



การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคแก่พรรคการเมือง : เปรียบเทียบไทยกับญี่ปุ่น

Party Donations Law Reforms: a Comparison between Thailand and Japan

พงศกร ยาห้องกาศ (Pongsakorn Yahongkad)¹ สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ (Siripan Nogsuan Sawasdee)²

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคแก่พรรคการเมืองระหว่างไทยกับญี่ปุ่น ใน 3 ประเด็น ได้แก่ (1) เป้าหมายและกระบวนการ (2) มาตรการที่ใช้ (3) ผลลัพธ์ โดยใช้การศึกษาเชิงคุณภาพที่อาศัยการวิเคราะห์เอกสารเป็นหลักและสนับสนุนด้วยข้อมูลสถิติเงินบริจาคแก่พรรคการเมือง หน่วยศึกษา ได้แก่ กฎหมายควบคุมเงินบริจาคและข้อมูลเงินบริจาคของพรรคการเมืองในปีที่มีการเลือกตั้งทั่วไป ผลการศึกษาพบว่า (1) ไทยและญี่ปุ่นกำหนดเป้าหมายในการปฏิรูปต่างกัน โดยการปฏิรูปของไทยต้องการสร้างความโปร่งใสและลดอิทธิพลของกลุ่มทุน ในขณะที่ญี่ปุ่นต้องการลดปริมาณเงินโดยรวมของการเลือกตั้ง ด้านกระบวนการพบว่า การปฏิรูปของไทยมีตัวแสดงที่มีส่วนร่วมน้อย โดยมักเป็นการตกลงระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในขณะที่ญี่ปุ่นมีการต่อรองระหว่างกลุ่มการเมืองหลายกลุ่ม (2) มาตรการควบคุมของไทยขาดความรอบคอบ แม้ว่าจะใช้การผสมผสานกันหลายมาตรการแต่ยังคงมีช่องว่างและไม่สามารถปฏิบัติได้จริง ส่วนมาตรการของญี่ปุ่นนั้นมีความรัดกุมและชัดเจน (3) ไทยและญี่ปุ่นประสบปัญหาการควบคุมเงินบริจาค โดยสาเหตุของไทยเกิดจากช่องว่างของกฎหมายและการขาดความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายส่วนญี่ปุ่นเกิดจากขาดการควบคุมองค์กรจัดการเงินทุนและองค์กรโคเอ็นโกซึ่งทำให้นักการเมืองเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับผู้บริจาคในตลาดมืด

คำสำคัญ เงินบริจาค พระราชบัญญัติพรรคการเมือง การปฏิรูป

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย PS-05@live.com² รองศาสตราจารย์ ประจำภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย nogsuan@gmail.com



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 7

The 7th STOU National Research Conference

Abstract

The objectives of this research were to compare the party donations law reforms between Thailand and Japan in three points, namely (1) the goals and the process (2) the reform measures and (3) the results. The study was a qualitative research, mainly document analysis with a support of statistical data. The unit of analysis was party donations law and the data of party donations in a year was the general election. The findings were as follows : (1) Both countries' basis problems were different, thus the goals were varied; In Thailand, the goals was to increase transparency and decrease the influences of the capitalist groups, while Japan was to reduce amount of money in political competition, In terms of the process, the results revealed that party donation reform of in Thailand was carried out by a small groups of actor, basically political elites and the Election Commission with limited participation. On the contrary, in the Japanese case, there was a process of bargaining among parties' factions (2) The regulation in Thai case was imprudent to considered although to many regulations was applied but it had many gaps in the law while the regulation of Japan was concise and clear. (3) Both countries faced difficulties in controlling party donations. The problems in Thailand were caused by the loopholes of law and the inability of law enforcement, the challenges facing the Japanese reform was a lack of funds controlling agency and the existence of Koenkai, that allowed the politicians and party donors to interact in the black market.

Keywords: Party donations, Political Party Act, Reforms



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 7

The 7th STOU National Research Conference

บทนำ

พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่มีความสำคัญในฐานะตัวกลางที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐกับสังคม แต่การที่พรรคการเมืองจะดำเนินกิจกรรมให้มีประสิทธิภาพ หนึ่งในปัจจัยสำคัญ ได้แก่ การเงิน ในด้านหนึ่ง เงินเป็นต้นทุนการทำภารกิจของพรรคโดยเฉพาะการหาเสียงเลือกตั้ง ในขณะที่เงินก็เป็นตัวกลางที่สร้างความสัมพันธ์ระหว่างพรรคกับประชาชนผ่านการสนับสนุนซึ่งถูกควบคุมโดยกฎหมายเพื่อไม่ให้พรรคตกอยู่ใต้อิทธิพลของบุคคลหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น กลไกควบคุมเงินบริจาคจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาพรรคการเมือง ในช่วงปลายทศวรรษ 2530 กระแสประชาธิปไตยส่งผลให้หลายประเทศปฏิรูปเพื่อปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมือง รวมถึงไทยกับญี่ปุ่นที่ในขณะนั้นกำลังประสบปัญหาการควบคุมเงินบริจาคแก่พรรคการเมืองจึงได้ทำการปฏิรูปกฎหมาย โดยการปฏิรูปครั้งแรกของไทยเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2540 หลังจากรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปะอาชา นำนโยบายปฏิรูปการเมืองที่ได้หาเสียงไว้มาปฏิบัติ โดยตั้งคณะกรรมการเพื่อร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หนึ่งในเรื่องเร่งด่วนที่รัฐบาลให้ความสำคัญ คือ พรรคการเมือง โดยวางเป้าหมายว่าต้องทำให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนและมีการดำเนินการอย่างเป็นประชาธิปไตย เมื่อการปฏิรูปเสร็จสิ้นจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ในขณะที่การปฏิรูปครั้งแรกของญี่ปุ่นเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2537 โดยเกิดจากความไม่พอใจต่อการทุจริตที่เรื้อรัง (Recruit Scandal) และการทุจริตเงินบริจาคของนายคาเนมารุ ชิน รองประธานของพรรค LDP ทำให้หลายฝ่ายเรียกร้องให้แก้ไขปัญหาดังกล่าว แรงกดดันทางการเมืองส่งผลให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิรูปการเมืองขึ้น ในระหว่างการปฏิรูปเกิดการโต้แย้งระหว่างฝ่ายต่างๆ ในเรื่องกำหนดระบบเลือกตั้งและมาตรการควบคุมเงินบริจาคจนนำไปสู่การเกิดพรรคและกลุ่มการเมืองใหม่จำนวนมาก การปฏิรูปเสร็จสิ้นผ่านการต่อรองระหว่างหลายฝ่ายจนสามารถประกาศใช้กฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมืองฉบับแก้ไขในปี พ.ศ.2537

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปของไทยเกิดขึ้นอีกครั้งในปี พ.ศ.2550 โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อแก้ไขช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้พรรคการเมืองตกอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่มทุน เช่นเดียวกับญี่ปุ่นที่ปฏิรูปกฎหมายอีกครั้งในปี พ.ศ.2551 โดยแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับเดิมเพื่อให้เหมาะสมต่อสถานการณ์ จึงเห็นได้ว่าไทยกับญี่ปุ่นทำการปฏิรูปในเวลาใกล้เคียงกันถึงสองครั้ง ด้วยเหตุนี้ ทำให้ผู้วิจัยสนใจว่าความพยายามแก้ไขปัญหาคอมพิวเตอร์เงินบริจาคแก่พรรคการเมืองของทั้งสองประเทศเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร จึงได้ศึกษาเปรียบเทียบโดยแบ่งเป็น 3 ประเด็น ได้แก่ (1) เป้าหมายและกระบวนการ ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาถึงการกำหนดเป้าหมาย ตัวแสดง และกระบวนการปฏิรูป (2) มาตรการที่ใช้ โดยเป็นศึกษาวิธีการและรายละเอียดของมาตรการที่ทั้ง 2 ประเทศใช้ในการปฏิรูป (3) ผลลัพธ์ เป็นการประเมินผลความสำเร็จและปัญหาที่พบหลังการปฏิรูป โดยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเงินบริจาคแก่พรรคการเมืองในปีที่มีการเลือกตั้งทั่วไป ทั้งหมดนี้เป็นจุดมุ่งหมายสำคัญที่งานวิจัยนี้ต้องการศึกษาและจะได้นำเสนอต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาเป้าหมายและกระบวนการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคแก่พรรคการเมืองของไทยกับญี่ปุ่น
2. เพื่อศึกษามาตรการควบคุมเงินบริจาคแก่พรรคการเมืองที่ไทยกับญี่ปุ่นใช้ในการปฏิรูป
3. เพื่อศึกษาผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคแก่พรรคการเมืองระหว่างไทยกับญี่ปุ่น

