

บทเรียนจากการปฏิรูปการเมืองของญี่ปุ่น: ปัญหาปรัชญาและวิธีการ

รองศาสตราจารย์ประเสริฐ อดิวิวัฒน์พงศ์*

1. คำนำ

การปฏิรูปการเมืองในญี่ปุ่นที่เริ่มขึ้นอย่างจริงจังในสมัยรัฐบาลโฮโซกาวา (ค.ศ.1993-1994) เป็นความพยายามครั้งสำคัญของญี่ปุ่นที่มุ่งจะผ่าตัดการเมืองครั้งใหญ่ ประสบการณ์นี้ได้รับความสนใจในประเทศไทยไม่น้อย นับแต่รัฐสภาสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา เห็นชอบให้มีการปฏิรูปการเมืองด้วยการเปิดทางให้เขียนรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ โดยแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการร่าง “รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง” มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของไทยหลายท่านเดินทางไปญี่ปุ่นเพื่อศึกษาประสบการณ์การปฏิรูปการเมืองของญี่ปุ่น การที่ญี่ปุ่นมีภูมิหลังทางวัฒนธรรมคล้ายคลึงกับไทยมากกว่า

กรณีของประเทศตะวันตก เป็นเหตุจูงใจหนึ่งที่ดึงดูดให้สาธารณชนคนไทยสนใจ และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่งเดินทางไปศึกษาอย่างจริงจัง ภาษาญี่ปุ่นเป็นอุปสรรคของการไปสัมภาษณ์และการอ่านเอกสารต่าง ๆ และอาจเป็นเหตุเสริมให้ประสบการณ์ของญี่ปุ่นไม่มีอิทธิพลทางความคิดต่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของไทย

ปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญควรจะทำให้ชัดเจนแต่แรก คือ ปรัชญาหรือเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองของญี่ปุ่น ปัญหานี้ไม่ใช่จะระบุได้ง่ายนัก เพราะมีความคาดหวังที่แตกต่างกันจากหลาย ๆ ฝ่าย คำว่า “ปฏิรูป” ซึ่งมีความหมายว่าปรับปรุงให้ดีขึ้น กินความได้อย่างกว้างขวางมากและให้ความหมายในเชิงบวก จึง

* รองศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มีผู้คนกระโดดเข้าร่วมขบวนเรียกร้องและสนับสนุนการปฏิรูปการเมืองอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงขั้นร่างกฎหมายปฏิรูปเพื่อเสนอเข้ารัฐสภาจะมีคนกลุ่มหนึ่งเป็นแกนกลางของการทำงาน และคนกลุ่มนี้จะชัดเจนในปรัชญาและเป้าหมายของการปฏิรูป ในกรณีของญี่ปุ่นนั้น บุคคลกลุ่มนี้คือ ข้าราชการในกรมการปกครอง ของ กระทรวงกิจการภายใน (กระทรวงมหาดไทยเดิม) ซึ่งจะทำหน้าที่ด้านเลขานุการ และคณะที่ปรึกษา ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการและผู้แทนสาขาอาชีพต่าง ๆ ที่แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี ตามการเสนอชื่อของข้าราชการในกรมการปกครอง แน่นนอนทีเดียวที่คณะทำงานร่างกฎหมายปฏิรูปการเมือง ขณะรับฟังกระแสความคิดเห็นประชาชนจะมีโลกทัศน์การมองปัญหาของตนเอง แล้วอธิบายสร้างความเข้าใจกับคณะรัฐบาล ซึ่งจะเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา กรณีการร่างรัฐธรรมนูญปฏิรูปการเมืองของไทยก็เช่นเดียวกัน มีคนกลุ่มหนึ่งที่เป็นแกนกลางรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และผสมผสานเข้ากับโลกทัศน์และประสบการณ์ของตน

ในที่นี้จะได้อภิปรายการปฏิรูปการเมืองของญี่ปุ่นในประเด็นปรัชญาหรือเป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นหัวใจและมีการโต้เถียงอย่างกว้างขวางในญี่ปุ่นขณะนี้ ผู้เขียนมีโอกาสไปทำวิจัยสนามในประเทศญี่ปุ่นเป็นเวลา 3 เดือน ระหว่างเดือนมกราคม - มีนาคม ค.ศ.1997 ได้สัมภาษณ์บุคคลหลายฝ่าย เช่น ข้าราชการในกระทรวงกิจการภายใน เลขานุการนักการเมือง เจ้าหน้าที่พรรคการเมือง นักวิชาการ นักหนังสือพิมพ์ และนักการเมือง ข้อคิดเห็นในบทความนี้ได้จากการเดินทางไปทำวิจัยข้างต้น อันเป็นช่วงเวลาที่ผ่านมาผ่านอารมณ์ตื่นเต้นปฏิรูปการเมืองมาได้ไม่นานพอสมควร¹

2. ปรัชญาและวิธีการของการปฏิรูปการเมือง

จากการศึกษาของผู้เขียน ปรัชญาหรือเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองของญี่ปุ่นที่เริ่มขึ้นในสมัยรัฐบาลไฮโซกาว่า ก็คือมุ่งจะเปลี่ยนแปลงการเมืองของญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งของพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party, LDP) จากแบบที่กลุ่มและสมาชิกรัฐสภาของพรรค

รายบุคคลเป็นศูนย์กลาง และไม่ค่อยมีการ
ได้เคียงด้านนโยบาย ไปสู่การเมืองที่พรรค
เป็นศูนย์กลาง และโน้มเอียงสู่นโยบาย
นโยบาย (party-centered and policy-
oriented politics) การเมืองแบบเดิมนั้นถูก
สาธารณชนทั่วไปมองว่ามีความเกี่ยวข้อง
อย่างใกล้ชิดกับปัญหาการเมืองอำนาจเงิน
(money politics) ปัญหาคอร์รัปชันทางการ
เมือง (political corruption) ปัญหาการแย่ง
ชิงงบประมาณจากส่วนกลางเข้าสู่เขต
เลือกตั้งของตน (pork-barrel politics) ปัญหา
การเมืองระบบกลุ่ม (factional politics)
ความสัมพันธ์แนบชิดระหว่างพรรคเสรีประ
ชาธิปไตยกับโลกธุรกิจ (LDP-business
collusion) และความสัมพันธ์แนบชิดสาม
เส้าระหว่างพรรค LDP ธุรกิจและระบบราช
การที่ได้รับการเรียกขานว่า “สามเหลี่ยม
เหล็ก” (iron triangle) อุดมคติดังกล่าวได้
รับการอธิบายเพิ่มเติมว่า โครงสร้างพรรค
การเมืองแบบเดิมผูกติดอยู่กับสงครามเย็น
บัดนี้สงครามเย็นยุติลงแล้ว และกระแส
โลกาภิวัตน์ได้เข้ามาแทน จึงจำเป็นจะต้อง
มีการยกเครื่องการเมืองครั้งใหญ่เพื่อให้
เกิดการเมืองแบบใหม่ ซึ่งน่าจะเป็นแบบที่
มีการแข่งขันเสนอนโยบายแก้ไขปัญหาที่
ประเทศชาติประสบอยู่ และนอกเหนือจาก

