

## บทที่ 4

# ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.256 ตลอดจนกฎหมายอื่นๆ ที่ออกมาภายใต้รัฐบาลโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีกลไกสำคัญที่มีขึ้นและจะถูกนำมาใช้ เป็นครั้งแรก คือ ระบบการเลือกตั้งและการนับจำนวนที่นั่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบใหม่ ที่เรียกว่า ระบบจัดสรรปันส่วนผสม หรือ Mixed Member Apportionment System (MMA)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เรียกว่า “ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม”

มาตรา 91 “การคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) นำคะแนนรวมทั้งประเทศ มีพรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หารด้วย 500 อันเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

(2) นำผลลัพธ์ตาม (1) ไปหารจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ได้รับจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกเขต จำนวนที่ได้รับให้ถือเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้

(3) นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองจะพึงมีได้ตาม (2) ลบด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั้งหมด ที่พรรคการเมืองนั้น ได้รับเลือกตั้งในทุกเขตเลือกตั้ง ผลลัพธ์คือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นจะได้รับ

(4) ถ้าพรรคการเมืองใด มีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่ากับหรือสูงกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้น จะพึงมีได้ตาม (2) ให้พรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและไม่มีสิทธิ์ได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและให้นำ

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด ไปจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต่ำกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตาม (2) ตามอัตราส่วน แต่ต้องไม่มีผลให้พรรคการเมืองใดดังกล่าวมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินจำนวนที่จะพึงมีได้ตาม (2)<sup>1</sup>

(5) เมื่อได้จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองแล้วให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดตายหลังจากปิดรับสมัครเลือกตั้งแต่ก่อนเวลาปิดการลงคะแนนในวันเลือกตั้ง ให้นำคะแนนที่มีผู้ลงคะแนนนั้นมาคำนวณตาม (1) และ (2) ด้วยการนับคะแนนหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณการคิดอัตราส่วนและการประกาศผลการเลือกตั้งให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น เป็นการออกแบบเพื่อให้การเมืองพรรคใหญ่เสียเปรียบในระบบใหม่เพราะโดยปรกติพรรคการเมืองใหญ่จะทำคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อได้ดีกว่าระบบเขต ส่วนพรรคขนาดกลางนั้นปรกติเก่งในระบบเขต แต่ล้มเหลวในระบบบัญชีรายชื่อ เนื่องจากไม่มีนโยบายที่เป็นจุดขายให้ประชาชนเลือก ระบบนี้ซึ่งเอาคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนแบบแบ่งเขตเป็นตัวตั้งจึงเป็นระบบที่ให้โบนัสดับพรรคขนาดกลางและพรรคขนาดเล็ก

ระบบเลือกตั้งที่ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นระบบเลือกตั้งที่ไม่ได้ตอบโจทย์ปัญหาที่การเมืองไทยเผชิญอยู่ กลับจะสร้างปัญหามากกว่าแก้ปัญหา และเป็นระบบที่มีข้อบกพร่องเมื่อเทียบกับระบบที่ใช้อยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 และ 2550 กระทั่งมีจุดอ่อนข้อบกพร่องมากกว่า เพื่อที่จะเข้าใจนัยสำคัญของระบบเลือกตั้งที่เสนอในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จำเป็นที่เราจะต้องมีมุมมองเปรียบเทียบกับระบบเลือกตั้งที่เราใช้อยู่ก่อน และเปรียบเทียบกับนานาชาติ ผู้เขียนมีคำอธิบายและข้อสังเกตดังต่อไปนี้

ระบบเลือกตั้งในโลกนี้มีอยู่ 3 แบบหลักเท่านั้น คือ 1) ระบบเสียงข้างมาก (majority or plurality system) 2) ระบบสัดส่วน (proportional system) และ 3) ระบบผสม (mixed system) ระบบเสียงข้างมากส่วนใหญ่มีแต่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ซึ่งเป็นระบบที่ไทยใช้อยู่ก่อนปี 2540 ซึ่งเมื่อมีรัฐธรรมนูญ 2540 ประเทศไทยได้เปลี่ยนมาใช้ระบบผสมที่มีผู้แทนสองประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งประชาชนมีบัตรเลือกตั้งสองใบในการลงคะแนน ในช่วงตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา การปฏิรูประบบ

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 . มาตรา 91.

เลือกตั้งในประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่รวมทั้งในประเทศประชาธิปไตยเก่าแก่หลายประเทศหันมานิยมระบบผสมจนกลายเป็นแนวโน้มทั่วโลก เพราะถือว่าตอบโจทย์ที่ได้ครบเครื่อง คือมีทั้งผู้แทนเขตดูแลประชาชน และผู้แทนปาร์ตี้ลิสต์ดูแลนโยบายมหภาค และระบบนี้ยังช่วยสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและยังตอบโจทย์เรื่องความยุติธรรมของคะแนนไปพร้อมกัน

การออกแบบระบบเลือกตั้งที่ดี ประเด็นไม่ได้อยู่ที่ เป็นไทยหรือเทศ ประเด็นสำคัญกว่าอยู่ที่ว่า มันต้องตอบโจทย์ปัญหาการเมืองที่ประเทศเผชิญอยู่ และต้องเป็นระบบที่ออกแบบสำหรับระยะยาว ไม่ใช่มองปัญหาระยะสั้น ซึ่งในทุกประเทศที่มีการเมืองที่มีเสถียรภาพและมีคุณภาพ จำเป็นต้องมีระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง การแข่งขันในการเลือกตั้งเน้นที่นโยบาย และรัฐบาลที่มั่นคง ยิ่งเราไม่พอใจคุณภาพของพรรคการเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมากเพียงใด เรายิ่งต้องออกแบบระบบที่มุ่งสร้างพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งและมีคุณภาพมากกว่าเดิม สร้างแรงจูงใจและกติกาที่ดีให้พรรคการเมืองหาเสียงเชิงสร้างสรรค์ในทางนโยบายมากขึ้น การทำลายระบบพรรคการเมืองให้อ่อนแอแรงแต่จะทำให้ประเทศไทยจมปลักอยู่ในวิกฤตซ้ำแล้วซ้ำเล่า

ระบบเลือกตั้งที่ออกแบบไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 จึงถือว่ามาถูกทางแล้วเมื่อเทียบกับพัฒนาการระดับโลกและตอบโจทย์ปัญหาการเมืองไทยที่ดำรงอยู่มาเนิ่นนานคือความไร้เสถียรภาพ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญนำระบบผสมแบบเสียงข้างมากมาใช้ (เรียกว่า mixed member majoritarian system- MMM) โดยมีผู้แทนสองประเภททั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ โดยคำนวณคะแนนแยกจากกัน แก้ปัญหาการเลือกตั้งตัวบุคคลและการแข่งขันกันเองภายในพรรคการเมืองที่เป็นผลจากระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวหลายคน (ที่เรียกกันว่าระบบพวงหรือแบ่งเขตเรียงเบอร์) ที่เคยใช้มาเนิ่นนาน ซึ่งทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ การแข่งขันไม่เน้นนโยบาย และการมีรัฐบาลผสมอายุสั้น ผู้สมัครมุ่งสร้างคะแนนนิยมเฉพาะฐานเสียงเลือกตั้งแคบ ๆ ของตน และมุ่งสัญญาว่าจะตอบแทนผลประโยชน์ในลักษณะของแรงจูงใจระยะสั้นที่เป็นสิ่งของ เงินทอง โครงการ มากกว่าที่จะมุ่งขายนโยบายที่เป็นเอกภาพและตอบสนองปัญหาในระดับชาติ รัฐธรรมนูญ 2540 พยายามพัฒนาระบบพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง และขจัดมุ้งการเมือง และสร้างแรงจูงใจให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองต้องตอบสนองกับฐานเสียงที่กว้างขวางในระดับชาติ ซึ่งถือว่ามาถูกทางแล้ว

ระบบเลือกตั้งที่แก้ไขในรัฐธรรมนูญ 2550 ก็ยังคงใช้ระบบผสมเพียงแค่เปลี่ยนสัดส่วนระหว่างจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และเปลี่ยนเขตเลือกตั้ง แต่โดยหลักการแล้วยังคงหัวใจสำคัญของระบบผสมไว้คือมีผู้แทนสองประเภทที่มาจากบัตรลงคะแนนสองใบ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกผู้แทนได้ทั้งสองแบบ

สำหรับระบบเลือกตั้งของไทยในกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรที่ในปัจจุบันที่เรียกว่าระบบจัดสรรปันส่วนผสม (mixed member apportionment system- MMA) ที่ประชาชนมีบัตรเลือกตั้งได้แค่ใบเดียวเลือกได้แค่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งแต่นำคะแนนในระบบเขตไปคำนวณเพื่อกำหนดที่นั่ง ส.ส.ทั้งหมดของแต่ละพรรคและกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เป็นระบบผสมที่ไม่เป็นที่นิยม มีแค่ 4-5 ประเทศในโลกที่เคยทดลองใช้ระบบนี้และส่วนใหญ่ก็เลิกไปหมดแล้วเนื่องจากสร้างปัญหามากมาย อาทิ อัลบาเนีย (1992), เกาหลีใต้ (1996-2000), เยอรมัน (1949), เม็กซิโก, และเลโซโท ในกรณีของประเทศเกาหลีใต้ ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้มีคำตัดสินในปี 2001 ว่าระบบเลือกตั้งที่ให้ประชาชนกาบัตรเลือกตั้งแบบเขตใบเดียวแต่นับคะแนนทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ นั้นผิดหลักแห่งความเป็นจริงเพราะไม่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนและสร้างระบบที่บิดเบือน

#### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมและสูตรการคำนวณคะแนนเสียงเลือกตั้ง

##### 4.1.1 ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม

ศาสตราจารย์ กาตู ได้วิเคราะห์ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนไว้ว่าอาจก่อให้เกิดปัญหาต่างหลายประการ กล่าวคือ<sup>2</sup>

ประการแรก ระบบสัดส่วนมีแนวโน้มที่จะทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ มีจำนวนผู้แทนในสภาได้อย่างมีความสมดุลมากขึ้น ระบบสัดส่วนทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็ก ๆ สามารถมีผู้แทนราษฎรในสภาได้บ้าง และสะท้อนความคิดเห็นทางการเมืองของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้มากกว่า จึงเป็นระบบที่ยุติธรรมมากกว่าระบบเลือกตั้งโดยใช้เสียงข้างมาก

ประการที่สอง ระบบสัดส่วนมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดระบบพรรคการเมืองหลายพรรค ในระบบสัดส่วนนี้ ทำให้พรรคการเมืองทุกพรรคมีความหวังที่จะมีผู้แทนในสภา พรรคการเมืองแต่ละพรรคจึงมีแนวโน้มที่จะส่งผู้สมัครของตนลงแข่งขันในการเลือกตั้งแทนที่จะจับกลุ่มเป็นพันธมิตรกันในการเลือกตั้ง ระบบสัดส่วนนี้ก่อให้เกิดระบบพรรคการเมืองหลายพรรคซึ่งทำให้ไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากในสภาเพียงพรรคเดียว การจัดตั้งรัฐบาลจึงต้องเป็นรัฐบาลผสมซึ่งไม่ค่อยมีเสถียรภาพทางการเมืองเท่าใดนัก

<sup>2</sup> Charle Cadoux. (1995). *Droit constitutionnel et institution politiques: Theorie generale des institution politiques* (4<sup>ed</sup> Cujas). pp.295-296 อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์. (2559). *กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 118.

