อไทยจะชนะมาเป็นอันดับหนึ่งด้วยคะแนนเสียงแบบแลนด์สไลด์ ส่วนภายในพรรคพลังประชารัฐก็เกิดความขัดแย้งรุนแรง หลังจากกรณีที่มีการเคลื่อนไหวของ ร.อ. ธรรมนัสเพื่อ “โค่นล้ม” พล.อ. ประยุทธ์ ลงจากตำแหน่งในช่วงที่มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ จนทำให้พล.อ. ประยุทธ์ ตัดสินใจปลด ร.อ. ธรรมนัส จากคณะรัฐมนตรี หลังจากนั้น ร.อ. ธรรมนัส ซึ่งเป็นนักการเมืองคนสนิทของ พล.อ. ประวิตร นำส.ส. จำนวนหนึ่งของพรรคย้ายออกจากพรรคไปตั้งพรรคใหม่ นอกจากนี้ก็ชัดเจนว่ามีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองในพรรคที่สนับสนุน พล.อ. ประยุทธ์ กับพล.อ. ประวิตร แยกเป็นสองขั้วในพรรคพลังประชารัฐ⁷⁰

ความขัดแย้งดังกล่าวมาปรากฏชัดเจนในช่วงที่มีการพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ในเดือนกรกฎาคม 2565 เมื่อพล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ลงมาควบคุมและกำหนดทิศทางของพรรคพลังประชารัฐในการลงมติด้วยตนเอง โดยกำหนดแนวทางให้พรรคสนับสนุนสูตรหาร 500 ที่เสนอโดยพรรคเล็ก แนวทางนี้ไม่เพียงส่งตรงไปยังส.ส. พลังประชารัฐเท่านั้น แต่ยังส่งไปถึงพรรคร่วมรัฐบาล และวุฒิสมาชิกด้วย สาเหตุสำคัญที่พล.อ. ประยุทธ์ตัดสินใจสนับสนุนสูตรหาร 500 เนื่องจากเห็นว่าเป็นสูตรค่านวนที่จะป้องกันไม่ให้พรรคเพื่อไทยชนะเสียงข้างมากเด็ดขาดแบบแลนด์สไลด์ดังที่เป็นกระแสในขณะนั้นได้ สูตรหาร 500 จะเอื้ออำนวยให้พรรคขนาดกลางและขนาดเล็กและสกัดกันไม่ให้มีพรรคการเมืองใดชนะเกินครึ่งของสภา ดังนั้นจึงจะเปิดทางไปสู่ระบบพรรคการเมืองที่กระจัดกระจายเป็นเบี้ยหัวแตก (fragmented party system) และการจัดตั้งรัฐสมอีกครึ่งเหมือนระบบจัดสรรปันส่วนผสมในการเลือกตั้งปี 2562 ซึ่งจะทำให้พล.อ. ประยุทธ์สามารถครองอำนาจต่อไปได้ นอกจากนี้ยังมีการวิเคราะห์ว่าสาเหตุที่ผลักดันให้พล.อ. ประยุทธ์ส่งสัญญาณให้ “คว่ำ” สูตรหาร 100 อย่างพลิกความคาดหมาย เพราะต้องการป้องกันไม่ให้เกิดการร่วมมือกันทางการเมืองระหว่างพรรคเพื่อไทย กลุ่มการเมืองของร.อ. ธรรมนัส และกลุ่มการเมืองในพรรคพลังประชารัฐสายพล.อ. ประวิตร ในการพลิกขั้วจัดตั้งรัฐบาลในการเลือกตั้งครั้งใหม่⁷¹ ฉะนั้นการลงมติในสภาจึงปรากฏชัดเจนว่าวุฒิสมาชิกและสมาชิกพรรคพลังประชารัฐ (ที่เข้าประชุมสภา ซึ่งไม่ใช่ทั้งหมด) ลงคะแนนคัดค้านสูตรหาร 100 และหันมาสนับสนุนสูตรหาร 500 (ดูตารางที่ 3 และ 4)

⁷⁰ “ปีกตุ๋น เชือดปลดฟ้าผ่า ธรรมนัส ถอนแคนซึกพอก คู่หูถล่มสังเวทไปด้วย,” *ไทยรัฐ*, 10 ก.ย. 2564; “ธรรมนัส นำทีม 18 ส.ส.พพร. แจ้งย้ายเข้าเศรษฐกิจไทย ไร้อื้อ 3 ส.ส.,” *ไทยรัฐ*, 28 ม.ค. 2565.

⁷¹ “ปีกตุ๋นเคาะสูตรหาร500 พรรครัฐบาล-ส.ว. ขานรับ ฝ่ายค้านปลาน้ำอีต100สู,” *ไทยโพสต์*, 6 ก.ค. 2565; “หมอระวี เปิดลับจุดพลิกประยุทธ์หนุนสูตรหาร 500,” *ผู้จัดการออนไลน์*, 12 ก.ค. 2565; “เกมหาร 500 “ประยุทธ์” หักพีใหญ่ ปิดทางตีลข้ามขั้ว,” *คมชัดลึก*, 6 ก.ค. 2565; “3 ป. สู้แผนแลนด์สไลด์ ล้มสูตรเลือกตั้ง เพื่อไทย-ทักษิณ,” *ประชาชาติธุรกิจ*, 2 มิ.ย. 2565; “กระสุนมา+หาร 500 ดันรวมไทยสร้างชาติสู้ศึก,” *เนชั่นทีวี*, 14 ก.ค. 2565, <https://www.nationtv.tv/news/378879696>.

หลังจากสูตรหาร 500 ได้รับการลงมติให้ผ่านสภาในวาระ 2 ต้องถือว่าเป็นชัยชนะของ พล.อ. ประยุทธ์ และกลุ่มการเมืองในขั้วพล.อ. ประยุทธ์ซึ่งกำลังจะแยกตัวออกจากพรรคพลังประชารัฐไปตั้งพรรครวมไทยสร้างชาติเพื่อผลักดันให้พล.อ. ประยุทธ์กลับมาเป็นนายกฯ อีกวาระ หลังจากความขัดแย้งระหว่างสองขั้วในพรรคพลังประชารัฐมาถึงจุดที่ไปสามารถร่วมทางเดินต่อไปได้ แต่ชัยชนะดังกล่าวก็เป็นชัยชนะเพียงชั่วคราว เพราะสูตรหาร 500 นั้นไม่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคเพื่อไทยและฝ่ายค้าน รวมถึงกลุ่มการเมืองอีกขั้วหนึ่งในพลังประชารัฐที่สนับสนุนพล.อ. ประวิตร ในที่สุดจึงเกิดปรากฏการณ์ที่พรรคพลังประชารัฐพลิกกลับจุดยืนอีกครั้งหนึ่งในการลงมติร่าง พ.ร.บ. เลือกลง 3 ในวันที่ 15 สิงหาคม 2565 ผลปรากฏว่าเกิดเหตุสภากลมเนื่องจากไม่ครบองค์ประชุม โดยพรรคใหญ่สองพรรคคือ พรรคพลังประชารัฐและพรรคเพื่อไทยนัดหมายไม่ให้ ส.ส. ในพรรคของตนเข้าร่วมการประชุมสภาในวันดังกล่าว เพื่อไม่ให้สูตรหาร 500 ผ่านสภาได้

เมื่อตรวจสอบรายชื่อพบว่าในวันประชุมสภาดังกล่าวมีสมาชิกรัฐสภามาแสดงตนเพียง 349 คน โดยพรรคเพื่อไทยมาประชุมเพียง 12 คน (จาก ส.ส. ทั้งหมดของพรรค 132 คน ส.ส. ที่มาแสดงตนเป็นกลุ่ม ส.ส. ที่จะย้ายไปอยู่พรรคอื่น จึงไม่ได้ทำตามมติพรรคที่จะไม่เข้าร่วมเป็นองค์ประชุม) ส่วนพรรคพลังประชารัฐมาแสดงตนเพียง 9 คน (จาก 97 คน คนที่มาแสดงตนส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่จะย้ายไปอยู่พรรคอื่น) สำหรับ ส.ว. นั้นขาดประชุมถึง 99 คน โดยกลุ่มที่ไม่มาประชุมมีอาชีพเรือเอกศิษฏ์วัชร วงษ์สุวรรณ (น้องชายพลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ) และกลุ่มส.ว. ที่ใกล้ชิดกับ พล.อ. ประวิตร⁷² ฉะนั้น สามารถสรุปได้ว่าจุดยืนที่เปลี่ยนกลับไปกลับมาของพรรคพลังประชารัฐ มีสาเหตุสำคัญมาจากการต่อสู้ขัดแย้งภายในพรรคระหว่างผู้นำพรรคที่เป็นอดีตแกนนำคณะรัฐประหารปี 2557 สองคนคือ พล.อ. ประยุทธ์ และพล.อ. ประวิตร ซึ่งมียุทธศาสตร์ในการรักษาอำนาจแตกต่างกัน และมีจุดยืนท่าทีต่อพรรคเพื่อไทยแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ระหว่างฝ่ายที่มองว่าพรรคเพื่อไทยเป็นศัตรูคู่ขัดแย้งหลักกับฝ่ายที่ต้องการประนีประนอมและมองว่าสามารถทำงานร่วมกันได้ ซึ่งปัจจัยความขัดแย้งระหว่างนายพลมากบารมีที่ผืนตัวมาเป็นนักการเมืองทั้งสองรายนี้ยังสามารถใช้อธิบายพฤติกรรมการลงคะแนนของวุฒิสมาชิก (ที่สนับสนุนนายพลแต่ละสาย) ที่ไม่ได้มีเอกภาพในประเด็นที่เกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนกติกาการเลือกตั้ง (ซึ่งต่างจากการลงมติในประเด็นอื่นๆ ที่วุฒิสมาชิกต่างลงคะแนนไปในทิศทางเดียวกันมาโดยตลอด) ตั้งแต่ขั้นตอนการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่แก้ไขระบบเลือกตั้งกลับไปใช้บัตร 2 ใบ, การลงมติร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในวาระ 2 พลิกกลับไปหนุนสูตรหาร 500 และการขาดประชุมสภาในวาระที่ 3 ที่ทำให้องค์ประชุมไม่ครบอีกด้วย⁷³

⁷² “เช็ครายชื่อ "ใครมา-ใครขาด-ไม่แสดงตน" ประชุมสภา ล้มสูตรหาร 500,” *ไทยพีบีเอส*, 16 ส.ค. 2565, <https://www.youtube.com/watch?v=VXvwnJK5-EI>; “ประชุมร่วมรัฐสภาล่มตามคาด ปิดฉากหาร 500 พท.-พปชร.-ส.ว.ล่องหน 307 คน,” *แนวหน้า*, 16 ส.ค. 2565, <https://www.naewna.com/politic/673571>.

⁷³ “ด่วน! จับตา ส.ว.สายประยุทธ์โหวตคว่ำแก้ไขรธน.เลือกตั้งบัตรสองใบ,” *กรุงเทพธุรกิจ*, 10 ก.ย. 2564; “เช็กเสียง 'ส.ส.-ส.ว.' ใครหนุน-ไม่หนุนสูตรหาร 500,” *ไทยโพสต์*, 7 ก.ค. 2565, <https://www.thaipost.net/politics-news/176350/>; “ส่องขุมกำลัง 250 ส.ว. สาย 'ประยุทธ์' รวมเสียงเหนือกว่า 'สายประวิตร',” *Voice Online*, 14 ก.พ. 2566.

สำหรับจุดยืนของพรรคภูมิใจไทยนั้นมีความสอดคล้องกับเสียงตอนแก้ไขรัฐธรรมนูญเปลี่ยนกลับมาเป็นแบบบัตร 2 ใบ ส่วนในช่วงพิจารณากฎหมายลูกมีจุดยืนชัดเจนโดยตลอดว่าไม่สนับสนุนสูตรหาร 100 ซึ่งจุดยืนดังกล่าวนี้มีความสมเหตุสมผลในฐานะพรรคขนาดกลาง และถ้าย้อนกลับไปดูผลการเลือกตั้งของพรรคภูมิใจไทยในอดีต ก็จะเข้าใจได้ว่าเหตุใดพรรคภูมิใจไทยจึงวางจุดยืนเช่นนั้นในเกมการต่อสู้ปรับเปลี่ยนกติกาการเลือกตั้ง หากดูตารางที่ 6 จะเห็นชัดเจนว่าภูมิใจไทยเป็นพรรคขนาดกลาง และเป็นพรรคที่ถนัดในการแข่งขันในระบบเขตมากกว่าระบบบัญชีรายชื่อ เนื่องจากทำงานการเมืองแบบพรรคอุปถัมภ์ท้องถิ่นที่เน้นการสร้างเครือข่ายการเมืองที่เข้มแข็งดูแลประชาชนในพื้นที่ในบางภูมิภาคเป็นหลัก แต่แบรนด์พรรคหรืออัตลักษณ์พรรคไม่ได้โดดเด่น ทำให้ได้คะแนนบัญชีรายน้อย เช่น การเลือกตั้งปี 2554 ซึ่งพรรคลงแข่งขันเป็นครั้งแรก ได้คะแนนในบัตรบัญชีรายชื่อเพียงร้อยละ 3.94 ทำให้ได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อเพียง 5 คน ฉะนั้นระบบเลือกตั้งแบบรัฐธรรมนูญ 2540 ที่เอื้อประโยชน์ให้พรรคขนาดใหญ่จึงไม่ได้เอื้อประโยชน์ให้พรรคขนาดกลางอย่างภูมิใจไทยที่ไม่ได้มีฐานเสียงในระดับประเทศมากนัก ในขณะที่ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมที่เน้นความเป็นสัดส่วนมากขึ้นทำให้พรรคเติบโตจาก 34 ที่นั่งเป็น 51 ที่นั่งในการเลือกตั้ง 2562 เนื่องจากในหลายเขตเลือกตั้งในภาคอีสานและภาคกลางที่พรรคภูมิใจไทยแพ้ในระบบเขตแต่ได้คะแนนมากเป็นอันดับที่สอง คะแนนเหล่านี้ถูกจัดสรรมาเป็น ส.ส. บัญชีรายชื่อของพรรคมากกว่าระบบเลือกตั้งแบบคู่ขนาน ฉะนั้นพรรคขนาดกลางอย่างภูมิใจไทยจึงมีเหตุผลที่สนับสนุนสูตรหาร 500 ที่เน้นความเป็นสัดส่วนมากกว่าสูตรหาร 100 ที่ทำให้พรรคขนาดใหญ่ได้เปรียบ⁷⁴

พรรคภูมิใจไทยเป็นพรรคการเมืองที่วางยุทธศาสตร์เป็นพรรคท้องถิ่นขนาดกลาง ที่ไม่ใหญ่เกินไปและไม่เล็กเกินไป คือ อยู่ระหว่าง 35-70 ที่นั่ง ความเป็นพรรคขนาดไม่ใหญ่เกินไปทำให้สร้างความเป็นเอกภาพภายในพรรคและควบคุมวินัยของสมาชิกพรรคได้ง่าย ในขณะที่เดียวกันการเป็นพรรคที่ไม่เล็กเกินไปพรรคสามารถมีอำนาจต่อรองได้ในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งภายใต้ระบบการเมืองที่จำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม พรรคขนาดกลางกลายเป็นพรรคที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะพรรคขนาดใหญ่ พรรคใดก็ตามที่ขึ้นมาเป็นอันดับหนึ่งแต่ไม่มีเสียงเกินครึ่งก็จำเป็นต้องเชิญชวนพรรคภูมิใจไทยเข้าร่วมรัฐบาล ซึ่งทำให้พรรคภูมิใจไทยสามารถมีอำนาจต่อรองในการกำหนดตำแหน่งรัฐมนตรีในกระทรวงสำคัญได้ ระบบเลือกตั้งที่ไม่เอื้อให้พรรคใหญ่จัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้จึงเป็นระบบเลือกตั้งที่พรรคภูมิใจไทยต้องการ

ตารางที่ 6 : ผลการเลือกตั้งของพรรคภูมิใจไทยระหว่างปี 2554-2562

การเลือกตั้ง	คะแนนบัญชีรายชื่อ	จำนวน ส.ส. บัญชีรายชื่อ	จำนวน ส.ส. เขต	จำนวน ส.ส. ทั้งหมด
2554	1,281,652 (3.94%)	5	29	34
2562	ไม่มีบัตรบัญชีรายชื่อ	12	39	51

ที่มา: คณะกรรมการการเลือกตั้ง

⁷⁴ “หักเหลี่ยมบัตร 2 ใบ ภท.-ปชป. ล้ม พปชร.,” *เนชั่นออนไลน์*, 1 มี.ค. 2565, <https://www.nationtv.tv/news/378865326>; “ภูมิใจไทยเอาด้วยเทโวหวดหนุนสูตรปาร์ตี้ลิสต์ หาร 500,” *สยามรัฐ*, 5 ก.ค. 2565.

สำหรับจุดยืนของพรรคเล็กเป็นพฤติกรรมทางการเมืองที่เข้าใจได้ง่ายที่สุดในบรรดาตัวแสดงทางการเมืองทั้งหมด ปรากฏการณ์ที่พรรคการเมืองขนาดเล็กต่างพากันลงมติคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เปลี่ยนกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี 2540 และก็ลงมติคัดค้านสูตรหาร 500 เพราะทุกพรรคตระหนักได้เป็นอย่างดีว่าการแก้ไขกติกาดังกล่าวจะทำให้พรรคขนาดเล็กไม่สามารถแข่งขันในสนามการเลือกตั้งได้ กระทั่งมีแนวโน้มจะ “สูญพันธุ์” พรรคขนาดเล็กจึงต้องผนึกกำลังกันและต่อสู้จนถึงวาระสุดท้าย มีทั้งความพยายามต่อสู้ในสภา การระดมมวลชนมาสนับสนุนสูตรหาร 500 รวมถึงการใช้ช่องทางกฎหมายผ่านศาลรัฐธรรมนูญ⁷⁵

ในบรรดาตัวแสดงทางการเมืองทั้งหมด พรรคก้าวไกลมีจุดยืนและข้อเสนอที่แตกต่างจากตัวแสดงอื่นมากที่สุด กล่าวคือ พรรคก้าวไกลสนับสนุนให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ จึงไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญรายมาตราเฉพาะระบบเลือกตั้ง เนื่องจากเห็นว่าหากแก้ไขเฉพาะกติกาการเลือกตั้ง แต่ไม่ปรับแก้โครงสร้างการเมืองทั้งหมด โดยเฉพาะอำนาจขององค์กรอิสระ ศาลรัฐธรรมนูญ อำนาจของวุฒิสมาชิกตามบทเฉพาะกาลที่สามารถเลือกนายฯ ได้ ที่มาของนายฯ และอำนาจของกองทัพ ก็จะไม่สามารถสร้างประชาธิปไตยที่เข้มแข็งได้ ทั้งนี้ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของพรรคก้าวไกลที่เสนอให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับไม่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมรัฐสภา เนื่องจากได้เสียงสนับสนุนจาก ส.ว. ไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

กล่าวเฉพาะในส่วนระบบเลือกตั้ง พรรคก้าวไกลไม่เห็นด้วยกับระบบจัดสรรปันส่วนผสมที่ใช้บัตรใบเดียวที่ออกแบบในรัฐธรรมนูญ 2560 แม้ว่าจะบดบังจะทำให้พรรคได้ประโยชน์จากคะแนนในระบบเขตที่พรรคไม่ชนะมาเป็นอันดับหนึ่งและถูกจัดสรรมาเป็นที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อ จนทำให้พรรคได้ที่นั่งบัญชีรายชื่อถึง 50 ที่นั่งในการเลือกตั้งปี 2562 สูงที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองทั้งหมด เหตุผลที่พรรคก้าวไกลไม่เห็นด้วยกับระบบจัดสรรปันส่วนผสมเพราะเห็นว่าเป็นระบบเลือกตั้งที่ไม่เป็นไปตามหลักสากลและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงเจตนารมณ์ได้เต็มที่ คือ มี ส.ส. สองประเภทแต่มีบัตรใบเดียวให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนน, ประชาชนเลือกคนและพรรคแยกจากกัน นอกจากนี้พรรคก้าวไกลยังชี้ว่าระบบจัดสรรปันส่วนผสมทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ และระบบพรรคการเมืองโดยรวมขาดความเข้มแข็ง และทำให้เกิดปัญหาคอรัปชัน ส.ส. ปิดเศษ และความไม่โปร่งใสในการคำนวณคะแนน⁷⁶

พรรคก้าวไกลมีข้อเสนอให้ประเทศไทยใช้ระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบ แต่คำนวณคะแนนโดยเน้นความเป็นสัดส่วนมากกว่าเน้นเสียงข้างมาก กล่าวคือ พรรคก้าวไกลสนับสนุนระบบเลือกตั้งผสมแบบเยอรมนีที่เรียกโดยย่อว่าระบบ MMP (mixed-member proportional system) เพราะเห็นว่าระบบนี้มีข้อดีและเหมาะสมกับบริบทของการเมืองไทยมากกว่าระบบผสมแบบเสียงข้างมาก/คู่นานแบบ MMM (mixed-member majoritarian system) ที่เคยใช้ในรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งจุดยืนนี้เป็นจุดยืนที่ทำให้พรรคก้าวไกลแตกต่างจากพรรคเพื่อไทย ประชาธิปัตย์ และพลังประชารัฐที่สนับสนุน

⁷⁵ “20 พรรคเล็ก หนุนหมอระวี ดันใช้สูตรคำนวณ ส.ส. หารด้วย 500,” *ไทยรัฐ*, 9 มิ.ย. 2565; “สงครามยังไม่จบ! พรรคเล็กดันสูตรหาร 500 ชี้ 10 ส.ค. นี้ เกมอาจพลิก,” *ข่าวสด*, 5 ส.ค. 2565.

⁷⁶ “ก้าวไกล ย้ำจุดยืน เห็นด้วยแก้ ธรณ.บัตรเลือกตั้ง 2 ใบ ปิดทาง ส.ส.ปิดเศษ,” *มติชน*, 8 ก.ย. 2564; “ก้าวไกลไม่เอา พลิกบัตรเลือกตั้งใบเดียว ชัดผู้มีอำนาจทำตัวน่าอาย,” *ไทยรัฐ*, 28 ก.ค. 2565

เหตุผลที่พรรคก้าวไกลสนับสนุนระบบเลือกตั้งผสมแบบสัดส่วนเพราะเห็นว่า ระบบนี้สะท้อนเสียงของประชาชนได้มากที่สุดเพราะมีบัตรสองใบประชาชนได้เลือกทั้งคนที่รักและพรรคที่ชอบ จึงสร้างความเป็นสัดส่วนได้โดยที่ไม่ตัดสิทธิประชาชนเหมือนระบบบัตรใบเดียว ทำให้เกิดความเป็นธรรมกับพรรคการเมืองทุกพรรคเพราะได้ที่นั่งตามสัดส่วนคะแนนนิยมของพรรคที่ได้รับ ป้องกันไม่ให้เกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่พรรคเดียวครอบงำระบบการเมือง ทำให้เกิดพรรคการเมืองทางเลือกที่หลากหลายในระบบแข่งขันกัน และสร้างความเข้มแข็งให้ระบบพรรคการเมืองในระยะยาวเพราะไม่มีพรรคขนาดเล็กมากเกินไปจนระบบพรรคการเมืองกระจุกกระจาย พรรคก้าวไกลยังเน้นว่าระบบเยอรมนีเป็นระบบที่มีความเป็นสากลเพราะใช้ในหลายประเทศและทดลองแล้วว่าประสบความสำเร็จ ทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็งและได้รัฐบาลประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ⁷⁷ แต่นอกเหนือจากนั้น สาเหตุทางการเมืองในแง่โอกาสในการแข่งขันและชนะการเลือกตั้งก็สำคัญ เพราะระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากย่อมเอื้อประโยชน์พรรคใหญ่ที่มีทั้งคะแนนนิยมพรรคและตัวผู้สมัครในระบบเขตที่เข้มแข็ง แต่ไม่เอื้อให้พรรคขนาดกลางที่เพิ่งตั้งใหม่อย่างพรรคก้าวไกล เวลานั้น เพราะแม้จะมีกระแสสนับสนุนและคะแนนนิยมพรรคดี แต่ขาดผู้สมัครที่มีฐานเสียงเข้มแข็งในระบบเขต จึงยากที่จะแข่งขันและชนะที่นั่งจำนวนมากในระบบเขตได้ ยิ่งเขตเลือกตั้งสูงถึง 400 เขตและนับคะแนนแบบคู่ขนานย่อมทำให้พรรคก้าวไกลเสียเปรียบ ในขณะที่ระบบผสมแบบเยอรมนีน่าจะแนะนำรายชื่อมาเป็นตัวตั้งในการคำนวณที่นั่ง ส.ส. ทั้งหมดของแต่ละพรรค ย่อมทำให้พรรคก้าวไกลมีโอกาสได้ที่นั่งสูงขึ้น

อย่างไรก็ดี พรรคก้าวไกลไม่ได้เสนอร่างแก้ไขเฉพาะระบบเลือกตั้งเข้าสู่สภาเนื่องจากต้องการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ดังนั้น เมื่อร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ผ่านเข้าสู่การพิจารณาของสภาในวาระสุดท้ายมีเพียงร่างที่เสนอให้แก้ระบบเลือกตั้งกลับไปใช้แบบบัตร 2 ใบเหมือนรัฐธรรมนูญปี 2540 พรรคก้าวไกลจึงมีมติงดออกเสียง โดยนายพิธา ลิ้มเจริญรัตน์ หัวหน้าพรรคก้าวไกลชี้แจงเหตุผลในการงดออกเสียงว่า “พรรคก้าวไกล ยืนยันว่าเราไม่เห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญปี 60 ในการสืบทอดอำนาจ ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) แต่ในขณะเดียวกัน เราก็มองเห็นชอบกับผลลัพธ์ของการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ทั้งในวาระ 1 และวาระ 2 พรรคก้าวไกลจึงงดออกเสียง เพื่อเป็นการชี้ชะตาของผู้ที่ต้องการที่จะเสนอเงื่อนไขให้กับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ว่าจะมีเสียงสนับสนุนมากน้อยเพียงใด” พร้อมกับกล่าวต่อไปว่า “ส.ส.ของพรรคก้าวไกล พร้อมทั้งจะสู้ในทุกกติกา ในทุกสนาม ในทุกเมื่อ พร้อมทั้งจะเป็นตัวแทนของพี่น้องประชาชนในการแก้ไขปัญหาให้บ้านเมือง ทั้งปัญหาวิกฤตบ้านเมือง เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองต่อไปในอนาคต”⁷⁸

⁷⁷ ดู พรรคก้าวไกล “รู้จักระบบเลือกตั้ง MMP เลือกคนที่รัก เลือกพรรคที่ชอบ ได้สัดส่วน ส.ส. ที่ถูกต้องตามที่ประชาชนเลือก,” 16 มิ.ย. 2564, <https://www.moveforwardparty.org/article/3271/>; และดูบทอภิปรายวาระการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยนายณัฐพงษ์ เรื่องปัญหาอาชญากรรม ส.ส.กรุงเทพฯ พรรคก้าวไกล ในเว็บไซต์พรรคก้าวไกล “ระบบเลือกตั้งแบบไหนที่สะท้อนเสียงประชาชนอย่างแท้จริง,” 25 ส.ค. 2564, <https://www.moveforwardparty.org/news/5194/>; “ก้าวไกลหนุนบัตร 2 ใบแบบเยอรมันสะท้อนความต้องการ ปชช.,” *เดลินิวส์*, 16 มิ.ย. 2564.

⁷⁸ “ก้าวไกลงดออกเสียงร่าง รธน.วาระ 3 ย้ำหนุนสูตรคำนวณ ส.ส.ทำพรรคเข้มแข็ง,” *Voice Online*, 10 ก.ย. 2564, https://voicetv.co.th/read/hTimpA_OQ.

ในเวลาต่อมาเมื่อมีการอภิปรายในสภากรณีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งที่เกิดข้อถกเถียงสูตรหาร 100 และสูตรหาร 500 พรรคก้าวไกลสนับสนุนสูตรหาร 100 เช่นเดียวกับพรรคเพื่อไทย แม้ว่าสูตรหาร 500 ที่เสนอโดยพรรคเล็กจะทำให้พรรคก้าวไกลได้เปรียบมากกว่าพรรคการเมืองอื่นๆ เพราะเป็นระบบที่คำนวณคะแนนคล้ายกับระบบผสมของเยอรมนีที่นำคะแนนบัญชีรายชื่อมาคำนวณเป็นที่นั่งทั้งหมดของพรรค แต่พรรคก้าวไกลก็ปฏิเสธที่จะสนับสนุนสูตรหาร 500 ด้วยเหตุผลหลักสองประการ ประการแรก สูตรหาร 500 ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ผ่านสภาไปแล้ว ซึ่งชัดเจนว่าเป็นการแก้ไขให้กลับไปใช้ระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากที่ต้องคำนวณคะแนนแยกจากกันระหว่างระบบเขตกับบัญชีรายชื่อ จึงต้องใช้สูตรหาร 100 เท่านั้น จะมาเปลี่ยนสูตรกลางคันไม่ได้ หากจะใช้สูตรหาร 500 สภาต้องแก้ไขระบบเลือกตั้งให้เป็นแบบ MMP ตั้งแต่ต้น ประการที่สอง สูตรหาร 500 จะนำไปสู่ความสับสนและความวุ่นวายทางการเมือง เพราะไม่สามารถคำนวณคะแนนและจัดสรรที่นั่งให้แก่แต่ละพรรคการเมืองได้ ก้าวไกลอธิบายว่าพรรคเห็นด้วยกับที่นักวิชาการหลายท่านได้ชี้ไว้ว่าหากจะใช้ระบบผสมแบบเยอรมนีจริง ต้องเริ่มตั้งแต่การแบ่งสัดส่วนที่นั่งระบบเขตกับระบบบัญชีรายชื่อให้ใกล้เคียงกัน และต้องคิดถึงที่นั่งส่วนเกิน (overhang seats) มิใช่แค่เปลี่ยนสูตรการหาร หากยังแบ่งที่นั่งเป็น 400:100 ที่นั่งตามร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ผ่านสภาไปแล้วและใช้สูตรหาร 500 จะไม่สามารถจัดสรรที่นั่งได้บัญชีรายชื่อให้แก่แต่ละพรรคได้เพียงพอ ดังนั้นพรรคก้าวไกลจึงลงมติสนับสนุนสูตรหาร 100 แต่มีข้อเสนอเพิ่มเติมให้มีเกณฑ์ขั้นต่ำเพื่อป้องกันการมีพรรคเล็ก 1 ที่นั่งมากเกินไปในระบบพรรคการเมืองจนทำให้ระบบพรรคการเมืองอ่อนแอ⁷⁹

สุดท้าย ดังที่อธิบายข้างต้นแล้วว่าระบบเลือกตั้งที่ถูกนำมาใช้ในการเลือกตั้งปี 2566 คือระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากตามรัฐธรรมนูญปี 2540 ซึ่งเป็นระบบเลือกตั้งที่พรรคก้าวไกลเสียเปรียบ นักวิชาการรวมถึงนักการเมืองที่สันักัดจัดเจนในการเลือกตั้งจึงประเมินว่าด้วยระบบเลือกตั้งแบบปี 2540 จะส่งผลให้ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่จะเป็นการเลือกตั้งที่พรรคก้าวไกลมีขนาดเล็กลง จากพรรค 80 ที่นั่ง (อนาคตใหม่ในการเลือกตั้ง 2562) เหลือเพียง 30-40 ที่นั่ง ในขณะที่พรรคเพื่อไทยจะมีโอกาสชนะแบบ “แลนด์สไลด์” พรรคพลังประชารัฐก็จะได้เปรียบเนื่องจากมีทรัพยากรและมีกลุ่มส.ส. ที่มีบารมีกว้างขวางในเขตเลือกตั้งจำนวนมาก ในขณะที่พรรคเล็กจะหายไปจากการเมืองไทย⁸⁰

ประเด็นสำคัญที่นักวิเคราะห์และนักการเมืองส่วนใหญ่หลงลืมไป คือ แม้ระบบเลือกตั้งจะเป็นกลไกทางการเมืองที่สำคัญในการสร้างความได้เปรียบและเสียเปรียบให้แก่แต่ละพรรคในการเลือกตั้งได้ แต่ระบบเลือกตั้งเพียงลำพังไม่ใช่ปัจจัยชี้ขาดที่จะทำให้พรรคการเมืองแพ้หรือชนะการเลือกตั้ง เพราะผลการเลือกตั้งของแต่ละพรรคยังขึ้นอยู่กับสถานการณ์แวดล้อมในช่วงฤดูกาลแข่งขันเลือกตั้ง รูปแบบการหาเสียง กระแสความรู้สึกของประชาชน และนโยบายของแต่ละพรรคการเมือง

⁷⁹ “ปดิพัทธ์ชี้สูตร 500 มั่วสุดในประวัติศาสตร์ ยันก้าวไกลโหวต 100,” *the Reporters*, 6 ก.ค. 2565, <https://www.thereporters.co/tw-politics/0607221837>; “ก้าวไกลอย่าไม่รับสูตรหาร 500 อัด 2 ลูกกลับไปมาเพื่อประโยชน์ตัวเอง,” *คมชัดลึก*, 10 ส.ค. 2565.

⁸⁰ “คืนชีพสูตรหาร 100 กม.เลือกตั้ง ส.ส. พรรคใหญ่ได้เปรียบจุดจบพรรคเล็ก,” *เนชั่นทีวี*, 16 ส.ค. 2565, <https://www.nationtv.tv/columnist/politic-insider/378883091>; “สิริพรรณ – สุขุม ชี้หาร 100 เพื่อไทย – พชร. ได้เปรียบ จับตาพรรคเล็กย้ายผู้สมัคร,” *Workpoint Today*, 16 ส.ค. 2565.