นั้น น่าจะเป็นแบบที่มีการถ่ายเทอำนาจ
ระหว่างพรรคการเมือง หรือก็คือระหว่าง
นโยบายพรรคนั่นเอง²

ในแง่ของวิธีการนั้น ระบบการ
เลือกตั้งแบบเดิมตกเป็นเป้าของการปฏิรูป
โดยเห็นว่าระบบเลือกตั้งเดิมเป็นเหตุหรือ
ปัจจัยเสริมแห่งปัญหาต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมา
แล้ว สมควรจะนำระบบใหม่ที่เป็นระบบ
ผสมคล้ายกับที่ใช้ในประเทศเยอรมนีมาใช้
แทน นอกจากจะมุ่งผ่าตัดระบบการเลือก
ตั้งแล้วยังได้มีมาตรการอื่นๆ มีการ
ประกาศใช้พระราชบัญญัติอีก 2 ฉบับ
นอกเหนือจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง
นั่นคือ พระราชบัญญัติการควบคุมเงินทุน
ทางการเมือง และพระราชบัญญัติเงิน
อุดหนุนพรรคการเมืองจากสาธารณะ พระ
ราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ไม่ได้ก่อให้เกิด
การโต้เถียงที่รุนแรง หลาย ๆ ฝ่ายเห็นว่า
ถูกต้องแล้วแม้ว่าจะไม่สมบูรณ์ทีเดียวนัก

ผู้คนส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่า มีข้อ
ดีอยู่ไม่น้อยในการแก้ไขกฎหมายควบคุม
การบริจาคเงินทางการเมืองให้มีความ
รัดกุมยิ่งขึ้น เช่น ต้องรายงานรายรับทาง
การเมืองตั้งแต่ 50,000 เยนขึ้นไป ห้าม
บริษัทธุรกิจหรือสมาคมธุรกิจบริจาคเงินแก่
นักการเมืองรายบุคคล ให้บริจาคแก่พรรค

อันเป็นองค์การทางการเมืองที่ยอมรับกันทั่วไปว่าสามารถรับบริจาคได้ และตรวจสอบได้ง่ายกว่า นอกจากนี้ก็กำหนดความเข้มงวดในระเบียบการควบคุมอื่นๆ ส่วนกฎหมายให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองนั้นก็มีประโยชน์ ช่วยให้ ส.ส.แต่ละคนสามารถเป็นตัวของตัวเองได้มากขึ้น ลดการพึ่งพาหัวหน้ากลุ่มในพรรค (หมายถึงพรรคเสรีประชาธิปไตย ซึ่งเป็นพรรคที่มีระบบกลุ่มอย่างชัดเจน) และนักธุรกิจนายทุน หรือองค์กรกลุ่มผลประโยชน์จัดตั้งอื่น ๆ

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งซึ่งมีความสำคัญยิ่ง กำหนดหลักการใหญ่ 2 ประการคือ 1) ระบบเลือกตั้งเดิมกับกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงยิ่งขึ้นต่อผู้ละเมิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ใช้เงินซื้อเสียง นักวิเคราะห์การเมืองทุกคนเห็นพ้องต้องกันว่า บทลงโทษที่รุนแรงกว่าเดิมเป็นสิ่งที่ดี แต่การนำระบบเลือกตั้งใหม่มาใช้ นั้นก่อให้เกิดการโต้เถียงอย่างกว้างขวางเมื่อกาลเวลาผ่านไปมีผู้ประเมินในแง่ลบเพิ่มขึ้น แต่ผู้ที่เชื่อว่าการปฏิรูปได้เดินมาถูกทางแล้ว แต่ต้องขอเวลาอีกระยะหนึ่ง ก็มิอยู่ไม่น้อย

บุคคลหนึ่งที่มั่นใจว่า การปฏิรูปได้เดินมาถูกทางแล้วคือ นายอชิโร โอซาวา

อดีตนายกรัฐมนตรีเสรีประชาธิปไตย ผู้ซึ่งได้นำลูกพรรคจำนวนหนึ่งแยกตัวออกมาก่อตั้งพรรคใหม่ แล้วเข้าร่วมกับพรรคขนาดเล็กอื่น ๆ จัดตั้งรัฐบาลผสม มีนายโฮโซกาว่า เป็นนายกรัฐมนตรี นายโอซาวาตั้งเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองไว้ที่ “ระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรค” (two-party system) โดยพยายามฉีกกำลังพรรคการเมืองต่าง ๆ ยกเว้นพรรคคอมมิวนิสต์ให้เป็นพรรคใหญ่สามารถต่อสู้กับพรรคเสรีประชาธิปไตย นายโอซาวาตั้งเป้าหมายไว้เจียบ ๆ ในใจว่า พรรคการเมืองใหม่ที่จะฉีกกำลังกันก่อตั้งขึ้นนี้ จะเป็นพรรคแนวอนุรักษนิยมใกล้เคียงกับพรรคเสรีประชาธิปไตย ซึ่งหมายความว่าพรรคขนาดเล็กแนวนิยมซ้ายต่าง ๆ ที่มาร่วมด้วย จะต้องปรับเปลี่ยนอุดมการณ์พรรค ละทิ้งแนวนิยมซ้ายที่เคยยึดถือมาเป็นเวลานานในยุคสงครามเย็น นายโอซาวาได้ผลักดันการปฏิรูปโดยอยู่หลังฉากไม่รับตำแหน่งใด ๆ ในคณะรัฐบาล และประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ.1996 เขาสามารถนำพรรคที่ ก่อตั้งขึ้นชื่อว่า “พรรคพรมแดนใหม่” (New Frontier Party) ได้ที่นั้งเป็นอันดับสองรองจากพรรคเสรี

ประชาธิปไตย แต่ทว่าได้ที่นั่งลดลงจากเดิม ขณะที่พรรค LDP ได้มากถึง 239 พรรคของเขาได้เพียง 156 ที่นั่ง จากทั้งหมด 500 ที่นั่ง โอกาสการที่จะกลับไปสู่ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (dominant party system) จึงมีมากกว่าระบบสองพรรค แต่นายโศซาวากียืนยันว่า การปฏิรูปได้เดินมาถูกทางแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการสลายพรรคการเมืองแนวอุดมการณ์สังคมนิยม ซึ่งเป็นผลผลิตของยุคสงครามเย็น พรรคสังคมนิยมเดิม (SDP) ได้รับเลือกตั้งมาเพียง 15 ที่นั่ง จากที่ครั้งก่อตั้งใหม่ ๆ ในปี ค.ศ.1955 เป็นพรรคคู่แข่งกับ LDP มาอย่างสูสีและยังน้อยกว่าพรรคคอมมิวนิสต์ญี่ปุ่น (JCP) ด้วยเข้าไป พรรคที่ได้ที่นั่งอันดับสามคือ พรรคประชาธิปไตยแห่งญี่ปุ่น (DPJ) ซึ่งได้รับความนิยมสูง ก่อตั้งก่อนวันเลือกตั้งเพียงเดือนเดียว³

3. การโต้เถียงว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้ง

ก่อนที่จะกล่าวถึงการโต้เถียงว่าด้วยการปฏิรูประบบการเลือกตั้ง จะได้อธิบายให้ทราบว่าระบบการเลือกตั้งใหม่เป็นอย่างไร แตกต่างจากระบบการเลือก