ประการที่สาม ระบบสัดส่วนนี้มีความยุ่งยากในทางปฏิบัติ ซึ่งแม้ว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะมีอิสระในการเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครได้ก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถกำหนดผลการเลือกตั้งได้ เพราะผลการเลือกตั้งขึ้นอยู่กับการจัดสรรตำแหน่งตามคะแนนเสียงของแต่ละบัญชีรายชื่อจะได้รับความยุ่งยากในทางปฏิบัติในวิธีการจัดสรรตำแหน่งตามคะแนนเสียงของแต่ละบัญชีรายชื่อได้รับแตกต่างกัน ซึ่งมีอยู่ 3 วิธี กล่าวคือ

วิธีที่หนึ่ง ใช้ค่าเฉลี่ยระดับชาติแทนค่าเฉลี่ยในแต่ละเขตเลือกตั้งทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองเล็ก ๆ ซึ่งมีคะแนนเสียงที่เหลืออยู่ภายหลังการจัดสรรตำแหน่งในรอบแรกในแต่ละเขตเลือกตั้งไม่มากพอที่จะได้รับการจัดสรรตำแหน่งที่เหลืออยู่โดยใช้ค่าเฉลี่ยในแต่ละเขตเลือกตั้งได้ แต่ถ้านำคะแนนเสียงที่เหลืออยู่ทั้งประเทศมารวมกันแล้ว อาจทำให้พรรคการเมืองเล็กมีโอกาสได้ตำแหน่งผู้แทนในสภา เพิ่มมากขึ้นก็ได้

วิธีที่สอง ใช้ค่าเฉลี่ยกลางที่กำหนดไว้เป็นการล่วงหน้าสำหรับทั้งประเทศ

วิธีที่สาม ไม่ใช้ค่าเฉลี่ยในแต่ละเขตเลือกตั้งโดยจัดสรรตำแหน่งที่เหลืออยู่ในรอบแรกให้แก่บัญชีรายชื่อที่มีคะแนนเสียงที่เหลืออยู่มากที่สุด

ประการที่สี่ ความยุ่งยากในการที่จะเลือกในความหลากหลายของวิธีการจัดสรรตำแหน่งในระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน

ศาสตราจารย์ ชาร์ล กาดู ได้วิเคราะห์บทสรุปเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งต่างๆ เพิ่มได้จำแนกได้ 4 ประการ กล่าวคือ<sup>3</sup>

กรณีทีหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนพรรคการเมืองกับระบบการเลือกตั้งจากการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง กล่าวคือ ระบบการเลือกตั้งโดยใช้เสียงข้างมาก ก็จะส่งเสริมพรรคการเมืองใหญ่ทำให้พรรคการเมืองเล็กต้องยุบรวมกันเพื่อให้อาจมีโอกาสที่จะได้มีผู้แทนในสภา ทำให้ประเทศที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบนี้มีจำนวนพรรคการเมืองน้อย ส่วนระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนก็จะเอื้อต่อพรรคการเมืองเล็กที่จะมีผู้แทนในสภาได้บ้าง พรรคการเมืองเล็กจึงไม่มีความจำเป็นต้องยุบรวมกัน ทำให้ประเทศที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมีจำนวนพรรคการเมืองมาก

กรณีที่สอง ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งกับระบบการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งซึ่งมีข้อมูลและมีความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งค่อนข้างดีมักจะตัดสินใจลงคะแนนเสียงโดยคำนึงถึงระบบเลือกตั้งเป็นสำคัญโดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งส่วนหนึ่งอาจตัดสินใจลงคะแนนเสียงให้แก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครซึ่งตนมิได้นิยม

<sup>3</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 119.

ชมชอบ เพียงเพื่อจะตัดคะแนนเสียงของพรรคการเมืองหรือผู้สมัครที่ตนไม่ชอบแต่มีโอกาสได้รับเลือกตั้ง นอกจากนี้ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพศหญิงมีแนวโน้มที่จะออกเสียงเลือกตั้งโดยคำนึงถึงบุคลิกและตัวบุคคลของผู้สมัครและมีความคิดเห็นทางการเลือกตั้งที่อนุรักษ์นิยมมากกว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพศชาย เช่น ในฝรั่งเศสและในสวีตเซอร์แลนด์<sup>4</sup>

กรณีที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งระบบการเลือกตั้งนั้น ถ้ามิได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็จะได้รับ การกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติซึ่งพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาขอมมีอำนาจที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐ เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งได้ตามหลักการหรือผลประโยชน์ของตน โดยอาจจะเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งทันทีโดยไม่บอกกล่าวล่วงหน้าเพื่อเอาเปรียบพรรคการเมืองฝ่ายค้านก็ได้

กรณีที่ดี ระบบการเลือกตั้งแบบผสม ในบางประเทศหรือในการเลือกตั้งบางสมัยหรือบางประเภท ก็มีการนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาผสมผสานกันกับระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเช่นในเยอรมัน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนจะได้รับบัตรเลือกตั้ง 2 ใบสำหรับเลือกตั้งผู้แทนราษฎรใบแรกเพื่อเลือกผู้สมัครที่ตนชอบตามระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว และใบที่ 2 เพื่อเลือกบัญชีรายชื่อซึ่งก็คือการเลือกพรรคการเมือง ที่ตนสนับสนุนตามระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ในฝรั่งเศสสำหรับการเลือกตั้งท้องถิ่นก็มีนำระบบเลือกตั้งทั้ง 2 ระบบมาผสมผสานกัน

#### 4.1.2 ปัญหาระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม

ปัญหาใหญ่ของระบบผสมแบบ ระบบจัดสรรปันส่วนผสม (mixed member apportionment system- MMA) ที่ปรากฏในประเทศไทยปัจจุบัน ที่ทำให้ประเทศส่วนใหญ่ไม่มีใครใช้ หรือที่เคยใช้ก็เลิกใช้แล้ว คือ สร้างความสับสนและทำให้คะแนนไม่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน เพราะบัตรใบเดียวแต่คะแนนกลับถูกนับสองครั้งทั้งในระบบเขตและระบบบัญชีรายชื่อและสร้างระบบที่ไม่ยุติธรรมคือยิ่งพรรคได้ที่นั่งในระบบเขตมากขึ้นเท่าใดกลับยิ่งได้ผู้แทนในระบบปาร์ตี้ลิสต์น้อยลงตามนั้น นอกจากนั้น ยังไม่สามารถแยกแยะและสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนได้ว่าประชาชนต้องการเลือกพรรคหรือเลือกตัวบุคคล เพราะปิดกั้นโอกาสในการใช้สิทธิอย่างเสรี บีบให้เลือกได้แค่คะแนนเดียว ในขณะที่ระบบที่มีบัตรเลือกตั้งสองใบทำให้ประชาชนมีสิทธิเต็มที่ “เลือกคนที่รัก เลือกพรรคที่ชอบ” ดังที่พบในงานวิจัยจำนวนมากว่าในระยะสิบกว่าปีที่ผ่านมาคนไทยใช้สิทธิอย่างชาญฉลาดและมียุทธศาสตร์มากขึ้น คือ ในระบบบัญชีรายชื่อจะเลือกพรรคที่ตนอยากให้เป็นรัฐบาลเพราะชอบนโยบาย แต่ในระบบเขตอาจจะไม่เลือกคนจากพรรคนั้น เพราะคุณสมบัติ

<sup>4</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 120.

ด้วยจนรับไม่ได้ หันไปเลือก ส.ส.เขตที่มีคุณภาพดีกว่าของพรรคอื่น ระบบเลือกตั้งแบบมีชัยชนะ ทำลายโอกาสที่ประชาชนจะใช้สิทธิแบบมีวิจารณ์ญาณแบบนี้ลงไปอย่างสิ้นเชิง กลายเป็นว่าจำใจ ต้องเลือกผู้แทนเขตที่ด้อยคุณภาพเพราะกลัวว่าพรรคที่ตนชอบจะเสียคะแนน (เพราะคะแนนผู้กัน) จะยิ่งทำให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้อยคุณภาพเข้าสภามากขึ้น สวนทางเป้าหมายที่ผู้ร่างต้องการ

ระบบจัดสรรปันส่วนผสม (mixed member apportionment system- MMA) ยังจะมีปัญหา ในการทำให้การซื้อเสียงเพิ่มขึ้นและการแข่งขันคู่อัดเอาเป็นเอาตายมากขึ้น เพราะเดิมพันในการ แข่งขันแต่ละเขตเลือกตั้งสูงมาก (คะแนนเขตเลือกตั้งกำหนดทุกอย่าง) ซึ่งเป็นประเด็นที่หลายท่าน ได้ชี้ไว้แล้ว การหาเสียงเชิงนโยบายจะลดลง การใช้สิทธิพลและเงินจะมากขึ้น (กลับไปเหมือนช่วง ก่อนปี 2540) และจะสร้างรัฐบาลผสมที่อ่อนแอที่พรรคขนาดกลางมีอำนาจต่อรองสูง การต่อรอง ผลประโยชน์และตำแหน่งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลจะเข้มข้นซึ่งเอื้อให้เกิดคอร์รัปชันอย่างสูง และ ไร้ประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ สวนทางกับคำโฆษณาว่าระบบเลือกตั้งแบบใหม่จะช่วยลด การโกงและสร้างการเมืองที่ใสสะอาด

ระบบการเลือกตั้งในปัจจุบันเป็นเหตุที่พรรคใหญ่ทั้งสองพรรคเสียเปรียบในระบบใหม่ เพราะโดยปรกติทั้งคู่ทำคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อได้ดีกว่าระบบเขต ส่วนพรรคขนาดกลางนั้น ปรกติเก่งในระบบเขต แต่ล้มเหลวในระบบบัญชีรายชื่อ เนื่องจากไม่มีนโยบายที่เป็นจุดขายให้ ประชาชนเลือก ระบบนี้ซึ่งเอาคะแนน ของสมาชิกสภาผู้แทนแบบแบ่งเขตเป็นตัวตั้งจึงเป็นระบบที่ ให้โบนัสนับพรรคขนาดกลางที่จริง ๆ แล้วมีคุณภาพล้าหลัง จากงานวิจัยพบว่าพรรคขนาดกลาง ของไทยนั้นมีโครงสร้างองค์กรที่ขาดความเป็นประชาธิปไตย ขาดนโยบายและอุดมการณ์ และยัง เน้นหาเสียงและดำเนินกิจกรรมพรรคการเมืองในรูปแบบเก่า (แบบเจ้าพ่อผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น) ซึ่ง เป็นเหตุผลที่ทำให้ความนิยมลดต่ำลงเรื่อย ๆ ในหมู่ผู้เลือกตั้งทั่วไป ที่ยังมีพื้นที่อยู่ได้ในระบบ การเมืองเพราะอาศัยฐานเสียงแคบ ๆ ในจังหวัดที่ผู้นำพรรคมีอิทธิพลครอบงำอยู่ จึงเป็นเรื่องที่น่า เศร้าไม่น้อยที่ระบบเลือกตั้งใหม่กลับไป “ตบรางวัล” ให้กับพรรคขนาดกลางเหล่านี้ ถึงระดับที่จะมี อำนาจต่อรองสูงมากในการจัดตั้งรัฐบาล เพราะปราศจากความร่วมมือจากพรรคขนาดกลางเหล่านี้ พรรคใหญ่ทั้งสองพรรคย่อมไม่สามารถตั้งรัฐบาลได้ ไม่ว่าจะเป็นเพื่อไทยหรือประชาธิปัตย์ เกิด สภาพพรรคเล็กซื้อพรรคใหญ่ หากได้จัดตั้งรัฐบาล ก็จะเป็นแกนนำรัฐบาลที่มีภาวะการนำและ อำนาจต่อรองเหนือพรรคร่วมรัฐบาลน้อยมาก

ระบบเลือกตั้งที่ดีต้องถูกออกแบบ โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนรองรับ และในโลกนี้เป้าหมาย ของระบบเลือกตั้งที่ดีไม่ได้มีแค่การสร้างคามยุติธรรมของคะแนน แต่ต้องคิดถึงเสถียรภาพทาง การเมือง ประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐบาล ความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมือง การขจัด การหาเสียงแบบเน้นตัวบุคคล ซื้อเสียงและใช้สิทธิพลโดยขาดนโยบาย หากระบบเลือกตั้งตอบ