ที่นำเสนอประชันกันให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ตัดสินใจ ดังนั้นกติกาการเลือกตั้งที่แต่ละพรรคการเมืองต่อสู้มาอย่างหนักหน่วงในช่วงปี 2563-2565 โดยคาดการณ์ว่ากติกาดังกล่าวจะช่วยให้คุณมีความได้เปรียบ (หรือเสียเปรียบ) ในสนามการเลือกตั้ง ผลลัพธ์อาจจะมีได้เป็นเช่นนั้นเสมอไป

ในบทถัดไปจะอธิบายการเลือกตั้ง 2566 ภายใต้กติกาการเลือกตั้งที่เปลี่ยนแปลงไป และวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นของการเลือกตั้งครั้งนี้ต่อระบบพรรคการเมือง เสถียรภาพทางการเมือง ประชาธิปไตย และความขัดแย้งในสังคมการเมืองไทย

บทที่ 4

การเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2566: ระบบเลือกตั้งที่เปลี่ยนแปลงและผลกระทบทางการเมือง

ก่อนที่จะวิเคราะห์ผลกระทบของการเลือกตั้ง พ.ศ. 2566 จำเป็นที่จะต้องเริ่มจากการฉายภาพบริบท สภาพแวดล้อมของการแข่งขัน และผลการเลือกตั้งเสียก่อน

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้เกิดขึ้นหลังจากที่รัฐบาลภายใต้การนำของพล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา บริหารประเทศครบวาระ 4 ปี (โดยมีการยุบสภาก่อนครบกำหนด 3 วัน) ซึ่งเป็นรัฐบาลชุดที่ 2 นับตั้งแต่การเลือกตั้งปี 2540 เป็นต้นมา ที่บริหารประเทศจนครบวาระ (ก่อนหน้านี้คือ รัฐบาลไทยรักไทยของนายทักษิณ ชินวัตร, พ.ศ. 2544-2548)

การเลือกตั้งครั้งนี้จัดขึ้นภายใต้กติกาเดิมตามรัฐธรรมนูญปี 2560 ทุกประการ ยกเว้นระบบเลือกตั้งเท่านั้นที่เปลี่ยนแปลงไป ดังที่ได้อธิบายไว้อย่างละเอียดในส่วนแรกของงานวิจัยนี้ ที่ชี้ให้เห็นว่าความพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งของภาคประชาชนและพรรคการเมืองต่างๆ ไม่ประสบความสำเร็จในทุกประเด็นที่มีการผลักดัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่มาของนายกฯ อำนาจขององค์กรอิสระ อำนาจของวุฒิสภา ฯลฯ มีเพียงประเด็นเดียวที่แก้ไขสำเร็จคือ การเปลี่ยนระบบเลือกตั้งจากระบบจัดสรรปันส่วนผสมมาเป็นระบบผสมแบบเสียงข้างมากตามรัฐธรรมนูญปี 2540 (โดยมีรายละเอียดที่แตกต่างจากปี 2540 คือ ไม่มีเพดานขั้นต่ำสำหรับการจัดสรรที่นั่งบัญชีรายชื่อ)

การเลือกตั้งครั้งนี้มีพรรคการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้งแข่งขันกันให้ประชาชนเลือกทั้งสิ้น 67 พรรค โดยที่หมายเลขของพรรคการเมืองในระบบบัญชีรายชื่อจะเป็นหมายเลขเดียวกันทั่วประเทศ แต่หมายเลขของผู้สมัครในระบบแบ่งเขตจะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละเขตเลือกตั้งทั้ง 400 เขต แม้จะสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันก็ตาม ประเด็นเรื่องหมายเลขผู้สมัครที่ไม่ตรงกันนี้ก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในวงกว้างทั้งจากพรรคการเมืองและจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งว่าสร้างให้เกิดความสับสนและความยุ่งยากในการจดจำหมายเลขผู้สมัคร⁸¹

แม้ว่าจะมีพรรคการเมืองจำนวนมากลงแข่งขันในสนามเลือกตั้งครั้งนี้ แต่ 6 พรรคหลักที่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งเหนือกว่าพรรคอื่นๆ คือ พรรคเพื่อไทย พรรคก้าวไกล พรรคภูมิใจไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคพลังประชารัฐ และพรรครวมไทยสร้างชาติ และมีพรรคการเมืองขนาดรองลงมาซึ่งเป็นพรรคขนาดกลางและขนาดเล็กที่มีโอกาส.ส.อดแทรกในการแข่งขันคือ พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคไทยสร้างไทย และพรรคประชาชาติ โดยพัฒนาการสำคัญของภูมิทัศน์พรรคการเมืองในปี 2566 ที่แตกต่างไปจากการเลือกตั้งปี 2562 คือ ความขัดแย้งภายในพรรคพลังประชารัฐซึ่งเป็นแกนนำรัฐบาลจนทำให้เกิดการแยกทางทางการเมืองระหว่างพล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา กับ พล.อ. ประวิตร วงศ์สุวรรณ โดยที่กลุ่มนักการเมืองที่สนับสนุนพล.อ. ประยุทธ์ แยกไปตั้งพรรคการเมืองใหม่ชื่อว่าพรรครวมไทยสร้างชาติ และเสนอพล.อ. ประยุทธ์ เป็นแคนดิเดตนายกฯ ของพรรค คู่กับนายพิระพันธ์ สาสิริรัฐวิภาคที่เป็นหัวหน้าพรรค ในขณะที่กลุ่มการเมืองหลักในพรรคพลังประชารัฐผลักดันพล.อ. ประวิตร เป็นหัวหน้าพรรคและแคนดิเดตนายกฯ หนึ่งเดียวของพรรคพลังประชารัฐ

⁸¹ “ประชาชนคาใจ กกต. เคลียร์อย่างไรกับสารพันปัญหาจัดเลือกตั้ง 2566,” *บีบีซีไทย*, 1 พ.ค. 2566 <https://www.bbc.com/thai/articles/cn0ex66yd64o>.

การเลือกตั้ง 2566 เป็นการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันเชิงนโยบายอย่างเข้มข้นมากที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์การเลือกตั้งไทย ทั้งนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ไปจนถึงนโยบายทางการเมือง และนอกจากนั้นยังมีเฉดของความแตกต่างหลากหลายทางอุดมการณ์สูงที่สุดครั้งหนึ่งด้วย คือ มีตั้งแต่พรรคการเมืองแนวก้าวหน้า เสรีนิยม อนุรักษ์นิยม ไปจนถึงอนุรักษ์นิยมสุดขั้ว นอกจากนี้การเลือกตั้งครั้งนี้ยังเป็นการแข่งขันที่ประชาชนมีความตื่นตัวสูงเป็นประวัติการณ์ในการติดตามข้อมูลข่าวสาร ฟังการอภิปรายถกเถียงระหว่างผู้สมัครของพรรคต่างๆ ทางสื่อโทรทัศน์และสื่อออนไลน์ร่วมฟังการปราศรัยในพื้นที่ และบางส่วนยังเข้าร่วมเป็นอาสาสมัครหาคะแนนเสียงให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองที่ตนเองชื่นชอบด้วย⁸² ความตื่นตัวเช่นนี้สะท้อนออกมาอย่างชัดเจนในแง่สถิติผู้ใช้สิทธิลงคะแนนในการเลือกตั้ง 2566 ที่สูงที่สุดในประวัติศาสตร์การเลือกตั้งของไทย โดยมีผู้มาใช้สิทธิทั้งสิ้น 39,514,973 คน คิดเป็นร้อยละ 75.71⁸³

ในภาพรวมการแข่งขันเลือกตั้งเป็นไปโดยสงบเรียบร้อยปราศจากความรุนแรง และไม่มีรายงานของการทุจริตการเลือกตั้งอย่างขนานใหญ่ ทำให้องค์กรสังเกตการณ์เลือกตั้งนานาชาติระบุนว่าการเลือกตั้งของไทยในปี 2566 โดยทั่วไปมีความโปร่งใส⁸⁴ ผลการเลือกตั้งครั้งนี้สร้างปรากฏการณ์ที่น่าสนใจหลายประการ นอกจากมีเปอร์เซ็นต์ผู้ใช้สิทธิสูงที่สุดในประวัติศาสตร์แล้ว พรรคที่ชนะการเลือกตั้งก็สร้างความประหลาดใจให้กับนักสังเกตการณ์การเลือกตั้งทั้งไทยและเทศทั้งหมดด้วย กล่าวคือ พรรคก้าวไกลซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ก่อตั้งมาเพียง 5 ปี (เดิมคือ พรรคอนาคตใหม่ซึ่งถูกศาลรัฐธรรมนูญตัดสินยุบพรรค ในปีพ.ศ. 2563) หลังจากนั้นอดีตสมาชิกพรรคอนาคตใหม่จำนวนหนึ่งที่ไม่ถูกตัดสิทธิทางการเมืองได้ร่วมกันก่อตั้งพรรคใหม่โดยคงนโยบายและแนวอุดมการณ์เดิม เปลี่ยนชื่อเป็นพรรคก้าวไกล กลายเป็นพรรคที่ได้ที่นั่งมาเป็นอันดับที่หนึ่ง โดยได้ 151 ที่นั่ง และได้คะแนนบัญชีรายชื่อสูงที่สุดเหนือกว่าพรรคอื่นๆ ในขณะที่พรรคเพื่อไทย ซึ่งเป็นพรรคอันดับหนึ่งในการเลือกตั้งปี 2562 และเป็นพรรคที่ทุกฝ่ายคาดหมายให้เป็นผู้ชนะในการเลือกตั้งครั้งนี้ ได้ที่นั่งมาเป็นอันดับที่ 2 โดยได้ 141 ที่นั่ง ส่วนพรรคภูมิใจไทยชนะเลือกตั้งมาเป็นอันดับที่ 3 ได้ 71 ที่นั่ง ตามมาด้วยพรรคพลังประชารัฐ 40 ที่นั่ง พรรครวมไทยสร้างชาติ 36 ที่นั่ง และพรรคประชาธิปัตย์ 25 ที่นั่ง นอกจากนี้ 6 พรรคหลักนี้แล้ว พรรคการเมืองอื่นๆ ที่เหลือได้ที่นั่งและคะแนนบัญชีรายชื่อในสัดส่วนที่น้อยมาก (ดูในตารางที่ 7)

ทั้งนี้มีพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งมีที่นั่ง ส.ส. ในสภาทั้งสิ้นจำนวน 18 พรรคด้วยกัน ในจำนวนนี้มี 10 พรรคที่ได้ ส.ส. ทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อ, มี 1 พรรค ได้ ส.ส. เฉพาะแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (พรรคเพื่อไทยรวมพลัง) นอกนั้นอีก 7 พรรคได้ ส.ส. เฉพาะแบบบัญชีรายชื่อเท่านั้นโดยได้พรรคละ 1 ที่นั่ง (ดูรายละเอียดในตารางที่ 7)

⁸² ดูบรรยากาศทั่วไปของการแข่งขันในรายงานของเครือข่ายเอเชียเพื่อการเลือกตั้งเสรี (Asian Network for Free Elections: ANFREL) ใน “ANFREL IEOM TO THE 2023 THAI GENERAL ELECTION: INTERIM REPORT,” 17 MAY 2023, <https://anfrel.org/anfrel-ieom-to-the-2023-thai-general-election-interim-report/?fbclid=IwAR3iV6uNQxyFQg9M0xEV2-4tEnl5g5ui6As4I11pXuDSpwxcxQdXbUKHA>. และรายงานที่จัดทำโดยรัฐสภาอังกฤษ Nigel Walker, *Thailand: 2023 General Election and Possible Outcomes* (House of Commons Library, 2023).

⁸³ ดู รายงานผลการเลือกตั้ง พ.ศ. 2566 อย่างเป็นทางการโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ใน <https://official.ectreport.com/overview>.

⁸⁴ “องค์กรอิสระสังเกตการณ์เลือกตั้งชม เลือกตั้งไทย 2566 โปร่งใสขึ้นมาก,” *ฐานเศรษฐกิจ*, 18 พ.ค. 2566.

ตารางที่ 7: ผลการเลือกตั้งทั่วไปของไทย พ.ศ. 2566

พรรคการเมือง	แบ่งเขต		บัญชีรายชื่อ			ที่นั่งรวม
	คะแนน	ที่นั่ง	คะแนน	ร้อยละ	ที่นั่ง	
ก้าวไกล	9,665,433	112	14,438,851	38.48	39	151
เพื่อไทย	9,340,082	112	10,962,522	29.22	29	141
ภูมิใจไทย	5,133,441	68	1,138,202	3.03	3	71
พลังประชารัฐ	4,186,441	39	537,625	1.43	1	40
รวมไทยสร้างชาติ	3,607,575	23	4,766,408	12.70	13	36
ประชาธิปไตย	2,278,857	22	925,349	2.47	3	25
ชาติไทยพัฒนา	585,205	9	192,497	0.51	1	10
ประชาชาติ	334,051	7	602,645	1.61	2	9
ไทยสร้างไทย	872,893	5	340,178	0.91	1	6
ชาติพัฒนากล้า	297,946	1	212,676	0.57	1	2
เพื่อไทรวมพลัง	94,345	2	66,830	0.17	0	2
เสรีรวมไทย	277,007	0	351,376	0.94	1	1
ประชาธิปไตยใหม่	13,583	0	273,428	0.73	1	1
ใหม่	1,365	0	249,731	0.67	1	1
ท้องถิ่นไทย	1,202	0	201,411	0.54	1	1
เป็นธรรม	9,653	0	184,817	0.49	1	1
พลังสังคมใหม่	20,353	0	177,379	0.47	1	1
ครูไทยเพื่อประชาชน	4,464	0	175,182	0.47	1	1
คะแนนรวม	37,190,071	400	37,522,746	94.96	100	500

ที่มา: คณะกรรมการการเลือกตั้ง

เมื่อเห็นภาพรวมของสถิติและผลการเลือกตั้งแล้ว ถัดไปคือการวิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งจากระบบจัดสรรปันส่วนผสม (ปี 2562) มาเป็นระบบผสมแบบเสียงข้างมาก ในปี 2566 ซึ่งการเปรียบเทียบผลกระทบที่เกิดจากระบบเลือกตั้งสามารถทำได้ผ่านการเปรียบเทียบถึงผลลัพธ์ด้านต่างๆ ที่ระบบเลือกตั้งก่อให้เกิดขึ้น โดยเชื่อมโยงกับเป้าหมายสำคัญของการออกแบบระบบเลือกตั้ง ซึ่งมี 5 ประการหลักดังต่อไปนี้

- ก. ความเป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงกับที่นั่ง (proportionality)
- ข. ความเข้มแข็งและเสถียรภาพของรัฐบาล (government)
- ค. ความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมือง (party system)
- ง. การให้ความสำคัญกับพรรคขนาดเล็ก (representation)
- จ. ความง่ายต่อความเข้าใจของผู้ลงคะแนน (simplicity)

งานวิจัยชิ้นนี้จะใช้หลักข้อนี้มาศึกษาผลกระทบของการเลือกตั้งทั่วไปของไทยที่จัดขึ้นในวันที่ 14 พฤษภาคม 2566 โดยไล่เรียงไปที่ละประเด็น

ก. ความเป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงกับที่นั่ง (proportionality)

หลักความเป็นสัดส่วนเป็นเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งในการตัดสินคุณภาพของระบบการเลือกตั้ง โดยระบบการเลือกตั้งที่ดีควรสะท้อนความเป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับกับที่นั่งในสภา อย่างไรก็ตาม หลักความเป็นสัดส่วนมิใช่เป้าหมายประการเดียว และไม่จำเป็นว่า จะต้องเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุดเสมอไป ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาของแต่ละสังคมที่ไม่เหมือนกัน ในสังคมที่มีปัญหาความอ่อนแอของฝ่ายบริหารและปัญหาความไร้เสถียรภาพอย่างต่อเนื่อง เป้าหมายเรื่องเสถียรภาพอาจจะสำคัญกว่าเรื่องการสร้างความเป็นสัดส่วน ดังนั้น จึงพบว่าประเทศส่วนใหญ่ในโลกนี้ยังคงเลือกใช้ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก เพราะต้องการสร้างรัฐบาลที่เข้มแข็งและมีเสถียรภาพทางการเมือง และการผลักดันนโยบายได้อย่างมีเอกภาพของรัฐบาล มากกว่าที่จะใช้ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่มักนำไปสู่รัฐบาลผสมประเทศใดจะออกแบบระบบเลือกตั้งโดยให้ความสำคัญกับความเป็นสัดส่วนเป็นหลักจึงต้องชั่งน้ำหนักถึงผลกระทบอย่างอื่นที่จะตามมาด้วยเสมอ (Gallagher 1991; Blais 2008; Becher and Gonzalez 2019)

ในสังคมที่มีความขัดแย้งแบ่งขั้วสูง เป้าหมายเรื่องความเป็นสัดส่วนถือว่ามีค่าสำคัญ เพราะหากพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้ที่นั่งมากหรือน้อยเกินกว่าคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง อาจก่อให้เกิดความไม่พอใจในกลุ่มผู้สนับสนุนพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้ ยกตัวอย่างเช่น พรรคการเมือง ก ได้คะแนนเสียงร้อยละ 40 จากผู้เลือกตั้ง แต่ได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภาเพียงร้อยละ 20 ภาวะเช่นนี้ย่อมทำให้ผู้สนับสนุนพรรคการเมือง ก รู้สึกว่ามีความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น หรือกรณีในทางตรงกันข้าม คือ พรรคการเมือง ข ได้คะแนนเสียงทั้งหมดคิดเป็นร้อยละ 40 แต่ได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภาสูงถึงร้อยละ 60 ซึ่งปรากฏการณ์ที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้ที่นั่งเกินสัดส่วนคะแนนที่ตนได้รับค่อนข้างมากเช่นนี้ก็อาจทำให้ผู้สนับสนุนพรรคการเมืองอื่นๆ ที่มีขนาดกลางและขนาดเล็กรู้สึกไม่พอใจได้

ความรู้สึกไม่พอใจต่อความไม่เป็นสัดส่วน (disproportionality) สามารถขยายตัวกลายเป็นความไม่พอใจต่อระบอบการเมืองโดยรวมได้ เพราะประชาชนจำนวนหนึ่งอาจรู้สึกว่าไม่สามารถเปลี่ยนแปลงรัฐบาลผ่านการลงคะแนนในคูหาเลือกตั้งได้ หรือรู้สึกว่ากติกาการแข่งขันไม่เป็นธรรม

งานวิจัยในระยะหลังยังชี้ให้เห็นว่า ความไม่เป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงกับที่นั่งยังนำไปสู่ภาวะประชาธิปไตยถดถอยในหลายประเทศ อาทิ ฮังการี ตุรกี โปแลนด์ รัสเซีย เป็นต้น เนื่องจากพรรคการเมืองที่ชนะเลือกตั้งได้เป็นรัฐบาลได้ครองที่นั่งข้างมากในสภาเกินกว่าสัดส่วนคะแนนเสียงที่พรรคของพวกเขาได้รับ เสียงข้างมากในสภาดังกล่าวเอื้อให้ผู้นำสามารถดำเนินนโยบายโดยไม่ฟังเสียงประชาชนและไม่สนใจกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในระบบ (Levitsky and Ziblatt 2019; Haggard and Kaufman 2021)

ระบบผสมแบบคู่ขนานแม้จะมีความเป็นสัดส่วนมากกว่าระบบเสียงข้างมาก แต่ก็ยังก่อให้เกิดความไม่เป็นสัดส่วนอยู่ในส่วนของระบบ ส.ส. เขต เนื่องจากในระบบ ส.ส. เขตนั้นใช้ระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวแบบเสียงข้างมาก ผู้ที่ชนะคือผู้สมัครที่ได้คะแนนมากที่สุดจากผู้มาลงคะแนนเสียง แม้จะชนะคู่แข่งเพียงแค่ 1 คะแนนก็ตาม ยังมีจำนวน ส.ส. เขตมากกว่า ส.ส. บัญชีรายชื่อมากเท่าใดความไม่เป็นสัดส่วนก็จะยิ่งสูงขึ้นมากเท่านั้น ในส่วนของคะแนนบัตรบัญชีรายชื่อจะไม่มีปัญหาเรื่องความไม่เป็นสัดส่วน เพราะผู้เลือกตั้งลงคะแนนให้กับพรรคในเขตเลือกตั้งทั่วประเทศ การคำนวณก็ดูว่าแต่ละพรรคได้คะแนนทั้งประเทศคิดเป็นสัดส่วนเท่าใดก็ได้ที่นั่งไปตามนั้น คะแนนในบัตรบัญชีรายชื่อจึงมีความเป็นสัดส่วน (ทั้งนี้หากไม่มีเพดานขั้นต่ำเลย ความเป็นสัดส่วนก็จะสมบูรณ์ แต่ถ้ากำหนดเพดานขั้นต่ำสูง ทำให้พรรคเล็กไม่ได้จัดสรรที่นั่ง ระดับความเป็นสัดส่วนก็ลดลง) ฉะนั้นความไม่เป็นสัดส่วนในระบบเลือกตั้งนี้จะเกิดขึ้นที่ระบบเขตมากกว่าระบบบัญชีรายชื่อ

การเปรียบเทียบที่เป็นระบบเพื่อดูความไม่เป็นสัดส่วน สามารถดูได้จากคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรค เพราะคะแนนส่วนนี้ย่อมสะท้อนถึงความนิยมที่ประชาชนทั้งประเทศมีต่อพรรคการเมืองทั้งหลาย หลังจากนั้นพิจารณาได้ว่าแต่ละพรรคได้ที่นั่งในสภาทั้งหมดเท่าใด (จากระบบเขตและระบบบัญชีชื่อารวมกัน) ก็จะได้คำตอบว่าแต่ละพรรคได้ที่นั่งมากหรือน้อยกว่าสัดส่วนคะแนนที่พวกเขาได้จากประชาชนทั้งประเทศเพียงใด

จากการคำนวณความไม่เป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนนิยมพรรคกับที่นั่ง ส.ส. ในสภาในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2566 พบว่ามีความไม่เป็นสัดส่วนดังแสดงผลในตารางที่ 8 ต่อไปนี้

ตารางที่ 8: ความไม่เป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงและที่นั่งในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2566

พรรคการเมือง	คะแนนในระบบ บัญชีรายชื่อ (ร้อยละ)	ที่นั่งในสภา (บัญชีรายชื่อ+แบ่งเขต) (ร้อยละ)	ความไม่เป็น สัดส่วน (ร้อยละ)
ก้าวไกล	38.48	30.20	-8.28
เพื่อไทย	29.22	28.20	-1.02
ภูมิใจไทย	3.03	14.20	11.17
พลังประชารัฐ	1.43	8.00	6.57
รวมไทยสร้างชาติ	12.70	7.20	-5.5
ประชาธิปัตย์	2.47	5.00	2.53
ชาติไทยพัฒนา	0.51	2.00	1.49
ประชาชาติ	1.61	1.80	0.19
ไทยสร้างไทย	0.91	1.20	0.29
ชาติพัฒนากล้า	0.57	0.40	-0.17
เพื่อไทยรวมพลัง	0.17	0.40	0.23
เสรีรวมไทย	0.94	0.20	-0.74
ประชาธิปัตย์ใหม่	0.73	0.20	-0.53
ใหม่	0.67	0.20	-0.47
ท้องที่ไทย	0.54	0.20	-0.34
เป็นธรรม	0.49	0.20	-0.29
พลังสังคมใหม่	0.47	0.20	-0.27
ครูไทยเพื่อประชาชน	0.47	0.20	-0.27

การเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2566 ใช้ระบบผสมแบบคู่ขนาน ซึ่งผู้วิจัยได้อธิบายไว้ข้างต้นแล้วว่า ระบบเลือกตั้งดังกล่าวนี้แม้จะมีความเป็นสัดส่วนมากกว่าระบบเสียงข้างมาก แต่ก็ยังก่อให้เกิดความไม่เป็นสัดส่วนอยู่ในระดับหนึ่ง เพราะการแข่งขันในระบบ ส.ส. เขตนั้นใช้ระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวและตัดสินผู้ชนะด้วยวิธีนับว่าใครได้คะแนนมากที่สุดในเขตก็ชนะไป แม้จะชนะคู่แข่งเพียงแค่ 1 คะแนนก็ตาม ในระบบผสมแบบคู่ขนานนี้ความไม่เป็นสัดส่วนจะมาน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับอัตราส่วนระหว่างจำนวน ส.ส. เขต กับ ส.ส. บัญชีรายชื่อ ยิ่งจัดสรรให้มี ส.ส. เขตมากกว่า ส.ส. บัญชีรายชื่อมากเท่าใดความไม่เป็นสัดส่วนก็จะยิ่งสูงขึ้นมากเท่านั้น ในกรณีของการเลือกตั้งปี 2566

เลือกใช้อัตราส่วนแบบเดียวกับสมัยการเลือกตั้งปี 2540 คือ จำนวน ส.ส. เขตต่อ ส.ส. บัญชีรายชื่อ เท่ากับ 100: 400 ซึ่งทำให้เกิดความไม่เป็นสัดส่วนในระดับที่ยังค่อนข้างสูง

ความไม่เป็นสัดส่วนในการเลือกตั้งครั้งนี้เกิดขึ้นในสองลักษณะคือ หนึ่ง พรรคการเมือง จำนวนหนึ่งได้ที่นั่งน้อยกว่าระดับความนิยมที่ประชาชนมีต่อพรรค (คะแนนความไม่เป็นสัดส่วนติดลบ ในตารางที่ 8) และสอง พรรคการเมืองอีกกลุ่มหนึ่งได้ที่นั่งในสภาสูงเกินกว่าคะแนนนิยมที่พรรคได้รับจากผู้เลือกตั้ง (คะแนนความไม่เป็นสัดส่วนเป็นบวกในตารางที่ 8) โดยพรรคการเมืองในกลุ่มแรกคือ พรรคก้าวไกล เพื่อไทย รวมไทยสร้างชาติ ชาติพัฒนา ก้าว และพรรคขนาดเล็ก ได้แก่ เสรีรวมไทย ประชาธิปไตยใหม่ ใหม่ ท้องถิ่นไทย เป็นธรรม พลังสังคมใหม่ ครูไทยเพื่อประชาชน โดยความไม่เป็นสัดส่วนที่เกิดขึ้นกับพรรคขนาดเล็กเหล่านี้ถือว่าค่อนข้างต่ำ คือได้คะแนนบัญชีรายชื่อเกินกว่าจำนวนที่นั่งในสภาไปเล็กน้อย

ความไม่เป็นสัดส่วนที่เกิดขึ้นกับพรรคเพื่อไทยและพรรคชาติพัฒนา ก้าว อยู่ในระดับที่ต่ำ เช่นกัน เพราะทั้งสองพรรคได้คะแนนบัญชีรายชื่อกับคะแนนพรรคในระดับที่ใกล้เคียงกัน สำหรับพรรคที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมาก คือ พรรคก้าวไกลกับ พรรครวมไทยสร้างชาติ ซึ่งน่าสนใจว่าทั้งสองพรรคนี้อุดมการณ์อยู่ในขั้วตรงข้ามกันอย่างสูง พรรคก้าวไกลซึ่งเป็นพรรคที่ชนะการเลือกตั้งมาเป็นอันดับที่หนึ่งได้รับผลกระทบมากที่สุด โดยได้รับที่นั่งน้อยกว่าคะแนนนิยมพรรคร้อยละ 8.28 ส่วนพรรครวมไทยสร้างชาติได้รับผลกระทบเป็นอันดับรองลงมาคือ ได้รับที่นั่งน้อยกว่าคะแนนนิยมพรรคร้อยละ 5.5 ข้อเท็จจริงนี้สะท้อนปรากฏการณ์สำคัญของการเลือกตั้งปี 2566 ที่มีการเปลี่ยนภูมิทัศน์ของระบบพรรคการเมืองไทยและความนิยมชมชอบของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองต่างๆ ซึ่งจะวิเคราะห์ต่อไปข้างหน้าในส่วนของความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมือง (party system)

หากนำผลการเลือกตั้งปี 2566 ไปเปรียบเทียบกับผลการเลือกตั้งช่วงปี 2544-2562 จะพบว่า หากพิจารณาเฉพาะสัดส่วนคะแนนและที่นั่งของพรรคที่ชนะเป็นอันดับหนึ่ง ความไม่เป็นสัดส่วนอยู่ในระดับใกล้เคียงกับการเลือกตั้งปี 2544 ซึ่งใช้ระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากเช่นเดียวกัน เพียงแต่ความไม่เป็นสัดส่วนเกิดขึ้นคนละทิศทาง ในการเลือกตั้งปี 2544 พรรคไทยรักไทยซึ่งชนะอันดับหนึ่งได้ที่นั่งเกินสัดส่วนคะแนนนิยมที่ประชาชนมีต่อพรรค ในขณะที่ในการเลือกตั้งปี 2566 พรรคก้าวไกลได้ที่นั่งน้อยกว่าคะแนนที่ประชาชนมอบให้พรรค (ดูในตารางที่ 9) แต่หากพิจารณาเปรียบเทียบความไม่เป็นสัดส่วนที่เกิดขึ้นกับทุกพรรคการเมืองประกอบกัน การเลือกตั้งปี 2566 นับว่าเป็นการเลือกตั้งที่มีความไม่เป็นสัดส่วนมากที่สุด เพราะในการเลือกตั้งครั้งอื่นๆ ในช่วงปี 2544-2562 ความไม่เป็นสัดส่วนมักจะเกิดขึ้นน้อยสำหรับพรรคอันดับรอง (2, 3, 4, 5...) ที่ไม่ชนะการเลือกตั้ง⁸⁵ แต่ในการแข่งขันปี 2566 มีพรรคที่ไม่ชนะการเลือกตั้งหลายพรรคที่ได้ที่นั่งทั้งที่นั่งน้อยและมากเกินสัดส่วนคะแนนนิยมที่ประชาชนมีต่อพรรคจำนวนมาก โดยเฉพาะพรรคภูมิใจไทยและพรรคพลังประชารัฐ ที่ได้คะแนนบัญชีรายชื่อเพียง 3.03 และ 1.43 (ตามลำดับ) แต่ชนะการแข่งขันในระบบเขตมาในหลายเขตที่ผู้สมัครของพรรคมีความเข้มแข็งในด้านเครือข่ายอุปถัมภ์ส่วนบุคคลทางการเมือง

⁸⁵ ยกเว้นเพียงการเลือกตั้งปี 2550 ที่พรรคประชาธิปัตย์ได้ที่นั่งน้อยกว่าคะแนนนิยมพรรคร้อยละ 6.07, ดูการเปรียบเทียบความไม่เป็นสัดส่วนในช่วงการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544-2562 ในงานวิจัยของผู้เขียนเรื่อง *การเมืองของระบบเลือกตั้ง: อำนาจ ความขัดแย้ง และประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2566).

ตารางที่ 9: พรรคที่ชนะเลือกตั้งอันดับหนึ่งกับความไม่เป็นสัดส่วน พ.ศ. 2544-2566

พรรคการเมือง	การเลือกตั้ง	ความไม่เป็นสัดส่วน (ร้อยละ)
ไทยรักไทย	2544	8.96
ไทยรักไทย	2548	14.23
พลังประชาชน	2550	7.46
เพื่อไทย	2554	4.59
เพื่อไทย	2562	5.04
ก้าวไกล	2566	-8.28

ที่มา: จำนวนจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2544, 2548, 2550, 2554, 2566)

การวิเคราะห์ถึงผลกระทบของการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งในปี 2566 จะชัดเจนยิ่งขึ้น หากลองสมมติว่าถ้าการเมืองไทยเลือกใช้ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน (มีบัญชีรายชื่ออย่างเดียว) แทนระบบผสมแบบเสียงข้างมากในการเลือกตั้งปี 2566 ผลลัพธ์ของการเลือกตั้งก็จะเปลี่ยนไปอย่างมีนัยสำคัญ โดยหากคะแนนนิยมต่อพรรคคงเดิมดังที่ปรากฏในการเลือกตั้งครั้งนี้ ภายใต้ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน ก้าวไกลจะได้ที่นั่ง 192 ที่นั่ง ส่วนรวมไทยสร้างชาติจะได้ 63 ที่นั่ง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงทิศทางการเมืองไทยไปในอีกทิศทางหนึ่ง ผลกระทบดังกล่าวคือ รูปแบบการจัดตั้งรัฐบาลและโฉมหน้าของรัฐบาลผสมหลังการเลือกตั้ง โดยหลังการเลือกตั้งครั้งนี้พรรคการเมือง 8 พรรคร่วมกันประกาศจัดตั้งรัฐบาลด้วยกัน ประกอบด้วย พรรคก้าวไกล เพื่อไทย ประชาชาติ ไทยสร้างไทย เพื่อไทยรวมพลัง เสรีรวมไทย เป็นธรรม และพลังสังคมใหม่⁸⁶ ซึ่งเมื่อนำคะแนนบัญชีรายชื่อของทั้ง 8 พรรคร่วมกันจะเท่ากับร้อยละ 72.29 ซึ่งเมื่อนำมาคำนวณที่นั่งในกรณีที่ประเทศไทยใช้ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนจะทำให้แนวร่วมจัดตั้งรัฐบาลที่นำโดยก้าวไกลและเพื่อไทยมีที่นั่งในสภาทั้งสิ้น 361 ที่นั่ง ซึ่งจะทำให้สามารถจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากในสภาได้อย่างมั่นคงกว่าในปัจจุบันภายใต้ระบบผสมแบบเสียงข้างมากที่ 8 พรรคร่วมมีที่นั่งรวมกัน 312 ที่นั่ง เมื่อคำนึงถึงกติกาการเลือกนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ 2560 ที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่าในช่วง 5 ปีแรกนายกฯ จะมาจากการเลือกของที่ประชุมสองสภาคือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และผู้ที่ได้รับการเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องได้เสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกจากสองสภารวมกัน ซึ่งหมายถึง 376 ที่นั่ง ซึ่งหากแนวร่วม 8 พรรคที่จะจัดตั้งรัฐบาลมีที่นั่ง 361 เสียงก็จะต้องการเสียงจากส.ส. พรรคอื่น หรือวุฒิสมาชิกอีกเพียง 15 เสียงก็จะสามารถผลักดันให้ตัวแทนจากฝั่งของตนได้รับเลือกเป็นนายกฯ ได้สำเร็จ ซึ่งจะมีผลในการลดความขัดแย้งของคนในสังคมในประเด็นการเลือกตั้งนายกฯ และภาวะ

⁸⁶ “8 พรรคร่วม แกลงจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมั่น เปิดเงื่อนไข 3 ข้อ เตรียมโชว์ MOU 22 พ.ค.,” *ไทยรัฐ*, 18 พ.ค. 2566; “เลือกตั้ง 2566: พิธาंना 8 พรรคแกลงร่วมตั้งรัฐบาล 313 เสียง มั่นใจโหวตผ่านนายกฯ,” *ไทยทีบีเอส*, 18 พ.ค. 2566, <https://www.thaipbs.or.th/news/content/327925>.

ชะงักงันทางการเมืองด้วย เมื่อพิจารณาในประเด็นนี้ จะเห็นว่าการเลือกใช้ระบบเลือกตั้งแบบใดแบบหนึ่งส่งผลต่อรูปแบบการจัดตั้งรัฐบาลและความขัดแย้งทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ

ข. ความเข้มแข็งและเสถียรภาพของรัฐบาล (government)

ความเข้มแข็งและเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งในการออกแบบระบบเลือกตั้ง และส่งผลต่อคุณภาพของประชาธิปไตย เพราะความไร้เสถียรภาพและอ่อนแอของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีผลทำให้ประชาชนเบื่อหน่ายต่อการเมือง และขาดความศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้รัฐบาลผสมที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองจำนวนมากยังเป็นอุปสรรคสำคัญในการผลิตและผลักดันนโยบายอย่างมีเอกภาพ (policy coherence) ด้วย

การพิจารณาถึงผลกระทบของการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งที่มีต่อความเข้มแข็งและเสถียรภาพของรัฐบาลสามารถพิจารณาได้จากรูปแบบของการจัดตั้งรัฐบาล ว่าระบบเลือกตั้งสร้างให้เกิดรัฐบาลแบบใด กล่าวคือเป็นรัฐบาลพรรคเดียว, รัฐบาลผสมจำนวนน้อยพรรค หรือรัฐบาลผสมหลายพรรค ในกรณีที่เป็รัฐบาลผสม ที่นั่งของรัฐบาลมีลักษณะเป็นเสียงข้างมากเด็ดขาดหรือเป็นเสียงข้างมากที่เกินครึ่งไปเพียงเล็กน้อย (ที่เรียกกันว่ารัฐบาลเสียงปริ่มน้ำ) ซึ่งรูปแบบของการจัดตั้งรัฐบาลย่อมส่งผลต่อเสถียรภาพและความเข้มแข็งของการบริหารขับเคลื่อนนโยบายของฝ่ายบริหาร

ในขณะที่เขียนงานวิจัยชิ้นนี้ แม้ผลการเลือกตั้งจะถูกรับรองอย่างเป็นทางการแล้ว แต่การจัดตั้งรัฐบาลยังไม่สำเร็จลุล่วง การวิเคราะห์ในประเด็นนี้จึงเป็นเพียงการวิเคราะห์เบื้องต้นโดยยึดจากความพยายามจัดตั้งรัฐบาลของกลุ่มพรรคการเมืองจำนวน 8 พรรคที่นำโดยพรรคก้าวไกลและพรรคเพื่อไทย และประกอบด้วยพรรคอื่นที่เหลือคือ ประชาชาติ ไทยสร้างไทย เพื่อไทยพลัง พลังสังคมใหม่ เสรีรวมไทย และเป็นธรรม ซึ่งได้จับมือกันประกาศต่อสาธารณะอย่างเปิดเผย และจัดทำข้อตกลงร่วม (MOU) ในการจัดตั้งรัฐบาลจำนวน 23 ข้อ⁸⁷

เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของ 8 พรรคที่ประกาศร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล พบว่าเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคที่มีเสียงข้างมากอย่างมั่นคงในสภา คือ 312 จาก 500 ที่นั่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 62.4 ของที่นั่งในสภา (ดูตารางที่ 10) ซึ่งชัดเจนว่ามีใช้รัฐบาลเสียงปริ่มน้ำ ลักษณะและองค์ประกอบของรัฐบาลผสมที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งปี 2566 มีลักษณะคล้ายกับรัฐบาลที่นำโดยนายสมัคร สุนทรเวช, สมชาย วงศ์สวัสดิ์, และยิ่งลักษณ์ ชินวัตร คือสัดส่วนที่นั่งของพรรคร่วมรัฐบาลอยู่ในช่วงประมาณร้อยละ 60-62 และมีจำนวนพรรคร่วมรัฐบาลหลายพรรคแต่ไม่ถึงกับมีจำนวนมากจนเป็นรัฐบาลผสมแบบเสียงกระจัดกระจาย (fragmented government) ที่พรรคขนาดเล็กมีอำนาจในการต่อรองผลประโยชน์และตำแหน่งสูง โดยในครั้งนี้จำนวนพรรคร่วมคือ 8 พรรค ซึ่งมากกว่าช่วงรัฐบาลสมัคร สมชาย และยิ่งลักษณ์ที่มี 6 พรรคเล็กน้อย อันเนื่องมาจากระบบเลือกตั้งปี 2566 ไม่ได้กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำในการคิดคะแนนบัญชีรายชื่อทำให้มีพรรคขนาดเล็กเข้าสภา ดังที่ในรัฐบาลผสมมีพรรคขนาดเล็ก 1 ที่นั่งถึง 3 พรรคที่ได้ส.ส. มาจากระบบบัญชีรายชื่อ คือ พรรคพลังสังคมใหม่ เสรีรวมไทย และเป็นธรรม

⁸⁷ “8 พรรคเซ็น MOU เป็นรัฐบาล พิธายันไม่ถอย แก้ม.112 23 นโยบายต้องทำ,” *ไทยรัฐ*, 23 พ.ค. 2566, <https://www.thairath.co.th/news/politic/2696048>.