ตั้งเก่าอย่างไร โดยจะได้ให้รายละเอียดเป็นภูมิหลังประกอบความเข้าใจตามสมควร

ระบบเลือกตั้งใหม่เป็นแบบผสมคล้ายกับที่ใช้อยู่ในเยอรมนีปัจจุบัน ประกอบด้วยการเลือกตั้งเขตเล็กมี ส.ส.ได้เพียงคนเดียว 300 ที่นั่ง กับระบบการมีผู้แทนตามสัดส่วนที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า proportional representation จำนวน 200 ที่นั่ง รวมเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 500 ที่นั่ง (สภาสูงนั้นยังไม่มีเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด) ส.ส.ประเภทสัดส่วนหรือที่นิยมเรียกในประเทศไทยว่าปาร์ตี้ลิสต์ 200 คนนี้ จะไม่ใช้ทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งแต่ใช้ภูมิภาค โดยแบ่งออกเป็น 11 ภูมิภาค หรือที่เรียกเป็นภาษาทางการว่า “บล็อก”

น่าสังเกตว่า ระบบเลือกตั้งใหม่ของญี่ปุ่นนี้มีความแตกต่างจากระบบที่ใช้ในเยอรมนี คือในเยอรมนีนั้น ส.ส.ประเภทสัดส่วนมีจำนวนเป็นครึ่งหนึ่งของทั้งหมด แต่ของญี่ปุ่นเป็นเพียงสองในห้าเท่านั้น แต่ข้อแตกต่างที่ฉกรรจ์ก็คือ ในเยอรมนีนั้นน้ำหนักของคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบสัดส่วนมีอยู่สูงมากและเป็นตัวชี้ขาดที่นั่งรวมตัวอย่าง เช่น แคว้นหนึ่งในเยอรมนีมี ส.ส.

ได้ 40 คน แบ่งเป็นประเภทเขตเลือกตั้งขนาดเล็ก 20 ที่นั่ง และประเภทสัดส่วน 20 ที่นั่ง ถ้าผลการเลือกตั้งออกมาว่า พรรค ก. ชนะการเลือกตั้งในประเภทเขตเลือกตั้งขนาดเล็กทั้งหมด 20 ที่นั่ง และได้คะแนนเสียงประเภทสัดส่วนที่คำนวณแล้วเป็นร้อยละ 50 ก็ไม่ได้หมายความว่าได้ที่นั่งประเภทสัดส่วนเพิ่มมาอีกครั้งหนึ่งของ 20 คือ 10 ที่นั่งแต่อย่างใดไม่ ในทางตรงกันข้ามจะไม่ได้ที่นั่งเพิ่มเลย เนื่องจากว่าคะแนนเสียงแบบสัดส่วนอันเป็นเสียงที่ขาดจำนวนที่นั่งรวมออกมาว่าได้เพียงร้อยละ 50 ถ้าเป็นกรณีญี่ปุ่น พรรค ก. จะได้ที่นั่งอีกครั้งหนึ่งของ 20 ที่นั่ง คือ 10 ที่นั่งรวมแล้วได้ทั้งหมด 30 ที่นั่ง (ของเยอรมนีนั้นได้แค่ 20 ที่นั่งเท่านั้น)

สำหรับระบบเลือกตั้งเดิมที่ถูกรื้อทิ้งไปนั้น เป็นแบบเขตเลือกตั้งขนาดกลางเกือบทั้งหมดจะมีผู้แทนได้ 3-5 คนแล้วแต่จำนวนประชากร แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกผู้สมัครได้เพียงคนเดียวเท่านั้น ทั้งนี้เป็นไปตามหลักความเท่าเทียมของสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนแต่ละคน ไม่ใช่ให้เลือกได้เต็มจำนวน 3, 4 หรือ 5 คน ซึ่งจะเกิดความไม่เท่าเทียมและเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญด้วย จุดนี้ทำให้เกิดผลตามมา

ประการหนึ่งคือ พรรคขนาดใหญ่จะไม่กล้าส่งคนลงสมัครจำนวนมาก เพราะว่าจะไปตัดคะแนนกันเองจนเปิดทางให้ผู้สมัครพรรคอื่นเบียดเข้ามาได้โดยง่าย ที่ผ่านมาระบบการเลือกตั้งแบบนี้เอื้อให้พรรคใหญ่ เช่น พรรคเสรีประชาธิปไตยชนะการเลือกตั้งสามารถจัดตั้งรัฐบาลเพียงพรรคเดียวได้ แต่ก็เอื้อให้พรรคเล็กกว่าสามารถเบียดเข้ามาได้ อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมารพรรคขนาดเล็กมีจำนวนมากและล้มเหลวในการรวมตัวกันจึงไม่สามารถทำท่ายอำนาจพรรคใหญ่คือพรรคเสรีประชาธิปไตยได้⁴

3.1 การโต้เถียงในเชิงหลักการ

ผู้ที่ยึดมั่นในอุดมคติ ดังกล่าวเสนอข้อโต้เถียงว่าอุดมคติของการเมืองที่พรรคเป็นศูนย์กลางและแข่งขันด้านนโยบายเป็นสิ่งที่ต้องพยายามบรรลุให้ได้เพื่อยกระดับการเมืองญี่ปุ่นให้พัฒนาสูงขึ้นสู่อีกระดับหนึ่ง ยิ่งในสภาวะที่โลกเปลี่ยนแปลงไปยิ่งมีความจำเป็นต้องตั้งเป้าหมายให้สูง พวกเขาได้ชี้ให้เห็นถึงข้อเสียของการเมืองแบบเก่าของพรรครัฐบาลว่าเป็นต้นเหตุของปัญหาคอร์รัปชันทางการเมือง และปัญหาประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อระบบประชาธิปไตยรัฐสภา

พรรคเสรีประชาธิปไตย ซึ่งได้จัดตั้งรัฐบาล
ตลอดมาเป็นเวลานานถึง 38 ปี เป็นเป้า
ของการปฏิรูปการเมือง นั่นคือผู้ผลักดัน
การปฏิรูปการเมืองต้องการเปลี่ยนพรรคนี้
ให้ก้าวพ้นจากระบบกลุ่ม มนินิยม
(factionalism) การเมืองอำนาจเงิน (money
politics) และการเมืองแห่งการรับข้อร้อง
เรียน (petition politics) ประเภทที่เรียกว่า
จะเอาโครงการพัฒนาท้องถิ่นต่าง ๆ ตลอด
จนปัญหาอื่น ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น⁵

ผู้ที่ตั้งข้อสงสัยต่ออุดมคติดังกล่าว
เสนอข้อโต้แย้งในเชิงหลักการว่า ใน
ประการแรก พื้นฐานจริง ๆ ของระบบการ
เมืองประชาธิปไตยไม่ใช่อะไรอื่น นอกจาก
ระบบการมีผู้แทนที่สะท้อนความต้องการ
ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังที่ปรากฏในการปก
ครองของหลายประเทศในยุโรปที่ตัดสิน
ปัญหาโดยวิธีทำประชามติ การที่
ประชาชนในเขตชนบทเลือกผู้แทนที่มี
ความสามารถสูงในการไปแย่งชิง
ทรัพยากรจากส่วนกลางมาให้ท้องถิ่น จึง
ไม่ใช่สิ่งที่ผิดปกติในระบบการเมืองประ
ชาธิปไตย สิ่งที่เป็นปัญหาคือการ
คอร์รัปชั่น ซึ่งก็เห็นด้วยว่าสมควรจะได้รับการ
การจัดปัดเป่าแก้ไข