โจทย์แค่ความ “ยุติธรรม” ของคะแนนแต่กลับล้มเหลวในการบรรลุเป้าหมายที่สำคัญอื่นๆ เราไม่อาจเรียกระบบเลือกตั้งนั้นว่าระบบเลือกตั้งที่ดี และอันที่จริงระบบแบบ MMA ของมิชชีก็ไม่ได้ยุติธรรมอย่างแท้จริงเพราะคะแนนของผู้เลือกตั้งที่ชนะในระบบเขตไม่ถูกนำไปคำนวณในระบบปาร์ตี้ลิสต์ ถูกนับครั้งเดียว เกิดความพว้าเลือนระหว่างการเลือกตัวแทนในเขตพื้นที่กับการเลือกตัวแทนระดับชาติ จนทำให้ประเทศที่เคยทดลองใช้ก็เลิกใช้ไปแล้ว

ระบบที่มีความยุติธรรมกว่าในการทำให้ทุกคะแนนเสียงมีความหมายอย่างแท้จริงและไม่สร้างความสับสนคือ ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่มีผู้แทนแบบปาร์ตี้ลิสต์เท่านั้น (ไม่มี ส.ส.เขต) ซึ่งเป็นที่นิยมไม่น้อยและใช้ในหลายประเทศทั่วโลก ประชาชนมีบัตรเลือกตั้งใบเดียวเลือกพรรคที่ชอบ พรรคใดได้คะแนนก็เปอร์เซ็นต์ ก็ได้จำนวนผู้แทนในสภาไปตามนั้น ระบบนี้ยุติธรรมและไม่สับสนเพราะประชาชนเลือกพรรค และพรรคก็ได้ที่นั่งไปตามสัดส่วนความนิยมของประชาชน มิใช่แบบระบบ ระบบจัดสรรปันส่วนผสม (mixed member apportionment system- MMA) ของกรรมการร่างชุดมิชชีที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนเขต แต่คะแนนเขตกลับเป็นตัวชี้ขาดการจัดสรรที่นั่งรวมทั้งหมดของแต่ละพรรคในสภา

สรุปว่าระบบเลือกตั้งแบบระบบจัดสรรปันส่วนผสม (mixed member apportionment system- MMA) เป็นระบบที่มีปัญหาข้อบกพร่องมากมายแทบไม่มีประเทศใดในโลกใช้แล้วจะทำให้การซื้อเสียงเพิ่มขึ้น การแข่งขันดุเดือดรุนแรงขึ้น ระบบเจ้าพ่อผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นกลับมาผู้แทนที่ด้อยคุณภาพมีโอกาสเข้าสู่สภามากขึ้น พรรคการเมืองอ่อนแอ เกิดรัฐบาลผสมที่ไร้เสถียรภาพและประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ การต่อรองผลประโยชน์และตำแหน่งรัฐมนตรีระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลกลับมาก็คัก รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งอ่อนแอและรัฐสภาโดยรวมก็อ่อนแอ

เลือกคนที่รัก เลือกพรรคที่ชอบ" เป็นคำขวัญที่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ใช้อธิบายให้ ความรู้กับประชาชนมาตั้งแต่หลังปี 2540 เมื่อการเลือกตั้งแบ่งเป็นสองระบบ คือ ระบบแบ่งเขตและระบบบัญชีรายชื่อเป็นครั้งแรก เป็นเวลากว่า 20 ปี ที่คนไทยเรียนรู้การไปเลือกตั้ง โดยต้องกาบัตรสองใบ ใบแรกเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ใบที่สองเลือก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งประชาชนจำนวนไม่น้อยก็อาจกาบาททั้งสองใบให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากต่างพรรคกัน เพราะในระดับท้องถิ่นอาจจะเห็นว่า ผู้สมัครบางคนทำประโยชน์ให้ท้องถิ่นได้มาก ขณะที่ในระดับประเทศขึ้นชอนนโยบายของพรรคการเมืองอีกพรรคหนึ่ง

ระบบเลือกตั้งที่ออกแบบไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 จึงถือว่ามาถูกทางแล้วเมื่อเทียบกับพัฒนาการระดับโลกและตอบโจทย์ปัญหาการเมืองไทยที่ดำรงอยู่มาเนิ่นนานคือความไร้เสถียรภาพผู้ร่างรัฐธรรมนูญนำระบบผสมแบบเสียงข้างมากมาใช้ (เรียกว่า mixed member majoritarian



system- MMM) โดยมีผู้แทนสองประเภททั้งแบบเขตและระบบบัญชีรายชื่อ โดยคำนวณคะแนน แยกจากกัน แก้ปัญหาการเลือกตัวบุคคลและการแข่งขันกันเองภายในพรรคการเมืองที่เป็นผลจากระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวหลายคน (ที่เรียกกันว่าระบบพวงหรือแบ่งเขตเรียงเบอร์) ที่เคยใช้มาเนิ่นนาน ซึ่งทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ การแข่งขันไม่แน่นอน โยบาย และการมีรัฐบาลผสมอายุสั้น ผู้สมัครมุ่งสร้างคะแนนนิยมเฉพาะฐานเสียงเลือกตั้งแคบ ๆ ของตนและมุ่งสัญญาว่าจะตอบแทนผลประโยชน์ในลักษณะของแรงจูงใจระยะสั้นที่เป็นสิ่งของเงินทอง มากกว่าที่จะมุ่งขายนโยบายที่เป็นเอกภาพและตอบสนองปัญหาในระดับชาติ รัฐธรรมนูญ 2540 พยายามพัฒนาระบบพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง และขจัดมุ้งการเมือง และสร้างแรงจูงใจให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองต้องตอบสนองกับฐานเสียงที่กว้างขวางในระดับชาติ ซึ่งถือว่ามาถูกทางแล้ว

#### 4.1.3 ปัญหาสูตรการคำนวณคะแนนเสียงการเลือกตั้ง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ในส่วนที่เกี่ยวกับการนับคะแนนและสูตรคำนวณที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ส่งผลให้มีประเด็นปัญหาต่อระบบเลือกตั้งในปัจจุบัน

มาตรา 128 “ในกรณีที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งแล้วการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อจะพึงได้รับให้คำนวณตามวิธีการดังต่อไปนี้ โดยในกรณีที่มีเศษให้ใช้ทศนิยมสี่ตำแหน่ง

(1) นำคะแนนรวมทั้งประเทศ ที่พรรคการเมืองทุกพรรค ที่ส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตด้วย 500 อันเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

(2) นำผลลัพธ์ตาม (1) ไปหารจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองแต่ละพรรค ที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกเขตจำนวนที่ได้รับหรือเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้เบื้องต้นและเมื่อได้คำนวณตาม (5) (6) หรือ (7) ถ้ามีแล้วจึงให้ถือว่าเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้

(3) นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองจะพึงมีได้ตาม (2) ด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้น ได้รับเลือกตั้งในทุกเขตเลือกตั้งผลลัพธ์คือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นจะได้รับเบื้องต้น

(4) ภายใต้งบ (5) ให้จัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจะได้รับให้ครบ 150 คน โดยจัดสรรให้พรรคการเมืองตามผลลัพธ์ตาม (3) เป็นจำนวนเต็มก่อนยังไม่ครบจำนวน 150 คนให้พรรคการเมืองที่มีเศษจากการคำนวณมากที่สุดได้รับการจัดสรร

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพิ่มอีก 1 คนตามลำดับจนครบจำนวน 150 คน ในกรณีมีเศษเท่ากันให้ดำเนินการตาม (6)

(5) ถ้าพรรคการเมืองใดมีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่ากับหรือสูงกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้น จะพึงมีได้ตาม (2) ให้พรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและไม่มีสิทธิ์ได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดไปจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต่ำกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตาม (2) ตามอัตราส่วน แต่ต้องไม่มีผลให้พรรคการเมืองใดดังกล่าวมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินจำนวนที่จะพึงมีได้ตาม (2)

(6) ในการจัดสรรตาม (5) แล้วปรากฏว่ายังจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไม่ครบ 150 คนให้พรรคการเมืองที่มีเศษจากการคำนวณมากที่สุดได้รับการจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพิ่มอีก 1 คนตามลำดับจนครบจำนวน 150 คน กรณีที่เศษที่เหลือของแต่ละพรรคการเมืองเท่ากันจนทำให้ไม่สามารถจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อได้ครบจำนวน 150 คนให้นำค่าเฉลี่ยและคะแนนของแต่ละพรรคการเมืองต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี 1 คนมาพิจารณาโดยหากพรรคการเมืองใดมีค่าเฉลี่ยคะแนนของพรรคการเมือง ต่อ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี 1 คนมากกว่าพรรคการเมืองอื่น ให้พรรคการเมืองนั้นมีสิทธิ์ได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพิ่มอีก 1 คนและหากยังมีจำนวนค่าเฉลี่ยดังกล่าวเท่ากันอีกให้ใช้วิธีจับฉลาก

(7) ในกรณีที่เมื่อคำนวณตาม (5) แล้วปรากฏว่าพรรคการเมืองทุกพรรคได้รับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีชื่อพร้อมกันแล้วเกิน 150 คน ให้ดำเนินการคำนวณปรับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใหม่โดยคำนวณตามอัตราส่วนที่ทุกพรรคจะได้รับการจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อซึ่งเมื่อรวมแล้วไม่เกิน 150 คน โดยให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจะได้รับคูณด้วย 150 หาค่าผลบวกของ 150 กับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่เกินจำนวน 150 และให้นำ (4) มาใช้ในการคำนวณด้วยโดยอนุโลม

(8) เมื่อได้จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองแล้วให้ผู้สมัครตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่ผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตายภายหลังจากวันปิดรับสมัครรับเลือกตั้งแต่ก่อนเวลาปิดการลงคะแนนในวันเลือกตั้งให้นำคะแนนที่มีผู้ลงคะแนนให้มากำหนดตาม (1) และ (2) ด้วย ทั้งนี้ การดำเนินการตาม (1) – (8) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ดังนี้

(1) นำจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ ไม่รวมบัตรเสียเป็นตัวตั้งหารด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งหมด คือ 500 จะได้ผลลัพธ์เป็นตัวเลขชุดหนึ่ง ที่อนุमानว่า เป็นค่าเฉลี่ยของจำนวนประชากรต่อ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หนึ่งที่นั่ง

(2) เมื่อจะหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองใด ก็นำคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองนั้น ได้จากการเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตมาเป็นตัวตั้ง แล้วนำตัวเลขที่ได้จากข้อ (1) ไปหาร ผลลัพธ์จะเป็นจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่พรรคการเมืองนั้นควรจะมีได้ในการเลือกตั้งครั้งนี้

(3) นำจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่พรรคการเมืองนั้นควรจะมีได้ จากข้อ (2) มาเป็นตัวตั้ง ลบด้วยจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้น ได้มาแล้ว ผลลัพธ์ คือจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากระบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นจะได้รับ

ระบบการคิดคะแนนแบบ ระบบจัดสรรปันส่วนผสม (mixed member apportionment system- MMA) จะทำให้การเลือกตั้งในปี 2562 พรรคการเมืองขนาดใหญ่ ได้ที่นั่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มาก และมีขนาดไม่ใหญ่จนเกินไป ส่วนพรรคการเมืองขนาดกลางๆ จะมีขนาดใหญ่ขึ้น มีอำนาจต่อรองในสภามากขึ้น ส่วนพรรคการเมืองขนาดเล็กที่ได้คะแนนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบแบ่งเขตพอสมควรก็จะยังได้รับที่นั่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพอสมควรและโตขึ้นเป็นพรรคการเมืองขนาดกลางๆ ทำให้สถานการณ์ในรัฐสภาประกอบไปด้วยพรรคการเมืองจำนวนมากที่มีขนาดใกล้เคียงกัน เมื่อไม่มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่พอจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มากพอเป็นรัฐบาลพรรคเดียวได้ รัฐบาลที่จะมาจากการเลือกตั้งในปี 2562 จึงต้องเป็นรัฐบาลผสม ที่ประกอบด้วยพรรคขนาดกลางๆ นำโดย "เจ้าพ่อท้องถิ่น" เป็นเสียงหลักที่จะโหวตเลือกนายกรัฐมนตรี และรัฐบาลที่จะจัดตั้งขึ้นก็จะเป็นรัฐบาลที่อ่อนแอ ขาดเสถียรภาพ หากแนวคิดทางการเมืองไม่ตรงกับพรรคร่วมรัฐบาล หรือแบ่งปันผลประโยชน์กันไม่ลงตัวทำให้พรรคขนาดกลาง "ย้ายข้าง" ก็จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ง่าย