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยอาศัยการวิเคราะห์เชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก และได้นำข้อมูลสถิติเงินบริจาคแก่พรรคการเมืองมาสนับสนุนเพื่ออธิบายผลการศึกษา หน่วยการศึกษา



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 7

The 7th STOU National Research Conference

ได้แก่ กฎหมายควบคุมเงินบริจาคแก่พรรคการเมืองและสภานิติบัญญัติพรรคการเมือง โดยของไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ส่วนของญี่ปุ่น ได้แก่ กฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง (Political Fund Control Law) ในส่วนการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อมุ่งพรรณาคำตอบของคำถาม 3 ข้อ โดยคำถามข้อที่ 1 และ 2 ในกรณีของไทย ใช้การวิเคราะห์พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2541 และ พ.ศ.2550 รวมถึงรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 และรายงานการประชุมของสภานิติบัญญัติปี พ.ศ.2550 ส่วนกรณีญี่ปุ่น ใช้การวิเคราะห์กฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง รวมถึง หนังสือ บทความในวารสารวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเมืองของญี่ปุ่น ในคำถามข้อที่ 3 เป็นการนำข้อมูลเงินบริจาคในปีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปมาวิเคราะห์เพื่ออธิบายผลลัพธ์ของการปฏิรูป โดยข้อมูลเงินบริจาคของไทยเป็นข้อมูลชั้นปฐมภูมิที่ได้รับการวิเคราะห์จากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนข้อมูลของญี่ปุ่นเป็นข้อมูลชั้นทุติยภูมิที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและปรากฏในเว็บไซต์ของกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารของญี่ปุ่น

กรอบแนวคิด

Magnus Ohman (2014) อธิบายว่า การปฏิรูปการเงินของพรรคการเมืองจำเป็นต้องพิจารณาปัจจัย 2 ประการพร้อมกัน ได้แก่ (1) เป้าหมาย (Goals) และ (2) บริบท (Context) โดยประการแรก ผู้ปฏิรูปต้องกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจน เพราะจะส่งผลต่อความสอดคล้องในการเลือกใช้มาตรการ เป้าหมายในที่นี้ คือ ต้องการให้พรรคการเมืองอยู่ในรูปแบบใด เช่น ผู้ปฏิรูปต้องการให้พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่จัดการเงินบริจาคได้เต็มที่หรือเห็นว่าการควบคุมของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น การกำหนดเป้าหมายจึงเป็นเสมือนการวางจุดหมายเพื่อกำหนดทิศทางการปฏิรูป ประการที่สอง ได้แก่ บริบท (Context) โดยมาตรการควบคุมเงินบริจาคจะถูกบังคับใช้ภายใต้บริบทการเมืองเสมอ ดังนั้น บริบททางการเมืองจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายในแต่ละประเทศแตกต่างกัน บริบทดังกล่าว ได้แก่ สถาบันการเมือง เช่น ระบบเลือกตั้งที่มีอิทธิพลต่อวิธีหาเสียงและปริมาณเงินที่ใช้ รวมถึงอุปสรรคในระบบการเมือง เช่น การต่อรองของชนชั้นนำทางการเมือง วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ทางการเมือง และอุปสรรคด้านระบบควบคุมเงินบริจาค เช่น ความชัดเจนและเข้มงวดของกฎหมาย ความสามารถและความเป็นอิสระของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย ปัจจัยทั้งหมดจำเป็นต้องถูกนำมาพิจารณา

ในขณะที่ Pippa Norris (2013) อธิบายว่า ผู้ปฏิรูปควรให้ความสำคัญต่อมาตรการเลือกใช้อย่างเช่นกัน มาตรการที่นิยมใช้มักเป็นการเปิดเผยข้อมูลบริจาค (Disclosure Requirements) และคุณสมบัติหรือเพดานบริจาค (Donation bans and limits) รวมถึงการอุดหนุนเงินจากรัฐ (Public Funding) แต่การผสมผสาน (Mixed Policy) ระหว่างมาตรการเหล่านี้เป็นวิธีที่ดีที่สุด เพราะแต่ละประเทศมีปัญหาและวัฒนธรรมการเมืองที่แตกต่างกัน ดังนั้น ผู้ปฏิรูปควรพิจารณาอย่างรอบคอบ อย่างไรก็ตาม ระดับของการควบคุมก็มีความสำคัญเช่นกัน โดยจำเป็นต้องมีมาตรการที่เพียงพอและการใช้มาตรการเดียวมักจะไม่ประสบความสำเร็จ เช่น การใช้มาตรการเปิดเผยข้อมูลบริจาคแต่ไม่กำหนดเพดานบริจาคไว้จะทำให้ปริมาณเงินในการเลือกตั้งสูงขึ้นหรือใช้มาตรการรัฐอุดหนุนเงินแต่ไม่กำหนดเพดานการใช้จ่าย จะเป็นการกระตุ้นให้พรรคแข่งขันกันมากขึ้น

ผลการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งนำเสนอข้อค้นพบใน 3 ประเด็น ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

(1) ในประเด็นเรื่องเป้าหมายและกระบวนการปฏิรูป ผลการศึกษาพบว่า การปฏิรูปของไทยและญี่ปุ่นเป็นผลมาจากแรงกดดันทางการเมือง โดยการปฏิรูปของไทยในปี พ.ศ.2540 เกิดจากข้อสรุปของฝ่ายต่างๆ ที่ต้องการแก้ไขปัญหาการเมืองที่เรื้อรังมานาน ส่วนในปี พ.ศ. 2550 เกิดจากความต้องการแก้ไขช่องว่างของกฎหมายของคณะรัฐประหาร ขณะที่การปฏิรูปของญี่ปุ่นในปีพ.ศ.2537 เกิดจากปัญหาการทุจริตเงินบริจาคจากการไม่จำกัดจำนวนองค์กรรับบริจาคซึ่งส่งผลให้เงินจำนวน