ในประการที่สอง ปัญหาระบบ
กลุ่มในพรรคเสรีประชาธิปไตย ซึ่งเป็น
สัญลักษณ์ของการเมืองแบบตรงข้ามกับ
การต่อสู้ด้านนโยบาย ก็มีบทบาทในเชิง
บวกอยู่ไม่น้อย เป็นต้นว่าช่วยถ่วงดุลไม่ให้
หัวหน้าพรรคและเลขาธิการพรรคใช้อำนาจ
อย่างไม่รับฟังความคิดเห็นของ
ส.ส. และสมาชิกพรรค ช่วยสร้างผู้นำพรรค
ขึ้นมา และช่วยป้องกันไม่ให้เกิดความแตก
แยกในพรรค ในยามที่พรรคจัดสรร
ตำแหน่งรัฐมนตรีและผู้บริหารในพรรค บท
บาทต่อด้านเผด็จการในพรรคของระบบ
กลุ่มจะยิ่งมีความสำคัญ เมื่อพรรคนั้นได้
เป็นพรรคจัดตั้งรัฐบาลต่อเนื่องกันเป็น
เวลายาวนาน ดังมีข้อเท็จจริงว่าแม้พรรค
เสรีประชาธิปไตยจะเป็นพรรครัฐบาล
ตลอดมา ก็ไม่เคยปรากฏว่าหัวหน้าพรรค
คนใดจะสามารถทำตัวเป็นผู้ผูกขาด
อำนาจ อยู่ในตำแหน่งเป็นเวลายาวนาน
ส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ในอำนาจได้เพียง 2 ปี
และจะต้องแบ่งสรรอำนาจให้กับผู้นำกลุ่ม
อื่น ๆ ในพรรคอยู่ตลอดเวลา นับว่ามีความ
แตกต่างอย่างมากจากกรณีผู้นำพรรคจัด
ตั้งรัฐบาลอื่น ๆ อย่างเช่นกรณีของพรรค
โกลคาร์ของอินโดนีเซียหรือพรรคอัมโน
ของมาเลเซีย ทั้งนี้ไม่ต้องพูดถึงพรรค

คอมมิวนิสต์หรือพรรคที่ผู้นำกองทัพจัดตั้งขึ้น

ในประการที่สาม มีแนวโน้มในประเทศตะวันตกที่นโยบายพรรคค่อย ๆ ลดความสำคัญลง ขณะที่นโยบายผู้นำการเมืองรายบุคคลทวีความสำคัญยิ่งขึ้นพร้อมไปกับแนวโน้มที่องค์การพรรคค่อย ๆ เปิดทางให้แก่ผู้นำทางการเมืองของพรรค แต่ละคนมีความเป็นอิสระในการเสนอความคิดเห็นต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา มีแนวโน้มดังกล่าวอย่างชัดเจนจนกระทั่งตอบได้ยากกว่า อะไรคือแนวโน้มนโยบายของพรรคเดโมแครต แต่ตอบได้ง่ายว่า อะไรคือนโยบายของประธานาธิบดีคลินตัน ในยุโรปหลายประเทศก็มีแนวโน้มดังกล่าวเช่นเดียวกัน โดยเกิดขึ้นพร้อมไปกับการที่พรรคได้ลดความเข้มข้นแห่งลักษณะ “พรรคมวลชน” ลงไป เนื่องจากอิทธิพลของสื่อมวลชนที่แพร่หลายและสภาพของสังคมที่มีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ผู้ที่ตั้งข้อสงสัยต่ออุดมคติข้างต้นชี้ว่า ผู้ที่ผลักดันการปฏิรูปการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการในกรมการปกครองกระทรวงกิจการภายในของญี่ปุ่น มองประเทศตะวันตกเป็นตัวแบบของการปฏิรูปการเมือง โดยมีภาพของ “ตะวันตก” ในยุคสมัยเก่า

และที่กักเอาว่าระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรคมีความหมายเดียวกับการต่อสู้ด้านนโยบายพรรคที่พรรคเป็นศูนย์กลาง⁶

3.2 การโต้เถียงในเชิงวิธีการ

ผู้ที่สนับสนุนการรื้อระบบเลือกตั้งเดิม หันมาใช้ระบบเลือกตั้งแบบผสมเพื่อบรรลุเป้าหมายแห่งการเมืองแบบที่พรรคเป็นศูนย์กลาง และการแข่งขันกันด้านนโยบายพรรค เสนอข้อโต้เถียงว่า ในประการแรก เขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้มากกว่าหนึ่งคน โนม์เอียงจะก่อให้เกิดความบาดหมาง หรือบางครั้ง “ลอบแทงข้างหลัง” ระหว่างผู้สมัครจากพรรคเดียวกันที่ต้องมาแข่งขันกันเอง นับว่าไม่เป็นผลดีต่อการเมืองระบบพรรค ในประการที่สอง เขตเลือกตั้งขนาดเล็กมีผู้แทนได้คนเดียวจะบีบบังคับให้ผู้สมัครต้องพูดถึงนโยบายพรรคของตน เพราะเขาเป็นเพียงคนเดียวที่พรรคต้นสังกัดส่งลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตนั้น ระบบเลือกตั้งเดิมโน้มเอียงจะนำไปสู่การรณรงค์เลือกตั้งแบบที่ไม่พูดถึงนโยบายพรรค มีแต่จะให้คำมั่นสัญญาเฉพาะของตนต่าง ๆ นานา ในประการที่สาม ระบบเลือกตั้งเดิมมีส่วนส่งเสริมระบบกลุ่มในพรรคขนาดใหญ่ โดยกลุ่ม

หนึ่งในพรรคนั้นจะส่งคนของกลุ่มลงสมัครเลือกตั้งหนึ่งคน (เพื่อไม่ให้ตัดคะแนนกันเอง) แล้วก็จะแข่งขันอย่างเอาเป็นเอาตายกับผู้สมัครจากกลุ่มอื่นในพรรคเดียวกัน ส่งผลกระทบไปสู่ความบาดหมางในสำนักงานใหญ่ของพรรคระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในประการที่สี่สุดท้าย ระบบเลือกตั้งแบบใหม่จะเป็นการผสมผสานระหว่างการเมืองแบบยึดประโยชน์แคบ ๆ เฉพาะของท้องถิ่นตน กับการเมืองแบบที่ยึดประโยชน์ในวงกว้าง ผลรวมคือข้อดีของทั้งสองแบบมาบรรจบกัน⁷ ผู้ที่สนับสนุนการรื้อระบบเลือกตั้งเดิมต้องการให้การเลือกตั้งประเภทสัดส่วนเป็นการเลือกตั้งในเขตใหญ่ทั้งประเทศเลยทีเดียว แต่ผลที่ออกมาในท้ายสุดนั้นเป็นผลจากการประนีประนอมในการเมืองรัฐสภาระหว่างพรรคต่าง ๆ