สรุปสูตรคำนวณ

สูตรที่ใช้คำนวณจำนวนที่นั่งของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากระบบบัญชีรายชื่อ ระบบจัดสรรปันส่วนผสม (mixed member apportionment system- MMA) นั้น ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญมาตรา 91 และ พ.ร.บ. เลือกตั้งฯ มาตรา 128 สรุปได้ว่า

(1) นำจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ ไม่รวมบัตรเสียเป็นตัวตั้งหารด้วยจำนวน ส.ส. ทั้งหมด คือ 500 จะได้ผลลัพธ์เป็นตัวเลขชุดหนึ่ง ที่อนุมานว่า เป็นค่าเฉลี่ยของจำนวนประชากรต่อ ส.ส. หนึ่งที่นั่ง

(2) เมื่อจะหาจำนวน ส.ส. ของพรรคการเมืองใด ก็นำคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองนั้นได้จากการเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตมาเป็นตัวตั้ง แล้วนำตัวเลขที่ได้จากข้อ (1) ไปหารผลลัพธ์จะเป็นจำนวน ส.ส. ที่พรรคการเมืองนั้นควรจะมีได้ในการเลือกตั้งครั้งนี้

(3) นำจำนวน ส.ส. ที่พรรคการเมืองนั้นควรจะมีได้ จากข้อ (2) มาเป็นตัวตั้ง ลบด้วยจำนวน ส.ส. แบบแบ่งเขตทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้นได้มาแล้ว ผลลัพธ์ คือจำนวน ส.ส. จากระบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นจะได้รับ

การนับคะแนนตามระบบจัดสรรปันส่วนผสม ส.ส. เขตมี 350 คน จาก 350 เขต ผู้สมัคร ส.ส. เขตที่ได้คะแนนสูงสุดในเขตนั้นจะได้เป็น ส.ส. แต่คะแนนที่ได้ต้องมากกว่าคะแนน Vote No กรณีไม่มีใครได้คะแนนมากกว่าคะแนน Vote No ให้จัดเลือกตั้งในเขตนั้นใหม่ ส่วนกรณีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้จับสลากต่อหน้า กกต. ประจำเขตเลือกตั้ง เมื่อได้ ส.ส. เขต 350 คนแล้ว ส.ส. บัญชีรายชื่ออีก 150 คนมาจากไหน สำหรับผู้สมัคร ส.ส. บัญชีรายชื่อ จะต้องมาดูกันอีกที่ว่าพรรคของตนได้สัดส่วนเท่าไรในคะแนนเสียงรวมกันทั่วประเทศ ตามสูตรการคำนวณดังนี้

**นับที่นั่ง แบบ MMA**

$$1 \quad \frac{\text{จำนวนผู้มาใช้สิทธิทั่วประเทศ}}{\text{จำนวนที่นั่ง ส.ส. ทั้งหมด}} = \text{■}$$

$$2 \quad \frac{\text{คะแนนที่พรรคนั้นได้ทั่วประเทศ}}{\text{■}} = \text{จำนวน ส.ส. ที่พรรคนั้นควรได้}$$

$$3 \quad \text{จำนวน ส.ส. ที่พรรคนั้นควรได้} - \text{จำนวน ส.ส. ที่ได้จากระบบแบ่งเขต} = \text{จำนวน ส.ส. จากระบบบัญชีรายชื่อ}$$

เอาคะแนนผู้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ลบด้วย Vote No และบัตรเสียออกก่อน (คิดบนสมมติฐานว่าทุกพรรคการเมือง ส่งผู้สมัคร ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ) นำจำนวนดังกล่าวหารด้วย ส.ส. ทั้งหมด 500 คน จะได้คะแนนโดยประมาณต่อ ส.ส. บัญชีรายชื่อ 1 คน

**นับที่นั่ง แบบ MMA**

$$\frac{\text{คะแนนที่พรรคหนึ่งได้}}{\text{จากระบบแบ่งเขตทั่วประเทศ}} - \frac{\text{จำนวน ส.ส. ที่พรรคหนึ่งได้}}{\text{จากระบบแบ่งเขต}} = \frac{\text{จำนวน ส.ส. จากระบบบัญชีรายชื่อ}}{\text{ของพรรคหนึ่ง}}$$

500

กกด. จำนวนคะแนนตาม(2) คาดว่าจะได้ 70,000 คะแนน ต่อ ส.ส. บัญชีรายชื่อ 1 คน เอาคะแนน ส.ส. เขตรวมทั้งประเทศของแต่ละพรรคที่ได้ หาคด้วย 70,000 จะได้จำนวนที่เรียกว่า 'ส.ส. พังจะมี' ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดว่า ส.ส. บัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคจะมีได้ไม่เกินจำนวนนี้ สูตรคำนวณว่าแต่ละพรรคจะได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อเท่าไร ให้เอา 'ส.ส. พังจะมี' ลบด้วย 'ส.ส.เขต' ที่พรรคนั้นได้ ผลลัพธ์ที่ได้คือ จำนวน ส.ส. บัญชีรายชื่อที่พรรคนั้นจะได้ ตัวอย่างให้เห็นภาพ เช่น พรรคการเมืองขนาดกลางได้ ส.ส. เขตมาแล้ว 30 คน สมมติว่าได้คะแนน ส.ส. เขตรวมทั้งประเทศ 3,500,000 คะแนน สูตรคำนวณ ส.ส. พังจะมีคือ 3,500,000หาร 70,000 ส.ส. พังจะมีของพรรคขนาดกลางนี้คือ ส.ส. 50 คน นำ 'ส.ส. พังจะมี' (50 คน) ลบด้วย 'ส.ส. เขต' (30 คน) = พรรคขนาดกลางนี้จะได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อ 20 คน ส่วนกรณีพรรคขนาดใหญ่ พรรคขนาดใหญ่พรรคหนึ่ง ชนะได้ ส.ส. เขต 200 คนคะแนน ส.ส. เขตรวมทั้งประเทศได้มากถึง 13,500,000 คะแนน แต่เมื่อนำมาคำนวณได้ ส.ส. พังจะมี: 13,500,000หาร 70,000 = 192 คน นำ 'ส.ส. พังจะมี' (192 คน) ลบด้วย 'ส.ส. เขต' (200 คน) = -8 หมายความว่าพรรคขนาดใหญ่นี้จะไม่ได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อเลยแม้แต่คนเดียว สูตรการเลือกตั้งแบบใหม่นี้เป็นผลให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ต้องเล่นเกมแยกสาขาพรรค ส่วนพรรคขนาดกลางก็ได้เปรียบ ด้วยโอกาสได้จำนวน ส.ส. มากขึ้น เปิดช่องให้นำไปต่อรองว่าจะร่วมกับพรรคใดในการตั้งรัฐบาล

การนำระบบจัดสรรปันส่วนผสมมาใช้ ยังก่อให้เกิด "ธรรมเนียมใหม่" ในทางการเมืองไทย เมื่อพรรคอันดับ 1 กับพรรคอันดับ 2 แพ้ชนะกันไม่เบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทำให้พรรคขนาดกลาง/เล็กกลายเป็น "เสียงชี้ขาด" ในการจัดตั้งรัฐบาล นี่เป็นประเด็นที่ฝ่าย "โหวดไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ" เคยชี้ประเด็นเอาไว้ว่าจะนำไปสู่การมีรัฐบาลผสมหลายพรรค-อ่อนแอ-ไร้เสถียรภาพ

## 4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2561 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 มาตรา 24 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 34 มาตรา 35 มาตรา 37 และมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคณะกรรมการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560

และมาตรา 6 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 21 มาตรา 25 มาตรา 27 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 36 มาตรา 40 มาตรา 44 มาตรา 47 มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 55 มาตรา 57 มาตรา 60 มาตรา 78 มาตรา 86 มาตรา 89 มาตรา 90 มาตรา 92 มาตรา 94 มาตรา 104 มาตรา 105 มาตรา 109 มาตรา 111 มาตรา 112 มาตรา 115 มาตรา 119 มาตรา 122 มาตรา 123 มาตรา 126 มาตรา 127 มาตรา 130 และมาตรา 132 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 และมติคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการประชุมครั้งที่ 77/2561 (41) เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2561 คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ข้อ 4 ในระเบียบนี้ ฯลฯ

“การเลือกตั้ง” หมายความว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

“บัตรเลือกตั้ง” หมายความว่า บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง<sup>5</sup>

จากข้อกำหนดตามที่ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2561 ถือว่ามีเฉพาะบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งอย่างเดียว และหมายถึงในการเลือกตั้งตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยปัจจุบัน กำหนดให้ใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ

ใช้บัตรเลือกตั้งแบบบัตรใบเดียวจะบีบให้คนเลือกที่ตัวบุคคลมากกว่านโยบายพรรคแล้ว ในที่สุดจะบั่นทอนความเข้มแข็งของพรรคการเมือง ผลการเลือกตั้งอาจบิดเบือนเจตนารมณ์ของผู้ออกเสียง พรรคที่ได้เสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งไม่ได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล ลดความสำคัญของการออกไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพราะจะไปหรือไม่ไปเลือกตั้งก็ได้แต่พรรคที่มีคะแนนเสียงกลางๆ แม้คะแนนเสียงตัวเองจะไม่ได้ตกน้ำ แต่ก็ไม่ได้เป็นผู้สนับสนุนการจัดตั้งรัฐบาลผลการเลือกตั้งกระจายเป็นเบี้ยหัวแตก เพราะพรรคที่ได้รับ ส.ส. แบบแบ่งเขตมาก จะเหลือที่สำหรับ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อน้อยลง

<sup>5</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2561. ข้อ 4 (คำนิยามศัพท์).

ปัญหาในการใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว บัตรใบเดียวสร้าง "รัฐบาลผสมที่อ่อนแอ" วิธีการเลือกตั้งแบบบัตรเลือกตั้งใบเดียว ทำให้ประชาชนต้องตัดสินใจเลือกเพียง 1 เดียวว่าจะเลือกคนที่รักหรือพรรคที่ใช้ พรรคการเมืองจะต้องส่งตัวแทนของพรรคลงเลือกตั้งให้มากที่สุด พรรคที่ไม่ส่งคนลงเลือกตั้ง หรือพรรคที่หวังเฉพาะเก้าอี้บัญชีรายชื่อ หรือพรรคการเมืองขนาดใหญ่จะเสียเปรียบเพราะจะได้เก้าอี้สมาชิกสภาผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อในอัตราส่วนที่น้อยมาก การใช้บัตรเลือกตั้งแบบบัตรใบเดียวจะบีบให้คนเลือกที่ตัวบุคคลมากกว่านโยบายพรรค แล้วในที่สุดจะบั่นทอนความเข้มแข็งของพรรคการเมือง ผลการเลือกตั้งจะบิดเบือนเจตนารมณ์ของผู้ออกเสียง พรรคที่ได้เสียงข้างมากในเขตเลือกตั้ง อาจไม่ได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล ลดความสำคัญของการออกไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพราะจะไปหรือไม่ไปเลือกตั้งก็ได้ แต่พรรคที่มีคะแนนเสียงกลางๆ แม้คะแนนเสียงตัวเองจะไม่ได้ค้ำน้ำแต่ก็ไม่ได้เป็นผู้สนับสนุนการจัดตั้งรัฐบาล ผลการเลือกตั้งกระจายเป็นเบี้ยหัวแตก เพราะพรรคที่ได้รับ ส.ส. แบบแบ่งเขตมาก จะเหลือที่สำหรับ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อน้อยลง ทำให้ต้องจัดตั้งรัฐบาลจากพรรคผสม การที่ทุกคะแนนเสียงมีความหมาย อาจทำให้ 'การซื้อเสียงเป็นเรื่องที่มีความคุ้มค่า' ทำให้ ส.ส. จากพรรคเดียวกันต้องแข่งขันกัน เพราะหาก ส.ส. แบบแบ่งเขตชนะเลือกตั้งมากๆ จะเหลือตำแหน่งให้ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อลดลง การเลือกตั้งในลักษณะนี้จึงทำลายความสามัคคีของผู้สมัคร ส.ส. จากทั้งสองระบบในพรรคเดียวกัน