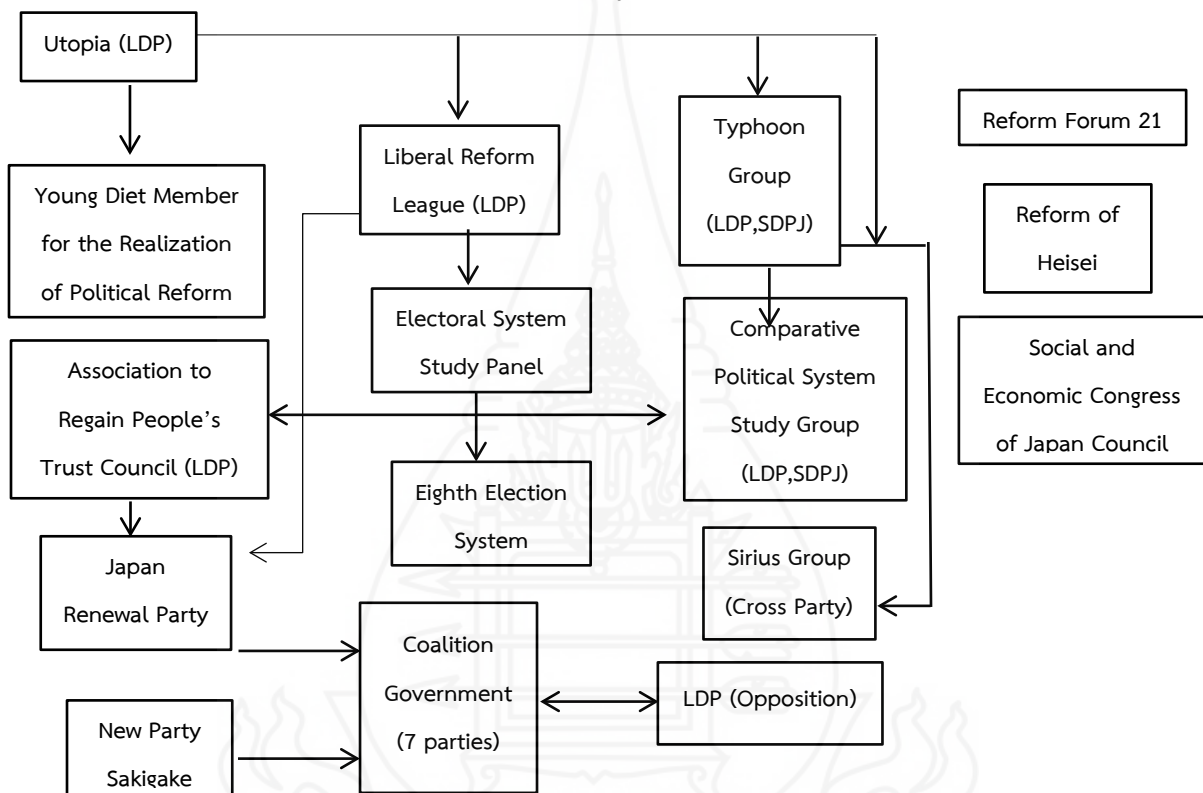


การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 7

The 7th STOU National Research Conference

มากไหลสู่ระบบการเมืองและเกิดการทุจริต ทำให้เกิดการเรียกร้องจากประชาชนและสมาชิกบางกลุ่มในรัฐบาลให้ปฏิรูปการเมือง ในการกำหนดเป้าหมายของการปฏิรูปพบว่า การกำหนดเป้าหมายของไทยกับญี่ปุ่นต่างกัน โดยในปี พ.ศ.2540 ไทยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความโปร่งใสของเงินบริจาค ในขณะที่ปี พ.ศ.2537 ญี่ปุ่นต้องการลดปริมาณเงินโดยรวมในการเลือกตั้งและแก้ปัญหาหนี้การเมือง (Shinoda, 2013) ส่วนในปี พ.ศ.2550 ไทยต้องการลดอิทธิพลของกลุ่มทุนในขณะที่ปี พ.ศ.2551 ญี่ปุ่นปฏิรูปเพื่อปรับปรุงเขตแดนบริจาคให้เหมาะสมหลังจากยกเลิกเขตแดนบริจาคที่กำหนดในการปฏิรูปปี พ.ศ.2537

แผนภาพที่ 1 ตัวแสดงทางการเมืองในกระบวนการปฏิรูปของญี่ปุ่นในปี พ.ศ.2537



ที่มา : Wolfe, Eugene L. (1995). Japanese Electoral and Political Reform: Role of the Young Turks. *Asian Survey*, 35(12), pp.1063-1065.

ด้านตัวแสดงพบว่า การปฏิรูปของญี่ปุ่นในปี พ.ศ.2537 พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองเป็นตัวแสดงหลักที่มีบทบาทในการผลักดันการปฏิรูป โดยทั้งรัฐบาลและฝ่ายค้านต่างมีอำนาจต่อรองและร่วมเสนอแนวทางปฏิรูป ในระยะแรกกลุ่มยูโทเปียซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองในพรรค LDP (Liberal Democratic Party of Japan) ได้ยกประเด็นเรื่องปัญหาทุจริตมาอภิปรายเพื่อกดดันรัฐบาลจนทำให้รัฐบาลจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการเมืองและคณะศึกษาระบบเลือกตั้งเพื่อหาแนวทางระบบเลือกตั้งและมาตรการควบคุมเงินบริจาค โดยสมาชิกหลายคนของกลุ่มยูโทเปียได้เข้าร่วมกับคณะทำงานดังกล่าวจนเกิดเป็นคณะกรรมการระบบเลือกตั้งที่ 8 และได้เสนอแผนปฏิรูปให้สภาพิจารณาแต่กลับถูกคัดค้านจากฝ่ายค้าน ในระหว่างนี้เกิดการรวมกลุ่มในลักษณะข้ามพรรค เช่น กลุ่มใต้ฝุ่นและกลุ่มศึกษาระบบการเมืองเปรียบเทียบ ซึ่งเป็นการร่วมมือกันของสมาชิก



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 7

The 7th STOU National Research Conference

พรรค LDP และพรรค SDPJ (Social Democratic Party) อย่างไรก็ตาม หลังจากมีการเปิดเผยข้อมูลการทุจริตเงินบริจาคของผู้นำของพรรค LDP ส่งผลให้เกิดขัดแย้งเพิ่มขึ้น โดยกลุ่มสมาชิกรุ่นใหม่ของพรรค LDP แสดงความไม่พอใจและมีการหารือกันหลายครั้งเพื่อหาทางออกแต่การเจรจาไม่เป็นผล ทำให้สมาชิกบางกลุ่มแยกไปตั้งพรรค JRP (Japan Renewal Party) และพรรคซาคิกากะ (New Party Sakigake) และได้เข้าร่วมรัฐบาลผสมหลังการเลือกตั้ง พ.ศ.2536 ทำให้พรรค LDP มีอำนาจต่อรองลดลงมากเนื่องจากเป็นฝ่ายค้าน การเจรจาดำเนินไปโดยที่แต่ละฝ่ายต่างยึดมั่นในข้อเสนอของตนเองจนทำให้ต้องหาทางออกโดยการประนีประนอมผ่านคนกลาง การปฏิรูปจึงเสร็จสิ้นในปี พ.ศ.2537 โดยสรุป จะเห็นได้ว่า ในกระบวนการปฏิรูปของญี่ปุ่นนั้น ไม่มีตัวแสดงใดที่มีอำนาจเด็ดขาด แต่แนวทางปฏิรูปเกิดจากฉันทามติร่วมกันระหว่างฝ่ายต่างๆผ่านการต่อรองบนพื้นฐานของผลประโยชน์ของตนเอง

ในขณะที่ตัวแสดงในการปฏิรูปของไทยนั้น มีบุคคลเพียงไม่กี่กลุ่มเท่านั้นที่มีบทบาทในกำหนดแนวทางปฏิรูป โดยในปี พ.ศ.2540 ตัวแสดงหลัก ได้แก่ คณะกรรมาธิการร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองกับนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ส่วนพรรคการเมืองไม่ใช่ว่าตัวแสดงหลักแม้ว่าจะมีการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาร่วมแสดงความคิดเห็น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540) ในขณะที่ปฏิรูปในปี พ.ศ.2550 ถูกริเริ่มจากชนชั้นนำทางการเมืองจากการยึดอำนาจ ระดับการมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปจึงลดลง โดยคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและนักวิชาการ มีบทบาทในการกำหนดมาตรการและไม่มีส่วนร่วมของพรรคการเมือง แม้แต่ในขั้นตอนของการพิจารณาเพื่อลงมติร่างกฎหมาย สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจผ่านกฎหมายโดยไม่มีข้อโต้แย้งหรือการคัดค้านแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ กระบวนการปฏิรูปจึงไม่มีการต่อรองระหว่างฝ่ายต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดฉันทามติร่วมกัน

โดยสรุป กระบวนการปฏิรูปของไทยกับญี่ปุ่นนั้นแตกต่างกันทั้งในด้านจำนวนตัวแสดงและระดับของการมีส่วนร่วมของตัวแสดง โดยการปฏิรูปของไทยมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางเดียว ในขณะที่ญี่ปุ่นมีการต่อรองระหว่างกลุ่มการเมืองฝ่ายต่างๆและพรรคการเมืองอยู่ในฐานะตัวแสดงหลักที่มีบทบาทในการเสนอแนวทางปฏิรูป

