

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 15 กุมภาพันธ์ 2544

อคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมือง

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ชนชั้นปกครองไทยมิได้มีทัศนคติที่เป็นกลางเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมือง คนเหล่านี้ยึดสังคมที่มีระบบทวิพรรค (Bi-Party System) เป็นสังคมการเมืองแห่งโลกพระศรีอารีย์ โดยมีสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรเป็นแบบอย่าง ทั้งนี้โดยมิได้มีการศึกษาอย่างลึกซึ้งและถ่องแท้ว่า ระบบทวิพรรคมีผลปฏิบัติการ (Performance) ดีเลวแตกต่างจากระบบพหุพรรค (Multi-party System) อย่างไร

ชนชั้นปกครองต้องการจำกัดจำนวนพรรคการเมือง เพราะเชื่อว่า สังคมการเมืองที่มีพรรคการเมืองจำนวนน้อยพรรคมีประสิทธิภาพและผลปฏิบัติการดีกว่าการมีมากพรรค อีกทั้งเชื่อว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่ ‘ดี’ กว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก

ความเชื่อข้างต้นนี้เกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า สังคมการเมืองไทยถูกครอบงำโดยกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยมาเป็นเวลาช้านาน ในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตยอันยาวนาน (2490-2511) สังคมการเมืองไทยถูกปกครองโดย ‘พรรคข้าราชการ’ อันเป็นพรรคที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย แต่เมื่อถึงคราวจำเป็นต้องเล่นเกมเลือกตั้ง บรรดาผู้นำข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนร่วมกันตั้งพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ด้วยการให้ธนาญาภาพและพลาญาภาพทางการเมืองคูดึงเหล่านักเลือกตั้งชั้นหนึ่งเข้ามาเป็นสมาชิกพรรค เพื่อยึดอำนาจรัฐอย่างชอบธรรมโดยนิตินัย ดังกรณีพรรคเสรีมนังคศิลาในยุครัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พรรคชาติสังคมและพรรคสหภูมิในยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พรรคสหประชาไทยในยุคถนอม-ประภาส และพรรคสามัคคีธรรมในยุครัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร

เมื่อพิจารณาจากแง่มุมของชนชั้นปกครองในยุคอำมาตยาธิปไตย การมีพรรคการเมืองขนาดเล็กจำนวนมากเกินไปก่อให้เกิดต้นทุนการเจรจา (Negotiation Cost) ในการจัดตั้งรัฐบาล การลดทอนจำนวนพรรคโดยคงไว้แต่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ จะช่วยลดทอนต้นทุนการเจรจาในการจัดตั้งรัฐบาลได้

ความต้องการพรรคการเมืองขนาดใหญ่เป็นความต้องการที่เกิดจากฐานผลประโยชน์ของกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตย เมื่อเหล่าขุนศึกจำเป็นต้องเล่นเกมการเลือกตั้ง ขุนศึกเหล่านี้

ต้องการลดทอนความยุ่งยากและต้นทุนในการจัดตั้งรัฐบาล ดุจเดียวกับยุคเผด็จการ/คณาธิปไตย บรรดานักรัฐศาสตร์และนักกฎหมายที่รับใช้ขุนศึกพากันให้ความชอบธรรมแก่ขุนศึกด้วยการชูธงข่มขู่การเมืองที่มีระบบพิพรดเป็นแบบจำลอง

แม้ว่าชนชั้นปกครองไทยจะมีอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคโดยต้องการพรรคการเมืองขนาดใหญ่มากกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก และต้องการระบบพิพรดมากกว่าระบบพหุพรรค แต่อคติเหล่านี้มิได้ปรากฏให้เห็นโดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ฉบับจนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มีผลบังคับใช้

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 มิได้อำพรางอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมืองอีกต่อไป ทั้งนี้มีข้อสงสัยว่า นักรัฐศาสตร์และนักกฎหมายที่มีส่วนร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้หลายต่อหลายคนเคยทำงานรับใช้รัฐบาลถนอม-ประภาสมาก่อน ความต้องการระบบพิพรดและความต้องการพรรคการเมืองขนาดใหญ่ปรากฏอย่างเด่นชัด บทบัญญัติที่แสดงอคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมืองปรากฏในสองส่วน ส่วนแรกได้แก่ การกำหนดจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขั้นต่ำของแต่ละพรรคการเมือง ส่วนที่สองได้แก่ การกำหนดขนาดของพรรคการเมืองที่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายในรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 กำหนดว่า พรรคการเมืองจักต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง (50%) ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่พึงมี (มาตรา 95) บทบัญญัติในเรื่องนี้เกี่ยวประโยชน์แก่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ และลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก เพราะทำให้ต้นทุนทางการเมืองสูงเกินจำเป็น เนื่องจากต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งที่ไม่มีโอกาสชนะการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ยังลิดรอนบทบาทหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 125 ห้าม ส.ส.เสนอร่างกฎหมายในฐานะปัจเจกบุคคล โดยกำหนดว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากพรรคการเมืองต้นสังกัด และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเดียวกันไม่น้อยกว่า 20 คนลงนามรับรอง บทบัญญัติดังกล่าวนี้มีนัยสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ

นัยประการแรก ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ไม่ต้องการให้มีการเสนอร่างกฎหมายในรัฐสภามากเกินไป ทั้งนี้ต้องไม่ลืมข้อเท็จจริงที่ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ร่างขึ้นเพื่อสืบทอดอำนาจของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำฝ่ายทหาร ดังนั้น จึงร่างจากทัศนฐานที่ว่า กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยเท่านั้นที่มีหน้าที่เสนอร่างกฎหมาย การที่ ส.ส. พากันเสนอร่างกฎหมายเพื่อสร้างผลงานเป็นเรื่องวุ่นวายในทัศนะของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ดังนั้น จึงต้องลดทอนความวุ่นวายด้วยการกำหนดข้อห้ามมิให้ ส.ส. ในฐานะปัจเจกบุคคลเสนอร่างกฎหมายได้ ในประการสำคัญ การลิดรอนบทบาทหน้าที่ของ ส.ส. ในด้านนิติบัญญัติ นอกจากเป็น

การปิดกั้นการก่อเกิดของนวัตกรรมด้านนิติบัญญัติแล้ว ยังสร้างสิ่งจูงใจให้ ส.ส. มีประพฤติกรรม เบี่ยงเบนจากการทำหน้าที่นิติบัญญัติอีกด้วย

นัยประการที่สอง การกำหนดให้พรรคการเมืองที่มี ส.ส. ตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป เท่านั้นที่มีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายในรัฐสภา มีผลในการลดโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก และเป็นเหตุให้พรรคการเมืองขนาดเล็กไม่สามารถมีผลงานด้านนิติบัญญัติ ตามปกติพรรคการเมืองขนาดเล็กมีโอกาสเข้าร่วมผสมพันธุ์ในการจัดตั้งรัฐบาลน้อยอยู่แล้ว เมื่อไม่สามารถมีผลงานด้านนิติบัญญัติเสียแล้ว ย่อมเสียเปรียบในการเลือกตั้งครั้งต่อไป เพราะไม่มีผลงานที่จะนำไปโฆษณาหาเสียงได้ อคติของรัฐธรรมนุญในการลดโทษพรรคการเมืองขนาดเล็กดังกล่าวนี้ นอกจากทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กกรอคอยมรดกกรรมทางการเมืองแล้ว ยังปิดกั้นการก่อเกิดของพรรคที่มีอุดมการณ์อันมั่นคงอีกด้วย

รัฐธรรมนุญฉบับปี 2534 ร่างขึ้นเพื่อสืบทอดอำนาจของกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำฝ่ายทหาร คุงเดียวกับรัฐธรรมนุญฉบับปี 2521 นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา เมื่อสิ้นรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้นำฝ่ายทหารเริ่มรู้สึกถึงการสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ อันนำมาสู่การรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมืองยังคงปรากฏในรัฐธรรมนุญฉบับปี 2534 คุงเดียวกับรัฐธรรมนุญฉบับปี 2521 เพียงแต่มีการลดทอนจำนวนผู้สมัคร ส.ส.ขั้นต่ำ ซึ่งตามรัฐธรรมนุญฉบับปี 2521 กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่า 50% แต่รัฐธรรมนุญฉบับปี 2534 กำหนดว่า ต้องไม่น้อยกว่า 120 คน (มาตรา 106) เมื่อเทียบกับจำนวน ส.ส. 360 คนตามมาตรา 99 แล้ว ย่อมมีนัยว่า พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม หรือ $33 \frac{1}{2} \%$ ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนุญฉบับปี 2534 ในปี 2538 จำนวน ส.ส. มิได้ถูกตรึงไว้ตายตัว หากแต่ผันแปรตามจำนวนราษฎร (มาตรา 106) โดยพรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ หรือ 25% ดังนี้ จะเห็นได้ว่า การลดโทษพรรคการเมืองขนาดเล็กตามรัฐธรรมนุญฉบับปี 2534 และรัฐธรรมนุญฉบับปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 มีน้อยกว่ารัฐธรรมนุญฉบับปี 2521 (ดูตารางที่ 1)