#### 4.3 การเปรียบเทียบข้อดี ข้อเสีย ของรัฐบาลที่มีเสถียรภาพสูง

เสถียรภาพรัฐบาล คือ การที่รัฐบาลสามารถบริหารประเทศไปได้อย่างราบรื่นเป็นระยะเวลาอันยาวนานพอสมควร ซึ่งปกติก็คือครบวาระของรัฐบาลแต่ละชุด รัฐบาลที่มีเสถียรภาพจะมีส่วนสำคัญยิ่งในการทำให้มีการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนและต่อเนื่องในนโยบายในการกำหนดแผนงานให้สำเร็จตามระยะเวลาที่ควรจะเป็นตามระยะเวลาที่กำหนดเพื่อการพัฒนาประเทศต่อไป

ปัจจุบัน โลกอยู่ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ที่มีค่านิยมหลักของการปกครอง คือ ระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม การเมืองในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายจึงอยู่ในวังวนการต่อสู้กันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครอง เป็นเรื่องของผลประโยชน์ของผู้คนในสังคมที่มีผลประโยชน์เป็นของตนเองการเปลี่ยนแปลงสู่ระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมจึงไม่ใช่เรื่องที่ย่างดาอย่างทีประเทศผู้นำมหาอำนาจของโลกอย่างอเมริกาเข้าใจ ตามนโยบายต่างประเทศที่มุ่งสถาปนาระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาและประเทศในตะวันออกกลางในช่วงเวลาอันยาวนานที่ผ่านมาหลังจากสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 มาจนถึงปัจจุบัน

ความพยายามในการสถาปนาในประเทศต่าง ๆ ก็ยังคงอยู่ต่อเนื่องตามนโยบายที่เป็นไปในแนวทางอุดมคตินิยมในรูปแบบประชาธิปไตยเสรีนิยมแบบอเมริกัน<sup>6</sup>

คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญไทยในยุคที่มีคณะรัฐประหารที่เรียกว่า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ควบคุมกลไกการเมืองการปกครองที่มีข้อเสนอหนึ่งที่น่าจะเป็นความพยายามในการแก้ปัญหาการยุบพรรคการเมือง เนื่องจากมองเห็นว่าการยุบพรรคการเมืองเป็นปัญหาใหญ่ที่ทำให้ประเทศก้าวไปสู่วิกฤตทางการเมือง จึงมีข้อเสนอให้ยกเลิกบทบัญญัติยุบพรรคการเมือง และจะไม่มีการตัดสิทธิ์คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นเวลา 5 ปีซึ่งทำที่ของพรรคการเมืองใหญ่ทั้งสองพรรคไม่ว่าจะเป็นพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ต่างก็ยินดีกับหลักการที่แก้ไขนี้แต่ก็เป็นห่วงว่ารัฐธรรมนูญใหม่จะยังไม่ส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งของพรรคการเมือง และกติกาใหม่จะทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ

ชนชั้นนำของสังคมกลับที่ท่าทีที่แตกต่างไปโดยมองว่าพรรคการเมืองในสังคมไทยปัจจุบันเป็นองค์กรหนึ่งที่เป็นปัญหา เป็นองค์กรที่สร้างปัญหาการเมือง สร้างความขัดแย้ง สร้างความแตกแยก บั่นทอนความสามัคคีพรรคการเมืองต้องลดบทบาทลงให้มากแต่มาเพิ่มอำนาจให้กับส่วนราชการให้เป็นราชการที่มีข้าราชการมีอำนาจสูง ภาคราชการในฐานะที่เป็นฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติต้องหันมาทำหน้าที่ควบคุมนักการเมืองที่ถูกตีตราว่าเป็นคนไม่ดี มีคุณภาพต่ำมีการคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นกรณีของไทยได้ปรากฏว่าเป็นจริงเช่นนั้น ในหลายเหตุการณ์ชนชั้นนำมองว่าจำเป็นต้องสร้างกลไกต่าง ๆ มาควบคุมพรรคการเมืองและนักการเมืองเพื่อลดอำนาจพรรคการเมืองและนักการเมือง ซึ่งวิธีการก็คือการมุ่งทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอให้ได้ เนื่องจากเห็นว่าพรรคการเมืองที่เข้มแข็งจะทำลายระบบประชาธิปไตยเสรีนิยม และทำลายสังคมไทยพรรคการเมืองเป็นอันตรายต่อประเทศชาติพรรคการเมืองจะสร้างความเสียหายให้กับประเทศชาติ รูปประธรรมที่ชัดเจนที่สุดในประวัติศาสตร์อันไม่ไกลนักของนักการเมือง คือ การสร้างกลไกในรัฐธรรมนูญไทยฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 บัญญัติขึ้นหลังรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ผ่านการลงประชามติ ต่อมารัฐธรรมนูญไทยฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 บัญญัติขึ้นหลังการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 มีการร่างรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ คือ ฉบับ พ.ศ. 2558 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 โดยมีเพียงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 ผ่านการลงประชามติ และเป็นฉบับที่มีความชอบธรรมจึงประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใน พ.ศ. 2560

บริบทการเมืองไทยย่อมแตกต่างจากบริบทการเมืองของประเทศอื่น ๆ การแก้ไขปัญหาควรต้องมีวิธีที่แตกต่างกันออกไป ในกรณีของไทยชนชั้นนำมองว่าพรรคการเมืองเป็นพรรคของ

<sup>6</sup> สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. (2561). *พรรคการเมืองอเมริกา* (พิมพ์ครั้งที่ 16). กรุงเทพฯ: เสมาธรรม. หน้า 311.



คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น เป็นเพียงพรรคการเมืองของครอบครัวในครอบครัวหนึ่งไม่มีความเป็นพรรคการเมืองของประชาชนเลย ส่วนใหญ่ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยก็เป็นเช่นนั้น การยุบพรรคก็เป็นสิ่งที่ถูกต้องเนื่องจากไม่ได้ไปทำลายพรรคการเมืองของประชาชนตั้งแต่แรกระบบพรรคการเมืองของไทยไม่ควรทำให้พรรคการเมืองเป็นองค์การที่เข้มแข็ง เนื่องจากขาดการตรวจสอบและยังเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่สุดท้ายแล้วประชาชนก็เสียประโยชน์ และประเทศชาติก็เสียหาย ชนชั้นนำจึงมองเห็นว่าแนวทางการสร้างพรรคการเมืองและส่งเสริมพรรคการเมืองจึงต้องส่งเสริมระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรค โดยต้องขัดขวางการสร้างระบบพรรคการเมืองแบบพัคเดียวครอบงำและระบบสองพรรค โดยชนชั้นนำเห็นว่าเป็นระบบการเมืองที่ผูกขาดไม่มีการต่อรองกันพรรคการเมืองเข้มแข็งเกินไป จนเป็นกลุ่มอำนาจในสภาและกลายเป็นเผด็จการรัฐสภา กระแสความคิดเหล่านี้เป็นกระแสที่ไม่สนับสนุนพรรคการเมืองให้เข้มแข็งหันมาสนับสนุนกลุ่มการเมืองพรรคการเมืองขนาดเล็กเพื่อให้ได้รัฐบาลผสมที่มาจากหลายพรรครวมกันตามระบบพรรคการเมืองหลายพรรค แต่ก็มีกระแสความคิดในทางตรงกันข้ามด้วย ต้องการให้พรรคการเมืองเข้มแข็งเพราะการเมืองใหญ่จะทำให้ได้รัฐบาลพรรคเดียวที่มีสถานภาพมีความมั่นคงมีรากฐานความชอบธรรมสูงจากประชาชน ผ่านการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยโดยเสรีนิยม มีการกำหนดนโยบายสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงในสังคมการเมืองพรรคการเมืองหันมาแข่งขันที่นโยบายของพรรคการเมืองทำให้เกิดระบบสองพรรค ที่แข่งขันกันทางการเมืองให้ประชาชนมีทางเลือกและประชาชนก็มีอำนาจในการลงโทษนักการเมืองและพรรคการเมืองได้ผ่านการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองสนใจประชาชน และมุ่งมั่นทำงานรับใช้ประชาชนให้ดีที่สุด เนื่องจากหากรัฐบาลบริหารงานผิดพลาดแล้วก็จะส่งผลต่อคะแนนนิยมและการสนับสนุนของประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งว่าจะหันไปสนับสนุนพรรคการเมืองอื่น ๆ แทนที่พรรคการเมืองของตนที่เคยสนับสนุน

การปฏิรูปการเมืองครั้งล่าสุดของไทยได้นำแนวคิดการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ โคกำหนดให้เป็นองค์กรอิสระการนำปรัชญาและแนวคิดของระบบกฎหมายเยอรมันมาปรับใช้ในการตีความการศึกษากฎหมายของศาลและนักวิชาการของไทยล่าสุดในยุคของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองการปกครองจากรัฐบาลพรรคเพื่อไทย ในครั้งรัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ได้มีการเสนอให้นำแนวคิดระบบเลือกตั้งเยอรมันมาปรับปรุง ระบบการเลือกตั้งของไทยเพื่อป้องกันการซื้อสิทธิ์ขายเสียงและการลงทุนทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งของนักเลือกตั้งทั้งหลายและไม่ต้องทำให้มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่ แต่ต้องการพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็ก คณะผู้สร้างรัฐธรรมนูญมีความพยายามที่จะสร้าง

พรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กในระดับภูมิภาค โดยลดความเข้มแข็งของพรรคการเมืองขนาดใหญ่

ภายใต้แนวคิดที่ว่า “คะแนนเสียงของประชาชนทุกเสียงไม่ถูกมองข้าม” โดยจะมีผลต่อจำนวนของผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขต และแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง สำหรับระบบแบ่งเขตต้องการให้มีการแบ่งเขตที่เป็นธรรม ส่วนระบบบัญชีรายชื่อให้มีการจัดกลุ่มจังหวัดตามภูมิภาค บัญชีจึงมีสั้นลงกว่าเดิม ไม่ใช่ประเทศเป็นเขตเลือกตั้งซึ่งได้มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางว่ามีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร โดยมีทั้งผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย จำเป็นต้องมีการเจรจาต่อรองกันในทางปฏิบัติการเพื่อหาทางออกของชาติต่อไป โดยอาศัยการมีส่วนร่วมจากหลากหลายภาคส่วนเพื่อให้เกิดการยอมรับกติกาใหม่ที่ถูกสร้างขึ้นอันเป็นแนวทางหนึ่งในการส่งเสริมพัฒนาทางการเมืองของไทย ให้มีความทันสมัย มีความเป็นประชาธิปไตยมีเสรีอีกครั้งสร้างพรรคการเมืองให้มีคุณค่าต่อประชาชน พรรคการเมืองเป็นของประชาชนมีความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมืองและมีความเป็นสถาบันทางการเมืองไม่ยึดติดบุคคลหากเป็นเช่นนี้ประชาชนก็จะเข้ามามีส่วนร่วมในพรรคการเมืองเนื่องจากมีความรู้สึกเป็นเจ้าของพรรคการเมือง ซึ่งเหล่านี้ก็จะส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมอันจะนำมาซึ่งความก้าวหน้าของสังคมการเมืองที่จะทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้มีการสร้างมาตรการไว้หลายมาตรการในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นมาตรการที่ส่งเสริมให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรคในสภา การกำหนดให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเชิงสร้างสรรค์และการแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารออกจากกัน โดยห้ามสมาชิกสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน จากมาตรการเสริมสร้างความมีเสถียรภาพรัฐบาลของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 และ ปี พ.ศ.2550 ทำให้รัฐบาลบริหารประเทศได้ครบวาระของระยะเวลาการบริหารประเทศตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้ประเทศได้มีการพัฒนาและมีความสำเร็จตามแผนพัฒนาโครงการที่สำคัญ ๆ หลายโครงการ โดยเฉพาะนโยบายการสร้างสนามบินนานาชาติสุวรรณภูมิ ซึ่งมีระยะเวลาการก่อสร้างเป็นระยะเวลาอันยาวนานกว่า 50 ปี แต่ก็สำเร็จเสร็จสิ้นในช่วงระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับ ปี 2540 เพราะความต่อเนื่องในการบริหารประเทศด้วยความมีเสถียรภาพของรัฐบาล