ตารางที่ 10: องค์ประกอบของว่าที่รัฐบาลผสมปี พ.ศ. 2566

พรรคร่วมรัฐบาล	จำนวน พรรคร่วมรัฐบาล	สัดส่วนที่นั่งของ พรรคร่วมรัฐบาลในสภา (ร้อยละ)
ก้าวไกล เพื่อไทย ประชาชาติ ไทยสร้างไทย เพื่อไทยรวมพลัง พลังสังคมใหม่ เสรีรวมไทย และเป็นธรรม	8	62.4

ที่มา: รวบรวมและคำนวณจากผลการเลือกตั้ง พ.ศ. 2566

หากเปรียบเทียบกับองค์ประกอบของการจัดตั้งรัฐบาลในช่วงปี 2544-2562 พบว่าแนวร่วมการจัดตั้งรัฐบาลผสม 8 พรรคนี้อยู่กึ่งกลางระหว่างแนวทางการจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาดกับแนวทางการจัดตั้งรัฐบาลผสมจำนวนหลายพรรคแบบกระจายที่มีเสียงปริ่มน้ำ โดยแนวทางแบบเสียงข้างมากเด็ดขาดคือรัฐบาลไทยรักไทยของทักษิณ ชินวัตร ในปี 2544 และ 2548 ที่สัดส่วนที่นั่งของพรรคที่เป็นรัฐบาลสูงถึงร้อยละ 73.6 และ 75.3 (ดูในตารางที่ 11) โดยเฉพาะในการตั้งรัฐบาลไทยรักไทยหลังการเลือกตั้งปี 2548 ที่พรรคไทยรักไทยพรรคเดียวชนะการเลือกตั้งเสียงข้างมากเด็ดขาดจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ ภาวะเช่นนี้ยากที่จะหวนกลับมาสู่การเมืองได้อีก เพราะภูมิทัศน์ของพรรคการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป มีพรรคการเมืองเกิดใหม่จำนวนหลายพรรคและได้รับความนิยมจากประชาชน จนสามารถแย่งชิงคะแนนเสียงและที่นั่งจากพรรคการเมืองเดิมได้ ทำให้แม้ว่าจะมีการนำระบบเลือกตั้งแบบเดียวกับรัฐธรรมนูญปี 2540 มาใช้แต่ก็ไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถชนะการแข่งขันโดยได้เสียงเกินครึ่งได้ จึงไม่เกิดปรากฏการณ์ของการจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียว

ตารางที่ 11: วาระและองค์ประกอบของรัฐบาลผสมระหว่างปี พ.ศ. 2544-2566

หัวหน้ารัฐบาล	วาระของ รัฐบาล	พรรคร่วมรัฐบาล	จำนวน พรรคร่วม รัฐบาล	สัดส่วนที่นั่ง ของพรรคร่วม รัฐบาลในสภา (ร้อยละ)
ทักษิณ ชินวัตร	17 ก.พ. 2544 – 11 มี.ค. 2548 (4 ปี 23 วัน)	ไทยรักไทย ความหวังใหม่ ชาติพัฒนา เสรีธรรม ชาติไทย	6	73.6
ทักษิณ ชินวัตร	11 มี.ค. 2548 – 19 ก.ย. 2549 (1 ปี 192 วัน)	ไทยรักไทย	1	75.3

หัวหน้ารัฐบาล	วาระของรัฐบาล	พรรคร่วมรัฐบาล	จำนวนพรรคร่วมรัฐบาล	สัดส่วนที่นั่งของพรรคร่วมรัฐบาลในสภา (ร้อยละ)
สมัคร สุนทรเวช	6 ก.พ. 2551 – 18 ก.ย. 2551 (0 ปี 244 วัน)	พลังประชาชน ชาติไทย เพื่อแผ่นดิน มัชฌิมาธิปไตย รวบรวมใจไทยชาติพัฒนา ประชาธิปไตย	6	63.0
สมชาย วงศ์สวัสดิ์	24 ก.ย. 2551 – 19 ธ.ค. 2551 (0 ปี 86 วัน)	พลังประชาชน ชาติไทย เพื่อแผ่นดิน มัชฌิมาธิปไตย รวบรวมใจไทยชาติพัฒนา ประชาธิปไตย	6	63.0
ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	9 ส.ค. 2554 – 22 พ.ค. 2557 (2 ปี 286 วัน)	เพื่อไทย ชาติไทยพัฒนา ชาติพัฒนา พลังชล มหาชน ประชาธิปไตยใหม่	6	60.0
ประยุทธ์ จันทร์โอชา	10 ก.ค. 2562 – ปัจจุบัน	พลังประชารัฐ ภูมิใจไทย ประชาธิปัตย์ ชาติไทยพัฒนา รวบรวมพลังประชาชนชาติไทย พลังท้องถิ่นไท เศรษฐกิจใหม่ ชาติพัฒนา รักษ์ผืนป่า-ประเทศไทย พลังชาติไทย ประชากริวัฒน์ พลังไทยรักไทย ไทยศรีวิไลย์ ครูไทยเพื่อประชาชน ประชานิยม ประชาธรรมไทย ประชาชนปฏิรูป ประชาธิปไตยใหม่ พลเมืองไทย พลังธรรมใหม่	20 ⁸⁸	50.8

ที่มา: รวบรวมและคำนวณจากผลการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544-2562

นอกจากจะไม่เกิดการจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวแล้ว การตั้งรัฐบาลในครั้งนี้ก็ไม่ได้เกิดรัฐบาลผสมหลายพรรคที่กระจัดกระจายแบบรัฐบาลหลังการเลือกตั้งปี 2562 เหตุผลสำคัญเป็นเพราะว่าระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากที่มีบัตร 2 ใบส่งผลในการลดจำนวนพรรคการเมืองเข้าสู่สภาได้สำเร็จจากจำนวน 27 พรรคในการเลือกตั้งปี 2562 ที่ใช้ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม

⁸⁸ ต่อมา นายไพบูลย์ นิติตะวัน หัวหน้าพรรคประชาชนปฏิรูปได้ตัดสินใจยุบพรรคของตนเอง แล้วย้ายเข้าไปรวมกับพรรคพลังประชารัฐ ทำให้จำนวนพรรคร่วมรัฐบาลลดลงเหลือ 19 พรรค

บัตรใบเดียว เหลือ 18 พรรคในการเลือกตั้งครั้งนี้ ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลผสมไม่ต้องใช้จำนวนพรรคมากถึง 20 พรรคดังที่เกิดขึ้นภายใต้การจัดตั้งรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่นำโดยพรรคพลังประชารัฐ ซึ่งจะช่วยลดความอ่อนแอและความขัดแย้งในการทำงานของพรรคร่วมรัฐบาลอันเกิดจากอำนาจต่อรองของพรรคขนาดกลางและพรรคขนาดเล็ก

ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งปี 2566 คือ ไม่มีพรรคใดชนะการเลือกตั้งพรรคเดียวแบบเด็ดขาด แต่มีพรรคการเมือง 2 พรรคที่ประกาศแนวทางต่อสาธารณะว่าอยู่ในขั้วการเมืองเดียวกันชนะการเลือกตั้งมาเป็นอันดับ 1 และ 2 มีจำนวนที่นั่งไม่ห่างกันมากนัก คือ พรรคก้าวไกลและพรรคเพื่อไทยที่มีที่นั่งห่างกัน 10 ที่นั่ง คือ 151 และ 141 โดยได้จำนวน ส.ส. เขตเท่ากัน คือ 112 ที่นั่ง แต่คะแนนบัญชีรายชื่อห่างกัน 3,476,329 คะแนน (ก้าวไกลได้ 14,438,851 คะแนน เพื่อไทยได้ 10,962,522 คะแนน) ทำให้มีจำนวนที่นั่ง ส.ส. บัญชีรายชื่อต่างกัน 10 ที่นั่ง ผลการเลือกตั้งเช่นนี้ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลผสมร่วมกันของพรรคอันดับหนึ่งและสองนำไปสู่สภาวะอำนาจคู่ (dual power) คือ พรรคอันดับที่หนึ่งและสองมีอำนาจในการกำหนดรูปแบบและวาระทางนโยบายของรัฐบาลค่อนข้างทัดเทียมกัน แม้ว่าพรรคอันดับที่หนึ่งจะมีความชอบธรรมในการนำการจัดตั้งรัฐบาล แต่ความเป็นจริงทางการเมืองของสภาวะอำนาจคู่จะทำให้การบริหารงานรวมถึงเสถียรภาพของรัฐบาลมิได้เป็นไปโดยง่ายเพราะมิใช่ภาวะการณ์นำเดี่ยว ปัจจัยที่กำหนดความเข้มแข็งและเสถียรภาพของรัฐบาลจะขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างพรรคอันดับที่หนึ่งและพรรคอันดับที่สองเป็นสำคัญ การจัดตั้งรัฐบาลในลักษณะอำนาจคู่นี้เป็นเรื่องปกติในสังคมการเมืองแบบประชาธิปไตยรัฐสภาทั่วโลก เพียงแต่เป็นปรากฏการณ์ใหม่ของสังคมไทย ในหลายประเทศ การจัดตั้งรัฐบาลร่วมกันระหว่างพรรคใหญ่สองอันดับแรก (ซึ่งมักจะเรียกว่า grand coalition) ไม่ใช่เรื่องผิดปกติและหากรักษาความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันระหว่างสองพรรคได้ดี รัฐบาลก็สามารถรักษาเสถียรภาพจนครบวาระได้ แต่ถ้าหากสองพรรคใหญ่เกิดความขัดแย้งตึงเครียดในการบริหารงานร่วมกัน ไม่ว่าจะในเรื่องการจัดสรรตำแหน่งทางการเมือง การกำหนดนโยบายที่รัฐบาลจะผลักดัน และการสื่อสารกับฐานเสียงของแต่ละพรรคก็จะทำให้รัฐบาลผสมที่นำโดยสองพรรคใหญ่สามารถล่มสลายได้⁸⁹

ฉะนั้น ในขณะที่ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมในปี 2562 ได้ทำให้การเมืองย้อนกลับไปสู่สภาพก่อนปี 2540 คือการมีรัฐบาลผสมที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองจำนวนมากแบบกระจายกระจาย ดังที่พบว่ารัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่มีพรรคพลังประชารัฐเป็นแกนนำนั้นต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม 20 พรรค แต่มีเสียง ส.ส. รวมกันคิดเป็นเพียงร้อยละ 50.8 ของสภา (ดูตารางที่ 11) ซึ่งภาวะรัฐบาลปรimumน้ำดังกล่าวทำให้พรรคร่วมรัฐบาลมีอำนาจต่อรองสูงในการแย่งชิงโควตาตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงสำคัญจากพรรคพลังประชารัฐที่ชนะเลือกตั้งมาเป็นอันดับ 2 และมีที่นั่งเพียงร้อยละ 23.2 ของสภา ทำให้การดำเนินนโยบายขาดความเป็นเอกภาพ นอกจากนี้การครองอำนาจของรัฐบาลยังต้องอาศัยเสียงของ ส.ส. พรรคขนาดเล็กด้วยเพื่อความอยู่รอด จนทำให้เกิดปรากฏการณ์

⁸⁹ Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm (eds), *Coalition Governments in Western Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2003); Silvia Bolgherini and Florian Grotz, *Germany after the Grand Coalition: Governance and Politics in a Turbulent Environment* (New York: Palgrave Macmillan, 2010); Wade Jacoby, "Grand Coalitions and Democratic Dysfunction: Two Warnings from Central Europe," *Government and Opposition*, 52: 2 (2017): 329-355.

ที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างสูงจากสังคม อาทิ ปรากฏการณ์ “งูเห่า” ปรากฏการณ์ชื่อเสียงโหวตในสภา (ที่สื่อเรียกว่าการ “แจกก๊วย”) ปัญหาการซื้อตัว ส.ส. ปัญหาการต่อรองของพรรคเล็ก เป็นต้น⁹⁰

สรุป ระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากที่นำมาใช้ในการเลือกตั้ง 2566 ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลผสมประกอบด้วยจำนวนพรรคการเมืองที่ลดน้อยลงเมื่อเทียบกับรัฐบาลผสมที่เกิดขึ้นหลังการเลือกตั้งปี 2562 ก้าวพ้นจากสภาวะรัฐบาลปรimumน้ำ แต่การเปลี่ยนระบบเลือกตั้งกลับมาใช้ระบบผสมแบบเสียงข้างมากในปี 2566 ไม่ได้นำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวเสียงข้างมากเด็ดขาดเหมือนในอดีตช่วงปี 2548 เนื่องจากภูมิทัศน์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งต่อยอดประเด็นสำคัญทางทฤษฎีเกี่ยวกับการออกแบบสถาบันทางการเมือง (institutional design) ว่าสถาบันและกฎกติกาทางการเมืองแบบเดียวกันเมื่อนำมาใช้ในบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ผลลัพธ์ไม่จำเป็นต้องเหมือนเดิม ฉะนั้นระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบที่เริ่มนำมาใช้ในสังคมไทยครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 เมื่อถูกนำกลับมาใช้ใหม่ในปัจจุบันซึ่งการเมืองมีความสลับซับซ้อนขึ้น มีความเปลี่ยนแปลงทั้งในภาคพรรคการเมือง รูปแบบความขัดแย้งทางสังคม และอุดมการณ์ความคิดของผู้เลือกตั้ง ก็ทำให้ผลลัพธ์ทางการเมืองของการใช้กติกาการเลือกตั้งเดียวกันไม่ได้มีผลลัพธ์เหมือนเดิม⁹¹

ประเด็นที่ต้องหมายเหตุไว้เมื่อวิเคราะห์ความเข้มแข็งและเสถียรภาพของรัฐบาลคือ ในสังคมไทยซึ่งระบอบประชาธิปไตยยังไม่ลงหลักปักฐาน เสถียรภาพของรัฐบาลย่อมถูกกำหนดจากหลายเหตุปัจจัยมิใช่เพียงแค่ระบบเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการรัฐประหารที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง รวมถึงปรากฏการณ์ทางการเมืองที่อำนาจฝ่ายตุลาการเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองจนสามารถเปลี่ยนดุลอำนาจทางการเมืองและสันคลอนรัฐบาลได้ (Dressel and Khemthong 2019; Mérieau 2016) สภาพของประชาธิปไตยที่ยังถดถอยเช่นนี้ ส่งผลให้เสถียรภาพของรัฐบาลและความอยู่รอดของหัวหน้ารัฐบาลไม่ได้ถูกกำหนดจากผลการเลือกตั้งและความเป็นปึกแผ่นของพรรคร่วมรัฐบาลเท่านั้น

ในกรณีของไทยจึงไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระบบเลือกตั้งกับความเข้มแข็งและเสถียรภาพของรัฐบาลแบบเดียวกับกรณีศึกษาในต่างประเทศได้ เพราะรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาดและได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอาจไม่สามารถอยู่ครบวาระเพราะถูกทำให้หมดวาระไปด้วยวิธีการที่ผิดกฎหมายหรือกลไกทางการเมืองนอกรัฐสภาเนื่องจากสภาพสังคมมีการแตกแยกแบ่งขั้วสูงจนเกินไป (deep polarization) รวมถึงกองทัพและชนชั้นนำยังคงไม่ยอมรับกติกาประชาธิปไตยของการเปลี่ยนผ่านอำนาจอย่างสันติผ่านการเลือกตั้ง

⁹⁰ “‘นักวิชาการ’ ยก การเมืองยุค รบ.ประยุทธ์ เป็น ‘การเมืองแบบงูเห่ากินก๊วย’,” *มติชน*, 27 ก.พ. 2564; “‘สมคิด’ ชำแหละประชาธิปไตยแบบ “แจกก๊วย” ไม่อภัยฟ้าดิน หวังแค่แสงประโยชน์,” *กรุงเทพธุรกิจ*, 27 มิ.ย. 2565.

⁹¹ ดู Paul Pierson, “The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change,” *Governance*, 13 (2000): 475-499; Shaun Bowler and Todd Donovan, *The Limits of Electoral Reform* (Oxford: Oxford University Press, 2013).

ค. ความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมือง (party system)

ระบบพรรคการเมืองในแต่ละประเทศจะเป็นเช่นใดขึ้นอยู่กับเหตุปัจจัยหลายประการ ประกอบกัน ไม่ว่าจะเป็นภูมิหลังและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมทางการเมือง โครงสร้างและองค์ประกอบของชนชั้นนำ ลักษณะของการแบ่งแยกทางสังคม รูปแบบของความขัดแย้งทางการเมือง และระบอบการเมือง อย่างไรก็ตาม องค์ความรู้ทางวิชาการที่สั่งสมมาอย่างยาวนานเกี่ยวกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้งนำไปสู่ข้อสรุปที่ชัดเจนว่า ระบบเลือกตั้งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการกำหนดลักษณะของระบบพรรคการเมือง (Duverger 1954; Shugart and Taagepera 2018; Moser, Scheiner, and Stoll 2018)

ระบบพรรคการเมืองในโลกนี้มีได้หลากหลายรูปแบบ ตั้งแต่ระบบการเมืองแบบพรรคเด่น พรรคเดียว ระบบ 2 พรรค ระบบหลายพรรคที่มีเสถียรภาพ ไปจนถึงระบบหลายพรรคแบบกระจายกระจายและไร้เสถียรภาพ ซึ่งระบบพรรคการเมืองหลากหลายรูปแบบเหล่านี้ถูกกำหนดอย่างสำคัญจากระบบเลือกตั้งของแต่ละประเทศเลือกใช้ในช่วงเวลาทางประวัติศาสตร์ตั้งแต่ก่อกำเนิดการเมืองแบบสมัยใหม่ที่มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเป็นองค์กรในการรวบรวมผลประโยชน์และความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประชันขันแข่งกันในการเลือกตั้ง และเมื่อสถานการณ์ทางสังคมและการเมืองในแต่ละรัฐมีการเปลี่ยนแปลงก็อาจนำไปสู่การเปลี่ยนระบบเลือกตั้งใหม่ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบพรรคการเมืองตามมา

สังคมไทยมีการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งหลายครั้งตั้งแต่การปฏิรูปการเมืองในปี 2540 โดยในการเลือกตั้งแต่ละครั้งจะมีจำนวนพรรคการเมืองเข้าสู่สภาที่แตกต่างกันดังต่อไปนี้ การเลือกตั้งปี 2544 ซึ่งใช้ระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากเป็นครั้งแรก มีพรรคการเมืองจำนวน 9 พรรคเข้าสู่สภา ในขณะที่การเลือกตั้งปี 2548 ซึ่งใช้ระบบเลือกตั้งแบบเดียวกันมีพรรคการเมืองเหลือ 4 พรรคเข้าสู่สภา การเลือกตั้งปี 2550 ใช้ระบบเลือกตั้งผสมแบบคู่ขนาน (แต่เปลี่ยนเขตเลือกตั้งทั้งในระบบเขตและบัญชีรายชื่อ และปรับสัดส่วนที่นั่งของทั้งสองระบบ) มีพรรคการเมืองเพิ่มกลับมาเป็น 7 พรรค การเลือกตั้งปี 2554 ซึ่งใช้ระบบเลือกตั้งแบบเดียวกับปี 2550 แต่แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนเขตเลือกตั้งทั้งระบบเขตและบัญชีรายชื่อ และปรับสัดส่วนที่นั่งส่งผลให้พรรคการเมืองเพิ่มขึ้นมาเป็น 11 พรรค และในปี 2562 ที่มีการนำระบบจัดสรรปันส่วนผสมมาใช้ทำให้มีพรรคการเมืองเข้าสู่สภาสูงสุดในประวัติศาสตร์ คือ ทั้งหมด 26 พรรคด้วยกัน⁹²

ในการเลือกตั้งปี 2566 มีพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าสู่สภารวมทั้งสิ้น 18 พรรค หากดูจากจำนวนพรรคถือว่าเป็นการเลือกตั้งที่มีพรรคการเมืองในระบบสูงเป็นอันดับที่สอง ตั้งแต่การปฏิรูปการเมืองในปี 2540 เป็นต้นมา เป็นรองเพียงแค่การเลือกตั้งปี 2562 ซึ่งนำระบบผสมแบบเสียงข้างมากมาใช้ เหตุผลประการหนึ่งคือ การไม่มีเพดานขั้นต่ำเหมือนตอนระบบเลือกตั้งที่ใช้ในการเลือกตั้งปี 2544 และ 2548 ที่กำหนดว่าพรรคที่จะได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อต้องได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนเกินร้อยละ 5 เมื่อไม่มีเพดานขั้นต่ำทำให้พรรคขนาดเล็กได้เข้าสู่สภาจำนวนหลายพรรคในครั้งนี้อย่างเทียบเท่ากับปี 2544 และ 2548

⁹² ดู ประจักษ์ ก้องกีรติ, *ระบบเลือกตั้งเพื่อลดความขัดแย้งและส่งเสริมคุณภาพประชาธิปไตย*, น.117-18.

สมมติว่า ถ้าหากนำเพดานขั้นต่ำร้อยละ 5 (หรือแค่ร้อยละ 1 ซึ่งพรรคเพื่อไทยและพรรคพลังประชารัฐเคยเสนอในร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญว่าด้วยระบบเลือกตั้งของทั้งสองพรรค [ดูตารางที่ 2]) มาใช้ในการเลือกตั้งปี 2566 จะทำให้พรรคการเมืองหายไปจากระบบถึง 7 พรรค เนื่องจากพรรคเหล่านี้ไม่ชนะในระบบส.ส. เขตแม้แต่ที่นั่งเดียว แต่ได้จัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อพรรคละ 1 ที่นั่ง เนื่องจากมีเศษเหลือคะแนนมากที่สุด พรรคขนาดเล็กเหล่านี้ได้แก่ พรรคเสรีรวมไทย ประชาธิปไตยใหม่ ใหม่ว่างใหม่ ท้องถิ่นไทย เป็นธรรม พลังสังคมใหม่ และครูไทยเพื่อประชาชน ซึ่งทั้ง 7 พรรคนี้ได้คะแนนในระบบบัญชีรายชื่อน้อยกว่า 1 เปอร์เซ็นต์ (ดูตารางที่ 7) และดังนั้นจะทำให้เหลือพรรคการเมืองในรัฐสภา 11 พรรค ข้อเท็จจริงนี้สะท้อนว่าการกำหนดเพดานขั้นต่ำมีผลสำคัญต่อจำนวนพรรคการเมืองในระบบ

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยเรื่องเพดานขั้นต่ำไม่ใช่เพียงปัจจัยเดียว เพราะในการเลือกตั้งปี 2550 และ 2554 ก็ใช้ระบบผสมแบบเสียงข้างมากโดยไม่มีเพดานขั้นต่ำเช่นกัน แต่ก็มีพรรคการเมืองชนะเลือกตั้งเข้าสู่สภาเพียง 7 พรรค และ 11 พรรค (ตามลำดับ) แต่ในการเลือกตั้ง 2566 กลับมีจำนวนพรรคถึง 18 พรรค สะท้อนว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งแบ่งคะแนนให้กับพรรคขนาดเล็ก

ประเด็นสำคัญคือ การพิจารณาพรรคการเมืองนั้นจะไม่สามารถดูได้จากแค่จำนวนพรรคการเมืองในสภาเท่านั้นเพราะอาจให้ภาพที่บิดเบือนได้ ยกตัวอย่างเช่น การมีพรรคการเมือง 18 พรรคในสภาไม่ได้หมายความว่าประเทศดังกล่าวมีระบบพรรคการเมืองแบบ 18 พรรค เพราะแต่ละพรรคอาจมีที่นั่งแตกต่างกันมากและดังนั้นจึงมีบทบาทสำคัญในการทำงานในสภาไม่เท่ากัน หากใน 18 พรรค มี 6 พรรคการเมืองได้ที่นั่งรวมกันคิดเป็นร้อยละ 80 และเหลือที่นั่งอีกร้อยละ 20 ให้อีก 12 พรรคที่เหลือไปแบ่งกัน ย่อมหมายความว่าระบบพรรคการเมืองในประเทศนั้นมีพรรคที่มีบทบาทสำคัญทั้งในการแข่งขันเลือกตั้งและในสภาเพียง 6 พรรคหลัก

การคำนวณเพื่อหาค่าที่แม่นยำและชัดเจนยิ่งขึ้นว่าระบบพรรคการเมืองของแต่ละประเทศเป็นระบบแบบใด (พรรคเด่นพรรคเดียว ระบบสองพรรค ระบบหลายพรรค หรือระบบหลายพรรคแบบกระจาย) จึงต้องใช้ค่ามาตรฐานที่ได้รับการยอมรับทางวิชาการที่เรียกว่า “ค่าจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญ” (the effective number of parties) โดยในงานชิ้นนี้ใช้การคำนวณหาค่าจำนวนพรรคการเมืองในสภา (the effective number of parliamentary parties - ENPP) โดยคำนวณจากที่นั่งในสภาที่แต่ละพรรคได้รับ⁹³ อธิบายง่ายๆ ดังนี้ ค่าจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญเป็นดัชนีบ่งบอกว่าระบบพรรคการเมืองนั้นมีความกระจุกกระจายมากน้อยเพียงใด ยิ่งค่านี้มีจำนวนมากหมายความว่าระบบพรรคการเมืองมีความกระจุกกระจายหรือมีการแตกตัวสูง เช่น ถ้าตัวเลขของค่าจำนวนพรรคการเมืองที่มีความสำคัญอยู่ที่ 6 หมายความว่ามีการมีพรรคการเมือง 6 พรรคที่มีส่วนแบ่งที่นั่งในสภาอย่างเท่าเทียมกัน ในขณะที่ระบบพรรคการเมืองที่มีเพียง 2 พรรคครองที่นั่งในสภาเบ็ดเสร็จและได้ที่นั่งพรรคละครึ่งหนึ่งในสภา ตัวเลขค่าจำนวนพรรคการเมืองที่มีความสำคัญก็จะเท่ากับ 2 เป็นต้น

⁹³ อีกค่าหนึ่งคือการคำนวณหาค่าจำนวนคะแนนเสียง (vote shares) ที่แต่ละพรรคได้รับ (the effective number of electoral parties - ENEP) ค่ามาตรฐานนี้คิดค้นโดย Laakso and Taagepera (1979) และถูกใช้อย่างกว้างขวางทั่วไปโดยนักวิชาการที่ศึกษาระบบเลือกตั้งและระบบพรรคการเมือง แม้ว่าจะมีข้อวิจารณ์จากนักวิชาการบางคน แต่ถือว่ายังคงเป็นค่ามาตรฐานในการชี้วัดลักษณะของระบบพรรคการเมืองในแต่ละสังคม (ดูข้อวิจารณ์และการนำเสนอตัวชี้วัดอื่นใน Molinar 1991; Dunleavy and Boucek 2003; และ Golosov 2009).

เมื่อคำนวณหาค่าจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญในการเลือกตั้งปี 2562 พบว่าค่าดังกล่าวเท่ากับ 4.85 ซึ่งเมื่อเทียบกับการเลือกตั้งระหว่างปี 2544-2562 พบว่าการเลือกตั้งครั้งนี้มีค่าจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญสูงกว่าปี 2544, 2548, 2550 และ 2554 แต่ต่ำกว่าการเลือกตั้งปี 2562 (ดูตารางที่ 12 และ 13) ซึ่งสะท้อนว่าระบบพรรคการเมืองของไทยในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญคือ ระบบพรรคการเมืองได้ก้าวข้ามพ้นระบบ 2 พรรคใหญ่ไปสู่ระบบหลายพรรค โดยแนวโน้มของความเปลี่ยนแปลงนี้เริ่มปรากฏค้ำกลางให้เห็นตั้งแต่การเลือกตั้งปี 2562

ตารางที่ 12: ค่าจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562

การเลือกตั้ง	ค่าจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญ
2566	4.85

ที่มา: คำนวณจากผลการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2566

ตารางที่ 13: ค่าจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญระหว่างการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2544-2562

การเลือกตั้ง	ค่าจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญ
2544	3.05
2548	1.65
2550	2.77
2554	2.57
2562	5.64

ที่มา: คำนวณจากผลการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2544-2562

ก่อนที่จะวิเคราะห์ถึงความเปลี่ยนแปลงของระบบพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้ง 2566 จำเป็นที่จะต้องย้อนกลับไปพิจารณาถึงพัฒนาการของระบบพรรคการเมืองที่ดำรงอยู่ก่อนหน้า งานวิจัยของผู้เขียนที่ศึกษาเปรียบเทียบผลกระทบของระบบเลือกตั้งในช่วงปี 2544-2562 พบว่า หลังการปฏิรูปการเมืองในปี 2540 ที่มีการรื้อเปลี่ยนและออกแบบสถาบันการเลือกตั้งครั้งใหญ่ โดยยกเลิกระบบบล็อกโหวต (หรือที่นิยมเรียกว่าระบบแบ่งเขตเรียงเบอร์) มาเป็นระบบผสมที่ใช้บัตรสองใบและมีบัตรบัญชีรายชื่อให้ประชาชนมีสิทธิเลือกพรรคที่มีนโยบายตรงใจเป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นระบบเลือกตั้งที่มุ่งสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง การเปลี่ยนระบบเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ส่งผลทำให้พรรคการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในสภามีจำนวนลดน้อยลง เกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่ 2 พรรคที่น่าเสนอนโยบายมาแข่งขันกันทั้งในการเลือกตั้งและการทำหน้าที่ในสภา ซึ่งได้แก่พรรคไทยรักไทยที่ตั้งขึ้นใหม่หลังวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 และพรรคการเมืองเก่าแก่อย่างประชาธิปัตย์ ข้อดีของการที่ระบบพรรคการเมืองเข้มแข็งและมีจำนวนพรรคน้อยลง คือทำให้รัฐบาลมีเอกภาพในการผลักดันนโยบายที่หาเสียงไว้ได้สำเร็จและบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามสัญญา

ที่มีต่อประชาชนในช่วงการหาเสียงเลือกตั้ง และแก้ไขปัญหาของรัฐบาลผสมจำนวนหลายพรรคที่ไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากชัดเจนอันก่อให้เกิดการต่อรองตำแหน่งและผลประโยชน์ในสภา และนำไปสู่ความอ่อนแอของรัฐบาลและความไร้เสถียรภาพทางการเมือง⁹⁴

ปัญหาความไร้เสถียรภาพและการขาดความเข้มแข็งของรัฐบาลประชาธิปไตยจากการเลือกตั้งเป็นสภาพปัญหาที่ดำรงอยู่มาอย่างเรื้อรังจนเป็น “อาการป่วย” ของการเมืองไทยก่อนปี 2540 เพราะระบบเลือกตั้งแบบบล็อกโหวตที่มีบัตรใบเดียวให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกได้เฉพาะผู้แทนในระบบเขตและหนึ่งเขตเลือกตั้งยังมีผู้แทนได้หลายคนทำให้เกิดการแข่งขันกันเองของผู้สมัครในพรรคเดียวกัน ซึ่งนำไปสู่ความอ่อนแอของพรรคการเมืองต่างๆ รวมไปถึงระบบพรรคการเมืองโดยรวม แต่ละพรรคเกิดเป็นมุ้งการเมืองย่อยจำนวนมาก ไม่มีพรรคใดชนะเลือกตั้งจากประชาชนอย่างชัดเจนจนสามารถเรียกได้ว่าเป็นพรรคขนาดใหญ่ได้ แต่ละพรรคขาดฐานเสียงที่ชัดเจน และไม่มี ความผูกพันระหว่างผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับพรรคการเมือง เพราะการแข่งขันหาเสียงเน้นไปที่ปัจจัยส่วนบุคคลและเครือข่ายอุปถัมภ์ ตัวละครที่มีบทบาทสำคัญจึงตกอยู่กับตัวผู้สมัครที่มีชื่อเสียงและอิทธิพล ตระกูลการเมือง และหัวคะแนน ซึ่งจะย้ายความภักดีทางการเมืองได้ในทุกการเลือกตั้ง จากสังกัดพรรคหนึ่งไปสู่อีกพรรคหนึ่งขึ้นอยู่กับว่าพรรคใดให้ผลประโยชน์ตอบแทนพวกเขาได้มากกว่า เมื่อเป็นเช่นนี้พรรคการเมืองจึงอ่อนแอ ล้มลงง่ายเมื่อผลการเลือกตั้งไม่ประสบความสำเร็จ มุ้งการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่รวมตัวกันชั่วคราวก็จะสลายตัวไป และพากันไปจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่หรือย้ายไปอยู่พรรคอื่น (สมบัติ 2536; McVey 2000; McCargo 2002; Nelson 2005; สติธร 2562; เวียงรัฐ 2565) ค่าจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญก่อนปี 2540 นั้นสูงถึง 6.2 พรรค (Siripan 2006) การมีพรรคการเมืองถึงประมาณ 6 พรรคที่มีจำนวนที่นั่งในสัดส่วนที่ไม่ได้ต่างกันมาก ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ทำให้การตั้งรัฐบาลใช้เวลานาน เต็มไปด้วยการต่อรองทั้งในช่วงตั้งรัฐบาล และระหว่างการบริหารงาน โดยเฉพาะข้อเท็จจริงที่ว่าพรรคการเมืองไทยในช่วงก่อนกระแสปฏิรูปการเมืองปี 2540 ขาดความแตกต่างในเชิงนโยบายและอุดมการณ์ทางการเมือง ทำให้การต่อรองผลประโยชน์เป็นปัจจัยสำคัญของการจัดตั้งรัฐบาล

ระบบพรรคการเมืองเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในช่วงการเลือกตั้งปี 2544 ถึง 2554 ภายใต้ระบบการเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากที่เน้นความเข้มแข็งของพรรค ในช่วงเวลาดังกล่าวจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญอยู่ระหว่าง 1.65-3.05 โดยการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดค่าจำนวนพรรคการเมืองสำคัญน้อยสุดคือการเลือกตั้งปี 2548 ที่พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งโดยได้เสียงข้างมากเด็ดขาดจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้เนื่องจากมีที่นั่งในสภาสูงถึงร้อยละ 75.4 (377 ที่นั่งจาก 500 ที่นั่ง) ที่ห่างพรรคอันดับ 2 คือพรรคประชาธิปัตย์ที่ได้ที่นั่งในสภาเพียงร้อยละ 19.2 ทำให้การเมืองไทยเหลือพรรคเด่นพรรคเดียวมากกว่าที่จะเป็นระบบสองพรรคที่มีการแข่งขันสูสีและมีที่นั่งในสภาใกล้เคียงกัน ดูได้จากค่าจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญลดลงเหลือเพียง 1.65 ซึ่งถือว่าต่ำที่สุดในประวัติศาสตร์การเลือกตั้งของไทย สะท้อนว่าเป็นครั้งแรกที่ระบบพรรคการเมืองไทยมีลักษณะเข้าใกล้พรรคเด่นพรรคเดียวเป็นครั้งแรก (และครั้งสุดท้าย) การเลือกตั้งอีก 3 ครั้งที่เหลือคือ 2544, 2550 และ 2554 ค่าจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญมีความใกล้เคียงกันคือ 3.05, 2.77 และ 2.57 ตามลำดับ (ดูตารางที่ 12) สะท้อนภาวะที่มีพรรคเด่นสองพรรคในช่วงนี้ โดยพรรคที่ได้

⁹⁴ ประจักษ์ ก้องกีรติ, *ระบบเลือกตั้งเพื่อลดความขัดแย้งและส่งเสริมคุณภาพประชาธิปไตย*, น.117-127.