(2) ในประเด็นการเลือกใช้มาตรการ ผลการศึกษาพบว่า ทั้งไทยและญี่ปุ่นใช้การผสมผสานระหว่างมาตรการต่างๆ โดยในปี พ.ศ.2540 ไทยได้ใช้มาตรการเรื่องความโปร่งใสในกระบวนการบริจาค การเปิดเผยข้อมูล รวมถึงการอุดหนุนเงินจากรัฐ ส่วนเขตแดนบริจาคถูกนำมาใช้ในปี พ.ศ.2550 ในขณะที่ญี่ปุ่นกำหนดเขตแดนบริจาคไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2537 และได้ยกเลิกหลังจากใช้ได้ห้าปี แล้วจึงปรับปรุงเขตแดนบริจาคในการปฏิรูปปี พ.ศ.2551 ส่วนรายละเอียดของมาตรการ ผู้วิจัยสรุปไว้ในตารางที่ 1 โดยจะอธิบายดังนี้

(2.1) ด้านคุณสมบัติผู้บริจาค ไทยอนุญาตให้บริจาคแก่พรรคการเมืองเท่านั้น ในขณะที่ญี่ปุ่นสามารถบริจาคให้พรรคโดยตรงหรือบริจาคให้แก่องค์กรเงินทุนของพรรคและองค์กรจัดการเงินทุนส่วนบุคคลได้ คุณสมบัติที่ไทยกับญี่ปุ่นกำหนดเหมือนกัน คือ การห้ามรับบริจาคเงินจากต่างชาติ เงินไม่ระบุที่มา และเงินจากองค์กรของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ส่วนคุณสมบัติอื่นๆ พบว่า ญี่ปุ่นกำหนดไว้เข้มงวดและรัดกุมกว่าไทย โดยได้ห้ามบริษัทที่มีสัญญากับรัฐรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐและห้ามบริษัทที่ขาดทุนและไม่มีผลกำไร 3 ปีติดต่อกัน พร้อมทั้งจำกัดให้พรรคการเมืองและนักการเมืองจัดตั้งองค์กรขึ้นมารับบริจาคได้เพียง 1 องค์กรเท่านั้น

(2.2) ด้านเขตแดนเงินบริจาค ผลการศึกษาพบว่า ในปี พ.ศ.2540 ไทยมิได้กำหนดเขตแดนบริจาคไว้แต่ได้กำหนดไว้ใน การปฏิรูปปี พ.ศ.2550 โดยห้ามบุคคลและนิติบุคคลบริจาคเกิน 10 ล้านบาท ซึ่งเป็นการกำหนดที่มีได้ตรงกับเกณฑ์ใดๆ ในขณะที่การปฏิรูปของญี่ปุ่นในปี พ.ศ.2537 ได้กำหนดเขตแดนบริจาคไว้ 5 แสนเยน แต่ถูกยกเลิกด้วยเหตุผลเรื่องปัญหาเศรษฐกิจ ส่วนการปฏิรูปในปี พ.ศ.2551 ญี่ปุ่นกำหนดเขตแดนบริจาคของบุคคลไว้ 20 ล้านเยนและนิติบุคคล 100 ล้านเยน โดยนำ



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 7

The 7th STOU National Research Conference

ความสามารถในการบริจาคผูกไว้กับจำนวนทุน จำนวนสมาชิก และรายจ่าย ขององค์กรที่บริจาค อย่างไรก็ตาม เกณฑ์ดังกล่าว ถูกบังคับใช้ในการบริจาคให้พรรคการเมืองโดยตรงเท่านั้น นอกจากนี้ยังพบว่า ทั้งสองประเทศกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของเงินที่ต้องเปิดเผยข้อมูลไว้ด้วย โดยไทยกำหนดไว้ 1 พันบาทและหากบริจาคมากกว่า 2 หมื่นบาทต้องส่งจ่ายเป็นตั๋วแลกเงินหรือเช็ค ชิดคร่อมเพื่อให้สะดวกต่อการตรวจสอบ ในขณะที่ญี่ปุ่นกำหนดให้การบริจาคเกิน 5 หมื่นเยนต้องเปิดเผยข้อมูล

(2.3) ด้านกระบวนการบริจาค ผลการศึกษาพบว่า ทั้งไทยและญี่ปุ่นกำหนดไว้คล้ายคลึงกันโดยกำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดทำหลักฐานการบริจาคและลงบัญชีเงินบริจาคเมื่อได้รับบริจาคภายในเวลาที่กำหนด แต่ญี่ปุ่นกำหนดเรื่องรายละเอียดของหลักฐานไว้เข้มงวดกว่า โดยให้ระบุอาชีพผู้บริจาคด้วย ส่วนการจัดการเงินบริจาค ทั้งสองประเทศกำหนดให้นำเงินที่ได้รับบริจาคไปฝากไว้ที่ธนาคารในชื่อของพรรคการเมืองเท่านั้น

(2.4) ด้านการเปิดเผยข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า ไทยกำหนดให้พรรคการเมืองเปิดเผยข้อมูลการบริจาคต่อสาธารณะชน ที่ทำการพรรคทุกเดือน และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลทางเว็บไซต์ด้วยเช่นเดียวกับญี่ปุ่น แต่ต่างกันที่ญี่ปุ่นกำหนดให้ยื่นรายงานประจำปีด้วยโดยต้องยื่นภายใน 3 เดือนนับจากวันสุดท้ายของปีพร้อมกับแนบความเห็นของพรรคด้วย และต้องสามารถเรียกตรวจสอบย้อนหลังได้ 3 ปี ส่วนเรื่ององค์กรที่รับผิดชอบต่อการเปิดเผยข้อมูล ไทยกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ดังกล่าวแตกต่างจากญี่ปุ่นที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหลายองค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด, กระทรวงบริหารกิจการสาธารณะ, และกระทรวงกิจการภายในฯ ทั้งนี้ เพื่อให้การเปิดเผยข้อมูลนั้นทั่วถึงประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นด้วย

ตารางที่ 1 จำแนกมาตรการของไทยในปี พ.ศ.2540 และ 2550 และมาตรการของญี่ปุ่นในปี พ.ศ.2537 และ 2551

มาตรการควบคุม	ไทย		ญี่ปุ่น	
	พ.ศ. 2540	พ.ศ.2550	พ.ศ.2537	พ.ศ.2551
องค์กรต่างประเทศ	×	×	×	×
บริษัท	✓	✓	✓	✓
รัฐ/รัฐวิสาหกิจ	×	×	×	×
สหภาพการค้า	-	-	✓	✓
บริษัทที่มีสัญญา กับรัฐ	✓	✓	×	×
เงินไม่ระบุที่มา	×	×	×	×
บริษัทที่ขาดทุน	✓	✓	×	×
การบริจาคให้ นักการเมือง	×	×	✓	✓
การบริจาค ทางอ้อม	-	-	-	-
การตั้งองค์กร เพื่อรับบริจาค	×	×	✓	✓
เพดานบริจาค	ไม่กำหนด	บุคคล : 10 ล้านบาท	5 แสนเยน	บุคคล : 20 ล้านเยน