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบันได้มีมีการออกแบบเพื่อไม่ให้มีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง กล่าวคือ ออกแบบมาในลักษณะที่ทำให้พรรคการเมืองใด ๆ ไม่สามารถได้เสียงข้างมากเกินครึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภา ทำให้เกิดมี

พรรคการเมืองพรรคเล็กพรรคน้อยเกิดขึ้นจำนวนมาก สามารถมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งแม้ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต แต่ถ้ามีคะแนนที่ได้รับเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดก็สามารถนำมาคำนวณตามสูตรการคำนวณให้ได้สมาชิกสภาผู้แทน แบบบัญชีรายชื่อ และเป็นพรรคการเมืองที่สามารถเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลได้ซึ่งเป่าประสงค์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ฉบับปัจจุบันก็เพื่อให้การจัดตั้งรัฐบาลแบบผสมกันหลายพรรคการเมือง ซึ่งการมีรัฐบาลผสมดังกล่าวเคยประสบปัญหามาแล้วในช่วงของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนปี พ.ศ.2540 ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากรัฐบาลผสมหลายพรรค และเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับนโยบาย ข้อตกลงเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งการเข้าร่วมรัฐบาลของพรรคการเมืองก็เพื่อจะได้รับตำแหน่งสำคัญทางการเมือง นั่นก็คือ ตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งตำแหน่งมีจำกัดตามกระทรวงการกระจายอำนาจตามหลักการบริหารประเทศแบบประชาธิปไตย ซึ่งจากการที่มีรัฐบาลผสมกันหลายพรรคการเมือง ย่อมจัดสรรให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่มีจำนวนจำกัดไม่ครบถ้วนกับความต้องการตามข้อตกลงในการเสนอเงื่อนไขการเข้าร่วมรัฐบาลของแต่ละพรรคการเมือง

ในระบบรัฐสภา วาระการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลมีวาระเท่ากับอายุของสภา เนื่องจากระบบนี้คณะรัฐมนตรีต้องอาศัยความไว้วางใจของสภาในการทำงาน ดังนั้น หากสภามีวาระ 4 ปี คณะรัฐมนตรีก็มีวาระ 4 ปี อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรีจะมีวาระยาวนานกว่าอายุสภาไม่ได้ แต่คณะรัฐมนตรีอาจสิ้นสุดก่อนอายุสภาได้ เช่น สภาลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรียุบสภา หรือคณะรัฐมนตรีลาออก

เสถียรภาพของรัฐบาลนั้นมีความหมายต่างไปจากคำว่า “เสถียรภาพทางการเมือง” ทั้งนี้ เพราะเสถียรภาพทางการเมือง หมายถึง สภาพทางการเมืองที่มีความสงบราบรื่น มีการเคารพ และปฏิบัติตามกฎ กติกาทางการเมือง และเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเป็นไปตามกติกา ดังนั้น อาจมีสภาพที่รัฐบาลมีเสถียรภาพ คือ ไม่เปลี่ยนรัฐบาลบ่อย แต่รัฐบาลนั้นไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน (รัฐบาลทหาร, รัฐบาลเผด็จการ) สภาพดังกล่าวถือว่าไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ในขณะเดียวกัน อาจมีสภาพที่มีการเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีที่มาทำหน้าที่รัฐบาลบ่อยครั้ง แต่การเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นไปตามกฎกติกา ย่อมเกิดสภาพไม่เสถียรภาพของรัฐบาลและไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองด้วยในขณะเดียวกัน

เปรียบเทียบ การจัดตั้งรัฐบาลในอดีต

ระยะเวลาการจัดตั้งรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ 2/1 นับเป็นการทำลายสถิติแบบ All Time High ของการเมืองไทย เพราะ ผ่านไปประมาณ 108 วันหลังเลือกตั้ง จึงตั้งรัฐบาลได้สำเร็จ

ย้อนไปดูการเมืองไทยที่มีรัฐประหารมากกว่า 10 ครั้ง หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในยุคหลังการทำรัฐประหารในปี 2534 โดยพลเอกสุจินดา คราประยูร ผบ.ทบ.ขณะนั้น ถือว่าจัดตั้งรัฐบาลได้เร็วที่สุด จากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 22 มี.ค.2535 ใช้เวลา 16 วันในการตั้งรัฐบาล

แต่ก็เป็นยุคที่จัดตั้งรัฐบาลได้เร็วที่สุดในกลุ่มรัฐบาลหลังเลือกตั้งหลังรัฐประหาร โดยรัฐบาลที่เลือกตั้งตามวาระปกติที่จัดตั้งรัฐบาลได้เร็วที่สุดคือรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีคนที่ 22 ที่มีรัฐบาลผสม 6 พรรค ใช้เวลาเพียง 8 วันหลังเลือกตั้งก็เริ่มวาระเป็นรัฐบาลได้เลยทันที

ส่วนรัฐบาลที่ใช้เวลานานที่สุดก่อนหน้านี้คือรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช ที่มีการเลือกตั้งหลังรัฐประหารเมื่อปี 2549 ใช้เวลา 37 วันตั้งรัฐบาล นับตั้งแต่เลือกตั้งวันที่ 23 ธ.ค.2550 โดยจัดตั้งรัฐบาลได้ในวันที่ 29 ม.ค.2551 รวมใช้เวลาประมาณ 37 วัน อยู่ในเวลาดำรงตำแหน่งประมาณ 9 เดือน

สำหรับรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ ทำลายทุกสถิติเกี่ยวกับการเป็นรัฐบาลหลังรัฐประหาร และการจัดตั้งรัฐบาลหลังเลือกตั้งแล้ว คือนับตั้งแต่เข้ายึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อวันที่ 22 พ.ค.2557 บริหารประเทศภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. ด้วยเป้าหมายคืนความสุขให้ประชาชนผ่านการทำงานตามโรดแมป ช่วงต่าง ๆ ยาวนานมาถึงประมาณเกือบ 5 ปี จนถึงวันเลือกตั้งเมื่อวันที่ 24 มี.ค. 2562 จากนั้นใช้เวลา 108 วัน จึงตั้งรัฐบาลแล้วเสร็จ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ชุดประยุทธ์ 2/1 ในวันที่ 10 ก.ค.2562

#### 4.3.1 ข้อดีของการมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพสูง

สำหรับข้อดีของการมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพสูง ส่งผลต่อการบริหารประเทศได้ตามวาระของรัฐบาลในแต่ละชุดที่มีความต่อเนื่องตามนโยบายที่ได้แถลงการณ์ในการเข้ารับตำแหน่งทางบริหารในลักษณะของคณะรัฐมนตรี โดยสรุป 5 ประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง รัฐบาลเป็นที่ทราบทั่วกันว่า คณะรัฐมนตรีของตนมีเสถียรภาพมากพอนั้น ย่อมนำมาซึ่งความกล้าในการวางนโยบายระยะยาว กล้าปฏิบัติการให้เปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายที่วางไว้ เพราะรู้แน่ว่าระยะเวลาที่รัฐบาลจะอยู่ในตำแหน่งนั้นยาวนานพอที่จะเห็นผลลัพธ์ของการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย หากผลงานออกมาดีถูกใจประชาชน โอกาสที่คณะรัฐมนตรีทั้งชุดจะได้กลับเข้ามาเป็นรัฐบาลอีกครั้งเมื่อครบวาระแล้วมีการเลือกตั้งทั่วไปก็จะมีอยู่สูง

ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพผลเสียก็จะเกิดขึ้นแก่ภาพรวมของการบริหารประเทศ และต่อประชาชนตลอดระยะเวลาในมุมมองของหลักกฎหมายมหาชน แล้วการบริหารประเทศของรัฐบาลที่มาจากกรับเลือกตั้งมาจากประชาชนแล้ว การบริหาร

ประเทศตามนโยบายที่ได้นำเสนอไว้แล้วนั้นเพื่อดำเนินการให้เป็นประโยชน์สาธารณะเป็นหลักการบริหาร เพราะว่าเมื่อคณะรัฐมนตรีรู้ว่าตนจะอยู่ในตำแหน่งได้ไม่นาน คณะรัฐมนตรีก็จะไม่กล้าที่จะวางนโยบายระยะยาว แต่หากจะทำงานประจำไปวัน ๆ ด้วยเหตุผลในแง่ดีที่ว่าหากวางนโยบายระยะยาวแล้วจะเป็นการผูกมัด รัฐบาลชุดต่อไปให้จำเป็นต้องปฏิบัติตามทั้ง ๆ ที่รัฐบาลชุดใหม่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น เพราะแม้หากทำไปแล้วได้ประสิทธิผลตามนโยบาย แต่ผลงานนั้นก็มิได้เกิดจากรัฐบาลตนเป็นต้นคิด ฉะนั้นรัฐบาลชุดใหม่จึงมักจะมีการทบทวนหรือแก้ไขหรือเลิกนโยบายรัฐบาลชุดเก่า จึงทำให้เกิดสภาพความไม่ต่อเนื่องในทางนโยบาย

นอกจากนี้ หากคิดอีกแง่หนึ่ง รัฐบาลที่รู้ว่าตัวเองไม่มีเสถียรภาพอยู่ในตำแหน่งไม่นาน หากวางนโยบายระยะยาวที่ดีและดำเนินการตามนโยบายแล้ว แต่ผลลัพธ์ที่ได้ มิได้เกิดขึ้นในขณะที่คณะรัฐมนตรีชุดของตนอยู่ในตำแหน่ง หากแต่ความดีความชอบจะตกได้แก่รัฐบาลชุดถัดไป ดังนั้น คิดไปคิดมาอยู่เฉย ๆ ทำงานประจำไปวัน ๆ ดีกว่าที่จะสร้างภาระให้กับตนเอง เพราะเหตุที่ไม่มั่นใจในสถานะของรัฐบาลชุดที่ตนร่วมอยู่ว่าจะต้องมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้วจะมีการโหวตไม่ไว้วางใจจากสมาชิกฝ่ายค้านมีจำนวนสมาชิกที่มีจำนวนสมาชิกไม่ต่างการมาก คือ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายรัฐบาล กับฝ่ายค้าน มีจำนวนมากน้อยไม่ต่างกันมากนักนั่นเอง

ประการที่ สอง รัฐบาลที่มีเสถียรภาพ คณะรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งยาวนาน ย่อมทำให้ข้าราชการซึ่งเปรียบเสมือนดังตัวจักรสำคัญที่คณะรัฐมนตรีจะใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ มีความเชื่อมั่นในรัฐบาล และตั้งใจทำหน้าที่สนองนโยบายของรัฐบาลอย่างเข้มแข็ง เพราะมีความชัดเจนในนโยบายมีความแน่นอนว่านโยบายของรัฐบาลไม่เปลี่ยนแปลงในระยะเวลาอันสั้น อันจะทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปได้อย่างต่อเนื่องมั่นคง และยั่งยืน

ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลที่ไม่มีเสถียรภาพ ข้าราชการก็จะถือนโยบาย “ดูไปก่อน” ไม่มีการปฏิบัติตามแนวนโยบายของรัฐบาลอย่างจริงจัง เพราะไม่แน่ใจว่าเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลแล้ว นโยบายของรัฐบาลชุดใหม่จะเหมือนกันกับรัฐบาลชุดเก่าหรือไม่ ซึ่งย่อมจะนำมาซึ่งการชะงักในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายในการพัฒนาประเทศ

ประการที่ สาม รัฐบาลที่มีเสถียรภาพ ย่อมก่อให้เกิดความมั่นใจแก่นักลงทุนต่างชาติที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศ เพราะมีความชัดเจนและแน่นอนว่านโยบายของรัฐบาลมุ่งส่งเสริมการลงทุนของต่างชาติด้านใดด้านหนึ่งตามนโยบายด้านเศรษฐกิจ อันจะนำความเจริญมาสู่ประเทศในที่สุด

ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลที่ไม่มีเสถียรภาพ ย่อมก่อให้เกิดความไม่แน่ใจแก่นักลงทุนต่างชาติที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศ เพราะตอนที่นักลงทุนต่างชาติทราบนโยบายว่ารัฐบาลจะส่งเสริมการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติด้านใด ถ้าเป็นด้านการลงทุนที่ตนสนใจก็จะมีการตัดสินใจ

เตรียมการเพื่อเข้ามาลงทุน เวลาผ่านไปได้ประมาณ 4-5 เดือน ถึงเวลาจะเข้ามาลงทุนจริง รัฐบาลที่เคยมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนโดยนักลงทุนต่างชาติที่นั่นพ้นตำแหน่งไปแล้ว มีรัฐบาลชุดใหม่เข้ามาบริหารประเทศและรัฐบาลชุดใหม่ก็ไม่มีนโยบายในการส่งเสริมการลงทุนของต่างชาติ สภาพการณ์เช่นนี้ ย่อมทำให้ไม่มีนักลงทุนต่างชาติกล้าตัดสินใจมาลงทุนในประเทศที่รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ เพราะหาความแน่นอน ความชัดเจนของนโยบายไม่ได้ นักลงทุนต่างชาติจึงหันไปหาประเทศอื่นเป็นฐานในการลงทุนแทน

ประการที่สี่ รัฐบาลที่มีเสถียรภาพย่อมยังผลให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นไว้วางใจในคณะรัฐมนตรีผู้ทำหน้าที่บริหารประเทศ อันนำมาซึ่งความสมัครสมานสามัคคีของคนในชาติ ก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ในทางตรงกันข้ามรัฐบาลที่ไม่มีเสถียรภาพย่อมยังผลให้ประชาชนหมดความไว้วางใจในคณะรัฐมนตรี

ประการที่ห้า รัฐบาลที่มีเสถียรภาพก่อให้เกิดความเสถียรภาพทางการเมือง เพราะสภาพย่อมไม่พยายามที่จะโค่นล้มรัฐบาลโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เพราะขึ้นทำไปก็ไม่อาจล้มรัฐบาลได้อีกทั้งกลับรังแต่จะเป็นผลเสียต่อคะแนนนิยม สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมทำให้เกิดความสงบแก่รัฐบาล อันทำให้รัฐบาลสามารถมุ่งมั่นได้อย่างเต็มที่ในการดำเนินการปฏิบัติตามพันธกิจที่จะต้องทำในการบริหารประเทศให้มีความก้าวหน้าในการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อเนื่องตามนโยบายที่ได้กำหนดและนำเสนอต่อรัฐสภาต่อไป

ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลที่ไม่มีเสถียรภาพย่อมหลีกเลี่ยงไม่พ้นจากความวุ่นวายที่จะเกิดจามสมาชิกสภาที่มุ่งหวังโค่นล้มรัฐบาล เพื่อฝ่ายตนจะได้เข้าไปดำรงตำแหน่งรัฐบาลแทน อันทำให้รัฐบาลไม่สงบ เพราะต้องคอยตั้งรับในการที่สมาชิกในสภาตั้งกระทู้ถามหรือยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอยู่เสมอ ๆ จนไม่มีเวลาที่จะเหลือพอในการทุ่มเทดูแลทุกข์ของประชาชนได้เพียงพอ

สภาพปัญหาเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลไทย เมื่อพิจารณาจากความหมายของคำว่า “เสถียรภาพรัฐบาล” ซึ่งเมื่อพิจารณาว่าประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลหรือไม่ สามารถพิจารณาได้จากสถิติจำนวนรัฐบาลแต่ละชุดนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประเทศไทยมีคณะรัฐมนตรีชุดแรกเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475 โดยเรียกว่า “คณะกรรมการราษฎร” และมีนายกรัฐมนตรีคนแรก คือ พระยามโนกรณินิธิชิตดา สมัยนั้นเรียกตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่า “ประธานคณะกรรมการราษฎร” และเรียกรัฐมนตรีว่า “กรรมการราษฎร”

#### 4.3.2 ข้อเสียของการมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพสูง

สำหรับข้อเสียของการมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพสูงนั้น ถือว่าน้อยมากเพราะถ้ารัฐบาลมีเสถียรภาพสูงแล้วจะเป็นไปเพื่อความต่อเนื่องในการบริหารประเทศในทางพัฒนาตามนโยบายแห่งรัฐบาลนั้น ๆ แต่อาจเป็นมุมมองในบางกรณีเท่านั้น ซึ่งข้อเสียอาจจะเป็นผลมาจากคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ร่วมคณะรัฐบาลในบางยุคบางสมัยเท่านั้น ที่อาจจะเป็นระบบการเมืองที่ผูกขาดโดยไม่การต่อรองกัน ผลอันเนื่องมาจากระบบการเมืองที่เข้มแข็งเพราะระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งจนเกินไปจนไปกุมอำนาจในสภา และเป็นเผด็จการ<sup>7</sup>ทางรัฐสภา และนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในเชิงนโยบายได้ ด้วยเหตุเพราะความมีเสถียรภาพสูง หรือมีความเข้มแข็งของรัฐบาลจนฝ่ายค้านไม่สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีที่ร่วมรัฐบาลได้ ถึงแม้จะมีมูลเหตุแห่งดำเนินการบริหารประเทศเป็นไปเพื่อการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งส่งผลเสียหายให้กับประเทศอย่างมากมายมหาศาลได้

ตัวอย่าง ผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดในนามพรรคแรงงานสังคมนิยมเยอรมนีแห่งชาติหรือผู้นำสูงสุดของพรรคนาซี ภายใต้การนำของ ฮิตเลอร์ ซึ่งเป็นยุคที่รัฐบาลของเยอรมันมีความเข้มแข็งมากและมีการสืบทอดอำนาจให้กับคณะบุคคลเฉพาะในสังกัดพรรคของตนเท่านั้น<sup>8</sup>

#### 4.3.3 สาเหตุที่รัฐบาลขาดเสถียรภาพ

สำหรับสาเหตุที่รัฐบาลไทยประสบปัญหาการขาดเสถียรภาพ มีลักษณะแตกต่างกันไปตามแต่สภาพแวดล้อมและบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และทางด้านการเมืองในช่วงที่รัฐบาลแต่ละชุดเข้าบริหารประเทศ แต่โดยภาพรวมพอจะวิเคราะห์ถึงสาเหตุมีประการดังนี้

ประการที่หนึ่ง ลักษณะของรัฐบาลไทย คณะรัฐมนตรีจากตัวแทนของพรรคการเมืองหลายพรรคดังที่เรียกว่า “รัฐบาลผสม” ซึ่งย่อมาก่อนให้เกิดความขัดแย้งได้ง่ายในการทำงานร่วมกันในคณะรัฐมนตรีดังจะเห็นตัวอย่างได้ในรัฐบาลชุดที่ 36 ที่มี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยพรรคการเมือง 16 พรรค ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วเรียกว่า “รัฐบาลผสมสหพรรค” รัฐบาลผสมพรรคบริหารประเทศท่ามกลางการเรียกร้องและแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรีของสมาชิกสหพรรคอยู่ตลอดเวลาการที่รัฐบาลยังคงสถานะไว้ได้นั้นก็นับว่าเป็นความสามารถเฉพาะตัวของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีที่สามารถประสานผลประโยชน์ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตาม ความหวังในเก้าอี้รัฐมนตรี ตำแหน่งอำนาจอื่น ๆ

<sup>7</sup> ไพรวลัย เคนพรม. (2560). *พรรคการเมืองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 284.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 253.

ของสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลก็ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่รัฐบาลเป็นอันมาก โดยเฉพาะสมาชิกของพรรคหรือพรรคการเมืองใดไม่ได้รับการตอบสนองในสิ่งที่เรียกร้องจากนายกรัฐมนตรี ก็จะหันไปร่วมมือกับฝ่ายค้านเพื่อล้มรัฐบาลในสภา สภาพเช่นนี้ทำให้ในท้ายที่สุด นายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภา

สภาพความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลนั้นมักเกิดขึ้นบ่อยครั้งในรัฐบาลชุดต่าง ๆ ของประเทศไทย การต่อรองระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลจึงกลายเป็นเรื่องปกติของรัฐบาลผสม ทั้งนี้เพราะโดยสภาพนั้นการต่อรองของรัฐบาลผสมนั้นเกิดขึ้นนับตั้งแต่เริ่มการเจรจาเพื่อรวบรวมพรรคต่าง ๆ จัดตั้งรัฐบาล ในการจัดตั้งรัฐบาลผสม พรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลนิยมแต่งตั้งผู้แทนที่มีอำนาจเต็มเข้าร่วมเจรจาต่อรองกำหนดจำนวน โควตารัฐมนตรีและกระทรวงที่จะได้

ประการที่ สอง ลักษณะของอำนาจนายกรัฐมนตรีไทย นายกรัฐมนตรีได้ชื่อว่าเป็นถึงประมุขฝ่ายบริหาร โดยสถานะนี้ตามกฎหมายแล้วนายกรัฐมนตรีไทยย่อมมีอำนาจมาก แต่อย่างไรก็ตาม สืบเนื่องมาจากเหตุที่รัฐบาลไทยเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคมาตลอด นายกรัฐมนตรีในความเป็นจริงจึงไม่อาจควบคุมรัฐบาลตนได้อย่างเต็มที่และก่อให้เกิดระบบ “เจ้ากระทรวง” คือ พรรคใดรับผิดชอบกระทรวงใด ก็หวงกันไม่ให้สมาชิกอื่นของรัฐบาลและนายกรัฐมนตรีเข้ามากำกับการทำงาน หากมีการกำกับโดยนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีต่างพรรคก็จะกล่าวหาว่า “ก้าวก่าย” นายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจตามกฎหมายมาก เมื่อใช้อำนาจก้าวก่ายกระทรวงที่พรรคการเมืองอื่นดูแลย่อมนำมาซึ่งความแตกแยกในรัฐบาล

ประการที่สาม การช่วงชิงอำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองของแกนนำพรรคร่วมรัฐบาล เช่น กรณีรัฐบาลชุดที่ 1 เกิดความขัดแย้งระหว่างพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศไทยกับหลวงประดิษฐมนูธรรมและหลวงพิบูลสงคราม ซึ่งการแตกแยกนี้มีผลกระทบโดยตรงต่อเสถียรภาพของรัฐบาล หรือในกรณีไม่นานนี้คือรัฐบาลที่ 51 ที่มีนายบรรหาร ศิลปะอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลผสมภายใต้การนำของนายบรรหาร ศิลปะอาชา นายกรัฐมนตรี ได้ถูกพรรคฝ่ายค้านที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ระหว่างวันที่ 18-20 กันยายน 2539 แต่เมื่ออภิปรายแล้วก่อนที่จะมีการลงมติ พรรคร่วมรัฐบาล 3 พรรค คือ พรรคความหวังใหม่ พรรคนำไทย และพรรคมวลชน ได้มีมติร่วมกันงดออกเสียงไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยยื่นข้อต่อรองว่าหากนายกรัฐมนตรีประกาศจะลาออกจากตำแหน่ง พรรคทั้งสามจะยกมือไว้วางใจให้ ทำให้นายกรัฐมนตรีต้องแถลงข่าวก่อนมีการลงมติว่าจะพิจารณาลาออกภายใน 7 วัน ต่อมาเมื่อมีการลงมติผลปรากฏว่า นายกรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนน 207 เสียง ไม่ไว้วางใจ 180 เสียง และต่อมา พรรคร่วมรัฐบาล 5 พรรค อันประกอบด้วยพรรคความหวังใหม่ พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย พรรคนำไทย พรรค



