

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 19 เมษายน 2544

Party List

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 รูปแบบ รูปแบบแรก ได้แก่ การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตเดียวคนเดียว จำนวนสมาชิก 400 คน รูปแบบที่สอง ได้แก่ การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรค หรือที่รู้จักกันในภาษาอังกฤษว่า Party List จำนวนสมาชิก 100 คน รวมจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 500 คน (มาตรา 98)

เจตนารมณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญในการออกแบบระบบการเลือกตั้ง (Electoral System) ดังเช่นที่กล่าวข้างต้นนี้ ก็เพราะต้องการแยกแยะบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองประเภทนี้ให้แตกต่างกัน ในขณะที่ ส.ส. ที่มาจากระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตทำหน้าที่เป็นผู้แทนราษฎรดูแลทุกข์สุขของราษฎร และผลักดันการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตน ส่วน ส.ส. ที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อพรรคทำหน้าที่เป็นผู้แทนของชนชาวไทยทั้งประเทศ ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจกันโดยนัยว่า หากพรรคการเมืองพรรคใดเป็นแกนนำหรือร่วมจัดตั้งรัฐบาล รัฐมนตรีที่จะร่วมรัฐบาลจะต้องมาจาก ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อพรรคของพรรคการเมืองนั้น

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในเดือนมกราคม 2544 พรรคการเมืองพากันเสริมภาพลักษณ์ของพรรค ด้วยการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาชีพ และผู้นำในสาขาต่างๆมาร่วมในบัญชีรายชื่อพรรค กระนั้นก็ตาม นักการเมืองหน้าเก่าที่เป็น ‘ขุนพล’ ของพรรคยังคงยึดกุมอันดับต้นๆของบัญชีรายชื่อพรรค ซึ่งนอกจากมีโอกาสได้รับเลือกเป็น ส.ส. มากกว่าผู้อื่นแล้ว ยังสอดคล้องว่าจะได้ยึดกุมเก้าอี้รัฐมนตรีหากพรรคมีโอกาสเข้าร่วมการจัดตั้งรัฐบาลอีกด้วย ดังนั้น ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อส่วนที่มีได้เป็น ‘ขุนพล’ ดั้งเดิมของพรรคจึงมีฐานะเป็นเพียง ‘พระอันดับ’ ประดับพรรคเท่านั้น จะมีบทบาททางการเมืองทั้งภายในและภายนอกพรรคมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับกรอบการออกแบบเชิงสถาบัน (Institutional Design) และกติกาการเล่นเกมของพรรค ความข้อนี้เป็นจริงอย่างยิ่ง

สำหรับพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย พรรคความหวังใหม่ พรรคเสรีธรรม และพรรคราษฎร ส่วนพรรคชาติไทยนั้นเลือกยุทธวิธีการส่ง ‘ขุนพล’ ลงสนามเลือกตั้งระบบแบ่งเขต เพราะยึดหลัก ‘สิบเบี้ยใกล้มือ’ เนื่องจากเกรงว่าจะสูญเสียพื้นที่ทางการเมืองหากส่งนักการเมืองหน้าใหม่ลงแข่งขัน แต่ครั้งเมื่อพรรคชาติไทยตกลงเข้าร่วมรัฐบาลกับพรรคไทยรักไทย บรรดา ‘ขุนพล’ ที่รักษาฐานที่มั่นได้ต่างถูกกีดกันมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เนื่องจาก พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรต้องการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ไม่ต้องการให้รัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งระบบแบ่งเขต

แม้ว่าพรรคชาติไทยจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากระบบแบ่งเขตมากกว่าพรรคความหวังใหม่และพรรคชาติพัฒนา อันเป็นผลจากยุทธวิธี ‘สิบเบี้ยใกล้มือ’ ของพรรคชาติไทย แต่พรรคชาติไทยกลับมี ส.ส. จากระบบบัญชีรายชื่อน้อยกว่าทั้งพรรคความหวังใหม่และพรรคชาติพัฒนา (ดูตารางที่ 1) แสดงให้เห็นว่า ประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งอาจตัดสินใจในการเลือกตั้งโดยแยกแยะระหว่างระบบแบ่งเขตกับระบบบัญชีรายชื่อตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หากตีความเข้าใจ สสร. การณ์อาจเป็นไปได้ว่า ประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเลือกผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่อโดยพิจารณาจากนโยบายของพรรคเป็นด้านหลัก ในขณะที่การเลือก ส.ส. ระบบแบ่งเขตอาจพิจารณาจากประโยชน์ที่เขตการเลือกตั้งจะได้รับเลือกจาก ส.ส.

การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อเป็นการเลือกตั้งตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ (Proportional Representation) แต่ก็มีได้ประโยชน์จากระบบตัวแทนตามสัดส่วนอย่างเต็มที่ในการเลือกตั้งระบบพหุนิยม (Plurality System) ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงสูงกว่าผู้สมัครคนอื่น ๆ จะได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎร ระบบนี้จึงมีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า First – past – the – post System การเลือกตั้งระบบพหุนิยมมีจุดบกพร่องที่เกี่ยวประโยชน์พรรคการเมืองขนาดใหญ่ แต่หลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก

ขอให้พิจารณาตัวอย่างดังต่อไปนี้ สมมติว่า มีพรรคการเมืองอยู่เพียง 2 พรรค คือ พรรค A กับพรรค B ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรค A ชนะพรรค B ในทุกเขตการเลือกตั้ง ดังนั้น พรรค A สามารถยึดสภาผู้แทนราษฎรได้ ทั้งๆที่มีประชาชนจำนวนไม่น้อยที่เลือกพรรค B แต่พรรค B ไม่มีตัวแทนในสภาผู้แทนราษฎรเลย ด้วยเหตุดังนี้ ระบบพหุนิยมจึงถือกำเนิดให้พรรคขนาดใหญ่มีตัวแทนเกินกว่าที่จะได้ (Overrepresentation) ขณะเดียวกันกลับทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีตัวแทนน้อยกว่าที่สมควรจะได้ (Underrepresentation)

การเลือกตั้งระบบตัวแทนตามสัดส่วน (PR) ต้องการแก้ไขข้อบกพร่องของระบบพหุนิยมดังกล่าวข้างต้นนี้ ทั้งนี้เพื่อให้ ‘ชนกลุ่มน้อย’ ทางการเมืองมีตัวแทนในสภาผู้แทนราษฎร

ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ลอกแบบมาจากระบบของประเทศเยอรมนี ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีคะแนนเลือกตั้ง 2 คะแนน คะแนนหนึ่งใช้ในการเลือกตั้งผู้แทนระบบแบ่งเขต อีกคะแนนหนึ่งใช้ในการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่า 5% ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศจะไม่มีผู้แทนระบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 100)

การกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำที่ระดับ 5% ดังกล่าวนี้ ทำให้การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ทำลายข้อดีของระบบตัวแทนตามสัดส่วน แทนที่ระบบบัญชีรายชื่อจะช่วยลดการมีผู้แทนเกินกว่าที่สมควรของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และลดการมีผู้แทนต่ำกว่าที่สมควรของพรรคการเมืองขนาดเล็ก กลับเสริมสร้างอคติว่าด้วยขนาดของพรรค (Size Bias) โดยลงโทษพรรคขนาดเล็ก และส่งเสริมพรรคขนาดใหญ่

ข้อเท็จจริงจากการเลือกตั้งเดือนมกราคม 2544 ปรากฏว่า พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อตั้งแต่ 5% ขึ้นไป ของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมีเพียง 5 พรรค โดยได้คะแนนเสียงรวมกันคิดเป็นร้อยละ 85.69 ประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง อีกร้อยละ 14.31 (รวม 4,095,687 คน) ไม่มีตัวแทนในระบบบัญชีรายชื่อพรรคในสภาผู้แทนราษฎร นับเป็นสัดส่วนที่สูงมาก ด้วยเหตุดังนี้ การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรคตามมาตรา 100 จึงทำลายข้อดีของระบบผู้แทนตามสัดส่วน โดยที่จำนวน ส.ส. อีกประมาณ 14 คน ถูกเฉลี่ยให้แก่พรรคไทยรักไทยและพรรคประชาธิปัตย์

หากกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำที่ระดับ 1% พรรคการเมืองที่มี ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อพรรคจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 9 พรรค (ดูตารางที่ 2) ซึ่งได้รับคะแนนเสียงรวมทั้งสิ้น 93.06% ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยมีเพียง 6.94% เท่านั้นที่ไม่มีผู้แทนในสภาภายใต้ระบบนี้ การลดระดับคะแนนเสียงขั้นต่ำจาก 5% เหลือ 1% จะช่วยลดความได้เปรียบของพรรคขนาดใหญ่ลงได้ จากการประมาณการตามตารางที่ 3 พรรคการเมืองที่มีจำนวน ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อลดลง ได้แก่ พรรคไทยรักไทย (4 คน) พรรคประชาธิปัตย์ (2 คน) และพรรคความหวังใหม่ (1 คน) ส่วนพรรคที่ได้ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรคเพิ่มขึ้น ได้แก่ พรรคเสรีธรรม (3 คน) พรรคถิ่นไทย (2 คน) พรรคราษฎรและพรรคประชากรไทย (พรรคละ 1 คน) โดยที่พรรคชาติพัฒนาและพรรคชาติไทยมีจำนวน ส.ส. ระบบนี้เท่าเดิม (ดูตารางที่ 3) ด้วยเหตุดังนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงเพิ่มพูนอคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมือง โดยที่การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อเป็นปัจจัยสำคัญในการนี้

ในหมู่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ พรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่มากเพียงใด ยิ่งมีความได้เปรียบในระบบบัญชีรายชื่อมากเพียงนั้น ผลการเลือกตั้งเดือนมกราคม 2544 พรรคไทยรักไทยได้รับเลือกตั้งรวมทั้งสิ้น 248 คน คิดเป็นร้อยละ 49.60 ของจำนวน ส.ส. ทั้งสองระบบ ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์มีสัดส่วน ส.ส. เพียง 25.60% (128 คน) หากลดคะแนนเสียงขั้นต่ำเหลือ 1% ตามข้อเสนอข้างต้นนี้ พรรคไทยรักไทยจะมี ส.ส. รวม 244 คน เทียบกับพรรคประชาธิปัตย์ 126 คน หรือ 48.80% เทียบกับ 25.20% ของจำนวน ส.ส. (ดูตารางที่ 5)

ระบบบัญชีรายชื่อตามการออกแบบของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังมีข้อบกพร่องในการทำลายกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) ในขณะที่ ส.ส.ระบบแบ่งเขตมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในเขตการเลือกตั้งของตน จึงต้องดูแลทุกข์สุขและทำหน้าที่เป็นตัวแทนของราษฎร มิฉะนั้นอาจต้องพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป แต่ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน หากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่พอใจ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อ ก็มีอาจอาศัยการเลือกตั้งเป็นกลไกในการลงโทษ ส.ส. ในระบบนี้ได้ เพราะการเข้าสู่บัญชีรายชื่อและการเลือกตั้งอันดับในบัญชีรายชื่อเป็นอำนาจของคณะกรรมการพรรค ด้วยเหตุดังนี้ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อจึงมีความรับผิดชอบต่อหัวหน้ากลุ่มหรือหัวหน้ามุ้ง จะได้เข้าสู่บัญชีรายชื่อพรรคหรือไม่ จะได้ติดอันดับในบัญชีรายชื่อสูงต่ำเพียงใด ขึ้นอยู่กับบารมี พลัง และอำนาจต่อรองทางการเมืองของหัวหน้ากลุ่มหรือหัวหน้ามุ้งที่สังกัด

กล่าวโดยสรุป ก็คือ การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรคตามการออกแบบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในด้านหนึ่งเพิ่มพูนอคติว่าด้วยขนาดของพรรค ด้วยการให้ประโยชน์แก่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ และลงโทษพรรคขนาดเล็ก โดยที่พรรคที่มีขนาดใหญ่ยิ่งใหญ่เพียงใดยิ่งมีความได้เปรียบมากเพียงนั้น ในอีกด้านหนึ่งทำให้ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรครับผิดชอบต่อหัวหน้ากลุ่มหรือมุ้งการเมืองที่สังกัด โดยมีต้องรับผิดชอบต่อประชาชน

ตารางที่ 1

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 และ 29 มกราคม 2544
จำแนกตามพรรคและระบบการเลือกตั้ง

พรรค	จำนวน ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อ	จำนวน ส.ส. ระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง	จำนวน ส.ส. รวม
1. ไทยรักไทย	48	200	248
2. ประชาธิปัตย์	31	97	128
3. ชชาติไทย	6	35	41
4. ความหวังใหม่	8	28	36
5. ชชาติพัฒนา	7	22	29
6. เสรีธรรม	-	14	14
7. กิจสังคม	-	1	1
8. ราษฎร	-	2	2
9. ถิ่นไทย	-	1	1
รวม	100	400	500