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 7

The 7th STOU National Research Conference

	นิติบุคคล : 10 ล้านบาท	นิติบุคคล : 100 ล้านบาท
กระบวนการบริจาค	(1) ให้จัดทำหลักฐานการบริจาคที่มีชื่อ-สกุลผู้บริจาค จำนวนเงิน และเวลาที่บริจาค (2) ให้จัดทำบันทึกการรับบริจาคและส่งพร้อมเงินให้แก่พรรคภายใน 7 วันนับแต่วันบริจาคและให้ลงบัญชีแสดงรายการรับบริจาคพรรคภายใน 15 วัน นับแต่รายการเกิดขึ้น (3) ให้เปิดบัญชีธนาคารพาณิชย์ในนามของพรรค และแจ้งเลขบัญชี จำนวนเงินเปิดบัญชีทุกบัญชีพร้อมส่งสำเนาบัญชีที่ธนาคารรับรองแก่นายทะเบียนภายใน 7 วัน นับแต่เปิดบัญชี	(1) ให้จัดทำหลักฐานรับบริจาคที่มี จำนวนเงิน วัน เดือน ปี ที่ส่งมอบเงิน ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ ของผู้บริจาค กรณีนิติบุคคล ระบุที่ตั้งสำนักงานและชื่อตัวแทนผู้บริจาค จำนวนเงิน ในกรณีสาขาพรรค ให้จัดทำบัญชีรายรับบริจาคของสาขาโดยระบุชื่อ สำนักงานใหญ่ ชื่อสาขา และสถานที่ตั้งสำนักงานใหญ่และสาขา จำนวนเงิน วัน เดือน ปี ที่ได้รับการบริจาค (2) ให้นำเงินไปฝากโดยเปิดบัญชีเงินฝากหรือบัญชีออมทรัพย์ในธนาคารหรือสถาบันการเงินตามกฎหมายกำหนด
การเปิดเผยข้อมูล	(1) รายเดือน : ภายในวันทำการแรกของสัปดาห์ถัดมา (2) องค์กรรับผิดชอบ : คณะกรรมการการเลือกตั้ง (3) วิธีเปิดเผย : ปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ ที่ สำนักงานใหญ่ของพรรคและเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของ คณะกรรมการการเลือกตั้งทุกเดือน และกรณีนิติบุคคล ให้ปิดประกาศ ณ ที่ตั้งของนิติบุคคลนั้นด้วย	(1) รายเดือนและรายปี : กรณีรายปี ภายใน 3 เดือน นับจากวันที่ 31 ธันวาคมของปีนั้น (2) องค์กรรับผิดชอบ : คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด, กระทรวงบริหารกิจการสาธารณะ, กระทรวงกิจการภายใน (3) วิธีเปิดเผย: ตีพิมพ์ลงในเอกสารราชการของรัฐบาล โดยต้องสามารถตรวจสอบย้อนหลังได้ 3 ปี และเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตหรือวิธีอื่น ๆ ตามความเหมาะสม

ที่มา : ผู้วิจัยประมวลจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2541 และ พ.ศ.2550 และกฎหมายควบคุมเงินทุนการเมือง ญี่ปุ่นฉบับแก้ไขในปี พ.ศ.2537 และ พ.ศ.2551 ตามลำดับ

(3) ในประเด็นเรื่องผลลัพธ์หลังการปฏิรูป ผู้วิจัยได้ประมวลสถิติเงินบริจาคแก่พรรคการเมืองของทั้งสองประเทศในปี ที่มียกเลิกตั้งทั่วไปเพื่อนำมาประกอบการอธิบาย โดยจำแนกข้อมูลของไทยไว้ในตารางที่ 2 และข้อมูลของญี่ปุ่นไว้ในตารางที่ 3 และ 4 ซึ่งจะอธิบายดังต่อไปนี้

(3.1) การบังคับใช้มาตรการในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2541

การที่ไทยไม่กำหนดเพดานบริจาคในการปฏิรูปปี พ.ศ.2540 ส่งผลให้การบริจาคเงินให้พรรคการเมืองในช่วง ปี พ.ศ. 2541-2548 เป็นไปอย่างไม่จำกัด โดยในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2544 พรรคการเมืองไทยระดมเงินได้ทั้งหมด 866 ล้านบาทซึ่ง พรรคไทยรักไทยได้รับบริจาคสูงสุด 386 ล้านบาท เมื่อพิจารณาข้อมูลเงินบริจาคของแต่ละพรรคการเมืองในปีดังกล่าวใน ตารางที่ 2 จะพบว่า ทุกพรรคการเมืองต่างมีผู้บริจาคที่บริจาคมากกว่า 10 ล้านบาทโดยเฉพาะพรรคไทยรักไทยมีผู้คุณหญิง พจมาน ชินวัตร เป็นผู้บริจาครายใหญ่ โดยบริจาคถึง 300 ล้านบาท ซึ่งจำนวน 225 ล้านบาท เกิดขึ้นก่อนการเลือกตั้งเพียง หนึ่งเดือนเท่านั้น ด้านพรรคประชาธิปัตย์ นายโพธิพงษ์ ลำซำ บริจาคสูงสุด 20 ล้านบาท ในขณะที่พรรคชาติไทยเป็นพรรคที่มี ผู้บริจาคเกิน 10 ล้านบาทมากที่สุด โดยเงินบริจาคมกกว่าครึ่งหนึ่งมาจากผู้บริหารพรรคอย่างนายเดช บุญหลง เช่นเดียวกับ พรรคชาติพัฒนาได้รับบริจาคมากกว่า 10 ล้านบาทจากกลุ่มลิปตพัลลภ หรือแม้แต่พรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นพรรคขนาดกลาง



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 7

The 7th STOU National Research Conference

ยังได้รับบริจาคถึง 20 ล้านบาท ซึ่งมากกว่าครั้งหนึ่งมาจากบุคคลเดียวอย่างนายสุขวิช รังสิตพล ปัญหาการบริจาคไม่จำกัดเกิดขึ้นอีกครั้งในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2548 โดยพรรคไทยรักไทยได้รับบริจาค 189 ล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้เงินบริจาคกว่า 120 ล้านบาทมาจากผู้บริจาคเพียง 2 รายเท่านั้น

(3.2) การบังคับใช้มาตรการในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2550

แม้ว่าจะกำหนดเพดานบริจาคในการปฏิรูปปี พ.ศ.2550 แต่ไทยยังคงประสบกับปัญหาการควบคุมเงินบริจาค แต่ลักษณะของปัญหาเปลี่ยนจากการบริจาคอย่างไม่จำกัดไปเป็นปัญหาผู้บริจาคที่เป็นกลุ่มธุรกิจใช้บริษัทในเครือกระจ่ายการบริจาครวมถึงการบริจาคในนามผู้ถือหุ้น เช่น ในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2550 พบว่า กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ใช้บริษัทในเครืออย่าง กลุ่มทรูคอร์ปอเรชั่นและกลุ่มธุรกิจอาหารแปรรูป 22 แห่ง บริจาคให้พรรคประชาธิปัตย์รวม 58 ล้านบาท เช่นเดียวกับ กลุ่มจีเอสทีที่ใช้กลุ่มบริษัทบริจาคให้พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา ในขณะที่กลุ่มธุรกิจก่อสร้างในจังหวัดสุพรรณบุรีต่างบริจาคให้พรรคชาติไทยทั้งในนามบริษัทและบุคคล ปัญหาดังกล่าวรุนแรงขึ้นในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2554 โดยเฉพาะกลุ่มผู้บริจาคให้พรรคประชาธิปัตย์ เช่น กลุ่มบริษัทลูกในเครือน้ำตาลมิตรผล บริจาครวมกว่า 30 ล้านบาท บริษัทในเครืออมตะนครของตระกูลกรมดิษฐ์ บริจาคกว่า 10 ล้านบาท และประการสำคัญ กลุ่มธุรกิจสำคัญอย่างกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์และกลุ่มไทยเบฟเวอเรจยังคงบริจาคผ่านบริษัทลูกอย่างต่อเนื่อง โดยใช้บริษัทในเครือรวมกว่า 40 แห่งบริจาคเงินรวมแล้วกว่า 100 ล้านบาท ให้พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งหลายบริษัทมีความเชื่อมโยงกันในลักษณะถือหุ้นควบหลายบริษัท นอกจากนี้ ยังพบว่าบางบริษัทเพิ่งจดทะเบียนการค้าแต่กลับบริจาคเงินจำนวนมาก ด้านพรรคอื่นๆ เช่น พรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน ยังคงได้รับบริจาคอย่างต่อเนื่องจากกลุ่มลิปตพัลลภ และเป็นที่ครั้งแรกที่กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์สนับสนุนพรรคชาติไทยพัฒนาผ่านบริษัท 6 แห่ง รวม 11 ล้านบาท ส่วนพรรคภูมิใจไทยซึ่งเป็นพรรคเกิดใหม่ แต่กลับได้รับเงินบริจาคกว่า 260 ล้านบาท ซึ่งเกือบทั้งหมดเกิดขึ้นในช่วงสองเดือนก่อนการเลือกตั้ง ส่วนใหญ่ได้รับบริจาคจากกลุ่มบริษัทในเครือสามารถ คอร์ปอเรชั่น กลุ่มอิตาเลียนไทย และกลุ่ม ข.การช่าง จากข้อมูลดังกล่าว ทำให้เห็นว่า ในช่วงหลังปี พ.ศ.2550 ลักษณะของการบริจาคเงินเปลี่ยนแปลงไป โดยผู้บริจาคเลือกบริจาคให้หลายพรรคมากกว่าการบริจาคให้พรรคเดียวเหมือนในช่วงปีพ.ศ.2540-2549 เช่น ในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2554 กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์บริจาคให้พรรคประชาธิปัตย์และพรรคชาติไทยพัฒนาเช่นเดียวกับกลุ่มอิตาเลียนไทยที่บริจาคให้ทั้งพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทยพัฒนา และพรรคภูมิใจไทย เป็นต้น