มวลชน รวมทั้งสมาชิกพรรคชาติไทยบางส่วนได้กดดันนายกรัฐมนตรีให้สนับสนุน พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี หัวหน้าพรรคความหวังใหม่เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป แต่ นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วย กอปรกับมีความกดดันหลาย ๆ ด้าน ในที่สุด นายกรัฐมนตรีจึงประกาศ ยุบสภาในวันที่ 27 กันยายน 2539 หลังจากวันลงมติไว้วางใจ 6 วัน<sup>9</sup>

ประการที่สี่ ความแตกแยกขัดแย้งกันภายในพรรคร่วมรัฐบาล นอกจากรัฐเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค ซึ่งทำให้ยากแก่การขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลแล้ว ในพรรคการเมืองเองยังขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลแล้ว ในพรรคการเมืองเองยังมีความขัดแย้งกันภายในพรรคซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล เช่น รัฐบาลชุดที่ 26 ที่มี จอมพล ป.พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี พรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลในขณะนั้นคือ พรรคเสรีมนังคศิลา ซึ่งมีความแตกแยกขัดแย้งระหว่างสมาชิกพรรคเป็นอย่างมาก มีการแบ่งแยกออกเป็นหลายพวก “หลายมุ้ง” ซึ่งการแบ่งแยกนี้เองเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลสิ้นสุดลง โดยถูกรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หรือกรณีรัฐบาลชุดที่ 53 ที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี พรรคร่วมรัฐบาลนั้นมีเสถียรภาพในสภาเกินครึ่งไม่มากนัก ยังมีพรรคร่วมรัฐบาลพรรคหนึ่งที่แปลกคือ พรรคประชากรไทย ที่ส่วนหนึ่งของประชากรไทยสนับสนุนรัฐบาล ในขณะที่หัวหน้าพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคอีกส่วนหนึ่งไม่สนับสนุนรัฐบาลแต่อยู่ด้านฝ่ายค้านและมีความพยายามของพรรคประชากรไทยที่จะจับ ส.ส. กลุ่มที่ไปสนับสนุนรัฐบาลออกจากพรรคซึ่งสภาพเช่นนี้ย่อมกระทบกระเทือนเสถียรภาพรัฐบาล

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า ปัจจัยสองปัจจัยที่เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลไทยมีปัญหาทางด้านเสถียรภาพรัฐบาล ก็คือ รัฐบาลผสมกับพรรคการเมือง ซึ่งทั้งสองปัจจัยต่างก็เกี่ยวข้องใกล้ชิดกัน โดยเหตุที่พรรคการเมืองไทยมีหลายพรรคไม่มีพรรคใดพรรคหนึ่งได้รับเลือกให้มีเสียงข้างมากในสภาพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ จึงต้องรวมกันหลายพรรคกลายเป็นรัฐบาลผสม

รัฐบาลไทยชุดปัจจุบันที่มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นจำนวนมาก และมีพรรคการเมืองที่สมาชิกในพรรคได้รับเลือกให้ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนพรรคการเมืองมากถึง 29 พรรคการเมือง และมีพรรคการเมืองที่เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลชุดปัจจุบัน (พ.ศ.2562) รวม 22 พรรคการเมืองซึ่งเป็นผลมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง การเลือกตั้งซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ซึ่งถือเป็น

<sup>9</sup> มานิตย์ จุมปา. (2541). *มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา. หน้า 22.

กฎหมายสูงสุดของประเทศ และกฎหมายที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง ตลอดจนกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งได้ออกแบบของกฎหมายให้เป็นไปเพื่อให้เกิดมีพรรคการเมืองจำนวนมาก จึงส่งผลให้ต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง ในปัจจุบัน เป็นไปเพื่อให้มีพรรคการเมืองจำนวนมาก ซึ่งก็เป็นไปตามหลักเสรีภาพในทางการเมือง แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายดังกล่าวก็เป็นการทำลายความมั่นคงของพรรคการเมือง จะเห็นได้ว่าเป็นการเอื้อต่อการให้มีพรรคการเมืองพรรคเล็กพรรคน้อยเกิดขึ้น แต่ทางตรงกันข้ามกับการทำให้พรรคการเมืองที่จะเป็นพรรคที่มีขนาดใหญ่และมีเอกภาพเป็นไปได้ยากมาก เพราะกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองปัจจุบันทำให้ไม่มีพรรคการเมืองใดได้สมาชิกในพรรคได้รับเลือกเข้ามาเป็น ส.ส. จำนวนมากเกินครึ่งของสมาชิกสภา

อย่างไรก็ตาม ที่สำคัญที่สุดคือ สมาชิกสภาที่พรรคการเมืองเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลมีจำนวนสมาชิกเกินครึ่งไม่มากนัก จำนวนพรรคที่เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลมี 22 พรรค มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ร่วมฝ่ายรัฐบาลมี 251 คน ขณะที่ฝ่ายค้าน มี 7 พรรค มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี 244 คน ซึ่งถือว่าเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยในสภา ซึ่งจะส่งผลต่อการยกมือสนับสนุนในการอภิปรายในการประชุมสภา ในเรื่อง ที่ต้องกำหนดนโยบายการบริหารประเทศ ที่ต้องมีมติเห็นชอบของสมาชิกสภาที่เข้าร่วมประชุม และยกมือสนับสนุน นโยบายร่างพระราชบัญญัติการบริหารแผ่นดิน การทางเศรษฐกิจงบประมาณ และมติสำคัญ ๆ ในกาบริหารประเทศซึ่งต้องได้รับการลงมติเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชน ที่เรียกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนทุกคนในประเทศ

ผู้เขียนเห็นว่าในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ระบบการเลือกตั้งที่เรียกว่า ระบบจัดสรรปันส่วนผสม (mixed member apportionment system- MMA) ที่ประชาชนมีบัตรเลือกตั้งได้แค่ใบเดียว เลือกได้แค่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง แต่นำคะแนนในระบบเขตไปคำนวณเพื่อกำหนดที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดของแต่ละพรรคและกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อด้วย เป็นระบบผสมที่ไม่เป็นที่นิยม มีแค่ 4-5 ประเทศในโลกที่เคยทดลองใช้ระบบนี้และส่วนใหญ่ก็เลิกไปหมดแล้วเนื่องจากสร้างปัญหามากมาย อาทิ อัลบาเนีย (1992), เกาหลีใต้ (1996-2000), เยอรมัน (1949), เม็กซิโก, และเลโซโท ในกรณีของประเทศเกาหลีใต้ ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้มีคำตัดสินในปี 2001 ว่าระบบเลือกตั้งที่ให้ประชาชน กาบัตรเลือกตั้งแบบเขตใบเดียวแต่นับคะแนนทั้งระบบเขตและระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งไม่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนและสร้างระบบที่บิดเบือน และเกาหลีใต้จึงเปลี่ยนมาใช้ระบบเลือกตั้งแบบผสมที่ให้ประชาชนมีบัตรสองใบเหมือนประเทศอื่นๆ ในโลก

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี 2562 กำหนดให้ใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว ให้ประชาชนกากบาทเลือกบุคคลที่ชื่นชอบเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเท่านั้น ประชาชนไม่มีสิทธิกากบาทเลือกพรรคการเมืองที่ชื่นชอบผ่านระบบบัญชีรายชื่อให้แตกต่างกันออกไป แล้วคะแนนที่เลือกในระบบแบ่งเขตจะถูกนำไปใช้คำนวณจำนวนที่นั่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากระบบบัญชีรายชื่อของพรรคนั้นภายหลัง ประชาชนไม่มีโอกาสแล้วที่จะเลือกคนที่รักอยู่คนละพรรคการเมืองกับพรรคที่ชอบ หากมีบุคคลในใจกับพรรคการเมืองในใจแตกต่างกันก็ต้องตัดสินใจเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง

การใช้ระบบเลือกตั้งร่วมกันระหว่างแบบแบ่งเขตกับแบบสัดส่วน เป็นการให้ทั้งสองระบบผสมกัน เป็นระบบที่การจัดสรรผู้ชนะในเขตเลือกตั้งขึ้นอยู่กับสัดส่วนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับจากระบบบัญชีรายชื่อในเขตนั่น โดยคะแนนจากบัญชีรายชื่อของพรรคจะถูกนำไปชดเชย ให้สัดส่วนที่เสียไปของพรรคนั้นในระดับเขต เช่น หากพรรคการเมืองได้รับคะแนนเสียงจากระบบบัญชีรายชื่อ 15% แต่ไม่ได้รับเลือกตั้งจากการเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตเลย พรรคการเมืองนั้นก็จะได้รับการชดเชยในระบบบัญชีรายชื่อให้มีตัวแทนเท่ากับ 15% ของจำนวนที่นั่งสมาชิกสภา ซึ่งในระบบนี้จะทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีโอกาสได้ที่นั่งมากขึ้น ประเทศที่ใช้ระบบเลือกตั้งแบบนี้ ได้แก่ นิวซีแลนด์ เยอรมัน และอิตาลี

การใช้ทั้งสองระบบคู่ขนานกัน จะมีลักษณะเป็นระบบการเลือกตั้งแบบผสม ซึ่งจะเป็นการจัดสรรที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่เป็นผู้สมัครในระบบเขตเลือกตั้ง และกลุ่มที่เป็นผู้สมัครในระบบสัดส่วนจากบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง ซึ่งคะแนนทั้งสองส่วนนี้จะป็นอิสระออกจากกัน โดยไม่นำคะแนนจากระบบการเลือกตั้งทั้งสองระบบมาคิดรวมกัน และไม่มีการชดเชยคะแนนเพื่อให้ที่นั่งที่พรรคได้รับ สะท้อนสัดส่วนคะแนนที่แท้จริงของพรรคจากระบบบัญชีรายชื่อ ระบบนี้พบได้ในประเทศญี่ปุ่น และประเทศไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ทั้งนี้กล่าวได้ว่า ระบบคู่ขนานได้รับความนิยมมากกว่าระบบผสม เพราะมีความสลับซับซ้อนน้อยกว่าและง่ายต่อการทำความเข้าใจของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ภายใต้ระบบผสมเขตกับสัดส่วนจะทำให้พรรคเล็กมีโอกาสได้ที่นั่งมากขึ้น

เลือกคนที่รัก เลือกพรรคที่ชอบ เป็นคำขวัญที่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ใช้รณรงค์ให้ความรู้กับประชาชนมาตั้งแต่หลังปี 2540 เมื่อการเลือกตั้งแบ่งเป็นสองระบบ คือ ระบบแบ่งเขตและระบบบัญชีรายชื่อเป็นครั้งแรก เป็นเวลากว่า 20 ปี ที่คนไทยเรียนรู้การไปเลือกตั้งโดยต้องกาบัตรสองใบ ใบแรกเลือก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ใบที่สองเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบระบบบัญชีรายชื่อหรือเลือกพรรค ซึ่งประชาชนจำนวนไม่น้อยก็อาจกากบาททั้งสองใบให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากต่างพรรคกัน เพราะในระดับท้องถิ่นอาจจะเห็นว่า ผู้สมัคร

บางคนทำประโยชน์ให้ท้องถิ่นได้มาก ขณะที่ในระดับประเทศขึ้นชอบนโยบายของพรรคการเมือง  
อีกพรรคหนึ่ง