อันดับ 3 และอันดับรองลงมาทั้งหมดเป็นเพียงพรรคขนาดเล็กที่ไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายหรือกำหนดทิศทางการเมืองของประเทศ

ความเปลี่ยนแปลงของระบบพรรคการเมืองไทยเกิดขึ้นอีกครั้งในการเลือกตั้งปี 2562 ที่เปลี่ยนจากระบบผสมบัตร 2 ไปเป็นระบบจัดสรรปันส่วนผสมที่มีบัตรใบเดียว ผลการเลือกตั้งปรากฏว่ามีพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาถึง 27 พรรค โดยจำนวนพรรคที่มากที่สุดเป็นประวัติศาสตร์นี้เป็นผลโดยตรงจากระบบเลือกตั้งที่ความตั้งใจของผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ต้องการให้ระบบพรรคการเมืองของไทยมีลักษณะแบบพรรคเด่นพรรคเดียว และต้องการให้เกิดความเป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนกับที่นั่ง (ดังคำที่ใช้ในเอกสารของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ว่า “ทุกคะแนนที่ประชาชนลงเลือกตั้งจะไม่ถูกทิ้ง” ซึ่งสื่อมวลชนได้นำไปใช้ขยายความต่อในภาษาเข้าใจง่ายว่า “คะแนนไม่ตกน้ำ”)⁹⁵ จึงไม่มีการกำหนดเพดานขั้นต่ำของสัดส่วนคะแนนที่พรรคการเมืองจะต้องได้รับเพื่อเข้าสู่สภา และเปลี่ยนจากระบบผสมแบบคู่ขนานที่มีแนวโน้มในการทำให้เกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่มาเป็นระบบเลือกตั้งที่มีการออกแบบมาเพื่อทำให้ระบบพรรคการเมืองอ่อนแอ โดยใช้คะแนนจากเขตเลือกตั้งมากำหนดที่นั่งทั้งหมดของพรรคและคำนวณที่นั่งให้กับระบบบัญชีรายชื่อด้วย ทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีที่นั่งลดลง นอกจากตัวระบบเลือกตั้งแล้ว สูตรที่เลือกมาใช้คำนวณคะแนนของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีผลด้วยเช่นกันในการทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีเศษเหลือจากการคำนวณสามารถเข้าสู่สภาได้ ทำให้มีพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มี ส.ส. เพียงคนเดียวถึง 12 พรรค⁹⁶

การเลือกตั้งปี 2562 ภายใต้ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมที่ทำให้มีพรรคการเมืองจำนวนมาก นอกจากนำไปสู่ปัญหาของการมีรัฐบาลผสมที่เต็มไปด้วยการต่อรองอำนาจและผลประโยชน์แล้ว ยังทำให้ระบบพรรคการเมืองกลับไปสู่สภาพก่อนปฏิรูปการเมืองในปี 2540 คือระบบพรรคการเมืองหลายพรรคที่กระจัดกระจาย โดยค่าจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญเพิ่มกลับมาอยู่ที่ 5.64 (ดูตารางที่ 12) ซึ่งมี 5 พรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสัดส่วนที่มากจนมีความสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาลและกำหนดทิศทางในสภาได้ แต่มีพรรคอีกถึง 21 พรรคที่มีที่นั่งในหลักสิบและต่ำกว่าสิบอย่างกระจัดกระจายโดยไม่ได้สะท้อนทางเลือกเชิงนโยบาย และไม่ได้เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอัตลักษณ์ใดอย่างชัดเจน พรรคการเมืองที่มีขนาดเล็กเกินไปคือมี ส.ส. เพียง 1 คน นอกจากไม่สามารถผลักดันนโยบายได้แล้ว ยังไม่สามารถริเริ่มนำเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภาได้ด้วย และพฤติกรรมของพรรคเล็กที่ปรากฏในสภาช่วงปี 2562-2566 พบว่ามีการใช้ที่นั่งของ

⁹⁵ ดูเอกสารของ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, *ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกสมาชิกวุฒิสภาใหม่* (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560); “‘มีชัย’ แจงเหตุผล 7 ข้อ ย้ำถึงวิถีคิดระบบเลือกตั้งแบบใหม่,” *กรุงเทพธุรกิจ*, 2 พ.ย. 2558

<https://www.bangkokbiznews.com/politics/672540>

⁹⁶ ดูข้อถกเถียงเกี่ยวกับสูตรคำนวณนี้ และทางเลือกของการคำนวณแบบอื่นที่จะทำให้จำนวนพรรคที่ได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภาน้อยลงกว่าสูตรคำนวณของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใน ปริญา เทวานฤมิตรกุล, “คำนวณ ส.ส. บัญชีรายชื่อต้องใช้สูตรไหน พรป. เลือกตั้ง มาตรา 128 ชัด รธน. อย่างไร?” *the Standard*, 30 สิงหาคม 2562 <https://thestandard.co/thailand-election-2019-formula/>; “‘สมชัย’ โต้ สูตรคำนวณ กกต. ชี้ชัดต้องยึด ม.91(4) มี 14 พรรคได้ปาร์ตี้ลิสต์ ไม่ใช่ 25 พรรค,” *มติชน*, 30 สิงหาคม 2562; พรรณรัตน์ ดิษฐ์เจริญ, “ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบผสม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,” *วิทยานิพนธ์ดุสิตบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2562.

พรรคเพื่อต่อรองผลประโยชน์ของตนเองและพรรคพวก มีการย้ายความสนับสนุนไปมาระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน รวมถึงไม่มีบทบาทโดดเด่นในการอภิปรายในสภาหรือการผลักดันกฎหมาย ซึ่งส่งผลในการทำลายความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมือง

การเปลี่ยนระบบเลือกตั้งกลับไปใช้ระบบแบบเดียวกับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี 2540 ในการเลือกตั้ง 2566 มีผลทำให้ระบบพรรคการเมืองมีความกระจุกกระจายน้อยลง จำนวนพรรคการเมืองที่ทำหน้าที่ในสภาลดลงจาก 26 พรรคเหลือ 18 พรรค และค่าจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญลดลงจาก 5.64 เหลือ 4.85 เมื่อดูจากผลการเลือกตั้งจะพบว่าพรรคก้าวไกลและพรรคเพื่อไทยซึ่งขณะเป็นอันดับที่หนึ่งและสองในการเลือกตั้งครั้งนี้ ได้ที่นั่งมากกว่าพรรคที่ชนะอันดับหนึ่งและสองในการเลือกตั้งครั้งที่แล้ว (เพื่อไทยและพลังประชาชน) คือ พรรคก้าวไกลได้ 151 ที่นั่งและพรรคเพื่อไทยได้ 141 ที่นั่ง ในขณะที่การเลือกตั้งปี 2562 พรรคเพื่อไทยชนะอันดับหนึ่งโดยได้ 136 ที่นั่ง และพลังประชาชนตามมาด้วย 116 ที่นั่ง จะเห็นว่าระบบเลือกตั้งแบบผสมทำให้พรรคที่ชนะเลือกตั้งอันดับหนึ่งและสองมีความเข้มแข็งและขนาดใหญ่ขึ้นกว่าระบบจัดสรรปันส่วนผสม และมีช่องว่างกับพรรคอันดับ 3, 4, 5 มากขึ้น โยปี 2562 พรรคที่ชนะอันดับ 3, 4, 5 มีที่นั่งตั้งนี้อเนาคติใหม่ (81) ประชาธิปัตย์ (53) และภูมิใจไทย (51) ในขณะที่การเลือกตั้งปี 2566 พรรคอันดับ 3, 4, 5 ได้ที่นั่งตั้งนี้ ภูมิใจไทย (71) พลังประชาชน (40) รวมไทยสร้างชาติ (36) และเมื่อพิจารณาจากคะแนนที่พรรคอันดับหนึ่งและสองได้ในการเลือกตั้งปี 2566 ก็พบว่ามีความนิยมที่สูงขึ้นจากประชาชนเมื่อเทียบกับพรรคอันดับที่หนึ่งและสองในการเลือกตั้งปี 2562 โดยคะแนนทั้งระบบบัญชีรายชื่อและระบบเขตของพรรคก้าวไกลและเพื่อไทยในปี 2566 สูงกว่าคะแนนรวม (เนื่องจากเป็นระบบบัตรใบเดียว) ของพรรคเพื่อไทยและพลังประชาชนในปี 2562

ตารางที่ 14: คะแนนของพรรคอันดับหนึ่งและสองในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 และพ.ศ. 2566

การเลือกตั้ง	พรรคอันดับ 1	คะแนน	พรรคอันดับ 2	คะแนน
2562	เพื่อไทย	7,920,630	พลังประชาชน	8,433,137
2566	ก้าวไกล	14,438,851 (บัญชีรายชื่อ)	เพื่อไทย	10,962,522 (บัญชีรายชื่อ)
		9,665,433 (เขต)		9,340,082 (เขต)

อย่างไรก็ตาม แม้ระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากจะส่งผลให้พรรคขนาดใหญ่สองอันดับแรกในระบบพรรคการเมืองมีสัดส่วนที่นั่งและคะแนนเสียงมากขึ้น แต่ก็ไม่ได้ทำให้การเมืองไทยย้อนกลับไปสู่ระบบสองพรรคการเมืองใหญ่ในสภาแบบเดียวกับช่วงปี 2544-2554 ซึ่งในช่วงเวลานั้นพรรคไทยรักไทย (ต่อมาเมื่อถูกยุบได้เปลี่ยนชื่อเป็นพรรคพลังประชาชนและพรรคเพื่อไทยตามลำดับ) และพรรคประชาธิปัตย์สองพรรครวมกันสามารถครองที่นั่งในสภาได้เสียงข้างมากเด็ดขาด คือ ร้อยละ 75.2 ถึง 94.6 โดยพรรคไทยรักไทย/พลังประชาชน/เพื่อไทยเป็นฝ่ายชนะทุกครั้งและได้คะแนนและ

ที่นึ่งเหนือกว่าพรรคอันดับสองอย่างประชาธิปไตยค่อนข้างมาก ทำให้พรรคการเมืองในชั่วของอดีต นายกรัฐมนตรี ชินวัตร ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลโดยรวมพรรคขนาดเล็กเข้ามารวมรัฐบาลผสม (ยกเว้นการเลือกตั้งปี 2548 ที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้) โดยพรรคเพื่อไทยที่เป็นพรรคแกนนำมีอำนาจกำหนดการจตุรัสตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีและกำหนดนโยบายของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากพรรคร่วมรัฐบาลที่เหลือเป็นพรรคขนาดเล็กที่ไม่มีความสำคัญในการตัดสินใจ ผลการเลือกตั้ง ส่วนพรรคประชาธิปไตยก็เป็นพรรคแกนนำฝ่ายค้านที่มีขนาดใหญ่อย่างต่อเนื่อง ทิศทาง และพลวัตของความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงปี 2544-2557 จึงถูกกำหนดจากการขับเคลื่อนทางการเมือง แง่งชิงความนิยม และประชันขันแข่งทางนโยบายระหว่างสองพรรคใหญ่ดังกล่าวเป็นสำคัญ ประชาชน ซึ่งส่งผลต่อสภาวะแบ่งแยกแตกตัวของเมืองที่มีลักษณะการเมืองสองขั้วขนานไปกับระบบพรรคการเมืองสองพรรค⁹⁷

ตารางที่ 15: สัดส่วนที่นั่งสองพรรคใหญ่ในรัฐสภาระหว่างการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544-2566

การเลือกตั้ง	จำนวนที่นั่งสองพรรคใหญ่รวมกัน	ร้อยละที่นั่งในสภา
2544	376 (248 + 128) (ไทยรักไทย + ประชาธิปัตย์)	75.20
2548	473 (377 + 96) (ไทยรักไทย + ประชาธิปัตย์)	94.60
2550	398 (233 + 165) (พลังประชาชน + ประชาธิปัตย์)	82.91
2554	424 (265 + 159) (เพื่อไทย + ประชาธิปัตย์)	84.80
2562	252 (136 + 116) (เพื่อไทย + พลังประชารัฐ)	50.40
2566	292 (151 + 141) (ก้าวไกล + เพื่อไทย)	58.40

ที่มา: คำนวณจากผลการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544-2562

ในขณะที่การเลือกตั้งปี 2566 ที่นั่งของพรรคก้าวไกลและเพื่อไทยรวมกันคิดเป็นร้อยละ 58.4 ซึ่งมากกว่าสัดส่วนที่นั่งของเพื่อไทยและพลังประชารัฐในการเลือกตั้งปี 2562 ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 50.4 ของสภา (ดูตารางที่ 15) แต่เมื่อย้อนกลับไปเปรียบเทียบกับช่วงปี 2544-2554 ก็พบว่าระบบพรรคการเมืองไทยหลังการเลือกตั้ง 2566 มีแนวโน้มเคลื่อนตัวไปจากระบบสองพรรค

⁹⁷ Prajak Kongkirati, "From Illiberal Democracy to Military Authoritarianism: Intra-Elite Struggle and Mass-Based Conflict in Deeply Polarized Thailand," *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 681: 1 (2019): 24-40. สำหรับกรอบทฤษฎีเรื่องความขัดแย้งแบ่งขั้วกับบทบาทของพรรคการเมืองและระบบเลือกตั้ง โปรดดู Jennifer McCoy and Murat Somer, "Toward a Theory of Pernicious Polarization and How it Harms Democracies: Comparative Evidence and Possible Remedies," *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 681: 1 (2019): 234-271; Stephan Haggard and Robert Kaufman, *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World* (Cambridge University Press, 2021).

ใหญ่ครอบงำดังที่ปรากฏในช่วงความขัดแย้งเสื้อสี ในการแข่งขันเลือกตั้งปี 2566 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีทางเลือกที่หลากหลาย แม้ว่าบรรยากาศของการหาเสียงทางการเมืองจะมีบรรยากาศของการแบ่งขั้วอยู่ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลเดิมกับพรรคร่วมฝ่ายค้านเดิม ซึ่งสื่อมวลชนและนักสังเกตการณ์ทางการเมืองจำนวนหนึ่งเรียกพรรคแนวร่วมฝ่ายรัฐบาลเดิม ที่ประกอบด้วยพรรคพลังประชารัฐ รวมไทยสร้างชาติ (ซึ่งตั้งขึ้นใหม่ก่อนการเลือกตั้ง 2566 ไม่นานโดยมี พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นแคนดิเดตนายกฯ หลักของพรรค) ภูมิใจไทย และประชาธิปัตย์ ว่าเป็นพรรคแนว “อนุรักษ์นิยม” และเรียกพรรคแนวร่วมฝ่ายค้านเดิมที่นำโดยเพื่อไทย ก้าวไกล ประชาชาติ ว่าพรรคฝั่ง “เสรีนิยม” หรือ “ประชาธิปัตย์”⁹⁸

พัฒนาการของระบบพรรคการเมืองที่น่าสนใจและสำคัญในการเลือกตั้งปี 2566 คือ ในแต่ละขั้วเองก็มีพรรคการเมืองหลากหลายพรรคให้เลือก และแม้แต่พรรคการเมืองที่ถูกจัดอยู่ในขั้วเดียวกันเองก็มีชุดนโยบายและแนวคิดอุดมการณ์ที่ไม่เหมือนกัน นำไปสู่การแข่งขันเพื่อแย่งชิงฐานคะแนนเสียงในกลุ่มก้อนเดียวกันอย่างเข้มข้นดุเดือดด้วย ทั้งการแข่งขันระหว่างพรรคก้าวไกลกับเพื่อไทย และการขั้วเดียวกันระหว่างพรรคพลังประชารัฐ รวมไทยสร้างชาติ ภูมิใจไทย และประชาธิปัตย์⁹⁹ ปรากฏการณ์เช่นนี้สะท้อนพลวัตที่ดีของสังคมการเมืองประชาธิปัตย์ที่มีความแตกต่างหลากหลายของทางเลือกและชุดอุดมการณ์มิได้ถูกผูกขาดโดยพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้น และการเลือกตั้งมีการแข่งขันมากขึ้น ต่างจากช่วงวิกฤตเสื้อสีที่ประชาชนส่วนใหญ่ถูกบีบให้เลือกระหว่างพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง หากไม่ชอบพรรค ก. ก็ต้องหันไปสนับสนุนพรรค ข. ด้วยความจำใจเพราะไม่มีตัวเลือกอื่น หรือหากไม่ชอบแนวทางทางของพรรค ข ก็ไม่มีหนทางอื่นนอกจากเลือกพรรค ก (หรืองดออกเสียง) เพราะไม่มีพรรคการเมืองตัวเลือกใหม่ๆ ให้เลือกเช่นกัน ซึ่งสภาวะเช่นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นในการเมืองเท่านั้นแต่เกิดขึ้นในหลายประเทศ เรียกว่าเป็นการแบ่งข้างเชิงลบ (negative partisanship) คือเลือกสนับสนุนพรรคการเมืองหนึ่งอาจจะไม่ใช่เพราะชอบพรรคการเมืองนั้นอย่างแท้จริง แต่เพราะรังเกียจหรือไม่ชอบอีกพรรคการเมืองหนึ่งมากกว่า การเมืองกลายเป็นการแบ่งข้างแบบขาวกับดำ มิตรและศัตรู ไม่เหลือพื้นที่ของความหลากหลายที่ควรจะมีอุดมการณ์และนโยบายได้หลายเจตความคิด¹⁰⁰

ประเด็นสำคัญที่ต้องอภิปรายให้ชัดเจนคือ ระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรค ในการเลือกตั้ง 2566 นั้นไม่ใช่การย้อนกลับไปสู่ระบบหลายพรรคแบบเดียวกับการเมืองไทยยุค พ.ศ. 2519-2539 เพราะในยุคประชาธิปัตย์ครึ่งใบและยุคก่อนปฏิรูปการเมือง แม้ว่าการเมืองไทยจะเป็นระบบหลายพรรค แต่เป็นหลายพรรคที่แทบไม่มีความแตกต่างด้านนโยบายหรืออุดมการณ์ทางการเมือง ทว่าในปัจจุบันพรรคการเมืองไทยมีทั้งความหลากหลายและความแตกต่างในเชิงนโยบาย

⁹⁸ “บทวิเคราะห์: โพลชี้ขั้วเสรีนิยมทิ้งห่างขั้วอนุรักษ์ ‘เศรษฐกิจ’ แขง ‘ประยุทธ์’,” *ไทยพีบีเอส*, 18 เม.ย. 2566, <https://www.thaipbs.or.th/news/content/326743>; “เจาะเกมเลือกตั้ง 2566 : ก้าวไกล-รทสช.เปิดศึกสุดโต่ง สงครามเสรีนิยม-อนุรักษ์นิยม,” *ผู้จัดการออนไลน์*, 13 พ.ค. 2566, <https://mgronline.com/politics/detail/9660000044411>

⁹⁹ “เลือกตั้ง 2566 ศึกขั้วเดียวกัน เสรีนิยมแข่งกัน อนุรักษ์นิยมสู้กัน,” *the Standard*, 5 พ.ค. 2566, <https://thestandard.co/election-2566-same-pole-battle/>; “3 พรรคอนุรักษ์นิยมรุมทิ้งภาคใต้ ตัวเร่งส่ง ‘ลุง’ กลับบ้าน?” *สำนักข่าวอิศรา*, 2 พ.ค. 2566, <https://www.isranews.org/article/contact-isra.html>.

¹⁰⁰ ดูสภาพปัญหาเช่นนี้ที่เกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลกใน Ezra Klein, *Why We're Polarized* (Profile Books, 2020); Steven Levitsky and Daniel Ziblatt, *How Democracies Die* (New York: Crown, 2018).

และอุดมการณ์ หากเราเอาชุดนโยบายของแต่ละพรรคมาเทียบกัน จะเห็นความแตกต่างหลากหลายอย่างสูงไม่ว่าจะเป็นนโยบายเศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา แรงงาน การพัฒนาคุณภาพชีวิต และเรื่องความมั่นคง นับว่าเป็นการเลือกตั้งที่มีการนำเสนอชุดนโยบายที่หลากหลายมากที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์การเลือกตั้งของไทย เช่น ในด้านเศรษฐกิจ มีตั้งแต่แนวนโยบายแบบเสรีนิยมใหม่ ทุนนิยมโดยรัฐ แนวรัฐสวัสดิการ แนวประชานิยม และการผสมผสานลัทธิเศรษฐกิจหลายแบบเข้าด้วยกัน ในด้านความมั่นคงก็มีหลายพรรคที่นำเสนอโยบายการปฏิรูปกองทัพและการยกเลิกเกณฑ์ทหาร บางพรรคเสนอเรื่องการยกเลิกกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน บางพรรคเสนอให้เน้นเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ (human security) มากกว่าความมั่นคงของรัฐ ในขณะที่บางพรรคเสนอแนวทางตรงกันข้าม คือ เพิ่มความเข้มแข็ง บทบาทและขนาดของกองทัพ เน้นความมั่นคงทางการทหาร และใช้กลไกทางทหารในการจัดการปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ความขัดแย้ง หรือแม้กระทั่งนโยบายด้านต่างประเทศซึ่งไม่เคยมีความสำคัญในการแข่งขันหาเสียงในไทย ก็ถูกชูขึ้นมาจากพรรคการเมืองต่างๆ ถึงแนวทางในการสร้างความสัมพันธ์ทางการทูตและการวางบทบาทของไทยในเวทีโลกและสงครามภูมิรัฐศาสตร์หลากหลายแนวทางด้วยกัน¹⁰¹

ในมิติอุดมการณ์นั้น ยิ่งเห็นชัดว่าการเมืองไทยไม่เหมือนเดิมอีกต่อไป การถกเถียงเชิงอุดมการณ์นั้นเข้มข้นยิ่งกว่าในยุค 2540-2562 สื่อมวลชนและผู้เลือกตั้งเองจำแนกพรรคการเมืองออกเป็นหลายเขตอุดมการณ์มิใช่แค่ขั้วฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน แต่มีตั้งแต่พรรคการเมืองแนวอนุรักษ์นิยมสุดโต่งหรือขวาจัด อนุรักษ์นิยมสายกลาง ชาตินิยม ราชาชาตินิยม ไปจนถึงซ้ายกลางๆ เสรีนิยม ประชาธิปไตย และหัวก้าวหน้าสุดโต่ง ประเด็นเรื่องชาตินิยม การนิยมความเป็นชาติและปกป้องว่าใคร “รักชาติ” หรือ “ชังชาติ” ก็กลายเป็นประเด็นถกเถียงในการหาเสียงอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ยิ่งไปกว่านั้น ประเด็นที่ไม่เคยเป็นวาระในการอภิปรายและถกเถียงทางนโยบายในสนามหาเสียงเลือกตั้งมาก่อนในสังคมไทย อย่างประเด็นกฎหมายอาญามาตรา 112 ก็กลายเป็นหัวข้อที่ถูกหยิบยกมาถกเถียงในทุกระดับที่อภิปรายระหว่างตัวแทนพรรคการเมืองในสื่อมวลชนทุกสำนักทั้งสื่อกระแสหลักที่มีคนดูกว้างขวางอย่างสื่อโทรทัศน์ และสื่อออนไลน์¹⁰²

ธรรมชาติของระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรคที่มีเขตของนโยบายและอุดมการณ์อันหลากหลายนี้ ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะมีการแข่งขันกันอย่างดุเดือดระหว่างพรรคการเมืองทั้งที่มีเขตอุดมการณ์ต่างขั้วและอยู่ในขั้วเดียวกัน เพราะในระบบการเมืองแบบ “หลายพรรคและแตกต่าง” ทุกพรรคย่อมเป็นคู่แข่งของกันและกันในการช่วงชิงคะแนนเสียง คนไทยอาจจะไม่คุ้นเคยกับภูมิทัศน์ใหม่เช่นนี้ แต่หากดูจากแนวโน้มในการเลือกตั้งตั้งแต่ปี 2562 ต่อเนื่องมาถึงการเลือกตั้ง 2566 สังคมไทยจะไม่ย้อนกลับไปสู่ระบบ 2 พรรคใหญ่หรือระบบหลายพรรคที่ทุกพรรคไม่มีความต่างทางอุดมการณ์ดังเช่นในอดีต ข้อดีของภูมิทัศน์ใหม่นี้คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีทางเลือกมากขึ้น

¹⁰¹ “เลือกตั้ง 2566 : สรุปนโยบายหาเสียง 9 พรรคหลัก ก่อนเลือกตั้ง 14 พ.ค.,” *บีบีซีไทย*, 18 เม.ย. 2566, <https://www.bbc.com/thai/thailand-65307789>; และดูฐานข้อมูลนโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ โดยละเอียดใน “เลือกตั้ง 2566: ข้อมูลพรรคการเมือง แคนดิเดต นโยบาย,” *the Standard*, <https://thestandard.co/election2566-party/>; “6 พรรคเปิดนโยบายต่างประเทศ ถกประเด็นเมียนมา-จุดยืนไทย,” *the Reporters*, 9 พ.ค. 2566, <https://www.thereporters.co/tw-politics/0905231345/>.

¹⁰² “ไทยรัฐตีเบตเลือกตั้ง 66: เช็กจุดยืน 10 พรรคการเมืองต่อมาตรา 112,” *ประชาไท*, 19 เม.ย. 2566 <https://prachatai.com/journal/2023/04/103722>; “ช่องสาม จัดดีเบต “ตัวเต็ง” ประชันนโยบาย ชูประเด็นร้อนทางสังคม,” *3PlusNEWS*, 3 เม.ย. 2566, <https://ch3plus.com/news/political/pleinmai-paitor/341893>.

ประชาชนทุกคนไม่ว่าจะอยู่ตรงไหนในเขตอุดมการณ์ทางการเมืองและนโยบาย ย่อมมีตัวเลือกในระบบการเมืองที่ตรงกับความต้องการของตน และแนวโน้มดังกล่าวนี้ย่อมเป็นพัฒนาการที่ดีของประชาธิปไตยไทย

นอกจากประเด็นเรื่องจำนวนพรรคการเมืองที่ลดลง ระบบพรรคการเมืองหลายพรรคที่มีความแตกต่างหลากหลายทางนโยบายและอุดมการณ์ โดยมีสองพรรคหลักที่ชนะการเลือกตั้งแต่ไม่ได้อยู่ในสถานะครอบงำแล้ว การเลือกตั้งปี 2566 ยังสะท้อนถึงแนวโน้มที่น่าสนใจประการสำคัญของระบบพรรคการเมืองไทย คือ การเปลี่ยนกลับไปใช้ระบบผสมแบบเสียงข้างมากที่มีบัตร 2 ใบภายใต้กฎหมายพรรคการเมืองที่หลุกหลิกมากขึ้น ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีทางเลือกมากขึ้นดังที่อภิปรายไปข้างต้น และผลการเลือกตั้งชี้ชัดว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากมีพฤติกรรมการเลือกตั้งแบบ “แบ่งคะแนน” (split vote) ระหว่างบัตรใบแรกที่ลงคะแนนเลือกผู้แทนเขตกับบัตรใบที่สองที่ลงคะแนนเลือกพรรคในระบบบัญชีรายชื่อ หรือดังสโลแกนของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ว่า “เลือกคนที่รัก เลือกพรรคที่ชอบ” ซึ่งคะแนนของพรรคการเมืองต่างๆ มีช่องว่างระหว่างคะแนนในระบบเขตกับคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อ บางพรรคได้คะแนนจากผู้สมัครในระบบเขตมากกว่าคะแนนของพรรคในบัตรบัญชีรายชื่อ บางพรรคเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม และช่องว่างนี้มีตั้งแต่ระดับต่ำไปจนถึงระดับสูงเกิน 4 ล้านคะแนน (ดูตารางที่ 15) สะท้อนว่ามีการลงคะแนนแบบแบ่งคะแนนในสัดส่วนที่สูงในการเลือกตั้ง 2566

ส่วนต่างคะแนนระหว่างระบบเขตกับระบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคสะท้อนว่าพรรคการเมืองในระบบพรรคการเมืองไทยปัจจุบันอาจถูกจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ หนึ่ง พรรคที่สถาบันพรรคแข็งแกร่งกว่าตัวผู้สมัคร สอง พรรคที่ตัวผู้สมัครแข็งแกร่งกว่าพรรค และสาม พรรคที่ตัวผู้สมัครกับพรรคแข็งแกร่งทัดเทียมกัน

พรรคประเภทแรกคือ องค์กรพรรคได้รับความนิยมจากประชาชนสูงเพราะประชาชนชื่นชอบนโยบาย จุดยืน และ/หรืออุดมการณ์ของพรรค แต่อาจไม่ได้ชื่นชอบตัวผู้สมัครของพรรคในระดับเดียวกับที่ชื่นชอบตัวพรรค เนื่องจากหลายเหตุปัจจัย เช่น ผู้สมัครยังไม่เป็นที่รู้จัก ขาดผลงาน และ/หรือคุณสมบัติยังไม่โดดเด่น ทำให้ประชาชนเลือกลงคะแนนบัญชีรายชื่อให้พรรค แต่หันไปเลือกผู้สมัครในระบบเขตจากพรรคอื่น พรรคประเภทแรกนี้จึงได้คะแนนบัญชีรายชื่อสูงกว่าคะแนนของผู้สมัคร ได้แก่ พรรคก้าวไกล รวมไทยสร้างชาติ และประชาชาติ (พิจารณาเฉพาะพรรคการเมืองหลักในระบบ) ซึ่งถ้าพิจารณาเจาะลึกลงไปจะพบว่าทั้งสามพรรคเป็นตัวแทนทางนโยบายและอุดมการณ์ที่โดดเด่นชัดเจนในสนามการแข่งขันทางการเมืองในปัจจุบัน พรรคก้าวไกลเป็นตัวแทนของประชาชนที่ชื่นชอบนโยบายเสรีนิยม รัฐสวัสดิการ การกระจายอำนาจ และประชาธิปไตยของประชาชน พรรครวมไทยสร้างชาติเป็นตัวแทนของพลังอนุรักษ์นิยมและราชาชาตินิยม ในขณะที่พรรคประชาชาติเป็นตัวแทนของกลุ่มอัตลักษณ์มลายูมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้¹⁰³ ทำให้พรรคมีจุดขายที่ชัดเจนใน

¹⁰³ Napon Jatusripitak, “Rejection of the Status Quo: The Move Forward Party’s Triumph and the Call for Change in Thai Politics,” *Thai Enquirer*, 19 May 2023, <https://www.thaienquirer.com/49716/rejection-of-the-status-quo-the-move-forward-partys-triumph-and-the-call-for-change-in-thai-politics/> “เลือกตั้ง 2566: ถอดรหัสศคศิลป์ รทสช. การต่อสู้เพื่อสุดท้ายของอนุรักษ์นิยมฮาร์ดคอร์,” *บีบีซีไทย*, 9 พ.ค. 2566, <https://www.bbc.com/thai/articles/cpvxqv3wxgyo>; อิมรอน ชาหะหะ, “ชายแดนใต้/ปาตานีกับการเลือกตั้ง 2566: อัตลักษณ์ เงินตรา และการเปลี่ยนผ่าน?” *วารสารวารการเมืองและสังคม*, 2: 1 (ม.ค. – มี.ย. 2566): 30-47.

เชิงนโยบายและความเป็นตัวแทนทางการเมือง (representation) ประชาชนเลือกโดยดูที่พรรคมากกว่าพิจารณาคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัคร พรรคประเภทที่สถาบันพรรคแข็งแรงกว่าตัวผู้สมัครนี้เรียกได้ว่าพรรคช่วยโอบอุ้มผู้สมัครให้เข้าสภา กรณีที่ผู้สมัครย้ายพรรคก็มีโอกาส.ส.อบต.สูงเพราะไม่ได้มีฐานเสียงเป็นของตัวเอง แต่ได้รับเลือกเพราะสังกัดพรรคที่ประชาชนนิยมชมชอบ ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ อดีต ส.ส. พรรคก้าวไกล (ตั้งแต่สมัยสังกัดพรรคอนาคตใหม่ในการเลือกตั้งปี 2562) ที่ย้ายพรรคในการเลือกตั้ง 2566 ผลปรากฏว่าสอบตกทั้งหมดทุกคน และได้คะแนนน้อยกว่าสมัยสังกัดพรรคอนาคตใหม่/ก้าวไกลอย่างมีนัยสำคัญ¹⁰⁴

ตารางที่ 16: ส่วนต่างระหว่างคะแนนเขตและบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองหลักในการเลือกตั้งพ.ศ. 2566

พรรค	คะแนนเขต	คะแนนบัญชีรายชื่อ	ส่วนต่าง (คะแนนเขต-คะแนน บัญชีรายชื่อ)
ก้าวไกล	9,665,433	14,438,851	-4,773,418
เพื่อไทย	9,340,082	10,962,522	-1,622,440
ภูมิใจไทย	5,133,441	1,138,202	3,995,239
พลังประชารัฐ	4,186,441	537,625	3,648,816
รวมไทยสร้างชาติ	3,607,575	4,766,408	-1,158,833
ประชาธิปไตย	2,278,857	925,349	1,353,508
ชาติไทยพัฒนา	585,205	192,497	392,708
ประชาชาติ	334,051	602,645	-268,594

ที่มา: คณะกรรมการการเลือกตั้ง และการคำนวณของผู้วิจัย

สำหรับพรรคการเมืองประเภทแรกที่พรรคแข็งแรงกว่าผู้สมัครนี้ สะท้อนอย่างชัดเจนจากคะแนนการเลือกตั้งในแต่ละเขต จะพบว่าคะแนนบัญชีรายชื่อจะมากกว่าคะแนนของผู้สมัคร ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ พรรคก้าวไกล ซึ่งชนะเลือกตั้งมาเป็นอันดับที่หนึ่ง พบว่าพรรคก้าวไกลเป็นพรรคที่มีส่วนต่างคะแนนระหว่างบัตรเลือกตั้ง 2 ใบมากที่สุดในการเลือกตั้งครั้งนี้ โดยได้คะแนนในระบบบัญชีรายชื่อสูงกว่าระบบเขตถึง 4,773,418 คะแนน (ดูตารางที่ 16)

สถิติที่น่าสนใจกว่านั้นคือ ก้าวไกลชนะบัญชีรายชื่อมากที่สุดเหนือพรรคอื่นๆ ในรายจังหวัด โดยครองแชมป์บัญชีรายชื่อใน 43 จังหวัด (กระจายตัวในทุกภูมิภาค) ส่วนที่เหลือทุกจังหวัดก็ได้คะแนนในส่วนนี้มาเป็นอันดับ 2 ที่น่าสนใจไปกว่านั้นคือ มี 21 จังหวัดที่พรรคก้าวไกลไม่มี ส.ส. เขต แม้แต่คนเดียว แต่กลับได้รับคะแนนบัญชีรายชื่อมาเป็นอันดับหนึ่ง จังหวัดเหล่านี้ได้แก่ กระบี่

¹⁰⁴ “ส.ส.สุเทพ ‘อนาคตใหม่-ก้าวไกล’ สอบตกทุกคน ‘ศรีนวล’ กระเด็น ไม่ติดท็อป 3,” มติชน, 14 พ.ค. 2566.