รัฐธรรมนุญฉบับปี 2540 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองต้องส่ง (ดูตารางที่ 1) แต่อคติเกี่ยวกับขนาดของพรรคยังคงดำรงอยู่ เพราะยังคงมีบทบัญญัติที่ลิดรอนหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคุงเดียวกับรัฐธรรมนุญฉบับปี 2521 (ดูตารางที่ 2)

สมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนุญผู้ร่างรัฐธรรมนุญฉบับปี 2540 หลายคนฝันที่จะได้เห็นระบบทวิพรรคในสังคมการเมืองไทย มิพักต้องกล่าวว่า บางคนเคยทำงานรับใช้รัฐบาลถนอม-

ประภาสและคณะ รสช. มาก่อนแล้ว อดีตเกี่ยวกับขนาดของพรรคการเมือง ซึ่งก่อเกิดในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตย สืบทอดมาสู่สภาร่างรัฐธรรมนูญ ความเชื่อที่ว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก และระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรคฝังรากลึกในสมองของนักรัฐศาสตร์และนักกฎหมายจำนวนมาก ไม่ว่าจะยุคสมัยใด โดยมีได้ตั้งคำถามเพื่อหาคำตอบว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็กจริงหรือไม่ และระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรคจริงละหรือ อีกทั้งยังได้สนใจด้วยว่า การเติบโตใหญ่ของพรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กควรยึดมรรควิธีใด มรรควิธีที่ระบบพหุพรรคจะปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบทวิพรรคมิใช่เรื่องสำคัญในทัศนะของผู้คนจำนวนมากในกลุ่มนี้ ขอเพียงแต่ให้มีระบบทวิพรรคเท่านั้น

อดีตว่าด้วยขนาดของพรรคการเมือง ซึ่งฝังรากลึกในสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้ผู้นำ สสร.คิดค้นกลไกใหม่ในการลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก โดยที่ระบบการเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญในการนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2540 ออกแบบระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเป็น 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง ได้แก่ การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตเดียวคนเดียว ส่วนที่สอง ได้แก่ ระบบบัญชีรายชื่อพรรค (มาตรา 98)

การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรคตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีอดีตในการลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก อดีตดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างชัดเจน ในบทบัญญัติอย่างน้อย 2 ส่วน กล่าวคือ

บทบัญญัติส่วนที่หนึ่ง ได้แก่ การกำหนดให้เขตประเทศเป็นเขตการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรค (มาตรา 99) ซึ่งทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และทำให้พรรคที่ก่อตั้งใหม่เสียเปรียบพรรคเก่าแก่ เนื่องจากกลไกพรรคไม่เข้มแข็ง และฐานการเมืองแคบกว่า

บทบัญญัติส่วนที่สอง ได้แก่ การกำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงน้อยกว่า 5% ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ไม่มีผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎรตามระบบบัญชีรายชื่อพรรค (มาตรา 100)

ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม และ 29 มกราคม 2544 ขนาดสัมพัทธ์ของพรรคการเมืองขนาดเล็กถูกลดทอนโดยมาตรา 100 เนื่องจากได้คะแนนเสียงต่ำกว่า 5% ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศในการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรค

บัดนี้ สังคมการเมืองไทยมีพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียง 2 พรรค อันได้แก่ พรรคไทยรักไทย และพรรคประชาธิปัตย์ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็กจริงหรือไม่ และดีกว่าอย่างไร

ตารางที่ 1

จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขั้นต่ำ

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2521 - 2540

รัฐธรรมนูญ	มาตรา	บทบัญญัติ
1. รธน. 2521	ม. 95	พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี
2. รธน. 2534	ม. 106	พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครไม่น้อยกว่า 120 คน (สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 360 คน ตามมาตรา 99)
3. รธน. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2538	ม. 112	พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครไม่น้อยกว่า 25% ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี
4. รธน. 2540	-	ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองแต่ละพรรค

ตารางที่ 2

การเสนอร่างกฎหมายทั่วไปโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2521 – 2540

รัฐธรรมนูญ	มาตรา	บทบัญญัติ
1. รธน. 2521	ม. 125	1. ต้องเป็นมติของพรรคการเมืองต้นสังกัด 2. ต้องมี ส.ส. สังกัดพรรคเดียวกันลงนามรับรอง ไม่น้อยกว่า 20 คน
2. รธน. 2534	ม. 143	เหมือน รธน. 2521
3. รธน. 2540	ม. 169	เหมือน รธน. 2521