

# KPI RESEARCH SNAP

+++++ **รายงานวิจัยใน 4 หน้า**

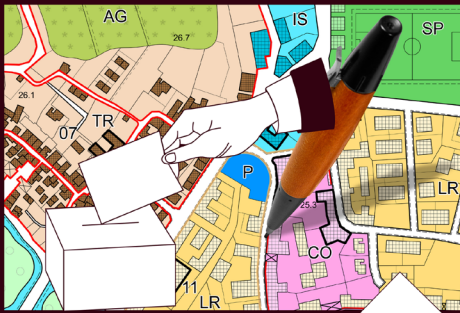


สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา  
สถาบันพระปกเกล้า

03 2568

## ปัญหาและผลกระทบจากการแบ่งเขตเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 และ พ.ศ.2566

อำนาจ รณานันท์ชัย  
นักวิชาการวิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า



เกณฑ์การแบ่งเขตเลือกตั้ง  
มีความเหมาะสมแล้ว  
แต่ยังคงรู้สึกว่  
ผลของการเลือกตั้ง  
ยังไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร  
???



ปัญหาและผลกระทบจากการแบ่งเขตเลือกตั้ง  
ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562 และ พ.ศ.2566

อำนาจ รณานันท์ชัย

209 หน้า

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า

2567

อำนาจ รณานันท์ชัย

เกษณี รณการศักดิ์

ชื่อเรื่อง

นักวิจัย

จำนวนหน้า

จัดพิมพ์โดย

ปีที่พิมพ์

ผู้สรุป

ผู้ออกแบบ



# ที่มาและความสำคัญของการศึกษา

การเลือกตั้งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สะท้อนผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการตัดสินใจเลือกผู้ที่จะมาเป็นผู้แทนในการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในด้านหนึ่ง “การแบ่งเขตเลือกตั้ง” ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญในการจัดการเลือกตั้ง กลับถูกมองว่าเป็นประเด็นที่สามารถสร้างความได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมืองที่อาจนำมาซึ่งผลแพ้หรือชนะในการเลือกตั้งได้ ด้วยเหตุนี้ การแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ในการเลือกตั้งหลายครั้งที่ผ่านมามีมักถูกนำมาซึ่งประเด็นถกเถียงถึงความไม่เป็นธรรมและก่อให้เกิดการเอื้อประโยชน์ให้พรรคการเมืองใดหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในช่วงภายหลังปี 2560 ที่ถูกจับตามองว่าเป็นการสืบทอดอำนาจของกลุ่มการเมืองภายใต้ฝ่ายรัฐบาลทหาร

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ 2560 ฉบับปัจจุบันได้กำหนดที่มาของ สส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้งไว้เหมือนกับการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 แต่ก็มี ความแตกต่างในเรื่องของจำนวนและสัดส่วนในการได้มาซึ่ง สส. ตามแต่ละวิธีที่ได้ถูกปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ เป็นที่น่าสังเกตว่าการเพิ่มขึ้น/ลดลงของจำนวนที่นั่งของ สส. ในสภาที่พึงมีได้กลายเป็นเสมือนตัวกำหนดการแบ่งเขตเลือกตั้งให้เป็นที่สอดคล้องกัน กระนั้น การได้มาซึ่ง สส. ในการเลือกตั้งหลายครั้งที่ผ่านมาก็มักจะเป็นเรื่องที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นข้อถกเถียงที่ซึ่งการเลือกตั้งไม่สามารถสะท้อนเสียงที่แท้จริงของประชาชน จากสภาพการณ์ดังกล่าวที่ได้กล่าวมา จึงเป็นเหตุผลที่นำมาสู่การศึกษาปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากวิธีในการได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนผ่านการแบ่งเขตเลือกตั้ง

## วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาหลักการและเกณฑ์การแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามหลักการของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560
2. เพื่อศึกษาสภาพการณ์ที่เกิดจากการแบ่งเขตเลือกตั้งกับผลการเลือกตั้งในการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ.2562 และ พ.ศ.2566
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการแบ่งเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2562 และ พ.ศ.2566