ผู้ที่ตั้งข้อสงสัยได้เสนอข้อหักล้างโดยชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงจากการเลือกตั้งที่ผ่านมา พวกเขาได้ชี้ความไม่สมบูรณ์ของการเลือกตั้งประเภทสัดส่วนที่นำมาจากเยอรมนี นั่นคือ ถ้าจะนำระบบเลือกตั้งของเยอรมนีมาใช้ก็ควรจะนำมาใช้ทั้งระบบคือให้คะแนนเสียงของผู้แทนประเภทสัดส่วน เป็นตัวกำหนดจำนวนที่นั่งทั้งหมด ญี่ปุ่นยอมให้ผู้สมัครเขตเลือกตั้งขนาดเล็ก

มามีชื่อในปาร์ตี้ลิสต์ นับว่าไม่ได้เปิดโอกาสให้แก่บุคคลที่มีความรู้ความสามารถจากภายนอกเข้ามาสู่การเมือง ทำให้การเมืองยังเป็นเรื่องของนักการเมืองหน้าเดิม ถ้าดูรายชื่อผู้ที่ได้รับเลือกตั้งในประเภทสัดส่วนครั้งที่ผ่านมา บุคคลที่เป็น “เทคโนแครต” มีประสบการณ์ในธุรกิจ แทบจะไม่ปรากฏชื่อเลย พวกเขาถูกความไม่สมบูรณ์ของการเลือกตั้งประเภทสัดส่วน กีดกันให้อยู่นอกโลกการเมืองต่อไป ผู้ที่ถูกดึงมาร่วมทีมกับนักการเมืองอาชีพกลับได้แก่ ผู้ที่นิยมเรียกในญี่ปุ่นว่า talent คือผู้ที่เป็น “ขวัญใจ” เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายโดยผ่านสื่อมวลชน เช่น นักร้อง นักแสดง ดาวตลก พิธีกร นักพูด นักโฆษณา ตลอดจนนักซูโม่ที่เป็นขวัญใจของผู้ชม พวกเขาเหล่านี้เป็นที่รู้จักของคนทั้งประเทศโดยผ่านสื่อมวลชน จึงมีความได้เปรียบในการดึงคะแนนให้แก่ผู้สมัครของพรรคในการเลือกตั้งประเภทสัดส่วน

ประการที่สอง ผู้ที่ตั้งข้อสงสัยได้ชี้ให้เห็นว่า ในการเลือกตั้งครั้งแรกภายหลังกฎหมายเลือกตั้งประกาศใช้คือในเดือนตุลาคม ค.ศ.1996 บรรดาผู้สมัครเลือกตั้งจากทุกพรรค ยกเว้นพรรคคอมมิวนิสต์พยายามพูดสิ่งที่จะเอาอกเอาใจผู้มีสิทธิ

เลือกตั้งทุกกลุ่ม (please all) ซึ่งมีผล ประโยชน์แตกต่างกัน เป็นต้นว่าเกษตรกร- กรรมกร คนหนุ่มสาว-คนสูงอายุ คนหัวเก่า- คนหัวใหม่ คนเมือง-คนชนบท ฯลฯ ผู้ สัมครทุกคนไม่ต้องการพูดในสิ่งที่จะทำให้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเป็นหน้าหนีไป ซึ่งนับ ว่าผิดไปจากวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้ง แบบใหม่อย่างเห็นได้ชัด⁸

ผู้ที่ตั้งข้อสงสัยมองว่าสาเหตุ สำคัญที่สุดก็คือ ลักษณะของสังคมญี่ปุ่นที่ มีความเป็นเนื้อเดียวกันทางด้านสังคม- วัฒนธรรมค่อนข้างสูง ปราศจากรอยแยก ทางสังคม (social cleavage) อย่างที่ปรากฏ ในประเทศตะวันตกเช่น สหรัฐอเมริกาและ อังกฤษ สหรัฐนั้นเป็นสังคมที่มีคนผิวขาว- ผิวดำ โดยผิวดำเป็นคนยากจน จึงไม่ แปลกเลยที่จะมีพรรคการเมืองที่เป็นตัว แทนคนผิวดำ ส่วนอังกฤษนั้นมีประเพณี อันยาวนานของระบบชนชั้นตราบถึงทุกวันนี้ จึงไม่แปลกเลยที่จะมีพรรคการเมืองตัว แทนคนอนุรักษนิยมกับคนที่มีฐานะทาง สังคมต่ำกว่า กรณีของญี่ปุ่นนั้นไม่มีความ แตกต่างทางด้านเชื้อชาติและศาสนาใด ๆ จริงอยู่ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายทุนกับฝ่าย แรงงานมีอยู่สูงในสมัยหลังสงคราม แต่ก็ เป็นการต่อสู้ในประเด็นผลประโยชน์ที่จะ

เจรจาต่อรองกัน หาได้มีพื้นฐานแห่งความ ขัดแย้งด้านเชื้อชาติศาสนาและฐานะ สังคมมารองรับแต่อย่างใดไม่ ยิ่งในสนาม เลือกตั้งขนาดเล็กแล้วรอยแยกทางสังคมที่ จะมาโน้มน้าวผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ต้องพูด จากปากฟันชัดเจนลงไปว่า จะเอากลุ่มสังคม ใด และตัดทิ้งกลุ่มสังคมใดมีอยู่น้อยจริง ๆ⁹

ในประการสุดท้าย ระบบเลือกตั้ง ใหม่ ทำให้คนไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยลง ใน การเลือกตั้งเดือนตุลาคม ค.ศ.1996 ที่ผ่าน มา อัตราคนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ลดลงเหลือ เพียงร้อยละ 59.65 จากครั้งก่อนหน้านั้นใน ปี ค.ศ.1993 ที่เป็นร้อยละ 67.26 และต่ำที่ สุดในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาในสมัยหลัง สงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งปกติแล้วจะอยู่ ในระดับเกือบร้อยละ 70 ขึ้นไป

4. แง่คิดบางประการต่อการปฏิรูปการ เมืองของไทย

การเมืองที่ส่งเสริมการต่อสู้ด้าน นโยบายระดับชาติหรือที่เป็นสากล โดยเฉพาะในช่วงการรณรงค์เลือกตั้ง เป็นอุดม คติหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองของญี่ปุ่น ในสมัยรัฐบาลโฮโซกาว่า เหตุผลรองรับ อุดมคตินี้ได้แก่ประสบการณ์ที่ผ่านมา ซึ่งเป็นที่เอือมระอาของผู้คนจำนวนมาก การ

เมืองแบบช่วงชิงงบประมาณจากส่วนกลางนำไปสู่ปัญหาด้านการคลังของรัฐบาล ซึ่งในยามเศรษฐกิจตกต่ำจะเป็นปัญหารุนแรง ปัญหาความไม่ประหยัด ปัญหาคอร์รัปชันทางการเมือง และปัญหาที่นักการเมืองญี่ปุ่นขาดทัศนระดับชาติ และระดับสากล ผู้ผลักดันการปฏิรูปด้วยอุดมคติเช่นนี้ เชื่อว่าถูกต้องแล้วที่จะต้องพยายามบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ โดยวิธีการรื้อระบบการเลือกตั้งเดิมแล้วนำระบบผสมมาใช้ การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ.1996 ได้สร้างความผิดหวังให้แก่คนจำนวนมากว่าเอาเข้าจริง อุดมคตินี้ปฏิบัติไม่ได้ และวิธีการที่นำมาใช้ก็ไม่เหมาะสม จะอย่างไรก็ตามก็มีผู้เห็นว่า น่าจะต้องให้เวลาอีกกระยะหนึ่ง เช่น ให้มีการเลือกตั้งตามระบบใหม่สัก 2-3 ครั้ง จึงจะมาประเมินดูว่าวิธีการใช้ได้หรือไม่ และอุดมคติตั้งไว้ถูกต้องหรือไม่ ทฤษฎีนั้นถูกต้องแล้ว ปัญหาอยู่ที่คนและเวลา¹⁰