ที่มา คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตารางที่ 2

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบบัญชีรายชื่อพรรค

การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544

จำแนกตามพรรค

พรรค	คะแนนเสียงเลือกตั้ง	%
1. ไทยรักไทย	11,634,495	40.64
2. ประชาธิปัตย์	7,610,789	26.58
3. ความหวังใหม่	2,008,498	7.02
4.ชาติพัฒนา	1,755,476	6.13
5.ชาติไทย	1,523,807	5.32
รวม 5 พรรคใหญ่	24,533,515	85.69
6. เสรีธรรม	807,902	2.82
7. ถิ่นไทย	604,029	2.11
8. ประชากรไทย	339,462	1.19
9. ราษฎร	356,831	1.25
รวม 9 พรรคใหญ่	26,641,739	93.06
10. พรรคอื่นๆ 28 พรรค	1,987,463	6.94
รวมทั้งสิ้น	28,629,202	100.00

ที่มา คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตารางที่ 3

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบบัญชีรายชื่อพรรค

การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544

จำแนกตามพรรค

พรรค	จำนวน ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรค	
	ตาม รธน. 2540	ตามข้อเสนอใหม่
1. ไทยรักไทย	48	44
2. ประชาธิปัตย์	31	29
3. ความหวังใหม่	8	7
4.ชาติพัฒนา	7	7
5.ชาติไทย	6	6
6. เสรีธรรม	-	3
7. ถิ่นไทย	-	2
8. ราษฎร	-	1
9. ประชากรไทย		1
รวมทั้งสิ้น	100	100

หมายเหตุ ข้อเสนอใหม่กำหนดว่า พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงน้อยกว่า 1% ของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศจะไม่มี ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรคในสภาผู้แทนราษฎร (คะแนนเสียงขั้นต่ำตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดที่ระดับ 5%)

ตารางที่ 4

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 และ 29 มกราคม 2544
ตาม รธน. 2540 และตามข้อเสนอใหม่

พรรค	จำนวน ส.ส. ตามข้อเสนอใหม่			จำนวน ส.ส. ตาม รธน. 2540
	ระบบบัญชีรายชื่อ	ระบบแบ่งเขต	รวม	
1. ไทยรักไทย	44	200	244	248
2. ประชาธิปัตย์	29	97	126	128
3.ชาติไทย	6	35	41	41
4. ความหวังใหม่	7	28	35	36
5.ชาติพัฒนา	7	22	29	29
6. เสรีธรรม	3	14	17	14
7. กิจสังคม	-	1	1	1
8. ราษฎร	1	2	3	2
9. ถิ่นไทย	2	1	3	1
10. ประชากรไทย	1	-	1	-
รวม	100	400	500	500

หมายเหตุ คะแนนเสียงขั้นต่ำที่จะทำให้ได้ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรคกำหนดไว้ที่ระดับ 1% ของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง แทนที่จะเป็น 5% ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

ตารางที่ 5

สัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
พรรคไทยรักไทย เทียบกับพรรคประชาธิปัตย์
การเลือกตั้งเดือนมกราคม 2544
(% ของจำนวน ส.ส.)

ระบบการเลือกตั้ง	ผลการเลือกตั้งตามประกาศ		ผลการเลือกตั้งตามข้อสมมติ	
	ททท	ปชป	ททท	ปชป
1. ระบบแบ่งเขต	50.00	24.25	50.00	24.25
2. ระบบบัญชีรายชื่อ	48.00	31.00	44.00	29.00
3. รวม	49.60	25.60	48.80	25.20

ที่มา

1. สัดส่วนจำนวน ส.ส. ตามประกาศอย่างเป็นทางการ คำนวณจากตารางที่ 1
2. สัดส่วนจำนวน ส.ส. ตามข้อสมมติ คำนวณจากตารางที่ 4

หมายเหตุ

1. ข้อสมมติเกี่ยวกับการปันเศษจำนวน ส.ส. ตามระบบบัญชีรายชื่อ ยึดเกณฑ์ 1% พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงต่ำกว่า 1% ของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจะไม่มี ส.ส. จากระบบบัญชีรายชื่อ
2. ททท = พรรคไทยรักไทย
ปชป = พรรคประชาธิปัตย์