## ผลการศึกษา

หลังการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2560 การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวจึงถูกมองว่าเป็นกลไกในการสืบทอดอำนาจทางการเมืองโดยอาศัย

ความชอบธรรมจากช่องทางประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้ การเลือกตั้ง สส. ในปี 2562 และ 2566 จึงถูกตีตราว่าเป็นเครื่องมือของรัฐบาลและฝ่ายการเมืองภายใต้ร่มเงาของคณะทหารที่ใช้ในการช่วงชิงอำนาจทางการเมือง

ผ่านกลไกในการเลือกตั้งที่เป็นการคัดสรรตัวผู้แทนของราษฎร แม้รัฐธรรมนูญ 2560 จะมีการกำหนดที่มาของ สส. ไว้เหมือนกับรัฐธรรมนูญที่แล้มา แต่ก็มี ความแตกต่างในเรื่องของจำนวนและสัดส่วนในการได้มาซึ่ง สส. ตามแต่ละวิธีที่ได้ถูกปรับเปลี่ยนไปจากเดิม กล่าวคือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 500 คน จำแนกเป็นแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 350 คน และ แบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 150 คน ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี 2564 เกิดการปรับเปลี่ยนรายละเอียดสัดส่วนประเภทของ สส. โดยให้มีสมาชิกที่มาจากการแบ่งเขตเพิ่มขึ้น 50 คน และลดในส่วนที่เป็นสมาชิกที่มาจากบัญชีรายชื่อให้เหลือเพียง 100 คน การเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อการเลือกตั้ง สส. แบบแบ่งเขต เนื่องด้วยจำนวนที่นั่งของ สส. เป็นตัวกำหนดจำนวนเขตเลือกตั้ง ซึ่งตามหลักแล้วการแบ่งเขตเลือกตั้งถือเป็นกระบวนการที่สำคัญขั้นแรกในการได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชน ดังนั้น การแบ่งเขตเลือกตั้งต้องมีความชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรมต่อทุกฝ่ายและไม่ก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่ฝ่ายการเมืองใดเป็นการเฉพาะ เพื่อให้ผลลัพธ์ของการเลือกตั้งสามารถสะท้อนเสียงที่แท้จริงของประชาชนได้มากที่สุด เมื่อพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งใหม่ในการเลือกตั้ง สส. โดยในปี 2562 มีจำนวน 22 จังหวัด และ ในปี 2566 ที่เกิดขึ้นมีพื้นที่ 42 จังหวัด พบว่า กกต. มีการจัดสรรประชากรอย่างเท่าเทียมเพื่อให้มีจำนวนที่ใกล้เคียงกันในแต่ละเขตเลือกตั้งเพื่อช่วยทำให้เกิดความเสมอภาคระหว่างการได้มาซึ่งผู้แทนราษฎรและยังช่วยเฝ้าระวังปัญหาความได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมืองที่เกิดจากความไม่สมดุลของจำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้ง (malapportionment)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความเป็นตัวแทนจากสัดส่วนของผลคะแนนต่อจำนวนที่นั่งในสภาของแต่ละพรรคได้รับพบว่า ความไม่สอดคล้องของค่าสัดส่วนดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากความแตกต่างระหว่างคะแนนเสียง (votes) กับที่นั่ง (seats) ของแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับ โดยแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งต่างมีทั้งฝ่ายที่ได้เปรียบและฝ่ายที่เสียเปรียบแตกต่างกันไป แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลทหารมีความได้เปรียบมากที่สุดจากการเลือกตั้ง สส. ทั้ง 2 ครั้งในพื้นที่จังหวัดที่ได้มี

การแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ ซึ่งการเลือกตั้งในปี 2562 พรรคพลังประชารัฐได้ประโยชน์ไปราวร้อยละ 3.62 ของที่นั่งในสภา ในขณะที่การเลือกตั้งปี 2566 พรรคพลังประชารัฐยังคงได้ประโยชน์จากพื้นที่ที่มีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่อยู่ แต่มีค่าที่ลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 1.24 อาจกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองฝ่ายทหารได้รับประโยชน์จากความแตกต่างระหว่างคะแนนเสียงเลือกตั้งและที่นั่งที่ได้รับในสภาในปี 2562 มีมากกว่าในปี 2566