ตารางที่ 2 กลุ่มผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคของพรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้ง ตั้งแต่ปีพ.ศ.2544-2554

ปี	พรรค	จำนวนรวม	ผู้บริจาครายใหญ่		
			รายชื่อ	จำนวนเงิน	จำนวนบริษัท
2544	ไทยรักไทย	386	พจมาน ชินวัตร	300	บุคคล
			สิริกร มณีรินทร์	11	บุคคล
	ประชาธิปัตย์	147	โพธิพงษ์ ลำคำ	20	บุคคล
			เดช บุญหลง	25.5	บุคคล
	ชาติไทย	35.5	ดารณี เอกะวนิช	10	บุคคล
			ตระกูลลิปตพัลลภ	17	บุคคล
	ชาติพัฒนา	81	สุขวิช รังสิตพล	20	บุคคล
	ความหวังใหม่	34			
2548	ไทยรักไทย	189	บจ. เลควูดเรียลเอสเตท	70	1
			คุณหญิงพจมาน ชินวัตร	50	บุคคล



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 7

The 7th STOU National Research Conference

	ประชาธิปไตย	17	กลุ่มโสมภพนิช	6	บุคคล
	ชาติไทย	39	บรรหาร ศิลปะอาชา	13	บุคคล
			เดช บุญหลง	15	บุคคล
	ชาติพัฒนา	4	ตระกูลลิปตพัลลภ	2	บุคคล
2550	พลังประชาชน	55	พันธุ์เลิศ ไบหยก	10	บุคคล
			วิรุฬ เตชะไพบูลย์	10	บุคคล
	ประชาธิปไตย	224	กลุ่มยูคอม	19	บุคคล
			กลุ่ม CP	58	22
			กลุ่มสิริวัฒนภักดี	65	13
			กลุ่มเทือกสุบรรณ	10	1
			สหวิริยากรู๊ป	10	1
	มัชฌิมาธิปไตย	79	บริษัทในเครือ. ทีพีโอ โพลีน	40	5
			ตระกูลเลี้ยวไพรัตน์	10	บุคคล
	เพื่อแผ่นดิน	32	กลุ่มจีเอสทีล	10	2
			กลุ่มไทยซัมมิท	2	1
2554	เพื่อไทย	136	สมาชิกกลุ่มวังบัวบาน	50	บุคคล
			กลุ่มสามารถ	9	3
	ประชาธิปไตย	787	กลุ่ม CP	45	20
			กลุ่มมิตรผล	30	7
			กลุ่มสิริวัฒนภักดี	50	17
			กลุ่มศรีวิกรณ์	10	บุคคล
			เครืออมตะนคร	10	3
	ภูมิใจไทย	258	กลุ่มอิตาเลียนไทย	35	4
			ช.การช่าง	18	3
			กลุ่มสามารถ	8	4
			กลุ่มภูเขาทอง	8	1
			เครืออมตะนคร	5	2
	ชาติไทยพัฒนา	34	กลุ่ม CP	11	6
			กลุ่มอิตาเลียนไทย	5	2
			กลุ่มปั้นรังษี	5	1
	รวมชาติพัฒนา	70	กลุ่มลิปตพัลลภ	21	บุคคล
รวม		3,055		1,087	

ที่มา : คณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2557). บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ.2541-2556. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

(3.3) การบังคับใช้กฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมืองของญี่ปุ่นในปี พ.ศ.2537

การจำกัดจำนวนองค์กรรับบริจาคทั้งองค์กรเงินทุนของพรรคและองค์กรจัดการเงินทุนของนักการเมืองในปี พ.ศ.2537 ทำให้ภาพรวมการระดมเงินบริจาคของพรรคการเมืองและนักการเมืองลดลง เมื่อพิจารณาข้อมูลเงินบริจาคในการเลือกตั้ง



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 7

The 7th STOU National Research Conference

ระหว่างปี พ.ศ.2546-2548 ในตารางที่ 3 พบว่า ปริมาณเงินบริจาคโดยตรงรวมของทุกพรรคลดลงกว่า 2 พันล้านบาท โดยเฉพาะพรรค LDP (Liberal Democratic Party of Japan) ลดลงกว่า 1.5 พันล้านบาท แต่พรรค DPJ (Democratic Party of Japan) กลับได้รับเงินบริจาคทั้งทางตรงและผ่านองค์กรเงินทุนของพรรคเพิ่มขึ้นซึ่งเกิดจากปี พ.ศ.2545 นายอิชิโร โอฮาว่า อดีตนักการเมืองคนสำคัญของพรรค LDP ที่ขณะนั้นสังกัดพรรค Liberal Party ได้นำพรรคควมรวมกับพรรค DPJ และนำสมาชิกในกลุ่มเข้าสังกัดด้วย บทบาทและความสามารถในการระดมทุนของกลุ่มนายโอฮาว่าช่วยให้เงินบริจาคของพรรค DPJ เพิ่มขึ้นตั้งแต่การเลือกตั้งปี พ.ศ.2546-2552 ด้านพรรคอื่นๆ เช่น พรรค JCP (Japanese Communist Party) เป็นพรรคที่รับบริจาคโดยตรงเท่านั้น ส่วนพรรค NKP (New Komeito Party) ส่วนใหญ่ได้รับบริจาคจากองค์กรเงินทุนของพรรคซึ่งเป็นองค์กรทางศาสนา อย่างไรก็ตาม ผู้บริจาคนิยมบริจาคผ่านองค์กรเงินทุนและบริจาคให้นักการเมืองมากกว่าบริจาคโดยตรงให้พรรค โดยเฉพาะกลุ่มการเมืองและผู้สมัครของพรรค LDP สามารถระดมทุนได้มากกว่าพรรคในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง โดยสรุป การบังคับใช้กฎหมายหลังการปฏิรูปปี พ.ศ.2537 ทำให้ปริมาณเงินในการเลือกตั้งลดลงจริงแต่ญี่ปุ่นต้องประสบปัญหาการควบคุมการระดมทุนของนักการเมือง เพราะเมื่อใดที่นักการเมืองคนสำคัญย้ายพรรคเงินบริจาคจะติดตัวนักการเมืองคนนั้นไปซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มการเมืองหรือนักการเมืองมีความสำคัญกว่าพรรคการเมือง

ตารางที่ 3 เงินบริจาคพรรคการเมืองของญี่ปุ่นในการเลือกตั้งทั่วไปตั้งแต่ปี พ.ศ.2546-2557 (ล้านบาท)