กาญจนบุรี กำแพงเพชร ชัยนาท ตรัง นครนายก บุรีรัมย์ ประจวบคีรีขันธ์ พังงา เพชรบุรี แม่ฮ่องสอน ราชบุรี สงขลา สตูล สระแก้ว สิงห์บุรี สุพรรณบุรี สุราษฎร์ธานี อ่างทอง อุทัยธานี (รวบรวมโดยผู้วิจัย) ในรายชื่อจังหวัดเหล่านี้จะเห็นว่าพรรคก้าวไกลได้รับความนิยมจากคนในภาคใต้ในระดับสูงอย่างมีนัยสำคัญ แม้ว่าจะชนะเลือกตั้งในส่วนส.ส. เขต เพียงแค่จังหวัดเดียวคือ จังหวัดภูเก็ตที่ชนะทั้ง 3 ที่นั่ง แต่กลับเป็นพรรคที่ได้รับความนิยมสูงสุดในหลายจังหวัดที่มักถูกมองว่าเป็นฐานเสียงของพรรคแนวอนุรักษ์นิยม เช่น สงขลา สตูล สุราษฎร์ธานี ฯลฯ สะท้อนถึงความเปลี่ยนแปลงของภูมิทัศน์การเมืองไทยและระบบพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้ง 2566

ประเด็นสำคัญที่ต้องชี้ไว้ ณ ที่นี้คือ พรรคก้าวไกลเป็นพรรคที่ทำผลงานได้เกินคาดภายใต้ข้อจำกัดของระบบเลือกตั้ง เพราะในช่วงที่มีการผลักดันการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนระบบเลือกตั้ง พรรคก้าวไกลก็สนับสนุนการเปลี่ยนจากระบบบัตรใบเดียวมาเป็นระบบบัตรสองใบ แต่สนับสนุนให้ใช้ระบบบัตร 2 ใบที่คำนวณคะแนนแบบเน้นความเป็นสัดส่วน ซึ่งในทางสากลก็คือระบบผสมแบบสัดส่วนที่ประเทศเยอรมนีและอีกหลายประเทศใช้ แต่สุดท้าย ระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากที่พรรคพลังประชารัฐ เพื่อไทย และประชาธิปัตย์สนับสนุนเป็นระบบที่ถูกนำมาใช้ ซึ่งทำให้นักวิเคราะห์ทุกสำนักคาดการณ์ว่าพรรคก้าวไกลจะเป็นพรรคที่เสียเปรียบและได้รับผลกระทบอย่างสูงที่สุดพรรคหนึ่งจากระบบเลือกตั้งดังกล่าว เพราะเป็นพรรคที่แม้จะได้รับความนิยมในทางนโยบาย แต่ไม่มีฐานเสียงหรือตระกูลการเมืองและเครือข่ายอุปถัมภ์ที่เข้มแข็งในเขตเลือกตั้งสนับสนุน จึงยากที่จะชนะในการแข่งขันระบบเขตทั้ง 400 เขต (ซึ่งเป็นระบบผู้ชนะได้หมด ผู้แพ้เสียหมด) ได้ มีการประเมินว่าพรรคก้าวไกลจะเป็นพรรคที่มีคะแนน “ตกน้ำ” สูงโดยจะได้รับเลือกมาเป็นอันดับ 2 หรือ 3 ในเขตเลือกตั้งส่วนใหญ่ ดังนั้น จึงมีการประเมินจากนักวิเคราะห์รวมถึงฝั่งผู้สนับสนุนพรรคก้าวไกลเองว่าที่นั่งของพรรคก้าวไกลจะลดลงจากการเลือกตั้งปี 2562 ที่ใช้ระบบจัดสรรปันส่วนผสม¹⁰⁵ ซึ่งผลการเลือกตั้งที่ปรากฏว่าพรรคก้าวไกลชนะเลือกตั้งมาเป็นอันดับหนึ่งชี้ให้เห็นว่า แม้ระบบเลือกตั้งจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความได้เปรียบเสียเปรียบของพรรคการเมืองต่างๆ แต่ระบบเลือกตั้งมีอาจกำหนดผลการเลือกตั้งได้เบ็ดเสร็จเสมอไป เพราะระบบเลือกตั้งไม่ได้ทำงานในสุญญากาศ แต่ทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมทางสังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เมื่อประชาชนมอบความนิยมต่อพรรคการเมืองหนึ่งเป็นจำนวนมาก ก็สามารถผลักดันให้พรรคการเมืองนั้นสามารถทำผลงานได้อย่างดีแม้ว่าระบบเลือกตั้งจะไม่เอื้อเต็มที่ก็ตาม

ในขณะที่พรรครวมไทยสร้างชาติ ซึ่งเป็นพรรคที่ได้คะแนนบัญชีรายชื่อสูงเป็นอันดับที่ 3 ได้คะแนนบัญชีรายชื่อสูงที่สุดใน 4 จังหวัดด้วยกัน คือ ชุมพร นครศรีธรรมราช พัทลุง และระนอง ส่วนพรรคประชาชาติก็สามารถครองแชมป์บัญชีรายชื่อในเขตเลือกตั้งหลักของตนเองคือ ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส (รวบรวมโดยผู้วิจัย)

¹⁰⁵ “ธนาธร ชี้สูตรหาร 100 พรรคก้าวไกลเสียเปรียบ,” *ไทยพีบีเอส*, 30 พ.ย. 2565, <https://www.thaipbs.or.th/news/content/322095>; “สตีธร ธนาธิโชติ (2): ‘ก้าวไกล’ เลือกตั้ง 66 คู่แข่งแท้จริงคือ ‘เพื่อไทย’ ลุ้นเหนือ 40 ที่นั่ง,” *สำนักข่าวอิศรา*, 23 เม.ย. 2566 <https://www.isranews.org/article/isranews-article/118007-isranews-157.html>.

พรรคการเมืองประเภทที่สอง คือ ประเภทที่ตัวผู้สมัครแข็งแกร่งกว่าพรรค ซึ่งเมื่อพิจารณาจากผลต่างคะแนนในระบบเขตและระบบบัญชีรายชื่อ พรรคในกลุ่มนี้ประกอบด้วย พรรคภูมิใจไทย พลังประชารัฐ ชาติไทยพัฒนา และประชาธิปัตย์ (ดูตารางที่ 16) พรรคประเภทนี้ตรงกันข้ามกับประเภทแรก คือ ตัวผู้สมัครช่วยโอบอุ้มพรรคให้ได้ที่นั่งในสภา เนื่องจากตัวนโยบาย จุดยืน และอัตลักษณ์ของพรรคขาดความชัดเจน และ/หรือไม่ได้มีความโดดเด่น มิสามารถบอกได้ว่าพรรคเป็นตัวแทนของกลุ่มทางสังคมหรือกลุ่มอุดมการณ์การเมืองใด ความไม่ชัดเจนนี้ส่วนหนึ่งมาจากการวางยุทธศาสตร์ทางการเมืองของพรรคที่ต้องการอยู่สร้างภาพลักษณ์ว่ามีจุดยืนอยู่ตรงกลางระหว่างขั้วอนุรักษ์นิยมกับขั้วเสรีนิยมประชาธิปไตย เช่น พรรคภูมิใจไทยที่ประกาศว่าตนเองเป็นพรรคแนวปฏิบัตินิยม (pragmatism) ไม่ซ้าย-ไม่ขวาทำงานได้กับทุกฝ่าย ซึ่งเป็นการกำหนดจุดยืนและการสร้างภาพลักษณ์ที่คล้ายกับพรรคชาติไทยพัฒนา หรือพรรคพลังประชารัฐที่เสนอว่าตนเองเป็นพรรคที่ต้องการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ทางการเมือง และต้องการ “ก้าวข้ามความขัดแย้ง”¹⁰⁶ ผลปรากฏว่าการพยายามวางจุดยืนทางการเมืองแบบเป็นกลาง ในลักษณะที่ไม่อยู่ในขั้วใดขั้วหนึ่งกลายเป็นความไม่ชัดเจนและทำให้พรรคในกลุ่มกลุ่มนี้ได้รับคะแนนเสียงในระบบบัญชีรายชื่อน้อยมาก ตัวอย่างที่เด่นชัดคือ พรรคภูมิใจไทยที่ได้ ส.ส. เขตถึง 68 ที่นั่ง และได้คะแนนเสียงจากผู้สมัครในระบบเขตรวมทั้งสิ้น 5,133,441 คะแนน แต่กลับได้คะแนนในระบบบัญชีรายชื่อเพียง 1,138,202 ทำให้ได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อเพียง 3 คน จนส่งผลให้กรรมการบริหารและแกนนำพรรคจำนวนหลายคนที่อยู่ในบัญชีรายชื่อต้องสอบตก ไม่มีโอกาสเข้าสภา ส่วนผลงานของพรรคพลังประชารัฐซึ่งเป็นพรรคแกนนำรัฐบาลเดิมที่นำโดย พล.อ. ประวิตร วงศ์สุวรรณ ก็คล้ายคลึงกันกับภูมิใจไทย คือ ได้คะแนนในระบบเขตสูงกว่าคะแนนบัญชีรายชื่อมาก คือ 4,186,441: 537,625 ทำให้ได้มี ส.ส. บัญชีรายชื่อเพียงคนเดียว ซึ่งถ้าพิจารณาเฉพาะคะแนนบัญชีรายชื่อ พรรคพลังประชารัฐถือเป็นพรรคที่มีความนิยมจากประชาชนอยู่รั้งอยู่ในลำดับที่ 7 สะท้อนความนิยมของพรรคที่อ่อนแอ

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสนามเลือกตั้งสำหรับพรรคที่ตัวผู้สมัครแข็งแกร่งกว่าพรรค คือ ตัวผู้สมัครต้องพึ่งพิงตนเองมากกว่าพึ่งพิงพรรคในการชนะเลือกตั้ง ดังที่พบว่าผู้สมัครจากพรรคภูมิใจไทย พลังประชารัฐ และชาติไทยพัฒนา เน้นหาเสียงโดยนำเสนอคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครมากกว่านำเสนอนโยบายของพรรค เน้นการเมืองแบบส่วนบุคคล (personalistic politics) มากกว่าการเมืองเชิงนโยบาย (programmatic politics)¹⁰⁷ และเน้นระดมทรัพยากรจากเครือข่ายการเมืองอุปถัมภ์ส่วนบุคคล เครือญาติ หรือตระกูลการเมืองเป็นด้านหลักในการดึงดูดคะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครของพรรคเหล่านี้ที่มีฐานเสียงส่วนบุคคลเข้มแข็งตระหนักดีว่าปัจจัยที่จะทำให้พวกเขาชนะการเลือกตั้งคือ ปัจจัยส่วนบุคคลมิใช่พรรคที่พวกเขาสังกัด (ฉะนั้นนักการเมืองในพรรคเหล่านี้จะต่าง

¹⁰⁶ “จุดแข็งอนุทิน ขนาดพรรคภูมิใจไทยเชื่อมทุกขั้วได้ พุด-ทำทันที,” *ประชาชาติธุรกิจ*, 13 มี.ค. 2566, <https://www.prachachat.net/politics/news-1229999>; ประจักษ์ ก้องกีรติ, “ก้าว(ไม่)ข้ามความขัดแย้ง,” *มติชนสุดสัปดาห์*, 28 เมษายน - 4 พฤษภาคม 2566 https://www.matichonweekly.com/column/article_669458.

¹⁰⁷ ดูความแตกต่างของการเมืองสองประเภทนี้ใน Allen Hicken, “Clientelism,” *The Annual Review of Political Science*, 14: 289 (2011): 310; Edward Aspinall, Meredith Weiss, Allen Hicken, and Paul Hutchcroft, *Mobilizing for Elections: Patronage and Political Machines in Southeast Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2022); ในภาษาไทยดู เวียงรัฐ เนติโพธิ์, *หีบบัตรกับบุญคุณ: การเมืองการเลือกตั้งและการเปลี่ยนแปลงเครือข่ายอุปถัมภ์* (เชียงใหม่: ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558) และ เวียงรัฐ เนติโพธิ์, *อุปถัมภ์ค้าใคร: การเลือกตั้งไทยกับประชาธิปไตยก้าวถอยหลัง* (กรุงเทพฯ: มติชน, 2565).

จากนักการเมืองในกลุ่มแรกที่ต้องพึ่งพิงพรรคมากกว่า) ยุทธศาสตร์ในการหาเสียงของพวกเขาจึงเน้นการเก็บคะแนนเสียงให้ตนเองในระบบเขตมากกว่าพรรคให้พรรคในระบบบัญชีรายชื่อ หลายคนถึงกับบอกประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนว่าบัตรบัญชีรายชื่อจะเลือกกาพรรคใดก็ได้ ขอให้กาบัตรในระบบเขตให้ตนเองก็พอ เพราะพวกเขาตระหนักดีว่าประชาชนในเขตเลือกตั้งไม่ได้นิยมพรรคที่พวกเขาสังกัด แต่ยังพอใจกับตัวบุคคลอยู่เพราะความรู้จักมักคุ้น ผลงานในพื้นที่ และการช่วยเหลือประชาชนอย่างต่อเนื่อง บางคนถึงขั้นไม่ใส่เสื้อพรรคในการหาเสียง ไม่ติดโลโก้พรรคในป้ายหาเสียง และในโค้งสุดท้ายก็หาเสียงโดยบอกให้ประชาชนจำเบอร์ของผู้สมัครอย่างเดียว ไม่ต้องจำเบอร์พรรค¹⁰⁸ ยุทธศาสตร์การหาเสียงเช่นนี้จึงนำไปสู่การลงคะแนนแบบแบ่งคะแนนในระดับสูงที่ปรากฏอย่างประจักษ์ชัดในการเลือกตั้ง 2562 โดยที่พรรคภูมิใจไทย พลังประชารัฐ ชาติไทยพัฒนา และประชาธิปไตย ไม่ชนะคะแนนบัญชีรายชื่อในจังหวัดใดเลย แม้แต่จังหวัดที่เป็นฐานที่มั่นอันเข้มแข็งของพรรคที่พรรคสามารถกวาดที่นั่งส.ส. เขตได้ทั้งจังหวัด เช่น บุรีรัมย์ (ภูมิใจไทย) สุพรรณบุรี (ชาติไทยพัฒนา) แต่กลับได้คะแนนบัญชีรายชื่อในระดับที่ต่ำกว่าคะแนนเขตมาก ในจังหวัดบุรีรัมย์ พรรคภูมิใจไทย ชนะ ส.ส. เขต ทั้ง 10 ที่นั่ง ได้คะแนนในระบบเขตทั้งสิ้น 389,929 คะแนน แต่กลับได้คะแนนบัญชีรายชื่อเพียง 165,026 คะแนน มาเป็นอันดับ 3 ตามหลังทั้งก้าวไกลและเพื่อไทย (ตามลำดับ) ส่วนจังหวัดสุพรรณบุรีซึ่งเป็นเมืองหลวงของตระกูลศิลปอาชา พรรคชาติไทยพัฒนา สามารถชนะส.ส. เขตยกจังหวัดทั้ง 5 ที่นั่งเช่นกัน แต่กลับได้คะแนนบัญชีรายชื่อมาเป็นอันดับ 3 ตามหลังก้าวไกลและเพื่อไทย (ตามลำดับ)¹⁰⁹

พรรคการเมืองที่น่าสนใจในกลุ่มนี้ที่สองนี้คือ พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเคยเป็นพรรคขนาดใหญ่และพรรคเก่าแก่ของระบบพรรคการเมืองไทย ในช่วงตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมาก็ดำรงฐานะเป็นพรรคใหญ่ที่สุดอันดับที่ 2 ของประเทศ เป็นตัวแทนของกลุ่มพลังทางการเมืองแนวประเพณีนิยมและอนุรักษ์นิยม มีคะแนนนิยมพรรคในระดับสูง ได้คะแนนในระบบบัญชีรายชื่อระหว่าง 7 ล้านถึง 12 ล้านคะแนนอย่างต่อเนื่องมากกว่าหนึ่งทศวรรษ (ดูตารางที่ 17) ทว่าตั้งแต่การเลือกตั้งปี 2562 พรรคประชาธิปัตย์เริ่มมีขนาดพรรคที่เล็กลงจากพรรคขนาดใหญ่กลายเป็นพรรคขนาดกลาง และผลการเลือกตั้งปี 2562 ยิ่งเห็นแนวโน้มการลดขนาดของพรรคประชาธิปัตย์จากพรรคใหญ่กลายเป็นพรรคขนาดกลางค่อนข้างชัดเจน เมื่อพรรคทำผลงานรั้งอันดับที่ 6 และได้ที่นั่งเพียง 25 ที่นั่ง โดยได้คะแนนบัญชีรายชื่อเพียง 925,349 คะแนน (คิดเป็นร้อยละ 2.47) น้อยที่สุดในประวัติศาสตร์ของพรรคตั้งแต่มีการใช้ระบบเลือกตั้งที่มีบัตรบัญชีรายชื่อเป็นต้นมา (ดูตารางที่ 17) ทำให้ได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อเพียง 3 คน โดยส.ส. ส่วนใหญ่ของพรรคประชาธิปัตย์ที่ชนะเลือกตั้งมาในครั้งนี้เป็น ส.ส. ในพื้นที่ที่มีฐานเสียงและเครือข่ายอุปถัมภ์ส่วนตัวเข้มแข็งเป็นของตนเอง ทำให้พรรคประชาธิปัตย์เปลี่ยนสภาพ

¹⁰⁸ ข้อมูลจากการทำวิจัยภาคสนามของผู้วิจัยในจังหวัดจันทบุรีและอุบลราชธานี, 14-17 เม.ย. 2566 และ 7-13 พ.ค. 2566 ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ปรากฏในรายงานข่าวจำนวนมาก ดู “ชาวบ้านงงหนัก ป้ายหาเสียง ผู้สมัคร พปชร. ไม่ใส่ชื่อพรรค-ใส่สีแดงเป็นพื้นหลัง,” *ข่าวสด*, 5 พ.ค. 2566; “เน้นคน ไม่เน้นพรรค! ป้ายหาเสียงผู้สมัครพรรคดัง ไม่ใส่ชื่อ-โลโก้พรรค ใช้สีพรรคคู่แข่งทำพื้นหลัง,” *เรื่องเล่าเช้านี้*, 5 พ.ค. 2566, <https://www.youtube.com/watch?v=sCnhZ8IVAo0>.

¹⁰⁹ คู่มือวิธีการเลือกตั้งรายจังหวัดได้ในเว็บรายงานผลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง <https://official.ectreport.com/by-province>.

จากพรรคที่มีความเป็นสถาบันและอัตลักษณ์พรรคที่เข้มแข็ง กลายมาเป็นพรรคแนวอุปถัมภ์ท้องถิ่น (local patronage party) ในลักษณะที่คล้ายกับพรรคภูมิใจไทย ชาติไทยพัฒนา ฯลฯ¹¹⁰

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่าระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากแบบบัตร 2 ใบไม่ได้ให้ประโยชน์กับพรรคพลังประชารัฐและพรรคประชาธิปัตย์อย่างที่ทั้งสองพรรคซึ่งเป็นผู้ผลักดันการแก้ไขนั้นคาดหวัง การที่ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้นในการใช้สิทธิของตนเลือกคนที่รักและเลือกพรรคที่ชอบ ประชาชนจำนวนไม่น้อยได้แบ่งคะแนนที่พวกเขาเลือกผู้สมัครจากพรรคแนวท้องถิ่นอุปถัมภ์เพราะดูแลอุปถัมภ์ชาวบ้านได้ดีสม่ำเสมอในระดับพื้นที่ (ดูแลถนนหนทาง กำจัดขยะ สรรพบ่อน้ำ ซ่อมสะพาน ช่วยเหลือยามมีภัยพิบัติหรือโรคระบาด รับเรื่องราวจ้างทุกข์ ผ่างาน ไปงานบวช งานศพ และงานแต่ง ฯลฯ) แต่บัตรบัญชีรายชื่อ ประชาชนทะเลาะกันให้พรรคที่มีนโยบายระดับชาติและอุดมการณ์ทางการเมืองที่ชัดเจน ทำให้พรรคการเมืองที่ผู้สมัครแข็งแรงกว่าพรรคไม่สามารถเติบโตเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่ชนะเลือกตั้งได้ ส่วนพรรคภูมิใจไทยนั้นถือว่าระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากไม่ได้สร้างความได้เปรียบหรือเสียเปรียบมากนัก หากเทียบกับผลการเลือกตั้งปี 2562 ถือว่าพรรคได้ที่นั่งมากกว่าเดิม (จาก 51 เป็น 71) แต่ปัจจัยสำคัญมาจากการที่พรรคดึงกลุ่มนักการเมือง “บ้านใหญ่” และตระกูลการเมืองที่มีฐานเสียงส่วนบุคคลเข้มแข็งในหลายจังหวัดให้ย้ายมาเข้าพรรคได้สำเร็จ ทำให้ได้ที่นั่งมากขึ้น ส่วนคะแนนนิยมพรรคนั้นไม่ได้เพิ่มขึ้นตามไปด้วย อันที่จริงคะแนนของพรรคกลับลดลงกว่าเดิมเมื่อสมัยทศวรรษก่อน โดยในการเลือกตั้งปี 2554 ภูมิใจไทยชนะเลือกตั้ง ส.ส. เขตเพียง 34 ที่นั่ง แต่ได้คะแนนบัญชีรายชื่อ 1,281,652 คะแนน (คิดเป็นร้อยละ 3.94) ในปี 2566 ที่นั่งส.ส. เขตเพิ่มขึ้นเท่าตัว (จาก 34 เป็น 68) แต่คะแนนบัญชีรายชื่อกลับลดลงเหลือ 1,138,202 คะแนน (3.03%) ดังนั้นจุดยืนของพรรคภูมิใจไทยในช่วงที่มีการถกเถียงเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญในระบบเลือกตั้งที่พรรคภูมิใจไทยแสดงจุดยืนแบบเพิกเฉยในวิวาทะนี้ ทั้งไม่สนับสนุนและไม่คัดค้านการเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง ก็ต้องถือว่าแกนนำพรรคประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนกติกาเลือกตั้งได้อย่างถูกต้องว่าระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบ (หาร 100) ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อพรรคภูมิใจไทยที่เน้นแต่การแข่งขันในระบบเขตมากนัก

¹¹⁰ บทวิเคราะห์ที่อธิบายความถดถอยของพรรคประชาธิปัตย์ให้น้ำหนักไปที่หลายปัจจัยประกอบกัน ตั้งแต่ปัจจัยด้านผู้นำ จุดยืนทางการเมือง อุดมการณ์ แนวนโยบาย ความขัดแย้งภายในพรรคระหว่างกลุ่มย่อยต่างๆ รวมถึงการคัดเลือกผู้สมัคร ดู “Democrat disarray: What’s behind the dramatic decline of Thailand’s oldest party?” ThaiPBS World, 22 Nov. 2022 <https://www.thaipbsworld.com/democrat-disarray-whats-behind-the-dramatic-decline-of-thailands-oldest-party/>; Tita Sanglee, “Thailand’s Democrat Party: Gone and Almost Forgotten?” *The Diplomat*, 26 July 2023 <https://thediplomat.com/2023/07/thailands-democrat-party-gone-and-almost-forgotten/>; “ผลเลือกตั้งประชาธิปัตย์ ส.ส.ต่ำสุดในประวัติศาสตร์ หาหัวหน้าพรรคใหม่,” *ประชาชาติธุรกิจ*, 17 พ.ค. 2566.

ตารางที่ 17: คะแนนบัญชีรายชื่อของพรรคประชาธิปัตย์ระหว่างการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544-2566¹¹¹

การเลือกตั้ง	คะแนนบัญชีรายชื่อ	จำนวน ส.ส. ทั้งหมด
2544	7,610,789 (28.58%)	128
2548	7,210,742 (26.00%)	96
2550	12,138,960 (40.44%)	165
2554	11,433,762 (35.15%)	159
2562	-	53
2566	925,349 (2.47%)	25

ที่มา: คณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำหรับพรรคประเภทที่สามหรือประเภทสุดท้าย คือ พรรคที่ความเข้มแข็งของพรรคและตัวผู้สมัครมีความทัดเทียมกัน ซึ่งพรรคในกลุ่มนี้คือ พรรคเพื่อไทย ซึ่งแพ้การเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ตั้งแต่การก่อตั้งพรรคและลงเลือกตั้งครั้งแรกในปี 2544 พรรคเพื่อไทยถือว่าเป็นพรรคที่มีแบรนด์พรรคที่แข็งแกร่ง มีชุดนโยบายที่เข้มแข็งโดยเฉพาะแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจและมีผลงานที่เคยผลักดันไว้ตามที่หาเสียงกับประชาชนในการเลือกตั้งเมื่อเป็นรัฐบาลหลังการเลือกตั้งปี 2544 บวกกับในช่วงวิกฤตเสื่อสี พรรคเพื่อไทยมีบทบาทสำคัญและได้รับความสนับสนุนจากขบวนการประชาชนรากหญ้าที่ลุกขึ้นมาต่อสู้และสนับสนุนพรรคเนื่องจากมองว่าการบริหารงานของพรรคเพื่อไทย (ตั้งแต่สมัยพรรคไทยรักไทยและพลังประชาชน) ทำให้คุณภาพชีวิตของพวกเขายกระดับขึ้น ปัจจัยเหล่านี้ทำให้พรรคเป็นที่จดจำในความรู้สึกนึกคิดของประชาชนจำนวนมากในชนบท (โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ภาคอีสานและภาคเหนือที่เป็นฐานเสียงสำคัญของพรรค) และชนะการเลือกตั้งมาอย่างต่อเนื่องทุกครั้งที่ตั้งแต่ปี 2544 ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งเป็นระบบใด แม้ว่าระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมตามรัฐธรรมนูญ 2560 จะทำให้พรรคเพื่อไทยเสียเปรียบ เนื่องจากระบบเลือกตั้งดังกล่าวทำให้พรรคขนาดใหญ่ได้ที่นั่งลดลง แต่พรรคก็ยังสามารถเข้าเส้นชัยเป็นที่หนึ่งได้ในสนามการเลือกตั้งปี 2562¹¹² จนกระทั่งการเลือกตั้งปี 2566 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่เปลี่ยนกลับมาใช้ระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบโดยพรรคเพื่อไทยร่วมผลักดันร่วมกับพรรคประชาธิปัตย์และพลังประชารัฐให้มีการแก้รัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนกลับมาใช้ระบบผสมแบบเสียงข้างมาก (ดังที่อธิบายไว้ในตอนต้นของงานวิจัย) ด้วยระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบที่นับคะแนนแยกกันระหว่างบัตรบัญชีรายชื่อและระบบเขตทำให้นักวิเคราะห์รวมถึงพรรคการเมืองต่างๆ คาดการณ์ว่าพรรค

¹¹¹ การเลือกตั้งปี 2562 ไม่มีบัตรบัญชีรายชื่อ จึงไม่สามารถระบุคะแนนในส่วนนี้ได้

¹¹² ดูคำอธิบายในประเด็นนี้ในการศึกษาของผู้วิจัย, ประจักษ์ ก้องกีรติ, When We Vote: พลวัตการเลือกตั้งและประชาธิปไตยในอาเซียน (กรุงเทพฯ: มติชน, 2563); และ ประจักษ์ ก้องกีรติ, ระบบเลือกตั้งเพื่อลดความขัดแย้งและส่งเสริมคุณภาพประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2565).

เพื่อไทยจะชนะการเลือกตั้งมาเป็นอันดับหนึ่งอย่างแน่นอน นักวิชาการบางคนและตัวพรรคเพื่อไทยเองเชื่อมั่นว่าพรรคจะชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงแบบ “แลนด์สไลด์”¹¹³

ผลการเลือกตั้งที่พรรคเพื่อไทยแพ้การเลือกตั้งให้กับก้าวไกลจึงเป็นผลการเลือกตั้งที่ผิดความคาดหมายของทุกฝ่ายทั้งนักวิเคราะห์รวมถึงพรรคการเมืองที่แข่งขันกันในระบบ พรรคเพื่อไทยประกาศเป้าหมายไว้ที่ 310 ที่นั่ง แต่ผลการเลือกตั้งจริงพบว่าได้เพียง 141 ที่นั่ง ต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ครึ่งหนึ่ง อันที่จริงต้องกล่าวว่ามีเหตุผลที่พรรคเพื่อไทยจะประเมินว่าตนเองมีโอกาสชนะการเลือกตั้งมาเป็นอันดับหนึ่งโดยได้เสียงข้างมากเกินครึ่ง เพราะหากย้อนกลับไปดูผลการเลือกตั้งในช่วงปี 2544-2554 ที่มีการใช้ระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากที่มีบัตร 2 ใบ พรรคเพื่อไทยทำผลงานภายใต้ระบบนี้ได้ดีอย่างยิ่ง คือได้ที่นั่งมาเป็นอันดับหนึ่งทุกครั้งและได้ที่นั่ง ส.ส. อยู่ระหว่าง 233-377 ที่นั่ง พรรคทำผลงานได้ดีทั้งในส่วนคะแนนบัญชีรายชื่อและคะแนนเขต โดยการแข่งขันในระบบเขต พรรคเพื่อไทยมักจะชนะประมาณครึ่งหนึ่งหรือมากกว่านั้นของจำนวนเขตเลือกตั้งทั้งหมด (เลือกตั้งปี 2544 เพื่อไทยได้ 200 ที่นั่งจาก 400 ที่นั่ง; ปี 2548 ได้ 310 จาก 400 ที่นั่ง; ปี 2550 ได้ 199 จาก 400 ที่นั่ง; ปี 2554 ได้ 204 จาก 375 ที่นั่ง) ส่วนคะแนนบัญชีรายชื่อของเพื่อไทยจะอยู่ระหว่างร้อยละ 41 ถึง 67 ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมากเหนือกว่าพรรคการเมืองอื่นๆ อย่างทิ้งห่าง ฉะนั้นผลการเลือกตั้งครั้งนี้ที่พรรคเพื่อไทยได้ที่นั่ง ส.ส. เพียง 141 ที่นั่ง เพิ่มขึ้นจากการเลือกตั้งที่แล้วเพียง 5 ที่นั่งทั้งที่เปลี่ยนมาใช้ระบบเลือกตั้งที่พรรคเพื่อไทยมีความได้เปรียบ จึงสะท้อนถึงประเด็นสำคัญในทางวิชาการว่าด้วยข้อจำกัดของการออกแบบสถาบันทางการเมือง กล่าวคือ ระบบเลือกตั้งแบบเดียวกันเมื่อนำมาใช้ในสภาพแวดล้อมทางสังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ระบบเลือกตั้งนั้นจะไม่ได้ส่งผลลัพธ์เหมือนเดิม ในการเลือกตั้ง 2566 พรรคเพื่อไทยได้คะแนนลดลงทั้งในบัตรที่เลือกผู้แทนเขตและบัตรบัญชีรายชื่อ โดยสัดส่วนคะแนนบัญชีรายชื่อลดลงเหลือร้อยละ 29.22 ตามหลังก้าวไกลที่ได้คะแนนบัญชีรายชื่อร้อยละ 38.48 ฉะนั้นปัจจัยสำคัญที่ระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่แตกต่างก็มาจากปัจจัยเรื่องพรรคการเมืองคู่แข่งหน้าใหม่ของเพื่อไทยมีความเข้มแข็งมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม พรรคเพื่อไทยยังมีคะแนนนิยมที่มั่นคงในภาคอีสานและภาคเหนือ โดยพรรคเพื่อไทยยังเป็นขวัญใจของคนในภาคอีสานอย่างชัดเจน สามารถชนะคะแนนบัญชีรายชื่อมาเป็นอันดับหนึ่งได้ 26 จังหวัด โดยเกือบทั้งหมดอยู่ในภาคอีสานและมีบางส่วนอยู่ในภาคเหนือ จังหวัดเหล่านี้ ได้แก่ กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ เชียงราย นครพนม โคราช น่าน บึงกาฬ พะเยา พิจิตร มหาสารคาม แพร่ มุกดาหาร ยโสธร ร้อยเอ็ด เลย ศรีสะเกษ หนองบัวลำภู หนองคาย สกลนคร สุโขทัย สุรินทร์ อุดรธานี อุบลราชธานี อำนาจเจริญ อุดรดิตถ์ (รวบรวมโดยผู้วิจัย) และลักษณะที่สำคัญของคะแนนของพรรคเพื่อไทย คือ ในแต่ละเขตเลือกตั้ง พรรคเพื่อไทยได้คะแนนจากบัตรเลือกตั้งระบบเขตกับระบบบัญชีรายชื่อใกล้เคียงกัน สะท้อนว่าผู้เลือกตั้งส่วนใหญ่ที่เลือกเพื่อไทยมีแนวโน้มลงคะแนนให้เพื่อไทยทั้งสองใบ เพียงแค่ว่าฐานคะแนนนิยมรวมทั้งประเทศของเพื่อไทยน้อยลงจากการเลือกตั้งในช่วงปี 2544-2554

¹¹³ “สมชัยฟันธงสุตรหาร100 ทำเพื่อไทยแลนด์สไลด์แน่ จับตา ส.ว. ตีตก นະระอดุสัฎฐาณ 2 ลุง,” *สยามรัฐ*, 20 พ.ค. 2565; “‘สมศักดิ์’ รับเพื่อไทย มีโอกาสแลนด์สไลด์จริง เผยผลโพล 2 เดือนก่อน มั่นใจรัฐบาลแน่,” *มติชน*, 17 มี.ค. 2566.

ตั้งที่อภิปรายข้างต้นว่าแม้จะมีการเปลี่ยนกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากที่โดยตัวระบบมักจะเอื้อความได้เปรียบให้กับพรรคขนาดใหญ่ แต่ผลการเลือกตั้งปี 2566 กลับสะท้อนว่าระบบพรรคการเมืองไทยมีแนวโน้มเปลี่ยนจากระบบสองพรรคใหญ่แบบที่ปรากฏในช่วงพ.ศ. 2544-2557 ไปสู่ระบบหลายพรรค นอกจากนี้ ผลการเลือกตั้งยังชี้ให้เห็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจคือ ทั้งสองพรรคใหญ่ของไทยที่มีอิทธิพลต่อการเมืองไทยมาเกือบสองทศวรรษ คือ พรรคเพื่อไทย (ไทยรักไทยและพลังประชาชนเดิม) และพรรคประชาธิปัตย์ทำผลงานได้ดุดอยกว่าเดิมอย่างมีนัยสำคัญ จากที่สองพรรคเคยได้ที่นั่งรวมกันคิดเป็นร้อยละ 75.2-94.6 (ดูตารางที่ 15) และได้คะแนนเสียงบัญชีรายชื่อรวมกันเท่ากับร้อยละ 72.7-93¹¹⁴ แต่ในการเลือกตั้ง 2566 หากนำที่นั่งของพรรคเพื่อไทย (141) และประชาธิปัตย์ (25) มารวมกันจะคิดเป็นเพียงร้อยละ 33 ของสภา และคะแนนเสียงบัญชีรายชื่อของสองพรรครวมกันคิดเป็นเพียง 31.69 (ดูตารางที่ 6) เท่ากับไม่ถึงครึ่งของสภาและจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ

ความถดถอยของสองพรรคกระแสหลักที่เป็นพรรคขนาดใหญ่ (established mainstream party) ของการเมืองไทย ชี้ให้เห็นความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างยิ่งของระบบพรรคการเมืองไทย ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลกที่พรรคกระแสหลักเสื่อมความนิยมลงและคนหันไปเลือกพรรคทางเลือกใหม่ๆ มากขึ้น ซึ่งความเสื่อมความนิยมของพรรคกระแสหลักและความนิยมที่เพิ่มสูงขึ้นของพรรคทางเลือกใหม่หรือพรรคที่เดิมเคยอยู่นอกกระแส (alternative party or non-mainstream party) มาจากหลายเหตุปัจจัยขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมและการเมืองในแต่ละประเทศ โดยปัจจัยที่นักวิชาการใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์นี้มีอาทิ การที่พรรคกระแสหลักเดิมไม่ว่าจะเป็นพรรคแนวซ้ายกลางหรือขวากลางหันมาปรับนโยบายที่คล้ายกันมากขึ้นจนประชาชนไม่รู้สึกรถึงความแตกต่างระหว่างพรรคดังกล่าว, แนวโน้มที่พรรคกระแสหลักปรับและลดโทนความเข้มข้นอุดมการณ์ของตนเพื่อหันมาดึงดูดประชาชนตรงกลางหรือดึงดูดเสียงจากอีกฝั่งทำให้พรรคกระแสหลักทำให้เกิดความเบลอหรือความไม่ชัดเจนทางอุดมการณ์ทำให้ฐานเสียงเดิมผิดหวังและหันไปสนับสนุนพรรคทางเลือกที่มีอุดมการณ์ชัดเจน (ไม่ว่าจะซ้ายหรือขวา) มากขึ้นเรื่อยๆ, บทบาทของโซเชียลมีเดียที่ทำให้พรรคทางเลือกมีโอกาสหาเสียงและสื่อสารความคิดโดยตรงกับประชาชนได้มากขึ้นแม้จะไม่มีทรัพยากรมากมายมหาศาลเท่ากับพรรคกระแสหลัก, ปัญหาเศรษฐกิจที่นักการเมืองกระแสหลักที่มีอำนาจอยู่ล้มเหลวในการจัดการ ทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธา, รวมถึงความล้มเหลวในการปรับตัวของพรรคกระแสหลักต่อความผันผวนทางสังคมและประเด็นปัญหาใหม่ๆ, การที่พรรคกระแสหลักยึดติดกับผู้นำกลุ่มเดิมและดังนั้นจึงขาดการคัดเลือก “เลือดใหม่” คนกลุ่มใหม่ๆ เข้าสู่พรรคการเมืองของตน¹¹⁵

¹¹⁴ ประจักษ์ ก้องกีรติ, *ระบบเลือกตั้งเพื่อลดความขัดแย้งและส่งเสริมคุณภาพประชาธิปไตย*, น.121.