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาค่าดัชนีกาลลาเกอร์ (Gallagher Index: GI) ที่แสดงถึงความเป็นธรรมที่เกิดจากความสมดุลระหว่างคะแนนเสียงและที่นั่งของแต่ละพรรคการเมืองได้รับในภาพรวม พบว่า การเลือกตั้งระบบเขตในจังหวัดที่มีการเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งในปี 2566 ค่อนข้างมีความเป็นธรรมมากกว่าการเลือกตั้งในปี 2562 เนื่องด้วยค่า GI ในปี 2566 มีค่าอยู่ที่ 3.19 ซึ่งเป็นค่าที่น้อยกว่าค่า GI ในปี 2562 ซึ่งมีค่าอยู่ที่ 3.27 จากค่าตัวเลขดังกล่าวสามารถตีความได้ว่า การแปลงคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้งไปเป็นจำนวนที่นั่งให้ผู้แทนของแต่ละพรรคในปี 2566 มีความเป็นธรรมมากกว่าการเลือกตั้งในปี 2562 เนื่องด้วยมีความแตกต่างที่เกิดขึ้นจากการแปลงคะแนนเสียงไปเป็นจำนวนที่นั่งในระดับที่น้อยกว่า

ในส่วนของปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่นั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการแบ่งเขตเลือกตั้งมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการบังคับใช้เกณฑ์ของ กกต. ในการแบ่งเขต ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 เกณฑ์ คือ เกณฑ์ด้านจำนวนราษฎร และเกณฑ์ด้านพื้นที่ การที่จังหวัดหนึ่งจะมีจำนวน สส. ได้ก็ขึ้นอยู่กับกำหนดด้วยจำนวนราษฎรที่มีอยู่ของจังหวัดนั้น และส่งผลต่อการมีจำนวนเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้น ๆ ที่ต้องมีการแบ่งเขตเลือกตั้งตามจำนวน สส. ที่พึงมี แม้ว่าเกณฑ์การแบ่งเขตเลือกตั้งที่ กกต. กำหนดขึ้นดูจะมีความเหมาะสมในเชิงหลักการที่เป็นเหตุและผลซึ่งกันและกันระหว่างปัจจัยจำนวนราษฎรและเกณฑ์การแบ่งพื้นที่ กระนั้น ความไม่สอดคล้องระหว่างการบังคับใช้เกณฑ์ทั้งสองในทางปฏิบัติได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการตามมา ดังเช่น ปัญหาที่เกิดจากความเข้มงวดของ กกต. ในการใช้เกณฑ์ราษฎรในการแบ่งเขตที่จะต้องทำให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนราษฎรที่ใกล้เคียงกันมากที่สุด โดยสามารถมีผลต่างของจำนวนราษฎรได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของค่าเฉลี่ยจำนวนราษฎร

ในจังหวัดนั้น ๆ ทำให้ต้องมีการแยกพื้นที่ย่อยในระดับของตำบลออกจากเขตอำเภอ ซึ่งในบางกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงจำนวนราษฎรให้ได้ตามเกณฑ์ของ กกต. ในแต่ละเขตเลือกตั้ง ส่งผลให้ต้องมีการรวมตำบลเข้าด้วยกันเพื่อเป็นเขตเลือกตั้ง จนทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เหล่านั้นรู้สึกถูกแปลกแยกไปจากชุมชนของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม ในส่วนของปัญหาการใช้เกณฑ์ทางด้านพื้นที่มักเกิดขึ้นจากข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ที่ไม่สามารถควบคุมได้เป็นตัวกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิ่งกีดขวางตามธรรมชาติทำให้เป็นอุปสรรคต่อการแบ่งเขตเลือกตั้งให้สามารถเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการสร้างสมดุลในการเปลี่ยนแปลงจำนวนราษฎร

ในแต่ละเขตให้ได้ใกล้เคียงกันตามเกณฑ์ราษฎร นอกจากนี้สิ่งที่เป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นต่อรูปแบบการแบ่งเขตเลือกตั้ง คือ ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่มาจากการชักนำของพรรคการเมืองหรือฝ่ายการเมืองในพื้นที่ซึ่งทำให้ไม่สามารถเป็นตัวแทนที่แท้จริงของภาคประชาชนที่จะสะท้อนความคิดเห็นของคนในพื้นที่ต่อการแบ่งเขตเลือกตั้งให้เกิดความเป็นธรรมที่ถูกต้องรับจากทุกฝ่ายได้