ปี	2546		2548		2552		2555		2557	
ชื่อพรรค	โดยตรง	องค์กร เงินทุน	โดยตรง	องค์กร เงินทุน	โดยตรง	องค์กร เงินทุน	โดยตรง	องค์กร เงินทุน	โดยตรง	องค์กร เงินทุน
LDP	3,858	3,888	3,192	3,335	2,359	2,831	1,420	1,739	2,647	2,831
DPJ	59	53	102	84	101	174	3	5	4	5
JCP	940	-	1,072	-	481	-	565	-	494	-
PLP	-	-	-	-	-	100	-	60	-	-
PNP	-	-	-	-	125	-	64	-	1,420	-
NKP	204	-	201	3	209	-	205	-	23	-
JSP	39	-	46	-	27	-	10	-	6	-
รวม	5,100	3,941	4,613	3,422	3,122	3,105	2,267	1,804	4,594	2,836

ที่มา: Ministry of Internal Affairs and Communications. (2016). Election and Political Funds. Retrieved May 5, 2016, from http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/data_seiji/index.html

(3.4) การบังคับใช้กฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมืองของญี่ปุ่นในปี พ.ศ.2551

ในการปฏิรูปปี พ.ศ.2551 ญี่ปุ่นปรับปรุงเพดานบริจาคอีกครั้งหลังจากยกเลิกเพดานบริจาคเดิม โดยได้กำหนดเพดานบริจาคสำหรับบุคคลไว้ 20 ล้านบาทและนิติบุคคล 100 ล้านบาท ขึ้นอยู่กับจำนวนทุนหรือจำนวนสมาชิกขององค์กรที่บริจาค และหากพิจารณาข้อมูลเงินบริจาคในการเลือกตั้งระหว่างปี พ.ศ.2552-2557 พบว่า การระดมเงินบริจาคทั้งเงินบริจาค



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 7

The 7th STOU National Research Conference

โดยตรง เงินบริจาคผ่านองค์กรเงินทุน และการระดมส่วนบุคคลมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยส่วนใหญ่ผู้บริจาคบริจาคเงินในช่วง 1-5 ล้านบาท ทำให้ญี่ปุ่นไม่ประสบปัญหาการบริจาคไม่จำกัด แต่จากการที่นายอิชิโระ โอซาวา พร้อมสมาชิกในกลุ่ม 50 คน ได้ลาออกจากพรรค DPJ เพื่อไปจัดตั้งพรรค PLP (People's Life First) ทำให้การเลือกตั้งระหว่างปี พ.ศ. 2555-2557 พรรค DPJ ระดมเงินบริจาคได้น้อยลงซึ่งตรงข้ามกับพรรค PLP ที่สามารถระดมเงินได้ถึง 160 ล้านบาทในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2552 และ พ.ศ.2555 อย่างไรก็ตาม นายโอซาวาย้ายพรรคอีกครั้งโดยไปสังกัดพรรค PNP (People New Party) ซึ่งเป็นพรรคที่มีอดีตนักการเมืองหลายคนของ LDP เช่น นายคาเมอิ ชิซูกะ(Kamei Shizu) นายมิซุสุเกะ วาตะนุกิ(Mizusuke Watanuki) และนายโชซาบุโร จิมี (Shozaburo Jimi) โดยทั้งหมดเคยเป็นนักการเมืองของพรรค LDP ที่ระดมทุนได้จำนวนมาก ทำให้พรรคใหม่อย่าง PNP ระดมเงินบริจาคได้ 1.5 พันล้านบาทในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2557 ในทางตรงกันข้าม การย้ายออกของสมาชิกคนสำคัญหลายคนของพรรค LDP ส่งผลให้การเลือกตั้งในระหว่างปี พ.ศ.2552-2557 พรรค LDP ระดมเงินบริจาคได้ลดลงอย่างเห็นได้ชัดเฉลี่ยแล้วกว่า 1 พันล้านบาท

นอกจากปัญหาการระดมทุนที่ขึ้นอยู่กับกลุ่มการเมืองแล้ว ญี่ปุ่นยังต้องประสบกับปัญหาการระดมทุนส่วนบุคคลและการระดมทุนผ่านองค์กรโคเอ็นไก (Koenkai) อีกด้วย แม้ว่าจำนวนเงินดังกล่าวมีแนวโน้มลดลง แต่เมื่อพิจารณาจำนวนเงินของนักการเมือง 10 คนที่ระดมทุนได้สูงสุดพบว่า นายอิชิโระ โอซาวา ระดมทุนได้ถึง 1.4 พันล้านบาทในระหว่างปี พ.ศ.2546-2557 เช่นเดียวกับนักการเมืองคนอื่นๆ ระดมทุนรวมกันแล้วมากถึง 4.2 พันล้านบาท ในขณะที่การระดมเงินผ่านองค์กรโคเอ็นไกในท้องถิ่นยังคงมีส่วนมากกว่าการบริจาคให้พรรคในทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งสอดคล้องกับข้อสรุปว่า องค์กรโคเอ็นไกเป็นกลไกที่ให้นักการเมืองเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับผู้บริจาคในตลาดมืดเพื่อแลกกระหว่างเงินบริจาคกับผลประโยชน์เมื่อผู้รับบริจาคได้รับเลือกตั้ง (Woodall, 2015) โดยนักการเมืองที่มีชื่อเสียงและอยู่ในกลุ่มการเมืองใหญ่จะได้เปรียบเพราะมีเครือข่ายมากกว่า ด้วยเหตุนี้ นักการเมืองหลายคนจึงต้องการเข้าไปสังกัดกลุ่มการเมืองขนาดใหญ่เพื่อจะทำให้ระดมเงินบริจาคได้จำนวนมาก

ตารางที่ 4 การระดมเงินบริจาคของนักการเมืองและองค์กรโคเอ็นไกของญี่ปุ่นตั้งแต่ปี พ.ศ.2546-2557

ผู้ระดมทุน	องค์กรจัดการเงินทุน		องค์กรโคเอ็นไก/องค์กรอื่นๆ		
	พรรค	จำนวนเงิน(ล้านบาท)	ปีที่เลือกตั้ง	จำนวนเงิน(ล้านบาท)	
Ichiro Ozawa	DPJ,PLP	1,398	2546	8,103	
Kamei Shizuka	LDP,PNP	403	2548	6,994	
Mizusuke Watanuki	LDP,PNP	384	2552	5,781	
Shozaburo Jimi	PNP	380	2555	5,344	
Ibuki Fumiaki	LDP	320	2557	4,003	
Muneo Suzuki	LDP	305	รวม	30,225	
Muto Jiawen	LDP	291			
Shoichi Nakagawa	LDP	285			
Mikio Aoki	LDP	245			
Teruo Hiranuma	LDP	233			
รวม		4,244			

ที่มา : Ministry of Internal Affairs and Communications. (2016). Election and Political Funds. Retrieved May 5, 2016, from http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/data_seiji/index.html



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 7

The 7th STOU National Research Conference

อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษาเปรียบเทียบการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคแก่พรรคการเมืองระหว่างไทยกับญี่ปุ่นใน 3 ประเด็นข้างต้นสามารถอภิปรายได้ดังต่อไปนี้