¹¹⁵ ดูงานศึกษาที่อธิบายปรากฏการณ์นี้ได้ใน José Rama and Fernando Bértola. “Mainstream Parties in Crisis: The Antiestablishment Challenge,” *Journal of Democracy*, 32: 1 (Jan. 2021): 37-51; Tarik Abou-Chadi, “Niche party success and mainstream party shifts: How green and radical right parties differ in their impact.,” *British Journal of Political Science*, 46: 2 (2016): 417– 436; Jae-Jae Spoon and Heile Kluver, “Party convergence and vote switching: Explaining mainstream party decline across Europe,” *European Journal of Political Research*, 58 (2019): 1021-1042.

ในกรณีของไทย จำเป็นที่จะต้องศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเพื่อค้นหาว่าอะไรคือปัจจัยที่ทำให้พรรคการเมืองสองพรรคใหญ่ที่เคยมีอิทธิพลอย่างสูงต่อการเมืองไทยได้รับการสนับสนุนลดลง ดังปรากฏการณ์ที่สะท้อนในการเลือกตั้ง 2566 ที่พรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ถูกทำลายจากการเกิดขึ้นของพรรคก้าวไกล พลังประชารัฐ รวมไทยสร้างชาติ และพรรคอื่นๆ จนทำให้ระบบเลือกตั้งผสมแบบบัตร 2 ใบที่ทั้งพรรคเพื่อไทยและประชาธิปัตย์ผลักดันอย่างกระตือรือร้นก็ไม่สามารถช่วยให้ทั้งสองพรรคกลับมาสู่สถานะที่ยิ่งใหญ่เหมือนแต่เดิมได้

ตารางที่ 18: คะแนนบัญชีรายชื่อของพรรคเพื่อไทยระหว่างการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544-2566¹¹⁶

การเลือกตั้ง	คะแนนบัญชีรายชื่อ	จำนวน ส.ส. ทั้งหมด
2544	11,634,495 (43.69%)	248
2548	18,993,073 (67%)	377
2550	12,331,381 (41.08%)	233
2554	15,744,190 (48.41%)	265
2562	-	136
2566	10,962,522 (29.22%)	141

ที่มา: คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ง. การให้ความสำคัญกับพรรคขนาดเล็ก (representation)

เกณฑ์สำคัญประการหนึ่งในการพิจารณาถึงผลกระทบของระบบเลือกตั้ง คือ การประเมินว่าระบบเลือกตั้งนั้นเปิดโอกาสให้พรรคขนาดเล็กสามารถแข่งขันและได้รับเลือกเข้าสู่สภาหรือไม่ ในสัดส่วนที่มากน้อยเพียงใด การที่ประเด็นนี้ถูกให้ความสำคัญก็เนื่องมาจากว่าระบอบประชาธิปไตยที่มีคุณภาพจะต้องเคารพเสียงข้างน้อยและสะท้อนเสียงที่หลากหลายของประชาชน ระบอบประชาธิปไตยเริ่มจากฐานคิดว่าคนแต่ละกลุ่มในสังคมมีความคิด ความเชื่อ ผลประโยชน์ และอัตลักษณ์ที่หลากหลาย ระบบการเมืองที่ดีไม่ควรจะปิดกั้นความหลากหลายดังกล่าวและบังคับให้ทุกคนคิดเห็นและมีอัตลักษณ์เดียวกัน แต่ควรเปิดโอกาสให้ความแตกต่างหลากหลายดังกล่าวได้แสดงออกและคนแต่ละกลุ่มได้มีโอกาสมีตัวแทนสะท้อน “เสียง” ของความหลากหลายนั้นในระบบ

ถึงกระนั้นก็ตาม ประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการออกแบบระบบเลือกตั้งเพื่อเปิดโอกาสให้พรรคขนาดเล็กคือ การมีพรรคขนาดเล็กที่มากเกินไปในสภามีได้นำไปสู่คุณภาพประชาธิปไตยเสมอไป กระทั่งในบางสถานการณ์อาจส่งผลบั่นทอนเป้าหมายที่สำคัญประการอื่น ได้แก่ เสถียรภาพทางการเมืองและความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมือง นอกจากนี้การมีพรรคการเมืองขนาดเล็กจำนวนมากในสภา แต่พรรคเหล่านั้นมิได้มีนโยบายทางเลือกให้กับสังคมก็เป็นสภาวะที่มีได้ก่อประโยชน์ต่อคุณภาพของระบอบประชาธิปไตยเช่นกัน เพราะพรรคการเมืองเหล่านั้นไม่ได้เป็นตัวแทน

¹¹⁶ การเลือกตั้งปี 2562 ไม่มีบัตรบัญชีรายชื่อ จึงไม่สามารถระบุคะแนนในส่วนนี้ได้

(representation) สะท้อนข้อเรียกร้องเชิงนโยบายของเสียงส่วนน้อย แต่กลายสภาพเป็นกลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) ในตัวเองที่ใช้ที่นั่งในสภาเพื่อต่อรองอำนาจ ตำแหน่ง และผลประโยชน์เฉพาะตน ดังเช่นที่เกิดขึ้นในรัฐสภาของไทยในช่วงปี 2562-2566

หากย้อนไปในอดีต ระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี 2540 คือระบบเลือกตั้งที่สร้างความเสียเปรียบให้กับพรรคขนาดเล็กมากที่สุด ในขณะที่ระบบเลือกตั้งที่สร้างความได้เปรียบในการแข่งขันให้กับพรรคขนาดเล็กมากที่สุดคือ ระบบเลือกตั้งปี 2560 ตามมาด้วยระบบเลือกตั้งปี 2550 (แก้ไขเพิ่มเติม) และระบบเลือกตั้ง 2550 ตามลำดับ¹¹⁷ อย่างไรก็ตามประเด็นสำคัญที่ควรคำนึงคือ ลำพังระบบเลือกตั้งมิใช่ปัจจัยชี้ขาดที่จะตัดสินว่าพรรคการเมืองขนาดเล็กจะชนะเลือกตั้งเข้าสู่สภาหรือไม่ เพราะผลงานและความนิยมที่ประชาชนจะมอบให้กับพรรคขนาดเล็กขึ้นอยู่กับบริบททางการเมือง สภาพความขัดแย้งทางสังคม ณ ห้วงเวลาของการเลือกตั้ง รวมถึงยุทธศาสตร์การหาเสียงของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ด้วย

กล่าวเฉพาะในส่วนของระบบเลือกตั้ง การศึกษาเปรียบเทียบพบว่ากลไกที่สำคัญที่จะเอื้อให้พรรคเล็กมีที่นั่งในสภาได้คือ เพดานขั้นต่ำในระบบบัญชีรายชื่อ โดยเพดานร้อยละ 5 ตามรัฐธรรมนูญปี 2540 ทำให้พรรคขนาดเล็กมีโอกาสน้อยในการเข้าสู่สภา ในขณะที่การไม่มีเพดานขั้นต่ำเลยในรัฐธรรมนูญ 2550 และ 2560 เปิดโอกาสให้พรรคขนาดเล็กมากขึ้น กลไกถัดมาคือสัดส่วนที่นั่งระหว่างระบบเขตกับระบบบัญชีรายชื่อ การกำหนดให้มีผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่อมากขึ้นจะช่วยเพิ่มโอกาสให้พรรคเล็กแข่งขันได้มากขึ้น เนื่องจากโดยทั่วไปพรรคขนาดเล็กแข่งขันในระบบเขตได้ยาก (ยกเว้นเป็นพรรคท้องถิ่นที่มีฐานคะแนนนิยมชัดเจน เป็นต้น) ระบบเลือกตั้งปี 2550 (แก้ไขเพิ่มเติม) และ 2560 ที่มีส.ส.บัญชีรายชื่อ 125 และ 150 คนตามลำดับช่วยเพิ่มโอกาสให้พรรคขนาดเล็กมากขึ้น กลไกที่สำคัญคือ ขนาดของเขตเลือกตั้งทั้งในระบบเขตและบัญชีรายชื่อ โดยเขตเลือกตั้งในระบบเขตแบบเขตเดียวคนเดียวทำให้พรรคเล็กแข่งขันได้มากกว่าระบบแบบเขตเดียวหลายคน ส่วนระบบบัญชีรายชื่อแบบเขตเลือกตั้งทั้งประเทศเปิดโอกาสให้พรรคเล็กแข่งขันได้มากกว่าเขตเลือกตั้งแบบภูมิภาค (กลุ่มจังหวัด) (ซึ่งเคยใช้ในระบบเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ 2550)¹¹⁸

เมื่อพิจารณาจากระบบเลือกตั้งและผลการเลือกตั้งในอดีต จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าเหตุใดพรรคการเมืองขนาดเล็กจึงคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนระบบเลือกตั้งกลับไปเป็นระบบเลือกตั้งแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 เพราะระบบนี้ทำให้พรรคขนาดเล็กเสียเปรียบมากที่สุดกว่าระบบเลือกตั้งแบบอื่น แต่สุดท้ายพรรคขนาดเล็กก็คัดค้านไม่สำเร็จ ดังที่ได้อภิปรายไปแล้วในตอนต้นของงานวิจัย แต่ประเด็นที่ต้องหมายเหตุไว้ คือ ระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากที่น่ากลับมาใช้ในการเลือกตั้งปี 2540 แม้ว่าจะถอดแบบมาจากระบบของปี 2540 ทุกประการ แต่มีข้อต่างที่สำคัญคือ การไม่กำหนดให้มีเพดานขั้นต่ำในระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งจากงานวิจัยของผู้เขียนที่ศึกษาเปรียบเทียบระบบเลือกตั้งพบว่า ปัจจัยเรื่องเพดานขั้นต่ำในระบบบัญชีรายชื่อเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดต่อโอกาสการเข้าสู่สภาของพรรคขนาดเล็ก¹¹⁹ ฉะนั้นการนำระบบเลือกตั้งแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 มาใช้โดยตัดเพดาน

¹¹⁷ ประจักษ์ ก้องกีรติ, *ระบบเลือกตั้งเพื่อลดความขัดแย้งและส่งเสริมคุณภาพประชาธิปไตย*, น.134-148.

¹¹⁸ ประจักษ์ ก้องกีรติ, *ระบบเลือกตั้งเพื่อลดความขัดแย้งและส่งเสริมคุณภาพประชาธิปไตย*, น.147-148.

¹¹⁹ ประจักษ์ ก้องกีรติ, *ระบบเลือกตั้งเพื่อลดความขัดแย้งและส่งเสริมคุณภาพประชาธิปไตย*, น.147-148; สำหรับผลกระทบของเพดานขั้นต่ำต่อระบบพรรคการเมืองและโอกาสของพรรคขนาดเล็ก ดู Michael Gallagher, “Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and

ขั้นต่ำออกไปจึงเป็นสูตรการประนีประนอมทางการเมืองแบบหนึ่ง ที่พรรคขนาดใหญ่ใช้เงื่อนไขนี้มาแยกสลายเอกภาพของพรรคขนาดเล็ก ทำให้ในการลงคะแนนแก้ไขรัฐธรรมนูญมีพรรคขนาดเล็กจำนวนหนึ่งคัดค้านการแก้ไข แต่ก็มีพรรคขนาดเล็กจำนวนหนึ่งสนับสนุนการแก้ไขระบบเลือกตั้ง เนื่องจากมองว่าตนเองยังมีโอกาสอยู่รอดทางการเมืองภายใต้การยกเลิกเพดานขั้นต่ำ (ดูแบบแผนการลงคะแนนของพรรคการเมืองต่อการแก้ไขระบบเลือกตั้งในตอนต้นของงานวิจัยในตารางที่ 3 และ 4)

การเปลี่ยนระบบเลือกตั้งจากระบบจัดสรรปันส่วนผสมมาใช้ระบบผสมแบบเสียงข้างมากยิ่งทำให้พรรคขนาดเล็กต้องหาหนทางปรับตัวในช่วงก่อนที่จะมีการยุบสภา เช่น ยุบพรรคมารวมกันเพื่อผสมพรรคและพัฒนาที่นำโดยนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ กับพรรคกล้าที่นำโดยนายกรณ์ จาติกวณิช กลายเป็นพรรคใหม่ที่ชื่อว่า “ชาติพัฒนากล้า”¹²⁰ หรือความพยายามรวมกันระหว่างพรรคไทยสร้างไทยที่นำโดยคุณหญิงสุดารัตน์ เกตุราพันธ์ กับพรรคสร้างอนาคตไทยที่นำโดยนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ แต่สุดท้ายความพยายามทางการเมืองนี้ไม่สำเร็จ จนในที่สุดกลุ่มแกนนำพรรคสร้างอนาคตไทยได้ย้ายเข้าไปสังกัดพรรคพลังประชารัฐ และพรรคสร้างอนาคตไทยก็ไม่ได้เข้าสู่สนามการแข่งขันในศึกเลือกตั้ง 2566 หรือกลุ่มการเมืองที่นำโดยนายธรรมนัส พรหมเผ่า ซึ่งแยกตัวออกจากพรรคพลังประชารัฐไปตั้งพรรคเศรษฐกิจไทย แต่สุดท้ายเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ก็ตระหนักดีว่าหนทางในการชนะเลือกตั้งนั้นไม่สดใสนัก ทำให้ตัดสินใจพากลุ่มนักการเมืองของตนย้ายกลับเข้าพลังประชารัฐ ปิดฉากพรรคเศรษฐกิจไทยอย่างรวดเร็ว¹²¹ ปรากฏการณ์ “ควรวม-ยุบ-ย้าย” พรรคขนาดเล็กอย่างสับสนชุลมุนในช่วงก่อนที่จะมีการประกาศจัดการเลือกตั้งนี้ สะท้อนว่านักการเมืองทั้งหลายตระหนักเป็นอย่างดีถึงผลกระทบของระบบเลือกตั้งแบบใหม่ที่สร้างอุปสรรคขวากหนามอย่างมากให้กับพรรคขนาดเล็กที่จะอยู่รอดในระบบการเมือง

เมื่อวิเคราะห์ผลการเลือกตั้งปี 2566 พบว่าระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากที่ไม่มีเพดานขั้นต่ำในระบบบัญชีรายชื่อ ทำให้ผลกระทบต่อพรรคขนาดเล็กเกิดขึ้นในลักษณะครึ่งๆ กลางๆ คือพรรคขนาดเล็กมีโอกาสเข้าสู่สภาได้มากกว่าตอนการเลือกตั้งปี 2544 และ 2548 ที่มีเพดานขั้นต่ำ แต่พรรคขนาดเล็กก็มีจำนวนลดลงและทำผลงานได้แย่งเมื่อเทียบกับการเลือกตั้งปี 2562 ที่ใช้ระบบจัดสรรปันส่วนผสมบัตรใบเดียว โดยครั้งนี้มีพรรคขนาดเล็กในสภาจำนวน 12 พรรค โดยมีถึง 7 พรรคที่มี ส.ส. เพียง 1 คน (ดูตารางที่ 19) เทียบกับการเลือกตั้งปี 2544 ที่มี 4 พรรค, ปี 2548 ที่มี 1 พรรค, ปี 2550 ที่มี 3 พรรค, ปี 2554 ที่มี 7 พรรค, และปี 2562 ที่มี 19 พรรค หากพิจารณาเฉพาะมิติของพรรคขนาดเล็ก เมื่อดูจำนวนพรรคขนาดเล็กและสัดส่วนคะแนนและที่นั่งที่พรรคเหล่านี้ได้รับ ผลการเลือกตั้งครั้งนี้มีความคล้ายคลึงกับการเลือกตั้งปี 2554 มากที่สุด เพราะใช้ระบบผสมแบบเสียงข้าง

Majorities,” *British Journal of Political Science* 22: 4 (1992): 469–496; Rein Taagepera, “Nationwide Threshold of Representation,” *Electoral Studies* 21: 3 (2002): 383–401.

¹²⁰ หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ, “กรณ์-สุวัจน์ ประกาศจับมือการเมือง ผู้ศึกเลือกตั้ง 66 ในนามพรรคชาติพัฒนา,” *บีบีซีไทย*, 2 ก.ย. 2565, <https://www.bbc.com/thai/articles/c3g430dyvq8o>.

¹²¹ “จุดจบรวมพรรคสมคิด-สุดารัตน์ สร้างอนาคตไทยแตก ลอยแพผู้สมัคร ส.ส.,” *ประชาชาติธุรกิจ*, 6 ก.พ. 2566, <https://www.prachachat.net/politics/news-1194332>; “สร้างอนาคตไทยและ ลูกพรรคอดีตไปตีลพพร.ไม่บอกใคร เหมือนทิ้งไว้กลางทาง,” *ไทยรัฐ*, 2 ก.พ. 2566; “ธรรมนัส กลับพลังประชารัฐ พรรคแตกภาค 2,” *ประชาชาติธุรกิจ*, 14 ก.ย. 2565.

มากที่ไม่มีเขตแดนขั้นต่ำเหมือนกัน ใช้เขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวและเขตเลือกตั้งบัญชีรายชื่อ ทั้งประเทศเหมือนกัน

ถ้านำเขตแดนขั้นต่ำในระบบบัญชีรายชื่อร้อยละ 5 แบบรัฐธรรมนูญปี 2540 มาใช้ในการเลือกตั้งปี 2566 จะส่งผลกระทบต่อพรรคขนาดเล็กอย่างสำคัญ คือ จะเหลือพรรคขนาดเล็กเข้าสู่สภาเพียง 5 พรรคได้แก่ ชาติไทยพัฒนา ประชาชาติ ไทยสร้างไทย ชาติพัฒนากล้า และเพื่อไทยรวมพลัง เพราะทั้ง 5 พรรคนี้นั่งในระบบเขต แต่ทั้ง 5 พรรคนี้ก็จะไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อ แม้แต่ที่นั่งเดียวเพราะทุกพรรคได้คะแนนต่ำกว่าร้อยละ 5 นอกจากนั้น หากใช้เขตแดนขั้นต่ำร้อยละ 5 มาจัดสรรที่นั่งระบบบัญชีรายชื่อ จะมีพรรคที่ได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อเพียง 3 พรรค คือ ก้าวไกล เพื่อไทย และรวมไทยสร้างชาติ ซึ่งหมายความว่าทั้ง 3 พรรคจะได้จำนวน ส.ส. มากขึ้น

ผลการเลือกตั้งครั้งนี้สะท้อนว่าระบบเลือกตั้งส่งผลสำคัญต่อโอกาสในการแข่งขันและชนะเลือกตั้งของพรรคขนาดเล็ก โดยกลไกย่อยในระบบเลือกตั้งที่มักจะถูกมองข้าม อย่างเขตแดนขั้นต่ำก็ส่งผลเปลี่ยนแปลงสัดส่วนที่นั่งของพรรคขนาดเล็กเช่นกัน แต่ประเด็นที่สำคัญคือ ในสถานะที่สังคมไทยยังมีความขัดแย้งแบ่งขั้วทางความคิดสูง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะลงคะแนนให้กับพรรคขนาดใหญ่ที่มีอุดมการณ์ชัดเจนและมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล มากกว่าที่จะแบ่งคะแนนให้กับพรรคเล็ก ดังที่พบว่าพรรคขนาดเล็กได้สัดส่วนคะแนนที่น้อยมากทั้งระบบเขตและบัญชีรายชื่อ ส่วนหนึ่งก็มาจากความอ่อนแอของพรรคขนาดเล็กในสังคมไทยเองที่เกือบทั้งหมดไม่ได้นำเสนอชุดนโยบายที่เป็นทางเลือกจริงๆ หรือมีอุดมการณ์ที่โดดเด่นแตกต่างจริงๆ จนสร้างความน่าสนใจในสายตาผู้เลือกตั้ง จึงไม่สามารถดึงดูดคะแนนจากประชาชนได้ (อาจจะยกเว้นพรรคประชาชาติ พรรคเป็นธรรม ที่มีนโยบายด้านสันติภาพและอัตลักษณ์ชนกลุ่มน้อย และพรรคสามัญชนที่มีนโยบายด้านสวัสดิการและการลดความเหลื่อมล้ำซึ่งไม่ได้รับการเลือกตั้งในครั้งนี้) พรรคขนาดเล็กส่วนใหญ่เป็นพรรคที่เน้นความเป็นจังหวัดนิยม การอุปถัมภ์ท้องถิ่น หรือสร้างจุดขายเฉพาะตัวหัวหน้าพรรคมากกว่าการแข่งขันเชิงนโยบาย

ตารางที่ 19: ผลการเลือกตั้งของพรรคขนาดเล็กในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2566

พรรคการเมือง	ที่นั่งแบบเขต	บัญชีรายชื่อ			ที่นั่งรวม	ร้อยละ
		คะแนน	ร้อยละ	ที่นั่ง		
ชาติไทยพัฒนา	9	192,497	0.51	1	10	2.00
ประชาชาติ	7	602,645	1.61	2	9	1.80
ไทยสร้างไทย	5	340,178	0.91	1	6	1.20
ชาติพัฒนากล้า	1	212,676	0.57	1	2	0.40
เพื่อไทยรวมพลัง	2	66,830	0.17	0	2	0.40
เสรีรวมไทย	0	351,376	0.94	1	1	0.20
ประชาธิปไตยใหม่	0	273,428	0.73	1	1	0.20

พรรคการเมือง	ที่นั่งแบบ เขต	บัญชีรายชื่อ			ที่นั่งรวม	ร้อยละ
		คะแนน	ร้อยละ	ที่นั่ง		
ใหม่	0	249,731	0.67	1	1	0.20
ท้องที่ไทย	0	201,411	0.54	1	1	0.20
เป็นธรรม	0	184,817	0.49	1	1	0.20
พลังสังคมใหม่	0	177,379	0.47	1	1	0.20
ครูไทยเพื่อประชาชน	0	175,182	0.47	1	1	0.20

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2566)

จ. ความง่ายต่อความเข้าใจของผู้ลงคะแนน (simplicity)

เกณฑ์สำคัญอีกประการหนึ่งที่ใช้ในการประเมินระบบเลือกตั้ง คือ ความยากหรือง่ายต่อความเข้าใจของผู้มีสิทธิลงคะแนน ทั้งนี้ ระบบเลือกตั้งที่ดีไม่ควรยุ่งยากซับซ้อนมากจนเกินไปจนทำให้ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมีความสับสนและไม่สามารถลงคะแนนเสียงให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของตนได้ รวมถึงไม่ควรมีความกำกวมและเปิดช่องโหว่ในการคำนวณคะแนนจนทำให้เสียงของประชาชนในคูหาเลือกตั้งถูกบิดผันได้โดยง่าย

ดัชนีชี้วัดประการหนึ่งที่นิยมนำมาใช้เปรียบเทียบความง่ายของระบบเลือกตั้งต่อความเข้าใจของผู้ลงคะแนนก็คือ จำนวนบัตรเสียในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง แน่นอนว่าบัตรเสียมีใช้ดัชนีที่สมบูรณ์ที่สุดในการประเมินความง่ายของระบบเลือกตั้ง เพราะบัตรเสียอาจเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ เช่น เจ้าหน้าที่จัดการเลือกตั้งใช้ดุลยพินิจที่เข้มงวดเกินไปในการวินิจฉัยว่าการกาบัตรลักษณะใดเป็นบัตรเสีย ผู้ใช้สิทธิจึงใจกาบัตรเสียเพื่อแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ทางการเมือง อย่างไรก็ตาม เมื่อประเมินแล้วพบว่า ประเทศไทยไม่ได้มีการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ในการลงใจทำให้บัตรเสียในปริมาณมากนัก เท่าที่เคยเกิดขึ้นก็มีเพียงการเลือกตั้งปี 2549 ที่เกิดวิกฤตความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายต่อต้านรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร เมื่อรัฐบาล ณ ขณะนั้นตัดสินใจยุบสภาจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ปรากฏว่าพรรคการเมืองหลายพรรคตัดสินใจไม่ลงแข่งขันการเลือกตั้ง และมีประชาชนบางคนลงใจทำลายบัตรเลือกตั้งเป็นการประท้วงเชิงสัญลักษณ์ต่อสถานการณ์การเมือง ณ ห้วงเวลานั้น แต่สำหรับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งอื่นๆ ไม่พบว่ามีกรณีการทำลายบัตรเลือกตั้งเกิดขึ้น¹²²

ในส่วนการวินิจฉัยที่เข้มงวดของเจ้าหน้าที่นับคะแนน ณ คูหาเลือกตั้งนั้นเป็นปัญหาสำคัญของการเลือกตั้งไทย ที่ผ่านมามีนักวิชาการและองค์กรสังเกตการณ์เลือกตั้งได้เคยท้วงติงมาโดยตลอดว่าเจ้าหน้าที่จัดการเลือกตั้งใช้เกณฑ์ที่เคร่งครัดมากเกินไปในการวินิจฉัยบัตรเสีย อาทิ การใช้เครื่องหมายรูปแบบต่างๆ ที่ไม่ใช่กากบาท หรือกาออกนอกช่องที่กำหนดไว้ก็ถูกตัดสินว่าเป็นบัตรเสีย แทนที่จะมองที่เจตนารมณ์ในการเลือกของประชาชนเป็นหลัก การวินิจฉัยด้วยเหตุผลเชิงเทคนิค

¹²² “ศาลสงขลา-ตรึงยกฟ้องคดีฉีกบัตรเลือกตั้ง,” *ประชาไท*, 24 พ.ค. 2549.

เช่นนี้ทำให้มีบัตรเลือกตั้งจำนวนมากถูกพิจารณาเป็นบัตรเสีย¹²³ แต่เนื่องจากการวินิจฉัยเช่นนี้เป็นตัวแปรคงที่ในการเลือกตั้งของไทยนับตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมาจึงกล่าวได้ว่าตัวแปรนี้ไม่ได้ทำให้เกิดความเบี่ยงเบนของจำนวนบัตรเสียในการเลือกตั้งแต่ละครั้งแต่อย่างใด ดังนั้น ภายใต้ข้อจำกัดในปัจจุบันที่ไม่มีดัชนีตัวอื่นที่สมบูรณ์กว่านี้ การใช้บัตรเสียในการเปรียบเทียบความยากง่ายของระบบเลือกตั้งจึงเป็นวิธีวิเคราะห์ที่สมเหตุสมผลและเป็นระบบที่สุด

จากการศึกษาของผู้วิจัยพบว่าในอดีตที่ผ่านมา จำนวนบัตรเสียของการเลือกตั้งไทยระหว่างปี 2544-2562 มีดังนี้ (ดูตารางที่ 20)

ตารางที่ 20: เปรียบเทียบบัตรเสียจากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544 ถึง 2562

การเลือกตั้ง	ระบบเลือกตั้ง	จำนวนบัตรเสีย		จำนวนบัตรเสีย
		เขต	บัญชีรายชื่อ	รวมสองระบบ
2544	2540	2,992,081 (10.01%)	745,829 (2.49%)	3,737,910 (6.25%)
2548	2548	1,938,590 (5.99%)	935,586 (2.89%)	2,874,176 (4.44%)
2550	2550	837,775 (2.56%)	1,823,436 (5.56%)	2,661,211 (4.06%)
2554	2550 (แก้ไขเพิ่มเติม)	2,040,261 (5.79%)	1,726,768 (4.90%)	3,767,029 (5.345%)
2562	2560	2,137,762 (5.58%)	-	2,137,762 (5.58%)

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2544, 2548, 2550, 2554, 2562)

¹²³ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, วิจัยประเมินผลการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2562 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง 2565); เครือข่ายเอเชียเพื่อการเลือกตั้งเสรีหรือแอนเฟรล, การเลือกตั้งทั่วไปของประเทศไทย พ.ศ. 2562: โอกาสที่หลุดลอยไปสำหรับการกลับสู่ประชาธิปไตย, รายงานฉบับสมบูรณ์ของคณะผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้งระหว่างประเทศของแอนเฟรลในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562 ของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: แอนเฟรล, 2562).

ตารางที่ 21: เปรียบเทียบบัตรเสียจากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2566

การเลือกตั้ง	ระบบเลือกตั้ง	จำนวนบัตรเสีย		จำนวนบัตรเสีย
		เขต	บัญชีรายชื่อ	รวมสองระบบ
2566	2560	1,457,899	1,509,836	2,967,735
	แก้ไขเพิ่มเติม	(3.99%)	(3.82%)	(3.90%)

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2566)

เมื่อพิจารณาจำนวนบัตรเสียในการเลือกตั้งปี 2566 สามารถตั้งข้อสังเกตดังต่อไปนี้ ประการแรก เมื่อเปรียบเทียบกับเลือกตั้ง 5 ครั้งก่อนหน้า การเลือกตั้ง 2566 มีจำนวนบัตรเสียน้อยที่สุด ซึ่งถือว่าเป็นแนวโน้มที่ดี เพราะจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งครั้งนี้สูงที่สุดในประวัติศาสตร์ไทย (ร้อยละ 75.71) แต่จำนวนบัตรเสียกลับลดน้อยลง เหตุผลประการหนึ่งน่าจะมาจากการที่ผู้เลือกตั้งส่วนใหญ่คุ้นเคยกับระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบอยู่แล้ว เนื่องจากเป็นระบบที่ใช้มาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2544 มีสาเหตุหยุดลงเพียงในการเลือกตั้ง 2562 ที่เปลี่ยนไปใช้ระบบบัตรใบเดียว ฉะนั้น การเปลี่ยนกลับมาใช้ระบบบัตร 2 ใบที่นับคะแนนแยกจากกัน จึงเท่ากับการหวนกลับมาใช้ระบบที่คนไทยคุ้นเคย มิใช่การเปลี่ยนไปใช้ระบบใหม่ถอดด้ามที่ไม่เคยใช้มาก่อนในสังคมไทย ซึ่งหากดูจากอดีต จะพบว่าทุกครั้งที่มีการนำระบบใหม่อย่างสิ้นเชิงมาใช้จัดการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก จำนวนบัตรเสียจะพุ่งสูง ได้แก่ การเลือกตั้งปี 2544 ที่ใช้ระบบบัตร 2 ใบเป็นครั้งแรก และปี 2562 ที่ใช้ระบบบัตรใบเดียวแต่มี ส.ส. 2 ประเภทเป็นครั้งแรก (ดูตารางที่ 20)

โดยสรุป เมื่อเปรียบเทียบระบบเลือกตั้งต่างๆ ที่ประเทศไทยใช้มานับจากปี 2544 ถึงปัจจุบัน ประชาชนคุ้นเคยกับระบบเลือกตั้งแบบผสมที่มีบัตร 2 ใบ (เลือกผู้แทนในระบบเขตและระบบบัญชีรายชื่ออย่างละใบ) เพราะใช้ในการเลือกตั้งมาแล้วถึง 4 ครั้ง รวมครั้งนี้เป็น 5 ครั้ง ระบบเลือกตั้งแบบผสมแบบบัตร 2 ใบจึงตอบโจทย์ในเรื่องความง่ายต่อความเข้าใจของผู้ลงคะแนน

ประการที่สอง จำนวนบัตรเสียในระบบบัญชีรายชื่อน้อยกว่าจำนวนบัตรเสียในระบบเขต ซึ่งถือว่าเป็นแบบแผนที่สอดคล้องกับการเลือกตั้งครั้งอื่นๆ¹²⁴ เนื่องจากระบบบัญชีรายชื่อนั้นทำได้ง่ายกว่าเนื่องจากมีชื่อพรรคและโลโก้พรรคชัดเจน มิจำเป็นต้องจำเบอร์พรรคก็ยังสามารถหาถูกได้ ในขณะที่บัตรเลือกตั้งในระบบเขตนั้นมีความซับซ้อนกว่า โดยเฉพาะการเลือกตั้งครั้งนี้สร้างความสับสนให้ประชาชนที่ต้องลงคะแนนเป็นอย่างมากเนื่องจาก หนึ่งในผู้สมัครแบบเขตของพรรคเดียวกันแต่กลับมีหมายเลขแตกต่างกันในแต่ละเขตเลือกตั้ง และสอง ในบัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจะมีเพียงเบอร์ระบุไว้ แต่ไม่มีชื่อและนามสกุลของผู้สมัครในแต่ละเขตและไม่มีชื่อพรรคที่ผู้สมัครสังกัดระบุไว้ในบัตร ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องจำเบอร์ผู้สมัครในเขตของตนที่ตนต้องการจะเลือกให้ถูกต้อง

¹²⁴ ยกเว้นเพียงการเลือกตั้ง 2550 เท่านั้นที่จำนวนบัตรเสียในระบบบัญชีรายชื่อนั้นมีมากกว่าระบบเขต ซึ่งเกิดจากการใช้ระบบบัญชีรายชื่อแบบใหม่ โดยเปลี่ยนจากเขตเลือกตั้งทั้งประเทศไปเป็นกลุ่มจังหวัดซึ่งประชาชนที่อยู่ในแต่ละกลุ่มจังหวัดจะมีบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองแตกต่างกันไป อาจจะทำให้เกิดความสับสนได้ ดังจะเห็นได้ว่าบัตรเสียในระบบบัญชีรายชื่อในปี 2550 สูงกว่าระบบเขตประมาณ 2 เท่าและเพิ่มขึ้นจากบัตรเสียในระบบบัญชีรายชื่อของการเลือกตั้งปี 2544 และ 2548 เกือบ 2 เท่าเช่นเดียวกัน (ดูตารางที่ 20)

(ซึ่งเป็นคนละเบอร์กับเบอร์พรรคในบัตรบัญชีรายชื่ออีกด้วย) ก่อให้เกิดความสับสนและสร้างเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในวงกว้างต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ที่ไม่อำนวยความสะดวกให้ประชาชน¹²⁵

ประการที่สาม ปัญหาหลักที่ทำให้ยังคงมีบัตรเสียในอัตราที่สูงเกือบร้อยละ 4 ในการเลือกตั้งครั้งนี้แม้จะเป็นระบบเลือกตั้งที่คนไทยคุ้นเคยอยู่แล้ว มาจากเกณฑ์วินิจฉัยบัตรเสียที่เคร่งครัดจนเกินไปของเจ้าหน้าที่นับคะแนน โดยไม่พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของประชาชน ดังที่องค์กรอาสาสมัครของภาคประชาชนที่ร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้งและการนับคะแนนพบว่า บัตรเลือกตั้งจำนวนมากถูกวินิจฉัยให้เป็นบัตรเสียด้วยเกณฑ์การวินิจฉัยที่หยาบหยาบ มุ่งจับผิด ทั้งยังขาดความคงเส้นคงวา กล่าวคือไม่มีเกณฑ์มาตรฐานของการวินิจฉัย แต่ใช้วินิจฉัยตามส่วนตัวของเจ้าหน้าที่รายบุคคลเป็นอย่างสูง¹²⁶ ฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งควรนำปัญหานี้ไปปรับปรุงในการเลือกตั้งครั้งถัดไปโดยจัดอบรมเจ้าหน้าที่ให้วินิจฉัยโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นเกณฑ์สำคัญที่สุด

โดยสรุป ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ตอกย้ำข้อค้นพบจากงานวิจัยชิ้นก่อนหน้าของผู้เขียนว่า ระบบเลือกตั้งแต่ละระบบที่ประเทศไทยเคยใช้มาไม่ได้ทำให้เกิดบัตรเสียมากและน้อยต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ แต่การเปลี่ยนระบบเลือกตั้งถี่เกินไปทำให้ประชาชนเกิดความสับสนในการลงคะแนน บวกกับการออกแบบบัตรเลือกตั้งในระบบเขตที่สร้างความยุ่งยากและสับสนให้กับผู้มีสิทธิลงคะแนน รวมทั้งการใช้เกณฑ์วินิจฉัยบัตรเสียที่เคร่งครัดโดยไม่พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของประชาชนทำให้บัตรเสียยังคงมีปริมาณสูงในการเลือกตั้งของไทย

¹²⁵ “เลือกตั้ง 66: ย้อนดูที่มาเบอร์-บัตรเลือกตั้งสับสน สูตรแบบทหารสร้างภาระให้ประชาชน,” *iLaw*, 6 เม.ย. 2566, <https://ilaw.or.th/node/6449>; “จวก! กกต. บัตรเลือกตั้งแบ่งเขตไร้โลโก้-ชื่อพรรคทำประชาชนสับสน-ขอให้ทบทวน,” *เดลินิวส์*, 31 มี.ค. 2566, <https://www.dailynews.co.th/news/2165662/>

¹²⁶ ดูตัวอย่างบัตรเลือกตั้งที่ถูกวินิจฉัยว่าเป็นบัตรเสียในเพจเฟซบุ๊กของกลุ่ม “Vote62” ซึ่งเป็นกลุ่มอาสาสมัครภาคประชาชนที่สังเกตการณ์การเลือกตั้ง ได้ใน <https://www.facebook.com/photo?fbid=220636094107942&set=pcb.220637024107849>; และดู “Vote62 ตั้งคำถาม บัตรเสีย 3 ล้านใบ มีเกิดจาก กกต. วินิจฉัยผิดไปเท่าไร,” *ไทยรัฐ*, 30 พ.ค. 2566, <https://www.thairath.co.th/news/politic/2698144>.