ในส่วนของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการแบ่งเขตเลือกตั้งดังกล่าว สามารถแยกได้ตามกลุ่มของผู้ที่ได้รับผลกระทบออกเป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่

1

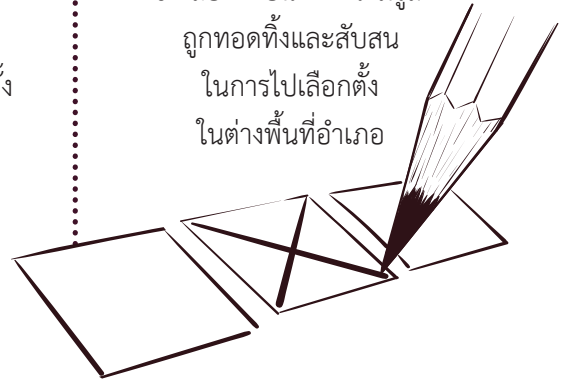
**กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง** ที่ได้รับความยุ่งยากในการติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานในเขตเลือกตั้งที่มีการรวมพื้นที่ย่อยจากการแบ่งซอยพื้นที่หลักจากหลายอำเภอซึ่งทำให้ขาดเอกภาพในการบริหารจัดการภายในและก่อให้เกิดความสับสนเปลืองทรัพยากรในการบริหารจัดการเลือกตั้ง

2

**กลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้ง** ที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงต่อฐานเสียงในพื้นที่ รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงด้านพื้นที่ที่ส่งผลต่อการหาเสียงเลือกตั้ง

3

**กลุ่มภาคประชาชน** ในพื้นที่ย่อยที่ถูกแยกไปอยู่ร่วมกับเขตเลือกตั้งอื่นเกิดความรู้สึกถูกทอดทิ้งและสับสนในการไปเลือกตั้งในต่างพื้นที่อำเภอ



เมื่อทำการสำรวจความคิดเห็นในมิติด้านความเป็นธรรมที่มีต่อการแบ่งเขตเลือกตั้งจากกลุ่มตัวอย่างในจังหวัดที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งของ กกต. พบว่าส่วนใหญ่ของผู้ตอบแบบสอบถามเห็นด้วยกับหลักการของเกณฑ์ราษฎรและเกณฑ์ทางด้านพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการแบ่งเขตเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ยังคงเห็นว่าการแบ่งเขตเลือกตั้งก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมืองซึ่งส่งผลต่อความเป็นธรรมในการเลือกตั้งและแม้จะเห็นว่าเกณฑ์การแบ่งเขตเลือกตั้งมีความเหมาะสมแล้วแต่ยังคงรู้สึกว่าการเลือกตั้งยังไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร ทั้งนี้ อาจมาจากการขาดความเชื่อมั่นในความโปร่งใสของการแบ่งเขต

เลือกตั้งของ กกต. ที่สร้างความไม่ไว้วางใจให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาชนที่ติดตามตรวจสอบการเลือกตั้ง

โดยสรุป งานวิจัยชิ้นนี้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการแบ่งเขตเลือกตั้งที่เกิดจากการใช้เกณฑ์การแบ่งเขตเลือกตั้งที่ กกต. ได้กำหนด แม้ว่าเกณฑ์ดังกล่าวจะช่วยสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมต่อผลการเลือกตั้งโดยรวม แต่ความเข้มงวดในการใช้เกณฑ์การแบ่งเขตได้ส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอันนำมาซึ่งทัศนคติและความรู้สึกเชิงลบของสาธารณชนที่มีต่อความเป็นธรรมในการแบ่งเขตเลือกตั้งของ กกต.



QR CODE  
คลัง SNAP



QR CODE  
อ่านหนังสือออนไลน์



QR CODE  
สนใจหนังสือฉบับเต็ม  
หรือ ติดต่อ 0-2141-9558