(1) ด้านกระบวนการปฏิรูป: การปฏิรูปของไทยมีตัวแสดงน้อยและกีดกันการมีส่วนร่วมของพรรคการเมือง โดยมีลักษณะเป็นใช้อำนาจทางเดียวมากกว่าเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง ในขณะที่กระบวนการปฏิรูปของญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นการต่อรองกันของกลุ่มการเมืองหลายกลุ่มและแต่ละตัวแสดงเหล่านี้ต่างมีความขัดแย้งกันและต้องการจะเป็นผู้กำหนดแนวทางปฏิรูป (Wolfe, 1995) ความขัดแย้งดังกล่าวจึงนำไปสู่การต่อรองเพื่อลดความแตกต่างของข้อเสนอจนสามารถหาข้อสรุปร่วมกันได้ ในประเด็นการวางแนวทางปฏิรูป หากพิจารณาตามแนวคิดของ Magnus Ohman พบว่า กระบวนการปฏิรูปของไทยมีลักษณะแยกส่วนและไม่คำนึงถึงความสอดคล้องระหว่างมาตรการกับปัจจัยทางการเมืองอื่น เช่น ระบบเลือกตั้ง โดยสังเกตได้จากการปฏิรูปปี พ.ศ.2550 คณะทำงานที่พิจารณากฎหมายพรรคการเมืองเพิ่มความเข้มงวดของมาตรการแต่คณะทำงานที่พิจารณาระบบเลือกตั้งกลับเปลี่ยนระบบเลือกตั้งเป็นระบบหนึ่งเขตหลายคนที่ทำให้เกิดการใช้เงินมากขึ้น ในขณะที่ญี่ปุ่นกำหนดให้คณะปฏิรูปพิจารณามาตรการควบคุมเงินบริจาคไปพร้อมกับระบบเลือกตั้งให้เกิดความสอดคล้องและส่งเสริมกัน อย่างไรก็ตาม ด้านปัจจัยอื่นๆ ไทยต้องประสบกับอุปสรรคเรื่องชนชั้นนำทางการเมืองจากการยึดอำนาจ การปฏิรูปที่เกิดจากยึดอำนาจการปกครองที่ทำให้การมีส่วนร่วมและการหาฉันทมติร่วมกันเกิดขึ้นไม่ได้ ส่วนญี่ปุ่นแม้ว่าจะหาข้อสรุปร่วมกันได้แต่การต่อรองเกิดขึ้นในบริบทที่แต่ละฝ่ายต่างต้องการรักษาผลประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มตนเอง (ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, 2538) ทำให้มีบางประเด็นที่เป็นปัญหา เช่น การควบคุมองค์กรโคเอ็นไก ทุกฝ่ายกลับไม่กระตือรือร้นที่จะแก้ไขเนื่องจากเห็นว่าทำให้กระทบต่อผลประโยชน์ทางการเมือง

(2) ด้านมาตรการที่ใช้: เมื่อพิจารณาความเข้มงวดของมาตรการที่ใช้ตามแนวคิดของ Pippa Norris พบว่า ทั้งไทยและญี่ปุ่นมีการควบคุมเงินบริจาคในระดับสูง โดยใช้การผสมผสานมาตรการ (Mixed Policy) ระหว่างการกำหนดคุณสมบัติและเพดานบริจาค (Donation bans and limits) กับการเปิดเผยข้อมูลบริจาค (Disclosure Requirements) ส่วนเรื่องความเหมาะสมของมาตรการ ญี่ปุ่นกำหนดรายละเอียดได้เหมาะสมกว่าไทยทั้งในด้านความเข้มงวดและรัดกุมในการเงินบริจาคโดยตรง ในขณะที่ไทยแม้ว่าจะใช้มาตรการครบถ้วนเช่นกัน แต่รายละเอียดในบางมาตรการขาดความรัดกุมและมีช่องว่างทำให้เมื่อนำไปปฏิบัติจริงแล้วก่อให้เกิดปัญหาขึ้น

(3) ด้านผลลัพธ์ของการปฏิรูป: ทั้งไทยและญี่ปุ่นต่างประสบปัญหาการควบคุมเงินบริจาคภายหลังการปฏิรูป โดยปัญหาของไทยหลังการปฏิรูปปี พ.ศ.2540 เกิดจากระดับความเข้มงวดของกฎหมายที่ทำให้เกิดการบริจาคไม่จำกัด ส่วนปัญหาหลังการปฏิรูปปี พ.ศ.2550 เกิดจากความไม่รัดกุมของรายละเอียดมาตรการและความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายแม้ว่าจะเพิ่มระดับความเข้มงวดโดยการกำหนดเพดานบริจាកก็ตาม แต่ความไม่รัดกุมเรื่องคุณสมบัติผู้บริจาคทำให้ผู้บริจาคใช้ช่องว่างของกฎหมายนั้น ในขณะที่ญี่ปุ่น หลังการปฏิรูปปี พ.ศ.2537 ปริมาณเงินบริจาคโดยรวมในการเลือกตั้งลดลง (Carlson, 2007) แต่ญี่ปุ่นต้องประสบปัญหาที่กลุ่มการเมืองสำคัญกว่าพรรค โดยเฉพาะหลังการปฏิรูปปี พ.ศ.2551 การขาดการควบคุมที่ดีพอต่อองค์กรจัดการเงินทุนส่วนบุคคลและองค์กรโคเอ็นไกในท้องถิ่นเป็นสาเหตุที่ทำให้บทบาทของกลุ่มการเมืองยังคงอยู่และวัฒนธรรมการแบ่งกลุ่มการเมืองดังกล่าวเป็นสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาการควบคุมการระดมเงินบริจาค

ข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าหากต้องการปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคแก่พรรคการเมืองให้บรรลุผลสำเร็จ กระบวนการปฏิรูปควรเป็นการหาฉันทมติร่วมกันระหว่างพรรคการเมืองและฝ่ายการเมืองมากกว่าการใช้อำนาจในทางเดียว



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 7

The 7th STOU National Research Conference

โดยเปิดโอกาสให้ทุกพรรคการเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนวทาง และควรมีการร่วมมือกันระหว่างคณะทำงานที่พิจารณาเรื่องพรรคการเมืองกับคณะทำงานพิจารณาระบบเลือกตั้ง เพราะการกำหนดระบบเลือกตั้งให้สอดคล้องกับมาตรการควบคุมจะช่วยส่งเสริมให้แก้ไขปัญหาได้ดีขึ้น โดยควรเลือกระบบเลือกตั้งที่ไม่ทำให้เกิดการแข่งขันกันเองในพรรคซึ่งเป็นสาเหตุของการใช้เงินมากขึ้น ส่วนการเลือกมาตรการควบคุม ควรกำหนดให้มีความรัดกุมและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง เช่น ควรแก้ไขเรื่องการเพดานบริจาคของกลุ่มทุนที่ไม่อิงกับเกณฑ์ใดไปเป็นการกำหนดที่นำความสามารถในการบริจาคผูกไว้กับจำนวนทุนหรือจำนวนผลกำไรขององค์กรที่บริจาค และควรกำหนดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเวลาก่อตั้งบริษัทกับการบริจาคพร้อมทั้งห้ามผู้ถือหุ้นควบหลายบริษัทบริจาคเงิน ในขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจำเป็นต้องตรวจสอบอย่างเที่ยงตรงพร้อมกับเผยแพร่ข้อมูลทางเว็บไซต์อย่างสม่ำเสมอเพื่อให้สาธารณชนได้ทราบอย่างทั่วถึง

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2547). พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองพ.ศ.2541. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- คณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2557). บัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคให้พรรคการเมืองพ.ศ.2541-2557. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- ประเสริฐ จิตต์วัฒน์พงศ์. (2538). ญ่ปุ่่นปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดอกหญ้า.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2550). พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เล่ม 1. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สภาร่างรัฐธรรมนูญ (2540). รายงานของคณะกรรมการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ.
- Carlson, Matthew (2007). Money Politics in Japan: New Rules, Old Practices. Boulder : Lynne Rienner Publishers.
- Ministry of Internal Affairs and Communications. (2016). Election and Political Funds. Retrieved May 5, 2016, from http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/data_seiji/index.html
- Ministry of Public Management. (2016). The Political Funds Control Law. Retrieved April 20, 2016. from <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S23/S23HO194.html>
- Norris, Pippa (2006). Checkbook Elections Political Finance in Comparative Perspective. Sydney : Department of Government and International Relations.
- Ohman, Magnus (2014). Funding of Political Parties and Election Campaigns A Handbook on Political Finance. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Shinoda, Tomohito (2013). Contemporary Japanese Politics: Institutional Changes and Power Shifts. New York : Columbia University Press.
- Wolfe, Eugene L. (1995). Japanese Electoral and Political Reform: Role of the Young Turks. Asian Survey, 35(12), 1053-1082.
- Woodall, Brian (2015). Japanese Political Finance and its dark side in Politics in Japan: Political Chaos and Stalemate in the 21st Century. New York : Routledge.