บทที่ 5

บทสรุป: การเมืองของการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งและผลกระทบต่อภูมิทัศน์การเมืองไทย

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งวิเคราะห์สาเหตุและเหตุผลที่ทำให้มีการผลักดันแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบเลือกตั้งทั้งที่ผ่านกระบวนการในรัฐสภาและนอกรัฐสภา และวิเคราะห์ผลทางการเมืองของการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 โดยศึกษาจากผลการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2566 โดยพิจารณาโครงสร้างทางการเมือง ระบบพรรคการเมือง เสถียรภาพทางการเมือง และความเข้มแข็งของรัฐบาล โอกาสในการแข่งขันของพรรคขนาดเล็ก รวมถึงผลกระทบที่มีต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

การเมืองของการเปลี่ยนกติกา: ผลประโยชน์ที่บรรจบกันของพรรคการเมืองขนาดใหญ่

ในส่วนของสาเหตุและเหตุผลที่ผลักดันให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้ง ผลการศึกษาพบว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนระบบเลือกตั้งเกิดขึ้นท่ามกลางกระแส 2 กระแสที่มาบรรจบกัน คือ หนึ่ง กระแสการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 ซึ่งริเริ่มโดยขบวนการภาคประชาชนหลากหลายกลุ่มที่ก่อตัวในช่วง พ.ศ. 2563 เนื่องจากภาคประชาชนเล็งเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 เป็นกติกาที่ขาดความชอบธรรมในแง่ที่มาเนื่องจากเป็นผลผลิตของการรัฐประหารล้มล้างการปกครองในปี พ.ศ. 2557 และยังขาดความเป็นประชาธิปไตยในด้านเนื้อหา เพราะมีการลดทอนอำนาจและสิทธิเสรีภาพของประชาชน จำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มอำนาจให้องค์กรที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และทำลายความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมือง องค์การประชาสังคมหลายกลุ่มรวมถึงขบวนการเคลื่อนไหวของเยาวชนคนรุ่นใหม่จึงเคลื่อนไหวผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญจากการเลือกตั้งของประชาชนเพื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ โดยเน้นไปที่ประเด็นโครงสร้างอำนาจ ที่มาของนายกรัฐมนตรี ที่มาและขอบเขตอำนาจขององค์กรอิสระและวุฒิสภา การกระจายอำนาจ และประเด็นสิทธิเสรีภาพของประชาชน สำหรับในส่วนนิตินิติการเลือกตั้ง ภาคประชาชนไม่ได้มีข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมว่าสนับสนุนระบบเลือกตั้งแบบใด แต่เสนอให้มีกระบวนการอภิปรายสาธารณะที่เปิดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม

การที่ภาคประชาชนไม่ได้เสนอ “พิมพ์เขียว” ว่าระบบเลือกตั้งที่เหมาะสมที่สุดสำหรับสังคมไทยในทัศนะของประชาชนคือระบบเลือกตั้งใด แม้ว่าจะเกิดจากความตั้งใจที่ดีที่ไม่ต้องการถูกมองว่ามุ่งเคลื่อนไหวเพื่อสร้างรายได้เปรียบเสียเปรียบให้กับพรรคการเมืองใดเป็นการเฉพาะ แต่ผลการศึกษาชี้ว่าข้อเสียของการเคลื่อนไหวที่ไม่ได้นำเสนอตัวแบบระบบเลือกตั้งที่เป็นรูปธรรมมีมากกว่าข้อดี ซึ่งข้อเสียประการสำคัญคือ ทำให้ประเด็นนิตินิติการเลือกตั้งกลายเป็นวาระที่ถูกขี้นำและกำกับโดยพรรคการเมือง โดยที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการถกเถียงและตัดสินใจเลือก การต่อสู้ในการปรับเปลี่ยนนิตินิติการเลือกตั้งถูกช่วงชิงไปเป็นวาระทางการเมือง (political agenda) ของพรรคการเมืองแทนที่จะเป็นวาระสาธารณะ (public agenda) ของประชาชน

การที่ภาคประชาชนมิได้นำเสนอตัวแบบระบบเลือกตั้งที่พึงปรารถนายั้งสะท้อนสภาพปัญหาสำคัญที่ดำรงอยู่มายาวนานในสังคมไทย คือ ความรู้เกี่ยวกับระบบเลือกตั้งถูกทำให้กลายเป็นความรู้เชิงเทคนิคที่เข้าใจยากสำหรับคนธรรมดาทั่วไป ส่งผลให้การถกเถียงเรื่องกติกาการเลือกตั้งถูกผูกขาดครอบงำโดยนักการเมืองและผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์จำนวนน้อยราย

อย่างไรก็ตาม การต่อสู้เรียกร้องของภาคประชาชนที่ผลักดันให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับแม้จะไม่สำเร็จ แต่ก็สร้างให้เกิดการถกเถียงในวงกว้างเกี่ยวกับความชอบธรรมและปัญหาของรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 และส่งแรงกระเพื่อมกดดันให้พรรคการเมืองต้องแสดงท่าทีต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แม้ว่าหลายพรรคการเมืองจะไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ตาม อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองเกือบทุกพรรคไม่สนับสนุนการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ หากสนับสนุนให้มีการแก้ไขเพียงบางมาตรา โดยประเด็นที่ได้รับความสนใจมากที่สุดจากบรรดาพรรคการเมือง คือ เรื่องการแก้ไขระบบเลือกตั้ง ซึ่งกลายเป็นประเด็นการต่อสู้สำคัญระหว่างพรรคการเมืองทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน

ผลการวิจัยพบว่าแต่ละพรรคการเมืองพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขระบบเลือกตั้งไปในทิศทางที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์และโอกาสในการชนะการเลือกตั้งของแต่ละพรรคมากที่สุด โดยพิจารณาจากแบบแผนผลการเลือกตั้งในอดีตจนถึงแนวโน้มที่ปรากฏในการเลือกตั้งปี 2562 เป็นฐานในการตัดสินใจแก้ไขระบบเลือกตั้ง ผลการศึกษาที่น่าสนใจคือ จุดยืนของพรรคการเมืองในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนระบบเลือกตั้งนั้นตัดข้ามเส้นแบ่งการเป็นพรรคฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล แต่ขึ้นอยู่กับขนาดของพรรคการเมืองและธรรมชาติของพรรคการเมือง ว่าเป็นพรรคขนาดใหญ่หรือขนาดเล็ก เป็นพรรคที่ถนัดในการแข่งขันระบบเขตหรือระบบบัญชีรายชื่อ ดังนั้นจึงพบว่า พรรคร่วมรัฐบาล ได้แก่ พรรคพลังประชารัฐ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคภูมิใจไทย และพรรคขนาดเล็กในฝั่งรัฐบาลมีจุดยืนสนับสนุนระบบเลือกตั้งแตกต่างกันไป เช่นเดียวกับพรรคเพื่อไทยและพรรคก้าวไกล ซึ่งเป็นแกนนำพรรคร่วมฝ่ายค้านก็มีระบบเลือกตั้งที่แต่ละฝ่ายปรารถนาไม่เหมือนกันโดยแต่ละพรรคมีจุดยืนในการแก้ไขระบบเลือกตั้งดังต่อไปนี้

พรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองใหญ่ที่ชนะเลือกตั้งมาเป็นอันดับที่หนึ่งในการเลือกตั้ง 2562 เสนอในขั้นตอนการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีการเปลี่ยนจากระบบจัดสรรปันส่วนผสมบัตรใบเดียวไปเป็นระบบผสมแบบเสียงข้างมากที่มีบัตรสองใบ และในขั้นตอนการพิจารณากฎหมายเลือกตั้งประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อไทยสนับสนุนให้ใช้สูตร “หาร 100” ซึ่งเป็นวิธีคำนวณคะแนนตามแบบระบบผสมเสียงข้างมาก (หรือระบบคู่ขนาน) แบบเดียวกับรัฐธรรมนูญปี 2540 คือ คะแนนในระบบบัญชีรายนำมาคำนวณที่นั่ง ส.ส. บัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคจะได้รับ (จากทั้งหมดจำนวน 100 ที่นั่ง) มีใช้นำมาคำนวณที่นั่ง ส.ส. ทั้งหมดของแต่ละพรรค ทั้งนี้เมื่อมีการกลับมติของรัฐสภาในวาระ 2 หันกลับไปใช้สูตรหาร 500 เพื่อไทยไม่เห็นด้วย และใช้ยุทธวิธีนัดหมายไม่ให้ ส.ส. ของพรรคเข้าร่วมการประชุมสภาในวาระ 3 เพื่อทำให้องค์ประชุมสภาไม่ครบและทำให้สูตรหาร 500 ต้องตกไป เนื่องจากทางพรรคไม่ต้องการให้สูตรหาร 500 ที่พลิกกลับมาชนะในวาระ 2 สามารถผ่านสภาได้ หากดูจากกระบวนการถกเถียงทั้งหมด พรรคเพื่อไทยเป็นพรรคที่มีจุดยืนชัดเจนและคงเส้นคงวาที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองทั้งหมด คือ สนับสนุนระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบและใช้วิธีคำนวณคะแนนแบบปี 2540 ซึ่งก็คือ ระบบ (MMM- mixed-member majoritarian system)

พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเคยเป็นพรรคการเมืองใหญ่อันดับสองของประเทศระหว่างการเลือกตั้งปี 2544 ถึง 2554 เป็นผู้เสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ผ่านการรับรองของสภาให้เปลี่ยนกลับไปใช้ระบบบัตรเลือกตั้ง 2 ใบ ซึ่งเป็นจุดยืนเดียวกับพรรคเพื่อไทย แต่ในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายเลือกตั้งประกอบรัฐธรรมนูญ กลับเกิดความขัดแย้งในพรรคเป็น 2 แนวทาง ระหว่างกลุ่มที่สนับสนุนสูตรหาร 100 กับสูตรหาร 500 โดยที่กลุ่มที่สนับสนุนสูตรหาร 500 มีจำนวนมากกว่า ความขัดแย้งในการแก้ไขระบบเลือกตั้งสะท้อนปัญหาการขาดเอกภาพภายในของพรรคประชาธิปัตย์ในยุคปัจจุบัน

พรรคพลังประชาชน ซึ่งเป็นพรรคแกนนำรัฐบาลสนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 อันเป็นจุดยืนที่สอดคล้องกับพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ แต่ในเวลาต่อมาเมื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายเลือกตั้งประกอบรัฐธรรมนูญ เกิดความขัดแย้งในพรรคเช่นเดียวกับพรรคประชาธิปัตย์ ระหว่างกลุ่มที่สนับสนุนสูตรหาร 100 กับสูตรหาร 500 โดยกลุ่มที่สนับสนุนสูตรหาร 100 (ภายใต้การนำของ พล.อ. ประวิตร วงศ์สุวรรณ) มีจำนวนมากกว่า และกลุ่มดังกล่าวได้ใช้ยุทธศาสตร์แบบเดียวกับพรรคเพื่อไทยคือ นัดหมายให้ ส.ส. ในกลุ่มขาดประชุมสภาในวาระ 3 เพื่อให้องค์ประชุมสภาไม่ครบและทำให้สูตรหาร 500 ต้องตกไป

พรรคภูมิใจไทยซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลแต่เป็นพรรคขนาดกลาง เป็นพรรคที่สงวนท่าทีในช่วงที่มีข้อเสนอให้เปลี่ยนกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 โดยภูมิใจไทยมีมติพรรคงดออกเสียง ต่อมาเมื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ภูมิใจไทยสนับสนุนสูตรหาร 500 ที่เสนอโดยกลุ่ม ส.ส. ที่สังกัดพรรคการเมืองขนาดเล็ก

พรรคก้าวไกล ซึ่งเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่อันดับ 3 ของระบบการเมืองไทย สนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญกลับไปใช้ระบบผสมที่มีบัตร 2 ใบแต่ไม่เห็นด้วยกับวิธีคำนวณที่ยึดตามรัฐธรรมนูญปี 2540 โดยเสนอความเห็นว่ารบบบัตร 2 ใบที่คำนวณคะแนนแบบระบบเยอรมนี (MMP) เป็นระบบที่เหมาะสมกว่า จึงประกาศงดออกเสียงในวาระ 3 ส่วนในขั้นตอนการพิจารณากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ พรรคก้าวไกลสนับสนุนสูตรหาร 100 แต่เสนอรายละเอียดเพิ่มเติมให้กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำในการคำนวณที่นั่ง ส.ส. บัญชีรายชื่อ พรรคก้าวไกลไม่สนับสนุนสูตรหาร 500 ที่เสนอโดยพรรคการเมืองขนาดเล็กเพราะขัดกับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ผ่านสภาไปแล้ว

สำหรับพรรคการเมืองขนาดเล็กส่วนใหญ่ (นำโดยพรรคเสรีรวมไทยและพรรคพลังธรรมใหม่) มีจุดยืนคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 และสนับสนุนสูตรหาร 500 ในขั้นตอนการพิจารณากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

สำหรับวุฒิสมาชิก พบว่ามีได้มีจุดยืนที่เป็นเอกภาพในประเด็นเรื่องระบบเลือกตั้ง มีทั้งกลุ่มที่สนับสนุนและคัดค้านกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนระบบเลือกตั้งให้กลับไปใช้บัตร 2 ใบ และในช่วงที่มีการถกเพียงเรื่องสูตรหาร 100 และ 500 ในขั้นตอนการพิจารณากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ก็มีทั้งวุฒิสมาชิกที่สนับสนุนสูตรหาร 100 และบางส่วนที่สนับสนุนสูตรหาร 500 สุดท้ายในการพิจารณาในวาระ 3 ซึ่งที่ประชุมรัฐสภาล่มเนื่องจากองค์ประชุมไม่ครบ พบว่ามี ส.ว. จำนวนหนึ่งไม่เข้าร่วมประชุมเช่นเดียวกับ ส.ส. พรรคเพื่อไทย และ ส.ส. กลุ่มใหญ่ของพรรคพลังประชาชน

โดยสรุป การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนระบบเลือกตั้งจากระบบจัดสรรปันส่วนผสมที่มีบัตรใบเดียวกลับไปเป็นระบบผสมแบบเสียงข้างมากที่มีบัตร 2 ใบตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 เกิดขึ้นและสำเร็จลงได้เพราะผลประโยชน์ของพรรคการเมืองใหญ่ 2 พรรคในระบบการเมืองไทย คือ พรรคเพื่อไทย แกนนำฝ่ายค้าน และพรรคพลังประชารัฐ แกนนำฝ่ายรัฐบาล (ก่อนการเลือกตั้ง พ.ศ. 2566) มีความสอดคล้องกัน แม้ว่าจะอยู่ต่างขั้วการเมืองแต่ทั้ง 2 พรรคประเมินว่าระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบที่นับคะแนนแบบเสียงข้างมาก (MMM) จะช่วยทำให้ทั้ง 2 พรรคชนะการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพได้ ซึ่งเป็นการประเมินที่มีเหตุผลเนื่องจากในทางหลักการสากลและธรรมชาติของระบบเลือกตั้งแบบ MMM เป็นระบบที่เอื้อประโยชน์ให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีความได้เปรียบเหนือพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กในการแข่งขัน และในประวัติศาสตร์การเลือกตั้งของไทยในช่วงที่ใช้ระบบเลือกตั้งแบบ MMM ก็ชี้ชัดว่าสร้างความได้เปรียบให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ถึงขั้นที่สามารถชนะการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาดได้

ดังนั้น พรรคเพื่อไทยซึ่งชนะการเลือกตั้งเสียงข้างมากอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่มีการใช้ระบบ MMM ในการเลือกตั้งปี 2544 และคุ้นเคยกับระบบนี้เป็นอย่างดีจึงสนับสนุนระบบเลือกตั้งดังกล่าว ในขณะที่พรรคพลังประชารัฐ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองใหญ่อันดับ 2 รองจากพรรคเพื่อไทย และมีฐานอำนาจรัฐและเครือข่ายทรัพยากรที่กว้างขวางจากการเป็นแกนนำรัฐบาล ก็ประเมินว่าการเปลี่ยนไปใช้ระบบ MMM จะให้ประโยชน์ 2 ประการสำคัญ คือ หนึ่ง ทำให้พรรคของตนมีขนาดใหญ่ขึ้นและแข่งขันกับพรรคเพื่อไทยได้สูสี และสอง ช่วยลดทอนโอกาสที่พรรคก้าวไกลจะชนะการเลือกตั้ง เพราะทุกฝ่ายประเมินตรงกันว่าระบบเลือกตั้งแบบ MMM ทำให้พรรคก้าวไกลเสียเปรียบ เนื่องจากขาดฐานเสียงที่เข้มแข็งในเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้การที่ระบบการเลือกตั้งแบบ MMM ได้รับการสนับสนุนจาก พล.อ. ประวิตร วงศ์สุวรรณ หัวหน้าพรรคพลังประชารัฐ ส่งผลต่อการตัดสินใจของสมาชิกวุฒิสภาที่อยู่ในเครือข่ายของ พล.อ. ประวิตร ไม่ให้ขัดขวางการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ จนทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนระบบเลือกตั้งผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาไปได้

ผลกระทบทางการเมืองของการเปลี่ยนกติกา: ภูมิทัศน์ใหม่ของการเมืองไทยและผลลัพธ์ที่ไม่ตรงกับการออกแบบ

ในส่วนผลกระทบของการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งจากระบบจัดสรรปันส่วนผสมมาเป็นระบบผสมแบบเสียงข้างมากในการเลือกตั้งปี 2566 งานวิจัยชิ้นนี้พบว่าผลกระทบที่สำคัญ 5 ประการหลักมีดังต่อไปนี้

ก. ความเป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงกับที่นั่ง (proportionality)

เมื่อนำผลการเลือกตั้งปี 2566 เปรียบเทียบกับผลการเลือกตั้งระหว่างปี 2544-2562 พบว่าความเป็นสัดส่วนระหว่างคะแนนและที่นั่งของพรรคที่ชนะเป็นอันดับหนึ่งอยู่ในระดับใกล้เคียงกับการเลือกตั้งปี 2544 ซึ่งใช้ระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากเช่นเดียวกัน เพียงแต่ความไม่เป็นสัดส่วนเกิดขึ้นคนละทิศทาง ในการเลือกตั้งปี 2544 พรรคไทยรักไทยซึ่งชนะอันดับหนึ่งได้ที่นั่งเกินสัดส่วนคะแนนนิยมที่ประชาชนมีต่อพรรค ในขณะที่ในการเลือกตั้งปี 2566 พรรคก้าวไกลได้ที่นั่งน้อยกว่าคะแนนที่ประชาชนมอบให้พรรค แต่หากพิจารณาเปรียบเทียบความไม่เป็นสัดส่วนที่เกิด

ขึ้นกับทุกพรรคการเมืองประกอบกัน การเลือกตั้งปี 2566 เป็นการเลือกตั้งที่มีความไม่เป็นสัดส่วนมากที่สุด เพราะมีพรรคการเมืองจำนวนมากได้ที่นั่งในสภาไม่สอดคล้องกับคะแนนนิยมของพรรค

ข. ความเข้มแข็งและเสถียรภาพของรัฐบาล (government)

ระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากที่นำมาใช้ในการเลือกตั้งปี 2566 ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลผสมประกอบด้วยจำนวนพรรคการเมืองที่ลดน้อยลงเมื่อเทียบกับรัฐบาลผสมที่เกิดขึ้นหลังการเลือกตั้งปี 2562 เนื่องจากพรรคการเมืองขนาดเล็กเข้าสู่สภาน้อยลง แต่การเปลี่ยนระบบเลือกตั้งกลับมาใช้ระบบผสมแบบเสียงข้างมากในปี 2566 ไม่ได้นำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวเสียงข้างมากเด็ดขาดเหมือนในอดีตช่วงปี 2548 เนื่องจากภูมิทัศน์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป มีความเปลี่ยนแปลงทั้งในส่วนของพรรคการเมือง รูปแบบความขัดแย้งทางสังคม และความคิดของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทำให้ผลลัพธ์ทางการเมืองของการใช้กติกาการเลือกตั้งเดียวกันไม่ได้มีผลลัพธ์เหมือนเดิม ในการเลือกตั้งปี 2562 ไม่มีพรรคการเมืองใดชนะการเลือกตั้งเสียงข้างมากเด็ดขาดจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ รวมถึงไม่มีพรรคใดได้ที่นั่งมากพอ (เกินครึ่งหรือเกือบถึงครึ่งหนึ่ง) ที่จะตั้งรัฐบาลผสมที่มีพรรคเด่นพรรคเดียวได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ในสังคมไทยซึ่งระบอบประชาธิปไตยยังไม่ลงหลักปักฐาน เสถียรภาพของรัฐบาลย่อมถูกกำหนดจากหลายเหตุปัจจัยมิใช่เพียงแค่ระบบเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการรัฐประหาร รวมถึงปรากฏการณ์ทางการเมืองที่อำนาจฝ่ายตุลาการเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองจนสามารถสั่งศาลอนอำนาจของรัฐบาลได้ นอกจากนั้นยังต้องพิจารณาถึงสถาบันและกลไกทางการเมืองอื่นๆ นอกเหนือจากระบบเลือกตั้งและพรรคการเมืองที่ถูกออกแบบไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในกรณีของรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 รูปแบบและที่มาของวุฒิสภาที่ถูกกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลมีบทบาทสำคัญต่อเสถียรภาพของรัฐบาล เนื่องจากว่าในช่วง 5 ปีแรกหลังจากบังคับใช้รัฐธรรมนูญ บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญระบุให้วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งมีอำนาจในการเลือกนายกฯ ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่วุฒิสภาอยู่ในสถานะที่เป็นผู้กำหนดการจัดตั้งรัฐบาลว่าจะยินยอม (หรือไม่ยินยอม) ให้พรรคการเมืองใดเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองที่ชนะอันดับหนึ่งและสามารถรวมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้แล้วแต่แคนดิเดตนายกฯ ของพรรคไม่ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา พรรคการเมืองดังกล่าวก็ไม่สามารถเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลได้ (ดังกรณีพรรคก้าวไกลที่สามารถรวมเสียงของพรรคการเมือง 8 พรรค ซึ่งมีจำนวนที่นั่งรวมกัน 312 ที่นั่งเพื่อตั้งรัฐบาล แต่นายพิธา ลิ้มเจริญรัตน์ ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคและแคนดิเดตนายกฯ ของพรรคก้าวไกลไม่ได้รับเสียงสนับสนุนเพียงพอจากวุฒิสมาชิกในการลงคะแนนเลือกนายกฯ) ในทางตรงกันข้าม พรรคการเมืองที่ไม่ชนะการเลือกตั้งมาเป็นอันดับที่หนึ่งแต่ได้รับเสียงสนับสนุนที่เพียงพอจากวุฒิสภาก็สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ แม้จะเป็นรัฐบาลผสมที่มีเสียงปริ่มน้ำ หรือเป็นรัฐบาลผสมที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองจำนวนมากที่มีอุดมการณ์และแนวทางการเมืองที่ขัดแย้งกันซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ด้วยสาเหตุปัจจัยนอกเหนือกลไกการเลือกตั้งดังกล่าวทำให้ในกรณีของไทยไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระบบเลือกตั้งกับความเข้มแข็งและเสถียรภาพของรัฐบาลแบบเดียวกับกรณีศึกษาในต่างประเทศ

ค. ความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมือง (party system)

ผลการเลือกตั้งปี 2566 สะท้อนว่าระบบพรรคการเมืองไทยมีแนวโน้มเปลี่ยนจากระบบสองพรรคใหญ่แบบที่ปรากฏในช่วงพ.ศ. 2544-2557 ไปสู่ระบบหลายพรรคที่มีความแตกต่างหลากหลายทางนโยบายและอุดมการณ์ ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจคือ พรรคการเมืองใหญ่ 2 พรรคที่เคยมีอิทธิพลต่อการเมืองมาเกือบสองทศวรรษ คือ พรรคเพื่อไทย (ไทยรักไทยและพลังประชาชนเดิม) และพรรคประชาธิปัตย์ทำผลงานได้ถดถอยกว่าเดิมอย่างมีนัยสำคัญ ความถดถอยของสองพรรคกระแสหลักที่เป็นพรรคขนาดใหญ่ชี้ให้เห็นความเปลี่ยนแปลงสำคัญของระบบพรรคการเมืองไทย ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลกที่พรรคกระแสหลักเสื่อมความนิยมลงและคนหันไปเลือกพรรคทางเลือกใหม่มากขึ้น ซึ่งความเสื่อมความนิยมของพรรคกระแสหลักและความนิยมที่เพิ่มสูงขึ้นของพรรคทางเลือก มาจากหลายเหตุปัจจัย อาทิ การที่พรรคกระแสหลักเดิมมีนโยบายที่คล้ายกันมากขึ้นจนประชาชนไม่รู้สึกถึงความแตกต่างระหว่างพรรคดังกล่าว, แนวโน้มที่พรรคกระแสหลักปรับและลดโทนความเข้มข้นอุดมการณ์ของตนเพื่อหันมาดึงดูดประชาชนตรงกลางทำให้ฐานเสียงเดิมผิดหวังและหันไปสนับสนุนพรรคทางเลือกที่มีอุดมการณ์ชัดเจน, บทบาทของโซเชียลมีเดียที่ทำให้พรรคทางเลือกมีโอกาสหาเสียงและสื่อสารความคิดโดยตรงกับประชาชนได้มากขึ้น รวมถึงความล้มเหลวในการปรับตัวของพรรคกระแสหลักต่อความผันผวนทางสังคมและประเด็นปัญหาใหม่ๆ

ระบบเลือกตั้งผสมแบบบัตร 2 ใบที่ทั้งพรรคเพื่อไทยและประชาธิปัตย์ผลักดันอย่างกระตือรือร้นไม่สามารถช่วยให้ทั้งสองพรรคกลับมาสู่สถานะที่ยิ่งใหญ่เหมือนเดิมได้ รวมถึงไม่สามารถช่วยให้พรรคพลังประชารัฐเติบโตเป็นพรรคขนาดใหญ่อันดับหนึ่งได้เช่นกัน ในทางตรงกันข้าม พรรคก้าวไกลกลับเป็นพรรคที่ทำผลงานได้ดีที่สุดโดยสามารถชนะมาเป็นอันดับหนึ่งอย่างเหนือความคาดหมายของนักวิชาการและผู้สังเกตการณ์ทุกคน ทั้งที่ก่อนการเลือกตั้งทุกฝ่ายประเมินว่าระบบเลือกตั้งแบบ MMM จะทำให้พรรคก้าวไกลเสียเปรียบในการแข่งขันและกลายเป็นพรรคขนาดเล็ก ดังนั้นผลการเลือกตั้งในปี 2566 จึงตอกย้ำประเด็นสำคัญทางทฤษฎีเกี่ยวกับการออกแบบสถาบันทางการเมือง (institutional design) ว่าสถาบันและกฎกติกาทางการเมืองแบบเดียวกันเมื่อนำมาใช้ในบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ผลลัพธ์ไม่จำเป็นต้องเหมือนเดิมเสมอไป

เมื่อคำนวณหาค่าจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญในการเลือกตั้งปี 2562 พบว่าค่าดังกล่าวเท่ากับ 4.85 ซึ่งเมื่อเทียบกับการเลือกตั้งระหว่างปี 2544-2562 พบว่าการเลือกตั้งครั้งนี้มีค่าจำนวนพรรคการเมืองที่มีนัยสำคัญสูงกว่าปี 2544, 2548, 2550 และ 2554 แต่ต่ำกว่าการเลือกตั้งปี 2562 (ดูตารางที่ 12 และ 13) ซึ่งสะท้อนว่าระบบพรรคการเมืองของไทยในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญคือ ระบบพรรคการเมืองได้ก้าวข้ามพ้นระบบ 2 พรรคใหญ่ไปสู่ระบบหลายพรรคโดยแนวโน้มของความเปลี่ยนแปลงนี้เริ่มปรากฏเค้าวางให้เห็นตั้งแต่การเลือกตั้งปี 2562

การเลือกตั้งปี 2566 ยังสะท้อนแนวโน้มที่น่าสนใจอีกประการสำคัญของระบบพรรคการเมืองไทย คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากมีพฤติกรรมการเลือกตั้งแบบ “แบ่งคะแนน” (split vote) ระหว่างบัตรใบแรกที่ลงคะแนนเลือกผู้แทนเขตกับบัตรใบที่สองที่ลงคะแนนเลือกพรรคในระบบบัญชีรายชื่อ ส่งผลให้คะแนนของพรรคการเมืองต่างๆ มีช่องว่างระหว่างคะแนนในระบบเขตกับคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อ บางพรรคได้คะแนนจากผู้สมัครในระบบเขตมากกว่าคะแนนของพรรคในบัตรบัญชีรายชื่อ บางพรรคเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม และช่องว่างนี้มีตั้งแต่ระดับต่ำไปจนถึงระดับสูงเกิน 4 ล้านคะแนน สะท้อนว่ามีการลงคะแนนแบบแบ่งคะแนนในสัดส่วนที่สูงในการเลือกตั้ง 2566

ส่วนต่างคะแนนระหว่างระบบเขตกับระบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคสะท้อนว่าพรรคการเมืองในระบบพรรคการเมืองไทยปัจจุบันอาจถูกจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ หนึ่ง พรรคที่สถาบันพรรคแข็งแกร่งกว่าตัวผู้สมัคร ได้แก่ พรรคก้าวไกล พรรครวมไทยสร้างชาติ และพรรคประชาชาติ สอง พรรคที่ตัวผู้สมัครแข็งแกร่งกว่าพรรค ได้แก่ พรรคภูมิใจไทย พรรคพลังประชารัฐ พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคชาติไทยพัฒนา และสาม พรรคที่ตัวผู้สมัครกับพรรคแข็งแกร่งทัดเทียมกัน ได้แก่ พรรคเพื่อไทย

โดยสรุป การเลือกตั้งทั่วไปปี 2566 ที่มีการเปลี่ยนกลับไปใช้ระบบผสมแบบเสียงข้างมากไม่ได้ส่งผลให้ระบบพรรคการเมืองไทยย้อนกลับไปสู่ระบบ 2 พรรคการเมืองใหญ่ที่มีพรรคใดพรรคหนึ่งชนะเสียงข้างมากถึงครึ่งหนึ่งของสภา รวมทั้งไม่ได้ทำให้ระบบพรรคการเมืองไทยมีความเข้มแข็งขึ้น การที่ไม่มีเพดานขั้นต่ำในการคำนวณที่นั่งระบบบัญชีรายชื่อทำให้มีพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีผู้แทนเพียง 1 ที่นั่งซึ่งไม่มีนโยบายหรือแนวทางการเมืองที่ชัดเจนว่าเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มสังคมใดเข้าสู่สภาจำนวนหลายพรรค ทำให้ระบบพรรคการเมืองเป็นระบบหลายพรรคที่มีความกระจุกกระจาย มากกว่าที่จะเป็นระบบหลายพรรคที่มีความเข้มแข็ง นอกจากนี้การเสื่อมถอยของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่ดำรงอยู่แต่เดิมในระบบ บวกกับการที่ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากอย่างชัดเจนนำไปสู่การต่อรองและช่วงชิงการนำในการจัดตั้งรัฐบาลอย่างเข้มข้นระหว่างพรรคการเมือง จนนำไปสู่การเปลี่ยนจุดยืนและการเปลี่ยนขั้วทางการเมืองที่เคยประกาศและสัญญาไว้กับประชาชนตอนรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลมิได้สะท้อนเจตนาของของผู้เลือกตั้งอย่างตรงไปตรงมา ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนความอ่อนแอของระบบพรรคการเมืองที่ขาดความยึดโยงกับผู้สิทธิเลือกตั้งและผู้สนับสนุนของพรรคการเมือง

ช่องว่างระหว่างคะแนนบัญชีรายชื่อและคะแนนในระบบเขตที่แต่ละพรรคได้รับยังสะท้อนว่าพรรคการเมืองไทยยังไม่สามารถพัฒนาตนเองเป็นสถาบันการเมืองที่เข้มแข็งในระดับที่สามารถทำให้ประชาชนเชื่อมั่นทั้งในนโยบายของพรรคและผู้สมัครที่พรรคคัดเลือกมาลงแข่งขันในเขตเลือกตั้ง พรรคการเมืองจำนวนมากเน้นความนิยมและชื่อเสียงส่วนตัวของผู้สมัครในการดึงคะแนนเสียงมากกว่านโยบายและอัตลักษณ์ทางการเมืองที่เข้มแข็งของพรรค ในขณะที่พรรคการเมืองอีกกลุ่มหนึ่งมีนโยบายและอุดมการณ์ทางการเมืองที่ชัดเจน แต่ยังขาดความเข้มแข็งในการคัดเลือกผู้สมัครที่มีความสามารถโดดเด่นและยึดโยงกับเขตเลือกตั้งมาเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ ช่องว่างทั้งสองรูปแบบนี้สะท้อนว่าระบบพรรคการเมืองไทยยังขาดความเข้มแข็งในฐานะกลไกตัวแทนที่สะท้อนผลประโยชน์ของประชาชน

ง. การให้ความสำคัญกับพรรคขนาดเล็ก (representation)