เป็นความจริงที่ว่า ระบบการเลือกตั้งแต่ละระบบมีข้อดีข้อเสียของมัน ระบบเลือกตั้งแบบเก่าของญี่ปุ่นสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนญี่ปุ่น เปิดช่องให้ฝ่ายก้าวหน้าต่าง ๆ ในญี่ปุ่นสามารถมีตัวแทนทางการเมืองของ

ตนในรัฐสภาได้พอสมควร ทำให้การเลือกตั้งแต่ละครั้งคึกคัก ได้ “ลุ้นกัน” อย่างมีชีวิตชีวา รวมทั้งเอื้ออำนวยให้เกิดระบบถ่วงดุลในพรรคที่ได้ครองอำนาจอยู่ โดยผ่านกลไกของ “ระบบกลุ่ม” ในพรรคนั้น สิ่งเหล่านี้คือเสน่ห์ของชีวิตการเมืองของญี่ปุ่น ที่ชาวญี่ปุ่นคุ้นเคยมาเป็นเวลานาน บัดนี้ชาวญี่ปุ่นจำนวนมากเกิดความรู้สึกเสียดายและอาลัยอาวรณ์ หลายคนตั้งข้อสงสัยว่า จะแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและปัญหาการเมืองอำนาจเงิน โดยไม่ต้องไปรื้อระบบเลือกตั้งไม่ได้เสียหรือ

ประเทศไทยกำลังจะนำระบบเลือกตั้งแบบผสมมาใช้ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาในที่สุดตามร่างที่ ส.ส. ได้จัดทำขึ้นนี้ จะมี ส.ส.ประเภทเขตเลือกตั้งขนาดเล็ก 400 คน และ ส.ส.ประเภทปาร์ตี้ลิสต์ 100 คน นำนักส่วนใหญ่จึงไปอยู่ที่เขตเลือกตั้งขนาดเล็ก ซึ่งยิ่งแตกต่างจากแบบที่ใช้อยู่ในเยอรมนีขณะนี้ออกไปอีก คือจะใกล้ไปทางแบบของประเทศอังกฤษ และประเทศที่คนอังกฤษอพยพไปตั้งรกราก เช่น สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย¹¹

มีความเป็นไปได้ว่า ผลลัพธ์ที่จะเกิดตามมาเมื่อทดลองใช้ในการเลือกตั้ง

ครั้งแรก คือหลายสิ่งหลายอย่างที่เป็นความมีชีวิตชีวาของระบบเลือกตั้งเดิมจะหายไป เช่นการได้ “ล้นกัน” ทั้งในหมู่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และในหมู่ผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นที่แน่นอนว่าจะมีผู้สมัครที่ “นอนมา” จำนวนมาก โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากรู้สึกว่าจะเสียเวลาเปล่าที่จะไปลงคะแนนเสียง เพราะรู้ ๆ อยู่แล้วว่าคู่แข่งไม่สู้สู้กัน ผลคือ อัตราการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนที่ตั้งใจไปจริง ๆ (ไม่ใช่ถูกทางการระดมให้ไปเพื่อรับรางวัลในฐานะของท้องถิ่นที่มีคนไปใช้สิทธิเลือกตั้งสูง) จะลดลงต่ำกว่าเดิมอย่างแน่นอน และอาจเป็นไปได้ว่าในปาร์ตี้ลิสต์จะหาชื่อของ “คนดีมีความสามารถ” ได้ยากมาก อย่างไรก็ตามเนื่องจากจะไม่ยอมให้มีการสมัครใน 2 ประเภทพร้อมกัน (double candidacy) ผลที่ออกมาอาจจะไม่เลวร้ายเท่ากรณีของญี่ปุ่นก็เป็นได้

ไม่ผิดเลยที่จะกล่าวว่า ไทยเราควรรี้อระบบเลือกตั้งด้วยเหตุผลชุดที่แตกต่างจากกรณีของญี่ปุ่น แต่คำถามที่น่าคิดสำหรับนักปฏิรูปการเมืองไทยก็คือ เป็นไปได้ไหมที่จะแยกเรื่องการแก้ไขระบบเลือกตั้งออกจากการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่รุมเร้าการเมืองไทยอยู่ เช่น ปัญหาการซื้อเสียง

ปัญหาคนที่มีความสามารถไม่เข้าสู่ระบบการเมือง ปัญหาคอร์รัปชันการเมือง ฯลฯ นี่เองคือข้อคิดจากญี่ปุ่นต่อการปฏิรูปการเมืองของไทย

มองให้กว้างออกไป การโต้เถียงว่าด้วยอุดมคติแห่ง “การรณรงค์เลือกตั้งที่เป็นศูนย์กลางและโน้มเอียงสู่เรื่องนโยบาย” (party-centered and policy-oriented election campaign) เป็นส่วนหนึ่งของการวิวิธวิธีทางวิชาการที่มีมาเป็นเวลายาวนาน ระหว่างแนวมองปัญหาสองสำนักคือ “แนวกฎหมาย-สถาบัน” (Legal institutional approach) กับ “แนวโครงสร้าง-หน้าที่” (structural-functional approach) สำนักแรกมีพื้นฐานความเชื่อว่า ปัญหาต่าง ๆ เช่น การซื้อเสียง การถกนทุน ระบบกลุ่มแบ่งเป็นมุ้งต่าง ๆ ต้องแก้ไขโดยมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดยิ่งขึ้น และสร้างกลไกองค์กร หรือสถาบันต่าง ๆ เพื่อไปเปลี่ยนพฤติกรรมของคนที่อยู่ในตำแหน่งหรือฐานะนั้น ๆ ส่วนสำนักหลังมีพื้นฐานความเชื่อว่า ปัญหาการซื้อเสียงและอื่น ๆ ข้างต้น จะต้องแก้ไขโดยกระบวนการอบรมทางสังคม (socialization) ซึ่งจะนำไปสู่การบรรจุบุคลากรที่พึงประสงค์เข้ามาสู่ ตำแหน่งหน้าที่สาธารณะต่าง ๆ (recruitment) นั่นคือ

การอบรมทางสังคมและการบรรจุบุคลากรทางการเมือง (political socialization and recruitment) เป็นกระบวนการอันสำคัญยิ่ง ซึ่งจะเปิดทางไปสู่การเปลี่ยนแปลงด้านองค์การ เจ้าสำนักแนวโครงสร้าง-หน้าที่คนสำคัญ ศาสตราจารย์กาเบรียล อัลมอนด์ (Gabriel Almond) ใช้แนวความคิดทางสังคมวิทยาประกอบกรสร้างแนววิเคราะห์ของเขาที่เห็นว่า พฤติกรรมและแบบแผนแห่งบทบาทของคนในองค์กรจะประกอบกันเข้าเป็น “โครงสร้าง” ซึ่งจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการทำหน้าที่ต่าง ๆ ในระบบการเมือง อัลมอนด์ให้ความสำคัญเป็นเอกกับกระบวนการอบรมทางสังคม และนิยามว่าการอบรมทางสังคมคือ กระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมือง จากอายุคนรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่ง อัลมอนด์สรุปว่า วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมเท่านั้นที่จะเป็นฐานให้แก่ระบบการปกครองประชาธิปไตย¹²

ปัญหาการซื้อเสียง คอร์รัปชันทางการเมือง และความด้อยประสิทธิภาพของสถาบันทางการเมืองที่เพิ่มทวีขึ้นในสังคมไทย เมื่อประชาธิปไตยของเรามีลักษณะเต็มไปยิ่งขึ้น ทำให้สำนักความคิดกฎหมาย-สถาบันมีอิทธิพลอย่างสูง สำนัก

ความคิดนี้ สอดรับอย่างดีต่อกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองจากชนชั้นนำในสังคม บุคคลที่ได้จุดระเบิดขึ้นในเชิงทฤษฎีคือ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยท่านได้เสนอบทความเรื่อง “รัฐธรรมนูญโครงสร้างและกลไกทางกฎหมาย” ต่อที่ประชุมสัมมนาวิชาการ จัดโดยสถาบันนโยบายศึกษา เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1991 ในเวลาต่อมาท่านได้พัฒนาความคิดของท่านให้กระชับยิ่งขึ้นในเชิงทฤษฎี และได้ตีพิมพ์ผลงานของท่านออกมาเผยแพร่ภายใต้ชื่อว่า “คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย” ในปัจจุบันงานของท่านมีฐานะเป็นกรอบทฤษฎีแห่งการปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย และเป็นรากฐานของร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง ที่ ส.ส.ร. 99 ท่านได้จัดทำขึ้น ก่อนหน้านั้นงานของท่านได้ถูกใช้อ้างอิงอย่างมากใน “ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย” ที่เสนอโดยคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ที่มีศาสตราจารย์นายแพทย์ ประเวศ วะสี เป็นประธาน แต่งตั้งโดยนายมารุต บุณนาค ประธานสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น¹³

จุดแข็งของสำนักความคิด กฎหมาย-สถาบันมีอยู่อย่างไม่ต้องสงสัย ในสภาพที่โครงสร้างการเมืองของไทยยังเป็นแบบที่รับช่วงมาจากยุคเผด็จการครึ่งไป¹⁴ แต่ทว่าจุดอ่อนของแนวมองปัญหา สำนักนี้คือ ฝากความหวังไว้มากเกินไปกับ มาตรการเชิงกฎหมายและการสร้างกลไก องค์กร สถาบันต่าง ๆ รวมทั้งการเปลี่ยน ระบบการเลือกตั้งใหม่จากแบบเดิมที่เป็น แบบขนาดกลางไปเป็นแบบผสมด้วยสัดส่วน 400 ต่อ 100 รวมเป็น 500 คน พรรคเป้าหมายที่อยู่เบื้องหลังของการรื้อระบบเลือกตั้งนี้ ดูเหมือนว่าจะมุ่งให้คนดีมีความสามารถเข้ามาลงสมัครรับเลือกตั้ง ประเภทปาร์ตี้ลิสต์ และให้พรรคเป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่งขึ้น โดยให้นโยบาย พรรคเป็นสิ่งดึงดูดใจให้คนตัดสินใจเลือก มากขึ้นกว่าเดิม แต่เอาเข้าจริงมีความเป็นไปได้สูงมากกว่าอุดมคตินี้จะไม่บรรลุผล ยิ่ง

สัดส่วนของปาร์ตี้ลิสต์มีเพียง 100 คน ก็ยิ่ง เป็นได้มากกว่าหลาย ๆ อย่างจะยังคงเป็น แบบเดิมในสภาพเช่นนี้ สิ่งที่จะขาดเสียมิ ได้เลยคือ กระบวนการอบรมทางสังคมที่จะสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้แก่ประชาชนผู้มี สิทธิในการเลือกตั้ง กระบวนการนี้จะต้องมีผลวัตสูง และจะต้องเป็นงานสำคัญ ลำดับต้นของคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งที่จะจัดให้มีขึ้นในเวลาต่อมา เป็นที่น่า เสียดยว่า วัฒนธรรมไทยกลายเป็นสิ่งที่ ไม่ค่อยมีใครกล้าคิดไปเปลี่ยนหรือไปแตะ ในท้ายสุดใคร่ขอกล่าวว่าการปฏิรูปการเมืองของไทยจะสำเร็จได้ก็โดยอาศัยการ วิเคราะห์จากทั้งสำนักกฎหมาย-สถาบัน และสำนักโครงสร้างหน้าที่ เป็นที่น่าเสีย ดายว่าจนบัดนี้ยังไม่มีกระบวนการระหว่าง นักคิดจากทั้งสองสำนัก ทั้ง ๆ ที่เวลาเหลือน้อยเต็มทีแล้ว

เชิงอรรถ

1. ดูรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองญี่ปุ่น โดยผู้เขียนใน ญี่ปุ่นปฏิรูปการเมือง สำนักพิมพ์ดอกหญ้า กรุงเทพฯ 2538 และ “การปฏิรูปการเมืองในญี่ปุ่น : แง่คิดบางประการต่อการปฏิรูปการเมืองในประเทศไทย” วารสารสมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ตุลาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2539 น. 47-60.

2. ผู้อำนวยการกองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงกิจการภายในของญี่ปุ่น นายคุนิมิ โอทาเกะ (Kunimi Otake) ได้ตอบคำถามของผู้เขียนที่ว่า อะไรคือปรัชญาของการปฏิรูปการเมืองของญี่ปุ่น ดังนี้ : “คือการเลือกตั้งที่พรรคเป็นศูนย์กลาง ห่างไกลจากการที่ปัจเจกบุคคลและกลุ่มเป็นศูนย์กลาง ระบบเลือกตั้งเดิมมีข้อเสียก่อให้เกิดระบบกลุ่ม การลอบแทงข้างหลัง การใช้เงินจำนวนมาก และนักการเมืองแต่ละคนก่อตั้งชมรมผู้สนับสนุนเฉพาะตัว (Koenkai ในภาษาญี่ปุ่น) ทำหน้าที่รณรงค์การเลือกตั้งของตน การเลือกตั้งที่พรรคเป็นศูนย์กลางมีข้อดีคือ ลดการใช้จ่ายเงิน และก่อให้เกิดการแข่งขันด้านนโยบาย ระบบการเลือกตั้งใหม่จะส่งเสริมปรัชญาข้อนี้” สัมภาษณ์ที่สำนักงานของนายโอทาเกะ กรุงโตเกียว เมื่อวันที่ 24 มกราคม ค.ศ.1997.

3. โปรดดู Foreign Press Center, Japan, The Diet, Elections, and Political Parties, “About Japan” Series, No.13, compiled under the supervision of Norihiko Narita, Tokyo 1995 pp. 118-123.

4. ผู้สนใจในรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งในญี่ปุ่น โปรดดู Jichi Sogo Center (General Center for Local Autonomy), Election System in Japan, Tokyo, 1996.