ผลการเลือกตั้งปี 2566 ซึ่งว่าระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากที่ไม่มีเพดานขั้นต่ำในระบบบัญชีรายชื่อส่งผลกระทบต่อพรรคขนาดเล็กในลักษณะต่างๆ กลางๆ คือ พรรคขนาดเล็กมีโอกาสเข้าสู่สภาได้มากกว่าการเลือกตั้งระหว่างปี 2544-2548 ที่มีเพดานขั้นต่ำ แต่พรรคขนาดเล็กก็มีจำนวนลดลงและทำผลงานได้แย่งเมื่อเทียบกับการเลือกตั้งปี 2562 ที่ใช้ระบบจัดสรรปันส่วนผสมบัตรใบเดียว โดยครั้งนี้มีพรรคขนาดเล็กในสภาจำนวน 12 พรรค โดยมีถึง 7 พรรคที่มี ส.ส. เพียง 1 คน เทียบกับการเลือกตั้งปี 2544 ที่มี 4 พรรค, ปี 2548 ที่มี 1 พรรค, ปี 2550 ที่มี 3 พรรค, ปี 2554 ที่มี 7 พรรค, และปี 2562 ที่มี 19 พรรค

ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ตอกย้ำว่าระบบเลือกตั้งส่งผลสำคัญต่อโอกาสในการแข่งขันของพรรคขนาดเล็ก โดยกลไกย่อยในระบบเลือกตั้งที่มักจะถูกมองข้ามอย่างพาดานชั้นต่ำก็ส่งผลเปลี่ยนแปลงสัดส่วนที่นั่งของพรรคขนาดเล็กอย่างมีนัยสำคัญ แต่ประเด็นที่สำคัญคือ ในสถานะที่สังคมยังมีความขัดแย้งแบ่งขั้วสูง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะลงคะแนนให้กับพรรคขนาดใหญ่ที่มีอุดมการณ์ชัดเจนและมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลมากกว่าที่จะแบ่งคะแนนให้กับพรรคเล็ก ดังที่พบว่าพรรคขนาดเล็กได้สัดส่วนคะแนนที่น้อยมากทั้งระบบเขตและบัญชีรายชื่อ ปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความอ่อนแอของพรรคขนาดเล็กเองที่ไม่ได้นำเสนอชุดนโยบายหรืออุดมการณ์ทางเลือกอย่างแท้จริง พรรคขนาดเล็กส่วนใหญ่ของไทยยังคงเป็นพรรคที่เน้นความเป็นจังหวัดนิยม การเมืองแบบอุปถัมภ์ท้องถิ่น และการเมืองที่เน้นตัวบุคคลมากกว่าการแข่งขันเชิงนโยบาย

จ. ความง่ายต่อความเข้าใจของผู้ลงคะแนน (simplicity)

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้จำนวนบัตรเสียเป็นดัชนีสะท้อนความยากง่ายของระบบเลือกตั้ง พบว่าเมื่อเปรียบเทียบกับทางเลือก 5 ครั้งก่อนหน้านี้ การเลือกตั้งปี 2566 มีจำนวนบัตรเสียน้อยที่สุดซึ่งถือว่าเป็นแนวโน้มที่ดี เพราะจำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งครั้งนี้สูงที่สุดในประวัติศาสตร์ไทย แต่จำนวนบัตรเสียกลับลดน้อยลง เหตุผลประการสำคัญเป็นเพราะว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่คุ้นเคยกับระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบอยู่แล้ว เนื่องจากเป็นระบบที่ใช้มาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2544 (สะกดชุดลงเพียงในการเลือกตั้งปี 2562) ฉะนั้นระบบเลือกตั้งแบบผสมแบบบัตร 2 ใบจึงตอบโจทย์ในเรื่องความง่ายต่อความเข้าใจของผู้ลงคะแนน

ข้อค้นพบประการที่สอง คือ จำนวนบัตรเสียในระบบบัญชีรายน้อยกว่าจำนวนบัตรเสียในระบบเขต ซึ่งถือว่าเป็นแบบแผนที่สอดคล้องกับการเลือกตั้งครั้งอื่นๆ เนื่องจากระบบบัญชีรายนี้นั้นลงคะแนนได้ง่ายกว่าเพราะมีชื่อพรรคและโลโก้พรรคชัดเจน ในขณะที่บัตรเลือกตั้งในระบบเขตมีความซับซ้อน โดยเฉพาะการเลือกตั้งครั้งนี้สร้างความสับสนให้ประชาชนที่ต้องลงคะแนนเป็นอย่างมากเนื่องจาก หนึ่ง ผู้สมัครแบบเขตของพรรคเดียวกันแต่กลับมีหมายเลขแตกต่างกันในแต่ละเขตเลือกตั้ง และสอง บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจะระบุเพียงเบอร์ของผู้สมัคร แต่ไม่มีชื่อและนามสกุลของผู้สมัครและไม่มีชื่อพรรคที่ผู้สมัครสังกัด ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนอย่างมาก

ปัญหาหลักที่ทำให้ยังคงมีบัตรเสียในอัตราที่สูงเกือบร้อยละ 4 ในการเลือกตั้งครั้งนี้แม้จะเป็นระบบเลือกตั้งที่คนไทยคุ้นเคยอยู่แล้ว มาจากเกณฑ์วินิจฉัยบัตรเสียที่เคร่งครัดจนเกินไปของเจ้าหน้าที่นับคะแนน โดยไม่พิจารณาถึงเจตนาของประชาชน บัตรเลือกตั้งจำนวนมากถูกวินิจฉัยให้เป็นบัตรเสียด้วยเกณฑ์การวินิจฉัยที่หยาบหยาบ มุ่งจับผิด ทั้งยังขาดความคงเส้นคงวา ไม่มีเกณฑ์มาตรฐานของการวินิจฉัย

ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ตอกย้ำว่าระบบเลือกตั้งแต่ละระบบที่ประเทศไทยเคยใช้มาไม่ได้ทำให้เกิดบัตรเสียมากและน้อยต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ แต่การเปลี่ยนระบบเลือกตั้งถี่เกินไปทำให้ประชาชนเกิดความสับสนในการลงคะแนน บวกกับการออกแบบบัตรเลือกตั้งในระบบเขตที่สร้างความยุ่งยากและสับสนให้กับผู้มีสิทธิลงคะแนน รวมถึงการใช้เกณฑ์วินิจฉัยบัตรเสียที่เคร่งครัดโดยไม่พิจารณาถึงเจตนาของประชาชนทำให้บัตรเสียยังคงมีปริมาณสูงในการเลือกตั้งของไทย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย: ภาคประชาชนกับความรู้เรื่องระบบเลือกตั้ง

งานวิจัยชิ้นนี้ชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญว่าการต่อสู้ถกเถียงเรื่องการแก้ไขระบบเลือกตั้ง ถูกกำหนดโดยผลประโยชน์ของพรรคการเมืองต่างๆ เป็นสำคัญ ตั้งแต่ตัวแบบของระบบเลือกตั้ง สูตรในการคำนวณคะแนนและที่นั่ง การกำหนดหรือไม่กำหนดเขตแดนขั้นต่ำ พรรคการเมืองแต่ละพรรค ออกมาอธิบายให้เหตุผลกับสาธารณะเพื่อโน้มน้าวให้ประชาชนเห็นชอบกับเหตุผลของพรรคการเมืองนั้นๆ โดยคำอธิบายหลายชุดเป็นคำอธิบายที่จูงใจนำเสนอข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนและเลือกนำเสนอหลักการเพียงบางส่วน กระทั่งในบางกรณีมีการนำเสนอเหตุผลที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาจนก่อให้เกิดความสับสนในสังคม ดังกรณีการถกเถียงเรื่องสูตรหาร 100 และ สูตรหาร 50 เป็นต้น

ปรากฏการณ์ที่การถกเถียงและการออกแบบระบบเลือกตั้งถูกผูกขาดโดยพรรคการเมือง เป็นเรื่องที่น่าเสียดายเพราะกติกากเลือกตั้งเป็นกติกาทางการเมืองที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง เนื่องจากเป็นตัวกำหนดความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมือง เสถียรภาพของรัฐบาล โอกาสของพรรคทางเลือกที่จะเติบโต และการสร้างความหลากหลายของนโยบายในสนามการแข่งขันเลือกตั้ง การตัดสินใจเลือกว่าประเทศควรจะใช้ระบบการเลือกตั้งแบบใด ควรมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่มเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและสร้างสำนึกความเป็นเจ้าของกติกากในการแข่งขันร่วมกัน ซึ่งเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการถกเถียงเพื่อคัดเลือกระบบเลือกตั้งที่ดีที่สุดให้สังคมไทยอย่างแท้จริง มี 2 ประการคือ ประการแรก การเปิดพื้นที่สาธารณะของการถกเถียงให้ครอบคลุมคนทุกกลุ่มซึ่งไม่ควรจำกัดแค่การออกแบบระบบเลือกตั้งเท่านั้น แต่ควรครอบคลุมถึงประเด็นที่เกี่ยวกับการออกแบบสถาบันทางการเมืองสำคัญในรัฐธรรมนูญทั้งหมด ประการที่สอง การทำให้องค์ความรู้เกี่ยวกับระบบเลือกตั้งเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ง่ายและทำให้ประชาชนไม่รู้สึกรู้สีกว่าเป็นเรื่องไกลตัว ในส่วนนี้สถาบันการศึกษาและสถาบันวิจัยต่างๆ ควรร่วมมือกันในการสร้างและเผยแพร่องค์ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับระบบเลือกตั้งประเภทต่างๆ ที่มีการนำมาใช้ในประเทศต่างๆ เปรียบเทียบให้ประชาชนทราบถึงลักษณะสำคัญ จุดอ่อน และจุดแข็งของระบบเลือกตั้งแต่ละประเภทที่มีอยู่ในโลก รวมถึงอธิบายและเปรียบเทียบให้เห็นว่าระบบเลือกตั้งแต่ละระบบที่ประเทศไทยเคยนำมาใช้ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันมีข้อดี ข้อเสีย และส่งผลกระทบต่อการเมืองไทยอย่างไร ซึ่งองค์ความรู้ในเชิงเปรียบเทียบและพัฒนากการทางประวัติศาสตร์นี้จะช่วยให้ประชาชนติดตามข้อถกเถียงทางการเมืองได้อย่างทันเหตุการณ์และมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง ซึ่งจะทำให้การร่างรัฐธรรมนูญและการออกแบบระบบเลือกตั้งในอนาคตเป็นการออกแบบสถาบันทางการเมืองที่เหมาะสมสอดคล้องกับสังคมไทย และเกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (2560), ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกสมาชิกวุฒิสภาใหม่ (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร).
- คณาธิป ไกยชน (2564), การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักวิชาการ กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา).
- เครือข่ายเอเชียเพื่อการเลือกตั้งเสรีหรือแอนเฟรล (2562), *การเลือกตั้งทั่วไปของประเทศไทย พ.ศ. 2562: โอกาสที่หลุดลอยไปสำหรับการกลับสู่ประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: แอนเฟรล).
- จันจิรา ดิชเจริญ (2566), “พรรคพลังประชารัฐ และการเมืองของการตั้งเข้ามาเป็นพวก,” *รัฐศาสตร์สาร*, 44: 1.
- ณัชชาภัทร อมรกุล (2564), “‘รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดีไซน์มาเพื่อพวกเรา’: ผลของกฎหมายเพื่อ ‘การปฏิรูปพรรคการเมือง’,” *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 12:1 (ม.ค.- มิ.ย.): 111-134.
- บุศรินทร์ แปะแนะ และคณะ (2565), *There’s Always Spring: เมื่อถึงเวลาดอกไม้จะบาน* (กรุงเทพฯ: Mob Data Thailand).
- ปัทมา สุปก่าปัง และ ดวงจันทร์ ศิริรัชโชโสภณ (2563), *คู่มือการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า).
- ประจักษ์ ก้องกีรติ (2556), *และแล้วความเคลื่อนไหวก็ปรากฏ: การเมืองวัฒนธรรมของนักศึกษาและปัญญาชนก่อน 14 ตุลาฯ* (กรุงเทพฯ: ฟ้ายเดียวกัน).
- ประจักษ์ ก้องกีรติ (2563), *When We Vote: พลวัตการเลือกตั้งและประชาธิปไตยในอาเซียน* (กรุงเทพฯ: มติชน).
- ประจักษ์ ก้องกีรติ (2565), *ระบบเลือกตั้งเพื่อลดความขัดแย้งและส่งเสริมคุณภาพประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า).
- ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล (2565), *วิจัยประเมินผลการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2562* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง).
- พรรณราย โอสถาภิรัตน์ และคณะ (2565), *การมีส่วนร่วมของพลเมืองในยุคดิจิทัล: การเคลื่อนไหวทางการเมืองของเยาวชนไทยใน พ.ศ. 2563* (แผนงานคนไทย 4.0 สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ).
- พรรณรัตน์ ดิชฐ์เจริญ (2562), “ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบผสม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,” *วิทยานิพนธ์ดุขฎิบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2548), *เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*, เล่ม 1, 2, และ 3 (กรุงเทพฯ: มติชน).
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540,” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก, 11 ต.ค. 2540. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2540/A/055/1.PDF>.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550,” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, 24 ส.ค. 2550. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2550/A/047/1.PDF>.

- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 128 ตอน 13 ก, 4 มีนาคม 2554. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2554/A/013/1.PDF>.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, 6 เม.ย. 2560. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2550/A/047/1.PDF>.
- เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2558), *หีบบัตรกับบุญคุณ: การเมืองการเลือกตั้งและการเปลี่ยนแปลงเครือข่ายอุปถัมภ์* (เชียงใหม่: ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่).
- เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2565), *อุปถัมภ์ค้าใคร: การเลือกตั้งไทยกับประชาธิปไตยก้าวถอยหลัง* (กรุงเทพฯ: มติชน).
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล (2560), “20 ปี รัฐธรรมนูญ 2540: การปฏิรูปการเมืองไทยในอุ้งมือนักกฎหมายมหาชน,” *The 101World*, 16 มี.ค. <https://www.the101.world/20-year-constitution-2540>.
- สมชัย ภัทรธนานันท์ (2559), *ทฤษฎีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและการประท้วงทางการเมือง* (นนทบุรี : อินทนิล).
- สมบัติ จันทรวงศ์ (2536), *เลือกตั้งวิกฤต: ปัญหาและทางออก* (กรุงเทพฯ: คบไฟ).
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ (2550), “ความเป็นตัวแทน กลไกตรวจสอบ และระบบเลือกตั้ง: ข้อคิดในการออกแบบสถาบันการเมือง” บทความในโครงการวิจัย “ข้อมูลพื้นฐานนักการเมืองไทย” โครงการศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ (2561), *ระบบเลือกตั้งเปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ: ศยาม).
- เสน่ห์ จามริก (2529), *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์).
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2544), *ข้อมูลสถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง).
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2548), *ข้อมูลสถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2548* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง).
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2550), *ข้อมูลสถิติ และผลคะแนนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2550* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง).
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2554), *ข้อมูลสถิติ และผลคะแนนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง).
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2562), *ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง).
- หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ (2560), “การเมืองของการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559,” *วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*.
- อุเชนทร์ เชียงแสน (2551), *การเมืองภาคประชาชน: ประวัติศาสตร์ความคิดและปฏิบัติการของนักต่อสู้ทางการเมืองนับจากยุคประชาธิปไตยครึ่งใบจนถึงปรากฏการณ์สนธิ* (กรุงเทพฯ: มติชน).
- อิมรอน ซาเหาะ (2566), “ชายแดนใต้/ปาตานีกับการเลือกตั้ง 2566: อัตลักษณ์ เงินตรา และการเปลี่ยนผ่าน?” *วารสารวาระการเมืองและสังคม*, 2: 1 (ม.ค. – มิ.ย.): 30-47.

- Abimanyi, John K. (2009), "Is Post-Election Violence Becoming the Solution to Vote-Rigging," *Monitor Online* (June 30).
- Abou-Chadi, Tarik (2016), "Niche party success and mainstream party shifts: How green and radical right parties differ in their impact.," *British Journal of Political Science*, 46: 2, pp.417– 436.
- Aspinall, Edward, Meredith Weiss, Allen Hicken, and Paul Hutchcroft, *Mobilizing for Elections: Patronage and Political Machines in Southeast Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2022).
- Bastian, Sunil and Robin Luckham (eds.) (2003), *Can Democracy be Designed? The Politics of Institutional Choice in Conflict-torn Societies* (London: Zed Books).
- Becher, Michael and Irene M. Gonzalez (2019). Electoral reform and Trade-offs in Representation. *American Political Science Review* 113(3): 694-709.
- Behnke, Joachim (2007), "The Strange Phenomenon of Surplus Seats in the German Electoral System," *German Politics* 16: 4, pp. 496– 517.
- Birch, S (2007), "Electoral Systems and Electoral Misconducts," *Comparative Political Studies*, 40: 12, pp.1533-1556.
- Bjornlund, Eric (2004), *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy* (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press).
- Blais, André (ed.) (2008). *To Keep or To Change First Past the Post: The Politics of Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Bolgherini, Silvia and Florian Grotz (2010), *Germany after the Grand Coalition: Governance and Politics in a Turbulent Environment* (New York: Palgrave Macmillan).
- Bowler, Shaun and Todd Donovan (2013), *The Limits of Electoral Reform* (Oxford: Oxford University Press).
- Brownlee, Jason (2007), *Authoritarianism in an Age of Democratization* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Callahan, William (2000), *Imagining Democracy: Reading "The Events of May" in Thailand* (Singapore: Institute for Southeast Asian Studies Press).
- Carey, John M. (2018), "Electoral System Design in New Democracies," in *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, edited by Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen, and Matthew S. Shugart (New York, NY: Oxford University Press).
- Catalinac, Amy (2016), *Electoral Reform and National Security in Japan: From Pork to Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Chaturvedi, Ashish (2005), "Rigging Election with Violence," *Public Choice*, 125, pp. 189-202.
- Conde, Carlos (2007), "Family ties bind Philippine politics tight grip of clans helps foster electoral violence and fraud," *International Herald Tribune*, 12 May 2007.

- Connors, Michael Kelly and Ukrist Pathmanand (eds.) (2021), *Thai Politics in Translation: Monarchy, Democracy and the Supra-constitution* (Copenhagen: NIAS Press).
- Cox, Gary (1997), *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Denemark, David (2001), "Choosing MMP in New Zealand: Explaining the 1993 Electoral Reform," in *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* edited by Shugart, Matthew Soberg and Martin P. Wattenberg (Oxford: Oxford University Press).
- Diamond, Larry, and Leonardo Morlino (2004), "The quality of democracy: An Overview," *Journal of Democracy*, 15: 4, pp. 20–31.
- Dressel, Björn and Khemthong Tonsakulrungruang (2019), "Coloured Judgements? The Work of the Thai Constitutional Court, 1998–2016," *Journal of Contemporary Asia*, 49:1, pp.1-23.
- Dunleavy, Patrick, and Françoise Boucek (2003), "Constructing the Number of Parties," *Party Politics*, 9, pp. 291–315.
- Duverger, Maurice (1954), *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (New York: John Wiley and Sons).
- Elster, Jon (1988), "Argument for Constitutional Choice: Reflections on a Transition to Socialism," in Jon Elster and Rune Slagstad (eds.) (1988), *Constitutionalism and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Elster, Jon and Rune Slagstad (eds.) (1988), *Constitutionalism and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Farrell, David M. (2001), *Electoral Systems: A Comparative Introduction* (New York, Palgrave).
- Ferrara, Federico (2015), *The Political Development of Modern Thailand* (Cambridge, UK: Cambridge University Press).
- Fischer, Jeff (2002), *Electoral Conflict and Violence: A Strategy for Study and Prevention*, IFES White Paper 2002-01 (Washington, D.C.: International Foundation for Election Systems).
- Gallagher, Michael (1992), "Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities," *British Journal of Political Science* 22: 4, pp. 469–496.
- Gallagher, Michael and Paul Mitchel (eds.) (2005), *The Politics of Electoral Systems* (Oxford: Oxford University Press).
- Golosov, Grigori V (2009), "The Effective Number of Parties: A New Approach," *Party Politics*, 16: 2, pp. 171–192.
- Haggard, Stephan and Robert Kaufman (2021), *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World* (Cambridge University Press).

- Herron, Erik S. Robert, J. Pekkanen, and Matthew S. Shugart (Eds.) (2018), *The Oxford Handbook of Electoral Systems* (New York, NY: Oxford University Press).
- Hicken, Allen (2005), "Thailand: Combating Corruption through Electoral Reform," in *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook* (International IDEA Institute for Democracy and Electoral Assistance), pp. 105-107.
- Hicken, Allen (2009), *Building Party Systems in Developing Democracies* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hicken, Allen (2006), "Party Fabrication: Constitutional Reform and the Rise of Thai Rak Thai," *Journal of East Asian Studies*, 6, pp. 381-407.
- Hicken, Allen (2011), "Clientelism," *The Annual Review of Political Science*, 14: 289, p. 310.
- Hoglund, Kristine (2006), "Electoral Violence in War-Ravaged Societies: The Case of Sri Lanka," Paper prepared for the Workshop on Power-sharing and Democratic Governance in Divided Societies, Center for the Study of Civil War, PRIO August 21-22, 2006.
- Hoglund, Kristine and Anton Piyarathne (2009), "Paying the Price for Patronage: Electoral Violence in Sri Lanka," *Commonwealth & Comparative Politics* 47:3 (July): 287-307.
- Horowitz, Donald (1997), "Encouraging electoral accommodation in divided societies," in Brij V. Lal and Peter Larmour (eds.), *Electoral Systems in Ethnically Divided Societies: The Fiji Constitution Review* (Canberra: National Centre for Development Studies, the Australian National University).
- Horowitz, Donald (2003), "Electoral Systems: A Primer for Decision Makers," *Journal of Democracy*, 14: 4 (October): 115-127.
- Jacoby, Wade (2017), "Grand Coalitions and Democratic Dysfunction: Two Warnings from Central Europe," *Government and Opposition*, 52: 2, pp. 329-355.
- Janjira Sombatpoonsiri (2020), "Two Thailands: Clashing Political Orders and Entrenched Polarization," in *Political Polarization in South and Southeast Asia, Old Divisions, New Dangers*, edited by Thomas Carothers and Andrew O'Donohue (Carnegie Endowment for International Peace).
- Johnston, Hank and John A. Noakes (eds.) (2005), *Frames of Protest: Social Movements and the Framing Perspective* (Rowman & Littlefield Publishers).
- Keane, John (2004), *Violence and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Kendall-Taylor, Andrea and Erica Frantz (2015), "Mimicking Democracy to Prolong Autocracies," *The Washington Quarterly*, 37: 4, pp. 71-84.
- Klein, Ezra (2020), *Why We're Polarized* (Profile Books).
- Klemperer, David (2019), *Electoral Systems and Electoral Reform in the UK in Historical Perspective* (London: The Constitution Society).

- Klopp, J. M. (2001), “ ‘Ethnic Clashes’ and Winning Elections: The Case of Kenya’s Electoral Despotism,” *Canadian Journal of African Studies*, 35: 5, pp.473-517.
- Kreuzer, Marcus (2001), *Institutions and Innovation: Voters, Parties, and Interest Groups in the Consolidation of Democracy: France and Germany* (Ann Arbor: University of Michigan Press).
- Kuhonta, Eric (2008), “The Paradox of Thailand’s 1997 “People’s Constitution”: Be Careful What you Wish For,” *Asian Survey*, 48: 3, pp. 373-392.
- Laakso, Markku, and Rein Taagepera (1979), “The ‘Effective’ Number of Parties: A Measure with Application to West Europe,” *Comparative Political Studies*, 12: 1, pp. 3– 27.
- Large, Judith, and Timothy D. Sisk (2006), *Democracy, Conflict and Human Security: Pursuing Peace in the 21st Century* (Stockholm: International IDEA).
- Larsson, Tomas, and Stithorn Thananithichot (2022), “Who Votes for Virtue? Religion and Party Choice in Thailand’s 2019 Election,” *Party Politics*, (April).
- Levitsky, Steven, and Daniel Ziblatt (2019), *How Democracies Die* (Harlow, England: Penguin Books).
- Levitsky, Steven and Lucan Way (2010), *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* (Cambridge University Press).
- Lijphart, Arend (1984) , *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press).
- Lijphart, Arend (1994), *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990* (Oxford: Oxford University Press).
- Lijphart, Arend (2004) , “ Constitutional Design for Divided Societies,” *Journal of Democracy* 15: 2 (April), pp. 96-109.
- Linz, Juan J. and Alfred C. Stepan (1996), “Toward Consolidated Democracies,” *Journal of Democracy*, 7: 2, pp. 14-33.
- McCargo, Duncan, and Saowanee T. Alexander (2019), “Thailand’s 2019 Elections: A State of Democratic Dictatorship?” *Asia Policy*, 14: 4, pp. 89–106.
- McCoy, Jennifer, Tahmina Rahman, and Murat Somer (2018), “Polarization and the global crisis of democracy: Common patterns, dynamics, and pernicious consequences for democratic politics,” *American Behavioral Scientist*, 62: 1, pp. 16–42.
- McCoy, Jennifer and Murat Somer (2019), “Toward a Theory of Pernicious Polarization and How it Harms Democracies: Comparative Evidence and Possible Remedies,” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 681: 1, pp. 234-271.
- Molinar, Juan (1991), “Counting the Number of Parties: An Alternative Index,” *American Political Science Review*, 85, pp. 1357–1382.

- Moser, Robert G., Ethan Scheiner, and Heather Stoll (2018), "Social Diversity, Electoral Systems, and the Party System" in *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, edited by Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen, and Matthew S. Shugart (New York, NY: Oxford University Press).
- Mounk, Yascha (2022), *The Great Experiment: How to Make Diverse Democracies Work* (Penguin Press).
- Müller, Wolfgang and Kaare Strøm (eds) (2003), *Coalition Governments in Western Europe* (Oxford: Oxford University Press).
- Nakakita, Koji (2020), *The Liberal Democratic Party of Japan: The Realities of "Power"* (New York: Routledge).
- Napon Jatusripitak (2023), "Rejection of the Status Quo: The Move Forward Party's Triumph and the Call for Change in Thai Politics," *Thai Enquirer*, 19 May.
- Nelson, Michael (2005), *Analyzing Provincial Political Structures in Thailand: phuak, trakun, and hua khanaen* (Hong Kong: Southeast Asia Research Centre, City University of Hong Kong).
- Nemoto, Kuniaki (2018), "Electoral Systems in Context: Japan," in *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, edited by Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen, and Matthew S. Shugart (New York, NY: Oxford University Press).
- Norris, Pippa (1995), "Introduction: The Politics of Electoral Reform," *International Political Science Review*, 16, pp. 3-8.
- Norris, Pippa (2002), "Ballots not Bullets: Testing Consociational Theories of Ethnic Conflict, Electoral Systems, and Democratization," in Andrew Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy* (New York: Oxford University Press), pp. 206-247.
- Pierson, Paul (2013), "The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change," *Governance*, 13, pp. 475-499.
- Powell, G. Bingham (2004), "Political Representation in Comparative Politics," *Annual Review of Political Science* 7: 1, pp. 273– 296.
- Prajak, Kongkirati (2013), "Bosses, Bullets, and Ballots: Electoral Violence and Democracy in Thailand 1975- 2011," PhD dissertation, Australian National University, Canberra.
- Prajak Kongkirati (2014), "The Rise and Fall of Electoral Violence in Thailand: Changing Rules, Structures and Power Landscapes, 1997–2011," *Contemporary Southeast Asia* 36: 3 (December), pp. 386-416.
- Prajak Kongkirati (2019b), "From Illiberal Democracy to Military Authoritarianism: Intra-Elite Struggle and Mass-Based Conflict in Deeply Polarized Thailand," *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 681: 1, pp. 24-40.
- Prajak Kongkirati (2019c), "Murder and Regress: Violence and Political Change in Thailand," in Michael Montesano, Terence Chong and Mark Heng (eds.), *After*

- Coup: The National Council for Peace and Order Era and the Future of Thailand* (Singapore: ISEAS).
- Prajak Kongkirati (2019), "Palang Pracharat Party: Can Old Tricks Win in a New Political Landscape?" *New Mandala*, 23 March 2019, <https://www.newmandala.org/palang-pracharat-party-can-oldtricks-win-in-a-new-political-landscape/>.
- Punchada Sirivunnabood (2019), "Thailand's Puzzling 2019 Election: How the NCPO Junta has Embedded itself in Thai Politics," *ISEAS Perspective*, 29 May 2019. https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2019_44.pdf
- Punchada Sirivunnabood (2019), "The Rules Change but the Players Don't: Factional Politics and Thailand's March 2019 Elections.," *Contemporary Southeast Asia* 41: 3, pp. 390–417.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press).
- Rama, José and Fernando Bértoa (2021), "Mainstream Parties in Crisis: The Antiestablishment Challenge," *Journal of Democracy*, 32: 1, pp. 37-51.
- Rappaport, David C. and Leonard Weinberg (2001), "Elections and Violence," in David C. Rappaport and Leonard Weinberg (eds.), *The Democratic Experience and Political Violence* (London: Frank Cass).
- Reilly, Benjamin (2001), *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Reilly, Benjamin (2006), *Democracy and Diversity: Political Engineering in the Asia-Pacific* (Oxford: Oxford University Press).
- Reilly, Benjamin, and Andrew Reynolds (1999), *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies* (Washington, DC: National Academy Press).
- Reilly, Benjamin, and Andrew Reynolds (2000), "Electoral Systems and Conflict in Divided Societies," In P. C. Stern and D. Druckman (eds.), *Conflict Resolution after the Cold War* (Washington DC: National Academy Press).
- Renwick, Alan (2011), *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Reynolds, Andrew (1999), *Electoral Systems and Democratization in Southern Africa* (Oxford: Oxford University Press).
- Reynolds, Andrew (ed.) (2002), *The Architecture of Democracy* (New York: Oxford University Press).
- Reynolds, Andrew, Reilly, Benjamin, et al. (1997), *The International IDEA Handbook of Electoral System Design* (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance).

- Reynolds, Andrew, Benjamin Reilly, and Andrew Ellis (2005), *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook* (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance).
- Rich, Timothy S. (2013), "Evaluating South Korea's Mixed Legislative System: A Cross-National Analysis of District Competition," *Korea Observer*, 44: 3, pp. 365-387.
- Rich, Timothy S. and Vasabjit Banerjee (2017), "Lesotho needs a new electoral system," *Mail and Guardian*, 21 July. <https://mg.co.za/article/2017-07-21-lesotho-needs-a-new-electoral-system/>.
- Ricks, Jacob (2019), "Thailand's 2019 Vote: The General's Election," *Pacific Affairs*, 92: 3, pp. 443-457.
- Roy, Arundhati (2009), "What Have We Done to Democracy?" *TomDispatch*, 28 September 2009.
- Saalfeld, Thomas (2005), "Germany: Stability and Strategy in a Mixed- Member Proportional System," in *The Politics of Electoral Systems*, edited by Michael Gallagher and Paul Mitchel, 209– 231 (Oxford: Oxford University Press).
- Sartori, Giovanni (1968), "Political Development and Political Engineering," In J.D. Montgomery and A.O. Hirschman (eds.), *Public Policy*, vol. XVII (Cambridge, MA: Harvard University Press), pp. 261-298.
- Sartori, Giovanni (1997), *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes* (2nd ed.) (New York: New York University Press).
- Scarrow, Susan (2001), "Germany: The Mixed Member System as a Political Compromise," in *Mixed Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* edited by Matthew Soberg Shugart and Martin Wattenberg (Oxford: Oxford University Press).
- Schedler, Andreas (1998), "What is Democratic Consolidation?" *Journal of Democracy* 9: 2, pp. 91-107.
- Schedler, Andreas (2002), "The Menu of Manipulation," *Journal of Democracy*, 13: 2, pp. 36-50.
- Schimpp, Michele and Aud Frances McKernan (2001), "Election and Conflict: An Issue Paper," December 5, 2001 (Elections and Political Processes Division DCHA/DG USAID) (unpublished manuscript).
- Shugart, Matthew Soberg and Martin P. Wattenberg (eds.) (2001), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* (Oxford: Oxford University Press).
- Shugart, Matthew Soberg and Rein Taagepera (2018), "Electoral System Effects on Party Systems," in *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, edited by Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen, and Matthew S. Shugart (New York, NY: Oxford University Press).
- Sidel, John (1999), *Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the Philippines* (Stanford: Stanford University Press).

- Singh, Bilveer (2019), *Is The People's Action Party Here To Stay?: Analysing The Resilience Of The One-party Dominant State In Singapore* (Singapore: World Scientific).
- Siripan Nogsuan (2006), *Thai Political Parties in the Age of Reform* (Bangkok: Institute of Public Policy Studies).
- Siripan Nogsuan (2020), "Electoral integrity and the repercussions of institutional manipulations: The 2019 general election in Thailand," *Asian Journal of Comparative Politics*, 5: 1, pp. 52-68.
- Sisk, Timothy (2008), "Elections in Fragile States: Between Voice and Violence" Paper Prepared for the International Studies Association Annual Meeting San Francisco, California March 24-28, 2008.
- Sisk, Timothy and Andrew Reynolds (1998), *Electoral Systems and Conflict Management in Africa* (Washington, DC: US Institute of Peace Press).
- Somchai Phatharathananunth (2008), "The Thai Rak Thai Party and Elections in Northeastern Thailand," *Journal of Contemporary Asia*, 38: 1, pp. 106-123.
- Somer, Murat, and Jennifer McCoy (2018), "Déjà vu? Polarization and endangered democracies in the 21st century," *American Behavioral Scientist*, 62: 1, pp. 3-15.
- Spoon, Jae-Jae and Heile Kluver (2019), "Party convergence and vote switching: Explaining mainstream party decline across Europe," *European Journal of Political Research*, 58, pp. 1021-1042.
- Svolik, Milan W (2018), "When polarization Trumps civic virtue: Partisan conflict and the subversion of democracy by incumbents," https://cpb-us-w2.wpmucdn.com/campuspress.yale.edu/dist/6/1038/files/2018/09/polarization_manuscript-2ex9y63.pdf.
- Taagepera, Rein (1998), "How Electoral Systems Matter for Democratization," *Democratization*, 5, pp. 68-91.
- Taagepera, Rein (2002), "Nationwide Threshold of Representation," *Electoral Studies* 21: 3, pp. 383 - 401.
- Taagepera, Rein and Matthew Shugart (1989), *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems* (New Haven, Conn.: Yale University Press).
- Tekle, Tesfa-alem (2009), "Ethiopia could risk pre-election violence -- Report," *McClatchy-Tribune Business News* (7 September).
- Tilly, Charles (2007), *Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Tita Sanglee, "Thailand's Democrat Party: Gone and Almost Forgotten?" *The Diplomat*, 26 July 2023 <https://thediplomat.com/2023/07/thailands-democrat-party-gone-and-almost-forgotten/>.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2005), "Electoral Violence and Electoral Dispute Resolution in Asia-Pacific" Workshop Report Elections Research Meeting, Colombo, Sri Lanka, 25-26 November 2005.

- United Nations Development Programme (UNDP) (2009) , *Elections and Conflict Prevention: A Guide to analysis, Planning and Programming* (Democratic Governance Group, Bureau for Development Policy, August 2009).
- Varshney, Ashutosh, Rizal Panggabean, and Mohammad Zulfan Tadjoeeddin (2008) , “Creating Datasets in Information-Poor Environments: Patterns of Collective Violence in Indonesia, 1990-2003,” *Journal of East Asian Studies*, 8: 3, pp. 361-394.
- Vowles, Jack (2018), “Electoral Systems in Context: New Zealand,” in *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, edited by Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen, and Matthew S. Shugart (New York, NY: Oxford University Press).
- Walker, Nigel (2023), *Thailand: 2023 General Election and Possible Outcomes* (House of Commons Library).
- Weaver, Kent and Bert A. Rockman (eds.) (1993), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad* (Washington, DC: The Brookings Institution).
- Wilkinson, Steven (2004), *Votes and Violence: Electoral Competition and Ethnic Riots in India* (New York: Cambridge University Press).
- Zittel, Thomas (2018) , “Electoral Systems in Context: Germany,” in *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, edited by Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen, and Matthew S. Shugart (New York, NY: Oxford University Press).