5. เจ้าหน้าที่ของพรรคพรมแดนใหม่ (New Frontier Party) คนหนึ่ง นายโนริยูกิ ฮิราคาว่า (Noriyuki Hirakawa) ได้ให้สัมภาษณ์ยอมรับว่า ลึก ๆ แล้วสาเหตุของการปฏิรูปการเมืองของญี่ปุ่นคือ วัฒนธรรมทางการเมืองแห่งการเรียกร้องจะเอาโครงการสาธารณูปโภคเข้าสู่ท้องถิ่นของประชาชนญี่ปุ่น และการมองนักการเมืองในลักษณะดูแคลน เนื่องจากว่าผู้ที่เข้ามาสู่การเมืองในระยะหลังไม่ใช่คนเก่งมีความสามารถ อย่างเช่นในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สองใหม่ ๆ จากการสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 มกราคม ค.ศ.1997 ณ บ้านพักของนายฮิราคาว่า กรุงโตเกียว

6. นักวิชาการอเมริกัน ผู้คร่ำหวอดกับการเมืองญี่ปุ่นท่านหนึ่งได้ตั้งข้อสงสัยต่อการปฏิรูปการเมืองญี่ปุ่น ทั้งในแง่ของหลักการและวิธีการ เขาเสนอว่าการเปลี่ยนแปลงด้านกลไกอาจก่อให้เกิดผลตามมาอย่างไม่เคยคาดคิดไว้ก่อน เขาเรียกสิ่งนี้ว่า “กฎแห่งสิ่งตามมาที่ไม่ได้คาดคิด (law

of unintended consequences) โปรดดู ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์ และไชยวัฒน์ คำชู (ผู้แปล) การเมืองแบบญี่ปุ่น แปลจาก Gerald L. Curtis, *The Japanese Way of Politics*, Columbia University Press, New York 1988 สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ พ.ศ.2539 โปรดดู น.11 ใน “บทนำจากผู้เขียน” ซึ่งผู้แต่งได้เขียนให้เป็นพิเศษสำหรับการแปลฉบับภาษาไทย

7. ดูตัวอย่างการประเมินแนวโน้มใน Narita Katsuhiko, “Seiji Kaikaku No Kateiron No Kokoromi : Dessan to Shogen” (A Trial of a Theory of Political Reforms : A Sketch and a Testimony), *Leviathan*, Tokyo, Vol.20, pp. 7-57. นายนาริตะทำหน้าที่เป็นเลขานุการของนายกรัฐมนตรีโฮโซกาวา มีบทบาทในงานผลักดันการปฏิรูปการเมืองร่วมกับข้าราชการของกระทรวงกิจการภายใน

8. ดูข้อประเมินแนวโน้มเพิ่มเติมอีกใน Gerald Curtis, “Cash, patronage still win elections,” *Asahi Evening News*, August 28, 1996, p. 1; Gerald Curtis, “Politics has now lost its purpose,” *Asahi Evening News*, August 30, 1996, p. 4.

9. ดู ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์ และไชยวัฒน์ คำชู (ผู้แปล) อ้างแล้ว น. 19-20.

10. Sadafumi Kawato, “Political Reform in Japan,” เอกสารเสนอในการสัมมนาเรื่อง ประสพการณ์ต่างประเทศในการปฏิรูปการเมือง จัดโดย สภาข้าราชการรัฐธรรมนุญและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ณ โรงแรมรอยัลคลิฟฟิชิริสอร์ท พัทยา วันที่ 17-19 มีนาคม พ.ศ.2540 น.12-13.

11. ในพรรคชนะของเจ้าหน้าที่พรรคพรมแดนใหม่ (New Frontier Party) นายโนริยุกิ ฮิรากาว่า ตัวแบบการเมืองที่พรรคเป็นศูนย์กลางและแข่งขันกันด้าน นโยบาย เป็นที่นิยมชมชอบในหมู่ข้าราชการกระทรวงกิจการภายใน และอาจารย์ มหาวิทยาลัยทางด้านรัฐศาสตร์ โดยรับเอาตัวแบบนี้มาจากประเทศยุโรป คนเอเชีย เช่น เกาหลีและไทย คงจะรับเอาตัวแบบนี้มาลำบาก เนื่องจากพรรคการเมืองต่าง ๆ แทบไม่มีความแตกต่างด้านนโยบายระหว่างกัน แต่ญี่ปุ่นและอินเดียมีความเป็นไปได้มากกว่า เพราะยอมให้พรรคสามารถมีอุดมการณ์ต่างกันได้ เนื่องจากระบบการเมืองเปิดออกรับทุกอุดมการณ์ จากการสัมภาษณ์ที่บ้านพักนายฮิรากาว่า กรุงโตเกียว วันที่ 26 มกราคม ค.ศ.1997.

12. แนววิเคราะห์โครงสร้างหน้าที่ของอัลมอนต์ ปรากฏในการตีพิมพ์รวม 3 ครั้ง ในปี ค.ศ.1960, 1966 และ 1978 โปรดดูฉบับที่พิมพ์ในปี ค.ศ.1978 ใน Gabriel Almond and Bingham Powell, *Comparative Politics : System, Process, and Policy*, Little, Brown and Company, Boston,

1978, Chapters 1-3, เอกสารภาษาไทยที่อธิบายได้อย่างแจ่มชัดได้แก่ พงศัตถศาสตร์ ชุมพล ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ พ.ศ.2535 บทที่ 1-2. และดูกรณีเฉพาะของวัฒนธรรมทางการเมืองกับการสร้างประชาธิปไตยของไทย ใน พงศัตถศาสตร์ ชุมพล “การศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมไทย กับการจรรโลงประชาธิปไตย : ข้อคิดบางประการ” วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 28 ฉบับที่ 2 น. 15-30.

13. โปรดสังเกตนิยามของคำว่า คอนสติติวชันแนลลิสม์ ที่ระบุไว้คือ “แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครอง และกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infra-structure) ในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ โดยไม่เน้นนิยามในแง่ของการปกป้องและเกิดทุนสิทธิเสรีภาพประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐ” ดู อมร จันทรมนุวรรณ คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย สถาบันนโยบายศึกษา โดยความสนับสนุนของมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ น. 9.

14. การสร้างกลไกหนึ่งที่จะมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดก็คือ คณะกรรมการการจัดการเลือกตั้ง กรณีของอินเดียนั้นมีหลายสิ่งหลายอย่างที่ไทยเราน่าจะได้ศึกษายิ่งกว่าประเทศอื่น ๆ ในช่วงเวลา 6 ปี ที่นาย T.N. Seshan ดำรงตำแหน่งประธาน (Chief Election Commissioner) เขาเอานักการเมืองเข้าคุกไปหลายคน ไม่ว่าจะ เป็นของพรรคฝ่ายค้านหรือพรรครัฐบาล เมื่อเขาก้าวลงจากตำแหน่งในเดือนธันวาคม ค.ศ.1996 สื่อมวลชนขนานนามเขาว่าเป็นบุคคลที่จะอยู่ในความจดจำของประชาชนมากที่สุด โปรดดูวารสารฉบับพิเศษของอินเดียที่ขึ้นปกรูปของเขาใน Sunday, December 8-14, 1997 pp. 18-23.

